

# 我国老年社会保险制度的 历史沿革和改革方向

杨 继 明

## 一、我国老年社会保险的产生和发展

社会保险最初产生于十九世纪八十年代前后的德国。当时资本主义大工业的发展，为社会保险的产生提供了经济社会条件。十九世纪末二十世纪初，西方各工业国先后效仿德国，各自纷纷建立起老年社会保险制度，从此它在世界范围内逐渐传播开来。大约在本世纪初，社会保险传入中国。

### （一）老年社会保险在中国的萌芽

二十世纪初的中国，是帝国主义、封建主义、官僚资本主义统治的半封建半殖民地社会。这时的中国社会，经济上落后不堪，政治上腐败没落，社会动荡不安。但是，由于大工业在局部地区有了一定发展，无产阶级已作为一支独立的政治力量登上历史舞台，在共产党领导下，工人阶级求解放、求生活保障的斗争风起云涌，逐渐酝酿出社会保险萌芽的经济社会条件。

在中国当时那种特定的社会环境中，老年社会保险的萌芽至少有两个主要原因。第一，它是中国社会大机器工业的产物。上个世纪末，中国出现了大机器工业。本世纪初在沿海诸大城市陆续建立起一定规模的工业企业，包括外国资本投资建立的重要厂矿和中国人自办的现代机器工业。一方面，大工业驱使传统的社会结构发生了根本性变化，大量农村人口涌向城市，以血缘关系为纽带的大家庭及其保险功能逐渐解体。另一方面，新的操作方式和专业化流水线作业，加剧了工人劳动力的消耗。由此带来的职业病，工业伤害和早期衰老，使人身危险日益经常化普遍化，客观上要求建立一种保险制度，以维护资本主义再生产的顺利进行。第二，它是中国无产阶级斗争的结果，是资产阶级妥协的产物。中国无产阶级从登上历史舞台的第一天起就提出社会保险的要求。在党领导下的多次斗争中，始终把劳动者的保险待遇作为最近奋斗目标之一。1922年党领导的中国劳动组合书记部，在拟定的劳动法大纲中，提出了实行劳动保险要求，1925年第二次劳动大会通过的《经济斗争决议案》中，明确指出为实现劳动保险所进行的斗争，是总的阶级斗争的一部分。与此同时，工人的罢工运动连绵不断，仅1929年7月至10月间，上海举行罢工47次，其中有7次是专门为要求社会保险待遇举行的。对此，统治阶级不得不做必要的妥协让步。

确切地说，中国社会保险萌芽不是自生的，是依靠传播发展从外部引进的。有两个方面源流：一是西方资本主义社会保险的传入。帝国主义列强对中国输出资本的同时，不仅将机器

工业带入中国，也带来了社会保险制度。二是苏联社会主义“国家保险”制度的影响。这个影响发生作用的范围，只在当时已建立红色政权的革命根据地和解放区。在共产党领导下，一些工业企业参照苏联的办法，举办起初步的劳动保险。如1939年中央苏区制定的《劳动法》中，借鉴了苏联劳动保险的有关条款，尽管当时照搬苏联的经验，产生了一些左的影响，但它仍不失为我国社会保险的一个重要来源。

## （二）新中国退休养老制度的建立

中华人民共和国成立后，开始没收官僚资本，改造民族资本，将现代机器大工业掌握在人民民主专政的国家手中，建立了社会主义公有制经济。由于有了坚实的经济基础和可靠的政治保证，建立新中国老年社会保险制度的时机和条件成熟了。在吸取过去的有益经验的基础上，通过借鉴《东北条例》和各解放区劳动保险办法，新的社会主义退休养老制度于五十年代初正式诞生。其标志是1951年2月由政务院正式颁布，并通过两年实践于1953年修改的《中华人民共和国劳动保险条例》。到1952年11月底止，全国实行《保险条例》的企业共有3,861家，职工320.2万人，连同他们的供养亲属在内，约有1000万人左右。<sup>①</sup>

