

突破公务员养老改革困境:政策分析的视角 ——近年公务员养老改革国际趋势对中国的借鉴

林东海

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘要:20 世纪 80 年代开始一些国家的公务员养老改革呈现出“多支柱”战略下的“统一覆盖”格局,经验说明在公平、统一的价值理念下,公务员养老改革从属于社会保障改革问题系统。把我国公务员纳入社保并构建公务员职业年金、鼓励个人养老储蓄,这应该是实现企业和公共部门养老体系长久和谐发展的合理战略选择。为突破当前改革阻力和困境,策略上应该注意区分“公务员纳入社保”和“构建公务员职业年金”两个相对独立的政策议程,应优先推动前一个议程以抓住有利的改革实际。

关键词:公务员养老; 职业年金; 政策议程

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2011)05-0046-10

Solving the Dilemma of Civil Servants' Pension Reform: A Policy Analysis Perspective

LIN Dong - hai

(Public Affair School, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: In 1980's to realize a more equitable and fiscal - robust social security system, the U. S. reformed her civil servants retirement system, the reform was initiated by the policy agenda "should public employees be included in social security", then a subsequent agenda was arranged to construct occupational pension supplement the social security. Such policy agenda arrangement will be the rational strategic choice for the private and public sector employees' retirement system to develop harmoniously for a long time. For breakthrough the resistance and predicament in reform, two independent policy agendas, which are "public employees be included in social security" and "construct occupational pension for public employees" should be distinguished, and the first should be preferentially promoted to work for the practice of the reform.

Key words: civil servants retirement; occupational pension; policy agenda

一、引言

20 世纪以来,社会保障制度逐渐成为一国重要的社会经济制度,近年来各国在社会经济变迁

的背景下纷纷进行改革探索,由于涉及到利益的再分配,任何国家的社会保障改革都要面临或经历复杂的公共决策和政治议程。美国和日本 20 世

收稿日期:2010-12-10 修回日期:2011-04-28

基金项目:厦门大学 211 工程项目——“公共政策与政府治理”阶段成果。

作者简介:林东海(1977-),男,汉族,福建厦门人,厦门大学公共事务学院讲师,博士。研究方向:社会保障。

纪80年代以来较成功地实施了养老金并轨改革,其共同特征是通过经济理性和社会理性双重互动获取足够的政治动力。而政治动力如何进一步破解改革中的部门阻力,美国的经验说明政策问题界定清晰、科学设置政策议程、合理分配决策话语权对改革成功有着举足轻重的作用。其公务员养老保险改革被界定为两个相对独立的政策问题:公务员是否纳入美国社会保障养老计划?以及公务员纳入社会保障计划之后如何建立补充职业年金?两个问题的决策设置了相对独立的政策议程,使得公务员养老保险改革能够较好地处理多重政策目标之间的矛盾。

中国社会养老保险的改革一开始奉行企业和机关、事业单位“分块”探索的思路,1997年城镇职工养老向“统帐结合”制度转轨之后,城镇形成事实上的养老金“二元化”,机关事业单位养老金待遇远优于企业,使得当前的体制备受“公平”问题的困扰^①。

近年理论界对养老保险问题的研究比较侧重于经济学视角而较忽视公共决策过程和政治背景分析,本文在国际经验介绍的基础上,试图从公共政策分析视角把公务员养老改革还原到社会保障改革的问题系统中,对养老改革的战略和议程设置提出若干政策建议。

一、公务员养老改革的国际趋势和经验借鉴

(一)“三支柱”格局下的“一体化覆盖”是改革趋势

关于公务员养老和社会保障养老体系之间的关系,西方国家基本有两种制度安排:第一种是公务员被社会保障覆盖,公务员和私营部门的员工一样参加社会养老保险,公务员和企业职工的养老差别主要体现在职业年金(补充养老),如英国、瑞典属于这种情况;第二种制度安排是公务员不参加社会保障的养老体系,专门有针对公务员的养老体系,俗称“二元化”,如德国和法国属于该类型。

“二元化”养老金体系的国家,公务员养老体系的建立普遍比社会保障来得早,并且属于待遇比较优厚的职业年金,出于社会公平的呼吁,这些国家长期存在把公务员养老纳入社会保障的提议。因此也就有了第三种情况:一些国家在社会保障建立后的一段时间内实行“二元化”养老格局,后来通过渐进转轨逐步把公务员纳入到社会保障中,例如美国和日本从20世纪80年代开始把原本单列的公务员养老体系逐步纳入社会保障的统一覆盖。

