

我国企业职工基本养老保险缴费机制整合与优化路径

丁建定 范千源

摘要:企业职工基本养老保险缴费机制直接关系到养老保险基金的物质积累和参保群体的待遇实现,是养老保险理论和制度实践的核心议题。当前企业职工基本养老保险缴费机制面临的问题包括缴费人群、缴费率、缴费年限和待遇的内在设计局限等静态困境,以及要素之间存在的联动失衡等动态矛盾。基于此,应构建“缴费三要素—待遇”联动的分析框架,把缴费人群、缴费率、缴费年限确定为输入要素,待遇确定为输出要素,以期实现缴费机制要素协同、激励相容的长期均衡。根据该分析框架,在政策设计中应建立精算平衡的自动调整机制,以优化供需联动;完善弹性退休与缴费选择机制,以强化激励联动;打通权益转换通道与构建统筹机制,实现结构联动。上述路径协同作用于分析框架的整体运行,旨在健全与优化企业职工基本养老保险缴费机制,增强其韧性与稳定性。

关键词:企业职工基本养老保险;缴费机制;“缴费三要素—待遇”分析框架

中图分类号: F842.67; D669 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)08-0113-08

在现代社会保障体系中,养老保险制度承担着“老有所养”的重要责任,企业职工基本养老保险作为其中一大分支,承载着亿万劳动者退休后的基本生活保障,也深刻影响着企业用工成本与劳动力市场的整体活力。经过“十四五”时期的持续深化改革,我国企业职工基本养老保险的参保覆盖面持续扩大,待遇水平稳步提升,可支付月数稳步增加。截至2025年年底,我国职工养老保险参保人数达5.5亿人,企业养老保险基金收入为5.9万亿元,累计结余7.3万亿元^[1]。然而,随着人口老龄化加速、就业形态深刻变化以及区域发展不平衡等结构性矛盾的凸显,现行缴费机制运行仍面临严峻挑战。

“十五五”时期是我国基本实现中国式现代化的关键阶段,企业职工基本养老保险制度改革步入系统攻坚期。一方面,人口老龄化趋势下劳动人口逐渐减少,制度赡养率持续攀升;另一方面,新就业形态下劳动关系多样化,“漏保”“断保”现象较为普

遍。在此背景下,我国企业职工基本养老保险虽扩面、降费局部见效,但基金缺口与参保动力不足问题仍然存在。如何推动制度向高质量参保深化转型,从而推动养老保险从“有保障”迈向“优保障”,已成为“十五五”时期亟须应对的重大民生问题。

当前学界关于基本养老保险缴费机制的研究多集中于对单个要素的独立分析,未能充分揭示各缴费要素之间的内在系统关联,也未能回答为何降费后费基仍会缩减、多缴为何不见多得,政策叠加依然陷入层层困境。基于此,本文拟通过分析和探讨各要素之间的联动关系,构建“缴费三要素—待遇”这一整合性分析框架,旨在系统审视现行养老保险缴费机制的制度性缺陷与运行困境,探索在“十五五”时期深入推进全国统筹背景下缴费机制改革的可行方向,以期为完善我国企业职工基本养老保险制度,进而促进社会保障事业高质量发展提供学理支撑与决策参考。

收稿日期:2025-12-31

基金项目:国家社会科学基金重大项目“《西方社会保障制度史》(多卷本)”(19ZDA234)。

作者简介:丁建定,男,华中科技大学社会学院教授、博士生导师,华中科技大学养老服务研究中心主任,中国社会保障学会副会长(湖北武汉 430074)。范千源,女,华中科技大学社会学院博士生(湖北武汉 430074)。

一、企业职工基本养老保险缴费机制的现实困境

企业职工基本养老保险缴费机制是由缴费人群、缴费率、缴费年限与待遇给付等内在要素共同构成的有机整体。这些要素各有其预期功能,但在实际运行中,却因种种原因而呈现出不同程度的运行障碍与效能损耗。

(一) 缴费机制的静态困境

1. 缴费人群覆盖广度与质量参差失衡

我国企业职工基本养老保险制度经过持续深化改革,制度覆盖面不断扩大,取得了显著成效。从表 1 中可以看出,2019 年是较明显的转折点:此前,离退休职工增长率大于参保职工增长率;此后,参保职工增长率基本高于离退休职工增长率。这恰好与 2019 年降费政策的进一步实施以及渐进式延迟退

