

关于大陆机关事业单位养老保障制度目标模式初探

陆 韬

养老保障制度承担着社会稳定器的功能，在市场经济条件下，这一功能显得尤其重要。我国建立养老保障制度起步较晚，尚未形成完善的体系，而机关事业单位的社会养老保障制度更是一片空白，现收现付的退休保障制度看似保险，实则存在极大的制度风险，其不公平性也一直被社会所诟病。研究建立机关事业单位社会养老保障制度，已成为摆在我们面前的迫切的课题。本文试图就此问题作些探讨。

一、当前养老保障制度的发展趋势

二次大战后世界各国的养老保障制度虽然有很多差别，但多数国家的基本模式是类似的，即采取“现收现付”的社会统筹模式。其基本特点是由工作的一代人缴费，来赡养退休的一代人，不进行任何资金积累。这种办法的优点是具备代际共济和社会再分配特征，缺点是难以应对人口老龄化的挑战。上世纪六十年代以后，西方经济学界提出，养老金本质上是一种工作期间“零存整取”的个人保险行为，没有必要由政府来搞社会统筹，只要建立养老金的“个人账户”，把个人缴费变成一种强制性储蓄就行了。从理论上讲，这种靠自己“完全积累”的养老模式，起码在价值形态上可以不受人口老龄化的影响。但是在实际生活中，因各种原因失去工作能力的人，以及“个人账户”积累不足以按最低生活标准支付养老金的人，还是需要政府继续承担赡养及补贴的责任。

国际组织（世界银行、国际劳工组织等）推荐的是一种中间道路的“三支柱”养老保障模式。这种模式是在总结战后各国养老保障体制的经验教训，以及各国经济学家和社会专家反复论证的基础上形成的。其中的第三支柱是个人自愿的养老储蓄，剩下的两个支柱就是社会统筹和个人账户。这种“统账结合”模式的基本构架是：由社会统筹部分（替代率 20%—30%）提供最低生活保障，加上个人账户部分（替代率 40%）保证老年人安度晚年。追求更优裕的退休生活则靠个人自愿的养老储蓄。这种“三支柱”的养老保障体制目标设计，将社会统筹的代际共济与再分配机制，和个人账户的激励机制结合起来，使个人和政府能够分担养老的经济责任，有利于缓解人口老龄化对政府的财政压力。现在许多国家的养老保障体制，实际上都在不同程度上向这种“三支柱”的模式靠拢。

二、我国机关事业单位退休制度现状

目前我国机关事业单位实行退休制度，尚未建立真正的养老保障制度，工作人员在职期间不需缴纳任何费用。退休费的计算方法是：以工作人员退休前一个月的工资为基数，乘以根据其工作年限确定的退休费比例（工作年限达到 20 年的为 80%，以后每增加一年提高一个百分点，90%封顶）。这一制度的弊端是：

第一、财政的可持续性问题。机关事业单位退休费完全由财政或用人单位现收现付，没有任何积累。随着机关事业单位退休高峰的到来，将来退休费的资金压力将会变得非常沉重。如果不未雨绸缪，不为以后预留任何积累，财政或用人单位未来必将背上沉重的负担。

第二、便携性问题。在目前退休制度下，只有在机关事业单位退休的人员才能享受机关事业单位的退休待遇，工作人员若在退休前离开了机关事业单位就丧失了享受相应待遇的权利。由此造成了越到退

休年龄，机关事业单位工作人员越不愿意离开，而机关事业单位外面的人员越想挤进来的现象。现行退休制度成了阻碍机关事业单位人才流动的一个客观障碍，人员能进能出的目标难以实现。

第三、缺乏年功贡献积累机制。现行机关事业单位退休费计发基数为退休前一个月的工资，而不考虑工作人员在单位服务时间的长短，年功贡献积累因素无法在退休待遇中得到充分体现。这种退休制度促使机关事业单位工作人员为了在最高职务级别上退休而争职务、争机构规格，与职务能上能下的理想目标相违背。

第四、现行退休制度未能与机关事业单位的考核、奖惩及反腐倡廉工作紧密结合，缺乏奖勤罚懒、奖优罚劣、奖廉罚贪的机制。

第五、在现行退休制度下，机关事业单位退休人员的待遇计发随生命终结而停止，由于无法资产化，去世后其法定继承人无法受益。

三、按照“三支柱”模式构建机关事业单位养老保障体系

根据世界各国养老保障制度的发展趋势，我们认为机关事业单位现行的退休制度必须进行改革，目标就是建立一种由社会基本养老保险、职业年金以及个人自愿的养老储蓄这三大支柱共同组成的新型养老保障体系，其中职业年金是指机关事业单位工作人员在参加社会基本养老保险的基础上，政府或用人单位为保障其退休待遇而建立的补充养老保险，实行完全积累，采用个人账户方式进行管理。这种新型养老保障体系具有现行退休制度所不具备的诸多优点：

第一、机关事业单位工作人员参加的社会基本养老保险和职业年金分别属于部分积累和完全积累的社会保障模式，其在职期间缴交的社会基本养老保险费和职业年金分别进入社保基金和职业年金个人账户，退休后分别从社保基金和职业年金个人账户提取养老金、年金。这种制度安排可将机关事业单位工作人员的养老费用按一定规则分摊到其整个职业生涯期间，从制度上保证了未来养老费用的资金来源，将来的权利与现在的义务实现了完全对等。从财政或用人单位角度看，这种制度为未来的养老费支付提前积蓄了资金，减轻了未来的资金压力，因而更具可持续性。

第二、解决了人才流动问题。由于机关事业单位工作人员参加的是社会基本养老保险，同时职业年金全部积累于专门的个人账户，没有任何“携带”障碍，因此非常有利于畅通机关事业单位出口，促进人才的合理流动。

第三、建立了年功贡献积累机制。机关事业单位工作人员服务时间越长、贡献越大，其职业年金的积累就越多；相反，若服务时间越短、贡献越小，职业年金的积累就越少。这种机制体现了机关事业单位工作人员的年功积累贡献，鼓励其长期为公众服务，激励其多做贡献。

第四、由于职业年金具有按月积累、个人账户储存的特点，因此可以很容易地与机关事业单位工作人员的考核、奖惩及反腐倡廉工作结合起来，用经济杠杆加大机关事业单位人事管理及廉政建设的工作力度。

第五、职业年金实现了完全资产化，非常有利于转让或继承。

四、新旧制度的衔接问题

正视旧体制的遗留责任问题，并认真地加以解决，是从现行体制顺利过渡到目标体制的关键。近几年改革的实践已经证明，对旧体制

遗留的问题不做特殊的处理，新体制就不可能顺利建立。要想完成向新体制的过渡，就必须将旧体制遗留问题的解决与新体制的建设，作为两个不同的问题分别处理。建立机关事业单位新型养老保障制度的关键是如何处理旧制度下的已退休人员（即“老人”）以及改革前参加工作的在职人员（即“中人”）退休待遇的安排问题。我们认为，在当前利益格局既定的大环境下，要破解这一难题，只能是进行增量改革，也就是说新人实行新制度，“老人”和“中人”不动，继续执行老制度。如果部分“中人”愿意实行新制度的话，可以转到新制度中来，财政或用人单位将按其工作年限一次性补缴社会基本养老保险和职业年金。但绝不可强制性地要求所有“中人”都实行新制度，否则必将引起社会动荡。

2010年4月