

半数省份养老金收不抵支 事业单位改革受阻 中科院专家深度解析

中国社保 到底“差不差钱”



主讲人简介: 郑秉文教授, 中国社会科学院拉丁美洲研究所党委书记、所长, 中国社会科学院世界社保研究中心主任, 国内外享有崇高声望的著名社会保障专家。

主要研究领域包括: 西方经济学、市场失灵(Market Failures)、福利国家、社会保障制度比较、社保基金投资和企业年金等。

编者按

2011年12月, 由中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告》中提到, 在2010年, 全国有14个省份养老金当年收不抵支, 再加上新疆建设兵团, 共15个。进而联想到4年前开始的事业单位养老金改革试点一直受阻难行。近日中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在北京大学就从半数省份养老金收不抵支的这个事实, 分析事业单位养老金改革试点4年受阻的深层原因, 进而来看中国社保制度潜在的巨大财务风险。

1 开篇的话 表面上看 财务状况很好

从表面上看, 我们的社保制度在财务上的状况是非常好的。比如, 我们经常可以看到, 新闻发布会和各种会议上都讲我们的社保制度在财务上是没有问题的, 支付能力是非常好

的, 因为我们的当期收入始终大于当期的制度支出。这个现象已经存在将近十年, 所以我们的制度是没有问题的, 目前形成了巨大的社会基金, 在这个制度下, 我们“不差钱”。

仔细分析 财务风险不小

这个判断、这个结论、这些数据都是OK的, 都是没有问题的。但是, 所有这些, 都是宏观数据, 是表面的。实际上, 如果我们仔细分析下去, 微观地从一个省一个省的数据仔细分析, 就会发现潜在的财务风险是巨大的。比如, 2010年

的数据显示, 14个省和新疆建设兵团基本养老保险基金当期收不抵支, 缺口达到679亿元; 在15个收不抵支的统筹单位中, 有三个是直辖市(上海、天津和重庆), 还有东北老工业基地辽宁、吉林和黑龙江。

2 原因分析 跨地工作 转移接续问题多

造成所有这些财务风险的首要一个原因就是统筹层次低下。什么叫统筹层次呢? 就是养老金现金流的核算、收入、支出、管理的层次。美国的养老金是由联邦政府这个层级管理的, 所以对美国来说, 你在哪里工作是不受影响的, 因为你的钱是奥巴马管, 奥巴马管全美, 根本不存在养老关系转续的

问题。我国不一样, 不是中央政府管, 而是由两千多个县级单位管, 如果跨县工作, 养老保险关系就有转移接续等诸多问题。即便有的地方由省来统管, 可你要从广东出来到北京, 北京接待不了你, 因为你的钱在广东; 即使能从广东转过来, 你也会有损失。

存在缺口 窟窿得由财政补

这样就出现了一些问题。最大的一个问题就是各地养老金制度的财务可支配能力不一样, 资金不能跨省调动, 盈损情况差距很大。比如说, 2010年广东省的养老金累计结余接近2500亿元, 当年收支相抵还有400多亿元的结余。但与此相对的是, 全国还有14个省的当期收入小于当期支出, 存

在缺口。仅2010年, 辽宁得补140多亿元, 黑龙江得补120亿元, 上海也得补35亿元……

就现在的统筹层次而言, 你不可能把广东剩的钱补贴给上海、辽宁, 广东剩的还是剩在那儿。而辽宁等14个省的当年养老金收支窟窿得找财政——中央和地方两级财政都得管。

各地相比 有的差钱有的不差钱

广东之所以有这么多的结余, 主要归因于它庞大的劳动力流入量。广东拥有相当于全国25%的流动人口。他们在广东只交费, 不养老, 养老又回老家, 而劳动力回去养老的这些地方本来就是社保基金不可持续的地方, 人口竞相出省, 剩下的不是老

头就是老太太, 要不就是小孩。

如果仅靠征缴收入的话, 全国32个养老金统筹单位(含新疆建设兵团)中有15个当期征缴的钱不够花。实际上, 2010年全国的养老金总共结余接近3000亿元, 这3000亿元形成了一种非常怪异的结构。

2002-2008年间, 养老金累计结余增长率最高的年份达52.6%, 即使最低的年份也高达34.4%。乍看起来, 养老金每年的增长率很高, 但是养老金收支在地区间的差异却很明显。2010年广东当年结余超过400亿元, 可是辽宁却亏损了146个亿。

3 贬值风险



收支状况良好的省份的结余, 再加上财政的补助, 到2010年, 养老保险基金全国累计结余1.92万亿。巨大的资金, 又遇到保值难题。

五险一金 去年缩水一千亿

基本养老保险的投资体制还是按照1996年的政策来做的, 主要是存银行和买国债。但全国两万亿养老基金, 购买国债的不到两千亿, 10%都不到, 大部分都存入了银行。

