

社会理论与实践:事业单位社会保障专题

编者按:事业单位养老保险制度改革,不仅关系着我国宪法所规定的全体公民人权平等的实现问题,也关系着公平公正、文明和谐社会体系建设的成败问题,更考验着中国共产党能否切实贯彻执政为民、消除特权阶层执政理念和施政方针的决心和气魄并进而达到提升现代国家治理能力、增强取信于民的公信力以及进一步获取执政合法性的施政目标。理论上讲,事业单位养老保险制度改革理应本着公平的价值取向,在宏观层面上努力构建一个能够容纳社会各群体的更加公平的可持续的养老保险制度体系,而在微观的具体制度的实施层面上,则应该力求落实好以基本公共服务均等化为改革的基本原则,以规范财权、完善制度与提供服务以及通过开展权力与权利的对话来平衡二者的关系为进一步深化此项改革的重要举措,以实现各方利益的调整与再分配并进而落实事业单位社会保障功能为近期目标。为此,本刊组织了两篇文章对事业单位养老保险制度改革这一问题进行更为深入的探讨。

事业单位养老保险制度改革的公平价值取向

高和荣 韩 艳*

【摘 要】近年来,全国各地事业单位养老保险制度被孤立地进行试点改革,这加剧了行政类事业单位与公益类事业单位养老保险制度的碎片化,造成了事业单位员工与公务员、国有企业职工养老金收入的不公平,不同的事业单位之间以及同一事业单位内部之间的不公平问题仍然比较严重,结果却引发非国有单位人员、自主就业人员对于事业单位养老保险制度改革不彻底的不满。这与坚持以公平为核心价值取向的事业单位养老保险制度改革严重脱节。因此,在推进事业单位养老保险制度改革中应该坚持事业单位与政府机关、国有企业、社会组织、私人企业以及农民、自由职业者之间在养老金待遇上的相对公平性,合理确定包括事业单位员工在内的各个群体的养老金待遇差距,确保公平价值理念得到充分体现,以推进养老保险制度公平可持续的发展。

【关键词】 事业单位;养老保险制度;公平取向

当前,作为中国养老保障体系有机组成部分的事业单位养老制度改革正在部分省市试点。但是在试点过程中却出现了各种不同的声音,其中比较突出的有两种声音:其一是来自社会公众。他们

* 高和荣,博士,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师;韩艳,厦门大学公共事务学院博士研究生,361005。本文是教育部重大攻关项目(12JZD024)、教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NCET-13-0499)以及国家社会科学基金项目(11BSH062)等阶段性成果。

认为,事业单位养老制度改革早该进行了,因为之前事业单位退休人员享有比企业职工优厚得多的退休养老金待遇,这对于企业职工来说是不公平的,因而应该实现事业单位养老保险与企业职工养老保险完全并轨。其二是来自公益类事业单位人员本身。他们认为,事业单位养老保险制度的改革将会严重损害其既得利益,因为机关以及机关内设事业单位也就是行政类事业单位并没有同步进行改革,现行的试点改革将会进一步拉大他们之间的差距。两种声音共同反映的问题是:事业单位养老保险制度的“碎片化”改革极其不公平。由此,我们就需要分析产生这种“不公平”改革的理论基础和制度根源,提出消除各个方面在公平问题上的疑虑,促进包括事业单位在内的整个养老保障制度公平可持续发展。笔者认为,在推进事业单位养老保险制度改革时,必须将事业单位养老保险纳入统一的社会养老保险体系中,以公平为核心价值理念,以相对公平为价值准则,统筹兼顾公务员、国有企业职工、非公企业职工乃至城乡居民等所有群体的养老金收入,同步推进其他各类单位和群体的养老保险制度改革,努力构建一个能够容纳社会各群体的更加公平可持续的养老保险制度体系,使各个群体之间的养老金收入差距控制在更加合理的范围内,促进整个养老保险制度更加公平可持续地建设,为世界社会保障事业贡献中国模式。

