



研究人员风采

余仲华

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 联系信息

文章总汇

余仲华：事业单位养老保险改革对策探析

2011-01-17 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

余仲华

将事业单位从原有机关、事业单位整体中分离出来，并选择公益事业单位作为改革突破口，实行与城镇职工基本一致的养老保险制度，遭遇公平性要求和担忧待遇下降等改革阻力。试点三年将逝，沪、渝、粤、浙、晋5个试点省市仍处于试点准备阶段，并无实质进展，甚或有“无果而终”的传闻，但事业单位建立基本养老保险制度乃大势所趋，而《社会保险法》的颁布亦有助推动作用。事业单位养老保险制度改革，应在调查研究、系统论证、科学决策的基础上，谨慎、稳妥、有效地推行。

一、战略性对策：明晰正确的方向

1. 明确方向，坚持原则

基本养老保险要坚持法治化的改革方向，在《社会保险法》基础上，制定《社会保险法实施细则》、《养老保险法》和《公职人员养老保险法》等配套法规，其中公职人员包括公务员、事业单位工作人员等；坚持社会统筹与个人账户相结合；坚持基本养老保险统一和社会全覆盖的发展方向；坚持权利与义务相统一、缴费与支付相联系的原则；坚持走社会化管理服务之路。

2. 理清思路，纯化组织

需理清事业单位改革的总体思路，不能头痛医头、脚痛医脚，应从职能出发，确定并逐步“提纯”事业单位，即事业单位就是履行公共管理或提供公共服务的，那些经营性质、企业性质、营利性质的组织都应逐步剥离、转制为企业。目前，事业单位存在很多问题，阻碍改革的充分理由不应是财政经费难以支撑；而推动改革的充分理由应是科学、有效、均等地满足人民对基本公共服务的需求。

3. 政事相宜，管办分离

行政与事业应互相配合，协同做好事业单位养老保险领域的公共管理与服务事务。政事分开好像可行，其实理论依据不足也并不现实；但在养老保险的政策制定与具体事务操作上应予以分离，做到管办分离，目的是防止权力与基金经营管理结合而产生经济腐败现象，确保社保基金的安全营运与保值增值。

4. 待遇同步，政策配套

事业单位养老保险制度改革，应与规范补贴和薪酬分配制度改革同步，保险缴费与绩效工资同步，补充养老保险（职业年金制度）与基本养老保险同步，“中人”（即1992年以后到1998年以前参保的人员）过渡办法与养老保险制度改革同步；事业单位养老保险制度改革应当完整而不残缺，并须与事业单位其他（如产权、编制、拨款、人事等）制度改革统筹考虑、配套进行，单科独进很难取得改革成效。

5. “基本”统一，“补充”分类

不同类型的事业单位基本养老保险应予统一，事业单位基本养老保险制度应与企业、机关职工基本养老保险制度统一，体现养老保险制度的基本公平性、统一性与完整性；但事业单位补充养老保险制度（即职业年金制度）应体现不同类型事业单位的差异性和效率性。要特别说明的是，制度统一并不是待遇水平等同，关键在个人的缴费基数，而个人缴费基数基于其工资。

6. 层次提高，分段计算

事业单位基本养老保险要逐步提高统筹层次，试点时可考虑提高到省级，但最终须提高到全国，以真正实现建立全国基本养老保险的意图；具体到一个人，其养老金则应在“金保工程”建设的基础上实行分段计算、汇总领取，因为在不同类型单位、不同地区或部门工作，待遇差异性很大，分段计算是最公平和科学的，充分体现工作与待遇之间的有机结合与紧密联系。目前的接续计算办法，实属权宜之计。

二、认识性对策：创建和谐的环境

1. 参与改革，畅通诉求

事业单位养老保险制度改革涉及数千万人的切身利益，应依据民主和法治原则，请改革所涉及的对象参与改革政策或方案的制定工作，让其有表达利益诉求与意见的权力和机会。一是政府主管部门事先应做好改革政策或方案的调查研究和意见征询工作，让改革对象参与改革政策或方案的设计；二是事中应做好改革政策或方案的宣传解释工作，及时发现问题并作合理阐释；三是事后要及时弥补政策或方案中可能的缺陷或不足，处理好遗留问题。要特别注意的是，征询意见须有足够的时间和公开的渠道；政策宣传应及时到位，并做到科学、准确地解释政策条文；有效引导舆论和疏解公众情绪。从目前看，事业单位职工对国家推行事业单位养老保险制度改革的试点工作并不真正了解，带有一定的情绪倾向。因此除要做好政策宣传工作和正面引导，并使改革对象知晓和理解政策外，必须要审慎推行此次改革试点工作，防止情绪扩大化，影响改革进程和社会稳定。

