

Workshop on the Reform of Public Pension Systems
EU-China Social Protection Reform Project

中国机关事业单位养老金碎片化改革 ——全球比较的角度

(注意：不要上网！)

郑秉文
中国社科院世界社保研究中心
2015年2月2日

今天讲四个问题：

- 一、中国机关事业单位社保现状：历史与未来
- 二、“碎片化”社保制度的国际比较：四个事实
- 三、“碎片化”社保制度改革动力学（**dynamics**）的国际比较：七点分析
- 四、中国机关事业单位养老金改革的历史性跨越：回顾与前瞻

一、中国机关事业单位社保现状：历史与未来

- 1.历史回顾：1951年劳动条例；1955年建立机关事业单位养老金制度；1966年文化大革命；1978年恢复2个旧制度；1994-1996年“半拉子改革”；2008年五省市试点改革。
- 2.现状（2013年底）：90年代以来有2100万人机关事业单位参加了这个“半拉子改革”
- 3.全国机关事业单位4000万人。北京、吉林、广西、西藏、青海、宁夏六个省份没有参加改革
- 4.《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2号）正式发布，启动第三次机关事业单位的改革

二、“碎片化”社保制度的国际 比较：四个事实

国外机关事业单位社保制度模式划分

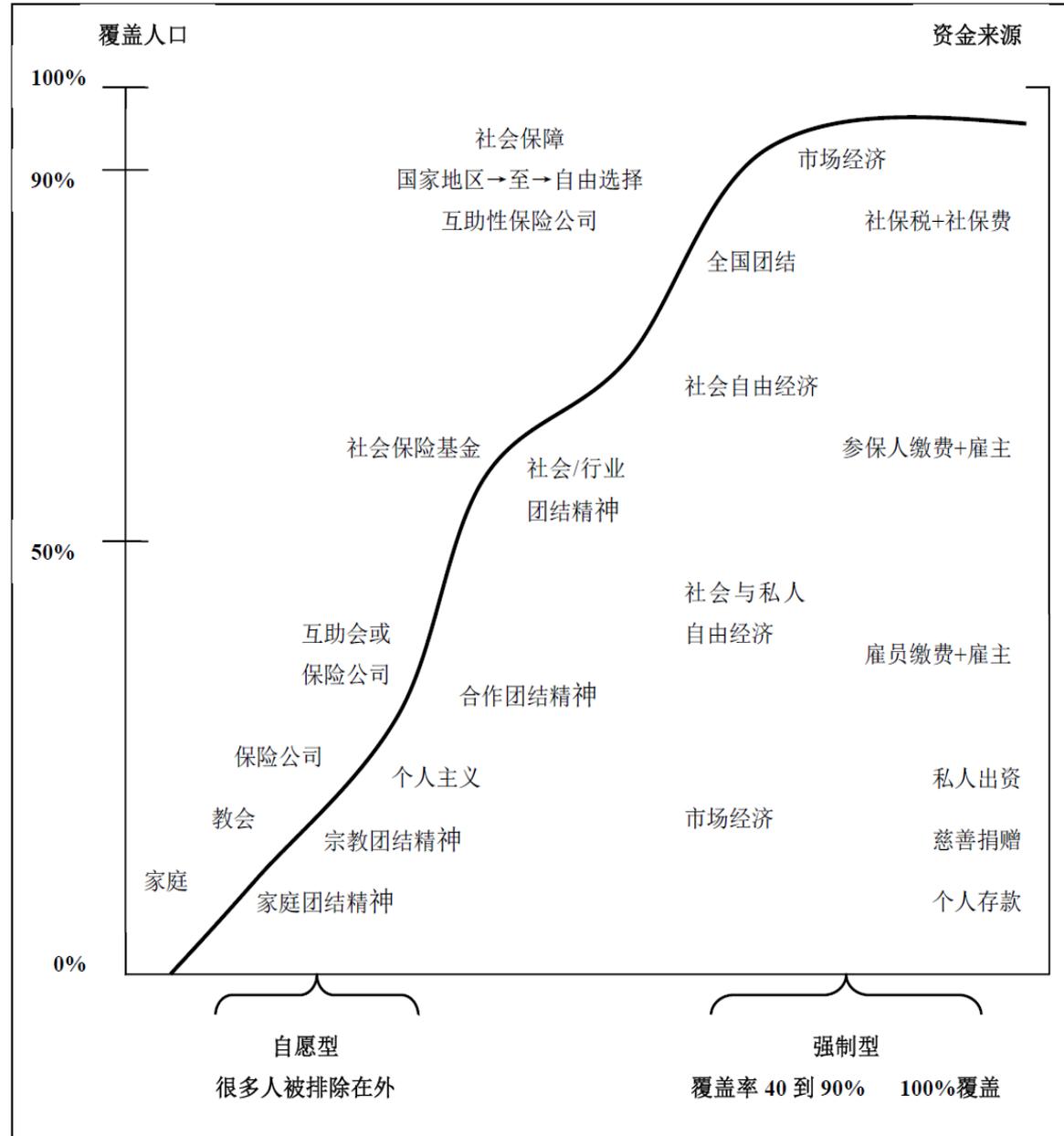
- “统一模式”（大一统的制度），可分为两种：
 - ——DB型现收现付制：加拿大、英国、北欧、美国等。美国：联邦政府TSP；加州的CalPERS；德州的TRS。
 - ——DC型积累制：部分拉美国家、香港地区等
- “自治模式”（碎片化制度）：
 - ——DB型现收现付制：西欧、南欧、非洲、拉美、部分亚洲国家、包括台湾地区等
 - ——DC型积累制：部分拉美国家，如厄瓜多尔

