

改革开放 40 年： 中国养老保险回顾与展望^{*}

何文炯

[关键词] 改革开放;养老保险;历史性变革

[摘要] 改革开放 40 年以来,我国的养老保险制度发生了历史性的变革,取得了重要成就,其主要标志:(1)养老保险制度模式从非缴费的福利型转变为缴费为主的保险型;(2)基本养老保险权被确认为国民的一项基本权益,养老保险的惠及范围由工薪劳动者扩展到全体国民;(3)从适应国有企业改革到服务国家发展大局,养老保险体系建设与改革对促进经济社会发展做出了重要贡献。然而,现行制度依然存在诸多问题:(1)基本养老保险制度依然处于分割状态,既不公平,也缺乏效率;(2)多层次养老保险体系的原则虽然早已形成,但实际进展不理想;(3)养老保险治理的理念滞后,亟须破除制约制度公平可持续运行的体制机制性障碍。进入新时代,要根据国家治理现代化的要求,深化改革,逐步形成更加公平、更可持续、更有效率的养老保险体系,努力做到制度定位更加明确,权责更加清晰,制度更加完备,运行更加有效。

[作者简介] 何文炯,浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、教授,中国社会保障学会副会长兼养老金分会会长(浙江 杭州 310058)。

经过近 40 年波澜壮阔的改革开放,我国社会发生了异常深刻的变化。作为最重要的社会保障项目之一,我国养老保险制度亦实现了重大变革,顺应了市场经济改革的要求,并为社会发展进步做出了重要贡献,但还存在着一些问题。进入新时代后,需要加快改革步伐,尽快建成更加公平、更可持续、更有效率的养老保险体系。

一、中国养老保险制度的历史性变革

在中华人民共和国成立之前,我国没有普遍实施的养老保险制度。1951 年,国家颁布了《中

华人民共和国劳动保险条例》,企业职工退休金制度由此建立。1955 年,建立了国家机关和事业单位工作人员的退休金制度。1958 年,把这两项制度的政策作了统一。1978 年,国家颁布《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,修改了前述两项制度。这些制度都是针对工薪劳动者的,农民和其他社会成员一直没有养老保险制度。20 世纪 80 年代中期,随着经济体制改革的深入和劳动力市场的变化,原先的养老保险制度表现出种种不适应,改革势所必然。经过近 30 多年的改革探索,我国养老

* 本文系国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论和政策研究”(项目号:13&ZD163)的阶段性成果。研究过程中,得到浙江大学社会保障研究中心杨一心老师的帮助,谨致谢意。

保险实现了制度转型、权益扩展,顺应了时代变迁,并为改革发展做出了积极的贡献。

(一)制度模式:从福利型到保险型

从技术原理分析,改革开放以前实行的养老保险制度有以下特点:(1)单一层次。按照当时的制度设计,工薪劳动者退休后的生活主要由国家负责,因而退休金几乎是职工退休之后唯一的收入来源,没有职业年金、商业性养老保险等项目。(2)国家保障。职工退休后都可以在原单位领取退休金(又称“退休工资”),虽然各单位、尤其是各企业的生产经营状况千差万别。事实上,无论是企业还是国家机关和事业单位,都不是严格意义上的独立核算单位。(3)非缴费型。那时国家按照高积累、低消费的原则,实行低工资制,因而职工不缴纳包括养老保险在内的任何社会保险费。当然,从本质上讲,无论是由企业直接支付,还是通过财政拨款支付,退休金都来自于在职职工当期的劳动成果。(4)现收现付。按照当时的规则,退休手续在工作单位办理,退休工资在原单位领取,但每个工作单位都没有建立养老保险基金,只是全国总工会和各级工会按照一定比率提取调剂金,而且1966年之后此项调剂金也取消了。由此可见,这样的制度设计具有很强的福利性,并非严格意义上的社会养老保险制度。

