

# 《社会保险法》中的 养老保险规定及其实施



中国社会科学院法学研究所研究员 刘翠霄

养老保险制度是国家通过立法,规定进入劳动领域的人们通过缴纳法定比例的社会保险费,筹集社会保险基金,在人们退出劳动领域时,从社会保险基金中为其提供养老金的一种收入补偿制度。《中华人民共和国社会保险法》在第二章对“基本养老保险”做出了规定,它是在总结改革开放以来国务院制定一系列养老保险行政法规及其实施情况,并且根据养老保险固有属性及其发展规律的基础上制定的。第二章从第10条到第22条共13个条文,对养老保险的覆盖范围、统筹层次、养老保险费的缴纳、获得待遇的条件、城乡养老保险关系转移接续等问题做出了规定。以下根据社会保险法第二章“基本养老保险”的规定,结合仍在实施的国务院颁布的一系列养老保险行政法规的规定,对涉及我国养老保险制度本身及其在实践中所存在的问题作一简要介绍。

## ■ 覆盖范围

社会保险法第二章第10条第1款规定:“职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险

费。”第2款规定:“无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费。”第3款规定:“公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。”此外,社会保险法在第22条第1款还规定“国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。”

### 1. 企业职工是参加基本养老保险的法定义务人

在经济成分多元化,非公有制企业不断增加的情况下,如果养老保险覆盖范围较小,就会制约劳动力的自由流动和统一劳动力市场的形成,最终影响经济快速发展。为此,社会保险法规定“职工应当参加基本养老保险”,是将参加基本养老保险作为企业职工必须履行的法定义务。多年来的实践证明,参加社会保险比例偏低的原因在于,许多非公有制企业担心为职工办理社会保险,缴纳社会保险费,会增加用工成本,影响企业竞争力,减少企业利润。为了保证用人单位能够依法参加社会保险,社会保险法在第十一章“法律责任”的第84、85、86条中,对用人单位不办理社会保险登

记、不出具终止或者解除劳动关系证明、未按时足额缴纳社会保险费的违法行为,规定了严厉的处罚措施。这些规定将促使用人单位为职工办理社会保险,维护职工的养老保险权益及其他社会保险权益。

#### 2. 无雇工的个体工商户等是基本养老保险的自愿参加人

无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险的规定表明:与企业职工不同,参加基本养老保险不是无雇工的个体工商户等第10条第2款规定的人们的法定义务,他们可以参加养老保险,也可以不参加养老保险,是自愿参加养老保险的一个群体。

#### 3. 公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定

我国现行的公务员及事业单位工作人员的退休制度建立于20世纪50年代。国家机关、事业单位工作人员的退休制度与企业职工的退休制度规范的内容大致相同,所不同的是企业职工退休金替代率高于国家机关、事业单位工作人员的退休金替代率。自2004年6月起,劳动和社会保障部、财政部、人事部组成专门的工作小组进行调查研究,并提出了机关、事业单位养老保险改革方案。2008年2月,国务院常务会议讨论了三部门制定的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,并决定与事业单位分类改革试点配套,在山西、上海、广东、浙江、重庆5省市进行试点。国务院在总结试点经验的基础上,将按照建立基本养老保险费用社会统筹机制、建立基本养老保险个人账户、建立基本养老金调整机制、建立退休人员社会化管理服务制度的思路,对机关、事业单位工作人员的养老保险制度作出规定。

#### 4. 城镇居民养老保险

社会保险法第22条第1款规定:“国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。”这一规定与第20条有关农村社会养老保险的规定,是社会保险法第3条规定的“广覆盖”原则的具体体现。

在我国城镇,有相当数量的没有工作经历,因而不可能获得养老保险待遇的老年居民,他们的生活来源主要依靠子女提供;对于没有子女或者子女没有赡养能力的老年人,靠低保维持最简单的生活,晚年的生活状态比较悲惨,与我国经济的飞速发展极不适应。为了让没有养老金收入的老年人生活得到保障,参照国际社会的普遍做法,社会保险法对城镇居民的养老保险作出了

规定。

## ■ 财务制度

社会保险法第11条第1款规定:“基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合。”第12条第1款规定:“用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费,记入基本养老保险统筹基金。”第2款规定:“职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费,记入个人账户。”这是我国特有的、不同于其他国家而实行的部分积累制的财务制度,也是对实施了十余年的国务院行之有效的行政法规的确认。

