

深化我国事业单位社会保障的财权、 制度、服务与方式改革

刘琼莲*

〔摘要〕 社会转型期,中国事业单位尤其是农村事业单位随其内部、外部环境的变化逐渐从传统的公益性机构转变为综合性机构,并且面临着人事制度、职能重新定位等多项改革的挑战,而与之相应的是事业单位的社会保障改革。事业单位的社会保障改革应该以《事业单位人事管理条例》为方向和参照标准,力求以基本公共服务的均等化作为改革的基本原则,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作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的功能。

〔关键词〕 事业单位;社会保障;权力—权利对话

经过 20 多年的不断改革,中国社会保障制度虽然取得了很大成效,但还没有形成适应市场经济要求的成熟的新型社会保障体系。从事业单位社会保障制度改革的情况看,中国事业单位尤其是基层事业单位(农村事业单位编制占全国比重的 60% 以上,主要集中在教育、卫生和农业领域)存在统筹层次低、社会保障金流动性弱、社会保障缴费积极性不高以及保障金替代率过高等困难和问题,而这些困难和问题亟待规范和完善。基于此背景,中央提出以“功能明确、运行高效、治理完善、监管有力”的方针全面推行聘用制和绩效工资制,事业单位社会保障改革提上日程。2012 年 4 月,中央出台《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》,提出要完善事业单位及其工作人员参加基本养老、基本医疗、失业、工伤等社会保险政策。在此基础上,2014 年 6 月,中央组织部、人力资源社会保障部召开电视电话会议部署涉及社会保障和社会福利改革的《事业单位人事管理条例》^①(7 月 1 日实施),以进一步深化事业单位人事制度改革。

一、深化事业单位社会保障改革的逻辑起点:规范财权

随着我国市场化的发展,市场经济促使中国事业单位内部的服务质量和资金来源发生了变化:

* 管理学博士,中共天津市委党校副教授、天津市反腐倡廉理论研究中心研究员,300191。本文是国家社会科学基金重点项目(13AZZ001)以及国家社科基金一般项目(13BSH085)的研究成果。

① 参见蒋志敏:《中组部、人力资源社会保障部部署实施〈事业单位人事管理条例〉深化事业单位人事制度改革》,《中国劳动保障报》2014 年总第 196 期。

十八届三中全会提出要实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则;财政部多次强调要坚持社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。而养老保险是社会保障的重要内容,因而规范事业单位的财权成为其社会保障改革的逻辑起点。

1. 协调统一的事业单位用人权、事权与财权。在由传统的公益机构逐渐转为综合性机构的过程中,减少干预微观事务并下放用人权、事权与财权是事业单位激发社会保障改革发展的内生动力。因此,要充分利用人才市场并准确把握用人权这一关键性要素,明确事业单位社会保障责权(即事权)的决定性作用,发挥财权在社会保障改革中的基础性功能。当前最为迫切的是各级政府要把事业单位社会保障作为深化其他各项改革的先行基地、探索科学发展的实验领域,把这一项改革摆在特别突出的位置,统筹兼顾,突出重点,整体谋划并予以推进,即要简政放权,扩大事业单位用人方面的自主权与实现事权—财权的匹配,推进事业单位社会保障标准化、实现其均衡优质发展且契合各单位的特色,从而引领事业单位社会保障改革朝全面、规范、自治的方向发展。

2. 合理分解事业单位社会保障改革对财政的压力。推进事业单位社会保障(尤其是作为其组成部分的社会基本养老保险)改革要明确事业单位社会保障费用的征缴权,划清财政部门与社会保障部门的权利义务关系,理顺社会保障基金的管理体制,准确测算和合理分解社会保障对财政的支出压力。具体而言,既要准确核定事业单位社会保障金参保范围对象、缴费基数比例、个人和统筹账户规模以及基本保障金的计发办法,又要提高社会保障统筹层次,建立与完善基于事业单位性质的职业年金制度,作为社会保障的过渡性调节金以为其与新制度的衔接奠定坚实的基础,还要根据事业单位职工的实际情况,政府给予其职工社会保障财政补助,偿还用人单位所欠下的基本社会保障的隐性债务。^①

