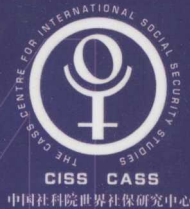




中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院权威报告



中国社科院世界社保研究中心

CHINA PENSION REPORT 2014

中国养老金发展报告2014

——向名义账户制转型

郑秉文 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 中国社会科学院权威报告

2014
CHINA PENSION REPORT 2014

中国养老金发展报告2014

——向名义账户制转型

郑秉文 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老金发展报告 2014 / 郑秉文主编. —北京: 经济管理出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5096-3523-0

I. ①中… II. ①郑… III. ①退休金—劳动制度—研究报告—中国—2014
IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 283703 号

组稿编辑: 张永美
责任编辑: 张永美 王格格
责任印制: 黄章平
责任校对: 超凡

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京地大彩色印刷有限责任公司
经 销: 新华书店
开 本: 880mm × 1230mm/16
印 张: 16
字 数: 576 千字
版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-3523-0
定 价: 198.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

全书摘要

《中国养老金发展报告 2014》是由“中国社会科学院世界社保研究中心”编写的第四部年度养老金报告，它反映了 2013 年度中国多层次养老金制度的整体发展状况和改革动态。全书内容分为年度发展篇、改革主题篇和国外动态篇三部分，共有 11 个分报告。

本书主题报告为：养老保障全面深化改革的时代呼唤——向名义账户制转型。报告重点阐述了十八届三中全会关于全面深化养老保障制度改革的精神实质，指出养老改革正处于三重任务叠加的最困难和最敏感时期，应从制度根源上解决五个方面的突出问题，实现个人账户功能的再定位：向名义账户制转型。

年度发展篇有三个分报告，对各项养老金制度的运行状况进行了详细分析。2013 年，城镇职工基本养老保险扩面速度有所下降，制度赡养率进一步提高。种种迹象表明，高速扩面阶段已经基本结束；城镇职工基本养老保险基金收入增速出现下滑，基金支出增速大于基金收入增速，当期结余有所减少，累计结余增速下降，基金运行压力开始显现。受国内资本市场整体下行的影响，企业年金基金投资的加权平均收益率仅为 3.67%，整体市场业绩表现平平，参加企业年金职工人数增长速度开始回落。

改革主题篇有七个分报告，重点分析了向名义账户制转型的改革方案及其测算结果，并对统账结合制度的隐性债务规模进行了测算。针对现行城镇职工基本养老保险及机关事业单位退休金制度，报告提出了实行“全账户+社会养老金”新统账结合模式的基本改革思路，在拟定主要改革参数和测算假设的精算基础上，对

2015~2090 年新制度的运行结果进行了模拟测算，并对“小账户”、“大账户”及“全账户”三种改革方案的优劣进行了理论分析和测算结果比较，全面分析了“全账户”制改革方案的可行性。分报告十采用国际通行精算方法，对现行统账结合模式下城镇职工基本养老保险制度的隐性债务规模进行了测算。

国外动态篇中的分报告十一，介绍了自 20 世纪 90 年代以来欧亚七国实施名义账户制养老金改革的基本情况和运行效果。总体来看，各国的改革成效差别较大，瑞典的制度设计最为精准，波兰和拉脱维亚的改革基本成功，俄罗斯和意大利改革后仍存在财务可持续性问题，蒙古国和吉尔吉斯斯坦的改革效果并不明显。

