



# 快訊

## SSL Express

2014年第08期(总第57期,2月27日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



### 城乡养老保险并轨




2014年2月21日, 凤凰卫视中文台《财经正前方》播放了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授的专访节目“城乡养老保险并轨”, 以下为该视频的链接地址与文字实录。

凤凰卫视中文台

首播时间: 2014年2月21日 22:00 重播时间: 2014年2月22日 15:15

视频链接地址:

凤凰网:  鳳凰視頻  
v.ifeng.com

其他网站链接:  央视网  
com

**主持人：**中国政府宣布统筹中国城乡基本养老保险

**岳所长：**可能会令到农民这一块，从国家那里得到的一些补贴，也许会高一点。

**郑秉文：**中国一定要消除多轨制，否则的话我们的子孙后代他们就要承受到由我们今天制度设计的不公平导致的社会制度。

**主持人：**举步维艰的政府单位与企业职工，养老保险双轨制改革再受关注。

**郑秉文：**中央政府正在做具体的方案，我相信一两年之内，马上就会动起来。

**岳所长：**迈出了第一步就预示着可能新的整合也要展开了。

**主持人：**关注中国正前方，中国社会保障制度的变革挑战。

老龄化是当今中国社会最突出的特点之一，所以对于中国来说如何治理老人的问题，不仅将深刻影响国家财政，民生方向，更将决定未来的中国将成为一个怎样的社会，当然养老的问题涉及到几乎每一个中国家庭的切身利益，养老保险制度的改革就是中国民众当前最热衷的话题之一，甲午马年第一个工作日，中国国务院常务会议放出消息说中国将会建立统一的城乡居民基本养老保险制度，中国的养老保险制度的复杂程度，堪称世界之最，历史形成的“双轨制”不仅造成了养老不公平，也是收入分配制度的改革中最难啃的硬骨头，城乡养老并轨是中国突破养老N轨制的一个相对容易的步骤，但是利好政策出台之后是否真的能够破除城乡之间的福利界限，城乡养老并轨在操作层面还有哪些障碍？与此同时政府单位和企业职工养老保险双轨制的改革为什么进展缓慢，本周的《财经正前方》来说一说中国的养老制度。

马年伊始，一项关乎民生的改革引发了中国民生的一大关注，国务院常务会议解决，合并新型农村社会养老保险，和城镇居民社会养老保险建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。

**岳所长：**它更大的意义在于相对象征性过去城乡二元的，这样的一种社会保障体制，已经不合时宜了，要走向城乡一体化的发展。

**郑秉文：**这次宣布这两个制度合并，基本上不涉及到财政投入的扩大问题，以前的投入还是按照以前的那个渠道来投入，投入的规模没有明显的变化。

**主持人：**这次中国国务院《决定》中提到的新型通过养老保险制度简称“新农保”建立于2009年，早在2012年已经基本上覆盖到所有农村，但是多数农民选择最低档缴费，每人每年缴纳100元，60岁后每人每月领取55养老金，然而同时期的城镇居民养老保险也就是“城居保”标准则会率高一些，另外“城居保”相对于“新农保”还有一个最大的不同点，就是基础养老金都是由政府出钱，收益是城镇最低的收入人群。

**岳所长：**从受益角度来讲，制度本身并没有带来新的受益者，只是说把原来两个分成两个不同的制度里的受益者，合到一个制度当中。

**郑秉文：**这两个制度仅仅是一小块，社会保障制度一小块，社会保障主体制度是成长企业职工基本养老保险制度，所有的城镇就业人口都在这个制度里，而这个制度没有和农村的制度合并。

**主持人：**其实《决定》出台前，中国已有15个省份已经实行统一的城乡居民基本养老保险，如今中央政府在制度层面上合并“新农保”和“城居保”可以说是“水到渠成”，也就是养老报信制度改革中最容易的一步，从现有的情况来看，由于中国的养老保险制度过于复杂往往让那些到城市的打工人感到困惑，不知道是应该选择城市的养老保险还是选择农村的养老保险，有的两边重复缴纳，有的参与一边，还有不少人两边都不参加，在深圳做保洁员的蒋女士夫妇就遇到类似的问题，因为担心随时可能失业回家，加上现有工资不高，蒋女士一直没有打算在深圳缴纳社保。

