

我国企业职工养老保险制度实施 现状及其完善

谢增毅

【提要】虽然《社会保险法》建立了职工养老保险的制度框架,企业职工养老保险在制度建设以及覆盖面、基金收支规模以及养老保险待遇方面均取得了显著成就,但各地政策和制度不统一、不协调,制度碎片化。当前养老保险主要靠地方政策调整,法制化水平低。我国应当以实现基础养老金全国统筹为主要任务,推进养老保险制度的统一、协调,用法治的方式进一步明确和统一企业职工养老保险的参保对象、缴费标准、待遇领取条件,强化保费征缴,加强基金监管,提高基金效率,完善养老保险的争议处理制度。应尽快研究制定《养老保险条例》或《养老保险法》,实现养老保险制度从主要靠政策调整向法治保障的转变。

【关键词】 养老保险 企业职工养老保险 全国统筹 社会保险法

【中图分类号】 DF438.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952(2015)02-0068-05

一、问题的提出

企业职工养老保险制度是我国养老保险制度中较早建立,并不断改革探索的养老保险制度。经过漫长而艰辛的探索,养老保险制度且行且改、不断完善。2010年通过、2011年实施的《社会保险法》建立了具有中国特色的养老保险制度,使养老保险步入法制化轨道。虽然《社会保险法》明确了企业职工养老保险的制度框架,但该法的规定较为粗疏,加上我国养老保险制度一直受“政策”调整,政策和制度远未定型,且各地的制度和实践差异很大,养老保险的法制化水平很低,因此,企业养老保险制度的法治建设任重道远。本文将分析企业职工基本养老保险制度的实施情况、存在的主要问题以及未来完善制度、提高法

制化水平的任务和对策。

二、企业职工养老保险制度 实施的基本情况

随着企业制度改革以及市场经济体制的建立,我国养老保险从传统的国家负担、覆盖范围狭窄的制度,逐步向由国家、企业和个人共同负担费用、社会互济、覆盖范围广泛、可持续发展的现代养老保险制度转变。在人口众多、拥有数亿职工,且经济社会发展水平不平衡、不协调的国家探索和完善企业职工养老保险制度可谓步履艰辛。随着企业职工养老保险制度的不断完善,制度实施也取得显著成绩。

(一) 参保和享受养老待遇人数逐年增长
截至2011年底,全国企业职工基本养老保

险参保人数 26114.37 万人，比 2005 年底增长 65.37%；有 6299.73 万人领取养老金，比 2005 年底增长 56.67%，更多的企业职工得到养老保障。^① 2012 年末参加企业基本养老保险人数达到 28272 万人，比上年末增加 1988 万人。^②

（二）基金收支和结余情况

2011 年，全国企业职工基本养老保险基金收入共计 15603.58 亿元，比 2005 年增长 243.51%；支出 11425.64 亿元，比 2005 年增长 224.05%；截至 2011 年底，基金累计结余 18500.41 亿元，比 2005 年底增长 413.40%。^③ 2012 年，全年城镇基本养老保险基金总收入 20001 亿元，比上年增长 18.4%，其中征缴收入 16467 亿元，比上年增长 18.0%。全年基金总支出 15562 亿元，比上年增长 21.9%。年末基本养老保险基金累计结存 23941 亿元。^④ 可见，我国养老保险基金的规模庞大。

（三）养老保险待遇水平稳步提高

2005 年至 2011 年，国家连续 7 次调增企业职工基本养老保险待遇水平，年均增长 13.40%，由 2005 年的每人每月 713.25 元提高到 2011 年的每人每月 1516.68 元，比同期 CPI 平均上涨幅度高出 10.03 个百分点。^⑤ 2012 年全国企业参保退休人员调整后的月人均基本养老金达到 1721 元。^⑥

以上分析表明，我国企业职工养老保险在制度建设以及覆盖面、基金收支规模以及养老保险待遇方面，均取得了巨大成就，在解决老有所养，加强和改善民生方面发挥了重要作用，对这一成就应该给予充分肯定和积极评价。

三、企业职工养老保险制度面临的主要挑战

虽然企业职工养老保险制度在加强和改善民生方面发挥了巨大作用，但这一制度仍面临不少挑战，特别是从制度建设和法治水平考察，企业职工养老保险制度仍存在巨大的改进空间，法制化水平亟待提高。

