

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.147-20211228

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由李树华撰写的《探索统一养老保险制度的理论和方法》，该文尚未公开发表。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

### 探索统一养老保险制度的理论和方法

李树华

江西省赣州市社会保险局原副局长

**【摘要】** 目前，我国养老保险分割为企业职工、城乡居民和机关事业单位工作人员等三项制度，实施范围和对象虽已覆盖城乡所有适龄人员，但是部分民企规避以员工名义缴费，以个人身份参加企业职工养老保险呈无序状态，不同制度的应缴费个人在为不同制度缴费而焦虑等不和谐的现象，是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在社会保障领域的反映。消除因制度分割客观存在的不和谐现象，防止可能出现的问题，最终目的和有效途径是统一养老保险制度。本文以三项制度分割存在的现象为问题导向，分析三项制度形成及存在现象和问题的原因，以个人与单位缴费资金的属性为基础研究，深化对社会统筹与个人账户相结合制度模式的原意认识，以理论研究为基础探索统一制度的方法。

**【关键词】** 养老保险 统一制度 理论研究 方法思考

目前，我国分割为企业职工养老保险（以下称：企保）、城乡居民养老保险（以下称：居保）、机关事业单位工作人员养老保险（以下称：机保）等三项制度（以下称：三项制度），实施范围和对象虽已覆盖城乡所有适龄人员，但是部分民企规避以员工名义缴费，以个人身份参加企保的无序状态，不同制度的应缴费个人在为不同制度缴费而焦虑等现象，是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在社会保障领域的反映。消除因制度分割客观存在的和谐现象，防止可能出现的问题，最终目的和有效途径是统一现行三项制度（以下称：统一制度）。应以三项制度分割存在的现象为问题导向，分析三项制度形成及存在现象和问题的原因，以个人与单位缴费资金的属性为基础研究，深化对社会统筹与个人账户相结合制度模式（以下称：统账模式）的原意认识，以理论研究为基础探索统一制度的方法。

### 一、以三项制度分割而出现的现象为问题导向

因三项制度分割，客观存在参保缴费、待遇计发条件、项目和方法既相同又不同，导致存在以下不和谐的客观现象和可能引发的问题。

**（一）部分民营企业规避以员工名义缴费。**因以单位名义与以个人身份参加企保缴费的年限可以合并计算。不少企业尤其是需要投标的企业，上半年将少数员工以单位名义参保缴费；多数员工以个人身份参保缴费。为稳住员工，下半年又将上半年以单位名义参保缴费的转为以个人身份参保缴费；将多数以个人身份参保缴费的少部分转为以单位名义参保缴费。既能稳住员工又能满足企业投标需要，还能减少企业缴费。又因以单位名义与以个人身份参加企保计发待遇的项目和办法相同。不少企业要求员工以个人身份参加企保，再发给员工比企业应缴费额更少的补贴。使不少地方尤其是工业园区不发达的县，以个人身份参加企保的人数，占到参加企保总人数的 80%还多。

**（二）以个人身份参加企保呈现无序状态。**一是不少应参加居保的农业户籍缴费对象设法以个人身份参加企保。未在单位就业，年龄接近 45 或 35 岁的农业户籍男女，采取先找已登记参保的企业，以该企业员工名义全部自己掏钱以单位名义参加企保，缴费若干月后转为以个人身份选择最低缴费基数续保缴费，达到参加企保的目的。二是不少地方放开不能以个人身份首次参加企保的限制条件。

为完成扩面征缴任务，对新增以个人身份参加企保的，只要个人能承担当期规定应缴的费额，凭身份证就能以个人身份缴费首次参加企保。三是因经办规定以个人身份参加企保必须连续缴费至符合领取待遇的年龄。不少城镇户籍已在企业就业应以单位名义参加企保的，先不以单位名义参保，而是在年龄接近或达到 45 与 35 岁时，再以个人身份参加企保。使城镇户籍年龄低于 45 或 35 岁参加企保的男女人数不断减少，平均缴费年龄逐年上升。

