

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X2008120143

UDC

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

基本权利保障视角下的养老金“双轨制”改革

The Pension System of “Double Track” Reform From  
The Perspective of The Protection of Basic Rights

作者姓名 张志锋

指导教师姓名：周刚志 副教授

专 业 名 称：法律硕士

论文提交日期：2012年4月

论文答辩时间：2012年 月

学位授予日期：2012年 月

答辩委员会主席：\_\_\_\_\_

评 阅 人：\_\_\_\_\_

2012 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（\_\_\_\_\_）课题（组）的研究成果，获得（\_\_\_\_\_）课题（组）经费或实验室的资助，在（\_\_\_\_\_）实验室完成。（请在括号内填写课题获课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

---

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（      ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于      年    月    日解密，解密后适用上述授权。

（      ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年    月    日

## 内容摘要

当前，我国养老金制度实行“双轨制”：即企业职工养老金执行社会养老保险制度，公务员退休养老金则由政府财政完全负担。纵观近年来国内养老金“双轨制”问题的有关研究，一方面，多从社会学或经济学方向入手，而从法学角度予以关注的廖若可数；另一方面，以往研究多从企业职工利益的出发，片面比较企业职工相对于公务员在养老金制度上劣势，解析出公务员在养老金“双轨制”中的得益，鲜有从保障退出国家机关的“前公务员”群体基本权利的角度出发，分析“双轨制”在“前公务员”职业变动时所造成的影响。其实，公务员光鲜亮丽的职业外表下蕴藏着巨大的职业风险和社会危机——一旦公务员在离开国家机关后，将面临“体制内”养老保障无法与“体制外”养老保险相互对接的尴尬境况，甚至可能失去养老保障。因此，全面厘清养老金“双轨制”中双方基本权利和制度弊端后，我们可以发现不存在绝对得益的一方。这种制度在增加国家财政的负担的同时，也阻碍人才在体制内外的双向流动。

近年来，不少曾实行养老金“双轨制”的经济发达国家或地区纷纷改革原有制度并建立新型公务员社会养老保险制度。这些国家或地区的改革经验，为我国养老金制度改革提供了有价值的参考模式。本文基于上述的研究背景，尝试从基本权利保障的理论出发论证养老金“双轨制”的不科学性，进而提出将我国公务员并入社会养老保险的制度设想，并就构建多层次社会养老基金保障体系，完善养老保险制度的相关配套政策提出有价值的研究建议。

**关键词：**基本权利；养老金；改革

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## ABSTRACT

At present, Chinese pension system is “double track”: namely pension of the enterprise workers excute the social endowment insurance system, or pension of the civil service retirement is burden by the government completely. Review the domestic research on the “double track” of pension system in recent years: on the one hand, the more research of the pension is from the angle of sociology or economics, but from the perspective of law is less; on the other hand, the previous studies is from the interests of the workers of enterprises and is one-sided that the enterprise workers relative to the civil servants in the pension system is disadvantage. The conclusion is that the “double track” of pension system benefit to the civil servants. The research from the basic rights of “the former civil servants” who leaved the government is less. The “double track” of pension system impact on “the former civil servants” who change job. In fact, the shiny occupation of the civil servants contain the tremendous occupation risk and social crisis. Once the civil servant before leaving the state, he will face the problem that “within the system” isn’t relation to “outside the system” on the pension system, even and lose the old-age security of the pension system. Therefore, to clarify both fundamental rights and the abuse of the system in the “double track” of pension system, we can find that there is no absolute benefit for other partys in it. This system increased the burden of finance and hindered talent in the bidirectional flow of inside and outside of the system.

In recent years, the many developed country or area that was the “double track” of pension system have to reform original system and establish of the new civil society endowment insurance system. These the reform experience on the countries or regions will be valuable for our country that it reform pension system. Based on the above research background, that the “double track” of pension system isn’t scientific from the protection of fundamental rights theory, and I will put forward to the design for our country civil servants into the social endowment insurance system, constructe of multi-level social pension security system and perfect the related policies of endowment insurance system.

