

Zhongguo
Shehui Baozhang Jijin
Guanli Yu Touzi Wenti Yanjiu

中国社会保障基金 管理与投资问题研究

龙 菊◎著

本书回顾了中国社会保障基金的产生背景，分析了现行养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险基金的形成过程、运行现状及存在的问题，并对转制和人口老龄化引发的资金缺口和空账运行进行了精算估计。介绍了中国不同类型社会保障基金的管理体制以及它们之间的联系和区别，阐述了其开展投资营运的必要性与紧迫性。论述了美国、日本等一些有代表性的国家在社会保障基金及其投资方面的具体做法，总结提炼了值得中国借鉴的经验以及需要规避的教训。并结合中国社会保障基金投资的市场背景，以翔实的数据评价了其投资成效以及存在的问题，提出了相应的投资策略与风险控制措施。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国社会保障基金管理与投资问题研究

龙 菊 著

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障基金管理 with 投资问题研究/龙菊著

北京: 中国经济出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1488 - 7

I. ①中… II. ①龙… III. ①社会保障基金 - 基金管理 - 研究 - 中国②社会保障基金 - 投资基金 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 046861 号

责任编辑 严 莉
责任审读 霍宏涛
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 三河市佳星印装有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 13. 25
字 数 208 千字
版 次 2012 年 7 月第 1 版
印 次 2012 年 7 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1488 - 7/F · 9269
定 价 36. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序

本书回顾了中国社会保障基金的产生背景,分析了现行养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险基金的形成过程、运行现状及存在的问题,并对转制和人口老龄化引发的资金缺口和空账运行进行了精算估计。介绍了中国不同类型社会保障基金的管理体制以及它们之间的联系和区别,阐述了其开展投资营运的必要性与紧迫性。通过国际比较,论述了美国、日本、韩国、智利、新加坡和欧洲一些有代表性的国家在社会保障基金及其投资方面的具体做法,总结提炼了值得中国借鉴的经验以及需要规避的教训。在此基础上开展了中国社会保障基金投资的实证分析,结合中国社会保障基金投资的市场背景,以翔实的数据评价了其投资成效以及存在的问题,提出了相应的投资策略与风险控制措施。作者认为:鉴于中国社会保障基金是一种政府控制型、有明确用途和长期使命的基金,在制定投资策略时,必须根据某一时期市场的具体情况,在安全性、收益性和流动性之间择机确定最首要的投资原则。建议坚持谨慎稳健的投资理念参与国内股票市场,选择有良好发展前景的行业和有稳定收益的公司,选择有短线投资价值的个股;采取收入债券的方式介入实业投资领域;灵活调整海外资本市场的投资比例,目前应该以中国香港市场作为重点投资场所,以发达国家(地区)的政府债券、金融债券和信用级别高的公司债券等作为主要投资对象。在风险控制方面,建议全面研判大市、回避系统性风险;精选投资品种、减少非系统性风险;采用指数化投资,降低管理风险。在市场环境建设方面,建议给证券市场以准确定位,保持市场发展的稳定性和连续性;加强法制建设,保护投资者的合法权益;提高上市公司质量,改善上市公司治理结构。

