

# 中国特色社会养老保险制度: 初心 改革 再出发

张思锋, 李 敏<sup>①</sup>

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

**[摘要]** 改革开放 40 年来, 中国社会养老保险制度建设取得了卓越成就。国家保障型劳动者社会养老保险制度是中国历史上第一个劳动者社会养老保险制度。由企业职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度组成的“统账结合”型社会养老保险体系建设, 遵循社会主义市场经济规律, 借鉴世界各国成功经验, 以实现共同富裕和社会公平保障为目标, 与经济发展、社会进步同频共振。在分析“统账结合”型社会养老保险体系存在的不公平的现实矛盾、不可持续的风险预期、政府事实上承担无限责任的制度缺陷基础上, 提出了通过对现行制度中政府、单位、个人各自出资部分合并同类项, 分别构建包括国家承担责任的非缴费型基础养老金、雇主承担责任的强制性职业(企业)年金、个人承担责任的强制性个人储蓄养老保险在内的责任明、可持续、多层次的社会养老保险体系。

**[关键词]** 改革开放; 养老保险; 社会保障

**[中图分类号]** F840.612

**[文献标识码]** A

**[文章编号]**

实现老有所养、老有所依, 让老人能够共享改革与发展成果是保障和改善民生的重要内容。社会养老保险是现代社会老年人维持基本生活的稳定依靠, 是养老保障体系的基础与关键。改革开放 40 年来, 中国社会养老保险制度建设取得了卓越的成就, 从 20 世纪 80 年代初作为国企改革的配套措施, 发展为在全世界覆盖人口最多的中国特色社会养老保险制度; 中国政府于 2016 年实至名归地获得了国际社会保障协会授予的“社会保障杰出成就奖”。习近平总书记关于“保障和改善民生没有终点, 只有连续不断的新起点”<sup>[1]</sup>的论述, 吹响了新时代中国特色社会养老保险体系改革与发展的号角。在中华人民共和国成立 70 周年前夕、纪念改革开放 40 周年之际, 回顾、总结、展望中国特色社会养老保险制度建设历程、经验与发展前景, 对于全面建成可持续的多层次社会保障体系, 不断满足人民日益增长的美好生活需要, 具有重要意义。

## 一、不忘初心——国家保障型劳动者社会养老保险制度

### (一) 家庭是农业社会养老风险的第一承担者

农业社会, 家庭是基本的生产和消费单元, 是养老风险的第一承担者。养儿防老是中国历史上家庭代际养老的真实写照。那些无生活来源、无劳动能力、无抚养义务人的鳏寡孤独残老年群体, 只能依靠政府灾害救助、民间自发施舍等残缺不全的社会援助。抗日战争期间, 中国国民政府曾参照美国的《社会保障法案》(1935 年), 先后颁布了《学校教职员退休金及恤金条例》(1940 年)、《公务员退休法》(1943 年)、《公务员抚恤法》(1943 年) 等具有社会保险性质的法规, 但是由于动荡的战争环境、凋敝的经济、拮据的财政, 这些法规基本

<sup>①</sup>[收稿日期] 2018-10-09

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(16AZD028)

[作者简介] 张思锋(1952-), 男, 西安交通大学公共政策与管理学院教授, 博士生导师。

停留在文献中。

### (二) 中国历史上第一个劳动者社会养老保险制度

以1951年实施的《劳动保险条例》为标志建立的国家保障型劳动者社会养老保险制度,将中国历史上由家庭承担的养老风险开始转由政府承担。《劳动保险条例》规定,职工人数百人以上的企业单位,按本企业工资总额的3%逐月缴纳劳动保险金;其中,30%集中于全国总工会,形成具有全国统筹性质的劳动保险基金;70%作为企业劳动保险基金。工人退休后,根据本人年龄、工龄以及在本企业的工龄,从本企业领取退休金。1978年《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发[1978]104号)规定了干部和工人的退休待遇:抗日战争期间参加工作的,为本人标准工资的90%;解放战争期间参加工作的,为本人标准工资的80%;建国后工作满20年、15—20年、10—15年的,分别为本人标准工资的75%、70%和60%<sup>[2]</sup>。尽管国家保障型劳动者社会养老保险制度尚未覆盖农村劳动者,但是,这一制度在中国历史上第一次把劳动者作为社会保障对象确是不争的事实;为劳动者因年老而丧失劳动能力后提供生活生存资料,确保他们老有所养,是社会进步的标志性特征。其建设历程如表1所示。

### (三) 构建起劳动光荣的话语体系

国家保障型劳动者社会养老保险属于非缴费型社会养老保险制度,体现了劳动人民翻身当家做主人的社会主义制度优越性。“生老病死有劳保”的国家保障型劳动者社会养老保险制度与“耕者有其田”的土地改革运动,对剥削阶级的劳动观念给予了颠覆性的诠释,成功地构建起劳动光荣的话语体系,激发了全国人民全身心投入国家建设的热情。

