

针对我国养老保障制度实施现状、 困境及对策的研究

张春乾

天津理工大学社会发展学院，天津

收稿日期：2025年4月28日；录用日期：2025年6月11日；发布日期：2025年6月24日

摘 要

我国养老保障制度已形成以基本养老保险为核心的多层次体系，覆盖范围持续扩大。截至2024年9月，全国基本养老保险参保人数达10.75亿人，运行总体平稳。本文通过对我国养老保障制度内容及实施现状的探讨，并在此基础上深入分析当前制度面临的三大突出问题：区域分割加剧了跨地区转移接续的困难；机关事业单位与城镇职工的“双轨制”及城乡差异导致制度性不公平；企业年金和商业养老保险发展滞后，使基本养老保险负担过重。为应对这些挑战，本研究提出三项改革路径：推进制度整合，建立全国统一的养老体系；创新基金管理机制，提升投资运营效率；健全法律体系，明确各方权责关系。旨在构建更加公平、可持续的养老保障体系，应对人口老龄化挑战。

关键词

养老保障制度，区域分割，双轨制，多支柱体系，制度改革

Research on the Current Situation, Difficulties and Countermeasures of the Implementation of China's Pension Security System

Chunqian Zhang

School of Social Development, Tianjin University of Technology, Tianjin

Received: Apr. 28th, 2025; accepted: Jun. 11th, 2025; published: Jun. 24th, 2025

Abstract

China's pension security system has established a multi-tiered framework with basic pension insurance as its core, achieving continuous expansion in coverage. By September 2024, the number of participants in the basic pension insurance system reached 1.075 billion, with overall stable operation. This paper examines the content and implementation status of China's pension security system and identifies three major challenges: regional fragmentation exacerbates difficulties in cross-regional transfer and continuity; the "dual-track system" between public-sector employees and urban workers, along with urban-rural disparities, leads to institutional inequity; and the lagging development of enterprise annuities and commercial pension insurance places excessive burden on the basic pension system. To address these challenges, the study proposes three reform pathways: promoting institutional integration to establish a nationally unified pension system; innovating fund management mechanisms to enhance investment and operational efficiency; and improving the legal framework to clarify the responsibilities of all stakeholders. The aim is to build a more equitable and sustainable pension security system to meet the challenges posed by population aging.

Keywords

Pension Security System, Regional Fragmentation, Dual-Track System, Multi-Pillar System, Institutional Reform

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

随着全球人口老龄化趋势的加剧，养老保障制度已成为各国社会发展的重要议题。中国是全球第一人口大国，其老龄化问题尤其严重，这是一个亟待解决的问题。随着我国人口出生率不断下降、人均预期寿命不断提高，我国老年人口所占比重不断上升。根据国家统计局的资料，到 2024 年底，60 岁及以上老年人将达 31,031 万人[1]。这一趋势不仅对社会经济发展提出了严峻挑战，也对养老保障体系的可持续性和公平性提出了更高要求。

中国的社会保障体系，历经了一个长期的发展过程。我国养老保险制度虽然在覆盖面、保障程度等方面已有长足进步，但仍然存在着体制碎片化、城乡差异明显、资金管理与发展能力不强等问题。从世界范围来看，养老保险的发展历史也有过多次变化，各个国家都在这方面进行了有益的探索，中国社会养老保险制度虽然发展迅速，但还有待于进一步完善，以提高社会的公平与可持续发展。本研究通过剖析当前养老保障制度内容、实施现状及存在的问题，并提出相应建议对策。为完善中国特色养老保障体系提供重要理论依据，更对应对人口老龄化挑战、促进社会公平、实现可持续发展具有重要的政策价值和实践意义。

2. 我国养老保障制度的内容及实施现状

中国养老保障制度建设始于 20 世纪 80 年代到 90 年代中后期，制度整体框架逐步建立，并在全国范围内施行了标准化的老年保障制度。在这一阶段，我国确立了以基本养老保险为核心的制度体系，形成了城镇职工基本养老保险、城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险的分类格局。具体而言，城

