

机关事业单位养老保险的政府兜底责任及履责机制

刘远风

(湖南农业大学公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 机关事业单位养老保险制度的特征和目标决定了机关事业单位养老保险中政府责任具有兜底性。政府兜底责任主要体现在承担转制成本、对养老保险缴费和养老金给付进行财政兜底。为更好地履行兜底责任, 政府应建立转制成本消化机制、养老保险基金风险补偿机制、机关事业单位财政资金拨付机制等机制, 厘清各方责任, 明确履行兜底责任的程序。

关键词: 机关事业单位养老保险; 政府责任; 兜底责任

中图分类号: F812.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2017)03-0086-06

On the ultimate government responsibility and fulfilling for pension insurance system for employees of official organs and institutions

LIU Yuanfeng

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: According to the institutional characterizes and the target of pension insurance system for employees of Official Organs and institutions, the government responsibility in pension insurance reveal all the details. Government should undertake the transformation cost and be fiscal responsibility for insurance premium and pension benefit. To fulfill the government ultimate responsible, the mechanism of digesting the transformation cost, the mechanism of compensating insurance fund risk and the mechanism of appropriating finance capital should be established. The responsibility of the parties and the procedure of Government appearances should be explicit. The ultimate government responsibility is not the government unlimited liability. To fulfill responsibility and to improve the relevant system should be taken into overall consideration.

Keywords: pension insurance system for employees of official organs and institutions; government responsibility; duty of revealing all the details

机关事业单位养老保险与企业职工养老保险并轨改革, 有利于养老待遇的平等与社会公平, 对于促进人才的合理流动, 维护健康的市场竞争环境具有举足轻重的作用。20世纪90年代一些地区和行业对改革机关事业单位养老保险制度进行了探索, 2008年国务院确定在山西、上海、浙江、广东、重庆五省市开展改革试点。2015年国务院先后发布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》和《机关事业单位职业年金办法》, 决定全面推进机关事业单位养老保险与企业职工养老保险

并轨改革, 建立独立于机关事业单位之外的资金来源多渠道的、保障方式多层次的、管理服务社会化的养老保险体系。

学界对机关事业单位养老保险的制度特征、环境条件、改革方向等方面进行广泛的讨论, 并针对其核心要素——政府责任问题——进行分析。一部分学者构建了养老保险等社会保障领域政府责任问题理论框架。刘远风基于风险管理视角, 指出政府应在多支柱养老保险体系中统筹利用不同的养老金类别, 在收入再分配、风险分担和处理、资本积累和金融深化等方面发挥优势, 承担财政兜底责任^[1]。杨斌等通过比较城乡居民养老保险制度、城镇企业职工养老保险制度、机关事业单位养老保险制度的改革实践, 提出构建多支柱养老保险体系, 促进养老保险政府财政责任制度化策略^[2]。有

收稿日期: 2017-05-17

基金项目: 国家社科基金一般项目(14BZZ060)

作者简介: 刘远风(1977—), 男, 湖南安乡人, 博士, 副教授, 武汉大学社会保障研究中心研究员, 主要研究农村公共经济与社会保障。

学者总结了 2008 年事业单位养老保险改革试点经验教训,并据此提出了机关事业单位保险制度建设的方略。李长远认为事业单位养老保险改革的关键在于对政府责任的重新界定和调整,政府在其中承担政策、组织、财政和监管四个方面的职责^[3]。郑伟结合美国联邦政府雇员节俭储蓄计划经验,反思了中国 2008 年五省市试点改革,认为改革不成功的主要原因在于事业单位没有与机关单位配套改革,事业单位“养老保险改革”没有与“事业单位改革”配套,养老保险制度内“基本养老保险”没有与“职业年金”配套^[4]。一些学者介绍了国外养老保险制度改革的经验。李育解读了美国养老保障体系“并轨”改革的经验,指出中国机关事业单位工作人员和企业社会职工养老保障“并轨”是改革的重点^[5]。朱恒鹏等以德国等发达国家养老保险制度改革为例,分析了养老保险制度改革趋势,认为机关事业单位养老保险制度改革应防止隐性补偿,进一步将财政负担显性化^[6]。

