



快 訊

SSL Express

2015 年第 48 期 (总第 144 期 , 11 月 12 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2015 年 10 月 14 日, 中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文应中国经济 50 人的邀请, 做客清华大学的“长安讲坛”, 对中国养老保险制度改革从做实帐户制 (FDC) 转向名义帐户制 (NDC) 做了演讲。新浪网财经频道全程录像并做了文字直播。

这里对新浪网的全程视频和文字实录予以发布。这里是视频的链接:



中国养老保险向 NDC 转型的理论基础与制度设计 ——学习三中全会的个人体会

今天我要讲的是, 党的十八届三中全会以来, 养老制度改革从 FDC 转向 NDC, 也就是从做实帐户转向名义帐户, 为什么要进行这样的改革, 它存在的问题和引起的争论, 以及我对这项改革的看法。

内容分为四个部分: 一是十八届三中全会有关社保全面深化改革的论述; 二是全面深化改革的制度背景; 三是全面深化改革的五个主要内容; 四是深化改革的基本趋向。

十八届三中全会有关社保全面深化改革的论述

党的十八届三中全会通过的决定内容十分丰富, 它的字里行间都充满了改革的气息。这个决定对社会制度保障改革有什么新的意义? 从我个人的体会来讲, 有四点需要很好的学习, 也是我们对社保制度改革认识上的深化。

第一，国家治理体系与治理能力现代化。三中全会《决定》指出，“全面深化改革的总目标，是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”从战略的高度看，如果国家治理体系和治理能力是指一个国家的制度体系和治理制度的执行能力，作为一个有机整体，社会保障体系必然包含在治理体系当中，社会保障制度执行能力也必然包含在国家治理能力当中。

它与此前的和谐社会建设有什么不同？从社会保障制度的含义来讲，不同在于和谐社会可能强调的是福利，是待遇单方面的赠与、给付。但是治理能力和治理能力现代化，强调的是双方的参与，不是单方的被动授予或者赠与。这是一个最大的不同点。

在历史的新起点，社会保障体系不仅仅是构建和谐社会的民生工程，也不仅仅是服务型政府的一个服务窗口，它更多的是国家治理体系的重要的子系统，是国家治理能力现代化的重要的体现。

比较一下欧美社会保障制度在国家治理体系当中的地位，在国家治理能力现代化当中的程度，你就会清晰地感觉到我们正在朝那个方面去努力。福利国家的社会保障制度在整个国家构建当中非常重要，但是像北欧、西欧、南欧的很多国家也存在很大的问题。这个制度不仅没有成为国家治理体系的重要不可分割的组成部分，不仅没有成为这个国家治理能力现代化的重要载体，反而成为他们国家经常发生社会骚乱的火药筒和策源地。也就是说，如果福利制度、社保制度搞不好，反倒会成为一个火药筒。战后半个多世纪以来，美国从来没有因为国家社会保障制度问题，产生较大的、局部的甚至全国性的社会运动，所以一个国家的社会保障制度，与它的治理体系和治理能力有非常大的关系。

第二，在经济体制改革中，要处理好社保领域里政府和市场的关系。十八届三中全会《决定》提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系。社保制度领域存在的核心问题依然是政府和市场的关系。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？如果不得当，是不是忽视了第二支柱或是更加忽视第三支柱呢？这些年，第一支柱得到了充分、长足的发展。但第二支柱正好是2004年进行市场化运作，改造为信托制的制度，十年来发展的非常慢。2004年我们曾经预测，到2010年整个市场规模将达到一万亿，今年已经是2015年了，才将近8000亿，差距还是非常大的。覆盖人数才2200万，仅仅是参加基本养老保险人数的十分之一，仅仅是经济活动人口的百分之二。与同时建立第二支柱的东欧国家相比，差距非常大。它恰恰是市场因素的结果，是市场和半市场的这样一个制度，这个制度我们没有发展起来。