表1 国家保障型劳动者社会养老保险制度的建设历程

时间	政策名称	内容与意义
1949年前	《劳动暂行法》(1935年)、《陕甘宁边区劳动保护条例》(1940年)、《晋冀鲁豫边区劳工保护暂行条例》(1941年)等	探索建立包括养老在内的劳动者保护制度
1949年	《中国人民政治协商会议共同纲领》	在中国历史上第一次提出强调劳动者福利的“逐步实行劳动保险制度”的目标
1951年	《劳动保险条例》	建立职工人数百人以上的企业单位的劳动保险制度
1955年	《关于国家机关工作人员退休、退职、病假期间待遇等暂行办法和计算工作年限暂行规定的命令》	将国家机关和事业单位干部、职工的供给制退休供养方式转变为财政供养的退休金制度
1958年	《关于工人、职员退休处理的暂行规定》《关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)》	统一了企业、事业、国家机关、人民团体的干部、工人、职员的退职退休条件和待遇
1978年	《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》	规定了体现贡献的干部和工人退休待遇

### (四) 中国共产党宗旨的逻辑必然

“为人民服务”是中国共产党一以贯之的宗旨,是中国共产党永恒的初心。早在1934年,毛泽东在第二次全国工农兵代表大会的讲话中就指出,“群众的吃、穿、住、医疗问题,是我们革命工作应该加以关心、注意及解决的重要问题”<sup>[3]</sup>。1949年前夕,毛泽东指出,要巩固新生政权,维持社会稳定,就必须将改善民生放在首要位置,“只有尽快的恢复生产,获得成绩,使人民群众的生活状况有所改善,我们才能站得住脚,我们才能维持政权的稳定”<sup>[4]</sup>;“一切空话都是无用的,必须给人民以看得见的物质福利”<sup>[5]</sup>。《劳动保险条例》等一系列政策的出台,确立了国家机关、事业单位、城镇企业的国家保障型劳动者社会养老保险制度。

### (五) 体现了政府是社会保险主体的马克思主义国家保障观

马克思在《哥达纲领批判》中指出,为丧失劳动能力的人设立的基金,是对社会总产品进行的六项必要扣除之一;为年老而丧失劳动能力的劳动者提供生活生存资料,是社会总产品再分配的重要功能。1848年,马克思、恩格斯在《共产党在德国的要求》一文中,关于“建立国家工厂,国家保证所有的工人都有生活资料,并且负责照管丧失劳动力的人”<sup>[6]</sup>的论述,提出了国家照管包括老年劳动者在内的丧失劳动能力的人的责任。列宁在1912年

俄国社会民主党第六次“布拉格”全国代表会议上提出,“最好的工人保险形式是国家保险”<sup>[7]</sup>,强调了实施保障制度是社会主义国家义不容辞的责任;在《俄国社会民主工党纲领草案》中,明确了“社会主义国家应充分保护全体社会成员的福利,使每个社会成员能够获得全面自由的发展”<sup>[8]</sup>。马克思主义经典作家关于社会主义国家政府是社会保险主体的国家保障观,提供了国家保障型劳动者社会养老保险制度的理论依据。

## 二、改革成就——全民共享的“统账结合”型社会养老保险制度

### (一) 社会主义市场经济发展呼唤养老保险制度改革

20世纪80年代实施的扩大企业自主权、推行承包经营责任制、实行劳动合同制等改革措施的目的,是将国有企业转变为具有自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束能力的商品生产者和经营者。期间,国有企业职工的社会保险和福利,逐步被列入企业经营管理成本。随着企业退休人数的增加,退休费用不断增大。为了降低企业成本、减少企业冗员、增强企业竞争力,职工养老保险制度改革被作为国有企业改革的配套措施提上了日程。20世纪90年代,随着企业股份制改造和《公司法》的实施,企业职工养老保险制度改革,成为适应社会主义市场经济发展,保障企业离退休人员基本生活,维护社会稳定和促进经济发展的重要举措。

改革开放初期,以实行家庭联产承包责任制为主要内容的农村改革,在极大的解放了农业生产力的同时,也弱化了集体经济所具有的抵御生产、生活风险的能力;为了保障全体老年农民的基本生活,民政部从1990年开始在部分地区进行农村社会养老保险制度试点。随着市场化、工业化、城镇化的快速发展,大量农村劳动者进城务工经商,就业半径不断扩大,农村人口空心化,空巢老人普遍化,传统的家庭养老方式逐步解体,引发了中国农村诸多社会问题。随着企业职工社会养老保险制度、医疗保险制度、住房公积金制度等的建立,在国家保障型劳动者社会保险制度下职工家属可以共享的部分保障被取消。为了防范城乡居民养老风险,解决城乡居民老有所养问题,建立城乡居民养老保险制度,成为21世纪初中国经济发展、社会进步的必然选择。