3. 坚持事业单位社会保障基金精算平衡原则。中国为解决一定时期内养老保险制度本身的收支平衡问题而提出了精算平衡制度。^②从某种意义上说,坚持精算平衡原则是中国事业单位社会保障改革的根本要求和重要保障,也是实现社会保障基金财务可持续发展的前提和准则。因此,政府要通过提高社会保障缴费率、改革事业单位养老金计发办法、调整社会保障待遇领取条件(如延迟退休、延长缴费年限)等政策工具来建立事业单位社会保障收支精算平衡制度,这不仅包含了精算平衡的技术手段,而且承载了精算理念以及各项服务承诺,即要通过坚持精算平衡原则来实现事业单位社会保障金的精细化管理,就必须从健全事业单位量化的社会保障体系、关注细节、创建积极的组织文化、实施有效的激励机制与提升执行力等五个方面入手。具体而言,不仅要建立由保险精算、社会保障、法律、人口学、卫生医疗等领域的专家组成社会保障精算平衡委员会,负责社会保障基金精算平衡研究与预测;而且要在事业单位社会保障领域基于精算学与财务管理制度健全保障精算机制与财务预警机制;更要完善事业单位社会保障战略储备基金(应对老龄化和其他社会保障支付危机的调剂基金)制度,采取多元化投资方式提高储备收益基金。

4. 完善事业单位社会保障基金财务管理。构建公平、可持续的事业单位社会保障体系必须按照分步到位、循序渐进、权责统一的要求,加大事业单位内部财政管理体制改革的力度,认真制订财务管理章程,确保财权规范运作。财政部门要加强监督管理,既要采取激励性手段配置资源促进事业单位提高社会保障服务质量,也要建立健全问责机制推进事业单位社会保障均衡优质发展,解决一直存在的城乡差别和区域不平衡问题。目前迫切需要研究出台鼓励政策,特别是要解决好财政资源配置问题,确保事业单位社会保障基金在短期内收支平衡以及长期内保值增值和支付能力,最终实现

^①参见卢弛文:《机关事业单位养老保险改革的制约因素与策略选择》,《理论探索》2011年第5期。

^②根据中国社会保障制度体系的设计,可以得知事业单位社会保障基金由全国事业单位社会保障基金(指事业单位战略储备基金)、社会保险基金、社会福利基金、社会救助基金和社会优抚基金五部分构成。

事业单位社会保障服务可持续发展。因此,事业单位社会保障财务管理要引导其规范健康发展,积极探索分类管理机制,创新监管方式。具体而言,尽快出台依据《社会保障法》而制定的事业单位社会保障政策,建立和完善有效激励的社会保障缴费机制;依法建账建制(包括健全会计核算与有关管理制度等)以规范会计行为;强化会计监督以健全约束机制确保社会保障基金安全;完善社会保障会计素质,规范事业单位社会保障的征缴和计发办法;分析地区、部门、行业间的财力差异,适时实行省级统筹或者全国统筹;拓展筹资渠道,加大公共财政投入以确保事业单位社会保障基金落实到位。^①

二、深化事业单位社会保障改革的核心:完善制度

为推进事业单位社会保障改革,2008年国务院出台了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,并在山西、上海、浙江、广东、重庆等5省市开展试点。然而,由于事业单位社会保障存在由国家财政负担、个人不承担责任的路径依赖,试点效果不甚明显,因此当前亟需对这种个人依附于单位、退休金养老金均由国家全额包办且行业之间、地区之间差距甚大的事业单位社会保障现状进行改革。笔者认为,其改革的核心在于完善制度,即基于破除制度困境、公平与效率困境完善事业单位社会保障制度的立法,建立其长效机制,健全其社会保障模式,畅通事业单位社会保障改革中供需匹配的公民表达机制。