要聞社全

总目录

主 报 告 养老保障全面深化改革的时代呼唤——向名义账户制转型 / 1

第一部分 年度发展篇

分报告一 2013 年基本养老保险参保状况评估——扩面速度进一步放缓，结构性变化悄然发生 / 13

分报告二 2013 年基本养老保险基金运行状况评估——各项主要指标增速普遍下滑，基金运行拐点
或将出现 / 51

分报告三 2013 年企业年金基金市场状况评估——投资业绩表现平平，规模扩张再现乏力 / 85

第二部分 改革主题篇

分报告四 主要参数和测算假设的说明 / 101

分报告五 中国实行名义账户制改革的争议与趋势 / 107

分报告六 机关事业单位名义账户制改革方案与思路 / 121

分报告七 城镇企业职工名义账户制改革方案与思路 / 137

分报告八 实行名义账户制“全账户”模式的优势分析 / 158

分报告九 实行名义账户制的三种不同路径比较分析 / 171

分报告十 现行统账结合模式下隐性债务预测与测算 / 185

第三部分 国外动态篇

分报告十一 七国名义账户制改革最新动态 / 199

编后记 / 235

目 录

主报告 养老保障全面深化改革的时代呼唤——向名义账户制转型 / 1

一、三中全会精神实质：养老保障全面深化改革的意义 / 1

(一) 养老保障是国家治理体系的一个子系统 / 1

(二) 养老保障依然存在处理好政府和市场的关系问题 / 2

(三) 养老保障更加公平可持续的三层含义 / 2

二、养老改革三重任务叠加：最困难和最敏感的时期 / 3

三、养老保障可持续性现状：五个突出问题 / 4

(一) 制度的收入能力低下 / 4

(二) 抵御老龄化自动平衡机制缺失 / 5

(三) 制度的账户设计存在天生缺陷 / 6

(四) 管理体制不顺影响制度的财务能力 / 6

(五) 基本养老保险制度“一支独大”，财务压力巨大 / 7

四、个人账户功能的再定位：实行名义账户制 / 7

(一) 做实个人账户的制度目标及其条件约束 / 7

(二) 实行名义账户制的经济学依据 / 8

第一部分 年度发展篇

分报告一 2013 年基本养老保险参保状况评估——扩面速度进一步放缓，结构性变化悄然发生 / 13

一、城镇职工基本养老保险扩面速度继续下降，制度赡养率继续上升 / 13

(一) 各行业参保人数增速普遍下滑，除企业外其他行业的制度赡养率均上升 / 13

(二) 其他各种经济类型企业参保人数牢居第一且有所下降，带动总的企业制度赡养率下降 / 16

(三) 绝大部分省份扩面速度下滑, 且大部分省份制度赡养率上升 / 19

二、各个省份城镇职工基本养老保险参保人数构成差异较大, 变化趋势多样化 / 23

(一) 大部分省份其他人员参保人数所占比重与企业参保人数所占比重一升一降 / 23

(二) 大部分省份企业城镇职工基本养老保险制度赡养率略有下降 / 24

(三) 绝大部分省份其他人员城镇职工基本养老保险制度赡养率上升 / 27

三、各个省份不同性质企业参保状况继续分化 / 31

(一) 国有企业参保人数所占比重下降, 其他各种经济类型企业参保人数所占比重上升 / 31

(二) 各个省份国有企业城镇职工基本养老保险参保状况分化明显, 制度赡养率普遍偏高 / 32

