

· 社会保障 ·

论我国社会养老保险专门立法的必要性与可行性

褚福灵

(中央财经大学保险学院 北京 100081)

摘要: 社会养老保险是社会保障体系的重要组成部分, 加强社会养老保险立法意义重大。加强社会养老保险专门立法是应对养老保险复杂性、长期性、风险性的需要, 具有内在必然性。社会养老保险立法以现行法规文件为基础, 以国际标准为参照, 具有现实可行性。加强新时代社会养老保险立法的相关经济社会条件日趋成熟, 实现依法治理具有现实紧迫性。各国高度重视社会养老保险立法, 为我国社会养老保险立法提供经验借鉴。

关键词: 社会养老保险立法; 必要性; 可行性

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-0025(2023)04-03-08

社会养老保险是指政府举办的基本养老金计划, 在我国是指职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险。社会养老保险是重大民生工程, 在推进经济社会高质量发展、实现共同富裕的背景下, 在建设法治国家、实现中华民族伟大复兴的历史征程中, 研究与推进社会养老保险立法意义重大, 具有必要性、必然性、紧迫性与可行性。

一、加强社会养老保险专门立法是体现社会养老保险重要地位的内在要求

社会养老保险是社会保障体系的重要组成部分, 在社会保障体系中处于举足轻重的地位, 加强社会养老保险立法意义重大。

社会养老保险基金在整个社会保障基金中居于举足轻重的地位。根据统计, 2021年我国职工基本养老保险基金收入6.05万亿元, 支出5.65万亿元, 累计结存5.26万亿元; 城乡居民基本养老保险基金收入0.53万亿元, 支出0.37万亿元, 累计结存1.14万亿元。两类基金累计结存接近7万亿元, 占2021年国家财政收入(全国一般公共预算收入)20万亿元的1/3左右, 资金规模巨大, 不仅对养老保险制度本身, 而且对金融市场、对财政平衡、对整

个经济发展都有举足轻重的影响, 可谓“国之大者”, 需要专门立法加以监管。根据2016—2020年的统计数据, 我国社会养老保险基金支出占社会保险基金总支出的比率大致为70%, 各年度的数据分别为71.01%、69.82%、69.28%、69.47%、69.53%; 社会养老保险基金支出占社会保障总支出的比率大致为55%, 各年度的数据分别为53.83%、55.19%、56.00%、56.31%、56.00%; 政府补助社会养老保险基金支出占补助社会保险基金总支出的比率大致为70%, 各年度的数据分别为56.46%、65.21%、66.37%、67.38%、70.11%(见表1)。

社会养老保险覆盖的利益关联群体庞大, 需要专门法律加以保障。根据统计, 2021年我国职工基本养老保险参保人数为4.8亿人(其中参保缴费人数为3.5亿人, 领取养老金人数1.3亿人), 城乡居民基本养老保险参保人数5.5亿人(其中参保缴费人数3.9亿人, 领取养老金人数1.6亿人), 社会养老保险合计参保人数为10.3亿人, 其中领取养老待遇的人数为2.9亿人。不论从参保人数还是从领取待遇的人数来看, 都是全世界最大的养老保障计划。如此之大的利益群体, 需要专门的社会养老保险法律保护和调节。

收稿日期: 2023-10-26

作者简介: 褚福灵(1964-), 男, 山东人, 中央财经大学保险学院教授, 社会保障研究中心主任, 经济学博士, 博士生导师。

表1 社会养老保险基金支出数据

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
社会养老保险基金支出占社会保险基金总支出的比率	71.01%	69.82%	69.28%	69.47%	69.53%
社会养老保险基金支出占社会保障总支出的比率	53.83%	55.19%	56.00%	56.31%	56.00%
政府补助社会养老保险基金支出占补助社会保险基金总支出的比率	56.46%	65.21%	66.37%	67.38%	70.11%

