·社会保障·

中国公共养老金制度:发展实践、权责关系与优化路径

郑功成　扶星辰

摘要:公共养老金制度是最重要的社会保障制度安排。中国公共养老金制度由分别面向机关事业单位工作人员、企业职工和城乡居民的三项基本养老保险组成,已经实现了制度全覆盖并惠及所有老年人,但目前仍存在发展质量不高的问题,其关键在于各类主体间的权责关系失衡以及由此导致的制度公共性不足、群体之间差距偏大、基金可持续性受损等。面向未来,应切实落实国家“十五五”规划明确提出的“社会保障制度更加优化更可持续”的要求,将优化制度安排摆在首要位置,以增强公共性、公平性、可持续性与时代适应性为目标,全面落实公共养老金领域的政府责任。

关键词:基本养老保险　权责关系　制度优化　公平性　可持续发展

一、引言

公共养老金制度是现代化国家保障人们老有所养的根本性制度安排,也是最重要的社会保障制度安排。这一制度关乎全体国民老年阶段的基本生活来源,具有权益给付期长、动用资金规模巨大等特征。伴随全球人口老龄化进程,世界各国都高度重视公共养老金制度的建设。作为社会保障体系的主干项目,其制度优劣直接决定了整个体系的根基是否稳固。从 1995 年国务院推进企业职工基本养老保险试点,2009 年、2011 年先后启动农村、城镇居民养老保险试点(2014 年整合为城乡居民基本养老保险),到 2014 年建立机关事业单位工作人员养老保险制度,经过 30 余年的试点先行、渐进推广,中国公共养老金制度已从最初国有企业改革配套的单项制度安排,发展成为由分别面向三大群体的三大制度安排组成、覆盖全民的社会化养老金制度体系,且保障水平持续提升。截至 2025 年底,全国参加公共养老金制度人数达 10.7591 亿人,领取待遇者达 3.4035 亿人(其中,领取职工养老金待遇者1.5215亿人,领取居民养老金待遇者 1.8820 亿人)①,惠及人数之多,堪称世界上的超级养老金制度②。然而,这并不意味着中国公共养老金制度已经成熟定型。当前,不同群体之间、地区之间与城乡之间养老金待遇差距明显偏大,基金财务可持续性面临长期压力,多层次养老金体系发展不均衡等结构性矛盾依然突出,制度优化构成了中国社会保障改革的核心议题。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,对健全社会保障体系作出了总体部署,强调“社会保障制

作者简介:郑功成,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士生导师,中国社会保障学会会长。扶星辰(通讯作者),中国人民大学劳动人事学院博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金(社团)重大项目“中国社会保障制度建设与发展战略研究”(项目编号:24SGA001)。

① 资料来源:人力资源和社会保障部官网,https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202607/t20260716_580348.html。

② 所谓超级养老金制度,是指中国领取公共养老金人数大于全国 60 周岁及以上人口总数的独特现象。原因是中国体制内就业人口的退休年龄长期定在男 60 周岁、女干部 55 周岁、女职工 50 周岁标准上,实际平均退休年龄长期处在 55 岁以下。当基本养老保险制度进入覆盖全民的时代后,领取公共养老金人数必然大于 60 周岁及以上人口总数。如 2024 年领取公共养老金人数为 3.2778 亿人,较同年 60 岁及以上人口数 3.1031 亿人多 1747 万人。而发达国家的退休年龄大多在 65 岁及以上,其领取公共养老金人数明显小于其 60 周岁及以上人口总数;发展中国家均未实现养老保险制度全覆盖,领取待遇人数更是偏少。

中国知网　https://www.cnki.net

度更加优化更可持续”(中共中央,2025),为“十五五”时期深化养老保险制度改革指明了方向。

公共养老金制度运行中的深层矛盾,首先直观地体现在三大群体的养老金待遇差距上。机关事业单位工作人员、企业职工与城乡居民的人均待遇水平相差过大,即便在机关事业单位工作人员内部,2014 年前退休者与此后退休者的待遇差距也明显偏大,历史形成的待遇落差并未真正弥合(郑功成,2020)。这种权益差距不仅直接影响亿万老年人及其家庭的基本生活质量,也影响着社会成员对制度公平性的认同,进而在家庭赡养、劳动力流动、消费预期等层面产生深远影响(詹鹏、贾晗睿、李实,2021;汪伟、徐嘉珧,2024;孟醒、申曙光,2016)。与此同时,公共养老金的用人单位缴费构成了企业用工成本的重要组成部分,缴费率的高低与征缴的宽严,直接关系到企业负担和劳动力市场的健康程度。如何在保障劳动者权益与维持企业活力之间取得平衡,本质上是在划定政府、资本与劳动之间的养老责任边界。更进一步看,伴随人口老龄化进程加速,公共养老金支出在社会保障总支出、政府财政支出和国内生产总值中占据着日益重要的份额,代际之间的风险分担以及各级政府间的财政责任分配,已成为财政可持续性无法绕开的议题。上述问题盘根错节,但共同指向了各类主体之间的权责关系调整。

既有研究对公共养老金的技术性参数,如缴费率、替代率、待遇计发办法、退休年龄等给予了大量关注,这些讨论无疑比较重要,但公共养老金制度的本质,不仅在于基金收支平衡的技术设计,更在于它界定和调节着政府、用人单位与个人之间的养老责任边界,是一种关于老有所养的权利与义务的法定制度安排。养老金缴费由谁承担、待遇由谁给付、给付水平如何、基金缺口由谁分担、风险在代际间如何分配,这些问题的背后,是不同群体之间、不同层级政府之间、劳资双方之间权责关系的持续调整。公共养老金制度不仅是社会保障体系的核心支柱,更是国民收入再分配的重要机制,其权责关系格局直接影响着社会公平正义的实现程度以及共同富裕的推进进程。因此,优化中国公共养老金制度,不能仅停留在技术层面的修修补补,而必须回到权责关系这一更为根本的维度。

