

社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目：国外公务员养老金制度“由分立到统一”的改革做法经验
作者：杨洋
网络首发日期：2021-03-03
引用格式：杨洋. 国外公务员养老金制度“由分立到统一”的改革做法经验[J/OL]. 社会保障研究. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.F.20210303.1333.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

国外公务员养老金制度“由分立到统一”的改革做法经验

杨 洋

(人力资源和社会保障部中国劳动和社会保障科学研究院,北京,100029)

摘 要:近几十年来,国外公务员养老金制度改革共同特征和趋势之一是这一制度与私人部门雇员养老金制度从分门而立到逐渐走向统一整合。我国在 2014 年也实施了改革,实现了机关事业单位养老保险制度与企业职工基本养老保险制度的并轨。改革过渡期现已过半,各项政策措施已基本平稳落地,但也出现了一些改革前预期之外的新矛盾和新问题。本文对改革方向和趋势与我国类似的国家的公务员养老金制度的改革动因、改革路线和具体措施,特别是改革过渡办法及养老金待遇的平稳衔接措施进行了对比分析。国外的经验给我国下一步顺利推动改革带来以下启示:构建公平统一的基本养老保险制度;建立 DB 制与 DC 制相结合的补充型养老金计划;统筹安排及合理确定不同层次、不同类型养老金计划的待遇替代率水平。

关键词:机关事业单位;养老保险制度;养老金改革;双轨制改革

从各国养老保险制度的发展历程看,公务员和其他公共部门雇员养老保障制度的建立往往早于私人部门雇员。20 世纪初期尤其是第二次世界大战后,随着以私人部门雇员为参保对象的基本养老保险制度覆盖面的不断扩大,由“双轨制”造成的人力资源流动障碍和养老金待遇差距等问题日益凸显,民众对基本养老保险应体现公平的呼声也越来越高。因此,许多国家对公务员养老保险制度进行了改革,其共同特征和趋势主要有两点:一是由分立制度走向统一制度,二是在此改革过程中不同程度引入 DC 制^①。

与上述背景和趋势相似,我国 2014 年实施的机关事业单位养老保险制度改革也经历了“由分立走向统一”^②,同时积累制的职业年金制度也建立起来。该项改革已实施 6 年有余,10 年改革过渡期现已过半,各项改革工作在取得显著进展的同时也出现了一些问题。研究国外公务员养老金制度由分立到统一的改革做法可为我国完善有关方面的政策提供借鉴^③。

一、国外公务员与私人部门雇员养老金制度的统一与分立模式

国外公务员与私人部门雇员养老金制度分别而立在历史上曾经是世界各国的主要特征之一,目前在全世界可获资料的 158 个国家中,仍有半数以上国家的公务员拥有相对独立的养老金制度安排^[1]。但 20 世纪 80 年代以来,许多国家实施了由分立到统一的改革,实现了基本养老保险制度的统一。以 OECD 国家为例,根据公共部门与私人部门雇员养老金制度的统一整合程度,基本上可将 OECD 国家的养老金制度分为四种类型(见表 1)^[2]。

① 本文中缴费确定(Defined Contribution)型制度简称为 DC 制,待遇确定(Defined Benefit)型制度简称为 DB 制。

② 国务院关于机关事业单位养老保险改革的政策文件为发布于 2015 年 1 月的《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》(国发〔2015〕2 号),该文件自 2014 年 10 月 1 日起实施。

③ 各国公务人员范畴及其行政管理體系千差万别,因而作为后端的养老保险制度安排也存在较大区别。考虑可比性,本文所指国外公务员养老金制度主要以中央(联邦)政府公务员为主,兼论其他群体。

第一类是完全统一型,即公共部门雇员与私人部门雇员的养老保险制度完全相同。表 1 显示,属于此种类型的 7 个国家均为中东欧的前社会主义国家。它们大都在 20 世纪 80—90 年代进行了结构性养老金改革,为所有雇员建立了完全统一的养老金制度,包括现收现付制基本养老金和作为第二支柱的强制参与的积累制养老金,例如捷克、匈牙利和波兰。但在个别国家中,不同类型雇员的养老金制度参数和规制仍有差异,最为典型的是波兰。

