



# 快 訊

## SSL Express

2014 年第 35 期 ( 总第 84 期 , 9 月 17 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2014 年 7 月 1 日,《事业单位人事管理条例》正式实施。《条例》中有关“事业单位参加社会保险”的规定引发了“养老金双轨制并轨在即”的热论。然而,人社部旋即出面澄清,“《条例》只是对于事业单位工资制度和养老保险制度作出了原则性的规定,至于工资制度和养老保险制度的改革,还需要另行研究确定。”

此前,5 月,人社部社会保险事业管理中心党委书记皮德海表示,“实行养老保险全国统筹,开展机关事业单位养老保险制度改革,解决双轨制问题,2014 年将要拿出方案”。

官方表态进退之下,事业单位养老金改革具体方案的制定进展究竟如何?将于何时落地?与普遍关注的养老金双轨制并轨又是怎样的关系?近日,财新记者专访了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文。

## 机关事业单位养老金改革先行一步

### 具体方案年内出来

**财新记者:** 如何理解 7 月 1 日《条例》的出台? 人社部为何选择在《条例》出台后进行澄清?

---

**郑秉文：**我认为《条例》说得很平常，很原则，是例行公事，不可能引领全国的事业单位养老金改革，也不能成为改革路线图。但是，没想到媒体发挥得很超常。改革机关事业单位养老保险制度，在“两会”上总理作的《政府工作报告》中被列为2014年重点工作。

《条例》7月1日生效，所有内容都应该生效。人社部出来澄清无非是出来泼一盆冷水，表示好多内容只是原则地写在《条例》上了，真正的改革方案还需等待，炒得过热容易误读和误导。我觉得也没必要出面解释什么，改革前夕，营造气氛也是有必要的。

**财新记者：**具体改革方案何时出来？

**郑秉文：**根据《政府工作报告》的表述，我觉得很快，年内能出来。

### 机关事业单位一起改，不再试点，待遇不下降

**财新记者：**这一次的改革方案主要解决什么问题？

**郑秉文：**上世纪90年代以来，事业单位养老金制度已经经历了两轮改革，一次是1994年，一次是2008年，但都没到位，第二轮甚至一点实质性进展都没有。这一轮改革要把第一轮改革遗留下来的“尾巴”解决掉，同时避免第二轮改革时出现的社会恐慌。

**财新记者：**第一轮改革的主要内容是什么？为之后留下了怎样的“尾巴”？

**郑秉文：**第一轮改革是在1994年，那是一次“半拉子改革”。现在还有事业单位1800万人参加进来，当时参加改革的总人数还要多一些，后来还有一部分公务员也参加了改革，后来，一部分公务员退了出来。然而，后来发现，改革对于怎么交钱有规定，对拿什么养老金却没规定，只改了前端，没有改后端，退休后还是按原来的机关事业单位的养老金标准走。

**财新记者：**如何评价第二轮改革？

**郑秉文：**第二轮改革是2008年2月国务院召开常务会议决定的，后来通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，确定在山西、上海、浙江、广东和重庆五省市开展试点。这一轮是“未遂改革”，试点工作没真正开展起来，毫无实质性进展。

这次改革试点无疾而终，主要存在两个问题。第一个是公平问题，这次改革试点不包括公务员，事业单位认为不公平，即使五省市事业单位，也是分了三六九等，其中第二大类中的第二小类在试点范围之内，没有对全国事业单位进行统一改革；第二个是技术问题，改革方案中对改革后养老金水平是否变化没有预测，没有测算，没有承诺，没有具体顶层设计，是个“四无”的改革，一句话，没有一揽子改革方案，只笼统地提到要建立职业年金，这当然引起了恐慌，改不下去了。

**财新记者：**这一轮改革相比此前两轮试点有何不同？

---

**郑秉文：**这回是第三轮改革，针对第一轮改革，要解决后端问题，即养老金的发放来源、发放结构问题。其实，前端也需要改革，中端也有一些改革，就是制度设计和投资政策等。现在这 1800 多万、约三分之二的人都参加缴费了，但是养老金的发放来源还是按照改革以前的公式，缴费跟参加养老保险是没有关联的。在具体细节上，不一定会跟企业职工养老金制度完全一样，完全相同的是基本制度模式。

