



在线资源

- 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

人事管理

我国事业单位养老保险制度改革的难点及基本思路（上）

2013-02-27 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-02-27

摘要: 本报告分析了事业单位退休养老金制度沿革和改革现状,重点研究了推进事业单位养老保险改革面临的难点问题,并提出进一步推进我国事业单位养老保险制度改革的基本思路。

一、我国事业单位养老保险改革的现状分析

（一）事业单位职工退休金制度的沿革

事业单位现行的养老保险制度始建于20世纪50年代,成型于1978年。当时国务院下发《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,基本确立了干部退休制度,其内容包括退休条件、退休待遇和抚恤善后等。1986年,国务院下发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》,规定国家机关、事业单位和社会团体的退休养老实行社会保险制度。1992年,原人事部印发《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》,重申机关事业单位养老保险制度改革,逐步改变退休金实行现收现付、全部由国家包下来的做法。1993年,国务院印发《事业单位工作人员工资制度改革实施办法》。1994年,原人事部印发《关于机关、事业单位工资制度改革实施中若干问题的规定》,对退休金的计发基数、比例标准做了详细规定。1994年开始,云南、江苏、福建等地先后发布机关、事业单位养老保险改革的有关文件,并开展试点工作。据原人事部有关资料显示,截至1997年,全国28个省(区、市)的1700多个地市、县开展了试点,其中19个省(区、市)政府出台省级方案,全国参保人数超过1000万人,约占机关、事业单位人数的1/3,但是各地试点适用范围差别较大,实施细则也各不相同。

1999年,经国务院批准,原国家经贸委所属10个国家局管理的242个科研机构、中央所属的178家工程勘察设计单位以及原建设部等11个部门所属的134个科研机构改革了管理体制,实行属地化、企业化管理,这些转制的科研机构实行城镇企业职工养老保险制度。2000年,国务院《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》规定,公务员和全部由财政供款的事业单位维持现行养老保险制度,部分财政供款事业单位的养老保险办法在调查研究和试点基础上分别制定,要求已进行改革试点的地区继续完善和规范。2001年,原劳动和社会保障部发布《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》,其中对职工在机关、事业单位和企业之间流动时转移各项社会保险关系作了规定。

2006年,原人事部、财政部印发《关于印发〈关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法〉的通知》明确,事业单位工作人员退休后的退休费按本人退休前岗位工资和薪级工资之和的70%-90%计发(退职人员按50%-70%计发)。

2009年,为推动事业发展,发挥绩效工资激励约束功能,经国务院批准,事业单位分三步走实施绩效工资制度。在职职工领取绩效工资,对离退休人员发放生活补贴。生活补贴标准由县级以上人民政府人事、财政部门确定,绩效工资不作为计发离退休费的基数。因此,目前事业单位退休人员待遇分为两个部分:一是按本人退休前岗位工资和薪级工资之和的一定比例计发的基本退休费;二是属地化的生活补贴,即替代绩效工资的部分。

（二）事业单位养老保险制度改革方案出台背景及主要内容

事业单位退休制度建立以来，对保障退休人员生活、维护社会稳定发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济的发展，也出现了一些问题亟待解决，如一定程度上影响了企事业单位之间的人员流动，事业单位养老保险畸轻畸重，以及企事业单位退休人员待遇差距过大等问题。为此，2008年初，国务院原则通过《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，确定在山西、上海、浙江、广东和重庆5省市先期开展试点工作，未进行试点的地区仍执行现行事业单位退休制度。2009年1月，人力资源和社会保障部正式公布了《事业单位养老保险制度改革方案》，改革的主要内容包括：

1. 实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度

基本养老保险费由单位和个人共同负担，单位缴纳基本养老保险费（以下简称单位缴费）的比例，一般不超过单位工资总额的20%，具体比例由试点省（市）人民政府确定，因退休人员较多、养老保险负担过重，确需超过工资总额20%的，应报劳动保障部、财政部审批。个人缴纳基本养老保险费（以下简称个人缴费）的比例为本人缴费工资的8%，由单位代扣。个人工资超过当地在岗职工平均工资300%以上的部分，不计入个人缴费工资基数；低于当地在岗职工平均工资60%的，按当地在岗职工平均工资的60%计算个人缴费工资基数。

2. 基本养老金的计发办法方案实施后参加工作、个人缴费年限（含视同缴费年限，下同）累计满15年的人员，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，退休时的基础养老金月标准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，计发月数根据本人退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

方案实施前参加工作、实施后退休且个人缴费年限累计满15年的人员，按照合理衔接、平稳过渡的原则，在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，再发给过渡性养老金。具体标准由各试点省（市）人民政府确定，并报劳动保障部、财政部备案。

方案实施后达到退休年龄但个人缴费年限累计不满15年的人员，不发给基础养老金；个人账户储存额一次性支付给本人，终止基本养老保险关系。

方案实施前已经退休的人员，继续按照国家规定的原待遇标准发放基本养老金，参加国家统一的基本养老金调整。

3. 建立基本养老金正常调整机制

为使事业单位退休人员享受经济社会发展成果，保障其退休后的基本生活，根据职工工资增长和物价变动等情况，国务院统筹考虑事业单位退休人员的基本养老金调整。

4. 建立职业年金制度

为建立多层次的养老保险体系，提高事业单位工作人员退休后的生活水平，增强事业单位的人才竞争能力，在参加基本养老保险的基础上，事业单位建立工作人员职业年金制度。具体办法由劳动保障部门会同财政部、人事部制定。

