



快 訊

SSL Express

2016 年第 40 期 (总第 191 期 , 9 月 29 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日,《中国劳动保障报》记者就我国现阶段养老保险制度问题专访了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文,该访谈文章刊登于《中国劳动保障报》2016年9月9日,第3版,这里全文刊发:

增强养老保障能力 确保基金可持续

——访社科院世界社保研究中心主任郑秉文

记者 王永

人社部社会保险事业管理中心近日发布《中国社会保险发展年度报告 2015》。报告显示,去年黑龙江、辽宁、吉林、河北、陕西和青海六省份的城镇职工养老保险基金当期“入不敷出”。在经济形势错综复杂、老龄化程度日益加深的当下,养老保险制度如何增强其保障能力和基金可持续性?

制度抚养比的发展趋势应该描述为“上升”还是“下降”

记者:《中国社会保险发展年度报告 2015》显示,2015年,职工养老保险抚养比继续保持下降的态势,由2014年的2.97:1降至2.87:1,这意味着不到3个在职职工“养”1个老人。养老保险抚养比继续下降的原因有哪些?

郑秉文:首先我要做个说明,抚养比的情况不是下降,而是上升。《中国社会保险发展年度报告 2015》使用的表述是2.97:1和2.87:1,这是口语化的东西,看上去,从2.97到2.87是下降了,但正规的计算公式应该是:(养老金领取人数/缴费人数)*100%。这样,得出的数据就分别是33.67%和34.84%,所以,抚养比就是从2014年的33.67%上升到2015年的34.84%,是“上升”,而不是“下降”。虽然意思差不多,但这是正规的表述。否则,久而久之就把大家弄糊涂了。我今天还是用“上升”。

抚养比持续上升的主要原因有两个：第一，制度内的原因。扩面的速度有下降的趋势，意味着缴费人数减少了，抚养比自然提高。发展阶段不同了，扩面速度下降也可能有另外的原因，比如，制度的激励性因素不够。第二，制度外的原因，即人口老龄化。人口抚养比反映了一个经济体的人口结构情况。从人口的抚养比来看，中国的老龄化越来越严重了。即使再扩面，受人口整体老龄化大趋势的影响和制约，制度抚养比也会提高。

过度扩面会将风险推向未来，应深深看待

记者：去年底，中国社会科学院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告 2015》提到，各个省份城镇职工养老保险制度参保人数继续保持增长态势，但参保职工人数负增长的省份已经出现，2014 年，辽宁省参保职工人数增速为-0.38%。有专家认为这是由于扩面过度造成的，您对此怎么看？

郑秉文：这个看法是有道理的，“扩面过度”指向的不是正常的扩大覆盖面，不是将年轻的工作人口纳入制度，它是指针对临近退休年龄的人群，有些地方临时发文，让这个群体趑趄一定的费用进入制度，费用的计算标准是按照某一个公式，免除滞纳金等。如此一来，一方面实现了扩面，另一方面也增加了制度收入，这部分收入在过去几年里大约占缴费总收入的 12%左右。短期看，这一做法既完成了扩面的任务进度，又增加了当期的收入，是个皆大欢喜的好事。但长期来看存在问题，等于是短期利益代替了长期利益，将风险推向未来。试想想，趑趄的三五万元，只够发放几年养老金的。

对过度扩面我们应持审慎的态度。对过度扩面要实行管控，在以往特定的历史时期，对这一做法睁一只眼闭一只眼，现在情况发生变化，对扩面应有要求，甚至应该立刻制止趑趄扩面的做法。扩面要合规，至少有关方面要统一设定门槛，不应任由地方随意这样做。可以说，这是统筹层次低造成的代价。

现在这个阶段，养老保险制度追求的不单单是扩面问题，既要防止过度扩面，又要防止“撒奶油”的做法。现在应该提高缴费群体的缴费能力，增强制度吸引力，应该在这方面加把劲。

强化多缴多得激励机制，是当前养老保险改革最需解决的问题

记者：面对经济形势未见好转和老龄化日趋深化的现实，基本养老保险制度应该从哪几个方面进行调整和改革？

郑秉文：这涉及此轮全面深化改革的方向和取向，包括两个问题：一是对形势的判断，二是采取的措施。

我认为目前养老保险制度面临的形势或者说最大的挑战，是制度的财务可持续性，这是

牛鼻子。解决的办法是加强多缴多得激励机制，增强人们的缴费积极性，扩大缴费来源，这是实现制度可持续的根本之策。做出上述判断，是基于以下几个现实情况：

一是如前所述，缴费人数的占比在持续下降。在过去的十年里，几乎一年下降一个百分点——从十年前的 89% 一直下降到现在的 80%。制度规定，最低缴费年限是 15 年，很多人陆续缴到这一年限就不再缴费了，所以，缴费占比人数不断下降。因此，15 年的最低缴费年限应该延长。只要制度激励性改善了，大家就会主动并且愿意延长缴费了。