**蒋女士：**你买社保你要缴纳不了那么多年，它要20年，还做得到吗？比如有事随时就可以走了，那没有了，还不是又麻烦，这个应该不可以转回老家的，不可以转的，如果可以转的话早就买了。

**主持人：**但是蒋女士夫妇没有料到的是从江西农村来到深圳，一待就是25年，因为不了解家乡的政策，蒋女士也错过了新农保的缴纳。

**蒋女士：**在老家也没去买那么多，也没去管那么多，天天在这里一天到晚忙忙的，什么都没去管。

**主持人：**随着年龄渐长，蒋女士也失去了购买养老保险的兴趣，将养老的希望寄托在孩子身上。

**岳所长：**现在很多地方农村居民能够拿到的养老金，我们平均起来就是80多块钱，80多块钱买一斤米要多少钱？那就是买几十斤米的问题，这个从需要来说还是有一定差距的。

**主持人：**如果城乡养老保险制度不做到真正的并轨，无疑有利于蒋女士夫妇这样外出务工务工人员理解政策，提高养老保险的积极性，郑秉文认为，真正打破城乡养老保险分离的应该是城镇职工基本养老保险制度和新农保的有效融合，但是这两个制度在设计却具有很大的不同，城镇职工基本养老保险制度目前只适合正规的企业，在城乡二元现状下，要想将城乡养老制度完全融合，目前还缺乏有效的途径。

**郑秉文：**新农保和城居保这两个政策合并对弥合城乡之间的福利差别，是有贡献的，是一个进步，但是这个贡献幅度我们还是应该客观的看待它，还是很有限的。

主持人：中国的网站做了关于城乡统一养老保险制度的民意调查，认为城乡统一，不分职业的养老保险制度公平的为45.1%，认为不公平的占到43.3%，结果差别不大，但也从另外一个角度反应城乡养老制度完全融合不仅仅是制度层面的问题。

尽管城乡养老制度并轨在社会上引起巨大反响，但实际上这次中央推出新农保和城居保合并只具有技术性意义，并非制度性的改革，倒是这次合并对于推进城乡化来说有着更加深远的意义，因为按照中国社会现在的总体思路，希望让更多的农村居民安家在三四线城市，然后让那些到大城市的打工的务工者，年老之后再回到这些小城镇里面，颐养天年，这样一来，样新农保拓展到新城镇居民就显得合情合理，从这个意义上说统一“城乡居民保险”，只是向“养老保险体制并轨”，走出的艰难第一步，而在养老制度改革缓慢进行的同时，中国的人口老化的速度却正在狂飙突进，这意味着中国特色的养老不可能只依赖政府，广告回来我们将会关注市场在中国式养老中所起的作用。

尽管中国有着庞大的老年人口群现有的社保养老基金却只占中国GDP的2%，简直是杯水车薪，相比之下挪威的养老社保基金占了GDP的83%，日本占25%，就连福利不怎么好，人口不算太老美国，也占了GDP15%，换句话说中国老人就算是有福利，福利也是少得很可怜，同时由于中国老龄化的速度惊人的快，导致各种看护设施来不及发展及其匮乏，有数字显示至少23%的中国老人现在无法照料自己，依靠保姆是唯一的出路，但是随着人口结构的变化，保姆越来越难请，子女们就更加面临着中国特色的4-2-1式的人口结构，两个为了工作忙得团团转的人上有四个老，下有至少一个小，五个人靠着两个人，中国的老人们显然要过得很孤独，在这样的情况下很多人利用市场上的机构来养老，尽管这种方式如今依然非主流，但是有调查显示11%的城市老人，接受这样的方式然而资源有限，如今中国却只有不到2%的老人，让市场机构来养老，这意味着养老市场，特别是在城市里有着无法想象的巨大的增长空间。

