



Social Protection Reform Project
中国-欧盟社会保障改革项目

第二部分 通讯

2017 夏天

第二部分欧方常驻专家导言

近期发布的项目中期评估报告有两项重要建议：其一是项目团队应从中方赴欧访问和培训中积累有益经验；其二是项目政策建议应是中欧双方专家在欧方常驻专家的指导下合作的成果。

关于培训活动，第二部分业已与财政部合作执行未来培训活动可能实行的通用程序。此程序包含一系列训前、训中和训后进行的活动，在今年九月即将进行的赴法培训中，会得到试验。此次培训中，第二部分将向每一位参训人员提供如下材料：a) 本项目第一部分所准备的一系列国别研究报告；b) 去年培训中与今年培训主题相关的 PPT 文件；c) 欧盟和法国制度设置的介绍，以及参训人员参观机构的介绍。

同时，参与培训的官员会被要求写出他们的预期，在训前会议中将会进行讨论；训前会议将介绍培训日程和计划中的文化活动。

培训期间，中方代表团团长与欧方常驻专家将在每一主题培训之后共同组织讨论。

期终讨论会将讨论培训中的主要内容和可资借鉴的经验进行讨论。此外，所有培训参与人员将被要求填写问卷，以收集他们对培训的意见和建议。最后，第二部分会与财政部共同组织一次研讨会，地点可能在某一省份，讨论培训活动对中央和地方政府政策设计与执行的影响。

本期内容：

1. 第二部分近期活动准备
2. 深入理解养老基金：葛瑞森·克拉克 (Grayson Clarke) 访谈
3. 长期护理最新政策
4. 统计信息角：机器人是否可为长期护理的解决方案？

第二部分在起草政策建议的过程中，也将引入一些创新内容，让最终的文本体现中欧专家和项目团队紧密合作的成果。

第二部分每一场专家分组座谈后一日，都会举行由中欧专家、财政部官员和第二部分团队共同参加的会议。该会议有一系列目标，包括：a) 总结专家分组座谈中提出的新观点；b) 寻找可能与中国问题相关的欧盟经验；c) 就完成最后报告进行工作规划。会议也会明确财政部对政策建议的需求和预期。这也是制定政策的第一次头脑风暴。

之后，所有中欧专家会被要求独立提供一套政策建议，在研讨会开始前一个月发送给欧方常驻专家。常驻专家将之集结成一份文件，在研讨会上介绍。最终由中欧专家和财政部官员进行讨论、修订。常驻专家在研讨会后将最终完成政策建议。

米凯乐·布鲁尼 (Michele Bruni)

1. 第二部分近期活动准备

I 过去三个月，第二部分与财政部社保司低保处、医保处和优抚处紧密协作，商议即将举行的两次专家分组座谈的组织工作，分别对应主题“社会救助资源统筹系统”和“养老服务和长期护理体系发展”。

同时，为提供有益的欧盟实践工作，第二部分已经邀请了下列欧方专家：梅恪行 (Mel Cousins, 国际政策专家)；伦佐·途拉托 (Renzo Turatto 国际政策专家) 和帕维尔·雅奈齐格 (Pavel Janeck, 捷克劳动和社会事务部)，研究第一个主题；文千佐·阿特拉 (Vincenzo Atella, 罗马杜维嘉大学)，莫妮卡·嘉斑倪 (Monika Gabanyi, 国际政策专家)，马哲洛·莫嘉诺 (Marcello Morciano 东英吉利大学) 和让·伊夫·欧凯 (Jean Yves Hocquet 法国社会事务部)，研究第二主题。



经与财政部社保司低保处协商，关于社会救助统筹资源系统的专家分组座谈将第一次邀请地方政府官员参加。

联系方式

中国-欧盟社会保障改革项目

北京朝阳门外大街 18 号，丰联广场 A 座 2308 室；邮箱：bjoffice@eucsprp.org 电话：+86-10-85306520 官网：<http://www.euchinasprp.eu/>

第二部分也与意大利大使馆医疗工作组进行了会谈，以实现研究协同效应。财政部也对与养老服务领域民营部门进行对话、更好地界定市场角色表现出兴趣。

5月17日，第二部分助理毕若华女士参加了“医疗护理新前沿：从医院中心到患者中心”研讨会，该会由意大利对外经贸委员会主办，意大利中国商会协办。超过六位医疗护理领域专家和商务代表在中国国际医疗器械博览会期间参加了此次研讨会。会上，中意双方发言人从不同角度发表了关于医疗保健未来形势的看法和研究，包括全科医生在中国的角色和前景，慢性病患者服务，全方位医疗保健解决方案的经济模型，老年患者需求和居家护理等。

(<http://www.cameraitacina.com/en/events/post-event-17th-may-healthcare-workshop>).



