



快 訊

SSL Express

2019 年第 38 期 (总第 345 期, 9 月 5 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



日前, 中国社科院社会保障实验室首席研究员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授就“我国社会保障制度的建设和发展”接受了《界面》新闻的专访。以下是访谈全文:

郑秉文: 养老金改革要有紧迫感和忧患意识

记者 | 牛其昌 陈鑫

观点摘要:

● 由于传统社会保障制度建立在经济高度集中与“充分就业”的前提下, 适应了计划经济体制和封闭经济运行方式, 是当时的特殊历史条件下计划经济体制的产物。

● 现代社会保障制度是适应开放经济发展的需要而生, 通过调动消费和投资这两大经济变量的作用、促进劳动力自由流动并提高劳动者的生产效率等方式为促进开放经济发展做出了巨大贡献。

● 没有建立单独的农民工制度是十分正确的选择, 这减少了制度碎片化, 确保了农民工的利益。

● 社会保障制度没有最好之说, 只有是否适合之说, 适合的就是最好的。社会保障制度的建立跟这个国家的民族习性、文化传统、历史经历等因素有关。

●以为 2035 年基金耗尽了，年轻人就拿不到养老金，这是一种“媒体的非专业性误导”，致使“社会舆论的普遍误读”。

●总体来看，中国仍处于外汇储备的积累期，且积累规模相当可观。中国应抓住这个历史机遇期，适时建立一只“外汇型”的主权养老基金，补充未来的老龄化高峰。

从无到有、从弱到强，从城镇到农村、从职工到居民，新中国成立 70 年来，中国社会保障制度不断改革、发展和完善，目前已建成世界上规模最大、覆盖人口最多的社会保障体系，为稳增长、促改革、保民生作出了巨大贡献。

在建国 70 周年之际，界面新闻专访中国社保领域的资深专家——中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文，解读我国社会保障制度发展的“前世今生”。郑秉文 2004-2014 年任中国社科院拉美所所长，2014-2018 年任中国社会科学院美国研究所所长。几十年来，郑秉文主要研究领域为西方经济学、社会保障制度比较等，曾多次参与我国农民工社会保障制度和养老保险制度的顶层设计，对世界各国的社会保障制度有深入了解。他认为，中国更适合走美国的社会保障制度，即包含国家、企业、个人三个层次相互配合。

2019 年 4 月，由郑秉文担任主任的中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金精算报告 2019-2050》曾引发热议。报告预测，到 2035 年我国全国城镇企业职工基本养老保险基金累计结余将耗尽。

不过，郑秉文在接受界面新闻专访时澄清，以为 2035 年基金耗尽后年轻人就拿不到养老金，这是一种误读。

郑秉文表示，发放的养老金来源主要靠当期的青年人缴费，基金耗尽意味着基金储备没有了，这跟发放养老金是两回事，因为老年人当期发放的养老金主要来自青年人的当期缴费，储备没有了意味着收支缺口要由财政等其他资源“补”上这个缺口。面对养老金缺口，应当适时建立一只“外汇型”的主权养老基金，补充未来的老龄化高峰。

界面新闻：新中国成立后社会保障制度经历了怎样的变迁？有哪些重要节点？

郑秉文：新中国成立 70 年来，中国经历了两种不同的经济发展模式，即封闭型的计划经济模式和开放型的市场经济模式，二者以 1978 年实行改革开放为界。从封闭的计划经济到开放的社会主义市场经济，中国的社会保障制度也随着经济体制的变革，进行了自我转型与重大调整，走过了一条从适应封闭型经济的传统社会保障制度到适应开放型经济的现代社会保障制度的转型之路。

首先说改革开放前，传统社会保障制度的发展可以分为三个阶段：第一，1949-1958年的“制度初创阶段”。这一阶段的重要标志是1951年政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》（1953年和1956年进行了修订），主要成就是初步创建了城镇劳动保险制度、农村“五保”制度和农村合作医疗制度。

