第 29 卷第 1 期　　浙　江　大　学　学　报　　Vol. 29, No. 1
1999 年 2 月　　JOURNAL OF ZHEJIANG UNIVERSITY　　Feb. 1999

我国养老保险问题及其法律对策

●陈信勇

【内容提要】 养老保险作为社会保险的重要组成部分,是政府和社会极为重视的课题之一。本文通过对我国养老社会保险制度的阐述,概括出存在的诸多具体问题,并在养老保险立法、规划、执法和宣传、教育和服务等方面提出了相应的对策。

养老保险,是劳动者在到达国家规定的退休年龄,退出社会劳动领域后,由社会提供物质帮助,保障其基本生活需要的一种社会保险制度。养老保险是社会保险最主要的组成部分。

最早的养老社会保险起源于法国。1669 年,法国制订了《年金法典》,规定对不能继续从事海上工作的老年海员发给养老金。具有现代意义的养老保险法最先出现于德国。1889 年 5 月 24 日,德国国会通过了《老年保障社会保险法》,该法于 1891 年 1 月 1 开始生效。继德国之后,西方各国相继建立了养老保险制度。一部分发展中国家,如新加坡、马来西亚、印度、缅甸、泰国等,也先后建立了不同层次的养老保险制度。国际劳工大会通过了若干涉及养老保障的公约和建议书[①]。

中国自建国初期创建养老保险制度。《中华人民共和国劳动保险条例》(1951 年 2 月 23 日政务院第 73 次政务会议通过)奠定了我国企业职工养老保险的基础。此后进行了一定的调整。十年动乱结束后,国务院制定了若干涉及养老保险的补充、修改规定,如《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(1978 年 5 月 24 日第五届全国人民代表大会常务委员会第二次会议原则批准)等[②]。自 80 年代中期开始,我国养老保险制度进入改革阶段,国务院及其职能部门颁发或转发了涉及养老保险改革的文件,如劳动部《关于加强养老保险基金的征缴和管理工作的通知》(1990 年 10 月 18 日)等[③]。

我国现行养老保险制度正处于向统一的企业职工养老保险制度过渡的阶段。农村养老保险仍处于探索之中。养老社会保险还存在诸多问题,养老保险制度尚需进一步完善。

作者:浙江大学法律系教授(杭州　310028)。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一

我国养老保险体系可分为城市、农村两个子系统。通过下列几个行政法规、规章,可对现行城乡养老保险制度有一个基本了解。

(一) 城镇企业职工养老保险制度

1.《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》

该《决定》于 1991 年 6 月 26 日作出。《决定》共 12 项,规定:(1) 改革的目标是建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。改革养老保险完全由国家、企业包下来的办法,实行国家、企业、个人三方共同负担,职工个人也要缴纳一定的费用。(2) 基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。(3) 企业和职工个人缴纳的基本养老保险费分别记入《职工养老保险手册》。职工个人缴纳标准开始时可不超过本人标准工资的 3 %。(4) 企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社会保险机构在银行开设的"养老保险基金专户",实行专项储蓄,专款专用,任何单位和个人均不得擅自动用。(5) 地方政府设立养老保险基金委员会,实施对养老保险基金管理的指导和监督。(6) 国家根据城镇居民生活费用价格指数增长情况,参照在职职工工资增长情况对基本养老金进行适当调整,所需费用从基本养老保险基金中开支。(7) 尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区,要积极创造条件,由目前的市、县统筹过渡到省级统筹。中央部属企业,除国家另有规定者外,都要参加所在地区的统筹。(8) 企业补充养老保险由企业根据自身经济能力,为本企业职工建立,所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取。个人储蓄性养老保险由职工根据个人收入情况自愿参加。(9) 本决定适用于全民所有制企业。城镇集体所有制企业可以参照执行;对外商投资企业中方职工、城镇私营企业职工和个体劳动者,也要逐步建立养老保险制度。(10) 国家机关、事业单位和农村(含乡镇企业)的养老保险制度改革,分别由人事部、民政部负责。

