

中国职工养老保险建制理念、 现实困境和改革出路

——对“统账结合”制度模式的反思与发展建议

杨 俊

【摘要】 面向中国式现代化与共同富裕目标，本文以“统账结合”模式的职工基本养老保险为研究对象，系统梳理 30 余年改革实践并参照国际经验，评估制度与现代化要求的契合度并识别关键偏差。研究表明，两类路径偏差制约了制度的高质量可持续发展：其一，“市场化思维”下引入个人账户，致使制度公共性与账户私人属性相冲突；其二，“承包制思维”导致长期属地化管理，出现缴费基数与遵缴率规则碎片化、地区实际缴费率两极分化与要素错配。基于“理念优于制度、制度优于技术”的原则，本文主张加快构建“政府主导的基本养老金+政策支持的补充养老金”的双层架构：第一层为政府主导的社会统筹制度，突出公共性与互助性，推动统一参数与全国统筹；第二层为政策支持的补充养老金，将现行个人账户转入企业年金等积累制安排，扩大制度覆盖面并对低收入群体给予适当缴费补贴，以提升制度的公平性、激励性与可持续性。

【关键词】 中国式现代化；共同富裕；建制理念；路径偏差

一、引言

我国职工养老保险制度的长期积累特性与巨额给付规模决定了其是我国社会保险体系中最具影响力的制度安排。^① 伴随着我国改革事业的不断推进，职工养老保险制度实现了从传统的现收现付模式向“统账结合”模式的转变，此转变对职工养老保险制度发展的影响是全面而深远的。“统账结合”模式是在原有的现收现付型社会统筹制度的基础上引入了积累型的个人账户，是对制度内部结构的全面调整，它是在 20 世纪 80、90 年代我国加速建立社会主义市场经济体制过程中所产生的、中国特有的制度模式。“统账结合”制度在引入后就成为理论研究的重点内容，相关的文献研究可以分为以下几个方面。

【作者简介】 杨俊，中国人民大学劳动人事学院副教授。主要研究方向：养老保险与公共政策。

【基金项目】 国家社科基金社科学术社团学术研究项目“共同富裕视角下我国基本养老保险制度可持续发展研究”（24SGC087）。

① 郑功成：《深化中国养老保险制度改革顶层设计》，《教学与研究》2013 年第 12 期。

一是制度转轨和制度发展成效。经过全面深刻的改革，新型职工养老保险制度取代了传统的非缴费型退休金制度，^①使制度从封闭的单位保障制转向覆盖全体就业者，具备了普惠性发展的基本特征。^②新型职工养老保险制度实现了从个人责任缺位向多元主体共同分担机制的转变，激活了企业和劳动者的活力，扩大了制度覆盖面且提高了养老保险的统筹管理层次，^③从而增强了养老保险基金的支付能力，保证了制度的稳定发展。而且在制度转轨过程中采用了试点先行、渐进改革的科学方法，在逐步化解历史负担的条件下实现了制度的平稳转型，成为养老金制度发展史上前所未有的成功实践。^④职工养老保险制度中占主导地位的社会统筹制度中引入了收入再分配机制，从而有效地缩小了养老金待遇的收入差距，成为我国转移支付机制中对降低全国市场收入基尼系数贡献度最高的制度安排。^⑤

二是对积累型个人账户制度的反思。我国在引入个人账户制度后，很快在部分人口老龄化水平较高的地区出现了个人账户“空账”的问题，同时积累的个人账户资金的投资回报率长期较低，从而无法满足引入个人账户制度的金融投资环境条件，且难以实现预定的个人账户养老金待遇目标，^⑥这些情况都说明个人账户制度在我国发展并不顺利。之后随着个人账户制度在拉美国家的实践中逐渐暴露出覆盖率低、^⑦缴费期不足而导致养老金水平远低于预期的严重问题后，^⑧国际理论界逐渐认识到积累制实际上并不具备解决人口老龄化的功能，^⑨设计良好的现收现付制度也可以应对老龄化的挑战。这启发我国理论界不断反思引入积累制的合理性，并出现了取消积累制的建议。^⑩

三是针对个人账户制度的改革。在充分认识到个人账户制度存在的诸多问题后，我国理论界陷入了如何改革个人账户制度的长期争论中。首先，部分学者针对个人账户制度的“空账”和贬值风险，建议在缩小个人账户规模的基础上实现做实，但是随着我国做实个人账户制度

① 郑功成：《从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路》，《中国人民大学学报》2015年第3期。

② 郑功成：《深化中国养老保险制度改革顶层设计》，《教学与研究》2013年第12期。

③ 杨斌：《新中国70年养老保险制度的变迁及基本经验》，《经济体制改革》2019年第6期；王国洪、杨翠迎：《城镇职工养老保险70年：发展历程与改革取向》，《企业经济》2019年第11期；孔帅：《中国统账结合基本养老保险制度的评估与展望》，《现代管理科学》2019年第8期。

④ 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第1期。

⑤ 李实等：《中国社会保障制度的收入再分配效应》，《社会保障评论》2017年第4期；李实、朱梦冰：《中国社会保障制度的收入再分配效应：一些新发现》，《社会保障评论》2023年第1期。

⑥ 孙祁祥：《“空账”与转轨成本——中国养老保险体制改革的效应分析》，《经济研究》2001年第5期；李珍、王海东：《基本养老保险个人账户收益率与替代率关系定量分析》，《公共管理学报》2009年第4期；Barr Nicholas, Diamond Peter, *Pension Reform in China: Issues, Options and Recommendations*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2010；蒋云赞：《养老保险个人账户调整对我国财政体系代际平衡状况的影响》，《经济理论与经济管理》2007年第12期。

⑦ Rofman Rafael, Oliveri María Laura, *Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants*, World Bank, Social Protection & Labor Working Paper, 2012.

