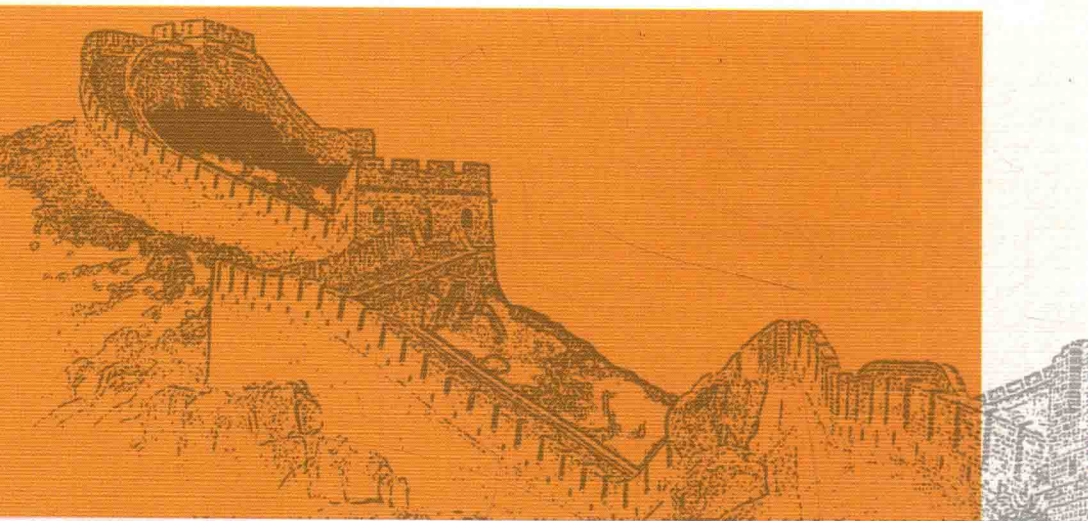


底线公平

基础普惠型事业单位 养老保险制度的建设

高和荣 著

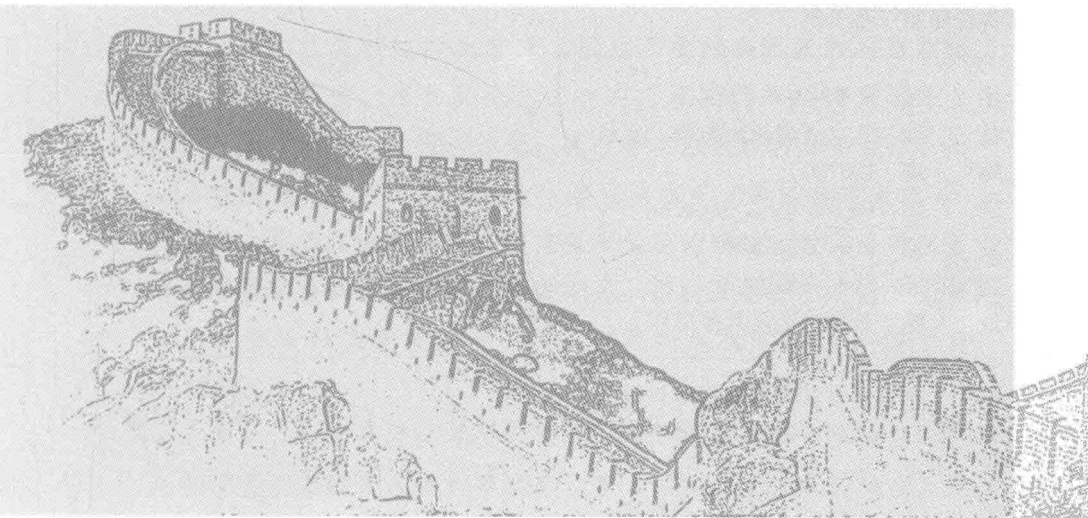


中国社会科学出版社

底线公平

基础普惠型事业单位 养老保险制度的建设

高和荣 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

底线公平：基础普惠型事业单位养老保险制度的建设 / 高和荣著. —北京：
中国社会科学出版社，2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9747 - 9