数据来源:历年国家统计年鉴与国家财政决算报告

我国社会养老保险的运行主要靠几个政策文件支撑,缺少与社会养老保险地位相匹配的专门立法。我国社会养老保险基金支出大约占到社会保险基金总支出的70%,占到国家社会保障基金总支出的50%以上,覆盖10亿人以上的人口,并且要长期持续支付,在社会保障体系中处于举足轻重的地位。从一定意义上讲,社会养老保险的可持续性决定着社会保障体系的可持续性。但迄今为止,在社会养老保险方面尚未有与之地位相适应的专门法律,主要由几个政策文件^①支撑养老保险的运行,显然是不够的。尽管2011年实施了《中华人民共和国社会保险法》,但该法对社会养老保险的规定较多原则概括性表述,难以适应新时代的要求。在推进国家治理体系与治理能力现代化背景下,在“全面依法治国”作为“四个全面”战略布局的引领下,加强社会养老保险专门立法具有必要性与重要性。

习近平总书记在中共中央政治局就完善覆盖全民社会保障体系进行第二十八次集体学习时的讲话中特别指出:“要坚持制度的统一性和规范性。我国社会保障体系建立之初,我们鼓励各地大胆创新、不断探索。现在,随着我国社会保障体系不断发展,社会保障体系建设要坚持国家顶层设计,做到全国一盘棋。要增强制度的刚性约束,加强对制度运行的管理监督。”统一性、规范性、一盘棋、刚性,实现这些的最优工具就是法制。在建设社会主义现代化强国、实现全体人民共同富裕的历史征程中,社会养老保险在防止老年贫困、调节收入分配、保障老年人基本生活等方面发挥着不可替代的重要作用,依法运行的社会养老保险制度是推动全体人民共同富裕的重要手段。

因此,社会养老保险需要立法先行,依法定制,依法实施,以确保社会养老保险事业持续健康发展。

二、加强社会养老保险专门立法是应对养老保险复杂性、长期性、风险性的需要,具有内在必然性

社会养老保险是我国社会保障体系中最重要与最复杂的制度安排,关系到人民的基本养老权利,需要提供稳定的安全预期。社会养老保险不同于其他社会保障项目,其最大特点就是养老权益积累、养老资金长期平衡,涉及几十年之久,关乎到代际公平的实现,容不得朝令夕改,需要通过立法保障其长期稳定和可持续发展。

先立法后施行是社会养老保险的内在要求,是新时代社会保障制度走向成熟的必然要求与基本标志。社会养老保险具有公共与私人交集的属性,具有代际供养属性与长期复杂性,要求政府、单位、个人的相关行为以法为据,都不能任意而为,所以各国都是立法为先,我国也是如此。如1931年在瑞金中央苏区就制定包括社会保险在内的《中华苏维埃共和国劳动法》,1951年2月新中国成立仅一年多就颁布了《劳动保险条例》。只是在“文革”动乱后、经济体制转轨的历史巨变中,我们没有任何经验可借鉴,才不得不“摸着石头过河”,出现了先局部试点再规整统一的路径选择。这是特殊历史阶段的特殊现象,不应是常态,不能作为延迟社会养老保险立法的理由。尽管我国出台了有关养老保险实施的政策文件,但权威性和操作性不够,养老保险实施中存在“央地责权不匹配、单位和个人缴费不积极、虚报冒领养老金、压低养老保险缴费基数、随意中断养老保险缴费、违规减免或补缴养老保险缴费,挪用养老保险基金、养老保险关系转接不畅、养老保险基金收不抵支、虚假办理特殊工种提前退休或因病提前退休、存在地区之间和人群之间的养老待遇攀比、劳动者的养老金权益透明度和保障度不够”等问题。每年“两会”都有关于国家举办的

社会养老金是否亏空或是否有保障的讨论或疑惑，甚至一度泛起把国家举办的养老保险说成“庞氏骗局”的舆情。这些问题如果不能通过加强立法等手段及时有效解决，将影响社会和谐与政府公信力，存在着社会不稳定的安全隐患。我国业已进入社会保障高质量发展的新时代，业已开启依法治国的新征程，加快社会养老保险立法、严明执法、健全司法、自觉守法责无旁贷，是社会保障制度走向成熟的必然要求与基本标志。