这次改革是机关事业单位一起改，说明中央是下决心了，这就肯定不会出现 2008 年事业单位改革时出现的广州市好几个大学 50 多岁的教师纷纷要求提前退休的恐慌现象。此外，这次是建立职业年金和基本养老保险改革同步进行，保证养老金不会下降。职业年金应该采取完全积累型信托制，实行完全的市场化运作，但有些细节还不确定，最后要由中央来定。

总的说来，这次改革，第一，不试点了；第二，职业年金一起做；第三，事业单位不拿出来单独做了，机关和事业单位 4000 万人一起改。

**财新记者：**此前官方表示事业单位改革将按计划分步进行，目前分类改革还未完成，养老金改革仍在排队，您怎么看？

**郑秉文：**把事业单位养老金改革和诸如分类改革、聘用制改革联系起来都是不应该的，之所以这么说，大概有两个原因，一是事业单位改革要是分为三六九等，政策不一致，分类改革就有意义了，养老金改革是顺着事业单位类型改的，但如果全部参加改革就无所谓了。二是改革一直没有动静，难以交代吧，这个说辞也是给上面找一个台阶吧。其实，机关公务员和所有事业单位都一起改革，这些分类改革等就没关系了，完全可同时进行。

2008 年改革改不下去就是拿分类改革、聘用制改革说事儿。另一方面，改革不下去，但却把全社会的火都惹起来了，对双轨制的不满到了极点。

### “中人”年龄要提高

**财新记者：**改革“中人”一直是改革的瓶颈所在，此次改革将如何解决？

**郑秉文：**改革成本的大小和成功与否，在相当程度上取决于“中人”过渡方案的设计，就是说，在工作人口中从多大岁数的群体开始改，这要看三个因素：一个是中央的承受能力，社会的承受能力，被改革这个群体的承受能力，这实际是一个政治问题；第二个是经济问题，“中人”参加的比重越大，经济负担就越大，反之就越小，这就涉及到了具体的年龄了。第三是对新制度发挥作用的要求是否迫切，是否想让新制度发挥作用越早越好。所以，改革的“中人”年龄确定是在政治承受能力和经济承受能力之间寻找一个平衡点。

---

如果政治承受能力很宽松，财政状况无需考虑，制度压力不太大，选择“中人”的年龄段就应该小一些。从目前的中国国情来看，政治承受能力可能要考虑得非常多，经济压力和对新制度的要求不是很急迫，所以，越往上政治压力越大，财政压力可以忽略不计，再大也可以承受。

## 机关事业单位先走一步

**财新记者：**机关事业单位养老金改革与城镇企业职工养老金改革之间是怎样的关系？

**郑秉文：**大致有三种路径。一个是先把城镇企业职工养老金制度的毛病都改好了，机关事业单位等着它，然后再加入进去；二是机关事业单位养老金制度作为城镇企业职工制度的一个目标制度模式，先改一步，然后城镇职工再全部跟上；三是两者同时改，两步并为一，大家同时往新的制度上靠。

**财新记者：**目前选择的是什么路径？

**郑秉文：**我个人理解目前应采取第二个办法，以体现改革诚心。这就需要用机关事业单位养老金的改革参数套算全国，套算成功之后，事业单位先走，企业再跟上来。

**财新记者：**机关事业单位先走一步的原因是什么？

**郑秉文：**我个人认为，应该把机关事业单位这部分改革作为突破口，给企业做个样本，既是率先垂范，也是先行试水。为什么这么做呢？因为现在“双轨制”早已成为全社会不公平的一个标志性制度，不改革就不足以表达改革的决心。既叫座又叫好的改革基本都已做完了，该做的都做了，比如，连续涨十年养老金，剩下的都是难啃的硬骨头了。尽管这样，新一届政府有担当精神，把最难啃的骨头摆在改革第一线，不绕道走，以示决心。

