

社保改革评论

Social Security Reform Review

2014年第3期(总第11期,7月11日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人: 王美桃

主题: 机关事业单位养老保险制度改革及养老金并轨问题

主持人: 王美桃(中国社科院世界社保研究中心执行研究员)

主持人开场白:

2013年11月15日,党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该《决定》提出“推进机关事业单位养老保险制度改革”¹。2014年3月,国务院总理在政府工作报告“2014年工作总体部署”中明确,改革机关事业单位养老保险制度,鼓励发展企业年金、职业年金和商业保险。此后,人社部副部长胡晓义表态,我国养老金双轨制有望在今年破题。从我国养老保险制度的改革历程来看,机关事业单位的养老保险制度改革曾在上世纪90年代讨论未果,至今仍在试点阶段²。当前,机关事业单位养老保险制度改革滞后,养老金长期双规制运行已经成为广受社会诟病的问题之一,再不改革,会导致公众对社保制度的信任危机。

机关事业单位养老保险制度改革与养老金双轨制有什么必然联系呢?对这一问题的解析,与我国社会保险制度的发展历程密切相关。新中国成立之后,我国参照苏联式的社会保障模式,逐步建立了与我国实际情况和计划经济相适应的社会保险制度。1958年2月9日,国务院颁布实施《关于工人、职工退休处理暂行规定》(议字第8号),明确了企业、机关事业单位的养老保险制度的统一

¹ <http://politics.people.com.cn/n/2013/1116/c1001-23560145.html>

² http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2013-10/28/c_117892213.htm

性。1978年6月,《<国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法>和<国务院关于工人退休、退职的暂行办法>的通知》(国发[1978]104号)颁布实施,《通知》规定要按职工的不同身份制定相应的退休办法。至此,我国事业单位养老保险制度逐渐从职工养老保险体系中分离出来,并形成了机关事业单位和企业各自独立的退休制度,则养老金双轨制运行持续至今。可见,养老金双轨制的存在有其历史的、客观的原因。然而,机关事业单位养老金制度改革滞后,机关事业单位和企业养老金制度长期双轨制运行,一方面违背了社会保障制度的公平性原则;另一方面现行机关事业单位养老金制度难以继续维持下去,存在着无法在现行体制框架内修补的缺陷。因此,1991年6月我国开启了事业单位养老保险制度的改革步伐。之后,机关事业单位养老金制度改革也一次次被写入了《公务员法》、十六届六中全会、十七大报告中,但是直到2007年,国务院也只是通过了一个《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,继续在山西、广东、上海、浙江、重庆五个地区试点。十八届三中全会《决议》中重提机关事业单位养老金改革问题,一方面是双轨制下的养老金待遇差距不断扩大,导致社会的不公,激化了社会群体间的矛盾,不改不行;另一方面是要建立完善的社会保障制度,统一劳动力市场,降低国家的财政负担,养老金制度并轨运行势在必行。

如同其他改革一样,机关事业单位养老保险制度改革必然会涉及到利益再分配问题,而不同利益群体对改革的态度也自然会随之发生变化。那么,未来改革者将选择哪条道路,是隔靴搔痒还是一改到底;是遵循国际惯例还是因地制宜;养老金并轨运行后,还需哪些配套改革等。鉴于此,中国社会科学院世界社保实验室的成员将针对该问题展开一场深入讨论。

评论人发言:

高庆波发言(中国社科院世界社保研究中心执行研究员):

现行机关事业单位养老金制度的三个问题

21世纪伊始之际,双轨制问题还并不为各界所关注,当时探讨的是养老金替代率过高的问题。仅仅十年之后,养老金制度的热点问题就转化成了退休待遇是

否过低的问题，在此背景下，不同群体间的待遇差距更为人所关注。既然制度不同，除非没有差距，否则必然会有一个群体感觉不公平，这也是养老金制度“碎片化”危害的体现。如以“碎片化”闻名的法国，在繁多的养老金制度背后，是每年不停息的养老金改革提案和民众示威游行事件。