《保险条例》规定了工伤、残废、疾病、遗属、死亡、生育和养老等方面的待遇。其中在养老待遇上明确规定：在国营企业、公私合营和私营企业实行职工退休养老制度。男职工年满60岁，一般工龄25年，本企业工龄满5年者退休可享受50%—70%的养老退休金。女职工年满50岁，一般工龄满20年，本企业工龄满5年者可享受同男职工一样的养老待遇，直到本人死亡为止。<sup>②</sup>这一规定的实施在当时激发了千万工人的劳动热情，显示了人民民主专政下劳动群众当家做主的地位，体现出社会主义制度的优越性。它为巩固新生的红色政权，恢复经济、发展生产、健全社会主义公有制，起到了积极的作用。《保险条例》关于退休养老的这些规定，除个别修正和补充外，至今仍然是我国现行老年社会保险制度的重要组成部分和基础。

## （三）三十多年来的发展变化

从建制到现在的三十多年来，我国退休养老制度在范围、条件、待遇水平和管理体制等方面有过不同程度的发展和变化。

### （1）范围的逐渐扩大。

最初，退休制度只适用于铁路、邮电、航运三个产业中100人以上的工厂矿场。1953年修改后的《保险条例》将实施范围扩大到工厂、场矿及交通事业的基本建设单位和国营建筑公司。<sup>③</sup>1956年根据国家财政经济的可能和国民经济发展的需要，《保险条例》的范围又扩大到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油地质、水产、国营农牧场、造林等十三个产业和部门。到这时为止，全民所有制企业基本上都实行了退休养老制度。

1952年12月，国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》，将退休制度扩大到全民所有制事业单位。它除了待遇水平略低外，其它与企业《保险条例》基本相同，从而进一步完善了全民所有制范围内的老年社会保险。

① 参见《关于劳动保险条例若干修正后支付劳动保险待遇的通知》，1953年。

② 参见《劳动保险工作手册》，第7页。

③ 参见《劳动保险条例》，1953年。

集体所有制的退休问题是1977年12月才提到日程上来的。轻工业部、财政部和国家劳动总局发出《关于手工业合作工厂劳动保险福利待遇标准和劳保费用列支问题的通知》，规定手工业部门的集体单位可参照国营企业有关规定实行老年保险。1983年4月，国务院颁发了《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》，规定着重指出：集体企业要根据自身经济条件建立老年保险制度，解决职工年老退休后的生活保障问题。截止1983年底，全国集体经济单位的2,744万职工中，已有1,700多万人参照国营企业的办法实行了退休养老制度。

中外合资企业、独资企业和个体经济的养老保险问题，是从党的十一届三中全会以后逐步提出来的。1980年7月国务院发布的《中外合营企业劳动管理规定》，要求中外合营企业按照国营企业的标准支付职工劳保费用。个体经济还没有找到可行的养老办法。

近几年，养老保险的范围开始向农村扩展。据统计，1980年全国有七、八个省约20万农民实行了退休制度。1983年发展到十三个省50万农民。1985年全国已有二十三个省市自治区约80万农民实行了退休制度。

### （2）条件和待遇方面的变化。

1951年的《保险条例》规定：职工退休的一般工龄条件为男25年、女20年，企业工龄条件为10年。1953年将企业工龄改为5年。1958年修改后的退休办法将一般工龄降低了5年。1978年的退休暂行办法，考虑到建国已29年，职工连续工作时间都延长了，便将企业工龄延长为10年，并取消了过去的一般工龄条件。职工退休的年龄最初规定为男60岁，女职员55岁，女工人50岁，到现在一直没有多大变化，只是最近中央书记处才决定将女干部、女知识分子的退休年龄由55岁延长到60岁。

建制以来，退休待遇逐步有所提高。1951年《保险条例》规定：凡符合条件的职工，退休后按本人工资35%—60%领取退休金。1953年将标准提高到工资的50%—70%。从1953年开始实行机关事业单位退休制度，当时的最高待遇标准为工资的60%，略低于企业，由此出现了两套退休办法。1958年2月，考虑到两套制度不统一造成许多矛盾的情况，国务院颁布了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定（草案）》和《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定（草案）》，将两个退休办法合并起来，事业单位退休待遇标准最高限相应从60%升为70%。到了七十年代末，许多解放前参加革命的老干部和解放初参加工作的老职工纷纷进入退休年龄，特别是考虑到老干部退下来的问题，于1978年6月又颁布了《国务院关于工人退休退职的暂行办法》和《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》，将已合并的制度又分开，退休待遇标准从工资的50%—70%提为60%—90%，离休待遇标准上限提高到100%以上。随着国民经济的发展，1985年又给每个退休人员增加12—17元退休工资。

