

# 公平原则视域下我国养老保障体系构建研究

● 徐 进

(甘肃政法学院,甘肃 兰州 730070)

【摘 要】在公平原则视域下,从统筹渐进式分别对养老保障体系各个构成加以全国立法、将农民工群体养老保障制度纳入我国养老保障体系、机关事业单位与企业养老保险制度并轨、落实基础养老金全国统筹的方案四个方面对构建我国养老保障体系进行定性分析,为养老保障对象享有权利公平、机会公平、规则公平权益鼓与呼,以期对构建公平原则下我国养老保障体系有所助益。

【关键词】公平原则,养老保障体系,构建问题

【中图分类号】C913.6 【文献标识码】A 【文章编号】1009-3036(2014)01-0018-02

2012年9月8日,时任国家主席胡锦涛在亚太经合组织第二十次领导人非正式会议上指出,中国将以解决人民最关心最直接最现实的利益问题为着力点,推进民生优先的社会建设,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。公平原则的提出,为我国社会保障制度的发展指明了新的方向,提供了新的思路,构筑了新的基础理论。养老保障体系作为社会保障体系的核心,在新形势下,如何遵循公平原则构建养老保障体系,成为我国学术界的一大课题,本文从以下四个方面作简要分析。

## 一、实现养老保障制度全国立法

立法先行是现代社会保障制度在各国实践中表现出来的首要规律,即先有社会保障立法,于后才会有社会保障项目的具体实践,也就是通过社会保障立法来确立社会保障制度。目前,我国养老保障制度体系主要由三部分构成,即三支柱。第一支柱,以政府为主体,包括城镇职工基本养老保险制度、城镇居民基本养老保险制度、机关事业单位职工养老保险制度,新型农村社会养老保险制度;第二支柱,以企业为主体,指的是企业年金;第三支柱,以个人为主体,即商业养老保险。另外,还有极具中国传统文化色彩的家庭养老、互助养老及以政府为责任主体的养老救助等补充养老保障措施。

整体而言,我国养老保障制度体系在立法方面,存在立法层次低和立法欠缺的现实。已有立法的养老保障体系构成多半以省市相关养老保险办法的法律形式出现,立法

层次低,法律强制力不够。而一些补充养老保障措施(如农村互助养老),主要依靠传统道德来维系,不具约束力,在实践中显得苍白无力。

现阶段,对养老保障制度实现全国立法是国家亟需解决的一个问题,通过统筹渐进式分别对养老保障体系各个构成加以全国立法,不仅是践行我国社会保障公平原则的体现,也是在我国弘扬社会保障追求公平公正终极目标的应有之义,更是实现社会保障对象养老保障权利公平、规则公平的根本举措。

## 二、完善养老保障体系构成

改革开放以来,我国出现了一个特殊群体——农民工,这个群体在我国工业化、城镇化进程中发挥了巨大的作用,其历史贡献不可磨灭。国家统计局发布的《2012年全国农民工监测调查报告》显示,2012年全国农民工总量达到26261万人,比上年增加983万人,增长3.9%。其中,外出农民工16336万人,增加473万人,增长3.0%。住户中外出农民工12961万人,比上年增加377万人,增长3.0%;举家外出农民工3375万人,增加96万人,增长2.9%。本地农民工9925万人,增加510万人,增长5.4%。可见,农民工群体涉及人数甚众,牵涉利益甚大,历史地去分析这个群体,需要我们对其加以特别的重视。

实际上,农民工群体已经融入了城镇的工作和生活,尽管其生活条件、居住条件、子女教育条件尚不够市民的标准,但其市民化进程已经不可阻挡。现有的养老保障制度已经成为农民工群体在市民化进程中的羁绊,虽然全国

