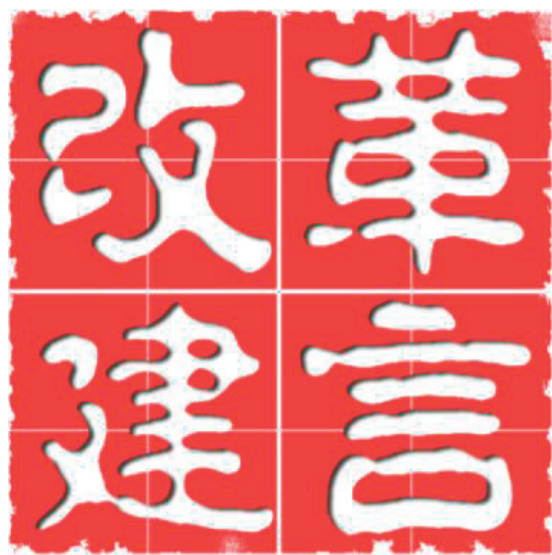




内部资料

22

总第 22 期

2017 年第 2 期

深圳创新发展研究院 编印

编者按：社会保障关系着亿万国民的切身利益。经过二十多年的探索，我国的社保制度改革取得了不少进展，但在公平与效率方面仍存在着不少问题。公平和效率的权衡，始终是社保制度设计需要解决的根本性问题。十八届三中全会提出建立更加公平可持续的社会保障制度，坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度。目前这项改革进展如何？面对当前社保财务制度可持续的现状，如何用全新的视角看待社保公平？如何才能真正建成更加公平、更有效率、更可持续的现代社会保障体系？2017 年 5 月 10 日，著名社会保障研究专家郑秉文教授做客我院智库报告厅，就“社会保障顶层设计中的公平与效率——与外国比较的视角”发表了专题演讲。以下是本次演讲内容节选。

强制做实个人账户不可持续

郑秉文

2014 年，中国社科院世界社保研究中心发布了《中国养老金发展报告 2014——向名义账户制转型》。有的同志可能知道这系

列丛书，这是从 2011 年开始出的，一年一本，一年一个主题，2014 年的主题就是“向名义账户制转型”。要义有两点，第一点是做实账户坚持不下去了，因为做实账户在中国经济高速增长导致社会平均工资高速增长的情况下，做实账户会发生巨大的福利损失。这来自于一个定理，叫做艾伦定理。艾伦先生现在还健在，是布鲁金斯学会的一名研究员，2015 年我去见了她，还给了她一本英文版的《中国养老金发展报告——向名义账户制转型》。他在 1964 年提出一个定理，内容大致是，当一个经济体社会平均工资增长率加上人口自然增长率之和大于投资回报率的时候，要采用现收现付模式，否则的话，基金积累制将面临巨大的福利损失。截至到 2013 年，人口自然增长率是 0.4%，社会平均工资增长率是 14.4%，二者相加为 14.8%，远远大于当年的资本回报率 5%-6%，更大于我们社保基金存款利率。

所以，做实个人账户的做法是不可持续的，强制性做实是没人愿意接受的，用行政手段干预只能维持几年。2001 年做实试点从一个省开始（辽宁），扩大到三个省（吉林和黑龙江），再到七个省和十三个省，最后就做不下去了，即使这十三个省，大家也都象征性地去做一点点。为什么呢？不能埋怨我们地方的同志，地方干部的决策是理性的，面对如此低的投资收益率，单位缴费按 20% 去收，收回来放在这里既贬值又不利于招商引资，于是就出现降低单位费率，出现不愿意做实个人账户，目的是为了减少

福利损失，局部来看这是一个理性的选择。

广东集中了全国 1/4 的流动农民工，他们在这里缴费，但在这儿养老的人很少，基金大量结余，因为投资体制低效，放在银行里面利率低，他们当然不愿意按照 20% 来收。所以广东省从来没有按照 20% 来收，对于它来讲这是理性的。这就是向名义账户转型的根本原因，账户做不实了。