1. 破解事业单位社会保障改革的困境。在社会全面转型期,破除事业单位社会保障改革面临的制度困境需要从以下三个方面入手。一是破解双轨制困境。通过重点调整机关、事业单位养老金计发办法和建立待遇正常调整机制,全面启动与深化事业单位社会保障的改革,以消除城乡间、地区间差异与由于试点改革导致的不一致、不同步以及缺乏统一的、强制性的法律实施细则的现象,从而破除使事业单位社会保障改革矛盾日益突出的双轨制困境,使各项改革畅通无阻。当前,机关事业单位与城镇职工统一的养老保险制度改革方案已经国务院常务会议和中央政治局常委会审议通过,机关、事业单位养老保险由单位和个人缴费。二是破解碎片化困境。通过加大公共财政投入制定统一的事业单位社会保障政策,逐步消除由于统筹范围和统筹对象不一致(既有全员统筹,也有仅对机关、全额、差额、自收自支事业单位统筹,还有事业单位统筹而机关不实行统筹,以及县市事业单位统筹而乡镇机关被排除)而导致事业单位社会保障面临的碎片化困境。三是破解配套制度缺失的困境。除2009年人力资源和社会保障部的《事业单位养老保险制度改革方案》提出要建立职业年金制度外,2014年12月政府提出改革中“五个同步”(即机关与事业单位同步改革,职业年金与基本养老保险制度同步建立,养老保险制度改革与完善工资制度同步推进,待遇调整机制与计发办法同步改革,改革在全国范围同步实施)^②的基本思路,要求尽快出台事业单位社会保障方面的相关配套制度,处理好事业单位与企业、机关等社会保障制度的衔接等。此外,中国事业单位社会保障改革面临着如何平衡公平与效率方面的困境。事业单位社会保障改革中替代率(包括工资、保险、津贴、福利等)参差不齐,基金收支难以平衡。就理论层面而言,发展中国家城镇职工养老保险替代率应该在55%—60%之间,机关、事业养老保险替代率合理区间应该在65%—75%。但事实是事业单位职工退休后生活质量下降,档案工资在1/3—3/4之间,实际养老金替代率不足50%,有的不到40%。^③

^①参见开封市人力资源和社会保障局:《机关事业单位养老保险基金财务管理存在的问题及完善途径》,政府网2014-05-26。

^②孙乾:《养老保险双轨制:党政机关事业单位与企业一致》,《京华时报》2014年12月23日。

^③薛军杰:《机关事业单位养老保险制度改革的制约因素及策略》,《财经界》2014年第8期。

2. 完善事业单位社会保障制度的立法。基于事业单位的实际运行情况摸透其社会保障制度改革面临的困境与问题,并依此来确定事业单位社会保障立法的基础、依据、程序、过程和结果,立法主要涉及管理体制、法人治理结构、收入分配制度、人事制度和社会养老保险制度等内容。具体而言,针对中国没有出台统一方案导致改革难以推进、改革触及事业单位职工既得利益遇到阻力、财政投入减少后基金支付难以为继、管理体制分散导致效率低下、社会保障机构不统一、缴费与待遇相脱节、个人账户存在保值增值问题以及制度不衔接阻滞了人员流动等八个方面的问题,要着眼于以下三个方面完善我国事业单位社会保障制度立法:一是要尽快出台统一的事业单位社会保障制度改革方案;二是在事业单位社会养老保险制度完善之前,要把转制成本纳入财政预算以推动改革的深入和完善新制度并妥善解决矛盾,实现逐步减轻财政负担之成效;三是要通过设置一个合理的过渡期以缓和制度摩擦与分配矛盾,从而实现事业单位社会保障改革前后待遇的衔接与平稳过渡。^①

3. 健全事业单位社会保障改革的长效机制。事业单位社会保障改革要基于提高依法履职的各种能力,强化社会保障可持续发展的意识,履行立法机构、政府部门与社会公众的受托责任,更好地提供满足社会需求的公共服务,既包括要健全事业单位社会保障筹资制度,又包括要完善事业单位社会保障监督管理制度,还包括要建立与事业单位相匹配的职业年金制度。具体而言,社会保障资金要由行业监管转向预算监管为主,加强单位预算的法制化、规范化,从而逐步杜绝社会保障资金条块分割。换言之,要把社会保障经费纳入预算管理,单位预算经审查批准便具有法律效力;在事业单位主管部门的业务指导下,社会保障经费执行单位预算并贯穿始终;政府财政部门 and 审计部门根据《预算法》、《审计法》等相关法律法规及行政法规对纳入预算的事业单位资金从拨付、使用及管理等方面加强监管,并审计事业单位管理机构执行预算的情况。

