

渐进式延迟退休对养老保险的影响及对策

福建省财政厅 | 林绍征

摘要：围绕稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革，本文结合我国养老保险基金现状，对养老保险制度产生的影响以及如何防范化解养老保险领域风险向财政转移进行了探讨。

关键词：延迟退休；养老保险；人口老龄化 **中图分类号：**F812

党的二十届三中全会提出稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革。2024年9月，全国人大常委会会议表决通过关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定，自2025年起，用15年时间，逐步将男职工法定退休年龄调整至63周岁，女职工法定退休年龄分别调整至58周岁、55周岁。延迟退休政策的实施对养老保险制度有哪些影响？如何防范化解养老保险领域风险向财政转移？本文就此进行探讨。

延迟退休是有效应对人口老龄化的需要

延迟退休常常被视为缓解养老金支付压力的一种手段，但从根本上讲，其更深层次的意义在于优化人力资源配置，提高劳动力市场的灵活性和效率。通过延迟退休，不仅可以延长劳动者的工作年限，增加社会财富积累，还能在一定程度上缓解因人口老龄化带来的劳动力

短缺问题。

从国际上看，延迟退休年龄是世界各国应对人口老龄化的普遍做法，多数国家都不同程度将退休年龄提高到60—65岁之间，世界主要经济体的退休年龄普遍在65岁以上。退休年龄最高的是意大利66.6岁，第二是美国66岁，第三是日本、德国、英国、巴西、加拿大65岁，我国最低。男女同龄退休的有美国、日本、德国、印度、法国、意大利、加拿大。

从我国人口结构看，截至2024年底，全国人口为14.08亿人，较上年末减少139万人，人口自然增长率为-0.99‰。其中，60岁及以上3.1亿人，占比22.02%，处于中度老龄化阶段。据预测，2035年左右，60岁及以上老年人将突破4亿人，占比超过30%，将进入重度老龄化阶段。老龄化的根源在于出生人口减少。2024年，全国新生儿数量954万人，比上年增加52万人，自2017

年以来首次回升，总和生育率只有1.18，远低于人口替代水平（2.1）和世界平均水平（2.3）。我国总人口已连续三年负增长，预计人口总量缩减趋势将一直延续到本世纪末。

从养老保险收支情况看，劳动年龄人口减少对养老保险制度可持续性造成威胁。随着人口老龄化的发展，我国劳动年龄人口数量从2012年开始出现下降，年均减少300万人以上，“十四五”期间还将减少3500万人。基本养老保险基金的收支平衡，容易受到人口年龄结构变化的影响。在老龄化程度加深影响下，我国基本养老保险基金的征缴收入将无法满支出需求，需要依赖财政补贴。

延迟退休政策对养老保险的影响

延迟退休政策实施后，未来一段时间养老保险基金收入将增加，可以在一定程度上缓解养老金兑付的压力。但随着老龄人口的增加和

人均预期寿命的延长,养老保险基金的可持续问题仍不可忽视。

(一)养老保险基金结余增加。实施渐进式延迟退休政策后,将会增加在职参保人员数量,减少当期退休人员数量,一定程度上提升了缴费人员和退休人员的比例,养老保险基金结余增加,抗风险能力将增强,养老金的发放更有保障。截至2024年底,全国企业养老保险和机关事业单位养老保险基金累计结余分别为6.63万亿元、4287亿元。延迟退休后累计结余还会增加。

(二)退休人员养老金相应增加。《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》提出,国家健全养老保险激励机制,鼓励职工长缴多得、多缴多得、晚退多得。退休人员养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分组成。基础养老金计发比例与个人累计缴费年限挂钩,计发基数与个人实际缴费挂钩,个人账户养老金根据个人退休年龄、个人账户储存额等因素确定。按照现行养老金计发办法,一般来说,多缴费1年,退休时基础养老金提高1%;晚退休1年,个人账户养老金也会相应增多。延迟退休后,缴费年限由15年延长到20年,退休后每月领取的基础养老金约增加三成。

(三)养老保险基金可持续问题仍不可忽视。我国已建成覆盖全民的养老保障体系,三项基本养老保险(即企业、机关事业单位和城乡养老保险)制度覆盖10.7亿人,保障水平也逐步提高。企业退休人员基本养老金连续27年调整提高。同时,我国



人均预期寿命达79岁,是新中国成立初期的2倍多,比全球平均水平高出5岁多。养老保险基金收支面临一定压力,财政对养老保险的补助持续增加。2024年,全国企业养老保险和机关事业单位养老保险基金收入中财政补助达1.5万亿元,占基金收入的20%,占当年一般公共预算支出的5.24%。延迟退休后,退休人员总人数的缓慢增加、人均预期寿命的延长以及待遇的提高,未来养老保险基金的可持续问题不可忽视。

进一步深化养老保险改革的建议

按照《社会保险法》的规定,当基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴。随着人口老龄化的加快,养老风险公共化也在加快,财政面临的挑战日益严峻。为防范化解养老保险领域风险向财政转移,需要进一步深化养老保险改革,完善相关配套政策和保障措施,

