

文章编号:1002-980X(2007)03-0121-03

机关事业单位养老保险制度的人性化选择

董黎明

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘要:伴随着城镇企业养老保险制度的逐渐完善,建立机关事业单位养老保险制度无疑是目前社会养老保险工作中最棘手的难题。由于过去城镇内部养老保险“二元化”特征导致现阶段对机关事业单位试点和改革存在诸多的分歧,试图在过去改革试点和城镇养老保险改革的经验基础上,以最终建立全国统一的社会保障制度为目标,力图最小化转制成本,对机关事业单位养老保险制度建立的原则和框架问题做一些探索。

关键词:机关事业单位;养老保险;人性化

中图分类号:F840.67 **文献标志码:**A

相比于上世纪八十年代中期开始的城镇企业职工养老制度改革,我国机关事业单位养老保险改革的进程明显要缓慢很多。1994年,中央政府陆续在江苏、福建、河北、山东、山西、河南等28个省份开展了机关事业单位养老保险改革的试点,但改革情况并不尽如人意。由于没有相关的政策指导,各地的制度设计差异很大,主要表现在:养老保险的覆盖面、费率、计发办法、待遇等方面。究其根源是无法触动原有机关事业单位的即得利益和无法有效补偿改革的利益损失者。在城镇企业养老保险体系基本建立的基础上,机关事业单位养老保险改革即将提上日程,建立统一的机关养老保险制度是完善养老保险制度的内在要求,也关系到几千万事业单位人员及亲属的福祉。

1 现行制度的内在缺陷和试点过程中出现的问题

1.1 现行制度的内在缺陷

机关事业单位退休养老办法主要沿袭1978年《国务院关于安置老弱残干部的暂行办法》(国发[1978]104号)规定的老制度,即传统的单位保障或国家保障。对单位保障弊端的研究分析很多,笔者认为至少表现在以下几个方面: 财政支付危机的

凸现; 现收现付制度模式无法面对人口老龄化的挑战; 无法化解社会经济环境变化带来的风险,以及有效应对经济全球化的挑战; 无法体现公平与效率兼顾的原则。

1.2 试点过程中出现的问题

20世纪九十年代的机关事业单位养老保险试点到目前已有12个年头,在取得诸多成绩得同时,也有很多的问题值得总结。 覆盖范围不统一。有的地方,公务员、事业单位工作人员全部参保;有的地方只是事业单位参保;也有的地方只有财政差补和自收自支的事业单位参保。 统筹层次低。小统筹(县级统筹)造成各地各自为政和政出多门的状况,也影响了未来制度的统一和基本养老保险应有的互济功能。 征收基数、比例不统一。缴费基数方面,有的地方按人事部门核定的档案工资为基数征收;有的地方按工资总额(包括奖金、福利、过节费等)为基数征收;有的地方执行“双基数”,有的按“单基数”征收。 养老金社会化发放程度低。机关事业单位养老金只有少数地方采取社会化发放,多数地方仍采取养老金发放到参保单位后,由参保单位再发放给离退休人员,甚至有些社保经办机构采取征收与发放联动的办法。 养老保险个人缴费比例及个人账户不健全。各地机关事业单位个人缴费比例为

收稿日期:2006-11-13

基金项目:2007年安徽省教育厅人文社会科学研究项目

作者简介:董黎明(1981-),男,安徽贵池人,安徽财经大学财政与公共管理学院,讲师,经济学硕士,主要从事财政理论和社会保障理论研究。

2%至8%,多数地方在2%左右甚至不少地方没有建立个人账户。养老金支付水平太高,基金收支难以平衡。机关事业单位养老保险替代率可提高到60%~70%较为合理,也符合国际通常的标准。而目前,机关事业单位养老保险替代率太高,据测算达到90%~99%。退休审批权与养老经办权脱节。从2001年开始,大多数地方的养老经办机构已移交给劳动和社会保障部门管理。但是,机关、事业单位职工的工资调整、退休审批等政策的制定和业务操作仍掌握在人事部门,工作中难免有脱节、矛盾的地方。待遇差别过大,造成人员流动困难。由于机关事业单位的养老金是企业的2倍左右以及统筹层次和缴费标准的差异导致机关事业单位的人员根本无法流动。