存银行的利息是多少呢? 不到2%。2%意味着什么呢? 按去年5.6的CPI计算, 实际利率就成负值了。去年我国五险一金累计的基金加在一起一共27200亿元, 乘上那个负利率, 就是一千亿。去年五险一金一共缩水一千亿! 前年CPI是3.3, 那么五险一金缩水多少呢? 350亿元。也就是说, 这两年五险一金缩水就达1350亿元。

这是按CPI算出来的缩水的钱, 实际上还有一笔看不见的损失, 这个损失也是巨大的。

保值问题 没有战胜CPI

保值有三层含义: 一层含义是票面保值, 你借给我100块钱, 我还给你还是100块钱, 这是票面保值; 如果我给你95块钱, 那肯定不行, 票面都没有保值。

第二层含义是收益要“战胜”CPI。我刚才说了, 我们国家的基本养老保险基金并没有“战胜”CPI。

还有一个更深层的保值含义是什么呢? 是社保基金投资回报率不应低于社平工资(社会职工平均工资)增长率。如果社平工资增长率高于养老基金的投资回报

率, 养老基金就存在福利损失。

这个福利损失相当于社平工资增长率减去基金投资回报率再加上人口增长率的值。在过去十几年里, 我们的薪资增长率是14.4%, 也就是说名义工资增长率是14.4%。同时, CPI在过去的十几年里是2.2%, 也就是说, 我们城市居民个人平均的实际工资增长率在12%上下。社保基金投资回报率如果低于12%是划不来的, 扣除人口增长率再低于12%就更划不来。

4 深层原因 差距很大 劳动力一出一入是关键



半数省份养老金收不抵支的原因有三个。一个是制度赡养率差异大。制度赡养率是什么? 是制度里面已经退休并领取退休金的人占缴费人口的比例, 这个比例在中国是33%。但各省份的制度赡养率差别太大了, 广东才12%, 黑龙江61%, 上海是58%。为什么这么大差距? 因为广东集中了很多工作人口, 而上海是老工业基地, 退休人口多。

原因之二是经济发展水平不一样, 所以这些省份的社会保障状况也不一样。

第三个原因是流动人口携走社保基金。我根据2005年1%人口抽查数据测算了人口流动对各地社保基金的冲击结果。当时跨省流动人口是4700万, 当年社保基金的收入和支出差是120亿元。现在的流动人口数量比那时候大多了, 现在的农民工就有2.3亿。其中, 广东因为劳动力的净流入, 社保基金一年就增加了近54亿元, 浙江和江苏紧随其后。相反, 四川、安徽、河南等劳动力流出大省, 社保基金因此流失超过10亿元, 四川更是超过20亿元。

层次低下 提高会有道德风险

正如上面所说的, 统筹层次低下造成各省养老基金不平衡。那么, 提高统筹层次行不行呢? 这实际上很难。

统筹层次是指基金流的收入、支出、核算、管理的层级。这个层级越高意味着兜底的政府层级越高, 哪一级统筹层次就等于哪一级政府来兜这个底。

所以, 如果提高统筹层次, 是存在道德风险的, 这个道德风险可能来自于较低一级的政府。本来它有10个领取养老金者, 报的时候可能报11个, 多报1个。这种道德风险就会导致制度收入趋小, 支出趋大。

本来今天应该收10个人的钱, 我留1

个, 明天再收, 制度收入就有趋小的可能。也就是说, 提高统筹层次的结果, 将导致养老制度的财务陷入风险。

衡量是否真正实现了省级统筹有六个条件, 实际上用不着, 只这一个条件——基金流的管理和收入层次——各省市就很少有能够达到的, 其他条件达到了也没用。这个条件不满足, 省级统筹就不算数。

这就是最后一个原因, 统筹层次的问题。美国是联邦政府管, 就不存在这个问题。我要解释的是, 其实这样的制度并不适合区域发展水平差距很大的国家。

(下转A19版)

(上接A18版)

目前制度 2.3亿农民工加入不进来

目前的情况下,最大的公平是什么?是让这个社保制度内部的再分配制度更高一些吗?如果这样的话,统筹层次这么低,怎么实现?统筹层次低是上述所有其他问题的根源。

目前的这个制度下,2.3亿农民工加入不进来,我觉得这是最大的不公平。弱势群体不能加入进来,因为这个制度不符合这个群体加入进来,这公平吗?不公平。

那么如何改造这个制度?有人说,降低这个制度的进入门槛,使弱势的群体能够加入进来,这不是更公平吗?

