

我国机关事业单位建立职业年金的几点思考

吕学静 康蕊

【摘要】本文将在 2015 年国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的大背景下，结合当前机关事业单位养老金的现实问题，从社会、国家、个人三个角度论述职业年金制度在我国建立的迫切性，阐述对职业年金制度建立与运行中相关问题的理解，通过对美、日两国职业年金发展经验的借鉴，提出对职业年金制度建立的几点思考。

【关键词】机关事业单位 职业年金

Some View about Occupational Pension Establishment of Authority Institution in Our Country

Lv Xuejing KangRui

(School of Labor Economics, Capital university of Economics and Business)

Abstract This paper will be designed by the background that the state council issued about staff old-age insurance system in government institutions reform decision in 2015, combined with the realistic problems in the current pension agencies and institutions, state the urgency of establishing occupational pension system in our country in the viewpoint of social, national, personal, discuss understanding on the establishment and operation of occupational pension system, refer to the United States and Japan on occupational pension development experience, put forward some view about the occupational pension system to establish.

Keywords authority institution occupational pension

一、引言

职业年金是公职人员的补充养老保险之一，是指在国家的立法或行政制度之下，由事业单位或行政机关、职工共同缴费，加以政府补贴，形成资金积累，由专门部门进行投资运营，在公职人员退休时发放退休金的一种员工福利制度。自 2008 年《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》出台以来，山西、上海、浙江、广东、重庆五个试点地区的职业年金制度建设进展缓慢，由于既无强制力量约束，又无明确的制度设计与指导办法，许多城市仍然停留在观望阶段。2011 年出台的《事业单位职业年金试行办法》中虽规定了单位、个人缴费比例，但职业年金的资金筹集与分配方式、计发办法和支付方式均由单位决定，执行力较差。2014 年 4 月《事业单位人事管理条例》的出台与 12 月养老金双轨制改革方案的通过，预示着职业年金制度的建立已成为大势所趋。直至 2015 年《关于机关事业单位工作

作者简介：吕学静，首都经济贸易大学劳动经济学院教授，博士生导师；康蕊，首都经济贸易大学劳动经济学院硕士研究生。

人员养老保险制度改革的决定》(以下简称《决定》)的出台,要求“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”,以政策的形式明确了职业年金制度在全国范围内的建立。然而,如何将职业年金与基本养老保险制度同步建立,充分发挥第二支柱的补充作用,如何平衡机关事业单位及公职人员的负担能力与养老保障水平,如何缩小机关事业单位公职人员与企业职工的退休收入差距,是目前亟待解决的问题。

二、职业年金制度在我国建立的迫切性

(一) 养老金“双轨制”的破除迫切需要职业年金的建立

改革开放以前,机关事业单位与企业的养老金待遇虽然也是“双轨”,但都与计划经济相适应,差距不大。但20世纪80年代以后,为与国有企业改革配套,适应市场经济的需要,由原有的企业保障到社会保障的改革不断推进。1997年,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》,要求企业职工的基本养老保险基金和待遇分为两部分,分别由用人单位和雇员缴费,自此以后,企业养老金形成了社会统筹与个人账户相结合的模式。而机关事业单位的养老保险制度建设明显滞后,仍然沿用以前的单位保障模式。所以,“双轨制”体现出两个方面的不公平,分别是缴费的不公平与待遇发放的不公平,机关事业单位的公职人员无须缴费,其养老金来源为财政拨款,而养老金替代率却远远高于企业职工。王延中(2013)及其团队通过测算得出:2012年,养老金低于2000元的城镇职工占职工总数的75.4%,而在机关事业单位中,退休人员的养老金大多超过4000元,比例达到92.3%。企业职工缴费负担沉重,但养老金水平却远远低于机关事业单位公职人员,引发社会争议。^①制度差异导致权利、义务双重不平等,企业职工的落差容易产生不公平感,从而诱发社会矛盾。因而机关事业单位的养老保险改革,包括职业年金制度的建立,对于破除双轨制,促进社会公平起着重要的作用。

