



快 訊

SSL Express

2016 年第 41 期 (总第 192 期 , 10 月 13 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2015 年 12 月召开的中央经济工作会议提出“要在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革。”那么“供给侧结构性改革”对我国商业养老保险的发展有什么推动作用呢，为此中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在《中国劳动保障报》撰文陈述了自己的看法，该文刊登在《中国劳动保障报》2016 年 5 月 27 日第 003 版，这里全文刊发：

供给侧结构性改革： 商业养老保险发展的历史机遇

文/郑秉文

2015 年 12 月召开的中央经济工作会议提出，2016 年及今后一个时期，“要在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革。”这对社保改革具有深远的指导意义。供给侧结构性改革将有利于促进商业养老保险的发展，其制度设计要遵循便携、透明、可及、独立和激励 5 个原则，给予税收鼓励和优惠。

2015 年 12 月召开的中央经济工作会议提出了很多新思想：稳定经济增长，要更加注重供给侧结构性改革；推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择，是适应我国经济发展新常态的必然要求。会议还指出，2016 年经济社会发展特别是结构性改革任务十分繁重，战略上要坚持稳中求进，把握好节奏和力度；战术上要抓住关键点，主要抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板 5 大任务。

上述关于供给侧结构性改革的论述，为2016年养老保险制度改革勾勒出背景，指明方向，并对社保改革的重点画龙点睛，指出要“降低社会保险费”，并将其定位为降低制度性交易成本，降低企业税费负担。

从供给侧改革来看社会保险的本质

改革开放以来，社保制度的建立和改革均来自需求侧，而非供给侧。近10多年来，从需求侧来改革社保制度已形成一个思维定式，即需求引领社保改革，需求推动社保改革。但当我们转到供给侧来看社保改革的时候，就会发现几个完全不同于以往的重大问题。

（一）社保待遇既是职工的福利，也是企业的成本。因此，缴费要有成本意识

在社保改革与研究当中，很少有人提及“成本”这个概念。但在国外，这一概念在社保实践中是很常见的。比如美国的基本养老保险“老遗残信托基金”（OASDI）就直接使用“成本”这个概念，并有很多由其派生出来的专有词汇。例如，“制度成本”（programcost）是指养老金支出和制度行政运行成本等；“成本率”（costrate）是指一年的制度成本支出占当年的工薪税基数的比例；“收入率”（incomerate）指除养老基金投资利息收益之外的收入，主要指工薪税和养老金个人所得税的收入（在美国，领取基本养老金时需要缴纳个税）；收入率减去成本率就是余额。

由此可见，在很多国家，“成本”概念及由其建立的分析框架早已有之，并成为预测长期财务可持续性的主要工具。

我国之所以建立社保制度20多年来一直没有引入“成本”概念，思维中也没有这个概念，在很大程度上是因为我们更多地是从需求侧来考虑，更多地考虑替代率水平、缴费率水平、养老金的收入预期、对拉动内需的作用等。

总之，如果单纯从需求侧来看，社会对它的期待永远是不够的，但当人们从供给侧来看时就会发现，社保制度是一把双刃剑，既是职工的福利，也是企业的成本，一味提高待遇水平会增加企业的成本，不利于企业提高竞争力，特别在新常态下，缴费水平太高将不利于经济增长。

（二）社保缴费既是企业的成本，也是制度性交易成本。因此，降费率要有长期意识

降费率不是权宜之计。进入新常态，经济将进入中高速增长阶段，企业面临利润压力，财政面临减收的压力，因此，降费率要有长期意识，要有长期思想准备。

这是因为：其一，我国的社保费率在全世界的社保制度中居于前列，要将降费率视为供给侧改革的重要措施。这是适应新常态的重要调整；其二，我国经济的制度性交易成本居高不下，对企业构成压力。在这方面，我们应该有一个长期意识，为企业创造一个良好的微观

经济环境，减轻制度性交易成本，增强企业竞争力。其三，费率一旦降下去，就难以再恢复。降费率也有刚性，社保制度的缴费水平和待遇水平应有稳定的预期，如果在经济景气时缴费水平高，待遇水平也高，经济不景气时费率降下来，替代率随之下降，预期就会受到极大影响，在供给侧就会遭遇反弹。

所以，中央经济工作会议指出降低“制度性交易成本”，提醒我们对降费率要有一个长期意识。

（三）结构性改革既针对经济体制，也针对社保制度，完善社保制度也要有结构性改革意识降费率对社保制度改革来说属于参数性改革，但从适应新常态的角度看，从当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑来看，属于结构性改革。

近半个世纪以来，学界认为养老保险改革有两类：一类是结构式改革，一类是参数式改革。

参数式改革就是调整三个参数，比如面对人口老龄化，很多国家提高退休年龄，目的是为了调节赡养率，而调节赡养率的目的是为了在不提高缴费率的情况下，替代率不下降。如果从供给侧结构性改革来看，问题就复杂了，这就不仅仅是参数式改革：其一，降费率属于供给侧结构性改革的重要组成部分，供给侧的所有参数式改革均构成经济运行的结构性改革；其二，在目前五项保险制度中，降费率几乎都需要将调整制度结构放在首位，至少要同步进行。也就是说，降费率倒逼全面深化改革。否则，将有可能引发财政风险，最终引发需求侧出现异动。因此，社保制度参数式改革，实质上构成了供给侧结构性改革的重要组成部分。