关于双轨制的养老金收入差距问题，已经有无数的论述，在这里，笔者集中探讨下现行机关事业单位养老金制度亟待解决的几个问题。任何养老金制度从本质上都是在生命周期内配置资源的经济行为，因而其必然带有外部效应。尤其是养老保险制度，它是针对劳动者推行的制度，必然要求这一制度能够促进劳动力市场的健康发展，这也衍生出一系列的准则，如养老金制度应该鼓励多劳多得（鼓励劳动），制度应该具有便携性（鼓励劳动力自由流动），等等。

但是，从促进劳动力市场发展的角度来看，当前的养老金双轨制存在着三个主要问题。首先，当前制度不利于劳动力流动。近年来，网友热评公务员工资，经常可以看见类似的言论，“嫌工资低你可以不干”。问题是，双轨制为劳动力流动筑起了一层隐形的樊篱。众所周知，机关事业单位没有个人账户，也就没有了个人账户积累部分，也就是说，工作时间越长的从业者，转换工作的损失也就越大。这种隐形的限制，使得劳动力市场被人为割裂了。

其次，当前的机关事业单位养老金制度预期收益并不明晰，而且缺乏激励效应。按照国家相关法律法规，机关事业单位的退休金由两部分组成，一是退休费，按照职务工资和级别工资的80-90%计发，二是生活补贴，取代原来的基础工资和工龄工资（2006年之后），与职务、职称、职级挂钩，由当地财政承担。

现实情况是：机关事业单位的职务工资和级别工资两项，只占工资总额的一小部分。这意味着，养老金的绝大部分来自不确定的生活补贴制度。近年来各地屡屡有人向笔者反映当地养老金制度经年不调整，交流后发现，他们多是各地的事业单位退休人员。出现这一现象的原因很简单，构成机关事业单位退休金两部分中的第一部分退休费，已多年未曾调整，而第二部分生活补贴的调整，并不是统一的制度。这种现象的出现，说明了机关事业单位的养老金制度，无论是待遇计发与调整机制，都处于模糊之中。

总的来说，当前的机关事业单位养老金制度，存在的问题是：一是缺乏激励效应，与多劳多得基本无关；二是制度不清晰，没有人知道自己晚年退休后能领到多少养老金，更不知道将来这些养老金会如何变化；三是阻碍劳动力市场的自由流动。以上种种，表明这个制度早就应该改革。

齐传钧发言(中国社科院世界社保研究中心执行研究员):

机关事业单位养老保险制度改革需要厘清“动了谁的奶酪”

从前几年基本养老保险基金市场化投资运营,到后来的提高退休年龄,再到今年的机关事业单位养老保险制度改革,几乎每一次养老金领域的改革都能掀起一阵规模不小的舆论风暴。无论是改革者还是被改革者,甚至是与改革本身没有直接联系的社会群体都不甘寂寞,理性或非理性地吐槽着自己的诉求、见解、焦虑、困惑和愤怒,这在中国历史上是不曾有的,这在其他改革领域也是较为少见的。当然,这种现象的出现,网络的普及和传播自然是功不可没的,但也凸显了这一问题的可能将导致利益格局调整的直接性、持久性和复杂性,正如习总书记所说:“好吃的肉都吃掉了,剩下的都是难啃的硬骨头”。

其实,改革就是利益格局的调整,关键是改革主要涉及的增量利益格局的调整还是存量利益格局的调整。如果是增量利益格局调整,每个人都会从中受益,只是受益的多寡而已,反对的声音就不会很强烈;如果是存量利益格局调整,必然有人受损,有人得益,那么改革的巨大阻力就必然会形成。显然,这次即将破冰的机关事业单位养老保险制度改革是属于后者,可见难度之大,2008年5省市事业单位养老保险制度已经流产便是最好的例证。其实,回过头来说,这一试点改革方案自从推出那一天起,便注定要以失败收场,这是大的改革环境决定的。从1978年算起,直到2012年十八大召开之前,我们在所有领域上的改革思路还只是屡试不爽的在增量上“做文章”。因此,在没有认识上或实践上突破的前提下,任何一项改革单兵突进最后以失败告终就不足为奇了。

