

您现在的位置: 中国社会保障网 > 首页 > 百家争鸣 > 业界谈

机关事业单位养老保险可持续发展面临的突出问题

湖北省当阳市社会保险办 史建军

时间: 2010-07-01

来源: 中国社会保障网

【字号: 】 【我要纠错】 【Email推荐 发送】 【收藏】 【打印本页】 【评论】 【关闭】

机关事业单位社会养老保险制度改革,是社会保险制度改革的重要组成部份。实行机关事业单位社会保险制度,以适应机关事业单位人才流动,增强职工队伍的风险意识,保证离退休人员按时足额领取养老金,具有重大的现实意义和深远的历史意义,将为推动我国经济体制和政治体制改革产生极大的作用。但在新时期、新条件下,机关事业单位养老保险的发展出现了许多新的问题与矛盾,突出表现在各地机关事业单位养老保险政策不规范,缴费基数、缴费比例、个人帐户规模不统一,再加上统筹层次低、缴费与待遇水平不挂钩、基金财务收支风险大等方面问题,这些因素叠加后,严重制约了机关事业单位养老保险制度改革和可持续发展。本文拟通过调研当阳市机关事业单位养老保险制度的改革现状,提出进一步完善制度、推进改革的建议。

一、当阳市机关事业单位养老保险的基本情况

当阳市机关事业单位养老保险起步于1990年,刚开始,仅仅开展了机关事业单位劳动合同制工人养老保险。1992年按照“三架马车,三池蓄水”(企业、事业、农村)养老保险管理体制的新要求,当阳市机关事业单位社会保险事业得以迅速发展,形成了以全民合同制工人参保为主体,差额拨款和自收自支事业单位全员养老保险的模式。

当阳市自实行机关事业单位养老保险制度以来,积极探索事业单位养老保险制度改革,在全省率先启动了自收自支和差额拨款事业单位工作人员全员养老保险工作;逐步完善了生产经营性事业单位、乡镇事业单位和事业单位中聘用人员的养老保险制度,并取得了明显成效,较好地实现了事业单位由原来的退休制度向养老保险制度的过渡,为当阳市经济发展、社会公平、社会稳定起到了“减震器”、“调节器”和“安全网”的作用。截止目前,全市机关事业单位养老保险参保人数为5649人,由社保支付养老待遇退休人员1798人,人月平养老待遇1400元,全额实现社会化发放。年征收养老保险基金约2000万元,年支出养老保险基金约2800万元;现养老保险基金累计结余589万元,基金预警为静态支付2.2个月。近年来,当阳市事业单位养老赡养率由4:1下降至2.2:1,基金收支缺口逐年加大,支付风险日益显现。

二、机关事业单位养老保险制度运行面临的突出问题

(一) 指导思想混乱,基本政策不统一。

在社会保障理论界,包括各级部门,就机关事业单位社会养老保险制度改革问题上,有时强调要加大改革力度,有时指出要慎重试点;有的强调要尽快开展全员养老保险,包括国家公务员,有的指出仍然只搞合同制工人等单项养老保险;有时强调要尽快建立机关事业单位社会养老保险基金财政预算体系,有时指出财政全额拨款单位工作人员不必实行社会保险、不能割裂财政预算体系;随着中国特色社会主义市场经济的逐步完善,关于机关事业单位的养老保险又出现了新的争论,有人说必须加快社会保险制度改革、健全社会保障体系,有人说目前只能搞“企业化事业单位”的养老保险,其他机关事业单位的养老保险有待继续研究等等。指导思想上的混乱,造成了工作思路不清、政策缺乏深入研究,直接带来机关事业单位养老保险制度改革进程缓慢、工作左右摇摆、业务拓展困难。

