

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 020-20150211

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文即将公开发表，如引用，需注明出处并征得中国社科院世界社保研究中心或作者本人的同意——编者的话

机关事业单位养老金并轨改革：

从“碎片化”向“大一统”

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心

【内容摘要】 文章回顾了机关事业单位养老金双轨制的起源，对历史上两次避免出现“碎片化”趋势所做的努力进行了评估。在总结机关事业单位养老金两次改革未果的原因和国际比较的基础上，分析了中国机关事业单位养老金改革的动力、压力、推力和阻力，进而从经济发展、社会模式、文化传统与国民性 3 个方面阐述了中国养老金制度从“碎片化”走向“大一统”的深远意义。最后，文章分析了养老金并轨改革后财政转移支付的压力和一些潜在的风险并提出相关政策建议。

【关键词】 机关事业单位养老金 社会保障改革 名义账户制 碎片化制度

2015年1月3日，在全面推进依法治国的开局之年和全面深化改革的关键时刻，《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2号）正式发布。通览《决定》十二条，虽然目前机关事业单位养老保险改革的实施细则尚未出台，但该《决定》对机关事业单位养老金改革的制度描述跃然纸上，它与已经运行了20多年的城镇企业职工养老金制度几乎完全一致，这就印证了此前两周即2014年12月23日第十二届全国人大常委会第十二次会议上马凯副总理所做的“统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的汇报”上宣布的“一个统一和五个同步”基本改革思路¹：统账结合、双方缴费、待遇计发、两层结构等；意味着未来机关和事业单位养老保险制度的模式，不管是停留在目前统账结合这个制度结构上，与现行企业职工制度共同维持不变，还是采取两步走的改革思路，即并轨后再按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的规定对统账结合制度进一步升级，机关和事业人员将与城镇职工基本养老保险制度采取同一个制度；向世界宣告我国养老金制度消灭碎片化和走向大一统迈出了关键的一步，公共部门在中国享有养老金特权的历史一去不复返。

一、适应新常态的并轨改革与碎片化制度的历史嬗变

（一）新常态与机关事业单位并轨改革的必然性

三中全会果断决定机关和事业单位实施养老金并轨改革，这是认识新常态、主动适应新常态、顺势而为新常态的必然逻辑结果。与过去相比，养老保险制度改革取向至少需要面对3个新常态：一是经济增长正从高速增长转向中高速增长，财政收入下行压力加大。1月20日统计局宣布2014年GDP增长率为7.4%，创24年来新低²。这说明，财政收入增速跌回24年前的个位数时代将成为新常态，这显然对社会保障制度的财务约束和投入问题提出了新挑战；二是劳动力流动逐渐加快，养老金并轨大势所趋。以农村劳动力向城镇转移并落户、农村和城镇劳动人口横向跨地区流动、公共和私人部门跨部门流动为主要特征的劳动力流动将成为新常态，这为全国建立统一社会保障制度、提高制度的便携性和适应人口流动性带来新机遇和新挑战；三是人口老龄化不断加剧，赡养率提高将加剧养老金收支平衡压力。“单独二胎”生育新政出台一年效果不尽理想³，60岁及以

¹ 2014年12月23日第十二届全国人大常委会第十二次专题询问统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况，见官网：http://www.npc.gov.cn/npc/ztxw/node_26054.htm

² 《2014年全年国民经济运行情况新闻发布会答记者问》，见国家统计局官网。

³ 新华网北京2014年11月10日专电：《单独二胎政策逐步放开 为何未现预期“婴儿潮”》，见新华

上老年人口 2014 年突破 2 亿。据联合国的预测⁴，我国老年人口占总人口比重将从 2015 年的 15.1%提高到 2040 年的 29.4%，届时将突破 4 亿大关，劳动人口比重持续下降和老年赡养率持续走高将成为新常态，养老保险制度的支付能力必将面对新考验：2013 年基本养老保险费收入增长仅为 13%，但养老金支出增长却高达 20%⁵，而这组数据在 2012 年分别是 18%和 22%⁶，此前还要好一些。

认真分析未来发展趋势，科学认识阶段性发展特征，准确把握经济社会人口发展新常态，果断推进社会保障制度改革，这是取得全面深化改革伟大胜利的有力保证。毫无疑问，在党的十八届三中全会《决定》的总体部署下，机关事业单位养老金改革既是社会保障制度改革总体要求的一个组成部分，同时又是主动适应新常态的重要举措。

（二）双轨制养老金的起源与发展

1978 年召开的党的十一届三中全会决定实行改革开放，党和国家的工作重心从此转移到经济建设上来。但由于 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》确立的与计划经济体制相适应的“国家/企业保险”完全瘫痪，面对一日千里的改革春风，在没有任何条件的情况下，为了适应经济工作的转型，当年国务院就同时颁布了《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》和《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》，前者恢复了国有企业传统的“国家/企业保险”制度，它适用于全民所有制企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人，后者意味着建立了一整套完整的党政机关、群众团体、企业和事业单位干部的离休、退休和退职干部的安置体系，包括从退休收入的不同标准到资金来源等。这两个文件既标志着与改革开放政策相配套的退休制度的建立，同时也意味着中国城镇全民所有制企业退休制度的恢复，旨在迅速解决由于 10 年文化大革命期间没有正常退休制度而挤压的历史包袱。

1978 年颁布的这两个文件可被视为机关事业和企业建立不同养老保险制度并一直实施至今的政策源头。其实，追根溯源，新中国 1951 年 2 月颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》和 1955 年 12 月颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》是分别建立城镇企业职工劳动保险制度和国家机关事业单位工作人

网。

⁴ 联合国人口司官网：<http://esa.un.org/>

⁵ 《关于 2013 年全国社会保险基金决算的说明》，见财政部社会保障司官网。

⁶ 《关于 2012 年全国社会保险基金决算的说明》，见财政部社会保障司官网。

员退休制度的制度雏形，尽管这两个制度分别只有 15 年和 10 年的短暂历史，但却具有深远的影响，他们成为 1978 年实行改革开放之初迅速建立适应经济建设为中心的社会保险制度的唯一参照系和重要出发点。在那个年代，恢复被文化大革命砸烂的所有制度和规矩就意味着是历史的进步！

这个分立的养老保险制度在改革开放初期为四个现代化建设和工作重心转移到经济建设上来发挥了不可替代的作用。

随着国有企业改革的不断推进和深化，待业中心逐渐变成失业保险，国有企业养老保险逐渐扩大到非国有经济，亟需建立一个与改革开放和市场经济体系相适应的现代社会保险体系。就养老保险而言，随着 20 世纪 80 年代地方试点的铺开和不断地试错过程，在 90 年代初逐渐思路明确起来。在 1992 年邓小平南巡讲话之后，连续 3 个重要文件的发布最终将城镇企业养老保险制度建立起来：1993 年党的第十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》首次提出“建立多层次的社会保障体系”和“实行社会统筹和个人账户相结合”的制度目标；1995 年国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6 号）再次确定了“社会统筹与个人账户相结合”的实施方案，结合当时各地的不同情况，提出了两个实施方案供各省、自治区和直辖市选择；1997 年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26 号）最终将各地不同账户比例、缴费比例等统一起来，标志着城镇企业职工统账结合养老保险制度在中国正式建立。