（一）覆盖范围仍需提高

截至 2012 年年末，全国就业人员 76704 万

人，其中城镇就业人员 37102 万人，全国农民工总量达到 26261 万人，但截至 2012 年底，城镇基本养老参保人数为 30427 万人，^⑦ 可见职工养老保险的参保率还不高。虽然企业职工养老保险覆盖范围不断扩大，但大部分农民工仍然游离于企业养老保险制度之外。

（二）制度碎片化

城乡分割造成两个突出问题：一是重复参保，二是转移接续困难。部分省份尚未完全实现省级统筹，各地制度内容差异大。

从全国统计数据看，截至 2011 年底，21 个省本级、201 个市本级和 1252 个县未按《社会保险法》的规定以单位职工工资总额为单位缴费基数；全国实际执行的企业职工基本养老保险单位缴费比例共有 16 种，最高为 22%，最低为 10%，有 8 个省份尚未实现省内缴费比例统一，有的省份缴费比例多达 12 种。^⑧

四、完善我国企业职工养老保险制度的对策建议

（一）提高养老保险的参保比例

尽管我国企业职工养老保险的覆盖面和参保比例不断提高，但仍有不少人群，特别是农民工、灵活用工人员未参加养老保险。目前，我国养老保险参保率不高的原因非常复杂，是城乡结构性矛盾突出、企业所有制结构问题、不同省份之间区域差异明显、参保人员负担重

① 国家审计署：《全国社会保障资金审计结果》（2012 年 8 月 2 日公告）。来源于其网站，下同。

② 人力资源和社会保障部：《2012 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

③ 国家审计署：《全国社会保障资金审计结果》（2012 年 8 月 2 日公告）。

④ 人力资源和社会保障部：《2012 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

⑤ 国家审计署：《全国社会保障资金审计结果》（2012 年 8 月 2 日公告）。

⑥ 人力资源和社会保障部：《2012 年全国社会保险情况》。

⑦ 人力资源和社会保障部：《2012 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

⑧ 国家审计署：《全国社会保障资金审计结果》（2012 年 8 月 2 日公告）。

等多种因素造成的。^①除了解决制度层面的问题,从操作层面看,提高养老保险的参保比例,需要强化以下几点。一是要提高养老保险的制度刚性。各地应严格遵守《社会保险法》的要求,出台的政策应不折不扣执行所有职工应当参加养老保险的规定,不对农民工等群体参加养老保险实行宽松或特殊的政策。二是要加强社会保险费的征缴,要按照《社会保险法》以及《社会保险费申报缴纳管理规定》,加强对养老保险参保对象的监察和监管,重点对农民工以及小微企业和个体工商户的用工人员参加养老保险的情况进行监察,加强基金征缴力度,提高农民工和灵活就业人员以及其他群体的参保率。三是在制度统一和相互衔接的基础上,既应推进养老保险参保率的提高,又应防止其重复参加职工养老保险和居民养老保险,避免参保人多缴保险费以及国家财政补贴不必要的增加。

(二) 整合相关制度、减少制度的碎片化

1. 逐步统一、适度降低缴费标准,促进制度公平性

目前,社会保险费率偏高已受到广泛批评。缴费偏高,不仅给企业造成过重负担,而且也可能导致企业逃避缴费或者在缴费基数等方面不实申报,影响企业和职工参保的积极性。有研究指出,中国的社会保险缴费率较高,是企业逃费的主要原因,而且,降低缴费率并不会影响社保保险的财务平衡,在缴费率较高情况下,适当降低缴费率可以提高企业的参保程度,提高实际缴费率。中国的养老缴费率比大多数国家都高,是影响参与意愿的主要因素。^②因此,我国应通过精算,考虑企业负担以及基金收支平衡,适当降低养老保险费率。

除了降低养老保险费率,缴费标准的统一也是养老保险制度完善的一个重要内容。从实现基本养老保险基金全国统筹的目标以及养老保险基金运行逻辑角度看,养老保险的缴费标准应该实行全国统一,这是实现基本养老保险基金逐步实行全国统筹的需要。从现实出发,为实现这一目标可以分两步走。第一步,尽快实现各省缴费标准的省级统一,把缴费政策制