最后，第二部分也在这三个月期间，与财政部、意大利国家社保署、意大利国家行政学院、意大利 SISP 社保综合服务公司和法国国际专家署合作，筹办为期两周的海外培训课程（9月10日至24日），将由16位中国财政部官员赴法（巴黎和马赛）参加，主题为应对老龄化的社保政策。

2. 深入理解养老金：葛瑞森·克拉克（Grayson Clark）访谈



葛瑞森·克拉克先生是社保领域的英国专家。他是第一期中欧社保改革（EUCSS）项目基金管理方面的专家。负责研究所有社保制度（养老金、医保、失业保险、工伤保险）的个人财务问题、公共财政管理和治理问题，包括反欺诈策略、预算管理和精算工作开发。克拉克先生现正与第二部分进行合作。

1. 何谓养老基金，其作用为何？

养老基金是人一生之中实现长期储蓄和收入平滑的工具。亦即将您工作生涯中最活跃的一段时期的收入，进行部分预存，之后您在退休阶段将之取出，此时您已无法继续更多工作或已不愿工作更多。如果基金投资受益甚大，基金就会不断累积，您到时候就可以取出比您的个人缴费和单位缴费更多的收入。

2. 养老基金主要类型为何？其间有何差异？

主要有两种养老金类型：待遇确定型（DB）和缴费确定型（DC）。DB 型制度中，您的未来养老收入可以通过一系列规则计算，计算规则基于您的最终工资或一生平均工资、缴费年限和退休年龄。

DB 制度有的已有预存实账，或者基于现收现付制度（PAYG）。多数国家多数公务员的养老金制度是无预存实账的。当需要给付待遇之时，由普通税抽取，而 DB 制度实质上是一种记账式制度。但是对于其他类型的公共部门职工，比如说中国公共事业单位（科学研究院）或英国的地方政府职工，其养老金制度可以有预存实账，如此基金受托人和管理人必须保证缴费收入和投资收益足以支付养老权益金。



相反，DC制度的待遇额度则基于人工作生涯中所积累的资金总额。通常，您可以部分性大笔取出养老金，也可以部分性作为年金取出，即根据您的在退休时的预期寿命和您在养老基金中积累的金额按年给付（当然比任何一大笔取出的要低）。

当然现在很多职工更喜欢DB制度，因为他们的养老金额度很大程度上可得保障。在DC制度中，养老金高度依赖于经济形势和金融市场。所以一些人在2007年退休的人，所获得的养老金比2009年金融危机之后退休、有类似缴费金额和工作历史的人所获得的高很多。在DC制度中，职工一直承担着风险。

3. 养老基金如何管理？

养老基金管理牵涉到很多主体。在欧洲、美国和很多其他国家，最关键的管理角色是养老金受托人。他们是独立的脑力工作者，与养老金制度参与人有着法定信托关系，要保证基金汇集一处，并得到安全、审慎的投资，最终保障养老金足额按时发放。

此外还有养老基金的投资管理人和经办人。经办人负责日常操作，保障基金及时征缴、按时给付、财务报表完整、缴费人员权益信息通畅等等。投资管理人可为内部人员（基金自身员工）或外部签约顾问，负责保障基金投入任何一种金融资产（如股票、股份、政府和企业债券）的买卖安全。这些是投资工作必须完成的事，为保证可能的受益，很大比例的基金运营成本是付给投资管理人的。

第三类群体则是负责保障基金及其资产安全的各方。包括基金的银行，负责保障钱财转账；托管人，负责保障资产安全；内部审计，负责保障基金运营操作遵守所有规则，并适当降低成本、增加收益；还有外部审计，保障基金账目负责最新的会计标准。



最后，第四群体是顾问。主要是投资咨询人，为基金总体（战略性）资产配置提供建议；以及基金精算师，负责对基金长期资产和负债进行常规评估（通常以三到五年为基础）。精算工作在中国正在兴起，但离充分发展还有很长的路要走。财政部也进行部分精算工作，但精算工作主要由人社部精算处进行。

