

国外政府雇员养老保险制度的做法

财政部财政科学研究所 | 史静远

目前机关事业单位养老保险制度改革已经启动。然而新旧体制之间以及机关事业单位养老金制度与企业养老金制度之间应当如何衔接,研究和解决这些问题不仅需要总结过去改革的经验教训,也需要借鉴其他国家的相关经验。

从政府雇员养老保险制度与私人部门养老保险制度的比较来看,国外公务员养老保险制度可以分为融合模式和独立模式。独立模式是指公务员养老金制度单独设置、自成体系、独立于私人部门;融合模式是指公务员计划融合到国家整个社保制度中,政府雇员和私人部门雇员在基本养老保险的缴费、待遇资格等方面基本一样。根据政府雇员养老保险制度与其他国民养老保险制度的融合型度,本文选取三个典型的国家,即新加坡(完全融合模式),日本(部分融合模式),德国(独立模式),重点介绍。

新加坡政府雇员养老保险制度

在新加坡,凡工薪收入人员无论是政府雇员,还是私营企业商贩,都必须加入中央公积金计划,属于完全融合型的制度。该制度根据新加坡1953年出台的《中央公积金法》而制定。经过长期发展,建立了具有较强私有化、市场化的新加坡特色养老保险制度。

1. 中央公积金制度的筹资。新加坡中央公积金制度的筹资由雇主和雇员缴费组成,是一项完全积累型的社会保障制度。从政府雇员的缴费来看,不同年龄段雇员的公积金缴费率有一定的差

距,50岁以下的雇员缴费率统一,50岁以上的雇员,随着年龄的递增,缴费率也有所下降。

2. 中央公积金领取。政府雇员领取公积金需满足:政府雇员达到法定年龄年满55岁;35岁以上因病不能工作,或者经批准退休;永久离开新加坡,任一条件。一般情况下,当公积金缴纳者达到55岁后,在保留最低存款的基础上,可以提出普通账户和特别账户中的积累额。而且,公积金会员在留够最低存款后,还需要在保健储蓄账户中积累一定的余额才能提取公积金。公积金会员死亡后,其公积金余额可以支付给指定的受益人,如果生前没有指定受益人的,账户余额将归国家所有。由于不同雇员之间的收入不同,而且对公积金投资的选择不同,因而享受的待遇也有所区别。

3. 中央公积金制度的管理。新加坡中央公积金由中央公积金局实行全国统一管理。中央公积金局是人力资源部(原来的劳动部)的一个职能部门,负责公积金的管理和保值增值,主要将公积金储蓄用于购买政府债券和股票,并进行其他投资,获取利息或收益。中央公积金局由若干董事组成董事会进行管理,董事的构成包括政府代表、雇主代表和有关专家。

4. 制度评价。新加坡政府雇员养老保险制度与非公人员养老金制度完全融合,政府雇员都加入中央公积金制度,进行缴费积累,资金由中央公积金局进行统一管理。一方面,这种制度强调了

公务员的个人责任。由政府雇员个人向公积金账户进行缴费积累,并获得投资收益;另一方面注重了效率与激励性。将政府雇员的个人缴费与养老金收益联系起来,可以调动政府雇员的缴费积极性。对公积金账户进行投资获取收益,也在一定程度上提高了制度的效率性。

日本政府雇员养老保险制度介绍

日本的养老保险体系大致分为三个层次。国民年金是日本社会养老保障的第一个层次,面向所有国民支付,除了全面性的特点外它还具有强制缴费性,即便参与了其他类型的保障制度,只要成年后并在六十岁之前都必须强制缴纳养老金。

在国民年金的基础上,日本还设立了厚生年金和共济年金,其保障对象各有不同,前者主要是针对非政府部门,如个体工商业者,企业员工等,要求工作五年以上,这类类似于我国的企业养老金。后者针对的保障对象则是政府雇员。这里将重点介绍共济年金的制度构成。

1. 资金筹集。共济年金的保障对象面向国家公职人员、从事社会公益事业的人员以及学校的教师等,这类类似于我国的机关事业单位养老金。共济年金保障对象大致分为两类,一类是针对政府机关的,另一类主要是在校教师和事业团体,其中政府机关养老金方面又将中央与地方相区分。日本的中央机关政府雇员共济年金制度是依据《国家政府雇员互助公会法》建立的,该法于1958年

开始实行。国家政府雇员年金由个人和政府共同缴纳,总缴费率为15.2%,其中个人和政府各负担一半,即7.6%。此外,国家财政还负担全部的国家政府雇员互助年金的管理费用。地方政府雇员互助年金的法律依据是1962年起开始实施的《地方政府雇员互助公会法》,主要针对地方政府雇员。地方公职人员以各基层单位为组合体,按行业组成共济组合联合会,自行独立管理。共济组合年金的收缴办法是,按公职人员和职员月工资收入的“标准报酬”计算,强制收缴。缴费比例为17.7%,其中公务员个人缴费8.8%,地方政府负担8.9%。