现行社会养老保险立法尽管取得一定进展，仍难以满足时代发展的需要。我国社会养老保险存在立法层级低、不够规范统一、不够详尽具体、不够与时俱进等突出问题，立法滞后严重影响到社会养老保险制度的持续健康发展。主要表现在：一是立法的层级总体较低，多为政策文件规定，没有与社会养老保险重要地位相适应的专门法律，权威性较低；二是文件规定比较分散，不够系统完整，不便查阅，有关规定不够衔接统一；三是《中华人民共和国社会保险法》和《中华人民共和国劳动法》中有关养老保险的条款比较原则概括，不够具体详细，操作性不强，影响到社会养老保险方面的司法判例；

四是现行社会养老保险规定存在前后冲突与制度空白（比如残疾待遇与居民遗属待遇不够规范统一等），落后于时代要求，缺少历史性传承与国际视野，同高质量发展、共同富裕、建设现代化强国、提高人民福祉的要求相比还有很大差距，难以起到引领改革的作用。

职工养老保险基金收支平衡面临巨大挑战，影响到养老保险事业的可持续发展。统计数据表明，2013—2020年期间，全国职工基本养老保险^②基金当期收支率^③波动下降，由2013年的122.79%下降到2020年的86.50%，当期基金由总体“收大于支”到多数“收不抵支”；2013—2020年期间，全国职工基本养老保险基金当年收不抵支的省份波动增加，由2013年的1个省份，增加到2016年的7个省份，再增加到2020年的26个省份，由个别省份收不抵支发展到多数省份收不抵支；全国职工基本养老保险的负担系数^④由2012年的0.33上升到2020年的0.39，制度内老龄化严重；全国职工基本养老保险基金结存系数^⑤由2013年的1.53下降到2020年的0.94，个别省份的基金累计已为赤字，基金收支不平衡问题十分突出（见表2）。

表2 全国职工基本养老保险基金收支分析

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
当期基金收支率(%)	122.79	116.34	113.67	110.06	113.82	114.61	107.50	86.50
当年收不抵支省份(个)	1	2	6	7	6	4	10	26
负担系数(人)	0.33	0.34	0.35	0.36	0.38	0.39	0.39	0.39
基金结存系数(年)	1.53	1.46	1.37	1.21	1.15	1.14	1.11	0.94

来源：历年中国统计年鉴

居民养老保险待遇水平总体偏低，难以提供基本生活保障。我国社会养老保险制度由覆盖劳动者到覆盖城乡居民，实现了制度全覆盖，是制度建设的巨大进步。但现行城乡居民基本养老保险制度的筹资水平、待遇水平总体偏低，缺少与居民收入水平相联系的筹资与待遇的增长机制，不利于缩小收入分配差距，难以满足居民更高水平的养老保障需求。根据统计，2013年到2020年期间，全国城乡居民基本养老保险的月人均待遇金额，由2013年的79.56元上升到2020年的174.00元，月平均待遇金额缓慢提高；全国城乡居民基本养老保险的待遇

率^⑥，由2013年的1.85%上升到2020年的2.14%，平均待遇率缓慢提高；全国城乡居民基本养老保险的月人均缴费金额，由2013年的48.00元上升到2020年的105.93元，月平均缴费金额缓慢提高；全国城乡居民基本养老保险的缴费率^⑦，由2013年的1.12%上升到2020年的1.31%，缴费率缓慢提高；全国城乡居民基本养老保险的基金结余系数^⑧，由2013年的2.23上升到2020年的2.91，基金结余逐步增加。分析表明，城乡居民的缴费水平与待遇水平总体偏低，基金结余有一定增加，有提高待遇水平的必要与潜力（见表3）。

表3 全国城乡居民基本养老保险缴费与待遇分析

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
月人均待遇金额(元)	79.56	91.48	119.18	117.36	126.74	152.30	161.88	174.00
待遇率(%)	1.85	1.95	2.31	2.08	2.05	2.22	2.15	2.14
月人均缴费金额(元)	48.00	53.78	66.69	68.71	77.22	87.63	91.92	105.93
缴费率(%)	1.12	1.15	1.29	1.22	1.25	1.28	1.22	1.31
基金结存系数(年)	2.23	2.45	2.17	2.50	2.66	2.50	2.65	2.91

