

您现在的位置: 中国社会保障网 > 首页 > 百家争鸣 > 业界谈

机关事业单位养老保险制度现状分析及对策研究——以秭归县为例

湖北省秭归县社会保险局 余先达 向建 周锦程

时间: 2010-07-12

来源: 中国社会保障网

【字号: 】 【我要纠错】 【Email推荐 发送 】 【收藏】 【打印本页】 【评论】 【关闭】

秭归县位于湖北省西部,地处三峡工程坝上库首,是集老、少、边、穷、库、坝区于一体的山区农业县和国家新阶段扶贫开发重点县,也是三峡工程移民大县。秭归县的社会养老保险体系由企业基本养老保险、机关事业单位养老保险、农村社会养老保险三个险种组成,随着市场经济的逐步建立和不断发展,企业基本养老保险目前已初具规模、日益完善,农村社会养老保险也处在探索之中,而机关事业单位养老保险虽然已建立了18年之久,但随着行政体制的不断改革,机关事业单位养老保险制度的改革却是一波三折,出现了一些体制障碍、机制障碍、政策障碍,遇到了一些新情况、新问题,目前已到了退无出路、进无思路的境况,本文试图以秭归县的机关事业单位养老保险改革,作一些现状分析,谈一些对策建议。

一、基本情况

(一) 现行体制

1、机构设置情况

秭归县机关事业单位养老保险经办机构成立于1992年10月,属人事局内设机关事业单位养老保险办公室,2002年4月,根据工作需要和形势变化,将本单位职能划入秭归县劳动局,成立“秭归县机关事业单位养老保险管理局”,2005年10月,“秭归县机关事业单位养老保险管理局”与“秭归县社会保险事业管理局”、“秭归县城镇职工基本医疗保险事业管理局”、“秭归县农村社会养老保险事业管理局”合署办公,实行的是四块牌子、一套班子的运行格局。现在职人数为23人,属于全额拨款的副科级事业单位。

2、主要工作职责

贯彻执行国家的法律、法规和各级政府关于机关事业单位养老保险的各项方针、政策,协助有关部门研究制定秭归县机关事业单位养老保险的相关政策和近远期规划,并负责组织实施。负责全县机关、企事业单位离、退休人员养老金的发放工作。

目前机关事业单位养老保险基金核定由县社会保险基金结算中心负责;基金征收由县地方税务局负责,全额拨款和差额拨款单位实行财政代扣代缴;养老金发放由县社会保险局(秭归县机关事业单位养老保险管理局)负责。

(二) 主要政策

1、机关事业单位养老保险的参保范围和对象:一是全县国家机关、群众团体和事业单位的工作人员及其离退休人员;二是行政或工资关系挂靠在机关、事业单位的人员;三是人事关系由县人才交流中心代理的流动人员;四是中央、省属在本县的机关、事业单位(国务院明文规定实行行业统筹的除外)的工作人员和离退休人员可以参照本办法执行;五是全县党群、人大、政协机关工作人员参照本办法试行。

2、机关事业单位养老保险的缴费基数:在职人员按人事部门核定的档案工资总额;退休人员按人事部门核定的基本离退休费总额

3、机关事业单位养老保险的缴费比例及个人账户划入比例:

时段	缴费比例%			个人账户划入比例%		
	在职		离退休	单位		个人
	单位	个人	单位	按本人工资总额	按全县上年度社会平均工资	按本人工资总额
1996.07-2001.12	18	3	40	8	5	3
2002.01-2003.12	20.5	3	48	8	5	3

2004.01-2005.12	21	7	0	4	0	7
2006.01-2008.12	21	8	0	3	0	8
2009.01~	20	8	0	0	0	8

4、计发待遇标准：机关、事业单位工作人员按规定缴纳基本养老保险费，符合国家规定离退休条件的，在办理离退休手续后，可以享受养老保险待遇（人事、劳动部门共同审核退休条件，人事部门按国发[1978]104号及其他规定计发退休待遇，社会保险局实行社会化发放），并按规定领取基本养老保险金。离退休人员按规定领取的基本养老保险金，随国家对离退休人员待遇政策的调整而进行相应的调整。

5、离退休人员基本养老金给付项目为：一是离退休费；二是退职生活费；三是按规定应发的津补贴；四是离退休职工死亡丧葬补助费。未列入项目仍由原单位负担。

（三）经办概况

1、秭归县机关事业单位养老保险工作于1992年10月正式开展。大体经历了三个阶段，一是起步阶段，从1995年元月1日起至1996年6月31日，进行了自收自支事业单位基本养老保险统筹试点；二是攻坚阶段，从1996年7月1日至2004年3月，实行了全县机关事业单位全员养老保险统筹，保险范围覆盖了全县所有机关事业单位，参保对象扩展到机关事业单位所有人员；三是回落阶段，从2004年4月，全县具有公务员身份的人员暂时停缴养老保险至今。到2010年6月底，基本养老金全部实行了社会化发放。“单位覆盖率，人员参保率，基金完好率，社会化发放率，基金支付率”均达100%。十多年来，通过努力，秭归县基本建立起了符合机关事业单位特点的社会保险管理与服务相统一的养老保险制度，为秭归县经济发展、各项改革和社会稳定做出了积极贡献。

