

· 社会保险 ·

中国公职人员养老金： 制度变迁、现实困境与发展取向

龙玉其

[摘要] 经过 2015 年的制度变革，我国公职人员养老金制度实现了从免缴费型退休金制度到责任分担型社会养老保险制度的转型，成为法定养老保险体系的重要组成部分。制度的平稳转型带给机关事业单位工作人员新的预期，但实践中也暴露出了诸多问题，体现在制度模式、覆盖范围、资金筹集、待遇给付、管理运行等方面，具体包括：个人账户存在诸多弊端，覆盖范围存在身份歧视，筹资规则不统一，责任分担不合理，待遇计发办法不完善，待遇差距较大，统筹层次低，基金增值压力大。面向未来的改革需要明确公平发展、科学发展与可持续发展的制度取向。在公平发展方面，建议取消“编制”参保规定，优化责任分担，缩小待遇差距，明确全国统筹与中央责任。在科学发展方面，进一步完善公职人员养老金制度设计，统一缴费基数与视同缴费办法，完善待遇计发办法、待遇调整办法、转移接续办法。在可持续发展方面，需要提升基金投资收益率，调整待遇计发基数与计发月数，取消个人账户继承，明确制度转轨成本及化解办法。

[关键词] 公职人员；养老金；公平发展；科学发展；可持续发展

一、问题的提出

20 世纪 90 年代以来，我国积极推进公职人员养老金制度改革探索，并于 2015 年正式实现其与城镇职工养老金制度并轨。实行“社会统筹与个人账户相结合”的制度模式，同步建立了公职人员基本养老金制度与职业年金制度。公职人员养老金制度的并轨，在一定程度上推进了制度的统一与融合，提升了制度形式的公平性，促进了公职人员与其他职业群体之间的流动。同时，我国公职人员养老金制度改革依然存在不少问题，在制度的科学性、公平性、效率性、可持续性等方面存在一些困境。在推进中国式现代化、迈向共同富裕的进程中，需要进一步深化公职人员养老金制度改革，形成更高质量、更加公平、更有效率、更可持续的公职人员养老金制度。

截至目前，部分学者对改革后的公职人员养老金制度进行了研究，重点分析了公职人员养老金制度改革对不同群体养老金待遇的影响，总结了公职人员养老金制度存在的主要问题，提出了相关对策建议，对于公职人员养老金制度的改革与完善具有积极的参考价值。但是，现有

[作者简介] 龙玉其，首都师范大学管理学院教授、副院长。主要研究方向：养老保障理论与政策。

[基金项目] 国家社会科学基金学术社团资助重大项目“中国社会保险制度建设与发展战略研究”（24SGA001）。

研究还存在一些局限,要么侧重于对制度变迁与发展现实进行简单的描述分析,要么主要从某一视角进行实证研究和定量测算,理论分析深度不足,对公职人员养老金制度的现实困境分析不够深入,尤其是对制度改革带来的新“多轨制”问题缺乏重点分析,对制度发展取向的分析比较含糊,对策建议的针对性、系统性不足。因此,本文试图回顾我国公职人员养老金制度的发展历程与实施进展,总结公职人员养老金制度变迁的基本特征,分析公职人员养老金制度的现实困境,明确制度发展取向,提出深化改革的思路与对策。

二、中国公职人员养老金制度的发展变迁

(一) 新中国成立初期至 20 世纪 90 年代初期: 传统的公职人员养老金制度

新中国成立初期,我国延续了革命战争时期的供给制,公职人员的衣、食、住、行、生、老、病、死均由单位解决,由财政供养。供给制保障方式对于巩固新政权、促进国家运行和经济社会发展发挥了积极作用,也存在一定的弊端,容易导致资源浪费,增加财政压力,不利于社会公平,“因为不论实际需要与否,都必须保证提供给每人同样数量的生活及消费用品;不论机关大小,都必须为此保持一支专门的后勤队伍。”^①

为克服供给制存在的问题,1954年6月,供给制过渡为包干制。1955年7月,取消包干制度,对国家公职人员实行工资制。在养老方面,1955年12月29日,国务院出台了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》,标志着计划经济时期公职人员退休养老制度正式建立,对公职人员的退休条件和退休待遇进行了规定,成为公职人员与企业职工养老双轨制的直接起源。公职人员的退休待遇由国家机关行政经费和事业单位的事业经费支付。

1957年11月16日,国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》和《关于工人、职员退职处理的暂行规定》,统筹规定了国营企业、公私合营企业、事业单位、国家机关、人民团体中工人、职员的退休条件与退休待遇。适当放宽了工人、职员的退休年龄,对从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有损身体健康工作的工人、职员,条件相对宽松。工人、职员每月的退休金标准为本人工资的50%—70%,对社会有特殊贡献的工人、职员,可以酌情提高不超过本人工资的15%。

20世纪60年代中期至70年代中后期,受意识形态的影响,我国各项事业的发展处于停滞甚至倒退状态,公职人员的养老制度同样受到冲击。70年代末,我国进入拨乱反正、改革开放的新时期,公职人员养老制度也开始恢复。党中央、国务院出台了一系列关于公职人员退休养老的政策文件。1978年6月,《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》规定了党政机关、群众团体、企业、事业单位干部的退休年龄、退休条件与退休待遇。1980年9月,《国务院关于老干部离职休养的暂行规定》规定了参加革命斗争的离职老干部的休养待遇。1982年2月,中共中央颁布《关于建立老干部退休制度的决定》,建立老干部离休退休制度。1982年4月,《国务院关于老干部离职休养制度的几项规定》对新中国成立前参加中国共产党所领导的革命战争、

^① 杨奎松:《从供给制到职务等级工资制》,全国机关事务管理研究会网:https://www.ggj.gov.cn/qx/qxxxjl/202211/t20221111_41724.htm,2022年11月11日。

脱产享受供给制待遇的和从事地下革命工作的老干部，达到离职休养年龄的，实行离职休养。

（二）20世纪90年代初期至2014年：公职人员养老金制度的改革探索

20世纪90年代以后，为配合经济体制改革，我国各类养老保险制度改革全面推进，公职人员养老金制度改革也提上了议事日程。1991年6月，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》对企业职工基本养老保险制度改革进行了部署，该文件同时提出“机关、事业单位的养老保险制度改革，由人事部负责”，说明国家在推进企业职工养老保险制度改革的同时，也意识到了公职人员养老金制度改革的必要性。

1992年1月，人事部随即出台了《关于机关事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》，提出要逐步改变退休金实行现收现付、全部由国家包下来的做法，建立国家统一的、具有中国特色的机关、事业单位社会养老保险制度。自1993年起，南京、深圳、福建、海南、云南、江苏、福建、山东、辽宁、山西、湖南等省市发布了有关公职人员养老金制度改革的文件，试图对传统的公职人员养老金制度进行改革，探索建立社会化的公职人员养老保险机制，建立责任共担的筹资机制。总体来看，各地公职人员养老金制度改革探索并不顺利，并未取得实质突破，主要问题包括：不同身份人员的制度设计差异较大，与城镇企业职工基本养老保险制度衔接不够，筹资机制不合理，待遇计发机制不科学，制度转轨办法设计与成本分担机制不明确，基金管理运营不规范，统筹层次较低。^①相比企业职工养老金制度改革，公职人员养老金制度改革进展缓慢，甚至处于停滞状态，更没有形成全国统一的制度方案。

