

本书受“三亚学院引进人才启动项目”

资助出版

ZHIYE NIANJIN
POJIE YANGLAO SHUANGGUIZHI

职业年金 破解养老双轨制

黄 诚 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

本书受“三亚学院引进人才启动项目”

资助出版

ZHIYE NIANJIN

POJIE YANGLAO SHUANGGUIZHI

职业年金 破解养老双轨制

黄 诚 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

职业年金破解养老双轨制/黄诚著. —北京: 北京理工大学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5682 - 2049 - 1

I. ①职… II. ①黄… III. ①养老保险制度 - 研究 - 中国
IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 056495 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 19.25

字 数 / 313 千字

版 次 / 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

定 价 / 68.00 元

责任编辑 / 李慧智

文案编辑 / 李慧智

责任校对 / 孟祥敬

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

前 言

我国已经进入老龄化社会，越来越多的人开始关注自己未来的养老并认识到养老问题的重要性。对长期存在于我国养老保障制度中的双轨制问题，很多人表示不满。养老双轨制是指我国社会养老保障制度针对机关事业单位人员和企业职工及其他社会成员的两种完全不同的养老保障制度。退休前，机关事业单位人员不用缴纳养老保险费，企业及其他社会人员需要缴纳自己工资总额 8% ~ 28% 的费用，退休后，机关事业单位人员可以领取自己工资总额 80% ~ 100% 的养老金，而缴纳养老保障费的企业及其他社会人员，则只能领取个人工资总额 30% ~ 40% 的养老金。针对这种不公平的社会养老保障制度，近年来，社会各界人士，包括人大代表、政协委员、媒体和知识分子等，一直呼吁改革与并轨。值得欣慰的是，在本书即将成稿之时，我们终于等到了养老双轨制改革的突破性进展。2015 年 1 月 14 日，国务院发布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，多年来备受诟病的养老保险“双轨制”终于成为历史。在这个《决定》中，最核心的内容是为机关事业单位人员建立职业年金制度。如果没有这个制度的安排，我国养老双轨制的并轨问题，可能还会拖延几年，可以说职业年金制度是破解养老双轨制的重要制度。

在此背景下，本书对职业年金制度的重要性、理论基础、运行机制、组织治理和国外实践，以及职业年金破解我国养老双轨制的内在逻辑等内容，进行了全面论述。本书的职业年金是一个广义概念，是指和职业人员有关的年金，即凡是职业人员所工作单位的雇主为其雇员建立的养老保障制度都属于职业年金范围，包括了狭义的企业年金、公共年金和职业年金的概念。本书的理论价值在于，一是提出了职业年金破解我国养老双轨制的思路 and 具体办法，并分别从养老保障中的公平性、政府责任和职业年金在养老保障制度中的核心地位等三个不同角度，论证了职业年金破解养老双轨制的合理性与科学性。二是从职业年金机制的角度，深入研究了职业年金的内在发展动力、法律和经济关系，以及各参与主体之间的委托代理关系、博弈关系。三是从组织理论的角度，界定了职业年金运行的组织性

质,通过对职业年金组织与一般企业组织、网络组织的比较,描述了其组织特征。

在具体内容安排上,本书共分七章,第一章我国养老双轨制及其问题。首先描述了我国养老双轨制带来的一系列社会问题,介绍了养老双轨制形成的历史原因和我国养老保障制度改革历程,最后,展示了社会各界对养老双轨制改革的呼声。第二章职业年金制度。首先对职业年金概念进行了定义,接下来介绍职业年金的产生与发展、职业年金的理论基础和职业年金一般发展模式,最后对职业年金的主要参与者和职业年金运行的主要业务流程进行了分析与研究。第三章国外职业年金介绍与启示。这一章主要介绍了国外不同国家的养老保障制度概况和职业年金的发展现状,及国外的制度与经验对我国养老双轨制改革与并轨的启示与借鉴。第四章职业年金破解我国养老双轨制,是本书研究的主要内容。首先,从养老保障中的公平性、养老保障中的政府责任和职业年金在养老保障制度中的核心地位三个不同角度论证了职业年金在社会养老保障体系中重要性,在此基础上,提出职业年金破解我国养老双轨制的具体思路 and 办法。第五章职业年金制度建设与管理。主要分析和研究了职业年金制度建设和管理的问题。第六章职业年金机制。从机制的角度,分别分析和研究了职业年金发展的动力、职业年金内在的经济与法律关系、职业年金主要参与主体之间的委托代理关系和博弈关系。第七章职业年金治理。分析研究了职业年金的组织性质、组织特征以及组织内的委托与信托关系。最后对我国《企业年金管理办法》规定的组织类型、内在组织关系及其特征,进行了解析并提出存在的问题与改进办法。