(二) 城乡社保体系建设的不断推进迫切需要职业年金的建立

5000多万机关事业单位公职人员和退休人员游离在养老保险制度之外,已成为加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设的阻碍之一。从国家层面来说,这一部分空白的弥补,是继城乡居民养老保险合并之后的又一重要举措,机关事业单位公职人员的职业年金作为整个养老保险体系中的一部分,不可或缺。只有在机关事业单位建立起职业年金制度,才能保证公职人员多支柱养老保险体系的建立,以促进我国整体社会保障体系的更加完善。社会保障制度是一个大的社会范畴,为保证制度的可持续性,必须从覆盖范围上健全制度体系。中国人口众多,由于特殊的历史原因,社会保障制度呈现“碎片化”的特征,机关事业单位公职人员与企业职工的养老保险制度不仅存在差异,甚至可以说根本没有纳入社会保障体系之中,严重影响整个国家的制度安排,从根本上而言涉及政治问题。因此,城乡社会保障体系建设的不断推进,迫切需要机关事业单位职业年金制度的建立。

^① 王延中. 中国社会保障收入再分配状况调查 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013, (3): 80—126.

(三) 公职人员退休收入的保障迫切需要职业年金的建立

1994年,世界银行将养老保险体系分为“三支柱”,第一支柱为基本养老金,第二支柱为职业年金或企业年金,第三支柱为个人储蓄型养老保险。2005年又新增零支柱——一般性政府补贴及第四支柱——家庭养老,共同构成了“五支柱”的养老体系。职业年金制度作为养老保险五支柱的一部分,为应对老龄化问题提供更多资金支持,同时也是化解风险的工具。根据福利刚性原则,改革应为增量改革,也就是说,在为机关事业单位公职人员建立养老保险制度之后,原有的退休收入不减少。仅仅依靠单薄的基本养老保险无法保证原有的待遇水平,那么可以利用建立的职业年金制度来弥补下降的那一部分养老金。制度对象的拥护是改革的内在动力,关键在于缩小或消除改革前后的福利待遇水平差距。并轨后的替代率水平是否能赶上生活成本上涨的步伐,保障水平是否能与经济发展水平相适应,取决于能否充分发挥第二支柱的补充作用。改革之前,机关事业单位公职人员养老金的计算基数是“最终工资”,粗略的划分几个档次,难以充分体现公职人员劳动贡献的多少,也就无激励性可言。职业年金的待遇发放与缴费水平、缴费年限相挂钩,实行“多缴多得、长缴多得”,能够更加全面、科学地衡量公职人员的劳动所得,为退休收入水平的提升提供依据。

三、建立职业年金制度应考虑的相关问题

在职业年金具体办法尚未出台的情况下,关于如何建立职业年金制度,笔者认为以下几个问题是其关键性问题,它们分别是:职业年金缴费率与替代率之间关系的明确,职业年金缴费率与税收政策相协调的问题,在实施职业年金的方案中DB、DC如何安排的问题,公职人员权益转移中携带、归属问题,机关事业单位与企业待遇差距问题。以上问题关乎职业年金制度是否能够在我国成功建立并推行,涉及机关事业单位公职人员退休待遇、单位缴费成本、制度本身的运行方式、社会公平等多方面,只有这些问题引起关注并得到解决,才能保证职业年金制度的顺利发展。

(一) 职业年金缴费率与替代率之间的关系问题

作为第二支柱的职业年金,应在基本养老金的基础上起到补充的作用。国外比较成功的职业年金能够占到养老金总额的50%甚至更高,如美国的新型联邦节俭储蓄计划(TSP计划),它的缴费分为三个部分:雇员缴费、单位自动缴费、单位配比缴费,自雇员工作之日起,单位自动缴费1%,而且雇员每缴费1%,单位配比缴费1%,直到4%封顶。这一方法大大提升了雇员参加职业年金的积极性,并保证了较高的职业年金替代率。TSP个人账户所有者可以将基金投资于G、F、C、S和I五种基金,其投资回报率为6%~9%。如果单位和个人各缴5%,投资收益率假定为7%,40年后滚存的职业年金积累额将是年薪的20多倍,假定领取职业年金的年限为20年,则TSP的替代率高达110%。^①日本的国家公务员共济年金缴费率为13.58%,单位和个人各负担50%,国家公务员共济组合养老保险的支付

^① 郑秉文. 事业单位养老金改革路在何方 [J]. 河北经贸大学学报, 2009, (9): 5-9.