第三支柱是完全个人化、市场化的养老保障产品，我们至今还没有出台完整的政策。2014年8月出台了关于商业养老保险的国十条，据说商业养老保险的税收优惠政策今年也要落地，这是完全市场化的一件大事。中国版的410K在11年以前落地了，中国版的个人退休帐户(第三支柱)我们渴望在今年年底能够落地。三个支柱当中以往注重的还是国家，对市场的因素还是不太重视，没有摆好政府和市场的关系。

在社会保障外部，涉及与财政制度的关系。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，对养老保险制度的财政补贴已经超过2万亿，我们的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。这是我对社保制度处理好政府和市场关系的一个看法。

第三，社保制度要解决的主要问题，是公平问题和可持续问题。十八届三中全会的表述是，建立更加公平、可持续的社会保障制度。显然还存在不太公平和不太可持续的地方。机关事业单位养老保险，被社会认为是最大的不公平。今年中央宣布对机关事业单位养老保险进行改革，如果这个改革能达到目标，基本养老保险制度的公平性问题在较长时间内基本上就可以解决。剩下的更为突出的问题就是财务可持续的问题，这个问题非常尖锐。

在解决养老保险可持续的思路和路径方面，十八届三中全会有了重大突破。决定说“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”。目前我们推进改革的重要依据就是这几句话。这几句话与以往十四年来的表述不一样，给人的感觉非常明显和突出。

第一句话，完善个人账户制度。十八大时说的是继续完善做实个人账户试点，到三中全会就没有了。城镇养老保险，在统帐结合帐户不要求做实了，而是要求完善它。做实个人账户试点基本告一段落，这是一个重大的政策变化。

第二句话，健全多缴多得的激励机制。完善个人账户的目的，就是健全多缴多得的激励机制，确保参保人的权益。你交的多拿的少，或者交的少拿的多，都不能确保参保人的权益。显然，这是一种精算关系，就像银行一样，你存多少钱拿多少钱，精算中性不偏不倚。坚持精算平衡原则。这句话是很专业的，在党的文献当中从来没有出现过。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。这就是精算平衡非常重要的含义。

第三句话是关于财务可持续的解决方案。2008年就提出了机关公务员和事业单位公务

员改革问题，并且曾经在上海、广东、陕西等五省市试点，但是后来不了了之。十八届三中全会以来，机关事业单位公务员养老保险改革已经启动，目前正在紧锣密鼓的推进中。

在社保制度研究中，有两对最基本的概念，一个是 DC 制度，一个是 DB 制度。DC 制度是缴费确定性制度，DB 制度是待遇确定性制度。DC 退休时，由帐户缴费资金量决定待遇水平。有帐户就有积累，帐户资产在退休那一刻的多和少，决定未来退休金的水平。DB 制度是典型的美国制度，一旦加入到制度里，就确定了你的待遇水平。全国有多少老年人、青年人，赡养率是多少，根据计算确定替代率。比如制度里面是三个人养一个，以支定收，每个人应该交 13 左右，到了退休一个人正好是 12.4。香港是治理模式，一个是 DB，一个是 DC，一般来说缴费确定型肯定是积累制的，待遇确定型肯定是现收现付的。这是最传统的概念，这个概念已经形成半个多世纪了。最近十五年又出现了新的概念，现在多了一个 N，多了一个 F。

F 是指有钱，是指积累。N 不是，N 是模拟的。改成 FDC、NDC，就是名义账户模拟建了一个账户，多缴多得，但是账户没有钱。我们在二十年以前建立的是统账结合的制度，账户里是要看到钱的，这个帐户相当于大家抄股票的账户。NDC 里边的账户也有钱，但是账户被拿出去投资，投资的对象是老一代退休人口。支付给他们养老金也是投资，为什么也被看为投资？现收现付等于获得内部收益率，内部收益率等于人口自然增长率加上社会平均工资增长率，所以你只要花钱就获得内部收益率，你把钱压枕头下不花就亏了。你花了钱就有内部收益率，相当于这个经济体人口自然增长率加上社会平均工资增长率。一般来说，DB 和现收现付联在一起，DC 和积累制连在一起，但也有不一样的。