来源:历年中国统计年鉴

加强社会养老保险立法是促进共同富裕与实现社会和谐的需要。社会养老保险为职工与居民提供长期稳定的老年收入保障,可以保障老年人基本生活与减少老年贫困风险,有利于促进共同富裕和实现社会和谐。

因此,在人口老龄化背景下,加强社会养老保险立法研究,加快推进社会养老保险专门立法工作步伐,是应对养老金长期支付风险、平衡代际负担、缩小城乡收入差距、维系社会稳定、实现养老保险事业更高质量更可持续发展的迫切需要,是进一步提升社会养老保险法治水平的必然要求,具有内在必然性与现实紧迫性。

三、以现行法规文件为基础,以国际标准为参照,社会养老保险立法具有现实可行性

党中央高度重视社会保障立法工作,有关养老保险改革发展的顶层设计总体完成,为加快社会养老保险立法提供条件。我国初步建立了社会养老保险的法规政策框架,在社会养老保险立法方面取得一定成效,为加强社会养老保险立法奠定了制度基础。

党中央高度重视社会保障立法工作,有关养老保险改革发展的顶层设计总体完成。习近平总书记在中共中央政治局就完善覆盖全民社会保障体系进行第二十八次集体学习时的讲话中明确指示:“推进社会保障法治化。要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作,在法治轨道上推动社会保障事业健康发展。要加强社会保障立法工作,加快制定或修订社会保险、社会救助、社会福利等方面的相关法律,依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利、义务、责任。”根据总书记的指示精神,全国人大督促启动社会保障立法的相关研究,其中社会养老保险立法是重要研究内容。改革开放40多年来,养老保险改革发展的经验日趋成

熟,以2019年中央制定的《改革完善基本养老保险制度总体方案》为标志,已经走向基本定型。广大公众经过参保实践,养老保险的意识得到显著提升。专家学者关于养老保险改革的相关理论研究也日益丰富、深入和成熟。分析认为,加快社会养老保险专门立法具有政治基础与现实条件。

我国初步建立了社会养老保险法规框架。1951年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,为职工及其家属在生老病死等方面提供相应保障;1978年颁布《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》,为老弱病残职工及其遗属提供收入保障;2010年公布《中华人民共和国社会保险法》,建立由养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险构成的覆盖全民的社会保险制度框架;2011年发布《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》,以及2019年发布的《香港澳门台湾居民在内地(大陆)参加社会保险暂行办法》,建立了覆盖海外劳动者与居民的社会保险制度。

党和国家的有关文献为社会养老保险立法提供了指引。十九大报告指出:“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。”二十大报告指出:“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。完善基本养老保险全国统筹制度,发展多层次、多支柱养老保险体系。实施渐进式延迟法定退休年龄。扩大社会保险覆盖面,健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制……”。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出:“坚持应保尽保原则,按照兜底线、织密网、建机制

的要求，加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。”“健全养老保险制度体系，促进基本养老保险基金长期平衡。实现基本养老保险全国统筹，放宽灵活就业人员参保条件，实现社会保险法定人群全覆盖。完善城镇职工基本养老保险合理调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金标准。”

国际公约与国际实践为社会养老保险专门立法提供参照。国际劳工组织 1952 年发布了涵盖养老、医疗、工伤、失业、生育等九大风险的综合性公约——《1952 年社会保障（最低标准）公约》（第 102 号），1967 年又发布了涵盖老年、残疾、遗属风险的专项公约——《1967 年残疾、老年和遗属待遇公约》（第 128 号），这表明综合性公约与专项公约并不矛盾，是相辅相成的。

一些国家通过专门立法或综合立法的办法制定了详细的社会养老保险法律。如《加拿大养老金计划法》《韩国国民养老金法》《日本雇员养老保险法》《日本国民养老金法》。同时，法国出台了《全民养老金制度法案》，英国多次修订与完善《英国养老金法》。美国的《社会保障法》中有专门详尽的养老金立法，德国的《社会法》中有专门详尽的养老金立法，澳大利亚的《社会保障法》中有专门详尽的养老金立法。

