



## 终于写进了文件

相比较上世纪八九十年代的停滞和失语，2000年以后，“并轨”问题越来越被官方提及，开始一次次出现在重要文件里。

2000年初，国务院有关社会保障的文件里，对这个问题的提法还比较保守：“公务员和由财政拨款的事业单位，维持原来的养老制度”，以及原有试点地区要巩固成果、“不要退保”。

在这一年里，国务院发展研究中心曾把“推进机关事业单位养老保险制度改革”写进政策方案，但未被采纳。

直到2003年十六届三中全会，终于出现了19个字——“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”。

在这之后出现的进展，依然是个别地区的试点。

但中国人民大学劳动人事学院教授郑功成曾在书里透露过这种试点的实质：“这些试点里，只有个别地区是并入企业职工养老保险改革，其他都是在另外一个盘子里，参照企业改革模式，但缴费率和计发办法完全不同，这个体系的运转差额，由财政拨款。”

好消息是，至少在2003年之后，十七大报告、十八届三中全会决议、十二五规划等多份统领全局的重要官方文件，甚至是公务员法，都把改革机关和事业单位养老保险制度写进了去。这也与近十年来，社会对“并轨”的强烈呼唤有关，每年“两会”，这都是必然出现的热门话题。

不过，实质性动作和操作性文件依然少有。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》，继续在广东、上海等五个地方试点，但以上海为例，其实1993年就已开始了试点。据南方周末记者了解，试点并不算顺利，有的地方甚至引发摩擦。

而且，这种对事业单位的试点，往往还招来了就职于高校、研究机构的学者们的反问：为什么不在机关试点？

在政府体系内部，反对声音也很大。一位参与过试点方案征求意见的官员坦言，自己曾给国务院领导写信反对“并轨”。他对南方周末记者说，1998年后，机关事业单位的住房和医疗改革已经展开，如若很快连养老也改革，冲击太大。

“如果缺乏深思熟虑而仓促上阵，就可能造成新的矛盾和问题。”胡晓义2013年年中在《人民日报》的部长访谈中也说：机关事业单位现行退休养老制度已实行六十多年，从以往的经验看，对这类“老制度”进行彻底改革，必须是循序渐进的，才能实现制度的平稳过渡，减少社会震荡。

也许是基于这种平稳过渡的考虑，最近新华社旗下《财经国家周刊》披露的接近人保部人士的这个说法，也引起了舆论哗然：养老金“并轨”重在转机制，而非降待遇，改革可能需要财政的大力支持，适当调整公务员和事业单位职工工资水平，弥补因个人缴费而增加的支出，维持改革前后职工的基本生活水平。

(据南方周末)

# 养老金“并轨”还要等多久

一再错过时机之后，中国的养老金“并轨”改革，进入了不得不改却又极为艰难的复杂时刻。尽管这项改革在官方文件里的地位越来越重要，但要触动利益永远是做比说更难。

2014年1月1日开始，全国7400万企业退休人员迎来了一个福音——基本养老金水平再次提

高10%。

不过，这并不是一个让人满意的结果，他们的养老水平与机关事业单位相比依然大有差距。

社会保障制度里的养老金“并轨”问题，尽管从新中国成立之初呼喊到现在，也一直未能让社会满意。

“并轨”一词来源于养老金的

“双轨”制。在中国，长期以来，机关和事业单位人员与企业职工执行的是全然不同的养老金制度，后者是被纳入养老保险体系运转，前者主要是由国家财政负担。

“双轨”制下，企业和职工需要承担养老保险缴费义务，退休人员每月拿到的养老金只是其退休前月工资的五六成。并且，他们还须

面对养老保险资金出现缺口的风险。而机关和事业单位人员则不需缴费，养老金直接由国库负担，退休收入也相对优厚，可达其收入的八成乃至更高。

这两个群体在社会保障方面的落差状况，成为中国社会一个长期存在的阶层矛盾，也正在成为新一届政府的挑战。

## 十年:19个字到16个字

“应当从政治高度来认识这一问题。”中共十八届三中全会结束后，人社部社会保障研究所所长金维刚在为人民网解读《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》时强调，机关事业单位养老保险制度改革不仅仅是社会保险问题，更重要的是一个关系到巩固党的执政基础、维护社会稳定的政治问题。

在这份决定里，写有“推进机关事业单位养老保险制度改革改

革”16个字。在十年前中共十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》里，写的是“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”19个字。

十年过去，“积极探索”变成了“推进”。

关于这件事情的最新进展，可以参见人社部副部长胡晓义2013年12月中旬在国务院新闻发布会上针对这个问题的回答：

从上届政府提出这个题目，本届政府履以来多部门组成了专门的研究班子，而且给了明确命题“养老保险制度顶层设计”，这包括人力资源和社会保障部、财政部、发改委、全国社保基金理事会、全国总工会等部门。同时还组织了七家国内外的研究机构平行开展研究，目前已经形成了十几份分报告，七家平行研究机构各自提交了他们的研究报告，我们正在进行全面的汇总和