**(三) 应缴费个人为不同制度缴费而焦虑。**因以单位名义参加企保和机保的缴费方式相同，待遇计发的办既有相同又有不同，而且机保有强制性的职业年金，应以单位名义参加企保的，在为能否缴纳职业或企业年金而焦虑。可以个人身份参加企保的，在为不断增长的岗平工资和增加缴费而焦虑。应以个人身份参加居保的，又在为能否以个人身份参加企保而焦虑。机关事业单位的编外人员在为能否参加机保而焦虑。部分应参加机保的个人，在为如何以单位名义参保补缴编外工作年限应缴费额而焦虑。也有在为能否只缴基本养老保险费，少缴或不缴职业年金而焦虑。由于三项制度分割，使不同制度的应缴费个人在为不同制度缴费而焦虑。

**(四) 因三项制度分割导致可能引发的问题。**一是对因参加居保而未享受企保待遇的不公平。由于以个人身份参加企保的政策缺陷，经办机构不能对以个人身份参加企保的政策广而告知。使了解企保政策缺陷的，可选择首次参保年龄和最短缴费年限及最低缴费基数，设法以个人身份参加企保。深究过以单位名义与以个人身份参加企保缴费差异的个人和单位，可选择以单位名义或个人身份参保缴费。未深究过的只能按政策规定参保缴费或等待观望未参保缴费。应参加居保缴费的个人想参加企保，经办人员有可办或不办的选择，其结果可想而知。待应参加居保而又享受企保待遇的人数不断增多时，因政策缺陷而造成的不公平，可能引发社会问题。

**二是将影响企保基金的收入和可持续支付能力。**以个人身份参加企保的无序状态，表面上参加企保缴费的人数逐年增多，基金征缴总额随岗平工资增涨也在逐年增加，实际上人均年缴费的增速在逐年减缓。企保新增领取待遇的人均缴费工资指数和实际缴费年限也在逐年下降和缩短；随岗平工资增涨而增涨的基础养老金和过渡性养老金；连年增加“老人”的养老金和基础养老金；加上降低单位

缴费的费率，部分民营企业规避以员工名义缴费，以个人身份参加企保的无序状态等因素，企保基金的收入和可持续支付的能力将受影响。

三是极大挫伤机关事业单位编外人员的积极性。同在机关事业单位工作，无论学历、岗位和能力，只要是编内人员就可参加机保并缴纳职业年金。而且缴费基数可以是工资收入的 100%甚至 300%。编外人员只能参加企保，既无职业年金也无企业年金，缴费基数只是基本工资 60%，甚至为岗平工资的 60%，极大挫伤了机关事业单位编外人员的积极性。

## 二、分析三项制度形成和存在现象及问题原因

三项制度的形成和存在不和谐的客观现象以及可能产生问题的原因何在。不妨从三项制度形成的历史过程来分析其原因。

我国养老保险实施之初的范围和对象，是国有企业在职和离退休人员。按照国家、企业和职工三方共同负担的原则，主要由企业及其职工以职工月工资总额为缴费基数，目前单位为 16%与个人为 8%捆绑为 24%的费率共同缴费（以下称：捆绑缴费），为国有企业离退休人员筹集养老资金。

捆绑缴费客观存在先天不足的局限性。如企业当期不能先于职工个人缴费，职工个人不能后于企业缴费；企业缺资金不能缴费时，职工有能力也无法缴费；职工个人想多缴或少缴费，企业必须相应多缴或少缴费；企业想为某职工多缴或少缴费，某职工个人必须相应多缴或少缴费；企业或职工双方有一方不愿缴费，另一方也无法缴费，导致双方均未缴费。因此，捆绑缴费局限于用人单位及其职工的缴费能力和意愿必须统一，不适用无固定单位和月薪的人员参保缴费。

捆绑缴费筹资方法非企保特征和本质属性。其在解决小企业大社会和离退休费负担畸轻畸重等问题时，起过一定的作用。但也出现过因企业欠费而产生的差额拨付，此时捆绑缴费的局限性已初显端倪。然而又将捆绑缴费的实施范围扩至大、小集体企业的在职和退休人员。企业改制时，面对大批无固定单位和月薪的下岗职工，捆绑缴费的局限性暴露无遗，企保基金来源首次遭遇“滑铁卢”。然而又在捆绑缴费的定式思维下，采取降低费率，由下岗职工个人负担原企业和职工捆绑缴费的全部费额。使企保形成以单位名义参保捆绑缴费和