定权收归省级政府。单位和个人缴费比例、缴费基数政策由全省统一制定,在全省范围内实行统一的养老保险单位和个人缴费比例、缴费基数。而且,对本地户籍职工和非本地户籍职工应该实行相同缴费标准。这一步当前就可以也应当实现,应尽快出台政策要求。第二步,逐步实现缴费标准的全国统一。考虑到目前全国各地缴费标准差异过大,应有一个过渡期和缓冲期,可以考虑用三年左右时间,实现养老保险全国缴费标准的统一,这也是实现养老保险基金全国统筹目标的重要一步。

2. 积极推进基本养老金全国统筹

虽然《社会保险法》明确了基本养老保险基金全国统筹的目标,但目前许多省份省级统筹尚未实现,全国统筹更是举步维艰。统筹层次低是我国养老保险制度一个重要缺陷,各地区之间无法横向调剂,各自为政,加剧了中国社保碎片化程度,碎片化制度导致社保制度不公平,地区间养老保险制度的财务差距对财政补贴形成巨大需求。统筹层次低还导致了基金效率低下。一方面,全国一半地区收不抵支,需要财政转移支付;另一方面少数几个沿海省份每年基金盈余较多,这部分积累资金又只能享受较低的利率,收益率低于CPI,造成宏观资金运用效率低下。从全国范围看,职工基本养老保险迄今仍处于地区分割状态,法定的国家统一制度在一定程度上已沦为地方性制度,其带来缴费负担不公、责任分担失衡、基金余缺并存、运行成本居高不下、基金贬值风险持续积累等一系列问题。因此,要牵住优化养老保险制度的“牛鼻子”,在于尽快实现职工基本养老保险全国统筹,最终实现整个制度体系定型、稳定、可持续发展。^③因此,基本养老保险基金全国统筹是克服养老保险制度碎片化、基金管理效率低、各地收支不平衡的关键因素,也是

① 吴永求:《养老保险覆盖面扩大:现状、挑战及政策选择》,《保险研究》2012年第10期。

② 封进:《中国城镇职工社会保险制度的参与激励》,《经济研究》2013年第7期。

③ 郑功成:《全国统筹:优化养老保险制度的治本之计》,《光明日报》2013年7月23日。

一个系统工程，涉及制度设计、缴费标准、基金管理、基金收支等复杂因素。《社会保险法》已明确了全国统筹这一原则，十八届三中全会关于全面深化改革的决定也再次确认了“实现基础养老金全国统筹”的目标和任务，因此，养老保险的全统筹应稳定推进。

实现基础养老金全国统筹要找准完成这一任务和实现这一目标的难点和主要障碍。全国统筹不仅涉及养老保险制度本身，而且受制于我国的财政税收体制。“从根本上讲，当前在财政分灶吃饭，中央与地方，省级政府与县市级政府事权财权不完全匹配的情况下，提高基础养老金统筹层次所面临的首要困难就是上一级政府不愿意承担养老保险这一事权，上一级政府存在着向下一级政府推诿的倾向，因为财权并不十分清晰。”^①因此，实现全国统筹这一目标，必须将养老保险制度改革和财税体制改革相结合。应结合十八届三中全会决定中关于深化财税体制改革提出的“建立事权和支出责任相适应的制度”的任务，进一步厘清中央政府和地方各级政府在社会保障尤其是养老保险方面的事权和支出责任，为实现养老保险制度全国统筹打下坚实的财税制度基础。

（三）改善基金的运营和监管

关于基金收支的问题，通过扩大覆盖面，加强基金的征收，合理调整养老保险费率、提高实际缴费例，提高统筹层次，可以提高基金收入，增强基金的支付能力。

除了增加基金的收入，改善基金的运营和监管也是一个重要课题。目前，基金运营的效率很低。投资体制低效导致养老金贬值风险加大。所有的养老保险基金全部存在银行，收益率低于CPI，损失巨大。就各国社会保险基金的投资运营演进历程来看，最初大都限于银行存款和购买国家债券，之后对其投资领域逐渐放宽，允许投资于股票、私人债券、基金和有形资产等。就OECD成员国（除日本之外）的养老保险基金投资组合来看，债券投资约占50%，股票投资约占36%，不动产和其他投资品占14%。^②因此，我国应该拓宽养老金的投资渠道，有条件地允许基金投资于股票、债券、

