养老金并轨已无悬念 执行路线图尚待明晰

视点

本报记者 苏 琳

由于历史原因，我国养老保险体系长期存在多种制度并存且相互割裂的问题。伴随着老龄化进程的加速，全社会对于养老金并轨的呼声渐高。

日前，多部委与多套养老方案的设计者们在为期两天的闭门会议上达成方向性的共识，养老金并轨一事已基本没有悬念，但具体方案仍期待顶层设计——

日前有媒体披露，多部委与多套养老方案设计者们在为期两天的闭门会议上就养老保障制度达成了多项共识。记者随即向与会人士核实并获悉，目前，多方在顶层设计的规划、养老制度的安排以及如何实现上述制度这3大问题上达成了方向上的共识，养老金并轨一事已基本没有悬念，但具体的方案仍在讨论中，相关政策何时出台也无定论。

有关方面坦承，养老保险制度“多轨制”是历史遗留问题，并轨难度非常大。但改革是否有成效，不仅关乎社会公平，更是对改革能力与魄力的考验，因而必须坚定地推进。

> 统筹层次低是我国养老保险制度一个重要缺陷，各地区之间无法横向调剂，各自为政，加剧了不公平的现状，养老金的投资方式改革也无从谈起

“养老保险制度渐进式发展的道路、城乡经济社会发展的二元格局、养老保险制度设计的缺陷，以及群体利益和地区利益的存在，是导致我国养老保险‘多轨制’的主要原因。”清华大学就业和社会保障研究中心主任杨燕绥认为，养老保险的“多轨”，衍生出养老保险待遇不公平、制度运行不经济、基金收支不可持续，以及转移接续困难等问题，对经济社会发展带来诸多不利影响。

“统筹层次低是我国养老保险制度一个重要缺陷，各地区之间无法横向调剂，各自为政，加剧了不公平的现状。”中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文给记者举了一个例子。比如，地区间养老保险制度的财务差距对财政补贴的依赖程度很高。1998年至2010年，养老保险制度的财政补贴已累计高达1万多亿元，占2010年年末1.54万亿元累计余额的三分之二。由于统筹层次低，养老金的投资方式改革也无从谈起。目前，我国有2000多个社保统筹单位，很难集中管理运营。而2010年和2011年养老保险基金投资回报率不到2%，远远没有跑赢3.3%和5.4%的通胀水平，造成养老金严重缩水。

而在“多轨制”的养老保险制度中，最受病诟的则是机关事业单位养老保险制度改革相对滞后。

为了适应计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨要求，上世纪90年代，国家在企业先行建立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，实现单位保障向社会保险的转变。机关事业单位养老保险制度改革相对滞后，总体上仍然实行单位退休养老制度，由此造成了养老“双轨制”。

上海社科院城市与人口发展研究所研究员胡苏云分析认为，目前实行的退休制度其实是“多轨制”：政府机关和事业单位退休实行由财政统一支付的退休养老金制度，其中，“第一轨”的政府机关退休人员的退休金高于“第二轨”的事业单位退休人员，“第三轨”的企业职工则实行由企业和职工本人按一定标准缴纳的“缴费型”统筹制度，享受的待遇低于上述两轨。当初的事业单位改革试点主要方向是将第二轨向下和企业退休人员进行并轨，因而试点方案受到的阻力较大。

> 改革推进迟缓，并非仅仅因为“机关事业单位人员担心待遇会降低”。这一改革牵涉到事业单位分类改革、事业单位人事管理制度改革等多项制度变动，相关设计仍需磨合、完善

养老“多轨制”是特定历史时期的产物，显然已经无法适应当今经济社会发展需要。尤其是最近几年，社会上对于养老金并轨的呼声一浪高过一浪。

事实上，早在2008年2月，国务院常务会议就讨论并原则通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，确定在山西、上海、浙江、广东、重庆5省市先期开展试点，与事业单位分类改革配套推进。这一改革大致思路是，对事业单位进行分类，有行政职能的纳入公务员劳动保障体系，具有经营性质的事业单位参照企业职工保障制度进行改革。牵涉3000万“事业人”的养老改革由此启动。