“十五五”时期,中国式现代化建设进入全面推进的关键期,扎实推进共同富裕的步伐明显加快,公共养老金制度理应走向更加成熟阶段。但若不能深入优化各类主体之间的权责关系,单纯依靠养老保险制度参数调整很难走出制度困境。有鉴于此,本文以权责关系为核心视角,系统分析中国公共养老金制度的发展实践与权责配置现状及其存在的问题,进而提出制度优化路径。

二、中国公共养老金制度的发展实践

经过 30 余年的改革与发展,特别是党的十八大以来,以人民为中心的发展思想和让发展成果更多更公平惠及全体人民的政策取向在改革实践中得到贯彻落实,中国公共养老金制度建设也取得了显著成就。这具体表现为,养老金制度实现了从个人免缴费型退休金制度到个人缴费型、多方分担责任的社会养老保险制度的全面转型;从覆盖只占少数的城镇人口到制度全覆盖、惠及全民的转变;从单一层次转向日益清晰的多层次养老金体系,并建立了持续积累的战略储备基金。公共养老金待遇水平持续提升,成为当今世界社会保障发展极具正面意义的典范。

纵观中国现行公共养老金制度的发展,其形成与经济体制改革有着密切关系。改革开放前,我国实行与计划经济相适应的国家—单位(集体)保障制,呈现出国家保障、单位包办的权责关系格局。市场化改革后,企业成为市场竞争主体,从统负盈亏转向自负盈亏,社会化的养老保险制度应运而生。自 20 世纪 80 年代退休费用社会统筹试点探索开始,政府、用人单位与个人三者之间的养老责任边界被不断重新划定。1991 年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,确立了政府、用人单位、个人三方共同负担的筹资原则,个人缴费的引入标志着个人养老责任的显性化。1993 年社会主义市场经济体制目标确立后,国务院于 1995 年颁布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,在社会统筹基础上引入完全积累的个人账户,形成“统筹账户与个人账户相结合”的统账结合模式。其中,统筹部分延续了政府的兜底责任,个人账户则将个人缴费全部记为个人权益。然而,“统账结合”方案也引发了后续一系列改革难题,因为完全积累的个人账户秉持私有化逻辑,而现收现付的社会统筹账户强调互助共济,两者底层逻辑“相悖”。改革初期试图依靠个人账户强化激励功能,但实践中损害了制度的互助

中国知网 https://www.cnki.net

共济功能,也增加了制度变革的复杂度,并衍生出遗产继承与长寿风险等问题。尽管存在这些相关问题,但统账结合模式被延续下来,并从企业职工公共养老金制度相继扩散至城乡居民和机关事业单位工作人员的制度中。

实际上,这一制度模式的选择深受国际社会的影响。当时的国际背景是,经历20世纪70年代的石油危机后,养老保险现收现付制被认为难以应对人口老龄化趋势,而智利将公共养老金制度转向私有化的个人账户式完全积累基金制,这种模式及其短期效果备受世界关注。在国内外因素共同作用下,中国选择了"统账结合"这一模式,试图在效率与公平、个人责任与集体责任之间寻求平衡。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11%的个人账户比例下调至8%,统账结合比例正式统一为"20% +8%"。此外,该政策性文件还将城镇个体工商户、灵活就业人员等纳入统一的职工养老保险制度框架,明确其缴费比例为20%(均由参保人个人负担,其中8%计入个人账户),企业职工基本养老保险覆盖范围进一步扩大。

2008年国际金融危机后,各国对养老金私有化改革的态度发生转变,欧洲国家更倾向于对现收现付制的公共养老金进行参数改革,辅之以公共养老金制度为基础的多层次化;原先效仿智利的国家则纷纷将公共养老金转回现收现付制;智利虽然坚持私有化的个人账户模式,但因缺乏互助共济、丧失公平而引发严重社会危机后,也不得不于2008年另建一个财政支持的非缴费型"团结养老金"制度(Hinrichs,2021)。这一时期,中国公共养老金制度中的个人账户也长期陷入空账运行的问题。2005年国务院出台文件要求做实个人账户,但后续结果并不理想。2006年新增8个省份试点,全国共有包括东北三省在内的11个试点省份探索做实个人账户。① 2008年试点省份扩大到13个②,但后续再没有新的省份加入,个人账户空账数额也越来越大,做实个人账户并不现实逐渐成为共识(郑功成,2025a)。

在统账结合的制度模式确立后,制度覆盖面的扩展成为新的改革重心。2009年,国务院颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,启动农民公共养老金试点。该制度一部分由财政供款,向60周岁及以上的农村户籍人口提供均等化的基础养老金,属于普惠式福利性质;另一部分个人账户养老金则由个人缴费加政府补贴建立。2011年,国务院颁布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,将同一模式向城镇非就业人口扩展。2014年,国务院颁布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,将上述两项制度合并为统一的城乡居民基本养老保险。2014年底,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,这一改革方案使机关事业单位工作人员开始与企业职工一样履行个人缴费义务,从而标志着机关事业单位的传统退休金制度向社会养老保险转型。至此,分别面向企业职工、城乡居民、机关事业单位的三类基本养老保险制度依次建立,公共养老金实现了制度全覆盖。

