

CAFF50

养老金融50人论坛
Ageing Finance Forum

内部资料

妥善保管

养老金融评论

2023 年第 9 期（总第 94 期）

- 杨燕绥 等：我国养老金高质量发展需要以柔克刚策略
- 金维刚：完善养老保险体系 提高养老保障水平
- 贾洪波 等：推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展论纲
- 曹德云：迎难而上 锐意进取 共促养老金融高质量发展
- 米 红 等：中国基本养老保险制度的优化方向

养老金融 50 人论坛

www.caff50.net

养老金融 50 人论坛简介

养老金融 50 人论坛(CAFF50)由董克用教授联合华夏新供给经济学研究院等多家机构共同发起，于 2015 年 12 月 9 日正式成立。论坛成员由政界、学界和业界具有深厚学术功底和重要社会影响力的人士组成。论坛主要关注养老金融、养老服务金融和养老产业金融三部分内容，致力于成为养老金融领域的高端专业智库，旨在为政策制定提供智力支持，为行业发展搭建交流平台，向媒体大众传播专业知识。随着对养老金融研究的深入，为了促进产业落地，贵州国康养老金融研究院于 2021 年 1 月 29 日在北京宣布成立，致力于将自身建设成为一流、综合、专业的养老金融智库。

论坛学术顾问：

潘功胜 王忠民 胡晓义 宋晓梧

论坛秘书长：

董克用

常务副秘书长：

张 栋 施文凯

副秘书长：

孙 博 王赓宇

《养老金融评论》简介

《养老金融评论》是养老金融 50 人论坛月度官方刊物，秉承“专业性、前瞻性、国际性”的学术理念，以“为政策制定提供智力支持，为行业发展搭建交流平台，向媒体大众传播专业知识”为宗旨，重点反映论坛成员的学术成果与观点；跟踪国际理论前沿与实践动态；探讨中国养老金融改革与发展，促进养老金融领域交流与融合。我们诚挚欢迎业界、学界的专家踊跃撰稿，为我国养老金融发展贡献智慧。

《养老金融评论》编委会

主编：

董克用 姚余栋

执行主编：

张 栋 孙 博

编辑组成员：

施文凯 于东浩 陈 瑶 刘佳星

来稿、订阅及索要过刊等事宜，请发邮件至编辑部工作邮箱 caff50review@caff50.net 进行联系。

目 录

【本期重点关注】

杨燕绥 等：我国养老金高质量发展需要以柔克刚策略	4
金维刚：完善养老保险体系 提高养老保障水平	14
贾洪波 等：推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展论纲	18
曹德云：迎难而上 锐意进取 共促养老金融高质量发展	40
米 红 等：中国基本养老保险制度的优化方向	47

【养老金融观点集萃】

吴玉韶：用社会治理思维解决居家养老服务难题	76
娄飞鹏：对个人养老金发展要有理性认识	79

【CAFF50 大事记】

2023 年 8 月 CAFF50 动态	82
----------------------------	----

导读：我国人口老龄化问题日益突出，优化养老保险体系已成为当前社会关注的焦点之一，可持续的养老保障体系对于老年生活保障和社会稳定发展起着至关重要的作用。目前，我国已经初步形成了由基本养老保险、职业养老金和个人养老金组成的三支柱养老保险体系，制度建设和改革已初见成效。加快完善多层次、多支柱养老保险体系，需要进一步着重提升统筹谋划和协调推进能力，促进三支柱养老保险制度联动改革，形成整体合力。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院杨燕绥教授提出我国养老金高质量发展需要以柔克刚策略；养老金融 50 人论坛学术委员会主席、浙江大学共享与发展研究院研究员金维刚总结我国近年来完善养老保险体系取得的进展；养老金融 50 人论坛特邀研究员、北京航空航天大学贾洪波教授提出推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展论纲；养老金融 50 人论坛核心成员，中国保险资产管理业协会党委书记、执行副会长兼秘书长曹德云提出优化我国养老保障体系的建议；养老金融 50 人论坛核心成员、浙江大学公共管理学院米红教授分析中国基本养老保险制度的优化方向，以飨读者。

杨燕绥 等：我国养老金高质量发展需要以柔克刚策略



杨燕绥：养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院教授

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足中华民族伟大复兴战略全局，积极应对人口老龄化上升为国家战略。多年来，国家不断加速建设老年人社会保障、养老服务、健康支撑等体系，稳稳托起亿万老年人的幸福生活。

2023 年 3 月 5 日，习近平总书记在参加江苏代表团审议时强调，要紧紧抓住人民群众急难愁盼问题，采取更多惠民生、暖民心举措，

本文摘自《中国人力资源社会保障》2023 年第 4 期，作者为杨燕绥、秦晨。秦晨单位系清华大学。

健全基本公共服务体系，着力做好重点群体就业帮扶、收入分配调节、健全社会保障体系、强化“一老一幼”服务等工作。老有所养、幼有所育，事关千家万户，关乎民生福祉。2023 年政府工作报告提出，实施积极应对人口老龄化国家战略，加强养老服务保障，完善生育支持政策体系。我国已进入老龄化社会，老人们越来越长寿了。要抓好老龄事业、老龄产业，有条件的地方要加强养老服务设施建设，积极开展养老服务。

一、全球养老金高质量发展的目标、挑战和柔性政策

养老金是保障退休家庭基本生活的现金流。20 世纪 70 年代以后，伴随人口老龄化和人口结构的变化，各国基本养老金制度的财务可持续性均遇到问题。在全覆盖的基础上，通过多支柱养老金体系建设实现养老金综合替代率达到国际劳工组织的最低保障目标（退休前收入的 55%），成为国家养老金制度高质量发展的核心指标。2021 年经合组织基本养老金替代率均值为 42.2%，总和替代率均值为 57.6%。欧盟成员国基本养老金替代率的均值为 47.4%，总和替代率均值为 55.3%。美国老遗残养老金替代率为 39.1%，总和替代率是全球最高的，达到 81.3%。

发达国家养老金改革历程如下：在初级人口老龄化社会（1950 年-1974 年），65 岁以上人口占比为 7%，在总和生育率 1.8 的条件下，15 岁-64 岁劳动年龄人口对老年人口的赡养比（对孩子讲抚养比）为 10:1，此期间各国按照“全覆盖、保基本”的公平原则夯实基本养老金制度。在深度人口老龄化社会，强调“多支柱、互补性”的效率

原则（1975年-2010年），老年赡养比为5:1，各国着力调整养老金制度结构和完善国家养老金体系，巩固基础养老金、建设企业/职业和个人养老金。进入超级人口老龄化社会，老年赡养比接近2:1，各国开始强调“个人自立、代际和谐”的可持续性原则（2010年以后），鼓励个人增加就业、制定养老规划。综上所述，基于柔性政策，国家三支柱养老金体系呈现出此消彼长的协同发展趋势。

“柔性”在经济学中是指组织应对环境不确定性的“潜在能力”，包括决策反应能力、执行反应能力及其组织内部的协调程度。组织目标是既定的，在遇到外部不确定性时需要增加组织决策的灵活性，柔性政策应运而生。Stigler将灵活性引入经济学及对公司治理的讨论，定义其为生产技术能够适应更大产出变化的属性。Hart和Moore认为，在环境的不确定性与复杂性增加时，最优的契约形式是趋向于简单化和柔性化。柔性在公共政策议题中常常与社会治理相结合，包括适应性治理或者韧性治理等内容。综上所述，柔性政策即指为实现组织的既定目标，针对变化的社会环境，通过社会治理达成社会共识，适度调整政策内容以增加制度灵活性、适应性和可持续性，实现利益相关人共赢的政治决策。

二、中国养老金高质量发展的挑战和柔性政策

2022年末，我国基本养老保险参保人数达10.5亿人，基本实现了应保人群全覆盖。2000年中国进入人口老龄化社会，2022年中国进入中度人口老龄化社会。在此期间，中国与时俱进地完成了国家养老金三支柱的制度安排和体系建设（见图1）。

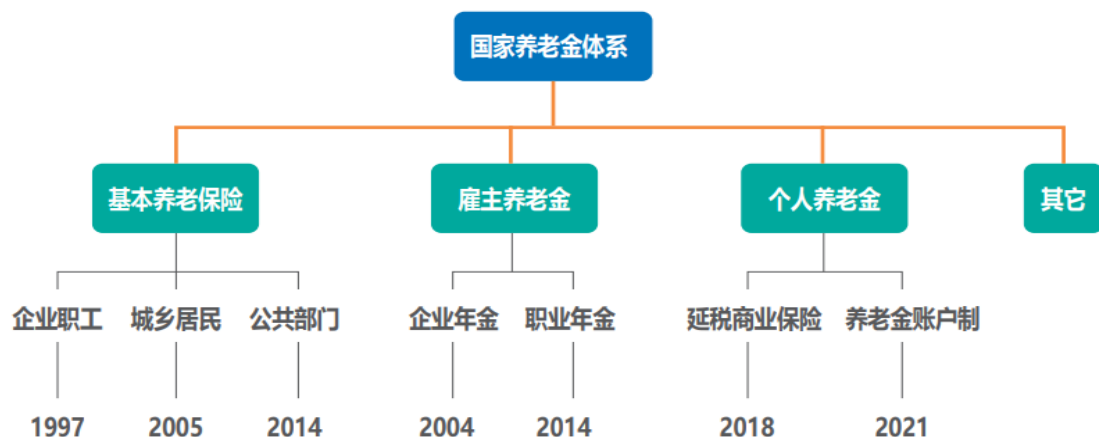


图1 中国养老金体系建设过程

在进入人口老龄化社会之前，1997年中国完成了劳动保险时代的企业养老保险向社会养老保险的转型，2014年机关事业单位退休金制度与企业职工养老保险并轨，2015年城镇职工养老保险与城乡居民养老保险整合。2021年末，基本养老保险参保人数为102871万人，其中职工基本养老保险人数为48074万人，占总参保人数比重的46.73%；居民基本养老保险参保人数54797万人，占比53.27%。全国职工基本养老保险计发均值约2900元/月，基本实现了全覆盖、保基本的目标。

进入人口老龄化社会的初期，2004年建立了企业年金制度，培育了养老金的信托文化和信托市场；2014年建立了职业年金制度。截至2021年末，企业年金投资运营规模2.61万亿元，当年投资收益额1242亿元；职业年金基金投资运营规模1.79万亿元，当年投资收益额932亿元。

在进入中度人口老龄化社会之前，积极探索个人养老金制度。2018年启动了税收递延型商业养老保险试点，2022年启动了个人养

老金制度，并于 2022 年 11 月颁布了实施细则和公布了开办个人养老金业务的 23 家银行、证券、基金公司名单。此外还有新中国成立以来不断改善的养老救济制度、高龄老人津贴等。

党的二十大报告提出，要增强问题意识，聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题……目前基本养老保险“一柱为大”、公共部门和企业职工待遇差距大，均不利于其持续性发展。养老金总和替代率正在面临如下挑战：

一是职工基本养老金替代率趋低。1997 年，我国企业职工基本养老保险的目标替代率为在职职工平均工资的 60%左右。1997 年-2021 年统计数据显示，职工基本养老金替代率从在职职工平均工资的 77.55%降至 41.28%。

二是企业年金覆盖率低。截至 2021 末，我国共有 11.75 万户企业建立了企业年金计划，参加职工有 2875 万人，占基本养老保险参保职工的比例不足 6%，且以国有企业职工为主。2020 年中国养老金发展指数显示，养老金公平性较 2019 年增值 0.0015，居民养老保险、职业年金覆盖率均有所提升；养老金效率性较 2019 年减值 0.0004，基本养老金待遇增幅和替代率有所下降；可持续性较 2019 年减值 0.0003，制度赡养负担上升、基金收支平衡能力下降。总之，我国养老金制度高质量发展遇到挑战。

2013 年我国“63 婴儿潮”人口进入 50 岁年龄组，女职工进入退休高峰，年增退休人员 500 多万人，基本养老保险基金征缴收支出现当期缺口（见表 2）。2023 年“63 婴儿潮”人口进入 60 岁年龄组，

男职工也进入退休高峰，预计年增退休人员 1000 多万人，以中央政府为主的财政补贴将不断增加，缴费职工和领取养老金者的赡养比（对子女是抚养、对老人是赡养）降至 2.5:1 以下。根据预测，2023-2030 年 60 岁以上人口持续增加，约在 2032 年进入高度人口老龄化社会（见图 2）。未来十年，我国需要以柔克刚的改革政策，促进多支柱养老金体系健康发展。

表 2 职工基本养老保险基金收支及赡养比（2011-2022 年）

年份	在职缴费 职工 (万人)	退休领取 养老金者 (万人)	征缴收入 (亿元)	总支出 (亿元)	赡养比
2011 年	21565	6826	13956	12765	3.16:1
2012 年	22981	7446	16467	15562	3.09:1
2013 年	24177	8041	18634	18470	3.01:1
2014 年	25531	8593	20434	21755	2.97:1
2015 年	26219	9142	23016	25813	2.87:1
2016 年	27826	10103	26768	31854	2.75:1
2017 年	29268	11026	33403	38052	2.65:1
2018 年	30104	11798	51168	44645	2.55:1
2019 年	31177	12310	52919	49228	2.53:1
2020 年	32859	12762	44376	51301	2.57:1
2021 年	34917	13157	60455	56481	2.65:1

数据来源：人社部历年统计公报。2018 年起，不再公布“征缴收入”，改为“基金总收入”，内含财政补贴。

我国职工基本养老保险制度的刚性，源自国营企业改革的配套措施。1999 年政府工作报告提出，在三年左右时间使大多数国有大中型企业扭亏解困的目标能够实现。为此要完善养老保险制度，确保企业离退休人员养老保险金按时足额发放，并尽快补发拖欠的养老金。

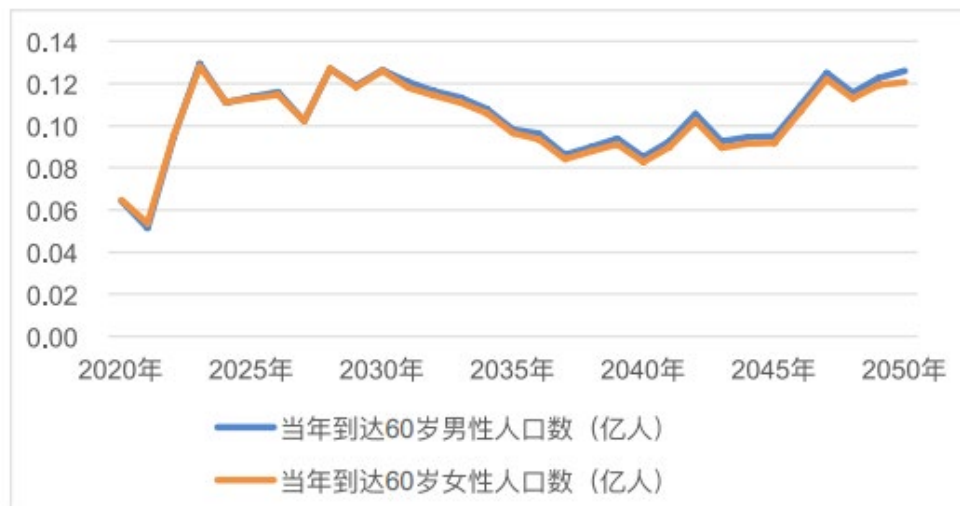


图2 中国60岁以上人口发展预测(课题组自测)