以个人身份参保完全个人缴费两种方式并存。

因捆绑缴费更不适用无固定单位和月薪的城乡居民。又采取非强制性和自选定额年缴费的办法，建立了待遇项目有别于企保的居保。再是继续采取捆绑缴费的方法，以人员编制为杆杠，为编制内机关事业单位在职和退休人员，建立了与企保既相似又不同、不同于居保的机保。

从三项制度形成的历史过程来看，对捆绑缴费局限性的认识不足和定式思维，是形成三项制度的根源。由于企保既有以单位名义参保的捆绑缴费，又有以个人身份参保的完全个人缴费两种方式并存。以个人身份参加企保和居保完全个人缴费，又有个人缴费全部或部分记录个人账户之分，导致难以从三项制度找出内涵相同适合所有适龄人员参保缴费的最大外延。

从捆绑缴费与完全个人缴费两种方式来看，机保是捆绑缴费；企保既有捆绑缴费又有完全个人缴费；居保又是完全个人缴费。因此，从捆绑缴费和完全个人缴费两种方式，难以找出内涵相同的最大外延。

从个人缴费与个人账户来看，捆绑缴费的企保和机保，个人缴费全部记录个人账户；完全个人缴费的企保和居保，企保只有部分个人缴费记录个人账户；居保是全部记录个人账户。因此，从个人缴费与个人账户也难以找出内涵相同的最大外延。

从集合概念来看，完全个人缴费参加企保的集合，是捆绑缴费参加企保和机保的集合的子集；完全个人缴费参加居保的集合，又是完全个人缴费参加企保的集合的子集；完全个人缴费参加企保的集合，是捆绑缴费参加企保和机保的集合与完全个人缴费参加居保的集合的交集。因此，从集合概念也难以找出相同内涵的最大外延。

从缴费资金的来源来看，缴费来源只有个人和单位两方面。个人缴费来源最广外延最大，排除捆绑缴费的个人缴费，其他的个人缴费受制约因素最少而且相同。单位缴费相对个人缴费来源更窄外延更小，受制约的因素更多。因此，以个人与单位缴费资金的属性内涵为研究对象，是研究统一制度理论的基本对象，也是最基础的研究。

### 三、以个人与单位缴费资金的属性为基础研究

因缴费资金只有个人和单位两方面的来源，来源两方面缴费的资金内涵属性和外延范围有何异同，可从以下几方面进行比较研究。

从缴费主体来看，个人缴费的主体是个人；单位缴费确切的说是用人单位以职工名义缴费，主体是承担民事责任的法人。因此，个人与单位缴费是两个不同的主体缴费。以单位名义参保属捆绑缴费，以个人身份参保是完全个人缴费，捆绑缴费容易造成主体责任不明。

从缴费的目的来看，强制适龄个人缴费，目的是使每一个适龄个人在退出劳动年龄前，有一定的资金积累保障其老龄生活有相应的物质来源。强制单位及其职工捆绑缴费，既有个人缴费的目的，又有为建立个人账户前已退休“老人”和建立个人账户后“中人”及“新人”退休支付养老待遇和水平相当的目的。捆绑缴费包含完全个人缴费的目的。因此，捆绑缴费与完全个人缴费的目的不完全相同。

从缴费的权利和义务来看，个人按规定缴费是每个适龄个人应有的权利和应尽的义务；职工个人当期按规定缴足就业单位以其名义缴费对应费额后，就业的单位同期有义务以其名义缴费。职工个人在履行缴费义务后，有权利和义务争取和督促就业单位以其名义缴费。因此，个人与单位缴费的权利和义务不同。

从缴费资金的属性来看，记录个人账户的缴费和增值部分属于个人私有。单位以职工名义缴费没有个人账户和增值部分，其属性随缴费主体成份的增加，由企保实施之初的公有，逐步形成公有、共有和私有等多种属性。完全个人缴费参加企保未记录个人账户的缴费和民营企业主以员工名义缴费的资金，实际上是个人缴费，客观上又无个人缴费的属性。只有记录个人账户的缴费及其增值部分属于个人私有；未记录个人账户的缴费无增值部分属非个人私有。因此，个人与单位缴费资金的属性不同。

从国家对缴费补贴的方式来看，国家对记录个人账户的缴费，是以高于同期银行活期存款利率计息给予补贴。对单位以职工名义缴费，是通过税前列支的方式为给予补贴。机保的单位缴费资金来源财政不可能补贴；完全个人缴费未记录个人账户的部分，既未明确如何补贴也未明确可否继承。因此，只有记录个人账户的缴费，其缴费主体、目的、权利和义务、资金属性、国家补贴方式等内涵属