### （3）管理体制方面的变化。

五十年代老年保险初建时，企业职工的社会保险由劳动部门和工会共同管理，国家机关工作人员的社会保险由人事部门管理。《劳保条例》规定：实行劳动保险的企业须按月缴纳相当于各该企业全部工人与职员工资总额的3%作为劳动保险金，于每月1日至10日限期内，一次向中华全国总工会指定代收的国家银行缴纳，其中30%存于中华全国总工会户内，作为劳动保险总基金，70%存于各企业工会基层委员会户内作为劳动保险基金，由总工会委托中国人民银行管理。<sup>①</sup>

1954年，为了适应精简机构的要求，经政务院批准，企业社会保险工作移交中华全国总

<sup>①</sup> 参见《劳动保险工作手册》，第3页。

工会统一管理，并发出《关于劳动保险业务移交工会统一管理的通知》，将过去由劳动部门管理的一切劳动保险业务全部交给同级工会接办，<sup>①</sup>形成了一整套由工会领导的自上而下较健全的管理机构。

但是，“文革”开始不久，全国总工会停止了工作，社会保险管理机构被迫撤销，社会保险基金的征集、管理、调剂和使用制度随之中断。在不得已的情况下，财政部于1969年2月发布《关于国营企业财务工作中九项制度的改革意见（草案）》，规定国营企业一律停止提取劳动保险金，企业退休职工的工资改在营业外列支，劳动保险业务转由各级劳动部门管理。这样，逐步社会化了的劳动保险退回“企业单位保险”的窄胡同。这一变化给今天的退休工作带来相当严重的后果。

为了克服养老保险由企业包揽的管理体制所带来的弊病，恢复并发展退休养老制度的社会化管理，从1983年起，广东、福建、辽宁、江苏、四川等许多地区纷纷开始实行养老费用社会统筹。目前这项改革正处于试验阶段。

## 二、我国老年社会保险现状及存在的问题

### （一）现行制度的性质和特征

首先，我国的社会保险制度是以全民所有制为主导的社会保险制度。从法律意义上看，现行退休制度只针对全民所有制固定职工实施，建立在全民所有制经济基础之上。集体所有制单位和其它经济形式的单位所实行的退休办法仅仅是参照全民办法去做。在当前多种经济成分长期并存的条件下，虽然已呈现出多层次退休办法并存的发展前景，但仍然是以全民所有制单位的退休养老办法为主导。

其次，我国的社会保险制度具有国家保险的性质。在生产资料全民所有制采取了国家所有制形式的条件下，老年社会保险具备了国家保险的性质。所谓国家保险是指列宁曾说过的国家对失去劳动能力的老年工人发付扶恤金，退休后的一切待遇由国家包下来的养老办法。党政机关事业单位的退休待遇，明显地是直接由国家财政拨款。国营企业的退休待遇虽则表面上出自企业，实质上在国家与企业财政分灶之前，是由国家财政负担的。即使在企业扩权后，营业外列支的养老费用，也有相当部分由国家负担，仍然具有一定程度的国家保险的特征。

第三，“企业保险”的管理形式。自1969年以来，退休养老改为由企业单位统包统管，各项劳动保险费用不再由社会统筹，全部由单位自己开支。这样，养老制度的国家保险性质采取了“企业保险”的管理形式。每个企业单位各自负责管理该企业的退休人员，支付该企业单位的退休工资，没有保险基金的提取积累和社会统筹。负担退休费用与该单位的物质利益密不可分，与别的单位则没有任何利害关系。

第四，与就业保障高度吻合的刚性结构。我国的老年保险制度以终身就业保障为前提，就业保障程度越高，养老保险程度越大。例如全民企业比集体企业（特别是小集体）有更高的就业保障，养老保险的待遇也高些。个体劳动者没有什么就业保障，也同样没有老年社会

<sup>①</sup> 参见《劳动保险工作手册》，第37—38页。

保险。

第五，以广泛的家庭亲属养老保险为辅。我国现行养老制度的不完善，多是由家庭亲属保险补救的。家庭作为社会生活的基本组织，具有赡养老人保障生活的功能。为什么在许多城乡劳动者没有实行社会保险的情况下，不至于引起社会生活的紊乱和动荡呢？主要原因在于，家庭亲属保险发挥了辅助保险的作用。这个优势为我国老年保障的一大特征，为西方诸发达国家望尘莫及。