二是缴费和未来权益的联系不是太紧密、透明、直观。用老百姓的话来说，缴费后能领回多少钱，多少年能拿回来，很多人都在算这个账，可是谁也算不明白。在算不明白的前提下，“少缴是最合适的”，倾向于选择最低缴费档次。所以新农保参保人员大多选择最低缴费档 100 元。新农保和城镇居民养老保险合并以后，这个情况没有改变。

三是人人都想把缴费基数做小，很少有人想按真实的收入去核算并缴费，这样就会造成制度性的缴费收入比正常情况下按真实收入缴费少，而养老支出是刚性的，这就容易造成收不抵支。所以我认为加强多缴多得激励机制是当前养老金改革最需要解决的问题，这个问题解决了，就可能激发参保人的积极性，做实缴费基数，参保人也会自觉自愿选择较高的缴费档次，这于制度于个人都有好处。

职业年金单位缴费部分应做实，企业年金应“自动加入”

记者：作为养老保障体系的支柱之一，您认为该如何推进职业年金和企业年金不断完善？

郑秉文：职业年金制度设计与企业年金有些不同。比如，它多了一个代理人；再比如，单位缴费是记账，而不是实缴；再比如，每个省可以是多个计划，但多个计划如何实施，各地五花八门，有的是按地区，分成三个地区就设三个计划，有的是按人群归类，教育系统一个计划，医生群体一个计划，做法不一致，存在很大隐患。从学者研究的角度来讲，我认为职业年金在实践当中还有一些需要完善的地方。

第一，单位缴费部分应该做实，不应记账。在制度设计上，目前规定的是单位记账，个人缴费 4% 是实打实地拿钱，单位缴费的 8% 是以记账的形式完成。

根据制度规定，一个人 60 岁退休，到退休时，他的单位一次性把钱补进去，几十年之后全国各地都能做到吗？如果做不到，还是按某一额度按月发放养老金，那不就变成 DB 型了吗？这样很可能制度走样了，职工吃亏了，因此存在很大的隐患。我主张单位缴费部分应该做实，实打实地缴费，这一点非常重要，否则对机关事业单位职工不公平，因为企业年金里企业的缴费是做实账户的，这就造成待遇上的歧视。并且如果记账，如何计算收益率？记

低了，机关事业单位职工吃亏，过去 11 年企业年金的收益率超过了 8%，几十年后，职业年金和有收益的企业年金相比，实际收益可能得差十几万甚至几十万，这等于拉低了职业年金的水平，从而影响替代率；记高了，企业职工觉得不公平，财政能不能支撑也是个问题。因此，账户没有钱，记多少都是问题。

事实上，很多地方已经看到了这些问题，他们决定克服困难，单位实账缴费，这些做法值得提倡，全国应该统一做实，否则，有的地区做实，有的不做实，又会形成新的碎片。社科院世界社保研究中心今年与中国社会保险学会联合组成了《中国“第二支柱”年金制度全面深化改革》课题组，专门就年金改革进行了专题研究。上个月，课题组对一个做实的省份和一个不做实的省份进行了实地调研，也进行了测算，结果值得决策部门深思，希望引起有关部门的高度重视。

第二，应该引入“自动加入”制度。在企业年金和职业年金中共同引入“自动加入”制度，否则，机关事业单位职工建立职业年金一起步就全覆盖了，而企业年金制度实施 10 年才覆盖了 2300 万人，企业职工会认为不公平。因此，为保障公平性，应该引入自动加入制度。企业的人也可以“自动加入”，不加入的人要申请，不申请就算自动加入，这样就公平了。引入“自动加入”机制，也为职业年金一起步就全覆盖奠定了理论基础，并且还会极大地促进企业年金尽快扩大参与率，否则，老是被诟病为“富人俱乐部”。

第三，应该赋予个人投资选择权。关于职业年金，目前规定是每个省可以设多个计划，每个人在几个计划当中可以选择适合自己的计划，但存在“换汤不换药”的问题。比如北京市，在职业年金投资计划里有三种方案可供选择，但最后给北京市所有的机关事业单位记估值的时候，需要将三个利率整合成一个利率，相当于职工还是没有自己的选择权。

年轻人本来应该选择投资风险高、收益率大的投资产品，而四五十岁、五六十岁临近退休的人选择权益类的投资产品就要少一些，选择固定收益类的比例应该多一些，即风险低、收益也低。现在是不管年老的还是年轻的，收益率都一刀切，这是不合理的，因为拉低了年轻人的可能收益率。对资本市场也不好，股市里没有长期资金。

总之，这些矛盾要解决。建立职业年金本来是个好事，如果这些矛盾不解决，可能会引发新的问题。既然已经预见到可能出现的矛盾，何不将之消灭在萌芽中？把这些矛盾推向未来，改革就更难了！

声明：

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, 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