1997年，国企改革需求导致职工基本养老保险制度的刚性特征如下：一是高费率。为解决在岗职工的视同缴费问题，参保企业费率一律定为工资总额的20%（经合组织成员国雇主雇员合计费率均值为18%）；灵活就业人员按照社会平均工资的12%向社会统筹账户缴费。二是刚性的管理模式。参保只能按年度申报，基本不考虑年度内发生的异常情况；企业职工由企业按月代扣代缴，逾期缴费要扣滞纳金；参保职工异地迁徙时只能携带个人缴费部分，已经缴纳的社会统筹部分必须留在原参保地。在激烈的市场竞争中，民营企业出现低成本、小型化，甚至短期化的发展趋势，难以适应现行职工基本养老保险政策，灵活就业人员更是如此。反之，2021年6月起，银保监会在浙江省和重庆市开展为期一年的专属商业养老保险试点。截至2022年1月底，6家试点公司累计承保保单近5万件、累计保费4亿元、件均保费8000元，其中快递员、网约车司机等新业态从业人员投保近1万人，约占总投保人数的40%。

企业年金制度刚性源自美国经验。2000 年以后，中国研究和制定企业管理办法，主要借鉴 20 世纪 70 年代美国颁布的《雇员退休收入保障法》的制度安排。该法案的社会背景是 20 世纪 50 年代英美国家正在兴起的大型制造业企业的运营模式，美国对小雇主举办年金计划实行更加灵活的政策。大型企业雇主可以充当企业年金的受托人或者委托人，在其人力资源部设有员工福利部门。企业雇用方式和劳动关系模式单一且稳定，几乎没有劳务派遣和灵活用工等，一个合格计划可以覆盖全体雇员。这些经验很适合中国的国有企业、机关事业单位、外资企业和部分大型民营企业的管理模式，造成企业年金在我国职工覆盖率不高且扩面难。

党的二十大报告提出，坚持系统观念……不断提出真正解决问题的新理念新思路新办法……为整体性推进党和国家各项事业提供科学思想方法。为此需要增加政策柔性、信息化和社会治理。

首先，基本养老保险费率嵌入柔性政策，以提高企业年金和个人养老金的贡献度。具体建议如下：一是在推行基本养老保险全国统筹的过程中，为中小民营企业和灵活就业人员参保减负（中小民营企业的界定标准待定），增加基本养老保险覆盖面，让更多职工具有参加企业年金计划和个人养老金计划的资格和能力。坚持目前个人费率为个人工资 8% 的政策不变，公务员、事业单位、各类企业职工和灵活就业人员均一致，在一定程度上可以抑制养老金多轨制。

中小民营企业单位费率应对低于国有企业，减少他们对“视同缴费和转制成本”所承担的责任，费率由目前的 16% 降至 12%，全部

计入社会统筹账户。灵活就业人员参保的社会统筹账户缴费由目前的12%降至4%。同时，通过税务部门征缴夯实缴费基数，做到应收尽收；逐渐延迟领取全额养老金的法定年龄，完善多缴多得的激励机制；确保基本养老保险收支平衡与持续发展。二是降低中小民营企业建立年金计划的门槛。不用制定合格计划、不实行覆盖全体职工的审查，可以在企业年金集合计划和雇主直接供款计划（详见后面建议）之间进行选择。

其次养老金运行机制嵌入柔性政策，以增加选择性和创新管理模式。鼓励中小民营企业根据自身发展状况为职工制定企业年金供款计划，包括按月供款、按季供款、按年供款、按项目供款等多种形式。以个体装修公司为例，可以为其技术工人按工程项目，在缴纳所得税前列支和提取企业年金，甚至一次性完成供款。中小民营企业为职工的企业年金供款可以直接打入职工个人养老金账户，并享有企业年金税优政策。

定点商业银行在职工个人养老金账户中设置雇主供款项目，按照国家法律政策和主管部门的指令实施管理。中小民营企业和职工协商决定供款月数和金额，在企业经营遇到困难时可以申请暂时中止供款和停止供款，不执行滞纳金政策。

党的二十大报告规划了现代农村建设蓝图和实施方案，可以预见，在未来5-10年农村居民收入将逐步提高，他们均参加了居民基本养老保险，具有开设个人养老金账户的资格，伴随银行储蓄利率和理财收益率的降低，税前列支的12000元/年将凸显吸引力，富裕起来的

农村居民将是我国个人养老金（甚至小雇主企业年金）计划的潜在客户群体，他们需要更加灵活的管理办法。

最后，技术支持和社会治理。我国已建成全球最大的基本养老金信息系统，实现了全国数据大集中、统一经办政策和监督机制，可以支持基本养老保险公共账户全国一体化管理，支持企业年金和个人养老金账户市场化运行。2022年11月4日，人社部等五部委联合制定的《个人养老金实施办法》，明确和规范了商业银行管理个人养老金“开立账户”“资产托管”“理财服务”的三大功能，以及协同政府监管部门工作的监督职责。此后有23家银行首批获准开办个人养老金业务，这是我国金融适老化发展的最高起点和最大平台。

我国需要制定养老金法，依法规范政府养老金预算部门、主管部门、征收机构、经办机构、执法机构的分工与协作机制，规范政府相关部门与企业年金、个人养老金市场化运营的金融监管部门的协同机制，规范各类监管部门对各类开办养老金业务的金融机构的监督监管，共同提高工作效率、降低工作成本，建立利益相关人共赢机制，确保在低收益时代增加养老金受益人的权益。

综上所述，我国养老金体系建设即将进入黄金时期，上有基本养老保险全国统筹、下有个人养老金账户，正在建设全球最大的公共养老金、企业年金和个人养老金一体化的信息系统和管理平台。坚持既定目标和基本原则不变，通过柔性政策克服制度刚性，实现各利益相关人的共赢，是我国养老金制度高质量持续发展的必由之路。

金维刚：完善养老保险体系 提高养老保障水平



金维刚：养老金融 50 人论坛学术委员会主席、浙江大学共享与发展研究院研究员

一、近年来我国完善养老保险体系的进展

完善养老保险体系，对应对人口老龄化、促进人口高质量发展具有重要意义。党的十八大以来，我国不断健全和完善养老保障制度体系，在深化养老保险制度改革方面取得一系列重大进展和辉煌成就：一是覆盖更广。截至 2022 年末，基本养老保险参保人数达到 10.53 亿人，参保率达到 95% 以上，实现全覆盖的发展目标；二是促进公平。

本文摘自《人民日报》2023 年 06 月 07 日。

近年来，我国推进机关事业单位养老保险制度改革，以及建立统一的城乡居民基本养老保险制度，有力地促进了社会公平；三是提高统筹。在建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的基础上，我国从2022年起实现企业职工基本养老保险全国统筹，有效解决各地区养老保险基金收支不平衡的问题；四是改善待遇。我国持续完善退休人员养老金待遇调整机制，提高退休人员养老金水平，其中企业退休人员人均养老金水平已超过3000元；五是增添保障。我国建立个人养老金制度，于2022年11月在36个城市或地区先行实施，在多层次养老保障体系建设方面取得重大突破，有助于满足不同群体的多元化养老需要。

二、我国加快发展多层次多支柱养老保险体系的原因及现状

我国是世界上老年人口最多的国家之一，根据第七次全国人口普查结果，60岁及以上老年人口总数已达2.64亿人，占总人口的18.70%。预计“十四五”期末，60岁及以上老年人口将突破3亿人，进入中度老龄化阶段。加快发展多层次、多支柱养老保险体系，对满足老年群体多层次生活需求、促进养老保险制度可持续发展具有重要作用。

多层次、多支柱养老保险体系通常是指三支柱的养老保障体系。其中，作为第一支柱的基本养老保险包括城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度。作为第二支柱的补充养老保险包括企业年金和职业年金。第三支柱则包括个人养老金制度和其他个人商业养老金融业务等。

当前，在多层次养老保障体系中，三大支柱之间发展不平衡情况

突出。其中，第一支柱“一枝独大”，已建立比较健全的基本养老保险制度，基本实现全覆盖；在第二支柱方面，企业年金发展较为滞后。截至2022年末，参加企业年金职工人数为3010万人，占企业职工基本养老保险参保人数不足10%，其作为补充养老保险的功能还比较薄弱。同时，同样属于第二支柱的职业年金快速发展；作为第三支柱，个人养老金建设起步较晚。截至2023年3月中旬，个人养老金开户人数有3000多万人。

个人养老金制度是多层次养老保障体系的一个重要支柱。加紧建立个人养老金制度对于健全和完善多层次养老保障体系、积极应对人口老龄化具有重要的战略意义，有利于通过个人养老金融投资和储备提高养老保障水平，促进养老保障高质量发展。从长远看，个人养老金将会有较大的发展空间。

三、我国在优化养老保险经办等方面取得的进展

近年来，我国在加强养老保障经办管理服务方面，通过大力推进“金保工程”建设，充分运用信息技术提升养老保险经办管理水平，公共服务可及性显著增强。目前，我国已建成与企业职工基本养老保险全国统筹相适应的信息系统，实现了数据集中管理、部省经办联动。全国统一的社保公共服务平台功能不断完善，已开通个人权益记录查询、待遇资格认证等83项全国性、跨地区社会保险服务，实现更多社保服务事项网上办、掌上办、一次办。同时，目前社会保障卡“一卡通”应用范围更加广泛，有效提升了包括养老保险在内的社保管理服务水平。截至2022年末，全国社会保障卡持卡人数达到13.68

亿人，覆盖全国总人口的 96.8%；电子社保卡领用人数增加到 7.15 亿人，全年累计访问量 112.85 亿人次，电子社保卡已获得广泛应用。

此外，针对部分老人不便使用网络服务的“数字鸿沟”问题，各地社保经办机构也保留了经办大厅窗口服务的方式，老年人可以自主选择线下办理领取养老金资格认证等业务。

四、我国养老保险体系运行情况

据统计，2022 年全国城镇职工基本养老保险基金总收入为 6.31 万亿元；基金总支出为 5.90 万亿元；基金累计结余为 5.67 万亿元。可见，目前各项养老保险基金收支运行平稳。2022 年 1 月，国家启动实施企业职工基本养老保险全国统筹制度，均衡了省际基金收支余缺，完全能够确保养老金待遇按时足额发放。

在基本养老保险制度中，财政投入机制是重要支撑。据统计，1998—2022 年，中央财政对企业职工基本养老保险基金的补助资金累计达 6 万亿元，重点向中西部地区和老工业基地省份倾斜。近年来，中央财政补助占职工养老保险基金总收入的比重在 12% 以上，为确保退休人员基本养老金按时足额发放提供了可靠保障。

此外，我国还设立了作为国家社会保障储备基金的全国社会保障基金，主要用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂。经过 20 多年积累和投资，社会保障基金不断做大做强。据统计，2021 年末全国社会保障基金权益 2.59 万亿元。

随着改革不断深化，我国养老保障体系实现可持续发展将拥有可靠的制度保障。

贾洪波 等：推动共同富裕的社会养老保险制度 高质量发展论纲



贾洪波：养老金融 50 人论坛特邀研究员、北京航空航天大学教授

党的二十大对推动共同富裕和发展社会养老保险制度提出了新的行动指南和要求。党的二十大报告提出“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”“完善基本养老保险全国统筹制度,发展多层次、多支柱养老保险体系”。分配制度是促进共同富裕的基础性制度。社会保障制度属于再分配制度,是分配制度的重要方面。社会养老保险制度作为我国社会保障制度的重要组成部分,在保障老年人口基本经

本文摘自《新视野》2023 年第 4 期,作者为贾洪波、刘玮玮。刘玮玮系华北电力大学马克思主义学院教授,博士。

济生活安全方面发挥着不可替代的作用。新时代进一步探索社会养老保险制度高质量发展有助于更好地推动共同富裕。

国内文献对社会养老保险与共同富裕关系进行了广泛研究，主要涉及四个方面：第一，关于共同富裕内涵的研究。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对共同富裕内涵进行了丰富和发展。学界从价值导向、分配定位、群体基础、概念界定等维度对共同富裕的内涵进行了研究。第二，基本养老保险制度与共同富裕逻辑关系的研究。既有研究认为，基本养老保险制度的收入再分配功能有助于推动共同富裕。第三，关于养老保险促进共同富裕的贡献研究。一些研究肯定了我国包括养老保障待遇在内社会保障待遇所取得的成就。第四，关于养老保险在促进共同富裕方面存在的短板与改革措施研究。这方面的研究从共同富裕视角探索城乡居民养老保险、包括第三支柱养老金在内的多层次养老保险制度发展措施。

国外文献关于社会养老保险与共同富裕关系专门研究的文献并不多见。与该主题研究相关的文献主要涉及两个方面：第一，关于中国养老保险的收入再分配效应和减贫效应研究。第二，关于新时代中国共同富裕的研究。一些外文文献对新时代共同富裕进行研究，其部分内容论及了社会保障与共同富裕的关系。

目前，研究推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的专门文献较少，本文将丰富这方面的研究。

一、社会养老保险制度推动共同富裕的理论逻辑

我国社会主要矛盾决定了新时代共同富裕是惠及全民的富裕，应

该把实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置；共同富裕是要素全面的富裕，既要使全体人民在物质生活方面实现共同富裕，也需要使全体人民在精神生活方面实现共同富裕；共同富裕是合乎正义的富裕，需要坚持同一性正义与差异性正义，而非追求同时、同步、同等富裕，在动态向前发展过程中最终实现共同富裕。在探索推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展之前，首先需要厘清社会养老保险制度推动共同富裕的一般理论逻辑。这一理论逻辑包括社会养老保险制度为何要、何以能以及怎么样推动共同富裕，从学理方面建构社会养老保险制度推动共同富裕的内在联系并探寻其作用机制。

（一）社会主义本质决定了社会养老保险制度推动共同富裕的必要性

我国为何需要社会养老保险制度推动共同富裕？这是由社会主义本质所决定的，是社会养老保险制度推动共同富裕的大前提。马克思、恩格斯从目的性与规律性的统一中研究社会主义，提出了社会主义的目的是实现人类解放，使每个人得到自由而全面的发展，这就是社会主义的本质。在社会主义革命与建设时期，毛泽东指出：我们的目标是要使我国成为富强的国家，“而这个富，是共同的富，这个强，是共同的强，大家都有份”。改革开放时期，邓小平提出：“社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕。”江泽民指出：“我们进行的一切工作，既要着眼于人民现实的物质文化生活需要，同时又要着眼于促进人民素质的提高，也就是要努力促进人的全面发展。”胡锦涛指出：“社会和谐是

中国特色社会主义的本质属性。”党的二十大报告提出：“共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，也是一个长期的历史过程。”

综上，实现共同富裕是由社会主义本质所决定的。因此，社会养老保险制度推动共同富裕的必要性就在于其相当于推动了中国特色社会主义发展的根本目的的实现。

（二）国民收入再分配提供了社会养老保险制度推动共同富裕的手段

社会养老保险制度运行包括资金筹集、基金管理和待遇支付三个环节，其中资金筹集是基础性环节。因为只有完成了资金筹集环节，才谈得上后续的基金管理环节和待遇支付环节。资金筹集环节所筹集的资金来源于国民收入初次分配，也就是说，任何社会养老保险资金运动的起点仅仅是国民收入初次分配结果的再一次分配，这是社会养老保险制度成为国民收入再分配手段的一个重要解释。国民收入初次分配形成了工资、利润、地租和利息，社会养老保险筹集的资金来源于其中的一种或者几种，通过对工资、利润、地租和利息中的一种或者几种进行征集并发生一定程度的所有权转移完成收入再分配过程。

社会养老保险通过这种国民收入再分配过程有助于在两个方面推动共同富裕。一方面，社会养老保险通过运行三环节实现了国民收入横向再分配，实现了一定时期收入相对较高的价值创造主体向退出劳动领域的收入相对较低的非价值创造主体即老年人口的收入转移，在国民收入总量一定的情况下有利于劳动适龄人口和老年人口之间收入的均等化，从而推动共同富裕。另一方面，社会养老保险通过三

环节的资金运动实现了某个参保者生命周期内收入的纵向再分配，某个参保者年轻时通过抑制消费来增加部分储蓄到年老后消费，平滑了某个参保者生命周期内的收入，防止老年贫困，有助于推动共同富裕。