第二，1959-1966年的“制度调整阶段”。在城镇，随着公费医疗和劳保医疗覆盖面扩大，逐渐出现费用上涨趋势，给财政造成巨大压力。在农村，人民公社制度的确立和实施刺激了“五保”制度与合作医疗制度覆盖面的不断扩大，激发了农村社保制度的发展潜力。

第三，1967-1978年的“蜕化为企业保险阶段”。随着“文化大革命”的兴起，城镇的“国家-企业保险”完全瘫痪并蜕化为“企业保险”，职工的生、老、病、死完全成为企业内部事务，农村“五保”制度也几乎全部停顿。

界面新闻：新中国成立之初，并没有社会保障制度这种说法，这一时期叫劳动保险制度，是基于劳动关系的一种保障体系，为什么会出现这样的安排？

郑秉文：首先，传统社会保障制度是构建在马克思的社会总产品扣除思想上的：马克思认为集体的劳动所得即为社会总产品，应该从社会总产品中扣除用于应付不幸事件、自然灾害等的后备基金或保险基金。社保基金从社会总产品中直接扣除，因此工人自身不需要缴费。

其次，从收入分配制度来看，城镇实行的是低工资制、农村是工分制，分配关系简单，传统社保制度成为当时收入分配制度的有益补充；从劳动制度来看，计划经济时代基本不存在劳动力市场和劳动力的自由流动，而当时的城乡社保制度二元分割，城乡之间、不同所有制单位之间、同一所有制的不同单位之间的福利待遇存在很大差距，固化了劳动力的统一配置。

由于传统社会保障制度建立在经济高度集中与“充分就业”的前提下，适应了计划经济体制和封闭经济运行方式，是当时的特殊历史条件下计划经济体制的产物。因此，作为封闭的计划经济的一个子系统，以“单位”为纽带的社保制度把固定在单位内的每个社会成员覆盖在内，对集体所有制的存在与发展起到了积极作用。

界面新闻：在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的历史时期，传统社会保障制度为何不再适应社会发展的要求？

郑秉文：前面提到，“文革”中城镇的“国家-企业保险”完全瘫痪并蜕化为“企业保险”，这是制度融资渠道因全民所有制企业大面积亏损而逐渐枯竭，制度赖以运转的管理主体——工会系统基本处于瘫痪状态。此外，国营企业被禁止提取劳动保险金，社保资金流由国家“兜底”下降为企业“兜底”，“单位”成为制度赖以生存的唯一基础。

随着封闭型经济向开放型经济的转型和社会主义市场经济的发展，传统社会保障制度注定不适应这个巨大的社会经济变迁：以所有制为基础的单一的覆盖方式不适应新体制下多样化经济主体的发展，较低的社会化程度阻碍了劳动力的合理流动，社保制度赖以生存的国有企业和集体企业面临诸多社会经济风险，农村承包责任制使农村社保制度也失去了物质基础和组织基础。

界面新闻：转型前后，我国社会保障制度发生了哪些演变？转型后的现代社会保障制度是如何适应新时代发展要求的？

郑秉文：现代社会保障制度与传统社会保障制度相比，完全是两回事。

在制度功能上，改革开放前的保险制度是计划经济体制的一个子系统，改革开放后经历了从为国有企业改革配套和为社会主义市场经济服务转变为化解社会风险和维护社会稳定的社会安全网，最终成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。在所属政策范畴方面，从转型前的劳动政策，到转型后的社会政策；管理主体也从转型前的工会，到转型后的政府职能部门。这些特性的转变又影响到社会保障的覆盖范围、资金筹集等制度参数的重大改变。

开放型经济的本质特征是各种生产要素尤其是劳动力的自由流动，这也是开放型经济得以发展的前提条件，而传统社保制度下劳动力的自由流动受到影响，无法发挥劳动力这个生产要素的作用以满足开放经济的发展。此外，开放型经济要求企业成为真正的市场主体，公平地参与竞争，实现自主经营、自负盈亏，需要把企业的社会事务从企业职能中剥离出来，让企业轻装上阵参与市场竞争。

