

# 中国基本养老保险制度激励约束机制研究

施文凯 董克用\*

**【摘要】**在从由计划经济向社会主义市场经济转型时期，中国引入个人账户、建立起了社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，对激励和效率的追求则是这一决策的核心理念。从理论层面看，基本养老保险激励机制主要通过制度结构和运行机制得以实现。现行制度的激励强度已足够高、激励宽度已足够广，但是20多年的实践证明，激励效果并未显现，约束力度反而明显不足。这既与个体理性的主观因素相关，也深受中国经济社会发展阶段客观条件的影响。从国际经验看，当公共养老金遭遇危机时，放弃参数改革方案而选择私有化途径，看似捷径，实则歧途。激励并非基本养老保险制度发展的唯一目标，甚至不是主要目标。个人账户能够实现的激励作用，社会统筹同样可以实现，关键在于制度设计而非制度模式。由于强化激励势必会有损公平，因此，强制性的社会保险制度不宜过分强调激励机制，而是应将体现法定义务的约束机制放在首位。从中国实际看，人口老龄化的趋势性因素、引入个人账户的历史性因素和参数约束不足的制度性因素等共同导致制度运行面临财务不可持续风险，也造成多支柱养老金体系结构失衡。基本养老保险制度当前的突出问题不是激励不够，而是约束不足；参量改革的工具远未用尽，更不应借以“激励”之名扩大个人账户规模。改革建议方面，基本养老保险制度应当实行统账分离、回归现收现付模式；强化法定义务和约束机制，通过完善待遇计发办法实现适度激励功能；在完善基本养老保险制度的基础上，有序发展自愿性的积累型养老金计划。

**【关键词】**基本养老保险；个人账户；统账结合；激励机制；约束机制

## 一、基本养老保险“统账结合”制度模式确定的历史背景

20世纪50年代，中国在城镇建立起了劳动保险制度，主要覆盖全民所有制企业职工，由企业缴费、国家兜底，形成了与计划经济体制相适应的“单位-国家”养老保障模式。20世纪80年代以来，中国开始对计划经济体制进行改革，原有“单位-国家”保障模式的不适应性逐渐显现。在此背景下，各地开始分散试行和探索养老保险制度改革，改革方案的共性是强制个人缴费，差异在于个人缴费进入社会统筹还是个人账户，也即制度模式问题。1993年，劳动部印发

《关于基本养老金计发办法改革试点工作的通知》，明确基本养老金由体现社会公平的“社会性养老金”和体现个人贡献的“缴费性养老金”组成。随后，党的十四届三中全会审议通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出职工养老保险实行社会统筹和个人账户相结合。一石激起千层浪。决策一出，立即引起从理论界到全社会的热议。1995年，国务院印发《关于深化企业职工基本养老保险制度改革的通知》，在重申党的十四届三中全会确立的“统账结合”基础上，提出了“大统筹、小账户”和“大账户、小统筹”两个实施办法。随后，各地纷纷开展试点。1997年，国务院在总结各地经验的基础上，印发《关于建立统一的企

\* 施文凯：中国财政科学研究院助理研究员，shiwenkai0821@163.com。董克用：中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，dongk@ruc.edu.cn。基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“促进我国多层次养老保险体系发展研究”（21JZD035）阶段性成果。

业职工基本养老保险制度的决定》。在 20 世纪行将结束之时，中国最终选择了基本养老保险社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”制度模式。

往事并不如烟。回顾 20 世纪 80—90 年代基本养老保险制度改革历程可以发现，中国选择“统账结合”制度模式，更明确地说，中国引入强制性个人账户，有其特定的历史背景，而对激励和效率的追求则是这一选择的核心。20 世纪 70 年代末，国际上掀起了一股私有化浪潮，养老保险制度概莫能外。私有化浪潮同样深刻影响了中国社会保障制度的改革进程。当时，中国正处于从计划经济向社会主义市场经济转型的关键时期，社会上也正在检讨和反思计划经济时期平均主义的分配制度所造成的效率损失。可以说，当时对“效率”的追求和对“平均”的抵触，亦是助推中国引入个人账户、选择“统账结合”模式的重要原因。在基本养老保险中引入强制性个人账户的重要立论是“个人账户具有激励个人多缴、长缴的功能，具有良好的激励作用”。那么，个人账户的激励机制体现在哪里？个人账户的激励作用是否实现？更进一步，强制性的基本养老保险制度需要强化激励机制还是更加强调约束机制？这正是本文所要研究的问题。

## 二、基本养老保险激励约束机制：制度设计、机制效用与实践效果

### （一）制度设计：制度结构体现激励、制度参量体现约束

基本养老保险的激励机制主要通过制度结构和运行机制予以体现，具体包括个人账户部分、社会统筹部分、“统账结合”模式和待遇调整办法四个方面。第一，个人账户部分的激励机制。对于这一问题，可以基于有关基本养老保险个人账户改革的四次争论<sup>[1]</sup>进行分析。第一次争论是“是否需要引入个人账户”，关注产权属性，个人账户是私有财产，私有化有助于激励缴费<sup>[2-3]</sup>。第二次争论是“统筹和个账规模的大小”，关注账户规模，个人账户规模越大，激励作用越为显著<sup>[4-5]</sup>。第三次争论是“是否需要做实个人账