本书结构完整,论点明确,论据充分,数据新颖翔实。有关政策建议对中国社会保障基金管理 with 投资机构而言具有一定的参考价值。

目 录

引 言	001
第一章 中国社会保障储备基金的产生背景——社会保险基金的运行现状及精算估计	
第一节 中国基本养老保险基金的形成背景与运行现状	006
一、中国基本养老保险基金的形成背景	006
二、中国基本养老保险基金的收缴与给付	010
第二节 中国基本医疗保险基金的形成背景与运行现状	015
一、中国基本医疗保险基金的形成背景	015
二、中国基本医疗保险基金的收缴与给付	018
第三节 中国其他社会保险基金的形成背景与运行现状	020
一、中国工伤保险基金的形成背景与运行现状	020
二、中国失业保险基金的形成背景与运行现状	024
三、中国生育保险基金的形成背景与运行现状	028
四、其他社会保障项目	030
第四节 中国社会保险基金运行的总体现状与精算估计	030
一、中国社会保险基金运行的总体现状	030
二、中国社会保险基金的长期精算估计依据	033
三、中国社会保险基金的年度收支与基金率估计	036
四、中国社会保险基金的年度收入率、成本率与平衡值估计	039
第二章 中国社会保障基金的管理体制	
第一节 全国社会保障基金的管理体制	042
一、全国社会保障基金的管理模式	042

二、全国社会保障基金的境外投资管理	045
三、全国社会保障基金的税收与监管	048
第二节 社会统筹与个人账户结合的社会保障基金管理体制	049
一、社会统筹与个人账户结合的社会保障基金管理机构	049
二、社会统筹与个人账户结合的社会保障基金管理目标	052
三、部分省市两结合社会保障管理体制的具体做法	053
第三节 中国企业年金的管理体制	059
一、中国企业年金的形成背景	059
二、中国企业年金的建立条件与费用收支制度	061
三、中国企业年金的受托管理与账户管理	063
四、中国企业年金的托管要求	064
五、中国企业年金的投资管理	065
第四节 中国农村社会保障基金的管理体制	068
一、中国农村社会保障基金的形成背景	068
二、中国农村社会保障基金的积极效应与典型模式	070
三、中国农村社会保障基金的问题与发展思路	074

第三章 外国社会保障基金营运的经验借鉴

第一节 美国联邦社会保障基金的营运管理	076
一、美国联邦社会保障基金的建立与发展	076
二、美国联邦社会保障基金的筹资管理	079
三、美国联邦社会保障基金的支出管理	082
四、美国联邦社会保障基金的投资管理	084
第二节 日本社会保障基金的营运管理	087
一、日本社会保障基金的种类	087
二、日本社会保障基金的营运管理	093
三、日本社会保障基金的改革	095
第三节 韩国社会保障基金的营运管理	097
一、韩国社会保障基金的产生背景	097
二、韩国社会保险基金的营运管理	099
三、韩国公共救济基金的营运管理	103

四、韩国社会福利基金的营运管理	104
第四节 欧洲各国社会保障基金的营运管理	106
一、英国社会保障基金的营运管理	106
二、法国社会保障基金的营运管理	107
三、东欧社会保障基金的营运管理	110
四、瑞典社会保障基金的营运管理	113
五、挪威国民保险基金和石油基金	114
第五节 智利与新加坡社会保障基金的营运管理	117
一、智利社会保障基金的营运管理	117
二、新加坡社会保障基金的营运管理	120

第四章 中国社会保障基金投资的实证分析

第一节 中国社会保障基金的投资对象	123
一、中国社会保障基金的投资领域	123
二、中国社会保障基金的投资产品	124
第二节 现代投资组合理论及其运用	135
一、均值方差模型	135
二、单指数模型	138
三、多指数模型	141
四、资本资产的定价模型与套利模型	145
五、三因素模型	148
第三节 中国社会保障基金投资的实证分析	150
一、中国社会保障基金投资的历史回顾	150
二、2000 年至 2005 年中国社会保障基金的投资概况	151
三、2006 年至 2010 年中国社会保障基金的投资概况	153
四、中国社会保障基金投资中存在的问题	157
第四节 中国社会保障基金投资的市场背景分析	159
一、2006 年以前的市场背景分析	159
二、2006—2008 年的市场背景分析	162
三、2009—2011 年的市场背景分析	165

