

载邹东涛主编《发展和改革蓝皮书：中国经济发展和体制改革报告 No.1——中国改革开放 30 年》，社会科学文献出版社，2008 年 6 月出版，636—658 页

第二十二章

我国社会保障制度改革 30 年

郑秉文 孙守纪

第一节 社会保障制度改革 30 年回顾

第二节 社会保障制度改革 30 年的基本经验

第三节 我国社会保障制度改革和发展存在的问题

- 一、虽然多层次的社会保障制度已经初步建立，但是各个层次之间缺乏有机的联系
- 二、虽然统账结合的制度模式已经确定，但是长期的空账运转使得半积累制未落到实处
- 三、当前社会保障制度勉励的问题，防止“碎片化”和建立统一的社保制度尚需努力

第四节 未来 12 年内中国社保制度改革两个重大问题

- 一、注意经济政策和社会福利政策的关系，防止拉美化
- 二、注意统账结合与部分积累制的关系，要用科学发展观统领社保改革
- 三、上述两个重大问题的重要性

【摘要】改革开放三十年来，中国社会保障事业得到了突飞猛进的发展。我国社会保障制度的改革和发展历程大概可以分为四个阶段。目前，我国社保改革面临的主要问题有：虽然多层次的社会保障制度已经初步建立，但是各个层次之间缺乏有机的联系；虽然统账结合的制度模式已经确定，但是长期的空账运转使得半积累制未落到实处；虽然扩大覆盖面的工作取得新进展，但是防止“碎片化”和建立统一的社保制度尚需努力。在发展和改革社保制度过程中，第一，需要注意经济政策和社会福利政策的关系，防止拉美化；第二，需要注意统账结合与部分积累制的关系，要用科学发展观统领社保改革。

【关键词】社会保障 社会统筹和个人账户相结合 社会保障制度

改革开放三十年来，中国社会保障事业得到了突飞猛进的发展。目前，我国的社会保障制度框架基本形成。在城镇，我国已经基本建立了养老、医疗、失业、工伤和生育保险等五项社会保险制度，并且已经全面实施了最低生活保障制度；在农村，我国正在全面推进最低生活保障制度，努力探索养老保险制度，不断加快新型合作医疗改革试点的步伐。中国社会保险覆盖范围不断扩大，筹资渠道逐步拓宽，基金支撑能力显著增强，享受社会保障待遇的人数迅速增加。五项社会保险的参保人数年均增幅达到 7%，五项社会保险基金收入年均增幅达到 20%左右。到 2006 年末，全国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险参保人数分别达到 18766 万人、15732 万人、11187 万人、10268 万人和 6459 万

人，有 2241 万城市居民和 1509 万农民享受最低生活保障，5400 万人参加农村养老保险。2006 年，五项社会保险基金总收入 8626 亿元，总支出 6472 亿元，年底累计积累 8239 亿元。为应对将来人口老龄化可能带来的资金支付压力，国家建立了具有战略储备性质的全国社会保障基金，目前已积累 3300 多亿元¹。2007 年底，《中华人民共和国社会保险法（草案）》提交全国人大常委会审议，草案确定了“广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针”，明确了我国社会保险制度的基本框架，对社会保险的覆盖范围、社会保险费征收、社会保险待遇的享受、社会保险基金的管理和运营、社会保险经办机构的职责、社会保险监督以及法律责任等方面做了规定。《社会保险法》的出台有助于推动中国社会保障事业的法制化，增强社会保障制度的权威性和稳定性。本文这里着重分析的是社会养老保险制度的改革问题。

第一节 社会保障制度改革 30 年回顾

改革开放三十年来，我国社会保障制度的改革和发展历程可以分为四个阶段：第一是 1978 年到 1991 年的恢复性改革阶段，第二是 1991 年到 2000 年的探索性改革阶段，第三是 2000 年到 2006 年的“做实”试点阶段，第四是 2006 年十六届六中全会提出基本建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的“全覆盖”阶段。

一、1978—1991 年恢复性改革阶段

中国养老保障制度建立于 1951 年，主要覆盖城镇企业职工。根据当时的《中华人民共和国劳动保险条例》，社会保险经办机构按职工工资总额的 3%提取劳动保险基金，并在全国范围内调剂使用。1955 年，国家建立了机关、事业单位工作人员的养老保险制度。1958 年，国家根据当时的实际情况，将企业和机关事业单位的两个养老保险制度在适当放宽养老条件和提高待遇标准的基础上作了统一规定，并一直沿用到 1978 年。1978 年由《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》所取代。这个历史阶段的保险的特点是，所有的个人福利与生老病死都由企业负担。从这个意义上讲，这个阶段的保险是“企业保险”，而不是“社会保险”。这种保险制度既为社会主义建设做出了巨大的贡献，但同时也存在着比较严重的问题，它显然不能适应改革开放的形势和经济转型的需要。总的看来，1978 年以前“传统社会保障制度”既是国际共产运动的一个合理延续，也是中国特殊历史条件下特殊经济体制的产物，是计划经济体制下不可避免的、具有保障支持作用的“子制度”，它为新中国的工业化发展立下了汗马功劳²。

¹ 田成平：《发展劳动保障事业 增进人民福利》，载《求是》，2007 年第 19 期。

² 马杰、郑秉文：《计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价》，载《马克思主义研究》，2005 年第 1 期（双月刊），第 38—48 页。

1966年开始的十年“文化大革命”对当时的社会保障制度造成了严重冲击。1978年召开的十一届三中全会扭转了我国社会经济的混乱局面，为社会保障制度改革提供了宽松政治、社会条件。自1978年中国进行经济体制改革以后，政府针对养老保险制度存在的弊端进行了一系列改革，主要是实行了养老保险费用社会统筹，建立劳动合同制工人养老保险制度，养老保险基金实行国家、企业和个人三方负担，引入个人缴纳养老保险费机制，探索建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险多层次的养老保险体系。

总之，1978年以前我国社会保障制度的典型特征是“企业保险”，而1978到1991年这一阶段主要是维持、巩固和完善这种制度模式，因此这一阶段的主要目的还是为了解决历史遗留问题和恢复被“文化大革命”破坏的养老保障制度³。与此同时，这一阶段的一些改革措施也积极促进了“企业保险”向“社会保险”的转变。例如，从1984年开始，中国开始尝试养老保险费用的社会统筹，其目的是“还原”社会养老保险的基本职能，并在江苏省泰州市、广东省东莞市、湖北省江门市、辽宁省黑山县等地开始试行退休人员的退休费社会统筹。在统筹方面，自1986年起首先实现了全国县、市一级的养老保险费社会统筹，进而又推进省一级的统筹工作。至1994年全国先后有北京、天津、上海、吉林、河北、山西、青海、江西、湖南、福建、宁夏、陕西、四川13个省、自治区、直辖市实现了省级统筹。铁道、煤炭、水利、电力、邮电、中国建筑工程总公司、交通、人行、民航总局、石油天然气总公司、有色金属总公司在内的11个行业实行了养老保险的系统统筹。