在管理体制上,公共养老金制度经历了从分散走向统一的过程。改革开放初期,公共养老金管理职责分散于人事、劳动、民政等多个部门及部分行业主管机构。1998年国务院机构改革,成立劳动和社会保障部,统一了原先分散的管理职责;在各级劳动和社会保障部门设置社会保险经办机构,专门承担包括养老保险在内的各项社会保险经办业务。同年国务院颁布《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,取消行业统筹,实现了管理体制的统一。2008年劳动和社会保障部、人事部整合为人力资源和社会保障部(以下简称人社部),自此人社部一直负责主管公共养老金。2018年机构改革后,社会保险费改由税务部门统一征收,养老保险费征收管理体制进一步调整。此外,1998年将行业统筹改为属地管理后,中央和地方政府的权责关系在2018年重新调整,国务院颁布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,建立起省级之间的调剂金制度,2022年正式实施企业职工基本养老保险的"调剂金式"全国统筹,旨在缓解地方基金余缺并存的矛盾。

① 资料来源:"8省市养老保险改革详解　做实个人账户标准是3%",http://finance.ce.cn/insurance/scroll-news/200610/01/t20061001_8805837.shtml。

② 资料来源:"人力资源社会保障部公布2008年全国社会保险情况",https://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/06-12/1731195.shtml。

中国知网　https://www.cnki.net

尽管中国公共养老金制度已取得覆盖面快速扩大、待遇水平持续提升的卓越成果,但在加快扎实推进全体人民共同富裕的关键阶段,当前公共养老金制度存在的问题也暴露得越发明显,群体之间、区域之间、城乡之间的待遇差距需要更有力的改革举措予以解决。鉴于公共养老金制度的每一次重大变迁,本质上都对应着政府、用人单位与个人之间养老责任的重新配置,下文重点分析现行制度中不同责任主体的权责失衡问题。

三、中国公共养老金制度的权责关系分析

权责关系是公共政策分析中的常用视角。世界各国公共养老金制度的产生与发展,都涉及政府、用人单位、个人等多方主体,责任共担是其基本特征。然而,公共养老金制度中权利与义务相互交织,分析容易陷入循环论证。为避免这种混乱,本文将权责关系的分析主要落脚到“责任”一端,因为权利与义务相辅相成,权利的实现需要义务的履行。在强制性建立的公共养老金制度中,各方权利的有效实现,都依赖于他方履行其应尽责任。例如,个人领取养老金的权利,依赖于用人单位和个人缴费责任、政府财政责任的共同履行。厘清各方应当承担的核心责任,权利的归属与保障也就自然明确。基于这一认识,接下来将分析不同责任主体在公共养老金制度中的责任承担情况及其存在问题。

(一)政府责任与制度公共性

公共养老金制度由国家立法强制实施,是一种国家层级的公共产品。尽管其在消费属性上存在一定的排他性,但因关乎公民老年的基本生存权而由政府负责供给和兜底,是一种典型的权益—伦理型公共产品(冯俏彬、贾康,2010)。此外,由于市场机制无法解决通货膨胀的系统性风险以及逆向选择问题,政府往往通过强制干预建立公共养老金制度,以提高经济效率增进社会福利(尼古拉斯·巴尔,2003)。公共性是公共养老金制度的重要属性。《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。从基本法的角度,中国政府负有通过社会保障制度来维护社会公平正义、缩小收入差距、保障老年基本生活的义务,政府在公共养老金领域的首要责任就是维护制度的公共性。

很长一段时间内,制度建设中对公共性的关注都落在覆盖范围的扩展上,忽略了积累式个人账户对制度互助共济功能的损害。首先,相当于统筹账户一半资金的个人账户全部记为个人权益,而法理上没有统筹账户那样的互助共济功能,这就直接减少了统筹账户的资金量。其次,个人账户的产权不清,以“公器私用”的形式直接削弱了统筹账户的互助共济功能。一是个人账户余额领取完毕后能继续以原待遇发放的规定不仅违背了法理上的私有属性,而且这种超额领取所需的资金是从统筹账户基金划出。当前个人账户养老金虽然和个人余命相挂钩,但计发月数僵化,政策依据来自 2005 年国务院颁布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,规定 60 岁、55 岁和 50 岁退休的计发月数分别为 139 个月、170 个月和 195 个月。时至今日,早已不适宜平均退休年龄 55 岁而平均退休余命可达 265.68 至 368.76 个月的事实(张翔、陆颖,2024)。在超常规人口老龄化背景下,整个制度的长寿风险巨大。二是参保人早逝则个人账户余额可继承的规定,实际上替个人规避了短寿的养老金权益损失,这在中国国情下属于混淆公共养老金和私人养老金边界的行为。国际上,普遍是完全私有化的私人养老金和积累制公共养老金的个人账户余额可以继承,至于保有一定互助共济性、对公共养老金采取名义账户制的国家,参保人死亡前未领取完的金额大多默认充公,例如意大利、拉脱维亚和波兰。在瑞典,已故参保人的累计资金被称为“幸存者红利”(Survivor Dividend,SD),除非参保人主动购买附加保险,以每月养老金领取额减少为代价来选择去世后余额由亲属继承,否则这笔资金将被互助共济给仍在世的领待者(Arnold et al.,2025)。三是每年个人账户养老金和社会统筹的基础养老金一起进行待遇调整,也会加速个人账户资金的消耗。

以上种种都是政府责任“失当”的表现。由于个人账户嵌在互助共济的公共养老金制度中,政府实际上承担了本应由个人承担的个人账户风险,包括短寿的权益损失和长寿的财务风险。与此同时,统筹

中国知网 https://www.cnki.net

基金的削弱无疑会影响政府进行再分配的能力。至于政府为何要对理论上具有私人产权属性的个人账户如此兜底,则需要回到我国的基本国情和历史文化来看。在社会主义制度下,中国建立的是中国特色社会保障制度,这一制度具有以人民为中心的人民性特质、以共同富裕为目标追求的目的性价值、以家庭保障和互助友爱为基石的本土性元素、以适应时代发展守正创新的先进性品质、以社会主义制度加持的可持续性优势(郑功成,2023)。这种情况下无论是出于建制目标还是问题导向,政府都很难剥离个人账户带来的不良影响,基金的财务可持续性也会出现问题。