4. 构建职工诉求表达机制确保事业单位社会保障供需匹配。利益矛盾与冲突及协调问题是事业单位社会保障制度的焦点和原点,“改革最核心、最根本的问题是如何处理好各方利益主体之间的关系协调问题”^②,因而事业单位社会保障改革要基于职工的社会保障需求来承担社会保障责任,拓展社会保障资金的渠道与方式,主要通过征缴税和费的形式吸纳包括公共财政、社会资本、雇主以及个人多方合作投入共同发挥事业单位社会保障的功能。然而,事业单位职工的社会保障需求表达依赖于畅通的利益表达渠道与诉求表达机制,因此必须健全利益表达制度和强调利益表达主体到来确保职工的诉求得以表达,引导职工有效利用表达渠道最大限度地发挥利益表达功能,设置统一管理机构和信息整合平台以协调各种表达机制。基于此,事业单位社会保障改革不仅需要在完善传统利益表达渠道的同时开拓新的利益表达渠道以构建清晰的职工诉求表达机制,而且需要完善事业单位职工的利益综合、决策、反馈机制以确保提供基于职工需求的社会保障。换言之,在基于职工基本生活保障需求确定全省或全国统筹社会保障标准后,事业单位可以直接发放包括食品、住房等基本生活必需品的社会保障券(实质就是事业单位对职工发行的长期债券),作为从单位获得物质帮助的索取权凭据,从而落实事业单位基于职工基本需求的社会保障功能。

三、深化事业单位社会保障改革的关键:提供服务

深化事业单位社会保障改革的关键是为全体职工提供大致均等的社会保障服务。随着社会经

^①杨伶:《关于机关事业单位社会保障制度改革的几点启示》,《法制与社会》2008年第1期。

^②赵立波:《事业单位改革动力现状、原因及动力机制构建研究》,《行政论坛》2010年第2期。

济结构的深刻变化,我国已把社会保障服务均等化从国家政策层面推向财政经济改革的前台,所以基于社会保障服务均等化的事业单位社会保障改革应该将社会保障服务作为政府提供的主要公共产品。社会保障服务能否满足事业单位职工的需要,直接关系到事业单位社会保障改革的成败。

1. 树立事业单位社会保障服务均等化理念。事业单位社会保障均等化意味着事业单位任何职工享受与全体社会成员大致相等的基本社会保障服务。即基于当前经济社会发展水平满足事业单位职工基本生存、温饱、精神、发展的需求,坚持低水平、广覆盖原则,实现区域、城乡事业单位职工之间以及不同社会群体之间的社会保障服务(包括大致相等的服务水平和质量)均衡化发展,排斥不合理的社会保障服务差距。当前,中国不同地区、城乡的事业单位员工在教育、医疗、养老保险、社会救助等领域享有的服务存在悬殊与不平衡,造成事业单位社会保障服务的非均等化。因此,事业单位社会保障改革要树立服务均等化理念,以不同区域政府间的相互协作作为补充,采取多元化的投资形式克服公共资源紧缺问题,构建有形公共产品的多元化服务体制。基于经济政策、政治政策、社会政策的价值理念实现配置与分配决策中的效率与公平、塑造服务型政府建设中的权威与公信力、增进与平衡我国事业单位所有职工(尤其是农村及落后地区事业单位员工)在社会保障中的利益。

