

## 当前社保改革若干重大理论与政策问题

### 梁治平：

今天我们很荣幸请到郑秉文教授就社保问题里面，极为重要的养老保险的基本政策问题作最新的报告。另外，我们今天也很荣幸请到几位资深的评议人：第一位是全国社保中心主任唐霁松先生；另外一位是全国社保基金会副理事长王忠民先生；还有一位是中国社科院公共政策研究中心的朱恒鹏教授。我们还是按照通常的程序，报告人大概一个小时的时间，然后每位评议人大概有十五分钟的时间，报告评议之后我们有一个自由的讨论，十二点结束会议，现在就请郑教授作报告。

### 郑秉文：

今天拿出的 PPT 跟昨天的不太一样，我增加了顶层设计的五个重大理论问题。我们的顶层设计基本定了，顶层设计在这一轮政府的领导下，应该有很大的进步，这是我们所期待的。因为我只讲一小时，我估计这五个问题差不多就要占用全部时间。今天我是第一次在这儿讲，我从来没有公布自己在这方面的学术观点，因为我不想引起一些争论。

第一个问题：很多人认为初次分配的差距过大，养老保险作为二次分配应提高共济性，以平抑一次分配的差距。我认为中国目前的制度中最突出的矛盾不是公平性问题，而是可持续性问题，可持续性的问题远远大于公平性的问题。养老保险制度属于二次分配，让其对一次分配中日益拉大的趋势作出扭转，我觉得这太不可能。我认为重要的问题是可持续性，中国为什么出现可持续性这么一个尖锐的问题？对此我公开发表了很多观点，去年5月17日，在顶层设计征求意见会上，我就提出这个看法，然后写了篇文章，中央领导也表了态，还是认可的。但是，批示转到有关部门后，得到的回应是完全否定。我觉得这是形势判断上的一个巨大冲突，中国的社保制度第一位的究竟是可持续性问题，还是公平性问题？这个问题必须要正面回答，如果没有正面回答，你连形势都判断错了，那么你的改革方向何在呢？两军对垒，如果你连敌人都没有找到，你的所有资源不就放错地方了吗？我基于这个判断的理由是什么呢？我觉得就第一支柱来讲，第一个问题是可持续性问题，第二支柱的问题是公平性的问题，公平性的问题有赖于扩大参与率来改革它、完善它。为什么说第一支柱最大的问题是可持续性问题，而不是公平性问题呢？

首先，所谓的可持续性是指，养老保险归根结底是保险制度，要讲成本和投入，我认为这是党的十八届三中全会给我们的一个最大的启示，就是“坚持精算平衡”。可以说现在没人坚持这么说了，我们可以从报章上看，现在还有谁提“坚持精算平衡”？没人提了，而我一直是坚持的。我觉得必须坚持、贯彻三中全会精神，重要的是重提三中全会精神。三中全会精神三条：一是坚持精算平衡；二是完善个人账户；三是提高统筹层次。这是改革的关键，这三条如果都马虎过去了，可持续性问题也会被完全忽略。下面我用数据说明可持续性表现在何处。如果用三中全会的“坚持精算平衡”原则来衡量的话，2013年2.7亿人覆盖的工资，缴费的费基，按照当年的统计，应该是11.5万亿。咱们打个折，第一个折是自补人员，自补人员缴费是20%，不是28%，把这折打了。第二个折，考虑到有一半人工工资收入水平低于国有平均在岗工人的收入水平。考虑到这两个因素，那么他的费基应该是10万亿。而费基10万亿缴了多少呢？应该收上来28000亿，可是那年收了多少呢？16700亿，也就是说少了11000亿，少了三分之一强。为什么少了三分之一强呢？这和我们经验感觉的一些数据是一致的，就是几乎所有的人，你的费基少了三分之一强。这是公开的秘密，我们的收入与费基相比少了三分之一强。养老保险的一个重要的 Feature mark 就是它与工资增长率有关系，

与寿命预期有关系，与工资总额有关系等等，与 6、7 个主要的指标都是关系的，而费基是个重要的关系。美国等几个国家的年报写法不一样，美国从 1940 年发表第一个年报到现在，美国的年报就是一个写法，所以美国年报的研究方法对我的烙印是非常深刻的，费基增长率与缴费率的关系是非常重要的。用这个方法衡量中国的养老保险制度，你会发现应收而没收上来的费基占了三分之一强。为什么应收而未收的现象这么严重？就是因为大家都在逃费。在作社保的时候，费基大约有三个数：第一个数是住房公积金，这个费基是最大的，所有人的费基都是实的，并且是高于正常费基的。北京的数据和全国的数据是公开的，你推算，最后你发现，它的费基是统计局给你当年费基的 106%、107%，因为大家造假，这个道德风险的发生方向正好是正向的，你愿意给我算全。2004 年我从欧洲所副所长、副书记的位置上调到拉美所当书记和所长，书记得管钱，我第一件事就是看看这些福利，一看，发现当年拉美所对住房公积金的上缴基数算了前几项，并且缴存比例不是按 12% 缴的，而是按 8% 缴的，于时我给改了，大家一下子多了很多钱（每年 7 月调整，第二年重新算账、调整），所有这些在第二年全都打进去了，作为基数，又涨了一次。这就是 107% 的来源，本人是其中一员。在住房公积金这个问题上，大家的道德风险是扩大费基，而不是像养老保险一样缩小费基，这是第一个基数。大社保里面的第二个基数，是保险的缴费基数。非养老以外的其他保险缴费基数，各省/市一级政府一般都用社平的 60% 算，最差的是养老，几乎所有的都是用基数的 40%，大概多少？钱能收上来吗？三个基数：住房公积金基数约为工资收入的 80%，除养老外的其他保险为 60%、养老保险仅仅为 40%。由于这样一个原因，所以钱收不上来。它跟高和低有关系，但关系不是太大，不是决定性的，决定性的就是这个制度，导致大家都要远离它，它变成了一个公共食堂、变成了一个工地悲剧，大家离不开它，但是没有人愿意为它做贡献。农民的例子是最好的例子，新农保缴 100、200、300、400、500，5 个档让你选，全中国农民有多少个选 500 元的呢？没有。全中国的农民选的是 100 元钱，社保机构管理这 100 元，你想它的成本该有多大？它是存在银行，只有 2% 的利息，2% 的利息能够管理这 100 元吗？不够的！我们的社保经办机构的成本来源于财政，这 100 元是不够的。现在是 4700 亿，涨了这么多年，涨了 4700 亿，那么，好，农民是最好的经济学家，他不喜欢的地方，他缴得少的地方，肯定是有问题的。农民的逻辑是什么呢？利益最大化。既然我现在缴的钱，我不知道未来我能拿回来多少，那么我的利益最大化的办法就是我要把我缴的钱最小化，我的 Contributions 最小化是我未来的 Benefit 最大化的一个最好的办法。那么根子在哪儿呢？根子就在于这个制度，在于你的缴费和未来权益之间没有一个让大家看得到的激励。所以，我非常赞成中央历年提的要加强缴费和权益之间的联系，虽然原话不是这样表述，但意思是这样。这就是我们财务可持续性出现的问题，它有表现和原因，所以我认为这个支柱的问题在于财务的不可持续。

如果在这个情况下，我们偏要说这个制度的问题在于公平性，那么公平性出现问题了，由此一次分配的公平性又出现问题了，靠养老保险的二次分配来校正一次分配所出现的公平性问题，把它寄予很大的厚望，我们在改革的时候还要强调公平性，强调高收入向低收入转移的平滑，我觉得这是错误的，原因有这么几个：（1），养老保险里面有公平吗？现实制度里面有公平吗？我认为没有。什么叫公平呢？按照他的理解，公平应该是富人多缴钱，少拿待遇；穷人少缴钱，多拿待遇。假设在这个制度里面全国就三个人，中间那个人是拿社会工资的平均水平，这个人高于社会平均水平的 50%，那个人是低于社会平均水平的 50%，那么这个制度的公平何在呢？在于这个人少拿 50%，把它给那个人，他正好少 50%，这是公平吗？你们如果要同意的话，好，你回过头来看看，你的制度是这样吗？养老金涨了 12、13 年了，是这么涨的吗？不是这么涨的！任何一个人人都知道，涨工资时你糊涂涨，统核账成本就没有分开，统和账是在一个费基里面的，没有分开。我刚从扬州回来，特意讨论这个问题。也就是说，基数高的 10%，基数低的也是 10%，10 年下来，了不得呀！如果一个人的初始

状态是 1500 元，另外一个人初始状态是 3000 元，涨了 12 年以后，结果是什么呢？应该是差距越来越小吧？可现在是吗？不是！所以在你的养老金制度里公平你实现不了，你根本就没有把养老金基数完完整整拿到你的制度里，实现你的公平。你没有做到，做不到，这做起来是很难的！美国的基本养老保险制度，它的社会平均工资水平的替代率应该是 40% 左右，那么如果他的工资是社会平均工资的 180% 的话，那么他的替代率应该是 30% 左右。如果他的收入是社会平均工资的 70% 的话，那么他的替代率应该 80% 左右。美国可以实现，我们不能实现。既然不能实现，强调这个公平不是一个空谈吗？那么这个空谈的结果是什么呢？它导致你的可持续更差。为什么呢？大家都看到了这个制度，农民就更看到了，于是他想：“唉，我更应该少缴，因为我更不知道我未来能拿回来多少，很可能拿回来很少。”这是关于制度的公平性和可持续性的第一个问题。

第二个问题，什么叫公平性？公平性是有阶段意义的，不是所有年代公平性的概念都是一样的，50 年以前的公平性和现在的公平性能一样吗？不一样。不同历史发展阶段公平性的含义是不一样的，不同的制度下公平性的含义也不一样。如果说我刚才说的美国这个制度实现了它的公平性，那么公平性在它的环境里，在法治条件比较完善的条件下，我觉得是可以实现的，每个人缴费的基数都是实的，是可以实现的。但在你的法治条件下，你没有那个环境去实现公平。在你的初始阶段，为了拯救这个制度，公平的含义变了。如果说对高收入者，多缴多得，对低收入者，少缴多得，是公平的话，这在当前是实现不了。那么目前公平的含义是什么呢？多缴多得，缴多少，拿多少。我缴得少就拿得少，我缴得多就拿得多，这才是一种公平，这就是精算公平。也就是说，在一个制度的初始状态，精算公平是第一位的，只要精算公平实现了，它的可持续性也就实现了。如果“我”认为这个公平性没有实现，“我”就不缴那么多钱，公平性也就不能实现，于是可持续性就无法保证。所以，在目前条件下的公平性不是提高共济性，恰恰相反是要压缩共济性，提高“多缴多得”的激励性，这是我们目前应该寻找的公平性的关键点。也就是说，“精算公平”原则是现阶段体现我们社会保险制度公平性的一个根本原则。如果有一天在这个原则下，大家都诚实缴费了，那个时候你可以转到追求第二个阶段的公平——再分配的公平性。就是说，不同的历史阶段，不同的制度发展时期，其公平性的含义是不一样的。因此，你的政策、改革应该针对具体情况，而不是空喊着遵循某一种原则。如果在目前情况下，你还要加大养老金制度的再分配原则，就是害了这个制度。为什么？第一，你是空喊，你实现不了；第二，它会导致道德风险更加猖獗；第三，财务更加不可持续。这就是我对第一个问题的看法。这是一个判断，在这次“全面深化改革”的时候，大家判断不一样，最后的看法也不一样，我的判断是：现行制度的改革要点就在于加强缴费和未来权益的联系。这个联系越紧密，就越能提高缴费积极性，越能提高制度的吸引力，公众缴费的积极性也就越大。你缴的费越多，你未来的养老金就越多。养老金越多，获得感就越高。相反，如果每个人都想少缴费，多拿钱，全世界有这样一个制度吗？没有！三个参数的函数关系摆在那儿，想降费？好，结果你必须降低待遇水平、降低赡养率水平。降低赡养率？那么就要稀释赡养率，就多生孩子，提高生育年龄。三个数你动一个，其余两个就得动。你不可能说：我必须降费，但必须不能降低待遇水平，小孩必须不能多生，必须得现在这样，年龄也不能提高。那么怎么实现呀？就把压力都压在了财政补贴上。如果这样的话，那么我们这个制度就是俄罗斯的制度，俄罗斯的制度根本就不讲财务的可持续性，因为俄罗斯最大的威胁是人口萎缩，它的一切的一切都是为了拯救它的民族，所以制度可持续，他们没法谈。你是这样吗？中国人是不生孩子了吗？是不让你生，我们的情况是两回事，所以可持续性应该讲精算公平，精算可持续性。