如果说传统社会保障制度建立在公有经济一统天下、经济高度集中和“充分就业”的前提下，那么，现代社会保障制度是适应开放经济发展的需要而生，通过调动消费和投资这两大经济变量的作用、促进劳动力自由流动并提高劳动者的生产效率等方式为促进开放经济发展做出了巨大贡献。

界面新闻：改革开放后，我国是如何一步步建成世界上规模最大、覆盖人口最多的社会保障体系的？

郑秉文：自改革开放至今，现代社会保障制度的发展又可细分为四个阶段。第一个阶段1978-1992年，为反思传统社会保障制度并探索新制度阶段。

这一阶段，城镇社会保障事业面临两大任务。一是恢复被“文革”严重破坏的社会保障制度：在养老保险方面，解决了“文革”十年来积累的机关事业单位和国有企业200多万职

工无法退休的问题；公费医疗方面，通过严格规范就医行为、加大个人责任以及控制支付范围等方式降低费用支出。

二是探索新型社会保障制度以适应多种所有制形式和多种分配制度等新环境的要求。为此，中国于 1986 年实施了国营企业职工待业保险制度，到 1989 年底，对十几万失业人员发放了待业救济金。农村社会保障改革的任務主要是解决“五保”制度的资金问题：1991 年，国务院颁布的一项条例规定乡统筹费和村提留公益金可用于“五保”供养，基本解决了“五保”制度的资金困境；同期，农村合作医疗制度的作用逐渐减弱，全国实行合作医疗制度的行政村数量大幅下降。

第二个阶段 1993-1998 年，为现代社会保障制度思路形成与目标模式选择阶段。1993 年，党的十三届四中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“建立多层次的社会保障体系”以及“（城镇职工养老保险和医疗保险制度）实行社会统筹和个人账户相结合”的制度目标，并且第一次明确提出：“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”。

第三个阶段 1999-2012 年，为现代社会保障体系初步形成和完善阶段。在这一阶段，首先，建立了覆盖城乡的多层次养老保险体系。1999 年，国务院发布的一项条例明确了进一步扩大养老保险的覆盖范围，并且到 2005 年纳入灵活就业人员；城镇职工基本养老保险制度在确定“统账结合”的目标模式之后，分别于 2000 年和 2005 年在东北三省开展了做实个人账户的试点工作，开始逐步实现部分积累制；2004 年，信托制 DC 型（缴费确定型）企业年金制度被明确作为养老保险第二支柱，养老保险制度开始朝着多层次的目标迈进；2009 年，农村居民养老保险制度正式建立。1999 年，“失业保险”取代“待业保险”，覆盖范围扩大到全部企事业单位，个人和单位共同缴费，失业保险金的给付标准与最低工资水平和低保线挂钩。最后，完善了覆盖城乡的最低生活保障制度。1999 年，城市居民最低生活保障制度的保障原则、保障标准和资金来源等进一步规范化，城市居民低保制度正式建立起来；在农村，为切实解决贫困人口的生活困难，国务院决定 2007 年在全国建立农村低保制度。

第四个阶段是 2013 年十八届三中全会以来，现代社会保障制度进入全面深化改革阶段。党的十八大以来，现代社会保障制度的整体框架基本搭建完成，缴费型制度和非缴费型制度相互配合构成了完整的制度体系。2014 年《社会救助暂行办法》的发布进一步规范了社会救助制度，标志着包括低保、农村特困救助、临时救助、医疗救助、残疾人救助、教育救助、住房救助等在内的综合社会救助体系正式确立。养老保险制度改革进一步深化：2015 年，机关事业单位养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度的并轨工作迈出重要步

伐，养老保险制度的公平性进一步提升。城乡统筹成为现代社会保障制度全面深化改革的重点，城乡居民基本养老保险制度和城乡居民基本医疗保险制度正式确立，加强了城乡居民社会保障制度的整合。

界面新闻：作为改革的亲历者，在我国社会保障事业发展的过程中，有哪些领域的改革让你印象深刻？

郑秉文：有一件事令我印象比较深刻，在 2007 年至 2009 年前后，行政主管部门和学界都在讨论一件事儿：农民工在社会上的作用越来越大，农民工往城里流动的规模也越来越大，是否应该给农民工单独建立一个制度以体现社会公平？这个时候是有争议的。