休政策进入热烈讨论阶段的时间点高度吻合。2019 年之后,两个指标往相反趋势发展,2022 年后又共同趋于平缓。

从参保质量来看,缴费稳定性受到了参保群体多样性的影响。在新业态经济快速发展的过程中,灵活就业人员规模显著上升,2021 年已达两亿人,但该群体参与企业职工基本养老保险的比例在 2020 年仅为 28.5%^[2]。已参保的灵活就业人员中普遍存在少缴、短缴、断缴现象^[3],多数人仅选择最低缴费基数、最短缴费年限和随时准备停止缴费,对基金增收贡献较弱。究其根源,一方面是因为,该类从业者收入不稳定,一般无固定雇佣关系,劳动时间碎片化,职业特征与当前的制度安排之间不相匹配,很难契合传统稳定劳动关系的缴费模式;另一方面是因为,较高的缴费压力、社保关系跨地区转移接续等障碍,也削弱了他们持续参保的动力。这反映出扩面政策与质量提升之间尚未形成有效协同。

表 1 2016—2024 年我国企业职工基本养老保险参保相关情况

年份	参保职工人数(万人)	参保职工增长率	离退休人数(万人)	离退休职工增长率	企业就业人员总数(万人)	参保率
2016	25239.6	2.66%	9023.9	5.71%	38384.8	65.75%
2017	25856.3	2.44%	9460.4	4.84%	38231.4	67.63%
2018	26502.6	2.50%	9980.5	5.50%	38873.4	68.18%
2019	27508.7	3.80%	10396.3	4.17%	39666.1	69.35%
2020	29123.6	5.87%	10784.2	3.73%	40557.8	71.81%
2021	31101.5	6.79%	11126.5	3.17%	40927	75.99%
2022	32871.5	5.69%	11530.9	3.63%	39978.3	82.22%
2023	34052.9	3.59%	11991.2	3.99%	40955.3	83.15%
2024	34822.1	2.26%	12435.6	3.71%	41150.4	84.62%

数据来源:《中国劳动统计年鉴 2025》^①

2. 名义缴费率偏高,与实际缴费率不符

从 2016 年至 2019 年,我国对缴费率的设定经历了三次调整,从 20%降低到 19%,再降低到 16%,但实际缴费率则从 2016 年的 16%降到了 2024 年的 10%(如表 2 所示),低于名义缴费率。其主要原因如下:第一,养老保险缴费基数的核定方式多由企业自主上报基数信息,在名义缴费率偏高的情况下,为了控制用工成本,部分企业往往会按照最低缴费基数申报。一旦企业上报的缴费基数低于职工本人实际工资,就会形成“高名义缴费率—低缴费基数”的组合,拉低实际缴费率。第二,一些企业会漏报应参保职工人数,尤其对流动性大、劳动关系不规范的员工不予参保。第三,该计算也存在计算口径的差异。该测算基于全国宏观加总数据,在本文考察期内,我国养老保险制度实质上仍处于省级统筹阶段,尚未实现全国统筹,各省份在缴费基数核定、征缴率上

存在较大差异,因此,计算出来的实际缴费率反映的是全国层面平均状况,可能会在一定程度上平滑掉省际结构性差异。

表 2 2016—2024 年我国企业职工基本养老保险实际缴费率

年份	企业参保年缴费额(元)	企业在岗职工平均工资(元/年)	实际缴费率
2016	9028	68993	13%
2017	10001	76121	13%
2018	11134	84744	13%
2019	10909	93383	12%
2020	7172	100512	7%
2021	11279	110221	10%
2022	11811	117177	10%
2023	12691	123734	10%
2024	13191	127140	10%

数据来源:《中国劳动统计年鉴 2025》^②

注:其中企业参保年缴费额=企业养老保险征缴收入/企业参保职工人数

3.断保现象较普遍,长缴多得激励不强

自 2026 年起,我国渐进式延迟退休政策正式实施,同时受预期寿命提升等影响,国民的生命周期结构也已发生变化,但 15 年最低缴费年限却始终未变,导致该要素已难以适应经济发展现实。从个体行为层面来看,偏低的缴费门槛催生了“达标即止”的参保策略。2024 年,中国社会科学院世界社保研究中心课题组开展的“社会保险参保状况调查”显示,全部 15080 位受访者中基本养老保险断保者有 1208 人,约占 8%;有中断缴费经历者约 1800 人,约占 12%,缴费中断问题已成为威胁财务稳健的风险之一。从断保者的工作岗位性质看,48.7%为新就业形态从业者,45.4%为其他形式灵活就业者^[4]。从制度设计来看,大量参保人员缴费年限集中于 15—20 年之间,缴费年限普遍偏短,因为缴费满 15 年即可领取养老金。该年限设定远未达到制度设计期望的长期缴费水平,大量参保者在满足最低年限后继续缴费的意愿显著降低。这种制度设定与回报激励之间的不协调,使得筹资能力无法随老龄化程度提高而提升,对于养老保险缴费制度的韧性也有所制约。