## （二）现行制度的结构

老年社会保险制度自身含有复杂的内部关系和结构，可从两大方面来理解：一是老年社会保险制度本身的内在结构，暂且称做内涵结构，指维系制度正常运转诸必要要素的有机结合；另一是老年社会保险所及范围上的结构，也叫做外延结构，指制度适用范围的不同层次和不同对象的组合。

### （1）老年社会保险内涵结构。

退休养老制度的实施，至少有三个步骤，即退休费用的筹集、管理和给付。相应地在结构上分为相互联结的三个部分：筹措系统、管理系统和给付系统。退休制度的实施从筹措费用开始，没有筹措系统，整个制度则是无源之水。它主要解决退休费用的来源和筹集，包括来源的渠道和方式。传统养老制度的筹措系统暗含于各企业单位内部，实行了社会统筹的局部地区，制度的筹措系统具有了社会性，功能也开始明朗化。管理系统是制度的中间环节，传统制度的管理系统隐没在企业内部，实质上由于是企业单位直接将退休费支付给退休人员，已失去管理这个中间环节。只有在实行社会统筹的地方，管理系统才真正具有调节、核算、管理并运用退休费用的功能，才有专门的管理制度和机构。给付系统包括给付对象的范围和条件、支付的项目和待遇水平等要素。在现行“企业保险”的条件下，给付系统没有调剂互助功能，只有实行社会统筹后，这种功能才显现出来。

可见，老年社会保险现行制度的内涵结构有两个层次。传统“企业保险”制度的结构分化不明显，筹措、管理和给付系统局限在企业内部，各自的功能是潜在的。实行社会统筹制度结构分化明显，筹措、管理和给付三个系统有了明确的分工和社会性特征，各自能较独立地发挥自己的功能。

### （2）老年社会保险外延结构。

从不同角度看退休养老制度的遍及范围，则形成不同的外延结构。从所有制结构上看，我国多种经济成分并存必然影响到退休制度，以至要求多层次养老办法。现阶段，我们有全民所有制养老办法；集体所有制在近几年开始参照全民所有制办法实行；区县级以下小集体企业根据自己的力量，试行了初步的退休办法；独资、合资企业近几年出现得较多，对退休养老也做了相应规定；个体户和农民的养老保险少量地在局部地区出现，今后要进一步发展。多层次退休养老办法并存是发展趋势。从用工制度上看，体制改革以来用工制发生了结构分化，合同制工人和临时工大批涌现。与此相应许多地区制定了合同工退休养老办法，并将要试行临时工养老保险。另外，从企业与事业单位关系上看，两者有着不同的退休办法。从城乡关系看，农村的养老办法刚刚萌芽。这种外延结构的复杂性、多样性是我国现行养老制度的显著特征。

### （三）主要弊病和存在的问题

由于种种原因，我国的养老制度还很不完善，特别是在经济体制全面改革的新形势下，传统的老年保险制度愈来愈不适应经济社会发展的需要，暴露出许多弊病和问题。

第一，退休办法的单一性。现行退休养老制度，只对全民所有制单位设有立法规定，其它所有制形式均没有法定退休办法，至多是参照全民办法执行。这种退休制度的单一性，愈来愈难与我国经济社会的巨大变革相吻合。建制初期搞单一全民所有制退休办法是由当时的历史条件决定的。一则因为经济正值恢复时期，国力财力极其有限；二则主观上认定一切经济形式注定要向全民过渡。事实的发展则相反，多种经济成分并存已是发展趋势并被作为一个长期方针，单一法定退休办法不再适应这种新形势的需要，势必成为贯彻经济体制改革方针的严重障碍。

第二，养老制度由国家包下来的做法，给国家带来沉重的负担，容易滋生平均主义“大锅饭”。特别是我国近几年退休人员急剧增加，人口结构呈现出进一步老化的趋势，老年负担指数将大幅度上升，如果继续沿用国家统包，现收现支的养老制度，没有一定的养老基金储备，将会给国家财政支出造成很大困难，恐难以对付将来由人口老化带来的种种社会问题。