⑧ 庞茜、郑秉文：《拉美养老金改革40年的得与失——评〈拉美养老金私有化改革40年（1980—2020年）评价：承诺与现实〉》，《拉丁美洲研究》2022年第3期。

⑨ Holzmann Robert, "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges," *International Social Security Review*, 2013, 66(2).

⑩ 杨立雄：《对社会保障私有化认识存在的几个误区》，《中国人口科学》2005年第4期；王新梅：《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》，《社会保障评论》2018年第2期。

的试点在13年的实践后因面对重重困难而最终停止，理论界已充分认识到做实个人账户是不可行的。^①其次，出现了将个人账户制度转为效法瑞典的名义账户制度的观点。持此观点者认为名义账户制度可以实现代际平衡，其内含的财务自动调整机制有利于实现制度的收支平衡，^②并认为名义账户制度可以增强激励性，^③实现制度精算平衡和可持续发展，^④甚至有少数学者提出将“统账结合”制度转为“大账户”模式。^⑤最后，理论界也出现了从全面认识名义账户制度的综合效果出发而明确反对建立名义账户制的观点，认为名义账户制度表面实现了基金收支的可持续性，但是以高缴费率和低替代率为代价，且严重缺乏收入再分配效应，无法应对长寿风险且不利于社会团结互助，甚至可能使部分低收入人群退休后陷入贫困境地。^⑥同时在名义账户制度下将频繁调整记账利率，会损害退休者稳定的安全预期，并有可能出现养老金负增长的情况，所以转向名义账户无助于制度长期发展，更应当被视为制度改革倒退。^⑦

综上，现有研究多聚焦于制度某一侧面（如做实个人账户、名义账户或统筹层级），缺乏同时考察“个人账户—属地化管理—全国统筹”相互作用的统一分析框架，整体性与系统性不足。应在充分肯定我国职工养老保险改革成就的同时，清醒认识到因改革复杂性与国情特殊性而产生的路径偏差（如引入积累制个人账户），既引发一系列长期性问题，也使相关改革争论久拖不决，制约制度定型与稳定运行。因而，有必要在“正本清源、守正创新”的思路下，以服务中国式现代化与共同富裕为目标，推进更为系统的深化改革。本文据此以职工基本养老保险为对象，从科学的建制理念出发识别偏差与困境，借鉴国际经验提出可操作的改革方案，旨在实现制度的高质量与可持续发展。

二、职工养老保险制度的形成与发展

我国职工养老保险制度肇始于新中国成立后即在1951年颁布的《劳动保险条例》，该条例建立了传统的职工养老保险制度，即企业职工退休金制度。^⑧其基本模式是“国家—单位

① 韩克庆：《名义账户制：养老保险制度改革的倒退》，《探索与争鸣》2015年第5期。

② 成志刚等：《瑞典养老金名义账户制的经验及其对中国的启示——基于制度适应性效率视角》，《南华大学学报（社会科学版）》2019年第6期。

③ 郑秉文：《从做实账户到名义账户——可持续性与激励性》，《开发研究》2015年第3期。

④ 高庆波：《“名义账户”理论分析——基于3种假定方案的比较》，《开发研究》2015年第4期。

⑤ 齐传钧：《“名义账户”模式选择——“全账户”的优势分析》，《中国财政》2016年第1期。

⑥ 李珍、周艺梦：《社会养老保障制度的“瑞典模式”——瑞典名义账户制度解决了什么？》，《经济学动态》2010年第8期；彭浩然：《名义账户制是我国基本养老保险制度改革的良方吗？》，《经济管理》2016年第7期；鲁全：《养老金制度模式选择论——兼论名义账户改革在中国的不可行性》，《中国人民大学学报》2015年第3期；李俊、安立波：《名义账户制下城镇职工基本养老保险精算分析》，《统计与决策》2017年第12期。

⑦ 鲍淡如：《名义账户无助于长远发展》，《中国社会保障》2015年第2期；韩克庆：《名义账户制：养老保险制度改革的倒退》，《探索与争鸣》2015年第5期。

⑧ 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

保障制”，^①在国家制定整体政策框架下由国有单位负责具体的实施和管理，适应计划经济体制且参保职工个人不需要承担任何缴费，充分体现了社会主义制度的优越性。^②但是受限于历史条件和当时的生产力水平，这种免费型制度的负面作用逐渐体现，在一定程度上损害了劳动效率的提高。1978年我国开始进行改革开放，建立具有中国特色的社会主义市场经济体制。为配合国有企业改革，职工养老保险制度从1986年开始进行变革，从传统的退休金制度转向建立现代养老金制度。^③

