



# 快 訊

## SSL Express

2021 年第 41 期 ( 总第 475 期 , 8 月 27 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



日前,“原子智库”就我国养老金问题专访了全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文。以下为访谈全文:

### 郑秉文: 社保支付高峰期到来, 80、90 后要尽早筹划 养老规划

由于中国的社保制度总体上采取的是现收现付制度,个人账户实行的主要是名义账户,账户是空的,加之近几年来个别省份养老金出现较大的支付缺口,因此社会上一直存在对中国养老金体系可持续性的担忧,甚至有研究认为,到 2035 年,养老金将枯竭。

日前,“原子智库”就中国的养老金问题深度对话全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文。他介绍,过去几年来,中央政府通过收入端和支出端的组合拳,开源节流,缓解中国社保支付的严重区域不平衡问题;而十四五提出延迟退休,将使情况大为改观:到 2050 年,当年养老金收入提升当年 GDP 的 0.3 个百分点,支出下降当年 GDP 的 2.1 个百分点。

不过,郑秉文也指出,国资 10%划转充实社保,不能抱有太高的期待值——一方面,划转社保的国资总规模(中央层面和地方层面)大约 3 万亿元左右,另一方面,划转的国资中三分之二是集团股,没有流动性,只能依靠分红——这取决于经营状况。因此,国资划转社保更重要的意义在于,通过社保基金持有股份可改变国企的治理结构,增加对它透明性的监督,增加人民作为股东当家作主和参与国有资产管理的深度。

---

此外，郑秉文还强调，在现代养老保险制度下，养老是要分责的——国家、企业、个人，各有各的责任。发展第二支柱表明，企业要担责、要建立企业年金；第三支柱的建立，又一次唤醒了个人参与养老的意识。

以下是访谈：

### 养老保险全国统筹最迟不能晚过明后年

**原子智库：**从你掌握的情况看，目前社保支付压力主要是在城市还是农村？

**郑秉文：**显而易见，社保支付压力大的是城镇职工养老，城乡居民养老支付压力不是太大。原因有三个方面：一是资金来源，二是人口结构，三是城乡居民养老保险的支出规模。

第一，从资金来源看，城乡居民社保支付都是来自财政——从2009年新农保上线，一直到2014年改为城乡居保，一直到现在都是这样。因为它本来就是财政负责支出兜底的制度，个人缴费完全进入个人账户并形成资金池，没有用于支付，风险敞口完全留给了财政，不是纯粹的社会保险制度，而更像是一个社会救助制度，所以，支出压力是始终如一的。

展望未来，城乡社保支付曲线是一个抛物线型：我国城镇化率现在是60%多，到2050年要达到80%——在未来的30年里，每年要提升0.7~0.8个百分点，城乡居民人数在逐渐减少。这就意味着，财政支出占比要相对减少。因此，城乡居民社保支付的压力小于城镇职工。

而城镇职工社保是一个相对比较完整的社会保险制度，资金主要来源于职工缴费，较少来自财政转移支付——财政转移支付多年来仅占每年养老金支出的15%左右，基本是固定的。老龄化导致人口结构逆转：劳动就业人口越来越少，占比越来越小；退休人口越来越大，占比也越来越大。这样，作为一个保险制度，就面临着缴费收入越来越小而支出却越来越大——全世界都有相同的趋势。这对基金的收支平衡，就产生了巨大压力。

第二，从人口结构看，从现在开始到未来30年——即2050年，城镇化率以每年0.7~0.8个百分点的速度增加，转移出来的这些劳动力随着市民化进程，要成为这个制度的参保人、受益人。其以往的缴费记录，是城乡居保，如果要转到城镇职工社保，就面临着缴费收入和支出的平衡。“十四五”规划鼓励在城镇打工的农民工，尽量参加当地的城镇职工社保。人口结构的变化，也导致这两个社保制度面临的压力不一样。

第三，城乡居民社保制度的支出规模相对于城镇职工来说不是很大，替代率也不是很高。2020年，其收入是4900亿，支出是3300亿——3300亿的财政支出，还不到城镇职工社保财政补贴的一半，仅为城镇职工基本养老保险支出规模的7%，就是说，城乡居保的支出规模很小。从这个角度看，城乡居保的支出压力明显小于城镇职工的支出压力。