推动政府与单位个人之间、中央与地方之间、省与市县之间合理分担养老风险。

(一)做大养老保险三大支柱

养老保险三大支柱主要包括基本养老保险、年金和个人养老金。从国际上看,中国、日本、德国以第一支柱为主,其中中国占比最高,达70%;英国、美国以第二支柱为主,其中英国占比最高,达81%;第三支柱占比最高是美国,达36%。

我国第一支柱承担压力大,第二支柱年金覆盖率偏低,第三支柱个人养老金规模较小,养老金融产品适配性不高,市场发展活力不足。基本养老保险作为第一支柱,主要包括企业养老保险和机关事业单位养老保险和城乡养老保险,规模达8.2万亿元,参保人数占16岁以上人口数的80%。随着老龄化程度加深、基本养老保险给付压力增长,基本养老保险替代率呈下降趋势。为满足

养老需求,需加快发展多层次多支柱养老保险体系,以补充第一支柱。年金作为第二支柱,主要包括企业年金和职业年金,规模虽快速增长,但覆盖人数有限,仅有3300万人参与企业年金。2024年我国企业年金覆盖比例为7%,仍有较大提升空间。第三支柱是个人养老金。党的二十届三中全会《决定》指出“扩大年金制度覆盖范围,推行个人养老金制度,发挥各类商业保险补充保障作用”。2024年12月15日个人养老金制度从36个先行试点城市推广至全国。截至2025年9月底,开户人数已突破1.5亿大关,超1200只投资产品供选择。目前个人养老金账户呈现开户人数多、缴费意愿不高的现象。

(二)完善养老保险配套政策

一是完善过渡性养老金制度。

2014年10月1日起,机关事业单位实施养老保险改革,实行“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”。其中:“老人老办法”面向2014年9月30日前已经退休的人员;“新人新制度”面向2014年10月1日后参加工作、之后退休的参保人员;“中人逐步过渡”面向2014年9月30日前参加工作、2014年10月1日后退休的参保人员。为确保“中人”待遇水平不降低,设立10年(2014年10月至2024年9月)的过渡期,过渡期内实行新老办法对比,待遇“保低限高”。虽然2024年过渡期已经到期,但过渡性养老金仍然存在,其与上年度社会平均工资、本人视同缴费指数、本人视同缴费年限等因

素相关。在上年度社会平均工资增长的情况下,对同一级别、同一缴费基数、同一缴费年限的退休人员,要防止延迟退休比早退休的养老金少。因此,需要进一步完善过渡性养老金制度。

二是调整职业年金计发年限。2014年10月1日起,机关事业单位工作人员建立职业年金,单位、个人分别按照缴费基数的8%、4%缴纳,全部计入个人账户。退休时,个人账户余额按照139个月(制度设立初期按照人均预期寿命约71.6岁测算)平均计发。意味着退休11年后,个人账户余额为零,个人养老待遇将出现断崖式下降。现在人均预期寿命已达79岁,且逐步延迟法定退休年龄,建议调整职业年金计发月数,以适应新形势变化。

三是提高养老保险统筹层次。养老保险制度似“大数法则”为基础,只有实现较大范围的统筹,才能提高抵御风险的能力,确保养老金按时足额发放。2022年起,企业职工养老保险实行调剂金模式的全国统筹,下一步可探索全国统收统支。目前,机关事业单位养老保险实行县级统筹,有条件的地方可探索市级统筹,同时要注意调动市县的积极性,建立有效的市县两级责任分担机制,做到责任明确、各尽其职。

(三)合理划分财政支出责任

一是划分央地支出责任。企业养老保险全国统筹后,资金实现了全国一盘棋,补缺口全国调剂,比如一些地方年轻人多、结余多,就

多作贡献。同时,还设置了各级财政缺口分担的机制。但如何健全完善中央和地方、政府和企业间激励相容的政策体系,是制度设计需要考量的问题。一方面,要建立中央与地方激励相容的基金筹集与拨付机制。中央责任限于以全国社会平均工资水平为缴费基数和计发系数的“基础”养老金,地方根据自身消费水平、基金结余、财政实力等情况适当提高待遇水平,但需自行承担相应的基金收支风险。同时,中央建立养老保险考核机制,督促地方落实全国统一缴费费率、做实缴费基数,加大对地方扩大待遇支出项目和范围行为的约束。另一方面,要建立政府与企业激励相容的社会保险费缴纳水平。养老保险基金的来源在于基金收缴,而扩大缴费基数会增加企业的成本,权衡保发放与“放水养鱼”面临考验。

二是划分省与市县支出责任。地方在实现养老保险省级统筹的过程中,已经探索了多种符合地方情况的分级分担基金缺口的做法,其核心就是强化地方政府支出责任,通过相关激励和约束机制设计,激发地方政府积极性,确保基本养老金按时足额发放。比如广东省对基金缺口进行了分类,根据参保扩面任务完成的情况来决定省级财政补贴力度;江苏省制定了鼓励超额完成收入计划的政策,对各地超额完成当年基金收入计划部分,可用以冲减下一年度一般性缺口地方政府分担部分。□

责任编辑 李艳芝