第四，十八届三中全会《决定》对社保制度全面深化改革的主要要求。三中全会《决定》第 45 项任务，对社会保障制度作出了明显规定：建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人帐户相结合的基本养老保险制度，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。

我把全国统筹这个概念解释一下。这个词很中国，国外没有这个词，国外所有国家的养老保险制度都是由中央政府或联邦政府举办，财权和事权很匹配。联邦政府举办去收钱发钱，这是非常明确的。在美国，失业保险制度是州政府的任务，由州政府制定政策和标准，去收钱发钱。当你从这个州流动到另一个州，两地的政策是不一样的。比如说美国的工伤制度，由州政府收钱发钱，国家不管，因此它的工伤赔偿水平相差很大。这种制度并没有影响劳动力的空间分布，但是对生育确实有一些影响。

我们的社会保险法规定，养老保险制度实现全国统筹，其他诸如工伤、失业等等应该是省一级政府负责。二十多年过去了，所有保险项目都没有实现规定的统筹层次。中央举办的养老制度，但是中央只管发文，制定政策，手里却没有钱，钱都在地方。外地人来北京，你在地上的保险要想转移到北京非常麻烦。因为省里面没有实现统筹，省内转移都很难。现在实现省统筹的是四个直辖市加上陕西省，其它都没有实现。比如在辽宁省，大连到沈阳的转移不可能，即使在沈阳市，区县统筹的水平也不一样，因此在沈阳市内的转移也很困难。

统筹的概念就是指社会保险费资金流的收入、支出，管理的层级就是统筹层级。2009年我们就宣布实现了省级统筹，但是除了上述五个省、市，实际上都没有实现。而在国外，全都是全国水平的统筹。

为什么中国不能搞全国统筹呢？这跟它的起源有关系。中国养老保险的起源是自下而上，中国改革成功在于自下而上，不成功也是制度政策碎片化的结果，养老制度就是一个典型。养老保险制度应该有一个全国统一的制度供给，但是没有，它是下面自发出现的制度，后面发现不行，就出现一个规范。由于利益冲突的存在，加上制度设计的原因，地方不愿意把钱交上来，交上来会出现风险，花钱的多了，收钱的少了，谁愿意呀。所以种种原因导致统筹层次就是不能提高，而统筹层次不能提高，是我们现在所有问题的重要原因之一，什么问题都和它有关，但是就是不能提高。

为什么不能提高？除了我刚才说了一些原因，还有行政管理体制的原因。全国社保制度管理队伍有十七万七千人，这些人不归中央局管理，而是由地方局管理的，升迁、待遇要靠地方政府给他，导致地方政府说什么就是什么，整个管理队伍利益都固化在地方，表面上和你一条心，实际上却不是这样。

十八届三中全会提出实现全国统筹，有关部门已经开始在测算。我认为眼下实现全国统筹改革不可能，原因在于制度不支持它，一旦提高统筹层次将有财政风险。要想实现全国统筹，必须对制度进行改革，让制度的资金在途径中，能确保没有损失的拿到中央来。举个例子，所有银行、保险公司的资金上缴到总部肯定没有问题，但是养老保险制度就存在问题。在经济发展水平差距比较大的情况下，如果缴费和待遇之间的关系松弛，它就相当于无主资金了。如果都清算了，所有的钱都是储户了，这钱拿到哪都是一样的，发达地区和不发达地区之间不可能产生道德风险。但是当精算不是很紧密的时候，钱跟管理的利益容易绑定，社会统筹相当于无主的资金就容易产生问题。

