

# 社保改革评论

## Social Security Reform Review

2014 年第 1 期 ( 总第 9 期 , 1 月 29 日 )

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人：高庆波

### 主题：2013 年养老金改革总回顾

主持人：高庆波（中国社科院世界社保研究中心研究员）

#### 主持人开场白：

2013 年，中国养老保险事业延续了高速增长的态势——到 2013 年第三季度，城镇职工基本养老保险和城乡居民社会养老保险合计参保人数已达 8.06 亿人<sup>1</sup>。在覆盖范围急剧扩大的同时，中国养老保险制度也经历了诸多内外部的变革：在人口方面，统计数据显示劳动年龄人口首次开始下降；在经济方面，经济增速趋缓，财政收入增速下降；在社会方面，基尼系数十年来首次公布，公众对于社会公正与平等提出了更高的要求；在养老金制度自身建设方面，2013 年也发生了诸多变革，如企业年金终于确定了 EET 模式，并形成了完整的税收优惠制度，基本养老金再次调增，养老服务业、社保基金监管、信息化平台建设正在加速。此外，养老金制度日益成为公众关注的话题，养老金缺口、延迟退休年龄、养老金双轨制、养老金城乡差距以及顶层设计等问题均引发了全民讨论。

在 2013 年即将结束之际召开的十八届三中全会，对养老金制度乃至整个社会保障制度提出了新的要求。理应成为社会稳定器的养老金制度，未来应如何发展，当前存在的问题又该如何面对？关于这些问题，实验室诸位成员展开了探讨。

<sup>1</sup>人社部：前三季度养老保险人数达到 8.06 亿人，  
[http://www.gov.cn/jrzq/2013-10/25/content\\_2515341.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-10/25/content_2515341.htm)。

评论人发言:

房连泉(中国社科院世界社保研究中心研究员)发言:

## 解读十八届三中全会关于社会保障制度改革的主要精神

自上世纪90年代初开始,伴随市场经济体制改革的推进,我国社会保障制度已有20多年的改革发展历程。一方面,社保制度框架基本确立,制度覆盖面和基金规模快速增长,在经济社会生活中的重要作用日益凸显;另一方面,伴随社保制度改革的深入,一些深层次的问题和矛盾越来越突出。诸如制度“碎片化”、统筹层次低、参保激励性差、管理体制散乱等问题,都需要破除传统体制机制的束缚,形成改革共识,从顶层设计高度加以解决。正是在此背景下,党的十八届三中全会(以下简称“全会”)提出了“建立更加公平可持续的社会保障制度”的改革目标,相比既往政策文件,这次全会提出的社保制度改革新举措主要体现在以下几大方面:

### 第一,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制

我国基本养老保险采用“社会统筹+个人账户”的制度模式,但长期以来个人账户处于“空账”状态,其实现形式一直存在争议。不同于过去多年所提出的“做实个人账户”要求,本次全会出现了“完善个人账户制度”的新提法。笔者解读这种提法有两层含意,一是对个人账户制度的肯定,个人账户是实现制度激励性的重要手段,扩大其缴费规模有利于建立“个人多缴多得”机制,增进参保人权益;二是目前的个人账户制度存在着缺陷,其实现形式和内容有待完善。究竟是采取“名义账户”还是“做实账户”,判断的依据在于:哪种形式能够更好地保障参保人的权益。

### 第二,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则

养老保险制度全国统筹是多年来制度改革的目标,全会提出的“基础养老金全国统筹”主要指城镇职工基本养老保险制度中的基础养老金部分。当前基础养老金采取现收现付制的待遇确定(DB)模式,统筹层次处于省、市乃至县级水平,严重制约基本养老保险的效率,如何实现全国统筹目标是改革的一大难题。“精

算平衡原则”是首次提出的概念,说明对社会保险制度财务运行“自我平衡原理”的认识已得到深化,也说明了“精算”原则在社保制度中的重要性。这些认识有利于厘清社保资金和财政资金的关系,有助于社保融资、预算等方面的政策制定。

### 第三,推进机关事业单位养老保险制度改革

当前,机关事业单位养老金改革已成为社保制度改革中的焦点问题之一,这次全会明确提出此项改革议程,说明了新一届政府对推进社保制度改革的决心和政治勇气。首先,机关事业单位应引入社会养老保险制度,而不是传统体制下的退休金制度;其次,机关和事业改革要一起推动,而不是分开改革。在下一步的推进中,如何与企业保险制度相衔接,如何建立补充性的职业年金制度,以及如何应对历史债务等问题,都是改革需要处理好的问题。

