

聚焦机关事业单位养老保险制度改革之解惑篇


待遇怎样确保

本版采写/本报记者 罗娟 制图/吴凡 书法 漫画/李法明

机关事业单位人员养老待遇不降

“中人”过渡期内“保低限高”，以后养老金绝对额可能还会增加

养老保险制度变革轨迹



1953年 企业职工养老保险制度初步建立
国务院颁布《劳动保险条例》规定企业职工缴纳养老保险费用的比例以及社会统筹与单位管理相结合的资金管理方式。

1956年 机关事业单位从企业养老保险制度中独立
国务院颁布《国家机关工作人员退休、退职处理暂行办法》。

1958年 统一企业职工和机关事业单位工作人员退休制度
公布实行《关于工人、职员退休处理的暂行规定》
将国家机关事业单位人员与企业职工实行统一的养老待遇,按照单位性质的不同来制定相应退休办法。

1991年 机关事业单位与企业养老制度分离,企业迈向“社会保障”
国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》
首次提出基本养老保险基金以社会统筹和部分积累相结合的思路,按照以支定收、略有节余、留部分积累的原则统一筹集。

1995年 企业养老制度深化社会保障改革,机关事业单位未列入改革范围,形成养老“双轨制”
国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》
提出基本养老保险费由企业和个人共同负担,确立社会统筹和个人账户相结合的财务制度。

1997年 企业职工基本养老保险制度建立
国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(26号文)
从企业和个人的缴费比例、个人账户的规模、基本养老金的计发办法三方面统一了社会基本养老保险制度。

2000年 试点落实企业职工个人账户
国务院发布《关于完善城镇社会保险体系的试点方案》(42号文)
社会统筹基金与个人账户基金实行分别管理,社会统筹基金不得占用个人账户基金;企业缴费不再划入个人账户,全部纳入社会统筹基金,职工缴费全部进入个人账户,个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。

2008年 事业单位养老改革试点
国务院常务会议通过《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》
确定在山西、上海、浙江、广东、重庆5省市开展试点,与事业单位分类改革配套推进。

2015年 养老双轨制正式并轨
国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》
从2014年10月1日起机关事业单位实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。(王维斌整理)

“我们有什么影响?”
“虽说保证待遇不降低,但具体到个人可不一定!”
国务院近日发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》,明确机关事业单位与企业相同的基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,改革退休费计发办法。
一石激起千层浪,记者在机关事业单位采访发现,未来个人养老待遇是否会下降成为职工最关注的问题。其中,尤其是“中人”也即2014年10月1日之前进入所在单位,但是又没有退休的人员究竟会如何变化最受瞩目。记者采访人力资源和社会保障部相关负责人得知,“中人”是目前参与改革数量最大的群体。

“并轨”凸显制度公平
“这次改革有利于建立覆盖城乡居民的、

公平可持续的社会保障体系,实现全民参保的发展目标。”人力资源和社会保障部社会保障研究所所长金维刚表示,随着我国社保覆盖面的扩大,各类社会群体逐步纳入社保体系。虽然过去曾经在多数地区开展机关事业单位人员养老保险制度改革试点,但改革并不到位。这次改革能够从制度层面上根本解决“双轨制”问题。
“养老保险制度体系的公平性有了质的提升。”首都经贸大学社会保障研究中心主任吕学静说,当前其他社会保险改革都已经“破冰”,此次养老保险并轨可谓正当其时。她说,按照“多缴多得、长缴多得”的原则,建立待遇与缴费挂钩机制,可以把按劳分配与缴费的权利义务对应起来,有助于提高单位和职工参保缴费的积极性。
西北大学公共管理学院教授席恒认为,养老保险制度“并轨”实施,体现了制度公平、

规则公平、交换公平。他解释,制度公平,即机关事业单位养老保险“实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。基本养老保险费由单位和个人共同负担”。这一规定,与我国现行的企业职工养老保险制度框架完全一致。规则公平,即参加这一养老保险制度的不同群体必须采用相同的缴费原则与缴费标准。此次并轨做到了缴费标准完全一致。保障参保人员在流动过程中养老保险权益不受损失的制度设计也显示此次“并轨”的交换公平。
新老办法实现平稳衔接
根据《决定》,机关事业单位所有在职人员,实施“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”的办法。
“‘中人’是相对于‘老人’和‘新人’而言,指改革前已参加工作、改革后退休的人员,也是这次改革的主要对象。”金维刚说。