2. 完善事业单位社会保障服务体系。当前,中国事业单位社会保障服务是为所有事业单位职工提供的、用于满足其社会保障需求的公共物品和公共事务的总称,其体系由社会保险、社会福利、社会救助、社会优抚等基本保障服务以及慈善、社会互助等补充保障服务构成。而作为事业单位社会保障核心的社会保险服务主要包括养老保险服务、失业保险服务、医疗保险服务、工伤保险服务、生育保险服务。由于我国既定的二元社会结构决定了城乡事业单位社会保障服务需求的不一致性,其内部张力制约城乡事业单位社会保障服务的统筹层次和融合程度。就农村事业单位社会保障服务体系而言,主要包括提供医疗保障、灾害救济、最低生活保障、职业培训保障以及特殊群体养老保险等服务,由财政拨款、统筹区内公共资源收益、村民缴费、慈善捐赠等构成事业单位社会保障基金来源。^① 因此,完善事业单位社会保障服务体系涉及城乡社会建设和公共服务两个领域,包含社会保障服务意识(基于均等化、以人为本、服务理念)、社会保障服务主体(政府、社会、事业单位“三位一体”)、社会保障服务方式(包括经济保障与服务保障)等内容,确定与社会经济发展水平相适应的事业单位社会保障水平,逐步提高保障系统的统筹层次并扩展其覆盖面,从而提高事业单位社会保障系统的筹资能力和保障能力;与此同时,要基于国家、政府、社会与事业单位的“分工协作”和“优势互补”的服务功能因地、因时制宜地采取固定型(政府主导)、代理型(基于法律法规监管的政府购买服务或资助的形式,如“外包”)、流动型(提供流动的、主动的上门服务)的社会保障服务方式,引导提供优质、专业、精细的社会保障服务,以加快形成政府主导、事业单位主体、覆盖城乡、可持续的社会保障服务体系。^②

3. 构建事业单位社会保障的“一站式”服务模式。事业单位社会保障“一站式”服务模式是一种由政府直接经办且适宜为城市和人口密集乡镇事业单位推行的社会保障服务模式,基于“以人为本”理念凝聚职工社会保障需求,坚持“公开、公平、公正”的办事原则和“便民、为民、利民”的服务宗旨,满足职工便捷、高效、低廉地享受基本社会保障的要求。例如,2013年四川省彭州市为事业单位搭建“一站式”、“集成式”服务平台,集中办理各项社会保险(“六险合一”),实现统一申报、统一基数、统一征收,便于提高社会保障服务效率且降低其成本。2014年11月上海奉贤区人社局农保、征地、工伤认定和劳动能力鉴定部门合并成“一家门”探索“大社会保障服务”模式,便于对城乡事业单位社

^①张新民:《构建农村社会保障体系的立法思考》,《现代法学》2008年第6期。

^②白维定、童星:《论我国社会保障服务的理念更新与体系构建》,《中州学刊》2014年第5期。

会养老保险、卫生医疗保险、征地保障事务、工伤认定及劳动鉴定经办工作实施整合,通过优化内设结构,强化服务人员培训,以更加“专业、高效、优质”的服务为事业单位职工提供“一站式”社会保障服务。

4. 落实事业单位社会保障服务的生产和派送系统。事业单位社会保障服务的专业化与精细化,依赖于非核心社会保障服务生产系统和派送系统的社会化。为优化事业单位社保服务,其后勤可以外包给相关服务公司(如物业、运输、电信与网络),起草与审核法律文件、回复法律咨询等法律事务可以外包给律师事务所,决策咨询事务外包给各专门研究所与研究会。这不仅可以大幅度减少事业单位的行政开支,而且能为单位职工提供更优质、高效的社会保障服务。在事业单位社会保障服务的决策中,如社会保障金的增减可由某研究所提交研究报告(事业单位支付酬金),某会计师事务所提交财务分析报告,某律师事务所接受委托起草并在听证会上试图说服单位成员接受草案(可以委托律师出席听证会,通过电视直播让民众广泛参与),经相关机构审议通过该草案。这一系列专业化与精细化的服务,可以为事业单位社会保障改革提供必要的优质支持。^①换言之,落实事业单位社会保障服务的生产和派送系统有利于优化资源配置从而控制行政成本,构建政府主导和社会力量参与的新格局,有利于提高事业单位的社会保障服务效率和管理水平。

