



# 快 訊

## SSL Express

2017 年第 40 期 ( 总第 242 期 , 10 月 19 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



养老保险综合改革方案预计会在今年内正式公布并实施,该改革方案酝酿多年,将采取全方位改革,实施一揽子解决方案,这关系到每位参保人的切身利益,为此,第一财经记者专访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授,以下是访谈全文:

### 郑秉文:养老保险顶层设计已确定,全国统筹未实现

作为这一轮养老保险顶层设计的“重头戏”——养老保险综合改革方案正在渐行渐近,预计会在今年内正式公布并实施。这份酝酿了四年多的方案,将对关系到每位参保人切身利益的养老保险统筹层次、完善个人账户以及延迟退休等重要改革作出制度安排。

中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文近日在接受第一财经专访时表示,中国基本养老保险体制改革采取的是全方位改革,实施的是一揽子解决方案。在目前的顶层设计中,养老保险金投资运营、提高退休年龄和降低社会保险费,共同构成了供给侧结构性改革的战略部署。

郑秉文也提醒,养老保险顶层设计方案不应该被政府的道德风险所“绑架”,政府不能再指望通过扩大覆盖面增加制度收入,而需考虑尽快对现行制度进行结构性改革来增加可持续性。

#### 顶层设计不应被政府道德风险“绑架”

**第一财经:** 2013 年我国启动了新一轮的养老保险顶层设计,到如今已经过去四年多了,方案还没有正式出台。在这期间,您一直主张建立真正意义上的基础养老金全国统筹,但从

---

最近的消息来看，全国统筹将从中央调剂金起步。您认为中央调剂金制度能在多大程度上改善当前养老保险基金的财务状况？

**郑秉文：**包括中央调剂金、延迟退休等一揽子方案在内的养老保险顶层设计方案已经基本确定了，据我所知，只是还没有对外公布。基础养老金全国统筹没有实现，本轮改革只是建立中央调剂金，这无疑是这轮改革的一大遗憾。

坦率地说，建立中央调剂金并不是一种负责任的长久做法。真正的基础养老金全国统筹应该实现基础养老金在中央层面大收大支，缴费由中央政府来管理，支出兜底也由中央政府来管理。如果只是像省级统筹一样，从地方养老保险基金中抽几个点，建立一个中央调剂金，统筹层次并没有得到真正提高，养老金统筹层次低带来的很多问题仍然得不到解决。

**第一财经：**国务院早在 1991 年就已经要求各地积极创造条件提高养老金统筹层次，本来业内预期这一轮顶层设计方案会在全国统筹上有突破，没想到却再一次“爽约”。这么多年来全国统筹举步维艰的根本原因是什么？

**郑秉文：**统筹层次难以提高的根本原因是政府的道德风险。在现行制度之下，统筹层次主要以县市级为主，提高到哪一层，哪一层的压力就越大，所以，哪一级政府也不愿在“我”这个层次上实现统筹。

例如，2007 年发布的劳社部发 3 号文规定必须提高到省级统筹，但规定的具体标准跟今天的情况差不多，没有真正实现省级政府层面的大收大支，只是规定了 6 条标准，比如建立省级调剂金、统一费率等。10 年后的今天，所谓的全国统筹还是用建立调剂金的办法代替了。

这样变通的原因可能依然还是存在某种担心：全国统筹之后，下级政府由于对养老保险的收支平衡不再担责任，一方面有可能会增加领取人数，增加基金支出；另一方面也可能降低征缴的积极性，减少资金收入。这“一多一少”可能会导致制度收支出现逆转，到时可能需要更多的中央财政补助来填补缺口。

统筹层次低听上去不好听，但很“实惠”，就像是臭豆腐，闻着臭，吃起来香。比如，统筹层次低可以激励基层多收费，这是统筹层次的一个“制度红利”。在县市统筹为主的情况下，基层有动力多收费。

基层多收费的做法有很多种，多年来，主要体现在“补缴、预缴”等这些非正常缴费上。从历年养老保险基金的收入状况来看，非正常缴费收入平均占到了养老保险基金收入的 12% 左右。例如，2010~2015 年，非正常缴费所在比例先是从 2010 年的 11.72% 上升到 2011 年的 13.60%。此后逐年下降，到 2014 年已经下降至 9.68%，但到 2015 年又小幅反弹至 10.22%。

