

宋晓梧：亲历劳动就业与养老保险改革的决策背景

1977年底恢复高考，我参加考试，被分配到北京师范学院白纸坊分校。1980年考上北京经济学院劳动经济系的研究生。1983年毕业，被分配到国家经委企业局，搞企业劳动组织整顿。1983年，中国恢复国际劳工组织成员国资格。国际劳工组织是由政府、雇主、工会三方代表组成，而当时中国只有政府和工会组织，没有雇主组织。为此，1984年成立了中国厂长（经理）工作研究会，代表中国雇主组织参加国际劳工组织活动。因为我是学劳动经济的，组织上调我到厂长（经理）工作研究会工作。1990年，劳动部成立国际劳工研究所，调我到了这个所任副所长。1993年底，劳动部把劳动科学研究所、工资所、社会保险研究所、国际劳工研究所等几个所合并成立中国劳动科学研究院，我当主持工作的副院长。

一、劳动力市场概念的提出

劳动力是经济学的一个根本性问题，可是我们在经济体制改革的初期，对劳动力是否需要市场配置是回避的。十二届三中全会《关于经济体制改革若干问题的决定》中明确写上“劳动力不是商品”，也是为了回避这个问题。回顾我国经济体制改革的历史，实际是市场导向的，先是消费品市场，然后生产资料市场、资金市场、技术市场都有了，就是没有劳动力市场。当时，有一个名词叫“劳务市场”。劳务市场是怎样提出来的呢？据我所知，1985年，赵紫阳对西安劳务市场给予了充分的肯定，希望各地劳动部门应支

持积极领导开办有领导的劳务市场。当时，全国都建立了劳动服务公司，搞劳务介绍。他就提出，劳动力不能全靠政府分配安置，要发挥市场的作用。但又不好提劳动力市场，叫什么呢？劳务市场。以后就用劳务市场的提法代替劳动力市场的提法，这使得我们在国际交往时难以沟通。“劳务市场”很难翻译，外国人会理解成 Service market，但修自行车、剃头等等都是提供劳务，这里不仅有劳动力的支出，还有工具折旧，水电、场地费用，不是 Labor market，交流起来挺别扭的。解释了一大堆，人家才听明白你所说的就是 Labor market。当时，还有好多这种词，比如失业，不能说中国有失业，只能说中国有待业。这些现在看来似乎不足为道的问题，20 世纪 80 年代至 90 年代中期，在劳动经济理论界曾长期激烈争论。这并非是仅仅用哪个词汇的争论，而是关系劳动体制改革的目标方向。

1992 年底，我在劳动部理论务虚会上有个发言，题目是《劳动力市场的国际比较》。但是在《经济日报》理论版连载发表的时候，给改成《劳动力流动的国际比较》了。题目改了，内容却一个字都没改。为什么改题目？编辑说标题还是先不用劳动力市场为妥。1993 年 11 月，十四届三中全会前夕，一天晚上，劳动部部长李伯勇打电话把我叫到中央党校。那时候，他在中央党校学习。李部长说：“现在是叫劳动市场，还是叫劳务市场，还是叫劳动力市场，有争论，我想听听你的看法。”我说：“应该叫劳动力市场。”我对马克思是怎么讲的，恩格斯是怎么讲的，西方经济学是

怎么讲的，劳动力怎么定义，为什么劳动力是商品而劳动者不是商品，详细作了解释。回来以后，我找陈宇、夏积智三人联名给李部长写了个建议，就是《关于劳动力资源配置的提法问题》，这篇文章收入社会科学文献出版社出版的中国经济 50 人论坛丛书《改革：企业·劳动·社保》一书。据我所知，劳动部在讨论十四届三中全会报告时，主张采用劳动力市场的提法，这有利于把劳动力市场明确写进全会的决定。从此，劳动力市场的概念被中央国务院文件正式采用了。后来，我才知道，当时高尚全主任也是主张提劳动力市场的。他是直接向中央领导提出来的，我们的作用是间接的。

这个提法明确以后，应由市场为主配置劳动力资源就很清楚了，理论上对劳动和社会保障的研究就顺多了。这个概念的确立，对我们搞劳动经济学的人来说，印象非常深刻。在这之前，很多问题都得绕着走啊！20 世纪 80 年代至 90 年代初，劳动部门始终坚持劳动工作要计划为主，可以引入一些市场调节，但只起为辅的作用。当时，还提出劳务市场分社会劳务市场和企业内部劳务市场，社会劳务市场可以有些市场补充，企业内部劳务市场必须有计划等等。我觉得，明确培育和发展劳动力市场，是劳动体制改革历史上的一个重大转折，劳动工作的指导思想发生了根本性变化。本来，劳动者、劳动力、劳动这几个概念，马克思政治经济学区分得很清楚，我们后来搞混了。劳动力市场涉及很多方面，如工资福利、社会保险、劳动保护、劳动安全、职业教育和职工培训等，还涉及劳动力供求双方的组织行为问题。用劳动力市场这根主线把这些问题

