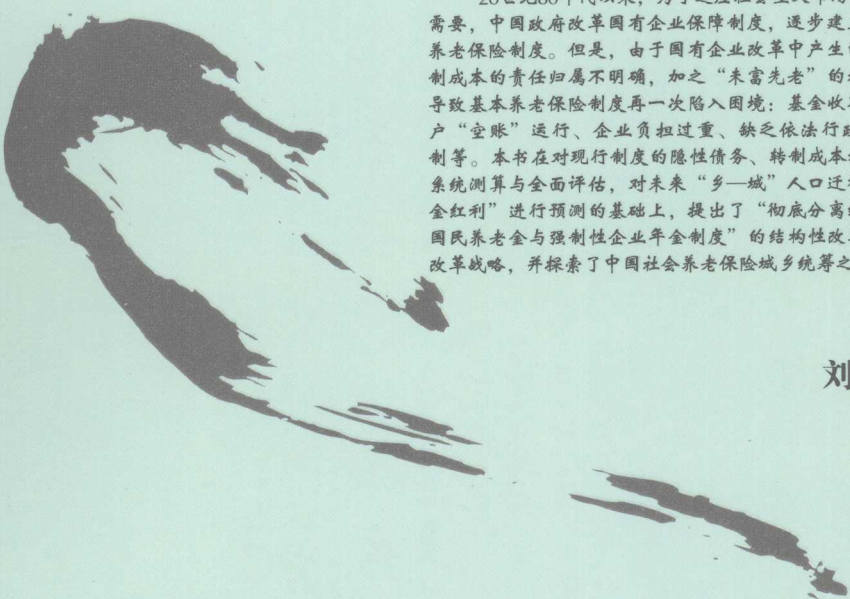


可持续发展的中国城镇 基本养老保险制度研究



20世纪80年代以来，为了适应社会主义市场经济体制改革的需要，中国政府改革国有企业保障制度，逐步建立起了城镇基本养老保险制度。但是，由于国有企业改革中产生的历史问题，转制成本的责任归属不明确，加之“未富先老”的社会经济现实，导致基本养老保险制度再一次陷入困境：基金收不抵支、个人账户“空账”运行、企业负担过重、缺乏依法行政和有效监督机制等。本书在对现行制度的隐性债务、转制成本和财务平衡进行系统测算与全面评估，对未来“乡—城”人口迁移规模和“养老金红利”进行预测的基础上，提出了“彻底分离统账制度，建立国民养老金与强制性企业年金制度”的结构性改革战略及其边际改革战略，并探索了中国社会养老保险城乡统筹之路。

刘昌平 著



教育部人文社会科学重点研究基地



武汉大学社会保障研究中心

可持续发展的中国城镇 基本养老保险制度研究

刘昌平 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

可持续发展的中国城镇基本养老保险制度/刘昌平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7329 - 9

(养老金研究系列丛书)

I. 可... II. 刘... III. 城镇—养老保险—福利制度—中国 IV. F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 162618 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 石春梅

封面设计 高丽琴

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

插 页 2

印 张 16.5

印 数 1 - 6000 册

字 数 262 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

养老保障问题的实质就是寻找一个合适的“储钱罐”。自古以来，理性的人们就依据当时当地的社会经济条件，不断地寻找合适的“储钱罐”，以防老无所养。因此，养老保障的方式也经历了从自我保障到家庭保障，再从家庭保障到社会保障的历史演进过程。特别是自工业革命时期社会保障替代家庭保障以来，正式的养老保障制度安排——养老金制度历经百余年的不断改革与完善，已经形成了一个涉及国家、社会、企业、个人的多主体参与，财政资金、企业资金、个人资金、金融资本的多渠道筹集，公共管理、私人管理、企业和个人决策的多元化管理，资本市场、货币市场、保险市场、风险资本市场的多领域投资，包括公共养老金（国家养老金）、补充养老金（企业年金、公务员年金、职业年金）、个人养老金（养老保险产品、零售金融契约、个人储蓄）等在内的多支柱模式。