户”，关注实账积累，个人账户实账积累能够给予个人信心，激励个人缴费<sup>[6-8]</sup>；但实践中发现，受“统账结合”模式和制度转轨成本等影响，个人账户难以做实，于是转向空账运行的名义账户模式。第四次争论可归结为“是否转向名义账户”，名义账户通过强化缴费待遇关联进而激励个人缴费<sup>[9]</sup>，并且通过给予个人账户较高的记账利率亦可激励缴费<sup>[10]</sup>。第二，社会统筹部分的激励机制。社会上多关注个人账户的激励机制，对统筹部分的激励机制关注不多。根据基础养老金计发公式<sup>①</sup>，一是本人指数化月平均缴费工资体现个人缴费贡献，个人缴费水平越高，指数化月平均工资也就越高，蕴含“多缴多得”的政策理念；二是缴费年限体现个人缴费贡献，个人缴费年限越长，基础养老金水平也就越高，蕴含“长缴多得”的政策理念。因此，社会统筹部分本身就是“公平与效率”的结合体。可以发现，1993 年劳动部提出的基础养老金待遇计发办法，也是在不引入个人账户的基础上，通过改革待遇计发办法来实现激励功能的。第三，“统账结合”模式的激励机制。按照现行规定，个人账户作为个人私有财产，短寿参保者的个人账户余额可继承；长寿参保者领空个人账户后可继续领取养老金直至死亡，因此，当个人账户资金支付殆尽后将由社会统筹账户继续支付，也即“个账侵蚀统筹”。研究表明，1997—2015 年，基本养老保险个人账户支出结构中，“长寿差”占到总超额支出 95% 的比重，“遗产差”占比 5% 左右<sup>[11]</sup>。长寿参保者从个人账户领取的养老金可能超出本人的个人账户积累额，这种激励机制正是由于基本养老保险“统账结合”模式在发放环节存在产权混淆所带来的。第四，待遇调整办法的激励机制。我国养老金待遇调整采取“定额调整+挂钩调整+倾斜调整”相结合的办法，其中的“挂钩调整”与个人缴费年限和个人基本养老金水平等挂钩。因此，“挂钩调整”依然具有长缴多得、多缴多得的激励功能。

约束机制方面，由于基本养老保险强制参保，因此约束机制的本质是法定义务。基本养老

① 基础养老金 = (统筹地上年度职工月平均工资 + 本人指数化月平均缴费工资) ÷ 2 × 缴费年限 × 1%。

保险约束机制主要通过制度参量予以体现。第一，缴费基数约束，个人必须按照真实工资按时足额缴费。第二，缴费比例约束，个人必须按照规定费率缴费。第三，缴费年限约束，个人缴费须满15年；但15年仅是能够领取养老金的资格年限，个人只要尚未达到法定领取年龄，就必须持续缴费。第四，领取年龄约束，个人在达到法定领取年龄后，按规定办法领取养老金。

**（二）机制效用：激励强度已足够高、激励宽度已足够广**

基本养老保险激励机制期望达到“多缴多得、长缴多得”的激励效果。首先来看激励机制的适用情形。第一，“多缴”关注的是提高缴费水平。由于缴费比例是确定的，因此，提高缴费水平主要依靠提高缴费基数实现。对于单位职工而言，个人缴费基数是本人工资性收入，实际操作中一般以本人上年度月平均工资作为缴费基数，在当地社会平均工资的60%~300%核定。由于个人缴费基数是依据工资情况自动计算的，因此，提高缴费水平对于单位职工而言基本是失效的。对于灵活就业人员而言，个人缴费基数一般可在当地社会平均工资的60%~300%进行选择，因此，“多缴”的激励功能仅适用于灵活就业人员。第二，“长缴”关注的是延长缴费年限，这需结合中国的退休政策进行分析。当前，中国的退休政策与养老保险领取政策是衔接的，个人的退休年龄即为领取年龄。对于部分人群而言，退休年龄和领取年龄是确定的、个人无法选择的，例如部分机关单位职工和国企职工，一般都是“到点退休”。因此，“长缴”的激励功能只是对于部分有权选择退休年龄的人群有效。

从理论上讲，基本养老保险激励功能较为显著。第一，基本养老保险制度的激励强度足够高。通过简单模拟计算可以发现，在现行基本养老保险待遇计发和待遇调整办法下，不论单位职工还是灵活就业人员，参加基本养老保险都是一项“划算”的选择<sup>[12]</sup>；无论是“多缴”还是“长缴”，多缴部分的“回本”周期并不长，尤其是个

人账户具有较高的内部收益率<sup>[13]</sup>。第二，基本养老保险制度的激励宽度足够广。一是在基础养老金部分，长缴带动缴费年限增加、多缴带动缴费指数增加；二是在个人账户养老金部分，长缴多缴的激励机制通过“加基数”“增利息”“降除数”三条路径增加个人账户养老金数额；三是在待遇调整部分，“挂钩调整”进一步增强了缴费年限和基本养老金水平对养老金待遇调整的提升作用。

**（三）实践效果：激励效果并不显著、约束力度明显不足**

尽管基本养老保险制度的激励强度已足够高、激励宽度已足够广，但实践中，激励效果却不显著，约束力度反而明显不足。在缴费基数方面，《中国企业社保白皮书2023》数据显示，2016—2023年，企业社保基数完全合规的企业占比分别为25.1%、24.1%、27.0%、29.9%、31.0%、29.9%、28.4%和28.9%，2021年和2022年连续两年下滑，2023年止跌有所回升。其中，统一按照最低下限缴费是企业社保不合规最主要的表现（占比23.1%），其次是按固定工资部分不算奖金（占比为24.9%）<sup>①</sup>。《社会保险运行报告》同样显示，基本养老保险缴费基数严重不实，按照缴费基数下限缴费的“逐底缴费”现象在私营企业和灵活就业人员中更为普遍。在延长缴费方面，我国早在2013年就提出要“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”。其间几经波折，方案迟迟难以出台，延迟退休面临较大的社会争议和改革难度；并且在条件允许时，职工更趋向于提前退休<sup>[14]</sup>。但这一问题并非中国独有，延迟退休在其他国家和地区都是存在极大争议的问题。例如，2023年法国决定将退休年龄从62岁延至64岁，这一举措引发轩然大波，遭到多数民众反对。

**三、基本养老保险激励约束机制实践效果原因分析**

**（一）基本养老保险激励机制为何收效甚微**  
可以看出，基本养老保险制度的激励强度已

① 具体可参见：中国企业社保白皮书2023 [EB/OL]. (2023-10-16) [2023-10-16]. <https://report.51shebao.com/6QU4ZHS?gType=content&gId=-1&pType=ebook&pId=undefined&isStatistics=1&pm>.

