

行政事业单位工作人员养老保险制度改革解析

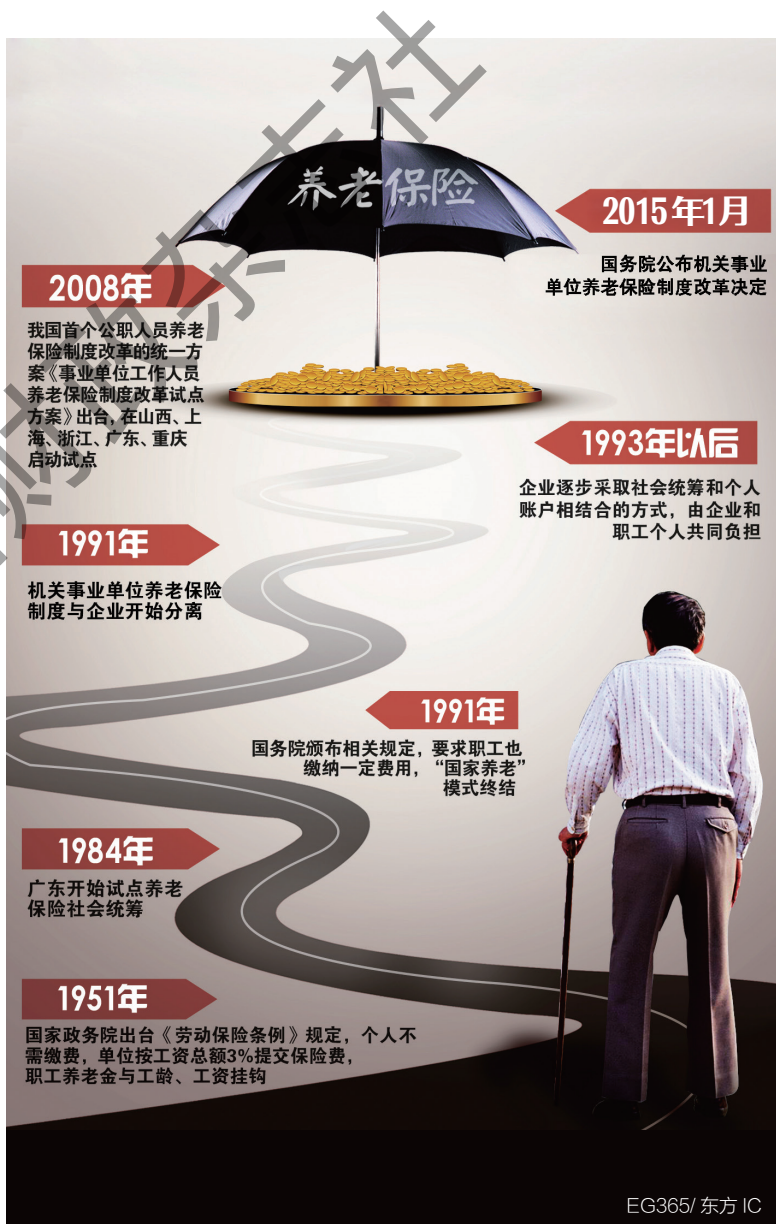
财政部财政科学研究所 | 杨良初 林太平

行政事业单位工作人员养老保险制度改革是城镇企业职工基本养老保险制度改革之后一次重大社会保险制度改革，是打破行政机关和事业单位壁垒、解决企业与行政事业单位养老保险“双轨制”的重大突破，是建立与社会主义市场经济相适应的公平和可持续养老保险制度的重大改革。

改革行政事业单位养老保险制度的重要意义

早在1997年建立企业职工基本养老保险制度时，就有人提出应该将行政事业单位纳入统一的养老保险制度之中，但是种种原因未能如愿。2008年人社部提出了事业单位养老保险制度改革试点办法，并在广东等五省、市开展试点，结果除了个别省试点进行外，其他省难以推行，无果而终。国务院提出行政事业单位养老保险制度改革决定，既是对试点的事业单位养老保险制度改革的终结，也是从根本上解决行政事业单位与企业养老保险制度“双轨制”的突破。

行政事业单位养老保险制度改革是促进社会主义市场经济公平竞争环境的客观要求。就业用人机制是市场机制的重要组成部分，养老保险体制虽然只是就业用人机制的一方面，但如果不同部门、不同地区和城乡之间养老保险缴费和待遇差别太大，肯定影响部门、地区之间就业用人的竞争。行政事业单位由财政供应退休金，而且退休金支付最低不低于退休前工资的85%，而企业职工领取养老金是由基础养老金和个人账户两部分组成，总体水平不超过当地职工平均工资的50%，加上缺乏企业年金补充，使两者差距过大。正是两者差距使得许多大学生毕业都想去行政事业单位就业，不愿去企业



就业，就会形成就业和人才流动的体制壁垒，不利于人才合理流动和市场公平竞争环境形成。行政事业单位养老保险制度的建立，无论从内容还是从形式上，都与企业养老保险制度保持基本一致，从根本上解决了两者养老金的差别过大问题，客观上形成了促进企业与行政事业单位在养老保险制度和就业的公平机制，打破了两者在养老保险制度和就业方面长期存在的壁垒，有力推动了公平竞争环境的完善。

