



快 訊

SSL Express

2018 年第 27 期 (总第 279 期 , 6 月 7 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



日前, 由上海金融业联合会、上海自贸区金融局、浦东新区金融局、上海自贸区陆家嘴管理局、陆家嘴金融城发展局和中国金融信息中心主办, 太平养老保险股份有限公司联合主办的“浦江养老金融夜话”第三期在中国金融信息中心举行。会议邀请全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授作题为“社保改革·养老基金·资本市场——从两会谈开去”的主题报告。这里刊发全文:

郑秉文: 社保改革向何处去, 养老基金如何拥抱资本市场

3 月 23 日, 由上海金融业联合会、上海自贸区金融局、浦东新区金融局、上海自贸区陆家嘴管理局、陆家嘴金融城发展局和中国金融信息中心主办, 太平养老保险股份有限公司联合主办的“浦江养老金融夜话”第三期在中国金融信息中心举行。特邀全国政协委员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授作题为“社保改革·养老基金·资本市场——从两会谈开去”的主题报告。

主讲嘉宾简介:

郑秉文, 全国政协委员, 中国社会科学院美国所前所长, 世界社保研究中心主任, 中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院常务副院长, 博士, 教授, 博导, 政府特殊津贴享受者, 中国养老与健康保险 50 人论坛秘书长, 人力资源和社会保障部咨询专家委员会委员, 保监会重大决策咨询委员会委员, 深圳创新发展研究院资深研究员, 在北京大学、中国人民

大学、国家行政学院、武汉大学等十几所大学担任客座教授。

在刚刚结束的两会上，郑秉文教授共提交了四个提案，分别是《积极应对老龄化，建立“三老”服务协调机制的建议》、《尽快建立基本养老保险精算报告制度的建议》、《税收递延型商业养老保险试点需要注意的几个问题》、以及《关于尽快修改社会保险法的建议》。



中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文

现场实录：

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文在题为“社保改革·养老基金·资本市场——从两会谈开去”的演讲中，从社保改革提升人民福祉，同时可产生长期的养老基金，进而可投资资本市场，资本市场反哺养老基金回报率，提高人民福祉，这个角度进行了分享。同时带来最新鲜的两会上总理答记者会的内容。

今年两会的内容，郑秉文将其归纳为三部分：常规内容（如审议政府工作报告和两高报告，审查国民经济执行情况等）、重要内容（如修改宪法，领导人换届，监察立法和国家机构改革等）、核心内容（落实十九大精神，使党的主张成为国家意志，加强党的领导）。关于今年社保改革和养老保险的主要内容，郑秉文关注的热点问题主要有：第一，政府工作报告中提到要深化养老保险改革，建立中央调剂金制度。第二，保监会和银监会合并，全国社保基金理事会的隶属关系也进行了调整，由国务院管理改为财政部管理，不再明确行政级别。第三，总理在答记者问时，有记者提及个别地区养老金被击穿，总理作了很长的解释和发挥。

郑秉文从上述三个热点问题开始展开，给出这今年改革的逻辑关系，并依次进行了

深入解析：

一、统筹层次低的根本原因：发展不均衡

总理说建立中央调剂金制度的目的是补缺口。为什么发展不均衡？为什么局部省份有缺口？郑秉文着重解析了这个问题。有缺口的原因是因为现行的养老保险基金的管理层次太低，就是统筹层次主要是以县市为主，目前全国有上千个统筹单位。这个现象在世界上是一个独一无二的制度安排。这样就带来一个问题，由于人口流动的原因，各地养老基金的收入产生的差别越来越大。基本养老保险是大家交钱，交钱的人是劳动力，不是退休的人。所以就形成了在发达地区吸纳了年轻的就业人口，缴纳的钱越来越多，欠发达地区是就业人口净流出，养老基金收入和积累就越来越少。

统筹层次就是社会保险的基金收入支出的层级是哪一级，核算管理收入支出层级就是哪一级，这就是统筹的含义。在八十年代建立五险制度时，实行的是地方先行试点的办法，90年代末统一制度时只是政策统一了，然而基金的管理层级并没有提高。这是统筹层次低的最初状态。统筹层次低有两个正面作用，一是有利于扩面，一是有利于保证基层收支的激励相容。十几年以前扩面是很困难的，如果面太小，参与率很低，它的公平性、正义性就会受到质疑。但是中国这几年的发展扩面已经是老话题了，虽然现在也没有达到应保尽保，但覆盖面还是可以的。目前覆盖的人口有 9.1 亿，按照我们的测算，还有七八千万没有进来。