2.《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》

该通知于 1995 年 3 月发出,共 11 项。《通知》的主要内容是:(1) 规定企业职工养老保险制度改革的目标是,到本世纪末,基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,适用于城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人帐户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。(2) 明确深化企业职工养老保险制度改革的原则是,保障水平与我国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应;社会互济与自我保障相结合;公平与效率相结合;政策统一,管理法制化;行政管理与保险基金管理分开。(3) 规定基本养老保险费用由企业和个人共同负担,实行社会统筹和个人帐户相结合,并提出两个实施办法,由各地选择。(4) 要实行社会保险行政管理与基金管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制。

据国家计委社会发展研究所课题组提供的调查资料,除西藏自治区外,共有 29 个省、自治区、直辖市制定了"统帐结合"的养老保险改革方案。其中,上海、吉林、黑龙江、江西、河南、云南、青海 7 省、市选择了实施方案一,北京、天津、浙江、湖南、广东 5 省、市选择了实施方案二,湖北、河北、陕西、山西、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、福建、山东、广西、四川、贵州、甘肃、宁夏、新疆 16 个省、自治区及电力、水利、石油、交通、煤炭 5 个部门,吸收方案一、二的优点,结合本地区、本部门的实际情况,制定了第三类方案。海南则实行具有当地特色的办法④。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

方案一的基本做法是:个人帐户按职工个人工资收入的 16 %记入,其中职工个人缴费全部记入,其余部分由企业缴费中划入(其中包括按当地职工月平均工资的 5 %记入的部分),企业缴费划入个人帐户后余下的部分进入社会统筹基金。个人帐户按养老基金保值率计息。保值率根据中国人民银行的居民存款利率并参考上年度当地职工平均工资增长率确定。职工退休时,按其个人帐户累计储存额(本金和利息)除以 120,算出应发的养老金,按月计发。

方案二的基本做法是:个人帐户按职工个人缴费额全部或一部分和企业缴费的一部分计入。个人和企业缴费记入个人帐户后的剩余部分进入社会统筹基金。职工退休后,其基本养老金按三部分计算,第一部分为个人帐户养老金,由其个人帐户储存额除以 120 得出;第二部分为缴费性养老金,按职工缴费工资和缴费年限的长短计算,缴费每满一年按职工平均工资的 1 %计发;第三部分为社会性养老金,按社会平均工资的 25 %计算。随着个人帐户养老金的逐年增加,并逐步冲减缴费性养老金,最终实现个人帐户养老金和社会性养老金两个块组成的目标结合。

第三类方案的基本做法是:个人帐户按职工个人工资收入的 11 %左右记入。其中职工个人缴费全部记入,余下部分由企业缴费记入。企业缴费划入个人帐户后余下的部分进入社会统筹基金。按月支付的养老金由两部分组成,一部分是社会性养老金,标准为当地职工平均工资的 25 %左右;另一部分是个人帐户养老金,标准为个人帐户累计储存额的一百二十分之一。

3.《国务院关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》

该《决定》于 1997 年 7 月 16 日作出,共 10 项。《决定》在明确企业职工养老保险制度改革的目标、任务和基本原则原则的基础上,对统一制度的有关政策问题作出了规定。

(1) 关于统一制度的要点。

一是统一企业和职工个人的缴费比例。规定企业缴费比例一般不得超过企业工资总额的 20 %,具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定;个人缴费比例 1997 年不低于本人缴费工资的 4 %,以后每两年提高一个百分点,最终达到 8 %。

二是统一个人帐户的规模。规定按本人缴费工资的 11 %为每个职工建立基本养老保险个人帐户,个人缴费全部记入个人帐户,其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高,企业划入的部分应降至 3 %。个人帐户储存额,可按优惠利率计息。职工调动时,个人帐户全部随同转移。职工或退休人员死亡,个人帐户中的个人缴费部分可以继承。