---

然而，通过非正常缴费来增加制度收入是一个饮鸩止渴的办法。短期来看增加了 12% 的收入，但长期来看扩大了制度的风险，因为通过一次性趸缴的方式进入养老保险制度的群体里，绝大部分是大龄劳动者，在各种优惠的激励下，他们缴纳的费用很少，只够领取几年的，但从平均寿命来看，他们生命周期还有十几年，这个缺口就推向了未来，留给了他们的子孙后代，这等于是留给了制度，当地政府的当期收入虽然得到了扩大，但却把包袱留给了下届政府。

**第一财经：**您认为中央政府和地方政府的道德风险是全国统筹难以实现的根本原因？

**郑秉文：**养老保险顶层设计实际上也被政府的道德风险绑架了，无论是中央政府还是地方政府均看重短期利益而不去防范未来的风险，这对于养老保险制度来说是不利的。

从长远来看，中央调剂金对于平衡养老保险地区收支差异能发挥一定的作用，但却丧失了改革的机会窗口，让养老金制度的改革在越来越来越难。目前全国有一半以上的省份已经必须依靠中央财政补助才能实现收支平衡，尤其在东北地区，由于种种历史原因，他们是最困难的，收支压力是最大的。由于统筹层次低，这些负担就只能由财政来背，实现全国统筹的制度红利没有发挥出来，制度的财务可持续性没有多大的改进。

由于养老保险制度缺乏精算平衡，财政还需要拿多少钱补助养老保险制度是一本糊涂账。我们没有预算决算的程序，所以，制度约束是空的，对未来是没有底数的。未来财政对于养老金到底应该承担多大责任也缺乏一个稳定的预期。这是不可持续的。

### 过度扩面增加制度不公

**第一财经：**去年末出版的《中国养老金发展报告 2016》中提到基本养老保险制度 2015 年出现参保人数增速下滑，浙江已经出现了参保人数的负增长，是什么原因造成这种状况？

**郑秉文：**养老保险制度的覆盖面是有规律的，不可能达到劳动人口百分之百都缴费。虽然养老保险覆盖面高和低没有国际通行的标准，但一般而言应该是大于失业保险、小于医疗保险。

这些年我国养老保险是一个成长性的制度，扩大覆盖面的成就很大，覆盖比率与目前的就业结构大致还是相匹配的。当制度的覆盖面逐渐走向成熟之后，参保人数的增长率是一定会下降的。

城镇就业人口是 4.0 亿人，参保职工是 2.6 亿（不含领取退休金的人口），这样算下来，大约还有 1.4 亿的就业人口没有参保，从绝对数上来看，这个数字不小，但按照占比来看，还是可以的，主要是因为中国二元结构特征十分明显，非正规部门就业比重太大，随着经济的发展，这部分群体会逐渐加入进来。此外，有一些就业人口，他们基本没有收入、缴费能

---

力比较低，应该由城乡居民养老保险制度来覆盖，已经有几千万人被覆盖进来了。

当前的形势是，覆盖面存在着两个极端情况，一个是从全国范围来看，还有 1 亿多人没覆盖进来；另一个是从个别地区的局部来看，存在着“过度扩面”的现象，这就是统筹层次低下导致的，他们在打政策“擦边球”，目的是为了扩大当前收入。

**第一财经：**近年来养老保险制度出现的一个情况是越来越多的参保职工没有缴费，目前每 5 个职工就有大约 1 个是没有缴费的，这对于养老保险制度来说意味着什么？

**郑秉文：**这种状况可能与近年来经济下行压力不断加大，越来越多的企业或个人的收入状况恶化而负担过重有关，但在经济发展进入新常态后，这些都是外部的因素，断保的情况也习以为常了，并且比例越来越大。

我更为看重的是制度设计存在问题，政策执行也存在问题，这些问题导致断保人口比例不断提高，也就是说，是制度存在问题导致的。比如，最低缴费年限规定 15 年太短，所以一部分人达到 15 年的最低限后就不再缴费了。再比如，缴费 20 年、25 年的人，领取的养老金能比 15 年的多吗？多多少？可能还不如提前退休合适，因为退休了就可以年年提高退休金，等等。这些都是制度设计和政策执行层面存在的问题，与外部经济发展好坏的关联性不是很高。

