

A Study on the Fairness of Occupational Pension of Institutions of China

Fengshou Yang*, Hongchao Guo

School of Insurance, University of International Business and Economics, Beijing
Email: fsyang2000@163.com

Received: Nov. 22nd, 2018; accepted: Dec. 7th, 2018; published: Dec. 14th, 2018

Abstract

As the main principle of the basic system of socialism with Chinese characteristics, the endowment insurance system has always received widespread attention. With the social reform, the unfairness of the “multi-track system” for endowment insurance has become the main tasks of the reform of the pension insurance system in recent years. Since China began to establish and implement the occupational pension system in 2015, the fairness of the occupational pension system has undoubtedly become the focus and core of the system. This paper makes a quantitative study of the internal equity of occupational pension system through the comparative analysis of the pay gap between the two types of personnel in financial and non-financial full allocation units under different rates of return. The paper analyzes the possible results of the implementation of the existing occupational pension system—the existence of pension pay gap. In view of the inequity within the new pension system, a series of feasible suggestions are proposed, such as raising the interest rate, temporarily lowering the payment rate, gradually increasing the payment rate under the condition of financial sufficiency, and realizing the differential fairness.

Keywords

Occupational Pension, Fairness, Interest-Bearing Differences

我国机关事业单位职业年金的公平性问题研究

杨风寿*, 郭宏超

对外经济贸易大学保险学院, 北京
Email: fsyang2000@163.com

收稿日期: 2018年11月22日; 录用日期: 2018年12月7日; 发布日期: 2018年12月14日

*通讯作者。

摘要

以公平和效率为终极目标,以可持续、多层次、广覆盖等为主要原则的养老保险体系作为中国特色社会主义基本制度的核心内容始终受到社会各界的普遍关注,特别是近年来随着我国社会保险制度改革的进一步完善,解决养老保险的“碎片化”即“多轨制”的不公平成为了养老保险制度改革的主要任务。2015年我国开始建立并实施职业年金制度,职业年金制度的公平性也毫无疑问成为该制度的焦点和核心所在。本文通过对财政全额拨款和非财政全额拨款单位两类人员不同收益率下的待遇差距的对比分析,对职业年金制度内部的公平性问题进行了定量研究,即客观地分析了现有职业年金制度实施的可能结果-养老金待遇差距存在。并针对新养老制度内部的不公平提出了提高记账利率、暂时降低缴费率、财政充足情况下渐进增加缴费率、实现差序公平等一系列可行性建议。

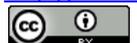
关键词

职业年金, 公平, 计息差异

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

作为基本社会制度核心组成部分的养老保险制度自新中国成立及之后自 80 年代改革的延续,形成了养老体系中各群体的“碎片化”状态。碎片化的直接后果表现为不同群体间养老待遇差距较大且长期存在,多年来,破除社会养老保险的“多轨制”,实现城乡、行业等不同群体的全国统筹发展成为养老制度改革的主线。其中,也包括了机关事业单位群体退休制度的试点改革,国务院于 2015 年 1 月颁布相关文件,决定对机关事业单位工作人员的养老保险制度进行“并轨”改革,以实现机关事业单位与城镇职工乃至城乡居民养老保险全国范围内的统一;同时,为减少改革阻力,采取了在保证机关事业单位人员基本养老退休待遇不变的允诺下实现退休制度的平稳过渡,机关事业单位从原来的退休制度转变为养老保险制度,即机关事业单位群体纳入基本养老保险制度的同时也建立了相应的强制性职业年金制度。

2015 年 4 月,国务院下发《机关事业单位职业年金办法》(以下简称《办法》),该《办法》就职业年金的适用范围、缴费基数、缴费比例、计发办法、资金来源、监督管理、投资运营、计息方式、转移接续等方面给出了较为详细的说明和解释。尽管我国职业年金制度的出台标志着我国社会养老保险制度改革又迈出了重要一步,但是职业年金制度是否合理需科学分析、验证。本文基于两类人群中及对应的个人账户资金收益率的不同进行了分析,并得出职业年金制度自身设计本身亦存在不公平的内在缺陷问题。

2. 职业年金文献综述

公平性是公共养老金制度的内在要求,也是解决我国长期存在的“多轨制”养老体系弊端的最高原则,同时也是衡量一项基本社会制度是否有效、完善的根本性标志。于是,对养老制度的公平性研究自然而然成为了国内外学者研究的主要对象和主要方向,综合已有的研究成果,研究大多集中在不同群体间的养老金制度的公平性上。

国际学者,利用替代率来衡量养老金待遇差距,并阐明了替代率用于国际间养老金待遇水平比较的

一些缺陷(Whiteford, 1995); Brockner 和 Wiesenfeld 指出收入分配的公平性主要由收入分配体系的设计、个人权利、收入水平的差距等一系列项目来决定[1]。解释了基尼系数在收入不平等方面的测量效果(Facundo Alvarado, 2010)等。

