



快 訊

SSL Express

2017 年第 49 期 (总第 251 期 , 12 月 21 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日, 国务院发布了国有资本划转全国社保的文件, 为此, 《中国新闻周刊》专访了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授, 该访谈内容载《中国新闻周刊》, 2017 年第 45 期 (总第 831 期, 12 月 4 日出版), 第 21-23 页, 这里全文刊发:

国资划转社保之后, 社保制度该如何改革?

专访社科院世界社保研究中心主任郑秉文

支出端越来越大, 但收入端的“造血”能力不足, 使我国当前社保制度存在不可持续性, 亟待进行养老保险综合改革。此前业内预期, 养老保险综合改革方案的出台日益临近, 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做出制度安排。

近期, 社科院世界社保研究中心主任郑秉文在接受《中国新闻周刊》专访时强调, 国资划转社保, 不能理解单纯为社保“找钱”, 而是应该成为改革窗口, 推动整个社保制度的深度改革。

现在是社保降费的窗口期

中国新闻周刊: 针对新出台的国资划转社保方案, 有些声音认为 10% 的比例不高, 你怎么看?

郑秉文: 比例不宜定得太高。养老金的缺口问题, 还有不可持续性问题, 解决的主要办

法在于制度设计和制度完善上，应该把精力放在制度改革、调整参数上。

中国新闻周刊：此次《方案》提出，承接主体不干预企业日常生产经营管理，一般不向企业派出董事，你怎么评价？

郑秉文：我个人认为，不应该派出董事。你只是财务投资者，不要指手画脚，这个口子一开，就变成一个新的利益集团了。如果对经营层进行干预，国有经济更没法干了，会变成“二党委”。中央目前的方案中规定，不能大量变现、不干预企业经营，一般不向企业派出董事，这些原则都是很好的。

中国新闻周刊：国资划转社保之后，面临的主要挑战是什么？

郑秉文：不仅是地方，中央的社保基金，也面临保值增值的压力。尤其对地方，未来承接这些划转国资的主体来说，又成立一个国有独资公司，来管理国有资本，能不能管好，这是个问题。

中国新闻周刊：全国社保基金 2001 年成立来，国资划拨过来的比例占了多少？

郑秉文：每年在制度收入里面占比不超过 10%，而不是余额的百分比。目前社保基金每年的收入来自三大块，第一块是财政拨款，第二块是彩票公益金收益，第三块是海外国资减持。财政拨款占到了 80% 左右，后两块各占 10% 左右。国资收益补充进社保基金的比例，还是比较微薄的。

中国新闻周刊：这次国资划拨社保，相比过去国有资产收益上缴再注入社保资金池的方式，有什么区别？

郑秉文：与以往不同，这次国有资本划拨，主要还是股权，要用收益形成现金流，注入缺口，不能变现。理论上说，三年以后可以变现，但在实践中会非常非常少。不可能变现，尤其现在要做大做强国有资产。

这些跟以前是不一样的，一方面说明对养老重视，养老的资金池里边以后固定有国有资产的影子，国有资产全民享受，从这个意义上讲，部分实现了全民受益，老百姓感受到了自己是资产的所有者。

另一方面，对国有资产来讲，国有资产的经营，目的性更强了。激励性比以前好了，透明性强了，持有者的多元化对国企的要求提高了，监督性加强了，对国有资产提高运营效率是好事。

中国新闻周刊：为什么说国资划转社保，不能看成是短期“找钱运动”？

郑秉文：国资划转以后，我国养老保险的收入就有四个来源：雇主、雇员、财政补贴和国资划转收益注入。

如果加入了国资划转收益，目的是为了补足视同缴费的缺口，那么，注入之后就该或是减少财政补贴，或是降低费率，这样做了，就有助于代际公平的实现，否则代际是不公平的。也就是说，划转国资之后，制度设计上应稍有变化，否则，平滑代际公平就没有具体措施。

1997年以来我们工作的这一代人，支付了退休的一代，也支付了“视同缴费”，降低由于视同缴费带来的负担，这就是划转国资的合法性。否则，如果不降费，那就容易给人们带来的印象是“找钱运动”。

如果认为养老金有缺口，就立马找钱，那就是“找钱运动”，这个做法我不赞同。我的观点是，先要了解这个制度为什么缺钱，参数之间是否匹配，缺的是哪一块，一定要找到原因，调整制度，这些才是制度建设的根本，是国际上同行的做法。就比如，如果身上疼，不能胡乱吃止疼药，应该找出病根，治根治本。