城镇企业职工养老保险制度的发展与演变是国有企业和国有经济改革不断深化和推动的结果，于是，经过 20 世纪 80 年代的恢复、学习和酝酿，经过 90 年代的三次重大政策的出台，最终完成了企业职工养老保险体系的主体制度框架的筛选、设计与确立。但是，由于政府机关的改革重心在横向上主要放在国务院机构改革和职能转变上，包括按政府综合管理职能合并政府部门，最大限度避免政府职能交叉、政出多门，以提高行政效率和降低行政成本；在纵向上主要集中在中央和地方的关系上，包括财权与事权的关系，财税体系重构等等；事业单位的改革主要从体制机制入手转变政府职能和管理方式，不断调整和规范政事关系，完善事业单位分类改革等；所以党政机关和事业单位的社会保险制度和福利制度改革位居经济建设之后，基本养老保险制度在城镇就逐渐形成了一个二元结

构或称双轨制度：企业职工基本养老保险制度是实行统账结合、建立地方管理的基金池、待遇计发公式较为复杂、雇员与雇主双方共同缴费的现代保险制度，而机关和事业单位则始终以财政供养的传统退休制度为主。

虽然 20 世纪 90 年代中期初建养老保险制度时，2090 万机关事业单位人员参加了养老保险试点，实现了前端缴费改革，且大部分省、地、市甚至县级社会保险经办机构建立了机关事业单位养老保险管理部门（如科、室、中心、处等），负责管理他们的基金，但由于他们的待遇计发方式没变，待遇水平没有改变，所以，从待遇计发和融资属性，人们不能不说，机关事业单位仍基本处于 1978 年制度初建时的财政供养型传统退休制度状态。

（三）缩小双轨制待遇差与避免碎片化趋势富有成效

如前文所述，20 世纪 90 年代的 3 个重要文件奠定了城镇企业职工基本养老保险制度的框架结构。进入 21 世纪之后，2005 年发布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）可被视为养老保险制度史上第四个重要文件：它将个人账户比例从 1997 年规定的 11% 下调至 8%，确定了个体工商户和灵活就业人员的缴费比例和个人账户比例，对待遇计发办法做了重大调整，明确了个人账户养老金月标准（计发月数）等。

2005 年是个重要历史节点。首先，到了这个时期，基本养老保险的“便携性损失”日益凸显，珠三角地区每年春节前农民工搭棚子排长龙退保现象逐渐成为广东省乃至全国的重要事件，办理退保手续的农民工只能退还个人缴费部分，单位缴费部分沉淀在当地不能带走，形成地区间差别和不公平问题。由此，企业职工养老保险的便携性问题开始进入决策层的视野；其次，由于城镇职工养老保险制度的便携性较差，不能满足农民工全国范围自由流动的需要，为确保农民工养老保险权益，单独建立“农民工养老保险”制度的问题提到了案头，呼声日益高涨。这样，农民工的社会保险问题摆在决策层的案头；第三，由于没有建立起养老金正常调整机制，替代率逐年下降，从 2000 年的 71.2%⁷，一路下降到 2005 年的 50.3%。但在机关和事业单位，退休费的计发政策始终较为稳定：解放战争时期参加革命工作的，按本人标准工资的 80% 发给；建国后参加革命工作的，工

⁷ 1997-1999 年为制度初建时期，参保人数和参保退休人数的统计口径不统一，财政补贴用于退休费支出的规模较大，所以，这几年的情况特殊，数据质量不高，这里略去。

作年限满 20 年的，按本人标准工资的 75%发放⁸。相比之下，企业养老金替代率开始与机关事业单位的退休费逐渐拉开距离，待遇差逐年加大（见表 1）⁹。

表 1 2000-2015 年中国城镇企业职工基本养老保险替代率

年	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
替代率 (%)	42.0	42.5	43.0	43.9	44.0	45.1	46.8	47.7	48.3	50.3	50.3	53.2	57.6	63.5	63.1	71.2
月养老金 (元)	2310	2100	1914	1741	1558	1395	1276	1161	1003	880	770	711	674	657	572	556

注：作者计算。其中，“月养老金”根据历年人社部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中“全年基金总支出”与“参保离退休人员”计算得出；“替代率”是在“月养老金”的基础上根据《中国统计年鉴 2013》（电子版）的“城镇单位在岗职工平均工资”计算得出；2015、2014 和 2013 年的“城镇单位在岗职工平均工资”等数据为作者估算。

鉴于上述 3 个问题日益凸显，中央政府从 2005 年左右开始广泛的调研工作，并考虑改革着力点和改革取向。可以说，2005 年以来的 10 年来，在双轨制与碎片化改革方面取得了显著成效，主要体现在以下 3 个方面。

第一，流动人口和农民工的“便携性损失”得以消除。2009 年 12 月国务院办公厅发布了《关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》（国办发〔2009〕66 号），明确规定未达到待遇领取年龄前，参保人不得终止基本养老保险关系并办理退保手续；跨省流动就业人员在转移基本养老保险关系时，个人账户的全部储存额随之转移，单位缴费形成的统筹基金以本人缴费基数 12% 总和进行转移；详细规定了跨省流动养老保险关系的转移接续办法和规范；对跨省流动就业的参保人员达到待遇领取条件时领取养老金的具体计算办法也做了明确规定。至此，农民工退保和“便携性损失”痼疾得以彻底解决。

第二，单独建立农民工养老保险制度的考虑最终予以取消。改革开放之初，流动人口只有几百万，但到 2005 年，全国流动人口已高达 1.47 亿，跨省流动人口 4 779 万人¹⁰，到 2013 年，流动人口已高达 2.45 亿¹¹。随着农民工规模越来

⁸ 引自 1978 年 6 月 2 日发布的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》；该文件至今有效。

⁹ 表 1 给出替代率的计算过程和依据请见该表的说明。其结果与个别场合下官方披露的数据可能不尽一致，例如，2014 年 12 月 23 日马凯副总理在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上所做的《国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告》中披露的 2004 年和 2014 年月均企业养老金分别是 647 元和 2070 元（见 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-12/24/content_1890884.htm），与本文略有出入。考虑到替代率始终没有完整的数据，为保持本文数据统计口径的一致性与可比性，本文依然按照表 1 说明中给出的计算办法来使用替代率数据。