记者了解到，在广东省深圳市、中山市等地，不仅事业单位进行养老保险制度改革，公务员养老并轨也开始破冰。

“公务员、机关事业人员参保，既能给群众起到带头示范作用，也是社会公平的要求。所以，尽管这项改革阻力很大，但我们还是进行了尝试。”广东省中山市社会保险基金管理局局长张洁艺告诉记者，目前，中山市公务员和事业单位工作人员已全部参加了社会养老保险。

然而，中山市的并轨也并非是缴费方式、管理办法等方面的完全并轨。尽管公务员、事业单位人员与企业职工一样，按月缴纳养老保险费，并进入个人账户，但是退休后，其待遇依旧按原有标准执行。养老金一部分从个人账户中出，差额部分由财政补齐。也就是说，公务员、事业单位人员每月的退休金由两部分构成——一部分由社保基金支付，与普通企业参保人待遇一样；另一部分是社保养老金与原干部退休金标准之间的差额，按原有资金渠道解决，即财政拨款的，依旧由财政解决，单位自收自支的，依旧由单位解决。

5年过去了，相对于广东省的破冰之举，其他4个养老保险制度改革试点省市试点改革推动缓慢，几乎按兵不动。他们或是处于思考当中，或是尚在推进中且无实质性突破。

显然，改革推进迟缓并非仅仅因为“机关事业单位人员担心待遇会降低”。中国人民大学教授、中国社会保险学会副会长郑功成认为，“由于这一改革牵涉到事业单位分类改革、事业单位人事管理制度改革等多项制度变动，因此改革阻力和难度甚大，相关制度设计仍需磨合、完善。”

> 不能把并轨简单理解为“并入”，而是要统筹考虑养老金待遇差别、投资运营、城乡差别、地区差别、转移接续、退休年龄等问题，朝着一个各方面都能受益的、科学的方向改革和推进

“所谓并轨并不是简单地把机关事业单位退休制度‘并入’企业养老保险制度，而是朝着一个各方面都能受益的、科学的、共同的方向改革和推进。”人力资源和社会保障部副部长胡晓义告诉记者，人力资源和社会保障部正在进行顶层设计，方案成熟后，所涉及的各项改革举措将逐步实施。

记者了解到，这个顶层设计除了关注养老金待遇差别问题外，还包括应对老龄化的资金安排，养老金的空账、投资运营、城乡差别、地区差别、转移接续问题，退休年龄问题，多层次养老保障问题，如何发展企业年金、职业年金、大病保险等多个社会广为关注的问题。

胡晓义说，养老金并轨问题之所以引起这么大的关注，说明它很复杂，所以需要进行深入研究，才能拿出具体的、可操作的解决方案。但并轨这个大方向是明确的。

针对新时期、新条件下机关事业养老保险出现的诸如各地机关事业单位养老保险政策不规范，缴费基数、缴费比例、个人账户规模不统一，统筹层次低、缴费与待遇水平不挂钩、基金财务收支风险大等方面问题，郑功成建议，采取“三步走”的策略解决。

第一步，尽快为机关事业单位工作人员建立基本养老保险制度，实行与职工养老保险制度一样的“统账结合”的财务机制；第二步，对机关事业单位工作人员待遇进行结构分解，将现在机关事业单位退休人员的退休金分解成“基本养老保险金”与“职业年金”，前者与企业职工“基本养老保险金”相同，后者与“企业年金”对应；第三步，放弃机关事业单位退休金与工资增长挂钩的机制，代之以与“企业职工养老金计发办法”一样的机制。

近年来，有关部门实际上已采取多种措施，积极推动养老“多轨制”所导致的不合理差距等问题的解决。从2005年开始，我国已连续9年提高企业退休人员基本养老金水平。

“近几年每年的调整幅度都达到10%以上。在此基础上，我们还将着重向具有高级职称的企业退休人员倾斜，使他们的待遇水平在普遍调整的基础上有所增加，这也能够从一定程度上缓解矛盾。”胡晓义说。