2000年10月，国务院《关于完善城镇社会保障体系试点方案》明确提出要“研究制定机关事业单位职工养老保险办法”，其中提出，公务员的现行养老保险制度仍维持不变，全部由财政供款的事业单位，仍维持现行养老保险制度。2003年10月，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步指出，“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”。2005年4月，《中华人民共和国公务员法》提出，“国家建立公务员保险制度，保障公务员在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿”。2006年，人事部、财政部联合发布了《关于机关事业单位离退人员计发离退休费等问题的实施办法》，规定了机关事业单位离退人员的离退休费计算办法，离退休费按本人离退休前职务工资和级别工资之和或岗位工资和薪级工资之和全额计发或按一定比例计发，待遇水平相对优厚（见表1）。

表1 传统的公职人员养老金待遇计发标准

工作年限	公务员（含参公人员）	事业单位工作人员
	工资替代率（职务工资+级别工资）	工资替代率（岗位工资+薪级工资）
10年以下	50%	
10—20年	70%	70%
20—30年	80%	80%
30—35年	85%	85%
35年以上	90%	90%

资料来源：《关于机关事业单位离退人员计发离退休费等问题的实施办法》《关于公务员工资制度改革和事业单位工作人员收入分配制度改革实施中有关问题的意见》；郭磊：《机关事业单位工资和养老保险制度的变迁与交织》，《贵州社会科学》2018年第5期。

① 龙玉其：《公务员养老保险制度改革的探索——基于八省市改革方案的比较》，《现代经济探讨》2014年第6期。

2008年,在新一届政府机构改革中成立的人力资源和社会保障部,统一负责机关事业单位和企业职工的养老保险工作,并要求各地进一步开展机关事业单位养老保险改革试点。2008年2月29日,国务院常务会议研究部署事业单位工作人员养老保险制度改革试点工作,通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,确定在山西、上海、浙江、广东、重庆5省市先期开展事业单位工作人员养老保险制度改革试点。试点的主要内容包括:养老保险费用由单位和个人共同负担,退休待遇与缴费相联系,基金逐步实行省级统筹,建立职业年金制度,实行社会化管理服务等。该试点方案适用于分类改革后从事公益服务的事业单位及其工作人员,主要参照企业职工基本养老保险制度方案。该试点方案发布以后,改革进展缓慢,遭到事业单位人员的普遍质疑,一些地方甚至出现了事业单位工作人员提前退休潮,比如广东的高等教育、医疗等行业领域的事业单位出现“提前退休潮”。

改革试点之所以受挫,主要有四个方面的原因。一是改革试点方案不成熟。没有明确改革后养老金水平是否变化的预测和承诺,只笼统地提到要建立职业年金,但没有任何具体细节和弥补措施,没有考虑事业单位工作人员的职业特点,没有出台职业年金制度方案,没有征求事业单位工作人员的意见,事业单位工作人员对未来养老金普遍预期悲观。二是可能导致事业单位工作人员的养老金待遇大幅下降。没有职业年金的补充,改革后事业单位人员的养老金替代率将由80%—90%左右降低至50%。三是没有同步推进公务员的养老金制度改革,导致不公平和相互攀比。根据有关学者当时的测算,截至2008年底全国参保企业职工月人均退休金1080元,事业单位退休人员月均养老金是企业退休职工的1.8倍,机关公务员退休人员养老金水平是企业的2.1倍。^①实际上,事业单位承担着众多公共职能,在社会管理、公共服务、文化传承等方面具有不可替代的作用,与公务员同属于公职人员的范畴,在性质和职能上并无根本区别,不能只改革事业单位人员而不同步改革公务员的养老金制度。公务员工资改革以后,其工资水平已高于事业单位,如果事业单位工资制度不改革,单纯推进养老保险改革,会导致更大的待遇差距,容易遭到事业单位人员的反对。四是相关配套改革滞后。在改革试点方案出台的过程中,并没有推进事业单位分类改革、薪酬福利制度改革、人事制度改革,待遇计发办法也不完善,影响事业单位人员退休后的养老金待遇。

党的十八大后,公职人员养老金制度改革探索的步伐进一步加快。党的十八届三中全会将公职人员养老金制度改革作为全面深化改革的重要任务之一。2014年2月,国务院常务会议通过的《事业单位人事管理条例》强调事业单位及其工作人员依法参加社会保险,享受相关社会保险待遇,进一步明确了事业单位养老保险制度改革的方向。2014年12月24日,国务院副总理马凯向全国人大常委会作《关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告》,强调要推进机关事业单位养老保险制度改革,建立与城镇职工统一的养老保险制度,提出了机关事业单位养老金制度改革的基本思路是“一个统一、五个同步”,^②为公职人员养老金制度改革文件的正式出台奠定了重要基础。

(三) 2015年以来:公职人员养老金制度的并轨与实施现状

在全面深化改革的大背景下,公职人员养老金制度改革迈出了重要步伐,最终实现了与企

① 《事业单位养老金改革试点受挫的原因》,广东改革网:<http://www.gdrtt.net/news.php?id=6562>。

② “一个统一”即党政机关、事业单位建立与企业相同的基本养老保险制度。“五个同步”即机关与事业单位同步改革,职业年金与基本养老保险制度同步建立,养老保险制度改革与完善工资制度同步推进,待遇调整机制与计发办法同步改革,改革在全国范围同步实施。

业职工养老金制度的“并轨”。^①2015年1月3日,《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》正式明确了我国公职人员养老金制度的改革方案,提出了公职人员养老金制度改革应遵循的基本原则、适用范围、制度模式与制度设计。主要针对按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关(单位)、事业单位及其编制内的工作人员,实行“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险制度。

本次改革的一大亮点是几乎同步出台了公职人员职业年金制度。2015年3月,国务院办公厅出台了《机关事业单位职业年金办法》,采用个人账户管理方式,为公职人员建立补充养老金制度。在筹资方面,职业年金所需费用由单位和个人共同承担,其中单位缴费比例为本单位工资总额的8%,个人缴费比例为本人缴费工资的4%。该文件还规定了职业年金制度的待遇领取、转移接续、基金管理与投资等内容。

为更好地推动公职人员养老金制度的实施,相关部门出台了一系列政策文件,进一步明确了公职人员养老金制度改革的细节问题,包括参保范围、单位和个人缴费基数、个人账户记账利率、“中人”待遇、视同缴费、转移接续、基金管理与投资、信息系统建设等方面,增强了公职人员养老金制度的可操作性。这一系列政策文件的出台,促进了机关事业单位养老金制度改革的顺利进行。公职人员养老金的参保人数逐年递增,截至2021年末,职业年金参保人数大约4325万人;职业年金基金规模逐年增长,2020年底为1.29万亿元,2021年末增长为1.79万亿元;2020年收益率为7.8%,全年累计收益额1010.47亿元。^②截至2023年年底,全国31个省(自治区、直辖市)、新疆生产建设兵团和中央单位职业年金基金投资运营规模2.56万亿元,年均投资收益率4.37%。^③

2024年是公职人员养老金制度并轨中“中人”过渡期的最后一年,自2024年10月1日起,10年过渡期结束,实现公职人员养老金制度的完全并轨,公职人员退休后的养老金待遇按照新的办法计发。公职人员养老金制度的并轨对于增强制度的统一性和公平性发挥了积极作用。当然,制度设计与运行中还存在不少问题,需要进一步持续深化改革。

(四) 中国公职人员养老金制度变迁的主要特征

一是在经济社会转型中渐进式推进公职人员养老金制度改革。经济社会转型是公职人员养老金制度改革的根本动力。我国在经济体制改革过程中,积极转变政府职能,着力建设服务型政府,推进事业单位改革、社会保障体制改革和公共服务体系建设,推动公职人员养老金制度改革探索,最终实现了公职人员与企业职工养老金制度的并轨。我国公职人员养老金制度改革是循序渐进的,通过试点探索逐步推进改革,也正因为如此,存在着养老金制度多轨并行的格局。这种改革策略试图平衡各方利益,降低改革难度,但也存在改革不彻底和路径依赖问题,制约改革的效果。