二、1991—2000年探索性改革阶段

1991-2000年这10年是中国社会保障制度的探索性改革阶段，也是我国社会保障制度框架形成的重要时期。在这个时期，中国社会保障制度的形成主要由以下4个重要法规文件构成：

第一，1991年6月，国务院发布《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始尝试性的社会养老保险结构的改革实践。在养老保险的筹资方面，确定社会养老保险费用由国家、企业和职工三方共同筹资，职工个人按本人工资的3%缴纳养老保险费。在制度结构上，确定探索建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系。在这个多层次的养老保险体制中，第一个层次是基本社会养老保险，它是核心，由国家立法，在全国统一强制实施，适用于城镇各类职工。第二个层次是由用人单位依据自己的经济情况自主决定量力举办的企业补充养老保险，它对第一层次具有补充作

³ 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版，第7页。

用，是多层次养老保险体系的重要组成部分。第三个层次是职工个人储蓄性养老保险，个人根据经济能力和不同需求自愿实施。当时制定这个制度模式的目的是想通过企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的方式调动多方面的积极性，适当分散国家的经济负担，并能够适当积累起一定的基金，促进经济发展。

第二，1993 年中共中央十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》正式决定实行社会统筹和个人账户相结合，其中，一个最重大的突破是关于个人账户的设置；“社会统筹和个人账户相结合”实际上就是社会统筹和积累制的结合。另一个突破是要求建立统一的社会保障管理机构，社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开，社会保障管理机构主要是行使行政管理职能；社会保险基金经办机构，在保证基金正常支付和安全性和流动性的前提下，可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券，确保社会保险基金的保值增值。

第三，1995 年 3 月，国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》具体确定“社会统筹与个人账户相结合”的实施方案，确定“统账结合”是中国城镇企业职工基本养老保险制度改革的方向。提出到本世纪末，基本建立适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道，保障方式多层次，社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应，管理服务社会化的养老保险体系。但在实际运行中，由于对探索建立一种新社会保障制度存在认识上的差异，同时也由于在具体操作中遇到了地方与中央、行业与地方，不同省份各市、县之间利益不一致，形成了城镇职工养老保险制度的多种方案并存的破碎局面。结果导致了在全国产生了上百种改革方案，也导致了地区之间养老金水平相互攀比，中央难以管理、调控，职工跨地区流动困难等问题。这些现象在一定程度上暴露出中国养老保险改革的深层次矛盾和改革的复杂性。

第四，1997 年 7 月国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，为解决养老保险制度多种方案并存的破碎局面，采取果断的措施：（1）在养老保险费的筹集方面，按职工工资的 11%建立养老保险个人账户，其中个人缴费最终上升到 8%，企业缴费划入的部分最终降低到 3%；（2）在企业缴费的控制方面，企业缴费（含划入个人账户部分）的费率不得超过工资总额的 20%；（3）养老金的构成由基础养老金和个人账户两部分组成。

（4）将 11 个行业统筹划归地方社会保险机构管理。至 1997 年末，11 个参加行业统筹的在职职工人数为 1400 万人，占国有企业职工总数的 15.8%，离退休人员 360 万人，占参加统筹企业离退休人数的 13.2%。（5）为了加速养老保险制度改革，国务院还决定在行业统筹移交地方统一管理的同时，加大推进省级养老保险统筹的力度，确立了基本养老保险基金省级

调剂金制度的推进计划。确定到 2000 年，在省、区、市范围内，要基本实现统一企业缴纳基本养老保险费比例，统一管理和调度使用基本养老保险基金，对社会保险经办机构实行省级垂直管理。

三、2000—2006 年“做实”试点阶段

在“社会统筹和个人账户相结合”的制度模型下，由于改革前退休的“老人”，以及改革前参与工作、改革后才退休的“中人”缺乏积累，这造成统筹账户存在巨大支付缺口，各地社保部门均调用个人账户资金用于当期支付，个人账户有名无实，长年“空转”。挪用个人账户造成的新债，加之远未偿还的“隐性负债”旧债，一起将偿付责任推向了未来。个人账户的长期空转不仅严重打击了个人缴交的积极性，而且背离了统账结合的改革方向。

2000 年，国务院决定选择辽宁省进行完善城镇社会保障体系试点，颁布了《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》，决定从 2001 年 7 月开始在辽宁省进行完善城镇社会保障体系试点工作。试点的内容主要有三个方面：第一是，将个人账户的规模从 11% 降到 8%；第二，逐渐将个人账户由个人全部“做实”，到 2003 年 11 月底，全省参加企业基本养老保险人数 687 万人，累计征收做实个人账户资金 83.6 亿元，个人账户计清率为 99.9%⁴。辽宁试点的核心内容是将一直“空账”运行的个人账户“做实”，实行真正的“半积累制”。辽宁试点的其它内容还包括：完善城镇企业职工的基本养老保险；解决下岗职工的安置、结束旧的劳动关系，完成再就业中心向失业保险并轨工作的历史使命；实施城镇居民最低生活保障；推进城镇企业职工的基本医疗保险；探索社会保障筹资的途径和管理方法；推进社会保险的社会化管理。目标是建立独立于企业、事业之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。

2003 年，党中央、国务院决定，在黑龙江和吉林两省进行扩大完善城镇社会保障体系试点工作，提出在总结辽宁省试点经验的基础上，通过两省的试点，为完善我国城镇社会保障体系进一步积累经验。2005 年 12 月，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，从 2006 年起又将试点改革扩大到除东三省之外的八个省、市、自治区，包括天津、上海、山东、山西、湖北、湖南、河南和新疆。

四、2006 年—至今“全覆盖”改革阶段

2006 年党的十六届六中全会从构建社会主义和谐社会的战略高度，明确提出到 2020 年建立覆盖全民的社会保障体系。2007 年十七大报告中再次提出加快建立覆盖城乡居民的社

⁴ 王慎十、张晓龙：《做实个人账户的实践与思考》，载《中国社会保障》，2004 年第 2 期。

会保障体系。这标志着中国社会保障制度建设进入了一个新的历史阶段。到 2020 年，中国政府要在一个十几亿人口的大国做到全民保障。这不仅是中国人民的福音，也是对世界养老保障制度的一个重大贡献。同时，这个任务也是十分艰巨的，需要更多的智慧和付出更多的努力。