性相同。而三项制度均有个人缴费，所以个人缴费适用范围的外延最大。

因个人与单位缴费是两个不同主体缴费且缴费资金的属性不同，形成缴费与对应支付待遇的互助共济群体也不同。所有记录个人账户按规定缴费的个人与领取个人账户养老金的人员，是以整体的个人账户部分为互助共济的群体。所有未记录个人账户按规定缴费的名义职工与领取个人账户养老金外其他待遇项目的人员，是以非个人账户部分为互助共济的群体。

从两个互助共济的群体关系来看，以整体的个人账户部分为互助共济的群体，包含以非个人账户部分为互助共济的群体。包含相对被包含的群体内涵更少外延更大。满足非个人账户部分支付待遇条件的，一定满足整体的个人账户部分支付待遇的条件；满足整体的个人账户部分支付待遇条件的，未必满足非个人账户部分支付待遇的条件。因此，记录个人账户部分与未记录个人账户部分的缴费，对应支付待遇的条件应该不同。

从上述比较分析来看，个人与单位两个不同缴费主体应分开缴费，分别形成个人与单位缴费两项基金。两项基金支付待遇的条件不同，在满足个人缴费不满单位缴费基金支付待遇的条件时，由个人缴费基金按单位缴费基金相同方法计发共济性基础养老金，才能拆除三项制度分割的藩篱。

因三项制度均有个人缴费和个人账户。捆绑缴费的机保和企保与完全个人缴费的企保和居保，虽然个人缴费的方式不同，但是都按缴费额记录个人账户，与缴费方式无关。又因个人缴费的内涵属性相同和外延最大。所以个人缴费具有全体性或普惠性；单位缴费相对个人缴费是非全体性或非普惠性的。因此，应全体性或普惠性的个人缴费具有必要性和着重点，非全体性或非普惠性单位缴费是辅助性和阶段性的。

目前，整体的个人账户部分对应支付个人账户养老金是明确的。现实中整体的个人账户部分，是否支付个人账户养老金外的其他待遇项目尚未很明确。但是从个体的个人账户累计额领取完后由统筹基金继续支付的表述来看，当个体的个人账户累计额未领取完时，其记录个人账户与未记录个人账户部分的缴费，对应支付的待遇项目是分开的；当个体记录个人账户的累计额领取完后，统筹基金又包括整体的个人账户和非个人账户两部分。也正是为支付少部分可能超过支付预期的个人账户养老金和其他待遇而实行的捆绑缴费，使大多数无固定单位与其捆

绑缴费的适龄人员，被排除在捆绑缴费的制度之外。

如果放开完全个人缴费参加企保的限制，势必大幅增加完全个人缴费参加企保的人数，虽然可以增加企保缴费的人数，也必将减少非个人账户部分的收入；更重要的将增加非个人账户部分无预期且长期支付个人账户养老金外其他待遇的人数和负担；另外负担不起完全个人缴费参加企保的大有人在。因此，放开完全个人缴费参加企保的限制不可取。

如果个人与单位在同一制度分开缴费，对应形成个人与单位缴费两项基金，个人缴费基金作为一项独立的基金，在预期支付满足个人缴费基金支付个人账户养老金的同时，再支付部分满足个人缴费不满单位缴费基金支付待遇条件的共济性基础养老金，是否又与统账模式的原意相勃，成为个人与单位能否在同一制度分开缴费的关键问题。

#### 四、依据基础研究深化对统账模式原意的认识

个人与单位能否在同一制度分开缴费，分别形成个人与单位缴费两项基金，是否与统账模式的原意相勃，必须深化对统账模式原意的认识。

目前，对统账模式有以下三种解释。一是对组成社会的个人和团体按统一办法筹集养老保险基金，称为社会统筹基金。社会统筹基金是同一基金由个人账户和非个人账户两部分组成。二是统账模式是“现收现付+名义个人账户”，是由个人账户和非个人账户两部分组成同一基金，当期来源个人和用人单位以职工名义缴费全部用于各项待遇支出。个人账户只是记录个人缴费其增值部分的累计数字，与整体的个人账户部分实际结存无关。三是对应个人与用人单位以职工名义的缴费，分别形成积累式个人账户与现收现付式统筹基金，是来源不同属性的缴费资金，形成不同本质属性的两项基金。无论三种解释正确与否，焦点在于来源两个不同主体缴费不同属性的资金，是形成同一基金的两部分还是两项基金。

