

基层组织必须关注《中国社会保险法草案》

五, 04/16/2010 - 07:49 — Admin

香港社会保障学会

1、为什么基层组织必须关注《中国社会保险法草案》？

答：全国人大常委将于 2010 年审批《中国社会保险法草案》简称《社保法》及立法，这将会直接影响全中国 13 亿公民的养老、医疗、失业、工伤和生育等五项社会保险缴费和待遇，因此，基层组织有责任为基层公民争取合理权益。

2、为什么要争取全国人人享有公平的社会保险待遇和保障？

答：因为《中国宪法》第 33 条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，第 45 条：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利，国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。另外《劳动法》第 70 条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况获得说明和补偿”。而在九十年代中国政府所确认的联合国《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条：亦写明“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险”。因此，法律上已规定（社会保险法）总则必须明确规定是为了全国公民人人享有公平的社会保险待遇和保障。

3、中国的专家学者及决策人员有什么倡议？

答：中国发展研究基金会，是由国务院发展研究中心，中国社会科学院，北京大学及社会保障部的研究人员组成，于 2009 年 3 月发表了《构建全民共享的发展型社会福利体系》的年度报告，重点强调必须建设全民人人共享的社会保险体系。国务院于 2009 年 4 月颁布《国家人权行动计划》，指出必须着力破除城乡二元结构，使职工和农民同享社会保险待遇。中国人民大学郑功成教授，亦是全国人大常委，于 2009 年 10 月主编出版的《中国社会保险改革发展战略》明确指出，中国社会保障必须坚持公平、正义、共享的价值观念，平等地对每一个国民并保证满足其基本生活需要，不因身份，性别，民族或地域条件而歧视任何人，促进结果公平或尽可能合理减少结果的不公平。并指出社会保险立法必须创造公平、维护公平、促进公平。总而言之，中国的专家学者和官员都赞同建立城乡一体化的统一标准社会保险制度。

4、怎样达致统一标准的社会保险制度？

答：达致统一标准的社会保险制度，应如 1995 年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》所指出“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社保基金。”即是征缴社会保险费必须统一，城乡的劳动者所获的待遇必须统一。换言之，成为社会保险费征收，社会保险待遇和民事诉讼的人身损害司法赔偿的平均工资数据标准必须同时适用于城乡两地。因此要打破城乡二元制度，首要条件是尽早尽快重新界定社会职工月平均工资的统计方法，不能再局限于城镇单位如国有单位，城镇集体联营经商，股份

制经济，外商投资经济和港澳台投资经济单位的年度工资总额的平均数，而应扩大至包括城 乡、私营企业和个体工商户，即使暂不包括从事农业农民，最少也要包括农村乡镇企业的职工，合理地称为城乡职工月平均工资。以此来计算社会保险待遇基数，只 要统一城乡两地的社会保险工资替代率，即保险金的工资比例，便可使城乡两地人民同享相同的社会保险待遇。于 2007 年国家统计局公布的年底城镇月平均工资 约为 2000 元，而农民工及乡镇企业职工大多是领取接近最低工资水平，即城镇月平均工资三成的工资水平，平均约为 600 元，以 1.2 亿城镇职工和两亿多农 民工及乡镇企业职工估计约为 1200 元。

5、为什么要争取低收入的个人豁免缴交社会保险费？

答：现时的个人养老保险缴费制度很不合理，所有低于在市职工月平均工资百分之六十的，也要按所在市上年底职工平均工资百分之六十征缴。使很多低收入 人士没法养活家人的同时还要交社会保险费，变得苦上加苦。合理的缴费标准应以劳动者的实际收入为准，而低于其工资的比例四成，可以申请豁免缴费，从而避免 做成低收入家庭生活的苦况。这是国际惯例，也是 2008 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》所规定的：“要进一步落实国家有关社会保 险补 贴政策，帮助就业困难人员参保缴费”。