自20世纪70年代以来发生的世界性养老金革命的意义非常深远，影响范围从“福利国家”扩展到新兴市场经济国家、转制经济国家和社会主义国家，甚至非洲欠发达国家；影响领域从单纯的公共管理部门扩展到经济社会的各个部门；影响程度从单一的社会政策目标转变为经济政策目标和社会系统工程。综观养老金制度的百年发展史不难看出，养老金制度的历次变迁都围绕着以下四个方面的关系展开：

其一，养老金制度与经济增长的关系。养老金制度安排对经济增长的影响，可以分为两种研究思路：一种以储蓄作为中间变量，通过考察现收现付制和基金积累制对储蓄的影响，进而影响经济增长；另一种思路则不考虑储蓄这一变量，而是基于经济增长的“黄金律”（Golden Rule）理论。对于前一研究思路，马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein）、巴罗（Barro）、达比（Darby）、迪恩·R. 莱默（Dean R. Leimer）、斯利格·D. 莱斯诺（Selig D. Lesnoy）、莫迪利亚尼（Modigliani）、布伦伯格



(Brumberg)、安多 (Ando)、考特利科夫 (Kotlikoff)、奥尔巴克 (Auerbach)、莱默 (Liemer)、理查森 (Richardson)、斯莱特 (Slate)、戴维斯 (Davis)、莫纳尔 (Munnell)、迪克斯-米里克斯 (Dicks-Mireaux)、金 (King)、伯恩海姆 (Bernheim)、斯利尔兹 (Scholz)、文蒂 (Venti)、威斯 (Wise)、萨姆威克 (Samwick) 等经济学家之间展开了激烈的争论, 虽然有关现收现付制的储蓄效应至今仍然没有取得一致的结论, 但对基金积累制的储蓄效应的研究已经证明, 在发展中国家强制性基金积累制养老金制度的建立将有效地增加储蓄。对于后一研究思路, P. A. 萨缪尔森 (Samuelson)、胡成中 (Sheng Cheng Hu)、罗姆 (Rome)、阿洛 (Arrau)、施米特·赫布尔 (Schmidt-Hebbel)、瓦尔德斯-普里托 (Valdés-Prieto)、西夫安迪斯 (Cifuentes)、科斯蒂 (Corsetti)、霍尔兹曼 (Holzmann) 等学者分别从现收现付制和基金积累制的增长效应以及从现收现付制向基金积累制转轨的增长效应进行研究, 研究结果显示, 如果经济最初是动态无效率的, 引入现收现付制将使平衡增长路径收敛到黄金律水平, 提高未来若干代人的消费水平, 而基金积累制不影响未来各期资本存量间的关系; 从现收现付制向基金积累制养老金制度转轨将减少扭曲现象, 产生增长效应。

其二, 养老金制度与政府的关系。对于养老金制度, 现代公共品理论普遍认为, 政府应提供公共养老金制度以致力于解决社会公平问题, 实现收入再分配, 因为公平也是一种公共品; 而非政府提供的私营养老金制度能更好地增进制度供给效率, 即提高管理效率。在市场机制与非市场机制并存的混合经济中, 国家必不可少, 因为需要国家来组织经济; 市场也不可或缺, 因为当人们进行决策时市场是很有价值的工具。因此, 通过多支柱养老金体系, 既能实现再分配效率, 又能提高管理效率, 促进养老保障资源的合理配制, 增进个人福利和社会福利。

其三, 养老金制度与资本市场的关系。“养老金计划就是资本市场”, 尽管这个说法比较绝对, 但它却体现着养老金与资本市场的休戚相关。养老基金从本质上讲是一种延迟的支付承诺, 具有定期预缴、延期给付和长期储蓄三个基本特点, 而人口老龄化及退休费用的急剧增长, 使得养老金制度又不得不对安全性、流动性和收益性做出重新调整, 这决定了养老基金必须进入资本市场; 养老基金本身所具有的长期协调性、稳定性和规模性, 以及追求长期稳定投资回报的特点, 对资本市场的制度、结构和效率以及稳定性将产