从实践形式看,公务员纳入社保的“一体化覆盖”并不是公务员养老待遇和企业职工完全等同,目前实行一体化覆盖的国家养老保险基本上呈“三支柱”结构,也就由基本养老保险(俗称社会保障)、职业年金、个人养老储蓄三者有机构成。所谓的公务员纳入社保就是指公务员和企业员工同样参加基本养老,公务员养老要体现出自身的职业特征,可以通过公共部门职业年金作为补充养老,还可以根据个人能力和偏好建立个人养老储蓄。近年来,“三支柱”下的“统一覆盖”模式备受世界银行养老金改革专家肯定,认为是应对未来人口老龄化,减少政府公共养老金债务负担,实现养老责任在国家、企业(集体)和个人间合理分摊,兼顾公平和效率的有效对策。

我国公务员和企业职工的养老体系自从20世纪90年代开始社会养老体制改革探索后就逐步分开,1997年城镇实施职工养老体制改革后形成了事实上的“养老金二元化”(具体过程见下面分析),呈现出公共部门和企业养老“苦乐不均”的状况。机关公务员养老目前还是“国家养老”属性^[1],而事业单位养老试点近年来逐步推广,事业单位养老试点改革普遍遵循国家、集体和个人三者责任共担的政策导向^②,目前城镇养老逐步呈现出“三轨制”的特征。

^① 根据中国的国情和保险覆盖情况,本论文所指的公务员是广义的,包括机关公务员和事业单位系统职工。当指狭义的公务员时论文一般用“机关公务员”。

^② 参见2008年国务院颁布的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》。

这里论文暂不先入为主地认为“三支柱”格局下的“统一覆盖”就是我国公务员养老改革的未来模式,而是希望能够先运用政策科学的分析方法,从中国养老改革的社会经济和政治背景出发,对城镇养老改革进行系统解析和问题构建。在公共政策学的分析范式下,诸如“公务员养老改革是一个单独的政策问题吗?它是不是从属于一个更高层次的问题系统?”这类问题应该比“公务员养老改革的合理方案是什么?”更优先得到思考。

(二) 复杂问题系统和政策分析视角的必要

政策分析中问题的构建居于首要位置,它比寻找问题的解决方案更为重要^[2],而公共政策问题的构建要深入到复杂的政治、经济和社会背景中,关注多重目标和多元价值背景下公共决策如何实现政治议程突破。之所以强调要从政策学的角度进行研究,是因为发达国家养老保险的统一覆盖莫不是经历了复杂的政治议程和艰难的讨价还价过程。美国从 20 世纪 70 年代福特总统开始就提出联邦公务员纳入社保的议题,一直遭到公务员群体的强烈反对,直到 20 世纪 80 年代里根总统任内才完成改革。日本 20 世纪 70 年代公共部门的和产业部门的养老金差距产生了巨大的社会压力,直到 20 世纪 80 年代中期开始逐步进行三大养老金体系的并轨,到 90 年代中期才初告完成^[3]。

复杂的政治过程决定了公共养老金改革需要在多重力量推动的背景下完成,PALACIOUS 等归纳了各国公务员养老改革普遍具有的三种背景动机:其一,普遍具有缓解筹资压力(如美国、日本)的动机。要么是社会保障的财务压力需要公务员群体的加入来改善,要么是公共部门养老金财务压力需要纳入社会保障才能实现财务平衡;其二,为了劳动力市场的自由流动,复杂、分割的养老金体系会造成劳动力资源配置的不合理和低效率;其三,减少公共部门养老金待遇较高所遭受的指责,缓解社会压力和社会矛盾^[4]。

多重目标下的复杂的政治过程,决定了公务员养老改革问题从属于一个复杂的问题系统,复杂的问题系统下的公共决策应该注重决策科学的

路径去推动政策议程。近年来国内学者在社会养老改革问题上作了诸多探索,如运用一般均衡理论、人口分析与精算技术进行改革方案的论证和测算,但这些代表经济理性、技术理性的政策方案目前需要更多地结合我国的政治和政策议程的特点进行分析。我国公共部门的养老改革 2000 年以后逐渐成为重头戏,在多年地方试点的基础上,2008 年开始事业单位养老改革中央试点,希望把“统帐结合”的模式推广到公共部门并建立职业年金,但是近年来改革进展缓慢,屡屡遭遇巨大阻力。这并不是“统帐结合”的方案不合理,而是改革实施缺乏统筹全局观念和政治策略——当前我国企业、机关和事业单位三部门养老越来越相互胶着成为一个复杂的问题系统,目前迫切需要寻求政治动力并在政策议程中实现策略的突破,此时对国际经验加以总结、借鉴是非常必要的。