---

**原子智库：**具体到各省，哪些省份支付压力最大？主要采取哪些办法解决？

**郑秉文：**具体到省份，城乡居民养老金支付压力在各省基本都差不多，反正钱都是来自财政转移支付，只不过，人口大省的地方财政压力要稍微大一些，但也是可承受的；不均衡、严重失衡的，是城镇职工社保。城镇职工社保是保险制度，缴费收入和养老金支出有个平衡的问题，而这个平衡受劳动力人口空间分布变化的影响。

比如，如果老年人都留在东北，而东北的劳动人口、青年人都流出去，都到了沿海地区、到了广东（广东省集聚了全国跨省流动人口的四分之一），就会形成一个严重的失衡状态：东北地区收入小于支出，收不抵支——缴费人口都流出去了，剩下的都是领取养老金的人；广东则劳动人口越来越多，收入也就越来越多，且收入远远大于支出。

事实上，全国（内地）31个省，养老金情况可以分为三组：第一组收入大于支出、类似于广东的情况，大约有8~10个；第二组是中间状态，收支大致相抵，人口的流出和流入大致相抵，压力不大；第三组是收入小于支出，出现严峻失衡状态的，类似于黑龙江，大概也有8~10个省份。

第七次人口普查数据表明，2020年我国流动人口3.76亿，其中跨省流动人口1.25亿，过去10年里，流动人口规模增加了70%，就是说，2010年我国流动人口仅为1.54亿。流动人口趋势的加剧就导致三个组别省份的养老保险基金继续沿着原来的趋势分化——收不抵支的那几个省，缺口越来越大；收入大于支出的那十个左右省份，收入将会越来越好。这也就是为什么“十四五”规划提出“十四五”期间一定要实现社保全国统筹的原因，因为只有实现真正的全国统筹才能彻底解决基金失衡的问题。

去年，全国基本上实现了省级统筹，就是当期缴费现金流基本都由省级层面管理，这是一个巨大的历史进步，为明年实现全国统筹打下了基础。

社保省级统筹，在2007年曾经推行过，各省2009年纷纷宣布实现了省级统筹。但在当时的条件下，省级统筹的标准有六条，统一流程、统一费率等等，都是低层次的统筹标准——关键的基金流的核算收入支出并没有集中在省一级水平。去年实现的省级统筹，就不是十多年前的样子了——当期收入完全集中到省里，沉淀的资金虽然还留在原地，但当期收入完全实现了大收大支、统一收入、统一支出，实现了真正的省级统筹。

这就为“十四五”规划提出的实现全国统筹，打下了基础。所以，明年再实现全国统筹，就有了基础——尽管明年实现的全国统筹，只是当期资金流的大收大支，沉淀在各地的养老基金依然由地方掌控，但它毕竟迈了一大步，是解决地区间养老基金失衡的一个重要办法。

---

这个办法，实际上前几年已经有了一个过渡性的办法：2018 年中央建立了中央调剂制度——从 3%开始起步，2019 年上调到 3.5%，2020 年提高到 4.0%，一直到今年的 4.5%——力度年年加大，一方面为明年实现全国统筹奠定了基础，另一方面大大缓解了地区间的失衡，缓解了当期财政支出的压力，减少了财政补贴规模。

**原子智库：**社保全国统筹的确切时间是在 2022 年吗？消息来源是哪里？

**郑秉文：**根据“十四五”规划纲要和养老金的支出压力，我个人预测：2022 年要实现社保全国统筹，最迟也不能晚过 2023 年。

### 社保支付高峰期会持续到 2046 年

**原子智库：**在一些省份养老金存在很大缺口的情况下，为什么退休金仍在逐年上涨？

**郑秉文：**养老金逐年上涨，是国家建立第一支柱基本养老保险基金的题中应有之意。因为退休人口脱离了社会生产，完全是用下一代人提供的资金，获得养老金。我国养老金第一支柱，实行的是现收现付制度——绝大多数国家养老金实行的也是现收现付——其重要特点是，养老金的水平要随着经济增长与一个系数挂钩，目的是要使退休人员能获得一个基本的、体面生活。