二是实现了从财政包办走向责任共担。责任共担是我国社会保障体制改革的基本要求,公职人员养老金制度变迁实现了从完全由财政供养、待遇相对优厚、个人不需要缴费向责任共担

^① 这里所指的“并轨”主要是指机关事业单位人员与企业职工的基本养老金均采用“社会统筹与个人账户相结合”模式,实行基本养老保险与补充养老保险相结合的双层架构,设立与企业年金类似的职业年金,取代传统的单层结构。

^② 数据来源于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

^③ 数据来源于《2023年全国职业年金基金市场化投资运营情况》。

的社会保险型制度转型。公职人员与企业职工承担统一的基本养老保险费率，而且在职业年金制度中也需要个人缴费，增强了公职人员的责任意识，有利于更好地体现社会公平，缩小贫富差距，促进共同富裕。

三是实现了从制度分割走向制度形式上的统一。在改革之前，公职人员养老金相对独立，封闭运行，不利于不同职业群体之间的流动，也不利于社会公平。公职人员养老金制度改革实现了养老金制度的并轨，实行社会统筹与个人账户相结合的制度模式，与企业职工养老金的筹资机制、待遇计发机制基本统一，是我国养老金制度改革中的重要事件，从形式上实现了不同群体养老金制度的统一，顺应了国际上公职人员养老金制度改革的发展趋势。^①在此过程中，公职人员与企业职工、城乡居民养老金制度从分开管理走向集中管理，统一由人力资源和社会保障部负责管理。

四是在改革探索中不断总结经验与教训。公职人员养老金制度改革一方面注重借鉴企业职工养老金制度改革的经验，坚持责任共担与社会化的改革方向，甚至完全模仿企业职工养老金制度方案。另一方面，注重总结自身改革探索的经验与教训，为后续的制度并轨实施奠定了基础。事业单位养老保险制度改革试点试图从独立的制度迈向与企业职工完全一致的养老金制度，引起了事业单位工作人员的强烈反对。将公务员与事业单位人员养老金制度改革分立进行，也遭遇了较大的改革阻力。政府在公职人员养老金制度改革中面临诸多角色困境：改革设计者与被改革者之间的困境，政策制定者与执行者之间的困境，资金提供者与受益者之间的困境，监管者与被监管者之间的困境。^②不同群体对公职人员养老金制度改革缺乏足够的理性认识，公职人员养老金制度改革的价值理念不明确，养老保险体系改革顶层设计不完善，收入分配制度、人事制度、薪酬福利制度等相关配套改革比较落后。这些，均不同程度地影响到公职人员养老金制度改革的顺利推进。

五是全面深化改革为公职人员养老金制度改革提供了政治保障。党的十八大以来，我国各项改革全面、纵深推进，注重改革的系统性、整体性和协同性。在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，凭借全面深化改革的政治东风，打破了既有的利益格局和思想束缚，养老金制度改革逐步迈向深水区，推动公职人员养老金制度改革正式实施。公职人员养老金制度改革克服了政府作为改革对象和改革决策者、执行者之间的角色冲突，建立了与企业职工一致的公职人员基本养老金制度。党的二十届三中全会确定了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的方向与举措，明确了未来养老金制度的改革方向，为持续推进公职人员养老金制度改革提供了指引。

三、我国公职人员养老金制度的现实困境

我国公职人员养老金在制度模式、覆盖范围、资金筹集、待遇给付、管理运行等方面存在诸多现实困境，制度的科学性、公平性、可持续性堪忧，亟待进一步深化改革才能矫正制度性缺陷，促进养老金制度体系的完善。

① 龙玉其：《国外公务员养老保险制度改革分析》，《中共中央党校学报》2011年第2期。

② 龙玉其：《公务员养老保险制度改革的政府角色与调适》，《行政管理改革》2015年第10期。

（一）制度模式：个人账户存在诸多弊端

个人账户的引入是市场化改革进程中我国养老金制度改革借鉴国外经验的结果。在法定基本养老保险制度中引入私有化的个人账户，不符合我国现实国情，既减损了公共养老金制度的互助共济功能，也助长了个人主义的利己取向。^①完全私有化的个人账户直接损害了养老金制度的可靠性与可持续性，还造成了基本养老保险制度的地区分割格局，影响多层次养老金体系的发展。^②有学者认为，个人账户已经被实践证明是个无效的制度。^③

个人账户已经成为公共养老金制度的恶瘤，存在诸多弊端和隐患，主要体现在以下方面。其一，个人账户不利于互助共济，违背社会公平。个人账户的设置主要遵循效率主义取向和激励导向，容易导致穷者越穷、富者越富的马太效应，急需进行改革。其二，个人账户不符合公共养老金的基本属性。公共养老金具有很强的公共属性，属于国家层面的公共产品，而个人账户产权归个人所有，具有私有化的特点，违背了公共养老金的基本属性。其三，个人账户增加了养老金制度的复杂性。尤其是增加了制度转轨和转移接续的难度，对于“中人”来说，个人账户的设置容易导致其权益的损失和不公平。其四，个人账户带来极大的基金安全与保值增值压力。受诸多因素的影响，个人账户基金安全问题存在较大风险，基金分散、投资体制不顺、投资收益不理想，尤其是在经济增速减缓、国内外经济环境存在不确定性的情况下个人账户基金的保值增值压力较大。其五，个人账户对养老金制度的可持续发展带来挑战。随着养老金参保人数的增长，个人账户的资金需求日益加大，而随着大量“中人”“新人”逐步退休领取养老金，个人账户基金平衡矛盾将更加突出。有学者预测，如果继续沿用现行个人账户记账利率，全国个人账户养老金的缺口额占基本养老保险支出的比例将由2020年的17.4%上升至2035年的22.9%，对基本养老保险基金平衡构成挑战。^④

现行公职人员基本养老金制度中个人账户所占比重约为1/3，如果加上职业年金账户，个人账户的比重占了55.56%。由于个人账户具有封闭性，权益主要归个人所有，缺乏互助共济功能，容易导致不同地区、单位公职人员之间的待遇差距，也容易导致公职人员与其他群体之间的待遇差距，严重影响公职人员养老金制度的收入再分配功能。在公职人员养老金制度转轨过程中，个人账户的存在容易导致“老人”“中人”“新人”等不同年龄群体之间的权益不公。尤其是在转轨办法不完善的背景下，个人账户容易导致“中人”的权益受损。个人账户增加了不同公职人员在不同职业之间流动时的转移接续难度，容易给其带来权益损失。

个人账户可以继承的做法更是严重不合理。现行的公职人员养老金制度规定，参保人员死亡的，个人账户余额可以依法继承。个人账户余额作为个人遗产由其家属依法继承的规定并未考虑个人账户应当自求平衡的普遍规则，形成了结余归家属、不足由政府或社会统筹基金买单的不合理格局。^⑤个人账户在公职人员养老金制度中占比较大，其中基本养老金个人账户为8%，

① 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第1期。

② 郑功成在“基本养老保险个人账户专题研讨会”上的发言，中国经济网：http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201706/19/t20170619_23721420.shtml，2017年6月19日。

③ 李珍、黄万丁：《城镇职工基本养老保险个人账户向何处去》，《国家行政学院学报》2016年第5期。

④ 杨一心：《职工基本养老保险个人账户长寿风险及其估计》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2021年第3期。

⑤ 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第1期。

职业年金个人账户为12%，总共达到20%，超过了总缴费（36%）的一半（见表2）。个人账户余额可以继承的做法不公平、无效率，不利于制度的可持续发展。特别是对于职业年金账户而言，2/3属于单位缴费，这一部分资金具有公共属性，如果可以继承，则导致了资源的浪费，增加财政或单位缴费压力。

