

# 提升政策精准度，促养老保险提质扩面

华颖

深化改革与高质量发展是全面推进中国式现代化建设的核心主题。党的二十大报告明确提出扩大社会保险覆盖面、完善养老保险和医疗保险制度的目标任务，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》亦对进一步深化养老保险制度改革作出了相应的部署。面对人口老龄化进程加速、经济增速放缓、就业形态深刻变化等挑战，养老保险制度改革也步入了深水区，而参保质量不高、制度公平性和可持续性不足等问题的客观存在，表明全面优化现行养老保险制度安排，进而实现高质量扩面具有必要性、重要性和紧迫性。

## 扩面空间有待挖掘

中国已建立世界上规模最大的养老保险体系，实现了制度全覆盖。截至 2024 年 9 月底，全国基本养老保险参保人数达到 10.75 亿人，其中，参加城镇职工基本养老保险（以下简称城镇职工养老保险）的人数为 5.33 亿人，参加城乡居民基本养老保险（以下简称城乡居民养老保险）的人数为 5.42 亿人。然而，由于人口规模庞大、流动性强，户籍制度与城乡二元结构复杂，加之就业形态呈现多样性，养老保险在实践中仍然存在断保、漏保等参保质量不高的现象，城镇职工养老保险仍有较大的扩面空间。

根据现行法律，城镇职工养老保险的强制参保对象是与用人单位

建立正规劳动关系的劳动者。在最初的制度设计中，城镇职工养老保险是作为国企改革的配套措施，加之彼时灵活就业群体规模不大，这一覆盖范围无疑具有合理性。然而，面对互联网时代催生出的各种新业态，这一强制性覆盖范围就限制了城镇职工养老保险的扩面。部分劳动者因未建立劳动关系或缴费能力不足等原因，长期处于城镇职工养老保险体系之外。以 2023 年的数据为例，城镇职工养老保险在职参保人数为 3.79 亿人，而城镇就业人员达 4.70 亿人，这意味着约有 1 亿名城镇就业者未纳入城镇职工养老保险体系。这部分劳动者主要为农民工和灵活就业人员，他们或参加自愿性质、缴费较低且待遇有限的城乡居民养老保险，或处于断保、未保状态。

大量灵活就业人员未能纳入城镇职工养老保险体系，不仅有损其养老保障权益，也使社会保险制度的功能受限，财务可持续性面临挑战。一方面，城镇职工养老保险覆盖面有限，偏离了该制度旨在化解劳动者养老风险的初衷。另一方面，我国“十四五”期间预计将新增退休人员 4000 多万人。随着就业人数减少、退休人员快速增加，城镇职工养老保险面临缴费收入下降、待遇支付增加的双重压力。

城乡居民养老保险制度最初针对农村居民设计，但如今已同质化地覆盖了不属于机关事业单位养老保险或城镇职工养老保险强制覆盖范围的城乡居民。这一制度在扩大养老保险覆盖面方面发挥了积极作用，但其保障水平仍显不足。同时，该制度覆盖的群体异质性显著，涵盖了从事不同职业、有着不同收入来源与水平、就业状态及居住状况各异的人群，限制了政策实施和财政补贴的精准度。在城乡居民养

老保险的参保人群中，农业劳动者、农村户籍但从事非农产业或外出务工的农民工、城镇灵活就业人员，以及未参与劳动力市场的成年人，显然处于不同的生活和工作境况，但现行制度未能区分差异，致使财政补贴方式较为粗放，难以符合各类群体的实际需求。

### **制度公平性尚待完善**

在筹资方面，城镇职工养老保险的缴费基数在各地的确定方式不统一，导致名义费率与实际费率差距较大，少缴、断缴现象不同程度存在，这削弱了养老保险的公平筹资基础。城乡居民养老保险方面，由于基础养老金由财政全额负担，与个人缴费水平无关，加之不同缴费档次的财政补贴差异较小，很多参保者选择最低缴费档次，多缴多补的激励机制尚未达到预期效果。城乡居民养老保险主要依赖财政补贴，社会保险按能力缴费、风险共担的原则未能得到有效体现。此外，财政补贴在城镇职工养老保险和城乡居民养老保险之间也存在明显的不均衡。