一、事业单位养老保险制度改革公平价值的消隐

我国事业单位养老保险制度改革之所以需要加快推进,就在于社会公众对于机关、事业单位人员的养老金待遇远远优于企业职工的不公正对待意见较大,因而强烈呼吁政府对此进行改革,实现养老金领域内的横向公平。而现行的“将事业单位养老保险标准降低并与企业拉平,以解决企业职工养老保险金比事业单位低的问题”^①的改革方案,是基于政府站在缩小事业单位与企业的职工养老金待遇差距立场上,希望从事业单位养老保险制度改革入手,逐步实现各类人群养老保险制度的统一,以消除社会公众的不满。但是这样的改革却使得尚未退休的事业单位人员成为直接的利益受损群体,“已经拥有了对未来享受较高退休待遇预期的员工难以接受退休金大幅缩水的改革”^②,因而他们中的大多数人对此项改革不满。加上事业单位或者属于体制内机构,或者与地方政府有着千丝万缕的联系,这导致地方政府在执行中央的改革方案时并不坚决,使得此项改革停步不前。于是,在事业单位养老保险制度试点改革中就形成了中央政府与各地方政府及其下属事业单位之间的博弈。

我国的事业单位养老保险制度改革较早地始于20世纪90年代。1992年,国家人事部下发《关于机关事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》(以下简称《通知》),第一次提出要按照“国家、集体、个人共同合理负担”原则,“逐步改变退休金实行现收现付、全部由国家包下来的做法”,建立“具有中国特色的机关、事业单位社会养老保险制度”^③,各地据此出台相应办法进行改革。例如,江苏省南京市于1994年发布了《机关事业单位实行养老保险制度改革意见》及实施细则,确定机关事业单位的“国家干部、聘用制干部、固定工人、劳动合同制工人和计划内临时工”参加养老保险制度改革^④,1996年又将差额拨款事业单位人员纳入参保范围,要求这类单位养老保险基金按照差额比例分别由“市、区财政和单位自有资金解决,单位自筹部分在税前列支”^⑤。但是,部分单位却出现了养

①姜爱林:《论事业单位养老保险制度改革的基本状况、制约因素与破解对策》,《宁夏社会科学》2010年第3期。

②董力堃:《对事业单位养老保险制度改革的重新审视》,《学术界》2010年第2期。

③人退发[1992]2号:《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》。

④人宁字[1994]138号:《南京市机关事业单位养老保险制度改革实施细则》第一条。

⑤人宁字[1996]73号《关于在差额拨款事业单位实行养老保险制度改革的通知》第一、二条。

老保险基金不能按期足额缴纳的问题。为此,在1998年,南京市政府发布了《关于进一步加强机关事业单位养老保险基金征缴工作的通知》,加强养老保险金征缴工作的力度。由此可以看出,事业单位养老保险制度改革伊始就存在着中央与地方政府之间的博弈,人事部的这个《通知》仅仅提供了改革原则,并没有给出具体的改革措施和步骤,这在很大程度上为地方政府利用各种手段规避这项政策的落实提供了空间,改革所欲维护的社会公平价值受到了削弱。

在总结各地试点经验基础上,2001年,原劳动和社会保障部发布了《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》,规定公务员和全额拨款事业单位维持退休养老制度,差额拨款事业单位的养老保险办法在调查研究和试点基础上另行制定,已进行改革试点的继续完善和规范^①。在这种背景下,江苏省和南京市相继于2001年和2006年分别印发了《关于机关事业单位人员养老保险制度改革工作的意见》和《机关事业单位人员养老保险实施办法》,仅仅把自收自支、差额拨款的事业单位全体人员、国家机关中的合同制工人、财政全额拨款事业单位中的聘用合同制干部、合同制工人等纳入参保范围,单位与个人缴费比例分别调整为22%和5%。这意味着,全额拨款事业单位员工又回到了计划经济时代下的退休养老状态。这可以看作是中央政府对于推进事业单位养老保险制度改革所做出的一种妥协:一方面,改革被严格地限制在已经试点范围内,还没有开展这项工作地区和单位可以暂缓改革;另一方面,已经实施改革的单位缴费比例比较高,个人缴费比例偏低,这类人员仍然享受着较高的退休养老金待遇。由此使得中央政府所追求的公平价值在一定程度上被牺牲了。

在经过一系列波折后,在2008年,国务院出台《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,明确提出要建立起社会统筹与个人账户相结合的事业单位基本养老保险制度,按照老人、中人及新人等三种情况界定事业单位人员的基本养老金待遇,把公益服务类事业单位及其工作人员全部纳入参保范围,养老保险费由单位和个人共同负担,单位按照不超过单位工资总额的20%缴纳,个人按照本人缴费工资的8%缴纳。^②基于此,南京市于2012年初印发了《事业单位人员养老保险实施办法》,把参保范围扩大到“自收自支、差额拨款及全额拨款的事业单位及职工”,单位和个人缴费比例在2006年的基础上分别调高1%,即用人单位按照单位缴费基数23%缴纳保险费,个人按照本人缴费基数6%缴纳。^③中央政府在试点改革中将机关分离出去,改革范围仅局限于事业单位,以便减少事业单位养老保险制度改革的阻力。但是,社会各界的反响依然很大,试点改革的公平性广遭质疑。