(三) 各个省份集体企业城镇职工基本养老保险参保状况差异最为显著 / 35

(四) 所有省份其他各种经济类型企业参保人数都保持增长势头, 对抑制制度赡养率的过快上升发挥了积极作用 / 39

(五) 少数省份港澳台及外资企业参保人数出现了下降, 但绝大部分省份港澳台及外资企业制度赡养率仍然较低 / 42

四、城乡居民基本养老保险扩面速度全面下滑 / 46

(一) 高速扩面时期已经基本结束 / 46

(二) 城乡居民基本养老保险领取待遇人数增速全面下滑 / 47

(三) 大部分省份城乡居民基本养老保险领取待遇人数占参保人数的比例上升 / 48

分报告二 2013 年基本养老保险基金运行状况评估——各项主要指标增速普遍下滑, 基金运行拐点或将出现 / 51

一、城镇职工基本养老保险基金收入保持增长, 增速继续放缓 / 51

(一) 城镇职工基本养老保险基金收入各个组成部分增速均下滑 / 51

(二) 征缴收入中非正常缴费所占比例继续下降 / 53

(三) 所有省份基金收入都保持增长, 但绝大部分省份增速放缓 / 55

(四) 绝大部分省份征缴收入继续增长, 但占基金收入的比重下降 / 59

二、城镇职工基本养老保险基金支出增速下降, 基本养老金所占比重继续下降 / 63

(一) 大部分省份城镇职工基本养老保险基金支出仍以较快的速度增长 / 63

(二) 基本养老金支出占城镇职工基本养老保险基金总支出的比例略有下降 / 67

(三) 离退休人员待遇得到进一步提高 / 70

三、城镇职工基本养老保险基金当期结余减少, 累计结余继续增长 / 71

(一) 全国城镇职工基本养老保险基金当期结余减少, 超过一半省份当期结余负增长 / 71

(二) 累计结余继续以较高的速度增长, 但大部分省份增速有所下降 / 75

(三) 备付月数开始下降, 但地区差异仍然显著 / 78

(四) 个人账户累计记账额继续增加, 做实个人账户工作艰难推进 / 80

四、城乡居民基本养老保险基金收支和累计结余继续增长，增速放缓 / 81	
分报告三 2013 年企业年金基金市场状况评估——投资业绩表现平平，规模扩张再现乏力 / 85	
一、中国企业年金基金市场总体状况 / 85	
(一) 2013 年基金投资业绩表现平平 / 85	
(二) 基金规模在连续两年快速增长后增幅下降 / 85	
(三) “市场集中度指数”显示市场竞争依然充分 / 86	
二、2013 年企业年金基金受托管理市场分析 / 87	
(一) 市场份额 / 87	
(二) 市场分析 / 89	
三、2013 年企业年金基金账户管理市场分析 / 91	
(一) 市场份额 / 91	
(二) 市场分析 / 92	
四、2013 年企业年金基金托管市场分析 / 94	
(一) 市场份额 / 94	
(二) 市场分析 / 94	
五、2013 年企业年金基金投资管理市场分析 / 95	
(一) 市场份额 / 95	
(二) 市场分析 / 96	

第二部分 改革主题篇

分报告四 主要参数和测算假设的说明 / 101

一、测算数据来源 / 101	
二、主要术语说明 / 101	
三、主要参数和测算说明 / 102	
(一) 人口参数 / 102	
(二) 宏观经济参数 / 103	
(三) 制度内参数 / 104	

