

立法评估: 评估什么和如何评估(下)^{*}

——以中国立法评估为例

席涛

四、评估《社会保险法》对职工、企业和农民的影响

限于本文集中讨论立法前评估与立法后评估的重点与问题,并不对《社会保险法》进行全面评估,主要就《社会保险法》的养老保险对职工、企业和农民的影响进行评估。之所以选择这件法律,是因为社会关注程度高,寄予期望大,但具体的社会保险缴费比例、待遇标准、基金统筹层次或财政补助措施,法律又未规定,授权国务院、地方政府规定,许多争论的问题,还没有达成一致认识。以城市社会保险调研和农村社会保险调研为例,在一项对北京、温州、东莞、吉林、太原、长沙、成都等10个大中小城市,进行的社会公平感问卷调查中,“在教育机会公平、就业公平、收入分配公平、社会保障公平等选项中,认为社会保障公平最重要者为51.8%。这表明社会保障是公众普遍关心的热点,它与社会保障制度的残缺和人们的生活安全感缺失直接相关。”^①在另一项对农村和农民工调研中发现,2008年以来的变化是“农民工的收入水平和社会保障水平都有了显著的提高,但在就业和生活压力加大的影响下,其社会感、公平感、满意度和未来预期却有所降低。这种经济状况和社会态度变化不一致的情况,应当引起高度关注。”^②这两项调研说明,无论是城镇居民还是农村居民,都对公共财政的均等化和社会保障的公平性,怀抱极大的期望,期望《社会保险法》的通过和实施,能够保障社会公平和稳定。

《社会保险法》立法前的争议,法律审议中委员们的讨论,一直存在不同观点。为使《社会保险法》通过,人大常委会平衡各种意见,建立框架性结构,对于有争议的问题,对于人大常委会认为立法时机或者条件不成熟的问题,以“按照国务院规定”、“具体办法由国务院规定”、“国家建设和完善”和“省、自治区、直辖市根据实际情况”等授权国务院、主管部门和地方政府,另行立法或制定规范性文件,具体分为三种方法进行技术处理。一种是国务院在《社会保险法》颁布前已有的国务院行政法规、规范性文件,或者部委的规章和规范性文件,如企业职工社会保险,以《国务院关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号)、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号)、《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)规范(以下简称“国务院1997年26号文件”、“国务院2005年38号文件”和“新农保”)。另一种是国务院还没有这方面的行政法规或者规范性文件,国务院需要执行《社会保险法》规定制定和发布行政法规或者规范性文件,如《国务院关于开展城镇居民社会养老

作者简介:席涛,中国政法大学法和经济学研究中心教授,博士生导师。

* 本文系作者主持的国家社会科学基金重点项目“保持经济稳定、金融稳定和资本市场稳定对策研究”(08AJY037)和北京市重点交叉学科“法律与经济”项目的阶段性成果。本文上部分请参见本刊2012年第5期。

① 在两项重大课题调研中,城镇居民和农村居民对社会保障不公平关注较多。郑功成在“对社会保障公平状况的评价,受访者认为社会保障公平、较公平、不太公平、说不清者分别占5.3%、23.8%、38.1%、23.1%、9.7%,只有29.1%的人认可社会保障的公平性,而认为不公平或不太公平者达61.2%。在多项选项中,有40%的人认为社会保障不公主要体现在城乡之间不公平,29.7%的人认为是地区之间不公平,17.1%人认为是阶层不公平。这组数据反映了群体之间、城乡之间的社会保障差距是影响公众对社会公平作出评价的基本因素。”参见郑功成“中国社会公平状况分析—价值判断、权益失衡与制度保障”,载《中国人民大学学报》2009年第2期,第4页。

② 李培林和李炜基于2006年和2008年中国社会状况综合调查的数据,在国际金融危机背景下,比较2006年和2008年后农民工对社会安全感、公平感、满意度和未来预期的调研。研究的结果是,比较2008年以后,2006年农民工保持着较为积极的社会态度。本文笔者认为,这个结果应该引起高度关注和进一步的研究。参见李培林、李炜“近年来农民工的经济状况和社会状态”,载《中国社会科学》2010年第1期,第119页。

保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号)(以下简称“国务院2011年18号文件”或“城镇保”)规范城镇居民社会养老保险。第三种是,法律对敏感性问题只字不提,只字不提也是一种处理方式,如社会养老保险改制的转轨成本,从计划经济国家养老保险的完全现收现付制改革为社会统筹和个人账户相结合的统账结合部分积累制,为已经离退休职工支付的转轨成本。因此,《社会保险法》属于不完全法律。那么,经过两年多的实践,国务院是否制定了行政法规,或者在制定行政法规条件不具备的情况下,相关部委是否制定了规章或者规范性文件?地方政府是否制定了地方社会保障的具体规定和办法?如果国务院和地方政府制定并发布了行政法规、规章、规范性文件,是规定省级统筹、地市级统筹还是县级统筹?《社会保险法》或者国务院文件中规定中央财政和地方财政对新农保和城镇居民的基础养老金补助和对参保人缴费补助,中央财政和地方财政支付的可持续性会面临哪些问题?《社会保险法》对个人、企业、政府、经济和社会会产生什么影响?

《社会保险法》是防范社会未来不确定性和风险,调整社会收入分配关系,使公民对未来有一个稳定预期的法律制度。但由于经济和社会各种约束条件,限制了《社会保险法》设立具体的制度规则,为了克服这些约束条件,需要耗费很长的时间,需要支付很高的经济成本和社会成本,因此,更切实际的制度选择就是框架性、原则性和授权性立法,具体制度的操作性规则,授权国务院另立行政法规、规章或者规范性文件,^①授权地方政府,根据当地经济发展水平和财政能力,制定地方切实可行的具体规则和措施。

(一) 制约《社会保险法》的三个重要约束条件

1. 户籍制度和依附于户籍制度的社会福利约束

中国社会保障制度最难的是农民和农民工的社会保障。中国户籍制度设立了农民身份与城镇居民身份,建立了我国特有的二元身份制度,身份制度形成了我国农村居民与城镇职工不同的社会待遇水平,城镇职工享有的养老、医疗、失业、工伤和生育保险待遇,在很长一段时间内,农村居民并不享有这些社会福利制度,国家没有提供公民统一公正的社会保障制度。随着经济社会的发展,尤其是工业化、城镇化的发展,进城务工的农民工已经高达2.6亿,户籍制度已经成为一种制度性歧视。

但取消户籍制度,农民工和农民就能享受与城镇居民统一的社会保障吗?中国大规模的农民进城务工,通过比较种地收入与进城务工收入,以及在不同城市之间比较务工机会与收入,已经形成了迁徙自由,也已经形成了城市中的建筑、搬运、快递、门卫、出租车、家政、小商品市场和蔬菜市场等就业领域,已经摆脱了户籍制度的束缚。真正妨碍农民工获得身份认同与融入城市的是依附于户籍制度下的社保、就业、教育、医疗、住房和入托等福利制度,由于这些福利制度的存在,出现了农民工迁徙自由后形成的中国社会特有的现象,农村出现了留守老人和儿童,传统节假日出现了农民工返乡的火车和公交运送高峰,农民工生病后回乡养病医疗。^②但在户籍制度约束城镇居民自由流动、自由迁徙和自由择业的同时,农民工却摆脱了这种户籍限制,发展中的社会保障制度也在与户籍制度脱钩。《社会保险法》中规定的统筹跨地区制度转移、接续、分段计算等,率先为农民工提供了平等的社会保障制度的基础和机会。