2 机关事业单位养老保险制度设计的理念

中国的社会保障制度改革已经不再是过去的“摸着石头过河”的探索阶段。在新时期科学发展观和“和谐社会”的治国理念下,机关事业单位养老保险制度设计之初,应体现制度的可持续性、统一性和“以人为本”的人本观念。

2.1 机关事业单位养老保险制度设计的原则

2.1.1 效率与公平兼顾的原则

效率与公平的关系是人类历史发展长河中永恒的话题。从改革开放之初,邓小平同志提出了“效率优先、兼顾公平”转换为新时期的“效率与公平并重”,为我国的社会经济改革指明了方向。当前的机关事业单位养老保险改革也应以效率和公平并重为基本原则。

在制度设计中,应选择社会统筹与个人账户相结合的模式,社会统筹部分可以一步到位做到全国统筹,坚持“低水平、广覆盖”,和实行“以支定收,略有节余”的现收现付模式,主要强化社会统筹账户的互济功能和再分配功能,做到权利和义务对等,特别是缩小与目前城镇企业养老保险制度的待遇差距,体现基本养老金制度的统一性和公平性。个人账户实行同代自养的完全积累模式,强调个人缴费、自我储蓄,体现养老金制度的效率原则,以有效应对社会经济环境变化带来的风险。

2.1.2 制度的可持续性原则

机关事业单位养老保险制度应致力于完善中国的社会保障制度和配合中国的行政管理体制改革;应当考虑到未来中国财政的收入和支付能力、人口

结构的变化、经济全球化的影响和社会经济环境变化的挑战。充分考虑制度变革中的转制成本,对利益受损者即改革中的“中人”过去的积累和新人的代际负担等进行一定的补偿,达到帕累托改进状态。

在制度设计中,做好养老保险精算,合理制定缴费水平,即要切实保障已退休人员的基本生活也要能够激励“中人”和新人的参保积极性;突出行政效率,降低管理和运营成本;合理的投资以确保基金的保值增值。

2.1.3 制度的内在统一性原则

我国城乡之间、地区之间、行业之间存在一定的收入差异。而在城镇内部,机关事业单位与企业之间的收入水平差距也较大,导致在养老保险待遇上两者差异明显。

将基本养老金待遇水平差距合理化是进一步建立全国统一普遍的养老保险制度的前提条件。目前我国机关事业单位养老保险改革试点中存在第一层次的养老替代率水平高达90%以上,未来存在着巨大的支付风险的同时也阻碍了其他层次养老金制度的发展。建议将基本养老金替代水平控制在60%左右,辅以替代率水平为20%的职业年金制度为宜。

2.2 人性化的制度选择

对于机关而言,过去的单位保障实际上就是国家保障,因为资金根本来源是财政预算。而事业单位,按经费渠道划分,有全额拨款,差额拨款和自收自支三类,与此相应的是职能与管理方式的不同。大致上,前者行使行政职能,参照行政机关管理,后者行使部分行政职能或非行政职能,趋势是进行企业化管理。据相关数据,截至2001年底,全国事业单位总人数为2681.8万人,占城镇劳动者总人数的11.2%。其中,按经费来源划分:全额拨款事业单位总人数约占事业单位总人数的59%;差额拨款事业单位约占总人数的22%;自收自支事业单位约占总人数的17%;企业化管理的约占总人数的2%。

目前的改革试点中,基本上把人员直接置换为企业职工,参加企业职工社会保险。这样差额拨款和自收自支事业单位以及“中人”和新入无疑是制度变革的利益损失者。合理补偿机关事业单位养老保险改革中的利益损失者是机关事业单位养老保险改革的成败关键。

