

养老金平等:城镇企业职工养老金 法律改革的启示与宪法思考

周 伟

(四川大学 法学院,成都 610064)

摘要:20 世纪 80 年代以前在机关事业单位和企业职工中实行的平等的养老金法律制度,体现了养老金平等理念的社会共识。从 80 年代中后期到 21 世纪初期实施的企业职工养老金制度法律改革有其特殊的历史条件、经济背景、制度环境及合理性,但机关事业单位职工养老金改革滞后,逐步形成企业与机关事业单位职工养老金的不平等,不符合宪法所要求的国家平等地保障劳动者的养老金权利。将企业、事业、机关单位三种不同类型职工的养老金制度合并为一,既是回归新中国以来劳动者养老金平等的制度实践,也是实施宪法上法律面前人人平等而建立的劳动者基本养老金制度的法律保障。

关键词:企业职工;养老金平等;法律改革;宪法思考

中图分类号:DF391 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)04-0040-09

1949 年新中国成立至 20 世纪 80 年代改革开放初期,遵循劳动者平等享有养老金权利的价值理念,按照法律面前人人平等的原则,我国实行既不分用人单位属于机关事业单位、国有企业或者集体企业,也不分干部、工人或者职员的区别,对城镇职工都实行退休养老金由用人单位负责筹集并支付的养老金制度。它所包含的机关事业单位职工与企业职工平等享有退休养老金、平等履行相应义务的法律价值,是当前讨论、设计并实施机关事业单位职工养老金改革的重要参考。

一 职工养老金平等:20 世纪 80 年代城镇职工实行平等退休金的法律实践

1949 年新中国成立以来,我国实行城镇职工养老金不分机关事业单位与企业,也不分干部与工人,都由用人单位直接承担劳动保险的法律制度设计。

第一,企业职工退休养老金实行用人单位缴纳养老金的劳动保险。1951 年 2 月 26 日,政务院发

布《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳动保险条例》),适用于 100 人以上的工矿企业及交通运输、基本建设部门。这是新中国第一个社会保障的法律规范,属于新中国制定的最早一批的法律。《劳动保险条例》被认为是中国共产党带领人民推翻三座大山的一个胜利果实^①。从法律的制度发展来说,该条例是以 1948 年中共第六次全国劳动大会发布《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》为基础的,其规定在解放区逐步推行劳动保险制度,并从铁路、邮电、矿山、军工、纺织等七大行业开始,各公营企业按月缴纳工资总额 3% 的劳动保险金,按职工工龄发放本人工资 30%—60%^②。这个参照前苏联的社会保险模式,在社会保障制度上体现社会主义国家优越于资本主义国家的法律规范,为新中国成立初期的劳动保险提供了制度借鉴。1953 年 1 月 26 日,《劳动保险条例实施细则修正草案》进一步明确了适用的范围,第四条规定:“在实行劳动保险的

收稿日期:2013-05-17

作者简介:周伟(1956—),男,四川中江人,四川大学法学院教授、博士生导师。

企业中的供给制人员,仍应按供给制的规定办理,不适用劳动保险条例。厂矿企业的武装警卫人员,如系属于人民解放军建制的现役军人,仍应享受人民解放军的各种待遇,不适用劳动保险条例。”《劳动保险条例》规定企业职工养老保险制度的社会背景有:其一,当时的工矿企业数量不多,职工主要以年轻的劳动者为主,企业直接支付养老金可以解决少数退休人员的养老问题;其二,国有企业成立时间短,不存在支付职工养老金的现实问题,例如,截至1956年底,全国企业职工退休约6.2万人^①;其三,国家财政、税收收入能力有限,没有能力承担民族资本主义企业职工的养老保险。这些情况决定了法律将劳动者养老金的筹集义务分配由企业缴纳的社会保险费支付,企业仅缴纳职工工资总额的3%,实行低水平的养老金社会统筹制度。从制度实施的情况来看,因当时退休人员还很少,按职工工资总额的3%提取劳动保险基金^②,并在全国范围内调剂使用,基金还是有结余的。1954年9月2日,政务院通过行政法规《公私合营暂行条例》,鼓励和引导有利于国计民生的资本主义工业转变为公私合营形式的国家资本主义工业,规定全国开始实行公私合营的社会主义改造。1956年开始,资本主义工商业实现了全行业公私合营。据统计,1957年,全国3101万职工中,国有企业与集体企业的职工分别为2451万、650万人,分别占79%、21%;到1966年9月,公私合营企业转变为社会主义全民所有制(1965年,全国职工总数4965万人,国有企业与集体企业的职工分别为3738万、1227万人,占75.3%、22.9%^③)。由此,《劳动保险条例》规定的资本主义私营企业缴纳职工养老金的社会基础不复存在,原来规定的由企业缴纳个人劳动保险的制度,事实上改为由国家即国有企业缴纳个人的养老保险费用。在这个时期,劳动与社会保障管理中的干部与工人(职员)的区别,主要体现在任职资格、职称评定、工资分类、人事管理上的不同,在享有退休养老金的权利与义务上并无差异。如果说有差别,主要是国有单位(机关事业单位、国营企业)与集体企业(街道企业)职工退休养老金的数额。