第五章 中国社会保障基金投资的策略与风险控制

第一节 中国社会保障基金投资的策略 169

 一、明确社会保障基金的投资原则 169

 二、科学开展金融资产的组合投资 170

 三、坚持谨慎稳健的投资理念参与国内股票市场 174

 四、采取收入债券的方式介入实业投资领域 178

 五、灵活调整海外资本市场的投资比例 180

第二节 中国社会保障基金投资的风险控制 185

 一、全面研判大市,回避系统性风险 185

 二、精选投资品种,减少非系统性风险 187

 三、采用指数化投资,降低管理风险 191

第三节 中国社会保障基金投资的市场环境建设 192

 一、给证券市场以准确定位,保持市场发展的稳定性和
 连续性 193

 二、加强法制建设,保护投资者的合法权益 195

 三、提高上市公司质量,改善上市公司治理结构 196

主要参考文献 201

引言

社会保障是一个十分古老而又现实的问题。因为自古以来,就总有一部分社会成员需要政府、社会及他人的援助才能避免生存危机,各国政府为了维护社会稳定,缓和阶层矛盾,也在很早就制定并实施过救灾、济贫等社会政策。如英国在 1601 年即颁布了《济贫法》,18 世纪末,德国更为了适应工业化社会的需要,率先建立了现代社会保险制度。但“社会保障”(Social Security)一词的出现,最早是在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中,其对社会保障的理解最初仅限于对老年、残疾及遗属的生活保障,后来才扩展到各项社会保险及家庭津贴。在美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》一书中,社会保障被界定为:根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或失去其他保障,以及为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中。日本对社会保障的界定更为详细,根据 1950 年日本社会保障制度审议会的解释,社会保障是指对疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上寻求经济保障途径。对落入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活。在中国香港,官方界定的社会保障是以政府为责任主体并通过向有需要的人士直接发放款项的方式提供的福利。包括综合保障援助计划、公共福利金计划、暴力及执法伤亡赔偿计划、交通意外伤亡援助计划、灾民紧急救济。在中国台湾,对社会保障的理解是:以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同形式,对于公民之遭遇危险事故,以致失之所依,因而生活受损的人,提供各项生活需求,给其以健康保障、职业保障及收入保障,并从而促进民族健康、公民就业及民生均足。在我国内地,社会保障的笼统含义是国家和社会对全

体社会成员的最低生活提供基本保障的统称。

不管各国(或各地区)对社会保障的定义界定有何区别,在市场经济条件下,社会保障功能的最终实现都必须借助货币这一形式,通过筹集资金、运用资金、分配资金来达到目的,因此,社会保障制度的经济载体即社会保障基金。中国目前的社会保障基金主要包括社会保险基金、全国社会保障基金、补充保障基金和其他保障基金。其中社会保险基金由劳动和社会保障部及其分支机构管理,用于养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等领域,以现收现付为主;全国社会保障基金是为了应对人口老龄化高峰压力而建立的储备基金,今后我国社会保障体系的资金缺口将由它来承担补充的重任;补充保障基金即企业年金,是企业为提高雇员退休后的收入水平而在基本社会保障制度之外建立的带有补充性质的基金;其他保障基金主要指用于社会福利、社会救助、优抚安置、住房保障等方面的基金,由民政部主管。

目前,国内外有关社会保障基金管理 with 投资的研究主要集中在以下几个方面。

一是公平与效率的理论选择。

社会保障基金本身就是社会公平的产物,为了更大程度地实现公平,人们普遍认为社会保障范围越广越好。但进入 1970 年以后,西方福利国家先后陷入危机,庞大的社保支出日益成为社会发展的负担,逐步排挤了私人投资和消费。于是,人们开始重新审视公平,对公平提出质疑,认为不能牺牲效率去追求公平(孙光德,2004)。从经济学的角度评价公平,它包括机会均等和收入均等两个层次。机会均等认为,个人、企业进入市场,应该起点一致,并且坚持平等竞争的规则。一般而言,机会均等远比收入均等更难以把握。机会不均等一方面是由于天赋能力和家庭背景引致的不同地位所致,另一方面是社会运行过程中同等质量的资源被放置于不同的岗位所致。美国学者阿瑟·奥肯曾在其代表作《平等与效率》中说过:“源于机会不均等的经济不均等,比机会均等时的经济不均等,更加令人不能忍受。”社会保障安排首先要做到机会均等,能够最大限度地使个人努力和个人收益具有正相关性。如果机会不均等,就会导致“寻租性非效率”和“内耗性非效率”。前者是个人或组织在不平等参与机会的情况下产生的一种为获得机会的寻租行为,后者是指由于机会不均等,将进一步强化人们的自然不平等状况。即通常所说的“一步赶不上便步步赶