这样，就带来一个问题，讲不讲精算，这也受到了严重的质疑，我受到了严重的质疑，

我只能是一笑了之。我昨天晚上还在翻译加拿大的那本书，叫《前沿》，几千字，我翻译完时很感慨，那是1998年加拿大写的，这本书《前沿》里有一句话，他说养老金制度基本上是 System boot, only if, 什么呢？你做的那些假定、条件发生了变化，这些变化怎么样怎么样，这时候你如果中了 **Posit raction**, 这词我也不知道，我一开始都固定用的，是个固定用法，就是路线调整。我觉得跟我的理解是一样的，这个人是加拿大 CPPIB 第一届董事长。我非常感慨，我多次在公开场合讲精算的重要性，我们应该重视精算。加拿大的这个制度是1966年诞生的，3%的缴费率，个人1.5%，单位1.5%，一直缴，年年增长。到1997年的时候已经长到6.6%了，到未来二零三几年、四几年的时候，缴费将要达到14%。那是一半一半，这是不行的，要是这样的话，对后代是不公平的。那么，怎么公平呢？为了代际之间的公平，他说：“我这一代应该做出一点牺牲，让我的儿女那一代减少一点负担。”那么，我这一代怎么做牺牲？如果我从现在1997年开始每年多缴一点，一直缴到2003年，7年时间，我每年多缴的这些钱，形成一个资产值，我把它进行投资，资产回报率如果按照过去加拿大100年的股市6%的回报率来计算的话，那么他经过测算，好，我的费率涨到2003年的时候，9.9%持续不变了，这个 Prompt contribution weight 一直到2100年，未来90年都是平衡的。这是1997年算的账，去年年报告告诉我们，它这个平衡可以持续到2090年，2090年-2100年只要微调费率就可以了。这样的一个奇妙的改革靠的就是精算，而养老金改革没有精算，在现在的情况下，简直是不可思议！所以说，抛弃精算公平而追求共济性，我觉得很不应该。只要受过一定教育的人，就应该知道，必须讲精算技术。这是抨击的第二点吧。

第三点，基于这样的认识，那么对改革的看法是不一样的。目前我们面临的形势是统账结合，我们怎么办？统账结合要废掉，怎么废？我们不可能把它打碎，2009年老农保退出历史舞台，建立新农保，废除是不可能的，也是不现实的。如何面对统账结合？大家的看法又不一致，于是大家想各种各样的改革小招，目前提出的一个是怎么对待账户？这个账户还要不要？统账结合还坚不坚持？于是回到了三中全会，三中全会说得好，“完善个人账户制度”，再也不提“做实个人账户试点”。言下之意，“做实个人账户”这个事自消自灭了，没法做实，不可能做实。关于这个方面，我是同意的。大家也都知道我的学术思想，我是支持的，十几年以前我就主张它做不实。做实是好事，但肯定做不实，什么原因？就是大家常说的，社保收益率的问题。也就是说，一个经济体的人口自然增长率+它的社平工资增长率，二者之和如果高于你的投资收益率，你搞一个积累的制度，在那儿搞投资，大家是不愿意的。这个时候在融资方式上现收现付，有钱马上支付给退休的人。你支付了又等于消费了，一旦支付、消费这个行为一发生，你马上就获得了一个内部收益率。内部收益率等于什么？就等于人口自然增长率+社平工资增长率。那么在过去三十几年，这二者的数据是什么呢？这二者的数据是社平工资的增长率是14.4%，人口自然增长率0.4%，二者之和是14.8%。也就是说，如果你建立一个投资型、积累型的制度，建立一个账户专门做实，它的回报率应该达到14.8%，这时候大家才愿意来坐实它，各级政府愿意把钱拿出来，放在这里。如果不这样的话，静静地放在那儿，2%的活期利息，那么谁愿意去做实它呢？没人愿意！如同买房，你不愿意存款，你愿意去买房子，大家就抢房子，于是就限购房子，而限购后，大家就炒大蒜、普洱茶等各种各样的东西，为什么？因为大家想保值，这就是高GDP增长和高工资率增长的结果。我们不能因为这个不要高增长，而只能适应高增长，适应高增长的办法就是不能做实账户。你不做实，这个账户如果是空的，你获得的回报率是你的经济增长率加上人口自然增长率。如果做实了，怎么办？你有没有这么多钱？有钱必须投资，你必须要有高效的投资体制，如果没有高效的投资体制，你就不做。那么现在世界上最高效的社保投资体制，在我看来就是加拿大的这个制度，2015年的回报率是18.8%，这是最好的一个制度。我们能达到吗？不可能。这么多年，这个国家、这个制度、这个决策过程是什么样，大家非常清楚。除2011

年，我们张罗投资体制改革，这个过程什么样，大家太知道了。你指望它怎么着，可能吗？不可能！那么好，唯一的办法就是这样一个办法，唯一死在 2006 年、2007 年人社部的顶层设计的这个东西上。我们团队的方案是在民意基础上提出来的，当初也是受到质疑，不是主流的观点，这么多年来一直就这样下来的，在座的人社部的同志都知道。这就是“统账结合”的发展历程和结果。

那么最后改革怎么办？好，中央终于决定了不搞做实试点了，我觉得非常好，这就是我一贯的主张。我们怎么办呢？做空。做空是不是一空了之呢？如果一空了之的话，要出事。在这个情况下，无非两个途径：一空了之，什么都不做，可以做一点点，这就是名义账户的一个基本原则。名义账户的利率与人口增长率或者这个制度覆盖的增长率或者经济增长率挂钩，这样的话，会高于现在的银行活期存款利率，这个可以做一下，除此之外，什么都可以不做。这是这次改革最简单、最方便的地方，就是大家该干啥还干啥。那么“统账结合”做空了之，我觉得这个不是这次改革的含义，这次改革的含义——“完善个人账户制度”。我认为这句话包括两层含义：第一，不做实；第二，利用账户不做实来提高财务可持续性。如何提高财务可持续性呢？或是取消账户，或是缩小账户，或是维持目前 8% 的账户，或者是扩大账户等。五个可能性，哪个可能性可以提高制度的财务可持续性呢？毫无疑问，应该是提高、扩大账户的比例。因为提高、扩大账户的比例有一个最大的好处，它可以促使大家把缴费的真实性表达出来，像住房公积金。养老保险现在的缴费比例是 8+20，如果 20+8 呢？也就是你个人缴的 8% 不变，划过来 12%。那么这个激励性的效果怎么样？激励性会非常好，在座所有人会立即跟老婆/丈夫商量：“不行，我以前亏了，现在开始我得用真实的工资收入来缴费”。因为缴 8%，如果你挣 1 万元，要是按照假的缴，按照 6000 元缴就可以了，6000 元的 8%，你才缴多少？400 多元。但是你如果按照 1 万元来缴，你要缴 800 元。你缴 400 元的时候，如果单位配比 12% 加在这里面，单位配比是 800 元，800+400，你获得的是 1200 元。也就是说，一年下来，你缴 5000 元，你获得 2 万元。肯定你要真实的缴费。这么做可以拉大你的费基，把费基拉得越大越真实。账户比例越大，真实性就越高、越可靠。相反，如果这个账户不变，还是老百姓骂娘，说：以前政府还放点钱。如同我们部门之间改革，只要你给钱我就愿意，我不管这个钱放在活期存款还是定期存款里面，只要给我钱，我就干。正如爸爸给小孩钱一样，小孩不存钱也好，就放在枕头底下，是贬值了。这贬值是我的，你得给我呀！不能说它贬值了，你就不给我，你得给我呀！爸爸，放你那儿利率是 10%，放我这儿是 0，但那也不能放你那儿呀，放爸爸你那儿那是你的呀，你应该给我呀！这就是我们要钱的逻辑。我当了几个所的所长，我在院长那儿闹得最厉害的就是要钱，你不管我干啥，你先给我就 OK 了。在我这儿花不了，到年底我就退给你，但你不给我不行。我如果是人社部，我也是这么个逻辑。如果人社部对财政部的话，这个逻辑是非常 OK 的。但毕竟我不是人社部的人，我也不是财政部的人，我觉得在这个时候，我们应该减少福利损失，福利损失是全民损失，所以面对这个选择（5、6 个选择），如果不扩大，到现在要遭骂娘了。如果缩小，结果是什么呢？你们知道，8% 都这样了，如果缩小 4%，减少一半，形同虚设。我们有个及格假设是 1，账户越小，意味着什么？为什么 1981 年提出新的改革引入账户？在此之前，各国的《公务员法》中除了新加坡的中央公积金，其他是没有账户的，只有 DB 型现收现付。为什么出现一个 DC 型完全积累制？就是因为账户的激励性强。只要你回归到这个常识，一切都是 OK 了。好，账户如果缩小，激励性差，对不对？但是账户缩小有一个可以办得最好的，这是一个德政，是什么呢？就是当 2001 年你做实个人账户试点的时候，账户比例越大，做实越困难；账户比例越大，要求的资金量、规模越大。所以，为了做实账户，1997 年的个人账户是 8+3=11。3 是从统筹发过来的。2005 年，缩小到 8。不管什么原因，起码对做实账户是有利的。比如辽宁，辽宁做实个人账户是个人交易，财政支付 2%，另外 1%

是地方财政解决。如果这个账户要大，大过 11 呢？做实就更困难了。所以，在做实个人账户的前提下，账户越大，做实越困难；账户越小，做实越容易。因此，“做实”逼着账户趋小。你如果不做实，变成名义账户，那么你可以获得一个额外的收益，你可以任意扩大，这是制度优势。如果这个制度红利我们不去触发它，还坐等 8%，我觉得那是傻蛋。扩大名义账户，对国家有好处，对个人有好处，是个双赢的制度。为什么？因为扩大它以后，8+20 变成了 20+8。反过来，假设 16+12，划过来 8，那么等于减少了统筹，统筹的责任是国家的呀！统筹的比例越大，国家责任越大。如果 28，把账户挤到 1%，那么国家几乎承担了全部责任，而个人几乎不承担责任。如果统筹只是 1%，个人账户是 27%，意味着什么？意味着国家和个人的责任恰恰是颠倒的。所以，对国家来讲，扩大账户，国家的责任会减少；对个人来讲，扩大个人账户，会扩大你的获得感。这个词我觉得特别好，就像到苹果店体验，“体验”这个词也特别好，不是经历，是体验，体验是有敏感度的，这种敏感度在账户扩大方面，效果是非常好的。这是我关于改革的一个重要的想法，也是与现在制度的重要冲突。