第二,机关事业单位的工人由用人单位支付养老金。新中国成立以来,机关事业单位的劳动人事管理就有干部与工人的区别,二者虽然都由国家财政支付工资、退休金等劳动保障费用,但适用的法律

规定还是有区别的。机关事业单位的工人由国家财政支付劳动报酬,其管理的法律依据不适用《劳动保险条例》。1955年12月,为了适当地处理国家机关工作人员退休、退职、病假期间待遇和计算工作年限等问题,国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》、《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》和《国务院关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》。在当时我国只有极个别法律的情况下,这些行政法规构成调整机关事业单位和其他财政预算拨款单位职工社会保障的法律制度。其中,《国家机关工作人员退休处理暂行办法》是调整机关事业单位工人劳动保障的法律依据。按照《国家机关工作人员退休处理暂行办法》的规定,机关事业单位工人的退休养老金的主要内容有:其一,男女劳动者实行不同的退休年龄与条件(男工人、职员年满60周岁,女工人年满50周岁、女职员年满55周岁),国营、公私合营的企业、事业单位和国家机关、人民团体(以下简称企业、机关)的工人、职员符合规定条件的,应该退休(第二条);其二,工人退休养老金由其所在单位按照其工作年限等标准按月支付退休金(第四条),退休人员本人可以享受与他所居住地方的国家机关一般工作人员相同的公费医疗待遇(第六条);其三,适用范围扩大到各类用人单位,该规定取消了《劳动保险条例》中的有关退休养老只适用于百人以上的工矿企业及交通运输、基本建设部门的规定,并适用于学校的教师和供销合作社的工人、职员,但是不适用于手工业生产合作社、运输合作社和未定息的公私合营企业的人员(第十二条);其四,养老保险金由劳动者所在单位或者地方政府筹集支付^④。1978年,全国人大常委会批准《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发[1978]104号),继续规定全民所有制企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人,男年满60周岁,女年满50周岁,连续工龄满10年的应该退休(第一条)^⑤,并规定“集体所有制企业、事业单位工人的退休、退职,由省、市、自治区革命委员会参照本办法,结合本地区集体所有制单位的实际情况,自行制定具体办法,其各项待遇,不得高于本办法所定的标准”(第十三条)。

第三,机关事业单位的干部由财政负责支付养老金。从新中国成立到20世纪80年代末期开始公

务员制度改革期间,国家机关、事业单位、社会组织 and 国有企业管理人员、技术人员、经营人员等,人事管理实行的是与工人不同的制度,并纳入干部管理的范围。1955年,国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,适用于除实行劳动保险的企业单位以外的机关事业单位的干部。当时各类干部的数量少,也不存在干部退休金支付困难的问题。例如,截至1956年底,全国国家机关的工作人员退休约1000人^⑧。1957年,周恩来在中共八届中央委员会第三次扩大会议上的讲话中指出,全国总工会建议行政机关和事业单位同企业实行统一的劳动保险制度,以“减少职工中的矛盾”,“建议交由国务院召集有关部门研究后决定”^⑨,这反映了当时机关事业单位与企业职工养老金筹集来源不同,待遇上的差别虽然不大,但仍然成为社会关注的问题并引起了国务院的重视。为此,1958年,国务院统一了机关事业单位与企业职工的退休待遇标准,退休金都调整为工资的40%—70%,使二者养老金的待遇大体平衡,体现了社会主义平等的价值观念。时任劳动部长马文瑞在《人民日报》上发文说:“准备在不久的将来根据新的情况和经验,将条例作适当的修改后……在国家机关和事业单位也同样实行。”^⑩同时,他建议将国家机关和事业单位的职工退休办法与企业职工退休办法合二为一,并适当放宽退休条件,使一些不够一般退休条件又工龄很长、已丧失劳动能力的职工能够接受退休待遇^⑪。这或许是20世纪50年代中期职工退休年龄、工龄偏低的原因。在1966年前,劳动部曾把机关事业单位与企业职工退休金来源及其标准合二为一的内容纳入一份准备上报的行政法规的修正草案,因“有的部门”强烈反对未能实现^⑫。文化大革命结束后,新中国成立前后参加工作的干部都陆续到了退休的年龄。1978年,全国人大常委会批准《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》(国发[1978]104号),并实施到现在,目前仍然是机关事业单位职工退休及其享有退休金的法律依据。其主要特点有:第一,明确了机关事业单位干部退休的法定年龄,并重复了20世纪50年代《国家机关工作人员退休处理暂行办法》的内容^⑬;其二,明确了各类干部人事管理的制度,第十五条第一款规定:“本办法适用于党政机关、群众团体和全民所有制企业、事业单位的干部,以及因工作需要由组织委派到集体所有制企业、事业单位工

