



# 快 訊

## SSL Express

2020年第63期(总第426期,10月29日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



10月25日,由中国社会科学院、中国科学院、中国工程院联合主办的“中国城市百人论坛2020年会”在京召开,本届年会的主题为“迈向‘十四五’的城市中国:人文、智慧和生态”。郑秉文应邀出席并发言,下面是会议召开情况报道并附郑秉文发言稿:

### 郑秉文提出放开人口政策的另类原因并 提出十四五期间社保10大改革

导语:2020年10月25日,由三院联合主办的中国城市百人论坛2020年会在北京召开,本届年会的主题为“迈向‘十四五’的城市中国:人文、智慧和生态”。全国人大常委会副委员长、民盟中央主席丁仲礼主持开幕式。中国社会科学院院长、党组书记谢伏瞻,中国工程院院长、党组书记李晓红,中国科学院副院长高鸿钧出席会议并致辞。郑秉文应邀出席并发言。

谢伏瞻院长在其发表的演讲中指出,今年以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握我国发展阶段、环境和条件变化,作出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重大战略部署,这是事关全局的系统性深层次变革。推动新型城镇化高质量发展是扩大内需的有效途径,是构建新发展格局的重要举措。“十四五”及未来一段时期,人文、智慧与生态将是推动新型城镇化高

质量发展的方向和重点。推动新型城镇化高质量发展要以改革创新为根本动力，要处理好政府与市场的关系，加快构建新型城乡关系，深化重点领域改革。



中国社会科学院院长、党组书记谢伏瞻

中国城市百人论坛成员、国内高校及科研院所城市领域专家学者约 150 人参加了本届年会。与会专家深入探讨中国城镇化和城市发展的规律，展望“十四五”时期城市中国图景，分析中国城市发展面临的问题，提出“十四五”时期城市发展对策。

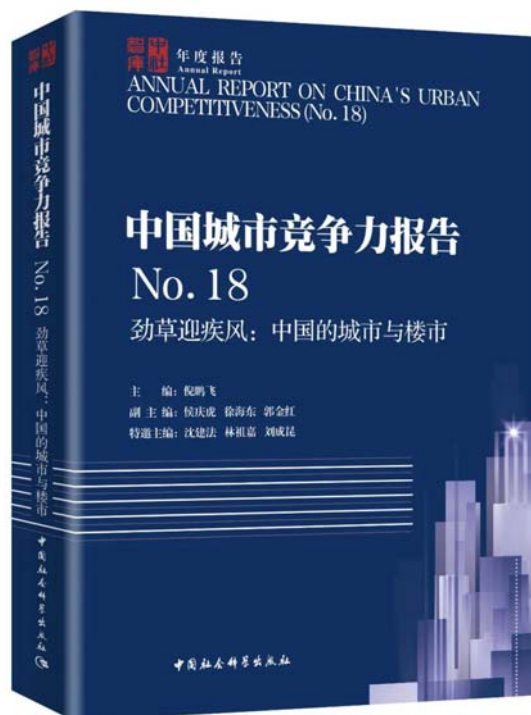
会议由中国社会科学院、中国科学院、中国工程院联合主办，中国社会科学院财经战略研究院承办。



会议现场

大会向与会者赠送了此前一周刚刚发布和发行的《中国城市竞争力报告 No. 18》，这是中国社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞研究员主编的第 18 部（年）“中

国城市竞争力报告”。倪鹏飞研究员还兼任中国社科院郑州研究院副院长，由他主编的《国家中心城市指数坐标上的郑州渐变》将于11月8日在郑州召开的“郑州院年会：黄河战略指引下的区域增长极建设暨课题发布式”上正式发布。



中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任 倪鹏飞

郑秉文应邀参会并做了题为“十四五期间养老金改革前瞻”的发言，他从另类的角度做出了放开人口政策的主要原因，并提出了养老金十大改革的政策建议。下面全文刊发郑秉文的发言内容。