已有研究从不同角度分析讨论了机关事业单位养老保险中的政府责任。从研究内容来看,既有文献或从宏观上分析养老保险中的政府责任,或从微观上展示政府责任的具体内容,未对机关事业单位养老保险中政府责任的性质进行判断和评估;从

研究方法来看,既有文献一般侧重于问题-对策、经验-启示等概括描述性分析,较少辨析制度特点与趋势。鉴此,本研究拟结合机关事业单位养老保险制度改革的宏观背景,分析机关事业单位养老保险中政府责任的特性,讨论政府兜底责任的具体范围,提出政府兜底责任履行机制。

一、政府兜底责任的来源与特性

1. 政府兜底责任的来源

机关事业单位养老保险制度改革因应了中国经济社会体制改革要求。一方面,机关事业单位工作人员和企业职工采用统一的养老保险模式,有利于缩小因职业差异导致的养老金待遇差别,从而促进公平。另一方面,养老保险模式的统一提高了养老金的便携性,有利于打破职业壁垒,促进人才流动和建立更加灵活高效的人事制度,从而提高效率。依据相关法律和政策,国家制定了机关事业单位养老保险制度构成要素及其相应的制度目标(表 1)。制度目标的实现受各种经济社会条件的制约,为确保制度目标的实现,政府扮演最后出场人角色,承担兜底责任。

表 1 机关事业单位养老保险构成要素及目标

构成要素	主要内容	目标
制度架构	基本养老保险+职业年金	模式统一;保障体系优化
配套改革	人事制度与工资制度改革	人力资源优化配置
参保范围	机关事业单位编制内工作人员	全覆盖;稳定性
基金管理	单独建账管理	财务透明
转轨处理	“老人”老办法、“新人”新制度、“中人”逐步过渡	平稳过渡;可行性
基本养老保险缴费	缴费基数、比例与企业职工一致	制度整合
职业年金缴费	单位缴费和缴费总额均略低于企业年金中相应的缴费上限	财务透明
基本养老保险待遇	养老金计发办法与企业职工基本养老保险一致	模式统一;制度整合
职业年金待遇	养老金计发办法与企业年金一致	模式统一;制度整合
养老金待遇调整	结合物价和工资增长率,与企业退休人员以及城乡老年居民基本养老待遇统筹考虑	模式统一;制度整合

由表 1 可以看出,机关事业单位养老保险制度总体结构特别强调与企业职工养老保险并轨的特征,制度架构、缴费、待遇及其调整制度设计中都保持与企业职工养老保险一致,体现了模式统一、制度渐进整合的制度设计理念。制度目标的实现关键在执行。为减少改革阻力,提高可行性,在新老制度转轨的处理上仍然沿用“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”的改革策略。由于养老金本

身是用人单位薪酬体系的一部分,为稳定机关事业单位人才队伍,优化人力资源配置,进行养老保险制度改革的同时,配以工资制度和人事制度的相应改革。机关事业单位全部在编人员均纳入此次改革之中,直接实现了人员全覆盖,有利于社会保险效能的实现,避免了因政府机关和事业单位的分类改革对制度的冲击。在基金管理上单独建账,独立运行管理。单独建账管理使财务更加透明,能在一定

程度上避免社会舆论,增加可操作性和政策选择空间。职业年金的缴费规定了具体的比例,单位缴费和缴费总额均略低于企业年金中相应的缴费上限。具体缴费比例的规定,排除了机关事业单位之间缴费比例自主选择导致的待遇差异,便于政策执行,也使财务更加透明,政府责任更加明晰。

2. 政府兜底责任的特性

养老保险制度的核心目标是可持续地保障老年人的基本生活。政府作为公共利益的维护者和制度的执行者,为实现制度目标扮演了多重角色,并承担了相应的责任。首先,政府是机关事业单位养老保险改革的推动者之一,是相关政策议程的设置者。作为重要的社会治理主体之一,在社会治理网络中应利用自身的影响力,激发社会治理网络的活力。其次,机关事业单位员工工资支付有一部分来自财政资金,政府扮演了雇主角色,是机关事业单位养老保险的直接参与者,需履行缴费义务等一系列法定责任。最后,政府作为制度的担保者,扮演了最后出场人角色,承担兜底责任。

