

惠及人民的养老金制度炼成记

■ 何文炯

基本养老金制度是为老年人提供持续稳定收入的社会保障项目，旨在确保社会成员在年老退出劳动力市场之后具有购买基本生活资料的能力。这是现代社会文明进步的一项重要成果。1950年代开始，我国为工薪劳动者普遍建立基本养老金制度，但这一制度建基于计划经济体制。1980年代中期，随着经济体制改革的推进，这一制度逐渐表现出种种不适应，需要改革。经过近40年的探索，逐渐形成了一套新的制度体系，惠及范围持续扩展，保障水平稳步提高，为改革稳定发展做出了重要贡献。

制度转型

1951年，《中华人民共和国劳动保险条例》颁布实施，企业职工退休金制度据以建立，这是中国历史上第一个面向普通劳动者的公共养老金制度。不久，国家又建立了机关事业单位退休金制度。根据这两项制度，全中国每一个工薪劳动者都受公共养老金制度之保障。按照当时的规则，职工个人不需要缴费，退休后在原工作单位领取养老金直至终身。

改革开放后，1980年代中期，我国经济体制改革的重点从农村转向城市。随着改革的深入，企业逐渐成为自主经营、自负盈亏的市场主体，养老金

负担畸轻畸重的矛盾逐渐暴露出来：国家允许企业破产，将导致部分退休人员的养老金无处着落，迫切需要进行养老金社会统筹。于是，各地区探索以退休费用社会统筹为主要内容的改革，以适应经济体制改革的需要。

1991年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确了建立多层次养老保险体系的目标，养老保险由国家、企业、个人三方共同负担。1993年，党的十四届三中全会提出：城镇职工养老和医疗保险费用由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合。1995年，国务院又发出了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，进一步明确了社会统筹与个人账户相结合基本养老保险制度模式，同年国务院批准了两套养老保险制度方案供各地选择并组织开展试点。在随后的两年时间里，各地区根据实际情况制定了养老保险改革方案，但在社会统筹与个人账户比重、缴费率等方面存在差异。

针对制度政策不统一带来的种种弊端，国务院于1997年颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，将两个试点办法归于统一，明确了社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式。其中，用人单位缴纳的部分基本养老保险费进入统筹

基金，用于支付基础养老金，体现互助共济；个人缴纳的基本养老保险费进入个人账户（其余部分从企业缴费中划入），用于负担退休后个人账户养老金支付，体现个人责任。至此，面向企业的统一的职工基本养老保险制度建立起来。

2005年，为了解决制度运行中存在的个人账户没有做实、计发办法不尽合理和覆盖范围不够广泛等问题，国务院在总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》。此项决策的改革措施主要包括：将非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员作为扩大覆盖面的重点，逐步做实个人账户，改革基本养老金计发办法等。此项制度一直执行至今。

2015年，国务院发布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，决定机关事业单位与企业职工统一实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，同时明确要求机关与事业单位同步改革、职业年金与基本养老保险制度同步建立、养老保险制度改革与完善工资制度同步推进、待遇确定机制与调整机制同步完善、改革在全国范围内同步实施。据此，各地随后陆续出台了具体的改革实施办法，目前此项改革已经基本



到位。

在这一过程中,面向工薪劳动者的公共养老金制度实现了制度模式、责任主体和管理体制的重大转变。

权益扩展

1950年代初建立的公共养老金制度面向国有部门的工薪劳动者,主要是国家机关、事业单位、国有和集体企业中的工作人员,以农民为主体的非工薪劳动者和其他社会成员无法享受这一制度的保障,因而这两大人群在年老之后的收入状况迥然不同。这是“城乡差别”和“工农差别”的重要表现。1980年代以后,随着改革的深入,多种所有制经济形式并存,公共养老金制度的惠及范围必须扩展,尤其是农民的养老金权益需要落实。

1997年开始实施的公共养老金制度主要面向各类企业及其正式职工,

因而被冠以“企业”二字,即“企业职工基本养老保险”。但在实施过程中,这个范围很快被突破:一是民办非企业单位、社会团体等单位及其工作人员;二是各类企业中的非正式职工,主要是农民工;三是国家机关和事业单位中的非在编人员。于是,这项制度的覆盖范围便从企业职工扩展到公职人员之外的全体工薪劳动者。

更重大的突破是公共养老金制度向非工薪社会成员的扩展。从1980年代末到1990年代初,以完全个人账户管理为主要模式的农村社会养老保险制度在许多地区开始试点,但由于社会化程度低、保障水平低以及基金管理效率低等诸多因素,这项制度事实上难以起到应有作用。2009年,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定在全国10%的县(市、区、旗)开展新型农村社会养老

保险制度试点,明确采用社会统筹与个人账户相结合的模式,基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成,养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。2009—2011年,累计开展了3批新型农村社会养老保险试点。