二、统筹层次低的负面影响：碎片化后果的影响较大

统筹层次低在宏观上的负面影响主要体现在宏观资金运用的效率低下。主要表现在，一是蚕食财政。前面提到的缺口，财政是给予补贴的，常年下去，这个制度就离不开财政了。而财政补贴转换为制度内的基金沉淀，存银行吃低息，这就是宏观资金运用效率低下的表现。财政补贴占征缴收入的比重，2016 年高达 24%，而在十年前只有 19%。在答记者问时，李克强总理讲到了现在基本养老保险基金积累是 4.1 万亿，也就是说这 4.1 万亿里有 3.3 万亿的钱都是来自于财政转移支付。二是从国家层面看，形成了福利损失，因为财政的转移支付给了这个制度以后，这个制度只是把这笔钱放在了银行，享受 2% 的利息，2% 是跑不过 CPI 的，从这个角度看，形成了贬值和巨大的福利损失。

统筹层次低下的微观负面影响有两个制度碎片化的表现。一、诱发地方政府道德风险。由于地方政府关心收入问题，尤其地方政府行政首长换届，为了保发放，把一些不符合资格的群体，以发文件的形式，在他 59 岁的时候，将他引入到制度内，一次性趸交，以很低的价格进入到制度里面，为未来带来财务风险。二、由于分灶吃饭，制度割裂不利于劳动力流动。例如，军转人员年龄处于中年，地方地区接收越多，带来的是财务压力就越大，一般来

说对这类人才的流动和接纳，地方政府会讨价还价。统筹层次低下的公平性负面影响表现在地区间基金失衡，差距过大。广东集中了全国 25%到 30%的农民工，人口年轻化，基金就过剩。所以，政策规定企业交 20%，个人交 8%，但对珠三角等来讲，他们就从来没有按规定执行，企业负担就小。但上海就不仅仅是 20%，因为上海的人口寿命预期全国第一，制度赡养率全国最高，上海企业缴费历来都高于 20%，一个企业，如果落户在上海，他要交 22%，如果落户在东莞，才交 12%，相差 10 个百分点。如果是劳动密集型企业，这个负担是很大的，是很不公平的事情。更为重要的是，国企不太敢去违规，但是私企就不一样了，这时候道德风险就攀比起来，攀比谁交得少。这就是制度公平导致的制度最终可持续性出现问题的根源。

三、统筹层次低的因果分析：中央政府与地方政府的考虑

统筹层次低，这是基层政府产生道德风险的病灶。两个问题，制度建立以后，统筹层次久久不能提高，一方面在于地方政府的行为，地方政府分成两类，一类是愿意提高的，一般他们都是人口流出地，资金不足，经济不太发达。另一类是人口净流入地，他们当然不愿意提高统筹层次，不愿意把钱交出来，如果钱收上来的话，会影响整个市的金融系统。提高统筹层次，在发达地区是不积极的，原因就是利益问题。那么从数量上看，全国 30 个省，富裕的大约有 10 个省份，他们不愿提高统筹层次，欠发达的也在 10 个省份左右，虽然他们愿意，但发言权比较小。随着时间的流逝，当利益固化，提高统筹层次的改革就很难实现，这是地方政府、基层政府的一个道德风险。

另一方面是矛盾的主要方面，中央政府对提高统筹层次是不是积极的呢？中央政府有一种担心，一旦提高统筹层次，等于是制度的财权和事权统一，中央的压力就大了，并担心地方会失去积极性，征缴收入就会出现问題，同时每年调整养老金水平是有严格的比例和公式的，只能调 10%，但当养老金由中央政府发放，养老金支出的规模就有可能明显提高。所以中央政府不敢去提高统筹层次，这就是一个重要原因。

统筹层次低下的因果分析。是财权事权不匹配导致统筹层次低下，还是统筹层次低下导致财权事权不匹配？但统筹层次低下纯粹是一个管理的问题，与制度的设计没有直接的因果关系。所以统筹层次低下是因，财权事权不匹配是果。