几乎所有国家经济都是增长的，不管是高还是低，负增长的不是很多，这就包含了社会平均工资增长，根据经济增长率、或 CPI、或工资增长率等，现收现付下的养老金规则就是与某一个系数进行指数化挂钩。

中国是 GDP 增速比较快的国家：2011 年以前，双位数增长，社会平均工资增长达到 14%；新常态以来，经济增长率降到了 6%、7%，社平工资增长率达到 9~10%。面对 GDP 和社会平均工资较高的增长速度，养老金的的增长是必然的。这是现收现付制养老金的一个规律，所有国家都遵循这个规律，来运行养老金制度，只不过，挂钩的指数不同，有的挂钩 CPI，有的挂钩社平工资增长率，有的挂钩 GDP 增长率，还有的国家混合性的建立一个挂钩指数。但不管跟谁挂钩、如何挂钩、挂钩比例是多少，养老金随着经济增长而增长，这在所有国家都一样，因为绝大多数国家经济增长是呈正值的。

到今年，中国的养老金标准连续增长了 17 年。这 17 年的增长，基本上还是平衡的。因为，我们的社平工资增长率，这几年还是 8~9%左右。这里边就有个问题：社会平均工资增长率是算出来的，但在现实中，毕竟有些群体的工资可能没有发生变化，但在计算的时候也被平均进去了。对于工资没有增长的群体，就会出现：几年下来，养老金和工资有可能出现倒挂（养老金高于在职的工资）。

---

因为养老金的增长是政策规定的，而就业人口的工资、尤其私人部门的工资，不是政策规定，而是由这个行业、企业的盈利能力决定的，是市场决定的。所以，在养老金连续 17 年增长的情况下，对一些效益不好的企业甚至亏损的企业，不可避免的会在个别单位、行业、企业出现养老金和工资倒挂的现象。但从总体上看，从趋势上看，中国的工资增长还是呈正值的。

**原子智库：**就你的测算来看，中国社保支付的高峰会在什么时候来临？这个高峰期会持续多久？如何确保安全度过社保支付高峰期？

**郑秉文：**社保支付高峰期，实际上从“十四五”开始就已经来临了。因为三年困难时期以后出现了一个出生高峰，这个出生高峰对男性来讲还有两年时间就到退休年龄了。对女性工人来讲，50 岁退休开始领养老金，事实上女性工人已经进入社保支付高峰阶段。

这就是为什么我国养老保险基金压力比较大的原因，也是为什么这两年养老金改革力度一年比一年大的原因，也是中央为什么下决心要在“十四五”期间提高退休年龄的原因。

这个支付高峰期，毫无疑问会持续：从现在开始，未来的 25 年——一直到四十年代中期年，都是支付高峰。

### 开源节流提高养老金可持续性

**原子智库：**你所在的社科院世界社保研究中心曾于 2019 年 4 月做出预测，预计到 2035 年，养老保险基金将会耗尽。那目前有哪些提高养老保险财务可持续性的举措？

**郑秉文：**在提高基本养老保险基金财务可持续方面，近五六年来，中央政府采取了“组合拳”的方式，在供给端、支出端都采取了一些重要举措。

首先是供给端。第一、为了缓和地区间养老金的失衡，建立了中央调剂制度。中央调剂制度虽然不能增加养老金供给的总量，但可以在既定总量下平衡地区间失衡的状态。这种状态的缓和，会减少财政的支出风险、支出规模。这是“十三五”期间中央政府采取的力度最大的一个举措。

第二、去年实现了省级统筹。我刚才讲过，这是我国社保改革史上的一次重要飞跃，十几年没有实现的现在给实现了，这对缓解省内基金失衡具有重要作用，并为明年实现全国统筹打下了基础。刚才讲了，这就不多说了。

第三、划拨国有资产充实社保基金。这也是一个重要举措。在中央层面，去年 12 月已经宣布，国有资产的划拨已经完成了 1.68 万亿；地方层面的国资划转社保，正在进行当中，估计今年底或者明年初也能够完成。

