

第一章 社会养老保障（一）： 可持续发展的对策

在我国整个社会保障体系中，社会养老保险是一项运行历程长、涉及资金数额巨大的社会保障制度。在向市场经济体制的转轨过程中，寻求社会养老保险可持续发展的对策，加快改造和建立起符合我国国情和社会保障发展客观规律要求的社会养老保险制度，任务既艰巨又复杂，同时也十分紧迫。

第一节 富于探索性的改革历程

一、第一阶段：恢复性改革（1978~1991）

我国从 1969 年起便不再统一筹集养老保险基金，支付退休人员的养老金所需要的费用由企业自行负担，事实上的养老保险已经退为企业行为的保险。自 1978 年我国开始进行经济改革和对外开放以来，这种养老保险制度存在的矛盾日渐突出，弊端逐步显现，但受历史条件和认识上局限性的影响，改革是从解决企业之间养老金负担轻重不一的矛盾开始的。

在 20 世纪 80 年代初，养老保险的改革尝试首先是进行养老保险费用社会统筹，还原社会养老保险的基本职能。从 1984 年开始，在江苏省泰州市、广东省东莞市、湖北省江门市以及辽宁省黑山县等地，开始试行退休人员的退休费社会统筹。当时对于养老金社会统筹还仅仅停留在浅层次的认识上，统筹的目的是重新使中国的养老保险恢复其调剂职能，向社会化的方向发展，从而克服企业因退休人员多寡不同，而在费用负担上畸轻畸重的问题。

统筹自 1986 年起，首先实现了全国县、市一级的养老保险费社会统筹，进而又推进省一级的统筹工作。至 1994 年全国先后有北京、天津、上海、吉林、河北、山西、青海、江西、湖南、福建、宁夏、陕西、四川省 13 个省、自治区、直辖市实现了省级统筹（见表 1-1）。

实行养老金社会统筹这一工作的基本方向毫无疑问是正确的，只是在后来的养老保险改革进程中，由于多种原因，其在统筹层次、进展等方面都放

慢下来。

表 1-1 13 省、自治区、直辖市实现省级统筹时间、费率

省 份	北 京	天 津	上 海	吉 林	河 北	山 西	青 海
统筹时间	1986.11	1987.4	1986.10	1992.1	1992.1	1991.10	1994.1
统筹费率 (%)	19	20.6	25.5	26.6	21.5	20.0	24.5
省 份	江 西	湖 南	福 建	宁 夏	陕 西	四 川	
统筹时间	1990.6	1994.1	1989.1	1992.7	1992.7	1992.4	
统筹费率 (%)	23.0	24.5	21.0	22.4	20.8	19.5	

在行业与地方的关系方面，从 1986 年起经国家有关部门批准，首先是具有点多线长特点的铁道行业实施了养老保险行业统筹。其后，包括铁道、煤炭、水利、电力、邮电、中国建筑工程总公司、交通、中国人民银行、民航总局、石油天然气总公司、有色金属总公司在内的 11 个行业实行了养老保险的系统统筹。总体而言，实行行业系统统筹养老金的大型企业、行业的经济效益是比较好的，养老金的水平相对较高，与地方一些经济效益较差企业的养老金形成矛盾。随着我国养老保险制度改革的深入，其行业统筹与地方统筹养老金的深层次矛盾和弊端日益暴露。

自 1986 年起，我国还第一次实行了劳动合同制度，并建立了劳动合同制工人的养老保险制度，规定劳动合同制工人按本人标准工资的 3% 起步缴费，改变了过去养老保险费完全由国家和企业负担的做法。在我国社会保险史上第一次建立了个人缴费制度。

二、第二阶段：尝试性的探索与实践（1991~2000 年）

进入 20 世纪 90 年代以后，我国社会养老保险开始尝试性地在制度的机制、模式方面进行探索与实践。

（一 选择多层次养老保险制度的探索

我国传统的社会养老保险责任完全由国家和企业承担。为改变这种弊端，20 世纪 90 年代初期，开展了有关社会保险制度结构的广泛性讨论。1991 年 6 月，国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始尝试性地进行社会养老保险结构的改革实践。在养老保险的筹资方面，确定社会养老保险费用由国家、企业和职工三方共同筹资，职工个人按本人工资的 3% 缴纳养老保险费，养老金实行部分积累。在制度的结构方面，确定探索建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结

合的多层次养老保险体系。

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。第二个层次是由用人单位依据自己的经济情况自主决定量力举办的企业补充养老保险，以体现不同用人单位在经济条件、养老保障等方面的差别，并促进在劳动力市场上形成积极的竞争机制。第二个层次的养老保险对第一层次的国家基本养老保险具有补充作用，是多层次养老保险体系的重要组成部分。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实施，在国家政策设计上给予适当引导，在储蓄利率上给予相应的优惠（在后来的实施中，这一政策目标未能实现）。制定这一制度模式的目的，是想通过企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的方式，调动多方面的积极性，适当分散国家的经济负担，并能够适当积累起一定的基金，促进经济发展。

