

Public Official Endowment Insurance System Of My Eyes

Du système d'assurance-vieillesse des fonctionnaires

公務員養老保險制度之我見

Liu Yushan

劉昱杉

Received 5 March 2007; accepted 15 May 2007

Abstract: With arrivation of age population times and requestion of the social security system perfected gradually, our country functionary retirement system of public official already shows a lot of abuse now. This article thinks that the public official is the peculiar occupation group, whose endowment insurance responds to road of visiting social insurance.

Key words: endowment insurance, public official, retirement

Résumé: Avec le vieillissement de la population et la demande du perfectionnement du système d'assurance sociale, se sont manifestés des inconvénients du système de retraite des fonctionnaires en vigueur de notre pays. Après l'analyse, l'auteur pense que les fonctionnaires sont un groupe professionnel spécial, dont l'assurance-vieillesse doit prendre la voie de l'assurance sociale.

Mots-clés: assurance-vieillesse, fonctionnaires, retraite

摘要: 隨著人口老齡化時代的到來和逐漸完善社會保障制度的要求，我國現有的公務員退休制度已顯露出眾多弊端。本文在經過分析後認為，公務員作為特殊的職業群體，其養老保險應走社會保險之路。

關鍵詞: 養老保險；公務員；退休

1. 我國公務員養老保險制度的發展

脈絡

目前，我國公務員所實行的基本養老保險制度（即現行的退休制度）始建於 20 世紀 50 年代，成型於 1978 年，並在 1993 年對其中的退休金計發辦法等方面作了一些調整，此後又得到了逐步改革和發展。

1955 年，國務院頒布了《關於國家機關工作人員退休處理暫行辦法》和《關於國家機關工作人員退職處理暫行辦法》，首次對國家機關工作人員享受退休待遇的條件及標準作了較為具體的規定。1956 年 11 月，國務院對有關國家機關工作人員退休和工作年限計算等問題又作了補充規定。至此，我國國家機關職工的養老保險制度基

本建立。

1958 年，國務院頒發了《關於工人、職員退休處理的暫行規定》，此規定放寬了退休條件，適當提高了待遇標準，第一次將工人和幹部的退休待遇統一規定在一個文件之中，並按照所有制區分了退休制度。但在“文化大革命”期間，該退休工作體系和工作制度受到嚴重沖擊，退休制度基本上停止執行，致使政府幹部該退未退者達 60 多萬人（衛興華等，1994 年）。

十年動亂過後，公務員養老保險制度逐步得到恢復，1978 年和 1980 年，國務院分別頒布了《關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》和《關於老幹部離職休養的暫行規定》，該辦法及規定對 1958 年的退休辦法作了較大的改動，進一步充實了有關幹部退休待遇的內容。

此後，隨著市場經濟體制的逐步建立，政府加大了養老保險制度建設的力度。1991 年國務院

頒布了《關於企業職工養老保險制度改革的決定》，規定城鎮職工實行養老保險社會統籌制度，而國家機關和事業單位中的職工的養老保險制度改革由人事部負責。但是作為主管機關，人事部鑒於多方原因還很難拿出較為成熟的總體改革方案，就提出分頭同時推進的思路，一方面抓緊研究制定改革方案，一方面知道推動有條件的地區先行試點摸索經驗。然而，由於多方原因，各地公務員養老保險制度改革並沒有真正拉開序幕。

1993年，國務院辦公廳發布了《機關工作人員工資制度改革實施辦法》，通過對機關工作人員工資制度改革，改變了養老金的計發基數，提高了退休待遇。

與此同時，中央政府通過出臺各種相關文件和精神，指導幫助地方進行公務員養老保險制度改革。然而，與企業職工養老保險改革取得較大進步相比，我國公務員養老保險改革卻由於種種原因一直沒有全國範圍統一起來，甚至可以說，目前我國國內公務員養老保險制度還沒有真正建立，公務員執行的大多還是延續退休制度。

2. 我國現階段公務員養老保險制度的問題

2.1 公務員的風險意識淡薄

由於退休金一直都由國家統籌，公務員完全依賴國家，自我保障意識差。而在公務員養老保險制度改革地區，也並不是所有部門都主動進行改革，有的地方公務員、事業單位工作人員全部參保，有的地方只是事業單位參保，也有的地方只有財政差額撥款和自收自支的事業單位參保。

2.2 退休待遇差別大，阻礙了人才流動

2.2.1 公務員與其它職業成員之間流動難

目前，大部分地區公務員本人不繳納養老保險費，然而，在其退休後每月卻能按退休當月的基礎工資、工齡工資、職務工資、級別工作和地方職務（崗位）津貼的一定比例領取養老金。假使公務員轉入企業工作，由於計發辦法不同，其按企業職工社會統籌測算的平均基本養老金比原有的養老金水平要低很多。

