



# 快 訊

## SSL Express

2025 年第 13 期 (总第 629 期, 3 月 17 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



日前, 中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授就“提高城乡居民基础养老金最低标准”“扩大企业年金覆盖面”“提高个人养老金吸引力”“延迟退休”等热点议题接受《每日经济新闻》记者专访, 以下为媒体报道:

### 专访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文: 建议企业年金和个人养老金实行“联合自动加入机制”

2025 年政府工作报告提出, 城乡居民基础养老金最低标准再提高 20 元, 适当提高退休人员基本养老金。

这意味着, 2025 年我国农民养老金将迎来第 8 次上涨。

事实上, 随着我国老龄化的不断加深, 养老金问题已成为社会关注的热点。去年召开的中央经济工作会议明确要求, 适当提高退休人员基本养老金, 提高城乡居民基础养老金, 提高城乡居民医保财政补助标准。

去年, 财政部等五部门印发的《关于全面实施个人养老金制度的通知》明确指出, 自 2024 年 12 月 15 日起, 在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者, 均可以参加个人养老金制度。税收优惠政策的实施范围从先行城市(地区)同步扩大到全国。

强调城乡居民基础养老金释放了什么样的信号? 我国养老金提升的空间有多大? 如何提高个人养老金的吸引力和覆盖面? 随着延迟退休政策的正式公布, 未来会不会对年轻人就

业形成挤压？

围绕这一系列话题，在 2025 年全国两会召开之际，中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文接受了《每日经济新闻》（以下简称 NBD）记者的专访。

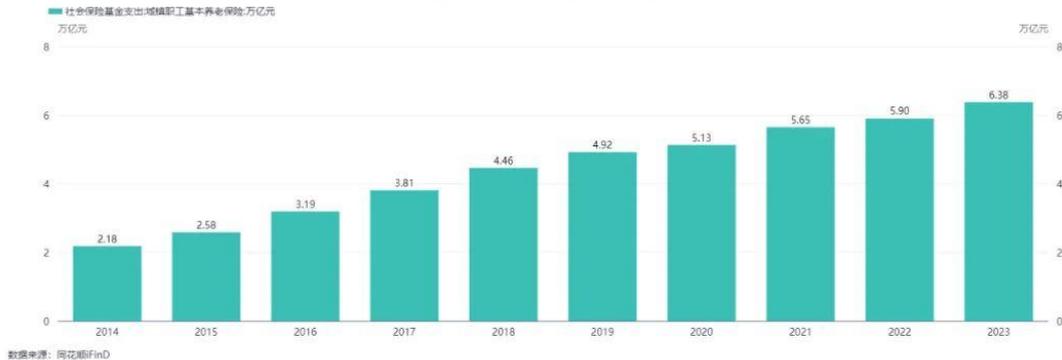
郑秉文近三十年来深耕社会保障研究领域，他曾是十三届全国政协委员，长期致力于福利国家、社会保障制度比较、社保基金投资和企业年金等理论和实践研究。

### 城乡居民基础养老金最低标准提高 20 元体现尽力而为、量力而行

**NBD：政府工作报告指出，城乡居民基础养老金最低标准再提高 20 元，对此你有什么评价？**

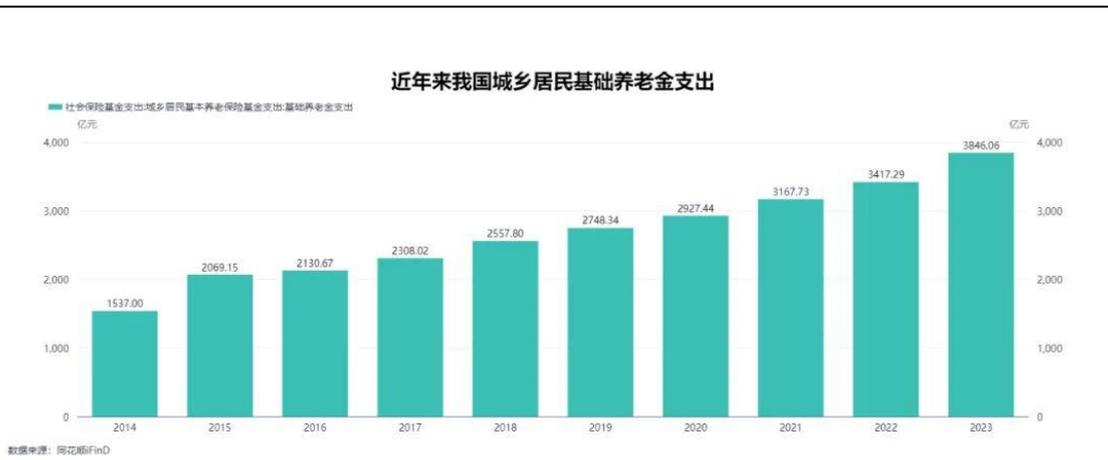
**郑秉文：**去年 12 月召开的中央经济工作会议对养老金的表述是“适当提高退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金”，我理解，城镇职工基本养老保险制度的保险属性较为明显，作为一项社会保险制度，它的运行机制要遵守社会保险的一些基本原则，比如，多缴多得、长缴多得、晚退多得等。其中，提高退休金水平也需遵循社会保险精算的一些基本原则，比如，要考虑到 GDP 增长率、社会平均工资增长率、通货膨胀率的总体水平等。在坚持这个原则的基础上，2025 年将是连续第 21 年上调养老金。

