

1992年我国就开始了机关事业单位养老保险制度改革的探索，但改革的步伐比较缓慢。在新的历史时期，改革基于单位保障的事业单位离退休制度，建立基于社会共济的社会养老保险制度，是统筹城乡养老保障制度、构建覆盖城乡居民社会保障体系的需要，任务艰巨，意义重大。

党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，要“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”。党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》把“加快机关事业单位养老保险制度改革”作为“加强制度建设，保障社会公平正义”的一项重要任务明确地提了出来。党的十七大报告也明确提出，“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”，“促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度”。根据中央指示精神和我国养老保险制度改革的实际情况，围绕“改革目标、改革导向、改革原则和改革方案”等问题，就事业单位养老保险制度改革提出若干建议。

一、一个目标——建立体现事业单位工作人员特征的社会养老保险制度

事业单位工作人员养老保险制度改革的目标是：建立与企业职工养老保险相衔接、与机关工作人员养老保险制度相协调、体现事业单位工作人员特征的社会养老保险制度。

事业单位工作人员的特征包括：从事公共管理和公共服务等公益性活动，由财政拨款支持事业的发展，人力资本方面的投入相对较高，工资水平较高，退休待遇水平也较高，工作关系相对稳定。分析表明，事业单位工作人员的以上特征同国家机关工作人员的特征相类似。事业单位养老保险制度率先改革，在同企业职工养老保险制度相衔接的同时，还应当同公务员的养老保险制度相协调。鉴于事业单位的实际情况以及国际惯例，改革之后的事业单位工作人员的养老保险替代率应当高于企业职工的养老保险替代率。由于事业单位实行与企业职工相同的基本养老保险制度，需要通过建立强制性的职业年金确保改革后的待遇不降低。

二、两个导向——以高起点改革和从现实出发为导向

（一）高起点改革——坚持既与现行基本养老保险制度衔接又超越现行制度的改革导向事业单位养老保险制度应当与企业职工基本养老保险制度相衔接，实行统帐结合的基本养老保险制度。但在新的历史阶段，事业单位的养老保险制度改革应当有更高、更新的起点。研究认为，事业单位养老保险制度改革应当站到统筹城乡养老保障、构建覆盖城乡居民社会保障体系的新的历史高度进行设计，要在创新企业职工基本养老保险制度的基础上实现企事业单位养老保险制度的衔接，而不应当局限在本来就需要加以完善的现行企业职工养老保险制度框架内。

自1997年建立基于统筹基金与个人帐户相结合的企业职工基本养老保险制度以来，该制度在实现社会共济、化解养老风险方面起到了一定作用，但制度本身的缺陷愈加明显。二十多年的实践表明，现行企业职工养老保险制度存在统筹层次偏低（县级、地市级统筹为主）、统筹地区过多（全国有1000多个统筹地区）、转制成本未有真正补偿到位、养老保险关系转续困难、保障力度较弱（根据2008年统计，全国养老金平均替代率=当年养老金平均值/当年在岗职工平均工资=47.67%，已经低于60%的既定目标替代率）等缺陷，已经影响了劳动力在全国范围内的顺畅流动与有效配置，阻碍了生产力的发展。如果将该制度直接套



用到事业单位工作人员养老制度的改革上面，以上的缺陷将会再次出现，其负面作用将会重演。因此，在新的历史时期，事业单位养老保险制度改革必须冲破现有的制度框架，站在更高的起点上，进行前瞻性改革。

（二）立足现实改革——坚持既率先改革又与机关单位养老保险制度改革相协调、与其他养老保险制度有接口的改革导向

事业单位养老保险制度改革不可能孤立进行，必须立足我国养老保障制度的现实，从养老保障体系建设的整体出发进行统筹设计。我国养老保障制度的现实是：（1）全国基本建立了企业职工基本养老保险制度，部分企业建立企业年金制度，部分地区实行了包括农民工在内的灵活就业人员养老保险办法，部分地区建立了农村社会养老保险制度；（2）部分开展试点的省市自治区进行了机关事业单位养老保险制度改革，已经建立了地方性的、各不相同的机关事业单位养老保险制度，并正在与企业职工养老保险制度同步运行；（3）部分地区尚未进行机关事业单位养老保险制度改革，正在实行以单位保障为特征的离退休制度。分析表明，事业单位养老保险制度改革是一项系统工程，不应该也不可能孤立进行，事业单位养老保险制度改革必须处理好与其他社会养老保险制度的关系，尤其要处理好与机关单位养老保险制度改革的关系。

事业单位养老保险制度应当与企业职工基本养老保险制度相衔接，并与事业单位分类改革相配套。自收自支、转制为企业的原事业单位，应建立与企业相同的基本养老保险制度；由国家财政拨款，继续承担公共服务的公益性事业单位，宜参照公务员待遇，与国家机关实行统一的机关事业单位养老保险制度。也就是说，事业单位要与机关实行统一的制度，不应当形成新的养老保险“二元制度”结构。