进入20世纪80年代中期,国家经济体制改革的重点由农村转向城市。改革的取向是要使企业成为自主经营、独立核算、自负盈亏的经济实体。但是,各企业之间的员工年龄结构不同,有的企业退休职工人数很多、比率很高,有的企业退休职工很少,因而企业之间的退休金负担畸轻畸重,以至于影响到企业的盈亏,一些老企业无力支付巨额的退休金,因而迫切需要建立一种社会化的统筹机制,以均衡各企业的退休金负担。在这样的背景下,部分地区开始探索社会化的养老保险制度。他们对于各单位的养老费用进行统筹,一是试图解决国有企业之间退休费用负担不均衡的问题,二是旨在为逐渐兴起的非公有制企业中的

从业人员谋划未来的养老金,这是十分重要的开端。

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,中共十四届三中全会提出: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。1995年,国务院又发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,进一步明确社会统筹与个人账户相结合的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。1997年,国务院颁布《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。后来,这一制度的适用范围逐步扩展到机关事业单位正式在编职工之外的所有工薪劳动者。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》,明确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职工基本养老保险制度。

由此,我国完成了工薪劳动者社会养老保险制度的转轨,与原先的制度相比,新制度具有以下特点:(1)缴费型。参保职工及其所在工作单位共同缴费,形成养老保险基金,基金不足时,由财政兜底。(2)特殊的部分积累制。职工基本养老保险制度实行社会统筹与个人账户相结合的模式,系现收现付制与基金制相结合的混合模式。(3)社会化。明确基本养老保险由政府依法组织实施,社会保险经办机构具体经办,用人单位配合。(4)多层次。明确养老保险体系由基本养老保险、职业年金^①和商业养老保险三个层次构成,其中基本养老保险只承担保障退休人员基本生活之责。

(二)惠及范围:由工薪劳动者扩展到全体国民

在工薪劳动者养老保险制度改革之后,国家开始考虑以农民为主体的其他社会成员的养老保险问题。20世纪80年代后期,部分地区自发探

^① 官方对适用企业的职业年金称之为“企业年金”,对适用于机关事业单位正式在编人员的职业年金称之为“职业年金”。本文依照学理和国际惯例将二者统称为“职业年金”。

索农民的养老保险机制。后来,民政部门予以引导并组织试点,但因政府责任缺位、制度设计缺陷和运行环境变化,这项以完全个人账户管理为主要模式的农村社会养老保险在试点过程中出现了一些问题,只得暂停。2008年,中共十七届三中全会指出,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。据此,2009年国务院正式发布《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,基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。此后试点范围逐步扩大。2011年,国家又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。这是一项历史性的决策,标志着基本养老保险由工薪劳动者权益扩展成为全体国民的权益,意味着基本养老保险实现了制度全覆盖,这为人人享有基本养老保险奠定了坚实的基础。2014年,《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》决定将新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险整合起来,建立统一的城乡居民基本养老保险制度,这对于促进社会公平、提高养老保险体系的运行效率,具有重要的意义。

近20年来,我国基本养老保险覆盖面不断扩大(参见表1),建立起了全世界规模最大的公共养老保险计划。2016年11月国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”授予中华人民共和国政府,^[1]表明这一成就得到了国际社会的高度认可。

表1 基本养老保险参保人数及待遇领取人数 (单位:万人)

