

“国家社会保险公共服务平台”上线运行：从哪里来，到哪里去

——兼论来自英国的启示

郑秉文

摘要：上线运行“国家社会保险公共服务平台”是落实党的十九大提出的“建立全国统一的社会保障公共服务平台”的具体举措，对贯彻“放管服”、加强社会保险能力建设和规范业务流程具有重要意义，对推进国家治理体系建设和提高国家治理能力现代化水平具有深远意义。从长期看，这个“平台”的发展应朝着“大社保”的“大平台”的方向努力，上线范围应逐渐扩大到各项社会保险，甚至将第二支柱职业年金、企业年金和第三支柱的税延养老保险和养老目标基金逐渐纳入进来，作为他们的账户平台，成为中国社会保障的“社会基础设施”。在这方面，英国 2010 年开始运行的“国家就业储蓄信托”（NEST）大平台是一个很好的范例，对于中国建立社会保障“大平台”具有借鉴意义。

关键词：社会保障改革 养老金改革 信息化建设 公共服务平台 英国养老金

作者简介：郑秉文，全国政协委员、中国社科院社保实验室首席专家、深圳创新发展研究院资深研究员。

一、“国家社会保险公共服务平台”

上线运行是落实党的十九大精神的重要举措

党的十九大报告提出了“建立全国统一的社会保障公共服务平台”的战略部署。2019 年 9 月 15 日，“国家社会保险服务公共平台”正式上线运行，这是落实党的十九大报告精神的重要举措，是提升社会保险服务水平和贯彻落实“放管服”的具体体现，是加强社会保险能力建设和规范业务流程的重要契机；对推进国家治理体系建设来说，建立

这个平台既可以提高国家治理能力现代化水平的硬件建设，同时也是打造政务服务“第一窗口”的好机会。

自“国家社会保险服务公共平台”上线试运行至今功能受到普遍关注：提供社保年度参保信息查询、待遇资格认证、养老金测算、社保关系转移查询、异地就医查询、境外免缴申请、社保卡和电子社保卡转台查询等全国性跨地区服务。在首期开通的8类18项全国性统一服务中，媒体普遍关心的是对养老金的测算。例如，有报道就以“20年后退休 你能领多少养老金”为标题，该文以一名40岁男性为例，预期工作到60岁退休，本人月工资2万元；在“未来在岗职工平均工资增长率（%）”对话框中输入10%，在“未来缴费工资增长率（%）”中输入5%，在“未来个人账户记账利率（%）”中分别输入3%、5%、8%，系统自动计算并弹出一个对话框，显示2049年他退休时养老金将分别是5.9万元、6.6万元和7.18万元。^①再例如，还有报道以一名35岁女士为例，55岁退休，目前已缴费11年，在3个变量都填写8%之后，系统自动生成的养老金预测结果是2039年退休时养老金为19123元，其中，基础养老金9702元，个人账户养老金9420元。^②还有一例，一名48岁女士，已缴费20年，个人账户存储额184498元，预计55岁退休，在选择3个变量均为8%之后，点击“计算”按钮，系统给出的2026年该女士基础养老金是5683元，个人账户养老金3140元，过渡性养老金0元，合计8823元。^③

尽管这个平台在显示未来养老金测算结果时，对话框提示“以上模拟数据仅供参考，实际金额以退休时当地社会保险经办机构计算为准”，但它毕竟为大众提供了社会养老保险制度的一个最基本的社会预期，有利于就业人口提前考虑当期消费与退休收入的平滑关系。尤其是，就业者查询自己未来养老金时必须对三个变量的对话框进行填写，这相当于是对全社会进行一次无形的“投教”（投资教育），把所有就业人口与国家的经济发展前景高度关联起来，提高了全体就业人口对国民经济发展水平的认知水平，有利于把个体的就业行为融入到经济发展之中，有利于提高参保人对养老金制度实行多缴多得原则的认同感。

这个平台是个新生事物，目前提供的窗口服务主要还是养老保险，兼顾异地就医，

^① 蔺丽爽：《国家社保公共服务平台试运行 先行提供养老金测算等功能 20年后退休 你能领多少养老金》，《北京青年报》2019年8月20日，第A10版。

^② 代丽丽：《国家社保公共服务平台试运行 养老金领多少可以“一键测算”》，《北京晚报》2019年8月21日，第04版。

^③ 解丽：《国家社保公共服务平台上线 可“刷脸”完成社保待遇资格认证 测算未来养老金数额》，《北京青年报》2019年9月17日，第A06版。

平台建设将不断完善，失业保险和工伤保险也必将纳入进来。随着机构改革不断深化，国家医保局负责的医疗保险、生育保险、正在试点的长期护理保险、医疗救助项目等也有可能逐渐纳入到这个平台上，甚至税务部门负责的社会保险费征缴信息也能逐渐纳入到这个平台。总之，对这个新生事物，人们抱以极大的期待。

二、提升参保人“客户体验”是 “国家社会保险公共服务平台”的当务之急

把各项社会保险的“前端服务”尽快推向这个平台，尽快推动人工智能在全国统一社保公共服务领域应用，是当前平台建设的当务之急；这既是网络时代提升社保公共服务供给效率和质量所必备的硬件条件，也是新时代社保公共服务体系建设实现信息化与智能化的必然要求。综合诸多文献的讨论内容，^① 目前平台建设主要关注的问题可归纳为至少如下三个方面：

第一，集中在“客户体验”上，认为建立社会保险公共服务平台主要是指全面实现“互联网+政务服务”，将其视为建立现代化的政务平台和服务窗口，旨在提高参保人员和参保单位的便捷性。例如，全面实现社会保险网上经办系统，包括掌上社保 APP、微信服务平台、电话服务中心、信息查询系统和自助服务系统等，建立起业务经办大厅窗口办理的“一号、一窗、一网”等统一身份认证的政府平台。

第二，集中在“经办服务”上，认为通过这个平台建设应尽快建立起全国统一的数据库和数据平台，迅速普及云计算、物联网、移动互联网等技术在社保领域的应用，实现数据共享，重新整合资源，各项社会保险的注册登记缴费和待遇支付集中办理，线上与线下服务结合起来，一单征收，一个窗口办理并对外服务，实现社保业务流程再造，强化全国社保经办体系建设，经办系统要实现标准化、一体化、电子化和现代化。

