

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.06.010

改革开放40年我国补充养老保险制度研究^①

张新生

(南昌大学 公共管理学院,江西 南昌 330047)

摘要:我国补充养老保险制度的产生和发展经历了三个阶段:补充养老保险制度的酝酿时期;补充养老保险制度的探索时期(企业年金建立);补充养老保险制度的发展时期(职业年金建立)。目前补充养老保险制度还存在一些不足,建议通过以下措施加以完善:进一步优化养老保险三支柱之间的结构;大力促进企业单位补充养老保险制度的创新发展,推进我国企业年金制度快速发展;完善行政事业单位补充养老保险制度,推动职业年金制度的健康发展;增强补充养老保险制度的公平性;有计划、分阶段、渐次构建完善的补充养老保险制度体系。

关键词:改革开放;补充养老保险;企业年金;职业年金

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)06-0063-07

我国的补充养老保险制度的产生和发展,经历三个阶段:第一阶段(1978-1991年)是补充养老保险制度的酝酿时期;第二阶段(1991年开始)是补充养老保险制度的探索时期(企业年金建立);第三阶段(2008年开始)是补充养老保险制度的发展时期(职业年金建立)。

一 我国补充养老保险制度的酝酿(1978~1991年)

改革开放以来,到20世纪90年代止,这十多年时间,我国基本建立了企业单位和行政事业单位基本养老保险制度,这为补充养老保险制度的建立和实施,创造了有利的条件,是企业年金制度和职业年金制度的酝酿期。

(一)我国的行政事业单位养老保险制度的双轨制发展历程

我国行政事业单位和企业单位的养老保险制度演变过程,突出特点就是两种养老保险模式分分合合:第一阶段是施行双轨制(1949~1958年),即行政事业单位与企业单位分开施行不同的退休制度。1951年先确立了企业职工的退休制度,1955年才规范了国家行政工作人员的退休

制度;第二阶段是双轨制合并(1958~1978年),即行政事业单位与企业单位的养老保险制度合并。1958年统一了行政事业单位和企业职工的养老保险制度;第三阶段是双轨制再现(1978~2014年),即行政事业单位与企业单位养老保险制度再次分开,这次改革主要是为了适应建立市场经济的现代企业制度改革需要,以企业职工养老保险制度为主进行的改革,而行政事业部门的养老保险制度基本保持原状,养老保险“双轨制”随着企业职工养老保险制度的不断完善而逐步定型下来;第四阶段是双轨制再次合并(2015年开始),行政事业单位与企业单位施行统一养老保险制度,即“基本养老保险+补充养老保险”制度模式^①。

(二)1978~1991年,我国行政事业单位和企业单位的养老保险制度改革阶段

自1978年起,企业单位和行政事业单位分别执行两个不同的养老金制度暂行办法。1978年6月,国务院颁布《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》。这两个办法的突出特点有以下几点:一是把企业单位和行政事业单位的老弱病残人员的退休办法进

^① 收稿日期:2018-05-24

基金项目:国家社会科学基金项目(13BGL118)

作者简介:张新生(1969-),男,河南平顶山人,博士,教授,主要从事政府经济、社会保障法研究。

^①郭磊,潘锦棠:《养老保险“双轨制”的起源与改革》,《探索与争鸣》2015年第5期。

行分开拟定;二是对1958年的退休办法进行了较大程度的改动;三是对退休待遇也进行了较大程度的改动。例如,不同性别的企业工人和行政事业单位干部、特殊工种的工人、因病失能和因工致残的工人的退休年龄;退休工资替代率为60%~90%;经费来源由单位支付,异地安置由县一级民政部门支付。1980年10月和1982年4月,国务院分别颁发《关于老干部离职休养的暂行规定》和《关于发布老干部离职休养制度几项规定的通知》,这两个关于干部离休方面的规定与1978年的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》比较,增加了适当优惠照顾离休干部生活的内容,其他基本没有多大的变化。1986年,为了适应社会主义市场经济体制改革需要,建立与现代企业制度改革相配套的合同制工人养老保险制度,改由企业、个人、国家三方共同筹集养老保险基金。为了适应经济体制改革的需要,1988年国家重新组建人事部和劳动部,规定由人事部主管机关事业单位职工的养老保障事宜。1991年,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,其中要求由国家人事部负责机关事业单位的养老保险制度改革事宜。自此,机关事业单位的社会保险制度改革也渐次启动,这为补充养老保险制度建立和发展奠定了基础^①,为下一步补充养老保险制度的建立创造了条件。