生极其重要而又复杂的影响，而养老金的社会保障属性反过来又要求养老金投资建立在资本市场比较规范、成熟的基础之上。从而在养老金与资本市场共同生长、相互促进的过程中，实现共赢以增进社会福利。

其四，养老金制度与人力资本发展战略的关系。养老金计划源于雇主责任，因为作为雇主基于激励与约束员工而建立的员工福利计划起到了养老保障的作用，自20世纪90年代以来，多数国家将雇主养老金计划纳入到多支柱养老金体系中来。由于养老金计划的分配方案可以多样化、差异化，而且它往往与工资、奖励、补贴、其他非货币化的福利制度配合使用，从而直接成为雇主在产品 and 要素市场上竞争的重要手段。而从雇主人力资本发展战略的角度来设计养老金计划，可以促进企业薪酬福利制度改革，建立现代企业制度下的人力资源管理模式。因此，养老金计划可以设计为两大类：激励性制度安排和补偿性制度安排，前者通过合约的形式，分配给企业经营管理者 and 普通雇员一定的剩余索取权与剩余控制权，构成对他们的激励，以实现“持恒产者有恒心”的目的，如虚拟股票计划（Phantom Stock Plan）、业绩期权（Performance Stock Option）、管理人员股票期权（Executive Stock Option, ESO）、雇员持股计划（Employee Stock Ownership Plan, ESOP）等；后者主要是对雇员为企业所做的贡献给予回报，对雇员过去的学历、技能、经验等给予补偿，对雇员及其家庭未来的生活、学习、发展等进行保障。

养老保障制度是我国社会保障最重要的制度，是国有企业改革的重要配套措施，也是经济社会发展的主要支柱之一。改革开放以来，我国养老保障制度改革不断深入，制度设计不断完善，管理服务不断细化，对保障离退休人员基本生活，促进经济发展，维护社会稳定发挥了积极作用。目前，我国养老保障制度主要包括城镇企业职工基本养老保险与企业年金、机关事业单位退休保障和农村社会养老保险三个部分。城镇基本养老保险制度建于20世纪50年代，80年代中期开始改革，目前已初步建立了社会统筹与个人账户相结合的基本模式；50多年来，机关事业单位一直执行离退休保障制度，目前已有部分省市开展了机关事业单位养老保险社会统筹的试点；农村养老仍以家庭保障和社区扶持为主，20世纪90年代以来，一些地方进行了建立农村社会养老保险制度的探索。

当前，随着我国社会主义市场经济体制改革不断深化和经济社会发



展,经济结构不合理、社会保障体系不健全、就业压力逐年增加和收入分配差距拉大等深层次问题逐步显现出来,伴随市场化、城镇化、人口老龄化程度的提高,养老社会保障的任务越来越重,对加快建设与经济发展水平相适应的养老社会保障体系提出了新的任务和要求。

第一,社会主义和谐社会构建需要完善的养老社会保障制度。党的十六届六中全会《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》和十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》都明确提出将“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”作为构建社会主义和谐社会的主要任务之一,要求到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,使人人享有基本生活保障。当前,新型农村合作医疗制度和最低生活保障制度已经在农村相继建立,覆盖范围正在快速扩大,保障能力不断增强。而旨在解决农民养老后顾之忧的农村社会养老保险制度却在“社会经济条件不成熟”的理由下于1999年被停止,导致农村社会养老保障制度处于缺失状态。与此同时,传统的家庭保障方式和土地保障方式的功能也因城市化进程的不断加快而持续弱化。因此,在预期中国大规模“乡—城”人口迁移的历史背景下,政府必须在农村人口老龄化高峰来临之前做好应对准备,建立完善新型农村社会养老保险制度。

