

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2020 年 5 月 第 8 期 总第 83 期

## 老龄化与养老金制度

董克用



—— 中国人民大学 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

董克用，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，公共管理学院教授，中国养老金融50人论坛秘书长，国务院政府特殊津贴专家。曾先后担任中国人民大学劳动人事学院院长、公共管理学院首任院长、全国MPA教指委秘书长。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

根据联合国经济和社会事务部人口司 2019 年的预测,中国 65 岁以上人口占总人口比重会在本世纪持续上升,其中 2020 年到 2060 年为加速期,比重将从 11.97% 高速增长到 29.89%, 2060 年到 2100 年为高原期,比重将稳定维持在 30% 左右。人口老龄化的加速期和高原期给中国养老金制度带来了挑战。世界各国的经验表明,养老金制度的现收现付模式无法解决老龄化带来的资金负担,而完全积累模式又存在长寿风险、投资风险和替代率风险,因此许多国家开始尝试现收现付模式与完全积累模式相结合的多支柱模式。中国当前已经建立了三支柱模式的养老金制度框架,其中第一支柱为政府主导的基本养老保险,截止 2018 年已经覆盖了全国 9 亿人以上;第二支柱为企业主导的职业养老金,自 2014 年以来其发展陷入了停滞期;第三支柱为个人主导的个人养老金,当前已经在试点区取得了一定成效。在当前养老金制度的框架下,仍有许多需要改善的细节。首先要尽快实现城镇职工基本养老保险全国统筹以解决地区不平衡的问题,其次是加快发展企业年金并尽快推广个人养老金以解决中国目前第一支柱“一支独大”的问题。养老资产存在长期保值增值问题,因此完善养老金制度需要人社部门、财政部门、金融界等社会各界的广泛参与。

## 一、中国人口老龄化的特点

当前，国际标准将 60 岁以上人口占总人口比重超过 10% 或 65 岁以上人口占总人口比重超过 7% 的社会称为人口老龄化社会。对人口老龄化程度也有两种不同的划分标准，第一种标准以 60 岁以上人口占总人口比重划分，超过 10% 为轻度人口老龄化社会，超过 20% 为中度老龄化，超过 30% 为重度老龄化，超过 35% 为深度老龄化；第二种标准以 65 岁以上人口占总人口比重划分，超过 7% 为老龄化，超过 14% 为深度老龄化，超过 20% 为超老龄化。

具体到中国，人口老龄化已经逐渐成为一个不可忽视的问题。根据联合国经济和社会事务部人口司 2019 年预测，在相对中性假设下，如图 1 所示，中国的总人口数会在 2030 年左右达到 14 亿多的高峰，之后开始下行，直到 2100 年为 10 亿多，在这个过程中，65 岁以上人口占总人口比重不断上升，2020 年到 2060 年为加速期，其比重将从 11.97% 高速增长到 29.89%，2060 年到 2100 年为高原期，其比重将稳定维持在 30% 左右。按照国际标准来看，中国将在 2040 年之前进入超老龄化社会，并持续很长时间。