黄 诚

2015 年 12 月于三亚

目 录

第一章 我国养老双轨制及其问题	1
第一节 养老双轨制	1
第二节 养老双轨制带来的社会问题	2
第三节 养老双轨制形成的历史原因	7
第四节 我国养老保障制度改革历程	12
第五节 养老双轨制改革的呼声与最新进展	16
第二章 职业年金制度	24
第一节 职业年金概念	24
第二节 职业年金的产生与发展	28
第三节 职业年金的理论基础	31
第四节 职业年金发展模式	38
第五节 职业年金的参与者	44
第六节 职业年金的业务流程	49
第三章 国外职业年金介绍与启示	54
第一节 英国的职业年金	54
第二节 美国的职业年金	60
第三节 日本的职业年金	67
第四节 新加坡的中央公积金制度	70
第五节 德国的公职人员养老保险制度	72
第六节 智利的公职人员养老保险制度	74
第七节 国外职业年金制度借鉴	77
第四章 职业年金破解我国养老双轨制	84
第一节 养老保障中的公平性	84
第二节 养老保障中的政府责任	89
第三节 职业年金在养老保障制度中的核心地位	93
第四节 破解我国养老双轨制的思路与办法	98

第五章 职业年金制度建设与管理	108
第一节 职业年金的制度建设	108
第二节 职业年金管理	121
第三节 职业年金的配套管理	137
第六章 职业年金机制	145
第一节 职业年金的动力机制	145
第二节 经济与法律关系	151
第三节 委托代理关系	157
第四节 博弈关系	168
第七章 职业年金治理	179
第一节 组织治理	179
第二节 职业年金治理	184
第三节 我国企业年金解析	199
参考文献	206
附录 我国养老保障双轨制形成与改革的有关文件	210

第一章 我国养老双轨制及其问题

第一节 养老双轨制

养老双轨制，顾名思义就是关于养老的两个轨道上的制度。所谓两个轨道上的制度就是没有交集的制度。在我国城镇，一轨指机关和事业单位人员的养老制度，另一轨是企业人员的养老制度。养老制度包含两个阶段，一个阶段是工作阶段，另一阶段是退休阶段。工作阶段，企业人员要缴纳工资总额的28%（个人缴8% + 单位缴纳20%）作为退休养老金的代价，而机关和事业单位人员可以分文不缴；退休阶段，企业人员的退休金只能拿到退休前工资的30%~40%，而机关和事业单位人员的退休金可以拿到退休前工资的80%~100%。由此看出，我国的养老双轨制差别之大令人惊异。机关和事业单位人员工作阶段不用缴纳一分钱，退休后可以拿到退休前工资的80%~100%；企业人员工作时缴纳了如此之高的费用，退休后却只能拿到退休前工资的30%~40%。更令人称奇的是这种如此不公平的制度，竟然在我国存在20年之久。

中国社科院发布《2012 社会保障绿皮书》和《中国社会保障收入再分配状况调查》指出，现阶段不同养老保险制度的养老金最低是200元，最高10000元，最高相差近50倍，而养老“双轨”是造成差距的重要原因。社科院的调查报告显示，机关事业单位只有3.8%认为养老金不能满足需要，而92.3%的机关事业单位离休人员领取的养老金高于4000元/月，无一低于2000元/月。而企业职工养老金替代率（指退休金与退休前工资之比率）不足20%的群体比比皆是，个别职工每月养老金仅为200元。一位拥有40多年工龄、享受政府津贴的专家级人才，退休后养老金是他在政府机关退休的大学同学的1/4。根据中国劳动统计年鉴数据，1990年公务员人均离退休费是企业的1.2倍，到2005年则扩大到2.1倍；1990年事业单位人均离退休费是企业的1.1倍，到2005年则是1.9倍；从1991到2005年，公务员人均退休金的年均增长率是16.3%，事业单位是15.8%，