因此，我国虽然已经出台包括社会保险五大分支的《社会保险法》，并不影响出台专门的社会养老保险法。社会保险法是框架性的综合法律，社会养老保险法是专门的具体法律，二者相辅相成。在没有专门立法的情况下，直接修订社会保险法会面临较大的修法困难。通过加强养老保险等专门立法，

可以为修订与完善社会保险法创造条件。一旦各项专门立法均趋于成熟，就可以构建更加完善与成熟的社会保险法典，正如《中华人民共和国民法典》的构建历程一样（民法通则与各项专门法的结合形成民法典，一定意义上讲，当前的社会保险法正处于民法通则的位置）。

自 1949 年新中国成立以来，我国社会养老保险制度由最初的覆盖国家机关事业单位和国有企业职工，到覆盖各类用人单位的职工，到覆盖各类劳动者，到覆盖包括港澳台地区在内的劳动年龄段的居民，逐步建成了覆盖全民、城乡统筹、内外协同的养老保障制度体系。因此，现行社会养老保险制度框架为社会养老保险立法研究奠定了基础，为更高质量的社会养老保险立法提供了条件，推进社会养老保险专门立法具有现实可行性。

四、加强新时代社会养老保险立法的相关经济社会条件日趋成熟，实现依法治理具有现实紧迫性

在我国经济实力日益增强、人口老龄化、城镇化的背景下，加强新时代社会养老保险立法的相关经济社会条件日趋成熟，实现依法治理具有现实紧迫性。

人均国民收入提高为人人享有适度养老保障奠定物质基础。随着经济发展与现代化进程加快，人均国民收入不断提高，为建立更高质量的养老保险制度奠定了物质基础。根据世界银行统计数据^⑤，我国人均国民收入由 1987 年的 320 美元上升到 2020 年的 10550 美元，由 1999 年以前的低收入国家，到 1999 年至 2009 年的中低收入国家，再到 2010 年至今的中高收入国家，经济成就斐然。2013 年到 2020 年期间，中国的人均国民收入日益接近高收入国家标准，经济发展势头良好（见表 4）。

表 4 中国人均国民收入与高收入标准差距分析表

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
中国人均国民收入(美元)	6740	7470	7890	8210	8670	9540	10310	10550
高收入国家人均国民收入标准(美元)	12745	12735	12475	12235	12055	12375	12535	12695
中国与高收入标准差距(美元)	6005	5265	4585	4025	3385	2835	2225	2145

来源：世界银行数据库，<https://data.worldbank.org/>

人口老龄化使养老保险事业的可持续发展面临挑战。根据中国统计年鉴，老龄化率（65 岁及以上人口占总人口的比率）由 2002 年的 7.30%，上升到

2021 年的 14.2%，平均预期寿命由 2005 年的 72.95 岁上升到 2020 年的 76.34 岁，老年抚养比^⑥由 2002 年的 10.38% 上升到 2021 年的 20.79%，表明中国

老龄化日益加速（见表5）。根据联合国经济与社会事务部人口局2019年的人口中心变量预测，到2030年中国的老年抚养比将达到25.0%，到2050年将达到42.6%，表明未来可能出现两个劳动年龄人口赡

养一位65岁及以上老年人的情形。在老龄化加速的背景下，应当未雨绸缪，及时启动养老保险立法建设，以应对未来养老金支付可能面临的挑战。

表5 2002—2021年中国老年抚养比变迁

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
15—64岁人口(万人)	90302	90976	92184	94197	95068	95833	96680	97484	99938	100378
65岁及以上人口(万人)	9377	9692	9857	10055	10419	10636	10956	11307	11894	12277
老年抚养比(%)	10.38	10.65	10.69	10.67	10.96	11.10	11.33	11.60	11.90	12.23
老龄化率(%)	7.30	7.50	7.58	7.69	7.93	8.05	8.25	8.47	8.87	9.10
年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
15—64岁人口(万人)	100718	101041	101032	100978	100943	100528	100065	99552	96871	96481
65岁及以上人口(万人)	12777	13262	13902	14524	15037	15961	16724	17767	19064	20056
老年抚养比(%)	12.69	13.13	13.76	14.38	14.90	15.88	16.71	17.85	19.68	20.79
老龄化率(%)	9.40	9.70	10.10	10.50	10.80	11.40	11.90	12.60	13.50	14.20

