

第 一 篇

社会保障体制的选择 与中国经济改革

1.1 建立具有中国特色的 社会保障制度

李 铁 映

一、社会保障制度的历史沿革

社会保障是一项维护社会安定，促进经济发展，关系到全社会成员切身利益的经济制度和社会制度。社会保障制度是工业革命和社会化大生产的产物，起始于社会救助。英国自从走上工业化道路之后，农民大批流入城市，城市贫民剧增，同时，工人阶级队伍迅速壮大，工人运动日益发展。在这种背景下，英国于 19 世纪 30 年代颁布了《济贫法》，从工人阶级创造的剩余价值中提取一部分救助贫民。一项发挥社会保障作用的新的经济社会制度开始产生。

在 19 世纪晚期，德国工人阶级为争取自己的经济利益和劳动权益，与资产阶级展开了长期的斗争。为了缓和阶级矛盾，瓦解工人自助组织，德国颁布了强制性的社会保险法规。以后欧洲许多国家纷纷效仿。社会保险的诞生，标志着社会保障制度进入了新的发展阶段。

1933 年，美国总统罗斯福为了摆脱经济危机，缓和劳资矛盾，提出由国家出面实施社会救助、社会保险和社会福利。美国国会 1935 年通过了《社会保障法》，联邦政府设立了社会保障署。以此为标志，比较完整的现代社会保障制度体系诞生了。

第二次世界大战以后，迫于社会主义阵营的存在和国内阶级斗争的压力，西方国家推行了福利主义的社会保障制度。英国首先宣布建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的“福利国家”。接着西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲发达国家都陆续宣布实施“普遍福利”政策。与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家仿照前苏联模式，实行了所谓工人阶级最保险的社会保障是国家保险的模式。到现在，已有 160 多个国家和地区建立了不同类型的社会保障制度。

进入七八十年代后，发达国家社会保障标准居高不下，养成了社会成员对国家的依赖性，国家财政负担沉重，“普遍福利”政策先后遭到挫折，纷纷开始了不同形式的改革。

我国社会保障制度是在战争年代供给制基础上建立起来的，大体上经历了四个阶段。

第一阶段，从建国初期到 1966 年。这是我国社会保障制度的创建阶段。1951 年国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》，其内容包括了疾病、负伤、生育、医疗、退休、死亡待遇和待业救济等项目。以后又颁布了一系列政策法规。社会保障制度对恢复和发展国民经济，保证人民的基本生活和巩固人民民主专政起了重要作用。

第二阶段，从 1966~1976 年。在十年动乱中，社会保险工作遭受到严重的挫折和破坏，管理机构被撤销，工会组织被迫停止活动，退休费用社会统筹被取消，社会保险变成了企业保险。

第三阶段，从 1978 年党的十一届三中全会到十四大。随着改革开放的深入发展，我们开始把社会保障制度的建立和改革作为经济体制改革的一项重要内容进行研究和推进。1984 年部分地区开始探索养老保险制度改革，在国有企业和大部分城镇集体企业中推行了养老金社会统筹，确定实行职工个人缴费制度。一些地区还大胆探索了社会统筹与个人账户相结合的制度。机关事业单位和部分农村也进行了养老保险制度改革的试点。

第四阶段，从党的十四大开始。党的十四大政治报告在第一次提出建立社会主义市场经济体制的同时，也第一次明确把深化社会保障制度改革作为经济体制改革的四个重要环节之一。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了建立新型的社会保障制度的目标、原则。社会保障制度改革的步伐明显加快。

多年来，计划、财政、体改、工会、劳动、人事、民政、卫生等部门和保险公司，为建立健全我国的社会保障制度做了大量工作，基本保证了社会稳定和经济发展对社会保障提出的要求。随着建立社会主义市场经济体制目标的提出，这些部门的同志们，认真调查研究，总结经验，根据本部门多年工作的实践，提出了很多好的改革建议，有些已被中央采纳。目前全国城镇企业职工养老保险制度改革试点工作按国务院的部署，已在全国全面展开；医疗制度改革正在九江、镇江试点，失业保险、工伤保险、生育保险，以及社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和商业保险等社会保障各个项目的改革都在不同程度、不同层次上展开。