1993年在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人帐户相结合”。1995年我国开始统账结合职工养老保险制度的试点，并于1997年统一该制度的基本模式，之后在2005年国务院颁布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，将个人账户的记账缴费率调整为8%，至此形成了统账结合的基本结构，并沿用至今。2019年，国务院办公厅发布《降低社会保险费率综合方案》，将企业的缴费率降低到16%，^④加上来自雇员8%的缴费率，当前职工养老保险制度的总缴费率为24%。在进行制度缴费结构调整的同时，我国职工养老保险制度的统筹层次不断提高，从最初的市级统筹提高到省级统筹，2018年建立省级之间的调剂金制度，于2022年实施全国统筹，当年跨省调剂资金2440亿元。

我国职工养老保险制度的改革与发展在党和政府的大力支持下取得了巨大的成就，制度参保总人数从1990年的6166万人增长到2022年的4.44亿人，年均增长率为6%；领取养老金待遇的退休者人数则从965万人增长到1.15亿人，年均增长率为8%。从1990年到2022年，职工养老保险基金收入、支出和累计结余都保持了稳步、快速的发展（见表1）。职工养老金水平不断提高，年人均养老金从1990年的1544元增长到2022年的37782元，年均增长率为11%，人均养老金对缴费工资基数的替代率约为60%，有力地保障了退休者的基本生活需要。

表1 职工养老保险制度的发展情况

年份	参保人数 (万人)	退休者人数 (万人)	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	累计结余 (亿元)
1990	6166	965	179	149	98
1995	10979	2241	950	848	430
2000	13617	3170	2279	2116	947
2005	15716	4005	4492	3495	3507
2010	23634	5812	12218	9410	14547

① 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023年第1期。

② 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022年第1期。

③ 何文炯：《基于共同富裕的养老金体系优化》，《社会保障评论》2024年第2期。

④ 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第1期。

年份	参保人数 (万人)	退休者人数 (万人)	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	累计结余 (亿元)
2015	33123	8536	26613	23141	34115
2022	44402	11531	47918	43567	52924

资料来源：历年的《中国统计年鉴》和《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

注：本表格中的数据不包括2015年开始建立的机关事业单位养老保险制度参保者和基金收支情况。

回顾职工养老保险制度的发展历史，传统的退休金制度采用了个人免缴费的福利性模式，虽与计划经济体制相适应，但是将责任完全施加于企业之上的选择导致在国有企业改革中由于企业的养老保险责任过重而无法参与市场化竞争，由此产生了调整职工养老保险制度的强烈需求。同时传统退休金制度内部的人口老龄化程度不断提高，例如城镇离退休人数与在职人数的比例从1978年的1:30增长到1995年的1:4.8，^①而且未来这个比例预计将进一步提高。因此在经济体制变革和人口结构转变双重压力的作用下，传统制度必须进行转型。在职工养老保险制度转型初期，经济社会发展中出现了“效率优先、兼顾公平”的观点，^②在各领域都推行市场化改革以提高效率繁荣经济。于是在这种“市场化思维”的影响下，加之受到世界银行鼓吹智利养老保险私有化改革“成功”经验的误导，我国在职工养老保险制度中引入了带有明显市场化和私有化性质的个人账户制度。

下面对个人账户制度的问题进行深入探讨，首先简要分析智利个人账户养老保险改革的情况。智利在芝加哥学派自由主义经济学的影响下，于1981年进行了养老保险的“私有化”改革，取消了企业缴费，完全由职工个人缴费形成个人账户的养老金积累。个人账户资金由完全私营的、市场化运作的养老金管理公司在金融市场进行长期投资，最后个人退休时将个人账户积累资金转化为养老金用于退休生活需要。智利彻底的私有化改革使企业和政府完全摆脱了养老保险的各项责任，被认为可以降低政府财务压力、降低企业劳动成本、提高国民储蓄并支持金融市场的发展。而且由于智利在改革初期个人账户投资回报率远高于工资增长率，例如智利在1982年到1996年的实际工资增长率的平均值约为2%，^③而其个人账户的投资回报率超过10%，^④所以各种测算都预计智利10%的缴费率可以获得70%以上的养老金替代率。

智利在改革初期的“成功”经验在世界银行的推广下成为国际流行的改革模式，这对于正处于市场化改革的我国产生了不小的影响，成为我国引入个人账户制度的一个动因。1995年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，开始在全省进行个人账户方案的试点，各省出现规模不一的个人账户比例，最小的为3%，最大的为16%。1997年国务院发布《关于

① 姜向群：《人口老龄化对退休金负担影响的量化研究》，《人口研究》2006年第2期。

② 周为民、卢中原：《效率优先、兼顾公平——通向繁荣的权衡》，《经济研究》1986年第2期。

③ Acuna Rodrigo, Iglesias Augusto, *Chile's Pension Reform After 20 Years*, World Bank, Social Protection Discussion Paper, 2001, No. 129.

④ Edwards Sebastian, *The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program, Privatizing Social Security*, University of Chicago Press, 1998.