第二,经济社会结构转型需要完善的养老社会保障制度。中国近30年的经济转型过程中,社会经济发展和国际化进程加快打破了制度的限制。特别地,自20世纪90年代以来,随着社会主义市场经济体制改革的不断深入,各种限制人口流动的政策和制度障碍得以不断消除,人口从农业向非农产业、从农村向城镇地区、从中西部地区向东部地区的迁移,规模逐渐增大,基本进入一个持续稳定的发展过程。在中国人口老龄化程度正在日益加深的背景下,经济社会结构转型必将对城乡社会人口年龄结构产生重大影响,农民工、被征地农民、“入乡”城镇居民等的出现也对进一步统筹城乡养老社会保障制度提出更高要求。

第三,国有企业改革与产业结构调整需要完善的养老社会保障制度。现代企业制度建设要求国有企业必须成为“自主经营、自负盈亏”的商品生产者与经营者。而国有企业改革与产业结构调整又必然面临许多企业层面难以解决问题,如失业人员增加、统一的劳动力市场建设要求劳动力充分流动、各地企业缴费负担畸轻畸重等。这些问题迫切地要求建立完善



的城镇企业基本养老保险制度。但是，当前城镇企业基本养老保险制度依然存在一些亟待解决的问题：养老保险制度改革产生的转制成本与划资偿债问题，社会统筹层次过低与养老保险关系接续困难，社会保险“税”、“费”之争与扩大制度覆盖范围的困惑，社会保障基金案件频发与监管体制尚须完善、经办管理能力有待提高之间的矛盾，失业人员、社会弱势群体养老保障方式缺失，等等。

第四，公务员制度建设与行政管理体制改革需要完善的养老社会保障制度。公务员养老保险制度是社会保障体系的重要组成部分，也是建立和完善公务员制度和改革行政管理体制提高行政效率的重要保障。2006年1月1日正式实施的《中华人民共和国公务员法》第七十七条规定：“国家建立公务员保险制度，保障公务员在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿。”作为公务员保险制度的核心组成部分，公务员养老保险制度的改革与实施也因此有了法律依据。

“养老金研究系列”是对作者近10年来致力于养老金研究的总结，主要从养老金理论与政策两个层面，全方位、系统地探讨了中国养老金制度的改革与完善问题。在近10年的学习和成长过程中，作者时时得到自己的导师——武汉大学社会保障研究中心主任邓大松教授的悉心指导，也非常感谢郑秉文教授（中国社会科学院）、穆怀中教授（辽宁大学）、林义教授（西南财经大学）、赵曼教授（中南财经政法大学）、李珍教授（中国人民大学）、郭士征教授（上海财经大学）、李绍光教授（中国人民大学）、杨燕绥教授（清华大学）、李晓林教授（中央财经大学）、申曙光教授（中山大学）、丁建定教授（华中科技大学）、林毓铭教授（暨南大学）、于小东教授（北京大学）、孙建勇博士（中国保险监督管理委员会）、吴汉华博士（中国证券监督管理委员会）、陈良司长（中国人力资源和社会保障部）、卢海元博士（中国人力资源和社会保障部）、林羿博士（美国普信集团）、杨长汉博士（中国养老金网）等师长的关心与教导！在此还要感谢许许多多曾给予作者支持与帮助的朋友们！也要感谢中国社会科学出版社卢小生编审为本系列著作出版付出的辛勤劳动！

刘昌平

2008年夏于武昌珞珈山

目 录

- 1 中国城镇养老社会保障制度改革历程 /1
 - 1.1 城镇基本养老保险制度从探索走向统一 /1
 - 1.2 完善城镇基本养老保险制度的改革试点 /8
 - 1.3 将企业补充养老保险规范为“企业年金” /13
- 2 中国养老社会保障制度改革反思与评估 /20
 - 2.1 中国基本养老保险隐性债务、转制成本与财务平衡测算
——基于国发[2005]38号文件形成的城镇基本养老保险制度 /20
 - 2.2 中国养老社会保障制度改革综合评估 /42
- 3 “乡—城”人口迁移对中国城镇人口老龄化及养老保障的影响分析 /48
 - 3.1 “乡—城”人口迁移预测研究的背景与前提 /48
 - 3.2 “乡—城”人口迁移预测模型 /57
 - 3.3 “乡—城”人口迁移对城镇人口老龄化及养老保障的影响分析 /61
- 4 中国基本养老保险制度结构性改革战略 /66
 - 4.1 多支柱养老金模式分析 /66
 - 4.2 将中国的“统账结合”制度定义为“部分积累制”
是误解或曲解 /79
 - 4.3 可持续发展的中国多支柱养老社会保障体系的基本框架 /84
- 5 中国国民养老金发展战略 /88
 - 5.1 国民养老金发展路径与财务评估 /88
 - 5.2 为国民养老金开征“社会保险税” /93
 - 5.3 建立国民养老金专项基金预算模式 /99
 - 5.4 提高社会保险统筹层次的思路 /101