二、社会保障制度的重要作用和地位

社会保障制度是一个国家经济社会制度中不可缺少的重要组成部分。社会是由人组成的，每个人在其一生中都需要衣、食、住、行，都要面临生、老、病、死、伤、残、失业等风险。而这些风险仅靠个人和家庭力量是难以抗拒和承担的。所以客观上要求建立起在个人责任基础上的社会互济保障制度。不同社会制度的国家，尽管建立和完善社会保障制度的目的和方式不同，但都把社会保障作为发展经济、维护社会安定的一项基本的社会制度。在我国，劳动者是国家的主人，享受社会保障是宪法规定的一项基本权利。社会保障制度作为现代社会的一项基本制度，必然带有

社会的基本特征和属性。

社会保障制度也是社会主义市场经济体制的重要组成部分，体现经济体制的基本要求。社会保障制度的建立健全，直接关系到本世纪末社会主义市场经济体制基本框架能否基本确立。比如，由于社会保障制度不健全，不同所有制企业之间的职工流动就极困难，名副其实的劳动力市场也难以形成。

社会保障制度改革是深化国有企业改革的重要配套改革。现在国有企业转换经营机制所遇到的诸多矛盾和困难，如企业的破产、兼并，经济结构的调整，资本的合理流动，企业的竞争力提高和技术进步等过程中遇到的种种困难，社会保障制度不健全是一个重要的因素。这一点大家都看得很清楚。我们的企业中普遍存在一批冗员，也就是富余人员，有人估计在 20%~30%左右。机关和事业单位中同样存在这个问题。一些经济学家把这种现象叫作“隐性失业”。我把它叫作“过度就业”。冗员大量存在，“三个人的活儿五个人干”，企业的效率怎么能提高呢？新型的社会保障制度不建立健全，企业办社会问题就难以根除，企业的经营机制也不能根本转换。

加快社会保障制度改革是促进国民经济持续、快速、健康发展的需要。社会保障制度是社会的“稳定器”，同时也是经济的“稳定器”。它通过调整企业的负担比例，灵活运用社会保障基金，可以在经济“过热”时促进经济“降温”；在经济滑坡时促进经济增长。积累下来的社会保障基金是国家经济建设的重要资金来源，合理把握基金投向，有利于按照国家产业政策调整产业结构。良好的社会保障制度促进劳动生产率的提高，是经济发展的“激励器”。

社会保障制度也是一种分配制度，是社会不同群体收入分配的“调节器”。它有助于实现从一部分人先富而最终达到共同富裕。

总之，从长远来看，社会保障制度将会直接影响一个国家、一个民族的发展进程。

三、社会保障制度的建立要立足于国情

我们正在建立的新型社会保障制度具有鲜明的中国特色。建立过程中，要借鉴国外的经验，但更重要的是立足于国情。

1. 坚持从实际出发

我国是一个人口大国，生产力发展水平比较低，在世界上属于低收入国家。我国的人口现在已超过 12 亿，本世纪末将达到 13 亿。到下一世纪 30 年代人口最高峰期可能要达到 16 亿。由于 50 年代至 70 年代多出生了大量的人口，随着计划生育基本国策的实施，我国将比较快地进入老龄化社会。西方国家进入老龄化的过渡期大约为 100 年，而我国不到 20 年。据预测，到 2000 年，我国 65 岁以上人口占总人数比例将达到 7.4%，进入老龄社会。到 2030 年，退休人员将达到高峰期，届时退休人员将相当于在职人员的 40% 以上（1992 年为 17.6%），养老费用将相当于在职职工工资总额的 44%（1992 年全国平均支出费率为 17.6%）远远超过了国际普遍认为的 20%~25% 的警戒线。我国各地区的发展很不平衡。东南沿海和中西部内陆地区之间的差距相当大，近几年有的地区还有进一步拉大的趋势。目前农村人口占 74%。从这些特点出发，我们在建立社会保障制度的时候，既要考虑规范化和政策的统一性，又必须考虑政策的灵活性、适应性，切不可不顾具体情况，盲目地“一刀切”。既照顾到眼前，又考虑到长远。现在不搞预备积累，将丧失机遇。

