



# 快 訊

## SSL Express

2020年第67期(总第430期,11月26日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



《‘十四五’规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确构建多层次社会保障体系,实施积极应对人口老龄化国家战略。对此,中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授撰文对如何推进养老金改革陈述了自己的看法。该文载《中国劳动保障报》(11月13日),以下是全文:

### 落实五中全会精神养老保障改革任重道远

文/郑秉文

党的十九届五中全会审议通过的《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》指出,多层次社会保障体系更加健全;实施积极应对人口老龄化国家战略。笔者从构建多层次社会保障体系、积极应对人口老龄化等方面进行探讨,并对如何推进养老金改革谈谈学习体会。

#### 不断健全多层次养老保障体系,夯实应对老龄化的社会财富储备

“十四五”规划建议指出,“十三五”时期,我国建成世界上规模最大的社会保障体系,并且给出了两个数据,基本医疗保险覆盖超过十三亿人、基本养老保险覆盖近十亿人。这说明,改革开放四十多年来,我国社会保障制度建设取得了举世瞩目的伟大成就。很显然,从覆盖人数上来讲,我国社保制度构建了世界上最大的保障网,这是毫无疑问的。但从基金储备规模上讲,我们还有很大差距。2019年11月,中共中央、国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,提出了夯实应对老龄化的社会财富储备。“十四五”规划建议提

---

出的主要目标之一就是明确构建多层次社会保障体系。这两个文件的内容是相辅相成的，目标是一致的：即夯实社会财富储备，自然包括养老保险基金规模，它是应对人口老龄化的物质基础和载体，而做大做强养老保险基金规模，只靠第一支柱肯定不行。国际经验证明，只有多层次的养老保障制度才能实现夯实应对老龄化的养老保险基金规模和社会财富储备。

这里的“多层次”，世界各国的理解几乎是一致的。第一个层次是由国家提供一个基本的、兜底性的制度，这方面我国已取得显著成就，虽然第一层次的基金储备构成了我国养老保险基金的绝大部分，但显得还远远不够，支付月数仅为一年，而有些发达国家高达三年。第二个层次是由企业提供的补充保险制度。我国起步比较晚，企业年金建立于 2004 年，职业年金成立于 2015 年，覆盖面很小，基金规模也很小，远远小于第一层次，而很多发达国家的第二层次基金储备远远大于第一层次，甚至是第一层次的好几倍。第三个层次是由个人投资购买的养老保障产品，这个制度起步更晚，是 2018 年初开始试点的，两年来试点效果不尽人意，与发达国家的差距更大。但是，这个层次的重要性却是第一、第二层次不能比拟的。目前，第三层次的各项政策和管理体制正在完善之中，有关部门也十分重视，尤其近来，相关部门纷纷表态，改革步伐明显加快。

多层次体系主要是这三个层次。实际上，在一些发达国家，“多层次”还包括住房反向抵押养老保险制度、由个人和家庭自行安排的金融衍生工具等。在这些方面，我国的保险密度和深度远不如发达国家，住房反向抵押养老保险制度自 2014 年试点至今已有 6 年，虽然 2018 年推向全国，但供给侧基本处于停滞状态，不能满足市场需求。

### **人口结构逆转加速，应对人口老龄化上升到国家战略高度**

关于老龄化问题，“十四五”规划建议中有一个非常新颖的、站位更高的提法，叫实施积极应对人口老龄化国家战略，这与以往提出的应对老龄化问题不太一样。“十三五”提出的是积极开展应对人口老龄化行动。这次将它上升到国家战略角度，说明“十四五”时期人口老龄化的压力比“十三五”更大。众所周知，虽然“十三五”期间实施了“全面二孩”，但人口出生率非但没有出现显著增长，反而步入下降通道。2016 年至 2019 年，新出生人口逐年减少，分别为 1786 万人、1723 万人、1523 万人和 1465 万人；16-59 岁及以上劳动年龄人口逐年减少，各年份分别为 9.07 亿人、9.02 亿人、8.97 亿人和 8.96 亿人；60 岁及以上老年人口分别为 2.31 亿人、2.41 亿人、2.49 亿人和 2.54 亿人，突破了 2.5 亿人大关，占总人口比重分别为 16.1%、16.7%、17.3%、17.9% 和 18.1%。初步测算，“十四五”时期，“少子老龄化”特征将会更加突出。