(二)政府责任与制度公平性

现代社会保障制度的建立,既是保障与改善民生的需要,也是国家治理现代化的需要。它和国家财政、金融等宏观政策工具一样,需要服从并服务于国家治理所要达到的发展目标,但较其他政策工具更需要具备人文关怀与社会公正意识(郑功成,2017)。当前,我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这在公共养老金领域,体现为不同群体间、区域间和城乡间待遇差距过大,因而政府另一个重要责任就是维护制度的公平性。

然而,现行财政补贴在不同群体间出现了分配失衡的问题。机关事业单位工作人员不仅有最高的待遇水平,也享有最多的人均财政补贴,城乡居民则处在人均财政补贴和待遇水平的最底端,企业职工居中(张翔、孙源,2024)。以2024年为例,国家财政共补贴三大基本养老保险19267.28亿元,其中机关事业保、企业职工保和城乡居民保分别得到6672.50元(占34.63%)、8248.87亿元(占42.81%)和4345.91亿元(占22.56%)。按参保人员计算,机关事业保、企业职工保和城乡居民保人均分别获得财政补贴10771.48元、1745.51元和807.34元;按领取养老金待遇人数计算,城乡居民保的人均财政补贴为2409.12元,仅为机关事业保人均财政补贴28966.79元的8.32%和企业职工保人均财政补贴6633.27元的36.32%。2024年全国城乡居民月人均养老金为245.83元,远低于企业职工的3339.71元和机关事业单位的6446.24元,也低于同期全国城镇居民和农村居民的月人均消费支出2879.75元和1606.67元,亦低于全国城市低保和农村低保的月人均标准798.1元和593.9元。① 尽管基金缺口受到待遇水平和制度内缴费和领取人数比的影响,但作为公共财政的资金在不同群体间分配失衡,实际上固化而非缩小了老年人的公共养老金差距,这有损制度的公平性。

对整个公共养老金制度而言,灵活就业人员和农民是待遇较低的弱势群体,但政府未能有效解决其雇主责任长期缺位的问题。当前以新就业形态劳动者为代表的灵活就业群体,在参保时面临有个人缴费、无雇主分担的困境。由于政策规制不足,用人单位常利用优势地位以劳务外包、诱导劳动者个体户化等形式,将长期稳定的雇佣关系矫饰为劳务关系,从而逃避缴费责任。2020~2024年,全国法院共受理新就业形态民事纠纷案件约42万件,②反映出这一问题的普遍性。从马克思主义劳动价值论出发,传统劳动关系走向灵活化、多主体化,并不影响用人单位依旧参与社会生产与分配并获益的事实,因此用人单位仍然有义务为劳动者参加社会保险承担缴费责任(鲁全,2021)。现实中,德国已将一部分低收入的非正规就业界定为“迷你就业”(Minijob),并赋予个人3.6%的低缴费率优惠,而雇主承担15%的缴费率,在正规就业中个人与雇主则需各分担9.3%。此外,农民的公共养老金同样存在雇主责任缺位的问题。2014年新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度合并为城乡居民基本养老保险制度后,农民被简单纳入“非就业城镇居民”范畴,回避了其收入低、雇主责任缺位的问题,自愿参保的解决方案一方面导致大量灵活就业人员流入与自身就业情况不相符的居民保险制度,另一方面也限制了农民待遇保障水平的提高。作为一种职业,农民从事的农业生产与工业、服务业只有行为内容上的差异,这并不表明其社会地位与城镇职工有本质区别(赵万一,2012)。考虑国家粮食安全和农业产值

① 资料来源:根据《2024年全国财政决算报告》《中国劳动统计年鉴2025》《中国统计年鉴2025》《2024年民政事业发展统计公报》数据计算而得。

② 资料来源:“回应司法实践需求!最高人民法院发布首批新就业形态劳动争议专题指导性案例”,https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/12/id/8364140.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

低等因素,政府宜承担农民公共养老金制度中的雇主责任,这也是国际通行做法。然而,现行制度对农民仅由财政提供低水平的基础养老金,缴费端则出于激励参保的目的给予象征性补贴。这种制度设计的结果是,同为劳动者,城镇职工享有政府、用人单位、个人三方缴费的公共养老金,而农民养老金则因财政补贴有限和缺乏有效的缴费责任分担者而长期停留在较低水平上。从基金财务可持续性上看,有一定缴费能力的参保人大量流入不符合实际就业情况的居民保险制度,不仅影响自身待遇水平提升,也造成整个公共养老金制度的筹资短板。

在个人账户的记账利率上,制度公平性也有待加强。2016 年职工制度记账利率全国统一前,职工和居民制度的记账利率差距不大,均参考银行定期存款利率制定(房连泉、毛冰雪,2023)。但改革后,职工记账利率陡然提高到 8.31%,2016 ~2023 年间平均值达 6.77%,高于市场化投资的全国社会保障基金的平均收益率 4.90%,也高于同期平均通货膨胀率 1.78%(见表 1)。居民制度仍保持在 2% ~3% 的低位水平,在 2021 年统一到省级层面。2023 年以后,职工的记账利率连年下跌,2024 年和 2025 年分别降至 2.62% 和 1.50%,由此多数省份职工和居民记账利率的差距才渐渐缩小。① 然而,由于个人账户资金是复利计息、长期积累,居民制度建立时间远远晚于职工制度,居民参保人的个人账户积累时间也就少于职工。职工参保人的个人账户形成一定规模后,又经历七八年的高记账利率,必然会从绝对值上拉大和居民制度的待遇差距。

