

郑秉文:社保改革要顶层设计与多点试错相结合

解决名义缴费率过高、激励性不足等问题 尽快实现全国统筹

□本报记者 徐昭



本报记者 车亮 摄

“回望40年,经济持续高速增长与社会保障快速发展双双取得伟大成就的关键在于坚持多点试错,实现了用空间换时间的赶超战略目标。”全国政协外事委员会委员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文在接受中国证券报记者专访时表示。

展望未来,郑秉文认为,顶层设计与多点试错相结合将是未来全面深化社会保障改革的必然选择。具体来说,社会保障未来改革取向无疑应从高速度扩张向高质量发展转型,改革原则应盯住诸多的不平衡不充分,改革重点在供给侧。

郑秉文 第十三届全国政协外事委员会委员,中国社会科学院世界社保研究中心主任,政府特殊津贴享受者,中国养老与健康保险50人论坛秘书长,人力资源和社会保障部咨询专家委员会委员,银保监会重大决策咨询委员会委员。主要研究领域:福利国家,社会保障制度比较,社保基金投资和企业年金等。

改革应从高速度扩张向高质量发展转型

中国证券报:对未来我国社会保障制度改革有哪些建议?

郑秉文:总的来说,社会保障未来的改革取向无疑应从高速度扩张向高质量发展转型。

在粗放的高速扩张的历史任务已基本完成情况下,亟待解决的可持续性和公平性问题,均为高质量发展所要求的主要内容;未来改革原则应盯住诸多的不平衡不充分,包括单项制度立体结构的分层比例关系,各项制度横向的链条延伸及其与市场的对接与配合等;未来改革重点毫无疑问在供给侧,因为作为公共产品的社会保障制度,失当的供给方式(与市场的混合程度)、供给比例(占GDP和工资的比重)、供给方案(包括非缴费型制度在内的激励性与可及性等)对经济增长将具有一定影响。以往40年的经验教训和国外100多年的正反两个方面经验,都足以让人们认清社会保障的供给侧改革具有决定性的作用。

具体而言,首先,社会保障高速度扩张亟待向高质量发展转型。一是在扩大覆盖面上,应从简单追求扩面速度转向重视风险较高和最需要覆盖的法定参保人群,防止“人群错配”;基本养老保险的法定参保人群大约还有1亿没有参保,他们主要是新业态就业群体、灵活就业人员和以农民工为主体的中小企业从业人员。要防止地方政府为了提高当前缴费收入,以违规的趸缴方式将不合格人员纳入进来的道德风险。

二是在体制机制建设上,应从粗放式转向集约式管理,注重发挥制度建设的作用,在提高参保激励性和制度可持续性上下功夫,这不仅是扩大覆盖面应遵循的原则,也是在几亿已参保群体中遏制断保现象、提高遵缴率、从根本上解决财务可持续性的百年大计。

三是在支出规模上,应从简单的扩型向法制的内涵型管理转变,各项保险制度、福利制度和救助制度应尽快完善基准体系(替代率、报销比例、救助标准),推进依法行政,完善社会法治社会建设,坚决守住基准,坚持“保基本”的制度目标并要予以量化,便于执行,为大力发展第二、三层次的“多层次”保障体系创造良好、理性的空间。

其次,尽快解决不平衡、不充分问题。一是“多层次”社会保障制度在结构上不平衡。第一层次的国家主办制度发展迅速,占绝对主导地位。第二层次的企业补充保障制度很不充分。第三层次的居民家庭和个人参与投资和购买的保障体系基本处于缺位状态。优化制度结构的目的是守住第一层次、大力发展第二层次、尽快建立和推进第三层次。

二是社会保障在国家与市场的关系上不平衡,在引入市场因素和市场机制方面不充分。从经办服务体系到支付方控费机制建设、从资产端增值保值到服务端养老服务业建设、从五险基金投资体系建设到医疗改革和公立医院改革等,要重视市场作用的引入、运用和发挥。

三是在社会保障的制度设计、运行管理和改革取向等方面存在不平衡。例如,运用需求管理的改革手段比较多,而供给管理的改革很不充分,即注重需求侧因素较多,而考虑供给侧因素较少;在支出规模上,需求端待遇调整容易受到重视,而供给端在结构和效率等方面考虑容易受到忽视,基金的增值保值、经办服务体系建设和后台技术系统建设等方面显得不够重视。总之,应逐渐克服重政策制定轻经办管理、重投入轻精算、重前台轻后台的倾向。