首先,机关事业单位养老保险改革时,职工可以自主决定是否参加企业养老保险,或是继续参加事业单位养老保险,或是提前退休,或是实行“两保”,

或是自谋职业等选择。其次,根据城镇企业养老保险改革的经验,“中人”即制度改革前参加工作,改革后退休的人员是改革的利益损失者。政府应当承担起主导责任,通过多种方式(财政预算、国有资产、外汇储备等)弥补“中人”个人养老金账户的“空账”,以及合理安排缴费机制缓和新老人的代际负担。这样既是充分给予职工,特别是上述两类事业单位自由和“中人”选择的机会,也将改革的阻力减少到最小,体现政策选择的人性化。

3 新制度的框架设计

机关事业单位的养老保险制度是今后全国统一的养老金制度的重要环节,与当前的企业养老保险制度和公务员养老制度以及农村养老金制度存在千丝万缕的联系,在制度设计中必须考虑几者间的兼容,为今后的全国统一的基本养老金制度和劳动力合理流动机制提供制度平台。

3.1 制度框架

根据城镇的养老金改革经验,建议实行社会统筹加个人账户制度模式。建立社会统筹基金和个人账户基金,实行分账管理。单位缴费全部进入社会统筹基金;个人缴费全部计入个人账户,以做实做小个人账户。

3.2 缴费机制

单位和个人共同缴费,政府提供相关的税收优惠。个人缴费比例一步到位为当地上年度月平均工资水平8%;单位缴费根据替代率水平测算确定以当地上年度月平均工资水平的20%左右。

3.3 计发办法

新制度实施后,缴费满15年或视同缴费年限累计15年的人员,退休后按月发放基本养老金。基本养老金由基础养老金加个人账户养老金组成,总体

替代率在60%左右。退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工作的平均值为基数,缴费每满1年发给1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数,计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。机关事业单位工作人员工资收入水平要高于社会平均水平,因此,其离退休人员实际水平将高于企业退休人员。

3.4 退休审批权和待遇发放权

职工达到法定退休年龄时,按现行渠道审批并报社会保险经办机构审查;待遇实行社会化发放;逐步撤销各单位的离退休人员管理机构。

3.5 经办

实行全国统筹。国家设立机关事业单位养老保险局,在各省设立分支机构,实行垂直管理,负责具体经办工作;缴费由国税局征收(或直接向经办机构缴付)后,财政专户管理,经办机构发放;个人账户养老金做实,基金积累按规定购买国债或经办机构委托专业投资机构运营等。

3.6 转移

参保人员在机关事业单位之间流动的,只转移社会保险关系;跨制度转移的,按国家现行政策转移规定办理。

参考文献

- [1] 华迎放. 建设统一的养老保险制度[J]. 瞭望新闻周刊, 2006(22): 16 - 26.
- [2] 郑黎. 宁波:探索人性化之路[J]. 瞭望新闻周刊, 2006(22): 16 - 26.
- [3] 陈宗利. 机关事业单位养老保险制度探析[J]. 经济师, 2006(8).

The Humanization Choicl of Public Institutions Pension Insuance System

DONG Li - ming

(Anhui University Of Finance & Economics Finance and Public Management Academy,
Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract : With the gradual perfection of town business enterprise pension insurance system, buibling up public institutrions pension insurance system is doubtless the most haid nut to uack in the wirent social pension insurance work. This is because the “two dollar tuin ”chaiaoteristic of town s past internal pension insurance in the past caused mancl rifts in aurrent retorm experiments among public institutions. The article sees the establishment of an unified social security system with minimum cost of system changes as the ultimate target. Under this belief ,the article explres the principle and the framework of public institutions pension insuance system based on past experimental reform experiences.

Key words : public institutions ;pension insurance ;humanization