（三）权利公平设定了社会养老保险制度推动共同富裕的原则

基本养老金项目中基础养老金部分是用来保障老年人生活所必要的、起码的、最低的权利，因而属于参保人的基本社会养老保险权利，参保人应该平等地享有。企业年金、职业年金、个人养老金以及基本养老金项目中个人账户养老金部分，是在参保人最低生存需求满足的前提下，用来保障参保人在经济方面相对比较高级需要的权利，因而属于参保人的非基本社会养老保险权利，参保人应该比例平等地享有。参保者享有的社会养老保险权利与其自身应该承担的社会养老保险义务相等。就基本社会养老保险权利而言，参保者积极地成为参与社会构建的一个成员，就是实现了社会养老保险权利与社会养老保险义务相等；就非基本社会养老保险权利而言，参保者缴纳的社会养老保险费与享有的社会养老保险待遇应该在同一时点的现值相等，就算实现了社会养老保险权利与社会养老保险义务相等。

以社会公正原则来解决社会养老保险权利与义务的分配，就是要坚持对于基本社会养老保险权利按需要分配、对于非基本社会养老保险权利按贡献分配。基本社会养老保险权利的分配优先于非基本社会养老保险权利的分配，当二者发生冲突时，应以牺牲非基本社会养老保险权利来保全基本社会养老保险权利。享有基本社会养老保险权利和非基本社会养老保险权利的机会均属于全社会每个人的人权，应该

人人完全平等。社会养老保险权利公平理论实质上在社会养老保险领域坚持了同一性正义与差异性正义原则，即相同的被保障对象应该得到相同的保障，不同的被保障对象应该得到不同的保障，社会养老保险在筹资和待遇支付方面需要向弱势群体倾斜。这种做法决定了社会养老保险在借助国民收入再分配手段推动共同富裕时不会导致“整齐划一的平均主义”。

（四）社会保障适度水平规制了社会养老保险制度推动共同富裕的程度

穆怀忠提出了社会保障适度水平理论。社会保障适度水平理论要求社会保障支出应该与国民经济运行相适应，不能过高，也不能过低，要实现保护和激励的统一。这一理论实质上是要求建立与经济发展水平相适应的社会保障制度，任何低于或者超越特定阶段经济发展水平的社会保障支出均是非适度的社会保障制度，是不可取的。社会保障适度水平理论启示我们，通过社会保障制度改善民生需要尽力而为，量力而行。涉及到的保障对象广、资金收支额度大、管理运行跨度时间长，决定了社会养老保险制度也应该要实现适度发展。

社会养老保险制度的适度发展，决定了用于社会养老保险支出的合理规模，当然也就决定了其作为手段对国民收入初次分配进行再分配的力度。这种国民收入再分配的力度实质上决定了社会养老保险可以在多大程度上推动共同富裕。社会养老保险适度水平高，则从国民收入初次分配中筹集到的资金多、收入再分配的力度大，其推动共同富裕的程度强。反之，社会养老保险适度水平低，则从国民收入初次

分配中筹集到的资金少、收入再分配的力度小，其推动共同富裕的程度弱。

二、推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的标准

社会养老保险制度作为我国社会主义现代化建设的必要组成部分，有必要实现高质量发展。前文从理论方面论证了社会养老保险制度推动共同富裕的必要性、手段、原则和程度。在此基础上，需要进一步理清何为推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展。顾名思义，推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展，就是指为了推动共同富裕，社会养老保险制度如何才能实现更好的发展。党的二十大报告对共同富裕和社会保障体系发展同时作出了新的战略部署。党的二十大报告是一个逻辑严密的自洽体系，其对发展社会保障体系的战略部署要求有助于推动共同富裕。这启发我们，可以按照党的二十大报告对发展社会保障体系的部署要求，来找寻和阐释作为社会保障体系组成部分的社会养老保险制度高质量发展的标准，而这一标准实质上与推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的标准是同一的。依据党的二十大报告对共同富裕和社会保障体系发展的战略部署以及社会养老保险制度自身的发展规律，本文把推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的标准阐释为普惠、公平和可持续三个方面。

（一）普惠

社会养老保险普惠性包括两个层面的含义：一是社会养老保险制度普惠性，即社会养老保险项目应该健全，社会成员面临的、威胁其基本经济生活安全的各种老年风险能有相应的社会养老保险制度安

排予以应对；另一是社会养老保险人口普惠性，即在社会养老保险项目健全的基础上，社会养老保险总体设计应该在保障对象和覆盖范围方面坚持全覆盖，把凡是符合社会养老保险对象的人群均纳入到社会养老保险体系中去，尽可能不使任何一个应该享受到社会养老保险的成员遗漏在社会养老保险体系之外。社会养老保险普惠性实质上体现的是以公民权为核心的普遍主义的福利追求，适应了新时代共同富裕是惠及全民富裕的要求。

社会养老保险制度高质量发展坚持普惠标准的原因在于：首先，坚持普惠标准是保障基本人权的体现。社会养老保障权益的获得以及由此对基本生活的影响是生存权和发展权的一部分，而生存权和发展权是基本的人权构成部分。从这种意义上讲，每个国民都有获得社会养老保障的权利。因此，社会养老保险制度高质量发展应该要把全体国民都纳入到社会养老保险制度之中去，社会养老保险制度应该覆盖到全体国民。其次，坚持普惠标准是忠实宪法和履行宪法。2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，是中国保障老年人口社会保障权利最高层次的制度安排，也是社会养老保险制度高质量发展坚持普惠标准的根本法律依据。再次，坚持普惠标准是遵循国际社会保障制度发展通行规则。

《贝弗里奇报告》提出的社会保险方案应该遵循的六个原则直到现在还具有重要的指导性和广泛的应用价值。该报告认为广泛保障应该是：“社会保险的广泛性和统一性（正是这两点体现了社会保险的公正）要求其不应当给国民救助和自愿保险留下任何隐患。由于国民救助需

要进行经济状况调查可能会不利于发展自愿保险和个人储蓄。自愿保险从来都不能保证覆盖的范围。对于其他的任何需求，如直接丧葬费用，由于其广泛性和统一性，适合强制保险，毕竟社会保险相对于自愿保险，管理和操作的成本要低得多。”现代国际社会保障制度发展的通行做法和既有经验，为社会养老保险制度高质量发展坚持普惠标准提供了重要依据。

（二）公平

公平的基本要义是一个人得到其应该得到的。前文权利公平理论对社会养老保险公平的标准有详细论述，这里不再赘述。社会养老保险制度高质量发展坚持公平标准，适应了新时代共同富裕是合乎正义的富裕的要求。

社会养老保险制度高质量发展坚持公平标准的原因在于：首先，坚持公平标准体现社会保障基本建制原则。社会保障的首要价值选择是公平。社会保障制度应该坚持起点公平。不应该基于社会成员个人身份差别而实施歧视性社会保障制度，应保证所有人在参加社会保障方面机会平等。全民保障保证了社会成员在获得社会保障权益时的起点公平。社会保障制度应该坚持过程公平。在社会保障制度规则已经确立的前提下，社会保障应该坚持按制度规定实施，避免社会保障运行中主观偏向对被保障对象权益造成损失。社会保障制度应该坚持结果公平，结果公平是其最根本的价值取向。社会养老保险制度是整体社会保障制度的子集，其高质量发展必然要体现社会保障制度建设的基本原则，坚持起点公平、过程公平和结果公平的价值取向。其次，

坚持公平标准是对我国社会保障理念由偏差向理性回归的认同。中华人民共和国成立以来社会保障理念变化大概经历了三个阶段。第一阶段是坚持平等的社会保障理念，这主要是在新中国成立后到改革开放前的计划经济时期。平等作为社会保障的建制理念使计划经济时期的社会保障激励功能发挥不足。第二阶段是坚持效率优先和兼顾公平的社会保障理念，这主要是在改革开放后社会保障制度改革调整初期。这一时期的社会保障改革更多的是经济体制改革尤其是国有企业改革的配套措施，重视对效率的追求而忽视了社会的公平价值。第三阶段是坚持以公平为主的社会保障理念，这主要是以 2002 年党的十六大召开为标志。以公平为主作为社会保障的建制理念，使社会保障成为一项独立发展的社会事业，有助于社会保障体系较好地实现保障功能和激励功能的结合。社会养老保险制度高质量发展应该在理念上与整体社会保障制度建设的理念一致，避免平等主义和效率优先的理念偏差，坚持以公平为主的理念。再次，坚持公平标准有助于社会实现公正的发展。社会公正是社会发展的核心价值、是社会发展的根本动力，是社会发展的最佳状态。社会养老保险制度发展是社会公正发展的必要组成部分。社会养老保险制度高质量发展坚持公平标准有助于促进发展目标和发展手段的统一，回应了社会发展的核心价值、遵循了社会发展的动力机制、朝向了社会发展的最佳状态，从而在其他条件不变的情况下推动社会公正发展。

（三）可持续

社会养老保险可持续发展主要包括三个层面的含义：一是社会养

老保险水平要适度。从根本上讲，社会养老保险水平适度是社会养老保险筹资水平要适度。社会养老保险筹资水平不能太低，过低的社会养老保险资金筹集会导致社会养老保险基金不足，从而降低社会养老保险基金的发放数量，导致社会养老保险水平过低，难以实现社会养老保险保基本的目标。社会养老保险筹资水平也不能太高，过高的社会养老保险资金筹集会导致社会养老保险基金储备过度，从而提高社会养老保险基金的发放数量，导致社会养老保险水平过高，容易步入高福利陷阱和挤占居民当期消费，也偏离了社会养老保险保基本的目标。二是社会养老保险基本制度要稳定。在制度目标已经明确的前提下，保持制度相对稳定性是完成制度变迁的必要前提。社会养老保险制度变迁也不例外。制度变迁的长期性决定了有些社会养老保险制度正处在转型的过程中，还没有完成完全转型（比如城镇职工基本养老保险制度就是如此，完全过渡到所有被保障对象是新人的统账结合的城镇职工基本养老保险制度大约要到 21 世纪 40 年代）。因此，坚持基本制度的稳定性是推进制度转型的重要保障。三是社会养老保险体制机制要健全。社会养老保险制度可持续发展坚持基本制度稳定，并不是说不能对这些社会养老保险基本制度进行参数式改革，而是说对那些经过长期实践发展的、一旦成形的社会养老保险基本制度不要在短期内轻易对其进行结构式改革。不对成形的社会养老保险基本制度频繁地进行结构式改革，是制度变迁稳定性的要求。对社会养老保险基本制度进行定期的参数式改革，是制度变迁波动性的要求。制度变迁在稳定性和波动性的对立统一中完成新制度的供给和旧制度的消

亡，从而保持制度的可持续性。

社会养老保险制度高质量发展坚持可持续标准，为推动新时代共同富裕发展提供了现实可能性。社会养老保险制度高质量发展坚持可持续标准的原因在于：首先，坚持可持续标准是社会养老保险制度改革的基本要求。制度运行会产生惯性，即制度依赖性。社会养老保险制度运行也不例外。某项社会养老保险制度一旦建立，享有该项社会养老保险待遇的被保障人群就会产生基于该制度的预期。合理的预期是社会平稳运行的重要条件。对社会稳定的关注不应仅仅局限在秩序稳定，还要考察预期稳定。社会养老保险作为一项社会支持制度或者社会控制制度，有必要维持国民预期的平稳性。如果社会养老保险制度改革不可持续，即保障水平不适度，基本制度变动频繁，体制机制难以完善，那么国民对社会养老保险待遇刚性预期将被打破，国民难以形成对社会养老保险待遇可及性的稳定预期，社会养老保险作为社会支持制度或者社会控制制度的基本功能将会丧失，从而会对社会善治和危机管理产生负面影响。社会养老保险待遇具有明显的对当代人补偿的特征，因其是用来保障老年人口的基本经济生活安全的。从福利管理的角度看，社会养老保险待遇属于薪酬的延期支付形式而非当期支付形式，但其主要是用来保障当代老年人口的基本经济生活安全，满足当代老年人口的消费需要，通常不考虑社会养老保险待遇的遗产动机。因此，不能期望社会养老保险制度改革坚持卡尔多的“虚拟的补偿原则”或者希克斯的“长期自然的补偿原则”。如果社会养老保险制度改革不可持续，即保障水平不适度，基本制度变动频繁，体制

机制难以完善，当代人的社会养老保险权益必然会受到影响而无法实现实际补偿。社会养老保险制度改革应该要坚持帕累托改进原则，才能最大限度地体现社会养老保险对当代人补偿的特征，社会养老保险制度才会可持续发展。

其次，坚持可持续标准是尽可能缩小制度变迁成本的有效手段。成本是约束制度变迁的关键因素。坚持可持续标准避免了社会养老保险制度的频繁变动，从而使既往社会养老保险制度决策投入的时间、金钱和精力等取得收益的可能性增大，当然也就有助于降低社会养老保险制度变迁过程中的沉淀成本。坚持可持续标准减少了创立新的社会养老保险制度次数，从而可以降低制度创立成本。坚持可持续标准还有助于降低社会养老保险制度变迁引致的社会失序或无序的程度和频率，降低了制度脱序成本；同时有助于及时补偿非帕累托改进性社会养老保险制度变迁对当事人造成的损失，降低了失益成本。坚持可持续标准还减少了个人和社会理解、学习、适应新制度的次数，客观上有利于降低与之相关的适应成本。

三、现行社会养老保险制度进展与高质量发展标准的差距

前文从理论方面论证了社会养老保险制度推动共同富裕的必要性、手段、原则和程度，也确立了推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的标准是普惠、公平和可持续。这些标准确立后，可以进一步对标现行社会养老保险制度发展的现状，进而找出其与高质量发展标准的差距。

（一）现行社会养老保险制度进展与普惠标准的差距

首先，考察社会养老保险制度供给的普惠性。城镇职工基本养老保险制度的保障对象为城镇职工，具体包括企业职工、机关和事业单位工作人员以及加入城镇职工基本养老保险制度的灵活就业人员和自雇人员。城乡居民基本养老保险制度的保障对象，实质上为年满16周岁（不含在校学生）的城镇非从业人口和农村人口。第二支柱为补充养老保险制度或者职业养老金制度，具体包括企业年金制度和职业年金制度。第三支柱为个人养老金制度。2022年《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号）标志着中国个人养老金制度的正式建立。对照社会养老保险制度普惠性标准，除了未进入就业领域的少年儿童和大学生（他们将来会成为各类社会养老保险制度的保障对象）外，目前在中国每一个人都有相应的社会性养老保险制度安排来保障其年老后的基本经济生活安全。因此，社会养老保险制度供给的普惠性标准已经基本达到。

其次，考察社会养老保险人口的普惠性。目前城镇职工和城乡居民基本养老保险参保率基本稳定在90%左右。可见，第一支柱的基本养老保险在法定人口普惠性方面还有差距。目前主要是极少部分职工、相当一部分灵活就业人员和新就业形态从业人员以及部分城乡居民还没有被基本养老保险所覆盖。《2022年度全国企业年金基金业务数据摘要》显示，2022年末全国企业年金参加职工3010万人。《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，当年城镇职工基本养老保险参保职工34917万人。可以计算，参加企业年金的职工占所有在职参保职工比例为8.6%，有超过90%的在职职工参加了城镇

职工基本养老保险但是没有参加企业年金。《2022 中国社保金融发展调查报告》数据显示，截至 2022 年 11 月，参加企业年金和职业年金的职工 7200 多万人。这样可以估算，2022 年参加职业年金的职工人数为 4189 万人。可见，绝大部分机关和事业单位职工已经参加了职业年金，职业年金的参保人数已经超过了企业年金参保人数。个人养老金刚刚起步，其覆盖的人数非常有限。人社部数据显示，截至 2022 年底，我国个人养老金参加人数 1954 万人，仅占全国基本养老保险参保人数 10.5 亿的 1.86%。

