

和谐社会

首届中国社会保障论坛文集


(2006)

与社会保障

下册

■中国社会保障论坛组委会

HEXIE SHEHUI YU SHEHUI BAOZHANG

 中国劳动社会保障出版社

首届中国社会保障论坛文集（2006）

和谐社会与社会保障

下 册

中国社会保障论坛组委会

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会与社会保障：首届中国社会保障论坛文集（2006）/中国社会保障论坛组委会编.
—北京：中国劳动社会保障出版社，2006
ISBN 7-5045-4570-8

I. 和… II. 中… III. 社会保障-中国-文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 108862 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

*

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 16 开本 99.75 印张 2676 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

定价：298.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64911344

目 录

下 册

专题篇

完善城镇社会保障体系建设试点

- 调整和完善基本养老保险制度,构建城乡融合的制度体系 赵志刚(891)
- 试论完善企业职工基本养老保险制度必须解决的根本问题和对策 李朝明(902)
- 我国灵活就业人员社会保障制度研究 石美遐 韩思文(917)
- 中国统筹养老金适度调整指数分析 穆怀中 韩 伟(930)
- 我国欠发达地区失业保险制度运行效率评价分析 钱振伟 张 艳(942)
- 坚持改革 建立完善我国养老保险制度 李念超(958)
- 我国养老社会保障制度改革思考 曹 颖(966)
- 我国社会养老保障的政策回应度问题研究 宋宝安(973)
- 社会养老保险制度改革中的问题与对策研究
- 青岛市企业养老保险基金风险预测及对策分析 刘同昌(979)
- 养老保障支出的影响因素:1997—2004 贾 康 王志刚(996)
- 养老金制度变迁中的路径依赖及创新 姚金海(1005)
- 我国失业保险制度创新研究:以促进就业为导向 丁 煜等(1014)
- 城市新贫困与低保的制度完善 吴永健(1024)
- 构建新型城市贫困救助体系研究
- 包头市青山区的个案分析 石玉萍(1032)

医疗保障体系建设

- 农民对合作医疗的需求研究:支付能力和支付意愿 朱俊生(1050)
- 终末期肾病患者透析治疗的医保付费研究 韩 凤等(1072)

国有企业改制过程中职工医疗保障制度探析	喜 佳(1090)
北京市大学生医疗保险现状研究及对策分析	赵永生等(1097)
构建和谐社会中的新型农村合作医疗保障制度	
——建立城乡接轨的医疗保障制度	施云天(1112)
创新医疗保险制度 促进和谐社会建设	
——在校学生全面参加基本医疗保险的思考	林义群(1125)
浅论影响医疗保险基金效率的需方因素及对策	高其法(1131)
构建城镇居民医疗保障制度的探讨	黄宏坚(1136)
参保患者医保统筹分担比例加重的原因及对策	姜日进 于 峰(1141)
对我国农村合作医疗变迁的制度经济学解释	
——制度的均衡、非均衡、变革与制度供给	朱俊生(1145)
新型农村合作医疗制度的发展问题	王延中等(1158)
产权视角下我国农村合作医疗制度的变迁与重建	
——对莲花村个案的调查分析	李连友 李怀光(1167)
新型农村合作医疗补偿机制歧视问题研究	
——以收入差异为视角	代志明(1176)
以家庭为参加单位能减少合作医疗中的逆选择吗	朱俊生(1189)
中国城镇职工基本医疗保险基金收支监测预测预警系统	何 平等(1199)
江苏省基本医疗保险运行情况及风险分析	胡大洋等(1209)
关于构建上海市医保信用体系的总体思考	郑树忠等(1218)
优化医保个人账户结构 推动医保健康发展	谭国明 昌小海(1222)
职工医疗保险个人账户功能初探	杨子林 王锡国(1227)
支付制度对医疗服务需求和利用的影响分析	王明叶(1232)
江苏省医疗保险管理社区服务现状及对策研究	胡大洋等(1235)
依托住地医疗保险经办机构实现异地管理的可行性论证及初步构想	方 琦(1240)
北京市医疗保险住院患者醒脑静注射液用药情况的调查与分析	贾方红等(1247)
北京市医疗保险住院患者康莱特注射液用药情况的调研与分析	贾方红等(1257)
对南京市门诊精神病医疗费用的调查与分析	石 岩等(1265)
南京市生育医疗费用病种付费研究	黄汉明等(1270)
国际医疗保障模式比较及其启示	莫沙沙(1280)

农民工社会保障

- 促进农民工参加社会保障问题研究 华迎放 何 平(1287)
- 农民工养老保险政策的可持续性 & 保障能力测算与分析 申曙光 展 凯(1304)
- 建立适合农民工特点的弹性社会养老保险制度 统筹城乡社会养老保险制度
建设 卢海元(1312)
- 外来从业人员医疗保险研究 陈 文等(1328)
- 从更加注重社会公平谈农民工养老保险及发展对策 毛才高(1342)
- 构建适合农民工特点的养老保险制度 杜金向(1349)
- 审慎推进农民工养老保险制度 杜妍冬(1354)
- 流动就业人员养老保险关系转移问题研究 何文炯 方 倩(1359)
- 农民工社会保险参与主体间的博弈分析 王国军(1368)
- 农民工社会保障的需求资源与制度研究 齐学霞(1373)