第二节 社会保障制度改革 30 年的基本经验

30 年来，中国社会保障体系从无到有，从小到大，为经济转型和国企改革做出了贡献，为亿万城乡居民提供了社会保护。中国社会保障发展和改革三十年的基本经验可以概括为十大关系。由于中国社保制度远未定制成型，还存在较长的改革过渡期，因此这十大关系既是对改革经验的总结，也是对当前热点问题的分析，同时也有助于明确社保制度改革的任务和方向⁵。

一、既要考虑到经济发展水平和二元经济结构的约束性，又要考虑到统账结合制度的复杂性

纵观历史，按不变价格计算，发达国家社保体系在覆盖乡村时其人均 GDP 大多已超过我们现在的水平。中国目前人均 GDP 只有 1700 美元，到 2020 年“GDP 提高到 40000 亿美元左右，人均提高到 3000 美元左右”（胡锦涛语），这就意味着，中国建立覆盖城乡的社保体系起步于人均 1700 美元，完成于 3000 美元；这就需要一切从实际出发，量力而行，既要实现应保尽保，又要牢记某些国家在发展水平较低条件下实行福利赶超的教训，防止使之成为和谐社会的一个包袱。

虽然中国社保制度改革与中东欧转型国家几乎同时起步，但中东欧国家基本不存在二元经济结构，选择的社保制度比较简单，主要以现收现付制和名义账户制为主，而中国二元经济结构将在较长时期内存在，再加上统账结合制度比任何一个中东欧国家都要复杂，因此，在扩大覆盖面的进程中，既受到经济发展水平的约束，又受到统账结合制度本身复杂性的限制，困难比任何一个转型国家都要大，我们对可能遇到的困难和解决的问题要有充分准备和多种预案，不可掉以轻心。

二、既要克服扩大覆盖面进程中的盲目性，又要具有一定的灵活性

从 1991 年国务院发布 33 号文算起到 2020 年，中国社会保障体系的建设只有短短的 30

⁵ 郑秉文：《和谐社会建设与社会保障十大关系》，载《上海证券报》，2007 年 10 月 10 日，第 B7 版。

年，从现在算起只剩下 13 年。首先，时间紧迫，任务艰巨，我们应克服扩大覆盖面进程中的盲目性，制定一个“倒计时”日程，对不同群体的覆盖进度做出计划。以往的经验教训告诉我们，没有制定具体步骤的目标常常只是一个口号，不了了之，例如，早在 1991 年 33 号文中就制定了逐渐向省级统筹过渡的目标，虽然此后所有文件都提及这个目标，但始终没有具体方案，直到 2007 年 9 月本届政府才正式提出利用两年时间实现省级统筹的具体目标。其次，在改革中，我们更多地在战略上是个赢家，而在战术上则往往疏于制定具体方案。天下大事，必做于细，否则，很容易从战略上的赢家变成输家。例如，随着覆盖面的扩大，社保体系各个参数的调整是大势所趋，下调缴费率是迟早的事情，待遇调整也不可避免，管理体制和做实账户试点的节奏甚至统账比例等也将随之发生变化。所有这些，均应做出一定规划和预测，以配合、适应和推动扩大覆盖面的进程。最后，要十分重视和利用社会宣教工作，对阶段性方案和总体实施方案应广泛宣传，使参保居民和未参保群体都有预期，支持社保体系的改革进程。

但是，在克服盲目性的同时，还应具有一定的灵活性，随时解决出现的矛盾。在经济高速增长期，不确定性较多，形势变化很快，决策者反应稍有迟钝就有可能酿成新的矛盾，甚至引发新的不稳定因素，比如，前几年实施两个“确保”时还为融资问题而苦恼，而今天却为如何增值保值而困扰；辽宁省社保试点“并轨”工作刚刚结束，机关事业单位与企业退休人员的待遇差问题就马上成为社会矛盾焦点；第二批试点刚刚铺开，农民工社保和异地接续问题就摆在案头。

三、既要考虑到社保制度的兼容性，又要考虑到统一性

2020 目标意味着机关事业单位和小三农（农民工、失地农民、务农农民）等应按步骤逐一纳入基本社保体系。目前社保制度覆盖的主要是国企和城镇部分职工。据测算，到 2020 年我们将还有几亿务农人口，还将从农村转移出 3 亿人口，这个令拉美和非洲等任何一个发展中国家都咋舌的“历史大迁移”，对社保制度这个公共物品和公共资源的配置来说是一个极大的挑战，它要求社保制度的设计与完善必须要考虑到其兼容性：如果为不同群体单立制度，就应预留出接口，为将来平滑过渡到统一的制度打下基础；如果起步时就实行统一的制度，就应首先考虑现存城镇基本社保制度的“再改革”和“再整合”，使之具有向其他群体覆盖的能力，以适应不同群体的收入水平和流动便携等特点。从发达国家经验教训来看，长治久安的措施最终应采取统一的制度，多种退休福利制度并存必将导致待遇差距较大，影响社会和谐。

其实，当前企业与机关事业单位“两种退休制度并存”已经导致出现不和谐因素，同等条件下待遇差距越来越大，中央政府不得不进行转移支付予以补偿。由此，“碎片化”制度既增加中央财政的负担，又派生不稳定的因素，其“内生”的不和谐因素将为构建和谐社会埋下不和谐隐患，把矛盾推向未来。

四、既要考虑到失地农民的补偿性，又要考虑到农民工的便携性

城市化进程已导致失地农民人口超过 4000 万人，并以每年 300 万的速度增长，每征用一亩地将使 1.4 个农民失去土地，估计到 2020 年失地农民将高达 9000 万人。失地农民问题是建立和谐的社会保障体系的一个难题，是构建和谐社会的一个潜在不稳定因素：目前大约一半失地农民处于失地又失业的状态，他们种田无地，就业无岗，低保无份，社保无缘。在完善社保体系时，对其一次性补偿与长期社保问题应一并考虑和一揽子设计进来。

在从农村转移出的 3 亿人口中，大约 2 亿农民工最有可能在快速的城市化进程中成为两级分化的牺牲者和改革成本的承担者。目前社保制度的“软肋”是“便携性”很差。他们长期生活在城乡之间，亦工亦农，身份模糊，“家里一份田、厂里一份工、挽起裤脚是农民、放下裤脚是工人”。由于社保制度不能随身携带，异地不能顺利接续，告老还乡时退休金不能跨省领取，其参保意愿必然十分低下。据湖南省 XX 市统计，2006 年底第二、三产业非公经济组织从业人员中农民工占 48.3%，其中美容美发和洗浴休闲业从业人员 25 万人中农民工占 80%，集贸市场小商小贩 20 万人中农民工占 90%，但参保率不到 1%。在珠三角，每年春节前的“退保潮”可谓“壮观”，一天竟有上千人排长龙退保，数百警察维持秩序。“退保潮”说明，社保体系不和谐早晚要导致农民工的整体不和谐，到 2020 年前后第二、三代农民工的诞生将对医保、养老、教育、住房等保障体系提出严峻挑战。