建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，将个人账户的规模统一确定为 11%，几乎占到当时总缴费的一半。需要将 7% 的企业缴费转移到个人账户中，这导致部分人口老龄化严重地区很快就出现了当期养老金支付缺口，结果 1997 年就开始出现个人账户“空账”，规模为 140 多亿元，而 1998 年就增长到 450 亿元。^①很明显这是由于个人账户的规模过大而造成了当期收支的困难，于是 2005 年在国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中将个人账户的规模缩减到 8%。反思这个时期的发展可以发现个人账户在最初引入时就存在“过度市场化”的倾向，而且明显难以与我国的制度体系兼容。

在我国个人账户发展阻力重重的同时，智利引入个人账户制度的各种负面作用也逐渐体现出来。实践证明，个人账户制度长期运行中明显存在“低参保率、低缴费期、低养老金水平”的严重问题，最终智利政府不得不在 2008 年利用税收收入建立“团结养老金”制度，对个人账户积累不足的退休者进行救济性补贴，使其免于落入贫困的境遇。

智利养老保险制度改革的失败给我们的教训是，我们必须高度重视在错误思维影响下而形成的发展路径偏差的危害，例如“私有化思维”导致在公共养老保险制度中引入个人账户，类似的情况还有“承包制思维”使职工养老保险制度长期维持分散的属地管理状态等。这些错误思维的本质是在本应当强调“公平正义、互助共济”的公共养老保险制度中引入了“过度市场化”的安排，既偏离了制度的客观规律，也不符合我国的国情，必须及时调整，使制度回归正确的发展方向。

三、路径偏差所导致的现实困境

回顾我国职工养老保险制度过去 30 多年的改革实践，可以发现制度整体上符合中国式现代化发展的要求。然而，由于改革的复杂性、我国国情的特殊性、认识误区以及历史路径依赖，在职工养老保险制度改革过程中也出现了路径偏差，突出地体现为：一方面是在“市场化思维”的误导下建立了个人账户制度；另一方面是在“承包制思维”影响下职工养老保险长期维持分散的属地管理状态。它们使制度的发展偏离了科学的建制理念，导致了严重的后遗症，为新时期制度的发展带来诸多问题，如果不及时调整必将使制度运行陷入困境。

（一）“市场化思维”误导下建立的个人账户制度长期“水土不服”，发展陷入矛盾

1. 个人账户的“私有性”和“继承性”规定与职工养老保险制度的“公共性”存在矛盾

个人账户具有私有属性，当个人去世时其未领取的账户余额作为遗产被继承，而如果个人长寿且自身的账户余额已经用尽时却依然由基金按照原待遇支付养老金，并可以一直享受调待补贴，这种私人性与公共性的冲突使我国的个人账户制度自身必然无法实现基金的收支平衡。根据测算，不同年龄的退休者的个人账户因额外的长寿支出导致的收支缺口占个人账户积累的

^① 屈小博：《中国养老保险制度的演变、发展与思考》，《社会科学管理与评论》2010 年第 3 期。

14%到18%，为社会统筹制度带来了补贴长寿支出缺口的压力。

2. 个人账户的投资回报率长期低于工资增长率

这个问题在智利的改革过程中被充分体现出来，在智利个人账户制度初建时其投资回报率处于高位，但是随着经济发展和投资规模的不断扩大，边际投资收益递减，因此长期来看投资回报率明显呈现回落的趋势。表2显示，以每10年为一个时期，智利养老保险基金的投资回报率从最初的平均12.5%的高水平不断下降，在2011年到2023年的时期中已经下降到平均3.4%的低水平。

表2 智利分时期的养老保险基金实际投资回报率

时期	平均实际回报率
1981年到1990年	12.50%
1991年到2000年	9.24%
2001年到2010年	6.74%
2011年到2023年	3.36%

资料来源：智利养老金监督局（the Superintendencia de Pensiones），<https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FP&template=0>，2023年12月1日。

由于投资回报率的不断回落，导致个人账户养老金的替代率随之不断下降。测算显示：当智利个人账户投资回报率从之前的高水平下降到4%时，其替代率水平将从75%以上下降到45%。^①反观我国的情况，由于长期工资增长率持续高于个人账户基金投资回报率，所以我国个人账户制度可以提供的预期替代率就更低了。

3. 个人账户记账额存在“虚高”的问题

2016年，为提高个人账户可以实现的期望替代率，其记账利率被提高到8.31%的水平，^②比银行同期利率高6.8个百分点。之后维持了记账利率的高水平发展，表3显示从2016年到2022年个人账户的记账利率平均超过7%，远高于同时期的一年期银行存款利率。

表3 存款利率和记账利率的比较

年份	1年期利率	记账利率
2015	3.30%	3.26%
2016	1.75%	8.31%
2017	1.75%	7.12%
2018	1.75%	8.29%
2019	1.75%	7.61%
2020	1.75%	6.04%

① 测算中假定缴费年数为35年，养老金计发年数为15年，个人账户缴费率为10%，工资增长率为2%。

② 《人力资源社会保障部办公厅、财政部办公厅关于公布2016年职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》，人力资源社会保障部官网：http://www.mohrss.gov.cn/yanglaobxs/YLBXSzhengcewenjian/201706/t20170627_273224.html，2017年6月8日。