企业年金与多层次养老保障体系

我国企业年金制度的选择

- 国际经验与中国前景 郑秉文(1382)
- 企业年金财税政策与运行研究 崔少敏等(1393)
- 我国企业年金税收政策问题研究 杨元伟等(1404)
- 资本市场发展与企业年金的资产配置优化 中国人寿资产管理有限公司(1415)
- 建立我国基于风险控制的企业年金监管体系 中国工商银行企业年金中心(1430)
- 基于风险的企业年金监管框架构建：对中国监管状况的评估及其发展展望
..... 巴曙松等(1439)
- 构建完善风险管理体系，保障企业年金的有效运作 章 明(1453)
- 企业年金投资监管模式的比较研究与中国的路径
..... 鹏华基金管理有限公司资产管理部(1467)
- 促进企业年金发展研究 崔少敏(1474)
- 中国企业年金管理制度设计与完善
- 企业年金运营机构公司治理初探 陈 钢等(1481)
- 中国养老金信托的财产权属问题研究 刘 巍(1496)
- 国民教育——企业年金快速发展的基础动因 耿 红(1517)

中国企业年金的国民教育 杨老金等(1525)

附 录

首届中国社会保障论坛应征论文评述 (1537)

浪涛拍岸 共话和谐

——“和谐社会与社会保障”征文评述之一 张春红(1537)

主题解析 深化认识

——“和谐社会与社会保障”征文评述之二 庞元正(1539)

促进社会公正 增强社会和谐

——“和谐社会与社会保障”征文评述之三 李绍光(1547)

社会保障与和谐社会的构建

——“和谐社会与社会保障”征文评述之四 张秀兰(1548)

内容丰富 特点鲜明

——“和谐社会与社会保障”征文评述之五 郑秉文(1552)

亮点闪烁 沁人心脾

——“和谐社会与社会保障”征文评述之六 孙光德(1554)

关注热点 聚焦三农

——“和谐社会与社会保障”征文评述之七 张忠法 褚福灵(1555)

首届中国社会保障论坛应征论文观点摘编 (1557)

中国社会保障论坛 (1571)

调整和完善基本养老保险制度， 构建城乡融合的制度体系

赵志刚^①

【提要】 本文通过对黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点背景、内容及经验的介绍和分析，提出了进一步扩大试点从而更好地贯彻国发〔2005〕38号文件应遵循的原则。中国的养老保险制度改革，应该以调整和完善后的基本养老保险制度为核心，构建包括基本养老保险制度、企业（职业）年金制度、个人储蓄养老保险制度等在内的城乡融合的养老保险制度体系。

【关键词】 调整和完善基本养老保险制度 福利刚性原则 实质性公平
城乡融合的养老保险制度体系

进入21世纪后，我国人口老龄化的严峻挑战越来越成为突出问题。它不仅制约了经济发展，也对现存的社会保障制度构成了严重威胁。因此，建立健全多层次的社会保障制度，日益成为我国经济体制改革的一项重要内容。养老保险制度作为社会保障体系的重要组成部分，也因此越来越受到人们的关注。同其他国家一样，近十几年来我国在养老保险制度改革方面进行了不懈的探索。特别是2000年以来，我国先后在辽宁省、吉林省、黑龙江省进行了调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点。

本文通过对黑龙江省调整和完善城镇职工养老保险制度试点经验的分析介绍，重点论述在我国构建城乡融合的养老保险制度体系的重要性、迫切性及可行性。

一、黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点背景

20世纪80年代初我国城镇职工主要的养老模式是现收现付制的企业或单位保险，那个时期工业产品统购统销，企业之间负担均衡，职工退休待遇水平相当。但在我国由计划经济体制转向社会主义市场经济体制之后，企业变成了自负盈亏的市场竞争主体，工业产品也不再实行统购统销。历史的原因使各企业退休人员多寡不一，养老负担也轻重不一，这就形成了市场经济环境下的不公平竞争。为解决这些问题，我国经过十余年的探索，吸收了现收现付模式与基金积累模式的优点，下发了《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），选择了“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制的基本养老保险制度模式。

^① 作者单位：黑龙江省劳动和社会保障厅。

这一制度的基本框架是：(1) 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。(2) 养老保险基金由社会统筹基金和个人账户基金两部分构成。其中社会统筹基金由企业缴费形成；个人账户基金由职工缴费和企业缴费划入两部分构成，个人账户的规模为职工本人缴费工资的11%。(3) 企业缴费比例原则上不超过企业工资总额的20%；个人缴费比例1997年开始不得低于本人缴费工资的4%，1998年起每两年提高1个百分点，最终达到本人缴费工资的8%。(4) 基本养老金由基础养老金、个人账户养老金、过渡性养老金三部分组成。参保人员缴费年限（含视同缴费年限）满15年以上方可按月领取基本养老金。

