

事业单位推行职业年金制度的几个问题

游 春

(中国社会科学院社会学研究所,北京 100732)

[摘 要] 随着我国人口老龄化加剧及各事业单位从业人数不断增加,退休养老保险成为社会一大问题。为了缓解因此而产生的政府财政支出压力,改变我国事业单位与普通企业不同的养老保险制度的格局以促进社会公平,国务院于 2009 年初开始在全国五省市开始事业单位职业年金试点工作,但目前实施进度慢,效果欠佳。本文分析了我国职业年金实行初期存在制度对接、事业单位资金不足和规划不够等问题,并提出了一系列措施建议,以促进职业年金能在试点初期有所成效,进而为其能够在全国全面推广打下基础。

[关键词] 职业年金; 事业单位; 养老保险

[中图分类号] F840.61 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3306(2012)10-0123-05

一、我国事业单位养老金改革进程基本情况

我国现行的事业单位退休养老保险制度是在 1978 年形成的,在保障退休人员基本生活方面确实起到了重要的作用,事业单位职工无需缴纳养老保险费,费用由国家财政全部承担,需要国家财政作为强有力保障,因而会增加财政支出压力;而普通企业职工养老保险制主要实行统账结合、以个人缴费为基础的社会养老保险制度,养老金主要由基础养老金、个人账户养老金和企业年金构成^[1],由此可见,我国实行的是基本养老保险双轨制度,事业单位与企业职工人员在退休养老保险方面存在明显的差异,有失公平,当前养老保险双轨制度改革成为社会一大焦点,这不仅仅关系到社会所有就业人员的福利待遇等切身利益,还关系到社会的不公平性和稳定性。自 2004 年以来,我国正逐步计划推行事业单位养老保险分类改革,2008 年 2 月,国务院通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,并确定从 2009 年初在广东和山西、上海、浙江、重庆等 5 省市开始实行事业单位养老保险制度改革试点,其主要内容是事业单位养老保险与企业养老保险制度靠拢,即养老保险费由单位和个人共同承担,国家财政不再独立承担,员工的退休工资与所缴费用挂钩,实现事业单位养老保险社会化管理服务,逐步建立我国职业年金制度,标志着我国事业单位保险改革正式拉开序幕。但到目前为止,鉴于试点方案涉及重大利益变动等问题,事业单位养老保险改革举步为艰,很难得到进一步推进,职业年金制度在我国推行陷于停滞不前的尴尬局面。

职业年金是事业单位和行政单位为雇员或公职人员提供补充养老保险的总称,具体的就是在国家统一监督、指导下,仅限于事业单位及政府机关依据自身实际情况,由公职人员和事业单位共同缴费组成养老保险费,以符合事业单位工作性质、公职人员的职业特点,为公职人员提供退休收入保障的养老金保险制度。职业年金与当前我国企业年金制度相似,区别在于单位的主体性质和职工人员的性质不同。按照国外职业年金运行情况,职业年金主要特点应为:一是具有保险性和稳定性功能。职业年金是国家为公职人员退休的退休基本养老金保障,是一项确定性福利制度,构成单位薪酬福利管理的重要部分;二是强制性。商业

[基金项目] 本文得到教育部哲学社会科学重大攻关项目(08JZD0018):“转型期政府治理模式研究”的资助。

[作者简介] 游春,管理学博士,高级经济师,中国社会科学院社会学研究所博士后,研究方向:发展社会学。

保险是建立在社会大众自愿基础上,而职业年金是为了减轻国家财政负担、保障公职人员退休后的生活,促进社会公平而推出,具有一定的强制性,否则达不到预期的效果;三是激励性和延期支付。职业年金与公职人员的服务时间长短、业绩等指标挂钩,具有较强的激励特征。同时,职业年金由单位和个人按一定比例出资成立,在员工工作期间按规定投资运作、保值增值,员工只能在退休后才能获取职业年金基金,具有受法律保护延期支付的特点^[2]。

在我国《国民经济和社会发展规划纲要》明确要求推动机关事业单位养老保险制度改革总方针下,并在当前在我国养老保险分类改革的大背景下,加快事业单位养老保险改革,建立职业年金以减轻财政负担乃大势所趋。