户籍制度改革已经开始进行试点和推进,首先从小城镇户籍制度改革入手,国务院发布了1997年20号文件,^③从东部省份、中部省份和西部省份选择经济发展水平比较高、财政有盈余、城镇基础设施建设有一定基础的小城镇,为符合一定条件的农村人口办理城镇常住户口。如果说农民置换小城镇户口是户籍制度改革的开始,那么国务院发布的2011年第9号文件,^④进一步推进了户籍制度改革,其中(十一)条规定“今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施,不要与户口性质挂钩。继续探索建立城乡统一的户口登记制度。”但只是“有关就业、义务教育、技能培训等”与户口脱钩。更为复杂的问题是,农民获得了城镇居民身份,但是否能够获得城镇居民的社会保障福利待遇,取决于中央政府和地方政府财政能力和财政预算安排,如果短时间内筹集不到大规模的财政收入,转化为城镇居民身份的农民,仍然没有得到

^① 学术界对于框架性、原则性和授权性立法的观点较为一致,认为降低了法律的权威。基本观点参见张丽云“社会保险法立法中授权立法和政府自由裁量权问题研究”载《中国劳动关系学院学报》2009年第4期,第22页;郑秉文“《社会保险法》立法面临三大困难”载《上海证券报》2009年5月27日第B06版;黎建飞“社会保险立法的时机、模式与难点”载《中国法学》2009年第6期,第142页;郑尚元、扈春海“中国社会保险立法进路之分析—中国社会保险立法体例再分析”载《现代法学》2010年第3期,第65-74页;郑尚元“社会保险法颁布的时代价值与未来期待”载《中国社会保障》2011年第1期,第34-35页。

^② 学术界观点参见蔡昉“城乡收入差距与制度变革的临界点”载《中国社会科学》2003年第5期,第24页;陆益龙“户口还起作用吗——户籍制度与社会分层和流动”载《中国社会科学》2008年第1期;喜佳“二元结构下农民工劳动权之一元法律保护:从身份到契约”载《中国法学》2010年第2期,第192页;曾煜“让农民工享有社会保障、体面劳动和有尊严的生活”载《福建论坛》2011年第2期,第151页。

^③ 《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案》(国发〔1997〕20号)。

^④ 《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革通知》(国办发〔2011〕第9号)。

平等的社会保障权利;但是否对城镇教育、医疗、社会救济、入托等形成巨大冲击,尚不清楚。因此,如何脱钩依附于户籍制度社会福利的约束条件,是解决户籍制度问题的关键。

2. 财政城乡分治及不同所有制分治约束

即使取消了户籍制度,农民与城镇职工享有公平的社会保障制度,还须改革财政分配制度。财政预算、财政分配和财政转移支付制度,也是建立在农村与城镇分割的二元制度基础上的。现有的财政分配和财政转移支付制度,是以城镇职工为基数建立的,财政分配规模与财政转移支付的规模,中央财政与地方财政分配基数与规模,中央财政与地方财政支出项目中社会保障所占的比例,决定了社会保障制度的规模与覆盖面,决定了城镇居民和农村居民享有不同的社会保障福利水平。

同时,社会保险制度改革之前,企业职工的养老、医疗、工伤和生育(当时没有失业这个概念)全部由企业负担,这些职工个人没有积累,也就是国家财政负担,这是社会保障制度改革的转轨成本。转轨成本进一步应包含三个制度的理解:第一,原来在国有企业工作,现在已经离退休的职工,低工资低收入,他们的劳动积累已经凝固在原来的国有资产中,积累在国家的财政收入里,他们的社会保障应由国家财政或者地方财政承担(但这部分转轨成本现在由参保企业和参保职工承担)。第二,国家实施新农保和城镇居民养老保险制度,农村和城镇年满60岁的农民与城镇居民的基础养老金(55元起限),中央财政全额负责或者中央财政和地方财政共同负责。因为这部分人原来没有享受过社会养老保险制度,游离于社会保障体制之外,现在从体制之外纳入国家建设和完善新农保和城镇保的体制之内,为他们的支出,也是一种“转轨成本”。第三,公务员及机关事业单位人员的社会保障并没有改革,退休时根据国家规定领取一定比例的退休工资,医疗实行的是门诊看病和住院按比例报销制度,依靠中央财政和地方财政承担。但改革试点已经开始,参与改革试点单位的参保人,又要分成“老人”、“中人”与“新人”。这几个问题的实质就是,中央政府与地方政府间的财政预算与转移支付,在多大能力上,能够提供企业职工的转轨成本?能够提供农村居民和城镇居民基础养老金补贴及对参保人缴费的缴费补助?能够提供未改制的公务员及机关事业单位人员养老与公费医疗?

公共财政要以公共性为取向,以均等化为主线。以此为基础,通过逐步偿还历史欠账,缩小不同所有制之间、城乡之间、地区之间在享受基本公共物品和服务方面的距离,政府通过公平的财政支出,无差别地、一视同仁地落在每一个企业和每一位居民身上,也就是在财政上要实行并坚持“国民待遇”^[1]。

3. 经济发展不平衡约束

由于中国经济发展的不平衡,包括城乡之间发展的不平衡、东部与西部发展的不平衡、沿海与内地发展的不平衡,决定了地方财政收入不平衡。在地方财政收入约束下,城镇居民与农村居民、经济发达地区与落后地区居民,享有的社会保障待遇也是不同的。经济发展不平衡有地理因素、政策因素和观念因素的影响,是一种客观存在,难以达到全国经济发展平衡。如东部江苏和西部四川人口数量大致相同,但GDP增长率、财政收入、城镇居民收入、农村居民收入差距很大。四川省2011年地区国民生产总值为21026.68亿元,财政收入为2044.79亿元,城镇居民家庭人均可支配收入为17899.12元,农村居民家庭人均纯收入为6128.55元;江苏省2011年地区国民生产总值为49110.27亿元,财政收入为5148.91亿元,城镇居民家庭人均可支配收入为26340.73元,农村居民家庭人均纯收入10804.95元。经济发展和经济收入的差别,东部和西部省份的职工、农民的收入水平、福利待遇差距很大。再如新农保和城镇居民的基本养老金政府补助,北京城乡居民基础养老金补助标准是280元,陕西基础养老金补助标准是不低于55元,二者相差近5倍。

在户籍制度和依附于户籍制度的社会福利约束、财政城乡分治及不同所有制分治约束和经济发展不平衡约束条件下,讨论、审议和通过的《社会保险法》,就面临的是解决约束条件,还是在现有的约束条件下设计次优的制度选择。人大常委会选择了在既定约束条件下,探讨《社会保险法》的制度设计和制度安排。

因此,《社会保险法》绕过了约束条件,将社会养老保险分为企业职工社会养老保险、农村居民社会养老保险、城镇居民社会养老保险和公务员及机关事业单位工作人员的养老保险,建立社会养老保险制度。同时,实施社会保险统筹跨地区转移接续,打破所有制之间、城乡之间、地区之间的限制与阻隔,逐步统一城乡居民社会保障标准,推动户籍制度改革。人力资源和社会保障部副部长胡晓义谈了《社会保险法》的意义^①,他认为,首先,我们国家社会保障体系处于快速发展的状态之中,还在不断完善。其次,我们国家幅员辽阔,地区差异非常大。社会保险制度建设既要发挥中央统一部