表 1 OECD 国家公务员与私人部门雇员养老金制度的统一分立模式

完全统一型	分立却相似型	统一加补充型	完全分立型
智利	丹麦	加拿大	奥地利
捷克	芬兰	爱尔兰	比利时
爱沙尼亚	冰岛	意大利	法国
匈牙利	以色列	日本	德国
墨西哥	荷兰	新西兰	希腊
波兰		挪威	韩国
斯洛伐克		西班牙	卢森堡
		瑞典	葡萄牙
		瑞士	土耳其
		英国	
		美国	
		澳大利亚	
		斯洛文尼亚	

资料来源:Edward Whitehouse.Pensions for public-sector employees:lessons from OECD countries' experience[Z].The World Bank,Social Protection & Labor Discussion Paper NO.1611,2016:5.

第二类是分立却相似型,即公共部门雇员和私人部门雇员的养老金制度分别而立,但制度规则和参数设定基本相同^①。例如,在芬兰和冰岛,私人部门雇员必须参加企业年金计划,且这些计划所适用的规则和参数与公共部门雇员的职业年金计划非常相似或基本相同。在丹麦和荷兰,通过行业集体协议的方式,几乎所有私人部门的雇员都参加了企业年金计划。这些计划虽然在具体规则方面并不完全相同,但公共部门雇员职业年金计划的具体规则与其中最具代表性的企业年金计划大体相近。以色列近年来一方面将公共部门雇员养老金计划由 DB 制转为 DC 制,另一方面同时为私人部门雇员建立了强制性的 DC 型养老金计划,从而使两类群体的养老金制度安排基本相当。

第三类是统一加补充型,即公共部门雇员与私人部门雇员均参加全民统一的基本养老金计划,但与第一类不同的是,公共部门雇员还额外享有补充养老金计划。此种类型的国家数量相对最多(共计 13 个),但各国之间差异显著。例如,在意大利和斯洛文尼亚,公共部门雇员的补充养老金水平相当低,而全民统一的基本养老金的替代率则远高于 OECD 国家平均水平。而且在意大利,是否为公共部门雇员建立补充养老金计划并不是法定强制性要求,因此该计划也不可能覆盖所有公共部门雇员。与这两个国家相反,加拿大和爱尔兰公共部门雇员补充养老金计划的待遇水平相当丰厚,而其全民统一的公共养老金待遇水平则相对较低,替代率远低于 OECD 国家平均水平(中位数收入者)。澳大利亚和瑞士都为私人部门雇员建立了强制性的私人养老金计划。澳大利亚近年将公共部门雇员的养老金计划由 DB 型改为 DC 型,改革后公共部门与私人部门实现了制度统一。尽管也有一些私人部门雇主为其雇员缴纳了较高水平的私人养老金,但总体来看,这两个国家高水平缴费的私人部门雇员占比低于丹麦和荷兰,而其公共部门的雇主缴费则通常较高,因而其待遇

^① 这也是与后文第四类不同的地方。

水平也普遍更高。美国通过不断改革,逐渐使公共部门雇员加入了全民统一的公共养老金计划,即社会保障计划(Social Security),并额外建立了积累制年金计划,后者通常实行自动加入制且保障水平相对更高。而美国私人部门雇员的企业年金计划通常是自愿建立的,因而覆盖率相对较低。

第四类是完全分立型,即公共部门和私人部门雇员各自适用于完全独立的退休制度。两种制度之间在养老金计发办法、领取条件、养老金待遇调整机制等方面存在诸多差异,公共部门雇员养老金制度的慷慨度通常相对较高。而根据公共部门雇员养老金计划的碎片化程度该类型又可被细分为两类:一类是公共部门雇员适用于统一的独立于私人部门雇员的养老金制度,或者这种制度能够覆盖大多数公共部门雇员;另一类是公共部门雇员养老金制度表现出高度碎片化,不同类型公共部门的雇员分别适用于各种不同的养老金计划,例如法国和希腊。