作的国家干部。”^⑭

二 职工养老金的不平等:城镇企业先于机关事业单位职工养老金改革的必要性

1981年,中共中央十一届六次会议通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,其中第三十五章第三段提出经济体制改革“必须实行适合于各种经济成分的具体管理制度和分配制度”的具体措施。这是城镇职工养老金法律改革政策指引的标志。

到20世纪80年代初期,国有企业退休职工人员多、经济负担重,参与市场竞争能力低,与提高企业的经济效益、增加企业的税收的矛盾十分突出。绝大部分国有企业和集体企业都是20世纪50年代以后陆续建立起来的。当时参加工作的职工,到20世纪80年代逐步达到退休的年龄。随着企业职工大量增加,企业之间退休费用负担不均衡的矛盾越来越突出。尤其是一些纺织、粮食、盐业、搬运等劳动力密集的老企业,退休费用相当于工资总额的50%以上,个别企业甚至超过工资总额,如四川自贡市的五大盐厂,退休费用相当工资总额的69%^⑮。因此,将过去企业单方面承担的职工退休金改变为由企业与职工双方共同承担,既是降低国有企业的经营成本并提高经济效益的方法,也是保障其给政府上缴更多税收的措施。

这个时期的企业养老金改革,是财政体制改革与国有企业改革的一部分,其目的是增加中央和地方政府的财政能力,解决国有企业直接支付职工养老金从而减轻其经济负担的问题。对企业职工养老金实行由企业与职工共同承担的新机制,可以大幅降低国有企业的经济负担,建立起由企业与职工共同负担养老金的社会筹集制度,解决企业的发展与职工养老金的保障问题。机关事业单位不存在降低其职工养老金的紧迫性,中央和地方各级财政也没有能力缴纳单位应当承担的职工养老金。对企业职工养老金实行由企业与职工共同承担的改革有其合理性、必要性,但因机关事业单位职工养老金改革长期滞后,在法律上逐步形成城镇企业职工缴纳养老金,机关事业单位职工不缴纳养老金的制度歧视,这既脱离了新中国成立以来职工养老金平等的法律实践,也违背了法律面前人人平等的宪法原则。

回顾企业职工养老金改革的进程,其主要特点有以下几个方面。

第一,商业系统职工退休金率先实行社会统筹的试点。1980年12月,商业部发布《商业部系统职工退休费实行统筹支付的试行办法》,以缓和当时商业部系统退休职工的逐年增加与企业负担退休费用不平衡的矛盾。该办法规定,将商业系统职工退休金由商业企业各自负担的方式,改为由县(市)专业公司或县(市)商业局系统内统筹支付退休费的办法,其目的是降低商业企业的风险并将以县商业系统来分散商业企业的责任。这项改革的内容是:职工退休基金“在商业部系统内进行统筹支付。一般以统筹到县(市)专业公司一级为宜”(第一条第一款)。该规定明确了全国商业部系统职工退休费实行统筹支付的试行办法,集体商业企业也可参照该办法试行。这项措施可看作是我国职工退休养老金实行社会统筹制度的开始,虽然没有明确提出职工个人缴纳养老金的方案,但提出了不再由职工所在的企业直接支付退休养老金,而是由商业企业所在地的商业系统统一负责的原则,并从1985年在全国商业系统职工中推广^⑥。从法律发展的角度来看,由企业直接支付职工养老金改革为企业所属行业系统间接承担职工养老金的措施,是一项在行业实行养老金地区统筹的法律实验。1984年,中共中央发布《关于一九八四年农村工作的通知》,指出:“供销社体制改革要深入进行下去,真正办成农民群众集体所有的合作商业。”“各级供销社要实行独立核算,自负盈亏。有关制度也要按合作企业性质进行改革。”1984年,商业部发布《商业部关于改革供销合作社劳动人事和分配制度的若干规定》(1984商劳字第12号),规定县以上联社应建立合同制职工退休养老基金制度,基金来源于以下三个方面:一是按照合同制职工工资总额10%—20%的比例从税前提取,二是从税后盈余中提取一部分,三是个人少量缴纳;合同制职工年老退休后,由供销社根据投入基金年限长短和金额的多少按月发给一定数额的养老金^⑦。

