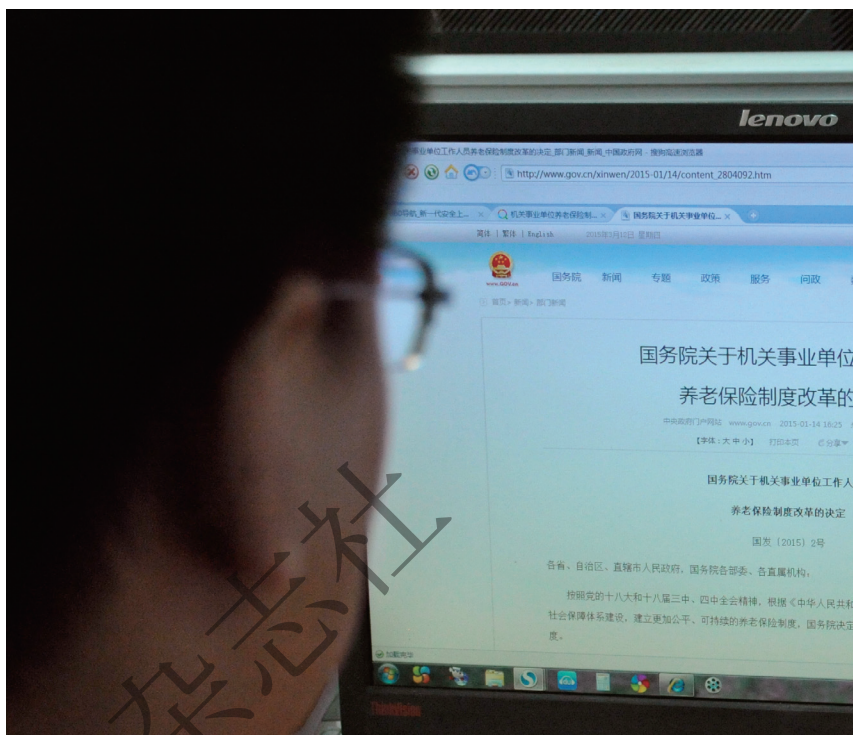


专题

破除养老“双轨制”

全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，是全面建成小康社会的重要目标之一。近年来，随着企业职工养老保险制度不断完善，城乡居民养老保险制度全面建立，只有机关事业单位职工和退休人员游离在社会养老保险制度之外。《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》的出台，标志着我国实现了社会养老保险制度的全覆盖，向统一公平的社会保障制度迈出了关键一步。



养老金“双轨制”兴废

本刊记者 | 刘慧娴

张鹏去年刚刚加入公务员队伍。他觉得和企业相比，公务员工作稳定，而且退休金也高出很多。可是，《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》出台，公务员也要和企业职工一样缴纳养老保险了。高退休金的预期可能落空，张鹏很是郁闷。他不明白为什么实行了那么多年的退休金制度要改成养老保险，缴纳养老保险是不是意味着本就不高的收入又要减少，自己退休后的养老待遇是不是会下降？和张鹏同一办公室的李明已经在机关工作了15年，而且他的父亲退休前也是一名公务员，所以他对机关事业单位和企业的养老金“双轨制”历史了解一二。于是他给张鹏讲解了养老金“双轨制”的来龙去脉。

养老金“双轨制”产生

1951年，我国开始试行《劳动保险条例》，1953年正式实施，国营企业开始实行劳动保险的办法，而机关事业单位从1955年开始实行退休制度，“双轨制”在当时已经形成。但是因为两者的待遇计发机制和档次设计基本一致，又处于计划经济时代，所以并未引起广泛关注。

1969年文革中，劳动保险制度被破坏，不再施行，退回到各个单

养老金“双轨制”兴废 22

行政事业单位工作人员养老保险制度改革解析 25

完善机关事业单位工作人员养老保险制度 28

国外政府雇员养老保险制度的做法 30



位负责发放退休人员待遇，又回归了单轨制。1984年，党的十二届三中全会作出了决定，经济体制改革转向以城市为中心、以国有企业改革为重点，揭开了市场经济体制建立和发展的序幕。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，国有企业由原来的统收统支逐渐成为自主经营、自负盈亏的市场主体，被赋予用人和工资分配的充分自主权。在这一背景下，再延续企业自管职工退休的制度，难以适应市场平等竞争的需要，也无法为广大职工提供稳定、可靠的养老保障，由“企业保险”转向“社会保险”迫在眉睫，势在必行。因此，从上世纪80年代开始就进行了地方性改革探索。

