

机关事业单位养老保险改革:进程、发展与制度评价

张盈华^{1,2}

(1. 中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007; 2. 中国社会科学院世界社保研究中心,北京 100007)

摘要:机关事业单位与企业退休金制度经历了“统一分一统”的发展历程,逐渐形成了“双轨制”。近年来,“双轨制”饱受质疑,机关事业单位赡养率高企也加重了财政负担,促成了2015年的机关事业单位养老保险改革。改革后仍潜藏问题,包括基本养老保险面临支付风险和长寿风险,财政负担地区差异大,职业年金面临可持续性风险和便携性风险。通过对上述风险的逐一论述,文章从公平性、便携性、可持续性和基金管理效率等4个方面提出了政策建议。

关键词:机关事业单位; 养老保险; 职业年金; 记账管理; 制度评价

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2016)06-0036-10

机关事业单位养老保险改革方案出台一年有余,但理论界的争论还远未平息,方案落实和具体操作也存在诸多困难。实践的困境更加凸显理论研究的重要性,应从历史发展角度,从制度根本出发,对2015年改革确立的机关事业单位养老保险制度进行评价。

一、机关事业单位的退休金制度演进历程

郑秉文等(2008)^[1]将机关事业单位退休金制度分为3个阶段,即1949—1957年的初创阶段,1958—1977年的统一调整和后期倒退阶段,1993年以后的改革试点阶段。其中以2008年为界又分为地方改革阶段和事业单位改革阶段,这是制度本身运行规律的划分方式。本文从公私部门退休金制度关系角度,划分出“统一分一统”3个阶段。

(一)20世纪50年代初至90年代初,机关事业单位与城镇企业退休金制度模式基本一致

1. 1955年机关事业单位建立退休金制度

1951年新中国第一部劳动保险法出台,企业按职工工资总额的3%缴费,男职工年满60岁且工作25年、女职工年满50岁且工作20年可领取相当于本人工资35%~60%的退休金,这是新中国的第一个养老保险制度。此后,制度覆盖范围扩大(扩大至工、矿、交通事业的基建企业和国营建筑公司)、待遇水平提高(最高计发比例由60%提至70%)、最低工作年限要求缩短(由22.5年减至15年)。

1955年12月,参照这一制度,中央政府出台了机关工作人员的退休处理办法,除最低工作年限要求(男性25年和女性20年,均比企业多5年)以外,机关和企业退休金制度一致。

2. 1978年机关和企业退休年龄开始分化

1978年将机关和企业职工领取退休金的最低工作年限统一为10年,并将企业女工人的退休年龄由55岁调低到50岁,机关工作人员退休年龄维持不变。

3. 1985年工资改革,机关与企业的退休金制度出现罅隙

计划经济时期,企业采取包干制工资制度,1985年1月起工资总额与经济效益挂钩,工资差别开始显现,但矛盾并不突出。1985年6月,机关事业单位实行工资改革,将工资分解为基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资等4个部分,不同职级人员的职务工资差距拉大。从这个时期开始,机关事业单位和企业内部以及机关事业单位与企业之间的工资差别以及退休金的差距逐渐显现。

(二)自1993年开始机关事业单位和城镇企业的退休金制度彻底分离,“双轨制”定型

1. 1993年的工资制度改革,机关与企业退休金结构发生分化

1993年起国家推行公务员制度,进行了工资改革,机关以职务工资和级别工资为主,事业单位以职务工资和津贴为主,工资差别与1985年工资

收稿日期: 2016-07-25

作者简介: 张盈华(1973—),女,陕西西安人,中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,博士

改革时基本保持一致,并保留了各种隐性福利,与此同时,国企改革使企业工资的货币化程度提高,机关事业单位与企业的劳动收入和退休金结构发生异化。

2. 1993年企业养老保险制度确立,与机关事业单位退休金制度形成“双轨”运行格局

为了配合国企改革,1993年在城镇企业建立“统账结合”的基本养老保险制度,1997年对各地制度进行了统一。至此,企业与机关事业单位的退休金制度完全分离,前者的退休金由社会平均工资和个人账户积累额决定,后者的退休待遇则与职级职称和服务年限关联,“双轨制”成型(见表1)。

3. 2006年工资改革,机关事业单位与企业的退

休待遇差距进一步扩大

2006年7月公务员工资改革,事业单位同步实行岗位绩效工资制度。改革后,津贴补贴成为在职工人工资和退休人员退休金的重要来源,部分地区生活补贴在退休金中的比例甚至达到60%~70%^[2],机关事业单位与企业退休金的差距进一步拉大。按照规定,企业职工每增加1年缴费,基础养老金替代率可提高1个百分点,个人账户养老金取决于账户积累额。以30年缴费期为例,基础养老金替代率为30%,个人账户养老金替代率不足40%(按工资增长率=投资收益率=7%计算)^①。相比而言,机关事业单位退休金替代率为85%,如果加上生活补贴,将远高于企业。

