

第一章 养老保障制度的 一般理论探索

人口老龄化“银色浪潮”在席卷发达国家之后，正迅速向发展中国家袭来。由于它关系经济社会的发展，也关系包括老年人在内的生活问题，因而世界各国对老龄化问题十分重视，使得养老保障在整个社会保障中占有的地位也越来越重要。中国如何迎接“银色浪潮”的到来，搞好养老保障，做到老有所养、老有所乐、老有所为，使广大老年人在勤奋一生为社会做出重大贡献之后，能安度晚年，这是摆在我们面前亟待解决的一个重要理论问题和实际问题。

第一节 养老保障的历史变迁

一、养老的源起

养老是人类社会诞生起就存在的一个重要问题，这不仅是因为生存是人类的第一需要，老年人丧失了自我谋生的能力，需要社会给予保障，使为社会发展尽了责任、做出了贡献的老年人老有所养，更是关系到人类社会再生产能否正常持续进行下去的一个根本性问题，因此，保障老年人生活是任何社会都必须认真对待和妥善解决的一个重要问题。

（一）人类社会存在与发展的基础是物质再生产和人口再生产

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》的序言中指出：

“根据唯物主义观点，历史中的决定性因素，归根结蒂是直接生活的生产和再生产。但是，生产本身又有两种，一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为所必需的工具有的生产；另一方面是人类自身的生产，即种的蕃衍”^①。马克思也曾经指出，人口是“全部社会生产的基础和主体”^②，“任何人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人存在”^③。这表明包括老年群体在内的人口，在人类社会生产行为中占有决定性的地位。

人口既然是“全部社会生产行为的基础和主体”，那么，人类社会发展的基本前提就是人口再生产的持续正常进行，否则人类社会不能发展，从而走向衰亡。孔子的“不孝有三，无后为大”，正是强调每个人都有完成人口再生产的义务。老年人在他们的生育年代生儿育女，用他们所创造的财富哺育了劳动的后备军和人类社会的继承人。“长江后浪推前浪，一代新人换旧人”，对于为“两种生产”做出了贡献的老年人，国家、社会和家庭责无旁贷地要保障他们的经济利益，使他们能够安度晚年。我国《宪法》第四十五条所规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。老年人的这项合法权利应受到法律的切实保障。

（二）中华民族是一个尊老敬贤的民族，养老的思想源远流长

我国历代思想家、政治家都从伦理、道德、文化、礼法等方面对社会在保障“老有所养”应起的作用方面，有过诸多论述。

《周礼·司徒篇》的“以保息六政养万民，一曰慈幼，二曰养老……”《礼记·礼运篇》的使老有所终，壮有所用，幼有所

① 《马克思恩格斯全集》第 21 卷，第 29—30 页。

② 同上书，第 46 卷上，第 37 页。

同上书，第 3 卷，第 23 页。

长，矜寡孤独废疾者，皆有所养，孔子的“今之孝者是谓能养”“生事之以礼”孟子的“仁之实事亲是也”世俗所谓不孝者五，惰其四支，不顾父母养，一不孝也”“孝子之至，莫大乎尊亲，尊亲之至，莫大乎以天下养”“老吾老以及人之老”“明君制民之产，必使仰足以事父母”以及《孝经》的“爱敬至于事亲”，等等，都把事亲和养老作为家庭与社会的头等大事。道理很简单，没有事亲养老，人类社会就不能存在与发展。

（三）社会主义制度优越性的必然要求

在社会主义市场经济条件下，社会主义国家代表着全体劳动人民的根本利益。既然在公有制经济内部劳资之间不存在根本的利益冲突，那么国家从保障劳动者的利益出发，有责任为劳动者解除自然的和社会的风险给劳动者生活带来的困扰和不幸，给他们在社会生活中以安定感和安全感。同时，在社会上还存在着非公有制经济，为了维护劳动者的利益，保障劳动力再生产的顺利进行，也必须由国家代表社会以法制的形式为劳动者提供社会保障。