社保制度碎片化的起源及其类型演变

1. 中外碎片化制度起源比较

- 外国的碎片化制度历史久远

吉尔特主义的互助会制度；路易十四年代，在法国大革命之前；19世纪末的俾斯麦模式



2.中外碎片化制度的现状比较

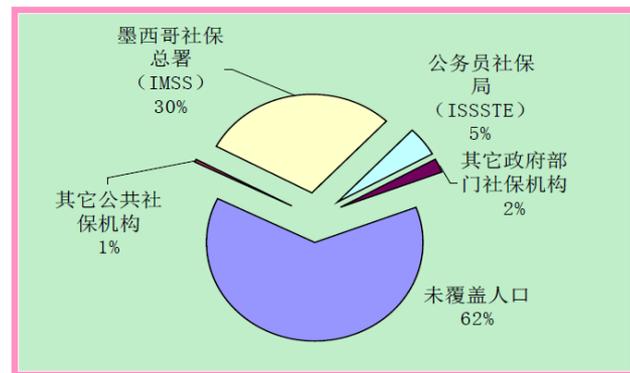
法国四个保险制度一览（1500 个计划）

制度类型		参保人数 (万人)		占参保人数 (%)	
1-普通制度		工资收	918.0	工资收	49.20
2-农业制度 (农业雇员)		入者	217.0	入者	11.65
3-特殊制度			195.8		18.83
	公务员和职业军人	1474.6 万人	16.8	79.02	8.62
	国营工人		11.9		0.59
	地方公共机构人员		55.3		2.97
	矿工		40.8		2.19
	法国国营铁路公司 (SNCF)		33.3		1.78
	巴黎独立运输公司 (RATP)		4.3		0.23
	海员		11.0		0.59
	法国电气煤气公司 (EDF-GDF)		13.5		0.72
	公证员与书记员 (CRPCEN)		4.2		0.88
	法兰西银行		1.4		0.08
	其他工资收入者		3.3		0.18
4-自由职业者制度 (非工资收入者)		391.6	20.98		
	农业经营者		210.3		11.27
	商业者 (ORGANIC)		90.5		4.85
	手工业者 (CANCAVA)		68.5		3.67
	自由职业者 (含 CNBF)		15.3		0.82
	神职人员 (CAMAVIC)		7.0		0.37
总计		1866.2	100.00		

碎片化制度的分布:

- 西欧地区
- 南欧地区
- 拉美地区
- 非洲地区

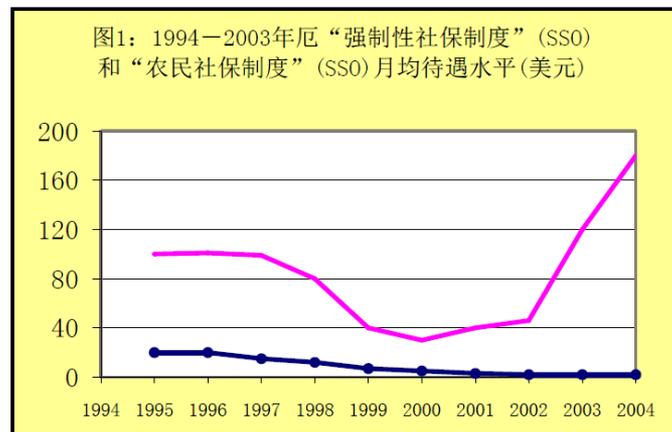
墨西哥就业的经济活动人口与养老金领取人口的碎片化情况



厄瓜多尔有四个制度组成:

- 强制性社保计划 (SSO, 覆盖公务员和私人部门)
- 农民社保制度 (SSC)
- 警察社保制度 (INSSPOL)
- 军队社保制度 (INSSFA)

图1: 1994—2003年厄“强制性社保制度” (SSO) 和“农民社保制度” (SSC) 月均待遇水平 (美元)



中国养老保险制度碎片化状况

改革与未改革的 2 个部门		4 个大制度	若干小制度
机关事业单位传统非缴费型的退休制度		1. 机关人员退休制度： 全国 1000 万人	无
		2. 事业单位人员退休制度： 全国 3000 万人	——其中大约 2000 万人参加了不同项目的保险制度，例如，2000 万人参加了失业保险； ——地方一些事业单位参加了养老和医疗等。
现代缴费型保险制度	城镇制度	3. 城镇基本养老保险制度：	——其中参保职工 2 亿人，参保离退休人员 8070 万人，包括一部分农民工； ——其中还包括城镇灵活就业人员，他们缴费率仅为 20%，成为事实上的一个小制度。 ——在沿海发达省份和地方，存在无数小制度，费率和缴费公式与计发公式均不相同，呈现出碎片化情况（见吴江案例）
		4. 城镇居民养老保险制度	大约 3000 万人
	农村制度	5. 农村养老保险制度：	其中，被征地农民参与社会保障的人数为 2500 多万人。

吴江市碎片化养老制度情况

企业类别	用人单位费率(%)	参保人个人费率(%)	费率合计(%)
吴江市本地户籍职工	19	8	27
外来从业人员(外地城镇户籍)	19	8	27
外地农民工(城镇企业)	13	8	21
外地农民工(开发区企业)	10	8	18

3.中外碎片化制度的判断（定量）

- 外国碎片化制度=俾斯麦模式
- 外国大一统制度-贝弗里奇模式（美国、北欧英国）
- 外国碎片化制度的数量：比中国更多
- 外国碎片化制度的质量：比中国更为严重，比中国更加根深蒂固，受法律保护
- 比如，中国医疗保险制度的碎片化情况不是很严重的

4.中外碎片化制度的区别（定性）

- **——横向与纵向的不同：**外国的碎片化是纵向的碎片，基本不影响空间的流动，影响的是跨行业的流动；中国的碎片化除了纵向的碎片以外，更为严峻的是横向的碎片化，不仅影响空间的劳动力流动，而且还影响横向的跨行业的流动。换言之，在中国，福利制度地域割据现象严峻。
- **——自治制度与国家制度之的同：**凡是碎片化的制度，在西欧基本是自治式的制度（非洲、拉美和亚洲不尽如此）；而中国制度是国家制度即是英国美国瑞典模式的大一统制度的国家管理模式，这些国家是大一统的制度，而中国是碎片化的制度，即我们的管理模式是统一制度的行政管理能力，但获得的制度结果却是介于西欧自治模式与英美国家模式之间的“中等碎片化制度模式”，这是一个极其特殊的和独一无二的制度结果。“中等碎片化制度模式”的一个分水岭：2009年国办发66号文“转续办法”避免了农民工单独建立制度。自治制度与国家制度的两个标志是人事编制和财政经费。