年份	职工基本养老保险		城乡居民基本养老保险		合计
	在职参保人数	离退休人数	60岁以下参保人数	60岁以上领取人数	参保人数
1998	8 475.8	2 727.3	7 965.2	59.8	19 228.1
1999	9 501.8	2 983.6	6 371.0	89.8	18 946.2
2000	10 447.5	3 169.9	6 074.5	97.8	19 789.7
2001	10 801.9	3 380.6	5 887.0	108.1	20 177.6
2002	11 128.8	3 607.8	5 338.4	123.4	20 198.4
2003	11 646.5	3 860.2	5 230.1	197.6	20 934.4
2004	12 250.3	4 102.6	5 176.9	205.5	21 735.3
2005	13 120.4	4 367.5	5 140.2	301.7	22 929.8
2006	14 130.9	4 635.4	5 018.6	355.1	24 140.0
2007	15 183.2	4 953.7	4 779.9	391.6	25 308.4
2008	16 587.5	5 303.6	5 083.0	512.0	27 486.1
2009	17 743.0	5 806.9	5 942.1	1 335.2	30 827.2
2010	19 402.3	6 305.0	7 414.2	2 862.6	35 984.1
2011	21 565.0	6 826.2	24 025.7	9 156.8	61 573.7
2012	22 981.1	7 445.7	34 987.3	13 382.2	78 796.3
2013	24 177.0	8 041.0	35 982.1	13 768.0	81 968.1
2014	25 531.0	8 593.4	35 794.5	14 313.0	84 231.9
2015	26 219.0	9 142.0	35 672.0	14 800.0	85 833.0
2016	27 826.0	10 103.0	35 577.0	15 270.0	88 777.0
2017	29 268.0	11 026.0	35 657.0	15 598.0	91 549.0

注:1. 本表数据来自中国人力资源和社会保障部发布的历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》以及国家统计局公布的历年《中国劳动统计年鉴》和《中国社会保障30年》(郑功成著,人民出版社2008年版)。

2. 表中“城乡居民基本养老保险”一项,在2010年及以前仅指“农村社会养老保险”,从2011年到2013年为“农村社会养老保险”和“城镇居民基本养老保险”合并数据,2014年开始为制度整合后的“城乡居民基本养老保险”。

(三)制度适应:从被动改革到主动建设

20世纪50年代初期开始逐步建立起来的养老保险制度,是与计划经济体制相适应的,在改革初期一度成为改革的障碍。因而,20世纪八九十年代实行的养老保险制度改革是为了适应经济体制改革的需要,甚至被认为是国有企业改革之配套。随着认知的进步,养老保险改革逐渐由被动转为主动,国家开始从社会主义市场经济体系建设的整体出发,把基本养老金作为国民的一项基本权益,设计养老保险体系和制度。在这样的理念指导之下,养老保险制度顺应了改革,并成为经济社会发展的推动力量。

其一,养老保险制度转型顺应了国有企业改革,维护了退休人员的养老金权益,促进了社会主义市场经济体制的形成。改革初期,部分国有企业亏损,许多老企业因退休人员剧增而无力支付养老金。建立社会化的养老保险制度之后,既保障了退休人员的养老金权益,直接减轻了那些困难企业的退休金支付负担,从而增强了这些企业的经济活力。同时,新制度下的企业劳动力基础成本相对均衡,为传统产业与新兴产业之间的平等竞争奠定了基础,也为同一产业内新、老企业之间的平等竞争创造了环境。

其二,社会化的养老保险制度有益于劳动力自由流动,有益于劳动力资源配置,从而促进了劳动力市场一体化和经济发展。原先的养老保险制度与劳动力单位所有制紧密联系在一起,使得劳动者难以自由流动。新的养老保险制度建立了养老保险关系转移机制,允许劳动者在工作单位变动的同时办理养老保险关系转移手续。为克服由于统筹层次较低而对养老保险关系转移带来的困难,有关部门制定了跨地区职工基本养老保险关系转移接续的办法。同时,为适应农民进城务工和城乡劳动力流动的趋势,有关部门还制定了城乡居民基本养老保险与职工基本养老保险制度之间养老保险互相转移的接续办法。

其三,以财政为主要资金来源的城乡居民基本养老保险制度实施,促进了家庭和睦与社会和谐,并促进了经济增长。2009年开始,国家以财政投入为主,辅之以参保人个人缴费,逐步落实了

以农民为主体的非工薪社会群体的基本养老保险权益。虽然保障程度不高,但普遍提高了城乡老年居民的福利,增强了他们对国家的信任,同时直接提升了这一群体当期的消费能力和对于未来的消费信心,从而促进了经济增长。此外,2005年开始,退休职工的养老金给付标准持续提高(见表2),直接提高了退休职工这个群体乃至其相关家庭成员的消费能力和消费信心。