“十四五”时期，人口老龄化趋势将突破两个大关。第一个大关是 60 岁及以上老年人

---

占总人口比例将在“十四五”末超过3亿人，达到3.03亿人。第二个大关是16岁至59岁劳动人口将继续减少，各年份预测分别为8.93亿人、8.93亿人、8.82亿人、8.73亿人和8.64亿人；其中，2022年之前下降幅度不明显，之后下降幅度开始迅速放大，每年将减少1000万名劳动年龄人口。出现这种先慢后快的减少趋势主要是受到上世纪90年代之后人口出生率持续下滑的影响，但在“十四五”时期，劳动年龄人口下降幅度更大，不仅会冲击我们的税基，而且也会大大削弱养老保险基金的缴费收入能力。

人口结构的逆转对养老保险制度的赡养率产生重要影响，参保赡养率和缴费赡养率都将明显提高。“十三五”期间，它们分别仅提高了2.5%和3%，年均提高0.5%左右。“十四五”期间，将分别提高9%、11%，年均提高约2%。也就是说，2022年开始，养老保险将正式步入不到2个缴费者来赡养1个退休者的历史阶段，基本养老保险基金面临空前压力。

正是基于人口结构逆转这个基本判断，中央提出实施积极应对人口老龄化国家战略，包括制定人口长期发展战略，优化生育政策，并在“十四五”规划建议中出现“增强生育政策包容性”的提法，包括提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展等。长期来看，国家要做好顶层设计，推进养老金制度改革，借鉴发达国家经验，并做出预案。

### **养老保险制度改革应驶入“快车道”，健全多层次养老保障体系**

五中全会提出的“十四五”规划建议中在第45条“健全多层次社会保障体系”的标题下，对如何健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系做了详细论述。笔者认为，应全面理解和贯彻五中全会精神，这是“十四五”时期实施应对人口老龄化国家战略的具体任务。只有这样，才能顺利完成2035年的愿景目标。具体而言，笔者认为，“十四五”时期，应在以下10个方面进行改革，并有所作为。

第一，将企业职工基本养老保险基金中央调剂制度过渡到全国统筹层面。今年底，全国各省应全部实现省级统筹；“十四五”时期，应实现全国统筹。

第二，“十四五”规划建议指出，“实施渐进式延迟法定退休年龄”。延迟法定退休年龄不仅是提高养老保障制度可持续性的需要，也是积极应对人口老龄化的需要。

第三，延长最低缴费年限。目前缴费15年，年限太低，应适当延长。这是一个重要举措，越早改革，阻力越小。

第四，加快养老保险基金投资改革进程。自改革以来，基金投资规模只占全部基金的不到四分之一，进展缓慢。提高收益率，可提高基金可持续性，已成为很多国家养老金制度改革的一个新动向。

---

第五，加快建立多缴多得的激励机制。笔者主张，扩大个人账户比例，将单位缴费的一部分划入个人账户，完善激励机制，做实缴费基数，这是提高制度可持续性的根本所在。缴的越来越少，道德风险会越来越明显。待遇水平保持不变或连年上涨，基金平衡不可维持。

第六，我国有3万多亿美元的外汇储备，应积极建立外汇型主权养老保险基金。国家层面改革，要有前瞻性，及早决策。

第七，加快国资划转进程，充实全国社保基金。同时，应增加透明度，加强划转国资测算、预测与运用的研究和预案。

第八，建议将城乡居民养老保险的基础养老金改为“养老津贴”。这样并未增加财政投入，还可带来“正外部性”效应，对稳定参保人预期带来外溢效应。

第九，第二支柱企业年金应引入“自动加入”机制，尽快进行试点，旨在扩大第二层次养老金制度的参与率。这项工作是健全多层次社会保障体系的重要举措，已经迫在眉睫，不应再次错过改革的机会窗口。

第十，第三支柱税延型商业养老保险试点期已超过一年半，效果不彰；第三支柱的养老目标基金“自我试点”也超过一年半，但税优政策至今还未实施。这说明第三支柱的制度设计和政策过程存在明显的“制度整合”问题。因此，应加快尽快对第三支柱这两个分支予以整合，加强协作，强化个人账户的作用，提高制度的可及性和便利性，将税优政策落实在个人账户上，而不是产品上。

原文链接： **新闻中心**  
中国劳动保障新闻网

---

## 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, 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》。《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》《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**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