第三，管理体制的分散性和狭窄性。养老费用由企业单位实报实销的“企业保险”，对实行自负盈亏、独立核算的集体企业有很大消极影响。因为对这些企业来说，能否实行退休制度取决于企业的经济实力。退休人员多的企业，退休费用的支出也多，而新旧企业之间退休人员分布不均，结果造成新旧企业退休费用负担畸轻畸重。我们在调查中发现，这个问题相当严重。如上海市街道企业共有29万在职职工，有19万退休职工，退休人数占在职人数的65.6%，负担是很重的。国营企业也存在这个问题。如上海市纺织局系统平均退休人员占在职人数的48.7%，退休费用支出占工资总额48.2%。

在这种情况下，实行分散狭窄的“企业保险”，不利于集体所有制单位建立退休制度，不利于国营企业自主权的扩大，有碍于市场竞争的实现，难以正确考核企业经济效益和管理水平。同时也不利于工资制度和劳动用工制度改革甚至会降低对退休人员的生活保障程度。

第四，保险条件和待遇缺乏灵活性调节机制。现行退休养老的资格条件规定得过死，不利于调节劳动力供求和劳动力流动。如退休年龄条件一直定为男60岁、女50岁（女职员55岁），缺少一个灵活的选择余地。据统计，北京1983年有37.7万退休职工，其中20%已重新参加工作，未工作的50%身体较好闲在家中。再如退休工龄条件的最低限定为10年不够合理，只劳动10年就能享受退休待遇不足以充分发挥劳动者的作用。再则连续工龄的计算，在某种程度上妨碍了劳动力流动，劳动者一生会在若干个单位从事劳动，不计算一般工龄显得欠合理。另外，按标准工资计发退休金已不适应结构工资制的实施。在退休待遇上，存在权力与义务脱节，经济发展、物价水平与待遇水平脱节的现象；存在着高薪高比例、低薪低比例，事业高于企业，干部高于工人的差别，有些差别较悬殊，影响劳动者的积极性。

第五，没有统一的管理机构和健全的管理制度。老年社会保险政策性强，牵涉面广，需要设统一的管理机构调节和控制。目前的主管部门是劳动人事和工会，但它同时还涉及到民政，财政税务、银行、保险、卫生等诸多部门。没有统一的管理机构难以将诸多职能部门协调起来，容易造成政出多门、互相扯皮、管理混乱的现象，导致管理水平和效益低下。社会保

险制度的改善迟迟没有实质性进展的原因,很大程度在管理问题上。

从对我国老年社会保险历史发展的描述和现状的分析中,我们可以看出,老年社会保险制度的产生和发展都是依一定历史条件为转移的。经济社会形势和条件改变了,老年社会保险制度也相应改变。在当前经济体制全面改革的形势下,经济社会条件将发生变化,传统养老制度已不适应新的形势,必须加以改革和完善,用新的老年社会保险制度代替传统制度是不可抗挡的发展趋势。

### 三、改革现行养老保险制度的时机与条件

养老制度的改革,是整个经济体制配套改革的重要方面,它的完善和改革能给经济体制改革创造良好的社会环境。为此应该尽快做出实质性的选择,只要条件成熟,就应果断抓住时机。我们认为,在第七个五年计划期间,改革养老制度的时机和条件已基本具备,主要表现在如下几个方面:

(1) 我国人口老年化的发展趋势,迫使我们必须尽快做出选择。据有关部门预测,从现在起到本世纪末的十五年中,我国65岁以上老年人口的比重将不断上升,到2000年时老年人大会占到总人口的7.2%,按照联合国规定,我国已经成为老年型人口结构的国家。再往后推四十年,当我国总人口增加到13.6亿时,65岁以上的老年人口总数将高达2.8亿,占总人口的20.6%,人口老化的来势相当迅猛。随着65岁以上老年人口的增加,我国的老年抚养比(每一百名劳动年龄人口所负担的老年人口数)将有大幅度上升。1982年的老年抚养比为7.96%,2040年将达到32.96%<sup>①</sup>,势必会给社会带来沉重负担。现行传统的退休养老制度恐难以承受这种巨大的压力,只能凭借上述基金统筹式老年社会保险制度,方可应付这个局面。