来源：国家统计局，www.stats.gov.cn

城镇化进程日益加速，需要现行养老保险制度提质升级。我国的城镇人口由2002年的50212万人上升到2021年的91425万人，人口城镇化率^⑥由2002年的39.09%上升到2021年的64.72%，表明中国的城镇化水平日益提升（见表6）。根据联合国

经济与社会事务部人口局2018年估计，到2030年中国的城镇化率为70.6%，到2050年为80%。在城镇化加速的背景下，应加强养老保险立法建设，推进城乡养老保险一体化进程，以适应城镇化、现代化发展的需要。

表6 2002—2021年中国城镇化率变迁

单位：万人

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
总人口	128453	129227	129988	130756	131448	132129	132802	133450	134091	134916
城镇人口	50212	52376	54283	56212	58288	60633	62403	64512	66978	69927
城镇化率	39.09%	40.53%	41.76%	42.99%	44.34%	45.89%	46.99%	48.34%	49.95%	51.83%
年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
总人口	135922	136726	137646	138326	139232	140011	140541	141008	141212	141260
城镇人口	72175	74502	76738	79302	81924	84343	86433	88426	90220	91425
城镇化率	53.10%	54.49%	55.75%	57.33%	58.84%	60.24%	61.50%	62.71%	63.89%	64.72%

来源：国家统计局，www.stats.gov.cn

我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，已经进入中国社会主义现代化建设的新时代。加强社会养老保险立法建设不仅是满足人民美好生活向往的需要，也是应对人口老龄化、确保养老保险事

业更高质量更可持续发展的需要，具有现实紧迫性。

五、各国高度重视社会养老保险立法，为我国社会养老保险立法提供经验借鉴

以“人均国内生产总值、老年抚养比、城镇化率”为维度，分析日本、韩国、加拿大、美国、德

国、澳大利亚等国家建立统一的社会养老保险立法时的经济社会背景，同我国当前的经济社会条件进行比对，为我国社会养老保险立法的时机选择提供了国际经验借鉴。

人均国内生产总值为社会养老保险立法提供物质基础，老年抚养比与城镇化率反映社会养老保险立法的现实需求。各国建立统一的社会养老保险立法的时间及其经济社会指标如表 7 所示。

表 7 各国建立统一的社会养老保险立法时间及其经济社会指标

国别	立法时间(年)	法律名称	人均国内生产总值 (美元)	老年抚养比 (%)	城镇化率(%)
日本	1959	国民养老金法	>2026.21	8.8	62.3
韩国	1986	国民养老金法	2831.36	6.8	66.7
加拿大	1965	加拿大养老金计划法	>4174.56	13.2	72.9
美国	1935	社会保障法	>5122.84	>12.6	>64.2
德国	1989	社会法	17785.85	21.6	73.0
澳大利亚	1991	社会保障法	19143.70	16.5	85.4

来源：联合国数据库，<https://data.un.org/>

注释：为增强数据的可比性，该表的数据来自联合国数据库，老年抚养比与城镇化率更新到 2020 年，且该数据与按国家统计局计算的数据略有差距。

中国 2020 年的人均国内生产总值为 10228.97 美元，2020 年的老年抚养比为 17.0%，2020 年的城镇化率为 61.4%。通过与样本国家对比，可以判断中国进行社会养老保险立法具备了现实经济社会条件。

日本社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值低于我国当前水平，老年抚养比低于我国当前水平，城镇化率高于我国当前水平。日本 1941 年制定《雇员养老保险法》，1954 年重新制定《雇员养老保险法》，1959 年制定统一的《国民养老金法》。日本 1959 年的老年抚养比为 8.8%，日本 1959 年的城镇化率为 62.3%，日本 1959 年的人均国内生产总值低于 2026.21 美元^⑩；日本 1981 年的人均国内生产总值为 10266.65 美元，与中国 2020 年的人均国内生产总值相当；日本 1990 年老年抚养比为 17.0%，与中国 2020 年的老年抚养比相当；日本 1958 年的城镇化率为 61.4%，与中国 2020 年的城镇化率相当。

