



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

郭永芳：事业单位养老保险制度改革：基于公平的视角

2013-04-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-04-25

摘要：公平是每个国家、社会和个人追求的目标，而目前事业单位养老保险制度改革试点方案，未能体现公平的原则。为了实现公平，今后事业单位养老保险制度改革要做到以下几点：用法律保障养老保险制度的公平；将机关和事业单位一同纳入养老保险制度改革的范围；基础养老金的计发比例要考虑受教育年限的因素；妥善解决老人、中人之间的养老待遇水平问题；以职业年金制度体现高素质人才的价值。

关键词：事业单位，养老保险制度，改革，公平

根据事业单位的社会功能不同，可以将其划分为承担行政职能的、从事公益服务的和从事生产经营活动的三种类型。《国务院关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知》（国发[2008]10号）明确规定：事业单位养老保险改革的适用范围适用于分类改革后从事公益服务的事业单位及其工作人员。事业单位养老保险制度改革是未来的发展趋势，但由于目前部分省市的事业单位养老保险制度改革试点方案未能体现公平，在改革的过程中出现了一些问题，因此今后事业单位养老保险制度改革需要在公平的原则下进行。

一、社会保障公平的含义

实现社会公平是每个国家、社会和个人追求的目标。什么是公平？当代西方社会最早的公平理论是罗尔斯提出的公平正义论，罗尔斯指出，公平是社会合作持续开展的动力，不能保障公平的社会制度，其分配结果肯定不是正义的。从时间序列的角度可以将公平划分为起点公平、过程公平与结果公平。起点公平包括人生的起点或某一阶段的起点或某一具体活动的起点要公平；过程公平是指个人或群体在社会活动中，能获得发挥自身能力的机会平等，在公平原则的操作下公平竞争；结果公平包括相对结果公平和绝对结果公平。当然，只有在起点公平与过程公平的基础上，才有可能实现结果公平，所以起点公平与过程公平是保证结果公平的必要条件。

社会保障公平主要包含以下两个方面：首先，社会保障的公平是相对公平。无论什么制度都没有绝对公平，公平是相对的，社会保障的公平也应该是相对公平，包括起点、过程和结果都是相对公平。其次，社会保障的待遇要差别对待。社会保障中的养老保险待遇要与个人的缴费水平、受教育年限和社会贡献等相协调。

二、事业单位养老保险制度改革试点方案未能体现公平原则

社会保障思想产生的根源就是人类对公平的诉求，而社会保障制度是公平原则的具体运用和实践，因此，社会保障制度要体现公平的原则。但目前部分省市事业单位养老保险制度改革试点方案未能体现公平的原则。

（一）未将机关一同纳入改革范围，导致机关与事业、企业之间的养老保险起点不公平

长期以来，机关事业单位养老保险所需资金主要由财政负担，单位和个人不需要缴纳养老保险费用。事业单位养老保险制度改革的初衷是为了减轻财政的养老负担和解决机关事业单位与企业之间养老待遇差别过大的问题。2008年2月29日，国务院常务会议决定山西、上海、浙江、广东、重庆五省市先期开展事业单位职工养老保险制度的改革试点工作，与事业单位分类改革配套推进。同年3月，又发布了《国务院

关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知》（国发[2008]10号），同意实施由当时劳动和社会保障部、财政部、人事部制订的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》（以下简称改革试点方案）。该改革试点方案适用于分类改革后从事公益服务的事业单位及其工作人员，并未将机关的公务员纳入到改革的范围，因此导致养老保险的起点不公平，也就是机关与事业单位、企业之间的养老保险起点不公平。

（二）基本养老金的计发比例没有考虑受教育年限，人力资本投资的价值未得到体现

改革试点方案中的基础养老金计发比例是根据缴费年限确定的，并没有根据受教育年限的长短设计不同的基础养老金计发比例。这样的制度设计会导致受教育年限越长，工作的年限越短，相应的缴费年限也越短，退休后按照缴费的年限和缴费数额领取的基础养老金越少，每月从个人账户上领取的养老金也越少的结果。该方案在养老的待遇上，未能体现人力资本投资的价值。