I. ①底… II. ①高… III. ①行政事业单位—养老保险制度—
制度建设—中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 013447 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙铁楠
责任校对 邓晓春
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 1 月第 1 版
印 次 2017 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 178 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本著作得到国家社会科学基金一般项目“我国事业单位人员养老保险分类改革研究”(11BSH062)资助。特此感谢。

事业单位是独具中国特色的制度设计与行政安排，它与机关及企业一起成为职工就业选择的三类单位之一。新中国成立以后，特别是20世纪90年代以来，为了应对国有企业的改革以及随之而来的职工下岗分流，各级政府将大量的精力投入到企业职工养老保险制度的顶层设计上，出台了一系列较为完整的政策法规，实行了“社会统筹与个人账户”相结合的社会养老保险制度。与此同时，机关事业单位仍然沿袭计划经济时代所形成的退休养老制度，由各级财政给予这类人员退休养老金，保障他们的退休生活，这类群体由此形成了较为严重的福利依赖与制度依赖，加剧了机关、事业及企业三类职工之间的养老金待遇不公平，引发了就业、教育、住房、医疗等其他领域内的不公平，社会各界对此反映较为强烈。加快事业单位养老保险制度的改革，为机关公务员养老制度改革提供可资借鉴的经验，实现各类人员养老保险制度的普遍整合，促进机关、事业及企业职工乃至其他群体的养老保险制度更加公平、更可持续的建设就显得尤为必要。

为此，本书从逻辑与历史相统一角度，回顾事业单位养老保险制度的历史演进，分析事业单位养老保险制度改革的缘由及路径，反思事业单位养老保险制度改革的得失，追问事业单位养老保险制度改革的理论基础及价值取向，依据底线公平，以基础普惠角度提出如何构建更加公正的事业单位养老保险制度，促进各类人员的养老保险制度更加公平、更可持续的发展。因此，本书虽然以事业单位为着眼点，但不仅仅局限于事业单位，而是涵盖到机关事业单位，探讨机关事业单位人员养老保险制度改革问题。

目 录

第一章	绪论	(1)
一	选题背景	(2)
二	文献研究综述	(5)
三	研究思路与方法	(25)
第二章	事业单位养老保险制度的演进	(28)
一	事业单位退休养老制度的形成	(28)
二	事业单位退休养老制度的恢复	(34)
三	事业单位养老保险制度的改革试点	(41)
四	小结	(49)
第三章	事业单位养老保险制度改革方案评析	(53)
一	事业单位养老保险制度改革试点方案的主要 内容	(53)
二	事业单位养老保险制度改革试点方案存在的 问题	(59)
三	事业单位养老保险制度试点方案问题存在的 原因	(65)
四	机关事业单位养老保险制度改革的全面实施	(69)
五	小结	(70)

第四章 事业单位养老保险制度的试点探索	(73)
一 南京市事业单位养老保险制度的改革	(74)
二 上海市事业单位养老保险制度的探索	(83)
三 厦门市事业单位养老保险制度的改革	(90)
四 潮州市事业单位养老保险制度的改革探索	(99)
五 汕头市事业单位养老保险制度改革研究	(107)
六 重庆市事业单位养老保险制度的改革试点	(111)
七 小结	(116)
第五章 事业单位养老保险制度改革的理论建构	(119)
一 事业单位养老保险制度的改革需要理论指导	(119)
二 事业单位养老保险制度整合理论	(128)
三 事业单位养老保险制度底线公平理论	(133)
四 事业单位养老保险基础普惠理论	(139)
五 小结	(145)
第六章 事业单位养老保险制度改革方案设计	(147)
一 基础普惠理论下事业单位养老保险制度框架	(147)
二 事业单位养老保险制度改革试点方案的优化	(153)
三 事业单位养老保险制度改革办法的修正	(157)
四 事业单位养老保险改革试点方案完善的财政 测算	(161)
五 事业单位养老保险制度改革的厦门民意支撑	(166)
六 事业单位养老保险制度改革的重庆民意分析	(172)
七 小结	(178)
第七章 事业单位养老保险制度改革的实现	(183)
一 事业单位养老保险制度的改革思路	(183)
二 事业单位养老保险制度的改革步骤	(189)
三 事业单位养老保险制度的改革措施	(192)

四 小结	(195)
附录 事业单位养老保险制度改革调查问卷	(197)
主要参考文献	(201)
后记	(210)