（二）现行社会养老保险制度进展与公平标准的差距

现行社会养老保险制度发展的不平衡不充分性依然存在，没有很好地体现同一性正义与差异性正义原则，与社会养老保险制度公平标准的差距主要体现在：第一，城镇职工基本养老保险待遇与城乡居民基本养老保险待遇差距较大。我国城镇职工基本养老保险制度自 1997 年建立以来经过了 20 多年的发展。国家于 2009 年和 2011 年分别建立了新型农村社会养老保险制度和城镇居民基本养老保险制度，并于 2014 年归并为统一的城乡居民基本养老保险制度，城乡居民基本养老保险制度也有了十几年的发展历程。根据 2022 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报数据计算，2022 年城镇职工基本养老金平均为 3606 元/月，城乡居民基本养老金平均为 205 元/月，前者是后者的 17.6 倍。城乡居民基本养老保险的被保障对象有一部分是生活在城镇地区的城镇居民。同为生活在城镇地区的国民，其基本生活成本相似，年老后的基本经济生活安全保障程度不应该差距过大。城镇职

工和城镇居民的基本养老金待遇差距较大的现实一定程度上违背了同一性正义原则。第二，城镇职工基本养老金替代率偏低。根据《2022年中国统计年鉴》相关数据计算，2021年社会平均工资（城镇非私营单位就业人员和城镇私营单位就业人员加权平均工资）为6556元/月。如果以前一年即2021年社会平均工资6556元/月作为替代对象，则2022年城镇职工基本养老金社会平均工资替代率大约为55%。考虑到年度实际工资增长率，那么如果以2022年社会平均工资作为替代对象，则2022年城镇职工基本养老金社会平均工资替代率应该会稍低于55%。可见，城镇职工基本养老金社会平均工资替代率仅仅比国际贫困线稍高或者在国际贫困线附近。第三，城乡居民基本养老保险待遇偏低。同为生活在城镇地区的国民，城镇居民与城镇职工的基本生活成本相似。如果以2021年社会平均工资（城镇非私营单位就业人员和城镇私营单位就业人员加权平均工资）作为替代对象，则2022年城镇居民基本养老金社会平均工资替代率大约为3.1%。城乡居民中的相当一部分参保人员为农村居民，其年老后生活在农村地区。《2022年中国统计年鉴》数据显示，2021年农村居民人均可支配收入为18930.9元/年。以2021年农村居民人均可支配收入作为替代对象计算农村居民2022年的基本养老金替代率大约为13.0%。当然，城乡居民基本养老金替代率与城镇职工基本养老金替代率相比偏低，这与城镇职工基本养老保险缴费远高于城乡居民基本养老保险缴费有密切关系。但是，城乡居民基本养老金替代率偏低是不争的事实。目前的养老金与保障老年后城乡居民基本经济生活安全还有很大差

距。

（三）现行社会养老保险制度进展与可持续标准的差距

首先，考察社会养老保险水平的适度性。社会养老保险水平的适度性根本上取决于其筹资水平的适度性。从需求方面对社会养老保险筹资水平的适度性进行判断，上文已经表明，无论城镇职工基本养老保险制度，还是城乡居民基本养老保险制度，其养老金替代率不算高，与保障老年人口的基本经济生活安全的要求还有距离。从供给方面对社会养老保险筹资水平的适度性进行判断，2019年国务院办公厅发布的《降低社会保险费率综合方案》（国办发〔2019〕13号）把城镇职工基本养老保险社会统筹缴费率由20%降低到16%，这更好地适应了我国经济发展的新常态。但是，这也对于城镇职工基本养老保险制度保基本的目标带来了进一步挑战。从经济效率角度对社会养老保险筹资水平的适度性进行判断，目前社会养老保险逃避缴费现象存在表明社会养老保险对经济效率依然存在着一定程度的负面影响，城乡居民基本养老保险不同缴费主体之间缴费负担还不均衡。可见，从社会养老保险水平的适度性方面来看，现行社会养老保险制度进展与可持续标准还有差距。一些研究显示的社会养老保险基金收支失衡的压力就是明证。

其次，考察社会养老保险基本制度的稳定性。一如前述，虽然中国社会养老保险基本制度还没有完全完成转型，正处于制度转型过程中。但是，在社会基本养老保险制度建立以来保持了制度的稳定性。这一稳定性主要体现在社会养老保险制度形成了社会统筹与个人账

户相结合的部分积累制的财务模式。可见，从社会养老保险基本制度的稳定性方面来看，现行社会养老保险制度进展满足了可持续标准。

再次，考察社会养老保险体制机制的健全性。目前社会养老保险制度的体制机制还不够健全，距离社会养老保险制度高质量发展的可持续标准还有不小差距。比如，缴费年限偏短、退休年龄较低，这均不利于缴费积累，也不利于提高养老金替代率。又如，城乡居民基本养老保险统筹层次还有待提高，城镇职工基本养老保险缴费基数难以适应社会变革的要求，社会养老保险费用征缴体制还有待完善，社会养老保险关系转移接续还不够顺畅。

四、推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的对策

现行社会养老保险制度进展与高质量发展标准的差距，决定了推动共同富裕的社会养老保险制度高质量发展的对策，具体包括以下三个方面：

（一）扩大社会养老保险人口覆盖面

扩大人口覆盖面有利于更好地实现社会养老保险的普惠性。具体来说，一方面要继续扩大基本养老保险即第一支柱养老保险的覆盖面。目前，应该在城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度供给的普惠性已经达标的基础上，重点扩大这两类社会养老保险实际覆盖人口的覆盖面，尤其是要千方百计扩大灵活就业人员和自雇人员的覆盖面。比如，政策应该允许灵活就业人员和自雇人员在就业地参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险。部分城乡居民可能由于缴费困难不能顺利参加城乡居民基本养老保险。为减少这种情

况，需要采取有效的帮扶政策，比如通过城乡居民社会救助制度为缴费困难群体筹集部分缴费资金、政府加大财政转移支付、加大集体经济收益对于困难居民缴费的支持，尽可能扩大城乡居民基本养老保险的实际覆盖人口。

另一方面，要积极发展第二支柱和第三支柱养老金制度，吸纳更多的人员在参加第一支柱养老保险制度的基础上参加企业年金制度、职业年金制度以及个人养老金制度。鉴于绝大部分机关和事业单位职工已经参加了职业年金，那么第二支柱中应该重点着力扩大企业年金的覆盖面。从企业规模来看，目前建立企业年金的企业已经出现了从以大中企业为主向大中小企业并行的态势转变。未来需要进一步动员更多的中小企业尤其是小企业建立企业年金。从企业所有制性质来看，目前主要是国有和集体企业建立企业年金的比例最高，2022年占比为52%，未来需要重点动员股份制企业和其他企业建立企业年金。就企业年金制度自身建设而言，未来有必要进一步优化企业年金的支取条件，比如是否允许特殊情况下提前支取，在待遇领取阶段提供更多的税收优惠，积极推动企业年金制度立法等。个人养老金作为第三支柱建立不久，大有扩面的必要。未来在条件允许的情况下，可以进一步拓宽税收优惠、提供更加灵活多样的个人投资管理方式、探讨通过用人单位组织实施参保等，来扩大个人养老金的覆盖面。

（二）提升社会养老保险制度的公平性

首先，适当提升城镇职工基本养老金替代率。适当提高城镇职工基本养老金替代率，有助于退休职工分享社会经济发展的成果，不致

使其退休后基本生活水平大幅度下降，从而增强其横向公平性和纵向公平性。

其次，着力提升城乡居民基本养老金替代率。目前城乡居民基本养老金替代率距离其保基本的目标要求还有较大的差距。未来不仅需要提升城乡居民社会统筹养老金替代率，而且需要提高其个人账户养老金替代率。这也有助于增强城乡居民社会养老保险的横向公平性和纵向公平性。

再次，尽力缩小城镇职工基本养老保险待遇与城乡居民基本养老保险待遇差距。在其他条件不变的情况下，目前提升城乡居民基本养老金替代率的幅度应该大于提升城镇职工基本养老金替代率的幅度，以此来缩小其与城镇职工基本养老保险待遇的差距，从而使生活在城镇的老年国民不会因为参加的社会性养老保险制度类别不同而在基本经济生活安全方面出现过大的差距。这样有助于增加不同类别参保人群的横向公平性。

最后，逐步实现社会养老保险制度的整合与统一。减少制度分立并逐步实现制度统一，是实现社会养老保险制度公平性的重要途径。从 2023 年到 2035 年，为推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐，可以探索实现机关事业单位养老保险制度与城镇企业职工基本养老保险制度合并实施。从 2035 年到 2050 年，为推动全体人民共同富裕基本实现，积极推动城镇职工基本养老保险制度与城乡居民基本养老保险制度合并。

（三）增强社会养老保险制度发展的可持续性

首先，提高城乡居民基本养老保险的筹资水平。资金筹集是城乡居民基本养老保险制度运行首要的、最基础的环节，因此提高筹资水平是应对城乡居民基本养老保险待遇偏低的重要措施之一。未来各级政府和城乡居民对城乡居民基本养老保险资金筹集的数量应该保持持续稳步增长的态势。在此基础上，鉴于目前城乡居民基本养老保险筹资结构中城乡居民缴费所占的筹资比例相对较低，未来可以适当增加城乡居民缴费在筹资结构中所占的比例，从而更好地实现政府筹资责任和城乡居民筹资责任动态、均衡发展。

其次，坚持社会统筹与个人账户相结合的社会养老保险制度财务制度。社会养老保险制度要至少到 2040 年后才能开始完成转型。到 2040 年之后“老人”“中人”基本退出城镇职工基本养老保险系统，2050 年之后“老人”“中人”基本退出城乡居民基本养老保险系统，到那时才可以说从 20 世纪 90 年代开始启动的现收现付制社会养老保险制度，向社会统筹与个人账户相结合的部分积累制度社会养老保险转型的完成。所以，需要继续长期坚持社会统筹与个人账户相结合的社会养老保险制度财务制度。

再次，完善社会养老保险体制机制。在坚持社会统筹与个人账户相结合的部分积累制度稳定的前提下，具体来说：城镇职工基本养老保险制度需要进一步延长缴费年限，缴费年限可以等同于工作年限。实施弹性的、渐进式延迟退休年龄制度，可以到 2035 年把男女退休年龄延长到 62 岁，到 2050 年把男女退休年龄延长到 65 岁。企业职工基本养老保险基金已经从 2022 年开始实现了全国统筹。未来城乡

居民基本养老保险制度需要汲取职工基本养老保险制度统筹层次渐次提高的经验，稳步提高其统筹层次，从而提升其基金分散风险的能力，同时也方便城乡居民基本养老保险关系转移接续。随着零边际成本社会的到来，有必要把目前城镇职工社会保险缴费只依靠劳动要素创造的价值缴纳费用，转变为依靠所有生产要素包括资本、劳动、技术、管理生产的价值缴纳费用，更好地体现城镇职工社会保险的“社会性”。完善社会养老保险费用征缴体制，税务部门征收的社会养老保险费用应该实现向财政部门和社会保险部门的实时划拨，避免划拨不及时影响养老金待遇发放。在人口流动日益频繁和就业多样化的时代，也有必要采取措施进一步优化社会养老保险关系转接政策。

曹德云：迎难而上 锐意进取 共促养老金融高质量发展



曹德云：养老金融 50 人论坛核心成员，中国保险资产管理业协会党委书记、执行副会长兼秘书长

尊敬的各位领导、专家，大家上午好！

首先，感谢金融界的邀请，也很荣幸参加“2023 年服贸会·全球养老金融大会”。我代表中国保险资产管理业协会，对大会的隆重召开表示热烈祝贺！

“实施积极应对人口老龄化国家战略”是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的重要战略部署，其基础之一，是建立一套符合

本文系作者在“2023 年服贸会·全球养老金融大会”上的发言。

中国国情的较为完善的养老保障体系。我国自 1986 年开始实施的城镇职工基本养老保险、1997 年开始试行的城乡居民基本养老保险，构成了我国养老保障体系的“压舱石”；1993 年开始运行的企业年金和职业年金制度也探索出了以受托模式为基础、以企业为主的、发挥补充作用的养老保障制度安排；2022 年开始试点的个人养老金，在账户制、税收激励、完全积累、市场化运营、风险自担等方面也做了进一步探索，补足了我国养老保障体系的又一根支柱。

不难看出，养老保障体系的建立无法一蹴而就，在近 40 年的探索里，我国也同步经历了人口结构、社会环境、经济形势、资本市场及保障制度、法律制度的演化。在当前百年未有之大变局下，我国正处于逐步完善之中的养老保障体系也在不断面临着新的挑战。仅从人口结构变动这一条来看，2022 年我国人口自然增长率为负 0.6%，是近 61 年来的首次负增长，65 周岁以上人口占全国总人口的 14.9%，处于中度老龄化阶段。现收现付制的基础是代际之间的收入转移，少子化和老龄化，必将给以现收现付制为主的国家基本养老保险带来可持续性的挑战。事实上，从存量角度看，虽然近 10 年全国城镇企业职工基本养老保险累积结余从 2.39 万亿增长至 5.26 万亿，但其可支付月数却由 18.5 降至 11.2。从流量角度看，2021 年城镇职工和城乡居民基本养老保险均陷入收不抵支的状态，若剔除财政补贴，缺口约 1.05 万亿。在当前严峻的形势下，现收现付压力重重，那积累制呢？

截至 2022 年底，企业年金当年加权平均投资收益率为负 1.83%，是自 2012 年以来的首次负收益。虽拉长时间看企业年金业绩相对稳

健，自 2007 年以来的年化平均收益率为 6.58%，但在宏观环境严峻、低利率和资产荒等大背景下，未来长期资金的投管将持续面临一定的挑战。再看个人养老金，自去年正式启动以来，存在试点效果“两低三不”的漏斗状，即建立账户人数占基本养老保险参保人数比例低、已缴费人数占建立账户人数比例低；产品供应不均衡、选购渠道不畅、民众参保意愿不强。截至 2022 年底，个人养老金参加人数 1954 万人，缴费人数 613 万人，总缴费金额为 142 亿。参与缴费的比例仅占开户比例的 31.37%，平均缴费 2316.48 元，仅占 1 万 2 额度的 19.3%。再看收益，截止 2023 年 7 月 25 日，公募市场公布了个人养老金账户下的 151 只公募基金，其年内平均收益为负 0.08%，虽然跑赢了权益和 FOF 的收益，但在社会公众心里，还是埋下了“存了小半年还是负增长”划不来的看法。可以说，个人养老金在这样的一个市场环境下起步是很艰难的。

养老金和资本市场有着相互依存、互相成就的关系。养老金用好资本市场，将有利于养老金的保值增值和养老保障体系的改革，资本市场用好养老金，做到长钱长投，投到实体经济里面去，也将有利于资金的高效融通，进一步促进经济活跃。从国际经验看，美国各州的职业年金，大多以年化 7% 作为目标收益率。这样的目标收益率要匹配怎样的资产配置呢？其公共职业年金协会（National Association of State Retirement Administrators）最新公布的调研数据显示，截至 2021 年底，平均而言美国各州职业年金的资产配置情况是：公开股权投资 47.1%，固收类投资 21.2%，房地产投资 6.8%，另类投资 22.6%，现

金及其等价物 2.5%。统计还显示，1992 年至 2021 年，各州职业年金利润贡献分配为投资收益占比 64%，雇主供款占比 25%，雇员供款占比 11%。可以想见，没有权益和另类投资的配合，几乎不可能实现这样的成绩。从我国长期资金的投管经验看，当周期拉长，股权投资对风险调整后收益也会有明显的提振作用。比如，社保基金的投资相比企业年金更为大胆，自成立以来，其年化投资收益率为 8.3%。