第三，集中在“部际协调”上，认为在国家机构改革方案实施之后，人力资源社会保障部、国家医疗保障局分别负责各项社会保险制度及其经办业务，税务部门负责社会保险费的征收，应加强部际协作，尽快将社会保险的所有线上服务纳入到平台上。

基于上述讨论，在建设平台过程中，目前急需解决的主要问题有三个方面：一是各

^① 聂明隽、桂桢、郑玄波、刘丛龙、翟燕立、贾怀斌、黄华波：《适应新形势，如何建立全国统一的公共服务平台》，《中国社会保障》2018 年第 9 期，第 42~47 页；胡大洋：《攻坚共享平台应分布实施》，《中国医疗保险》2018 年第 3 期，第 25 页；谭中和：《顶层设计回执平台蓝图》，《中国社会保障》2018 年第 2 期，第 34~35 页；丁元竹：《网络环境下基本公共服务供给方式研究》，《中国特色社会主义研究》2019 年第 1 期，第 48~55 页。

项社会保险制度结构急需调整与深化改革，以适应建立服务平台的需求；同时，应利用构建平台的契机，促进和完善各项社会保险制度改革，例如，养老保险实现全国统筹，其他各项社会保险尽快实现省级统筹。二是尽快制定业务流程的标准化，实现档案资料的电子化，建立数据库。三是建立部际协调机制，因为跨部门设立服务平台需要大量协调工作，这是比建立硬件平台更为艰巨的工作，其挑战也更为严峻。

在上述三个问题讨论中，提升“客户体验”是主要目的之一，显示了经办服务体系改革的紧迫性和经办流程再造的必要性，为“部际协调”提出严峻挑战，要求有关部门应建立一个机制，以便尽快完成这个平台的更新升级，以便满足“客户体验”的社会需求。我们有理由相信，中国的互联网渗透率发展迅速，“互联网+”在移动支付等一些领域的应用已经处于世界领先地位，在此次国务院机构改革之后，只要克服了部门割据和局部利益的藩篱，全国统一的社保公共服务平台在硬件建设上必将会迅速发展起来，参保人的“客户体验”和“获得感”必将明显改善。从这个意义上说，把各项社会保险的“前端服务”打造成一个统一的信息化平台是“国家社会保险公共服务平台”这个概念本身题中应有之意，是建立“国家社会保险公共服务平台”的“最小公约数”，是最起码的要求和最基本的公共服务提供。

上述讨论内容是目前业内对建立“国家社会保险公共服务平台”的普遍认知，反映了目前阶段我们对这个平台的基本要求，因此成为当下平台建设的当务之急。其实，在另一个领域也始终存在着热烈的讨论甚至争论，这个领域也需要一个平台，也需要提升“客户体验”，也应给与高度重视，甚至，这个领域平台建设的缺失正在阻碍它的启动与发展，这就是养老金三支柱的账户平台建设问题。由此，“社会保险”的公共服务平台是否有必要向“社会保障”的公共服务平台转型，为三支柱或多层次的社会保障打造一个“社会基础设施”就提上了议事日程。

三、“国家社会保险公共服务平台”的发展 方向是成为社会保障体系的“社会基础设施”

建立一个“社会保障”的、而非“社会保险”的公共服务平台，一字之差，反映的却是一个重要的现实需求，就眼下来看，这也是破解部门利益困扰的一个杠杆。其实，不仅仅是第三支柱养老金的账户平台问题，机关事业单位建立职业年金的个人账户系统目前也存在着各省各自为战的局面。

从规模经济上讲，将单一的五项社会保险公共服务平台“延伸”为“多层次”保障

体系的“大平台”，可避免重复建设，节约硬件成本。建立一个“多层次”社会保障体系的“大平台”，下设各项社会保险和第二、三支柱的不同模块，相当于在“大平台”上设立多个“小平台”，他们拥有一个共同的“基础底盘”，无论从一次性投入，还是从日常维护来说都将大大节约成本。目前各省正在建立的职业年金计划就是一个很好的案例，下文将对其进行详细分析。同时，这个“大平台”的规模效应将为千千万万中小微企业提供了一个廉价的、制度门槛很低的一站式、全天候、24 小时不间断服务的养老金服务平台。

从服务便利化上讲，建立“多层次”保障体系公共服务大平台将给老百姓提供一个便利化的客户端，无论是银行的“中端”，还是链接各金融投资服务机构的“后端”，各个服务提供商都可“借用”这个“大平台”，使互联网客户端提供一站式服务成为可能。在“多层次”保障体系结构中，人们往往在第二支柱和第三支柱之间、在账户休眠和账户活动之间、在退休前和退休后、在不同行业和地区之间进行转换，账户持有人将会免去不同受托人或不同银行账户管理平台互不衔接的苦恼和烦劳，“客户体验”、获得感与安全感受到极大提高。

从尽快推动和扩大养老金覆盖面来讲，为第二和第三支柱养老金账户系统建立一个全国范围的统一平台，将之“绑定”在第一支柱的平台上，对尽快推进和提高第二和第三支柱的普及率大有裨益，效果很好，英国在过去 10 年来所做的努力就是一个明证；“国家社会保障公共服务平台”的知名度和信任感都要远远大于“中登公司”和“中保信”的第三支柱的两个账户平台，大于企业年金各自建立的碎片化平台。换言之，全国统一的养老金服务系统具有很好的可及性，对拓展养老金个人账户市场和扩大养老金覆盖面的效果很好，无论是企业主办的第二支柱，还是个人投资购买的第三支柱养老金产品，全国统一的“大平台”账户管理系统将有利于促进其发展，这是一个扩大覆盖面的重要举措。从某种意义上说，“大平台”对促进发展养老金事业的力度不亚于税收优惠政策的激励，“大平台”与税优政策的结合将为发展养老金事业插上翅膀。