足够高、激励宽度已足够广，但激励效果却并不明显。尤其是在个人账户产权私有、领完后可继续领取、记账利率设定较高等综合作用下，激励效果却依然不显著。究其原因，第一，养老是比较长远的事情，个人的当期收入是有限的，当期需要筹划的事情还有很多，可能难以顾及未来的养老问题，这在年轻一代和低收入者等群体中表现更为明显。第二，对于临近退休年龄的个人而言，是否选择延迟退休是件需要通盘考虑和整体筹划的事情，养老金待遇水平并非决定因素甚至不是重要因素。第三，就个体决策而言，个人希望长寿，但是出于现实考虑，“早领取早获益”的心态可能更为突出。第四，依据现行待遇计发和待遇调整办法，低缴费者收益更高，这本是制度再分配功能的重要体现，但也在一定程度上冲抵了激励作用；尤其是在约束不足的现实情况下，反而可能逆向激励少缴费。第五，中国引入个人账户、建立“统账结合”模式，除了激励个人缴费之外，也期望能够以个人真实足额缴费督促用人单位足额缴费；但在当前劳资力量的现实情况下，个人保现期工作岗位远比保未来社保权益，更为重要和迫切。部分地区出现职工退休之后起诉用人单位在其在职时没有足额缴费的情况，亦可佐证。

#### （二）基本养老保险约束机制为何力度不足

缴费基数不实是基本养老保险参量约束中最明显和最关键的问题，这又主要面向单位职工。第一，从个人角度看，单位职工的个人缴费一般是由用人单位代扣代缴，用人单位负责为职工个人申报缴费基数。在此机制下，个人或是没有能力起诉用人单位，或者意愿方面愿意获取更多当期收入而默认单位选择，形成“劳资合谋”。第二，从用人单位角度看，基本养老保险名义缴费比例较高，用人单位出于存续经营等现实考虑，只能通过压低基数的方法来降低社保成本，这一问题在中国经济步入新常态和新冠疫情冲击下尤为显著。第三，从征缴监管角度看，地方政府征缴动力不足<sup>[15]</sup>。地方政府发展经济并进行政府间竞争的激励，扭曲了地方对社会保障制度建设的价值取向<sup>[16-17]</sup>。研究发现，养老保险征缴强度会对外资流入产生明显的负面影响，不同地方

政府的养老保险征缴强度和实际缴费率呈显著的正相关关系，加之养老保险统筹层次制约，导致地方政府在征缴中存在“逐底竞争”行为<sup>[18]</sup>。

2018年，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，提出“将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责”。同时决定，为提高社会保险资金征管效率，将基本养老保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。这两项改革举措对于改善社保征收情况、做实社保缴费基数具有重要促进作用，但政策一出台便在社会上引起争议，社会舆论对税务部门征收社保费反映极为强烈，企业担心税务部门征收会大幅提高企业社保缴费成本。时值中国经济处于新常态时期，企业尤其是中小企业仍面临生产经营压力，再加之新冠疫情的冲击，税务部门全责征收社保费工作由于阻力太大而被迫摁下“暂停键”。

### 四、强制性个人账户与激励机制的国际经验与反思

#### （一）强制性的个人账户模式反思

在世界范围内，基本养老保险个人账户的兴衰历程与人类历史发展进程密切相关。19世纪中期，德国工业革命发展迅速，劳资矛盾日益尖锐。在首相俾斯麦的领导下，为了缓和劳资矛盾、维护社会稳定，德国在1889年颁布了《老年和残障保险法》，建立了人类历史上第一个强制性的现代养老保险制度。德国养老保险制度最初采用积累制的模式，在1957年之前一直维持着高水平的资本积累。第二次世界大战战败使德国资金积累毁于一旦，受战后通货膨胀和经济政策的影响，德国积累的养老保险基金迅速贬值，养老保险制度面临崩溃。1957年，德国对养老保险制度进行里程碑式改革，将基金积累制改革为现收现付制。此后，受“两德”合并和经济滞胀等事件的影响，德国多次对基本养老保险制度进行改革，但却始终坚持现收现付模式<sup>[19]</sup>。

20世纪70年代，两次“石油危机”爆发，资本主义国家经济陷入滞胀状态，新自由主义借势兴起，在国际上掀起了一股私有化浪潮，养老

保险制度概莫能外。1979年,英国鼓励雇员从社会养老保险制度中“协议退出”,加入私人部门养老金计划,拉开了社会保险私有化的序幕。其中最为典型的是智利养老保险的“改弦更张”式改革。1981年,智利在一群新自由主义经济学家“芝加哥小子”的影响和皮诺切特军政府的推动下,放弃了社会养老保险制度,建立起强制性的完全积累型养老保险制度,基金实行市场化投资运营。在20世纪八九十年代的经济高速发展时期,智利养老金获取较高的投资收益回报,养老保险私有化的“智利模式”一度兴起成为一股浪潮,并受到世界银行的青睐和大力推介。受私有化浪潮和世界银行推介影响最大的主要是拉丁美洲国家和中东欧国家等发展中国家和经济体制转型国家,尽管各国的改革方案千差万别,但核心都是引入强制积累的养老金制度。

然而,历史的发展并非总是一帆风顺。2008年,全球经济金融危机爆发,资本市场受到严重冲击,养老基金投资造成巨额亏损,人们开始重新审视并改革强制积累的私有化养老金制度。例如,智利开启了以更加注重公平为核心价值的养老保险制度改革,措施包括建立非缴费的社会团结养老金制度、增强养老金制度内部性别平等。更为彻底的是,部分中东欧国家(如匈牙利、波兰等)开始出现采取逆转或部分逆转公共养老金强制积累的改革趋势<sup>[20]</sup>。