二、我国推行职业年金制度必要性分析

1. 增加养老金,完善养老保险制度,减轻财政负担。随着我国人口老龄化的趋势加大以及事业单位从业人数的增加,基本养老保险支付压力加大,截至2010年底,我国事业单位有130多万个,从业人员3000多万人,无论是事业单位数量还是从业人员数量,均为仅次于企业的第二大法人组织,如此庞大的从业人员退休养老金问题成为国家财政所考虑的重大问题。职业年金的基特征主要是增加养老保险准备金,保证退休人员退休金得以补充以及退休人员养老待遇不降低。因此,职业年金被看成基本养老保险的补充,将大大减轻财政养老金支付负担,提高我国养老保险的承受能力。职业年金的建立还可以分散养老保险责任和风险、缓解养老保险费供求矛盾,逐步降低养老保险的替代率,也有助于推进我国分类养老保险改革的进行,完善基本养老保险制度。

2. 有助于员工的福利激励,提高事业单位的服务效率。作为事业单位一项福利改革计划,不同的单位因自身情况不同而具有差异性职业年金设计,职业年金由个人缴费和单位缴费所组成,其中单位出资占大部分,员工退休后获取福利待遇与员工平时工作表现息息相关,因而事业单位可以将职业年金作为人力资源管理的重要手段或工具,灵活设计不同的职业年金方案,根据不同人员不同的情况(如岗位、工龄、级别、工作态度)实行不同的退休后待遇,对员工平时工作表现起到一定福利激励作用,有助于提高员工工作的积极性、创造性,增强职工的凝聚力和向心力,进而提高事业单位的效率。由于事业单位一般都具有公益性和服务性,效率的提高表示对全民公共服务水平的提高。

3. 缩小公职人员与企业人员待遇差距、促进了社会公平。在当前我国养老金双轨制下,普通企业职工养老保险都是自己缴纳保险费,而事业单位人员的保险费则是由国家财政提供,而且企业单位人员退休金待遇普遍比事业单位人员待遇低,这种差距呈逐年扩大的趋势,无论从退休人员退休前养老保险费缴纳的方式,还是退休后养老金获取的多少,企业职工永远处于不利地位,不仅有失社会公平,还可能加剧社会矛盾。实行事业单位职业年金制度后,公职人员的退休金获取与自身和单位的缴费相关,国家财政不再全额支付退休金,企业与事业单位职员获取退休金的方式与额度将一视同仁,退休待遇差距将逐步缩小,养老保险制度将并入单轨制,缓解了社会矛盾,促进了社会稳定和公平。

4. 有助于事业单位保留和吸引优秀的人才。人才价值在市场经济时代显得越来越重要,在激烈的竞争中若要立于不败之地,事业单位就必须要有—批优秀的骨干人才,吸引和留住人才成为事业单位人力资源管理重要内容,而单位的福利保险机制的完善与否直接决定了其能否吸引和留住高端人才。由于职业年金设计上具有较强的灵活性,可以差异化激励人才的长期行为,避免人才的流失,同时能吸引新的人才进入。另外,职业年金制度对员工起到了一定的约束作用,若员工在规定的年限内与单位解除劳动合同关系,必将丧失已缴年金收益,因而对单位人才频繁流动有一定的限制作用,对单位人才保留是一项长期的重要计划,必须得大力推广。

5. 有助于事业单位和个人合理避税、延税。从国外职业年金发展历史来看,各国对职业年金都给予一定的税收优惠,如缴纳的年金实行免缴个人所得税、税前列支等。因此,我国要建立职业年金就要求降低税率,保证事业单位建立职业年金的承受能力,对职业年金运行过程中减免税收优惠是一必然趋势。那么,符合建立职业年金计划要求的单位或个人将获得减免税或延税的待遇,无疑对事业单位建立职业年金有巨大的推动作用。

6. 有助于事业单位职工养老保险水平不降低。在我国推行事业单位基本养老保险改革后,事业单位职工的基本养老保险待遇将会相应降低,这并非是我国养老保险改革的目的所在。作为对基本养老保险补充的职业年金此时就会发挥其强大补充功能,保证事业单位员工的待遇不降低,从而减少改革中所遇到的阻力。