然而,问题在于从传统制度向新制度转轨,要经历一个艰难的过渡时期,能否赶在人口严重老化之前呢?按照享受老年待遇资格条件的最低投保年限计算,从实行投保积累新制度之日起,到第一批享受老年待遇的最短周期大约为十五年。也就是说最早到2000年以后,新制度才完整建立起来(指新制度从筹集基金到给付的全过程),而老制度的完结还需要一个更长的时期。因此必须从现在起就着手建立新制度,在第七个五年计划时期做出实质性选择,这样才能在人口老化到来之前实现新旧制度更替,否则势必错过良机,延误时间,给将来的工作带来不应有的困难。

(2) 经济体制的全面改革以健全的老年社会保险为必要经济社会环境,同时,经济体制的全部改革又为养老制度的改革提供了时机和条件。赵紫阳同志说“七·五”期间的主要任务之一是“为经济体制的改革创造良好的经济环境和社会环境”。<sup>②</sup>旧的养老制度弊病较多,已不适应新经济体制的需要。为了“增强企业特别是全民所有制大中型企业的活力,使它们真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”,<sup>③</sup>就必须克服过去“企业保险”的狭窄性;为了“逐步完善市场体系”,<sup>④</sup>顺利稳妥地建立劳务市场,就必须实行养老保险的社会化,为经济体制改革创造良好的环境。“第七个五年计划期间,是全面改革我国经济体制的关键时期”,<sup>⑤</sup>因此也是养老制度改革的关键时期。

<sup>①</sup> 转引自《光明日报》1986年2月24日《我国人口老化的发展趋势如何?》。

<sup>②③④⑤</sup> 参见赵紫阳《关于制定“七·五”计划的说明》。

经济体制改革的进展程度，是建立新型养老制度的前提条件。近几年的改革实践证明，凡经济体制改革搞得好的地区，养老保险制度的改革也同样走在前面。我们在广州和上海两地，对人们的改革意愿进行了抽样调查，结果表明：广州比上海有更好的社会心理条件。上海市赞成搞基金统筹式老年社会保险的占样本总数的24.3%，反对的占46.7%，而广州市赞成的占样本总数67.7%，反对的只占7.5%。这是因为广州比上海经济体制改革搞得更早、更深入，开放的程度更高，广大群众对改革的认识也不同，因而广州在养老制度改革上，有更充分的社会心理条件。由此可以推断，在“七·五”期间，随着经济体制改革在全国范围内全面深入展开，定将为在全国范围内建立新型养老制度提供较成熟的社会条件和环境。因此说，“七·五”期间是老年社会保险制度做出实质性选择的良好时机。

(3) 我国国民经济持续、稳定、协调发展的新局面，为建立老年社会保险基金奠定了初步的经济基础。经过几年的努力，我国农业、轻工业、重工业之间的比例关系，积累和消费之间的比例关系比较协调。农业生产从缓慢发展走向全面高涨，轻工业生产从远不能满足人民需要走向日益繁荣，能源生产从停滞不前转为持续增长，各项建设事业都有新的发展，城乡人民生活水平显著提高。这些变化为养老制度改革提供了较好的经济环境，为在分配领域里调整人与人之间的关系提供了基本的物质基础。

同时也应看到，虽然老年负担比在增长，但养老制度的改革不会增加国家的经济负担。因为在老年负担比上升的同时，少年儿童抚养比因出生率下降而不断减少，到2000年将从1982年的55.3%下降到24.7%，这样，人口总抚养比在2010年以前一直呈下降趋势。而养老制度改革，只需调整一下抚养结构，在总体上不会加重国家的经济负担。因此，改革养老制度的经济条件是具备的。

总之，第七个五年计划时期是改革养老年保险制度的关键时期，考虑到改革起步时的困难和问题会很多，因此在“七·五”前三年可摸索经验、进行试验并积蓄力量，后两年在全国范围普遍推广开来。

## 四、我国老年社会保险制度的改革方向 及目前应解决的几个问题

从上述我国老年社会保险制度所存在问题看，保险基金的社会统筹是我国老年社会保险制度的理想模式。笔者曾经撰文论证了我国老年社会保险制度的改革方向应该是保险基金的社会统筹<sup>①</sup>。限于篇幅，在此不再详述，只提出为建立退休养老费用的社会统筹制目前所应解决的几个问题。