追热点

证监会表态——

A股市场“T+0”审慎研究中

本报记者 何 川 钱箐旎

近期，A股能否当日买进后在当日卖出，成为投资者关注的热点。针对A股市场是否将实行“T+0”这一交易制度，证监会新闻发言人日前表示，“T+0”交易对于市场发展有一定的积极意义，但在A股市场实行“T+0”也存在不少不利因素，各方面尚有明显的分歧。对此，证监会将进一步审慎研究。

刚刚修订发布的《上海证券交易所交易规则》明确规定，债券ETF、交易型货币基金、黄金ETF等基金产品将实行“T+0”制度。

实际上，上世纪90年代初，A股曾经实行过T+0交易，但由于当时股市投机过度，“T+0”交易被认为助长了市场炒作，曾经被法律禁止。2005年《证券法》修订，取消了有关“当日买入的股票，不得当日卖出”的规定。因此，A股推行“T+0”交易制度不存在法律障碍。

在本次上交所修订交易规则之前，债券一直实行“T+0”交易，债券ETF和交易型货币基金均以债券为主要的投资标的，在交易属性方面与债券相似；黄金期货和现货交易也实行“T+0”交易。为实现与债券、黄金等基础产品的交易机制匹配，债券ETF、交易型货币基金、黄金ETF适宜采用“T+0”交易。

该新闻发言人表示，是否能在A股市场全面实行T+0制度，需要对其利弊有全面分析。一方面，“T+0”交易对于市场发展有一定的积极意义：一是有利于释放交易需求，提升市场活跃度，增强市场流动性；二是有利于提高市场定价效率，改善市场配置资源的效率；三是有利于投资者规避隔日股价波动风险，或及时了结获利。对于不能通过ETF申赎组合操作或通过股指期货对冲等手段管理风险的中小投资者而言，进一步增加了交易渠道。四是有利于拓展投资者交易模式，推动证券行业和基金管理行业产品及交易方式创新。

但另一方面，在A股市场实行“T+0”也存在不少不利因素，各方面尚有明显的分歧。一是A股的换手率已居世界前列，实行“T+0”交易改善市场流动性的必要性不足。二是“T+0”交易可能加剧市场炒作，增加市场大幅波动的风险。三是经验丰富、规模较大的投资者采用高频交易和算法策略，这会导致中小投资者在交易中处于劣势，造成事实上的不公平。四是存在潜在的系统性风险，如美国2010年5月6日的“闪电崩盘”中，高频交易者快速撤单离场，导致市场瞬间流动性枯竭，使得风险迅速传播。五是数据表明，交易越频繁，收益越小。以2012年我国证券市场数据为例，专业机构、自然人的平均持股期限分别约为143个交易日和44个交易日，其相应的收益率分别为7.71%和2.44%。持股时间越长的自然人，其收益率越高。

从境外经验来看，美国等多个国家和地区都将日内回转交易限定在信用账户内进行。同时，为避免风险承担能力不足的中小投资者过于频繁地从事回转交易，各市场还都会对回转交易进行严格监管并设置一定的投资者门槛。统计数据表明，美国个人投资者从事日内回转交易的人数比例不到千分之一。

4家上市公司涉嫌违法违规被曝光

本报北京10月27日讯 记者何川 钱箐旎报道：自10月1日，证监会授予所有派出机构行政处罚权之后，近期证监会派出机构已对多起证券期货违法违规案件立案稽查。在日前召开的新闻发布会上，证监会通报派出机构近期对4家上市公司信息披露违法违规行为及相关中介机构未勤勉尽责行为立案调查的情况。

立案调查情况包括：水井坊存在与关联方签署重大合同未披露行为，涉嫌违法违规；三峡新材涉嫌信息披露违法违规，中勤万信会计师事务所在三峡新材年报审计过程中未勤勉尽责，涉嫌违法违规；上海物贸涉嫌信息披露违法违规；天津磁卡涉嫌信息披露违法违规。

