

S Y D W Y L B X Z D G G Y J

事业单位养老保险 制度改革研究

臧 宏◎著

Y
L
B
X

吉林人民出版社

摘 要

中国事业单位养老保险制度，作为整个社会养老保险制度的重要组成部分，其改革与发展不仅关系到中国三千多万事业单位职工养老保障权利的实现问题，而且从一定意义上讲，也关系到中国基本养老保险制度的改革进程与可持续发展问题。

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和社会的发展，中国事业单位在管理体制、编制人事、财务、工资以及社会保障制度等方面进行了全方位的改革。但是，作为事业单位改革重要内容的养老保险制度改革仍处于地方探索阶段，其进程滞后于城镇企业职工基本养老保险制度改革，已经成为中国城镇职工养老保险制度改革和发展的瓶颈。其原因是多方面的，其中事业单位养老保险制度改革的理论研究严重滞后于本已滞后的改革实践是重要原因之一。

事业单位养老保险制度改革的理论研究，对发展养老保险、社会保险乃至社会保障理论，以及推动事业单位养老保险制度改革方案的建构和尽快出台，无疑具有较强的现实意义和理论价值。为此，本书将在对事业单位养老保险制度改革的相关理论和具体实践进行深入研究分析的基础上，提出中国事业养老保险制度改革的基本思路与对策。

本书正文共分六个部分：

第一章事业单位养老保险制度改革的基本理论：在对各

种养老保险制度理论梳理和评析的基础上,探讨各学派养老保险理论对中国事业单位养老保险制度改革理论研究和制度建构的启示与借鉴意义;在梳理马克思主义社会保险理论的基础上,阐明其对建构中国事业单位养老保险制度的指导意义。

第二章中国事业单位养老保障制度的发展历程与现实状况:简要回顾中国传统事业单位离退休养老保险制度的演变历程,分析各个历史阶段的基本特征;阐释传统事业单位离退休养老保险制度面临的现实困境,分析事业单位养老保险制度改革目标选择的相关依据,反思部分地区事业单位养老保险制度的改革措施。

第三章国外公职人员养老保险制度的模式比较与经验启示:对一些具有代表性国家的公职人员养老保险制度进行简要介绍,分析其各自的基本特征、取得的经验教训,阐释其对中国事业单位养老保险制度改革和建构的借鉴意义。

第四章中国事业单位养老保险制度改革的目标选择与基本对策:在深入分析事业单位养老保险制度改革现实背景的前提下,提出事业单位养老保险制度改革与发展的基本目标和相应的基本对策。

第五章中国事业单位职员年金制度建构的基本思路与主要对策:在明确事业单位职员年金性质、责任体系的基础上,提出建立事业单位职员年金的基本对策,主要是税收优惠方案和替代率水平。

第六章中国事业单位养老保险制度改革法律课题与立法建议:阐释加快养老保险法制化进程的必要性,提出事业单位养老保险制度的立法理念和相关立法建议。

关键词: 事业单位; 养老保险; 职员年金; 制度改革



Abstract

As an important part of the entire social endowment insurance system, the reformation and development of social endowment insurance of public institution in China not only have connection with realization of more than 30, 000, 000 staff's endowment security rights in public institution, and in a way, they also relate to reformation progress and sustainable development of the basic endowment insurance system in China.

Since the reform and opening - up, with the establishment of socialist market economic regime and social development, public institution in China has carried out all-wave reform in management system, personnel organization, financial affairs, wages and social security. But the endowment insurance system, which is an important part of the reformation of public institution, is still in the stage of exploration, its progress lags behind the reformation of the basic endowment system of those staff in cities and towns which has become a bottle-neck of the reformation and development of endowment insurance system of staff in cities and towns. The reason for this is various, one of the important one is that the academic study of endowment insurance system in public institution seriously lags behind the already hysteretic reform practice.