分报告五 中国实行名义账户制改革的争议与趋势 / 107

一、名义账户制的基本原理 / 107	
二、向名义账户转型的双重任务 / 108	
三、扩大名义账户规模的理论依据 / 109	

四、缩小或取消社会统筹的必要性 / 110

(一) “小统筹”与“大账户”不同比例搭配的选择顺序 / 110

(二) 社会统筹影响养老保险运行质量的九个表现 / 110

五、引入社会养老金的“升级版”统账结合 / 113

(一) 取消社会统筹,对养老保险制度“公平性”的重建 / 113

(二) 社会养老金对名义账户的意义 / 113

六、机关事业单位“全账户”方案设计的优势特征 / 115

(一) 名义账户的三种基准方案假定及其主要技术特征 / 115

(二) 机关事业单位“全账户”方案的两个优势 / 115

(三) 职业年金的雇主缴费部分做实的意义 / 117

分报告六 机关事业单位名义账户制改革方案与思路 / 121

一、改革方案的制度结构设计 / 121

(一) 关于缴费基数和缴费率 / 121

(二) 关于“中人”的视同账户 / 121

(三) 关于养老金待遇的确定和调整 / 121

(四) 关于死亡抚恤与账户余额的处置 / 121

二、基准方案运行结果分析 / 122

(一) 参保人口和缴费基数 / 122

(二) 养老金待遇情况 / 123

(三) 制度财务收支状况 / 127

(四) 制度的财政负担情况 / 130

(五) 历史债务分析 / 131

三、备选方案的敏感性分析 / 132

四、主要结论 / 135

(一) 改革可使财政负担减轻过半 / 135

(二) 账户制可推高养老金待遇 / 135

(三) 职业年金作用突出 / 135

(四) 基金投资增强制度财务的可持续性 / 135

(五) 费率降低会使养老金待遇下降 / 135

(六) 适度提高部分岗位工资以保障参保人员缴费能力 / 136

分报告七 城镇企业职工名义账户制改革方案与思路 / 137

一、改革方案的制度结构设计 / 137

- (一) 制度基本架构 / 137
 - (二) 账户养老金 / 137
 - (三) 统筹养老金 / 137
 - (四) 制度转型 / 137
 - 二、基准方案模拟运行结果分析 / 138
 - (一) 制度覆盖面和参保缴费情况 / 138
 - (二) 养老金待遇情况 / 141
 - (三) 账户基金财务收支状况 / 144
 - (四) 统筹养老金运行状况 / 146
 - 三、24%费率备选方案的敏感性分析 / 148
 - (一) 两方案替代率结果比较 / 148
 - (二) 两方案基金收支情况比较 / 149
 - 四、对“城职保”制度改革方案的比较分析 / 151
 - (一) “城职保”制度改革前后的比较 / 151
 - (二) 加入企业年金计划对制度整体替代率的影响 / 152
 - 五、将机关事业单位与企业单位纳入统一制度的财务平衡情况 / 153
 - (一) 制度合并对基金当期结余的影响 / 153
 - (二) 制度合并对基金累计结余的影响 / 155
 - 六、主要结论 / 157
- 分报告八 实行名义账户制“全账户”模式的优势分析 / 158
- 一、名义账户制的概念和经济学含义 / 159
 - 二、“全账户”方案具备名义账户制的理论优势 / 160
 - (一) 通过自我“储蓄”机制平滑人口波动,自动应对人口转型 / 160
 - (二) 账户余额向终生年金的精算转换,自动适应人口寿命预期变化 / 161
 - (三) 避免了待遇指数化规则变动的随意性,增强了制度的可信度 / 162
 - (四) 选择退休年龄具有更大灵活性,实施弹性退休制度成为可能 / 162
 - (五) 缴费被看作是“储蓄”,降低养老金制度对劳动力市场的扭曲 / 163
 - (六) 养老金待遇下降更加隐蔽化,便于实现财务和政治可持续 / 163
 - 三、“全账户”方案具备符合国情的独特优势 / 164
 - (一) 化解地方道德风险,一步到位实现全国统筹 / 164
 - (二) 在经济中高速增长条件下,名义账户制获得高收益成为可能 / 165
 - (三) 在制度覆盖有限的前提下,名义账户制财务更具可持续性 / 167
 - 四、“全账户”方案存在的局限与应对措施 / 168

- (一) 在财政负担可控的基础上, 建立“统筹养老金” / 168
- (二) 利用地方基本养老保险基金, 建立中央集中管理的缓冲基金 / 169
- (三) 建立“养老保险基金精算平衡委员会”, 适时调整制度参数 / 170

分报告九 实行名义账户制的三种不同路径比较分析 / 171

一、方案与约束 / 171

- (一) 三种方案 / 171
- (二) 养老金制度设计的约束条件 / 172

二、三种方案理论分析比较 / 172

- (一) 社会统筹部分制度分析 / 173
- (二) 现行个人账户部分养老金制度分析 / 176
- (三) 全账户制度分析 / 178
- (四) 各模块评述 / 180