5. 逐步实行省级统筹

进一步明确省、市、县各级人民政府的责任，建立健全省级基金调剂制度。具备条件的试点省（市）可从改革开始即实行省级统筹；暂不具备条件的，可实行与企业职工基本养老保险相同的统筹层次。

（三）试点省市的基本状况

自2009年1月28日，人力资源和社会保障部正式下发《事业单位养老保险制度改革方案》后，山西、上海、浙江、广东和重庆5省市均按照国务院有关要求起草了实施方案，并开展了测算工作。但受多因素限制，各试点省市进展缓慢。

一是改革范围的确定有难度。按照规定，作为事业单位分类改革的配套措施，事业单位养老保险改革只适用于分类改革后的公益类事业单位工作人员。但目前事业单位分类改革工作尚未完成，纳入基本养老保险制度改革的公益性事业单位也就无法完全确定。

二是具体改革方案难以出台。由于事业单位养老保险改革方案出台时，尚未出台绩效工资制度。随着绩效工资制度改革的逐步到位，现行事业单位人员退休费计发办法将随之发生较大调整，必须考虑与事业单位绩效工资制度的衔接问题。因此，在各地事业单位绩效工资制度实施到位之前，试点地区出台基本养老保险制度改革具体方案的难度较大。

二、推进事业单位养老保险改革需要研究解决的几个重大问题

（一）关于如何做好企业职工养老保险制度与机关退休养老制度的衔接问题

20世纪90年代初期，我国开始了对企业养老保险制度的改革，实行企业和个人共同承担的“统账结合”模式。而机关和事业单位职工的退休养老通常由国家财政负担，个人不承担相应的责任。2009年1

月，国家人力资源和社会保障部正式下发关于《事业单位养老保险制度改革方案》，并首先在山西、上海、浙江、广东、重庆五省市试点。改革的主要内容包括：事业单位人员也要和城镇企业职工一样缴纳养老保险，退休待遇与缴费相联系；养老金发放采用“老人老办法，新人新办法”；基金逐步实行省级统筹；建立职业年金制度；建立基本养老金正常调整机制等。此次试点改革进展缓慢，并遇到了很大阻力，其中很大一部分原因是改革整合了企业和事业单位两个“碎片”，却又造成公务员养老制度这一新的“碎片”，形成了新的不公平。

目前我国城镇主要的基本退休制度包括三部分内容。从大的方面讲，城镇企业基本养老保险是第一个部分。截至2008年底全国参保职工为2.19亿人，其中离退休人员大约5000万人，月人均退休金1080元；事业单位是第二个部分，全国3000多万职工，月均养老金是企业退休职工的1.8倍，全国离退休费支出1400亿元，其中大约一半是财政拨款，一半是自筹；第三个部分是机关公务员退休人员，养老金水平是企业的2.1倍，全国1000多万职工，每年大约700亿元全额拨款。

从上述城镇退休人员养老金三部分内容 and 事业单位的分类可看出，五省市改革试点遇阻事出有因，不可忽视，主要存在两个问题：

第一个问题涉及到公平问题。事业单位养老金处于第二个部分，比上不足，比下有余：与公务员相比，事业单位养老金要稍低一些，但此次改革试点却明显没有将公务员包括进来，并且公务员改革没有预期，这自然成为事业单位攀比的参照系，也是民众质疑最为严厉的一个焦点，这是事业单位感到不公平的原因之一；与企业相比，企业可以搞活，工资上不封顶，工效挂钩，尤其垄断性行业和企业的退休金要远远高于事业单位，而事业单位退休金只是一个能“过得去”的平均数，退休前不能向高收入企业看齐，退休后却要向低收入企业看齐，这是事业单位感到不公平的原因之二。

第二个问题是改革方案的技术问题。既然事业单位改革方案无论在缴费设计还是在待遇计发方式等方面，其绝大部分内容与企业养老保险几乎别无二致，那么，养老金水平下降就是不可避免的，这就是此次事业单位人员改革的预期：在替代率上讲要从80%-90%下降到50%。改革方案中没有明确改革后养老金水平是否变化的预测和承诺，只笼统地提到要建立职业年金，但没有任何具体细节和弥补措施，任凭改革试点单位和不参加改革的事业单位凭空想象和任意猜测，试点省市参加改革的单位人人自危，人心恐慌；非试点省份事业单位人员预期暗淡，消极回应。这样的结果和局面是此种改革方案的必然趋势，如发生在其他国家，其效果和后果也必然如此。任何改革，如果没有良好的预期，如果感到福利水平是“绝对”地下降，那么，这项改革势必流产，或造成社会震动。如此“碎片化的试点改革”和“前景暗淡的改革预期”，必然导致相互攀比，人为制造恐慌，其结果必将是难以推动，这显然等于增加了改革的政治成本，人为“拉长”了改革的历史进程。

因此，事业单位养老制度改革成功与否，关键在于明确“一个为主”和“三个联动”。所谓“一个为主”，即坚持社会保障以公平为主的原则，统筹考虑机关、事业和企业退休人员的基本养老金调整，使不同单位同类人员退休后的待遇水平保持比较合理的比例关系，逐步缩小待遇差距。所谓“三个联动”，一是事业单位与公务员改革一起行动，以避免互相攀比，相互掣肘，左顾右盼。作为公共部门，不要在养老