国内学者也从不同角度实证分析了养老保险制度间的公平性问题。利用年金理论建立基本养老保险替代率精算模型考察了不同缴费年限、不同利率水平下城镇职工养老金替代率水平(高建伟、高明, 2006)。利用目标替代率这一指标来衡量机关事业单位工作人员和城镇职工之间的养老金待遇差距(王晓君、乔杨, 2007)。不同类型的人群在养老金待遇水平方面存在着显著的差异, 主要表现在替代率的增长率、绝对值和比值上(王晓军, 2009)。运用目标替代率和相对替代率指标测算了城镇职工不同收入群体基本养老金的水平及其差距, 认为基本养老保险制度的收入再分配功能较弱(郑春荣, 2013)。通过构建保险精算模型, 在给定条件下模拟测算了视同缴费水平、退休年龄对基本养老保险替代率的影响, 发现高收入人群的替代率明显偏低, 而低收入者的替代率明显偏高[2](屈满学, 2014)。职业年金呈现出与基本养老保险相互补充、从 DB 向 DC 转变、坚持“增量改革、平稳过渡”的发展特点, 并从各个理论基础、试点效果等方面分析得出我国已具备发展职业年金的可行性(何小伟、郑伟, 2014)。选用目标替代率和相对替代率作为公平性衡量指标并进行相应测算, 发现并轨后不同收入水平员工的目标替代率均有所下降, 原本“双轨制”下存在的待遇差距过大问题得到了一定程度上的解决[3](余桔云, 2015)。从美国 TSP 计划的制度设计成功经验反思了中国机关事业单位改革的困境并深入研究了陷入困境的原因(郑伟, 2015)。以再分配为视角, 立足于养老金的分配公平, 评估我国双轨制改革效果(韩焯, 2015)。运用基尼系数和变异系数, 对沈阳市社会养老金保险制度不同群体的参保和待遇进行测量, 发现养老保险制度的不公平性主要表现在领取缴费比例和退休前后待遇差距两个方面[4](张兴业、姜成武, 2016)。根据实际情况估计有关参数的值, 分别对不同加入年龄、工资水平、退休年龄以及职业年金缴费率对养老金替代率的影响进行模拟(曹园、杨再贵, 2016)。

以上文献多集中利用替代率、基尼系数、变异系数、缴费率、覆盖率等工具来衡量不同养老金制度保障水平以及不同群体之间的公平性, 是针对不同养老保险制度间的公平性进行研究, 对我国新出台的机关事业单位职业年金的内部公平性研究处于空白状态。

3. 我国职业年金现状及主要问题

3.1. 职业年金的涵义

职业年金是指机关事业单位工作人员在参加机关事业单位基本养老保险的基础上, 建立的补充性养老保险制度¹。职业年金也被认为是一种延期支付手段, 职业年金和基本养老保险金共同构成了退休人员的全部退休金。我国职业年金的建立的目的是为了保障或提高机关事业单位职工退休后的基本生活水平, 即避免退休后收入明显低于退休前工作时的的工作水平, 也是为了与其他群体退休收入平衡之目的。

一般而言, 为达到职业年金作为基本养老保险制度的补充功能的地位, 其设计应考虑经济、政治、社会、人口结构、税收等多方面的影响因素。于是, 世界各国职业年金的具体模式也很少完全一样。简单来分, 职业年金模式按照强制性与否可分为自愿性和强制性两种。自愿性的职业年金主要建立在公共养老金与收入相关联的国家中, 采取自愿性职业年金计划的有美国、奥地利、德国、西班牙、希腊、日本、波兰等 17 个国家[5]。而在公共养老金以保持老年人基本生活为目标且一次性领取养老金的国家中, 大多数都采取强制性职业年金。目前国际上建立强制性职业年金的国家有荷兰、法国、瑞典、瑞士等。

3.2. 我国职业年金的试点及发展

职业年金和企业年金在我国同属于养老保险体系中的第二支柱, 属于补充性养老保险计划, 二者除

¹ 国办发[2015] 18 号文《机关事业单位职业年金办法》。

覆盖人群不同之外, 企业年金主要覆盖人群为各类企业职工, 职业年金的适用范围为按照公务员法管理的机关事业单位及其编制内的工作人员[6]。企业年金、职业年金在制度性质、筹资模式、计发方式、投资运营、基金管理、保险理念等制度设计方面几乎完全相同。我国企业年金的发展已近二十多年, 1995年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中提到国家在建立基本养老保险时, 鼓励建立补充性养老保险和个人储蓄性养老保险, 后来一些国有垄断性行业开始探索建立相应的补充性养老金计划, 如航空、煤炭、能源等行业。2004年《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》的出台, 标志着我国企业年金的全面建立。截止2015年第三季度, 全国共有75,152家企业建立了企业年金计划, 基金积累金额达到了9007.63亿元², 覆盖的劳动人口比约占30%。