表 1:2016 ~2023 年间企业职工个人账户记账利率

年份	企业职工公共养老金的个人账户记账利率(%)	全国社会保障基金投资收益率(%)	通货膨胀率(%)
2016	8.31	1.73	2.00
2017	7.12	9.68	1.60
2018	8.29	-2.28	2.10
2019	7.61	14.06	2.90
2020	6.04	15.84	2.50
2021	6.69	4.27	0.90
2022	6.12	-5.07	2.00
2023	3.97	0.96	0.20
均值	6.77	4.90	1.78

资料来源:全国社会保障基金理事会。

(三)政府、用人单位和个人责任的一致性

虽然政府责任是中国公共养老金制度的核心,但这并不意味着用人单位和个人责任会减少。当政府、用人单位和个人责任被划分为不同的独立部分时,强调政府责任固然会替代掉大量的用人单位和个人责任,但如果用人单位责任和个人责任本就与政府责任一致呢?中国政府对公共养老金制度的“有为”应体现在维护制度公共性和公平性上,通过切实缩小各种差距,追求结果公平。对用人单位和个人而言,其责任就是在上述政府责任前提下,维护制度运行效率,以尽可能合理的成本和可持续的方式,履行如实缴费、长期缴费的义务,促进公共养老金公平目标的实现。

需要说明的是,“政府承担公平责任、用人单位与个人承担效率责任”是规范意义上的分工定位。现实中政府责任“失当”,则会引发用人单位和个人的对应反应。例如,政府对公共养老金采取强制征缴形式,本质是防范市场化保险中固有的逆向选择风险,属于为保障效率目标实现而行使的公共权力。然而,制度公共性不足的情况下,区域分割会导致地方政府和中央政府的激励不同,经济增长压力将促使地方政府默许用人单位和个人的低基数缴费行为。此外,如果公共养老金的公平性缺失,缴费负担的区域不均、群体间待遇失衡也会引发用人单位和个人的不缴或少缴行为。尤其是灵活就业人员长期面

① 根据各地方人社部门官网政策问答收集整理。

中国知网 https://www.cnki.net

临雇主缴费责任缺失的问题,个人需承担全部缴费负担,这种失衡的责任配置促使其在职工制度中选择低档次缴费甚至不参保,或参加负担更轻的居民制度。表面上看这似乎是个体的效率责任缺位,实则恰恰反映了责任配置的结构性问题。在一种"失当"的政府责任下,选择低档次缴费是个人面对不合理负担的理性反应,而非完全的个人责任缺失。

对于企业职工和机关事业单位工作人员而言,工作即应缴费的法律义务本不宜与自愿性的个人缴费相混淆。在强资本、弱劳动的情况下,看似自由的市场化激励只会给企业规避缴费责任留下更多操作空间;对于城乡居民而言,其收入水平和稳定性较低,本身无法满足激励生效的基本条件;对于灵活就业人员而言,雇主责任的缺位通过影响其可支配收入水平而直接削弱了缴费激励。强制参保者偏好最低基数缴费,而自愿参保者偏好最低缴费年限。对于现收现付的公共养老金制度而言,不缴、少缴和人口老龄化趋势一样,都会削弱基金的收支平衡能力,影响制度长期健康发展。

此外,用人单位社会责任意识不足,人力成本意识过强,逃避缴费的现象较为普遍。2016~2022年,中国城镇职工的实际缴费基数占社会平均工资的比重持续下降,从80.9%降至75.1%(见表2),部分省份甚至降至56.29%。这意味着大量用人单位在按照最低工资标准为员工缴费。[①] 平台经济兴起后,企业通过推动非正规就业的常态化,直接逃避缴费责任的做法也屡见不鲜。这种情况既有企业压缩人力成本和地方政府为招商引资而妥协的原因,也受到制度本身设计的影响。由于"缴费基数上下限"的制度设计在缴费阶段呈现出累退性,会使中高收入群体实际缴费负担更轻(Bozio et al.,2023),因此,国际上采用工薪税筹资方式的国家,其缴费基数下限多为最低工资线,老年贫困问题则主要靠税收筹资的最低养老金制度来解决(彭浩然、申曙光,2007)。相较之下,中国的缴费基数下限偏高,会加重劳动密集型和中小微企业的缴费负担。然而无论如何,考虑到中国中小企业的平均生命周期较短,2018年中国中小企业平均寿命约3年,而美国、日本分别约为8年和12年,[②]短期内放松监管导致的用人单位责任规避,很可能在未来随着用人单位破产而难以找到追责主体,最终由政府兜底。

表2:企业职工基本养老保险缴费情况

年份	2016	2019	2020	2022
月人均缴费工资基数(元)	3605	4496	4702	5554
上年度全口径社会平均工资(元)	4454	5644	6130	7393
缴费基数率(%)	80.9	79.7	76.7	75.1

资料来源:郑功成、鲁全等,2024。

(四)责任规范化与制度适应性

上述各类主体的责任"失当"问题,最终都可追溯到法律保障的不足。中国《社会保险法》颁行于2010年,但养老金相关条文滞后于制度发展实践,可操作性不强。一是政府对养老保险的兜底责任以及中央与地方的责任划分缺乏明确规定。二是统账结构比例、缴费基数计算规则、费率以及申报缴纳期限、行政部门追缴社保欠费的责任分工和可行手段均未明确规定。三是部分法条内容滞后于实践,急需修订。例如,农村居民养老保险与城镇居民养老保险早已合并,但法律中概念仍存在;机关事业单位养老保险制度已于2014年建立,但法律中仍是授权国务院决定;2018年社会保险费征收已改由税务部门统一负责,但法律中仍使用"社会保险费征收机构"表述;有关进城务工农村居民、征地农民的社会保险规定与城乡统筹进程相悖;最低缴费满15年可领取足额养老金的规定与延迟退休年龄和提高最低缴费年限的政策取向冲突。此外,养老金领域的专门法律法规缺失,使得制度改革及其具体实践在整体上仍靠政府政策性文件推动,本该固定下来的权责关系在实际执行阶段存在一定的灵活调整空间,这消解了