¹⁰ 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据。

越大的发展趋势，为保护这个群体的养老保险权益不受损失，适应这个群体的流动性，是否为农民工这个特殊群体建立一个单独的养老保险制度成为当时学术界和政策面讨论的一个焦点；在学术界，赞成者寡，反对者众¹²；但在行政主管部门恰好相反，总体看，基层县市社保经办机构反对者略多一些，省以上主管部门主要为赞成者。经过多年的讨论，主管部门最终在 2009 年底做出了放弃为农民工单独建立制度的重要决定¹³，代之以灵活的政策，即农民工在城镇务工时可以参加城镇企业职工养老保险制度，也可参加新农保；回乡务农时可以转移到新农保。现在回想起来，这是中国养老保险制度避免碎片化趋势的一个具有里程碑意义的重要举措，是中央政府为此而采取的最果断和最有力的一次努力并载入史册，也是学界与政界交流互动的又一个富有成效的典型案列，为在全国建立大一统的养老保险制度打下了一个重要基础。

第三，持续和大规模调整养老金水平以遏制替代率不断下降的趋势。鉴于替代率逐年下降的趋势，2005 年发布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）正式宣布“建立基本养老金正常调整机制”，即“根据职工工资和物价变动等情况，国务院适时调整企业退休人员基本养老金水平，调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例”。2005 年至今，国务院每年宣布上调企业养老金，年均涨幅平均 10%，已连续 11 年从未间断。利用行政手段从外部对企业养老金替代率进行调整是一个非正常手段，对有效遏制企业养老金意想不到的急速下滑势头、缩小与机关事业单位养老金待遇差尤其是对实现社会稳定和营造良好的改革环境发挥了难以替代的作用。换个角度讲，连续 11 年全面干预替代率，为积极筹备机关事业单位养老金并轨赢得了时间，同时，也使数以亿计的参保人同步分享到国民经济快速发展的成果。

虽然上述 3 个方面取得卓越成果，但也引发一些问题。比如，禁止退保的规定有可能成为导致断交保险人数增加的主因之一¹⁴，养老保险关系转移接续的效

¹¹ 财政部的《2013 年国民经济和社会发展统计公报》，见财政部官网。

¹² 例如，在 2008 年 11 月 6 日举行的第三届社会保障论坛（人民大会堂）的次日，即在 2008 年 11 月 7 日人力资源和社会保障部召开的专家咨询会上，10 位专家中只有 1 位赞成单独建立农民工制度。

¹³ 见 2009 年底国务院办公厅发布的《关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》（国办发〔2009〕66 号）。

¹⁴ 李克强总理在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告中说，有 3800 万人断交保险，见《工人日报》官网中工网。

率存在问题；尤其是，连续 11 年上调养老金带来的一些负面影响需要较长时间需要消化。例如，年均养老金增幅十分接近 2005 年以来年均在岗职工平均工资增长率 12%¹⁵，这就吊高了社会预期，为建立与CPI或GDP增长率联动挂钩的内生性养老金调整机制带来了困难；再如，多缴多得的激励机制和个人账户的激励功能受到了威胁，甚至出现倒挂现象即退休之后养老金增幅高于原来的同事的工资增长率，领取的养老金高于工资。总之，企业养老金双轨制的现实、机关事业单位非缴费型的财政供养退休金制度的特点，日益成为社会不公的典型事例和全社会批评质疑的焦点。这些就是双轨制和碎片化制度的代价。

二、碎片化改革动力的制度分析与国际比较

（一）机关事业单位前两次并轨改革回顾

在中国典型的二元经济结构条件下，农村养老金制度自 90 年代建立以来经历了老农保和新农保两个历史阶段。在 2009 年之前的老农保阶段，城镇化率不到 50%，建立单独的农村养老保险制度是不得已而为之；即使在新农保阶段，城镇化率刚刚超过 50%，农村养老金制度自成体系也无可厚非。在世界各国，在这样一个如此典型的城乡二元结构条件下建立统一的养老金制度几乎还未见成功先例。这是经济发展水平约束下农村养老保险制度难以超越的历史发展阶段，与机关事业单位实行双轨制的性质完全不同。所以，在中国养老保险的碎片化分析框架中可以将农村养老金制度视为一个特例而予以忽视。

尽管如此，无论在中文里还是英文里，养老金制度碎片化这个术语作为一个贬义词，自然包括城乡养老金二元结构，更包括机关事业单位与企业养老金的双轨制，同时，还指城镇不同群体实行不同养老保险制度的林林总总，尤其是指东部沿海发达地区较为突出的政策碎片化和制度碎片化现象。政策碎片化是指费率和费基不一致、统筹层次高低不齐、同一个统筹层次的不同模式等方面；制度碎片化主要是指不同群体建立众多的小制度。政策和制度的碎片化在长三角地区较为常见，例如，吴江市就建立起独具特色的“农保”和“土保”，还有“城保”和“公保”等¹⁶；上海养老保险制度是由“城保”、“综保”、“镇保”和“农

¹⁵ 《中国统计年鉴 2013》（电子版），见“4-11 城镇单位就业人员平均工资和指数”。

¹⁶ 四个小制度的情况详见纪晓岚等：《吴江市社会保障发展规划研究 2008—2012》（吴江市劳动和社会保障局委托课题），华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心，2008 年 7 月；郑秉文：《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》，载《甘肃社会科学》杂志，2009 年第 3 期（双月刊，总第 183 期，5 月 25 日出版），第 50-58 页。

保”等4个小制度构成¹⁷。

在中国养老保险碎片化制度中，机关事业单位是最大的“碎片”。其实，党政机关和事业单位的福利待遇和退休费也不尽一致，事实上也存在着两个不同的“碎片”。如果说在过去的10多年里，中国养老保险制度为规避建立农民工等碎片化制度做出贡献（如前文所述），地方政府整合碎片化养老保险制度也多有成效，例如，2012年上海对4个小制度进行了整合¹⁸。换言之，包括机关事业单位并轨改革在内，中央和地方政府对碎片化制度的整合和改革始终没有间断过。

在20世纪90年代国有企业改革和建立养老保险制度初期，机关事业单位就曾参与试点，取得了令人瞩目的成就。如前所述，那次改革试点是一次“半吊子改革”，因为它只实行了前端缴费，后端计发办法未进行改革。虽然后来有关主管部门曾强调要继续做好机关事业单位养老保险试点工作¹⁹，要求进一步巩固改革试点成果，不能退保，要探索个人缴费与待遇计发适当挂钩的办法，但始终没有实质性进展。

机关事业单位第二次试点改革始于2008年2月国务院常务会议讨论并原则通过的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》²⁰。这次启动的是山西、上海、浙江、广东、重庆等五省市事业单位改革，党政机关没有纳入此次改革试点。虽然随后的“两会”总理政府工作报告对五省市事业单位改革试点曾多有提及，但始终未有明显动作，始终处于事业单位分类改革阶段。