顯然，兩種不同的養老保險制度實際上是不

利於國家機關與企業之間有序流動的，從公平和效率的角度來說，應該對公務員實行與企業一樣的基本社會養老保險制度。

2.2.2 公務員內部流動難

首先，由於退休工資是根據退休前的工資水平計算的，因此難以保證每個公務員在退休時的工資都高於以往。這不利於幹部的“能上能下”，不能合理體現實際貢獻。其次，不同區域的公務員流動難。由於經濟發展水平相差很大，各地在加發地方職務（崗位）津貼的次數與幅度上存在較大差別，從而致使公務員從在職及退休後的待遇在不同區域會有較大的差別，這嚴重影響了對我國落後地區的開發。最後，性別差異制約公平。按現行政策規定，女性公務員的退休年齡比男性公務員要早5年，這又引起不同性別的退休公務員之間的矛盾。

2.3 補償金制度無統一規定，加重財政負擔

目前，為了保證不能依法享受國家退休金（如辭退和辭職等）卻已退出公務員隊伍的公務員提供生活保障，有些地方採用了支付補償金制度。但支付補償金制度沒有法律依據，由各級政府自主制定，缺乏合法性，而且也加大了則政的負擔。

2.4 加重了基本養老保險基金的負擔

在20世紀90年代中後期，我國少數地區開展了國家機關公務員養老保險制度改革，其中規定公務員的養老金也由當地城鎮職工基本養老保險基金支付。然而，由於公務員退休後的養老金計發辦法與企業不同，其人均養老金水平明顯高於企業人員，這就使本來已捉襟見肘的城鎮職工基本養老保險基金更加入不敷出，不利於逐步做實個人賬戶，造成空賬運行，從而使“統賬結合”模式倒退回現收現付制，個人賬戶不僅沒有發揮積累基金的作用，而且比現收現付制的風險還大。

2.5 養老金替代率過高，產生基金倒掛現象

國際上，發展中國家的機關事業養老保險替代率在65%—75%較為合理。而我國目前機關事業養老保險替代率太高，達到80%以上。以福州市本級為例，2005年底，平均在職人員參保工資為1742元，平均退休人員養老金1657元，養老保險的替代率為95.1%。如此高的替代率，伴隨著老年化社會的來臨，基金收支倒掛就成為不爭

的事實。

3. 國外公務員養老保險制度特征

從世界各國公務員養老保險制度的發展歷史與現狀來看，公務員養老保險制度在國與國之間差別很大，但總的來看，國外公務員養老保險制度大致有以下一些特征：

3.1 公務員養老待遇優厚

從歷史上看，許多國家在實施一般人員的養老保險之前，就已經有了公職人員的養老保險方案。同時，為了穩定其公務員隊伍，促使公務員盡職盡責工作，很多國家也紛紛規定公務員可以享受保障標準比其他經濟活動人口更為優越的養老保險。

3.2 以國家為主體舉辦，採取立法手段建立

從英美法德等發達國家建立公務員養老保險制度開始，公務員的養老保險，或是定有專項法規，或是寓於相關的基本法規之中，從而以法律、法規的形式規定下來，這就充分體現了公務員養老保險的法治原則。不過必須指出的是，雖然公務員養老保險是由國家為主體舉辦，但並不意味著完全由國家出資負擔，而是由其立法、統籌規劃並制定制度，組織專門機構經辦養老保險事業。這一點在發達國家中尤其明顯。

3.3 養老保險制度多層次化

为了更好地保障公務員退休後的基本生活所需，大多數國家紛紛為公務員建立了多層次的養老保險制度，其中第一個層次是由國家立法規定的低有保證、高有限額的強制性的基本保險，第二個層次則是補充性質的個人儲蓄年金保險。這樣既增強公務員自身的自我保障意識，相應減輕國家負擔，又可提高公務員退休後的生活待遇。

3.4 籌資渠道多元化，模式因國而異

目前，世界上絕大多數國家的公務員養老保險金都是統一籌集、調配和使用的。但是，由於各國具體情況不同，在養老保險基金的籌集方式上卻不盡相同。有的採取現收現付模式，有的採取完全積累模式，有的採取部分積累模式，但大

多數國家還是堅持實行多方共同負擔養老保險費用的做法。

3.5 建立公務員養老保險基金及定期調整的機制

為應付人口老齡化的影響，削減政府財政支出，大多數國家都為公務員養老保險建立專門的基金以支付其養老金。為確保基金保值增值，各國還紛紛採取各種舉措鼓勵和扶持積累的基金通過投資以獲得更多收入。同時，為確保公務員養老金的“含金量”，大多數國家還建立了養老金與物價或在職人員工資掛鉤的原則，即在消費物價指數或在職人員工資上升以後，相應調高養老金的給付標準。但各國調整頻率及幅度各異，有的國家規定每兩年調一次，有的一年一次，有的一季度一次，有的上漲程度不同調整幅度也不同。