社保制度的目标有好多,这些制度不可能在一个时点上同时都完成、都实现。比如说,社保制度有平滑个人终生消费的功能,也有再分配的功能,就是高收入向低收入的转移,让收入低的占便宜。

那么,这两个功能能同时实现吗?如果不能,像现在这样不进步、不能走、不能动,现在大家都是这个样子,这么一个制度有什么用呢?与其那样,我倒觉得先实现最公平的目标,那就是扩大覆盖面,让制度覆盖到所有人,这是最主要的。

两个账户 应该有个防火墙

“正规部门”自然都会纳入到我们的这个制度里边。正规部门本来就很安全,收入风险就很小,还有不错的社会保障。可是,那些非正规部门就业的,像那些卖菜的、做豆腐的。这个社会离不开他们,可又不给他们应有的公共服务,他们进入不到社保制度中,仍是不公平。

这是最主要的,要想让社会公平,首先得让这些群体进来,否则的话金融危机一来,必然是这个群体最先受到冲击。2500万人回家,没有工作,2500万人没有应得的社会保险,公平吗?不公平,这个时候是不公平的。所以在目前这个历史条件下,这个制度遵从的公平目标,

首先是这种性质的公平。

因为中国的养老金制度是个特殊的制度,全世界都没有主张把现收现付制和基金制结合,中国整出来个“统账结合”。10多年前还要把缴费的8%放在那儿积累,现在你看那钱还叫钱吗?

应该吗?是不应该,我是坚决反对的。果然,辽宁在前年已经开始从做实的账户基金里边划钱,用以弥补当期的支付缺口。想当初,2000年的“42号”文件规定是不得透支的,统筹基金是不得挪移账户基金的。两个账户之间本来是应该有防火墙的,可是没有。这个制度不科学。

5 改革受阻

事业单位养老金改革4年受阻。原因何在?到底是谁的错?事业单位、高校怎么办?小学应该怎么办?

待遇降低 肯定改不下去

事业单位的原因到底在哪,事业单位应该怎么改?

虽然我是社科院的,属于事业单位,但我主张事业单位改革。尽管我也是被改革的对象,但我不会因为我在社科院工作,就主张不改革。

首先,咱们看看社会保险法的表述:“第十条 职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费。公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。”事业单位毫无疑问要改,至于怎么改并没有明确的方案。

2008年2月份,国务院常务会议决定五个省市先行试点事业单位改革。当年发的文件是2008年10号文,我一看,跟2000年辽宁试点改革的42号文件的主要内容完全一样。辽宁试点是个什么模式呢?

原本睡着 给拨弄起来了

事业单位被分成了三大类,行政执法类、社会公益类和生产经营类。第二大类又分成三个小类:公益一类的事业单位,指纯粹的公益事业;公益二类事业单位,指部分资源可以市场化;第三类是指也有公益属性,但是完全市场化配制资源的事业单位。参加养老保险制度改革事业单位,就是第二大类里边的第二小类,这个簇群就是教育单位,如高校。大家可能都记得,2008年一宣布要改革,《南方周末》就报道说,广东的大学中50多岁的教授、副教授纷纷提出申请,要求马上退休。因为大家都想赶上最后一班车,不想被减少一半的退休金。

如果是这样,我个人觉得,当初公布

时干脆说是事业分类改革,别说养老金改革。你先把养老金改革公布出来,然后再说搞分类改革。人家原本还睡着呢,你给拨弄起来,让他闹,闹到现在大家都不改了,看你怎么推行下去。事业单位的分类改革还没进行完,分类改革完事以后才轮到养老金改革。

这届政府一上任的时候就宣布了养老金改革,其实前期有分类改革的时机,可惜错过了,那时还是大家信任的时候。结果就造成了目前这个结局,只能怪罪到分类改革头上。也许当时确实想改,不过确实是没改下来,因为人人都知道这个方案是执行不了的。执行不了大家一反对,就不改了。

奥巴马清洁工 同是一个制度

从全世界来看,公务员的社保制度分为两类:一类是分类制度,一类是统一制度。

统一制度的代表是美国,美国的联邦公务员和地方公务员,以及所有的私人部门,实施的是一个公共养老金制度。奥巴马和帮他擦桌子的清洁工都是一个制度。

还有一些国家的制度是分行业的,比如说法国就有1500多个养老金计划。法国的中央芭蕾舞剧院里边都分成两种:一种是歌唱队,有单独的歌唱队的计划;另一种是芭蕾舞演员,他们退休得早,也是单独一个计划。法国的高铁也有好几个养老金计划。

现在我们可以看到,公务员养老金制度就是这两种:一种是美国式的,一种是欧洲式的。

那么中国呢?在改革开放前,历史上有那么一段时间,公务员是加入到企业制度中的。1978年以后,事业单位逐渐恢复,慢慢地就形成了事业单位和公务员吃财政饭,一直延续到现在。那么延续的结果就是,正如北大孙立平教授所说的,在转型期摸着石头过河,可是摸的时间长了,习惯了,挺舒服的,那还过什么河啊,就在那站着继续摸石头呗。过河的目的不就是为了舒服吗,我在这儿不是挺好的嘛,我就不过河了。

面对这些呼声,面对这些反对的声音,强行在制度不完善、在多数人反对的情况下推行改革的可能性很小。所以只有当这个制度不被广泛反对的时候,改革才有可能推行。

6 出路何在

如果事业单位要改革成功,怎么办呢?我个人认为,改革路径只有三个“联动”。这三个联动是中国事业单位改革的出路,这出路是什么呢?

