



# 快 訊

## SSL Express

2019 年第 10 期 ( 总第 317 期 , 2 月 14 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



改革开放 40 年来,我国社会保障建设事业取得举世瞩目的成就,为社会经济发展提供了强有力的支撑。改革仍在继续,近年明显加快,未来社保领域的改革之路又将如何走?为此,《每日经济新闻》专访了中国社保领域的资深专家中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文,以下是访谈全文。

## 社保 40 年争议与改革并行 近年改革明显加快

——专访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文

**编者按:**

老有所依,40 年时间,中国已经织就了一张全球最大的保障网,从单位包办到社会保障,社保领域的改革奋勇前行。

同时,改革仍在继续,尤其是党的十八大以来,社保领域的改革明显加快,一些重点领域的改革破冰,站在改革开放 40 年的关键时间节点上,未来社保领域的改革之路又将如何走?

为此,《每日经济新闻》(以下简称 NBD)记者专访了中国社保领域的资深专家中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文,解读我国社保的“前世今生”。

在十几年以前,导致社会保险基金收不抵支的原因有很多,比如老工业基地退休工人比较集中,同时,它们的财政收入又不太好。但是,这些因素随着经济的发展,影响越来越小了。

---

40年间，中国已经织成了一张全球最大的保障网，从单位包办到社会保障，社保领域的改革奋勇前行。

回望40年，改革之路不会一帆风顺。社保制度改革过程中我们走了哪些弯路？做实个人账户为何没有得到推广？是否应该给农民工建立独立的社保制度？地区间养老基金失衡会引发哪些后果？又该如何解决？

为寻求这些问题的答案，《每日经济新闻》（以下简称NBD）记者专访了中国社保领域的资深专家——中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文，请他为我们解读我国社保制度的“前世今生”。

### 社保基金投资方案高效出炉

**NBD：**您觉得社保制度发展的过程中，有哪些领域的改革让您印象深刻？

**郑秉文：**社会保障主要是自1997年以来近20年的发展。因为1997年之前社保试点基本都在地方实行，碎片化比较严重。1997年到2001年，五项保险都开始实行制度统一，最后形成了全国统一的政策。所以这20年来是社会保障制度发展的重要时期。20年来有很多事情值得回忆，其中有两件事必须挑出来讲。

在社保制度改革过程当中，我们能看到很多问题，当时未必能提出解决办法来，有的已经拖了很长时间，但学者一提出来，在决策层推进还是比较快的。比如说，2010年9月，我写了一个内参，题目是《两万亿社保基金存量如何避免贬值》，分管的副总理作了批示，然后人社部召集了十来个人开了一个小范围的研讨会。会议效率非常高，就开了半天。我们十来个人分成三个小组，分别把全世界的社保基金投资模式分成三类，解释清楚递交给人社部，再由人社部递交给决策层。

此后半年多，决策层就基本确定准备建立投资体制。后来有些学者对社保基金进行投资不太理解，认为“养命钱”应该万无一失，不该投资资本市场。再加上其他原因，这件事情就搁置了一段时间。待时机合适时，2015年，这件事又提到了案头，并且在2015年8月出台了建立投资体制的文件，文件总体上符合中国当时的实际情况。所以从投资体制建设案例来看，决策层的效率非常高，学界和决策层的互动是良性的，并且学界能为决策层提供很好的建议，在这方面发挥了重要的作用。我觉得这是摸着石头过河和顶层设计相结合的重要体现。

但是，在我印象当中，也有一些问题，由于体制的原因，一直很难解决。比如社会保险基金征缴体制，从上世纪90年代初地方开始试点，社保基金的征缴体制就是碎片化的，分成社保征缴和税务征缴两大块。

---

1999年，在起草和制订《社会保险费征缴暂行条例》的过程中，税务部门和社保部门有过争论，最后这个问题没有得到解决，只是笼统地规定，每个省份由一个部门来征缴，具体由各省份自己选择并决定。这是第一次争论。第二个回合是2006年到2010年长达4年的《社会保险法》的起草过程。整个过程我基本都参与了，在各个阶段都面临激烈的争执，最后社会保险法通过，这个问题还是没有解决。第三个回合是3年前营改增时又提出了这个问题，产生了争论。今年3月，这个论证才算尘埃落定。从双重征缴20年来的结果就可以看出：我国的社会保障体制改革是非常难的。

### 做实个人账户没有得到推广

**NBD:** 在一些关键的社保制度改革中，是不是也存在很多争议呢？

**郑秉文:** 社保改革中有没有一些争议？我讲两个例子，有些争议取得共识，成为成功的经验，但也有的存在一些争论，最终成为教训。

在2004~2008年这几年，农民工的数量逐年增加，每年增加的都非常快，农民工退保越来越多，所以，给农民工建立独立的社会保障制度的呼声就越来越高。于是在学界就出现了两种观点：一种主张给农民工建立单独的、独立的社会养老保障体系。另外一种观点认为不应该这样做，而应该让农民或是在家乡参加农村保险制度，或是在城镇打工时参加城镇保险制度，随着他们身份的转变而参加相应的保险制度。如果建立单独的制度，貌似有利于农民工，实际上单独制度是有严重的职业隔离倾向的，也是一种社会排斥。在发达国家也存在这样的问题，这个问题一旦形成路径依赖，日后就很难解决，对这个群体的利益是有损害的，也不利于全国社会保障制度一盘棋，更不利于全国劳动力大市场的形成，容易让制度碎片化。

