



快 訊

SSL Express

2015 年第 47 期 (总第 143 期 , 11 月 5 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



日前,《经济参考报》对中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文先生关于养老保险名义账户进行了访谈,该访谈内容刊登于《经济参考报》9月21日,第A08版,这里全文刊发:

中国经济 50 人论坛特邀专家、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文:
养老保险实行名义账户也要扩大账户

2015-09-21 □记者 方焯



郑秉文,中国社会科学院世界社保研究中心主任、美国研究所所长,人力资

源和社会保障部咨询专家委员会委员，全国社会保险标准化技术委员会委员。研究领域主要为福利国家，社会保障制度比较，社保基金投资和企业年金等。代表作有《郑秉文自选集》（三卷）、《中国养老金发展报告 2014》、《国际社会保障制度改革的经验与教训》、《社会保障的发展历程与前沿探索》等。

● 三中全会《决定》提出“完善个人账户制度”，取代十几年的做实个人账户的表述，意味着向名义账户（NDC）转型。

● 提高激励性的问题，是目前制度存在的主要问题。按照真实的工资收入基数，每年收缴上来的钱还应至少提高三分之一才对。激励性不好，是因为大家不知道现在交的钱以后是否能拿回来，它们之间关系松散，挂钩不明确、不紧密。

● 在这个制度结构下，提高激励性的作法只能是扩大账户比例，压缩统筹比例，这样，就有可能增加制度的激励和提高支付、收入能力，进而提高制度的支付能力和可持续性。

● 这轮改革中，如果只是把空账予以合法化，而没有扩大 NDC 比例，那就意味着改革红利浪费了，是“半拉子改革”。

中国经济 50 人论坛、新浪财经和清华经管学院联合举办的新浪·长安讲坛第 279 期日前召开。中国经济 50 人论坛特邀专家、中国社会科学院美国研究所所长、世界社保研究中心主任郑秉文发表了题为“中国养老保险向 NDC 转型的理论基础与基本思路——基于三中全会《决定》的学习体会”的主题演讲。郑秉文表示，十八届三中全会《决定》在城镇基本养老保险制度改革方面的核心要义，就是从“做实账户”转向“名义账户”。我国实行了 20 多年的统账结合的养老保险制度不可持续，尤其是难以做实账户，所以必须深化改革。基本取向在于通过扩大个人账户提高激励性。郑秉文强调，养老保险制度首先要保证自我平衡，它只是养老保障制度的一部分，不应目标错配，过度承担保障的功能。

做实个人账户试点基本告一段落

郑秉文说，在解决养老保险可持续的思路和路径方面，十八届三中全会通过的《决定》提出，“完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革”。目前我国推进改革的重要依据就是这几句话。十几年来，历次文件强调的都是“继续做实个人账户试点”，但是《决定》不再要求做实个人账户，而是要求完善它，这标志着制度开始转型，做实个人账户

试点基本告一段落。

“坚持精算平衡原则”是专业术语，也是在党的文献当中从来没有出现过的重大突破。它要求我们的保险制度要有自我平衡的能力，也就是说，财政的归财政，保险的归保险；政府的归政府，市场的归市场。它们之间的界限要相对清晰，两个制度才能都健康起来。

郑秉文介绍说，在社保制度研究中，有一对最基本的概念，一个是缴费确定型制度（DC 制度），一个是待遇确定型制度（DB 制度）。DC 制度下，由账户缴费资金量及其投资收益决定待遇水平，账户资产在退休那一刻的多与少，决定未来退休金的水平。DB 制度则是先规定待遇水平。这是最传统的概念，已经形成半个多世纪了。最近 15 年又出现了新的概念，一个是多了“F”（funded），一个是多了“N”（notional）。“F”是实际的钱，指积累；“N”是指虚拟的，没有钱。因此，DC 就扩展为 FDC 或 NDC。NDC 就是名义账户，虚拟建一个账户，多缴多得，但是账户里没有钱。