三个“联动” 这是我们的前途

第一个“联动”是将事业单位改革与职业年金建立在一起进行。不要像2008年2月的10号文那样,只出台基本养老保险改革办法,而没有职业年金制度的出台。否则,就会招来反对,导致改革流产。这是为什么呢?

要把这个制度完整地拿出来,你参加的这个基本养老待遇是低了一半,但不要急,还有一个制度呢,职业年金一起给你,低的那一半就补了上来。所以要把基本养老保险和职业年金这两个制度设计完整,一并拿出来。这是第一个“联动”。

第二个“联动”就是事业单位的三个类别一起行动,事业单位就不要再分成三六九等了。再这样分下去,将是无穷无尽的,非常复杂的。

每一个群体都有自己特殊的理由、特殊的利益。一个执政者要面对3000万事业单位工作人员,无数个利益集团来向你哭诉他独特的理由并要求免单的时候,你的识别成本和处理成本极大,大到无法执行。

第三个“联动”是,事业单位既然全改了,公务员也一起改。全国人民,所有的

都一样,大家都改。大家一视同仁,都是就业者,都是经济活动人口,都是要进行人类再生产,因此要把人类再生产的这一部分都作为成本放在里边。该缴费的缴费,该领取的领取,谁也别搞特殊,不然的话,再去改革就难上加难了。

法国就是一个典型的例子。从1995年开始,法国就要提高退休年龄。因为法国现行的缴费年限是37.5年,也就是要缴费37.5年才能退休,但执政者已经看到这37.5年还太短了,财务不可持续,应该延长缴费年限。

可法国人民不干,从1995年开始闹,一直闹到2010年才执行。为什么是2010年呢?因为2010年希腊快要破产了,在欧盟开出的救助条件中就是要提高退休年龄。希腊人不同意啊,就开始游行,结果希腊政府还是给提高了。法国一看机会来了,十几年都提不起来的退休年龄,借着希腊的东风给提高了。

事业单位养老金的改革,要有这么三个联动。联动起来,可以消除大家的恐慌和降低养老金的预期,没有了攀比,没有了不公的对待。这就是我们的前途。

没有特权 你爸不是李刚

回头看看美国,美国战后以来,有因为基本福利制度而闹全国罢工的记录吗?我没找到。那些个别因福利制度闹事的,都是针对企业福利的,没有因公共养老金制度而闹事。这就是制度统一性的好处,它是一个长治久安的制度。任何人跟另一个群体都不要说你的特殊性,你没有特权,你爸不是李刚。

在法律面前,在社保制度面前,大

如不改革 事业单位负担会很重

我做了个测算,2049年是个转折。2049年之前是投入期,财政比较有负担,因为要给事业单位参保人员缴费,事业单位和个人双方都要缴费,财政得承担20%的缴费。到2049年后收益就来了。收益什么呢?旧体制中已经退休的人数开始减少,传统退休金的支出开始减少。

什么叫“大过渡”呢?就是截止到2009年7月1日为止,2009年7月1日之后入职的公务员和事业单位人员加入到社会保险中,在此之前已经就业的还在原有体制中。“老人”和“中人”用老办法,“新

家都应该是一个制度,这是最大的平等。这种平等是神圣的、至高无上的,在这个制度下才能保证这个国家的长治久安。

事业单位养老保险改革,除了上述的三个“联动”以外,还要有一个“大过渡”。就是“老人”和“中人”都采用老办法,“新人”从现在开始用新办法,这是减少社会震荡的最好办法。

人”用新办法,这就叫“大过渡”。

我的成算是,到2070年旧制度的人数是190万,再过10年估计旧制度的“老人”人数就是零了。这个制度的过渡转型就完成了。

这个“大过渡”的缺点是什么呢?时间长。比如说,目前采取名义账户制的7个国家,瑞典和波兰过渡得非常好,而意大利过渡时间长了,造成意大利的债务升高。因此,“大过渡”的办法有优点,也有缺点。不过,不改革的话,机关事业单位未来的负担肯定是很重的。

半数省份养老金收不抵支 事业单位改革受阻 中科院专家深度解析

中国社保 到底“差不差钱”

《法制晚报》2012年5月13日第A18版

http://www.fawan.com.cn/html/2012-05/13/content_367574.htm

<http://www.fawan.com/Article/ztbd/2012/05/13/131721155618.html>

<http://fzwb.ynet.com/3.1/1205/13/7086314.html>

http://www.fawan.com.cn/html/2012-05/13/node_33.htm

http://www.fawan.com.cn/html/2012-05/13/node_34.htm



主讲人简介：郑秉文教授，中国社会科学院拉丁美洲研究所党委书记、所长，中国社会科学院世界社保研究中心主任，国内外享有崇高声望的著名社会保障专家。

主要研究领域包括：西方经济学、市场失灵（Market Failures）、福利国家、社会保障制度比较、社保基金投资和企业年金等。

●编者按

2011年12月，由中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告》中提到，在2010年，全国有14个省份养老金当年收不抵支，再加上新疆建设兵团，共15个。进而联想到4年前开始的事业单位养老金改革试点一直受阻难行。近日中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在北京大学就从半数省份养老金收不抵支的这个事实，分析事业单位养老金改革试点4年受阻的深层原因，进而来看中国社保制