## (二) 个人账户记账利率分析探讨

继“智利模式”后,瑞典的名义账户制又曾风靡一时<sup>[21]</sup>。中国基本养老保险的个人账户由于空账运行,基本上仍然是现收现付模式,个人账户采取记账的方式计息,“统账结合”制度模式演变成为“待遇确定型+名义账户制”相结合的模式。因此,有必要对瑞典的名义账户制进行简要分析探讨。

瑞典所谓的“名义账户”实质上是一个非积累的个人账户制度,个人未来的退休收入取决于个人账户的名义积累额;但当期缴费并不用于积累,而是用于上一代退休人口的养老金支付。也就是说,名义账户制在财务上仍然是个代际转移支付制度;相较社会养老保险而言,名义账户制是被私有化的强制性养老保险制度。此外,瑞典

名义账户设有自动平衡机制:在既定费率的情况下,若预测期内制度的资产与负债出现不平衡时,将自动降低账户计息率,以达到制度长期内的资产负债平衡,实现制度财务稳定的目标。换言之,名义账户制确实可以有效地保证财务的长期平衡,但却是以提高缴费率和降低替代率为代价的<sup>[22]</sup>。

个人账户采取记账利率方式计息的典型国家还有新加坡。与智利个人账户“实账积累、利率是投资收益率”和瑞典个人账户“空账运行、利率是经自动平衡机制调节后的记账利率”都不同的是,新加坡个人账户采用的是“实账积累、利率是约定记账利率”的方式。具体而言,新加坡中央公积金制度由雇主和雇员双方共同缴费,账户实账积累、投资运营,但账户的记账利率却是确定的固定值。在这种模式下,政府实际上承担了与瑞典类似的“自动平衡机制”的角色:如果投资收益率高于规定记账利率,那么政府拿走多余部分收益;如果投资收益率低于规定记账利率,那么政府补上不足部分收益。从这里也可以看出新加坡模式与智利模式的些许差异:新加坡中央公积金制度强调的是“公”,坚持政府管理、公营机构运营,账户利率带有一定的公共属性;智利私人养老金计划突出的是“私”,由个人选择管理机构,私营公司运营,账户利率也是完全市场化的<sup>[23]</sup>。

就名义账户而言,中国基本养老保险个人账户又与瑞典的名义账户存在差异。对比来看,瑞典的名义账户制在预测期内若出现制度资不抵债的情形,启动自动平衡机制意味着记账利率下降,甚至可能为负;但瑞典有普惠型的零支柱养老金作为兜底,名义账户制的规则既定,即使部分年份收益为负,也可依靠零支柱养老金保障基本生活需要。但是中国基本养老保险制度本就“一支独大”,无论是政府还是民众,都难以接受个人账户出现负记账利率;但若强行维持较高的记账利率,制度债务又是难以承受的。整体来看,空账运行的名义账户没有资产作为背书,账户计息始终是个“无源之水”,计息取高或是取低,都难以保证个人的利益和制度的可持续发展<sup>[24]</sup>,甚至可能抑制缴费动力<sup>[25]</sup>。

## (三) 社会保险模式激励机制效果

在公共养老金遭遇危机时,放弃参数改革方

式而选择私有化途径解决危机,看似捷径,实则歧途。美国社会保障制度也曾面临私有化的挑战。面对私有化挑战,美国选择坚守现收现付制的社会保险模式,使用参量改革方式(如扩大覆盖范围、调整费率、提高领取年龄)缓解危机<sup>[26-27]</sup>。从发展历程看,自20世纪50年代起,学界对现收现付制和基金积累制两种养老保险筹资模式及其对经济发展的影响等方面进行研究和探讨<sup>[28]</sup>。萨缪尔森认为,现收现付制的养老保险模式可以实现个人一生效用的最大化,进而实现个人一生资源的合理配置<sup>[29]</sup>。艾伦认为,当市场实际利率小于人口增长率和工资增长率之和时,现收现付制可以实现资源配置的代际帕累托最优。从养老保险筹资角度看,由于市场利息率低于“生物收支率”,因此现收现付制优于基金积累制<sup>[30]</sup>。戴蒙德认为政府介入养老保险可以实现收入再分配功能,有助于规避个人短视行为<sup>[31]</sup>。费尔德斯坦认为,现收现付制对私人储蓄具有负面效应,导致生产率下降<sup>[32-33]</sup>。

从本质上看,现收现付制和基金积累制只是两种在劳动者和养老金领取者之间分配产品的办法,在应对人口老龄化问题上并无本质差别<sup>[34]</sup>。现收现付制在人口老龄化背景下出现支付危机需要满足一定条件,且基金积累制也难以有效应对人口老龄化挑战<sup>[35-36]</sup>。个人账户如果需要通过提高费率和降低保障水平来维护制度的长期财务稳定的话,社会养老保险制度也能做到,激励机制亦是如此<sup>[37]</sup>。例如,美国第一支柱社会保障退休金制度通过区分“实际领取年龄”和“全额领取年龄”,建立了“早减晚增”式初始退休金调节机制,同样具有缴费激励功能。“早减晚增”期望通过经济性惩罚或奖励手段来鼓励参保人延迟领取退休金,体现了应用经济手段调节个人退休行为、鼓励自愿性延迟退休的意图<sup>[38]</sup>。但是,实施效果却与制度设计的初衷相反:即使存在“提前领取扣减待遇”的惩罚性措施,仍有将近2/3的人员选择提前领取退休金,甚至有超过1/3的人员选择在最早领取年龄(62岁)时领取<sup>[39]</sup>。激励机制效果并不显著,并非制度采取社会保险模式所导致的。世界银行独立评估局2006年的评估表明,没有再分配元素的积累制

养老金并不能有效提高参保率<sup>[40]</sup>。瑞典名义账户制的激励效果同样并不显著,越来越多的人仍然倾向于选择提前退休<sup>[41]</sup>;基于智利的研究也表明,基金积累制对国民参保和缴费意愿的提升并无强烈的激励效应<sup>[42]</sup>。因此,无论是通过私有化的方式,抑或是通过增发养老金的方式,在激励缴费和鼓励延迟退休方面的作用都是有限的。