表2 公职人员养老金缴费构成

养老金缴费构成		单位缴费	个人缴费	合计
统筹账户		16%	-	16%
个人账户	基本养老金	-	8%	20%
	职业年金	8%	4%	
合计		24%	12%	36%

（二）覆盖范围：同工不同权，存在身份歧视

目前我国公职人员养老金制度的主要对象为按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关（单位）、事业单位及其编制内的工作人员，主要以“参公”和“编制”作为必要条件。以“编制”作为参保的必要条件不完全合理。在实践中，一些事业单位人员属于“参公”但不意味着一定有编制，在机构改革中一些机关事业单位人员退出了编制序列，但是仍然由财政供养。一些人员有编制，但是财政不一定拨付相关经费，部分全额拨款单位财政没有实现全额拨付。部分事业单位存在混编、超编、借编、机动编制等状况，使得部分人员的登记参保缴费推进迟缓。一些地区的部分公益二类事业单位不实行编制管理，这些单位员工招录、工资福利待遇和管理等均由单位决定。^① 事业单位分类改革不到位，直接影响到公职人员养老金参保范围的确定，一些地方对部分定位不明确的公益二类事业单位采取模糊参保的方式留下了制度隐患。

从不同身份机关事业单位人员的参保来看，由于将“编制”作为一个重要的条件，编外人员不能被公职人员养老金制度覆盖。从实际来看，机关事业单位编外人员的薪酬福利水平要明显低于在编在岗人员。而从实际承担的工作来看，编外人员与编内人员的工作量、责任程度并没有明显区别，编外人员甚至劳动时间更长，但薪酬福利水平相对编内人员更低，工作满意度更低，处于“多劳”“少得”且“不安”的状况。^② 与事业单位相比，政府部门的编制性工资差异更大，对非在编人员的歧视更严重。^③ 编制改革成了一些机关事业单位减负的借口，不利于公共服务体系的完善与服务型政府建设。以公立医疗卫生机构人员为例，全国有卫生人员1338万人，其中，医院811万人（占60%），基层医疗卫生机构434万人（占32%），专业公共卫生机构93万人（占7%）。具体来看，公立医院621万人，民营医院190万人，在公立医疗卫生机构中，大约有45%是编外人员，他们少部分人参加的是企业职工养老保险，部分人员没有企业年金。职业年金与企业年金的区别，导致存在明显的身份排斥和年金歧视的现象，形成了补充养老保险的“二元结构”，不利于机关事业单位内部公平。^④

① 谭中和：《机关事业单位养老保险改革制约因素与破解对策》，《中国党政干部论坛》2016年第12期。

② 钱先航等：《既思贫又思不安：编制与公共部门的收入分配研究》，《经济研究》2015年第7期。

③ 孙广亚、张征宇：《在编人员工资更高吗？——对中国公共部门编制性工资差异及演变的考察》，《财经研究》2021年第2期。

④ 郑秉文：《职业年金制度的主要特征及其三个隐患》，《中国保险》2021年第12期。

（三）资金筹集：规则不统一，名义费率过高，责任分担不合理

1. 缴费基数、视同缴费不统一

目前我国公职人员养老金缴费基数不统一，各地差异较大。现行政策规定，机关事业单位工作人员的个人缴费工资基数包括：基本工资、国家统一的津贴补贴、规范后的津贴补贴、年终一次性奖励；事业单位工作人员的个人缴费工资基数包括：基本工资、国家统一的津贴补贴、绩效工资。而在实际执行的过程中，各地关于津贴补贴的范围存在差异。由于机关事业单位的薪酬体系结构差异，个人缴费基数范围也存在差异。作为单位缴费基数的“工资总额”是按照统计部门口径的本单位全部人员个人缴费工资之和，还是按参保人员个人工资收入之和，并不明确，缺少统一的规定，使得操作性不够强。^①在视同缴费方面，相关政策文件强调“视同缴费年限的认定，按照国家有关规定执行”，但并没有具体的视同缴费认定办法，各地的办法差异较大。有学者通过研究分析全国各地的公职人员养老金制度改革办法发现，各地制定的视同缴费指数主要有以下五种模式：“一套表”模式、“一套表+调节系数”模式、“一套表+特殊调节金”模式、“多套表”模式、“自由组合”模式，^②这容易导致各地在执行过程中存在较大差异，致使地区之间的待遇差距。

2. 名义费率偏高

在缴费基数不统一的同时，名义费率相对较高。在单位缴费费率下降至16%以后，公职人员基本养老金缴费费率依然高达24%（16%+8%），如果再加上职业年金缴费（8%+4%），整体缴费费率达到36%。根据国际经验，大多数国家的基本养老金缴费水平在20%以内。^③名义费率过高容易加重单位和个人的缴费负担，增加财政支出压力，尤其是对于中西部地区和非全额财政拨款单位。因此，需要统筹考虑公职人员的缴费基数与缴费费率问题，保持合理的筹资水平。

3. 单位与个人之间的责任分担不合理

根据国际经验，大多数经济合作与发展组织（OECD）成员国第一、二层次养老金缴费中雇主与雇员缴费分担比例比较接近，公职人员养老金缴费责任分担亦是如此（见表3）。但是，在我国的公职人员养老金筹资中，2/3（24%）由单位缴费，1/3（12%）由个人负责，单位缴费责任是个人的2倍。对于财政非全额供款单位来说，单位筹资压力较大；对于财政全额拨款单位来说，容易导致过大的财政压力，影响制度的可持续性。筹资责任分担不合理不仅体现在基本养老金制度层面，而且体现在多层次养老金制度体系中，政府、单位和个人之间的筹资责任分担机制尚不完善。

表3 部分OECD成员国第一、二层次养老金缴费率（%）

国家	私人部门		公共部门	
	雇员	雇主	雇员	雇主
澳大利亚		9.500		15.400
奥地利	10.250	12.550	10.250	13.300

① 王延中：《中国社会保障发展报告（2019）》，社会科学文献出版社，2019年，第94页。

② 汪中冬：《机关事业单位养老保险视同缴费指数研究及启示》，《黑龙江金融》2022年第12期。

③ 参见OECD, *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, 2023.

国家	私人部门		公共部门	
	雇员	雇主	雇员	雇主
比利时	7.500	8.860	7.500	
加拿大	4.950	4.950	9.050/11.040	
丹麦	0.540	12.820	0.540	
芬兰	5.700—7.200	18.000	5.700—7.200	
法国	10.650	14.230	9.540	
0 冰岛	4.000	15.790	4.000	19.790
以色列	9.250	15.750	2.000	
意大利	9.190	23.810	10.800	
日本	8.560	8.560	8.285	
韩国	4.500	4.500	9.000	
卢森堡	8.00	8.000	8.000	
墨西哥	1.125	5.150	6.125	5.175
挪威	8.200	14.100	8.200	
葡萄牙	8.527	18.412	11.000	
西班牙	4.700	23.600	4.700	
瑞典	7.000	11.400	7.000	
土耳其	9.000	11.000	9.000	

资料来源：OECD, *Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, 2016.