美国和日本是养老保险由“多轨制”迈向统一覆盖的两个典型国家,他们的养老金并轨改革成功有一些共同经验需要总结。从动力机制上看,这两个国家“公平诉求”一般作为养老金改革的发端——政策议题的开始,但光有“公平愿望”未能提供足够的政治动力,恰恰是养老金财务困境在关键时刻推动政策议程、突破政策僵局。如果养老金“公平”代表社会理性信念,养老金财务可持续代表经济理性,那么这两个国家的改革呈现为经济和社会理性互动的复杂的政治过程。下面分析经验借鉴将着重阐述日本养老金并轨改革中的动力机制和美国联邦公务员养老改革的政策议程与政治策略。

(三) 美国和日本养老金并轨改革中的一些经验借鉴

1. 日本养老金改革的动力机制

日本的养老金并轨改革主要集中在 20 世纪 80—90 年代,在财务困境所产生的动力机制下多次运用并轨来挽救一些分块统筹的养老金。日本在 20 世纪 50 年代已经有覆盖公共部门的养老体系——“共济养老保险”和覆盖私营部门的养老体系——“厚生养老保险”,但是这两个体系中都存在若干分割。公共部门的共济养老保险分三类:公

务员群体的共济养老保险; 国有企业(通常是垄断行业)的共济养老保险,如日本国营铁路局(后来改制为公司)、电报电话公司、盐业和烟草专营公司等属于国有企业共济养老保险; 邮政系统、林业系统等属于“公务人事”共济养老保险。后两类共济养老保险基本都按照部门和行业单独统筹,如日本铁路、邮政、电信系统各自单独共济。而覆盖私营部门的厚生养老保险也存在分割,如私立学校教师、市政工人、农渔合作社社员养老是独立统筹的。到20世纪60年代覆盖弱势人士(主要是家庭劳动者和个体经营者)的养老金体系“国民养老保险”也建立。至此,日本社会养老体系呈现“三轨制”,其下又有很多(约十几个)单独统筹的养老单位。

20世纪70年代这种养老金多轨制的一些弊端开始逐渐体现,私营部门抱怨公共部门养老金水平高、不公平^①,但仅仅是问题之一,单单这一点并不足以促成改革。由于共济养老保险和厚生养老保险中存在多个分行业和部门统筹的养老金,抗风险能力弱,20世纪60-70年代日本历了较大的社会经济结构变化,导致一些行业统筹的养老金财务状况恶化,如海运业、铁路业的衰落导致这两个部门的共济养老统筹面临困境,而覆盖弱势人士的国民年金在财务上也难以长期持续。

日本政府在80年代中期提出以并轨为主战略的改革规划,由于涉及多个养老金体系的复杂性,到90年代中期才基本完成改革。为了解决弱势人士的国民年金体系财务困境,日本把国民养老保险(或称国民年金)体系扩大到整个国家的所有行业和部门,使其成为名副其实的国民普遍年金,由于有公共部门和私营部门两大劳动群体的并入,原来仅覆盖弱势人士的“国民年金”的财务困境基本解决^②,国民年金成为了所有日本公民老年保障的最基本层次。为了解决海运、铁路和电信部门行业统筹养老金的财务困境,这三个行业统筹养

老金体系先后并入了原“厚生养老保险”,这使得该体系逐渐成为日本社会养老保险的主体。为了实现两个部门的养老公平,后来的改革也包含了把公共部门养老金的待遇规则逐步和私营部门一致。目前日本公共和私营部门的养老金结构呈现出三个层次的统一覆盖,即国民年金+收入关联年金+职业年金。

日本多次利用养老金并轨,解决了一些精算稳健有问题的养老金,说明经济理性的财务压力在关键时刻成为推进政策议程的动力,尽管养老金并轨改革大多由“公平诉求”破题,但若单单要解决公平问题,只需要调整待遇规则,不一定要进行养老金并轨。但是解决财务困境,养老金并轨是比提高养老税赋更容易让政治家和公民接受的选择,并轨可以把社会理性(公平)和经济理性(可持续)两者互相融合促成改革的政治动力。

