

机关事业单位养老保险制度改革新径浅析

张岚

山西省阳城县人力资源和社会保障综合服务中心

摘要：在机关事业单位中，养老保险是非常重要的内容，养老保险发挥着保障退休人员基本生活的重要作用。随着我国经济的快速发展，原有的养老保障体系已经不能满足新时期的需求。国务院于2015年1月颁布的《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，旨在改革机关事业单位工作人员退休待遇，消除“双轨制”。本文就机关事业单位养老保险制度的改革创新进行研究，以供参考。

关键词：机关事业单位；养老保险；制度改革

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.04.228

引言

社会养老保险制度作为我国社会保障制度的重要组成部分，在保障老年人口基本经济生活安全方面发挥着不可替代的作用。新时代进一步探索社会养老保险制度高质量发展有助于更好地推动共同富裕。

一、机关事业单位养老保险制度改革的意义

（一）有利于促进国民经济的平衡发展及社会稳定

从国家经济发展的角度来看，养老保障体系是基本保障，不可或缺的。当前，国有企业退休人员的退休金普遍高于普通企业，有些还超过了一般企业，严重影响了国民经济的平衡发展和社会稳定。尽管为了缩小差距，我国对普通企业的退休金标准进行了一系列调整，但由于体制等客观因素的制约，问题并没有得到良好解决，甚至愈加严重。因此，必须结合我国国情，进行养老保障制度改革，从根本上解决这一问题。从这个角度来看，我国政府机构的养老保障制度改革对推进均衡发展和社会稳定具有重要意义。

（二）社会保障适度水平规制了社会养老保险制度推动共同富裕的程度

穆怀中提出了社会保障适度水平理论。社会保障适度水平理论要求社会保障支出应该与国民经济运行相适应，不能过高，也不能过低，要实现保护和激励的统一。这一理论实质上是要求建立与经济发展水平相适应的社会保障制度，任何低于或者超越特定阶段经济发展水平的社会保障支出均是非适度的社会保障制度，是不可取的。社会保障适度水平理论启示我们，通过社会保障制度改革改善民生需要尽力而为，量力而行。涉及的保障对象广、资金收支额度大、管理运行跨度时间长，决定了社会养老保险制度也应该要实现适度发展。社会养老保险制度的适度发展，决定了用于社会养老保险支出的合理规模，当然也就决定了其作为手段对国民收入初次分配进行再分配的力度。这种国民收入再分配的力度实质上决定了社会养老保险可以在多大程度上推动共同富

裕。社会养老保险适度水平高，则从国民收入初次分配中筹集到的资金多、收入再分配的力度大，其推动共同富裕的程度强。反之，社会养老保险适度水平低，则从国民收入初次分配中筹集到的资金少、收入再分配的力度小，其推动共同富裕的程度弱。

（三）有利于推进机关事业单位的人事制度改革及发展

从机关事业单位人员制度改革和发展的角度来看，深化养老保障体制改革至关重要。在具体的改革过程中，既要顺应市场经济的发展趋势，又要建立与市场经济相适应的行政管理制度。《中华人民共和国公务员法》对事业单位聘用制度的改革产生了巨大的影响，提升了机关事业单位在社会中的地位和作用。这意味着：一方面，机关事业单位的养老保险属于事业单位的人事管理体制；另一方面，它的改革是实施人事制度改革的先决条件。在此基础上，对事业单位养老保障制度的改革对于推动机关事业单位的人事管理体制改革和发展具有重要的作用。

二、机关事业单位养老保险制度改革过程中存在的不足

（一）退休年龄偏低

目前，企业职工基本养老保险退休年龄仍执行20世纪50年代《劳动保险条例》的相关规定。七十年间，我国人均预期寿命翻了一倍还多，但职工的退休年龄执行标准仍未调整。同时，现行制度中关于女工人和女干部的政策差别是20世纪50年代制定的，由于国家当时优先发展重工业，女工人也需要从事重体力劳动，考虑到女工人和女干部在劳动条件上的差异，设定了不同的退休时间。然而，随着产业结构的变化和劳动条件的改善，从事重体力劳动的女性越来越少，50岁退休年龄显然已经不符合时代的潮流。人均预期寿命的提高以及过低的退休年龄，必然造成领取养老金人数的增加，导致养老保险基金支出快速增长。

（二）养老保险制度与相关制度或政策的兼容性较弱

养老保险制度与人口管理、计划生育以及劳动力市场相关的制度之间存在密切关系。比如，中央调剂制度旨在解决省际间的养老基金收支不平衡，而导致该问题的主要原因之一就是劳动力的跨区域流动。对于流动人口问题我国也出台了农民工市民化的政策，该政策的核心目标是实现农村转移人口在城镇落户定居。调剂制度是通过维持现状解决地区差异问题，市民化政策则是通过改变现状来解决地区差异引起的问题。可以设想的是，当市民化政策实现了转移人口的落户，必然会改变当前养老基金结余富余和不足地区间的人口结构，此时，养老基金结余富余的地区可能会因为市民化政策所推高了的制度抚养比以及已经处于高位的养老金待遇水平而在未来面临较为沉重的养老负担。按照当前的调剂制度的设定，就可能出现养老基金结余富余的地区出现下拨数额大于上解数额，从而出现与成立调剂制度之时所面临的截然相反的情形。

