



# 郑秉文：延迟退休如何影响 养老基金？



文/新浪财经意见领袖专栏作家 郑秉文

人口老龄化是一个世界性的发展趋势，世界各国养老金制度都面临严重冲击，并且越是发达的国家，人口老龄化越严峻，养老金制度改革的压力越大。为此，在过去几十年里，有些发达国家在对养老金制度进行改革或建立改革委员会时常常使用“拯救社会保障制度”的口号，而且在这些国家的改革政策组合中，使用最普遍的一个做法就是提高退休年龄。从 20 世纪 90 年代开始，几乎所有发达国家和转型国家都在提高法定退休年龄，例如，美国 2020 年的法定退休年龄是 66 岁，2021 年的法定退休年龄提高到 66 岁零 2 个月，每年提高 2 个月，2022 年是 66 岁零 4 个月，一直到 2026 年实现法定退休年龄 67 岁为止。美国此次提高退休年龄的改革启动于 2003 年，其间 2003 年到 2008 年提高 1 岁，每年提高 2 个月，从 65 岁提高到 66 岁，然后 2008 年至 2019 年“喘息” 12 年。

与发达国家相比，中国的法定退休年龄太低，提高退休年龄的压力较大。中华人民共和国建立之后，中央政府曾两次颁布涉及退休年龄的政策：1951 年中央人民政府政务院颁布的《劳动保险条例》规定：男工人和男职员年满 60 岁（工龄满 25 年）、女工人和女职员年满 50 岁（工龄满 20 年）可退休养老，某些工作环境特殊并对身体有害的行业男工人和男职员年满 55 岁、女工人和女职员年满 45 岁可退休养老；1978 年国务院印发的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》规定，党政机关、群众团体、企业和事业单位的女干部年满 55 岁可以退休。基于上述退休政策，此次实施延迟法

定退休年龄所涉及的群体主要是三个：50 岁退休的女工人、55 岁退休的女干部、60 岁退休的男性工人和干部。

### 延退改革：必要且急迫

继“十三五”规划纲要之后，“十四五”规划纲要再次及时地提出延迟法定退休年龄的问题。之所以称其“及时”，是因为刚公布的第七次全国人口普查结果显示，我国人口老龄化趋势进一步加剧：与 2010 年相比，60 岁及以上人口从 8.06% 提高到 13.5%，上升了 5.44 个百分点，而 2010 年仅比 2000 年上升 2.93 个百分点；65 岁及以上人口从 2010 年的 8.87% 提高到现在的 13.5%，上升了 4.63 个百分点，而 2010 年仅比 2000 年上升了 1.91 个百分点。20 年前，65 岁及以上人口仅为 8 811 万人，而 20 年后的今天高达 1.91 亿人，翻了一番多。据联合国的预测，我国人口老龄化将继续加剧。

我国男女平均法定退休年龄原本已经很低，只有 55 岁左右，但由于种种原因，包括道德风险在内，每年男女平均实际退休年龄仅为 54 岁左右。退休年龄太低对参保人本人不是很有利，它将降低养老金的金额或说降低替代率，例如，如果男女平均退休年龄提高到 62.5 岁，增加的 8.5 年缴费可提高每月统筹养老金好几百元（各地平均水平不一样，提高额度也不尽相同），账户养老金也有很大提高，二者合计每年可增加好几千元。另一方面，退休年龄太低对养老保险财务可持续性也很不利，并且退休年龄越低，对养老保险财务可持续性的影响越大。在目前退休政策影响下，据学习出

出版社和党建读物出版社 2020 年底联合出版的《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》给出的预测，我国企业职工基本养老保险基金将在 2029 年首次出现收不抵支，到 2036 年将出现基金枯竭。笔者所在的中国社科院世界社保研究中心于 2019 年 4 月出版的《中国养老金精算报告 2019—2050》对企业职工基本基金可持续情况也做过预测，其结果是到 2028 年出现收不抵支，2035 年基金将枯竭。

下面，根据这部“精算报告”的基础数据，把延迟退休对维持和改善企业职工养老保险制度的意义做一个简单介绍。

### 延迟退休可改善制度赡养率

在现收现付制下，有三个参数十分重要，那就是缴费率、替代率和赡养率。“标准”的替代率是指退休后第一年领取的养老金占退休前工资的百分比。赡养率是指养老保险制度内退休人数占登记参保尚未达到退休年龄的人数之比。例如，2020 年城镇职工基本养老保险总计参保人数为 45621 万人（含机关事业单位人员），其中尚未达到退休年龄的参保职工 32859 万人，退休人员 12762 万人，制度赡养率为 38.8%。赡养率越高，说明老龄化情况越严峻，而通常大家所说的抚养比一般是指赡养率的倒数，38.8%的倒数是 2.58: 1，就是指目前城镇职工基本养老保险是 2.58 个人养 1 个人。抚养比越高说明人口结构越年轻，老龄化情况越不严峻。