4.内生动力弱化与保障不足

企业职工基本养老保险制度面临基金收支结构失衡,征缴收入逐渐难以支撑待遇支出。由表 3 数据可知,从 2016 年到 2024 年,企业职工基本养老保险基金收入、基金支出与累计结余基本都呈上升趋势,但企业职工基本养老保险的征缴收入已不足以满足基金支出需要,且财政补贴也持续呈上升趋势。可以看出,当前制度运行愈发依赖外部财政支撑而非内部要素平衡,表明基本养老保险体系自身能力下降,基金支付压力增大。一方面,从我国人口结构看,少子老龄化趋势的加剧带来缴费人群规模相对收缩,而待遇领取人群持续扩大,加大了基金支付压力,使得整个体系难以通过征缴收入独立支撑;另一方面,从保障功能看,现行养老金年度调整机制虽在操作中会考虑基金收支因素,但决定养老金水平的基础计发办法等关键要素长期保持刚性,未能根据预期寿命延长等趋势及时进行精算调整,这使得养老金待遇的确定在根基上未能充分体现精算公平与可持续原则,对连续缴费的正向激励作用也稍显不足,目前尚难以达到通过提高待遇来促进缴费人群积极参保的目的。

表 3 2016—2024 年企业职工基本养老保险制度基金收支情况

年份	基金收入(亿元)			基金支出(亿元)	累计结余(亿元)
	合计	征缴收入	财政补贴		
2016	28692.60	22787.00	5906.00	25865.10	36970.30
2017	32929.80	25859.00	7071.00	28541.10	41385.20
2018	37520.97	29507.15	5355.43	31500.60	47761.20
2019	38174.79	30008.75	5587.76	34655.30	51221.20
2020	30706.45	20886.65	6271.31	37612.30	44401.70
2021	44454.02	35079.86	6613.02	40683.30	48475.20
2022	47932.83	38825.68	7105.95	43567.20	52923.60
2023	53369.59	43216.74	7731.42	46960.80	59240.50
2024	56952.51	45934.90	8248.90	49837.50	66241.70

数据来源:《中国劳动统计年鉴 2025》^③、2018—2024 年“全国社会保险基金收入决算表”^④

(二)缴费机制的动态矛盾

在制度的运行过程中,单一要素的静态困境尚不足以形成严重制约,而要素之间所呈现的动态矛盾与联动困局则对制度运行造成了一定程度的冲击。在当前的制度框架下,缴费机制各要素在动态关联中有待形成进一步协同增效的良性循环。

1.收入端与支出端的供需失衡

基本养老保险制度若要保持财务长期稳健,基金收支的跨期平衡非常重要。然而,当前我国企业职工基本养老保险机制尚存在供需失衡的矛盾,即缴费收入形成的基金增长难以匹配待遇支出刚性需

求的扩张速度。这一供需失衡矛盾的形成,可从基本养老保险的收入端与支出端分别分析。首先,收入端的三大要素在应对外部压力时,存在明显的协同增效困境。提高缴费率虽可在短期内增加缴费收入,但过高的缴费率又会抑制个人的参保意愿和企业用工需求,反而引发缴费人群这一收入来源群体的基础规模缩小。强调延长缴费年限虽能增加缴费总额,却与目前就业灵活化的劳动力市场相悖,可能会导致缴费人群因过长的缴费年限而选择退出或低质量参保。其次,支出端特有的财务模式与时间属性的内在张力。在现收现付制的财务模式下,当期

在职人员的缴费供给当期退休人员的待遇,代际转移支付使得基金平衡对时间维度、人口年龄结构的要求十分严格。当下少子老龄化趋势严峻,领取待遇的人数越来越多,支出端的需求将会快于收入端的增长速度。因此,由于制度内在属性所导致的“时空错配”,收入端的要素调整因现实条件的严格约束,而无法有效应对支出负荷,基金供需失衡成为一个耦合性难题。