从未来制度设计的前瞻性上讲，英国早在 10 年前建立并运行的“国家就业储蓄信托”（NEST）向世人昭示，养老保障账户管理系统逐渐走向全国统一的公共服务管理平台具有很多优势。当第二和第三支柱发展到一定阶段时，如果有了一个“多层次”养老金服务大平台，第二和第三支柱的界限将逐渐模糊，你中有我，我中有你，很难分得清是哪个支柱。这个“大平台”就像一个大型网上超市，提供诸多默认投资工具，目标日期基金和各种保险产品琳琅满目，国家统一对网上产品实施监管。雇主和雇员均可在这个大平台界面上登录注册予以投资或购买。如果是企业主注册并为雇员提供投资服务，那就

可视为是第二支柱，雇主在发放薪酬时按税优比例代扣代缴即可；如果是个人注册，通过个人账户实施交易便可享受税优政策，这就成为第三支柱。就是说，这个“大平台”是一个多功能平台，是同时提供第一、二和三支柱服务项目的唯一平台。

从终生税收管制和跟踪的角度讲，由于个人账户（第二和第三支柱）是享受税优政策的唯一载体，所有账户持有人只能在这个平台上进行投资和交易，只要这个平台的后端与税务部门锁定，即可轻松实现税务终生跟踪与管制的目的。对延税型个人账户均可实行有效的管理。全国统一的“多层次”社会保障“大平台”是降低制度交易成本的最佳途径，在成为银行业、基金业、保险业、信托业等所有提供养老金服务的“供给平台”之后，节约的行政管理成本和硬件投入成本即可转化为养老金服务质量的提高，并最终成为税务部门监控和跟踪个人账户交易和实施税收结算的最终平台。

从一揽子顶层设计上讲，将诸多账户系统安放在“多层次”的国家社会保障公共服务平台上，除了可以在一定程度上助推诸如提高统筹层次等制度改革以外，还应将之视为一次重要的顶层设计的契机，将“多层次”社保体系的一揽子制度设计统筹安排起来，成为养老保障体系“最大公约数”的载体。

从国家治理系统的角度看，社会保障体系是国家治理体系的一个重要子系统，而“大平台”是社会保障制度运行的主要实现手段。如果说社保服务经办体系和诸多提供养老金服务的金融机构是社会保障体系建设的硬件，“大平台”就是这些硬件的“主机板”。在西方经济学家眼里，养老金制度常常被视为一种“环境”，如同社会基础设施。^① 社会保障经办服务系统是一个自上而下的服务派送系统，客观上发挥着实现国家治理体系“网格化管理”的天然功能，是提升国家治理能力现代化的物质表现。

四、作为“社会基础设施”的 “国家社会保障公共服务平台”的基本构想

（一）“国家社会保险公共服务平台”可否成为机关事业单位建立职业年金的账户平台

公务员和事业单位人员建立的职业年金制度已于2014年10月开始正式缴费，至今已有5年，目前有若干省份已进入投资阶段，有的正在进行招标。各省职业年金都建立了各自的网络技术（IT）账户信息系统。由于职业年金制度设计里引入了“代理人”，并由各省社保经办机构充任“代理人”全面负责账户管理，这就意味着，从理论上讲，各省社

^①Gordon L. Clark. *Pension Fund Capitalism*. Oxford University Press, March 2000.

保经办机构建立 IT 账户管理系统的经费本应来自财政转移支付，意味着本来在企业年金里由市场承担的经济成本“转嫁”给了财政，使这个成本“显性化”。除了一次性的硬件财政投入以外，职业年金的 IT 信息系统还需长期的硬件更新成本以及运维成本，需要增加事业单位人事编制，配备和供养技术运维人员。长期来看，职业年金的制度交易成本将十分“昂贵”。

此外，职业年金账户管理具有很多特殊性，各省在设计 IT 账户管理平台时各自为政，他们根据各自不同的理解和不同的技术能力，其 IT 账户管理平台五花八门，难以相互衔接。例如，资金归集的复杂性是企业年金所没有的，同一性质的机关事业单位管理归属可能不同，同一城市的高校和医院的归属各种各样，信息审核的多流程以及信息披露的多级性一定要反映出来。再例如，缴费资金来源多样性，事业单位有全额拨款的、差额拨款的，甚至还有自筹的，有省级财政拨款的，也有市级财政拨款，即使同一单位或同一办公室人员的缴费来源也很可能是不同的。再例如，职业年金与社保系统对接的不一致性也是独有的，机关事业单位的养老金是两层架构，职工缴费的一部分为基本养老保险，另一部分为职业年金，记账时须将这些信息分别发送给职业年金系统与社保系统。这就存在对接的问题，而社保系统各地存在较大差异，势必使职业年金基金的对接产生困难。

重要的是，各省之间不同的 IT 账户管理平台在数据标准、接口等很多方面不一致，必将严重影响公务员和事业单位人员的跨省流动和调动，增加异地转移与管理的难度。如果将其“嫁接”在“国家社保公共服务平台”，一是可大量节省由各省分散建立平台导致的一次性投入；二是可防止日后运维的巨大投入，节省大量事业编制；三是有利于统一数据标准和参数标准，可促进数据共享，建立大数据；四是可防止出现由于各省平台接口不一致导致的人员流动障碍。

目前，每个省的做法存在较大差异性，有的省是财政拨款自我开发 IT 账户系统，有的省是公共采购，有的省则是由不同的金融机构共同出资搭建，很不规范，有些事拿不到桌面上来；这就为财政带来长期运维成本，或为市场主体带来额外负担，增加市场交易成本。重要的是，各省的软件开发自行设计，为以后机关事业单位人员转移接续带来一定的障碍。

各省职业年金的碎片化状况和发展趋势为建立国家社保公共服务平台带来挑战，也带来更大的发展空间和遐想。在建立“大平台”时可否将全国各省的职业年金系统统筹放在一个平台上就提到案头，“大平台”是否应该为机关事业单位人员提供同样的服务与“客户体验”？这样既可方便全国几千万公务员和事业单位人员，也为委托人、代理人、

受托人、托管人、投资管理人提供了一个基础平台，让这个平台成为所有的职业年金管理人共享的 IT 账户管理平台。“大平台”具有规模经济效应，可为各省职业年金账户系统节省硬件投入的大量财政资源，为地方财政减负。