这一制度模式选择，实现了由“现收现付”制向“部分积累”制、由“企业全部包揽”向“企业和职工双方共同分担”、由“企业保险”向“社会保险”、由“平均主义”向“效率优先、兼顾公平”的转变。^①但在实践中遇到了一些问题：一是“社会统筹基金”占用了个人账户基金，导致个人账户“空账运行”，致使制度模式无法从现收现付制向部分积累制转变。二是“体制偏向”，导致基本养老保险实际覆盖率较低。长期以来我国基本养老保险制度主要覆盖城镇国有企业，城镇个体劳动者、私营企业职工、三资企业职工和自谋职业者、一些效益不好的城镇集体企业职工，大都游离于基本养老保险制度之外。三是基本养老保险费率过高，导致基金征缴率难以提高，养老保险基金实际征缴额与应征缴额之间差距较大。四是历史负担不均衡，导致提高养老保险统筹层次难度很大。五是筹资方式单一，资金来源多渠道的问题没有解决。养老保险资金来源还仅限于单位和个人缴费。六是缺乏激励约束机制，参保缴费率较低。2002年底，全国参加城镇企业职工基本养老保险的实际缴费人数为9970万人，仅占参保人数的89.6%。七是没有着眼于建立长效机制，个人账户基金透支统筹基金的现象严重。

针对以上问题，国务院于2000年下发了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发〔2000〕42号），提出了调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度的意见，并决定在东北老工业基地先行试点。2004年，黑龙江省按照国务院试点办的总体部署，在辽宁省试点的基础上启动了完善城镇社会保障体系试点，对城镇企业职工基本养老保险制度进行了调整和完善。

二、黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点内容

在国务院试点办的指导下，黑龙江省在完善城镇社会保障体系试点中，在以下几方面对城镇企业职工基本养老保险制度进行了调整：

（一）调整基本养老保险个人账户规模

将城镇企业职工基本养老保险个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。这一调整主要基于以下几方面原因：一是个人账户规模过大，积累的基金过多，面临的风险过高。按11%账户规模计算，加上利息因素，到2030年我国老龄化高峰来临时将积累个人账户基金约30万亿元人民币。^②由于有近30年的时间跨度，这笔基金面临巨大的风险。二是可以使个人账户的权益更加清晰。如果个人账户规模不调整，在个人缴费比例达到8%以后，仍需要从企业缴纳的基本养老保险费中划转一部分到个人账户上，这样就淡化了个人账户的独立性，造成个人账户基金产权的模糊。三是个人账户规模过高，个人账户养老金在基本养老金中所占的比重就大，增大了个人账户基金透支社会统筹基金的几率。

^① 孔泾源. 养老保险制度改革的风险与防范. 见：宋晓梧. 中国社会保障体制改革与发展报告. 北京：中国人民大学出版社，2001. 46

^② 韩大伟，厉放，吴家亨. 养老金体制：国际比较、改革思路、发展对策. 北京：经济科学出版社，2000. 124

（二）做实基本养老保险个人账户

实行“社会统筹与个人账户相结合”基本养老保险制度模式，统筹基金实行现收现付，用于互助共济；个人账户基金实行积累，用于职工个人养老。个人账户“空账运行”，既不利于养老保险制度的稳健运行，也会影响将来基本养老金的按时足额发放。因此，要真正实现部分积累的制度模式，就必须做实个人账户。

（三）改革基本养老金计发办法

在基础养老金方面，主要进行了两个方面的改革：一是计算基础养老金的基数改为以职工退休时上一年度当地在岗职工月平均工资与本人指数化月平均缴费工资的平均值，从而在基础养老金计发基数里面也体现了效率因素。二是计发基础养老金的比例，由原来固定的退休前上一年度平均工资的20%，改为缴费一年一个百分点。在个人账户养老金方面，改革主要考虑了三方面因素：一是城镇人口平均预期寿命不断延长；二是个人账户储存额在参保人员开始领取基本养老金后仍然在计息；三是不同年龄领取基本养老金，个人账户储存额分割年限不同。综合以上因素，个人账户养老金月标准改为“个人账户储存额/计发月数”。过渡性养老金的过渡系数由1.4%调整为1.2%。

（四）扩大了基本养老保险覆盖面

首先，将城镇各类民办非企业单位及其从业人员纳入基本养老保险范围；其次，将个体工商户业主及其雇工、自由职业者和灵活就业人员纳入基本养老保险范围；第三，将未参保城镇集体企业中未达到退休年龄职工的基本养老保险范围；第四，将国有企业混岗集体职工纳入基本养老保险范围。

（五）实现了基本养老保险省级统筹

在全省范围内实现了“六个统一”：第一，统一基本养老金计发办法。计发基础养老金和过渡性养老金的工资基数，统一为全省上一年度职工平均工资。第二，统一企业缴费比例。企业缴费比例高于22%的，调整到22%；缴费比例低于20%的，调整到20%。第三，统一统筹项目。未达到省规定的21项统筹项目的，要全部按照省级统筹项目执行到位。第四，统一基金管理。实行预算管理、定额补助、自求平衡、财政兜底的办法，分清了各级政府的责任。第五，统一业务规程和信息系统。全省使用统一的基本养老保险业务管理信息系统，实行统一的基本养老保险业务规程。第六，统一社会保险经办机构管理，建立了“三权在上”的管理体制。

三、黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点效果

经过两年来的实践，黑龙江省调整和完善基本养老保险制度取得了显著成效，在建立基本养老保险制度长效机制、实现基本养老保险制度可持续发展方面的成果已在全国推广，为黑龙江省加速市场化进程，加快制度创新、体制创新、市场化创新和老工业基地振兴创造了条件。