（二 在制度模式方面的探索

1993 年以后，受欧洲社会保障的经验教训和新加坡的中央公积金制度、智利养老保险改革的影响和启发，根据我国国情，许多学者提出我国的社会养老保险应该以缴费确定型为主，通过建立个人账户来实现。据此提出现阶段改革的最主要问题是如何从传统的现收现付制的待遇确定型，过渡到新的积累制或部分积累制的缴费确定型的制度模式。受智利储蓄积累模式和认可债券的启发，一些专家提出，中国可以采取折算贡献、重新划拨资产、组织养老金基金之类的办法，来解决新旧制度之间的过渡问题。新的社会保障制度，在管理体系上要实行分散化管理的原则，同时应建立具有竞争关系的经营性投资机构，对养老金进行投资管理，以便实现和保证养老金的保值增值。并且应当把信息管理和投资管理分开，以便完全有效地运用资金，在保证安全的前提下，获得尽可能多的投资收益。

根据这些改革思路所提出的建议被中共十四届三中全会所肯定。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》对社会保障制度改革提出了三个原则：第一，要建立多层次的社会保障体系，包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助，个人储蓄积累保障；社会保障政策要统一，管理要法制化；社会保障水平要与中国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；发展商业性保险业，作为社会保险的补充。第二，社会保障制度改革，要按照不同类型确定资金来源和保障方式；城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合。第三，要建立统一的社会保障管理机构，社会保障行政管理和社会保

险基金经营要分开；社会保障管理机构主要是行使行政管理职能；建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社会保险基金监督组织，监督社会保险基金的收支和管理；社会保险基金经办机构，在保证基金正常支付和安全性、流动性的前提下，可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券，确保社会保险基金的保值增值。

该《决定》在社会保障制度建设方面的最重大的突破是关于个人账户的设置，即首次肯定了个人账户制是一个正确的改革方向，从根本上确认了养老金作为职工个人延迟支付劳动报酬的一部分。由于个人账户实际上是基金制的一个派生机制，因此，所谓“社会统筹和个人账户相结合”，实际上就是社会统筹和基金制的结合。但是，一方面由于当时对于养老金有关理论的认识尚有局限性，另一方面在具体操作过程中，对如何实施改革发生了分歧，致使后来的改革一度偏离了它本应遵循的方向。

（三）社会统筹和个人账户相结合的实践与探索

在养老保险制度普遍遇到财务危机的情况下，我国开始探索社会养老保险发展的新途径。1995年3月，国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》具体确定“社会统筹与个人账户相结合”的实施方案，确定“统账结合”是我国城镇企业职工基本养老保险制度改革的方向。提出到本世纪末，基本建立适应社会主义市场经济体制要求，适用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。

《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》的主导思想，是依据党的十四届三中全会确定的指导方针，探索既有保障机制、又有激励机制的公平与效率相结合的新型养老保险制度。但在实际运行中，由于对探索建立一种新型社会保障制度存在着认识上的差异，同时也由于在具体操作中，遇到了地方与中央、行业与地方，不同省份各市、县之间利益不一致的问题，形成了城镇职工养老保险制度的多种方案并存的局面。

虽然确定的改革目标是在世纪之交建立起统一的养老保险制度，但由于可以在两种方案之间进行选择，并且各地、市在实际操作上都无权修改和确定自己的改革方案，省一级政府也有权批准或否决市级政府的改革方案选择，这样各地都想采取与其他地区不同的改革方案，以便保持对养老保险制度和养老保险基金的控制。结果导致了在全国产生了上百种改革方案，也导致了地区之间养老金水平相互攀比，中央难以管理、调控，职工跨地区流动困难等问题。这些现象在一定程度上暴露出我国养老保险改革的深层次矛盾和改革的复杂性。

（四）统一全国养老保险制度的探索

为扭转养老保险制度多种方案并存的局面，尽快统一养老保险改革的基本目标，1997 年以后，中央政府不得不采取以下具体措施：

第一，在 1997 年 7 月 16 日国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，对养老保险的几个基本指标进行统一。统一的内容是：在养老保险费的筹集方面，按职工工资的 11% 建立养老保险个人账户，其中个人缴费最终上升到 8%，企业缴费划入的部分最终降低到 3%；

在企业缴费的控制方面，企业缴费（含划入个人账户部分）的费率以不得超过工资总额的 20% 为控制目标；在养老金的构成方面，包括基础养老金和个人账户养老金两部分。基础养老金，其标准为职工退休时当地社会平均工资的 20%；个人账户养老金为个人账户养老金的积累额，标准按个人账户累计额除以退休职工平均剩余寿命月数（120）发放。