三是统一基本养老金的计发办法。规定基本养老金包括基础养老金和个人帐户养老金两部分,基础养老金月标准为省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工月平均工资的 20 %,个人帐户养老金月标准为个人帐户储存额除以 120。为了实现平稳过渡,对“中人”(本决定实施前参加工作、实施后退休且个人缴费和视同缴费年限累计满 15 年的人员)规定了过渡性养老金。

(2) 关于扩大企业职工基本养老保险制度的覆盖范围。

《决定》强调要进一步扩大养老保险的覆盖范围,基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工。城镇个体劳动者也要逐步实行基本养老保险制度,其缴费比例和待遇水平由省、自治区、直辖市人民政府参照本决定精神确定。此外,实行企业化管理的事业单位,原则上按照企业养老保险制度执行。

(3) 关于完善多层次的养老保险体系。

建立多层次的养老保险体系,既符合我国的国情,也是在总结各国养老保险实践基础上作出的明智选择。《决定》在强调基本养老保险只能保障退休人员基本生活原则的同时,鼓励各地区和有关部门要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险,同时发挥商业保险的补充作用。

(4) 关于逐步提高养老保险统筹层次。

《决定》提出,为有利于提高基本养老保险基金的统筹层次和加强宏观调控,要逐步由县级统筹

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

向省或省授权的地区统筹过渡。待全国基本实现省级统筹后,原经国务院批准由有关部门和单位组织统筹的企业,参加所在地区的社会统筹⑤。

(5) 关于提高养老保险管理服务水平。

《决定》要求抓紧制定企业职工养老保险基金管理条例,加强对养老保险基金的管理。基本养老保险基金实行收支两条线管理,要保证专款专用,全部用于职工养老保险,严禁挤占挪用和挥霍浪费。基金结余额,除预留相当于二个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入专户,严格禁止投入其他金融和经营性事业。要建立健全社会保险基金管理服务的社会化水平,尽快将目前由企业发放的养老金改为社会化发放,积极创造条件将离退休人员的管理服务工作逐步由企业转向社会,减轻企业的社会事务负担。各级社会保险机构要进一步加强基金建设,改进和完善服务与管理工作,不断提高工作效率和服务质量,促进养老保险制度的改革。

(二) 农村养老保险制度

1.《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》

该方案由民政部于 1992 年 1 月 3 日印发,共有 7 个方面内容:(1) 指导思想和基本原则。建立农村社会养老保险制度,要从我国农村的实际出发,以保障老年人基本生活为目的;坚持资金个人交纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持;坚持自助为主、互济为辅;坚持社会养老保险与家庭养老相结合;坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向。(2) 保险对象及交纳、领取保险费的年龄。保险对象为非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口;交纳保险费年龄不分性别、职业,均为 20 周岁至 60 周岁。领取养老保险金的年龄一般在 60 周岁以后。(3) 保险资金的筹集。在以个人交纳为主的基础上,集体可根据其经济状况予以适当补助(含国家让利),分别记帐在个人名下;同一投保单位,投保对象平等享受集体补助;乡镇企业职工的个人交费、企业补助分别记帐在个人名下,建立职工个人帐户,企业补助的比例,可由地方或企业根据情况决定。企业对职工及其他人员的集体补助,应予按工资总额的一定比例税前列支。(4) 交费标准、支付及变动。月交费标准设 10 个档次(2 至 20 元),供不同的地区以及乡镇、村、企业和投保人选择;养老保险费可以补交和预交;个人和集体根据收入的提高或下降,经社会养老保险管理部门批准,可按规定调整交纳档次;个人或集体根据收入提高或下降,经社会养老保险管理部门批准,可按规定调整交纳档次;个人或集体因故无力交纳养老保险费,经批准可暂时停交;投保人在交费期间身亡者,个人交纳全部本息,退给其法定继承人或指定受益人;领取养老金从 60 周岁以后开始,根据交费标准、年限,确定支付标准。(5) 基金的管理与保值增值。基金以县为单位统一管理。保值增值主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行,不直接用于投资。(6) 立法、机构、管理和经费。根据《基本方案》,由县(市)政府制定《农村社会养老保险暂行管理办法》;县级以上人民政府要设立农村社会养老保险基金管理委员会;县(市)成立农村社会养老保险事业管理处(隶属民政局),为非营利性的事业机构,经办农村社会养老保险的具体业务,管理养老保险基金;按人立户记帐建档,实行村(企业)、乡、县三级管理。(7) 理顺关系,稳妥处理与部分现行养老办法的衔接。