1991年，国务院颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，规定社会养老保险费用由国家、企业和个人三方共同负担，实行社会统筹，而后进一步发展成为社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度。

机关事业单位与企业不同，客观

而言，它不是经济体制改革的最前沿部位，因此改革的重点是建立规范的公务员制度和事业单位人事管理制度，而养老保障改革的进程相对滞缓，总体仍维持单位退休制度。改革的不同步，两种制度在筹资方式、待遇计发调整和管理方式上均不同，形成了所谓的养老金“双轨制”。

养老金“双轨制”弊端凸显

机关事业单位现行退休制度实行近60年，对保障退休人员生活、稳定干部队伍，发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济的发展，也逐步暴露出一些矛盾。

从制度内部看，主要有两个问题：一是机关事业单位的退休费用由财政或单位承担，单位之间负担畸轻畸重，一些地区和单位特别是一些基层事业单位退休费不堪重负，甚至无法保证及时足额支付。二是机关事业单位工作人员退休费是按“最终工资”的一定比例分档计算的，难以充分体现工作人员整个职业生涯的劳动贡献。

从全社会的角度看，也有两个突出问题：一是由于制度模式不同，机关事业单位与企业之间养老保险关系相互转移接续困难，制约了人力资源合理流动和有效配置。二是机关事业单位与企业之间的退休费（养老金）待遇确定和调整难以统筹协调，同类人员之间的待遇差距拉大，产生不平衡。

特别是机关事业单位职工退休金与企业职工养老金差距不断拉大，引发广泛争议。据统计，1990年，企业和机关职工年人均离退休费分别为1664元、2006元，差距并不大。2004年则分别为8081元、16532元，前者仅是后者的48.8%，差距十分明显。造成差距不断增大的原因在于：第一，从1995年起，企业退休人员的退休金按上年度职工平均工资增长率的40%—60%调整，而机关事业单位

退休人员的退休金则按同级在职职工工资增长率的90%调整。第二，公务员退休金增加还受益于1993年和2006年两次工资改革，特别是2006年“工资套改”主要体现在工龄和职务上，即工龄越长，职务越高，则涨幅越大，退休工资也按照这个涨幅得到了较大的提高。这样就人为地拉大了“双轨制”的差距。

2014年5月，全国人大财经委调查组以基本养老保险制度、基本医疗保险制度、社会救助制度为重点，进行了专题调研。据调研组在中国人大网的问卷调查，49%的被调查者对机关事业单位职工退休金与企业职工养老金差距大表示不满。在近几年的全国两会上，关于取消养老金“双轨制”的提案每年都是公众关注的焦点。

改革历程曲折

早在1997年，国务院公布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》后，就要求统一企业和事业单位的养老制度。此后，“十五”规划纲要明确提出“适时改革并完善机关事业单位职工养老保险制度”，十六届三中全会进一步提出了“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”，十七大报告再次要求“促进机关和企事业单位的养老保险制度改革”。

2008年，国务院出台《事业单位养老保险制度改革方案》，确定在山西、上海、浙江、广东、重庆五省（市）先行开展事业单位养老保险制度改革试点，与事业单位分类改革配套推进。当时确定的改革方式包括：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。但是由于没有更高层次的整体设计，政策的统一性、规范性不足，因而并未从总体上、根本上改变现行退休制度。

2013年8月，人力资源和社会保障

部副部长胡晓义在接受媒体采访时表示,“并轨”的大方向是明确的。“所谓‘并轨’并不是简单地把机关事业单位退休制度‘并入’企业养老保险制度,而是朝着一个共同的方向改革和推进,最终取消‘双轨制’。”

2014年5月,国务院发布《事业单位人事管理条例》,强调事业单位工作人员要依法参加社会保险。这意味着法律层面已发出信号:社保“双轨制”改革过程中,最难的养老金改革已箭在弦上。