The academic study of endowment insurance system in public institution has much stronger realistic meaning and academic value to develop endowment insurance, social insurance, social security theory, and to promote the establishment and quick coming on of the reformation plan of

endowment insurance system in public institution without doubt. Therefore, this article will provide basic train of thought and countermeasure of reformation of endowment insurance system in China's public institution based on deep study and analysis to the relevant theory and concrete practice of reformation of endowment insurance system in public institution.

The body of this article is divided into six parts:

The first chapter: Basic theory of endowment insurance system reformation in public institution; on the basis of coordination and analysis to various endowment insurance system theory, discussing revelation and utilizing meaning of endowment insurance theory of various schools to the academic study and system establishment of endowment insurance system reformation of public institution in China; based on coordinating Marxism social insurance theory, clearly explain its instruction meaning to establish endowment insurance system of public institution in China.

The second chapter: Development progress and realistic condition of endowment insurance system of public institution in China; briefly review evolution progress of endowment insurance (security) system for retirees of Chinese traditional public institution, analyze basic features of each historical stage; illuminate realistic predicament on endowment insurance system of those retirees in Chinese traditional public institution, analyze relevant base of aim chosen for endowment insurance system reformation in public institution, recollect reform measure of endowment insurance system in public institution of partial areas.

The third chapter: mold comparison and experience revelation of endowment insurance system for foreign government service staff; briefly introduce endowment insurance system for those government service staff in some typical countries, analyze their own basic features and experiences and lessons received, illuminate their utilizing meaning to endow-



ment insurance system of public institution in China.

The fourth chapter: aim chosen and basic countermeasure of endowment insurance system reformation of public institution in China; on precondition of deeply analyzing realistic background of endowment insurance system reformation of public institution in China, we provide basic goal of reformation and development of endowment insurance system of public institution in China; provide corresponding countermeasures on aspect of collection and operation of old - age pension, its management according to basic system goal of endowment insurance system reformation of public institution.

The fifth chapter: basic train of thought and main countermeasure of staff pension system construction in public institution of China; on the basis of making definite staff pension nature in public institution and responsibility system, provide countermeasure of establishing staff pension in public institution, mainly known as favorable tax and replacement rate level.

The sixth chapter: law subject and legislate suggestion of endowment insurance system reformation of public institution in China; illuminate necessity of accelerating legal system progress of endowment insurance, provide legislate concept and relevant legislate suggestion of endowment insurance system of public institution.

Key words: public institution; endowment insurance; staff pension; system reformation

目 录

引 言 / 1

- 一、问题的提出及研究意义 / 1
- 二、国内外研究现状 / 3
- 三、研究方法和基本思路 / 5
- 四、研究的难点 / 8
- 五、课题的创新和需要进一步研究的问题 / 8

第一章 事业单位养老保险制度的基本理论 / 10

- 一、事业单位养老保险制度相关概念的界定 / 11
 - (一) 事业单位与国家机关、企业 / 11
 - (二) 养老保险与社会保障、社会保险 / 19
 - (三) 制度与制度变迁 / 27
- 二、国外养老保险制度的理论述评 / 31
 - (一) 养老保险的产生与发展 / 32
 - (二) 福利经济学的养老保险理论 / 33
 - (三) 国家干预主义的养老保险理论 / 36
 - (四) 西方国家养老保险理论的最新发展 / 37
 - (五) 几点启示与借鉴 / 39
- 三、马克思主义社会保险理论及其现实启示 / 41
 - (一) 马克思主义经典作家的社会保险理论 / 41

《《》 事业单位养老保险制度改革研究

- (二) 马克思主义社会保险理论的中国化成果 / 44
- (三) 现实启示与指导意义 / 46

第二章 中国事业单位养老保险制度改革的发展 历程与现实状况 / 48

一、中国事业单位养老保障制度的发展历程 / 49

- (一) 事业单位养老保险制度的初创
阶段 (1949 - 1956) / 49
- (二) 事业单位养老保险制度的调整
阶段 (1957 - 1966) / 51
- (三) 事业单位养老保险制度的挫折
阶段 (1967 - 1978) / 53
- (四) 事业单位养老保险制度的恢复
阶段 (1979 - 1992) / 54
- (五) 事业单位养老保险制度的改革
阶段 (1993 - 现在) / 55