机关事业单位干部职工养老保险制度的改革,远远滞后于企业职工和城乡居民社会养老保险制度改革的进程,形成了养老保险制度“双轨”运行的局面。由于在个人缴费、退休金与养老金待遇等方面,机关事业单位干部职工、企业职工、城乡居民之间的差距过大,为了统筹城乡社会保障体系建设,建立更加公平、可持续的养老保险制度,机关事业单位干部职工养老保险制度的改革势在必行。

### (二) 社会养老保险制度改革与经济发展、社会进步同频共振

#### 1. 顺应市场经济规律的企业职工基本养老保险制度改革

1981—2000年的“六五”到“九五”四个五年计划实施期间,中国的改革开放迈出了重大步伐,经济建设获得了突破性进展。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构基本形成,市场在资源配置中的基础性作用明显增强;扩大企业自主权、试行经济责任制、利改税、承包制、建立现代企业制度等不断探索的企业改革,使企业基本成为具有充分活力、参与市场竞争的市场主体。经济实现了全面发展,1980—2000年,中国GDP从4517.8亿元增长到89403.6亿元,年均增长16.1%;人均GDP从457.7元增长到7062.8元,年均增长14.7%;财政收入从1159.93亿元增长到13395.23亿元,年均增长13%。“统账结合”的企业职工基本养老保险制度改革,是从解决劳动合同制工人退休养老问题的国营企业配套改革措施起步,到适应国有经济、外资经济、私营经济等多种所有制经济共同发展的所有制结构,顺应劳动力资源市场化配置规律的逐步演进过程;也是在中国GDP总量、财政收



入总量、人均 GDP 等长达 20 年超过两位数字增长速度的支持下实现的。其改革历程如表 2 所示。

表 2 企业职工基本养老保险制度的改革历程

时间	政策名称	内容	作用与效果
1986 年	《国营企业关于实行劳动合同制暂行规定》	提出劳动合同制工人缴纳一定比例的退休养老保险费	开始强调个人养老责任
1991 年	《国务院关于企业职工养老保险制度改革的规定》	提出逐步建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的多层次企业职工养老保险制度。	确立了政府、企业、个人三方共担的基本养老保险筹资方式
1995 年	《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》	提出基本养老保险费用由企业和个人共同负担,实行社会统筹与个人账户相结合	构建“统账结合”型社会养老保险筹资模式
1997 年	《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》	在全国范围内统一个人账户、记账利率、缴费基数、缴费比例、计发办法以及过渡办法	确立了具有中国特色的“统账结合”型企业职工基本养老保险制度
1998 年	《国务院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》	实行企业职工基本养老保险省级统筹,并将行业统筹移交地方管理。	缩小了不同地区、不同行业的养老金待遇差距
2005 年	《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》	要求做实个人账户、扩大基本养老保险覆盖范围	未实现做实个人账户目标;养老保险覆盖范围进一步扩大
2007 年	劳动保障部、财政部《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》	要求加快实施养老金省级统筹	2011 年,全国尚有 17 个省(自治区、直辖市)未达到“六统一”的省级统筹标准
2018 年	《国务院关于建立企业职工基本养老保险中央调剂制度》	在省级统筹的基础上建立中央调剂金制度,并要求抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图	

## 2. 体现共同富裕目标的城乡居民基本养老保险制度建设

以家庭联产承包责任制为内容的农村改革,改变了农村经济格局,极大地改善了农业生产和农民生活。1985—2000 年农村居民家庭人均纯收入从 397.6 元增长至 2 253.4 元。随着市场在资源配置中逐步发挥基础性作用,城乡居民收入差距不断扩大。1985 年、2000 年、2008 年城镇居民家庭人均可支配收入分别为 739.1 元、6 280 元和 15 780.76 元;农村居民家庭人均纯收入分别为 397.6 元、2 253.4 元和 4 760.62 元;城镇居民家庭人均可支配收入分别是农村居民家庭人均纯收入的 1.85 倍、2.79 倍和 3.31 倍。随着市场化、工业化、城镇化进程加快,农民工数量不断增加,2009 年全国农民工达到 2.2978 亿人,其中外出农民工有 1.4533 亿人,空巢老人、留守儿童等农村人口空心化现象日益严重。2002 年党的十六大报告提出全面繁荣农村经济,加快城镇化进程,统筹城乡经济社会发展,增加农民收入等民生建设的重要任务;2007 年党的十七大报告指出,解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。从“老农保”到“新农保”、再到“城乡居保”的建设进程,一方面体现了随着国民经济的迅速发展,农村居民家庭人均纯收入不断增加,社会养老保险制度覆盖了全体农村居民;另一方面体现了缩小城乡差距、改变城乡二元结构、推进基本公共服务均等化,推进农村居民老有所养、促进家庭和谐、增加农民收入、实现共同富裕目标的重大社会政策。其建设历程如表 3 所示。