^① 胡晓义谈了《社会保险法》授权立法的国情特色,同时强调,根据法律中的授权规定,抓紧研究制定配套法规;对现行有效的行政法规、规章和规范性文件进行全面、及时梳理,对与《社会保险法》不一致或者相抵触的规定进行清理和修订,确保法律顺利实施。参见胡晓义,“覆盖城乡居民全面保障民生——人力资源和社会保障部副部长胡晓义谈《社会保险法》”,载《中国社会保障》2011年第1期,第11页。

署、统一推进的功能,又要发挥各地的积极性。第三,有一些措施是带有阶段性的、过渡性的,不宜以立法的形式作出统一规定,所以要给予授权,特别是有些重大的特殊情况。

(二)《社会保险法》与国务院规范性文件设计的四种社会养老保险制度

《社会保险法》以职业类别设计四种社会养老保险制度,将具体的缴费比例、待遇标准、统筹层次和政府补助都授权给国务院和地方政府,国务院和地方政府只有制定出具体的规则,《社会保险法》才具有操作性和执行性。

《社会保险法》设立的四种社会养老保险制度包括:企业职工社会养老保险、公务员和机关事业单位工作人员社会养老保险、新农保和城镇居民社会养老保险,具体制度规范见表1。

表1 《社会保险法》与国务院规范性文件设计的四种社会养老保险制度

制度	《社会保险法》授权	国务院制定规则	部委规章或规范性文件
企业职工社会养老保险	第12条: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。无雇工的个体工商户、灵活就业人员参加基本养老保险的,应当按照国家规定缴纳基本养老保险费,分别记入基本养老保险统筹基金和个人账户。	《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);《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》(国发[1997]26号);《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)。	《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》(人社部令第十三号)2011年6月29日2011年7月1日起施行。《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》(劳社部发[2001]20号);《关于贯彻落实国务院完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》(劳社部发[2005]31号)。
公务员和机关事业单位	第10条: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。	《国务院关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知》(国发[2008]10号) ^① 。	《关于做好事业单位养老保险制度改革试点有关工作的通知》(人社部明电[2009]5号)。
新型农村社会养老保险	第20条:国家建立和完善新型农村社会养老保险制度。新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补助相结合。	《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)。	《关于做好当前新型农村和城镇居民社会养老保险试点工作的通知》(人社厅发[2011]98号)。
城镇居民社会养老保险	第22条:国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施。	《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)。	《关于做好当前新型农村和城镇居民社会养老保险试点工作的通知》(人社厅发[2011]98号)。
基本养老保险关系转移接续	第19条:个人跨统筹地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移,缴费年限累计计算。个人达到法定退休年龄时,基本养老金分段计算、统一支付。具体办法由国务院规定。	《国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部、财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》(国办发[2009]66号),从2010年1月1日起施行。	《关于贯彻落实国务院办公厅转发城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》(人社部发[2009]187号)2009年12月30日。

通过表1分析,第一,企业职工社会养老保险。《社会保险法》规定的企业职工养老保险制度,单位和职工“按照国家规定”,也就是按照国务院1997年26号文件和2005年38号文件遵守和执行。《社会保险法》颁布后,国务院没有制定和发布行政法规和规范性文件。人力资源和社会保障部于2011年发布了13号令《实施中华人民共和国社会保险法若干规定》的规章。

第二,公务员和参照公务员管理的工作人员养老保险。《社会保险法》授权由国务院规定办法,《社会保险法》颁布后,国务院并没有规定新的公务员和参照公务员管理的工作人员的改革办法,还是依据国务院2008年10号文件,在5

^① 1992年,原人事部制定《人事部关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》(人退发[1992]2号)在云南、江苏、福建、山东、辽宁、山西等省开始试点。由于各地试点步调不一致,方法不一致,没有形成全国统一的事业单位养老保险的改革方案等原因,改革试点未有结果。国务院2008年10号文件,选择五个城市进行试点。学术界认为,要将之与企业职工社会养老保险并轨。公务员及机关事业单位养老保险改革,因利益集团压力和阻力,未能提到改革议程。限于篇幅,本文对公务员及机关事业单位工作人员养老保险分析略去。

个城市进行社会养老保险试点。

第三 新型农村社会养老保险 《社会保险法》规定“国家建立和完善新型农村社会养老保险制度”,是指国务院2009年32号文件,32号文件建立了新型农村社会养老保险框架,规范了基础养老金和个人账户养老金,确立了中央财政补助和地方财政补助中西部地区和东部地区的基础养老金待遇标准、对个人缴费补助标准。国务院32号文件有大量授权条款,省级、地市级和县级政府需要层级制定规范性文件,新型农村社会养老保险才能落实。

第四 城镇居民社会养老保险 《社会保险法》规定“国家建立和完善城镇居民社会养老保险”,《社会保险法》颁布后,国务院于2011年发布了18号文件,建立了城镇居民社会养老保险框架,其基本内容、具体方法与国务院2009年32号文件相同,便于两个制度衔接,目标是建立城乡居民统一的社会养老保险制度。

可以看出,《社会保险法》立法模式是《社会保险法》框架性立法授权—国务院框架性文件授权—省级政府框架性文件授权—地市级政府框架性文件授权—县级政府文件,最后由县级政府完成落实到每一个居民的具体社会保险措施。《社会保险法》是完全意义上的委托—代理关系,代理人是否以委托人的立法宗旨立法,需要用委托—代理的法律经济分析方法进一步研究。

《社会保险法》没有整合、提炼和删繁就简国务院二十年来社会保险制度改革的内容,国务院也没有整合、提炼和删繁就简制定社会保险法实施条例。城镇职工社会养老保险从1991年试点,到1997年“建立统一的”企业职工社会养老保险制度,再到2005年“完善企业职工”并将个体工商户和灵活就业人员纳入企业职工社会养老保险制度,已经有21年的改革历程,在21年职工社会养老保险过程中,改革试点总结了什么经验?发现了什么问题?职工个人、企业、个体工商户、灵活就业人员、学者、社会保险的行政部门、基金征缴部门、基金发放部门、基金监管部门,在哪些问题上达成了社会共识?在哪些问题上还存在争议?从共识中提炼出什么规则性条款?删减合并修改或废止什么规定?但是,《社会保险法》没有做任何选择,回避了共识性与争议性意见。新农保和城镇保,《社会保险法》中仅仅用了两个相同的“国家建立和完善”,没有任何具体可操作内容。国务院2009年32号文件和2011年18号文件,建立了个人缴费、集体补助和政府补贴的新农保和城镇保框架,也只是两个“试点的指导意见”,但由于涉及中央财政和地方财政、省级财政与地市级财政及县级财政之间的补助分担,于是形成了新农保和城镇保的国务院规范性文件、省、地市级和县级政府规范性文件,层层授权,层层制定文件,新农保和城镇保制度更具“地方特色”,制度碎片化、地方化。社会养老保险统筹层次的实质是,统筹到哪一级,就由相应的那一级政府对基金承担兜底责任,再加上养老保险的历史债务,使提升社会保险统筹层次成为难以解决的问题。这种从县级统筹过渡到地市级统筹,地市级统筹过渡到省级统筹,省级统筹过渡到全国统筹,各种制度的衔接,基金的核算,将会增加许多行政成本,降低了《社会保险法》的权威和尊严^[2]。

