多点试错与顶层设计：中国社保改革的基本取向和原则

文 / 郑秉文 *

【摘 要】社会保障对经济社会发展做出的主要贡献是使企业组织成为真正的市场主体，使个人成为“自由劳动者”；社会保障是市场经济运行的调节器和社会稳定的安全网。未来中国社会保障改革取向应该是，社会保障高速度扩张亟待向高质量发展转型，社会保障明显存在的不平衡不充分问题应尽快解决，社会保障顶层设计在供给侧结构性改革中举足轻重，社会保障改革坚持“精算平衡原则”意义深远。

【关键词】多点试错；社会保障改革；养老金改革

Absrtact: The main contribution of social security to economic and social development is to make enterprise organizations become real market subjects and individuals become “free laborers”. Social security is the regulator of the operation of market economy and the safety net of social stability. The orientation of China’s social security reform in the future shall be that the high-speed expansion of social security needs to be transformed into high-quality development; the obvious imbalance and insufficiency of social security shall be solved as soon as possible; the top-level design of social security plays an important role in the supply-side structural reform; “actuarial balance principle” is significant in social security reform.

Key words: Multipoint trial and error; Social security reform; Pension reform

一、当前中国社会保障存在的主要问题

随着中国社会主义市场经济的不断深入和改革的不断深化，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，“举国体制”下推动建立起来的社会保障急需形成一些可持续性的机制；顶层设计的长期缺位导致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；统筹

* 郑秉文，中国社会科学院世界社保研究中心主任，深圳创新发展研究院资深研究员。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

层次低下既推动了制度顺利实施，也隐藏了重大财务风险，加剧了地区间可持续性的失衡趋势，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的边界逐渐模糊，社会保险的“软约束”使其对财政的依赖性日益增大。

（一）顶层设计长期缺位导致制度设计遗留诸多“病灶”

改革开放以来的短短40年里，中国人均财富增长几十倍，财富总量增长几百倍，一代中国人经历和跨越了发达国家几代人的财富增长阶段，建立与之配套的社会保障制度存在诸多意想不到的困难。为了让全体人民同步分享国民经济飞跃发展的成果，只能坚持问题导向，“多点试错”；待局部试点成功和总结经验之后，再逐渐向全国推广。这种改革方法的最大特点是，一项制度创新可以在多地同时开展试点。这也是“多点试错”的优势，即在较短时期内可对那些不尽成功的试点总结教训并令其退出，试点成功的地区胜出并总结经验，它们之间取长补短，改良优化，最终确定一个“最优”模式，迅速推向全国。在缺乏专业人才和“赶超”模式的特定历史条件下，“多点试错”可极大节省机会成本，缩短改革过程，与“连续试错”相比，“多点试错”相当于用空间换时间。其中，城镇职工基本养老保险改革和城镇职工基本医疗保险改革都是“多点试错”的经典案例。

“多点试错”是特定历史条件下的产物，在历史上有助于改革开放和社会保障制度建设，但其盲目性和不确定性也导致积存了不少问题，遗留下很多病灶。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账户试点陷于窘境，绝大部分个人账户空账运行，且空账规模越来越大；相反，城镇职工基本医疗保险个人账户积累规模不断膨胀，2017年年底高达6 152亿元，不仅没有得到有效利用，低下的利率形成较大福利损失。二是有些制度没有达到设计预期，不得不退出历史舞台。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”代之。三是有些制度配套长期缺位，没有“一揽子”设计。例如，虽然基金规模越来越大，但投资体制启动较晚；机关事业单位养老金改革启动已有3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，长期预测缺位，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，如提高退休年龄等一些单项改革错过机会。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。

（二）统筹层次低下使制度运行质量和可持续性受到极大影响

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。在建立之初，各项社会保险的统筹层次在制度设计上均为省级统筹，2010年颁布的《社会保险法》规定城镇职工基本养老保险统筹层次是全国统筹，其他4项社会保险的统筹层次再次确定为省级，但在统一制度建立20年后的今天，5项保险均未能实现其各自的制度目标，其统筹层次几乎完全停留在试点阶段的初始状态即县市级统筹水平上，真正实现省级统筹的只有陕西省和几个直辖市的城镇职工基本养老保险制度。统筹层次低下导

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

致制度“碎片化”严重,影响制度运行质量，增加制度运行成本，造成劳动力跨域流动受到影响，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，减少了制度收入；地区间财务可持续性出现严重失衡，收不抵支的省份逐年增加，“制度套利”问题严峻，仅 1998–2017 年各级财政对城镇职工基本养老保险的补贴合计就达 41118 亿元，占全部累计结存 43885 亿元的 93.2% ，几乎所有基金余额存量都是由历年各级财政转移支付“转换”而来的，且财政风险具有不断加大的趋势。为此，中央政府决定自 2018 年 7 月 1 日起实施中央调剂制度，旨在均衡地区间养老保险基金的负担，在一定程度上调剂各省养老保险基金的使用，并决定于 2020 年在全国实现省级统筹 。中央调剂制度在一定程度上可缓解“制度套利”现象，向实现全国统筹迈出了第一步。