我们可以这样看，如果你挣 1 万元，如果账户扩大到 8+8，也就是说，一个月你交 800 元，你获得的是 1600 元，如果利率按 6% 来计算，那么一年是两万元。如果按福利计算，那么 30 年是 100 万，你账户的名义资产 100 万，按现在的除数 139 来除，光账户养老金是 8000 元。现在账户养老金是多少呢？数不清！我爱人退休的时候，问她这个问题，她说：“没有”，她的养老金是海淀给算的，是合在一起的，一笔糊涂账！糊涂账有个最大的好处，可以浑水摸鱼，浑水摸鱼最大的好处是没有责任。关于账户的比例的问题，说白了就这么点事。

关于“统账结合”，那么还有一个选择——取消个人账户。我想取消个人账户是最容易的，这笔账是最糊涂的。如果取消个人账户，那么就是完全考虑现收现付，不考虑人口结构发展趋势，养老金与人口结构发展趋势一点点指数化关系都没有了。统账结合制度中，制度与认可结构还有一点纽带、脐带，如果取消个人账户，就一点关系都没有了，所有的联系都割断了。在人口老龄化如此严重的情况下，最终改革是顺应历史潮流，还是背离历史潮流？我不说大家都知道。我昨天晚上在写那个文章的时候，还回顾了一下账户，对账户还做了总结，账户的引入是老龄化的结果。既然中国的老龄化高峰还没来，现在就取消了，以后就加不进来了。这里大家有一个不知道的故事，我们在拉美所知道的就多一点：阿根廷 1994 年改成了 DC 型完全积累制，阿根廷是一个民粹主义盛行的国家，“庇隆主义”统治了半个多世纪（从 1944 年开始），当时全世界最糟糕的国家就是阿根廷。1994 年改革，一直到 2008 年金融危机，在十月的一天，一夜之间，总统就宣布恢复到从前。他是个民粹的总统，民粹的总统作了民粹的决策，必然迎合民粹的好恶，于是，他如日中天。在阿根廷，养老制度一夜之间回到了 1994 年改革之前的原点。如果我们今天取消账户，那么何年何日账户能回归？不可能了。试想想，20 年之前，如果我们有计划地公布一个退休年龄、一个方案，像机器那样做下去，也就做了。现在想提高退休年龄，像割肉一样啊！在法国，要提高退休年龄就要流血，总理要下台，两届总理下台都跟提高退休年龄有关。有一年，我在法国，正好赶上了这个时期。所以，我们趁改革窗口还没关上，能保留的好处，保留在这儿，它是个种子，要是这个时候都没有了，以后就更没有了。所以，关于“统账结合”，本人就是这样看法。关于改革的方向，就不用说了，我的态度大家都知道，对于目前的改革，我的看法就是这样。

关于扩大账户，拉大初次分配的问题，这个命题是对的。也就是说，在这个制度下，一次分配没有矫正作用，是中性的，但也没扩大。如果你认为是扩大了，那是错误的。它确实没有再分配的作用。在这个情况下，扩大个人账户比例，我们需要的结果是什么呢？我给它

定性了，它是中性的，它没有扩大、没提高，也没降低，是个中性的做法。它的覆盖我们可以假定是 100%，跟企业年金比，假定它是全覆盖，在这个情况下，我觉得你不要对养老保险制度、社会保险制度寄予太高的厚望，保险制度不要“包打天下”。国家的公正、正义、公共财政、再分配重要的一个环节来自于什么？它对国民的扶持来自于什么呢？来自于这个国家的社会救助制度。一个国家如果有缴费性制度，还有非缴费性制度，非缴费性制度一大堆，如：低保、五保、社会救助等等，凡是来自于财政的都叫“非缴费性制度”。你如果要要求保险制度有这么大的再分配作用，非缴费性制度的作用何在？缴费性制度如果要做这么大的再分配，要破坏它的可持续性，那么当一个人要饿死的时候，什么重要？你说：“给他一口糖吃，一块馒头，提高他的血糖”。我说那是胡闹，这个时候还能顾得血糖高吗？它得饿死了。在这个时候，我们顾及的还是可持续性。如果为了它的公平性，你还要破坏它的可持续性，我觉得是划不来的。不要担心，这个国家的公平和正义还有财政那一块。但现在呢，农村养老保险几乎是白给钱，对你以往的缴费记录是不计的，这个制度全世界没有。这叫保险制度？这是打着保险的名义，做社会救助制度的事。我觉得这是一个极大的惠民的措施，当然还有很多其他的惠民措施。所以，对于基本保险制度，我觉得不要苛求很多，不要让他完成社会救助制度的事，不要让缴费性制度去承担非缴费性制度的使命以及各种各样的使命。如果这两个使命，各自的制度都做得很棒，国家就既实现了保险制度的可持续性，又实现了救助制度的公平性。公平性和可持续性加在一起，就 OK 了。所以，不要把养老保险制度看成包打天下。越俎代庖，保险制度的第一要务是能够正常地运转下去。这就是我对扩大账户带来的所谓“拉大差距”的一个看法，有些人也想知道我这个看法。我是第一次讲这么多，完完整整讲了一小时。

### 梁治平：

非常感谢郑教授的这个报告！我觉得郑教授的这个报告在我们这边很特别，PPT 做了这么多，最后只讲了一章，且只讲了其中一个问题。但是，它已经涉及到社保尤其是养老保险改革里面方向性的问题、改革基本的设计问题。我们也非常高兴郑教授能够直抒胸怀，在别的场合，郑教授因为各种各样的原因，要照顾很多方面。而在这里能够把各种考虑放在一边，直达问题核心，把自己最重要的想法痛快淋漓地讲出来，我觉得这是我们开放式讨论的一个契机。这样的制度问题实际上不仅是一个书斋的学者来讨论的问题，而是一个高度政策性的问题。现在又是一个正在推行改革的时期，不管实际的方向怎么样，改革都在进行当中，所以我们非常高兴在今天的场合可以有政府官员、政策设计者、学者等，大家一起来讨论这个问题，使我们对这个问题面临的困难和挑战有更深入的了解，也探讨未来改革的可能性。现在我就按照这个顺序，先请人社部的唐霁松主任作评议，大概 15 分钟时间。

### 唐霁松：

感谢郑教授发表的对养老保险的理论方面和实践方面的思考！郑教授刚才把这个制度作了一番评论，可以说负面的东西很多。就是说，这个制度出现了很大的问题。我也不是政策的制定部门，我是经办部门，政策制定后我们去经办。我在这个部门工作很多年，是一个实际工作者。刚才郑教授谈到了可持续性的问题、公平性的问题，我认为目前的养老保险制度确实存在可持续性的问题，这个不能回避。那么怎么形成的？我们要看一下历史：1991 年国务院发布《企业职工养老保险制度改革的决定》，从 90 年代开始到现在，经过多次的修改和完善，而且不是劳动部门一家在修订，当时发改委、财政部、国家体改委都参与过，这些制度一轮一轮地修订，到今天，现在大家执行的企业职工养老保险制度是多个部门共同策

划，最后由国务院来制订完成的。所以，它不是一个简单的、凭空的想像，不是现在我们讨论的时候突然出现的问题。我觉得现在养老保险制度可持续性出现问题，最大原因还是人口老龄化，而不是制度内部的激励不足。当然激励不足的原因有没有？有，但是最主要的问题还是人口老龄化。昨天他们给我数据，现在中国领养老金的人超过了1亿人。政治上的一些需要也好，人们要有“获得感”也好，我们现在企业职工的养老保险连续12年调整，每年调整10%，不是个人的养老金调10%，而是社会平均调10%。不是说我个人拿100元，就给你10元，不是这个概念。那么这么大的一个群体，连续不间断地调整，自然资金上就有压力，况且调整的水平也不低。因此，可持续性最主要的问题我认为是老龄化的问题，而不是激励机制不足。第二个，缴费年限的问题。在我看到的资料中，很少有这样的国家缴费满15年，最后50岁的职工就能领取养老保险金，几乎没有。我认为这是需要改变的一个方面。第三个，退休年龄偏低的问题。尤其是女职工的退休年龄，现在是50岁。再一个，我们制度建立的时间偏晚，积累有限。现在想降费率，想做实，都不可能，非常困难。现在要维持这样一个缴费，有时候就出现了一些恶性循环的状况，就是有些企业不景气，还要这么高地缴费，那么它就欠缴，因而国家社保形成庞大的欠费。再有一个，我们基金理事会忠民会长很清楚，现在社保的收益太低了，过去郑教授也有研究。出现可持续性问题，还有一个原因，我认为是历史欠账的问题。刚才郑教授也提到了，当时国企改革的时候，1000万人提前退休，那么这些人的成本都用现在积累的养老金来支付，所以导致了财务的可持续性问题。因此，出现财务的可持续性问题不仅仅是激励机制不足。

另外，刚才郑教授提到了多缴多得，缴费的诚实性问题，或者说是道德风险的问题。实际上现在个人缴费包括企业的职工个人的缴费，他已经不能操纵自己的这个缴费的高和低，他就是按照国家规定的，该缴多少缴多少。一般规定是：社保基数为上年社平工资的60%-300%之间。高的我也不能收，遇到马民哲之类的人物，都是上千万，如果不限他的高度，那么他的缴费会非常高，最后个人账户的钱也非常高，他会得到非常高的养老金。所以，高的部分我也不要，低的部分我们限制在60%，这是国家的政策。但是，确实也有十几个省私下规定按社平工资的40%作为下线乘以20%，以这个为基数缴费。所以，道德风险不是个人能决定的。当然，也有地方政府或者企业为了少缴费，不按照国家政策规定去做，比如“东莞事件”，按理说应该按工资总额缴，不是按当地的最低工资缴，这是钻了政策的空子，这需要我们加大执法力度。这是我对郑教授的一些观点所作的一些回应。

刚才教授还提到了“扩大个人账户”的问题，这里面刚才谈到了公平性的激励性关系的问题，我觉得现在如果谈大账户，我们要有几个要考量：第一个考量就是要重新衡量社保的公平性和效率性的关系。刚才也提到现在公平性如果要扩大的话，会受到一些质疑，在1997年的时候，个人账户是11%，当时这个制度设计完了以后，由于全国领取养老金公平性和激励性的比例占比是3.4:6.6，也就是说，公平性只占3.4%，激励性占6.6%。到了2005年，国家发了38号文，个人账户已经降到了8%，完全由个人缴费形成，也记在个人账下，这个时候进一步的降低公平性只占了2.9%，效率占了7.1%。我们再往前看，过去也讨论过这个问题，在1995年的时候也争论过，当时的国家体改委也提出了大账户的问题，1995年提的是16%，个人账户当时他就分了两个账户：16%和2%。经过实践，后来回到了11%。刚才我回顾了一下，现在回到了8%，现在被认为是基本定性。我觉得大账户的问题现在在于什么呢？一是我们要重新定位公平性和激励性的比例，是不是有必要再重新进行调整，其意义在哪？二是刚才没听清楚教授说的，如果说统筹基金划过来8%或者划得更多，那么这个属性是谁的？是个人的吗？（郑秉文：个人的，跟住房公积金一样）那就皆大欢喜，从理论上是皆大欢喜，但是并没有减少一分钱的企业缴费，企业该缴还得缴，企业的压力仍然存在，而现在



