

# 养老金融评论

---

2022年第6期（总第79期）

- 杨燕绥：中国共产党对国家养老金制度的探索与实践
- 郑秉文：职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标
- 贾 康：基本养老金全国统筹有助提升共济功能
- 刘德浩 等：职工养老保险全国统筹的理论逻辑与实现路径
- 工作论文：德国养老金体系详解

中国养老金融 50 人论坛

[www.caff50.net](http://www.caff50.net)

## 中国养老金融 50 人论坛简介

中国养老金融 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

### 副秘书长:

孙 博 王赓宇 施文凯 李 洁

## 《养老金融评论》简介

《养老金融评论》是中国养老金融 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 尤 杨 于东浩

---

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：中国共产党对国家养老金制度的探索与实践 .....4
- 郑秉文：职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标 .....18
- 贾 康：基本养老金全国统筹有助提升共济功能 .....44
- 刘德浩 等：职工养老保险全国统筹的理论逻辑与实现路径 .....48

### **【养老金融工作论文】**

- 工作论文：德国养老金体系详解 .....74

### **【养老金融观点集萃】**

- 席 恒：以管理创新促进新业态从业人员的社会保险融入 .....90
- 娄飞鹏：推进养老理财产品规范健康发展 .....99

### **【CAFF50 大事记】**

- 2022 年 5 月 CAFF50 动态 .....109

**导读：**我国养老保险制度自上世纪 90 年代建立以来，从县级统筹起步，逐步提高统筹层次，在 2020 年底，各省份都实现了基金省级统收统支。人力资源和社会保障部于今年年初宣布，按照党中央、国务院的决策部署，从 1 月开始实施养老保险全国统筹。全国统筹制度实施后，将在全国范围内对地区间养老保险基金当期余缺进行调剂，用于确保养老金按时足额发放，这在制度上解决了基金的结构性问题，困难地区的养老金发放更有保障。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：中国养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院杨燕绥教授分析中国共产党对国家养老金制度的探索与实践；中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文阐述职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标；中国养老金融 50 人论坛核心成员、华夏新供给经济学研究院院长贾康对基本养老金全国统筹有助提升共济功能进行分析；中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、海南大学公共管理学院刘德浩教授分享职工养老保险全国统筹的理论逻辑与实现路径，以飨读者。

## 杨燕绥：中国共产党对国家养老金制度的探索与实践



杨燕绥：中国养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院教授

从中华人民共和国成立初期，养老金制度建设即进入《中华人民共和国宪法》和历届党的决议。截至 2020 年底，全国参加职工基本养老保险人数为 45621 万人、参加城乡居民养老保险人数为 54244 万人，基本养老保险制度合计覆盖人口 99865 万人，基本做到全覆盖、保基本。中国在从农业大国进入工业化的过程中，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

多层次三个发展阶段，建设了世界最大的基本养老金制度（见图 1）。

图1 中国养老金制度建设的三个阶段



注：作者根据相关文献编制

### 一、新中国与养老金 1.0 时代：公有制与养老金

中华人民共和国成立之前，中国共产党在解放区借鉴苏联经验颁布了《中华苏维埃共和国劳动法》并初建工资福利制度。1951 年颁布实施的《中华人民共和国劳动保险条例》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、工伤医护费用和生活津贴、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，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的 15%。1954 年通过的《中华人民共和国宪法》第 93 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。”此规定在历次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。1958 年，政府机关开始实行退休制度，公务员养老金替代率在 80%~90%之间。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、保葬、保医”的五保互济制度。

综上所述，养老金制度伴随中华人民共和国的成立而诞生，逐渐扩大覆盖范围，根据经济发展水平，按照“保基本”的原则，实现城乡居民“老有所养”。1985年，笔者参加上海造船厂老职工座谈会，一些中华人民共和国成立初期退休的老职工告诉笔者，1949年听到毛主席在天安门宣布“中国人民站起来了”，心中充满激动；1951年按照《中华人民共和国劳动保险条例》领到退休工资时，心中充满幸福感，真正体验到什么是社会主义国家的主人。一份基本养老金让退休职工拥有安定的晚年生活，中华人民共和国成立30年时，中国国民平均预期寿命从37岁提高到60岁以上。

## 二、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，党领导人民打破国营企业的边界，进入社会化养老金制度建设阶段，企业职工开始履行缴纳养老保险费的义务，打破了工厂的围墙，进入了社会人的生活。中国在2000年进入老龄化社会。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），中国适时地建立了职工和居民的基本养老保险制度。

### （一）基本养老保险社会化

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》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，基于劳动保障发展起来的 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 60% 社平工资，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，特别是平台经济的隐患。2019 年在抗击新冠肺炎疫情期间，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会互济相结合的社会主义原则。

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

2010 年《中华人民共和国社会保险法》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 60%、社会平均工资的 40%（部分民营企业和个体经济户存在降低费基的问题）。

1992年，中国开始尝试为农村居民建立个人积累、集体补贴、利息收入和政府补贴相结合的养老保险计划。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了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，以政府补贴为主，建立了社会统筹与个人账户相结合的，低水平的居民养老保险制度，巩固和逐步增加居民个人缴费。通过制度创新探索适合中国国情的居民养老金制度。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。

## （二）基本养老保险地方统筹及其绩效分析

20世纪80年代中期，在经济体制改革进程中，我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作出《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《中华人民共和国劳动保险条例》规定的管理体制，劳动行政部门由制度监督者变为主管部门，工会组织参与监督而不再负责经办。1993年后，按照党的十四届三中全会《决定》关于“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开”的要求，劳动保障部成立了社会保险事业管理局（后更名为管理中心），各地普遍设立了隶属于劳动部门的社会保险经办机构，企业职工养老保险经办是其主体部分。

按照党的十四届三中全会《决定》要求，在经过试点之后于1997

年统一了全国企业职工基本养老保险制度，确定实行社会统筹与个人账户相结合的部分积累模式；同时提出了基金实行省级统筹的目标，1998 年将原行业统筹移交地方、直接由省级管理，与这一目标相契合。鉴于省级统筹的复杂性，2006 年后，劳动保障部、财政部提出两种实施模式：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。

以省为单位研究比较不同经济发展水平下养老保险绩效，发现其差异逐渐加大。使用职工养老保险覆盖率、缴费基数与当地社会平均工资的比较（遵缴率）、企业负担的实际费率（与政策费率 20% 的比较）、养老金待遇水平，来反映在地市统筹的制度安排下，各省养老保险的综合绩效；使用生产总值增长率和人均生产总值来衡量省际之间的经济发展特征。关于职工养老保险绩效相关的指标计算方法如下：基数遵缴率代表职工养老保险基数与实际工资相符的程度，其计算公式为：基数遵缴率=职工养老保险缴费基数总额/工资总额=（养老保险征缴金额/省的政策费率）/（缴费职工人数\*省职工平均工资）。实际费率表示职工养老保险缴费占实际工资的比例，计算公式为：职工养老保险实际费率=养老保险的征缴金额/（缴费职工人数\*省职工平均工资）。覆盖率代表职工养老保险覆盖人群的范围，计算公式为：

职工养老保险覆盖率=职工养老保险参保职工人数/城镇就业人员。人均领取额代表职工养老保险的待遇水平，其计算公式为：人均领取额=职工养老保险基金支出/领取职工养老保险待遇人数。

表1 各省职工养老保险绩效（2009~2015年平均值）

省份	人均生产总值 (万元)	生产总值 增长率 (%)	基数遵缴率 (%)	企业实际费率 (%)	覆盖率 (%)	人均领取额 (元)
北京	87890	8.31	61.43	11.77	85.22	2571
天津	89536	13.70	73.72	13.80	82.75	1959
河北	34680	9.23	76.00	15.14	83.86	1897
山西	31085	8.47	94.83	17.80	75.37	1982
内蒙古	59876	11.74	97.70	19.20	57.09	1803
辽宁	53892	9.50	82.72	16.14	93.81	1706
吉林	41215	10.61	89.79	17.67	66.72	1362
黑龙江	33464	9.38	89.27	18.78	79.80	1544
上海	87751	7.98	73.44	14.30	94.26	2372
江苏	67528	10.43	71.92	13.60	71.30	1748
浙江	62583	8.79	75.47	10.21	88.72	1884
安徽	27693	11.63	84.51	15.66	59.88	1581
福建	51900	11.40	49.16	8.79	58.69	1853
江西	28101	11.36	67.83	12.45	71.61	1364
山东	51068	10.21	75.29	13.53	88.97	2159
河南	30796	10.23	70.31	13.23	67.78	1670
湖北	37681	11.72	85.03	15.84	66.03	1519
湖南	32614	11.50	65.36	12.03	65.49	1434
广东	54331	9.23	56.65	8.02	114.83	1975
广西	26916	11.21	100.60	18.97	53.28	1546
海南	31346	10.71	45.37	9.25	81.91	1678
重庆	38128	13.74	93.30	17.99	58.95	1424
四川	28374	11.94	101.10	19.50	82.44	1425
贵州	19822	12.40	84.94	16.21	56.9	1652
云南	21701	11.43	104.97	20.47	35.66	1647
西藏	23278	11.87	125.41	23.38	13.4	2942
陕西	36871	11.94	80.45	15.84	67.23	1876
甘肃	21065	10.71	132.50	24.97	48.84	1757
青海	31958	11.34	98.31	19.53	56.12	2184
宁夏	34733	10.69	100.14	18.79	69.16	1851
新疆	32389	10.36	76.35	14.47	66.87	1938
全国	40746	10.77	83.35	15.72	69.77	1816

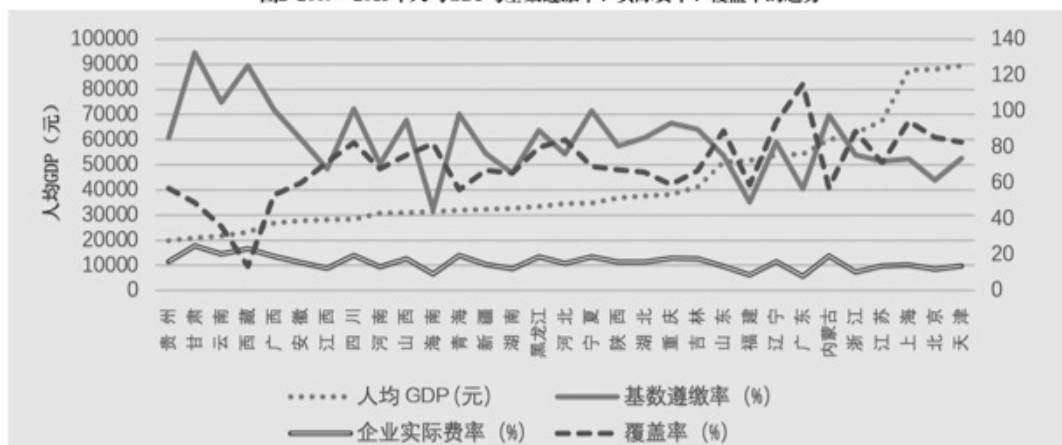
注：生产总值、职工平均工资、城镇就业人员数据来自于国家统计局，其余数据根据《中国社会保险发展年度报告》及国家统计局数据计算

表 1 统计结果显示，2009~2015 年，职工养老保险的平均基数遵缴率为 83.35%；各省之间的差异较大，最低为海南省，缴费基数仅为平均工资的 45.37%；最高的甘肃省为平均工资的 132.50%，这说明

各地职工养老保险缴费基数与实际工资的距离存在差异。从企业缴费的实际费率看，全国平均为 15.72%，说明没有达到政策费率规定的 20%；各省之间的差异也较大，最低为广东省，仅为平均工资的 8.02%，最高为甘肃省，为平均工资的 24.97%。从覆盖率看，全国的平均水平为 69.77%，各省之间的差异也较大；最低为西藏，仅有 13.4% 的城镇就业人员参加职工养老保险，最高为广东省，为 114.83%，超过 100% 的原因在于广东省将部分农村就业人员也纳入职工养老保险。从职工养老保险的待遇支出看，全国的人均领取额为每月 1816 元，最低为吉林省，为 1362 元，最高为西藏自治区，为 2942 元。

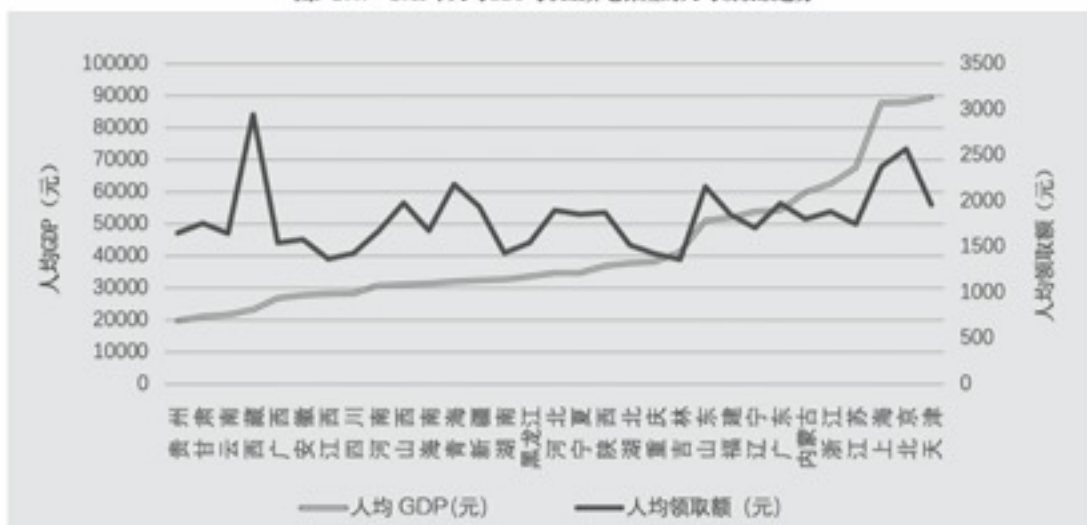
将 2009~2015 年的平均人均生产总值按从低到高排序以后观察养老保险绩效指标的趋势（见图 2、图 3）。结果显示，随着人均 GDP 的提高，职工养老保险的基数遵缴率、实际费率均呈现下降的趋势，覆盖率的变动趋势并不明显。从待遇支出看，随着人均 GDP 的提高，职工养老保险人均领取额变化不明显，可能原因是养老金的待遇计发既与当地的职工平均工资相关，也与缴费相关联，领取养老金时退休人员缴费或视同缴费的基数差别不大。

图2 2009-2015年人均GDP与基数遵缴率、实际费率、覆盖率的趋势



注：根据《中国社会保险发展年度报告》及国家统计局数据编制

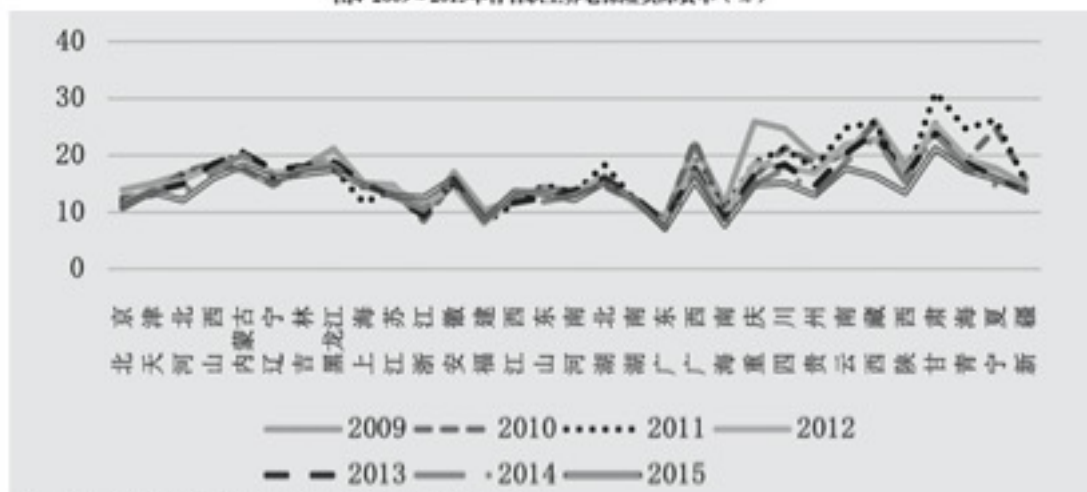
图3 2009-2015年人均GDP与职工养老保险的人均领取额趋势



注：根据《中国社会保险发展年度报告》及国家统计局数据编制

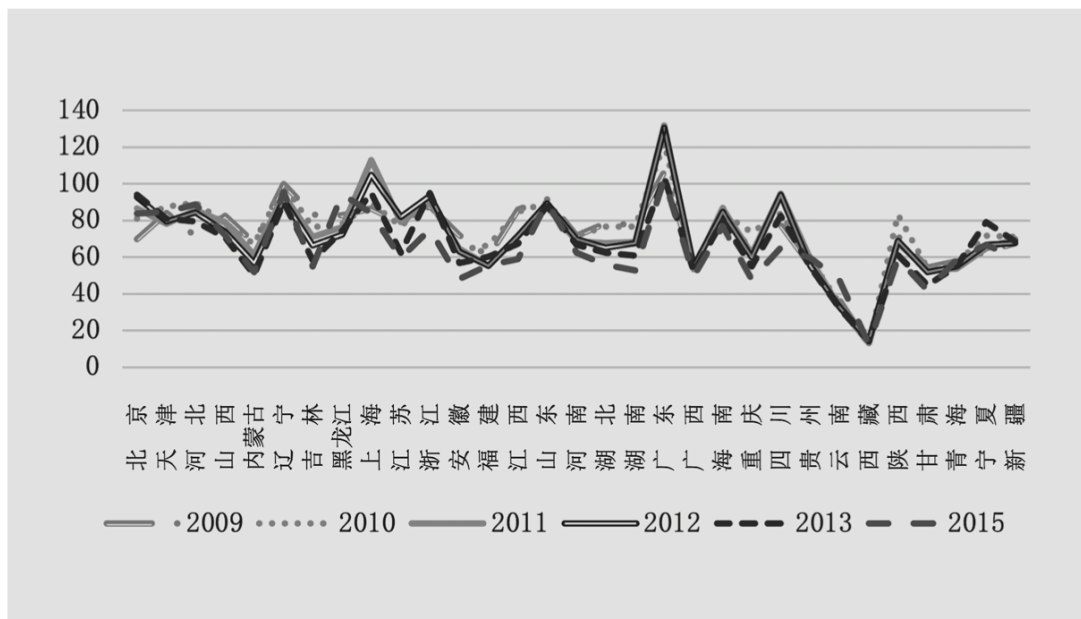
结论：各省 2009~2015 年的职工养老保险的实际费率和覆盖率数据显示，各省养老保险绩效差异较大（见图 4 和图 5）。看实际费率，广东省最低，2015 年仅有 7.11%；最高的西藏、甘肃为 25%左右；2009~2015 年，养老保险实际费率呈现逐年下降的趋势。看应保人群覆盖率，各省（直辖市）养老保险覆盖率在 60%左右，广东省超过了 100%，西藏仅有 12%左右；2009~2015 年，职工养老保险的覆盖率呈现逐年下降的趋势。

图4 2009-2015年各省职工养老保险实际费率（%）



注：根据《中国社会保险发展年度报告》及国家统计局数据编制

图5 2009~2015年各省职工养老保险覆盖率(%)



注：根据《中国社会保险发展年度报告》及国家统计局数据编制

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。2000年，中国人口面临老龄化压力，“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，《中华人民共和国社会保险法》提出“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”。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，基金上调比例由起初的各地征缴收入的3%提高到今年的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。

### 三、老龄化社会与养老金 3.0 时代：全国统筹与多支柱

2021 年，中国接近深度老龄社会，城镇化率达到 63%。基本养老保险制度面临如下三个挑战：第一，人口流动不均衡，省际人口结构差异加大，广东省的年轻人口流入规模较大。第二，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。第三，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”。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。

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基础的 60%、社会平均工资的 40%。夯



实基础养老金的系统工程主要包括如下工作：一是实现全国统筹。为克服经济发展和人员流动的地区差异，依据 2010 年《中华人民共和国社会保险法》和 2012 年党的十八大报告提出“实现基础养老金全国统筹”的规定，党的十九届四中全会《决定》进一步提出，“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权，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和打造全国一体化的生产线。这项艰巨的改革需要一个过程，党中央决定从建立全国养老保险调剂金制度做起，逐渐规范央地共同事权和加强中央的养老金事权。二是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，党中央首次提出“早日实现社会保障一卡通”，包括身份凭证、信息记录、自助查询、就医结算、缴费和待遇领取、金融支付等功能，实现人社业务一卡通办、政务数据一卡通享、民政服务一卡通用，居民可以手机办事、查询和支付。2019 年 9 月 15 日，国家社会保险公共服务平台正式上线，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 项服务，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。按照党的十九届四中全会《决定》提出的“创新行政管理和服务方式”“健全权威高效的制度执行机制”“推进全国一体化政务服务平台建设”要求，逐步实现信息大集中构建“中央政府决策与筹资、地方政府监督与执行、基层政府管理与服务”协同发展的服务型政府体制机制，做到节俭、方便、效率，适应后疫情时代的“宅经济”和“网社会”的工作与生活的新形态。