2014年12月23日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议了国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告。报告指出,我国将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。报告称,按照中央部署,有关部门经过广泛调查研究和反复论证,已经拟订了改革方案,并经国务院常务会议和中央政治局常委会审议通过。

2015年1月14日,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》,意味着养老金“双轨制”在制度上被终结。

我国养老保险体系建设的里程碑

推进机关事业单位养老保险制度改革,是贯彻党中央全面深化改革、全面推进依法治国的决策在社会保障领域的具体实践,也是我国养老保险体系建设的一项重大突破,具有里程碑意义。它有利于统筹推进城乡养老保障体系建设,有利于促进机关事业单位深化改革,有利于逐步化解“待遇差”的矛盾,有利于全面体现工作人员的劳动贡献。

《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》明确了“一个统一、五个同步”的基本思路。“一个统一”,即党政机关、事业单位建立与企业相同基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,改革退休费计发办法,从制

度和机制上化解“双轨制”矛盾。在此基础上,形成城镇职工和城乡居民基本养老保险并行的两大制度平台,并可相互衔接,从而构建起完整的城乡养老保险制度体系。“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。“五个同步”突出了改革的系统性和协调性,综合平衡前后左右的各种关系,有助于形成社会共识,保证改革顺利推进。

近4000万名机关事业单位工作人员将与城镇职工一样,实行20%的社会统筹与8%的个人账户的“统账结合”模式。基本养老金计发遵循“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”的原则。

例如,李明的父亲在2014年10月1日前已经退休,假设他的退休工资收入为5000元,按照国家规定的原待遇标准,机关事业单位职工养老金替代率(养老金占退休前工资收入比例)一般在80%—90%之间,那么他的退休金约为4000—4500元,并且以后还会进行调整。

李明今年40岁,在2014年10月1日前已有15年工龄,还有20年退休,假设他的缴费工资为5000元,当地社会平均工资也为5000元,且保持20年不变。按本人缴费工资8%计算,每月他要交基本养老保险 $5000 \times 8\% = 400$ 元,每年他的个人账户将存入 $400 \times 12 = 4800$ 元。他退休后的养老金将由基础养老金、个人账户养老金和过渡性养老金三部分组成。按照规定,退休时的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%,因此他的基础养老金为 $(5000 + 5000) / 2 \times 35\% = 1750$ 元;在不考虑收益率情况下,他60岁退休时个人账户积累为 $4800 \times 20 = 9.6$ 万元,除以139

个计发月数,每月个人账户养老金约为691元。上述基础养老金、个人账户养老金两项合计2441元。除了每月2441元外,他还能领过渡性养老金,但是由于具体办法还未出台,所以无法计算。不过,由于决定明确“中人”保持待遇水平不降低,参照上述李父4000元的标准,李明在2441元养老金外,预计还将获得1559元的过渡性养老金。

张鹏今年25岁,2014年10月1日以后参加工作,距离60岁退休还有35年,假设其月缴费工资为5000元,社会平均工资也为5000元,也保持20年不变。按本人缴费工资8%计算,每月他要交400元,每年他的个人账户将存入4800元。他的基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。按照规定,他的基础养老金为 $(5000 + 5000) / 2 \times 35\% = 1750$ 元;35年后他的个人账户积累16.8万元,除以139个计发月数,每月领1209元个人账户养老金。上述两项合计2959元。值得一提的是,同样是35年工龄,但张鹏交了35年养老保险,李明交了20年,因此,张鹏的2959元基本养老金比李明的2441元高出不少,体现出多缴多得的原则。

另外,机关事业单位工作人员还将按单位交8%,个人交4%的比例建立职业年金。由于职业年金办法尚未制定,这部分待遇还无法确定。

总的来说,养老金“双轨制”于计划经济向市场经济转型之际产生,随着经济社会的不断发展,其弊病逐步凸显,到今天废止,是经济社会发展规律使然,也是全面深化改革、推进依法治国必需。此次改革引发了广泛关注,社会期望很高。但改革是个长期的过程,不可能一蹴而就。《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》确定了机关事业单位养老保险制度改革的基本制度和主要政策,在贯彻落实中还会遇到许多具体问题,必须不断完善政策措施,以保证改革顺利实施。■