这是位于一家北京的社区活动中心，平时光顾这里的都是小区内的退休老人，70%的老人退休金在3000元左右。

**民众：**3000够用吗？城市生活什么都贵。

**民众：**吃饭不多，就是乱七八糟的事多。

旅游啊，出去玩玩，或者是有点什么事要应酬什么的。

**民众：**生活都没问题，但是缺的是精神上的东西。

**民众：**健康娱乐，这很关键。

**主持人：**有人曾经为中国城镇居民做过一份养老帐单，上面说假如从今以后中国的通货

膨胀率始终维持在3%左右，如果对生活品质有一定的要求每个月得花费3000元，如果从40岁开始为60岁到80岁的生活做准备需要234万，如果是80后的年轻人则要在退休前备足314万元才能够安度晚年。目前中国人口已经出现老龄化的迹象，民政部的最新数据显示截至目前，中国60岁以上的人口首次超过两个亿，是人口总量的14.9%，2020年老年人口将达到2.43个亿，占比将会超过17%。

**郑秉文：**两个亿的老年人在一个国家来说压力是非常大的，而我们失独老年群体，失智老年群体，半自理或完全不能自理的老年群体的比例越来越大。

**主持人：**但是民政部数据显示截至到2013年底中国有各类养老机构近4.5万家，养老床位达到500万张，细算下来每一千名老年人拥有的养老床位只有25张，这一比例远远低于发达国家的千分之五十到千分之七十的平均水平。

**郑秉文：**问题已经越来越社会化了，要求我们有些社会措施，社会政策必须要跟进。

**主持人：**于是在国务院作出统一城乡基本养老保险的决定后不久，住建部国土资源部民政部和老龄办就联合发出通知，将养老服务设施建设规划纳入城镇整体规划，专家们将《通知》解读为《决定》的后续配套。按照《通知》要求，日间照料中心老年人活动中心等设施要覆盖百分之百的城市社区，90%以上的乡镇和60%以上的农村全中国社会养老床位数达到每千名老年人35张到40张。

**郑秉文：**千分之三十，高一点千分之四十，不是太高的，还有一些发展空间。

**主持人：**实际上不单是中国，世界上许多国家，都有这样的一个群体，他们常常在空荡荡的房子里默默的守着一台电视机，随着全球老龄化的加剧，和家庭观念的转变，如何为“空巢老人”“暖巢”成为全球新的话题。

高爷爷和张奶奶早年从事机要工作，离休后各自还有一万多元的养老金，生活开支是不用发愁了，但是两个儿子都在国外生活，难得回家一趟。

**记者：**以前的老同事呢？

**高爷爷：**不知道，都没有来往。

**记者：**没跟人家联系？

**高爷爷：**没有。

**主持人：**虽然住房和经济都没有问题，但是高爷爷，张奶奶有失忆症，而且接受不了住养老院，于是远在海外的儿子为老人选择居家养老。

**高爷爷：**我们两个人身体都好好的。

**张奶奶：**身体都很管得了自己，不请保姆。

**主持人：**现在居家服务养老公司每周派人上门三次，和老人一起做智力游戏，帮助老人购买日常用品。

现在中国的居家养老机构大多建在居民集中的社区，这样方便上门服务，也便于老人就近做一些简单的护理康复。

**嘉宾：**居家养老这种服务个性化，小时制的服务，可以延长并提高老年人的自理性，延缓他不自理和失能的时间，因为我们身边也都有这样的老人可能由于高龄或者疾病，或者偏瘫在床长，确实需要24小时照顾的话不管是家里的亲属，家里的阿姨，照顾量都很大，那个时候进养老院或者进专业护理型养老院医院最合适，所以在老人相对比较健康或者是慢慢的迈向生活自理能力度比较低的时候，这种居家养老服务对他们是非常有效果的，独居的老年年已经有87岁高龄，近期还因为口腔癌动了手术，但是乐观开朗的老人不想给儿女增添负担，于是找到了居家养老服务公司提供的小时服务。