2、截止2010年6月底全县共有284个单位8313人参保（公务员除外），其中：在职5663人，离退休2650人。2010年上半年征收养老保险费1363万元，支付养老金2488万元。1992年至2009年底，基金累计收入37819万元，其中：养老保险费收入32714万元，财政补贴收入5040万元；基金累计支出37727万元，其中：养老金支出37507万元；基金累计结余92万元。

二、主要做法

（一）强化核定，促进社会保险费及时足额征收。按照机关事业单位工资管理特点，本着“简便易行，切合实际，提高效率，足额核定”的原则，积极创新社会保险费核定办法。社会保险费的核定采取“职工缴费以本人上年度12月份工资为基数，一定一年不变（除国家大型调资外），人员基数随时变动随时调整，分月申报核定，按期缴纳”的方式运行。

（二）注重服务，确保养老金按时足额发放。我们始终推行养老金社会化发放，养老金社会化发放率一直为100%。为了方便离退休人员及时足额领取离退休费，我们采取就近就地为离退休人员开设账户，从未拖欠一天，从未拖欠一分。努力提高服务质量，热情接待来信来访。对各参保单位和投保个人做到有问必答，有求必应，有信必回，耐心细致地解释有关政策。同时还联合有关部门开展门球比赛、棋类比赛等各种活动，丰富离退休人员的精神文化生活。使广大离退休职工真正体会到社会保险的优越性。

（三）健全制度，确保基金安全。为强化内部管理，加强监督，保证社会保险工作正常顺利运行，我们建立健全了《工作职责》、《财务管理制度》、《内控制度》、《会计岗位责任制》和《出纳岗位责任制》等一系列规章制度，同时，为确保制度的执行和落实，我们在运行中采取了五条措施：一是健全了财务手续，实行印模、票据、票证专人保管；二是县社会保险基金结算中心严格按人事部门核定的工资标准为缴费基数，地税部门征收，杜绝减免基金现象；三是严把“支出关”，各项保险基金支付实行“业务员核定——会计审核——领导审批——出纳员发放”的审签发放程序；四是内审外查相结合，加强对基金的监督管理，除主动接受审计、财政以及上级业务主管部门的检查外，我们坚持每月对账、定期内审，发现问题及时纠正。五是防止基金流失，每年九至十月份采取多种形式对离退休人员进行健康状况核查。通过采取以上措施，几年来无任何违纪违规现象出现。

（四）加强管理，努力提高服务水平。为深入贯彻落实秭政发[1996]37号文件精神，确保广大投保职工的切身利益，初步建立个人账户与社会统筹相结合的制度。在一九九八年就把“初步建立起职工个人账户”纳入工作的重点。社会养老保险个人账户的建立、记载、管理、转移、支付是一项非常繁琐、细致的工作，难度较大。但是，我们不等不靠，求真务实，克难奋进。一是积极准备，切实抓好建立个人账户的各项前期准备工作。建立社会养老保险个人账户的重要基础是各类基本原始资料的完善和齐备，我们本着严肃认真的态度，指定专人对有关信息、数据进行搜集整理，同时财务人员积极配合，经过近一个多月的时间基本整理出了一整套原始资料；二是主动与上级业务主管部门联系，获得上级的支持，安装了《人事保险信息管理》软件；三是软件安装成功后，为保证数据输入工作迅速准确完成，将整理出来的资料编目成册，集中时间，集中人力，昼夜加班，并请行家理手协助，突击输入计算机，为确保数据的准确，我们还将输入的资料打印出来，反馈到单位进行核对，有错误的及时修正。截止2010年6月底，共建立个人账户人数达9015人（包括公务员），建账率达到100%。

三、主要成效

（一）完善了社会养老保险体系。秭归县机关事业单位养老保险制度的确立，初步形成了由企业基本养老保险、农村社会养老保险以及机关事业单位养老保险三个险种并驾齐驱的社会养老保险体系，从制度上基本覆盖了企业职工、农村人口和机关干部，完善了社会养老保险体系。从开始实行养老保险以来，我们始终走社会化发放的路子，做到了养老金按时、足额发放，从未拖欠养老金，真正做到了老有所养。

（二）支持了行政体制改革。全员养老保险制度的建立，有力支持机关事业单位及企业的改革。如1999年和2001年两次机构改革都离不开全员养老保险的支持，特别是2005年乡镇事业单位改革，由于秭归县是在1996年7月全员参加了养老保险，并足额缴纳了社会保险费，一是在改革时不需要单位和个人缴纳保险费，