6、怎样制订这个豁免缴费的工资水平？

答：低于城乡职工月平均工资的四成人士，可以申请豁免缴交任何的社会保险费。理由是低于城乡职工月平均工资的四成是备受国际社会认定为最低工资的最 低水平，亦即是被公认为一位劳动者可以有能力供养两位家人（包括劳动者自己）的起码工资水平。因此低于这个水平的收入人士便不用缴交社会保险费。由于现时 中国的最低工资水平大多在月平均工资三成以下，因此应有相当部份人士可能 被豁免缴交社会保险费，而又同时符合资格享用社会保险待遇，这样便可确保 公民人人 同享社会保险待遇和保障，办法是只要向社会保险经办机构登记申办 便可享有资格。

7、如何解决社会保险缴费不足之数的差额？

答：个人缴费不足之数，可由中央政府和各级人民政府补助不少于筹集得来的 社会保险资金总额的四分之一。因为国际惯例是劳方，资方及政府三方共同平均分 担，各自应负责三分之一的资金。现时只建议政府负责四分之一，已是大大减轻 政府的总承担了。

8、可否试行制订统一的养老保险制度？

答：确立了城乡职工月平均工资，便可以有基础去建立城乡一体化的统一养老保 险制度。建议设立统一的最低养老金给予没有能力缴费的 65 岁以上高龄人 士，同时适用于城镇人士和农村的农民。最低养老金标准为城乡职工月平均工资的两 成。在此基础上，有能力缴费每满 1 年，便多发给 1%工资作为养老金，直到城 乡月平均工资 70%上限。全国公民，不论农民或城镇低收入人士和残疾人士，都依 照此单一制度统一执行。缴费规定是依照国际惯例，收入低于城乡职工月平均工 资的四成便可申请豁免缴费，高于四成的则必须缴交工资的 8%，企业则必须支

其总工资的 20%，自雇人士如个体户和农民则交 14%。这个建议制度已经过初步运算，证实可持续实行。

9、为何制订最低养老金为平均工资的两成？

答：根据 2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老金保险制度的决定》所规定的：“主要任务是确保基本养老金按时足额发放，保障离退休人员基本生活”。因此，制订最低养老金水平必须能够满足农民和城镇低收入人士的基本生活需要，以 2007 年的城乡职工月平均工资估算 1200 元。平均工资的两成便是 约为每月 240 元，亦即是等同 2007 年农村居民家庭中等收入户的生活费水平（见表 1）应用在各省市的大范围工资水平，安河为高于直辖市的城镇低保金额（见表 2），因此，工资两成这个工资替代率可以确保城乡两地的 65 岁以上退休人士的基本生活需要得到满足。2009 年 8 月国务院通过的农村养老保险试点指导意见，农民 60 岁退休后可享有基础养老金每人每月 55 元显然是不足够的，这除了仍然停留于城乡二元制度的分割碎片式外，连农村低收入户平均每月生活水平 154 元的一半也不及，试问又怎可满足退休人士的生活费需要呢？

10、年岁在 60 至 65 岁的退休人士怎办？

答：现时方案中最低养老金只给予 65 岁以上的老人，那么那些在 60 岁退休的人士生活怎办？在农村的农民一般都没有规定的退休年龄，大多仍能在土地上耕种，故农民在 65 岁才获取最低养老金，问题是不大。城镇的低收入户，问题会多些。可幸 5 年时间不足太长，可以倚靠子女来供养。

若不能倚靠自己的积蓄过活，也可以申领最低生活保障金来作过渡期。与此同时，政府有责任为 60 至 65 岁老年人提供就业机会。政府应该规划就业安排，使就业政策不应歧视老年人，设计一些就业机会给予老年人是重要的做法，填补这领域的空白。因为现时老龄人士仍然很有活力，这也是国际趋势，倾向把退休年龄延迟，减少老年人过早提前退休。