表2 基本养老保险人均基金支出情况
单位:人民币/人,月

年份	职工基本养老保险	城乡居民基本养老保险
2001	572.21	—
2002	656.66	—
2003	673.99	—
2004	711.36	—
2005	770.90	—
2006	880.31	—
2007	1 003.44	—
2008	1 161.10	—
2009	1 276.41	40.70
2010	1 395.04	58.21
2011	1 558.32	56.98
2012	1 741.70	73.30
2013	1 914.15	81.59
2014	2 109.63	91.47
2015	2 352.97	119.20
2016	2 627.44	117.33
2017	2 875.92	126.73

注:1. 本表数据来自中国人力资源和社会保障部发布的历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》以及国家统计局公布的历年《中国劳动统计年鉴》。

2. 人均基金支出=基金支出/待遇领取人数。

3. 表中城乡居民基本养老保险人均基金支出量2016年略低于2015年,这是因为新增的养老金领取人数中,待遇水平相对较低的地区增加较多,因而全国总体平均待遇水平有所降低。实际上,各地区的待遇水平都没有降低,反而有所提高。

二、当前养老保险领域的主要问题

在为养老保险制度改革成就欢欣鼓舞的同时,需要清醒地看到存在的问题,尤其是要从国家治理现代化的目标出发,审视现行制度本身的缺陷和制度运行环境的变化,从而采取有针对性的措施。

(一)基本养老保险制度依然处于分割状态

基本养老保险在养老保险体系中处于基础性地位,关系到国民基本权益的公平性和全社会收入再分配的有效性,需要有统一的制度和统一的政策。但是,现行基本养老保险制度还处于地区分割、人群分割的状态,既不公平,也损效率。

现行基本养老保险制度框架虽然全国统一,但具体政策在地区之间有不小的差异。现行制度并非全国统筹,地方政府有权决定本辖区内基本养老保险部分政策,尤其是筹资政策,因而不同地区之间用人单位缴费负担不均、基金余缺并存。待遇政策方面,虽然养老金计发办法基本一致,但待遇调整政策有差异,某些省份若干年份的养老金增幅明显高于全国平均水平;某些地区通过基本养老保险基金发放抚恤金,较高的省份高达5万元以上,低的省份却只有6000元。缴费政策方面,适用参保者个人的费率都是8%,但适用于单位的费率各地有较大的差异,低的是12%,高的则有22%。还有缴费基数,多数地区的个人缴费基数按照上年度当地在岗职工平均工资的60%~300%确定,但有的省份将其调低到40%;用人单位缴费基数,有的地区按照本单位参保职工缴费工资之和确定,有的地区则按照本单位工资总额确定。事实上,根据笔者长期持续关注,绝大多数地区的缴费基数低于实际工资水平,有的地区甚至不足按制度规定计算的应缴费基数之50%。这使得基本养老保险制度这一国家统一的法定制度实际上沦为地方性制度安排,从而加剧了地区之间发展的不平衡,也影响了市场经济条件下的公平竞争。^[2]

另一方面,现行基本养老保险制度有两个,即职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险,分别适用于工薪劳动者和以农民为主体的其他社会成员。但是,二者之间的保障待遇差距很大。例如,2017年,职工基本养老保险的月人均给付额为2875.92元,而同期国家规定的城乡居民基础养老金最低标准仅为每人每月70元,城乡居民基本养老保险的月人均给付额仅有126.73元^①,其差距竟在20倍以上(见表2)。国家对于城乡老年居民的基础养老金月给付最低标准,2009年是55元,2014年提高到70元,2018年提高到88元,虽然有进步,但增速十分缓慢。而职工基本养老保险的给付标准增幅大大高于这个速度,从2005年到2015年,其增幅平均是年10%左右,近三年的增幅有所趋缓,但其增加额仍然不低。虽然,这是有历史原因的,但应该承认现阶段的努力也不够。这是基本养老保险制度分割的又一典型表现。有人以农民有土地、生活成本低、养老保险缴费少等理由为此辩护,前些年有人以“双轨制”^②描述我国的基本养老保险制度现状,严重忽视了农民养老金的权益,更没有考虑到农民的历史贡献,^[3]应当予以纠正。