近年来我国城镇职工基本养老保险支出情况



近年来我国城镇职工基本养老保险支出持续上涨 数据来源：同花顺 iFinD

但是，城乡居民基础养老金就不一样了，这是以财政补助为主的制度。所以，提高城乡居民基础养老金的幅度和空间主要看两个因素，一个是现实需求，体现的是尽力而为，一个是财政能力，体现的是量力而行。政府工作报告提出城乡居民基础养老金最低标准再提高 20 元与中央经济工作会议精神是一致的，2024 年已经提高了 20 元，2025 年再次提高 20 元，体现发展成果全民共享的理念。



近年来我国城乡居民基础养老金支出持续上涨 数据来源：同花顺 iFinD

**NBD：**在去年提高 20 元的基础上，今年城乡居民基础养老金最低标准再提高 20 元，您认为释放了什么样的信号？提升农民养老金能不能促进消费？

**郑秉文：**中央经济工作会议提出提高城乡居民基础养老金之后，2025 年中央一号文件《关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》第十八条再次提到“逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金”。

紧接着，2 月份，中央财办、中央农办的领导在新闻发布会上提到“逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金，解决农民养老方面的后顾之忧”。《人民日报》刊发财政部蓝佛安部长的文章《实施更加积极的财政政策 推动经济持续回升向好》也提到“适当提高退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金”。

由于中央连续释放这么多信号，前段时间，一些学者和媒体再次呼吁提高农民养老金，甚至有学者提出增加的幅度再大一些。我也有同感，农民的边际消费倾向高，有利于提高内需，如果财政情况允许，提高幅度大一些可获得的乘数效应就更明显一些。

### 建议建立“联合自动加入机制”

**NBD：**去年 12 月 15 日起，个人养老金已经在全国范围内实行。有观点认为，一年 1.2 万元，收益不高，而且有的产品有封闭期，亏了也不能调仓。您认为，如何提高个人养老金的吸引力？

**郑秉文：**想要提升个人养老金的吸引力，“两个完善”缺一不可：既要完善个人养老金自身制度，也要完善资本市场。

总的来说，个人养老金的吸引力可以通过三种措施进行提升。

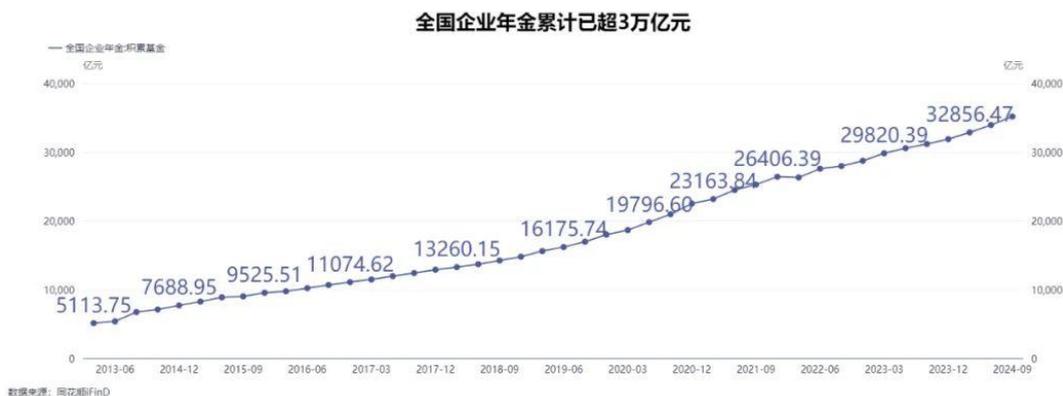
首先是调整税制。目前，我国个人养老金采用“EET”税制，“E”指个税豁免。第一个“E”代表在缴费环节，无需缴纳个人所得税；第二个“E”指在投资收益环节，同样无