表 3 城乡居民基本养老保险制度的建设历程

时间	政策名称	内容	作用与效果
1992 年	民政部《县级农村社会养老保险基本方案》	建立以个人账户、储备积累为制度模式的县级农村社会养老保险制度,即“老农保”制度	由于农民自助型个人储蓄的筹资方式单一、保障水平低、农民参保积极性普遍不高
1997 年	《国务院批转整顿保险工作小组〈保险业整顿与改革方案〉的通知》	指出目前中国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件	对已开展的农村社会养老保险进行清理整顿
2008 年	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度,即“新农保”制度	提出建立“新农保”制度
2009 年	《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》	提出实行社会统筹与个人账户相结合,保障农村老年居民基本生活的新型农村社会养老保险制度建设思路	政府给予缴费“入口”补贴,养老金发放“出口”补贴,极大地调动了农村居民的参保积极性
2011 年	《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》	开展与新农保同步推进的“城乡居保”试点	2012 年底同时实现了“新农保”“城乡居保”的制度全覆盖
2014 年	《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险的意见》	将“新农保”与“城乡居保”统一	在全国建立起统一的城乡居民基本养老保险制度

## 3. 以实现社会公平保障体系为目标的机关事业单位养老保险制度改革

随着“统账结合”的企业职工基本养老保险制度改革不断推进和城乡居民基本养老保险制度的全面覆盖,机关事业单位的传统退休养老金制度显得很和谐,“养老金双轨制”

的弊端越来越明显。2010年中国经济总量首次位居世界第二;2012年中国贸易总额首次超过美国,成为世界贸易规模最大的国家;2014年中国国家外汇储备余额达到3.84万亿美元。党的十八大把公平正义作为中国特色社会主义的内在要求,提出在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。2015年,机关事业单位工作人员养老保险制度改革的全面推进,对于破除养老保险双轨制弊端,实现机关事业单位和企业职工养老保险的制度统一,建立更加公平、可持续的养老保险制度目标具有重大意义。其改革历程如表4所示。

表4 机关事业单位养老保险制度的改革历程

时间	政策名称	内容	作用与效果
1992年	人事部《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》	提出开展以地方探索为主的机关事业单位养老保险制度改革	由于既没有提出统一的改革方案,也没有可供参考的养老金计发方式、待遇水平、融资属性等改革内容,各地的改革探索均无实质性进展
2008年	国务院《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》	借鉴企业职工养老保险制度的个人和单位共同缴费的“统账结合”经验,建立“独立于事业单位之外,资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系”,并安排在山西、上海、浙江、广东、重庆五省市进行试点	由于没有同步启动公务员和参公事业单位的养老保险制度改革,没有同步推进人事制度、工资制度,无实质性进展 <sup>[9]</sup>
2015年	《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》	明确了机关和事业单位同步改革,缴费、发放标准标准与企业职工养老保险相一致。建立强制性的职业年金制度。逐步实现机关事业单位和企业养老保险制度并轨的目标	机关事业单位工作人员养老保险制度改革得到实质性进展

### (三)“统账结合”型中国特色社会养老保险制度的合理性

现收现付制是德、美、日等发达国家采取的从就业者群体收取养老保险费,向退休老人支付养老保险金的当期收付、没有积累的养老金筹资模式。基金积累制是新加坡、智利等国采取的劳动者在工作期间由雇主和本人缴纳养老保险费,形成具有积累功能的基金积累账户,在劳动者退休后一次性或分期领取养老金的筹资模式。

现收现付制与基金积累制孰优孰劣,一直是国内外理论界争论不休的话题。现收现付制的优点在于:(1)社会财富代际之间转移,具有国民收入在劳动年龄人口与老龄人口之间的收入再分配功能,体现了养老保险的互助性、共济性与福利性;(2)当期收付、没有积累,可以避免物价波动引起的通货膨胀及养老金贬值风险;(3)运行管理成本低。现收现付制的缺点在于,很难应对日益严重的人口老龄化趋势引起的未来养老金支付压力。随着老龄化程度的加深,老年抚养比越来越大,由此引起的养老金收支失衡将进一步强化社会养老保险制度的财务不可持续性风险。

基金积累制的优点在于:(1)体现了个人生命周期内收支均衡原理。个人生命周期分为少儿、劳动年龄、老龄三个阶段,在每个阶段,个人的收入与支出都不平衡,但是从全生命周期来看,个人的收支是平衡的。基金积累制具有将个人生命周期收入与支出均衡化的功能,可以解决代际养老之间的供养矛盾。(2)养老基金的代内积累,具有国民收入的储蓄功能,储蓄与投资的恒等关系使得基金积累制对经济增长具有持续拉动效应。(3)雇主及个人的缴费额与个人养老金待遇的正相关,增强了个人的参保缴费积极性。基金积累制的缺点在于,已经退休或将要退休的劳动者,在实施基金积累制初期,没有劳动年龄阶段积累的资金;在基金积累制运行过程,又面临基金安全和基金保值增值风险,以及较高的基金运营管理成本。

早在20世纪80年代中期,原国家经济体制改革委员会和原劳动部就组织国内外有关专家,结合现收现付制与基金积累制的国际经验,调查论证国有企业职工养老保险制度的改革方案。1993年,党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”,确定了“统账结合”的企业职工基本养老保险制度改革方向。