我国最基本的国情就是还处在社会主义初级阶段，大力发展生产力是第一位的事，一切工作都要以此为出发点和落脚点。

2. 社会保障水平要适应生产力发展的水平

我们建立新的社会保障制度的根本目的是提高生产力。过低的社会保障水平损害劳动者积极性，不是社会主义。无所不包的

“大福利”搞不下去，高福利更不能搞，只有从基本国情出发保障基本生活水平。比如，目前就没有能力把农民都纳入到社会保险中来；即便是对城市职工，国家法定的社会保险的水平也不能过高。更进一步的保障，需要根据每个企业、每个人的情况，由商业性保险去补充。

从国内外的经验教训来看，高福利和平均主义都已是穷途末路。战后，西方国家社会福利逐步攀升，财政负担越来越重，由此引发了许多社会问题和政治问题，过去宣扬的“普遍福利”政策现在已难以为继。据统计，1960~1990年，包括西方主要发达国家的世界经合组织（OECD）成员国，社会保障开支占国内生产总值的比重从7%上升到15.4%；医疗保健开支的比重也翻了一番，从3.9%上升到7.8%；新增政府公共开支中，有25%左右用于支付养老金。社会保障费用负担过重，形成庞大的预算赤字。

现在西方国家的一些经济学家也认识到，社会保障福利化的趋向，不仅不能提高劳动生产率，而且滋长了社会惰性，养了懒人。“福利国家”使再分配的份额越来越高，必然导致劳动生产率的下降，从机制上使社会保障的经济源头逐渐枯竭。

我举一个例子。德国《失业保险法》规定，每周工作不到18小时即可视为失业。只要失业者在失业前三年交纳了满一年的失业保险费，就可以在失业时领取失业保险金，最长可以领取两年零八个月。领取的标准，可以相当于其就业时净工资（即缴纳所得税和各种税费后）的2/3。这种制度无形中抑制了失业者再就业的迫切愿望。德国社会福利开支占国民生产总值的比重逐年上升，1985年之后已达30%左右。1961~1990年，德国国民生产总值每年增长4.4%而福利支出每年增长4.7%，过大的福利开支已对国民经济产生消极影响。

3. 必须坚持权利与义务相统一

目前，我国的社会保障费用个人支付很少，国家和企业包揽过多，已不堪重负，也使劳动者缺乏自我保障的意识和责任。据

测算，1993年全国社会保障福利费支出 1858.9 亿元，住房支出 1300 多亿元，两项合计占职工工资总额的 67.8% 占国民生产总值的 10%，其中职工个人负担比例很小。比如职工工资支出中，养老只占 2% 住房只占 6%。个人的权利与义务明显不相应。建立新体制，应减少目前国家代个人承担的风险和支出。

传统的理论强调，社会保障支出是国家对国民收入直接进行的再分配，这是不正确的。社会保障资金中，有的属国民收入再分配。比如，由财政集中再支出的社会福利、社会救济、优抚安置和国家为公务员支付的社会保险等。也有的属初次分配。比如，社会保险中企业为员工支付的部分，已被视为“工资的延续和收入的积累”。对社会保险，特别是养老保险，要更多地强调个人的参与，使大部分人群摆脱对“再分配”的依赖，靠自己的钱投保，“攒钱养老”。靠劳动积累进行自我保障，在自我保障的基础上发挥社会保险互济的功能。社会主义的优越性体现为全社会成员的互相关心和互助、互济上，体现在富裕地区对不发达地区的支持上，体现在根本利益的一致上。搞社会主义是为调动积极性、创造积极性，平均主义、“大锅饭”伤害积极性，不是社会主义。把社会保障完全由国家和企业包下来看成是社会主义的一个特征，是一种误解。

4. 必须坚持效率和公平相结合

社会保障的不同项目体现公平与效率的程度不相同。社会救济、优抚安置和部分社会福利事业支出主要由国家财政负担，凡符合条件者可以无偿使用，体现公平的原则；社会保险的主要项目，坚持“效率优先，兼顾公平”的原则，实行个人、企业、国家三方负担。职工享受的社会保险水平，既要能保障职工的基本生活，又要与个人缴费多少挂钩，以激励职工的劳动积极性，提高效率。商业保险则遵循效率原则。