在这种“过度扩面”中，某些地方政府为了扩大制度的当期收入，把一些不当群体扩大进来，补缴几万元就可以领取十几二十年的待遇，这不仅额外增加制度的财政风险，而且对于长期缴费的人来说是非常不公平的。

参保人增速的下降是对现行制度的一个警告。虽然政府部门正在推行“全民参保计划”，但不应该再指望通过“过度扩面”来成为增加制度收入的机制，而是需考虑尽快对现行制度进行改革来增加可持续性。

### 养老保险需引入精算平衡

**第一财经：**2015 年养老保险基金的当期结余和累计结余都出现不同程度的下降。这些年虽然累计结余总额在增加，但个人账户的记账额增幅更快，养老保险制度资产和负债的缺口正在扩大。按照现在的发放速度，如果制度不改，累计结余是否真的有耗尽的风险？

**郑秉文：**基本养老保险基金累计结余的增长是因为不同省份混起来一起算的。现实的情况是由于统筹层次过低，有些省份的累计结余一直在增加，而一多半省份则是收不抵支。

如果只考虑征缴收入(不含财政补助)，2015 年全国城镇职工养老保险基金赤字进一步扩大到 2796.36 亿元，比上一年增加 1475.26 亿元，全国只有 7 个省份的征缴收入大于基金支出。即使按照包含财政补助的大口径收入计算，全国还有黑龙江、辽宁、河北、吉林、陕

西、青海这几个省份收不抵支。

从累计结余来看，不同省份之间也是苦乐不均。2015年，广东、江苏、浙江、北京、山东和四川六个省累计结余共有19963.17亿元，占到全国累计结余的56.48%；同时，累计结余负增长的省份有5个，比上一年增加了3个。

具体来看，全国的不同省份可以分为3种情况，第一种是收大于支，比如广东；第二种是怎么收都不够的，比如辽宁，需要中央财政补助。第三种是当期收入和支出相差不多的，基本不需要财政来补。

我们在计算养老保险基金的收支状况时与政府部门地方的分歧，在于财政补助是否可以算作制度的收入来源。我们所言的“收不抵支”是指征缴收入小于支出，财政补助是制度外的收入，不能通过财政补助来判定一个制度的收支状况。

现在的情况是由于养老保险缺乏应有的精算平衡，也缺乏预决算的程序。在没有制度约束和制度预测的情况下，有缺口财政就无条件地必须补助，这是不科学的，一定要补得清楚，补得明白，知道为什么有缺口，靠制度参数调整是否可以弥补缺口。这样的制度才是健康的制度。大家一定要知道，财政收入也是纳税人的钱，羊毛出在羊身上。

## 历年城镇职工基本养老保险基金总收入与年末累计结存



**第一财经：**您有过一个测算，今年全国有25个省份符合基本养老保险降低了1%的条件，企业减负估算为600~700亿元。您认为，降费是否会加大养老保险基金的收支压力？

**郑秉文：**如果现行制度不改革，降低费率对基金的可持续确实会有比较大的影响。因为即使是在如此高费率的情况，基金的收和支才基本平衡，但由于统筹层次比较低，每年还必

---

须有几千亿元的财政补贴。

从来都没有免费的午餐，降低费率必然会导致财政补贴增加。各个省份的情况有所不同，像广东、山东等省份降费不会导致财政补贴增加，但在一些收支本来就比较紧张的省份则会增加。总的来看，今年由于降费导致的财政补贴增加不会很多，但明年的财政补贴肯定会高于今年。

这项政策是一个临时性的政策，按文件规定，为期两年。如果政府不对现行养老保险制度进行大刀阔斧的改革，我认为降费会让基金不堪重负，预计养老金费率将在期满之后上调回到原来水平。从另一个角度来看，当降低税费成为世界性的一个潮流，也在倒逼我们的养老保险制度尽快进行改革。

**第一财经：**十八届三中全会首次提出养老保险制度要坚持精算平衡，您认为应该用“精算平衡”来代替“再分配平衡”原因是什么？

**郑秉文：**我国的养老保险制度是一个缴费型的制度，不是社会救助制度。既然缴费，就要算账，知道收入和支出的结构和缺口，并知道为什么，与参数设置存在什么样的关系，所以，这是保证制度健康的一个前提，如果制度本身不健康，在参数匹配的情况下，财政每年补贴几千亿元甚至更多，那就要寻找原因，研究一下既然参数匹配，为什么还存在缺口，这是养老金基数的ABC。在经济发展态势良好，财力还可以有所保障，但一旦经济下滑，实现这种保障的难度就比较大。

