



我院陈秉正教授参加全国人大财经委会议并做发言

2014年6月11日,全国人大财经委召开统筹推进城乡社会保障制度体系建设工作情况座谈会,我院陈秉正教授应邀参加会议并做题为“统筹推进城乡社会保障体系建设中须防止过度‘福利化’倾向”的发言,主要内容如下:

一、社会保险特别是新农保中的过度“福利化”

近年来,我国各项社会保险制度建设取得了较快发展,成绩有目共睹,但也呈现出一些“福利化”倾向,如果不加以重视并适当纠正,势必影响我国社会保险事业的健康和可持续发展。

纵观我国现行的社会保险体系,有很多方面的制度规定并没有遵循保险的基本规律,具有浓厚的“福利”色彩。例如,农民参加新农保,缴费全部进入个人账户(缴费里面还有部分来自政府财政的补贴),并没有进入“统筹”账户(事实上也没有一个统筹账户)。政府向参保人支付的基础养老金不是来自参保人的缴费,而是由政府的一般财政支付,即由全体国民来支付。而且每个参保人不管实际经济状况如何,人人有份,人人一样,这显然不符合保险制度的基本规律,是一种典型的福利安排。虽然政府财政可以对社会保险计划进行补贴,特别是当社会保险基金出现缺口时,政府财政是最后的承担者,但不应当将所有基础养老金的给付责任全部由政府财政来承担。

保险的一个主要特征是获得的保险金的多少应和缴纳保费的多少挂钩。尽管社会保险不能像商业保险那样注重个人公平,社会保险更注重社会公平,但也不能忽略个人公平,否则会影响参保企业和个人的积极性。退休者获得的收入理论上是他退休前薪酬收入的一部分,是工作期间薪酬的延期支付。所以,退休前缴得多,退休后也应适当拿得多。这一点在城镇职工基础养老金计发办法中有了一定程度的体现,但在新农保的基础养老金中没有明确的体现。

为此,政府仍需要认真研究我国农村居民(包括城镇居民)养老保障(注意不仅是养老保险)制度的模式选择问题。我认为有两种制度可选择:养老保险和最低生活保障。在养老保险制度设计上,应逐步减少目前已存在的“福利化”倾向,并逐渐减少对政府一般财政的依赖。这是一个很难求解的问题,因为整体上看我国尚不具备建立覆盖所有农村居民的社会养老保险制度的条件。首先,这样一个保险制度的基本模式是什么?如果是社会统筹+个人账户,那么统筹部分的资金来源在哪里?如果来自政府财政,何谈统筹?再者,统筹部分的缴费标准如何确定?缴费标准本应该根据劳动者工薪收入的一个比例确定,但农民没有工资性收入,如何计算和征收保险费。目前农民个人缴纳的只是所谓个人账户部分,这实际上是一种储蓄。农民的现金收入本来就不多,没有工资性收入,储蓄主要用于盖房、医疗和其它应急性支出。对真正现金收入较少的农民来说,这样的储蓄(并且这样的储蓄的保值增值功能并没有保证)农民无力也不愿意参与。

因此,我们应该更加关注并且可以做到的是,完善城乡居民的最低生活保障制度,对真正有需要的、生活困难的居民,由政府各级财政提供最基本的经济保障。



二、推进过程应适度有序、量力而行

一些社会保险计划的整合不易过快，要充分借鉴国际经验，结合我国经济和社会发展的实际水平和社会保险计划的筹资能力及政府财政的承担能力，量力而行。例如，关于企业职工基本养老保险和机关事业单位职工退休金的并轨问题。我的意见是：认真研究、谨慎推行，可能需要相对较长的时间。从长期来看，事业单位和企业并轨是可行的，也是符合国际规范的，但公务员是否也要和企业并轨，这是值得研究的，很多国家政府公务员是不参加社会保险的，仍然实行的是退休金制度和公费医疗。事业单位和企业并轨，存在一个“谁靠谁”的问题。显然，企业职工养老金的平均水平相对较低，提到和事业单位一样的水平是不现实的；那么就只有降低事业单位退休职工养老金的标准，这在实践中的阻力会非常大。

三、加强科学研究，注重做好顶层设计

在统筹城乡居民社会保障体系建设过程中，要注重加强科学研究。如果从1998年我国建立统一的城镇职工社会基本养老保险制度开始算起，我们只用了10多年的时间，就建立了制度基本全覆盖全国13亿多人的社会保险体系。而美国从1935年颁布《社会保障法》开始，用了80多年的时间，社会养老保险也只覆盖了绝大部分有工资性收入的劳动者；在全民医保实施前，政府提供的医疗保险也只覆盖了老年人。正是因为我们的社会保障体系发展的速度太快，我们没有花较多的时间去关注和研究一些深层的问题和未来可能出现的困难，比如：