不上”。因此,社会保障基金在筹集、发放、管理体制方面都应尽量做到机会平等,即基金筹集按个人能力和收入水平征收,发放过程中兼顾能力差异和互济原则,基金管理增加透明度。绝对收入均等实质上是平均主义,在资源一定的情况下,追求绝对的收入均等,无异于对公平的歪曲和嘲弄。因此,公平必须以效率为基本前提,以不妨碍经济发展为度。效率的具体形式有资源配置效率和X效率两种。资源配置效率指资源的有效配置和使用。X效率又称非资源配置效率,指在既定的市场条件下,经济单位内部因为成员努力和管理水平提高,使现有资源能够生产更多的产量和实现更高的效用。公平与效率都是社会保障追求的目标。对于两者的关系,各学派有着不同的看法。一派认为:效率与公平是对立的矛盾关系。效率与平等的增加,须以对方一定的牺牲作为代价。增加效率必然损害公平,增加公平就要牺牲效率。约翰·罗尔斯(1971)认为,应该强调社会公平化原则,力求通过国民收入再分配,使收入和消费更加公平,稳定国家秩序,哪怕付出一定的经济代价。弗里德曼(1980)认为,要使自由市场经济获得效率,就应拉开各阶级、各阶层的收入差距以促进效率。另一派认为:效率与公平是互相补充的。收入均等可以消除起点的不公平,提高劳动力素质。通过对富人征税转移支付扩大需求带动投资,可以维护社会稳定,平息对立情绪,为经济发展提供良好的外部环境。全面分析,可以发现,公平与效率关系错综复杂。由于在国民收入初次分配领域很难实现公平,因此有必要集中一部分国民收入再分配给低收入者,而这部分收入或资源是可以集中起来投资于其他部门并产生效率的,这样就带来了机会成本。但集中的那部分国民收入在分配中能扩大需求,并由于给低收入或无收入者以帮助,可以稳定社会,也会产生效率。故公平必须以效率为基本原则,真正的公平必须是有效率的公平。

二是市场与政府的角色定位。

在社会保障基金的筹集、投资和运用方面,政府和市场到底该起什么样的作用?现实中的抉择是在不完善的市场行为和不完善的政府之间进行的(弗里德曼,1980)。由于不同社会成员的收入分配主要依据其拥有的生产要素数量、价格及稀缺程度,分配形式直接与各种要素相对应。如资本所有者根据资本量取得利润,土地所有者根据所有权获得地租,劳动者根据投入的劳动量得到劳动报酬。但由于要素拥有的质量和数量差异,自然就会产生收入不平等。完全依靠市场调节,将在把财富集中到一部分人手上的同

时,使另一部分人难以维持最低生活需要。同时,单纯的商业保险也难以避免“逆向选择”问题。市场交易中的一方由于信息不对称,无法准确判断另一方所提供的产品或服务的品质、成色,投保人往往作出不利于合同规定的选择。显然,在这些市场“看不见的手”无法增进公共利益的地方,需要政府介入才能有效运作(约翰·罗尔斯,1971)。政府承担社会风险的能力大于市场,政府可以借助政权的强制力量,通过征税并将其用于收入再分配,在全社会范围内分散风险。可以通过代际转移,让几代人共担风险。可以运用社会保障进行宏观经济调控。例如,在经济萧条、更多人收入低于贫困线时,通过扩大社会保障支出,刺激消费以促进生产发展。在经济繁荣、更多人收入高于贫困线时,通过增加社会保障费用的征收减少需求、抑制通货膨胀,起到自动稳定器的作用。政府也可利用相机抉择的财政政策,灵活运用社会保障来消除经济波动。当然,政府的介入也有不同克服的缺点,社会保障的强制参与不能反映消费者的偏好,带来效率损失,且有一定程度的均衡贫富的性质。因此,在社会保障领域,政府和市场都不是万能的,要想发挥两者的作用,还须寻找一个有机结合的均衡点。