而企业仅为 10.9%。

我国养老金存在的严重不公是世界罕见的，已经成为分配不公的主要表现形式。不仅体现在个人缴费上的严重不公，更体现退休后领取养老金的严重不公。在缴费上，党政机关以及部分事业单位职工个人不缴纳养老费用，企业职工每月要从工资总额里扣划个人养老金，企业还要另行支付一笔费用。党的十八大，率先提出实现社会公平正义，是重大的思想进步，讲出了人民的心声。然而，十八大召开了近一年，议论多时的破除养老双轨制仍未见动作。不禁要问，切割自身利益为何这么难？改革开放，提高了人民生活，增强了国力，同时也伴生出不同的社会等级群体，养老双轨制随之而生。不夸张地说，养老双轨制的出现，是有悖于社会公平正义的。

前不久，几位专家站在自身利益的前提下，推出推迟退休年龄的论证。这对靠体力、被动就业的最基础劳动者是不公平的。最起码应在消除养老双轨制后再来论证推迟退休年龄，不然是本末倒置。如果说，破除养老双轨制是件难事，却不尽然。当年，广大的农民工和城镇人员就业，推行养老统筹是件好事。但相关决策者们没进行论证，把这类人群划归社会养老统筹范畴，而没划归行政养老系列，本身就显现出相关决策者的私心。进而实行的事业单位改革，又把相当一些人划归社会养老统筹，再次显现不公。因为参加社会养老统筹者是要个人缴费的，而行政系列者养老是不用个人缴费的。这就出现一个理论误区，社会养老统筹说的是社会却主要是个人缴费支撑，而行政系列人员的养老金额由纳税人出资，靠的是社会。还有不可思议的，两类体系的人死后连丧葬费标准也不同。生前有地位区分，难道身后还有尊卑？

第二节 养老双轨制带来的社会问题

养老双轨制给我国带来了一系列社会问题，除不公平外，还存在分割社会为体制内、体制外两个阶级，增加政府财政负担，社会保障资金不足，企业负担重，政府信誉损失，贫富差距，社会不和谐，影响社会治安秩序，等等一系列社会问题。

一、制度设计不公平

制度不公平是最明显的问题，也是最大的问题。同样的学历，同样的职称，同样的经历，单位不同，退休后拿到的退休金差距完全不同。甚至

企业高工不如机关勤杂工。在现实中这种案例比比皆是。刘总，高级工程师，退休前第一汽车制造厂的副总工程师，20世纪60年代大连工学院毕业，我国汽车工业早期开创者，今年76岁，每月退休金3500元。他的老伴，与他同年考上大学，不同的是医学院毕业，职业为医生，属于事业单位，退休金5800，高出刘总65%。笔者还认识一位老人，今年80岁了，20世纪50年代清华大学毕业，一直在北京机械局下属的一家工厂工作，直到退休，现在的退休金也是3000多元。而他同时代所属机械局的一个普通工人，退休金是他的2倍，现在可以拿到6000多元。这些老知识分子每每提到养老双轨制，都愤愤不平，伤透了他们的心。

一位拥有40多年工龄、享受政府津贴的专家级人才，退休后养老金却是他在政府机关退休的大学同学的1/4。公务员和相当一部分事业单位人员在职时不用缴纳养老保险，退休后却能领取高于企业人员的养老金，且公务员的退休金由国家财政支付，“显然有失公平”。“两个高工不如一个机关勤杂工，三个高工不如一个小学教师。这样的例子比比皆是。”比如同是部队转业人员，从企业退休和从机关事业单位离休，待遇会截然不同。

二、分割社会不同阶级，引起社会矛盾

养老双轨制人为地把社会人群分为对立的两个阶级，即体制内和体制外两个阶级群体，造成不良社会风气，引起不必要的社会矛盾。体制内人员没有创造社会财富却拿着高工资、高退休金，常常受到体制外退休人员的攻击和责难；而体制内人员并不认可体制外人员的观点与看法，双方因为退休金的不公平问题发生的争吵是司空见惯的事情。在家庭、公共场所，以及网络上，我们经常可以看到这种争吵、责骂和攻击，这是引起目前社会矛盾的一个重要原因。