从事业单位养老保险制度改革历程可以看出,“我国事业单位养老保险制度改革议及多年,但进展缓慢”^④,由于地方政府既是改革的对象,又是改革的操盘手,为了维护既得利益,地方政府可能会通过各种变通方法歪曲执行中央政府的改革政策,使得以公平为价值取向的改革政策落空,导致地方政府的改革实践并没有促进事业单位人员与其他社会群体之间在养老金待遇上的均等化,不能在养老领域实现社会公平,也即社会公平的价值理念在这场改革中并没有得到充分的体现,相反,在很大程度上却消隐了。

二、事业单位养老保险制度改革公平价值缺失的现实面相

事业单位养老保险制度改革本应“凸显公平,将‘权利公平、机会公平、规则公平’理念贯彻于养

① 国发[2000]42号《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》第三章第二、四条。

② 国人部发[2008]10号《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》第二章第二、三条。

③ 宁政规字[2012]1号《南京市人民政府关于印发南京市事业单位养老保险实施办法的通知》第十七条。

④ 杨桂宏:《事业单位养老保险制度改革滞缓原因分析》,《人文杂志》2012年第3期。

老保险制度设计过程中”^①。但是,20世纪90年代以来,国家推行了多轮事业单位养老保险制度改革,不仅没有消除人们对于养老保险上公平的质疑,反而引发了人们对这一问题更多的质疑。

公平是人的一种感觉。美国心理学家约翰·亚当斯认为,人们的公平感并不是孤立产生的,而是来自于人与人之间的比较^②。亚当斯的社会公平理论为解释改革中人们之所以产生不公平提供了理论工具。这就是说,在事业单位养老保险制度改革中,之所以一些群体产生不公平感,就在于这些群体通过与其他群体的比较,感觉到自己享有的养老保险待遇比特定群体还要差。这表明,不公平是相对的,比较的对象不同将直接影响到不公平感是否产生。概括而言,事业单位养老保险制度改革过程中的不公平体现在三个层面。

第一,事业单位内部的不公平。事业单位是一个具有中国特色的机构,中国事业单位包含的对象非常广泛,既有纯公益性事业单位,又有一定营利性事业单位,还有执行行政职能事业单位;既有相对独立的事业单位,也有设置于政府内部的事业单位;既有全额依靠财政拨款事业单位,也有自负盈亏事业单位,还有两者混合的事业单位;等等。总之,中国事业单位的构成非常复杂,采用一刀切方式推进养老保险制度改革会带来不公平问题。主要体现在:1. 公益性事业单位与机关内设事业单位之间的不公平。正在试点的事业单位养老保险制度改革并不包含所有类型的事业单位,此次的《试点方案》只针对第二类事业单位中的一部分,即“资源可部分市场配置并面向社会提供基本公益服务”的公益类事业单位及其员工,主要涉及“医疗卫生部门和各类学校”,这类部门一般不直接掌握承担行政职能,不直接掌握公共权力,它们阻挠改革的动员能力比较弱,而设置于政府内部的事业单位却并不在此次改革范围内,他们的动员能力恰恰比较强,在面临未来的养老金待遇受损时可以对政府的改革决策施加各种影响。因此,将这部分机构排除在改革之外自然可以减少改革阻力,却导致同类机构遭遇到不同的境遇,减少了公益类事业单位人员的养老金收入,这必然使得公益类事业单位人员产生不公平感。这样的分类改革容易造成被改革者的相对剥夺感,改革的公平性受到普遍质疑。2. 自负盈亏事业单位与全额财政拨款事业单位之间的不公平。公益类事业单位内部有一些单位完全自负盈亏,有一些则是依靠财政拨款。自负盈亏事业单位人员的工资、福利由单位自己承担,因此,养老保险制度改革对于效益比较好的事业单位影响相对较小,而对于经济效益不太好的事业单位影响就比较大。另外,对于单纯依靠财政拨款的事业单位而言,员工的养老金受到改革措施的影响就更直接:一旦员工缴纳比例提高,而单位缴纳比例减少,员工退休后的养老金收入将会比原来的退休金低,不公平性就显现出来了。3. 编制内人员与编制外人员之间的不公平。无论是自负盈亏的事业单位,还是依靠财政拨款的事业单位,其内部人员基本可以分为编制内和编制外两部分,养老保险制度改革尽管想要解决改革之前编内人员和编外人员的养老金待遇差距过大问题,实际上,《试点方案》将两类人员实行不同的养老金缴费基数以及不同的缴费比率,在同一单位内部、做同样的工作的编内与编外人员,其养老金待遇差距过大问题仍然没有得到很好地解决,使得以缩小养老金收入差距、增进养老金待遇公平为目标的改革并没有真正实现。4. 新老员工之间的不公平。“事业单位养老保险存在严重的代际不平衡”^③,事业单位养老保险制度改革前,员工的养老金全部由财政承担;而根据《试点方案》,改革后他们的养老金由国家、单位和个人共同承担,员工个人在养老中的责任增加,相对于已经领取退休养老金的老员工而言,尚未退休的员工领取的养老金将会少很多。另外,由于已经退休的员工当初并没有缴纳养老保险金,他们的养老金只能从整个养老保险基金中

