



快 訊

SSL Express

2014 年第 05 期 (总第 54 期, 1 月 28 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文近日接受中国证券报记者专访时表示, 2014 年养老保险顶层设计研究将继续深化, 各相关改革也将多点推进。而养老保险体制改革的“突破口”在于机关事业单位改革。值得注意的是, 机关事业单位参加养老金改革之后, 必将建立职业年金, 根据测算, 届时, 每年全国第二支柱(企业年金和职业年金)的全部缴费增量有可能将达 4000 亿元, 这将成为我国资本市场长期投资的又一“活水”。

养老保险体制改革将多点推进

职业年金每年滚动增量或 4000 亿

中国证券报: 近日人社部等部委提出, 2014 年将继续深化养老保险顶层设计研究, 研究提出城镇职工基础养老金统筹方案。未来我国养老保险体制改革的重点在哪? 消除养老“双轨制”能否成为养老保险体制改革的突破口?

郑秉文: 十八届三中全会通过的《决定》中, 改革的优先排序已清晰可见, 比如, 基础养老金实现全国统筹, 制定社会保险待遇的确定和正常调整机制, 适时适当降低社会保险费率, 建立社保基金投资运营管理制度, 机关事业单位养老金改革等。实际上, 这些改革措施是一个整体设计, 在很多方面互为条件, 某一两个侧面改革难以单兵突进, 因此, 改革需要一个整体设计, 是一揽子改革。

但是, 我认为改革确实也有突破口, 就是机关事业单位改革。此次《决定》的表述是“推进机关事业单位养老保险制度改革”, 这就与以往多年说的事业单位五省市试点有很大不

同，说明机关公务员和事业单位的改革是齐头并进、“联动”的，这充分表明中央下决心了，同时可操作性更强了。而实际情况确实如此，机关事业单位改革条件越来越具备，一揽子改革中的建立职业年金制度的配套政策逐步完善，包括此前人社部和民政部联合出台社会组织建立职业年金新政。

机关事业单位改革是倒逼养老保障制度深化改革的契机，既可使企业职工受益，又可促进建立多层次的养老保障体系。在 35 年的改革中，有很多试点成功了，但是事业单位改革试点却是例外：2008 年的五省市改革不成功；上世纪 90 年代事业单位改革有将近半数人参加，而至今仅有 1300 万人。《决定》中将公务员和事业单位改革放在一起，说明新的中央领导集体的高层共识、政治决心、政治担当等方面都以全新姿态展现在世人面前，未来的方案也必将充满智慧。

中国证券报：机关事业单位改革对于资本市场将产生怎样的影响？

郑秉文：《决定》在这方面实际也有一些表述，比如“划转部分国有资本充实社会保障基金”，“推进基金市场化、多元化投资运营”，“加快发展企业年金、职业年金、商业保险”。这些对于资本市场发展在客观上都是“利好”，包括“推进机关事业单位养老保险制度改革”等。因为机关和事业单位大口径人数将近 4 千万，他们建立职业年金之后，每年缴费就超过 2000 亿元，相当于 2012 年职业年金缴费增量 1000 亿元的两倍，如果考虑到 103 号文规定的职工个人新增 4% 税优政策的激励，每年的滚动增量就将近 4000 亿元，这不仅增加了养老金市场化运营的资金量，也成为我国资本市场长期投资的又一“活水”。

多渠道拓宽全国社保基金来源

中国证券报：根据人社部的预计，2013 年全年我国五项社会保险基金总收入 3.32 万亿元，比上年增长 14.8%。多数学界和业界人士都认为，我国社保基金的保值增值压力相当巨大，如何看待这个问题？

郑秉文：从全球范围来看，养老金投资运营多为购买国债，或是采用市场化投资运作，而存在商业银行的只有中国。投资体制低效导致我国养老金的贬值风险在加大，在以银行存款为主的投资体制下，中国养老保险基金获得的年均收益率不到 2%，而在过去 11 年间，中国年均通胀率高达 2.47%，每年都处于缩水之中。