三、加大贫富差距

在城镇，我国贫穷人口基本上包括两部分群体，一是企业下岗职工与失业人员，二是效益差的企业职工。20世纪90年代，国企改革造成大批企业职工下岗失业，尤其“三线”军工企业职工，为国家做出牺牲和贡献，却被迫下岗自谋出路。下岗职工是政府改革的牺牲品，是被政府甩掉的财政包袱。下岗失业人员这部分群体，连基本生活都没有保障，哪有钱缴社保，人老后他们只能拿最低的城镇生活保障金。效益差的企业职工，企业没多少利润，要么不给职工缴纳社保，要么缴最低档次的社保。因此，退休后领取的养老金也是最低档次的。相反，官员群体掌握权力，有

大量的灰色收入。近年来，我国经济建设 GDP 至上，政府主导公共基础设施建设，是所谓的“铁公鸡”，同时，地方政府的财政严重依赖土地出让金，大力支持房地产业，使得政府官员一方面寻租空间巨大，工程建设和房地产成为腐败高发地，另一方面土地出让金又不受人大财政预算监督，政府机构有能力为机关人员发放各种福利和补贴，除去工资外的隐形收入大增。致使政府机关人员和企业下岗职工收入差距越来越大。大搞“铁公鸡”和房地产的结果，导致多数实体工业发展空间被严重挤压，经营环境非常差，企业利润微薄，结果是大多数企业职工收入都不高。

四、政府机构臃肿，财政不堪重负

据非官方统计（官方没有具体数据），目前我国财政供养人员（不创造财富吃财政人员）达 7000 多万人，每年增长超 100 万。我国机构臃肿是大家公认的事实，每一届新政府都要进行机构改革与精简，但是越改机构越庞大，政府人员越来越多。为什么会是这样？关键还是官员的好处多，其中退休养老金高也是一个重要原因。一方面，社会上有门路的想尽一切办法往体制内挤；另一方面，每年有大批大学毕业生报考公务员，希望进入公务员队伍。目前我国，公务员是最吃香的职业。谁家如果有人在政府机关工作，说话硬气，走路神气。机构臃肿，财政供养人员庞大，自然是财政不堪重负。除了在职的要供养，根据养老双轨制，退休人员的退休金也要财政供养。就像蓄水池，只进不出，水早晚会有溢出。财政也一样，一旦经济放缓或下滑，税收减少肯定供养不起这么多人，政府财政早晚会上崩。

五、导致社会创新者积极性不高

人人都知道，社会财富是企业创造的，企业职工与退休人员可以说是社会财富的直接创造者。如果没有企业做出的贡献，社会就不能生存，更谈不上什么发展。我国养老双轨制度导致社会有这样的共识：创造财富的人，得不到财富。在这样的制度、这样的政策之下，谁还会创业？谁还会创新？谁还会创造财富？近年来的现实也确实是这样，有路子的进体制，有点路子的往体制上靠，什么路子都没有的就炒作、投机。

六、加重企业税赋

我国企业税费之高，非企业人员难以想象。工业企业投资、购入设备和原材料征收 17% 的增值税，服务业征收 3% ~ 20% 不等的营业收入税，

所有企业要为职工缴纳的五险一金为支付工资的 42.5%，就是说，假如企业为一个职工支付 1000 元工资，相应地要支付 425 元五险一金。另外，企业还要缴纳 25% 的所得税。在西方国家，像五险一金之类属于社会保障范围，应由国家财政负担，而我国企业职工的社会保障统统由企业负担。我国的政府机构臃肿，人员数目庞大，在职人员的工资和福利，以及离休人员的离休金，需要财政支付。同时，像“铁公鸡”之类的投资要拉动 GDP 增长，也需要财政支付。大量的财政支付钱从哪里来？都需要从企业抽取税费，造成我国企业税赋高。企业税赋这么高，有点利润都缴给政府了，哪里又有多余资金扩大再生产？哪里有资金搞研发？企业不发展，不创新，国家经济就不可能有持续发展的源泉和动力。一些经济学家看到了问题的实质，喊了多年要减轻企业税负，就是无法减下来。有些人会说，一些西方国家的税赋也很高呀，是的，我们知道北欧国家的税赋可能比我们国家的税率还高，同时我们也知道北欧国家的社会保障体系之好，令我们只能有羡慕的分。人家把收上来的税用到民生，用到社会保障上来，而我们收上来的税多数用来养庞大的政府机构人员，以及通过“铁公鸡”的投资让一些官员腐败到自己的口袋里去了。企业税负降下来，那些臃肿的政府机构人员怎么办？没有“铁公鸡”的投资，有权力的官员哪里会有腐败的空间？