三、中外“碎片化”社保制度改革动力学（dynamics）的比较： 七点分析

1.外国碎片化改革的历史

- 第一轮，1945年-1970年代分水岭，英国与法国两个典型国家
- 第二轮，1981年-1990年代拉美国国家私有化改革
- 第三轮，1990年代至今，西欧南欧国家的改革
- 第四轮，2010年欧洲债务危机以来的动力

2.外国碎片化改革的对象——与中国的比较

- ——待遇水平最高的那个小制度，具有特权的那个群体，而不是公务员，也不是事业单位（教师等）
- ——中国针对的是事业单位和机关

3.外国碎片化制度程度——与中国的比较

- ——法国碎片的数量
- ——中国碎片的数量少于欧洲，程度低于西欧；随着改革覆盖面的扩大，事业单位和公务员就成为改革对象了。所以，中国的碎片化改革实质就是机关和事业单位改革，这一点与国外是不一样的。国外没有一个国家如此。法国SNCF高铁。

4.外国碎片化制度的容忍度——与中国的比较

- ——外国的容忍度要远远高于中国。历史久远，尤其在法国，是民粹主义的摇篮，是诞生法国大革命的地方，是工人运动的发源地，但法国的碎片化为世界之最。消灭碎片化就等于社会骚乱，全社会反对。
- ——中国的容忍度要大大低于外国。因为：法国是法制国家，以立法为准，而中国是政策立国；法国是社保自治模式的国家，社保模式的选择是自己的事情，反对国家干预的历史较长，例如，Ursaaf，而中国是国家制度，政府操盘，责任完全在政府一个肩膀之上

5. 外国碎片化改革的动力学探源——与中国的比较

在国外(财政动力学):

——在外国的四轮碎片化改革中，除第一轮，其余的动力都是来自财政约束和财政压力。

——动力学就是财政压力，那就是“**财政动力学**”，而不是为了拆除劳动力流动障碍，也不是为了实现社会公平。比如，是为了人口老龄化的外部环境条件；从1973年的石油危机到2008年的债务危机的外部经济社会条件；保守主义思潮（撒切尔和里根）的，削减福利国家规模。

——动力源（driving force）就是政府（议会），而不是社会，不是舆论，不是底层群众

上海市人民政府9月13日公布，职工社保费率调整方案，即从2013年10月1日起城镇职工部分社保费率下调2.5%。

上海案例:

2011年之前: ——四个碎片化：城保、镇保、综保、农保。财政约束严峻，每年补贴100亿元，连续几年。上海2007年“城保”制度赡养比为1.48: 1，致使当年基金收支缺口达50亿元。而全国平均的制度赡养比为3: 1

2011年改革: ——制度整合为“三合一”（农保在外），财政压力立即缓解。

在中国(双元动力学):

——大不一样，中国大约是“**双元动力学**”，或主要来说，从全国的范围看还主要不是来自财政，而是来自舆论。

——在某些地方，也是来自财政，例如上海碎片化改革

——但是，动力源（driving force）还在于社会舆论。表面上看，也是国家主导改革，与外国一样；但在实践中，国家是迫于财政压力，中国式迫于舆论压力。碎片化改革等于事业单位改革，而事业单位改革等于未来公务员改革，而公务员组成了政府。所以，中国的改革动力主要来自社会，来自对社会公平的追求。

•——中国的改革动力主要的不是来自财政压力，恰恰相反；中国的动力来自社会公平！

•——当然，在中国也还有其他一些动力，比如，文化传统的原因；不管寡而患不均；意识形态的原因

6. 外国碎片化改革的阻力与反对的方式——与中国的比较

在外国：

- ——政府与社会：社会反对改革，全社会都是反对派
- ——小制度与大制度：小制度和大制度都反对，所有的其他小制度都反对改革，几乎一面倒，几乎没有公开表态支持的

在中国：

- ——政府与社会：社会支持改革，全社会都呼吁改革；政府呢？在文件的表述上，政府是改革的发起者、推动者、倡导者，但是，事业单位90年代出现了“半拉子改革”，2008年改革出现了“流产”；政府没有制订改革后养老金下降之后的详细替代性方案。
- ——小制度与大制度：几乎所有的制度都支持改革，几乎是一面倒，至少没有公开反对的