第二,城镇集体企业职工开始试行养老保险制度。在1980、1990、2000年,全国集体企业职工分别为2425万、3549万、1499万人,分别占职工总数的23.2%、25.2%、12.9%^⑧。1982年,上海市试行由保险公司统筹集体企业职工养老金,实行企业根据利润多寡为职工向保险公司缴纳保险金,职工退休后从保险公司领取养老金,并逐步扩大至全国的集

体企业^⑨。1983年,中国人民保险公司发布《城镇集体经济组织职工养老金保险试行办法》,有关规定具有明显的养老金社会统筹的法律特征。其一,集体企业职工的养老金实行企业缴纳养老金,职工退休后由保险公司支付职工养老金^⑩。该试行办法规定,实行将集体企业支付职工养老金的方式改变为集体企业向保险公司缴纳职工养老金的保险金,并由保险公司负责支付职工退休金的方式,这种将企业承担职工养老金的责任转移给保险公司的方式,比前述《商业部系统职工退休费实行统筹支付的试行办法》具有更突出的养老金社会统筹的法律性质,虽然职工个人不缴纳养老金^⑪。其二,职工享有养老金与缴纳养老金保险费的年限挂钩。该办法规定,集体企业为职工缴纳养老金保险费十年,职工退休后可以向保险公司领取退休金。这里规定的缴纳养老保险费十年看起来比较低,但与当时企业的经济效益、缴费能力、职工退休情况是大体相适应的。如果比较后来实行的连续缴纳保险费十五年可以领取养老金的制度,可以发现二者的关联。

第三,国有企业开展退休金社会统筹的法律实验。1983年,劳动人事部、全国总工会、财政部发布《关于在经济改革中要注意保障企业职工的劳动保险、福利待遇的意见》(劳人险[1983]68号)第四条规定,实行个人或集体经营承包责任制的单位,应在经营承包合同中规定,由企业主管部门提取一定数额的退休基金,统一支付退休职工的退休费用。从1984年开始分别在江苏省泰州市、广东省江门市、东莞市和四川省自贡市等地方开始实施退休费用社会统筹的试点^⑫。1984年11月24日,广东省发布《广东省全民所有制单位退休基金统筹试行办法》(1985年修改),该办法可以视为地方政府开始国有企业养老金改革的先行措施,其规定国有企业职工的养老金实行社会统筹,党政机关和财政拨款单位职工的养老金另行规定^⑬。该规定反映的社会共识是,在退休养老金问题上,党政机关、群众团体和财政拨款的事业单位的职工与国有企业、集体企业等用人单位的职工没有特权。1985年,中共中央在向全国人大常委会提出的《国民经济和社会发展十年规划和第七个五年计划纲要的建议(1986—1990年)》第六十四段提出了社会保障工作要以社会化管理为主的改革方向,指出:“建立社会保障制度会涉及许多复杂问题,同时需要与经济体制改革的进程

相配合。因此,在‘七五’期间,只能首先建立起社会保障制度的雏形,然后再随着经济的发展逐步完善。”此后,各地先后推出国营企业职工养老金改革的措施。在1985、1990、2000年,全国国营企业职工分别为8990万、10346万、8102万人,占职工总数的72.7%、73.6%、69.8%^②。国营企业职工养老金改革涉及全国城镇职工的2/3,影响面大。1986年1月,国家体改委和劳动人事部联合发布《关于转发〈退休费用社会统筹工作座谈会纪要〉的通知》(体改分字[1987]27号),提出在有条件的市县两年之内要实行退休费用社会统筹。同年,北京市发布《北京市国营企业职工退休基金统筹试行办法》、吉林省发布《吉林省全民所有制企业单位离、退休基金统筹试行办法》,国营企业职工退休费用的社会统筹试点逐步在全国范围内实施。与此同时,国务院明确了中央直属企业参加企业所在地社会养老金统筹的原则,为在全国逐步推行以省、市县为单位的统筹职工养老保险办法消除了企业行政管理体制的障碍^③。在总结各地改革措施建议的基础上,全国人大批准的《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要(1991—1995年)》提出:“按照国家、集体和个人共同合理负担的原则,在城镇各类职工中逐步建立社会养老保险制度,扩大待业保险的范围,完善待业保险办法,实行多层次的社会保险。在农村,采取积极引导的方针,逐步建立不同形式的老年保障制度。”从法律文义解释的方法理解,这里所指的“城镇各类职工”的法律界限,难以排除在机关事业单位工作的劳动者。换言之,机关事业单位的职工,包括从事辅助劳务工作的工人和从事公务、专业技术、管理工作的工人,都属于劳动者的范围,他们退休养老金的改革也应当遵循由“国家、集体和个人共同合理负担的原则”。可见,全国人大在批准国务院提出的城镇各类职工养老金改革措施的同时,明确了机关事业单位职工养老金改革也要实行国家、集体和个人共同合理负担的原则。这反映了国家最高权力机关理解、主张的劳动者平等享有养老金的权利的观念,与社会普通劳动者认知、接受并实践的劳动者平等享有养老金的社会观念是一致的。