① 原则上最低缴费基数为社平工资的60%,但早年较多地区低于60%。

② 资料来源:"中国小微企业金融服务报告(2018)",https://www.gov.cn/xinwen/2019-06/25/5402948/files/f59aaafc00da4c848a322ac89fdec1e5.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

整个制度的严肃性,地区分割导致国家利益一定程度上沦为地方利益(郑功成,2015)。法律保障的不足,使得政府、用人单位和个人的责任缺位、责任错位等问题缺乏有效的纠偏机制。

中国已经进入了数字化、智能化并叠加人口老龄化的时代,这个时代的重要特征不仅表现在就业形态多样化等方面,而且正在重构社会财富创造与初次分配格局,进而对产业、就业、消费等各方面产生深刻影响。然而,当前制度的适应性不足,仍以传统劳动关系和一般劳动所得为基础,难以适应第四次科技革命以互联网及大模型等为表征、重构财富创造与初次分配格局的新形势,长期看更将抑制制度的再分配效果。这些变化也未能在法律中有所体现。以往,现收现付制公共养老金制度建立在工业革命中传统的雇佣劳动关系基础上,由大量在职群体缴费以供少量老年人领取待遇,这实际上依赖的是人口数量红利。新的时代背景下,公共养老金理应转向利用人口质量红利,通过调节更广阔的资本、劳动和数据等生产要素的关系,与时俱进扩充资金来源,共享社会经济发展成果。

四、中国公共养老金制度的优化路径

尽管政府、用人单位和个人在公共养老金制度中有各自的核心责任,但实践中常出现责任履行“失当”。不同的责任“失当”同时存在、相互强化,共同导致了制度的公共性、公平性、可持续性及与时代发展的适应性不足问题。恢复平衡的关键是让各方责任归位,政府切实承担起促进社会公平的责任,用人单位与个人则以有效率的方式支撑这一公平目标的实现。

(一)正本清源,通过回归公共性来促进公平性

公平正义、共建共享是公共养老金制度的核心价值理念。长期以来“个人账户”作为私有化元素,不仅没有有效激励参保,反而损害了公共养老金制度的互助共济功能,带来了额外的超额领取问题,从而有必要尽快消化甚至清除公共养老金中的私有化个人账户等市场化元素,以此增强制度的公共性与互助共济功能,进而不断缩小三大群体间的待遇差距(郑功成,2019)。短期应综合人口预期寿命、退休年龄、利息等因素,动态调整个人账户的计发月数,将个人账户余额减少带来的待遇下降冲击分摊进整个待遇领取期(张翔、陆颖,2024)。长期应重构公共养老金制度结构,对个人账户的处置建议从以下三种方案中选择一种:一是彻底取消个人账户,将个人缴费全部记入统筹基金,完全恢复制度的公共性;二是不断缩小个人账户规模,同步扩充统筹基金,持续增强制度的公共性;三是将已有的个人账户转换为与私有产权无关而只与个人参保记录相关的记录,或转换为同样完全积累的、缴费确定型的、政策支持的补充层次养老金。① 此外,对公共养老金中激励因素的讨论,应明确区分“权利和义务相结合”与“权利和义务对等”两个概念,避免舍本逐末。“权利和义务对等”是商业保险的基本原则,即投保人的缴费责任决定了保险人给付责任的大小,遵循多缴多得、少缴少得、不缴不得原则,同时商业保险的自愿性原则也保证了投保人可以自由选择是否参保。与商业保险不同,公共养老金作为一种社会保险,经济福利性和强制性才是其主要特点,公平正义的理念应该体现在相对均衡的待遇给付中。因此,未来应在回归制度公共性的条件下坚定促进公平性,在科学测算最低缴费年限的基础上,将缴够一定年限明确为所有参保人应尽的法定义务,其对应的是均等化的部分待遇(或最低养老金),而超过该年限的缴费才能与待遇的差异化适当挂钩(郑功成,2025a)。此外,鉴于当前与社会平均工资挂钩的缴费基数上下限不符合实际,可考虑调整缴费基数下限至最低工资水平。

(二)补低扶弱,聚焦农民和灵活就业人员待遇提升

直面不同群体公共养老金待遇的悬殊差距,依据共同富裕的目标导向,落实投资于人的宏观政策。关键是要补低扶弱,聚焦社会保障水平低、处于弱势状态的群体,缩小与其他群体的待遇差距。在公共养老金待遇水平最低的城乡居民中,农村高龄老人又是最弱势的群体,他们因无个人账户积累,几乎全部依靠财政补贴的基础养老金,至今仍处于月人均不足 200 元的超低水平上。对这部分群体,应该考虑

① 这在市场就业人群中是企业年金和职业年金,在非市场就业人群中则是政府补贴的个人养老金。

中国知网 https://www.cnki.net

其当年出义务工支持新中国工业化建设、基础设施与公共设施建设的巨大历史贡献,由中央财政和国有资产保障,以额外增发“历史贡献养老金”的形式,快速、大幅地提高其公共养老金待遇水平。根据第七次全国人口普查数据估计,2025 年我国农村 80 岁及以上老人约 2000 万人,如果给这批老人每人每月增发 500 元,当年需要财政投入约 1200 亿元,仅相当于 2025 年 GDP 的 0.086%。此后随着这部分高龄农民逐年减少,每年支出将递减,财政负担越来越轻。年轻的农民则应继续走向社会保险化,在厘清谁是真正的农民的基础上,由政府承担类似其雇主的缴费责任,推动农民养老金水平稳步提升。同时,数量庞大的灵活就业人员虽然在市场就业,但因制度设计缺陷而面临个人缴费负担重、无雇主责任分担和养老金权益受损的不利局面,从而成为客观上的弱势群体,也是下一步改革应重点关注的对象。对于和平台企业有明显用工关系的群体,应规定并落实平台的缴费责任;对于用工关系不明显、缴费有困难的群体,应鼓励其按实际工资缴费,不足最低缴费基数下限的由财政补足。只有让农民和灵活就业人员能够通过优化制度安排获得公共养老金较大幅度提升,我国的公共养老金制度才能真正走向公平,进而健康持续发展,并为整个社会保障制度的健康持续发展提供重要支撑。总之,财政取之于民、用之于民,理应朝着向弱势群体倾斜投入的方向不断发展。