需缴纳个税；“T”代表缴税，即在退休提取环节，缴费与投资收益需一并缴纳个人所得税。

而“TEE”模式则反过来，在缴纳环节缴个税，在投资收益及领取环节免个税。目前可先将“EET”调整为“EEpT”（“p”即“partial”），把“完全的EET”调整为“部分EET”，即只对本金缴费征税，投资收益免征。增加一个TEE税优模式和采取“EET+TEE”税制，意味着在保留目前“EET”制度的同时，平行引入一个“TEE”制度，让中低收入者和高收入者可根据自身实际情况自由选择，让广大中低收入群体能享受到后端缴税的优惠，因为他们的收入较低，本来就不是纳税人，两个税优模式并存可在扩大覆盖面的同时保证个人养老金的吸引力和激励性。

第二种方式是提升个人养老金产品设计。未来的设计过程中需要明确两个目标：一是要有非常好的便捷性，可及性；二是产品收益率一定要好，有一定激励性，让参加的人感觉到超长期投资能有可靠且较高的回报。这需要资产管理机构提升资产配置和主动管理能力，也需要促进投顾行业发展，还需要通过制度设计一个比较有吸引力的投资机制。

第三种方式是扩大个人养老金产品的范围，例如纳入国债、特定养老储蓄和指数基金等。当前，个人养老金产品范围还有扩大空间。企业年金制度已经建立了20多年，这些年来，企业年金集合计划的收益率还是不错的，未来可以改变企业年金资金集合方式，通过零售化，允许个人投资者购买。这样就很适合个人养老金制度，不仅能做大资金池，也有利于现存的企业年金集合计划，也能让个人养老金投资者有可观的收益。再比如，一些专属商业养老保险产品有不错的收益率，也可以纳入个人养老金的产品范围。



企业年金累计已超3万亿元 数据来源：同花顺 iFinD

**NBD：**您曾提到，构建多层次、多支柱的养老保险体系，关键要提高第二、第三支柱的覆盖面。目前，全国覆盖情况如何？下一步应该如何发力？

**郑秉文：** 目前的我国的养老保险体系已经初步建立了第二支柱和第三支柱，但第二、三支柱发展缓慢，占比相对偏低，覆盖范围仍然有限。第二支柱企业年金是由企业为员工提供的补充养老金，属于单位主导的养老保险形式。尽管企业年金已经存在了 20 余年，但其覆盖面并没有显著提升。

截至 2023 年末，全国有 14.17 万户企业建立了企业年金，参加职工人数为 3144 万人，企业年金的投资运营规模达到了 3.19 万亿元。

此外，职业年金主要覆盖机关事业单位人员，其建立时间较短，积累金额也相对较低。



已有 14.17 万户企业建立企业年金 数据来源：同花顺 iFinD

第三支柱个人养老金是个人自愿购买的储蓄性养老保险或商业养老保险，属于个人主导的养老保险形式。尽管第三支柱的发展受到政策的鼓励，但其覆盖范围仍有扩大的广阔空间和提质空间。

为了提高第二支柱和第三支柱的覆盖率，建议采取以下措施，包括提高第二、三支柱立法层次；建立“联合自动加入机制”，就是说，对于雇主来说，可在第二和第三支柱间有选择地建立，没有建立企业年金的雇主必须协助和鼓励其职工建立第三支柱，把企业年金的雇主税优政策用于为第三支柱进行配比缴费上；逐渐开放企业年金职工的投资选择权，以满足多样化投资风险偏好；尽快建立默认投资机制，以最大限度提高参加人的投资收益率；统筹发展多支柱养老保险制度，以提高社会保障制度整体的协调性、互补性和可持续性；长期看，应为第二和第三支柱建立完全共享的平台受托模式（如建立“国家综合管理平台”），以期降低制度运营费用，让利于民，提高账户收益率。在第三支柱养老金顶层设计中引入二三支柱间自由转换、个人账户终身制、提高税收优惠比例等举措。