关于 NDC 的问题，改革的背景困难很多。有这样几个特点：

一、我们的养老保险制度，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

胃口吊的很高。从 2005 年开始上调 10%，到今年 11 年了，年年上调，从 700 多块钱，提高到现在的 2200 块钱。这样涨下来，很多企业里出现了倒挂，退休人拿的退休金恐怕比在岗职工拿的工资涨得快。尤其在效益不好的情况下，有的企业工资发不下来，但养老金肯定能发下来，退了比不退拿得多，退的时间越长金拿的越多。再这么涨行吗？肯定不行，但是老百姓的胃口已经被吊起来。不涨还不行。按理说，养老金的调整应该是有规则的，但是我们没有规则。应该与哪个指数、哪个增长率挂钩呢？也没有。1958 年补贴 24 亿人民币，占当年 GDP 的 0.03，到去年补贴已经达到了 3600 亿左右，从 0.03%-0.56%。在这样一个背景下，你做任何减法都是很难的，不做减法的制度，有的参数是不可持续的。

二、我们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。缴费率、替代率都可以升降，但赡养率不能升降，因为赡养率是多少年以前的人口出生率决定的，要想调节它就得提高退休年龄，只有调整退休年龄可以替代赡养率。缴费率、替代率、赡养率三个参数决定了一切。

人口老龄化，导致赡养率从六个人养一个人提高到三个人养一个人，预计到 2050 年就成了两个人养一个人。你要想保持这个制度平衡，提高缴费水平或是降低退休一代的待遇都行。中国 28% 的缴费率，加起来其他四险，加上企业年金 12%，加上住房公积金两个 12%，加起来一共 74%。中国已经成了全世界缴费水平最高的国家之一，不能提高了，应该降了。今年 2 月份李克强总理宣布降低失业保险基金 1 个点，为中小企业松绑，为减少经济下行压力做点贡献，减税降费。

缴费率不能动，还有一个数是替代率，十一年涨了 10%，还能往下降吗？它是一个政治问题了，不能降了。要降一定要有个说法，比如说盯住 CPI，中国 CPI 很低。盯住 CPI 等于没说。如果盯住经济增长率，新常态 7%、旧常态 10%，行不行？这算是一个说法。你还可以盯住社会平均工资增长率，过去是高于 GDP 增长率的。还有一个是把三个增长率合在一起做一个指数，世界各国的办法也就这么多，你选择其中一个不难，关键是制度决定。2005 年 38 号文件说要建立正常的待遇调整机制，到现在 11 年没有建立起来。

只有一个能动，就是动退休年龄。。全世界的经验和教训也都是这样，法国两届总理为此下台，跟制度结构有关，跟民族文化有关。在中国，三个参数只有动退休年龄了，别的只能往相反的方向动了。这是参数调整的关键时期。

二是完善制度。好多制度多年缺位，比如没有正常的待遇调解机制，没有完善的投资体制，五万亿社会保险基金、三万一千亿养老保险都存进银行了，享受银行的利息，全世界都没有这样的制度。我们几次想搞投资体制改革，让它更多一点回报率，增强制度的支付能力，

但是社会上的批判、批评和不同意见马上就铺天盖地来了，导致 2012 年 2 月最后一次投资体制改革没有成功。

中国的基金放在银行，大家都觉得风平浪静，做官的可以很安全了，谁都没有损失。但是实际上基金每天、每周、每月、每年都像冰棍一样被通胀侵蚀融化消失，其实这也是犯罪。

三是结构调整与改革。结构改革指统账结合何去何从。中国的统账结合 20 年了帐户不能做实，最重要的一个标志就是帐户是空的。14 个省的试点基本上是挂名的。2006 年、2007 年，上海两年做实账试点，只有一年拿出五十个亿，从此再也没有拿过钱。现在有七个国家在运营 NDC 这个制度，有的国家很好，有的国家很不好。我们应该朝着比较规范的 NDC 方向努力，而不是做空了事，这是很大的结构性改革。改革分两种，一种是参数改革，一种是结构性改革，从 FDC 到 NDC 是结构型改革，任务非常艰巨。