**李奶奶：**我们院里去养老院的不多，看起来还是居家养老比受人欢迎的。

**记者：**为什么居家养老受欢迎？

**李奶奶：**因为熟悉这个环境，再有好多的老朋友了。

**主持人：**李奶奶每个月的退休金有3000多元，每个月居家养老服务费是800到1000元，为了增加收入，减少开支，李奶奶将家里多余的空房出租，通过降低房租的方式来请住客帮忙做一些家务。

**李奶奶：**我干了12年，我有一点积蓄，但是我有去旅游，或者添大件都是孩子，我的退休金就是吃，一般的开支，要不然我不够花的。

**主持人：**在中国目前居家养老最大的特点通过社会资金和企业力量建立家庭养老院，弥补政府养老机构的不足，但是居家养老的费用基本上由个人承担，不能纳入医保，这是令大家最不喜欢的地方。

**民众：**我一个星期按摩两次，那我每个月至少800块钱，我们这个小区有多少人能够接受这样的模式？

**民众：**现在康复这块没有人干，因为它很不挣钱，我们应该是在做康复，但是钱又紧张。

**民众：**这个结合点怎么结合是国家要探讨的一个问题。

**民众：**不纳入医保里有的老年人他的心理旧的思想，还是舍不得多花点钱。

**民众：**国家拿钱，它跟你一样舍得拿钱吗？而且国家一拿钱的话这个界限就不好划定了。

**主持人：**专家们普遍认为，中国现有的情况让社会资本进入养老领域，政府在加强监管的同时，给予一定的财政补助和政策扶持，降低老人居家养老的成本，会是一种合理长久的

模式。

**郑秉文：**把政采重要这样公共服务提供的方式体现在老年服务业里面，为老年服务业输入一些新的机制，政采这是重要的机制，我们做的不是很好，我们没有一整套的流程规范。

**主持人：**包括我们的采访在内，如今中国市场上存在的不多的养老机构，大多借鉴了外国，特别是欧美的丰富经验，欧美很多国家无论是在应对老龄化还是城镇化方面的经验都远比中国多，所以中国在养老方面和欧美国家的企业有着很大的合作潜能，除了现有的照搬欧美养老机构的管理技术之外，世界各国还在养老方面开动脑筋，想出国层出不穷的办法，比如瑞典有个法律规定子女没有赡养老人的服务，赡养由国家来承担，这种方法虽然和中国的传统孝道背道而驰，却也算得上是现代民主社会一切仰仗法律的典范，而德国的妙招之一则是安排一些大学生和独居老人们合住，这些都是不用花钱就能解决的一些小问题，但养老说到底还是一项要花钱，而且需要花大钱的事业，下一节回来，我们就说一说中国的养老制度需要钱，也需要制度改革。

中国的改革开放已经历时30多年，而社会保障体系依然未能够超越历史局限，背后的原因无疑是既得利益群体之间的矛盾难以平衡，比如说中国现行户籍制度严格的区分了城乡居民的身份，而社会保障又长期以来和户籍制度捆绑在一起，在考虑政策措施进行制度设计，甚至是立法的过程当中很多中国人已经习以为常的将农村的居民和农民工视为另类，即便成为提出过的为农民工建立养老保险制度还是没有考虑到让这种制度直接和现行基本社保接轨，所以改革来，改革去，中国的养老保险制度越改越复杂，碎片化的制度反而为中国的今天制度改革平添障碍。

中国有着堪称世界最复杂的养老制度，分别是国家公务员，事业单位人员，军人，企业职工，农民，城镇居民和农民工身份不同的而定，也因此被成为养老保险N轨制，这次中国政府提出合并统一的并非关注度最高的机关事业单位与企业职工的“双轨”而仅仅是城居保和新农保的统一。