二 企业单位补充养老保险制度的探索和发展——企业年金(1991年开始)

企业年金制度建立和发展可以划分为三个阶段,第一阶段是初创阶段(1991~1994年),第二阶段是缓慢推进阶段(1995~1999年),第三阶段是发展阶段(2000年~)。

1991年6月,国务院发布了《关于企业职工养老保险体制改革的决定》,第一次提出了建立企业补充养老保险问题。该《决定》提出,建立多层次的养老保险体系,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。企业应根据自身经济能力,为本企业职工建立企业补充养老保险,从企业自身的奖励+福利基金内提取所需费用。这段时期只有少数企业尝试补充养老保险,因而该时期的补充

养老保险可以看作我国企业年金制度的初创阶段。

1995年1月实施的《劳动法》第75条规定“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险”,为我国发展补充保险提供了法律依据。1995年3月国务院又发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,第五条规定“国家在建立基本养老保险、保障离退休人员基本生活的同时,鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。企业按规定缴纳基本养老保险费后,可以在国家政策指导下,根据本单位经济效益情况,为职工建立补充养老保险。企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险,由企业和个人自主选择经办机构”。同年12月劳动部出台《关于建立企业补充养老保险制度的意见》,第7条规定:“企业补充养老保险所需资金,主要由企业负担;也可以由企业和个人共同负担,但个人缴费部分不得超过供款总额的一半。”第8条规定“补充养老保险费用中的企业供款,可以在企业职工工资储备金中列支;可以将企业基金养老保险缴费中超过职工平均工资300%以上的部分,由社会保险经办机构返还企业作为补充养老保险供款;也可以经当地政府批准,将不超过本企业工资总额一定比例部分计入企业相关成本费用。补充养老保险费用中的个人缴费,从个人工资收入中按一定比例或绝对额缴纳。”并采用个人账户积累模式进行管理和操作,只是这种资金来源渠道,对企业和个人的吸引力并不大。1997年7月国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》又一次提出,各地区和有关部门要在国家政策指导下积极发展企业补充养老保险^②。但由于当时我国社会保障体系的极不完善,不同地区的基本养老保险制度存在较大差异,企业存在负担较重和管理制度不健全等问题,企业补充养老保险制度发展比较缓慢。

2000年,国务院颁布的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,明确规定,有条件的企业可以为职工建立企业年金,并实行市场化运营和管理。至此,我国企业补充养老保险正式更名为企业年金。2004年5月1日,劳动和社会保障

^①褚福灵:《机关事业单位养老金制度改革历程和经验》,《中国高等教育》2016年第7期。

^②姜永宏,黄德鸿:《职业养老金制度的国际比较及其在中国的实践》,《中国社会保障》2001年第10期。

部发布的《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》正式施行。《企业年金试行办法》明确规定,只有依法参加基本养老保险并履行缴费义务,具有相应的经济负担能力,已建立集体协商机制的企业,才可以建立企业年金。企业年金可以归纳以下几点特征:第一,由企业、职工共同建立企业年金;第二,参加基本养老保险是建立企业年金的前提;第三,自愿建立企业年金;第四,不能替代社会基本养老保险,企业年金是养老保障的补充。企业年金所需费用,由企业和职工共同缴纳,企业缴费的列支渠道按国家有关规定执行,职工个人缴费可以由企业从职工个人工资中代扣,企业缴费每年不超过本企业上年度职工工资总额的 1/12,企业和职工个人缴费合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的 1/6。2011 年 5 月 1 日《企业年金基金管理办法》则根据劳动法、信托法、合同法、证券投资基金法等法律和国务院有关规定,对企业年金基金的受托管理、账户管理、托管以及投资管理等方面作出了明确的规定。至此,我国企业年金制度发展的政策与体制空间基本搭建成型,并进入了快速发展的过程^①。2018 年 2 月 1 日,人力资源社会保障部、财政部出台和实施《企业年金办法》,该办法是在我国社会保障制度不断健全和企业年金市场持续发展的基础上,对 2004 年《企业年金试行办法》的修订和完善,目的在于保证企业年金制度更好地健康发展。