缓解了单位和个人压力；二是改革前已经退休人员仍由社会保险局按时足额发放退休费，确保了这部分人员的人心稳定。三是改革分流人员仍可按照机关事业单位养老保险政策继续投保，也可按灵活就业人员养老保险政策投保，从而解除了他们的后顾之忧，促进了社会稳定，充分发挥了“安全网”的作用。

（三）促进了人才合理流动。随着市场经济的不断完善，各行各业对人才需求的竞争越来越激烈，人才交流的频率越来越高。秭归县实行全员养老保险后，人员调动到外县或企业，保险关系就可以随之转移，因此做好流动人员养老保险工作，解决流动人员老有所养的后顾之忧，促进人才合理流动，更好地为我国社会主义现代化建设服务，是我们机关事业单位保险经办部门所面临的重要任务。

（四）减轻了本级财政负担。自1992年实施机关事业单位养老保险改革以来，累计征收养老保险费近3.3亿元，也就是说累计减轻财政负担近3.3亿元。特别是1996年至2004年全员参加养老保险8年间，就累计征收养老保险费1.9亿元，财政减负更加明显。

四、存在的问题

（一）法规建设滞后，缺少对机关事业单位养老保险制度的法律支撑。机关事业单位养老保险自运行以来一直是由各级经办机构执行本级地方政府出台的有关政策办法，国家针对机关事业单位养老保险的法律法规尚未出台，这就使机关事业单位养老保险缺乏具体的法律依据，导致机关事业单位养老保险执行政策过程中统一性差，而地方政府行为随意性增强。

（二）缴费与待遇脱钩，失去了机关事业单位养老保险制度的意义。无论哪一种养老保险制度，它的权利和义务都应当是对等的，一旦权利和义务不对等时，势必会影响参保者参保的积极性，导致社会保险制度不能长期地、良性地运作下去，从而失去了养老保险制度的意义。目前我们县甚至包括其它地方的机关事业单位养老保险制度，都比较普遍的存在着这个问题，按照新的养老保险制度的规定，目前的养老保险模式为财政、单位和个人账户相结合。由财政、单位和个人共同缴费，缴费的比例为本人档案工资的29%，单位和财政负担21%，个人负担8%。其中，11%进入个人账户。而当计算退休待遇时，则仍然沿用计划经济体制下的按工龄来计算退休待遇的办法，只是发放的途径由原来财政全额支付，改为由社会保险基金支付，退休待遇水平保持不变。待遇的享受和缴费之间并没有直接的关系。

（三）没有实行全员参保，背弃了机关事业单位养老保险制度的目的。建立机关事业单位养老保险制度的目的是建立全员全新的老有所养制度，而不是部分人员的老有所养制度。秭归县自1996年7月1日起，实行了机关事业单位全员养老保险统筹，覆盖了全县所有机关事业单位，参保对象扩展到机关事业单位所有人员。但在2004年，鉴于一是国家、省里没有统一的公务员养老保险制度的实际；二是人员结构失衡，由于机构改革等原因，各级机关公务员在在职与离退休人员结构极不合理，严重失调，全县在职职工（公务员）1838人，当年可收基本养老保险费1239万元（按双基数计算）；而离退休人员多达1270人，当年应支付离退休费1623万元，收支缺口达384万元。因此县政府暂停了公务员身份人员的养老保险至今。但现在看来，公务员退出养老保险首先是对举步维艰的机关事业单位养老保险改革的一种否定，二是有失公正、公平，造成了不好的社会影响，三是缺乏战略眼光，表面上看这边是减轻了基金支付压力，但实际上那边却由本级财政负担，问题实质没解决，相反还增加了财政支出压力，简单的算一下，公务员个人应缴部分就是财政额外负担部分。

（四）机关事业单位养老保险基金在较长时间内支付压力巨大。2010年上半年，秭归县累计征收基本养老保险费1363万元，支付养老金达2488万元，当期赤字达1125万元，基金支付压力可想而知。分析原因，一是由于机关事业单位每年新增人员很少，这就决定了参保扩面的有限性，所以参保人数呈逐年减少趋势，而退休人数却在增加，退休金也相应增大。二是机构改革过程中，当地政府为分流人员致使提前退休人数增加，职工养老保险缴费年限缩短，领取养老金的时间提前，对养老保险基金也造成了冲击。三是如果将公务员再整体纳入，退休人员还会急剧增加。退休人员的增加导致基金支付压力越来越大。