①刘碧强:《比较与超越:西方国家公务员退休养老模式与经验借鉴》,《行政论坛》2013年第6期。

②他的这个思想与美国学者斯托福所提出的“相对剥夺理论”如出一辙。参见J. S. Adams, “Inequity in social exchange”, in L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental social psychology* (Vol. 2), New York: Academic Press, 1965, pp. 267-299.

③张悦、蒋云赞:《我国事业单位养老保险的代际平衡分析》,《经济与管理研究》2010年第9期。

提取。于是,现有员工缴交的部分养老金被老员工分享了,新员工退休后享受不到原有的退休金待遇,新老员工之间存在着养老金收益的不公平。

第二,与公务员退休养老待遇相比不公平。事业单位养老保险制度改革试点方案实施之前,机关事业单位实行同一种退休养老制度,退休金计发办法大致相同,他们的养老金待遇差距不大。2008年公布的《试点方案》,政府单独对事业单位养老保险制度进行试点改革,公务员保留原有的退休制度不变。这种将同属于公职人员的公务员与公益类事业单位人员的养老保险制度分割设计,“只改革公益类事业单位人员,而没有改革行政类事业单位人员及机关公务员,使得在覆盖对象上有失公平”^①,这种碎片化的试点方案设计存在着甩包袱、保护公务员利益的嫌疑,容易引发包含事业单位在内的所有公职人员之间的矛盾。

第三,与企业职工基本养老保险待遇相比不公平。在2008年的《试点方案》实施前,相同条件人员在事业单位退休不到企业职工退休金的两倍^②。由于这场改革没有触动改革者——机关公务员及行政类事业单位人员自身的利益,他们在制定《试点方案》时简单地采取城镇企业职工基本养老保险政策原理,实行与城镇企业职工大致相同的政策内容、制度安排、缴费比例、待遇计发等办法,而较少地关注如何将事业单位及企业职工养老金待遇差距控制在较为合理的范围内。以南京市为例,企业职工基本养老保险规定,自2011年1月1日起,单位和个人缴费比例统一调整为20%和8%^③,2012年该市把事业单位和个人缴费比例规定为23%及6%,两类人员累计缴费比例只相差1%,基本上没有区别,他们的养老保险待遇计发办法也别无二致。如果按照这个政策,事业单位养老金替代率将从现行的85%左右下降到50%左右,势必大幅降低事业单位人员的养老金待遇。如果没有职业年金补充,事业单位人员的相对剥夺感及不公平感就凸显出来。这种缺乏公平性的改革必然遭到事业单位人员的“强烈反对”和“共同抵制”^④。

三、事业单位养老保险制度改革取向:公平为核心的价值诉求

养老保险作为社会保障制度的有机组成部分,它通过调整人们的收入分配,缩小各阶层之间的收入差距,保障人们老年后基本的生活水平。是公平而不是效率构成了包括事业单位在内的养老保险制度的核心价值诉求,也是整个社会建设领域所追求的核心价值。这种公平不仅是同一阶层内部之间的相对公平,而且也包括不同阶层之间的相对公平。也就是说,它不仅包括纵向公平而且更要追求横向公平,公平尤其是横向公平诉求构成了养老保险制度改革的导火索。

