



快 訊

SSL Express

2024 年第 29 期 (总第 608 期, 10 月 17 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日,中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授接受《财经》记者专访,就“延迟退休”、“养老金全国统筹”、“个人养老金”、“社保经办服务数字化转型”等问题陈述了自己的观点,全文刊发如下:

延迟退休与养老保险制度改革若干问题

9 月 13 日,全国人大常委会会议表决通过了关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定并对外发布。

决定提出,从 2030 年 1 月 1 日起,将职工按月领取基本养老金最低缴费年限由 15 年逐步提高至 20 年,每年提高 6 个月。

决定显示,同步启动延迟男、女职工的法定退休年龄,用十五年时间,逐步将男职工的法定退休年龄从原六十周岁延迟至六十三周岁,将女职工的法定退休年龄从原五十周岁、五十五周岁分别延迟至五十五周岁、五十八周岁。

延迟退休政策落定之前,有一段过程。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出,按照自愿、弹性原则,稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革。这是中央首次将“自愿、弹性”明确列为延迟法定退休年龄的基本原则。

根据国家统计局相关数据,2023 年末中国 16-59 岁劳动年龄人口 86481 万人,占比为 61.3%,而 60 岁及以上人口 29697 万人,占全国人口的 21.1%。从人口出生情况来看,中国从 2022 年起出现人口负增长,2023 年延续负增长态势。中国国务院发展研究中心发布的《中

国发展报告 2023》中提到，在过去 12 年间，中国劳动年龄人口和总人口已相继达到峰值，预计在未来长时间内将呈现下降趋势。

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文告诉《财经》，“自愿、弹性”是一体的。郑秉文在第六届外滩金融峰会上表示，很多国家都已实施弹性退休制度。比如美国以往的法定退休年龄是 65 岁，但公民有权提前 2 年在 63 岁退休，这是法律赋予公民的自由选择权。另一方面，如果公民选择在 63 岁退休，那么退休金也会相应低一些，这就是所谓的“弹性”原则。既然有“弹性”，那么就必须要自愿，让参保人自己有选择权，所以，自愿与弹性二者密不可分。

鼓励选择推迟“弹性退休”

《财经》：从 2013 年中共十八届三中全会首提“渐进式”延迟退休年龄政策，到 2021 年延迟退休写入“十四五”规划，再到二十届三中全会明确“自愿、弹性”原则，延迟退休进入决策层视野已十年有余，就您来看，此次延迟退休调整力度有多大？您如何看待延迟退休对现收现付为主要支撑的基本养老制度的影响？

郑秉文：党的十八届三中全会提出，研究制定渐进式延迟退休年龄政策。从那以后这一表述多次被提及。在 2020 年公布的“十四五”规划纲要建议稿中，对于延迟退休的表述是“实施渐进式延迟法定退休年龄”。

二十届三中全会明确，按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革。这里的“自愿弹性”是一体的，只要引入弹性原则，就必然要伴随着自愿原则。“稳妥有序”强调了政策的实施需更加人性化，更加符合当前实际情况，提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

这是党的二十届三中全会决定中与以往表述不同之处。而相同之处在于继续使用了“渐进式”这一概念。“渐进式”指政策的调整幅度不能太大。这一表述在过去十年中始终未变。综上，我认为此次延迟退休的调整力度将更加温和，更加符合中国实际情况。

此外，延迟退休对现收现付的养老制度也会产生影响，主要体现在支出方面，能缓解支出压力。

《财经》：海外多国家将退休时间的决定权交由个人，在达到最早退休年龄门槛后，可以选择即刻或延后退休，并由此建立相应比例的养老金机制。您觉得这一思路在中国是否可行？面临哪些挑战？与国外相比是否具有特殊性？

郑秉文：引入自愿弹性原则后的延迟退休政策，需要提供配套选择：即选择弹性与不选择弹性的养老金待遇水平应有差别。**选择弹性退休的养老金水平应低于法定退休年龄的养老金替代水平。**如果不引入“多缴多得”机制，并且法定退休年龄的替代率水平与弹性退休的替代率水平一致，大部分人会选择法定年龄退休。因此，要实施自愿弹性机制，必须引入差别替代率机制。