年份	1 年期利率	记账利率
2021	1.75%	6.69%
2022	1.75%	6.12%

但是个人账户资金的实际投资回报率是无法达到如此高的记账利率水平的，结果导致个人账户记账额出现“虚高”。例如 2016 年的社保基金实际收益率为 2.92%，当年个人账户累计记账额为 47144 亿元，按照 8.31% 的利率进行记账后，将导致当年出现 2541 亿元的“虚高”记账额。^① 这些“虚高”的记账额当个人退休时将成为个人养老金的一部分，从而形成潜在的长期收支缺口。

（二）“承包制思维”导致职工养老保险长期维持分散的属地管理状态，使制度运行长期无法统一，导致地方差距不断扩大

我国在改革的过程中，中央政府将一定的管理权限下放到地方政府层次，通过类似“承包制”的方式提升地方政府的自主权，从而调动地方政府的积极性，提高经济发展效率。这种“承包制思维”也被传导到养老保险制度的管理机制中，使职工养老保险制度长期处于分散统筹的属地管理状态，结果逐渐出现了两级分化的格局。

1. 属地管理的职工养老保险的缴费工资基数存在明显的地区差距

缴费工资基数是制度征缴收入的重要基础，根据我国的制度规定，缴费工资基数为参保者上年度的平均工资，同时应当不低于其所在地区平均工资 60% 的水平。但是部分地区自行下调了缴费基数下限，例如福建省长期按照最低工资标准设定缴费基数下限，导致其缴费基数远低于平均工资，造成缴费收入的流失。下图中统计了部分地区在 2022 年的缴费基数率（即人均缴费工资占社会平均工资的比重），可以发现越是人口老龄化程度低的地区缴费基数率就越低，反之则维持了较高的缴费基数率。

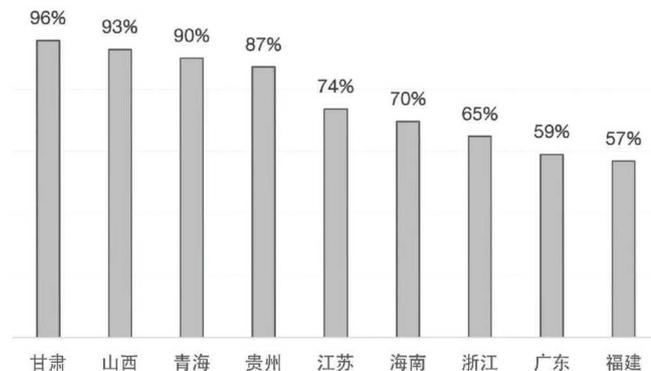


图 1 部分地区的制度缴费基数率的情况（2022 年）

注：图表数据来自笔者在有关部门的调研资料。

2. 职工养老保险制度遵缴率在属地管理下也呈现下降的趋势

制度遵缴率是每年参保职工中实际缴费人数的比重，制度的管理效率越高，则遵缴率越高，

^① 张翔等：《职工基本养老保险个人账户利差损研究》，《公共管理学报》2021 年第 2 期。

反之遵缴率将不断下降。



图 2 企业职工养老保险制度的遵缴率和中断缴费人数

注：图表数据来自笔者在有关部门的调研资料。

图 2 统计了 2011 年到 2022 年的发展情况，可以发现企业职工养老保险制度每年中断缴费人数从 2956 万人增长到 6311 万人，这使得制度遵缴率从 85% 下降到 81%。中断缴费人数的增加是多方面原因所造成的，其中与养老保险制度有关的主要原因有两个方面：首先当前企业职工养老保险制度尚未实现统收统支的全国统筹，其收支管理依然是以地方管理为主，受限于地方的技术条件和资金承受能力，难以真正确保流动就业者的养老金权益，造成了其在流动中的断保现象。其次则与部分地区由于各种原因放松监管有关，例如根据笔者的调研，2022 年福建省的参保职工人数为 1343 万人，其中实际缴费者数为 821 万人，制度遵缴率仅为 61%，远低于全国 81% 的平均水平。

3. 属地管理导致职工养老保险制度的实际缴费压力在地区间畸高畸低

人口老龄化水平较低地区的地方政府为了强化竞争优势、招商引资，有明显降低本地养老保险缴费压力的激励。这些地区降低了缴费基数、弱化了征缴管理，从而使当地实际的缴费率水平明显下降。表 4 中统计了部分地区在 2022 年的实际缴费率（名义缴费率与遵缴率和缴费基数率的乘积）的对比情况，可以看到甘肃的实际缴费率约为 18%，而福建实际缴费率仅为 8.3%。2022 年，甘肃的人均缴费为 1.71 万元，福建的人均缴费为 0.98 万元，虽然甘肃的平均工资比福建低 12%，但是甘肃的人均缴费却比福建高 74%。

表 4 部分地区 2022 年的实际缴费率情况（万元）

省份	缴费负担比	实际缴费率	人均缴费
甘肃	72%	17.6%	1.71
山西	47%	18.2%	1.38
青海	50%	16.0%	1.62
江苏	40%	17.2%	1.54

省份	缴费负担比	实际缴费率	人均缴费
海南	39%	11.2%	1.38
浙江	38%	15.1%	1.23
广东	18%	13.4%	1.27
福建	22%	8.3%	0.98