为在“七·五”时期内建立起基金统筹式老年社会保险制度，笔者认为有如下一些主要问题亟待解决。

(1) 尽快在全国普遍实行退休养老费用社会统筹。第一步先在不同所有制企业内部分别进行，以市县一级为统筹范围，然后将全民所有制和集体所有的统筹合并起来，进而扩大到省、市一级范围。保持在省、市范围内搞统筹，一则可以满足大数法则和社会保险原则的要求，二则作为一个完整的社区，便于成立相应机构，协调各种关系，便于统一管理。我们

<sup>①</sup> 详见拙作：《企业保险向社会保险过渡的重要一步》，《社会学研究》1986年第一期；《退休养老费用社会统筹浅议》，《南开大学学报》1986年第三期。



在上海和广州两地对实行普遍社会统筹的可行性,进行了社会心理和态度测量。结果表明,多数人赞成实行退休养老费用社会统筹,推行此项改革是有广泛的群众基础的。我们访问时,广州实行统筹已两年,上海正在做统筹准备工作。在对实行人身保险、社会统筹和企业保险这三种养老制度的态度选择中,广州赞成搞统筹的占样本总数的73.12%,上海占53.95%。因此如果做好宣传工作,提高干部和群众的认识水平,在全国搞社会统筹是可行的,能够得到广大群众的拥护和支持。

(2) 实行新老制度并举,合理解决新老制度交替过程中出现的种种问题。所谓新老制度并举,指新制度建立时,老制度还不可能在短期内完结所形成的两种制度并存的局面。现在的试行办法是:已退休职工和所有在册固定职工,实行现提现用无积累的传统退休制度,新招合同制职工则实行投保积累、个人负担部分保险费的新制度。这也是一种新老制度的并举,但由于固定工资的来源陆续不断,传统制度永远会存在下去,不利于新旧制度的交替。

我们所说的新老制度并举,应该是可过渡性的。这个过渡有个时间指标,到二十一世纪初我国人口开始老化时,新老制度交替应该有个眉目。因此,无论是固定工还是合同工,无论男女,只要在2004年<sup>①</sup>以后退休的职工,应该一律实行投保积累的新制度。2004年以前退休的职工仍然沿用老制度。这批人退休后的最大期望余生为25.8岁,按最后一批老职工从2003年退休算起,老制度最长延续到2030年前。这样在人口严重老化到来之前,老制度全部过渡到新制度是有望的。为什么要选择2004年这个时间指标呢?因为:第一,从第七个五年计划后两年实行新制度,到2004年(第十个五年计划后两年)正好十五年,与新制度建成的最短周期相吻合。第二,以2004年为时间界限,实行新制度的全是40岁左右以下的青壮年人,在他们中推行新制度有许多优越条件。一则从“转轨”的心理承受能力看,40岁是转折点,40岁以下的青壮年群众有相对积极的心理特质,能对“转轨”提供有力支持<sup>②</sup>。再则从我国职工队伍年龄结构看,40岁以下的职工占多数。据1982年人口普查10%抽样资料,40岁以下在业人口占在业总人口的71.79%,<sup>③</sup>在这部分人中实行新制度,将会使新制度很快占居主导地位。

建立新制度有几个具体问题,需要认真对待并及时解决。第一,要解决实行新制度后,现提现用与投保积累两种资金提取方式并存的给企业带来的经济压力。一旦实行了新制度,企业一方面每月要按在册职工工资总额的一定比例提取统筹金,用于老制度下退休费用支出;另一方面又要为实行新制度的职工提取一定的老年积累金。同时出两笔钱,势必加重企业当前的经济负担。从战略上考虑,这笔钱一定要出,否则新制度无法建立。原则应该是:在宏观上不破坏积累与消费的比例关系,微观上不影响企业扩大再生产和经济效益,即兼顾国家、企业和个人三者利益。做法应该是:国家资助,企业多拿,个人少出。凡在规定范围内的企业必须在税前提取两笔基金,其中为实行新制度的职工提取的积累金可先按较小的比例提取,然后逐年提高。对确有困难的企业,经过调查核实后可少缴或缓缴,待经营状况好转后逐步追缴或补缴。为了弥补新制度提取积累金的不足,必须实行个人缴纳保险费办法,沿用老制度的职工所缴保险费,归于统筹基金,实行新制者所缴保险费用于积累。同时,积累金只收不支,用于社会保险投资。这样,从总体上看,尽管提取积累增大了企业开支,减少了国家税收,但由于将这笔基金再反用于投资和贷款,仍可补偿国家让税和企业提取而减少的积累。