5. 建立和健全事业单位社会保障服务的外包机制。事业单位社会保障改革在“政事分开、事企分开、管办分离”中萌芽与推动,所以事业单位具有一定的独立性为其社会保障改革确立了服务外包的方向与基准。为减少事业单位社会保障服务成本,通过充分利用市场经济中的专业服务促成业务外包以实现规模效益,由有专业资质的机构经营可获得更高质量的服务回馈,并能降低事业单位的人力管理成本。因此,作为事业单位最大成本的人力资源成本逐渐成为社会保障改革关注的焦点。建立健全事业单位社会保障服务的外包机制应通过精简组织与人员,加强人事成本的控制;立足专业服务需求,实行优质规范运行来实现。采用合同管理方式,明晰业务外包合同,降低成本、提高满意度与服务质量,促使专业服务机构为事业单位社会保障提供专业水平和效率更高的服务。而事业单位社会保障服务外包的实施应综合考虑文化、经验、服务与相关法律等规避可能存在的不确定性风险,具体包括以下五个方面:一是积极稳妥地通过组织推进社会保障服务的外包;二是采用市场招标的方式来规范管理;三是强化事业单位社会保障金预算并提高其效能;四是通过减员分流的手段以优化事业单位人才队伍的结构;五是加强对事业单位社会保障服务外包的事前、事中与事后监督,采用全方位的考核指标体系以有效地监管“外包”服务。基于此,事业单位社会保障服务外包机制的运行过程要落实以下几个方面:一是由事业单位社会保障主管部门牵头、职工参与共同制定方案,明确社会保障服务外包形式、操作模式、管理方式等,由市场和社会共同参与;二是通过公开招标、委托经营、购买服务等形式外包事业单位社会保障服务项目,基于专业分工与市场协作实行优胜劣汰和动态调整优化以保障其健康有序地运行;三是加强服务外包的预算控制,减少公共财政支出和事业运行支出;四是通过聘用、劳务派遣等方式以减少事业单位用人数目;五是合理设计事业单位社会保障服务外包的程序,包括设定可量化考核的绩效目标与厘定考核管理办法,采用合同方式规范约定服务内容、方式、标准、考核要求,全面监控并定期考核服务过程,对服务外包绩效目标的实现程度、资金使用、服务质量、业绩状况等实行严格考评,并据此安排经费。

要实现事业单位公益性、公共性、服务性和可持续发展的基本目标就必须充分发挥事业单位职工的创新性,调动其工作的积极性和主动性。基于此,通过树立事业单位社会保障服务均等化理念,完善事业单位社会保障服务体系,构建社会保障“一站式”服务模式,落实其生产和派送系统,建立和

^①苏卫华:《业务外包在事业单位的具体应用——管办分离是事业改革的主体》,《现代经济信息》2011年第10期。

健全其外包机制,从而提高事业单位的社会保障能力和水平。

四、深化事业单位社会保障改革的方式:开展权力与权利的对话

事业单位社会保障改革是一个绕不开“降低行政成本,逐渐去除事业单位的‘类政府’特征并赋予其独立性”的问题。《中华人民共和国社会保险法》(2010)指出“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前,视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费用由政府承担”;党的十八届三中全会决定指出“推进机关事业单位养老保险制度改革”;政府工作报告(2014)提出要建立统一的城乡居民基本养老保险制度,改革机关事业单位养老保险制度;《事业单位人事管理条例》(2014)提出“事业单位及其工作人员依法参加社会保险,工作人员依法享受社会保险待遇”以及“事业单位享受国家规定的福利待遇”的观点,指明了事业单位社会保障改革的方向与参照标准。

转变政府职能并准确定位政府在事业单位社会保障改革中的角色与职责是解决当前事业单位职工的社会保障问题并调动其提供公共服务的积极性与主动性这一重大课题的关键。事业单位社会保障改革是政府运用经济手段、解决社会问题、实现政治目标的一项制度安排,是以国家充足的财政投入和合理的财政分配政策为支撑。当前,基于权力与权利平衡和统一的事业单位社会保障改革面临诸如理顺资金来源与管理体制、政府对公共资源和立法机构与社会公众承担受托责任以及事业单位管理机构承担使用公共资源(纳税人)的责任、解决理顺事业单位隶属关系与机构定位问题、解决当前社会保障资金面临的财政空缺与实现精算平衡等诸多问题。