概而言之，三农问题（农业、农村和农民）将始终是影响社会稳定的重要因素，“小三农”（农民工、失地农民、务农农民）将始终是社保体系需要重点解决的对象和构建和谐社会需要关注的重点。

五、既要考虑到社保基金的增值性，又要考虑到安全性

城镇灵活就业人员和农民工参保意愿低下的一个重要原因是收益率太低，看不到实惠，这是社保体系的“七寸”。例如，2000 年全国退休金社平工资替代率是 71%，到 2006 年则下降到 50% 以下；城镇灵活就业人员和农民工形同一盘散沙，绝大部分被吸纳在非正规部门，在就业形式日趋多样化的大趋势下，低收益率必然导致低参保率。

替代率下降的重要原因之一是投资回报率低下。基本保险基金来自于参保者缴费，多年

来其回报率几乎从未超过 3%，既不能抵消通胀率，又远远被两位数工资增长率甩在后面，对社保制度的科学性与合法性形成严峻挑战。投资回报率低下主要是由投资政策所致，它制定于十几年前，现已时过境迁，无论是资金规模、市场环境，还是银行流动性和国家财力等内、外部条件，都已发生很大变化，简单的银行存款和购买国债的投资策略已不适应收益性和安全性的双重要求，近年来频发的社保案就是明证：表面看存在银行很安全，但受到严重压抑的增值本性和投资冲动反而导致暗流涌动。改革投资策略，提高回报率，增强吸引力，变“逼我参保”为“我要参保”，已是一项十分迫切的任务。

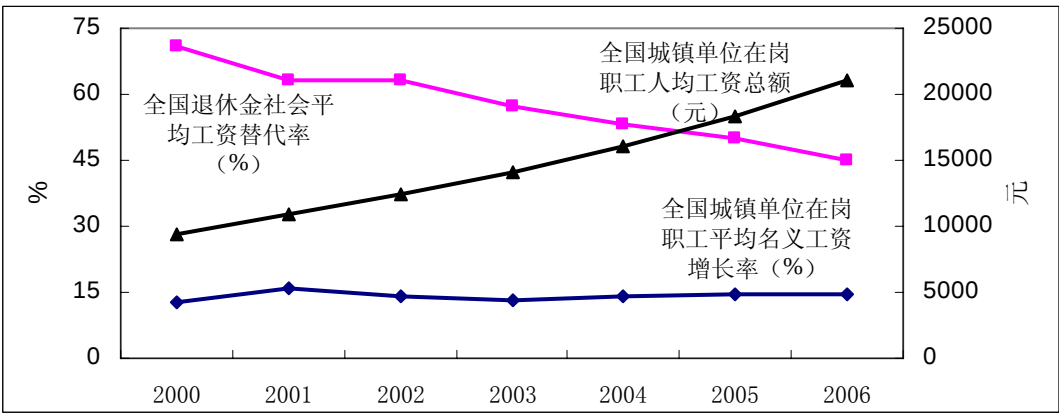


图 1.5 2000—2006 年全国工资增长率、退休金替代率发展变化

但是，扩大投资渠道不等于不吸取国外的经验教训，改革投资策略不等于不遵守国际惯例，统账基金分开投资不等于不负起国家应该承担的责任，提高收益率不等于从一个极端走到另一个极端。就账户基金来说，劳动社会保障部和财政部正在联合拟定个人账户基金投资办法，据悉主要内容是由地方社保经办机构承担受托责任，实行完全的市场化营运策略；在中央政府没有建立统一的补偿机制条件下，这样的方案将参保人交给市场任由宰割，与国际惯例不符，同时，还增加了地方政府道德风险的机率，潜伏着形成“二级市场”暗流、冲击金融市场的潜在风险，这是明显将自愿型企业年金的营运方式简单地套用在强制性基本保险的不负责任的做法。就统筹基金来看，中央政府本该承担的责任完全推给了地方，地方政府根本不可能为统筹基金提供低风险、高收益的投资项目，中央政府也根本没有精力对三十多个省级受托单位实施有效的监管。社保基金的增值性与安全性存在如此重大“悬案”，这是目前社会保障体系将要面对的最大不和谐因素之一。

六、既要考虑到退休收入结构的多元性，又要考虑到三个支柱的协调性

在高速增长期，工资增长也非常快，2000 年全国城镇单位在岗职工平均名义工资增长率是 12.7%，此后始终没有低于这个速度：2001 年 16%，2002 年 14.3%，2003 年 13%，2004 年 14.1%，2005 是 14.6%，2006 年 14.4%；全国城镇单位在岗职工平均工资从 2000 年的 9414 元上升到 2006 年的 21001 元，6 年翻了一番多。但从图 1.5 中可以看到，不断下滑的退休金替代率曲线与工资增长率形成巨大反差，甚至与人均工资额曲线形成一个剪刀差状。为此，党中央国务院从 2005 年开始已连续 3 年调整企业人员退休待遇。最近国务院再次决定，从 2008 年起将继续调整三年。

可以预测，短期内基本社保基金投资政策无论如何调整，其回报率都难以达到两位数（例如战后 50 年间扣除通胀因素，投资于“标普 500”的年均收益率为 7%），许多发达国家基本保险利率也基本如此（拉美等完全积累制国家除外）；长期内退休待遇无论如何调整，都难以盯住工资增长率，很少有发达国家将之作为一个经常性的制度措施。国外一般采取的补偿办法是大力发展多层次社保体系，用第二支柱企业补充保险的收入补足第一支柱的缺口，改变退休收入来源的单一结构。

虽然中国多层次社保制度框架已基本搭建起来，第二支柱企业年金已走上轨道，但还存在许多问题：国外第二支柱替代率一般都在 30% 以上，覆盖率在 50% 左右，而中国只占参加社会基本保险职工人数的 7.66%，总数仅为 964 万人，积累基金 910 亿元，平均每人账户资产还不到 1 万元，杯水车薪，在相当时期内难以承担起退休收入多元性的任务；三个支柱比例失调，第一支柱压力较大，缴费比例太高，第二支柱缴费空间所剩无几，统一税优政策始终没有出台，年金市场供给能力十分有限，第三支柱商业保险深度和密度都有很大发展余地。