镇职工基本养老保险的保障对象包括城镇各类企业职工、个体工商户及灵活就业人员,资金来源由企业缴纳和个人缴费两部分构成;城镇居民社会养老保险的参保对象则为年满16周岁(除在校学生)而未被职工养老保险覆盖的群体,资金来源包括个人缴费和政府补贴;新型农村社会养老保险面向农村年满16至60周岁的农民,资金筹集则由个人缴费、集体补助与政府补贴共同组成。此外,作为对基本养老保险的补充,社会补充性养老保险主要表现为企业年金制度,其建立在职工已参保基本养老保险的基础之上,企业年金需依法投资运营、收益计入个人账户,实行完全积累制。同时,个人储蓄型养老保险作为第三支柱的重要组成部分,近年来发展较快,虽然在提升制度多样性方面起到了一定作用,但仍存在层次较低、产品结构单一、投资回报率偏低以及理赔机制不透明等问题,限制了其实际功能的发挥[2][3]。

到了21世纪,我国养老保障制度逐步迈入深化发展阶段,在公共统筹与个人账户相结合的基础上,不断丰富制度结构,推动保障体系从广覆盖向高质量转变。首先,制度覆盖范围持续扩大。自2010年以来,随着新农保与城镇居民养老保险的全面推广,基本养老保险的参保人数持续攀升。到2018年末,全国参保基本养老保险人数已达94,293万人,其中,参加城镇职工基本养老保险人数为41,902万人,比上年增加1609万人;参保城乡居民养老保险人数达52,391万人,同比增长1136万人。其次,保障水平不断提升。随着制度规范化发展,基本养老保险基金的收入与支出总量稳步增长,基金累计结余逐年增加。数据显示,2018年全年养老保险基金总收入为55,005亿元,总支出为47,550亿元,实现当期收支结余7455亿元,结余率达到13.55%。从财务可持续性的角度来看,剔除历史债务因素后,养老保障制度当期的收支结构保持相对稳定,为养老金按时足额发放提供了坚实的资金支持,也为应对人口老龄化带来的长期压力、推动制度持续改革、维护社会公平稳定奠定了基础[2]。

截至2024年9月底,全国基本养老保险参保人数已达10.75亿人,其中城镇职工基本养老保险参保人数为5.33亿人,城乡居民基本养老保险参保人数为5.42亿人,相较于2022年底的10.5亿人实现了稳步增长,体现出我国养老保险制度覆盖面的不断扩大和制度吸纳能力的逐步增强[4]。然而,在参保人数持续上升的同时,也应关注参保质量的问题。由于我国人口规模庞大、流动性强,加之城乡二元结构与户籍制度的制约,养老保险在实际运行中仍普遍存在“断保”“漏保”等现象,尤其在灵活就业人员和流动人口群体中表现更为突出。此外,尽管城镇职工基本养老保险参保人数已超过五亿人,但与我国庞大的就业人口总量相比,制度的实际覆盖面仍存在一定提升空间。部分私营企业员工、新就业形态劳动者等边缘群体尚未被充分纳入现有体系,制度包容性与吸引力仍有待增强。根据人社部公布的2025年第一季度数据,城镇职工基本养老保险基金收入为20,329.9亿元,支出为17,203.3亿元;城乡居民养老保险基金收入为2407.0亿元,支出为1453.2亿元,均实现当期收大于支。这表明我国养老保险基金运行总体良好,具备较强的资金保障能力与风险抵御能力,为养老金按时足额发放以及未来待遇调整提供了坚实的物质基础。同时,当前的结余状态也反映出制度筹资机制较为稳健。然而,随着老龄化程度持续加深,长期可持续性压力依然存在,仍需通过优化筹资结构和提升基金投资运营效率,增强制度应对未来挑战的能力。