第二，果断地采取措施将行业统筹划归地方管理。行业统筹是行业以系统的方式管理本行业职工养老保险的管理方式。但从全国基本养老保险制度改革与发展趋势看，如若养老保险制度保持多种行业与行业、行业与地方的相互分割局面，实行不同的收缴费率，不同的统筹比例，显然不利于全国养老保险制度改革的深化与发展。至 1997 年末，11 个参加行业统筹的在职职工人数为 1400 万人，占国有企业职工总数的 15.8%，离退休人员 360 万人，占参加统筹企业离退休人数的 13.2%。1998 年 7 月，国务院召开全国养老保险和再就业服务中心建设工作会议，决定停止养老保险的行业统筹，将行业统筹全部管理工作统一移交地方管理。行业统筹的移交工作按照先移交，后调整的原则于 1998 年 8 月底完成，统一参加所在地区的社会统筹。自 1998 年 9 月 1 日起，改由地方社会保险机构征缴基本养老保险费，发放基本养老金。

第三，为了加速养老保险制度改革，国务院还决定在行业统筹移交地方统一管理的同时，加大推进省级养老保险统筹的力度，确立了基本养老保险基金省级调剂金制度的推进计划。确定在 2000 年，在省、自治区、直辖市范围内，要基本实现统一企业缴纳基本养老保险费比例，统一管理和调度使用基本养老保险基金，对社会保险经办机构实行省级垂直管理。

（五）“两个确保”的实践和探索

1998 年后，随着改革的推进和下岗职工再就业工作任务的日益繁重，确保养老保险金发放的任务变得十分艰巨。这一时期党中央、国务院对养老保险工作高度重视，先后于 1998 年 5 月、7 月召开了“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”和“全国养老保险和再就业服务中心建设

工作会议”。大力加强“两个确保”工作。“两个确保”即：确保国有企业下岗职工基本生活，确保企业离退休人员养老金按时足额发放。

在养老保险基金出现巨大缺口的严峻形势下，“两个确保”为保障我国经济改革的顺利实施，维持社会稳定起到了重要的作用。

（六）建立起国家基本养老金调节机制

为保障离退休人员的基本生活，自 1997 年以来我国建立了国家基本养老金调节机制，根据我国经济发展水平和在职职工工资的增长情况，定期为企业离退休人员调整基本养老金，以保障企业离退休人员的基本养老金能随经济发展而不断得到提高。经过多年的努力，我国企业离退休人员的基本养老金已从 1990 年的 129 元/(月·人)，提高到 2002 年的 618 元/(月·人)，年均增长为 8.5%。调整基本养老金注意向退休早、退休金低的人员倾斜，保证了企业离退休人员的基本生活。

（七）推进企业退休人员的社会化管理服务

20 世纪 90 年代中期以来，实现社会保险的社会化管理服务一直是我国社会保障制度改革的重要目标之一。对我国的养老保险制度而言，社会化管理服务具有重要意义。我国企业职工基本养老保险制度的发展目标是“逐步推进社会保障社会化管理，实行退休人员与原企业相分离，养老金由社会服务机构发放，人员由社区管理”。这一要求明确了社会化管理的重点是企业退休人员的管理服务，方向是退休人员与原企业相分离。养老保险是在“企业保险”的基础上建立的，建立之初统筹层次低，企业在退休人员上的社会事务负担最重，迫切需要加快改革步伐。由于长期实行差额缴拨方式，退休人员的管理服务仍由企业负担。转向社会化管理服务即是改基金的差额缴拨为全额缴拨，并实行养老金的社会化发放，通过银行、邮局、社区和其他中介机构直接把养老金发到退休人员手中。

在养老金社会化发放的基础上，逐步使退休人员与企业分离，按照属地化原则由社会组织管理。完善社区服务功能，共同组织好面向退休人员的社区服务。

（八）试办企业补充养老保险

补充养老保险是我国自 20 世纪 90 年代初开始，由用人单位在参加基本养老保险并按规定履行缴费义务的基础上，根据国家制定的基本规则自愿实施的一种雇主责任的养老金制度。该制度鼓励个人也负担一部分费用。用人单位和个人共同缴款，采用个人账户管理，实行完全基金积累。个人账户归个人所有，职工退休后可以一次性领取个人账户积累金，也可以分次领取。职工流动时，个人账户基金随同转移。目前参保人员大概有 656 万，参保企

业约 1.7 万户，积累资金约 260 亿。

（九）国家机关事业单位工作人员的养老保险制度

国家机关和事业单位工作人员实行与企业不同的养老保险制度。其特点是：养老保险费用由国家或单位负担，个人不缴费；养老金给付以本人工资为基数，按工龄长短计发。其中国家机关公务员退休后基础工资和工龄工资全额发给，职务工资和级别工资按比例发给，待遇比例分别为：工龄不满 10 年～工龄 35 年以上者在 40%～88% 之间；事业单位工作人员退休后按职务工资和津贴两项之和的一定比例发给，待遇比例分别为工龄不满 10 年～工龄 35 年以上者在 50%～90% 之间。目前这一制度覆盖了 3000 多万人。随着建立社会主义市场经济体制的需要，这一制度也将进行相应的改革。