表1 1997年和2006年企业社会养老保险制度与机关事业单位财政退休制度的比较

项目	机关事业单位财政退休制度	城镇企业基本养老保险制度
退休条件	男60周岁,女55周岁	男性60岁,女干部55岁,女工人50岁
待遇标准	退休工资:(基础工资和工龄工资)×100%+(职务工资+级别工资)×n,对于工作满35年、30~35年和20~30年的人,n(1997年)=88%、82%和75%,n(2006年)=90%、80%和70% 生活补贴:按照职级、职称或职务、工作年限以及同级财政负担能力,由各地分别确定标准	基础养老金(1997年)=当地社会平均工资×20%,基础养老金(2006年)=(上年度在岗职工月平均工资+本人指数化月平均缴费工资)÷2×缴费年限×1%;个人账户养老金=个人账户储存额÷计发月数,其中1997年计发月数为固定值120;过渡性养老金:1997年没有具体规定,2006年规定为上年度在岗职工月平均工资×本人平均缴费指数×视同缴费年限×1.4%
待遇目标	退休前工资的80%以上(估计值)	退休前工资的58.5%(制度目标值)
缴费责任	个人不缴费	个人按本人工资的8%缴费

资料来源:根据国发[1993]79号、国发[1997]26号、国发[1999]10号、国发[2005]38号、国发[2006]22号和国人部发[2006]56号,由作者整理。

(三) 2015年改革,机关事业单位由财政退休制度全面转向社会养老保险制度

1. 制度改革背景

(1) 公、私部门之间退休人员待遇差别引起社会不满

如前所述,自20世纪90年代企业建立养老保险制度以来,机关事业单位和企业的退休金待遇的差距不断扩大。以2000—2004年为例,企业、机关和事业单位退休金上涨幅度分别是27.5%、51.7%和68.6%,企业与机关事业单位人均退休金的差距由1.5倍扩大到2倍(见表2)。2006年

工资改革后,生活补贴占退休收入的比例不断提高。以陕西省为例,2006年工资改革时确定的生活标准为660元~1760元/月^②,相当于当年该省在岗职工平均工资的50%~125%。生活补贴不仅抬高了机关事业单位离退休人员的退休金水平,继续拉大与企业退休金的差距,同时也使机关事业单位的退休金与社会平均工资割裂开,待遇水平隐形化。

与内生驱动的企业基本养老保险制度改革不同,机关事业单位养老保险制度的改革是外生驱动的。在传统财政退休制度下,地方政府和上级拨款

① 工资增长率=投资收益率=3%、5%的情况下,替代率分别为7%和17%;如果投资收益率低于同期工资增长率,则替代率会更低。

② 《陕西省直机关规范公务员津贴补贴实施方案》(陕纪发[2007]2号)。

表2 企业与机关事业单位退休金的差距(2000—2004年)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2000年与2004年之间的变化
类别	人均退休金(元/年)					
企业	6 142	6 373	7 364	7 732	7 831	27.5%
事业单位	9 655	10 490	12 110	13 809	14 644	51.7%
机关单位	9 451	11 570	12 988	14 654	15 932	68.6%
类别	退休金差距/%					
事业单位/企业	157.2	164.6	164.4	178.6	187.0	19.0
机关单位/企业	153.9	181.5	176.4	189.5	203.4	32.2

资料来源:国家统计局《中国劳动与社会保障统计年鉴2005》(光盘版)。

共同保障退休金的给付,财政承担无限责任,制度运行没有也不会发生破产风险,因此,缺乏内生改革动力。最先点燃改革导火索的是对“双轨制”的不满。

机关事业单位和企业退休金制度的“双轨制”被认为是最不公平的社会政策之一。人民网和人民日报每年会组织调研,2012年,92%网友希望提高养老金的上涨幅度和速度^[3],2013年98%的网友认为废除企业和机关事业单位退休金“双轨制”的条件已经成熟,96%的网友认为企业职工和公务员养老制度实行“双轨制”非常不合理^[4],2014年86.3%的网友支持养老金制度并轨,认为改革进程太慢^[5],2015年24.78%的调查对象在最关注的问题中选择了“养老金并轨”^[6]。社会舆论推动改革进度加快。

(2) 机关事业单位老龄化问题更突出

与企业职工相比而言,机关事业单位工作人

员入职时间晚、退休时间迟,因此赡养率更高,2015年机关事业单位比企业的养老保险制度赡养率高10个百分点(分别为43%和32%)^[7]。这种赡养压力很快就会显现。表3以5岁年龄分组,可以看出,在职人员的最高比例为45~49岁年龄组,退休人员的最高比例为60~64岁年龄组,显示未来10~20年机关事业单位养老负担迅速加重的趋势。

2. 制度改革内容

(1) 2015年改革,机关事业单位与企业退休金制度再度统一

2015年1月,《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》宣布机关事业单位养老保险制度建立。改革后,机关事业单位退休金制度发生了彻底改变,财政责任前置,个人责任清晰,养老保障由单支柱转变为多支柱(见表4)。

表3 2013年各年龄组在职人员占在职人员总数的比例

年龄段/岁	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60+
占全部在职人数比例/%	0.0	2.5	14.6	18.2	15.7	17.2	15.7	9.5	6.4	0.1
年龄段/岁	40~49	50~54	55~59	60~64	65~69	70~74	75~79	80~84	85~89	90+
占全部退休人员比例/%	1.0	3.5	15.1	23.3	19.4	16.1	11.3	6.8	2.7	0.8

