



# 快 訊

## SSL Express

2025 年第 16 期 (总第 632 期, 4 月 9 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



3 月 25-28 日, 博鳌亚洲论坛 2025 年年会在海南博鳌顺利召开, 中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授受邀出席年会并在“人口老龄化与养老金改革”分论坛做发言。会后, 多家媒体就相关主题采访了郑秉文教授, 以下为《腾讯财经》的访谈情况报道。

### 郑秉文: 农民养老金与城镇职工差距十多倍, 应明显提高 农民养老金

3 月 26 日, 中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在博鳌亚洲论坛期间与腾讯财经独家对话时表示, 个人养老金的问题, 主要是投资收益率的问题, 而目前来看, 投资收益率主要取决于两个因素: 一是完善、繁荣、活跃资本市场, 这是根本; 二是最大限度的扩容个人养老金产品, 把一些收益性较高、收益比较稳定固收类的产品纳入进来, 对冲资本市场的波动。

#### 谈个人养老金:

投资收益率影响个人养老金缴存

建议全国社保基金理事会成为个人养老金发行商

郑秉文介绍, 自个人养老金推向全国三个多月以来, 由于市场表现和可投产品范围扩容, 投资回报率有了一定提升。个人养老金产品扩容方面, 在以前 36 个城市四

---

类产品基础上增加了 3 个：特定储蓄产品、指数基金产品、国债，这三个产品都非常好，国债和特定储蓄产品固收产品，可以对冲资本市场的波动，指数基金还能在一定程度上博取市场的平均收益，是好事。



对于下一步产品扩容，郑秉文提出了多个想法，比如在过去的 20 年中，企业年金集合计划投资收益率良好，可考虑将企业年金集合计划进行改造，使其向个人养老金开放，若能适当调整，有望为个人养老金投资者带来福音。

此外，郑秉文还提出了一个自己独特的想法，他认为可以探索让全国社保基金理事会成为个人养老金产品的发行商。

他介绍到，全国社保基金理事会成立 26 年来投资收益率表现出色，请他们出山参与到产品开发和发行中来，让全国社保基金理事会也参与到个人养老金产品市场的竞争之中，可实现双赢，既可以提高个人养老金账户持有人的投资收益率，激励更多人参加和缴存，进而扩大个人养老金覆盖面，同时又可以为做大做强全国社保基金多出一个筹资来源。当然，这需要开动脑筋，进行一些改革，比如进行“前段集合”，设立一定的投资锁定期，等等。

基于目前中国股市表现良好，在被问到会不会对个人养老金投资有吸引力时，郑秉文解释道，“个人养老金制度是不允许投资个股的，虽然有些国家可以，但是我国目前是不允许投资个股。”他认为这个规定是非常正确的，“这是减少个人养老金投资风险的需要，有这样的规定，起码能够给账户持有人带来最基本的收入保障，屏蔽掉股市波动带来的损失。”他同时也表示，随着资本市场的完善，或许未来有一天中国的个人养老金制度也能被允许投资个股。

---

郑秉文也强调，上述想法目前实施起来都有一定的技术困难，但仍需要进行改革。“提高收益率要打破常规，解放思想，用非常规的思维去促进个人养老金的发展。”

### **谈农民养老金：**

**农民养老金 90%来自财政，且只能来源于财政转移支付**

**建议在财政有支付能力的情况下，应该明显提高农民养老金**

在谈到“城乡居民养老金与城镇职工养老金差异比较大，未来如何提高居民养老金，缩小与职工养老金的差距”时，郑秉文表示，2025年《政府工作报告》提出在去年增加20元的基础上，今年再增加20元，这体现了尽力而为、量力而行的原则。他认为，与职工养老金相比，农民养老金（因城乡居民养老保险主要覆盖农民群体）确实差距不小，差距十多倍，在财政有支付能力的情况下，还是应该明显提高农民养老金。