《财经》：未来在养老金改革方面，需要完善哪些配套措施来提高养老金制度运行质量？

郑秉文：未来养老金改革的重要配套措施之一是强化国家基本养老保险制度，特别是“多缴多得，长缴多得”的激励机制设计。这是应对老龄化挑战的关键方向，也是中国基本养老保险制度实现高质量运转的重要原则。

今年是中国基本养老金上调的第 20 周年，即所谓的“20 连涨”。从这一过程中，我们能看到“多缴多得，长缴多得”机制逐步建立。这一过程分为三个阶段：

第一阶段是 2005 年到 2013 年，可以称为“多缴多得，长缴多得”机制的初建阶段。此时引入了与缴费年限挂钩的指标，经过 8 年的实践，效果显著。

第二阶段是党的十八大三中全会后，激励相容机制在 2014 年到 2019 年逐步完善，主要任务是强化与基本养老金挂钩的相关指标。

第三阶段是 2020 年到 2024 年，这 5 年是激励相容机制的强化阶段，主要强化了缴纳年限越多，领取越多的原则。

回顾过去 20 年的养老金调整历程，中国养老金制度设计更加注重“多缴多得，长缴多得”的原则。**居民制度的参保政策是自愿性的，因此需要更高的激励性来提高参保率和缴费水平，完善配套措施至关重要。**

预防养老金财务风险

《财经》：您认为有哪些思路可以缓解养老基金收支矛盾？

郑秉文：2020 年底中央在《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》一书中提供了官方预测。书中预测，2029 年将首次出现养老金收不抵支，2036 年累计结余将耗尽。

我们的团队在 2019 年发布的《中国养老金精算报告（2019-2050）》也提出了同样的结论：即中国的养老金制度在不久的将来可能会出现收支不平衡的情况。

在没有政策干预的情况下，养老金基金的余额将逐步减少，最终耗尽，这种情况在实行现收现付制的国家中普遍存在，只不过各国遇到这一时点的时间长短不同。改革良好的国家，可能在 20 年内看到第一个时点，但制度改革得当，第二个时点在百年内都不会到来。

发达国家几乎都推出了延迟退休政策，且该政策的推行分两波。第一波始于 1990 年代，当时许多发达国家开始实施延迟退休政策。第二波出现在 2010 年，在欧洲主权债务危机的冲击下，那些在 1990 年代未采取延迟退休措施的欧洲发达国家陆续在 2010 年推行了该政策。因此，目前几乎所有发达国家都采用了延迟退休政策。这一政策之所以广泛推行，主要是因为其效果显著，能够迅速产生影响。

第二个重要措施是降低养老金替代率水平。这一点在发达国家的改革中尤为突出。例如，加拿大在 1997 年进行了一揽子改革，其中就包括降低养老金替代率。美国在 1983 年提出了相关方案，并于 2003 年开始实施延迟退休的同时，也降低了替代率水平。因此，降低养老金替代率是发达国家改革的重要方向之一。

第三个措施是提高缴费率水平。随着老龄化加剧，养老保险制度面临着抚养比提高的压力。以中国为例，目前中国 2.56 个人供养一个退休人员，到 2050 年这一比例将降至 1.03 人养一个人。在这种情况下，降低替代率的同时，还需适度提高缴费率。这一措施在多个国家的改革中得到了体现，尤其是在前苏联、东欧等国家。

第四个措施是制度创新。以美国和加拿大为代表的发达国家在过去 20 至 25 年间，逐步将养老金制度从现收现付制向部分积累制过渡。这一转变的目的在于通过资本红利来替代因老龄化导致的人口红利的消失。现收现付制度依赖于年轻人口数量，但随着老龄化的加剧，缴费人数的比例逐渐下降，而领取养老金的人数比例则上升。在这种情况下，发达国家通过资本红利，即通过基金投资获得收益来填补养老金的收支缺口，实现了从人口红利向资本红利的转变。