相较于企业年金不同, 我国建立职业年金既是机关事业单位改革配套措施, 也是为了符合世界银行提倡的多支柱养老保险体系的发展, 弥补机关事业单位人员退休待遇的下降, 缓解养老金改革的财务困境而建。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, 山西、上海、浙江、广东、重庆先期展开相应试点。2011年国务院颁布《事业单位职业年金试行办法》, 办法中对职业年金的适用人群、缴费基数及比例、资金筹集、待遇给付和基金投资管理等做出了相应的规定。试点以来, 由于众多职业年金影响因素的阻碍, 上述五个地区的职业年金建设进展缓慢, 仅深圳市基本建立起了事业单位的职业年金制度[7]。2012年《深圳市事业单位工作人员养老保障试行办法》(以下简称《实行办法》)中规定事业单位职业年金实行个人账户制度, 职业年金基金实行完全积累, 将职业年金缴费列入事业单位年度财政预算并由同级地方财政负责划拨[8]。同时深圳市比照早已实施的企业年金制度, 对于缴费基数、缴费比例、计发办法、资金来源、补缴办法、基金的投资运营管理、转移接续、奖罚制度等也作出了相应的规定。《试行办法》中规定事业单位新聘人员的缴费基数为上年度本人月平均工资, 缴费比例则根据月工资水平分为两档: 本人月工资水平为在岗职工月平均工资3倍以内的, 缴费比例为8%; 本人月工资水平达到或超过上年度在岗职工月平均工资3倍的, 缴费比例为9%。最重要的是深圳针对事业单位新聘人员职业年金的推到账问题做出了相应的规定, 这为接下来全国的改革提供了一定的参考。深圳试点取得的改革效果有利的推动了政府在全国范围内展开机关事业单位改革。

在上述试点及基本养老保险制度改革的推动下, 2015年国务院颁布《机关事业单位职业年金办法》, 作为“双轨制”改革的重要配套措施, 机关事业单位工作人员建立的强制性职业年金制度, 有利于实现增量改革, 平稳过渡, 减少“双轨制”改革阻力, 免去因为“休克式改革”而造成社会震动, 从而实现新旧制度的平稳过渡[9]。自此《办法》出台之后, 山东、江苏、吉林、浙江、山西、辽宁、福建也相继出台了具体实施措施。

4. 我国职业年金内部公平性与否的测度

4.1. 现行职业年金制度的基本内容

2015年国务院印发《办法》中规定职业年金基金采用个人账户方式进行管理, 单位和个人共同承担职业年金缴费, 其中个人按照缴费基数的4%进行缴费, 单位按照个人缴费基数的8%进行缴费。单位缴费和个人缴费最后都计入个人账户。

并轨改革中的机关单位, 主要指国家机关, 包括立法机关、警察机关、权力机关、司法机关、行政机关和中共及民主党派机关, 其资金来源为财政全额供款。全国机关人数规模约为800万左右。

事业单位, 是指由政府设立的, 主要从事科教文卫、社会福利、体育等事业的社会服务型组织。根据资金来源的不同, 可将事业单位分为全额拨款事业单位(如学校、科研单位、工商管理、卫生防疫等事业单位)、差额拨款事业单位(如医院等)以及自收自支事业单位(如出版社等)[10], 其中差额供款和自收自支事业单位约占事业单位数量的10%左右。全国事业单位人口规模约为3300万人。

《办法》中规定: 财政全额供款单位(机关单位、全额供款的事业单位), 单位缴费(8%)采取记账积累, 每年按照国家统一公布的记账利率进行计息, 工作人员退休前, 个人账户积累额由同级财政拨款做实。而非财政全额供款单位则实行实账积累, 进行市场化投资运营, 按实际收益率计息。

4.2. 职业年金制度内部公平性的测算工具: 累存额比

上述两类单位在单位缴费额、缴费年限、工资增长率相同情况下, 不同账户积累方式与和不同的计息方式, 必然会导致两类单位工作人员的个人账户累存额出现差距, 具体分析过程如下:

假设(财政全额供款单位各符号下标为 1, 非财政全额供款单位各符号下标为 2)

w : 职工工资($W_1 = W_2$);

g : 工资增长率;

v : 折现因子;

n : 缴费年限;

b_1 : 记账利率;

b_2 : 市场化的投资收益率;

I_1 : 财政全额供款单位工作人员退休时职业年金账户单位缴费部分累存额;

I_2 : 非财政全额供款单位工作人员退休时职业年金账户单位缴费部分累存额;

根据保险精算原理中变额年金公式, 单位缴费部分在缴费第一年的现值为:

$$PV = 0.08w \left[1 + (1+g)v + 1 + g^2v^2 + \dots + (1+g)^n v^n \right], \quad (15 \leq n \leq 40)$$

退休时单位缴费部分的累计额为:

$$I_i = pv \cdot (1+b_i)^n, \quad (i=1,2)$$

财政全额拨款单位职工单位缴费部分在退休时累计额为:

$$I_1 = pv \cdot (1+b_1)^n$$

财政非全额拨款单位职工单位缴费部分在退休时累计额为:

$$I_2 = pv \cdot (1+b_2)^n$$

两类单位在工资水平、工资增长率相同情况下工作人员因利率计息方式不同而导致的累存额比为:

$$\frac{I_2}{I_1} = \frac{(1+b_2)^n}{(1+b_1)^n} = \left(\frac{1+b_2}{1+b_1} \right)^n$$

b_1 所代表的记账利率, 其确定主要由以下三个因素所决定: 职工平均工资增长率、银行存款利率、养老保险基金市场化投资收益率。其中, 在实际操作过程中记账利率目前暂由各地人民政府综合以上三个指标来确定公布。