1、认真重视对社会保障特别是社会保险的基本理论及其与中国实际相结合的研究。社会保障特别是社会保险制度的建立和发展，既遵循一定的普遍规律和原则，也和一个国家的经济、社会、文化、政治、人口环境密切相关。比如，我们为什么要坚持基本养老保险中的现收现付制？随着人口老龄化程度的加剧，是否应更多地依赖完全积累式的养老保险制度？产业结构的升级，劳动生产率的提高，人口结构的变化，对养老保险制度的选择提出了哪些新的要求？我们的一些新的研究结果表明：随着我国面临的经济、人口、技术环境的变化，应进一步扩大基本养老保险中个人账户部分的比例，并实行延迟的、有弹性的退休政策。

2、关于基本养老金个人账户的问题。目前的问题大家都知道，“空帐运行”，随意挪用，谈不上保值增值，成了一个名义上的记账工具。需要研究的问题包括：

(1) 分离问题。是否需要从现行的社会基本养老保险制度中分离出来，建立个人账户养老金制度。分离出来后，仍然采取现行的强制投保、按工资收入一定比例缴费的方式，由政府指定的专业机构进行封闭式管理，政府担保个人账户的最低收益率，养老金按照经过精算的终身年金方式支付。

(2) 精算问题。现行的个人账户养老金在领取标准的计算方面缺乏科学的精算方法支持，对退休职工领取养老金的时间假定为139个月缺乏科学依据。我国大部分退休职工养老金的领取时间很容易超过139个月，当个人账户中的余额为零后，政府必然要承担兜底责任，从而给未来养老金的支付带来很大不确定性。特别是随着人均寿命的延长，这个系统性风险会越来越大。解决这个问题的办法：(1) 如果政府还是打算兜底，即政府充当“保险人”，那么建议加强精算，厘清政府的财务责任；(2) 政府不承担兜底责任，即政府对个人账户养老保险不承担任何保险责任，实际上是让职工进行强制的养老储蓄。



(3) 管理问题。目前管理不善的问题本质上由于个人账户的定性问题没有解决。本来这部分钱是属于参保职工的个人财产，如何进行管理应该征得参保人的同意，管理的效果也要及时通报给参保人。现在这部分私人财产被随意地、低成本地挪用了，并将由于挪用这部分财产而日后需要进行补偿的责任留给了未来的政府财政。所以，从有利于加强管理的角度看，个人账户养老金也应和统筹式的基础养老金分离开来。

(4) “做实”的问题。从我国基本养老保险个人账户的实际情况来看，完全做实的可能性不大，也不是很有必要。如果做实，全国至少需要 2.6 万亿以上的财政投入（根据社科院世界社保研究中心对外发布的《中国养老金保险发展报告 2013》）。我初步计算了一下，一个在北京 1997 年开始参加社会基本养老保险的职工，当年的社会平均月工资是 3000 元，2013 年是大约是 5800 元，个人账户余额按年收益率 3% 计算，大约在 70000 元。考虑到全国大部分省市的个人账户是在“空账运行”，所以，如果做实个人账户需要巨额的财政投入。而从 1998 年至 2012 年，中央财政累计安排城镇企业职工基本养老保险补助资金为 12549 亿元，因而不可能通过财政的“输血”来做实个人账户。即便做实了个人账户，又如何保证保值增值呢？从中国资本市场发展现状和相关机构的管理架构和能力来看，也难以获得理想的收益率。因此，可以考虑探讨对个人账户实行名义帐户的方式。

总体上来讲，我国的社会保障水平是偏低的，提高社会保障水平的呼声也较强，但提高社会保障水平一定要注意三点：第一，我国仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段，人口多、底子薄、差别大是我国的基本国情，提高社会保障水平一定要立足我国国情，不能超越各方面的承受能力，尤其是财政的承受能力。第二，社会保障提供的给付具有一定的刚性，只能做加法，不能做减法。正因如此，在统筹推进城乡社会保障体系建设过程中，必须始终坚持“保基本”的方针，保障老百姓最基本的生活需要。第三，在设计各类社会保险制度时，应避免过度的“福利化”倾向，使一项保险计划能在财务上实现自我收支平衡，而不是长期大量需要政府财政的补贴；在整合各类保险制度时，要立足现实，量力而行，逐步缩小地区之间、城乡之间、各类人群之间的待遇差距。