（二）“国家社会保险公共服务平台”可否成为第三支柱养老金的账户平台

第三支柱养老金的建立与发展在账户平台这个关键环节上目前正处于僵局状态。2018 年 2 月，证监会发布了《养老目标证券投资基金指引（试行）》（证监会公告〔2018〕2 号）。截至目前，试点的养老目标基金总共获批了 70 多只产品，^① 已发行 49 只，规模超过 150 亿元，投资者将近 150 万人。2018 年 4 月财政部、税务总局、人力资源社会保障部、银保监会联合发布了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22 号），2018 年 5 月 1 日延税型商业养老保险在三省市开始试点，至今已一年半，超过了规定的 1 年试点期，据笔者的估算，^② 截至目前，累计实现保费收入超过 1 亿元，保单件数将超过 7 万件。

上述资料显示，第三支柱养老金目前提供的产品主要是来自基金业的养老目标基金和保险业的税优养老险产品，基金业的监管者是证监会，保险业的监管部门是银保监会，他们各自有自己的账户技术支持系统。养老目标基金的账户平台由中国证券登记结算有限责任公司提供，税优养老险的账户运行平台由中国保险信息技术管理有限责任公司提供，基金业和保险业形成两个平行运转、互不相干的独立系统，投资购买者须注册两个不同的账户，同时打理两个账户的资产投资。这就为税优政策的制订和实施带来困难，作为第三支柱养老金的账户持有人和税优政策的享有者面对两个竞争性制度，必然遭遇投资困惑。

如同各省职业年金各自建立独立的 IT 账管系统那样，虽然有的是由若干金融机构共同出资搭建的，但从全民福利损失的角度看，这也是一种“沉没成本”，且增加了各省之间 IT 系统接口不一致导致的便携性障碍。第三支柱的基金业与保险业各自使用自己的 IT 信息平台系统，他们不可能形成“规模经济”，存在着重复建设和浪费问题，增加了第三支柱的“制度交易成本”。

第三支柱的发展瓶颈有很多，目前需要急迫解决的是能否尽快整合账户平台，为老

^①项晶：《年内成立养老目标基金已达 20 只》，《证券时报》2019 年 8 月 20 日，第 A7 版。

^②笔者的推算根据是，截至 2018 年 11 月底，延税型商业养老保险实现保费收入 4600 万元，保单 3.3 万件。见郑秉文：《改革开放 40 年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望》，《保险研究》2018 年第 12 期，第 101~109 页。

百姓带来更好的可及性与“客户体验”，为迅速普及和推广第三支柱创造一个良好的制度环境。但就眼下来看，基金业和保险业形成的账户平台僵局是难以破解的。这就为“国家社会保险公共服务平台”提出一个挑战：基本养老保险覆盖了 9.43 亿人，^① 绝大部分就业人口都参加了基本养老保险，那么，如果这个平台能成为提供第三支柱养老金服务的“大平台”，不仅为老百姓参加第三支柱养老金带来极大的方便和良好的“客户体验”，成为实施“放管服”的一个样板，而且，对第三支柱养老金推广到所有基本养老保险参保人带来极大方便，相当于为全国所有基本养老保险参保人做了免费广告。从这个角度看，将“国家社会保险公共服务平台”打造成包含第三支柱账户在内的“大平台”，有可能成为打破僵持几年的基金业与保险业账户系统分置的一个契机。

如果这个“大平台”既可提供第三支柱养老金的服务，又提供职业年金的服务，那么，这对迅速普及和推广第三支柱是非常有利的，尤其是职业年金账户持有人将成为巨大的第三支柱的潜在客户，因为公务员和事业单位人员的收入预期稳定，受教育程度和组织化程度比较高，几乎全部是忠实的纳税人，具有建立第三支柱的天然优势。

（三）“国家社会保险公共服务平台”可否成为企业年金的账户平台

企业年金自 2004 年建立以来经历了快速发展的黄金 10 年，但从 2015 年开始出现拐点，企业参与率和职工参与率的增长率连续 4 年断崖式下降：企业参与率最低年份的增长率仅为 1.0%，职工参与率增长率跌至 0.26%；虽然年金基金增长率稍好，仍保持两位数，但这主要是存量工资自然增长的结果，与过去 10 年参与率呈两位数的增长率相比存在差距非常大。

企业年金发展遇到瓶颈期，既有经济发展进入新常态等外部经济环境的因素，也有制度设计瑕疵的原因。2017 年 12 月在修订和完善 2004 年发布的《企业年金试行办法》（第 20 号令）时错过了一次机遇，^② 人力资源社会保障部和财政部联合发布的替代第 20 号令的第 36 号令《企业年金办法》没有对企业年金制度设计这些瑕疵进行完善，包括“自动加入”制度没有建立、默认投资工具没有引入、投资选择权没有确立等等。在这个背景下，如果能在这个“大平台”上把企业年金也纳入进来，这将有利于推动年金的发展。重要的是，为企业年金提供一个全国性的账户平台将会大幅降低企业年金的制度性交易成本，对企业年金各个管理人来讲是个福音。从英国等发达国家的经验看，为中小

^①数据来源：《2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部网站。

^②郑秉文：《企业年金参与率将触底反弹吗》，《人民论坛》2018 年 2 月下期；郑秉文：《企业年金：踏上新征途，面对新挑战》，《经济参考报》2018 年 3 月 7 日，第 8 版。

企业提供一个强大的公共服务平台将会大大提高他们建立年金的便利性，提高企业年金的普及性。

表 1 2007—2018 年中国企业年金增长情况

单位：亿元

	企业数量增长		职工人数增长		企业年金基金增长		收益率与 CPI 的比较	
	企业数量 (个)	增长率 (%)	职工 (万人)	增长率 (%)	年终 余额	增长率 (%)	加权平均收 益率 (%)	CPI (%)
2007	32000	—	929	—	1519	—	41.00	4.77
2008	33100	3.44	1038	11.73	1911	25.81	(1.83)	5.84
2009	33500	1.21	1179	13.58	2533	32.55	7.78	(0.70)
2010	37100	10.75	1335	13.23	2809	10.90	3.41	3.33
2011	44900	21.02	1577	18.13	3570	27.09	(0.78)	5.41
2012	54700	21.83	1847	17.12	4821	35.04	5.68	2.64
2013	66100	20.84	2056	11.32	6035	25.18	3.67	2.63
2014	73300	10.89	2293	11.53	7689	27.41	9.30	2.00
2015	75500	3.00	2316	1.00	9526	23.89	9.88	1.44
2016	76298	1.00	2325	0.39	11075	16.26	3.03	2.00
2017	80429	5.40	2331	0.26	12880	16.30	5.00	1.60
2018	87368	8.60	2388	2.4	14770	14.70	3.01	2.10

