

养老金制度建设进入 3.0 时代

► 杨燕绥、于淼

2015 年中国基本养老保险覆盖 8.5833 亿人口，基本医疗保险覆盖 10 亿人口。2016 年 6 月，国际社会保障协会曾致信中国国家主席习近平，认为中国凭借强有力的政治承诺和诸多重大的制度创新，在社会保障扩面工作方面取得了举世无双的成就。同年 11 月 17 日，国际社会保障协会 (ISSA) 将“社会保障杰出成就奖” (2014—2016) 授予中华人民共和国政府。

养老金作为民生保障的措施之一，体现中国共产党的执政理念，在新中国建立初期即将其写入《宪法》和进入历届党的决议。截至 2021 年底，全国参加职工基本养老保险人数为 48075 万人、参加城乡居民养老保险人数 54797 万人，基本养老保险制度合计覆盖 10.2872 亿人口，基本做到全覆盖、保基本。在从落后的农业大国进入工业化的过程中，中国建设了一个世界最大的基本养老金制度。中国借鉴了国际经验，基于中国国情与时俱进的发展，经历了公有制、社会化、全国统筹与多层次的三个发展阶段。

杨燕绥

清华大学医院管理研究院硕士生导师，清华大学公共管理学院教授、博士生导师，就业与社会保障研究中心主任，医疗服务治理中心主任。研究领域包括养老金与养老保障体系、医疗保险与公民健康保障、劳动关系与弹性就业机制、医疗服务治理、药物经济学等。



于淼

清华大学医院管理研究院助理教授，研究领域包括社会保障、人口老龄化。

新中国与养老金 1.0 时代： 公有制与养老金

在新中国建立前后，中国共产党领导人民在一个落后的农业大国，基于公有制经济建设了 1.0

版的养老金制度。

1951 年颁布实施的《劳动保险条例》规定，民族资本企业在税前列支工资总额的 3%，建立企业劳动保险基金，由工会组织管



中国养老金制度建设的三个阶段

理，结余部分逐级上交。用于支付生育费用和生活津贴、工伤医疗费用和生活津贴、建立诊所和社区医院、丧葬费用和遗属津贴，为退休职工支付养老金。

由于是企业直接支付，职工不需要缴费，被职工们称为“退休工资”。养老金替代率为退休前工资的60%-70%以上，省级以上的劳动模范奖励养老金15%。

1954年《宪法》第九十三条规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”此规定在历代宪法中得以保留并不断完善。

在1954年对民族企业进行社会改造之后，劳动保险制度在公有制的国营企业全面发展起来，退休金对退休前工资的替代率在60%以上。1958年政府机关开始实行退休制度，公务员退休金替代率在80%以上。此后，在农村人民公社集体所有制经济中，提取部分集体资产建立了对困难家庭实行“保吃、保住、保穿、保烧、保医”的五保互济制度。

综上所述，1949年中国城镇化率只有10%左右。中国按照“广覆盖、低水平”的原则，在国营

企业借鉴苏联经验实行退休金制度，在人民公社探索中国式“五保”计划，实现了职工及其家庭与农村居民的“老有所养”。1951年，按照《劳动保险条例》领到退休工资的民营企业职工，真正体验到社会主义国家主人的地位，迸发出极大的生产积极性。在中国建立30年里，中国国民平均预期寿命从37岁增长到60岁以上。

改革开放与养老金 2.0 时代：社会化与养老金

1978年至2010年间，伴随改革开放和建立社会主义市场经济，中国城镇化率达到33.22%，人口流动加速，基本养老金制度需要与时俱进地发展。国营企业职工开始缴纳基本养老保险费，打破企业围墙进入了社会人的生活。中国在2000年进入老龄社会，发达国家经验证明，在此阶段需要明确政府责任和夯实基本养老金（第一支柱），中国适时建立了职工和居民的基本养老保险制度。

基本养老保险制度经历了社会化发展过程。对于职工基本养老保险制度，1997年，根据国务院《关于建立统一的企业职工基

本养老保险制度的决定》[(1997)27号]（以下简称27号文）规定，我国确立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度，基于劳动保险发展起来的11个行业养老金制度逐渐归入地方统筹的基本养老保险制度。养老保险的基数是企业工资总额，个人缴费基数是个人缴费工资。企业工资总额一般包括所有的工资、奖金、各种津贴和补贴。关于职工个人缴费工资，在执行中以职工工资收入作为依据，按照区间缴费的原则进行调整，最低缴费基数为社会平均工资的60%，最高缴费基数为3倍社会平均工资。1997年将企业费率定为20%，职工个人费率从4%逐渐提升到8%，企业费率是职工费率的2.5倍，总和费率28%，这里保留了强调国营企业责任的痕迹，是后来民营企业发展，特别是平台经济发展的隐患。2019年在抗击新冠疫情期间，国务院决定将用人单位费率降至16%，加上职工缴费的总费率为24%。养老金计发（见公式）考虑了地方在职职工的平均工资、个人缴费基数和年限、社会互济三个因素，体现了按劳分配和社