二、中国事业单位养老保险制度的现实状况 / 57

- (一) 传统事业单位养老保险制度的基本特征 / 57
- (二) 事业单位养老保险制度的现实困境 / 59

三、部分地区事业单位养老保险制度的改革探索 / 62

- (一) 事业单位养老保险制度的改革试点状况 / 62
- (二) 事业单位养老保险制度改革的成效和问题 / 72
- (三) 事业单位养老保险制度改革措施的反思 / 78

第三章 国外公职人员养老保险制度的模式特征与 经验借鉴 / 82

一、德国的公职人员养老保险制度模式 / 83

- (一) “社会保险三法”与德国养老保险制度的建立 / 83

(二) 德国公职人员养老保险制度的基本内容	/ 85
二、英国的公职人员养老保险制度模式	/ 87
(一) “贝弗里奇计划”与英国养老保险制度的发展	/ 87
(二) 英国公职人员养老保险制度的基本内容	/ 91
三、智利的公职人员养老保险制度模式	/ 92
(一) 智利养老保险制度的私有化改革	/ 93
(二) 智利公职人员养老保险制度的基本内容	/ 97
四、国外公职人员养老保险制度模式的几点启示	/ 99
(一) 国外公职人员养老保险制度的共性	/ 99
(二) 国外公职人员养老保险制度的改革趋势	/ 101
(三) 国外公职人员养老保险制度及其改革的 几点启示	/ 103

第四章 中国事业单位养老保险制度改革的基本 目标与主要对策 / 108

一、事业单位养老保险制度改革目标的相关依据	/ 109
(一) 中国人口老龄化趋势加快	/ 109
(二) 家庭养老保障功能弱化	/ 110
(三) 养老保险制度统一化的客观趋势	/ 111
(四) 事业单位体制改革的客观趋势	/ 113
(五) 企业职工基本养老保险制度的改革与发展	/ 115
二、事业单位养老保险制度改革的基本目标	/ 118
(一) 事业单位养老保险制度的改革路径	/ 118
(二) 实现与企业基本养老保险制度的并轨	/ 124
(三) 构建多层次的事业单位职工养老保险体系	/ 127
三、中国事业单位养老保险制度改革的主要对策	/ 130
(一) 建立事业单位基本养老保险费用的社会 统筹机制	/ 131
(二) 建立事业单位结构性养老金的计发办法	/ 133

»» 事业单位养老保险制度改革研究

- (三) 事业单位养老保险替代率问题 / 135
- (四) 理顺事业单位的养老保险管理体制 / 136
- (五) 建立职工在事业单位与企业之间养老保险关系
流动机制 / 136

四、事业单位养老保险制度改革的长期目标 / 137

- (一) 国民年金制度 / 138
- (二) 事业单位统筹帐户与国民年金 / 140
- (三) 城乡统筹：中国养老保险制度发展的
长远目标 / 141

第五章 中国事业单位职员年金制度建构的基本思路 / 143

一、企业年金制度的基本性质与运行机理 / 144

- (一) 企业年金（职员年金）的性质定位 / 144
- (二) 企业年金（职员年金）的运行机理 / 146
- (三) “三个支柱”理论与企业年金 / 148

二、中国企业年金的发展现状与主要问题 / 150

- (一) 企业年金在养老保险体系中的定位不清晰 / 152
- (二) 缺少税收优惠激励政策 / 153
- (三) 企业年金基金运行状况不佳 / 153
- (四) 企业年金管理制度不规范 / 154

三、国外职业年金的发展状况与经验启示 / 155

- (一) 英国的职业年金制度 / 155
- (二) 澳大利亚的职业年金制度 / 157
- (三) 美国的职业年金制度 / 157
- (四) 国外职业年金制度发展对我国的启示 / 159