彼时的广东省几乎聚集了全国大概三分之一左右的农民工，人们发现，每年春节前半个月，这些农民工就开始排队，希望在回家过年之前把社保退了变现。之所以会这样，就是因为社保制度的便携性不好，走又不能随个人带不走，农民工不得不选择退保。过完年后这些农民工再换到另外一个地方打工，即使不换地方又回到广州、深圳打工，他们就重新参保，这样的话就能把一年的钱变现回来。然而变现的只是个人交的部分，单位交的就不能拿回来了，这对于农民工来说是一种损失。

为了减少他们的损失，有部门和学者建议给农民工单独建立一个制度，我当时对此是坚决反对的。反对的原因是，这样一来，社保制度将更加碎片化，职业之间的横向隔离就形成了，这对农民工是不公平的，所以我是坚决反对的。

为此，人社部在 2008 年 11 月 7 日专门开会，这个日期我记得非常清楚，因为前一天即 2008 年 11 月 6 日刚刚在人民大会堂开完第三届中国社会保障论坛，这是人力资源和社会保障联合若干部委召开的全国性的学术会议，张德江副总理莅临并做了讲话。这个会议召开的第二天，人社部就开了这个小型学术研讨会，召集了大约 10 个学者，其中包括我在内有 7、8 个人表示反对为农民工单独建立养老保险制度。

会上，人社部部长说他次日就亲自率队到珠三角调研这件事，确定到底是将农民工独立出来还是融入到现有的制度当中。一年以后，也就是 2009 年年底，新的文件就出台了，这个文件就是人社部和财政部联合发布的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（国办发〔2009〕66 号），规定农民工如果在乡打工，参加当地的新农保；如果离土到城镇打工，那么就加入城镇职工基本养老保险。可以说，这个文件的出台标志着农民工制度无须建立单独的养老保险制度了。

这是让我印象比较深刻的，在行政主管部门做决策的时候，还是很倾听学术界的意见的。如今正好过去了 10 年，10 年后的今天来看待这件事，很显然，没有建立单独的农民工制度是十分正确的选择，这减少了制度碎片化，确保了农民工的利益。

界面新闻：社会保障体系改革并非是一帆风顺，在制度架构和方案推行中是否也出现过曲折和误判？

郑秉文：当然也有，有些改革理念和思想是需要时间去检验的。比如，2007 年，当时的劳动社会保障部发布四个课题，由四个团队承担，我率领的社科院团队承担的“中国养老保障发展战略”，我们提出的改革思路是，在城镇企业职工基本养老保险制度实行的统账结合中，个人账户是难以做实的，个人账户应采取“名义账户制”即 NDC。

由于这个观点与当时的大环境不一致，在 2008 年夏天结项时就没让参加结项。当时正是做实个人账户试点的扩张时期，越来越多的省份加入进来，到 2013 年达到了 13 个省份。2013 年 3 月份，就是在召开党的十八届三中全会的半年多之前，我们再次接受了中央有关部门的一个课题，就做实个人账户问题再次提交我们的看法，这次是有四个研究团队受托平行做这个课题，另外三个分别是国务院发展研究中心、人民大学、浙江大学（后来又加进来两个国际机构）。

2013 年 9 月份这四个团队交卷时，他们几乎不约而同地提出放弃做实个人账户。这时候之所以在放弃做实个人账户的问题上能够取得共识，是因为截至 2012 年，全国的个人账户记账额高达 3 万亿元，而做实的个人账户在经过 10 多年的努力下只有 3500 亿元。面对这个窘境，有关方面最终决定放弃试点。于是，在 2013 年当年 11 月份召开的党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次出现“完善个人账户制度”，代替以往提了 12 年的“做实个人账户试点”的提法，就是说，做实个人账户试点从此再也不提了。