改革开放前建立起来的养老制度具有明显的碎片化特征,不同的阶层采取不同的养老制度,享受不同的养老待遇。而改革开放后,这种碎片化特征不但没有消失,反而随着一些新的养老保障制度的出现而有所加剧:机关事业单位职工实行国家包办的退休养老,他们的养老金替代率比企业职工高出几倍;企业职工养老保险逐步推向社会,建立起企业职工基本养老保险制度,参保率约为80%左右,一些赢利好的国有企业为职工缴纳的养老保险金要比效益差的企业缴纳得多,企业职工内部的养老金收入差距很大,部分企业还没有为员工购买养老保险;在2009年和2011年,政府相继举办新型农村社会养老保险以及城镇居民社会养老保险,并适时整合为城乡居民基本养老保险,但由于这类人员缴纳的养老保险金普遍很低,他们将来领取的养老金十分有限,仍然要依靠家庭来解决;还

^①高和荣、张爱敏:《论中国事业单位养老保险制度改革方案的完善》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2014年第4期。

^②韩雪:《事业单位养老保险制度改革之管见》,《中州学刊》2010年第4期。

^③宁政发[2010]193号《南京市企业职工基本养老保险市级统筹实施意见》第五条。

^④财政部财政科学研究所课题组:《我国事业单位养老保险制度改革研究》,《经济研究参考》2012年第52期。

有一些自由职业者、个体经营户并未参加社会养老保险。总体上看,我国养老保险制度碎片化非常严重,不同的养老保险制度、不同的职业群体享有的养老保险待遇差距很大,有的高达50多倍^①,群众对此意见较大,迫切要求养老保险制度的改革回归到公平价值本身,增进养老保险制度的公平。正是因为如此,现行的养老保险制度引起了包括社会公众、专家学者以及一些有识之士的普遍关注,呼吁政府在推进事业单位养老保险制度改革的时候要特别注重公平,以便更好地保障个体生存、调和市场效率、维护社会稳定以及增进国家认同。为此,应该在事业单位养老保险制度改革的取向上遵循下述四个方向的衡量标准。

第一,事业单位养老保险制度的改革要能够促进各个个体公平地生存。基于温饱基础上的生存是最基本的人权,它构成了人权的基础,如果难以解决温饱问题,就谈不上所谓的生存权,由此也就丧失了人权的其他方面。因此,以温饱为基础的生存权是每个个体所必须的,更是《济贫法》以来人类所共享的公平价值观念及其价值诉求。任何一个个体,如果连生存权都得不到保障那将是对人权的极大不公平。从这个角度看,不管如何改革事业单位养老保险制度,都必须解决这类人员的温饱问题,使之在与其他社会群体相比较中获得基本的生存权益保护。同时,要增进事业单位人员与其他群体养老金收入的公平,防止通过改革人为地扩大各个阶层之间的养老金收入差距,或者简单地削平已经获得的养老金收入,以便使各个阶层之间在养老金收入方面形成更加相对公平的感觉。因此,事业单位养老保险制度改革应该促进人人享有公平的生存权。

第二,事业单位养老保险制度的改革要做到兼顾效率的适度公平。效率是市场追求的核心价值,公平则是社会建设的价值准则。包括事业单位在内的养老保险制度改革究竟以欧洲福利国家所倡导的普遍主义公平为基础,还是以美国所遵循的新自由主义的公平为基础,人们一直处于摇摆之中。新中国成立之后相当长的一段时间内,机关、事业单位养老保险制度过于追求普遍主义的高福利,过于强调事业单位员工退休养老金待遇相对于退休前工资收入的公平,忽视了与企业职工及其他无聘用单位员工养老金待遇之间的公平,引起了企业职工等阶层的不满。此次试点的改革方案则带有明显的甩包袱嫌疑,过于强调效率主义,将事业单位员工的退休养老金彻底走向市场化,全然不顾在事业单位岗位上已经工作十多年甚至几十年的员工所形成的养老金心理预期,这自然引起他们的普遍反对。因此,改革事业单位养老保险制度,就是要在高福利公平与效率主义公平之间寻求均衡点,克服过于追求效率主义的不足,做到兼顾效率的公平取向,这样的公平不是抽象含混的公平,而是符合中国国情的适度公平。