2013年以后,我们在认识上有了巨大突破,重视并开始制定顶层设计,有了“啃骨头”的意志和决心,这时候着手机关事业单位养老保险制度改革就有了与时俱进的指导思想,那么剩下一个关键问题便是需要改革者马上厘清即将制定和出台的改革方案到底动了谁的奶酪。撇开既得利益者的干扰不说,这其实是一个复杂的政治经济学命题。到今天为止,除了机关事业单位养老保险制度与城镇单位养老保险制度并轨这一基本原则之外,我们还没有看到具体的方案和部署,因此想当然地做出利益格局变动的判断似乎还有些操之过急。但我想,起码有一些粗略的想法可以提出来供大家评判指正。

首先,利益格局调整涉及哪些人,发生哪些变化?仅仅是机关事业单位职工

和企业职工利益格局的调整吗，似乎城乡居民也会受到波及；机关和事业单位之间职工的利益格局调整也应该有所反映；机关事业单位职工中，退休者和在职者以及不同年龄（工龄）人群的利益格局也将发生相应变化。

其次，利益格局调整的判断是基于静态的还是动态的？这显然是两个概念，改革者一定要有个清晰的认识。一般来说，社会舆论更注重静态的利益格局调整，如果改革者也局限于此，那么短视化倾向就不能避免。如果考虑到人口老龄化、潜在的经济增长率和财政收支的可持续性等因素，那么动态的分析似乎更为可行。

其三，利益格局调整会给被改革者带来哪些额外的收获？这就不能只基于养老金待遇水平（退休金）变化做出局部判断，毕竟在今天的中国人们的需求越来越多元化，越来越多的年轻人的想法是不同于他们的父辈的，他们喜欢尝试各种人生经历，至少目前双轨制养老金制度不能给他们提供职业选择的灵活性，例如无法尝试从机关事业单位走出去、然后再回来的人生体验。

对于最后一点，我要强调的是，仅仅有机关事业单位养老保险制度改革是不够的，还要把其他改革配套措施考虑进来，例如工资体制甚至是行政级别体制的改革都应该及时跟进，等等。

张盈华发言（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）：

公共部门养老金制度不应相行甚远

为什么“双轨制”问题日显突出？

如果从开始实施“统账结合”制度模式（1993年党的十四届三中全会提出）开始算起，中国的养老保险制度改革已经历时20个年头了。参加城镇职工基本养老保险的人数也由1993年的9800万人（占1993年城镇就业人员的54%）增至2013年的3.2亿人（占2013年城镇就业人员的84%），加上2009年和2011年分别开始试点的新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险（这两个制度在2014年合并为城乡居民社会养老保险）有4.98亿人参保，中国养老保险制度已经覆盖8.2亿人，成为世界最大的社会养老保险制度。参保的人数增加了，对社会养老保险的关注度也空前高涨。

正如主持人所说，中国的机关事业单位退休制度形成已久，惯性使得机关事业单位退休制度与不断改进的城镇职工基本养老保险制度相行渐远。1993年之

前,机关事业单位和企业职工退休后均可得到退休金和生活补贴,公私部门退休金的差异并不明显。1993年机关事业单位工资改革,保留退休人员生活补贴,而企业则进入“统账结合”的社会保险体系中,公私部门退休金因计发办法的不同开始出现差距。2006年机关事业单位再次工资改革,退休金计发办法更加慷慨(例如,工作满35年公务员的退休金按职务和级别工资的90%计发,而1993年的比例为88%),生活补贴也随之上涨,一些退休较早或职级较高的退休公务员生活补贴甚至高于退休工资。公私部门养老金差距进一步拉大。为了缩小这一差距,中央政府决定从2005年起提高企业职工基本养老金,至2014年已经连续10年提高。遗憾的是,这种调待机制依旧没有办法消除民众对公私部门养老金差距的不满。2014年公私部门养老金制度“并轨”成为热议的话题。

国外的公共部门养老保险制度怎么改?