（四）确保老年人有足够的收入来支付某一特定社会最低标准的生活费用

这是 1991 年 9 月联合国第 46 届大会通过的《联合国老年人原则》中的首位原则。它指出：“老年人应能在有收入、有家庭和社区的帮助及自助的情况下，获得足够的食物、水、住房、衣着和保健”^①。国家和社会对于由子女赡养的老年人提供物资帮助，或通过税收的优惠政策、财政资助形式如房租、食品补助来提高有赡养老人义务的家庭经济地位，来帮助他们履行赡养任务，是符合人道主义和维护老年人权益与尊严的精神的。1992 年联合国第 47 届大会通过的《2001 年全球解决人口老龄化问题

^① 《中国老年报》1992 年 11 月 16 日。

方面的奋斗目标》在“就业、收入保障目标”一节中要求“建立、加强和执行行为老年人提供收入保障的计划……在没有退休金和其他类似收入保障体系或这种体系比较薄弱的地区建立‘安全网’”。这届大会还举行了专门讨论老龄问题的特别全体会议，会议所通过的《老龄问题宣言》再次强调“全世界人口的老化是对各国政府、各非政府组织和私人团体空前未有的但却是很紧迫的政策和方案的挑战”，敦促国际社会和各国政府采取积极行动，“以期确保老年人的需要”，实现“老有所养”，这是国际社会公认的准则。

（五）保障老年人生活需要，既是老年人的权利，也是社会的义务

人从自然属性来说，从出生经过幼年、少年、青年、壮年到老年，是自然发展的必然规律，是任何人都无法回避的。从人类的繁衍和劳动力再生产的角度看，人的一生由三大阶段组成，即成年前的劳动力准备阶段、成年后的劳动力使用阶段和丧失劳动力以后的终养阶段。尽管人到老年由于劳动能力衰退而退出劳动力队伍，不再参加直接生产，处于终养阶段。但是他们在劳动力的使用阶段，除了从事维持其本身生命、维持和再生产劳动力所必需的物质资料的生产以外，又以自己的剩余劳动生产剩余产品去扩大了物质资料的再生产，为社会创造了财富，推动了社会经济的发展与进步，在“两种生产”中做出了贡献。因而在他丧失劳动能力进入人生最后一个阶段——老年之后，国家和社会理应向他们提供物质帮助。恩格斯指出：“劳动产品超出维持劳动的费用而形成剩余以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础”^①。我们的先辈和现在的老年人在他们劳动阶段所创

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第233页

造的剩余产品，正是社会、政治和智力继续发展的基础，也是为养老提供了物质基础。

我们应清楚地认识到，今天的社会主义建设成果是与离退休职工过去的劳动分不开的，与他们对国家和社会做出的贡献分不开。离退休职工过去是在低工资、高积累的情况下工作、劳动的。他们创造的财富，相当大部分被用于积累了，用于国防、政府管理、文教事业以及社会福利了。过去虽然没有实行个人交纳养老保障基金的制度，但实质上是以扣除的办法交纳了养老金，可以说这是一种储存。现在的离退休人员的生活待遇或称退休金，实质上是离退休人员过去储存的延期支付，是一种返还。而且当前经济发展了，还应当共享经济发展成果，给他们过去的贡献予以补偿，不仅给他们离退休费，随着物价和生活费用的上涨，增加他们的离退休费也是应当的。另外，我国这些年进行经济改革，在改革中人民承受了一定的负担，离退休人员也承受了负担，当前改革带来了很大的经济效益，人民生活得到不断改善。人们得到了实惠，根据效益与负担的统一性原则，也应保障离退休人员对效益共同享受。决不能由于某些企业具体的原因，而使离退休人员享受不到改革的成果，仅承受改革中物价上涨的各种负担，使生活不断下降，这是不公平的，也是不合理的。