## 五、中国基本养老保险制度思考与改革建议

### (一) 基本养老保险制度面临的问题与挑战

中国自2000年前后进入老龄化社会以来,人口老龄化速度加快,人口年龄结构老化迅速。截至2022年年末,65岁及以上人口为2.1亿,占总人口的14.9%,比2000年上升了7.9个百分点。与世界其他国家相比,中国人口老龄化呈现超大规模的老年人口、超快速度的老龄化进程、超高水平的老龄化程度、超级稳定的老龄化形态等特征<sup>[43]</sup>。联合国《世界人口展望》预测表明,中国65岁及以上老年人口占比会在相当长一个时期内保持30%左右的相对高位,并一直持续到21世纪末,且不可逆转。因此,从长期来看中国将进入老龄化高原<sup>[44]</sup>。

人口老龄化发展趋势决定着整个经济社会政策应对的策略选择。人口老龄化高原态势将对中国基本养老保险制度产生持久深远的影响,随着人均预期寿命的延长和人口老龄化程度的加深,基本养老保险的制度赡养率将不断提高,这意味着领取养老金的人数不断增加,而制度内缴纳保费的人数却在相对减少,同样数量的劳动年龄人口需要供养更多的老年退休人口。从供需角度看,老年抚养系数增加导致养老负担沉重;从收支角度看,养老金支出扩张导致养老金负债问题显著。2018—2022年,企业职工基本养老保险基金收入分别为37 520.97亿元、38 174.79亿元、30 706.45亿元、44 454.02亿元和47 932.83亿元,同期基金支出分别为31 567.28亿元、34 719.77亿元、37 700.82亿元、40 766.3亿元和43 661.92亿元,基金支出增幅超过基金收入。在基金收入中,财政补贴收入分别为5 355.43亿元、5 587.76亿元、6 271.31亿元、6 613.02亿元和

7 105.95 亿元, 占比分别为 14.27%、14.64%、20.42%、14.88%和 14.82%<sup>①</sup>, 整体呈现上升趋势。基本养老保险基金在持续增长的财政补贴的支持下, 形成当前“收支平衡、略有结余”的局面。如果扣除财政补贴因素而仅仅考虑实际征缴收入和基金支出, 制度自 2014 年起就已出现当期收支缺口, 此后缺口规模不断扩大。可见, 基本养老保险制度的自平衡能力正在逐步弱化, 对财政补贴的依赖度越来越大。

基本养老保险基金运行面临挑战的成因, 除了人口老龄化这一趋势性因素的影响外, 也受历史性因素和制度性因素的影响。一方面, 受制度转轨的历史性因素影响, 基本养老保险制度引入个人账户并形成“统账结合”制度模式, 非但没有取得良好的激励效果, 反而导致了更多的问题, 例如缺乏互助共济功能、面临记账利率风险和精算失衡问题等<sup>[45-46]</sup>。以个人账户的“记账利率困境”为例, 2016 年之前参照银行一年期定期存款利率计息, 低于同期资本市场平均收益率和通货膨胀率, 导致个人账户养老金替代率极低<sup>[47]</sup>, 侵蚀制度参保者的利益; 2016 年以来统一公布的个人账户记账利率远高于实际收益率, 记账利率虚高虽使个人账户养老金替代率和当前制度参保者的利益得到保障, 但却给基金带来严重的利差损, 空账规模迅速扩张, 加剧基金收支矛盾和加大制度负债规模<sup>[48-49]</sup>。另一方面, 受特定历史背景和经济社会发展阶段的影响, 基本养老保险的参数约束不足, 突出表现为费基不实、费率虚高、统筹层次较低, 亦是导致制度财务不可持续性的主要原因<sup>[50-51]</sup>。

检视基本养老保险制度还需将其置于多支柱养老金体系之中。长期以来, 中国第一支柱存在“一支独大”问题, 基本养老保险名义费率较高, 承担多支柱养老金体系的主要责任, 成为绝大多数退休人员老年收入的主要来源, 这也限制了第二三支柱养老金的发展空间<sup>[52]</sup>。截至 2022 年年末, 企业职工基本养老保险参保人数 44 402 万

人, 基金累计结余 52 946.93 亿元<sup>②</sup>。对比来看, 第二支柱企业年金参加人数 3 010 万人, 积累基金 28 717.92 亿元<sup>③</sup>, 人数不足第一支柱参保人数 10%; 第三支柱个人养老金起步不久, 参加人数和基金规模有限。整体来看, 多支柱养老金体系结构失衡问题较为突出, 第一支柱财务可持续性面临挑战且财政负担越来越重, 第二三支柱养老金发展十分缓慢。并且, 越是第二三支柱养老金发展不足, 社会公众对第一支柱基本养老保险的期待就越高, 反过来又会加重基本养老保险运行压力。

## (二) 对基本养老保险激励约束机制的思考

首先, 中国基本养老保险制度问题在于约束不足, 而非激励不够。基于激励约束视角, 现行基本养老保险制度的最大问题在于约束力度不足, 参数漏损严重, 尤以缴费基数不实为最, 对保障个人合法权益和促进制度可持续发展造成损害。同时, 现行基本养老保险制度的激励强度已足够高、激励宽度已足够广, 未来的改革不应在政策层面进一步强化激励机制, 而是需要强化法定义务和约束机制。基本养老保险参量改革的工具远未用尽, 更不应借以“激励”之名扩大个人账户规模。其次, 基本养老保险制度不宜过分强调激励。一方面, 激励和效率并不是基本养老保险制度的发展目标。在社会保险制度中, 但凡强调激励, 势必会有损公平。过分强调激励机制必定会弱化制度的再分配功能, 使制度的发展方向发生偏离, 因此, 对于“多缴多得、长缴多得”的激励机制要有正确的认识。另一方面, 基本养老保险是强制性的制度安排, 强制性的制度应当强调约束机制, 将法定义务放在首位; 自愿性的制度才应重点考虑激励作用。换言之, 个人参加基本养老保险制度, 应以约束为主、激励为辅。最后, 基本养老保险制度模式与激励作用间的关系并不显著。整体来看, 基本养老保险制度是否具有激励作用, 并不主要取决于制度模式。基于私有产权的强制性个人账户, 无论是实账积累还是名义记账,

①② 具体可参见: 2022 年全国社会保险基金收入决算表 [EB/OL]. (2023-08-25) [2023-10-16]. [http://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904097.htm](http://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904097.htm).