2. 美国联邦公务员养老改革: 政策议程的经验

美国公务员养老保险分成联邦和州两个层次,州和联邦的公务员养老体系在社会保障建立(1935年)之前就已经普遍存在,属于公共部门职业年金的性质。社会保障建立之后不久,州公务员养老体系允许自愿加入社会保障,但是联邦公务员养老体系(下简称CSRS)始终没有并入。改革之前的公务员养老属双层结构(见表1、表2),根据Martin P. P.的研究,旧的联邦公务员退休体系基本上能达到80%的替代率,这远远比社会保障还要高^[5],虽然美国的企业也有企业年金,但当时普通企业的年金加上社会保障也难达到公务员养老金水平。这形成了私营部门雇员对公务员普遍有“养老金妒忌”,因此每个时期都不乏有把联邦公务员养老体系纳入社会保障的提议。

把公务员纳入社保的提议几乎都会从公平、统一的价值取向进行倡议。而为了保护自身利益,美国联邦公务员工会从20世纪70年代开始便

① 主要体现为70年代前公务员退休年龄一般比企业提前5年,而且公务员退休金是参照最后工资水平计发,而企业退休金参照个人生涯平均工资计发比较吃亏。

② 20世纪末随着老龄化问题的加剧财务问题又再出现。

成立专门组织维护公务员的养老金利益,这使改革受到很大的阻力。出人意料的是,最终促成联邦公务员纳入社会保障的动力因素并不来自“公务员养老本身的问题”,而是来自于社会保障的问题——20 世纪 70 年美国社会保障就开始被预见未来将出现财务困境,当时总统成立了以格林斯潘为首的改革咨询委员会,负责研究改善社会保障财务的对策,但在 70 年代委员会没有提出实质可操作的方案。1981 年里根总统上台之后,社会保障财务困境已迫在眉睫——面临要么提高缴费率,要么削减退休待遇的两难选择,格林斯潘委员会认为把公务员纳入社保的时机已经到来,提议把美国联邦公务员纳入社会保障,新增加的缴费力量可以缓解社会保障财务困境。委员会的改革建议在国会很快获得通过,共和党和民主党无不高调支持该举措^[6],这是因为反对公务员纳入社保就意味着要把社会保障逼入提高缴费率的绝路,而增税是广大公民厌恶的。1983 年通过了把新的联邦公务员纳入社会保障的决议^①,作为后续的改革,新的联邦公务员职业年金体系(简称 FERS)和公务员勤俭储蓄帐户的法案也在 1986 年通过。经过改革,美国的公务员养老体系和产业部门一样,形成了社会保障 + 职业年金 + 个人自愿养老储蓄(勤俭账户)三层结构(见表 1 和表 2)。

表 1 私人 and 公共部门对称、和谐的养老金结构: 替代率对比

项目	私营部门 养老金体系	联邦公务员养老金体系	
		新体系(FERS)	旧体系(CSRS)
社会保障	39.9%	39.9%	39.9%
职业年金	47.3%	36.5%	62.9%
勤俭账户	45.8%	56.0%	20.9%
总替代率	133.0%	132.4%	83.8%

数据来源: U. S. Social Security Bulletin ,Vol. 65 2003/2004 U. S.

表 2 改革前后公务员养老体系的费率构成

项目	新体系(FERS)		旧体系(CSRS)	
	政府缴纳	雇员缴纳	政府缴纳	雇员缴纳
社会保障	6.2%	6.2%	—	—
职业年金	12.9%	0.8%	7%	7%
勤俭账户	1% - 5% 配套(实缴)	≤12%	0	≤7% (2002)

资料来源: U. S. General Accounting Office. Public Pensions: Summary of Federal Pension Plan Data. 1996

3. 经验总结

美国 20 世纪 80 年代的联邦公务员养老改革,动力机制和日本类似,基本也是以经济和社会理性促成政治动力。而美国精算协会 SCHREITMUELLER 1998 年的研究,恰恰能让我们从细微处看到在美国特定的政治和公共决策体制下,经济和社会双重理性所产生的政治动力如何克服养老金改革中的“部门阻力”,其在政治策略和政策议程方面的经验,特别值得我国在当前养老改革面临部门和地方阻力的情势下进行借鉴。

政策议程设置方面,美国的联邦公务员养老改革事实上被分成了两个相对独立的政策议程,决策的话语权分配恰到好处。曾为美国社会保障管理提供咨询的精算师 Edwin 指出“当时讨论美国公务员是否应进入社保,以及讨论如何构建职业年金的问题,分别由国会中两个独立的委员会主导议程”^②。“公务员纳入社会保障的政策议程”在当年就获得国会通过“公务员纳入社会保障之后构建新的职业年金体系”是一个充满各利益团体争论的过程,直到 1986 年才得以通过。

