



# 快 訊

## SSL Express

2024 年第 31 期 (总第 610 期, 10 月 23 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



本期《快讯》刊发中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授在 9 月 7 日召开的第六届外滩金融峰会之外滩圆桌“养老金融：如何满足银发经济下的多元化需求”上所作的主题发言，全文刊发如下：

### 郑秉文：解读“延迟法定退休年龄”和养老第三支柱

#### 我国老龄化速度快

#### 但退休年龄与发达国家差距较大

1949 年新中国建立时，我国 0 岁组预期寿命是 35 岁，联合国数据是 44.6 岁。截至 2024 年 8 月，我国 0 岁组平均预期寿命提高到 78.6 岁（卫健委统计数据）。预计到 2035 年，我国 0 岁组平均预期寿命会进一步提高到 82.8 岁（联合国数据）。

而 1949 年我国 60 岁组人口平均预期剩余寿命是 11 年。到 2023 年，我国 60 岁组平均预期剩余寿命提高到 22 年。预计到 2050 年，我国 60 岁组预期剩余寿命会进一步提高到 25.8 年。

纵观发达国家，其国民基本都是 65 岁退休，个别国家退休年龄正在向 67 岁过渡。比如，美国正在渐进式改革，今年退休年龄是 66 岁零 6 个月，明年会达到 66 岁零 8 个月，后年会达到 66 岁零 10 个月，2027 年会达到 67 岁。日本和德国也在从 65 岁迈向 67 岁的改革路上。

相比之下，中国男性职工的退休年龄是 60 岁，女性工人的退休年龄是 50 岁，女性干部的退休年龄是 55 岁。考虑到女干部人数较少，如果对其忽略不计，男女平均退休年龄约为

55 岁，比美国、日本的 66 岁、67 岁的法定退休年龄提前至少 11-12 年，差距十分悬殊。



### 解读“延迟法定退休年龄”政策

过去十多年来，中央文件关于延迟退休的论述都比较简短。今年党的二十届三中全会《决定》提出，“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”，内涵颇丰。

一是首次提出“自愿、弹性原则”。这句话以前没有，是新加的。什么含义？我个人学习理解是，目前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，但公民有权提前两年在 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。

二是继续强调“渐进式”原则。我国早在七八年前就提出“渐进式延迟退休年龄”，本次进一步深化了对该概念的理解。根据目前我国生育、托育、养育的家庭负担情况和家庭经济现状，渐进程度恐怕会更加明显，这也充分体现出中央在制定这项政策时充分考虑到民众的实际需求和情况。“渐进式”意味着每个国家的情况都不一样。既然二十届三中全会已经公布，估计很快会出台具体方案。

### 延迟退休是否会影响就业？

关于延迟退休是否会影响就业，这是大家最关心的问题。我的回答是没有影响，具体表

---

现在以下方面：

### **第一，公共部门延迟退休与总体就业“低相关”。**

我国有四千万编制内的公共部门岗位。如果大家都竞争编制，那么延迟退休确实会影响就业。但实际上，2024 年我国机关事业单位拟录用人员共 3.96 万人，而 2024 年高校毕业生 1179 万人。这意味着，100 个人里只有 0.34 个人可以获得编内岗位。

在这种情况下，编制内人员延迟退休的节奏很慢，一年只有几个月，好几年才提高一岁，并且还增加了“自愿、弹性”的原则，这样算下来，编制内人员的延迟退休对每年吸纳毕业生比例的影响很小，对总体就业的影响几乎也可以忽略不计。即使这一点影响，也被稀释在了渐进式的提高退休年龄的过程当中，特别是前四年几乎没有影响，即使有影响，相关性也非常低。

### **第二，私人部门延迟退休与总体就业“不相关”。**

上世纪 90 年代到本世纪 10 年代，希腊的退休年龄是 60 岁，但失业率都在 12%-20%，同期美国的退休年龄是 65 岁，但失业率仅为 5%左右。由此可见，退休年龄高低和失业率高低并不相关。

20 年前我们根本无法预测到会有这么多新业态出现，也无法预测到这些新业态可以容纳上亿人就业。所以私人部门延迟退休与就业是不相关关系。私人部门每年吸纳了绝大多数毕业生，是毕业生雇主的主体，与私人部门相比，公共部门每年腾退的编制可以忽略不计。

进而，私人部门的发展和吸纳毕业生的情况，主要看经济发展，所以，**就业的最终决定因素是经济发展**。如果经济不发展，即便降低退休年龄，也不会阻止失业率的扩大。这是法定退休年龄和失业率的相关性、经验性分析结果，以往的就业情况也可以证明这一点，因为过去我国和美国的退休年龄都没有发生太大变化。

