

浅谈我国养老保险制度的改革

余武

一、我国养老社会保险的制度变迁

1、我国养老社会保险制度建立

养老保险制度的建立和健全，是人类文明与社会进步的重要标志和成果。1951年原政务院公布的《中华人民共和国劳动保险条例》，标志着我国企业职工养老保险制度的建立。但在之后的三十余年里，由于受到国家经济体制等因素的制约，我国现收现付制的养老保险制度没有什么变化，直到1984年我国城市经济体制改革全面启动。

2、养老社会保险制度的初步改革

1984年我国城市经济体制改革全面启动，在国营企业的市场化改革展开的过程中，传统的养老保险制度的缺陷显现出来。随着企业更新职工队伍，企业退休人员骤然增多，企业养老金负担迅速增长，由于实质上的企业保险，企业之间负担轻重不一的矛盾十分突出。传统的养老保险制度在80年代首先开始进行了还原养老保险基本职能的养老保险统筹的工作，1986年国务院颁发的77号文件，建立了市一级层次上的国有企业养老金的社会统筹机制。在社会统筹机制内，养老金资金由人口结构年轻的国有企业向人口结构老龄化的国有企业的转移，实际上构成传统养老保险制度的再保险机制。传统养老保险制度在部分企业层面上的支付危机在这样的社会统筹机制的设置上在一定时期内解决了。1990年，劳动部又开始进行养老保险养老金计发办法改革的试点工作，提出养老保险基本养老金由两部分构成：第一部分按职工退休时当地社会平均工资的一定比例计发；第二部分按职工本人缴费年限和指数化月平均缴费额计发。随后，地方各级政府又建立了专职的社会保险管理机构，归属劳动部监管。1991年为扩大传统养老保险的缴费基础，国务院在《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中要求国营企业的所有职工(包括固定工与合同工)都要以标准工资的3%为起征点向该计划缴费。《关于企业职工养老保险制度改革的决定》确立了我国养老保险由国家、企业、个人三个层次构成的基本模式，初步确定我国企业职工养老保险制度的基本框架：逐步建立国家基本养老保险、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。在这个多层次的养老保险体制中，基本养老保险是核心，由国家立法，在全国统一强制实施，适用于城镇各类职工。第二个层次是单位依靠自己的经济力量举办的，体现不同单位在经济条件上的差别性的养老保障。第三个层次是职工个人储蓄性养老保险，个人根据经济能力和不同需求自愿参加，国家在政策上给予适当引导，在储蓄利率上给予相应的优惠。

3、新型养老社会保险制度的构建

1993年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》将多层次的社会保障制度确立为我国社会主义市场经济体系的基本支柱之一，并提出建立新型社会保障体系的基本原则。《决定》重要的贡献是养老保险在社会统筹机制之外首次肯定了个人账户机制在改革方向上的地位与作用。首先，个人账户机制的导入从根本上改变了传统年金计划的运行机理。个人账户实际上是基金制的一个派生机制，所谓“统账结合”，实际上就是社会统筹与基金制的结合。而实行完全积累的基金制的融资方式、授给资格与受益规则无疑又与传统年金计划大相径庭。其次，个人账户以个人名义的完全积累性质，使其先天地具有了明确的个人财产指向，亦即属于个人长期储蓄的不容侵犯的公民产权地位。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》，进一步确定我国养老保险制度改革的目标，原则和主要任务。即到20世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适应城镇各类企业职工和



个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。基本养老保险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、统一调剂使用基金。《通知》首次提出要实行以社会统筹与个人账户相结合为原则的养老保险模式。并同时出台了 two 套实施方案，两套方案在形式上都将企业的缴费划分为社会统筹部分与个人账户部分，但两者对社会统筹与个人账户在新制度中孰轻孰重的基本选择倾向却存在较大的分歧。1997 年国务院针对前一段改革中出现的问题出台了《关于建立统一的职工基本养老保险制度的决定》。《决定》确定的养老保险的统一制度的内容主要是：统一缴费比例；建立统一的个人账户；统一个人养老金计发办法。

4 新型养老保险制度的完善

2000 年，中央政府组织专门力量研究提出了完善养老保险制度的试点方案，并于 2001 年 7 月起在辽宁省进行试点，目前已将试点范围扩大到吉林和黑龙江两省。中央政府提出修改和完善养老保险制度，最直接的动因是拯救养老保险制度。从 1998 年起，中国养老保险制度面临两方面的巨大压力：其一，养老基金收不抵支，养老金拖欠十分严重。其二，个人账户“有账无钱”，是“空账”，个人账户取舍问题再次引人关注。放弃它，“统账结合”的制度设计落空；保留它，需要财力支撑。在认真研究的基础上，国务院制定了《关于完善城镇社会保障体系试点方案》，核心内容包括两个方面：调整和完善基本养老保险制度。坚持社会统筹与个人账户相结合的制度模式，但对具体实施办法加以改进和完善：一是缩小个人账户规模。企业缴费不再划入个人养老账户，个人缴费比例一步到位提高到 8%，并全部记入个人账户；二是个人账户实账运营。社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理，后者由省级社会保险经办机构统一管理，在一定时期内只能购买国债；三是提高基础养老金水平。缴费超过 15 年的，每满 1 年增加一定比例的基础养老金，但最终控制在当地职工上年度平均工资的 30%。

二、对我国养老保险制度改革的述评

我国在建立社会主义市场经济的过程中，需要改革传统的社会保障制度。与智利等国社会保险制度的转换不同，我国社会保险制度改革面临两个基本任务：一个是配合社会主义市场经济体制，建立社会化的社会保障制度，完成从企业(单位)保险向社会保险的制度转换。这是不同于其他任何国家社会保障制度改革的一个重要特点。这个转换不属于现收现付模式或基金积累模式争论的范畴。如果说过去是现收现付的，这个转换也需要满足日益扩大的现收现付的需要。第二个任务就是建立包括基金积累制在内的多支柱体制，以符合经济发展与世界范围的社会保障制度改革潮流。我国自 20 世纪 90 年代以来逐步实行的社会统筹与个人账户相结合的混合制度(部分积累制)，希望同时解决上面两个任务，即“双重”。

我国养老保险制度历经半个世纪的发展演变，伴随着社会经济发展积累了丰富的经验。尽管改革开放以来在养老保险立法方面作过艰难的探索和努力，但我们至今仍未摆脱依靠阶段性养老保险政策规定调控社会成员行为的局面。由于没有养老保险法律作制度保障，国家、企业、公民三者之间的养老保险法律关系难以得到社会和政府部门广泛的理性认同，甚至没有受到养老保险利益合法享有者的自我尊重。养老保险政策不同时期的政策指向留下的不同政策台阶，人为地增大了解决不同时期不同社会群体成员不同属性和矛盾的难度。国家统一的养老保险政策在研究解决全国普遍性问题的同时又制造出新的区域性政策矛盾。养老保险制度建设由于缺乏养老保险法律的导航面临着偏离制度目标的风险。我国养老保险制度的改革，一定要建立统一领导、分级管理，以社会化管理为主的管理体制。社会主义市场经济要求有可以自由流动的人才市场，这就决定了我国的养老保险制度必须是统一的，不能以行业或地区进行分割。