政府的兜底责任是政府作为制度担保者承担的连带责任,负责最后出场完成在前期各方责任主体未尽的事项。未尽事项的有无、其内容的多寡都是不能事先明确的,具有或有性,依具体情形而定。实践中,以下四种情形要求政府承担兜底责任。首先,制度目标实现由多方面的因素决定,政府兜底责任是其他责任主体已经履行相关责任后仍无法保证制度正常运行或达不到制度目标时政府最后承担的责任。在机关事业单位养老保险体系中,个人和单位的缴费责任、基金管理者的投资运营责任充分履行后,可能出现仍达不到最低要求的养老金替代率的情况,为实现养老保障目标,政府承担兜底责任,补充养老金给付资金;在个人或单位确无能力履行相应缴费义务时,为保证制度的正常运行,政府承担兜底责任,帮助缴费或给予相应的救助。政府实际是否花费财政资金和花费的多少取决于给付和缴费的资金缺口,具有不确定性。其次,从传统的单一责任主体的养老保障体系到当前多元责任主体的养老保障体系的转变,有利于发挥各方面的优势,由于各责任主体优势的发挥均需要相应的经济社会条件,一旦经济社会条件不具备,制度运行就可能偏离制度目标,为确保制度目标的实

现,政府承担兜底责任。再次,在制度转轨阶段,由于法律制度和政策的不完善或模糊性,可能导致各方责任不清,政府具有充分的权威调解各方纠纷,并利用自身的组织优势和财务优势完成责任不清所产生的未尽事项。责任不清不是无责任主体,最终责任的分担是各方博弈的结果,博弈的结果具有不确定性。最后,尽管制度设计充分考虑了制度的适应性和可持续发展,但经济社会环境的变化具有一定的不可预见性,制度风险始终存在,政府承担制度风险。

二、政府兜底责任的范围

机关事业单位养老保险体系中政府履行的兜底责任主要包含两大类:一是为确保新制度有效运行,承担转制成本;二是为养老保险缴费和养老金给付不足承担财政兜底责任。

1. 承担转制成本

所谓养老保险转制成本就是解构旧制度,推行新制度所产生的在新制度收支范围外的养老金债务,其本质是克服旧制度缺陷在养老金范围内所付出的代价。机关事业单位养老保险改革采取了“老人”老办法、“新人”新制度、“中人”逐步过渡的改革策略,在新制度下对“老人”和“中人”的养老金待遇承诺的“隐形债务”逐渐显性化。隐形债务的消除总体来说有两种途径,一种是制度内途径,即通过制度覆盖面的扩展、缴费率和养老金待遇的调整,用新制度形成的资产偿还部分隐形债务。扩大覆盖面,增加现收现付部分的养老金的支付能力的同时增加了对未来养老金的负债,制度赡养率虽可因迅速扩面而在短期内下降,但最终仍会因老龄化趋势加剧而不断攀升,扩大覆盖面必须与新制度的缜密设计结合起来。提高社会统筹部分的缴费率和降低养老金待遇,可以实现在现有制度框架内增收减支,用新制度积累的养老资产偿还隐形债务,但这一措施使当前缴费一代既负担了当前退休人员的赡养义务又承担了历史债务,有违代际公平。此外,因养老金待遇的降低,受养老金替代率的实际水平、待遇差异及人们的公平感等多种因素的制约,此方法通常不可行。因此,新制度无法在财务上自动实现收支平衡。为兑现“老人”和“中人”的养老金待遇所产生的养老金债务,大部分不