我们团队之所以早在 2007 年就提出不能做实个人账户，是因为在当时的 GDP 增长率高达 10%左右，社会平均工资增长率超过 14%。经济学的一个定理“艾伦条件”告诉我们：当人口自然增长率与社会平均工资增长率二者之和高于投资回报率时就构成了一个生物收益率，这个生物收益率当时将近 15%，但建立账户基金的回报率不能达到或超过生物回报率时，就存在着福利损失，人们就不愿意拿出钱来去建立这个基金。

当时做实个人账户的资金主要用于银行存款，利率仅为 2%-3%左右，这么低的利率各级财政肯定都不愿意去做实个人账户，因为它大大低于 15%的生物收益率。东部沿海某大城市的人社局官网显示，该市只有 2005 和 2006 年每年拿出 50 亿元做实个人账户，后来再也没

有任何行动。经验证明，做实账户是不受欢迎的，损失是巨大的，行政命令也是不能发挥作用的，各省的地方行政首长和财政官员不可能去做这种“傻事”

时间是很好的裁判员，现在回过头来看，我们 2007-2008 年承接那个课题提出的观点是具有前瞻性的，是正确的。

界面新闻：在你看来，这个世界上是否有完美或是否能建立起完美的社会保障制度？评价社会保障制度好坏的标准是什么？

郑秉文：社会保障制度没有最好之说，只有是否适合之说，适合的就是最好的。社会保障制度的建立跟这个国家的民族习性、文化传统、历史经历等因素有关。从传统上讲，比如中国老年人不愿意进养老院养老，中国人十分节俭，爱好储蓄，国外的华人那么多，几乎看不见沿街拾荒的，也看不见地铁口摆小摊的。相反，中国饭馆比比皆是，可以养活一家人，还能供养子女上大学等。

再比如，高税收高福利的北欧模式并不适合中国，因为中国人特别能吃苦，特别勤劳，喜欢勤俭持家，不愿意游手好闲、躺在福利制度上做懒汉。因此，当选择制度模式的时候，要选择跟国家相适应的制度模式，这是一个原则。社保制度只有最适合一说，没有最好一说。如果让美国和瑞典的社保制度互换，相信他们都不会同意的，最终结果必将都是失败的。

界面新闻：你曾有过旅欧经历，对于西方社会保障领域也有很深的研究，西方发达国家的社会保障制度对我国有哪些启示和借鉴？

郑秉文：我最大的体会是，社保改革一定要选对制度模式。如果模式选错了，如同人得病却买错了药，不仅没治好，还引发了新的并发症。因此在选模式的时候一定要选一个适合的模式。而且社保制度的周期很长，错了之后再改回来就不容易了，不是说改就能改的，要牺牲十几年、甚至一两代人的时间。

比如最典型的案例刚才提到过，我们学习智利、新加坡做实个人账户，但是我们所处的经济发展阶段不是那个历史阶段，当下这个历史阶段也是做不实的，硬要去做实，到最后还是会碰上制度、规律、定律的“软钉子”。

我个人认为，中国建立社保制度的模式比较适合美国类型，而不应该是欧洲类型的。欧洲福利国家的社保制度模式不太适合中国。

界面新闻：中国社科院世界社保研究中心今年 4 月发布的《中国养老金精算报告 2019-2050》再次引发热议。报告预测，在企业缴费率为 16%的基准情境下，全国城镇企业职工的养老保险基金将在 2028 年出现当期赤字，并于 2035 年被耗尽。为什么会有这个判断？是哪些因素在加速基金的耗尽？

郑秉文：这部精算报告是我们发布的第二部精算报告。第一部是2018年1月发布的，预测期仅为5年，所以，没有引起人们的注意。这部精算报告是今年4月发布的，到现在已有4个多月了。在这里我将世界各国基本养老保险基金可持续性情况的预测做出几点说明，或者说，介绍一下主要国家测算养老基金可持续性的几种情况：

第一，发达国家的社会养老保险制度几乎实行的都是现收现付制度。只要实行现收现付制度，在人口老龄化的趋势下，都将必然面临2个时点：一是收不抵支的时点，一是基金枯竭的时点。