2.要素刚性下的激励失衡

基本养老保险制度的有序运转,关键在于其规则设计能否有效引导缴费人群形成准确的行为取向,并激励其采取符合制度长期利益的行动。要素刚性下的激励失衡矛盾,本质上是制度要素的刚性组合与缴费人群的弹性需求之间的内在悖论,特别是待遇的计发与调整方式,与缴费人群的理性自利动机之间产生了运行轨迹偏离。其一,缴费率标准与缴费基数的下限规定,带来参保者每月的固定数额支出,这种支出看似具有弹性,实则带有强制性。但待遇的调整机制并不是依据个人账户的积累状态或历史缴费贡献,而是与社会的物价水平或工资增长挂钩,导致缴费人群提高缴费基数或选择更高缴费档次的边际收益感不强,在一定程度上消减了参保者超越最低标准的努力。其二,制度在信息传递上存在阻滞,缴费人群基于个人效用最大化的前提,选择自己最期望的缴费行为,但是由于深层次的规则设计问题与长期收益的不确定性,该群体也很难计算出不同缴费选择带来的长期收益差异,因此更倾向于短期化缴费策略。对于收入不稳定的缴费人群来说,当短期生存压力与长期保障价值发生冲突时,他们容易为了当期现金流而放弃足额、长期缴费,最终导致缴费基数不实、缴费年限缩短等一系列问题,从而削弱了制度的收入基础。

3.缴费机制统一性与要素异质性之间的结构失衡

基本养老保险制度揭示了统一规则如何在不同要素间触发连锁反应,与缴费群体特征的异质性之间存在制度排斥现象。缴费机制统一性与要素异质性之间的结构失衡矛盾,其本质在于一套标准化的缴费规则,缴费率与缴费年限的组合,与缴费人群多样性产生了整体性不匹配,最终导致其应得的待遇水平出现普遍性不充足。这一结构性失衡的形成,根源在于制度演进路径依赖与劳动力市场结构性变迁之间的脱节。其一,缴费人群最终领取的待遇是基于一个完整的缴费生涯,是对个人整个生命周期内收入的再分配。假设标准参保人从 25 岁开始参

保,到 60 岁退休,共缴费 35 年,预计领取待遇 20 年,其替代率可维持在 50% 左右。然而,对于虽被纳入但处于规则边缘的群体,则难以达到制度预设的连续缴费要求,这种低基数、短年限、常断保的方式将影响参保人领取的待遇水平。其二,制度对于不同群体的精细化、差异化要素设计能力尚显不足,基于正规就业模式设计的单一政策形式,与当前新就业形态下的多样化参保需求之间尚存在矛盾,这将导致政策效果的群体性分化,而难以达到“广覆盖”与“高质量”的兼顾。

二、构建“缴费三要素—待遇”联动的分析框架

在剖析缴费机制的静态困境和动态矛盾后,我们会发现:这些要素并非孤立运作,而是通过制度规则与行为主体的互动,构成一个具有内在传导机制的动态系统。单一要素的局部优化,若脱离要素间的关联效应,往往难以实现整体效能提升,因此,有必要将缴费三要素与养老金待遇纳入一个统一联动的分析框架,通过系统考察其内在逻辑,从而揭示缴费人群、缴费率、缴费年限如何通过多元路径影响待遇水平,以及待遇预期又如何反向调节缴费行为。

(一)分析框架的内涵

基于上述认识,本研究构建起“缴费三要素—待遇”联动的分析框架(如图 1 所示),把缴费人群、缴费率、缴费年限确定为输入要素,待遇确定为输出要素,旨在反映其复杂系统的内部耦合关系。

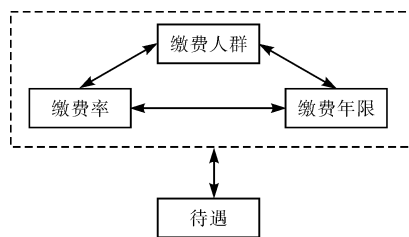


图 1 “缴费三要素—待遇”联动的分析框架

1.要素的界定与角色定位

缴费人群作为分析框架构建的基础,其数量规模体现了大数法则的意义,人群结构决定抚养比斜率,行为特征决定选择缴费基数的真实值。从制度运行看,不论个人收入高低、年龄大小和职业分类,稳定的缴费人群是实现风险分散、保障基金长期平衡的关键。从权利义务关系来看,缴费人群的参保行为直接反映了责任与权益的对等关系。在该分析框架中,虽然企业职工基本养老保险遵循强制参保

原则,但缴费人群在履行缴费义务时,仍可能基于自身缴费能力以及制度激励水平等因素,选择是否足额缴费、是否中断缴费。因此,为确保制度设计与实际运行之间形成有效衔接,缴费人群的积极参与应作为内生要素加以考量。

缴费率作为基本养老保险缴费机制运行的核心调节要素,在该分析框架构建中发挥着重要的杠杆作用。缴费率的高低直接影响不同人群间的利益分配和养老保险制度长期运行的财务稳定性,是衔接政策设定与现实运行的中介要素。相较于使用缴费基数或缴费比例,选用缴费率来搭建框架更加合理。当名义缴费率过高,且超过企业承受能力时,理性经济人会倾向于选择合规范围内的最低缴费基数,形成“高费率、低基数”的无效缴费格局,甚至会出现逃费现象。反之,若适度降低名义缴费率,可以减轻企业负担,激励其提高缴费基数,实现“低费率、高基数”的有效缴费。因此,缴费率是具有政策主动性的要素,是调节缴费基数执行情况的关键要素。因此,聚焦缴费率是本文基于制度运行逻辑和实证识别需求做出的选择,缴费率的细微变化会带来参保行为的明显改变,这使得缴费率成为研究该项制度的核心要素。