**Key Words:** Basic rights; Pension insurance; Reform

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前 言.....	1
<b>第一章 基本权利保障和养老金“双轨制” .....</b>	<b>3</b>
<b>第一节 基本权利保障 .....</b>	<b>3</b>
一、基本权利的内涵.....	3
二、基本权利的保障.....	6
<b>第二节 我国养老金“双轨制” .....</b>	<b>7</b>
一、我国养老金“双轨制”的发展与演变.....	8
二、养老金制度的法理学基础和分析.....	12
<b>第二章 养老金“双轨制”法律分析和域外养老金制度改革.....</b>	<b>14</b>
<b>第一节 我国养老金“双轨制”的基本权利法理分析 .....</b>	<b>14</b>
一、养老金“双轨制”缺乏宪法上平等权法理基础.....	14
二、养老金“双轨制”缺乏社会保障权的法理基础.....	17
<b>第二节 公务员的基本权利保障视角下养老金“双轨制” .....</b>	<b>20</b>
一、公务员法律关系的消灭.....	21
二、“前公务员”的养老保障现状.....	21
三、养老金“双轨制”下公务员的基本权利.....	23
<b>第三节 域外养老金制度及其改革 .....</b>	<b>26</b>
一、欧美国家养老制度和改革.....	26
二、东方国家和地区养老制度改革.....	29
三、域外养老金制度改革的背景和比较.....	31
<b>第三章 我国公务员养老保险制度的政策建议 .....</b>	<b>34</b>
<b>第一节 我国公务员养老保险制度的改革目标 .....</b>	<b>34</b>
<b>第二节 我国公务员养老保险制度的改革原则 .....</b>	<b>35</b>
一、坚持权利与义务对等原则.....	35
二、坚持公平与效率相结合原则.....	36
三、建立多层次保险保障体制.....	37

<b>第三节 健全我国公务员养老保险制度的相关制度 .....</b>	<b>38</b>
一、退出制度.....	38
二、退休制度.....	39
三、工资福利制度.....	39
四、职业年金制度.....	40
五、法律保障.....	40
<b>结    论.....</b>	<b>42</b>
<b>参考文献.....</b>	<b>43</b>

厦门大学博硕士论文摘要库

## CONTENTS

<b>Bibliography .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 The protection of basic rights and the “double track” of pension system .....</b>	<b>3</b>
<b>Subchapter 1 The protection of basic rights.....</b>	<b>3</b>
Section 1 The connotation of basic rights .....	3
Section 2 The protection of basic rights .....	6
<b>Subchapter 2 The “double track” of pension system.....</b>	<b>7</b>
Section 1 Development and evolution of Chinese “double track” of pension system.....	8
Section 2 Pension system’s jurisprudence basis and analysis .....	12
<b>Chapter 2 The Legal analysis to the “double track” of pension system and Extraterritorial pension system reform.....</b>	<b>14</b>
<b>Subchapter 1 The basic rights analysis to Chinese “double track” of pension system .....</b>	<b>14</b>
Section 1 Chinese “double track” of pension system no Right of equality	14
Section 2 Chinese “double track” of pension system no The right to social security .....	17
<b>Subchapter 2 The basic rights of civil servants under the view of safeguarding to “double track” of pension system .....</b>	<b>20</b>
Section 1 The official legal relationship terminated.....	21
Section 2 “Former civil servants” of the old-age security status .....	21
Section 3 The basic rights of civil servants under “double track” of pension system .....	23
<b>Subchapter 3 Foreign pension system and its reform.....</b>	<b>26</b>
Section 1 Europe and American nationals pension system and Reform .....	26
Section 2 Eastern countries and regions pension system reform.....	29
Section 3 The Extraterritorial pension system reform background and comparison .....	31