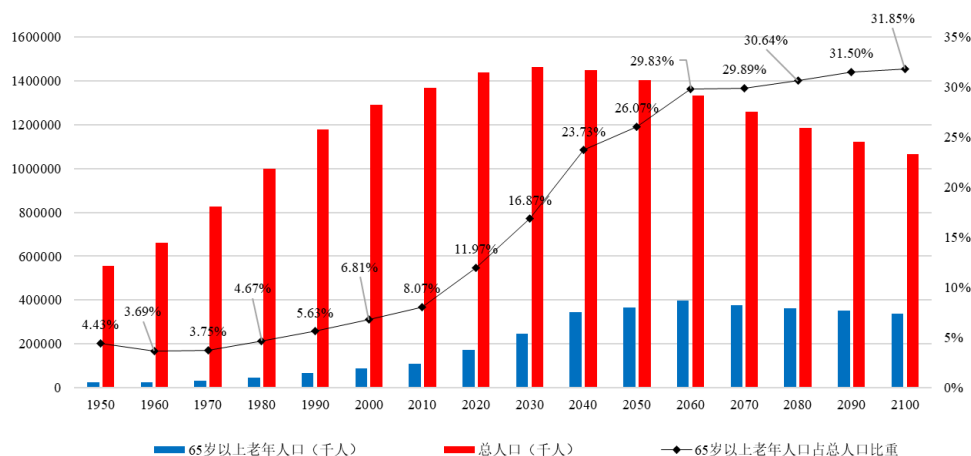


图 1 中国 65 岁及以上人口数量占总人口比重的变化趋势（1950-2100 年）

资料来源：United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019)

联合国预测人口变化的主要依据是总和生育率。总和生育率是指每一位育龄妇女一生中生育的孩子数量，是人口学中最关键的指标。考虑到孩子从出生到成人的过程中存在死亡的可能，所以 2.1 到 2.2 的总和生育率才能够保持稳定的人口结构。联合国对中国的预测使用了 1.8 的总和生育率，但是，现实中是否能达到这个数字仍然有疑问。特别是在我国全面放开二胎之后，连续三年的新生儿数量直线下降，更引起了人们的担忧。如果达不到 1.8，则中国老龄化的增速会更快。

老龄化并不是中国独有的问题，相反，老龄化是从发达国家开始的。随着工业化、城镇化的发展，发达国家的总和生育率都有明显的下降，而任何一个国家只要其总和生育率低于平衡点 2.1，且人口寿命较长，就一定会面临人口老龄化的问题。可以预见的是，其他发展中国家，比如印度，未来也会出现人口老龄化。

虽然老龄化不是中国独有的问题，但中国面临的老龄化问题可能

会比一般的发达国家更为严峻。根据 65 岁以上人口占总人口的比重从 7%到 14%所用的时间来看，法国用了 115 年，瑞典用了 85 年，美国用了 66 年，英国用了 45 年，日本用了 30 年，而中国用了仅 25 年就会进入了老龄化社会；根据进入老龄化社会时的经济与发展水平来看，日本是 1971 年进入的人口老龄化社会，当时人均 GDP 为 2272 美元，而中国在 1999 年进入人口老龄化社会时，人均 GDP 仅为 873 美元。中国老龄化速度快且“未富先老”，对国家经济发展与社会治理都带来了较大的挑战，所以习总书记提出来“三个应对”：及时应对、科学应对、综合应对，而养老金制度就是应对老龄化问题的重中之重。

## 二、养老金制度的基本模式

养老是自古以来就存在的问题，但养老金是工业化社会以后才出现的。农业社会讲究养儿防老，年轻时耕种土地养育子女，年老时靠子女抚养，养老问题主要依靠家庭解决；而进入工业社会以后，由于普遍存在的通货膨胀问题，个人依靠在职时积累储蓄来养老存在较大风险，因此更加需要社会建立完善的养老金制度。在工业化革命之后，美国、德国、英国的很多大企业首先建立了企业养老金制度，但是企业本身也面临着倒闭的风险，因此考虑到养老金制度的存续问题，由政府建立养老金制度是最可靠的。

政府建立养老金制度主要有三大目标，一是全覆盖，希望能够做到全民获益；二是充足性，退休待遇与在职的人员相比不会降低太多；三是制度可持续，各代人之间实现代际公平。



要想实现这三大目标，政府在制定养老金制度时，就必须解决资金的筹集与发放问题，其难点主要在于筹集。养老金筹集主要存在三种模式，分别是现收现付模式、完全积累模式以及前两者相结合的多支柱模式。

首先是现收现付模式。现收现付就是在职的一代人缴费，与此同时将养老金支付给退出劳动力的一代人，这种模式本质上是一种代际抚养。现收现付模式的优点主要有两点，一是容易建立，政府出面建立现收现付的养老金制度，可以要求单位在职工发放薪水的时候代扣代缴，一旦缴费流程规范了，就可以向退休老人支付养老金；二是可以实现再分配，在“多缴多得、长缴多得”的基础上，适当调节缴费端与发放端的比率以平衡收入差距。