养老金制度应该是很严密的，不能是稀里糊涂地补钱，应该要有精算平衡。这一次《方案》中也提到了，这也是中央文件中第二次提到了精算平衡。

我认为现在社保降费的窗口期来临了，供给侧结构性改革遇到了好时机，该借着国有资本划转的机会，和社保降费结合在一起。

我国城镇基本养老保险制度统筹层次太低

中国新闻周刊：目前的社保制度，在应对未来养老压力方面，是否可持续？

郑秉文：从理论上讲，可持续性问题主要体现在老龄化加速，我们还没有进入深度老龄化阶段。国家成立全国社会保障基金，目的是用于人口老龄化高峰时期的支付。

从政策上看，我们需要精算作为基础，否则，政策制定过程没有根据，就不知道未来人口和养老金支出的需求，不知道什么时候有缺口，不知道这笔全国社保基金哪一天开闸放水。

我国人口老龄化的发展趋势应该有相应的对策，要知道老龄化的高峰期何时来临，对养老基金形成的什么样的压力，当期制度收入和制度支出有多大的缺口，是否需要储备基金介入，介入力度有多大，国资划转可以有多大的缓解力度，总之，我们要未雨绸缪，但我们建立社保基金的时候，并没有这样的测算。

中国新闻周刊：目前的社会保险基金，整体上全国每年都有结余，是否意味着当期支付压力不大？

郑秉文：这里面有两个口径。从大口径看，如果算上固定的财政补贴，这样的话就没有缺口，因为财政给兜底了。但如果算小口径，就是养老金的缴费收入加上投资收益，按照这个国际上通行的口径来开，每年就有缺口，这个缺口被财政给补上了，1997年以来20年补贴了3万多亿，全部基金余额是4万多亿，意味着4块钱里面有3块钱都是财政补贴的结果。

那么有人会问，为什么一方面有那么大的基金余额，一方面还要财政每年补贴那么多，这不是很矛盾吗？是的，是很矛盾的，巨大的矛盾。这个矛盾就来自我国城镇基本养老保险制度统筹层次太低，造成地区间严重失衡，造成财政资金运用存在低效情况，因为有财政转移支付“转化”而来的庞大的养老保险基金收益率太低，这就是为什么从 1991 年开始，中央发布的每个文件几乎都提到要提高统筹层次。

中国新闻周刊：各地收支不均衡的现象现在非常突出，广东的养老保险结余很高，但有 7 个省份已经收不抵支，怎么看待不平衡的现象？

郑秉文：这就是统筹层次低造成的，是中国独有的一个制度现象，任何国家都没有这种现象。因为只有中国，养老基金的具体管理是在地方，由地方负责具体收支核算和日常管理，20 年来，逐渐形成了地方利益。但世界范围看，养老保险一般都是全国统筹，参保人交的钱是交给中央政府，在这个国家内部可以自由流动，都能得到支付。

政策上是由国家统一制定，但实际钱在地方手里，就会出现便携性问题，也出现了失衡问题。所以，那些人口聚集区，人口流入省，社保结余的情况就非常好，但人口流出省，就非常困难了。所以，对人口流出省，通过中央财政转移，来支付养老金。而人口流入省，积淀的那些钱，以非常低的利息放在国有银行里，从全国范围来看，相当于财政对养老制度的补贴资金摇身一变，“转换”了国有银行最优质的储户，并且一存就是几十年。在这种情况下，最根本的办法就是提高统筹层次，实行全国统筹。

中国新闻周刊：出现收不抵支的省份需要依靠财政补贴，这部分压力有多大？

郑秉文：财政补贴去年是 6500 多亿，前年是 4700 亿，大前年是 3500 多亿，增速比财政收入增长率还要高，所以压力是越来越大。

中国新闻周刊：黑龙江是全国养老金亏空最严重的省份，目前已经负债 232 亿，备付能力不足 2 个月，情况是否很严重？

郑秉文：现收现付下的制度，应该剩多少钱为标准？各国的规定存在非常大的差异性。美国叫基金率，加拿大叫资产支出比。加拿大的规定资产比支出，应该多三倍到四倍，现在改革后追求的是五倍。而美国的规定十年以内基金率，不能低于 30%，大概就是三四个月的备付能力，十年以外不能低于零。黑龙江的情况，如果根据美国的规定，那就差不多。所以，备付两个月就是少吗？

第二个问题是，养老金结余是否越多越好？如果全国都按广东的标准去要求，就是好吗？在我看来，如果投资体制低效的情况下越多越不好，越多损失越大，贬值压力非常大。

因为我们的投资体制落后，制度不匹配，导致结余太多是低效的，福利是损失的。所以

我们既不能耻笑黑龙江只有 2 个月的备付能力就是很差，也不能羡慕广东有 50 多个月的备付能力就是好。广东的损失可能比黑龙江还大，因为福利损失是巨大的。所以，备付能力和支付月数的最高限和最低限都要有个标准，制定标准，各省追逐的标准，尽量往标准上靠，越贴近标准越好。美国和加拿大的标准相差那么大，那么，中国设定一个什么样的标准？这就是另外一个问题了。