虽然我国企业年金在近几年发展逐步加快,且表现出较强的后劲,但针对事业单位、公职人员的职业年金发展相对缓慢,因此,在设计职业年金机制设计和运行中,可以充分借鉴现有的企业年金运行模式及治理框架,促进二者内部制度统一发展。

三、推行职业年金制度应注意的问题

1. 推行职业年金给付模式选择问题。我国在社会养老保险改革中,确立了统账结合的基本养老保险制度,将收益确定型模式和缴费确定性模式两者结合,两种模式情况如下:

收益确定型模式(Defined Benefit, DB 模式)指职业年金到期支付额度是根据员工的工作年限、工资水平计算而得出,并且职业年金计划发起人按约定发放固定退休金,即参与者退休后所领取的退休金是固定不变的。由于受死亡、病退、投资回报及通货膨胀等因素影响,推行 DB 模式的职业年金成本难以主观预测,一般是通过数学模型进行大致预测。在 DB 模式中,费用一般全部由单位缴纳,也有些国家规定费用由单位与员工各自按一定的比例分摊,目前各国所推行的公共养老保险计划都是收益确定型模式^[3]。

缴费确定性模式(Defined Contribution, DC 模式)职业年金的参与者定期或不定期以固定费率向个人账户缴费,职业年金的总收益是由缴费累计总和与投资收益构成。在员工退休后,每月领取的养老金根据平时所缴纳费用与投资收益决定的,即每月领取的养老金是不固定的。DC 模式缴纳费用一般都是完全积累方式,基金由寿险公司或其他金融机构管理,新加坡、马来西亚等国的中央公积金制都属于 DC 模式。

如何选择职业年金模式给付模式至关重要,不同的国家因国内实际情况不同,选择的给付模式也不一样。有社会保险给付模式作为参考基础,我国职业年金刚处于起步发展阶段,在确定职业年金给付模式可以参照国外职业年金选择经验,结合本国实情,选择合适的职业年金给付模式。

2. 职业年金运行机制对接的问题。运行机制不确定性是阻碍职业年金推行的一大因素,也很难将职业年金改革从试点地区向全国大范围推广。职业年金运行机制表现在与基本养老保险制度对接问题,表现在:一是由于职业年金属于社会保险的范畴,虽然政府对职业年金制度上负有责任,但并不表示职业年金就必须由社保机构来负责经办,因为社保机构和商业机构只是经办的主体,它们最终都有增值的目的,因此,职业年金的经办机构选择问题是值得商榷的;二是职业年金制度上定位于对养老保险的完善和补充,那么怎样才能使职业年金发挥多元化养老体系中“第二支柱”(第一支柱是基本养老保险、第二支柱是职业年金、第三支柱是储蓄性养老保险)功能,而职业年金功能的发挥与基本养老保险的替代率水平上衔接密不可分,目前,我国基本养老保险替代率超过国际水平,过高的替代率使得单位负担加重;三是我国社会基本养老保险账户采用的是社会统筹账户与个人账户相结合的制度原则,是由社会保障与个人保障相结合的保障体系,但由于两账户兼容性较低、差异性较大,我国已于 2000 年开始将两账户分账管理,职业年金账户有个人账户,如何将职业年金个人账户与基本养老保险的个人账户有效对接也是一问题^[4]。

3. 背后涉及利益大,推广难度及阻力大。在推行事业单位养老保险试点改革后,由于部分事业单位都是公益性、非营利性机构,缺少足够的经常性收入,因此,不同的单位因其性质不同,其资金实力也不尽相同,而国家推行职业年金的目的是为了减轻财政负担,对事业单位资金支持也会减少,在实行职业年金过程中也许会遇到资金支持不足的问题。在政府财政支持力度降低及事业单位本身营业收入少的情况下,职业年金制度改革并没有在试点地区取得实质性进展。而且,实施职业年金制度将会牵涉到背后众多利益处理问题。另外,我国事业单位类型不同,不同行业单位的实际情况也不同,在推行职业年金过程中遇到的阻力也大不相同,不能一视同仁,同时在不同行业间实施职业年金计划。

4. 职业年金的管理问题。我国职业年金处于试点阶段,在缺乏经验条件下,对其运营管理存在问题:一是缺乏对事业单位及个人缴费的会计理论指导。职业年金的缴费主体为单位和个人,由于会计指导理论的缺失,则无统一的规章可循,将导致职业年金费用提取比例和列支的渠道上不统一;二是对职业年金基金

