

事业单位养老保险改革问题研究

曹月

(唐山市中医医院, 河北 唐山 063000)

【摘要】2015年1月,随着《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号)的发布,我国对事业单位养老保险体制的改革正式展开,标志该项改革措施已正式生效。然而,受到过往及现状所带来的种种限制,再加上牵涉到的人力资源庞大,使得改良的步伐行之缓慢,亟待克服的诸多难题悬而未决。本文的研究目的在于聚焦机关事业单位职员养老保险的现状进行研究,通过查阅相关文献等方法,考察政策标准的一致性、配套体系更新的时效性,以及政府的经济承担问题。在充分掌握了机关事业单位养老保险改革进展的前提下,指出针对的策略和改进措施。

【关键词】事业单位; 养老保险; 改革

一、机关事业单位养老保险改革的现状

《决定》明确,机关事业单位的养老保险制度分为基本养老保险制度和职业年金制度两个部分。采取社会集资与个人储蓄并行的模式,针对机关事业单位员工基本养老保险的覆盖对象、资金征集方法、养老保险发放原则以及保险权益转移继承等事宜,亦制定了具体明确的条文。在开展机关事业单位养老保险制度变革的时段里,对那些在改造启动之前就已经参加工作且在改造完毕后才离职退休的保险参与者,予以了格外照顾,即指那些养老保险的“中人”人群。由此,社部发布的〔2015〕28号文本明确了更详细的规则:对中华人民实施全国范围内统一的临时养老保险核算方式,并为此类人群划定了为期十年的调整时期。在为期十年的过渡时间里,已经退休的职工将按照“确保最低水平、制定最高限额”的新旧养老保险待遇比较方案来进行养老保险的计算发放。在过渡期满后,步入退休的员工将遵循一套新的处理规则。由此,机关事业单位的养老保险制度改革进入了具体实施的初步阶段。

随后,在各省市区在国务院、人事部等发布的总体文件引导之下,包括省级和市级行政单位逐步根据当地实际情况推出了机关事业单位养老保险制度更新的详细执行建议和措施。这包括如《机关事业单位养老保险计发办法》《职业年金基金管理暂行办法》《人力资源社会保障部财政部关于机关事业单位基本养老保险关系和职业年金转移接续有关问题的通知》(以下简称《通知》)等文件。《机关事业单位养老保险计发办法》明确规定了对“老人”“中人”和“新人”养老保险的计算方式。而该《通知》具体规定了养老保险、职业年金等在不同地区或不同政府和企业机

构之间的互相转接,这对社会经济的进步极为有益,它将显著推动人才资源的合理分配,并对改善人力配置有着重要影响。随着全国各省市机关事业单位养老保险改革相应政策的推进和实施工作的安排,全国不同地区也在积极推进措施以确保新的机关事业单位制度得以全面执行。比如,在将参保人信息录入系统时,会对其缴纳保费的基数进行仔细核查,对累积的缴费年数施以严格的审核,对于应缴费用的差额进行细致梳理,确保无一漏缴、无一少补;在计算领取的养老保险和进行养老保险调节时,精确审核参保者视同的缴费年数,逐个确认退休人员的养老保险领取额及人员变动情况,确保养老保险定期且准确地发放。这些深化的工作措施保障了机关事业单位养老保险改革稳健向前迈进。

二、机关事业单位养老保险改革过程中存在的问题及原因

自国务院于2015年1月颁布国发〔2015〕2号文件起,中央及省级市级政府相继推出众多政策文件,改革措施逐渐实施并已初见成果。然而,鉴于本次改革触及的对象众多,时间跨度长,以及影响深远,随着改革步骤的逐步推行,在政策执行阶段出现了许多迫切需要解决的问题。包括了政策法规不统一、改革配套制度落后以及财政负担过大等多方面的问题。

(一) 政策法规不统一

现阶段政府机构和公共事业单位的养老保险制度改革主要依靠国家行政机关发布的若干“决定”和“通知”类型的官方文本推行,而由立法机构颁布的社会保险领域相关法律法规较为缺乏,致使现行的改革措施缺乏充分的权威性与强制性。诸省份及直辖市依据国家政府颁布的指导文件拟定了己方机关事业单位的

养老保险改进试点方案，由此产生了机关事业单位在养老保险工作上无统一政策及法律规定之弊端(张强，2014)。地区间养老保险政策的多元与不均，可能会对未来全国统一的养老保险体系构成一些负面影响。