对“中人”逐步过渡的政策,主要是在改革前的没有实行个人缴费的工作年限确定为“视同缴费年限”;二是将来退休时在发给基础养老金和个人账户养老金的同时,再依据视同缴费年限长短等因素发给“过渡性养老金”。
金维刚解释,“中人”的养老待遇不下降,是由“视同缴费年限”和“过渡性养老金”以及未来逐步建立的职业年金、还有养老金待遇调整机制共同来保证的。
过渡期内消化“中人”问题
此次改革还明确,“中人”会设定一定期限的过渡期,在过渡期内实行养老待遇的新老计发办法对比,“保低限高”。
吕学静详细解释,在过渡期内实行新老办法对比,新办法计发的养老金低于老办法的,按老办法补齐;新办法高于老办法的,高出部分有所限制。这样,基本可以保证原有

的待遇水平不降低。“会在一段时间内把‘中人’的问题基本消化完。”
金维刚表示,过渡期结束后,“中人”养老待遇会因人而异,但是差距不会太大。因为到时候不仅职工的基本养老保险个人账户有了一定的缴费积累,而且养老金还随着待遇调整机制不断上调,再加上累积的职业年金,“几项相加之后的养老金绝对额可能还会增加”,他也同时提到,不过,养老金替代率水平不一定会比过去高。
“这个过渡期多长需要细致完善考虑,并且,社保经办机构要提高经办水平,把政策落实好。”中央财经大学社会保障研究中心主任、教授褚福灵说,过去机关事业单位人员退休待遇与职务职级关联极大,今后新人退休待遇更多会与工资和基金运营包括通货膨胀等因素发生关联,待遇水平也就是养老替代率将会和企业职工逐步看齐。

短时期内,以青年职工为主的单位可能向社保缴费会多一些,老龄化严重的单位,总支出反而会减少——

“缴费”不会让单位和个人“重负”

机关事业单位单独建账防给企业职工养老险背包袱

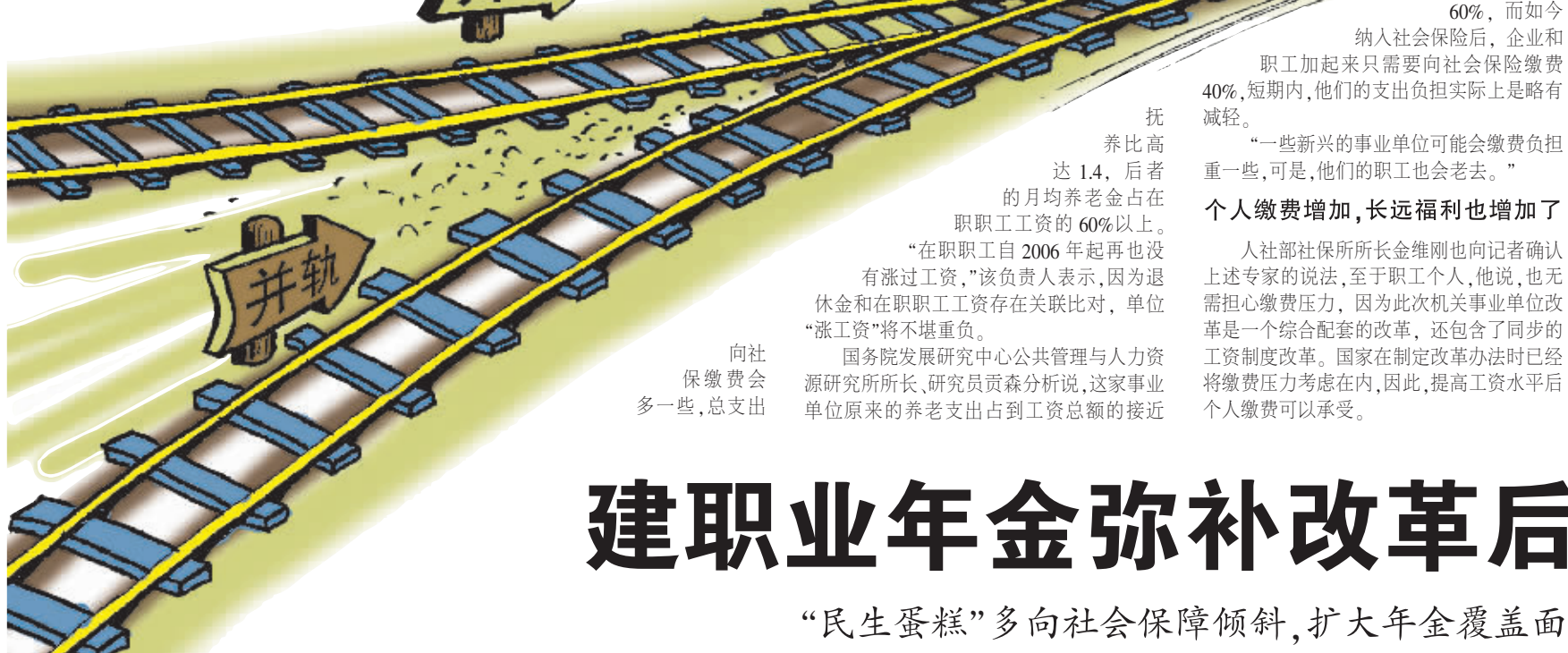
此次机关事业单位养老保险改革《决定》中,单位和个人缴费总额达到工资总额的40%,这一数字让不少职工和部分事业单位对“缴费”二字心存疑虑。职工个人担心,“缴费”多了,个人到手收入减少了,利益就受损了。部分事业单位尤其是“差额拨款”和“自收自支”的事业单位则顾虑“缴费”负担过重,“交不起”职工养老金。
记者查阅《决定》确实明确:“单位缴纳基本养老保险费的比例为本单位工资总额的20%,个人缴纳基本养老保险费的比例为本人缴费工资的8%,由单位代扣。”职业年金部分“单位按工资总额的8%缴费,个人按本人缴费工资的4%缴费”。
老龄化严重的单位,短期内负担反而会减少