目前，世界多数国家都在探索社会保障制度改革问题。一些国家将自我保障、自我储存融入了社会保险，把社会保障制度建

立自我劳动积累保障的基础上，使大部分人从依赖国家再分配的大锅饭中解脱出来。同时社会保险的互济机制又弥补了自我保障、家庭保障的不足。

我国是发展中国家，又处在建立社会主义市场经济体制的改革阶段，为了增强个人参与和自我保障意识，激励劳动者勤奋工作，新制度规定，职工工资收入的一小部分要投入保险，长期储存积累，在职工日后不再劳动时，给予经济上的补偿。这样在年轻时劳动好、收入多，不仅当时生活好，而且由于交的保险费多，将来退休后生活仍然会好，可以保障幸福的晚年。

社会保障不仅是社会制度，也是经济制度。当前，要更多地从建立激励经济发展的机制这一角度考虑问题。衡量新的社会保障制度是否更具生命力、更具优越性，只有一个标准，这就是生产力标准。我们建立社会保障制度，目的是实现社会安定、发展经济、提高社会生产力。效率是公平的基础，任何损害社会效率的行为终将损害公平。同样，损害公正、合理和公平，也终将损害效率。公平与效率不是截然对立的。政策对了、制度对了，公平与效率可以同时提高。比如，对基础教育实行义务教育，人人有份，机会均等，是公平。同时每个人都受教育，提高了国民素质，进而也就提高了效率。

高福利不是公平，“大锅饭”不是公平，不劳而获不是公平，平均主义也不是公平。公平不能狭义地理解为数量上的完全相等。公平是权利的平等，是在法律面前的平等，是机会的平等。按劳分配也是公平，分配得公正、合理、公平，可以激励劳动、提高效率，进而达到更高水平的公平。

需要特别指出的是，我们这次进行的社会保障制度改革，目的在于建立起新的社会保障制度。一定要打破“大锅饭”平均主义，提高对经济发展的保障和激励作用。保障水平的提高，则是由生产力发展水平决定的。

总之，选择什么样的社会保障制度，首先要考虑到对劳动生

产率提高的激励作用，考虑到我国生产力发展的实际水平。

四、社会保障制度改革的目标和原则

按照党的十四届三中全会的《决定》精神，我国社会保障制度改革的目标是：到本世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制需要的资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障制度。

实现上述目标，建立起符合社会主义市场经济要求的社会保障制度，必须坚持这样几项原则：

(1) 政策、机构统一的原则。社会保障的基本政策和制度要统一，管理要法制化。要健全社会保障的各项法律、法规，强化执法和监督检查，使社会保障制度的运作有法可依、依法保障。目前中国社会保障管理体制不顺，多个政府部门管理和经办社会保险，造成机构重叠、自成体系、业务交叉、成本上升、资金分散，并造成政策不统一。这种局面不利于社会保障事业的发展。要按党的十四届三中全会《决定》要求，建立统一的社会保障管理机构，提高社会保障事业的管理水平。

(2) 政事分开的原则。政府行政管理和保险基金营运管理分开，执行和监督机构分设。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能，管政策、管制度、管标准、管监督，不直接管理资金的收缴和营运。社会保障基金的营运应该由社会机构依法经办，受政府和社会监督。目前，我国一些地方在资金管理和经营方面政企不分，挪用、滥用社会保障金的问题要尽快解决。

(3) 服务社会化的原则。要改变我国现有社会保险的管理和服务基本由企业承担的“企业保险”状况，将目前各部门、各单位分散管理逐步转为统一的社会化管理，将目前企业承担的社会保障事务性工作转为社会化服务。这有助于缓解新老企业间，不

同行业企业间负担畸轻畸重问题，保证企业在市场上平等竞争。

(4) 普遍覆盖的原则。社会每个成员一生中都不可避免地会遇到养老、医疗等问题，同时也有义务与其他成员共同承担意外事故风险。因此，社会保险应该覆盖社会全体成员，并实行属地管理。我国现行的社会保险只覆盖国有、集体单位的 8000 多万职工，城镇的其他劳动者（部分集体企业职工、个体经营者、私营企业雇员和外商投资企业的职工等，共约 8300 多万），大多数还没有实行社会保险制度。这种状况亟待改变。