- 6 中国基本养老保险转制成本与“划资偿债”战略 /111
 - 6.1 转制成本是养老保险制度变迁必须支付的代价 /111
 - 6.2 为转轨筹资的典范——智利 /114
 - 6.3 做大全国社会保障基金事关基本养老保险制度改革的成败 /120
- 7 中国强制性企业年金制度目标替代率敏感性分析 /125
 - 7.1 城镇基本养老保险个人账户养老金目标工资替代率精算分析——以北京市相关规定为基础 /125
 - 7.2 强制性企业年金精算模型及其实证分析 /132
- 8 中国基本养老保险制度边际改革战略 /143
 - 8.1 尽快解决非正规就业人员参加基本养老保险的政策障碍 /143
 - 8.2 适时规范退休年龄政策 /149
 - 8.3 受益年金化：养老金给付的有效形式 /154
 - 8.4 实现强制性企业年金基金资本化运营 /163
- 9 中国社会保障基金监管体制创新研究 /167
 - 9.1 当前社会保障基金违法违规管理案件分类与体制原因分析 /167
 - 9.2 当前中国社会保障基金监管体制的弊端 /174
 - 9.3 国外养老保险基金监管模式与监管机构独立性比较研究 /177
 - 9.4 创新中国社会保障基金监管体制的战略思路 /180
- 10 “养老金红利”与中国社会养老保险城乡统筹之路 /185
 - 10.1 “养老金红利”的理论界定 /185
 - 10.2 中国城镇“养老金红利”测算 /186
 - 10.3 中国基本养老保险城乡统筹战略 /196

附表1 2006—2050年节点年份中国城镇基本养老保险参保人数预测（万人）/202

附表2 基本养老保险基金缺口的期限结构（理论值、实际值、基金缺



口) /203

附表 3 城市人口生命表 (男性) /205

附表 4 迁移前后城镇人口特征指标 (万人) /223

附表 5 城镇“养老金红利”预测及其对基金缺口的影响表 /225

附录 1 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) /227

附录 2 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定 /230

附录 3 全国社会保障基金投资管理暂行办法 /234

3 参考文献 /243

后记 /250



1 中国城镇养老社会保障制度改革历程

中国的养老社会保障制度已经有 50 多年历史,前 30 年是“低工资、多就业、高补贴、宽福利”的国有企业保障制度。这种单位退休保障制度使职工备感安全而处变不惊,但同时也丧失了“动力”机制,乃至造成了当代经济社会体制转轨过程中出现的诸多历史问题。改革开放后的 20 多年,国有企业逐步向现代企业制度转轨,单位保障制度过渡到社会保障制度,职工也从“单位人”转向“社会人”。但是宽福利待遇和高赡养率导致高缴费率,使养老社会保险制度改革的推进举步维艰,扩面难、征缴难、基金调剂更难。20 世纪 90 年代后,我国的养老社会保险制度开始进入到一个体制与制度创新的阶段:在体制上,围绕“两个确保”(确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员养老金按时足额发放)做了大量艰苦工作;在制度创新方面,将个人账户引入养老社会保险制度,形成“低水平、广覆盖、多层次、双方负担、统账结合”的基本思路。但是,由于国有企业改革中产生的问题,以及转制成本的责任归属不明确,加之“未富先老”的社会经济现实,导致养老社会保险制度再一次陷入困境:基金收不抵支,出现财务危机,并且有不断蔓延和加剧的趋势;个人账户“空账”运行,“空账”额已高达 7000 多亿元,新制度有流产的潜在危险;社会化服务程度低,企业负担过重;法律法制不健全,缺乏依法行政和有效的监督机制。