实践中, 各地政府一般类公共基金的记账利率虽不同, 但差距不大, 本文选择了上海市政府近年来公共基金利率的平均水平作为标准, 图 1 为 2008~2015 年上海市人力资源与社会保障局公布的公共基金记账利率的加权平均数来估计财政全额供款单位的记账利率。

根据图 1 数据资料估算出全国统一该基金记账利率约为: 2.98%, 并作为我国职业年金的利率标准。

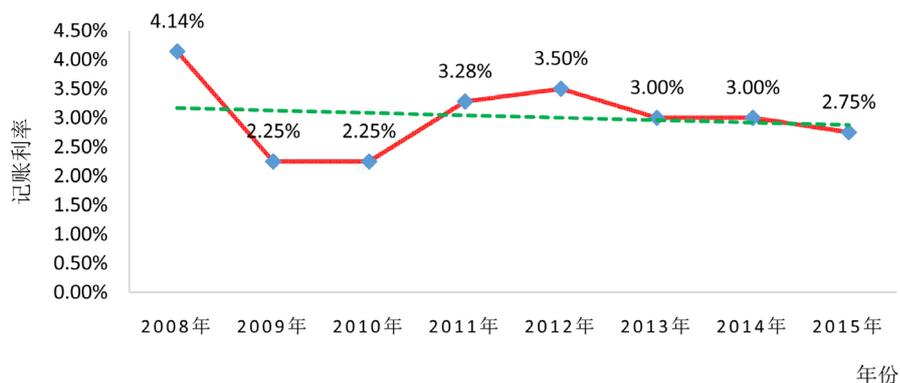
b_2 代表财政非全额供款单位实际投资收益率, 由于《规定》中, 职业年金的投资办法将参照我国企业年金的投资办法。本文尽可能选择多个方面的相关收益率来最终确定我国职业年金的预期收益率标准, 具体

²2015 年三季度全国企业年金基本情况一览表。

参考我国企业年金基金的投资收益率、全国社会保障基金投资收益率、国外职业年金市场化投资收益率等。

企业年金计划的收益率的估算, 主要根据近年来我国企业年金计划(包括集合计划和单一计划)的平均投资收益率为: 7.87% (图 2)。

上海市人社局公布的记账利率



资料来源: 上海市人社局官网, <http://www.12333sh.gov.cn/index.shtml>。

Figure 1. Recording interest rate of Shanghai Public Fund from 2008-2015

图 1. 2008~2015 年上海市公共基金的记账利率

年份	投资组合数 (个)	资产金额 (亿元)	当年加权平均收益率
2007	212	154.63	41.00%
2008	588	974.9	-1.83%
2009	1049	1591.02	7.78%
2010	1504	2452.98	3.41%
2011	1882	3325.48	-0.78%
2012	2210	4451.62	5.68%
2013	2519	5783.6	3.67%
2014	2740	7402.86	9.30%
年平均	—	—	7.87%

资料来源: 2014 年全国企业年金基金业务数据, <http://www.mohrss.gov.cn>。

Figure 2. Average investment yield of China's enterprise annuity plan from 2008 to 2014

图 2. 2008~2014 年我国企业年金计划的平均投资收益率

全国社会保障基金投资收益率的估算。根据全国社会保障基金理事会资料, 如 2014 年全国社会保障基金的基金权益投资收益额 1392 亿元, 投资收益率达到了 11.43%; 自 2004 年成立至 2014 年末, 其基金累计投资收益额 5580 亿元, 年均投资收益率 8.36%³。

国外公共年金的收益率的估算。本文以美国、加拿大、日本、澳大利亚、南非五国的职业年金数据作为样本来估算国外职业年金的平均投资收益率。其中美国选取的样本为加州公务员退休计划 (CalPERS)⁴ 和 401(k) 计划; 加拿大选取的样本为公共养老金计划 (PSPP)⁵; 澳大利亚选取的样本为超级年金⁶; 日本选取共济年金⁷; 南非选取政府雇员养老基金 (GEPF)⁸ (图 3~8)。

³ 全国社会保障基金理事会官网, <http://www.ssf.gov.cn/>。

⁴ 美国加州公务员退休计划于 1932 年建立, 在功能上属于第二支柱, 是职业年金制度。

⁵ 加拿大公共养老金计划属于第二支柱, 是职业养老金制度。

⁶ 澳大利亚超级年金属于养老保险体系的第二支柱, 为强制性的职业年金制度。

⁷ 日本共济年金由国家公务员共济年金、地方公务员共济年金、私立学校教职员共济年金组成, 2015 年共济年金与厚生年金(主要针对企业雇员)走向一体化。

⁸ 南非政府雇员养老基金成立于 1996 年, 保障对象主要是政府雇员, 属于职业年金制度。

美国CalPERS投资收益率						
年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
投资收益率	13.3%	21.7%	0.1%	13.2%	18.4%	2.4%

数据来源: CalPERS, 2010~2015 Annual Investment Report。

Figure 3. 2010-2015 US CalPERS Planned Return on Investment

图 3. 2010~2015 年美国 CalPERS 计划投资收益率

美国401(k)计划投资收益率			
年份	投资收益率	年份	投资收益率
2003年	18.5%	2008年	-24.9%
2004年	10.3%	2009年	18.8%
2005年	6.3%	2010年	12.0%
2006年	12.4%	2011年	2.8%
2007年	7.5%	2012年	11.1%

数据来源: US Department of Labor "Private Pension Plan Bulletin Historical Tables and Graphs."