缴费年限具有关键性地位,对基本养老保险制度有着重要的支撑作用,是判断参保人履行缴费义务情况、计算个人养老金权益的重要依据。与退休年龄不同,缴费年限体现了参保者履行缴费义务的期限长短,在社会保险权利与义务对等的实现过程中起到根本保障的作用。尽管该分析框架的构建对于参加工作的形式没有明确界定,灵活就业人员亦可通过长期缴纳社会保险费而获得相应待遇。待遇计发办法直接以缴费年限而不是工龄为依据,既可以保证精算中性,也可以防范和抑制中断参保,促使参保者尽可能延长缴费年限,因而有利于养老保险制度长效化发展,也更加符合社会保险运行规律与养老保险制度改革的方向。

在该分析框架构建中,待遇是整个制度运行的最终输出要素,待遇的高低和结构取决于缴费人群、缴费率、缴费年限这三个要素,并具备保障充足、分配合理、代际公平与财务可持续四重核心属性。该框架中,待遇不仅是缴费三要素运行的结果,同时也是反作用于缴费三要素的一个要素。在缴费人群规模与费率调整已经受限的条件下,该制度如果要想继续保持充足待遇,则须通过延长缴费年限的方式满足。这种要素间的替代弹性使待遇成为调节制度运

转的核心点,也是维持制度收支平衡的关键点,充分体现了其作为该框架输出端与反馈源的双重角色。

2.要素间的联动关系与传导方式

缴费人群、缴费率、缴费年限三者并不是孤立要素,而是构成一个内部紧密关联、互相影响的“缴费三要素”,进而使得养老金待遇作为最终输出的间接要素,与缴费三要素之间形成相互作用的因果链和互为因果的反馈循环体系。任一要素的调整,都会引发要素间的联动变化与传导影响。

首先,从供需协同角度考虑收入端的三要素,提高缴费率在短期内能增加收入,但有可能会抑制缴费人群的参保意愿或是加剧中断缴费的情况,则基金总收入不增反降。在支出端,目标待遇水平一定的前提下,扩大缴费人群可以稳定或降低缴费率,从而激励长期缴费,提高基金积累效率,增加基金收入。其次,从激励相容角度考虑,有效的激励绝非仅仅依赖于缴费年限与待遇之间的单项传导,也需要关注缴费率设定的合理性及其与缴费人群结构多样性的适配,三者之间形成有效协同,能够提高基金收入,进而提升待遇。但待遇与缴费年限之间清晰有力的关联,将正向激励缴费人群克服缴费负担,维持或愿意延长缴费年限,用充足的待遇来反向激励缴费行为。最后,从结构适配角度考虑,缴费人群的就业稳定性、收入分布情况与风险承受能力,直接制约了缴费年限的长短,对缴费率的政策设定也形成了深层约束。同时,过高的缴费率或是过长的缴费年限都会让缴费人群排斥参保行为,以上匹配关系都会制约待遇的充足性与个人权益实现的可信度。

(二)分析框架的学术与政策依据

该分析框架的提出不仅基于笔者前述关于中国企业职工基本养老保险缴费现实的分析,也是基于国内学者对中国企业职工基本养老保险制度的系统研究和评估分析。郑功成等在《中国社会保险制度:改革实践、路径偏差与制度优化——〈中华人民共和国社会保险法〉实施评估报告》中,针对中国企业职工基本养老保险实施情况指出,参保质量不高、筹资质量不高和待遇计发质量不高,存在漏保、断保现象,15年最低缴费年限僵化以及待遇差距过大,并通过研究数据清晰地展现了要素间的动态关联,如缴费率过高导致缴费人群的参保意愿下降,缴费年限不足威胁基金可持续,待遇不公打击了缴费积极性等。该报告还针对企业职工基本养老保险的进一步完善提出建议:采取“政府主导的基本养老金+政策支持的补充养老金”双层架构;推进养老保险

个人账户改革;以组合拳方式调整基本养老保险相关参数;加快完善职工基本养老保险全国统筹;加快机关事业单位基本养老保险改革步伐等^[5]。还有学者通过实证分析指出,当前中国企业职工基本养老保险制度面临名义覆盖率高但实际参保率低、缴费基数做实率不足50%—60%、系统老龄化加剧代际张力、待遇水平刚性增长等多重矛盾,导致基金长期依赖财政补贴^[6]。