度潜在的巨大财务风险。

1 开篇的话：

表面上看 财务状况很好

从表面上看，我们的社保制度在财务上的状况是非常好的。比如，我们经常可以看到，新闻发布会和各种会议上都讲我们的社保制度在财务上是没有问题的，支付能力是非常好的，因为我们的当期收入始终大于当期的制度支出。这个现象已经存在将近十年，所以我们的制度是没有问题的，目前形成了巨大的社会基金，在这个制度下，我们“不差钱”。

仔细分析 财务风险不小

这个判断、这个结论、这些数据都是 OK 的，都是没有问题的。但是，所有这些，都是宏观数据，是表面的。实际上，如果我们仔细分析下去，微观地从一个省一个省的数据仔细分析，就会发现潜在的财务风险是巨大的。比如，2010 年的数据显示，14 个省和新疆建设兵团基本养老保险基金当期收不抵支，缺口达到 679 亿元；在 15 个收不抵支的统筹单位中，有三个是直辖市（上海、天津和重庆），还有东北老工业基地辽宁、吉林和黑龙江。

2 原因分析：

跨地工作 转移接续问题多

造成所有这些财务风险的首要一个原因就是统筹层次低下。

什么叫统筹层次呢？就是养老基金现金流的核算、收入、支出、管理的层次。美国的养老金是由联邦政府这个层级管理的，所以对美国来说，你在哪里工作是不受影响的，因为你的钱是奥巴马管，奥巴马管全美，根本不存在养老关系转续的问题。

我国不一样，不是中央政府管，而是由两千多个县级单位管，如果跨县工作，养老保险关系就有转移接续等诸多问题。即便有的地方由省来统管，可你要从广东出来到北京，北京接待不了你，因为你的钱在广东；即使能从广东转过来，你也会有损失。

存在缺口 窟窿得由财政补

这样就出现了一些问题。最大的一个问题就是各地养老金制度的财务可支配能力不一样，资金不能跨省调动，盈损情况差距很大。比如说，2010 年广东省的养老基金累计结余接近 2500 亿元，当年收支相抵还有 400 多亿元的结余。但与此相对的是，全国还有 14 个省的当期收入小于当期支出，存在缺口。仅 2010 年，辽宁得补 140 多亿元，黑龙江得补 120 亿元，上海也得补 35 亿元……

就现在的统筹层次而言，你不可能把广东剩的钱补贴给上海、辽宁，广东剩的还是剩在那儿。而辽宁等 14 个省的当年养老金收支窟窿得找财政——中央和地方两级财政都得管。

各地相比 有的差钱有的不差钱

广东之所以有这么多的结余，主要归因于它庞大的劳动力流入量。广东拥有相当于全国 25% 的流动人口。他们在广东只交费，不养老，养老又回老家，而劳动力回去养老的这些地方本来就是社保基金不可持续的地方，人口竞相出省，剩下的不是老头就是老太太，要不就是小孩。

如果仅靠征缴收入的话，全国 32 个养老金统筹单位（含新疆建设兵团）中有 15 个当期征缴的钱不够花。实际上，2010 年全国的养老基金总共结余接近 3000 亿元，这 3000 亿元形成了一种非常怪异的结构。

2002-2008 年间，养老基金累计结余增长率最高的年份达 52.6%，即使最低的年份也高达 34.4%。乍看起来，养老基金每年的增长率很高，但是养老基金收支在地区间的差异却很明显。2010 年广东当年结余超过 400 亿元，可是辽宁却亏损了 146 个亿。

3 贬值风险：

收支状况良好的省份的结余，再加上财政的补助，到 2010 年，养老保险基金全国累计结余 1.92 万亿。巨大的资金，又遇到保值难题。

五险一金 去年缩水一千亿

基本养老保险的投资体制还是按照 1996 年的政策来做的，主要是存银行和买国债。但全国两万亿养老基金，购买国债的不到两千亿，10% 都不到，大部分都存入了银行。

存银行的利息是多少呢？不到 2%。2% 意味着什么呢？按去年 5.6 的 CPI 计算，实际利率就成负值了。去年我国五险一金累计的基金加在一起一共 27200 亿元，乘上那个负利率，就是一千亿。去年五险一金一共缩水一千亿！前年 CPI 是 3.3，那么五险一金缩水多少呢？350 亿元。也就是说，这两年五险一金缩水就达 1350 亿元。

