

养老金并轨存万亿缺口 财政补贴基本无望

编者按

据统计，我国在职公务员数 量约 700 多万，各类事业单位 126 万个约 3000 万人。养老金并轨，意味着这 3700 万人将转到城镇职工养老保险体系中。而要实现数千万人的养老金并轨，需要一笔巨大的成本。在养老保险制度逐步统一的过程中涉及到“三笔钱”的处理问题。第一部分是过去已经退休的“老人”的养老金发放问题；第二部分是“中人”的养老金问题；第三部分是改革以后事业单位缴费 20%从哪里列支。

高额的转型成本如何覆盖？要么由财政支付这一部分缺口，要么机关事业单位用城镇职工养老保险的钱，暂时补缺。但问题是，“这两条路都面对巨大压力”。

当年企业职工养老转轨之初，养老账户空无一文，统筹账户的基金缺口主要由财政来弥补，过渡养老金也是从养老保险基金池中解决，一直到今天逐渐收支平衡。财政显然是出不起这笔钱，势必会占用企业养老保险的存量基金，但这对企业职工来说又是一种掠夺。



50 岁跳广场舞 加速养老金崩溃

■ 邓新华 / 文

12 月 24 日，北京大学国家发展研究院院长姚洋主持了一场关于延迟退休的小型研讨会。就在 16 日，姚洋表示现阶段改革最应该做的是延长退休年龄,可以每年延长半岁,引起很多网友的指责。

其实延迟退休已经提出来好几年了，但是网友还是受不了这个话题的刺激。原来说了 50 岁就可以去跳广场舞了,怎么能让人 52 岁再去跳呢？

没有人会喜欢养老金的违约行为。但是，喜不喜欢是一回事，养老金还能不能守约是另一个问题。愿望是好的，现实不一定能满足愿望。

清华大学杨燕绥教授在研讨会上提到，某省社保部门的一个朋友给她打电话说，该省 2013 年女性办理退休的人数攀升 150%！这也就意味着，突然会增加数量巨大的人群领取养老金。杨教授称，3 年后养老金的风险就会初步显露。

本来，养老金黑洞早就为人们所关注，但是中国养老金体量巨大，人们以为问题还不至于那么快爆发，但显然，人们低估了问题的严重性。

从政府的角度来说，当然是希望延迟退休的。但是，政府无法忽略反对的声浪。可以说，政府给自己找了个大麻烦。

刚开始建立养老金制度时，官员们是意气风发的。手里多了一大笔资金、可以安排无数官员不说，还顺应了老百姓的呼声，可谓名利双收。那时候，官员们肯定没有想到，养老金问题会这么快到来。

老百姓刚开始也很高兴，以为可以占别人便宜了。钱交给政府管着，怎样都不怕。通胀了政府也会给补上，大不了多收税。他们忘了，税不是从天上来的，政府收的还是他们子孙后代的税，加重的还是他们子孙后代的负担。再看看公务员和事业单位的养老金改革，就更有意思：你想占便宜，其实是给公务员、事业单位的人提供了占你的便宜的机会。

延迟退休不是让人延迟干活，而是延迟领取养老金的时间。在养老金目前的状况下，延迟退休已经和愿望无关，而是不可避免的事实。你从 50 岁跳广场舞，跳到 70 多岁，政府很难承担得了。人们应该讨论的是：养老金怎么改？

在研讨会上，国家发展研究员的罗晓燕教授，在回答养老金个人管理的问题时，说个人管理养老金账户有收益风险，无法抵抗通胀。问题是，通胀本来就是政府制造出来的问题，然后人们又要求政府来解决养老金的问题，所有问题混在一起，这使得政府有机会去做那些只顾眼前、遗患将来的事情。人们应该做的是约束政府不搞通胀，而不是把通胀带来的更多的问题交给政府去解决。