建立“联合自动加入机制”和个人投资选择权等改革可推动养老金财富的市场化管理，

---

重构管理权，使其与财产权合二为一，以创造长期资金和促进资本市场建设；取消企业年金的单位缴费归属期，取消企业账户，以提高资金的使用效率和透明度。

通过以上措施，从而建立一个更加均衡可持续和多层次的养老保险体系，以更好地支撑我国的养老保障需求。

### **发展养老金融是提升养老保障体系可持续性的关键**

**NBD：**2023年召开的中央金融工作会议提到做好“五篇大文章”，其中就包括养老金融。养老金融当前呈现什么样的发展趋势？如何做好“养老金融”这篇大文章？

**郑秉文：**未来养老金融发展将呈现出三个融合趋势。具体来看，一是“居家+社区”养老融合趋势，社区为居家养老提供现场服务或上门服务；二是“社区+机构”养老融合趋势，比如“保险养老社区”提供的大型一体化医康养养老社区；三是“居家+社区+机构”养老融合趋势，而这正是养老金融发展的重要方向。

我认为，要想促进养老金融蓬勃发展，有很多方面的工作可做，比如，可以通过做大做强中国的主权养老基金，以增强养老金融的支撑力度，还要扩大企业/职业养老金和个人养老金的覆盖面，以形成多支柱的养老保险体系，从而更好地覆盖老年人的需求，等等。

除此之外，还可以发展多样的养老金融产品与服务，比如个人养老金融产品、养老产业和社区的信贷金融政策等，以满足老年人的多样化需求。在发展养老金融时，应注重顶层设计、政策制定以及产品服务开发上的政策一致性和目标一致性，确保为人民群众提供稳定可期的现金流和健康医疗等必要的风险保障。

**NBD：**您曾提到，居家养老和社区养老是养老金融发展的重点，理由是什么？国家大力发展养老金融，是为了着力解决哪些问题？

**郑秉文：**目前，我国推行的养老模式主要为“9073”，即90%居家养老、7%社区养老、3%机构养老，实际上，居家养老的比例远远高于90%，而社区养老的比例低于7%，机构养老低于3%。

中国养老重点是居家养老，即使在最发达的国家，养老的主流方式也是居家养老。金融机构和养老金融应将重点投向居家养老和社区养老，这是养老金融的蓝色海洋，也是以人民为中心的具体体现。

中央明确提出“养老金融”的概念，为养老保障制度的发展指明了方向，并为其注入了新的活力。发展养老金融不仅是提高养老金金融化程度的重要手段，也是提升养老保障体系可持续性的关键。

通过发展养老金融，可以提高养老金的投资回报率，增加养老金的积累，从而应对人口

---

老龄化的挑战。除此之外，将养老金融的概念引入第一支柱养老金改革中，是一种结构式改革，旨在通过制度创新来提高养老金体系的可持续性。

### 延迟退休对年轻人就业影响甚微

**NBD:** 根据《实施弹性退休制度暂行办法》要求，职工延迟退休时间距法定退休年龄最长不超过3年。为什么设定3年这个期限？未来是否可能进一步延长期限？

**郑秉文:** 这一期限是根据渐进和弹性两个原则而设定的。只要嵌入了弹性原则，就相当于参保人多了一个选项，可选择范围大了，不是一刀切，这样的话，参保人就可以选择与不选择，就涉及了个人意愿。所以，自愿与弹性是连在一起的。

在渐进式原则下，每个国家的情况有所区别，根据我国目前生育、托育、养育的家庭负担和家庭经济情况，我国才设定出三年的弹性期限，低于发达国家65岁法定退休年龄的规定，这也体现了中央在制定这项政策的时候是充分考虑到了大家的需求和现状的。随着未来我国经济情况的变化和发展，这一期限有可能进一步延长，但是也是渐进式地延长。

**NBD:** 有观点认为，延迟退休会对年轻人就业形成挤压，从而让年轻人就业更难。对此，您怎么看？

**郑秉文:** 针对这一问题，我认为延迟退休对年轻人就业的影响甚微：对于公共部门而言，即便有影响也是低相关，对于私人部门是不相关。

其一，如果大家都去竞争考入编制，也许会有影响。据测算，2024年中央机关事业单位录用人员数约为3.96万人，而当年毕业生1179万人。如果在编制之内考虑延迟退休，并且一年仅延迟几个月，可以说头四年是没有影响的。即便有影响，也仅是低相关。

其二，私人部门和公共部门相比，公共部门每年腾退的编制是可以忽视的。对于就业而言，也就是说，几乎是不相关的。

而且如果延迟退休的渐进式已稀释到很薄，每年增长得很少，那就不会影响年轻人的上进心。可以说，年轻人的上进心跟退休年龄高和低，长期看没有正相关的关系，也没有负相关的关系。

(每经头条 张怀水 廖丹)

原文链接： **每经网**  
www.nbd.com.cn

---

## 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