三是社会保障基金的投资营运。

多层次社会保障制度在世界各国的构建,使得社会保障基金的规模、范围都远远超过以往任何时代。社会保障基金以不同的方式进入资本市场,无疑将大幅度增加资本市场的资金供给,从而对资本市场的发展和金融创新产生深远影响。同时,稳健、规范、有序的金融市场,又是社会保障基金投资营运、保值增值的基本约束条件。因此,关注社会保障基金与金融市场、资本市场的良性互动问题已成为当前国内外社会保障基金管理的热点及前沿课题(张维龙,2003)。社会保障基金投资机构的专业化投资行为,其对投资工具的选择和组合行为,必将有力地促进金融市场竞争,提高市场的流动性和运行效率。而专业机构投资者介入的直接后果就是创造出新型的金融工具和替代性的投资选择,进而有力地推动金融创新。社会保障基金雄厚的实力对单项金融工具及整个资本市场的运作将产生较大影响,基金的安全性、收益性,与受益人的利益和社会稳定息息相关,因而要求金融市场具有良好的秩序,保持较高的公正性和有效性。任何一种投资都是有风险的,社会保障基金也不例外,且主要表现为资产贬值风险、资产清算风险和资产负债结构不匹配的风险。资产清算风险是指社会保障基金转让投资时交易

能否实现的风险。如在股市持续下跌的情况下,要想大量变现,可能在短期内无人承接;资产贬值风险主要由利率变动引发。若干年来,利率已成为中国宏观经济调控最频繁使用的杠杆工具之一,每一次利率调整都会引发社会保障基金账面价值的变化。同时股票市场的风险更大,尤其是在中国。2009年,上证综合指数收盘3277.14点,2010年收盘2808.08点,下跌469.06点,跌幅达14.31%。到2011年12月12日,上证综合指数更是创出了新低,达2291.55点,再次下跌20%。连续数年的下跌,使市场绝大多数投资者亏损累累,社会保障基金也不例外。根据英国权威杂志《经济学家》的统计,近10年中国股票市场投资回报率的均方差为70左右,不仅大大高于欧美等发达国家,也高于巴西、墨西哥、马来西亚等发展中国家和地区的市场;资产负债不匹配的风险取决于社会保障基金负债的特点:由于基金是在若干年后按事先约定的条件承担给付义务,负债具有长期性和持续性。长期性的负债,客观上要求长期的资产投资业务与之对应。如果当期收入不能满足当期支出,可能不得不低价变卖资产以支付现金短缺,从而造成损失。

按照中国对社会保障基金投资模式的设计,由政府监管机构承担投资监管责任,负责制定基金投资营运规则,监督营运情况,调查处理违规操作行为。与基金投资相关的当事人有:监管人、受托人、受益人、投资管理人、保管人和中介机构。监管人拥有对基金投资运作的知情权,并有权要求受托人作出说明,受益人作为依法享有社会保障权利的人,具有与监管人同样的权利。受托人接受委托,管理基金投资营运,并对受益人负责。投资管理人接受受托人委托,具体负责基金投资。保管人接受受托人、投资管理人委托,代为安全保管基金资产。中介机构是公开、权威、独立的专业性机构,如审计机构、精算机构、信用评级机构等。对上述当事人的监管内容可分为法制监管、资格监管、日常监管、道德风险监管、内部控制、信息监督和社会监督。社会保障基金的大规模营运,增大了资本市场运行的复杂性,客观上推动监管当局提高监管水平,而高效监管又有助于实现基金营运与资本市场的良好互动。