资料来源:《中国养老保险制度改革》课题组。

表4 2015年改革前后机关事业单位退休金制度的比较

项目	改革前	改革后
制度模式	财政退休制度 单支柱	社会养老保险制度 多支柱 配套建立了强制性职业年金制度
待遇决定	取决于职务或职称,计发办法与企业职工不同	基础养老金取决于缴费年限,个人账户养老金和职业年金取决于缴费和投资收益;计发办法与企业一致
政府责任	全额承担退休金	承担雇主缴费责任
个人责任	无责任	个人向基本养老保险个人账户和职业年金账户缴费

(2) 2015 年改革同步推出配套措施

第一,上调机关事业单位基本工资和离退休人员的退休金。据估计,参保缴费后,机关事业单位中大约有40%的人其工资将低于城镇在岗职工平均工资^[8]。为了不因加入养老保险制度给在岗工作人员带来明显重负,2015年1月国家调整机关事业单位工作人员基本工资标准,平均上调20%,职务和职级越低的上调幅度越大,同时将机关事业单位离退休费上调10%。第二,实施强制性职业年金制度。2015年3月27日发布的《关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》(国办发[2015]18号),建立职业年金制度,作为机关事业单位的补充养老保险制度。与企业年金相比,后者是自愿参加,自2004年实施以来,运行10余年仅覆盖2300万人,覆盖率(占基本养老保险参保职工人数的比例)仅为6.5%^[9],而职业年金是强制性制度,机关事业单位在职人数约3800万,可实现100%全覆盖。

二、机关事业单位养老保险制度发展与评估

(一) 制度覆盖情况

1. 覆盖人数估计

机关事业单位养老保险制度覆盖所有公务员、事业单位在编人员,不包括机关事业单位内的临时聘用人员。已有公开数据的省份共有18个,以此推算,2013年全国政府机关和事业单位人数分别是1106.7万人和2684.4万人,合计约为3791万人(见表5),占当年城镇就业人数的10%,约占当年全国就业人数(76977万人)的5%^[10]。

2. 制度赡养率预测

根据目前机关事业单位和企业内就业人员的年龄、性别结构以及政策对退休年龄的规定,测算未来75年机关事业单位和企业的制度赡养率。假设2015—2035年间男性和女性逐步延迟退休,到2035年退休年龄分别达到男性65岁和女性60岁,测算结果显示:2015年机关事业单位的赡养率为43%,到2040年突破50%。在测算期内,机关事业单位养老保险制度的赡养率比企业高10~15个百分点,比全国人口老年赡养率高15~30个百分点(见表6)。机关事业单位的养老压力变大,财政负担会越来越重。

(二) 制度隐藏的风险

1. 基本养老保险的财务风险

(1) 制度起步零积累,面临支付风险

机关事业单位的老龄化程度比较严重,以2013

表5 2013年各地机关事业单位在岗职工人数(估计值)
万人

统计对象	年末常住人口数	机关	事业单位	机关事业单位合计
天津	1 472	13.21 ^(a)	34.97 ^(a)	48.18 ^(a)
山西	3 630	45.98	101.39	147.37
内蒙古	2 498	33.29 ^(a)	71.82 ^(a)	105.12 ^(a)
江苏	7 939	54.14	153.20	207.34
浙江	5 498	51.17	118.75	169.92
安徽	6 030	40.11 ^(a)	103.83 ^(a)	143.94 ^(a)
福建	3 774	29.14 ^(a)	68.34 ^(a)	97.48 ^(a)
山东	9 733	84.40	213.00	297.40
河南	9 413	71.92 ^(a)	195.97 ^(a)	267.89 ^(a)
广东	10 644	86.62 ^(a)	186.53 ^(a)	273.15 ^(a)
广西	4 719	35.39	109.01	144.40
海南	895	9.02	21.88	30.90
重庆	2 970	23.48 ^(a)	60.03 ^(a)	83.51 ^(a)
四川	8 107	73.14 ^(a)	159.20 ^(a)	232.34 ^(a)
贵州	3 502	36.03 ^(a)	76.95 ^(a)	112.98 ^(a)
陕西	3 764	44.35	104.36	139.79
青海	578	8.34 ^(a)	15.70 ^(a)	24.04 ^(a)
宁夏	654	7.42	17.40	24.81
合计	85 820	747.16 ^(a)	1 812.33 ^(a)	2 550.56 ^(a)
全国	135 516	1 106.66 ^(b)	2 684.35 ^(b)	3 791.01 ^(b)

注:(a)估计值为就业人数乘以0.94,其中0.94为机关事业单位全部就业人员中在岗职工所占比例的平均值。(b)估计值为18个省份统计指标的合计数除以0.675145,其中0.675145为这18个省份合计常住人口占全国总人口比例的调整值。