2002 年末全国离退休人员 4223 万人，比上年末增加 205 万人。其中离退休人员 153 万人，退休人员 4070 万人。全年人均离退休费 8849 元，比上年增长 13.7%。城镇基本养老保险的覆盖面继续扩大。2002 年末全国有 11128 万职工和 3608 万离退休人员参加了基本养老保险，其中企业参保职工 9090 万人，企业参保离退休人员 3333 万人。绝大多数离退休人员按时足额领到基本养老金。全年基本养老保险基金收入 3171.5 亿元（其中当年征缴收入 2551.4 亿元，比上年增长 459.6 亿元，增长 22.0%；当年中央财政补助 408.2 亿元），支出 2842.9 亿元，年末基金滚存结余 1608.0 亿元。养老金社会化发放的目标基本实现，年末企业离退休人员社会化发放率为 99.4%。

第二节 养老保险发展面临的问题

20 世纪 90 年代以来，虽然对基本养老保险进行了很多改革，进行了大量的探索和实践，但养老保险制度的潜在危机仍然存在。随着改革的深化，原社会保障体制积累的深层次矛盾没有得到根本解决，而这些年的改革大多是修补性的，另外还有一个重要的原因在于 1995 年的改革方案带有先天性缺陷。

作为社会保障体系的重要组成部分，我国社会养老保险制度改革从 20 世纪 80 年代中期开始起步，经过十几年的努力，基本上建立了以“社会统筹和个人账户”为核心的部分积累制的养老保险制度。多年的实践表明，一方面“社会统筹和个人账户”相结合的养老保险制度为我国的经济发展和社会稳定，发挥了重要的保障作用；但另一方面，由于养老保险制度的深层次矛盾没有解决，在其运行中出现了许多困难，其中最突出的问题是：全国养

老保险基金赤字运行，收支缺口日益加大，1998年以后，基金缺口在全国已具有普遍性，拖欠离退休人员养老金现象时有发生。这些问题的存在对现行的社会养老保险制度的可持续发展构成严峻的挑战。当前社会养老保险制度突出的矛盾有：

一、养老保险基金：食之者众，生之者寡

近 10 年来，在总体上社会保险费用需求人数增长大大超过供款人数增长，1993 年全国参加基本养老保险的在职职工人数为 8008 万，2002 年增长到 11128 万。参加基本养老保险的在职职工人数 10 年增长 38.96%；与此同时，全国领取养老金的离退休人员一直快于参加基本养老保险的在职职工人数的增长。1993 年全国离退休人数为 1839 万人。2002 年全国离退休人数为 3608 万人，全国离退休人数 10 年净增 1769 万。10 年增长 96.19%。见表 1-2

表 1-2 参加基本养老保险的在职职工与退休人员 10 年增长比较 单位 万人

年 份	在职职工	比上一年增长 (%)	退休人员	比上一年增长 (%)
1993	8008	3.00	1839	9.40
1994	8494	6.07	2079	13.01
1995	8738	2.87	2241	7.79
1996	8758	0.23	2358	5.22
1997	8671	-0.99	2533	7.42
1998	8476	-2.25	2727	7.66
1999	9502	12.10	2984	9.42
2000	10448	9.96	3170	6.23
2001	10802	3.39	3381	6.66
2002	11129	3.03	3608	6.71
年平均		3.74		7.95

资料来源：根据《中国社会保险年鉴 2003 年》数据整理。

如表 1-2，1993 年～2002 年参加基本养老保险的在职职工年平均增长 3.74%，退休人员 10 年平均增长 7.95%。退休人员的增长速度快于在职职工的平均增长速度一倍多。

二、养老保险的供养负担日益沉重

从表 1-3 中可以看出，自 20 世纪 80 年代以来，除个别省份外，职工的

负担系数全部呈日益上升趋势。

表 1-3 离退休、退职职工与在职职工比例结构 单位：万人

年 份	离退休、退职人数	离退休、退职人数与在职职工人数比例 (以离退休退职人数为 1)
1980	816	1 : 12.8
1985	1637	1 : 7.5
1990	2301	1 : 6.1
1995	3094	1 : 4.8
2002	3608	1 : 3.08

资料来源：根据劳动保障部历年统计资料整理。

三、养老保险基金收不抵支的趋势日益加重

从 1996 年起全国基本养老保险基金征缴开始出现少数地区收不抵支。据 1998 年上半年收支统计，全国有 17 个省收不抵支，全国总平均数首次为收不抵支。1998 年底统计，收不抵支的省份从上半年的 17 个，扩大到 21 个，1999 年上半年收不抵支的省份继续扩大到 25 个，全国总平均为收不抵支。2002 年全国 31 个省、自治区、直辖市基本养老保险基金收大于支的只有 4 个：分别为浙江省、福建省、广东省、山东省。其余 27 个省、自治区、直辖市都是在吃基本养老保险基金的累积结余。

四、违规提前退休加剧了养老金的支付压力

近年来，国家采取了提前退休的方式来缓解就业压力，但这也增加了未来养老保障的压力。在我国，提前退休有两种情况：一种是符合法律或政策规定的提前退休；另一种是违反政策规定的提前退休。目前每年增加的 200 多万退休人员，其中相当一部分为提前退休。据一些城市的典型调查，退休人员退休时的平均年龄只有 53 岁。