运行投资增值管理问题 职业年金是职工的养老保险金,由于我国年金投资运作模式不成熟,加上我国资本市场发展不成熟,如何管理新成立的职业年金,促进基金稳步增值以保证养老保险得以实行是面临的一大问题,也是影响职业年金所能否取得成效以及全面推广的因素。

5. 缺少职业年金税收优惠政策、相关的法律、法规及配套措施的支持。税收方面,我国现行的税法也只是对社会保险的一些优惠政策,有关职业年金的税收优惠政策依据的也是2000年颁布的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,其中职业年金的内容为:职业年金缴费可以在其工资总额4%以内作为成本在税前列支的规定,但对基金运营中的税收和员工参与职业年金缴费税收的政策则无具体的规定。4%的比例规定过于单一,无法满足不同的事业单位和职工的不同需求,税收优惠政策处于缺失的状态将会不利于职业年金的推广。法律、法规方面,由于职业年金成为一项新的改革制度,缺少相关规范性临时指导文件以及职业年金长期发展相关的专业法律、法规,劳动法与保险法对职业年金无相关规定,必须得以调整以适应其发展的要求,而且建立难度相对更大的职业年金制度,更应建立行之有效的配套措施,才能有利于职业年金的发展。

四、发展职业年金计划的政策建议

1. 职业年金实行初期应采用缴费确定性给付模式。我国开始试点职业年金应当采用缴费确定性给付模式,这主要由我国实际国情所决定,表现在:一是我国城镇基本养老保险采用的都是DC模式,由于职业年金是养老金的补充,与基本养老保险大同小异,现行的养老金保险给付模式经验可作为职业年金给付模式的参考;二是我国当前发展水平还是比较低,经济发展不平衡,不同地区的企业收益、员工所得收入和生活水平具有较大的差异,不同地区的人退休后的生活费用及水平也就不同。如果采用确定型缴费给付模式,发达地区与不发达地区退休员工获取的是固定退休金,经济发达地区员工需要更多的生活费,而不发达地区则需要的少,导致退休金对需求分配不合理。缴费确定性给付模式具有较大的灵活性,员工可以根据当前工作实际情况,合理计划缴费,将资金运用效率更大化。另外,由于我国事业单位职工人数较多,确定型缴费模式可能不能满足退休人员养老金需求;三是在我国当前缺乏完善的精算体系和精算人才条件下,实行确定型缴费模式的难度大,很难预测职工缴费率,费率确定不合理极易引起不公正,而DC模式具有计算简单、透明度高等优点,便于事业单位和职工接受^[5]。

2. 加快完善职业年金运行机制。应加强制定职业年金制度,事业单位可以制定职业年金管理委员会,其职责是制定并实施职业年金运行机制方案,同时,政府相关社保部门也必须参与监管。在制定职业年金制度时,必须兼顾基本养老保险制度这一最重要、最基本的制度,实现二者平稳的衔接。具体就是,在经办机构选择方面,对职业年金经办机构应由事业单位自主选择,因不同单位的实际情况不同,可以根据自身情况选择经办机构,如实力强、稳健性的单位可以选择社保机构经办;在替代率方面,职业年金可参考企业年金替代率,保证替代率与基本养老保险水平靠齐,同时大力推广职业年金覆盖面,确实发挥职业年金对养老保险补充的“第二支柱”强大功能;就账户管理方面,事业单位应当实现个人账户与社会统筹账户相分离,个人账户可以随员工变动而改变,将个人账户从基本养老保险账户分离,直接并入职业年金体系中,确保与职业年金制度在缴费、基金管理等方面平稳的对接。