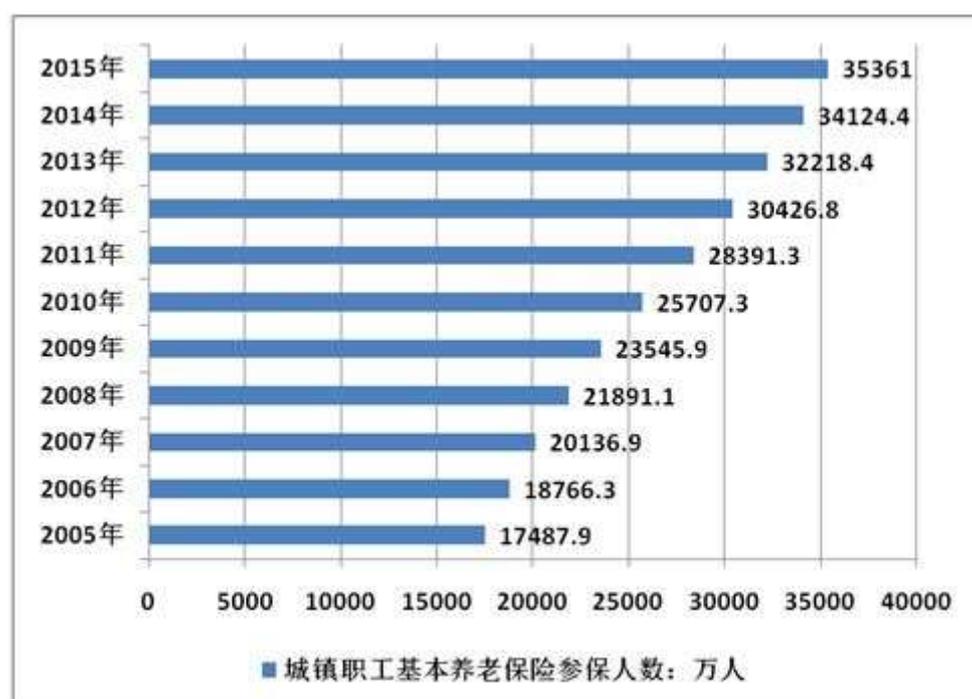
当前关于社保的公平理念有必要用“精算公平”代替“再分配公平”。精算本来是一个很专业的术语，写入三中全会文件，是从来没有过的。我个人认为这是一个历史进步，说明政府认识到保险制度要用精算平衡去约束。今年2月，我领衔翻译的《拯救未来：加拿大养老金“1997 改革”纪实》出版并搞了发布式，只要大家翻翻这本书，就知道发达国家是如何进行制度建设的，就知道什么叫精算平衡。

精算平衡的含义是代际之间，当代和未来、收入和支出、退休和交费人之间的大平衡，各个参数之间要有基本的平衡关系。其中，实现和坚持多缴多得原则很重要，现在很少有人这么讲了，甚至反对多缴多得的原则，这是不应该的，即使在欧洲福利国家，他们的改革方向也是追求多缴多得。

所谓多缴多得，实际就是精算中性的意思，于是，精算中性带来崭新的公平观，多缴多得在目前我国社保制度下是一种先进的、拯救制度、锐意改革的公平观。精算公平和多缴多得，这个原则很可能与再分配公平相冲突，再分配公平往往意味着济贫，国家财政制度、税收制度、社会救助制度等应更多地负起责任来，而社会保险制度，为了使它的可持续性更好，

在目前条件下，应强调精算公平，即强调多缴多得。

强调多缴多得，参保人满意，没有道德风险；制度收入也令人满意，因为在道德风险受到抑制的情况下，大家的缴费都是实实在在的，没有藏奸耍滑，这样，制度的收入就真实起来了，各个参数就匹配了，可持续性就提高了。



2005~2015年中国城镇职工基本养老保险参保人数情况

### 制度改革比单纯找钱更长远

**第一财经:** 经过一年多时间的准备之后，基本养老金投资运营今年正式启动。截至目前，北京、上海、河南、云南、湖北、广西、陕西 7 个省市的 3600 亿元养老金已经签署合同，其中 1370 亿元已经到账并开始投资。当前进入市场的资金量是否达到了预期？为什么一些养老金结余大省仍然处于观望状态？