结果是降低实际缴费率的地区可以吸引企业和劳动者迁入该地区，这进一步降低了当地的老龄化水平从而进一步降低实际缴费率并强化其吸引力。而人口老龄化严重地区的情况则与此相反，企业和劳动者的迁出导致该地区经济发展乏力、人口老龄化问题愈演愈烈。广东和黑龙江就是上述情况的典型例证。图3统计了广东和黑龙江的养老保险制度负担比和人均GDP的发展情况，可以看到由于长期以来广东的职工养老保险实际缴费率低于黑龙江，^①造成黑龙江劳动者迁出，而广东低缴费率的优势吸引劳动者不断迁入，结果两个地区的养老保险制度负担比的差距越来越大，同时两个地区的人均GDP的差距也不断扩大。1986年广东的人均GDP为1164元，黑龙江为1189元，黑龙江略高于广东；到2020年黑龙江的人均GDP为4.3万元，广东的人均GDP则提高到8.8万元，^②比黑龙江高出4.5万元。

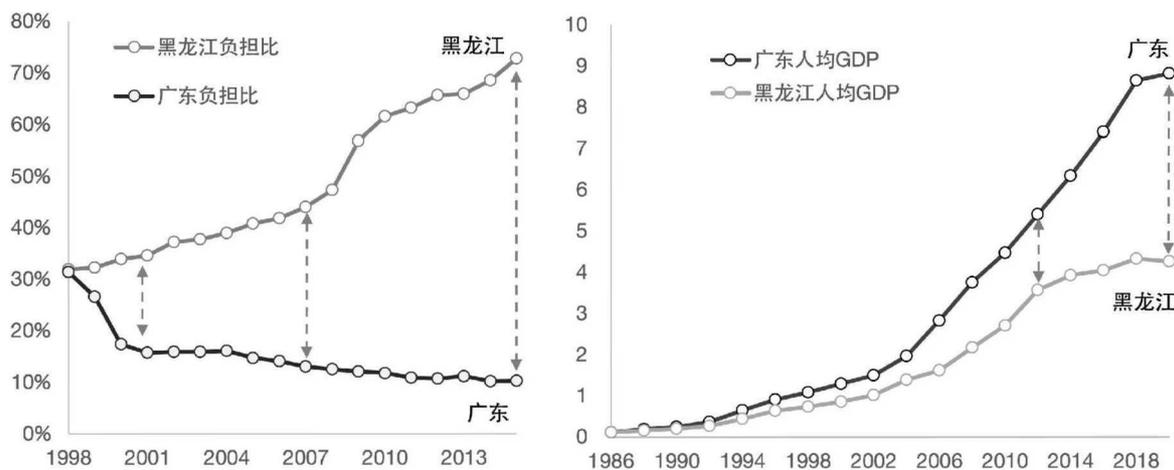


图3 广东和黑龙江的养老保险负担比和人均GDP的发展情况

综上，属地管理导致职工养老保险制度的国家利益在一定程度上沦为了地方利益，^③且使地区间发展两极分化的问题不断恶化，严重损害了制度的统一性和地区发展的均衡性。

四、深化制度改革建议

郑功成教授指出：在社会保障制度建设中要遵循“理念优于制度，制度优于技术”的基

① 郑功成：《深化中国养老保险制度改革顶层设计》，《教学与研究》2013年第12期。

② 国泰安经济金融研究数据库，<https://data.csmar.com/>，2024年10月16日。

③ 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

本逻辑。^①因为科学的理念从根本上决定了制度的优劣，而制度的优劣直接决定技术方案的有效性。如果发展方向出现了偏差，技术手段越强则越是“南辕北辙”，从而越是无法获得预期的效果。

在我国已经实现全面小康并进入到全面推进中国式现代化发展的新历史阶段，^②共同富裕成为时代发展的主旋律的背景下，^③职工养老保险制度的发展尤其要遵循“理念优于制度，制度优于技术”的基本逻辑，在深化改革时务必要首先明确科学的建制理念，并使其符合客观规律和尊重中国国情及优良历史传统。结合我国的实践经验和已有的理论研究，本文提出如下建制理念。

第一，公平正义的理念。新时代中国特色的社会保障制度的发展必须服从于“以人民为中心”的发展理念，服务于实现全体人民共同富裕、不断增进民生福祉的国家大局。^④因此职工养老保险制度务必要严守维护和促进公平正义的理念，这意味着一方面在制度设计中要以公平正义为前提，以普惠性发展为原则，突出对低收入者的保障，缩小收入差异，践行社会正义原则；另一方面，公共养老保险作为一种具有强制共享属性的公共品，^⑤其本身的出现就是要弥补市场失灵造成的社会福利损失，所以应当坚决抵制各种形式的私有化和市场化做法对养老保险公共利益的侵蚀，防止片面追求效率的发展取向对公平正义的损害。

第二，互助共济的理念。互助共济是现代养老保险制度中普遍采取的运作方式，它是由制度本身具有的坚持公平正义的原则和保障民生安全、调节收入分配功能所决定的。职工养老保险制度实现互助共济需要以资金的社会性统筹管理为前提，要避免个人账户对互助共济机制的负面影响。因为在公共养老保险制度中引入私有化的个人账户将极大削弱制度的互济性，在其误导下参保者更多关注私人利益和投资收益，并有可能将公共养老保险制度扭曲为金融产业的一部分。

