

养老保险制度可持续性的挑战与应对

蔡昉

曾几何时，我们设想的养老保险制度改革方向，是逐渐从现收现付制度过渡到完全积累制度。迄今为止，这个过渡并未发生，个人养老金仍然只是作为第一支柱的补充而非替代。如今，关于未来的养老保险模式究竟走向何处，在学界和政策界尚无共识。如果我们不能准确刻画中国面临的真正挑战，就无法明确养老保险制度的改革方向，也不利于正确认识养老金融应有的位置、尚未挖掘的机会，以及有限的时间窗口。本文从探讨养老保险制度可持续性着眼，揭示面临的关键挑战，通过阐释若干新“事实”，提出劳动生产率分享型的改革思路，进而概括性提出政策建议。

认识养老保险制度的挑战

中国养老保险制度面临的挑战及其紧迫性，来自以老龄化为特征的人口趋势性变化。老龄化既表现为一种总体趋势上的必然性，也具有阶段性的演进特点。一般来说，在老龄化的早期阶段，老年人口的比重开始提高，但年龄构成相对年轻；随着老龄化的加深、加重，高龄老年人口比重明显提高，老龄化同时意味着高龄化。老年人口年龄结构的这种变化特征，在统计意义上意味着，按不同口径计算的老龄化率，在不同阶段上具有变化速度的差异。中国人口与发展中心预测，按照 60 岁及以上、65 岁及以上和 80 岁及以上人口比重计算的老龄化率，将分别从 2025 年的 22.8%、15.7%和 3.1%，提高到 2035 年的 31.6%、23.9%和 5.8%，年均提高幅度分别为 3.3%、4.3%和 6.4%。这

迫切要求以制度形式应对养老保障、疾病流行模式、老年照护、老年特有消费、延迟退休等方面的挑战。

首先，基本养老的保障水平、覆盖率和均等化程度，不仅反映着民生福祉，还通过居民消费影响社会总需求。老龄化的一般规律，表明目前的人口转变态势产生了不利于消费的影响。把城镇住户调查与宏观人口数据结合起来看，儿童和青少年消费意愿强、消费支出高，但少子化趋势意味着这个群体无力支撑整体消费增长；劳动年龄人口肩负养老保险缴费、赡养家中老人、为自己进行预防性储蓄三重负担，因而消费意愿受到抑制；老年人则由于劳动参与率、社会保障水平和覆盖率低，消费能力和意愿均呈疲态。以少子化和老龄化为特征的人口转变固然不可改变，社会保障特别是基本养老保险水平的提升，可以解除消费的后顾之忧，抵消人口因素的负面影响。

其次，随着就业的主要矛盾从总量性转向结构性，新形态就业人群在现行社会保障体系中的覆盖问题愈显突出。2024年，在城镇4.73亿就业人员中，个体、私营和非单位就业所占比重高达65.1%，比十年前提高了11.2个百分点。可以预见，就业的这种新形态化趋势，将随着人工智能就业冲击的显现而进一步加剧。特别是当人工智能造成青年劳动者的入门级技能贬值、使大龄劳动者面对日益扩大的智能鸿沟和技能缺口时，劳动力市场参与者，特别是“一老一小”重点群体将面临更严峻的结构性就业困难。这将加剧就业的非正规化趋势，对工资增长、社保覆盖和权益保障构成更严峻挑战，要求加强劳动力市场制度建设，加快社会保障覆盖方式创新。

最后，城乡二元结构和养老保险的双轨体制，极大地降低了现行基本养老保险的均等化水平。2024 年城乡居民养老保险与城镇职工养老保险的领取人数之比为 1.22 : 1，领取的金额之比则仅为 0.08 : 1，可见两个体制的待遇差别仍然巨大。从“广覆盖、低水平”模式起步，诚然是基本养老保险制度建立初期的必要路径选择，但在更高的发展阶段上，向“全覆盖、均等化”目标的过渡中，既有模式与期望模式之间存在的种种不均衡性，突出表现在基本公共服务的不均等供给上面。因此，养老保险制度改革的一项至关重要任务，便是按照时代的要求，在消除城乡二元结构的同时，打破养老保险的双轨体制。

关于制度可持续性的新“事实”

中国养老保险制度面貌的形成和演变的方向，与世界银行倡导的“多支柱模式”有深厚的渊源。基本模式是以基本养老保险作为第一支柱，采取现收现付方式；企业年金和职业年金作为第二支柱，迄今这种补充性板块仅在部分单位和职业中建立起来；鼓励发展个人养老金作为第三支柱，以个人自愿、市场化运营和税收优惠为特征。很久以来的预期是，随着老年人口抚养比的提高，现收现付体制可持续性降低，因而基金积累制是改革的方向。然而，在过去几十年和世界范围内，养老保险模式的理念和实践发生了巨大变化，出现了一系列新事实，人工智能发展也预期带来新的可能性。以下代表性的叙事或“事实”，有助于我们重新思考养老保险制度的改革方向。