养老金应该越改越小。养老金就是吃养老大锅饭。改革的历史早就揭示：大锅饭应该越改越小，直至没有大锅饭。不要呼吁把公务员养老金纳入这个大锅饭，否则老百姓会更吃亏。养老金即便暂时不能取消，也应该让账户管理个人化，不要混到一起。养老金应该允许自由提取、允许继承。

另一方面，需要更灵活的劳动制度。很多企业反对延迟退休，原因是：有些员工本来应该解雇，但按照现行劳动法，解雇成本太大，正好可以借退休解雇，而延迟退休影响了企业的用人计划。如果有更灵活的劳动制度，就更有利于企业、员工调整。

养老问题其实是个效率问题。养老不是领钱就可以，还得看钱能买到多少东西。没有效率，一切都无从谈起。

(作者为人文经济学会特约研究员)

养老金并轨存缺口：或再掠夺企业

■ 张梦洁 杨志锦 报道

养老金改革终于在年末有了明确回应。

12 月 23 日上午，十二届全国人大常委会第十二次会议举行第二次全体会议，国务院副总理马凯作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告。报告指出，按照中央部署，有关部门经过广泛调查研究和反复论证，已经拟订了改革方案，并经国务院常务会议和中央政治局常委会审议通过，我国将推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度。

在会上，马凯介绍，将推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度。改革的基本思路是“一个统一、五个同步”。“一个统一”，即党政机关、事业单位建立与企业相同基本养老保险制度，实行单位和个人缴费，改革退休费计发办法，从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。“五个同步”，即机关与事业单位同步改革，职业年金与基本养老保险制度同步建立，养老保险制度改革与完善工资制度同步推进，待遇调整机制与计发办法同步改革，改革在全国范围同步实施。

“养老金改革方案获批，方案公布或指日可待，这标志着养老金改革迈出了一大步。”首都经济贸易大学劳动经济学院教授、劳动与社会保障系主任吕学静表示。他透露，下一步具体缴费标准还需要看在前四个前期研究方案中，具体遴选。

在上海金融与法律研究院研究员聂日明看来，报告中最大的亮点在于机关事业单位同步改革以及明确统筹层次，但统筹过程中如何解决各地财力差异带来的相关问题，值得仔细考虑。多位专家也提到，数万亿并轨成本也是需要考虑的。

不过，当记者致电询问参与方案制定的专家时，都对方案出台的具体时间表予以了回避。

“一个政策出台了还得拿方案，财务方案、执行方案等。这个方案还需要多久，应该是 2015 年的事情。”清华大学就业保障研究中心主任杨燕绥在 12 月 24 日的“中国退休政策研讨会”表示。杨曾多次参与国家养老相关制度的调研和政策建议。

并轨：万亿成本从何来？

据统计，我国在职公务员数量约 700 多

万，各类事业单位 126 万个约 3000 万人。养老金并轨，意味着这 3700 万人将转到城镇职工养老保险体系中。

而要实现数千万人的养老金并轨，需要一笔巨大的成本。杨燕绥认为，在养老保险制度逐步统一的过程中涉及到“三笔钱”的处理问题。

第一部分是过去已经退休的“老人”的养老金发放问题。以前机关发放的养老金主要来自财政预算，但事业单位既有自筹也有来自财政预算。改革后这一部分由社会发放，但不能全都放入职工养老保险中去，这一部分还需财政出钱。

第二部分是“中人”的养老金问题。这部分职工工作了几十年，工作期间视同已经缴纳养老保险。“当年企业养老金改革就”只点菜没买单”，形成了“空账”。但不论事业单位改革还是机关改革形成空账后，异地迁徙后视同缴费的账怎么算？”她提出这一疑问。

第三部分是改革以后事业单位缴费 20%从哪里列支。

“中央政府、地方政府、单位、个人这几个主体之间各自之间如何承担上述三笔费用，将来必须有一个执行方案。”杨燕绥表示。

在聂日明看来，最大的难点还是机关事业单位的“中人（已经在职、未退休的职工）”问题。

“新人（刚入职）参照现行办法参保，老人（已退休）由财政补贴，不存在历史成本，最大的难点在于中人。”聂日明表示，“中人”的工龄会被“视同缴费年限”，以 2013 年的静态数据，不考虑价格变动，据此测算转轨形成的潜在窟窿约上万亿。