在提前退休方面，主要是通过病退、特殊工种、优化资本结构试点城市的破产政策等各种方式来实现提前退休，其中大部分是从特殊工种渠道提前退休的。有的地区从特殊工种渠道提前退休的人数占到总退休的人数的 1/3。据劳动和社会保障部统计，1999 年提前退休人数为 26.2 万，2000 年为 34.2 万，2001 年为 47.5 万人，2002 年为 55.9 万人；提前退休人数占当期退休人数的比例分别为：15%、16%、21%、23%。1999~2002 年 4 年提前退休的总人数为 163.8 万人。

提前退休对养老保险基金支付的影响非常明显。以一个职工提前 5 年退休为例，可以测算提前退休对基本养老保险基金的影响。一是多支付养老金。按基本养老金 450 元/月计算（尚未考虑今后养老金的增长），一个职工提前 5 年退休，需要多支付基本养老金 2.7 万元。二是减少缴费收入。职工在职时必须按规定逐月缴纳基本养老保险费，如果提前 5 年退休，就要减少 5 年缴费收入。以月缴费工资 480 元计算（尚未考虑今后工资增长），按 25% 费率（企业 20%，个人 5%），一个职工提前 5 年退休，国家将减少养老保险费收入 7000 多元。

这样一增一减，一个职工提前 5 年退休对养老保险基金的影响是 3.4 万元。如果全国有 100 万名职工提前 5 年退休，对养老保险基金的影响就是 340 亿元，163.8 万人提前 5 年退休对养老保险基金的影响是 556.9 亿元。这势必对基金支付造成巨大的压力。

在国外，如原苏联、东欧等国也有提前退休的做法，但后来的国际经验证明，用提前退休的方式解决就业压力问题，这种做法付出的成本会更高。

由于退休人员的快速增长致使养老金的开支急剧增长。2002 年末全国离退休人员已达 4223 万人，这个数字是 1992 年 1700 多万离退休人员的 2.48 倍；2002 年全年基本养老保险基金支出已达 2842.9 亿元，这个数字是 1992 年支出 277.9 亿元的 10.23 倍。1998 年基本养老保险基金支付为 1500 亿元；2002 年支付为 2800 元，4 年翻了近一番。保证养老金的按时足额发放已成为政府面临的一项十分严峻的任务。

五、中央财政转移支付补充养老金缺口的数额不断攀升

解决养老金缺口是目前养老保险制度改革的关键性问题之一。实现养老保险制度从现收现付制向部分积累制的转轨，对于新制度实施前已退休的人员和在职职工来说，必然产生个人账户的隐性债务问题。据世界银行和国内有关部门的测算，我国养老保险制度转轨的养老金隐性债务总缺口约为 2 万亿元~3 万亿元之间。也有的机构和专家测算为 5 万亿元~7 万亿元之间。养老保险的可持续性发展必须面对和解决这些问题。

过去由于我国养老保险没有实行必要的基金积累制，养老保险改革中又没有筹措必要的改革成本，造成基本养老金巨大的支付压力，为保证基本养老金的当期发放，不得不动用本应留作积累的个人账户资金，使养老保险个人账户上的空账已达 4800 亿元，潜在的支付危机日益突出。

1998 年以后在基本养老保险基金收支缺口日益加大的情况下，中央政府不得不实施财政补贴，1998 年以后中央财政用于弥补养老金缺口的

转移支付几乎以每年 100 亿元的速度增长。2002 年中央财政给予基本养老金的财政补助转移支付的金额达 408.2 亿元，占基本养老保险基金支出的 16.4%。1998~2002 年中央财政已补贴养老金缺口 1294 亿元。（见表 1-4）

表 1-4 1998~2002 年中央财政对基本养老金缺口补贴情况 单位：亿元

年 份	基本养老金缺口补贴	下岗职工生活保障
1998	24.0	75.7
1999	175.0	90.0
2000	338.0	132.6
2001	349.0	135.3
2002	408.0	139.0
总 计	1294.0	572.6

资料来源：根据劳动和社会保障部 2003 年统计摘要整理。

在解决养老金缺口的对策方面，根据国际经验，有三个基本途径可供选择：一是提高社会保险税率；二是降低养老金待遇水平；三是提高养老金的运营效率，从投资回报中得到所需养老金。在我国企业社会保险费率已较高的情况下，提高社会保险费率的方法几乎已无法采取，而降低养老金待遇水平也会因为影响社会安定而成为不可能。正因如此，探索养老金的资本市场投资以取得回报，便成为解决养老金缺口的选择之一。当然，探索养老金的资本市场投资是具有风险的，需要谨慎从事。

六、覆盖面窄，统筹层次低，一些政策性问题亟待解决

时至今日，我国社会养老保险制度只是在企业进行了改革，机关和事业单位的社会养老保险改革还尚未启动。除机关事业单位外，城镇企业和其他从业人口约 2 亿人，只有 1.1 亿人参保，在城镇企业养老保险方面，目前的问题有：