四、建立中央调剂金的作用：过渡方案与制度目标

综上，对于如何提高统筹层次，郑秉文建议，一、建立中央调剂金制度对提高制度的财务可持续性来说是发挥作用的，是一个历史性的进步。二、3 个百分点是缴费基数 3 个百分点，大约是 2000 亿到 3000 亿之间，基本上可以解决地方的缺口问题。三、中央调剂金制

度减少财政风险，这只是一个过渡性手段，解决问题的根本办法是最终实现全国统筹。四、在没有真正实现省级统筹的基础上，可以一步到位，从县市级统筹一步跨到全国统筹。五、实现全国统筹后，应采取一些防范措施，尽量防止制度收入减少和制度支出扩大。

在管理体制上，统筹层次低导致地区间基金失衡，宏观方面造成资源配置低效和制度套利。在微观方面，派生出很多很多缺欠，导致制度运行不精准，参数不匹配，财务的可持续性差，制度设计上，缴费与未来的权益之间的联系很松散，当期缴费未来能拿多少钱，缴费人是不知道的，这导致个人、企业、工会、地方政府合谋发生道德风险，减少缴费，降低费率，缩小缴费基数，所以制度收入能力很差，反过来也不利于这个制度的公正性。在管理体制上实现全国统筹，可以极大缓解地区间的失衡趋势，建立中央调剂金是实现全国统筹的过渡性措施，从根本上来讲，应该改革制度结构，创造制度收入能力的内生机制，并实现全国统筹，解决制度的不可持续问题。

五、延税型商业养老保险试点：制度完善与政策建议

另外，郑秉文表示对于养老的第三支柱个人养老保险的顶层设计非常重要，结合税优健康险的经验教训，提出如下建议：第一，税收递延型商业养老保险应采取税前工资“比例扣除制”，不宜采取税前工资“限额扣除制”，要随着CPI平均工资增长率的指数调整。社平均工资每年大约增加8、9%，要是限额制，在没有年度调整的情况下，激励的力度也会逐年递减，六、七年后激励会少将近一半。第二，税前扣除的比例要提高，商业健康险比大约当时是社平均工资的5%左右，养老保险的税优比例至少应该是10%。第三，税收递延型商业养老保险的试点范围不应小于税优型商业健康保险的试点范围，应每个省都有一个时点城市。第四，试点期不应长于税优型商业健康险。健康险在一年结束试点后推向全国的。保险业为这件事情已经准备了十年，已经有这面的积累和充分的产品准备，试点一年后就应推向全国。

对于第二支柱企业补充保险，则应扩大参与率。两会之前发布的《企业年金办法》有七个可圈可点之处，例如，企业年金的性质从自愿建立改成自主建立；弱化了建立年金的三个硬性条件的表达方式；规范了雇员和雇主的缴费比例，与职业年金缴费比例统一起来；首次明确个人账户下设两个子账户；首次明确规定企业年金的资格条件；首次规定了企业年金待遇的计发方式，等。《企业年金办法》的最大亮点是对企业缴费归属期确定了三个原则，他们分别是企业缴费的归属行为、归属期限、归属限额。第一个原则，对归属行为作了明确的“按约定办事”的规定，归属期的长短以约定为主。第二个原则，对归属限额做了明确的限定，不得超过五倍。第三个原则，对企业缴费归属期限作出最长约束，不得超八年。

六、中国版目标日期基金的诞生：税优政策非常重要

在养老保险方面，保险业的税优即将启动试点，基金业的税优也应跟上。证监会已发布《养老目标证券投资基金指引（试行）》，但如果没有税优政策跟进，也很难发展，呼吁尽快研究税优政策。就是说，养老基金投资资本市场三支柱要共同发力。第一，全国社保基金理事会的管理体制在这次机构改革做了重大调整，对去行政化改革迈出了历史性的一步。第二，第一支柱基本养老保险基金投资的改革关键要加快基金上解的进程，解决巧妇难为无米之炊，这也说明，尽快制定实现全国统筹的日程和方案是非常重要的。第三，第二支柱企业年金的改革瓶颈是年金参与率太低，要尽快引入“自动加入”的机制。第四，第三支柱目前正处于改革的门槛，正确整合与理解设计制度架构是非常必要的。第五，多层次资本市场建设与三支柱合力发力，把多层次养老保障体系看作是深化多层次资本市场改革的一个不二选择。

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。

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：董玉齐