（一）建立起基金平衡长效机制

做实个人账户促进了“现收现付”向“部分积累”制模式的根本转变，初步建立了养老保险基金长效机制，规避了老龄化高峰期政府的支付风险。截至2005年底，黑龙江省城镇企业参保人员总数已经达到488.3万人，离退休人员已达201.2万人，参保人员负担系数为41.2%，高于全国平均水平约8个百分点。如果没有个人账户的预备积累，现收现付的养老保险制度将难以保证社会对养老金的巨额需求，未来的支付风险将难以控制。黑龙江省在试点中基本养老保险个人账户从5%起步做实，仅2004年、2005年两年就做实个人账户32.36亿元。

(二) 建立起参保缴费和财政投入激励机制

首先,职工参保缴费意识进一步增强。个人账户基金完全由个人缴费形成,具有与统筹基金不同的私有属性,体现了权利与义务相对称的原则。同时,个人账户养老金根据个人缴费多少来确定,既实现了政府与个人的责任分担,又形成多劳动、多缴费、多获得养老权益的激励机制,进一步增强了参保人员的缴费意识。基础养老金计发比例一年一个百分点,受到参保人员的普遍欢迎,对参保人员的缴费积极性起到了较好的促进和激励作用。在黑龙江省试点期间有170多万职工通过“并轨”与企业解除劳动关系的情况下,基本养老保险参保人数、实际缴费人数均有增长。

其次,推进了公共财政建设进程。按照公共财政体系建设的要求,各级财政用于社会保障的总量、规模、比重逐年递增。中央财政对“做实”后产生的统筹基金当期缺口补助,引导了地方财政和职工群众的资金分配,既有利于调整财政支出结构,推进公共财政建设进程,也促进了地方财政调增用于积累性养老保险的支出。截至2005年末,中央财政共补助黑龙江省由于“做实”个人账户所产生的养老保险资金缺口21亿元,地方财政共匹配7.64亿元。

(三) 促进了市场经济环境下实质性公平的实现

新的基本养老金计发办法主要特点是既强化了激励机制、增加了效率因素,同时又在更高的层次上体现了公平,使公平因素与效率因素的有机构成更加合理,促进了市场经济环境下实质公平的实现。

效率因素主要体现在三个方面:第一,基础养老金计发比例体现了效率因素。缴费年限与基础养老金计发比例直接相关。缴费年限(含视同缴费年限)每满一年,基础养老金计发比例为1%。第二,基础养老金计发基数体现了效率因素。个人缴费工资高低与基础养老金计发基数大小直接相关。第三,个人账户养老金计发系数体现了效率因素。退休年龄越大,个人账户养老金标准就越高;退休年龄越小,个人账户养老金标准就越低。

公平因素主要体现在三方面:第一,基础养老金占基本养老金比重提高了,从更高层次上体现了公平。原办法基础养老金占基本养老金比重为32.9%,新办法基础养老金占基本养老金比重为48.7%。基础养老金所占比重提高了,强化了社会统筹的功能,有利于体现社会公正原则。第二,个人账户养老金与本人余命挂钩,有利于市场经济环境下实质性公平的实现。原办法个人账户养老金无论个人实际余命是多少,计发系数都是1/120,这是一种形式上的“公平”,实际上是对缴费时间较长者的不公平;新办法个人账户养老金与个人的实际余命挂钩,体现了多做贡献多得待遇的原则,这是市场环境下实质性公平的体现。个人账户养老金占基本养老金的比重降低了,也就减少了个人账户基金透支社会统筹基金的几率,这也是另一种公平的体现。第三,过渡性养老金所占比重降低了,有利于平衡社会统筹基金对“新人”和“中人”的责任,提高了“社会统筹与个人账户相结合”基本养老保险制度模式对“新人”和“中人”的公平程度。

同时,扩大基本养老保险覆盖面,促进了社会公正的实现。通过扩大基本养老保险覆盖面,解决了国有企业应参保未参保问题、国有企业混岗集体身份职工参保问题、没有生产经营能力未参保城镇集体企业职工养老保障问题,最大程度地化解了计划经济时期“体制偏向”所带来的历史遗留问题,维护了社会稳定。

(四) 减轻了企业负担,改善了经济发展环境

首先,规范城镇企业基本养老保险费率为全省城镇企业创造了平等的市场竞争环境。黑龙江省在完善城镇社会保障体系试点前,基本养老保险是市地级统筹,全省企业缴费比例平均为22.6%,其中地方企业平均为25.4%,个别行业和系统甚至超过了30%。过高的缴费比例,给

企业发展带来了极大的困难,影响了企业的竞争力,制约了国有企业改革脱困的进程。省级统筹后统一了城镇企业基本养老保险费率:原缴费比例高于22%的,调整到22%;原缴费比例低于20%的,调整到20%。目前,全省平均缴费比例为20.18%,较省级统筹前平均下降费率2.42%,仅2005年就为企业减轻负担4.13亿元。

其次,统一基本养老保险统筹项目减轻了企业的统筹外项目的支付压力。省级统筹前,黑龙江省虽然确定了21项省级统筹项目,但是由于统筹层次较低,一些市地没有认真执行省里确定的21项统筹项目,个别困难的县市甚至有6~8个项目没能执行。省级统筹后未达到省规定的21项统筹项目的,要全部按照省级统筹项目执行到位。截至目前,全省已有37个市县的统筹项目得到了规范,涉及退休人员33.7万人,全年增加基本养老保险基金补贴4720万元。通过统一统筹项目,缩小了全省基本养老金水平差距,也减轻了企业统筹项目外待遇的支付压力,促进了企业的发展。