包括老龄支付、残疾支付和遗属支付^①，其中老龄支付分为一般支付和特别支付两种情形，给付包括退休共济养老金额和加薪部分养老金额^②，其中职业年金部分为给付每人每月 21.4 万日元，占退休前公务员平均工资的替代率约为 50%。^③

根据《决定》中规定：职业年金由单位按单位工资总额的 8% 缴费，个人按本人缴费工资的 4% 缴费，以北京市为例，2013 年的社平工资为每月 5 793 元^④，假设缴费工资为 5 000 元，工资增长率为 3% 的前提下，投资回报率为 4% 的预期下，缴费 30 年所能积累大概 30 万元的基金规模。假设 60 岁退休，80 岁死亡，则分摊到每月的职业年金为 1 250 元，考虑通货膨胀等因素，退休后领取的职业年金占退休前工资的替代率约为 20%，那么其补充作用还很弱，不能完全保证“新人”的退休金水平不下降，工资水平低于社平工资的公职人员情况更值得担忧。“老人”按照国家规定的原待遇发放养老金、“中人”享有过渡养老金，唯独“新人”完全指望职业年金的补充，因此提高职业年金的替代率是保证待遇水平的关键所在，而突破口在于提升投资回报率，4% 的投资回报率仅为保守的储蓄率水平，显然不能满足未来职业年金发展的需要。效法 TSP 计划，设定投资组合，低收益产品保证了本金和基本的收益，高风险的产品提供了可观的丰厚收益，多种选择的投资结构在缴费负担一定的条件下，带来最优的职业年金待遇水平。

（二）职业年金缴费率与税收政策相协调的问题

2013 年《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》（以下简称《通知》）确定了我国企业年金、职业年金 EET 的模式，可谓补充养老保险建立的又一助力。但一年中企业年金的发展并未如预期，税收政策中有哪些地方需要完善，值得思考。在缴费阶段，“不超过本人缴费工资计税基数的 4% 标准内的部分，暂从个人当期的应纳税所得额中扣除”。职业年金制度个人缴费率为 4%，但却有着“多缴多得”的机制，而纳税标准同样为 4%，一定程度上打消了公职人员“多缴”的积极性。在最终领取阶段，要全额按照税率计征个人所得税，毫无税收优惠可言，不符合制度初建期推广的惯例。美、日两国的职业年金均采用 EET 模式，日本实行部分应纳税额减免，优惠程度比前者更高。在美国，适用于非营利机构雇员的 403（b）计划中规定，个人可选递延缴费限额为 16 500 美元，约为平均工资的 33%^⑤，为个人缴费免税比例预留了一定的空间，超出个人缴费下限的部分依然可以享受税前储蓄和延迟税的待遇。而在日本，共济年金可享受 5% 的税收优惠^⑥，单位和个人从心理上更加拥护制度的执行。我国职业年金具体办法中的税收政策需要根据既定的缴费率，在《通知》的基础上做出修订，一是个人缴费的免税比例适时提高，二是领取职业年金时给

① 注：日本的共济年金是针对公务员的互济性质的年金，职业年金只是其中的一部分，日本官方称之为“职域年金”。

② 吕学静. 日本社会保障制度 [M]. 北京：经济管理出版社，2000，（1）：44.

③ 资料来源：日本厚生劳动省网站. <http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=1727>.

④ 北京市人力资源和社会保障局，北京市统计局. 北京市人力资源和社会保障局北京市统计局关于公布 2013 年度北京市职工平均工资的通知 [OL]. http://www.bjstats.gov.cn/tjzn/mcjs/201406/t20140606_274433.htm.

⑤ 张云野，刘婉华. 职业年金制度研究 [M]. 北京：清华大学出版社，2014，（9）：69.

⑥ 资料来源：日本厚生劳动省网站. <http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=27438>.