二、典型国家由分立制度向统一制度改革的做法经验

2014 年改革后,我国机关事业单位养老保险的制度模式从原来以单位为主体的退休保障改为社会化养老保险,转变为与企业职工基本养老保险制度相统一的统账结合模式。制度结构由原制度下单一的退休费改为基本养老金加职业年金的多层次结构。从改革后的制度分类看,我国应属于前文模式分类中的第三类——“统一加补充型”。因此,本文重点从上述第三类模式中选择案例国家,它们分别是美国、日本、英国。这些国家均进行了公务员养老金制度由分立向统一的改革,且改革后的制度与我国机关事业单位养老保险制度类型相似。尽管这些国家的制度差异显著,且改革过程各不相一,但仍有一些共同特征和趋势可为我国提供参考借鉴。

(一)改革动因类似:双轨制下的公平性和人力资源流动障碍

在绝大多数国家中,公务员和其他公共部门雇员往往是最先建立养老保障制度的群体,该现象最早可追溯到 19 世纪初的欧洲。近几十年来,随着人口老龄化日益严重,公务员养老金制度的财政压力与日俱增,双轨制所产生的便携性和公平性问题日益凸显,从而促使许多国家纷纷进行了公务员养老金制度改革。而由分立制度向统一制度的改革,其重点是解决双轨制下人力资源的流动障碍,以及制度间待遇差引起的公平性问题等。从美国和日本由分立向统一的改革历程便可窥见这点。

1. 美国“双轨制”:1935—1986 年

美国公务员养老金制度建立时间早于私人部门雇员。1920 年,美国颁布《公务员退休法案》(Civil Service Retirement Act),正式为联邦政府雇员建立了待遇确定型制度——公务员退休金计划(Civil Service Retirement System,简称 CSRS),提供养老、残疾和遗属待遇保障。而后到 1935 年,美国国会通过了《社会保障法案》(Social Security Act),建立了覆盖所有私人部门雇员的 DB 型社会养老保险计划,即社会保障(Social Security,简称 SS),联邦政府、州和地方政府雇员均不在该制度覆盖范围内。

随后,美国进入两个制度并存的历史阶段,也即“双轨制”阶段^①。在此期间,因制度分立而产生的各种问题逐步显现,如劳动者流动不畅、联邦雇员普遍提前退休等。为解决这些问题,1983 年美国通过《美国社会保障修正案》(Social Security Amendments),允许所有在 1984 年 1 月 1 日及之后被雇佣到永久性职位的联邦政府雇员参加 SS。但在该规定下,联邦政府雇员可同时参加 CSRS 和 SS,这不仅增加了雇员缴费率^②,同时也产生了重复领取待遇的问题。因此,美国于 1986 年通过了《联邦雇员退休制度法》(Federal Employees’

① 20 世纪 50 年代,美国国会开始允许州和地方政府雇员参加原本以私人部门雇员为主要参保对象的社会养老保险计划,但在 1983 年之前,联邦政府雇员一直不能参加该计划。

② 同时参与两项计划的联邦政府雇员养老保险缴费率将超过工资的 13%。

Retirement System Act),建立了全新的联邦雇员退休制度(Federal Employees’ Retirement System,以下简称 FERS)。

至此,美国公共部门与私人部门雇员的基本养老金制度实现统一。在 FERS 中,原本覆盖私人部门雇员的 SS 成为公务员养老金体系中作为第一层次的基本养老金。从 CSRS 改为 FERS,美国联邦政府雇员养老金制度实现了与私人部门雇员从分立到统一的改革。

2. 日本双轨制:第二次世界大战后至 2015 年

第二次世界大战后,日本建立了由国民年金制度与收入关联型养老保险制度构成的公共养老金制度体系。其中,国民年金制度覆盖所有 20~59 岁的日本国民,缴费额度统一,待遇水平与个人收入水平无关,但与缴费年限挂钩;收入关联型养老保险制度包含厚生年金和共济年金两种,分别覆盖日本私人部门雇员和公共部门雇员。