第三,统一全省基本养老保险政策促进了全省劳动力市场的发育。完善城镇社会保障体系试点,使黑龙江省城镇企业职工基本养老保险政策实现了大统一。从业人员在全省范围内变更就业单位时,基本养老保险关系转移变得更加顺畅。

四、黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度试点几点启示

2005年,国务院下发了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号),在全国推广了黑龙江省调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度的做法。通过黑龙江省试点的经验,笔者认为进一步调整和完善我国养老保险制度应遵循以下几个方面原则:

(一) 应当遵循“福利刚性”原则,保证离退休人员待遇水平不降低

人们对自己的福利待遇具有只能允许其上升不能接受其下降的心理预期。福利的这种“刚性”特征,使得具有社会福利性质的社会保障制度缺乏弹性,一般情况下规模只能扩大不能缩小、项目只能增加不能减少、水平只能升高不能降低。在调整和完善养老保险制度时应遵循福利刚性原则,确保社会稳定。黑龙江省在进行基本养老金计发办法改革时,根据福利刚性原则,设置了五年过渡期。在试点基本养老金计发办法实行近一年后实行省级统筹时,又设置了第二个过渡期。由于实行了在过渡期内基本养老金水平“低补齐、高封顶”政策,保证了离退休人员待遇水平不降低,维护了社会稳定。

(二) 应当遵循社会保障权益共享原则,使城镇不同体制从业人员享有相同的基本养老保险权利

参加基本养老保险是每个公民的社会保障权利。计划经济时期所形成的“体制偏向”,造成了不同所有制城镇企业从业人员享受的社会保障权利分配不公平;城镇养老保险制度改革试点的不平等,造成了城镇企业退休人员与机关事业单位离退休人员待遇水平的不公平;机关事业单位与城镇企业职工两种养老保险制度的不平衡,引起了从城镇企业分离出来的城镇个体劳动者、灵活就业人员、自由职业者与从机关事业单位分离出来的城镇个体劳动者、灵活就业人员、自由职业者养老保险参保过程的不公平,等等。这些不公平是城镇从业人员没有享受到平等的社会保障权利的具体体现。

黑龙江省在完善社会保障体系试点启动前,基本养老保险主要覆盖了城镇国有企业,众多的城镇集体企业,甚至在国有企业混岗的集体身份职工都没有被纳入基本养老保险覆盖范围。近些年来,这些由于“体制偏向”而被排除在基本养老保险范围之外的社会群体,不断地诉求基本养老保险权利。另一方面,将具备条件的各类社会群体都纳入基本养老保险范围,是市场经济公平

竞争的要求,也符合社会保险的大数法则。进一步调整基本养老保险制度,应维护公民的社会保障权利,统一城镇基本养老保险政策,使不同城镇社会群体具有平等的养老保险参保权利和机会。

(三) 应当遵循社会公正原则,加大政府宏观调控力度,切实解决基本养老保险制度“转轨成本”问题

首先,城镇企业实行“统账结合”的基本养老保险制度后,基本养老保险费主要由企业和职工个人双方承担。由于“统账结合”制度前,国家并没有进行养老保险基金积累,已经离退休人员所创造的利润,包括其自身养老所需的资金也都固化到国有资产中了。“统账结合”制度后,城镇企业所缴纳的基本养老保险费,不仅要作为以后的养老保险基金积累,还要支付实行“统账结合”制度前已经离退休人员的全部基本养老金和“统账结合”制度前参加工作、“统账结合”制度后退休人员的过渡性养老金。这笔“转轨成本”本应由政府承担,但现实中却是通过提高企业缴费比例的方式逐步解决,这对企业在职职工和已经离退休人员是不公正的。“转轨成本”责任主体的移位,加重了企业负担,使城镇企业基本养老保险费率居高不下,在很大程度上影响了我国城镇企业的国际竞争力;同时也损害了城镇企业退休人员的利益,影响了多层次养老保险制度体系的建立。

其次,由于历史的原因,我国省际之间、省内各市地县市之间赡养率是不一样的,因此各地城镇企业基本养老保险费率也是参差不齐的。我国养老保险制度改革是在配合国企改革的大背景下,由县级统筹试点起步的。历史负担的不均衡,使得提高基本养老保险统筹层次难度很大。统筹层次低,不能在较大范围内平衡养老保险基金,就使得历史负担较重地区的基本养老保险费率居高不下,这对于这些地区的企业和职工是不公正的。因此,国家应该在加大政府宏观调控力量的基础上,科学合理地划分各级政府社会保障的职责权限,增强中央政府在社会保障方面的责任,提高基本养老保险统筹层次。当前,首要任务是在全国范围内积极推进基本养老保险省级统筹,并在此基础上突破现有利益格局,加快推进基础养老金的全国统筹。