(三)《社会保险法》对职工和企业的影响

《社会保险法》规定的企业职工社会保险制度,依据的是国务院1997年26号文件和2005年38号文件。

1.《社会保险法》对职工的影响

国务院1997年发布的26号文件,标志着中国建立了现代企业职工社会养老保险制度,实行社会统筹与个人账户相结合的统账结合模式,社会保险基金由企业和职工分别缴纳,确立了完全现收现付制度向统账结合部分积累制转轨。1997年实施为时间界限,划分了“老人”、“中人”和“新人”的社会保险基金缴纳和待遇标准。国务院2005年发布38号文件,规定了城镇个体工商户和灵活就业人员参加企业职工基本养老保险的缴费标准和退休后基本养老金计发标准。见表2。

表2 城镇企业和职工缴纳社会保险费规定

险种	法律法规和规范性文件	单位缴费	个人缴费
养老保险	《国务院关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)。	20%	8%
医疗保险	《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44号)。	6%	2%
失业保险	《失业保险条例》	2%	1%
工伤保险	《工伤保险条例》	1%	不缴
生育保险	《企业职工生育保险试行办法》(劳部发[1994]504号)。	1%	不缴
合计		30%	11%

但是 国务院 1997 年 26 号文件和 2005 年 38 号文件 存在下列需要讨论的问题:

第一 隐性债务和转轨成本来源。从 1997 年开始 我国企业职工社会养老保险制度由完全现收现付制向统账结合模式转轨 统账结合模式中个人养老金账户实行基金积累制 社会统筹养老金账户实行现收现付制。从完全现收现付制向基金积累制转轨过程中 由隐形债务问题引出一个谁来承担显性化的转轨成本问题。隐性债务是指在现收现付制度下 社会保险参保人拥有的养老金权益。现收现付制度通过职工缴纳养老保险在代际间转移 下一代在职职工承担上一代退休职工的养老保险义务持续性交替实现。社会养老保险改革前实行的现收现付制时 企业职工的社会养老保险实行职工退休时 企业统一支付 没有为企业职工建立个人养老金账户 也就没有养老金积累 但国家承认这部分企业职工享有养老金权益。这部分养老金权益从隐性债务变为需要直接支付的显性化债务 就是转轨成本。转轨成本就是在社会统筹账户和个人养老金账户中没有积累的“老人”或者只有部分积累的“中人” 而要从社会统筹账户和个人养老金账户中支付给“老人”和“中人”的养老金。

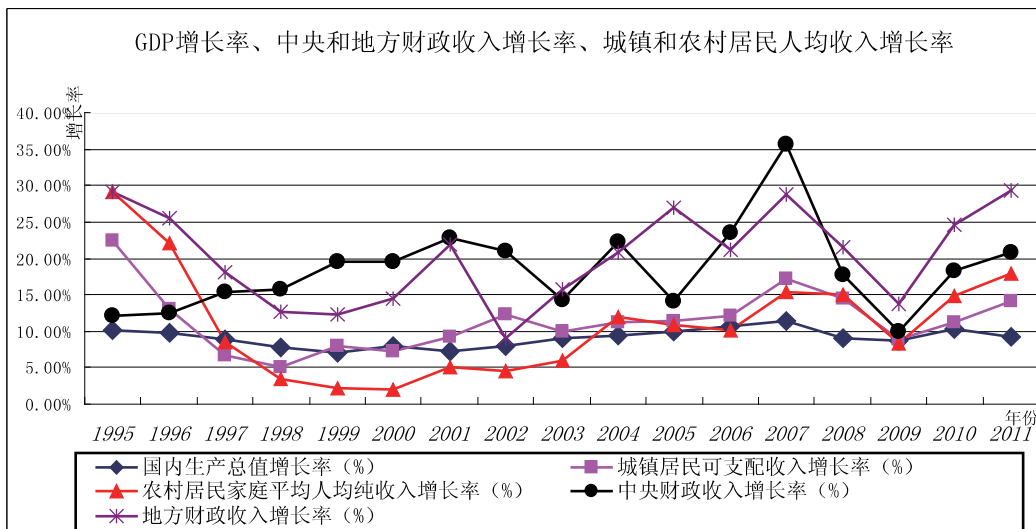
第二 谁来承担转轨成本? 国务院根据 1997 年 26 号文件实施时间 将职工分为“老人”、“中人”和“新人”。“老人”指 1997 年 26 号文件实施以前已经离退休的人员,“中人”指 1997 年 26 号文件实施以前参加工作、实施后退休的人员,“新人”指 1997 年 26 号文件实施以后参加工作的职工。社会保险制度改革产生的转轨成本是由为“老人”支付的基本养老金和将来为“中人”支付的过渡性养老金构成的。那么 转轨成本有多少? 谁来承担转轨成本?

笔者认为 转轨成本应该由政府财政承担。根据国家规定 职工退休年龄男性 60 岁 女性 50 岁 女性干部 55 岁。根据国务院 1997 年 26 号文件对“老人”、“中人”和“新人”的划分标准,“老人”仍按国家原来的规定发给养老金。“中人”发给基础养老金、个人账户养老金和过渡性养老金。“新人”个人缴费年限累计满 15 年 发给基础养老金和个人账户养老金。假定男性和女性的平均预期寿命一样都为 80 岁 以最低年龄计算“老人”和“中人”从参加工作、退休和死亡。“老人”1997 年退休 1998 年开始领取养老金 2022 年养老保险制度中的最后一个“老人”死亡 “中人”将于 2022 年全部退休 在 2023 年开始领取养老金 2042 年最后一个“中人”死亡 支付完并结束社会养老保险的转轨成本^[3]。

中国企业职工养老保险制度的转轨成本到底有多少? 国内外的专家学者有不同的测算结果 世界银行王燕等测算结果为 3-4 万亿元左右 王晓军测算的转轨成本 3.7 万亿元^[4]。

为什么应该由国家财政承担以及财政承担得起吗? 分析 1995 年至 2011 年经济增长率、中央和地方财政收入增长率、城镇居民人均可支配收入增长率和农村居民人均纯收入增长率 中央财政和地方财政收入高速增长 在国民收入分配份额中 中央财政和地方财政收入获得更多份额^[5]。见图 1:

图 1 GDP 增长率、中央和地方财政收入增长率、城镇和农村居民收入增长率



数据来源 《中国统计年鉴》, 中国统计出版社 2012 年版。

从 1995-2011 年 GDP 平均增长 9.1% 中央财政平均增长 18.54% 地方财政平均增长 20.34% 但城镇居民可支配收入增长 11.44% 农村居民平均纯收入增长 11.02%。经济高速增长 规模增大 如图所示 中央财政收入和地方财政收入增长率 从 1995 年到 2011 年 一直两位数高速增长 国民收入分配中 政府通过税收和土地政策 实现了中央财