1995年3月,国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式。在统账结合的养老保险模式下,企业缴纳的养老保险费记入社会保险经办机构管理的社会统筹基金账户,职工个人缴纳的养老保险费记入为职工设立的个人账户。职工退休以后的养老金由社会统筹账户基础养老金和个人账户养老金两部分组成。与此同时还发布了两个实施方案,即《企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法之一》和《企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法之二》,供各地城市选择。各地在实施两个方案的过程中,由于价值取向的不同,因而确定的社会统筹和个人账户的比例也不同。第一个方案强调发挥个人账户的作用,即强调制度的激励机制,以体现制度带来的效率;第二个方案强调发挥社会统筹的作用,即强调多发挥社会保险的共济功能,以体现社会公平。不同的账户比例,不仅成为职工在地区之间流动的障碍,不符合市场经济建立统一劳动力市场的要求,而且造成不同地区基本养老金待遇的差别,为未来建立统一的养老保险制度带来困难。

鉴于以上问题,国务院于1997年7月16日发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,决定的核心内容是三个“统一”,主要是统一企业和个人的缴费比例以及统一个人账户规模。2000年12月25日,国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》将个人账户的缴费率由本人工资的11%降到8%,同时扩大社会统筹部分,个人缴费全部记入个人账户,企业缴费全部记入统筹基金而不再划入个人账户。这一改变,表明国家在社会保障上由注重效率与公平逐

步倾向于注重社会公平。

## ■ 筹资模式

社会保险法第11条第2款规定：“基本养老保险基金由用人单位和个人缴费以及政府补贴组成。”第13条第2款规定：“基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。”如前所述，这是一种责任分担型的养老保险基金筹资模式。

在确定了“社会统筹与个人账户”相结合的养老保险模式下，在职职工不仅要承担为上一代职工提供养老金的责任，而且要为自己储存养老金。在传统养老保险模式下，国家将本应为职工积累的养老保险金用于基本建设投资，构成对养老保险基金的隐形债务。这就是说，在新制度实施时，在已经离退休的职工没有任何积累的情况下，需要为他们筹集足够支付其养老金的经费；对于尚未退休，但在新制



度实施时已工作了多年的中年职工，由于在退休时难以积累足够的养老基金，需要将其以往的工作年限视为缴纳了养老保险费的年限而予以补偿（社会保险法第13条规定：“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。”）。

在不能提高企业和个人缴费比例的前提下，政府也积极探索做实个人账户的策略，履行国家在养老保险中的财政责任。2000年，国务院在深入调研的基础上，决定在辽宁进行了做实个人账户试点工作。试点方案规定：“社会统筹基金与个人账户基金分别管理。社会统筹基金不能占用个人账户基金”。辽宁省按照2005年12月国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，采取个人账户一步做实办法，即个人账户基金全部由职工个人缴费形

成，对于个人账户中的基金缺口，由中央财政和地方财政按照75:25的比例分别承担。这样做的结果，不仅明确了个人账户的性质，而且明确了国家在养老保险历史债务中应当承担的责任。2006年1月，国务院将试点的范围扩大到天津、上海、山西、山东、湖南、湖北、河南、新疆等8个省、市、自治区。在这些试点地区，按照个人缴费3%的比例起步，此后各试点地区按照各自的经济实力，提出提高做实个人账户的个人缴费比例的申请，为做实个人账户做出了积极的贡献。具体措施是：统筹地区财政在做实个人账户时，随职工个人工资的增长增加做实的数额；中央财政对于已经做实的部分采取定额补助的办法，对于新增做实部分，采取以当年缴费工资总额为基数承担应当承担的部分。在不需要中央财政提供补助的浙江、江苏、广东等省，自2007年起，按照当地的经济水平提出做实个人账户的申请，浙江的起步比例为3%，江苏为5%。到2008年年底，全国13个省、市、自治区进行了做实个人账户试点，往个人账户充实基金1100多亿元。

做实个人账户的过程，一方面表明以往各级政府养老保险上没有承担起应当承担的责任，另一方面也表明各级政府明确了自己在养老保险上的责任后采取了积极的态度和行动。当政府承担了应当承担的养老保险历史债务后，在养老保险制度改革时设计的统账结合的制度模式才能持续发展下去。