(二)多层次养老保险体系尚未形成

从20世纪90年代开始,我国就确立了多层次养老保险体系建设的基本思路,但进展并不顺利。这些年来,政府和社会关注的重点还是集中于基本养老保险,资源也集中于此。在这样的背景下,补充性养老保险发展一直较慢。截至2017年末,全国仅有8万户企业实行了职业年金计划,参加这类计划的职工人数是2300多万人,不足参加职工基本养老保险的在职职工人数的8%。同时,职业年金通常采用基金积累制,但2017年末全国企业年金的基金累计结存额为1.3万亿元,参加者人均56521.74元,相对全国企业在职职工平均拥有的职业年金积存额仅4441.71元^③,这显

① 数据来自中国人力资源与社会保障部公布的《2017年人力资源与社会保障事业发展统计公报》。

② 所谓基本养老保险“双轨制”,主要是指企业与机关事业单位采用不同的基本养老保险制度。原创者没有考虑农民为主体的其他社会成员的基本养老保险权益。令人费解的是,此种不恰当的表述曾经广为流传。

③ 以1.3万亿元除以2017年底职工基本养老保险在职参保人数29268万人得到。

然与人们的预期相差甚远。

至于社会成员个人购买商业性养老保险的情况,由于险种设计和统计口径等问题,目前没有准确的统计数据。有关部门透露,2012年全国个人年金保险的保费收入仅为1319亿元,全国人均约为100元,从而几乎可以忽略不计。

之所以出现这样的局面,原因是多方面的。补充性养老保险主要是市场行为,因而可以从供求两个方面来分析。从供给看,从事此类业务的保险公司及其他金融机构的积极性很高,但其经验相对不足,缺乏有吸引力的保险产品,尤其是所筹集的资金,其投资绩效不够理想。而这既与其经营能力有关,又与投资环境有关。从需求看,以农民为主体的非工薪社会成员的基本养老金还很低,他们希望有更多的养老金,但自身缺乏缴费能力,因而无法形成有效需求。公职人员已经有较高基本养老金,而且还有职业年金,他们不再需要更多的养老金。余下的是非公共部门的工薪劳动者,这个群体的基本养老金能够保障基本生活,但多数不够宽裕,他们有补充养老金的需求,但筹资能力不足。事实上,用人单位普遍反映社会保险缴费负担重,多数无力再办职业年金等补充性养老保险,即便是某些经济效益较好的单位,也因劳资力量不均衡而无法实行。此外,2005年以来工薪劳动者的基本养老金持续快速增长,在公众中形成了一种预期,使得工薪劳动者及其用人单位办理补充性养老保险的内在动力有所下降。由此可见,这一领域存在结构性矛盾:^[4]有购买能力者少需求,有需求者缺购买能力。

(三) 养老保险治理理念滞后、机制不到位

作为国家治理体系的重要组成部分,养老保险体系建设需要有正确的理念和有效的机制。从实践出发,还有许多方面值得改进。

1. 公平性不足。养老保险有基本与补充之分。其中基本养老保险是以国家强制力组织实施的项目,必须贯彻社会公平的原则,确保每一个社会成员在年老之后具有购买基本生活资料的能力。但现行冠以“基本”的养老保险制度却是人群分等、制度分设、待遇悬殊,而且又是地区分治、政策各异,这是不公平的典型表现。因而,现行基本

养老保险制度对于改善收入再分配状况的贡献不多,某些政策甚至产生了负面效应。^[5]