归纳……形成总体方案后，会再广泛征求社会各界的意见”。

几个月前另一次新闻发布会上，有记者追问了“并轨”的“时间表”，胡晓义说，“没有办法回答”。

对于社会的焦虑，胡晓义给出的最新解释是，这牵动各类群体数以亿计人的切身利益，同时关系到今后几十年甚至上百年的国家经济社会发展，所以必须慎之又慎，全面综合平衡。

## “减少职工矛盾”

中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文曾对南方周末记者感叹说，如果最初改革时就把机关、事业单位纳入，彻底改革，有这个离决策层更近的群体的推动，或许现行的养老保险制度还能改得更好一些。

可惜，不论是1950年代，还是1980年代，中国都错过了时机。

新中国成立之初，在李立三的主持下，中国效仿苏联建立了一套劳动保险制度。这个制度从诞生起，就不适用于机关和事业单位人员，他们的退休金由国库开支。

1950年代中期，国务院曾发文把这个人群的退休金约定为工资的50%-80%，“特殊贡献”者可更

高。这总体略高于企业职工的待遇水平，一度“在群众中造成影响”。

1957年，周恩来就在中共八届中央委员会第三次扩大会议上提出过，全国总工会建议行政机关和事业单位同企业实行统一的劳动保险制度，以“减少职工中的矛盾”，但“这个建议”只是“交由国务院召集有关部门研究后决定”。而次年国务院出台政策时，只是统一了两者的退休待遇标准，退休金都调整为工资的40%-70%。但这只是表面上的待遇趋同，两个群体依然分属两套资金来源体系。

时任劳动部长马文曾在《人民日报》上说明，“准备在不久的将来

根据新的情况和经验，将《条例》(指1951年颁布的《劳动保险条例》——编者注)作适当的修改后，扩大实施范围，在国家机关和事业单位也同样实行。”

在中国随后的“大跃进”、“右倾”以及所谓的“三年自然灾害”等风波中，此事再无下文，中国就此错失了第一次养老金“并轨”的机会。

不过，30年后原劳动部干部恽生撰文披露了一个细节：在“文革”之前，劳动部曾把“并轨”方案纳入一份准备上报国务院的《劳动保险条例》修正草案，但遭到“有的部门”强烈反对而作罢。

“文革”结束后，为了解决

“文革”混乱造成的260万机关工作人员和企业职工“应退未退”等问题，国家出台多个文件，对两个群体的退休待遇作了重新安排。

从当时的政策看，在这个中国亟待凝聚人心的节骨眼上，两个群体的退休金发放标准是基本一致的：都是按照工作年限，退休金为工资的60%-90%。但这种表面趋同的政策，并未触及养老的资金运作体系——机关事业单位依然是财政开销，职工则仍是企业发放。

对中国计划经济时期的养老体系，复旦大学教授封进认为，当时企业盈亏也是国家财政的一部分，不管是哪种运行方式，并无本质差异。

## “时机不成熟”

等到1980年代，伴随着企业改革的推进，养老保险制度也“倒逼”着进入改革节奏。1986年，国务院下发多个文件，改革劳动制度，其中即包括建立和推行养老保险制度，目的是解决下岗企业职工的保障问题。

这个捆绑了企业改革的养老保险制度，自然也就和机关、事业单位无关。时任劳动人事部部长的赵东宛曾对南方周末记者表示，

1986年改革之前，理论界、有关部门和企业就提出，为什么只在工人中实行劳动合同制，不在干部中也实行呢？但他称当时“时机不成熟”。

在那个阶段，企业改革，而不是社会保障制度改革，才是中国经济改革的中心。

但这个问题并未被官方忘记。1992年，时任人事部副部长的程连昌就在《人民日报》

发表文章称，要尽快建立和推行机关、事业单位社会养老保险制度，把养老保险费用从财政预算中分离出来，他还提出了要和企业养老水平大致相当等指导思想。

在那之后，上海、海南和辽宁等个别地方，开始试点机关、事业单位养老保险改革，但并未被扩大至更高、更广的层面。

这个时候，机关、事业单位

的养老制度属人事部管，而企业的养老制度归口劳动部。

其实，对于改革并建立现代社会保障制度，1990年代中国曾有过一轮轰轰烈烈的政界、学界大讨论。现行的养老保险制度即在那个时期形成，但在这个议题上，代表政府的参与者，基本都是劳动部。而当时由人事部管辖的机关事业单位养老保险制度，很少出现在讨论范畴内。