③ 具体可参见: 2022 年度全国企业年金基金业务数据摘要 [EB/OL]. (2023-03-21) [2023-10-16]. [http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjjds/SHBXJDSzhengcewenjian/202303/t20230321\\_497095.html](http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjjds/SHBXJDSzhengcewenjian/202303/t20230321_497095.html).

在激励个人长缴和多缴方面的功能都较为有限。并且,个人账户能够实现的激励作用,社会统筹同样可以实现,关键在于制度设计而非制度模式。

纵观国际上的基本养老保险制度可以发现,主流模式是现收现付的社会统筹模式,强调互助共济和社会公平;也有部分国家(如新加坡和智利等)选择基金积累的个人账户模式,强化产权私有属性。与这两种模式都不同的是,中国将社会统筹与个人账户拼接到了一个制度之中,形成独特的“统账结合”模式。这一选择是政策折中的结果,也蕴含着决策层对于“统账结合”模式的期待:通过现收现付和基金积累的有效组合,实现兼容公平与效率。还需注意的是,个人账户与“统账结合”是两个不同的问题。其中,个人账户是本质问题,“统账结合”是派生问题。正是因为引入了个人账户,才产生了“统账结合”模式。因此,个人账户才是基本养老保险制度的结构问题之源。

### (三) 中国多支柱养老金体系改革的再认识

在多支柱养老金体系方面,长期以来,中国在有关养老保险制度的文件中均使用“多层次”这一表述,意在强调基本养老保险在整个养老金体系中的基础性地位。从理论上讲,中国基本养老保险本质是社会养老保险制度,主要功能是终身收入平滑、长寿风险分散和收入再分配,实现保基本、反贫困和促进社会公平等政策目标。随着人口老龄化程度日益加剧和经济社会不断发展,中国陆续建立第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金,“多层次”养老保险体系的表述也在发生变化。

2020年发布的《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》中提出“发展多层次、多支柱养老保险体系”,这是中国首次在国家官方文件中使用“多支柱”这一表述。一般认为,“多支柱”这一术语表述起源于世界银行1994年发布的《防止老龄危机:保护老年人及促进增长的政策》,但是需要重点强调的是,中国现行语境中的“多支柱”改革与世界银行倡导的“多支柱”方案存在本质区别。世界银行倡导的“多支柱”方案包括政府管理的强制性公共养老金、私人管

理的强制性职业养老金以及自愿性职业养老金或个人储蓄计划,核心是建立强制积累的私有化养老金计划<sup>[53]</sup>(这正是世界银行在20世纪90年代向各国推介的重点内容)。在中国的政策语境中,“多支柱”改革则是强调建立起政府、用人单位和个人多方责任共担的养老金制度体系,核心是政府、单位和个人三方共治,实践倾向上是在坚守第一支柱公共属性、完善基本养老保险制度的基础上,通过激励手段有序发展自愿性、积累制的第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金,以期通过不同制度间的组合搭配,实现积极应对人口老龄化的政策目标。

### (四) 基本养老保险制度的改革路径与建议

第一,实行统账分离,推动基本养老保险回归现收现付模式。从政策目标看,基本养老保险的制度目标在于保障老年群体的基本生活水平和防止发生老年贫困,并通过再分配方式促进社会公平,推进实现共同富裕目标;具有私有产权性质的个人账户的激励功能应当主要交由第二和第三支柱养老金体现。建议将基本养老保险的社会统筹和个人账户在制度上进行分离,恢复基本养老保险的现收现付特点,由用人单位和个人共同缴费。个人缴费不再具有私有属性,而是进入统筹基金,强化权益记录的功能,作为个人未来领取基本养老金的依据。同时,为了实现改革的平稳过渡,需要尊重制度历史发展阶段,承认个人账户所积累的历史权益,通过划转国有资产、发行特别国债和提供财政补贴等方式逐步做实已有个人账户积累,做实后的个人账户历史权益适时转入第三支柱个人养老金制度之中。

第二,强化法定义务,以参量改革和税务征收强化约束机制。一是做实缴费基数,夯实社保缴费基数,渐进式地实现个人足额真实缴费,引导用人单位逐步调整到位。二是渐进式地提高退休年龄和最低缴费年限,坚决堵住制度性漏洞,促进制度长期可持续发展。三是充分发挥税务征收优势,积极推进参保用人单位和个人参保人员自行向税务部门申报缴纳社保费,推动税务全责据实征缴,增强筹资的强制性,提高社会保险征缴效率,确保资金及时、足额征收入库并安全保管。四是完善基本养老保险全国统筹制度,完善中央对地方的激励约

束机制,强化地方政府的征缴效率<sup>[54]</sup>。

第三,改革计发办法,依靠社会统筹部分实现适度激励功能。待遇计发办法是基本养老保险制度的核心机制之一,对于保障老年群体的基本生活、实现基金收支平衡、促进社会公平和制度可持续发展具有重要作用。因此,推进统账分离改革应与待遇计发办法改革同步。可以参考借鉴美国等的经验<sup>[55]</sup>,一是通过“分级加权替代率权重、分层累退替代率水平”方式,增强制度的再分配功能;二是引入较为宽松灵活的退休政策,例如建立“早减晚增”式初始养老金调节机制和奖惩机制等<sup>[56]</sup>,适度激励个人缴费和延迟退休,兼容公平与效率。