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。在中国打造一个值得信任、可以托付的养老金市场机制。截至 2020 年底，全国有 10.5 万户企业建立年金计划，参加职工 2718 万人，积累基金 22497 亿元。同时，启动机关事业单位的职业年金基金市场投资运营，年末投资规模 1.29 亿元，全年累计收益额 1010.47 亿元。为解决企业年金发展不足，消除扩大企业年金和职业年金双轨制的社会不良影响，有些学者提出存量改革的建议，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。

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》，公布了个人税收递延型商业养老保险的试点政策。

全面发展个人养老金即指充分汲取国外经验和针对中国国情，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和储备，就如下问题作出决策：一是个人养老金定义、范围和国民教育平台。二是灵活的缴费方式和有效的税优政策支持。三是记录终生、方便携带、查询、合法支取与继承的个人养老金账户管理。四是投资管理模式和市场化运营机制。五是在人社部设立的养老金信息与大数据、监督与评估、税务处理平台。总之，个人养老金的发展需要政府、市场和个人的合作。

综上所述，积极应对人口老龄化，实现基本养老保险全国统筹和构建多支柱养老金制度体系，夯实基础养老金、做大企业年金和全面发展个人养老金，体现了党和国家的治理能力和治理水平，需要法治保障，将《养老金法》的制定工作提上立法议程。

## 郑秉文：职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标



郑秉文：中国养老金融50人论坛核心成员、中国社科院世界社保研究中心主任

企业职工基本养老保险（以下简称养老保险）实现全国统筹可以改善制度的运行质量，提高可持续性和降低财政风险。然而，长期以来中国养老保险统筹层次一直较低。所谓“统筹层次”是中国制度环境与语境下的一个专用词，其核心要义是养老保险费资金流的收入、支出、核算、使用和管理的政府层级和行政管辖范围，如县市统筹是在县市层级和管辖范围内统一收入支出并使用管理养老保险基金，进

本文摘自《中国人口科学》2022年第2期。

而形成资金池，称为县市级“统收统支”。同理，全国统筹指养老保险费资金流在中央政府层级和全国范围内实行统收统支并形成资金池。统收统支、使用管理和资金池形成的层级越高，所辖范围越大，覆盖人数越多，基金规模越大，共济和抗风险能力越强，劳动力自由流动的范围就越大。那么，中国养老保险统筹层次为什么低，为什么三十多年难以提高，为什么全国统筹最终采取资金调剂制度？本文试图对这3个问题进行分析，并通过考察历次出台政策的过程和实施路径找出答案。

## 一、养老保险县市统筹层次形成的政策回顾

### （一）统筹层次低与统账结合制度的“双形成”

在近代史上，中国从未建立过覆盖全国的社会保险，新中国建立的养老保险制度是以工会主导的企业单方缴费的福利性制度，不是现代社会保险意义上的福利制度，且只执行了十几年就中断停滞，取而代之的是企业包办社会成员全生命周期福利的无限责任。1984年党的十二届三中全会提出搞活企业用工制度，国企开始试行劳动合同制，企业退休费用以县市为单位实行社会统筹，随后又增加了行业统筹。为落实十二届三中全会精神，1986年《国务院关于发布改革劳动制度四个规定的通知》废止“子女顶替”制度，规定国营企业、事业单位和社团招工必须试行劳动合同制，并实行养老保险制度，单位和个人缴费分别为15%和3%，缴费收入“转入”社会保险部门属地管理的银行专户，分散管理、县市级社会统筹的制度雏形正式诞生。1988年年底，试行统筹的县市达到2200个，占全国县市总数的93%。

为推动全国范围的养老保险改革，1991年国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出国家、企业和个人三方分责的基本原则，授权各省、自治区和直辖市经实际测算后自行确定缴费比例，允许不同地区、不同企业之间存在一定的差距，外资、私营企业和个体经营者的养老保险制度由地方自行制定。1995年国务院印发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，明确采取“社会统筹与个人账户相结合”的模式，在对各地试点情况归纳总结的基础上提出“两个实施办法”供地方选择：一是以个人账户为主、统筹基金为辅，账户比例16%，由个人和企业共同缴费形成，其中，个人缴费从3%逐年提高；企业缴费部分划出5%进入个人账户，其余部分进入社会统筹。二是以统筹基金为主，个人账户为辅，但未规定账户比例和统筹基金比例，也未规定个人和企业缴费比例，均由地方政府根据实际需要确定，个人和企业缴费的全部或一部分记入个人账户。当时有学者称大账户的“实施办法一”为“体改委方案”，小账户的“实施办法二”为“劳动部方案”。

针对各地试点中出现的参差不齐的缴费率和统账结合比例，1997年国务院印发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，统一规定为个人缴费逐步提高到8%，全部进入个人账户，企业缴费率为20%，其中3%划入个人账户。2000年国务院发布《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》，决定在辽宁等省再次调整账户比例和统账比例，将账户比例从11%下调至8%并全部由个人缴费形成，企业缴费为20%全部进入社会统筹。2005年国务院印发《关

于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，将缴费比例和缩小账户比例推向全国，正式提出做实个人账户试点。

经过十多年的不断“调试”，养老保险的企业和个人缴费比例、个人账户比例等统账结合架构基本形成并稳定，统筹层次低的格局也基本形成并开始固化。

## （二）养老保险多点试错与统筹层次低的主要原因

改革开放之初，精算专业尚未恢复，专门人才匮乏，主管行政部门刚刚成立，百废待兴，不具备制订一个完整的顶层设计方案客观条件和政策环境，只能采取自下而上、连续试错的改革方法，先放开试点，在总结经验教训的基础上，筛选可供选择的可行方案再次试点，直至中央统一制度。中国确立的统账结合制度结构较为复杂，没有先例可以借鉴，决策者的注意力主要集中在制度结构参数的匹配与调整上。

在多点试错的进程中，试点的层级（基金统筹层次）越低，“沉没成本”越小。1986年试行退休费用社会统筹的县市级属地管理；1991年决定制度体系多层次和筹资结构多渠道的基本原则；1995年确立统账结合基本制度并提供两种可选方案时延续县市级统筹层次；1997年全国统一制度及随后几次参数微调时将重点转向做实个人账户试点等改革。然而，随着基金规模的提高，地方利益格局逐渐形成，县市统筹成为养老保险制度运行的“支点”并固化至今，它既承载了制度可持续性的压力，又派生出诸多弊端，干扰制度高质量发展和增强制度统一性、规范性。

《社会保险法》规定“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”。提高统筹层次始终是中国养老保险改革的政策目标之一。从个别的企业统筹和短暂的行业统筹，到漫长的县市统筹，再到数次实施的省级统筹和 2022 年宣布实行全国统筹，提高统筹层次在阶段性进程中多次出现反复。对提高统筹层次的政策过程进行检视有利于加深对历次省级统筹和目前全国统筹的认识，有利于朝着统收统支意义上的全国统筹制度过渡。

## 二、养老保险提高统筹层次的阶段性发展

### （一）提高统筹层次：从制度建立到全国统筹的 5 个阶段

从 1986 年中国缴费型养老保险制度雏形正式诞生，到 2022 年实施养老保险全国统筹，在 36 年的发展历程中，提高统筹层次的改革经历了从各地分散试点到全国制度统一，从县市统筹到省级统筹，再到全国统筹的漫长和曲折的渐进过程，见证了从“三统一”到“旧六统一”，从“新六统一”到“七统一”，从实施中央调剂制度到全面实现省级统筹“五统一”的波浪状的发展历程，其中在县市统筹这个层次上运行的时间长达 34 年，具体可分为 5 个阶段。

第一阶段为 1986~1997 年，是县市统筹层次与养老保险制度架构的“双形成”阶段。在这个阶段，1991 年之前主要是制度初建、县市统筹层次逐渐形成；1991 年之后，制度改革的主线是缴费比例、统账结合和个人账户比例的试错调整，制度的基本结构在这一阶段基本形成。1991 和 1997 年两次明确提出应向省级统筹过渡，但这些表述属于政策理念与政策引导的性质，没有具体实施细则，也未出台专门的



提高统筹层次的文件。

第二阶段为 1998~2006 年，是首次实施省级统筹与养老保险制度结构微调的优化阶段。经过七八年的酝酿，1998 年《国务院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》，首次提出实施省级统筹并设定基金调度使用、费率费基、计发办法“三统一”标准；1999 年劳动保障部和财政部印发《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》，对落实省级统筹提出具体要求。在执行过程中出现两种情况，绝大部分省份没有达到“三统一”标准，只有个别省份实现统收统支意义上的省级统筹。在这个阶段，企业和职工的费率结构、账户比例和资金来源结构也进行了调整，为养老保险持续扩大覆盖面打下基础。

第三阶段为 2007~2016 年，是再次实施省级统筹与覆盖面快速扩大的发展阶段。制度在这个阶段已经趋于稳定，提高统筹层次改革再次提上日程，2007 年劳动保障部和财政部印发《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》，将 10 年前的“三统一”扩充为“六统一”（制度和政策、费率和费基、计发办法和统筹项目、基金调度、预算管理、经办业务流程统一），虽然 2009 年宣布所有省份均建立起省级统筹制度，但此后审计部门的审计结果显示有一半多的省份尚未达标。在这个阶段，流动人口规模倍增，统筹层次低导致的便携性障碍愈发明显，财政补助规模连创纪录，前者的问题于 2009 年初步解决，后者成为推动第三、第四次实施省级统筹和加快向全国统筹过渡步伐的主要原因之一。

第四阶段为 2017~2020 年，是第三、第四次实施省级统筹与实现全国统筹的准备阶段。在实现全国统筹之前，这个阶段主要完成了实现省级统筹和实施中央调剂制度等两项准备工作。在实现省级统筹的过程中，先是 2017 年第三次实施“新六统一”标准，两年后第四次实施升级后的“七统一”，2020 年年底全面实现省级统筹。从 2018 年起中央调剂制度实行了 4 年，取得预期效果。

第五阶段为 2021 年以来，正式启动全国统筹进程的新阶段。在 2020 年年底如期实现省级统筹之后，经过一年的全国统筹信息系统建设等方面的准备，2021 年 12 月《企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案》正式发布，决定 2022 年 1 月 1 日起实施养老保险全国统筹。

## （二）首次实施省级统筹：提出“三统一”标准

继 1991 和 1997 年中央两次提出向省级统筹过渡之后，1998 年国务院印发《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》，其主要内容为：（1）将省级统筹的标准归纳为“三统一”；（2）各类企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业）和个体经济组织均纳入省级统筹；（3）规定 1998 年年底以前 11 个行业统筹均移交地方管理，并规定移交后其缴费率和账户比例的制度设计与地方逐渐一致。上述 3 个主要规定对消除制度碎片化和提高制度运行质量做出重要贡献，尤其后两项规定不仅将所有经济组织纳入省级统筹，而且排除阻力，将 11 个主要部委与行业（包括金融行业）的“条条统筹”改为“块块统筹”，标志着养老保险

改革进入第二阶段。

“三统一”是指各省、自治区、直辖市范围须建立统一的企业缴费率、统一的基金管理调度机制、统一的省级垂直经办机构，并规定在 1998 年年底之前完成。为贯彻落实中央精神，次年劳动保障部将“三统一”内容调整为统一管理和调度使用基金、统一企业和个人缴费基数和费率、统一支付项目和计发办法。虽然国务院 1998 年印发的《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》和劳动保障部、财政部 1999 年印发的《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》规定的都是“三统一”，但有一项做了调整，即国务院规定的“统一的省级垂直经办机构”调整为“统一的支付项目和计发办法”。

1998 年中央提出的以“三统一”为标准的省级统筹成为养老保险改革的“分水岭”，绝大部分省份执行的是“部标三统一”，即使这样，多数省份也未达标，2007 年不得不重建省级统筹制度。据不完全统计，包括直辖市在内，只有极少数省份实现了省级统筹，严格地讲，实现“国标三统一”的只有陕西省。

陕西省养老保险试点从 20 世纪 80 年代起步，发展较快。为实现省级统筹，陕西省不仅制订了严格的“六统一”标准，还出台了《陕西省城镇企业职工基本养老保险条例》，全面实行税务部门征收养老保险费，全省范围养老保险基金实行统收统支，全域 100% 实现养老金社会化发放。陕西省的“六统一”是全省统一政策规定，统一缴费费率，统一统筹项目，统一缴拨方式，统一调剂使用基金，经办机构

统一实行垂直管理。其中改革难度和力度最大的是全省经办机构统一垂直管理，在当时是全国唯一、现在为数极少的实行全省经办机构垂直管理的省份，为统筹层次提高到省级之后有效防止基层政府出现道德风险和确保应收尽收建立起组织保障。陕西省实行的省级统筹为全国树立一个门槛较高的样本。

### （三）再次实施省级统筹：提出“六统一”标准

由于省级统筹制度的覆盖范围不够广泛，标准参差不齐，2005年国务院再次提出尽快实现省级统筹、建立省级调剂制度和加大基金调剂力度。为贯彻落实中央多次强调的实现省级统筹的制度目标，2007年劳动社会保障部和财政部联合印发《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》，将1999年的“部标三统一”升级为“六统一”，并在“附件”中列出具体内容：全省执行统一的制度和政策；统一的费率和费基；统一的计发办法和统筹项目；统一的基金调度使用；统一的预算管理；统一的经办业务流程。与“三统一”相比，“六统一”将“统一管理和调度使用基金”调整为“统一预算管理”，增加了“统一制度和政策”与“统一的经办业务流程”，标志着提高统筹层次进入第三阶段。

2009年，人力资源和社会保障部在《2009年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》中宣布31个省份和新疆生产建设兵团全部建立养老保险省级统筹制度，随后，在2010~2012年连续3年发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中均宣布“31个省份和新疆生产建设兵团已建立养老保险省级统筹制度”。

在这个阶段，流动人口不断加速向沿海经济发达地区聚集，大大降低了这些省份的制度赡养率，增加了基金收入，养老保险基金的沉淀也随之向发达地区集中。在银行存款为增值保值唯一渠道的条件下，这些地方的单位费率未执行全国统一 20% 的费率。例如，2001 年广州市私营企业的单位缴费率为 11%，2011 年深圳市养老保险单位缴费率为 10%，2013 年为 13%。即使这样，沿海发达地区的养老保险基金收入和累计结余一直保持很高的比例。例如，2002、2007 和 2020 年广东省当年基金收入占全国的比例分别为 8%、8% 和 9%，基金累计余额占比分别为 22%、17% 和 26%。但由于统筹单位太多，各地情况千差万别，制度碎片化情况严重，“六统一”标准虽已建立，但各统筹地区之间的执行不平衡。2012 年审计署发布的全国社会保障资金审计结果显示，2011 年底，在全国 37 个省本级、404 个市本级和 2790 个县县的审计中，有 17 个省未完全达到省级统筹的“六统一”标准。例如，在缴费政策方面，有 21 个省本级、201 个市本级和 1252 个县县的缴费基数不实，单位缴费比例共有 16 种，最高为 22%，最低为 10%，有的省份缴费比例多达 12 种，当年少征收 510 亿元。

在这个发展阶段，养老保险制度结构逐渐趋于稳定，但以县市为主要统筹单位的属地管理格局日益强化，制度碎片化固有的弊端逐渐显现，其中，影响劳动力跨统筹地区流动、基金可持续性减弱、财政补助规模不断扩大的问题日益突出。

#### （四）财政风险不断积聚：加快推动全国统筹的改革进程

统筹层次低的养老保险制度运行质量必将存在许多弊端，如费率

费基不一致、待遇水平高低不一、征缴力度不均、业务流程失范、便携性较差、制度收入苦乐不均、存在财政风险等。其中，最突出和最尖锐的问题是给财政带来的风险与日俱增。

由于基金核算单位层次太低，财政不得不对经济发展水平差、国企退休人员比较集中的地区进行转移支付。在初始阶段，财政介入的规模不大，负担不是太重，但随着人口流动规模和异地打工人数的增加，人口空间分布逐渐向发达地区集聚，发达地区养老保险费收入不断增加。由于养老保险基金的保值增值方式主要是银行存款，收益率往往低于CPI，为减少“损失”，发达地区往往降低费率，缓解基金增加带来的贬值压力。发达地区的低费率吸引了企业投资的聚集，为减少社保成本，很多企业纷纷迁至沿海发达地区，增加就业机会，进一步吸引经济欠发达地区的劳动力，由此形成“良性”循环。相反，作为欠发达地区的人口流出地需要对“留守儿童”支付福利，对“留守父母”支付养老金，而养老保险收入则因劳动力的流出而越来越少，再加上每年调整待遇水平出现的缺口，基金积累逐渐减少，养老保险制度收入与支出的结构性矛盾逐渐尖锐，甚至有些省份开始出现基金“穿底”的现象，由此陷入“恶性循环”。

当养老保险改革进入21世纪第二个10年之后，收不抵支的省份逐年增加，目前基金平衡情况大致是1/3省份当期收支有结余，基金累计结余逐年增加，1/3的省份收支大致平衡，1/3的省份收不抵支，基金逐渐枯竭。在统筹层次低的条件下，沿海发达省份沉淀的资金由于没有实现全国统筹而不能跨省调拨。为了确保养老金按时足额发放，

中央和地方财政对有缺口省份的转移支付力度逐年加大，财政负担越来越重。1998年是养老保险实行制度统一的第一年，各级财政对全国养老保险的转移支付仅为24亿元，2000年攀升至366亿元，2005年升至651亿元，2007年为1157亿元，2013年达3019亿元，2017年创下8004亿元的历史新高，比20年前增加了334倍；1999~2013年财政补助平均占养老金总支出的15%左右，2014年为16%，2015年升至18%，2016年高达20%，2017年再创历史新高，达到21%，实现全国统筹迫在眉睫。

### 三、作为过渡期的养老保险省级统筹全面实现

#### （一）全面实现省级统筹：全国统筹的过渡期

2007年以来，经过10年的发展，养老保险制度覆盖面和基金收入、支出和余额达到空前规模，财政补助在2017年达到历史峰值。加快实现省级统筹和尽早实现全国统筹已十分紧迫，提高统筹层次进入第四阶段。这个阶段的目标是全面实现省级统筹和实施中央调剂制度，为2022年实施全国统筹做准备。2017年主管部门重申“六统一”标准，第三次提出实施省级统筹。2018年《国务院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》决定建立中央调剂制度，并提出制定全国统筹的时间表，决定2020年全面实现养老保险省级统筹。2019年中央发布降低养老保险费率的综合改革方案，再次明确2020年年底前要实现养老保险基金省级统收统支。同年，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局联合印发《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，提出以基金省级统一集中管理，

收支两条线和统收统支为核心内容的“七统一”标准，并对统收统支的概念进行界定，指出全省各地当期收入“按期”全额归集至省级社保财政专户，各地累计结余“限期”全部归集至省级社保财政专户，省级政府统一核定全省基金支出用款计划并安排资金拨付。

在这个阶段，作为向全国统筹过渡的另一项重要改革是实行中央调剂制度。实行中央调剂制度的目的，一方面要解决发展不平衡的结构性问题，提高财务可持续性，降低财务风险；另一方面是作为实现全国统筹的第一步，逐渐加大省际调剂力度，进一步理顺基金管理体制，明确中央和地方的政府责任，为尽快实现养老保险全国统筹积累经验。

在4年里，各省推进“七统一”顺利，2020年年底和2021年分批予以验收通过，省级统筹全面实现，同时，中央调剂制度进展良好，完全达到预期目的，为2022年实施养老保险全国统筹打下基础。

## （二）第三次实施省级统筹：重申“六统一”标准

“六统一”在一定程度上对促进养老保险政策统一，提高管理水平和工作效率，增强确保发放能力和促进劳动力跨统筹地区的流动发挥了作用。但由于各地推进力度存在差异，进展不平衡，在缴费政策和基金使用等方面没有达标。“六统一”标准难以全面落地和财政补助规模逐年提高的现状显示，统筹层次太低的问题必将使其格局和利益进一步固化，实现全国统筹愈加困难。2017年，人力资源和社会保障部、财政部再次联合发布《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，提出全省执行统一的养老保险制度和政策；



统一的费率政策；统一的单位缴费基数与个人缴费基数核定办法；统一的待遇政策和调整办法；统一的基金调度使用和预算管理；统一的业务经办规程。其中针对费率尚未统一的现状，该文件提出相关省份制订时间表，要求最迟 2020 年实现全省费率统一，在“六统一”的基础上，积极创造条件实现全省基本养老保险基金统收统支。与 10 年前实施的“旧六统一”标准相比，2017 年提出的“新六统一”的内容和表述几乎完全一样，这说明 10 年来养老保险制度和政策的碎片化状况依然严峻，推进“六统一”仍十分必要。

### （三）第四次实施省级统筹：升级为“七统一”标准

2018 年国务院决定建立中央调剂制度和尽快实现全国统筹，提出抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图。2019 年国务院办公厅发布《降低社会保险费率综合方案》，决定实施大幅“双降”（单位缴费从 20% 降至 16%，费基降至全口径就业人员平均工资），同时明确提出 2020 年年底实现养老保险基金省级统收统支。同年底，人力资源和社会保障部、财政部和国家税务总局联合印发《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，重新提出“规范”省级统筹的标准，将 2017 年提出的“六统一”升级为“七统一”：（1）统一养老保险政策，要求各省统一规范各项养老保险政策，包括企业和灵活就业人员等、缴费率、全口径平均工资等；（2）统一基金收支管理，提出基金统收统支、全额征缴、收支两条线、集中管理，归集至省财政专户；（3）统一基金预算管理，要求各省统一编制基金省级预算，全程预算监督，确保省级统筹基金按时足额调度到位；（4）统一