资料来源:各省2014年统计年鉴。

年为例,赡养率是40.7%,用于统筹的单位缴费提供的替代率只有49.1%(=单位缴费率20%/制度赡养率40.7%)。由于制度起步阶段,个人的职业年金账户还没有积累,养老金几乎全部来自社会统筹账户。显然,这样的替代率无法满足退休人员的需求,最终会与企业养老保险制度运行情况一样,个人缴费空账运行,政府财政出面兜底,这不是一个健康的社会保险制度的应有之义。

(2) 计发月数过小,无法规避长寿风险

机关事业单位养老保险采用了与企业制度一样的计发月数,众所周知,这个计发月数是根据

表6 2015—2090年机关事业单位和企业的养老保险制度赡养率预测

%

统计对象	年份											
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2060	2070	2080	2090
机关事业单位	43.0	45.6	46.8	46.1	47.2	50.1	54.6	60.4	64.1	70.7	79.7	86.7
企业	32.2	27.5	27.0	29.1	32.9	38.3	44.6	53.4	65.4	63.0	65.2	66.9
全国人口	13.7 ^[11]	18.0	—	25.6	—	38.1	—	44.0	53.6	49.1	50.5	54.0

注:全国人口赡养率=65岁及以上人口数/15~64岁人口数,按照“中生育”方案测算。由于退休年龄都小于65岁,所以机关事业单位养老保险制度和城镇企业基本养老保险制度的赡养率都明显高于全国人口的赡养率。

资料来源:参见文献[7]和[12]。

“五普”数据确定的。“六普”时人口预期寿命是74.8岁,比2000年的71.4岁提高了3.4岁,计发月数显然没有作出相应调整,账户基金过早耗尽,长寿风险会摧毁制度的可持续性。

不仅如此,计发月数具有凸性,在40~55岁,每延迟退休一年,退休金增加不到0.5%,55~60岁、60~65岁、65~70岁的这一比例分别为0.7%、0.8%和1.4%。这种平滑、微幅提高退休金的方式,对激励延迟退休的力度有限。当然,鉴于公私部门职业特征不同,计发月数的凸性问题对企业延迟退休的不利影响会更大一些。

(3) 地方财政支持能力差距大

我国地方财力差别大,而机关事业单位编制分布相对均匀,这就造成养老保险单位缴费的负担能力差距大。例如,2013年全国人口总数13.6亿人,公共财政收入约为6.9万亿元,当年人均地方财政收入为5071元。北京市和甘肃省的地方财政收入分别是3661亿元和607亿元,而两地的人口分别是2115万人和2582万人,人均地方财政收入分别是17312元和2352元,相差6倍多。实际上,财政收入能力不仅在省际之间有很大差别,即使同一省份的各市之间也有明显差距。以山东省为例,2013年全省财政预算收入4324亿元,如果按全部户籍人口(9612万人)计算,全省户籍人口人均财政收入是4498元,其中最高的青岛市是10197元,最低的菏泽市是1664元,两地的户籍人口人均财政收入相差5倍多。

地方财政收入的差距显示了各地政府的单位缴费能力,也反映了各地财政的“兜底”能力。养老保险制度改革后,各地政府既要为在职人员缴纳养老保险费,又要保障退休人员养老金待遇水平不降低,财力不足的地区就需要依靠上级财政转移支付。

(4) 地方政府对中央政府的依赖性加大

近年来,社会支出项目不断增加导致地方财政

支出规模扩大,对上级财政转移支付的依附性越来越大。数据显示:地方政府用于社会保障和就业的支出中,有40%来自于中央财政的转移支付。地方政府会不间断地与中央政府进行博弈,以获得尽可能多的财政转移支付,不仅仅在基金赤字省份如此,为了平衡地方政府的利益,中央财政还需要拿出一部分资金补助基金盈余省份。这种博弈,需要耗费大量的行政成本,既不经济,也缺乏效率。

2. 职业年金基金的管理风险

职业年金是强制性制度安排,制度发起人(即各级政府)需要承担管理风险。

(1) 单位缴费虚拟记账,将当期财政压力后推

《机关事业单位职业年金办法》规定,职业年金基金采用个人账户方式管理,但个人缴费、非财政全额供款单位的缴费采取实账积累,而财政全额供款单位的缴费采取记账方式,按国家统一公布的记账利率计息,在退休时由同级财政做实。表7估算财政当期支出压力,以2014年数据为例,如果不改革,财政只需负担退休金,约占当年财政收入的2.61%,改革后政府要作为雇主进行缴费,基本险和职业年金合计缴费约占当年财政收入的4.85%,比不改革情况下增加了80%。对于一些财力较弱的地区,短时间还很难承担如此大的涨幅,似乎采用虚拟记账是权宜之计。不过,应当看到这是对财政负担的后移,待退休高峰时期,一次性做实单位缴费部分会给未来政府带来更大压力。

(2) 市场化运营,需要承担投资风险

与大多数发达国家职业年金制度多采用待遇确定型(DB)给付模式不同,我国机关事业单位职业年金从起步时就采用了缴费确定型(DC)待遇给付模式。这就意味着职业年金账户基金的投资风险和长期内的通货膨胀风险,都将由账户所有人自己承担。这种给付模式彻底改变了机关事业单位的退休金制度,同时也给机关事业单位退休收入带来不确定性。