Figure 4. US 401(k) plan investment yield for the past 10 years

图 4. 美国 401(k)计划近 10 年投资收益率

加拿大PSPP投资收益率			
年份	投资收益率	年份	投资收益率
2006年	19.1%	2011年	14.5%
2007年	11.3%	2012年	3.0%
2008年	-0.3%	2013年	10.7%
2009年	-22.7%	2014年	16.3%
2010年	21.5%	2015年	14.5%

资料来源: Report on the Public Service Pension Plan for the Fiscal Year Ended March 31, 2015, <http://www.tbs-sct.gc.ca/>。

Figure 5. Canadian public pension investment income 2006-2015

图 5. 2006~2015 年加拿大公共养老金投资收益

澳大利亚超级年金投资收益率			
年份	投资收益率	年份	投资收益率
2006年	13.3%	2011年	7.8%
2007年	14.5%	2012年	0.5%
2008年	-8.1%	2013年	13.7%
2009年	-11.5%	2014年	8.0%
2010年	8.9%	2015年	8.9%

数据来源: Australia Prudential Regulation Authority, Annual Superannuation Bulletin。

Figure 6. Australian super annuity investment yield in 2006-2015

图 6. 2006~2015 年澳大利亚超级年金投资收益率

日本共济年金投资收益率					
国家公务员共济年金		地方公务员共济年金		私立学校教职员共济年金	
年份	投资收益率	年份	投资收益率	年份	投资收益率
2009年	5.52%	2009年	6.73%	2009年	8.27%
2010年	1.21%	2010年	6.77%	2010年	0.16%
2011年	2.06%	2011年	2.24%	2011年	1.82%
2012年	5.10%	2012年	8.90%	2012年	9.17%
2013年	4.61%	2013年	7.28%	2013年	7.27%
平均收益率	3.70%	平均收益率	6.38%	平均收益率	7.17%

数据来源: 日本厚生劳动省第 61 回社会保障会议年金数理部会资料, <http://www.mhlw.go.jp>。

Figure 7. 2009-2013 Japan mutual annuity investment return rate

图 7. 2009~2013 年日本共济年金投资收益率

南非政府雇员养老基金投资收益率			
年份	投资收益率	年份	投资收益率
2005年	16.8%	2010年	19.7%
2006年	23.3%	2011年	12.2%
2007年	16.8%	2012年	11.9%
2008年	6.7%	2013年	16.0%
2009年	-10.2%	2014年	12.5%

数据来源: GEPF Annual Report 2014, <http://www.gepf.gov.za/>.

Figure 8. 2005-2014 South Africa GEPF investment yield

图 8. 2005 年~2014 年南非 GEPF 投资收益率

通过对五个样本国家职业年金计划多年投资收益率数据的加权平均得到各国职业年金基金的平均投资收益率。

由图 9 可知五个典型国家的职业年金平均投资收益率在约在 5%~13%之间。综合我国企业年金平均投资收益率(7.87%)及全国社会保障基金的投资收益率(8.36%)考虑, 本文将机关事业单位职业年金的投资收益率选取范围定为[5%, 9%], 缴费年限的选取范围定为[15, 40]⁹, 故 $\frac{I_2}{I_1}$ 的比如下表 1 所示。

各国职业年金基金平均投资收益率					
美国 CaPERS	美国 401 (k)计划	加拿大 PSPP	澳大利亚 超级年金	日本 共济年金	南非 GEPF
11.50%	7.48%	8.00%	7.10%	5.75%	12.50%