第四,转移部分缴费,促进多支柱养老金体系实现协调发展。单独依靠基本养老保险制度,难以积极有效应对人口老龄化挑战,也难以满足人民群众对于美好幸福老年生活的需求。中国多层次、多支柱养老金体系发展的目标应当是在完善第一支柱基本养老保险制度的基础上,有序地发展第二和第三支柱积累型养老金。在政策选择上,应在做实基本养老保险缴费基数的基础上,矫正第一支柱过高的政策性费率,引导和激励用人单位和个人参与自愿性的第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金,这才是激励机制需要发挥作用的领域。

#### 参考文献

- [1] 彭浩然. 中国基本养老保险个人账户的改革方向——基于个人账户改革四次争论的思考 [J]. 社会科学辑刊, 2021, 253 (2): 160-168.
- [2] 朱青. 关于我国“统账结合”式养老保险筹资模式问题研究 [J]. 财政研究, 2000 (2): 68-71.
- [3] 张高娃. 从公平与效率角度对“统账结合”制度的思考 [J]. 经济研究导刊, 2013, 200 (18): 98-99.
- [4] 鲁子楠. 基本养老保险制度激励机制缺失问题研究 [J]. 劳动保障世界, 2015 (S2): 28-30.
- [5] 郑秉文, 周晓波, 谭洪荣. 坚持统账结合与扩大个人账户: 养老保险改革的十字路口 [J]. 财政研究, 2018, 428 (10): 55-65.
- [6] 赵耀辉, 徐建国. 我国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题 [J]. 经济学 (季刊), 2001 (1): 193-206.
- [7] 王德文. 做实个人账户: 养老制度改革成败的关键 [J]. 人民论坛, 2006 (2): 44-45.
- [8] 杨燕绥, 王巍, 张曼. 社会保险基金安全运营机制研究——做实个人账户的思考 [J]. 中国行政管理, 2010, 299 (5): 61-66.
- [9] 郑秉文. “名义账户”制: 我国养老保障制度的一个理性选择 [J]. 管理世界, 2003 (8): 33-45.
- [10] 郑秉文. 从做实账户到名义账户——可持续性 与激励性 [J]. 开发研究, 2015, 178 (3): 1-6.
- [11] 王增文. 城镇职工基本养老保险个人账户超额支出: 测度与评价 [J]. 社会保障评论, 2017, 1 (2): 54-70.
- [12] 薛惠元, 王帆. 参加城镇职工基本养老保险划算吗? ——谈城镇职工基本养老保险的投入产出 [J]. 经济与管理, 2016, 30 (6): 50-57.
- [13] 薛惠元, 宋君. 城镇职工基本养老保险个人账户内部收益率测算与分析 [J]. 保险研究, 2015, 329 (9): 117-127.
- [14] 汪泽英, 曾湘泉. 中国社会养老保险收益激励与企业职工退休年龄分析 [J]. 中国人民大学学报, 2004 (6): 74-78.
- [15] 朱恒鹏, 岳阳, 林振翻. 统筹层次提高如何影响社保基金收支——委托-代理视角下的经验证据 [J]. 经济研究, 2020, 55 (11): 101-120.
- [16] 赵仁杰, 范子英. 养老金统筹改革、征缴激励与企业缴费率 [J]. 中国工业经济, 2020, 390 (9): 61-79.
- [17] 黄永颖, 刘庆, 张克中. 从竞争到协调: 养老保险费率统一的资本流动效应 [J]. 经济研究, 2022, 57 (12): 162-179.
- [18] 彭浩然, 岳经纶, 李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争? [J]. 管理世界, 2018, 34 (2): 103-111.
- [19] 杨俊. 德国养老金待遇确定机制研究 [J]. 社会保障研究, 2018, 56 (1): 96-104.
- [20] 陈敬. 背离世界银行型多支柱养老金模式——后金融危机时期中东欧国家养老金改革评析 [J]. 现代经济探讨, 2017, 424 (4): 58-61+71.
- [21] 宋晓梧, 王新梅. 职工基本养老保险个人账户占比不宜提高——与周小川先生商榷 [J]. 社会保障评论, 2020, 4 (3): 28-38.
- [22] 董克用, 孙博, 张栋. “名义账户制”是我国养老金改革的方向吗——瑞典“名义账户制”改革评估与借鉴 [J]. 社会保障研究, 2016 (4): 3-6.
- [23] 胡晓义. 新中国社会保障发展史 [M]. 北京: 中国人力资源和社会保障出版集团, 2019: 150.