第一章 绪论

中国城镇职工养老保险制度改革肇始于 20 世纪 90 年代：企业职工实行统账结合的制度框架，机关及事业单位进行试点改革。21 世纪初，城镇职工养老金改革不同步、养老金双轨制乃至多轨制所引发的经济社会矛盾“日益尖锐”^①，成为深化养老保险制度改革的羁绊。社会各界普遍要求加快养老金双轨制以及多轨制的改革，建设更加公平更可持续的养老保险制度体系，中央为此在全国部分省市进行事业单位养老保险制度的改革试点。总体上看，各试点省份在改革过程中出台了许多举措，形成了具有地方特色的经验与做法，但是也存在着一些亟须加以解决的问题，其中一些带有全局性的问题需要我们进行包括事业单位在内的整个养老保险制度的顶层设计，形成更加公平更可持续的养老保险制度框架体系。为此，本书在对全国部分试点省份调研的基础上，分析这些地方事业单位养老保险制度的改革实践，反思并重新构建事业单位养老保险制度建设的理论基础与理论内容，形成事业单位养老保险制度改革的顶层设计方案与政策建议，努力推进事业单位养老保险制度更加公平更可持续的发展。

^① 我国城镇职工养老制度究竟是双轨制还是多轨制，学术界一直有不同的说法。参见朱玲《三方面改革整合多轨制养老保障体系》，《经济参考报》2014 年 4 月 18 日。

一 选题背景

“家家有老人，人人都会老”，养老是我们这个时代面临的共同话题，也是人类永恒的主题。为了解决养老问题，现代国家纷纷建立起各种形式的养老保险制度，它成为社会保险体系的核心。从养老保险制度覆盖的群体来看，养老保险要实现制度全覆盖以及人员全覆盖，就必须要把事业单位养老保险制度当成整个养老保险体系的重要一环，它既与公务员退休养老制度紧密联系，也受到企业职工基本养老保险制度乃至城乡居民养老保险制度的影响。

新中国成立以后，受制于特殊的国内国际环境，中央政府借鉴苏联的国家养老保障制度的建设经验，结合解放区曾经实行的供给制做法，我们在城镇职工中实行了工资低、就业率高、福利项目全的退休养老办法，各级政府承担了本地区机关、事业单位及国有企业职工的退休养老问题。1955年，中央政府颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，该办法的实施意味着机关事业单位与企业职工从此实行不同的退休养老制度。然而，1958年国家颁布的《关于工人、职员退休处理暂行规定实施细则》，又将企业职工和机关事业单位人员的退休办法加以合并与统一。“文革”期间，整个养老保险制度得不到很好的执行，企业职工退休费用的社会统筹部分被取消，养老保险费无人征集，退休人员的养老保险金无处领取，养老保险制度的建设处于停滞状态。

改革开放之初，各行各业百废待兴。一批老同志“由于年龄和身体关系不能继续坚持正常工作”，他们的退休养老问题在“文革”期间没有得到很好的解决，严重影响他们的退休生活。为此，国务院出台《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，对机

机关事业单位人员退休条件、待遇水平做出专门规定：机关工作人员在职期间不用缴纳任何养老费用，退休后的待遇按照工作年限及行政级别由人事部门审批核定，事业单位人员的退休养老制度一并“参公”执行。根据这个办法，事业单位人员与机关工作人员由此就形成一个相对独立的阶层，执行着与企业职工完全不同的退休养老制度。

20 世纪 80 年代中后期，发展社会主义商品经济、探索建立社会主义市场经济体制，进而增强企业活力与竞争力，内在地需要加快改革城镇企业职工养老保险制度，完善机关事业单位养老保险制度，建立灵活就业人员以及农民工等群体的养老保险制度。经过 30 多年的改革，中国逐步建立起以个人职业身份为主的养老保险制度，但是在制度设计、参保对象、缴费标准、待遇获得等方面呈现出较大的不同，使得不同职业群体的养老金计发办法不同，他们的养老金收入差距日益扩大。资料显示，从 1990 年到 2006 年，我国企业、事业以及机关三类单位群体的退休待遇比从 1:1.10:1.06 扩大为 1:1.69:1.82，这种扩大的趋势还将持续下去。有数据显示，2010—2012 年，福建省企业职工与机关事业单位人员退休养老金待遇比分别为 1:1.79、1:2.03 以及 1:1.81^①。据中国社会科学院 2011 年在河南、福建等地的调研显示，养老金收入最高与最低差距已经高达 50 倍以上^②，养老保险制度双轨制乃至多轨制引发的退休养老金收入差距扩大的矛盾日益尖锐，养老金收入差距过大引起了社会各界的普遍关注，加快包括事业单位在内的养老保险制度改革，使得不同群体之间的养老金收入更加公平、更可持续就成为社会各界关注的共同话题与普遍心声。