事业单位工作人员的养老保险待遇应高于企业职工的养老保险待遇。在大多数国家，公职人员的养老保险待遇与企业相比都要优厚一些，其目的是稳定队伍和体现人力资本的价值。具体的优厚办法主要通过两种方式实现：一种是建立补充养老保险计划；另一种是公职人员的养老金替代率高于企业雇员的水平。我国事业单位将建立与企业职工相同的基本养老保险制度，将实行与企业同等的养老待遇计发办法，为了保障事业单位工作人员的退休待遇不降低，应当建立强制的职业年金制度。

事业单位养老保险制度作为整个养老保障体系的组成部分，应当与其他养老保障制度可衔接。建立覆盖城乡居民的社会保障体系，实现人人享受基本生活保障，是我国社会保障事业发展的总体目标。事业单位养老保险制度是我国养老保障体系中的一个子系统，事业单位养老保险制度改革应当符合城乡统筹、地区统筹、人群统筹和远近统筹的目标要求。因此，事业单位养老保险制度改革应当有利于形成统筹兼顾、整体推进的养老制度，而不能形成无法衔接的、相互分割的制度。因此，事业单位养老保险制度应当与其他社会养老保险制度预留接口，以便有利于形成统筹衔接、高效运行的养老保障体系。

三、坚持三条原则——坚持待遇不降低原则、新老制度平稳过渡原则、转制成本由责任人承担原则

（一）坚持待遇不降低原则如果改革之后事业单位工作人员的退休待遇明显降低，与未有进行改革的机关事业单位工作人员的待遇差距明显加大，必将产生新的矛盾。因此，在改革之初就要妥善处理事业单位工作人员的利益关切，确保改革后的待遇不降低，以防影响社会和谐的现象发生。

（二）坚持新老制度平稳过渡原则

改革事业单位养老保险制度，必须搞好新老制度的衔接工作。具体而言，为实现新老制度的平稳过渡，需要采取老人老办法、新人新机制和逐步过渡的措施：已经退休的人员，仍按原来的标准和办法支付基本



养老金：新参加工作的人员，实行新制度，建立新机制；对改革前参加工作、改革后退休的人员，在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，可加发一定的过渡性养老金，保证他们的待遇不降低。

（三）坚持转制成本由责任人承担原则

改革事业单位养老保险制度，既要着眼于建立新制度，创立新机制，同时又要考虑事业单位的实际情况，妥善解决改革成本和历史遗留问题。对过去的隐性债务（尤其是中人没有足够的个人账户基金积累和职业年金基金积累，应当由责任人予以补偿）和改革时提前退休等需要支付的改革成本，应在认真测算的基础上提出解决办法，避免把改革成本带入新制度，影响新制度的入轨和运行效果。在实施企业职工基本养老保险改革之初，由于历史债务所需基金没有得到及时补偿，将历史责任转嫁到制度本身承担，发生了严重的个人账户空帐问题，影响了制度的良性运转。此次事业单位养老保险制度改革务必接受企业职工基本养老保险制度改革的教训，个人账户基金自改革之初就要做实，转制成本所需基金也务必责任到人和落实到位，统筹基金和个人账户基金分帐管理和使用，坚决防止转制成本由新制度消化的现象发生。分析表明，任何不加区分地将历史债务转嫁到新制度消化的做法都是非科学的做法，需要予以纠正。

四、五点方案设计——层次、制度、组织、转接和待遇

（一）统筹层次——全国统筹与省级统筹相结合

事业单位工作人员的基本养老保险实行全国统筹，事业单位工作人员的强制性职业年金实行省级统筹。

当前来看，事业单位的工资主要由基本工资和绩效工资两部分组成，基本工资全国统一，绩效工资各地有别。与基本工资对应，基本养老保险实行全国统筹。与绩效工资相对应，职业年金实行省级统筹。

全国有事业单位工作人员大致 3000 万人，相对企业职工而言规模小了许多。事业单位工作人员的工资收入在全国范围内实行国家统一的基本工资制度，工资收入比较稳定，工作关系也比较稳定，按照统一的基本工资缴纳基本养老保险费并实行全国范围内统筹，不但具有可行性也具有必要性。为保证改革后的养老金待遇不降低，又体现各地区退休待遇的合理差别，以及符合大数定律的基本要求，应当实行强制性职业年金制度并实行省级统筹。