第三,事业单位养老保险制度改革要能够维护社会稳定。社会稳定关系到每个公民的切身利益,它是社会保障事业得到发展的可靠保证。改革事业单位养老保障制度,就是要在顶层设计上优化制度设置,形成更加公平的缴费关系,以便适当降低事业单位部分群体过高的养老保险待遇,同时适当提高部分事业单位人员较低的养老金待遇,保证各类事业单位人员形成更加公平的养老金待遇关系。在此基础上,探索事业单位人员与非事业单位人员更加公平的养老金缴费关系及缴费比例,促进各类人员的养老金待遇更加公平,减少群众对养老保险制度不公平状况的不满,最大限度地避免社会各阶层因为养老金待遇的不公平而引发的社会矛盾与社会冲突,促进社会和谐。

第四,事业单位养老保险制度改革要能够增进国家认同。长期以来,人们往往把事业单位作为准政府部门看待,因此构建公平的事业单位养老保险制度不仅成为政府的一项基本职责,而且也成为普通大众衡量政府执政为民理念的一把尺度,政府履行这一职能的好坏直接影响到民众对政府甚至对整个国家的态度。在养老保制度碎片化比较严重、公平性缺失情况下,通过推进事业单位养老保险制度的改革,重新彰显并大力弘扬公平的价值诉求,逐步使公平的价值理念融入整个养老保险

^①王延中:《中国社会保障收入再分配状况调查》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第197页。

制度体系,实现养老保险制度的公平可持续建设,必然会赢得社会各界的认可与支持,有助于社会整合与社会凝聚,从而增加普通大众对民族国家的认同。

四、以公平为核心价值完善我国事业单位养老保险制度改革

养老保险制度的首要功能就是“为社会公平提供制度基础”,因此作为养老保障体系重要组成部分的事业单位养老保险制度对于公平的追求自然就成了应有之义。这样的公平“不是欧洲福利国家上世纪60—70年代所实行的高保障水平但普遍陷入支付危机的公平,也不是新自由主义所标榜的以效率为核心的公平”^①,而是一种确保养老保险制度能够发挥其应有功能的适度公平。所有主体在这项制度面前人人平等,不会因为人的出生、受教育程度、种族、民族等方面的不同而受到特别优待,不会因为制度对象的单位性质、职业性质、身份性质而受到不同的对待。这是事业单位养老保险制度改革的基本原则,实现这个原则需要着重处理好两个方面的公平。

一是事业单位内部养老金收入的公平。公平地改革事业单位养老保险制度,最基本的一条就是保证事业单位内部人员之间养老金待遇的相对公平,如果改革后事业单位内部出现了严重的不公平,就失去了改革的价值,必将遭到事业单位人员的普遍反对。首先,不同类型事业单位之间的公平。既然是面向事业单位进行的养老保险制度改革,那么,就应该将所有类型的事业单位纳入养老保险改革范围之内,任何一类事业单位都不应排除在养老保险制度改革范围之外。也就是说,应该把机关内设的即行政类事业单位纳入到事业单位养老保险制度试点改革中来,做到所有事业单位养老保险制度一盘棋统筹顶层设计,避免选择性改革所带来的一些事业单位通过各种途径规避养老保险制度的改革。其次,不同经费来源的事业单位之间的公平。这场养老保险制度改革不仅要覆盖所有类型的事业单位,而且要覆盖到不同经费来源的事业单位,保证他们之间获得较为公平的养老金收入。为此,要以地级市为单位、按照省级统筹目标,兼顾到同一省份内部各地区之间的工资及消费水平,对效益好、缴交养老保险费过多的事业单位进行必要的限制,对效益较差的事业单位足额补齐养老保险费用,进而统一设置事业单位养老保险的缴费基数及缴费比率,确保不同经费来源的事业单位之间的养老金收入差距控制在合理范围内,防止同一省份尤其是同一地区内部不同经费来源的事业单位养老金缴费基数、缴费比率以及由此获得的养老金收入差距过大,增进不同经费来源的事业单位养老金收入的公平。最后,不同人员之间的公平。一方面,要确定好事业单位员工之间的养老金待遇差距,同一地区、同一级别、相同缴费年限的事业单位员工养老金收入大致相同,采取养老金收入封顶线之外征收所得税等办法将不同的事业单位人员养老金收入差距控制在合理范围内;另一方面,要实现事业单位新老员工之间的养老金收入公平。按照现行的《试点方案》,已经退休的事业单位员工继续领取退休养老金,“中人”及“新人”要缴交养老金,他们的养老金替代率远低于“老人”,这在一定程度上造成了现有员工的不公平感。因此,要妥善解决好事业单位“老人”、“中人”及“新人”的参保资格、缴费额度及待遇计发办法,合理确定这三类人员的退休养老金待遇,切实做好职业年金,避免“中人”及“新人”的养老金待遇过度降低,实现这三类人员养老金待遇的相对公平。