首先，“霍尔茨曼反思”的启示。曾主持世界银行社会保护局的

罗伯特·霍尔茨曼（Robert Holtzman）最新反思表明，自世界银行在 20 世纪 90 年代提出“多支柱模式”，并对各国制度演进方向给出倾向性建议以来，虽然完全积累制模式被认为是转型的方向，但该模式赖以良好运行的诸多因素，如基金收益率、长期利率、金融市场及其监管制度等，作为转型的必要条件在很多国家并未形成，相应地，养老金私有化既没有在已经起步的国家继续走下去，也没有扩展到更多的国家。事实上，更多国家在相反的方向上走得更远，如建立非缴费型的养老保险支柱；坚持现收现付的第一支柱为主的模式；至于选择完全积累型模式的情形，则呈现先增后减的倒 U 字形变化。

其次，“艾伦条件”不再是确定的。美国经济学家亨利·艾伦（Henry Aaron）的理论贡献，是为接受或放弃现收现付制度设立了一个决策基准：如果工资增长率与人口增长率合并起来稳定地高于利率水平，现收现付式制度便是可行的；如果诸如老年人口抚养比提高这样的情况发生，使得上述条件不再成立，养老保险则有必要转向基金积累制。很久以来人们都在等待“艾伦条件”设想的这个转折点到来，以为一旦老龄化达到一定程度，便需要摒弃现收现付制度。殊不知，老龄化同时伴随着宏观经济的“长期停滞”特征——低通胀、低利率、低增长可能成为新常态，并不支持实行积累型养老保险制度。如今，无论在主要发达经济体还是中国，我们都可以看到利率长期降低的趋势。

最后，“特纳不可能三角”可被突破。英国金融服务管理局前主席阿代尔·特纳（Adair Turner）曾经断言，面对老龄化的进一步发展，若要继续实施现收现付的养老保险制度，则不可能同时保持既有

的缴费率、给付水平和退休年龄不变，而是必须选择至少改变其中的一种情景，以便同提高的老年人口抚养比相适应。然而，人工智能及其赋能的技术突破，使我们可以预期劳动生产率提高的无限可能性，因而这个“不可能三角”是可以被突破的。对中国 2024—2035 年期间的预测表明，劳动年龄人口的生产率年均增长速度，可以比老龄化导致的赡养比提高速度快 1 个百分点，如果把可预期的人工智能赋能效应考虑在内，劳动生产率年均增速可望再提高 1—2 个百分点。

劳动生产率：既要提高更要分享

作为劳动生产率可持续来源的全要素生产率，本质上是一种资源配置效率，通过生产要素在产业间、行业间、区域间和市场主体间流动，不断寻求更合理配置的效应。在高速增长时期，大规模劳动力流动导致疾风暴雨式的资源重新配置效率提升。在高质量发展阶段，要素重新配置拓展到更深层面、更广范围、更精细程度，保持全要素生产率不断提高。以往的经验表明，市场发育越完备、机制越完善、信息越充分，资源配置就越精准，达到的效率就越高。在人工智能时代，由大数据训练的人工智能模型在生产和服务中应用，从根本上就是创造出前所未有的配置情景，配置的精致化程度极高，预期提高生产率的幅度无可限量。这就确保劳动生产率提高从而经济总量增长，完全可以跑赢老龄化。由此可见，未来养老保险的难题主要不是资金缺口，无需产生“精算恐慌”。

既然劳动生产率大幅度提高是一种确定性，养老保险制度能否可持续运行，便取决于劳动生产率的充分分享。社会保障作为一种制度

体系，既用于风险共济，也服务于生产率分享。按照理查德·蒂特马斯（Richard Titmuss）的经典理论，任何社会保障模式都处在两种制度类型——剩余型和制度型之间：以社会共济为目标的模式，相对来说具有更多的剩余型特征，是较低的制度形态；以劳动生产率分享为目标的模式，则具有更多的制度型特征，是更高的制度形态。在人工智能时代来临的背景下，完善养老保险制度的新理念，可以通过赋予“不患寡患不均”以崭新含义做出表述：不必担忧养老资源的不足（“不患寡”），更加需要关注的是生产率的分享（“患不均”）。

通过完善养老保险制度分享人工智能带来的生产率红利，也是“投资于人”的主要内容和重要路径。从中国面临的挑战出发，应从以下方面努力，增强养老保险制度的分享性。首先，显著提高基础养老金的保障水平和均等化程度。尽快实现基本养老保险的全国统筹，借此缩小直至消除在制度赡养比、缴费门槛、结余比例上的地区差距，以及缴费负担和给付水平上的行业差异。其次，显著增强基本养老保险制度的普惠性。以“多缴多得、不缴不得”来强调排他性和差别待遇的做法，在人工智能时代难度越来越大，意义却越来越小。最后，基于分享理念完善养老保险制度，改革紧迫性越来越突出，亟待明显加大推进的力度和速度，并与收入再分配协同进行，才能有效防范人工智能冲击民生的风险。

（本文来源：中国宏观经济论坛 CMF，2026 年 5 月 14 日。作者系中国社会科学院学部委员）