武汉大学社会保障研究中心教授殷俊认为，财政负担短期是不会增加过大的。“补缴中人、老人的部分没必要一步到位，逐年递增，支出压力不会变大；长期看来也不会减少，因为没有通过养老金渠道下发的收入，也会通过工资下发，总体政府需要支出的是不变的。”

据聂日明测算，事业单位中人成本约 3.7 万亿，机关单位中人成本约 4.5 万亿，而 2013 年全国基本养老保险基金累计结存仅 31275 亿元。

高额的转型成本如何覆盖？聂日明给出了两个思路：要么由财政支付这一部分缺口，要么机关事业单位用城镇职工养老保险的钱，暂时补缺。但问题是，“这两条路都面对巨大压力”。

“当年企业职工养老转轨之初，养老账户

空无一文，统筹账户的基金缺口主要由财政来弥补，过渡养老金也是从养老保险基金池中解决，一直到今天逐渐收支平衡。”他表示，财政显然是出不起这笔钱，势必会占用企业养老保险的存量基金，但这对企业职工来说又是一种掠夺。

不过，谈及机关事业单位并轨，接受记者采访的专家都表示，这必将是大势所趋。

“改革短期来说会损害部分人的利益，但长远来说是受益的，3700 万人的养老金纳入几亿人的大池子里，依靠整个社会的力量，风险分担能力无疑会增强。”中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员程杰认为，转型成本和国有企业改制的问题是一样的，涉及到历史欠账，还是要以财政支出为主。

统筹：央地矛盾如何化解？

在上述会议上，马凯亦提出，进一步提高统筹层次，统一规范制度和政策。具体是，职工养老保险要在完善省级统筹的基础上，积极稳妥推进基础养老金全国统筹，合理划分中央和地方筹资与支付责任，统筹基金的使用和管理，增强基金的互济性和抗风险能力；城乡居民基本养老保险实行基金省级统一管理，化解基金管理分散化的风险。

这意味着，提高养老金统筹层次，将更进一步。

“关于提高统筹层次，这也是大家现在最关心的，也是听说正要做的事。我提出一个建议：2007 年劳社部发 3 号文，提出了省级统筹的六个标准，我的意见是，再搞全国统筹的时候不要再附加标准了。假的统筹层次的情况不应该再发生了，时代发展这么快，学界批评这么多，这种情况不应该再出现。”郑秉文曾直言，提高统筹层次只有一个标准，就是资金流的核算、支出和管理的层次。

实际上，今年以来，养老金多层次统筹体系已有一定进展。今年 4 月，国务院提出将新农保和城镇居民养老保险“合二为一”，建立统一的城乡居民基本养老保险；2 月份，人社部要求未来完成城乡居民和城镇职工养老保险之间可以转移衔接，制度上完成了社会养老保险的统一。

但现在最大的问题是，在城乡养老保险衔接的基础上，养老保险的全国统筹如何实现？

目前，全国只有 6 个省市做到了省级统筹的层次，而在辽宁等地，统筹层次还大多维

持在县级层次。统筹层次低，则意味着养老保险很难随人走，出省后难以有效衔接。

事实上，早在 2008 年初，国务院曾在山西省、上海市、浙江省、广东省、重庆市先期开展试点，与事业单位分类改革试点配套推进，但时至今日进展不大。

“因为把一个国家的问题放到地方了，本身是本末倒置了。事业单位改革，本身是要全国统一，国家层面来做。”程杰表示，中央政府、中央财政、全国各个省市一盘棋，是一个大的趋势。

报告针对当下养老保险存在的问题就指出，由于各地财政承受能力和基金结余分布不均，且统筹层次仍偏低，社会保障互济功能发挥不够，导致地区之间待遇差别较大。

根据聂日明测算的数据，2012 年，养老金结余最高的省份是广东，为 3879.6 亿元；最低的是西藏，为 24.6 亿元，两省相差 157 倍。由此可见养老金总量在区域间的巨大差异。