表7 职业年金与企业年金缴费数据的比较

缴费制度		2014年在岗职工	缴费额	
职业年金	企业年金	平均工资	职业年金*	企业年金
单位按工资总额的8%,个人按本人工资的4%缴费	单位缴费每年不超过工资总额的1/12,个人缴费与单位缴费之和不超过工资总额的1/6,超出部分不可税前列支	57346元/年	7569.6元/年(其中个人缴费2523.2元/年)	9557.6元/年(其中个人最高缴费4778.8元/年)

注: * 职业年金的缴费基数按在岗职工平均工资的1.1倍计算。

资料来源: 根据《机关事业单位职业年金办法》(2015年)和《企业年金试行办法》(2004年)的规定,由作者整理而得。

对于养老保险这种长期资产来说,投资收益率的微小波动会带来基金规模的明显变化。以30年缴费期为例,利率为2%和4%的替代率分别是22%和39%,如果投资收益率过低,或者虚拟记账利率过低,职业年金的充足性就会受到影响,进而第一支柱的支付压力就会加大。

(3) 劳动力流动,可能遭遇便携性风险

机关事业单位养老保险制度建立后,理论上讲,与企业之间不会存在便携性问题。但是,如前所述,机关事业单位养老保险制度改革并不彻底,留下了单位缴费虚拟记账、记账利率不明晰、与企业养老保险关系对接办法不详尽等诸多政策空白。参保人员在机关事业单位和企业之间流动,会面临缴费基数不一致,第二支柱强制性不同,经办机构尚未对接等诸多问题,而公私部门之间养老保险关系转移,第二支柱账户权益对接等事项还需进一步细化。

3. 两类基金的投资运营风险

机关事业单位养老保险将实现2个资金池,一是基本养老保险结余基金。二是职业年金账户基金。这2个资金池都面临投资运营和保值增值问题,有所不同的是,基本养老保险基金投资运营以安全性优先,而职业年金则更注重收益性。

2015年8月中央出台《养老保险基金投资管理办法》,对包括企业、机关事业单位和城乡居民养老保险在内的所有社会养老保险基金投资作出规定,投资监管采取谨慎进入原则,确保基本养老保险基金在安全性原则下尽可能地获得高收益。广东省于2012年3月将1000亿元委托全国社保基金理事会投资运营,到2014年即获得173.36亿元的投资收益,山东省于2015年2月同样将1000亿元养老保险基金交由全国社保基金理事会投资运营。借鉴企业基本养老保险基金投资探索经验,建议对机关事业单位养老保险基本养老保险基金实行省级委托、信托管理、长期考核的管理方式。

2016年6月人社部和财政部联合对《职业年金基金管理暂行办法》公开征求意见,征求意见稿中提出机关事业单位职业年金采取个人委托、省级代理、信托管理、市场运营的方式,允许代理人建立一个或多个职业年金计划,可实行统一收益率。这里会涉及2个问题:一是个人缴费实账运行,集中投资运营的风险谁来承担?二是单位缴费虚拟记账,记账利率是否应按实账投资的实际收益率计息?

三、对机关事业单位养老保险 深化改革、完善制度的思考

机关事业单位养老保险制度改革的目标是实现公平性、便携性和财务可持续性。公平性体现在机关事业单位与城镇企业退休金制度的统一,权利和责任的对应以及待遇差距的缩小;便携性体现在养老保险权益随劳动力流动得以保障,不会出现“便携性损失”;财务可持续性要求在保障一定替代率水平下,制度在长期内可实现收支平衡,或者出现的收支缺口是可控的,弥补这个缺口不会给各级财政带来难以承受的压力。

(一) 增强制度的公平性

1. 合理确定缴费基数

机关事业单位养老保险从制度设计上实现了与城镇企业基本养老保险的统一,但是缴费基数的统计不一致。企业劳动报酬的货币化程度高,养老保险的缴费基数基本上就是全部劳动所得,而机关事业单位的隐性工资比例较高,大多数政府机关和事业单位仍保留改革性津贴(原有制度下的交通补助、通讯补助、住房津贴、教育和医疗补助、采暖补贴等等),在确定缴费工资时,这些津贴补贴并未纳入其中。从单位角度看,这是有利的,因为可以减少当期缴费支出,将财政负担向后推延;但从个人角度看,计入基本养老保险个人账户和职业年金账户的缴费额就会减少,未来养老金会受到影响。

鉴于此,应当发挥完善监督机制,在单位内部成立养老保险监督委员会,由职工和退休人员代表、政府相关部门负责人、专家和学者共同参与,使参保人员对养老金权利有充分了解,并能督促单位按照协定的劳动收入缴纳养老保险,确保个人的知情权和未来的养老保险权益。

2. 确保虚拟记账部分的收益权

机关事业单位基本养老保险的个人账户和职业年金的单位缴费部门均采用虚拟记账的方式,二者略有不同:基本养老保险的个人缴费计入个人账户,但资金被纳入社会统筹账户中,用于发放当期退休人员的基本养老金,实际上是在社会统筹账户和个人养老账户之间做的“财务上的转化”^[13];职业年金账户中应计的单位缴费并没有实际资金,在职人员工作期间,单位并没有向职业年金账户中实际缴费,而是到退休时一次性做实,实际上是将单位缴费时间由工作期间的每个月推延至退休时点,是减轻当期财政负担的变通做法。