根据我国现行企业年金法律制度,企业年金基金的组成主要有三部分:企业缴费、职工个人缴费和企业年金基金投资运营收益。职工个人缴费、企业按照年金方案规定的缴费以及年金基金投资运营净收益都计入职工年金个人账户,企业年金基金实行完全积累的个人账户制度。企业年金的经办机构、投资机构和托管机构均为银行及非银行金融机构,并受政府监督,完全按照市场规律进行市场化运作。根据规定,达到国家规定的退休年龄的职工,可一次或定期从本人企业年金个人账户中领取企业年金;未达到退休年龄的职工,不得从个人账户提前支取。

我国企业年金制度自 1991 年建立,至 2013 年底,参加企业数已达 6.6 万户,覆盖 2056 万职工,资产规模达 6035 亿元^②。到 2017 年达到 8 万多户企业建立企业年金,参加职工有 2300 多万人,企业年金基金积累超 1.3 万亿,比 2016 年增长 16.3%^③。从分布情况来看,主要集中在铁道、邮政、电力、电信、石化、石油、交通等行业,区域主要集中在广东、上海、四川、浙江等省市。目前,企业年金发展较好的行业和区域,年金管理体制也比较完善,例如上海等地实行社保局、投资管理机构、银行等多元共同管理的模式,获得了较好的实践效果^④。

三 行政事业单位补充养老保险制度的探索和发展——职业年金(2008 年开始)

(一) 我国行政事业单位职业年金制度的萌芽

1992 年《人事部关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》提出,要建立国家统一的、具有中国特色的行政事业单位社会养老保险制度,不过比较笼统。1992 年以后,一些地方开始探索行政事业单位养老保险制度改革,大多数地方提出要建立多层次的行政事业单位养老保险制度。多层次养老保险制度的改革方向成为建立我国行政事业单位职业年金制度的萌芽。

(二) 行政事业单位职业年金制度的探索

2008 年 3 月,国务院出台《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,决定把事业单位工作人员养老保险进行改革试点,先期试点选在山西省、上海市、浙江省、广东省、重庆市五个地区,在参加基本养老保险的基础上建立职业年金制度。然而,这次事业单位养老保险制度改革试点由于缺乏具体的职业年金制度方案,最终改革试点效果不太明显。尽管这次事业单位职业年金制度改革试点的效果不尽人意,但是可以看作是我国行政事业单位职业年金制度的探索的开端。2011 年 7 月,国务院办公厅推出《事业单位职业

①李宏:《中国企业年金制度发展的战略思考》,《价格月刊》2005 年第 8 期。

②职业年金制度研究课题组:《社会养老保险改革进程中的职业年金制度探索》,《中国高等教育》2014 年第 10 期。

③《2017 年企业年金基金积累超 1.3 万亿增幅 16.3%》,《21 世纪经济报道》2018 年 01 月 26 日 13:56,东方财富网 http://finance.eastmoney.com/news/1355_20180126826172592.html。