郑秉文表示，我国 20 年以前建立的统账结合制度，账户里是要看到钱的。但是 NDC 账户里边没有实际的钱，钱可以被看作是拿去“投资”了，“投资”的对象是老一代退休人口，为他们支付了养老金。

统账结合制度不可持续

他表示，之所以现在要全面深化养老保险制度改革，首先是因为我国养老保险制度正处于待遇提高最快和财政补贴最多的历史时期，老百姓的胃口被吊得很高。从 2005 年开始每年上调 10%，肯定不可持续。

其次，我国目前正处于参数调整、完善制度和结构改革的三项任务叠加期。

“参数调整”所说的参数主要是三个：缴费率、替代率和赡养率。其中，赡养率很难升降。我国的人口老龄化，导致赡养率从新中国建国初期 6 个人养 1 个提高到目前的 3 个人养 1 个，预计到 2050 年就成了 2 个人养 1 个。

要想保持制度财务平衡，可以考虑的做法是提高缴费水平或是降低退休一代的待遇。但是，中国养老保险 28% 的缴费率，加起来其他 4 险，加上企业年金 12%，加上住房公积金的两个 12%，一共 74%。中国已经成了全世界缴费水平最高的国家之一，不能再提高了。

替代率降低同样不容易。因为社会胃口已经被吊高了，要降一定要有个说法。那就只能动退休年龄，通过它来调节赡养率了。全世界的经验和教训也都是这样。

从我国实行的统账结合制度本身来看，也面临困境，亟须改革。

第一，它的便携性不好。因为统筹层次低下导致异地转续关系复杂，并由此派生出很多

难以克服的制度缺陷。

第二，可及性很差。它是全世界最复杂的一个制度，很难吸引农民工很痛快地加入进来。

第三，可靠性不好。待遇水平年年在变化，正常的调节机制缺位导致替代率不断下降，连续 10 年的行政干预不利于制度的长期建设。

第四，激励性很差。当前缴费与未来收益的关系太松弛，谁也不知道自己交的钱能不能拿回来，于是大家都想从制度上拿好处却不愿做贡献。

第五，公平性问题。涉及到纵向和横向的公平性。前者指退休第一年和退休第十年拿的钱没有给出精确的替代率预期；后者指不同人群之间、地域之间、部门之间、城乡之间，制度太粗放。

第六，收益性很差。投资体制建立不起来，完全靠银行存款。

第七，缴费收入和财政补贴的替代性很差，宏观资金运用效率低下，制度运行成本十分高昂。因为不发达省份没有钱发养老金，所以国家每年要给那些不发达省份投钱。然而，不发达省份没有钱是因为人口向外流动，养老保险费都交给发达地区了。结果就是把财政的钱最终置换成了发达地区银行的养老保险存款。而且这些财政的钱因为转成了养老保险存款，只能放到国有银行享受 2% 的存款利率，就导致效益低下，制度运营成本非常高。

第八，制度长期难以定性，做实个人账户试点没有尽头。

提高制度的激励性

郑秉文认为，三中全会《决定》提出“完善个人账户制度”，取代十几年的做实个人账户的表述，意味着向 NDC 转型。

除了转向 NDC 以外，全面深化改革的其他内容是什么呢？

郑秉文认为，是提高激励性的问题，这是目前制度存在的主要问题。没有激励性，大家都不按真实工资作为基数去缴费，各种手脚和跑冒滴漏出现在各个环节。制度的实际收入并没有实际费率那么高，这是公开的秘密，按照真实的工资收入基数，每年收缴上来的钱还应至少提高三分之一才对。激励性不好，是因为大家不知道现在交的钱以后是否能拿回来，他们之间关系松散，挂钩不明确、不紧密。