### 第四,整合城乡居民基本养老保险制度与基本医疗保险制度

多年来社保制度的“碎片化”格局影响到制度的公平性和管理效率。党的十六届三中全会和十七大提出了统筹城乡社保制度发展的目标。近年来,我国新型农村社会保险(养老、医疗)与城镇居民社会养老保险整合已取得一定进展,但在制度运行模式和管理体制上仍然存在着很大的差异。本次全会明确提出了制度整合的目标,城乡居民基本社会保险将实施统一的制度模式和管理体制,从而保障城乡居民在社保制度上的公平,享受均等型社保公共服务。

### 第五,建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制

截至今年,我国基本养老金已实现“十连调”,有力地保障了退休人员的养老金权益。但以往的调整都建立在行政性措施之上,缺乏制度化的待遇调整机制,长期下去不利于实现制度的自我精算平衡。全会提出“建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制”的要求,说明这项改革已迫在眉睫。

### 第六,完善社会保险关系转移接续政策,适时适当降低社会保险费率

社保关系转移接续是多年改革中的一个难题,涉及到社保碎片化制度的整合以及机制衔接问题。本次全会提出“适时降低社会保险费率”的举措,这是以往从未提到过的一项决策。我国基本社保制度总体缴费率偏高,企业缴费负担较重,是制约参保积极性的一个重要原因,也是造成补充性(自愿型)保险制度发展滞

后的一大制约因素。从长远看,适当降低费率,有利于扩大参保覆盖面,有利于社保制度的可持续发展。本次全会说明这项改革已形成共识。

### 第七, 研究制定渐进式延迟退休年龄政策

在人口老龄化的大背景下,延迟退休年龄是各国社保制度改革的大势所趋。在我国“延退”政策一经提出,即得到社会的普遍关注和广泛热议。本次全会将“延退”政策首次以决议形式确定下来,说明了对这项改革的共识。从文件精神中可以看出,这项改革决策的执行将是渐进式的推进过程,这也符合世界各国改革的普遍做法。

### 第八, 加快健全社会保障管理体制和经办服务体系

社保管理体制和经办体系是社保制度的运行载体和保障条件。不同于以往“经办管理体系”的提法,本次全会提出了“经办服务体系”概念,说明了社保理念的变化,即由“管理”型向“服务”型转变,这与十八大提出的构建服务型政府理念是一致的。长期以来,我国社保经办服务体系建设滞后于制度发展、供给能力难以满足参保人服务需求的矛盾已十分突出。如何突破传统行政体制的束缚,实现经办机构的重新定位,建立绩效型的现代经办服务体系也是未来社保改革中的一个重点问题。

齐传钧(中国社科院世界社保研究中心研究员)发言:

### 企业年金税优模式破题, 中国版 401k 依然任重道远

2013年12月6日,财政部、人力资源社会保障部和国家税务总局联合发布了《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》(财税〔2013〕103号),要求自2014年1月1日起执行。这一政策可谓一石激起千层浪,成为2013年社保领域的重大事件,国内学者和业界人士纷纷做出回应。那么,这一政策对中国社会保障制度建设和资本市场发展有何重大意义?能否把它视作中国版401k呢?本人就这一问题进行一个简短的评论。

首先,毫无疑问103号文的意义十分重大,具体表现在如下几方面:

第一,103号文首次确立了“EET”(年金缴费和投资环节不征税,而在待遇领取环节征税)这种国际上通行的税优模式,奠定了企业年金未来快速健康发展

的制度基础,使得中国企业年金历经20多年(从1991年中国建立企业补充养老制度算起)的摸索终于踏上了“正途”,参考美国401k条款出台前后的养老金市场变化,我预期中国企业年金将进入一个快速发展的通道。早在1972年,美国朝野上下就有过是否应该对雇员个人薪资中的养老金计划缴费进行课税的激烈争论,直到《1978年税收法案》通过,要求在《国内税收法》永久添加第401k条款。根据该条款,雇员的一部分延迟收入可以获得免税,即雇员用于各种养老金计划的缴费可以税前列支。此后,一大批美国公司相继引入了401k计划,替换了原来的税后节俭计划,并且对利润分享计划和股票红利计划增加了401k选项,从而推动了美国企业年金市场的大发展。因而,这次出台的103号文堪比美国的《1978年税收法案》,对中国企业年金发展具有标志性意义。