## ■ 养老金的组成和计算

社会保险法第15条第1款规定：“基本养老金由统筹养老金和个人账户养老金组成。”第2款规定：“基本养老金根据个人累计缴费年限、缴费工资、当地职工平均工资、个人账户金额、城镇人口平均预期寿命等因素确定。”国务院于1997年7月16日发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》的核心内容是三个“统一”，除了前述两个外，第三个就是统一基本养老金计发办法。养老金支付额由两部分构成：一部分是基础养老金，月标准为当地职工上年度月平均工资的20%，另一部分是个人账户养老金，月标准为个人账户累计储存额除以120。

2005年12月《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定，《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（1997）实施以后，参加工作、缴费年限（含视同缴费年限）累计满15年的人员，退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金

组成。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,缴费每满一年发给1%。用公式表示:基础养老金=[(本人退休时上一年度的本市职工月平均工资)+(缴费工资之和÷应缴保险费月份)]÷2×缴费年限×1%。可见,基础养老金的多少取决于两个因素:一是个人工资标准的高低,二是缴费时间的长短。工资标准越高、缴费时间越长,退休金就越高;反之,工资标准越低,缴费时间越短,退休金就少。这体现了社会保险应当体现的权利与义务相对应的原则。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数,计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。例如,40岁退休,计发月数为233个月;50岁退休,计发月数为195个月;60岁退休,计发月数为139个月;70岁退休,计发月数为56个月。可见,退休越晚,个人账户储存额越多;反之,退休越早,个人账户储存额越少。与之相应,退休越晚,计发月数越少;反之,退休

越早,计发月数越多。但是,

从权利与义务相对应的原则来看,由于退休晚的职工缴费时间长,尽的义务多,所以获得的养老保险待遇较之退休早的职工也要高些。

社会保险法第14条规定:“个人账户不得提前支取,记账利率

不得低于银行定期存款利

率,免征利息税。个人死亡的,个人账户可以继承。”这一规定不仅能够保证个人账户的资金保值增值,而且明确了个人账户资金个人所有的性质。

## ■ 领取养老金的条件

社会保险法第16条第1款规定:“参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费满十五年的,按月领取养老金。”第2款规定:“参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的,可以缴费至满十五年,按月领取基本养老金;也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险,按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。”这两款的规定表明,获得养老金必须具

备的条件有二:一是达到法定退休年龄,二是累计缴费满15年。

### 1. 法定退休年龄

我国现行的职工退休年龄仍按照1951年《劳动保险条例》规定的男职工60岁、女职工50岁执行。当时的平均预期寿命不足50岁,而现在人口预期寿命已达到71岁。在人口老龄化的形势下,有人认为,要解决人口老龄化所带来的巨大养老压力,提高退休年龄可以作为一项切实可行的措施加以采用,它将在一定程度上缓解公共养老金的支付压力,从而增加制度的可延续性。提高退休年龄可分两步进行,第一步从现在到2015年,应打破女工人和女干部的身份限制,将女性的退休年龄统一为55岁;第二步从2015年开始,把男性的退休年龄逐步从60岁提高到65岁,女性的退休年龄从55岁提高到65岁。推迟退休年龄可以同时收到基金增收减支的效果。在我国,退休年龄每延长一年,养老统筹基金就增收40亿元,减支160亿元,减缓基金缺口200亿元。此外,要严格控制提前退休,对于提前退休者发给减额退休金,直到达到正常退休年龄再发给全额退休金。还有人认为,人类预期寿命的延长和人力资本投资年限延长是延长退休年龄的必然要求。我国现行退休年龄的规定直接导致个人工作时间在整个生命周期中的比重大幅度下降,对养老保险制度的财务可持续性构成了挑战。发达国家的法定退休年龄一般在65岁以上,而且有逐渐延长的趋势。另外,女性预期寿命比男性长,但比男性早退休10年或5年,这不仅造成性别上的不平等,而且影响到女性的养老金水平。人们受教育年限的延长,使得进入劳动力市场的起始年龄后延,也决定了劳动者的退休年龄应当延长。