2. 选择良机，政策完整

养老保险改革时机选择是个重要问题，对此有两种认识：一是国际上很多国家是在危机中推进或建立养老保险制度的，二是有很多人认为在危机时刻推进养老保险制度改革有更多的风险，因此需要在科学分析后有效把握改革时机。对养老保险制度来说，经济增长减缓或通膨明显无疑是巨大挑战，但也是养老保障制度进行重大改革的转折机遇。纵观世界养老保险发展史，很多国家养老保险制度都是在逆境中诞生和危机中成长的，在一次次阵痛后实现养老制度改革并使之日趋完善。无论是美国、英国还是日本，在经济发展的艰难时期，并未忽视养老保障的作用，反而采取一系列改革措施，充分发挥通过养老保险维护社会稳定、解除公众后顾之忧、刺激私人消费等作用，从而促进经济增长。危机时不仅要提高对养老保险制度的重视程度，更要理性地推进养老保险制度改革，建立多支柱型的养老保险体制，做到增收节支以缓解养老制度的财务危机，并在严格监管下逐步开展养老保险基金投资和运营并使之保值增值。

工资和养老保险都属于经济待遇的重要部分，存在明显欠缺或不完整的政策不易出台，免得不断地留下历史问题或遭众人非议。作为政府政策，一个基本要素是自身的完整性和可操作性。基本养老保险，要统一而不要碎片纷呈。例如机关与事业单位分开、事业单位内部分类等提法貌似科学，实际落到基本养老保险领域，其理由未必充足与科学；而事业单位养老保险试点方案中的职业年金、“中人”过渡性养老保险政策均须有可操作的条文或细则。

3. 承认差异，允许高低

公益事业单位以学校、医院、科研机构等为主，是高素质人才集中的组织。据统计，2007年事业单位工作人员不仅规模庞大，占城镇就业人员的23.9%，接近1/4；而且知识层次很高，据问卷调查，被调查者平均接受教育年限为17.6年，即已超过研究生班学历。这些人的才智形成要经过长时间专业教育与培养的，是需要很大投资的。据上海社科院徐安琪的调查，一个孩子养到大学毕业后结婚，其直接成本以2003年物价计将高达49万元。如此高的人力资本投入，应有相应人力资本产出，也包括退休后待遇。无论是社会还是政府，都应一方面承认这种人力资本投资的差异，另一方面允许养老金高低的存在，这个高低应与其工资收入相适应。

4. 尊重个人，尊重法律

改革开放初期，邓小平就倡导并明确提出“两个尊重”战略理念，而后党和政府又将其扩展为“四个尊重”。2004年3月，十届人大二次会议通过宪法修正案首次将“人权”理念引入宪法，明确规定“国家尊重和保障人权”，使尊重和保障人权有根本的法律基础；最近《国家人权行动计划(2009-2010年)》发布，这是我国第一次制定以人权为主题的国家规划。在市场经济和法治社会里，是需尊重个人和法律的。在事业单位养老保险制度改革中也要贯彻这样一种高尚的人文精神，体现人和法律的尊严，而遵守和执行《宪法》、

《教师法》等规定亦体现尊重人权。

长期以来，事业单位改革有“养人”与“养事”之争，其实将其对立起来是不科学的。“养人”忘记了事由，‘养事’忽视了人性。事业单位改革方向应是“养事”与“养士”兼顾。

三、制度性对策：提供实操的路径

1. 综合改革，制度配套

事业单位改革是综合性改革，其基本制度性改革不仅要完整并且要配套进行。基本养老保险制度改革，要与产权、编制、用人与分配、法人治理结构、财政与拨款等制度性改革配套进行。如国家要出台政策，允许所有科研项目提取一定比例的经费用于统一的工资性支出；高校扩招后，学校未增加编制，却增加教师，应增加相应的编制；不同部门而在同一地区的事业单位、不同地区而同一性质的事业单位、同一地区的事业单位、同一事业单位内用不同制度管理的人员之间的差异性与不公平现象非常严重，干同样的工作而得不到同样待遇的现象比较普遍，都应当有效得到控制。