并不是所有的国家都将公务员和企业职工放在一个养老金制度中。相反,大多数国家都对公共部门养老金有特殊制度。例如,法国、德国和奥地利单独设立了公共部门养老金制度,其他OECD国家公共部门雇员在参加国民养老金基础上,还可以加入各级政府建立的补充养老金制度。是否为独立制度并不重要,问题的关键是如何计发待遇才能保持公平公正。

采取DB型待遇计发办法在政治上可行,但问题也很突出:一是待遇计发不公开透明。在利益集团的唆使下待遇会不断抬高,例如德国和奥地利的公务员约占各自劳动力的10%,但养老金支出占全部养老金支出的比重分别为17%和27%。二是制度隐性债务不明晰。目前尚无一个适用于各国的科学方法为DB型制度计算隐性债务,这会给制度的财务负担和工作者的纳税负担埋下祸患。

实际上,大多数发达经济体公共部门养老金仍实行DB型计发办法,这样可以保证公务员的忠诚,不至于流动性太高。这一点与中国还是有很大差别的。不再赘述中外公务员制度的差别,仅看公共部门养老金制度,DB型计发办法财务并不可持续。因此,一些老牌福利国家开始预筹资金。例如,瑞典在1997年建立名义账户制,芬兰1990年为联邦公务员建立缓冲基金,澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、荷兰、挪威、瑞典、英国的公共部门养老金制度均是积累制或部分积累制的,只有少数国家和地区(例如中国香港和德国)仍实行纯粹的现收现付制。即使没有采取基金积累制,这些国家和地区仍规定必须建立精算机制和账务公开机制,将公共部门养老金预算清晰地列入政府的资产负债表中。账务清晰、债务显性化,人们对制度的公平性便有了信心。这是制度改革和良性运行的最基

本条件。

中国的机关事业单位养老金制度改革去往何处？

再回到中国机关事业单位养老金制度改革上，解决“双轨制”并非简单的制度合并，也非简单地将公务员纳入到城镇职工现有的养老保险制度中，而是需要综合考虑公务员的忠诚度和队伍的稳定性以及制度的透明度和财务可持续性加以设计。一个政治上可行、舆论上可接受、制度上可保障的机关事业单位养老保险制度，应该做到三个“坚持”和三个“改”：

一是坚持精算平衡原则，DB型制度必须改。建立基金制或者名义账户制，机关事业单位工作人员及其“雇主”的缴费和待遇发放必须清楚算账。

二是坚持权责明晰原则，无限责任必须改。政府为所有社会成员养老承担“兜底”责任，但对机关事业单位工作人员，政府首先是“雇主”，其责任是“缴费”。明确这一点，政府对机关事业单位工作人员的养老就由无限责任转为有限责任。

三是坚持制度激励原则，单一制度必须改。政府作为“雇主”，可以参照企业的员工福利计划，为其雇员建立“职业年金”，将其作为重要的激励手段，并将原来的单一的财政养老改为多层次的社会保险。

房连泉发言（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）：

机关事业单位如何建立起职业年金

——从美国公共部门职业养老金计划说起

众所周知，机关事业单位养老金“并轨”的一大难点是担心改革后待遇水平下降的问题，因此建立补充性职业年金计划的重要性不言而喻。从国际情况看，许多国家的公共部门养老金计划都是多层次的，职业年金在其中占有重要地位，在有些国家其作用甚至超过了作为第一支柱的基本养老保险计划。例如，美国联邦政府雇员养老金的替代率平均高达150%，而美国社保（OASDI）提供的平均替代率仅为40%左右，而联邦雇员享有的补充养老金计划提供的替代率高达100%之上。在下一步的改革中，中国机关事业单位的职业年金如何破题，从无到有建立起来，采取何种制度模式和运作机制，这些都需要提上议程。在这方面，美国公共部门职业养老金计划的发展历史和运作经验可以给我们带来诸多经验和启示。