第四,国有企业的合同制工人实行养老金社会统筹。1984年,在广东等省市开始国营企业职工养老金改革的同时,全国范围内试点国营企业实行劳动合同制度的改革,这可以看作是全国开始养老金

统筹的先行法律实验。1986年,国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》四个劳动制度改革行政法规,并发布通知要求各地做好实施这批发行政法规的准备工作^④。其中,《国营企业实行劳动合同制暂行规定》(国发[1986]77号)的核心是规定国有企业以劳动合同制度替代原来实行的职工终身制,以提高企业的管理水平。因实行劳动合同制度,为了增强合同制工人的退休养老保障,规定凡是实行劳动合同制度管理的劳动者,都采取社会养老的办法,不再由企业直接支付职工的养老金。从中国养老保险法律制度发展的角度说,国有企业对实行劳动合同制的工人建立社会养老保险制度,既是保证劳动合同制顺利推行的一项重要措施^⑤,也是开展国营企业职工养老保险制度改革的法律实验。按照该规定,首先,国营企业职工实行企业直接支付养老金的制度,但对劳动合同制工人退休养老则实行社会保险制度,合同制工人退休养老基金的来源,由企业和劳动合同制工人缴纳,退休养老金不敷使用时,国家给予适当补助(第二十六条第一款)。其次,企业缴纳的退休养老基金的数额为劳动合同制工人工资总额的15%左右(第二十六条第一款),劳动合同制工人缴纳的退休养老基金数额为不超过本人标准工资的3%。该规定在法律上部分取代了国营企业职工养老金全部由企业筹集的制度,形成国有企业养老金实行老人(终身制职工)老办法、新人(合同制工人)新办法的职工养老金筹集的双轨制度。这个制度的实际效果,既兼顾到国有企业大批职工长期以来不缴纳个人养老金的实际情况,也为全国对国有企业新招收的劳动合同制职工普遍实行企业与职工个人共同承担养老金的制度提供了立法案例。1986年7月,国务院颁布劳动制度改革的四项规定后,推动了全国城镇企业职工养老金实行社会统筹工作的开展。到1987年,全国已有600个市县实行了统筹,约占全国市县总数的1/4^⑥。

第五,全面实施国有企业与职工个人共同承担养老金的制度。1991年,国务院发布《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号),是全国开始实施统一的城镇企业职工养老保险制度改革的法律标志。该规定的法律特点有如下几个方面。其一,逐步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。职工养老保险实行国家、企业、个人三方共同负担,职工个人也要缴纳一定的费用(第二条)。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》(第四条)。其二,养老金改革从全民所有制企业逐步扩大到所有用人单位。城镇集体所有制企业可以参照执行;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(第十一条)。其三,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,具体办法另行制定(第十二条)。从上述规定可以看出,该规定确立了我国职工养老金改革的核心思路两个:其一,养老金筹集制度实行国家、企业、个人三方共同负担的制度,无论劳动者工作的企业的所有制情况,只要是劳动者都有义务参加养老金改革,都有权利在退休后依照其缴纳个人费用享有养老金;其二,国家机关(包括参照公务员管理的单位)、事业单位职工,也要改革养老金制度,其立法目的是国家机关、事业单位职工也要缴纳个人养老金。这些法律思路,不仅充分体现了社会并不完全区分公民在机关事业单位与国有企业就业的实际情况,也照顾到国有企业、集体企业对机关事业单位职工暂时不缴纳养老金的意见。

第六,建立全国统一的城镇企业职工养老金社会筹集的制度。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出了城镇企业职工养老保险实行“社会统筹与个人账户相结合”的原则,指明了中国养老保险制度的改革方向。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》(国发[1995]6号),进一步确定城镇企业职工养老保险制度改革的目标,并要求扩大基本养老保险覆盖范围等原则和任务。各省市区和国务院有关部门按照该通知的要求,制定了社会统筹与个人账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账户,促进了养老保险新机制的形成。1997年7月,国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号),其主要法律特点有下述几个方面。其一,统一规范单位和职工个人承担养老金的比例,明确规定企业缴纳基本养老保险费一般不得超过企业工资总额的20%(包括划入个人账户的部分),个人缴纳基本养

老保险费的比例,1997年不得低于本人缴费工资的4%,1998年起每两年提高1个百分点,最终达到本人缴费工资的8%。其二,扩大养老保险的覆盖范围,规定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。其三,提高基本养老保险基金的统筹层次并加强宏观调控,规定要逐步由县级统筹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。