该分析框架还以我国政府关于中国企业职工基本养老保险制度进一步改革和完善的纲领性文件为依据。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》指出,要完善并落实基本养老保险全国统筹制度,加快发展多层次、多支柱养老保险体系,健全待遇确定和调整机制,健全社会保险精算制度,完善社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制^[7]。《人力资源和社会保障事业发展“十五五”规划》系统阐述了优化职工养老保险制度的基本政策路径,如完善并落实企业职工基本养老保险全国统筹制度;健全基金统筹调剂机制,落实中央和地方责任分担机制;完善基本养老保险关系转移接续政策;稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄改革;鼓励支持灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参加职工养老保险,全面取消灵活就业人员在就业地参加职工养老保险户籍限制,持续扩大职工养老保险覆盖面;健全养老保险待遇确定和调整机制,退休人员基本养老金调整向待遇较低群体倾斜;统筹优化制度运行参数;加快发展多层次、多支柱养老保险体系等^[8]。

需要指出的是,该分析框架强调在“缴费三要素—待遇”联动机制中不应只关注单一要素的短期效果,而必须重视诸要素间联动关系中的传导效应与系统影响。如:实施降低缴费政策,必须关注缴费人群、缴费年限是否稳定以及基金的长期支付能力;实施延迟退休年龄政策,必须同步延长缴费年限,并稳定缴费人群的参保率、缴费率以及缴费基数。

三、基于要素整合的缴费机制改革路径

企业职工基本养老保险缴费机制的运行困境,其根源主要在于缴费人群、缴费率、缴费年限与待遇之间缺乏系统性的联动与动态适配。因此,改革路径的设计必须超越局部修补的思维定势,转向以要素整合为核心的制度重构。

(一) 建立精算平衡的自动调整机制

一是确立多元、动态的精算挂钩指标。新的待遇调整公式应能反映出制度长期健康度的关键精算指标的动态关联。在依据居民消费指数和在岗职工社会平均工资增长率两个指标进行综合考量后,应增设制度抚养比指标,直接反映缴费人群与最终领取待遇人群之间的结构压力;还应考虑基金收入增长率指标和基金累计结余可支付月数指标,这一方面是为了体现缴费所产生的活力,另一方面是为了衡量基金的短期偿付能力与长期风险储备能力。此外,每个指标所设定的权重需重点考虑,以使待遇调整能够更加综合地反映基金的实际负担能力。

二是明确自动调整机制的适用范围。在引入制度抚养比、基金收入增长率、基金累计结余可支付月数等调整指标后,自动调整机制还需明确其适用范围。调整指标可能在某一时期处于不合理水平,调整频率可能较高且经常变化,此运行过程会让基本养老保险制度面临不确定性,更多反映的是短期变化而非长期状态,从而影响基本养老保险制度的稳定性^[9]。因此,对于适用范围的把握需非常严谨:当基金可支付月数高于此适用范围时,待遇增幅可参考工资增长;当基金可支付月数低于此适用范围时,调整机制应停止运行,再进行审慎决策。同时,还应综合考虑自动调整机制所纳入指标的合理变动范围,这套规则应通过立法形式向社会公布,形成稳定预期。此外,应设置基金支付能力预警线,建立政策缓冲区,基金累计结余不足时进行多部门协商,允许专业机构定期进行干预调整,保障机制顺利运行。

三是建立配套的基金预算管理与信息披露制度。科学有效的预算管理体制应围绕政策决策、运行监督、效果评估等各个环节展开,并做好精算分析以及对数据信息的挖掘利用,同时对重点人群、重点数据开展重点监测。例如对实际缴费人数占参保职工人数比例情况进行重点监控,跟踪平均养老金替代率、抚养比等指标,保证精算数据分析结果真实准确^[10]。同时,还应建立信息披露制度,同步设立风险储备金。当基金累计结余充裕时,按规定比例提取部分盈余计入此储备金;在基金面临较大压力时,可以进行平滑待遇调整。以此方式提高其运行过程中的风险预警能力和跨期偿付能力,以应对经济变化与人口波动。