# 十四五期间养老金改革前瞻

郑秉文 中国社科院世界社保研究中心主任

只有 5 分钟，讲三个大问题：第一，三个十四五期间的三个预测；第二，十四五期间关于人口政策的 2 个建议；第三，养老金制度的 10 个建议。

## 一、十四五期间的三个预测

第一，“十四五”期间人口老龄化趋势将突破两个大关。

第一个大关是 60 岁及以上老年人占总人口比例将在“十四五”末超过 3 亿，达到 3.03 亿，而去年是 2.53 亿。第二个大关是 16 岁~59 岁劳动人口从 2023 年开始每年将减少千万大关，而“十三五”期间年均 500 万左右，**这意味着税基和费基的减少。**

第二，“十四五”期间养老保险的赡养率要有一个突破。

“十三五”初期，城镇养老保险赡养比是 35.8%，大约是三个人养活 1 人。但到“十四五”期末将达到 47.7%，2 个多人养活一个。

第三，“十四五”期间，城镇职工基本养老保险基金将面临空前的收支平衡压力。

2000 年以来，基金余额池增长每年呈正值，从 2000 年的 2279 亿元，增加到 2019 年的 5.46 万亿元。但是，**今年将首次出现大幅下降，预计城镇企业职工基本养老保险余额将下降到 3.8 万亿元，减少 1.7 万亿之巨。**这个基本面，将贯穿整个“十四五”并对整个“十四五”都有重要影响。

2019 年财政补贴社会保障 2 万亿，在十三五期间翻了一番，压力越来越大，可以预计，“十四五”期间是建立社保制度以来最困难的时期，对财政压力形成最大压力的时期。

年末城镇职工基本养老保险基金累计结存情况	
2011 年	19497 亿元
2012 年	23941 亿元
2013 年	28269 亿元
2014 年	31800 亿元
2015 年	35345 亿元
2016 年	38580 亿元
2017 年	43885 亿元
2018 年	50901 亿元
2019 年	54623 亿元

数据来源：人社部历年人力资源和社会保障事业发展统计公报

## 二、十四五期间人口政策的 2 个建议

**第一，建议“十四五”期间 4 岁~6 岁学龄前教育实行普惠价格，为青年夫妇减负，为青年夫妇生育创造条件。**

全面放开二孩的四年数据显示，出生率不但没升，反而下降，2019 年是全面两孩生育政策实施的第四年，全年出生人口数量跌至新低。

这就是“人口 DT 转变”理论的规律：随着生活水平的提高，生育意愿将逐渐下降。因此，“十四五”期间是全面放开生育的时候了。我在去年两会上提交了一个提案，呼吁有关部门应尽早采取措施，积极应对生育意愿下降的问题。育龄夫妇生育意愿下降的原因固然有很多，但抚养成本不断提高是一个重要因素，尤其是，在中小学九年义务教育之前的 3-6 岁的学前教育费用逐年攀升，“入园难、入园贵”已成为严重影响生育意愿的又一座大山。因此我建议，学龄前教育制度应尽快在全国实行普惠价格制度，减少学龄前教育的家庭成本，搬掉“学前教育”这座大山，稳定出生率。

年份	出生人口
2016	1786 万人
2017	1723 万人
2018	1523 万人
2019	1465 万人

数据来源：根据国家统计局公开资料整理。

**第二，建议“十四五”期间适时放开三孩，最终全面放开生育政策。**

最近，大家都很关心梁建章和李铁的人口论战。我赞成梁建章的主张，建议“十四五”期间先放开三孩，以后适时逐渐全面放开生育。我们应跳出社会保障，不仅从社会保障制度的角度，还要从人类文明的长期社会利益出发看待人口政策，从中华民族发展和国家安全的另类角度，来看到逐渐放开生育政策的深远意义。

首先我们比较 1980 年和 2100 年 2 个年份的人口变化趋势：

——1980 年世界人口 44.5 亿，根据联合国的预测，到 2100 年将达 110 亿人，增长倍数是 2.5。

——中国人口根据联合国的预测有三个前景，基准前景是从 10 亿增加到 2100 年的 10.6 亿，倍数是最低的，只有 1.0，基本没有变化；高预测是 15.8 亿，倍数是 1.58；低预测只有 6.8 亿，比 1980 年减少 3.2 亿，倍数小于 1，将仅为 0.68。