因来源不同主体缴费的资金属性不同，所以形成同一基金的两部分与两项基金的意义完全不同。同一基金的两部分，是来源不同主体不同属性的资金缴费，纳入同一基金专户账号。是名义上的两部分与支付待遇的项目无对应关系。而不同主体缴费的不同属性资金形成独立两项基金，必须纳入对应的两个基金专户账号，两项基金对应来源不同主体的缴费，支付的待遇项目不同而且均有互济功能，



相互不能占用。

如果企保和机保同一基金整体的个人账户部分，可以支付个人账户养老金外的其他待遇项目。那么居保整体的个人账户部分也可以支付个人账户养老金外的其他待遇。因此，所有个人缴费形成的整体个人账户部分，能否形成独立的个人缴费基数并在预期支付个人账户养老金的同时，再支付部分满足个人缴费不满单位缴费基数支付待遇条件的共济性基础养老金，成为是否与统账模式原意相勃的关键问题。

按捆绑缴费的定式思维，企保和机保个体的个人账户累计额领取完后，可由捆绑缴费形成同一基金的两部分继续支付。那么居保个体的个人账户累计额领取完后，只能由居保的整体个人账户部分继续支付。为何企保和机保个体的个人账户累计额领取完后，不能由整体的个人账户部分继续支付。

很明显，捆绑缴费的企保和机保与完全个人缴费的企保和居保的个人缴费，都是按个人缴费额记录个人账户。完全个人缴费比捆绑缴费参加企保缴费的费率更低，未记录个人账户的缴费自然减少，符合支付待遇条件时，计发待遇的项目和方法又相同，既要长期又要增加支付个人账户养老金外的其他待遇项目，必将增大非个人账户部分支付待遇的风险。

如果坚持不同主体缴费的不同属性资金，形成同一基金两部分的定式思维。那么企保和机保整体的个人账户部分，在预期逐月支付个体的个人账户养老金后，大量积存的资金被个人账户养老金外的其他待遇项目占用，实质上无部分积累与现收现付之分，原统账模式毫无意义。整体的个人账户部分在预期逐月支付部分个体的个人账户养老金后，大量积存的资金与其被个人账户养老金外的其他待遇项目占用，还不如由整体的个人账户部分直接和增加支付部分满足个人缴费不满单位缴费基数支付待遇条件的共济性基础养老金。因此，整体的个人账户部分能否直接和增加支付部分满足个人缴费不满单位缴费基数支付待遇条件的共济性基础养老金，成为是否与统账模式原意相勃和统一制度的核心问题。

对整体个人账户部分而言，在不满足领取个人账户养老金的条件时，其个人账户是逐月累积递增的。对满足领取个人账户养老金条件的，其个人账户累计额又是预期逐月递减的。因此，当期既有记录个人账户的缴费收入，也有预期逐月支出的个人账户养老金，整体个人账户部分还是积累的，相对非个人账户部分积

存更多。由整体的个人账户部分在预期逐月支付个人账户养老金后，用大量积存资金支付部分满足个人缴费不满单位缴费基数支付待遇条件的共济性基础养老金，乃然可以保持整体个人账户部分有积累。按照世界银行的标准，养老保险储备基金规模超过两年以上的支出需要，属于部分积累式基金。因此，个人缴费基数在预期逐月支付部分个体的个人账户养老金同时，增加支付部分满足个人缴费不满单位缴费基数支付待遇条件的基础养老金是可行的。没有必要采取降低费率，由个人负担原企业和职工捆绑缴费的全部费额。

在养老保险实施围覆盖城乡所有适龄人员的当今，统账模式应该是按统一办法对组成社会的个人和法人筹集养老保险基金，分别形成部分积累的个人缴费与现收现付的单位缴费基数，两项基金都有支付共济性基础养老金的功能，统称为社会统筹基金。

## 五、以理论研究为依据探索统一制度的方法

在上述理论研究的基础上，统一制度的基本思路是，个人与单位在同一制度分开缴费，形成待遇计发条件和项目不同，都有共济性支付功能的个人缴费和单位缴费两项基金。因此，应采取以下措施。