（二）制度框架——两个支柱，新老有别

建立两支柱的养老保险制度：基本养老保险和强制性职业年金；新人新办法，老人老办法，新老工作人员实行不同的制度方案。

事业单位工作人员的基本养老保险制度与企业职工基本养老保险制度相一致，实行统筹基金与个人账户相结合的筹资模式，按 60% 的替代率（基本养老保险金替代率=基本养老金待遇水平/全国事业单位平均基本工资水平）进行制度设计。将事业单位工作人员个人的基本工资（现行制度就是按基本工资计发退休金待遇的，按照缴费义务与待遇享受相关的原则，按基本工资缴费并按基本工资计算替代率符合历史惯性，也具有其合理性和可操作性）或全国事业单位的平均基本工资作为缴费基数，按照以支定收的原则进行测算，确定科学合理的单位和个人的缴费比率。为了确保新制度的运行，起步即做实个人账户（帐户），各项转制成本所需基金要务必落实到位。

建立强制性的职业年金制度，职业年金的替代率以现有待遇不降低为要求，大致按照替代率的 20%-30% 进行设计（强制性职业年金替代率=强制性职业年金待遇水平/全国事业单位平均基本工资水平）。新人的



强制性职业年金由财政（单位）与个人共同缴费，实行个人账户完全积累，帐户权益归个人所有，实行市场化投资营运，国家给予相关的税收优惠政策。中人的强制性职业年金实行非积累模式，列入当期财政（单位）预算，参照现行制度的计发办法和待遇水平，大致按照 20%-30%的替代率确定其发放标准。为确保职业年金能够真正发挥养老作用，要完善职业年金基金运营制度和健全基金安全机制。随着“中人”的退休，事业单位养老制度的框架将简化为：全国统筹的基本养老保险，省级统筹的、强制性的、积累式的职业年金。

（三）组织管理——钱帐分管，内部制衡

事业单位工作人员基本养老保险业务由全国社会保险事业管理中心统一经办，组建全国社会保障政策银行专门负责事业单位工作人员基本养老保险基金的托管、运营和保值增值；事业单位工作人员的强制性职业年金业务由各省社会保险事业管理中心统一经办，各省组建社会保障政策银行分支机构专门负责事业单位工作人员职业年金基金的托管、运营和保值增值。通过以上改革，有利于实现“钱帐分管”，内部制衡，确保基金安全有效。应当以事业单位养老保险制度改革为契机，建立全国社会保险信息网络和社会保障银行网络，并与企业职工社会保险、机关单位社会保险和农村社会保险等留有接口，为建立覆盖城乡居民的社会保障体系建立技术平台。

（四）关系转续——基本养老保险关系和职业年金关系转续“一卡通”事业单位工作人员均建立全国通行的唯一的社会保障银联卡（册），该卡记录着工作人员参保缴费和待遇享受的信息（统筹基金、个人账户基金和职业年金基金的信息分别计入社会保障卡中），由参保人员持有，人流动到哪里，参保数据和相应的基金就转续到哪里，从而实现养老保险关系全国接转“一卡通”。

基本养老保险关系在全国范围内的事业单位之间转移时，只转移关系，不转移基金；基本养老保险关系在事业单位、机关单位、企业单位和其他用人单位之间转移时，采用待遇分段计算的办法，由最后退休地发放基本养老金；职业年金关系在省内的事业单位之间流动时，只转移关系不转移基金；职业年金关系在事业单位、机关单位、企业单位和其他用人单位之间转移时，以及跨省流动时，职业年金基金随职业年金关系一并转移；新人的职业年金数额按实际积累额转移，中人的职业年金按待遇不降低原则测算应转移的基金数额由国家补足后转移；如果接收地无法接转该部分基金，可由原来的经办机构管理，退休时一并计入基本养老金并参加待遇调整。

应当以事业单位养老保险制度改革为契机，逐步为所有的劳动者建立“社会保障银联卡”，该卡记录着劳动者的缴费和待遇享受信息，“卡”由劳动者持有，“钱”随劳动者流动而相应流动，从而实现社会保险关系在城乡之间、地区之间和人员身份之间的转接“一卡通”。

（五）待遇计发——基本养老保险和职业年金待遇一并计发，同时参加待遇调整新人的基本养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金组成，中人的基本养老金由基础养老金、个人账户养老金和过渡性养老金组成。基本养老金执行国家养老金调整办法，个人账户基金余额部分可以继承。

中人的职业年金参照现行制度的计发办法和待遇水平，大致按照 20%-30%的替代率确定其发放标准，与基本养老金一并执行国家养老金调整制度。新人的职业年金按照个人账户基金的计发办法与基本养老金同时计发，与基本养老金一并执行国家养老金调整制度，职业年金余额部分可以继承。

事业单位工作人员的基本养老保险待遇由全国社会保险事业管理中心负责发放，事业单位工作人员的强制性职业年金待遇由各省、市、自治区的社会保险事业管理中心负责发放。