七、既要考虑到社保体系的一般规律性，又要考虑到本土适应性

现代社保体系对中国来说是舶来品，但也是现代工业化的必然产物，具有一定的规律性。任何社保体系都具有一定的“双刃剑”效应，因此几乎所有国家都在进行改革，改革的潮流是一个，但改革的原因却有两个：已建立起成熟社保体系的发达国家是为了减少其负面影响，令其“瘦身”，而像中国和中东欧转型国家则是试图在一张白纸上建立起这个体系，以扩大其正面影响，让其“增肥”；在学术交流中可感觉到，每个国家的学者都会对本国社保体系表示出不满，列举出许多缺陷，而对彼国表示出诸多羡慕，似乎站在这山望那山高。我们可以说，世界各国社保体系没有最好的，只有最适合的。

在理念上，中国社保体系既要遵循某些国际惯例的规律性，又要体现一定的本土文化传统和生活习惯，反映其价值观偏好，遵循其某种路径依赖；既要引入其一般通用性，吸收其

正面经验，又要考虑到本土适应性，吸取其反面教训；既要着眼于当前的需要和迫切性，又要考虑到未来几十年长远利益的适用性；既要实现最大限度的保护，又要最大程度地规避其对劳动力市场弹性的负面影响。总而言之，要在社会保护与经济发展之间寻找一个平衡点，要留足余地，要中庸之道，切不可从一个极端到另一个极端。和谐就是中庸、平衡、客观，就是科学发展、协调发展、可持续发展。

在现实中，要考虑到不同社保模式对劳动力市场反作用的差异性，因为正确的模式选择是非常重要的；要考虑到不同发展阶段实行不同水平的保护政策、劳动政策和工资政策，因为保持就业吸纳能力与活力是非常重要的；要时刻考虑到社保立法对二元化就业市场特征的适应性，因为大力促进低端产业的发展是非常重要的。欧洲某些国家今天在检讨和反省时曾意识到，70 年代采取的某些做法几十年以后则事与愿违，好心办成坏事，致使劳动力市场发生逆转，失业率始终在两位数以上。

八、既要考虑到社保体系的积累性，又要考虑到科学性

众所周知，推动中国经济高速增长的“三驾马车”很不协调：外贸依存度高达 80%，为世界之最，而美、日、德等则在 20%以内；中国最终消费率从 80 年代初的 62%下降到 2006 年的 50%，居民消费率从 1978 年的 62.1%下降到 2006 年的 38.6%，二者均创下历史最低水平，而投资率则高出世界平均水平 20 个百分点；储蓄率更是名列世界前茅，已达 47.9%，城乡居民储蓄存款超过 15 万亿，银行流动性出现过剩，而相比之下，美英和中东欧储蓄率则不到 20%，欧元区、日本和非洲国家不到 30%，独联体国家和亚洲新兴经济体则刚过 30%。此外，邮政储蓄已过万亿，住房公积金缴存余额高达 7000 多亿元。到今年 6 月中国外汇储备已近 1.4 万亿美元，为全球外汇储备第一大国，截止到 2007 年底已经超过了 1.5 万亿美元，巨大的压力使日前刚刚挂牌的注册 2000 亿美元的“中投公司”承担着重要的国家战略使命，负责在海外运作外汇资产的保值增值工作。

就在上述“积累”逐渐成为经济发展的一个难题之时，五项社会保险基金从 2002 年开始每年结余 1000 亿元，到 2006 年底余额累计已达 8006 亿元，加上农保基金和企业年金已超过 1 万亿元，如再加上全国社保理事会的 4600 亿，总计将超过 1.5 万亿元。

一方面是消费不足，另一方面却是日益庞大的居民储蓄；一方面是内需不旺，另一方面却是包括社保体系在内的各种不同积累性资金的爆炸式增长。面对“积累难题”，社保体系的“积累性”面对如下挑战：第一，如同 1.4 万亿美元外汇储备，社保基金投资出路如不彻底解决，其安全性风险将成为一个问题，随着做实账户试点的逐渐铺开，账户资金积累也已

近 500 亿。鉴于此，在制定有效的投资政策之前，做实个人账户试点的进度应保持一定的节制，以缓解增值保值的压力。第二，对抑制内需和消费来说，不断做实账户将有火上加油和添砖加码之嫌，不断充实基金将有加剧增长方式失调和流动性过剩之虞。从全局看，作为国民经济大系统的一个子系统，社保体系的积累性如果得以降低，就可为大系统排忧解难，就可配合增长方式的转变。第三，学界一般将“高速增长”定义为增长率超过 7%且持久增长 25 年以上。2006 年增长率为 10.7%，GDP 首次突破 20 万亿元大关，距离 2002 年首破 10 万亿元仅有 4 年。可以说，在高速增长期，没有理由再加快做实账户，没有必要再强调社保体系的积累性，否则就不是科学发展。第四，社保体系的积累性来自统账结合的制度要求，但这不能说与传统观念完全不无关系，在做实个人账户的背后就可找到这种传统观念的影子。统账结合的本质是一种混合制，但不是混合制的唯一模式，名义账户制也是一种混合制，它可以规避统账结合积累性的制度要求，更符合中国国情，更具有科学性。

九、既要考虑到社保制度的财务可持续性，又要充分发挥公共财政的补充性

中国已进入老龄社会，60 岁以上人口已占 11%，有预测说到 2020 年将提高到 17%，高达 2.34 亿人，对社会保障可持续性形成空前的压力。财务可持续性是指社保基金收支的自我平衡能力和应对老龄化的长效机制。对缴费型保障项目来说，到 2020 年实现城乡全覆盖之前，扩大覆盖面（年轻的农民工等）的净增长必将导致基金积累规模呈绝对增长态势，这说明，未来社保体系可持续性主要不是反映在“融资”上，而是反应在“投资”上，即主要看投资体制是否有效率。与前几年相比，这是社保制度财务可持续性在内涵和特征上的一个重大转变。

但是，上述转变不等于说公共财政的作用逐渐式微，恰恰相反。一是由于地区间发展不平衡，在省级统筹条件下，欠发达省份收不抵支的缺口依然离不开中央政府的转移支付；二是做实个人账户的试点工作依然难以离开中央财政的补贴；三是对低保和农村救济等来自于一般税收的非缴费型项目来说，中央财政的补救作用仍十分重要，投入力度仍需加大，投入比例仍需提高，因为按国际惯例，中国社会福利的相对支出仍然较小。