社会的可持续性问题几乎没有解决，因为你还要缴这么多的钱，无非就划给个人。那么这里面就有一个法律问题，就是你划过来的钱都是我的，就是进一步加大了个人属性和效率的问题。这是第一个问题，我觉得要先划清这个比例。

第二个问题，如果我们把个人基本养老保险的效率提得更高的话，也就是说保障水平，高的更高，低收入者你就低，那么我觉得对补充养老保险包括一些商业性的保险会有一些影响，它的空间就会减少。

第三，对现行的养老保险办法要重新考虑。现在我们已经体现了“多缴多得、常缴多得、晚退多得”这样的激励机制，现在不管你的工资高也好，或者你多缴也好，实际上从计发办法上，我们的社平工资和本人的工资指数化以后，体现了“多缴多得，常缴多得”的机制。另外，现在企业每年调整养老金的时候，在公平性上有所兼顾，比如说每人平均涨 100 元，那么工龄长的或者缴缴费年限多的人，他在这个基础上还要给你多发。所以，如果要这么改的话，也是有一些问题的，至少我考虑是有一些问题的。

第四，大账户国际上做过，不是没有，但后来没有太推行，比如瑞典等很少的一两个国家。在中国这样一个大的国度，如果现在要实行大账户还是需要慎重，它涉及到的问题非常多，包括各方面政策的调整。我觉得有两个难度：第一，中人过渡。什么叫中人过渡？就是你如果按照现在的 8%（我们变成了 16%），那么我们所有的人就算中人，到我们退休的这段时间，这个制度都要重新跟 8% 去对比，因为我要保证我的待遇不降低。对于现在所有的国家机关事业单位，2014 年刚刚实行 8% 的缴费，对于有些刚入职的人，他到退休的时候，这个 8% 和 16% 的关系，要过渡到三、四十年，这个可能有一些技术上的难度。第二，就是整个社保系统和大量的政策文件包括养老保险关系的转移接续，城乡居民的养老保险关系的转移接续等等，都要调整，当然这都是技术问题。所以，在这个方面 8% 变到 16% 的效果和可行性到底有多大，我现在还有些疑问，个人也不是太同意这个观点。

我觉得我们现在面临的最主要的问题就是待遇的快速增长与基金承受能力不足的矛盾，这是当前最大的挑战，也就是老龄化的挑战。在可持续性的问题上，我们需要解决的问题一个是人口老龄化来了以后我们怎么应对？包括划拨国有资产，刚才教授因为时间关系，他也没讲，包括缴费年限、包括退休年龄，现在吵成这个样子，还有我们自身制度的问题，包括管理方面的问题。有些灵活性人员现在不是没钱缴费，而是你的服务能力差，比如现在还让我去你的大厅缴费，所以这些方面都需要综合的治理，才能使可持续性的问题得到逐步地解决。

**梁治平：**

谢谢！唐主任追溯了政策形成过程并对政策含义作了一些说明，与报告里面的一些观点也有很多对接和回应。现在请王忠民副理事长作评议。

**王忠民：**

听了郑教授一个小时的阐述，他对现有养老保障的基本制度框架的可持续性提出了质疑。我感觉到他的几点长处：他是学者的赤子之心在研究，始终是想把这个制度做得更好，更周全、更可持续，这是带着情感作研究的学者。第二，你发现现有的养老保险体系还不完整、

不可持续。第三，我听出来由于不可持续，你现在找不到让它怎么可持续的办法。像个人账户最好是用“既不撤销，微量减少，但要空账运行”的办法。“空账运行”还可以把收益率都给它加得超过同期的社平工资的增长，把社会统筹账户等问题都放到里面去解决，所有的政策建议、所有的这些东西，都在原有的制度体系当中打了一些补丁。解决其中的一个问题的路径也打了补丁，而这个补丁打得比较高政策含量和高技术含量，至少在这些问题的补丁的解决当中已经推荐。这是我对这三点的充分肯定。但是，问题是你发现的问题用你打补丁的方法不能解决根本问题。我听出了这个制度不可持续，你用的是在公平与效率，在第一分配层次和第二分配层次当中的逻辑问题，在现有一代人和下一代人的公平性的问题，在现有缴费和到领取养老金的时候之间的权益的公平性的问题。我听出来你已经找到解决问题的根本，但是你没有用明确的、最一针见血的方法再去指出这个问题的根源，这就是在于原有制度设计当中都存在一个制度设计内在的激励不相容。所有的制度设计要能运行，要能畅通，要能可持续，要杜绝人们在里面捣鬼，偷、逃、多领等等，一定是这个制度设计的每个环节，单一的环节、点的环节、线的环节、系统性的环节、区块链的环节都是制度相容、激励相容或者说制度背后的设计的激励相容。你举了住房公积金的方法，就是说你个人缴多少，我一定要给你补个 1:1，你弄得越多，我补得越多，而最后这些东西是归你支配的。但是，由于现在养老这块激励不相容，谁都想少缴，缴了以后看能拿多少，尽量早领，领了以后还要去怎么样做，我觉得如果你沿着这样一个激励相容性去看原有制度的可持续性和新的制度的改革，我觉得可能会解析得透彻些，从制度激励机制这个角度来看会更有意思一些。

第二，假定你今天说的这个逻辑我们转换，把你这个逻辑用在线路当中去看，第一，把现在的社会保障特别是养老这一部分的费变成税，行不行？您提出的个人账户这一块为什么不转成第三支柱呢？我们今天最大的问题是叫了个人账户，但是从个人账户产生的第一天起，它跟个人没有关系，跟个人的支配权、个人的建议权、个人的收益权等都没关系。既然这样，你当时就不应该叫这个名字，叫这个名字只是误导别人，以为这是我的东西，结果跟我没有关系，结果你叫了社会统筹账户，把它跟社会统筹账户放在一起用。什么时候才说这个个人账户，空账的时候说：哦，还应该记个收益。过去是没有收益率，如果说你借我的话，你还得有一个借贷成本的问题。当然回到初始阶段，我们进行社会保障体制改革的时候，那个时候还只是对职工，不是对全社会的其他成员。我们近两年才把机关事业单位算进去，现在也只是把农民拿进来作了一个新农保而已，一会儿我说这个问题，先说这个。能不能转成税？能不能转成税是与个人账户能否作第三支柱去支用有关的，跟基础养老金脱开关系，完全归个人。转成税的最大问题还在于政府的总税率，计算的时候你必须把这个放进去。因为我这儿管的钱都用于社会保障，但是钱都是从财政来的，那就补贴呀！社会个人账户今天为什么不能取消？一取消，原来的那些个人账户你给不给？你要退，那正好把现在结余的这部分退给社会保障，那么我们的结余又成零了。最关键的问题还在于今天作为个体，在企业当中，我在工资当中缴了 28% 的养老费，加起来缴了 40% 多的统筹。税和费是否都为税？合并以后，不仅解决了刚才你说的只能收到三分之一的情况，还能减少各种其他项目。但是，税严格了以后，不仅是为缴费的人严格，更在于收税的人一定是统一算税率，统一算税额，统一税收支付，统一满足第一支柱是什么，第二支柱是什么，这才解决了问题。所以，从这个角度来说，这个链条当中的严肃性、认真性牵涉到个人、企业、政府三者之间在社会保障当中用什么工具、用什么方法、用什么机制去解决问题。现在如果不促进这个改革，只在个人账户应该做实、统筹账户应该怎么样或者说人口老龄化了完后我们想办法让缴费的人多一点，让用的人少一点，那么这种做法只能是补丁，不能解决根本问题。

另外，你一直在用的“公平”概念跟我用的“公平”概念不太一样，我在强调中国的社

会保障体制问题的时候，更多的是强调公民间的公平，而不是你说的第一次分配、第二次分配，缴费的人和领取养老金的人之间的公平性。你说的几个公平性的概念是公平的一个概念，但是今天回到根子上看中国的社会保障体系，我们设立之初是全民所有制，结果你看，你把基础的这一块叫职工基本养老金，对吧？理事会现在接基本养老保险委托过来的，只是职工的基本养老金结余的部分，这和社保基金储备性的不一样，那我就反问：光职工有？回到现实生活当中，我们突然发现，民营企业大部分都不做企业年金。为啥不做？他觉得这个成本民营企业当中工人拿不到，企业还要缴那么多。我现在直接按市场劳动的价格支付你，你爱怎么用是你自己的事，我在这当中计成本去竞争。且不算这个，职业年金和企业年金完全是两种制度体系，企业年金完全可以有差异，不同行业，不同公司里面对不同的职工和不同的管理层是不一样的。而职业年金是一个人均一样的统一水平，我们在做的时候一定是先把补贴提起来，再给你算了一笔账，既建立了一个账户，但是这一次你还净增长了 200 元、300 元，才推行下去。我们在职工那一块的结果是，你的缴费没有改变的时候，我每年提 10%，结果提到 10 年以后，现在维持不下去了。

本来想解决过去的不公平性，结果带来的不是公平问题解决了，而是新的不公平又产生了。所以，我认为中国社会保障体系从制度设计之初就不是拿公民作为社会保障的支点。作企业的时候，也不是拿法人来作为支点去支撑，而是国有企业怎么样的，国有职工怎么样的。当今天我们消弭这些的时候，不是回到根本作一个统一的制度体系。刚才您还提到女职工现在退休年龄是多少？50 岁退休。现在 50 岁还年轻得不得了，因为现在已经不是大量从事体力劳动的时代了，谁让妇女 50 岁就退出？是她自主的选择，还是退休制度的框定？这都是公民意义上的劳动和公民意义上的劳动权益背后的社会保障，以及社会保障延伸的其他的问题。所以，我觉得你把“公平”的概念放到公民和法人的角度，放到现代社会的城市化、工业化中，这个时候，你放到公民、法人这个立足点上，弥补了所有制差别，弥补了行业差别，弥补了角色差别。但是，这背后还存在一个你说的流转变、身份变化、角色变化、行业变化、区域变化、境内外变化等，当你站在公民和法人的角度的时候，它怎么变？法人该成立，你就要有这些权益。该破产，你就回归到平静的生产要素，归到失业的生产要素当中。其他生产要素归它的市场，每一个人该干啥就干啥。但是，我在公民这个视角的时候，保障制度是统一的，到哪儿结转都是一样，全国就一个社会保障的统一账号，这个账号从我出生的那一年起一直到我死了，都是按照可流转、可转换、可制度、公约的形式去解决。这是我对您第一是从税的角度去解决问题的视角的设计。二是从公民和法人的现代社会公平意义上的公平，去解决这个问题。当然，我可能把你的那个区块链放得比原有的区块链稍微大一些。供您参考。

### 梁治平：

谢谢！王忠民会长跳出了现有的架构，把其他的一些制度变革或者说我们面临的更基本的问题联系起来，这当然是很有助于把这些问题放在一个更大的背景下来考虑。社会背景也好……

