

# 完善机关事业单位工作人员养老保险制度

武汉大学社会保障研究中心 | 刘昌平

《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，标志着延续了近20年的养老金“双轨制”终结，对于全面深化改革具有深远的意义。但是，受制于历史与现实的局限性，机关事业单位养老保险制度改革还存在问题与不足，亟需进一步完善相关制度。

## 机关事业单位养老保险制度存在的历史与现实问题

(一)没有明确“老人”养老金和“中人”过渡性养老金的资金来源渠道

城镇基本养老保险制度改革的一个最大问题就是没有明确规定“老人”养老金和“中人”过渡性养老金的来源渠道，而是采取统筹账户一并支出“老人”养老金和“中人”过渡性养老金的方式来解决基本养老保险制度改革形成的历史债务与转制成本，因而出现了规模日益增大的养老基金缺口与个人账户“空账”问题。《决定》出台提出了“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”的总原则，但是也没有明确规定“老人”养老金、“中人”过渡性养老金与视同缴费年限的养老金待遇的资金来源渠道。“老人”养老金、“中人”过渡性养老金与视同缴费年限的养老金待遇是单位退休金制度下机关事业单位承诺的历史债务，是机关事业单位养老保险制度改革产生的转制成本，不应该归属于改革后的机关事业单位工作人员养老保险制度，更不应该纳入社会统筹账户一并支出，否则将重蹈城镇企业职工基本养老保险改革的覆辙。

(二)没有在“老人”与“中人”养老金待遇调整机制构建方面取得突破

自2005年开始，城镇企业职工养老金出现了“十一连涨”，主要原因是“老人”和“中人”的养老金缺乏正常的待遇调整机制。按照15年缴费年限的规定，从2012年开始才会出现理论上的第一批退休“新人”，此前的退休职工主要是“老人”和“中人”，“新人”有正常的养老金待遇调整机制（随在岗职工平均工资与本人指数化月平均工资的平均值进行调整），而“老人”和“中人”的养老金缺乏正常的待遇调整机制，所以养老金“十一连涨”是在在职职工工资增长与物价水平上涨的背景下而采取的无奈之举。《决定》规定机关事业单位退休人员待遇与企业退休人员以及城乡老年居民基本养老待遇调整统筹考虑，这表明机关事业单位养老保险制度在“老人”和“中人”养老金待遇调整机制方面与城镇职工基本养老保险制度是一样的，没有取得实质性的突破。

(三)未能与事业单位分类改革配合实施

2011年，《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革指导意见》明确提出将事业单位划分为三个类别，特别是逐步将从事生产经营活动的事业单位转为企业。由此决定了现在的事业单位在养老保险制度的归属上存在明显的差异，特别是在年金制度的管理方面：划归行政机构或转为行政机构的事业单位与从事公益服务的事业单位工作人员应该参加机关事业单位养老保险制度，并

为其建立职业年金计划；转为企业的事业单位工作人员则应该参加城镇基本养老保险制度，并为其建立企业年金计划。此外，对于转为企业的事业单位工作人员在参加城镇基本养老保险制度时产生的转制成本问题也应该区别于前两类人员。《决定》规定将机关事业单位养老保险制度改革一并实施，没有与事业单位分类改革工作配套实施。

## 实现养老保险制度可持续发展的战略选择

(一)短期政策选择：进一步完善和规范社会养老保险制度

1. 采取制度外措施解决机关事业单位养老保险制度改革产生的转制成本。既然养老保险制度转制成本是由机关事业单位退休金制度的隐性债务转换而来的，那么就不应将其纳入到机关事业单位养老保险制度，而应采取制度外措施解决转制成本。当前，应全面测算机关事业单位养老保险制度改革的转制成本规模，将“老人”养老金、“中人”过渡性养老金与视同缴费年限的养老金待遇从机关事业单位养老保险制度中剥离出来，并以认可债券的方式将转制成本落实到“中人”的个人账户，从根本上锁定各级政府的财政负担，然后通过“划资偿债”的方式逐年化解养老基金缺口。

2. 实现个人账户养老基金投资运营。在基金积累制养老金制度下，参保者缴费形成的养老基金积累将会在长达30年左右的积累期内面临巨大的贬值风险。按照现行社保基金管理规定，

目前城镇基本养老保险基金只能购买国债和银行存款,不得从事任何形式的经营活动。这种管理规定显然不符合个人账户养老保险基金的积累制属性。因此,应尽快出台个人账户养老保险基金投资管理办法,构建科学、合理、安全、高效的个人账户养老基金治理结构,实现养老保险基金投资运营。建议以省为单位,由省级社保经办机构作为受托人和账户管理人,然后通过公开招标方式从金融市场遴选合格的基金托管人和投资管理人,对个人账户养老基金进行投资运营;各级社保行政主管部门作为监管者,按照拟定规则、依规监管的原则,对各相关管理主体和基金运行情况进行监管。