相比较而言,共济年金制度的待遇保障水平相对更高,因此制度的公平性一直备受诟病。日本从 20 世纪 60 年代开始便尝试将两项制度并轨以期解决待遇差异问题,并于 1979 年和 1986 年两次尝试对共济年金制度进行参量式改革,以缓解制度间待遇差异引起的矛盾和争议。改革内容包括提高共济年金制度的养老金待遇领取年龄,以及改革共济年金制度的待遇计发办法,将待遇计发基数由最后工资收入转为终身平均工资收入,使之与厚生年金制度保持一致等。

但上述改革并未根本解决双轨制问题。直到 2015 年,日本正式实施共济年金与厚生年金一体化改革,将共济年金正式并入厚生年金,新制度被称为厚生年金保险制度。至此,日本实现了国民年金制度和厚生年金保险制度的全民统一。

(二)制度结构变化趋势相同:从单一保障制度到建立多层次养老金制度体系

各国最早建立的公务员养老金制度通常是单一保障计划,随后逐步改革发展为多层次养老金体系,尤其是在由分立向统一制度改革之后。在这一体系中,第一层次公共养老金制度提供基本养老保障,其特点是“要求强制参加,由政府组织建立”。其与适用于私人部门雇员的基本养老金制度因模式不同而有所区别,二者之间完全统一或部分统一,有些国家在统一的基本养老金制度之上为公务员建立了补差型 DB 制养老金计划,如美国。第二层次为补充性职业年金制度,由政府作为雇主组织建立,通常要求雇员(公务员)自动默认参加或半强制(集体协议)参加该制度。为公共部门雇员建立单独的职业年金制度较为多见,该制度既可覆盖至所有公共部门雇员,也可仅适用某一地域或某一职业公共部门雇员,其中联邦政府雇员通常享有单独的职业年金计划。第三层次是个人自愿在市场上购买的私人养老金计划。典型国家具体的养老金制度体系构成如表 2 所示。

表 2 典型国家公务员的多层次养老金制度体系

	美国	英国	荷兰	日本
第一层次	社会保障(SS) *	国家基本养老金(BSP)	国家法定基本养老金(AOW)	国民年金+厚生年金保险
第二层次	节俭储蓄计划(TSP)	阿尔法计划+合伙型养老金计划	公共部门职业年金计划(ABP)	职业年金计划
第三层次	个人自愿养老储蓄	个人自愿养老储蓄	个人自愿养老储蓄	个人自愿养老储蓄

说明:在改革后形成的 FERS 中,除社会保障(SS)外,美国还为联邦政府雇员建立了 FERS 基本退休金(属于 DB 制),作为补差型养老金制度安排,具体详见下文。

资料来源:作者根据国家官网信息自制。

(三)改革过渡措施类似:新老办法并存,逐步过渡

作为需长期累积权益的养老金制度,其改革大都需要逐步过渡,难以一步到位。尤其是从分立制度到统一制度的改革,必然面临“老人老制度”与“新人新制度”的衔接过渡问题。与我国相似的是,典型国家也大

多规定“老人老办法,新人新办法”。但典型国家关于“老人”和“新人”的界定与我国不同,过渡办法也不同,通常情况下是将自改革之日起新入职公务员视为“新人”,让其参加新制度,同时对“老制度”下的“老人”制定过渡办法或提供自愿选择。

1.美国:改革后“老制度”作为封闭系统继续存在

美国于1983年实施公务员养老金制度改革,改革后(1984年1月1日)新入职的联邦政府雇员全部参加新制度(FERS)。而改革前就职的联邦政府雇员均被视为“老人”,他们无论是否已经退休,既可选择留在“老制度”(CSRS),也可选择转入新制度(FERS),转入新制度后其待遇计发方式仍按照“老制度”规定执行^①。同时,允许这些“老人”参加节俭储蓄计划(TSP),个人按5%进行缴费且可享受税优政策。但与“新人”不同之处在于,他们只有个人缴费而无政府作为雇主的匹配缴费。

作为“老制度”的CSRS是DB型现收现付制,由政府和雇员各按7%共同缴费,基金独立于社会保障(SS),由财政提供兜底保障。改革后,“老制度”在一段时间内与新制度并存,转制成本不被纳入FERS,仍由“老制度”承担,不足部分由财政弥补。随着“老制度”参保人员逐渐退休或转入新制度,CSRS将成为一个封闭系统,只有待遇支出而没有缴费收入,待未来基金资产耗尽之后,CSRS将从FERS借款为退休者支付养老金,所借款项每年由国家财政弥补,直到CSRS完成历史使命并完全被FERS取代。