“虚拟记账”的最大弊端是会损失投资收益,进而会影响参保者日后的退休收入。《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》和《机关事业单位职业年金办法》规定,基本养老保险的个人账户储存额和职业年金的单位缴费部分都应“每年按照国家统一公布的记账利率计算利息,但并未对如何确定记账利率作出明确规定。”

在“虚拟记账”下,为了确保养老金收益不受损失,记账利率不能过低,否则难免重蹈城镇职工基本养老保险个人账户“空转”之覆辙。从长远看,职业年金应当实账运营,但可以继续保留记账管理方式,将实账运营的收益分配给账户所有人,可以提高他们的职业年金待遇水平,在确定合理记账利率后,可将超额的投资收益用于抵减单位缴费,从而减轻财政负担。

(二) 增强制度的便携性

职业年金账户的转移,首先需要考虑机关事业单位职业年金的单位缴费采取的是虚拟记账方式,而目前已经建立的企业年金计划均采取的是实账运营方式,两种运营方式不能直接对接。其次,如果转入的企业没有建立企业年金计划,按照惯例,职业年金账户将继续保留在原单位,这就造成账户所有人及其职业年金账户的支配权分离,丧失了对账户基金投资运营的监督,随着时间推移,一些账户可能变成死账。

因此,对于转入的企业已经建立了企业年金计

划的,在职业年金账户与企业年金账户对接前,必须先从事中拿出资金,做实职业年金账户。对于转入的企业没有建立企业年金计划的,要建立一个过渡机制,机关事业单位工作人员离职时,其职业年金基金应当全部从原单位转出,但为了避免个人在退休前提取和随意支配,应当将基金转入政府监管下的独立机构指定账户中,由其统一管理并执行受托人职能,待转入的企业建立企业年金,再将职业年金基金并入企业年金账户。

(三) 增强制度的财务可持续

机关事业单位养老保险制度改革后,计发基数由原来的最后一个月的工资改为职业生涯的指数化工资,计发基数缩小了,变相地减少了机关事业单位养老保险制度的财务支出。这既符合国际公共部门养老保险制度改革趋势,也确保了与城镇企业养老保险制度的统一。但是,由于老龄化更加严重,机关事业单位养老保险制度仍然存在财务可持续性问题。为此,提出如下建议:

1. 采用精算技术,合理确定制度参数

改革后,机关事业单位退休待遇水平除了与个人的工作年限相关,还与记账利率和计发月数密切相关,因此,制度参数的设计至关重要。

(1) 计发月数

按照现行制度规定,基本养老保险个人账户的计发月数是固定的,如60岁的计发月数是139。这意味着,对于60岁退休的人来说,个人账户积累额只能发放到71.6岁,此后个人账户养老金需要财政全额承担,这将是制度的长期风险。应当考虑采用动态计发月数,正如瑞典和德国养老保险制度改革所做的那样,在计发月数中考虑人口结构变动趋势、工资增长率和市场利率的变化。同时,改善低年龄组计发月数的调整速率,加大提前退休的待遇损失幅度,让制度参数自动引导参保者延迟退休。

(2) 记账利率

记账利率是养老金待遇的关键要素,应当把经济增长和人口变化的因素考虑到记账利率中,这样才可利用精算技术,帮助确定合理的计发方法和适度的缴费率,从而有助于制度的长期财务可持续。目前,城镇企业基本养老保险个人账户的记账利率是一年期定期存款利率,长期以来一直低于物价上涨率,导致个人账户养老金的实际购买力不断缩水。建议确定一个保障收益率,当市场收益率低于保障收益率时,用保障收益率计息;当市场收益率高于保障收益率时,按照市场实际投资收益率计息。

2. 提高养老保险基金的收入能力

这一点可以借鉴英国的改革思路。英国公共部门养老保险不仅没有设定缴费上限,而且还对高收入者设定更高的缴费率。中国的机关事业单位养老保险和城镇企业基本养老保险均设有缴费上限,高于社会平均工资3倍的工资收入不纳入缴费基数,这是对高收入群体者的保护。短期来看,这种做法可以将高收入群体留在社会保险体系中,避免逆向选择问题,但是长期来看,会减少养老保险的收入。无论从社会公平性还是从增强基金收入能力的角度,都应取消缴费上限,考虑到制度实施的阻力,可适时上调缴费基数上限,把高收入群体的更多收入纳入缴费基数中。

3. 扩大统筹范围,通过“大社会统筹”提高财务可持续能力

所谓“大社会统筹”,是将机关事业单位养老保险社会统筹与城镇企业基本养老保险社会统筹的资金池打通,实现所有工薪就业者养老保险基金的统筹调剂。

此次改革规定“机关事业单位基本养老保险基金单独建账,与企业职工基本养老保险基金分别管理使用”,意味着机关事业单位的养老保险缴费将形成一个独立的基金池。这种制度安排可能是考虑了机关事业单位赡养率更高,如果统筹使用,意味着城镇企业基本养老保险基金可能要向机关事业单位“倒灌”,容易引发诸如“企业职工给公务员养老”的质疑,而分账管理可能是改革阻力最小的路径,但这样会削弱社会保险的互济功能,机关事业单位内部的老齡化无法通过全社会的人口结构加以稀释,财政养老并没有彻底转向社会保险。