责任分担机制，省级政府承担养老金发放的主体责任，根据参保缴费人数和抚养比等因素合理确定各级政府对基金缺口的分担办法；（5）统一集中信息系统，支持全省养老保险实时联网经办和财务监管，实现数据资源省级集中管理，推进跨层级跨部门数据共享；（6）统一经办管理服务，在参保登记、权益记录、转移接续、待遇领取等实现全省标准统一、流程规范、异地通办，建立省级实时监控体系；（7）统一激励约束机制，在政策执行、参保扩面、基金征缴、财政投入、待遇核发、经办服务、基金监管等实施奖励和问责制度。

与“六统一”相比，“七统一”变化较大，其中，新增统一收支管理、责任分担机制、集中信息系统和激励约束机制。一是统一收支管理的实质是统收统支，这是实现真正的省级统筹的核心指标；二是要求省级以下各级政府建立统一责任分担机制，这是规避地方政府道德风险、确保基金征缴收入和基金可持续性的机制保障，中央要求各省根据具体省情制订细则；三是要求统一集中信息系统，这是防止出现地方政府道德风险、落实责任分担机制和确保基金征缴收入的技术保障，是未来建立全国统筹信息系统的基础条件；四是要求建立统一激励和问责机制，这是确保实行统收统支的行政手段。

几十年来，业界存有一种担心，认为实行统收统支的省级统筹有可能将本来由县、区、市和地区等地方多层级政府共担的、分散的财政风险集中上移到省级财政，这有可能是中央政府多次启动实施省级统筹，但在具体推行中进展不畅的重要原因之一。为解决这个问题，在新增的4个统一中，包括分责机制、信息系统、奖惩手段的后三条

形成“三管齐下”，以确保第一条统收统支条件下的基金收入水平不下降。这是第四次出台的省级统筹方案与前三次省级统筹方案的最大区别。

总之，在 21 年里 4 次制订的省级统筹标准中，这次引入统收统支是力度最大的一次，并且贯彻落实最为到位。2020 年 6 月人力资源和社会保障部、财政部颁布了《关于印发规范企业职工基本养老保险省级统筹制度考核验收方案的通知》，对各省规范实施“七统一”制订了考核验收方案，以确保 2020 年年底全部实现省级统筹。该方案将“七统一”分解为 29 个细目，并详细规定考核验收目标、内容、标准和程序，2020 年下半年派出工作组分批到地方进行考核验收。

#### （四）实施中央调剂制度：达到预期效果

为减少改革阻力，中央调剂制度调剂的是当期的制度收入，此前累计结余基金继续留存各省用于当地的余缺调剂；调剂基金的筹集来自基金的上解公式和下拨公式，这两个公式利用各省平均工资、参保人数和离退休人数的差在全国执行同一个调剂比例，经济发达省份上解资金多于下拨资金，而欠发达省份正好相反，从而实现前者向后者进行“转移支付”与合理均衡省际基金负担的目的；调剂规模实行以收定支，当年筹集的资金全部拨付地方，调剂比例各省一致，制度运行顺畅。

2018 年建立中央调剂制度时调剂比例为 3.0%，基金调剂规模 2422 亿元，此后每年略有提高：2019 年调剂比例和基金调剂规模为 3.5%和 6303 亿元，2020 年分别为 4.0%和 7400 亿元，2021 年调剂比

例为 4.5%，调剂规模近 9000 亿元。建立中央调剂制度 4 年来，调剂总规模超过 2.5 万亿元，其中，跨省调剂资金总计 6000 多亿元，2021 年高达 2100 亿元。

中央调剂制度的建立在一定程度上解决了地区间基金结构性失衡的问题，沿海发达省份支持困难省份，缓解了各级财政压力，2018~2021 年平均财政补贴为 5000 亿~6000 亿元，明显低于 2017 年的 8004 亿元，财政补助占当年养老金支出比重从 2017 年的峰值(21%) 分别降至 2018 年的 12%，2019 年的 11%和 2020 年的 12%。中央调剂制度既是实现养老保险全国统筹的第一步，也是实现全国统筹的前期“压力测试”，为实现全国统筹奠定基础，积累经验。

#### 四、养老保险实施全国统筹及其制度分析

##### (一) 全国统筹方案：确立“五统一”标准

2021 年 12 月 10 日颁布《国务院办公厅关于印发企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案的通知》(以下简称“全国统筹方案”), 标志着养老保险全国统筹正式实施。“全国统筹方案”制订的全国统筹标准是“五统一”：(1) 统一养老保险政策，包括费率、费基、计发基数、待遇项目和待遇调整。其目的是在资金的“进口端”和“出口端”强化纪律约束，确保制度的财务可持续性和各省之间的公平性。

(2) 统一基金收支管理制度，包括规范基金征缴、建立全国统筹调剂资金、实行基金收支两条线管理、完善预算制度和健全基金风险防控体系。其中核心内容是建立全国统筹调剂资金和实行基金收支两条线管理。(3) 统一建立中央和地方支出分责机制，包括中央和地方财

政对养老金调整标准新增支出给予补助、地方财政对当期缺口给予补助、地方财政对自行出台政策导致基金减收增支承担弥补责任。(4) 统一经办服务管理和信息系统，包括完善养老保险公共服务、加强社保经办管理、推进全国统筹信息系统建设。(5) 统一建立省级政府考核机制，包括工作责任落实情况考核和强化考核结果应用。

“五统一”内容覆盖了 2019 年提出的省级统筹“七统一”的所有内容，“七统一”的第二和第三条合并为“五统一”的第二条，第五和第六条合并为“五统一”的第四条，并且“五统一”的每一条都进行分解，形成 18 项政策细目，更易于操作。“五统一”中取消了省级统筹“统收统支”，继而代之的是建立全国统筹调剂制度；强化了地方支出责任分担机制和比例，在调整标准新增支出、当期收支出现缺口、地方自行出台政策导致的基金减收增支方面明确了地方财政的责任；继续实行中央和省两级预算管理体制，中央编制全国统筹调剂资金预算方案与汇总编制全国基金预算方案，各省编制本地区基金预算方案。

根据上述“五统一”核心内容，每年在两级预算中核定收支和测算余缺，在资金筹集端按当年统一筹集比例（即缺口额 $\div$ 当年各省结余总额）从当期收支有结余的省份筹集，拨付给当期收不抵支的省份，并按两种不同拨付比例对有累计结余和没有累计结余两类省份的缺口进行弥补。对前者的拨付比例可以小于后者，地方承担的缺口兜底责任通过公共预算与累计结余按结构性比例进行弥补，而后者获得的拨付虽然大于前者，但其缺口需要完全由公共预算进行弥补；当期筹

资规模与拨付规模以收定支，在结余为零的情况下中央政府则表现为没有建立资金池的意愿和必要，如果编制预算时制订略有结余的筹集比例则意味着中央将逐渐建立起“全国统筹调剂基金”，此时将实行收支两条线，专款专用，单独建账，独立核算。

总之，以“五统一”为标准的全国统筹制度通过编制两级预算、核定收支和测算余缺，在考虑各省“业绩”因素的情况下实现对各省之间基金当期余缺的调剂，这是“全国统筹方案”的主要内容。

## （二）实现全国统筹：“动态过程”的本质与原因

上述分析显示，在全国统筹制度设计中，其系统结构中诸要素的内在运行方式及其相互作用的运行规则、控制原理、实际产出与中央调剂制度高度相似，甚至可被视为中央调剂制度的延续与升级。在中央调剂制度下，基金余缺的调剂是靠资金的上解与下拨两个公式完成的，其主要参数是基于不同平均工资、参保人数和离退人数的统计；而全国统筹调剂制度下的余缺调剂是靠资金筹集与拨付的两个比例来完成，其主要参数是基于全国层面和不同省份基金收入、支出和余额的统计；中央调剂制度的两个公式和全国统筹调剂制度的两个比例对所有省份统一使用。因此，从作用机理上看，在没有引入统收统支的条件下，“全国统筹方案”相当于2007年“旧六统一”的省级统筹标准加中央调剂制度，或者说是“升级版”的中央调剂制度。由此看来，根据前文关于“统筹层次”和“全国统筹”的定义，这次实行的全国统筹制度从基金调剂开始，与统收统支存在一定距离，是“初级阶段”的全国统筹。这说明，从本质上讲，现阶段的“全国统筹”是

一个“动态概念”，“实行全国统筹”将是一个“动态过程”，改革必将是分阶段、循序渐进、逐步向中央统收统支的全国统筹过渡的制度演进过程。未来若干年“全国统筹调剂基金”很可能要经历一个从“无资金池”（纯粹调剂制）、“小资金池”（略有结余）、“大资金池”（较多结余）直至最终建立“全国养老保险基金”（统收统支）的过程。在这个由若干“小阶段”构成的“动态过程”中，有结余和没有结余的省份数量变化及结余资金多少的变化，有缺口省份的数量变化及缺口大小的变化等都会反映在中央筹集总额和筹集比例、中央对有缺口省份拨付比例结构的年度变化之中，均需在中央和省两级预算编制下逐渐过渡。

经过4年的中央调剂制度之后，全国统筹之所以没有一步到位而被“稀释”和“拉长”为一个“动态过程”，主要是考虑到不同参保行为者纪律遵从度较低、地方各级政府存在道德风险、社保部门征收正在向税务征收体制转型、刚刚实现的省级统筹只是对当期缴费收入的统收统支、2021年年底之前地方累计结余基金和2021年之后新增结余继续留存地方等诸多因素；其目的是逐渐对基金收支平衡和财政补助比例进行“压力测试”，分散财政风险，夯实基金收入，规范基金支出，同时发挥中央和地方积极性，建立中央和地方财政分责兜底机制，防止财政风险向中央集聚。

### （三）全国统筹调剂制度：3个值得讨论的问题

虽然在作用机理上全国统筹调剂制度与中央调剂制度完全相似，其运行机制分别建立在资金筹集与分配的两个比例和两个公式上，但

全国统筹调剂资金分配比例是制度设计的结果，而中央调剂制度的资金分配公式是基于统计的结果。全国统筹调剂制度对具体有收支缺口省份的资金分配不是全额的，缺口的弥补分为两部分，一部分来自全国统筹调剂资金的注入，另一部分来自地方资源的注入。这种制度设计体现的是中央和地方养老保险支出分责机制的基本原则，而中央调剂制度则不存在中央和地方支出分责机制。2017年完善省级统筹和2019年规范省级统筹时曾要求各省统一建立省内基金缺口分责机制。实施全国统筹更有必要建立中央和地方分责机制。从理论上讲，建立分责机制完全符合激励相容机制设计原理，有利于规避地方政府道德风险的发生。然而，从养老保险制度长期发展与可持续性上看，以下3个问题值得讨论。

1. 地方财政对养老保险投入的“长效”机制与“长期”机制的关系。当期收支有缺口的省份分为有累计结余基金和没有累计结余基金两类。对没有累计余额基金的省份来说，地方一般公共预算列支弥补那部分缺口；对有累计结余基金的省份，应规定从结余基金中列支予以弥补。如果规定地方财政也按一定比例予以结构性支出来弥补缺口，就会存在以下问题：（1）《社会保险法》规定县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴，有累计结余基金的地方不属于“出现支付不足”，不应参与补贴。（2）在有累计结余的条件下，支付缺口的资金来源应优先考虑累计结余，如果强制性规定一般公共预算予以配比补贴，与坚持精算平衡的最佳实践是冲突的。（3）根据国际惯例，在基本养老保险与财政转移支付之间应建立防火墙，厘清二



者边界，强化财政纪律。从积极探索的角度看，建立地方财政对养老保险投入的“长效”机制与“长期”机制不同，前者的含义是建立“阈值触发机制”，而后者是指第三方缴费（除雇主和雇员外）的常态化和制度化的刚性支出。同理，在中央和地方分责中，地方财政对养老金调整待遇标准新增支出给予补助也存在这个问题。

2.地方财政负担与深挖养老保险制度潜力的关系。建立中央和地方养老保险支出分责机制的目的是压实地方政府基金管理主体的责任，不应一味无条件地固化地方财政的支出规模。包括养老金调整标准在内，如果有基金累计结余的地方必须在一般公共预算中安排配比补贴，并规定每年地方财政总体补贴一般不得低于上年，考虑到2019年中央出台的省级统筹“七统一”在建立分责机制中明确要求“确定各级政府对基金缺口的分担办法”，全国范围内就会形成各级财政层层参与配比支出的路径依赖和惯性，不仅不利于强化财政纪律和精算平衡，还会加大地方财政负担。建立中央和地方分责机制和压实地方政府责任主体的关键是深挖养老保险制度的可持续性，在奖惩制度上对各省的考核指标和重点应该是像实行医疗保障待遇清单制度那样建立养老金待遇清单制度，严惩扩大待遇支出项目和范围的行为；鼓励地方尽快实行税务部门核定缴费基数的全责征收试点，并对试点地方予以奖励。

3.部分积累制与现收现付制的关系。在中央调剂制度下，“贡献省”的数量不超过10个，但在全国统筹调剂制度下，“贡献省”数量将超过20个，平均每省上缴规模得以“摊薄”，这就为提高全国统筹调剂

资金的规模带来较大空间，同时也为中央财政补助力度适度“回撤”创造了条件。在这样的情况下，养老保险制度有两个前景：（1）中央补助规模逐渐“回撤”，地方累计结余规模很快下降直至到零，全国实现统收统支，养老保险的融资方式成为纯粹的现收现付制。（2）在加大调剂规模的同时，中央财政补助力度保持不变，但不注入地方，而是进入中央层面形成一支“中央养老保险基金”，把沉淀于各地的分散基金“置换”为中央政府集中管理的资金池。在人口老龄化加剧甚至即将出现人口负增长的预期下，选择纯粹的现收现付制显然不利于养老保险可持续性，相反，随着生物收益率的下降，养老保险应逐渐提高积累规模和扩大资金池，运用基金投资的复利优势获取“资本红利”，构建资产型而不是负债型的养老保险制度，这是国际养老保险改革的新趋势。决策者对此应有预案，提前做好准备并确立养老保险的发展方向，制订长期规划，以避免日常的政策南辕北辙。

## 五、思考与展望

### （一）统筹层次长期不能提高的深层原因

养老保险诞生于统筹层次低的初始状态具有一定的客观性。如前文所述，养老保险自下而上分散试点可迅速建立制度，但必然导致统筹层次低，在当时历史条件下是不得已而为之。特定条件下统筹层次低曾发挥重要作用。“新制度”建立之初，“旧制度”的历史遗产，即原国企退休职工的养老金须继续发放，资金来源主要靠新制度成员的加入及其缴费收入。统筹层次低的最大特征是基金核算、扩面征收、养老金发放三位一体，责任、义务和权力相统一，有利于确保收支平

衡和按时足额发放养老金，而这正是基层政府工作日程的优先选项，由全国 2000 多个基层统筹单位构成的养老保险体系得以运行和不断扩大的原始动力皆来源于此并终于建成一个覆盖率超过 90%、全世界覆盖人数最多的单体养老保险制度。

长期以来，业界对提高统筹层次利弊权衡存有不同看法，认为在现实条件下，统筹层次提高将损害制度运行的激励相容机制，基层政府道德风险将导致降低征收积极性，不利于制度可持续性；“上一级政府”也存在道德风险，担心统筹层次提高到本级之后，责任也将上移至本级，提高统筹层次意愿不高。对财政风险的担心与各级政府道德风险的交织导致县市级统筹的初始状态一直延续至 2020 年。

## （二）提高统筹层次长期徘徊在“N 统一”的原因

从实现省级统筹标准的“三统一”到“六统一”，从“七统一”到全国统筹标准的“五统一”，其大多数统筹标准大同小异，不属于前文所述的“统筹层次”概念定义内容，只有“七统一”的统收统支“达标”，具有实质性突破，“五统一”的基金调剂规定高度相关，其他所有各条标准均为充分条件，而必要条件即统收统支即使在费率费基、经办业务流程等其他各条标准都不能统一时也可以实现。例如，全国统筹已经启动实施，经批准，广东省养老保险单位缴费率仍处于过渡期，2023 年才能执行全国的统一标准。提高统筹层次的政策过程之所以长期徘徊和聚焦于“N 统一”，一是对提高统筹层次的担心，二是部门的道德风险所致。统筹层次低导致基金分布失衡，中央财政只能对基金亏空的中西部地区进行转移支付，而东部沿海地区的基金盈余

则相当于被“置换”留存至今。从养老保险制度的局部出发，统筹层次低也许是一个“策略”，客观上起到“制度套利”的作用。

地区间资金不能相互调剂是养老保险统筹层次低的结果，而统筹层次低是制度现状的结果，进而统筹层次低的原因既出于对征缴收入减少的担心，也存在“制度套利”的因素。例如，1998~2021年财政对养老保险的补贴累计约6.4万亿元，而2021年的基金累计余额约为5万亿，如果没有财政补贴，目前的养老基金余额将可能是-1.4万亿元。然而，财政补贴是有“机会成本”的，为了保值增值，2015年国务院决定对养老保险基金实施市场化投资运营，但由于种种原因，截至2021年年底，受托投资的基金规模仅为1.46万亿元。从国家角度看，财政补贴机会成本的存在是全社会的福利损失。

### （三）全国统筹是一个长期的“动态过程”

实施全国统筹从基金调剂开始起步，具有相当的必然性，一步到位对当期缴费实行统收统支存在较大困难。一是基金调剂制度积累一些经验。作为实施全国统筹的准备阶段，中央调剂制度已运行4年，实施全国统筹的起步阶段从基金调剂开始顺理成章。二是实行省级统筹的时间太短。实行统收统支的省级统筹与实施全国统筹几乎在同一时间完成，前者的启动只比后者早两年，且质量也存在一定差距。例如，有的省份决定将统筹上来的当期增量通过银行存款等形式存储到所调拨地市，以维持当地金融市场稳定。三是省级层面的统收统支积累的经验不足，分责机制和奖惩制度的建立还处于探索之中。

以省级统收统支为基础，以基金调剂为核心的全国统筹制度将是

一个长期的初级统筹形式，尽管如此，中央调剂制度的经验显示，这种形式的全国统筹基本可满足全国范围的基金调剂需求和缓解财政风险的基本要求，确保养老金的按时足额发放。当然，作为一个动态过程，全国统筹将会及时“更新”内容，逐渐向统收统支的全国统筹靠近。

## 贾康：基本养老金全国统筹有助提升共济功能



贾康：中国养老金融 50 人论坛核心成员、华夏新供给经济学研究院院长

中国企业职工基本养老保险已从 2022 年 1 月 1 日起实施全国统筹，在此时间节点推进基本养老保险全国统筹，是实施积极应对人口老龄化国家战略的举措之一，体现了国家完善养老保障体系的决心。

### 一、基本养老金运行机制意义重大

10 多年前，国家发展规划将基本养老金全国统筹写入改革措施，这是中国改革推进过程中非常值得肯定的一项进步。对于中国社会保

障制度建设，基本养老金运行机制具有重要意义。

全国统筹是在全国范围内实现统一制度规定、统一调度使用基金、统一经办管理、统一信息系统等。通过统一缴费比例、缴费基数实现筹资公平，通过统一计发基数、统一待遇项目及调整机制等实现待遇公平。虽然这并不意味着大家到手的养老金一样多，但执行标准统一后，各地养老金差距会缩小。

实施全国统筹的好处主要表现在，一方面，养老保险统筹层次越高、参保人数越多，风险分散范围就越广，基金抗风险能力越强。全国统筹制度实施后，地区间养老保险基金当期余缺将得到调剂，困难地区养老金发放更有保障；另一方面，全国统筹实施后，劳动者养老金权益不会再因流动就业受到影响。在全国统筹前，只要有工作变动，就要转移社保。全国统筹后，无论是社保资料的修改，还是手续转入转出都会简化，无需回原参保地填写各种表格，可有效节省劳动者时间和经济成本。

推进基本养老保险全国统筹，是由于我国区域之间发展不平衡，各省之间养老保险基金结构性矛盾突出。养老保险全国统筹有利于各地结余资金的再分配，也使各地负担得以均衡，但也会面临新问题。

## 二、基本养老金汇入一个“蓄水池”

中国养老保险制度建立于上世纪 90 年代，从县级统筹起步，统筹层级逐步提高。过去，以省级统筹形成一个一个资金“蓄水池”，彼此之间互不联通，互济共济功能的发挥具有局限性。前些年，中国出现一些老工业基地区域。按照人口结构状态来看，由于退休人员占

比相当高，这些地方的基本养老金已入不敷出。

在本地最高做到省级统筹情况下，互济共济无法解决上述困境，而其他地方的养老金结余没有任何可能性实现跨区域调剂发挥互济共济功能。比如在深圳，人口和就业人员的结构以年轻人为主，大量基本养老金缴纳进入“蓄水池”后，并不能使用出去，这个矛盾已在很多年前被人们注意。

最近，实现基本养老金全国统筹的改革步伐加快，这是非常值得肯定的一个制度机制进步。如果说全国把所有基本养老金汇入一个“蓄水池”，调剂功能升级，即可发挥互济共济的积极作用。