Figure 9. Average investment income rate of major occupational annuity funds

图 9. 主要职业年金基金平均投资收益率

Table 1. Ratio of $\frac{I_2}{I_1}$

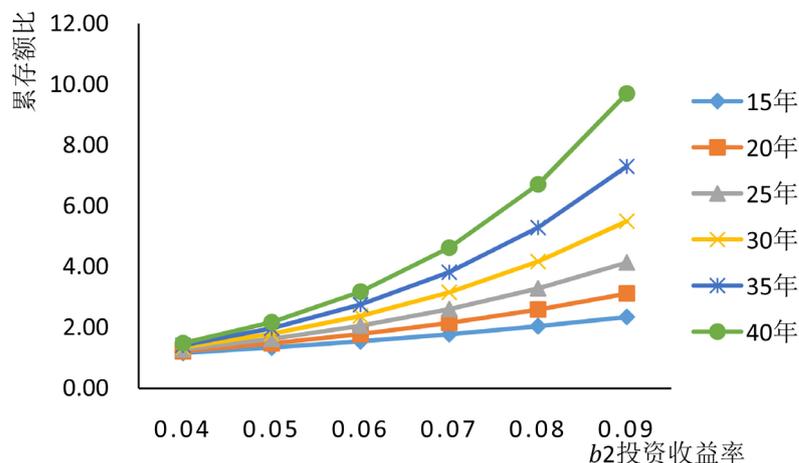
表 1. $\frac{I_2}{I_1}$ 的比

b_2 投资收益率 缴费年限(年)	0.04	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09
15	1.16	1.34	1.54	1.78	2.04	2.34
20	1.22	1.47	1.78	2.15	2.59	3.12
25	1.28	1.63	2.06	2.60	3.29	4.14
30	1.34	1.79	2.38	3.15	4.17	5.50
35	1.41	1.97	2.75	3.82	5.29	7.30
40	1.48	2.17	3.18	4.63	6.71	9.70

由图 10 可见, 在工资水平(w)、工资增长率(g)、缴费年限(n)相等情况下, $\frac{I_2}{I_1}$ 的比随着 b_2 投资收益率的增加而增加, 且缴费年限越长, 其累存额差距越大。在工资水平(w)、工资增长率(g)、 b_2 投资收益率一定的情况下, $\frac{I_2}{I_1}$ 的比随着缴费年限的增加而增加, 两者的最小比为 1.16, 最高比为 9.70。 $\frac{I_2}{I_1}$ 的比与 b_2 投

⁹目前, 我国《社会保险法》中所规定的基本养老保险最低缴费年限为 15 年, 男职工退休年龄为 60 岁, 女干部为 55 岁, 女工人为 50 岁, 最长的工作年限大概在 40 年左右, 所以本文假设中将缴费年限的选取范围定为[15, 40]。

资收益率及缴费年限成正相关关系, 即随着缴费年限和 b_2 投资收益率的增加, 两类单位工作人员之间的退休待遇差异逐渐拉大, 收入不公平现象趋显, 严重的破坏了职业年金内部公平性。



数据来源: 作者整理。

Figure 10. Ratio of $\frac{I_2}{I_1}$

图 10. $\frac{I_2}{I_1}$ 的比

4.3. 职业年金内部差距过大的后果

公平性是人类社会的“基本价值取向”, 强调“同一尺度”¹⁰。公平是对利益分配合理与否和经济政治社会权益平等与否的一种价值判断和主观感受, 它意味着“权利的平等、利益分配的合理、机会的均等” [11]。公平按照比较标准可分为相对公平和绝对公平, 按照感受来分可分为主观公平和客观公平。

公平性更是衡量基本社会制度运行的重要方面。原因在于因为无论是企业年金制度建立或职业年金制度建立都可以看成是一种“准公共物品供给”, 政府干预的成本—税收体现出职业年金中, 即既遵循“多交多得, 常缴多得”的原则, 即相较于基本养老保险具有收入再分配的作用, 职业年金更加注重效率, 同时, 在效率优先的原则下, 职业年金作为一种补充性的养老保险, 公平性仍是职业年金制度设计所必须坚持的基本原则。

另外, 养老金的公平性也可以理解为是养老金是退休人员离开工作岗位后获得社会整体性报酬, 是现代文明社会的基本要义, 比如, 《宪法》中也赋予了公民退休后获得社会保障权利, 是社会主义优越性的体现, 与退休前的工作工资水平收入应无关。因此, 退休金更应体现出平等性。

如果以两类单位里相同工资级别的工作人员, 假定其年龄也完全一样。在参加职业年金计划的第一年工资都为 50000 元, 之后工资都会以每年 2% 的速度增长, 他们共缴费 30 年, 依照目前的记账利率(3% 左右)和实际投资收益率(4%/5%/6%/7%)水平¹¹, 到退休时二人职业年金个人账户累计额将会分别相差 16.3 万元, 进一步按照目前养老金的办法。由此我们能发现不同计息方式的设计最终会导致累存额出现巨大差距(图 11)。

职业年金内部差距过大将会导致有效性降低, 即公平失序、职工的流动性受阻、社会矛盾可能激化等明显后果。

¹⁰[美]约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏译. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 131.

¹¹30 年平均记账利率和投资收益率由作者根据过往数据估计所得。

缴费元年工资：50000元，年工资增速：2%，缴费年限：30年 计发月数：139月，计息利率：实账积累（3%） 实际投资收益（4%）		
类型	财政全额供款单位	财政非全额供款单位
个人账户累积额（元）	402682.90	446795.21
退休后月领取额（元）	3416.93	3791.24
月领取差额（元）	374.31	
缴费元年工资：50000元，年工资增速：2%，缴费年限：30年 计发月数：139月，计息利率：实账积累（3%） 实际投资收益（5%）		
类型	财政全额供款单位	财政非全额供款单位
个人账户累积额（元）	429491.82	527221.97
退休后月领取额（元）	3644.41	4473.69
月领取差额	829.28	
缴费元年工资：50000元，年工资增速：2%，缴费年限：30年 计发月数：139月，计息利率：实账积累（3%） 实际投资收益（6%）		
类型	财政全额供款单位	财政非全额供款单位
个人账户累积额（元）	462154.03	625208.60
退休后月领取额（元）	3921.56	5305.15
月领取差额	1383.58	
缴费元年工资：50000元，年工资增速：2%，缴费年限：30年 计发月数：139月，计息利率：实账积累（3%） 实际投资收益（7%）		
类型	财政全额供款单位	财政非全额供款单位
个人账户累积额（元）	502029.41	744834.72
退休后月领取额（元）	4259.92	6320.23
月领取差额	2060.30	

