



我们需要建设高质量的养老金制度体系

访全国人大代表、中国社会保障学会会长郑功成

□ 本报记者 翟月莹

逆转需要重构更加合理的责任分担机制。经过近20年的推进，我国形成了由三大基本养老保险制度构成的养老金制度体系。属于第一层次的养老金是法定的基本养老金，分别覆盖机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民，目前全国参保人数达到10.5亿人；属于第二层次的职业年金覆盖了所有机关事业单位工作人员，企业年金则覆盖了约6%的企业职工；属于第三层次的个人养老金已经启动，商业性寿险或年金也有所发展。因此，我国多层次养老金制度体系的框架基本形成。然而，由于缺乏统筹规划与顶层设计，实践中出现了功能定位紊乱的现象，迄今仍是基本养老金一层独大，企业年金发展明显不足，商业性养老金更是无法准确辨识自己的客户群体，从而并未达到预期效果。因此，加快优化养老金制度体系势在必行。

必须以构建层次结构清晰、保障功能定位明确、未来预期稳定的多层次养老金制度体系为目标，明确如下基本思路：一是明确三个层次养老金制度的保障功能。基本养老金是公民的法定权益，由政府主导与担保，应负责解决老年人的基本生活经济来源，依法强制实施并覆盖全民，属于普惠型的养老金制度安排；企业或职业年金由用人单位主导、政府支持，它通过减免税收或适当补贴，负责为老年人提供补充性养老金；个人或商业性养老金由市场主导并遵循市场交易法则，可以给予适当的政策支持，以满足较高收入者提升年老后物质生活水准的需要，同时兼具其他风险保障功能。有鉴于此，在促使基本养老金制度优化并定型后，应当重点支持企业年金朝着覆盖大多数劳动者的方向发展。二是需要统筹规划养老金制度体系的总体水平与不同层次的基本水准。基本养老金应切实贯彻保基本、促公平原则，根据个人适度水准的基本生活需要，其替代率以40%左右为宜；企业年金或职业年金的替代率可确定为30%左右。上述两项相加能够确保老年人过上较为体面的晚年生活。个人或商业性养老金则宜完全凭个人能力与需要自愿参加，政策上无法预设替代率目标，但可以引导人们据需参保。在具体实践中，发展企业年金应是多层次养老金制度体系的重要突破口，尽可能地將一线劳动者纳入进来应当成为促进整个养老金制度体系走向公平的重要取向。

记者：随着我国养老金制度的不断完善，其公平性、适应性等都得到不同程度提升，但这一制度还未完全成熟，请您谈谈目前存在的问题与误区有哪些？

郑功成：从现实出发，养老金制度存在的问题主要表现在以下几方面：一是仍然存在理论认识误区。如仍有主张放大基本养老金制度的个人账户，对政府财政承担责任存在认知偏差，在多层次养老金体系建设中混淆了不同层次的功能定位与秩序等，这些现象客观上混淆了视听，也弱化了公众对养老金制度的信心。二是基本养老保险长期奉行属地管理，以往赋予地方相应决策权造成的政策不一及其衍生的一系列后遗症短期内难以矫正到位。如职工基本养老保险实施全国统筹在实践中遇到了不小障碍，居民基本养老保险还停留在县级本位，机关事业单位基本养老保险也是各级政府负责统筹，筹资政策与待遇计发办法等各地规划不一，这种局面造成了基本养老金制度的责任本位不一。三是相关政策参数陷入僵化，使养老金制度弱化了自我调节功能。如法定退休年龄沿用至今仍未调整，最低缴费年限为15年的规定亦持续了近30年未调整，缴费基数各地不一的传统仍在延续，名义缴费率从20%降至16%，但因基数不同而并非真正的统一，还有退休人员基本养老金的实际替代率仍然偏高，初始养老金仅仅与其退休前一年度当地社会平均工资挂钩已形成路径依赖，这些必然对养老金制度的持续发展造成不利影响。

记者：我国老龄化程度不断加深，对养老金制度的发展提出了新的挑战，应对新的挑战需求采取哪些措施？

郑功成：在统筹规划、合理设定总体目标的前提下，坚定不移地推进多层次养老金制度体系建设。坚持基本养老金制度只“保基本”的目标并保持理性发展，通过税收优惠与财政补贴等措施力促企业年金走向适度普惠，同时真正激活个人积极性与经营主体的竞争活力，促使个人或商业性养老金得到发展。唯有如此，才能适应人口老龄化和养老金个性化需求的挑战，才能实现基本养老金制度可持续发展。