政收入和地方财政收入高于城镇居民收入和农村居民收入的增长。城乡居民在国民收入分配中,获得的收入不断缩小。如图所示,1995-1997年,城镇居民收入和农村居民收入增长率高于中央财政收入增长率,从1998年开始,相对于中央财政和地方财政增长率,一直处于下降趋势。从国民收入分配中,可以得到两点启示:一是城乡居民收入增长低于财政收入增长,在居民大额消费支出增多的情况下,居民有效消费需求不足,还有许多居民未参加社会保险,或者选择较低档次缴费标准。二是中央财政和地方财政高速增长,积累了一定的财政收入,建设社会保障制度有了财力基础,尤其是我国社会保障体系基础薄弱,增加财政支持社会保障比例,让公民分享公共财政政策,那么,新旧制度转轨产生的转轨成本,应该由财政承担,而财政也有能力承担^[6]。

第三,如果政府财政承担了转轨成本,就可以降低社会养老保险的企业和个人的缴费费率,^①尤其是降低个体工商户和灵活就业人员的养老保险缴费费率,就可以扩大覆盖面提高覆盖率,鼓励更多企业和个人参加社会养老保险和缴费。

2. 《社会保险法》对企业的影响

《社会保险法》中的养老、医疗、工伤、失业和生育保险,一个共同点是企业根据工资总额缴纳社会保险五项费用,这些费用计入企业的成本,企业成本通过价格机制,转嫁到最终消费者。因此,有些企业家和学者认为,企业执行《社会保险法》根据职工工资总额缴纳社会保险费,增加了企业人工成本,提高了价格。企业要想降低成本,价格具有竞争优势,扩大市场供给,只有通过降低其他生产成本和增加创新能力,与其他同类商品竞争。但是,在《社会保险法》未通过之前,我国企业从1997年国务院26号文件发布开始,就以企业工资总额的20%缴纳社会养老保险费,2005年国务院发布38号文件,只是增加了对城镇个体工商户、灵活就业人员的规定。企业缴纳社会保险费为企业工资总额的20%,十多年来没有发生变化。企业如果执行了这些法规和文件,增加相关成本是一个逐步递增的过程,价格也是一个逐步增加的过程,市场也是一个逐渐消化和接受的过程。因此,《社会保险法》实施后,并不增加这些企业的人工成本,也就没有提高商品的价格。如果企业以前并没有执行法规和文件,《社会保险法》实施后,这些企业缴纳社会保险费,就会增加企业成本^[7]。

第一,企业因其规模、管理和所有制性质的不同,受《社会保险法》影响也不同。大中型企业、管理规范企业和国有企业,《社会保险法》产生的是积极影响。从对社会保险五项内容的调研情况看,这些企业按职工工资总额缴纳社会保险费,不存在《社会保险法》实施后强制遵守的问题,也就不存在因《社会保险法》实施而增加企业成本问题。又因这些企业对职工有规范的社会保障制度,提高了进入门槛和加大了人才竞争,择优录用并建设了稳定的职工团队,在产品竞争和创新上具有减低企业成本的内在动力。

从短期情况分析,《社会保险法》对小型企业和私营企业,有消极影响。这些企业因为原来没有按照职工工资总额缴纳社会保险费,^②《社会保险法》实施后,强制企业缴纳社会保险,就会提高这些企业的用工成本,用工成本增加,企业提高产品价格。与其他企业同类产品竞争中,企业会产生产品积压、经营亏损,甚至有破产可能。如果企业不执行或者不完全执行《社会保险法》,职工有可能选择辞职,寻找提供社会保险的企业就职,而使企业的开工和正常生产受到一定影响。

假设:市场存在两种类型的企业,一种是管理规范,企业与职工签订劳动就业合同,以工资总额比例缴纳社会保险基金,简称甲企业。另一种是中小型劳动密集型企业,较少与职工签订劳动就业合同,未以工资总额比例缴纳社会保险基金,简称乙企业。

《社会保险法》实施后,对两种类型企业的影响是不同的。

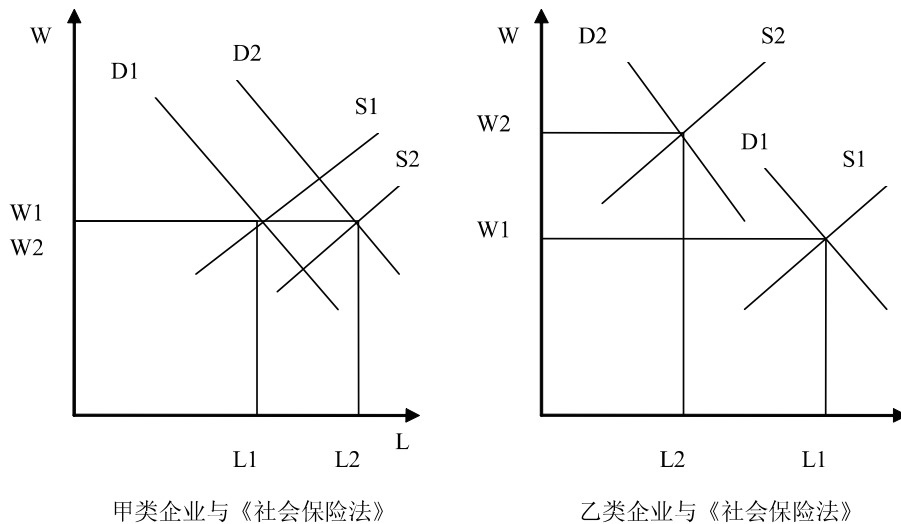
^① 郑秉文比较了美国和欧洲国家社会保障中企业和个人缴费费率后认为,中国企业和个人缴费费率高,负担重。对统筹部分的缴费可以降低整体缴费水平,降到一个支付能力能够承受得起的最低限度上来。不但整体缴费水平要降低,而且边际费率也要降低,要引入边际因素,这是鼓励为统筹基金多缴费的一个重要手段,是统筹部分长效机制建设的一个不可替代的重要机制建设。参见郑秉文:“建立社会保障‘长效机制’的12点思考——国际比较的角度”,载《管理世界》2005年第10期,第61页。

^② 李培林、李炜在2008年的调研中发现,在国有企业和三资企业中,劳动合同签订率较高,均在80%以上,其中农民工和城市职工的签订率并没有太大的差异:国有或集体事业单位的劳动合同签订率居中,为77.4%,但在此类单位就业的农民工的签订率远远低于城镇职工,其比例仅为后者的70%;集体企业和私营企业的签订率较低,分别为57%和44%,其中集体企业中的农民工劳动合同签订率和城镇职工的差距最大(35.5%:74%);个体工商经营机构的劳动合同签订率非常之低,平均为9.5%,其中农民工的签约率仅为城镇职工的43%。参见李培林、李炜:“近年来农民工的经济状况和社会态度”,载《中国社会科学》2010年第1期,第122页;朱玲研究员通过对农村迁移工人(农民工)的抽样调查和案例调查发现,目前的劳动保护机制与市场经济不相适应,农村迁移工人的劳动保护尤其不足。劳动力市场分割使迁移工人遭受排斥和歧视,在工资和劳动保护方面缺乏谈判权。改善迁移工人状况的关键,在于消除社会排斥和改革劳动保护机制。参见朱玲:“农村迁移工人的劳动时间和职业健康”,载《中国社会科学》2009年第1期,第133页。