中国社会主义初级阶段的基本国情是人口多、底子薄、生产力落后;国有企业改革初

期面临的主要矛盾是冗员过多、人浮于事、效率低下。在这种情况下,单独采取现收现付制的养老保险筹资模式,不仅加重了企业和个人负担,也很难满足越来越多的退休职工的养老需求。由于已经退休或将要退休的劳动者,在职期间没有积累资金;更由于中国资本市场发育不成熟以及改革进程不时出现的物价高位运行及通货膨胀压力,单独采取基金积累制养老保险筹资模式,不但面临巨大的转制负担,而且也面临基金安全和保值增值风险。据此,1995年,国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确定了企业职工基本养老保险实行现收现付制与基金积累制相结合的“统账结合”筹资模式;1997年在企业职工基本养老保险制度改革中全面实施;随后,逐步推广到城乡居民基本养老保险制度建设和机关事业单位养老保险制度改革中。

“统账结合”的筹资模式,发挥了现收现付制和基金积累制的各自优点,一定程度上规避了现收现付制和基金积累制各自的缺点。来源于财政拨款和企业依法缴费,实行市级、省级乃至全国范围内统一管理、统一调剂的现收现付制的社会统筹基金,具有养老保险的互助、共济与社会福利性质;来源于个人依法缴费的基金积累制个人账户基金,具有将个人生命周期的收入与支出均衡化和对未来经济增长的持续拉动效应。实行现收现付制与基金积累制相结合的企业职工基本养老保险“统账结合”筹资模式,是国际经验与中国国情相结合的成功案例,是世界社会养老保险体系的“制度创新”,也是中国共产党实事求是思想路线在改革开放中的重要实践。

### 三、再出发——建设可持续的多层次社会养老保险体系

#### (一)“统账结合”型社会养老保险制度面临的问题

##### 1. 不公平的现实矛盾

“统账结合”型社会养老保险制度,覆盖了企业职工、城乡居民、机关事业单位工作人员三个不同人口群体;农民工可以在企业职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度中选择其一参保。由于企业职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度之间,存在着社会统筹资金来源不同,更由于农村劳动者不是以劳动者身份而是以居民身份参加养老保险,政府对各类制度提供的财政补贴数量不同,个人账户基金缴费绝对量差异很大,因而养老金发放水平差异悬殊。2005—2018年由财政出资,企业职工基本养老金实现了十四连涨,形成了养老金正常增长机制;城乡居民基础养老金从2009年“新农保”试点时的55元,到2014年、2018年分别增长到70元、88元,目前尚未形成正常增长机制。根据2017年人力资源与社会保障发展统计公报计算,企业离退休职工人均领取养老金2875.9元/月,城乡居民人均领取养老金125元/月,前者是后者的23倍。2013年事业单位退休人员月均养老金是企业退休职工的1.8倍,机关退休人员月均养老金是企业退休职工的2.1倍<sup>[10]</sup>。机关事业单位缴纳本单位工资总额8%、个人缴纳本人缴费工资4%,建立了强制性职业年金;而企业年金仍然实行非强制性,且仅对按照职工月平均工资5%和本人缴费工资4%的缴费部分给予税收优惠,二者的制度差异显而易见<sup>[11]</sup>。虽然企业职工基本养老保险在全国实行统一的缴费率,但是由于养老保险制度的地区分割,不同地区之间的实际缴费水平相差悬殊,养老金余缺两极分化,待遇差距依然很大<sup>[12]</sup>。

##### 2. 不可持续的风险预期

快速到来的老龄化社会,不断提高的老年抚养比,形成养老基金收入与支出的巨额缺口预期,强化了基本养老保险制度的财务不可持续性风险预期。根据2017年人力资源与社会保障发展统计公报计算,企业职工和城乡居民基本养老保险基金收入46614亿元,其中征缴收入34213亿元;基本养老保险基金支出40424亿元,其中财政补贴8004亿元;年



末基本养老保险基金累计结存 50 202 亿元,相当于当年基金支出的 1.24 倍。根据《中国统计年鉴》计算,1962—1975 年是我国历史上第一波人口生育高峰期,新出生人口 3.66 亿,年均 2 500 万;2022—2035 年是退休高峰期,到 2040 年 65 岁以上老龄人口总数将达到 32 216 万人。在“统账结合”型企业职工基本养老保险制度建设初期,为了减少阻力,将参保人群分为“老人”“中人”“新人”,其中“老人”在退休时没有个人账户积累,“中人”在退休时只有部分个人账户积累,但退休后均以视同缴费的方式领取养老金;尽管地方财政补贴、中央财政转移支付的当期财政兜底给与了补贴,但是,仍需挪用属于“新人”的个人账户基金,加剧了财务不可持续性风险预期。据测算,如果继续沿用现行制度,全国养老保险基金累计结余可能将于 2024—2025 年耗尽<sup>[13]</sup>。如果不对现行制度实施改革,在未来的发展中将会面临支付赤字<sup>[14]</sup>。