七、社会保障资金不足

我国已经进入老年社会，据估算到 2030 年我国 65 岁以上老年人口将达到 4.5 亿，占总人口比例的 30%。就是说，3 个人要养 1 个老人。但是，养老资金却严重不足。至于缺口多少，还难以测算，这与经济增长水平、物价水平和养老制度等因素都有关系。未来养老问题是我国面临的一个巨大挑战。表面上，养老保障资金不足是由于老年人口增加的原因，看起来和养老双轨制没有任何关系，其实不然，养老制度设计不合理也是资金缺口的主要原因。首先，机关与事业单位在职人员应与企业职工一样，缴纳养老保险金。可以填补一部分养老金的缺口。其次，机关与事业单位人员离休金，应与企业职工退休金持平，这样会减少养老金的支出。最后，如果做到以上两点，没有好的退休福利待遇，机关事业单位就没有太大的吸引力了，就会有一部分人退出公务员队伍，也不会有千军万马考公务员的怪象了。公务员和事业单位人员的减少，退休金支付就会大幅度降低，养老保障资金的缺口就可能改善。

八、政府信誉损失，影响政府形象

差距悬殊的分配政策，使政府在威望上大打折扣。近年来，呼吁改革养老双轨制的声音不断，但进展缓慢，即使改革也是先从事业单位开始，政府机关公务员的养老问题放在之后。养老金双轨制是对社会主义制度的讽刺，是对为人民服务的讽刺，是对和谐、公平社会的讽刺，是对服务性政府的讽刺。公务员和普通老百姓的退休金不能缩小差距，党和政府做得再多，也不能让广大老百姓信服，政府声誉只能是越来越差。

九、社会不和谐因素

养老双轨制还导致家庭不和、同学反目、邻里矛盾等各种社会问题出现，严重影响我国和谐社会的建设。比如一个家庭中，夫妻两人有相同的学历、相似的经历，不同的是一个从机关退休，另一个从企业退休，两人的退休金相差悬殊，难免因为退休金多少问题而产生矛盾。假如在职时，从企业退休一方的职位比从机关退休一方的还高，企业退休一方的心理更不平衡，这种差距毫无疑问是家庭不和的一个重要因素。这种现象不但在家庭有，在社会上的同学之间、战友之间、邻里之间、社区内等随处可见，平时的聊天与交往过程中，对退休老人来说，这是个不能触碰的话题。因此，养老双轨制是我国建设和谐社会的重要障碍。

十、影响社会治安秩序

由于双轨制导致的收入悬殊差距的存在，容易导致穷人受气、富有者神气、互相伤和气的怪毛病，出现人与人之间的不团结，甚至一切以金钱摆平、不顾一切的大案、血案，威胁和影响了社会治安。

2012年2月18日20时45分许，大同市副市长王伟国被其妻兄杀害。2月19日12时，犯罪嫌疑人周云在山西原平市境内一高速路服务站被抓获。周云的犯罪动机是因多次找王伟国要求在退休前从企业调到事业单位工作均未果，心生不满遂产生报复念头。2012年周云临近退休，而他对养老双轨制两种待遇的差别之大心里清楚，他真的很想和公务员、事业单位人员一样沾体制的光，也真的急了眼，这一急眼就杀人了。这种杀人动机，让人同情，又觉可悲。正是因为他们之间亲戚关系的存在，工人周云才固执地认为，自己和养老双轨制中那一根强势而幸福的轨道若不能接轨，是可忍孰不可忍。多年来，网上见过针对养老双轨制的诉苦文、公开

信、评论文数不胜数,虽深知养老双轨制导致的悬殊退休金差距,但从没见过因此引发的具体血案,更没见发生在亲戚之间的类似悲剧。

第三节 养老双轨制形成的历史原因

养老双规制度产生的原因和我国养老退休制度的发展历史有关。我国养老退休制度大致经历建国初期的初建阶段、调整阶段、倒退阶段、恢复阶段及改革阶段。

一、初创阶段

这一时期,基本建立了与我国经济实力、历史条件相适应的养老保障制度,并且在沿袭我国传统并借鉴原苏联经验的基础上,制定了一系列养老保障政策与法规,为以后我国机关事业单位和职工养老保险制度的发展打下了坚实的基础。但是在传统的计划体制下,我国政府对社会生活主张实行全面干预,在养老保险政策中,表现出明显的重积累轻消费、重生产轻生活、重集体轻个人、重城市轻农村、重公平轻效率的倾向,从而导致在我国公民养老保险制度上形成特定的“二元化”结构。其主要标志就是养老保障水平在单位、户籍以及行政身份三个指标上显示出巨大的差异。这就为我国整个社会保障制度的双轨制埋下了伏笔。