如何应对上述可持续性的重点转移，如何发挥公共财政的补救作用，是建立和谐的社保体系的重要内容。

十、既要考虑到社保制度的补救性，又要加强中央政府的权威性

作为一个发展中大国，在较长时期内我们不可能建立起一个高水平的普救性社保体系，

而只能选择一个补救性模式，对此，我们应有一个清醒的认识。所谓社保体系的补救性，其主要特点有三：第一，社保体系的作用应强调雪中送炭，将目标瞄准在最需救助的贫困群体上。有统计显示，贫困率越高，社会越不和谐；贫困人口越多，社会越不稳定；贫困既不利于经济的长期发展，又是构建和谐社会的一个主要障碍。由于社保制度目前覆盖的主要是城镇人口，贫困群体绝大部分集中在农村，所以，社保体系的减困作用十分有限，即使在城镇，与国外相比，其减困作用也存在较大差距，例如，美国老年贫困率只有 8.6%，但要是没有社保制度就将高达 42%；欧盟是 16%，但要是没有社保制度就将高达 46%。第二，在提高对弱势群体瞄准精确度的同时，要在加大非缴费型社保制度（如低保和其他救助扶贫项目）的相对支出规模。在过去的 30 年里转移支付对减困发挥了巨大作用，农村贫困率从 1978 年的 31%下降到现在的 2.5%，但这个贫困线标准还很低，它制定于 80 年代，一直沿用至今，在人均 GDP 已翻了好几倍的今天，显然已不能适应其社会经济发展水平，不利于构建和谐社会。第三，福利制度应保护和发挥而不是排斥和拒绝市场本应发挥的作用，应为市场功能和社会功能留出一定的“剩余”空间，为中产阶级获取更多的市场福利创造良好的条件，集中财力，将老年贫困和弱势人群作为主要救助对象，使这两个群体成为社保体系的真正受益者、社会制度的忠诚者、社会和谐的支持者，而不是相反。

但是，发挥社保体系的补救性不等于弱化国家作用的主导性和中央政府的权威性，现代社保体系只有通过国家的强力介入和全国范围的立法才能树立起社保体系的权威性、规范性和统一性。目前的现状恰恰相反，国家本应承担的责任没有完全承担起来，相当一部分由地方政府代劳；国家本应统一的制度没有完全统起来，相当程度上已形成大小碎片，各唱各的调，五花八门，严重影响了全国大市场的形成；国家本应立法的没有做起来，政策缺损和制度缺位导致中央各部门之间、中央与地方之间博弈和推委现象十分严重，交易费用巨大，效率十分低下。

第三节 我国社会保障制度改革和发展存在的问题

在过去的 30 年中，中国社会保障事业取得了很大的成绩。但是，中国社会保障体系正处于不断完善之中，与中央提出的构建和谐社会的要求相比，用科学发展、以人为本来衡量，还存在一定距离。

一、虽然多层次的社会保障制度已经初步建立，但是各个层次之间缺乏有机的联系

虽然多层次的社会保障制度已经初步建立，但是各个层次之间缺乏有机的联系。从本

质上讲，社会保障制度是管理和应对老龄化风险的一种制度安排。而老年人面临各种各样不同的风险，因此社会保障制度需要构建不同的层次，以分别应对之。例如，1994 年世界银行在《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》一书中提出了三支柱模型，迅速得到了世界各国的普通认同。2005 年底世界银行出版了第二本重要著作：《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，书中提出了五支柱模型：第一，提供最低收入保障水平的非缴费“零支柱”，该支柱主要应对老年人的终生贫困风险和流动性约束风险；第二，与个人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”，该支柱主要应对个人的短视风险、低收入风险以及由于预期寿命和金融市场不确定引起的计划目标不当风险；第三，不同形式的个人储蓄账户性质的强制性“第二支柱”，该支柱主要应对短视风险和政治干预造成的风险；第四，灵活多样的雇主发起的自愿性“第三支柱”，该支柱主要应对其它支柱由于设计僵化产生的风险；第五，建立家庭成员之间或代际之间非正规保障形式的所谓“第四支柱”，该支柱主要应对正式制度较高交易费用产生的风险和代理风险。因此，建立多层次的社会保障制度既符合世界发展趋势，也是中国国情约束条件下的必然选择。

但是，中国社保制度各个层次之间缺乏有机的联系，多支柱改革有叠床架屋之感。无论是缴费率还是替代率等方面，各个支柱缺乏统筹协调，这导致两个问题：一是第一支柱的缴费率过高，二是第二支柱的企业年金发展缓慢。

表 1.1 基本社会保险的缴费结构（以 2004 年 1 月北京为例）

	养老	医疗%		失业%	工伤%	小计
		基本医疗	大额医疗			
雇主	20%	9%	1%	1.5%	0.4%	31.9%
雇员	8%	2%	3 元	0.5%	0%	10.5%
总计	28%	11%	1%	2%	0.4%	42.4%

注：工伤保险缴费率依行业不同而不同，此处以服务业为例。

资料来源：作者根据调查得出并归纳。

在现行制度下，雇主的平均缴费率已经高达 20%，有的省市规定甚至超过 20%，对国有企业来说，负担比较沉重。比较起来，人口更为老化的美国其雇主缴费率仅为 6.2%，日本为 8.65%。这样高的企业缴费率不利于扩大养老保险覆盖面，特别是年轻职工比重大的非公有制企业，在缴费率较高的情况下，他们往往不情愿参保，甚至拒绝参保，人为地增加了社保制度的进入门槛，不利于“扩面”工作的开展。

1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出：“国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险。”2000 年《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》确定将补

充养老保险名称规范为企业年金。2004 年《企业年金试行办法》、《企业年金基金管理机构资格认定暂行办法》等相继颁布，进一步规范了企业年金发展。目前建立企业年金制度的绝大多数都是国有企业，市场上五百多亿元的存量资金，绝大多数也都来自国有企业，特别是具有垄断性质的国有企业，非国有企业的比例很少，而中小企业几乎没有。因此，媒体把企业年金比喻为“豪门盛宴”而不是“百姓大餐”。当然，这种现象只是暂时的，这是企业年金发展初期不可避免的。但是，这背后更深刻的原因是我国养老保障制度的第一支柱和企业年金缺乏合理搭配，第一支柱过高的缴费率抑制了企业年金的发展。因此，只有将社保制度各个支柱统筹协调起来，形成统一的有机整体，才能把缴费率降下来，这不仅有利于减轻企业负担，还有利于扩大社保制度的覆盖面，降低进入门槛，同时也能够保障替代率不会发生太大的变化。

二、虽然统账结合的制度模式已经确定，但是长期的空账运转使得半积累制未落到实处

保险的重要特征在于风险共济。只有统筹的养老保险制度才能发挥风险共济的功能。由于信息不对称，任何保险制度都会面临逆向选择和道德风险的问题。养老保险制度的强制性虽然能够有效地解决逆向选择问题，但是统筹模式必然会带来严重的道德风险问题。这使得统筹模式下养老金待遇增长过快，再加上人口老龄化的外部冲击，各国养老制度的财政负担过重，导致养老保险制度缺乏可持续性。另外，统筹模型缴费激励不足、便携性差，扭曲了劳动力市场，阻碍了劳动力自由流动，影响了一国的宏观经济绩效。为此，以智利为首的拉美国家纷纷摒弃统筹模式，建立强制性的个人账户，以此摆脱统筹模式下的各种弊端。虽然个人账户制度能够有效地解决财务可持续性的问题，但是个人账户模式缺乏共济性，不能有效发挥收入再分配功能，无法应对老年人终生贫困风险，无助于降低老年贫困。而统账结合的半积累制兼具统筹模式和个账模式的优点，既能够发挥风险共济的作用，又能有效克服财务可持续问题。因此，包括统账结合在内的部分积累制模式有可能将成为当前社保改革的一个世界趋势。