证监会新闻发言人表示，证监会打击违法违规行为，维护资本市场健康发展的态度是明确的、坚定的。对于上市公司信息披露违法违规行为，证监会将持续加大监管执法力度，希望各上市公司和中介机构引以为戒，尽职尽责，切实维护投资者的合法权益。

金视界

上海自贸区开局顺利

一些企业代表前往上海自贸区综合服务大厅咨询办理业务。上海市政府10月27日发布的信息显示，上海自由贸易试验区建设开局非常顺利，从10月8日至23日，上海自贸区接受企业办理业务（包括企业核名、新设、变更、证照领取）8421户次，自贸区官网访问量达到日均180万次。 新华社记者 陈 飞摄

访谈

加快缩小养老制度差别改革

——访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文

本报记者 苏 琳

记者：由于历史原因，我国的养老金制度实行的是“多轨制”。“多轨制”下，养老金的差距究竟有多大？

郑秉文：我国的养老金制度大约由四五个制度构成，包括新农保、城镇居民养老金制度、城镇职工养老保险制度、公务员养老保险制度、事业单位养老保险制度等。其实，养老金待遇水平相差较大的是城乡之间的差距。目前新农保规定的养老金是每月55元，2012年城镇企业职工养老金有1900元左右，是新农保的30多倍，这个差距远远大于企业职工制度与公务员的制度的差距，而后者比前者大约高出一倍左右。

记者：为什么城乡之间养老金的差距更大，但社会关注度较低。反而是企业职工与公务员之间的差距引发了如此多的讨论？

郑秉文：我想这其中主要包括两方面原因。一是农民有生产资料，而城镇工人没有，这是造成养老金水平不同的主要原因之一；二是养老保险制度的原则是个人要缴费，这是全世界的惯例，但目前新农保的养老因是完全来自财政转移支付。正是基于上述这些原因，新农保与城镇企业养老金的差距就没有成为一个社会焦点。而城镇职工养老制度与机关事业单位之间的差别，其性质与城乡差别是不一样的，因为机关（和三分之一事业单位）不用缴费，但养老金却高于企业，这一点是社会质疑的焦点。

记者：您认为，破解养老金并轨鸿沟的瓶颈在哪里？

郑秉文：城乡养老保险制度的差异性主要来自经济发展水平的巨大差距，而公共部门和私人部门之间存在的差距主要来自几十年前国企改革的需要和摸着石头过河的特殊历史条件。由于差距日益成为社会关注的焦点，逐渐引起政府的高度重视，所以，才有了企业养老金连续9年上调和2008年2月5省市事业单位改革试点等一系列改革举措。但众所周知，5年来，改革试点总体进展不畅，其根本原因是事业单位参加改革的意愿低下，积极性不高，甚至存在抵触情绪。

我觉得，这个现实我们应该正视，不该回避。5省市改革试点受阻是正常的，因为事业单位一旦参加改革，待遇水平就会降低将近一半。而且，目前城镇企业职工养老保险制度还存在很多问题，例如，激励性差、待遇调整机制没有建立起来，透明性差等等，所有这些，都是5省市事业单位改革试点受阻的重要原因。

记者：您认为，缩小制度差别的改革路径是什么样的？

郑秉文：打消改革顾虑，需要双管齐下。一方面，要为事业单位建立职业年金制度。前段时间，人力资源和社会保障部和民政部联合下发了社会团体建立职业年金的文件，这是保证事业单位改革之后待遇水平不降的主要办法。另一方面，要加紧改革步伐，积极改革城镇职工基本养老保险制度，并完善这个制度。事业单位参加改革也是倒逼这个制度深化改革的一个契机，其结果既可使企业职工受益，又可促进机关事业单位改革，是一举多得的好事。

本版编辑 韩 叙 美 编 夏 一

本版邮箱 jjrbjrcj@163.com