第三，与时俱进的理念。中华人民共和国宪法第十四条规定“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。基于此原则，职工养老保险制度的发展应当与经济社会发展保持动态一致性，避免因历史路径依赖和错误认识等问题使制度发展僵化，要保持与时俱进地进行调整的内生动力，妥善且充分地应对发展中出现的新问题、新挑战。

从上述建制理念出发审视我国职工养老保险制度，可以发现引入私有化的个人账户偏离了公平正义的理念，对制度的属地管理淡化了互助共济的理念，且这两个重要问题长期未能进行与时俱进的调整，因此本文建议及时进行制度性调整和完善，解决这些发展偏差造成的长期难题，其中最重要的内容是对个人账户制度进行彻底的改革。国内外的实践均已证明在公共性的职工养老保险制度中引入私人性的个人账户偏离了制度发展的客观规律，造成了当

① 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案》，人民出版社，2008年，第17页。

② 魏礼群等：《中国式现代化与社会保障高质量发展（笔谈）》，《社会保障评论》2023年第6期。

③ 詹成付：《扎实推进共同富裕的科学指引——学习习近平总书记关于共同富裕重要论述的体会》，《社会保障评论》2023年第4期。

④ 郑功成：《以人民为中心：新时代中国民生保障》，中国人民大学出版社，2021年，第7页。

⑤ 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023年第1期。

前职工养老保险制度发展中存在的诸多问题。为此需要全面改革统账结合制度，以增强制度的公共性与互济性为目标，将个人账户从职工养老保险制度中分离出来，恢复基本养老保险制度的公共属性。

同时调整后的职工基本养老保险制度应当坚持现收现付的模式，这是符合国际成功经验的选择。例如作为养老保险制度创始国的德国从1958年改革至今的发展过程中一直坚持现收现付的公共养老保险制度，通过与时俱进地调整制度参数很好地应对了人口老龄化的挑战。2011年德国养老保险基金甚至还出现收支结余，根据法律要求，德国开始调减制度缴费率。2011年的制度缴费率为19.9%，2012年下调到19.6%，然后逐年小幅下降，到2018年缴费率调减到18.6%的水平后维持到现在，比2011年的缴费率已经累计下调了1.3个百分点。在人口老龄化普遍提高的背景下这是非常难得的成就，德国坚持现收现付发展模式的成功经验值得我们效仿。

基于以上分析，针对我国职工养老保险制度在发展中存在的路径偏差及其导致的现实困境，本文提出以下改革建议。

（一）加快构建“政府主导的基本养老金加政策支持的补充养老金”的双层架构体系

针对现行职工养老金体系中存在的基本养老金“一层独大”，而处于补充地位的企业年金长期发展停滞的情况，需要重构多层次的职工养老金体系，明确制度的发展方向是建立政府主导的基本养老金作为第一层次，而政府政策支持下的补充养老金（如企业年金）作为第二层次，从而形成新型的双层架构体系。^①第一层次的职工基本养老金以“公平正义、互助共济”为原则，注重在政府、企业和雇员间实现合理的责任分担，为退休者提供稳定的安全预期，保证其退休后基本生活需要。第二层次的企业年金要在政府政策支持下实现普惠发展，制度覆盖率的长期目标不低于60%，同时参考德国的经验，对于参加补充养老金制度的低收入者应当由政府提供缴费补贴，增强制度的福利性和激励性。

（二）在全国范围内统一职工养老保险制度的缴费和待遇确定规则，重点是统一缴费基数和缴费率，并与时俱进地调整各项制度参数

地区间人口老龄化差异显著是我国的国情，为此职工养老保险制度必须摆脱属地化管理，将现在分散在地方层面的权力统一提升到中央层面，由中央政府在全国范围统一制度并调剂资金，从而为地区间的均衡发展打下基础。消除现行制度中由于地区间缴费工资口径、缴费基数上下限等因素导致的实际缴费率的巨大差异，使地区间的劳动力市场可以在公平统一的基础上理性发展，彻底摆脱两极分化问题不断恶化的现状。在实现全国范围内的职工养老保险制度统一的同时应动态调整各项制度参数，重点包括：逐步提高最低缴费年限、渐进延迟法定退休年龄、以通货膨胀率为核心目标建立养老金待遇的自动调整机制、将政府的财政补贴固定为养老金支出的20%等。通过与时俱进的“一揽子参数改革”完善制度的收支机制，提升职工养老保险制度可持续发展的能力。

^① 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

（三）全面改革统账结合制度，增强制度的互助共济性，着力解决职工养老保险中的个人账户问题，实现制度发展的普惠公平

为从根本上解决职工养老保险制度中引入个人账户导致的种种问题，应当将个人账户从职工养老保险制度中分离出来，使之成为“双层架构体系”中的补充养老金的组成部分。因此建议将个人的缴费（总计 8% 的缴费率）中的一部分（例如 5% 的缴费率）用于社会统筹制度，其余的部分（例如 3% 的缴费率）转入到补充养老金中，为每个劳动者建立企业年金个人账户，推动企业年金制度从少数人专利走向适度普惠。^①同时对企业的缴费率也进行调整，其总缴费率设定为 15%，其中 12% 的部分用于社会统筹制度，3% 的部分用于企业年金制度，由此形成下图中的体系结构。