如果过没有政治策略和政策议程上的合理安排,也许经济和社会双重理性所产生的政治动力还很难破解养老金改革的部门阻力。机理在于:时间上,格林斯潘委员会巧妙利用了美国社会保障财务困境作为改革契机;策略上,尽管当时公务

① 1984 年进入联邦系统的新公务员必须强制参加社会保障,而 84 年之前的(即老人)允许自由选择留在旧体系(CSRS)下还是参加新养老体系(FERS)。

② Edwin C. 这句话参见 SchreitmueLLer 1988: 603 这是他对 SchreitmueLLer 的论文评论的一句话。

员养老待遇明显高于其他部门,格林斯潘委员会向总统和国会提出的公务员纳入社保的建议并没有先入为主持“应削减公务员养老待遇”的态势,而是认为公务员应该和其他美国公民一样享有基本社会保障,强调扩面和统一覆盖对劳动力自由流动以及促进社会保障财务稳健的意义。这样,最初由“公平诉求”引发的公务员养老改革议题,被巧妙、合理的分解成两个问题和两个前后衔接的政策议程,第一个政策议程绕开了部门阻力;而第二个议程关于新的职业年金方案的构建,原先来自公共部门的阻力此时已经转化成为积极参与新的职业年金方案设计和辩论的“动力”。联邦公务员利益团体代表、审计署、人事部门等多个机构都向国会提出了经过精算论证的方案,这反映了社会政策的利益纷争中充分尊重精算科学的技术理性。

美国联邦公务员养老改革能不能算是成功呢? Martin P. 对比了旧的联邦公务员退休体系(CSRS)和新的联邦公务员退休体系(FERS)的养老金水平,发现改革之后的养老金水平不仅没有降低,反而大大提高^①,并且社会公众对公务员的“养老金妒忌”基本没有了。

美国和日本在20世纪80年代以并轨为主要内容的养老金改革经验说明,在促进社会公平、促进劳动力市场统一、社会保障财务稳健多重目标下,公务员养老改革是从属于社会保障改革这个更大的问题系统的。这恰恰印证了威廉·N·D关于决策科学系统论观点的经典描述“把问题分解为要素或组成部分来解决问题系统很困难,……同时解决10个相互关联的问题要比解决一个问题自身要来得容易^②。”

二、我国公务员养老改革:复杂问题系统的战略分析

(一) 改革进程和问题情势的变迁

我国城镇养老改革从20世纪90年代初开始,

当时奉行的是企业和机关、事业单位养老分块改革的策略(实际上在60年代机关事业单位和企业职工的养老规定基本相同)。企业和机关事业单位养老的改革是几乎同时开始的^③,但是1997年企业职工养老改革率先取得了突破,而机关事业单位养老改革仍然缓慢。我国的企业职工养老体系原先属于“福利型”养老,社会统筹提供的养老金替代率平均达到80%以上,1997年的改革引入了“统帐结合”的新模式,试图通“老人”、“中人”、“新人”逐步削减社会统筹负担来实现渐进转轨,并提出发展企业年金作为补充养老,实现养老责任在国家、企业和个人之间合理分担的长远战略。

上述分析看出我国的养老改革进程和美、日存在显著差异,美、日等国对社会养老的改革是先从公务员和社会保障的关系逐步调整入手的,而作为主体的社会保障制度仍然没有大改革。美国联邦公务员纳入社保仅仅是暂时改善了社会保障财务状况,美国社会保障长期看仍然存在资金缺口。美国的社会保障基本制度改革从小布什总统提出三个部分私有化改革建议至今仍无定论。而我国社会保障改革的问题情势比西方国家来得更迫切:20世纪80年代改革开放初期,城镇职工养老统筹体系由于“文革”期间的破坏需要恢复,当时国有企业经营的低效率加剧了财政兑付退休金压力,形成了社会养老对财政的逼迫机制——能在较短时间内(1997年)完成企业职工养老改革对及时缓解养老金对财政压力是很重要的。但接下来我国要面临的是公务员养老和社会保障之间的关系如何协调的问题。

由于机关事业单位养老改革的滞后,因此2000年后城镇养老体系“二元化”的格局日趋明显。郑秉文(2008)指出传统的干部终身制下,公务员退休福利既不属于“职业年金”也不属于“社会保险”的性质,而是属于“国家养老”的性质——

① 主要是由于新体系(FERS)提高了勤俭账户个人缴费额度,并从资本市场获得了较高投资回报率。

② 威廉·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:159.