3. 差异化实行职业年金计划。首先,不同的事业单位的资金实力不同,因而可以对不同的单位职业年金缴费比例规定不同,如医院比研究所营业收入相对较多,资金实力也相对较强,因此,可以减少研究所出缴费用比例,适当增加医院单位出缴费用比例。其次,国家应选择不同收入类型或行业具有代表性的单位实行不同的年金计划,不仅能起到以点带面的作用,还能够积累不同类型单位实施职业年金的经验教训,为其在全国广泛的推行提供有用的依据。具体来说,在诸如部分非盈利性(如学校、基础科研院等)及盈利性和获取国家补贴的事业单位推行职业年金阻力相对较小,可以尝试率先推行职业年金计划;而由于政府部门或以公务员为管理的事业单位的养老保险的内部体制比较复杂,推广职业年金前需要调整时间长,阻力相对较大,因此,可推迟推广职业年金^[6]。因此,在初期推行职业年金计划中,应先易后难,率先推广事业单位和教师职业年金计划,并通过不断完善职业年金制度,设计出适合它们的职业年金的发展规划,也为后面实行职业年金的单位提供规划参考经验。需要指出的是,在率先实施职业年金的单位中,应加强关注养老待遇、退休

年龄等问题,使其在公职人员养老保险改革大环境中统筹兼顾、互促发展。

4. 加强职业年金的投资运作管理。针对职业年金的管理问题,一是要规范缴费模式,引进统一的会计理论指导原则,保证缴费的公平、公正性;二是我国职业年金适合外部管理的方式,即主要是由保险公司、商业银行等金融机构信托投资管理,由政府制定政策,审计部门、财政部门共同参与监管,也可以由人力资源和社会保障部、银监会、证监会、保监会成立专业的职业年金管理部门^[7],外部管理有利于保证基金增值;三是加强基金置产收益与风险平衡管理。在市场化运营条件下,在保证基金安全、风险可控条件下,根据市场变化的情形,动态的调整资产投资比例,采用稳健性投资管理策略,比如,职业年金除用来存款和购买国债投资外,参与高收益投资才可取。而且还可以建立风险补偿机制、风险分担机制和担保机制。当职业年金投资收益低于最低收益时,用风险准备金加以补偿。当损失较多时,应该有最后的担保机制进行防范、补充。

5. 制定健全的针对职业年金的法律法规。从国外职业年金发展来看,税收优惠确实能降低建立职业年金的成本,对职业年金的推广能起到一定的促进作用。现在重点是要加强职业年金税收优惠方面的规定,如可以将基金运营中的税收政策和个人参加职业年金缴费税收的政策等作出详细的规定,进一步增加优惠政策,提高税收优惠的比例,扩大职业年金运行税收优惠环节,即在缴费、投资、运行管理等环节实施减免税收优惠政策,这样才能促进事业单位建立职业年金的计划和调动员工参与的积极性。还有,把职业年金法律法规上升到立法的高度,对劳动法、保险法、合同法等法律法规进行完善、修改,补增有关内容,例如对职业年金的筹资方式、信息披露、基金管理等方面的内容应该做出详尽的规定。

[参考文献]

- [1] 苏卫东,郭建民.职业年金,想说爱你不容易[J].中国社会保障,2011,(6):39-40.
- [2] 支晓晴,吴忠.职业年金建立的必要性和可行性研究[J].劳动保障世界,2010,(9):3-5.
- [3] 章泓.关于实施职业年金问题的思考[J].劳动保障世界,2010,(12):1-4.
- [4] 黄瑞芹.我国职业年金制度衔接问题研究[J].人口与经济,2003,(4):44-48.
- [5] 刘琳.国外职业年金的运作模式选择[J].经济与管理,2009,(2):1-4.
- [6] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略-养老保险卷[M].人民出版社,2011.
- [7] 戴卫东,陶纪坤.OECD国家职业年金运行模式及其启示[J].河南社会科学,2011,(5):80-83.

Relevant Issues on Adopting Occupational Annuity in Public Institutions

You Chun

(Institute of Sociology of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: Due to the increasing of the number of employees in public institutions and the continuous aging of population, retirement pension insurance is becoming a big social issue in China. In order to alleviate the resulting government spending pressure and change the different pension insurance systems between public institutions and general corporates, which will promote social equity, the State Council started to reform the occupational annuity system of public institutions in five provinces and cities in early 2009, but the current progress of the reform is ineffective and slow. This paper analyzed the problems in implementing China's occupational annuity system in the early stage which mainly related to system interfacing, insufficient funds and inadequate planning in public institutions and so on. At last, this paper recommended a series of measures in order to effectively promote the occupational annuity system, which would lay the foundation for nationwide rolling-out.

Key words: occupational annuity; public institutions; pension insurance

[编辑: 郝焕婷]