甲类企业因在《社会保险法》实施前,已经缴纳社会保险基金,甲类企业的工资水平为 W ,就业量为 L_1 ,《社会保险法》实施后,不会增加企业的用工成本。由于甲类企业缴纳社会保险基金,会提高企业用工制度的竞争力。假定企业经营环境的其他条件不变,只考虑用工成本的变化,甲类企业的就业量从 L_1 增加到 L_2 。甲类企业受《社会保险法》的影响,见图2。

乙类企业因在《社会保险法》实施前,没有缴纳社会保险基金,《社会保险法》实施后,乙类企业有两种选择,一种是不缴纳社会保险基金,但职工可能选择离开,企业就业量减少。另一种是缴纳社会保险基金,增加了用工成本,企业将增加的用工成本计入产品价格,价格提高。假设企业经营环境的其他条件不变,将降低企业竞争力。但企业在缴纳社会保险基金后,如果选择减少就业量,增加就业职工的超时劳动量,就业量从 L_1 减少到 L_2 ,工资成本从 W_1 提高到 W_2 。乙类企业受《社会保险法》的影响,见图2。

图2 《社会保险法》对两类企业的影响



上述分析看到,《社会保险法》在企业以企业工资总额缴纳社会保险费上,并没有设计新的制度,即没有提高企业缴纳社会保险费率。但在权力、义务和责任规则上,设计了企业缴纳社会保险费的不作为和违法的法律责任制度,加大了对违法企业的处罚成本。

第二,为什么设计很高的企业缴费率?《社会保险法》实施后,并未增加企业用工成本。因为企业以工资总额20%缴纳基本养老保险费,始于1997年。问题是,为什么1997年国务院要对企业缴费设计如此高的缴费率?而且在执行过程中,发现有许多企业不缴纳社会保险费,或者不按工资总额而按照最低工资缴纳社会保险费,或者少报职工工资总额等等作假现象。但2005年国务院文件同样规定,个体工商户和灵活就业人员也按20%缴纳社会保险费,其中8%划入个人账户养老金,12%进入社会统筹账户?为什么在四次审议、讨论并于2010年通过的《社会保险法》,其间学者、企业界、政府有关部委对企业缴纳社会保险费用过高达成了一致意见,建议修改,为什么《社会保险法》没有采纳?

不同研究领域的学者对国务院文件设计企业缴纳社会保险费率高,已经达成一致性解释观点,^①中国人在1997年设计社会养老保险改革方案时,没有采取财政专项处理转轨成本,而是设计通过提高企业交纳费率的方式,扩大社会统筹账户基金规模,逐步消化转轨成本。但从国际视角来看,新旧制度改革形成的转轨成本,虽然各国在技术处理上存在差异,但都有一个共识:政府是偿还转轨成本的主体。国务院文件没有明确政府承担转轨成本,因此设计企业很高的缴纳

^① 对于谁来负责和承担社会保险制度改革产生的转轨成本,不同领域的学者观点基本一致,认为应该由政府承担转轨成本。参见世界银行的王燕、徐滇庆、王直、翟凡“中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响—可计算一般均衡分析”,载《经济研究》2001年第5期;北京大学经济学教授孙祁祥“空账与转轨成本—中国养老保险体制改革的效应分析”,载《经济研究》2001年第5期;财政部财政学研究员贾康、张晓云、王敏、段学仲“关于中国养老金隐性债务的研究”,载《财贸经济》2007年第9期;法学教授王利明“我国社会保险法责任制度的问题及其对策—兼评《社会保险法(草案)》(征求意见稿)中有关法律责任的规定”,载《法制论坛》广州市法学会编,中国法制出版社第16辑,2009年12月;社科院法学研究员刘翠霄“社会保障制度是经济社会协调发展的法治基础”,载《法学研究》2011年第3期;国家发展改革委就业和收入分配司黄庆杰“关于社会保险缴费负担的几点思考”,载《宏观经济管理》2012年第10期。

费率,即要为支付转轨成本筹资,又要为新的社会统筹账户和个人账户筹资。但即使如此,社会统筹基金也消化不了每年“老人”和“中人”部分的转轨成本,不得不动用个人账户基金,由此又形成了个人账户“空账”问题。

(四)《社会保险法》与国务院建立新农保和城镇保制度

农村、农民和农业,是历史形成的农村制度。农民有宅基地、自留地和承包地,自留地和承包地可以视作农民有了就业(国家统计局统计的城镇失业率并不包括农村居民),种地收入视为有了养老、医疗等基本社会保障费用。农民概念从产生之日起,既有农村户籍歧视的身份限定,农民并不享受国家提供的养老、医疗、工伤、失业和生育的基本社会保险待遇,更不能享有依附于户籍制度的各项社会福利政策。同时,农民概念也有进步的意义,农民可以脱离土地,不受户籍限制,通过全国范围内农民工市场比较机会成本,自由流动,进城寻找工作机会。

《社会保险法》中关于建立新型农村社会养老保险制度,对农民的影响有以下几点:首先农民有了公民“国民待遇”的人格和身份认同,市场经济交换制度,为农民提供了比较成本和收益的机制,在种地成本和收入与外出打工成本和收入中,比较投入和产出,农民工市场因其垄断因素最少,竞争充分,价格调节机制灵活,可以选择收入最大化的工作地方和行业。新农保建立了基础养老金账户和个人养老金账户,基础养老金账户实行中央财政和地方财政直接补助,个人养老金账户实行个人缴费,地方财政和集体资金对个人缴费实行相对应缴费档次的缴费补助,提高了农民缴费的积极性,鼓励农民多缴多得,长缴多得。第二,《社会保险法》中规定,统筹跨地区就业的基本养老保险,关系随本人转移、分段计算、累计计算、统一支付等制度,解决了农民异地流动的障碍,为中国现代化、工业化和城镇化建设进程提供了稳定的劳动力就业队伍。第三,《社会保险法》规定,省、自治区和直辖市政府根据实际情况,在条件成熟时,实行新农保与城镇居民养老保险制度合并,统一城乡居民养老保险制度。

笔者选择东部广东省和北京市、中部河南省、西部陕西省,依据《社会保险法》和国务院新农保2009年32号文件、城镇居民养老保险2011年18号文件,制定的规范性文件,地方政府执行新农保有以下几个特点,见表3。

表3 《社会保险法》授权国务院、部委和地方政府制定新农保和城镇保具体办法

	基础养老金	个人账户养老金
《社会保险法》新型农村养老保险	政府补助	个人缴费;政府补助,集体补助
《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号),中央确定基本原则和主要政策,地方制订具体办法,参保居民实行属地管理。	基础养老金补贴标准55元/人/月,中央财政对中西部地区补助100%。	地方财政对参保人缴费补助 ≥ 30 元/人/年+激励补助。
	基础养老金补贴标准55元/人/月,中央财政对东部地区补助50%,地方财政补助50%。	地方财政对参保人缴费补助 ≥ 30 元/人/年+激励补助。
《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)	基础养老金补贴标准55元/人/月,中西部地区中央财政补助100%。	地方财政对参保人缴费补助 ≥ 30 元/人/年+激励补助。
	基础养老金补贴标准55元/人/月,东部地区中央财政补助50%,地方财政补助50%。	地方财政对参保人缴费补助 ≥ 30 元/人/年+激励补助。
《广东省人民政府印发广东省新型农村社会养老保险试点实施办法的通知》(粤府[2009]124号)	基础养老金补贴标准:基础养老金标准55元/人/月,中央补助 $55 \times 50\%$ 元/人/月即27.5元,其余部分,按省、地市和县财政规定补助。	统一城乡居民缴费档次标准:各级财政对参保人缴费补助标准不低于每人每年30元。
《印发广州市城乡居民社会养老保险试行办法的通知》(穗府办[2012]34号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:基础养老金由财政出资建立,标准为130元/人/月,缴费年限超过15年的,每超1年,每月加发基础养老金6元。	统一城乡居民缴费档次标准:参保人缴费分为7档。按地市和县文件规定对参保人缴费补助。
《北京市人民政府关于印发北京市城乡居民养老保险办法的通知》(京政发[2008]49号);《北京市城乡居民养老保险办法实施细则》(京劳社农发[2009]13号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:每人每月280元。基础养老金补助由区(县)财政负担。	统一城乡居民缴费档次标准:缴费标准最低为上一年度农村居民人均纯收入的9%;最高为上一年度城镇居民人均可支配收入的30%。