- [24] 李珍, 黄万丁. 城镇职工基本养老保险个人账户向何处去 [J]. 国家行政学院学报, 2016, 104 (5): 49-54+142.
- [25] 韩克庆. 名义账户制: 养老保险制度改革的倒退 [J]. 探索与争鸣, 2015, 307 (5): 57-62.
- [26] GRAMLICH E M. Different approaches for dealing with social security [J]. Journal of Economic Perspectives, 1996, 10 (3): 55-66.
- [27] KILGOUR J G. The social security program and its funding problems [J]. Compensation & Benefits Review, 2018, 50 (3): 149-159.
- [28] 米红, 王胤添, 李建琴. 中国基本养老保险制度的优化方向 [J]. 社会科学战线, 2023 (2): 204-217.
- [29] SAMUELSON P A. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money [J]. The Journal of Political Economy, 1958, 66 (6): 467-482.
- [30] AARON H. The social insurance paradox [J]. The Canadian Journal of Economics and Political Science//Revue Canadienne d'Economie et de Science politique, 1966, 32 (3): 371-374.
- [31] DIAMOND P A. A framework for social security analysis [J]. Journal of Public Economics, 1977, 8 (3): 275-298.
- [32] FELDSTEIN M. Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation [J]. Journal of Political Economy, 1974, 82 (5): 905-926.
- [33] FELDSTEIN M. The missing piece in policy analysis: Social security reform [J]. American Economic Review, 1996, 86 (2): 1-14.
- [34] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003: 210-230.
- [35] 程永宏. 现收现付制与人口老龄化关系定量分析 [J]. 经济研究, 2005 (3): 57-68.
- [36] 龙朝阳, 申曙光. 中国城镇养老保险制度改革方向: 基金积累制抑或名义账户制 [J]. 学术月刊, 2011, 43 (6): 86-93.
- [37] DIAMOND PA. The future of social security [J]. Economic Inquiry, 2018, 56 (2): 661-681.
- [38] KNOLL MAZ, OLSEN A. Incentivizing delayed claiming of social security retirement benefits before reaching the full retirement Age [J]. Social Security Bulletin, 2014, 74 (4): 21-44.
- [39] 董克用, 施文凯. 美国社会保障退休金确定机制——方法、特点与启示 [J]. 人口与经济, 2021, 244 (1): 132-144.
- [40] INDEPENDENT EVALUATION GROUP. Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of world bank assistance [EB/OL]. (2006-01-01) [2022-12-20]. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/629861468166150111/pension-reform-and-the-development-of-pension-systems-an-evaluation-of-world-bank-assistance>.
- [41] 李珍, 周艺梦. 社会养老保障制度的“瑞典模式”——瑞典名义账户制度解决了什么? [J]. 经济学动态, 2010, 594 (8): 125-130.
- [42] 彭雪梅. 基金积累制社会养老保险缴费意愿研究——基于智利 1981 年养老保险的改革效应 [J]. 社会保障评论, 2017, 1 (4): 135-153.
- [43] 原新. 积极应对人口老龄化是新时代的国家战略 [J]. 人口研究, 2018, 42 (03): 3-8.
- [44] 董克用, 张栋. 高峰还是高原? ——中国人口老龄化形态及其对养老金体系影响的再思考 [J]. 人口与经济, 2017 (4): 43-53.
- [45] 廖朴. 中国基本养老保险制度是否会提高参保居民的福利 [J]. 世界经济, 2016, 39 (11): 147-171.
- [46] 李珍, 黄万丁. 强制性个人账户养老金评价标准及其在中国的应用 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 38 (6): 121-127+2.
- [47] 周渭兵. 基本养老保险记账利率制度下个人账户收支平衡的实证分析 [J]. 财政研究, 2009, 314 (4): 25-27.
- [48] 张翔, 郑阳雨露, 杨一心. 职工基本养老保险个人账户利差损研究 [J]. 公共管理学报, 2021, 18 (2): 115-127+173.
- [49] 杨一心. 职工基本养老保险个人账户长寿风险及其估计 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2021, 51 (3): 224-239.
- [50] 景鹏, 胡秋明. 企业职工基本养老保险统筹账户缴费率潜在下调空间研究 [J]. 中国人口科学, 2017 (1): 21-33+126.
- [51] 宋晓梧. 企业社会保险缴费成本与政策调整取向 [J]. 社会保障评论, 2017, 1 (1): 63-82.
- [52] 施文凯, 董克用. 中国多支柱养老金体系结构改革问题研究 [J]. 宏观经济研究, 2022 (11): 93-103.
- [53] 高山宪之, 王新梅. 再评世界银行 1994 年《应对老龄化危机》: 客观质疑与理性启示 [J]. 社会保障评论, 2017, 1 (4): 36-43.
- [54] 施文凯, 董克用. 确立中央社会保障事项推进

养老保险全国统筹 [J]. 中国行政管理, 2021 (4): 88-93.

[56] 杨俊. 养老金奖惩机制与延迟退休——基于苏

[55] 施文凯, 董克用. 美德两国基本养老保险待遇确定机制的经验与启示 [J]. 社会保障研究, 2021, 5 (3): 51-61.

## Study on the Incentive and Constraint Mechanism of China's Basic Pension Insurance for Urban Employees

SHI Wenkai, DONG Keyong

**【Abstract】** During the transition from a planned economy to a socialist market economy, China introduced individual accounts and established a basic pension insurance system for employees that combines social pooling with individual accounts. The pursuit of incentives and efficiency is the core concept of this decision. In theory, the incentive mechanism for basic pension insurance is mainly achieved through institutional structure and operational mechanisms. The incentive intensity of the current system is already high enough and the incentive width is wide enough, but more than 20 years of practice have proven that the incentive effect of the system has not been demonstrated, and the constraint force is clearly insufficient. This is not only related to the subjective reasons of individual rationality but also deeply influenced by the objective conditions of China's economic and social development stage. From international experience, when public pension funds are in crisis, abandoning parameter reform plans and choosing privatization may seem like a shortcut, but in reality, it is a wrong path. Incentives are not the only goal, or even the main goal, of the development of the basic pension insurance system. The incentive effect that individual accounts can achieve can also be achieved through social insurance, and the key lies in institutional design rather than institutional models. Due to the fact that strengthening incentives inevitably undermines fairness, a mandatory social insurance system should not overly emphasize incentive mechanisms, but should prioritize constraint mechanisms that reflect legal obligations. From a practical perspective in China, the trend factors of population ageing, historical factors of introducing individual accounts, and institutional factors with insufficient parameter constraints jointly lead to financial unsustainable risks in the operation of the system, and also result in an imbalance in the structure of the multi-pillar pension system. The prominent problem of China's basic pension insurance system is not insufficient incentives but insufficient constraints. The tools for parameter reform are far from exhausted, and it is not advisable to use the name of "incentives" to expand the size of individual accounts. In terms of reform suggestions, the basic pension insurance system should separate social pooling and individual accounts and return to the pay-as-you-go model; Strengthen legal obligations and constraint mechanisms, and achieve moderate incentive functions by improving the pension calculation methods; On the basis of improving the basic pension insurance system, we will orderly develop voluntary cumulative pension plans.

**【Key words】** Basic Pension Insurance, Individual Account, Combining Social Pooling with Individual Accounts, Incentive Mechanism, Constraint Mechanism