资料来源：《全国企业年金基金业务数据摘要》，国家人力资源和社会保障部网站。

(四) “国家社会保障公共服务平台”的愿景应成为“大社保”的“大平台”

当“国家社会保险公共服务平台”成为多层次社保体系的“国家社会保障公共服务平台”，它就成为中国社保体系建设的一个“社会基础设施”和提供账户服务的一个公共品。城镇职工医疗保险的个人账户也可纳入进来。有关部门正在研商将城镇企业职工基本养老保险的个人账户、职业年金的个人账户、企业年金的个人账户、住房公积金的个人账户予以“打通”合并的可行性。无论最终结果是打通还是不打通，住房公积金账户纳入“大社保”的“大平台”都是可行的。截至 2018 年，住房公积金实缴人数 1.44 亿人，缴存余额 5.8 万亿元，当年缴存额 2.1 万亿元。^① 规模如此庞大的缴存人数对于同一个平台上的第二、三支柱养老金账户持有者来说，都是一个正能量，在一定程度上可以产生“大平台”的聚集效应，对扩大第二、三支柱养老金具有积极意义。对于这个发展愿景，刚上线运行的“国家社会保险公共服务平台”应站在新的历史高度，引领新时代，

^①数据来源：《全国住房公积金 2018 年年度报告》，住房与城乡建设部网站。

有步骤、有计划、分阶段地不断前行。

首先，应从城镇职工基本养老保险开始，逐步向失业保险和工伤保险拓展，接着，再向医疗保险、生育保险和长期护理保险扩容，将各项社会保险逐渐纳入进来，成为一个名副其实的“国家社会保险公共服务平台”，并以提供前端服务的“客户体验”作为主线，提高各项社会保险经办服务能力，再造经办服务体系流程，整合统筹各项社会保险线上线下资源，提升社会保险的“客户体验”和获得感。

其次，尽快将职业年金的账户平台功能上线，开发全国统一的后台账户服务“底盘”，为各省提供职业年金的 IT 账户服务功能，优化资源配置，减少地方和市场主体的财务负担。所有机关事业单位缴费人群和省级（直辖市、计划单列市）基金受托人建立一个统一的接口，先将每个省、直辖市、计划单列市各自相对独立的子系统与“大平台”衔接起来。

再次，尽快将第三支柱养老金的账户系统纳入进来，破解基金业和保险业的账户平台僵局，为第三支柱的养老目标基金和税优养老保险提供第三方的后台账户支持系统，为投资者和购买者提供良好的客户体验，最大限度地促进第三支柱的发展。任何居民都可在这个平台上申请注册账户，包括个人账户的编码、缴费、投资、提取、税收等，以降低第三支柱的制度性交易成本。同时，建立许可投资产品竞争机制，允许各类资产管理机构向个人账户提供不同风险收益策略的保险产品，任由个人选择投资和购买。

最终，待时机成熟时将这个“大平台”逐渐扩大延伸到企业年金。待职业年金和第三支柱个人账户在平台上正常运行之后，企业年金的前端账户服务系统和后端账户管理系统逐渐“引入”到这个平台上，使这个“大平台”真正成为包括企业年金在内的“大社保”的“国家社会保障公共服务平台”，并适时衔接城镇职工医疗保险的个人账户和住房公积金的账户。

届时，“全国社会保障公共服务平台”将成为真正的公共部门（公务员与事业单位职工）与私人部门、第一支柱、第二支柱与第三支柱共享的“大平台”，为人员跨部门、跨省流动提供便利条件，实现第二支柱企业年金和第三支柱养老金的互换性与可携带性，实现第二和第三支柱的个人账户与税务系统无缝连接、终生跟踪、计发养老金和自动计算和代扣个税的公共服务平台，成为中国社会保障的社会基础设施。

五、英国建立“大平台”的经验与做法

（一）NEST 的由来及其治理结构

英国为全体英国国民建立一个养老金“大平台”，为中国建立“大平台”提供了较好

的范例。2007年英国建立“个人账户服务管理局”(PADA),2008年升级为NEST,2010年这个大平台开始正式运行。NEST是英国实施《2008养老金法案》的结果,旨在“为英国职工建立企业年金提供低成本的账管系统”,其基本理念就是建设一个“养老金的社会基础设施”,最大限度地推广普及DC型信托制养老金。

运营这个公共服务平台的是“NEST公司”,这个公司实际上是NEST养老金计划的受托人,它是一个非政府组织,其启动资金来自政府提供的一笔贷款,这笔贷款将通过会员费逐渐予以偿还。NEST向会员提供的服务费用非常低,其管理机构“NEST公司”的最高领导机构是理事会,15位理事会成员全部由英国就业和养老金部任命,下设首席执行官(CEO)和7个委员会。NEST作为企业年金的公共服务平台,不仅为参与者提供了便捷的注册登记条件,还大大降低了建立年金的门槛。

《2008养老金法案》的主要改革内容之一是正式引入“自动加入”(auto-enrollment)制度。所谓养老金的“自动加入”机制,是指公司雇员在进入职场时便“自动”加入养老金计划并开始缴费,在经过一定时期后(比如一年),加入者有权“选择退出”(opt-out),只要他向雇主递交一份“退出的申请”并提出详尽理由,便可无条件退出。^①养老金“自动加入”机制是受器官捐献制度改革的启发结果。传统的器官捐献方式采取的是“选择加入”,即每个人的“默认”状态不是器官捐献者,但他可以表示“同意加入”;而器官捐献建立“选择退出”机制之后是指每个人的“默认”状态是“假定同意”身后捐献,但生前享有“选择退出”的权利。很多发达国家改革之后,器官捐献的数量大增。