2.《乡镇企业职工养老保险办法》

该办法由农业部于 1992 年 11 月 26 日印发,共 7 章 26 条,主要内容有:(1) 本办法适用范围为乡(含镇)办企业、村(含村民小组)办企业职工。有条件的联户(含农民合作)办企业和户(含个体、私营)办企业职工,乡级乡镇企业管理机构(企业管理委员会、企业办、工业公司、农工商公司等)人员的养老保险可参照执行。(2) 职工养老保险费由以下部分组成:按企业在册职工工资总额的一定比例提取,列入企业生产经营成本;在企业福利基金中按一定比例提取;在职工个人工资中按一定比例提取。(3) 保险期限包括交费期和领取期。交费期从第一次交纳养老保险费起至职工被批准

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

退休的当月时止;领取期从被批准退休次月起至职工身故时止。(4)职工养老金统一由企业从承保机构领取,并负责发放。退休职工领取养老金不满规定年限身故时,其不满规定年限的部分由企业一次生领取,发放给其法定继承人,或由承保机构直接发放给其法定继承人。(5)各级乡镇企业行政主管部门应加强职工养老保险的组织、领导工作。

二

我国的养老保险社会制度仍处于创建阶段,目前的养老保险制度尚不完善,在实施过程中还存在诸多问题。政府和理论界对这些问题都作过概括和分析。

《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》指出:"近年来,各地区和有关部门按照《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6 号)要求,制定了社会统筹与个人帐户相结合的养老保险制度改革方案,建立了职工基本养老保险个人帐户,促进了养老保险新机制的形成,保障了离退休人员的基本生活,企业职工养老保险制度改革取得了新的进展。但是,由于这项改革仍处于试点阶段,目前还存在基本养老保险制度不统一、企业负担重、统筹层次低、管理制度不健全等问题,必须按照党中央、国务院确定的目标和原则,进一步加快改革步伐,建立统一的企业职工基本养老保险制度,促进经济与社会健康发展。"

国务院领导同志在全国统一企业职工基本养老保险制度工作会议上也指出深化改革过程中出现的若干问题,如:多种养老保险办法并行,给管理工作带来诸多困难;基本养老保险水平差距过大,存在攀比和待遇水平的现象;基金统筹层次过低,调剂能力弱,少数经济效益不好的地区和企业,离退休人员的基本生活难以保障;个人缴费到位的速度慢,个人帐户的功能没有得到充分体现;国家关于基金管理的规定没有得到认真执行,挤占挪用养老保险基金的问题比较严重。

世界银行驻华代表处编写的研究报告——《中国:养老金制度》指出:中国当前的养老保险制度存在主要问题有六个:一是不能将养老保险、社会福利与企业经营分开,企业仍需对其退休工人负有很多的责任;二是同一行业的不同企业因在不同省份,缴纳的费率可能是在 20 % - 40 %之间不等,这无异于对同一个产品收取不同的销售或增值税,没有为企业创造一个公平竞争的舞台;三是现行制度将全国分成许多市级统筹单位,使得工人的退休待遇难以转移,阻碍了劳动力流动;四是由于几乎所有养老保险费都被用于支付现期的退休金,支付给养老保险金节余的利息率也是名义的,在目前制度下设立的个人帐户大多是空帐户,帐户中几乎没有什么实际资产,这样的空帐户根本不能满足积累养老保险基金的目标;五是现有制度要求将 80 %的养老保险金节余用于购买政府债券或存入银行,由于近年的利息率低于通货膨胀率,养老保险金节余实际上是在损失它的购买力,同时一些地方政府利用对养老基金节余的自主管理权,将这部分节余投资于地方项目,导致低效益的资本配置;六是由于目前的空帐制度和缺乏基金的积累用于有较高回报率的国内基础设施和其他长期投资,失去了调整投资结构的机会[⑥]。