（三）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

从 1991 年建立基本养老保险之初，国务院提出的思路就是职工个人也要缴纳一定的费用 ，旨在调动个人积极性；随着社会主义市场经济体制的确立，1995 年国务院正式明确养老保险的制度模式是“社会统筹与个人账户相结合”，旨在强调“权利与义务相对应”和“社会互济与自我保障相结合”。建立“激励相容”的社会保障制度是发达国家实施改革和不懈努力的一个方向，是应对人口老龄化的重要举措。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始终未能实现，参保人和参保单位的道德风险致使个人账户的存在流于形式，调整待遇的机制和做法让制度充斥负激励，“统账结合”的激励机制基本遗失殆尽，大锅饭的分配体制占主导地位。其具体表现是：(1)“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，从 10 年前的 90% 下降到目前的 80% 左右;(2)缴费工资基数不断缩小，各地区和各行业企业之间变本加厉，出现攀比，应缴尽缴的制度目标逐渐远去；(3) 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标准的费率。由于制度激励机制的缺失，宏观上看，全国每年大约失去 1/3 的制度收入，社会保险基金收支平衡面临的风险逐年加剧；从微观上看，实际缴费减少将严重影响个人退休后领取的养老金替代率水平，近年来，珠三角和内地一些省份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养老保险费的现象。

（四）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

一方面，公共财政大规模介入成为社会保障的坚实后盾，这是中国特色社会保障制度的一个优势。但另一方面，公共财政与社会保险的边界日益模糊，财政将有可能成为未来社会保险支出结构中的刚性第三支付方，这在一个只有二三十年历史的社会保障制度中是极为少见的。这是因为，从人口老龄化来看，中国目前的老龄化程度只相当于欧洲发达国家第二次世界大战结束时的平均水平，但那时他们的财政并没有卷入到基本养老保险制度之中作为刚性第三缴费方；从典型案例国家来看，加拿大从 1966 年、美国从 1935 年建立基本养老保险制度至今，这两个制度遵循的目标始终是“精算平衡”，从未有任何财政补贴介入，且这两个国家的人口老龄化程度都高于中国；从缴费水平来看，中国社保制度建立之初的缴费率就是目前这么高,“中人”和“新人”已承担“老人”即当时已退休人员的养老金，而不像美国和加拿大建立的制度不负责“老人”，缴费率是随着“中人”逐渐进入到退休群体而逐渐提高，缴费率是一条向右上方上扬的曲线，

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

几十年后待“中人”全部退休后，缴费率进入稳态，成为一条平稳的向右直线，成为目标缴费率。中国自制度建立之初至今缴费率都是处于高位的一条水平线，是参保职工缴费承担了“老人”的养老金。这充分说明，过去 20 年财政的介入与支付“老人”养老金无关，而与制度的运行和管理有关。

二、中国社保制度改革取向与基本原则

鉴于中国社会保障领域存在上述主要问题，从长远着眼，从现实出发，对社会保障制度改革取向应予以重新确认，凝聚共识，制订改革路线图。

（一）社会保障亟待由高速度扩张向高质量发展转型

如同中国经济正处于由高速增长阶段转向高质量发展阶段的攻关期，中国社会保障制度也正处于从高速度发展转向高质量发展的转型期，其具体政策含义有三：

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，尤其是失业和工伤保险的法定参保人群中应增强制度弹性，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问题的百年大计。

三是在支出规模上，应从简单的扩充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，完善法治社会建设，坚决守住基准，坚持“保基本”的制度目标并予以量化，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。

（二）尽快解决不平衡、不充分问题

如同中国社会主要矛盾已经发生转变那样，不平衡不充分的矛盾同样存在于社会保障中，其当前主要表现有三：

一是“多层次”社会保障制度在结构上不平衡。第一层次国家主办的制度发展迅速，占绝对主导地位，而第二层次的企业补充保障制度很不充分，第三层次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。优化制度结构的目标是守住第一层次、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，从经办服务系统到支付方控费机制建设，从资产端的增值保值到服务端的养老服务业建设，从五险基金投资体系建设到医疗改革和公立医院的改革等，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一些不平衡。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，即注重需求侧的因素较多，而考虑供给侧的因素较少；在支出规模上，需求端的待遇调整容易受到重视，而供给端的结构和效率等方面容易受到忽视，在基金的增值保值、经办服务系统能力建设和后台技术系统建设等方面也重视得不够充分。

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。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（三）顶层设计在供给侧结构性改革中举足轻重