(5) 城乡有别的原则。现阶段我国城乡之间在生产水平、就业结构、收入水平和消费方式等方面差别很大，因此，在保障形式、标准等方面，城乡之间要有所区别。广大农村在近期尚不具备实行社会保险的条件。但在群众生活温饱有余、基层组织健全的地区，可采取农民自愿和政府组织引导相结合的办法，积极稳妥地发展农民养老保险。

(6) 逐步建立的原则。新的社会保障制度的建立要经过几代人的努力，在新制度建立过程中，要有过渡的措施，以保证社会安定。目前，可根据离退休职工、新就业职工和工作一定年限职工不同情况，采取不同的措施，逐步过渡到新体制。

(7) 多方共办的原则。社会保障制度的各个项目均鼓励社会、企业、机构、家庭、个人出力支持兴办。要广泛动员社会一切力量，改变国家、企业包揽一切的局面。

中华民族具有独特的文化传统。家庭观念强是一大特色。在建立新的社会保障体系时，要积极探索家庭保障的有效形式。充分发挥家庭的保障作用，对提高保障水平，稳定社会，具有特殊意义。

五、关于我国社会保障制度的基本框架

党的十四届三中全会《决定》指出，我国社会保障体系包括

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。

对社会保障体系有不同的分类。有按筹资方式划分的，有按项目划分的。我将两者结合起来。按资金筹集方式、保障目标分类，我国社会保障体系大致由三大块构成，其中含 13 个项目。一块是由国家财政支撑的保障项目，包括社会救济、社会福利、优抚安置、社区服务四项。一块是由国家法律强制实行的社会保险，包括养老、失业、医疗、工伤、生育保险和住房保障等六项，这是社会保障体系的主体部分。一块是遵循自愿原则，以盈利为目的的商业保险，包括个人投保、企业投保和互助性保险三项，这是社会保险的最主要的补充。

（一）关于国家财政支撑的社会保障项目

在我国，社会救济、优抚安置、社会福利主要是由国家财政支付资金，属于国民收入再分配的范畴，体现国家对达不到基本生活水平的人群及特殊人群应尽的救助责任，体现公平的原则。

1. 关于社会救济

社会救济的目标是扶危济困，救助社会脆弱群体。其对象主要是低收入人群和困难人群。低收入人群指在有生之年不可能通过自己的劳动达到基本生活水平的人群。如残疾人、鳏寡孤独老人等。困难人群指因天灾人祸等暂时达不到基本生活水平的人群。如孤儿、长期失业者等。国家通过救济，使他们获得最基本的生活条件。据统计，全国全年救济人口约 8669 万人，救济费支出约 6 亿元。实施社会救济是为了在短期内消灭绝对贫困现象，同时在中长期内尽可能地减少相对贫困。这是实施社会保障的最低要求。

社会救济要更多地运用生产自救、以工代赈、科技扶贫等积极救助方式，发扬贫困者自力更生的精神。要把救济性扶贫与开发性扶贫相结合，提高国家救助基金的社会效益和长期效益。

2. 关于优抚安置

优抚安置属于国家的特殊保障。对象是对国家和人民有功的人员，一般是指军烈属、伤残军人、退伍义务兵、志愿兵等。

目前全国有优抚对象 3900 万人，其中国家优抚对象 396 万人，1993 年国家共发放抚恤费 20.1 亿元，烈军属优抚金 13.2 亿元，基本保障了他们的生活。每年我国有安置对象 60 万人，建国以来已有 3000 万复员退伍军人得到妥善安置。

优抚工作的基本原则是全面贯彻“思想教育、扶持生产、群众优抚、国家抚恤”的优抚方针，坚持走“国家、社会，群众三结合”的道路。安置保障要逐步走向依靠法律手段保障，采取行政手段调控，通过经济手段搞活的路子。逐步建立征兵、退伍、安置相衔接，育才、荐才、用才相协调，计划建房、接收安置、服务管理相联系，政府行为、社会行为、市场行为相结合的安置保障体系。保障的目标应高于当地群众平均生活水平，并建立优抚标准随经济发展逐步增长的机制。

3. 关于社会福利

社会福利保障的对象是无依无靠的孤老残幼、精神病人等。到 1993 年底全国社会福利院已达 43681 个。举办的各类福利企业 56843 个 安置残疾人 84.2 万人，分散按比例安置就业 140 万人，个体就业 20 万人 全国残疾人就业率达 60%以上 大城市达 80%以上。