公式：

$$[(\text{当地上年度职工月平均工资} + \text{本人指数化月平均缴费工资}) / 2 \times \text{缴费年限} (1\text{年} = 1\%)] + [\text{个人账户储存额} / \text{计发月数}] + \text{过渡性养老金} = \text{基本养老金总额}$$

会互济相结合的社会主义原则。

2010年《社会保险法》规定企业和职工有参加社会保险的权利和交纳社会保险费的义务，从此计入职工个人账户的缴费，不再是个人养老储蓄，而是个人缴费记录和权益记录，支持中国实行了缴费与待遇关联的养老金制度。养老金替代率为个人缴费基数数的60%、社会平均工资的40%（部分民营企业 and 个体经济户存在降低费基的问题）。

对于居民基本养老保险制度，1992年，中国开始尝试以政府补贴带动集体补贴和个人储蓄相结合的居民养老保险计划。2014年，中国城镇化率达

到54.77%，为实现城乡协同发展，国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）。2014年，机关事业单位结束了退休金制度，与企业职工养老保险政策并轨。

基本养老保险地方统筹层级持续提高。20世纪80年代中期，在经济体制改革进程中，中国从地方试点起步，建立企业职工退

休费用社会统筹，并在劳动部门相应设立了经办机构。

1991年，国务院总结地方经验后做出《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，确定基金从县级统筹起步，并规定“劳动部和地方各级劳动部门负责管理城镇企业（包括不在城镇的全民所有制企业）职工的养老保险工作”，改变了《劳动保险条例》规定的管理体制。2006年后，劳动保障部、财政部提出两种实施

积极应对人口老龄化，分散养老金制度风险的举措是“鸡蛋放进三个篮子”，即构建三支柱国家养老金体系和运营机制，提高养老金制度覆盖范围和总替代率水平，由此提高老龄人口的消费能力。

模式：理想模式是基金全省统一收支管理，过渡模式是基金省级调剂、按预算分级管理；无论何种模式，都要求全省六统一（制度和政策，缴费比例和基数、待遇计发办法和统筹项目、基金使用、预算编制实施、业务规程）。

据此，少数地区实行了基金全省统收统支，并建立了垂直管理的经办体系；多数地区实行省级调剂、分级经办管理。

在改革开放过程中，劳动力流向沿海地区，深圳等经济特区的发展引领中国突破经济发展的瓶颈期，进入快速发展阶段，也加大了地区人口结构差异和传统人口红利获益水平。2000年，中国人口进入老龄化，“63婴儿潮”女职工进入退休高峰，越来越多地方统筹基金出现“缺口”，亟待改革养老金公共品的生产机制。2010年，《社会保险法》提出“基本养老保险基金逐步实现全国统

筹”。2012年，党的十八大报告提出“实现基础养老金全国统筹”。

2018年，国务院建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，企业职工基本养老保险基金

中央调剂比例由起初的各地征缴收入的3%提高到2020年的4%，2020年上调、下拨合计7000亿元，20多个基金缺口省区受益。人社部、财政部负责中央调剂金的调拨，人社部社保中心及各省级地区社保机构通过统计、信息系统核验参保、缴费、待遇支付等数据作为划拨资金的依据，基本实现了基本养老保险基金的省级统筹，为实现全国统

筹奠定了基础。

老龄化社会与养老金 3.0 时代：全国统筹与多支柱

2022 年，中国进入中度人口老龄化社会，城镇化率达到 63%。基本养老保险制度面临如下四个挑战：一是不均衡的人口流动，省际人口结构差异加大，养老保险基金盈亏不均；二是制度内赡养负担加重，2020 年在职缴费人和退休领取人的赡养比为 2.57:1，养老保险基金收入 44376 亿元，支出 51301 亿元，收支缺口 6925 亿元；“63 婴儿潮”的男职工进入退休高峰，制度内赡养负担将不断加重；三是灵活就业占新增就业人员的 50% 以上，参保遇到高费率和携带难等问题。

基本养老保险具有准公共物品的属性，需要站在推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，“破除不合时宜的思想观念和体制机制弊端”“增强改革系统性、整体性、协同性，拓展改革广度和深度”，实现公共权力资源配置和公共管理能效优化，从行政管理体制上升到国家治理体系的层面统一谋划，在新的改革坐标系中“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。2010 年《社会保险法》和 2012 年党的十八大报告提出“实现基础养老金全国

统筹”，党的十九届四中全会《决定》进一步提出：“适当加强中央在养老保险方面事权，减少并规范中央和地方共同事权”，从而改变了基本养老保险自下而上的管理体制和央地府际关系，逐渐强化中央统筹养老金制度的能力，在中央层面建设生产基础养老金的机构，如国家养老金局（好比大机器）；实现全国养老金数据大集中，打造全国一体化公共服务体系（好比生产线）。这需要适应互联网的时代潮流，基于整体化服务型政府建设（与现行条块分割的政府体制差距较大），建立中央统筹规划、地方监督执行、基层提供服务的协同式管理体制和一体化运行机制，这是一项宏大的、艰巨的工作。