当前社保制度财务可持续性的现状

郑秉文

现在我们来看看当前社保制度财务可持续性的现状。前些天我还发表文章说，我们应该收上来的钱中有 1/3 是没有收上来的，年年的账都是这样。以 2013 年的数据为例，2013 年所有人加在一起的工资实际收入是 9.64 万亿，刨除个体工商户 20% 缴费等所有因素，收上来的钱也至少应该是 2.7 万亿。可是非常遗憾，那年仅收上来 1.7 万亿，少收了 1/3 的钱。几乎年年的数据都是这样。我又感兴趣北京怎么样，看了北京的数据以后发现情况是一样的。2013 年北京养老保险缴费收入 1131 亿，参保人数是 1091 万，人均缴费 1 万多一点，全市职工平均工资将近 7 万块钱。算下来之后会发现，现实中，北京参保人的实际缴费率仅为 15%，根本不是 28%。也就是少了将近 13% 这么多。

为什么该收上来的钱却收不上来

这就是我们这个制度的现状。在目前 44% 的替代率水平条件下，现在收和支大约是相抵的，但是每年得补贴 3、4 千亿，今年估计将超过 5000 亿。因为虽然从全国范围来看收和支是相抵的，可是这里有广东和贵州，广东有结余，贵州是不够的，必须得财政补贴。这就是不合理的地方，相当于财政补贴的 3、4 千亿置换了广东等省份每年大量沉淀的钱。

为什么大家不愿意按照自己的工资收入来缴费呢？大家都愿意降低费基，这是一个非常普遍的现象。好多省份其他四险是社平工资的 60%，养老险有的地方是 40%，降低了费基，然后降低费率，导致该收上来的钱收不上来。

由于统筹层次低，导致一方面有结余，一方面得往里进行财政转移支付。从 1998 年到 2015 年，全国养老基金累计结余 3.58 亿，但财政补贴竟高达 2.6 万亿，只有 9 千亿来自于缴费。也就是说我们的养老基金结余里面有 2/3 的钱是财政的钱，财政的钱来自于纳税人，如果纳税的资金使用效率低下，最终的损失还是落到了纳税人的身上，羊毛是出在羊身上的。

我一直没有讲新农保（就是城乡居保，但今天我还是使用新农保这个词），新农保有 5 亿人，领待遇的人是 1.5 亿，3.5 亿是缴费的人。2005 年的情况是收入 2800 多亿，其中有 700 多亿是个人缴上来的，2100 亿是各级财政转移支付的。相当于这样一笔

账，每年财政拿出 2100 亿来给 60 岁以上的农民发钱，他们的儿子参保了，缴上来 700 亿，这 700 亿不是用于单独发放的，而是存银行攒了很久变成 4500 亿，放在那里贬值，这是很不应该的。所以这个制度不是一个严格的养老保险制度，是一个养老福利制度。

现在说说城镇职工养老保险制度，再算一笔账，制度里一共有 3.5 亿人，缴费人数 2.6 亿，拿待遇的人数是 9100 万，就是 2.6 个亿养 1 个亿，可以简化为 2.6 个人养 1 个人，意味着 $2.6 \times 28\%$ 缴费，领取待遇的那个人的替代率应该是 73%。即每年收上来的钱应该相当于社平工资的 73%，但前面我说了，目前只有 44% 左右，没有达到 73%，这肯定有问题。如果达到了社平工资的 73%，给这个人的替代率应该是 73%。但是现在的替代率是 44%，有 29% 没了，蒸发了，去哪了呢？就是我刚才说的几方面原因，是大家少缴费的原因，这就是这个制度的真相，也就是我们必须要为这 29% 去努力，让这 29% 能够拿上来。但是，用强制的方法、用道德说教的办法，都是没有用的，只有让大家发自内心地主动拿上来，这才是制度设计者的任务，就是说，让所有参保人都感觉离开这个制度活不了，愿意多缴钱，多缴钱以后多拿养老金，于制度也合适，于个人也合适，这就是这个制度改革应该实现的一个目标。