还有一个转变，是从负债型制度向资产型制度的转变。在传统的现收现付制度中，我们不追求基金余额，有的国家规定只需保留足够支付三个月的余额即可，因为当时没有进行投资。然而，随着制度创新的推进，越来越多的国家开始追求制度余额，通过积累资产来实现从负债型制度向资产型制度的转变。资产的积累为实现资本红利提供了基础，因此，追求资产型制度是实现资本红利的必要条件。

日本和韩国参考了美国的经验并效仿，并取得了良好的效果。通过这些措施，这些国家成功地推迟了养老金制度面临的第一个危机时点，同时大幅减少了第二个危机时点的出现可能性。

《财经》：随着基本养老保险制度全国统筹层次从调剂模式向统收统支模式的过渡，全国统筹的实施将如何影响中央与地方政府在养老保险基金管理上的责任分配？尤其是在各地经济状况和养老负担差异较大的情况下，如何应对地方政府因统筹层次提高而降低征收积极性？

郑秉文：2020 年我们实现了省级统筹。2022 年 1 月，全国统筹实现。从 1986 年开始试点，到 2020 年实现省级统筹，再到 2022 年实现全国统筹，这是一个质的跨越。这两次跨越的实现，为中国基本养老保险制度的高质量发展奠定了基础。

然而，我们需要强调的是，尽管我们已经实现了全国统筹，但这与标准意义上的全国统一仍有差距，也与此前实现的省级统筹有所不同。标准的全国统筹和此前实现的省级统筹指的是统收统支，即大规模的收支管理。然而，2022 年 1 月 1 日实现的全国统筹并非全国范围的大规模统收统支，而是一种调剂性的统筹，其基础仍然是省级层面的统筹统支。

这意味着，目前全国统筹处于初级阶段，其主要特点是在全国范围内进行调剂。因此，我们的任务是在初级阶段的全国统筹基础上，逐步过渡到真正意义上的全国统筹，即统收统支模式的全国统筹。我认为，这一目标的实现可能要到 2035 年左右，也就是说，在未来的 10 多年内，我们需要不断创造条件。

在此期间，我们面临着多重压力。首先，在 2035 年过渡期间，我们将面临基本养老保险制度的两个关键时点：一个是收不抵支的时点，另一个是基金耗尽的时点。其次，我们还要承受的是中国的退休高峰。中国的婴儿潮出现在 1962 年至 1964 年，今年正值这一代人进入退休高峰期。随着这代人逐渐退休，每年的退休人数都成倍增长，远超过出生人数，带来的压力非常大。再者，我们还要面临人口增长的绝对数量减少这一巨大挑战。根据联合国两个月前公布的最新人口预测，2035 年中国人口的减少幅度将相当惊人。

在这三大压力下，我们要从初级阶段的全国统筹逐步过渡到高级阶段的全国统筹。我们必须切实预防一个倾向，即养老金的长寿风险转化为养老金制度的财务风险，并且要防止这种财务风险向上集聚。因此，中央政府和地方政府需要共同承担风险转化和防范的责任。

完善养老金个人账户

《财经》：目前中国企业职工养老保险由社会统筹和个人账户结合，此前的十八届三中全会曾用“完善个人账户制度”取代了“做实个人账户”，您如何理解这一变化？您认为应该如何加强个人养老金吸引力？

郑秉文：在 2013 年十八届三中全会之前，我们的官方文件中一直强调“坚持统账结合，做实个人账户”。但在十八届三中全会之后，表述变为“完善个人账户制度”。这一表述方式的转变非常巧妙，实际上反映了各省在实际操作中的现实困境。

由于客观条件的制约，做实个人账户在当前环境下难以实现。因此，我们将其改为“完善个人账户”，即将个人账户作为计发养老金的依据和方式，而不是作为养老金资产的承载载体。这一变化是对客观条件的回应，客观条件即所谓的“艾伦条件”。