1.1 城镇基本养老保险制度从探索走向统一

1.1.1 1984 年改革之前的基本养老保险制度

1951 年,中华人民共和国政务院颁布了我国历史上第一部全国性社



会保障法规——《劳动保险条例》。该条例虽然不是一部专门的养老保险法规，却是新中国成立后第一个内容完整的社会保险法规，它对职工的退休养老、疾病医疗、工伤康复、生育保险等多项社会保险项目及其管理都做了规范，职工退休养老保障是其重要内容。这一退休养老保障制度是适应产品经济和高度统一的计划经济体制的要求，仿效苏联的“国家保险”模式建立的，是典型的计划经济的产物，具有鲜明的时代特征。

在此后的40多年里，我国养老社会保障制度的发展经历了三个历史时期：

第一个时期：初建社会化的养老保险制度。从1951年开始到“文化大革命”前，我国初步建立了养老社会保险制度，不仅规定了统一的支付条件、待遇标准和缴费比例，而且还规定劳动保险金的30%上缴全国总工会，作为社会保险总基金，对各地和各企业进行调剂，实际上实行了全国统筹；另外70%留存于各企业工会基层委员会，作为劳动保险基金，用于支付本企业职工个人劳动保险待遇。

第二个时期：“动乱”导致养老社会保险制度“沉降”。1966年开始的“文化大革命”对各项工作造成了灾难性的影响，社会保险制度也未能幸免。1969年2月，财政部下文取消社会统筹的养老社会保险制度，使之变成了企业保险。这一时期，制度虽然“沉降”，不再实行社会统筹，但待遇标准被维持下来；人民生活水平提高缓慢，但基本待遇尚能支付。

第三个时期：整顿、规范和探索时期。“文化大革命”结束后，在百废待兴的局面下，1978年6月，国务院重新规定了离退休的条件及待遇标准。到1984年年底，“文化大革命”期间遗留的200多万人应退休而未退休的问题基本解决，离退休待遇水平显著提高，城镇集体企业职工老年生活也有了初步保障。

这一时期的养老社会保障制度体现了以下几方面的特征：第一，制度实行现收现付制^①模式，由各单位和企业负责组织实施；第二，退休金待

^① 现收现付制是一种以近期横向收支平衡为指导原则的基金筹资方式，由社会保险经办机构按所需支付的待遇总额进行社会筹资，一般由用人单位和劳动者个人（或全部由用人单位）按工资总额的一定比例缴纳社会保险税（费）。这种筹资模式要求先做出当年或近几年内养老金制度所需支付的费用预算，然后按照一定比例分摊到参加养老保险的用人单位与个人，保证精算期内收支平衡。



遇由政府统一规定并按受益基准制 (defined benefit, DB)^① 方式确定, 替代率水平较高; 第三, 形成了就业—福利—保障三位一体的制度结构, 国家承担所有风险, 从而隐含了计划经济体制下特有的隐性社会契约 (隐性养老金债务): 个人获得低工资并将应得的养老金受益权转化为国有或集体资产的一部分, 政府为职工收入和退休养老提供保障。

1.1.2 基本养老保险制度改革探索

(1) 1993 年以前的养老社会保险制度改革

1984 年, 以党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革若干问题的决定》为标志, 我国的经济体制改革进入了以城市为重点、以国营企业为中心的时代。虽然时隔多年之后才提出社会主义市场经济体制的概念, 但以今天的视角来看, 十二届三中全会实际上已经揭开了从计划经济体制向市场经济体制转轨的序幕。在这个大背景下, 谋求成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者的国有企业, 再也不能容忍自我负担、畸重畸轻的单位退休保障制度了, 迫切要求建立社会化的养老社会保险制度。这一时期企业职工养老保险制度改革探索主要体现在以下几个方面:

