“两种退休制度”带来的深层思考

http://www.crifs.org.cn 2007年10月29日 郑秉文

在中国社会保障制度转型过程中，根据国际惯例，纳入转型的群体是渐近式的，机关和事业单位暂时没有进入改革范畴，所以从社保制度转型的角度看，解决企业人员退休待遇既是一个历史遗留问题，也是国家需要支付的一个重要转型成本，其重要意义与做实账户的转型成本的性质一样，这是中国经济转型与社保制度转型必须要支付的一个成本。但是，从这次调整待遇的决定引起的社会反响来看，结合欧洲某些国家社保制度“碎片化”后果，我们可以从“两种退休制度”引申出如下三点启示：

首先，多种退休制度并存是导致社会不稳定的一个潜在根源。

中央连续三年调整退休待遇的决定一经公布，立即引起网民的极大反响。一方面是积极的，许多网民非常激动，感谢党和政府缩小企业与事业单位退休人员退休待遇的做法；但另一方面却有人认为待遇调整“没有明确目标”，心里“没底”，对最终能否消除两个退休制度之间的差距表示出较大疑虑。

纵观世界各国社保制度，凡是存在两种退休制度以上的国家，几乎都存在相互之间彼此攀比、不断升级、最终导致社会不稳定的现象。例如，欧美社保制度之间的最大差异之一就是，许多欧洲国家由于历史的原因，不同群体实行的是不同制度，成百上千个退休小制度并存，待遇标准存在较大差距，相互之间难以流动。例如法国最近几年来改革几乎停滞不前，街头政治不断，社会骚乱连绵。相比之下，在统一的北美社保制度下，不管是公共部门还是私人部门，不管白领还是蓝领，他们的待遇水平相对统一公平，不存在群体差异性，而且在全国范围流动没有任何障碍，所以在美国就几乎没有因基本社保制度改革而引发社会振动的记录。

欧洲与北美的社保实践告诉我们：在统筹考虑城乡社保制度时，不应人为地使制度“碎片化”，而应建立一个统一的可以覆盖全社会的制度。如果采取“打补丁”的做法，很可能埋下隐患：2006年3月英国地方公务员发生的全国大罢工就是几十年前留下的碎片化制度恶果。

其次，碎片化制度具有不断推动中央财政加大支出的趋势。

多种退休制度并存的一个基本规律就是，待遇低的群体势必攀比待遇高的群体，财政支出不断攀高，为中央财政带来压力。欧洲大部分国家社保制度收不抵支，财政转移支付的包袱日益沉重，在相当程度上是“多种退休制度”并存所致。即在碎片化制度下，中央和地方两级财政不得不加大转移支付。而在北美统一制度下则不存在这样的问题。例如，美国社保基金自建立社保制度70多年来情况一直要好于欧洲，截至今年5月，美国社保基金盈余近2万亿美元，是一年退休金支出的3倍多。就是说，即使不考虑制度收入，也足以支付三年多。

多种退休制度的另一个规律是，当中央财政负担沉重和难以为继，对其进行“瘦身”改革为时晚矣。改革的对象当首先是“削山头”，但当“革命”革到自己这个山头时，便遭到极力反对，其他群体为避免成为下一个改革对象便主动积极加入到反对改革的行列中来。如果政府退让，其代价一般来说不仅没有削平此“山头”，反而不得不填平彼“山凹”，各群体向山头看齐。最典型的是去年3月法国《首次雇佣合同法》事件：该法律规定在头两年内随时解雇青年人而无需说明理由，目的在于激活青年人劳动力市场，提高青年人就业率。但是，在强烈的街头对峙甚至发生严重社会骚乱的情况下，政府不得不妥协退让，其结果是代之以通过了相反的一项立法：规定政府向雇佣青年人的雇主提供经济补助，第一年每人每月补助400欧元，第二年200欧元。仅这一项，法国每年就要多支出十几亿欧元。

第三，社保制度改革应制定具体方案和时间表。

这次“调待”之所以引起社会的反响，还有一个重要原因：社保制度改革没有预期，没有时间表。

一是，战略目标确定以后，要制定具体实施方案，不能走一步看一步。例如，早在1991年国务院颁发的33号文《关于企业职工养老保险制度改革的决定》就提出，要积极创造条件，从县统筹逐步过渡到省级统筹。但是直到今天，全国总体上还是处于县级统筹水平。

二是，要做好社会动员和宣教工作。2005年底国务院发布的38号文《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》引发的社会舆论震动应引以为戒。宣教工作跟不上，社会每个群体就没有预期，微观上的短期经济行为就不可避免，往往会冲击改革大目标。

三是，在社保制度改革中，局部利益和地方利益常常左右社保制度的改革进程。这些利益关系严重地交织在制度的设计、执行和配合过程之中，他们相互掣肘，效率低下，只顾眼前，疏于长远，不利于2020年总体目标的实现。在各级政府中，虽然口头上没有人不承认社保制度是构建和谐社会的一个重要组成部分，没有人不承认社会保障的重要性，但是在实际执行中，无论是财力人力的安排上，还是物力和其他资源的配备上，都往往表现出“一手软”的现象。

几年来，企业和机关事业单位退休人员之间的待遇差距及“两种退休制度”的不和谐状况越来越受到社会各界的关注。日前，国务院常务会议决定，2008-2010年连续三年继续提高企业退休人员基本养老金标准。此举引起了社会极大反响。

在分析了欧洲某些国家社保制度“碎片化”以及北美统一化社保制度所带来的不同后果之后，作者认为：从国际经验来看，多种退休制度并存是导致社会不稳定的一个潜在根源；欧洲的碎片化制度具有不断加大中央财政支出的趋势，而在北美统一制度下则不存在这样的问题。同时，我国的社保制度改革应制定具体方案和时间表，以稳定全社会预期。

文章来源：中国改革论坛　　（责任编辑： zfy）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所　版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦　邮政编码: 100142　联系电话: 86-10-88191430