11、为何每缴费 1 年，提高养老金 1% 的工资替代率？

答：2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定：缴费每满 1 年发给 1%。因此在最低养老金界定为当地上年度城乡职工月平均工资的两成这样的基础上，每满 1 年的缴费，便在二成基础上增发 1% 基础养老金。在如此推算下，由 16 岁开始工作至 65 岁退休，便可缴费达 50 年，养老金便可达当地城乡月平均工资的 70% 水平，好处是，一则可以算是顺理成章，依据 2005 年国务院规定立法行事，二则是形成妥善的激励机制，提供很大的诱因，催使公民缴费，多缴多得。这会大幅减少报或瞒报，更有助于现时获得最低养老金的，仅稍为高于城镇最低保障金水平少许的退休人士；三则即使农民也知道，只要出城务工十五年，便可获工资替代率的 25%，这样便达到 2007 年的中高收入户的农村住户消费水平（见表 1）。若以国家公布的统计，只要出城务工十五年，养老金便可达致农村年平均消费水平的 5137 元；四则可为中央政府积累大笔养老保险基金，因为每缴费 1 年，基金便多收 28%，而退休后多领 1%，若预期寿命是 80 岁才去世，这仅只领多 20%，还有 8% 基金积累。即使对于月入 5 仟元的

高收人士，50年缴费每月平均（因薪金从低增长）合共缴费（2500元×8%×12月×50年）约十二万元左右。若假设是十五年退休生活，依照测算便可获得（1200元×70%×12月×15年）约合共十五万元的养老金收益，故此相对来说并没有损失。

12. 实施城乡职工月平均工资会拉低城镇职工养老金收益怎办？

答：按照现时未改革的城镇月平均工资约为2000元，而建议改革后的城乡职工月平均工资估计约为1200元。因此实施2005年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中改革基础养老金计发办法，城乡职工退休后领取约城镇职工月平均工资〔2000元〕的四成，即每月800元，但以建议中的统一养老金制度后的城乡职工月平均工资标准〔1200元〕计算的城镇职工养老金便会是城乡职工月平均工资标准的六成，即720元。相对来说较现时收益少了80元。虽然差距不大，但会引起城镇职工很大反响，因此，必须继续维持城镇职工养老金当地上年度月平均工资收益不变，即仍然领取800元，并加上跟随通胀向上调整，这样做反对的声音便不会很大。而且只要把建议的新的统一养老金制度，即是把农民、乡镇企业职工和进城务工的农民工的养老金缴费和支付，以跟随实质工资增长比率来向上调整，估计在十几年后，两者便会统一。那时，城乡两地便达致统一征缴和统一待遇，加上统一管理便能建立一个完整的统一养老保险制度。

13. 现时公务员享有九成工资替代率作为退休金，怎样与新建议制度衔接？

答：由于公务员也是中国公民，应与其它公民享有相同待遇，表示其亲民，让全国公民平等分享经济成果。故可以在统一养老保险制度立法以后，实施冻结现有工资替代率水平，让城乡职工月平均工资标准计算的基础养老金，以职工实质工资增长比率来向上调整，慢慢追上现时公务员享有的退休金水平。由于一些公务员薪金在二千元甚至有四至五千元水平，故此估计需费时三十至九十年不等才可达统一养老金待遇的地步。另一说法是公务员的养老金不应这么高，但也应稍为高于一般公民的养老金水平。因此，可以设定公务员同享城乡职工月平均工资标准的70%上限，但必须自统一养老金制度立法后才实施，每月共同缴费工资比率的8%才算合理。相信公务员反对声音不会太大，因为在任何情况下，都会是冻结公务员现时的发退休金，使他们不会有任何损失的。

14. 1997年之前便已经退休的职工怎么办？

答：1997年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》明确了建立统账结合的养老金制度。在此之前已退休的老职工，则仍沿用旧有制度来计算其养老金，即依照在1951年《中华人民共和国劳动保险条例》中第15条养老待遇的规定：男年满60岁，女年满50岁，近按其本企业工龄的长短，按月给付退职养老补助费，其数额为本人工资的50%至70%，给付至死亡时止。因此，在新制度下也是可达城乡职工月平均工资的70%为上限，这些老人可换成领取当地区的城乡职工月平均工资的50%至70%养老金，这样安排简单易明易行。无须再用什么新人新办法和老人老办法的分割而复杂的处理方法。