其一, 开展城镇企业职工基本养老保险费社会统筹, 开始由“企业保障”向社会保险转变。1984 年开始, 劳动部门在江苏省泰州市、广东省东莞市、江门市、辽宁省黑山县等地开展国营企业退休人员退休费社会统筹的试点工作, 以平衡国有企业负担。1986 年, 国务院发布了 77 号文件, 要求建立全国县、市一级的退休费统筹机制, 参加社会统筹的企业规定一定的缴费率 (或公式) 来建立统筹基金。如果企业的养老金支出额小于缴费额, 其差额纳入统筹基金; 如高于缴费额, 则不足部分将由统筹基金支付。

其二, 实行城镇企业职工个人缴纳养老保险费的制度, 开始由企业一方负担向多方负担方式的转变。在各地劳动制度改革试点的基础上, 1984 年国务院发布了劳动制度改革的四项规定, 其中的《国营企业实行劳动

^① 在养老金制度的实施中, 由经办机构依据特定计算公式, 预先确定每位参保者的养老金受益额, 向参保者提供养老金给付承诺, 这就是受益基准制。在受益基准制养老金制度中, 退休人员的福利水平取决于他们工作的年限长短和退休前工资水平。



合同制暂行规定》中明确规定了劳动合同制工人的退休养老办法。即：企业按照劳动合同制工人工资总额的 15% 左右、劳动合同制工人按照不超过本人标准工资的 3% 缴纳退休养老保险基金，从而第一次在中国引入养老保险个人缴费机制。

其三，探索实行企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险制度，开始从单一层次向多层次转变。1991 年，国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确要求扩大统筹范围，建立养老保险的三支柱模式，即：政府基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。到 1995 年年底，全国大约有 1.3 万户企业为 208 万名职工建立了企业补充养老保险，滚存结余基金 11.88 亿元；参加个人储蓄性养老保险的人数有 200 万人，滚存结余基金 3.41 亿元。^①

从 1951 年始建社会统筹，经过 1969 年的“沉降”，再到 1991 年重建社会统筹，兜了个大圈子，似又回复到本来的起点。但是，养老保险制度的覆盖范围已大大扩展，包括了所有城镇企业及其职工和个体工商户，而且制度依存的体制已不再是计划经济，而是市场经济。

(2) 1993 年养老保险改革纲领性文件产生

1993 年可以看做是 20 世纪 90 年代以来，中国养老社会保障制度乃至整个社会保障制度改革的一个重要转折点。在这一年，中共中央十四届三中全会所做的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）中提出的关于社会保障制度改革的三个原则便是对我国养老社会保障制度改革方向的重新认识。

其一，“建立多层次的社会保障体系”。“社会保障水平要与我国的社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助，发展商业性保险作为社会保险的补充”。

其二，“城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹与个人账户相结合”。

其三，“社会保险行政管理和社会保险基金经营要分开。社会保障管理机构主要行使行政管理职能”。

《决定》首先肯定了个人账户制是一个正确的改革方向，这就等于从

^① 焦凯平：《养老保险》（第二版），中国劳动社会保障出版社 2004 年版，第 45 页。



根本上承认了养老金作为职工个人一部分延迟支付的劳动报酬的性质。由于个人账户制实际上是基金积累制^①的一种管理方式,因此,这里所说的社会统筹与个人账户相结合实际上就是现收现付制和基金积累制的结合,而且,其中的基金积累制部分承认了个人账户的养老金储蓄是职工所有个人劳动收入的一部分。

(3) 1993—1997 年的改革情况

《决定》发布以后,有关部门开始着手制定具体的改革方案。养老保险制度从过去的现收现付制过渡到基金积累制或现收现付制与基金积累制的混合制度,关键问题之一就是如何解决转制成本,即老制度向它所覆盖的职工所做的养老金承诺。由于传统的现收现付制度没有养老基金积累,如果一下子切换到基金积累制或现收现付制与基金积累制的混合制度,那么就必须解决老职工的养老金融资来源问题,实际承担这部分成本的要么是政府,要么是后代人。但是,在此后的改革过程中,也恰恰是在这个问题上,有关部门的认识发生了模糊、扭曲和分歧。

