

养老保险制度立法亟待解决的问题及建议

曹艳春

2024年7月18日，党的二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，《决定》提出，健全保障和改善民生制度体系，要健全高质量充分就业促进机制，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度。其中，养老保险制度事关全国十几亿人口的老年生活保障，属于极其重要的民生。目前，我国养老保险制度在实施过程中暴露出的问题复杂多样，亟待完善养老保险法律，以权威立法保障社会公众的养老保险权益。为了落实二十届三中全会的《决定》，加强养老保险法治建设，人社部提出研究起草基本养老保险法，使社会保障制度改革做到于法有据，为事业发展营造良好的法治环境。

特殊劳动者养老保险缺乏专门规定

作为关于养老保险制度的权威性中央立法，基本养老保险法应当起到弥补现有法律制度的不足、全面保障各类群体养老保险权益的作用，亟待解决以下问题。

随着平台经济的发展和我国城市化建设步伐加快，新就业形态劳动者、农民工、船员已经成为我国劳动力市场的重要组成部分。截止到2023年3月，我国新就业形态劳动者8400万人，农民工2.93亿人；2023年底，我国注册船员也已达到将近200万人的规模，其养老权益是否得到保障关乎劳动者基本的生存和发展，与社会的和谐、稳定直接相关。

然而，这些特殊职业群体因劳动关系不明确、工作方式灵活、收入波动性强，面临参保难、缴费难的困境，集中表现为参保机制与用工模式不匹配、缴费规则与收入波动不协调、用工主体的缴费责任不明确、养老保险转移接续困难，导致其未被纳入职工基本养老保险的保障范围或养老保险权益保障不足，老年生活状况堪忧。

基本养老保险法律制度缺乏操作性规范

我国《社会保险法》是规定社会保险制度的中央立法，其中，关于养老保险制度的规定位于《社会保险法》的第二章，相关法律条文只有十几条，且为原则性规定，缺乏细致的操作性规范。主要表现为：

对企业职工基本养老保险待遇的计发标准、个人账户管理、缴费年限的具体认定等内容没有明确的中央立法规定，关于自愿参加基本养老保险制度的规定主要依靠部门规章和地方性政策制定详细规则，由此产生各地区规定不一致的情况，给劳动者参保带来障碍。

- 日前，人社部提出研究起草基本养老保险法。该法的制定亟待解决以下问题：特殊劳动者养老保险缺乏专门规定、基本养老保险法律制度规定粗放、个人养老金制度尚需完善等。
- 建议对职工基本养老保险制度和劳动关系适当“解绑”，在基本养老保险法中扩大职工基本养老保险制度的参保范围；同时，应当通过立法明确平台企业和其他特殊用工主体的缴费责任，建立养老保险缴费责任共担机制。
- 基本养老保险法为细化养老保险制度提供了契机，建议明确企业职工基本养老保险待遇的计发标准、缴费年限的具体认定和个人账户管理规则，并规定统一的补缴登记程序，明确规定社会保险经办机构有义务为未办理登记的职工补办养老保险登记手续和补缴手续。
- 增强个人养老金制度的权威性和灵活性，首先应提升制度的立法层级；其次，应当针对不同收入群体设置更多样化的参保优惠政策和激励措施；最后，根据社会现实和社会公众反映的情况，增加可领取个人养老金的情形。

尽管《社会保险法》和《社会保险法释义十》《社会保险法释义十一》规定了用人单位和职工个人的缴费义务，但关于缴费基数规定仍然存在地区差异，部分地区对最低缴费基数和最高缴费基数没有统一标准，导致部分用人单位通过人为降低缴费基数的方式减少缴费支出，损害职工长期的养老保险权益。

未办理社会保险登记手续，未缴纳、不完全缴纳养老保险费用的补缴措施不完善。在实践中，对于职工已达到退休年龄，用人单位未办理社会保险费登记手续导致其无法领取养老金的，有的社保机构无法为职工办理补充登记手续；对于用人单位已经办理社保登记手续，但是未足额缴纳养老保险费或缴费未满足15年的，需要用人单位与职工一起缴纳养老保险费用，用人单位拒绝缴纳的，职工只得经社会保险经办机构稽核后自行补缴，才能领取养老金。这两种情况导致的结果是，职工向人民法院起诉要求用人单位赔偿损失。但是，用人单位普遍无法赔偿正常缴纳养老保险费后可以领取的养老金总额，也无法全额赔偿职工自行补缴的费用，职工的养老保险权益受损。

个人养老金制度立法层级低且不够灵活

为了满足社会公众对养老保险的多样化需求，12月12日，人社部等五部门联合推出《关于全面实施个人养老金制度的通知》，提出自2024年12月15日起在36个先行试点城市（地区）推开至全国实行个人养老金制度。从参保人反映的情况和实施效果上看，个人养老金制度还存在以下需要完善的问题：

一是相关规定立法层级较低，权威性不足。目前，个人养老金制度未被纳入中央立法，关于个人养老金制度的法律文件为《关于推动个人养老金发展的意见》《关于全面实施个人养老金制度的通知》，立法层级偏低，制度的权威性不足。