总之，我国老年人，是对国家的革命和建设做出了突出贡献的，特别有一些老干部，为创造新中国英勇奋斗，操劳一辈子，为国家富强，社会稳定发展建立了不可磨灭的功勋，他们虽然年老离退休了，但仍是社会的宝贵财富，他们仍然是中华民族物质文明和精神文明的创造者、继承者和传播者。对老年人的晚年生活，应当十分关怀与照顾，对他们的权益应当给予充分的保障，乃是社会的责任。人们常说养老是后代养前代，其实从根本上说并不然，因为退休金对退休人员来说是过去劳动成果的延期享用，对国家和社会来说是对退休人员过去劳动价值的延期支付

马克思在《哥达纲领批判》一文中指出：“如果我们把‘劳动所得’这个用语理解为劳动的产品，那么集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除：第一，用来补偿消费掉的生产资料部分。第二，用来扩大再生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。……剩下的总产品中其他部分是用来作为消费资料的。这部分进行个人分配之前，还得从里面扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用。第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。第三，为丧失劳动能力的人设立的基金……”^①由此可见，在上述六项扣除中包含有为劳动者本人在年老丧失劳动能力时维持生活所准备的基金，这正是退休金的来源。

由于世界各国社会制度与历史文化背景和实行的政策不同，退休基金筹集的渠道也就不尽相同，从而常常表现出后代养前代的形式。但是不管采用何种方式筹集，其最根本的来源都是在职工劳动者必要劳动的扣除，扣除的这一部分养老基金如果以税收的形式上交国家，则养老退休金就由国家支付；如果一部分以企业的利润留存而另一部分上缴国家，则由企业和国家共同负担退休金的支出；如果不作扣除而全部以工资形式发给劳动者再由劳动者交纳一部分养老保险费，那么就更明显地表明退休金是个人储存的延期享用。如果把扣除部分一分为三，分给国家、企业和劳动者本人，那么退休金就由三方共同负担。总之，不论采取何种形式，退休金的本质来源都是退休人员劳动时所创造社会价值的一部分，因此由国家和社会来保障退休人员的生活是天经地义的，应受到法律保障。

二、养老保障的概念及特征

养老保障是社会保障制度的重要内容，也是整个社会保障制

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第9—10页。

度中最基本的内容。在当今世界上，离开养老或退休问题来谈论社会保障，可以说是不可思议的事情。

（一）养老保障的概念和内容

所谓养老保障（或养老保障制度）是国家和社会根据一定的法律和法规，为保证劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限，或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保障制度。这一概念包括三层含义：养老保障是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会劳动生活后才自动发生作用的。这里所说的“完全”，是以劳动者与生产资料的脱离为特征的；所谓“基本”，指的是参加生产活动已不成为主要社会生活内容。当然，需要强调说明的是，法定的年龄界限才是切实可行的衡量标准。养老保障的目的是为老年人提供保证其基本生活需要的稳定可靠的生活来源。养老保障是以社会保险为手段来达到保障的目的。

养老保障是世界各国普遍实行的一种社会保障制度。它必须具备以下几个方面的特点：由国家制定专门的强制性的法令、规定，强制实行，企业单位和个人都必须参加，符合养老条件的人，可向社会保障部门领取养老金；养老保障费用来源，一般由国家、企业和个人三方共同负担，并实现广泛的社会救济；

建立一笔专项基金，这笔基金连同其所有的增值部分必须用于退休人员；养老保障具有社会性，影响面大，享受人数多且时间较长，费用支出庞大，因此，必须设置专门机构，实行专业化、社会化的统一规划和管理；切实保障退休人员的基本生活不受物价波动的影响和分享社会经济发展的成果。只有这几个条件同时具备，才是完备的国家法定的养老保障制度。

它主要由四个部分组成：即养老条件、养老待遇、养老保障基金的筹集、管理和使用，退休人员的管理和服务。按照法律规定，投保人按月缴纳保险费直至被保险人达到规定的退休年龄时