(四) 应当坚持调整完善基本养老保险制度与建立健全养老保险制度体系相结合的原则

自1991年以来,国务院关于城镇企业职工养老保险制度改革的几个决定,都强调要建立包括基本养老保险、企业年金制度、个人储蓄养老保险制度在内的多层次的养老保险制度。但由于多种原因,我国并没有建立起多层次的养老保险制度,而是在客观上形成了用“基本养老保险制度”代替多层次的“养老保险制度体系”、用城镇企业退休人员的“基本养老金”代替了“养老金”的事实。“基本养老保险制度”对“养老保险制度体系”的这种代替,造成了当前城镇企业退休人员与机关事业单位退休人员待遇水平的巨大差距;也造成了城镇企业养老保险责任不清,养老保险统筹基金承担了过多的本应由一次分配所承担的责任。

今后国家应当将调整和完善城镇企业职工“基本养老保险制度”与建立企业年金等“补充养老保险制度”相结合,在加大国家财政投入力度的前提下,建立起包括企业年金制度、个人储蓄养老保险制度等补充养老保险制度在内的权责清晰、全面规范、多支柱的城镇企业职工“养老保险制度体系”。

(五) 应当遵循统筹城乡养老保险制度建设原则,建立能够包容农民工、城镇化农民、机关事业单位职工在内的城乡融合的养老保险制度体系

加入WTO,意味着我国已经全面融入了经济全球化的国际潮流。经济全球化带来城市产业工人就业方式的重组,特别是随着贸易发展和产业结构的调整,大批传统国有、集体企业职工下岗失业,成为城镇个体劳动者或灵活就业人员;机关事业单位按照国际规则的改革和整合,也将

产生众多的自由职业者及灵活就业人员；适应全球化的形势，我国城镇化的速度也在加快，以“农民工”及其他身份在城市就业的农村剩余劳动力逐年增多。面对已经变化了的国际国内形势，我们应尽早摒弃城乡“三元”的养老保险思维方式，统筹考虑城镇企业职工、机关事业单位及农村社会养老保险制度体系建设，应该以建立覆盖面更加宽广的国民基本养老保险制度为核心，构建适应经济全球化趋势和我国城镇化形势的城乡融合的养老保险制度体系。

五、以基本养老保险制度为核心构建城乡融合的养老保险制度体系

（一）我国城乡社会保障体系建设现状

改革开放后，我国城乡社会保障制度改革都有了较大的进展。特别是国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）下发后，城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、农村社会养老保险都取得了长足进步，切实保障了广大群众的利益。但是，也应该看到，由于历史原因造成的“三元”养老保险格局，拉大了城镇不同群体之间和城乡之间的差距，加深了社会的不平等，影响了社会稳定。

1. 城乡养老保险制度建设经济基础不平等

从1952—1990年，我国通过工农产品价格剪刀差使农村无偿地为城市工业化提供资金净额约10 000亿元；^①从1991—1997年，工农业产品剪刀差总计又达到了12 666亿元。^②城乡二元经济结构由此而生。目前农村经济基础薄弱，城乡居民的生活水平差距巨大，2003年城乡居民收入差距达到了3.23:1。^③在这样一种不平等的经济基础上建立起来的二元社会保障制度的发展必然呈现两极分化的局面。从全国社会保障费用支出的情况来看，占总人口80%的农民，其社会保障支出只占总支出的10%左右；而占总人口20%的城市居民，社会保障支出却占总支出的90%，城市居民人均社会保障费用是农民的20倍以上。考察1991—2001年城乡社会保障支出，城市人均社会保障支出占人均GDP的比重平均为15%，已经达到某些发达国家20世纪70年代的社会保障水平；而农村只有0.18%，城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90倍之多。^④

2. 城乡养老保险制度发展水平不均衡

目前，城镇已初步建立了水平较高、体系完整的社会保障制度，养老金基本实现社会统筹，建立了国家、企业和个人共同负担的基金模式，医疗保险、失业保险、工伤保险以及女职工生育保险，都在原有的制度上进行了改革和逐步完善，社会保险已覆盖城镇大部分职工。而在广大的农村，仍然是以国家救济和乡村集体办福利事业为重点、以家庭保障为主体的社会保障，除养老保险和医疗保险进行了改革试点以外，其他保险项目基本上没有建立起来，社会保险覆盖率不足2.4%。这种城乡社会保障发展水平的客观差距，具有深刻的经济和社会背景，在一个相当长的时期内是无法改变的。

3. 城镇内企业与机关事业单位职工养老保险制度改革不同步

1991年以来，城镇企业先于机关事业单位进行了养老保险制度改革。改革过程中由于转轨成本责任主体移位，造成了城镇企业退休人员养老金水平与养老保险制度没有进行实质性改革的

① 李激. 农业剩余与工业化资本积累. 昆明: 云南人民出版社, 1993. 311

② 朱新武. 把农村流失的资金返还给农村——城乡经济结构失调问题严重. 中国国情国力, 1998, 9

③ 孟醒. 统筹城乡社会保障. 北京: 经济科学出版社, 2005. 2

④ 孙光德等. 社会保障概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 82

机关事业单位离退休人员的待遇水平的巨大差距。1990年我国机关、事业、企业离退休人员的平均离退休费每月分别为143元、148元、134元,相差不到10元;2003年,机关、事业、企业离退休人员的平均离退休费每月分别为1221元、1151元、644元(含统筹项目外养老金),相差580元。^①