现收现付模式的缺点是如果年龄结构变化，尤其是老龄化发生变化则会带来很大的资金负担。如图 2 所示，以中国 1953 年第一次人口普查的情况来看，缴费者多且老年人少，资金压力较小；但根据目前对 2050 年中国人口年龄结构的预测，相比较于 1953 年，60 岁以上人口比重将大大增加，届时缴费者少且老年人多，现收现付的养老金模式可能会难以为继。



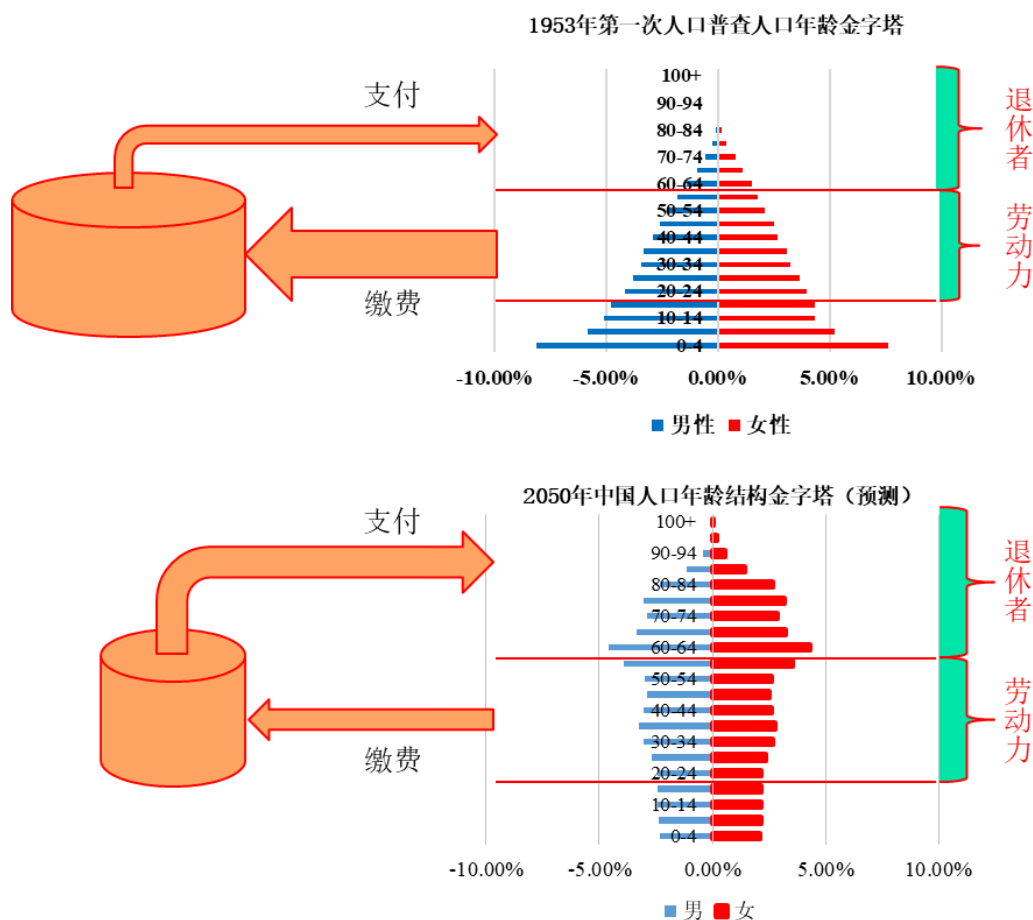


图2 现收现付一代际抚养：示意图

要解决人口老龄化给现收现付模式带来的挑战，经验上有四个办法。第一个办法是延迟退休，例如，将退休年龄从60岁调整到61岁，这样个人就要多交一年的养老保险，少取一年的养老金，但这个办法不受大众欢迎，受到的限制较多。而且“一刀切”地延迟退休年龄也存在公平问题，没有受过高等教育的体力劳动者有可能在16岁时就开始工作，到60岁的时候已经工作了44年；而现在的博士一般都是28岁以后毕业，到60岁退休时才工作30年左右。第二个办法是提高缴费率，但是这会提高在职一代人的负担，如果人口中有1/3是65岁以上的老人，还有1/3是正在接受教育的人，那么剩下的1/3的劳