**郑秉文:** 现在养老金投资运营的金额是远低于当时预期的。造成这种状况的原因主要是统筹层次过低所导致的地方局部利益。从理论上来说，结余越多，基金贬值的风险就越大，地方政府就更应该有动力来投资运营养老金以实现保值增值，但实际的情况却恰恰相反，结余规模越大，地方利益就越大，资金拿到中央投资运营的阻力也就越大。

养老金投资运营是对养老金存量的改革，这些养老金都是通过财政专户放在地方银行里面，这其中是牵涉到很多利益的。参保人的利益和地方的利益在这个方面并不一致，一些地方政府、地方银行实际上并不太愿意把钱上交到中央来进行投资运营的。

**第一财经:** 个人账户的空账问题一直都备受关注，2015 年，个人账户的累计记账额已

---

经高达 4.7 万亿元，下一步个人账户的改革应该何去何从？

**郑秉文：**2015 年个人账户的累计记账额已经高达 4.7 万亿元，其中，实实在在积累的资金还不到 3300 亿元，空账高达 4.4 万亿元。

需要引起注意的一个现象是，截至 2015 年底，全国所有做实个人账户的省份累计结余为 3274 亿元，比 2014 年底减少了 1727 亿元，降幅为 34.53%。这是 2001 年做实个人账户试点以来的首次下降。

与做实个人账户工作难以推进相对应，个人账户资金支出规模虽然不大，但正在以较快的速度增长，2010 年个人账户基金支出只有 343 亿元，到 2015 年已经上升到了 1048 亿元，上升了 205.54%。这些变化都要求应该尽快采取行动应对个人账户的问题。好在 2013 年三中全会决定进行“完善个人账户”，这是改革的一个重要举措。

我认为，向名义账户转型和扩大个人账户比例是一个事情的两个侧面，是缺一不可的：只有转型，才能扩大账户；只有扩大账户，制度才能增加激励性，费基才能做实，费率在广东等发达地区才能提高到法定费率。只有这样，个人才能真正获益并提高获得感，制度才能增加收入并提高可持续性；只有增加了制度收入，才能有条件降低费率，为企业减负，才能真正实现供给侧结构性改革。

所以，仅仅向名义账户制转型，而没有扩大账户比例，那就浪费了制度红利，只做对了一半，另一半没做，老百姓要骂娘的。扩大账户以后，民众的获得感是实实在在的，老百姓能够看到钱，社会就增加了一个稳定器，否则，社保制度就有可能是一个火药桶。

比如，这个月和下个月是各省调整缴费基数的时间。北京前天(27 日)公布了新的缴费基数是每月 7706 元，说这是去年的职工月均工资。那么，你可看看有多少人满意，多少人骂娘。但是，如果扩大账户，就不存在这个问题了，就好像为什么在缴存住房公积金时大家都愿意扩大工资基数并用真的基数去缴存？

改革要接地气！改革方案要听取民意。我这里再次强调，所谓扩大个人账户比例，是指从企业单位的缴费 20%那里划出一大部分给个人账户，个人缴费比例并不提高，反而可以下降，个人的负担降低了，但获得实惠多了。

**第一财经：**您最近表示制度改革比单纯找钱的作用更长远。您认为当前还应该尽快推进哪些制度改革？

**郑秉文：**我国养老保险肯定是出了问题。与美国和加拿大相比，我们的缴费水平是占工资的 28%，而美国只有 12.4%，加拿大只有 9.9%，我们比美国高一倍多，比加拿大高了将近三倍；但是，我们的养老金水平并没有相应高那么多，甚至并不比美国加拿大多多少。而且，

---

我国的制度还离不开财政补贴，几乎每年都占了很大比例，而美国、加拿大的制度从未有一块钱的补贴，这是为什么？

我认为，我国这么高的费率都很难降下来，肯定不是因为缺钱，所以不用四处找钱，缺的是制度的结构性改革，是制度的管理出了问题，问题在内部，不在外部，所以在外部找钱就必然忽略了内部的制度改革，这才是供给侧结构性改革中真正应该做的事情。

原文链接：

CSS CLASS

---

## 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](mailto: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](http://www.cisscass.org)                      **Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