时下,各地机关事业单位养老保险试点政策只是各级地方政府出台的试行办法,真正由国家出台的专门针对机关事业单位养老保险的强制性法律、文件仍是空白,这就造成机关事业单位养老保险执行政策的统一性差,政策执行的刚性差,而执行政策过程中本级政府行为增强。有些地区实行机关、事业单位全员统筹;有些地区只搞自收自支事业单位养老保险和专门的合同制工人养老保险。有些地方把本应该由单位支付的津补贴也列入基金支付项目,因此不同的行政区域差别也很大。另外,机关事业单位工资制度已实行了改革,而待遇支付又无后续跟进政策,导致目前机关事业单位养老待遇支付无所适从。由于目前各地试点时参保范围和对象不统一,退休待遇支付口径又过高过滥,这些各具特色的政策,给机关事业单位养老保险改革工作带来了许多消极的,甚至是负面的影响,直接导致机关事业单位养老保险工作成为了人社部门信访的热点、难点问题。

(二) 个人缴费未与计发待遇挂钩,不能有效体现公平与效率、权利与义务相对应的原则。

无论哪一种养老保险制度,它的权利和义务都应当是对等的,而当权利和义务不对等时,势必会影响参

保人对参与这个保险制度的积极性，而使这个保险制度不能持续运行。目前机关事业单位的退休人员计发养老金仍沿用现行机关事业单位工资制度来计发退休费，只是发放的途径由原来单位，改为由社会保险基金支付，退休待遇水平保持不变（养老金替代率为100%），这就造成享受养老待遇的多少和在职时缴费时间长、缴费多少没有直接关系，未能体现个人缴费的作用。这种脱节，极易出现以下消极现象：一是参保人员参保积极性、责任感受挫，部分参保人员对缴费多少漠不关心，甚至希望缴费基数越低越好，单位和个人都可以少出钱，出现故意瞒报、少报、不报缴费基数的现象；二是易引发收支缺口，增加财政兜底压力，制约机关事业单位养老保险事业的健康发展；三是阻碍机关事业单位、企业间的人才交流。因退休待遇计发办法上的差别，交流到企业则意味着将来退休时既得利益大受损失，造成机关事业单位工作人员不愿向企业“流动”，而企业人员则设法向机关事业单位“流动”的怪现象。这种职工在职期间不论缴费多少，退休后一律按照上月的档案工资计发退休待遇的办法，严重挫伤了职工、单位的缴费积极性，阻碍了机关事业单位养老保险事业的发展，导致了互相攀比。

（三）统筹层次低，抗风险能力差。

由于现行事业单位养老保险制度统筹层次低，实行的是县级统筹，“以支定收”已成为不可实现的空谈。一方面要确保发放，要保证现行事业单位退休政策的全面落实；一方面要按照当地经济发展、负担系数确定的缴费率已为最高限额，单位和个人已不堪重负。并且受历史和现实因素的影响，现在分析的是养老基金全口径收支，把个人账户资金也纳入了养老基金收入统筹使用，使得个人账户成为有名无实的“空账”，也使得事实上的基金收支缺口远远大于时下“现收现付制”的核算。这些制度设计上“收”是弹性的、“支”是刚性的矛盾和缺陷，使得基金收支缺口越来越大，但我们基层养老保险经办机构能作为的空间却十分有限。

三、机关事业单位养老保险制度改革建议

针对机关事业单位养老保险制度运行中存在的问题，我们认为机关事业单位养老保险制度改革要改变以往“农村包围城市”的改革惯例，从上向下施行，并向养老制度的“一统性”并轨。这种基本框架的确定，不仅保持了政策、制度和流程的“一致性”，而且不会产生许多难以解决的遗留问题。

一是要统一思想，规范政策。

建立社会主义市场经济体制的目标，将极大地推动我国党政机构改革、事业单位体制改革、干部人事制度改革和人才市场体系建设。但“改革、发展、稳定”又是一个有机的、互动的、统一的整体，三者不可偏废。建立健全的社会保障体系，是各项改革的“基石”、“稳定器”，是建立市场经济体制的先决条件。什么改革都必须要有社会保险制度来支撑、配套。时下，事业单位正在实行分类的基础上的全员聘任制改革，这项工作涉及面广、社会影响大、难度高，离不开社会保障工作的支持，加大机关事业单位社会养老保险制度改革，是大势所趋、人心所向。因此，国家应尽快制定出台《社会保险法》等相关法律法规，将机关事业单位养老保险统一纳入到社会保险法律的规范之下，不能让“一地一策”现象长期并存，从法律上解决机关事业单位养老保险的有关问题。同时国务院应在全国试点的基础上，尽快出台统一的事业单位养老保险制度改革方案，在推行事业单位分类的基础上，把包括公务员在内的所有机关事业单位工作人员全部纳入机关事业单位养老保险，以建立起规范、统一的机关事业单位养老保险体系，从而把机关事业单位养老保险工作纳入法律化、正规化管理轨道，从政策、体制上规避操作上的缺失。