外国的特点：

- 一是屡改屡败，前赴后继；
- 一是安于现状，不断完善

中国的特点：

前两次都是没有顶层设计

原因：

领导体制有关

7. 外国碎片化制度改革动力学的 几点结论——自治制度的前途

- ——外国碎片化改革的动力学主要是经济学的；中国碎片化改革的动力学主要是政治学的
- ——如何看到欧洲的自治制模式，这是典型的碎片化制度，现状与前途，运行与评价。
- ——如何看待美国的混合型制度（养老是大一统的，医疗是碎片化的）。不同的险种要求不同的统筹层次

四、中国机关事业单位养老金改革的历史性跨越：回顾与前瞻

- 缩小双轨制待遇差与避免碎片化趋势富有成效
- 2005年发布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）可被视为养老保险制度史上第四个重要文件：它将个人账户比例从1997年规定的11%下调至8%，确定了个体工商会和灵活就业人员的缴费比例和个人账户比例，对待遇计发办法做了重大调整，明确了个人账户养老金月标准（计发月数）等
- 2005年是个重要历史节点：
 - ——首先，到了这个时期，基本养老保险的“便携性损失”日益凸显
 - ——其次，单独建立“农民工养老保险”制度的问题提到了案头
 - ——替代率下降。

2000-2015年中国城镇企业职工基本养老保险替代率

年	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
替代率 (%)	42.0	42.5	43.0	43.9	44.0	45.1	46.8	47.7	48.3	50.3	50.3	53.2	57.6	63.5	63.1	71.2
月养老金 (元)	2310	2100	1914	1741	1558	1395	1276	1161	1003	880	770	711	674	657	572	556

- 第一，流动人口和农民工的“便携性损失”得以消除。2009年12月国务院办公厅发布了《关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》（国办发〔2009〕66号）
- 第二，单独建立农民工养老保险制度的考虑最终予以取消。改革开放之初，流动人口只有几百万，但到2005年，全国流动人口已高达1.47亿，跨省流动人口4 779万人，到2013年，流动人口已高达2.45亿 2005年全国1%人口抽样调查数据。
- 第三，为遏制替代率下降趋势持续和大规模调整养老金水平。鉴于替代率逐年下降的趋势，2005年发布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）正式宣布“建立基本养老金正常调整机制”，即“根据职工工资和物价变动等情况，国务院适时调整企业退休人员基本养老金水平，调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例”。2005年至今，国务院每年宣布上调企业养老金，年均涨幅平均10%，已连续11年从未间断
- 存在一些问题。比如，禁止退保的规定有可能成为导致断交保险人数增加的主因之一，养老保险关系转移接续的效率存在问题；尤其是，连续11年上调养老金带来的一些负面影响需要较长时间需要消化。例如，年均养老金增幅十分接近2005年以来均在岗职工平均工资增长率12%，这就调高了社会预期，为建立与CPI或GDP增长率联动挂钩的内生性养老金调整机制带来了困难；再如，多缴多得的激励机制和个人账户的激励功能受到了威胁，出现倒挂

机关事业单位养老金改革的财政风险与其他潜在风险分析

- **（一）要提高对顶层设计和精算技术的重要性的认识**
- 首先，应尽快给出机关事业单位养老金改革实施细则，制定并轨后建立职业年金的顶层设计。
- 其次，如果说机关事业单位建立职业年金的配套改革是“小顶层设计”，其与企业职工养老保险制度的衔接和通盘改革就是“大顶层设计”。
- 再次，应遵循国际惯例，在设计蓝图中对未来75年期的财务可持续性进行测算。十八届三中全会《决定》已经做出战略部署，在统账结合中，个人账户部分将实行“名义缴费确定型”（下简称“NDC”）
- 最后，在顶层设计中应招贤纳才，按照国际惯例，应尽量做到公开性和科学性。一国养老金制度的选择和制定涉及到百年大计和芸芸众生，应慎之又慎

- （二）要加强对并轨改革后财政配套支出的必要性的认识

机关事业单位改革后缴费比例及其规模（以 2013 年为基准）

	单位缴费		个人缴费		合计	
	比 例 (%)	规模(亿 元)	比 例 (%)	规模(亿元)	比例 (%)	规模 (亿元)
基本养老保险	20	4000	8	1600	28	5600
职业年金	8	1600	4	800	12	2400
合计	28	5600	12	2400	40	8000