4. 城乡养老保险制度“三元”分立导致部分社会群体制度缺位

首先,部分困难集体企业职工养老保障问题没有着落;其次,部分自收自支事业单位职工退休养老没有保障;再次,“边缘化市民”和“城镇化农民”基本上游离于养老保险制度体系之外。产生这种状况的根本原因在于我国现行的农村社会养老保险、城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险互不联系,模式无法兼容。在一定程度上可以说,“三元”养老保险制度分立格局,已成为城乡从业人员在不同体制间流动及体制改革的桎梏。同时,由于新兴社会群体的基本养老保险制度缺位,众多的从业人员未能纳入法定的基本养老保险范围。

由此可以看出,无论是社会保障项目还是社会保障待遇,无论是城市与农村,还是城镇内部,社会保障水平的差异都是客观存在的。因此,重视建立城乡融合的社会保障制度,正是坚持科学发展观的体现和要求,进一步健全和完善这一制度不仅对深化经济体制改革、建立和完善社会主义市场经济有着重要的作用和意义,而且对减少社会冲突和矛盾,为经济发展创造良好的社会秩序,以至构建社会主义和谐社会有着同样重要的意义。

(二) 我国城乡养老保险制度改革本质分析

我国城乡养老保险制度改革,实质上是一个“从混沌到有序”的过程。对于城镇企业与机关事业单位养老保险制度改革来说,都是一个由“混沌状态”的离退休费制度,向“有序状态”的“养老保险制度体系”转换的过程。但是在推进过程中,由于先期进行的城镇企业养老保险制度改革转轨成本责任主体的移位,导致城镇企业职工养老保险制度体系未能建立起来,补充养老保险制度、个人储蓄养老保险制度实质性缺失。机关事业单位养老保险制度改革,实质上也是这样,只不过自1991年以来机关事业单位养老保险制度改革并没有真正推开。农村社会养老保险制度改革,也是试图将固化的“非制度化”的土地养老保障,有序化为能够适应市场经济形势的养老保险制度体系。

改革开放以后,我国社会阶层发生了重大变化。农民阶层分化为:(1)纯农民(传统意义上的农民);(2)乡镇企业职工;(3)农村自由职业者(如中介人、大夫、其他经商者等);(4)在城市打工的“农民工”;(5)在城镇生活和居住的个体劳动者。城镇企业职工分化成为:(1)国有企业职工;(2)城镇集体所有制、股份制企业职工;(3)国有企业下岗失业人员;(4)城镇自由职业者;(5)城镇个体劳动者。机关事业单位职工分化为:(1)国家公务员;(2)走职称系列者;(3)转制事业单位职工;(4)自由职业者;(5)个体劳动者。其中,从农民阶层分化出来的农村自由职业者、在城镇生活但没有城镇户口的城镇个体劳动者;从城镇企业分化出来的城镇自由职业者、个体劳动者;从机关事业单位分化出的自由职业者、个体劳动者及其他流动人员,其职业特征已明显趋同。在市场经济环境下,这些人的养老保障方式也应当是趋同的。

社会阶层的分化,城乡劳动力市场的统一,从业人员就业方式的趋同,呼唤着城乡融合的养老保险制度体系的建立。但是,在现有的养老保险制度基础上建立城乡融合的养老保险制度体系,必须要明确养老保险制度、基本养老保险制度、养老保险制度体系之间的区别。养老保险制度可以泛指养老保险方面的各项规章规定,也可以特指某一个单项的养老保险制度,比如城镇企

^① 赵志刚. 从福利刚性原则看我国养老保险制度改革. 中国劳动. 2005, 7

业职工基本养老保险制度、企业年金制度、商业人寿养老保险制度等,统称为养老保险制度。基本养老保险制度则是保证公民年老时基本生活,一般由国家强制实施的一项养老保险制度,比如目前我国实行的城镇企业基本养老保险制度。养老保险制度体系,是由基本养老保险制度、补充养老保险制度、非制度性养老保障措施等多项养老保险制度所形成的系统,它是由多项养老保险制度要素组成。

在养老保险制度体系中,基本养老保险制度是核心制度。严格地讲,城镇企业职工基本养老保险制度是我国城乡养老保险制度改革以来最为成功的一项制度改革。将城镇企业职工基本养老保险制度进一步整合,就可以把这一制度模式作为贯穿城镇企业职工养老保险制度体系、机关事业单位养老保险制度体系、农村社会养老保险制度体系的国民基本养老保险制度。

(三) 城乡融合的养老保险制度体系的构成

根据以上分析,城镇企业职工、机关事业单位、农村养老保障,都可以被系统化为有序的养老保险制度体系。

1. 城镇企业职工养老保险制度体系

对城镇企业职工养老保障进行基础整合,可以将它系统化由以下制度要素构成的养老保险制度体系:

(1) 基本养老保险制度。该制度采取“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制的模式,由国家强制推行,并由国家确保基本养老金按时足额发放。其覆盖范围应该是各类城镇企业职工、城镇个体劳动者、自由职业及灵活就业人员,其中包括在城镇企业就业的农民工。

(2) 企业年金制度。相对于基本养老保险制度,该制度是一种补充养老保险制度。是在国家政策指导下由企业和职工共同协商开展的一项养老保险制度,它不具有强制性,是一种企业行为,但国家负有监管责任。

(3) 个人储蓄养老保险制度。作为一项养老保险制度,个人储蓄养老保险不同于职工自我储蓄,它应该有国家在利率、税收等方面的优惠政策予以支持。目前国家对这一养老保险制度并没有进行实质性的推进。