Figure 11. The difference in the amount of accumulation due to different interest-bearing methods in the unit payment

图 11. 单位缴费部分不同计息方式带来的累积额差距

5. 职业年金内部不公平机理分析

上述分析可见，记账利率与投资收益率之间差距过大导致职业年金内部出现不公平。且工资水平越高、缴费年限越长、计息利率相差越大，这两类人群账户积累额的差距也将会更大，制度内部的不公平性明显存在。

既然不同的计息方式会带来巨大的退休待遇差距，那么政府在进行顶层设计时为什么不“一刀切”，两类单位都选择记账积累或都选择实账积累呢？笔者认为主要的原因在于新职业年金的自身因素与基本养老保险制度因素共同决定。

职业年金作为补充性养老保险制度，其定位处于补充、辅助功能。可见基本养老保险制度是其决定性方面。目前，我国基本养老保险制度仍存在诸多问题，最直接的问题是巨额的“历史债务”或“转轨成本”以及由此产生“个人空账”等诸多问题，使得我国的养老保险中的个人账户实际处于名义账户和部分做实账户共存的两难境况，

可见，在基本养老保险基础上若加上并轨后做实机关事业单位基本养老保险空账需要巨额资金，政府很难再去做实职业年金个人账户。所以两类单位因为资金缺口问题很难同时实行实账积累。两类单位若都实行记账积累，则不需要短期内解决资金来源的问题，能在较短时间内建立起职业年金制度。但是随着人口老龄化进程的不断加快、经济增速的放缓，在未来支付高峰到来时会面临巨大的财政负担。并且在此同期进行了新一轮的事业单位改革。经营性事业单位“转企改制”背后的社会保险关系转移需要尽快做实相关人员的职业年金个人账户。

在新一轮的事业单位分类改革中，为了促进政府职能优化、资源更加有效地配置，政府积极引入市场机制，推动公共管理事业的社会化、市场化。政府按照社会功能将现有事业单位分为承担行政职能、

从事生产经营活动的和从事公益服务三个类别。对于承担行政职能的, 逐步将其划归行政机构或转为行政机构; 对于从事生产经营性活动的, 逐步将其转企改制; 对从事公益服务的, 继续保留在事业单位序列, 强化其公益属性。

其中具有行政性和公益性的事业单位, 其资金来源主要是财政拨款, 它们大都属于财政全额拨款单位。而经营性事业单位的运转资金只有很少一部分来自于财政拨款, 大多数都拥有独立的预算体制, 属于非财政全额拨款一类。此次事业单位改革中, 现有的行政性、公益性事业单位数量应该不会有明显减少, 而商业性的事业单位数量可能会大量减少。

经营性事业单位多为差额供款单位(属于非全额财政供款单位), 此次改革后这类单位将会转制成企业, 社会养老保险关系也必定会发生转移。虽然在“双轨制”改革推进下, “一个统一、五个同步”的改革目标会使企业职工和机关事业单位人员参加相同的基本养老保险, 但就补充性养老保险而言, 机关事业单位与企业仍然是相互独立的。

机关事业单位实行职业年金, 企业实行企业年金, 二者之间进行转移接续时就会涉及基金权益的转移。职业年金建立伊始, 很多地区甚至还未出台具体实施细则。要想在转企改制中保障经营性事业单位的工作人员的权益, 使他们转变身份成为企业职工后退休待遇水平没有明显下降, 那么尽快实施推倒建账, 将经营性事业单位“中人”视同缴费时期的权益落实, 尽快为他们做实职业年金个人账户就显得至关重要, 所以此次《办法》中规定非财政全额供款单位实行实账积累有可能也是出于此方面考虑。如果两类单位都实行记账积累的话, “转企改制”时政府仍需要补缴“中人”视同缴费年限的基本养老保险和职业年金, 而且在短期内做实的财政压力会更大, 所以不如在职业年金建立伊始就开始做实空账, 分期消化转轨成本。

6. 解决职业年金内部公平性问题的可行性建议

职业年金的运行效果关键在于细节的技术设计。通过本文的研究发现职业年金在制度设计方面明显存在一些问题, 如财政全额供款单位与财政非全额供款单位实行不同计息方式带来的内部公平性问题等, 因此, 在职业年金的具体实施过程可以根据具体情况而做出相应的调整, 同时在未来的改革中应该尽量去实现公平与效率的统一。具体建议如下:

一是短期内降低职业年金缴费率以做实个人账户, 长期内渐进式恢复。目前我国企业年金标准是“5+4”模式, 机关事业单位职业年金采用“8+4”模式。由此可见在并轨改革的顶层设计中为了实现增量改革, 职业年金的缴费比例参数设计与现行企业年金缴费比例相比较为高。

科学合理的费率和待遇水平, 有助于降低政府财政负担, 促进社会公平和资源的合理分配。由于传统“全能型政府”理念及全权负责的惯性思维仍有一定影响, 政府将自身责任加大, 导致在职业年金制度设计中单位缴费率过高。较高的缴费比例参数一方面导致转轨成本更高, 政府的财政压力更大。另一方面不利于真正实现“双轨制”的并轨, 消除两种制度间的待遇差距, 所以应该制定合理科学的缴费率。

所以短期内可适当调低职业年金缴费率, 以与现行企业年金平行, 同时尽快做实账户, 避免未来老龄化日益加剧的背景下支付压力的进一步攀升。在财政充足的情况下, 可逐步提高职业年金的缴费比例。关于渐进式增加的期限笔者认为可设为30年, 每5年增加0.05%, 直至2045年将职业年金的缴费比例恢复至目前的“8+4”模式。

二是提高记账利率。我国的记账利率与实际的投资收益率相比来说较低, 利率计息水平的不同导致了制度内部不公平现象的发生。在短期财政无法支持做实个人账户的情况下, 可提高记账利率的波动幅度, 适量调高记账利率, 以缩小记账利率与投资收益率之间的差距。

实行NDC制度的典型国家瑞典, 其养老金制度有一个自动平衡机制来保证制度长期内的收支平衡。

自动平衡机制的内容是制度以 75 年为平衡期, 每年向前滚动, 在平衡期内资产与负债不平衡时, 平衡机制启动, 通过调整名义账户的利率来实现制度的资产与负债的平衡。如 2008 年的金融危机, 造成制度投资亏损, 2010 年制度启动自动平衡机制, 名义账户的利率记-3%¹²。

我国可借鉴瑞典经验, 设置记账利率的自动平衡机制, 依据企业年金的投资收益率、银行存款利率、CPI、工资增长率等指标来及时调节记账利率, 以避免实行记账积累的财政全额供款单位与实行实账积累的财政非全额供款单位工作人员之间养老金待遇差距过大, 保证制度内部的公平性。

三是实现差序公平。我国机关事业单位涉及不同的行业, 包括公务员、军队、警察、教师、医生等, 我们职业年金的缴费比例也不应该“一刀切”, 而是应该允许不同行业的职业年金的缴费比例存在一定的差异, 以体现差序公平。例如南非 GEPF 基金是主要针对政府雇员的职业年金, 其缴费比例方面, 警察军队等特殊职业的公务员缴费比例略高于普通公职人员。但这种差别缴费比例设计应该谨慎, 避免出现新的不公。

同时由于地区经济发展水平不同、地方财政实力不同、雇员年龄结构不同, 所以在全国统筹的基础上应该允许有地方在设计具体职业年金细则时, 缴费比例可以有一定的浮动, 但不能偏离“8+4”模式过多, 以更好的推动职业年金的发展。

基金项目

国家社会科学基金项目“适度社会保障水平与克服“中等收入陷阱”关系研究”(批准号: 12BJL089)。

参考文献

- [1] Wang, L., Beland, D. and Zhang, S.F. (2013) Pension Fairness in China. *China Economic Review*, **28**, 25-36.
- [2] 屈满学. 我国事业单位养老金替代率测算及改革思路探讨[J]. 科学决策, 2014(6): 69-79.
- [3] 余桔云. 并轨前后养老保险制度的替代率和公平性评估[J]. 改革, 2015(7): 82-90.
- [4] 张兴业, 娄成武. 中国社会养老保险制度的公平性研究——基于沈阳市养老保险数据的分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2016(1): 99-105.
- [5] 戴卫东, 陶纪坤. OECD 国家职业年金运行模式及其启示[J]. 河南社会科学, 2011(3): 8083.
- [6] 吕惠娟, 刘士宁. 对我国企业年金和职业年金制度的比较研究[J]. 当代经济, 2015(22): 102-103.
- [7] 吕学静, 康蕊. 事业单位职业年金制度构建分析[J]. 老龄科学研究, 2014(10): 36-41.
- [8] 张举国, 李长远. 机遇与挑战: 事业单位养老保险改革——对深圳事业单位养老保险制度改革的思考[J]. 教育教学论坛, 2014(46): 119-121.
- [9] 何小伟, 郑伟. 机关事业单位职业年金: 可行性分析与制度设计[J]. 江西财经大学学报, 2014(5): 60-67.
- [10] 栾容. 浅析事业单位财务管理制度改革[J]. 行政事业资产与财务, 2012(14): 164-165.
- [11] 赵凌岚, 尧金仁. 以公平的价值取向推进我国养老保险改革与制度建设[J]. 湖北社会科学, 2010(11): 54-57.

¹² 李珍, 社会保障理论(第三版), 2013。

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2167-6607，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：wer@hanspub.org