近日，财政部、国家税务总局、证监会发布多项活跃资本市场的政策，这是利好于养老金融市场发展的。但养老金和资本市场的相互配合是需要良好而合适的经营机制的，也因资本市场的波动，需要设计出风险共担的机制，未来还有很长的路要走。综上，当前的体系建设依然难以达到政策目标、也未能适应民众需求，在当前严峻的形势下，养老保障体系的优化“拖不得也拖不起”。为此，提出以下几点建议：

一是要进一步提高重视程度。如果不给养老以足够的重视大概率会出现两个结果：一是养老责任更多的向家庭转移，进一步挤压家庭生育意愿，恶化人口结构；二是财政承担更多的养老责任，挤压医疗、教育、基建等其他财政支出，降低经济活力。无论哪个结果，都是负向循环。在尚有政策空间的时候迎难而上，结合我国国情精准施策，才有可能走入正向循环。

二是更多的引入精算技术。养老挑战非常复杂，牵扯到国家与企业、国家与个人、企业与个人、不同代际、不同区域、甚至是同一个人不同人生阶段等多重关系。通过精算技术进行更科学的谋划，可以

提质增效降低风险，体现在以下几个方面：一是精准施策方面，精算技术可通过对人口结构、经济走势、收支等领域的测算，为政策的精准发力提供较为有效的技术支持，比如预估未来养老金的缺口，评估现行缴纳比率，评估现行税优有效性等方面，都是精算技术可以支持的方向；二是在可持续经营方面，精算技术可为政府、企业和金融机构提供盈亏平衡点的测算和分析，尝试找到最优解。比如通过精算技术回答多大管理规模可以提振金融机构的参与热情？怎样的缴纳比率对企业和员工最具激励效果？等等；三是在风险管理方面，精算技术可以起到辅助资产配置决策、测算准备金计提额度、抵御长寿风险等作用。

三是通过简化参与方式，提升大众的参与度。尚在试点阶段的个人养老金存在“政策热、市场冷”“开户热、投资冷”的情况，大众依然处于观望阶段，距离理解并接受个人养老金尚有一段距离。我们可以借鉴国际上的“默认”机制和我国的企业年金经验，利用企业和员工的信任关系，在员工充分知情并授权的情况下，由企业代为开户和缴费。此外，我们还可以通过企业税减免的方式，鼓励企业为员工缴存一部分个人养老金，通过员工缴存，企业跟进配比的方式，撬动员工的缴费意愿。特别是针对最需要个人养老金的灵活就业人员，他们虽然与各类平台并非传统的雇佣关系，但也可通过平台进行触达。

四是通过合理的制度安排，缓解民众对养老储蓄的担忧。协会的调研显示，民众对个人养老金最集中的担忧之一是锁定期太长。有32%的受访者表示不愿参加个人养老金的原因是“到60岁才能取”，

有 56% 的受访者希望在“退休前遇到应急时，可以有配套的取出和补缴机制”。在制度设计上我们应该重视这样的民众呼声，比如允许一定比例的提前支取，用于结婚、生育、大病、购房、再教育等人生大事；或者放宽提取年龄至早于退休年龄；或者允许提前支取但对提前支取设置惩罚税率。这些灵活的设置也在其他国家和地区的养老金制度中有所涉及，值得我们持续关注。

五是通过账户之间的转移，启动养老金融生态的良性循环。大众接受个人养老金是一个循序渐进的过程，只有参与进来，才能享受到政策红利，只有看到了财富的保值增值，才会吸引更多的人参与，继而达到广覆盖和共同富裕的目的。协会的调研也显示，有 57% 的人，期待更多的优惠和补贴力度；与此同时，33% 不愿参与个人养老金的人表示“没有余钱额外储备”。从国际经验看，个人养老金制度除了有“丰富养老选择”和“税优公平”的施策考量，也会将其设计成一个统筹归拢账户，方便个人和家庭做整体的财富规划。基于此，我们应该考虑将基本养老保险中的个人账户部分、企业年金和职业年金中的个人账户部分，甚至是住房公积金的一部分账户余额，以个人自愿和设置一定额度为前提，与第三支柱予以打通。

六是优化资产配置，让人人都能享受到财富的保值增值。首先，面对资本市场的波动要大胆一点，追求风险调整后的更高收益；其次，要加强研究，做好趋势判断，要配得准配得好；再次，要通过科学的激励和惩罚措施鼓励长钱长投，从机制上尽量避免长钱短投；最后，要设计出一套周期平滑机制，不在高收益的时候给投资者以永远高收

益的错觉，也不在低收益的时候冲击到投资者的信心。

七是丰富产品供给，提高服务水平，并持续开展金融教育。这是一个老生常谈的建议，但是常谈常新。作为资管机构，我们要不停的思考什么样的产品是符合养老属性的，是能吸引并普惠到大众的？一方面要坚持产品创新，另一方面也要保住大众养老的钱袋子，这很难，但这也体现了我们的专业性和责任担当。我们还应该不停地探索提高服务水平的手段和方法，比如通过金融科技的手段来提高服务质量、丰富服务手段。我们还应该时刻保持自省，跳出行业自身带来的信息茧房，用大众听得懂、能理解的方式去做养老金融教育，力求宣传的力度和准确性。

作为中国养老保障体系和养老金市场的重要主体之一，保险业和保险资管行业愿意发挥自身在大类资产配置、资产负债匹配、风险管理、精算技术等方面的优势，与金融同业一道，共同努力，锐意进取，勇担责任，助力养老金融高质量发展！

最后，预祝本次大会圆满成功！谢谢大家！

米红等：中国基本养老保险制度的优化方向



米红：养老金融 50 人论坛核心成员、浙江大学公共管理学院教授

1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26 号），结束了各地自 1984 年以来对企业职工基本养老保险制度不同的探索与实践，标志着统一的“统账结合”的基本养老保险制度在我国城镇企业层面正式确立。2005 年国务院出台《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号），将个人账户的规模统一由本人缴费工资 11% 调整为 8%，并提出在全国范围内做实个人账户。至此，我国统筹账户与个人账户相

本文摘自《社会科学战线》2023 年第 2 期，作者为米红、王胤添、李建琴。王胤添系浙江大学公共管理学院博士生；李建琴系浙江大学经济学院教授。

结合的企业职工基本养老保险模式最终形成，同时也为后续出台的城乡居民基本养老保险制度与机关事业单位养老保险制度奠定了基调。

回溯制度设计者采用“统账结合”模式的原因，主要有三个方面：

(1) 党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标，这就需要改革与市场经济不匹配的养老保障模式。因为我国长期施行计划经济体制，没有相应的建制经验，所以需要借鉴国外已有的基本养老保险模式。当时一批考察研究过欧洲大陆社会保障制度、智利养老金制度及新加坡中央公积金制度的专家认为，我国社会保障制度改革应鼓励个人劳动的积极性，从而防止“养懒汉”问题的发生；保证适当的基金积累；注意社会保障制度建设与社会经济改革的相互配合。(2) 国际劳工组织和世界银行对我国养老金制度改革的介入。世界银行及相关专家直接或者间接参与到我国养老金改革方案的论证之中，推动了企业职工基本养老保险个人账户的建立。国际劳工组织则推动了基本养老保险统筹账户的确立。(3) 力争在一套基本养老保险制度下，避免单一财务模式所带来的缺陷，实现现收现付制与基金制的优势互补，从而兼顾社会共济与调动个人缴费的积极性，达到效率与公平的统一，进而配合经济市场化改革大局的需要。

虽然政策的设计者认为“统账结合”的基本养老保险模式能够克服单纯的现收现付制和基金制的缺憾，但是在实践中“统账结合”却遇到了不小的困难。矛盾的焦点在于政府部门更倾向通过基本养老保险的制度设计及系统内相关参数的调整来逐渐稀释“转轨成本”，使得“做实”个人账户的政策空间被严重挤压。因此，在 13 个做实个

人账户试点省区市鲜有成功案例的情况下，尽管党的十八大报告中对基本养老保险个人账户仍采用“做实”的表述方式，但中央政府出现了对做实个人账户的态度转变。这种转变集中体现在2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，该决定将原有的“做实个人账户”表述转变为“完善个人账户”。

这种转变标志着我国“统账结合”的基本养老保险模式来到了改革的重要十字路口。考虑到目前这种独具特色的“混账”制度实际上脱胎于现收现付制与基金制的混搭使用，故比较现收现付制与基金制的异同，掌握两个基本模式的变体，阐述社会保障基本属性的内涵，对我们了解现行基本养老保险模式的运作方式，优化我国现有的基本养老保险制度具有重要价值。

一、现收现付制与基金制基本养老保险模式的比较

当今世界基本（公共）养老保险模式主要包括现收现付制基本养老保险模式、基金制基本养老保险模式以及混合制基本养老保险模式。虽然混合制基本养老保险模式作为政策创新取得过阶段性的成果，但其弊端日益显现影响了制度的可持续。通过国际比较研究，我们发现目前世界上取得成功的基本养老保险模式，实际上仅有现收现付制与基金制两种。

从历史溯源的角度来看，德国是现收现付制基本养老保险模式与基金制基本养老保险模式的发源地，也是第一个实现基本养老保险由基金制转型至现收现付制的国家。从现代基本养老保险发展的视角来

看，从 1981 年至 2007 年，虽然世界范围内出现了“养老金私有化”的浪潮——个人和私人账户的出现使得完全的或部分的基金制代替了之前的现收现付制，但是这一浪潮仅在拉美地区（以智利为典型）、东欧转型国家、非洲国家（以尼日利亚为代表）及亚洲地区（中国台湾省）颇具影响，而对于那些长期实行现收现付制的发达国家却影响甚微。即便似美国这般崇尚自由市场竞争的国家，也没有将公共养老社会保障计划私有化。值得一提的是，即便是在公共养老金私有化浪潮的高峰时期，仍有一些学者对养老金私有化浪潮给予了无情的抨击。真正给予公共养老金私有化浪潮以重击的是爆发于 2008 年的全球性金融危机。这次金融危机极大地冲击了资本市场，撼动了基金制赖以成功的制度基础。同时，不断扩散的经济金融危机，进一步加剧了大批实现“养老金私有化”转制国家的财政困难。2008 年 12 月阿根廷终止了个人账户，退回到现收现付制的公共养老金政策。此后，匈牙利、哈萨克斯坦等国家也纷纷放弃个人账户，回到了现收现付制模式。公共养老金私有化浪潮的逆转，使得“养老金私有化”的最大推动者世界银行也不得不反思其所力推的养老金政策的合理性与科学性。

1. 两种养老保险模式的基本概念比较

现收现付制是指基于一种横向平衡原则，以制度内同一个时期正在工作的所有人的缴费来支付已经退休的保险受益人的养老金制度安排。基金制则是指雇员在工作期间把一部分劳动收入交给一个基金，退休以后，该基金再以投资所得回报向他（她）兑现当初的养老金承诺的制度安排。

虽然现收现付制与基金制都有很长的发展历史，但是学界对这两种养老保险模式优劣的严谨分析却长期付之阙如。直到经济学家萨缪尔森分析个人如何实现一生效用最大化时，才对此有所涉及。萨缪尔森指出，个人只能够通过三种渠道实现收入的跨期转移：一是储存当前生产的消费品；二是资本的积累；三是现收现付制的社会契约。萨缪尔森由此认为，现收现付制的养老保险模式能够实现个人一生效用的最大化，从而实现个人一生资源的合理配置。但是，萨缪尔森的观点受到了经济学家勒纳（Abba P. Lerner）的公开批判。勒纳认为，萨缪尔森关于现收现付制的立论基础——个人跨时期决策问题，存在着明显的缺陷。因为现收现付制本质上是一种税收转移的再分配机制，它是政府强制性地当前在职劳动者工资收入的一部分通过税收的方式转移给已经退休的老人，实际上是在当期劳动者和退休老人间进行收入再分配，从而实现效用最大化。此外，萨缪尔森的个人跨时期收入分配理论中现收现付制的收益率等于人口增长率的观点，其逻辑基础在于人口的稳定增长，人口增长率一旦出现逆转甚至为负，现收现付制将受到冲击甚至崩溃。此后一些重量级学者如弗里德曼（Milton Friedman）、斯蒂格利茨（Joseph Eugene Stiglitz）等纷纷加入了这场论战，客观上推动了学界对基金制养老保险模式的研究。至此，学界也开启了旷日持久的关于现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式孰优孰劣的争论。

此外，全球范围内的养老保险制度按照待遇给付方式的不同可以分为待遇确定型（Defined Benefit, 简称 DB 型）和缴费确定型（Defined

Contribution, 简称 DC 型) 两种。通常来说, 待遇确定型是指保险的主办方依据相应的承诺, 按照确定的规则, 在参保人满足退休条件后, 支付相应养老金待遇的机制安排。缴费确定型则是指保险的主办方按照先确定的缴费水平, 为每一个参保人设立个人账户用以记录个人缴费情况, 待到参保人满足退休条件后, 按照个人缴费的积累与相应投资收益的总和, 决定养老金计发标准, 履行养老金支付的机制安排。两者最显著的区别在于, 不同机制下参保人所需承担的风险是不同的。具体来说, 缴费确定型机制的参保人的退休待遇决定于个人的缴费积累及基金的投资收益, 但是由于通货膨胀以及资本市场所带来的投资回报具有不确定性, 这种不确定性只能由参保人自担; 而对待遇确定型机制的参保人来说, 由于相应的退休待遇是确定的, 因此个人所承担的风险较小。

2. 两种养老保险模式的待遇给付方式比较

属于现收现付制养老保险模式的国家, 几乎都采用 DB 型的待遇给付方式, 其典型代表为德国、美国及部分 OECD 国家。属于基金制养老保险模式的国家则采用的是 DC 型的待遇给付方式, 典型代表为智利及大部分拉美国家。此外, 需要补充说明的是, 属于混合制养老保险模式的国家, 多采用 DB 与 DC 型相结合的待遇给付方式, 典型代表为采用名义账户制度的瑞典等欧亚 7 个国家, 但这种混合制显然非主流趋势。

在现收现付制的养老保险模式下, 多数采用的是与收入关联的待遇计发办法。具体而言, 包括与收入负向关联和与收入正向关联两种

方式。从主要国家的经验来看，在基本养老保险领域，多数国家采用与收入负向关联的待遇计发办法，也就是参保人的收入越高，其退休后所享受的待遇反而会相对下降；参保人收入越低，其退休后所享受的待遇则会相对提高，以此来实现基本养老保险制度对过于强调初次分配市场效率的矫正，体现社会保障学界所倡导的分配领域的“结果公平”。当然，也有少数国家采用与收入正向关联的待遇计发办法，也就是养老金数量的多寡与享受待遇本人的缴费贡献实现正向联系，而与其他参保人没有关系。显然，这种养老金的计发办法，会造成初次分配领域的不公延伸至基本养老保险这一再次分配领域。在基金制养老保险模式下，参保人在达到享受待遇的条件后，其享受养老金水平的高低取决于他本人以往的缴费记录及基金的投资回报率，这意味着养老金的计发与收入一般而言仅存在正向这一种关联方式。

就中国而言，基本养老保险体系内的社会统筹账户类似于待遇确定型现收现付制，而个人账户在名义上的运行机制类似于缴费确定型基金制，但实际运行机制接近于缴费确定型现收现付制。这就是说，虽然我国基本养老保险模式名义上归属混合制，但在实际运行上仍然属于现收现付制。客观来说，基本养老保险模式名实不副是目前我国基本养老保险制度遭遇“困境”的重要原因。

3.两种养老保险模式的福利改善效果比较

戴蒙德认为收入再分配功能是政府介入养老保险的重要理由。这一观点的提出促使学者们加强了政府强制性养老保险对收入再分配领域影响的研究。综合现有的研究文献，从福利效应的角度来看，政