（三）改革方案的构建有待进一步优化

就目前机关事业单位的全面改革而言，实现改革的方法主要是通过行政指标，然而，尽管渐进改革的方法被社会各界充分认可，但是一些机关事业单位在推进过程中仍无法具备达到理想状态所需的基础条件。部分机关事业单位在渐进改革实施之中难以避免所面临的矛盾和问题。例如：对退休金计算方式的认可度存在争议，全面养老保险制度的覆盖率提升不显著，导致改革方案难以得到广大员工的应有支持和认可。

（四）养老保险金额差距较大，阻碍改革推进

政府机构的养老体制改革旨在通过调节社会资源配置、缩小城乡居民收入差距、缓解社会矛盾、促进社会公平等方面来实现其目标。然而，随着我国社会保障制度的不断深化，各地政府对机关事业单位的退休金制度的完善程度远远高于普通职工，致使职工个人的退休金水平远高于企业职工。这与我国政府改革机关事业单位养老保险制度的初衷存在背离，容易引起职工因权利不平等而产生的不满和抵触情绪，对养老改革进程带来严重的影响。同时，机关事业单位养老保险制度模式相对单一，亟待各级政府不断改进完善，以构建更为公正、合理、可持续的社会保险体系。

（五）最低缴费年限偏低

采用社会保险模式的各国通常对长期领取养老金待遇规定最低缴费年限，以此标示出权利与义务相适应的底线。我国基本养老保险最初规定的最低缴费年限（或工龄）为10年，国发〔1997〕26号文件提高至15年。20

多年来，职工基本养老保险覆盖面成倍扩大，参保人员结构也发生了巨大变化，在企业单位稳定就业的参保人员占比逐渐降低，而灵活就业人员、农民工等群体占比升高。由于经济负担能力、养老风险意识淡薄等多种因素影响，“踩线缴费”的现象相当普遍。在人口预期寿命不断提高的情况下，养老金缴费期和领取期的比值随之下降，相当比例的人群只缴费15年而享受20~30多年的养老金待遇，养老保险基金的供需关系严重失调。

三、机关事业单位养老保险制度的改革路径

（一）人口宏观视角下的期间收支平衡

现收现付制是一种代际赡养模式，即退休老人领取的养老金来源于同时期工作人群的缴费。因此，在一定的缴费水平下，养老金水平决定于缴费人数相对养老金领取人数的比例，这个比例越小，相同缴费水平所能供养的人均养老金越低（以收定支）；或者在一定的养老金目标下所需的缴费越多（以支定收）。无论如何，随着人口寿命和健康寿命的延长，推迟退休年龄无疑是改善赡养比最有效的办法。

（二）建立完善的养老保险数据库，提高政策评价的科学性

从我国建立统一的养老保险制度开始，我国就经历了极为丰富的政策实践，但是不论是政策研究还是学术研究都鲜有对我国已经实施的政策效果进行评估。已有的研究仅限于理论和描述性分析，主要原因便是因为数据的不可得。因此，不论是从研究的角度还是从政策实践的角度来讲，对数据的需求都是亟待满足的。以中央调剂制度为例，我国曾经经历过省际调剂制度以及更低形成级别的市级调剂制度的政策实践，但是对该政策的评价仅限于文字性的描述，这实际上极大地限制了当前所实施的中央调剂制度的效力。

（三）推进同步改革，有效消除待遇差异

目前，我国的养老保障体系存在差异，有学者认为，在实施公务员退休金制度时，必须在更为全面、稳定的前提下实行统一的费用管理，平衡各种社会福利，从而提高养老保险的统筹管理水平，增强我国的养老保险制度和个人的风险承担能力。

（四）重视延迟退休对经济增长的负面影响

首先，延迟退休增加了个体年轻时期对子代的教育时间，使得人力资本水平提高。老龄化背景下生育率下降，通过提高人力资本质量来弥补人口数量下降带来的经济增长下行压力。同时，政府可以从多个渠道完善相关的教育配套制度和设施，让更多的父母在投身工作的同时，也能保证子女接受良好的教育。其次，延迟退休抑制了年轻个体的储蓄及社保基金，使得家庭投资的资