当初之所以引入个人账户、建立起全世界唯一的统账结合制度，目的就是为调动个人积极性，实行多缴多得，减少社会统筹大锅饭的因素。统账结合的比例，现在是个人交 8% 进个人账户，单位交 20% 进入社会统筹，总的缴费比例是 28%。

在这个制度结构下，提高激励性的做法只能是扩大账户比例，压缩统筹比例，这样，就

有可能增加制度的激励和提高支付、收入能力，进而提高制度的支付能力和可持续性。

在以前，由于强调要做实个人账户，账户越大需要的资金就越多，所以，账户比例从1997年的11%降到了2005年底8%。就是说，那时我国没有条件扩大账户比例，因为扩大账户与做实账户是相矛盾的。现在不用做实了，扩大账户比例的条件也就具备了。

郑秉文认为，在这轮改革中，如果只是从做实账户改为名义账户，与参保人没关系，老百姓没得实惠，制度激励性没有提高，所以，这轮改革的目的就只完成了一半，只实现了国家的目的，而没有把扩大账户规模的机会有效利用起来，没有完成惠及民生和提高制度可持续性的重要目的。

那么。扩大到多少呢？比如，至少扩大到2005年之前的11%，当时，是为了容易做实才降到8%；或扩大到16%，甚至20%。总之，账户比例越大，社会统筹部分就相应缩小，相对应地应该是17%、12%和8%，就是说，在总体缴费28%不变的框架内进行此消彼长的改革。

如果在这轮改革中，账户不但没有扩大，反而缩小，比如，缩小到5%或3%，账户变成一个点缀，那么，统账结合的意义就改变了，评价也就改变了，对当前制度存在的问题的判断也就发生了逆转。那就意味着：账户越小，就说明越需要弱化多缴多得，相反，需要扩大再分配因素，强调大锅饭因素。

郑秉文认为，这样的改革显然是与三中全会的判断和规定完全相悖的，与事实是相悖的，与全世界的改革潮流相悖，与人口老龄化的要求相悖，将贻害无穷。我们当前的制度再分配已经十分不像样子了，经过11年的连续上调，甚至都已经出现“倒挂”了（退休金高于工资），所以，大家才一窝蜂地千方百计去争取提前退休，提高退休年龄才那么难。

所以，这轮改革中，如果只是把空账予以合法化，而没有扩大NDC比例，那就意味着“改革红利”浪费了，是“半拉子改革”。试问，不扩大账户比例、如何才能实现多缴多得呢？

他介绍说，养老金制度诞生之初并没有账户，就是大家交钱供退休的人用。后来引入了个人账户，有四个目的：一是以真金白银的实物形态，为未来退休预先建立一个资产池，以应对人口老龄化的冲击；二是加强当前个人缴费与未来养老金权益的密切联系，增强激励性，构建一个精算中性的储蓄载体；三是提高储蓄率，促进经济增长；四是养老基金通过建立个人账户，进入资本市场进行投资，以避免现收现付制条件下带来明显财政因素的养老基金对资本市场的巨大冲击。

在这四个建立账户的目的中，第四条对我国不管用。第三条也不适用，因为中国53%的国民储蓄率几乎是全世界最高，无需养老基金再去推高。第一条与我国也没有关系，因为做实个人账户遇到了“艾伦条件”的制约。所以只剩下第二条，它就是一个记账计发养老金的

凭据。如果大家一起挤兑银行，银行肯定要破产。但是养老基金不能去挤兑，退休年龄的分布是既定的，所以这个制度比银行在网络时代面临的挤兑等问题还容易控制。我们加强精算中性的目的能达到就不错了。所以，养老金制度实行 NDC 是可行的。

他表示，扩大个人账户符合当前的改革取向，养老保险的第一要义就是自我平衡。不应将养老“保险”制度视同为养老“保障”制度，养老“保险”不应包打天下，更不应目标错配。“保险”不是“保障”，它只是“保障”的一个组成部分而已。不应该让“养老保险制度”去承担“养老保障制度”的功能。“保障”还包括很多其他的制度，“保险”不要越俎代庖。