(三)确保制度的统一性和执行有效性

公共养老金是国家层级的重要制度安排,必须不断提高统筹层次以保证制度的统一性。这要求尽快明确企业职工制度全国统收统支的时间表与路线图,实现标准化的全国统筹;对于机关事业单位工作人员制度,需要与财政分级负责制解绑,尽快提升到省级统筹层次,再向全国统筹迈进;城乡居民制度也需不断增强中央与省级统筹的责任(郑功成,2025b)。同时,在全国范围内实行统一的缴费基数计算口径、缴费率、待遇计发办法,以及原国有单位职工或工作人员视同缴费计算依据。对于全国统一计发基数可能造成的各地待遇波动问题,短期可考虑折中方案,允许待遇下降省份以省社平工资为计发基数,其他省份以全国社平工资为计发基数(曾益、屈君桥、毛恩荣,2024)。在制度群体分立依然存在、劳动者在不同制度间流动的情况下,应出台制度间相互对接的具体政策,科学制定参保人养老金权益的分段计算公式,确保劳动者不因流动而使养老金权益受损(郑功成,2020)。确保制度执行有效性方面,应通过征缴体制改革提高遵缴率,强化用人单位和个人的缴费责任(杨再贵、秦少鹏,2025)。政府财政责任上,中央政府承担的责任宜由兜底制转向更科学的定比例制,地方政府也应当分担相应责任。另外,应建立适应全国统筹层次的统一经办机制。改变目前多数统筹地区养老保险经办机构隶属于政府行政部门的状态,建立全国统一且垂直管理的经办机构,按照“一级法人、两级管理、网络经办”的思路构建新型经办机制(郑功成,2015)。

(四)增强制度对时代发展变化的适应性

优化公共养老金权责关系,必须增强制度对人口老龄化、就业形态多样化、财富创造与分配格局变化等经济社会变革的适应性。中国的人口老龄化为超常规老龄化,具有规模超大、速度超快且叠加“少子高龄化”和家庭保障功能弱化等特征,急需建立与人口预期寿命、基金收支状况联动的制度化调节机制,与时俱进地调整退休年龄、最低缴费年限、待遇调整机制等核心参数。此外,公共养老金待遇水平的确定不仅要放在多层次养老金体系中综合考量,还要注重与养老服务、医疗保障和长期护理保险等制度的系统协同,优化养老资源配置(郑功成,2008)。面对第四次科技革命带来的就业形态多样化及灵活就业群体规模庞大的挑战,公共养老金制度应确立“以灵活应对灵活”的思路进行制度变革,既要强化新型财富创造和初次分配格局下的再分配功能,又要打破传统的经办方式。一是重点关注灵活就业人员的缴费负担问题,为其找到雇主责任分担者,尤其要由事实长期稳定用工单位承担雇主缴费责任。同时,在科学调整、做实并统一缴费基数的基础上,将公共养老金总缴费率降至不超过 20% 的水平,为夯实用人单位责任打好基础。税务部门和人社部门应落实征收和监管责任,对于用人单位历史欠费问题,由国务院出台相应政策予以解决(“社会保险法实施评估”课题组,2024)。二是创新经办机制,针对灵活就业人员工作的不确定性,允许实行按季度、按年等更灵活的缴费周期,并实现业务线上“一网通

中国知网　https://www.cnki.net

办”。三是正视数字化、智能化时代下,灵活就业、机器替代人现象对个体养老金权益和制度筹资机制的严重冲击,尽快探索在工薪所得之外合理拓宽缴费基础,并矫正现行实践中财政投入的群体间失衡状态。四是研究开辟公共养老金税收来源的途径,在未来社会,“无人工厂”“黑灯工厂”等将导致部分劳动者缺乏劳动机会,这必然会影响现行公共养老金的用人单位与个人筹资,而开征相应税种应当是一条可靠且有效的补充途径。

(五)提升制度法治化水平

及时修订《社会保险法》并完善相关法律法规,加快提升公共养老金制度法治化水平。一是在坚持公共养老金制度统一性的基础上,修订《社会保险法》中养老保险相关条文。不仅要纠正阻碍制度健康运行的条款,还要将成熟的政策上升为法律规制,将原则性的授权条款修正为具有可操作性的法律依据。例如,在《社会保险法》中明确税务部门的保费征收职责,规定其征收社保费的主体地位,以及日常征管、检查处罚、强制执行等方面的职权(“社会保险法实施评估”课题组,2024)。二是制定《养老保险法》或《养老保险条例》,以完善养老金制度相关法律法规,为政策实践提供明确的法律依据。司法机关应依法对养老金领域的违法犯罪案件进行审判,坚守法治底线。三是提升公共养老金制度的标准化水平。包括明确缴费基数计算口径、待遇计发公式以及制度运行规范等。此外,需强化养老金制度参与主体的法治意识,重视正确的舆论引导,提高个人的责任意识和互济观念,增强公众对养老金制度的信心。