<b>Chapter 3</b>	<b>Chinese old-age insurance system for civil service policy recommendations .....</b>	<b>34</b>
<b>Subchapter 1</b>	<b>Chinese old-age insurance system for civil service reform target .....</b>	<b>34</b>
<b>Subchapter 2</b>	<b>Chinaese old-age insurance system for civil service reform principle .....</b>	<b>35</b>
Section 1	Adhere to the principle of balance of rights and obligations.....	35
Section 2	Adhere to the principle of the combination of fairness and efficiency.....	36
Section 3	Establishing multi-level insurance system .....	37
<b>Subchapter 3</b>	<b>Perfecting Chinaese old-age insurance system for civil service system .....</b>	<b>38</b>
Section 1	Exit system .....	38
Section 2	Retirement system .....	39
Section 3	Wages and welfare system.....	39
Section 4	Occupation pension system .....	40
Section 5	Legal guarantee.....	40
<b>Bibliography</b>	<b>.....</b>	<b>42</b>
<b>Bibliography</b>	<b>.....</b>	<b>43</b>

## 前 言

2010 年起，在全国“两会”上社会保障方面的提案最受关注，其中以养老金“双轨制”最引人热议。养老金“双轨制”是指我国企业职工与机关事业单位退休人员分别实行不同养老保障制度。在养老金“双轨制”中，机关事业单位内工作人员在岗期间无需缴纳任何社会保障费用，退休后养老金仍然享受国家财政保障。相较而言，企业职工在职期间从工资上被扣除一定比例的个人养老保险金，退休后政府向其提供社会基本养老保险。

养老金制度是现代各国普遍推行的一项社会保障制度。获得养老金是国际公认的受宪法和法律保障基本权利，同时也是国家义务。我国宪法第 44 条规定，“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”因此，保障老年人的基本权利，特别是物质保障是国家义务，不仅体现对人性尊严的维护，更是社会的进步和文明的表现。

运用法学理论来解析我国养老金“双轨制”是实证法学研究空白，尤其从平等权、社会保障权等基本权利保障原理进行剖析我国养老金“双轨制”。当下养老金“双轨制”违背平等原则，体现在立法上不平等保护，也不构成差别对待，是实质上不平等制度。现代社会中社会保障权保障主体已不再只是国家，而且单位、个人也要承担养老义务，因而，我国公务员个人无须缴纳任何养老基金极其不合理。其实，当人们批判养老金“双轨制”下公务员退休后享受较高的养老待遇的时候，大多数人并没有意识到，现行的公务员养老金制度对于公务员职业发展所蕴藏着生存危机。本文从退出或离开国家机关的“前公务员”群体在退出机关后，将面临着“体制内”原有养老金制度无法与“体制外”社会养老保险对接并有可能失去养老保障的事实出发，运用生存权、劳动权等理论进一步分析“前公务员”的基本权利，从而全面分析我国养老金“双轨制”的弊端。

近年，无论是实行福利型、社会保险型还是强制储蓄型的经济发达国家或地区纷纷调整原来公务员养老制度，将公务员统统纳入社会养老保险体系。这是时代发展的必然要求，也是我国公务员养老制度改革的方向。因此，两制并轨是大

势所趋。在统一的社会养老保障制度下，所有老年社会成员将都能享受到公平、高质量的晚年生活。

厦门大学博硕士论文摘要库

## 第一章 基本权利保障和养老金“双轨制”<sup>①</sup>

在法治国家里，公民基本权利是整个国家法律体系建构和运行的逻辑起点，也是法治与宪政实践的理论基石。宪法上确认的公民在政治、经济、文化、人身等方面所享有的权利，就是基本权利。基本权利也是公民最重要的权利，在宪法中处于核心和基础地位，对基本权利的保障关系到公民在宪法上地位的实现程度。随着公民的权利意识不断增强，基本权利的范畴也在扩张，公民要求国家有效保障基本权利。

### 第一节 基本权利保障

#### 一、基本权利的内涵

14世纪至16世纪，欧洲国家出现“三R运动”，即文艺复兴（Renaissance）、宗教改革（Religion Reform）和罗马法复兴（Recovery of Roman Law），它反对封建专制，开启近代资本主义思想启蒙运动。启蒙时代的法哲学家提倡“天赋人权”和“自然权利”学说。自然权利是古典自然法学派根据古希腊的自然法学说和社会契约论提出的概念。根据古典自然法学派观点，自然权利是一切生物所固有的、不可转让、不可剥夺的权利，主要包括自由权、平等权、生命权、自由权、安全权以及财产权。资产阶级建立政权后，自然权利被赋予普遍意义上的法律属性形成宪法上基本权利。因此，基本权利来源于自然权利。