聂日明举了一个例子，用来说明区域之间养老保险福利在省份之间的天壤之别。在广东，2012 年缴费基数为 1373 元，每月领取 1924 元，养老替代率 140%，意味着 9 个在职职员缴纳的养老保险养 1 个退休职工；而在黑龙江，平均缴纳和领取养老金则倒置了过来，分别是 3506、1488 元，养老替代率仅 42%，意味着平均 1.5 个在职职工养 1 个退休人员，为全国最低水平，无疑给在职职工造成极大负担。

这意味着，在中国社保本地化的管理模式下，如果实现全国层次的统筹，虽然区域之间的差距缩小了，但一旦拉平，经济发达省份与落后省份之间的矛盾、省市县之间财权事权分割问题，比比皆是。

“全国统筹的话，假如让广东、上海等养老金结余高的省份补贴给辽宁，经济发达省份当然不愿意，收的钱还不如计入本地 GDP 中；而且如果将省市县的财权上收，地方收费缺乏动力也会出现供给不足的状况。”聂日明向记者抛出了一系列问题，“全国统筹难度很大”。

“每个问题都挺难的。”杨燕绥称，对于养老保险改革的主要方向，实际上十八届三中全会报告都已经明确：基础养老金全国统筹；机关事业单位养老金并轨；精算平衡；渐进式延迟退休以及基金长期收支平衡。

在 12 月 22 日人社部召开的社会保险信息披露工作视频会议，要求到，2015 年底前，省、市两级都要建立社会保险信息披露工作制度。

养老金并轨五问：公务员工资可能实现普涨

■ 尹安学 报道

终于“并轨”了！得知养老金并轨，广东阳春的黄佩霞说：“终于盼到这一天了。”她盼望通过养老金“并轨”，把自己的养老金提上去，提高晚年生活质量。

记者采访发现，养老金“并轨”的消息一出，在社会上引起了很大的反响。普通老百姓拍手称快，认为体现了公平；有些公务员却感觉一下子难以接受。多位专家分析认为，养老金并轨后，公务员退休金肯定要降低一些，但降幅不会很大，即使有很大降幅，也会通过职业年金弥补。专家认为，与企业年金不同，职业年金的推广力度会很大。

为什么要“并轨”？

一位退休人员告诉记者，国家连续提高企业退休人员养老金，现在每月拿到手的养老金已经不错了。在广州，月入四五千元养老金并不少见。“但大家意见很大，一提起养老金‘双轨’制就有些气愤，为什么，还不是因为不公平，凭什么机关不交养老金，退休后还要拿高额退休金？”

“养老金的制度设计，最忌讳不公平。”华南农业大学社保系主任张开云说，“双轨”制民愤这么大，很大程度是因为不公平，企业员工

都缴费，为什么唯独机关事业单位不交，退休后还能按在职工资的 90% 拿？

国家行政学院竹立家教授认为，国家下决心推进养老金“并轨”，回归了养老保险的本来面目：谁缴费、谁受益；缴费越多，缴费时间越长，受益越大。

并轨后养老金降低，工资会不会涨？

在广东省直机关工作的小汪告诉记者，4 年前报考公务员，老爸给他说的最多的就是公务员工资有保障，特别是退休金高。“但突然听到这个消息，一下子还不能接受，不知道未来能拿多少钱。”小汪说。中国社科院社会政策研究中心秘书长唐钧说，单纯从基本养老金账户来看，机关和事业单位工作人员能拿到的养老金的会少，因为以前退休后是财政支付，标准比较高。此次改革中的一个“同步”是，养老保险制度改革与完善工资制度同步推进，隐含的意思就是，作为改革的配套和润滑措施，可能会给机关事业单位人员涨工资。