① 资料来源：根据《福建省统计年鉴》2011、2012、2013 年计算而来。

② 王延中：《中国社会保障收入再分配状况调查》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 197 页。

针对这些问题，国家人事部于1992年颁发了《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》，选择山西、江苏、福建、海南等13个省份的部分地（市）进行机关事业单位养老保险制度的改革试点，以便积累经验向全国推广。然而，由于官本位思想的长期存在、其他配套改革措施的不到位，机关事业单位养老保险制度的改革往往被贴上“降低待遇”的标签，因而遭到利益相关者的反对。2006年，中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》从“保障社会公平正义”的高度提出要“加快机关事业单位养老保险制度改革”。党的十七大进一步明确“促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革”。2008年，国务院选择山西、上海、浙江、广东、重庆等5省市试点《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，引起社会各界的普遍关注。

为了推进事业单位养老保险制度的改革，2012年国务院又出台了《分类推进事业单位改革的指导意见》，党的十八大及十八届三中全会再次提出要“改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度”“推进机关事业单位养老保险制度改革”。2015年，国务院印发了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，明确了事业单位养老保险制度的改革目标及基本原则，改革的范围与制度架构、养老金计发办法等，试图全面推行事业单位养老保险制度的改革。然而，这几年来举步维艰的改革试点及政策实践表明，事业单位养老保险制度设计仍然存在着许多不尽合理之处，难以得到包括事业单位人员在内的社会各界普遍认同与支持，有的省份因为推行改革试点引发了“提前退休潮”^①。这意味着，事业单位养老保险制度的改革更需要在凝聚民意、获

^① 《担心改革后养老金会降，事业单位有人想提前退休》，《新华每日电讯》2009年2月22日第5版。

得民众普遍支持的基础上进行顶层设计,妥善处理各参保群体之间的待遇差距问题,形成广为各阶层所认同的制度设计与制度安排。

二 文献研究综述

西方国家没有专门的“事业单位”名词,也没有这类行政性机构称谓^①,自然也就不需要为这类人员单独设置养老保险制度。当然,我国的事业单位相当于国外的“public service institution”或“public sector”,事业单位人员大部分属于“公职人员”范畴,对应的单词主要有“government worker”或“public worker”或“public server”等词汇。国外学者对于公职人员养老保险问题进行了探索,这些探索能够为中国事业单位养老保险制度的改革与完善提供思路。

1. 国外的研究

现代意义上的养老保险制度始于19世纪晚期的西方发达国家,他们关于公职人员养老保险制度的设计并不存在一个统一的制度模式。据国际社会保障协会(ISSA)统计,全球172个建立养老保险制度的国家和地区中已有78个国家出台了公职人员养老保险法律法规^②。从模式上看,有的采取“独立的、非累积”模式,如巴西、法国、德国等;有的实行“独立的、部分累积或完全累积”模式,如新加坡、韩国、印度、西班牙等;还有的采取“全国统一的基本养老保险与自愿补充养老保险”模式,如英国、北欧国家、日本、加拿大以及美国(部分州);也有的实行

① 朱庆芳等:《现代事业人事管理》,中国人事出版社1997年版,第2页。

② [美]达尔默·霍斯金斯:《21世纪初的社会保障》,侯宝琴译,中国劳动社会保障出版社2004年版,第83页。

“全国统一的基本养老保险与强制性的补充养老保险相结合”模式，如阿根廷、智利等^①。

这意味着，国外业已形成相对成型的公职人员养老保险模式与制度框架体系，他们的养老保险制度面临的突出问题在于如何缓解“财政支付压力”、促进养老金支付可持续，进而实现养老保险制度的可持续。因此，他们的研究还包括公职人员（government worker）养老保险制度的运行及实施效果等方面的评估与改进策略^②。具体包括以下几个方面。