设想一下，年轻人居多的深圳，今后将本区域缴费资金汇入全国统筹“蓄水池”后，“蓄水池”里的“水位”上升，按照使用规则，首先可调剂资金解决东北老工业基地的问题，以解他们的燃眉之急。

不过，要消除这样一种误解，认为可能造成“有的地方吃亏，有的地方占便宜”。其实，这确实不是吃亏或占便宜的问题。因为只要按照阳光化的规则，有先有后地取用资金解决养老问题，社会整体调剂能力就会上升。

### 三、如何处理不同费率矛盾？

养老保险实现全国统筹，变成了所有行政区共用一个“蓄水池”。那么，其中的难点在哪里？笔者认为，主要是技术性的问题，即各地方原来提取养老金比例不太一样。据了解，南方地区提取比例最低可到16%，而辽宁已提高到22%。全国统筹后，有希望把提取比例归于一致，调剂能力和互济共济功能会明显提升，甚至可以考虑在精算基



基础上，降低基本养老金缴费标准。由于专业精算可保证实际上缴纳基本养老金费率合理性，在整个“蓄水池”功能明显提升后，因互济功能增强，费率量值反而有希望下调。

“蓄水池”功能提升后，降低缴费率，企业和职工将会减负。那么，原来的不同费率怎么办？笔者认为，处理这个问题并不难，现代信息技术支撑条件下，统一全国市场标准化缴费率后，可根据数据库信息分段计算。在每人领取养老金时，对原来那些或高或低的缴费都予以承认，每个人缴纳的资金一清二楚。全国统筹之前的时段，差别化对应处理，统筹之后的时段，实行标准化。

## 刘德浩 等：职工养老保险全国统筹的理论逻辑 与实现路径



刘德浩：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、海南大学公共管理学院教授

### 一、问题的提出

统筹层次的推进是与中国职工养老保险制度相伴而生的一个问题。1991 年 6 月，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号）提出：“尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区，要积极创造条件，由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹。”此后，国家相关政策文件中多次提出要实现养老保险省级统筹的目标，

---

本文摘自《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2022 年第 2 期，作者为刘德浩、崔文婕。崔文婕的单位为海南大学公共管理学院。

并提出了具体时间表。在不断完善养老保险省级统筹的基础上，国家将实现全国统筹作为政策目标。2003年10月14日通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹。”这是第一次在党和国家重要文件中提出“全国统筹”的政策目标。2010年10月通过的《中华人民共和国社会保险法》第64条明确规定：“基本养老保险基金逐步实行全国统筹，具体时间、步骤由国务院规定。”这意味着逐步实现全国统筹已经上升为法律要求。2011年3月通过的“十二五”规划，将“实现基础养老金全国统筹”作为五年规划的重要任务，但由于种种原因，政策推进效果并不理想。2016年3月通过的“十三五”规划，继续将“实现基础养老金全国统筹”作为五年发展任务。2017年10月18日，在党的十九大报告中，习近平指出：“尽快实现养老保险全国统筹。”2019年10月28日，党的十九届四中全会报告进一步指出，要“加快建立基本养老保险全国统筹制度”。为稳妥推进全国统筹，在同步完善以统收统支为特征的省级统筹基础上，2018年6月，国务院发布了《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》（国发〔2018〕18号），决定建立养老保险基金中央调剂制度，作为实现养老保险全国统筹的第一步。总之，实现养老保险全国统筹已成为当前中国重要的政策议程，“十四五”规划已将“实现基本养老保险全国统筹”列入“改革完善社会保险制度”的任务清单。

通过系统梳理职工养老保险统筹层次的相关政策可以发现，国家及主管部门的基本思路是将建立以统收统支为特征的省级统筹作为实现养老保险全国统筹的基础，而中央调剂金制度是迈向全国统筹的“第一步”，实现养老保险全国统筹是既定的政策目标。

实际上，统筹层次一直是学术界关注的热点，学者们对实现养老保险全国统筹具有广泛的共识。冯兰瑞指出，社会化是社会保障的本质特征，统筹层次提高就是社会化水平提高，省级统筹是过渡到全国统筹的重要一环，是建立全国统一的企业职工基本养老保险制度的必由之路。万春和邱长溶认为，建立全国统筹是健全中国养老保险制度的重要保障，并认为中国具备实现全国统筹的条件。郑功成明确指出：“实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标。”鲁全在其研究中指出：“公共养老金的全国统筹和强制征缴是国际通用的模式，也是中国保障公共养老金拥有更长久的财政可持续性所必须的。”但提高养老保险统筹层次的过程并不平坦，全国统筹更是面临极大挑战，主要障碍或难点体现为各地制度不统一、结余养老基金处置、养老金待遇计发、各主体间的利益冲突以及实施风险等。尽管学者们的研究对于推进养老保险全国统筹的方向和价值达成了广泛共识，但对于实现思路，各方仍存在差异。孙维认为，全国统筹应坚持“渐进式”的改革思路，而推进省级统筹、建立中央调剂制度以及划转部分国有资本充实社保基金是重要的改革措施。郭秀云和于丽平认为，只有“完备的省级统筹+合理的中央调剂”，才能为全国统筹做好制度条件和经济条件的准备。何文炯和杨一心则认为，以调剂地区基金余缺为主要

目标的全国统筹难以解决现行制度不公平和不可持续等问题，建议采用统收统支式全国统筹。郑功成也不赞同以调剂金方案替代全国统收统支方案，认为“全国统收统支+中央与地方均担固定比例”的养老金支出补贴责任才是可行选择。

从中国养老保险统筹层次问题的历史沿革到学术研究梳理，学术界和政策部门在实现全国统筹的必要性与紧迫性方面达成了广泛共识；但在全国统筹的内涵、实现思路与实现路径等方面尚未形成一致的观点，这直接影响到全国统筹的推进与实施。客观而言，养老保险统筹层次问题是一个复杂的公共政策议题，由于其本身具有目标多重性且与社会经济环境高度关联等特征，使得政策的制定或执行在解决某一群诉求时也可能给其他群体带来困扰。针对这种政策方案的选择困境，经济学家 Sen 提出，如果社会成员在政策备选方案中，都认为其中的任何一个政策方案都不是最优方案，那么退而求其次找寻一个平衡点，在种种不理想中选择和接受次好的政策方案，则有可能达成共识。从这一角度来说，寻求养老保险全国统筹实现思路与路径选择本身就是多目标诉求与既定约束条件下，各利益主体间寻求“最大公约数”的过程。基于此，笔者在已有研究的基础上，对应然层面的全国统筹最优选择与约束条件下兼顾各方利益诉求的现实路径进行系统性分析和思考，为中国养老保险全国统筹提供兼具一定理论价值和应用价值的参考方案。

## 二、全国统筹的关键要素与应对机理：基于应然层面的分析

公共养老金制度作为一项覆盖范围广、资金规模大、涉及群体多

和存续时间长的制度，需要建立一套全国统一的制度。从世界上大多数国家养老保险制度的实施情况来看，公共养老金制度多是由中央政府制定统一的政策并在全国范围内实施，一般是全国统一制度、统一政策和统一管理，即通常所说的全国统筹。但是，统筹层次之所以成为中国养老金制度建设中的一个基础性和关键性问题，同时又是一个事关制度公平可持续的热点和难点问题，是与中国养老保险改革制度发展历程密切相关的。与此同时，在“地方统筹”实践的30年间，制度“碎片化”特征明显，地方利益相对固化，成为养老保险全国统筹的制度障碍与约束条件。理论上，养老保险应建立以统收统支为基本特征的全国统筹，中央政府承担最终财务责任，实现“六统一”，即统一制度、统一缴费比例和缴费基数、统一待遇计发办法和调整办法、统一基金调度使用、统一基金预算以及统一经办规程。但是，中国养老保险全国统筹毕竟不是建立一个新的制度，而是在原有“地区统筹”基础上的改革。根据新制度经济学的路径依赖理论，养老保险改革的路径不可避免地会受到原来制度框架的影响，Pierson称之为“占有效应”（Lock-in Effect）。基于养老保险省级统收统支的发展历程，制约中国养老保险全国统筹目标实现的因素主要涉及缴费、待遇计发和财务责任划分等关键环节。

### （一）养老保险缴费

理论上，全国统筹的养老保险制度应实行统一的缴费政策。如果养老保险缴费负担存在区域差异，在资本和个人可以自由流动的开放经济条件下，将会出现所谓的“社会倾销”（Social Dumping），即资

本将向税赋低的地区流动，个人将向待遇水平高的地区流动。因此，养老保险缴费应遵循公平原则，不同的参保者应依据缴费能力公平对待，经济条件相同的参保者应承担相同的缴费责任。缴费公平原则的实现，需要建立全国统一的缴费政策，涉及缴费率和缴费基数等因素的设定。

### 1. 名义缴费率与实际缴费率

从中国养老保险政策发展脉络来看，起步于地方统筹的职工养老保险，赋予各统筹地区综合考虑经济发展水平、养老金支出压力和制度内赡养率等因素自行设定缴费率的政策空间。1991年6月，国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）提出：“考虑到各地区和企业的情况不同，各省、自治区、直辖市人民政府可以根据国家的统一政策，对职工养老保险作出具体规定，允许不同地区、企业之间存在一定的差别。”1995年3月，国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）在“统账结合”制度模式选择上提供了两个实施办法，由各地自行选择，并且在缴费率上并未设定全国统一的政策要求，而是“可先按当地现行的统筹费率缴纳养老保险费”。但在当时实际实施过程中，中国各地实行不同的办法，而且还可以根据本地实际加以修改。结果全国就不是两种办法而是几十上百种办法了，五花八门，养老保险更加混乱。为此，1997年7月，国务院发布了《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），提出建立统一的养老保险制度，其中在企业缴费方面，明确提出“企业缴纳基本

养老保险费的比例，一般不得超过企业工资总额的 20%（包括划入个人账户的部分），具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定。少数省、自治区、直辖市因离退休人数较多、养老保险负担过重，确需超过企业工资总额 20%的，应报劳动部、财政部审批”。个人缴费的比例为 8%。而后，2005 年 12 月，国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）并未对企业缴费率做出统一要求。

在 2019 年国务院发布降低养老保险缴费率至 16%的要求之前，各地养老保险单位缴费率存在较大的差异，大多数省（自治区、直辖市）将基本养老保险单位名义缴费率设定为 20%，但广东和浙江的缴费率仅为 14%，远低于大多数地区，如表 1 所示。各地差异化的名义缴费率和缴费基数设定的差异，导致不同地区间养老保险实际负担存在不同，不利于均衡各地养老负担。对用人单位和参保者而言，其更加关注养老保险实际缴费率，而实际缴费率在很大程度上受各地养老保险费征缴强度的影响。有研究表明，在实行差异化养老保险缴费情境下，各地之间存在着养老保险“逐底竞争”问题，地方政府有为促进当地经济增长而降低征缴强度的激励。笔者计算了不同省（自治区、直辖市）的名义缴费率和制度内赡养率，发现：各地实际缴费率与养老保险制度内赡养率有密切关系，制度内赡养率低的地区，实际缴费率也偏低，如广东实际缴费率为 9.16%，其制度内赡养率为 12.00%，意味着平均 8.29 名在职人员养 1 名退休人员，养老负担较轻；而黑龙江的制度内赡养率为 77.00%，平均仅 1.30 名在职人员养 1 名退休



人员，养老负担重，其实际缴费率高达 30.31%，如图 1 所示。实际上，广东、北京等制度内赡养率低的地区，也恰恰是外来人口主要流入地，而制度内赡养率偏高的地区则恰恰相反，由于人口跨区域流动导致不同地区养老负担不均，也成为各地养老保险实际缴费率存在较大差异的重要原因。

表 1 31 个省(自治区、直辖市)现行城镇职工养老保险企业缴费率

企业缴费率	省(自治区、直辖市)
20%	黑龙江、上海等 7 个省(自治区、直辖市)
19%	北京、天津、云南、四川、安徽、 重庆、湖北、湖南、广西、贵州等 20 个省(自治区、直辖市)
18%	山东、福建
14%	浙江、广东

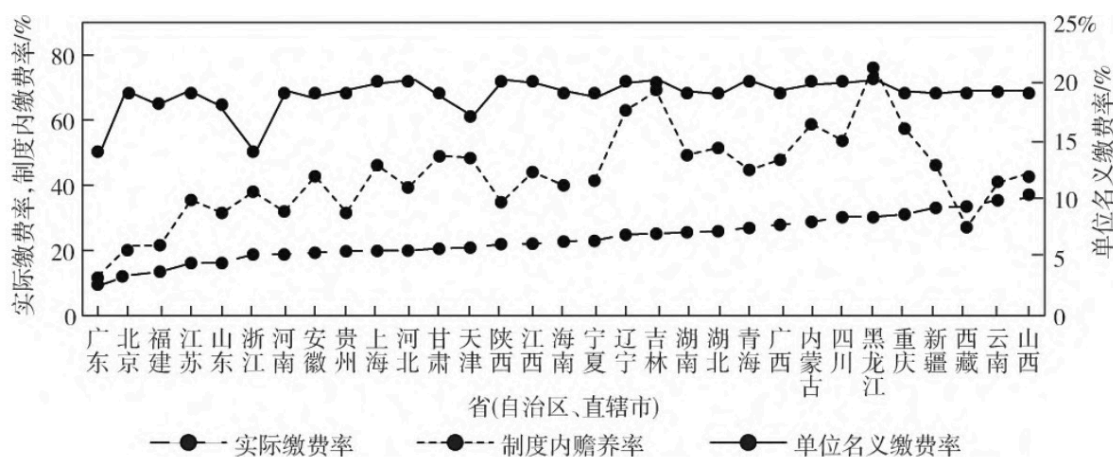


图 1 31 个省(自治区、直辖市)养老保险缴费与制度内赡养率

## 2. 缴费基数与缴费公平

养老保险缴费由单位缴费和个人缴费构成。其中，单位缴费基数是本单位月职工工资总额，而个人缴费基数则为个人上年度月平均工资，同时设置了缴费上限（社会月平均工资的 300%）和下限（社会月平均工资的 60%）。但在实际实施过程中，缴费下限设置存在地区

差异，如深圳将缴费下限设定为最低月工资标准，而非社会月平均工资的 60%。与此同时，由于存在缴费基数上限和下限的设置，导致不同收入水平参保者的实际缴费负担存在差异，而统筹层次直接影响到社会平均工资水平的设定，进而影响到参保者的实际缴费负担。以 2017 年数据为例，当年全国城镇非私营单位就业人员在岗职工月平均工资为 6343 元，在全国统筹的背景下，各地参保者的最低缴费基数为 3803 元，但同期当地社会平均工资超过全国平均水平的仅有北京、上海、浙江和广东等 8 个省（自治区、直辖市），最低的河南仅为全国平均水平的 73.56%。这就意味着，较之省级统筹，全国统筹背景下低收入身份参保者的实际负担较重，较高的准入“门槛”可能将部分低收入者排除在基本养老保险制度之外。章莉以农民工群体为研究对象，证实了工资收入水平对农民工参加城镇职工养老保险具有正向影响，如表 2 所示，收入越高的人有更大的参保可能性。因此，在推进养老保险全国统筹过程中，缴费基数和缴费上限、下限标准的选择对于参保者缴费公平原则的实现具有重要影响。

## （二）待遇计发

中国现行的职工养老保险待遇计发办法的主要政策依据为《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）。该文件明确了职工养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金两部分构成，其中基础养老金的待遇计发基数为“当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值”，缴费每满 1 年支付 1% 的养老金，个人账户养老金取决于账户积累额与待遇计发月

数；此外，待遇调整机制直接影响养老保险待遇水平。

表 2 农民工收入水平(2009—2019 年)

年份	农民工 月平均收入/元	城镇在岗职工 月平均工资/元	农民工月平均收入 在城镇在岗职工月平均 工资中的占比/%
2009	1 417	2 728	51.94
2010	1 690	3 096	54.59
2011	2 049	3 538	57.91
2012	2 290	3 966	57.74
2013	2 609	4 366	59.76
2014	2 864	4 780	59.92
2015	3 072	5 270	58.29
2016	3 275	5 749	56.97
2017	3 485	6 343	54.94
2018	3 721	7 062	52.69
2019	3 962	7 782	50.91

养老保险待遇发放应遵循公平原则，即对同一年龄组的参保人而言，如果过去缴纳了同样数额的保费，现在就应该领到同样数额的养老金。但是，也必须承认，在各地社会平均工资水平存在较大差距的情况下，待遇计发基数以全国社会平均工资作为基础计算，会带来不同地区间的“福利再分配”。相对而言，高收入地区的参保人员存在福利“净损失”，改革面临较大的阻力。笔者以 2017 年为例，简单模拟了一名典型参保者连续缴费 40 年，在不考虑工资增长率等的情况下，分别采取全国统一的待遇计发基数和以参保地社会平均工资作为基数计算，发现：由于不同地区平均工资水平存在差异，如果简单地以全国平均水平作为待遇计发基数，对于高收入地区参保者而言则会利益受损，如图 2 所示。例如，对一名典型参保者而言，如果采取全国统一的养老金计发基数，则养老金为每月 2537 元，但如果依据北

京的社会平均工资来计算，则养老金为每月 3519 元；反之，如果按照河北的社会平均工资计算，则养老金为每月 2356 元。因此，为了减少改革阻力，现阶段仍应以各地社会平均工资作为待遇计发基数，随着区域收入差距缩小，逐步实现全国统一的待遇计发基数。

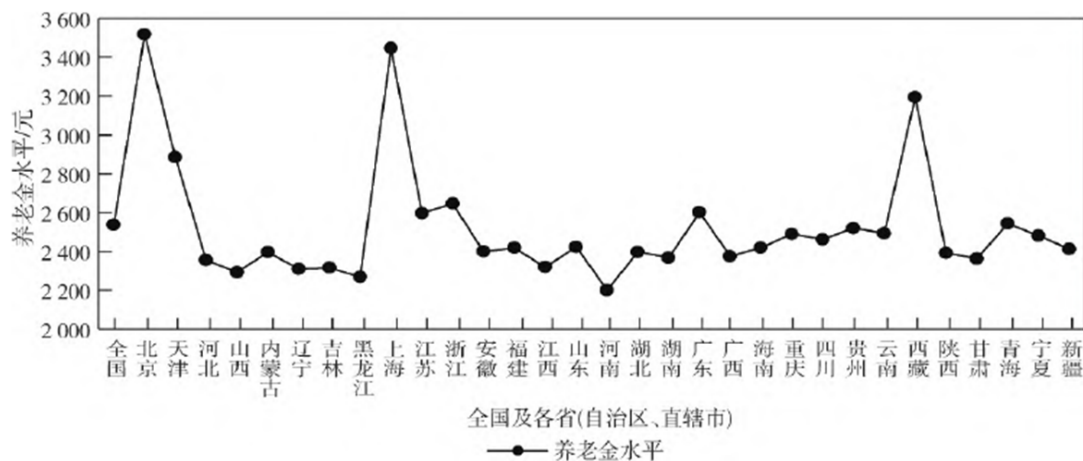


图2 不同待遇计发基准下的养老金水平差异

此外，为了让老人共享经济社会发展成果，并确保养老金实际购买力水平，中国一直在积极探索建立养老保险待遇调整机制。1995年3月，国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）明确提出，各地区应当建立基本养老金正常调整机制，基本养老金可按当地职工上一年度平均工资增长率的一定比例进行调整。2005年，《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）进一步明确，要建立基本养老金正常调整机制，根据职工工资和物价变动等情况，国务院适时调整企业退休人员基本养老金。自2005年，国家连续17年上调职工养老保险待遇水平。从养老金待遇调整方案来看，主要包括三部分：一是定额调整，所有养老金待遇领取者获得均一水平的待遇调整额，体现公平共

享；二是定比例调整，以本人上年度养老金水平为基数按照统一比例进行调整；三是挂钩调整，针对特定群体以及不同待遇领取者的缴费期限等，确定差异化的养老金调整额度或比例。虽然各地养老金待遇调整的总体水平和基本原则均大致相同，但是实际待遇调整政策存在区域差异，因而导致不同地区参保者待遇调整实际数额不同，这违背了养老金待遇公平原则，也造成了地区间的不平衡。因此，在全国统筹背景下，应建立全国统一的养老金待遇调整政策。

### （三）政府间财务责任划分

从学理上讲，职工养老保险应以自我平衡为目标，通过合理设定相关参数，实现精算平衡，而不应过多依赖财政资金支持。但由于统筹层次偏低，中国养老保险制度存在“悖论”。一方面，制度存在数万亿的滚存结余。截至 2019 年，养老保险基金累计结余达到 5.4 万亿元，并且地区间分布极不平衡，主要集中在广东、北京和江苏等经济发达地区，如图 3 所示。另一方面，中央和地方财政向制度提供近万亿元的财政补贴。据统计，1998—2019 年，财政累计补贴总额达到 6.06 万亿元，如图 4 所示。通过实现全国统筹，均衡各地养老负担，有利于降低当期政府财政补贴压力，提高制度的财务可持续性；同时，全国统筹还有利于增强劳动力市场的流动性。

理论上，全国统筹意味着中央政府要承担制度的财务兜底责任，但由于中国养老保险起步于“地方统筹”，并且经历了由“单位保障”到“社会统筹”、“社会统筹”到“统账结合”的养老保险制度模式的变革，财务机制也由现收现付转向部分基金积累。受制度转轨因素的