③ 实际上我国公务员养老改革探索和企业职工社会保障制度改革几乎同时开始,1991年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中第十二条规定,国家机关和事业单位养老保险制度改革由人事部负责,1992年人事部发布了《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》。

公务员不用承担缴费责任却享受较高福利。事实上早在 1992 年人事部在关于机关事业单位养老改革的文件中便提出要改变完全由国家“包揽”的现状,建立部分积累,实现养老责任国家、集体和个人共担机制。但是关于未来改革中公务员养老待遇总体上应“高企”还是“下调”却一直是一个忌讳的话题,王晓军(2007)通过实证分析指出了改革以来企业职工和机关事业单位养老金差距逐步扩大的事实,并指出缩小差距,实现公平的途径不是简单地下调公务员养老金水平,而是应该提高企业职工个人账户投资效率和给付水平,并发展企

业年金来提高职工养老待遇^[7]。

实际上机关事业单位养老改革在 90 年代进展缓慢,2000 年以后才逐渐提速,但也仅限于事业单位领域,机关还没有启动改革。近年来事业单位养老改革试点覆盖的职工人数和比例不断增大(见表 3)。改革过程中还是充满阻力和压力,经过多年地方试点之后,2008 年中央在 5 个省市启动事业单位养老改革试点,但几乎无实质性进展,中央试点工作地方并没有积极响应,且事业单位职工的抵制情绪很大,出现了“事业单位改为什么公务员还不改?”,“应该停止试点”这类呼声。

表 3 机关事业单位养老覆盖情况

年份	机关事业单位参保人数(万人)	机关事业单位总职工数(万人)	参保比例	基金收入(亿元)	基金支出	基金结余
2005	1409.8	3917	36.0%	601.6	545	534.3
2006	1512.9	3959	38.2%	677.2	609.4	619.8
2007	1492.6	4002	37.3%	823.6	811.3	633.2
2008	1504.1	4020	37.4%	940.1	882	690

资料来源:2009 人力资源和社会保障年鉴

(二) 复杂问题系统下的政策议程策略分析

一些学者指出了近两年事业单位养老改革阻力很大的原因是缺乏统筹观念,没有多个群体同步改革,如郑秉文(2010)指出公务员养老改革应该“三个联动”——强调机关事业单位同时改、事业单位内部同等对待、职业年金探索同时进行^[8]。强调机关的养老试点也应该和事业单位同时启动,实际上还应该强调和企业养老利益一起联动,由于企业已经“改过了”,目前企业养老金水平偏低,企业“能动”的就是企业年金需要发展。实际上,1997 年提出来的发展企业年金,实现养老责任在国家、企业和个人之间合理分担的“三支柱”战略并没有得到有效贯彻,企业社保的困难将进一步制约到当前公务员养老改革——这是一个多领域、多层次问题相互纠结形成一个复杂的问题系统,下面是关于这个问题系统各环节的简单罗列。

环节一:社会公平的价值取向使公共部门养老金面临下调的压力,但事实上并不是公务员养

老金水平太高了,我国目前公务员养老金水平和世界其他国家相比并不高——问题的关键在于改革后企业单位的养老金水平偏低,企业年金又没有能得到及时发展。

环节二:近年来不少学者呼吁尽快出台类似于西方国家的税收优惠政策来鼓励企业年金发展,然而当前税收优惠政策并非发展企业年金的根本——当前真正制约我国企业年金发展的是社会养老的高费率政策。当前企业负担的社会统筹费率已经达到 20%,个人承担的缴费也达到 8%^① 相比之下,当前美国企业和职工负担的社会养老统筹费率才达到 13.6%,它们的企业要建立年金还有余力。所以是高费率负担制约了我国企业年金的发展。

环节三:发展企业年金需要给企业基本养老保险减负。大多数国家公务员群体属于社会保障的优质“税基”,其人员数量、工薪水平有稳定的保障,当前我国机关公务员和事业单位人员纳入社

① 这里还没有把企业负担的医疗和失业保险的费率负担考虑进去。

保确实能够对社会保障财务起到明显的改善作用,使社会保障的税基增加(见表4),对降低社会统筹费率从而发展职业年金有重大意义。当然我国社会统筹费率高,还与消化历史债务和转轨成本有关,刚刚通过的《社会保险法》也承诺政府财政要承担相应的转制成本。这两个因素同时考虑可以给企业社保减轻很大的负担。

表4 企业、机关和事业单位在岗职工人数和工资对比

年份	在岗职工数量 比例(企业: 事业:机关)	工资比例 (企业:事 业:机关)	工资总额 比例(企业: 事业:机关)
2005	100:38:15	100:105:117	100:40:18
2006	100:38:15	100:103:114	100:39:17
2007	100:37:15	100:107:120	100:40:18
2008	100:34:14	100:105:119	100:36:16