第二,103号文的出台预示着中国养老保障制度改革将进入崭新的一页,是根本理念和战略方向的大调整,是与国际化改革趋势接轨的开始。众所周知,长期以来中国社会保障制度建设始终坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的十二字方针,但其所代表的这四项目标由于历史条件所限和自身矛盾冲突并没有同时得以实现。如果说上届政府的十年是旨在扩大覆盖面并建立城乡居民养老保险制度从而实现“全覆盖”和“保基本”的十年,那么未来十年就必须转向“多层次”和“可持续”的目标诉求。其中,加快发展企业年金就是即将到来的一系列转变的重要内容之一。因此,103号文的出台对中国社会保障制度建设和改革具有里程碑意义。

第三,103号文将企业年金和职业年金并举,几乎给予同等税收优惠地位(只在缴费工资计税基数等细节上略有差别),这是在之前的694号文和9号文中所不曾出现的,说明机关事业单位养老金改革启动在即,进而将全面启动养老金改革。众所周知,早在2008年,中国五省(市)试点事业单位养老制度及分类改革,但是由于事业单位职工担心改革后待遇水平大幅下降,试点工作几乎毫无进展。这说明中国养老金改革能够顺利推进必须基于两个原则:一是激励性原则;二是公平性原则。显然103号文已经表明了未来养老保障改革的基本思路。

第四,103号文将导致企业年金(包括职业年金)基金资产迅速有一个较大幅度增长,为资本市场注入长期稳定资金,不管这些新增资产是否配置到权益类产品中,都将有助于提振股市投资者信心,增强资本市场的稳定性,也可以优化社会储蓄结构,从而扩大消费促进经济增长与转型。我认为,机关事业单位职工参加职业年金计划,将带来巨大的示范效应,促进全社会养老观念的改变,让人

们更加理性看待人口老龄化所带来的各种冲击,引导人们及早做出并实施养老规划,人们在就业时会更加关注企业是否已经建立企业年金计划,客观上督促企业尽快建立企业年金,以吸引和留住人才。另外,EET 税优模式本身也会激励更多的企业建立企业年金计划,随着时间的推移,这一效应必将逐步显现。因此,可以预测,两三年后中国企业年金(包括职业年金)基金资产将由目前的 5400 亿元突破万亿元大关,从事企业年金业务的机构都会从中受益。

其次,尽管无法否认 103 号文对中国企业年金发展的里程碑式意义,但据此认为中国版 401k 已经到来还为时尚早,其中很重要的一个原因是目前 4% 的税优幅度还远远不够。要知道,在美国,对于一个典型的 401K 计划来说,雇员最高的缴费比例可以占到工薪额的 25%,如果不超过规定的免税限额(2009 年免税额上限为每年 16500 美元;50 岁及以上雇员为 22000 美元),全部缴费都可以从应税收入中扣除,也就是说使用税前工资进行缴费;另外,雇员参加 401k 计划还可以从雇主那里得到配比缴费(雇主自愿缴费),雇主缴费一般为雇员缴费额的 50%,最多不超过雇员工资的 6%。显然,如果要想让目前的企业年金制度成为中国版 401k 计划,就必须大幅提高个人缴费税优比例,但问题是,大幅提高个人缴费税优比例却有着如下两个困难:

第一,较高的税优比例必须保证企业年金待遇用于个人养老目的,即防止税优用于子女继承等目的。103 号文在领取年金的个人所得税处理上还略显粗糙,如只对非特殊原因一次性领取年金个人账户资金或余额的,采取总额为基数来缴纳个人所得税,而没有其他限定和惩罚措施。反观美国的 401k 计划要严格的多,例如美国国内税务局对雇主缴费和雇员缴费做出了明确规定,并针对提前支取、借款、困难支取和不支取等一系列行为制定了详细的惩罚性措施。例如,如果 401k 计划参加人年龄超过 70.5 岁,则必须从个人账户中取款,否则政府将会征收 50% 高额惩罚性税收,其目的是平滑终生收入,鼓励老年人当期消费,而不是将养老金资产转成遗产。

第二,较高的税优比例需要营造出宽松的社会环境,特别是要尽快引入一些制度性安排,例如建立非缴费型养老金制度,让低收入群体从财税政策中也同样受益,否则摆脱不了“富人俱乐部”的诟病。一般来说,有能力参加企业年金计划的职工收入相对较高,他们参加企业年金计划所享受税收优惠是以社会保障向低收入者进行补贴为前提的,这是社会福利向低收入者倾斜的基本社会价值理念所决定的。对于中国这样一个劳动力市场中非正规就业比重较高的国家来说,在