第七,城镇企业职工养老金改革的法律化。2010年,全国人大常委会通过并颁布《社会保险法》,明确了职工基本养老保险的如下主要原则。其一,职工都有参加基本养老保险的法律义务。如该法第十条:“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。”(第一款)“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。”(第三款)该条款的授权,从法律解释的方法来看,是对职工都有参加基本养老保险的法律义务的原则的具体化,即公务员有义务按照该原则实行养老保险社会统筹与个人账户相结合。尽管在立法中对基本养老保险的具体规定的争议未达成共识^⑧。其二,基本金由用人单位和个人缴费以及政府补贴等组成(第十一条)。其三,用人单位和劳动者都有缴纳基本养老保险金的法律义务。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。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(第十二条)。其四,政府承担劳动者基本养老保险费用的条件。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,基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴(第十三条)。按照该规定,事业单位职工与其他用人单位职工有平等的缴纳个人养老金的义务,并由政府予以承担。社会保险法的这些规定表明,我国与用人单位建立劳动关系的劳动者都有平等缴纳个人养老金的法律义务,也说明机关事业单位职工没有不缴纳个人养老金的特权,还说明机关事业单位职工不因现行管理制度的结构性区分而不履行其

缴纳个人养老金的法律义务。

三 宪法上的平等:机关事业单位职工养老金实行社会统筹改革的法律思考

新中国成立以来企业职工养老金制度发展的历程表明,城镇企业与机关事业单位职工长期实行的是在法律上平等的养老金制度。宪法平等原则要求国家必须建立起劳动者不区分就业身份、不区别就业岗位、不区别就业单位的养老金的法律制度。城镇企业职工养老金制度法律改革过程,对当前全面实施机关事业单位职工养老金制度有以下启示。

第一,劳动者平等享有养老金,既是法律权利,也是社会实践。劳动者不分机关事业单位职工与企业职工都实行平等的基本养老金社会统筹制度,是新中国建立至20世纪80年代以前实现共同富裕的经验与社会实践。20世纪80年代以前,我国实行的是中央集权的计划经济体制,地方将所有的财政收入上缴中央,地方政府提供公共服务、生产建设所需资金均由中央核定拨给;国家是国有企业的投资者和所有者,其与国有企业形成命令、指挥与执行、服从的权利义务关系,国有企业的利润上缴国家,职工养老金由企业承担,实质上是由国家财政最终承担的;劳动者无论在国有企业或者集体企业,还是在机关事业单位工作,都是在为社会创造财富,不区分国有企业和集体企业,也不区分机关事业单位,而是按照职工退休前的工资、工龄等情况平等享有退休金。该制度体现的社会公平价值观念,对当前机关事业单位职工养老金制度改革提供了重要的参考。

第二,劳动者养老金不分机关事业单位、国有企业与集体企业,都平等地享有国家确定的养老金的权利,平等的履行有关的法律义务。劳动者养老所需资金由其所在的用人单位(机关事业单位、国有企业、集体企业)负责筹集并支付。用人单位的机关事业单位与企业性质不同,并不影响劳动者享有养老金的权利和义务。机关事业单位与企业的劳动保险制度在养老金来源上分属国家财政拨款与企业筹集,但在享有养老金的金额上大体相同。有关部门

注意到城镇企业职工与企业职工养老金在管理制度上的区别,并且采取措施实施统一的养老金制度,其高度注意社会意见的态度值得当前认真总结。

第三,养老金法律制度安排体现法律面前人人平等。20世纪50年代形成的养老金制度设计的法律原理,体现了1954年《宪法》第八十五条关于“中华人民共和国公民在法律上一律平等”的原则。按照《宪法》的该项规定,公民在法律上一律平等,意味着劳动者工作单位的所有制区别,不影响他们在享有劳动权上的差异,即在缴纳个人养老金方面,都实行同样的不缴纳个人养老金的法律制度。机关事业单位劳动者与国有企业和集体企业劳动者一样,个人都不缴纳养老金,但在享有养老金上并无实质的区别,更没有因工作单位性质不同,其获得的养老金有差异甚至差异较大的情况。20世纪50年代以后至80年代以前的主流价值是平等。在那个时期,机关事业单位、国有企业、集体企业工作的劳动者,无论是工作期间的工资收入还是退休后的退休金都没有显著的区别,更没有机关事业单位的收入高于企业的普遍现象,所以,养老金的制度设计体现了公平第一的价值观。

第四,建立劳动者平等享有养老金的法律制度是宪法要求国家履行的职责。1954年《宪法》第九十三条规定:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利。”按照《宪法》的该原则,国家在养老金法律制度上应当平等对待各类用人单位的劳动者,并实行养老金由用人单位承担的制度,实际上是由国家承担。1982年《宪法》修改时期国家实行的退休制度,是1978年全国人大常委会批准国务院有关干部与工人的退休制度,其核心内容是劳动者部分就业单位的性质,都实行平等享有养老金的权利。这是当前机关事业单位职工养老金制度法律改革的宪法基础。