为止，保险人对被保险人按法定的条件、标准支付退休期间的养老金，直至被保险人死亡为止。被保险人死亡后，保险合同即告终止，被保险人家属再也无权要求保险人退还保险费或给付养老金。当然，此项保险经双方约定，养老金可以在被保险人达到退休年龄时，由保险人一次性付给的办法，保险责任即告终止。另外还规定，被保险人在保险有效期间死亡，被保险人的孤儿遗孀可领到一定数额的生活困难补助或按规定领到一次性一定数额的丧葬费。

养老保障的项目一般包括基本退休费、护理费、配偶和未成年子女及其他供养直系亲属补贴、超缴保费期间增发额、超龄退休补贴等等。保险费一般来自三个方面，即雇主和被保险人各负担一定比例，国家给予一定的补助；或者来自以上雇主和被保险人两个方面。资金由国家包下来的只有前苏联、瑞典、丹麦等国。领取养老金的主要条件是达到法定的退休年龄、交纳规定期限的保险费和具有投保职业规定的工龄。保险待遇与工作无关的国家，则享受条件还要考虑居住情况和公民资格。

（二）养老保障的形成和发展

养老保障制度的形成与发展，是与各国的政治、经济和社会文化的变化相适应的，是社会化的产物。最早推行养老保障制度的是西方率先实行工业革命的国家。1889年，德意志帝国“铁血宰相”俾斯麦颁布《残疾和养老保险法》，成为社会保障的创始人。一般认为，从19世纪末到20世纪50年代初，是养老保障的形成时期；50年代至70年代中期，是养老保障的发展时期；70年代后期，是养老保障的改革时期。

1. 养老保障的形成。在德国实施《残疾和养老保险法》之后，奥地利、英国、卢森堡和瑞典等国家分别于1906年、1908年、1911年和1913年颁布有关法律，开始实行养老保障。与西欧相比，美国起步较晚。1929年的经济大萧条之后，美国政府

才把这个问题提到议事日程，于 1935 年起建立养老保障制度。

日本则在 1941 年才制定第一部年金保险法。前苏联及东欧国家大都于本世纪 20 年代开始实行养老保障。其中，前苏联、保加利亚、波兰和匈牙利颁布第一部养老保障立法的时间，分别是 1922 年、1924 年、1927 年和 1928 年。到 50 年代，工业化国家的养老保障制度基本形成，许多发展中国家也相继建立这种制度。例如，马来西亚、印度和新加坡分别于 1951 年、1952 年和 1953 年以公积金的形式开始对工资收入者实行养老保障。

从养老保障的形成来看：（1）养老保障的范围是逐渐扩大的。一般首先在工商业实行，而后逐步扩大到所有的工资收入以及个体劳动者和农业工人；先是投保人本人，而后扩展到其家属。例如，德国开始实行养老保障时，保障对象仅限于体力劳动者，1911 年扩大到大型企业的脑力劳动者，到 1938 年和 1957 年才分别为城市个体劳动者和农业工人设立了单独的养老保障。

（2）各国养老保障的内容也不尽相同，有的国家一开始就包括养老、残疾和遗属保障，例如日本。而有的国家则是根据需要与可能逐渐增加的，例如美国 1935 年建立养老保障，1939 年开始实行遗属保障，到 50 年代末，又建立了残疾保障，向因非工伤残疾者的本人及其家属提供保障待遇。

2. 养老保障的发展。进入 60 年代以后，各国养老保障制度有了较大的发展，表现为适用范围逐步扩大，享受保障的条件有所放宽，待遇水平有所提高，并采用了调整机制，使养老金随着物价和平均工资水平浮动。战后至 70 年代中期，各国养老保障制度得以发展的主要原因有二个：一是由于经济发展，具备了一定的经济实力；二是各执政党所采取的经济政策对养老保障制度的发展起到了推动作用。近 30 年是发达资本主义国家经济发展的黄金时期。50 年代，德、美、日、法、英、意等国的国民生产总值年均增长率为 8.6%、3.2%、7.9%、5%、2.8% 和