1. 基于整体化改革的理念加强政府再分配职能和实现各方利益再调整。任何人都应该有从资产增长中获益的可能性,政府和社会给个人的最大分配是“物质产权”和“人的才能”这两个相互联系要素的增长。为了维护社会的公平正义和实现公共利益,政府应该通过制度安排与采取多种方式去调动社会各方面的积极性和创造性,以解决中国社会保险制度碎片化(表现为城镇职工、居民和农村养老保险不同,社会保障内部各类保险采取的方式主要有积累制、半积累制及其他形式造成养老金缴费和待遇上的差异)严重的问题。因此,加快推进和引导机关与事业单位的社会保障改革,打破固化的利益格局,政府应该提出“全国一盘棋”的战略布局以调整不同机关和事业单位人员的利益。换言之,要打破城乡双轨制尤其是打破养老金领域的“官本位”制度,试行合同聘任制,解决机关和事业单位不履行缴纳养老保险义务的问题,与之相应的是对城乡其他成员社会保障应该采取“多予少取”甚至“多予不取”(针对特殊弱势群体)的政策。基于此,事业单位社会保障改革的顶层设计要着手于增量与存量改革同步进行且逐步并轨,以国有企业和机关的社会保障改革为参照,最后形成基本保障全国统一、年金与福利制度又各具特色的社会保障制度。

2. 基于创新服务方式解决事业单位社会保障领域的多元冲突。社会保障服务的创新在事业单位社会保障改革中居于核心和首要地位,是改革的先导性因素并使之呈现出整体性、层次性、发展性、超前性和实践性特征,从而解决事业单位由于社会保障服务投入不足且不均衡、社会保障法律的抽象性与模糊性、落实保障服务均等化的艰巨性以及表达渠道的单向度特性等引发的冲突。社会保障服务的市场化、法治化、社会化为解决事业单位社会保障领域的多元冲突提供了方向与思路,决定了事业单位社会保障服务方式创新的价值取向。事业单位社会保障改革可选择的路径主要有以下五个方面:一是在高度复杂性和高度不确定性的条件下,基于“零点行动”^①所指示的某种意义创新

^①张康之:《论全球化背景下的组织模式变革》,《天津行政学院学报》2015年第1期。

事业单位社会保障改革的理念与举措;二是基于“以人为本”强调政府在事业单位社会保障改革中的服务意识、责任意识与使命意识;三是基于大数据加快推进信息化建设,提升事业单位社会保障服务能力;四是基于均等化服务营造政府与社会的协作与竞争,使社会保障服务多元化,优化事业单位的组织文化与组织体制;五是基于360度的全方位考核体系建立健全社会保障服务绩效评价机制,提升社会保障服务水平。

3. 实现事业单位社会保障领域权力和权利的平衡与和谐统一。作为分配自然资源与社会资源的权力与权利这两种形式在事业单位社会保障改革中发挥互补功能,由国家权力保障和实现公民权利,这要求权力执掌者克服人性与时代的局限性,把握权力的本源(即权利)和灵魂(即服务)以驾驭权力的相对独立性和扩张性,实现以权力保障权利与维护正义的价值,以防止公共权力同民众权利相背离、超越与异化。^① 事业单位社会保障领域的权力与职工权利的平衡意味着事业单位社会保障改革的制度设置和程序规则要基于相互对峙和制约而呈现出相对稳定与共存的状态,即在运动中实现平衡与和谐统一。基于此,开展权力与权利的对话要着眼于以下三个方面:一是解决事业单位社会保障领域权力与权利的非对称性问题,相对于职工保障权利(具有私人性且范围有限)而言,事业单位社会保障权力(掌握资源提取和分配的主动权)具有不可比拟的主动性与力量优势,因此只有在提高政府和事业单位的社会保障物质水平、服务能力、决策能力的同时,赋予职工对保障的需求表达权、参与权以及知情权等,才能更好地开展权力与权利的对话以平衡社会保障供给主体与客体的关系;二是准确定位事业单位社会保障领域权力与职工权利的利益属性,事业单位职工权利是其社会保障权力的来源和存在的依据;三是稳妥地处理事业单位社会保障领域权力与权利的矛盾即对立统一问题,既要通过相对集中或集合等手段防备和制约社会保障决策权与执行权被滥用和怠用,又要使事业单位职工的权利被合理地运用,使二者在数量上和质量上均等或相抵,以及在资格和地位上相当。^②