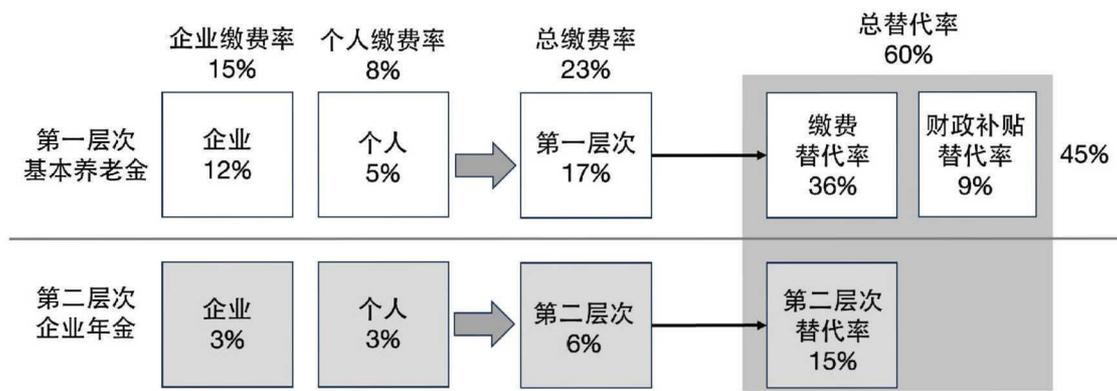


图 4 “基本养老金 + 补充养老金” 双层架构的设计

制度结构调整后，第一层次基本养老金的总缴费率为 17%（其中企业为 12%，个人为 5%），通过现收现付的方式可以提供 36% 的替代率，^②再加上政府固定分担 20% 养老金支出而形成 9% 的补贴替代率，^③基本养老金的总替代率为 45%。第二层次企业年金的总缴费率为 6%（其中企业为 3%，个人为 3%），以提供 15% 的补充替代率为目标。^④双层架构的养老金体系的总缴费率为 23%（其中企业为 15%，个人为 8%），总替代率目标为 60%，保证退休者的基本生活需要，并实现普惠公平。

五、结语

基于科学的建制理念，针对我国职工养老保险制度在发展中存在的路径偏差及其导致的现实困境，本文提出了具体改革建议，旨在加速构建“双层架构体系”、统一制度规则以及全面改革统账结合制度。这些措施不仅应对当前挑战，也预见并适应未来变化。

① 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020 年第 1 期。

② 此处假定在考虑渐进延迟退休的背景下，未来的制度赡养比可以稳定在约 2.1:1 的水平。

③ 杨俊：《中国式现代化与职工基本养老保险基金可持续发展》，《学术研究》2024 年第 8 期。

④ 此处关于企业年金替代率的测算方法为：假定长期中工资增长率为 6%，企业年金个人账户记账利率为 5%，缴费年限 35 年，个人账户养老金计发年数 12 年，个人账户总缴费率为 6%，由此计算个人账户养老金的替代率约为 15%。

随着我国进入全面推进中国式现代化发展的新历史阶段，共同富裕已成为时代发展的主旋律。在这一大背景下，深化职工养老保险制度的改革显得尤为重要。我们必须坚持“公平正义、互助共济、与时俱进”的理念，不断完善和创新制度的运行方式和理论。通过这些具体的改革措施，我们能够在客观规律和国情的指导下，更好地发挥我国社会主义制度的优势，走出一条具有中国特色的职工养老保险制度创新发展之路。这不仅是对现有制度的优化，更是对未来高质量可持续发展的积极准备，使职工养老保险制度更加稳定成熟，确保每一位退休者都能有稳定的安全预期并享受到应有的尊严与保障。

The Conceptual Framework, Current Challenges, and Reform Pathways for China's Urban Employees' Basic Pension System: Reflections on and Recommendations for the "Combined Social Pooling and Individual Accounts" Model

Yang Jun

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: With a view to the goals of Chinese-style modernization and common prosperity, this paper examines the Urban Employees' Basic Pension (UEBP) under the "combined social pooling and individual accounts" model. Using more than three decades of reform practice and informed by international experience, it assesses alignment with modernization requirements and identifies two path deviations: (i) the introduction of individual accounts under a marketization mindset, which conflicts with the system's public character; and (ii) long-standing locality-based administration shaped by a contract-responsibility mindset, producing fragmented rules on contribution bases and compliance rates, polarization of effective contribution rates, and factor misallocation. Guided by the principle that "ideas precede institutions, and institutions precede technology," we propose a dual-tier architecture: a government-led, pay-as-you-go basic pension that underscores its public nature and mutual aid with unified parameters and national pooling; and a policy-supported supplementary pillar that shifts existing individual accounts into funded arrangements such as enterprise annuities, broadens coverage, and provides appropriate contribution subsidies for low-income groups. These reforms are intended to strengthen equity, incentives, and long-run sustainability.

Keywords: Chinese-style modernization; common prosperity; institution-building philosophy; path deviations

(责任编辑：仇雨临)