现有制度下,把全部农民和灵活就业人员纳入城镇基本养老保险制度几乎是不可能的。因此,应该把现有的城乡居民养老保险制度改造成一个非缴费型养老金制度,并明显提高待遇标准,让低收入者通过非缴费型养老金获益,而高收入者借助企业年金获得税收优惠,使得财政资金通过不同途径惠及全体国民,这是现代社会保障制度应有的基本公平理念之一。

总之,103号文的出台意义非常重大,不仅开启了中国企业年金乃至养老保险制度改革的破冰之旅;同时也将促进资本市场的大发展,给从事企业年金业务的机构带来新的发展机遇。但是,我们也要清醒的看到,如果让企业年金成为中国版401k计划,构筑起多层次养老保险体系,还需要强化公平理念,继续完善企业年金发展的配套政策,并健全社会保障制度体系,让不同社会群体通过不同制度安排从财税体制中受益。

王美桃(中国社科院世界社保研究中心博士后)发言:

### 关于构建延税型养老保险制度的思考

所谓延税型养老保险,是指参保人在税前列支保费,在领取保险金时再缴纳税款。国际上,延税型养老保险已经相当成熟,在我国该类养老保险仍处于金融产品的创新和探索阶段。2008年国务院颁布的《关于当前金融促进经济发展的若干意见》,提出了“研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠”的议题。2013年“103号文”明确自2014年1月1日起,符合规定的年金,在年金缴费环节和年金基金投资收益环节暂不征收个人所得税,将纳税义务递延到个人实际领取年金的环节。

各养老保险征税模式之间有着明显的不同。各国政府在对个人养老金计划征税时,通常面临三个涉税环节:(1)年金参保人缴费期;(2)年金投资收益积累期;(3)参保人退休后的年金领取期。如表1所示,根据年金个人所得征税环节的不同,个人养老保险计划征税模式可分为延税模式、非延税模式和特殊模式。其中,延税模式税收优惠较明显,此模式在国际上应用较广;非延税模式则政策吸引力相对不足;而特殊模式因可行性差,应用该模式的国家极少。从税收征管来看,在缴费期和领取期就个人所得征税,征税程序简单,操作成本低,便于管理,而在积累期征税对个人投资收益监管难度较大,征税成本高。就年金

征税模式的绩效来看,以 EET 模式为代表的延税模式税收优惠较明显,且年金政策的可持续性更强。

表 1 不同阶段个人养老金征税模式及其组合

		延税模式			非延税模式			特殊模式	
征税环节	缴费期	E	E	E	T	T	T	E	T
	积累期	E	T	T	T	E	E	E	T
	领取期	T	T	E	E	E	T	E	T
优势比较	组内	EET>ETE>ETT			TEE 优于 TTE、TET			EEE 模式财政压力大, TTT 模式政策吸引力差	
	组间	前端税收优惠操作简单,交易成本低			前端征税,边际税率较高,对企业、个人的吸引力较差			特殊模式可行性较差	

注:免税(Exempt)、征税(Tax)分别简称为“E”和“T”。

实际上, EET 延税模式组合给个人所带来的税收优惠主要来自于低税率优惠和资本增值免税,其中低税率优惠的前提条件是年金所得实行累进制所得税率<sup>2</sup>,且领取期收入低于在职期收入。103 号文颁发后,我国年金征税模式转换为延税模式,表 2 对分角度讨论了两种征税模式下个人账户年末余额和政策绩效问题,以 EET 为代表的延税模式优越性一目了然(参见表 2)。此外,年金计划作为我国基本养老保险制度的补充,政策天然不具有普惠性,一定程度上会拉大政策内外职工间的收入差距,需要政策当局制定适合特殊人群的年金计划。

表 2 延税模式与非延税模式的税收优惠比较分析

	N 年末个人账户余额		绩效比较		
	税率优惠 ( $t_0 > t_1$ )	资本增值优惠	政府	基金公司	个人
延税模式(以 EET 为例)	$P(1+y)^n(1-t_1)$	$P[(1+y)^n - 1](1-t)$	即期税收减少,长期税收稳定; 减轻第一支柱的财政压力; 有利于资本市场的活跃等	年金累计规模增加; 其他所得税增加等	可享受低税率及资本增值收益的税收优惠; 个人养老保险计划的可持续性; 即期消费增加;资本增值渠道拓宽等
非延税模式(以 TTE 为例)	$P(1-t_0)(1+y)^n$	$P[1+y(1-t)]^n - P$	即期税收收入充足; 持续税收收入减少;	年金累计规模下降; 其他所得税减少等	前端较高的边际所得税率,抑制了企业和个人政策实施的积极性