问与答

问：请问，应如何处理好社保领域里政府和市场的关系？

郑秉文：我认为主要体现在两个方面：一是制度内部多层次的关系问题。

第一支柱国家举办，第二支柱半市场化，第三支柱市场化。三个支柱的比例匹配是否得当？这些年，第一支柱得到了充分、长足的发展。第二支柱是从 2004 年开始改造为信托制的，进行市场化运作，十多年来发展非常慢，与当初的预期差距非常大。就我国目前情况来看，这个本应以市场为基础的制度还没有真正发展起来。第三支柱是完全个人化、市场化的养老保障制度，我们至今还没有出台完整的政策。要进一步强调和构建多层次与多支柱的制度目标，明确在大力发展国家举办的第一支柱即基本养老保险制度的同时，要最大限度地促进发展以市场为基础的第二支柱即企业年金和以市场为导向的第三支柱即个人养老保险，促进退休收入来源结构的多元性。

二是制度外部与财政的关系问题。社保和财政这两个制度的边界是否完全清晰呢？不是那样。从 1998 年以来，养老保险制度的财政补贴累计已经超过 2 万亿。我们的养老保险制度离不开财政制度，这也是没有处理好政府和市场关系的一个重要表现。如果财政制度体现的是政府的话，保险制度显然体现的是市场。要进一步廓清养老保险与公共财政的关系，厘清两个制度的边界，正确认识和明确他们各自的功能定位，给出养老保险制度的短期和长期可持续发展的预测结果，明确财政介入的幅度和制度的正常缴费收入不能支撑制度自我平衡的原因和缺口。

问：我想问一个关于现在机关事业单位养老金并轨的问题。总理说 6 月底是要到位的，据您了解，大概什么时候能够真正完成？

郑秉文：我估计制度运转是完不成的，还需一段时间。只是完成了个人缴费和调整工资，

还有很长的路要走。比如，筹备和建立机构，等等。

问：关于做大个人账户的问题。精算平衡的方向实现了，这个账户本身的增值就变成国家的承诺了，能完成吗？

郑秉文：NDC 以什么为基准，是以社会平均工资增长率为基准。在这个设计里，是以社会平均工资增长率 80%来算的，没有完全低估它，效果也是非常好的。这个制度激励性非常好，现在的利率银行是 2%，到那时候是 8%。很奇妙的是，即使这样制度还是会平衡，一直到 2090 年。

问：延迟退休是应对养老保险资金不足的对策。这是不是唯一的对策，可不可以通过制度设计增加财政补贴，能不能不采取延迟退休的办法呢？

郑秉文：增加投资的收益率是一个办法，增加财政投入也是一个办法，毫无疑问，推迟退休年龄也是一个办法。我觉得，所有办法都去使用才会发挥作用。但是，改革投资体制受到的反对恐怕更厉害，因为有相当一部分人不理解，以为投资体制改革就是单纯地炒股票。养老保险资金是养命钱，不能打水漂。所以，2011 年投资体制改革最终束之高阁了。其实，投资体制改革是后台的事，和老百姓的待遇水平没有关系。所有国家的投资体制都分几种，但都属后台，与前台关系不是太大。这种改革在我们国家受到了一定的质疑。说明我们改革当中最大的敌人有两个，一个是我们的屁股，我们的屁股就是部门之间的博弈，是最大的敌人，使改革方案变来变去，使改革经常磕磕绊绊的。再有一个是我们的脑袋，就是我们的认识和观念。网络批评得厉害，甚至导致改革流产，其中一个原因就是大家对投资改革的认识不足，不了解情况。全世界的养老保险资金没有一个国家是就存在银行里的，存银行就能心安理得吗？存银行贬值这个责任应该谁负呢？

原文链接：  

声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

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，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，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》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品，2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中，《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“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》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232 传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