为了提高真实收入，扩大个人账户是唯一的途径，如果相反去做缩小个人账户，扩大社会统筹，把个人账户里的规模缩小了，

那就适得其反，南辕北辙。扩大账户比例，提高获得感，他们就愿意按照真实的实际收入作为基数去缴费，这就扩大了制度收入，也提高了个人的获得感。

一旦转型名义账户，扩大账户就成为可能了

三中全会终于决定转向名义账户了，但转到名义账户只是任务之一，另外很重要的一点是扩大账户。这个账户比例只有做名义账户的时候才能扩大，你要做实账户的时候就做不到，必须得缩小才能完成这个任务，就是账户规模越小，越容易做实账户，因为需要的钱少呀。比如 1997 年的时候个人账户比例是 11%，为了做实个人账户，2005 年 38 号文件将比例从 11%降到了 8%。因为只有降低个人账户比例的时候才能做实账户，账户比例越小越容易做实账户，1%的账户现在就能做实，2%稍难一点，3%就吃点力了，而现行规定的 8%形成现在这样一个结果，不可能做实了。名义账户是计发养老金的一个凭据，一旦转型名义账户，扩大账户就成为可能了，不转型为名义账户而是做实账户，扩大账户就成为一个“死棋”，那时两个制度的目标就要互相冲突：做实账户需要缩小账户，提高激励性需要扩大账户。如果以前者为首要目标，那就缩小吧。如果以后者为首要目标，那就扩大吧，但扩大之后需要更多的钱，可是大家又不愿多交钱，这不是死棋吗？！但如果一方面实行名义账户，另外一方面又没有扩大账户，那就

等于浪费了 NDC（名义账户）的资源，老百姓要骂你不承担责任了：以前还给做实，现在为啥不做实了？按照老百姓的理解，以前你还千方百计地假装做实我的账户，现在你都不假装了，你不做实我的账户了。

所以在这个时候有一条必须走的路，就是在向名义账户转型时，一定要扩大个人账户比例。不扩大就浪费了实行名义账户的这个制度资源，并且还要遭到骂娘。扩大账户这个事太好了，如果在 28%没有变的框架下，个人 8%、单位划过来 8%，你会突然发现 2013 年的收入不是 1.67 万亿，将会超过 2 万亿，因为这个时候不是少缴而是多缴，如同住房公积金。

住房公积金缴费比例北京是 12%，单位缴存比例也是 12%，因此，在公积金里面，大家的缴费基数要大于实际工资收入，因为激励性好呀。比如，2015 年北京住房公积金实缴职工 650 多万人，缴存 1200 多亿，由此推算每个人缴存额是 19900 多块钱，当时的平均收入是 77000 多块钱，推算出每个人的缴存比例是 25.7%。25.7%减去 24%（个人缴 12%和单位缴 12%的总和），意味着双方各自多缴了 0.8%左右，可以说，大家多缴存钱，这是利益驱动的结果。

我在 2007 年给当时的劳动保障部做课题的时候，追溯了前五年的住房公积金数据。提出如果要把养老保险制度中个人账户 8+8 的比例实现了，就等于让这个制度拉动了费基。这里再次强

调，扩大账户后，参保人就会主动把真实的收入作为缴费基数了，这就等于说收入了三分之一的钱，个人养老金也多了，于国于己都是好事呀！

扩大个人账户的根本动力在哪

为什么建立个人账户呢？这里有这样的一个原理，通过缴费的动力图反映出来，如果我是缴费者，我为谁缴费呢？这个缴费动力图给出四种可能性。第一个象限是用我自己的钱为我自己缴，第二个象限是用自己的钱为别人缴，第三个是用别人的钱为自己缴，第四个是用别人的钱为别人缴。所以，第二象限和第四象限的激励性是最差的：自己的钱为别人缴，谁愿意？别人的钱为别人缴，跟你没关系，你愿意管吗？所以，大家最关心的是第三象限，就是用别人的钱为自己缴，次优的是第一象限，就是用自己的钱给自己缴。现在 8% 变成 16%，就等于从上述缴费的第一象限变成第三象限，这个时候你的基数是最大的，是最高的，这就是扩大个人账户的根本动力所在。

养老保险缴费激励的四种可能性

	我是缴费者，为谁缴费	
	为自己	为别人
自己的钱	I	II
别人的钱	III	IV

图表

我去年发表过文章《我为什么主张“名义账户”》，文章提出一个观点，从单位缴费划入的“资金”越多，“获得感”就越大，比如扩大到16%，就从单位雇主的缴费额里划入8%，社会统筹就相应缩小到12%（20%-8%）；比如，对参保人来说，如果工资是7000元，每月缴纳560元，实际账户里获得的就是1120元，再加上8%的利息就高达1209.6元！换句话说，每月交560元，1年就超过1.5万元，利滚利，10年就20多万，要是35年呢，账户积累就接近百万！账户养老金，完全归个人，除以139之后每月发放7000多元，而现在的个人账户的缴费公式，退休后每月还不到1000元！这就说明，扩大账户后，个人是得到了实惠！制度得到了可持续性！是一个双赢！