缴费率、替代率和赡养率是一个函数关系，即 $\text{缴费率} = \text{替代率} \times \text{赡养率}$ 。这个公式说明，老龄化将导致赡养率逐年提高，如要保持基金收支平衡，

或者提高缴费率，或者降低替代率。维持养老保险基金的精算平衡，防止使之陷入财政危机，这是大多数发达国家坚守的一个原则。但如果决策者不想降低替代率，也不想提高缴费率，甚至为了保市场主体和保就业还想降低缴费率，那就只剩一个办法了，就是降低赡养率。但是，一般来说赡养率这个参数是“给定”的，因为它是由人口结构的现状决定的，即使鼓励大家多生育，也不可能一蹴而就、立竿见影！于是，一个“稀释”赡养率的间接办法就此诞生，那就是提高退休年龄。换言之，提高退休年龄可改变当期和未来一个时期的赡养率。这个办法收效快、效果好，既不用提高缴费率，也不用降低替代率，就可以部分解决老龄化对养老保险制度的冲击问题。这就是为什么在过去几十年里绝大多数国家选择提高退休年龄的原因。

由于我国法定退休年龄过低，实际退休年龄更低，因此提高退休年龄对改善养老保险基金财务状况具有更为明显的效果。假定我国延迟退休从2022年开始实施，女工人退休年龄每年提高4个月，当提高到55岁后男工人和职员开始按照每年提高4个月的节奏加入进来，最终男工人和职员法定退休年龄提高到65岁，女工人提高到60岁退休；还假定，女干部也是60岁退休。在这样的假定条件下，与不改革相比，我国城镇企业职工（不含机关事业单位，下同）养老保险的制度赡养率将发生明显变化。

在不实施延迟退休政策下（下称“不改革情况下”），未退休登记参保人数将从2020年的2.76亿人逐渐提高到2050年的3.41亿人，30年里

仅增加 0.24 倍，而退休人数则从 1.06 亿人激增至 2.78 亿人，未来 30 年将增加 1.64 倍，最终将导致参保赡养率从 2020 年的 38.3% 提高到 2050 年的 81.8%。但在实施延退改革之后，参保赡养率将得到极大缓解：未退休登记参保人数到 2050 年将提高到 4.09 亿人，而退休人数则降至 2.10 亿人，这一增一降使 2050 年参保赡养率降至 51.4%。

图 1 显示，2020 年的企业职工养老保险是 2.6 个人养活 1 个人，如不实行延退改革，到 2050 年就提高到 1.2 个人养活 1 个人，就业人口的压力提高了一倍。但是，如果实施延退，到 2050 年将变成 1.9 个人养活 1 个人，就业人口的压力接近不改革时的一半。