**郑秉文：**双轨制和城镇基本养老保险，双轨制和城镇基本养老保险太复杂了，它涉及到的面非常宽，非常广，它涉及到的我们财政制度的投入是否可持续，涉及到事业单位工作人员，或国家机关公务员他们基本养老保险待遇的高和低的长期的测算。

**主持人：**这是中国网站做的一项关于“养老制度改革”的最新民意调查，68%的人认为养老制度改革最大的难点是公务员等既得利益群体阻挠，只有28.5%的人认为是因为财政经费不足影响到养老制度的改革。

**岳所长：**这里面涉及到很大的利益问题，也不可能很简单的把公务员，事业单位养老金的水平，退休金的水平简单的问职工这一块看齐，这需要从两方面入手，可能公务员这边降一点，我们职工这一块要增加一点。

**主持人：**养老制度的N轨制之所以正义不休，主要在“不公”二字，2013年社科院发布的《中国社会保障收入再分配状况调查》显示被访者2011年8月领取的养老金从200元到10000元不等，待遇差距最高达到50倍，而同期发布的《社会保障绿皮书》披露对养老保险最不满的是参加新农保的人群，认为新农保无法满足生活需要的，占到78.9%。

**岳所长：**城乡居民合并仅仅是在户籍层面，在户籍身份上做一个大的变革，那接下来要做的是职业身份的差别，就是工人、农民、事业单位工作人员，公务员要把这个职业身份差别加以消除，然后还要解决地域差别，我们国家这么大不同地方，不同的制度，所谓城乡统一也是在一定的行政区区里的统一，跨越了这个行政区划还是不统一。

**主持人：**显然养老制度的改革从并轨起起到最终的公平，完善路途还很遥远，至于养老制度的改革下一个重点，郑秉文认为首先是机关公务员，事业单位养老制度改革，消除双轨制预计会在一到两年内实现。第二个重点是调整制度的参数，简而言之就是延迟退休，这个调整越早带来的改革振动会越小，中国的养老保险从设立之初采用的就是碎片化制度，虽然平稳运行了20年，但是却让日后的改革程序无比繁杂。

**郑秉文：**碎片化的制度主要存在欧洲，还有欧洲前殖民地那些国家，还有第二种制度统一制度，存在统一制度有美国、加拿大、英国、北欧瑞典等这些国家统一制度体制下所有的参保人他们是平等的没有攀比的，没有攀比就没有冲突，于是没有因为社保制度而引起社会大面积的对立和对抗。

**主持人：**改革的结果应该是普遍提高养老保险支付金额，不使任何阶层产生被剥夺感，真正让人们感到生活上有安全保障。

随着人口迅速老化，不久之后的中国经济增长率，将缓于印度，甚至印尼其他的一些人口结构年轻的发展中国家，这样的放缓对于中国来说并非完全是坏事情，因为再过不了多久中国可能就不再需要为保就业而发愁的，所有发生的革命的国家无一例外都有着膨胀式的青春群体，而很多国家的年轻人都面临着就业就失业的头痛，当然这么说并不意味着中国就没这担心，到了2030年中国将会是全世界最老的国家，让中国老人不仅活得长，而且活得健康，需要我们的社会付出代价，这是中国不可避免的问题，因为我们如何对待老人，不仅拷问中国的传统孝道，更考验着中国社会的人性化程度，快速发展的中国长期以来都在追逐着效率，忽略了养老的问题，导致我们的社保，养老保险体系都不尽完善，现在意识到虽然



稍晚，但是马上行动还是能起到效果，如我们节目中所见，无论是政府，社会，还是市场都能为中国的养老做些什么，其中最重要的一步就是打破养老多轨制，让所有的中国老人都有同等的权利，同等的福利！

## 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，2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中，《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“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》、《工作论文》和《银华讲座》，请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto: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](http://www.cisscass.org)                      Email: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

联系人：薛涛