能通过新制度的养老保险缴费形成的资产来偿还,这种新制度无法偿还的养老金债务就是转制成本。

转制成本既在新制度运行体系之外,又是实现养老保障目标和确保新制度有效运行的成本。转制成本的消化虽然可以吸收慈善组织、商业机构等其他主体参与,但政府承担转制成本的先天优势决定其有着不可替代的作用。首先,政府是唯一能够合法运用强制力筹集资金的经济组织,可以根据公共利益的需要适时采取措施,既能避免慈善组织和商业机构的可能存在的行为取向与养老保障目标不兼容,又能一定程度上矫正志愿失灵和市场失灵。其次,转制成本的消化除了需要资金支持外还需要长期的组织管理,只有政府才能胜任这一任务。最后,由于转制成本的多寡与机关事业单位养老保险制度内偿还“隐形债务”的能力直接相关,只有在政府主导下转制成本的消化才能账目清晰,进程明确。

2. 养老保险缴费和养老金给付的财政兜底

机关事业单位养老保险缴费由单位缴费和个人缴费两部分构成。除极少数自收自支的事业单位其缴费资金全部来自于单位营收外,大部分机关事业单位的缴费资金全部或部分来源于财政资金。在机关事业单位养老保险中,政府虽然没有直接的缴费义务,但众多机关事业单位的运行依靠财政拨款,单位和个人的缴费能力不足直接体现为财政拨款的不够,政府最终需担负起缴费责任。即使是自收自支的事业单位,当其营收能力不足以完成缴费义务时,由于其本身所具有的公益性质,政府也不得不帮助其承担缴费义务。但财政兜底与直接履行缴费责任有显著差异。首先,单位和个人等缴费主体的缴费义务有明确的缴费标准和缴费数量规定,而政府的财政兜底责任,既不需要直接与社会保险费征缴机构打交道,也不需要严格区分向机关事业单位拨付的社会养老保险缴费资金和其他维持运转的资金。其次,缴费主体的缴费责任是直接责任,财政兜底是间接责任,间接责任不应削减直接责任,财政兜底必须以对机关事业单位的缴费困难的准确判断为前提。最后,在责任履行形式上,单位和个人等缴费主体的缴费只能向社会保险费征缴机构实缴相应的资金,而政府的财政兜底责任则既可以拨付资金实缴,也可以冲抵相关单位和个人的欠账、仅在养老保险基金账户上记账而不拨付资金、利用

政策手段容许单位或个人缓缴等多种形式。

机关事业单位养老保险中“老人”的养老金待遇与新制度基本无关,“中人”的待遇问题除过渡性养老金外与“新人”一致,故仅以“新人”说明相关待遇给付问题。“新人”的养老金待遇给付由基本养老金待遇和职业年金两部分构成,基本养老金待遇又包括基础养老金和个人账户养老金。基础养老金属于社会统筹部分,现收现付,直接体现了代际互助,基础养老金待遇由社会统筹部分的缴费金额、缴费年限、社会平均工资等因素共同决定,当制度赡养率不断提高,社会统筹部分无法自动实现收支平衡时,政府为了实现制度可持续,矫正失衡的代际关系,不得不从养老保险制度外筹措资金补充基础养老金。虽然个人账户养老金主要体现个人生命周期的收入平滑,但由于个人账户养老金按个人历年缴费累计总额的本息依规定的计发月数持续发放,直至退休人员死亡,未领取完毕则可继承,超出计发月数之外的个人账户养老金已无制度内资金支付,政府实际承担了长寿风险。按现行规定,60岁退休的个人账户养老金计发月数为139,而据测算,60岁的平均预期余寿为21.49年即257.88月,两者相差118.88月,65岁退休的计发月数是101,而平均预期余寿为17.50年即210月,两者相差109月。职业年金与个人账户养老金一样规定的计发月数计发,发完为止,政府不承担长寿风险,但政府要确保最低的账户资金增值或可接受的记账利率。个人账户和职业年金账户资金的计息标准实际上有两种处理方法,一种是实账处理,按实际投资收益率计息,另一种是名义账户处理,按给定记账利率计息,投资收益率低、基金增值过少或记账利率过低都会导致养老保障水平过低,难以实现保障目标。政府是基金增值的担保者,由此引致政府对过低收益率或记账利率的补偿责任。

三、政府兜底责任的履行机制

兜底责任不是无限责任,一方面,政府所能承担的责任须与其能力相适应,另一方面,单位、个人、基金管理者、投资运营者等相关主体的责任越明确、履职能力越强、履职越到位,政府承担的兜底责任就越小。政府履行兜底责任是为了确保养老保障目标实现,但要防止其他主体对政府形成依