个人有了获得感，国家的供给侧结构性改革也就实现了

账户比例扩大以后，获得感做实了，这个获得感是实实在在的，老百姓能够看到钱。对个人来讲是获得感，对于国家改革来讲，供给侧结构性改革就实现了。

再以2013年的数据为例，一旦制度改革，在替代率44%不变的情况，从1.67万亿，收入水平一下子增加到2.7万亿，一下子就多了1万亿的收入。对1万亿多收的钱有几个办法处理，一个办法是提高替代率，发给老百姓，实现老百姓73%的替代率，标准的现收现付模式就是收多少花多少，稍有盈余。这个盈余美

国叫基金率 30%，基本上收了就花了。如果现在实现大账户 8+8 的概念，你收的钱可能都发了，达到 73% 的替代率。另一个办法是像加拿大那样，建立公司，实行多元化投资，维持目前的替代率不变，以此来减少后代人的缴费率，实现真正的代际公平。第三个可能性是实现供给侧改革的降费，这就是降低缴费率。这样，既维持了当前 44% 替代率不变，又大幅降低了缴费率，少收钱，让企业减少负担，这就真正地实现了供给侧结构性改革。

养老金的制度就是这样，替代率、缴费率、制度赡养率这三个参数一个咬一个，2.6 个人养活 1 个人，再乘上 28%，得出 73%。反过来，替代率水平想维持 44% 不变，目前的情况下缴费率是要 17% 就够了，这一下子就算出来了，因为赡养率是固定的，是 2.6 个养 1 个。这就可以把目前的费率从 28% 降到 17%，足足降低了 11 个百分点。就是说，在 17% 的费率水平下，如果个人缴费维持 8% 不变，单位缴费只要缴纳 9% 就可以了。还有一个办法，就是个人和单位的缴费同时下降，合计下降到 17%。比如美国据此计算，3 个养 1 个，每人缴费 12.4%， $3 \times 12.4\%$ ，就是 38% 左右了。所以 3 个人养 1 个退休的人，替代率就是 37% 左右。这就是养老金技术的一个核心公式。

用精算公平代替再分配公平

郑秉文

公平的外延现在变了，应该用全新的视角看待社保公平，要用中国传统文化为基础来理解社会公平，用精算公平代替再分配公平。这三句话我一句一句进行说明。

杀富济贫不是公平

用全新的视角看待社保公平。什么叫“全新的视角”，再分配就是穷人占富人的便宜，这是不是一个先进的制度？不是的，从一个先进的视角来说，占别人便宜的制度是不可持续的。比如说银行，大家去存钱的时候，存 100 万的拿出来 95 万，存 10 万的拿出来 12 万，杀富济贫，那银行不是乱套了吗？大家必须有一个约定，利息是多少，可以存多少，拿多少。有一个专门的词叫做“精算”，只有精算中性才行，什么是中性呢？就是不偏不倚，不多不少，缴多少拿回多少。这就是全新的视角，就是说不占别人的便宜是公平，占便宜是不公平。再分配是有人占了另外一部分人的便宜，另外一部分人就是富人，他们要走掉。比如说我们这个会议室里一百多人，突然领导在这里开会了，宣布今天大家在这里成立互助会，每人每月缴 500 块钱，一直缴到你们退休。这个时候每个人心里有一本账：自己得了什么病自己知道，

那么，得大病的人是划算的，健康的人不划算，年轻的不划算，要退休的年龄大的划算，因为年龄大的看病多，慢性病多，经常吃药。如果不采取强制性制度，自愿参加和自愿缴费会是什么情况？在这个时候那个大门是开着的，出大门的人、退出制度的人都是风险最低的人，留下来的都是白发苍苍的老年人或病人，他们的风险，都留在了制度里，而低风险的人都跑掉了。

一个制度如果有人占便宜，在经济学上就是搭便车，搭便车导致了道德风险，而道德风险导致了逆向选择，就是说有人要溜掉。在这个制度里剩下的都是风险最高的人，风险最低的人都跑了。风险最高的人组成一个保险群体，这个保险公司能不破产吗？肯定会破产。所以在这个时候用信息经济学这个角度去看待公平问题，就会豁然开朗了：穷人和富人都是多缴多得，交多少拿多少，穷人认为没有吃亏，富人也没觉得吃亏，他们就愿意缴费了。这时，不管穷人和富人，他们都认为这是公平的。否则，穷人不知道交多少能拿回多少，自然就要少交钱，这样做对穷人来说是利益最大化的结果，对富人来说，他明明知道交的多，拿回来的少，自然就要远离这个制度，这个制度里就剩下了穷人，而穷人都是抱着想少缴多拿的目的来参保的，大家都想少缴多拿，这样的制度能可持续吗？