金减少，减缓经济增长。在推进高质量发展的阶段，创新发展是重中之重。政府可以给予创新企业税收优惠或补贴政策，从多维投资渠道增加创新资金的注入，减缓延迟退休对经济增长的负面影响。最后是延迟退休对中间产品的投入有正向作用，那么提升中间产品投入在最终产品生产中的重要性，转变生产方式，提升中间产品的生产效率，比如机器生产自动化等，这对应对老龄化和经济高质量发展都是至关重要的。

（五）加强基金管理力度

在实施改革中，应实施多层次的资金统筹，提高管理水平和效率。对于基金的经营，应利用政策改革，进一步深化管理办法，逐步建立分层的养老保险制度，并确保养老金体系的有序运行。此外，必须拓宽基金的投资渠道，选择专业性较强的基金，提高增值和保值作用，增强养老金应对通胀和财政困境的能力。同时，要在财政支出结构中增加养老金风险准备金，完善养老金的管理体制，确保机构养老保险制度改革的实施，进一步完善我国的社会保障制度。

（六）完善职业年金制度

职业年金是一种特殊的保障制度，目的在于为退休人员提供基本养老保障。与普通企业直接向商业保险公司缴纳保费不同，事业单位的职业年金由各级社会保险经办机构承担征缴及管理。在此背景下，应充分考虑保值、增值等问题。现行制度对机关事业单位的职业年金实行强制缴费，在某种程度上会给那些自收自支的机关事业单位带来负担，有些单位甚至无力支付或欠费，这将影响退休人员的养老金。必须尽快完善我国事业单位职业年金制度，转变为以职工为主体的自愿性保险，并委托有关商业保险公司具体处理。为此，应根据企业实际财力及员工老龄化状况，合理地确定工作时间节点和途径，逐步做好企业个人账户的实际管理。如果企业资金充裕，可以将企业的个人账户一次性记入单位的虚账，然后再进行单位和个人缴费；如果企业的实际财务状况不佳或员工年龄偏大，可以通过国家财政安排专项资金进行改革，并及时适当地给予中央补助；如果机关事业单位的实际财务状况不佳而员工年龄偏小，可以主要依靠同级财政并逐步实现个人账户的实际管理。在此基础上，文章提出了一种新的养老保险制度——养老保险基金缴费模式，并在一定程度上对养老保障制度进行了调整。具体而言，一方面，可将发放工资的时间从发放结束变为终身发放，并根据当地预估人口的平均寿命适时调整个人账户的计发月份；另一方面，由于个人账户的单位支付不可继承，只能由个人代偿来实现，从而使养老金的互补性得以恢复。

（七）建立完善的养老保险数据库，提高政策评价

的科学性

从我国建立统一的养老保险制度开始，我国就经历了极为丰富的政策实践，但是不论是政策研究还是学术研究都鲜有对我国已经实施的政策效果进行评估。已有的研究仅限于理论和描述性分析，主要原因便是因为数据的不可得。因此，不论是从研究的角度还是从政策实践的角度来讲，对数据的需求都是亟待满足的。以中央调剂制度为例，我国曾经经历过省际调剂制度以及更低形成级别的市级调剂制度的政策实践，但是对该政策的评价仅限于文字性的描述，这实际上极大地限制了当前所实施的中央调剂制度的效力。

（八）增强社会养老保险制度发展的可持续性

首先，提高城乡居民基本养老保险的筹资水平。资金筹集是城乡居民基本养老保险制度运行首要的、最基础的环节，因此提高筹资水平是应对城乡居民基本养老保险待遇偏低的重要措施之一。未来各级政府和城乡居民对城乡居民基本养老保险资金筹集的数量应该保持持续稳步增长的态势。其次，坚持社会统筹与个人账户相结合的社会养老保险制度财务制度。社会养老保险制度要至少到2040年后才能开始完成转型。到2040年之后“老人”“中人”基本退出城镇职工基本养老保险系统，2050年之后“老人”“中人”基本退出城乡居民基本养老保险系统，到那时才可以说从20世纪90年代开始启动的现收现付制社会养老保险制度，向社会统筹与个人账户相结合的部分积累制度社会养老保险转型的完成。

结语

机关事业单位的养老保障制度是一种重要的机构创新，其不仅关系到机关事业单位工作人员的利益，也涉及整个社会的福利。如果能让事业单位的养老保险制度得到更好、更全面的改革，在今后一段时间里，需要不断加强政策的宣传和舆论的引导，同时不断出台和完善有关法律和法规，确保在10年的保护期内，中间人能够顺利过渡，从而保障退休人员的权益，同时保障社会公平正义，建设更加美好和谐的社会。

参考文献

- [1] 王天宇, 邱牧远, 杨澄宇. 延迟退休、就业与福利[J]. 世界经济, 2016, 39(8): 69-93.
- [2] 张川川. 延迟退休年龄: 背景、争议与政策思考[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2017, 70(5): 10.
- [3] 田月红, 赵湘莲. 人口老龄化、延迟退休与基础养老金财务可持续性研究[J]. 人口与经济, 2016(1): 39-49.