韩国社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值低于我国当前水平，老年抚养比低于我国当前水平，城镇化率高于我国当前水平。韩国 1973 年制定《国民福利养老金法》，1986 年制定统一的《国民养老金法》。韩国 1986 年的人均国内生产总值为 2831.36 美元，韩国 1986 年的老年抚养比为 6.8%，韩国 1986 年的城镇化率为 66.7%；韩国 1994 年的

人均国内生产总值为 10344.02 美元，与中国 2020 年的人均国内生产总值相当；韩国 2015 年老年抚养比为 17.5%，与中国 2020 年的老年抚养比相当；韩国 1983 年的城镇化率为 61.7%，与中国 2020 年的城镇化率相当。

加拿大社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值低于我国当前水平，老年抚养比低于我国当前水平，城镇化率高于我国当前水平。加拿大 1921 年制定《老年养老金法》，1937 年制定《盲人养老金法》，1954 年制定《残疾养老金法》，1951 年制定统一的《老年保障法》，1965 年制定统一的《加拿大养老金计划法》。加拿大 1965 年的人均国内生产总值低于 4174.56 美元^⑪，加拿大 1965 年的老年抚养比为 13.2%，加拿大 1965 年的城镇化率为 72.9%；加拿大 1979 年的人均国内生产总值为 10160.53 美元，与中国 2020 年的人均国内生产总值相当；加拿大 1990 年老年抚养比为 16.5%，与中国 2020 年的老年抚养比相当；加拿大 1951 年的城镇化率为 61.7%，与中国 2020 年的城镇化率相当。

美国社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值低于我国当前水平，老年抚养比低于我国当前水平，城镇化率高于我国当前水平。美国 1935 年制定统一的、持续修订补充的《社会保障法：公法 74—271，第二编——联邦老年、残疾、遗属保险待遇》，

1972年制定《社会救助法：公法92-603》。美国1935年的人均国内生产总值低于5122.84美元^⑩，美国1935年的老年抚养比低于12.6%^⑪，美国1935年的城镇化率低于64.2%^⑫；美国1978年的人均国内生产总值为10441.19美元，与中国2020年的人均国内生产总值相当；美国1975年老年抚养比为16.7%，与中国2020年的老年抚养比相当；美国1950年的城镇化率为64.2%，与中国2020年的城镇化率相当。

德国社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值高于我国当前水平，老年抚养比高于我国当前水平，城镇化率高于我国当前水平。德国1989年制定《老年与残疾保障法》，1991年制定《遗属保护法》，1989年制定统一的《社会法第六卷——老年、残疾、遗属义务养老保险》和《社会法第十二卷——社会救助》。德国1989年的人均国内生产总值为17785.85美元，1989年的老年抚养比为21.6%，1989年的城镇化率为73.0%；德国1981年的人均国内生产总值为10248.12美元，与中国2020年的人均国内生产总值相当；1960年老年抚养比为17.1%，与中国2020年的老年抚养比相当；1950年的城镇化率为67.9%，与中国2020年的城镇化率相当。

澳大利亚社会养老保险统一立法时的人均国内生产总值高于我国当前水平，老年抚养比与我国当前水平相当，城镇化率高于我国当前水平。澳大利亚1908年制定《老年与残疾养老金法》，1942年制定《寡妇养老金法》，1991年制定统一的《社会保障法第二章——养老金、待遇与津贴》。澳大利亚1991年的人均国内生产总值为19143.70美元，澳大利亚1991年的老年抚养比为16.5%，澳大利亚1991年的城镇化率为85.4%；澳大利亚1979年的人均国内生产总值为10424.87美元，与中国2020年的人均国内生产总值相当；澳大利亚1990年老年抚养比为16.5%，与中国2020年的老年抚养比相当；澳大利亚1950年的城镇化率为77.0%，与中国2020年的城镇化率相当。