五、结语

回顾中国公共养老金制度 30 余年的改革历程可以发现,制度变迁始终伴随着政府、用人单位与个人之间养老责任边界的持续调整。从改革开放初期为企业减负而引入个人缴费,到 21 世纪以来为农民和城镇居民建立基础养老金、强化政府财政责任,再到推进机关事业单位工作人员和企业职工制度并轨,建立中央调剂金制度迈向全国统筹,每一次重大调整都在重新回答养老责任如何分担这一根本问题。本文的分析表明,当前制度运行中的种种矛盾,从群体间待遇差距到基金收支压力,再到制度的时代适应性不足,本质上都是各主体权责关系尚未理顺的外在表现。恢复平衡的关键在于让各方责任归位,这既要求政府切实承担起促进公平的主导责任,也要求用人单位和个人在合理负担范围内有效履行筹资责任,更要求以法治手段将这种均衡的权责关系制度化、稳定化。进入“十五五”时期,中国公共养老金制度将从制度全覆盖走向优化定制与高质量发展阶段,而各主体间权责关系的清晰化与均衡化则是衡量制度成熟度的基本标尺,也是实现这一跨越的必由之路。

参考文献:

房连泉、毛冰雪, 2023:“账户养老金记账利率的确定机制研究——兼论城乡居民基本养老保险制度改革”,《华中科技大学学报(社会科学版)》, 2023, 4: 37—47。

冯俏彬、贾康, 2010:“权益—伦理型公共产品:关于扩展的公共产品定义及其阐释”,《经济学动态》, 2010, 7: 34—42。

鲁全, 2021:“生产方式、就业形态与社会保险制度创新”,《社会科学》, 2021, 6: 12—19。

孟醒、申曙光, 2016:“基本养老金财富对居民消费的激励效应——基于分位数回归的研究”,《中山大学学报(社会科学版)》, 2016, 1: 197—208。

彭浩然、申曙光, 2007:“改革前后我国养老保险制度的收入再分配效应比较研究”,《统计研究》, 2007, 2: 33—37。

“社会保险法实施评估”课题组, 2024:“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”,《社会保障评论》, 2024, 5: 3—42。

汪伟、徐嘉珧, 2024:“养老保险省级统筹与劳动力省内流动:理论与实证”,《金融研究》, 2024, 12: 188—206。

杨再贵、秦少鹏, 2025:“统筹账户养老金动态调整与养老责任三方共担”,《经济社会体制比较》, 2025, 5: 98—109。

詹鹏、贾晗睿、李实, 2021:“养老金收入如何影响农村老人的净赡养收入?”,《经济社会体制比较》, 2021, 5: 85—98。

中国知网 https://www.cnki.net

曾益、屈君桥、毛恩荣, 2024:“养老保险全国统筹:计发基数‘各省为政’‘全国统一’抑或‘折中方案’? ——基于共同富裕视角”,《经济社会体制比较》, 2024, 6: 108—121。

张翔、陆颖, 2024:“企业职工基本养老保险个人账户改革方案比较研究”,《社会保障评论》, 2024, 4: 68—85。

张翔、孙源, 2024:“基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金:实施路径和可行性分析”,《社会治理》, 2024, 3: 107—120。

赵万一, 2012:“中国农民权利的制度重构及其实现途径”,《中国法学》, 2012, 3: 5—17。

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

——2015:“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, 3: 2—11。

——2017:“社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择”,《社会保障评论》, 2017, 1: 24—33 + 62。

——2019:“多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路”,《社会保障评论》, 2019, 1: 3—29。

——2020:“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, 1: 3—18。

——2023:“中国式现代化与社会保障新制度文明”,《社会保障评论》, 2023, 1: 3—21。

——2025a:《中国式现代化与中国特色社会保障制度建设》, 北京: 社会科学文献出版社。

——2025b:“‘十五五’时期的社会保障改革:问题清单与制度优化”,《社会科学》, 2025, 12: 16—23。

郑功成、鲁全等,2024:《建设高质量社会保障制度——面向 2035 年、2050 年的中国社会保障》,北京:中国人事出版社。

中共中央, 2025:“中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议”,《人民日报》, 2025 - 10 - 29。

尼古拉斯·巴尔, 2003:《福利国家经济学》, 郑秉文、穆怀中译, 北京: 中国劳动社会保障出版社。

Arnold, S., M. C. Boado - Penas, and Z. Song, 2025. “The Survivor Dividend as A Tool to Improve Pension Adequacy in Nonfinancial Defined Contribution Schemes.” *Scandinavian Actuarial Journal*. 2025(4): 433 - 455.

Bozio, A., T. Breda, and M. Guillot, 2023. “Using Payroll Taxes as a Redistribution Tool.” *Journal of Public Economics*. 226: 104986.

Hinrichs, K., 2021. “Recent Pension Reforms in Europe: More Challenges, New Directions. An Overview.” *Social Policy & Administration*. 55(3): 409 - 422.

China's Public Pension System: Development, Rights and Responsibilities, and Paths to Improvement

Zheng Gongcheng[1,2] & Fu Xingchen[3]

(1. China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing; 2. China Association of Social Security, Beijing; 3. School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing)

Abstract: The public pension system is one of the most important components of the social security system. China's public pension system comprises three basic pension insurance schemes covering, respectively, employees of government agencies and public institutions, enterprise employees, and urban and rural residents. The system has achieved universal institutional coverage and provides benefits to older people across the country. However, the quality of its development remains inadequate. The key problem lies in the imbalance in the allocation of rights and responsibilities among the various parties involved, which has resulted in insufficient public responsibility for the system, substantial disparities among different groups, and weakened fund sustainability. Looking ahead, China should earnestly implement the requirement set out in the national 15th Five - Year Plan to make the social security system “better optimized and more sustainable.” Priority should be given to improving institutional arrangements, with the goals of strengthening the system's public character, fairness, sustainability, and adaptability to changing times, while fully discharging the government's responsibilities in the public pension system.

Key words: Basic Pension Insurance; Rights and Responsibilities; Institutional Improvement; Fairness; Sustainability

(责任编辑:兰鹏)

中国知网　https://www.cnki.net