例如，韩国收不抵支的时点是2041年，基金枯竭的时点是2057年；美国收不抵支的时点是2020年，基金枯竭的时点是2035年。这是第一种情况。中国就属于这种情况，第一个时点将发生在2028年，第二个时点发生在2035年，正好跟美国基金枯竭的时点一样，都发生在2035年，这不是什么“神预测”，我们的精算报告是今年4月发布的，美国精算报告是5月份发布的。养老基金存在两个时点，这是人口老龄化的结果，就是退休的老年人寿命越来越长，年轻的就业人口绝对数量越来越少，这种情况必然发生，是非常自然的。

第二，面对人口老龄化，有些国家的现收现付制养老金制度进行了结构性改革，例如，加拿大1997年改革了，将纯粹的现收现付制改革为部分积累制，由于提高了投资体制的效率，投资收益发挥了重要作用，虽然第一个时点依然存在，但在预测期内，第二个时点却没有到来。例如，加拿大养老金计划（CPP）就是这样，第一个时点收不抵支发生在2025年，但在1997-2100年的百年预测期内，第二个时点竟然没有发生，基金枯竭的日期大大推迟了，到2100年基金余额还有19.6万亿加元，足够支付6.6年的，这就是“制度创新”的力量。韩国基金枯竭日期之所以远远地发生在2057年，也是效法加拿大改革的结果。这就告诉我们，不断改革和制度创新就是生产力，甚至，制度创新的力量不亚于技术创新的魅力。

第三种情况是以德国为代表的国家，他们基本不存在两个时点，他们的精算报告也不公布两个时点的到来，因为他们的现收现付不像前两种情况那样追求基金累计余额的规模，德国的基金累计余额很少，只够支付两个月的，这是立法规定的，是合规的。如果不够支付两个月的，他们就调整参数，比如，提高缴费率，或者下调养老金待遇水平，因为德国实行的事“积分制”，参保人在职业生涯缴费获取的是“积分”，有点像我国计划经济时代农民上工挣的“工分”，至于每个工分值多少钱，要到年底核算时才知道。德国养老保险基金“锚定”的是既定费率下两个月的支付能力，然后核算每年每个“积分”是多少欧元，每年的“积分”价值不一样，所以，德国的“积分制”很像我国1978年以前农村的“工分制”，同样的积分数量，但每年提供的养老金却是动态化的，所以，这样的制度虽然也是现收现付制，

但也经过了改良，不存在两个时点的问题了，德国的精算报告自然也就无法公布这两个时点了。在学术研究中，德国制度属于“类NDC”型的，也是一种制度创新，这个制度至今运行将近有20年了。

除了上述现收现付制的三种情况以外（实际上还有一些其他模式，这里予以简化，不再赘述），世界上还有一些国家实行的不是现收现付制，是部分积累制，也叫混合制，还有就是完全积累制。部分积累制比较复杂。就完全积累制来讲，就是智利模式（我国香港地区实行的也是这种模式），这种模式也基本不存在两个时点的问题，因为这个制度的资产与债务相等，不存在隐性债务，国家没有负债，自然也就不存在两个时点的问题了。

上述介绍告诉我们，中国的人口老龄化趋势、寿命越来越高是绝对的、不可逆的，在未来一百年里，根据联合国的预测，中国人口数量逐年减少是大概率事件，到2100年，较大可能性是10.65亿人，但也有可能性是6.84亿人。这就告诉我们，唯有“制度改革”才是正道，只有“制度改革”才能应对人口老龄化，其他的办法都是杯水车薪，比如，在制度外寻找资源予以补充，等等，长期看，都不是正道。这里说的“制度改革”是指制度结构性改革，这是另外的话题，不是今天的话题。