3. 采取年金化方式给付个人账户养老金。个人账户养老金的充足性取决于两个因素:基金积累和退休后的余命。个人账户养老基金具有继承性,不具备在不同寿命内再分配的功能,因此有近乎半数退休者因超过平均预期寿命而面临养老基金积累不足的问题。目前我国的三类养老保险制度的个人账户养老金都采取定期给付的方式,这意味着一位年满60岁的退休者在领取完139个月个人账户养老金之后就只剩下基础养老金用于养老保障,其基本养老金待遇将显著下降。因此,实现个人账户养老金支付终生的唯一方式就是采取年金化方式给付个人账户养老金,即以退休者个人账户养老基金积累购买商业保险公司提供的人寿年金。

4. 尽快实现养老保险全国统筹,彻底解决养老保险关系转移接续问题。《决定》的颁布标志着我国已经建立覆盖全体国民的社会养老保险制度,并且为实现转移就业劳动者在三类不同的养老保险制度中跨统筹区域和跨制度转移接续养老保险关系,设计了基本一致的养老保险关系转移办法。但是,现行养老保险关系转移办法存在明显的政策

缺陷:一方面以“核算参保职工缴费积累规模”为政策出发点,违背了社会保险原则,间接导致养老金既得受益权损失;另一方面,“按各年度实际缴费工资总和的12%转移养老保险资金”,直接导致养老保险缴费损失。因此,为彻底解决养老保险关系转移问题,也为了进一步解决养老保险待遇地区公平性问题,必须尽快实现养老保险全国统筹。

5. 规范退休年龄政策。我国现行退休政策是上世纪50年代制定的,随着生活水平的提高和人口预期寿命延长,现行退休政策显然不符合现实国情。特别是我国正处于“人口红利”转换期,届时劳动力短缺将严重制约经济社会发展,应从战略高度进一步规范退休年龄政策:一是从待遇机制上严格规范特殊工种提前退休政策,将提前退休与养老金发放年龄脱钩,对提前退休人员采取企业内部退养方式解决;二是与机关事业单位养老保险制度改革进程一致,适时调整和统一男女性退休年龄;三是在时机成熟时,逐步提高法定退休年龄。

(二) 长期战略:构建一体化社会养老保障体系的思路

随着经济社会结构趋于统一和城乡收入均等化程度提高,应逐步通过合并城乡三类制度的方式,建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度,这也是大部分发达国家社会保障制度城乡整合的经验做法。建立一体化社会养老保险制度的基本思路是:横向分离、纵向合并。

1. 还原“统账结合”的本质,将其拆分为国民养老金制度与强制性年金制度(或个人账户养老金制度)。鉴于“统账结合”模式的实质是现收现付制社会统筹账户与基金积累制个人账户的混合模式,因此应在完善城镇基本养老保险个人账户的基础上,将“统账结合”制度拆分为“国民养老金制度(基础养老金)+强制性年金制度(或个人账户养老金制度)”,两项制度共称基本养老保

险制度,强制城镇所有从业人员依法参保。其中,政府承担国民养老金的兜底责任和基金管理责任,仅承担强制性年金(或个人账户养老金)的基金受托管理责任和提供免税待遇。既然强制性年金(或个人账户养老金)是基金积累制,并内在地要求养老基金投资运营,那么应由政府将年金基金(或个人账户养老金)专业管理职能让渡给外部市场化主体。

2. 通过相同制度“并轨”的方式,建立包括国民养老金、强制性年金(或个人账户养老金)、自愿性年金、个人储蓄性养老保险在内的多支柱养老保障体系。国民养老金制度主要由城镇基本养老保险、城乡居民社会养老保险和机关事业单位养老保险的基础养老金合并形成,是一项覆盖全体国民,确保全民老年基本生活和权益的最低养老金,目标替代率确定在40%左右,各级政府承担受托管理和财政兜底责任。实行全国统筹之前,国民养老金的主体责任是地方政府,基金不足部分由地方财政兜底,中央财政给予适当补助;实现全国统筹之后,统一各地国民养老金缴费基数和比例,基金不足部分由中央财政兜底。强制性年金(或个人账户养老金)是一项法定保障项目,由城镇基本养老保险、城乡居民社会养老保险和机关事业单位养老保险的个人账户养老金合并形成,目标替代率确定在20%左右,强制所有从业人员参保缴费,财政不兜底,实行完全市场化管理运营。年金(养老金)待遇水平根据个人缴费、投资收益积累额和预期余命确定。自愿性企业年金(职业年金)是一项政府给予政策支持、企业或单位自主建立的自愿性保障,目标替代率确定在20%—30%。此项计划应由企业或单位与员工协商建立,基金由企业或单位和职工缴费形成,实行完全市场化管理运营。

责任编辑 刘慧娟