在基金管理方面，城镇职工养老保险基金长期以来处于地方分割统筹状态，尽管通过企业职工基本养老保险基金中央调剂制度实现了一定程度的地区收支平衡，现在又推行全国统筹制度，但尚未真正实现统收统支式的全国统筹；机关事业单位养老保险基金则与分级负责的财政体制紧密捆绑，地方财政强弱差异直接影响该制度的运行；城乡居民养老保险则以县级为本位，处于更为分散的状态。因此，上述局面使得养老保险制度在区域之间的互助共济功能不能有效发挥，制度保障能力受到限制。

在待遇计发方面，由于各地城镇职工养老保险在视同缴费政策、基本养老金挂钩调整方式等方面标准不一，导致参保和工作经历相似的个体因退休年份或所在地区的差异而面临待遇差距。城乡居民养老保险基础养老金的调整缺乏明确标准，不利于形成清晰稳定的待遇预期。

### **增强制度“三性”**

#### **实现高质量扩面**

上述问题的根源在于，养老保险制度长期以来采取自下而上的渐进式改革方式，这一过程中出现的政策偏差存在路径依赖。同时，养老保险制度对人口流动、就业形态变化等新趋势的适应性调整不足。面对参保质量和制度运行效能不高的现状，需要在优化现行制度安排的基础上，探索高质量扩面的新路径。具体而言，需要着力增强养老保险制度的公平统一性、互助共济性、时代适应性，同时明确职工与居民养老保险制度的覆盖范围，提升政策实施的精准度。

增强基本养老保险制度的公平统一性。作为法定的公共养老金制度，追求公平应是其核心价值取向。为此，应当将逐步缩小机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民三大群体的养老金差距列为进一步深化改革的核心目标，强化国家层级的养老保险政策统一性，实现不同群体的基本养老金逐步趋于公平。

增强基本养老保险制度的互助共济性。应在统一缴费基数、费率和待遇计发办法的基础上，加快实现统收统支的全国统筹，促进区域

之间的互助共济。若能实现参保人之间、区域之间的互助共济，养老保险的风险分散功能和制度运行的稳健性都将得到显著提升。

增强基本养老保险制度的时代适应性。进入新时代以来，我国的人口年龄结构、就业形态等相关社会经济环境都发生了深刻变化，这使得调整养老保险相关制度参数至关重要。全国人大常委会出台的关于渐进式延迟法定退休年龄和提高最低缴费年限的新政，正是有利于增强养老保险制度可持续性的积极举措。同时，还应及时合理调整城镇职工养老保险的强制参保范围、养老保险缴费基数和费率、待遇领取条件、养老金计发办法等。此外，还应充分利用大数据、人工智能等技术手段，推动养老保险经办的智能化，提升制度运行的效率与响应能力。

若能尽快增强上述“三性”，我国的基本养老保险制度将得到全面优化，进而为高质量扩面奠定坚实的制度基础。从提高养老保险覆盖质量、缩小不同身份劳动者的权益差距、实现养老保险提供老年基本收入保障的制度功能之目标出发，城镇职工养老保险应当成为法定养老保险制度的主体，即更多社会劳动者应当有序地加入社会保险属性更强的城镇职工养老保险。为此，对于城镇稳定就业的非农就业人员（包括灵活就业人员、农民工及新就业形态就业人员），应将其全部纳入城镇职工养老保险体系。

事实上，近年来全球平台经济的兴起已导致劳动关系的广泛去正规化。在社会保险制度成熟健全的国家，政策往往侧重于加强劳动力市场的规范化，尽可能将劳动者纳入既有的“雇主—雇员”保险体系。

我国的长远目标也应是通过统一的制度安排覆盖所有社会劳动者。对于以农业生产为职业的农民，由于其生产资料、劳动对象、劳动时间以及风险和收益与第二、三产业有显著不同，养老金的权责关系也随之不同，可以考虑为其单独建立养老保险制度。合理的取向应当是淡化现有城乡居民养老保险的福利性质，强化其社会保险属性，同时政府需要扮演农民“雇主”的角色并按比例分担缴费责任。通过上述制度重构，我国的基本养老保险制度将逐步走向成熟、定型，并成为支撑整个社会保障体系的重要支柱。

（本文来源：《中国社会保障杂志》2025年第2期，作者系中国社会保障学会理事、中国社科院副研究员）