



# 快 訊

## SSL Express

2014 年第 03 期 ( 总第 52 期, 1 月 16 日 )      中国社科院世界社保研究中心 主办



李克强总理在中国工会“十六大”上做了经济形势报告。《工人日报》全文刊登了这个经济形势报告，其中提到了中国社保制度有 3800 万人断保的信息。于是，断保现象引起了网络媒体的广泛热议。很多媒体就此做了一些分析。《工人日报》就这个话题采访了郑秉文教授，后者就断保的深层原因做了较为深入的分析，分上、下两次刊登。这里将这郑秉文教授的专访分两期刊发出来，以飨读者。李克强总理的经济形势报告的链接请见文末。郑秉文教授在采访中还分析了国外的断保现象，有些国家的断保情况是非常严重的，断保率要高于中国。但见报时这些内容省略了，郑秉文将其在微博中披露出来，微博地址也请见文末。

### 郑秉文专访（上）：

## 中国社保“断保”人数有 3800 万人，为什么？

10 月 21 日，李克强总理在中国工会十六大经济形势报告中指出：群众最大的后顾之忧还是社会保障，社会保障主要是养老，今年有累计 3800 万人中断缴纳保险。

按照 2.3 亿缴纳社保总人数计算，3800 万人中断缴纳保险，意味着断保率高达 16.5%。这显然不是一个小数目，在我国老龄化进程加快，养老问题日渐显性

化的大背景下，3800 万数字背后事关中国养老大计，本报记者专访资深社保专家、中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文教授，探究断保折射出的社保缺陷以及将会对整个社会、社保制度和个人带来的负面效应。

更为重要的是，党的十八届三中全会公报指出“建立更加公平可持续的社会保障制度”，“更加公平”、“更加可持续”的社保制度如何建立也是本文的题中应有之义。

**记者：**对于 3800 万人中断缴纳养老保险，这和“退保”是同一回事吗？应该如何看待这种现象？有观点称，这个问题可能被过度解读。

**郑秉文：**这是断保，这不叫退保。那么怎么看待，怎么解读，是不是过度解读？我是这么看的，断保的比例占缴费人数的 16.5%，这比例是比较高的，一般来说，像这种情况仅仅发生在引入账户的完全积累制的养老保险制度的国家。

由于参保人数与实际缴费人数存在较大差距，在引入账户的实行积累制的国家里一般情况下就有两个统计数据，一个是登记参保人数，一个是实际缴费人数，而实际缴费人数肯定是小于登记参保人数。也就是说，由于就业状态等种种原因，这些国家老是有一个人参保了，但没有缴费，中间形成了差额，实际上这就是断保，断断续续。而中国就属于引入账户制度的国家。

在发达国家，它们实行的制度基本上是现收现付的，现收现付的制度里面，没有这么高的断保率，这是因为，一方面，发达国家的正规就业部门比较大，就业质量比较高，雇主都代扣代缴了，非正规就业比重较小，断保率较低，另一方面，发达国家一般采取的都是现收现付制，没有个人账户，缴费只是登个记，不像账户制度那样需要记清记实，一点都不能错，涉及到个人利益。

在我国，3800 万人断保一方面应该引起我们的重视，另一方面我们也不该过分解读，但很有必要进行讨论，分析一下原因，看社保制度设计是否符合这个国家的就业结构，如果非正规就业比重太大，像灵活就业人员、季节工等很多，在这种情况下，建立的制度是完全积累制，是实账积累，那么，就难以避免会出现较高的断保率，因为这个群体做不到。

**记者：**断保的人群是否包括重复参保者？

**郑秉文：**重复参保在我国是存在的，主要是发生在农民工群体上，他本来在农村参加了新农保，到城镇打工，又参加了城镇职工养老保险。在断保人群中肯定有重复参保的，但在统计中重复参保是很难操作的，我们没有看到这个数据。但是，由于这部分人数不会太大，可以忽略不计。就是说，这个现象不影响我们对 3800 万人断保的分析。

**记者：**断保的人群主要包括哪些？哪些原因导致他们中断缴纳保险？

**郑秉文：**关于断保的原因，可以从诸多方面加以分析，从这里面你也可以观察到断保人群主要包含哪些。

第一个原因，如总理所说，就是有的中小微企业是非常困难的，他们勉强维持，发工资也很困难，断断续续，它的职工收入也很低，属于困难群体，对这部分群体来讲，养老保险缴费是一个不小的负担，那面对这个经济负担，他为了生存，就选择了断保。中小微企业全国大概有几千万家，有资料说是五、六千万，是全世界中小微企业数量最多的国家，所以，他们的经济状况和经营状态对我们全国的断保群体来说举足轻重。我觉得，这个群体是断保群体的主要群体之一。

第二个原因，由于最低缴费年限比较低，灵活就业人员可以自主决策来决定他什么时候缴费什么时候不缴费，不像正规部门那样，必须代扣代缴，自己没有选择。在一个非正规部门就业人数比较大的国家里面，灵活就业人员绝大部分是靠自己拿钱去缴费，这些个体工商户、大量的服务行业的人员、自谋职业者等等，也包括一些小微企业，他们在缴够 15 年的时候，自己决定不缴了，所以，这些群体是断断续续缴费，只要累计缴费 15 年，到了最低领到养老金的年限他们就不想缴了，于是，在统计上就出现了所谓的“断保”，断保率之所以这么高，是因为这些就业状态比较普遍，灵活就业等人员构成的非正规就业比重很大。所以说，15 年的最低缴费年限比较低，也造成了非正规部门就业人员选择了断保。