---

根据文件，国资划转的目的是，弥补那些具有视同缴费年限的群体。比如 60 多岁拿养老金的这些人，或是即将拿养老金的五六十岁的人，他们或多或少都在建立养老金以前的体制下工作过，当时没有养老金缴费，但也不能白干，也得给人从工作开始算工龄、给人养老金，没有缴费就得算作视同缴费。

比如，现在六十四五岁的人，他有下乡，那几年作为知青，也视同缴费，可当时社保制度，他没有缴费，国家没有这个积累。国资划转就是为了充实、补充视同缴费形成的政策缺口。

第四、建立多层次多支柱养老保险体系。养老金第二支柱早已建立，目前已经有 2700 万人参与进来，形成了 22000 亿的储备，并且已经有两百五六十万人拿了企业年金。第三支柱个税递延型商业养老保险也早在三年前就开始试点，近来，中央多次提出要“规范发展第三支柱养老保险”，最新的顶层设计可望尽快推出。

第五、实行了机关、事业单位养老金改革。尽管存在一些问题，但它的初衷是为了在供给端，所有人都要加入现代养老保险制度，不拖累我们已经建立和运行了几十年的现代养老保险制度。这项工作难度很大，但在 2015、2016 年，我国成功的进行了机关事业单位的养老金改革。

第六、养老基金投资体制改革。为了提高收益率，我国基本养老保险基金克服了观念上、社会舆论上的一些困难，实行了市场化公司改革。在十年以前，如果谁提出基本养老保险基金进行投资——那时候叫“入市”，就会遭到唾沫星子的质疑，谈虎色变，谁也不敢说——人人都说，那是老百姓的养命钱，不能拿着老百姓的养命钱去冒风险。

事实上，经过 2016 年到现在将近 5 年时间的改革，现在看来，城镇职工基本养老保险基金投资是非常必要的。社保投资的平均收益率，在过去 3 年里平均达到了 5.6%；如果不投资，协议存款只有 3%左右。两三个百分点的收益率差异，一年就将近 2000 亿。也就是说，基本养老保险基金的投资，可以博取市场的风险回报。在供给端上，对提高我们养老基金的财务可持续能力，是非常好的。

其次是支出端。第一、连续 17 年养老金上涨。在前十几年，每年上涨 10%，后来的六七年，逐年开始下降——新常态以来，经济增长率也开始下降。

第二、从 2013 年开始以来的七八年里，用人单位社保费用连续下降——2013 年从失业保险开始，然后是工伤保险、医疗保险，最后是养老保险。五年前，好几个省份的养老保险单位缴费率高于 20%，但有的省份却是 10%，个别省份 10%还没到。到 2019 年，单位缴费率下降到 16%，基数也大幅下降，使用全口径就业人口作为基数。养老基金的收入端减少后，

---

支出端也在相应的调整——这也符合十八届三中全会提出的养老保险基金坚持精算平衡的原则。

当然，这种调整也非常以人为本、坚持以人民为中心：费率从整体的 28%降到了 24%，缴费基数缩小了将近 10 个百分点；但养老金支出却没有像收入那样大幅剧烈减少，还继续增长，只不过增幅一年比一年下降而已。

第三、从未来看，养老金的替代率应该相应有所下调。我们现在的社会平均工资替代率是 46%，而缴费工资替代率 67%，远远高于前者。那么，在未来的几年，养老金的替代率是要下降的——从缴费工资替代率上讲，基数减小减少了，替代率也应该减少。

从社会平均工资替代率来讲，我们已经大幅减少了费率，所以未来的社会平均工资替代率，也应该减少。一句话就是，基本养老保险的替代率，未来应有一个下调的过程，目的也是为了坚持精算平衡的原则。

当然，第一支柱养老保险替代率下调之后，为扩大第二支柱企业年金和建立第三支柱养老金“腾出”了缴费空间。国际实践证明，凡是第一支柱替代率高的国家，多层次养老金制度都建立的不好，第二、三支柱养老金都发展不起来，这是一个规律。