社会福利工作要进一步改革由国家包办的局面，广泛动员和依靠社会力量，探索政府资助、社团经办、企事业单位入股合办、法人承包等多种形式发展社会福利事业的路子，使福利事业单位逐步向民办公助、法人管理的方向发展。

4. 关于社区服务

社区服务对社会保障具有重大意义。社区服务组织主要是在各级政府的支持鼓励下，人民群众自己组织起来为自己和社会服务的组织，受到国家的经济支持和法律的保护。社区在民政部门的管理体系下，多年来为离退休者、老、弱、疾、残、鳏寡孤独者提

供了大量的社会保障服务，对社会安定做出巨大贡献。社区服务的发展目标是，在城市基本建立起与经济发展水平相适应、社会共同参与、多种经济成份并存，标准有别、服务质量较高、服务效益较好的社会福利服务网络，逐步实现社区老有所养、幼有所托、孤有所抚、残有所助、贫有所济、难有所帮。社区服务业的政策要逐步系统化，管理要逐步法制化。

到 1993 年底，全国正式登记注册的社区志愿组织 54380 个，专业服务队伍 41.4 万人，志愿者人数 315.4 万人，社区福利服务实体 2584 个，累计产值 81.7 亿元，接受社区服务的居民达 7000 万人。

随着城市化步伐的加快，城乡的主干家庭日益分化为核心家庭。为了适应城镇双职工负荷过重的状况，社区应当大力组织居民亲属邻里相互守望、彼此照应、互助的服务网络，以社区的作用替代独生子女无暇照顾老人的缺陷，开展以家庭为主的社会互济互助保障。在经济方面，可以由亲属资助投保者缴费，把个人储蓄性保障与家庭保障结合起来。

（二）关于由国家、单位、个人三方承担资金的社会保险项目

目前我国社会保险包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。社会保险均由国家立法，强制实施。“九五”期间改革的重点是城镇企业养老、失业和医疗保险制度。

1. 关于城镇养老保险制度改革

目前我们试行的社会统筹和个人账户相结合的城镇职工养老保险制度改革，是多年来养老保险制度改革的继续和深化。这一改革主要有七个方面的内容。

（1）职工基本养老保险的范围要从目前仅限于国有企业职工、部分集体企业职工逐步扩大到城镇全体职工。包括国有企业职工、城镇集体企业职工、股份制企业职工、外商投资企业中方

职工、私营企业职工、城镇个体工商户帮工。城镇个体工商户本人、私营企业主和自由职业者也应参加政府统一组织的养老保险。

(2) 职工基本养老保险费用由单位和个人共同负担(由于企业缴纳的保险在税前列支,相当于国家承担了一部分)。随着经济的发展,在理顺分配关系,加快个人收入工资化、工资货币化进程基础上,逐步提高个人缴费比例。在当前个人缴费为本人工资2%~3%的基础上,争取每两年增加一个百分点,最终达到由企业和个人各负担一半左右。

(3) 合理确定保障水平、筹资水平和积累率。根据我国的实际情况,随着经济的发展、职工收入的增加和补充养老保险、个人储蓄性保险的发展,基本养老金替代率(即养老金相当于工资水平的比例)保持在60%左右水平比较合适。

根据测算,一个职工每月由单位和个人按本人工资的16%左右缴纳养老保险费,35年工作期储存的本金和利息可以为退休后支付18年养老金,养老金替代率为60%左右,能够保障退休职工的基本生活。因此,基本养老保险个人账户可按职工工资收入的16%左右记入。需要指出的是,合理调整替代率,并不意味着养老保障水平下降。这是相对比例的合理调整,绝对数随着经济的发展是上升的。由于还有其他的保障项目,如企业和个人的补充保险等,实际生活水平也将随着整体水平的提高而提高。

为顺利度过人口老龄化高峰,我国不宜实行现收现付制。据预测,到2033年,我国城镇60岁以上人口数占总人口数的比例将达到22.06%这一最高值,届时养老费用将占工资总额的39.27%。这样高的费率是企业难以承受的,会造成养老金的支付危机,严重影响经济发展和社会稳定。考虑各方面的负担能力,又不能实行完全积累制。据测算,按完全积累制,2000年养老保险费率将达34%,2004~2031年一直保持在37%左右。此方式是“先苦后甜”,易于渡过老龄化时期的支付困难,但起步时负担骤然上升,企业难以承受。从我国的国情出发,应该实行部分积累