第三个原因，就是城镇灵活就业人员很少有每月都去缴费，多是几个月甚至半年一载的去缴一次，这在保险上就是趸交，就是一年或半年去交一次，往卡里打一次钱。这样一来，在统计的时候，就很容易把这部分趸交的灵活就业人员、个体工商户、自雇者等看作是断保的，因为统计的时点可能刚好是在两次趸交之间，把他们也算到 3800 万人里，这是统计方法导致的统计数据精确度的问题。这种情况是我个人的一个估计，是一种很大的可能性。

第四个原因，除了灵活就业人员以外，就是季节工。季节工在发展中国家都是一个较大的群体。在中国，这个情况更为突出：首先，中国是个大工地，建筑队伍十分庞大，这是任何一个国家都看不到的，是中国一道特有的风景线。其次，建筑队伍都是来自农民工，而建筑行业在北方地区的季节性很强，他们在夏季有工作的时候代扣代缴了，但在 11 月到次年 4 月就回老家了，或转行干别的了，等于“断保”了。所以季节工恐怕也是成为断保的重要群体，或说，这是一个季节性断保的群体，很有规律断保的群体，在北方，每年大约都要断保那么几个月。其实，在国外的发展中经济体，也是这个情况。

**记者：**放弃参保有没有社保制度不完善的因素？他们是否对社保制度的不信任？还是不了解？

**郑秉文：**实际上还是分析断保原因，我归纳为第五个原因，现在的养老制度本质上讲，它的参保激励性不够，多缴多得的激励性不是那么明显，那么一眼就能看的出来，像银行那

样，交多少，拿多少，所以，大家都不情愿多缴，都不想多缴。以在广大农村地区的新农保为例，农民参保缴费档次有五个，是每年缴费 100 元、200 元，一直到 500 元，个人自愿根据经济条件挑选一个，众所周知，绝大部分农民选择的都是最低档，就是 100 元的那个档。我估计，要是设立一个 10 元的档次，就会都选择 10 元，这就是因为制度的激励性不好，多缴多得的原则在农民那里看不到，他们自然就选择最低档的。那么，在缴费年限为 15 年里，肯定就有人选择 15 年缴费期。我拿农村是做个比喻，在 3800 万断保人群是发生在城镇制度里，那么，城镇居民养老保险刚建立起来，能不能就立即出现断保的呢？我看是有可能的，新农保也是建立没有几年呀。所以，城居保里会有一部分人选择“断保”，城镇职工养老保险的一些服务行业，监管不是那么严，比如，餐饮理发等，我估计也会有断保的。总而言之，多缴多得这个原则要是很明显，它会导致“内生性”的参保激励，要是不明显，参保人就会千方百计逃逸，这些，在养老保险制度里面的体现是淋漓尽致的，就是制度设计太重要了。

第六个原因，养老制度设计上透明度不是很高，参保人不知道制度里面的实际运行情况，对制度面对的困难、取得的成绩、当前的现实情况等等，都一无所知，制度运行没有信息披露制度，没有宣传制度，没有宣传攻势。在我国，参保人和老百姓最想知道的是资金的运转情况和保值情况，比如它的投资回报率是多少，资产配置是什么样的情况等。制度的透明度不高，媒体的报道五花八门，他们不尽理解，只能猜测，或道听途说，对一些专业性很强的知识和术语就难以理解的很正确，对制度就必然产生一些疑问，产生一些不理解，甚至一些误解，这样，制度的公信力和政府的公信力就不够，就导致很难取信于民，参保人对它的信任程度不是很高，这也就导致断保。

第七个原因，养老制度的便携性不好，养老金不能转移接续。对于流动性比较高的农民工来讲，他需要经常流动。2009 年 12 月发布的国发 66 号文《城镇职工基本养老保险转移接续暂行办法》实施之前，农民工异地打工时转续关系不成还可退保，然后到新的地方打工时二次参保，也可三次四次参保，等于是进进出出都是可以的。但是 66 号文实施后，在制度上基本解决了异地转续关系的问题，规定就不得退保了。但是在实际操作中，由于全国统一的 IT 平台没有建立起来，各地之间平台接口常常是不一致的，况且，接续太复杂，转出地需要 15 天，转入地 15 天，处于半手工状态，参保人异地打工就很麻烦，所以，处于怕麻烦的考虑，估计有相当一部分流动人口、异地打工农民工，他们就宁可断保了。

**记者：**3800 万人断保折射出社保制度存在缺陷，比如便携性、透明度不高或者是激励性不够，这些缺陷之间有着怎样的关联度？

**郑秉文：**这些缺陷是相互依存，互为前提的。几乎很少有一个国家的制度，同时具备这么多缺陷。而这些缺陷集中起来在中国表现为两个根本原因：一个是制度设计比任何国家都复杂，因为我们的制度是统账结合的，是有两部分组成的，所以，导致的矛盾和缺陷也多出一倍；二是统筹层次太低，造成了很多矛盾，制度运行质量很差，本来不成问题的问题，但

由于统筹层次太低，就出现问题了，并且这些问题都是具有中国特色的。国外几乎没有统账结合的制度，几乎没有统筹层次这么低的制度，所以，国外的制度缺陷就没有像中国这样多、这样错综复杂、这样相互交织、这样互为条件。比如上述7点，所以它们是互相依存的，单纯解决哪一个都不行，单独每一个缺陷都是一个表现，它不是根源。

就当前来看，最为紧迫的是要解决统筹层次低的问题。

（“下篇”刊登在《快讯》第53期）

1. 李克强总理的经济形势报告链接：



2. 本文发表在《工人日报》（2013年12月17日07版），原标题为“当务之

急是解决统筹层次低的问题”链接：



3. 郑秉文的微博链接：



## 声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

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，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，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：薛涛