<sup>2</sup>税率可分为累进税率、定额税率、比例税率、零税率和负税率。

注释：P 代表本金、n 表示第 n 年、y 表示平均收益率、 $t_0$  表示在职收入水平对应的税率、 $t_1$  表示退休后收入水平对应的税率。

张盈华（中国社科院世界社保研究中心博士后）发言：

## 理性对待“延迟退休”

1998 年，现行养老金制度实施之初，当年本专科及以上学历毕业生人数合计不到 88 万，占 15-64 岁人口的比重只有 0.1%；2012 年是现行制度实施的第十五年，当年本专科及以上学历毕业生合计超过 670 万，占 15-64 岁人口的比重接近 0.7%。15 年来，当年本专科毕业生增长 6.5 倍，研究生增长 9.3 倍。高学历的人越来越多，人均教育年限不断延长，如果退休年龄不变，预期寿命不断延长将导致制度赡养率将不断推高。届时，谁来负担养老？这种负担是必定会落在工作一代人的身上，也就是领取养老金者的子女一代人的身上，他们不得不承担更高的缴费。如果工作的时点后延了，退休的时点能不能跟着后延呢？

可是，“延迟退休”在中国是十分敏感的。

那些支持延迟退休（以下简称“延退”）的声音——延退有助于扭转劳动力供给下降趋势，延退有助于改善养老保险制度财务可持续性，延退是国际社会的普遍趋势，等等——在网民反对声之下显得十分微弱。而那些反对延迟退休的声音——延退使低端劳动力被迫滞留在劳动强度大的工作岗位上，延退不利于新增劳动力尤其是大学毕业生就业，延退关照公共部门和高职位者，等等——通过网络得到更广泛的响应。

很多人认为延迟退休使缴费年限延长而领取时间相应缩短，造成多缴少得，因此普遍反对延迟退休。这一点是可以理解且理性的。不过，应当注意到，持这种观点的人是按照现有的养老金水平盘算的，如果延迟退休后每月领取的养老金增加，会不会还有这么多人反对呢？

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出养老保险应当“坚持精算平衡原则”。现收现付的养老金制度基于社会互济原则，影响因素包括赡养率、缴费率和替代率，通过调整缴费、待遇水平、工作缴费年限、退休年龄等参数实现制度的财务平衡，退休年龄并不是唯一的可变因素，在精算平衡原则下多个因素必须联动。

2013 年，中国青年报、人民网等先后多次进行网上调查，调查结果是大多数

人反对“延迟退休”，有趣的是，参与投票的很多人却能够接受“弹性退休”。这是为什么？原因很简单，“延迟退休”没有选择权，让人感到所有制度参数中只有退休年龄推后了，没有人告诉老百姓延迟退休后待遇或缴费会发生怎样的变化，难怪人们不能理解；而“弹性退休”给了参保人选择权，个人可以根据自身生命周期最大效用，做出最优退休年龄的决策，缴费和待遇是可变的，且也是清晰透明的。孰优孰劣，一眼看穿。

“弹性退休”也非任意退休，应当有个限制。按照国外比较成功的做法，需要规定领取全额养老金的年龄，可以向前向后浮动几年——向前，即提前退休，相应降低养老金待遇；向后，即延迟退休，相应提高养老金待遇——这里唯一不变的就是：精算平衡！在这种情况下，要落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”，首先应当纠正非正常退休，测算确定合理的最低法定退休年龄；再者就是要算出制度平衡的全额养老金领取年龄，最后引入人口、经济等参数设立动态调整机制。这一切，要透明公开，要清楚易懂。

赵秀斋（中国社科院世界社保研究中心博士）发言：

### 关于延迟退休年龄的一点思考

非常同意张盈华副教授的观点，关于延迟退休年龄，我想强调一点的是：延迟退休与就业岗位供给的关系问题。在这两年的有关延迟退休年龄的讨论中，一个争论的焦点就是延迟退休是否会减少新增就业岗位的供给？反对延迟退休的人坚决认为，延迟退休会减少新增就业岗位，影响年轻人的就业前景，对于当今中国就业难问题的解决产生负面效应。因此，他们反对延迟退休年龄。