1. 基础养老金的计发比例没有考虑受教育年限的因素

在事业单位养老保险制度改革试点方案中，基础养老金的计发比例与城镇企业职工基本养老保险的计发比例相同。假设两个人都是60岁退休，一位是高中毕业生或者是职高毕业生，18岁入职到企业，工作和缴费年限是42年；另一位是博士毕业生，28岁入职到事业单位，工作和缴费年限是32年。根据目前基础养老金的计发比例，他们的基础养老金计发数额如下：

高中毕业生基础养老金=（当地上年度在岗月平均工资+本人指数化月平均缴费工资） $\div 2 \times 42 \times 1\%$

博士毕业生基础养老金=（当地上年度在岗月平均工资+本人指数化月平均缴费工资） $\div 2 \times 32 \times 1\%$

如果按照上述公式计发基础养老金，博士毕业生比高中毕业生工作时间少了10年，基础养老金的计发比例也少了10%，即使博士毕业生的工资计发基数多于高中毕业生，那么博士毕业生退休后领取的基础养老金数额也很难超过高中毕业生，所以基础养老金的计发比例没有考虑受教育年限的因素，对于受教育年限较长的人来说是不公平的。

2. 养老保险个人账户累积额不能体现受教育年限的差别

假设一个职工 y 岁参加工作，并参加养老保险， r 岁退休， y 岁时年工资 S_y ，工资增长率 g ，个人账户缴费率为 d ，个人账户的记账利率为 i ，职工退休时养老保险个人账户累积额为 $Fr-y$ ，据此建立养老保险个人账户模型：

我们可以以安徽省的数据为例，计算出不同受教育年限职工的养老保险个人账户累积额。2011年，安徽省职工平均工资是40640元，其中，国有单位40732元，集体单位是29205，其它单位是41649元。假设在安徽省，2011年一名普通高中毕业生或一名职业高中毕业生入职时年龄是18岁，入职到企业的年收入是24000元（一般来说，高中毕业生刚入职时的工资水平会低于集体单位平均工资水平）；2011年博士毕业生入职时年龄28岁，入职到事业单位的年收入是48000元（一般来说，博士毕业生入职时的工资水平高于所有单位平均工资水平）。2000-2011年，安徽省平均工资增长率为16.57%，由于这个工资增长率不具有可持续性，因此假设两人的年工资增长率如下：2011-2020年，年工资增长率为12%；2021-2030年，年工资增长率为10%；2031-2040年，年工资增长率为8%；2041-2050年，年工资增长率为6%；2050年以后，年工资增长率为4%。再假设两人的工作不发生中断，并连续缴费，养老金个人缴费率均为8%，记账收益率为3.5%，都是60岁退休，那么高中毕业生将在42年后退休，博士毕业生将在32年后退休，退休当年不缴纳养老保险费。根据养老保险个人账户模型和上面设置的参数计算得出的养老保险个人账户累积额如表1所示。

表1我们可以看出：一个高中毕业生在他工作的42年里，养老保险个人账户累积额是137.17万元；一个博士毕业生在他工作的32年里，养老保险个人账户累积额是118.94万元。也就是说，博士毕业生到退休时养老保险个人账户累积额比高中毕业生少18.23万元。虽然博士毕业生入职时的工资水平是高中毕业生的两倍，但由于博士毕业生比高中毕业生早十年退休，因此他的养老保险个人账户资金少于高中毕业生，这样的结果对于受教育年限更长的博士毕业生来说是不公平的。

根据上面的分析，我们可以得出如下的结论：如果在基础养老金的计发比例中不考虑受教育年限的因素，博士毕业生养老保险个人账户的累积额又少于高中毕业生，那么接受教育时间最长的博士毕业生，他们的养老金必然会少于高中毕业生。一般来说，博士毕业生对社会的贡献要比高中毕业生大很多，这种基础养老金的计发办法对于受教育年限较长的人来说是不公平的。