这是按 CPI 算出来的缩水的钱，实际上还有一笔看不见的损失，这个损失也是巨大的。

保值问题 没有战胜 CPI

保值有三层含义：一层含义是票面保值，你借给我 100 块钱，我还给你还是 100 块钱，这是票面保值；如果我给你 95 块钱，那肯定不行，票面都没有保值。

第二层含义是收益要“战胜”CPI。我刚才说了，我们国家的基本养老保险基金并没有“战胜”CPI。

还有一个更深层的保值含义是什么呢？是社保基金投资回报率不应低于社平工资（职工社会平均工资）增长率。如果社平工资增长率高于养老基金的投资回报率，养老基金就存在福利损失。

这个福利损失相当于社平工资增长率减去基金投资回报率再加上人口增长率的值。在过去十几年里，我们的薪资增长率是 **14.4%**，也就是说名义工资增长率是 **14.4%**。同时，CPI 在过去的十几年里是 **2.2%**，也就是说，我们城市居民个人平均的实际工资增长率在 **12%** 上下。社保基金投资回报率如果低于 **12%** 是划不来的，扣除人口增长率再低于 **12%** 就更划不来。

4 深层原因：

差距很大 劳动力一出一入是关键

半数省份养老金收不抵支的原因有三个方面。一个是制度赡养率差异大。制度赡养率是什么？是制度里面已经退休并领取退休金的人占缴费人口的比例，这个比例在中国是 **33%**。但各省份的制度赡养率差别太大了，广东才 **12%**，黑龙江 **61%**，上海是 **58%**。为什么这么大差距？因为广东集中了很多工作人口，而上海是老工业基地，退休人口多。

原因之二是经济发展水平不一样，所以这些省份的社会保障状况也不一样。

第三个原因是流动人口携走社保基金。我根据 2005 年 1% 人口抽查数据测算了人口流动对各地社保基金的冲击结果。当时跨省流动人口是 **4700** 万，当年社保基金的收入和支出差是 **120** 亿元。现在的流动人口数量比那时候大多了，现在的农民工就有 **2.3** 亿。其中，广东因为劳动力的净流入，社保基金一年就增加了近 **54** 亿元，浙江和江苏紧随其后。相反，四川、安徽、河南等劳动力流出大省，社保基金因此流失超过 **10** 亿元，四川更是超过 **20** 亿元。

层次低下 提高会有道德风险

正如上面所说的，统筹层次低下造成各省养老基金不平衡。那么，提高统筹层次行不行呢？这实际上很难。

统筹层次是指基金流的收入、支出、核算、管理的层级。这个层级越高意味着兜底的政府层级越高，哪一级统筹层次就等于哪一级政府来兜这个底。

所以，如果提高统筹层次，是存在道德风险的，这个道德风险可能来自于较低一级的政府。本来它有 **10** 个领取养老金者，报的时候可能报 **11** 个，多报 **1** 个。这种道德风险就会导致制度收入趋小，支出趋大。

本来今天应该收 10 个人的钱，我留 1 个，明天再收，制度收入就有趋小的可能。也就是说，提高统筹层次的结果，将导致养老制度的财务陷入风险。

衡量是否真正实现了省级统筹有六个条件，实际上用不着，只这一个条件——基金流的管理和收入层次——各省市就很少有能够达到的，其他条件达到了也没用。这个条件不满足，省级统筹就不算数。

这就是最后一个原因，统筹层次的问题。美国是联邦政府管，就不存在这个问题。我要解释的是，其实这样的制度并不适合区域发展水平差距很大的国家。

下转 A19 版

目前制度 2.3 亿农民工加入不进来

目前的情况下，最大的公平是什么？是让这个社保制度内部的再分配制度更高一些吗？如果这样的话，统筹层次这么低，怎么实现？统筹层次低是上述所有其他问题的根源。

目前的这个制度下，2.3 亿农民工加入不进来，我觉得这是最大的不公平。弱势群体不能加入进来，因为这个制度不符合这个群体加入进来，这公平吗？不公平。

那么如何改造这个制度？有人说，降低这个制度的进入门槛，使弱势的群体能够加入进来，这不是更公平吗？

社保制度的目标有好多，这些制度不可能在一个时点上同时都完成、都实现。比如说，社保制度有平滑个人终生消费的功能，也有再分配的功能，就是高收入向低收入的转移，让收入低的占便宜。

那么，这两个功能能同时实现吗？如果不能，像现在这样不进步、不能走、不能动，现在大家都是这个样子，这么一个制度有什么用呢？与其那样，我倒觉得先实现最公平的目标，那就是扩大覆盖面，让制度覆盖到所有人，这是最主要的。

两个账户 应该有个防火墙

正规部门自然都会纳入到我们的这个制度里边。正规部门本来就很安全，收入风险就很小，还有不错的社会保障。可是，那些非正规部门就业的，像那些卖菜的、做豆腐的。这个社会离不开他们，可又不给他们应有的公共服务，他们进入不到社保制度中，仍是不公平。