我国统账结合的半积累制受到了学界同行的极大关注：从实践上讲，它的诞生是一个制度创新，在当时的历史条件下基本没有可以借鉴的现成的成功经验，其意义不亚于智利建立的DC型完全积累制；从理论上讲，它具有DB型现收现付制和DC型完全积累制二者兼而有之的优点，是一个较好的转型与过渡的模式（指向完全积累制过渡），这个半积累制模式几乎启发了一代经济学家，在事隔 8 年之后的 2001 年美国政府成立的“加强社会保障总统委

员会”才制定出类似的方案⁶，在整整 10 年之后的 2003 年俄罗斯方颁布了一个建立个人账户的半积累制方案⁷，在 12 年之后即从 2005 年 1 月开始斯洛伐克才开始建立个人账户（雇主和雇员总计 18%的缴费被“名义”个人账户和现收现付制平分）⁸。可以说，“统账结合”这个过渡性模式开始风靡各国，日益成为实行DB型现收现付制的发达国家和东欧转型国家进行改革的一个重要可选方案，成为向积累制过渡的一个重要途径和桥梁。在这个改革潮流中，一些OECD国家和转型国家是顺着我们的改革思路进行的，这说明，我国首创的、自己探索和摸索出来的“统账结合”模式无形之中成了一个开历史先河的样板。

虽然“统账结合”制度模式是一个正确的战略性部署，但是随后的配套措施不到位、各个子系统的设计和运行不尽人意，存在许多问题。其中，历史遗留的隐性债务问题导致的后果十分严重：新制度所设计的个人账户本应承担起养老金积累的责任，但实际运行中个人账户并没有实现必要的资金积累，因为现实缴费实际上既承担着新人、中人的养老金责任，同时还承担着“老人”历史债务责任。从 1996 年起，企业参保职工就普遍建立了个人账户，记账额越来越大；1997 年有 774.5 多亿元，这还是在许多地区只搞了 3%小账户的情况下形成的；1998 年以来，将按职工工资的 11%建立个人账户，个人账户的记账额正以每年 900 亿元的速度增加，但有账无钱，实际上是“空账”。如个人账户长期“空账”运行，社会统筹基金将继续向个人账户基金大量透支，最终将导致“统账结合”蜕变为养老金的一种计发办法，部分积累制名存实亡，“统账结合”制度模式的初衷难以实现，久而久之，就存在着导致“名义待遇确定型”（NDB）产生的可能性。

三、当前社会保障制度勉励的问题，防止“碎片化”和建立统一的社保制度尚需努力

虽然扩大覆盖面的工作取得新进展，但是防止“碎片化”和建立统一的社保制度尚需努力。统一的社会保障模式是指社会不同群体的人群参加同一个社保制度，待遇发放具有相同的标准，不存在群体差异性，而且在全国范围流动没有任何障碍。分立的社会保障模式是指不同群体实行的是不同制度，成百上千个退休小制度并存，待遇标准存在较大差距，相互之间难以流动。分立的社会保障模式具有诸多缺点：一，分立的社会保障模式阻碍了劳动力

⁶ 美国布什政府官方制定的半积累制的三个过渡性方案，其主要内容是将 2-4%不等的工薪税划入个人账户进行市场化投资，其细节和比较可以参见郑秉文如下三篇论文：《围绕美国社会保障“私有化”的争论》，载《国际经济评论》，2003 年第 1 期，第 31-36 页；《美国社保改革：迈向股票市场的一跃》，载《改革》，2003 年第 2 期，第 118-127 页。

⁷ Financial Times, October 9, 2003; Benefits and Compensation International, June 2003.

⁸ Reuters News, December 16 2003; Pensions International, January 2004; The World Factbook, 2004.

流动，不利于形成全国统一的劳动力市场，加重了社保制度对劳动力市场的扭曲效应，严重削弱了一国的经济活力；二，分立的社会保障模式导致不同退休制度就养老金待遇相互攀比，导致政府无力控制养老金待遇增长，增加了政府的财政压力；三，分立的社会保障模式人为地加重了养老金待遇不公问题，严重影响了社会和谐，是社会不稳定的重要因素。2007 年 11 月以来法国连绵不断的罢工浪潮是分立模式诸多弊端的一个最佳注脚⁹。中国机关事业单位人员的养老保险制度独立于基本养老保险，自成体系，属于现收现付制的分立模式，是碎片式分立制度的典型。中国机关事业单位养老金支出具有以下三个特征：

1. 中国养老金“政企不公”的现象十分严重

关键问题是，这种不公平是个别现象还是普遍现象，是个人主观感受还是客观事实，是短期的波动还是长期的趋势？这里使用劳动和社会保障部公布的官方数据，通过简单的数据描述，回答上述疑问¹⁰。

图 1.1 是企业和事业机关单位 1990 年到 2005 年的人均离退休费。在 1990 年，企业单位人均离退休费为 1664 元，事业单位和机关分别是 1889 元和 2006 元。事业单位和机关人均离退休费分别比企业高出 13.5%和 20.6%。到了 2005 年，企业单位人均离退休费为 8803 元，事业单位和机关分别是 16425 元和 18410 元。事业单位和机关人均离退休费分别比企业高出 86.6%和 109.1%。企业和事业机关单位人均离退休费 16 年间的差距变化是惊人的。因此，养老金“政企不公”绝不是个别现象，而是普遍现象，绝不是个人主观感受，而是客观事实。