**(一)破除捆绑缴费的筹资方法和思维定式。**捆绑缴费是企保实施之初，为方便当时手工经办实行筹资方式。在信息系统和网络化快速发展的当今，为个人与单位在同一制度分开缴费，提供了必要技术支撑。将各省的养老保险应用系统改造为全国统一的系统（以下称：系统），以到达规定参保缴费年龄的为“新人”，超过规定参保缴费年龄不符合个人缴费基数支付待遇条件的为“中人”。“中人”和“新人”分为在与不在单位就业两类人员，两类人员都有权利和义务为个人缴费基数缴费。系统为个人缴费提供按岗平工资的百分比及 8% 的费率和年定额两种缴费方式。选择按岗平工资百分比缴费的，系统以上年度岗平工资的 60%和 300%为上下限提供缴费选项；选择按定额年缴费的，系统将记录个人账户的缴费分为 12 个月并按 8%的费率换算成当年的缴费工资指数。

系统不支持单位以当期选择年定额或岗平工资的百分比未缴足单位对应缴费额的职工名义缴费。原捆绑缴费改为先在系统缴纳职工个人应缴费额，再缴纳单位应缴部分。促使在单位就业的职工，必须选择按岗平工资百分比缴足与

就业单位以其名义缴费的对应费额。所有到达起始参保缴费年龄的，必须在同一制度两种缴费方式中，选择一种方式缴费，消除应缴费个人为不同制度缴费的焦虑。

**(二)调整不同属性两项基金计发待遇的条件。**因单位缴费相对个人缴费基金支付待遇的风险更大，支付待遇的人数越少，抗风险和可持续的能力越强。所以单位缴费基金相对个人缴费基金支付待遇的条件更严格。

如果规定个人缴费的起始年龄为 21 岁，那么个人缴费基金支付待遇的条件是，自规定的参保缴费年龄起连续为个人缴费基金缴费的年限（含视同缴费年限）分别为，男满 39 年、女干部满 35 年、非女干部满 29 年。

因单位缴费不能设起始缴费年龄，单位缴费基金支付待遇的条件是，单位以其名义为单位缴费基金缴费至满足个人缴费基金支付待遇的条件时，累计缴费年限（含视同缴费年限）至少有 15 年是连续的缴费年限。

统一制度后，单位缴费基金只有单位缴费一方面来源，个人不再为单位缴费基金缴费。原未记录个人账户的个人缴费，在不满个人缴费基金支付待遇条件时，均按 8% 的费率并入其本人个人账户后，难以满足单位缴费基金支付待遇的条件。可以减少和减轻单位缴费基金支付待遇的人数和负担。因系统是按相同费率记录单位以职工名义缴费的基数和年限，可以还原单位缴费的累计本金。满足个人不满单位缴费基金支付待遇条件的，由单位缴费基金一次性将还原单位累计缴费的本金转入其个人账户，单位缴费基金与其终止关系。转入个人账户的累计本金继续保持单位缴费的属性，由个人缴费基金按个人账户养老金计发办法支付待遇。促使在单位就业或有视同缴费年限的人员，积极争取和督促单位以其名义缴费。

因系统记录支付个体待遇项目最多的为，个人账户养老金、基础养老金和过渡性养老金。如果同时满足个人和单位缴费基金支付待遇条件的，可能出现两项基础养老金，由本人选择其中一项，并由支付其基础养老金的基金支付其终生，享受相同方法增加的基础养老金。

因补充性的职业年金与企业年金都是按累计额计发待遇，完全可以将并职业年金和企业年金合并为职业年金。

**(三)增加个人缴费基金计发的基础养老金。**将所有个人缴费纳入个人缴费

基金专户。在继续支付个人账户养老金的同时，增加支付个人账户累计额领取后继续支付的个人账户养老金、满足个人不满单位缴费基数计发待遇条件的基础养老金、支付基础养老金人员故亡的丧葬抚恤费等待遇项目。个人缴费基数虽然增加了支付待遇项目和加重支出负担，同时单位缴费基数减少支付待遇的人数和减轻了负担，消除了以个人身份参加企保的无序状态。通过个人长期和多缴费，既使无单位或有单位以其名义缴费或累计缴费年限，在满足个人不满单位缴费基数支付待遇的条件时，也能由个人缴费基数按单位缴费基数相同方式，计发基础养老金和转入的单位缴费累计本金增加待遇。既可激发城乡所有适龄个人长期和多缴费的积极性，又可促使个人积极争取和督促单位以其名义缴费，消除捆绑缴费的局限性。