这一阶段关于退休养老制度,起初没有成文的法令和规定,到1955年12月我国发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,才正式规定了退休职工的待遇标准。其中《国家机关工作人员退休处理暂行办法》规定:第一,工作年限已满5年,参加工作前主要依靠工资过活的,劳动年限总共满25年、年满60岁的男子及劳动年限总共满20年、年满55岁的女子,可以退休。根据工作年限长短,分别发给本人工资50%~70%的退休金。第二,工作年限已满10年,因劳致疾丧失劳动能力者,因工致残丧失工作者,可以退休。其退休金为本人工资的70%,工作年限在30年以上者,发给本人工资80%的退休金。第三,对革命有重大贡献的工作人员,其退休金经有关部门批准,可以酌量提高。第四,工作人员退休后死亡时,由其退休后所居住地点的县级人民委员会在优抚费项下,一次加发其家属本人3个月退休金的丧葬补助费。至此,我国国家机关事业和单位职工的养老保险制度基本建立。同企业职工的养老保险制度相比较,机关事业单位人员退休保险项目和保险待遇基本相同。国家机关事业单位的养老待遇费用由国家机关行政经费和事业单位的事业经费直接支付,综合管

理工作由国家人事部门负责。截至 1956 年底,全国被劳动保险制度覆盖的职工达 1600 多万人,而参加退休养老保险的人数则达 2300 万。

二、调整阶段

这一阶段,根据国民经济和社会发展的新形势、新情况,我国对初步建立起来的单位养老保险制度进行了相应的调整和补充。调整措施,主要是把企业、事业单位职工和国家机关职工退休制度统一起来。同时,扩充了退休人员困难救济内容,并初步形成了按照职工和干部不同身份区分退休制度的格局。

1957 年,我国在初步完成三大改造任务的基础上开始转入有计划地全面进行社会主义经济建设时期。为适应新的形势,中央政府开始逐步调整社会保障制度。1958 年初,修改补充了干部、工人退休退职的规定,使退休退职制度更为健全。同年 2 月,国务院公布了《关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)》,放宽了退休条件,适当提高了待遇标准(其中规定,从事工作满 20 年的政府工作人员,若健康不佳,不能继续工作,允许提前退休,退休金按本人工资的 70% 给付),从而解决了企业和机关退休退职办法不统一的矛盾。20 世纪 60 年代初,我国国民经济处于大规模调整时期。为了减轻财政负担,精简职工,1962 年 6 月,国务院制定和颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》。凡精简下来的老弱残职工,符合退休条件的做退休处理;不符合退休条件的做退职处理;对家庭生活有依靠者,发给退职补助费;家庭生活无依靠者,则由当地民政部门按月发给相当于本人原标准工资 40% 的救济费。

三、倒退阶段

总体上,这一时期是我国社会保障制度的大倒退时期。1966 年 5 月至 1976 年 10 月十年动乱期间,我国社会保险制度受到严重的干扰和破坏。《劳保条例》被污蔑为腐蚀职工的修正主义条例,受到根本否定。1969 年管理社会保险的专门机构——内务部被砸烂撤销,中央政府主管民政工作的专职机构不复存在,征集、管理和调剂社会保险金的制度也被废止,社会保险退化为企业保险、单位保险,形成了“各扫门前雪”的局面。

四、恢复阶段

自“文化大革命”结束尤其是 1978 年实施改革开放以来,我国国内经济迅速发展,经济体制和劳动制度改革全面开展,养老保险制度的地位

与作用日益受到党和国家的重视。鉴于职工退休退职办法在许多方面已不能适应新的形势要求，国务院在1978年6月颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。这两个办法对1958年的退休办法做了较大改动，将老弱病残干部和工人的退休分开分别拟定了办法，在退休待遇上也有较大修改。一是放宽了离休条件；二是把退职补助费由过去一次发给的办法，改为按月发给相当于本人标准工资的40%的退职生活费，并规定按此计算的退职生活费低于20元的按20元发。