艾伦条件是指社会平均工资增长率和人口自然增长率的总和，也被称为“生物收益率”。根据艾伦条件，当生物收益率明显高于投资回报率时，国家应采取现收现付制。如果采取积累制，投资收益率将没有足够的激励性，人们会拒绝建立积累性账户。

我们回顾过去，从改革开放到 2010 年，中国的生物收益率达到 14.6%。当时人口增长率和社会平均工资增长率都很高，生物收益率远远高于制度的投资回报率。因此，在当时的环境下，做实个人账户确实困难重重。地方政府的积极性不高，经过多年努力也未能成功。所以我们选择了完善个人账户这种更为现实的方式。

随着中国经济增长进入稳态，GDP 增长率下降，人口自然增长率也随之下降。在 2010 年至 2020 年的十年间，生物收益率从 14.6% 降至 10.5%，下降了 4 个百分点。到了 2022 年，人口增长率变为负值，GDP 增长率和社会平均工资增长率也都下降，这使得生物收益率进一步降至 5.6%。

展望未来，从 2020 年到 2035 年，中国的生物收益率预计将进一步下降。而且人口自然增长率的下降速度超出了人们的预期，进一步拉低了生物收益率。根据预测，从 2035 年到 2050 年，中国的生物收益率可能会降至 3.6%，这一水平与当前低利率环境中的银行利率接近。这意味着，未来的投资条件将逐渐改善。

因此，2013 年做出的改革是合理且符合实际的。未来如何做实个人账户，还需看中央的统一部署和规划。

推动个人养老金改革的重点

《财经》：自 2022 年 11 月个人养老金制度在 36 个城市（地区）先行启动实施开始，多地人社部门反映辖区内开立的个人养老金账户数量在增加，实际缴存资金相对不高。您如何看待这一问题？您认为发展第三支柱应该如何与其他两个支柱更好地衔接和协调？

郑秉文：个人养老金制度落地实施已经接近两年。在这段时间内，开户人数较多，覆盖率达到相关就业人口的 22%。与其他发展了约 20 年的国家相比，我们不到两年的试点就达到了较高的覆盖率，超出了人们的预期。

但另一方面，当我们进一步分析数据时发现，**虽然开户人数多，但绝大多数开户者在开完户后就不再继续操作，没有进行缴费。**而那些选择缴费的人数不仅少，缴存的金额也非常低。表面上看，覆盖率较高，但实际上系统的活跃度很低，惰性较大，每月或每年真正活跃的账户不到总数的五分之一。如果缺乏足够的缴费和投资，这个制度在 20 年或 30 年后很难在替代率上发挥实质性作用。如果资金不投入，投资回报有限，那么这个制度就很难真正成为第三支柱，无法为退休收入的多样性和替代率做出贡献。

导致这一现象的原因何在？首先，覆盖率高可能在于各金融机构的积极推动，开户银行推出了许多激励措施，如立减金等，显著增加了开户数量。缴存率和投资率都很低在于中国资本市场表现不佳，导致四类投资产品的收益率都有限。比如固定收益类产品，包括储蓄产品和保险产品收益率逐渐下降。

而浮动收益类产品，如银行理财产品和公募基金，虽然收益率与市场波动相关，但近年来正赶上全球资本市场的震荡，中国资本市场也在波动中，这些产品的收益率不理想。尤其是公募基金，几乎所有产品的净值都出现了下跌，平均收益率为负。

这样的投资环境抑制了人们的缴存积极性。很多人开了户后不继续缴费，或者缴纳少量资金，这些资金也多半投向了固定收益类产品。**个人养老金制度面临的这种窘境，说明问题并非出在制度设计上，而在于当前的市场环境和投资回报。**