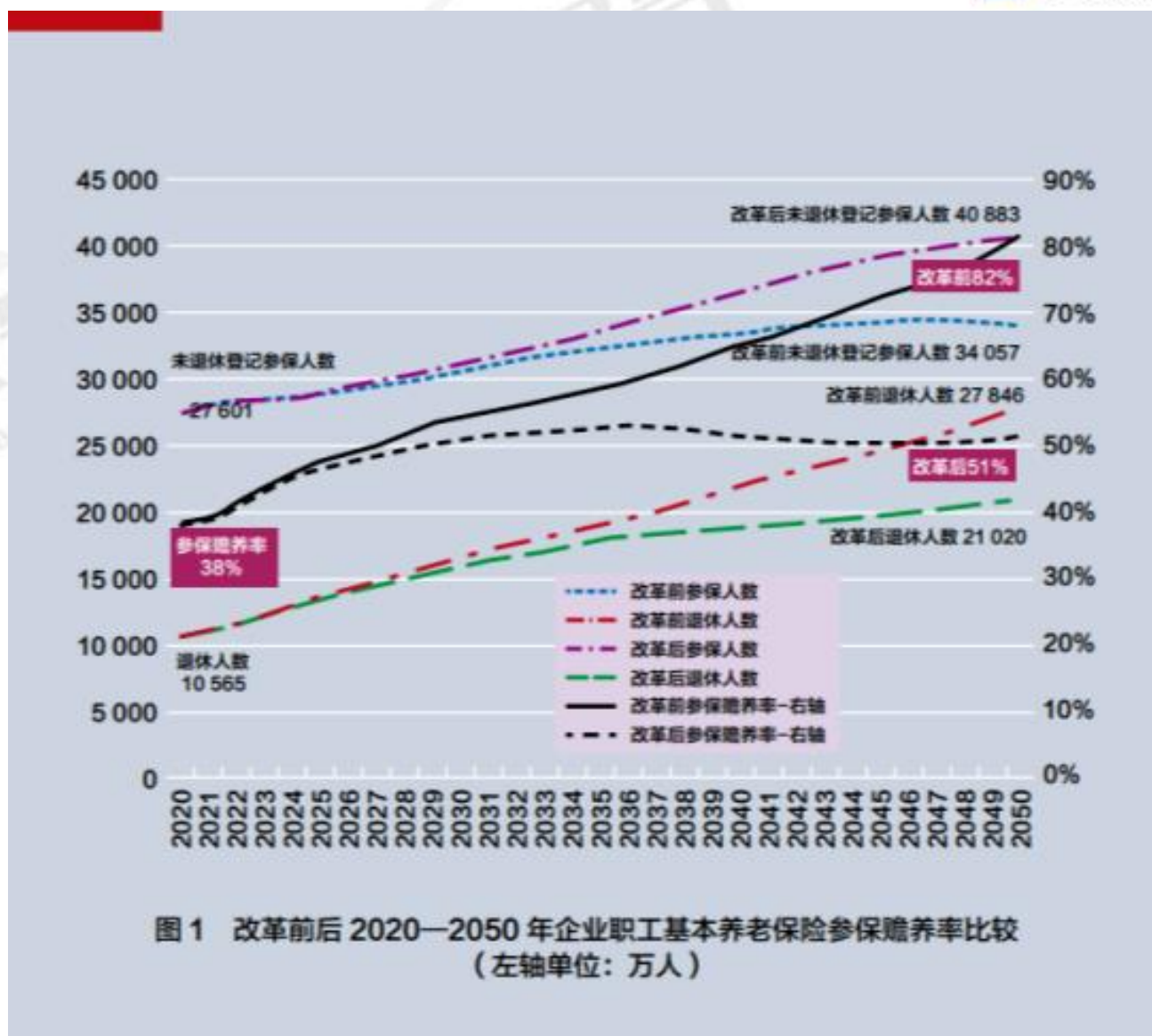


图1 改革前后 2020—2050 年企业职工基本养老保险参保赡养率比较 (左轴单位: 万人)

在发达国家，一般情况下登记参保赡养人数与实际缴费人数基本是一致的，凡是参保的都须缴费，但在我国由于多缴多得的激励机制不明显和灵活就业人数逐年增加，只登记参保而停止缴费的人数逐年增加，遵缴率（实际缴费人数÷登记参保人数）在 10 多年前是 90%，目前降到 80%，就是说，养老保险制度的负担更加沉重了。于是在我国就出现了两个赡养率：在“参保赡养率”之外，必须要看到还有一个“缴费赡养率”并须将其单独作为一个现象进行分析研究，否则如果只看“参保赡养率”就有可

能被误导。

那么延迟政策对缴费赡养率有什么影响呢？如不实施延迟改革，2020年实际缴费人数是 2.21 亿人，到 2050 年将提高到 2.89 亿人，退休人数没有变化，还是从 1.06 亿人提高到 2.78 亿人，于是缴费赡养率明显高于登记参保赡养率——2020 年是 47.8%，到 2050 年将提高到 96.3%。实施改革之后，情况有明显改变——2050 年实际缴费人数将提高到 3.21 亿人，退休人数是 2.10 亿，于是缴费赡养率则从改革前的 96.3% 降至 65.5%，大约下降 30 多个百分点。

图 1 和图 2 的比较显示，目前至少有 5500 万人只登记不缴费，这事实上“抬高”了赡养率 10 个百分点，从 38% 提高到 48%。重要的是，从实际缴费人数来看，到 2050 年是 1.04 个人养活 1 个人，但如果实施延迟就立刻提高到 1.5 个人养活 1 个人。也就是说，登记参保赡养率是“虚”的，因为有大约 20% 的人长期不缴费，这样，缴费参保率就有了实际意义，比如到 2050 年名义上是 1.9 个人养活 1 个人，实际上是 1.5 个人养活 1 个人。所以，如何提高养老保险的制度透明度和激励性，鼓励所有参保人

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_34081](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_34081)