动人口在完全现收现付的养老金制度下所面临的缴费率会高到难以负担。**第三个办法是降低待遇**，世界各国做过许多尝试，但都难以实施。目前来看，退休待遇不但不能降，还要随着物价的上涨和社会工资平均的增长而增长。**第四个办法是公共财政补贴**，但这只适用于少数财政充裕的国家。对大多数国家而言，公共财政收入也是来自于在职的一代或者退休的老人创造的财富，因此仅靠财政补贴也不是长久之计。世界各国的经验表明，在老龄化的社会背景下，上述四种办法在实践中困难重重，仅靠现收现付模式难以实现养老金制度的三大目标。

**养老金制度的第二种筹资模式是完全积累。**在完全积累模式下，每个参保人都建立个人账户，既可以是雇主雇员两方缴费也可以是仅雇主或者雇员缴费，待遇按照积累额、投资收益额来计算。完全积累模式的优点是自我平衡，没有代际负担，可以规避老龄化问题带来的部分压力。但一些国家的实践证明完全积累模式存在三个主要缺点，一是**长寿风险**，参保人的寿命如果超出预期就可能会出现养老金不足的问题；二是**投资风险**，个人账户的养老金投资收益是不确定的；三是**替代率风险**，如果工资增长率超过投资回报率，个人可能会更倾向于年轻的时候少储蓄，年纪大的时候多储蓄。因此，仅依靠完全积累模式也难以应对老龄化的挑战。

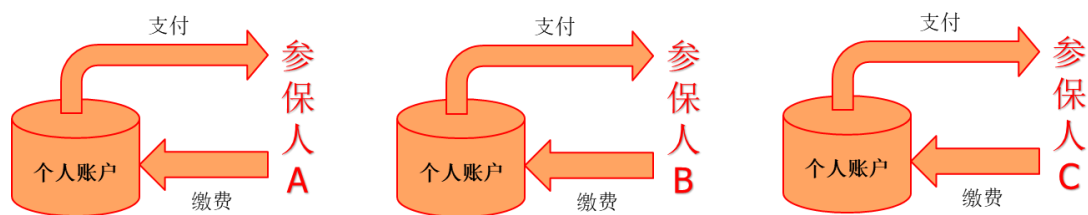


图 3 完全积累示意图

养老金制度的第三种筹资模式是多支柱模式，也是当前世界各国主要发展的模式，在许多国家，这一模式可以归纳为三支柱。三支柱是世界银行在 1994 年的一份研究报告中首先提出的，之后又在不断完善。目前，发达国家的养老金多是由以下三支柱构成：第一支柱是公共养老金（**Public pension**），目标是确保国民基本养老收入、抵御长寿风险。公共养老金由政府主导，一般采用现收现付模式，政府在其中负有最终财政兜底责任；第二支柱是职业养老金（**Occupation pension**），其目标一是增加员工养老收入，二是吸引和留住优秀员工。职业养老金由雇主主导，目前新建立的职业养老金绝大部分都是采取双方缴费的完全积累模式，政府则会提供税收优惠政策予以支持；第三支柱是个人养老金（**Individual pension**），目标是加强自我保障能力，变储蓄养老为投资养老。个人养老金由个人主导、自愿参加，一般采取完全积累模式，政府提供税收优惠等政策予以支持。

### 三、中国养老金体系的建设成就

经过多年的探索与实践，当前中国已经建立了多层次、多支柱的养老金体系。如图 4 所示，第一层次为基本养老保险，其中包含城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险两个部分。城镇职工基本养老保险模式是在 1997 年确定下来，2014 年机关事业单位的退休金制度

改革，与之并轨。城乡居民基本养老保险的建设则分为三个阶段，2009 年首先建立了新型农村社会养老保险（新农保），2011 年建立了城镇居民基本养老保险，2014 年城乡并轨最终形成了当前的城乡居民基本养老保险。