第一，公共部门养老金计划越早“并轨”越好。美国的社保制度是被称为“三条腿”的体系。第一支柱为联邦社会保障计划，即人们常提到的老、遗、残社保计划（OASDI），覆盖90%以上的就业群体；第二支柱为雇主发起设立的自愿性职业计划。针对企业部门而言，指的是企业年金，如著名的401（K）计划和403（b）计划等；针对公共部门而言，指的是指州和地方政府以雇主身份为公共部门雇员举办的各类养老金计划（state and local public pension plans）。第三支柱为个人购买的商业性养老保险计划。其中，第二支柱中的公共部门养老金计划与我国机关事业单位将要建立的职业年金概念类似。在美国历史上，大约有一半左右的州加入了联邦社保计划，为进一步扩大社保覆盖面和改善社保计划财务状况，联邦政府开始要求未参保的地方统一加入联邦社保计划，截止目前大约已有3/4的州和地方政府雇员参加了联邦社保，但仍有四分之一的人口仅参加了第二支柱的职业年金计划。以上历史经验说明，公共部门与私人部门社保计划的并轨是越早越好。

第二，职业年金计划的管理单位可采取由行业或主管部门发起设立的方式。美国公共部门养老金计划主要覆盖州和地方政府的公务员、警察、消防员、司法人员和公立学校教师等公共部门雇员，大约有2400万在职和退休人员，2010年大约相当于美国总人口的8%，养老基金累计额约为2.67万亿美元，规模相当可观。2010年，美国州和地方政府养老金计划大约有3418个，其中州一级的大约有222个，地方政府一级的大约为3196个。虽然州政府养老金计划数量较少，但是规模普遍较大。例如，州政府养老金计划覆盖了约1740万政府雇员，占总雇员数的89.6%，而地方政府养老金计划仅覆盖了201万政府雇员。借鉴美国的经验，结合中国机关事业单位行政管理体制的实际情况，职业年金可采取按地区、行业或部门的发起设立方式，将机关事业单位按性质进行分类划并，设立年金计划管理主体，形成具有规模经济效应的年金计划资金池，组建代表参保职工的计划管理人，进行市场化的委托投资运营。

第三，职业年金计划应采取DC型的运营模式。历史上，美国州和地方政府绝大多数雇员参加的是DB型计划，这与私人部门的情况截然不同。据美国统计局和劳工部2012年的数据，在私人部门，大约只有20%的全职雇员参加DB型计划，而参加DC型计划的比例则达到了50%以上；但在州和地方政府，大约有86%的全职雇员参加DB型计划，加入DC型计划的比例则低于20%。近十年来，美国私人部门的养老金计划呈现出由DB向DC转型的显著趋势，而公共部门却

未出现这种趋势，原因在于私人部门可以通过合并、收购甚至破产等方式减少 DB 型计划，州和地方政府缺乏这类竞争机制和法律制度。公共部门 DB 型待遇带来了两个广受社会批判的问题：一是待遇水平过于慷慨，水平越来越高，造成公私部门间的待遇差；二是债务窟窿问题。2008 年金融危机以来，公共部门养老基金投资回报率大幅下滑，资产积累水平下降，公共部门养老计划用于计算未来负债的折现率相应下调，因此计算出的债务窟窿越来越大。关于未融资债务的规模，美国国内的预测则高达 3-4 万亿美元，少则也有几千亿美元。以上教训说明，公共部门职业年金计划应坚持 DC 型运作模式，一旦采取 DB 型模式，将进入一个制度循环的恶性轨道，长期下去难以改革。这也给中国即将建立的机关事业单位职业年金计划带来了警示。

孙永勇发言（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）：

养老保险并轨需破除认识上的误区

客观地讲，养老金并轨确实会对机关事业单位职工的养老金权益产生很大的影响，但对于到底会产生什么样的影响，人们无法做出准确的判断，因而对并轨在认识上可能会有一定的偏差。