2.英国:公务员职业年金计划几经更迭下的过渡与转移办法

英国建立了由国家基本养老保险、公务员职业养老保险和个人自愿养老储蓄构成的三层次公务员养老保险制度。作为第一层次的国民基本养老保险是英国为全体国民建立的统一标准的基本养老保险,所有国民不因身份地位、收入水平而采用不同标准,在缴费标准和待遇领取标准上相对统一。第二层次的公务员职业养老保险是专门针对公务员建立的职业年金计划,其始建于1972年公务员职业年金计划(Principal Civil Service Pension Scheme,以下简称PCSPS),后也被称为传统养老金计划(Classic Schemes)。2000—2015年,英国对公务员职业年金进行了多次改革(见图1),每次改革均规定改革开始后新入职者参加新制度,并对“老制度”参保人员制定了过渡或转移办法。

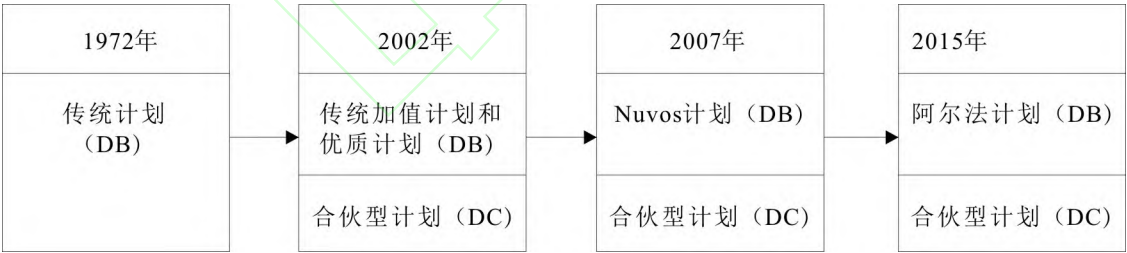


图1 英国公务员职业年金制度改革历程

数据来源:作者根据国家官网信息自制。

如图1所示,DC制年金计划自2002年建立以来一直未变,而DB制年金计划却历经多次改革,改革对象主要是缴费率和待遇计发办法。尽管这6种职业年金计划目前仍都存在,但自2015年阿尔法计划(Alpha Scheme)建立之后,新入职公务员将自动默认参加该计划和自愿选择参加DC制合伙型年金计划,原有4种DB制年金计划已逐渐对新入职公务员关闭,其参保人员将按年龄被转移到阿尔法计划(见表3)^[3]。

① 联邦政府雇员中的“老人”在3个时间节点可选择加入“新制度”:一是1983年改革时;二是1998年,当时临时放开了一次选择权;三是离职后重新获聘时。

英国为原有 4 种公务员年金计划参保人向阿尔法计划转移制定了过渡方案^①：第一，在 2012 年 3 月 31 日距离其法定养老金领取年龄不满 10 岁（含 10 岁）者^②，将继续参加原计划；第二，超过 10 岁但不足 13.5 岁者，需转移至阿尔法计划，但可选择当即转移或者继续参加原计划一段时间之后再转；第三，超过 13.5 岁者，自 2015 年 4 月 1 日起将转为参加新计划。因此，2015 年改革后，阿尔法计划和合伙型计划成为英国公务员的主要职业年金计划。

表 3 英国 6 种公务员职业年金计划对比

类型	计发基数	资金来源	雇员缴费率	雇主缴费率	领取资格条件	筹资类型	状况
传统计划	退休前一年工资	雇主缴费及个人为配偶缴费	1.5%	18.9%	达到 60 岁且至少服务 2 年	DB	停止 (2002.10.01)
传统加值计划	退休前一年工资	雇主与雇员缴费	3.5%	精算师根据待遇实际支付情况决定	达到 60 岁	DB	停止 (2002.10.01)
优质计划	退休前一年工资	雇主与雇员缴费	3.5%	精算师根据实际支付决定	达到 60 岁	DB	停止 (2007.07.30)
Nuvos 计划	终生平均收入	雇主与个人缴费	3.5%	精算师根据计划成本决定	正常退休则待遇领取年龄为 65 岁；最早待遇领取年龄为 55 岁	DB	关闭 (2015.04.01)
阿尔法计划	终生平均收入	雇主与雇员缴费	4.6%~8.05%	26.6%~30.3%	达到 65 岁	DB	运行
合伙型计划	年金	雇主缴费	个人自愿	3%~12.5%	退休年龄为 55~75 岁	DC	运行

