

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 人事管理

刘华：浅谈我国养老保险双轨制

2014-03-03 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-02-25

摘要：随着养老保险制度的改革，将城镇企业职工养老保险制度确立为“统账结合”的方式，但是对于党政机关及事业单位退休人员的养老保险制度却没有进行改革，导致不同群体之间养老保险的待遇差距悬殊。对于养老保险“双轨制”越来越多人认为其阻碍了人才之间的合理流动并加剧了社会的不公。本文从我国养老保险“双轨制”的现状入手，在比较国外的养老保险做法的基础上，结合我国现阶段的具体世纪，提出了逐步统一我国养老保险制度的相关建议。

关键词：双轨制，存在问题，改革建议

一、我国养老保险“双轨制”概述

我国养老保险制度“双轨制”由来已久，上世纪90年代，我国改革养老保险制度，最终企业职工养老保险制度变为社会统筹和个人账户相结合的模式，形成“统账结合”的养老格局。但党政机关与事业单位并没有像企业那样实行“统账结合”模式，退休金仍由国家财政发放，养老金的“双轨制”自此开始。

（一）党政机关养老保险制度

根据《社会保险法》规定：“公务员的养老保险由国务院规定”，在制度上未与企业职工同步。党政机关现行制度的为国家与单位负担公务员的养老保险费用，是现收现付制的基本模式，没有建立独立的养老保险基金。养老保险费用一般由国家财政负担，个人一般不缴纳费用，养老金标准主要以本人工资为基数。

（二）事业单位员工养老保险制度

事业单位的养老基本模式与党政机关模式基本相同都是实行现收现付制，但是随着我国社会对于“双轨制”可能造成各层次群体在养老保障上的不公平，我国在某些地区已开展针对事业单位工作人员养老保险改革试点工作，以期使事业单位的养老保险与企业的基本一致。

（三）企业职工养老保险制度

目前企业职工养老保险由企业和职工共同缴费，企业缴费进入社会统筹账户，缴费基数为职工工资总额，缴费比率为20%左右；职工缴费进入个人账户，缴费比率为8%。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分组成，基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%。可以看出，我国城镇养老保险“双轨制”在统筹方式、费用负担以及退休金支付方式上的不同，势必会造成国家财政负担过重以及社会不公平的影响，在城镇养老保险制度内部形成更大的养老保障差距。

二、我国养老保险“双轨制”存在的问题

（一）对党政机关、事业单位养老保险改革的相关内容的立法层次低

现在，对于养老保险的规定在立法上，层次较高的是《社会保险法》，它规定了我国现阶段的基本养老保险的适用范围，缴费基数，缴费方式，但是《社会保险法》针对的是我国企业职工及其他劳动人员，对于公务员及事业单位工作人员的养老保险制度并没有明确的规定，更多的交予国务院的另行规定。纵观我国养老保险制度的历史发展，我国的养老保险的实施大多是依行政法规、部门规章的规定，如1991年6月，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，对企业职工实行养老保险社会统筹。而对于机关事业单位的养老保险制度，国务院则规定不执行企业的养老保险制度，其养老保险制度改革由人事部负责，具体办法另行制定。作为关系民生的养老保险制度，是需要最高权力机关进行立法论证，通过法律的形式明确其改革目标与方式的，《社会保险法》对于党政机关以及事业单位养老保险的改革还是存在没有明确具体细化的规定。

（二）各方养老保险筹资机制差异大

现阶段公务员及事业单位养老大多由国家财政包办，单位和个人无需承担任何缴费责任。随着国家社会经济

体制改革深入开展，尤其是市场经济体制的不断完善，传统的党政机关事业单位养老保险制度已明显滞后于经济社会的发展。

现行企业职工大多由企业与企业职工共担的方式在筹资上与党政机关事业单位国家财政负担存在显著差异，这种差异在一定程度上会限制人才在市场的自由流通，而且也会增加我国的财政负担，同时也会引发企业职工及其他劳动者对于这两种筹资模式存在不公平的想法。

（三）各方养老保险待遇发放差距大

现阶段，由于企业职工退休养老金以缴费年限、缴费基数为计发依据而党政机关、事业单位职工退休养老金的计发依据却是退休前月工资和连续工龄，因此容易造成不同主体在退休养老金上的巨大差异。