四、建立事业单位职员年金制度的基本对策 / 160

- (一) 准确把握职员年金的性质和地位 / 160
- (二) 明确和强化职员年金制度中的政府责任 / 163
- (三) 建立和完善税收优惠等政府扶持政策 / 165

(四) 建立和健全职员年金基金的管理和运行机制	167
-------------------------	-----

第六章 中国事业单位养老保险制度改革法律课题 / 170

一、事业单位养老保险法律制度的现实状况	171
(一) 事业单位养老保险法律制度的历史演进	171
(二) 事业单位养老保险法律制度的现实困境	174
(三) 加快事业单位养老保险制度立法的现实意义	176
二、事业单位养老保险立法的依据与立法体系	177
(一) 事业单位养老保险制度的立法依据	178
(二) 事业单位养老保险制度的立法原则	181
(三) 事业单位养老保险制度的立法基础	184
(四) 事业单位养老保险立法的立法体系	184
三、事业单位养老保险立法的基本内容	187
(一) 关于事业单位养老保险基金运行的法律规范问题	187
(二) 关于法定退休年龄问题	188
(三) 关于男女基本养老保险金待遇平等问题	189
(四) 关于政府责任的界定问题	190
(五) 关于事业单位养老保险制度的司法保护问题	190

结 论 / 192

主要参考文献 / 195

后 记 / 200

引 言

一、问题的提出及研究意义

作为一项重要的社会经济制度，以社会保险为核心的社会保障制度的重要性是不言而喻的。随着社会主义市场经济体制建设进程的加快，党和政府及社会各界对改革、建立和完善中国社会保障制度的重要性和必要性的认识也在逐步深化。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，要把建立多层次社会保障体系作为构筑社会主义市场经济体制的基本框架之一。党的十六大报告中又强调指出，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

养老保险，作为社会保障制度体系核心部分——社会保险制度的核心，其改革必然成为社会保险及社会保障制度改革的关键环节和首要环节。而事业单位养老保险制度，作为整个养老保险制度的重要组成部分，其改革的重要性、必要性和紧迫性是无庸置疑的。目前，为保证社会保障制度的统一，维护社会公平，国家正在酝酿事业单位养老保险制度的改革方案；社会各界尤其是社会保障理论界也在探索建构与城镇企业职工养老保险制度相衔接的事业单位养老保险制度的理论框架和制度模式。

1. 问题的提出

1984 年特别是 1991 年国务院颁布《关于企业职工养老保险制

度改革的决定》以来，城镇企业职工养老保险制度改革制度取得了巨大成就，城镇企业职工基本养老保险制度已经基本定型并正逐步进入稳定运行期（当然仍存在个人账户空账运行的问题）。但是，由于我国城镇职工养老保险制度的改革自开始就未包括国家机关和事业单位的职工、城镇职工养老保险改革任务较重以及其它社会、经济和历史原因，我国统一的事业单位养老保险制度改革至今还没有起步，进程相对滞后。部分地区如上海、南京、深圳等地，自1994年后就先后开展了包括公务员和事业单位职工在内的全体城镇职工养老保险制度改革并取得一定进展，但这些地区的改革仍然存在不少问题。因此，从全国范围来看，一方面，现行事业单位养老保险制度仍继续按传统的单位离退休养老保障制度的有关规定执行，即计划经济时期的模式；另一方面，我国事业单位现行养老保险制度既不适应当前我国的经济社会发展形势，也不适应整个养老保险制度改革的发展。

具体而言，我国现行事业单位养老保险制度存在的主要问题是：（1）国家单位保障。养老保险费用由国家财政全权负责（改制为企业的除外），离退休费用已超越部分地方财政承受能力，国家财政包袱越来越重，不利于事业单位与机关和企业之间人员的有序流动，阻碍事业单位人事制度改革的进一步深化；（2）社会化程度低。养老保险保障程度与单位待遇高度重合，单位和职工缺乏自我保障意识，养老保险资金没有真正建立社会保险基金制度，社会保障和调剂功能没有得到发挥；（3）替代率高。事业单位养老保险待遇与城市其他劳动者养老保险待遇之间的差距较大，影响社会公平，特别是机关事业单位与企业养老保险制度二元并存，已引发各种潜在的社会矛盾。（4）制度法律化程度低。事业养老保险制度改革政策法规不配套，改革办法不统一，导致各地发展不平衡。