分析表明，我国现有的人均国内生产总值水平为社会养老保险专门立法奠定了物质基础，现有的老龄化水平与城镇化水平迫切需要加强社会养老保险的专门立法。

注释：

- ① 支撑养老保险运行的政策文件主要包括：《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），《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号），《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2号），《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）。
- ② 全国职工基本养老保险是指企业职工基本养老保险与机关事业单位工作人员养老保险。
- ③ 当期基金收支率=当年基金收入/当年基金支出。
- ④ 负担系数=当年领取养老金人数/当年参保人数，表示一个参保缴费人员负担的领取养老金人数。
- ⑤ 基金结余系数=当年基金结余/上年基金支出，表示结存的基金尚够多少年之用。
- ⑥ 待遇率=全国城乡居民基本养老保险月人均待遇金额/全国单位就业人员月平均工资。
- ⑦ 缴费率=全国城乡居民基本养老保险月人均缴费金额/全国单位就业人员月平均工资。
- ⑧ 基金结余系数=当年全国城乡居民基本养老保险基金结余/上年全国城乡居民基本养老保险基金支出。
- ⑨ <https://data.worldbank.org/>
- ⑩ 老年抚养比=65岁及以上人口/15岁到64岁人口。
- ⑪ 城镇化率=城镇人口/总人口。
- ⑫ 联合国数据库中缺失日本1959年人均国内生产总值数据，2026.21美元为1970年最早可用数据。
- ⑬ 联合国数据库中缺失加拿大1965年人均国内生产总值数据，4174.56美元为1970年最早可用数据。
- ⑭ 联合国数据库中缺失美国1935年的人均国内生产总值数据，5122.84美元为1970年的数据。
- ⑮ 联合国数据库中1935年美国老年抚养比数据缺失，12.6%为1950年的数据。
- ⑯ 联合国数据库中美国1935年的城镇化率数据缺失，64.2%为1950年的数据。

参考文献：

- [1] 联合国数据库 [DB/OL]. <https://data.un.org/>
- [2] 世界银行数据库 [DB/OL]. <https://data.worldbank.org/>
- [3] 国家统计局数据库 [DB/OL]. <http://www.stats.gov.cn>
- [4] 国家财政决算数据 [DB/OL]. <http://www.mof.gov.cn>
- [5] World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads — in pursuit of a better future [M]. International Labour Organization, 2021.
- [6] 褚福灵. 中国社会保障发展指数报告 2016-2018 [M]. 天津人民出版社, 2019年11月第1版.
- [7] 褚福灵. 中国社会保障制度解读 1949-2019 [M]. 天津人民出版社, 2020年12月第1版.

(下转第17页)

Current Situation and Countermeasures of Public Service Governance in Grassroots Communities ——Taking M District of Beijing as an Example

ZHANG Qiujie SUN Lin WANG Ting

(Beijing Vocational College of Labor and Social Security, Beijing 100029)

Abstract: Continuously improving the governance level of public services in grass-roots communities and enhancing the people's sense of gain and happiness is the meaning of building Chinese-style modernization. Based on the perspective of community governance, field investigations and studies were conducted on 15 communities in M District, Beijing. The study found that the community organizational framework has been further improved, the quality of community workers has significantly improved, and community services have become more diversified and humanized. However, there is still a certain gap between community public services and the needs of community residents. Information systems are complicated, service management methods are rigid, and community service projects cannot meet the individual needs of residents. In view of the above problems, it is suggested to continuously optimize the top-level design and system planning of community construction, further transform the functions of government work, enhance the service capacity of street communities, improve community governance structure, deeply explore community resources, and form a joint force of community governance.

Key words: community workers; community construction; public service

(责任编辑：张慧霞)

(上接第 10 页)

On the Necessity and Feasibility of Specialized Legislation for Social Pension Insurance in China

CHU Fuling

(School of Insurance, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081)

Abstract: Social pension insurance is an important part of the social security system, so it is of great significance to strengthen the legislation of social pension insurance. It is necessary to strengthen the special legislation of social pension insurance to deal with the complexity, long-term and risk of pension insurance. The legislation of social pension insurance is based on current regulatory documents and referenced by international standards, which has practical feasibility. The relevant economic and social conditions for strengthening the legislation of social pension insurance in the new era are becoming increasingly mature, and it is urgent to achieve legal governance. All countries attach great importance to the legislation of social endowment insurance, which provides experience for the legislation of social endowment insurance in our country.

Key words: social pension insurance legislation; necessity; feasibility

(责任编辑：肖红梅)