1995 年 3 月,在各地试点、广泛听取意见的基础上,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》,明确了在 2000 年前建立起统一的养老保险制度的目标,要求其适用于城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源渠道多样化、权利义务相适应和管理服务社会化。这份文件也同时出台了两个具体的操作方案供各地选择甚至是适当修改。两个方案的共同点都是将企业和职工缴费分为“社会统筹”和“个人账户”两部分,但二者在结构比例上却存在很大的差异。

方案 1 是在原国家经济体制改革委员会提出的思路制定的,即所谓的“小统筹大账户”模式,强调个人账户的作用。该方案要为职工全面建立个人账户,进入个人账户的缴费率为职工工资收入的 16% 左右,由企业和个人共同负担。初期个人缴纳少部分,最终达到个人账户养老保险

^① 基金积累制是以远期纵向平衡为原则的养老金筹资方式,其实质是个体一生中的跨时性收入再分配制度。一般要求劳动者从参加工作开始,按工资总额的一定比例由用人单位和劳动者个人或只有一方定期缴纳保险费(费),计入其个人账户,作为长期储蓄积累及保值增值的基金,所有权归个人,参保职工达到规定领取条件时可以一次性领取或按月领取。基金积累制要求对未来较长时期的社会经济发展状况和个人资料进行宏观分析,预测参保者在参保期内所需享受的养老金待遇总额,将其按一定比例分摊到参保者的整个参保期间。





费的50%。职工退休后的养老金计发,亦比较严格地与个人账户的储存额相对应。对于那些在实施新制度以前参加工作的职工,该方案规定,他们在该办法实施以前的实际工作年限视同缴费年限,到退休时,“以个人账户中的储存额推算出全部工作年限的储存额”。对已退休职工的养老保障问题,该方案规定通过企业另行缴纳一定比例的费用形成统筹基金解决,其养老金的给付仍按照改革以前的规定执行。

方案2是在原国家劳动部的意见基础上制定的,所谓的“大统筹小账户”模式,强调社会统筹的比重。该方案规定在目前在职职工和以后的新职工退休后,计发给他们的养老金包括三个部分:一是“社会性养老金”,按照职工所在地上一年社会平均工资的一定比例(20%—25%)计发;二是“缴费性养老金”,规定缴费每满1年按缴费工资基数的1.0%—1.4%计发;三是“个人账户养老金”,它完全对应于个人账户的储存额,并且规定前两项养老金和退休职工的全部养老金来自“统筹”。总的看来,方案2采取了另外一种“社会统筹”与“个人账户”相结合的方式,即DB与DC(defined contribution,供款基准制)^①的混合方式,鉴于其中个人账户部分所占的比例很小,所以它实质上是一种以DB为主的混合方式。

从上述两个方案看,二者的设计思想对如何实现“社会统筹”与“个人账户”相结合存在较大差异,但二者有一个非常突出的共同点:都回避了对老职工养老金权益的明确偿还问题,只是笼统地说“通过社会统筹基金来解决”。而事实上,在没有对老职工养老金来源做特殊处理的情况下,要想按照《决定》要求实行养老社会保险制度的转轨是根本不可能的。

同时,国家提出两种方案供地方选择,并允许地方变通,从而在实际改革中在全国形成了以县或行业部门为统筹范围的成百上千种方案,进而导致了地区与部门之间养老金相互攀比,养老保险基金分割、分散,养老

^① 养老金制度的实施方式是按照一定的公式确定每名参与者的缴费水平(通常是统一的供款率),并为每位参保者设立个人账户,其缴费积累于个人账户之中,待其退休后,按照个人账户上缴费积累和基金投资回报额向退休人员计发养老金待遇,这就是供款基准制。在供款基准制养老金制度中,退休人员得到的养老金受益取决于他们个人账户上的积累水平。