(接下表)

《河南省人民政府关于开展城乡居民社会养老保险试点的实施意见》(豫政[2011]58号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:中央确定的基础养老金补助标准为每人每月55元,可适当加发基础养老金,提高和加发部分的资金由试点县(市、区)政府支出。	统一城乡居民缴费档次标准:城乡居民个人缴费标准设为每年100-1000元10个档次;省、省辖市两级财政对城乡参保人缴费给予补助。
《郑州市人民政府关于印发郑州市城乡居民基本养老保险试行办法的通知》(郑政[2008]22号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:政府养老津贴/人/月=(郑州市上年度城镇居民人均可支配收入+郑州市上年度农村居民月人均纯收入)÷2×4.5%。	统一城乡居民缴费档次标准:郑州市上年度城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入算术平均值确定。缴费比例按照缴费基数的6%、7.5%、10%、20%、30%选择;政府给予缴费基数1.5%补助。
《陕西省人民政府关于实施城乡居民社会养老保险制度全覆盖的意见》(陕政发[2011]28号);《陕西省人民政府关于开展新型农村社会养老保险试点的实施意见》(陕政发[2009]55号);《陕西省人民政府关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(陕政发[2010]28号)	没有统一城乡居民基础养老金补助标准:城镇居民原则上按100元/月标准确定;新农保不应低于55元/月,各设区市、杨凌示范区根据当地实际具体确定。	统一城乡居民缴费档次标准:城乡居民个人缴费档次每年100-2000元12个档次。缴费补助标准统一调整为20-80元,城乡居民缴费补助由省和县各承担50%。
《西安市人民政府关于实施城乡居民社会养老保险制度全覆盖的通知》(市政发[2011]57号)	没有统一城乡居民基础养老金补助标准:城镇居民标准为每人每月120元;新农保基础养老金标准为每人每月80元。新农保基础养老金,由中央财政提供每人每月55元,其余25元,省、市、区县财政分担。	统一城乡居民缴费档次标准:个人缴费档次每年100-2000元12个档次;政府补助对应缴费档次每人每年30-80元。城乡居民缴费补助由省财政承担50%,市、区县各承担25%。
《关于印发宝鸡市城乡居民社会养老保险实施办法的通知》(宝政发[2011]30号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:基础养老金标准为:60至69周岁每人每月80元,70至79周岁90元,80至89周岁100元,90周岁以上110元。城乡居民基础养老金中央财政承担55元,其余部分市、县(区)财政各承担50%。	统一城乡居民缴费档次标准:个人年缴费标准100-1500元11个档次,财政缴费补助标准对应缴费档次为30-80元,城乡居民缴费补助资金省财政承担50%,市、县(区)财政各承担25%。
《安康市人民政府办公室关于印发〈安康市城乡居民社会养老保险实施办法(试行)〉的通知》(安政办发[2011]57号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:城乡居民基础养老金按不低于55元/月标准确定。列入国家试点县区的,由中央财政提供每人每月55元的基础养老金;未列入国家试点县区的,基础养老金暂由省财政按每人每月55元标准承担50%,县区财政承担50%。	统一城乡居民缴费档次标准:缴费标准为每年100-1500元11个档次;财政缴费补助标准对应缴费档次为30-80元,缴费补助其中省级财政承担50%;其余由市县对应补助。
《安康市汉滨区人民政府办公室关于印发汉滨区城乡居民社会养老保险实施办法(试行)的通知》(汉政办发[2011]121号)	统一城乡居民基础养老金补助标准:基础养老金标准为60元,年满60周岁的参保人每人每月领取60元;年满80周岁及以上的,每人每月增加10元。基础养老金中央财政负担55元,增加部分由区财政负担。	统一城乡居民缴费档次标准:个人每年缴费分为200-1500元11个档次,政府财政缴费补助标准对应缴费档次为30元-80元(没有规定省市如何分担缴费补助)。

第一,新农保和城镇保低水平起步,基础养老金待遇比较低。国务院、各省、地市和县规定了不同档次的缴费标准,个人选择适合自己经济承受能力的档次缴费。中央根据地区经济发展水平和农村人均收入水平,确定基础养老金标准为每人每月55元,对中西部地区农民基础养老金给予全额补助,对东部地区农民基础养老金给予50%的补助,其余由地方财政补助。各省、地市、县级财政对个人缴费实行相对应的财政补助,但不能低于每人每年30元^[8]。

第二,个人选择的缴费档次越高,个人账户的养老金替代率就越高。如一个25岁参保、缴费35年的农民,若其起始的缴费档次选择100元/年,则退休时的个人账户替代率为3.37%;若起始的缴费档次选择200元/年,则退休时的个人账户替代率为9.67%;若起始的缴费档次选择300元/年,则退休时的个人账户替代率为15.97%^[9]。提高个人账户养老金替代率的方法有三种:一是提高缴费档次,二是提高政府的缴费补助,三是提高个人账户养老基金的收益率。由于

起始的缴费档次和政府缴费补助的提高受制于个人的缴费能力和地方政府的财政,因此,提高个人账户养老金替代率需要提高个人账户养老基金的收益率。

第三,城乡居民实行统一社会养老保险制度。有的省、地市和县合并了新农保和城镇保制度,统一了城乡居民基础养老金补助标准,统一了城乡居民个人缴费标准以及相对应的财政对缴费补助的标准。如北京市,2008年实行城乡居民统一社会养老保险制度,对城乡居民参保人实行统一基础养老金补助标准,并根据农村居民和城镇居民上年度收入水平,实行统一的缴费档次设计标准。

第四,统一城乡缴费档次,没有统一城乡基础养老金补助标准。有的省、地市和县级,统一了个人缴费标准,没有统一一财政对基础养老金的补助标准,对城镇居民参保人和新农保参保人实行不同的基础养老金补助标准。如陕西省政府规定对城镇居民基础养老金原则上按100元/月标准确定,对新农保基础养老金不应低于55元/月。西安市政府规定对城镇居民基础养老金补贴标准为每人每月120元,对新农保基础养老金补贴标准为每人每月80元。城乡居民分别不同的财政补助标准,实行着城乡居民有别的财政政策^[10]。