5.5%。到 60 年代，仍以年均 4.7%、3.8%、11.2%、5.6%、2.9% 和 5.6% 的速度增长，这为养老保障制度的发展奠定了物质基础。另一方面，由于凯恩斯主义的影响，一些国家政府将发展社会保障事业作为重要的经济政策，使之成为国家干预收入再分配的手段。

这个时期养老保障的最大特点是，具有不同政治、经济、文化和历史背景的两个社会保障体系趋于融合。以普遍最低保障原则建立养老保障制度的国家，开始在普遍（全民）保障的基础上增加了按工资收入支付的附加保障，如英国。而实行按原工资收入支付养老金原则的国家，也开始通过社会福利项目为人们提供最低保障，如美国。一些东欧国家，则在原有养老保障的基础上，增加了可自愿参加的附加保障项目。据统计，全世界已有 132 个国家实行了养老保障制度。

第二节 养老保障在经济发展中的地位与作用

养老保障是社会保障制度的重要组成部分。作为政府的一项社会政策和实行国民收入再分配的工具，它不仅是经济发展到一定阶段的产物，而且一旦产生，便在经济发展中占有十分重要的地位，并发挥着举足轻重的作用。

一、养老保障在经济发展中的地位

（一）养老保障与社会主义市场经济的关系

建立社会主义市场经济体制是一项复杂的系统工程，社会保障体系中的养老保障是其中一个重要的子系统。养老保障的重要意义，不仅仅在于社会对公民个人利益的保护和有利于社会的安定，而且对于建立社会主义市场经济本身有其现实意义。

1. 养老保障是建立市场经济的必要条件。在我国现有条件

下，大力发展社会主义市场经济，能够促进社会生产力水平的迅速提高，这已成为人们的共识。然而市场经济的发达首先是与市场的发展紧密相联的，市场的发展又是与竞争及由此造成的各种风险联系在一起的，从这个角度看，市场经济也可以说是一种风险经济，它使人们的生活充满不确定性。企业作为商品生产者在激烈的市场竞争中既可能取得成功，也可能因失败而导致破产。在以就业和保障的高度重合为基本特征的传统保障制度下，破产企业职工将来的退休养老费用等问题，无法得到妥善解决。这样，就使社会很难承受由大批企业破产所造成的巨大社会风险。此外，市场经济发展所必需的公平竞争，也要求改变传统养老保障制度下那种“社会保障、企业支付”的状况，以便为各企业、各地区之间实现公平竞争创造出必要的条件。

2. 养老保障体系的建立是国有企业转换经营机制、提高经济效益的重要条件之一。在从计划经济向市场经济转换的过程中，要把企业“推向市场”，除要求企业生产以市场为导向外，还要求生产要素必须由市场配置，产品价格要由市场调节。但是，国有企业“办社会”包袱沉重，很难进入市场竞争。例如，离退休职工的养老就是诸多包袱中十分沉重的一项，有的企业离退休人员占全体职工的比重甚至超过 50%。企业办社会是我国长期以来全民所有制企业或单位沿用的社会保障制度。在这种模式下，企业对职工的生、老、病、死、伤、残负责，提供生育、劳动、医疗、离退休、死亡等各种社会保障；同时还要对职工子女的学习、就业、住房，甚至是文化娱乐等日常生活负责，提供各种补贴和福利。改革以前的大多数国营企业或单位，实际上就是一个“五脏俱全”的小社会。随着改革的进展，企业逐渐从单纯的生产单位向具有自身物质利益，相对独立，自负盈亏的经济实体转变。作为社会化大生产条件下的商品经营主体，客观上必然要求减轻诸如离退休人员等负担。这就要求建立和健全养老保