碎片化的改革动力在地方和中央不尽相同。在地方层面，养老金制度碎片化改革动力主要来自财政压力。上海之所以能够自主改革，主要原因就是财政压力，因为上海人口老龄化情况十分严峻，2010年缴费职工人数543万人，离退休人员是352万人，制度赡养率高达65%，“城保”收支严重失衡，财政补贴逐年扩大²¹：2008年财政补贴92亿元，2009年101亿，2010年107亿，2011年100亿。为缓解财政压力，2011年上海开始整合各个小制度，打通他们之间的壁垒（主要是“综保”），稀释赡养率，效果十分明显，2012年财政补贴下降到84亿，2013年进一步下降到4亿元。

17 关于上海养老保险制度的情况，见上海社保局官网。

18 上海将“城保”与“综保”进行了整合，见上海社保局官网。

19 见2001年颁发的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》（劳社部发〔2001〕20号）。

20 新华网北京电：“全国事业单位养老改革试点5年追访：多数纹丝未动 个别开始破冰”，见：

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-08/06/c_116836690.htm

21 上海社保局官网。

但在中央层面，机关事业单位养老金碎片化的改革动力却远非来自财政压力。目前，机关事业单位参加养老保险改革试点的人数是 2 090 万²²，其制度赡养率是 32.3%，即离退休人员大约 510 万（机关 80 万，事业单位 430 万），缴费人员 1580 万（机关 280 万，事业单位 1300 万），而城镇企业职工养老保险制度赡养率是 33.3%（离退休人数 8041 万人，缴费人数 24177 万人），他们相差无几，甚至机关事业单位的赡养率还要好一些，所以，机关事业单位养老金双轨制改革动力是来自非财政性的社会因素，即对党政机关和事业单位建立特权养老金制度的抨击和不满与日俱增，甚至已经到了难以克制的程度。例如，人民网与人民日报政治文化部每年 2 月联合推出大型网络“两会调查”²³，其中“社会保障”的关注度逐年上升：2014、2013、2012 和 2011 年连年位居榜首；2010 年“养老保险”位列第一；而 2009 年“社会保险”仅排列第八，2008 年“社保养老”刚进入第十。在 2013 年“社会保障”分项调查中，有 98% 网民认为机关事业单位退休金双轨制应该立即废止，刻不容缓；2014 年有 84% 的票数支持养老金并轨，认为这是底线公平，应该“一碗水端平”。

（二）碎片化养老金制度改革动力的国际比较

如果说碎片化制度的起源在中国起源于 20 世纪 50 年代，那么，在国外可以追溯到 1889 年，那是德国俾斯麦模式诞生的日子，而俾斯麦模式的一个重要特征就是碎片化，它与 1946 年诞生的贝弗里奇模式的大一统制度并驾齐驱，至今仍是西欧、南欧、拉丁美洲和大部分非洲国家的主流制度，其中，上百年来，碎片化制度始终陪伴着法国、德国、意大利、西班牙、葡萄牙等主要发达国家。在这些碎片化国家中，公务员和其他公共部门建立的均是独立的带有相当特权色彩的制度，且由于欧洲是文官制度的发祥地，公务员养老金制度是诸多碎片化中历史最为悠久、条件最为优厚、内容最为复杂的“碎片”之一²⁴。从某种程度上说，公务员养老金制度是欧洲文官制度的一个重要福利支撑，早在 1889 年俾斯麦制度诞生之前，文官系统的吉尔特主义的互助会制度早已存在，它可被视为俾斯麦

22 这里论述的是参加改革试点的缴费人数和领取养老金的人数及其赡养率等，没有参加试点的群体不在这个分析框架之内。

23 2014 年的资料见吕晓勋：《养老金为何要“一碗水端平”》，载《人民日报》，2014 年 12 月 25 日第 05 版。其他数据见“2013 两会调查”官网：<http://lianghui.people.com.cn/2013diaocha/>

24 例如，法国公务人员养老制度建立于法国大革命时期的 1790 年 8 月。见郑秉文：《法国“碎片化”福利制度路径依赖：历史文化与无奈选择——2007 年 11 月法国大罢工札记》，载谢立中主编：《经济增长与社会发展：比较研究及其启示》，2008 年出版，第 22-70 页。

制度的前身。于是，欧洲国家的治理模式里，文官系统的福利制度和特权养老金便是其主要特色之一，在第一次世界大战前后，文官系统的养老金制度已经风靡全欧：作为宗主国，这个碎片化的制度又传导到他们的前殖民地，所以，统治整个南美大陆的便是碎片化制度，例如，早在 90 年前，阿根廷就建立起独立的公务员碎片化制度。换言之，自世界上第一个养老保险制度建立之日起，公务员建立的就是碎片化特权制度，它始终独占鳌头，一直到第二次世界大战结束后的 1946 年，才出现大一统的贝弗里奇制度。其实，从世界范围内，贝弗里奇模式的诞生是对碎片化制度的第一次改革（此前 1935 年诞生的美国式大一统模式是个例外），在这一波改革浪潮中，英国和北欧国家成功了，法国和德国等一些其他欧洲国家失败了，至今仍维持传统的俾斯麦模式的碎片化制度。

20 世纪 90 年代以来，欧洲国家进行的养老金制度改革可被视为第二波改革，这场改革至今仍在进行着，其高峰是希腊债务危机推动的发生在 2010 年左右的提高退休年龄浪潮。随着时间的流逝，第二波改革的内容主要是提高退休年龄及调整制度参数，而远非第一波那样整合片片的结构性改革。即使这样，也是阻力重重，十分困难，20 年来，提高退休年龄的改革进程十分缓慢，2010 年希腊债务危机客观上推动了这些欧洲国家的改革进程，提高退休年龄形成了一个小高潮。

纵观 20 世纪 90 年代以来欧洲碎片化养老金改革历程，与中国碎片化改革进程相比，我们可以发现以下一些基本特征。

第一，欧洲国家碎片化制度改革的压力来自财政负担。欧洲国家第二波改革动力几乎无一不是来自财政包袱，这是因为欧洲人口老龄化要比其他任何国家（日本除外）都严峻，他们早在第一次世界大战时就已经先后进入老龄化社会。在第二次世界大战之后，福利国家的诞生逐渐使财政不堪重负，在养老保险制度收入中，很多国家的财政逐渐介入进去，成为不可须臾离的三方缴费的重要一方，而相比之下，以北美为代表的英语国家则始终坚守双方缴费（雇主和雇员）的基本原则。为缓解财政负担，提高退休年龄便成为主要改革手段之一。如前所述，在中国地方层面的碎片化改革压力来自地方财政负担，但在中央层面，尤其在机关事业单位并轨改革中，压力几乎完全来自社会舆论，主要是基于政治环境的考虑。

第二，欧洲国家碎片化改革的动力主要是来自政府内部。欧洲国家的财政预算为硬约束，议会牵制因素较多，政府竞选的口号之一是平衡预算和减少预算，所以，竞选承诺和新政府上台的首要任务就是对某些退休年龄偏低的群体动手术及提高他们的退休年龄。例如，自 1995 年以来，每届政府都试图提高铁路工人养老金制度（SNCF）的退休年龄，以推动其他“碎片”的改革。对中国的机关事业单位改革而言，其改革压力主要来自政府外部，尤其近 10 年来。