在基本养老保险层面上,机关事业单位与城镇企业的制度已经统一,应当将制度参数和资金池合并起来,最终形成一个覆盖全体就业者的普适性养老保险制度。类似国外的国民年金,将目标待遇确定为“保基本”水平,由财政兜底,政府承担首责,保住底线公平,有利于社会福利权益的一致性和满足底线福利需求。公共部门与私人部门之间的养老金计划之间可以存在合理差距,但这种差距不应出现在基本养老保险层次,基本养老保险待遇的差异只应显现在缴费年限和缴费水平上,公私部门养老保险待遇的差距应体现在补充性养老金(即职业年金和企业年金)上。

4. 鼓励延迟退休

我国将从2017年开始逐步推迟法定退休年龄。

延迟退休年龄已经提出多年,但一直未能践行,其主要原因是社会公众反对声音比较大。按照现行制度规定,基本养老保险和职业年金的个人缴费率合计是12%,而每增加1年缴费养老金替代率只提高1个百分点,推迟退休必定是负收益。只有当个人不承担缴费或者缴费率相对较低时,运用“延迟退休则增发养老金,提前退休则减发养老金”的发放才对推迟退休有激励性。因此,对于中国的机关事业单位养老保险,可通过提高最低缴费年限及其所对应的养老金水平,激励人们延迟退休。

(四) 提高养老保险基金的投资运营绩效

1. 投资权限与投资风险应当匹配

基本养老保险的个人账户基金与职业年金基金都是缴费确定型(DC型)管理方式,账户所有人承担基金投资运营的全部风险。但从现行政策规定来看,基本养老保险基金由省级委托、集中运营,而职业年金基金由省级代理、委托市场、分散运营,账户所有人与受托机构之间没有直接委托代理关系,且个人没有投资选择权,在实际操作中可能连选择年金计划的权利也会被雇主占有,这就造成风险承担者与投资决策者的角色脱离。鉴于此,建议赋予账户所有人有限的自主选择权,从国外第二支柱运行情况看,个人可以自主选择年金计划,或者自主选择不同风格的基金,监管部门可通过设定组合中不同工具的投资上限来加以管制。

2. 完善信托管理和投资绩效考核

建立省级机关事业单位养老保险理事会,接受省内各级政府的委托,代为管理基金的账户记录和投资运营事务;运用信托管理机制,完善委托一代理机制,通过选择合适的市场机构进行投资运营,并建立完善的职业年金基金投资运营的绩效考核机制。

近年来,从企业年金市场运营反馈的情况看,投资考核周期过短是最大问题。企业年金的绩效一般以1年为短期考核期,3年为中长期考核期,并采取末位淘汰的方式,迫使投资管理人对企业年金投资组合的资产频繁换手,大大提高了管理成本。建议建立长期投资绩效考核体系,拉长投资绩效考核周期,确定合理的目标投资收益率。

3. 设定保证收益率

养老保险投资安全性的重要意义不言而喻,但如何在市场化运作下,既实现收益率又能杜绝过大的投资风险呢?从德国补充养老保险的运营经验看,预先设立一个养老保险基金投资的保证收益率,将最大损失锁定。实际上,目前全国社会保障基金理事会在受

托管地方委托运营的基本养老保险基金时,都会在委托协议上明确一个保证收益率,当实际投资收益率低于该保证收益率时,由受托人弥补损失。

四、结论

机关事业单位退休金制度参照企业制度建立,在经历40年的统一制度运行后,于20世纪90年代彻底分离,机关事业单位保留了计划经济时期的单位保障模式,退休金由政府全权承包,而企业则在国企改革浪潮推动下走上了社会养老保险道路,这种“双轨制”运行了20年,终因公私部门待遇差别大,公共部门养老负担重等原因,开启了机关事业单位养老保险制度改革,并最终于2015年初定型。

但是,机关事业单位养老保险改革并不彻底,留下了个人账户记账利率不清,职业年金单位缴费虚拟记账等制度灰色区域,给实践操作带来不便,给制度长期运行埋下风险种子,这种风险包括:基本养老保险制度起步零积累,面临支付风险;计发月数过小,无法规避长寿风险;地方财政支持能力差距大,

对上级财政转移支付的依附性不断增强。而职业年金则因单位缴费虚拟记账,将当期财政压力后推,给后代带来沉重负担;市场化运营,需要承担投资风险;劳动力流动,可能遭遇便携性风险。此外,基本养老保险结余的基金和职业年金基金需要投资,因投资目的不同而面临不同投资风险和投资策略。