④朱飞:《明天的奶酪 企业年金的历史、选择和运营模式》,《企业管理》2004 年第 2 期。

年金试行办法》,参照2004年的《企业年金试行办法》,主要针对以上五个试点省市从事公益服务的事业单位及其编内人员,规定具体职业年金制度,这应该属于第一个国家层面的职业年金制度方案。不过,该方案是自愿参加的,还没有统筹考虑行政事业单位人员,因此实施效果也大打折扣。2012年,《社会保障“十二五”规划纲要》中增添了“改革机关事业单位养老保险制度”的内容^①。2013年,十八届三中全会指出,要“健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度。加强社会保险基金投资管理和监督,推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策,加快发展企业年金、职业年金、商业保险,构建多层次社会保障体系”,并提出建立行政事业单位基本养老保险制度和职业年金制度是政府的一项主要任务^②。2013年12月,财政部、人力资源社会保障部、国家税务总局联合发布了《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》,提出了有关职业年金税收优惠政策的具体内容。

(三) 建立统一的行政事业单位补充养老保险制度

2015年1月,国务院发布《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》,提出了“一个统一,五个同步”的行政事业单位工作人员养老金制度改革思路,将退休制度改为基本养老保险制度,并建立相应的补充养老保险制度。2015年3月,国务院办公厅正式发布了《机关事业单位职业年金办法》,对职业年金制度进行了具体设计,同时还出台了其它配套政策文件。此后,人力资源和社会保障部、财政部发布了《关于贯彻落实〈国务院关于机关事业单位养老保险制度改革的决定〉的通知》(2015年)、《职业年金基金管理暂行办法》(2016年)。2017年,人力资源社会保障部办公厅出台《机关事业单位基本养老保险关系和职业年金转移接续经办规程(暂行)》。

四 我国补充养老保险制度存在的不足

(一) 补充养老保险的结构比例不合理

目前大多数国家已经形成共识,养老金构成

的“四四二”模式,即基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险,分别占40%、40%和20%,这样的养老金的结构比较合理。退休金的整体替代率保持在70%至80%之间的水平较适当,基本可以保证员工退休后的生活水平维持不变。但自20世纪90年代,我国在建立现代养老保险制度的过程中,一直重点建设第一支柱的基本养老保险,导致基本养老保险的替代率水平偏高,高达85%~90%,形成了国际社会普遍采用的三支柱在我国只是“一枝独秀”局面。这造成了基本养老保险规模过大、政府的兜底责任太重。由于我国现代养老保险制度建立较晚,养老保险基金积累有限,导致债务和资金“缺口”严重。

(二) 企业单位补充养老保险的发展环境和动力机制欠缺

我国企业年金的运行机制长期发展缓慢,既受发展环境的制约,也因缺乏企业内部的动力机制。

1. 受经济转型、企业改制等客观环境限制

20世纪90年代末期,我国正处于经济体制转型的关键时期,当时解决国有企业职工的基本养老保险问题是主要目标和任务。因为,一方面国有企业改制的客观环境也不可能会关注发展补充养老保险计划,另一方面大多数国有企业发展企业补充养老保险的能力有限。2008年以来,政府民生保障政策倾向于建立低收入群体的普惠型养老保险制度,以及新农保和城乡居民养老保险制度,这也放缓了补充性养老保险计划的发展。

2. 企业自身的动力机制不足

企业动力机制主要涉及到企业的自身经济实力、企业家的意愿和企业经营管理体制等因素。21世纪第一个十年中,我国企业年金计划发展出现了明显的不平衡,表现为:第一,企业年金的建设呈现出政府热、机构热和国有大中型企业热,而大多数中小微企业并不热的局面;第二,经济效益好的国有大中型企业(如中石油、中石化等),既有实力也有意愿为职工建立补充养老保险计划,然而绝大多数中小国有企业和民营企业则表现为动力和经济实力不足。国家对补充养老保险的经济激励力度不足,如税收优惠政策对补充养老保

^①龙玉其,刘莹:《机关事业单位职业年金制度的回顾、评析与展望》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期。