影响，在推进全国统筹的过程中，如何合理划分中央政府和各级政府  
在养老保险制度中的财务责任就成为关键点，也成为建立统收统支财  
务机制的难点所在。在合理划分中央和地方财务责任的过程中，有以  
下三个基础性问题需要给予关注：

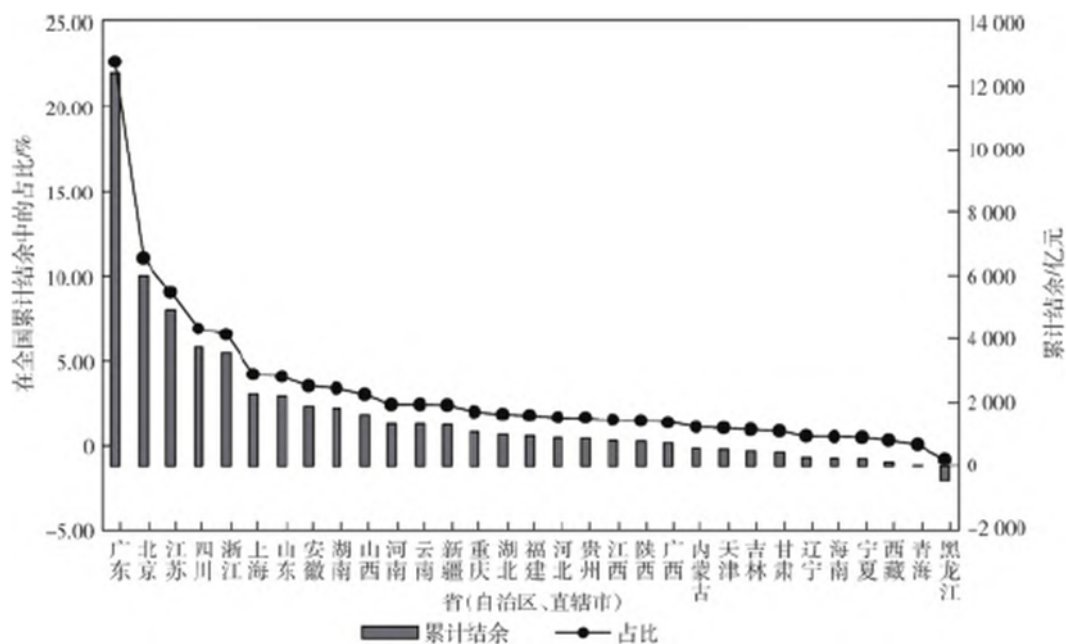


图3 31个省(自治区、直辖市)养老保险累计结余及其在全国累计结余中的占比(2019年)

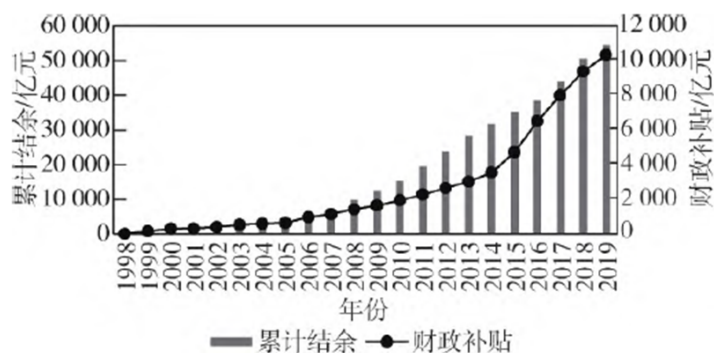


图4 全国职工养老保险历年累计结余与财政补贴  
规模(1998—2019年)<sup>⑦</sup>

一是制度转轨成本的处置问题。养老保险财务机制和制度模式的  
变革，带来了“老人”和“中人”在既有制度中的养老权益兑付问题。  
理论上，政府是制度转轨成本的责任主体，如智利通过发放可认可债

券的方式承担转轨成本，但在中国养老保险制度改革中并未妥善解决转轨成本筹集渠道问题，而是通过透支个人账户基金的方式确保“老人”养老金的按时足额发放，导致个人账户空账且规模不断增长，空账率已经超过 9 成。据统计，2015 年空账规模达 4.7 万亿元，比 2014 年增加了 1.2 万亿元。与此同时，政府通过财政补贴的方式“明债暗偿”，承担转轨成本；但是，从养老保险制度“责权清晰”和“公平可持续”的角度来看，应尽快明晰转轨成本的规模，变“明债暗偿”为“明债明偿”。

二是统筹账户与个人账户的关系问题。社会统筹账户和个人账户分别承载着不同的功能，而且财务机制也存在差异，因而应采取“分账”管理模式。但由于制度转轨成本等原因，二者事实上是“混账”运行，不仅社会统筹账户向个人账户“透支”资金形成空账，而且个人账户也面临向社会统筹账户透支的风险。实际上，如何处理两个账户的关系直接影响到全国统筹的路径选择。相较于“十二五”规划和“十三五”规划明确提出的“实现基础养老金全国统筹”，党的十九大报告及之后的相关表述均为“实现基本养老保险全国统筹”。多数学者的研究也是将全国统筹的关注点停留在基础养老金层面，但学者李珍又提出了一个问题：如果基础养老金全国统筹，那么留在地方的个人账户将如何与之结合？

三是养老保险滚存结余资金的属性及其归属问题。经过 20 多年的运行，中国职工养老保险形成了数万亿的基金积累，这些资金主要分散在各地市，在推进统收统支的省级统筹的过程中，大多数省（自

治区、直辖市)都要求逐步归集到省级账户集中管理。在推进养老保险全国统筹的过程中,各地的养老保险结余资金如何上解是难点所在,这势必带来新一轮中央与地方之间的博弈。

总之,提高统筹层次会影响到不同收入水平群体以及在职与退休职工之间的利益格局,其他如政府财政补贴责任划分和转轨成本等方面的政策调整,也会对参保人员的权益造成影响,为此,必须在综合权衡各方利益诉求的基础上,寻求“最大公约数”,稳步推进全国统筹。

### 三、全国统筹的基本思路与总体设计

#### (一) 全国统筹的基本思路

基本思路是将现行职工养老保险制度中的基础养老金部分调整为国民基础养老金制度,覆盖范围由现行的有雇佣关系的劳动者扩大至全体国民,并积极推进国民基础养老金全国统筹;同时,建立低收入或无收入群体、纯农业劳动者等群体的参保豁免政策,将城乡居民养老保险制度中的基础养老金改造为面向特定群体的最低养老金担保,豁免缴费的国民可以获得均一水平的最低养老金;在最低养老金和国民基础养老金之间要建立通道,确保国民基础养老金水平不低于最低养老金水平。同时,加快推进企业年金/职业年金和个人养老金等多层次养老保险制度建设。

#### 1. 国民基础养老金全国统筹

积极推进基础养老金全国统筹是增强制度的公平性和适应流动性的必然选择。党的十八大报告明确提出:“实现基础养老金全国统



筹。”本质上，“统筹层次”问题的实质是各级政府怎样配置养老保险的事权和财权，以及构建一个什么样的养老保险基金管理运营体制。基础养老金全国统筹，就是要在全国建立一个以中央政府为责任主体，全国统一支付标准并以保障老年人基本生活需求的满足为目标的养老金制度体系，体现公平性和适应流动性。考虑到中国区域经济社会发展水平的差距，为减少改革阻力，更好地保护参保者的利益，应首先强调支付标准统一而非支付水平统一，尔后随着区域差距的逐步缩小，最终建立一个全国均一水平的国民基础养老金。世界银行（World Bank）建议，1名典型全日制职工要维持退休后的生活水平需要替代率达到40%；1952年，国际劳工组织第102号公约也提出，要向1名缴费满30年的中等收入者提供替代率不少于40%的养老金。结合中国现行政策，建议将支付标准确定为每缴费1年支付1%的养老金。考虑到劳动力跨区域流动，为防止参保者利益受损，采取“分段计算、统一支付”的原则来发放基础养老金。在推进基础养老金全国统筹过程中，要处理好地方积累的养老保险基金的归属问题以及“老人”和“中人”的养老权益责任分割问题。

## 2. 最低养老金

城乡居民养老保险制度中的基础养老金具有普惠性，体现了国家对无稳定收入来源、低收入或无收入群体养老权益的支持和保障，以防止老年贫困为制度目标。但目前基础养老金的国家最低标准不足以维持老人最基本生活水平的满足，笔者建议将居民基础养老金改造为最低养老金，其水平不应低于当地最低生活保障线，并根据财政支付

能力逐步提高。其中，中央财政提供全国均一水平的养老金，以当年全国贫困线为基准，动态调整；低于当地最低生活保障线的部分由地方政府承担。

### 3. 积极推进多层次养老保险制度体系建设

国民基础养老金的替代率设定在 40%左右，无法满足劳动者年老后获得相对体面的退休生活的需求。因此，需要积极推进企业年金/职业年金以及个人养老金制度的建设，最终实现 70%~80%的养老金替代率。国民基础养老金目标替代率的设定必然以降低单位和个人的缴费率为前提，为企业年金/职业年金以及个人养老金制度的发展预留出充足的空间。

### 4. 探索建立附加养老金制度

由于新老制度转换过程中，“老人”和“中人”在原有制度中积累的养老权益也需要兑现，理论上，“统账结合”的基本养老保险制度的目标替代率为 59.2%左右，其中 1 名缴费 35 年的典型参保者基础养老金替代率为 35.0%，而个人账户养老金替代率为 24.2%。制度调整后的国民基础养老金制度的替代率为 40.0%左右。显然，如不对“老人”和“中人”的既有养老权益给以补偿，将会导致代际间的不公平，也会违背制度契约。据统计，截至 2019 年，中国基本养老保险累计结余达 5.4 万亿，但这笔资金到底是社会统筹基金还是个人账户基金并没有划分清楚，如果强行将分散在地方的基金上解至中央政府也会面临地方阻力。为此，建议为“老人”和“中人”设立附加养老金，原来制度中积累的个人账户养老金权益由地方以附加养老金的

方式发放。当劳动者跨区域转移时，个人账户积累资金可以有多种选择：一是资金转入新工作地，退休后在最后工作地领取地方附加养老金；二是允许个人将个人账户资金转入个人养老金等。

上述思路可以有效解决现行制度中存在的制度间待遇差别过大和跨统筹区域制度衔接等问题。通过制度整合，在不增加参保者和企业负担以及不大幅度降低缴费率的情况下，通过多层次养老保险制度体系建设，增加个人养老金资产储备，合理划分政府与市场以及政府、个人与单位之间的养老责任，共同构建一个覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度以及可持续的多层次养老保险制度体系。

## （二）国民基础养老金的总体设计

### 1. 制度参数

不同于《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）设计的“统账结合”的基本思路，国民基础养老金制度实现了基础养老金和个人账户养老金的分离。通过制度分离，有利于划清目前地方积累的高达5万亿元的养老保险基金的属性，有利于划清中央和地方在职工基本养老保险制度转轨过程中积累的历史债务责任，更有利于降低养老保险费率，为建立多层次养老保险制度体系预留空间。该制度的主要参数如下：

#### （1）参保群体和缴费基数

参保范围由现行的有雇佣关系的劳动者扩大至全体国民，并建立低收入或无收入群体以及纯农业劳动者等群体的参保豁免政策。所有符合参保条件的国民均需按照个人收入的一定比例缴纳养老保险费，

设立缴费上限，上限为社会平均工资的 300%。低收入或无收入参保者可以参照城乡居民人均可支配收入作为缴费基数。

## （2）缴费率

制度采取部分基金积累的财务机制，坚持“以支定收、略有结余”的原则，综合考虑制度内抚养比、未来人口老龄化趋势和制度目标替代率等因素来确定缴费率。

根据联合国《世界人口展望 2017》（World Population Prospects 2017）报告相关数据，2015—2100 年，中国 20~64 岁劳动力与 65 岁以上老人的抚养比（以下简称“老人抚养比”）不断恶化。2015 年为 6.9 名劳动者养 1 名 65 岁以上人员；根据不同出生率情况下的人口结构模拟，到 2050 年人口抚养大致维持在 2 名劳动人口养 1 名老人；但 2050 年之后，不同人口出生率下老年抚养比有较大差异，如果能够实现高生育率，则老人抚养比将会维持在 2.1:1，但如果是低生育率，老人抚养比将变为 1.1:1；如果是中等生育率情况下，2100 年的老人抚养比为 1.6:1，如图 5 所示。随着数字经济和人工智能（AI）技术的发展，劳动生产效率和工作方式等都可能发生重大变化，对老人抚养数据的依赖将会有所下降。基于人口结构预测，中国 2015—2050 年不同人口出生率情况下的平均老人抚养比约为 3.7:1，而 2015—2100 年的平均老人抚养比约为 2.5:1。考虑到劳动参与率等因素的影响，假设国民基础养老金制度内老人抚养比为 3:1 来作为基准进行分析。理论上，现收现付财务机制下，养老保险基金收支平衡时的缴费率水平与制度内抚养比和待遇水平有关： $\text{缴费率} = \text{目标替代率} \times \text{制度}$

抚养比。

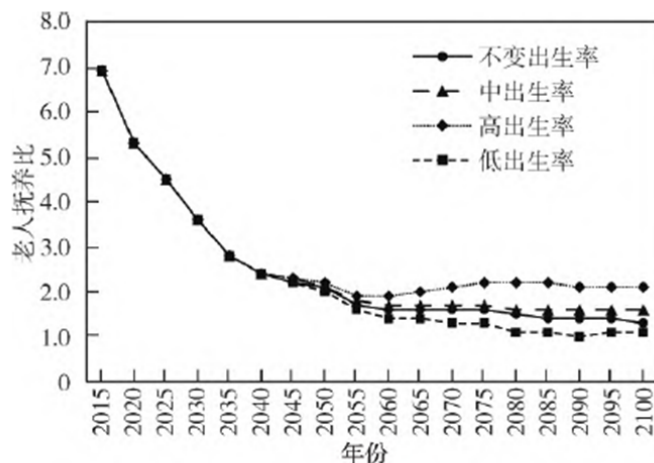


图5 中国人口结构变化趋势预测(2015—2100年)

由于制度预设的国民基础养老金的目标替代率为40%，则缴费率维持在12%左右就可以实现制度收支平衡。考虑到人口结构变动以及预留积累等的需要，可以将基础养老金的缴费率设定在15%左右，个人和单位共同缴费。其中，个人缴费率为5%，单位缴费率为10%，无雇主参保者仅承担个人缴费部分。

### (3) 待遇计发

根据《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号)确定的基础养老金计发办法计算养老金待遇水平，考虑到中国目前区域间经济社会发展水平存在较大差距，为了减少改革阻力，现阶段仍以省社会平均工资作为待遇计发基数。之后，随着区域收入差距缩小，将逐步实现全国统一的待遇计发基数。

### (4) 中央与地方财务责任划分

对于国民基础养老金而言，要坚持全国统筹的基本原则，应由中央财政承担最后责任。从世界上大多数国家基本养老保险制度的实施

情况来看，公共养老金制度都是由中央政府制定统一的政策并在全国范围内实施，地方“碎片化”的养老金制度体系会导致“社会倾销”。在国民基础养老金制度体系下，中央政府主要承担“老人”和“中人”既有养老权益中的基础养老金部分，剩余部分由地方政府以地方附加养老金的方式承担责任。

## 2. 财务可行性

养老保险制度有一种内在的平衡机制，通过相关参数的设定，可以实现收支平衡，在参数结构相对稳定的情况下，可以实现制度财务的稳健运行。笔者基于对未来人口年龄结构变化的总体判断，按照财务收支平衡的基本要求，将缴费率设定在 15% 左右，并根据 2017 年各地职工养老保险在职职工参保人数和离退休人数，分别测算了两种不同待遇计发办法对财务稳健性的影响。

第一，在全国统一待遇计发基数的情况下，如果按照 15% 的缴费率和 40% 的待遇水平测算，当年筹集养老保险基金 33662.59 亿元，支付离退休人员养老金 33166.37 亿元，结余养老金 496.22 亿元。与此同时，广东当期结余养老金 3886.03 亿元，其次是北京结余 1480.02 亿元。另外，福建、山东、江苏、浙江和上海 5 个经济发达省（直辖市）当期养老金也有结余，贵州、西藏和陕西 3 个省（自治区）也有少量结余（共计 106.93 亿元）。而其他 21 个省（自治区、直辖市）均存在养老金支付缺口，其中，辽宁当期养老金缺口最大，高达 -970.51 亿元，黑龙江紧随其后缺口为 -812.31 亿元，湖北和吉林缺口则分别为 -476.95 亿元和 -468.71 亿元。由此可知，经济发达地区由于人口年

龄结构轻，存在“人口红利”，通过养老保险全国统筹，可以在不需要政府财政资金支出的情况下，均衡地区差异，进而实现养老金资金结余。

第二，在考虑地区差异及根据各地人均收入水平作为计发养老金基数情况下，测算结果显示，当年筹集养老保险基金 33662.59 亿元，支付离退休人员养老金 32784.61 亿元，结余 877.98 亿元。养老金当期结余较多的省（自治区、直辖市）为广东、北京、福建、山东、河南和江苏等，此外，贵州、陕西和西藏则存在少量资金结余。通过与第一种计发办法比较，可以发现，上海和浙江的养老基金由结余转变为收不抵支，因而养老金存在收支缺口的省（自治区、直辖市）增加至 22 个。辽宁、黑龙江和四川成为净缺口最大的 3 个省，如表 3 所示。

相对而言，在起步阶段，考虑到各地经济社会发展水平的差异，笔者建议采取第二种分地区的计发办法；之后，随着各地收入差距不断缩小，可以过渡到第一种全国统一的计发办法。

### （三）建立地方附加养老金

制度结构性调整必然会给“老人”和“中人”的养老权益带来影响。笔者主张借此机会解决一直困扰中国基本养老保险制度健康可持续发展的两大核心问题：一是制度转轨成本以及责任划分问题；二是地方积累的 5.4 万亿元养老保险基金的归属和属性问题。为此，笔者建议，通过建立地方附加养老金制度，将“老人”和“中人”在原有制度积累的个人账户养老金权益转化为地方附加养老金。具体思路如

下：

表3 不同模式下31个省(自治区、直辖市)国民养老金收支情况<sup>②</sup>

省(自治区、 直辖市)	缴费收入/亿元	分地区计算待遇计发基数		全国统一待遇计发基数	
		养老金支出/亿元	收支缺口/亿元	养老金支出/亿元	收支缺口/亿元
北京	2 675.64	1 528.81	1 146.83	1 195.44	1 480.20
天津	641.76	829.18	-187.42	740.06	-98.30
河北	1 078.85	1 132.52	-53.67	1 226.70	-147.85
山西	513.01	598.32	-85.31	669.16	-156.15
内蒙古	443.93	696.05	-252.12	739.41	-295.48
辽宁	1 121.55	1 887.24	-765.69	2 092.06	-970.51
吉林	455.11	836.02	-380.91	923.82	-468.71
黑龙江	613.92	1 257.26	-643.34	1 426.22	-812.31
上海	2 077.27	2 558.74	-481.47	2 024.12	53.15
江苏	2 677.47	2 539.13	138.34	2 481.50	195.97
浙江	2 435.71	2 470.99	-35.28	2 373.50	62.21
安徽	768.37	877.23	-108.86	930.14	-161.77
福建	869.82	502.60	367.22	528.42	341.40
江西	659.93	776.19	-116.26	856.50	-196.57
山东	2 102.18	1 770.83	331.35	1 857.91	244.27
河南	1 207.54	1 030.27	177.27	1 215.39	-7.86
湖北	1 036.84	1 425.56	-388.71	1 513.79	-476.95
湖南	847.98	1 115.85	-267.87	1 201.46	-353.48
广东	5 663.05	1 821.40	3 841.65	1 777.03	3 886.03
广西	524.26	669.52	-145.25	718.20	-193.94
海南	178.19	190.29	-12.10	200.01	-21.82
重庆	690.59	1 057.58	-367.00	1 078.15	-387.56
四川	1 632.15	2 338.14	-705.99	2 411.42	-779.27
贵州	503.51	424.39	79.12	427.25	76.26
云南	463.28	503.84	-40.57	512.77	-49.50
西藏	58.41	42.37	16.03	35.14	23.26
陕西	714.99	664.75	50.24	707.57	7.41
甘肃	284.16	372.31	-88.15	401.75	-117.59
青海	109.71	130.94	-21.23	130.59	-20.88
宁夏	158.26	175.35	-17.09	179.38	-21.11
新疆	455.17	560.94	-105.77	591.51	-136.34
合计	33 662.59	32 784.61	877.98	33 166.37	496.22

第一，科学测算制度转轨成本。1995年“统账结合”的基本养老保险制度，引入个人账户。“老人”和“中人”在旧制度中积累了养老权益，但由于之前的制度没有设置个人账户，制度转轨过程中必然会出现转轨成本问题。虽然个人账户未来的走向存在争议，但对于参保



者而言，个人账户是待遇计发的重要依据，事关参保者的养老权益。因此，笔者建议科学测算“老人”和“中人”在旧制度中积累的养老权益现值，并基于笔者所设计的制度模式，对养老权益进行分割，即划分为国民基础养老金权益和个人账户养老金权益两部分。