2. 可持续性偏弱。任何养老保险项目都具有长期性,因而可持续至为重要。尤其是政府组织实施的基本养老保险制度,能否长期持续健康运行,关系到每一个社会成员年老之后的基本生活,关系到国家长治久安,也关系到执政党的执政地位。然而,由于制度设计缺陷和运行环境的变化,现行职工基本养老保险制度的基金能否实现长期收支平衡,令人担忧。根据笔者团队的研究,从平均意义上讲,该制度的参保人员所享受的养老金精算现值大于所筹集的养老保险费精算现值,^[6]因而此项基金无法自求平衡。事实上,该制度中最低缴费年限、养老金领取初始年龄、基础养老金计发基数确定、个人账户养老金计发月数、个人账户余额继承规则等多个参数不合理。特别是随着人口老龄化不断加剧,承担供款职责的年轻一代的负担日益沉重,代际矛盾将逐渐增加,因而如何建立一种有效的适应机制,以实现代际均衡,成为一个重要课题。

3. 权责不清晰。任何制度和政策的成功实施,都是基于相关主体清晰的职责和权利义务关系。然而,现行养老保险体系中存在诸多模糊不清的关系,例如:基本养老金的职责是什么?其中是否应该包含老年人可能的医疗费用和照护服务费用?基本养老保险筹资责任在政府、用人单位和参保者个人之间如何分担?基本养老保险制度改革过程中形成的转制成本如何计算?如何落实?现在都没有清晰的答案和可操作的机制,尤其是养老保险转制成本长期未能解决,直接导致年轻一代及其用人单位负担沉重。

4. 共建共享欠缺。养老保险是以保险方式为社会成员提供老年收入保障的风险保障项目,互助共济是其本质特征,共建共享是其基本理念。然而,在我国的文化传统中,互助共济的因素相对缺乏,因而在养老保险及其他社会保障项目的制度设计或政策实施过程中,常常走偏。例如,2010年制定的《社会保险法》就明确了基本养老保险全国统筹的目标,但迄今仍无实质性进展,前些年推进省级统筹,除了几个直辖市之外,许多地方所宣

布的“省级统筹”均非严格意义上的省级统筹。现行基本养老保险制度中设置了个人账户,参保者个人缴纳的养老保险费用只是留在本人的个人账户中,并没有进入统筹基金。这样的制度安排,无法培育社会成员的保险意识和互助共济文化,无法落实共建共享的理念。

三、中国养老保险未来发展展望

党的十九大报告明确提出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展的矛盾,以“美好生活需要”取代“物质文化生活需要”实质上是中国民生发展的质的升华。^[7]在这样的背景下,养老保险作为重大的民生保障制度安排,必然需要加快走向定型,以为社会成员提供更加公平、可靠、有效的老年收入保障。

(一) 定位更加明确

养老保险之目的是保障社会成员年老之后有稳定的收入来源,以满足其养老之需要,因而首先需要在老年保障体系合理定位。从老年人的特点出发,主要面临着贫困、疾病、失能和孤独等风险,因而老年保障体系通常包括收入保障、健康保障、照护保障、精神慰藉和无障碍环境等项目。养老保险属于老年收入保障,负责解决老年人的基本生活来源;健康保障的目的是保障社会成员具有购买健康服务的能力;照护保障和无障碍环境是应对失能风险的保障项目;精神慰藉则是应对孤独风险的保障项目。因此,老年保障需要一个完整的制度体系,养老保险是其中的重要项目,但不能也不应当替代其他制度安排。

然而,由于医疗保险还不健全,照护保障并未建制,养老保险最受重视,养老保险就承担着较多的责任。养老金不仅要用于购买衣食等一般生活资料,而且要为可能的疾病和可能的失能储备资金,因为某些疾病可能需要大笔的费用,重度失能则需要持续的照护费用。事实上,重大疾病和重度失能并非人人都会遇到,即并非人人都需要这样的费用,但似乎所有人都为之储备着,这显然是制度结构的不合理。因此,从全社会资源优化配置的目标出发,应当重新考虑养老保险的功能定位,让其回归到承担老年生活基本收入来源的职