3. 我国养老保障制度存在的问题

养老保障制度深受经济、政治、社会、历史、文化等多重因素的综合影响。我国养老保障制度在内容体系、结构体系及服务体系等方面取得了显著成效,但同时也不同程度地存在结构性和系统性问题。为了深入剖析这些问题的根源,有必要引入相关理论分析框架加以解释。制度主义理论强调社会制度和组织的相互作用和相互依赖,制度具有路径依赖特征,制度一旦形成便具有内在稳定性,改革将受到既有权力结构和资源分配格局的深刻影响;而福利多元主义理论则强调国家、市场、家庭和社会等多元主体共同承担福利供给职能,制度运行的协调性和均衡性是其可持续发展的关键。这两种理论框架为以下

问题分析提供了有力支撑。

第一,我国社会基本养老保险制度存在显著的流动性障碍,主要表现为参保关系跨地区转移困难。这一问题的根源在于现行财政管理体制下,各地区独立承担并管理本地区的养老保险账户,导致在跨地区转移过程中出现“转出地受益、转入地受损”的利益分配失衡。这种制度性障碍不仅制约了劳动力的自由流动,也影响了制度公平性和覆盖效率[5]。制度主义理论视角下,这种区域分割现象正是制度路径依赖的体现。各地既有的财政利益格局难以打破,使得全国统筹在制度设计上虽有共识,但在实际推进中面临极大的协调难度和阻力,形成制度惯性。

第二,当前我国养老保障体系存在明显的制度性分割问题。在制度设计层面,长期实行的“双轨制”使机关事业单位与企业职工使用不同的养老保险制度,导致退休待遇存在一定差异,机关事业单位退休人员的养老水平普遍高于企业职工。这种制度性差异直接引发了群体间的待遇不均。与此同时,城乡二元结构进一步加剧了制度不平等。现行体系将城镇职工、城镇居民和农村居民分别纳入三套相对独立的养老保险制度,分别为城镇职工基本养老保险、城镇居民养老保险和新型农村养老保险,保障水平差异显著。其中,城镇职工享有相对较高的保障待遇,而农村居民的养老水平明显偏低。这种分割格局不仅反映了制度覆盖的层次差异,也凸显了养老公平性不足的问题,已成为当前社会高度关注的重要民生议题[6]。制度主义理论认为,这种结构性分化往往根植于历史形成的部门利益与身份特权,改革触及既得利益群体,因而推进缓慢。此外,这种分割还削弱了制度的整体统筹能力,使养老保障体系呈现碎片化特征,难以提高资源共享和风险共担的合力。

第三,养老保障“支柱”发展不均衡。基于世界银行提出的“多支柱养老保障模型”理论框架,我国养老保障体系呈现出结构性失衡的特征。该模型将养老保障划分为五个支柱:零支柱为国家财政转移支付的养老补贴;第一支柱为企业和职工共同缴费的基本养老保险;第二支柱为企业年金制度;第三支柱为商业养老保险产品;第四支柱为家庭养老资源。当前我国养老保障体系存在明显的两极分化现象。农村居民主要依赖第四支柱的家庭养老资源,而城镇居民则以第一支柱的基本养老保险为主要依靠。这种结构性失衡在企业职工群体中表现得尤为突出。大多数普通企业职工仅能获得较低水平的第一支柱保障,而无法享受第二支柱的企业年金福利。与之形成鲜明对比的是,部分垄断行业和大型国有企业职工不仅享有较高的基本养老金,还能获得优厚的企业年金待遇。这种不均衡的保障格局不仅造成了社会公平性问题,还呈现出基金管理方面的不足[7]。按照世界银行提出的多支柱养老保障模型,理想的养老体系应实现国家、企业、个人和家庭等多元主体的协调发展。然而,我国目前在第一支柱发展较快的同时,第二支柱和第三支柱发展滞后,第四支柱则因家庭结构变迁而逐渐弱化。福利多元主义理论视角下,国家并非福利供给的唯一主体,市场与家庭应发挥互补作用。但我国养老体系仍呈现出“国家主导、家庭退位、市场缺位”的现象,影响制度的可持续性与灵活性,尤其对农村居民和中小企业职工保障不足。这种多支柱不协调的问题不仅加剧了养老资源配置的不平等,也削弱了制度的抗风险能力。