机关事业单位职工通常会担心改革后养老金水平会大幅度下降，降至企业员工的水平。这其实是对方案的一种误解。按照试点方案，“老人”仍然按照“老办法”，这部分已经退休人员的养老金待遇基本不会受到本次改革的冲击。“中人”在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，再发给过渡性养老金。也就是说，改革时在职者的养老金权益显然会受到一定的影响，平均养老金水平会有一些的下降。也正因为如此，这个群体中的许多人对改革是很抵触的。然而，他们将来所领取的基本养老金平均水平仍然会比企业职工退休后领取的基本养老金平均水平高出一些，因为无论是基础养老金还是个人账户养老金都与其工作时的工资收入相关，而事业单位职工平均工资比企业职工平均工资要高。另外，如果为机关事业单位职工建立职业养老金制度，还可以再提供一份养老金，从而在一定程度上弥补新旧制度养老金水平上的缺口。因此，对于许多事业单位职工而言，退休后的养老金收入不见得会下降很多。

许多机关事业单位职工对养老金并轨在认识上的偏差还体现在确信自己将被“抛弃”。这种被抛弃感可能来自以下几个方面的判读：第一，改革前，职工

个人不需要缴费，由政府财政和单位出资发放养老金，而且拿到的养老金数额是大致可以确定的；而改革后，由单位和职工按照特定比例缴纳保险费，但能拿到多少退休金却是不确定的。这种反差，特别是对不可知未来的恐惧，是许多机关事业单位职工难以接受的。第二，近些年来人们对企业职工养老保险制度的抨击，特别是对有关制度养老金替代率不断下滑、基金缺口不断扩大等方面问题的各种解读，已经引起一定的社会恐慌。这种恐慌不仅影响企业单位职工与退休人员，也影响面临改革的机关事业单位职工，使他们对新制度心生恐惧，感觉加入新制度就等于跳入了“火坑”。对于其中一些仍然迷恋“家长式”管理的人，这就好像失去了“家长”的呵护，感受会更为强烈。实际上，这次改革并不是一些人所说的“不负责任的撂挑子”。它是整个机关事业单位改革的一部分，目的是为了增强机关事业单位的活力。具体到养老保险改革，主要是让政府、单位和个人分担养老责任，但是，政府并不是撒手不管了，政府还要承担让税、让利和兜底的责任。机关事业单位职工退休后所拿的养老金数额虽然要经过较复杂的推算才能确定，但也并不是可以随意降低的。具体而言，只要知道一个职工的具体缴费记录，就可以大致估算出其退休后将领取的养老金数额。

田青发言（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）：

养老保险并轨需完善顶层设计

正如诸位提到的，人口老龄化形势的加剧给中国的养老保险制度带来巨大的挑战，主要表现在对制度财务平衡的冲击，对制度可持续发展的负面影响。在这一认知下，有关养老金缺口的各种测算和言论见诸各种媒体、网络，引发了公众的热烈关注，也正是在这种背景下，养老保险制度改革开始成为决策层深化社会保障领域改革方面的重点。然而随着改革的深入和众多学者对改革设计的争论，养老保险“双轨制”又成为公众视野中最热的一个词，也成为了养老保险制度改革的重要阻力。

如今，随着决策层改革意识的坚定，“双轨制”并轨已成为必然之势。并轨中需考虑两个群体的满意度，只有让这两个群体皆满意，改革才能顺利进行下去。首先是机关事业单位人员的满意度。现阶段，由于待遇计发和调整机制与企业职工养老保险不同，机关事业单位人员养老金替代率高达 80-90%，有些退休后领

取的养老金甚至比退休前工资还高。如果仅是简单并轨，那么，待遇的下降肯定会招致被改人的不满和抵抗。其次是企业职工养老保险参保人的满意度。虽然企业职工养老保险待遇连调十年，但养老金替代率仍然呈每年下降趋势。导致这一问题的直接原因是调待机制，根本原因是基金保值增值缺乏有效途径，但不论如何，在有机关事业单位人员养老待遇做参照时，企业职工参保人对制度待遇是不满意的。现在讲并轨，那么企业职工参保人必然会盯着机关事业单位是否能够真正并轨到该制度下。