(1) 多数个体工商户和自由就业人员未被覆盖进来，这种现象如任其发展，从当前看，会影响基金收入；从长远看，个体工商户和自由就业人员的养老无法得到保障。

(2) 多数地区仍实行市县级统筹，基金难以调剂。据 2002 年劳动和社会保障部与财政部的调查，各省共有 31 个企业费率，最高的达到 31%，最

低的只有 10%。

(3) 没有广泛建立起企业年金等补充养老保险，多层次的制度体系尚未形成。退休人员的保险金只能依靠政府财政来兜底，政府面临越来越大的支付压力。

七、机关事业单位职工与企业退休人员待遇差别引起的矛盾

近些年来，由于机关事业单位与企业基本养老保险改革不同步，机关事业单位退休人员与企业退休人员之间待遇产生了差距，造成了大量社会矛盾和不安定因素。据 2002 年劳动和社会保障部与财政部的调查，郑州市 ×× 企业子弟学校 144 名员工划归地方，按机关事业单位退休人员核算退休金，有的养老金拿到 1340 多元，而留在该厂的同类人员正式退休后，每月养老金仅为 690 元。开封市 ×× 企业集团的一名高级工程师（正处级），1950 年参加工作，先后为企业培养 100 多名化验员，目前每月养老金 530 元。在座谈会上该同志说，“邻居有位房管局收费员，没啥文化，每月拿 900 多元养老金，不可理解”。

在湖北省的天门、仙桃、京山等地的退休人员代表也到省政府上访，声称代表 3 万多名企业退休人员，要求解决基本养老金水平低的问题。他们多为建国初期参加工作、原在党政机关任副科级以上干部，后被调到企业任职，退休后的人均养老金只有 381.20 元。

机关事业单位退休人员与企业退休人员之间的养老金待遇相差 1 倍以上，不仅引发矛盾影响社会稳定，也不利于职工的合理流动。这些矛盾和问题，在一定程度上造成社会各界对养老保险制度不放心，企业职工和退休人员不安心，影响消费预期和社会投资，影响发展和稳定。

第三节 加快养老保险制度改革的对策与建议

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第 30 条指出：“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。完善企业职工基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐步做实个人账户。将城镇从业人员纳入基本养老保险。建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹。”这为我国社会保险的发展作出了规划，为此，应尽快研究和解决以下几方面的问题，以推进我国养老保险制度改革的步伐。

一、与现制度运行分开，下决心单独解决历史隐性债务

从 20 世纪 90 年代起，尽管在进行企业养老保险制度改革初期，国务院就确定了“以支定收、略有结余、留有部分积累”的筹资模式，90 年代中期又实行了“社会统筹与个人账户相结合”的制度模式，但由于养老金过去没有积累，存在大量的历史隐性债务，在实施社会统筹与个人账户相结合的制度模式时又没有支付必要的改革成本，因而在实际操作中，不得不将统筹基金与个人账户资金混账管理，合并使用，完全依靠新人养老人，实际上仍然是现收现付。

由此可见，迄今为止的养老保险改革都回避了一个十分重要的问题：如何正面解决养老保险制度的历史隐性债务的问题。目前我国养老保险制度改革所采取的基本思路仍然是新老制度下的基本养老金责任一起解决，即使在采用“社会统筹与个人账户”相结合的改革措施后，其思路也未作大的改变。至今未能将新体制与旧体制养老金责任做整体的分离，使养老保险的责任界线不清。

回避历史隐性债务问题的后果是十分明显的，第一，将新老制度的问题合二为一的直接后果是造成企业缴费负担过重，负担过重又使企业对参加基本养老保险望而却步，进一步又使扩大养老保险覆盖面的工作十分吃力和缓慢；第二，未能实现“社会统筹和个人账户相结合”制度模式的初衷。新的养老保险制度所设计的个人账户，本应承担起养老金积累的重任，实现部分积累的目标，但实际运行中个人账户并没有实现必要的资金积累，现实缴费实际上既承担着新人、中人的养老金责任，同时还承担着“老人”历史债务责任。虽然从 1996 年起，企业参保职工就普遍建立了个人账户，记账额也越来越大，1997 年有 700 多亿元，现已达 4800 亿元，并且目前的个人账户的记账额正以每年 900 亿元的速度增加，但有账无钱，实际上是“空账”。

从实际情况看，前一时期我国建立养老保险个人账户后的实践，已离当初的设计目标相去甚远。养老保险历史债务是一个无法回避的重大问题，如果不能正面解决这一问题，新制度在身负沉重历史包袱的情况下运行，必然陷入步履艰难的困境中。