### 王忠民：

我补充一句，因为不同人的退休年龄对单个劳动者的感觉、体验和收入差别的影响都不一样，工人就不想延长，因为他想越早领取养老金越好。咱们给他十五年，你刚才就说在全球范围内比，我们的缴费年限都是比较少的，而他就想要这个东西。谁愿意延长？我当然愿意延长，我作为部级领导，延长一年还是有意义的，对吧？这就是说，你原来的社会保障制

度对不同的公民和不同的个体而言，延长一年的制度，是不平等、不一致的。我原来的老领导一说延长，结果网上大家一片骂声，为啥？作为一个部级领导，你说延长，那你一天还怎么怎么样，而那些职工，那些社会的流动就业人员，特别是农民工，把他骂死了，第二天去解释，但解释又没解释好。

## 朱恒鹏

听了郑老师的报告，我感触很深。我最近几年也在研究养老保险问题，当然开始主要的是研究医疗，但从医疗开始研究到事业单位改革，后来就研究到养老金了。我也谈谈我的看法：

对于中国养老金制度，我理解郑老师主要是讲城市职工养老制度这一块，虽然提到了新农保，但那是另外一个问题。核心问题实际上是一个可持续的问题。可持续性问题第一，职工养老保险既然算是保险，那么这里面王理事长讲得也对，激励相容是个关键。刚才郑老师讲的，因为可持续性是个关键，如果有公平性的考量，那么就两者不可兼得，恐怕我们得保一点，这是一个方面。另外，的确我们也很难通过这个制度来解决公平问题，而且我一直觉得公平的问题很大程度上要通过税收、救助来解决。

当然，一旦涉及到个人账户问题就是个积累制的问题了，积累制问题在这里面我想刚才你没提，名义个人账户在管理上要比做实个人账户简单得多。但是只要涉及到名义个人账户，从逻辑上来讲，你刚才说的要不要精算平衡就不是问题了。只要是名义个人账户，就必须要用精算平衡，没有精算平衡，名义个人账户就是假的。后面一个问题是刚才提到了一次，但你没讲，就是“统筹层次”。你讲到十八三中全会，提到统筹层次，对于这个问题我一直是有看法的：不管是毛泽东本人的经验和理念，还是当年中国的市场化比苏联成功，中国之所以能够到今天没出事，我们是个公共支出的国家，各吃各的。我印象很深，毛泽东时代最厉害的时候，中国都不是一个集权国家，地方的财政支配能力还是在全国财政中占很大比例。可以说这是结合中国人的特征的，就是分到县这一级，管得最好。咱们现在看，我们有的地区，比如重庆很可能将来会出现巨大的养老金危机，就是因为它瞄准了一点：我现在当市长就当 10 年，我必须让大家降低缴费，让大家交出房子、交出地，然后让你们拿养老金，这个承诺先说着，反正 10 年以后我不当市长了。一旦重庆的社保基金不够发，就交给下任市长，下任市长不发了，就交给中央财政了，所以我想关于统一统筹层次的问题也是要考虑的。

另外，还有一个问题，就是流动人口医保的问题。我在调研过程中，医保是个典型，举个很简单的例子：我到福建去调研，南坪经济是福建倒数第一，三明是倒数第二，这两个地区有个特征，就是大量的农民工流到了厦门和福州，他们在那里打工、缴费。但是，我们也知道，养老保险的可携带性多多少少有点进步，而职工医保的可携带性就是零，我没找到一例职工的医保能够带回去的。农民工流动的时候不能把医保携带回去，很多人容易想到，一旦全国统筹，就不存在流动问题了。这就论证了为什么个人账户好？个人账户的可携带性强。但为什么又说可携带性差？个人账户其实存在可携带性的，统筹基金那部分可携带性很差。极端地讲，28%都在个人账户里，可携带有啥困难？现在技术上不困难，28%如果都是个人账户的，而且管理个人账户的机构别让政府来管，让银行或者保险公司来管。咱们不管在哪个地方存钱，都可跑到另外一个地方刷卡，从来没柜台。个人账户不仅仅是解决老人的问题，也解决了养老保险可携带性的问题，这一点也是一个关键。

最后一个就是关于第一支柱和第二支柱的问题。我没听明白，郑老师是想限制城镇职工养老保险的第一支柱，还是其中的统筹部分是第一支柱？大家知道，改革其实特别难，大的改革更困难。第一支柱是不是就要走上类似东莞那种“低水平广覆盖，财政承担大责任”的模式？如果还是把城镇职工养老保险作为第一支柱，我觉得其实走不通，包括你们刚才说的可持续性问题等，都走不通，这是我的一个疑问。

### 梁治平：

谢谢！非常感谢三位评议人的评议！郑教授，如果你想马上作一个几分钟的回应，你就可先作回应，然后我们就进入自由讨论。或者你觉得等大家都讨论完了再回应，或者中间随时作些回应，都可以。我们比较灵活，你如果觉得有点按捺不住，我马上就要回应，那你就先回应。比较短一点，然后我们给大家留点提问的时间。

### 郑秉文：

行，我倒着回应，恒鹏所长你说到了国资化的问题，国资化转的问题实际上跟现在是没有关系的，我举个例子，现在是 1991 年，全国人民都在这儿，退休的在楼道里坐，劳动力全都在这儿，现在建立一个制度，缴费率是多少呢？看看外面多少人，看看我们这儿有多少人，一算，28%，于是我们的制度从一开始建立起，我们就是交了 28%，一直到现在。为什么？因为我们一建制度，养活了楼道里面的人。也就是说，如果全中国人民可以简化成三个人的话，即：老人、中人、新人，新人是谁呢？改革以后参加工作的人。好，制度一建立，工作的那个人养活了退休的那个人，这个时候你缴费起点是在这儿，你们看，这是 28%，三个人，他养活老人的话，他缴费就得是这儿。好，如果这个屋子里的人不养活外面的人，这个制度只负责中人和新人，缴费用得着这么高吗？全国人民在这儿，第一年他退休，第二年他退休，第三年他退休，这个制度赡养率会怎么着？越来越高、越来越高。随着制度赡养率提高，缴费率就提高了，所以制度建立的第一年，你缴费多少呢？如果没有退休的是零，有一个退休的呢？我们这屋里是 30 人，有一个退休的，30 个养一个，赡养比、缴费率是多少？他的替代率如果是 80%，我们每个人缴多少呢？如果 30 个，替代率要是 30 的话，依旧高。减 2 的话，替代率是 60%，好，我要盯住 60，盯住 60，你就是 2%。我这个制度第一年是 2，第三年呢？唉呀，又有退休的，老龄化嘛，30 个养两个，是几呀？好，这条线就是这样开始涨，于是我们这个制度、中国的制度，老人已经补完了，老人补在哪儿了呢？老人补的是这儿，阴影部分。阴影部分已经补完了，因为我的缴费已经由中人完成了，不存在国资化的问题。所以，国资化的目的是什么？不是补老人，老人这一届人已经补完了，中人补的。我不知道大家清楚了没有？这是一个概念的问题。那么国资需不需要化转呢？中国的国资那么大，还要做大做强，那么多国资干什么呢？可以化转。那么化转是给谁呢？我告诉你，不是给老人，老人已经由中人负责了，给谁呢？中人！化转的目的是什么？就是为了降低税率。我回答唐主任的那个问题——“扩大账户以后，缴费率不还是那么多，负担不还是那么大吗？”非也！一旦激励性扩大以后，可以降费。为什么？我还以 2013 年数据为例：2013 年数据，你可以收 2.8 万亿，但实际上只收了 16700 亿，你少收了 1.1 亿。可是一旦费基坐实了，由于扩大账户的基率坐实了，你收上来的是 28000 亿了，收上来的钱多了，如果你还是保持现在的替代率的话，2013 年的替代率假定是 44%、45%，那么一年的收入和支出大致相抵。那一年收入是 17000 亿左右，支出也是 17000 亿左右，那么收的 17000 亿，支的也是 17000 亿，它的替代率大约是 45%，我如果盯住 45% 的替代率不动了，多收我也不提高替代率，那么也就意味着你那一年多收一万亿是没用的，要退回去。什么时候退回去？退回去不就降费

了吗？11000亿得降低多少啊？大约14、15个点，你说28%，那么你可以一下子降到13%，于是降费实现了，降费不就是减轻负担吗？所以，扩大账户，那时候是真的可以降费啊！现在没法降，这是政治。我也写文章，我也得说降，2016年降费，大概31个省中符合降费标准的是26、27个省，降一个点，去年最多的降了700亿、800亿，好，今年再降700亿、800亿。我们太能降了！这种国资化造成的思维是“找钱”的思维。去年搞顶层设计，三伙人在找钱，找我开会的有三伙人。一帮不懂社保的人就是为了找钱，我们没有什么共同语言。就是说，我们搞的是制度设计，不是找钱运动，这种找钱运动是摸着石头过河的事。30年过去了，40年过去了，养老金技术现在还这么搞，真是……。这是第一个问题。

第二个问题，关于恒鹏讲的“统筹层次”的问题。刚才这个问题我也没讲，统筹层次低，我们从1991年开始需要向省里过渡，就没有过渡。到现在还是90年代初的统筹层次，现在一动也没动，20年了，没有一个省动过。为什么？我就说这个制度成也统筹层次低，败也统筹层次低。由于统筹层次低，所以我们从有制度那天起，每年就多收12%，一直维持到现在。为什么多收12%？因为它有激励性啊！竞争性的社保制度，比呀，干部领导也比呀，有钱发呀，于是扩大了，这是第一个好处。第二个好处，每年多收入当年收入的12%，你可以看过去10年的数据，扩面速度完成了。第三，减少了中央、地方财政的压力。三个好处，这是历史的功臣。为什么败也是它呢？由于统筹层次低，中央财政转移支付的压力太大了，一直到1998年是24个亿，2015年是4700亿。因为统筹层次低，广东玩大了，这是不发达地区甘肃，它缺钱，所以中央得把它拉平。这个三角是中央财政的补贴，多出去的那个三角在广东，但是它不可能给这儿。本来那个三角正好补这个三角，但那是不可能的。所以，统筹层次低导致中央财政大规模地卷入，这是第一个坏处。但是，正是因为这个坏处，却变成了统筹层次不能提高的根本原因。我们现在的积累几乎完全来自于转移支付，我们是3.6万亿的余额，1998-2015年转移支付是2.66万亿，也就是说三分之二来自于转移支付，三元钱里面有二元都是财政的钱，这是统筹层次低的第一个坏处。那么第二个坏处是什么呢？第二个坏处就是这个制度每年扩面进来的质量，越来越风险大了。大家都有亲戚朋友，地方上临时发文，临时扩面进来的人交个3万、4万、5万的，57、8岁就进来了，农民挂在哪个企业里面，假装挂一个，也进来了，只要他交3-5万就进来了。3、5万元在当地发养老金能发两年，可是他的余命还有12、13年，可见这个制度的风险后果有多大。虽然它解决了当期的稳定，但风险也加大。也就是说，现在扩面的质量下降了。