^②职业年金制度研究课题组:《社会养老保险改革进程中的职业年金制度探索》,《中国高等教育》2014年第10期。

险的企业动力机制产生的激励作用不明显,个人缴费部分的税收优惠政策未能充分体现。

3. 企业单位补充养老保险的运行机制提供的产品服务不够完善

2000 年之前,企业补充养老保险施行委托关系下保险契约型的运作方式,由保险公司管理运营或部分委托其它机构管理,管理运营和待遇给付的形式较灵活,多数企业通常以团体养老保险的形式为员工提供补充养老保险,占保险公司团体寿险的 60%~70%。2004 年实施《企业年金试行办法》,把信托模式确立为唯一运营模式,对企业年金计划的受托人、基金托管人、账户管理人和投资管理人的独立角色进行严格规定,并施行管理运营资格限制。导致企业年金对团体养老保险产生很大的挤出效应,从此团险市场一蹶不振,面对更灵活的劳动就业市场,企业年金的发展和扩面均进展缓慢。例如,2006 年至 2016 年,我国建立年金企业数由 5.47 个增长到 7.63 万个,十余年间增长不到 40%。

(三) 行政事业单位和企业单位的补充养老保险制度存在一定裂隙

1. 补充养老保险定位不清

企业单位补充养老保险不同于基本养老保险,它是一种企业自主行为,企业职工也是自愿性的,政府只能进行鼓励和指导。具体看,企业补充养老保险是半强制性的社会保险还是完全自愿的商业保险的性质不明确,在理论上、政策设计上和实践中的模糊,会直接影响企业补充养老保险发展的效果。行政事业部门补充养老保险虽然理论上说是自愿性的,而实际操作上是带有强制性的。

2. 补充养老保险制定政策主体不同

企业单位补充养老保险政策主要由劳动保障部制定,行政事业单位补充养老保险的政策主要由劳动保障部、人事部制定。不同管理部门的立足点和观察问题角度不同,制定的政策目标、措施和效果就会存在差异,其结果也就会导致政策的差异性。

3. 补充养老保险资金来源不同

行政事业单位补充养老保险(职业年金)的资金来源是各级政府的财政支出;而企业补充养老保险费用主要来自企业的自有资金,可直接列入企业成本,由企业缴纳计入职工个人账户。可见,企业的经济实力是补充养老保险资金来源的主要基础,这就导致大中型国有企业补充养老保

险的资金来源有保障,而中小微型企业和民营企业补充养老保险的资金来源比较差。另外,民营企业的私有性质,也制约了其积极性。

(四) 补充养老保险的法律法规、监管和风险控制能力有待进一步提升

1. 法律法规等制度有待继续完善

虽然我国从 20 世纪 90 年代初就提出发展补充养老保险,但是直到 2004 年才出台一些有关企业年金的法律法规,但立法不完善,制度设计不合理、政策不明朗,政策缺乏吸引力,导致补充养老保险发展缓慢和不规范。

2. 补充养老保险监管有待加强和完善

政府对补充养老保险的监管、风险控制和建立有效保护机制等方面都需要强化,补充养老保险是基本养老保险的重要补充,随着补充养老保险的进一步发展,作为养老保险的第二支柱越来越重要。补充养老保险基金投资管理也需要加强,市场机构的服务产品、服务水平、服务能力等也都需要较大程度的提升。随着补充养老保险进一步发展,其资金量会越来越大,足以对国家的经济发展和资本产业产生重要影响,保证基金的安全性、效益性和规范性非常重要,需要加强监督。

3. 补充养老金的国家责任

发展补充养老保险,国家要承担多少责任,以及以何种形式承担,也是新的问题。补充养老保险虽然具有自愿性,但是政府不可撒手不管,要有所为有所不为,明确国家和政府的角色和定位。

五 我国补充养老保险制度的完善

(一) 进一步优化养老保险三支柱的结构

政府下一步应该将重点转向发展养老保险的第二支柱,逐渐减轻企业及相关组织对个人账户的筹资责任,通过提供强制性的年金制度,为社会成员提供年金待遇。首先,政府要继续完善养老保险的第一支柱,筑实普惠性的基本养老保险待遇的底线,完全承担起公平保障每一位社会成员老年基本生活的责任养老保险;其次,政府要高度重视养老保险的第二支柱的发展,可以考虑合并完全积累制下的个人账户和年金账户,提高税收等相关激励机制的效率,加大人力物力财力的投入力度,加强补充养老保险制度的发展力度;最后,要不失时机地推进养老保险的市场稳定发展,实现我国合理的养老保险三支柱结构。