（三）事业单位内部老人和中人的差别养老处置办法，造成养老待遇的结果不公平

改革试点方案中实行的是老人老办法、新人新办法。对于老人，还是按照原来的待遇发给养老金，并定期调整。如果是新人，由于他们离退休的时间还很长，在此期间养老保险制度还会不断完善，不是现在要讨论的问题。这里主要讨论中人的养老待遇问题。试点方案规定：本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。按照这个养老金计发办法，假设一个人60岁退休，现在是46岁，已工作了24年（22岁大学毕业），离退休的时间还有14年，到60岁退休时他无法领取基础养老金，个人账户上的养老金也只能一次性领取。如果是这样的话，他60岁以后就老无所养。这种基础养老金的计发办法，就造成老人和中人之间养老待遇的结果不公平。

（四）垄断企业管理人员养老金高于事业单位职工，对事业单位人员不公平

在我国，企业管理人员大都实行年薪制，垄断企业管理人员在职时的收入水平不仅比事业单位高，而且高出很多，他们的年薪从几十万到几千万不等。2010年城镇就业人员平均工资是36539元，而一些垄断企业人员的工资水平不仅远远高于城镇就业人员的平均工资水平（如，电力、燃气及水的生产和供应业职工平均工资是47309元，金融业是70146元），也远远高于教育行业38968元的平均工资水平。中国的富人不是权贵，就是私营企业的拥有者，或者是国有企业的老总。2011年福布斯全球富豪排行榜中，中国大陆有115人进入榜单，所有进入富豪排行榜的人都是企业家，没有一名院士或者教授。中国的中产阶级也主要由企业特别是由垄断企业的中层管理人员所组成。由于企业中高层管理人员的年薪高，他们缴纳养老保险的计费工资也就高，其个人账户缴纳的养老保险费也就越多。虽然城镇职工基本养老保险制度和事业单位养老保险制度改革试点方案都规定：参保人员的工资收入为缴费工资，参保人员工资收入超过各省在岗职工平均工资300%以上的部分，不计入缴费工资，但是他们的缴费工资还是比事业单位人员高出许多。这样就会使得垄断企业管理人员不仅在职时的收入水平比事业单位人员高，而且退休以后基本养老金的待遇也比事业单位人员高。同时，大部分垄断企业管理人员还有较高的企业年金，他们的养老金数额总体比事业单位高。这样的差别养老待遇，让事业单位很难吸引到高素质的人才。

三、体现公平的事业单位养老保险制度改革路径

（一）用法律保障养老保险制度的公平

虽然中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议于2010年10月28日通过了《中华人民共和国社会保险法》，但这个法律是上位法，只有第二章是对基本养老保险制度的法律规定，其法律条文主要是原则性的规定，需要制定与之配套的下位法，才能保障养老保险制度改革的顺利进行。目前，无论是城镇职工基本养老保险制度改革，还是事业单位养老保险制度改革的相关内容，都是由各种实施办法组成，没有上升到法律的层次，因此需要在征求各方意见的基础上，制定《社会养老保险法》来保障各种社会养老保险制度改革的进行，以避免出现因各类养老保险制度不统一、养老待遇差别大而产生较强的社会不公平感的问题。

（二）将机关和事业单位一同纳入养老保险制度改革的范围

目前机关事业单位的养老保险费用主要由财政负担，导致企业单位与机关事业单位的养老保险待遇差别较大，由此引起了社会不公平。开展事业单位养老保险制度改革的目的主要有两个：一是要减轻财政负担。二是要顺应民意，实现社会养老保险待遇公平。但是，如果养老保险制度改革只把事业单位职工作为改革的对象，机关的公务员仍然游离于改革的范畴之外，不仅不能彻底地减轻财政负担，社会的不公平感依然存在；而且，公务员在职时的各种待遇本来就高于其他单位人员，如果其养老待遇继续远远高于其他社会群体，社会的不公平感会更加强烈，公众对政府的满意度将会受到影响。

1991年6月国务院颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，以及后来出台的各种完善职工养老保险制度的办法，主要是针对企业职工的养老保险制度，并未将事业单位，特别是公益性事业单位纳入到养老保险制度改革的范围，也就说明机关和事业单位性质相同。虽然公务员与事业单位人员的职责、分工不同，但都是从事公共管理和提供服务的人员，如果要进行养老保险制度改革，就应该把机关和事业单位一起纳入改革的范围。这样不仅能彻底地减轻财政的养老负担，也不会导致起点不公平。