制，确定合适的积累率，并在这个基础上，确定基本养老保险费中企业和个人的缴交比例。具体缴纳比例可以根据经济发展状况进行调整，这也是政府宏观调控的重要内容。

(4) 参加基本养老保险的职工都要建立个人账户，实行社会统筹和个人账户相结合。这符合我国国情，切实可行。

(5) 为抵消通货膨胀的影响，保证退休人员的基本生活，建立退休人员基本养老金的正常调整机制。每年具体调整多少合适，有的专家建议，可按照当地职工上一年平均工资增长率的 50%~80% 调整。有的专家建议，按基本工资增长率的 70% 进行调整。

(6) 建立职工基本养老保险、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制度。职工基本养老保险由国家立法强制实施；补充养老保险由企业根据国家政策指导下，根据自身经济效益为本单位职工建立，主要体现不同单位的效益差别，企业可自主选择保险机构；个人储蓄性养老保险，由职工个人根据经济能力和不同需求自愿参加。

(7) 提高养老保险管理服务的社会化程度。强化社会保险经办机构的服务功能，由社会保险基金经办机构委托银行代发养老金。建立以社会化管理服务为主要形式的退休人员管理体系。增强社区服务功能，逐步实现离退休人员与原工作单位分离。目前，破产企业的离退休人员要先实现社会化管理服务。

这里，我强调一下为什么要实行社会统筹与个人账户相结合的问题。社会统筹与个人账户两者相结合既是建立新体制的目标模式，又是从旧体制进入新体制此消彼长的过渡模式。在改革起步时，个人账户实际积累比重较小，社会统筹的比重仍然相当大。已经退休和即将退休人员养老金资金来源仍然是靠企业、单位缴纳的统筹基金。对此，有些同志提出了“空账”问题。我认为，第一，现行的现收现支办法没有积累，本身就是“空账”。但准确地讲应该是无账。这并不是新体制带来的。在旧体制下，职工在职时没有建立退休的预备基金，全部留着空账，靠代际转移负担来

解决资金空缺。第二，现在把个人的缴费进入个人账户积累起来就有了“实账”，这部分实账填补了原来的部分空账。它与旧体制全部空账比较，恰恰是减少了风险，不是新增了风险。第三，现有在职人员在退休前，都处在积累过程中，不存在“空账”问题。这正如储蓄一样，钱存入银行，并不是钱存在库里不动用，银行每时每刻都在运用，但银行保证个人在支取时予以兑现。

解决养老无积累问题，理论界和一些实际工作者提出，在计划经济体制下，职工所创造的财富，除领取工资外，各项社会保障基金都以税利形式交给了国家，国家用于固定资产投资，因此部分社会保障基金凝结在国有资产中。可以考虑，从国有资产或土地出让收入中划出一块资金，补充保险基金的不足。这对改革和经济发展有益，可以不过多增加财政和企业的现实负担，并促使企业降低产品成本，加强经济核算，增强竞争力。但是如何操作实施，需要认真研究、通盘考虑、制定方案、充分论证后再进行决策。

上海市养老保险改革方案表明，随着时间的推移，老一代退休人员相继去世，企业缴纳的统筹保险费，除划出少量社会统筹基金外，都可以进入职工的个人账户，逐步增加积累量，这样企业统筹费率较高的负担也可逐步降下来。

基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合是从我国国情出发，针对近几年养老保险制度改革面临的实际问题提出来的。目前上海市、深圳市、宁波市、武汉市都已经实行这项改革。这些城市选择社会统筹和个人账户相结合模式，是在认真比较了各种模式基础上自己选择的。上海、武汉等还进行了全民讨论，具有广泛的群众基础。实行社会统筹和个人账户相结合，符合国情，是切实可行的。

第一，有利于建立起调动职工个人缴费积极性和促进职工勤奋工作的内在激励机制。目前，养老保险基金收缴难，入不敷出，积累越来越少的问题严重。企业养老保险费的收缴率，1992年为