障体系，把应由社会负责的事情都管起来。企业只须照章缴纳社会保障的各项费用，不再负担应由社会负责的事情。只有企业不再“办社会”了，才能集中人力财力和精力搞好生产和经营，全身心地投入竞争的市场。

3. 养老保障是实现农村城市化、农业现代化的重要条件。一个国家要发展，要促进国民经济腾飞，必须改变工农业劳动者的比例关系与工农业产值的比例关系不相适应的状况。我国工业和农业产值的比例是 7 比 3，而工业劳动力和农业劳动力的比例是 3 比 7，正好是颠倒的。在 80 年代，发达国家农业劳动力在社会劳动力总量中的比率就已经下降到 10% 以下，而我们到了 90 年代这个比例还在 70% 左右，可见就业结构是十分落后的。农村人口城市化的进程过于缓慢，是不利于提高农业生产效率和实现农业现代化的。实际上，目前我国农村存在大量的剩余劳动力。据有关部门统计，到 2000 年需要转移的农业劳动力将达 3 亿左右。但是，在农村还没有建立和健全养老保障以前，农民向非农业和城镇转移是不会彻底的。原因在于土地是农民防老的保障，他们不愿种地却又不愿放弃土地，宁肯让土地荒芜也不把土地交给别人去种。这是不利于实现农业机械化和现代化的。要改革这种情况，必须解除农民的后顾之忧，加速建立农村养老保障制度。

（二）养老保障与国家财政的关系

现代养老保障制度作为一种代际交换的社会化形式，它直接影响着国民收入的分配与再分配，制约着国民经济积累与消费的结构和国家财政的收支水平，因而有必要探讨一下养老保障与国家财政的关系。

1. 养老保障分配与财政分配的内在联系。马克思在批判拉萨尔的不折不扣的劳动所得理论时，提出了社会总产品分配理论。其中的为丧失劳动能力的人等设立的基金就属于养老保障范畴，也就是说，养老保障基金来源于社会产品的必要“扣除”部

分。因而，它是国民收入再分配的一种形式，是国家用来分配给丧失劳动能力的劳动者基本生活必需的一种特殊的经济制度和政策，是保证国民经济发展和社会稳定的基础。财政作为政府对社会经济实行宏观调控的主要手段之一，其运行机制的健全和顺畅，是社会保障体制和其重要组成部分的养老保障体制得以运作的基本前提。政府社会保障（养老保障）职能的发挥，无疑是以财政分配为其物质基础的。在市场经济条件下，财政的职能之一，就是承担一定的社会保障（养老保障）任务。而在提供公共产品和服务，弥补市场缺陷，调节收入分配差距，进而调节社会总供求，稳定社会等方面，社会保障分配（养老保障）与财政分配是基本一致的。

在养老保障社会化条件下，养老保障分配乃是财政分配的组成部分。当然，养老保障分配与财政分配也有一定差异。养老保障收支不是全部、直接表现为财政收支，并且其分配原则的侧重也有所不同，养老保障首先要以公平为原则，与效率呈负函数关系，实施力度越大，公平程度也就越高，对效率的否定性就越强，而财政分配还必须兼顾效率原则。另外，养老保障分配具有广泛的社会性，其资金来源须由国家、企业、劳动者个人合理负担，而不能由国家财政大包大揽。

2. 养老保障收支对国家财政收支的影响

(1) 养老保障收支对财政收支结构的影响。我国社会主义经济建设的实践表明，国民收入经过分配和再分配形成的积累基金和消费基金及两大基金内部比例关系的处理是十分重要的。养老保障基金是一种社会消费基金，其中基金不足将增加财政负担，基金结余属递延的消费基金，则可增加财政可支配资金并减少负担，从而影响着财政收支结构。