(二) 大力促进企业单位补充养老保险制度的创新发展

应该积极探索企业单位补充养老保险的发展路径,创新企业年金制度,促进我国企业年金制度快速发展,补上企业年金这个短板。

1. 大力发展集合年金计划

由于中小微企业和民营企业具有规模不大、企业生命周期短和人员流动频繁的特点(主要包括餐饮、家政服务、批发零售业等),各地区应根据实际情况,推出适宜的年金计划类型。目前,省(市、区)级应以行业为统筹,可以以行业协会为基础,针对本地区不同行业的各类中小微企业,建立集合型行业年金计划。县级及以下,应以区域为单位,建立“零售年金”。

2. 实行多元化的年金运营模式

除了实施单一信托模式之外^①,可以考虑增加筹资和给付更灵活的保险合同模式。这能够降低企业年金的管理成本,避免信托模式下中小微企业选择账户管理人、投资管理人和托管人支付的较高费用。推行多元化的年金运营模式,更具灵活性,能够提高中小微企业建立年金计划的积极性^②。

3. 完善相关配套管理措施

由于企业年金是企业自愿参加的行为,这就需要国家和政府采取更多的税收激励和投资激励等相关措施,明确和扩大税收优惠的缴费基数,使企业单位和参保个人都能获得相应的税收优惠,提高企业参与企业年金的能力,促进企业年金快速发展,实现企业年金与职业年金同步发展。一是需要明确和扩大税收优惠的缴费基数,确保税收优惠的缴费基数与实际的缴费基数一致;二是要提高政府的有效监管和风险控制能力,可以借助于大数据思维和互联网等现代技术条件,通过技术创新推进管理创新。特别是应该统一养老保险体系的管理,将职业年金与企业年金作为补充养老保险层次进行统一管理,在人社部门设立专门的补充养老保险机构进行管理、指导和监督,委托专门机构进行管理和投资运营,推行一站式经办服务,与其他社会保险项目统一整合经办。

(三) 完善行政事业单位补充养老保险制度

行政事业单位的职业年金制度的建立和实施,一定程度上填补了补充养老保险的空白。应该继续完善职业年金的筹资、待遇给付、转移接

续,规范制度设计、明确主体的权利义务。筹资应继续坚持责任共担和个人账户积累的原则,“个人缴费、单位匹配”应有缴费的起点与封顶线,规范缴费基数(包括工资收入、奖金、津贴等),做到应缴尽缴,对缴费压力较大的差额拨款事业单位应进行适度的财政补助。待遇给付应考虑到长寿老人,当个人账户领取完毕时,可通过财政筹资保证与原有的待遇基本持平。转移接续应打通职业年金与企业年金通道,实现顺畅相互转移,转移接续的程序和手续应尽量简便。明确职业年金制度的属性,坚持强制性与自愿性相结合原则,自动加入,个人自主选择缴费数额。在行政单位补充养老保险制度的初期,应该坚持适度宽松的税惠政策,完善职业年金的税收优惠激励政策,促进职业年金制度的发展和市场化运营,要扩大税惠的缴费基数,减免待遇领取环节税收,加快职业年金制度的完善步伐。应该积极推进补充养老保险的专业化、市场化发展,在基金管理与投资环节,应采用信托模式,引入市场竞争机制,提高投资效率、基金安全与保值增值;经办服务环节也可引入商业保险公司参与竞争。

(四) 增强补充养老保险制度的公平性

1. 企业单位内部补充养老保险的公平

国家大型国有企业与中小微型企业(主要是民营企业)之间存在企业年金的差别。前者具有雄厚的经济实力且具有国有资本性质,可以顺利为企业职工提供企业年金;而中小微企业一方面经济实力薄弱,另一方面其大部分又是民营企业,个体资本性质也制约了为职工提供企业年金的积极性。政府应对中小微企业实施激励机制,实现企业内部的补充养老保险待遇公平。