(二) 完善弹性退休与缴费选择机制

一是建立精算中性的弹性退休机制,加强缴费年限与待遇的关联。首先,稳妥持续推进渐进式延

迟法定退休年龄,并注重从单纯的延迟退休年龄转变为实质性延长缴费年限,充分调动广大参保者的积极性,使延迟退休政策与有力激励型养老金计发办法同步施行,实施兼顾预期寿命与缴费年限的弹性退休制度,以提高养老保险基金抵御长寿风险的能力,增强制度的可持续性^[11]。其次,应正式启动以强激励为导向的计发办法改革立法程序,由人力资源和社会保障部牵头发布关于基本养老金计发办法的改革方案,其核心是大幅提升缴费年限在待遇计发中的权重,设计阶梯式激励系数,确保参保者能够清晰预见到“长缴”切实带来“多得”,从根本上改变缴满15年即停止的现状。须进一步考虑适当提高最低缴费年限,以抑制提前退休、激励延迟退休^[12]。最后,为配合激励强化并切实减轻企业负担,国家应同步宣布稳定、透明、分步的小幅降低单位缴费率的长期规划,明确未来5至10年的缴费率调整路径与前提条件,向市场传递明确信号。通过强化缴费年限激励与稳定费率预期的政策组合拳,可在短期内有效提升参保积极性。

二是实施可选择的缴费机制,破除阻碍长期缴费的刚性约束。首先,缴费基数灵活化,着力破解当前灵活就业人员参保质量不高的现状。在当前制度基础上压实平台企业参保主体责任,采用基于动态收入来核定缴费基数的方法,允许自主选择多个固定档次,甚至可根据项目收入或季度收入申报浮动基数,积极发挥智能化工资平台申报数据、自动计算工资、批量代扣代缴等功能。其次,缴费周期灵活化,在规定缴费基数标准范围的前提下,设置每月、每季度和每年等多种缴费周期供参保人员自行选择,并结合单位在岗职工平均工资水平及个人缴费金额确立梯度式的缴费补贴方式,在一定程度上体现出政策对劳动者的更多支持和关爱。最后,权益记录透明化。建立实时、可视化的个人权益账户,动态展示不同缴费选择下的未来待遇模拟结果,直观呈现长期收益。

(三) 打通权益转换通道与构建统筹机制

一是深化制度整合,打通权益转换通道。首先,从服务模式层面,主动依托大数据等技术手段,精准定位潜在群体,联动社保、税务、市场监管等部门的业务协同办理与数据共享共用,通过建立统一的数据库,将服务模式主动转变为从“人找政策”到“政策找人”,确保缴费人群能够有效落实法定参保义务。其次,从征缴管理层面,在建立全国数据库的基础上,须进一步建设全国统一的社保费征缴管理平

台。平台可以设立智能提醒功能,自动提醒单位负责人和灵活就业个人在截止时间前缴费,为用户提供包括网上申报、在线支付与票据开具等一站式服务。最后,从制度整合层面,制定全国统一的养老保险权益精算换算标准,实现城乡居民基本养老保险制度与城镇职工基本养老保险制度之间的整合。成立专门的跨部门技术小组,主要针对缴费中如何将城乡居民基本养老保险的定额分级缴费模式和城镇职工基本养老保险的定比缴费模式,基于精算公平原则,进行公平合理的转换,设定一个统一、透明的核心换算基准,确保缴费人群在不同制度间流动时,缴费贡献的养老权益能得到等价的交换与延续,实现制度的深度整合。

二是强化区域协调,构建统筹机制。首先,厘清中央与地方政府的基本养老保险责任与事权的分配分担情况,通过立法方式确定中央与地方分别对基本养老保险基金承担的比例,以及这一比例随保险基金收入的变化而不断调整的具体形式,使这一比例始终处于可预期的合理水平之内,确保财政的稳定。在提升各地养老保障水平的基础上进行区域差异的整合,而不是为了整合而降低保障水平。其次,强化区域协调,设计财政责任履行机制。向参保程度高、基金征缴成效明显的地区适当倾斜,形成良好的激励循环。对基金收支压力大的地区,开展财政责任体系调整的先行试点,建立以精算预测为基础,按比例配套财政资金的模式,形成为应对人口老龄化作出各方均担风险的成熟制度安排。最后,建立一套能够使地方政府利益与全国制度整体目标相一致的机制,实施绩效导向的中央调剂金,其计算与拨付应引入征缴绩效因子和人口流动因子,对征缴比例较高、积极吸纳并保障流动人口的省份,给予实质性资金奖励。

结 语

基本养老保险缴费机制的深层困境并非源于某个要素的单个失灵,而是主要源于各要素之间缺乏系统性的联动与动态适配。正是基于这个判断,本文构建了“缴费三要素—待遇”联动的分析框架,通过强化各要素的内在联系以及反馈作用,推动改革从分散施策向系统治理转型,为破解当前制度困境提供新的思路和方法。《人力资源和社会保障事业发展“十五五”规划》明确提出,要完善并落实企业职工基本养老保险全国统筹制度,加快实现政策统