以上我说的这些，算是对中国未来出现两个时点所诱发的社会舆论的一个简单回应，而非专业讨论。

界面新闻：对于养老金到2035年将耗尽，有什么解决办法？你如何评价年轻人应该尽早准备养老的说法？

郑秉文：以为2035年基金耗尽了，年轻人就拿不到养老金，这是一种“媒体的非专业性误导”，致使“社会舆论的普遍误读”。

如同前面我说的，中国的模式里，养老金主要来自劳动人口的缴费，就是说，只要制度不终止，民族在繁衍，养老金的大部分就有了，问题仅在于存在的缺口需要额外的资源予以补足，而2028-2035年是靠基金累计余额每年掏出一些予以补足，过了2035年这个基金被“掏空”，没有了，要靠外部资源来弥补了，比如，靠财政补贴等等。这样，问题就出来了，财政收入也是纳税人的收入，这里多花了，别的地方就少花了，用于发养老金了，提供其他公共物品的钱就少了，等于是减少了其他方面的社会福利了，羊毛出在羊身上，背着抱着一样沉。

事实上，现在每年养老金支出里已经有不少财政补贴了，例如，2018年城镇职工基本养老保险总收入5.12万亿元，其中财政补贴5355亿元，占总收入的将近10%。而2017年全国城镇职工基本养老保险基金总收入是4.33万亿元，其中财政补贴8004亿元，占总收入

的 18.5%，为什么去年的补贴比前年少？这就是建立中央调剂制度功劳，所以，建立中央调剂制度并没有增加制度收入的总量，只是减少了财政补贴的压力而已。

我们的问题是如何增加制度总收入的规模，靠制度改革和制度创新，让制度本身的活力激发，而不仅仅是让制度放任自流、而制度外去寻找其他资源去补窟窿，当然这是一种很“省事”的办法，也很“热闹”。我们更需要做的是像刚才讲的加拿大、韩国、德国的例子那样，还有很多例子，比如瑞典、波兰等国家，要进行制度创新，在制度改革上下功夫。如同我刚才说的，制度创新如同技术创新，是可以大大提高效率的，甚至比技术创新还厉害：为什么在 1978 年前后会发生那么大的变化，人和地都没啥大变化，但粮食一下子就够吃了，粮票布票豆腐票都消失了，短缺经济一下子变成了过剩经济，为什么？就是因为“制度改革”。任何技术创新都比不上 1978 年实施的改革开放释放的生产力那样有威力。

养老金的制度改革同样具有这样的魔力，我们只要看看发达国家怎么做的就行了。当然了，这样做很“费神”，会给有关部门增添很多额外的工作量，不如在制度外寻找资源那样轰轰烈烈闹个“人气”。以上说的这些主要指的是指改革。

从意识上来说，鼓励年轻人尽早准备养老来说，这是非常对的，未雨绸缪，提倡忧患意识，总比没有这种教育要好的多，别说我们是发展中国家了，就算美国作为最大的发达国家，它的养老金储备超过了 28 万亿美元，它还提倡忧患意识呢，每年发布的精算报告都给出两个时点的具体年份，从 1941 年开始年年如此，一年也没停过，何况我国了，我国所有的养老基金加在一起也就是 10 万亿人民币（包括全国社保、企业年金、职业年金等等所有加在一起），而我国 60 岁以上老人的数量再过几年就要赶上美国全国的总人口数量了。就是说，美国全国人均各种养老基金是 8.8 万美元，中国是人均 7200 人民币。人家人均 8 万多美元的还提倡忧患意识，我们人均只有 7000 多人民币，有什么资本去搞“莺歌燕舞”呢？

界面新闻：从《报告》看各省份的养老金差距比较大，对于解决地区失衡你有何建议？

郑秉文：各省份的养老金差距大，越来越明显是由人口的流动造成。经济落后地区人口劳动力都流向经济发达的地区，因为发达地区的收入比较高。

为什么人口流动不利于社保基金均衡发展，对有些地区基金平衡造成了威胁？因为统筹层次低，如果实现全国统筹的话，就不存在这个问题。美国也存在南北差异的问题，但美国不存在养老保险基金地区失衡的问题，因为它的统筹层次是全国统筹，基金是由联邦政府来掌控并进行统一使用的。