第二层次为职业养老金，在其建设过程中有两个重要的时间节点。首先是在 2004 年建立了企业年金，作为 1997 年基本养老保险统一之后的补充养老保险；其次是在 2014 年建立了职业年金，主要面向机关事业单位。第三层次是个人养老金，全称为个人税收递延型商业养老保险。个人养老金于 2018 年 5 月开始在福建省、上海市和苏州工业园区三地试点，实现方式是通过保险公司的保险产品。

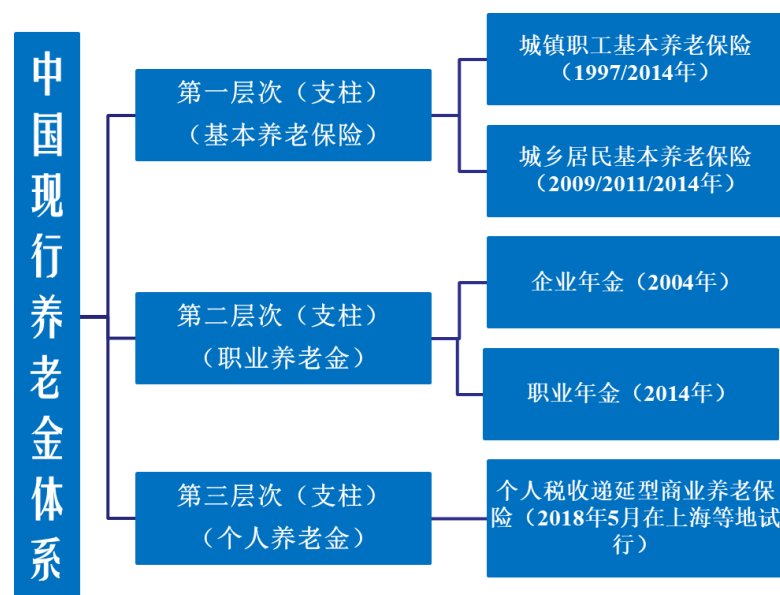


图 4 中国现行养老金体系

如图 5 所示，自 1989 年至今，基本养老保险的覆盖人数不断增加，到 2018 年，城镇职工养老保险覆盖 4.19 亿人，城镇居民养老保险覆盖 5.24 亿人，合计 9.43 亿人，抛除无需加入养老保险的 16 岁以

下儿童，已经覆盖了中国 14 亿人口中的大多数，全民受益的目标基本实现。目前，基本养老保险的工作重点有两个，一是吸纳部分没有基本养老保险的灵活就业人群；二是尽可能让农民工群体加入城镇职工基本养老保险。