赖、逃避责任。因此,政府兜底责任履行一要建立相应的责任履行机制,使政府的负担与其能力相适应,充分发挥政府职能,又使责任追究与职责履行有效结合,不削弱其他主体的履职动力。首先应建立财政资金的备付体系,使政府兜底责任与其财政承受力相适应。其次,厘清各方责任,明确兜底程序,防止其他责任主体推卸责任和依赖政府,最后,根据社会经济变化,统筹责任履行与制度调整。

1. 财政资金备付机制

政府履行兜底责任通常要运用财政资金,鉴于兜底责任的或有性,政府无法完全在一般预算框架内安排资金。为防止政府财力不足,应建立财政资金备付机制,包括转制成本的消化机制、养老保险基金风险补偿机制、机关事业单位财政资金拨付机制等。

(1) 转制成本消化机制。首先根据预期的养老金替代率、人口结构与数量测算出隐形债务,然后确定制度内缴费率和替代率,从而预估制度内消化隐形债务的比例,即转制成本的总额,最后在建立专项基金或构建相应机制基础上,明确年度性财政预算资金来源和解决时间。转制成本的消化机制与养老保险政策调整统筹协调,有利于降低机关事业单位养老保险的管理难度和经办风险。通过转制成本的消化机制,形成稳定、可靠、持续的资金来源,降低制度运行的不确定性,从而减轻因或有债务产生的预算压力,提高政府的履职能力。

(2) 个人账户和职业年金的风险补偿机制。为平抑投资收益率过大波动、应对投资风险,风险补偿机制通过以丰补歉、常规性财政拨付使基金的总体投资收益率或基金增值率保持在预期的范围内。基础养老金与个人账户养老金、职业年金在实现养老保障目标上完全一致,只有总的替代率达到一定水平,才能实现养老保障目标。个人账户、职业年金的替代率越高,养老保障对基础养老金的依赖就越低。随着中国老龄化的加剧,年轻一代越来越依赖个人账户和职业年金的积累与增值。个人账户和职业年金除一部分采用记账利率外其余部分进行实际投资,具有一定的投资风险。为了保证总的替代率达到一定水平,政府实际上承担了投资风险,投资收益率往往随宏观经济波动而波动,具有一定的周期性,通过风险补偿机制尽可能在基金运营的

范围内应对投资风险,防止政府因逆周期的财政政策导致的财政负担叠加,减少政府预算压力。

(3) 财政资金拨付机制。此机制明确财政资金的程序和标准,不仅使财政资金的拨付有章可循,减少失误,而且便于预测和规划,提高预算的科学性。为减少财政支出的不确定性,应尽可能在一般预算框架内保证机关事业单位的养老保险缴费能力。全额拨款由于单位和员工的收入全部来自于财政资金,比较容易在一般预算范围内解决缴费能力不足的问题。但差额拨款单位和自收自支单位由于其营收存在一定的不确定性,政府不仅无法全面掌握其营收和支出的细节,而且由于其具有一定的“自主经营”的性质,收支活动受经济社会环境影响较大,政府对这类单位养老保险缴费是否拨款,拨付多少带有一定的权宜性,无法在一般预算框架内完全解决其缴费问题。通过科学的财政资金拨付机制,结合绩效工资改革,以缴费基数变化体现差额或全额财政拨款单位营收能力的变化,从而减少预算调整。

2. 厘清各方责任,明确兜底程序

为确保机关事业单位养老保险制度目标实现,政府实际承担了兜底责任。为了防止兜底责任演变成无限责任,须厘清各方责任,明确政府兜底的程序。如表2所示,首先应明确各事项的直接责任主体,在对直接责任主体的履职能力进行预判的基础上进行相应的制度安排,然后再在核定和追究相应主体责任的同时,发挥政府的兜底作用。