第三是便携性的问题。现在的便携性很差，这就不用说了。从这个地方打工，不能去那个地方，就是统筹层次低。为什么不能提高？这是利益使然。统筹层次高，全国统筹，能够转移支付吗？不可能。所以，这次中央提出要“提高统筹层次”。有三个办法：一个办法是维持2006年66.6的统筹层次，那年是搞了“六统一”，这回加了三个五个八统一，十统一，加进一些条件，但那些条件都是无关痛痒的条例，假装提高统筹实现了。于是，2006年发文，到2009年全国山河一片红，所有的省都说“我实现了省级统筹”，实际上一个也没有。如果说要有一个，那就是陕西，当年程安东当省长，他高瞻远瞩，一下子做好了省级统筹。就陕西一个，剩下的都是直辖市，省里面再也没有了。（王忠民：我那个时候在那儿作秘书长）忠民是西大的校长，省政府的秘书长，高材生，著名经济学家。这是统筹层次第一个方式，这个方式现在糊弄不过去了，最后不能采纳。第二个方式，部分提高统筹层次。哪几个点？三个点、五个点、六个点。第三个，一下子到28%，全部实现承诺。我作为一个学者，我很清楚，实际上刚才唐主任已经讲了为什么不能建立大账户，它有大量工作要做，系统改变，中央过渡的问题等等。确实一变化，人社部的系统，经办等带来很多的问题，工作量巨大，这是不愿意改革的原因。尤其现在，别说人社部，是谁作为？是社科院作为吗？我作为

吗？谁作为呀？那是另外一个问题，我是研究 Pension 的专家，那么就 Pension 来讲，第三个是最棒的，第二个就是糊弄，糊弄程度相当于 2006 年 66 号文的糊弄，等于把这次实现全国统筹变相地变成了一个长期经济制度。那么你上来三，是 2000 亿，出口还是 3000 亿，财政还得拿这 3000 亿。我一向不太提出批评，我是体制内的学者，但这次这个制度出来我是要批评的，我觉得这是糊弄中央，说轻了是糊弄人民。

### 梁治平：

因为今天来了很多专家，而且这些问题都非常有挑战性、争议性，希望大家多提些问题，但是大家简短一些，这样我们能听到更多的声音。

### 董克用：

我第一次参加法律界的社保问题讨论，我原先看到的题目是“当前社保改革的重大理论问题”，我就非常想听听郑老师对于社保整个理论问题的见解，但因为时间有限，今天郑老师只谈了一个养老问题。我觉得郑老师讲得非常深，评议人也讲得非常深，我说句不好听的话，我觉得可能在座的真正全听懂的人不多，因为讲得太深了，就是非常专业的争论点。我觉得郑老师是经过长期的深思熟虑的，但是我觉得有几个问题可以讨论，因为我知道郑老师的观点。我个人认为：你觉得政策一定激励了，它才好用吗？不一定，因为如果你对年轻人讲，存在你个人账户上，还是现金，那么绝大部分人说不要现金，也不要存账户上，因为账户上有风险，所以我觉得这个事要考虑。就是说，在我们的社保体系设计中，要考虑的因素很多。

第二个就是住房公积金这个例子我觉得不恰当，因为住房公积金是“富人俱乐部”，全国只有 12% 的职工有住房公积金，大部分民企没有住房公积金。而住房公积金是住房制度改革过程中而制定的制度，是为了弥补当年像我们这代人从分房到买房的艰难，住房公积金今天也没有意义了。用住房公积金也买不起房，它必须改革，因此我认为拿住房公积金作例子并不合适。

第三，回到制度本身，我也特别同意忠民理事长和唐主任的观点，就是怎样看待现有制度的问题？我觉得现有制度确实有问题，特别是我们的基本养老保险、社会统筹、个人账户的确有问题。但是，还是两套面孔，当初建立这个制度的初衷还是对的，从老百姓不缴费到老百姓缴费，我认为这一步跨出来，中国老百姓没有说什么，就缴了。就像我那些没上大学的还在工厂里当工人的同事，他们工资也不高的时候，都开始缴费了，也接受了这个制度。我觉得推进这套社会保障制度改革还是很有功绩的。但是，就是刚才说的那个事，就是老人和中人，我们这些没还账，我们的隐性债务转成成本都没还，都是靠现收现付去做，我们制度最后还是现收现付，并不是部分积累。到今天为止，我们的制度确实遇到了不可持续性问题，所以我的建议是：完善个人账户，统账分离。社会统筹就是社会统筹，个人账户就是个人账户，你要积累就是真积累，不要混在一起了，不要把两个性质的东西搁在一起。就社会统筹来讲，美国有比较清晰的制度设计，而且这个制度设计并不是现代才有的。1937 年没有计算机，没有网络，在什么都没有的时候，美国就有社会统筹了。我不相信中国今天没有这个能力，而且我们还是共产党领导，有啥不能的呢？所以，社会统筹就是社会统筹，个人账户就是个人账户。我们确实要积累，不然的话，单靠任何一个制度都无法面对老龄化的挑战。中国老龄化是最严重的，后面在座的都是年轻人，他们受不了。

## 胡继晔：

我跟郑老师学习了这么多年，我有这么几个体会：第一，今天郑老师提了一个非常重要的观点，就是他认为第一支柱要解决可持续的问题，而第二支柱要解决公平的问题。我原先有这种想法，但是他把这个表述得非常清楚。为什么是这样？因为可持续问题的的确确是我们当今最重要的问题，我给大家一个数据，大家看，安联在 2014 年的时候发布了一个全球“养老金可持续指数”（Pension Sustainability Index, PSI），这个指数里面有 50 大经济体，中国排名第 45。到 2016 年 12 月份，他们又发布了一个最新的指数，这个指数一共有 54 个经济体，中国排名第 53。中国的养老金可持续性正如我们国歌里面唱的一样，“中华民族到了最危险的时刻”，我们养老金可持续性到了最危险的时候。我想国外的一个机构发布这个数据不会是为了反党反社会主义。而且它里面有大量的像刚才郑所长说的这种数据，包括很多指标，大家都可以去查，当然安联“养老金可持续指数报告”是英文的。我完全同意郑老师的观点，目前这个可持续性必须要正视了，所以我认为他刚才讲的第一支柱可持续性的问题这个观点非常非常新，也是我感受非常好的。那么第二支柱要解决公平性，这也是一个我非常认可的一个观点。为什么？因为我们现在机关事业单位和企业并轨，并轨之后貌似公平了，事实上并不公平，因为我、郑老师、王理事长、唐主任，我们都有职业年金，而且我们的职业年金是强制推行，而企业呢？企业只有 6.36% 的人员才拥有企业年金，所以我们在第二支柱方面是严重不公平的。要想完成郑老师提出的这两个问题，我非常同意刚才董老师的观点，就是我们必须要“统账分离”。全世界所有的社会保障制度没有一家像中国这样“统账结合”的。就相当于你种萝卜，但您希望萝卜缨子变成白菜，这固然是非常美好的理想，但理想很丰满，现实很骨感，因为萝卜缨子永远也变不成白菜。要想吃萝卜，就只能吃萝卜，要想吃白菜，你就别想白菜到时候变萝卜。经过 1997 年到现在整整 20 年的现实，“实践是检验真理的唯一标准”，为什么在统账问题上，我们经过 20 年的检验，还要继续坚持“统账结合”呢？全世界没有一家像我们这样，中国的实践也证明它是失败的，所以统账必须分离。那么分离后怎么办？关于账的部分我也非常同意郑老师的观点，我们统完之后账的部分怎么办？划为第二支柱，使得第二支柱更加公平。原来第二支柱是什么呀？是自愿的，既然划为第二支柱之后，那么第二支柱一定要形成强制性的或者准强制的。从 1985 年瑞士首先对第二支柱强制立法以来，英国 2008 年“养老金法案”也提出了一个词叫 Auto enroll，什么意思？“自动加入”。这个“自动加入”就意味着准强制，你只要上班就必须加入。几年前哈佛大学有一个非常年轻的天才经济学家 Katie，他 34 岁就获得了克拉克奖，他写了一篇文章，对丹麦 4100 多个数据进行分析，最后发现在养老金缴费上 85% 的人都是被动的，只有 15% 的人是主动的，那意味着如果我们用 auto enroll 的方式，有可能大多数的人都被纳入到这个制度里面了。而你靠税收优惠，实际上只能调动 15% 的人的积极性。根据他的文章，我想我们中国企业年金经过这么多年的发展也发展不起来，就是因为我们没用 Auto enroll 的制度，而是用了自愿制度。也就是说，自愿加入是我们第二支柱养老金发展不起来的一个最重要的原因。如果我们统账分离之后，把账跟第二支柱结合起来，那么某种程度上就可以实现第二支柱的公平。结合之后第一支柱怎么办？第一支柱应该把 20% 降下来。为什么降下来可行？我对过去 8 年中国养老金的收和支的数据进行了研究，我们发现，在收的过程中，真正收上来的只占我们工资总额的 22.3%，远低于 28% 的数据。而支的这一部分呢？支出的养老待遇里面有 17.7% 来源于财政补贴。也就是说，我们每发 100 元的养老金，17.7 元纯属靠财政补贴出来的。如果我们把统的这一部分，实际上统的这一部分也就 22%，基本上差不多的话，如果我们把第二支柱建立起来的话，变成一种准强制性的第二支柱，那么第一支柱的费率可以大幅的下降。而且我完全同意刚才王理事长的说法，下降之后把它变成税。今年第一期的



《财经科学》我就此写了一篇文章，我认为第一部分的统筹就应该“费改税”，这样的话，把统筹层次的问题也全都解决了。前几天我们一直在地方企业调研，调研过程中发现所谓的省级统筹基本上都是瞎扯，它就搞调节金制度，比如广东把深圳的钱调节过来给河池，大家想，这可能吗？深圳人愿意把这钱拿出来吗？很难！都是地方的谈判，谈判永远也解决不了问题。如果改成税之后，根本不需要谈判。所以，要想解决刚才郑老师所说的第一支柱的可持续，第二支柱的公平，那么最佳方案就是刚才董老师所说的“统账分离”，统的部分改为税，账的部分变更为第二支柱的企业年金或者职业年金甚至住房公积金，结合起来，变成准强制性的第二支柱，以实现第二支柱的公平问题。这是我向郑老师的一个学习。

同时，郑老师还提出了一个非常重要的问题，就是所谓的“精算平衡”，这个问题也是郑老师今天一直在讲的，“精算平衡”的问题刚才董老师讲美国 1937 年就开始建立社会统筹制度，当时只靠邮局就建立了。而且它的精算平衡今天来讲，一般要精算 75 年，今年 2017 年，他要精算到 2092 年（其中要有一个短期的 10 年，长期的就是 75 年）。这些东西都可以解决，技术上全都没有问题。所以，我认为郑老师今天讲的这些，包括第一支柱的可持续，第二支柱的公平以及精算平衡问题，都非常非常好，对我启发非常大，也是我下一步再研究的一个参照坐标。谢谢！