注释:

①据曾在劳动部劳动保险局工作的郝雨介绍,在草案征求意见时,一个派往上海的工作组在向纺织女工宣读完条例内容后,一位女工站起来说:“实在没想到有这样的好事,共产党是人民的大救星。”当时的一句流行的顺口溜是:“社会主义好,生老病死有劳保。”参见:陈中、小路、刘洋《老何所依——从“天堂”到人间》,《南方周末》2012年7月26日第17-18版。

②⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳陈中、小路、刘洋《老何所依——从“天堂”到人间》,《南方周末》2012年7月26日第17-18版。

- ③⑧《关于〈国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定(草案)〉的说明——中华人民共和国劳动部部长马文瑞 1957 年 11 月 16 日在全国人民代表大会常务委员会第八十五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1957 年第 6 期。
- ④该条例第七条规定:“本条例所规定之劳动保险的各项费用,全部由实行劳动保险的各企业行政方面或资方负担,其中一部分由各企业行政方面或资方直接支付,另一部分由各企业行政方面或资方缴纳劳动保险金,交工会组织办理。”第八条规定:“凡根据本条例实行劳动保险的各企业行政方面或资方,须按月缴纳相当于各该企业全部工人与职员工资总额的百分之三,作为劳动保险金。此项劳动保险金,不得在工人与职员工资内扣除,并不得向工人与职员另行征收。”
- ⑤⑩⑭《分登记注册类型城镇单位就业人员年末人数及构成》,参见:《中国劳动统计年鉴 2010》,来源于中华人民共和国人力资源和社会保障部网站, <http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&.guid=920454747ac9440d9c48a7bdb9099fa7&.og=8a81f0842d0d556d012d1115c5ad004e>, 2012 年 10 月 31 日访问。
- ⑥《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定实施细则》(1957 年)第十一条规定:“规定发给的各项费用,在实行劳动保险的企业单位,退休费、丧葬补助费和亲属抚恤费,由劳动保险基金中支付,如果本单位的劳动保险基金不敷开支,可以在本省、自治区、直辖市或者本产业系统内进行调剂,仍然不足的时候,差额部分由本单位行政支付;医疗费由本单位医药卫生费中支付。在没有实行劳动保险的企业单位,上述各项费用,全部由企业行政支付;在事业单位、国家机关和人民团体,全部由退休人员居住地方的县级民政部门从优抚费项下支付。”
- ⑦该条第二项规定:“从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作,男年满五十五周岁、女年满四十五周岁,连续工龄满十年的。本项规定也适用于工作条件与工人相同的基层干部。”
- ⑪《马文瑞传》第十七章第三节拟订“四项规定”。转引: <http://www.1921.org.cn/blog/tushu.php?ac=inlist3&.bvid=97510&.bid=1558&.id=60>, 2012 年 11 月 1 日访问。
- ⑬《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》第四条规定:“党政机关、群众团体、企业、事业单位的干部,符合下列条件之一的,都可以退休:(一)男年满六十周岁,女年满五十五周岁,参加革命工作年限满十年的;(二)男年满五十周岁,女年满四十五周岁,参加革命工作年限满十年,经过医院证明完全丧失工作能力的。”
- ⑭《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(1978 年)第十条规定:“工人退休、退职后,家庭生活确实困难的,或多子女上山下乡、子女就业少的,原则上可以招收其一名符合招工条件的子女参加工作。招收的子女,可以是按政策规定留城的知识青年,可以是上山下乡知识青年,也可以是城镇应届中学毕业生。”第十三条规定:“集体所有制企业、事业单位工人的退休、退职,由省、市、自治区革命委员会参照本办法,结合本地区集体所有制单位的实际情况,自行制定具体办法,其各项待遇,不得高于本办法所定的标准。”
- ⑮何森《深切关怀:退休养老与社会保险制度改革正式启动》,吉林出版集团公司 2010 年版,第 12 页。
- ⑯1983 年 10 月 6 日,商业部经征得劳动人事部、财政部、全国总工会同意,印发《商业部系统职工退休费实行统筹支付的暂行规定》,并规定从 1983 年下半年起试点,1984 年逐步推广,各省、市、自治区商业及粮食厅(局)、供销社要根据本规定的原则,结合本地区实际情况,制订具体实施细则,报商业部备案。
- ⑰《商业部关于改革供销合作社劳动人事和分配制度的若干规定》([84]商劳字第 12 号)。
- ⑱《城镇集体经济组织职工养老金保险试行办法》第二条第一款规定:“本办法实施范围:凡属独立核算、自负盈亏的城镇集体经济组织(以下称投保人),均可为本单位职工(以下称被保险人)向保险公司申请参加本保险。”第二款规定:“全民所有制经济组织内实行合同制的职工,领着营业执照的个体劳动者,由组织申请参加本保险时,也可以比照本办法办理。”
- ⑲《城镇集体经济组织职工养老金保险试行办法》第六条第一款规定:“保险费按事先约定的标准按月交付。但保险费交费标准每人每月不得低于五元。”第二款规定:“随着经济支付能力变化,中途可以申请办理增加或减少交费标准的手续。”另一方面体现在第八条和第九条的规定:“被保险人女满五十五周岁(或按规定应五十周岁退休的)、男满六十周岁,经组织批准退休,从退休次月起向保险公司领取本办法第九条或第十条规定的给付金额。”(第八条)“被保险人退休时交费满十足年以上者,可按参加本保险后的交费标准和交费年期,每月领取所规定的养老金。”(第九条)
- ⑳《广东省全民所有制单位退休基金统筹试行办法》规定:“凡全民所有制的企业、事业单位职工的退休基金都实行社会统筹。”(第二条)“党政机关、群众团体和财政拨款的事业单位(如医院、学校、科研院所等),职工退休金筹集办法另行规定。”(第十一条)
- ㉑参见《劳动人事部关于海洋石油企业退休费用统筹问题的复函》内容如下:“退休费用实行社会统筹,是‘七五’期间建立我国新的社会保障制度雏形的一项重要内容,也是劳动制度改革的重要配套措施。对于增强企业活力,保障退休职工生活和社会安定都有着积极的作用。根据逐步实行政企分开,政府对企业的间接管理,绝大多数企业要下放地方、依托于中心