责,让养老保险制度逐步“减负”,这将是一种合理的发展趋势。

在此基础上,还需要明确基本养老保险与补充性养老保险的职责分工。因为这二者之间有替代关系,且后者受前者的影响。基本养老保险是依法强制实施的项目,而补充性养老保险则是民间的自主自愿行为,包括职业年金(含企业年金)和商业性或互助合作性养老保险等,这些项目分别由用人单位和社会成员根据自己的养老金需求和财务能力确定。因此,需要从基本养老保险制度的政策目标出发,厘清其与补充性养老保险的关系。当务之急是要以此为基础确定养老金标准,并考虑生活成本提高、适度分享社会发展成果,建立新的养老金调整机制。

(二) 权责更加清晰

现行养老保险体系的诸多问题,与权责不清有关。前述制度定位也是一种权责关系,即养老保险在老年保障体系中扮演什么角色,基本养老保险担当什么职责,都涉及权利义务关系,其核心是政府在老年收入保障领域的责任。此项权责明晰之后,主要就是基本养老保险和职业年金中各主体的权责及其实现机制需要明确,因为商业保险中的权利义务关系是通过保险合同建立并确认的,互助合作型保险中的权利义务关系是通过互助合作机构的章程来建立并确认的。

就基本养老保险而言,当前的重点:一是用人单位的缴费职责。这是一项劳动力基础成本,我国的基本养老保险费率相较国际水平属于偏高,因此,要以保障基本养老金给付需要和保持企业发展活力为双重目标,降低费率,使劳动力成本控制在合理的范围之内。二是财政的责任。基本养老保险是政府举办的保险,通常情况下政府财政承担保险费补助、经办服务费用支付、基金兜底等责任,但较为有利的方式不是负责兜底,而是按比例分担基金支出责任,同时还要改变中央政府负担重、地方政府负担轻的格局。此外,还需要妥善处理好养老保险制度转轨过程中产生的历史负担问题。

关于职业年金中的权责关系,有两个层面:一是用人单位内部职工与单位之间的权责关

系,需要建立有效的机制,尤其是发挥工会组织的作用,明确职业年金中养老金的计发办法和单位与个人的筹资比例关系。二是用人单位与基金受托人之间的权责关系,需要通过规范合同来确认。这两者均需要主管部门完善规范并加以引导。

(三)制度更加完备

针对现行养老保险制度存在的诸多缺陷,需要加快深化改革的步伐。

1. 加快推进职工基本养老保险全国统筹。基本养老保险统筹层次低的局面需要尽快改变。最近,中央调剂金制度已经建立,这是推进全国统筹的重要一步,但离真正意义上的全国统筹还有较大差距。为此,一要稳步提高中央调剂金的调剂力度;二要尽快做实省级统筹,因为目前多数省份并没有实现统收统支式省级统筹;三是做好统收统支式全国统筹的准备工作,特别是把相应的基础工作做好。

2. 适时推进基本养老保险“统账分离”式改革。建议把统筹基金对应的部分变成全国统收统支的基本养老保险制度(或国民年金制度),将个人对应的部分归入职业年金(含企业年金)。统筹基金不再承担个人账户基金的“兜底”责任,基金的产权变得更加清晰,基本养老保险制度的互助共济性变得更强。当然,这里需要妥善处理转制成本,兑现历史承诺,使改革能够平稳过渡。

3. 控制和缩小群体间基本养老金待遇差距。基本养老保险制度要坚守“保基本”的原则,按照“抑峰填谷”的思路,建立合理的待遇确定和调整协调机制,严格控制高保障人群的基本养老保险待遇,稳步提高农民等低保障人群的基本养老保险待遇。同时,鼓励中高收入群体参加职业年金和商业性或互助合作性养老保险,提高补充性养老保险水平,保持基本养老保险制度改革平稳过渡,真正形成结构合理的多层次养老保险体系。

4. 完善待遇给付规则和筹资机制。借鉴国际经验,以确保老年人具有购买基本生活资料的能力为目标,确定合理的基本养老金给付标准及目标替代率,同时建立由技术官员按照清晰规则