(二) 改革配套制度落后

机关事业单位养老保险制度的改善工作正在稳步前行，尚需其他相关改革措施的进一步落实，其中尤为关键的是机关事业单位的类型划分改革及人力资源制度的改革等问题。

事业单位的划分是确保改革顺畅推进的关键条件和基本出发点。养老保险制度改良方案刚开始推行时，由于对机构性质的划分改革还没落实，划分依据依然模糊，那些尚未判明类型的机关事业单位倾向于挑选对己方较为有利的参保标准；另一方面，那些已经分类明确的单位，则会努力确保养老保险不受减损。根据人力资源和社会保障部发布的(2015)28号文指出，对于加入了企业员工基本养老保险制度的机构，如果当前仍归类为生产与经营性质且未完成改制为企业的，应继续缴纳保险金；而对于尚未加入保险的机构，则暂时纳入政府及事业单位的基本养老保险制度，待其改制完全实施后，依据相关政策将其纳入企业员工基本养老保险的范围内。这表明，在职能部门结构调整等待序列上，养老保险制度改革相关任务需推迟进行。采取首先缴纳保险再进行调整、条理分明的处理方式，导致工作任务加重，容易引发重复性工作，对改革的成效产生了不利的影响。

根据贾丽萍在2017年进行的研究，我国的事业单位在类别划分、人员编制等领域的改革进度不足，这一现状限缓了我国家机关事业单位养老保险制度改革的发展速度。在近几年，机关事业单位的人力资源管理体制更新致力于逐步削弱人员编排的显著作用，普遍实施合同聘任方式和职位管理策略，雇佣模式多元化，尽管改进动作依旧局限于现有职员架构之中。对于公务机构及事业单位养老保险参与主体的界定，人力资源和社会保障部发布的(2015)28号文已作出明确规范：依照公务机构及事业单位人员编配规则严格界定参保人选，非编制人员应依法规参与企业员工基本养老保险制度；对那些编配管理混乱的单位，应先依照规定整顿并澄清人员身份问题，然后才将其纳入适当的养老保险制度。《机关事业单位职业年金办法》只针对正式编制内职工，不涵盖非编制人员。随着事业单位的人力资源管理体系尚未完全落实，基于岗位设置界定缴纳社保对象的改革计划加剧了该单位内部养老保险的不均衡，这与改革初步设想背道而驰，必将在执行过程中面临重重阻碍。

(三) 财政负担过大

我国针对机关事业单位的养老保险改革实施顺畅且持续地进行，实行了一套整合方案，包括“老办法、中办法、过渡办法、新人新办法”的四个办法。根据方案，2014年10月1日之前退下岗位的员工的基本养老保险将由国家出资全数支付，并且在此十年的调整期间，退休职员所获得的临时性退休补偿同样由国库全权负责。随着我国老年人口比例的持续上升，退休群体的数量急剧扩张，导致在职与退休人员的比率日趋失调。这一变化使得机关事业单位的养老保险制度改革压力倍增，财政上为基本养老保险提供的资助愈发沉重；同时，为了推动改革向前发展，政府强制实施为员工设立职业年金的规定，这类为了确保改革顺畅推行的关键措施均不可避免地加剧了公共财政的经济压力，并扩大了完善改革后事业单位养老保险融资缺口。所以，养老保险发放的资金状况愈加吃紧，这严峻地干扰了机关事业单位养老保险制度改革的持续进行。

三、机关事业单位养老保险并轨后的完善对策

(一) 建立法律法规

我国应当深入推进机关事业单位养老保险制度的改造，并对《社会保险法》进行更详尽的阐释，通过法律途径达成全国性养老保险管理的一体化，以促进改革任务的稳步进行。

(二) 完善相关配套措施改革

事业单位编制变革构成了机关事业单位养老保险制度改良顺畅实施的根本条件。要贯彻实行事业单位的分类改制，就必须坚持将政务与事业、事业与企业划分清楚的方针，针对不同的单位采取各自对应的改革措施，分门别类地推动改革工作。针对需要深入细分的事业机构，严格按照它们肩负的社会责任和资源分配状况来确定分类准则。需持续推进制定涉及的政策文件，以精确化和进一步明确各类标准，建立在现行文件之上，合理明确区分不同的机构类别，并加强对分类改革过程及其成效的监控。政府需施行相应的支持措施，以促进那些位于财经不够繁荣地区的机关事业单位向商业实体的转变。

政府需施行策略，提升机关事业单位从定编管理向合同聘用、职位制管理等模式的转型改造步伐，以促成机关事业单位养老保险制度改革的顺畅进行。工资标准与养老保险待遇需按照职责范畴及具体工作事项来设定，以贯彻同等劳动同等报酬原则，并推动养老保险待遇制度的形式与实际效果的一致。在事业单位编改工作进行时，对那些尚未实施编改的单位，需要强行全面设立非编人员职业年金计划，保障所有员工都能平等受益于职业年金。