中国不一样，统筹层次低，社保基金在人口流动的冲击下，失衡现象是必然的。所以解决地区失衡的根本措施就是实现全国统筹。全国统筹不仅需要时间上的过渡期，在政策上也

得配套。现有的中央调剂制度还不能彻底改变各省之间的“两极分化”，依然是过渡措施，只是会减缓分化。

养老金全国统筹的一个焦点是中央调剂制度，可适当调剂穷富，弥补各地差距。2019年，广东省以1.19万亿元的累计结余排在全国第一，紧随其后的北京、四川和江苏，加起来都没有广东一个省多。而我们预测有10个省份在未来10年期间基金会“穿底”。

我这里再次强调，调剂制度不会增加养老基金收入的总量，而只是减轻了财政补贴的压力。而我们的重大问题之一是要增加总的缴费收入，这完全是两件事。

界面新闻：面对养老金缺口，我们能做什么？

郑秉文：老龄化不可避免地导致子孙后代的缴费率不断提高，有些国家为“平滑”后代的缴费负担，“故意”提高费率、增加缴费收入并形成资产池进行投资，以期获得超额市场回报率，用“超额收益”来弥补子孙后代的缴费缺口。

现在养老金主要仍在各地，中央的投资规模非常有限，钱拿不上来。中国养老保险投资体制在2015年建立，经过三年多的运作，城镇职工5.1万亿养老保险基金与全国社保基金理事会签署投资合同额仅为8000多亿元，实际到账额不到7000亿元。因此，如不实现全国统筹，增收的养老保险费进入投资体制在目前条件下也是个未知数。

养老金改革要有紧迫感和忧患意识。我建议，成立外汇型主权养老基金，多一个养老金补贴来源，还主要考虑到外汇储备的功能问题，现在能拿出一些，总比以后用了但外汇用光了要好的多。总体来看，中国仍处于外汇储备的积累期，且积累规模相当可观。中国应抓住这个历史机遇期，适时建立一只“外汇型”的主权养老基金，补充未来的老龄化高峰。

界面新闻：除了养老金缺口，我国现代社会保障制度还面临哪些挑战？

郑秉文：改革开放40年来，成就是巨大的，问题也不少。现代社会保障制度仍面临着人口老龄化加剧、经济下行压力加大以及制度自身问题等的巨大挑战。首先，人口老龄化加剧的挑战：2000年中国正式进入老龄化社会以来，中国的人口老龄化程度不断加深，2018年60岁及以上老年人口占总人口的17.9%；联合国的预测显示，到2030年60岁及以上老年人口的比重可达25.1%、到2050年将超过总人口的35.1%，到2070年将达36.3%。人口老龄化必将导致社会保障财政支出不断增加，财政赤字不断扩大，进而影响高质量开放型经济体系的发展。

其次，经济下行压力的挑战。经济下行压力将会加剧社会保障制度的财务压力，一方面政府需增加资金投入以应付社保制度的资金缺口，另一方面因企业经济效益下降导致的缴费不足会影响整个社保体系的运转。最后，制度改革的压力。现代社会保障制度本身仍然存在

着公平性、可持续性、可及性、便携性等方面的问题，这些问题如果不能获得有效地解决，将不利于其发挥支撑高质量开放型经济体系的功能。

界面新闻：在你看来，未来我国社保制度改革还需要在哪些方面继续发力？

郑秉文：展望未来，我们的改革一定要建立在科学化、民主化的基础之上，更多的吸收国外的经验和教训。中国现代社会保障制度的改革取向须满足经济从高速度扩张向高质量发展转型的要求，在供给侧结构性改革中发挥作用。

未来改革的必然选择将是关注供给侧的改革，完善顶层设计、保证立法先行、引入精算平衡原则、建立精算预测机制，从而有效应对人口老龄化和经济下行压力带来的挑战；加快提升基本养老保险和医疗保险的统筹层次并推进跨地区的可转移性，彻底实现城乡社会保障制度的一体化以促进劳动力流动并增进社会公平，加强社会保障基金管理并建立和完善基金风险预警制度以保障制度财务的可持续性。

原文链接：



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》和《工作论文》。《快讯》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》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506 **传真：**(010) 64014011

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