



# 快 訊

## SSL Express

2014年第40期(总第89期,10月30日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



美国和拉美的社会保障各有特色,对中国社会保障制度建设而言,都有一些可以借鉴的地方,尤其在“碎片化”整合与多轨制并轨的情况下,更有一些启发。去年,郑秉文教授为此接受了中国经济网的专访,但这里始终没有发布。今天,这里予以发布,以飨读者。

## 养老金制度改革可借鉴美国和拉美经验

### “并轨”养老金 化解诸风险

——访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文

**记者:** 由于历史原因,我国的养老金制度实行的是“多轨制”。据我所知,企业与公务员养老金的差距在“多轨制”中并不是最大的。

**郑秉文:** 是的,正如你说的,事实上我国的养老金制度大约由四、五个制度构成。有新农保、城镇居民养老金制度、城镇职工养老保险制度、公务员养老保险制度、事业单位养老保险制度。其实,养老金待遇水平相差较大的是城乡之间的差距。目前新农保规定的养老金是每月55元,2012年城镇企业职工养老金有1900元左右,是新农保的30多倍,这个差距远远大于企业职工制度与公务员的制度的差距,而后者比前者大约高出一倍左右。

**记者:** 为什么相差较大的城乡之间养老金的差距没有成为主要矛盾,而社会关注焦点却集中在企业职工与公务员的“双轨制”上?

**郑秉文:** 我想这是几个方面原因的结果。一是农民有生产资料,而城镇工人没有生产资

---

料，这是他们制度不同、养老金水平不同的主要原因之一；二是养老保险制度的原则是个人要缴费，这是全世界的惯例，但目前新农保的养老因是完全来自财政转移支付，以此来体现国家的惠农政策，我们之所以说新农保是继取消农业税之后的第二个惠农政策，原因就在于此。可以说，它与取消农业税一样，都是农村开天辟地的惠农举措。正是基于上述这些原因，新农保与城镇企业养老金的差距就没有成为一个社会焦点。而城镇职工养老制度与机关事业单位之间的差别，其性质与城乡差别是不一样的，因为机关(和三分之一事业单位)不用缴费，当养老金却高于企业，这一点是社会质疑的焦点，被诟病为社会不公平，所以，自然就成为社保改革的突出事件了。

**记者：**您认为，破解公共部门(机关事业单位)和私人部门(企业)养老金制度鸿沟的瓶颈在哪里？

**郑秉文：**城乡养老保险制度的差异性主要来自经济发展水平的巨大差距，而公共部门和私人部门之间存在的差距主要来自几十年前国企改革的需要和摸着石头过河的特殊历史条件。由于差距日益成为社会关注的焦点，逐渐引起政府的高度重视，所以才有了企业养老金连续9年上调和2008年2月五省市事业单位改革试点等一系列改革举措。但众所周知，五年来，五省市改革试点进展不畅，没有什么实质性进展，其根本原因是事业单位参加改革的意愿低下，积极性不高，甚至存在抵触情绪。

我觉得，这个现实我们应该正视，不该回避。五省市试点受阻是正常的，因为事业单位一旦参加改革，待遇水平就会降低将近一半，且目前城镇企业职工养老保险制度存在很多问题，例如，激励性很差、便携性不好、正常待遇调整机制没有建立起来，透明性很差，等等，所有这些，都是五省市事业单位改革受阻的根本原因。

**记者：**那么，如何弥合公共部门(机关事业单位)和私人部门(企业)养老金制度的鸿沟？缩小制度差别的改革路径是什么样的呢？

**郑秉文：**要打消这些改革顾虑，就需要双管齐下：一方面要为事业单位建立职业年金制度，前几天人社部和民政部联合下发了社会团体建立职业年金的文件，这是保证事业单位改革之后待遇水平不降的主要办法；另一方面，要加紧改革步伐，积极改革城镇职工基本养老保险制度，完善这个制度，事业单位参加改革也是倒逼这个制度深化改革的一个契机，其结果，既可是企业职工受益，又可尽快促进机关事业单位改革，是一举多得的好事。

所以说，破解事业单位改革的瓶颈主要是两个，一是尽快完善企业年金制度，通过为事业单位建立职业年金制度而倒逼企业年金制度改革，从税优政策到企业年金的制度机制等。二是加快城镇职工制度的改革步伐。

---

**记者：**在事业单位改革方面，国外有什么有效经验值得我们借鉴的？

**郑秉文：**大部分发达国家的公务员制度是独立的，有一定的特权。这样的历史持续了100多年，于是，改革也就持续了100多年。

改革路径主要有：第一是美国的渐进式改革。美国的基本养老保险制度初始阶段很小，经过几十年的扩张，最终完成对全国各州公务员的全覆盖，最终全国建立了统一制度。这个改革方式目前看适用于中国。

刚才我们用的词汇是机关事业单位“参加改革”，但美国的经历告诉我们，中国的城镇职工养老保险制度——这个主体制度——还可以反过来逐渐延伸到机关事业单位。

第二是通过制度结构性改革来整合各个不同制度碎片使碎片化走向全国统一。最典型的例子是10多个拉丁美洲国家在一、二十年前通过引入个人账户和改变制度结构将公务员统一纳入改革进程中。全国一盘棋一个步调，基本没有特权阶层，没有例外，全国就成为一个统一制度了。

拉美的休克疗法对中国也不失为一个改革路径，那就是，在第二轮改革中，在完善城镇企业制度的方案中把事业单位和新农保都纳入进来，实现一揽子改革。

至于是采取美国的渐进式改革还是拉美的休克式疗法，这要取决于决策者的决心、精英阶层的改革共识、舆论导向和互联网的舆论环境，等等，还要看决策部门的敢于担当的精神和魄力。

原文链接： [www.ce.cn](http://www.ce.cn)

---

## 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