在下一步改革中尽快划清新旧养老保险制度下的养老金责任，下决心单独解决养老保险的历史隐性债务，对新制度进入良性运行将是十分关键的。

单独解决养老保险的历史隐性债务至少有以下几个的好处：

(1) 使历史隐性债务的资金有一个明确的量化概念，以便在下一步筹措

这笔资金时目标更加明确、责任界线更加分明。

(2) 单独解决养老保险的历史隐性债务，可以使新的养老保险制度一步到位，尽快进入良性运行的轨道。

(3) 单独解决养老保险的历史隐性债务，有利于大幅度降低目前企业的社会保险缴费负担，有利于促进企业在市场经济条件下更好地发展。

二、建立起合理的责任机制

从国际养老保障的实践经验看，国家基本养老保险一般都是实施全国性的统筹制度，由国家先确立基本法律，然后由中央政府负责组织实施。我国的养老保险制度是在总结地方改革经验的基础上逐步形成的，走的是先试点、再规范的路子，至今尚未进行全国性的基本立法。

由于我国的养老保险制度是从试点起步的，在养老保险的管理工作中必然存在着先天不足。其中最为突出的问题是中央政府和地方各级政府之间责任和权力界定不清。1997年 国家虽然统一了全国的企业职工基本养老保险制度，但未能明确划分各级政府在养老保险上应承担的具体责任。

1998年，为了确保基本养老金的按时足额发放，加强基本养老保险基金的管理和调剂力度，国务院在决定中央财政向地方适当补助的同时，要求加快实行省级统筹，在省、区、市范围内，实现统一企业缴纳基本养老保险费的比例，统一管理和调度使用基本养老保险基金，对社会保险经办机构实行省级垂直管理。但直到目前，全国只有少数地区实现了较规范的省级统筹，基金在全省（自治区、直辖市）范围内统一调度，大部分地区仍然实行地（市）级或县级统筹。

基本养老保险统筹层次过低，带来很多问题：一是由于各级政府都有权制定政策，导致具体政策差异较大，引起不同地区职工和退休人员的攀比，不利于社会稳定，也不利于养老保险制度的规范和完善。二是形成了地方依赖中央的倾向。在缺口越大，中央财政补助越多的机制下，一些地方政府自行出台鼓励提前退休政策，降低企业缴费比率，提高待遇标准，增大了资金缺口，形成“地方请客，中央掏钱”的局面。三是由于统筹层次低，同一省、区内，市县之间基金结余和基金不足并存，结构性缺口增加。

为此，应当大力推进养老保险省级统筹的力度，建立明确的养老保险政府责任机制。一定要明确划分中央政府和地方政府的政策制定权限。在一般的情况下，有关覆盖范围、待遇计算、水平控制和基金管理等方面的政策法规，应统一由中央政府颁布施行。未经中央政府授权，地方政府不得出台涉及养老保险的政策。

三、尽快解决养老保险统筹层次过低的问题

目前我国的社会养老保险统筹层次过低，并由此带来了一系列突出的问题。

(1) 在养老保险基本政策大致统一的同时，地区之间政策差异较大。由于各级政府都有权制定政策，导致了具体政策的差异性较大，并引起不同地区职工和退休人员在待遇上的攀比心理，不利于社会稳定，也不利于养老保险制度的规范和完善。

(2) 增加了基金的结构缺口。由于统筹层次低，同一省内，市县之间基金结余和基金不足并存，结构性缺口增加。2002年，按省算账，全国基金缺口为411亿元，但各省内地(市)、县缺口相加，超过了500亿元。这不利于确保发放成果的巩固，2002年全国社会保障政策落实情况大检查中发现，发生养老金拖欠的主要是一些实行市县级统筹的地区。

(3) 尽快解决推进统筹的问题。省级统筹工作推进缓慢的原因是多方面的：除了没有明确界定政府责任外，目前我国所实行的财政“分灶吃饭”体制也是制约着统筹层次提高的一个重要原因。同时由于我国养老保险现行的管理与经办机构分属各级政府具体管理，省级社会保险机构既管不了人，也调不动资金。如不及时解决养老保险统筹层次过低所带来的问题，很容易导致扭曲养老保险政策的现象，引发养老保险演变为普遍的社会福利，造成基金缺口不断膨胀，最终使中央财政不堪重负。

因此，应按照国务院的要求，大力推进养老保险省级统筹，建立明确的养老保险政府责任机制。一是明确划分中央政府和地方政府的政策制定权限。一般地，有关覆盖范围、待遇计算、水平控制和基金管理等方面的政策法规应统一由中央政府颁布施行。未经中央政府授权，地方政府不得出台涉及养老保险的政策。取消市县级政府的养老保险政策制定权，市县只负责政策执行与管理，以有效控制政策制定的多元化和随意性。二是全面推进省级统筹，强化省级政府管理养老保险的责任。为了保证养老保险制度的有效实施和正常运行，省级政府必须按照中央政府的要求，统筹组织辖区内养老保险的管理，特别是养老保险基金的统一筹集、统一管理和统一调度。为此，必须打破县、市的区域界限，实行省级统筹。目前，应尽快取消县级统筹，加大省级基金调剂力度，为尽快实行省级统筹创造条件。同时，中央政府要进一步完善中央财政补助资金的分配机制，更紧密地与地方财政投入和省级统筹调剂状况挂钩，促进地方加大调整财政支出结构的力度，逐步把省级财政对养老保险的投入比例提高到占财政支出的3%~5%，克服依赖中央的倾向。