### 诸福灵：

听了之后很受启发，确实郑老师的研究非常的高远，十几年之前郑老师就提过这些方案。如何解决可持续性问题？大家认识也不太一致，郑老师的观点就是：扩大账户比例，从“做实账户”转向“名义账户”。这个思路我们都可以进一步去探讨，比如做大账户其中有一个重要的分析。第二个方面讲可持续性，其实这不是一个孤立的问题，养老金有两个问题：可持续性和公平性，这些问题我想还要进一步探讨、研究。账户改革的目标不是做大，也不是做小，也不是不做，而是确保养老金按时、足额、比较充分的、可持续性的发放，这是我们的目标，围绕这个目标的研究是非常有价值的。“统账结合”好不好？这也是今天一直在讨论的问题，现在也不完全明确。有些国家统账结合也做得不错，好像有十几个国家，一共做了 160、170 个国家的分类，这是根据国际劳工组织的分类，不是我的分类。现在还有一些重要的方面，个人账户不等于个人缴费，这里有个人账户个人权益的问题，比如继承的问题，当然有的说可以继承是优点，关键看你怎么来讲，对劳动者来讲可能是优点，对制度来讲可能造成一些冲击。前几年不是在研究吗？就是有的人说：“这个人死了之后怎么回事？他的账户还要继承？这不是降低了我们积极支付的能力吗？”等等。但是，根据数据统计，这个概率很小，占我们整个投入基金的比例非常小。就是说，这里面也涉及到如何看待统账结合、统账分离的问题。我的意思还是保证目标，哪一个目标更有利于确保我们制度的可持续性和养老金充分、及时发放，我们就要向这个方向努力。我总体上认为，统账结合制度是正面的，我持肯定态度，它还是有很多优势的。什么优势？劳动者会认为“个人账户给我带来多次负担”，其实个人账户是你的长期存款。有的人问：“它是不是给我的工资带来很大的冲击？”其实没有任何冲击，你只有受益，而没有任何损失。这个观点我在一些地方也讲过，有什么损失？你缴的费如果你没领取完，还可以继承，法定继承、个人继承都可以。如果你领完了，超支的统筹基金继续发放，那么这对个人有什么损失呢？所以，它只有好处，没有坏处。这些都是企业的成本，但又是投资，在法治社会、文明社会，哪一个企业不缴费呢？有的人说我们缴的费很高，占世界多少，但这个问题也要澄清。其实我们的实际费率没有那么多高，刚才胡老师已经讲了，实际费率我算的比他讲的还低，不超过 20%，不是 28%。为什么？加个人的也没有这么多，因为基数低了嘛。刚才郑老师也讲基数低，所以基数一低，

你按照实际的缴费，它就没有那么高。这个问题很复杂，我也不再占用太多的时间，如果要讨论这些问题，那就需要大量的研究。

### 郑也夫：

今天会上频次非常高的一个词汇就是“激励”问题，在我这个行外人看来，好像觉得个人账户激励问题没有说透，甚至没有说通，因为你说要做实个人账户，要激励个人缴纳更多的费，后面才形成超给力的养老金体系，才能实现可持续。毫无疑问，激励是作为个人问题，可是缴费不是个人行为，不是个人说了算，而是说企业说了算。那么这个激励机制可能就要再多说几句了，因为这个激励就不是作为个人的，我就提这么一个小问题。

### 听众 1：

我晚到了一会儿，我提一个问题：为何中国大陆社保制度无法实现全国统一，其中的主要原因是什么？因为我在美国马里南洲从事比较法研究，马里南洲有很多美国联邦的办公机构，包括人力与社会资源保障，保障部是在马里南洲。美国 1937 年就制定了社会保障法，我了解到在那边工作的没有加入美国籍的华人，他交社会保障的费用是从他的工资里面每个月扣 30%，到 67 岁就可以退休，当然你也可以不退休，一直干到你自愿退休。过了 67 岁之后，你要是领到养老金，就是 78%或者是 80%、90%。我的问题就是：为什么我们中国大陆社保不能够实现全国统一，这其中的原因是什么？我想请教一下郑教授，谢谢。

### 房连泉：

我讲一下观点吧，刚才好几位专家讲到“费改税”的问题，最近我也比较关注这个事情，还为此写过一些文章。一般人的观点是支持费改税的，认为费改税强制性增加了，对征收有好处，然后人们的交易更多了。但是刚才王理事长讲税和费能否统筹性地纳算进来？我觉得它不应该纳算，如果纳算的话，很高。社保费和一般的税收都是强制性的，全民参与，但是社保费有一个重要的特点，就是权利和义务对称的关系。比如我买保险的话，不是说我去贡献一个保险，个人账户是 100%的精算，跟银行存款差不多，没有多大的税，就像社保改革的趋势一样。但是改成税以后，大家是不是会有这样一种感觉？就像北欧福利国家一样，我们交了 7、80%的税，大家得到一个福利，但是这个东西适合中国的福利发展方向吗？这表面上是一个费和税的问题，实际上涉及到将来我们国家的福利走向。

这次去河南调研，河南社保费的部门已经改成税务部门去征收了，增开了社保税这一块。当然河南的社保部门有五个人来协管，是在农村，由农村的村支书或者村干部来管理社保税。但农民就提出了这个问题：“我们的农业税都已经取消了很多年，可是现在税务所的人却要征收我们农民的社保税。”农民会是自愿心理吗？大家会怎么看待这个问题？费和税表面上是一个争论，我觉得它实际上可以从经济学的理论去解释，我们翻译了一本书，是巴尔写的一本书，讲社保税和费的性质。他说：如果跟自己一点关系也没有，那么这个税我们就强制起来，当作国民义务。税的一大特点是什么？扭曲效应，大家不愿意多交税，劳动力供应小了。但是费，像我们的社会统筹，它有一部分费的因素，有一部分税的因素，有一部分是与你个人的待遇挂钩的，有一部分是社会兑现的，如果再分配率更强一些的话，它的税因素更大一些，如果再分配率更低的话，它的费因素就大一些。如果再弄成个人账户的话，就没有一点税的因素了，就全部是费了，这是社保税和费的一个辩证关系。涉及到我们国家将来社保是向费这方面偏一点，还是向税这方面偏一点？如果是全部到个人账户了，全部是费，那

么 GDP 可能就……。如果是税的话，就会逃税。如果是费的话，就不能算国家的成本。所以，我们的观点，应该是向费的方向发展，而不是向税的方向偏。可能我们大家在常识上有一定的问题。

### 吴庆：

我不是这个专业的专家，但也想发表一点意见，请专家批评。一，社保体系最严重的一个错就是我们的目标太短期了。社保本来是一个长期的事，你看加拿大也考虑未来 90 年、100 年的事，可是我们只考虑眼前的问题，只解决老工人的问题，老工人解决完了，又解决中人的问题。这是短期的行为，短期就决定我们的手段好多时候是错误的。刚才有人说修修补补，修修补补能解决根本问题？有的时候会让问题越来越多。总书记现在说“不忘初心”，我觉得我们也得考虑考虑社保领域的“初心”是什么？当初欧洲人搞社保的时候，它考虑的是这些人失业以后没有活干，他们自己照顾不好自己，他们不知道在自己生命周期里面如何自我分配，所以要社保来帮他们这么做。但是，在中国遇到两个事：一是中国和欧洲不一样，中国历来考虑生命周期的问题是靠个人。这个欧洲跟我们传统是不太一样的，长远咱们不讲，欧洲的社会结构跟我们不一样。二是时代也不一样了，100 年过了，现在的这些人会不会考虑自己的生命周期？还有，就是有一些社会商业机构帮我们做一些那个时代没人做的事情，比如银行，我们金融机构的一个替代产品，你强制储蓄不就得了吗？规定你的工资必须存多少多少钱，这个账户是你的，但是你得退休以后才能分多少年来花销这个钱，钱永远是你的。这不就得了吗？所以一些替代的办法也值得考虑。另外，我们还得考虑到社保做得好是个好事，做得不好是个伤害。我们看到现在欧洲的问题就很大，我们交流的时候我就批评欧洲，我说：“你们只搞货币联盟，你们不搞社保联盟，你看你们的游客可以申根签证一下就去了，但是跨境就业很困难。”欧洲最大的障碍就是社保，但中国没遇到这个问题，在我看来是因为我们社保水平太低，农民不在意这个东西，流动的跨境打工者也不在意。将来他们还在不在意？那就难说了。等到我们把这个东西建到足够高，又不跨省的时候，这个阻碍就浮现出来。现在我们机关干部流失很严重，但是仅仅流失的是那种价格差别特别高的，在体制内拿 10 万元年薪，出去以后拿到百万年薪，只有这样的人会流动，其他人为什么不流动？说明交易成本太高，这个交易成本有相当大一部分就是在我们的社保体系。

另外，关于社保分权的问题。刚才朱教授提到钱颖一的文献，钱颖一的文献里面还有一篇讲到了一个更根本的问题，就是分权有两类：一类是在政府之间分权，这是一类假分权，钱颖一是不主张这个分权的。真正的分权是什么？政府的权要分到个人的头上，对应到社保上，账户要落实到个人。这个结论和您刚才讲的是一样的，（朱恒鹏：他把政府之间的分权称为“过渡性制度安排”，就是要有一个过渡。）他的用词叫“经济性分权”，一个叫“行政性分权”。

另外一件事就是关于我们前一代人的积累的问题。我觉得这个有点像题外话，不过在这个问题上我更同意朱教授的看法。当然，董教授讲的也对，但您讲的是个人的计算。我们现在看到，在中国的代际交替中，越早一代人越勤奋、越努力、越接受更低的待遇，同时也付出得更多，而 90 后好像更不努力。但是这是个人的计算，就是说，您是辛辛苦苦地努力了，但是朱教授更多讲的是一个总体的计算，您创造出来的财富不客气地说，有很多被别人浪费掉了，整体并没有积累太多。我就讲这么多，谢谢！

### 董克用：

其实我还有个问题，咱们党执政的时候建立一个新中国，搞社会主义公有制，相当于把我们的土地、房屋、技能等等全部进行了资产重组，它对我们承诺：我对全体国民养老，我对你们负责。可是，到后来却改变了，要靠自己。那么，我们的顾虑是：以后还会怎么变？能不能一竿子到底，我们走欧洲的道路，实行税收制的基本养老制度，给个最低的保障，全民税收，然后国家对百姓有一个承诺，不会让你贫穷到没有饭吃？如果个人要想过得更好，可以买商业保险，在国家税收保障的前提下，更加提高自己的福利，这也是可以的。这只是我的一个观点。（旁：完全靠税收的好像没有，当然我只是查了一些资料。）

### 金维刚：

我也说两句，因为养老保险改革问题一直是个具有争议性的问题，包括按照国务院的要求搞顶层设计，请了国内外七家研究机构作了七套方案，人社部自己也作了一套方案。另外，除了这七家以外，还有其他一些研究机构包括大学也作了一些顶层设计的方案。这样一个改革之所以这么多部门、机构参与，就是因为它的难度很大，各方观点差异也很大。因此，对于很多基本问题有不同的观点或者争议，我觉得是一个正常现象。包括人社部，不能说人社部的观点就一定有部门利益，因为养老保险基金是列入财政专户，人社部门只是负责经办管理，制定相关政策，它本身没有部门利益。包括我们的部门研究机构，不一定我们就是站在部门的角度去说话，我们也是根据实际情况来作分析和判断。所以，我谈点自己的观点：