在公职人员养老金制度国际比较方面，Robert Palacios 和 Edward Whitehouse 比较了各国公务员（civil-service）养老金计划的支出、收益与待遇水平^③，发现大多数国家公务员的平均退休年龄要比普通职员平均退休年龄低，但公务人员的工龄却往往比普通职员高，因为公务人员大多数有人职年龄上限的要求。根据 2004 年的数据显示，17 个 OECD 国家中有 12 个国家的公务人员养老金替代率最大值比国民养老金替代率高，各国公务人员的养老金替代率最大平均值为 75%，而国民计划平均值约为 63%。多数公务人员养老金替代率最大值在 60%—80% 之间，超过 90% 的只有 2 个国家。研究还发现，不论是欧盟国家还是其他发展中国家，公共部门养老金待遇普遍比私人部门好，有些国家两种部门的收益率差距能够达到 20%。由此可见，在制度设计上，国外存在着公务人员养老金待遇高于企业职工现

① V. Carvalho Pinheiro, *Pension Funds for Government Workers in OECD Countries*, 2004, p. 3.

② R. Palacios and E. Whitehouse, *Civil-service pension schemes around the world*, World Bank Social Protection Discussion Paper, 2006, pp. 73-75.

③ 该文的公务员在概念界定上其实是指公共部门雇员，包括了政府雇员和其他公共部门（如军事、教育、国有企业等）雇员，但作者后面又强调由于各国的公共部门雇员包含人群不同，养老金计划覆盖人群的分类方式也不同，因此该文侧重于比较分析政府雇员（尤其是联邦政府级别的政府雇员）的养老金计划。

象。对此,他们认为,公务人员比私人部门雇员的养老金丰厚,主要是为了保证他们的独立性,确保公务员这一工作更有吸引力。^①应当看到,国外公共部门与私人部门的养老金待遇差距并没有我国这么大,并且一些国家还有私人雇主养老金计划对国民计划进行补充,有些国家的企业职工养老金待遇可能比公务人员还要好一些。

在同一国家公共部门与私人部门养老金比较方面, Richard H. Mattoon 提到,公共部门的高福利经常被认为是一种对工资的补偿,这对于公共部门吸引和留住人才十分必要。他认为,由于公私部门收入的数据主要来自政府的调查,而政府在计算公共部门薪酬时总是不去考虑非货币薪酬和福利,因此,人们在比较公私部门收入时往往会设立虚拟变量以便比较个人在不同部门之间是否存在收入差异。^② Ronald G. Ehrenberg 与 Joshua L. Schwarz 的研究表明,美国联邦政府雇员的养老金收益高于私人部门雇员,这种收入差距在级别越低的政府与私人部门之间越小。因此,地方政府部门与私人部门的收入差距最小,这可能是因为地方政府的工资增长更加透明,更容易被纳税人监督。^③ McDonnell 与 Salisbury 认为,劳动力构成及职业差别会导致工资的差距,其中,州和地方公共部门雇员每小时工作收入高于私人部门收入的 46%。这是由于这些部门的职位多为教师、警察、消防员等,他们要么需要很高的教育水平以及投入更多的人力资本,要么有很

① Palacios R. & Whitehouse E., *Civil-service pension schemes around the world*, World Bank Social Protection Discussion Paper, 2006, 602.

② Mattoon R. H., *Issues facing state and local government pensions*, *Economic Perspectives*, 2007, 31 (3) .

③ Ehrenberg R. G. & Schwarz J. L., *Public sector labor markets*, *Handbook of Labor Economics*, 1986 (2) .