但是，这一说法所暗含的前提条件是，在一定时期内就业岗位的供给是固定不变的，某些人晚退出工作岗位就会减少年轻人的就业机会，也就是认为老年人就业与年轻人就业之间存在着强替代关系。但是，现实中却是另外一副图景，即就业本身会创造就业！从已有的调查数据来看，2009年OECD各国和G20国的数据显示，55-59岁人群的就业率和20-24岁人群的就业率呈正相关关系，这是横向数据的比较。从纵向数据来看，法国1983年至2012年的数据显示，60-64岁人群的就业率和20-24岁人群的就业率呈正相关关系；新西兰1992年至2010年的数据同样显示，60-64岁人群的就业率和20-24岁人群的就业率呈正相关关

系。也就是说,从国外实际情况看,老年人就业和年轻人就业是呈正相关关系的,而不是此消彼长的关系。推而广之,就是劳动者早退休不会增加年轻人的就业机会,晚退休也不会减少就业机会。

因此,我本人的观点是,即使不考虑中国未来劳动力供需结构的变化,延迟退休未必会减少年轻人的工作机会。

田青(中国社科院世界社保研究中心博士后)发言:

### 从企业养老金待遇调整看“双轨制”改革

2014年1月8日,由国务院总理李克强主持召开的国务院常务会议确定,从2014年1月1日起,将企业退休人员基本养老金水平再提高10%,这一政策将使7400多万企业退休人员受益。企业职工基本养老金自2005年以来“十连调”,社会平均养老金水平也由每人每月713元提高到2014年的2082元。

虽然养老金水平的持续上调让退休人员直接受益,但这种调待机制却广受诟病。国际上一般是通过与物价指数、工资增长率等参数相联动,来确定养老金调待幅度,而不是我国目前带有行政干预色彩的做法。尽管我国每年的平均调待幅度达到了10%,但在物价指数和工资增长率的共同作用下,退休人员养老金替代率仍呈逐年下降。与此同时,机关事业单位与企业单位之间的养老金差距日趋明显。

企业养老金调待机制的非科学性与双轨制养老金改革表现出如下互动关系:一方面,双轨制下的养老金替代率差异,在某种程度上催生了企业养老金的调待,但这种调待机制的非科学性反而导致企业养老金替代率的下降,使得双轨制下的替代率差异更加明显,也更加受关注。这引发民众和学者的质疑与不满,将矛头更多地指向了双轨制,使得双轨制改革更加被动;另一方面,企业养老金调待机制的非科学性也成为机关事业单位养老金改革的一个制约因素。机关事业单位养老金改革之所以让原覆盖人群惶恐不安,从企业养老金调待机制就可窥见一斑,2008年以来事业单位养老金试点改革的流产便是一个很好的例证。如果改革意味着大幅度削减养老金待遇,其必然会受到机关事业单位的阻挠。总之,调待机制从一个侧面直观反映出我国企业职工养老保险制度的不完善,也是目前双轨制改革面临阻力、无法推进的一个重要原因。

实际上,改革的核心是利益,改革的关键是机关事业单位人员对于未来改革

后的预期。党的十八届三中全会提出推进机关事业单位养老金改革的决定，彰显了决策层致力于改革的决心。从小的方面来讲，企业养老金制度应建立更加科学的调待机制，真正实现退休人员实际生活水平的提高，让机关事业单位养老金改革看得见光明的未来。从大的层面来讲，机关事业单位养老金改革与企业制度趋于统一，才是解决双轨制问题的出路。

娄宇（中国社科院世界社保研究中心博士后）发言：

### 明确社会保险经办机构的法律定位

社会保险制度顶层设计不仅仅取决于设计方案本身合理与否，还依赖于社保经办体系的服务能力和效率，社保经办机构作为这个体系的机构要素应当处于制度设计的重要地位。目前我国社保经办机构的突出问题是机构建设滞后，尤其是基层服务平台很薄弱，表面上体现在“人权”和“财权”两个方面<sup>3</sup>，即“经办人员配给不足”和“经费投入体制不顺”，根本症结在于经办机构的法律定位不明确，导致其性质和职能模糊。

从“人权”的角度看，根据1993年《国务院批转国家体改委关于一九九三年经济体制改革要点的通知》社会保险工作要按照“政事分开”原则，将社保经办机构的职能界定为负责贯彻落实国家有关社会保险政策和法律法规，并承办社会保险具体工作，那么这个机构究竟是何性质，至今都没有明确。从各地实践来看，大多经办服务机构的形式为与中央社保经办机构对应的事业单位，其经办人员半数参照公务员（下文简称“参公”）管理。