### 3. 政府事实上承担无限责任的制度缺陷

“统账结合”型社会养老保险制度的财务不可持续性风险预期,根源于因个人、单位、政府在养老保险筹资与运行方面的责任界定不够清晰而形成的政府事实上承担无限责任的制度缺陷。

(1) 政府承担基本养老金的兜底型财政转移支付额度预期剧增。由于企业职工基本养老保险的统筹基金不能支持养老金 14 年连涨所需的增量资金,还由于“老人”“中人”视同缴费地挪用“新人”个人账户之后,仍然存在的资金缺口,在大多数省级财政无力全额弥补的情况下,中央财政必须每年增加兜底型财政转移支付额度。根据人力资源与社会保障部统计公报计算,2013—2017 年,财政对基本养老保险的补贴从 3 019 亿元增加到 8 004 亿元;5 年共补贴 25 798 亿元,平均每年 5 159.6 亿元。更由于“新人”个人账户被挪用之后形成的“个人账户空账”债务,还有财政对城乡居民基本养老金的高比例补贴,2017 年城乡居民人均领取基本养老金 125 元/月,其中政府补贴 113 元/月,占到 90.4%。这些状况如不改善,政府的兜底型财政转移支付额度将预期剧增。

(2) “取之于民、用之于民”的“统账结合”型筹资模式,被抱怨为负担过重的政府税赋。企业职工基本养老保险的社会统筹账户和个人账户基金,由各级社会养老保险经办机构负责收缴、管理、保值增值,参保职工退休后按规定领取。这种“取之于民、用之于民”的政府收费管理、保值增值、发放支付的养老保险经办体制与机制,有序、有效、安全、顺利地推进了企业职工和城乡居民基本养老保险制度的建立并进入正常运行。但是这种基金筹集、管理、发放模式,却被抱怨为政府税赋过重。2018 年 3 月中共中央关于《深化党和国家机构改革方案》决定,将基本养老保险等各项社会保障费交由税务机关统一征收,引起了强烈的社会反响,其中关于社会保障基金缴费率过高,严重增加企业负担等观点,有失偏颇的将由于经济运行周期、企业转型升级缓慢、国际经济局势变化等因素引起的企业经营困难,归因于社会保障缴费率过高。

(3) 企业实际缴费率远远低于名义缴费率的现象普遍存在。一些企业误以为,基本养老保险社会统筹部分缴费,是杀富济贫式的无偿调拨,直接加重了企业负担,逃保漏保或少缴费甚至不缴费,实际缴费率远远低于名义缴费率等现象频出。根据《2017 年人力资源与社会保障部统计公报》和《2017 年城镇单位就业人员平均工资》数据计算,2017 年,全国企业职工基本养老保险基金单位和个人收缴总额为 33 403 亿元,平均缴费职工每人月均缴费额 951 元,仅占全国城镇非私营单位就业人员月平均工资的 15.3%,占城镇私营单位就业人员月平均工资的 24.9%,均未达到 28% 的名义缴费率。2016 年深圳市和浙江省企业实际缴费率只有 14%,低于名义缴费率 6 个百分点<sup>[15]</sup>。

(4) 单纯依靠政府承担养老责任的观念愈益加深。总部设在美国纽约的美世人力资源咨询公司2018年的调查显示,52%的中国居民认为养老储蓄是政府的责任,高于全球范围内持这一观点的平均比例21个百分点<sup>[16]</sup>。尽管地方政府对城乡居民养老保险个人缴费有不同程度的“进口”补贴,但是仍然有60%—88%的参保者选择最低或次低缴费档次<sup>[17-18]</sup>。根据《2017年人力资源与社会保障部统计公报》数据计算,2017年,全国农民工总量28652万人,其中有22450万农民工没有参加企业职工基本养老保险,其原因一是农民工个人对当期缴费与未来领取养老金的间隔时间过长心存疑虑;二是部分用人单位为了躲避缴费而不主动办理农民工养老保险。

## (二) 责任明、可持续、多层次的社会养老保险体系构想

### 1. 进一步明确政府、单位、个人各自承担的养老保险责任

1991年,《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)确定了逐步建立政府、企业、个人三方分担的基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的企业职工养老保险制度改革目标。在改革进程中,逐步形成了融合现收现付制和基金积累制各自优点的“统账结合”型企业职工基本养老保险筹资模式,并逐步扩展为城乡居民基本养老保险和机关事业单位养老保险的筹资模式。“统账结合”型社会养老保险筹资模式对于促进企业职工和城乡居民基本养老保险制度建设,推动机关事业单位养老保险制度改革,发挥了不可替代的历史作用。但是,以“统账结合”型社会养老保险筹资模式为主要特征的现行社会养老保险体系呈现的现实矛盾、潜在的预期风险、隐含的制度缺陷,显示出新时代中国社会养老保险体系改革与发展的迫切性。