三、我们正处于公平性和可持续性双重夹击的关键时刻。公平性就是机关和事业单位改革，三中全会在这个方面有了突破。经过一年多的酝酿，这个制度基本上成型了。我从研究的角度讲，它也存在很多问题，原因也有很多。公平性问题在理论上解决了，但是如果机关事业单位这一轮改革没有到位，很可能面临新的不公平，新的不公平将酿成新的社会矛盾和制度潜在压力。比如，如果地方政府的债务跟机关事业单位改革融资绑得很死，机关和事业单位的制度设计和运行与企业相去甚远，将来会出现双重夹击的情况。群众也会产生一些新的质疑，觉得改来改去还是有特权。

四、关于养老保险制度，隐性债务压力非常巨大。虽然没有官方认可的测算，但是民间学术机构的测算很多。2014 年 6 月我们机构测算的，最大的隐性债务是厦门 86 万亿，这 86 万亿相当于当年 GDP 的 150%。2005 年，OECD 对 30 个国家的债务测算，最大的相当于国家 GDP 的 300%，最小 50%。2004 年美国诺贝尔获得者测算，如果 2004 年美国进行转型，隐性债务相当于当年美国 GDP 的 464%。中国才 150%，也不是很了不得。但是看看第一行，2012 年 6 月，曹远征教授领导的团队亮出的测算结果引起了轩然大波。关于隐性债务的测算，在某种程度上已经政治化、标签化了。这样的改革背景告诉我们，养老制度改革确实是深水区，是改革的一个重要领域，而且是一块硬骨头，必须要有啃下去的决心。

我们面临的困境到底是什么呢？

养老金个人账户制度改革面临重重困难

一是便携性不好。因为统筹层次低下导致异地转续关系复杂，并由此派生出很多其他难以克服的制度缺陷。

二是可及性很差。统账结合非常复杂，能看透它不是很容易，还要让农民工很痛快地加

入进来。这种可持续是全世界最复杂的一个制度。

三是可靠性不好。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，替代率不稳定是很要命的一件事。农村有一个养老保险，2009 年的时候就并入到新农保了。老农保制度不稳定，交钱十几年以后用账户里的钱分配养老金，一个月才几块钱，有的连几块钱都不到，这种制度自然要退出历史舞台，必须建立一个新农保。待遇持续下降，制度也是流于形式，但是如果待遇水平像希腊那样奇高无比，也将导致国家财政破产。太高、太低都不行，重要的是稳定。

四是激励性很差。中国社保制度激励性不好，大家都想从制度上拿好处却不愿做贡献。缴费的贡献与未来收益关系太松弛，谁也不知道自己交的钱能不能拿回来。38 号文件规定，缴费一年一个百分点，最低缴费 15 年，社会统筹 15 个百分点太低了，多干一年多一个百分点，干 40 年是 40 个百分点，加上帐户资金还算可以。但是由于它的复杂性，这种激励性对老百姓不是很透明，个人也缺乏积极性。