原理上，个人缴费形成相对独立的个人缴费基金，计发部分满足个人不满单位缴费基数支付待遇条件的基础养老金，符合基金互助共济的共性。因企保和机保计发基础养老金的公式同为，全省上年度在岗职工月平均工资 $\times(1+本人平均缴费指数) \div 2 \times 缴费年限 \times 1\%$ 。按目前单位缴费的费率为 16%，而个人可选择按岗平工资的百分比与选择按年定额缴费换算成的费率均为 8%，正好是单位缴费费率的一半。所以个人缴费基数计发基础养老金的公式为，全省上年度在岗职工月平均工资 $\times(1+本人平均缴费指数) \div 4 \times 缴费年限 \times 0.5\%$ 。

**(四)建立更人性化的同制度个人缴费方法。**因统一制度后延长了个人缴费的年限，有固定单位和月薪的在职员工，可随年龄和工资增长增加个人缴费。无固定单位和月薪的人员，超过一定年龄再随年龄的继续增长，劳动能力和就业机会也随之降低和减少，继续增加个人的缴费有困难。因此，应有更人性化的个人缴费方式，满足暂时或长期无固定单位和月薪的人员缴费。

设  $x$  为个人缴费时的年龄； $y$  为对应年龄的年缴费最低限额。如果规定个人缴费的起始年龄为 21 岁，因男 20 岁前与 60 岁后，女 20 岁前与 50 岁后不缴费，对应年龄的年缴费最低限额为 0 元，则满足  $y=a(x-20)(x-60)$  与  $y=b(x-20)(x-50)$  两个函数式。如果男女 21 岁对应的年缴费最低限额为 100 元，那么将  $x=21$ ， $y=100$  分别代入  $y=a(21-20)(21-60)$  与  $y=b(x-20)(x-50)$ ；得  $100=a \times 1 \times (-39)$  与  $100=b \times 1 \times (-29)$ ；则  $a \approx -2.6$  与  $b \approx -3.5$ 。男从 21 岁至 60 岁，每年对应年龄的年缴费最低限额为  $y=-2.6(x-20)(x-60)$ 。女从 21 岁至 50 岁，每年对应

年龄的年缴费最低限额为  $y = -3.5(x-20)(x-50)$ 。如果以缴费的年龄为横坐标，对应年龄的年缴费最低限额为纵坐标，连接各坐标点将是一条开口向下的抛物线。

表明男从 21 岁至 41 岁的 20 年，女从 21 岁至 35 岁的 15 年，每年对应年龄的年缴费最低限额是逐年上升的；男从 41 岁至 60 岁的 19 年，女从 36 岁至 50 岁的 14 年，每年对应年龄的年缴费最低限额又是逐年下降的。如此可以避免暂时或长期无固定单位和月薪的人员随年龄增长而增加缴费的困难，避免选择年龄和最低年定额缴费应付缴费的现象。可将两个函数式嵌入系统，个人选择年定额缴费时，系统自动弹出对应年龄的年缴费最低限额和其他年缴费定额。

**灵活就业人员对应年龄的年缴费最低限额对照表**

灵活就业的男性对应年龄的年缴费最低限额				灵活就业的女性对应年龄的年缴费最低限额			
年龄(岁)	年缴费额(元)	年龄(岁)	年缴费额(元)	年龄(岁)	年缴费额(元)	年龄(岁)	年缴费额(元)
		40	1026				
39	1023	41	1023				
38	1015	42	1015				
37	1003	43	1003				
36	985	44	985				
35	962	45	962			35	776
34	933	46	933	34	772	36	772
33	900	47	900	33	762	37	762
32	862	48	862	32	745	38	745
31	818	49	818	31	721	39	721
30	769	50	769	30	690	40	690
29	715	51	715	29	652	41	652
28	656	52	656	28	607	42	607
27	592	53	592	27	555	43	555
26	523	54	523	26	497	44	497
25	449	55	449	25	431	45	431
24	369	56	369	24	359	46	359
23	285	57	285	23	279	47	279
22	195	58	195	22	193	48	193
21	100	59	100	21	100	49	100
39 年合计缴费 27334 元				29 年合计缴费 15502 元			