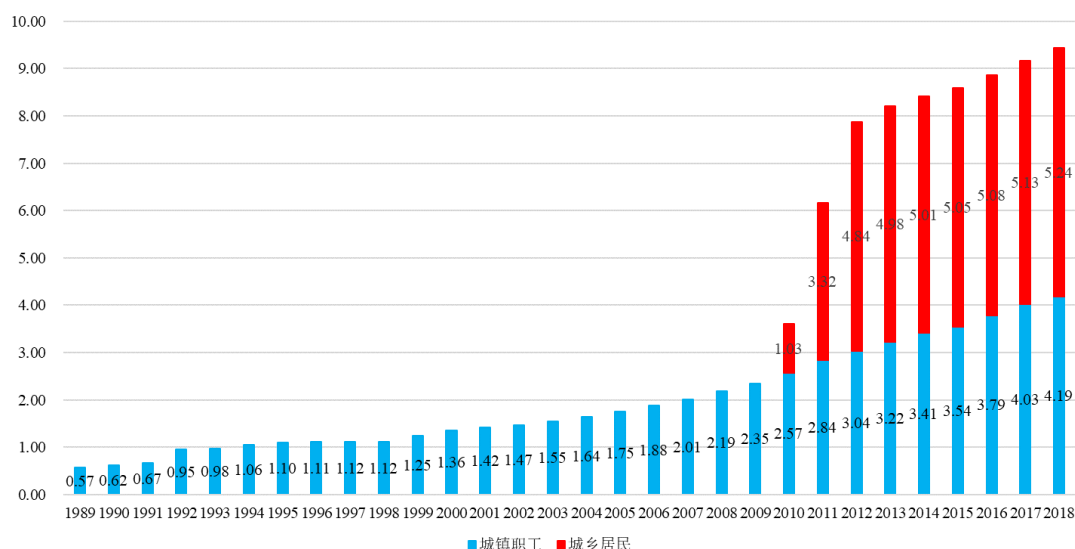


图 5 中国基本养老保险制度覆盖人数发展情况（亿人）

在覆盖人数不断增加的同时，城镇职工养老金待遇水平也在快速增长。如图 6 所示，2005 年待遇水平为每月 771 元，2007 年至 2015 年连续多年维持 10% 的增长速度，到 2018 年底，中国月平均退休金已经达到了 3153 元，虽然近几年的增长速度下降到 5%，但由于基数变大，待遇水平仍有明显的提高。

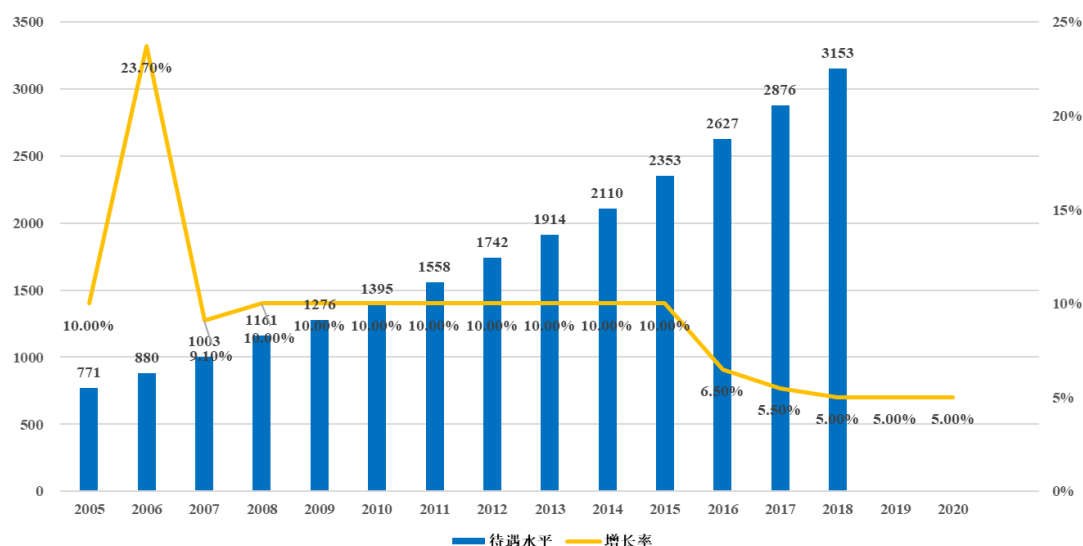


图6 城镇职工基本养老金待遇水平和增长率 2005-2020

#### 四、完善中国养老金制度的思考

虽然基本养老保险覆盖面广且实现了不错的待遇增长，但中国养老金制度仍存在区域不平衡与结构不平衡的问题亟待改善。

首先要尽快实现城镇职工基本养老保险全国统筹以解决区域不平衡问题。目前已经出现了地区之间的不均衡问题，以广东省与东北地区为例，从外省流入广东省的年轻人多，东北地区流出的年轻人多，导致广东省养老金存在盈余的同时，东北地区养老金收不抵支。解决这种地区不平衡问题的方法就是全国统筹，对全国不同地区的劳动者使用统一的标准缴费、统一的标准计算待遇，以此来化解地区差异。

其次是要发展第二、三支柱以养老金制度的结构不平衡问题。如表1所示，当前中国基本养老金“一支独大”，第二支柱发展滞后，第三支柱尚未建立；国外的第二、三支柱日益成为国民养老的主要收入来源，极大地减轻了公共养老金的负担。如何发展第二、三支柱、减少公共财政的压力以实现均衡发展，是当前中国养老金制度改革的