五、改革阶段

中共十四届三中全会决定，中国建立社会主义市场经济体制。大会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称“《决定》”）提出，“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”，明确了养老保险基金实行“社会统筹与个人账户相结合”的原则。这个《决定》是造成我国养老保险双轨制的根源，因为改革内容主要围绕企业职工进行，而机关事业单位人员的养老退休保障制度没有改变。在此《决定》基础上，从1991年开始，整个20世纪90年代，关于我国养老保障制度的改革都是针对企业职工进行的。具体内容如下：

（一）企业职工退休费用社会统筹

企业职工养老保险费用的社会统筹就是改变企业退休费用由原单位自行支付的办法，改为由全社会统一筹集资金、统一支付的办法。实行退休费用社会统筹，是解决经济体制改革过程中经济问题和社会问题的重要方面，是保障退休人员基本生活的一项重大改革措施。职工退休费用社会统筹的试点工作，自1982年开始在江苏省泰州市，广东省江门市、东莞市等个别地区进行。1984年后，各地劳动部门在当地人民政府的领导下，迅速在全国范围内普遍开展统筹工作。统筹的范围首先在国营企业中实施，后来在集体所有制企业开展。统筹的项目，原则上包括了退休人员长期性开支的各项费用。提取比例一般是按职工工资总额，本着以支定筹，略有结余的原则进行。至1993年12月，全国国有企业全部实现县、市一级退休费用社会统筹。集体企业职工的养老保险统筹达到1900余个，外商投资企业亦有850余个。全国共有60万户各类企业的8100多万职工和1800万退休人员参加退休费社会统筹。

（二）劳动合同制职工养老保险制度的建立

1986年7月12日，国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，具体规定了劳动合同制职工养老保险的办法。这一制度的建立和实施是改革我国传统的用工形式，打破铁饭碗和终身制用人制度的重要措施。这一制度首次正式确立了企业、个人、国家三方共同筹集养老保险基金的原则；劳动合同制工人养老保险金，采用基金积累式筹集方式。企业按劳动合同制工人工资总额15%缴纳；劳动合同制工人按不超过本人标准工资3%缴纳。规定还对劳动合同制工人的医疗费、丧葬补助费等做了规定。

（三）基本养老金计发办法改革

随着企业工资制度改革的深入，企业内部分配自主权确立，出现了分配形式的多样化，打破了以标准工资为主体的等级工资制的分配格局，从而使标准工资概念逐渐淡化，加上标准工资在职工工资收入中所占的比重下降等情况，劳动部在1992年5月印发了《关于改革基本养老金计发基数和计发办法的意见（征求意见稿）》（劳险字〔1992〕11号），广泛征求各地的意见，并组织部分市、县进行测算论证，模拟运转。经过100多个市、县的试点后，1993年10月19日，劳动部发布《关于基本养老金计发办法改革试点工作的通知》（劳部发〔1993〕275号），改变了1954年确立的以标准工资为基数的养老金计发方法，实现了基本养老金由社会性养老金和缴费性养老金两部分组成。（1）社会性养老金以职工退休时本省、自治区、直辖市上一年月职工平均工资为基数，按照企业职工本人缴费年限分段计发：企业和职工本人缴费满15年及其以上的，按职工平均工资的25%计发；企业和职工本人缴费满10年不满15年的，按职工平均工资的20%计发；缴费满5年不满10年的，按职工平均工资的15%计发。（2）缴费性养老金以职工本人指数化月平均缴费工资为基数计发：缴费满5年的，每满1年，发给职工本人指数化月平均缴费工资的1%。缴费不满5年的，按照在职期间缴费年限每满1年，一次发给本人指数化月平均缴费工资3个月的生活补助费。（3）严格控制待遇水平的增长幅度。基本养老金计发办法的改革是对计发基数和待遇结构进行调整，待遇不宜过多增加。按照该办法计发的基本养老金，低于原规定计发标准的差额部分可以补齐；高于原规定标准的，其增加幅度最高不得超过20%。试点地区基本养老金总水平提高的幅度不得超过现行待遇水平的2%，所需费用从退休