(4) 商业人寿养老保险制度。国发[1997]26号文件明确要求:“各地区和有关部门要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险,同时发挥商业保险的补充作用。”这说明商业人寿保险也应该属于养老保险制度体系的一个组成部分,这一制度完全由职工根据个人情况自行决定是否参加。

(5) 非制度性养老保险措施。主要是指家庭赡养、社会资助等一些通过道德力量实施的养老保障措施。

2. 机关事业单位养老保险制度体系

机关事业单位职工的养老保障目前主要由离退休费、个人家庭养老、个人储蓄养老以及其他非制度性养老保障组成,其中离退休费为主要养老保障。对机关事业单位这种“混沌状态”的养老保障进行基础整合,可以将它系统化为由以下制度要素构成的养老保险制度体系:

(1) 基本养老保险制度。机关事业单位的基本养老保险制度应该与城镇企业职工基本养老保险制度一致,基本模式为“社会统筹与个人账户相结合”,实行与城镇企业职工养老保险相同的缴费比例和缴费基数。

(2) 职业年金制度。这一制度相对于城镇企业职工养老保险制度体系的企业年金制度,其运作与管理方式应该依照企业年金制度的相应规章制度。但是机关与全额拨款事业单位的年金制度可以采取强制的方式推进,通过机关事业单位的职业年金制度,来平衡机关事业单位养老保险制

度改革前后离退休人员待遇水平的总体平衡。

同时,还应该建立个人储蓄养老保险制度、商业人寿养老保险制度、非制度性养老保险措施,其运作方式应与城镇企业制度模式相同。

将机关事业单位养老保险保障整合成养老保险制度体系,就可以解决机关事业单位与城镇企业退休人员基本养老金调整的不同步问题。今后机关事业单位离退休人员基本养老金应与城镇企业离退休人员同步调整,而养老保险制度体系中其他养老金调整则根据实际情况自行确定。

3. 农村社会养老保险制度体系

在养老保障方面,国家对农村居民与城市居民所承担的责任主要区别在于所配给的养老资源及所能达到的养老保险程度不同。城镇居民所占有的是“制度性”养老资源,农村居民占有的是土地养老资源。土地作为国家资源,它给了农民以基本的养老保障。因此可以说,农村养老保障主要是在土地保障基础上的家庭养老、自我储蓄养老等非制度性的养老保障形式所组成。在市场经济环境下这种非制度性的养老保障也可以被整合为由以下制度要素所构成的养老保险制度体系:

(1) 基本养老保险制度。如前所述,农村基本养老保险可以在目前开展的农村社会养老保险模式的基础上进行整合,只要通过某种途径解决了“社会统筹基金”问题,那么农村基本养老保险也就转化成了“社会统筹与个人账户相结合”的国民基本养老保险了。与城镇企业职工基本养老保险相比,目前我国开展的农村社会养老保险是完全基金积累制的养老保险制度。由于没有“社会统筹基金”,农村社会养老保险的养老金仅仅相当于城镇企业职工基本养老金中“个人账户养老金”。只有解决了“社会统筹基金”来源问题,才可以将“基础养老金”和“过渡性养老金”补充进去,从而形成规范的农村养老保险基本养老金计发办法。

从长远看,国家应充分肯定农村和农民在我国实现工业化过程中的历史性贡献,在条件具备时从国有资产中或财政资金中划拨一块资金作为农村社会养老保险的“社会统筹基金”,或者通过“以土地换保障”的方式,将现有的土地保障功能货币化,将转换出的货币用作“社会统筹基金”。在当前,最具有操作性的可以说是土地保障货币化了。对于已经丧失劳动能力的老年农民,可以根据其自愿,在政府相关部门(比如社会保险经办机构)的组织下,将自己的土地经营权转让给政府有关部门,从而获得与城镇居民相当水平的基本养老金。对于已多年离开农村不再从事农业生产的非农化农民,也可以根据其自愿,将他们的土地经营权转移给政府有关部门,从而换取参加基本养老保险的计发基础养老金的权利。政府有关部门可以采取市场化的方式对所接受的土地经营权进行拍卖,拍卖所得资金去掉成本后注入城镇基本养老保险的社会统筹基金。这样非农化的农民和不再从事农业生产的老年农民不但得到了货币化的基本养老保障,而且还有利于实现农村土地规模化经营,提高农业生产率,进一步加快我国城镇化的速度。

(2) 土地年金制度。在农村基本养老保险制度未建立起来之前,土地在农民养老保障中起着基本养老保障的作用。一旦建立起农村社会基本养老保险制度,土地的养老保障作用就要退居其后,承担着补充养老保险的作用。对于按规定参加城镇职工基本养老保险的农民工及其他非农化农民,这种补充性质的养老保障,相当于企业年金制度或职业年金制度,因此我们可以称之为土地年金制度。

同时,可以参照城镇企业职工养老保险制度体系,建立相应的个人储蓄养老保险制度、商业人寿养老保险制度、非制度性养老保险措施,其运作模式应与城镇企业及机关事业单位制度模式相同。

根据以上分析可以看出,城镇企业职工养老保险制度体系、机关事业单位养老保险制度体系和农村社会养老保险制度体系,都是以基本养老保险制度为核心的。三个养老保险制度体系中的