随着社会保险覆盖程度的提高，为保证经办服务的质量，需要建立经办机构人员动态配比机制。在当前的参公管理体制下，机构编制是被严格控制的，本届政府更是提出财政供养人员只减不增，那么按照传统的人事编制政策，经办机构不可能按照合理的负荷比自主地进行人员调整。因此理顺政府与事业单位在社保经办中的关系，将经办机构尽快改革为法人实体很有必要。

从“财权”的角度看，《社会保险法》第72条将1999年财政部出台的《关于社会保险经办机构经费保障等问题的通知》中提出的“行政成本由同级财政核拨”的原则确定为法律原则，就此，社保经办机构变成了一类“具有公共事务管

<sup>3</sup> 这里的人权、财权等用词，指的是单位运营所需的人事权与财务权，而非其他学科中的特定概念，特此说明。

理职能的事业单位”，其工作人员工资福利和执法经费由同级财政负担。

但这一规定，存在两个问题。首先这在行政组织法意义上是讲不通的，社会保险事业属于公益服务的范畴，经办部门以专业技术提供社会公益服务，其法律定位应当是行政相对人和民事法律主体，前者要求其接受登记管理和机关登记管理，并在成立之后接受各类行政机关的业务管理，后者要求其以专业技术提供社会公益服务，并按照民事规则收取一定对价。相应地，社会保险行政管理职能应当归属人力资源与社会保障部门，这些部门才具有行政主体资格，其经费由财政负担。其次，从行政管理的角度来看，经办机构的“事权”在国家那里，“财权”却在地方财政那里，二者严重不对称。行政费用属地化管理面临着地区利益在与中央政策的“恶性博弈”，许多问题如社会保险统筹层次多年来不见提高、制度“碎片化”与转移接续难等等即是例证。

将社保经办机构定位于行政组织法上的行政机关还是非行政机关的公共服务机构，其职能是管理还是服务，在实质上影响着社保经办机构的人员编制数量和经费投入水平。综上，应当按照“政事分开”、“管办分离”的原则，将社保经办机构定位为具有独立法人地位的特殊类公益性事业单位。而确保改革成功的关键是将人员管理和行政经费分别与管理机关和同级财政脱钩。

### 主持人结语：

2013年3月，中国社会科学院社会保障实验室正式运行起来（2012年12月17日正式揭牌成立）。1年来，我们举办了8期不同主题的养老金改革评论，内容涵盖了养老金待遇调整机制、养老金缺口探讨、养老金福利化隐忧、养老金替代率讨论以及名义账户制探讨等诸多内容。在新的一年里来临之际，社会保障实验室特别举办了一期年终评论，请各位评论人按照各自最感兴趣的自由发言。从评论内容来看，各位评论人将注意力更多地放在了最新出台的十八届三中全会精神以及企业年金税优政策103号文上，此外，还对2013年让人印象深刻的延迟退休争论、双轨制问题以及经办服务体系定位问题进行了探讨。

2013年底召开的党的十八届三中全会，对社会保障事业提出了新的要求，房连泉博士对此作了解读。在他的解读中，我们可以看到，新的政策既有宏观目标的原则性规定：如精算平衡原则的提出，也有具体的工作任务，这些任务既有基于对过往主要问题进行反思和补缺性质的工作，诸如：完善个人账户制度、建立健全社会保障待遇确定和正常调整机制的建立、降低社保费率、基本养老保险全

国统筹与整合城乡养老(医疗)居民保险制度;也有对养老保险事业提出的方向性要求,如:推动机关事业单位养老保险制度改革、渐进式退休年龄政策制订、加快建立健全经办服务体系等等。这些要求对于未来养老保险事业的发展,必将起到深远的影响。

2013年底发布的103号文,被各界寄予厚望。齐传钧博士首先对此做了点评,他详细的阐述了103号文的意义,认为其堪比美国401k条款,此后,他对企业年金制度顺利实施提出了亟待解决的两大问题。尽管存在着一定的困难,齐博士还是乐观的认为,在未来两三年的时间里企业年金规模将突破万亿。关于这一问题,王美桃博士进一步做了关于构建延税型养老保险制度的技术分析,其详细论证了EET模式的优势与存在的问题,她也支持齐博士的观点:企业年金制度不具有普惠性,需要当局制订具体的政策。