2. 企业单位和行政事业单位的补充养老保险的公平

为避免公职人员及城镇企业职工之间不公平的加剧,同为补充养老保险的企业年金也需要得到同步合理发展。企业年金想要实现良好发展,企业社会保险各项费率的降低是必要条件,减轻企业缴费负担。同时政府应高度重视,应给予中小微企业政策支持。缩小二者差距,实现企业年金和职业年金的公平。

3. 行政事业单位内部的补充养老保险的公平

^①韩喜平,陈荣:《我国养老产业 PPP 项目运作面临的问题及对策》,《经济纵横》2018 年第 4 期。

^②林义:《中国多层次养老保险的制度创新与路径优化》,《社会保障评论》2017 年第 7 期。

职业年金制度有利于体现职业特点,应体现出效率性和公平性,因此机关事业单位人员的“内部公平”也不可忽视。应统筹考虑行政事业单位编制内和编制外人员的职业年金问题,编制外人员可享有职业年金或者企业年金待遇。应该真正实现编制内外人员同工同酬,现实中的编制外人员通常遭受直接或间接歧视,这是人事制度改革和社会保障制度改革的重要事情。

(五) 渐次构建完善的补充养老保险制度体系

构建完善的补充养老保险制度体系,应分三步走:第一步,优化养老保险第一支柱,建立全民普惠的基本养老制度,或者基本国民年金制度,这是补充养老保险制度建立的基础。目前机关事业单位养老保险制度改革,新政将使得我国机关事业单位公职人员、企业职工和城乡居民在基本养老保险制度形式上具有统一的模式,表明我国养老保险制度发展的第一步基本完成^①。第二步,

继续完善养老保险第二支柱——补充养老保险制度,完善职业年金和企业年金。统筹考虑职业年金与企业年金的发展,从多层次养老保险体系建设的角度,统筹解决二者的制度模式、筹资水平与待遇水平问题,可以把二者统一为“职业年金”,都实行强制性与自愿性相结合,实行自动加入机制。同时,政府加大对中小微型企业的企业年金投入的力度,采取税收财政等有关激励机制,弥补上补充养老保险的空缺,为实现补充养老保险制度的完整性作出贡献。第三步,建立其他社会成员的职业年金制度,最终形成完整统一的补充养老保险制度体系。随着经济的进一步发展,需要把农村居民和城镇居民也一同纳入职业年金的考虑范围。到那时,可以把基本养老保险(第一支柱)的个人账户与职业年金一并归入补充养老保险,形成大补充养老保险制度,壮大养老保险的第二支柱,真正形成合理的养老保险三支柱结构。

On China's Supplementary Old-Age Insurance System over the Past 40 Years of Reform and Opening up

ZHANG Xin-sheng

(School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330047, China)

Abstract: The enterprise annuity system and the occupational annuity system have been established successively. Supplemental old-age insurance system is an important part of China's old-age insurance system. Supplemental old-age insurance is based on the healthy development of basic old-age insurance. The generation and development of China's supplementary old-age insurance system has gone through three stages, which include the gestation period, the exploration period (with the enterprise annuity system established), and the period of development (with the occupational annuity system established). There are still some deficiencies in the supplementary old-age insurance system, and the structure between the three pillars of old-age insurance should be further optimized. We shall vigorously promote the innovative development of supplementary old-age insurance system for enterprises and promote the rapid development of enterprise annuity system in China. We shall improve the system of supplementary old-age insurance for administrative institutions and promote the healthy development of occupational pension, and we shall enhance the fairness of the supplementary old-age insurance system, and build a comprehensive system of supplementary old-age insurance in accordance with plans, phases and steps.

Key words: reform and opening up; supplementary old-age insurance; enterprise annuity; occupational annuity

(责任校对 龙四清)

^①黄健元,汪卓雅:《府际合作视角下事业单位工作人员养老保险改革的困境与突破》,《湖北社会科学》2017年第10期。