城市的经济体制改革方针和退休职工生活服务应纳入当地统一管理的原则,以及中央领导同志关于逐步推行以省、市、县为单位统筹职工养老保险的办法的指示,中国海洋石油总公司所属企业,应当参加当地统筹,不宜实行系统统筹。”

②⑥ 1986年7月12日,国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》,从10月1日起施行。这是新中国成立以来劳动制度的一次重大改革。

②⑦ 《关于国务院关于发布改革劳动制度四个规定的通知》(国发[1986]77号)第四条规定:“四、国家机关、事业单位今后招用工人,应当比照《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业招用工人暂行规定》执行。合同制工人的养老保险和待业保险基金的来源,机关从行政费中列支,事业单位从事业费中列支。”(参见:劳动人事部部长赵东宛《劳动制度改革问题的汇报——1986年9月2日在第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1986年第5期。)2000年12月5日,北京市发布实施的《关于市属科研院所转制企业参加养老保险社会统筹实施办法》(京政办发[2001]1号)规定:经市政府批准的65家市属科研院所转制企业中的固定职工、劳动合同制职工(不含已参加企业统筹的劳动合同制工人)、临时工、已离退休(含退职)人员,转制企业自2000年1月起按全部职工缴费工资基数之和的19%缴纳基本养老保险费(第二条第一款);转制企业的职工,自2000年1月1日起按本人上一年月平均工资的6%缴纳基本养老保险费(第二条第二款);基本养老保险费的补缴办法:职工自1992年10月1日至1999年12月31日按照相应年度的规定补缴基本养老保险费,单位自1998年7月1日至1999年12月31日按照规定比例补缴单位划入个人账户部分的基本养老保险费(第二条第三款)。

②⑧ 国家体改委、劳动人事部《关于转发〈退休费用社会统筹工作座谈会纪要〉的通知》(体改分字[1987]27号)。

②⑨ 该法对某些情况比较复杂、实践经验不足,或者有关方面分歧较大、无法形成一致意见的内容,草案作了授权性规定。笔者认为,机关事业单位职工养老金没有规定实行与城镇企业职工相同的规定,其理由或许如此。参见:劳动和社会保障部部长田成平《关于〈中华人民共和国社会保险法(草案)〉的说明——2007年12月23日在第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》。

Equal Pension: The Enlightenment and Constitution Contemplation of Legal Reform of Urban Workers' Pension

ZHOU Wei

(Law School, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064, China)

Abstract: Before the 1980s, Chinese urban workers and employees in government and public units enjoy the equal pension system which exemplifies the social consensus of equal pension. The pension reform of urban workers between the late 1980s and early 21th century has its specific historical, economical and systematic conditions and rationality. However, the delayed pension reform of employees in government and public units causes the inequality of pension system between urban workers and employees in government and public units. It does not accord with the constitutional equality of all the laborers' pensions. The unity of pension systems of the enterprises, the public institutions and the government units is the due practice of China's equal pension system of laborers. It also provides a legal protection for China's pension system on the basis of equality before the law.

Key words: urban workers of enterprises; equal pension; legal reform; constitution contemplation

[责任编辑:苏雪梅]