第二，明确养老保险基金的属性。首先，科学分割“老人”和“中人”在旧制度中积累的基础养老金权益和个人账户养老金权益，明确积累基金的资金属性。其次，将社会统筹基金积累部分全部上解至中央财政，用于支付当期养老金支付或作为中央养老金战略储备资金，以应对人口老龄化“高原期”养老金支付压力。最后，将个人账户养老基金转化为地方附加养老基金，用于“老人”和“中人”在原制度中积累的个人账户养老金权益支付。

第三，合理划分中央和地方财政的收支缺口支付责任。根据现行制度设计，“老人”和“中人”在原制度中积累的基础养老金由新制度筹集的养老基金支付，具有较强的收入再分配功能。基于此，科学分割“老人”和“中人”养老权益来源，明确基础养老金部分的收支缺口由中央财政承担；个人账户养老金转化为地方附加养老金，由积累的养老基金中个人账户部分承担，收支缺口由地方财政合理分担。地方附加养老金缺口较大的省（自治区、直辖市），可申请中央财政给予支持，支持比例在综合考虑当地“老人”和“中人”积累的养老权益中个人账户养老金的规模、个人账户当期收支缺口规模以及地方财政能力等因素的基础上确定。

#### 四、养老保险全国统筹的配套政策建议

养老金制度体系是一个系统，上述政策目标能否实现，一方面取决于制度设计是否合理，另一方面还需要相应配套政策的支持，才能确保改革目标的实现。为此，提出如下建议：

第一，积极推进全民参保计划实施。实现全民参保是建立覆盖全民的养老保险体系，保障公民基本社会保障权益的必然要求。扩面政策的实施使中国基本养老保险参保率有很大提升，尤其是城乡居民养老保险用了短短5年多时间达到了90%的参保率。但农民工、灵活就业人员以及网络就业和创业人员等新型业态群体的参保情况不容乐观。国民基础养老金制度的可持续运行，有赖于全体国民无差别的制度覆盖，因此，今后以重点人群参保为突破口，全力推进全民参保计划实施，让养老保险能覆盖所有法定参保群体。

第二，建设全国基本养老保险数据信息平台。国民基础养老金全国统筹，能有效解决劳动力跨制度和跨统筹区域流动所带来的保险关系接续和保险权益保障等问题。中国2.8亿农民工群体流动性较强，因此，准确记录参保者的参保信息，包括缴费工资、缴费地点和参保年限等信息，是准确核定待遇水平的基础。要做到“记录一生、保障一生、服务一生”，数据信息平台的建设是基础。

第三，加快推进多层次养老保险制度建设。40%~50%的养老金替代率只能满足劳动者退休后基本生活需要，而无法为其提供较为体面的生活水平。根据国际经验，劳动者要维持退休之前的生活水平，养老金替代率需要达到70%~80%以上。降低基本养老保险缴费率，为第二、第三支柱养老金制度发展留出了空间。中国应采取积极措施，

通过进一步完善税收优惠政策，降低企业年金准入门槛，赋予企业采取更为灵活的年金政策的权利等综合措施，推进企业年金制度的快速发展；与此同时，进一步优化税优型个人养老金制度模式，改产品制为账户制，探索建立“默认参与”机制，力争实现个人养老金的发展壮大。通过多支柱养老保险制度体系建设，为中国老人提供充足的养老金，实现“老有所养”的美好愿景。

**导读：**2022年6月23日，中国养老金融50人论坛播出第九期养老金融会客厅节目。中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授对话安联投资瑞士机构业务部负责人、安联投资原企业与养老金咨询业务负责人 Michael Schütze，就德国三支柱养老金体系的构成、挑战、关键问题、发展理念及其信息平台建设等方面进行详尽的讨论和解析。现已整理成稿，以飨读者。

## 工作论文：德国养老金体系详解



### 一、德国的三支柱养老金体系简介

德国是现代养老金制度的发源地。19世纪末，时任德国首相俾斯麦建立了现收现付制的养老保险制度，随后世界各国纷纷效仿德国，

---

本文基于 CAFF50 养老金融会客厅第 9 期内容并进一步加工形成。由中国人民大学林佳钰博士整理，经安联投资和董克用教授审阅。工作论文版权归中国养老金融 50 人论坛所有，如需转载，须提前征得中国养老金融 50 人论坛同意。

建立了现代养老金制度并沿用至今。目前的德国的社会保障制度包括了五项内容：医疗(Healthcare)、意外(Accident)、失业(Unemployment)、护理(Care)、养老金和康复(Pensions&Rehabilitation)。社会保障制度是为民生兜底的社会安全网，它整体要求了接近40%的缴费率。在考虑养老金改革的同时，也必须注意到它将对其他社会保障领域的影响。

德国的养老金制度经过百余年的发展，已经形成了一个复杂的三支柱养老金体系。首先，第一支柱公共养老金，可以根据三类不同群体大致分为三种计划类型。

### 1. 公务员

德国的公务员有单独的养老金计划，如图1中黄色部分所示。公务员在德国是很特殊的一类人群，政府与他们签订的是终身雇佣合同，其养老金完全由财政负担，公务员个人并不缴费，公务员退休后领取的养老金是从公共预算中提供的。

### 2. 工人和职工

工人和雇员的养老金计划，如图1绿色部分所示，这是我们最常提到的现收现付制的法定养老保险(the Statutory Pension Insurance)，也是德国参与人数最多的养老金制度，覆盖了接近90%的人口，其(两个半月的)流动资金是400亿欧元。

### 3. 自雇者

自雇者的计划种类较多，有参与法定养老保险的，也有自愿参加的(浅蓝色部分)，其中自愿参加的群体包括了农民、艺术家、专业

技术人员（医生、律师、税务顾问等等），不同行业有其各自的计划。其中，专业技术人员大约占德国人口的1%（图1最右的浅蓝色方框），他们的养老金计划通常是完全积累型的，目前已积累了超过2000亿欧元的养老金资产。

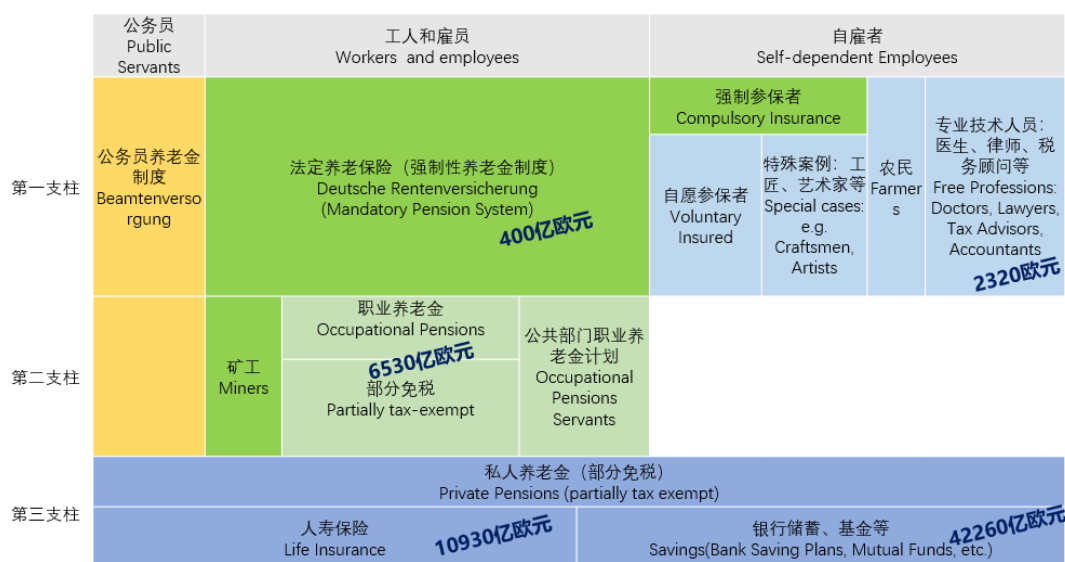


图1 德国养老金体系概览

资料来源：根据讲座内容整理绘制

第二支柱职业养老金，也同样按照不同群体区分不同计划，主要有公务员的职业养老金计划（第二行黄色部分）、工人和雇员的职业养老金计划（第二行绿色部分），这些职业养老金计划都是完全积累的，都需要缴费。工人和雇员的职业养老金目前的资产规模是6530亿欧元。

第三支柱个人养老金，一般是指里斯特养老金和吕库普养老金，这两种个人养老金计划推出至今都已超过或接近20年。从产品来看，也以两种类型为主，一是人寿保险，资产规模为10930亿欧元；另一类是储蓄型，例如银行储蓄、基金产品等，积累了42260亿欧元的资产规模。

人们参与第三支柱的关键在于产品，但是目前德国的养老金产品既没有补贴，也没有真正的养老金意义上的监管，它们只是通常的私人产品。在德国，第三支柱销售的主要部分是人寿保险，平均每个德国人都有三份人寿保险。同时，德国人口的财富的很大一部分基本上都在银行账户上，但是银行储蓄基本没有利息，考虑到通货膨胀的因素后，可能存在贬值的情况。因此，德国政府目前正在考虑进一步推动私人养老金产品的发展。

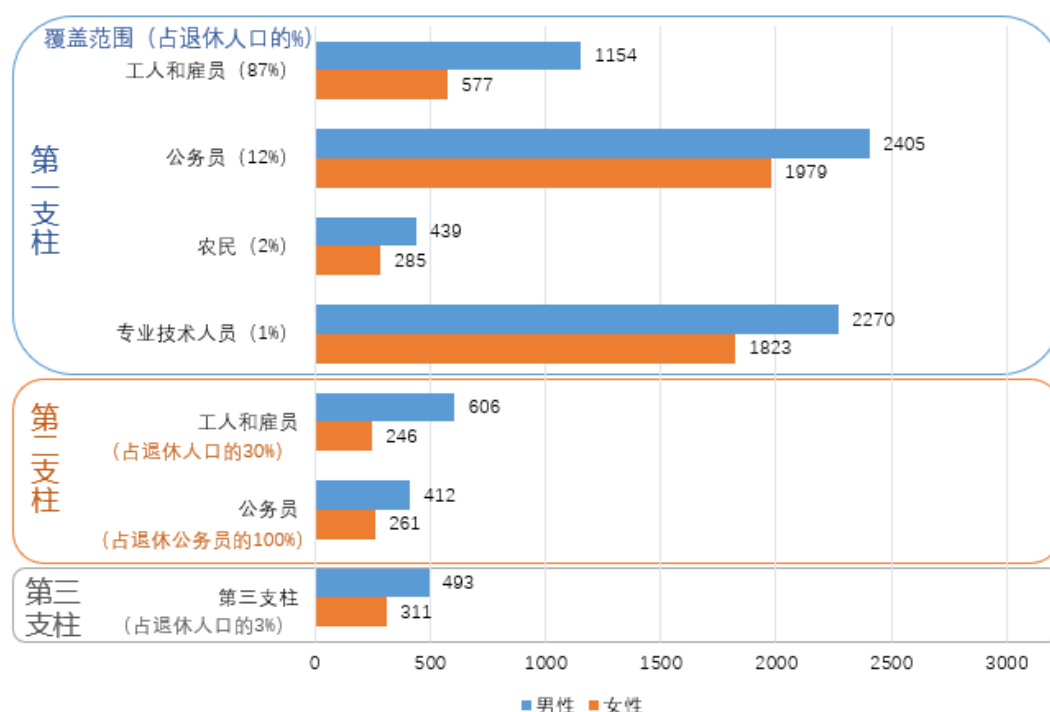


图 2 2015 年德国各支柱养老金的待遇领取端覆盖情况和平均养老金  
(单位: 欧元/月)

资料来源: 根据讲座内容整理绘制

从德国老年人的收入来源看，如图 2 所示，从上至下是养老金三个支柱各类计划，左边的百分数显示了领取该计划占退休人口的比重，右边的条形图显示的是该计划提供的平均养老金待遇。首先看各计划覆盖老年人的情况，第一支柱中，接近 90% 的人领取法定养老保险(工

人和雇员的养老金计划)，这是当前退休收入的最重要来源；其他的12%是公务员、农民和自由职业者（由于一个人可能同时领多个计划，数据上会有一些重叠）。第二支柱中，大约30%的退休职工可以领取到第二支柱的养老金待遇；同时，所有的公务员都拥有第二支柱。第三支柱覆盖了约3%的退休者，由于第三支柱的产品只推出了20年，现在能获得这一部分收入的人数是较少的，但是很显然，这个覆盖率是远远不足的。

再看养老金待遇，德国男性和女性的待遇差距非常大，这也是一个重要的话题，但我们今天先略过，下述提到的养老金均为男性的平均待遇。在图中从上往下来看，首先是第一支柱法定养老保险，覆盖了90%的退休者，平均养老金待遇为每月1154欧元。第二行是第一支柱中的公务员养老金计划，退休后公务员可以领取到平均2405欧元每月，这是相当大的一笔收入。同时，专业技术人员也有2270欧元每月。由于这两类群体的养老金待遇很高，公务员和专业技术人员要不要加入第一支柱的法定养老保险来增加该系统的缴费人数，这也在德国也引起了许多争论。但从我的角度来看，这两个群体通常有更高的收入，而更高的收入意味着寿命一般会更长，领取养老金的时间也更长。因此，把这部分群体也纳入法定养老保险未必是一个好主意。

第二支柱中，退休职工的平均待遇是606欧元每月；公务员的平均待遇是412欧元每月。对于普通退休职工来说，第二支柱可以补充超过50%的养老金收入，实际上第二支柱的养老金是相当不错的。

第三支柱的平均待遇是493欧元，这意味着在20年前开始购买



第三支柱产品人，最近退休可以获得接近每月 500 欧元的第三支柱养老金收入，也接近法定养老保险平均养老金的 50%，这说明里斯特养老金也能够为老年收入提供非常有意义的补充。当前真正的问题在于，拥有第三支柱养老金的人太少了。

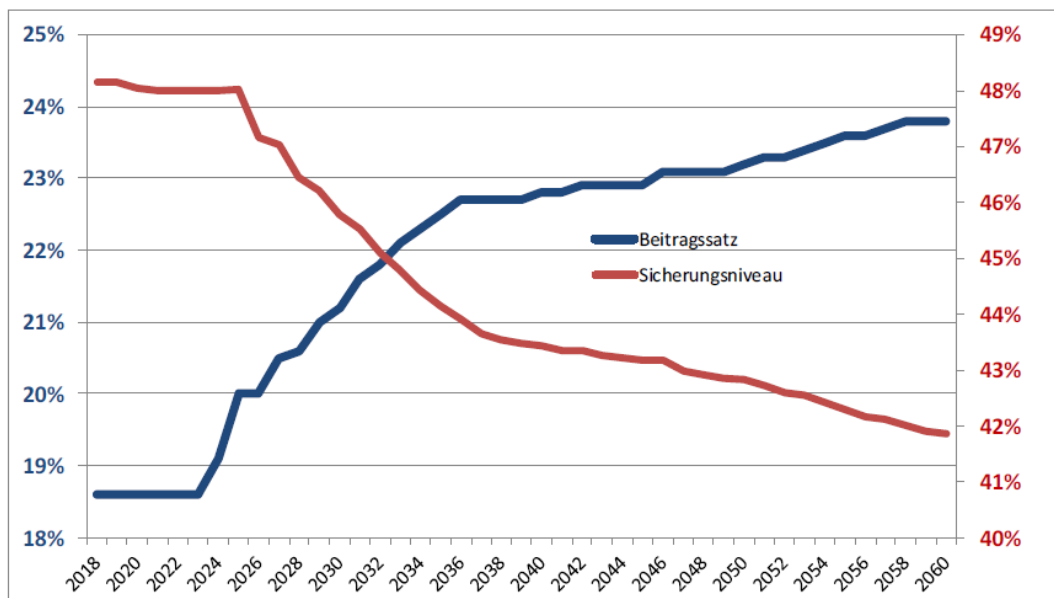
## 二、德国的第一支柱面临严峻挑战

第一支柱中的最主要问题在于法定养老保险。法定养老保险是现收现付制，决定它运行的最关键三个变量是缴费、替代率和退休年龄。如果我们不断提高退休年龄甚至到 80 岁，我们可能能够解决现收现付养老金的所有问题，但这是不现实的。因此我们要着重考虑缴费率和替代率的问题。

德国第一支柱的主要挑战在于缴费率和替代率之间的矛盾。当前第一支柱养老金体系缴费率在 18%-19%，它最初是 14%左右，之前许多年缴费率也曾经达到过 20%。根据 Börsch-Supan et al.(2020)预测，考虑到婴儿潮一代现在将在未来几年退休，在未来的 10-15 年内缴费率将会上升至 24%。从替代率来看，德国的替代率目标一直是为典型的退休人员提供 50%的养老金替代率，以工作且缴费 45 年作为典型的退休人员。根据德国当前的老龄化情况，替代率将从 50%降低至 42%（如图 3）。这为建设和发展第二、第三支柱提供了很大的空间。

另一方面，从财政的角度来看，德国当前已经有大量的公共财政预算用于第一支柱的法定养老保险，如图 4 所示，未来将需要越来越多的公共财政补贴投入到法定养老保险中。当前的对法定养老保险的补贴占 GDP 的 2.5%左右，根据 Börsch-Supan 的预测，补贴的金额将

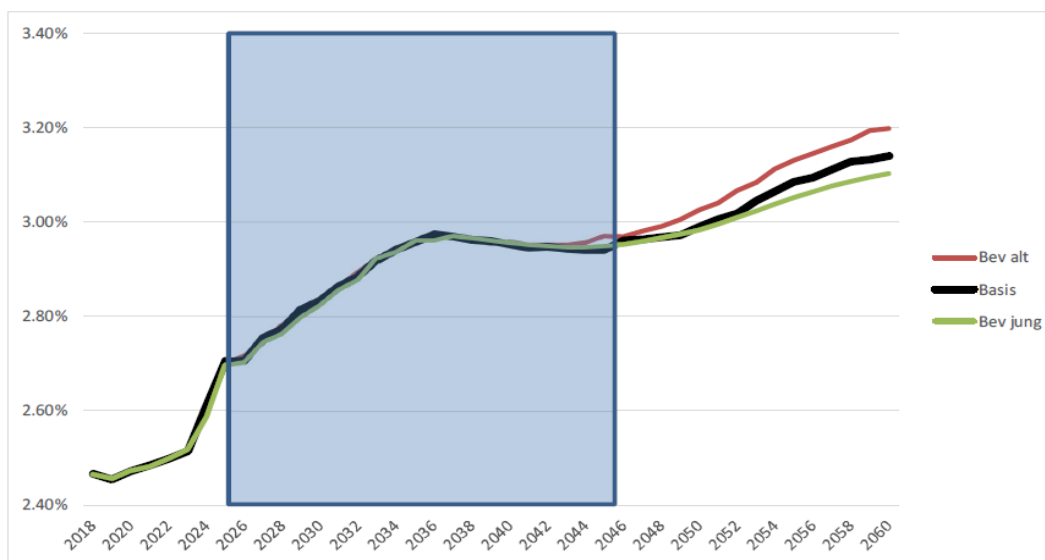
持续增长至 3.2%。同时，这还不包括政府为公务员支付的养老金费用，公务员占人口的 10%，他们一直有高额的第一支柱养老金，如果考虑到这一部分，实际用于支付养老金的公共预算更多。



Quelle: Eigene Darstellung aus den Berechnungen von Börsch-Supan et al. (2020).