4. 何种指标可用于评估养老基金业绩？

养老基金依照其所投入的特殊资产类别的基准指标进行评估。比如在英国，我们有金融时报（FTSE）100指数，衡量100个公开交易公司的股份；在美国，则有道琼斯指数。很多此类指数由专门的信息机构提供，比如美国的MSCI Inc，是一家权益类、固定收入类、对冲基金股票市场指数和金融分析工具的供应商。

养老基金的业绩目标是至少匹配或者在可能是超过基准指标。如果无法实现适当的基准指标，则基金则将目标锁定在风险较低的资产类型（如政府金边证券），业绩目标是超过指标一定百分比。

最后养老基金会全部资产配置组合设定总体收益率。对于DB型基金，通常是可实现基金长期收支平衡的收益率。



3. 长期护理最新政策

4月23日

浙江首个“医养护一体化长期照护人员培训”项目在浙江医院启动，旨在提高家庭签约医生的服务水准，让居家养老成为现实。

http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/24/content_5188498.html

5月8日

吉林省进一步推进长期护理保险制度试点，扩大试点范围。2018年试点将覆盖全省80%的统筹地区，力争在“十三五”期末实现长期护理保险制度“全覆盖”。

http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/08/content_5191724.html



5月25日

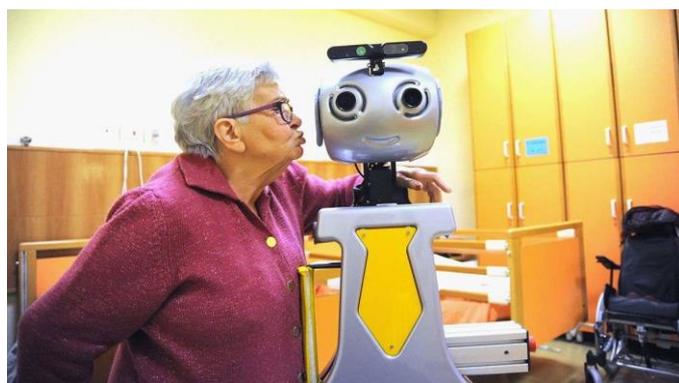
中国社保卡持卡人数已过10亿。社保卡也搭载了多项其他服务，可以一卡多用。按照人社部“互联网+人社”2020行动计划，社保卡将对接更多的社会服务渠道。

http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/25/content_5196839.html

6月6日

国务院办公厅印发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》，提出要推进医养结合，倡导社会力量兴办医养结合机构；同时开展长期护理保险试点，探索建立长期护理保险制度。

http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/16/content_5203088.html



6月6日

湖北省公布《“十三五”老龄事业发展规划》，提出要建立老年人长期护理保障制度。到2020年，实现城市社区居家养老服务全覆盖，农村互助照料服务覆盖率达到60%以上。

http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/06/content_5200241.htm

6月29日

国务院办公厅印发《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，提出在今年年底前启动个税递延试点，允许商业养老保险投保人等到将来领取保险金时再缴纳个税。

http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/04/content_5207926.htm

7月

中国继续推进商业养老保险：国务院印发《关于加快发展商业养老保险的若干意见》。根据该意见，商业保险公司所提供的商业养老保险属于主要服务于老年人群体的保险产品和服务，包括养老金风险控制和养老基金管理。