综上所述,就中国养老保险制度本身存在的问题而言,概括起来主要体现在以下几个方面:(1)制度不统一;(2)覆盖面太小;(3)统筹层次低;(4)费用负担失衡;(5)个人户头"空帐";(6)基金保值增值困难;(7)基金被挤占挪用;(8)管理体制不顺;(9)管理成本提高;(10)管理服务水平不高。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

三

解决我国养老保险中的上述问题,既需要法律措施,也需要非法律措施,在实行社会主义市场经济体制的情况下,法律措施是解决养老保险问题的基本手段。我们认为可以从立法、规划、执法和宣传、教育、服务等方面寻求法律对策。

(一)加强养老保险立法

目前,我国的养老保险制度尚处于改革阶段,出台的政策性文件还处于"决定"、"通知"和部门规章的层次。在上述文件贯彻、实施取得一定成效后,必须制定更高层次的规范性文件。我们认为有三种立法结构模式可供选择:第一种是"《社会保障法》(或称《社会保障基本法》)+《社会保险法》+《养老保险条例》+配套养老保险规章+地方性养老保险法规规章";第二种是"《社会保险法》+《养老保险条例》+配套养老保险规章+地方性养老保险法规规章";第三种是"《社会保障法》+《养老保险条例》+配套养老保险规章+地方性养老保险法规规章"。此外,还应专门制定《农村社会保险法》或《农村养老保险条例》及相应的配套法规规章,以建立农村养老保险制度。

将来的养老保险立法,应将近年来改革的成功经验吸收进来。

1. 在养老保险立法原则上,应明确肯定以下各项原则:(1)养老保险水平与我国社会生产力发展相适应原则。西方福利国家推行的高标准福利已带来许多消极作用,我国应引以为戒。我国基本养老保险的较高替代率副作用比较多,需要随着工资水平的提高和养老保险结构的改善,逐步调低替代率。(2)社会互济与自我保障相结合原则。作为市场经济社会中的个人,应当有较强的自我保障意识,不得过份依赖国家和社会。社会保障体系一般应以保障社会成员的基本生活条件为限度。社会保障体系本身应当是多层次的,以适应不同社会成员的需要。(3)权利与义务相对应原则。按照国际惯例和保险原理,享受保障待遇者必须先投保,后受益。先尽义务,后享权利。(4)公平与效率相结合原则。养老保险具有在一定范围内收入再分配的功能,低收入者有可能通过这一机制享受社会平均基本生活待遇,体现了公平原则。根据个人缴费情况建立个人帐户,并使退休后的养老保险待遇有所差别的做法,则体现了激励人们劳动热情的效率原则。实行社会统筹和个人帐户相结合,最能体现公平与效率相结合的原则。(5)行政管理与基金管理分开原则。这一原则是政府体制改革的要求,也是社会保障事业发展的要求。

2. 在养老保险对象和范围上,应进一步扩大养老保险的覆盖范围。在我国城乡二元结构尚未打破的客观条件下,分别建立城镇居民养老保险体系和农村居民养老保险体系。城镇居民养老保险体系应当覆盖到所有履行缴费义务的居民;农村居民养老保险体系也应逐步推广覆盖面⑦。