三、改革我国现阶段养老保险“双轨制”的建议

（一）以法律的形式明确党政机关事业单位养老保险改革的内容

养老保险作为社会保障的一部分，是对公民退休后基本生活水平的保障。从其他国家的养老保险制度来看，都是通过法律的强制手段来保障养老保险制度的实施。现阶段，我国对于公务员、事业单位员工的养老保险更多的是行政法规、部门规章的形式予以规定。随着我国对事业单位养老保险改革，或者以后公务员养老保险的改革，都需要在科学论证调研后，通过法律的形式明确其改革后相关制度的内容。

（二）逐步建立统一的基本养老保险制度

现阶段，我国的企业职工养老保险制度主要是国家基本养老保险、企业年金、个人储蓄性养老保险组成的多层次体系框架，实行企业与职工个人共同缴费，国家财政补助的筹资政策，建立了社会统筹与个人账户相结合的制度模式。而公务员与事业单位的养老保险还是更多的停留在财政单一筹资的制度模式上。因此，改革我国“双轨制”的问题，需要分步骤进行，逐步缩小党政机关、事业单位、企业养老保险直接的差距。第一要务就是明确将公务员与事业单位人员纳入到基本养老保险中。这种责任共担机制在公务员养老保险制度中的建立一方面减轻政府财政负担，另一方面有利于增强个人责任机制，促进权利与义务的结合。同样这种方式也在事业单位的养老保险改革中有所体现。因此，改革公务员与事业单位养老保险制度中的筹资模式是促进党政机关事业单位养老保险制度在未来实现可持续发展的首要条件而且使得基本养老金做到不存在差别的完全统一。

（三）完善其他养老保险制度

除了基本养老保险以外，其他养老保险制度也发挥着重要作用，尤其是将公务员、事业单位职工纳入到与企业职工一样的基本养老保险之后。这主要体现在补充养老保险跟个人储蓄性养老保险两方面。

我国现阶段企业职工补充养老保险主要是企业年金。根据《社会保险法》企业年金是企业与职工按照一定的固定比例按月共同缴纳，所缴金额予以税收减免优惠，在职工达到法定退休年龄之后一次性或定期领取全部年金及投资收益的制度。而在公务员及事业单位养老保险改革后，为了保证公务员及事业单位工作人员退休后的生活水平，各级机关及事业单位应视本单位的实际情况，建立职业年金制度。将职业年金制度作为公职人员基本退休金之外的重要养老保险。

对于个人储蓄性养老保险的建设，要在商业保险的基础上，鼓励职工个人自愿投保，政府给予一定的税收优惠。这种通过实施优惠方式鼓励个人参与商业储蓄养老的计划，可以适应不同经济状况的人员根据自身的实际需求选择相对应的养老方式，可以在累积保险基金的同时，也可以为各人员提供更加全面的养老保障。

参考文献：

- [1] 胡海春，刘丽霞，黄婷。统一我国养老保险制度的可行性探析[J]. 法制与社会，2010（3）。
- [2] 郭伟伟。改善民生、促进社会和谐的成功实践——透视新加坡社会保障制度[J]. 东南亚纵横，2009（11）。
- [3] 吴俊岐。机关事业单位养老保险制度改革——在探索中前进[J]. 才智，2009（18）。

作者：刘华 来源：《法制博览》2014年第2期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人力资源科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- [破解大学生就业难须有新思路](#) 2014-03-03
- [中科院召开2013年度财政经费课题汇报交流会](#) 2014-02-27
- [我院召开党的群众路线教育实践活动总结大会](#) 2014-02-20
- [我院召开党的群众路线教育实践活动总结大会](#) 2014-02-20
- [孙锐：国家人才战略规划绩效评估相关问题研究](#) 2014-02-18
- [韩巍：我国基本公共服务分配：演进与问题（上）](#) 2014-02-18
- [韩巍：我国基本公共服务分配：演进与问题（下）](#) 2014-02-18
- [刘巍巍：社会实践对大学生创新能力培养的作用研究](#) 2014-02-18

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101
院办电话：010-59762700
科研管理处：010-59762558、59762526
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210