



快 訊

SSL Express

2019 年第 16 期 (总第 323 期 , 3 月 29 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



政府工作报告指出,城镇职工基本养老保险企业缴费率从19%降至16%。这将是减轻企业负担、激发市场活力的重要举措。同时,降费也将使养老基金收支平衡面临严峻挑战。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在《中国金融杂志》撰文陈述了自己的看法,他认为建立“外汇型”主权养老基金,可以弥补降费导致的缺口。全文这里刊发如下:

养老保险不可持续,建立“外汇型”主权养老基金 可予以对冲

文/郑秉文

政府工作报告正式公布,城镇职工基本养老保险企业缴费率从目前的19%降至16%。这是实施供给侧结构性改革以来降费幅度最大的一次,是2019年减税降费2万亿元的重要内容,是减轻企业负担、激发市场活力、确保经济运行在合理区间和“稳就业”的重要举措。当然,企业降费降至16%之后,中期内养老基金收支平衡将面临严峻挑战。为此,建议尽快建立一只“外汇型”主权养老基金,以弥补降费导致的缺口。

“外汇型”主权养老基金是主权国家划拨一部分外汇储备建立的用于应对人口老龄化高峰时的养老储备基金,一些外汇收入充盈的国家为应对人口老龄化已捷足先登。例如,人口仅有500万的挪威建立的“全球政府养老基金”规模达1万亿美元,每位公民人均20万美元;澳大利亚建立的“未来基金”1050亿美元,俄罗斯的“国家福利基金”628亿美元,新

西兰的“超级年金”276亿美元，爱尔兰的“战略投资基金”100亿美元，智利的“养老储备基金”101亿美元，等等。

我国外汇储备规模在过去的10年里一直占全球外汇储备的四分之一以上，2018年底全球外汇储备11.4万亿美元，我国的外汇储备3.07万亿美元，占全球外汇储备的27%。我国外汇储备十分充盈，被认为其规模已超出其特定职能所需的合意水平，且负债方约束低，存在明显的再分配空间，划拨一部分建立一只“外汇型”主权养老基金用于应对人口老龄化十分必要。

我国人口老龄化趋势十分严峻，2018年60岁及以上人口已达2.49亿人，占总人口的17.9%，据联合国的预测，到2050年时将高达4.79亿，占35.1%，高于美国、英国、法国、加拿大等发达国家。据我们团队的测算，2019年城镇企业职工基本养老保险“参保赡养率”（制度内退休人数与参保人数的比率）是37.7%，而“缴费赡养率”（制度内离退休人数与缴费人数的比率，因为由于种种原因很多参保人“断保”不缴费）是47.0%，到2050年“参保赡养率”将达到81.8%，“缴费赡养率”高达96.3%。就是说，2019年接近2个缴费者赡养一个退休者，但到2050年则几乎1个缴费者赡养一个退休者。

企业缴费降至16%后，中长期内将养老基金可持续性面临极大压力。建立一只外汇型主权养老基金可在一定程度上“对冲”由于此次降费导致出现的缺口。根据您我们团队的测算，从收入趋势看，基金收入将从2017年的4.3亿元降至2019年的3.71万亿元，2050年是23.63万亿元，占GDP比例2019年是3.9%，2050年将达6.0%。从支出规模看，2019年支出3.60万亿元，占GDP比例为3.8%，到2050年高达34.91万亿元，占GDP比重达到8.9%。从收支趋势看，在降费之后的10年里每年当期收支还存在一定结余，但到2028年就提前开始出现负值，即当年出现收支缺口-1181亿元，到2050年当年的收支缺口将高达-11.28万亿元；这是在目前有财政补助的“大口径”下的测算结果，如果不考虑财政补贴，用“小口径”来测算的话，当期缺口就更大了，2050年的赤字缺口将高达-16.73万亿元。从基金累计余额看，2017年是4.4亿元，2019年则下降为4.26万亿元，到2027年就提前达到峰值6.99万亿元，然后开始迅速下降，到2035年将耗尽为零；2019年基金的“可支付月数”（累积结余与当年的基金支出的比值）为14.2，到2035年将降为零。

我国于2007年曾划拨2000亿美元建立“主权财富基金”——中国投资有限责任公司，2000年曾建立一只“非缴费型”主权养老基金——全国社保基金。这两只基金运行情况和收益率良好，自成立以来，中投公司年化净收益率为5.94%，全国社保基金的收益率高达8.44%。可以说，我国建立大型机构投资者已经积累了一定的经验，如果能划拨5000亿美元

建立一只“外汇型”主权养老基金，实行全球资产配置，对提高养老基金可持续性将发挥积极作用。

建立“外汇型”主权养老基金不仅可弥补我国养老保障体系短板，而且对庞大外汇储备来说还可分散投资风险，提高外汇储备收益率；淡化政治色彩，有效缓解中国威胁论；取之于民，用之于民，成为还汇于民的有效方式。重要的是，我国正处于建立“外汇型”主权养老基金的机会窗口期，随着经济增长逐渐进入稳态，外汇储备规模必将逐年下降，时不我待。回望 2000 年建立全国社保基金，这是一个载入史册的“中国故事”。

CSS CASS

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：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