对上述几个方面的研究已给中国社会保障基金的科学管理和投资提供了较好的理论参考。而如何理顺中国社会保障基金各相关当事人的关系,构建高效的监管机制,如何在安全性、收益性、流动性原则下构建有特色的投资组合体系,控制社会保障基金的投资风险,还有进一步拓展的空间,本书将就以上问题进行探讨。

第一章

中国社会保障储备基金的产生背景——社会保险基金的运行现状及精算估计

第一节 中国基本养老保险基金的形成背景与运行现状

一、中国基本养老保险基金的形成背景

中国基本养老保险基金是伴随着新中国的诞生,与基本养老保险制度一起逐步建立健全的。1951年2月25日,由劳动部和中华全国总工会拟定的《中华人民共和国劳动保险条例》经当时的政务院正式颁布实施。它规定:社会保险费全部由企业负担,缴费率为企业工资总额的3%,筹集起来的资金,30%上交中华全国总工会作为社会保险统筹基金,70%留存企业工会基层委员会。企业工会留存的资金,主要用于退休、医疗、工伤救济、丧葬补助等支出,每月结算1次,余额转入省市工会组织或产业工会委员会,作为社会保险调剂金,不足时向上级工会组织申请补助。省市工会组织或产业工会委员会的社会保险调剂金,用于在所辖范围内的基层工会组织之间按需调拨,每年结算1次,余额上缴全国总工会。1953年以前,职工养老保险主要以《中华人民共和国劳动保险条例》为依据。凡是年满60岁、一般工龄25年的男职工或50岁、一般工龄20年的女职工,只要在本企业工作满10年,即可获得本人工资35%~60%的退休金。受国家财力制约,该条例最初只在100人以上的工厂、矿场以及铁路、航运、邮电三个行业实施。到1952年底,覆盖企业3861家,职工302万人,连同他们供养的直系亲属在内约1000万人,当年劳动保险费开支1.7亿元。1953年1月26日,在国家经济状况有了明显好转的情况下,通过了《保险条例实施细则修正案》,扩大了覆

盖范围,缩短了“从事井下、有毒有害工作”的退休年龄,将退休金标准由按本人工资的 35% ~ 60% 支付提高到 50% ~ 70%。随后几年,养老保险在快速发展的同时也存在苦乐不均和严重浪费的现象。1958 年,周恩来总理专门作了《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》,强调在发展生产的基础上逐步开展对职工的劳动保险。国务院颁布了一系列对退休、退职的处理办法,初步形成了以国家统包、社会统筹调剂为特征的养老保障模式。然而,这一模式在“文革”期间受到严重破坏。1969 年 2 月,财政部颁布了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》,明文规定:国有企业一律停止提取劳动保险金,企业的退休职工、长期病号和其他劳保开支,改在营业外列支。各级工会组织被解散,劳动部被撤销,社会保险基金统一征集、管理、调剂和支出的制度难以继续进行。

改革开放以来,中国经济发展进入了一个新的阶段,养老保障制度的调整和健全也被列上了议事日程。1984 年,为与企业用工制度改革相适应,有关部门首先在国有企业中进行了退休费用社会统筹、建立固定工养老保险基金的试点。1986 年,国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,要求企业、个人、国家三方共同缴纳养老保险基金,企业按工人工资总额的 15% 缴费,工人按不超过本人标准工资的 3% 缴费。1991 年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》出台,确定了基本养老保险与企业补充养老保险、职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。基本养老保险基金按照以支定收、略有节余、留有部分积累的原则统一筹集。企业交纳的基本养老保险费,按本企业职工工资总额和当地政府规定的比例税前提取。职工个人缴纳的部分,开始时可不超过本人标准工资的 3%,以后再逐步提高。企业补充养老保险由企业根据自身的经济实力,为本企业职工建立。所需费用从企业的奖励、福利费用中提取。1993 年,十四届三中全会通过了《中共中央建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确了养老保险基金实行“社会统筹与个人账户相结合”的原则。以此为基础,1995 年,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》,提出了改革养老保险制度的 11 项要求。其目标是: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。基本养老保险逐步做到对各类企业和劳动者统一制