15. 提供最低养老金会否影响养老保险资金的可持续性？

答：除了上述缴费每满 1 年发给 1% 的做有助养老保险资金的大幅积累上升，更重要的应是看到农民中估计约两成有能力缴费的，因为“表 1”显示占农民两成人口的高收入户其消费开支在每月 500 元，2007 年是每月 500 元高于城乡职工月平均工资 1200 元四成即 480 元，因而必须缴交养老保险费 8% 或 14%。同时，进城务工的农民工有些是高于城乡职工月平均工资的四成，也须缴费。故此立法后，便可规限城镇个体户及灵活就业人员，若收入高于城乡职工月平均的四成，也须缴费，增加了资金收入的来源。立法后，不再设立个人账户，个人缴费全部纳入社会统筹，使资金增加了三成，再者，由于城乡职工月平均工资是低于现时的城镇职工月平均工资，资金所支付的养老金水平会稍为调低的，即是说会为资金节省开支。因此，在资金多方面增收而开支水平则有大量节省，增设最低养老金的开支不会有太大困难。何况，只给于 65 岁以上的七千万城乡低收入居民和农民，每年开支约为二千亿元。即使全部由中央政府承担，也只不过是 2008 年的养老基金总收入约 8200 亿元合计的 19.8%，未及政府应负责的 25% 最低水平。若中央政府和地方政府共同承担，中央财政所承担部份会更少，约占财政的 1% 左右，按照国际惯例，养老金是雇主、雇员和政府三方共同负责承担的。换言之，政府要负责三分一的基金。而现时的最低养老金开支不到 20%，明显地不用担心会超出三分之一的预算，立法制订为中央政府和地方负责分担社会保险基金财政开支的四分之一，也大可以放心。

16、联合国的精算研究与中国养老保险有何相关？

答：联合国在 2007 年曾经为全球发展中国家进行精算评估全民统一基础养老金的可行性。它是从 2005 年开始为全球发展中国家提供每日 1 美元的相等购买力的基础养老金给予当地所有 60 岁以上的老人。这个测算包括中国在内，类似给予全中国 60 岁以上的人群每月二百多元人民币的最低养老金。结果发现开支占 2005 年中国全国的生产总值的 0.63%，即不到 1% 的极低水平，完全是中国经济能力范围所能应付。若假设由 2005 年至 2050 年继续每日 1 美元的实质养老金水平，及假设这 45 年内以每年 5% 的经济增长率速度发展至 2050 年，当年的最低养老金开支为当年的全国生产总值的 0.21%，相比 2008 年的还要少两倍。可见上列构思是可行和可持续的，更何况所建议的最低养老是给予满 65 周岁的全国老人。因此，中央人民政府很难坚持只给予现时新型农村社会养老保险试点的每月 55 元基础养老金，而不是以 200 多元来解决贫困的农民养老金问题。而这样的统一养老金制度，既可破解城乡二元结构，同时又可达致全民共用统一养老金的做法，使职工与农民享有相同金额养老金待遇。

17、能否一步到位，达致统一养老保险制度全国统等？

答：可以。通过人大常委立法《社会保险法》后，有了统一制度，不同省份，直辖市和自治区都必须依法统一制度，统一征缴，统一待遇，统一管理，中央行政管理部门可以通过税务部门来征收社会保险费，交财政部审核预算，而劳动部门或称人力资源部则负责支付待遇，可以透过各省、直辖市和自治区的行政人员，统一列出受保名单和受益人员名单，计算出开支多少，向财政部申发款项，然后直

接支付养老金到各省市、区、县的银行分行的受益人户口，便完成按时支付足额养老金。这样可以节省大量社保人员的工作量，而又准确快捷，不用再逐会经过省市区县级的多层管理人员来作出支付行为。

18、能否确保统一养老保险制度跨省地转移？

答：是完全可以。由于设有全国统筹共济的统一最低养老金制度，便可在一两年内实行跨省转移，首先使年青农民对统一养老保险制度产生信心，从而信任政府，这更会在进城务工的农民工产生良好影响，不会再有退保潮，甚至可以立法不允许退保。这样农民工就算曾到过三个省工作十二年，也很容易在退休地申领统一养老金待遇，计算出当地城乡职工月平均工资乘 32% 的比率，便是他退休后的每月统一养老金待遇，简单易明易计算，不会因为转移养老保险征缴和支付地方做成难以精确计算。事实上，现时已有地方政府例如广东省，是把缴费年限按实际缴纳养老金保险费的月份，累积计算的。因此，建议的统一养老金制度是有利于转移，也有利参保人监督和监管养老待遇利益的计算。