二是事业单位与非事业单位之间养老金收入的公平。一个国家的养老保险制度是一个系统整体,针对任何一个阶层的养老保险制度改革必然遭到其他阶层的比较、权衡与博弈,事业单位养老保险制度改革也不例外。因此,事业单位养老保险制度所追求的公平除了体现为事业单位本身的相对公平外,还

^①高和荣、景天魁:《中国需要自己的社会保障理论》,《光明日报》(理论版)2007年12月18日。

要实现与非事业单位之间养老金收入的相对公平,否则,即使事业单位内部实现了公平,也许对其他阶层而言恰恰是最大的不公平,这必然不利于整个养老保险制度公平可持续发展。首先,实现与机关和国有企业员工养老金收入上的公平。长期以来,机关和事业单位养老制度虽经数次改革,但这两类人员的退休养老待遇计发原理大体一致,养老金待遇大致相同,在这种政策惯性作用下,就应该把两者当作一个整体加以统筹改革,避免引起利益受损方的不满,减少养老保险制度的碎片化。同时,很多国企职工享受“超国民”养老金待遇,甚至比公务员、事业单位职工的养老金待遇高出许多,这同样需要加以改革。因此,事业单位养老保险制度要与公务员及企业职工养老保险制度同步推进改革,在相互比较、相互借鉴及相互促进中顶层设计好各自的养老金待遇差距范围。其次,实现与非国有单位之间养老金待遇上的公平。非国有单位主要包括各类非国有的企业、私营企业和社会组织。这类非国有单位员工的养老金待遇远低于机关事业单位人员及国有企业职工,非国有单位人员普遍感到不公,希望改变这种状况的呼声很大。所以,在推进事业单位养老保险制度改革的时候,要统筹考虑到非国有单位职工养老金待遇普遍偏低这个现实,在不增加企业及参保者个人缴费负担的前提下,通过降低单位缴费费率以建立企业年金制度等办法提高企业职工的养老金收入,使之与事业单位员工的养老金差距保持在可接受的范围内,增进他们与事业单位人员养老金待遇的相对公平性。最后,实现事业单位人员与无单位聘用人员养老金之间的公平。无单位聘用人员主要包括城乡居民、个体经营户、自由职业者等群体。长期以来,这些群体没有被纳入养老保险体系,上世纪90年代之后,他们逐步被纳入到社会养老保险范畴,但是所享有的养老金待遇很低,与机关事业单位人员的养老金待遇差距很大。这就要适度提高城乡居民基本养老保险待遇,采取政府补贴等方式鼓励自由职业者及个体经营户等群体按照企业职工基本养老保险办法进行缴费,使各类无单位聘用人员的养老金待遇与事业单位员工保持适度的平衡,增进事业单位与无单位聘用人员之间养老金待遇的相对公平。

(责任编辑:杨嵘均)

For a Fairness-Oriented Old-Age Insurance System Reform in Public Institutions

GAO He-rong, HAN Yan

Abstract: In recent years, pilot reforms in the old-age insurance system have been independently carried out in public institutions around China, resulting in a worsening fragmentation of the old-age insurance system in administrative public institutions and public welfare institutions, and an imbalance in old-age pension between employees in public institutions and state-owned enterprises and public servants. Such an income imbalance is also prevailing inside and between public institutions, leading to complaints from workers in non-state-owned sectors and those who are self-employed against the incompleteness of reforms in public institutions. Apparently, the current situation is in conflict with the pursuit of fairness in our reform. Hence, we should stick to a relative fairness between those in public institutions, government offices, state-owned enterprises, social organizations, and private enterprises, farmers and self-employed workers. Also, a reasonable gap in old-age pension must be ensured among all groups, including staff in public institutions, so as to give full play to the fair concept and make sure of a sustainable development of the old-age insurance system.

Key words: public institutions; old-age insurance system; fairness-orientedness