这是最主要的，要想让社会公平，首先得让这些群体进来，否则的话金融危机一来，必然是这个群体最先受到冲击。2500 万人回家，没有工作，2500 万人没有应得的社会保险，公平吗？不公平，这个时候是不公平的。所以在目前这个历史条件下，这个制度遵从的公平目标，首先是这种性质的公平。

因为中国的养老金制度是个特殊的制度，全世界都没有主张把现收现付制和基金制结合，中国整出来个“统账结合”。10 多年前还要把缴费的 8%放在那儿积累，现在你看那钱还叫钱吗？

应该吗？是不应该，我是坚决反对的。果然，辽宁在前年已经开始从做实的账户基金里边划钱，用以弥补当期的支付缺口。想当初，2000 年的“42 号”文件规定是不得透支的，统筹基金是不得挪移账户基金的。两个账户之间本来是应该有防火墙的，可是没有。这个制度不科学。

5 改革受阻：

事业单位养老金改革 4 年受阻。原因何在？到底是谁的错？事业单位、高校怎么办？小学应该怎么办？

待遇降低 肯定改不下去

事业单位的原因到底在哪，事业单位应该怎么改？

虽然我是社科院的，属于事业单位，但我主张事业单位改革。尽管我也是被改革的对象，但我不会因为在社科院工作，就主张不改革。

首先，咱们看看社会保险法的表述：“第十条 职工应当参加基本养老保险，由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费。公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。”事业单位毫无疑问要改，至于怎么改并没有明确的方案。

2008 年 2 月份，国务院常务会议决定五个省市先行试点事业单位改革。当年发的文件是 2008 年 10 号文，我一看，跟 2000 年辽宁试点改革的 42 号文件的主要内容完全一样。辽宁试点是个什么模式呢？

辽宁试点最大的亮点是做实个人账户，个人缴费是 8%，单位缴费 20%。就这样也很难改动。为什么呢？因为事业单位已经看到，政府不断调高城镇职工基本养老保险待遇水平，每年调高 10%。到今年已经是第八个年头了。即使这样，与现有的事业单位和公务员的退休金待遇仍有很大差距。跟公务员的差距更高，事业单位略低一些，但也比企业的高 1 倍。看到这一点，事业单位还会愿意改吗？

如果一改的话，事业单位职工的退休金要跟城镇职工的拉平，到那时，就像大家身边的邻居马大爷、王大叔，他们一个月拿 1200 块钱，而现在退休能拿 2000 多元，凭什么同意改？待遇降低一半，那肯定改不下去，于是就停滞到现在。

当被问到这个问题的时候，我们得到的所有正面答复是，因为我们现在正在进行事业单位的分类改革，于是就没有进行养老金的改革。那么，分类改革是什么意思呢？

原本睡着 给拨弄起来了

事业单位被分成了三大类，行政执法类、社会公益类和生产经营类。第二大类又分成三个小类：公益一类的事业单位，指纯粹的公益事业；公益二类事业单位，指部分资源可以市场化；第三类是指也有公益属性，但是完全市场化配制资源的事业单位。参加养老保险制度改革事业单位，就是第二大类里边的第二小类，这个簇群就是教育单位，如高校。大家可能都记得，2008年一宣布要改革，《南方周末》就报道说，广东的大学中50多岁的教授、副教授纷纷提出申请，要求马上退休。因为大家都想赶上最后一班车，不想被减少一半的退休金。

如果是这样，我个人觉得，当初公布时干脆说是事业分类改革，别说养老金改革。你先把养老金改革公布出来，然后再说搞分类改革。人家原本还睡着呢，你给拨弄起来，让他闹，闹到现在大家都不改了，看你怎么推行下去。事业单位的分类改革还没进行完，分类改革完事以后才轮到养老金改革。

这届政府一上任的时候就宣布了养老金改革，其实前期有分类改革的时机，可惜错过了，那时还是大家信任的时候。结果就造成了目前这个结局，只能怪罪到分类改革头上。也许当时确实想改，不过确实是没改下来，因为人人都知道这个方案是执行不了的。执行不了大家一反对，就不改了。

奥巴马清洁工 同是一个制度

从全世界来看，公务员的社保制度分为两类：一类是分类制度，一类是统一制度。

统一制度的代表是美国，美国的联邦公务员和地方公务员，以及所有的私人部门，实施的是一个公共养老金制度。奥巴马和帮他擦桌子的清洁工都是一个制度。

还有一些国家的制度是分行业的，比如说法国就有1500多个养老金计划。法国的中央芭蕾舞剧院里边都分成两种：一种是歌唱队，有单独的歌唱队的计划；另一种是芭蕾舞演员，他们退休得早，也是单独一个计划。法国的高铁也有好几个养老金计划。