总之，中央从收入端和支出端采取一套“组合拳”，来维持、完善我们养老保险基金的平衡。更多的举措，还是发生在供给端、收入端，开源节流，尽最大可能性减少支出端的明显下跌。

### 延迟退休对改善养老金收支压力效果明显

**原子智库：**延迟退休可以多大程度上挽救养老金耗尽问题？有没有具体测算？

**郑秉文：**在 2019 年 4 月份公布的《中国养老金精算报告 2019-2050》里，我们有一些测算：是否延迟，对社保基金的影响非常大。

假定 2022 年实行延迟，对支出端影响非常大，而对收入端的影响要小一些。在收入端，根据测算，到 2050 年，当年养老金收入是 23.6 万亿，占 GDP 的 7.73%；支出 34.9 万亿，占 GDP 的 11.4%。假定 2022 年实行延迟，那么，2050 年养老金的收入将提高到 24.8 万亿，占 GDP 的比重会提高到 8.1%，增收幅度相当于 2050 年 GDP 的 0.37 个百分点；支出会下降到 27.9 万亿，占 GDP 的 9.1%，支出减少了当年 GDP 的 2.3 个百分点。

为什么延迟退休对支出端的影响明显要大于对收入端的影响？因为：延迟并没有扩大参保人的参保比例，但增加了该拿养老金而没有拿养老金的人数，相当于领退休金的人数少了七八千万，支出会明显减少。再一个解释就是：我们的养老金替代率还是比较高的。

---

从收入端和支出端两方面影响合起来看，其主要原因是延迟导致赡养率发生了变化：不延迟，参保的人数是 3.4 亿，赡养率会居高不下——到 2050 年，会高达 82%；延迟后，参保人数会提高到 4.1 亿，赡养率会明显降低——在 2050 年，降到了 51%。赡养率发生变化后，导致收入和支出发生变化。这就是为什么延迟可以大大改善养老金可持续性的根本原因，因为它改善了制度的赡养率。

**原子智库：**很多人对没有就业保障的延迟退休感到焦虑，因为大多数普通人 50 岁以后很难找到工作，如何去保护这部分民众的利益？

**郑秉文：**中老年失业问题，与延不延迟关系不大。因为延迟是个漫长、渐进的过程，每年只有几个月，很难感觉出来。几十年后，女工才从 50 岁逐渐过度到 60 岁退休——假定女工从 50 岁延到 60 岁，不是明年立马女工全都到 60 岁退休，明年才 50 岁零几个月，后年也是 50 岁零几个月，过了好几年可能慢慢延长到 51 岁退休。要经过几十年，才慢慢过度到女工 60 岁退休。每年几个月的差别，能感觉出来吗？所以，延迟对中老年失业率和就业率的影响，不是立刻、突发的，而是一个漫长的过程。即使没有延迟，女性工人的就业和失业的比例该怎么样还是怎么样，不会因为延迟而激化。

因此，研究延迟对失业率和就业率的影响，更多应该把着眼点放在就业形态的变化上、人力资本的培训上。

我国的就业形态变化特别大，新的就业形态层出不穷，几年一个变化。比如，十年以前，谁能想到外卖、快递、网约车、淘宝电商等平台经济会吸纳上亿人口？而这些人口作为新兴就业形态，名义上有雇主，但实际上雇主常常是“虚拟”的，他们与雇主基本上没有建立正规劳动关系，本质上讲他们可以分分钟把雇主给“炒掉”，换个平台接单只是几秒钟的事情，这就是“分享经济”的重要特征，所以他们基本上是靠自己去参加养老保险。对于传统业态，饭馆很可能无人售货、机器售货了，饭馆服务员雇用的人数就会减少，这时就涉及人力资本的培训 and 投入增加问题、劳动就业形态的转型问题。

**原子智库：**根据“十四五”规划，基本养老保险参保率要提高到 95%。在新就业形态日益发展的情况下，这一目标的实现是否有难度？

**郑秉文：**“十四五”期间，参保率从 91%提高到 95%，难度不大。这个参保率的预测和量化目标，是根据之前的数据、以往的经验推导拟定的。但是，当一个国家的养老保险参保率达到了 95%以后，再要扩大，就比较难了。这是发达国家的实践告诉我们的。