第三，欧洲国家碎片化改革的阻力主要来自社会。碎片化制度的特征之一是几乎每个碎片都有自己的“小特权”，他们都想维持现状。如果某一个碎片化（例如，在法国是铁路）改革成功，那就意味着下一个改革将要轮到自己头上，所以，出于“兔死狐悲”的原因，当政府对铁路养老金制度进行改革时，它所面对的不仅是铁路系统的极力反对，而是全社会的群起而攻之，进而形成社会与政府的激烈对立，在法国多次演变成全国范围的大规模游行示威和社会骚乱，甚至出现街头对垒和社会动荡，1995 年以来，曾有两届总理为此下台。在中国，由于预算的软约束等原因，机关事业单位养老金并轨改革进程中遇到的摩擦和阻力更多地来自于体制内的利益集团。

第四，历史文化传统对碎片化制度和公务员养老金有巨大的反作用。几百年资本主义的历史形成了成熟的精英科层结构，无论这些国家实行的是君主立宪制和共和制，他们特定的历史文化和宗教传统、历史悠久的文官系统和海员等特权群体的独立养老金制度的影响、法制理念的繁文缛节和成熟的家族传统手工业的传承等，都是他们碎片化制度和公务员养老金百年存续的环境原因和内在原因。欧洲养老金制度的碎片化程度要远比中国更为复杂和严峻，但在中国，不患贫而患不均的传统文化、几千年来大一统的君临天下的举国体制的文化诉求、特定的国体和政体及其独特的领导体制、由此形成的意识形态和福利生态等等，都对双轨制养老金体制形成极大冲突，对机关事业单位养老金双轨制的容忍度远低于国外，这也可以解释为什么欧洲福利自治模式不可能在中国落地的主要原因之一。

（三）机关事业单位养老金并轨改革的历史意义

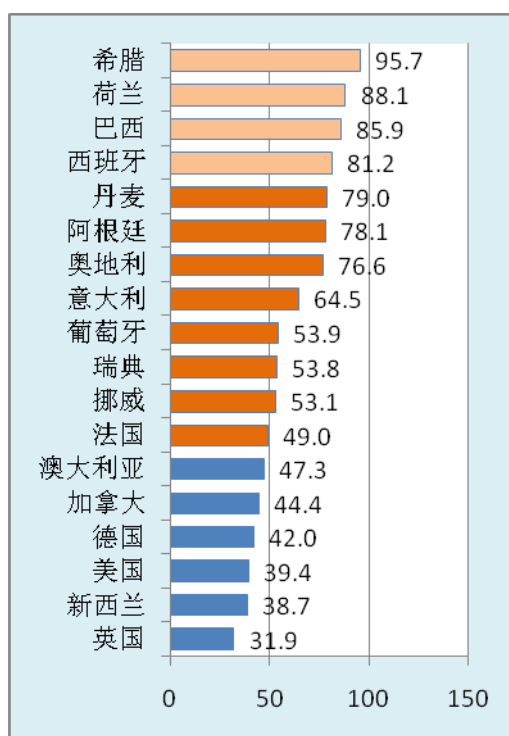
机关事业单位养老金并轨改革意义深远。首先，有利于促进公共部门与私人部门的劳动力流动。财政供养式的退休制度显然不利于机关事业单位与企业部门之间劳动力的流动，不利于根除公共部门人员向私人部门流动时“视同缴费”遇

到的各种道德风险带来的变相歧视；改革后将彻底消除这些制度鸿沟。其次，有利于保护机关工作人员的权益。改革后，所有机关事业单位人员都获得独立于供职机构的养老权益和养老资产，它终生属于个人，无论发生什么变故或任何刑事事件，个人账户形成的养老资产和社会统筹形成的未来权益均受法律保护，这有利于保护机关事业单位工作人员的权益，有利于建立健全惩治和预防腐败体系、加强党的执政能力建设和提高政府工作效率等。再次，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化建设。机关公务员和事业单位这两个群体是国家机器运转的重要载体、公共服务的供给系统、科学技术进步的承载主体；这两个群体参加现代社会保险制度是社会进步的表现，是经济发展到一定阶段的必然结果，它将有利于推进国家治理体系和治理能力现代化建设。最后，有利于促进社会公平正义。机关事业单位目前实行的是财政供养型退休制度，在世界各国已十分罕见，而前文所述欧洲碎片化特权制度均为缴费型保险制度，因此，中国式碎片化特权养老金制度的改革更显急迫性，它指向的还不仅仅是替代率的问题，还涉及到起点公平和政策公平问题，而这是更为重要的。

长期看，机关事业单位养老金并轨改革还有 3 个更为深远的重要意义。

一是经济发展将进入良性循环，因为保持一个与其经济发展水平相适应的替代率成为可能。众所周知，碎片化制度下，不同群体之间替代率具有相互攀升的趋势，所以，碎片化制度的替代率一般都高于大一统制度下的替代率，图 1 对这个规律做了一个展示。除个别国家外，这个规律基本是发挥作用的。可以说，在澳大利亚（含）以下，除德国是个案以外，几乎所有国家实行的是大一统养老金制度；而法国（含）以上，除北欧三国以外，其它所有均为碎片化制度。

图1 部分国家公共养老金的替代率(%)



资料来源: OECD, *Pensions at a Glance 2011-Retirement-Income Systems in OECD and G20 countries*, p. 121。

设定和保持一个合意的替代率,对一国公共养老金制度来说非常重要。上述对碎片化制度与替代率关系的考察和判断还进一步告诉人们这样一个潜在的规律性的结果,即凡是替代率较高的国家,其经济开放度、经济活力、企业竞争力、劳动力市场弹性、技术创新和制度创新的能力等等,与替代率较低的国家相比较,都略逊一筹。凡是公共养老金(第一支柱强制性基本养老保险)替代率较高的国家,第二和第三支柱的发展一般都收到挤压,发展十分滞后,比如希腊、巴西和西班牙等,其结果是,对国家来说负担沉重,老年人的退休收入过度依赖第一支柱;对个人来说,退休收入来源结构单一,消费能力有限;对制度建设来说则陷入不良循环。从这个意义上说,构建一个大一统的养老金制度意味着为获得一个合意的替代率创造了条件,进而使经济发展进入良性循环系统。如前文所述,2010年以来,中国城镇企业职工养老保险替代率已经进入45%-40%的区间,从图1国外替代率的3个档次来看,这是一个关键时刻,机关事业单位加入之后应尽快确定一个合意、符合国情的替代率并使之稳定下来。