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出要“积极探索机关和事业单位社会

保障制度改革”。特别是党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步把“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”战略部署的一项重要任务明确地提了出来。

2. 研究意义

本文属于养老保险的基础理论研究，从事业单位养老保险与城镇企业职工养老保险的比较与整合视角出发，以经济学、法学和社会学等多学科相结合的方法研究事业单位养老保险制度改革，初步提出中国特色事业单位养老保险制度建构的分析框架，必将有利于丰富和发展社会保险和社会保障理论体系。

目前，研究事业单位养老保险制度改革问题，一方面，期望为国家制定科学的事业单位养老保险改革方案和政策体系提供理论咨询和政策建议，并进而将促使形成统一的多层次的社会保险乃至社会保障体系。另一方面，期望为中国特色养老保险（社会保险）法制建设提供理论借鉴、分析语境和相关的立法建议。

二、国内外研究现状

1. 国外研究现状

国外许多国家尤其是西方发达资本主义国家自 19 世纪末相继建立起现代社会养老保险制度以来，养老保险理论研究发展较快，综观二战后特别是冷战后国外有关养老保险制度的有关研究文献，可以看出国外学者当前的研究重点主要涉及以下几个方面：（1）在维持现有制度框架的前提下，深入分析养老保险运行机制各要素的经济和社会影响；（2）探讨和构建多层次的养老保险模式，梳理和总结一些国家养老保险制度变迁的经验；（3）研究在坚持政府责任的同时，如何逐渐扩大雇主、雇员自身责任以及商业保险的发展空间；（4）突出强调养老保险基金管理与投资营运、基金管理与资本市场之间的衔接和协调发展问题。

20 世纪 90 年代以来，一些国家进行了以私有化为特征的社会

养老保障制度改革，例如智利、英国、瑞典、意大利等国，对传统的社会养老保险制度进行了不同程度的改造，许多学者对这一重大制度变迁进行了评述。对于这一制度变迁的认识存在的主要争议是：（1）对现行养老保险制度是进行结构调整还是进行体制调整以帮助其走出财政危机；（2）对养老保险私有化改革模式的划分存在着一定的差异，但一般认为包括美国模式、欧洲大陆模式、斯堪的纳维亚模式和智利模式四种；（3）对养老保险制度运行中政府、雇主、雇员三方责任的分解程度仍存在不同看法等。

2. 国内研究现状

一方面，20世纪90年代以来，鉴于中国传统单位养老保障模式的困境和统账结合养老保险模式的出台，国际上对现收现付养老保险模式能否适应人口老龄化的争论，以及基金养老保险模式在一些国家的兴起，养老保险理论和相关制度建设理论逐渐成为国内社会保障学界研究的重点和热点，出现了一大批文章和学术著作。另一方面，相对于上述篇目繁多的关于企业职工基本养老保险、农民养老保险的研究文章和论文来说，专门论述有关事业单位（包括公务员）养老保险的文章较为有限，且大多为各地改革探索的经验总结和方案介绍。当然也有不少文章和著作在综合研究社会保障、社会保险、养老保险以及事业单位改革等主题时，也或多或少地论及事业单位或机关事业单位养老保险问题。

纵览现有资料概括而言，国内学者主要围绕以下几个问题展开研究和讨论：养老保险体制的国际比较与经验借鉴、中国养老保险制度改革目标的选择及价值取向、农村社会养老保险制度的建构问题、传统机关事业单位离退休养老保障模式的特征及地方性改革经验、养老保险基金的筹集和管理及其与资本市场的关系问题等。这些研究成果具有以下几个特点：（1）大多数文章和著作都以“机关事业单位养老保险”为题，只有极少数文章是直接以“事业单位养老保险”为题，对二者之间的差异没有进行严格界定，一般将公务员与事业单位职工养老保险制度在一个语境下进行研究；