主要问题。

表 1 中美两国三支柱养老金体系规模与结构比较（2018 年底）

	名称	第一支柱	第二支柱	第三支柱	合计
美国	规模（万亿美元）	2.82	16.15	8.81	27.78
	占养老金资产比重	10.15%	58.14%	31.71%	100.00%
	占 GDP 比重	13.76%	78.80%	42.99%	135.55%
中国	名称	基本养老金	企业年金	税延养老金	合计
	规模（万亿元）	5.09	1.48	0.00007	6.57007
	占养老金资产比重	77.47%	22.53%	0.00%	100.00%
	占 GDP 比重	5.65%	1.64%	0.00%	7.30%

具体而言，其一是要加快发展企业年金。如图 7 所示，中国的企业年金自 2014 年以后陷入停滞，到 2018 年底覆盖了 2300 多万人，只相当于参加城镇职工基本养老保险的 6%。有 90% 多的职工没有企业年金，因此亟需加快企业年金的发展。

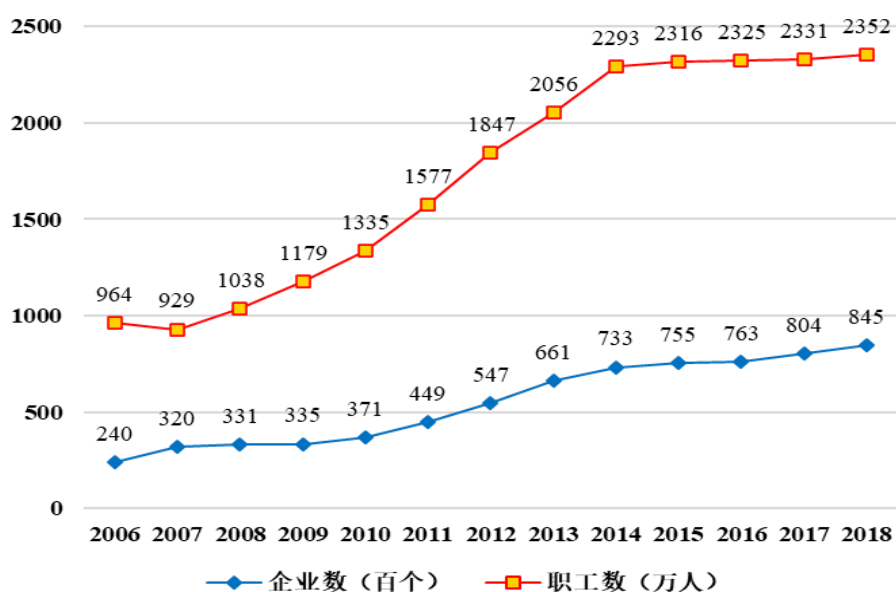


图 7 2006-2018 年全国企业年金参与情况



其二是要尽快将试点一年多的个人养老金推广开。当前，各地区都存在灵活就业人群，城镇中个体增长是最快的，已经超过了1亿人，这部分个体无法参与企业年金，只能通过参加个人养老金享受税收优惠，所以应该尽快将经过试点的第三支柱推广，给予这部分人群更多保障。

目前，第二、三支柱都是积累型，因此就涉及到了投资收益的问题。中国的全国社保基金是在2000年从财政结余的1000亿人民币开始建立的，从2000年到2018年，社保基金的年化收益率在8.4%左右。在社保基金管理的2.5万亿元中，投资回报总额度接近1万亿元。在这1万亿元的收益中，有2500亿元是复利的结果。如果持续稳定投资40年，收益中将有80%是复利，因此第二、三支柱的建设宜早不宜迟。养老资产存在长期保值增值问题，完善养老金制度需要人社部门、财政部门、金融界等社会各界的广泛参与。

（本文根据人大国发院“名家讲坛”讲座速记稿整理，已经审稿人审阅）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>