二是社会发展将进入正常稳定轨道,因为由福利制度诱发的社会不稳定因素彻底根除。碎片化制度改革的主要动力除不堪重负的财政包袱以外,频繁的社会

矛盾和骚乱也是逼使改革的主要原因之一。以法国为例，每年由福利待遇问题引发的地区性的社会运动和示威游行都达到上百次，平均每周大约两次，笔者曾在 一篇文章做过详细统计²⁵，以“捍卫购买力”、提高工资、改善医疗服务水平、抗议油价上升为斗争目标的社会运动，几乎每周都有一两次，至于全国性和震撼世界的社会骚乱，大约每几年便发生一次，可以说，社会骚乱伴随着碎片化福利制度，这业已成为碎片化制度的“新常态”。相比之下，大一统的养老金制度则几乎与之无缘，例如，美国是实行的是典型的大一统制度，但是，战后以来，其基本养老保险（OASDI）几乎从未有过引发全国性甚或地区性社会运动的记录。在其他实行大一统制度的加拿大、澳大利亚等国家，也绝少发现类似的记录。换言之，碎片化制度大多成为社会稳定的火药桶，而大一统制度大多成为社会稳定的安全网。

事实上，在地方发生的群体性事件、劳动争议仲裁、上访事件中，涉及到养老保险的案件比例逐渐增加，甚至牵涉到地方稳定的突发事件也不少见。上个月发生在黑龙江肇东市的教师讨薪与要求退还养老保险费的群体性事件具有一定代表性²⁶。从这个角度讲，养老金制度的选择对“社会模式”的选择具有明显的影响。“社会模式”这个术语在英语和法语中已经十分常见，它是指根植于民族文化价值标准和基本国情基础之上的社会调节运行机制的样式，是指社会管理、公共服务和解决社会纠纷的一组社会机制，包括社会保障制度、税制、公共服务提供方式和就业路径等。很显然，美国的社会模式与欧洲大陆模式存在明显差异性，而欧洲大陆模式与北欧模式又存在较大差别，北欧的斯堪的纳维亚模式与南欧的地中海模式相比肯定也是天壤之别的。总体看，北美和北欧的大一统养老金制度对社会模式影响更加“正能量”一些，而西欧和南欧的碎片化养老金制度对社会模式的选择更加负面一些，不利于社会凝聚和社会和谐。机关事业单位养老金制度改革之后，其对中国社会模式的影响和转型毫无疑问将是积极的，建设性的。

三是文化传统和国民性的张扬将更趋于理性，反过来对制度选择具有正面影

²⁵ 详见郑秉文的长文：《法国“碎片化”福利制度的起源与危害：文化传统·民族特性·路径依赖——2007年11月法国大罢工札记》，载《学术动态》（研究报告版），中国社会科学院科研局主办（内部交流）第19期（总第1210期），2008年7月5日出版。

²⁶ 央广网肇东11月21日消息（记者吴喆华 迟嵩）：《肇东教师罢课讨薪续：教学秩序恢复 数百人退出维权群》，见 http://china.cnr.cn/yaowen/201411/t20141121_516817383.shtml

响。文化传统对国民性具有明显的影响，而他们合起来对制度选择和经济社会发展具有较大有时甚至是决定性的影响。例如，从法国大革命到巴黎公社，再到1968年五月风暴，法国的文化传统和国民性与德国、与英国、与美国相比越来越带有明显的法兰西民族独有的特征，它与其碎片化的福利制度和养老金制度之间的影响是交互的，从而形成一定的路径依赖。这也可以从一个侧面解释这样一个现象：法国与德国实行的是同一类型的碎片化制度，但由于文化传统和国民性的差异性而其获得的结果也大相径庭。南美洲的阿根廷和智利同样存在类似的鲜明反差，即智利和阿根廷实行的制度都是碎片化的俾斯麦模式，但在智利这个模式的运行效果要大大好于在阿根廷。近10年来，机关事业单位养老金双轨制对社会资本的冲击越来越大。“社会资本”是社会学家首先使用的术语，是相对于物质资本和[人力资本](#)的一种无形资源形式；虽然这个概念没有权威的统一解释，但大多是指以社会信任和社会规范为基础、以社会共识和社会权威为媒质、以社会道德和社会结构为载体的社会关系网络。机关事业单位并轨改革后无疑对恢复社会资本、对重塑国民性和社会团结、对弘扬中华民族优秀传统文化等，都具有重要作用。

概而言之，机关事业单位养老金并轨后对经济、社会和文化传统的影响是长期和深远的，我们站在一个十字路口，这次机关事业单位并轨改革，对未来中国养老金制度实现从碎片化走向大一统将是一次伟大的转型与飞跃。

三、机关事业单位养老金改革的财政风险与其他潜在风险分析

（一）要提高对顶层设计和精算技术的重要性的认识

首先，应尽快给出机关事业单位养老金改革实施细则，制定并轨后建立职业年金的顶层设计。在中国养老保险制度短短20多年的时间里，机关事业单位养老金双轨制改革尝试了两次。除其他原因外，没有完整的顶层设计是两次并轨改革未果的主要原因。90年代中期首次试点改革后才发现养老金落差部分没有替补方案相配套，所以就不得不停下来，继续沿用原来的养老金发放政策。2008年启动的第二次改革虽然改革方案从未公布，但试点地区使用的内部传阅方案中对新制度的描述与2000年启动辽宁做实账户试点改革的《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发〔2000〕42号）内容几乎完全一样，既然做实账户试点流于形式，事业单位并轨不了了之就属正常，因为没有明确职

业年金配套改革实施方案导致五省市试点单位人心惶惶。尽快给出职业年金的顶层设计和可操作细节，以避免第一次改革的“半吊子”窘境和第二次改革声称“先进行事业单位分类改革”的尴尬局面。职业年金的实际效果关键在于细节的设计，而技术设计的关键在于实际操作部分的细节设计，例如，生命周期基金的提供与运行等，包括省级教师与医生基金的受托模式等，应细致入微，多参考国外的成功经验。从某个角度讲，此次机关事业单位养老金水平能否达到理想的设计水平、机关事业单位改革能否成功，职业年金将发挥决定性的作用。

其次，如果说机关事业单位建立职业年金的配套改革是“小顶层设计”，其与城镇职工养老保险制度的衔接和通盘改革就是“大顶层设计”。机关事业单位并轨之后，在较长时期内，城镇职工基本养老保险公平性的最突出问题就基本解决了，财务可持续性将上升为主要矛盾。于是，养老金改革“两步走”战略将十分明晰：第一步是先并轨，第二步是整体制度进行结构性改革²⁷。这就意味着现在就应着手对并轨后的城镇职工基本养老保险“大顶层设计”，它应将三中全会《决定》列出的诸多改革内容一次性装进去统筹安排，比如阶梯式退休年龄、正常待遇调整机制、提高统筹层次、降低费率、建立基金投资体制等，还包三个保险支柱的相互配合、社会保险和社会救助（如低保等）两大板块的统筹兼顾，即把“小顶层设计”纳入到“大顶层设计”之中统筹安排，以避免以往的政策碎片化和打补丁的情况。由于各种参数相互制约。“大顶层设计”的重点是财务可持续性，就目前来看，制度运行中存在的问题较多，应逐一给出解决方案。