串起来，相互之间的关系就清晰多了，就业、工资、社保、安全等就是有机联系的而不是分散割裂的。1994年劳动部明确提出，要以培育和健全劳动力市场为主线，深化劳动体制改革，推进各项劳动工作。

在劳动体制改革方面，意识形态束缚比较多，突破非常费劲。因为劳动力可以局限于经济学分析，而劳动者要有政治定位，劳动力和劳动者是不可分割的，这就要求经济理论和政治理论的有机统一。很长时期内我们总是要区分哪些是资本主义，哪些是社会主义。资本主义叫“失业”，社会主义叫“待业”。那一阶段还有很多人写文章论证社会主义待业和资本主义失业的本质区别。现在分析经济问题时我们多采用了西方经济理论，在谈政治问题时我们多沿用了马克思理论，二者之间如何衔接，我认为，到今天也并没有说透彻。我们经济理论和政治理论的内在有机联系还有待进一步研究。此外，劳动力市场供求双方的组织行为问题也没有很好解决，工会和雇主组织的职能及其作用，目前还存在很多与市场经济不适应的问题。

二、养老保险改革的决策背景

1995年12月，国家体改委主任李铁映向劳动部部长李伯勇提出，把我从劳动科学研究院调到体改委。从那时开始，我从过去主要从事劳动和社会保障理论研究转变为主要从事有关劳动和社会保障体制改革的政策研究和制定工作。1996年，我参与了国务院企业

职工养老保险制度改革部际协调小组工作班子的工作，是工作班子的负责人之一。

中国从 1951 年开始建立职工养老保险制度，基本是照搬苏联的，根据职工的工作年限，按照退休前工资的一定比例，领取退休金。那时是国家统筹，全国总工会也管过。1967 年，取消了全国统筹，变成“企业自保”，搞了 10 多年，这就和苏联不一样了。为什么能搞企业自保呢？因为那时国有企业是国家的附属物，统收统支，亏了国家给补，赚了国家拿走。企业需要花多少钱，都由国家来解决。到了 1984 年，搞城市经济体制改革，中心环节是搞活国有企业，要把企业从政府的附属物变成自主经营、自负盈亏的主体。当时，还不叫市场主体，叫商品生产主体。企业要自负盈亏，亏了，养老金就发不出去，因为是企业自保。这就出现了一些新情况。像深圳这些新兴城市，年轻职工多，养老金富裕；但是，在一些老工业基地，国有企业亏损，退休人员多，发不出养老金。发不出养老金，工人当然要“闹事”，应当说工人要求发养老金是完全合理的，不是“闹事”。他们不理解，干了一辈子，为什么拿不到养老金？从 1984 年开始，就有工人到省政府、市政府、县政府门前去静坐，逼得政府开始解决养老问题。打破企业自保，在县市层次搞养老保险社会统筹就是从那个时候开始的。1984 年首先是在广东省江门、东莞、四川省的自贡、江苏省的泰州、无锡等地开始试点，1986 年 1 月，国家体改委、劳动人事部联合印发《转发无锡市实行离退休职工养老保险统筹制度的通知》，要求各地扩大试点。

现在回过头来看，关于社会保障制度的改革，我们理论准备严重不足。十二届三中全会关于经济体制改革的决定是一个里程碑式的历史性文件，城市经济改革从此发轫。小平曾经说过，这是一部新的社会主义政治经济学。但是，在这个决定中，你找不着“社会保障”这四个字。这个决定主要是围绕搞活企业及其相关的价格、财税、经营权、所有权等问题展开。这已经是了不起的很大的突破了，我们不能要求在改革初期就想得那么周全。然而，企业一改革，自然就出现了职工的养老、医疗、失业等问题。20世纪80年代中期的养老保险制度改革真是“摸着石头过河”。当时，踩到哪块石头了？就是工人领不到养老金，报销不了医疗费。我们现在讲改革进程，从正面说是什么时候开始重视这个问题、那个问题了。为什么引起重视啊？很多是问题倒逼出来的。

在养老保险改革方面，存在着一个重大争论。即在中国的养老保险制度里要不要设立个人账户？如果设个人账户，是大账户还是小账户？1991年6月，在地方试点的基础上，国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始实行职工个人缴纳一部分费用，从工资的1-2%起步，逐渐增加。当时的设想是，因为工人个人缴了费，知道这个钱是自己的，而且保值增值，老了以后返回得就多，这样对工人缴费有激励作用。再一个考虑是，建立个人账户，就是要把这种激励作用延伸到养老保险中去。按本人工资的百分比建立个人账户，虽然都是工资的1%，但是你挣一万块和他挣一百块，差别就很大了。挣钱越多，企业为你缴的也就越多。1993年