图 3 现行法律下养老金水平和缴费率的预期发展

资料来源: Börsch-Supan et al.(2020 a)



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem MEA-PENSIM Modell

图 4 德国法定养老保险的财政补贴占 GDP 的百分比预测

资料来源: Börsch-Supan et al.(2020 b)

### 三、第二支柱职业养老金的类型复杂多样

德国的第二支柱十分复杂，主要有四个类型：直接承诺（Direct Promise）、直接保险（Direct Insurance）、养老基金（Pensionskasse）、新型养老基金（Pensionsfonds），如图 5 所示。

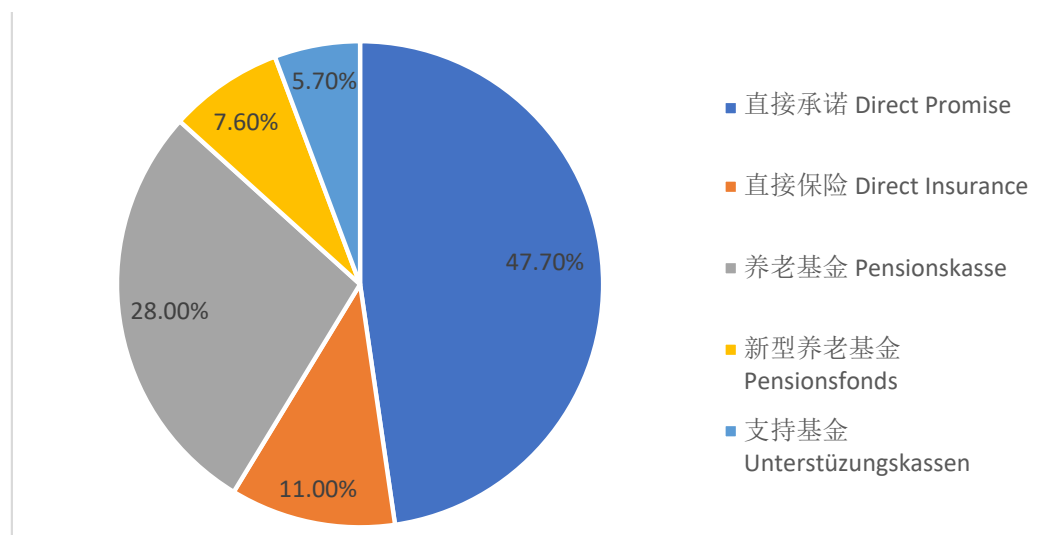


图 5 2019 年德国第二支柱养老金资金分布

资料来源：根据讲座内容整理绘制

## 1. 直接承诺（Direct Promise）

直接承诺计划是通过雇主向他的雇员承诺的方式，许诺雇员退休时可以得到一笔由雇主提供的养老金。最开始提供这种类型的养老金是不需要筹资的，这就是传统的待遇确定型（DB）计划，只会在该公司的资产负债表上产生养老金负债。现在也有一些公司创建了新的缴费导向的待遇确定型计划。直接承诺计划拥有悠久的历史，大约与现收现付制的法定养老保险同时期诞生，当前是德国第二支柱最主要的计划，占第二支柱总缴费的 50%。

## 2. 直接保险（Direct Insurance）

直接保险是指由专门的养老保险公司提供人寿保险，雇主为其雇员购买，这种产品是专门为第二支柱创建的。直接保险占第二支柱总

缴费的 11%。

### 3. 养老基金 (Pensionskasse)

只有特定的养老金公司可以提供这类产品，受到严格的投资监管。

### 4. 新型养老基金 (Pensionsfonds)

新推出的养老金类型，与原有的养老基金相比，允许进行更大范围的投资，同时也可以接收来自直接承诺计划的养老金。

从资金筹集方式来看，可以分为传统的 DB 型、缴费导向的 DB 型、最低养老金保证的 DC 型、DC 型。传统的 DB 计划是德国公司资产负债表上的巨大负担，在 2000 年左右有很多员工退休，给许多德国公司造成了现金流的问题，这也是我在过去 20 年里的业务。现在，很多这样的计划都已经被关闭了，它们被更现代的计划所取代。完全 DC 型的养老金计划是最新推出的（2018 年），但目前还未通过金融监管部门的审批，尚未实施。

近年来，直接保险和养老基金的增长较快。它们需要筹资，并受到保险法的监管，这使人们认为它们更加安全、可靠，受到更多企业的青睐。当前德国的二支柱正在走向缴费确定型的发展道路。

## 四、德国养老金体系的关键问题辨析

### (1) 德国人对于保险计划的偏好

从政府或是监管的角度来说，保险计划更易于管理，例如，第二支柱的养老金是通过保险法规进行管理的，养老基金也是一种保险，甚至第一支柱的专业养老基金公司也在当地的保险法规管辖之中，第三支柱中的人寿保险也是。另一方面，从个人角度来看，德国人平均

每人有三份个人寿险，德国人喜欢这种方式。因此，这两个原因的共同作用下，德国的第二支柱中有大量的保险计划。此外，这也有历史的原因。德国的基金行业在过去的十几年里快速增长，也积累了巨额的资金。但是，人寿保险始于 20 世纪初，例如安联成立于 1890 年，这使保险具有 60-70 年的天然的优势。

## （2）德国集合 DC 计划与美国 401（K）的比较

德国的第二支柱养老金，也可以根据不同创建者来划分为不同的类型。首先，由单一雇主创建的，一般是大型雇主，他们有自己的养老基金，为雇员建立起自己的养老金计划。其次，德国有行业养老基金，例如金属工人的养老基金，是为整个行业建立的，这意味着不是行业内的大雇主，而是中、小规模的公司加入行业范围内的养老金计划。最后，直接保险计划，这一般是面对真正的小型、微型企业，例如安联就可以为德国的公司提供直接保险。所以第二支柱，其实是为每个人存在的。新型的集合 DC 计划归属于德国的养老基金（Pensionfonds），它是由保险法监管，因此它必须符合保险法的规则。这要求必须有单独的保费的储备金；在涉及到合规风险、运营组织等事务时，必须有独立的董事会。养老基金与其他计划的主要区别是，可以自己制定投资策略。当前的问题是，这一新的 DC 计划还没有实施，2018 年推出的自动加入法案也还没有真正开始运作。

美国的 401（K）计划实质上是一种个人储蓄计划。401（K）的参加者每个人可以选择自己要购买的产品，可以选择 20 种，也可以不选择，采用默认选项。但是我认为，无论是在美国人中、还是在德

国人中，都没有足够的金融知识来做这些决定。401(K)计划提供了很多选择，不仅可以选择不同的产品，而且可以在它们之间转换——这意味着你有一半一半的机会做出错误的决定。但是，回想一下养老金的目的，这真的是我们想要的吗？我们可以用私人资金进行这样的投资，但如果我们的目标是补充养老金的替代率，那么让个人独资来做投资决策，意味着个人需要独自面对市场的风险和可能不利的投资结果。

第二个问题是，个人的投资选择权意味着，这是个人的储蓄计划，由个人向系统缴费，个人决定如何投资，得到一个投资结果。个人也可以给自己买任何其他保险。但是，如果是一个集体的养老金计划，如果出现了不好的市场行情，这时候集体可以帮助个人。养老金计划需要考虑到很长的投资期限，在这种情况下，集体是优于个人的。这是因为，投资有三个主要的影响因素，预期回报、预期风险，投资期限。投资期限是大多数人会忘记的一个因素，如果让个人来做决定，通常是短期思维的决定，个人容易受到当前环境的影响，看到当下股票市场的变化，做出短期的决定。但是养老金不同，我们需要考虑几十年的投资期限，然而，个人很难有能力做出30年、40年的投资决定。养老金的投资可以由专业人士来做。对于集合DC计划来说，可以由独立的机构，在金融当局的监管下来进行这个投资。

对于第二支柱来说，重要的是补充第一支柱的替代率，因此第二支柱的养老金计划有“集体”的使命。在第三支柱的个人养老金计划中，个人仍然可以选择自己喜欢的产品，保险、基金或是银行的产品

都可以。

### (3) 德国养老金计划之间的转换

如果你在不同的公司之间更换工作，德国政府允许将你的第二支柱养老金从一个公司转移到另一个公司，但它仍然非常复杂。例如，一个医生在医院工作，然后转到一家制药公司，最后为政府工作。这个人最后会收到三种不同的养老金，但每一笔养老金都会很低，因为他没有在一个计划中长时间地缴费。他将从医生的养老基金中获得养老金，但如果她或他只是缴费了十年，这个养老金就不会很多。当他为制药公司工作时他会向常规的第一支柱缴费，也许只缴了十年，在这个系统中的缴费同样不多。然后，当这个人为政府工作时，他会获得公务员的养老金，这也不会很多，因为同样只有几年。但这将是三个不同的养老金待遇。

### (4) 个人养老金的管理成本较高

第三支柱产品在德国的销售，基本上是通过保险代理，银行职员，还有在一定程度上通过金融科技公司。即便在科技十分发达的今天，私人养老金产品可以在线上购买，但是德国的养老金产品仍主要依赖保险经理、银行经理的推销，很少会有人主动购买。里斯特养老金产品的成本确实很高，它的高成本可以从两个角度来思考。一方面，里斯特产品提供了收益保障，供应商要实施收益保障的成本很高，导致这在其运行成本上反映出来；另一方面，对于私人金融产品来说，因为这类产品的成本普遍偏高，里斯特养老金的成本并不算特别高。不过，里斯特的养老金还得到政府的补贴，降低第三支柱养老金产品的

成本也是政府正在努力的方向。

### (5) 个人养老金仍发展不足

德国的金融市场实际上是非常发达的，例如，德国人均有三份人寿保险，一个基金账户，在银行有一个证券账户，还有五个银行储蓄账户。这些没有补贴的私人金融产品都是很发达的。另外，有 30% 的德国人进行房地产投资，这也是退休后收入的一部分。但如果谈到真正的养老金产品，例如里斯特，确实需要更多的优化。如果政府想在第三支柱中提供一个养老金产品，是为了补充第一支柱的替代率，那么我们应该去设计一些产品，在几十年的缴费中，即保持低成本，又能在最终获得不错的投资收益。所以德国还有很长的路要走。虽然第三支柱的养老金产品发展得不太好，但我们从中得到了很多经验。

## 五、指导德国二三支柱养老金发展的理念

改革养老金制度最重要的是考虑三个理念：目的（Purpose）、目标（Ambitious）、和集体（Collective）。

发展第二、第三支柱的目的是什么？是替代率。因为第一支柱的替代率面临很多挑战，它必然会下降。而其他目的谈论的往往是增加私人财富，但不是积累养老金。

第二点是目标，目标是什么？在德国一直有关于养老金的保证和收益的争论，我们经历了 20-30 年才推出了缴费确定型的计划。因为厌恶风险、偏好安全是德国人的典型特征，这也是人寿保险在德国占据了较大比重的原因。第二第三支柱总是围绕保障，利率保障、本金保障，要求各种各样的保障，但是在任何一种监管模式中，保证都是



养老金投资的负担，然而缴费确定型不存在这些问题。在德国，仍有很多人不相信缴费确定型的计划，这是我们未来几年将继续进行的讨论。我们在与德国最大的工业金属加工业的合作中，基本达成了共识：二三支柱养老金产品的目标是正的投资回报。有人可能说这不是真正的雄心壮志，但养老金投资是面向几十年后的，我们无法预测几十年间会发生什么，因此，追求一个高于养老金缴费外的收益，是保守的方式。

回答了关于目的和目标的问题后，就要考虑如何建设养老金制度。我是集体（Collective）制度的忠实支持者。人们的个人工作生活路径会随着时间的推移而改变，在现代社会中变得更加不稳定。因此，我们现在需要有一个真正稳定的缴费计划给每一个公民。在我看来，任何一种集体的养老金制度都要优于任何一种个人制度。因为在有个人选择的制度中，总是会有人做出错误的选择，得到较差的结果。但是，如果采用一个集体的养老金计划，每个人将获得的养老金是集体的平均值，这是我看到更好的结果。当我们回答了目的、雄心、个人和集体这三个问题后，才可以开始考虑如何设计正收益的产品。

但是，我认为在德国最大的问题不是讨论一个人有哪种养老金计划，更重要的问题是，首先，他要参与一个养老金计划。

当问人们到发展二三支柱养老金是德国的共识吗？这是一个相当哲学的问题。我也尝试哲学地来回答，就像气候变化，我们都知道地球的气候正在发生变化，全世界的科学家们都在研究，他们基本上可以预测，如果我们现在不采取行动，未来气候将发生什么。对我而

言，养老金是类似的。我们正在谈论非常长的时间范围，养老金预测的图表至少是 40 年，它比大多数人认为的要长得多。作为一个金融从业者，我自然地支持积累型计划，鼓励人们储蓄。但是储蓄是一个古老的观点，人们一直在为未来存钱，这不是新的想法。我观点并不是来自于金融业，而是来自于法定养老保险的预测。在考虑到所有的因素，例如人口老龄化、预期寿命增长等等，现收现付制度的能力是有限的，仅讨论德国的第一支柱，没有办法能在第一支柱内帮助第一支柱。我们既不能过多地增加缴费，也不能过多地降低替代率，更不可能过多地增加公共预算，这些都会造成各种负担。在德国，我们对于养老金替代率有一个固定的共识是 50%，因此，如果将来替代率减少至 42%，我们缺少的 8% 必须由第二和第三支柱来补充。如果第一支柱无法实现这个替代率，那么在第二和第三支柱的积累就有很大的意义。作为金融从业者，我们擅长讨论种类型的产品，这是一个重要的讨论，但我们始终要把建立养老金的目的和目标放在第一位。只有明确目的，只有在回答了这些问题之后，我们才能真正讨论产品和细节。

## 六、养老金信息平台建设

目前，每一个德国的养老金参加者，每年都会受到政府发来的第一支柱个人年度养老金报告。以我的个人报告为例，这个报告中包括四个数字。第一个数字是，按照我目前为止的缴费金额计算，我未来可以领取的养老金。第二个数字是，如果按照我当前的缴费持续缴费，未来我可以领取的养老金，这基本上就是我可以预计自己退休后的养老金。第三个数字，是我从 18 岁到 52 岁向该系统支付的所有缴费。

最后是我的养老金积分，德国的法定养老保险有一个积分系统，每向该系统支付 1000 欧元，就会得到对应的积分。这是德国现有的报告，除了这四个关键数字，还有很多的文字，但我想大部分人不会去看的。第二支柱和第三支柱的年度报告由养老金产品的供应商来提供。如果一个人有多份养老金计划，他就会收到多个报告，并且每份报告看起来可能都不一样。

德国政府正在建设一个统一的养老金信息平台，预计将在 2024 年投入使用。个人可以通过这个网络平台，看到自己对养老金三个支柱的缴费、产品购买情况等等。它将通过税务 ID 来实现，同时将提供完整的、三个支柱的全部养老金信息。不论个人参加了哪一种养老金计划，公务员的、专业技术人员的、或是法定养老保险，都能在上面查询。同时，第二、第三支柱的养老金计划，也将上面呈现，产品的供应商有义务向系统提供养老金计划的信息。

经过一系列的讨论，德国最终决定在这个系统上显示关于养老金最重要的 8 个数据，这包括个人迄今为止的缴费、当前可领取的养老金、持续缴费若干年后预计可领取的养老金；还有在不同计划中，它们的保证养老金、预期投资收益；还有年金、一次性领取，甚至预计应缴税额等等。除了这 8 个数据，养老金产品的供应商也可以补充其他信息。我们也很期待这个项目的落地，很想了解自己未来的养老金情况。

**导读：**养老金融观点集萃栏目是中国养老金融 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。本期我们选编了由席恒独著的《以管理创新促进新业态从业人员的社会保险融入》，以及由娄飞鹏独著的《推进养老理财产品规范健康发展》。欢迎大家向本栏目投稿。

## 席 恒：以管理创新促进新业态从业人员的社会保险融入



席恒：中国养老金融 50 人论坛特邀成员、西北大学公共管理学院教授、博士生导师

习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时指出：“随着我国社会主要矛盾发生变化和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展……要健全农民工、灵活就业人员、新业态就业人员参加社会保险制度。”《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中也指出，“十四五”期间要“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”，并特别提出要“健全灵活就业人员社会保障制度”“支持和规范发展新就业形态”。为实现这一目标，我国社会保障体系必须包容并适应蓬勃发展、不断增长的新业态从业人员的社会保障需求。

### 一、新业态从业人员劳动关系分析

新业态从业人员劳动关系是基于互联网平台而存在的，这种新型劳动关系与传统工作场所中的劳动关系有明显的区别。

在时代条件上，传统的雇佣劳动关系是在工业化时期发展起来的，新业态劳动关系是在互联网时代信息化、分享化、灵活化的背景下发展起来的。在岗位设置上，传统的雇佣劳动关系岗位设置信息不充分，正规、固定的就业岗位数量非常有限；新业态劳动关系岗位设置信息更加充分，就业岗位多是非正规、灵活就业的形式，且数量更多。在契约关系上，传统的雇佣劳动关系是一一对应的劳动关系，运用合同管理的方式，具有长期稳定的权属关系；新业态劳动关系是多重劳动关系，采用分享的参与方式，具有短期灵活的权属关系。在企业管理上，传统的雇佣劳动关系强调对劳动力的拥有及控制，采用科学管理和标准化的工作流程；新业态劳动关系强调利用参与者的专业性，“不

求所有，但求所用”，采用轻雇佣的方式，更多是以合作的形式进行管理。在政府管理上，传统的雇佣劳动关系因发展时间较长，具有较为成熟的法律框架和协调机制；而新业态劳动关系是新兴事物，发展方向还存在较大的争议，政府仍需不断探索，完善相关制度。在劳动关系特征上，传统的雇佣劳动关系采用劳资合作分利的模式，强调契约的规范性和一致性，薪酬、工时、福利方面有明确的规范；新业态劳动关系采用劳资共赢、共享利润的模式，强调参与主体的灵活性、分享性与收入、时间方面的灵活自由，以平衡工作与生活。

## 二、新业态从业人员劳动关系对现代社会保险的挑战

在新业态劳动关系工作弹性化、灵活化的情况下，劳动者的薪酬计发方式也发生了明显变化，从传统雇佣劳动关系的月薪计发转化为日薪、时薪，甚至计件薪酬计发。而作为雇佣劳动者一方的“雇主”则更加隐性化，这就使得传统以雇主责任、雇佣关系为基础，以月薪为缴费基数和社会保险制度，难以适应新业态劳动关系的新变化。

新业态劳动关系是依托互联网信息平台，在现有产业或领域中衍生或叠加出的新环节、新链条、新活动中，由劳动者与用工单位基于双方需求建立或约定的劳动关系。新业态劳动关系的主要类型为：一是直接劳动关系，即由平台建立者招用劳动者，劳动者受雇于平台建立者，与相关平台直接签订劳动合同，从事相对稳定的工作或任务而形成的劳动关系，如顺丰、腾讯的管理层从业人员。他们虽然是新业态从业人员，但劳动关系属于传统的雇佣关系。二是派遣劳动关系，即由劳务派遣单位根据实际用工单位的要求，将劳动者派往用工单位，

劳动者在用工单位的管理下提供劳动，派遣单位从用工单位获取派遣费，并向被派遣劳动者支付劳动报酬的一种特殊劳动关系。其中劳动者与派遣单位之间是劳动关系，具有一定的人身依附性，而与用工单位之间是劳务合作关系，不存在人身依附性。三是民事合作劳动关系，即利用技术创新平台及其衍生平台，由平台管理者招募劳动者，劳动者受聘于一个或多个平台管理者而形成的劳动关系，如网络主播、快递员、网约车司机、微商、网店店主等。这些劳动者与平台管理者更多的是一种商业民事合作关系，不存在人身依附性。四是自雇劳动关系，即利用自身的生产资料或公共互联网平台，劳动者自己雇佣自己的劳动关系。新业态劳动关系面临的最大挑战，是现行劳动保障法律无法包容从业人员的劳动保障需求。

新业态劳动关系形态的形成原因主要包括：一是人力资源价值的提高。在新业态的共享经济、数字经济、平台经济模式下，企业无需直接提供用于生产服务的物质资本，而可通过平台提供供需信息，供给侧劳务提供者供给相关的物质资本、技能与服务等，并通过现代信息技术向多个企业提供劳务，进而从“一对一”的关系向“一对多”的平等合作关系转变。二是交易成本的降低。平台直接提供供需双方所需的大量相关信息，降低了雇主与劳务提供者搜索信息、协商、达成交易的各种成本，提高了供需匹配的效率，一定程度上盘活了包括物质资本与人力资本在内的社会闲置资源存量。三是企业行为的多样化。企业的决策行为主要是由企业的交易成本决定的，只有当企业内部生产的成本小于外部购买的成本时，企业才会选择进行内部生产活

动。新业态的产生与发展促使企业更大范围利用市场进行交易，进一步降低了交易成本，提高了资源利用率。在新业态共享经济、数字经济、平台经济的背景下，企业与劳务提供者可以通过平台，基于合作的关系实现各自收益最大化，劳动关系模式趋向于弹性化、自由化、开放化、虚拟化。劳动关系的新变化对传统用工方式提出了挑战，劳动者工作自主性及流动性显著增强，劳动者与平台之间的关系模糊不定。这不仅对劳动关系的认定和劳动合同的签订提出了新要求与新考验，而且对社会保险管理和传统的“企业+员工”的参保模式带来了挑战与冲击，产生了诸如依托单位的参保规定难以适应无雇主或多雇主的新业态就业、碎片化管理体制难以适应流动性的新业态从业、以工资为基数的供款方法难以适应新业态从业人员的收入波动性等困境。因此，如何创新社会保险制度及其管理，是新业态从业人员参加社会保险面临的新挑战。

### 三、调整管理方式提升新业态从业人员社保获得感

在当前新业态背景下，从业人员的流动性较大，社会保险转移接续存在障碍；新业态工作从岗位导向转向任务导向，从业人员利用平台谋生，但并不与其签订劳动合同，存在着无雇主风险，进一步导致了社会保险对象、权责确定的难题；科学技术的不断发展使机器代替了部分人力劳动，新业态从业人员还面临着就业、收入的非稳定性风险等挑战。因此，新业态下的社会保险需要不断适应和调整管理方式，以满足新业态从业人员的新需求。

**再造对新业态从业人员社会保险管理的流程。**针对新业态从业人



员灵活性、流动性强的需求特征，需要从供给侧对社会保险管理流程进行再造。一是完善社会保险，特别是城镇职工社会保险的准入原则，即对新业态劳动关系进行重新确认与解释，从法理和实践上将非典型劳动关系纳入劳动关系范畴，给予其与雇佣劳动关系同等的社会保险、劳动保护权益。二是优化适应流动性的社会保险参保申报与参保登记流程。对参保者身份识别建立跨部门、跨地区的联动机制，运用人工智能、云计算、大数据等技术手段建立起动态的新业态从业人员档案库与新业态用工平台档案库，确保制度应保尽保、应纳尽纳。三是通过行政效能革命简化平台经济的社会保险业务办理流程。四是以满足参保者获得感、安全感为目标，实现社会保障卡实时更新、实时查询、跨域使用的基本功能。五是整合人口流、业务流、资金流、信息流、数据流、政策流，建立全国统一的社会保险公共服务平台。六是探索建立适应流动性、垂直管理的社会保险经办体系。