党的二十大报告强调就业是最基本的民生，要实施就业优先战略，强化就业优先政策，促进高质量充分就业。就业目标的实现，有赖于稳就业和稳增长的互促互进、相辅相成，需要“稳经营主体”并让其发挥关键作用。经营主体是我国经济发展的底气和韧性所在，是就业的重要容器，吸纳我国七成左右城镇就业人口。稳定经营主体就能稳定就业基本盘，激发经营主体活力就能为就业增长提供原动力。

当前我国经济处于修复期，但三重压力仍然存在，行业复苏冷暖有别，外部不确定性增加，各类经济风险仍然存在，就业形势稳中有忧。经营主体面临许多困难，如成本负担重、市场需求弱和资金周转难等，稳定和扩大就业的基础仍不

近年来，国内许多地方纷纷抢抓政策窗口和市场机遇，竞相落子布局新能源汽车的关键核心——新能源电池产业，推动产业领域整体呈现蓬勃之势，但同时也面临产业布局趋同、低端产能过剩、结构性供需失衡等隐忧。建议加强统筹协调，科学合理布局发展新能源电池产业，促进新能源电池产业健康成长、高质量发展。

以协同为方向，优化提升“产业链”。系统梳理分析新能源电池产业发展现状，绘制产业链、企业分布、核心技术、市场分布等图谱，指引各地认清优劣势、明确着力点，因地制宜、扬长避短延伸产业链条，提高新能源电池产业耦合发展水平。聚焦制约新能源电池产业成长壮大的薄弱环节，有针对性地指导链上企业谋划实施补短板项目，实现配套协作、集群发展，有序推进整体产业链过剩环节的組合优化、薄弱环节的扶持壮大、缺失

全国两会正在如火如荼地进行，在这场春天的盛会里，代表委员们谈体会、话未来，建真言、谋良策，在共谋发展大计中提及最多的一个词就是“信心”。

“今年上半年，经济恢复势头明显，特别是春节以来的服务消费，势头非常强劲，这是个好消息。”全国政协委员、上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授陆铭在接受媒体采访时表示。全国人大代表、广药集团董事长李楚源谈道：“政府工作报告凸显了对于提振消费、发展实体经济和推动制造业高质量发展的重视，释放了加快推动经济实现整体好转的强烈信号，令我十分振奋，对企业未来的发展更添信心。”

全国政协委员、香江集团总裁翟美卿谈道：“政府工作报告多次提到民营经济和民营企业，再次给民营经济注入了‘强心剂’，有效提振了民营企业信心，我们深受鼓舞。”“信心是企业之源，信心源于稳定的预期。我创业20余载，特别能体会好的政策措施对提振企业和企业家信心极为重要。”全国政协委员、三棵树涂料股份有限公司董事长洪杰

牢靠。为此要按照中央稳增长、稳就业、稳物价的部署，把“稳经营主体”放在关键位置，具体建议如下：

一是牢固树立以人民为中心的发展思想，把实现高质量充分就业作为经济社会政策的优先目标、共同富裕的根本手段。发挥好就业作为沟通需求与供给的枢纽和桥梁作用，坚持就业优先导向，促进充分就业的经济复苏，助推实现共同富裕目标。处理好经济增长、通货膨胀、失业率等宏观经济目标关系，保持经济运行在合理区间。统筹优化各类政策，全力释放积极信号，有效防范各类风险，稳定和增强市场预期，大力提振市场信心。

二是加强宏观政策的协调性、稳定性和可预见性，优化经营主体发展生态。财政金融资金要加强对经营主体的重点扶持，向关系国计民生的重大项目和民生事业倾斜，以扩大就业容量。创新政策工具，强化中小微企业发展融资支持，完善政策信息和资金直达经营主体和劳动者的制度通道和机制，让政策

促进新能源电池产业健康成长

□ 全国人大代表、河南省焦作市市长 李亦博

环节的补齐再造。

以需求为牵引，深培厚植“创新链”。编制新能源电池关键核心技术攻关清单，创新采取“揭榜挂帅”“赛马”等机制，实施上下游企业协同攻关专项行动，驱动新能源电池产业能级跃升。研究出台激励措施，更好激发企业作为创新主体的积极性和能动性，支持企业结合自身实际开展各类研发活动，加大技术创新和新产品开发力度，增强企业的生命力和产业链的发展韧性。针对新能源电池产业共性需求和企业个性需要，构建多层次产业创新体系。指导各地建立完善产业对接机制和利益联结机制，将新能源电池产业基础研究和应用研究融合贯通起来，实现“基础研究—技术攻关—技术应用—成果产业化”的有机衔接，打造全生命周期的创新生态、产业生态，让更多的科研成果高效落地转化。

以循环为目标，联接畅通“供

和资金及时下沉到底、落地见效。进一步优化营商环境，清理取消不合理限制和壁垒。实行公平统一的市场监管制度，创新监管方式，纠正影响经营主体正常生产经营的不合理规定和做法，保障各类企业公平参与市场竞争。