(二) NEST实施“自动加入”效果显著

继2006年美国通过《2006年养老金保护法》正式推荐“自动加入”制度以后,英国的《2008年养老金法案》也引入了“自动加入”机制。建立NEST大平台的重要目的之后就是监督加快实施“自动加入”机制,以尽快扩大企业年金和个人养老金的覆盖面。基于这个制度设计,NEST这个平台的服务对象有三个群体,只要愿意,这三个群体都可使用这个平台。一是为企业服务,帮助企业建立企业年金计划,包括企业年金计划的成员;二是为自雇个人服务,凡是建立个人养老金储蓄计划的,均可在这个平台上注册;三是为养老金中介机构服务,凡是代表企业行使管理员工养老金缴费的中介机构均可加入到这个平台,包括会计师事务所、工资代发机构等。这就意味着,NEST平台既提供第二支柱企业年金的服务,也提供第三支柱个人养老金的服务,相当于一个信托型企业年金

^①郑秉文:《扩大参与率:企业年金改革的抉择》,《中国人口科学》2017年第1期,第2~20页。

计划或企业年金的受托人，是扩大企业年金扩大参与率和个人养老金参与率的一个重要的公共服务平台。

10 年来，尤其近 5 年，NEST 大平台的发展迅速，^① 其管理的资金 5 年前仅为 380 万英镑，现在是 57 亿英镑；会员人数和参加企业人数 5 年前是 8 万人和 347 个企业，而现在是 790 万会员，72 万个企业。“NEST 公司”一个重要职能是对“自动退出”进行“监管”，截至目前，总体“自动退出率”仅为 7.4%。其中，22~29 岁的退出率是 4.4%，30~39 岁的退出率是 5.9%，40~49 岁的退出率是 7.7%，50~59 岁的退出率是 12.5%，60 岁以上的退出率是 23.2%。这说明，“自动加入”机制的引入效果非常好，年纪越轻的群体，退出率越低。

（三）NEST 的缴费公式及其过渡期

作为自动加入立法的一个组成部分，雇主和雇员实行强制性最低缴费原则。最低缴费的实施是分步骤的：2018 年 4 月之前的最低缴费率是雇主与雇员各缴费 1%；2018 年 4 月至 2019 年 4 月是雇主 2%，雇员 3%；2019 年 4 月之后，雇主缴费率为 3%，雇员为 5%。所有的企业根据不同的雇工人数在这个过渡期内均需逐渐执行自动加入制度，每个企业均需在 2012 年 10 月至 2018 年 1 月之间完成自动加入制度。从 2018 年 2 月开始，全英的新成立公司雇员必须执行自动加入制度。

表 2 英国 NEST 大平台“自动加入”的缴费率实施时间表 单位：%

生效日期	雇主最低 缴费率	雇员最低 缴费率	合计最低 缴费率
2019 年 4 月 6 日以后	3	5	8
2018 年 4 月 6 日—2019 年 4 月 5 日	2	3	5
2018 年 4 月 5 日之前	1	1	2

资料来源：NEST, *Annual Report and Accounts 2018—2019*. Orderd by the House of Commons to be printed on 11 July 2019, p19.

（四）NEST 提供的目标日期基金业绩良好

英国《2008 年养老金法案》的另一项重要改革是借用 NEST 这个平台正式引入“合

^①NEST, *Annual Report and Accounts 2018—2019*, *National Employment Savings Trust Corporation*, Presented to Parliament pursuant to Schedule 1 to the pensions Act 2008. Orderd by the House of Commons to be printed on 11 July 2019.

格默认投资工具” (QDIA)。NEST 要求参与者的缴费须购买该平台提供的养老金产品, 由此发挥养老基金投资与交易便利化的功能。NEST 提供的 QDIA 可分为两大类, 任由参与者选择。

第一大类是“退休日期基金”。英国的“退休日期基金”相当于美国的“目标日期基金”(TDFs) 和中国眼下正在试点的“养老目标基金”。截至目前, NEST 提供的“退休日期基金”总计 48 只, 他们的编号从“NEST 2018 退休基金”开始, 即表示 2018 年为退休日期而终止的退休投资工具, 每年都有一只, 任何人都能选到适合自己年龄的基金, 直至“NEST 2065 退休基金”即 2065 年退休日期的基金。^① 总体看, 投资收益率比较理想, 广受投资者欢迎。这里以“2040 退休日期基金”为例, 2019 年的投资收益率是 7.8% (扣除成本之后, 下同), 过去 3 年的年化收益率是 9.2%, 5 年的年化收益率是 9.3%, 成立以来的年化收益率是 9.0%。

这里还以“2040 退休日期基金”为例, 解析一下英国退休日期基金的资产配置情况: 东方汇理 Global Emerging Blended (4.0%)、东方汇理 Money Market Fund (2.7%)、贝莱德 Aquila Connect Cash Fund (2.7%)、Commodities (4.2%)、汇丰 GIF Economic Scale Index Emerging Markets Equity Fund (2.1%)、大通摩根 Life High Yield Opportunities Fund (4.9%)、英国法通投资 Global Real Estate Equity (3.0%)、英国法通投资 Hybrid Property Fund (6.8%)、NEST 股票风险管理基金 (1.3%)、北方信托新兴市场 ESG Equity 指数基金 (3.8%)、皇家伦敦投资 Grade Short Dated Credit (3.0%)、皇家伦敦 UK Corporate Bond Pooled Pension Fund (13.3%)、瑞银集团 Life Climate Aware (Hedged) World Equity Fund (7.2%)、瑞银集团 Climate Aware World Equity Fund (7.3%)、瑞银集团 Life UK (World) Equity Tracker Fund (1.0%)、瑞银集团 Life World Equity Tracker Fund (16.9%)、瑞银集团 Life World Ex-UK Equity Tracker GBP Hedged Fund (16.0%)。上述资产配置合计 100%。

(五) NEST 提供的目标风险基金业绩良好

NEST 提供的另一类合格默认投资工具是“目标风险基金”。目标风险基金的品种从五年前的 5 只, 扩大到现在的 9 只。9 只目标风险基金由最激进的高风险基金和伊斯兰基金开始, 然后风险逐渐下降, 最后到低增长基金和退休后基金, 其资产配置逐渐从高风险产品的股票为主, 一直下降到以固收类的债券为主。这 9 只基金分别是: NEST 高风险

^①NEST quarterly investment report (At end of June 2019), National Employment Savings Trust.