度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。原则是:保障水平与中国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应。社会互济与自我保障相结合,公平与效率相结合,政策统一,管理法制化,行政管理与保险基金管理分开。建立基本养老金正常调节机制,缴费水平可按当地职工上一年度平均工资增长率的一定比率进行调整。1997年7月16日,《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》面世,从三个方面进行了统一:一是统一了企业和职工个人的缴费比例。企业缴费比例一般不超过企业工资总额的20%,具体比例由各省、自治区、直辖市人民政府确定。个人缴费比例1997年不低于本人缴费工资的4%,以后每2年提高1个百分点,最终达到8%。二是统一个人账户规模。按本人缴费工资的11%为每个职工建立基本养老保险账户。个人缴费全部计入个人账户,其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高,企业划入部分应降至3%。三是统一基本养老金计发办法。基础养老金月标准为省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工平均工资的20%,个人账户养老金月标准为本人账户储存额除以120。

1998年3月,劳动和社会保障部专门成立。同年6月,国务院发布了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,将铁道部、交通部、信息产业部(原邮电部部分)、水利部、民航总局、煤炭局(原煤炭部)、有色金属局(原中国有色金属工业总公司)、国家电力公司(原电力部)、中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司(原石油天然气总公司部分)、银行系统、中国建筑工程总公司组织的基本养老保险行业统筹移交地方管理,以确保企业离退休人员基本养老金的按时足额发放。1999年,劳动和社会保障部出台了《关于扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作的通知》,强调城镇异地就业的职工和农民合同制职工要参加单位所在地的社会保险,由社会保险经办机构为职工建立基本养老保险个人账户。国有企业下岗职工进入再就业服务中心期间,要由再就业服务中心按规定负责缴纳原来应由企业和个人负担的社会保险费,所需费用从下岗职工基本生活保障资金中列支,社会保险经办机构单独记账。下岗职工不论以何种形式实现再就业,均应按规定继续参加社会保险,原来的缴费年限和视同缴费年限连续计算,任何单位都不能以买断工龄等形式中止职工的社会保险关系。2000年12月,国务院下发了《关于完善城镇社会保障体制的试点方案》,对社会保障资金的筹集、管理以及基本养老金的发放

进行了新的探索并于2001年7月率先在辽宁省试点。为弥补资金缺口,辽宁省建立了以企事业单位的社会征缴为主,中央财政予以定额补贴的中央、地方联合筹集社保基金机制。目前已覆盖企事业单位、有雇工的个体工商户和自由职业者近千万人,并部分做实了基本养老保险个人账户。2004年4月,国务院将试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。2005年12月,天津、山西、上海、山东、河南、湖北、湖南、新疆也成为做实企业职工基本养老保险个人账户的试点省份。

经过多年的努力,中国城镇基本养老保险覆盖面逐步扩大,具体情况见表1.1与图1.1。

表 1.1 1997—2010 年中国基本养老保险的参保情况(万人)

年份	参保人数	比上年增加人数
1997	11204	87
1998	11203	1
1999	12485	1282
2000	13617	1132
2001	14183	566
2002	14737	554
2003	15506	769
2004	16353	847
2005	17487	1134
2006	18766	1279
2007	20157	1391
2008	21691	1534
2009	23550	1859
2010	25707	2157

资料来源:劳动和社会保障部,国家统计局. 1997—2010 年劳动和社会保障事业发展统计公报.