五是公平性问题。退休第一年和退休第十年、第二十年拿的钱没有非常精算的数据，这个数据也非常难做。

六是收益性很差。投资体制建立不起来，完全靠银行存款收益非常差。

七是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。因为不发达省份发养老金没有钱，国家每年往里投钱，都投给那些不发达省份了。不发达省份为什么没有钱呢？人口流动出去了，养老保险都交给发达地区了，发达地区本身经济就发达，又聚集了那么多的流动人口，钱可以积累好多。但是像甘肃、宁夏、河南、安徽等省的劳动壮年的人口都流出去了，缴费都交给了上海、北京、江苏等地，但是将来他们老的时候，又会回到老家养老，养老的钱给了发达地区，养老又回到了不发达地区，结果是老家穷上加穷。财政必须得对人口流出省和不发达省进行补贴，否则就没有钱发养老金。发达省份也不想收那么多费，因为收费多了很多外资企业就不愿意来了。所以发达地区宣布降费，珠三角地区就从来没有按照国家规定的比例交过钱，都是低一半左右。浙江发文让各地自己掌握。即使这样，全国一年补贴三千亿，剩了也是三千亿，你这三千亿补给河南，剩下三千亿是在广东，等于财政变相的把这个钱拐个弯又给到广东，广东放到国有银行去存款，好处都让国有银行占了。实际上这等于是个置换，把财政的钱置换成发达地区国有银行养老保险的存款了。

财政投出三千亿能不能抵出三千亿？抵不出来，只能有去无回。财政转移支付给了河南、安徽、宁夏，如果中央不拿钱，这些省份没有养老金发，你不可能让广东、山东给河南发养

老金，这就是统筹层次低造成问题。现在是三万多亿，有三分之二是财政补贴，财政性资金拿出来之后，如果只享受 2% 的利率存款，显然是效益低下，成了一个制度运营成本非常高的制度。

八是制度长期难以定性，做实个人账户试点没有尽头，部分积累制长期不能实现。经过十四年的试点这个制度还是原地没动，个人账户不能做实。

向 NDC 转型的理论依据：Aaron 条件

由 FDC 向 NDC 转型的根本原因

三中全会决定完善制度个人账户制度，意味着向 NDC 转型。它是政治决定，这个政治决定是在多年摸索中得到的一个共识。2013 年年初，人力资源社会保障部召集四个单位背靠背进行设计，这四个单位有三个不约而同拿出的方案是 NDC。这次背靠背的顶层设计研究，具有决定性作用，是学界、政界互动的一个非常好的典范。十八届三中全会能够做出这样一个决定，跟这一年当中四个单位的顶层设计研究，有非常直接的关系。

早在 2008 年，我的研究团队受人事部委托，也曾研究上交了一个方案，就是 NDC 的方案。时隔多年，最终的政治决定还是回归到规律上来了。当年我们提出了这样一个设想方案没有被采纳，五年之后更多的学者不约而同又拿出这个方案，这说明它代表了某种规律性。

导致 FDC 向 NDC 转移的原因有两个，一个是表面的原因，一个是深层原因。表面原因是转型成本巨大，空账额压力大，转型成本难以解决。2007 年的空账额是 1000 亿，做实账户 700 亿；2008 年是 12000 亿，做实账户是 1100 亿；2013 年，做实个人账户的规模是 4100 亿，空账额就变成 30000 亿了。也就是说做实帐户越实，空帐额越大，账户是做不实的。

表格下面这一行是余额。余额与空账帐相差并不是很多。2011 年全国有 28000 亿，空帐是 30000 亿，做实只差 2000 亿。2012 年全国有 24000 亿，有 26000 亿的空账，差 2000 亿，差距也不大，如果一使劲也就做实了。但是为什么才做实了 1100 亿？这是个悖论，在中国是个难题，原因就是统筹层次低，导致做实账户不可能。

第一个表面的困难是做实账户转型成本比较大，实际上就是统筹层次低。有那些钱做不实那些帐户，这个制度就是这么诡异，这是直接原因。号召各级政府去做事，地方政府的积极性却不高，上海只是两年内每年拿出 50 亿，现在是 120 亿。如果上海市政府把财政收入拿出来给养老保险制度，养老保险制度一转身把钱变成了国有银行存款，你说这个市长是不是犯罪呢？当然是犯罪。不做实是理性的，做实是非理性的。但是我的制度就是非理性的，要让你做实，做实了却没有投资体制，本身就是一种贬值。这个制度肯定是不合理的，于是就没有做实。这么多年来，这个直接原因成了三中全会改革压倒这个制度的最后一根稻草。