注：只有在公职人员和私营部门人员之间存在关于养老金缴费的明确立法差异时，才呈现雇主的缴费率。

4. 分级负责的财政体制增加中西部地区地方财政压力

目前我国的公职人员养老金实行分级负责的财政体制，中央和地方各级财政分别负责各自的公职人员养老金投入。这一做法既不符合我国的政治体制与治理体制，也不利于体现筹资的公平性，容易给经济发展水平相对落后、财政能力相对薄弱的中西部地区地方政府带来较大的压力。从2022年各省市税收收入情况来看，前三位分别为广东省（9286.11亿元）、江苏省（6803.22亿元）、浙江省（6620.33亿元），后三位分别是西藏自治区（106.14亿元）、青海省（255.84亿元）、宁夏回族自治区（306.83亿元），各地税收收入差距较大，^①西部地区税收来源和财政能力相对有限，个别地方甚至存在一定的工资发放压力，公职人员养老金筹资更是增加其财政压力。而且，不同地区公职人员所占比重、年龄结构不同，其负担程度也会存在较大差距。中央财政对中西部地区的转移支付机制不完善，分级负责的财政体制容易导致各地筹资负担倚轻倚重，增加地方政府财政支出压力，不利于做实职业年金缴费，可能导致不同地区公职人员的养老金筹资差距及待遇差距，影响制度的公平性与可持续性。

5. 财政全额拨款单位职业年金缴费不实带来制度风险

公职人员职业年金属于完全的个人账户模式，由单位和个人缴费积累而成。但是，单位缴费区分为财政全额拨款与非全额拨款两种类型，不同类型单位的缴费方式不同。其中，财政全额供款单位的缴费采取记账方式，每年仅计算利息，退休前由财政补实；而财政非全额供款单

^① 数据来源于《中国统计年鉴（2023）》。

位的缴费采取实账积累方式，根据实际投资收益计算利息。财政非全额拨款单位需要承担更大的缴费责任和压力，特别是一些地方的机关事业单位，在经济不景气时期，面临较大的基本养老金与职业年金筹资压力。虚实结合的缴费方式，既容易产生不同类型单位公职人员的待遇差距，也容易增加未来的财政支出压力，将制度风险转移至未来，不利于制度的可持续发展。

6. 制度转轨成本及债务分解办法不明确

公职人员养老金制度总体实行“老人老办法、中人中办法、新人新办法”，在过渡期内实行新老待遇“保底限高”。但是，由于“中人”群体的复杂性，在制度设计中并未明确规定不同年龄“中人”的养老金权益。对那些过渡期后仍然在职的公职人员，其改革前的权益如何处理，缺乏清晰的制度设计。对于距过渡期结束时间较近退休的“中人”，在改革之前没有缴费，更没有职业年金缴费积累，其待遇如何与过渡期内衔接，并不是十分清晰，容易引发这些“中人”的焦虑，不排除一些人通过相应的方式提前退休而避免待遇明显下降。对于转轨过程中“中人”，养老金权益及资金需求尚不明确，转轨债务的分解办法并不明晰，容易导致未来的财政支出压力和筹资压力增长。

（四）待遇给付：计发办法不完善，待遇差距较大，形成新的多轨格局

1. 待遇计发办法不完善

现行公职人员养老金制度主要参照企业职工养老金待遇计发办法，相对比较笼统，缺乏对不同年龄公职人员养老金计发办法的具体规定，导致一些公职人员对未来的养老金待遇担忧，一些“中人”和“新人”容易因未来的养老金待遇水平下降而出现焦虑情绪。特别是部分“中人”的“过渡性养老金”的计算过于复杂，一般的非专业人员很难理解具体的待遇计发办法，更难以了解未来的养老金待遇水平。

在计发月数方面，现行制度虽然明确规定养老金计发月数根据本人退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定，但是计发月数多年没有进行调整。虽然公职人员的退休年龄普遍高于企业职工，但与诸多国家的退休年龄相比，公职人员的退休年龄依然处于相对较低的状态。按照现行政策，60岁（男性）和55岁（女性）退休后个人账户的计发月数分别为139个月和170个月，分别相当于11.6年和14.2年。而2020年男性和女性的平均预期寿命分别为75.37岁和80.88岁。^①目前的计发月数具有较高的长寿风险和财政压力。现行制度规定，职业年金可按月计发，发完为止，对一些寿命较高者而言，职业年金个人账户余额发放完毕后，个人的养老金待遇水平将大幅下降，难以满足高龄老人的养老需求。

待遇计发基数、待遇调整机制不合理。目前的公职人员养老金待遇主要参照退休前一年的工资收入计算，养老金待遇水平相对偏高，增加了待遇支付压力，影响制度的可持续性。在待遇调整方面，现行制度只是提出要“建立基本养老金正常调整机制”，强调要根据职工工资增长和物价变动等情况，逐步建立兼顾各类人员的养老保险待遇正常调整机制。但是，在实践中，待遇调整的依据并不明确。

2. 群体内部与群体之间的养老金待遇差距较大

在公职人员群体内部，受制度结构、缴费基数、缴费年限、计发办法、制度转轨等因素的影响，不同性别、年龄、收入水平公职人员的养老金待遇差距明显。与改革前相比，10年过渡

^① 数据来源于《中国统计年鉴（2023）》。

期后机关事业单位男性“中人”的替代率较女性更有弹性,且男、女性养老金替代率差距拉大;10年过渡期后男性“中人”的养老金替代率初期略低于改革前,后期高于改革前,女性“中人”的养老金替代率总是低于改革前。^①各地“中人”的过渡性养老金计发办法存在较大差异,易导致制度不公平,引发不同年龄群体之间的待遇差距。^②按照现有的制度设计,并轨改革将会是“卡尔多-希克斯”式的改革,机关事业单位的“老人”“中人”和“新人”养老金待遇水平仍然会存在差距。^③

在全额拨款单位与非全额拨款单位之间,不同的筹资方式会导致明显的待遇差距,其中全额拨款单位人员的单位缴费采取记账方式,筹资来源相对稳定。而非全额拨款单位的缴费需要按实际缴纳,面临较大的筹资压力。非全额拨款单位的工资和收入水平往往受市场波动影响较大。有学者认为,目前全额拨款部门的单位缴费是“记账运行”,短期看财政负担轻,但长期来看是将财政负担后推,对后代不公平。^④

从群体之间的养老金待遇差距来看,由于职业年金在养老金结构中占有很大比重且具有强制性,在当前缴费率水平下,公职人员的养老金替代率超过100%,加剧了社会不公。^⑤职业年金替代率系数比未缴纳企业年金的企业职工养老保险总和替代率系数高出0.228。^⑥由于职业年金的存在以及与企业年金的制度差异,原有制度公平性不足的问题并没有解决,反而制造出新的不公平问题。

过大的待遇差距容易导致相互攀比,影响不同群体劳动者的工作积极性。对于公职人员群体内部而言,目前的养老金制度主要参考“编制”,容易导致大量非编制人员对工作单位缺乏认同感,影响其工作积极性。从不同年龄群体公职人员来看,由于制度转轨可能导致的养老金待遇下降,部分“中人”可能提前退休,影响劳动力供给,不利于服务型政府建设与公共服务质量的提升。

(五) 管理运行: 统筹层次低, 基金增值压力大, 转移接续不顺畅

1. 统筹层次偏低

一些地方的公职人员养老金制度采取“分级管理、省级调剂、逐步实现省级统筹”的做法;一些地方规定“现阶段实行县级统筹,适时建立省级基金调剂制度或实现省级统筹”。在企业职工基本养老保险逐步实现全国统筹的大背景下,公职人员养老金制度还处于省级统筹为主的状态,部分地方甚至还处于地市级统筹状态,管理分散、基金分散的状态不利于加强统筹管理,不利于公职人员养老基金的优化配置。公职人员养老金制度统筹层次低不利于体现互助共济,不利于基金安全与保值增值,不利于提升制度的抗风险能力。