中国证券报：有观点指出，全国社保基金的资金来源渠道仍旧不足，那么应该如何拓宽渠道？

郑秉文：到 2021 年，全国社保基金规模至少应该翻一番，如何拓宽融资渠道，实现稳

定积累，应该包括以下五方面。

一是划拨国有资产的步伐要加快。比如，完善上市企业的国有股减持政策（目前国企上市按筹资额的 10% 划拨应加大力度）；央企上缴利润按一定比例划拨给全国社保基金理事会，比如 30% 至 40%；国家控股较高的央企划拨一部分给全国社保基金理事会。

二是财政转移支付可以论证“基数递增+超收分成”的可行性。可按某年作为基数，每年递增一个比例，到年底算账，届时采取分成的办法。

三是将一部分国家重要资源收入或国家宏观调控一次性收入划拨全国社保基金理事会。比如，挪威将石油收入几乎全部划归主权养老基金。我国可以在某些资源领域做尝试，比如征收特别资源税。这样既可节约资源消费，又可扩大主权养老基金规模。

四是将受托投资运营特定资产所获得的部分收益，划拨全国社保基金理事会。比如，可由全国社保基金理事会代财政部发行全国社保定向国债，收取的手续费或印花税可用于扩大全国社保基金理事会管理的资产规模。

五是应运作中央国库部分闲置资金，将这些头寸的投资收益划拨给全国社保基金理事会。

养老金隐性债务规模或超 20 万亿

中国证券报：我国养老金支付高峰将于何时到来？届时会面临多大的支付缺口？

郑秉文：我国目前还没有养老隐性债务的官方测算，也没有中长期养老金支付能力的预测制度。国家审计署几次地方性债务摸底审计也未包括它，刚刚公布的“全国政府性债务审计结果”是全国各级政府负有偿还责任的债务 20 万亿元，但也没包括养老金。近年来，国内有学术界团队进行了资产负债表的研究，其中涉及到养老金。但总体来看，测算结果还比较保守，可即使如此，也承受了一定社会舆论压力，一经公布就受到各方否定甚至指责。

实际上，此前有关国际机构已经对三十多个国家做过测算，结果显示，这些国家的养老金隐性债务规模相差很大，最小的相当于其 GDP 的 50%，最大的是 300%。无论是发达国家还是发展中国家，他们都受到来自老龄化的养老金压力。美国 2012 年 5 月测算的结果是，基本养老保险制度首次出现收不抵支的时点是 2021 年，继而基金储备枯竭为零的时点是 2033 年；中等发达国家韩国的收不抵支的时点是 2035 年，基金枯竭的时点是 2060 年；人口只有 470 万的发展中国家哥斯达黎加首次出现收不抵支的时点是 2038 年，基金殆尽的时点是 2043 年。

而中国实行一胎政策几十年，老龄化趋势很严峻，根据联合国最新更新的数据，到 2050

年，中国 60 岁及以上人口占比是 32.8%，而美国仅为 27.0%，哥斯达黎加是 30.2%。美国社保基金截至 2012 年底是 2.73 亿美元，当年养老金支出是 7830 亿美元，备付能力是 347%；而中国仅为 154%（2.4 万亿/1.5 万亿），换言之，美国的基金规模足以支付 3 年半的养老金支出，而中国只够支付 1 年半。据此判断，中国养老金隐性债务的规模肯定大于 20 万亿。

针对如此大规模的养老金隐性债务，一方面要冷静分析，客观对待，比如，在中国养老基金规模中，有相当的财政补贴，而美国等国家没有任何财政补贴。再比如，目前对养老隐性债务和未来的缺口心里没底，建议国家审计署应内部搞一次“摸底”。另一方面，还是看到中国各级政府为养老金制度付出了极大努力，收不抵支和需要财政补贴的省份数量越来越少，近 10 年来已经减少一半，目前只有十几个省收不抵支。

本文发表在《中国证券报》，2013 年 1 月 2 日，第 A06 版

原文链接：



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。

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 Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