从供给侧看，社会保障制度存在两个主要问题，且互为前提，只有在顶层设计层面才能将其一揽子解决。一是缴费率过高的问题，这是中国社会保障领域始终存在并难以解决的一个“软肋”。改革开放之初建立社会保障的初衷是为了给企业减负，让企业成为真正的市场竞争主体，但面对新常态，过高的缴费水平增加了制度性交易成本，成为企业尤其是中小企业的重负。费率过高既表现在名义费率的绝对水平上（中国名义费率在世界各国中名列前茅），也表现在与替代率对标的相对水平上（过高的费率并未建立起与之相匹配的待遇水平。例如，在当前制度赡养率下，养老保险 28% 的缴费率并未建立起与之对应的 80% 左右的替代率，其实际平均替代率仅为 45%）。仅靠单项改革或临时措施难以从根本上把社会保险费率真正持久有效地降下来，难以适应和引领新常态，应统筹安排不同层次社会保障制度、不同社会保险项目的费率水平，将养老保险作为改革重点。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。中共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。只有在供给侧实施结构性改革，让所有参保人主动按实际工资真实缴费，在目前替代率保持不变的条件下才有可能实现降低名义缴费率的目标；只有按实际收入真实缴费才是提高制度收入能力的根本内在动力，从而彻底解决制度的财务可持续性问题，实现供给侧结构性改革的目标。

（四）坚持“精算平衡原则”

根据国际劳工组织的表述，“精算公平”有两层含义，其狭义理解是指一定时期内制度的收入率和成本率，与参保人工资的比例应保持平衡，即追求的是缴费收入与待遇支出的年度平衡；其广义理解是指将人口变化、社会文化、经济发展、财政状况等各项因素考虑进来，统筹进行制度安排，采取精确方式确保社会保险计划的目标与手段的一致性。显然，加拿大和美国等国追求的是狭义上的“精算平衡”，这就是他们至今未对基本养老保险制度进行财政转移支付的主要原因。如果中国选择广义上的“精算平衡”，对财政的介入程度，须由决策者根据人口老龄化和财政状况做出政治决定。这就首先需要对财政介入的原因和可行性进行分析，再对其介入的程度和必要性予以科学确认，然后厘清财政介入的边界和确定财政介入的公式，并以立法形式固定下来。其目的是为社会保险建立约束机制，以确保其财务可持续性。

三、简单结语：多点试错与顶层设计

回望中国改革开放历程，经济持续高速增长与社会保障快速发展双双取得显著成就。“双成就”的取得，关键在于坚持了多点试错原则，实现了用空间换时间的赶超战略目标。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，立法劣后。而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，绘制一个“按钮工程”的精准蓝图 。由此，顶层设计与多点试错相结合将是未来全面深化改革的必然选择。

摸着石头过河就是“摸规律”，不断认识规律，其本质就是从下至上，从局部到全局，从多地试点到择优推进，从单项突破到

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

全面铺开，这是取得“双成就”的重要经验。但是，正如十九大报告所指出的，在经济发展中我们也面临不少困难和挑战，甚至一些突出问题尚未解决，从这个角度看，经验与问题在社会保障方面均来自同一个逻辑和方法论，其盲目性和不确定性致使社会保障存在的尚未解决的诸多短板和遗留下的一些病灶急需在顶层设计中予以解决。

习近平同志早就对改革开放的方法论做出高度概括和科学总结：“摸着石头过河和加强顶层设计是辩证统一的，推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行”。多点试错具有示范性和引导性的作用，而顶层设计则具有长期性和全面性的作用；及时将教训变成经验，并将经验推广到顶层设计，是下一步全面深化改革和推进社会保障供给侧结构性改革的正确方法论。很显然，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，更加关注宏观思考、长远预测和顶层设计，是新时代改革开放的必然要求，也是社会保障改革的必经之路。作为市场经济的压舱石和社会稳定的安全网，社会保障的长期预测、制度设计和模式选择尤为重要。

今后，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，更加关注宏观思考、长远预测和顶层设计，是新时代改革开放的必然要求，也是社会保障改革的必经之路。作为市场经济的压舱石和社会稳定的安全网，社会保障的长期预测、制度设计和模式选择尤为重要。

参考文献：

[1] 人力资源和社会保障部，历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSWgongzuodongtai/.

[2] 全国社会保障基金理事会，历年《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告》[EB/OL].http://www.ssf.gov.cn/xxgk/.

[3] 人力资源和社会保障部，历年《全国企业年金基金业务数据摘要》，[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ldbk/shehuibaozhang/.

[4] 民政部，历年《社会服务发展统计公报》[EB/OL].http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/.

[5] 国家统计局，历年《全国人口普查公报》，1995 年 1% 人口抽样调查，2005 年 1% 人口抽样调查 [EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/.

[6] 国家卫生健康委员会，历年《我国卫生健康事业发展统计公报》[EB/OL].http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/pqt/new_list.shtml.

[7] 国家统计局，《2017 年农民工监测调查报告》[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/.

[8] 郑秉文《2009 金融危机：“社保新政”与扩大内需》，《中国社会科学院研究生院学报》[J].2010（1）。

[9]Pierre Plamondon, Anne Drouin, GyllesBinet, Michael Cichon, Warren R. McGillivray, Michel B é dard, Hernando Perez-Montas, Actuarial practice in social security-Quantitative Methods in Social Protection Series, A joint technical publication of the International Labour Office (ILO) and the International Social Security Association (ISSA), International Labour Office , p.v, and p.151，2002.

[10]World Bank Group[EB/OL].http://databank.worldbank.org/data/indicator/.

（责任编辑：崔克亮。此文全文同时收入中国社科院社会科学文献出版社近日出版的《发展和改革蓝皮书：中国经济发展和体制改革报告NO.8》）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net