府强制性现收现付制养老保险模式能够在某种程度上矫正市场失灵，作用于收入的再分配，影响参保人一生的消费行为；但是，完全基金制的养老保险模式一般难以实现收入的再分配。

早期的文献可以追溯至 1958 年萨缪尔森对“生物回报率”的论述。艾伦在萨缪尔森研究的基础上，提出实施现收现付制养老保险计划的前提条件（艾伦条件）是生物回报率大于市场利率，因为只有满足这一条件，代际间的帕累托有效配置才能在现收现付制中实现。艾伦进一步指出，将来各代在生命期内的效用会在基金制下减少。需要说明的是，艾伦条件将实际工资增长率和市场利率都视作外生变量，这就意味着艾伦所讨论的是一个小型开放的经济体。此外，艾伦的结论实际上存在着一个隐含的前提——排除了现收现付制下缴费率发生变动的可能。萨缪尔森克服了一个工资增长率及市场利率外生性的假定，将艾伦条件推广至一个封闭的经济体。斯普里曼（K. Spreeman）利用无限交叠世代模型得到：如果艾伦条件得到满足，即使缴费率发生变动，代际之间帕累托有效配置也能够实现；对基金制而言，帕累托有效的改进只有在将来的某个时期当所有各期的艾伦条件都得不到满足的情况下才能实现。这些研究指明了，现收现付制能够实现代际间福利的帕累托有效配置，而基金制一般难以实现代际间的帕累托改进。此外，戴蒙德还曾明确指出现收现付制能够实现代内收入的再分配。这种功能特别体现在高收入者向低收入者的收入转移支付方面，但常规的基金制却明显不具备这样的功能。现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式在代际间以及代内截然不同

的收入再分配效应，得到了学者卡萨里科实证研究的支持。

4.两种养老保险模式对经济增长的影响差异

从现有的文献来看，学者们主要是从对个人储蓄的影响、对要素市场的影响及实现经济增长的最优路径这三个方面研究现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式对经济增长的影响。

从对个人储蓄的影响来看，最早明确提出现收现付制下养老保险对个人储蓄存在“挤出效用”的是费尔德斯坦（Martin Feldstein），他应用“扩展的生命周期模型（extended life-cycle model）”证明了个人储蓄的净效应取决于“资产替代效应”（asset-substitution effect）与“退休效应”（retirement effect）的净效用，即退休效应大于资产替代效应，那么个人储蓄可能会增加；而如果资产替代效应大于退休效应，个人储蓄将减少。随后费尔德斯坦运用实证分析的研究方法，证明了“挤出效应”的真实存在。实际上，研究费尔德斯坦提出的挤出效应假说，其意义在于，在凯恩斯的宏观分析理论下，投资取决于个人储蓄加政府储蓄，如果费尔德斯坦的挤出效应假说得到证实，就意味着投资可能的减少，从而带来了资本存量的下降。而这能够从20世纪80年代许多实行现收现付制社会保险的发达国家长期资本存量减少20%—30%的事实得以证明。但是，巴罗却根据“中性理论”否定了“挤出效应”的存在。从学界的态度来看，挤出效应假说实际上得到了更多的认同。关于基金制养老保险模式对个人储蓄的影响，戴维斯（Davis）在分析了12个OECD国家、新加坡以及智利的养老金基金后得出结论：基金制对个人储蓄的影响实际上要依据各个经济

体的具体状况而定。这就是说，基金制对个人储蓄的影响较现收现付制更为复杂，其对资本存量的影响就更加难以把握。

从对要素市场的影响来看，现有的研究主要是从对劳动力市场的影响和对资本市场的影响两个层面进行分析的。费尔德斯坦在对“挤出效应”的研究中提到现收现付制可能会诱使人们缩短工作期，延长退休期。这一论断得到了迪斯尼（Disney）实证研究的支持，他通过对 OECD 国家老年人劳动参与情况的研究，认为现收现付制是符合养老金领取条件老人劳动参与率下降的重要原因。但有学者认为，劳动者工作积极性受到影响的原因在于劳动者所领取养老金与其个人缴费不相关，如果能够实现养老金与缴费相关联，并且政府对所征缴的费用施行强制性储蓄，那么养老保险对劳动力市场的扭曲便会大大减弱。帕卡德也认同基金制能够改变劳动力市场的扭曲。但阿坦纳西欧（Attanasio）通过研究智利公共养老金私有化改革对劳动力市场的影响，发现基金制实际上减少了正规劳动部门的劳动参与率。通常来说，现收现付制一般遵循“以支定收”的原则，并辅以责任准备金和战略储备金制度。由于其收支在一个财年内是平衡的，故而留存在体系外的资金量的大小通常取决于战略储备金的规模。这就是说，现收现付制下的储备金制度能够影响到资本市场的发展。对于基金制养老保险体系来说，资金收支通常遵循纵向平衡的原则，这意味着其养老金的特性符合资本市场的价值投资原则，从而有利于资本市场的长期健康发展。但需要特别指出的是，资本市场的内生机制由于受制于信贷收缩扩张的原则，因此极易受到冲击，造成基金制下参保人养

老金权益受损。特别是在 2008 年全球金融危机后，已经没有国家再强调强制性个人账户的改革，阿根廷等国的公共养老保险也纷纷从基金制恢复到了现收现付制。

从影响经济增长最优路径的研究成果来看，无论是现收现付制养老保险模式，还是基金制养老保险模式，都不能满足经济增长的“黄金律”（Golden Rule）理论所需要的条件——国民消费等于国民工资总额，国民储蓄等于利润，利率等于经济的稳定增长率。而对于满足经济增长“黄金律”的追求，在相当长的一段时间内成为一些国家改变原有养老保险模式的主要原因之一，也成为我国“统账结合”基本养老保险制度改革的重要理论源泉。

5. 研究两种养老保险模式对中国的意义

我国采用“统账结合”的基本养老保险模式有外在因素的影响，也是基于传统与现实考量的结果。从传统的角度来看，我国长期施行的劳动保险制度在财务制度上遵循现收现付的原则，使得我们从中积累了大量成功经验。因此，在建立与市场经济相适应的养老保险体系的过程中，与原有劳保财务制度最为相近的统筹账户便成为制度设计的重要基石。从现实的角度考量，20 世纪 80 年代后，正值我国经济体制改革转型的关键期，国内各界对于经济效率的呼声明显压过了对于公平的诉求，基本养老保险的制度设计者受其影响，将本应在资本市场处于较为发达阶段的基金制养老保险模式以个人账户的形式植入基本养老保险体系，也就不难理解了。

这种“统账结合”的养老保险模式看似能够克服现收现付制和基

金制所面对的风险，从而达到分散制度内风险的目的。但是，从理论上来看，个人账户产权私有属性使其难以有效兼容在以产权公有为特征的基本养老保险制度内。因此，这种“统账结合”的养老保险模式在全世界也很难找到成功的案例。即便是在我国，虽然“统账结合”模式在特定的历史阶段取得了可喜的成果，也曾有效助推了经济体制改革，但是随着实践的深入，其在运行中的表现却与制度设计者的初衷渐行渐远，集中体现在个人账户的资金被地方政府用于当期养老金的发放，造成了大量个人账户的空账运行，使得“统账结合”模式实际上成了特殊的“混账”模式，与此同时，对个人账户的透支强化了全社会对基本养老保险财务可持续性的担忧。当前，这种模式非但没有起到分散风险的目标，反而令我国基本养老保险制度集聚了更多的风险。例如，我国基本养老保险制度所面对的以政府责权问题为代表的系列问题，其根源在于基本养老保险的“制度混搭”。因此，从制度层面优化基本养老保险所采用的模式，是实现制度可持续的关键所在。

二、社会保障的基本属性：基本养老保险制度优化的学理基础

关于我国现行基本养老保险制度的优化方向，需要站在系统论的高度，通过简要讨论社会保障的基本属性才能明确。

社会保障作为国家在民生领域对重大不确定性及基本风险事件进行管控的重要机制和制度安排，对现代政府管理具有重大意义。这主要表现在国家治理层面：对不确定性事件主导的民生领域，由于现有数学手段难以刻画相应的损失分布，因此国家通过相关法律法规

和政策规定，征集与调配社会资源，作为对冲重大不确定性的机制；对风险事件主导的民生领域，鉴于现有数学手段能够有效刻画出相应的损失分布，因此国家以风险管理为主线设计识别、预防、分散和控制相应基本风险的制度。从社会保障史的角度来看，具有现代意义的社会保障制度是市场经济发展所带来的基本风险与不确定性的日益社会化和家庭保障功能不断弱化之间矛盾的必然产物。它体现了中央政府的社会经济综合治理能力，以及国家对特定群体“关怀”和对“劳动者在具有劳动能力阶段对社会做出贡献”的肯定。社会保障应立足于“反经济周期”与“保基本”原则，因为只有保证经济的平稳增长才能为社会保障提供必要的物质基础，只有保基本才能实现人员的全覆盖和制度的可持续。

1. 社会保障的效率与公平之争

为适应时代的发展和社会的需要，从中央政府到各级地方政府都高度重视社会保障事业的建设，从制度全覆盖的实现逐渐过渡到人员的全覆盖，从制度体系的顶层设计到现有体系内各制度的有效衔接，从全局性的制度设计到局部的参量改革和结构改革，无不渗透着政府在民生事业建设领域力图杀出一条血路的雄心壮志。但改革之路通常不会一马平川，而是常常充斥着荆棘与泥泞。正如当年讨论市场经济到底姓“资”还是姓“社”一样，社会保障到底是应该强调“公平”属性还是应该强调“效率”属性，学界至今争论不休，政府为此也常常是左右为难。强调社会保障“效率”属性的学者多认为社会保障是市场经济的组成部分，应在社会保障资源有效配置的前提下实现市场

经济效率的最大化。在此观念下，社会保障沦为金融政策的附庸和经济增长的工具也就不足为奇了。而强调社会保障“公平”属性的学者指出，那种视社会保障是市场经济的组成部分的认知明显是在矮化社会保障，应当深刻地理解社会保障公平的价值观，从宏观视角处理好群体之间、地区之间和代际之间的公平，从微观视角确保权利公平、机会公平和规则公平，以维护社会的公平正义。

显然，“公平”与“效率”之争的实质在于回答两个层面的问题：其一，关于社会保障与市场经济关系的问题，即社会保障是市场经济的组成部分还是独立于市场经济的又一套体系。对这个问题的回答，即便似哈耶克这般真正市场经济的捍卫者也认为，“防止出现赤贫的适当保障，和减少那些会把努力带到错误的方向上去的可以避免的原因以及随之而来的失望，必须是政策的主要目标之一。如果要这些努力获得成功而又不损害个人自由，那就必须在市场以外提供保障而让竞争的运作不受阻挠。为了维护自由，某种保障也是不可少的”。显然，哈耶克关于社会政策的主张，表明了社会保障并非是市场经济的组成部分而是独立于市场经济的又一套体系。就我国而言，虽然我们一段时间内对这一问题的认识出现了“漂移”，但是根据习近平总书记在主持中共中央政治局第二十八次集体学习时对社会保障的定位来看，党中央正在德国的社会市场经济理论的基础上探索中国道路，已经认识到社会保障与市场经济是社会经济系统的两个重要组成部分。其二，关于“公平”与“效率”能否无排斥地兼容于社会保障的内核。要回答这个问题，就需要我们掌握社会保障的基本属性，明确

多维属性间的复杂关系。

2.对典型社会保障概念的解构

我们可以通过国内外学界对社会保障内涵的论述来提炼其基本属性的要件。现代社会保障正式建制的标志是 1935 年美国罗斯福政府颁布的《社会保障法》。社会保障制度以立法的形式确立，其意义在于以互助共济的手段增强人们抵御不确定性和风险的能力，从而构筑人们对未来消费的理性预期，引导人们将未来的消费能力合理地进行折现，最终在需求端扩张有效需求，维持经济社会的平稳运行及发展。那么，到底什么是社会保障，或者社会保障的定义是什么呢？从已掌握的资料可以看到，社会保障的定义会因世界各国不同的历史背景、文化传承、民族习性、政治因素及经济发展而有所不同。这里以英国和德国对社会保障的理解为例。英国的贝弗里奇沿袭剑桥学派福利经济学的学术思想，并在凯恩斯国家干预主义思想的影响下，认为社会保障是一种国民收入再分配的手段，其主要目标是消除贫困保障民众的基本生活，突出普遍保障原则，即在扩大保障对象的覆盖范围、扩充人生风险的抵御维度及提高覆盖人群的待遇水平基础上，强调广泛保障原则，在落实国家责任的同时强调个人责任的承担，结合国民救助、社会保险以及自愿保险，从人的保障需求的角度构建统一的社会保障计划，进而覆盖国民生活中的一切风险。德国作为现代社会保险制度的发源地，对社会保障概念的解读主要是立足于市场经济理论，认为社会保障是基于社会公正与社会安全的需要，为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭遇意外而不能参与市场竞争者及其

家人提供基本的生活保障，目的在于通过保障使他们重新获得参与竞争的机会。

随着中国经济实力不断增强以及经济体制改革过程中不可避免的矛盾积累，政府越来越关注民生领域，从而将社会保障提到了一个前所未有的高度。实践的深化和经验的累积推动了学界对社会保障认识的深化。但是，因学术背景和研究视角不同，学者们对社会保障内涵有着不同的解读。第一种观点认为，社会保障是国家和社会依法建立的具有经济福利性、社会化的国民生活保障系统，是保障与改善民生、维护社会公平、实现国民共享发展成果的基本制度保障。第二种观点认为，社会保障是为应对社会成员基本风险而实施的一类社会政策，是国家在风险管理领域的基础性制度安排。第三种观点认为，社会保障理论的永恒话题是对不同国家、不同发展水平、不同文化传统背景下的经济效率和风险管理间平衡点位置的解释。对中国而言，社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应，国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度。

上述国内学者结合中西理论与实践对社会保障内涵的解读，在特定的历史时期和特定的阶段发挥了重要的指导性作用。但是，我们还是要指出其中的明显不足之处。第一种观点受英国贝弗里奇福利保障思想的影响，其社会保障定义实际上延拓了福利保障的内涵，混淆了社会保障、社会福利乃至社会福祉。从学理的角度来看，社会保障的立足点在于对社会成员基本生活需要的保障，导源于人类在社会化大生产和市场经济条件下维护自身生存和人格尊严的正当性需要，以维

护社会公平、实现社会稳定及健康发展为归宿。社会福利是在资源约束大大缓解的基础上，使社会成员生活质量和水平得以提高的政策，但从供需角度而言，福利的供给与对福利的需求并未达到匹配，也就是说资源的配置并未达到最优。社会福祉是指在生产力达到高水平、资源约束极大缓解的基础上，福利的供给与对福利的需求达到均衡的社会政策。将社会保障、社会福利和社会福祉混为一谈，就会使政策目标定位不清，不利于找到解决主要矛盾的政策工具，容易造成相应的社会政策体系与制度的混乱。第二种观点实际上建构在风险管理理论基础之上，风险管理的研究视域仅限于能够通过数学手段刻画损失分布的风险事件，而无法应对不能刻画损失分布的不确定性事件，所以其所谓的“社会保障内涵”应该仅是真正社会保障概念的子集。第三种观点明显受到了新古典经济学效率优先思想的影响。新古典经济学认为，不但市场存在失灵，政府同样也存在失灵。因此，这些学者提出社会保障应与市场经济的体制基础相适应，实际上是在弱化国家责任，进而在社会保障制度内注入过度的市场机制成本收益效率因子。这种观念如果完全渗透至社会保障制度设计之中，不可避免地会将激励与效率因子嵌入国民财富的再分配，造成对社会保障公平正义理念的偏离，固化一次分配的结构性特征。