五、对策建议

（一）加快立法进程，统一改革方案。国家应尽快制定出台《社会保险法》等相关法律法规，将机关事业单位养老保险统一纳入到社会保险法律的规范之下，从法律上解决机关事业单位社会保险的有关问题。同时上级主管部门也应统一改革方案，不能让“一地一策”现象长期并存，否则情况将会更加复杂，改革的难度将会越来越大，改革的成本也将会越来越高，法律风险、基金风险都不可避免，我们认为机关事业单位的养老保险已经到了非改不可的地步，早改早主动，越迟越被动，作为我们这一代社保人，应当正视问题，敢于挑战，主动肩负起历史的责任。

（二）建立权利和义务相统一的退休待遇计发办法。权利和义务相统一是任何养老保险模式最基本的要求，目前秭归县机关事业单位的养老保险制度的待遇计发办法和缴费之间没有必然的联系，缴费的多少并不决定待遇的高低，使参保的退休人员对养老保险的意见很大，参保和不参保一个样，缴费和不缴费一个样，缴多缴少没有多大区别。解决的办法是废除现行按工龄来计算退休待遇的办法，一是将目前的由财政统发的补差部分和福利性津补贴纳入退休待遇的计发办法里；二是退休待遇的计发办法要反映参保人员在机关事业单位和企业的工作经历，确定一个系数；三是要反映个人账户的积累，标准和时期指标要细化。这样有利于提高参保人员的积极性，同时退休待遇也更加公平合理。

（三）做到应保尽保，建立财政补助制度，充实社会保险基金。一是要全员参保，应保尽保。二是要建立社会保障预算体系。社会保障预算资金按国家、单位、个人共同负担的原则筹集，不仅能在一定程度上体现现行统筹制度的连续性和过渡性，也照顾了各方利益。同时继续规范地方财政收入，将预算外资金纳入正常收支体系，除法定支出外，其余全部用于社会保障支出。建立社会保障预算体系可以保证养老保险基金的专款专用，提高资金的使用效率。三是财政当期收支结余的部分也应用于充实社会保险基金。各级财政要切实落实中央关于当年财政支出的10%—20%用于增加社会保障基金的要求，及时地按硬性指标拨付到位。四是协助征收，确保基金按时足额入库。严格做到应收尽收，基金入库率达100%。

（四）提高统筹层次。改革现行机关事业单位养老保险管理办法，实行省级统筹，全省统一范围对象、

统一缴费比例、统一缴费基数、统一支付项目、统一待遇标准，统一发放形式。当前，机关事业单位养老保险改革还处于初期阶段，参保人员都存在结构严重失调，供养比例极度失衡的情况，加之养老保险的滞后效应，基金收不抵支会持续很长时间，各地财政将处于兜底支付的阵痛期，所以这也就是目前机关事业单位养老保险面临的实质问题，因此，呼吁了很久的提高统筹层次不仅是企业养老保险，我们认为也应该包括机关事业单位养老保险，这一决策的实现，需要决策者们的智慧，更需要决策者们的勇气。

（五）适时启动补充养老保险。基本养老保险待遇保障参保人员退休后的基本生活，而补充养老保险则要体现不同社会成员对社会所作贡献后的补偿。由于事业单位及其工作人员主要以智力为社会发展提供必要条件和支撑，因此，在其退休后必须予以补偿。事业单位建立补充养老保险的目的就是要充分体现事业的特点，调动和激励广大专业技术人员的积极性。当前，事业单位建立补充养老保险，必须立足于现实，兼顾长远。一是要逐步建立统一规范的事业单位补充养老保险制度，对基本的补充养老保险待遇实行统一管理，使其基本的补充养老保险待遇加上基本养老保险所形成的替代率略高于城镇企业职工基本养老保险的替代率。二是逐步建立体现不同事业单位特点的补充养老保险办法。对教育事业单位，要按照《教师法》的规定，使其退休后的养老保险待遇不低于同类国家公务员的养老保险待遇水平。对基础研究等科研事业单位，可根据其承担科研课题的大小和完成任务的情况，确定不同的补充养老保险水平。对其它事业单位也要根据其承担的任务、完成情况和经济承受能力，确定不同的补充养老保险水平。三是逐步建立事业单位有突出贡献的各类人才的特殊补充养老保险。使这类人员在做出突出贡献退休后，得到相应的补偿。由于“过渡”时期基本养老保险待遇呈逐年下降趋势，因此，补充养老保险水平也要随基本养老保险待遇的逐年下降而逐年提高。

编辑：杜圆圆

【 】 【发表评论】

相关新闻：

- [事业单位养老保险基金收支缺口分析\(2010-07-09\)](#)
- [机关事业单位养老保险可持续发展面临的... \(2010-07-01\)](#)
- [浅谈基本养老保险关系转移接续工作\(2010-03-19\)](#)
- [探讨我国养老保险制度管理存在的问题与对策\(2010-01-12\)](#)

免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

[关于我们](#) | [联系方式](#) | [招贤纳士](#)

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有
京ICP备：05004171号