二是制度规定不够灵活，未考虑到不同收入水平的人群的参保需求。根据《关于全面实施个人养老金制度的通知》，参保人每年可享受12000元的税收优惠政策，这意味着参缴个人养老金的税收优惠主要覆盖高收入群体，低收入

群体无法享受优惠政策，故参保意愿不高。

三是可领取养老金的情形范围狭窄，领取条件限制过多。个人养老金的领取情形局限于“领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力、出国（境）定居等领取条件外，参加人患重大疾病、领取失业保险金达到一定条件或者正在领取最低生活保障金”等情形，未考虑到普通人在社会生活中可能面临的其他紧急情况，例如投资失败、近亲属患重大疾病、遭遇意外事件等。

根据特殊职业群体的工作特征规定参保规则

现行养老保险制度实施过程中的问题与缺漏亟待通过基本养老保险法加以改善和弥补，使我国养老保险制度惠及更多社会群体，实现养老保险制度的全覆盖。

为此，建议对职工基本养老保险制度和劳动关系适当“解绑”，在基本养老保险法中扩大职工基本养老保险制度的参保范围。根据新业态劳动者和农民工的用工方式和劳动特征建立灵活的参保机制和缴费规则，允许选择多档缴费基数，并提供按天、月、季度或年度缴纳养老保险费的方式，降低参保门槛。在实践操作中，我国已经允许个别职业群体摆脱地域和劳动关系的限制参加单一社会保险，例如浙江金华提出“突破用工、年龄限制，将新业态从业人员全部纳入工伤保险和工伤补充保险参保覆盖范围”。关于参保缴费，“由用人单位按照实际用工情况，确定参保人数并一次性缴清一个参保周期内的工伤保险和工伤补充保险费”。可以借鉴工伤保险制度灵活化的经验，先在我国主要城市建立新业态劳动者参加职工养老保险制度试点，制定灵活的缴费规则，待制度成熟后可将先进可行的经验总结归纳后，上升至基本养老保险法层面。

同时，应当通过立法明确平台企业和其他特殊用工主体的缴费责任，建立养老保险缴费责任共担机制。具体而言，可以由平台企业、船员服务机构等为特殊劳动者办理养老保险登记手续，履行代扣代缴义务，在缴费责任分担上，平台企业或从特殊劳动者的劳动中获益的其他用工主体应根据特殊劳动者收入的一定比例承担部分养老保险费。

同时，应当根据特殊劳动者收入水平设置不同的缴费档次，允许其选择个人缴费档次。

此外，还需要明确城乡居民基本养老保险的转移接续规定。尽管我国已经开始实施养老保险全国统筹，但推进过程中依旧面临诸多挑战，城乡居民基本养老保险转移接续问题尤为突出。因此，应当在基本养老保险法中明确城乡居民养老保险转移接续规定，简化转移流程，统一相关标准，确保农民工跨省就业时养老保险转移接续顺利。

细化基本养老保险制度的法律规则

《社会保险法》作为一部综合性法律，汇集了各项社会保险制度，这在客观上决定了其难以涵盖养老保险制度的具体规则。基本养老保险法为细化养老保险制度提供了契机，可以在以下方面细化规定：

一方面，需明确企业职工基本养老保险待遇的计发标准、缴费年限的具体认定和个人账户管理规则。具体条款应包括养老金的计算公式、个人账户资金投资范围，对缴费不足情形设置灵活的补缴规则，统一各地区的缴费规则，增强养老保险法律制度的统一性和可操作性。

另一方面，为保障职工的养老保险权益，应当规定统一的补缴登记程序，明确规定社会保险经办机构有义务为未办理登记的职工补办养老保险登记手续和补缴手续，确保职工能够完成参保并享有相应权益。对于用人单位因故未履行参保义务的，经职工申请，应当允许经办机构直接办理补缴登记，避免职工的养老保险权益长期缺位；对于用人单位拒不履行补缴责任的，可由社会保险经办机构先行垫付相关费用，再依法向用人单位追偿，从而确保职工能够按时领取养老金，保障职工的生存权益。

增强个人养老金制度的权威性和灵活性

增强个人养老金制度的权威性和灵活性，首先应提升个人养老金制度的立法层级，将其纳入基本养老保险法，确保个人养老金制度的权威性和规范性，为制度发展提供更加稳固的法律基础。

其次，应当针对不同收入的群体设置更多样化的参保优惠政策和激励措施。例如，对于低收入者和灵活就业人员，可通过设置不同的缴存上限和税收优惠政策鼓励他们积极参与。而对于高收入者，则可以通过提供更为丰富的投资产品和服务，来满足其个性化需求。

最后，根据社会现实和社会公众反映的情况，增加可领取个人养老金的情形。允许参保人在面对失业、教育、重病或意外事故等特殊情况下提前支取资金，从而提升制度的灵活性，增加年轻群体参加个人养老金制度的积极性。

（作者系上海海事大学法学院教授、博导，上海市法学会劳动法研究会会长）