深层次的原因就是，我们这个制度的建立违背了一个定理，受到了规律的惩罚。一是这个制度建立 20 年来，按 CPI 增长水平贬值了将近千亿元，这不算很多，因为中国的 CPI 水平不是很高。二是如果这笔钱按照企业年金的收益率做参照，进行市场化运作的话，它的损失是 3200 多亿。三是以全国社会保障基金理事会的基准，潜在损失将近 5500 亿。我想说的关键是四，如果以社平工资增长率作为参照，20 年来的福利损失将高达 1.3 万亿元。这就是要从 FDC 走向 NDC 根本原因。

1955 年，Samuelson 教授有一个定理，这个定理 1964 年被 Aaron 进一步扩展了。Aaron 发表的大学毕业论文，只有三页半，他的改革和 Samuelson 教授定理结合在一起。对现收现付和积累制度进行选择的时候，一定要有个条件，如果不能满足这个条件，现收现付就要保留，不能往积累制度上转。如果变成积累制，它的条件是这个过程的人口自然增长率加上社会平均工资增长率大于它的收益率，小于这个收益率就要现收现付。

举个例子，如果 1992 年本人参加养老保险制度改革，当年本人的收入 50—60 元，拿出 8% 月月往里缴，账户的平均收益率是 2%，从 1992 年到现在，如果量化衡量，绝对损失。这个损失不能叫贬值，贬值是一种货币现象，货币发行量多了叫贬值。在 GDP 高速增长情况下，社会平均工资也在高速增长，如果投资收益率低于二者之和，这个损失叫福利损失，这个福利损失可以量化。用替代率来算，如果 20 年来交工资 8%，账户里的投资收益率是 2%，没有达到人口自然增长率和社会平均增长率，没有达到 14.9%，帐户替代率不可能维持在 8%，只能是下降到 0.98%。1992 年本人开始交钱，一直交到现在，结果账户里的替代率损失成这样，谁会愿意呢？当然没有人愿意。

大家都愿意去买增值品，根本原因就是想要达到 14.9% 的收益。如果没有这个回报，攒的这个钱就损失了。不能引入个人账户做 FDC，谁做 FDC 谁傻，你要一味想做要受到惩罚，这个惩罚就是大家迫于压力，假装去做实，可是没有人愿意做实。

两个月前，我遇到一个例子。有一个山东人，他曾经是一个县城里的企业会计，1994 年他看储蓄所前面贴个告示，某个产品 1000 块钱存 20 年以后，可以获得 10 万块钱，他把告示拿回家里，四处借了一千块钱存进去。过了 21 年以后，也就是前两天他拿着告示到储蓄所要兑现 10 万块钱，但是储蓄所说不给你，因为人民银行没有批准这个产品，当时只有三、四个人买了产品，别人都找着了，就剩下你没找到。山东人说我就住在这个县城，而且是会计天天来银行，从来就没有人找过我。通过打官司，银行说给他五千六百多块钱，他说这不行。原因是什么呢？他说 21 年前我每个月挣 72 块钱，我东借西借才凑了一千多块钱，相当我一年多的工资。你现在给我五千六百块钱，只相当于我半个月工资，这个算法就是替

代率的算法。这个案例告诉我们必须转型，如果不转型过了 20 年以后，我们就是那个会计，到政府拿钱政府说没有了。在高速增长的情况下，应该把钱流动起来，应该让它支付给退休的那一代或者让它支出去，或者高效投资，这是这个制度转型的根本原因。

接下来问题是统帐结合的比例。个人交 8%进个人账户，单位交 20%进入统筹，变成社会统筹了。扩大个人账户将会增加这个制度的激励和提高支付、收入能力，账户越大，收入能力越好。8%交到个人账户，这个帐户还可以再扩大，单位交的 20%可以拨回来一部分。也有截然相反的意见，认为应该缩小，缩小的目的是为了增加这个制度的再分配因素，扩大制度的供给性，让社会公正更好一点，让养老制度再分配性再好一些，让这个制度里的穷人收益，富人受损，让富人补贴穷人。这个办法与扩大个人账户的办法恰恰相反。如果扩大个人账户，可以增加这个制度的精算中性因素和缴费激励的话，缩小恰恰是相反，是想让这个制度在不同人群之间再进行分配，富人补贴。