2. 待遇支付。国家政府雇员互助年金制度的待遇支付包括三类,老年待遇、残疾待遇和遗属待遇。老年待遇即政府雇员退休共济退休金,包括一般待遇和特别待遇。一般待遇是指符合国民年金老年待遇给付条件的国家政府雇员在65岁时可以获得政府雇员共济年金的老年待遇,未达到65岁政府雇员则需要进行相应的减扣。特别待遇是指符合国民年金老年待遇领取资格的国家政府雇员在60岁时,可以获得特别待遇,特别待遇的数额为退休共济养老金与加薪部分养老金之和。此外,在共济年金养老保险体系之外,日本还设有政府雇员退休津贴制度。该制度主要依据《国家政府雇员退休津贴法》,由中央人事院负责实施,是为长期在政府机关工作的政府雇员提供补偿而建立的,为退休政府雇员提供一次性的待遇支付,经费全部来源于政府财政。

3. 制度管理。国家政府雇员共济年金制度在大藏省的监督下,由中央机关和各省、厅组成机关共济公会,办理政府雇员年金的短期支付及各种福利业务。各国家机关共济公会联合成立“国家政府雇员共济公会联合会”,办理国家政府雇员年金的长期支付及各种福利业务。中央机关共济公会与联合会都具有独立

的法人地位,二者没有相互隶属关系。

4. 制度评价。日本的国家政府雇员与其他群体拥有一个共同的制度基础——国民年金制度,体现了政府雇员与普通国民之间的平等性与养老保险制度的融合性。当然,从整体来看,日本政府雇员养老保险制度并不与其他群体完全统一,而是通过政府雇员共济年金制度体现了政府雇员的职业特点。既体现出了不同群体之间的平等性,也体现了政府雇员职业的特殊性,较好地兼顾了养老保险制度的公平与效率。不过,日本的国家政府雇员养老保险制度也不是完美无缺的,随着经济社会环境的变化,政府雇员养老保险制度需要进一步完善。在制度设计方面,不同群体养老保险制度的分散性与独立性仍然非常明显,容易造成攀比,也不利于劳动力的自由流动。在管理体制方面,由于不同群体制度的差异性,其管理也比较分散,不同群体的制度由不同的机构进行管理,不利于整合资源。

德国政府雇员养老保险制度介绍

1. 政府雇员养老保险制度的管理。德国政府雇员的养老由政府统筹管理,实行完全独立的制度模式,突出了政府雇员的特殊性。政府雇员的退休金支出全部纳入国家财政预算,通过税收进行筹资,个人无需缴纳任何费用。实行现收现付的机制,当期的筹资用于发放当期的养老金,不进行基金积累。政府雇员养老的有关事宜主要由联邦内政部和财政部具体负责,其职责权限分别为:联邦内政部负责制定政府雇员退休的方针政策,并负责执行;财政部负责政府雇员退休金的筹资与待遇支付。另外,政府雇员所在机关的上级机关负责指定受领人,决定给付金额、计算年资。

2. 政府雇员领取退休金的领取条件。政府雇员在达到退休年龄和规定的服务年限或丧失劳动能力时可以领取养

老金,具体条件是:至少工作满5年;因病或者其他健康原因丧失工作能力;已经暂时退休或者视为长期退休。政府雇员的正常退休年龄为65岁,也可以在63岁时提前退休,或者因伤残在60岁时退休。如果公务员在达到法定退休年龄前退休,养老金将每年减少3.6%,最大的削减幅度为10.8%。对一些严重伤残的政府雇员或在达到法定退休年龄前不能工作的政府雇员来说,退休年龄是63岁。如果政府雇员在达到60岁前伤残,60岁之前伤残时间的2/3计入计算养老金的工作年限。

3. 政府雇员养老金数额的计算。政府雇员养老金取决于服务年限和计算养老金的报酬。服务年限包括在政府雇员岗位、专业或非专业的军人岗位和公共部门其他岗位的工作时间,以及接受培训的时间。退休金的计算以公务员最后1个月的工资和允许退休时的工龄为基础。工龄满10年,则为最后1个月工资的35%;工龄满11年至25年的政府雇员,在此基础上每增加1年增发原工资的2%;服务年限达到26年及以上的政府雇员,每超过1年再增发原工资的1%。工龄不满1年的余数,以182天以上计算为1年。政府雇员每月的退休金数额最高不得超过最后1个月工资的75%。

4. 制度评价。德国将政府雇员区别于其他群体独立制定养老保险制度,突出了政府雇员的职业特点。通过独立的政府雇员养老保险制度为政府雇员提供更加优厚的养老待遇,增强政府雇员的积极性与忠诚感,进而维护整个社会阶层的稳定性。但是这种独立的制度与其他群体的养老保险制度相互独立、封闭运行,难以衔接,与其市场经济模式不完全适应,在一定程度上会阻碍政府部门与私人部门之间的人员交流,不利于吸引优秀人才,也不利于国家人力资源的合理配置。□

责任编辑 刘慧娟