予3%~5%的税收优惠,目标不仅仅是要提高单位和个人的制度参与率,还需要鼓励自愿“多缴费”。

(三) 职业年金设计中不同人群 DB、DC 模式的选择问题

仿照基本养老保险改革中的做法,我们将职业年金制度建立之前退休的公职人员称为“老人”,将职业年金制度建立之前参加工作、并在之后退休的公职人员称为“中人”,将职业年金制度建立之后参加工作的公职人员称为“新人”。由于三类人群的缴费义务不同,对应的计发方式也有所差别。按照《决定》中规定,“老人”继续按国家规定的原待遇发放基本养老金,所以不考虑为“老人”建立职业年金制度。但对“中人”应是“DB+DC”的模式,原有工作年限中养老金权益需采取 DB 模式,得到政府关于固定职业年金替代率或养老金替代率的承诺,这部分风险应由单位来承担而非公职人员个人;而职业年金制度建立之后的年限,则实行 DC 模式,这是因为 DC 模式独有的优势:基金积累可以进行投资以获取收益,对公职人员工作流动的影响小,有利于应对人口老龄化等。对于“新人”而言,单位和个人缴费的部分应纳入个人账户,实行 DC 模式,与物价挂钩。综观美国的联邦雇员退休金计划中的新型联邦节俭储蓄计划(TSP 计划)、加州公共雇员养老金(CalPERS)中的 457 计划、日本的国家公务员共济年金、地方公务员共济年金均采用 DC 模式。20 世纪 80 年代开始,随着世界经济高速发展,劳动力频繁流动于行业间、地区间、产业间,这就要求在原单位与新单位之间建立完善的个人账户制度,美、日两国意识到该问题的重要性,纷纷摒弃原有的 DB 模式,进行转型改革。DC 模式更符合我国人口老龄化到来的国情,更能保证职业年金的可持续性。

(四) 公职人员的权益携带转移问题

机关事业单位公职人员的权益转移问题涉及人才的流动与人力资源的开发,权益转移问题也就是个人在跨国、跨地区、跨行业更换工作单位,职业年金是否可以携带的问题。职业年金设计的初衷是建立个人账户制,为机关事业单位公职人员的工作变动减少障碍,他们可根据个人职业生涯的发展变动工作单位,再无“体制”内外之分,从而促进统一劳动力市场的形成。个人账户中的资金积累如若不可携带,则使公职人员的养老金权益受损;如若可以携带,应如何携带?所以建议职业年金具体办法尽快出台,并且明确规定权益转移的细节性问题,包括已工作的年限、可携带的个人账户资金额度、提取的管理费用等。借鉴美国企业年金的转移办法,1995 年以前,要想获得积累养老金权益的既得受益权,必须缴费满 10 年。但在之后的改革中适当放宽携带限制:员工对个人缴费部分可立即获得 100% 的所属权,但不计息。对个人账户中的养老金积累基金,参保满 5 年,可获得 100% 的积累权益,或参保满 3 年,可获得 20% 的积累权益,以后每年增长 20%,直到第 7 年时获得 100%。^①我国的职业年金制度处于初建时期,建议采用阶梯式的比例携带法,避免“一刀切”,防止时间期限过短,而造成道德风险事件的发生,增加财政拨款的压力,具体规定为:参保 5 年内可申请职业年金个人缴费部分 100% 的所属权,参保 5~10 年,可携带职业年金个人账户

^① 林义. 企业年金的理论与政策研究 [M]. 成都:西南财经大学出版社,2006,(5):151-152.

中单位缴费部分的 50% 离开原始单位, 10 年以上可携带全部个人账户, 但不计息, 以抵充管理费用。或者从参保第 6 年开始, 每年在 50% 的基础上增加 10%, 直到第 10 年获得 100% 的所属权。同时, 建立职业年金清算、转移的相关机构, 配套措施的完善才能使公职人员的权益转移更具操作性。科学地设计职业年金的可携带性, 保证公职人员权益转移的顺畅无阻, 打破职工的“身份壁垒”, 方能达到帮助机关事业单位及企业建立正常的人才流动机制, 完善人力资源管理的目的。