从制度公平性、便携性和可持续性以及基金投资绩效等4个方面提出建议,包括合理确定缴费基数,确保虚拟记账部分的收益权益,增强制度的便携性,采用精算技术合理确定制度参数,提高养老保险基金的收入能力,通过“大社会统筹”提高财务可持续能力,鼓励延迟退休,确立个人有限投资选择权,使投资决策与投资风险匹配起来,建立长期考核机制并设立合理的保证收益率。

机关事业单位养老保险制度起点高,管理规范,参保群体都是正规就业者。机关事业单位养老保险制度建设好,可以带动完善企业基本养老保险制度,最终在中国建立一个普遍覆盖、公平合理、运行良好的养老保险体系。

参考文献:

- [1] 郑秉文,孙守纪,齐传君. 公务员参加养老保险统一改革的思路——“混合型”统账结合制度下的测算[J]. 公共管理学报, 2009(1): 1-12.
- [2] 人民网. 我国公务员津贴补贴占工资7成,被指不利于廉政[EB/OL]. (2014-09-11) [2016-06-07]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-09-11/001030821953.shtml>.
- [3] 人民网. 社会保障再居“两会调查”榜首超九成网友希望提高养老金涨幅[EB/OL]. (2012-02-20) [2016-06-08]. <http://politics.people.com.cn/GB/17159215.html>.
- [4] 凤凰网. 社保居两会热点调查首位 废除养老金“双轨制”呼声最高[EB/OL]. (2013-03-05) [2016-06-08]. http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_03/05/22735599_0.shtml.
- [5] 人民网. 向人民报告: 2013年,社保新政密集出台[EB/OL]. (2014-02-26) [2016-06-08]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c1001-24468137-2.html>.
- [6] 人民网. 人民网两会调查连续4年呼吁取消养老金“双轨制”[EB/OL]. (2014-12-24) [2016-06-08]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/1224/c1001-26267124.html>.
- [7] 张盈华. 机关事业单位养老保险名义账户改革——方案设计与可持续性[J]. 开发研究, 2015(3): 7-11.
- [8] 郑秉文. 中国养老金发展报告2014[R]. 北京: 经济管理出版社, 2014: 136.
- [9] 人力资源和社会保障部基金监督司. 全国企业年金基金业务数据摘要(2015年第二季度)[EB/OL]. (2015-09-12) [2016-06-08]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/qtjcl/201509/W020150912763024435640.pdf>.
- [10] 中国新闻网. 2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2014-05-28) [2016-06-08]. <http://www.chinanews.com/gn/2014/05-28/6223421.shtml>.
- [11] 国家统计局. 2014年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2015-02-26) [2016-07-05]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html.
- [12] 郑伟,林山君,陈凯. 中国人口老龄化的特征趋势及对经济增长的潜在影响[J]. 数量经济技术经济研究, 2014(8): 3-20.
- [13] 中国网. 人社部副部长胡晓义就机关事业单位养老保险制度改革有关情况答记者问[EB/OL]. (2015-01-19) [2016-07-02]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/SYzhengcejiedu/201501/t20150119_149495.htm.

Public Sector Pension Reform: Process , Progress and Institutional Evaluation

ZHANG Ying-hua^{1 2}

(1. Chinese Academy of Social Sciences Institute of Latin American Studies ,Beijing 100007 , China;
2. Chinese Academy of Social Sciences Centre for International Social Security Studies ,Beijing 100007 ,China)

Abstract: In China , public sector pension scheme and private pension scheme had evolved from “accordant” to “discordant” from 1950s to the end of 2014. In this evolving process , “dual track” of pension system shaped up. In recent years , more and more people have challenged abolition of the duality between public and private pension schemes. The Public Pension Reform of 2015 was supposed to re-accord the two pension schemes. But through deep analysis , it is found that: to basic pension , there will be potential risks on payment and longevity as well as divergence of fiscal sustainability among regions; and occupational pension system also faces risks on portability and profitability. Proposals from fairness , portability , and sustainability and investment performance management are provided in the final part of this paper.

Key words: government departments and institutions; endowment insurance; occupational pension; Book-keeping management; institutional evaluation

(责任编辑 李世红)

· 简讯 ·

为首都城市治理把脉 践行服务北京行动计划

——北京工业大学学报编辑部召开“超大城市治理与建设”系列专题研讨会

本刊讯 2016年11月2日,《北京工业大学学报》编辑部在清华大学成功举办“北京市社区治理”研讨会,这是我校学报编辑部策划的“超大城市治理与建设”系列专题研讨会的第1期。

本次研讨会是学报编辑部联合首都社会与社会管理协同创新中心、陆学艺学术思想研究中心、清华大学等单位共同举办。未来学报编辑部将继续围绕“超大城市治理与建设”开展系列专题研讨会,立足北京、服务北京,积极践行服务北京行动计划,为首都社会治理与建设贡献智慧。清华大学沈原教授、北京大学刘世定教授、中国人民大学夏建中教授、中共北京市委社会工作委员会(北京市社会建设工作办公室)张坚副主任、首都社会建设与社会管理协同创新中心(北京工业大学)唐军教授、北京市社会科学院李伟东研究员应邀出席了研讨会,并围绕北京市社区治理展开了讨论,发表了各自关于社区治理的见解。研讨会由学报编辑部主任宋国恺博士主持。