基于国发[1991]33号文件确定的政府、企业、个人三方共同负担的基本养老保险、企业补充养老保险、职工个人储蓄性养老保险相结合的职工社会养老保险体系建设目标,我们提出将现行企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位养老保险三项制度中的政府支付、单位缴费、个人缴费三部分合并同类项,分别构成国家承担责任的非缴费型基础养老金、雇主承担责任的强制性职业(企业)年金、个人承担责任的强制性个人储蓄养老保险。

### 2. 国家承担责任的非缴费型基础养老金

将现行三项养老保险制度中财政支付部分,合并为保基本、兜底线、体现公平、国家保障的非缴费型基础养老金。一是体现了国家是社会保险责任主体的马克思主义国家保障观。资金来源于社会保障税,具有普惠型与补缺型双重社会福利作用的国民待遇性质;覆盖中华人民共和国公民,使全体人民共享经济发展成果。二是体现了国民收入在劳动年龄人口与老龄人口之间的代际再分配功能的现收现付制基础养老金。既可避免养老金贬值风险,又能降低养老保险经办运营成本。三是体现了保障老年人基本生活需要、支持特殊困难老年群体基本生存底线,发挥社会“安全网”“稳定器”功能。可以想象,国家承担责任的非缴费型基础养老金制度建立后,在中华人民共和国境内将不会再有贫困老年人。

### 3. 雇主承担责任的强制性职业(企业)年金

将现行企业职工和机关事业单位养老保险社会统筹基金中单位缴费部分,转变为强制性职业(企业)年金。体现雇主对雇员丧失劳动能力后提供生活来源的社会责任,依据单位业绩、员工贡献,具有福利激励、资金积累功能。通过税收减免优惠政策激励企业积极参与。强制覆盖所有用人单位,提高员工养老金待遇,发挥织密网、建机制作用。

### 4. 个人承担责任的强制性个人储蓄养老保险

将现行三项制度个人账户基金中个人缴费部分,转变为强制实施的个人储蓄养老保险。



体现要素贡献、能力差异、收入差别的个人责任。对没有储蓄能力的特殊人口群体由国家设立专门基金,代为缴纳个人储蓄养老保险。通过税收减免优惠政策,鼓励个人积极参与。具有国民收入储蓄的财富积累功能。覆盖全体社会成员,满足老龄人口美好生活需要,发挥织密网、建机制作用。

### (三)多层次社会养老保险体系目标的可实现性

由财政支付的非缴费型基础养老金。按照每人每月基础养老金1 000元,即以2017年贫困户脱贫标准的3.9倍<sup>①</sup>测算,全年基础养老金支付总额为2.76万亿元,占2017年GDP的3.33%,比经济合作与发展组织(OECD)2015年国家财政支付的养老金占当年GDP比例低4.57个百分点;每人每天基础养老金33.3元,按现行汇率计算,是世界银行每人每天1.9美元贫困线最低标准的2.5倍。

社会统筹基金转变的强制性职业(企业)年金。单位按照现行社会统筹名义缴费率20%的职工平均工资比例缴纳职业(企业)年金,不再增加专门缴纳的职工(企业)年金,以月工资6 000元的职工为例,缴费工资年增长率为7%<sup>②</sup>,年投资收益率为分别选择2.75%<sup>③</sup>、8.37%<sup>④</sup>、16.75%<sup>⑤</sup>,缴费满15年、20年、25年、30年时人均累计职业(企业)年金和退休后每人每年平均职业(企业)年金领取额<sup>⑥</sup>见表5。

表5 人均职业(企业)年金积累额与年均领取金额(万元)

缴费年限	2.75%的年投资收益率		8.37%的年投资收益率		16.75%的年投资收益率	
	积累额	退休后年均领取金额	积累额	退休后年均领取金额	积累额	退休后年均领取金额
15年	42.58	2.61	60.98	3.73	117.54	7.19
20年	72.82	4.46	117.85	7.21	296.70	18.16
25年	117.13	7.17	213.62	13.07	713.32	43.65
30年	181.46	11.11	371.84	22.76	1670.33	102.22

个人账户基金转变的个人储蓄养老保险。按照现行个人账户名义缴费率8%的个人缴费工资比例缴纳个人储蓄养老保险,不再增加个人专门缴纳的企业(职业)年金,缴费满15年、20年、25年、30年时,累计个人储蓄养老基金和退休后每人每年平均个人储蓄养老保险金见表6。

表6 个人账户基金积累金额与年均领取金额(万元)

缴费年限	2.75%的年投资收益率		8.37%的年投资收益率		16.75%的年投资收益率	
	积累额	退休后年均领取金额	积累额	退休后年均领取金额	积累额	退休后年均领取金额
15年	17.03	1.04	24.39	1.49	47.02	2.88
20年	29.13	1.78	47.14	2.88	118.68	7.26
25年	46.85	2.87	85.45	5.23	285.33	17.46
30年	72.58	4.44	148.74	9.10	668.13	40.89

2012-2016年我国规模以上工业企业主营业务平均利润率达到16.75%,全国社会保障基金前18年的平均投资收益率为8.37%。职业(企业)年金和个人储蓄养老保险基金,在以市场化方式选择业绩更好的受托人、管理人、托管人、投资管理人等,可以有较高的年投资收益率。