再次，应遵循国际惯例，在设计蓝图中对未来 75 年期的财务可持续性进行测算。十八届三中全会《决定》已经做出战略部署，在统账结合中，个人账户部分将实行“名义缴费确定型”（下简称“NDC”）制度²⁸，即在融资方式上是现收现付制，在待遇确定上采取缴费确定型（DC），这就要求资产端（名义资产）与负债端（未来债务）建立起某种制度化的精算匹配关系，要求进行年度精算和动态调整，建立一个快速反应机制，这是实行NDC的一个必备条件。对社会统筹部分，也应“坚持精算平衡原则”，这是三中全会《决定》提出的明确要求。所有

²⁷ 2015 年 1 月 15 日发布的“机关事业单位养老保险制度启动——人社部有关负责人就贯彻实施《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》有关问题进行解答”给出的具体表述是：“当下，先集中解决机关事业单位与企业养老保险制度不统一的问题，迈出制度并轨的决定性一步，缓解突出矛盾，再结合顶层设计，逐步完善相关政策，理顺各方面关系，实现养老保险制度的可持续发展。”，见 http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/15/content_2804581.htm

²⁸ 见郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2014——向名义账户制转型》，经济管理出版社，2014 年 12 月。

这些，都离不开现代精算技术的实际运用，离不开建立一支业务熟练的精算队伍，有赖于建立一个常设精算机构，甚至有赖于人力资源社会保障部下辖的社会保险事业管理中心“升级换代”；我们应未雨绸缪，任何拍脑袋决策和几页纸的政策文件都已不能满足现代养老金设计的技术要求；没有无数次的参数调整和模拟试车，按电钮式的顶层设计方案是不可能摆在案头的。在 2014 年机关事业单位改革方案研究过程中已痛感尽快解决“精算困境”的必要性和紧迫性²⁹。未来实行 NDC 更离不开精算：精算设计是顶层设计中的顶层设计，精算结果是养老金改革的根本依据，精算技术是养老金制度的象牙塔尖，精算能力象征着养老金制度的软实力，精算队伍是实行 NDC 的硬件条件。

最后，在顶层设计中应招贤纳士，按照国际惯例，应尽量做到公开性和科学性。一国养老金制度的选择和制定涉及到百年大计和芸芸众生，应慎之又慎。2013 年在三中全会召开之前的半年多时间里，有关主管部门委托四个科研教学机构开展平行研究，多次召集会议，效果很好，对凝聚社会共识和优化改革思路甚至对三中全会《决定》最终做出统揽全局的战略选择起到了重要作用。毫无疑问，这与 2008 年机关事业单位养老金改革方案是作为内部文件下发形成鲜明对比。战略的开放性和战术的策略性是养老金制度改革成功与否的一个关键，20 多年的养老金改革历史已证明了这个规律。业界一个公认的样板是，加拿大养老金制度（CPP）“1997 年改革”十分成功，闻名遐迩，它为加拿大有关政府部门和官员赢得极大荣誉；为征求意见、宣传改革和达成一致，“1997 改革方案”十分精细，缴费率甚至精确到小数点后两位，主管部门曾无数次与各省协商，甚至举行两次路演³⁰。

（二）要加强对并轨改革后财政配套支出的必要性的认识

机关事业单位养老金改革无疑给财政带来一定负担。表 2 显示，机关事业单位养老金改革后缴费负担较为沉重，总体缴费规模相当于工资的 40%，支出高达 8000 亿元，相当于财政收入的 6.2% 和 GDP 的 1.4%³¹。这仅仅是“双层结构”的缴费，如果加上每年“中人”退休人员的基本养老保险个人账户和职业年金“倒推建账”的一次性支出，再加上改革建立的过渡性养老金，实际支出有可能超过

²⁹ 人力资源社会保障部精算处只有三人，力量严重匮乏，从地方省市借调四人长达 10 个月之久。

³⁰ Bruce Little, *Fixing the Future: How Canada's Usually Fractious Governments Worked Together to Rescue the Canada Pension Plan*, University of Toronto Press, 2008.

³¹ 这里的测算参见郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2014》，经济管理出版社，2014 年。

1 万亿元。

表 2 机关事业单位改革后缴费比例及其规模（以 2013 年为基准）

	单位缴费		个人缴费		合计	
	比例 (%)	规模(亿元)	比例 (%)	规模(亿元)	比例 (%)	规模(亿元)
基本养老保险	20	4000	8	1600	28	5600
职业年金	8	1600	4	800	12	2400
合计	28	5600	12	2400	40	8000

资料来源：作者绘制。

但是，长期看，为机关事业单位人员缴费并建立养老保险是划得来的，可以大幅降低财政负担。在改革初期，由于财政既要为“老人”支付养老金，又要为“中人”和“新人”支付前述的改革成本，相当于“双重支付”，财政负担确实不小。但随着时间推移，“老人”数量和“中人”过渡性养老金不断减少，改革效果逐渐显现，这里以“改革后”和“不改革”的支出占财政收入比重为标准，大约有两个转折点：第一个转折点大约发生在 10 年之后的 2025 年（假定 2015 年为改革元年），这时，对比起来，“改革后”的财政支出首次低于“不改革”的支出，但差距不是很大，还不到 0.5 个百分点；第二个转折点大约发生在 2048 年左右，这时改革前后支出的差距逐渐拉开，到 2058 年达到 1 个百分点，到 2090 年时，“不改革”的支出将高达 10% 左右，而“改革后”的支出则不到 6.5%。换言之，改革后将有三个阶段：第一阶段是 2015-2025 年，这是“财政投入期”，在这个时期，财政支出水平大于“不改革”的支出水平；这个阶段很关键，是权衡短期和长期、投入和收益的关系的重要时期；第二阶段是 2016-2047 年的“一般收益期”，第三阶段 2048-2090 年为“明显收益期”。

另外，仔细分析财政支出结构之后会发现，财政支出规模还是可以负担得起的。首先，个人缴费的 2 400 亿元不应视为财政负担，因为 8% 和 4% 这两笔个人缴费是由职工个人支付的。机关公务员已将近十年没有上调工资，而 2003-2012 年，城镇单位就业人员平均工资增长率高达 14.2%³²。如从这个角度看，机关事业单位人员缴纳的 8% 和 4% 应视为正常的工资调整范围，应将其视为国家雇佣工作人员必须支付的工资，而不应视为养老保险改革带来的成本。其次，约有 10% 左右事业单位不是全额拨款单位，其缴费来源渠道也应与工资来源渠道一致起

³² 《中国统计年鉴 2013》电子版，“4-11 城镇单位就业人员平均工资和指数”。

来，这就分流了财政压力。再次，根据十八届三中全会《决定》，个人账户将采取NDC（名义账户制），这将无需做实个人账户和支付转型成本，实行NDC是这轮养老保障制度改革的重要制度创新，它将极大减轻财政负担。最后，各级政府公务员和各事业单位人员的单位缴费负担分散在各级地方财政，中央财政负责承担的中央政府公务员和事业单位人员的财政压力不是很大，完全可以承受。