第一，当前养老保险主要有两大问题，刚才大家谈到可持续发展的问题和公平性的问题。目前，最主要还是可持续发展问题。至于公平性问题，前年国务院出台了改革文件，更加从制度上解决公平性的问题，当然它得有个过程。那么现在最主要的问题还是可持续发展问题，因为目前有一些地区已经出现了当期基金征缴收不抵支的现象，有的地区一年的累计结余基金消耗完了，所以现在这个问题非常突出，因为当期征缴收不抵支的地区不是少数，而是大多数。可持续性的问题就中国来讲，显然是人口老龄化的问题，这是不可否认的。我们现在的制度抚养比是 2.87:1，那么到了人口老龄化高峰，到本世纪中叶的时候，可能就不到 1.5:1 了。从人口老龄化角度来看，未来的制度抚养比如果不断上升，那么在调整其他政策参数方面，不管是费率也好，费基也好，其他也好，调整空间都是极其有限的。作为一个国家，作为一个经济体，在人口老龄化的状态之下，单靠制度内的缴费人群的缴费形成自我平衡是不可能的。它不同于商业保险，商业保险没有转制成本，没有历史债务，投保人投保搞精算就可以收支平衡。而社会养老保险必须要考虑到制度的历史，不能割断历史去看精算平衡。所以，这个过程就必须兼顾我们改革初期，计划经济的时候，当时的国营企业是承担退休人员退休费的发放，按道理，建立社会统筹、建立养老保险金制度以后，退休金或者是养老金的发放就应当由单位缴费所形成的基金来支付。个人账户或者个人缴费是个人储蓄性的养老金，就像现在有些学者主张的，把它作为第三支付或者“统账分离”。不管你把它变成第二，还是第三，反正第一支柱的这些基本的责任是单位缴费形成的统筹基金来承担养老保险。但是，我们国家在改革初期选择的是一个“统账结合”的模式，当时也是设计了很多方案，最后选择了这个方案，把国际上现收现付和完全积累嫁接起来，形成一个所谓的部分积累制。实际上，我们这么多年来没有真正这样做，为什么？因为我们在整个的经办管理方面，在具体操作方面，我们是把这两者放在一个基金池里面，没有把它分开。就是说，社会统筹基金和个人账户所形成的账户基金，没有分开管理，是放在一个基金池里面来管。现在讲个人账户是空账运行，实施巨额空账，这里面有一个不准确的概念，因为我们建立这项制度，到目前为止，我们所支付的个人养老金大概一万亿左右，而我们的记账规模，实际上不叫记账规

模，就是个人真金白银的缴费是 5 万多亿，就是说个人缴费缴了 5 万多亿，发放个人养老金只发了 1 万亿左右。就是说，现在基金所积累的 4 万多亿，实际上是个人缴费所形成的基金在积淀，否则，这个缴费跑哪里去了？你只发了那么一点儿。因此，现在问题就是，不是不做实个人账户的问题，是我们这个制度本身在一开始设计的时候或者在运行的过程中，我们是混着用的，我们是现收现付的，没有真正的把个人账户和统筹基金分离出来。如果一开始就是分开的话，肯定是做实，但是我们把它混在一起，现在要谈做实个人账户很难，因为统筹基金不够支付，它是透支的个人账户资金，是用个人的缴费来弥补当期的支出不足。辽宁是最早进行个人账户做实试点的省，当它的统筹基金不够支付的时候，由省政府打欠条借支个人账户做实资金，来保证当期发放。所以，个人账户在现有的方式之下是不可能做实的，因为没有解决过去的转制成本和历史债务，这个东西是客观存在的。就像前面几位专家提到过，当时已经退休的这些人参加改革的这些人的视同缴费年限所对应的费用，在改革以后没有一个合理的安排。虽然后来社会保险法里明确了其视同缴费年限的费用应当由财政来承担，但是财政从来没有形成一个制度化的安排来承担这个责任。当然，财政也承担了责任。就是说，你不够支付的时候，财政通过转移支付的方式来保发放，因为我们要确保养老金的按时足额发放，这是一个底线。现在，财政每年也拿出几千亿的资金通过转移支付来保发放，但是它没有从制度上来解决转制成本和历史债务的问题，所以这个问题就一直延续到现在。其实前面已经提到了改革肯定是有转制成本的，转制成本怎么承担？可以有多种方式，既可以划拨国有资本，也可以用财政相对稳定的投入方式来逐步承担。因为不管是划拨国有资本，还是财政投入，都是政府责任，这本来就是应当政府承担的责任。

包括我们实行计划生育的时候，当时的宣传口号是“只生一个好，政府来养老”，对全民其实是一种承诺。实行计划生育政策以后，改变了中国人口的结构，改变了中国人口结构自然替代的状况。“精算平衡”的前提是人口自然增长，在没有实现自然增长的情况下，导致我们现在人口结构是畸形的，这本身就是政府责任。像现在有些政府部门讲养老保险基金应当是自求平衡，政府不承担责任，我认为这种观点是错误的，刚才已经讲了，它本身就具有政府责任。再一个，政府的钱哪里来的？都是通过税收来的，税收也是取之于老百姓的。“取之于民，用之于民”，任何一个国家的财政都是以公共财政为主体，不管是用于教育、医疗，还是用于养老，都是政府应当承担的责任。因此，不能把政府责任撇开而靠其自然运行来自求平衡，这是不可能的。从这个角度来讲，我不太赞成大账户的观点，因为大账户其实就是把社会统筹基金缩小，把政府的责任缩小。但是，在中国一定要从历史和现实来看政府在社会养老保险中究竟应当承担什么样的责任。从历史、从现实、从法理、从政府的性质上，都要明确政府责任，毕竟社会保险不同于商业保险，我觉得在改革的设计上也好，在具体的政策方面也好，都必须明确社会养老保险的基本属性。养老保险强调的是通过社会共济来抵御长期风险，如果说我们的制度不体现共济性、互济性，那么它的保险性质就大为削弱。如果个人账户像住房公积金那样，那不是我们养老保险本身的制度体系。所以，我觉得还是应当从制度的基本理念和它的宗旨来看待养老保险制度改革。

**梁治平：**

好，谢谢！很多意见，最后报告人总体回应一下，虽然刚才已经有一些回应，但现在还可以有几分钟的时间作一个总的回应。

**郑秉文：**

首先，我感谢大家来参加这个讨论会！星期天我也没想到还有这么多人，我觉得搞改革是国家的事，这么多人来参会，看来这国家大家还挺关心的，我挺感谢的。这里回应几个事：一个是关于费改税，我不反对费改税，我说了十几年了，我都懒得说这事了，这回又提出来了。我反对的根本原因，刚才房博士已经讲了，一旦费改税，将是中国未来滑向福利国家的一个信号，如果这样，在民粹主义盛行的大环境下，中国就了不得了。这是费改税我最反对的地方。中国不适合搞福利国家，欧洲福利国家不适合中国，它可能适合欧洲。即使在欧洲，福利国家也已经陷入危机，这是我反对费改税的根本原因。费改税涉及到征收体制，非常复杂。我反对让地税去征收，因为地税征收的话，即使不是税也几乎变成税了，你再缴费也没人信了，这是我反对的根本原因。

再一条，账户分离。账户分离除了操作问题，还存在一个理论问题，就是你在理论上怎么解决你的现收现付跟人口老龄化的指数关系？你怎么建立？你听之任之中国老龄化吗？中国老龄化其实是不老龄化，我们是干这个的，唉哟，觉得中国老了，中国老龄化人口占比 15.5%，美国是 18.5%啊！（旁：没有 15.5%，如果以 65 岁为基准，最低的是 10%）咱们取一个数吧，都取 60 岁，60 岁的话，中国老龄化人口占比 15.5%，美国是 18.5%，欧洲基本上 23%、24%，你比它年轻多了呀！你还真没老龄化，离老龄化还差得远呢！如果统账分离，剩出来的就是乱摊子吗？也不是，统账那块是个乱摊子，“统”是完全暴露在人口老龄化之下，这种改革跟所有国家的改革方向是相反的，这是第一个理论问题。就是说，你如果把它们拆开，怎么解决现收现付的缺陷，在老龄化情况下的一个理论问题。第二个是操作问题，一旦分离，账户存在隐形债务，记账额是 47000 亿，做实账户的资产一共 3700 亿，3700 亿和 47000 亿差多少？一旦分离立刻显性化，因为设计的制度是完全积累制，你怎么让一个账户里这边是空的，那边是实的？这太复杂了！我们现在是在信托制制度下，加入了名义账户的因素在里面，因为它没有真实资产，没有真实资产的话，利率怎么记账？你盯住谁？因此，你等于在企业年金制度里面凭空加上了一个非常复杂的因素。另外，这个制度出现了公平性的问题，企业年金在中国搞强制是做不到的，如同奥巴马医改，奥巴马医改昨天被否定了，你能做到吗？做不到！在中国，企业年金要强制性是很难做到的，自动加入可以。这是关于“统账分离”。

关于老龄化和可持续性的关系，我不觉得老龄化是中国可持续性的问题，Nothing to do with that，那是不懂。我给你们举个例子：美国人口老龄化占比 18.5%，中国 15.5%，美国的养老金缴费比例 12.4%，中国 28%，但是这两个国家替代率是差不多的，你怎么给我解释？人社部的人怎么解释？没法解释。这跟老龄化有什么关系呢？没有关系。这跟财政补贴有什么关系呢？也没关系。这数据大家我想能记住吧，美国的老龄化是 18.5%，缴费比例是 12.4%，替代率接近 40%；中国的老龄化是 15.5%，缴费比例是 28%，中国的替代率只比美国高一点点，现在是 44%左右，怎么解释？这完全是制度设计的原因，真正的老龄化还没来临呢！况且 10 年以前，……（旁：我打断一下，我说的人口老龄化是指制度内人群的老龄化，就是缴费群体的老龄化，就是没有多少人缴费，而不是指全口径的人口老龄化，因为现在大部分人还是农业人口）这叫“制度赡养率”。关于制度赡养率，美国的制度赡养率和中国制度赡养率都是一样，33%。我说的是制度赡养率，就是加入到这个制度里面的人，多少个人养一个？美国和中国都是 33%，中美制度赡养率是一样的。因为刚才你们说是人口老龄化，我用了你们这个词，如果用制度赡养率，那更一样了，两个国家制度赡养率是一样的。

再一个，中国制度为什么不能统一？这个问题我刚才说了，可能我说得不太明确。制度为什么不能统一？我觉得这是利益问题。我就讲这么多，再次感谢！

## 梁治平：

非常感谢！今天郑教授是激情登场，学者有情怀、有关切，国家的事也要谈，不光是饭碗的问题。我想今天我们各位来到这里，除了是这个专业外，还因为有这种关切，其实大家还是关心这些问题的，也不仅仅是牵涉到个人利益，不光是为了自己的饭碗来到这里。当然，这些问题涉及的面、涉及的领域、涉及的制度非常复杂，要解决这些问题也确实不是短期能做到的。很多年以前，我们就讲老职工的问题，大家就说有很多种口径算法，拿出多少钱来把这个问题一次性解决，然后在此基础上推进。现在看来，这些问题还没有解决。按照过去算法可能就远远不是那些事，所以这些问题确实需要讨论，我们用句最时髦的话，叫“顶层设计”。但这个设计方案从哪里来？你要有数据、有调查、有经验、有实证的基础，有比较、有非常冷静的、理性的、科学的分析，最后还要有一个很合理的设计。而这过程里面又牵涉到很多利益，它的复杂性是显而易见的。但是，我们不能因此把这个问题放弃，可能还是需要不断地讨论、思考。也许最后的结果并不是一个大家比较满意的结果，但是这个过程每个人都不会放弃。所以，我非常感谢郑教授给我们又一次带来非常有意义、有启发性的思考！也谢谢各位评议人的评议以及大家的参与！谢谢大家！