鉴于此，推进并轨，应完善养老保险制度的顶层设计，并妥善解决以下两个问题：第一，坚决解决制度碎片化，统一建立多支柱的养老保险制度。这里，应以坚定的执行力，统一将双规制并轨，将我国养老保险制度碎片化的局面有所缓解。同时，在完善和统一基本养老保险制度的基础上，大力培育第二支柱企业年金（机关事业单位为职业年金）市场，提高企业年金替代率。这样，一方面可以解决机关事业单位人员因并轨而来的待遇下降，另一方面也可以整体提高我国多支柱养老保险的替代率。第二，建立科学的待遇调整机制。我国企业职工养老保险的发展实践证明，不管采用何种养老保险制度，都应该采取科学的待遇调整机制，建立同物价指数、工资增长率等多个指标相联动的机制。这样才能保证在经济、社会发展的过程中，养老保险待遇不至于剧烈浮动。总之，在大力推进双轨制改革的过程中，应从各个利益相关群体的角度考虑，尽力做好更加完善的顶层设计，避免出现制度运行过程中到处打补丁的局面，让制度的运行更加健康、有序。

主持人结束语：

各位发言人探讨了与机关事业单位养老保险制度改革相关的一系列问题，包括我国现行机关事业单位养老保险制度存在的问题、改革机关事业单位养老保险制度需厘清的利益关系、机关事业单位改革未来去向、机关事业单位职业年金计划建立问题以及养老金并轨需完善顶层设计等内容。经过大家激烈的讨论，关于我国现行机关事业单位养老保险制度为什么要改革，该如何改革，未来去向等问题，我们有了清晰的认识。

自1978年我国机关事业单位养老保险制度独立运行以来，养老金双轨制问题就存在。20世纪90年代，我国开启了机关事业单位的改革步伐，但至今仍未取得显著成效。现行机关事业单位养老保险制度存在三个主要问题，首先是该制

度未建立与劳动相关的激励机制；其次制度不清晰，未明确规定退休者待遇领取水平及其变化趋势；最后该制度阻碍劳动力市场的自由流动。当前，机关事业单位养老保险制度改革滞后，养老金待遇差距不断扩大，引起了多方的不满。因此，推动机关事业单位养老保险制度改革，破除养老金双轨制，建立公平、公正的养老保险制度是大势所趋。本次养老金制度改革核心目标是实现政府、单位和个人分担养老责任，其中政府作为责任主体之一，主要承担让税、让利和兜底的责任。

近日来，关于改革机关事业单位养老金制度的问题，官方和理论界已经达成共识，但是关于未来机关事业单位养老保险制度该走向何方、养老金该如何并轨等问题，则是仁者见仁智者见智。齐传均博士认为，在改革中，政策的制定者首先需厘清改革方案“动了谁的奶酪”，进而明确利益格局的调整涉及那些人、那些人从中受益、采取静态调整还是动态调整等问题。张盈华博士认为，养老保险制度改革不能是简单的制度合并，应该做到三个“坚持”和三个“改”：一是坚持精算平衡原则，DB型制度必须改；二是坚持权责明晰原则，无限责任必须改；三是坚持制度激励原则，单一制度必须改。房连泉博士依据美国公共部门职业年金计划建设经验和启示，提出公共部门和私人部门养老金并轨越早越好；政府部门要以雇主的身份，为公共部门职员建立职业年金计划，而且职业年金计划应该采取DC型运作模式。还有些学者建议，通过改革养老保险制度模式或调整参数等实现改革目标。但是，改革机关事业单位养老金制度是一件复杂而艰巨的课题，存在着风险，也离不开精细的方案设计和周密的程序设置。养老金并轨不仅要坚决解除碎片化，建立科学的待遇调整机制，使机关事业单位人员和企业人员都满意，还要涉及到养老金空账、投资运营、区域差异、转移接续问题，退休年龄等问题，要实现养老金制度的公平、延续和激励问题，需要完善的顶层设计，这并非易事。

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