同时，他也指出，“城乡居民基本养老保险名义上叫保险，实际上它是一种养老补贴，是养老津贴，是定额式的一人一份，所有农民到了60岁即可领取，没有资格条件限制，不管以前是否缴费，有没有缴费的履历，也没有缴费年限的最低规定，所以就是定额式的养老补贴，它的资金几乎完全来自各级财政的转移支付。”这些特征跟职工养老保险制度相比都是独有的。

而在被问到从哪些渠道增加农民养老金时，郑秉文介绍，过去十几年，农民养老金的支出约90%来自各级财政的转移支付，最高的年份达到96.8%，只是这几年来降到90%以下，但也在80%以上。基本养老金制度以国家立法的名义建立的民生制度，它的资金来源必须是固定的、可持续的，根据国际惯例，它的资金来源只能来自财政转移支付，再很难有其他渠道，其他任何渠道都是不稳定的。所以，农民养老金改革应坚持尽力而为、量力而行。

### **谈养老金制度改革：**

**改革是提高养老保险制度财务可持续性的根本措施**

**养老金体系应从负债型向资产型制度转变 建议做大做强全国社保基金**

3月25日，郑秉文在博鳌亚洲论坛2025年年会上指出，中国人口老龄化进程迅速，在2001年进入老龄化社会（65岁以上人口占比达7.1%），2020年进入深度老龄化社会（65岁以上人口占比达14.2%），根据联合国预测，2032年中国将迈入超级老

---

龄化阶段（65岁以上人口占比达20.0%）。这样快的速度，社会经济等各方面都会受到一定影响，其中，冲击最大的就是养老金制度。

郑秉文进一步解释，中国社科院社保研究中心在2019年发布的《中国养老金精算报告2019-2050》预测，我国养老金在2028年将出现收不抵支，2035年将出现基金枯竭。从2019年到现在有六七年过去了，中央打出了组合拳，先是建立了中央调剂制度，后来提高了统筹层次，实现了全国统筹，不断扩大覆盖面，第三支柱也推出来了，又延迟了退休，又调整了费率等等。“这个组合拳的效果现在看来非常好，我们又更新了2019年精算报告的内容，推出《中国养老金精算报告2025-2060》，根据这些新的测算，我们看到第一个时点就是收不抵支的时点，从原来的2028年延迟到了2036年，第二个时点也就是基金枯竭的时点，将从2035年相应推迟到了2044年。这两个时间点都往后延迟了八九年，这说明包括延迟退休在内的改革组合拳在提高基本养老保险制度的财务的可持续性时，发挥了明显作用。”

郑秉文再次强调，“这就告诉我们，改革是提高养老保险制度财务可持续性的根本措施，并且综合性改革很重要，我们应该坚持改革，不改革就难以应对人口老龄化带来的压力。”

但是，郑秉文还介绍到，整体人口老龄化反映到养老保险制度上，承受的压力仍然非常大，“我们现在的制度里面参保职工和退休人数的比值即“潜在支持率”是2.67:1，到2060年是1:1，就是2.67个在职参保人对应1个退休者，降到1个在职参保人对应1个退休者。但是并非所有的参保职工都交钱，多年来存在着断保、弃保等情况，目前的情况是80%交钱，假定用90%交钱来测算2060年，测算结果显示不是1对1了，是1个劳动者1个缴费人对1.2个退休人口，倒挂了，这是老龄化的结果，是一种规律。这种情况说明，改革是不能停歇的，改革应该永远在路上，改革应该永远与人口老龄化是同步的”。

郑秉文提到，为了积极应对人口老龄化，“我们应该把我们的养老金体系从‘现收现付’的融资方式向‘预筹式’的筹资方式转变，也就是从负债型的制度向资产型的制度转变。”

他指出，面对这种情况，很多国家都在转变，美国、加拿大、日本、韩国都在改融资方式。他认为，“夯实应对人口老龄化社会财富储备是中央提出来的改革蓝图，是一个崭新的改革理念，就是用资产储备应对人口老龄化，应该建立资产型制度，资