说明：表中“状况”一列针对 2015 年阿尔法计划建立后新入职的公务员，也反映该计划当前的运行状况。
资料来源：Civil Service Pensions.Information about alpha[EB/OL].[2021-01-02].<https://www.civilservicepensionscheme.org.uk/members/the-new-pension-scheme-alpha/>.

（四）改革前后待遇衔接的原则相似：承认既有历史权益，实现待遇平稳衔接
公务员养老金制度通常早于且待遇优于覆盖私人部门雇员的公共养老金制度，因此，由分立制度改为统一制度，公务员养老金待遇大都会遭到不同程度的削减。对此，各国在处理改革前后待遇平稳衔接方面大都遵循承认和保障既有历史权益的基本原则，或建立补充型养老金计划，或在计发参数设置上体现历史权益。

1.美国：CSRS 与 FERS 待遇对比

美国公务员养老金制度改革前的 CSRS 是收入关联型 DB 制养老金计划，为参保人提供单一层次的退休保障，待遇替代率通常不超过最高 3 年工资平均值的 80%。

改革后的 FERS 共包括四个部分。第一部分为社会保障(SS)，它与私人部门雇员制度完全相同。根据 OECD 的数据，平均收入者的社会保障待遇替代率为 39.4%^[4]。第二部分为 FERS 基本退休金计划(FERS Basic Retirement Annuity)，属于补差型制度安排，与 CSRS 相对应，其计划类型(DB 制)、待遇计发和管理体制等都与 CSRS 大体一致，替代率约为 30%(见表 4)^[5]。第三部分为节俭储蓄计划(Thrift Savings Plan，简称 TSP)，它是与美国许多私人部门雇员参加的 401(K)计划类似的 DC 型补充型养老金计划^③，参保者从 TSP 账户所获得的退休收入取决于其工作期间个人缴费和所就职机构的缴费，以及工作期间账户所累积的收入。

① 这 4 种职业年金计划包括传统计划、传统加值计划、优质计划和 Nuvos 计划。
② 这是最早可以领取未遭削减的养老金的年龄。英国各个公务员年金计划的法定养老金领取年龄不同，传统计划、传统加值计划和优质计划是 60 岁，nuvos 计划是 65 岁。
③ 401(K)计划是适用于美国私人部门雇员的一种企业年金计划，覆盖范围相对广泛。其源自美国国税法(Internal Revenue Code)中第 401 条 K 项条款的规定。参与该计划的雇员的缴费及其利息和股息收入享受递延缴税政策。

第四部分为 FERS 补充养老金 (FERS supplement) 计划,适用于部分公务员群体,属于 DB 制补差型制度。由于参加 FERS 后,联邦雇员要在年满 62 岁以后才可从 SS 领取待遇,因此,美国为在 62 岁之前退休的公务员建立了这个临时性补充待遇。其支付对象包括三类群体:第一类是工作 30 年且年满 55 岁的退休者;第二类是工作 20 年且年满 60 岁的退休者;第三类是工作 20 年且年满 50 岁的退休执法人员、退休消防员和退休空中交通管制员。FERS 补充养老金计划的待遇水平相当于支付对象不退休而是继续就职于联邦政府直至法定退休年龄后可获得的社会保障 (SS) 待遇。FERS 补充养老金的支付期最长至 62 岁,无论支付对象在 62 岁时是否选择申领社会保障待遇。

由此可见,在实施公务员养老金制度改革后,为了弥补由参加原单一保障制度改为参加 SS 后出现的待遇下降损失,美国为公务员额外建立了 3 项制度,其中 FERS 基本退休金计划和 FERS 补充养老金计划是 DB 补差型制度,TSP 则是 DC 积累制计划。由此,改革既使公务员在基本养老保障部分与私人部门雇员实现了完全统一,也保障了待遇的平稳衔接。