第四,养老保险体系面临可持续性挑战。从筹资端来看,实际征缴率低于名义缴费率,漏缴、欠缴等现象普遍存在;从支出端来看,提前退休比例较高,养老金支付压力日益加剧。这种财政压力虽然目前在部分地区通过中央调剂和结余补贴得以缓解,但长期来看,制度稳定性仍将面临挑战[2]。这一问题与现有制度激励机制欠佳相关,尤其是部分企业和地方政府为减轻负担,存在降低缴费基数或延迟缴费等行为,从而削弱制度的筹资基础。同时,福利多元主义也提醒我们,养老资金来源单一化会加剧制度脆弱性,需通过多元融资渠道和投资运营机制,增强基金的稳定性与增长能力。

通过制度主义与福利多元主义的理论视角可以发现,我国养老保障制度存在的问题并非孤立的技术性偏差,而是深植于制度结构与历史路径中的系统性挑战。因而,推进制度改革不仅需在政策设计上强化协调与统筹,更应注重多元主体的参与与制度环境的协同更新,以实现公平、可持续的养老保障体系。

4. 我国养老保障制度问题的国际比较

中国养老保障制度的发展在借鉴国际改革经验的同时，亦形成了具有中国特色的发展路径。作为社会政策体系的核心，养老制度不仅保障老年人基本生活权益，还在维护社会稳定、促进代际公平和推动经济发展中发挥着重要作用。通过对国际典型制度的比较，有助于揭示中国养老制度面临的结构性困境与制度瓶颈。

在制度结构方面，世界银行 1994 年提出的“三支柱”模式被广泛采纳，诸如德国、瑞典、智利等国家通过名义账户制、延迟退休和完全积累制等手段增强制度可持续性，实现了政府、市场与个人责任的合理分担。我国虽已建立基本养老保险、企业年金与个人养老金的多支柱体系，但第一支柱占据主导，第二、第三支柱发展相对滞后，覆盖面较窄、激励不足，导致制度结构存在一定问题、抗风险能力较弱，难以应对快速老龄化的挑战。

从制度整合来看，许多发达国家已实现不同职业和地区的统一制度安排，如德国与瑞典的统一社会保险体系、加拿大和美国的全国账户协同机制，均提升了制度公平性与可携带性。而我国在从“单位制”向“社会化”过渡过程中仍存在城乡与群体差异。

在覆盖面与再分配功能上，国际经验表明，“零支柱”养老金在缓解贫困方面作用显著。然而，我国城乡居民养老保险待遇偏低，农村及灵活就业群体保障不足，机关事业单位与企业职工之间养老金差距较大，城乡与区域不平衡的现象，削弱了制度的公平性与整合功能。

5. 对策与建议

随着人口老龄化加剧，我国养老保障制度面临碎片化治理、多支柱发展不均衡等挑战，亟需从制度整合、运行机制和法治保障等维度推进系统性改革。

5.1. 推进制度整合，缓解结构性分割。

当前，基本养老保险呈现“多层统筹、多种制度并存”的格局，资源配置效率较低。应加快实现基本养老保险全国统筹，在统一制度框架下优化统收统支机制，提升跨地区调剂能力。为缓解地区间因经济差异导致的改革阻力，可建立激励约束并重的转移支付机制，动态调整分配标准，强化地方政府的配套责任与参改积极性。在制度并轨方面，应推进机关事业单位与企业职工养老保险的待遇标准和计发办法统一，并设立过渡期内的差额补贴机制以保障待遇稳定，缓解改革阻力。城乡居民养老保险改革则可先行在部分地区试点统筹，逐步统一财政补贴和基础养老金水平，通过中央财政专项转移支付支持农村地区制度发展，促进城乡制度融合。为推动多支柱协调发展，应将第一支柱替代率控制在 40%~50%之间，扩大第二、第三支柱空间。在第三支柱建设中，应建立全国统一的个人养老金账户信息平台，推动制度间权益转移接续，实现养老金的跨制度流动。针对灵活就业人员，可探索弹性缴费机制与专项账户设计，提升制度包容性。