基金、NEST 伊斯兰基金、NEST 初始基金、NEST 道德基金会基金、NEST 道德增长基金、NEST 道德团结基金、NEST 退休前基金、NEST 低增长基金、NEST 退休后基金。

下面是其中 5 只基金的 1 年、3 年、5 年和成立以来的年化收益率、长期收益率基准、资产配置主要特点和投资者目标群体等主要情况。

表 3 英国 NEST 提供的主要目标风险基金业绩（年化收益率%）

基金名称	1 年	3 年	5 年	成立 以来	长期收益 率基准 (%)	资产配置 主要特征	投资者目标群体
道德基金	10.6	12.1	12.2	10.9	13%	股票与债券	盯住旗舰退休日期基金收益率的群体
高风险基金	7.4	11.1	10.9	10.5	17%	股票为主	对投资风险很有信心的群体
伊斯兰基金	14.3	15.7	14.7	13.3	22%	100%股票	伊斯兰学者设计、满足伊斯兰群体的需求
低增长基金	1.8	0.8	0.6	0.4	0.5%	100% 短期债券	对投资特别谨慎的投资群体
退休前基金	4.1	2.7	3.8	4.5	—	债券为主	临近退休群体的储蓄工具

资料来源：NEST quarterly investment report (At end of June 2019), National Employment Savings Trust。

（六）引入 QDIA 机制将有利于投资者

NEST 提供的退休日期基金即 QDIA，也称之为生命周期基金，供养老金投资者选择。退休日期基金的优势可以克服投资者不懂投资策略而导致的低收益率。这是因为，很多养老金账户持有人在选择市场投资品种上常出现两个极端，即或是有一些人 100% 地持有股票，或有一些人 100% 地持有银行存款。在图 1 这个三维图中，美国 401 (k) 的投资行为在引入合格默认投资工具前后变化很能说明这个问题。^① 它向人们显示，在没有引入退休日期基金之前，美国 401k 计划等 DC 型养老金计划实行“完全个人选择模式”时，很少有人根据自己的年龄和不同的风险偏好对资产进行有效的配置；左图显示，理性投资的人群数量（浅色部分）很小，有些青年人甚至持有 0 仓位股票，有些老年人持有 100% 仓位的股票，于是出现两个“山墙”。这就是在“完全个人选择模式”下没有 QDIA 时存

^①郑秉文：《美英等发达国家扩大参与率的国际经验比较（上）》，《中国保险》2017 年第 4 期，第 61～64 页。

在的问题：当年轻人需要进行投资和资产配置时，他们没有经验，不懂投资；当他们退休以后，人生经验十分丰富了，却又不需要投资了。右图显示，美国《2006年养老金保护法案》出台之后，由于强制性要求雇主提供退休日期基金，“山墙”现象逐渐缓解，浅色部分异军突起，即年轻群体持股比例逐渐提高，重要的是，浅色部分是随着年龄的增长，股票比例越来越少，资产配置日趋理性。

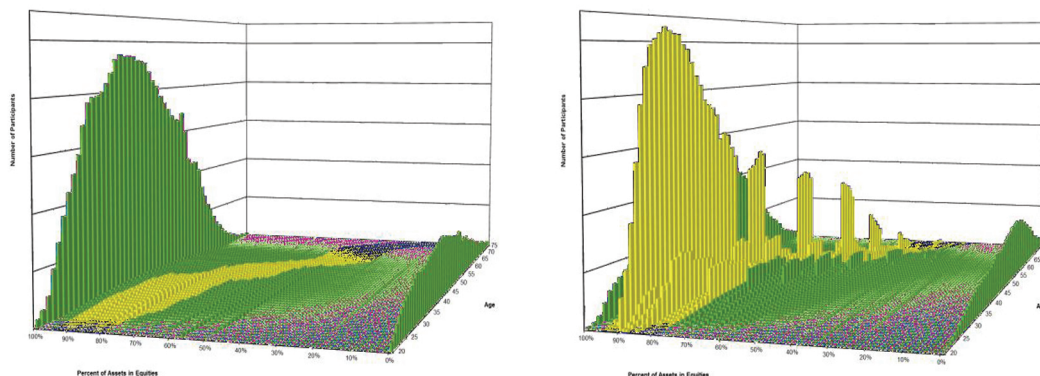


图 1 引入退休日期基金前后美国 401k 出现两个“山墙”的对比

资料来源：美国富达公司（Fidelity）提供。

很显然，引入合格默认投资工具对养老金投资者来说具有很多优势：首先，它可以规避出现“山墙病”的偏差，养老金参与者只需选择一个与其退休日期相匹配的产品即可自动获得相应的风险收益，避免出现投资失误与损失之苦；其次，它省时省力，简单易懂，下单之后剩余的工作全部交给 NEST 大平台来完成，高风险的权益类资产配置比例根据年龄的增长而自动减少，从而形成一个“下滑通道”（glide path），任何年龄段的职工均可根据自己年龄选到一只最适合的产品；再次，投资者无需费时学习投资知识，任何受教育背景的人都可进行投资并获得相应的风险收益；最后，具有明显的规模效应，包括成本控制、业绩提升和费率下降等。

由于退休日期基金具有上述诸多优点，在过去几十年来它很快就流行开来并风靡欧美发达国家。英国 NEST 平台的建立取得了成功，成为世界范围内扩大养老金参与率的一个重大制度创新，参与人数和参与企业数量快速增加，对扩大养老金覆盖面起到了推动作用，投资收益率不仅将通胀率远远抛在后面，而且大大超出通胀率，老百姓得到了实惠，堪称国家建立养老金大平台的一个典范。Defaqto 是英国一家提供一系列独立评级、金融产品和基金数据库的公司，2018 年 NEST 被该机构评为五星级养老金计划提供者。ShareAction 是一家旨在促进负责任投资的慈善机构，在其一次对英国“自动加入”服务商 10 强的民调中，NEST 名列第一。