表 4 CSRS 与 FERS 基本退休金计划的对比

制度类型		CSRS	FERS 基本退休金计划
		DB	DB
缴费率	雇主	7%	11.9%
	雇员	7%	0.8%
计发待遇 = 计发基数×工作年限×累积率	计发基数	最高 3 年工资平均值	最高 3 年工资平均值
	待遇累积率	与工作年限有关,共设 3 档:工作前 5 年的待遇累积率为每年 1.5%;第 6~10 年为每年 1.75%;10 年以上为每年 2%。	与工作年限有关,共设 2 档:工作未满 20 年者按每年 1% 计算;工作满 20 年且在 62 岁及以后退休者按每年 1.1% 计算。
领取全额养老金的条件		年满 55 岁且缴费年限为 30 年以上或年满 60 岁且缴费年限为 20 年以上	年满 55 岁 (未来将延长至 57 岁) 且缴费年限为 30 年以上或年满 60 岁且缴费年限为 20 年以上
替代率		30%~60%	约为 30%

资料来源: Robert L. Clark, Lee A. Craig, Jack W. Wilson. A History of Public Sector Pensions in the United States [M]. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003: 5.

2. 英国:改革前各类职业年金计划所累积权益的保留与衔接

对于 2015 年改革前原有 4 种公务员年金计划参保人的待遇衔接过渡问题,英国采用的基本原则是保障历史权益,具体措施包括两大方面。第一,封存历史缴费,退休时分段计发。对于由参加原有 4 种年金计划转为参加阿尔法计划的公务员,其参加原计划期间所积累的养老权益将被封存,退休时他们将获得两部分养老金待遇,即 PCSPS 养老金和阿尔法养老金,这两部分独立的养老金待遇将根据各自计划规则分别计算。第二,原计划的待遇计发可享受参加阿尔法计划后继续缴费所带来的养老权益。原有 4 种年金计划和阿尔法计划均为 DB 制,待遇计发公式不同,核心区别是计发基数,即是以退休前一年平均工资为基数计发待遇还是以终生收入为基数。如表 3 所示,前 4 种年金计划中,传统计划、传统加值计划、优质计划是以退休前一年平均工资为基数计发。对于参加此 3 种年金计划的人来说,其历史积累的缴费年限记录将被保存,直到退休申领待遇时用于计算待遇水平。转入阿尔法计划后的年份不计入原计划的积累权益中,但可以最终退休前一年的平均工资为基数计算原计划的待遇水平。Nuvos 计划与阿尔法计划相同,均为参照终生收入计发待遇。因而,对于 Nuvos 计划参加人而言,其历史缴费权益也将被保留,参保者不得在转为阿尔法计划后继续向原 Nuvos 计划积累新的记录,但其原来所积累的养老金价值将每年根据生活费用指数调整,直至申领待遇时。

三、对我国机关事业单位养老保险制度改革的启示

我国此次机关事业单位养老保险改革的方向和原则与国外在趋势上基本一致,主要表现在三个方面:第一,我国从单一退休保障制度到建立基本养老保险与职业年金相结合的多层次养老保障制度体系的改革方向与国外由分立到统一的改革趋势一致;第二,我国为“中人”^①设立过渡性养老金以及在改革实施后设立10年过渡期的制度安排,一定意义上与国外“新老办法并存”的做法有异曲同工之处;第三,承认参保人员历史权益,确保改革前后待遇平稳过渡是我国与其他实施从分立到统一改革的国家共同遵循的基本原则。

目前,我国机关事业单位养老保险改革已实施6年多,各项政策措施已基本平稳落地,但也出现了一些改革前预期之外的新矛盾和新问题,特别是在“中人”待遇平稳衔接方面。例如,由于定位不清,职业年金在改革过渡期内作为待遇计发的一部分参与“中人”基本养老金新老计发办法的对比,挤占了基本养老金待遇,同时职业年金待遇却发完为止而且在调待时从调待基数中被剔除,不符合基本养老保险制度“多缴多得、长缴多得”的原则和机制。这些问题亟待在过渡期内得到深入研究和妥善解决,以确保过渡期结束后顺利实现改革前后养老金待遇的平稳衔接。