3. 在养老保险基金的筹集上,根据国家、企业、职工各方面承受能力,精心测算,确定缴费比例,并严格执行。

4. 在养老保险基金的保值增值上,既要稳妥操作,又要积极探索。要明确社会保险基金的投资方式和原则。

5. 在养老保险基金的待遇给付上,应明确给付定条件、标准和方式,同时明确基本养老金正常调整的法律机制。

6. 在养老保险管理体制上,应明确规定决策、执行机构及分级管理的权限,解决不同部门、不同级别之间职责不清、分工不明的问题。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(二) 加强养老保险规划

我们认为应当从以下三个角度对我国养老保险事业进行整体规划:

1. 对城乡养老保险体系进行整体规划、分别设计

我国的城镇、农村仍然存在巨大的差距,但两者差距应当在现代化的进程中逐步缩小,如果在社会保障问题上完全忽视农村,则无疑加剧城乡差别。在城市化过程中,城乡的联系将进一步加深,城乡一体化的趋势也正在发展。应当为将来的城乡合一的社会保障体系留有余地。考虑到客观现实,城乡养老保险体系还是以分别设计为宜。

2. 对城镇企业职工基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险进行统一规划

基本养老保险只能保障退休人员基本生活。企业补充养老保险能体现按劳分配原则和地区发展水平及企业经济效益差异。个人储蓄性养老保险也是养老保险的重要部分。三者并行不悖,使我国的养老保险体系更加巩固。

3. 对基本养老保险基金的统筹层次进行规划

《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》提出了"逐步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡"的目标,国务院领导同志提出最迟在 1998 年内完成向统一制度并轨的工作。我国的养老保险基金的统筹是否就满足于省级统筹呢?我们认为,省级统筹仍然是地区性统筹,还不是完整的社会保障体系,应当考虑养老基金的国家统筹问题以及国家统筹中中央与地方的关系。

4. 根据中国人口老龄化过程特征,合理规划养老保险体系

杜鹏的《中国人口老龄化过程研究》根据人口预测结果指出,我国人口年龄结构在迅速老龄化,在未来 30 年内,年龄结构类型将由成年型向老年型转变,此后,向高度老龄化发展。中国未来人口年龄结构变化过程可以分为三个阶段:(1) 1990 年 - 2003 年,人口由成年型向老年型转变,60 岁以上人口比重从 1990 年的 8.6 %上升到 2003 年的 10.15 %;(2) 2003 年 - 2020 年,成为典型的老年型人口,60 岁及以上老年人口比重从 10.15 %上升到 15.55 %;(3) 2020 年 - 2050 年期,人口老龄化程度急剧提高,60 岁及以上老年人口比重上升到 27.43 %[⑧]。

与人口年龄结构老化相关的是,我国人口总抚养比和老年抚养比在未来数十年间将发生较大的变化。从未来发展趋势看,少儿人口抚养比继续呈下降趋势,老年人口抚养比迅速上升。2000 年 - 2010 年,我国总人口抚养比会因少儿人口抚养比的下降而达到最低点,在 2010 年以后又开始增长,预计将从 2010 年的 46.65 %增加到 2040 年的 70 %(2050 年可能增加到 76.80 %)。在 2010 年 - 2050 年期间,少儿人口抚养比基本稳定,老年人口抚养比上升加快,人口总抚养比的变化主要受老年人口抚养比不断上升的影响。老年人口成为社会的主要被抚养人口。预计老年人口抚养比将从 2000 年的 15.60 %,上升到 2020 年的 23.77 %,2030 年的 36.54 %,2040 年的 42.70 和 2050 的 48.49 %。老年抚养比的变化对社会经济的影响远大于少儿抚养比变化的影响,少年儿童最主要的生活消费基本上由家庭支付,而老年人基本生活需要越来越多地由社会保障系统来满足。