三、三种方案的模拟分析 / 180

- (一) 三种方案运行模拟分析 / 180
- (二) 总结 / 183

分报告十 现行统账结合模式下隐性债务预测与测算 / 185

一、通过精算模型建立财务持续性指标 / 185

- (一) 精算技术理论和实践意义 / 185
- (二) 财务可持续性指标的界定 / 185

二、隐性债务模型的建立 / 186

- (一) 精算方法 / 186
- (二) 隐性债务模型 / 187
- (三) 衡量日现状与精算假设 / 187

三、社会统筹制度下的精算结果 / 188

- (一) 社会统筹精算应计负债 / 188
- (二) 社会统筹隐性债务 / 188
- (三) 社会统筹最优缴费率 / 189

四、个人账户制度下的隐性债务 / 190

- (一) 个人账户财务风险 / 190
- (二) 个人账户财务测算 / 190

五、应对财务测算结果的挑战 / 191

- (一) 统账结合模式下的精算结果 / 191

(二) 应对财务可持续性的挑战 / 194

第三部分 国外动态篇

分报告十一 七国名义账户制改革最新动态 / 199

一、波兰：改革成效与历史倒退 / 199

(一) 现行多支柱养老保障体系 / 199

(二) 名义账户制的主要参数 / 200

(三) 改革新动向 / 201

(四) 名义账户制的实施效果 / 202

(五) 改革经验教训及问题 / 203

二、俄罗斯：“有条件积累制”与统账结合 / 204

(一) 第一支柱“名义账户制”的主要特征 / 204

(二) 第二支柱“积累账户制”的投资管理 / 205

(三) 养老制度改革后的运行绩效评价 / 206

(四) 未来改革的几个趋势 / 208

三、吉尔吉斯斯坦：艰难推进与困难重重 / 208

(一) 养老金改革背景及原因 / 208

(二) 改革内容 / 209

(三) 改革效果及问题 / 210

(四) 阻碍改革成效的主客观因素 / 211

四、拉脱维亚：成效明显与些许问题 / 212

(一) 改革必要性和紧迫性 / 212

(二) 1996 年改革后的制度设计框架 / 212

(三) 制度运行与困难 / 215

(四) 改革经验教训 / 217

五、蒙古国：运行困难与再改革原因 / 217

(一) 转轨后养老保险制度改革与名义账户制引进 / 218

(二) 名义账户制在蒙古国的实践 / 219

(三) 名义账户制再改革的原因分析 / 222

六、瑞典：精准的制度设计与实施 / 222

(一) 养老保障制度的基本框架 / 222

(二) 名义账户制度设计中的几个问题 / 223

- (三) 名义账户制实施中的几个问题 / 227
- 七、意大利：改革不断与诸多挑战 / 228
 - (一) 养老保险改革动因 / 228
 - (二) 名义账户制度关键参数设计 / 229
 - (三) 名义账户制实施效果 / 231
 - (四) 名义账户制存在问题 / 232

编后记 / 235

中国社会科学院世界社保研究中心 / 社会保障实验室年度学术活动和成果一览 / 237

主报告

养老保障全面深化改革的时代呼唤

——向名义账户制转型

中国养老保障制度建立 20 多年来, 1997 年和 2005 年经历了两次较大的制度改革(这里主要指城镇企业职工基本养老保险制度, 下同)。其中, 1997 年的改革使养老保障制度统账结合的基本框架结构得以固定下来^①; 2005 年的改革对个人账户比例和养老金待遇计发方式做了较大调整和规范^②, 运行至今。

20 多年来, 经过这两次制度完善, 中国养老保障制度取得了举世瞩目的伟大成就, 为经济体制改革和构建和谐社会做出了巨大贡献。

中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称“三中全会《决定》”)作为新一届领导集体动员全党、全国各族人民全面深化改革的行动纲领, 吹响了养老保障制度第三次改革的进军号角。

经过一年的工作努力, 三中全会《决定》对养老保障领域全面深化改革的思路越来越具体, 任务越来越明确, 目标越来越清晰。

一、三中全会精神实质: 养老保障全面深化改革的意义

三中全会《决定》内涵丰富, 思想深邃, 字里行间充满改革创新气息, 在涵盖的 15 个领域 60 项具体任务中, 每一段甚至每一个字都闪耀改革创新睿智。深入学习三中全会《决定》原文, 领会三中全会的精神实质, 可加深对这轮养老保障体系全面深化改革的重要性、必要性和准确性的理解。

(一) 养老保障是国家治理体系的一个子系统

三中全会《决定》指出, “全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。” 将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标, 对养老保障制度改革既具有重大而深远的理论意义, 也具有指导养老保障体系改革的现实意义。从战略高度看, 如果说“国家治理体系和治理能力”是指一个国家的制度体系和制度执行能力, 那么, 作为一个有机整体, 社会保障体系必然包含在国家治理体系之中, 社会保障制度执行能力也必然包括在国家治理能力之中。在历史的新起点, 包括养老保障在内的社会保障体系不仅是民生工程、服务型政府的服务窗口, 更是国家治理体系的一个重要子系统, 是国家治理体系的组成部分。国家治理体系是一个总和概念, 也是一个具体概念, 养老保障作为一个子系统, 既有提供服务的一面, 也有共同治理的一面; 既有被动接受的性质, 也有主动参与的性质。国外养老保障体系模式选择和路径依赖的百年历史显示, 养老保障这个子系统对国家治理体系既可以发挥正能量作用, 也可以发挥负能量作用; 既可以成为国家治理能力中稳定社会的安全网, 也可以成为经常引爆社会骚乱和削弱治理能力的火药桶, 甚至演变为国家治理能力的短板。国家治理能力现代化自然包括养老保障制度体系和制度执行能力的现代化, 其中, 养老保障制度执行能力现代化是国家治理能力现代化的一个标志性指标。例如, 提到希腊时, 人们不可能不将其糟糕的养老保障制度体系及其制度执行能力与其糟糕的国家治理能力联系在一起; 提

① 见《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)。

② 见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号)。

到法国时,人们必然会联想到其经常引发社会运动的养老保障体系早已变成挑战其国家治理能力现代化的一个“麻烦制造者”。因此,三中全会《决定》提出的“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”,实际就是指在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中对其他社会子系统提出的具体要求,相对于养老保障体系全面深化改革的顶层设计方案而言,这个子系统的顶层设计及改革目标能否很好地配合、顺应和支持国家治理体系和治理能力现代化建设的总目标,实际就是指这轮改革是否更加考虑到了系统性、整体性和协同性。