---

产是有回报的，资产规模越大，收益就越多，这个回报的收益就可以抵消人口老龄化所减少一个退休人口相对应减少的缴费人口。”

围绕这一改革思路，郑秉文提出三点具体举措：

一是针对第一支柱，第一支柱虽然是统账结合，但筹资方式总体是现收现付的，账户里没有预备资金，在这种情况下，现收现付制度的统筹基金不等于不追求余额规模。统筹基金的规模大了，从现收现付型就相当于向部分积累制度转变了，因此，要追求余额扩大，以提升投资回报率。第一支柱的改革，现收现付不要紧，依然可以追求它的余额，做大它的基金滚存结余，这就是从 DB 型现收现付向 DB 型部分积累制转型的政策含义。

二是做大做强第二第三支柱，第二第三支柱都是缴费确定型的，是多缴多得、不缴不得、完全积累的制度。其中，第二支柱企业年金建立到现在已经 21 年，覆盖人口只有三千多万，覆盖范围和人数很小；第三支柱从 2022 年 11 月开始试点到 2024 年 12 月 15 日推向全国，覆盖人数已经是第二支柱的两倍三倍，势头很好，但是缴存人数很少，缴存比例很低。可考虑将第二支柱和第三支柱联合起来，建立联合自动加入制度。对于雇主而言，可以允许尚未建立年金制度的企业将运用税优额度支持到本企业职工的第三支柱账户中，激励和鼓励职工建立第三支柱，实现双赢：从企业角度而言，它变成了一个简易版的企业年金，税优政策利用起来了，扩大了企业年金的覆盖范围和人数，税优政策也利用起来了；对个人而言，他所在的企业虽然没有建立企业年金，但是他获得了企业同等的缴费配比，得到与企业年金相同的实惠了，提高了劳动要素的报酬，有利于稳定社会预期和拉动消费。这种第二第三支柱协同发展的改革的“联合自动加入机制”的建立，企业必须在第二和第三支柱之间选择其一，不选择的要提出申请，既扩大了第二支柱，又加快了第三支柱的缴存比例和缴存数额。为了应对和对冲第一支柱替代率的下降趋势，扩大第二支柱和第三支柱覆盖范围是大趋势。

三是做大做强全国社保基金，这是建立预备型和资产型养老金体系的题中应有之义，是发挥中国主权养老基金的体现，是集中力量办大事的一个优势。主权财富基金，主权养老基金，大多出现在新兴市场、发展中国家，中国在 25 年以前就有了，现在发展它正当其时，是我们建立整个养老金体系从现收现付制向预备制转变的重要组成部分。中国再过七年将进入老龄化第三个阶段，现在进入第三个阶段的国家只有日本、德国等共不到二十个国家，现在我们应该未雨绸缪。

---

**谈灵活就业群体参保：**

**对灵活就业建立社会保险制度 首先要破除户籍制度障碍**

对于近期大众比较关注的多个平台宣布为外卖骑手等灵活就业人员缴纳社保事件，郑秉文表示，“平台经济头部企业能够主动克服困难，与灵活就业的劳动者签订劳动合同，建立社会保险，这是非常好的一件事情，社会各界都应该鼓励、应该点赞。但同时，也希望这些头部平台经济企业实打实的拿出一些具体的方案，把“账本”亮出来，这样会提高社会信任度。”

同时，他认为，对灵活就业建立社会保险制度，政府首先要破除户籍制度障碍，为灵活就业人员异地参保创造良好的条件。

此外，郑秉文表示，“建立社保制度是为了免除人们对疾病和养老的焦虑，但是，就业是第一位的福利，如果为了福利而限制了就业，农民工不得不回老家，那么，其他所有福利也就谈不上了。所以，建立社保制度应坚持就业优先原则，让社保制度更好地为就业服务。”

（腾讯财经 袁小丽）

---

## 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