养老保障基金的规模也影响着财政的收支规模：在国民收入一定的条件下，养老保障基金规模越大，财政集中的社会财富总

量就要受到影响和制约，二者存在着此消彼长的关系。养老保障基金支出规模增长状况不仅影响到现实消费基金结构，也影响财政负担总量和财政总规模。另外，养老保障基金收入来源于国家、企业（今后还要包括职工个人），这三者出资的比例，决定着各自的负担大小，影响到税源的负担能力，从而对财政收入规模和结构产生影响。所以，财政部门在安排收支时，要考虑养老保障收支因素。

（2）养老保障收支形式对财政的影响。首先，我们来看养老保障收入形式对财政的影响。养老保障筹资方式大体上可分为缴税式、缴费式和储蓄式。这三种形式对财政收支的影响并不一样。很多国家以开征社会保障税的形式筹集养老保障资金，如瑞典的社会保障税已经成为该国的第一大税种，美国的社会保障税是仅次于个人所得税的第二大税种，它也是财政收入的重要形式之一，通常纳入预算管理，政府不仅管收，而且管支、管结余，对国家的财政收支影响很大。英国、荷兰、西班牙、比利时、加拿大、澳大利亚等西方发达国家，罗马尼亚等东欧国家，肯尼亚、哥斯达黎加等发展中的第三世界国家，甚至南非国家，也都是由财政部门负责主管社会保障基金。这样做的好处是，能够使政府集中财力，更好地规划社会保障事业，调整收入分配政策，同时可以为发展经济积累资金。当然，之所以要把社会保障税纳入国家预算管理，还在于社会保障税规模越来越大，在国民收入分配和财政分配中的地位不断上升，起着举足轻重的作用。世界银行在 1989 年的一份考察报告里，也建议中国将现行统筹办法改为征收社会保障税，并在国家预算中加以反映，认为这样可以提高社会保障工作的效率，有利于加强对社会保障基金的管理；以缴费的形式筹集社会保障资金，由于其强制性比纳税形式要差，主要凭借行政手段来实行，同国家财政的关系不太密切，往往作为预算外资金管理；储蓄式对财政的影响最小，国家主要承

担道义上的总担保责任，并不需要财政直接开支，通常由国家指定某个机构（在新加坡，如公积金局）负责管理。

其次，我们来看养老保障支出形式对财政的影响。在养老保障资金纳入国家预算管理之后，养老保障支出就成为财政的重要支出之一，财政必须按照有关规定及时拨付保障支出，以保证满足退休人员基本生活的需要，保证各项养老保障服务设施建设的资金需要。在养老保障资金没有纳入财政预算管理时，养老保障支出形式对财政的影响就比较小，国家预算只反映政府承担部分，只有在养老保障基金出现入不敷出的情况下，财政才需要增加支出给予补贴或临时拨补。实际上，在我国全民所有制经济居主体地位条件下，我国的职工养老保障，不仅财政要承担行政事业单位离退休养老金支付任务，而且企事业单位的养老金列支生产成本或营业外支出，也都与国家财政收支紧密联系在一起。

3. 财政部门有责任积极参与养老保障基金管理。在市场经济条件下，财政与养老保障有着密切的联系。因此，积极参与养老保障事业的管理，推进养老保障事业的发展，贯彻国家的社会分配政策，成为财政部门不可推卸的基本职责。

第一，从有利于政府进行宏观调控的角度出发，国家财政必须负责养老保障基金管理。国家财政是政府的宏观经济管理职能部门，担负着管理、调节和监督各项社会资金的重要使命，而养老保障资金作为一笔具有特定用途的专项资金，带有明显的收支流量大、冲击性强的特点，它对国民经济的影响很大，不仅危及社会总供求关系的平衡，并进而影响到社会再生产的正常运营。1987年以来，以县市为主进行统筹的退休养老基金和行业保险基金从无到有，收入规模已接近 200 亿元，收支相抵后的结余也已近 87 亿元^①，并且还在继续高速增长。这样一笔巨额资金，