(二) 养老保障依然存在处理好政府和市场的关系问题

三中全会《决定》提出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系。”包括养老保障在内的社会保障领域,依然存在这个核心问题即处理好政府和市场的关系问题。在建立社会保障制度以来20多年的时间里,这个问题表现得越来越突出,具体而言,处理好政府和市场的关系应主要体现在两个方面:一是在养老保障制度外部,要进一步厘清养老保障与公共财政的关系,廓清两个制度的边界,正确认识和明确它们各自的功能定位,这是厘清社会保障领域里政府和市场关系的核心问题。欧美养老保障制度的财务可持续性比较显示,要处理好养老保障制度的外部关系,防止两个制度目标的错配,建立健康与可靠的养老保障制度,必须对两个制度的关系有一个长期、清醒和正确的认识,并且应该取得共识,摒弃部门看法和局部利益。这是养老保障制度的百年大计。二是在养老保障制度内部,要进一步强调和构建多层次与多支柱的制度目标,明确在大力发展国家举办的第一支柱即基本养老保险制度的同时,要最大限度地促进发展以市场为基础的第二支柱即企业年金(职业年金)和以市场为导向的第三支柱即商业养老保险,促进退休收入来源结构的多元性,这既是加强退休收入稳定性的重要途径,也是提高退休收入充足性的根本途径;换言之,退休收入是否能够真正实现多元性,将取决于是否能够实现稳定性和充足性,它们共同构成养老保障制度是否可靠和是否健康的重要指标。同时,高度重视制度内部的多层次和多支柱建设,也是处理好政府和市场的关系以及正确发挥市场因素作用在社会保障领域里的正确路径。可以说,如何处理好社会保障领域政府与市场的关系问题在过去较长时期一直是学术界和决策层没有直面思考和给出明确答

案的问题,是近百年来国际社会保障学术研究和各国改革中存在争议的问题,也是不同历史文化传统及其国民性的选择结果及其具体表现。

(三) 养老保障更加公平可持续的三层含义

三中全会《决定》第45项任务对社会保障制度做出了明确规定:“建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。”这段表述是这轮养老保障制度全面深化改革的核心内容,其具体含义有如下三层:

第一,明确了全面深化改革的总体要求,即建立更加公平可持续的社会保障制度。社会保障的公平和效率相辅相成,不可偏废。其中,三中全会确定对机关事业单位养老保险制度实施改革,这是对多年来全社会极其关注和质疑的养老保险双轨制的郑重回应,是当前养老制度公平性改革的标的物,是当前社会保障领域的“硬骨头”;同时,机关事业单位养老金改革也是统筹、牵引和推动全国基本养老保险统账结合制度改革和转型的一个契机和突破口,其成功与否至关重要,影响全局;三中全会将公平性改革列为首要,充分体现了以习近平同志为总书记的党中央和新的领导集体有胆有识、敢于碰硬、勇于担当的政治决心和改革气魄。

第二,指出了全面深化改革的主要任务,即通过完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,以确保参保人权益。只有完善个人账户制度,多缴多得的激励机制才能得以健全,参保人的权益就能够得以确保。其中,完善个人账户制度是健全激励机制的关键和确保个人权益的载体。这是一个重大变化,是一次制度结构性改革,它意味着“做实个人账户试点”这个十几年来传统表述终将让位于“完善个人账户制度”,其意义重大,含义深远。如果说推进机关事业单位养老金改革强调的是公平性的话,那么,完善个人账户制度的着力点无疑是制度的可持续性。

第三,确立了全面深化改革的检测标准,即实现全国统筹和坚持精算平衡原则。这是多年来困扰制度正常运转的两个难题。关于提高统筹层次,早在1991年颁发建立职工养老保险制度的第一个文件时就提出“由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹”^①,但这个目标基本没有实现

^① 见《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),第七条规定:“尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区,要积极创造条件,由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹。”当时,职工缴费标准每月不超过3%。1993年11月14日召开的中共十四届三中全会审议通过的《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》一般被认为是正式建立养老保障制度的标志,该决定正式确定了“实行社会统筹和个人账户相结合”的制度。