(五)加强基金统计分析是制度可持续的基础。采取以上四项措施，可消除前述不和谐现象，防止可能引发的问题，实现统一制度。统一制度后，个人缴

费 and 对应支付的待遇实行省级统筹。个人账户累计额可以转移，个人缴费的起始年龄和个人缴费基数支付待遇的条件全国统一，对应起始缴费年龄的年缴费最低限额由各省自定。单位缴费和对应支付的待遇实行全国统筹。单位缴费的费率和基金支付待遇的条件全国统一，上年度在岗职工月平均工资各省自定，满足单位缴费基数支付待遇条件的单位缴费累计本金不转移。满足个人不满单位缴费基数支付待遇条件时，由单位缴费基数一次性将单位缴费累计本金转入其个人账户移。

报告期，个人缴费基金的收入为，个人缴费和单位缴费基数一次性转入的单位缴费累计本金两项收入。支出为个人账户养老金、原居保“老人”和部分满足个人缴费不满单位缴费基数计发待遇的基础养老金、增加的基础养老金、支付基础养老金人员故亡的丧葬抚恤费等五项支出。个人缴费的总人数是劳动力年龄的总人数。

单位缴费基金的收入只有用人单位以职工名义缴费一项收入。支出为企保和机保支付“老人”的养老金和“中人”的过渡性养老金、“中人”和“新人”及符合单位缴费基数支付待遇条件的基础养老金、增加的基础养老金、一次性转出不符单位缴费基金支付待遇的单位缴费累计本金、由单位缴费基数支付基础养老金的人员故亡的丧葬抚恤费等六项支出。为单位缴费基数缴费的总人数，是相对稳定或充分就业的劳动力总人数，个人缴费的总人数减去单位缴费的总人数为报告期灵活就业的总人数。

个人和单位缴费基数支付“老人”的养老金与个人缴费基数支付个人账户养老金的人数之和；个人与单位缴费基数支付“老人”的养老金与分别支付基础养老金的人数之和应该相等且同为领取养老金的总人数。

个人与单位缴费基数分别支付“老人”养老金的人数应逐年减少，个人与单位缴费基数分别支付个人账户养老金和基础养老金与支付基础养老金和过渡性养老金的人数，既有增加也有减少。逐年增加与减少人数的平均速度和平均年龄，是老龄化进程和调整平均余命的重要依据。逐步过渡到个人缴费基数支付个人账户养老金与个人和单位缴费基数分别支付基础养老金的人数之和相等，同为领取养老金的总人数。

个人与单位缴费基数，分别支付对应待遇项目与两项基金总支出的占比，

尤其单位缴费基金对应支付待遇项目与总支出的占比很重要。因“老人”的养老金和“中人”的过渡性养老金，是未缴费计发的养老金。支付的过渡性养老金又随岗平工资的增长而增长，是转制成本的专门统计科目。

统一制度后，国家统一按高于同期银行活期存款利率为记录个人账户的缴费给予补贴。可集中资金对单位缴费基金支付“老人”的养老金和“中人”的过渡性养老金进行补贴。实际上“以支定收、现收现付、略有节余”只适于单位缴费基金，不适用个人缴费基金。因单位缴费基金支付企保和机保“老人”的养老金和“中人”过渡性养老金人数和总额在逐年减少，如果减少至通过国家补贴可以完全承担时，应及时调整单位缴费的费率，减轻单位缴费的负担。个人按规定缴费的人数和费额越多越好，个人账户基金在支付居保的“老人”养老金和对应的待遇项目外，余额可以增值。

基本养老保险的个人缴费与商业性的个人储蓄养老保险既相似又不同。基本养老保险的个人缴费是国家强制实施并承担无限责任的普惠性制度，个人为个人缴费基金缴费有上下限之分，缴费个人只有一个人账户和一份个人账户养老金。

商业性的个人储蓄性养老保险，是个人已为个人缴费基金缴费后的自愿行为，应以参加强制性的基本养老保险为前提，是商业保险机构承担有限责任的非普惠性保险产品，已为基本养老保险个人缴费基金缴费后，可以买一份或多份。

**声明:**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

**电话:** (010) 84083506

**传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