因为，一个国家的基本养老保险参保率达到 95%，就基本上是发达国家的平均水平了。个别几个城市经济体，香港、新加坡，参保率接近 100%，但实际上也没有达到 100%，例如，

---

香港强积金的参保率是 98%，仍有 2% 就业人口成为“死角”；大型经济体参保的平均最大值，一般也就是 95%、96% 左右。

也就是说，“十四五”以后，中国基本养老参保率接近发达国家水平，剩下的 4%、5%，是任何国家都有的一个死角——像失业率中的自然失业率那样，这百分之几的死角也属于“自然死角”，以后可慢慢消化。

### 养老金第三支柱的曲折探索

**原子智库：**目前，多支柱养老保险体系发展并不均衡，尤其是就第三支柱而言，存在政策支持力度不够、金融产品供给单一等问题，对规范发展第三支柱养老保险，你有哪些建议？

**郑秉文：**中央文件出现了“规范发展第三支柱养老保险”这样的表述。个税递延型商业养老保险从 2018 年 5 月 1 号开始试点，到现在也没宣布结束。当初文件说，试点一年，现在 3 年多也没宣布结束，超期两年多了。现在说“规范发展”，是不是就说明以前有不太规范的地方呢？确实，我们应该反思养老金第三支柱这几年的发展历程。

我国养老第三支柱的探索可以追溯到 2007 年，当时保监会提出个税递延型商业养老保险，准备在天津滨海新区试点，结果没有成功。2008 年国际金融危机，正好上海宣布要建立国际金融中心，于是又想在上海试点，可是也没试成。于是，就拖下来，一直拖到 2015、2016 年。

2015 年、2016 年进入政策制定阶段，又遇到了部门博弈的现象——当时保监会提出，这是保险业一个重要的产品和发展方向，是专属的税优型商业养老保险，也是中央早就做出决定的；可是，基金业也提出了这个问题：根据国外的实践，基金业是第三支柱个人养老金当中的主要产品之一。于是，在税收优惠政策这方面，出现了部门博弈，持续了两三年。

一直到 2018 年初，实行个税递延型商业养老保险出台了文件，有个税递延的优惠政策，基金业没有获得这个优惠政策。于是，基金业就克服困难，在没有税优政策情况发布了试点文件。这个文件在没有税收优惠政策的背景下，自发设立产品，朝着国外最佳实践的那个目标去努力，赎回最短日期也做了几年的规定。

目前，这个领域基金业有 730 多亿的存量，从 2018 年开始，基本上快到 3 年的赎回期了。它没有税收优惠政策，不能锁定退休日期——40 岁的人不可能锁定到 60 岁才能赎回领取。所以，它将面临着未来巨大的不确定性。但根据国外的最佳实践，基金又应该是养老第三支柱的重要领域。

除了基金业，还有银行业——银行业现在有 20 多万亿的理财产品。根据国外的最佳实践，银行理财产品也应成为第三支柱里面的重要产品。这才是我们未来制度最佳的一个目标。

---

根据这些目标，这几年由人社部制定了一个新的养老第三支柱的规范，报给国务院，国务院一直没公布。我们业内也在翘首以盼，盼望规范发展第三支柱养老保险的文件下来。

我把现在正在试点的个税递延型商业养老保险，叫做 1.0 版本；把国务院即将批下来的这个文件，叫 2.0 版本。个税递延型商业养老保险制度虽然效果不佳，既有几万人参与进来，保费收入只有几亿元，但它却是开了历史先河，在中国是经过十几年努力才诞生的一个制度创新，它由此必将载入历史史册。可以说，没有 1.0 版本，就没有规范发展的 2.0 版本。1.0 版本是初期阶段，2.0 版本是规范发展阶段，对此，业界翘首以盼。

### 国资 10%划转社保，期望值不要太高

**原子智库：**截至 2020 年末，国家按照 10%的比例划转 93 家中央直属企业和金融机构的国有资本全面完成，共计划转 1.68 万亿元充实全国社保基金。国有股权划转社保后，如何管好这笔巨额国家养老储备基金？各地国有股权划转社保工作，进展如何？