(2) 大多数文章为各地机关和事业单位养老保险制度改革动态介绍, 实践性较强, 但理性认识不够; (3) 大多数文章和著作都重视比较研究, 将国内公职人员 (即公务员和事业单位工作人员) 养老保险制度与国外公职人员养老保险制度进行比较研究, 但对国内各地的机关和事业单位养老保险制度的比较反而做的很少。

上述研究成果在以下几个方面形成了初步共识: 一是对机关事业单位养老保险制度的历史沿革和制度变迁基本上形成一致看法; 二是对机关事业单位养老保险制度建立的重要性、必要性、紧迫性的认识也大致趋同, 只存在一些角度的不同侧重; 三是大都强调机关事业单位养老保险改革的社会化取向; 三是大都提议要加快出台相关法律法规, 为机关事业单位养老保险制度改革提供相应的法制保障等。这些研究成果无疑具有重要的理论和实践意义。但是, 由于事业单位养老保险制度处于问题提出阶段, 诸如事业单位养老保险制度改革的基本理论、事业单位养老保险制度是否要与城镇其他职工养老保险进行衔接的问题、中国养老保险制度整合时机选择问题、事业单位养老保险制度改革是否要降低养老金替代率问题、是否可以提高事业单位 (包括公务员) 退休年龄问题、以及事业单位养老保险的立法模式问题等, 有待进一步深入探讨和研究。总之, 国内关于事业单位养老保险制度改革的研究虽已取得一定进展, 但仍处于相对的弱势地位, 理论研究滞后于地方的改革实践。

三、研究方法和基本思路

1. 研究方法

本文坚持以马克思主义为指导, 坚持从实际出发、从国情出发, 坚持解放思想、实事求是、与时俱进, 尊重科学数据, 尊重前人研究成果。并坚持以经济学和法学相结合的方法, 对中国事业单位养老保险制度改革和建设理论进行探索性研究。主要采取以下几种具体研究方法:

(1) 历史研究的方法。本文在研究时, 注意运用历史研究的

方法,通过分析中国事业单位养老保险制度发展的轨迹,从而清楚地把握其发展的规律,进而为中国特色事业单位养老保险发展道路提供理论依据。

(2) 跨学科交叉研究的方法。立足多学科视角,力求在拓宽研究层面和研究领域的基础上,准确、全面地把握事业单位养老保险制度改革由历史至现在及未来的发展趋势和规律。

(3) 定性与定量相结合的方法。既注重对事业单位养老保险制度改革的有关概念、原则、思路、理论、依据等进行定性分析,又注重对事业单位养老保险的方案选择和模式设计进行定量分析,做到既有理论指导性又有实践可操作性。

(4) 制度分析法。养老保险是一种特殊的社会经济制度安排。因此本文从经济、社会、历史和文化的更广阔视角去把握事业单位养老保险制度安排的内在制约因素,对事业单位养老保险制度出现问题的根源进行正式制度和非正式制度的诠释。本文的研究大量采用了制度分析的方法。

2. 基本思路

本文以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,充分体现“以人为本”的科学发展观的要求,以中国事业单位养老保险制度改革和建设作为研究对象,对如何建立和完善中国特色的事业单位养老保险制度作了理论阐述,并提出了具体的对策建议。

研究目标:(1) 分析养老保险的理论依据,论述养老保险的基本理论。(2) 探讨中国事业单位养老保险制度改革的基本思路,建构事业单位养老保险改革的具体模式方案。(3) 探讨事业单位养老保险制度的建构规律,并提出改革和完善中国事业单位养老保险制度的对策措施。(4) 探讨中国事业单位养老保险的立法理念和立法内容。

可行性分析:(1) 各地方事业单位养老保险制度改革工作的情况,可通过各地工作动态信息简报等渠道获得。(2) 国外公职