（三）要警惕职业年金潜在的模式蜕变风险

既然改革一起步就面对上万亿的额外支出的巨大压力，任何即时可以不必支付的项目就必然受到欢迎，这时，8%的职业年金单位缴费支出高达1600亿，对其采取记账方式就成为一个热点。认真分析起来，记账将产生诸多严重后果，对此，决策层应有清醒认识：

眼下看，这一做法与现行政策严重不符，《企业年金试行办法》可被视为统领中国版401(k)的根本大法，如果机关事业单位允许采取记账的方式，就等于在中国另立一个制度模式，就需有政策依据。建议主管行政部门认真对待，高度重视，从长计议。

近期看，制度的公允性将受到社会尤其是企业的质疑，公共部门能采取记账的方式，为什么企业不能？新制度有可能重新被贴上特权与“双轨制”的标签；对公务员和事业单位来说，他们有可能将其视为“吃亏”，觉得国家舍不得拿出这笔钱是对这个群体的“歧视”，记账就没有真实资产，不可能获取“合意”的实际投资收益，账户资产规模和职业年金替代率会受到影响；而在企业年金那里，企业主的缴费是“真金白银”，获得的收益也是真实的投资回报率。

中期看，第一支柱“大统账结合”采取的本来就是NDC，第二支柱采取记账有可能蜕化为NDC，也有“小统账结合”之嫌，两个统账结合加起来，将成为世界上最为复杂的养老金制度，其运行质量和实务操作都会变得十分复杂，机关事业单位与企业间的人员自由流动必将受到严重影响。

长期看，职业年金的模式很容易使DC型信托制蜕变为DB型契约制。采取记账之后，离DB型只差一步：退休时由于“财政困难”而没能一次性补齐，而是采取每月支付一定数额并一直支付到职工死亡的话，这个制度就立即具备了DB型契约制的主要特点，那时，考虑到个人缴费比例只占账户比例的三分之一，充其量，这个制度是一个混合型制度（DB+DC）。在地方债务风险不断加剧的今

天，这个假设不是空穴来风。在底特律破产案中，地方公务员 DB 型职业养老金遭受重大损失；还有一种说法是，底特律财政是被 DB 型养老金拖垮的；如果说有第三种说法，那就是底特律的负债中至少有一半是养老金；如果在中国会有第四种说法的话，那就是地方政府的道德风险将有可能成为职业年金模式蜕变的推手。

四、主要结论

整合碎片，统一制度，这是世界各国共同努力的方向。标志着现代养老保险制度正式诞生的俾斯麦模式运行至今已有 125 年，期间，在成功走向大一统的征途中，有的国家成功了，但大多数国家仍维持碎片化制度的初始状态，欧洲大部分国家就是这样，他们在第二次世界大战后诸次改革中由于种种原因而失之交臂。以贝弗里奇模式为代表的大一统制度至今只有 70 年的历史，从某种意义上说，碎片化与大一统的制度竞争就是俾斯麦与贝弗里奇两种模式的分道扬镳，或说，脱胎于俾斯麦模式的贝弗里奇模式是很多俾斯麦制度的追逐目标。

碎片化养老金制度不仅导致国家财政负担沉重，还成为劳动力自由流动的重要障碍和劳动力市场僵化的主要根源，重要的是，它经常诱发社会矛盾和社会骚乱，成为社会不稳定的一个火药桶。公共部门建立单独的特权养老金制度是碎片化制度的主要特征之一，或说是重要的碎片之一，“公共部门养老金”这个英文概念常见于书本之中，“公共部门养老金”这个社会现象更常见于欧洲很多国家之中。公共部门养老金与私人部门养老金形成鲜明对照，成为自治型养老金制度的典型案例。

上个世纪 90 年代以来，迫于财政负担的外在压力，养老金碎片化改革又掀起新一波高潮，但众所周知，他们所能进行的仅是调整某个碎片（群体或小制度）的某些参数而已，其中大多表现为提高退休年龄；相比之下，能与战后 40 年代大刀阔斧地整合碎片进行比肩的结构式变革早已成为旧日黄花，几乎没有任何这种尝试的历史记录。即使提高退休年龄这一件单项改革，业已耗尽政府的精力和社会的耐力。可以给出这样结论，在当今世界，养老金碎片化整合与公共部门养老金并轨已经十分罕见。

自 20 多年前建立城镇职工基本养老保险制度以来，中国机关事业单位养老金制度向城镇职工养老金制度并轨改革已进行了两次。虽然前两次并轨改革均告

无果而终，但在避免制造更多碎片化的改革进程中，单独建立农民工养老保险制度的设想终于放弃，这是一次重要的制度进步的表现；在地方各省也曾出现碎片化制度得以成功整合的案例。作为第三次努力，机关事业单位养老金并轨是避免制度碎片化趋势的又一次重要改革，它为未来建立大一统养老金制度打下了重要基础。

当前，应尽快完成机关事业单位养老金并轨的实施方案，不折不扣地将十八届三中全会做出的养老金全面深化改革的各项决定一揽子“植入”进去。这是此次机关事业单位改革成功与否的关键；接下来，要一鼓作气，尽快完成城镇职工基本养老保险制度全面深化改革的顶层设计，以三中全会提出的“完善个人账户制度”为统领，以提高财务可持续性为核心，以实现真正的全国统筹为目标，将公共部门和私人部门的养老金制度整合起来，抓住历史机遇，全面实现三中全会提出的养老保险制度改革的整体部署。

参考文献：

1. 郑秉文主编(2014):《中国养老金发展报告 2014》，经济管理出版社，2014年12月。
2. 郑秉文：《法国“碎片化”福利制度路径依赖：历史文化与无奈选择——2007年11月法国大罢工札记》，载谢立中主编：《经济增长与社会发展：比较研究及其启示》，2008年出版。
3. Bruce Little (2008), *Fixing the Future: How Canada's Usually Fractious Governments Worked Together to Rescue the Canada Pension Plan*, University of Toronto Press.

Reforming the Pension System of Civil Servants & Public Sector:

From Fragmentation to Unification

Zheng Bingwen

Director General of Institute of American Studies (IAS) at CASS

Director General of Center for International Social Security Studies(CISS) at CASS

This paper reviews the origin of dual-track system of the social pension and evaluates the two measures in history to keep the system from being fragmented, By summarizing the failure of the previous two pilot reforms and referring to international comparisons, the paper examines the motivation, pressure, pushing force of Chinese government organisation's pension reform and the resistance to it, and hence appreciates the profound significance of current dual-track reform from fragmentation mode to grand unification, in the views of economic development, social pattern and traditional culture and national character. This paper finally discusses the potential risks during the transition from dual-track to a unified one and presents some policy suggestions.

声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