再次,顶层设计与供给侧结构性改革中举足轻重。从供给侧看,社会保障制度存在三个主要问题,

且互为前提,只有在顶层设计层面才能一揽子解决。

一是解决缴费率过高的问题,这是中国社会保障始终存在并难以解决的一个“软肋”。费率水平过高,这个制度设计困扰了决策者、执行者、参保者几十年。本来,建立社保制度的目的是为了给企业减负,让企业轻装上阵,但目前过高的名义缴费率却成为企业尤其是中小企业的重负。当前,社会保险费征缴体制正处于改革的过渡期,从明年1月1日起,征缴工作由社保部门移交税务部门负责,税务部门征缴之后要同步进行降低费率的改革。因此,明年有望实行新的低费率政策,这不仅对中小微企业是一个福音,对广大参保人也是福音。

二是解决激励性不足的问题,这是费率过高和制度可持续性较差的主要原因。十八届三中全会提出“完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益”,这是降低费率和提高可持续性的根本性措施。根据中央有关精神,在降费的同时,企业社保缴费负担一定要有实质性下降,这就需要提高制度激励性,调动个人积极性,让企业和所有人都愿意按照真实收入进行缴费,只有按照真实收入缴费,才具备降费的前提。那么,在统账结合的制度架构下,扩大个人账户记账比例将是提高激励性、实行多缴多得的唯一政策工具。扩大了个人账户比例,不仅可以提高制度的实际收入,提高了制度的可持续性,还能提高退休金的替代率和获得感。

三是尽快实现全国统筹。统筹层次太低,导致制度运行质量不高,问题太多。最近几年来,中央加大了提高统筹层次的力度,提高统筹层次“三步走”的战略态势逐渐显现:一是2018年7月开始实施中央调剂制度,目的在于均衡地区间养老保险基金失衡现象,在一定程度上调剂各省养老保险基金的使用;二是2020年在全国实现省级统筹,这是2007年以来努力实现省级统筹的一次重要努力,也是为实现全国统筹做出的重要准备;三是最终实现全国统筹。虽然还没有详细时间表,但毕竟有了大致路线图。

最后,坚持“精算平衡原则”。坚持精算平衡原则是社会保险制度和社会福利制度的一项基本要求,是现代公共财政框架下管理社会保障制度的一个基本原则。引入精算技术和建立精算报告发布制度是国际惯例。在过去的半个世纪里,很多发达国家的养老保险和医疗保险都建立了定期的精算与预测报告制度,主要作用有两方面:一是作为监测养老金制度和医疗保险制度运行质量的一个技术工具,定期向全社会公布,成为社会保障制度的一项常规工作;二是作为改革养老保险制度、医疗保险制度甚至待遇确定(DB)型第二支柱职业年金制度的主要根据,日益成为参数改革和结构改革不可或缺的技术手段,旨在应对人口老龄化。定期发布精算报告看上去是一件小事,但作为一个制度安排,体现的是一个国家的软实力,是社会保障政策制订、决策科学化和民主化的基础。

中国证券报:最后,请对未来中国社保改革前景做一下展望。

郑秉文:展望未来,多点试错致使改革开放中存在的一些突出问题与挑战、社会保障存在的诸多风险需在顶层设计中予以解决。作为特定历史条件下的产物,多点试错的特征是试点优先,立法跟进。顶层设计则是立法先行,立法先行就需长期预测。长期预测则须引入精算,即把所有影响社会保障发展的经济社会人口等外部因素统统考虑进来。由此,顶层设计与多点试错相结合将是未来全面深化社会保障改革的必然选择。

多层次社会保障制度网络逐渐成型

中国证券报:改革开放40年以来,我国社会保障取得了哪些主要成就?

郑秉文:在改革开放40周年之际,对不断探索、大胆试验的社会保障改革进程进行历史回望,对边干边学、且行且改、不断完善的社会保障改革进行经验总结,对其现状、体制和机制进行深入分析,对其存在的主要问题具体梳理,是十分必要的。

40年来,中国的多层次社会保障安全网基本成型,可从“制度规模”和“制度结构”两个维度上做一个概括:

在制度规模上,从零起步建立起一个世界上最大的社会保障体系。社会保障的制度规模是一个重要维度,它体现的是这个制度在人民生活和经济中的分量。

制度规模主要有覆盖人数、收支比例和储备规模三个重要指标。一是覆盖面不断扩大,成为世界上最大的社会保障体系。二是收支规模不断提高,成为中国最大的政府支出项目。三是基金储备规模不断扩大,抵御风险能力不断加强。