高的风险，因而需要比私人部门更高的收入作为补偿。^①此外，公共部门雇员的工作年限更长，这也是公共部门雇员高福利待遇的另一种解释，Craig Copeland 的研究发现，2004 年美国公共部门雇员有 80% 的平均任期高于私人部门。从 1983—2004 年，工作时间超过 25 年的工作者更多地来自公共部门。^②

值得注意的是，在美国州与地方公共部门雇员中，总薪酬最高的是各类教师^③，人数占了州与地方公共部门总人数的 30% 左右，每小时为 47.35 美元，其次是职业经理人和专业技术人员，每小时总薪酬平均也在 42 美元以上，这三类人员占了州与地方公共部门雇员的 50% 以上；相较之下，人数占 40% 以上的行政服务类人员薪酬水平仅为教师的一半左右。^④因此，有学者研究过养老金福利是否会导致人们选择教师这个职业，发现很多教师在就职时其实并不清楚自己将获得怎样的养老金待遇，有些人甚至不知道自己是被某项福利计划覆盖的。Kimball Steven M.、Herbert G. Heneman 和 Eileen M. Kellor 的研究表明，教师们选择岗位考虑更多的其实是地理位置等因素，养老金待遇并不是影响他们选择岗位的一个关键变量。^⑤这与中国大陆地区的养老金结构不同，中国教师相当长的一段时期内属于事业单位，他们的平均养老金待遇低于公务员。

究竟是采取 DB 制还是 DC 制是养老金领域一个经常引起争

① McDonnell K. J. & Salisbury D., *Benefit cost comparisons between state and local governments and private sector employers*, Public Personnel Management, 2005, 34 (4) .

② Copeland C., *Employee tenure: Stable overall, but male and female trends differ*, EBRI Notes, 2005, 26 (3) .

③ 总薪酬包括工资和各种福利，比如带薪休假、补充报酬、保险、退休金与储蓄、法定福利以及一些其他福利。

④ 参见 Mattoon R. H., *Issues facing state and local government pensions*, Economic Perspectives, 2007, 31 (3) .

⑤ Kimball S. M., H. G. Heneman, E. M. Kellor, "Can Pensions Help Attract Teachers?", *Journal of Education Finance*, 2005, 30 (4) .

议的话题^①。F. 莫迪利亚尼、A. 莫拉利达尔通过对西班牙、美国、智利等国的养老金改革进行了评估,提出整个养老金应该从DB制向DC制转变。^②因为根据 Alicia H. Munnell、Kelly Haverstick 和 Mauricio Soto 等人的研究,1975 年美国 88% 的私人部门以及 98% 的公共部门主要采取 DB 制,到了 2005 年,只有 33% 的私人部门仍然采取 DB 制,近 67% 采用了 DC 制,当然,92% 的公共部门仍然采取 DB 制^③。私人部门的这种转型主要是因为 DB 式养老模式要求雇主承担养老金投资及被保险人预期寿命增加的风险,因此一旦转化为 DC 制,则将这种风险转嫁到雇员身上。吉尔茨和帕伯克等人运用美国部分州立公共养老金面板数据作了回归分析,详细论证了 DB 与 DC 计划的差异^④,进而证明不同部门为何选择不同的养老金计划。当然,按照罗伯特·霍尔茨曼等人的看法,无论采取 DB 制还是 DC 制,“多支柱”应该成为养老金制度的关键点,它包括提供最低保障水平的“非缴费养老金或零支柱”(如国民养老金),以缴费为主、与本人收入水平挂钩的“第一支柱”,以个人储蓄账户为主的“第二支柱”,自愿性质的“第三支柱”,以及为家庭成员提供经济或非经济方面援助的“第四支柱”。在他们看来,养老金制度“应有尽可能多的支柱组成”,以便保证退休人员的收入水平。至于支柱的具体数量及构成主要“取决于各个国家的具体情况”^⑤。

① DB 制是指“待遇确定型现收现付制”,DC 制则是指“以收定支型完全积累制”。

② [美] F. 莫迪利亚尼、[美] A. 莫拉利达尔:《养老金改革反思》,孙亚南译,中国人民大学出版社 2010 年版。

③ A. H. Munnell, K. Haverstick & M. Soto, *Why have defined benefit plans survived in the public sector*, State and Local Pension Plans Brief, 2007 (2)。

④ Glertz and Papke, “Public Pension Plans: Myths and Realities for State Budgets”, *National Tax Journal*, Vol. LX, No. 2, 2007。

⑤ [英] 罗伯特·霍尔茨曼、[英] 理查德·欣茨:《21 世纪的老年收入保障:养老金制度改革国际比较》,郑秉文译,中国劳动社会保障出版社 2006 年版。