解决多年以来城镇企业和行政事业单位养老保险制度“双轨制”问题。1997年我国正式在城镇企业建立基本养老保险制度，城镇企业职工按照基本养老保险制度发放养老金，行政事业单位干部职工一直沿用财政供应退休金办法，两种养老制度本身隐含的可靠性不一样，意味着制度的不公平。现实中企业职工养老金待遇也大大低于行政事业单位职工的退休金待遇，形成了企业与行政事业单位养老保险制度“双轨制”，加剧了制度的不公平性，引起企业退休职工的不满，不利于社会稳定。按照企业职工养老保险制度建立的行政事业单位养老保险制度，消除了“双轨制”存在的制度基础，实现了企业职工与行政事业单位职工在养老保险制度上的公平，为建成“老有所养”和谐社会奠定坚实基础。

解决了行政机关与事业单位养老保险制度的不公平问题。行政机关公务员工资和津贴经过几次调整，高于事业单位职工工资，事业单位职工养老保险制度试点说明行政机关养老保险制度仍然继续采用财政供给制，行政机关与事业单位职工工资和养老保险制度的不公平引发了事业单位职工的不满。建立行政事业单位养老保险制度，不仅将行政机关公务员与事业单位职工置于同一养老制度下，缴费与待遇按照同一制度执行，破解了多年来养老保险制度的“碎片化”难题，实现了行政事业单位工作

人员养老保险的统一运作和公平目标，而且为下一步与企业职工养老保险制度统一奠定了坚实基础。

行政事业单位养老保险制度的实施要点与亮点

改革目标明确，建立公平和可持续的养老保险制度。尽管实现这一目标还有很长的路要走，但正在努力向这一目标迈进。从制度模式看，力图建成资金来源多渠道、保障形式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。资金来源除企业和个人缴费以外，还有国家财政补贴、国有资产处置收入、社会捐赠等，从资金筹集上确保养老保险收支长期可持续运转。从制度建立的原则看，强调公平与效率的统一，既体现抑富济贫的公平性，或者同等缴费者享受同等待遇的横向公平，也体现工作人员之间贡献大小差别，建立待遇与缴费挂钩机制，多缴多得、长缴多得的激励机制。强调权利与义务的对应，只有履行缴费义务的个人才能享受相应养老金待遇。保障水平与经济发展水平相适应，养老保险缴费和待遇不能太高，要保障基本生活需要，要与各方的承受能力、国家经济发展水平相适应。改革前后待遇水平相衔接，解决改革中暴露的矛盾，保持养老保险制度的可持续性，促进养老保险制度的不断完善。

行政事业单位养老保险制度在内容和形式上保持与企业职工养老保险制度一致性，有利于消除行政事业单位与企业养老保险制度的“双轨制”，有利于实现城镇养老保险制度的统一。首先在制度上，实行“社会统筹与个人账户相结合”，单位按照职工工资总额的20%缴纳，建立社会统筹基金，个人按工资总额的8%缴费，建立个人账户基金。其次在计发办法上，退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。个人缴费年限满15年

达到退休年龄的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资的平均值为基数，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。凡是缴费年限达到或达不到15年的“中人”，工作年限视同缴费年限，除发放基础养老金和个人账户养老金外，还根据工作年限核定过度性养老金。这些制度规定与现行企业职工基本养老保险制度规定完全一致，但是为了保护企业职工基本养老保险利益，暂不与行政事业单位工作人员基本养老保险基金合在一起。同时，行政事业单位职工的职业年金与企业职工的企业年金制度基本保持一致。不仅解决了行政事业单位养老保险制度与企业职工养老保险制度的公平问题，也解决了多年来两者的“双轨制”问题。

建立职业年金制度和筹资机制是这次改革的亮点和重点，把改革的动力和可持续性放到非常重要的位置加以考虑。按照制度规定，行政事业单位需缴费8%、职工个人缴费4%，建立职业年金制度，主要的出发点：一是养老保障制度是由基本保险、补充保险、商业人寿保险“三支柱”组成，缺一不可。建立职业年金制度既是为行政事业单位工作人员养老提供第二支柱，防止把养老压力过度集中在基本保险，提高养老保险制度的抗风险能力，也是让所有行政事业单位人员养老金更有保障。二是职业年金制度是行政事业单位工作人员养老金待遇不低于原退休金水平的重要保证，减少改革阻力。为了保证行政事业单位养老保险制度的顺利运行和长期支付，一方面要加强基本养老金和职业年金的征缴，做到应缴尽缴，另一方面各级财政要调整和优化财政支出结构，加大对行政事业单位养老保险的投入力度，确保基本养老金的足额发放和职业年金的经费到位。财政切实履行兜底责任，确保行政事业单位养老保险制