不应该让养老保险制度去承担养老保障制度的功能

我去年用一年时间对 NDC 做了设计，我觉得它涉及到文化趋向、价值趋向，不仅仅是制度设计的问题。

去年 12 月 28 号我们发布这本书，财政部楼继伟部长做了发言。他的想法跟我们团队不谋而合，认为目前应该扩大个人账户规模，增加制度精算中性因素，扩大制度的激励，加强这个制度的缴费和未来权益的联系。加强联系的办法，就是扩大账户，而缩小账户等于相反。

全世界的养老金制度诞生之初并没有账户，大家交钱供退休的人用，老人用年轻人的钱。那时候十二个人养一个，非常好。后来有了账户，揭示了人口发展的一个规律，揭示了这个制度与人口之间的关系。引入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。

这四个建立账户的目的有哪一个符合中国呢？第四条对中国不管用。经过 2000 年和 2001 年的改革，韩国和日本打破了这个规律，这个信念依然被美国人坚守。看第三条，中国不缺钱，更不储蓄率。中国 53%的国民储蓄率，几乎是全世界最高，无需养老金去扩大投

资。第一条与我们也没有关系。只剩下第三条，它就是一个记账计发养老金的凭据。银行账户没有钱，但是它的准备金率可以发挥作用。如果现在大家一起挤兑银行，银行肯定吃不消。但是养老基金不能这样，全国人民不可能同一天都变成六十岁去养老金。人口发展是有规律的，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。所以我们加强精算中性的目的能达到就不错了。我们只剩下这个目的供我们所用了。

账户越大精算中性的因素越强，这是毫无疑问的。刚才说的那种担心实际这样几个误区：

1. 扩大账户是健全多缴多得激励机制的唯一载体和实现途径，十几年来中央确定的改革方向是多缴多得。

2. 基本养老保险制度的目标是多重的，否定一个时期只能实现一两个目标，强调消费烫平和扩大个人账户应成为第一选项。

3. 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。

我们不应该让养老保险制度去承担养老保障制度的功能。

十八届三中全会决定向名义账户转型，使扩大账户成为可能。因为扩大账户与做实账户是矛盾的，想扩大账户，增强激励性，扩得越大越需要资金。在过去十年，优先选项是做实，为了做实缩小账户，所以是缩小的结构。1993年账户是11%，缩小到8%，以往是做实账户优先，牺牲了账户扩大。在目前十八届三中全会转向NDC的情况下，政策允许你扩大账户了，这就是政策红利。转型的时候只是账转型，没有账户过大，丧失了政策红利给的一次机会。所以改革只是完成一半，所以我来清华也表述一个学术思想，在目前制度下扩大账户是我们的选项，扩大账户的目的是激励越来越好。

3. 可以实现精算平衡了。精算平衡，精算中性，精算公平。十八届三中全会要求，这部分收入和支出大致可以平衡。如果要想实现平衡就得要求参保人和制度之间必须要有精算中性。精算中性的公平显然是崭新的一种公平，这个公平的概念是我缴多少拿多少，不占你的便宜，没有再分配的因素在里面，是对个人精算上的公平。它与扩大再分配的公平概念则是截然相反的概念。十八届三中全会的坚持精算平衡的要求，对公平的概念也要换一种思维方式了。在目前的制度条件下和现有经济发展水平条件下，还是要强调多缴多得，这是崭新的概念。这是对个人账户当前争论的结果，这个争论在决策层也有过反复。今天我就讲到这里，谢谢各位！

原文链接： **新浪财经**

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任何抄袭、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