储蓄是中国人的美德

要用中国传统文化作为基础来理解社保公平。中国人骨子里的一个文化就是储蓄，中国人的储蓄拯救了这个民族，这是中华民族的美德。我们大家都出过国，欧洲、美国、南美、北美都看过，我留学法国期间在巴黎待过三年，巴黎地铁要饭的都是阿拉伯人，中国没有一个要饭的。中国最差的打工者到最后也会有一个餐馆，夫妻俩生两个孩子，孩子最后出人头地了，操一口流利的法语，事业成功了，拯救了全家，这是经典的模式。所以中国人的美德是储蓄，大账户与这个美德的出发点是相同的。储蓄的要义就是多缴多得，这完全符合中华民族的美德。如果储蓄制度里夹杂了再分配因素，富人储得多拿得少，穷人储得少拿得多，就不符合中国人的文化，不是中国传统文化的公平观！这就是目前养老保险制度不公平的体现，所以，大家认为不公平，有三分之一的钱就收不上来。

精算中性带来崭新的公平

要用“精算公平”来代替“再分配公平”。有一句话在党的十八届三中全会决定里面提到了，这句话就是“坚持精算平衡原则”，精算本来是一个很专业的术语，采用到党的三中全会文件里面，是从来没有过的事情，我个人认为这是一个伟大的进步。我们能认识到保险制度要用精算平衡这个词去约束他，这是一个

进步。精算平衡的大致含义就是，代际之间，制度收入和制度支出之间、个人缴费和个人权益之间、社会保险的缴费和经济发展水平之间要有一个大致的平衡，要有一种大致平衡的关系。这种精算平衡，关键决定于精算中性。我前面讲了那么多的例子，来说明我们现在是实现不了国外的那些公平的，既然实现不了就回归精算中性，精算中性带来崭新的公平，这个公平就是精算的公平。

这个精算公平恰恰与再分配公平是相冲突的，再分配公平是杀富济贫，精算公平是指大家都是多缴多得，富人和穷人都是多缴多得，谁也不占谁的便宜。实现多缴多得，就像邓小平提出的“让一部分人先富起来”一样，在社保里面要允许多缴多得。我们人均才8千美元，人家有些发达国家都人均8万美元了，还在讲多缴多得，我们才8千美元就骄傲了吗？欧洲社保改革的方向就是加强多缴多得。所以，精算平衡——精算中性——精算公平，这样一个逻辑关系如果不坚持，这个社保制度就会扭曲参保人的人性。自从建立养老保险制度以来，全国人民缴费用的费基都是假的，大大低于实际收入水平，使用的费基大大低于住房公积金，全世界没有这样的制度，全体国民在缴纳养老保险时集体作假，国民性受到了严重的扭曲，制度设计是要为此负责的。国民性受到保险制度的扭曲，而国民性是软实力，制度也是一种软实力，当我们的GDP人均8千美元的时候就已经这样，这显然不是一种

可持续的制度，走不远。

跨越中等收入陷阱还是能跨越的，2023、2024 年能够达到人均 1.3 万美元左右，但是要走得更远还要依靠制度建设。现在的社保制度建设跟美国没法 PK。

失业保险更可笑。我们失业保险的收入年年往上涨，2008 年金融危机也往上涨，GDP 增速下降了也往上涨，金融危机期间失业人数大幅增加时，失业保险的制度收入也往上涨，因为没有人拿失业金，凡是加入这个制度的都是不失业的，凡是失业的都不加入这个制度。这个制度如果再这样下去，我觉得中华民族的国民性和文化将要受到损害。

（作者系中国社会科学院美国研究所所长，世界社保研究中心主任）



深圳创新发展研究院是一家非盈利性社会智库，立足深圳，面向全国，同时借鉴国际经验，致力于中国社会经济发展的重大理论和实践问题研究，为完善中国特色社会主义制度、推动中国的改革创新工作、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策建议。

研究院充分体现建设性、独立性和社会性的特点，充分利用社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、中国改革报告、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议等一系列创新项目，在全国乃至国际上获得了广泛认可。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《中国改革报告》、“智库报告厅”等。

顾问：南 岭

编辑部主任：杨传银

编辑：向 异 王弋痕 郑 阳

电话：0755-88302500

传真：0755-88308875



地址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼 www.cxszt.org