四、调整财政支出结构

改革以前，我国养老保险在费用上也是由三方负担的，但更多的是内部的封闭运行。近几年政府采取了一系列举措，加大政府财政支出结构的调整，直接加大对社会保险，特别是养老保险资金的投入，确保养老金的发放工作。现在中央政府要减轻企业的负担，为了支持企业改革，产业结构调整，确保离退休人员养老金的发放，加大中央财政对养老保险基金的补助。2000年财政向基本养老保险转移支付的资金占当年养老金收入的 1/5。2001年财政转移支付的资金达到 400 亿元。

这种主要根据当年财政和养老金的缺口来进行补贴的中央财政转移支付，应当说是不规范的，迫不得已的，只是一种探索。将来要逐步走上规范化、制度化的轨道。财政转移支付补贴并不是良策，只有靠养老保险本身系统的自我良性循环才能解决问题，问题在于这个制度本身就一直没有形成良好的运行机制，多种问题交织在一起，形成恶性循环。压力来自多方面：一是人口老龄化的压力；二是国有企业改革、调整、不适应的压力。中国旧的社会保障体制几乎主要是依托于国有企业，产业结构调整、关停并转、下岗分流、提前退休使养老金支付出现非常快的增长，这种情况下，只有靠中央财政支出。

从中长远看，为了保证市场经济秩序的正常运转，减轻企业负担，使企业的养老保险负担控制在一个合理的水平上，政府采取直接的财政干预是必要的。各个国家在遇到这种困难问题时，基本上都是这样做的，但这只是一种临时性的措施。建立规范的、制度化的社会保障资金来源渠道十分必要。

五、做实个人账户，实现养老基金的保值增值

解决我国养老保险制度面临的问题，实现制度的可持续发展，一个实质性的措施是尽快建立具有真正意义上的部分积累的筹资模式，在统账结合的制度模式下，尽快做实个人账户。这样既可以实现养老金的部分积累，也可以建立筹资的实施载体，符合当初中央确定的统账结合制度的本来意义。

2001年7月，国务院决定在辽宁省进行完善城镇社会保障体系试点工作，其中养老保险按 8% 做实个人账户。从实践看，试点是成功的。到 2002 年底，做实个人账户资金 48 亿元，做实个人账户的成本从总体上看是可以承受的。

在做实个人账户的同时，必须确保养老金的保值增值。资金若不能实现保值增值，就失去了做实个人账户的意义。从国外情况看，个人账户资金的

管理运作体制，一是完全市场化，二是政府管理和市场运作相结合。

从我国的情况看，由于我国的资本与金融市场还不发达，更不成熟，目前还相对缺乏足够的投资管理人才和专业型基金管理公司，因此，实现养老金保值增值的手段和方法，暂不宜完全照搬外国的模式和做法。对于我国的养老金首先应该考虑的问题是其安全性。在保障其安全性的基础上，寻求保值增值办法。

作为老百姓的“养老钱”，养老金进入股市虽然有可能带来增值保值的可能，但还是谨慎为好。因为中国的股市还是一个处于发展中的相当不成熟的市场，从已有的实践经验来看，大多数参与者是靠投机而非投资获得收益的。虽然中国经济发展保持了相当的增速，但对股市来说，更关键的是市场环境和上市公司的业绩。另外，成熟的资本市场，有很多投资手段和投资工具，使基金获得收益的机会更多一些、安全性更好一些。目前我国的金融市场相对而言，投资品种单一、监管手段还不完备，在这样的市场条件下入市，其风险应该说还是比较大的。必须在保障安全的基础上，寻求养老金的保值与增值。

六、加大灵活就业人员的社会保障

随着市场经济的发展，劳动力的市场化，灵活就业者将成为我国劳动者的重要组成部分，解决好灵活就业者参加社会保险问题对社会保障体系的建设具有特别重要的意义。

据测算，我国灵活就业人员的数量不低于 8000 万人，如果加上农民工和城镇退休后继续工作的人员，其数量很可能超过 1.3 亿人。为使这部分劳动者尽快纳入社会保障的覆盖范围，全国许多省市已在不同程度上出台了有关灵活就业群体的参保政策，加大非公有制经济从业人员的参保数量。

因此，我国社会保障必须及时调整制度设计思路，将灵活就业群体社会保障作为社会保障发展的新增长点。在促进灵活就业群体的社会保障方面，一是要改变社会保障必须以正规就业人群为主要实施对象的观念；二是要改变社会保障参保必须依托用人单位的传统观念；三是要使管理服务机构与手段更加符合直接面向劳动者参保的需要。同时在具体政策设计上要降低灵活就业者参保费率。使参保单位和个人不承担历史债务。

另外，还要适应发展需要，改进服务形式与技术手段，如建立社会保险关系信息库，适应灵活就业者参保信息量大、变动性大的管理特征。通过设置“社会保险个人服务窗口”，建立“社会保险关系管理中心”等措施，简化参保程序，改进服务手段，使灵活就业群体本人或用人单位，不论在哪个