数据来源:依据国家统计局2006-2009统计年鉴“就业人数和工资”计算。

上述这些环环相连的政策问题在近年的改革中却难以有机地统筹解决,政策议程离散,缺乏系统、相互配合的政策议程导致十几年来与社会保险有关的一系列政策行动难以有效地围绕战略元目标而实施。这可能与过去公务员养老改革主要由部门和地方试点主导这种改革推进形式有关,在20世纪90年代城镇养老改革探索初始阶段,城镇职工和机关之业单位的养老改革属于社会保障部和人事部两个部门负责,不同部门改革步伐差距,不能同时“三者联动”有一定的客观原因。

2005年以后,双轨制导致对社会养老“公平诉求”的呼声越来越大,社会理性明显促动公务员养老改革,但此时改革并没有像美国、日本那样进一步受经济理性促动产生更强的政治动力。此时的社会养老保险正关注“提升统筹层次”和“做实个人账户”,2005年国务院38号文件统一了各地区社会养老保险的统筹缴费比例,养老保险社会统筹费率统一为20%,而此时社会养老保险的统筹资金结余进一步增加——表面上看并不存在“需要覆盖公共部门来缓解社会养老财务困境”的局面。缺乏来自于经济理性的进一步动力,以及分部门主导两个领域的改革形势下,难以达成全局性、战略性的政策协同来推动养老金并轨。

2008年以来两个部合并为人力资源和社会保障部,在公务员养老改革问题上政策协同能力加强了,应该可以更好地协调企业、机关和事业单位的养老改革,此时改革也由过去的地方试点转入了中央试点,但却碰到了来自于试点地方和被改革群体的阻力。

三、推进改革的议程策略和政策建议

上述分析说明了当前应该站在“三支柱”的“统一覆盖”战略高度看待公务员养老改革,应该尽快在实际的政策议程上实现突破,因为随着时间的推移,改革的“黄金时期”正在丧失。目前企业和公共部门仍处于收获“人口红利”阶段,只有在这个阶段公务员纳入社保对社会保障的财务状况改善才有积极意义。当前事业单位试点覆盖虽然已达到一定的规模,但并不是真正意义上的“纳入社保”或“统一覆盖”,尽管事业单位养老统筹基金结余已经达到690亿,但和企业职工的统筹资金分开管理。缴费比例也不一样:试点地区事业单位的社会统筹缴费水平在12%左右,远远低于企业20%费率。——目前确实是应该采取正确的策略推进政策议程。

应该从战略高度认识发展企业年金对“三支柱”的意义,这样,我国当前企业养老保险“统筹费率过高制约年金发展”的状况,需要重新确认为“社会保险财务状况紧张亟待改善”的现象,这一认识有助于使改革重新获得经济理性和社会理性双重力量的推动。在这样的战略高度看问题,公务员养老改革便不会是一个单独的问题,而是社会保障改革问题系统中的一步棋,把公务员并入社保便不再是关乎公务员群体自身利益的问题,而是社会保障整体和谐稳定的问题,问题的性质决定了这个问题的决策话语权应该上升,通过决策话语权的提升、政治动力的强化来破解当前改革所遇的地方和部门阻力。另一方面值得关注的是应加速公共部门职业年金体制的探索,尽早开展相关的调查、研究和试点探索,其对象涉及中央和地方系统各行业的机关事业单位工作人员,可以预见这是一个充满能动和激辩的政策过程。

下面围绕这一战略提出下一步养老改革的若干政策行动建议:

(一) 应该在系统科学指导下实行“三个层次联动”和“三个部门联动”。“三个部门联动”前面已解释过,“三个层次联动”就是在改革过程中树立基本养老、职业年金、个人养老储蓄协调发展的理念,这是系统、科学决策的必然要求。

(二) 三个部门联动之后,整个公共部门(机关和事业单位)在改革背景下可能会联合起来形成阻力,这是正常现象,关键在于改革必须在公开、透明环境下,在有效的交流、协商机制引导下进行。2008 年的事业单位养老中央试点方案的实施刻意保持低调,正如向运华(2008)描述的“事业单位养老改革:很急很低调”^[9],在企业职工呼吁社会养老公平的压力下,事业单位养老改革保持刻意低调反而可能从心理上造成一种先入为主的恐惧心态。美国的联邦公务员养老体制改革中,虽然公务员群体有很大阻力,但是这个群体是以积极的态度参与到改革中,他们提出各种方案争取自身的福利,而不是一味地回避、抵制改革。但实际情况是 2008 年的事业单位养老中央试点,几乎没有对职业年金展开实质性探索,低调姿态下也没有大力宣传未来的养老保险要引进职业年金的理念^①,改革是在很强的信息不对称状态下进行的,造成大部分事业单位员工以为将来他们的福利和企业职工一样是“社会统筹加上个人账户养老金”。事实上,如果积极宣传并在事业单位展开职业年金探索,会令被改革对象积极参与、配合。