3.6 建立統一集中的公務員養老保險管理體制

從當今建立公務員養老制度的國家來看，雖然各國制度不同，在具體模式上也各具特色，但在管理上一般是自上而下設立單獨的管理機構，對公務員養老保險實行統一集中的管理。這種單獨的管理機構，既可能是全面性的獨立管理機構，實行由上而下的垂直領導；也可能是隸屬於中央某一個部，接受部門監督。某些國家在統一領導、集中管理的前提下，地方也享有一定或相當的管理權限。

4. 公務員養老保險制度改革

根據我國國情，以及對國外公務員養老保險的合理借鑒，筆者認為公務員養老保險制度的基本思路應堅持以人為本，從有利於建立穩定和高素質的公務員隊伍、有利於社會人員的有序流動、有利於各地區有序發展出發，建立與城鎮企業職工多層次的養老保險模式基本統一、標準形式有所差別、計發辦法較為合理、關係便於銜接轉移的社會保障制度。其改革的基本思路主要包括以下幾個方面：

4.1 完善公務員養老保險立法

我國真正意義上針對公務員養老保險制度的

法律還沒有建立。加強相關立法，以便使公務員養老保險有法可依，這事關公務員的生存權和發展權。2004 年我國憲法修正案第十四條聲明：“國家建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度。”這意味著我國社會保障制度有了憲法依據。同時，近年的政府工作報告中也強調“研究制定機關事業單位養老保障制度改革方案”。可見，社會保障立法在我國也已加快，公務員社會保障制度也有望早日建立。

今後，政府應當制定統一的公務員養老保險法案，規定補充養老保險的權利與義務，規定養老保險基金的管理、資金來源和運營等，以確保公務員養老保險的法定性。

4.2 建立國家基本養老保險和補充養老保險的公務員養老保險制度

公務員養老保險制度應由國家基本養老保險和公務員補充養老保險兩方面構成。

首先，國家基本養老保險制度應當不區分人員身份而統一執行“國家基本標準”，即各個機關以上年度本單位職工月平均工資收入總額為基數，與當地企業相同比例繳納基本養老保險費，每個在職公務員也以上年度本人月平均工資收入為基數，與當地企業在職職工個人的相同比例繳納基本養老保險費，並按相同辦法計發養老金。這就打破了公務員與企業職工區別對待的格局，從而實行養老保險的統一管理。

其次，應建立公務員補充養老保險制度，真正做到“效率優先、兼顧公平”。退休公務員每月領取的補充養老金，以每個人一生中擔任公務員期間的最高 60 個月工資性收入的月平均金額為基數，按每個人擔任公務員的月數及所作的特殊貢獻確定的百分比，在退休後按月計發，由各級政府財政轉移支付。

4.3 盡快建立公務員個人繳費制度

隨著我國老齡化社會的到來，整個社會養老問題日益突出。如何理清公務員社會保障制度中歷史的責任和現實的責任，以及政府、社會、單位、家庭的責任，是一項重要的任務。

為了保證各方合理的負擔養老保險基金，我們應建立符合機關特點的養老保險基金的籌集和運營機制，改變退休費由國家統包的辦法，實現

國家和個人共同繳納費的籌資模式，繳費情況與個人退休待遇掛鉤，以利於緩解財政過大壓力和調動公務員的工作積極性。

4.4 靈活調整公務員的退休年齡

隨著我國社會知識結構的調整和生產力的發展，原有的退休制度已經明顯不適應高速發展的社會節奏，尤其針對女性退休年齡的限制更是造成了人才的浪費。因此，在條件允許的情況下，我們應當將女性公務員與男性公務員的退休年齡基本統一起來，尤其是具有較高學歷層次的女性公務員。

4.5 應建立科學的養老保險金調節機制

公務員的養老保險金要隨著城鎮居民生活必需品價格指數的增長和在職公務員平均工資水平的增長而增加，以確保公務員退休後生活水平的穩定。具體調整辦法也分兩種，其中基本養老金按當地城鎮企業退休人員每年基本養老金調整的比例和原則進行調整；而補充養老金則按國家在每次增加在職公務員工資時所作的相應規定進行調整。

同時，努力改進機關事業中一位退休人員管理方式，逐步實現退休人員單位統一管理向社會化統一管理的過渡。

此外，公務員退休後，除享受養老保險金外，還應享受其他一些保障和福利，如基本生活保障及其服務，醫療保健和文化娛樂等。

參考文獻

- [1] 衛興華. 中國社會保障制度研究[M]. 北京: 中國勞動社會保障出版社, 2000.
- [2] 宋朝新. 養老保險之國際比較及借鑒. 財會月刊, 2005 (6) .
- [3] 張水輝. 國外公務養老保險制度的改革趨勢及其對我國的啟示[J]. 內蒙古財經學院學報, 2005 (4) .

作者簡介:

Liu Yushan (劉昱杉), 女, 中國儲備棉管理總公司總經理秘書, 中級會計師。

通訊地址: 中國北京市西城區華遠街 17 號 100032。