如前文所述,在从分立向统一的改革过程中,通过增设补充性养老金计划等方式确保公务员养老金待遇平稳过渡是许多国家的通行做法,这也为我国提供了重要参考。

第一,作为第一层次的基本养老保险应实现与企业职工基本养老保险制度的完全统一,包括制度统一、规则统一和参数统一。实现所有劳动者基本养老保险制度的完全统一,向构建公平统一的基本养老保险制度迈出坚实的一步。

第二,建立DB制与DC制相结合的补充型养老金计划。作为补充型养老金计划,DC制相对更贴合制度需求,但在由单一保障向多层次保障改革中,短期内完全靠DC制同时发挥补充和补差作用显然难度较大。一方面,DC积累制养老金计划的建立需要较大的转制成本;另一方面,DC积累制养老金待遇真正能够发挥支柱型保障作用需要较长时间的账户资金积累。因此,在当前阶段,可借鉴美国 and 英国经验,建立DB制与DC制相结合的补充型养老金计划,并明确不同类型计划的功能定位和保障责任。

第三,统筹安排及合理确定不同层次、不同类型养老金计划的待遇替代率水平。从国外经验看,基本养老保险与补充型养老金计划的待遇替代率水平总体呈相互补充的关系。如果改革后统一的基本养老金制度替代率较高,则针对公务员建立的补充型养老金计划替代率较低,例如德国;反之,如果改革后统一的基本养老金制度替代率较低,则针对公务员建立的补充型养老金计划替代率较高,例如英国、美国。因此,在建立DB制与DC制相结合的补充型养老金计划并明确各计划定位之后,应当结合第一层次基本养老保险的平均替代率水平来确定补充型养老金计划的制度设计,特别是DB制补充型养老金计划,从而使不同层次养老金待遇之和的实现与改革前退休待遇的平稳衔接。

参考文献:

[1] Robert Palacios, Edward Whitehouse. Civil service pension schemes around the world [Z]. The World Bank, Social Protection Discussion Paper No.0602, 2006:12.

[2] Edward Whitehouse. Pensions for public-sector employees: lessons from OECD countries' experience [Z]. The World Bank, Social Protection & Labor Discussion Paper NO.1611, 2016:5.

[3] Civil Service Pensions. Information about alpha [EB/OL]. [2021-01-02]. <https://www.civilservicepensionscheme.org.uk/>

^① “中人”指的是2014年10月1日改革前参加工作、改革后退休者。

[4] OECD.Pensions at a glance 2019;OECD and G20 indicators[R].Paris;OECD Publishing,2019;151.

[5] Robert L Clark, Lee A Craig, Jack W Wilson.A History of Public Sector Pensions in the United States[M].Philadelphia, University of Pennsylvania Press,Philadelphia,2003;5

Practice and Experience of Unification Reform of Foreign Civil Servant Pension System

YANG Yang

Abstract: In recent decades, one of the common characteristics and trends of foreign pension system reforms for public sector employees is that the relationship between it and the pension system of private sector employees has been gradually integrated from separation. In 2014, China also implemented the reform of the pension insurance system for staff of government agencies and institutions, and realized the integration with the basic pension insurance system for enterprise employees. The 10-year reform transition period has now passed halfway. Various policies and measures have basically been implemented smoothly. However, there have also been some new contradictions and new problems that were not expected before the reform. This article compares and analyzes the reform motivations, reform routes and specific measures of civil servant pension system reform in countries which have the same reform direction and trends with China, especially the transitional measures and policies for achieving a smooth convergence of pension benefits. The experience of foreign countries brings the following enlightenment for China to smoothly promote the reform in the next step such as the establishment of a fair and unified basic pension insurance system, the establishment of a supplementary pension plan combining the DB system and the DC system, overall planning and reasonable determination of the replacement rate of different levels and types of pension system.

Key words: government agencies and institutions, pension insurance system, pension reform, dual-track reform