二是要提高统筹层次，增强抵御风险的能力。

改革现有的县级统筹模式，逐步过渡到省级统筹，建立健全省级基金调剂制度。提高统筹层次，可以提升养老保险制度的制定、管理层次，打破原先那种中央与地方、单位与个人间的断裂关系，使权利与义务走向和谐，最终形成基金雄厚、抵抗风险能力强的长效稳定机制。提升统筹层次，有利于养老保险政策的统一。政策统一后，可以改变目前存在的各自为政的状况；可以统一参保范围、参保对象和待遇支付标准，解决因政策不统一而造成的不平等问题。提高统筹层次，有利于加强对养老保险基金收缴和使用的监控。

三是加强基金精算，科学制定基金收支预算，真实核算养老基金的财务情况。

在社会保障领域，精算工作就是预测未来，使该计划无论是现在还是将来都建立在合理的财力基础上，主要起着危险因素评价和风险管理的作用。必须加快建立事业单位养老保险基金精算的工作，做好中长期预测，建立风险预警机制，为政府制定政策和决策提供参考依据。同时“以支定收，略有节余”的基金筹集原则和收付实现制的会计制度已不能真实地反映事业单位养老基金的财务状况，因此应改革为权责发生制，实行“统账分离”制度，推行个人账户“实账化”，以客观、真实地反映养老基金的财务运行情况。

四是改革养老金计发办法，实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老计发办法。

权利和义务相统一是任何养老保险模式最基本的要求。现参保事业单位退休职工养老金发放办法仍沿用事业单位的退休计发办法，即是根据参保人员的工作年限及其退休前上一个月的档案工资计算出来的，其待遇水平要比企业离退休人员的养老金平均高出40%以上。同时，养老金替代率非常高，正常退休人员的养老金替代率要超过100%，如果再包括提前退休人员因素，则要超过120%。这样既造成养老金的计发与个人缴费不挂钩，而且养老金替代率也非常高，因此，尽快实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老计发模式，依据事业单位特点，实行“老人老办法、新人新办法、中人过渡办法”，对已退休“老人”做到不降低待遇；近期内即将退休“中人”实行待遇补差，短时间内平稳过渡；对尚年轻将来退休的“新人”直接执行新办法，建立一种既于企业养老保险计发办法相衔接的，又符合事业单位特点的养老保险计发办法势在必行。同时要设计配套合理的退休制度，严格杜绝提前退休。严格控制退休年龄，严格控制支出范围，可在很大程度上降低当期基金支付规模。

五是建立机关事业单位养老保险社会化管理体系。

改变现行机关事业单位退休人员的管理和养老金的发放仍由各单位自行负责的现状，充分利用企业养老保险建立起的社区服务平台，实行机关事业单位退休人员的社区管理，养老金的社会化发放，以尽快建立独立于机关事业单位之外的养老保险服务体系。

编辑：杜圆圆

【 】 【发表评论】

相关新闻：

- [北京市社区管理退休人员的档案管理模式研究\(2010-06-08\)](#)
- [社会保险科学发展必须以社会保险关系为基础\(2010-04-06\)](#)
- [机关事业单位养老保险基金收支失衡问题探究\(2009-09-16\)](#)
- [中国现行养老保险制度的公平与效率\(2009-10-10\)](#)
- [行政事业单位经费当“瘦身”\(2009-07-16\)](#)

免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

[关于我们](#) | [联系方式](#) | [招贤纳士](#)

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有
京ICP备：05004171号