2. 保证公平，体现差异

要确保基本养老保险制度的一致性与完整性，以保障基本的社会公平；机构分类，可用于补充养老保险，目的是体现差异和效率。事业单位很复杂，大小不一，行业有别，因此事业单位改革有两个说法，一是政事分开，二是分类改革，但将它们落实到基本养老保险制度改革里去，好像理由并不充分。政事分开源于日益沉重的财政压力和管办分离的运行需要，但若将基本养老保险也分开，就不利基本养老保险制度的统筹发展，也易挫伤事业单位改革的积极性。事业单位养老保险制度分类改革，最大优势是与事业单位分类改革思路一致，但其弊端是易造成养老保险制度零散化和碎片化、与部分现有法律抵触，使基本养老保险的社会统筹功能难以奏效。正因如此，机关和企事业单位的基本养老保险也应当保持一致性与公平性，但补充养老保险，应当在事业单位分类改革基础上体现其差异性和效率性。

3. 同步推进，做好试点

一是绩效工资和规范补贴要同步跟上。目前，事业单位绩效工资和规范补贴大部分单位都还未到位，因此应在它们都到位的前提下推行事业养老保险制度改革，以便确保其基数的完整性与真实性。二是作为补充养老保险的职业年金，应当同步出台，不要重蹈数次工资改革之覆辙，不断遗留历史问题，导致国家公职人员领域的待遇遗留问题越来越多。目前，职业年金在试点文件中还只是一个概念性政策，无任何具体的可操作条文或细则。事业单位职业年金要有一定强制性，其缴费主要由单位承担，起始比例可控制在职工年工资总额的4%~6%，并可逐步提高至8%~12%，并参照EET税制给予相应的税收优惠政策。对基金营运，要有效监督和实现保值增值。其中，EET税制是国际上目前最为流行的一种优惠税制，即允许雇主与雇员从其税前收入中扣除职业年金基金缴费额，并减免年金基金资产投资收益所得税，但在职工领取养老金时，则必须像其他应纳税收入一样缴纳个人所得税。EET税制避免了重复征税，较好地反映了长期养老金储蓄在职工生命周期中作为收入再分配的真实性质。三是“中人”过渡性养老保险办法要同步出台。

4. 缴费比例，适当降低

基本养老保险的单位缴费比例一般为20%左右，个人缴费比例为8%，都是很高的。单位缴费比例应逐步降低至10%~12%，缴费比例降低可通过“扩面”和工资增长以及财政补贴、保险基金来弥补养老保险费用规模问题。而个人缴费比例参照企业当初实行养老保险改革时逐步提高的办法，即起始可在4%~8%之间。目前，我国“五险一金”单位和个人的缴费比例总计偏高，如北京57.3%~66.8%，上海62.3%~63.8%，天津65.5%~75%，深圳43.5%。只有逐步让出一部分缴费比例，推行职业年金制度才有缴费空间。

5. 规范信息，科学决策

事业单位在编制管理、经费来源与使用、人员与薪酬管理、基本信息等方面要逐步规范，做到信息公开化、透明化。职工收入应规范化和公开化，确保缴费基数真实可靠。要加强对事业单位基本情况的统计调查，尤其是薪酬状况，使决策有真实可靠的基础信息。要加强事业单位改革和养老保险制度改革的研究工作，尤其是要做好养老保险的精算工作，使决策有科学系统的定量依据。（作者：中国人力科学研究院电子政务与绩效管理研究室副研究员，原载《人力资源》第1期，总第327期，2011年1月）

[>>返回](#)

相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28

- [个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间](#) 2011-06-28
- [中国人迎来“制度养老”时代](#) 2011-06-28
- [专业技术人才队伍建设中长期规划](#) 2011-06-27

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652
科研管理处：010-84635686、84622949
京ICP备10211434号