探索建立突破地域、身份限制的工伤保险，必要时针对无雇主从业人员建立个人缴费和政府补贴的筹资模式。根据不同的新业态从业人员特征，可以配置不同的工伤保险运行机制，针对长期、稳定的依附于同一平台，且在该平台同一时间段内为多名服务需求者服务的情况，可以考虑为其建立起平台责任、长期缴费的职业伤害保险；对于具备非典型劳动关系、无法加入工伤保险的新业态从业人员，工伤保险部门可以考虑建立突破地域、身份限制的工伤保险。该项目应当由政府主导，其制度设计应包含社会保险制度的特征，尤其是要参照《工伤保险条例》规定，做好与现有工伤保险制度的衔接。

建立就业扶植基金稀释就业风险，培育鼓励多样化就业形态。将传统失业保险“保失业”模式转变为“促就业”模式，通过强化就业扶植基金充分释放制度的兜底性保障功能，进一步稀释摩擦性失业风险，鼓励劳动者参与多样化的就业样态。同时建议国家有关部门将支持和促进就业中关于小型微利企业的税收优惠政策及社保补贴延伸到网络创业领域。对经认定的新业态创业者，参照有雇工的个体工商户形式办理就业登记，按规定享受用工补贴和社保费补贴；对录用城镇登记失业人员、高校毕业生和农村转移劳动力的新业态创业者，给予一次性用工补助和社保缴费补贴。同时将原有的以物质性保障为主的制度安排转向以职业技能培训等提升劳动者人力资本为重点的制度安排，对于主动要求进行就业培训的新业态从业人员给予基础的就业促进补贴代替失业保险金。

将新业态下的新型劳动关系纳入监察范围，规范用工单位的雇佣劳动和合作劳动行为。劳动监察部门应当将新业态从业人员的新型劳动关系纳入其监察范围，规范用工单位的雇佣或合作行为，确保新业态从业人员合理合法的劳动保护权益。在确定劳动监察部门对新业态从业人员劳动保护问题管辖权的基础上，劳动监察部门也要针对新业态从业人员的特点创新和完善管辖方式。

放宽非户籍地限制，鼓励新业态从业人员融入当地养老、医疗保险，并在全国统筹背景下探索新型养老保险模式。社会保险政策设计应当回应新业态从业人员的可携性需求，应当允许户籍未落在就业地的新业态从业人员参加当地养老、医疗保险，破除非户籍地限制，真

正扩大新业态从业人员参保范围。养老保险的全国统筹会大大减少新业态从业人员在养老保险参与、缴纳、受益等环节出现的风险，但以市级、县级统筹为主的医疗保险会使新业态从业人员医保权益无法得到有效保障。因此，应当放宽或破除新业态从业人员的非户籍地限制，允许其参加就业所在地的职工医保、居民医保，并进一步简化参保手续和报销手续，提高社会保险的便捷性。特别在具有远期消费特征的养老保险方面，基于新业态从业人员从事社会劳动的事实和着眼于未来养老风险的防范，个人必须强制性缴纳一份养老保险；国家对新业态社会劳动的从业人员，在其达到符合领取养老金条件时提供一份养老保险；对于新业态从业人员所受雇、受聘或受邀的一方，则视其经营规模、从业人员工作的持续性等因素确定其养老保险缴费主体责任。这与国际劳工组织无条件基本收入的政策思路基本一致，也是基本养老保险全国统筹的终极目标。

**发挥工会、社会组织的教育、引导、社会监督作用。**第一，考虑到新业态从业人员工作性质的特殊，从业人员之间的联系更松散，因此可以通过建立网上工会、网上行业自律组织等方式强化工会组织及行业协会组织的作用，增强新业态从业人员之间的社会联系。第二，建议可以探索依托行业协会组织架构组建成立行业工会联合会，由上级行政主管部门工会直管，切实提高组织覆盖率。第三，工会组织与行业协会组织应当加强“源头参与”，积极开展劳动法律监督检查。工会组织及行业协会组织要从源头上参与新业态从业群体的劳动制度再设计，尽快厘清劳动法律关系、制定行业发展规范等。第四，应

充分发挥工会组织与行业协会组织“大学校”作用。要引导和联合企业在从业人员入职、技能提升、交通安全各环节进行全过程培训，也要引导企业制定劳动保护指导意见，对企业生产经营场所、生产设备、劳动保护、安全保障等进行规范。第五，工会组织及行业协会组织要以职工需求为导向，从物质、精神、人文关怀等方面给予支持，让劳动者有更多的获得感。

**鼓励、引导和规范互联网保险的发展，拓宽与丰富新业态从业人员社会保险渠道。**在金融科技时代，互联网保险具有时效性、标准化、低成本、电子化等特征，非常契合新业态的行业特点。鉴于互联网保险的特殊性，一方面要强化社会保险监管的技术支持，监管成本随着互联网保险碎片化交易不断增长而持续上升，倒逼监管部门探索应用科技提升监管有效性的路径；另一方面要建立健全配套机制，完善相关法律法规，建立健全互联网保险市场准入及退出机制，完善第三方网络平台资格审查制度，完善互联网保险审查备案制度，完善互联网保险主体的分类监管机制，针对创新主体的不同特点构建分类监管机制，减少监管疏漏。

## 娄飞鹏：推进养老理财产品规范健康发展



娄飞鹏：中国养老金融 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

2021 年 9 月 10 日，银保监会发布《关于开展养老理财产品试点的通知》，明确“结合国家养老或金融领域改革试点区域，选择‘四地四家机构’进行试点，即工银理财在武汉和成都、建信理财和招银理财在深圳、光大理财在青岛开展养老理财产品试点”。2021 年 12 月 6 日，经过近三个月的筹备，四家理财公司各自的首只理财产品开始发售。

总体来看，需求方面，随着我国人口老龄化的快速发展，居民收

入水平和养老理财意识提高,对养老理财有着较大的需求;供给方面,虽然金融机构具有丰富养老理财产品供给的潜力,但目前国内专属养老理财产品刚试点起步,相对于居民的养老理财需求存在明显的不足。在试点工作顺利推进的基础上,需要结合国外的实践经验和我国的实际情况以及居民养老理财的需求特点,推进养老理财产品规范健康发展。

### 一、我国养老理财产品具有广阔的发展空间

我国具有超大规模市场优势,这是我国构建新发展格局、畅通国内大循环的重要条件。养老理财方面,我国老年人口总数较大且总量快速增长,在居民养老理财意识提高且收入水平提高、具有较强实力开展理财投资的情况下,对养老理财有着广阔的市场需求。与此同时,经过多年的发展,我国金融机构总体实力增强,金融机构不仅是数量增加而且更加多元化,金融产品供给能力增强,也可以结合居民的养老理财需求提供相应的金融产品供给。再加上政府部门围绕更好满足人民日益增长的美好生活需求,高度重视包括养老理财在内的养老金融发展,并不断为之采取积极推进措施。这些都有助于推动养老理财产品大规模发展。

**养老理财产品需求潜力巨大。**我国老年人口数量巨大,这是养老理财需求广阔的基础。根据第七次全国人口普查的数据,2020年我国65岁及以上老年人为1.91亿人,比2010年的1.19亿人均增加7180万人;65岁及以上老年人占总人口的比例为13.5%,比2010年的8.87%提高4.63个百分点。我国老年人口数量巨大并且快速增长,对养老

理财有较大的需求。与此同时，随着我国居民收入水平的提高，居民养老理财意识提高，也有一定的经济实力为养老而理财。根据国家统计局的统计数据，2020 年我国居民人均可支配收入为 3.22 万元，2014~2020 年年均增加近 2000 元，年均增长率为 8.4%。收入水平的提升为养老理财从潜在需求转变为有效需求奠定了基础。根据“中国养老金融 50 人论坛”2021 年 8 月发布的调查数据，在养老储备方面，22.17% 的人群养老储备资产超过 50 万元；在养老储备方式选择上，50.81% 的人群偏好银行存款，26.27% 的人群偏好银行理财。

**养老理财产品供给实力增强。**经过多年发展，我国银行业实力逐步增强，并形成差异化的银行机构体系，在理财产品供给方面的实力明显增强。为深化金融供给侧结构性改革，推动国内资产管理行业规范健康发展，落实《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》要求，2019 年开始设立银行理财子公司，国内理财子公司迅速发展。根据银保监会的统计数据，截至 2021 年 8 月，共有 29 家银行理财子公司获批筹建，其中 21 家理财子公司开业。理财子公司作为持牌金融机构，具有丰富的固定收益类产品和大类资产投资经验，风控流程较为严格，信息披露制度较为规范，可以依托银行的客户、渠道、信誉优势为居民养老理财提供专业化的金融服务。根据中国理财网的数据，2021 年上半年，我国商业银行和理财公司累计发行新理财产品 2.6 万只，累计募集资金 62.4 万亿元；截至 2021 年 6 月底，我国理财产品共有 3.97 万只，银行理财产品存续额 25.8 万亿元。与此同时，10 家理财子公司作为发起人参与国民养老保险股份有限公司筹建，将进一

步增强养老理财产品供给的实力。

**政府积极推动养老理财发展。**《“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出，实施积极应对人口老龄化国家战略，发展多层次、多支柱养老保险体系，提高企业年金覆盖率，规范发展第三支柱养老保险。面对人口老龄化的快速发展，我国结合“未富先老”和“未备先老”的实际情况，参考国外经验，在探索建立第一支柱居民基本养老保险、第二支柱企业年金和职业年金的基础上，正在促进并规范第三支柱养老保险发展。单就丰富第三支柱养老保险产品方面，在 2018 年试点个人税收递延型商业养老保险的基础上，2021 年在银保监会的主导下先后推出专属商业养老保险、养老理财产品试点，新产品推出的步伐明显加快。银保监会也提出创新发展各类养老保险产品，提供收益形式更加多样的养老年金保险产品，丰富养老资金长期管理方式，有效满足企业年金、职业年金参加人员和其他金融产品消费者的养老金领取需求。

## 二、首批试点养老理财产品个性化特点分析

养老理财产品在国内并非首次出现。以银行理财产品为例，2009 年，交通银行就在银行业内率先推出“得利宝·久久添利”理财产品，通过引入专业投资机构运作，借助中长期稳健投资为客户带来稳定收益，满足个人客户养老的理财需求。在此之后，银行业积极围绕养老主题开展理财产品的创新探索，国有大型商业银行、全国性股份制商业银行以及城商行等区域性银行都推出了养老理财产品。不过，总体来看，由于受产品设计、居民养老理财意识较弱等因素影响，养老理



理财产品并没有真正发展起来，养老属性也不突出，甚至是有些所谓养老理财产品还给投资者带来损失。就目前银保监会主导推出的养老理财产品而言，根据四家理财公司发布的相关信息（见表1），可以发现其产品具有以下特点。

表1 养老理财产品情况

理财公司	产品名称	年化业绩比较基准	投资性质	风险等级	分红
工银理财	颐享安泰固定收益类封闭净值型养老理财产品	5.0%~7.0%	固定收益类	三级（中）	两年后按年分红
建信理财	安享固收类封闭式养老理财产品2021年第1期	5.8%~8.0%	固定收益类	二级（中低）	一年后按月分红
招银理财	招睿颐养睿远稳健五年封闭1号固定收益类养老理财产品	5.8%~8.0%	固定收益类	二级（中低）	半年后按季分红
光大理财	颐享阳光养老理财产品橙2026第期	5.8%	混合类	二级（中低）	一年后按月分红

资料来源：中国理财网，各家理财公司产品说明书。

**稳健性更突出。**养老理财产品着眼于充分发挥理财业务成熟稳健的资产配置优势，丰富第三支柱养老保险产品，丰富居民养老投资渠道，这其中蕴含着养老保障的含义，也需要满足居民对资产安全稳健的需求。事实上，在居民的养老投资中其风险偏好更低。根据“中国养老金融50人论坛”2021年8月发布的调查数据，在养老理财投资中认为不能出现本金亏损的占比为35.4%，风险偏好明显偏低。在首批发售的四只养老理财产品中，除了工银理财的“颐享安泰固定收益类封闭净值型养老理财产品”风险等级为三级以外，其余三只养老理

理财产品风险等级均为二级，中低风险等级占比为 75%。在资金投向方面，主要投向为固定收益类资产的同时，投资中引入目标日期策略、平滑基金、风险准备金、减值准备等方式，进一步增强产品的风险抵御能力。针对单一个人投资者规定购买的全部养老理财产品合计金额不超过 300 万元，也从投资者个人角度考虑稳健投资问题。

**期限明显更长。**养老投资是长期投资，尤其是年轻人群体储备养老资产都需要较长的投资时间。首批发售的四只养老理财产品期限都是五年。根据中国理财网的统计数据，2021 年 6 月，全市场新发行的封闭式理财产品加权平均期限为 281 天，银行机构新发行的封闭式理财产品加权平均期限为 193 天，理财公司新发行的封闭式理财产品加权平均期限为 470 天。同样是封闭式理财产品，养老理财产品的期限明显较高，更契合投资者为养老储备的长期投资需求。与此同时，四只养老理财产品均采用封闭式净值型的运作模式，有利于投资者切实遵守长期投资要求，逐步形成长期投资长期收益的投资理念。这也是在养老理财产品发展中，引导形成长期稳定资金，探索跨周期投资模式。

**收益率更高。**养老理财产品不仅需要考虑稳健，还要考虑收益率。由于养老理财是长期投资，在投资期间收益率变化的实际影响更大。在四只养老理财产品中，业绩比较基准在 5.8%~8.0%之间。在同期预售的三年期以上八只理财产品中，有六只公布了业绩比较基准，在 3.3%~4.5%之间。根据中国理财网的统计数据，2021 年 6 月，理财产品加权平均收益率为 3.52%，2021 年上半年理财产品加权平均收益

率最高为 3.97%、最低为 2.96%。可见，不论是与同期预售的三年期以上理财产品相比，还是与 2021 年上半年存续的理财产品加权平均收益率相比，养老理财产品的收益率都更高，有助于投资者更好地实现资产保值增值。

**准入门槛更低。**养老理财产品需要充分兼顾普惠性，让更多的群体能够参与进来。四只养老理财产品均采用 1 元起购、1 元递增的方式，购买起点低，可以覆盖到更多的群体。在理财产品费率结构方面，不仅汇率较低，而且理财公司不收取超额费用，可以更好地惠及投资者。养老理财产品成立一定时间后即可分红，同时有针对重大疾病、购房等特殊情形的提前赎回安排，可以更好地满足投资者的流动性需求，进一步方便了投资者。

### 三、推进养老理财产品规范健康发展的建议

养老理财产品试点目前仍然处于起步阶段，后续还有较大的发展空间，需要及时总结试点经验，待时机成熟时予以推广。为更好服务居民的养老理财需求，需要推进养老理财产品的规范健康发展，在这其中需要重点做好以下几方面的工作：从养老理财目标出发突出养老理财产品的养老属性，参考国外经验和我国情况立足商业化定位，按照监管要求规范发展养老理财产品，结合各年龄段人群需要研发针对性的产品，政府部门提供相应的政策支持。

**突出养老属性。**养老理财产品是积累养老资产的理财产品，这是养老理财产品与普通理财产品最根本的区别。在养老理财产品设计上需要结合养老资产积累的需要从以下方面努力：首先，坚持普惠理念。

养老是每个人都要思考面对的问题，养老理财产品需要具备广覆盖的特点，能够服务更多老年人或有养老资产积累需求的群体，在产品客户准入门槛方面不适宜太高。其次，做到安全稳健。养老理财是为养老积累资产，考虑到老年阶段的个人收支状况，对安全性要求较高，需要设计专属产品，做好风险管理，稳健发展而不适宜过于激进。再次，追求保值增值。养老理财产品追求安全稳健并不意味着其对收益率不关注。考虑到养老理财往往是长期投资，时间拉长之后的收益率对终值影响更大，因此对养老理财产品仍然需要有收益率要求，以此来增加居民的财产性收入。

**立足商业化定位。**我国经济总量增大的同时，人均经济发展水平并不高，在养老方面财政重点是保基本而不是大包大揽。事实上，即使是发达国家，在个人养老方面采用高福利方式，政府包揽也并不是最佳选择。欧债危机的一个重要原因是，高福利模式下居民在养老上过于依赖政府财政并带来巨大财政支付压力。在我国，养老保险三支柱框架初步建立：第一支柱基本养老保险着眼保基本，政府在其中发挥积极作用；第二支柱充分发挥用人单位和个人积极性，从而起到补充作用；第三支柱养老保险需要立足于商业化定位，为具有一定支付能力的群体积累养老资产提供支持。第三支柱养老保险建立的目标也应该是通过商业化方式，推动居民更好地开展养老投资。养老理财产品作为第三支柱养老保险的一类产品，也需要立足商业化定位。

**坚持规范化发展。**养老理财产品目前刚开始试点，在起步阶段能否得到客户认可，实现规范化发展，对后续大规模可持续发展至关重要。

要。首先，规范设计和发行养老理财产品，从产品命名、产品设计、资产投向等领域全面规范，要切实保障养老理财产品所独有的养老属性。如资产投向方面，优先选择安全等级更高的资产，重点投向符合国家战略导向和产业结构的领域，更好地支持经济社会长期投融资需求。其次，做好产品销售管理，在客户营销、产品销售渠道等方面规范管理，确保审慎合规展业。再次，做好产品信息披露，在信息披露内容、方式和频次等方面有效把握，确保投资者的知情权，保护好消费者权益。最后，完善各项制度建设，健全风险管理机制，强化风险管理，确保守住风险底线。在金融机构主动规范化发展养老理财产品的同时，金融监管部门也需要不断总结对养老理财产品的监管经验，提高监管的针对性，从外部推动金融机构业务发展的规范性。

**瞄准各年龄段群体。**养老并不是老年人的专属，年轻人同样存在为养老而储备资产的需求。从人口平均寿命延长以及退休之后余寿延长的现实情况看，对养老规划和实施着手越早效果越好。年轻人群体需要尽早结合自己的支付能力、工作年限等为养老储备资产，已进入老年阶段的群体需要让自己积累的养老资产既能够保值增值又能够方便日常支出需求。在养老理财发展上，需要创设符合长期养老需求和生命周期特点的养老理财产品，瞄准各年龄段群体的实际需求，采取不同的思路进行产品设计，以更好的满足不同年龄段群体的需求。具体而言，针对年轻人积累养老资产的养老理财产品，需要在考虑特殊情况允许中间提前支取的同时，更侧重引导个人遵守投资纪律，遵循长期投资理念进行产品设计；而对于老年人群体的理财产品，则需

要兼顾保值增值的同时考虑其日常生活需要方便支用。

**适宜的政策支持。**三支柱养老保险之间存在一定的替代关系，第三支柱发展的好有助于降低第一支柱和第二支柱发展的压力，在我国更多的是降低第一支柱的压力。也正是从这个角度考虑，政府需要对第三支柱养老保险发展予以适宜的政策支持，这实际上是通过政府政策来撬动市场主体和居民个人积极参与第三支柱养老保险。在具体方向上，主要从为养老理财产品发展营造更好的环境开展。如对居民购买养老理财等金融产品予以适度的税收政策优惠，鼓励居民充分发挥自身的潜力，购买养老理财产品，自觉储备养老资产。同时，对养老理财产品募集资金的投资，在风险可控的情况下从政策上允许扩大投资范围。再者，对养老理财产品发展较好的理财公司，研究从税收、金融监管方面予以支持。

## 2022 年 5 月 CAFF50 动态

1. 5月2日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授接受《中国纪检监察报》专访，就个人养老金制度的出台背景、必要性、吸引力、实施重点和未来发展等方面进行解读。

2. 5月6日，中国养老金融50人论坛召开秘书处述职工作会，秘书处全体专职员工分别就2022年4月工作进行了述职总结，秘书处领导对5月重点工作进行部署和分工。

3. 5月20日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀参加由中信银行和信银理财联合举办的“幸福+”养老财富云端高峰论坛，分享养老金融国内外研究成果以及我国个人养老金制度发展趋势。

4. 5月23日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀参加由《财经五月花》联合《巨浪视线》联合打造的“袁来如此”栏目，主要聚焦“人口老龄化高原、延迟退休、就业年龄歧视、个人养老金改革”等热点话题，探讨人口老龄化及养老保障问题。

5. 5月26日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀参加中国保险资产管理业协会养老金管理专业委员会主办的“养老金管理专业委员会2022年第一次工作会议”并发言。

6. 5月27日，中国养老金融50人论坛国康康养产业中心主办了主题为“疫情背景下康养产业和金融结合的创新模式”的金融支持康养产业发展研讨会，探讨疫情背景下康养产业如何破局和产融结合的

创新发展思路。

7.5月28日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀参加2022年第二届粤港澳大湾区人才战略与创新发展的论坛，并发表“破除人才发展的体制机制障碍”主题演讲。

8.5月31日，中国养老金融50人论坛召开秘书处述职工作会，秘书处全体专职员工分别就2022年5月工作进行了述职总结，秘书处领导对6月重点工作进行部署和分工。





秘书处联系人：张栋 Email: [zhangdong@caff50.net](mailto:zhangdong@caff50.net)

---

报：华夏新供给经济学研究院理事长、研究院院长；中国养老金融 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；中国养老金融 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。

---

中国养老金融 50 人论坛

[www.caff50.net](http://www.caff50.net)