(五) 机关事业单位与企业的养老待遇差距问题

机关事业单位建立职业年金制度, 应警惕出现新的不公平。无论在改革前还是改革后, 机关事业单位公职人员与企业退休人员的收入差距都是我们应注意平衡的问题。美国、日本分别为私营部门雇员建立 401K 计划、厚生年金并广泛推广, 以消除“官民差距”, 并取得了良好的效果。在我国, 职业年金制度的建立属于国家法律明确规定范围内, 具有法律效力, 其执行具有强制性。全国范围内的, 无论地区、行业, 按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关(单位)、事业单位及其编制内的工作人员都必须参加职业年金, 按照规定履行缴费义务。然而, 企业年金制度中的企业的参与, 则是依据自愿原则, 视自身经济效益自行决定。所以企业以实现利润最大化为目的, 在企业年金实施过程中, 大多选择了不参与。据统计, 在我国, 91% 的企业并没有为员工建立企业年金^①。显而易见: 并轨后, 公职人员与企退人员的基本养老保险替代率趋于一致, 但作为补充养老保险的职业年金、企业年金却相差甚远, 严重影响到整体的退休收入。应该考虑的问题是对企业年金实施的加强, 即令企业普遍建立企业年金。那么, 新的问题随之产生: 由于企业尤其中小企业、小微企业的支付水平有限, 基本养老保险的缴费已使经济负担沉重, 企业年金的缴费成本更是雪上加霜。基于以上分析, 笔者的建议是, 将企业职工基本养老保险中的单位缴费率降下来, 由原来的 20% 降到 10%~12%, 另外的 8%~10% 则转移到企业年金中, 这与《企业年金试行办法》中的规定缴费率 8.33% 相接近。这样在不增加企业负担的前提下, 可以预期企业普遍退休收入的增加补充, 从而使机关事业单位与企业的退休待遇差距问题得到缓解。降低企业缴费率并非无依据可言, 党的十八届三中全会《决定》中明确指出, “适时适当降低社会保险费率”。我国的社保费率过高, 这已是个不争的事实。养老保险中 20% 的缴费率超过了世界上绝大多数国家的缴费水平, 缴费转移的方法不仅减轻了企业的经济负担, 还为企业建立企业年金提供资金来源, 缩小了机关事业单位与企业的退休收入差距。

四、结 语

综上所述, 职业年金制度建立在即, 以下几个关系需要得到明确: 职业年金缴费率与替代率之间的关系, 职业年金缴费率与税收政策的关系。以下几个问题需要得到解决: 职业年金设计中不同人群 DB、DC 之间的选择问题, 公职人员权益携带转移问题, 机关事业单位与企业养老待遇差距问题。建议是: 加快职业年金具体办法的出台是总的前提, 再考虑提高

^① 资料来源: 笔者根据《2012 年度全国企业年金基金业务数据摘要》及《中国劳动统计年鉴 2013》相关数据测算而得。

职业年金基金的投资回报率从而改善替代率水平,细化税收政策,适时提高个人缴费的免税比例且施以领取的税收优惠,“中人”“新人”的基金运行模式分别选择DB+DC、DC以适应不同的缴费条件,制定职业年金个人账户可携带的操作方案,增强企业年金的普适性。美、日两国职业年金的管理经验不能全盘照搬,但制度范式还是值得借鉴的,将制度设计思路与具体实施方案规定选择性地为我国所用,有助于未来我国机关事业单位职业年金制度的建立。本文仅对有关职业年金的个别问题进行了分析,未来还需要做系统性的探讨,以丰富该方面的研究。

参考文献

- [1] 王延中. 中国社会保障收入再分配状况调查 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013, (3).
- [2] 郑秉文. 事业单位养老金改革路在何方 [J]. 河北经贸大学学报, 2009, (9).
- [3] 吕学静. 日本社会保障制度 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2000, (1).
- [4] 张云野, 刘婉华. 职业年金制度研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2014, (9).
- [5] 林义. 企业年金的理论与政策研究 [M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2006, (5).
- [6] 人力资源和社会保障部基金监督司. 2012 年度全国企业年金业务数据摘要 [OL]. http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/201304/t20130424_99201.htm.
- [7] 国家统计局人口和就业统计司, 人力资源和社会保障部规划财务司. 中国劳动统计年鉴 2013 [M]. 中国统计出版社, 2014, (1).
- [8] 谭珊珊, 黄健元. 事业单位养老保险改革: 个人账户与名义账户的选择 [J]. 华东经济管理, 2012, (3).
- [9] 郑秉文. DC 型积累制社保基金的优势与投资战略——美国“TSP 模式”的启示与我国社保基金入市路径选择 [J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2004, (1).
- [10] 日本厚生劳动省网站. 日本年金机构关系 [OL]. <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/index.html>.