3. 社会保障的四个基本属性

如果不对现有的理念去粗取精、去伪存真，而由这些不同的思想指导我国社会保障政策设计，势必将导致社会保障制度建制理念的漂移。从理论上讲，这种漂移的方向更多体现在国内三种理念合力的

作用力度和方向上，而非简单的加成。有鉴于此，本文在总结国内外学者关于社会保障内涵认知的基础上，提出社会保障基本属性应包括公平性、效率性、互助共济性及制度性四个维度。下面，对社会保障四个维度的基本属性作简要说明，并讨论多维属性间较为复杂的关系。

（1）公平性与效率性是社会保障的基本特征

在本研究的语境中，社会保障的公平性是指社会公平，而非经济公平。同时，本文认为公平作为一种价值的判断，其最佳的切入口在于中观视角，即在制度准入的过程中，注重相关政策向社会弱势群体倾斜，通过政策的扶植抬高弱势群体进入相应制度体系的平台，让他们能够达到进入对应制度的门槛，进而为推动结果公平扫清障碍。要理解这一点首先需要了解公平的内涵所涉及的三个层次：第一层次是社会本质层面的公平，又称为起点公平；第二个层次是机会公平和过程公平；第三个层次是结果公平。从社会保障的建制理念来看，它强调公民获得基本保障权益的平等性，以及对社会保障利益分配的正面价值评判。这就是说，社会保障更侧重于公平内涵的第一和第三层次。社会保障的起点公平意味着，对于将进入制度且拥有要素丰寡不同的群体来说，更应照顾弱势群体，而责任更多由拥有丰裕要素的群体承担；对于社会保障的结果公平而言，则意味着参与的群体得到的待遇应当符合公正原则。

社会保障的效率包括内部效率与外部效率两个方面：内部效率是指社会保障体系的制度构建、体系搭配、制度运行乃至有限资源的配置都应有效或高效。这是因为，社会保障的政策目标定位于满足弱势

群体的基本生存资料需要，在要素相对稀缺的社会中，只有保证社会保障的效率才能够有效地利用相对稀缺的资源，保障弱势群体的基本需要，才能够使制度的边际成本与弱势群体边际收益不断趋近，进而推动社会保障的制度可持续。外部效率则是指社会保障内部效率的实现会带来正向溢出效应，进而提升市场经济领域的运作效率。

当然，社会保障也不能完全聚焦于效率，这是由市场经济与社会保障在社会经济体系内所承担的不同角色决定的。我们知道，市场经济力图在有限资源的约束下，在价格机制的引导下，通过要素的有效配置，达到市场经济理论所期望的目标——人们追求的私利是社会最优的利益。但是现实中的市场经济并非如其信奉者所言的那样处于“无摩擦状态”的理论真空，市场扭曲以及市场失灵的案例可谓俯拾即是。也就是说，只能是尽力追求有效的市场，而不可能实现理论上所谓的“无摩擦状态”的市场。这就使得社会保障存在的意义更多地在于矫正失效市场，化解市场扭曲及市场失灵所衍生出的社会矛盾。这就是说，社会保障在某程度上不得不以牺牲一定的效率为代价来矫正这种市场扭曲与失灵。

就我国而言，自经济体制改革以来，社会保障建制实际上是为了配合国有企业改革。特别是在经济体制改革之后相当长的一段时间内，我们对于效率的推崇实际上压倒了对于公平的呼声——现在仍有相当数量的学者坚持效率优先的原则。其后果是社会保障对于效率的追求，反倒拖累了经济市场化改革的步伐。例如，朱德云等的研究发现，社会保障支出的增加实际上造成了城乡收入差距的进一步扩大，其原

因就是社会保障支出向城市地区的倾斜。显然，城乡差距的进一步扩大将不利于社会的稳定，不利于经济市场化改革的推进。制度设计者必须改变这种“重效率，轻公平”的理念。

（2）互助共济是社会保障的核心属性

何文炯基于风险管理的视角，认为互助共济是社会保障的天然属性。需要补充的是，互助共济不但能够在风险管理领域发挥作用，同样能够在不确定性领域发挥作用。对于风险事件来说，在现实社会中人们能够通过相应的数学工具刻画出相应的损失分布。因为损失存在射幸性，如果社会上的每个成员都采用“风险自留”的办法来应对风险事件的话，其结果只能导致社会成本的无限抬高，通俗地讲就是社会的边际成本远大于社会的边际收益，这种应对办法显然是不经济的。如果按照互助共济的方法，则可以大大降低全社会的边际成本，同时盘活更多的资金，这无疑会提升全社会的边际收益，最终在理论上实现社会边际成本与社会边际收益的趋同，提升制度本身的效率，提高社会整体的福利水平。对于无法刻画损失的不确定性事件而言，由于现有技术手段的制约，使得我们不能刻画出相应的损失分布，但不确定性事件的发生通常会带来较大的损失，因此国家以及社会组织通常以财政转移支付、组织慈善捐款等互助共济的方式作为应对手段，将不确定性事件可能给全社会带来的冲击降到最低。

理论上来说，社会保障的互助共济功能，能够实现不同供给主体间、需求客体间、供需之间以及不同区域间的互助共济。实际上，这种互助共济是以资源的有效配置为前提的，这意味着社会保障的互助

共济性在提升社会保障内部效率的同时，能够对市场经济的运作带来正向的溢出效应。同时，互助共济功能的充分发挥，又会不断地强化社会保障的起点公平与结果公平。这就是说，互助共济能够实现社会保障的公平性与效率性，是将公平与效率纳入社会保障内核的关键所在，是社会保障基本属性的核心。

（3）制度性是确立社会保障互助共济性核心地位的根本保证

互助共济性具有提升社会保障内外部效率及增进社会保障起点公平与结果公平的作用，但社会保障互助共济性需要通过强制性的制度安排才能得以实现。同时，社会保障也应在制度层面清晰界定公平性与效率性。

当前我国的社会保障制度在理论层面上存在统筹层次较低，法制化程度较低，权责不清，子系统间边界模糊、定位不明、衔接不畅，不可持续等诸多问题，在实践中则集中表现为广受诟病的基本养老金的“多轨制”，社会保险地区分割统筹情形下的缴费负担不公，社会保险（特别是基本养老保险）收支矛盾所带来风险敞口的逐渐扩大等。实际上，这些都是我国社会保障制度不成熟、未定型的外化表现。当不定型的社会保障制度遇到经济社会基本面的不利打击时，极易诱发社会的不安与焦虑。因此，在制度层面确立社会保障互助共济性的核心地位，实现社会保障制度的成熟与定型，是摆在决策者面前的重大课题。

（4）社会保障基本属性间的关系

社会保障公平性、效率性、互助共济性、制度性四个维度基本属

性间的互动关系如图 1 所示。

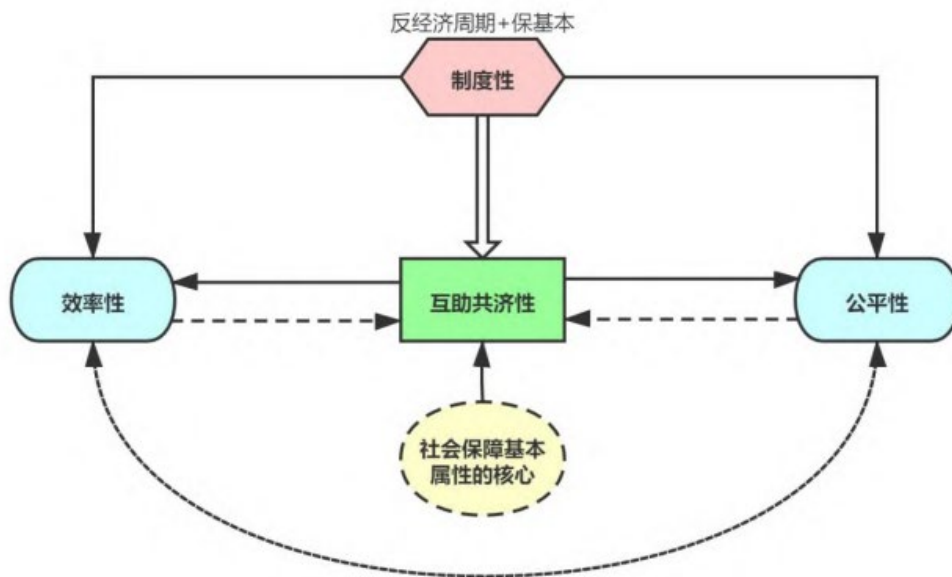


图 1 社会保障基本属性间的互动影响关系

其中互助共济性是核心，是实现公平性与效率性的关键一环。制度性是实现社会保障互助共济功能的制度保障。社会保障这四大基本属性间的关系是：社会保障互助共济水平的提升会直接带来社会保障内外部效率的提升，同时带来社会保障的起点公平与结果公平。当然，全社会对社会保障公平性与效率性的日益关注也将客观促进互助共济水平的提升。社会保障效率的提升是实现社会保障起点公平与结果公平的基础。社会保障的起点公平与结果公平的实现能够促使社会保障更有效率。实际上，正是由于社会保障的互助共济性，使得效率性与公平性之间天然的互斥性不复存在。因此，我们可以通过强制性的制度设计与安排，明确社会保障的互助共济性，从而提升社会保障的效率，带来人民群众能够普遍接受的公平性。

三、政策建议

基本养老保险是社会保障体系中重要的子项目，因此若要实现其制度的可持续发展，就必须要与社会保障的四个基本属性相契合，且应充分考虑我国的国情实际，以新发展理念为指引服务于共同富裕的战略目标。

1. 优化方向：构建 EBD 型模式

第七次全国人口普查的相关数据及政策仿真结果显示，2020 年我国 60 岁及以上人口为 26402 万人，占总人口数的 18.73%（其中 65 岁及以上人口为 19064 万人，占总人口数的 13.52%）；2030 年 60 岁及以上人口为 38255 万人，占总人口数的 27.42%（其中 65 岁及以上人口为 26826 万人，占总人口数的 19.23%）；2040 年 60 岁及以上人口为 44610 万人，占总人口数的 33.04%（其中 65 岁及以上人口为 35977 万人，占总人口数的 26.65%）；2050 年 60 岁及以上人口为 49343 万人，占总人口数的 38.41%（其中 65 岁及以上人口为 37806 万人，占总人口数的 29.43%）；2060 年 60 岁及以上人口为 46817 万人，占总人口数的 39.63%（其中 65 岁及以上人口为 39832 万人，占总人口数的 33.72%）；2070 年 60 岁及以上人口为 43622 万人，占总人口数的 40.51%（其中 65 岁及以上人口为 35625 万人，占总人口数的 33.09%）。可见，我国人口老龄化深化的趋势不可逆转，且这一过程会经历加速期及高原期两大历史阶段。从经济理论来看，由于只有人口变量能够同时作用于供给端与需求端，因此人口老龄化才是当前及未来我国面对的最大国情实际。人口老龄化将不可避免地带来老年贫困风险，这一点无论在发展中国家还是在发达国家均已被相关研究证

实。显然，我国人口老龄化的进程会使这一风险敞口不断加大。从这一点来看，以基本养老保险为代表的国家反贫困的基础性制度安排必须充分发挥再分配的作用，实现全社会财富的合理配置——充分发挥“保基本”的作用，保障弱势老龄群体的基本生存及发展权，维护该群体的基本尊严。

当前，除了需要应对人口老龄化的国情外，我们还面对着气候环境改变、技术活力衰竭、疫情冲击反复、地区冲突不断等多重因素叠加导致的震荡下行的世界经济。因此，需要我们以新发展理念为指引，扎实推进共同富裕，以抵御和化解风险与不确定性，满足人民群众对美好生活的需要。

首先，以机制创新推动经济高质量发展，依靠人民群众共同奋斗将财富的“蛋糕”做大做好。保证不同时期经济增速在合理区间内运行是实现共同富裕战略目标的基础，但是长波经济周期理论指出经济增长存在 40-60 年扩张与收缩周期，这使得单纯依赖市场经济的自发调节难以保证经济增速在合理区间内运行。因此，需要基本养老保险通过费率杠杆改变不同时期企业的用工成本，同时调控养老金的平均替代率以改变制度覆盖人群的消费能力及预期，以保证经济增速在合理区间内运行。其次，以协调和共享理念为依托，通过合理的制度安排把财富的“蛋糕”切好分好。这涉及初次分配、二次分配与三次分配领域。对初次分配领域而言，构建合理的要素分配机制，在重视效率的同时兼顾公平是建设有效市场的核心。对二次分配和三次分配领域来说，健全税收制度与社会保障体系，完善转移支付机制，构建慈

善捐赠制度，是再分配领域制度建设的核心。虽然相关制度安排的形式会有所不同，但是其底层逻辑都在强调互助共济。

鉴于个人账户基金制的产权私有属性使其难以实现互助共济，因此现收现付制才是我国基本养老保险模式的优化方向。而基本养老保险“保基本”与“反经济周期”的特征，决定了其应该采用 EDB 型（具有弹性的待遇确定型）给付方式。EDB 型模式是有利于供给侧改革与需求侧管理，与经济周期与人口转变相适配的，能够满足“保基本”与“反经济周期”国家治理需要的有弹性的待遇确定型现收现付制基本养老保险模式。具体来说，从基本养老保险法定缴费率的调整角度而言，由于基本养老保险法定缴费率的高低会直接增加或降低单位（企业）的运营成本，所以政府部门可以通过对法定缴费率的调整以使企业能够适应社会经济环境的变化。从理论上来说，当经济发展处于长波衰退和萧条期时，政府部门应当将法定缴费率逐步降低到适宜的水平，以保障绝大多数企业能够适应萧条期的经济社会环境，为未来经济复苏积累足够的“势能”。当经济发展处于长波复苏期时，通常经济增长的波动幅度较大，此时政府部门可以适当提高法定缴费率，以遏制经济增长波动过大所带来的负面影响。当经济发展处于长波繁荣期时，政府部门可以提高基本养老保险法定缴费率，以预防投资推动型的经济过热。从养老金平均替代率的调整角度来看，由于基本养老保险意在“反经济周期”和“保基本”，因此养老金平均替代率一般应在 40%-50% 范围内波动，这是有弹性待遇确定型基本养老保险模式的基本特征。由于基本养老保险承担着“反经济周期”的国

家治理功能，因此更加需要注意在经济周期的不同阶段保证养老金的平均替代率处于适宜的水平。从理论上讲，当经济发展处于长波衰退和萧条期时，应当逐渐提高养老金的替代率至合意的水平，以稳定社会的消费预期，确保经济平稳发展；当经济发展处于长波复苏期时，应当在萧条期较高养老金平均替代率的基础上适当降低养老金的平均替代率，从而为经济发展减负；当经济发展处于长波繁荣期时，可以将基本养老金的平均替代率维持在相对合理的“保基本”水平，以平抑公众非理性的消费预期，避免经济可能的过热。

2.构建 EDB 型模式的注意要点

第一，现有个人账户的产权私有属性与社会保障互助共济性相冲突，是现有制度的内生性缺陷。但没有必要废除个人账户，其原因是保险理念相对贫瘠的社会文化环境需要个人账户以适宜的形式呈现来确保基本养老保险制度的稳定性。同时，20世纪90年代拉美国家对公共养老金模式结构性改革所引发的社会动荡，我们要引以为戒。未来需要逐渐弱化个人账户的基金制属性，仅视个人账户为参保人缴费和享受待遇的凭证。对于群众关心的个人账户可继承问题，需要关联丧葬抚恤金计发办法的调整予以解决。

第二，基本养老保险收支的精算平衡应基于系统内的人口转变，追求长波经济周期内的平衡，而非过分强调当期缴费与支出的相对平衡。这是因为在经济周期客观存在的环境下，过分强调基本养老保险系统内当期的收支平衡，在经济萧条期将会加重经济主体的缴费负担，降低消费者的消费预期，恶化经济基本面，在经济繁荣期将会使厂商