“在并轨之前，很可能会给机关事业单位工作人员涨工资。”唐钧推测称，一旦纳入社会保险制度，机关和事业单位人员也需要从自己工资中扣除一部分养老金，存入其个人账户，这势必导致公务员拿到手的工资变少了。为了平稳过渡，有关部门很可能在改革之前，给

机关事业单位人员适当涨工资，使扣除个人缴纳部分之后，拿到的工资能与之前基本持平。

“并轨”之后 能拉平养老金水平吗？

在很多专家看来，其实，对普通老百姓来讲，只要能拉平养老金水平，养老金是否“并轨”并不重要。养老金“并轨”后，能拉平养老金水平吗？

华南农业大学社保系主任张开云分析认为，短时间内拉平不现实，但可以肯定，公务员养老金必须比现在的水平降，不然，并轨就没有意义了。

养老金计算方式复杂，很多人并不能算出自己养老金的真实数额。张开云说，每个人缴费年限、工资水平都不一样，最终发放的养老金额度肯定不一样。假如机关事业单位要建立与企业相同的养老保险制度，那就会人人平等，严格按照制度办事，根据每个人缴费情况确定养老金水平。

为什么机关和事业单位一起并轨？

“机关与事业单位同步推进养老制度改革，这种做法并不让人意外。”张开云说，2008 年，国务院选择在广东、重庆等地试点事业单

位养老保险体制改革，一些人疯传养老金会下降，导致大学里一些教授要提前辞职，引人不安。这次试点还没开始就结束了。“对事业单位养老金改革试点，国家一直想推，但一直难以推进，主要是阻力大。”

张开云说，之前将机关事业单位养老金改革试点从事业单位开始，而事业单位的主体是中小学以及高校老师，他们的议论容易引起舆论关注。

很多人觉得，一下子对近 1000 万机关职工、2700 万事业单位职工同时进行改革，社会压力会更大。对此，国家行政学院竹立家认为，这显示了中央深化改革的决心，“恰恰相反，一起改要比分步改阻力更小，因为大家都一样，没有什么好比的。”

张开云说，“五个同步”是“一个统一”的配套措施，都是为了配合机关事业单位建立与企业相同基本养老保险制度而配套设立的。因为有五个同步措施，给人留下想象空间，“从这些措施看，中央已意识到改革的压力，通过多种措施缓解这种压力。”

“并轨”后，“中人”怎么办？

张开云说，“并轨”之后最大的难题是，如何对待机关事业单位里的“中人”？

社保领域讲究“老人”、“中人”、“新人”。所谓“老人”是已经退休的人员，按照“老人老办

法”的原则，已经从机关事业单位退休的人员将肯定按照现有的核定模式发放养老金。

所谓“新人”，是指在实施养老保险制度之后进来的人员。按照一般制度设计原则，这些新人显然要遵从新制度的安排，因为参加工作之前，都已明了这些制度。

所谓“中人”，指现在还在机关事业单位工作的人员，他们还没退休，突然实行新制度，以前按在职工资 90% 发放的养老金预期被打破了，如何对待这些人？“中人”们存在的一个大问题是：长期没交或者只交很少的社保金额，个人账户钱很少，如何提高他们的退休待遇？

中国社科院社会政策研究中心秘书长唐钧认为，对“中人”参加养老保险后的个人账户“空账”问题，国家一定会想办法逐步解决。对统筹账户部分，机关和全额拨款的事业单位，由财政补贴，虽然还这笔旧账是巨大的财政负担，但相对会好一些，而对于差额拨款和自收自支事业单位，这个窟窿怎么填？此外，个人账户更是个大难题，“你让一位工作 30 年的公务员，补齐过去 30 年的养老金个人账户，是一件非常困难的事情，这不是一个小数目。因此只能是视同缴纳，由财政补贴全部或者大部。”

张开云说，从社保运作的基本原理来看，个人补缴个人账户，也是应该的。“我现在最不担心的是全额拨款机关事业单位，我最担心的是差额拨款的事业单位，假如这些单位没有钱，谁来保障这些单位的职工养老待遇？”