2. 基金增值压力大

由于公职人员基本养老金中个人账户和职业年金账户的存在,账户积累规模将日渐扩大,截

① 王翠琴等:《机关事业单位养老保险改革降低了“中人”的养老待遇吗?——基于10年过渡期后“中人”养老金替代率的测算》,《保险研究》2017年第7期。

② 张彦、李春根:《企事业单位养老保险制度并轨后的公平性研究》,《财政研究》2016年第12期。

③ 陈洋等:《机关事业单位养老保险职业年金缴费适度水平研究》,《数量经济技术经济研究》2019年第3期。

④ 张盈华、卢昱昕:《我国职业年金“混合账户式”管理的特性、问题与建议》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

⑤ 曹园、杨再贵:《我国机关事业单位养老保险新政下的替代率测算》,《江西财经大学学报》2016年第1期。

⑥ 穆怀中、杨傲:《养老保险“并轨”总合替代率适度水平研究》,《税务研究》2020年第8期。

至 2023 年底，职业年金基金规模达到 2.56 亿元，加上个人账户基金，总额已经超过 4 万亿元。如何加强基金的管理与投资，已经成为我国公职人员养老金制度运行中的一个挑战。目前我国公职人员养老金治理结构不科学、基金管理与投资体制不完善、风险控制机制建设不足。在基金管理与投资过程中，委托人、代理人、受托人、托管人、投资管理人之间的权利义务关系尚未完全理顺，容易出现逆向选择、道德风险、失信与违规等问题，且缺乏有效的信息披露机制。^①在监督实施过程中，委托人和受益人的参与不足且选择权利缺失，委托人不仅无选择托管人的权利，而且在基金管理与投资运营过程中的知情权也不足，容易导致基金管理与投资风险的发生。

在基金投资收益方面，职业年金基金的投资收益率虽然超过了通货膨胀率，但与经济增长率、劳动者收入增长率相比，职业年金基金的投资收益并不理想。而基本养老金个人账户基金的投资更是面临挑战，这部分基金独立分散，主要由经办机构管理，缺少规模化、专业化的投资，影响了基金的投资收益，不利于制度的可持续发展。

3. 转移接续不顺畅

现行公职人员养老金制度对公职人员在不同职业转换过程中的养老金权益转移办法并不明确，并没有考虑到所有的转移接续情形，尤其是对于公职人员在灵活就业人员、新业态就业人员、城乡居民、自由职业者等不同职业群体之间转换时，其养老保险关系和权益如何转移，并没有具体规定。

对于公职人员中的“中人”而言，其转移接续更为复杂，如果处理不好，会影响公职人员的养老金权益，阻碍人员的自由流动。根据现有规定，公职人员转入其他职业时，转入单位一般没有职业年金制度，其职业年金往往无法转移而封存于原单位，其退休时的权益难以得到保障。在涉及人员流动时，企业年金与职业年金之间的衔接也不顺畅。对公务员和财政全额供款的事业单位人员，其职业年金账户采取的是记账管理方式，对公职人员在跨职业流动时，其职业年金账户如何做实，也没有具体明确的规定。

劳动力合理流动是优化劳动力资源配置的基本要求，公共部门和私人部门之间的人员流动障碍可能会降低经济效率。^②公职人员养老金制度的复杂性以及与其他群体养老金制度的转移接续办法不完善，可能导致实践中部分人员的养老金权益损失。虚实结合的筹资设计、复杂的制度结构、多层次体系的不完善、经办服务体系的不健全，使得公职人员在跨职业流动时面临着养老金权益损失的风险，在一定程度上阻碍劳动力的合理流动。

四、中国公职人员养老金制度的发展取向

需要明确公平发展、科学发展与可持续发展的制度取向，着力增强公职人员养老金制度的公平性，优化公职人员养老金制度设计。统筹考虑公职人员、职工、居民的养老金制度，优化制度模式，完善筹资机制与责任分担机制、待遇给付机制与待遇调整机制、经办服务机制，健全基金管理与投资体制。大力推进多层次养老金制度体系建设，坚持公平优先的原则，适当体

^① 王延中：《习近平新时代我国社会保障体系的改革方向》，《社会保障评论》2018年第1期。

^② Edward Whitehouse, *Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience*, World Bank, Social Protection & Labor Discussion Paper, 2016, No. 1612.

现职业特点和地区差异。

（一）公平发展：强化公职人员养老金制度的公平性

在深化我国公职人员养老金制度改革的过程中，需要重点明确公平发展的制度取向，从中国式现代化的要求出发，以全体人民共同富裕为目标指向，在国家发展全局中坚持以促进社会公平、缩小收入差距为优化制度安排的取向。^①形式公平并不是制度公平的首要目标，更不是最重要的目标。有学者反对将形式公平凌驾于其他公平形式之上。^②我国需要缩小公职人员群体内部以及其与其他职业群体之间的养老金待遇差距，兼顾内部公平与外部公平，更好地体现实质公平。需要处理好制度公平与体现职业特点的关系。公职人员承担着提供公共服务、维护公共利益、履行公共职责的使命，是国家治理的重要主体，公职人员养老金制度应该体现出适当的职业特点。应该更好地吸引和留住优秀人才，提升公职人员的能力与素质。当然，对公职人员的激励，不能以养老金为主，而应该以工资报酬为主体，通过绩效工资、奖励等对其贡献进行认可。^③

1. 取消以“编制”参保的规定，增强覆盖范围的公平性

不同国家对公职人员的定义不同，主要分为两类：一类是利用政府强制力从事公共政策制定和执行任务的人员，另一类主要是提供各种公共服务的人员。两类公职人员在法律地位、管理法规、录用任免程序等方面存在一定的差异。一些国家将以上两类人员统称为公职人员。例如，按照美国的法律，政府机关及其他公共机构的工作人员，除选举产生或政治任命的以外，均与所在单位建立雇佣关系，统称为公职人员。^④一些大陆法系国家则将公共部门分为机关和非机关两类，前者称为公务员，后者为公共雇员。一些国家的公职人员养老金覆盖范围不仅限于公务员，还可能包括司法和立法系统工作人员、军人、警察、消防队员，甚至国有企业员工等。当然，这并不意味着所有公职人员均加入一个统一的养老金制度，可能略有差异。

在我国，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员，主要包括政府行政机关、中国共产党机关、民主党派机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关中除工勤人员以外的所有工作人员。此外，人民团体、群众团体、具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照公务员法进行管理。事业单位是指国家出于社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。^⑤我国公职人员养老金制度严格按照机关事业单位编制管理规定确定参保人员范围。

目前以“编制”“参公”作为公职人员养老金参保的核心条件，造成了公职人员内部的群体分化和不公平，导致对部分公职人员的歧视行为。建议取消这一做法，将覆盖范围扩大至机关事业单位全部正式在岗人员，包括编制外的长期固定职工和聘任制人员。避免身份歧视，努力实现全体公职人员公平享有基本养老金与职业年金。将覆盖范围的扩大和财政全额拨款单位

① 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

② 高和荣：《底线公平对西方社会保障公平理论的超越》，《社会科学辑刊》2018年第5期。

③ 参见 World Bank, *Public Sector Employment and Compensation: An Assessment Framework*, Washington DC, 2021.