（三）基础养老金计发比例要考虑受教育年限因素

根据上面对高中毕业生和博士毕业生的工资水平、工作年限和养老保险的缴费假设分析可知：一个人受教育的年限越长，其工作的年限就相应减少，缴纳养老保险的年限也会相应减少。根据目前基础养老金的计发办法，一名博士毕业生要比一名高中毕业生的基础养老金的计发比例少10%，而前者的养老保险个人账户累积额又比后者少18.23万元。这样会出现受教育年限长反而领取的基础养老金少的情况。因此在基础养老金的计发比例中要考虑受教育年限的因素，对接受了本科及以上全日制教育的人员，其非在职教育的年限应视同缴纳了养老金统筹账户的年限，以提高其基础养老金的计发比例。

（四）妥善解决老人、中人之间的养老待遇水平问题

事业单位养老保险制度改革试点方案遵循的是老人老办法、新人新办法的原则，对于中人的养老金计发规定如下：本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。但是对于那些在事业单位已经工作了二十多年，离退休年龄不足十五年的职工，就无法领取基础养老金，个人账户也要一次

性支付。因此，对养老保险制度改革实施以前参加工作、改革后退休的事业单位职工，其改革前在事业单位的工作年限应视同缴费（包括社会统筹账户和个人账户）。只有这样，中人的养老待遇才有保障。否则，距退休年龄不足十五年的这部分中人退休后无法领取到基础养老金和按月领取的个人账户中的养老金。

（五）以职业年金制度体现高素质人才的价值

职业年金是养老保险的第二个支柱。为了更好地保障公职人员退休后的基本生活，大多数国家都为公职人员建立了职业年金。职业年金制度既增强了公职人员的激励水平，也减轻了国家的负担，同时又保证了公职人员退休后的养老待遇。

事业单位实行职业年金制度不仅能够保障其工作人员退休后的养老待遇水平，而且也是其吸引高素质人才的一个重要条件。当前我国许多企业都为技术和管理人员建立了企业年金，高素质的人才在企业就职，不仅其在职时的收入水平要远远高于事业单位职工，其退休后的养老待遇也高于事业单位职工。因此为了吸引高素质的人才到事业单位就职，以保障公共服务的优质、高效，各事业单位可以根据实际情况，为不同类别的人员设计差别待遇的职业年金，以体现高素质人才的价值。

参考文献：

- [1]郑岩, 杨志宏. 社会保障与社会公平相关性的理论分析[J]. 税务与经济, 2011 (4) : 51-55.
- [2]桂世勋. 改革我国事业单位职工养老保险制度的思考[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2010 (3) : 71-75.
- [3]国务院. 关于完善企业职工基本养老保险制度的决定(国发[2005]38号)[EB/OL]. http://wenku.baidu.com/view/4c43f279a26925c52dc5bf05.html.
- [4]国务院. 关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知(国发[2008]10号)[EB/OL]. http://www.lawlib.com/law/law_view.asp?id=305811.
- [5]安徽省统计局. 2012年安徽统计年鉴[EB/OL]. http://ishare.iask.sina.com.cn/f/33803521.html.
- [6]国家统计局. 2011年国家统计局年鉴[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2011/indexch.htm.

作者简介：郭永芳，女，安徽宿州人，安徽财经大学财政与公共管理学院教授，硕士生导师，研究方向：社会保障理论与实践、财政理论与政策。

作者：安徽财经大学财政与公共管理学院郭永芳 来源：《山东财政学院学报》2013年第2期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 国外政府如何应对公共环境危机 2013-04-25
- 吴江：人才发展谨防三误区 2013-04-25
- 我国收入分配真实状况始终不明 高收入者瞒报严重 2013-04-24
- 中科院召开“2012年部重大政策专项课题及合作课题交流”会 2013-04-23
- 梁玉萍主任荣获国务院特殊津贴专家称号 2013-04-23
- 中科院召开“2012年部重大政策专项课题及合作课题交流”会 2013-04-23
- 梁玉萍主任荣获国务院特殊津贴专家称号 2013-04-23
- 孙庆国 郭振忠：公务员考核科学化途径探析 2013-04-23

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号