## **为何个人养老金会出现**

### **“开户热、缴存冷”的问题**

从基本评价上看，我国养老第三支柱落地时间只有一年半多，不到两年，但覆盖率很高，显著超出预期。在 36 个试点城市的 16-64 岁人口中，6000 万账户开立人数占比 22.6%，高于美国 20%的水平。考虑到美国养老第三支柱已成立 50 年，而我国仅试点一年半多，这已经是非常好的成绩。

全球建立养老第三支柱的国家中，有的覆盖率很低，仅有 2%的水平；有的覆盖率很高，甚至达到 100%。总体来看，中国养老第三支柱的试点成绩不错。在所有国家，覆盖率是决定第三支柱成败的关键，没有覆盖率也就没有后续的问题。

---

但存在的问题也非常严峻。自 2022 年 11 月我国养老第三支柱建立以来，已有一年半多时间，但有两年半多的缴费期。如果按照 1.2 万元/年计算，6000 万人的缴费规模大约将近 2 万亿元，但目前实际只有 500 亿元，差距十分悬殊。

居民不缴费的原因很多，包括经济下行、收入减少、消费降级等。但其中很重要的一个原因，就是养老金收益率过低。将资金放在收益率更高的地方，这是最基本的常识，并不需要动员和教学。

储蓄、银行理财、养老保险、公募基金这四类养老产品中，除保险和储蓄产品不是负收益，其余很多都是负收益，跌破净值的产品比比皆是。老百姓将钱投入账户后，如果赚钱就会继续投资，如果亏钱就会转为储蓄。因此，这种负效应对居民缴费意愿影响非常大。如果长此以往，第三支柱将有名无实。

### **推动养老三支柱建设**

#### **必须深化改革**

解决上述问题必须加快推进改革，包括制度内和制度外改革。

所谓制度外，就是繁荣资本市场，否则一切都是空谈。因为在低利率时代，依靠固收类的储蓄、保险产品很难获得有吸引力的收益。而且养老账户资金必须要到 60 岁才能取出，资金要锁定几十年，这很难说服投资者。所以，核心还是要促进资本市场改革。去年以来，中央在活跃资本市场、提振投资者信心方面的改革措施出台了很多，这也是提振第三支柱投资者信心的重要方面。

同时，制度内也有改革的余地，可以进一步扩大养老金融产品范围。目前只有四类产品，同质性竞争比较严重，建议开动脑筋促进产品创新。比如，有些产品收益率很好，可以扩大使用范围。

例如，一些只针对企业年金的“集合计划”，能否把它变成零售产品，向第三支柱进行提供？我认为，这在制度改革设计层面是可以实现的。因为“集合计划”过往 20 年的历史收益率对投资者有很强的吸引力，市面上也很难买到收益率更高的投资产品，因此只要监管策略稍微调整，就可以扩大第三支柱个人养老金的产品范围，提高产品的收益率，提高投资者加大缴存力度的信心。

此外，要打破旧有的传统观念。资管新规出台之前，银行理财都是短期产品，期限平均在三四个月。但目前银行理财产品期限拉长到一年，并且基本实现净值化管理，打破刚兑，这是一个巨大的历史性的进步。资管新规之前，银行理财产品收益率相当不错。为挽救养老金制度，能否申请一定的豁免权？因为制度有时也需要拯救。

---

2001 年小布什实施社保制度改革，成立了“拯救社会保障制度委员会”。英国也成立了 PPF (Pension Protection Fund) 养老金保护基金，相当于 DB 型的养老金保护基金。由此可见，养老金制度是需要保护的、需要拯救的。保护和拯救养老金制度有时需要用特殊办法。

我国自 2007 年提出“第三支柱”以来，直到 2018 年才开始试点个税递延型商业养老保险，但截至去年参与人数只有 5 万人，因此才有了“规范发展第三支柱”，才诞生了个人养老金制度，整个过程极为不易，至今持续了十七年。当前，在资本市场整体低迷的情况下，我们需要一些勇气和情怀进行适当“突破”，目的是拯救这一制度。

此外，对于一些特殊的国家大中型工程，如果收益率比较好，能否也可作为产品发放给第三支柱？我觉得是应该的。

关于耐心资本、长期资本的问题，长期资本只有三个来源：养老金、保险资金、捐赠基金。共同基金只是长期资本的投资工具，其中有保险资金、养老金等不同的资金来源。与美国等发达国家相比，中国的长期资本和耐心资本很少。但如果没有长期资本，没有风险投资，没有技术创新，要立足于 21 世纪将十分艰难，因此就要靠政府引导资金，靠财政出资来撬动社会资本。但目前的问题是，一方面，财政收入不断减少，财政出资更加困难；另一方面，社会资本也越来越难以撬动。

---

## 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:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

**电话:** (010) 84083506      **传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.com](http://www.cisscass.com)      **Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