### 2. 法定缴费年限

在国际上,许多国家都将法定缴费年限规定为15年,即180个月,这是保险精算专家经过精密计算得出的年限。也就是说,要使职工在退休以后的生活水平不至于有较大幅度的下降,至少需要缴纳15年的养老保险费,才能使退休人员领取到的养老金保障他们最基本的养老需求。需要明确的是,15年是最低缴费年限,实际上多数人缴费年限远多于15年,这是因为一方面人们从青年到壮年阶段,没有意外情况发生一般不会离开工作岗位,所以正常情况下劳动者的劳动年限不止15年;另一方面,缴纳年限越多领取养老金的数额就越多,老年保障就越充分,这是养老保险激励机制的体现。所以,人们愿意通过多工作、多缴养老保险费,最后多领养老金的做法,使老年生活得体的面而有



尊严。对于因为客观原因,例如,一位男职工在养老保险制度实施时已经48岁,他到60岁退休时只能缴纳12年的养老保险费,国家为了使其获得领取养老金的资格,规定可以再缴纳3年养老保险费,使缴费年限达到法定的15年。

## ■ 其他待遇

社会保险法第17条规定:“参加基本养老保险的个人,因病或者非因工死亡的,其遗属可以领取丧葬补助金和抚恤金;在未达到法定退休年龄时因病或者非因工致残完全丧失劳动能力的,可以领取病残津贴。所需资金从基本养老保险基金中支付。”可见,养老保险的其他待遇有丧葬补助金、抚恤金、病残津贴三项。

由政务院1951年公布,并于1953年修正的劳动保险条例至今没有废止。条例对丧葬补助金、抚恤金、病残津贴三项待遇都有规定:1. 丧葬补助金。条例在第14条乙款规定:“工人与职员因病或非因工负伤死亡时,由劳动保险基金项下付给丧葬补助金,其数额为该企业全部工人与职员平均工资2个月”;2. 抚恤金。条例在第14条乙款规定:“工人与职员因病或非因工负伤死亡时,按其供养直系亲属人数,付给供养直系亲属救济费,其数额为死亡者本人工资6个月到12个月。”;3. 病残津贴。条例在第13条对因病、非因工致残完全丧失劳动能力的待遇规定为“饮食起居需人扶助者为本人工资的50%;饮食起居不需要人扶助者为本人工资的40%,至恢复劳动力或死亡时止”。《劳动保险条例实施细则修正草案》第23条规定,工人、职员因病或非因工负伤死亡时、退职养老后死亡时或非因工残废完全丧失劳动力退职后死亡时,根据劳动保险条例第14条的规定,除由劳动保险基金项下付给本企业的平均工资2个月作为丧葬补助费外,并按下列规定由劳动保险基金项下一次付给供养直系亲属救济费:其供养直系亲属1人者,为死者本人工资6个月;2人者,为死者本人工资9个月;3人或3人以上者,为死者本人工资12个月。

经济体制改革以后,部分地区仍在适用劳动保险条例,但由于丧葬费用、生活费用、职工工资普遍提高,所以绝大多数地区制定了适合本地情况的规范性文件。例如,山东省2005年企业职工非因工死亡享受的待遇为:丧葬费为本企业职工平均工资2个月。一次性救济金,其供养直系亲属1人者,为死者本人工资6个月;2人者,为死者本人工资9个月;3人或3人以上者,为死者本人工资12个月。供养

直系亲属生活困难补助,符合领取遗属生活困难补助条件的供养直系亲属,每人每月补助标准按企业所在地调整为5类:180元、170元、150元、140元、130元。此外还规定,建国前参加革命工作职工遗属的补助标准,在上述补助标准的基础上提高20%;职工遗属为孤寡一人者,在上述补助标准基础上提高10%;兼有两项情况的,补助标准在上述补助标准基础上提高30%。可以看出,因病或者非因工死亡职工遗属的待遇随着经济的发展在逐步提高,待遇项目也在逐步增加,充分体现了党和政府对于亡故职工遗属的人文关怀。

## ■ 调节机制

社会保险法第18条规定:“国家建立基本养老金正常调整机制。根据职工平均工资增长、物价上涨情况,适时提高基本养老保险待遇水平。”这样的规定符合现代社会保险制度的普遍做法,旨在使退休人员退出劳动岗位、不再创造经济价值的情况下,通过养老金的的增长,能够不断提升老年生活水平。例如,德国社会法典第6卷规定,与工资和薪金提高相应,每年7月1日也要对养老金进行调整。1998年7月1日西部德国养老金提高了0.44%,新联邦州提高了0.89%。国家从2005~2007年连续三年三次提高养老金水平,并且计划在2008~2010年再连续三次提高养老金水平。这一规定使得为国家的建设和发展曾经做出过贡献的退休人员能够及时分享到国家经济社会发展的成果,也是国家实施社会公平策略的具体体现。