按照现行60岁退休养老金计发196个月<sup>⑦</sup>、工资年增长率7%计算,2017年月工资6 000元的职工,缴费分别为15年、20年、25年、30年时,养老金综合替代率见表7。按照雇主20%、个人8%缴纳职业(企业)年金和个人储蓄养老保险金的缴费标准测算,在投资收益率

<sup>①</sup> 现行扶贫标准是2010年不变价2 300元,根据2011-2017年通货膨胀率计算,2017年贫困线为3 081元。

<sup>②</sup> 参考2017年全国居民人均可支配收入增长率确定。

<sup>③</sup> 2017年央行5年定期存款利率。

<sup>④</sup> 参考全国社会保障基金前18年的平均投资收益率确定职业(企业)年金。

<sup>⑤</sup> 2012-2016年规模以上工业企业主营业务利润率,根据2013-2017年统计年鉴数据计算。

<sup>⑥</sup> 根据2015年中国人口平均寿命76.34岁,退休年龄60岁,确定平均余命为16.34年。

<sup>⑦</sup> 根据平均余命为16.34年计算。

为 8.37%，缴费年限满 20 年时，养老金综合替代率就达到国际劳工组织最低替代率建议标准。

表 7 养老金综合替代率

缴费年限	2.75%的投资收益率	8.37%的投资收益率	16.75%的投资收益率
15年	36.33%	44.82%	70.93%
20年	40.46%	55.46%	114.33%
25年	44.16%	66.8%	184.08%
30年	47.03%	78.89%	296.17%

#### 四、结语

不忘初心，方得始终。中国共产党第十九次全国代表大会，把“坚持在发展中保障和改善民生”作为新时代中国特色社会主义思想的丰富内涵之一，指明了中国特色社会养老保险制度改革与发展的方向。坚持国家保障型劳动者社会养老保险制度体现的中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨，承袭“统账结合”型社会养老保险制度“老人老办法、新人新办法、中人平稳过渡”的中国式智慧和建设经验，可持续的多层次社会养老保险体系建设一定能够获得预期成效。

#### 参考文献

- [1] 习近平：保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点  
[EB/OL]. [2016-11-29]. [2018-10-09]. <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/1129/c385476-28904979.html>.
- [2] 胡晓义. 养老保险[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2011：29.
- [3] 毛泽东. 毛泽东选集（第 1 卷）[M]. 北京：人民出版社，1991：130.
- [4] 毛泽东. 毛泽东选集（第 4 卷）[M]. 北京：人民出版社，1991：1428.
- [5] 毛泽东. 毛泽东著作选读（下）[M]. 北京：人民出版社，1986：563.
- [6] 马克思恩格斯全集（第 5 卷）[M]. 中共中央马恩列斯著作编译局，编译. 北京：人民出版社，1958：3-5.
- [7] 列宁全集（第 21 卷）[M]. 中共中央马恩列斯著作编译局，编译. 北京：人民出版社，1990：155.
- [8] 列宁全集（第 6 卷）[M]. 中共中央马恩列斯著作编译局，编译. 北京：人民出版社，1986：193.
- [9] 沈毅. 机关事业单位养老保险改革：现状、难点及其突破[J]. 经济体制改革，2016（3）：18-24.
- [10] 机关事业单位与企业养老金并轨  
[EB/OL]. [2014-12-24]. [2018-10-09]. [http://news.ifeng.com/a/20141224/42780854\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20141224/42780854_0.shtml).
- [11] 薛惠元，邓大松. 我国养老保险制度改革的突出问题及对策[J]. 经济纵横，2015（5）：82-88.
- [12] 郑功成. 深化中国养老保险制度改革顶层设计[J]. 教学与研究，2013（12）：12-22.
- [13] 杨一心，何文炯. 养老保险“参而不缴”及其基金效应[J]. 中国人口科学，2015（6）：35-45.
- [14] 王晓军，任文东. 我国养老保险的财务可持续性研究[J]. 保险研究，2013（4）：118-127.
- [15] 董登新. 中国社保实际缴费远低于名义费率.  
[EB/OL]. [2016-08-30]. [2018-10-09]. <http://stock.qq.com/original/zmt/s2524.html>.
- [16] 人均寿命延长养老金缺口变大 自己的退休准备还得自己上心  
[EB/OL]. [2018-04-10]. [2018-10-09]. [http://www.sohu.com/a/227812773\\_313745](http://www.sohu.com/a/227812773_313745).
- [17] 温海红，师山霞，李瑶. 城乡居民社会养老保险缴费水平及其影响因素——基于陕西省三市的调查[J]. 西安交通大学学报(社会科学版)，2014（1）：77-83.
- [18] 罗汉群. 河南省城乡居民社会养老保险缴费档次选择研究——以开封市尉氏县为例[J]. 社会保障研究，2014（1）：27-32.

（责任编辑：张园）