降费率是商业养老保险大发展的历史性机遇

降费率作为适应新常态的一项供给侧改革，对大力发展商业养老保险是非常有利的。可以说，这是一个罕见的历史机遇。

虽然我国城镇职工基本养老保险制度为统账结合，属于部分积累制，但其融资方式主要还是现收现付制。从理论上讲，在DB型（待遇确定型）现收现付制下，缴费率、替代率、赡养率三者是函数关系：在赡养率既定的条件下，降费率的结果将导致替代率降低。

我国2000年到2015年的职工基本养老保险替代率呈下降趋势，2015年，替代率降到42%左右。在替代率逐年下降的趋势下，如果养老保险再降低费率，那无疑将加剧下降趋势，不利于参保人的消费预期，不利于稳定国内消费和拉动内需，不利于促进经济增长。所以，一方面要降费率，一方面要保证退休收入的替代率。应该换个思维方式，从供给侧改革的角度看待退休收入的结构改革，即从养老保险的供给侧来看，应利用这次降费率的机会，大

力发展三支柱,让商业养老保险真正成为退休人员的收入来源之一,使退休收入结构多样化。

从第二支柱企业年金的作用来看,它建立至今已有12年。截至2015年底,职工参与人数只有2300万人,人均账户资产不到4万元。重要的是,领取企业年金的人数还不到50万人,参与率非常低。在短期内,由于制度设计复杂等种种原因,企业年金的扩面还难有质的飞跃,使提高养老金替代率很难有突破性进展。

第二支柱企业年金不甚理想的发展现状,为第三支柱商业养老保险迅速发展以填补这一“真空”创造了条件。商业养老保险在中国呈现发育不足的现状:保险密度非常小,仅为185元人民币/人,而美国则高达1258美元/人;保险深度也非常低,仅为0.4%,而美国是2.3%;商业养老保险资产规模非常小,占GDP比重仅为2.6%,而美国则高达42.5%。由此看来,我国商业养老保险的市场潜力巨大。

那么,商业养老保险如何才能在退休收入结构中成为不可或缺的重要一极?

两个因素在促进商业养老保险发展中发挥决定性作用商业养老保险能否腾飞,能否搭上供给侧改革的“顺风车”,从而进入发展“快车道”,有两个因素将发挥决定性作用。

第一个因素是在设计商业养老保险时,要吸取企业年金制度设计的教训,吸收国外第三支柱设计的先进经验。理论上讲,企业年金扩大覆盖面的激励性要大大好于商业养老保险,因为企业年金是双方缴费,雇主对雇员有配比缴费,而商业养老保险则没有,只有购买人单方缴费。因此,商业养老保险的激励性和覆盖范围很难赶上企业年金。这是商业养老保险的劣势。但从另一个角度看,商业养老保险与雇主无关,可以单独进行市场交易,相较于企业年金,商业养老保险的这个特征是一个优势。因此,最大限度地发挥优势,避免劣势,是第三支柱制度设计面对的一个重大挑战。如果商业养老保险不能扬长避短,其覆盖范围和替代率肯定不如企业年金。因此,第三支柱的制度设计十分重要。

为最大限度地避免商业养老保险成为“企业年金第二”,防止其成为正规部门变相的“团险第二”,在制度设计中,要考虑以下五个原则:便携性,能自由携带和全国漫游;透明性,可以任意利用网络媒介随时随地查询账户资产变动和收益率的变动;可及性,可像股票交易那样在家里非常方便地建立账户,进行购买交易、更换公司、变换产品;独立性,完全可以离开单位和雇主而单独在市场上购买与投资,个体工商户等均可平等地独立享受税收政策;激励性,税收优惠比例要大一些,让购买人看到实惠,让各类人群根据自己的经济条件选择。在这些方面,美国的IRA是一个较为成功的案例,可以给我们很多启示。

第二个因素是在设计商业养老保险时要让制定税收政策部门发挥作用,使税收政策成为促进第三支柱快速健康发展的杠杆。第三支柱能否成功的关键指标就是普及性问题。除制度

设计要遵循上述五个原则之外，税收政策的设计也是非常关键的，具有决定性作用。延税型商业养老保险实行EET，但我国实行的是分项所得税制，起征点较高，非纳税人的数量远远大于纳税人的数量，因此，个税政策设计应做较大幅度调整，并且要为第三支柱专门设计一个TEE 型个税政策模式，让EET 和TEE 平行发展，给投资者多一个选项，以最大限度地扩大投资者范围。

在这方面，财税政策制定部门应高度重视第三支柱的建立，大胆尝试引入美国罗斯账户的TEE 税收政策，甚至在降费率的供给侧改革中，财税部门应统揽三支柱税优政策比例，为第三支柱和第二支柱让出更多的个税优惠比例空间。从某种意义上说，财税部门提供的税收政策将发挥决定性的作用。

CSS CAS

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