一规范,健全基金统筹调剂机制^[8]。在此政策指引下,缴费机制的改革不能止于参数的局部微调,而必须以要素整合为核心理念,构建参数锚定、时间弹性与空间整合三维联动的制度框架。唯有如此,方能在人口老龄化加速、就业形态深刻变革与区域发展不平衡的多重压力下,实现基本养老保险缴费机制在系统化协同中进行深化改革,以保障我国基本养老保险制度在新的发展阶段更加坚韧稳定,为劳动者提供更坚实的保障。

注释

①②③国家统计局人口和就业统计司、人力资源社会保障部规划财务司编:《中国劳动统计年鉴 2025》,中国统计出版社,2025 年。④《2018 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2018czjs/201907/t20190718_3303339.htm, 2019 年 7 月 18 日。《2019 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2019qgcjs/202007/t20200731_3559768.htm, 2020 年 7 月 31 日。《2020 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2020zyjs/202109/t20210917_3753546.htm, 2021 年 9 月 17 日。《2021 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2021zyjs/202207/t20220728_3830643.htm, 2022 年 7 月 28 日。《2022 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904097.htm, 2023 年 8 月 25 日。《2023 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830_3942820.htm, 2024 年 8 月 30 日。《2024 年全国社会保险基金收入决算表》,中华人民共和国财政部网站, https://yss.mof.gov.cn/2024zyjs/202509/t20250904_3971479.htm,

2025 年 9 月 4 日。

参考文献

- [1] 推动职工养老保险制度更加优化更可持续:《人力资源和社会保障事业发展“十五五”规划》系列解读[EB/OL].(2026-07-17)[2026-07-18]. https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dong-taixinwen/buneyaowen/rsxw/202607/t20260717_580400.html.
- [2] 薛惠元,万诗雨.灵活就业人员参加城乡居民基本养老保险兜底措施研究[J].保险研究,2022(2):79-98.
- [3] 褚福灵,黄秀莲.灵活就业人员养老保险参保选择研究[J].经济体制改革,2023(5):31-39.
- [4] 房连泉.灵活就业人员参保断保情况及政策建议[J].中国改革,2025(4):43-46.
- [5] “社会保险法实施评估”课题组,郑功成,鲁全,等.中国社会保险制度:改革实践、路径偏差与制度优化:《中华人民共和国社会保险法》实施评估报告[J].社会保障评论,2024(5):3-42.
- [6] 何文炯.中国社会保障:从快速扩展到高质量发展[J].中国人口科学,2019(1):2-15.
- [7] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[M].北京:人民出版社,2026:118-119.
- [8] 人力资源和社会保障事业发展“十五五”规划[EB/OL].(2026-07-09)[2026-07-11]. https://www.gov.cn/lianbo/202607/content_7074801.htm.
- [9] 林义,赛宾徽.OECD 国家公共养老金待遇自动调整机制的经验及启示[J].探索,2019(2):108-117.
- [10] 庞凤喜,张姹娜.城镇职工基本养老保险制度财政风险点分析[J].经济与管理评论,2025(5):41-51.
- [11] 林义.养老保险改革的理论与政策[M].成都:西南财经大学出版社,1995:136.
- [12] 肖严华,左学金.养老金自动调整机制:理论逻辑、国际经验与政策选择[J].上海经济研究,2024(9):69-79.

Integration and Optimization Paths for the Payment Mechanism of Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees in China

Ding Jianding Fan Qianyuan

Abstract: The payment mechanism of basic endowment insurance for enterprise employees is directly related to the accumulation of insurance funds and benefit realization for insured groups, and constitutes a core topic in old-age-insurance theories and institutional practices. At present, the payment mechanism of basic endowment insurance for enterprise employees faces static dilemmas including inherent design limitations concerning the scope of contributors, contribution rates, contribution years and pension benefits, as well as dynamic contradictions caused by linkage imbalance among these factors. Accordingly, this paper constructs an analytical framework of the “three payment-elements-benefit” linkage model. It takes the scope of contributors, contribution rates and contribution years as input elements, and pension benefits as output elements, with an aim to realize coordinated operation of payment-related factors and long-term equilibrium of benefit allocation. Based on this analytical framework, policy proposals are put forward: establishing an automatic adjustment mechanism for actuarial balance; constructing a flexible mechanism for retirement and contribution selection to strengthen incentive effects; opening channels for rights-and-interests conversion and building a coordination mechanism to achieve structural linkage. The above paths interact within the analytical framework, so as to establish and optimize the payment mechanism of basic endowment insurance for enterprise employees and enhance its resilience and stability.

Key words: basic endowment insurance for enterprise employees; payment mechanism; “three elements of payment - benefit” linkage model

责任编辑:茅 如