2011年,国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,以建立个人缴费、政府补贴相结合的城镇居民社会养老保险制度为目标,实行社会统筹和个人账户相结合,启动城镇居民社会养老保险试点。2012年,国务院决定在全国所有县级行政区全面开展新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险工作。2014年,在总结新型农村社会养老保险和城乡居民社会养老保险试点经验的基础上,国务院发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,决定将两个制度合并实施,

在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度,并要求坚持和完善社会统筹与个人账户相结合的制度模式,巩固和拓宽个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的资金筹集渠道。

在这一过程中,我国公共养老金制度实现了从城镇到农村、从国有部门向其他部门、从工薪劳动者向全体国民的历史性转变,标志着享受公共养老金已经成为全体国民的一项基本权益。

功能显现

近40年来的基本养老金制度改革探索,是我国改革开放和社会主义现代化建设事业的重要组成部分。基本养老金的制度转型和权益扩展,从总体上提高了全体社会成员的老年收入保障水平,促进了经济发展和社会进步。

在1990年代经济体制改革的关键时期,采用养老金社会统筹的方法,使养老金从“单位保障制”向“社会化保障”转变,保证了退休人员的养老金权益,减轻了退休人员数量众多、比重较高的那些国有企业的退休金支付负担,增强了这些企业的经济活力,从而促使经济逐步走出困境。因此,基本养老金制度的改革,顺应了国有企业改革乃至整个经济体制转型的需要,维护了改革进程中退休人员的基本养老金权益,促进了劳动力自由流动和社会主义市场经济体制的形成。

随着各项新制度的实施,尤其是全民参保计划的实施,基本养老金制度惠及的人数持续大幅度增加。先看职工基本养老保险制度,1998年全国参保人数11203.1万,其中在职职工8475.8万人,离退休养老金领取人数2727.3万人。2016年,全国参保人数增加到37929.7万,其中在职职工27826.3万人,离退休养老金领取人数

10103.4万人。再看城乡居民基本养老保险制度,1998年全国参保人数8025万,其中60岁以下参保人数7965.2万,60岁以上领取养老金人数59.8万。2016年全国参保人数增加到50847.1万,其中60岁以下参保人数35576.8万,60岁以上领取养老金人数有15270.3万。两项制度合计,全国基本养老保险参保人数从1998年的19228.1万人,增加到2016年的88776.8万人。对照全国人口统计资料,据此推算,全国大多数成年人已经按规定参加了基本养老保险制度,绝大多数老年人都已经领取了金额不等的养老金。

与此同时,各项制度的基本养老金给付标准都有增长。尤其是2005年以后,职工基本养老保险的基本养老金给付标准持续上调,2005—2015年,养老金给付额年平均增幅不低于10%,2016年和2017年增幅有所下降,分别为6.5%和5.5%,但由于基数已经较高,实际增加额不小。2016年,全国退休职工人均月养老金达到2627.44元。基本养老金给付额地持续增加,提高了退休职工乃至其相关家庭成员的消费能力和消费信心。城乡居民基本养老保险的给付标准增幅较慢,但也有提高,2010年月人均养老金领取额为58.21元,2016年提高到117.33元。虽然这个额度不高,但相对于过去而言,这是很大的改善,能够在一定程度上提高老年人的生活质量。

在改革探索的过程中,国家重视基本养老金制度的法治化建设,注重规范管理,着力提高服务质量。2011年7月,《中华人民共和国社会保险法》开始实施,其中第二章“基本养老保险”对职工基本养老保险覆盖范围、制度模式、缴费和待遇办法、财政责任和居民社会养老保险制度模式、缴费和

待遇办法等作了具体规定,使基本养老保险制度逐步走向“有法可依”。为顺应劳动力流动的需要,2009年以来,有关部门先后就参保人的基本养老保险关系转移接续问题,出台了一系列政策措施,包括各制度之间、各地区之间的基本养老保险关系转移,促进了劳动力市场一体化。

针对基本养老保险大量的基金结余,2015年国务院发出了《关于印发基本养老保险基金投资管理办法的通知》,按照市场化、多元化、专业化的原则,就企业职工、机关事业单位工作人员和城乡居民养老基金的投资管理制定了具体办法,这为基本养老保险基金实现保值增值奠定了基础。为方便群众,各级政府注重经办机构、队伍和信息化建设,在经费上给予充分保障,全面提升服务能力。此外,国家重视职业年金(含企业年金)和商业性养老保险等补充性养老金发展,发挥其对基本养老保险的补充作用,致力于多层次养老保险体系的构建。

党的十九大报告指出,要按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。因此,要按照权责清晰的原则,明确各级政府、用人单位、个人家庭在老年收入保障中的职责和各项制度的定位,构建多层次养老保险体系;按照保障适度的原则,优化基本养老保险制度设计,控制和缩小群体间基本养老保险待遇差距,建立基金长期平衡机制,增强制度的公平性和可持续性;按照精准、高效、便捷的原则,建设更加有效的运行机制和管理服务体系,以有限的资源为社会成员提供更好的老年收入保障服务。

(作者单位:浙江大学)