度长期可持续运行。

健全行政事业单位养老保险基金的待遇调整、管理、接续转移机制,确保制度的健康平稳运行。根据职工工资增长和物价变动等情况,统筹安排机关事业单位和企业退休人员的基本养老金调整,逐步建立兼顾各类人员的养老保险待遇正常调整机制,以确保缴费15年以上并达到退休年龄的工作人员领取的养老金能随收入和物价的变动而不断提高,保障基本生活不受物价变动的影响。建立健全基本养老保险基金省级统筹,明确各级人民政府征收、管理和支付的责任。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。基金实行严格的预算管理,纳入社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,专款专用,确保基金足额征缴和安全运行。同时对同一统筹地区内或不同统筹地区间的养老保险接续转移办法做了具体的规定,尽可能让养老保险关系转移的个人少受损失。此外,制度还对养老保险基金的社会化管理和经办管理也做了较明确的规定,保证养老保险基金在发放和经办过程中有章可循。

推进改革需要解决的几个问题

在贯彻落实《国务院关于行政事业单位工作人员养老保险制度改革的规定》过程中,不仅人社部门要全力以赴,制定实施细则,财政部门也要切实履行财政职责,做好财务会计制度管理、基金征缴发放的监管、资金筹集、投资运营监督等工作,确保行政事业单位养老保险制度的健康稳定运行。

(一)行政事业单位工资配套改革是养老保险制度改革的重要条件。公务员工资虽然有改革,但总体水平不高,事业单位职工工资多年未动,与经济发展、物价变动严重脱节。行政事业单位养老保险制度改革就是将原来由财政供

应退休金的方式改为单位与工作人员共同缴费的养老保险制度,适当提高行政事业单位工作人员的工资,使他们在履行养老保险缴费义务以后,工资水平不受影响或有所提高,才能顺利推动行政事业单位养老保险制度改革。所以,人社部在推出行政事业单位养老保险制度改革方案的同时,推出了行政事业单位工资改革的配套方案,确保行政事业单位养老保险制度改革的顺利实施。

(二)行政事业单位养老保险制度改革对不同类型人群影响不同。行政事业单位养老保险制度改革由于实行“老人老办法、新人新制度、中人过度办法”,因此,对已经退休的工作人员还是按原来退休金办法支付退休金;对中人按照实际缴费年限计算养老金,再加上实际工作年限计算过渡性养老金,实际工作年限越长,过渡性养老金越多;新人完全按照新制度计算养老金。三者相比较,老人基本上没有损失,中人的养老金取决于过渡性养老金的计算方法和实际工作年限是否都计算为缴费年限,新人多少会受到一定损失,原因是按新制度计算的养老金替代率(基本养老保险替代率+职业年金替代率)不会高于现在85%的退休金替代率。当然,随着人们工资收入的提高,养老金的发放水平也会不断提高,弥补部分养老金替代率低于退休金替代率带来的损失,缩小与老人退休金发放的差距。

(三)财政部门如何筹资保证行政事业单位养老保险制度改革的顺利进行。这次行政事业单位养老保险制度改革给国家财政支出带来较大压力,据估算由各级财政预算安排的单位缴纳基本养老保险和职业年金的支出大约需5000亿元,如何筹集:一是从财政收入增量中划出一定比例专项用于支持行政事业单位养老保险制度改革。比如从每年一万亿元收入增量中拿出1500亿元支持养老保险制度改革。二是调整财政支出结

构,挤一部分建设性或投资性支出,应由预算安排的投资性支出改为发行国债筹集,将部分压缩的“三公”经费专项用于支持行政事业单位养老保险制度改革,通过这一途径筹集1500亿元。三是通过国有股份股市变现、大型国有企业利润上缴、国有资产处置等途径筹集2000亿元,专项用于支持行政事业单位养老保险制度改革。四是财政在挤增量、调支出存在困难时,还可以发行一定额度的国债。总之,千方百计筹集资金保证行政事业单位养老保险制度改革的进行。

(四)财政部门要积极制定行政事业单位养老保险制度有关的财务会计制度和基金保值增值办法,加强对养老保险基金的监管。财务会计制度是核算和统计养老保险收支的基础,做好行政事业单位养老保险收支、省级统筹管理、投资管理的会计科目设置与会计报表的设计,确保养老保险收支核算的准确、真实,为各级社保、财政部门科学管理养老保险基金提供真实可靠的依据。财政部门要做好对行政事业单位基本养老保险基金的财政专户管理,监督基本养老保险基金的收缴与发放,确保基金安全。

(五)当前“五险一金”缴费率超过职工工资50%,如何适当降低缴费率成为各方关注的焦点。多数人认为,可以选择险种降低缴费率,比如失业保险缴费率可以降低1%,基本养老保险缴费率则选择企业或单位缴费率降低3—5个百分点,住房保障金缴费率能否降低5—8个百分点,这种做法可以接受。但是,从根本上解决社会保险费率过高的问题,笔者认为利用行政事业单位养老保险与企业职工养老保险制度接轨的有利时机,借鉴国外的做法,开征社会保险税,把税率降下来,加强对社会保险基金的征缴,提高社会保险税缴纳的强制性和规范性,应该是一个不错的选择。

责任编辑 刘慧娴