中国新闻周刊： 目前我国的社保费率是过高了吗？有多大的下降空间？

郑秉文： 费率确实太高了，个人和单位的比例都高了。这个没有一个明确的指标，比如，加拿大的缴费率，个人只交 4.45%，单位也交 4.45%。而我们个人就要交 8%，单位缴纳 20%，所以跟加拿大比，我们太高了。但问题是，跟加拿大比，我们这么高的缴纳水平，并没有与之相匹配的替代率。加拿大的养老金替代率是 25%，我们那么高的缴费却也只有 45% 的替代率，可是我们的缴费率比加拿大高了好几倍。这就是参数匹配的问题了。

降低缴费率是早晚的事，十多年前我们就提出过，但当时是没有人理解的。现在进入新常态了，重视了，知道缴费率太高了。如果制度结构不做改革，降低之后就立即面临支付养老金的压力。所以，可以降费，而且应该降费，但是其前提是改革制度，让制度的收入能力大大提高。



国资划转社保之后，社保制度该如何改革？ ——专访社科院世界社保研究中心主任郑秉文

“养老金制度应该是很严密的，不能是稀里糊涂地补钱，应该要有精算平衡。这一次《方案》中也提到了，这也是中央文件中第二次提到了精算平衡。”

本刊记者/吴浩

支出端越来越大，但收入端的“造血”能力不足，使我国当前社保制度存在不可持续性，亟待进行养老保险综合改革。此前业内预期，养老保险综合改革方案的出台日益临近，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做出制度安排。

近期，社科院世界社保研究中心主任郑秉文在接受《中国新闻周刊》专访时强调，国资划转社保，不能理解单纯为社保“找钱”，而是应该成为改革窗口，推动整个社保制度的深度改革。

现在是社保降费的窗口期

中国新闻周刊：针对新出台的国资划转社保方案，有些声音认为10%的比例不高，你怎么看？

郑秉文：比例不宜定得太高。养老金的缺口问题，还有不可持续性问题，解决的主要办法在于制度设计和制度完善上，应该把精力放在制度改革、调整参数上。

中国新闻周刊：此次《方案》提出，承接主体不干预企业日常生产经营管理，一般不向企业派出董事，你怎么评价？

郑秉文：我个人认为，不应该派出董事，你只是财务投资者，不要插手画脚，这

个口子一开，就变成一个新的利益集团了。如果对经营层进行干预，国有经济更没法干了，会变成“二党委”。中央目前的方案中规定，不能大量变现，不干预企业经营，一般不向企业派出董事，这些原则都是很好的。

中国新闻周刊：国资划转社保之后，面临的主要挑战是什么？

郑秉文：不仅是地方，中央的社保基金，也面临保值增值的压力。尤其对地方，未来承接这些划转国资的主体来说，又成立一个国有独资公司，来管理国有资本，能不能管好，这是个问题。

中国新闻周刊：全国社保基金2001年成立来，国资划转过来的比例占了多少？

郑秉文：每年在制度收入里面占比不超过10%，而不是余额的百分比。目前社保基金每年的收入来自三大块，第一块是财政拨款，第二块是彩票公益金收益，第三块是海外国资减持。财政拨款占到了80%左右，后两块各占10%左右。国资收益补充进社保基金的比例，还是比较微薄的。

中国新闻周刊：这次国资划转社保，相比过去国有资产收益上缴再注入社保资金池的方式，有什么区别？

郑秉文：与以往不同，这次国有资本划转，主要还是股权，要用收益形成现金

流，注入缺口，不能变现。理论上说，三年以后可以变现，但在实践中会非常非常少。不可能变现，尤其现在要做大做强国有资产。

这些跟以前是不一样的，一方面说明对养老重视，养老的资金池里边以后固定有国有资产的影子，国有资产全民享受，从这个意义上讲，部分实现了全民受益，老百姓感受到了自己是资产的所有者。

另一方面，对国有资产来讲，国有资产的经营，目的性更强了。激励性比以前好了，透明性增强了，持有者的多元化对国企的要求提高了，监督性加强了，对国有资产提高运营效率是好事。

中国新闻周刊：为什么说国资划转社保，不能看成是短期“找钱运动”？

郑秉文：国资划转以后，我国养老保险的收入就有四个来源：雇主、雇员、财政补贴和国资划转收益注入。

如果加入了国资划转收益，目的是为了补足视同缴费的缺口，那么，注入之后就应该是减少财政补贴，或是降低费率，这样做了，就有助于代际公平的实现，否则代际是不公平的。也就是说，划转国资之后，制度设计上应稍有变化，否则，平滑代际公平就没有具体措施。

1997年以来我们工作的这一代人，支

www.inewsweek.cn 21

《中国新闻周刊》2017年第45期第21页截图

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