- 大约有两个转折点：第一个转折点大约发生在10年之后的2025年（假定2015年为改革元年），这时，对比起来，“改革后”的财政支出首次低于“不改革”的支出，但差距不是很大，还不到0.5个百分点；第二个转折点大约发生在2048年左右，这时改革前后支出的差距逐渐拉开，到2058年达到1个百分点，到2090年时，“不改革”的支出将高达10%左右，而“改革后”的支出则不到6.5%。
- 改革后将有三个阶段：第一阶段是2015-2025年，这是“财政投入期”，在这个时期，财政支出水平大于“不改革”的支出水平；这个阶段很关键，是权衡短期和长期、投入和收益的关系的重要时期；第二阶段是2016-2047年的“一般收益期”，第三阶段2048-2090年为“明显收益期”

- 财政支出规模还是可以负担得起的。
- 首先，个人缴费的2 400亿元不应视为财政负担，因为8%和4%这两笔个人缴费是由职工个人支付的。机关公务员已将近十年没有上调工资，而2003-2012年，城镇单位就业人员平均工资增长率高达14.2%。如从这个角度看，机关事业单位人员缴纳的8%和4%应视为正常的工资调整范围，应将其视为国家雇佣工作人员必须支付的工资，而不应视为养老保险改革带来的成本。
- 其次，约有10%左右事业单位不是全额拨款单位，其缴费来源渠道也应与工资来源渠道一致起来，这就分流了财政压力。
- 再次，根据十八届三中全会《决定》，个人账户将采取NDC（名义账户制），这将无需做实个人账户和支付转型成本，实行NDC是这轮养老保障制度改革的重要制度创新，它将极大减轻财政负担。
- 最后，各级政府公务员和各事业单位人员的单位缴费负担分散在各级地方财政

- 职业年金 记账将产生诸多严重后果，对此，决策层应有清醒认识：
- 眼下看，这一做法与现行政策严重不符，《企业年金试行办法》可被视为统领中国版401（k）的根本大法，如果机关事业单位允许采取记账的方式，就等于在中国另立一个制度模式，就需有政策依据。建议主管行政部门认真对待，高度重视，从长计议。
- 近期看，制度的公允性将受到社会尤其是企业的质疑，公共部门能采取记账的方式，为什么企业不能？新制度有可能重新被贴上特权与“双轨制”的标签；对公务员和事业单位来说，他们有可能将其视为“吃亏”，觉得国家舍不得拿出这笔钱是对这个群体的“歧视”，记账就没有真实资产，不可能获取“合意”的实际投资收益，账户资产规模和职业年金替代率会受到影响；而在企业年金那里，企业主的缴费是“真金白银”，获得的收益也是真实的投资回报率。

- 中期看，第一支柱“大统账结合”采取的本来就是NDC，第二支柱采取记账有可能蜕化为NDC，也有“小统账结合”之嫌，两个统账结合起来，将成为世界上最为复杂的养老金制度，其运行质量和实务操作都会变得十分复杂，机关事业与企业间的人员自由流动必将受到严重影响。
- 长期看，职业年金的模式很容易使DC型信托制蜕变为DB型契约制。采取记账之后，离DB型只差一步：退休时由于“财政困难”而没能一次性补齐，而是采取每月支付一定数额并一直支付到职工死亡的话，这个制度就立即具备了DB型契约制的主要特点，那时，考虑到个人缴费比例只占账户比例的三分之一，充其量，这个制度是一个混合型制度（DB+DC）。在地方债务风险不断加剧的今天，这个假设不是空穴来风。在底特律破产案中，地方公务员DB型职业养老基金遭受重大损失；还有一种说法是，底特律财政是被DB型养老金拖垮的；如果说有第三种说法，那就是底特律的负债中至少有一半是养老金；如果在中国会有第四种说法的话，那就是地方政府的道德风险将有可能成为职业年金模式蜕变的推手

谢谢！

欢迎提问和访问郑秉文学术主页：

<http://ilas.cass.cn/zhengbingwen>

zhengbw@cass.org.cn