决定养老金调整幅度的机制,以减轻政治家的工作负担;改变“多缴多得”的思路,降低基本养老金与参保者个人缴费的关联度,适度提高最低缴费年限,^[8]修改个人账户养老金计发方法;^[9]统一规范各地丧葬费确定规则和发放标准,重新审视退休人员抚恤金的功能定位,规范各地做法;统一规范基本养老保险缴费基数确定方法和缴费比率,做实缴费基数,规范用人单位和参保者个人的缴费行为;基于清晰的学理,设法从国有资本、土地征用收益等途径筹措基本养老保险资金。

(四)运行更加有效

深化养老保险改革的一项重要任务,就是需要创造有效的运行机制和良好的运行环境,以提高整个制度安排的效率。

1. 优化养老金体系结构。^[10]养老保险体系的运行效率,在很大程度上决定于基本养老保险与补充性养老保险之间的合理分工。改革前的养老保险是单一层次,改革之后采用多层次体系,这是为了提高效率,但如果二者的结构不合理,则效率也不会高。因此,要在维持基本养老保险的适度保障水平的条件下,加快发展职业年金和个人养老保险,以增强社会成员参加补充性养老保险的内在动力。

2. 提高养老保险基金投资回报率。从学理上讲,养老保险基金投资回报率与制度运行成本密切相关,国际上也有不少成功的经验。但从我国的情况看,无论是基本养老保险基金,还是补充性养老保险基金,投资回报率都不高。尤其是基本养老保险,尽管基金量很大,但实际参与投资的资金量却不大,且投资回报率很低。因此,要为基金投资创造良好的环境,健全投资机制,要提高基金投资的专业化水平,培育一支具有高度责任感和专业技能的骨干队伍,并建立有效的激励机制。

3. 建立精算报告制度。精算是一门技术,更是一种机制。作为一项长期性的制度安排,基本养老保险必须要有精算平衡机制。因此,要加强定量分析,全面提高制度运行的科学化水平。各级经办机构都需要建立基本养老保险基金风险预警机制,并建立相应的预案,确保养老金发放和基金安全。

参考文献:

- [1] 郑功成.中国社会保障改革与经济发展:回顾与展望[J].中国人民大学学报,2018,(1).
- [2] 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).
- [3] 何文炯.社会保障应体现农民的历史贡献[J].中国社会保障,2018,(5).
- [4] 何文炯.基本养老保险深化改革与补充性养老保险发展[J].中国保险,2015,(10).
- [5] 何文炯.我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升[J].社会科学辑刊,2018,(5).
- [6] 杨一心,何文炯.职工基本养老保险制度设计的可持续性评价——基于基金纵向平衡的分析[J].人口研究,2016,(3).
- [7] 郑功成.习近平民生思想:时代背景与理论特质[J].社会保障评论,2018,(3).
- [8] 高山宪之.日本公共养老金制度设计如何借鉴国际经验[J].社会保障评论,2018,(3).
- [9] 杨俊.个人账户养老保险制度管理的“账户化”研究——以新加坡、智利和瑞典为借鉴[J].社会保障评论,2018,(3).
- [10] 林义.中国多层次养老保险体系的制度创新与路径优化[J].社会保障评论,2017,(3).

Forty Years of Reform and Opening Up

——Review and Outlook of China's Pension Insurance

He Wenjiong

(School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

[Key words] reform and opening up; pension insurance; historic change

[Abstract] Since the reform and opening up 40 years ago, China's pension insurance system has undergone a historic change. The main signs are: (1) The pension insurance system model changes from non-contributory welfare to payment-based insurance; (2) Basic pension insurance is recognized as a basic national interest, and the scope of pension insurance benefits from salaried workers are extended to all nationals; (3) From adapting to the reform of state-owned enterprises to serving the overall situation of national development, the construction and reform of the pension insurance system has made important contributions to the promotion of economic and social development. However, there are still many problems in the current system: (1) The basic old-age insurance system is still in a state of division, which is neither fair nor efficient; (2) Although the principle of multi-level pension insurance system has already been formed, the actual progress is not satisfactory; (3) The concept of pension insurance governance lags behind. China should gradually form a more equitable, sustainable and efficient pension insurance system in the new era.

[责任编辑 陈翔云]