就是说，以 1980 年为基准，到 2100 年，中华民族人口增长倍数将大大低于世界平均

---

人口的增长，低了一倍还多。

从另一个维度，就是从 1800 年和 2100 年这两个年份的比较来看。

先看世界人口结构的变化：1800 年世界总人口 9.5 亿，同样根据联合国的预测（下同），到 2100 年增长的倍数是 11.5。

同期，非洲的增长倍数是 28、拉丁美洲是 50，北美是 65，亚洲是 9.4，日本是 5.1，中国只有 4.5，仅高于欧洲的 3.8。

上述数据显示，人口政策涉及到中华民族的兴衰，涉及到国家安全。研究社保要看未来 50 年，研究人口至少要看前后 100 年。

至于有观点认为资源约束等问题，今天发言只有几分钟，我只想回忆一下 50 年前，即 1970 年罗马俱乐部出版的《增长的极限》，《增长的极限》预测 2070 年要大爆发增长的极限，时间过半，很多悲观的预测都被科技创新和进步所逐步解决或替代了，还有 50 年，毫无疑问科技进步仍将会解决绝大部分罗马俱乐部的预测。

上面我讲的两条是“十四五”期间关于人口政策的调整，下面讲讲养老金政策在十四五期间的调整问题

### 三、十四五期间城镇养老金改革的 10 个建议

鉴于上述关于养老金可持续性的分析和财政面临的压力，建议“十四五”期间在如下十个方面有所作为。由于时间关系，我直接点题，不做展开。

第一，建议中央调剂制度应过渡到全国统筹。今年底全国各省全部实现省级统筹，“十四五”期间应实现全国统筹。

第二，延迟领取养老金的年龄应尽快启动。本来这项改革多年前已在议程之中，但始终未能启动。这项改革不仅可提高养老金制度的可持续性，长期看，还有利于发扬光大中国的历史传统。

第三，延长最低缴费年限。目前缴费 15 年太低，应适当延长。在多缴多得激励机制缺位的情况下，这是一个重要的举措，越早改革越容易，越拖越困难。

第四，加快养老保险基金的投资改革进程，改革三年来，进展不畅，实行投资的基金规模只占全部基金的不到四分之一，提高收益率可提高基金的财务可持续性，已成为很多国家养老金制度改革的一个新动向。

第五，加快建立多缴多得的激励机制。我主张扩大个人账户比例，将单位缴费的一部分划入个人账户，改善激励相容的激励设计，坐实缴费基数，这是提高制度财务可持续性的根本所在，交的越来越少，道德风险越来越明显，而待遇水平保持不变并连年上涨，基金平衡

肯定不可维持。

第六，趁着我们还有 3 万多亿美元的外汇储备，建立外汇型主权养老基金，想想 20 年前建立全国社保基金的决策就会感到当时这项决策的前瞻性，对外汇型主权养老基金也一样，20 年后就能体会到今天决策的重要性，否则，若干年后会有后悔的那一天。

第七，加快国资划转进程，充实全国社保基金。要增加透明度，要有测算，到现在也不知道可划转的基数到底是多少，能划转多少，没有底数。

第八，将城乡居民基本养老保险的基础养老金改为“养老津贴”，这样并未增加财政投入，还可带来“正外部性”，对稳定参保人预期带来外溢效应

第九，第二支柱企业年金引入“自动加入”机制，扩大参与率。这个问题我在 2017 年出台《企业年金办法》之前征求意见时就曾提出来，改革的机会窗口将越来越小。

第十，第三支柱税延型商业养老保险试点期已超过一年半没有任何说法，；第三支柱的养老目标基金“自我试点”也超过一年半，但税优政策至今还未实施。这两件事加在一起，说明第三支柱的制度设计和政策过程出现了问题，日前央行领导和银保监会领导都在公开会议上提到了加快第三支柱建设步伐的重要性，我认为应尽快整合第三支柱这两个分支的制度设计，加强协作和协调，如果能把税优政策落实在个人账户上，而不是产品上，就能化解矛盾，进而统一平台，尽快把第三支柱推向全国。（郑秉文供稿）



中国社会科学院世界社保研究中心主任 郑秉文

---

## 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](mailto: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) 84083506

**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