现在我们可以看到，公务员养老金制度就是这两种：一种是美国式的，一种是欧洲式的。

那么中国呢？在改革开放前，历史上有那么一段时间，公务员是加入到企业制度中的。1978年以后，事业单位逐渐恢复，慢慢地就形成了事业单位和公务员吃财政饭，一直延续到现在。那么延续的结果就是，正如北大孙立平教授所说的，在转型期摸着石头过河，可是摸的时间长了，习惯了，挺舒服的，那还过什么河啊，就在那站着继续摸石头呗。过河的目的不就是为了舒服吗，我在这儿不是挺好的嘛，我就不过河了。

面对这些呼声，面对这些反对的声音，强行在制度不完善、在多数人反对的情况下推行改革的可能性很小。所以只有当这个制度不被广泛反对的时候，改革才有可能

推行。

6 出路何在：

如果事业单位要改革成功，怎么办呢？我个人认为，改革路径只有三个“联动”。这三个联动是中国事业单位改革的出路，这出路是什么呢？

三个“联动” 这是我们的前途

第一个“联动”是将事业单位改革与职业年金建立在一起进行。不要像 2008 年 2 月的 10 号文那样，只出台基本养老保险改革办法，而没有职业年金制度的出台。否则，就会招来反对，导致改革流产。这是为什么呢？

要把这个制度完整地拿出来，你参加的这个基本养老待遇是低了一半，但不要急，还有一个制度呢，职业年金一起给你，低的那一半就补了上来。所以要把基本养老保险和职业年金这两个制度设计完整，一并拿出来。这是第一个“联动”。

第二个“联动”就是事业单位的三个类别一起行动，事业单位就不要再分成三六九等了。再这样分下去，将是无穷无尽的，非常复杂的。

每一个群体都有自己特殊的理由、特殊的利益。一个执政者要面对 3000 万事业单位工作人员，无数个利益集团来向你哭诉他独特的理由并要求买单的时候，你的识别成本和处理成本极大，大到无法执行。

第三个“联动”是，事业单位既然全改了，公务员也一起改。全国人民，所有的都一样，大家都改。大家一视同仁，都是就业者，都是经济活动人口，都是要进行人类再生产，因此要把人类再生产的这一部分都作为成本放在里边。该缴费的缴费，该领取的领取，谁也别搞特殊，不然的话，再去改革就难上加难了。

法国就是一个典型的例子。从 1995 年开始，法国就要提高退休年龄。因为法国现行的缴费年限是 37.5 年，也就是要缴费 37.5 年才能退休，但执政者已经看到这 37.5 年还太短了，财务不可持续，应该延长缴费年限。

可法国人民不干，从 1995 年开始闹，一直闹到 2010 年才执行。为什么是 2010 年呢？因为 2010 年希腊快要破产了，在欧盟开出的救助条件中就是要提高退休年龄。希腊人不同意啊，就开始游行，结果希腊政府还是给提高了。法国一看机会来了，十几年都提不起来的退休年龄，借着希腊的东风给提高了。

事业单位养老金的改革，要有这么三个联动。联动起来，可以消除大家的恐慌和降低养老金的预期，没有了攀比，没有了不公的对待。这就是我们的前途。

没有特权 你爸不是李刚

回头看看美国，美国战后以来，有因为基本福利制度而闹全国罢工的记录吗？我

没找到。那些个别因福利制度闹事的，都是针对企业福利的，没有因公共养老金制度而闹事。这就是制度统一性的好处，它是一个长治久安的制度。任何人跟另一个群体都不要说你的特殊性，你没有特权，你爸不是李刚。

在法律面前，在社保制度面前，大家都应该是一个制度，这是最大的平等。这种平等是神圣的、至高无上的，在这个制度下才能保证这个国家的长治久安。

事业单位养老保险改革，除了上述的三个“联动”以外，还要有一个“大过渡”。就是“老人”和“中人”都采用老办法，“新人”从现在开始用新办法，这是减少社会震荡的最好办法。

如不改革 事业单位负担会很重

我做过一个测算，2049 年是个转折。2049 年之前是投入期，财政比较有负担，因为要给事业单位参保人员缴费，事业单位和个人双方都要缴费，财政得承担 20% 的缴费。到 2049 年后收益就来了。收益什么呢？旧体制中已经退休的人数开始减少，传统退休金的支出开始减少。

什么叫“大过渡”呢？就是截止到 2009 年 7 月 1 日为止，2009 年 7 月 1 日之后入职的公务员和事业单位人员加入到社会保险中，在此之前已经就业的还在原有体制中。“老人”和“中人”用老办法，“新人”用新办法，这就叫“大过渡”。

我的测算是，到 2070 年旧制度的人数是 190 万，再过 10 年估计旧制度的“老人”人数就是零了。这个制度的过渡转型就完成了。

这个“大过渡”的缺点是什么呢？时间长。比如说，目前采取名义账户制的 7 个国家，瑞典和波兰过渡得非常好，而意大利过渡时间长了，造成意大利的债务升高。因此，“大过渡”的办法有优点，也有缺点。不过，不改革的话，机关事业单位未来的负担肯定是很重的。