人社部专家咨询委员会专家、中央财经大学社会保障研究中心主任褚福灵认为,这一担心基本不存在,因为不论何种类型的事业单位,原来都有一个发放养老金的筹集渠道和来源。眼下只是他们这一部分资金不再支付退休职工养老金,而是改为向社会保险缴费。
他进一步解释说,事业单位会不会马上有支付压力,主要是由所在单位的抚养比来决定的,即在职工和退休职工的人数比例。“老龄化不严重的单位,基本上原来用于支付养老金的资金可能和现在向社保缴费的金额差不多,以青年职工为主的单位可能

会增加一些支付压力,老龄化严重的单位,可能费用负担短期内反而会减少。”
记者采访了一家成立于上世纪70年代末期的在京国家差额拨款事业单位的负责人,他表示,单位的抚养比非常高,养老早已不堪重负,在职工320人,养着退休职工230人,

而如纳入社会保险后,企业和职工加起来只需要向社会保险缴费40%,短期内,他们的支出负担实际上是略有减轻。
“一些新兴的事业单位可能会缴费负担重一些,可是,他们的职工也会老去。”
个人缴费增加,长远福利也增加了
人社部社保所所长金维刚也向记者确认上述专家的说法,至于职工个人,他说,也无需担心缴费压力,因为此次机关事业单位改革是一个综合配套的改革,还包含了同步的工资制度改革。国家在制定改革办法时已经将缴费压力考虑在内,因此,提高工资水平后个人缴费可以承受。

“个人可支配收入是减少了,但是养老金还有待调整机制,会不断上涨,长远来看是职工个人的福利增加了。”贡森表示,社会保险是在不同单位和不同参保者之间的均衡,这充分证明了社会保险互助共济、风险分担的原则,提高了整个社会的养老抗风险的能力。
“从筹资方面看,这次改革的亮点,是由单位保障走向了互助共济的社会保障,由单位和个人缴费、并与待遇相关的社会保险筹资机制,将使社保基金保障更加稳定,有利于保证员工待遇的可持续性。”褚福灵表示,所谓社会保险筹资机制,即在职工作人员缴费、达到退休年龄领取待遇,这样做的好处,是可以减轻养老金发放压力,为员工待遇发放的不确定性分担风险。
单独建账防给企业职工养老险背包袱
此次改革《决定》出台前,关于企业职工和机关事业单位职工是否会进入同一个养老金账户的猜测颇多。《决定》提出,机关事业单位基本养老保险基金单独建账,与企业职工基本养老保险基金分别管理使用。
褚福灵认为,这主要是由于机关中改革前参加工作、改革后退休的所谓“中人”数量较多,其过去的视同缴费年限较多,即“历史欠账”偏多,如果不单独建账,而是两个基金直接合并,会给企业职工养老保险基金背上更大的包袱,出现挤占企业职工养老保险基金的问题,不利于双轨制并轨的顺利启动。
“机关事业单位养老保险基金单独建账,与企业职工基本养老保险基金分别管理使用,并纳入财政专户管理,有利于明确各级财政责任,并且可以避免对企业职工基本养老保险基金造成不利影响。”金维刚说。
褚福灵认为,机关事业单位养老基金管理的主要亮点是省级统筹,“职工基本养老保险的统筹层次还将进一步提高。”