4. 事业单位社会保障配套改革的多元举措。事业单位社会保障改革是围绕着解决由中国碎片化社会保障制度造成的企事业单位之间存在的退休待遇差的问题而展开的,逐步建立资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保障制度。换言之,中国事业单位社会保障改革要基于统一社会保险制度建立补充养老保险、发展职业年金、补充医疗保险以满足事业单位职工的不同需求。基于国际镜鉴与实践经验,事业单位社会保障改革比较明朗的思路是事业单位职工可以只参加基本养老保险的统筹账户、个人账户和职业年金合并,这样由单位和职工共同承担缴费既可以破解社会保障制度碎片化的困境,又能够减轻政府财政负担与保护事业单位工作人员的合法权益,还能降低改革成本推动职业年金发展。中国事业单位职业年金改革还在预设阶段,经考证后需要落实以下几个方面:一是职业年金应该采取以积累制的待遇确定型(DC型)计划为主而不是缴费确定型(DB型)制度;^③二是政府在事业单位职业年金中承担干涉者(制定税收优惠政策,建立多层次社会保障制度)与雇主(亲自提供职业年金并承担财政兜底风险)的双重角色;三是根据事业单位的职业特点、实际情况与职工需求设计职业年金制度,使其计划类型、缴费水平、待遇水平、便携性方面具有更多的灵活性和行业特点;四是基于完善的治理结构(包括资产独立、合理分权、信息透明、利益相关方广泛参与等)和透明的信息保障事业单位退休职工生活并促进职业年金发展。^④

①孙国峰、龙超:《公共权力的本质及其异化》,《经济问题探索》2003年第6期。

②谭湘玲、彭余辉、陈小波:《浅议权利与权力的冲突与平衡》,《甘肃农业》2006年第9期。

③郑秉文、孙守纪、齐传君:《公务员参加养老保险统一改革的思路——“混合型”统账结合制度下的测算》,《公共管理学报》2009年第1期。

④孙守纪、周志凯:《事业单位改制的社会保障政策衔接与配套改革》,《重庆社会科学》2012年第9期。

总之,事业单位社会保障改革的实质是通过开展权力与权利的对话,平衡权力与权利的关系,实现各方利益的调整与再分配。因此,要着力于理顺事业单位社会保障管理体制、推动服务转型升级、促进城乡区域事业单位社会保障协调发展、提高信息公开透明水平、保障和提高职工生活水平、维护社会稳定与和谐等方面,以提高事业单位社会保障的服务质量和效益。为了顺利地推进这项改革,对既有利益关系进行再调整不仅需要规范财权,而且需要完善制度与提供服务,且必须做到以下四个方面:一是基于公平正义的原则实现社会保障服务均等化的基本遵循;二是基于效率的原则实现政府、单位与公民的通力合作,提高各方的社会保障意识;三是基于社会与经济的发展不断提高社会保障服务能力与水平;四是基于社会的和谐与稳定提高民生水平,加快推进中华民族复兴的步伐。因此,深化事业单位社会保障改革要基于“一个统一”(机关、事业单位与企业统一基本养老保险制度)与“五个同步”逐步完善社会保障服务体系,使全国养老金替代率逐渐趋同;这不仅是一项需要国家坚定全面深化改革勇气提高政府在社会保障服务领域的行政决策、贯彻监督能力的重要政治决策,而且是一项需要相关部门做出改革的可行性分析并科学预测财政负担变化的重要经济决策,更是一项需要政府、社会与事业单位合作参与、拓展筹资渠道共同编织事业单位社会保障多层防护网以实现全面可持续发展的社会决策。

(责任编辑:杨嵘均)

Deepening Social Security Reform in China: Fiscal Power, Institutional Construction, Service Quality and Balance between Power and Right

LIU Qiong-lian

Abstract: During the transformation period, public institutions in China, especially those in rural areas, are gradually converted from public welfare organizations into comprehensive ones due to changes in internal and external environments. They are faced with major reforms in their personnel systems and functions, corresponding to their social security reform. According to the *Regulation on the Personnel Management of Public Institutions*, the social security reform should take the equalization of basic public services as its principle, and deepen itself by restricting fiscal power, improving related systems and services, and holding dialogues for a more balanced relationship between power and right. Only after readjusting and redistributing interests of all parties is it likely for public institutions to fulfill their social security functions.

Key words: public institutions; social security; power-right dialogue