三是瞄准经营主体具体关切，强化从“输血”到“造血”的政策转型。在资源供给、政策扶持、环境优化和能力提升等关键问题上，为中小微经营主体持续“开门”“减负”“输血”“赋能”，加强发展动力。将对中小微企业和个体工商户提供的财政、信贷、专利、政府采购等优惠政策系统化长期化的同时，进一步激发中小微企业活力和发展动力。加强供应链保障，支持经营主体特别是中小企业拓展市场，融入全国乃至全球产业链和供应链。对前期政策进行科学评估，延续实施经营主体获得感较强的扶持政策，尽快解决政策落实中存在的困难问题，提高政策精准性、有效性。

四是持续推进创业带动就业，

深化劳动就业和社会保障制度改革。深入推进大众创业万众创新，持续释放全社会创业创新活力，夯实和加强就业发展的新机制新动能。实施有利于创业创新的宏观政策，加大财政引导资金投入，实施普惠性减税降费，加强创业担保贷款政策力度，鼓励多层次、多形式的金融资本支持创业创新和实体经济。加快土地、知识产权等要素领域改革，加快推进新一轮重大技术改造升级工程，将中小微企业纳入国家创新链条，提高创业创新能力。加强对新经济形态的规范引导，推进数实融合，鼓励平台企业利用自身资源和优势赋能中小微经营主体数字化转型。深化劳动就业和社保制度改革，消除公平就业障碍，健全规范有序、平等竞争、城乡一体化的人力资源市场。加快全方位公共就业创业服务体系建设，实施就业服务质量提升工程，大力提高供求匹配的效率，加大对中小微经营主体人力资本支持，为劳动者尤其是就业困难群众提供精准服务和培训支持。

应链”。建立完善新能源电池产品质量、环保、能效、安全等技术指标，协调畅通原材料、辅材等安全供应渠道，指导各地打通城市群、都市圈等产业、交通、物流连接通道，推动新能源电池产业区域供应链与空间战略相匹配，提升供应链的安全可控能力。引导新能源电池产业上下游企业加强对接交流，鼓励上游材料及设备、中游电池制造及系统集成安装、下游终端应用等企业深度合作，通过签订单、技术合作、产业联盟等方式建立常态化长效供应机制，真正把供应链转化为“共赢链”。指导各地利用“5G+工业互联网”等手段加强信息共享，优化完善新能源电池产业数字化供应链解决方案，建设产业链供需对接服务和产品溯源公共服务平台，不断提升供应链的敏捷性、适应性和协调性。

以问题为导向，系统集成“要素链”。牵头编制新能源电池产业

头，将为世界经济复苏之路开启“绿灯”。

信心来自于决心。党和政府高瞻远瞩，清醒看到问题和困难，直面问题挑战，用真招实策“提振市场预期和信心”，引导民营企业和民营企业“增强信心、轻装上阵、大胆发展”，出台多项措施助企纾困，改善民生，提振消费，提升全社会心理预期。

信心来自于团结实干。诚然，新征程上仍然要面对各种风险挑战甚至斗争，但我们有伟大的党和人民，就没有克服不了的困难。坚持党的领导，坚定走中国特色社会主义道路，同心同德，团结一致，求真务实，专心做好自己的事情，就是最大的信心之源。

万物萌发，春潮涌动。两会提振信心，两会凝心聚力。党中央坚强领导、定向领航，人民群众信心满怀、斗志昂扬。人心齐，泰山移。按照党的二十大绘制的宏伟蓝图，一年接着一年干，我们就一定能闯过风高浪急的难关，经受住惊涛骇浪的考验，实现中华民族的伟大复兴！

两会声音

信心贵于金

□ 本报记者 吕红娟



代表委员连线

记者：养老保险是社会保障制度的重要组成部分，请您谈一谈我国基本养老保险的定位是什么？

郑功成：养老保险制度关乎人们年老后的经济来源与基本生活保障，具有普惠全民、积累时间长、动用资源巨大等特点，其影响往往超出制度自身与个体利益的范畴。目前，我国职工退休年龄平均为54岁，平均领取养老金年限约30年，基本养老保险基金支出每年超过6万亿元，约占整个社会保障支出总额的60%以上，国家每年财政补贴养老保险的规模约1万亿元。因此，养老金制度的成败决定着整个社会保障制度的成败，要实现我国社会保障制度高质量发展，必须确保养老保险制度高质量发展。

记者：经过多年的探索实践，我国建立了多层次的养老金制度体系，请您谈一谈当前多层次养老金制度体系建设的情况，如何进一步优化？

郑功成：建立多层次养老金制度体系是我国的既定目标，也是国际社会的共识，这主要是因为人口老龄化的不可