## 扩大个人账户 实行多缴多得

**财新记者：**理想的改革状态是什么？

**郑秉文：**十八届三中全会说得很清楚，“做实个人账户”变成了“完善个人账户制度，加强个人缴费和未来权益的联系”，其精髓就是多缴多得，精算中性。

具体说来，就是要强调个人账户的作用本质，而做不做实账户只是一个表面形式，因为投资体制没有建立起来，做实账户的资金也是贬值，所以，主要还是使个人账户变成养老金的计发方式，保护参保人权益的一个载体，用来多缴多得的一个根据。现在中国的制度激励性不好，因为制度的模式是要扩大其再分配性，这会导致制度不可持续。

中央的这个决定是基于 13 年的做实试点的结果，是实事求是的做法，就是说，做实个人账户是需要条件的，否则，就会像现在这样，13 年了，越做实，空账越大。

---

## 多元化投资运营

**财新记者：**据今年6月人社部披露的数据显示，2013年城镇职工与城乡居民养老保险基金约有3.1万亿元，但其中绝大部分存在银行，难以保值增值。这个现象有多严重？

**郑秉文：**这个问题已经很严重。20多年前初建社保制度时，由于没有什么积累，当时的客观条件也有限，就规定存银行和买国债。但是，这么多年过去了，情况发生了很大变化，我们的专业人才有了很大积累，机构有了很大进步，重要的是，我们的基金积累有了巨变，有了天量规模，不投资不行了，贬值风险太大了，几乎年年处于这样的风险之中。这就把投资体制改革推到了前台，成为一个非常重要的改革任务。当然，由于资本市场不是很成熟，对是否进行多元化投资改革还存在不同意见，但是，三中全会已经有了定论，还是要进行改革的，目前的事情是如何、何时进行改革。

**财新记者：**能够通过什么方式对这部分资产进行保值增值？

**郑秉文：**养老保险基金3万1千亿元，要让它贬值最小，有几个办法，银行利率2%，国债利率水平5%左右，多元化投资7%左右，越高越接近平均工资增长率14.4%，福利损失就越小。10年前我主张完全购买国债，但现在我的思想又有些变化，主张多元化投资，这样获得的收益率能稍微高一些，更加接近社会平均工资增长率。

理论上讲，投资收益率不能提高，还有一个办法，那就是降低费率，这样也可减少贬值风险，但是实际降不下来，因为该降的地区已经降完了，比如广东，还有浙江等地，他们的结余很多，因为流入人口中年轻人多。很多地区是降不下来的，勉强维持收支平衡，因为老龄化厉害，降下来就不够用了。从全国来看，虽然每年结余几千亿元，但事实上都是来自财政补贴和非正常缴费收入，一旦降低费率，正常的缴费收入就会更不够支出了。所以，降低费率是较为困难的，除非改变制度结构，增强激励性。

保值增值的根本办法就是实行改革，把养老保险基金运转起来，不能放在银行里睡大觉，这在全世界，哪个国家也没有这么干的。全世界的投资有两个模式，一个是全部购买国债，利息低些，但更安全些；一个是市场化投资，收益高些，但风险也高些。但唯独没有存银行的，这两个模式都比存银行的收益好。所以，这两个模式我们都可以试试。事实上，多元化投资的模式里是各种资产配比的，里面就有国债和企业债等。

**财新记者：**此前有无投资体制改革方案？

**郑秉文：**2011年到2012年曾经做过尝试，当时试图建立一个投资机构，对全国的养老保险基金实行集中投资。但是，媒体舆论理解有误区，网络舆论以为都拿去炒股票了，老百姓的养命钱都血本无归了，这件事炒作很厉害，最后没改成，2012年初就暂时搁置起来了。

---

我借这个机会也表达一下，投资体制改革是多元化改革，鸡蛋不能放在一个篮子里，股票比重有严格限制，风险会分散开来。

**财新记者：**现在是否制定了新方案？

**郑秉文：**现在在做顶层设计，具体还不得而知，但应该是一揽子的。主要就是投资多元化。

原文链接：



CSS CLASS

---

## 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