积极应对人口老龄化，分散养老金制度风险的举措是“鸡蛋放进三个篮子”，即构建三支柱国家养老金体系和运营机制，提高养老金制度覆盖范围和总替代率水平，由此提高老龄人口的消费能力。

第一，要夯实基础养老金，包括职工基本养老保险和居民基本养老保险。目前职工基本养老保险的单位费率为工资的 16%，职工个人费率为 8%，养老金约为个人缴费工资的 60%、社会平均工资的 40%。

夯实基础养老金的主要工作如下：一是实现全国统筹，解决地区间发展不均衡与不充分的问题，逐步缩小企业职工和机关事业单位基本养老保险待遇差距。

二是应对人口老龄化带来的赡养负担问题。根据国民平均预期寿命建立个人精算模型，适时提高国民劳动年龄和实施早减晚增的全额养老金领取机制，引导国民增加就业和多积累养老金。

三是提高管理服务效率，打造全国一体化管理服务平台，带动中国政府适应互联网和进入服务型政府的新阶段。2009 年，党中央提出“早日实现社会保障一卡通”。2019 年 9 月 15 日，国家社会保险公共服务平台已经正式上线，提供了社保年度参保信息查询、待遇资格认证、养老金测算、社保关系转移等功能，实现全国性跨地区服务。该网站平台提供两种注册方式，即身份证号码和社保卡及社保银行卡。2020 年末，持卡人数达到 13.35 亿人，电子社保卡 3.66 亿人，在所在地市共 425 个渠道开通申领服务。2021 年底扩展到户口迁移、医保结算备案、社保卡异地使用等 74 项，包括高校毕业生、低保扶贫、居住证和户籍、重残家庭、养老金市场等，逐步适应后疫情时代的“宅经济”和“网社会”的工

作与生活的新常态。

第二，要大力发展企业年金和职业年金。2004年5月，在中国进入老龄社会的初期，人社部颁布了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理办法》，坚持信托原则建立起企业年金基金的受托人制度，包括账户管理、资产托管、投资管理的责任人。在中国打造了一个值得信任、可以托付的养老金市场机制。截至2021年第三季度，全国有11.4万户企业建立年金计划，参加职工2837.1万人，占基本养老保险参保职工的5.8%，主要是国有企业和职工；大型民营企业仍然以股权激励职工，激励企业年金计划的积极性不高；小微企业激励年金计划的能力不足；呈现出新双轨制的趋势。

解决企业年金发展不足需要坚持两个策略：一是引用帕累托改进理论，通过存量改革挖掘发展企业年金的福利资源，提高福利政策的社会效应效果。例如，允许职工在拥有自住房后，打通企业年金和住房公积金，实现“先买房、后存养老金”“早买房、多存养老金”的策略。二是以柔克刚，在坚持企业年金公平与安全原则的基础上，对小微企业简化流程和增加网签服务，允许年一次性缴费和间断性缴费，甚至

直接向职工个人养老金账户供款，独立管理。尽可能多的帮助民营和小微企业参加年金计划，提高职工企业年金覆盖率。

第三，要全面发展个人养老金。2019年，中国人均GDP突破1万美元，2020年国民平均预期寿命超过77岁，灵活就业人员达到2亿多人，尽管个人收入差异较大，但有意愿实施个人养老金规划的需求越来越大。2000~2015年间，OECD成员国家个人养老金支付占GDP比例平均增长率为0.3%。其中，丹麦为2.6%、澳大利1.8%、冰岛1.7%、美国1.6%、荷兰1.2%、瑞士1.3%、瑞典1.1%、英国和西班牙0.4%、韩国0.2%、德国和意大利0.1%。

2018年，财政部、税务总局、人力资源社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、证监会发布《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22号，以下简称《通知》），公布了个人税收递延型商业养老保险（以下简称“税延养老保险”）的试点政策。

2022年，在中国进入中度人口老龄化社会之际，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》（下称《意见》），提出个人养老金账户制的制度模式，个人可以自主

决策购买符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品，税前列支的上限为12000元/年。

这需要针对资金账户和权益账户管理做出如下制度安排：一要充分汲取国外经验和教训，基于中国国情做出选择。以智利为例，在取消社会养老保险和大力发展职工个人养老金之后，遇到就业不足导致养老金不足的问题之后再建基础养老金制度。

二要按照国民健康长寿的消费需求，尊重个人财务生命周期进行政策设计（如所得税和收益税的优惠政策）和建立账户管理系统，发挥银行等机构的账户管理功能，根据政策指令分立账户管理，整合资产管理，增加灵活性和适应度，在低利息时代通过降低成本和提高效率增加个人养老金价值。

三是由人力资源社会保障部组织建设的信息平台，要与相关政府部门和符合规定商业银行和相关金融行业平台对接，具有信息管理、养老金教育、市场监管、税务处理的综合功能，支持政府、市场和个人的合作。最后，中国需要将制定统领三支柱的《养老金法》提上议程。

【本文是国家社会科学基金重大项目《实施积极老龄化的公共政策及其机制研究》（177ZDA121）的阶段性研究成果。】