如果仍然游离于国家财政控制范围之外，不利于国家统筹规划社会保障事业的发展水平与发展速度，最终将不利于提高中央政府的宏观调控能力。所以，财政部门必须积极参与养老保障基金的管理与监督，引导养老保障资金的流向，规范和约束其资金用途，调节社会总供给，使社会总供求趋于平衡。

第二，养老保障是政府实行的一项重要社会政策，是一项社会性的大型福利事业，是实现社会再分配的重要途径，因此客观上需要国家的社会分配政策指导。而财政是国家的主要分配职能部门，如果养老保障事业自身要想正常、健康、快速地发展，脱离了国家财政分配政策的指导，就不可能搞好，不仅难以保障退休职工的基本生活和维护社会安定，还有可能影响财政的正常运行。所以，财政部门必须从社会分配与再分配角度对养老保障事业进行管理和政策指导，以保证养老保障事业能够健康、顺利地进行。

第三，由于养老保障收支对财政的影响很大，财政的总担保地位客观上就要求它必须积极参与养老保障事业的管理。养老保障与财政之间存在着密切的关系：一方面企业提取的养老保障基金要在成本中列支，由国家与企业（今后还要包括职工个人）共同分担费用，这实质上是财政资金的转移；另一方面，在养老保障基金入不敷出的情况下，就需要国家财政采取措施给予补贴或拨补，财政要想正常、健康地运行，不参与养老保障基金的管理与监督，是根本不可能的。因此，只有积极参与养老保障事业的管理，强化保障资金的预算约束和财务管理，变事后参与为事前参与，才能达到既管理养老保障事业，用好养老保障基金，又促进财政良性循环的目的。

二、养老保障在社会经济发展中的作用

从前述养老保障在经济发展中的地位，我们不难看出养老保障制度的重要性，可以说养老保障制度是现代社会必不可少的重

要制度。它在政治、经济、社会等多方面起着积极的促进作用，主要表现在以下几个方面：

（一）有利于社会安定，是社会发展的稳定器

众所周知，社会稳定是社会经济得以顺利发展的条件，而社会保障（养老保障）就是一种有效的稳定机制。

世界各国特别是发达国家的实践表明，养老保障对各国政局的稳定起到了相当重要的作用。二次大战前，西方发达资本主义国家工潮、学潮事件屡见不鲜，在经济危机期间，罢工、罢教、罢市浪潮更是风起云涌，社会发生激烈的动荡，常常影响甚至危及国家的政局。究其原因，主要是那时社会保障制度很不完善，覆盖面小，工人能享受到的福利极少，一旦退休和失业，不仅本人的基本生活无法维持下去，而且还直接影响着家庭成员生活，只能通过罢工、罢教、罢市与当局对抗。二次大战后，这些国家把主要精力放在医治战争创伤和发展经济上。随着经济的不断发展，社会保障体系也得到了很大发展，覆盖面几乎扩大到了全社会，工人的基本需要有了保证。即使是在经济危机期间，退休者依靠退休金，失业者依靠失业金，大体上也能维持温饱，因而罢工、罢教、罢市事件日见稀少，相对地保持了社会的稳定。西方发达资本主义国家社会保障事业的发展表明，政局稳定和经济发展是社会保障事业发展的基础，社会保障事业的发展又能反过来促进政局的稳定和经济的发展。社会保障事业越发达的国家，政局就越稳定。以二战后的联邦德国为例，它被认为是西方发达资本主义国家中社会保障体系最完善的国家之一。在 50 年代至 80 年代，联邦德国的罢工是欧洲大国中最少的，其因罢工损失的工时仅为英、法、意等国的 1/4 至 1/10，而其经济发展速度在欧、美则是最快的，被誉为欧洲战后的“经济奇迹”。因此，发达的社会保障体系实际上是把不稳定的因素消灭于萌芽状态，它使国民的承受能力增强，做出过激反应的可能性减弱，为国家创造出