2010 年前后,将是我国人口抚养比最低、劳动人口负担最轻的时间。我们应当充分利用这段劳动人口最多的而总抚养比最低的有利时机,大力发展经济,建立和完善各项社会保障措施(特别是养老保险),为即将到来的高度老龄化社会奠定坚实的物质基础[⑨]。

我们认为,中国人口老龄化过程及人口总抚养比老年人口抚养比化的预测结果,应当作为制定养老保障总体方案的重要依据。应尽快着手规划中国社会保障事业发展规划(包括养老保险事业规划)。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

(三)严格执行养老保险法规政策

没有法制,就难以建立健全的社会保障体系。在养老保险这样的事关国计民生的大事上,如不严格依法办事,则容易留下严重后患。养老保险立法应规定下列违法行为的法律责任:(1)个人逾期不缴纳养老保险费;(2)企业逾期不缴纳养老保险费;(3)养老保险基金经办机构逾期不支付养老保险待遇;(4)养老保险基金经办机构不依法运用基金;(5)养老保险基金经办机构工作人员或其他有关人员挪用基金,或侵吞基金;(6)个人骗取养老保险待遇;(7)养老保险主管部门工作人员玩忽职守,或有其他违法犯罪行为。

有上述违法行为者,应承担民事责任和行政责任,情节严重构成犯罪的,追究其刑事责任。

(四)加强养老保险法规的宣传咨询

养老保险法规政策与广大人民群众的实际利益密切相关,但相当一部分群众并不了解其具体内容,对其重要性和必要性的认识也还不够。通过有组织的宣传教育,可以进一步提高广大社会保障对象的参与意识和自觉程度,使养老保险法律制度深入人心。同时要组织养老保险法律知识的专门咨询服务,解决广大保障对象的困惑。

(五)加强社会保障法律专门人才的培养

应当建立综合性的社会保障研究机构或专门性的社会保障研究机构,加强社会保障立法、执法的研究,发表、出版更高质量的专题论著,在高等院校培养不同层次的社会保障人才(包括社会保障法律人才),为即将迅速崛起的保障事业储备必要的高级人才。

注:

①如 1933 年第 17 届大会通过的《工商业或自由职业、受雇佣人及厂外工人与家庭用工的强制性老年保险公约》(第 35 号),1952 年第 35 届大会通过的《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)第五部分"养老金",1980 年第 66 届大会通过的《老年工人建议书》(第 162 号)。

②还有《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》(1978 年 5 月 24 日第五届全国人民代表大会常务委员会第二次会议原则批准),《国务院关于老干部离职休养的暂行规定》(1980 年 10 月 7 日),《国务院、中央军委关于军队干部退休的暂行规定》(1981 年 10 月 13 日),《国务院、中央军委关于军队干部离职休养的暂行规定》(1982 年 1 月 4 日)等。

③还有国家体改委、民政部、劳动部《关于城镇和农村社会养老保险分工的通知》(1991 年 4 月 11 日),《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(1991 年 6 月 26 日),农业部《乡镇企业职工养老保险办法》(1992 年 12 月 14 日),劳动部《企业职工养老保险基金管理规定》(1993 年 7 月 2 日),《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(1995 年 3 月 1 日),《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 年 7 月 16 日)等。

④国家计委社会发展研究所课题组:《目前我国养老保险存在的问题及对策》,《新东方》(海口)1997 年第 1 期。

⑤我国基本养老保险行业统筹移交地方管理工作已于 1998 年 8 月全部完成。

⑥《经济学消息报》1996 年 8 月 23 日第 1 版。

⑦据《1997 年中国国民经济和社会发展报告》(中国计划出版社 1997 年 3 月第 1 版,第 311 页),目前参加农村养老保险的县有 1900 多个,6266 多万农民投保,收取保费总额 90 多亿元。

⑧参见杜鹏《中国人口老龄化研究》,中国人民大学出版社 1994 年 3 月第 1 版,第 91 - 93 页。

⑨同上书,第 94～98 页。

[责任编辑 庄道鹤]

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net