（三）延迟退休政策

面对人口逐渐步入高龄阶段这一不断增加的现象，制定并推后退休时间成了对策人口老龄化、促进机关和事业单位养老保险制度更新的关键路径。在2016年的研究中，张磊探讨了现行的退休政策给养老保险统筹改革所带来的诸多挑战，并考察了推迟退休时间对这一改革进程的潜在影响。他觉得推迟退休时间对于均衡养老保险的财政收支有正面作用，有助于充分挖掘老年劳动力潜能，对提升养老保险体系的健全性及增进福利水平大有裨益，也是深化养老保险一体化改革的关键策略之一。我国应当参考国际上普遍实施的推迟退休方案，考虑到各职业领域的独特性和职业本质等元素，拟定区分不同情况的退休年龄制度，并通过正式的法律程序确立劳工的“官方退休年龄”。鉴于我国女士较男士提前退休，同时女性的平均预期寿命又超过男性，所以我国可以分阶段推进男女退休年龄平等化的政策，并先研究推动女性延长工作年限。

（四）完善职业年金制度

1. 因地制宜逐步做实职业年金个人账户

以完全财政拨款方式进行的机关事业单位职业年金的缴费使用记账式结构，虽然能短期减轻现阶段的经济负担，但考虑到未来，这部分记账款项并没有真实进行投资活动，无法产生实际利润，进而导致了潜在的国家财政债务风险的增加。伴随人口趋于高龄化的现状，享受职业年金的退休群体数量激增，大学的经济压力日益加大，存在着拖延发放资金的可能性。再者，如若职业年金基金只依赖个人缴纳的账户累计，所聚集的资本量将会相对较低，在进行投资管理时不易产生明显的规模经济效益，进而对投资回报率造成不利影响。因此，有必要综合考量各区域高等教育机构的经济状况与人口老龄化的程度，选取合适的时机与策略，逐渐落实职业年金个人账户的具体操作。对于经济基础较为雄厚，财政收入较高的地方，可以采取一次性完成职业年金个人账户中企业部分记账额的实体化操作，并在今后缴纳年金时逐步实现企业与个人缴纳部分的资金实体化。对于那些面临更快的人口老龄化问题而且公共财政比较紧张的地方，中央政府需要通过拨付特别的转移支付资金，以较快速度完全实现个人账户资金的实体化。至于那些财政能力不足，人口老龄化速度相对缓慢的地区，主要应依赖同一级别的地方财政来解决问题，并且中央政府会酌情给予一定的转移支付支持，以分期分批方式逐步实现年金个人账户资金的实体化。

2. 适当调整职业年金给付方式

建议对当前职业年金的领取计划作出修改，重点考虑优化福利支付时间长度及个人账户传承模式。首先，针对职业年金的领取期限问题，本着增强其保障作用的考虑，我国可从目前的一次性支付直至发放完毕改为持续终身发放。为确保延伸养老保险支付时长不造成公共预算的额外压力，随城市居民平均预期年龄的增加，应相应提高个人养老保险账户的月度计算发放数额。其次，企业为个人职业年金账户所作的缴纳部分，将不再拥有被继承的属性。被保险人过世时，唯有其本人所付的保费可以被继承，而由雇主支付的那一份则须在仍活着的保险成员之中重新分配，这样确实体现了养老保险制度的互助精神。

（五）加大社会保险参保的宣传引导力度

当前，国民对于参加保险的认知不够重视，其根本对策在于国家需在改良征途中加强启蒙与指导，以此促进形成全民皆备感参保的优质环境。另外一个角度来看，国家机构需借助众多途径对公众进行社会保障的普及教育，以促使公民日益意识到社会保险的重要性。在此基础上，应当深化对社会保障法律法规以及职工权利保护的普及教育工作，以提高民众对于社会保障和个人权益防护的认知，让他们明白在受到社会保险权益侵害时如何进行法律抗争，这样不仅促进了公众的权益意识增强，还可促使企业更加注重参与社会保险事务，进而有效地促进社会秩序的稳固与和谐。

四、结语

总而言之，我国社会保障体系更新关键在于妥善处理税费变革中所涉及的费率标准、参保人员范围及缴费基数等问题，并且需要再将来不断加强宣传教育，以增强民众的参保意识，唯有如此，我国的社会保障制度才能充分实现其社会职能。

参考文献：

- [1] 田文文，岳阳. 机关事业单位养老保险改革的福利效应：不确定性与消费的视角[J]. 经济研究，2024，59(02)：171-189.
- [2] 刘晴晴，熊金芹. 事业单位养老保险改革存在的问题及相应对策[J]. 中国总会计师，2023(08)：100-102.
- [3] 李文月. 机关事业单位养老保险制度改革新径浅析[J]. 就业与保障，2023(06)：76-78.

作者简介：

曹月（1986—）：女，汉族，河北玉田人，本科，经济师，研究方向：人力资源管理。