在制度结构上,我国在单一体制基础上建立起一个多层次社会保障安全网。制度结构也有三个指标:制度的横向互补性程度、纵向网络化程度与法制化程度。一是基本建立起非缴费型制度和缴费型制度相互配合的完整制度体系;二是初步建立起多层次“混合型”社会保障制度体系;三是初步建立起以《社会保险法》为核心的社会保障法制化制度体系。

社会保障取得的成就见仁见智,总结角度不同,理解也就不同,社会保障制度本身取得的成就是为市场经济建设和社会发展做出贡献的基础。

一是社会保障使“法人”企业组织成为真正的市场主体,为构建市场经济体制发挥了重要作用。二是社会保障使个人成为“自由劳动者”,进而成为另一个市场主体,为建立全国范围劳动力市场做出重要贡献。三是社会保障成为市场经济安全运行调节器,承担起反周期重任,为确保经济增长和社会稳定起到不可替代的作用。四是社会保障成为人民群众社会安全网。

部分制度设计瑕疵逐渐显现

中国证券报:当前我国社会保障制度改革主要存在哪些问题?

郑秉文:随着社会主义市场经济发展不断深入和改革不断深化,社会保障在某些领域开始出现一些不适应,甚至某些体制性优势导致的一些设计上的瑕疵开始逐渐显现。例如,推动建立起来的社会保障急需建立一些可持续性机制;某些制度目标长期难以实现,某些政策不配套,某些领域甚至不得不予以重构,“碎片化”现象较为普遍存在;统筹层次低下既推动制度顺利实施,也隐藏财务风险,影响了制度整体抵御风险的能力;泛化的各级财政责任使公共财政与社会保险边界逐渐模糊,社会保险“软约束”使其对财政的依赖性日益增大。

具体来说,首先,顶层设计长期缺失导致制度设计遗留诸多“病灶”。一是有些预设的制度目标未能如期实现。养老和医疗保险实行的均为统账结合模式,但这两个制度引入个人账户的制度目标均未实现。其中,城镇职工基本养老保险做实个人账户有待进一步探索;相反,城镇职工基本医疗保险个人账户积累规模不断膨胀。

二是有些制度没有达到设计预期。2009年退出历史舞台的“老农保”就是由于其制度设计与高速增长的经济不相适应,最终不得不由“新农保”予以代之。

三是有些制度配套长期缺位。一些制度顶层设计始终未能成为改革“蓝图”。例如,机关事业单位养老金改革启动已有三年,但投资体制和计发方式始终未能进入到实际操作层面,没有建立起一个“按电钮”的工程。

四是有些先进和科学的技术工具始终没有应用于制度设计。精算报告制度始终没有建立起来,没有将各种经济社会因素放在一起通盘考虑,即使目前在15个城市试点的长期护理保险采取的依然是“多

点试错”的传统方式。由此,有些改革的机会窗口逐渐缩小。

五是在经办层面“碎片化”现象比较明显。例如,机构不统一、名称不统一、标准不统一、信息化平台不统一、软件接口不统一、流程不统一等情况长期存在。

其次,统筹层次低下使制度运行质量和可持续性受到影响。统筹层次低下成为迅速扩大覆盖面和确保基金征缴的“功臣”,但也为各项社会保险制度带来诸多矛盾和潜在风险。统筹层次低下导致制度严重“碎片化”,影响制度运行质量,增加制度运行成本,劳动力跨区域流动受到影响,异地结算十分困难;基金规模小,资金运用效率低,不利于建立投资体制;收不抵支的省份逐年增加。

再次,应对人口老龄化的内生机制逐渐弱化并致使财务面临潜在风险。建立“激励相容”的社会保障制度是发达国家为之实施改革和不懈努力的一个方向,是应对人口老龄化重要举措。但由于客观条件和制度设计等各种原因,社会保障建立多缴多得激励机制的目标尚待落实。

比如:一是“断保”人数不断增加,实际缴费人数比例不断减少,遵缴率逐年下降;二是缴费基数不断缩小,各地区和各行业企业之间出现攀比;三是部分发达地区为减少由于基金规模明显增加导致的贬值损失(银行存款收益率低),长期实行低于国家统一制定的费率水平。实际缴费减少将影响个人退休后领取的养老金替代率水平。近年来,一些地区出现新退休人员发现养老金水平太低,而回到企业要求单位追溯补缴以往的养老保险费的情况。

最后,社会保险与公共财政的边界逐渐模糊并致使其财政依赖性逐渐固化。从某种程度上说,财政已经并将继续成为社会保险支出结构中的刚性第三方支付方。