第五,一省之内制度多样。新农保和城镇居民社会养老保险,试点时间不长,各地有各地的制度模式,一省之内各种制度并存,也许能从不同制度试点中总结出一些制度共同点。如陕西省,陕西省和西安市的规定,没有统一城乡居民基础养老金补助标准,但统一一城乡居民缴费档次标准。宝鸡市、安康市和安康市汉滨区,在市内和所管区县之内,统一一城乡居民基础养老金补助标准,统一一城乡居民缴费标准及财政对缴费补助的相对应标准。陕西省内存在城乡居民社会养老保险并轨后两种制度同时运行:第一种制度是统一一城乡居民基础养老金补助标准,统一一城乡居民个人缴费标准及对缴费相对应的补助标准,如宝鸡市和汉中市;第二种是统一一城乡居民缴费档次标准,没有统一一地方财政对城乡基础养老金待遇标准,如西安市,城镇居民基础养老金补助标准高于新农保基础养老金补助标准^[11]。

第六,缴费机制设计不同。分为三种:第一种,政府基础养老金补贴标准和个人缴费标准,实行具体数额制。如广东省、陕西省。第二种,政府基础养老金补贴标准实行数额制,个人缴费实行不同档次比率制,与上年度城镇居民和农村居民人均收入挂钩。如北京市统一一城乡居民基础养老金补助标准,每人每月280元。个人缴费实行比率制,缴费档次最低为上年度农民人均纯收入的9%,最高为上年度城镇居民人均可支配收入的30%。第三种是政府基础养老金补助标准和个人缴费标准统一一实行比率制,并统一一与上年度城镇居民和农村居民人均收入的平均数,如河南省郑州市,政府养老金津贴/人/月=(郑州市上年度城镇居民月人均可支配收入+郑州市上年度农村居民月人均纯收入)÷2×4.5%,个人缴费基数以郑州市上年度城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的算术平均值确定。缴费比例可按照缴费基数的6%、7.5%、10%、20%、30%五个档次选择,政府给予缴费基数1.5%养老保险补助。郑州市实行的比率制,设计的缴费制度和补助制度,都与上年度城镇居民和农村居民的人均收入挂钩,对缴费补助设计相同的补助率,但缴费基数不同,补助就不同,起到鼓励缴费的机制功能。

新农保和城镇保的上述六个特点说明,各省、地市和县之间,制度设计不统一、统筹层次不统一、基础养老金补助不统一、缴费档次设计不统一、补助和缴费机制不统一、基础养老金待遇不统一,在这种制度建设地方化、制度碎片化的情况下,实现全国社会养老金统筹,难上加难^[12]。

五、总结和立法建议

文章讨论了立法前评估和立法后评估有不同的重点和任务。立法前评估主要评估立法的必要性、合法性、协调性和可操作性,评估立法要设计的制度和规则的约束条件,包括制度约束、经济约束和利益部门约束,解决或者缩小约束条件,达到立法重新配置资源与调整利益分配关系的宗旨。立法时回避、延缓和绕行制度设计的约束条件,没有解决法律设计的制度和规则的操作性,制定出的法律就是框架性、原则性和授权性条款,如《社会保险法》。立法后评估重在评估法律制度对个人、企业、政府、经济和社会的影响,评估社会遵守法律和执行法律产生的成本和收益,发现法律制度实施中的问题,检验法律的公正和效率。

运用上述立法评估框架和评估方法,通过评估《社会保险法》中所设计的养老保险制度,发现《社会保险法》并没有从二十多年企业职工养老保险改革、新农保和城镇居民养老保险试点中,提炼和总结出具有规则性的法律条款,而是以“按照国务院规定”、“具体办法由国务院规定”、“国家建设和完善”和“省、自治区、直辖市根据实际情况”授权立法,结果,《社会保险法》变成了一部国务院、部委、省、地市和县级政府规范性文件的汇编。我们知道一件法律,但我们不知道有多少件相关配套措施,尤其是部委和地方政府的规章、指引、办法、决定、通知等等,这个链条到底横拉多宽,纵深多长,我们并不知道^[13]。企业职工和新农保及城镇保制度有别,企业职工和公务员及机关和事业单位工作人员两种制度,地

方之间制度设计差异大,方法措施不一致,实现省级统筹到全国统筹,各种并存的制度不易衔接,增加人力、物力和财力等交易成本。

基于以上的研究结论,本文建议从三个方面,对我国立法评估制度加以完善:

首先,应当在法律、行政法规的层面,建立健全立法评估制度,特别需要明确规定立法项目需要开展立法前评估。立法评估应当由全国人大常委会和国务院组织实施,人大法工委和国务院法制办负责评估工作的具体执行和实施。法律、行政法规还应当明确立法评估的启动条件、评估程序、评估方法,以及评估结论及其效力等内容,以使立法评估制度能够真正起到提升立法水平,促进法治建设的积极作用。

其次,基于当前我国立法工作中的迫切需求,立法评估应当以立法前评估为突破口,重点选择对公民权利和社会经济发展、对社会资源配置和收入分配关系调整有重大影响的法律,评估法律对个人、企业、政府、经济、社会和环境的影响,增强法律制度的可操作性,减少框架性、原则性和授权性的条款,提高立法质量。

最后,对于经评估后,发现法律制度存在问题或者盲区,对于尚在立法程序中的立法议案,应当从分析法律的约束条件入手,使涉及公共安全、利益分配、资源配置等方面的实质性问题,在法律制定过程中最大限度地得到规范,而不是回避争论,设置无法有效实施的原则性条款,或者以授权条款的方式,将之留给行政机关,以效力层级更低的规范性文件来加以规定。对于已经生效实施的法律,经立法后评估,确有必要的,应当由全国人大及其常委会及时启动修法、废法程序。

参考文献:

- [1] 高培勇“中国公共财政建设指标体系:定位、思路及框架构建”,载《经济理论与经济管理》2007年第8期。
- [2] 刘翠霄“社会保障制度是经济社会协调发展的法治基础”,载《法学研究》2011年第3期。
- [3] 贾康、张晓云、王敏、段学仲“关于中国养老金隐性债务的研究”,载《财贸经济》2007年第9期。
- [4] 孙祁祥“‘空账’与转轨成本——中国养老保险体制改革效应分析”,载《经济研究》2001年第5期。
- [5] 方福前“中国居民消费需求不足原因研究——基于中国城乡分省数据”,载《中国社会科学》2009年第2期。
- [6] 吕伟、王伟同“发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析”,载《中国社会科学》2008年第4期。
- [7] 黄庆杰“关于社会保险缴费负担的几点思考”,载《宏观经济管理》2012年第10期。
- [8] 赵万一“中国农民权利的制度重构及其实现途径”,载《中国法学》2012年第3期。
- [9] 邓大松、薛惠元“新型农村社会养老保险替代率的测算与分析”,载《山西财经大学学报》2010年第4期。
- [10] 顾培东“中国法治进程中的法律资源分享问题”,载《中国法学》2008年第3期。
- [11] 石静、胡宏伟“社会公正与中国社会保障制度建设”,载《社会保障研究》2009年第4期。
- [12] 郑秉文“中国社保‘碎片化制度’危害与‘碎片化冲动’探源”,载《甘肃社会科学》2009年第3期。
- [13] 席涛“我们所知道的法律和不知道的法律——法律经济学一个分析框架”,载《政法论坛》2010年第1期。

(责任编辑 鄢梦莹)