转制成本的消化由于在制度之外独立运行,由政府直接负责,因而政府兜底也就是政府履行责任,包括测算转制成本,建立专项基金或构建资金来源机制。机关事业单位有为员工缴纳社会保险费的直接责任,当单位缴费能力不足时,首先应通过预算、决算分析和审计,判断预算内财政资金是否足够,若单位有过失,则需追究单位及相应领导责任,然后再动用机动资金或预算调整,帮助单位解决缴费能力不足问题。个人也负有缴费责任,通过机关事业单位的薪酬体系调整在一般预算框架确保员工的缴费能力,对个别员工的缴费能力不足的问题,应尽可能在家计调查基础上通过社会救助制度解决。基金运营者对基金的保值增值负有直接责任,当基金增值率过低或亏损时,首先应查明是否

存在明显的投资与管理失误,再厘定和追究具体责任,然后运用风险补偿机制,在制度内调剂使用资金,使当期基金增值保持在合理水平,若风险补偿机制不足以补偿当期亏空,则需要运用财政资金进行补偿。政府作为制度的担保者应关注制度的可持

续发展,常规性地测算基金收支平衡,有资金时缺口时作出预警,并规划利用财政资金填补缺口,实现短期收支平衡。若待遇给付能力不足不是由制度运行所致而是由管理失误导致,还应追究相应的管理责任。

表2 机关事业单位养老保险体系中政府履行兜底责任的程序

事由	直接责任主体	政府兜底程序
制度转轨与转制成本	政府	1.转制成本测算 2.建立专项基金或构建资金来源机制
单位缴费不足	机关或事业单位	1.预算与决算分析、审计、 2.单位责任厘定及追究 3.预算调整或机动资金使用
个人缴费不足	机关事业单位员工	1.薪酬体系分析 2.家计调查 3.确定资金来源
基金增值率低	基金投资运营者	1.监管与管理责任厘定与追究 2.制度内风险补偿资金运用 3.运用财政资金进行风险补偿
给付能力不足	养老保险行政管理人员 政府	1.测算与资金缺口预警 2.运用财政资金填补缺口实现短期平衡

3. 统筹兜底责任与相关制度

政府兜底责任是在机关事业单位养老保险各参与主体充分履行责任的基础上,经过严格的程序来确定和履行的,应统筹考虑兜底责任与相关制度。首先,政府适时降低机关事业单位基本养老保险缴费率和预期替代率,不仅可以让市场提供更多满足人们个性化需求的保险与理财产品,而且降低基本养老保险的养老保障压力,减轻政府的兜底责任。其次,政府可以通过完善相关制度与政策,培育相应的经济社会条件,提升相关主体的能力。再次,政府应根据经济社会发展、人口结构变化、机关事业单位养老保险制度风险类别与分布及各参与主体风险承受能力做出预判,提前做好准备。最后,实现社会养老保险的目标所付出的总成本是有上限的,政府既不能简单地为了减轻自身责任而增加其他主体的责任,也不能简单地为了减轻其他主体的负担盲目地承担更多责任,而应根据不同主体的风险承受能力和风险处理能力,让不同主体承担不同的责任,各司其职,尽可能以最小的经济社会

成本实现养老保障目标。

注释:

① 笔者根据六普数据,采用寇尔法编制的男女混合生命表。

参考文献:

- [1] 刘远风. 养老保险中的政府责任——基于风险管理的视角[J]. 社会保障研究, 2011(4): 17-25.
- [2] 杨斌, 丁建定. 中国养老保险制度政府财政责任: 差异及改革[J]. 中央财经大学学报, 2015(2): 10-17.
- [3] 李长远. 我国事业单位养老保险制度改革中的政府责任及定位[J]. 党政干部论坛, 2013(3): 29-32.
- [4] 郑伟. 美国 TSP 计划及其对中国机关事业单位职业年金制度的借鉴启示[J]. 经济社会体制比较, 2015(1): 152-160.
- [5] 李育. 养老保障体系“并轨”改革: 美国经验及其启发[J]. 经济学动态, 2014(10): 149-158.
- [6] 朱恒鹏, 高秋明, 陈晓荣. 与国际趋势一致的改革思路——中国机关事业单位养老金制度改革述评[J]. 国际经济评论, 2015(2): 9-30.

责任编辑: 黄燕妮