第二,要尽快实行个人缴纳保险费制度,以减轻国家和企业的负担。有人认为我们是低工资制,实行个人投保没有物质基础会影响职工群众的积极性。这种考虑是很慎重的,提醒我

<sup>①</sup> 2004年是第十个五年计划后两年,距第七个五年计划后两年正好十五年。

<sup>②③</sup> 见杨冠三等:《社会保障制度改革的社会心理反应》,见《经济体制改革研究报告》1985年20期。

们在实行个人投保时，一定要注意人们的社会心理承受能力。为此我们对上海、广州两地做了抽样调查，在问到是否同意在工资中扣除少量做为个人保险费时，广州市有占样本总数92.23%的人支持或不反对搞个人投保，上海有63.73%的人支持或不反对。这表明只要做好宣传工作，提高各级领导和广大群众的认识水平，是能够创造出较好的社会心理条件的。另外，虽然我们是低工资制，但每个职工几乎都有程度不等的储蓄能力和意愿，加之近几年消费基金膨胀，个人消费能力大大提高，因此个人负担少量保险金是可行的。实行个人投保的范围应包括全民企事业单位和集体企事业单位全部固定工、合同工和临时工。方法采取工资比例费率制，投保金额计入个人保险卡，如职工调动，随之一起转入新单位。第三，应及时配套建立社会保险投资机构，疏通社会保险投资渠道。这是新制度能否建立，能否持续下去的关键环节。这个投资机构不应由人民保险公司代替，不能由银行和财政包办。它在技术上可参照人民保险公司的做法，在政策上必须得到国家的保护。随着经济体制全面改革的深入，资金市场的进一步开放，将在一定范围内为集资人和投资人创造直接交易的场所，国家债券市场、股票市场和公司债券市场纷纷涌现，为投资单位在投资方向、投资方式和投资条件诸方面提供多种选择，势必为社会保险投资创造出较好的条件，为建立社会保险投资机构提供现实可行性。新建的社会保险机构，可以在国家政策保护下，购买国家发行的多种长期建设公债和短期国库券，购买地方发行的多种地方建设公债和部门企业发行的股票、债券等等。这样老年社会保险基金用活了，新制度便有了牢靠的物质基础。

(3) 建立多层次老年社会保险体系，以配合基金制老年社会保险制度的建立。除在全民企事业单位和集体企事业单位（不包括小集体）建立基金制老年社会保险制度外，独资、合资企业，小集体，个体劳动者和农民的老年社会保险也要因地制宜适当发展。独资、合资企业应加入国营和集体企业的基金制社会保险；小集体企业和集体所有制农民也要逐渐向基金制社会保险靠拢，但在资格条件、待遇水平和标准等方面略有差别；对个体劳动者应逐步实行强制性社会保险，不过要采取特殊的管理办法，同时，对他们更应注意发挥家庭亲属保险和人寿保险的补充作用。我国城乡的家庭结构虽然变化很大，但直系家庭和大家庭还占有相当比重，家庭的赡养和保险功能是客观存在的，它对我国城乡养老制度的不健全，起到了很大补救作用，是我们的优势所在。不注意发挥家庭亲属保险的作用，多层次老年社会保险制度断乎不能长期存在下去。人民保险公司的人寿保险有解决养老的功能，生活宽裕的职工、个体户和农民都可以加入，以确保老后的生活更加富足。

(4) 加强社会保险立法。待条件成熟，应尽快制定老年社会保险法。将老年社会保险的基本原则、实施范围、保险项目、资格条件及待遇水平，特别是保险费由国家、企业和个人合理负担的原则，职工和企业投保的义务和享受待遇权力，社会保险机构的权限，社会保险投资受国家优惠等等，统统以法律条文的形式规定出来，以强有力的手段，保证基金制老年社会保险制度的建立和发展。

综上所述，可以得出结论：我国现行养老制度非改不可，改革的方向是建立全社会基金统筹式老年社会保险制度，改革的时机和条件基本具备，应该在第七个五年计划的后两年有个实质性突破。这样将为我国经济体制改革创造一个良好的经济社会环境，从而为在将来人口严重老化后，为保障人们的生活，维护社会的安定，奠定一个坚实基础。

作者工作单位：国务院经济技术社会发展研究中心

责任编辑：立立