基本权利在英文里写作“fundamental rights”或“basic rights”，是指明示的、写进宪法的权利条款。基本权利是严谨的宪法学概念，其内涵客观确定，这一点可以视为共识。<sup>②</sup>同时，基本权利被认为是人与生俱来，不可剥夺的权利。由于当今各国多采行宪法成文主义，基本权利是明示的、写进宪法中的诸项权利条款，且多数国家以“基本权利”作为宪法结构的必要组成部分。<sup>③</sup>因此，基本权利也是宪法文本上实定权利。

<sup>①</sup> 养老金在不同的运行阶段称谓不同。在筹集阶段养老金称为养老保险费、社会保险税或社会保障税，在管理和投资运营阶段称为养老金基金或养老资金，而在支付阶段被称为退休金或养老金待遇。

《中华人民共和国社会保险法》中使用“养老金”一词，而《中华人民共和国公务员法》采用“退休金”来表述，法律规范上明显差异。本文统一称为“养老金”，蕴含着公务员养老制度并入社会养老制度的期许。

<sup>②</sup> 秦奥蕾.基本权利体系研究[M].济南:山东人民出版社,2009.7.

<sup>③</sup> 韩大元.比较宪法学[M].北京:高等教育出版社,2003.139.

有些国家宪法不使用“基本权利”概念，而是采用“人权”。所谓人权，就是人之为人所应该享有的权利。<sup>①</sup>人权和基本权利概念、意义相近，基本权利也被视为写在宪法上的人权。近代人权概念是西方文化的产物。人权是应然权利，借助基本权利与宪法实现连接，获得法律的强制力保障，变为实然权利和法定权利。基本权利作为经宪法确认与宣示的法定权利，其蕴含并输出人权价值，构建了宪法及其确立的国家权力合法性与正当性的基础。在人权的发展过程中，基本权利对宪法承担了价值输入与制度效力输出的双重角色，体现了内在价值理性与外在工具理性的完满结合。<sup>②</sup>

### （一）基本权利主体

基本权利主体奠定基本权利体系的基石。确定基本权利主体回答的是“宪法保障谁的权利”的问题，进而言之，就是解决“宪法保障什么权利”。根据基本权利主体范围的普遍性划分，基本权利主体可以分为一般主体和特定主体。一般主体包括自然人和公民。自然人不区分国籍、年龄等客观因素。外国人进入他国就获得基本权利保障，比如生命权、自由权、安全权和人的尊严。公民是具有本国国籍的自然人。一国公民具有该国宪法中实现政治权利与社会权利的保障。现代宪法中，特定主体是在因天然的、生理上弱勢的群体，主要是老年人、残疾人、妇女、未成年人、母亲等。

### （二）基本权利的双重属性

传统宪法理论认为，宪法规定基本权利是保障人民免受国家权力的侵害。因此，基本权利是一种消极的权利，也是一种对抗国家侵犯的防卫权。在现代宪法理论中，以德国宪法的实践为代表，基本权利被认为具有“主观权利”和“客观法”的双重性质。

在“个人得向国家主张”的意义上，基本权利是一种“主观权利”。作为“主观权利”的基本权利，个人可以依据自己的意志向国家提出要求，而国家按照个人要求进行作为或者不作为。其权能：一是防御权，其所保障自由权的实现，当个人的自由权受到侵害是，可以直接依据基本权利规范主张停止侵害；二是受益权，即对于最低生活保障中的请求物质给付和司法救济。同时，基本权利还被视为是宪法所确定的“客观价值秩序”，公权力必须自觉遵守这一价值秩序，尽一切可能去创造和维护有利于基本权利实现的条件。在这个意义上，基本权利有

① 张德瑞.中国农民平等权利法律保护问题研究[M].南昌:江西人民出版社出版,2009.15.

② 秦奥蕾.基本权利体系研究[M].济南:山东人民出版社,2009.11-12.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库