国家体改委提出的养老保险改革方案，要搞大个人账户。按照本人工资的比例，设立一个个人账户，自己缴一部分钱，企业给你缴一部分钱。参照新加坡管理模式或者智利管理模式，个人账户保值增值。那时候，社会舆论的主要倾向是反对平均主义、大锅饭，所以体改委倾向于设立大个人账户在当时也有一定道理。劳动部则强调比较传统的理论，还是要坚持社会共济，养老金的大部分按社会平均工资发放，不管你挣一万块还是挣一百块，都要按照社会平均工资发放养老金。这里，我把工资收入差距说得极端一些，这样容易理解。

1995年3月，国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》。当时劳动部和体改委分别提出了两个不同的方案。劳动部的方案是建立相当于个人工资3%的个人账户，体改委的方案是12%甚至16%的个人账户。从这两个方案看，劳动部的方案是大统筹、小账户，体改委的方案是大账户、小统筹。两家方案不一样，国务院协调不下来，决定把两个方案都拿下去，各省自己选择，各省还可以自己定个人账户的比例。结果全国31个省市自治区就出现了五花八门的个人账户，最小的3%，最大的16%，中间的11%。

本来，搞社会保障是为了有利于建立全国统一的劳动力市场，使那些永久或暂时退出劳动力市场的人有生活保障。比如，职工退休了，就永久退出劳动力市场；失业了，是暂时退出；因病、因伤，多数是暂时退出。要给这些人一个合理的生活待遇，这就为劳动力流动提供了一个合理的平台。但是，全国各地的基本养老保险

方案不一致，严重影响了劳动力的合理流动。个人账户是要随着职工自己走的，个人账户不统一，就成为职工异地流动的障碍。武汉就是典型的例子。湖北省和武汉市实行两种不同的个人账户，一个城市中，省属企业和市属企业之间职工相互调动都困难。你是3%的账户，我是12%的账户；你到我这来，前些年欠的个人账户的钱你缴不缴？企业缴的那部分钱也不一样。调出的企业说，他人人都走了，我为什么给他补齐呀？调入的企业说，他过去没有在我这干，我为什么给他补？这样，就造成了很多纠纷。所以，这个政策实行仅仅1年，各地反应非常大。我们调研时，地方领导抱怨说，有人批评地方各行其是，搞无政府主义，其实不是地方搞无政府主义，是因为中央在这个问题上搞了“无主意政府”。个人账户多大，上边没准主意，让我们自己确定，一个国家的基本的养老保险制度怎么能搞成这样五花八门呢？现在回忆起来，这件事的确走了弯路。

这些问题出现以后，迫使中央高层把统一企业职工养老保险制度提到重要议事日程。1996年，国务院要求体改委、劳动部和财政部共同研究统一企业基本养老保险制度。这个工作班子成员主要由体改委、劳动部、财政部有关人员组成。劳动部是养老保险司司长焦凯平，财政部是社会保障司司长路和平，体改委就是我。上面还有部长这一层，国务院主抓是朱镕基，体改委是国务委员兼主任的李铁映。在调研过程中，分歧仍然很大。有的地方坚持大账户，有的地方坚持小账户。各有各的道理，各有各的好处，而且都拿出国际上的经验据理力争。经过征求地方意见、专家论证、部门协调，

最后拿出了一个统一方案。1997年夏在北戴河召开的国务院常务会议上通过了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，之后不久在京西宾馆召开全国会议，贯彻落实这个决定。

统一的养老保险制度可以说是一个折中方案，既不是最大的16%，也不是最小的3%，而是11%。其中8%由职工个人缴纳，个人缴费也不是一步到位，是从3%起步，每年增加一个百分点，逐步达到8%。你缴3%的时候，企业给你缴8%；以后每年你多缴一个百分点，企业少缴一个百分点。除了个人账户，还有社会统筹这一块。职工退休的时候，除了领你的个人账户之外，还领社会统筹金支出的基础养老金，这个钱是企业缴的。但我们没有实行全国统筹，各统筹地市负担的养老水平不一样，缴的比例也不一样。深圳可以比较低，像沈阳这样的老工业城市，企业可能按工资总额的30%缴纳都不一定够用。退休职工领取基础养老金，是按社会平均工资的20%。就是说，你挣一万块也好，挣一百块也好，基础养老金都是社会平均工资的20%，这就把一次分配的差距缩小了。统账结合的基本养老保险制度既有个人账户的激励，又有社会统筹的共济。但是应该说，11%的个人账户比例是比较高的，社会统筹这部分比例相对低一些。