第三支柱的成功与否，覆盖率是一个必要条件，而不是充分条件。覆盖率高说明制度具有潜力，但它是否成功取决于投资收益率。而投资收益率的高低直接依赖于资本市场的大环境。因此，资本市场的发展、完善、成熟程度，以及市场的繁荣和活跃程度，将决定第三支柱的前景。

社会保险经办高质量发展的关键

《财经》：社会保险经办是社会保险体系的“最后一公里”。您曾提到社保经办体系处于超负荷运行状态，并指出社保经办的数字化转型已经是经办成本的主要支出项目，目前数字化在社保经办中的应用目前进展如何？您如何看待社保经办面临的服务压力？有哪些建议？

郑秉文：首先，我想谈谈资本市场与社会保险养老事业的数字化转型之间的关系。这个问题非常重要，我们国家也高度重视社保经办服务的数字化转型，特别是在社保体系中，社保经办被称为“最后一公里”，这个提法非常贴切。

关于我们国家的社保体系经办服务体系，有人可能会认为其正在超负荷运转。但如果我们提到这一点，可能会引起一定的争议，特别是在如今数字化程度越来越高的中国。我国的互联网普及率是全球最高的，因此，有人可能会质疑，为什么数字化程度越高，社保经办体系的负荷反而越大？这看似矛盾，其实是一个需要回答的问题。

首先，我们来看负荷比。**如果不考虑数字化因素，中国的社保经办负荷比是全球最高的。**我们的五险再加上现在即将推向全国的第六险——长护险，参保人次就达到了 35.5 亿。而我们的经办体系，即便是合并起来后，平均负荷仍远远超过发达国家。发达国家的负荷比通常是千位数比例，而中国则达到了万位数比一的数量级。

第二个概念是，**中国社保经办的数字化转型，其资金来源主要是横向的各级地方政府的分散投资。**这种投资通常是碎片化的，一个城市平均投入只有几百万，一个省也只剩有一千万元，全国一年才有几个亿的总投入。这样的非规模化投入不利于数字化转型的推进。数字化转型需要大规模的、一次性较高的投入，并且需要自上而下的统一规划，而不是自下而上的分散投入。

自下而上的非规模化投入将导致数字化转型过程中的软件设计在跨地域时无法互联互通，难以兼容。这将不利于跨省通办的实现，也不利于建立全国统一的大数据库。然而，如果要实现自上而下的大规模投入，从目前的财政状况来看，这也是不现实的。

在过去的 20 年里，数字化转型的投入大多是市场化的，并且没有进行大规模的财政投入。例如，银行卡的推广几乎没有财政投入，主要依靠与银行的谈判来推动。

因此，我建议，**社保经办的费用可以从持续了 20 多年的财政支出中独立出来，列入社会保险基金的成本中。**这意味着将社会保险经办的费用从财政预算中分离出来，列入社会保险基金的支出项下。同时，为社保经办建立一个考核机制，包括投入和产出两个方面。投入部分包括全国社保经办的人工、办公、固定资产和数字化转型的全部成本，列入基金成本，以此来考核社保制度的运行质量和绩效。

在典型的发达国家中，社保经办费用并未完全依赖财政支出，而是从社会保险基金中列支。社会保险的运行成本应当来自基金成本，这是一种国际惯例。在发达国家中，社保运行和经办体系的成本几乎不来自于财政预算，这样的做法有助于更好地实现数字化转型。数字化转型的实现能够有效降低社保经办的负荷比，起到良好的缓解作用。

这里可能存在一个误区，认为收支两条线原则与将社保经办成本列入基金成本相矛盾。实际上，这两者并不矛盾，甚至是一致的。随着统收统支的范围提升到省级层面，县市一级已经不再存在坐收坐支的情况。因此，31个省的社保经办成本列支是可控的，道德风险也是可控的。因此，我再次呼吁，将数字化转型的成本列入社会保险基金，并建议将整个社会保险经办体系的成本列入社会保险基金。

文 | 《财经》记者 张明丽 实习生 刘雨青

编辑 | 王延春

CSS CAS

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。

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.com **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