④ 张国华：《公职人员劳动人事关系的法律框架》，《黑龙江社会科学》2008年第2期。

⑤ 此概念来源于《事业单位登记管理暂行条例》。

缴费做实同步推进，明确财政责任，将没有任何年金的公职人员纳入职业年金范围。杜绝将减轻财政负担作为机关事业单位编制改革的主要目标，维护编制外公职人员的养老金权益。

2. 优化责任分担，增强资金筹集的公平性

我国需要在多层次制度体系框架下明确不同层次公职人员养老金筹资的责任主体及分担比例，第一层次的公职人员养老金以财政或单位责任为主，充分体现公平性和政府责任；第二层次由单位和个人共同负责，以单位责任为主；第三层次则主要以个人责任为主，政府提供税收支持。

我国需要合理划分单位和个人的筹资责任并适度降低费率，实现筹资责任的合理平衡。从国际经验来看，绝大多数 OECD 成员国公共部门和私人部门第一、二层次养老金的总缴费率不超过 20%，而且大多数国家的雇主与雇员缴费比例接近或完全相同。^① 针对目前公职人员养老金制度中单位缴费责任过大的现实，需要进一步优化单位和个人的缴费责任分担比例，建议单位和个人各分担 50% 的缴费责任；如果确实有压力，也可以探索按照 1.5: 1 的比例（目前是 2: 1）划分单位和个人的缴费责任。

鉴于目前总体名义费率偏高的现实，可以继续降低单位缴费责任，进而降低整体缴费率。建议按单位和个人分别为 8% 的费率，将总体费率保持在 16%。如果确实有难度，可以分两步实施，先将单位缴费从 16% 下降至 12%，总体费率保持在 20%。在降低公职人员基本养老金中单位缴费水平的同时，需要做实财政全额拨款单位对职业年金的缴费，防范制度风险，促进制度公平。

3. 缩小待遇差距，增强待遇给付的公平性

待遇差距是提升公职人员基本养老金制度公平性的核心要求，要缩小不同公职人员群体内部、公职人员与其他职业群体之间的养老金待遇差距。

缩小不同公职人员养老金待遇差距的途径是多方面的。首先，要求将全体公职人员纳入参保范围，避免由于机关事业单位内部的编制差异而分别属于公职人员养老金制度和企业职工养老金制度，从而导致待遇差距，这是缩小公职人员群体内部养老金差距的基本前提。其次是统一、规范公职人员的缴费基数，避免由于缴费基数差异导致的筹资水平和待遇水平差异。此外，做实财政全额拨款单位的职业年金缴费，力争实现相对统一或接近的投资收益，避免由于投资收益差距过大而导致的养老金待遇差距。

缩小不同职业群体之间的养老金待遇差距，需要在改进公职人员养老金制度的同时统筹推进各类人员多层次养老金体系建设。目前不同职业群体之间的养老金待遇差距主要是由职业年金引起的，建议适当降低职业年金筹资水平和待遇水平，同时统筹推进企业年金制度建设，提高企业职工的补充养老金待遇水平。通过建立统一的养老金待遇调整机制来实现公平的待遇给付，避免由于养老金待遇调整机制的差异而导致待遇差距扩大。

4. 提升统筹层次，增强互助共济性

我国需要逐步提升公职人员养老金统筹层次，包括基本养老金与职业年金两个方面。公共基本养老金制度属于国家层面的制度，理应实现全国统筹。建议将全国统筹作为公职人员基本养老金制度的目标，实现公职人员养老金的统收统支，体现规模效应和互助共济性，便于基金

^① 参见 OECD, *Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, 2016.

管理与投资。在企业职工基本养老金推进全国统筹的背景下,公职人员基本养老金比企业职工基本养老金更加具有实现全国统筹的便利条件。公职人员基本养老金全国统筹可以与未来深化改革后的制度同步实施,也可以在当前推进,尽快实现全国统筹。当前至少应该尽快真正实现省级统筹,消除地市级统筹的状态。职业年金应该一步到位实现省级统筹,便于基金管理与投资。

我国需要合理划分中央和地方财政的责任,平衡各级财政支出压力。现阶段,完全由中央财政或地方财政负担的做法均不理想。根据我国的行政体制和财政体制实际,中央机关的公职人员养老金以中央财政为主,地方各级公职人员以地方财政为主。同时,完善财政转移支付机制,加强中央财政对中西部地区地方公职人员养老金的支持,提升地方政府的财政能力,减轻地方财政压力。2022年全国行政事业单位养老支出为13329.27亿元,占全国财政总支出的5.12%,其中机关事业单位基本养老保险缴费支出3863.87亿元。^①可以探讨由中央财政承担公职人员基本养老金缴费、地方财政负责职业年金缴费的做法。既体现出基本养老金制度的统一性和公平性,也体现出职业特点和地方经济发展水平。

不同于一些联邦制国家,中央和地方各负其责。我国是中国共产党领导下的统一的政治体制,实行全国一盘棋,地方服从中央。为此,需要加强中央层面对公职人员养老金制度的顶层设计与战略谋划,推进国家治理、加强公职人员队伍建设、提升社会治理水平与公共服务能力。从政府职能来说,公职人员基本养老金属于全国层面的基本公共服务,应该充分体现中央统筹与财政责任。明确中央财政责任,有利于更好地平衡地方财政能力,强化互助共济,促进社会公平。

(二) 科学发展: 优化公职人员养老金制度模式与制度设计

我国需要在完善顶层设计和制度模式的基础上,进一步完善公职人员养老金制度设计,优化制度参数,增强制度的统一性、规范性。

1. 完善制度模式, 改革个人账户

我国需要有系统思维与战略眼光,通过养老金体系的整体设计引领公职人员养老金制度改革,建立适应和助力中国式现代化的公职人员养老金制度。统筹规划养老保险体系的总体水平与不同层次的基本水准。^②在基本养老金制度层面,需要统筹考虑不同群体的需求,坚持公平优先原则,实现规则相对统一,筹资水平和待遇水平基本一致,体现国民待遇,消除身份歧视。在补充养老金制度层面,适度体现职业特点和适当的激励性,建立不同群体的补充养老金制度,统筹推进职业年金制度与企业年金制度的发展。法定养老金应当切实贯彻保基本、促公平原则,根据个人适度水准的基本生活需要,其替代率以40%左右为宜;企业年金或职业年金的替代率在30%左右。^③

现收现付型制度具有更好的互助共济性与收入再分配作用,已成为众多国家公职人员基本养老金制度的主流,甚至一些建立个人账户制私人养老金制度的国家也在进行改革,试图回归现收现付模式。一些实行个人账户制的国家在制度运行中出现了诸多问题,比如覆盖率显著下降、待遇水平下降、账户资产严重缩水等。2008年国际金融危机后出现了养老金去私有化的再

① 数据来源于《2022年全国一般公共预算支出决算表》。

② 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

③ 郑功成:《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

改革进程。截至 2018 年，曾经实施了养老金私有化改革的 30 个国家中，有 18 个国家实施了去私有化改革。^① 目前，绝大多数国家的公职人员养老金计划通常以完全的现收现付制方式融资。^② 在未来的改革中，建议在基本养老金制度层次取消个人账户成分，实行完全的现收现付制。

制度模式的调整并不是完全推翻原有的制度，而是进行适度的结构性调整，保持与原有制度模式的顺畅衔接。公职人员基本养老金制度设计应与其他群体保持一致，建立规则统一、现收现付、水平适度的国民基本养老金制度。将现有的个人账户部分融入职业年金制度，由单位和个人进行平均缴费积累，适当缩小职业年金个人账户规模。

2. 优化制度设计，增强制度的统一性

我国需要在完善制度模式的基础上继续优化制度设计，完善制度参数，增强制度的统一性与规范性。

一是统一缴费基数与视同缴费办法。建议国家层面出台统一的缴费基数办法，明确规定公职人员养老金缴费的基数范围，为各地在实施过程中提供参照，尤其是要明确公职人员的津贴、补贴、绩效工资、奖励范围，避免各地自行其是。在视同缴费方面，需要建立全国统一的视同缴费办法，细化视同缴费的具体情形，充分考虑加入公职人员养老金制度之前的参保情况、缴费情况和职业状况，避免影响公职人员“中人”的养老金权益。