基金等，并通过完善立法，明确基金的投资渠道以及相应的监管体系。此外，应加强基金的监管，禁止基金违规违法使用。

（四）完善养老保险争议处理制度

从法律性质看，社会保险的法律关系主要包括用人单位和行政机关之间的关系以及个人和行政机关因社会保险缴费、社会保险待遇而发生的关系。而且，社会保险具有明显的强制性和社会性，直接体现了国家的强制力和公共政策目的，不适用私人主体之间自由协商的私法原则，与主要涉及用人单位和劳动者的劳动合同关系有明显不同，因此，不能将社会保险争议简单作为劳动争议之一种，简单用私法争议的处理方式解决主要是公法关系的争议，以免混淆法律关系，损害法律和制度权威，影响个人的权益实现。在制度上应区分社会保险争议和一般劳动争议，主要通过行政程序而非劳动仲裁或法院诉讼解决社会保险纠纷。除了法律性质的原因，社会保险纠纷主要通过行政程序解决的原因还在于：一是社会保险缴费和社会保险待遇计算非常复杂，劳动仲裁机构或法院难以胜任；二是即使仲裁机构或法院受理了争议，社会保险纠纷的处理和执行也往往需要社保行政部门的配合或支持。

从德国、法国、日本等国家的经验看，这些国家社会保险争议处理程序有几个特点：第一，设有专门的社会保险争议处理程序，该程序不同于劳动争议程序，专门为处理社会保险争议而设置。第二，有专门的社会保险争议处理机构，德国和法国除了专门的社会保险行政复议机构外，还设有专门的社会法院或社会法庭处理社会保险争议，社会法院或社会法庭有一套不同于普通法院的处理程序和专业审判人员。日本建立了比较完备的社会保险行政处理机构，使大部分案件在行政程序上得以解决。第三，采取行政程序先行的原则，一般将行政

① 《提高养老保险统筹层次难在哪里？——访中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文》，《经济参考报》2013年6月21日。

② 转引自杨华：《完善我国基本养老保险基金投资运营机制研究》，《中央财经大学学报》2012年第9期。

复议作为法院处理社会保险争议的前置程序。^①

具体到养老保险,在养老保险争议中,行政机关应当更积极作为,提供补办等各种便利,尽量通过行政机关的作为,解决养老保险争议,维护劳动者合法的养老保险权益。目前,法律虽然规定了多种社会保险争议处理方式,应从社会保险的法律性质出发,协调统一劳动仲裁机构、劳动监察机构、社会保险经办机构、社会保险行政机构、法院在养老保险纠纷处理中的作用,避免多头处理以及制度的不协调、不统一。

五、小结:实现养老保险制度从政策调整向法治保障的转变

虽然《社会保险法》建立了职工养老保险的制度框架,但各地政策和制度不统一、相关制度不协调、缺乏稳定性,法治化水平低,养老保险主要靠“地方政策”运行的状态并没有得到根本地解决。《社会保险法》已经明确了养

老保险的基本制度,尽管制度模式还存在争议,当前的主要任务是健全《社会保险法》确立的基本制度。应当以实现基础养老金全国统筹为主要任务,推进养老保险制度的统一、协调,用法治的方式进一步明确和统一企业职工养老保险的参保对象、缴费标准、待遇领取条件,强化费用征缴,加强基金监管,提高基金效率,完善养老保险的争议处理制度。应尽快研究制定《养老保险条例》或《养老保险法》,实现养老保险制度主要靠政策调整向法治保障的转变,通过法治方式保障职工的养老保险权益。

本文作者:中国社会科学院法学研究所副
研究员、法学博士
责任编辑:赵俊

① 林嘉:《社会保险的权利救济》,《社会科学战线》2012年第7期。

The Current Situation of the Implementation of Employees' Pension System and Its Improvement in China

Xie Zengyi

Abstract: China has established the legal framework through the adoption of Social Insurance Law and made remarkable achievements in the institutional building and other aspects including coverage of employees, scale of fund and benefit level of pension system; however, the major problem is the fragmentation of institution as different and inconsistent policies and institutions existing in different areas in the pension system. Currently, running of the pension system depends mainly on local policies and is still far from the rule of law. Therefore, China should take establishing a national uniform pension fund system as the current major task, promote the unity and consistency of the pension system by further clarifying the coverage of employees, the standard of contribution, pension benefit, strengthening the collection of fees and monitoring the fund, improving the efficiency of the fund and reforming the dispute resolution system related to pension. In addition, China should conduct research on the adoption of a national law or regulation on pension system, and realize the transformation from “policy-driven” to rule of law in the pension system.

Keywords: pension system; pension system for workers; a national uniform pension fund system; Social Insurance Law