对103号文持谨慎态度的也大有人在,尤其是血战在企业年金业务一线的从业者。2004年企业年金制度正式建立,当时众多从业者乐观的认为,未来十年里,企业年金规模有望达到数十万亿,而直到今日,企业年金的规模也只有5400亿,十年血战的结果,使得从业者面对突如其来的利好政策,保持了谨慎的态度。

尽管缺乏税收优惠一直被认为是企业年金制度难以发展的重要原因,而今明确了EET模式的企业年金制度,是否能够真正的扬帆起航还有待时间的检验。对此,主持人认为,除了齐王两位博士认为的税收优惠不足、欠缺普惠性国民年金制度以外,还有以下几个问题有待解决:一是安全性,即通过监管等方式,保证公众对制度的信心;二是透明性,也就是管理及收益情况随时可查;三是便捷性,也就是如何能够方便地买到企业年金产品;最后一点,也是社保实验室的共识,长期以来,我们一直强调建立普惠的、非缴费的养老金制度(零支柱)。

关于2013年争论的热点——延迟退休问题,十八届三中全会要求“研究制订渐进式延迟退休年龄政策”,张盈华博士和赵秀斋博士候选人先后对此发表了看法。在人均受教育年限不断增长的情况下,尤其是老龄化程度逐步加深的情况下,如果退休年龄依旧维持在今天的水平,未来的在职者显然需要承担更加沉重的负担。在此背景下,张博士从网络调查反对“延退”而支持“弹性”的现象出发,阐述了延迟退休年龄的两个核心问题:精算平衡原则以及保证个人选择权。赵博士候选人从老年人与年轻人就业的替代效应谈起,她指出,在OECD和G20国家的实践中,年轻人就业与老年人就业之间存在着正相关关系现象,认为中国即使不考虑劳动力总量逐渐下降的因素,也未必会出现严格的劳动力替代现象。

对于延迟问题，主持人认为：三中全会所提出的“研究制订渐进式延迟退休年龄政策”只是一个原则方向，而不是具体的实施方案，而且这一原则的提出也不是基于财务可持续性所得出的结论。主持人认为，正因为没有真正的方案设计（延迟），才导致了诸多争论。任何人都不能储存起足够自己晚年所需的商品和劳务，从劳动力角度来看，退休年龄问题归根到底是劳动力市场代际间平衡问题。因而，在将来可能出现的实施的备选方案中，应当包括如下问题的解决途径：如何保证劳动力市场平衡、如何降低缴费率、如何设计弹性退休制度、如何保证参保人的选择权利以及相关利益不受损害等等。未来的延迟方案应是一个合理可行、能够操作的综合方案，而不可能是今天网上所讨论的仅提高退休年龄、少拿退休金的误解。

关于双轨制问题，田青博士从企业养老金待遇调整机制角度进行了剖析。她认为，企业养老金待遇调整尚无机制可言，只是行政性的干预，而且这种干预的结果是导致养老金待遇差异越来越大。由于机关事业单位对制度预期是下降的，改革必然阻力重重。三中全会已经明确提出推动机关事业单位养老金制度改革，她认为改革的核心是利益，关键是明晰的预期，这也是实验室成员的共识，改革的关键是形成统一的制度，而不是制造新的双轨制。

随后，娄宇博士对社保经办机构的法律定位阐述了自己的观点。他认为，从社保经办机构的业务性质——为公众提供身专业服务的事实出发，社保经办机构不应当继续参照公务员管理，而应当由法律明确其为“具有法人地位的特殊公益事业单位”，惟其如此，才能理顺当前复杂的人、财、事关系，推动经办机构乃至社保制度的整体改革。

最后，养老金问题从来不是独立的问题，缴费待遇、延迟退休、双轨制、统筹层次等等诸多问题，均是紧密相连的，更是与经济、人口等环境息息相关。任何一个政策的制订与实施，均需要在致力于实现养老保险制度最基本的目标——保障老年人晚年经济生活，在此基础上尽力实现其他各项目标，诸如以下原则：多缴多得——让工作时间更长者领取更多的养老金；退休后的收入差距应小于退休前的收入差距；长寿风险应由社会分担；每一代人的责任不应畸轻畸重等等。显然，这些内容不仅仅涉及经济领域。2014年，社会保障实验室各位成员希望能够继续为养老保险事业的研究尽自己的一份绵薄之力。

祝全体读者新年快乐！

## 声 明：

中国社科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，是由中国社科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。

中国社科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，是中国社科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。

中国社科院社会保障实验室（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](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

Email: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

联系人：薛涛