非理性地扩大产能，消费者非理性地大量消费，使得经济愈加过热，这无疑会加大了经济波动的幅度。显然，这种落后的理念已与现代政府管理视基本养老保险为中国式现代化重要的“稳定器”与“助推器”的理念相脱节。

第三，需要构建基本养老保险系统资金链的内部安全模式，以确保基本养老保险制度平稳运行。该模式的突出特点在于：以有限财政理念为依据，实现财政对基本养老保险筹资的入口补贴；结合发达国家公共养老金制度的成功经验，构建符合我国国情的基本养老储备金体系（包括战略储备金、基本养老保险基金及责任准备金三个部分）。该储备金体系的特点在于责任准备金的引入。新建立的责任准备金可由基本养老保险基金抽调形成，根据德国经验，结合我国实际，其规模需要保障3个月基本养老金的支出。责任准备金引入的意义在于确保现收现付制的平稳运行以提高资金的运营效率。这体现在：当基本养老保险当期收入大于待遇支出时，剩余资金进入基本养老保险基金池以实现保值增值。而当基本养老保险当期收入小于待遇支出时分为两种情景：预期内的风险事件影响可以直接通过责任准备金实现缺口弥补；在不确定事件冲击下责任准备金无法弥补当期收支缺口时，就需要基本养老保险基金乃至战略储备金的介入。此外，在系统老龄化严峻的情景下，就需要基于上一期对当期基本养老保险收支压力的研判，将上一期基本养老保险基金的部分乃至全部的利息收入及委托投资收益用于基本养老保险筹资的入口补助。此举不但有助于基本养老保险筹资的多元化，而且可以缓解社会保险征缴及财政部门的压力。

详见图 2。

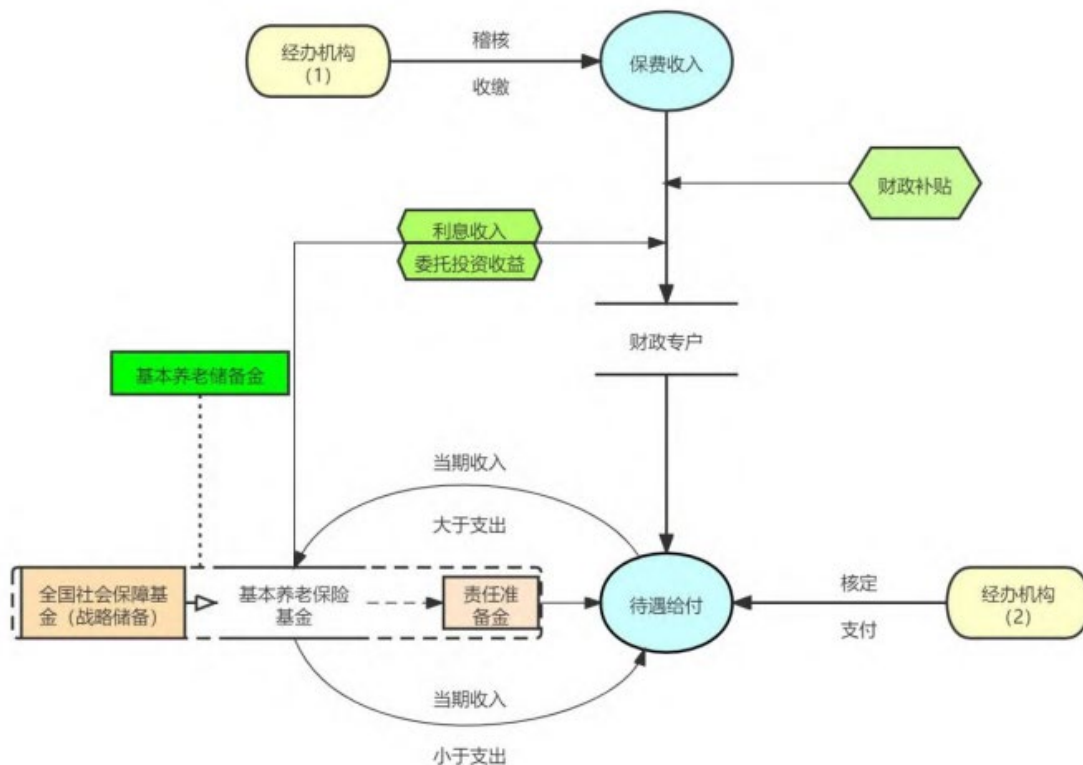


图 2 基本养老保险系统资金链内部安全模式

第四，社会保障互助共济性决定了在 EDB 型现收现付的基本养老保险模式下，养老金的计发与收入间应采取负向关联的方式，即参保人的收入越低，其退休后所享受的养老金待遇应相对提高；参保人的收入越高，其退休后所应享受的养老金待遇应相对下降。当前，随着公平性日益成为公众关注的焦点，基本养老保险在收入分配领域乃至社会财富分配领域的作用逐渐被政府重视，因此需要在充分论证的基础上进一步完善养老金计发办法，使之有助于推进共同富裕的历史进程。只有构建符合我国国情及新发展理念的 EDB 型现收现付制基本养老保险模式，才能在制度的源头上保证基本养老保险的可持续发展，从而为中国式现代化进程提供有力支撑与保障。

导读：养老金融观点集萃栏目是养老金融 50 人论坛成员或研究员就养老金融领域的相关问题发表的文章摘录，旨在分享观点、探究问题、启发思维、推动创新、促进交流。本期我们选编了由吴玉韶独著的《用社会治理思维解决居家养老服务难题》，以及由娄飞鹏独著的《对个人养老金发展要有理性认识》。欢迎大家向本栏目投稿。

吴玉韶：用社会治理思维解决居家养老服务难题



吴玉韶：养老金融 50 人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院教授

民政部《2021 年民政事业发展统计公报》显示：全国共有注册登记养老机构 4.0 万个，床位 530.5 万张，入住老年人 238.1 万人，

本文摘自《中国民政》2023 年第 13 期。

入住养老机构老年人占老年人口总量不足 1%。目前，居家养老是我国主要的养老模式。我国居家养老服务在经过多年的探索和试点之后，主要呈现三方面特点。一是养老服务概念内涵外延很广，老年人需求多样化、复杂化、差异化、分散化，因此，养老服务特别是居家养老服务难以标准化、模块化、市场化。二是从供给侧来看，助餐、助洁等专业性较低的服务较多，涉及专业性比较强的健康管理、康复护理、临终关怀等服务少。需要老人走出来接受的养老服务多，真正把专业服务送到失能失智老年人家里的服务少。政府扶持的政策性养老服务多，市场化养老服务少。同时，居家养老服务具有近身性特征，越靠近老年人身边难度越大。三是居家养老服务设施性质尚不明确，拉高了居家养老服务的成本。大部分地区没有明确街道社区养老服务设施为公共服务设施和由政府免费提供。因此，企业租赁养老服务设施，一方面容易形成“邻避现象”，另一方面也会导致企业运营成本高，服务难以持续。

养老不是任何单一力量可解决的问题，居家养老的难题要用社会治理的思维来解决。

第一，要以社会治理思维推动养老服务整合协同。中国特色的养老服务本质是对老年人全周期、全方位、全领域的生活与照护服务，要以社会治理共建共治共享的思路，倡导对养老各项服务进行整合协同，包括事业与产业、居家与社区机构、医疗与康复、智慧养老与传统服务、市场社会及物业家政等，推动居家养老服务落实落地。

第二，要构建社区养老共同体。居家养老服务不是完全的设施重

建、系统重构，是现有服务系统和服务资源适应老龄化社会的转型。要树立全龄型、大整合、大服务、大社区理念，推动街道和社区内的各类资源有效整合，实现共享发展，真正打造社区养老共同体。

第三，要以科技创新破解养老难题。随着互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链、5G 等新一代信息技术快速发展，传统养老服务业面临着转型升级的机遇。智慧养老需要与传统居家社区场景融合，要有整体性、一站式解决方案，解决软硬件之间、设施与设施之间不共享不互联的问题。同时，智慧养老除了需要技术精度，也需要人文温度。

第四，要通过对街道社区养老服务设施公共服务的定性以及标准化配置，有效降低居家养老服务的成本，实现老年人能够买得起、企业能够盈利、服务能够持续。

第五，要发挥专业机构的支撑作用。建议以街道为居家养老服务的基本运营单位，辐射社区，形成规模效应，形成可持续的商业模式。同时，要制定专门的养老服务招投标办法，重点扶持和培育专业化、连锁化、智慧化的居家养老服务机构，有效破解居家养老服务难题。

娄飞鹏：对个人养老金发展要有理性认识



娄飞鹏：养老金融 50 人论坛特邀研究员、中国邮政储蓄银行战略发展部研究分析处副处长

个人养老金是我国多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分。自 2022 年 11 月 25 日至今年 7 月 25 日，个人养老金制度正式启动实施已满 8 个月，产品总量已达 674 款。自从其在 36 个先行城市与地区落地实施以来，个人养老金制度平稳有序运行，为全面实施积累了有益经验。

在参加人数和产品推出方面取得明显成效的同时，个人养老金存在的问题也值得关注。比如，在银行加大力度营销的情况下，出现了

本文摘自《经济日报》2023 年 8 月 3 日。

个人为获得优惠，开户后注销再换银行开户的情况。与此同时，个人开户意愿较高，但缴存金额不高，即存在“开户热、缴费冷”的问题。对此，需客观理性分析。

首先，个人养老金覆盖区域、人口和产品数量有限。目前从受众群体来看，个人养老金制度覆盖的地域和人口并不全面。在这一制度落地实施的过程中，丰富可投资产品需要一个过程。经过多方努力，目前个人养老金产品总量有所增加，但仍然以储蓄类产品为主，个人投资者可选择范围相对有限。

其次，个人养老金产品销售渠道还不够畅通。个人养老金产品可以采用金融机构自主销售的方式，也可以通过银行渠道代销。就金融机构自主建立销售渠道而言，其在覆盖范围、客户认可度等方面需要提高。而在银行渠道代销的过程中，保险、基金、理财机构与银行建立合作需要完成相关准入流程等，机构合作需要不断磨合，在开始阶段会影响其快速扩大规模。

再次，市场环境对个人投资者情绪有一定影响。如今，居民的消费和投资相对更加谨慎，而银行存款规模快速增加。去年理财产品曾出现两次大规模的破净潮，对债券市场等造成较大影响的同时，也对个人投资者情绪造成一定冲击。投资者情绪与金融市场表现之间形成的负反馈，也是导致个人养老金投资积极性不够高的一个因素。

有鉴于此，为更好推进个人养老金发展，要多措并举，更有力地完善相关措施。

应增加金融产品创新。目前来看，要在增加储蓄类产品推出的同

时，重点增加理财、保险类产品，不断丰富个人养老金可投资产品种类数量。还要扩大实施覆盖面。结合先行城市和地区实施情况，在适当的时候及时扩大落地实施范围，让个人养老金制度惠及更多人口。也要畅通个人养老金产品销售渠道。在引导金融机构做好自身销售渠道建立的同时，更要引导支持银行与保险、基金、理财等机构在产品销售上密切合作，建立线上线下立体销售渠道。更要做好宣传引导。除了加大宣传力度，引导更多的群体参与个人养老金外，还要让更多公众对个人养老金有正确认识，在投资中追求长期投资收益。

还要充分发挥政府、用人单位和个人的积极性，在养老资产积累上形成合力，不断扩大养老资产积累规模。这是我国人口老龄化的现实需要，也是国际上养老保险发展的主流趋势。个人养老金资产积累具有累进效应，前期发展和资产规模积累速度相对较慢，后期发展速度相对较快，这一点也已经被国外发展经历所证实。

综上所述，对个人养老金发展需要有科学理性的认识，对其发展应有足够的耐心。特别是在发展的起步阶段，需要不断优化发展环境，引导增强各方推动个人养老金发展的积极性，让个人养老金在实施积极应对人口老龄化国家战略、更好满足居民追求美好生活的过程中发挥更加有效的作用。

2023 年 8 月 CAFF50 动态

1、8 月 3 日，养老金融 50 人论坛核心成员、中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文接受《中国青年报》专访，探讨为什么灵活就业人员会成为社会保险难以覆盖的“死角”。

2、8 月 11 日，养老金融 50 人论坛秘书长董克用教授应邀参加由渤海银行主办的“养老‘大家’谈 共话养老新时代”云端对话，针对目前中国的养老投资、养老趋势、养老生活等主题共同进行深度探讨，为当下大众的养老规划答疑解惑。

3、8 月 12 日，养老金融 50 人论坛国际专家、富达投资大中华区投资策略及业务资深顾问郑任远应邀参加由《21 世纪经济报道》主办的“2023 资产管理年会”，并以“投顾与养老金”为主题在投顾主题分论坛上发表演讲。

4、8 月 12 日，养老金融 50 人论坛首席经济学家、大成基金副总经理兼首席经济学家姚余栋应邀参加由《21 世纪经济报道》主办的“2023 资产管理年会”，并参加平行主题论坛“大类资产主题论坛”的圆桌对话环节。

5、8 月 17 日，养老金融 50 人论坛核心成员、中国国债协会会长孙晓霞，养老金融 50 人论坛核心成员、中欧国际商学院院长汪泓，养老金融 50 人论坛核心成员、中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文应邀参加由中信改革发展研究基金会金融实验室主办的“2023 养老金融峰会”并做主题演讲。

6、8月17日，养老金融50人论坛核心成员、汇添富基金管理股份有限公司董事长李文，养老金融50人论坛核心成员、华安基金管理有限公司总经理张霄岭应邀出席“2023中国基金业峰会”并发言。

7、8月17日，养老金融50人论坛核心成员、中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文，养老金融50人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心副主任党俊武应邀参加“2023养老金融人才高质量发展论坛”并发言。

8、8月19日，由中国社会保障学会主办的“第四届全国养老金高峰论坛”在京举行。养老金融50人论坛学术顾问、中国社会保险学会会长胡晓义，养老金融50人论坛学术顾问、中国经济体制改革研究会原会长宋晓梧，养老金融50人论坛学术委员会主席、浙江大学共享与发展研究院研究员金维刚，养老金融50人论坛核心成员、平安养老保险股份有限公司董事长甘为民，养老金融50人论坛核心成员、汇添富基金管理股份有限公司董事长李文，养老金融50人论坛核心成员、国民养老保险股份有限公司总经理黄涛，养老金融50人论坛核心成员、恒安标准养老保险有限责任公司董事长万群，养老金融50人论坛核心成员、中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文，养老金融50人论坛核心成员、清华大学公共管理学院教授杨燕绥，养老金融50人论坛特邀成员、西北大学公共管理学院教授席恒，养老金融50人论坛特邀成员、清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心研究负责人朱俊生等应邀参加并发言。

9、8月25日，养老金融50人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心副主任党俊武应邀参加《经济观察报》主办的“金融发展新动能——2023资产管理高峰论坛”并发言。

10、8月25日，养老金融50人论坛召开秘书处线上会议，布置论坛专职员工的工作内容和分工调整情况。论坛常务副秘书长施文凯主持会议，秘书处全体人员参加会议。

11、8月28日，养老金融50人论坛核心成员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文，养老金融50人论坛核心成员、中国社会保险学会养老保险专委会主任委员周红应邀参加“养老金二、三支柱发展研究峰会”并发言。



秘书处联系人：张栋 Email: zhangdong@caff50.net

报：华夏新供给经济学研究院理事长、研究院院长；养老金融 50 人论坛学术顾问。

送：中国新供给经济学 50 人论坛成员、特邀成员；养老金融 50 人论坛核心成员、特邀成员、特邀研究员、联席研究员、青年研究员，存档。

养老金融 50 人论坛

www.caff50.net