后来，我国的社会经济形势发生了很大变化。从上世纪80年代末到本世纪初，短短十几年，中国由一个平均主义盛行的国家，变成了一个分配差距过大的国家。人们对养老保险中激励与公平的关系有了新的看法。在社会保障方面更要强调公平与共济。这样，

2001年启动辽宁社会保障体系的试点时，进一步调整了养老保险缴费和发放的比例。个人账户从11%缩小到8%，全部由个人缴；同时增大了基础养老金的发放比例，从社会平均工资的20%提到30%。这个方案从2000年开始设计，2001年在辽宁开始实施，2004年扩展到吉林、黑龙江，现在已经基本上在全国实施。一个退休人员拿到的养老金，个人账户部分要占到30%左右，加上社会平均工资30%，替代率还在60%左右，但是结构变了，共济性加大了。也就是说，工资高的人，从养老金中拿的少一些了，工资低的和工资高的养老金差距缩小了。

我前面说过，我们在社会保障方面，理论准备严重不足。不足到什么程度？举个例子。养老保险应该归哪个部门管？20世纪80年代曾发生过激烈争论。我们的习惯思维是按所有制来区分。1984年10月，中央财经领导小组会议出过一个决定，规定国有企业养老保险归劳动部管，集体企业养老保险由保险公司管，由中国人民保险公司起草《城镇集体所有制企业职工养老保险条例》。现在回想起来，犯了低级错误。为什么发生这样的问题呢？因为当时我们对市场经济条件下怎么搞养老保险，基本上是两眼一摸黑。出国考察，看看人家是怎样搞的。中国人保公司派人去美国，由美国金融机构接待。人家说：“我们保险公司经营了多少养老保险，企业的养老保险数额非常大，几万亿！”对方还介绍了养老保险怎么保值增值。他回来写报告就说，美国养老保险是美国保险业经营，或者是基金公司经营。劳动部派人去美国，是美国劳工部或社会保障署

接待。社会保障署说：“从1935年美国社会保障法颁布以后，养老保险都是由社会保障署管。”同时介绍了劳工部是怎样管理的。他们回来后，都跟国务院说：“这个事应该由我们管。”1990年，国务院召开全国劳动厅局长会议，田纪云是副总理，罗干是秘书长。会上，时任辽宁省劳动厅厅长的慕绥新代表劳动部门发言说：“怎么让保险公司管基本养老保险？法定养老保险应该都是劳动部门统一管。”田纪云说：“这个问题挺复杂。罗干，你胆大，你说说，该谁管？”当时我在场，记得很清楚，罗干也没有做结论。

我认为，养老保险改革走过些弯路，也反映社会保障体制改革有一个试错的过程。问题是在试错的过程中立法比较难，很多方面没有定论。而立法滞后，工作推动就有障碍。1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》明确指出养老保险要覆盖私营企业和个体工商户，但是在实际推进中很难。开始，国有企业都不愿意参加，要让民营企业缴费就更难。地方劳动部门说，我们磨破嘴皮子、跑破鞋底子、撕破脸皮子，最后才收上这些养老金。如果立法，工作力度就大不一样了。

到现在，我国还没有在社会保险方面立法。我认为，一个是观念上的障碍，再一个是部门利益。20世纪80年代和90年代初，不同观念争论得很厉害；后来观念的问题越来越淡薄，部门的利益越来越突出。不过现在又出现了回潮，有相当一批人，包括一些比较有名的经济学家，还有一些年轻人，他们认为还是马克思说的对，咱们现在把社会保障制度改坏了，还是应该回到《哥达纲领批判》

的观点，由国家把社会保障全部包下来。他们说，现在的社会保障制度还不如 50 年代，最典型的是医疗改革，医疗保险改革总体不成功。他们拿现在和 50 年代作简单比较。比如说，从 1949 年到 1959 年，平均寿命提高多少，婴儿死亡率降低多少；现在经济发展这么快，人均寿命才增长几岁？婴儿死亡率下降多少？甚至没下降，农村地区还增加了。所以说现在还不如 50 年代。有些人认为，从基本理论上说，现在的东西就是新自由主义，争论很大。过去争论的是大账户还是小账户，是省级统筹还是全国统筹，主要是技术层面的问题、具体制度的设计问题。现在又回到社会主义制度还是资本主义制度的本质争论，说社会保障甚至整个经济体制改革的方向根本就错了，这个问题就大了。我个人的观点，不同意全盘否定社会保障制度改革，更不同意彻底否定整体的经济体制改革，倒退计划经济没有出路，应当坚持市场导向的经济体制改革，进一步完善与其相适应的社会保障体系。

（本文节选自《见证重大改革决策 ——改革亲历者口述历史》，社会科学文献出版社。）