



# 快 訊

## SSL Express

2014年第04期(总第53期,1月23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后。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（下）：

## 中国社保“断保”为什么有 3800 万人？

**记者：**3800 万人断保会造成哪些影响，对这个社会、对社保制度、包括他个人？

**郑秉文：**首先，断保是对个人的不利，现有制度虽然在激励性设计上不是太好，大家一下子看不出什么多缴多得的好处，但毕竟 2005 年发布的 38 号文《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，对缴费年限与未来的待遇水平还是有规定的：在 15 年缴费以上并达到退休年龄的，每多缴费一年，未来的养老金就要提高当地平均收入的一个百分点。要是断保的话，断一年，未来养老金水平就少一个百分点，所以不利于参保人的养老金的提高，这是

对个人直接的伤害。就是说，断保要退休之后影响养老金水平的，拿的养老金要少一块的，这一点，大家一定要知道。

再者，断保对制度产生的影响也非常大。不利于维持制度的财务可持续性，更不要说提高制度的支付能力了。

第三，断保会增加国家的财政风险。养老制度的财务可持续性受到影响，收入和支出不平衡，有缺口，不能实现精算平衡，那么，这是国家出面举办的养老金制度，是以国家的信用建立的制度，国家不可能看着不管，国外很多都是这样，制度不可持续，出现巨大财务窟窿，政府就出面了，给与财政补贴，久而久之，形成了一个惯性，甚至成为一个规则，于是，几十年下来，国家就债台高筑。

**记者：**我国的养老金是“社会统筹+个人账户”，中断交保险后是否会加大养老金个人账户的空账压力？

**郑秉文：**断保肯定会加大个人账户的空账压力。养老金断保率如果持续居高不下，做实个人账户的制度目标就不可能实现，制度性质就将要发生变化，这是显而易见的。经常断保，个人账户资产就非常有限，如果按照最低缴费年限 15 年来计算个人账户资产，在加上不到 2% 的利息收入，那么，退休时账户资产合计太少，规模太小了，再按照规定分摊到 139 个月里去发放，每月的“账户养老金”少的十分可怜，甚至可以忽略不计了。一个养老金制度，如果替代率太低，甚至不足以支撑退休生活，那么，这个制度合法性就发生问题。也就是说，断保率居高不下，将不利于部分积累这种制度目标的实现。

**记者：**对于流动性很大的劳动力这类低收入人群，一方面，他们希望将社保折换成现金，另一方面企业不愿意承担缴保责任，由此来看，这部分人群就成为受害者。对于他们，应该如何从政策制度层面对他们加以关照？

**郑秉文：**我注意到在东北某些资源枯竭城市，比如，煤矿枯竭了，企业非常困难，正常的工资都不能保证发放，社保缴费就更难以保证了，缴费困难非常明显，断保情况就非常突出。有些地方政府采取了一些地方性的优惠措施，对个别十分困难的群体采取了缴费减免的优惠政策。我觉得，可以在中央政府层面采取一些措施，对十分困难的群体采取一些个人缴费减免和补贴的制度。要高度重视断保的问题，要想办法解决断保问题，不能让他“积劳成疾”，最终演变为威胁制度的一个潜在隐患。

**记者：**民间有种“自己存钱养老”观点，虽然是调侃性的，却显示出公众对于现有社保制度的信心在流失。当然，这时就出现一对矛盾现象：一方面是对养老的担忧，另一方面却是对养老制度的不信任。那么，如何才能让公众重拾信心呢？

**郑秉文：**我觉得，对养老制度重建信心，关键就是改革的思路。有必要对统账结合的制度进行改造，进行完善。目前的统账结合制度，导致制度运行质量很差，长期不能实现制度目标，“做实账户”长期处于试点过程当中，制度长期不能定型、不能定性，制度建设长期不能达到制度的彼岸，甚至没有彼岸，彼岸越来越模糊，看不到制度的最终结果是个什么样子，没有人能讲的清楚。如果制度处于这个状态，我们的决策者就真的应该考虑这些问题了。我要问：长期处于试点状态的制度能给人们建立起信心来吗？经济决策上能有稳定的信心吗？

所以，大家在这个制度面前道德风险猖獗，都想当搭便车者，而不想当真正的众人拾柴火焰高的贡献者，人人都想索取，不想贡献，社保制度这个“公共池塘”就必然成为“公地悲剧”，就势必索取者众，贡献者寡。当机会来了的时候，人人都想把缴费的费率最小化，把缴费年限最小化，最好的办法就是明目张胆的断保了，这就是 3800 万人的由来，因为大家谁也没违法，为什么不能做？

**记者：**断保只是我们社保制度缺陷的一个缩影。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”。“公平”、“可持续”作为改革方向，应该如何理解？

**郑秉文：**公平首先就体现在 3800 万人上，为什么有这么多人断保呢？这首先就是不公平的，最需要社保的这部分人，却断保了。还有比这更大的不公平，绝大部分农民（包括农民工）长期在制度外面加入不进来，他们的境遇恐怕还不如断保。农民工参保在 10%到 20%之间，并且参保了还断保，还有 80%多没有参保，那对这个群体来讲，这更加不公平。

“更加可持续”就说明现在有不可持续的地方，我个人认为，3800 万断和断保率达到 16.5%现象也体现在不可持续方面。

先说替代率，交费密度低，导致替代率高不起来。那么替代率高不起来，需要人为的每年去干预，去涨 10%，涨了这么多年，也会积累很多问题的。替代率有问题，就会导致这个制度的生命力存在问题。


三中全会提出“更加可持续”。我认为，题中应有之意就是提高缴费密度，降低断保率，旨在确保正常的养老金替代率不能受到很大影响。“更加可持续”对个人来讲，是个替代率的问题，对制度来讲，是一个生命力的问题，对于国家来讲，是社会稳定的问题。


**记者：**最为重要的是，应该怎样才能达到“更加公平可持续”这一制度目标？


**郑秉文：**第一个建议，现有社保经办体系，它的服务，它的人员规模，它的服务能力，应该能够跟上社保覆盖面急剧扩大的需求，应该实现精细化管理，应该实行个性化管理，应该实行这种人对人的，点对点的，形成保质保量的服务！粗放式的服务显然是不适合目前的

这种发展的需要。如果社保经办机构能够主动为低收入群体做一些更细化工作，也许断保率就不会这么高了。所以，社保经办服务体系改革将会极大地降低断保率。否则，“投入上去了，服务下来了”，很有可能成为一个现实。断保现象恐怕就是服务跟不上的一个表现吧。第二个建议，我觉得社保等相关部门在制度设计上，该完善的完善，该改革的改革。比如说28%的缴费率比较高，社会、学界已经讨论很多年了，现在逐步取得共识了，政府部门能不能稍微调整调整，让困难群体进入的门槛能降低一点。

第三个建议，应该迅速提高统筹层次，完善制度设计，尽快消除激励性不够、透明度不高、便携性不够等诸多缺陷。这是建立制度信心，也是把断保率降到最低的一个质的改变。（“上篇”刊登在《快讯》第52期）

1. 李克强总理的经济形势报告链接： 中国共产党新闻网  
www.cpcnews.cn

2. 本文发表在《工人日报》（2013年12月24日07版），原标题为“短保一年，未来养老金就会减少1%”，链接为：

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任何抄袭、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