<http://english.gov.cn/policies/policywatch/>



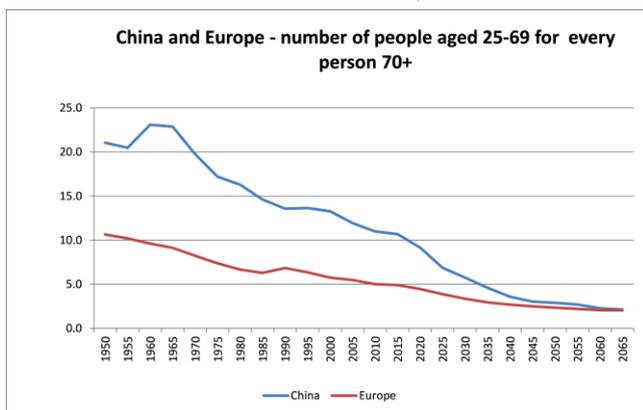
4.统计信息角：机器人是否可成为长期护理的解决方案？

众所周知长期护理是劳动密集型产业。而且进行长期护理的家庭成员或该产业工作者人数下降的趋势非常明显，已是史无前例。

1960 到 1965 年间，每一 70 岁或以上的老人，对应有 23 位 25 岁至 69 岁之间（潜在护理者）。到现在，相应的人数已经下降至 12 位，而到 2045 年则会下降到 3 位，再到 2060 年则会与欧洲水平一样：下降至 2 位。因此很明显，无论是在中国还是欧洲，如果工作适龄人口要持续从事于老年人无关的商品和服务的化，当地就都不会有充足的人力资源来进行长期护理工作了。事实上，就算是进行与老人无关的工作，人手也大为不足。

但是我们现在谈论的老年人到底有多少呢？中国在世纪之交的时候，只有五千四百万 70 岁或以上人口，而现在这一人群也只有八千三百万。但是这一数字在未来 15 年内预计会翻番，并在未来 30 年再次翻番。所以到 2060 年就会超过三亿。同一时期，欧洲的老年人则从七千四百万增加到一亿五千六百万。

中国和欧洲：25-69 岁之间人口/70 岁及以上人口



简单浏览一些互联网上的相关文章，就可看到大家似乎确信机器人会成为长期护理的未来，然后这一产业就从劳动密集型转为机器人密集型了。

作为一名科幻小说迷，我非常理解人工智能机器人的迷人之处。但是我们离构建符合阿西莫夫（Asimov）三项准则的多功能机器人并替代人工进行养老服务还有很远的距离。这暗示我们，很可能需要至少 2 位机器人来服务一位老人。因此到 2060 年前，光中国就得制造六亿机器人。

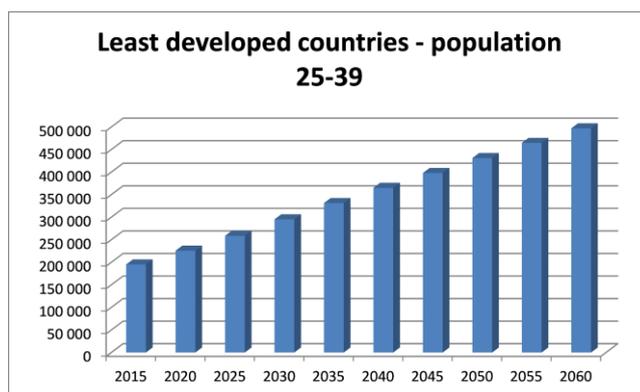
这就会向我们提出一些问题：需要多少自然资源呢？机器人会消耗多少能源呢？处理废弃机器人会对生态造成多少影响呢？而最重要的经济问题则是：是否有可行的、经济上最好的替代品存在呢？

	China	Europe
2000	53.5	73.7
2005	63.7	79.1
2010	73.8	88.1
2015	82.8	91.8
2020	100.1	99.8
2025	132.4	110.8
2030	156.1	122.8
2035	190.5	134.5
2040	234.2	142.3
2045	264.4	147.9
2050	269.4	151.7
2055	276.2	154.6
2060	304.7	156.4

如果我们一旦将注意力转出老龄化国家，就会发现实际上其实有大量，甚至无限的潜在护理者。这些人非常渴望获得必要的能力来进行此项工作。只看最不发达的国家，现在有一亿九千五百万 23-39 岁之间的人群。如果没有人口流出的话，到 2060 年他们将达到五亿。

利用外国护理人员（在离开国获得良好训练）不会减少自然资源，不会要求额外能源，且只发生有限的可支配成本。对于离开国和到达国而言，他们都会带来一系列积极效果。可以通过境外培训和汇款，培育发展空间，同时可以降低生育率，减少人口和贫困。如果这一过程得以成功，中国也可能提升自己的形象和产出。在中国，这样的过程有助于较少劳动力市场压力，减缓老龄化过程。

最不发达国家 25-39 岁人口



人口预测报告告诉我们中国无疑会面临劳动力短缺，且不光是在长期护理领域。面对如此特殊情形，政策制定层须决定长期护理产业是要成为机器人密集型还是要成为外国劳工密集型产业。总之，以积极态度向未发达国家的人民提供培训和工作，貌似更能符合“一带一路”的精神。

米凯乐·布鲁尼（Michele Bruni）