建职业年金弥补改革后待遇差

“民生蛋糕”多向社会保障倾斜,扩大年金覆盖面

《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》称,机关事业单位在参加基本养老保险的基础上,应当为其工作人员建立职业年金。单位按本单位工资总额的8%缴费,个人按本人缴费工资的4%缴费。工作人员退休后,按月领取职业年金待遇。
这一新名词甫一提出,立即引发不同群体的猜测,机关事业单位担心短期内职业年金制度建立恐有困难,而企业职工则担心职业年金会拉大两类群体的待遇差。
记者采访多名专家认为,这些担忧可能对政策的误读,眼下并无合理性。
完善多层次养老保障体系
这次改革中同步建立职业年金非常重要,“因为基本养老保险制度主要是保基本,其替代率水平与改革前相比存在着一定的差距,

通过建立职业年金可以弥补机关事业单位职工养老待遇落差,起到补充养老保障的作用。”人力资源和社会保障部社会保障研究所所长金维刚认为,此次改革明确要求机关事业单位广泛而又迅速地建立起来。
国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所所长、研究员贡森也认同这一说法,他分析,“应当”这一措辞说明职业年金属于强制建立,这与自愿建立的企业年金截然不同。12%的职业年金主要确保了机关事业单位职工养老待遇不会出现大幅度降低的问题,“是使双轨制并轨改革能够实现平稳过渡、消除阻力的重要措施”。
“建立职业年金,可以实现养老的多层次保障,加强基金保障能力。”褚福灵表示,建立职业年金主要意义在于:一是实现多层次保障,基本保障由政府来主导,保障基本水平;补充保障由市场来主导,形成员工的补充

待遇,这有利于实现公平和效率的并重,有利于实现政府和市场的分责。二是有利于为工作人员的待遇提供充分持续保障。
金维刚强调,这一制度是统一广泛建立的,在制度设计上并未给某个单位或者个人“变相”涨福利留有出口。
预计新增年金5年破万亿元
相关机构初步预计,职业年金市场每年将有平均1500亿元左右的新增缴费规模。这使得职业年金被资本市场非常看好,同时,职业年金如何保值增值,也是关系到未来机关事业单位职工切身利益的大事。
贡森接受采访时说,我国养老保障体系需要进一步优化结构,这是职业年金制度此次首度被提出的一个大背景。他说,职业年金作为养老第二支柱的补充养老保险,有利于完善养老制度,有利于员工的福利激励,提高员工效率,保留人才,还有利于避免逃税。

“集体进行资源配置,优化资产组合。”
贡森表示,职业年金的治理结构很可能将参照现有的企业年金管理模式,由受托人(受益人)、受托人、账户管理人、托管人和投资管理人构成。
从现有政策预计,职业年金的受托和账户管理人设计为各级社保经办机构,由其委托托管人和投资管理人对职业年金基金进行部分的市场化运营。其中,在账户管理方面,职业年金的单位缴费中财政拨款部分,很大可能采取名义账户记录的方式。
那么,未来职业年金的规模有多大?目前,机关事业单位人员共计约4000万人,已有相关机构进行了初步预测;5年后的职业年金管理资产有望突破万亿元。
考评基金投资回报不能短视
目前职业年金建立和投资方案并未出台。贡森认为,为了公开透明,可以考虑在受托人

治理结构中设立具有专业知识的公众代表。
有人认为,机关事业单位职业年金会拉大企业事业单位退休人员的养老金水平。对此,他表示,“加强企业年金的发展覆盖才是关键。”他建议,可以采取适当降低基本养老保险费率,提高社保经办机构服务水平为广大中小企业提供合适的年金受托人,优化基金投资渠道等方法扩大企业年金的覆盖面。对此,首都经贸大学社会保障研究中心主任吕学静也表示,建议对企业放权减税费,“民生蛋糕”多往社会保障倾斜,“譬如社保缴费降下来的部分可以用来促进建立企业年金”。
针对职业年金可能存在的投资风险而产生的担忧,贡森建议,将职业年金计划委托给专业机构来做,至于不能达到预期收益和效果则取决于机构的水平。所以就要对这个机构进行考评。“但是鉴于养老基金的长期性,政府部门的监管要多鼓励长期性投资,绝不能鼓励机构间急功近利的短视投机行为。”