参考文献：

1. 丁元竹：《网络环境下基本公共服务供给方式研究》，《中国特色社会主义研究》2019 年第 1 期。
2. 胡大洋：《攻坚共享平台应分布实施》，《中国医疗保险》2018 年第 3 期。
3. 蔺丽爽：《国家社保公共服务平台试运行 先行提供养老金测算等功能 20 年后退休 你能领多少养老金》，《北京青年报》2019 年 8 月 20 日。
4. 代丽丽：《国家社保公共服务平台试运行 养老金领多少 可以“一键测算”》，《北京晚报》2019 年 8 月 21 日。
5. 项晶：《年内成立养老目标基金已达 20 只》，《证券时报》2019 年 8 月 20 日。
6. 聂明隽、桂桢、郑玄波、刘丛龙、翟燕立、贾怀斌、黄华波：《适应新形势，如何建立全国统一的公共服务平台？》，《中国社会保障》2018 年第 9 期。
7. 谭中和：《顶层设计回执平台蓝图》，《中国社会保障》2018 年第 2 期。
8. 郑秉文：《改革开放 40 年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望》，《保险研究》2018 年第 12 期。
9. 郑秉文：《企业年金参与率将触底反弹吗》，《人民论坛》2018 年 2 月下旬。
10. 郑秉文：《企业年金：踏上新征途，面对新挑战》，《经济参考报》2018 年 3 月 7 日。
11. 郑秉文：《扩大参与率：企业年金改革的抉择》，《中国人口科学》2017 年第 1 期。
12. 郑秉文：《美英等发达国家扩大参与率的国际经验比较》（上），《中国保险》2017 年第 4 期。
13. NEST, *Annual Report and Accounts 2018-2019*, National Employment Savings Trust Corporation, Presented to Parliament pursuant to Schedule 1 to the pensions Act 2008. Orderd by the House of Commons to be printed on 11 July 2019.
14. *NEST quarterly investment report (At end of June 2019)*, National Employment Savings Trust.

责任编辑：沈家文

ABSTRACTS

(1) System Reform and China's Transformation

Fan Gang

System is mandatory behavioral norms of interpersonal relationships, and the role is to define the boundaries of interests between different individuals as clearly as possible and to regulate people's behavior. Cost exists in the formation and execution of any system, and it is a kind of total transaction cost of society. System reform is able to promote economic growth because it can save costs, increase efficiency, and encourage innovation. Reform should "transform" vested interests into a new system. China's system transformation will be a long-term development. We must have enough "historical patience", it may be faced development and reform among special problems and difficulties, and adhere to a historical stage in which we must go through a peaceful attitude. In order to achieve the great rejuvenation of the Chinese nation.

(2) The Difficult Exploration of the "Three Rural Issues" and the Circulation of Agricultural Products in the 70 Years Since the Founding of the People's Republic of China

Ding Junfa

The "three rural issues", namely agriculture, rural areas and farmers, have always been the top priority of the Chinese revolution and construction. In the 70 years since the founding of the People's Republic of China, the Party Central Committee has been guided by the Sinicization of Marxism, and has carried out arduous explorations on the issue of agriculture, rural areas and farmers and the circulation of agricultural products. From Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory to Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, a road map for solving the "three rural issues" was proposed at different times. History has proved that if people do not understand "agriculture, rural areas and farmers", they cannot know China. If people don't solve the "three rural" problem, they cannot solve China's problems. Without the balance of agricultural products, there will be no balance in China. Without a well-off of farmers, there will be no well-off in China. No agricultural modernization, no modernization of China. There is no rejuvenation of China without the revitalization of the countryside.

(3) "National Online Platform for Social Insurance" was kicked off: Where to come, where to go? —With additional revelation from the United Kingdom

Zheng Bingwen

On-line operation of the is a concrete measure to implement the "National Unified Social Insurance Public Service Platform" proposed by The 19th Communist Party of China National Congress, and implement "to delegate power, streamline administration and optimize government services", strengthen social insurance capacity building and standardize business. The

process is of great significance and has far-reaching significance for advancing the construction of the national governance system and improving the modernization level of national governance capabilities. The development of platform should be in the direction of the “big platform” of “big social security”, and the scope should be gradually expanded to various social insurances. The second pillar occupational annuity, enterprise annuity and the third pillar of tax extension pension insurance and the pension fund have gradually been incorporated into the “social infrastructure” of social security in China. The “National Employment Savings Trust” platform, which started to operate in the U. K. in 2010, is a good example and can be used as a reference for China to establish a “big platform” for social security.

(4) The High-Quality Development of China's economy in the Domestic and International Environment

Wang Xiaohong

This article deeply analyzes the new opportunities and challenges facing China in the new era of “the world is undergoing changes unseen in a century.” From the perspective of the international environment, a new generation of scientific and technological revolution and industrial transformation will reshape the world industrial structure. The emerging rise of emerging economies and developing countries will reshape the global development pattern. The shift of the world economic center from the Atlantic to the Pacific will reshape global competition. The pattern, the multi-polarization pattern of “one superpower and multi powers” will reshape the global economic governance system, and the in-depth development of the global industrial chain, supply chain and value chain will reshape international economic and trade rules. However, the world economy will also face challenges such as long-term low-speed growth, increasing major challenges, increasing protectionism, and intensifying the game between emerging powers and big countries. From the perspective of the domestic environment, China's comprehensive national strength has been in the forefront of the world, the domestic consumer market is growing stronger, the status of a major trading and investment country is increasingly stable, and financial openness is steadily advancing. However, it also faces challenges such as the gap of comprehensive strength to developed countries, insufficient technological innovation capability, overcapacity and structural contradictions, and accelerated aging society.

(5) The Construction and Evaluation of China's Basic Socialist Modernization Index System in 2035

Guo Yingfeng, Zhang Yongjun

The basic realization of socialist modernization in 2035 is the medium-term goal in the struggle of China's “two hundred years” goal. This article constructs an index system for basically realizing socialist modernization in 2035 from six aspects and 15 indicators: economic development, democracy and legal system, cultural construction, people livelihood, social governance and ecological environment. These indicators are assigned and evaluated in terms of the average level of development of high-income countries as defined by the World Bank and the way in which China expects potential growth rates. According to the 2017 data, the target realization rate of China's basic socialist modernization by 2035 is 57.88%. Through international comparison, further testing of these indicator systems shows that continuous