【作者简介】徐进(1982-)男,山东淄博人,甘肃政法学院公共管理学院教师,研究方向:社会保障理论与制度研究。

许多地方,就农民工参加城镇养老保障制度有一些准入优惠,但限制条件诸多,而参加农村养老保障制度,对很多希望在城市留下来的农民工而言,明显不符合其养老保障需要。

囿于我国二元户籍制度,我国应当差别对待农民工群体,落实到养老保障问题上,为解除其后顾之忧,国家是否考虑就历史性的存在——农民工群体,专门建立全国农民工养老保险制度,并在养老保险接续、就业流动、养老保险缴费标准、养老待遇给付等方面作详细规定,以肯定其在我国工业化、城镇化进程中的历史贡献,并激励其以更加积极的心态参与我国的工业化、城镇化进程,这也是“还农民工市民待遇”的必然步骤。

将农民工群体养老保障纳入我国养老保障体系,是我国养老保障体系构建之权利公平、机会公平原则的内在要求。

### 三、考虑机关事业单位与企业养老保险制度并轨

随着社会主义市场经济的建立和发展,城镇机关事业单位与企业养老保险双轨制弊端日益凸显,养老保险制度分制运行不仅阻碍了市场经济体制下劳动力的自由流动,限制了我国在城镇范围内建立统一的劳动力市场,而且对进一步拉大城镇退休职工的收入差距起到了不良助推作用,有损社会公平,进而妨碍和谐社会构建。

近年来,针对机关事业单位与企业养老保险制度并轨问题在我国许多文章中已经有所论述,且不断形成思潮。究其原因,取消城镇行业退休待遇差别是呼吁养老保险制度并轨的内驱因素。

以养老金替代率为例,国际劳工组织《社会保障最低标准公约》规定,养老金最低替代率为55%。按照国际经验,养老金替代率大于70%,即可维持退休前生活水平;如达到60%至70%,即可维持基本生活水平;如低于50%,则生活水平较退休前会大幅下降。据李珍教授介绍,如今我国企业养老金替代率已在40%的水平,而机关事业单位养老金替代率一直维持在100%左右。前者不足后者的二分之一。如此大的退休待遇差距,为世界社会保障国家和地区所鲜见。

尽管实现机关事业单位与企业养老保险制度并轨涉及面较广,牵涉利益较大,然而,实现二者并轨已然近乎为一种趋势,国家应当考虑机关事业单位与企业养老保险制

度并轨,并就并轨的原则、并轨后养老保险费征缴、养老金计发办法、养老金待遇水平及养老金待遇调整机制等方面进行深入而广泛的研究,尽早出台《机关事业单位与企业养老保险制度并轨草案》,此举不仅关乎城镇职工退休待遇公平问题,还关乎人心向背的课题,更是达成养老保障体系之规则公平的必由之路。

### 四、落实基础养老金全国统筹方案

2013年11月12日,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》指出,建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则。《决定》对我国基础养老金实现全国统筹正式作了纲领性提出,开创了我国社会保障事业新纪元,必将对我国社会保障可持续发展产生久远影响,是功在当代、利在千秋的大手笔。

统账结合,是我国在世界上首创的一种基本养老保险制度。实现基础养老金全国统筹,是对我国统账结合养老保险制度的全新改革,意义重大。建立个人账户是承认人与人之间存在差别的唯物观,而采取社会统筹则是加强社会成员间互助共济的内生需要。进而言之,社会统筹层次,决定社会成员间互助共济的程度,二者成正相关。实行基础养老金全国统筹,促成社会统筹基金在全国范围内实现成员间最大限度的互助共济。建议国家以《决定》为契机,尽快出台《基础养老金全国统筹方案》,消除行业差别、地区差别,这也是养老保障体系构筑之规则公平的旨中之义。△

#### [参考文献]

- [1]深化互联互通实现持续发展,胡锦涛,2012年9月8日。
- [2]郑功成.社会保障学[M].中国劳动社会保障出版社,2005。
- [3]国家统计局.2012年全国农民工监测调查报告。
- [4]“还农民工市民待遇”,由胡晓登教授在其2009年国家社科基金课题《农民工市民化权益的建立与保护研究》中首次提出。
- [5]《社会保障最低标准公约》,国际劳工组织,1952年。
- [6]数据显示企业和机关事业单位养老金待遇差距加大.[N].新京报,2012-09-14。
- [7]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议,2013年11月12日。

□编辑/王涛