(三) 围绕战略的政策行动应该注重政策规划和议程设置。“公务员纳入社保的议程”涉及社会公正,对改善社会保障财务意义重大,是社会保障的一项全局性战略;这个议程决策并不涉及公务员最终的总养老金水平,利益上的争议比较少,属于中央层面上的政策议程。

“纳入社保”决策的重点在于转轨成本和平衡费率的测算,刚刚获得通过的《社会保险法》作出

了国家财政要承担养老保险的转轨成本的承诺,社会保障部门应该借这个机会对“统一覆盖”产生的转制成本进行测算,估算财政需要承担的公共部门养老转制成本规模——这些转制成本是需要每年向社会保障基金偿还的,它和“公务员纳入社保”将联合产生很大的收入改善效应,应该根据新的财务平衡状况测算社会统筹汇率,确实通过降低社会统筹缴费负担,为企业年金和职业年金的发展创造条件,体现出真正意义上的“三个层次联动”的统筹全局战略。

“公务员职业年金制度探讨”同时也应该作为一个后续议程展开。我国并不像西方国家那样有悠久的职业年金发展历史,职业年金对我国的公共部门还是一个新生事物,2008 年以来事业单位养老试点改革本应该一开始就旗帜鲜明地展开职业年金制度的探索,给事业单位职工一个明确的“期盼”,但实际上却没有做。职业年金计划设计不仅要考虑公务员养老金三个层次加总达到什么合理水平,还要进一步考虑公务员群体的风险偏好。在国外,公务员职业年金有待遇确定计划(DB)、缴费确定计划(DC)、和混合年金计划(HB)三种主要形式可供选择,这三种类型的职业年金有着不同的风险分担机制^②,而选择哪种类型的职业年金制度是可以让广大公务员积极参与响应的。这些情况说明了“公务员职业年金制度探讨”这个议程应该在地方和部委层面上展开,例如区域上以省为单位分机关公务员、教育系统、医疗系统探索建立年金——所谓的职业年金,就是要体现出不同类型的职业群体对养老保险的期盼,因为基本养老保险是统一的、强制覆盖,因此职业年金制度的弹性化就显得很重要。

参考文献:

[1] 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[J]. 公共管理学报, 2009(1): 1-10.

[2] 威廉 N D. 公共政策分析导论[M]. 谢明,杜子芳等译. 北京:中国人民大学出版社, 2002. 158.

① 2008 年国务院颁布的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》有提出未来要发展职业年金的构想,但还没有付诸试点。

② 例如缴费确定计划可能有高收益但要承担投资风险,待遇确定计划和职员最后工资挂钩而免除风险。

- [3] SAKAMOTO J. Unifying Pension Schemes in Japan: Towards a Single Scheme for Both Civil Servants and Private Employees [R]. The Wharton School, University of Pennsylvania: Pension Research Council, Working Paper 2008(24). 13.
- [4] PALACIOUS R, Whitehouse E. Civil - service Pension Schemes around the World [R]. Washington DC: World Bank, Special Discussion Paper No. 0602, May 2006.
- [5] MARTIN P P. Comparing Replacement Rates under Private and Federal Retirement Systems [R]. Baltimore Maryland: Social Security Administration, Social Security Bulletin, 2003, Vol. 65, No. 1. 17 - 25.
- [6] SCHREITMUELLER R G. The Federal Employee's Retirement System Act of 1986 [R]. Schaumburg Illinois: Transactions of Society of Actuaries, 1998, Vol. 40. 545.
- [7] 王晓军, 乔杨. 我国企业与机关事业单位职工养老待遇差距分析[J]. 统计研究, 2007(5): 36 - 40.
- [8] 郑秉文. 事业单位养老金改革试点受挫的原因[OL]. 网易新闻, <http://news.163.com/10/0303/11/60RLJ54P0000146BC.html>, 2010-03-03
- [9] 向运华. 事业单位养老保险改革: 很急很低调[J]. 中国改革, 2008(8).

(本文责编: 辛 城)