我反对给农民工建立一个独立的制度。这个问题一直争执到2008年11月。当时正好刚刚开完第三届全国社会保障论坛，当时人社部主要领导召集专家开会讨论，马上就要定下来。果然这件事情很快就定下来了，最后主管部门决定，农民工不单独建立保险制度。

当然也有一些争论，由于种种原因，包括局部利益的原因、认识问题角度的原因等，没有得到解决，走了一段弯路，留下了一些病灶。比如说：关于做实个人账户。从2001年做实个人账户试点开始，有些专家就持怀疑的态度，认为统账结合制度下个人账户是做不实的。根本原因是它违背了生物收益率的定律。因为做实个人账户的投资体制没有跟上，收益率将会非常低，久而久之导致政府和账户持有人，甚至企业，都对做实个人账户没有积极性。做实个人账户的试点最后并没有推广开。

在2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，就没有提做实个人账户试点，取而代之的是“完善个人账户制度”。我觉得这样的转变，虽然中间走了一些弯

---

路，但是最终决策层还是正确地、及时地做出了一个符合实际的决定，这是非常好的，给参保人利益的损失划了一个句号，也算是一个成功的案例。例如，转入名义账户之后，记账的利率高达 8.31%，这对参保人是非常有利的。

### 延迟退休方案未如期公布

**NBD:** 党的十八大以来，我国社保领域的改革步伐是不是明显加快了，未来改革的方向在哪呢？

**郑秉文:** 十八大以来，我国社保改革步伐确实明显加快。有的改革是非常明确的，比如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，里面对社会保障体制的改革做出的决定，无论从学术角度讲、符合国情的角度讲，还是经济体制改革和社会体制改革角度来讲，都是非常好的。问题在于如何落实、何时落实。

社会保险费征缴体制的问题，在今年全国两会终于落实了，统一由税务部门来征缴。我觉得这个改革力度很大。

但是，有的领域也不像社会保险费征缴体制改革这样顺利。比如说，2013 年，人社部就曾提出，提高退休年龄方案将在 2018 年公布，在 2022 年启动。但现在方案仍未公布。而社会保障的一些改革，如果不抓紧的话，改革的窗口就会越来越小，最后可能会不了了之。

**NBD:** 近年来，有些省份养老保险基金收不抵支问题愈发严峻，是什么原因造成的呢？如何保障基金制度的可持续？

**郑秉文:** 在十几年以前，导致社会保险基金收不抵支的原因有很多，比如老工业基地退休工人比较集中，同时，它们的财政收入又不太好。但是，这些因素随着经济的发展，影响越来越小了。

影响收不抵支的因素，越来越明显地由人口的流动造成。本来十几年以前人口的流动规模不是很大，社保制度覆盖面也不是很大，所以人口流动的因素对社保基金造成的影响没有现在这么大。现在，经济落后地区人口劳动力都流向经济发达的地区，因为发达地区的收入比较高，这是市场经济规律的结果，是劳动力市场的自然规律。

那么面对劳动力流动的规律，如何改革社保制度，让它适应人口流动的客观要求，这是非常重要的。为什么人口流动不利于社保基金均衡发展，对有些地区基金平衡造成了威胁？因为统筹层次低，如果实现全国统筹的话，就不存在这个问题。任何国家也都或多或少存在一些地区发展不平衡的问题，包括美国的经济也不是全国完全一致，美国北部和东北部就比较发达，南部尤其西南部就相对落后。但是，美国不存在养老保险基金地区失衡的问题，它的统筹层次是全国统筹，基金是由联邦政府来掌控，最后由联邦政府进行统一使用。中国不

---

一样，统筹层次低，社保基金在人口流动的冲击下，失衡现象是必然的。所以解决地区失衡的根本措施就是实现全国统筹。

决策层明确提出，在 2020 年实现省级统筹。为了解决地区失衡问题，我国实施了中央调剂制度，对社保基金地区失衡起到比较明显的缓解作用。如果说调剂制度是第一步，那么 2020 年实现省级统筹就是第二步，最终实现全国统筹就是第三步。这是解决我们统筹层次低和基金地区失衡的重要的“三步走”策略。尽管“三步走”的时间可能拉得很长，但是我感觉也是符合国情的。

地区间的养老基金失衡，个别地区收不抵支问题越来越严重，后果是非常明显的。比如说，给财政带来严重的风险，财政补贴逐年增加。所有国家的社会养老保险制度，都是通过调整参数或者结构性改革来实现的，没有国家是财政完全兜底的，在制度设计上，这显然是一个“落后”的制度，这种制度是不可持续的。

NBD：和国外相比，我国社会保障制度优势在哪里，国外有哪些值得借鉴的经验？

郑秉文：与国外相比中国最大的一个优势就是举国体制。比如我刚才讲的社会保险制度出现问题了，财政可以不遗余力地进行介入、干预、补偿，这个方面我们是做的很好的。在全球几次金融危机期间，我们的财政体制都发挥了非常好的支持作用。但问题也出在这里。

发达国家社保制度就是科学决策，科学决策的基础就是预测，对人口、经济发展、移民等诸多制度外因素的预测。制度未来能够运转到什么程度，收入和支出是否出现缺口，需要提前多少年调整什么参数等，这些是决策科学化的基础体现，没有这些，决策科学化是空中楼阁。风险就会隐藏起来，时机来了就会出现问题。

所以与国外相比，我们的优势是举国体制，我们的不足是要加强决策科学化，我们的前进方向应该是借鉴发达国家的先进经验，尽快把决策科学化、制度精算技术等很好地引入到社保制度当中来。

（每经记者 李彪 每经编辑 王可然）

原文链接： **每经网**  
www.nbd.com.cn

---

## 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 ) 64014011

**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