二是完善待遇计发与待遇调整办法。要重点理清“中人”和转移接续情形下的待遇计发办法，简化公职人员养老金特别是过渡性养老金待遇计发公式，使公职人员对其退休后的养老金水平做到“心中有数”，避免产生焦虑和恐慌情绪。特别是对那些过渡期结束后退休的“老中人”的养老金待遇，以及存在转移接续情形的公职人员养老金待遇，应该有明确合理的计发办法。及时调整公职人员职业年金计发月数，使其与退休年龄、预期寿命动态关联，避免高龄公职人员的养老金大幅下降而影响其老年生活。在待遇调整方面，需要遵循公平、统一、动态的原则，建立统筹考虑公职人员、企业职工和城乡居民的养老金待遇调整办法，综合考虑物价水平、工资增长率、财政收入增长率等因素建立养老金待遇调整指数。

三是完善转移接续办法。我国需要在现有转移接续办法的基础上，重点关注公职人员在灵活就业、自由职业、新业态就业等职业转换时的养老金转移接续。明确公职人员养老金个人账户转移、养老金权益转移与关系转移办法，明确“中人”在职业转换过程中的视同缴费年限计算办法。统筹考虑公职人员基本养老金与补充养老金的转移接续问题。在其他职业群体补充养老保险发展不成熟、制度差异较大的背景下，需要考虑公职人员职业年金权益的转移接续问题。完善财政全额拨款单位与非全额拨款单位公职人员跨职业流动时的职业年金转移接续办法，建议做实财政全额拨款单位的职业年金缴费，便于公职人员跨职业流动时的职业年金权益转移。

（三）可持续发展：增强公职人员养老金制度的自我平衡能力

在人口快速老龄化的背景下，提升养老金的可持续性是世界各国面临的共同挑战。近些年来，OECD 成员国公职人员中在职人员的年龄趋于老化。从 2015 年至 2020 年，大多数 OECD

① ILO, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Geneva, 2018, 3-8.

② Robert Palacios, Edward Whitehouse, *Civil-Service Pension Schemes around the World*, World Bank, Social Protection Discussion Paper, 2006, No. 0602.

成员国中央政府雇员中55岁及以上人员所占比重增长了1%—10%，平均约增长了4%。^①随着部分国家的人口老龄化加深和公共部门的扩张，这些国家公职人员的退休养老费用也在不断攀升。OECD成员国用于公职人员养老金的支出相当于政府收入的2.5%至7.5%，平均为5%；发展中国家公职人员养老金支出占政府收入比重的平均值为6%，在2%至12%之间。^②近30年来，绝大多数国家都在对其养老金制度体系进行改革，包括提高领取养老金的年龄、限制提前退休、延长工作年限、统一制度模式等，^③推动改善养老金制度的财务可持续性。在深化我国公职人员养老金制度改革的过程中，需要通过各种渠道开源节流，增收节支，完善筹资机制与待遇给付机制，平衡公职人员的养老金需求、筹资能力与财政压力，实现制度的可持续发展。

1. 完善基金管理与投资体制，提升投资收益率

坚持管办分开和收支两条线管理，实现基金的专业化管理与投资，避免由经办机构进行管理。完善法人受托模式下的职业年金治理结构，理清职业年金基金委托人、代理人、受托人、托管人、投资管理人之间的权利义务关系，克服职业年金运营中的逆向选择与道德风险。建议设立职业年金管理委员会，行使职业年金总委托人和总代理人的职责，成员由相关利益主体构成，负责职业年金的规划编制、制度建设、监督管理、风险评估、沟通协调等工作，对职业年金制度的管理运行进行指导，对管理运行中的重要事项进行决策。在职业年金管理委员会下设立监督委员会，吸纳相关主体参与监督。完善职业年金信息披露与报告机制，确保委托人和受益人及时、准确了解职业年金运行的相关信息及基金管理与投资动态，防范基金投资风险。

完善公职人员养老基金投资渠道与投资策略，实现基金投资的多元有序组合。从部分国家养老基金投资工具的选择来看，股票和债券是主要的投资工具。对于我国来说，投资于资本市场是一个重要选择，但需要健全、完善资本市场，避免由于资本市场的不完善和震荡而引发基金损失。可将一定比例的公职人员养老基金购买国债，既有政府信用担保，又可保持一定的收益率。也可将公职人员养老基金中的一部分用于重大基础设施建设，兼顾投资的公共性、社会性与收益性。

2. 调整待遇计发基数与计发月数

面对越来越大的公职人员养老金支出压力，一些国家改革原来相对比较慷慨的待遇计发办法，包括调整退休年龄、缴费年限、服务年限、计算基数、积累率等方面。因此，我国需要调整完善公职人员养老金待遇计发办法，主要是调整待遇计发基数与计发月数。

在待遇计发基数方面，目前主要以退休前一年的工资收入作为基数，而退休前一年的工资收入往往处于职业生涯的最高状态，导致养老金待遇水平相对偏高，增加了养老金支付压力。因此，建议将退休前更长时间的平均工资收入作为待遇计发基数，比如退休前10年、15年或者终生平均收入。从国际经验来看，较多国家的公职人员养老金不是基于最后一年的工资收入计算。加拿大安大略省以公职人员连续五年最高工资收入平均数为基数，荷兰公务员养老金计划基于终身平均收入计算，日本也以终身平均收入作为计发基数。^④在2015年的改革中，英国

① 参见 OECD, *Survey on the Composition of the Workforce in Central / Federal Governments*, 2020.

② Robert Rusconi, Alexander Pick, *Civil Service Pension Reform in Developing Countries: Experiences and Lessons*, OECD Development Policy Papers, 2020, No. 33.

③ 参见 OECD, *Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, 2016.

④ 林义、何沛：《OECD国家公职人员差异化养老保险制度的经验》，《行政管理改革》2015年第5期。

公职人员养老金待遇的计算从最终薪金制转为职业生涯平均收入制，向更加公平的制度迈进。

在待遇计发月数方面，建议根据退休年龄和预期寿命及时调整个人账户养老金和职业年金待遇计发月数，建立计发月数与退休年龄、预期寿命之间的动态关联机制，及时进行调整，避免调整滞后带来的不公平、支付压力和制度风险。

此外，取消个人账户继承。特别是职业年金账户余额中绝大部分来源于财政，不能将公共资金用于继承，而应转入统筹基金，用于支付退休公职人员的养老金待遇。同时，还需明确制度转轨成本及化解办法。

Pensions for Public Servants in China: Institutional Changes, Current Challenges, and Developmental Orientations

Long Yuqi

(School of Management, Capital Normal University, Beijing 100089, China)

Abstract: Following the 2015 reform, China's pension system for public servants shifted from a non-contributory model to a shared-responsibility social insurance system, becoming a key part of the statutory pension framework. This transition has raised new expectations among civil servants and public institution staff but also highlighted several challenges. These include issues with the system's model, coverage, funding mechanisms, benefits distribution, and management. Key problems are flaws in individual accounts, identity-based discrimination in coverage, inconsistent funding rules, unequal responsibility-sharing, inadequate benefit calculation methods, significant benefit disparities, low pooling levels, and pressure on fund growth. Future reforms should focus on fairness, scientific development, and sustainability. To ensure fairness, it is recommended to eliminate the "officially appointed status" requirement for insurance, optimize responsibility-sharing, reduce benefit disparities, and clarify the roles of national coordination and the central government. For scientific development, the system's design should be refined by standardizing contribution bases and methods for deeming contributions, as well as improving formulas for benefit calculation, adjustment, and portability. To ensure sustainability, the fund's investment returns should be enhanced, and adjustments should be made to the bases and periods for benefit calculations. Furthermore, the inheritance of individual accounts should be abolished, and the costs and strategies for transitioning the system should be clarified.

Key words: public servants; old-age pension; fair development; scientific development; sustainable development

(责任编辑：郭林)