## ■ 养老保险关系的转移接续

社会保险法第19条规定:“个人跨统筹地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移,缴费年限累计计算。个人达到法定退休年龄时,基本养老金分段计算、统一支付。”这一规定为消除城乡之间、地区之间劳动力流动的障碍铺平了道路,为建立全国统一的劳动力市场做好了制度安排。

劳动者在城乡之间、地域之间以及职业之间频繁流动,是我国改革开放30年来发生的一个新现象。造成这种现象的原因是多方面的,其中一个主要原因是没有为以农民工为主体的流动人口建立起社会保险制度,不能使他们转化为城镇人口,才使得他们游离于城乡和不同地域之间。在国际范围,几乎所有国家的社会保险制度都是一个开放的体系,即一个人只要从事非农产业的工作,在具备一定条件的情况下,就能够参加职工社会保险,在生活风险出现时

享受社会保险待遇,因此这些国家的城市化进程是与工业化和现代化的进程同步进行的。在我国,50年前建立的城乡分割的二元经济社会结构,将城市和乡村分割为两个相互隔绝的板块,并且对城市居民和农村居民实行不同的、实际上对农村居民具有歧视性的社会保险制度,导致我国今天在进入工业化发展中期阶段的情况下,农村人口仍然占人口总数的60%以上。

为维护广大农民工的养老保险权益,根据《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)的规定,按照低费率、广覆盖、可转移和能衔接的原则,人力资源和社会保障部拟定了《农民工参加基本养老保险办法》。办法从农民工就业的特点出发,从以下几个方面对农民工参加基本养老保险作出了不同于城镇职工的规定:第一,凡在城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工,必须参加基本养老保险;第二,用人单位和农民工个人共同缴纳基本养老保险费率低于城镇企业职工缴费比例;第三,农民工离开就业地时,原则上不“退保”,由当地社会保险经办机构为其开具参保缴费凭证。农民工跨统筹地区就业并继续参保的,向新就业地社保机构出示参保缴费凭证,由两地社保机构负责为其办理基本养老保险关系转移接续手续,其养老保险权益累计计算;第四,农民工参加基本养老保险缴费年限累计满15年以上(含15年),符合待遇领取条件后,由本人向基本养老保险关系所在地社会保险经办机构提出领取申请,社保机构按基本养老保险有关规定核定、发放基本养老金,包括基础养老金和个人账户养老金。农民工达到待遇领取年龄而缴费年限累计不满15年,参加了新型农村社会养老保险的,由社会保险经办机构将其基本养老保险权益记录和资金转入户籍地新型农村社会养老保险,享受相关待遇。养老保险关系可以在城乡之间、不同地域之间转移

接续的规定,将对保障劳动者的养老权益、推动我国城市化进程发挥积极作用。

## ■ 统筹层次

社会保险法第22条第2款规定:“省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可以将城镇居民社会养老保险和农村社会养老保险合并实施。”第64条第3款规定:“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”。这些规定表明,我国城乡养老保险实行省级统筹制度,并逐步过渡到全国统筹。

养老保险社会统筹层次是指在哪一级行政管理范围筹集养老保险基金以及发放养老保险待遇。统筹层次不仅关乎社会公平,而且对于基金的共济性和抵御风险能力具有重要意义。例如,在1998年《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》发布之前,在湖北省内,武汉市企业职工基本养老保险缴费率达26%,但筹集到的养老基金仍然不够支付,而其他城市缴费率仅为16%,却用不完,还有大量养老基金滚存积累。如果实行省级统筹,在一个省内,基金的共济功能就能够得到有效发挥。1998年国务院发布《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,明确了实现基本养老保险省级统筹的目标,但是由于历史责任没有理清,有些负担轻的新企业不愿意参加基本养老保险省级统筹,所以到2001年底,除了几个直辖市和个别省区以外,绝大多数地区依然停留在县市级统筹层次。到2008年6月,实现省级统筹的省市有25个。为此,国务院提出了明确目标,即2009年底在全国范围内全面实现养老保险基金省级统筹,2012年实现全国统筹。由于统筹层次关系到社会公平、化解养老保险历史债务、劳动力异地转移流动等问题,因而备受社会关注。

栏目主持:纪元