5.2. 重塑运行机制，增强制度可持续性

在筹资端，应完善缴费机制，强化跨部门信息共享，打击逃费行为，推动社保信用评价体系建设。针对新就业形态，应探索平台企业代缴、灵活缴费等机制，扩大制度覆盖面。同时，推进国有资本划转社保基金常态化，增强基金稳定性。在投资端，应完善基金委托投资机制，推动养老金市场化、专业化运营，扩大权益类资产配置比例，提升长期收益能力。同时，建立监管体系与风险预警机制，保障基金安全。在支付端，延迟退休是缓解支付压力的核心路径。应采用“渐进 + 弹性”策略，优先在特定人群或单位试点，辅以延迟退休激励机制，提升公众接受度。同时，建立待遇调整指数化机制，实行“工资增

长 + 物价变动”双挂钩，提高养老金购买力。为增强政策科学性，应引入精算制度，定期发布基金运行预测报告，支撑长期制度调适。

5.3. 强化法治建设与协同治理，提升制度执行力

养老制度改革需法治保障。出台相关政策法案，明确制度结构、统筹层次、筹资机制和财政责任，为制度稳定运行提供法律支撑。同时，应统一第二、第三支柱的税收激励政策，明确递延纳税模式，提升制度吸引力。在监管层面，构建跨部门养老保障监管平台，打破信息壁垒，实现“数据共享 + 联动监管”，提升制度执行力。应借鉴医保电子凭证经验，构建养老金数字账户，实现缴费、发放、投资的全过程监管与追溯。在治理机制上，应扩大多元主体参与，设立养老制度社会监督机制，增强透明度与公众信任。当前公众养老责任意识薄弱，建议通过制度宣传与金融产品引导，树立“个人终身账户”理念，推动从政府主导向责任共担转型。

破解当前养老保障制度面临的结构性、可持续性和执行力挑战，既需要自上而下的制度顶层设计与法治化支撑，也需自下而上的社会参与与共识重构。在制度整合中处理好中央与地方、群体之间的利益协调，在运营机制上统筹公平与效率，在法治与协同中增强制度执行力，才能构建更加公平、可持续、可信赖的养老保障体系，回应人口老龄化背景下人民群众对“老有所养”的现实期待。

参考文献

- [1] 王萍萍. 人口总量降幅收窄人口素质持续提升[EB/OL]. 中国经济网.
https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202501/t20250117_1958337.html, 2025-01-17.
- [2] 周爱民. 当前我国养老保障制度改革现状、面临的挑战及其对策探讨[J]. 湖南社会科学, 2019(6): 133-140.
- [3] 张林广. 中国特色养老保障制度的改革与发展[J]. 中国社会保障, 2017(9): 88.
- [4] 人力资源和社会保障部. 2024 年第三季度新闻发布会[EB/OL].
<https://www.chinajob.gov.cn/c/2024-10-25/417291.shtml>, 2025-05-20.
- [5] 刘晓明. 我国人口老龄化背景下社会养老保障体系存在的问题及对策[J]. 中共济南市委党校学报, 2010(4): 85-87.
- [6] 马晓, 孙瑞靖, 张梅, 等. 浅析中国人口老龄化趋势下的养老保障问题和应对措施[J]. 内蒙古科技与经济, 2018(9): 11-12.
- [7] 贾康. 关于中国养老保障体系的制度建设框架和当下的现实问题[J]. 北方经济, 2019(5): 24-26.