**郑秉文：**国有股权的划转，有两条线：一条线是中央层面的国企，一条线是地方层面的国企，中央国企 10%的划转完成任务了，现在正在进行的是地方国企。

我到地方做过调研，地方国企股份划转社保更复杂，比央企还要复杂——在确定划转基数的时候，面临着一些模棱两可、似是而非的界限；而且地方国企有很大一部分是事业性、公益性、政策亏损性的或者是市场亏损性的。所以，划转的时候，这条线划在哪？是颇费思量的，势必要拖累一些时间。划转的基数，可能要小于中央国企，划转的比例同样是 10%，那划转过来的规模必定要小于中央层面的 1.68 万亿——我估算大约 1 万亿左右吧，很可能国企和地方国企股份划转社保全部完成的时候，总规模不会超过 3 万亿。

划转过来之后，也面临一些问题：三分之二的股权是集团股，集团股是非上市股，是没有流动性、不能变现的，只能长期持有。全国社保基金理事会对这 1.68 万亿的三分之二、地方承接主体对 1 万多亿的三分之二，只是股权持有者，不能变现，没有现金，靠的是对这 10%股份未来的分红。但如果企业经营不好，利润不大，分红就很小。尤其地方国企，很多是政策亏损性的，有的根本就不能划——事业性、公益性的那些国企，不在划转之列。

比如，地铁是国有企业，但地铁能划转吗？不能。地铁是公益性的，公交也不能。这些都排除掉，那么划转过来的，总规模不会超过 3 万亿。这 3 万亿里，有三分之二大约没有流动性，只能靠未来的分红。这样推算起来，每年央企和地方国企的分红流量才几千亿，这几千亿要分别流向全国社保基金和地方 30 来个省的承接主体，才有多少？杯水车薪。

---

并且，它的用途，中央文件说的是“用于那些视同缴费出现政策的缺口”。所以，整体来看，国资划转对提高城镇职工基本养老保险制度的财务可持续性，作用还是有限的，我们不能对国资划转抱有很高的期望值。

另一方面，对国企的经营来讲，恐怕国资划转的意义更大于对社保基金的充实。因为对全国社保基金和 31 个省的养老金运营主体来讲，国企的股东多元化了，这 10%等于真正通过社保基金持有，来改变国企的治理结构，增加了对它透明性的监督，增加了人民作为股东参与国有资产管理的深度。

### 80 后、90 后应该早早筹划退休制度安排

**原子智库：**最担心养老保障体系可持续性问题的，应该是 80、90 后这批人，他们是目前生育的主力军，但上有老下有小，很难为自己的养老攒下钱，能否为他们未来个人的养老问题提一些建议？

**郑秉文：**要给出一些招，还是跟着第二支柱、第三支柱。近年来，中央文件多次提出：发展多层次、多支柱养老保险体系。

传统观念里，养老是国家包办的。在计划经济时代，国有经济、集体经济绝对统治地位，人退下来，也是由国家或者集体负责发放养老的。但在现代养老保险制度下，养老是要分责的，国家、企业、个人，各有各的责任。第二支柱企业年金的建立表明，企业要担责、要建立企业年金；第三支柱的建立，又一次唤醒了个人参与养老的意识。

所以，建立多层次、多支柱养老保险体系，意味着养老保险制度分责的时代到来了。国家负责的基本养老保险制度，是兜底性、普惠性、基础性的。但是企业要建立一个补充性的制度，有了这个补充性制度，退休收入才能多元化起来、才能提高退休金水平。现在要建立第三支柱，意味着个人在国家税收优惠政策的支持下，也要做出相应的贡献，根据个人能力大小、经济状况的不同，不能置身度外。

在这个制度背景和中央政策影响下，80 后、90 后应该早早筹划个人未来的退休后收入来源的安排。这是一种现代意识，越早越好，而不是越晚越好，更不是退休与我无关、全仰仗第一支柱基本养老保险、仰仗国家。（受访/郑秉文 采访/奕希 编辑/杨溪）

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](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