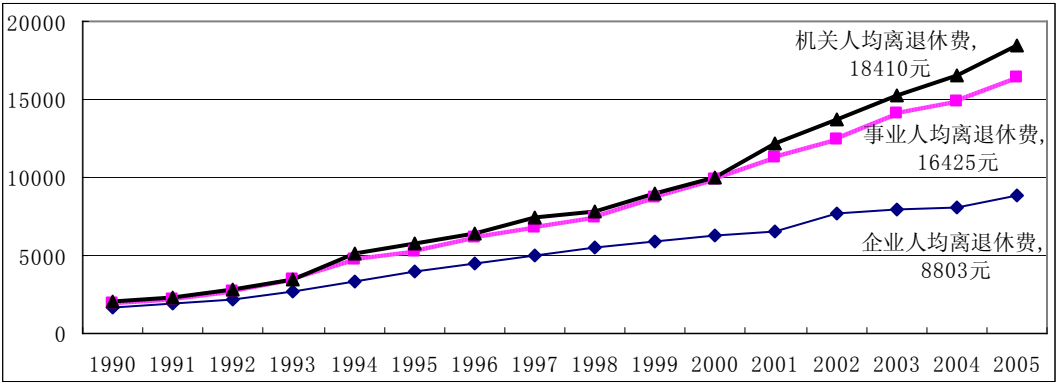


图 1.1 企业和机关事业单位历年人均离退休费（元）

资料来源：中国劳动统计年鉴 2002——2006 年。

⁹ 郑秉文：《特殊的社保制度：特别的改革路径——2007 年 11 月法国大罢工的思考》，载《中国劳动保障报》2007 年 11 月 29 日第三版。

¹⁰ 参见郑秉文下述 2 篇文章：《“两种退休制度”带来的深层思考》，载《中国证券报》，2007 年 10 月 29 日，第 A07 版；《怎么看待“两种退休制度”》，载《解放日报》，2007 年 9 月 24 日第 13 版。

使用事业机关单位人均离退休费除以企业人均离退休费可以得到图 1.2。如果说图 1.1 描述的是企业和事业机关单位人均离退休费的绝对差距,那么图 1.2 描述的是这种相对差距,并且这种差距呈现出逐年扩大的趋势。在 1990 年,机关人均离退休费是企业的 1.2 倍。到了 2005 年机关人均离退休费是企业的 2.1 倍。在 1990 年,事业单位人均离退休费是企业的 1.1 倍,。到了 2005 年,事业单位人均离退休费是企业的 1.9 倍。企业和事业、机关单位人均离退休费的差距平均每年分别以 5.4%和 6.8%速度在扩大。因此,养老金“政企不公”绝不是短期的波动,而是长期、稳定和不断扩大的历史趋势。

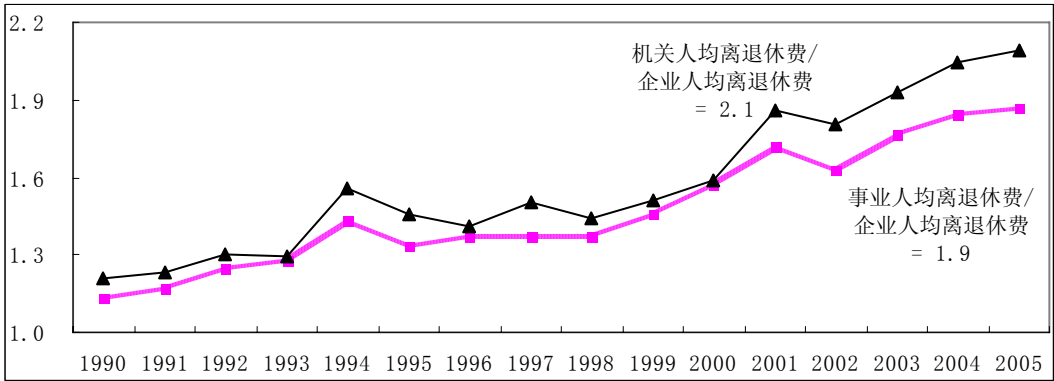


图 1.2: 企业和机关事业单位历年人均离退休费的差距不断拉大 (倍)

资料来源: 中国劳动统计年鉴 2002——2006 年。

图 1.3 是企业和事业机关单位人均离退休费历年增长率。整体而言,从 1991 到 2005 年的 15 年间,机关单位人均离退休费的平均增长率是 16.3%,而企业人均离退休费的平均增长率是 10.9%,机关单位高出企业 5.4 个百分点。同样地,事业单位人均离退休费的平均增长率是 15.8%,高出企业 4.9 个百分点。就个别年份而言,在 15 年中,企业人均离退休费增长率高于机关单位只有 4 年,高于事业单位的仅有 3 年。

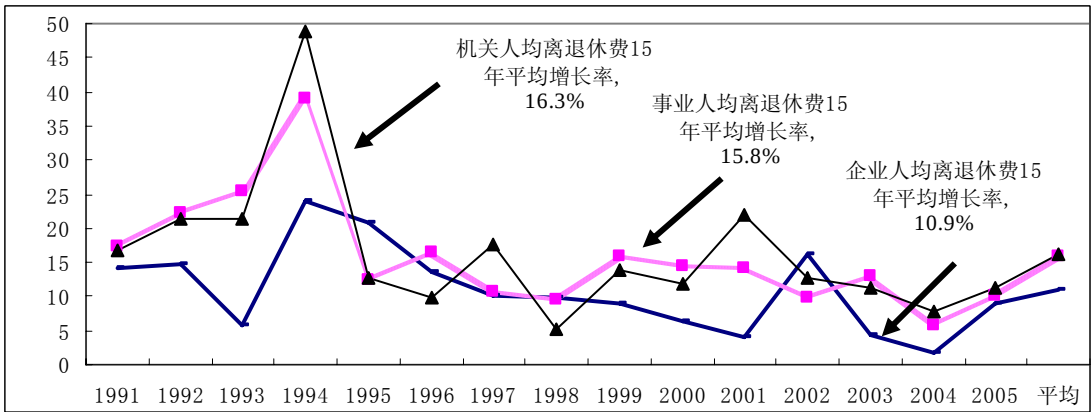


图 1.3 企业和机关事业单位人均离退休费历年增长率 (%)

资料来源：中国劳动统计年鉴 2002——2006 年。

图 1.4 是企业和机关事业单位离退休费总额的历年增长率。整体而言，从 1991 到 2005 年的 15 年间，机关单位离退休总费用的平均增长率是 23.2%，而企业离退休总费用的平均增长率是 16.7%，机关单位高出企业 6.5 个百分点。同样地，事业单位离退休总费用的平均增长率是 23.8%，高出企业 7.1 个百分点。就个别年份而言，在 15 年中，企业离退休总费用增长率高于机关单位只有 5 年，高于事业单位的仅有 3 年。图中数据表明，平均而言，机关事业单位的不仅人均离退休费增长率高于企业，而且离退休费用的总额增长率也高于企业。

总之，无论根据人均离退休费的绝对量，还是根据人均离退休费的增长率，甚至离退休总费用增长率分析，中国养老金“政企不公”的问题十分严重。这不是个别现象，而是普遍现象，不是个人主观感受，而是客观事实，不是短期的波动，而还是长期的趋势。因此，改革机关和事业单位养老保险制度已迫在眉睫、刻不容缓。

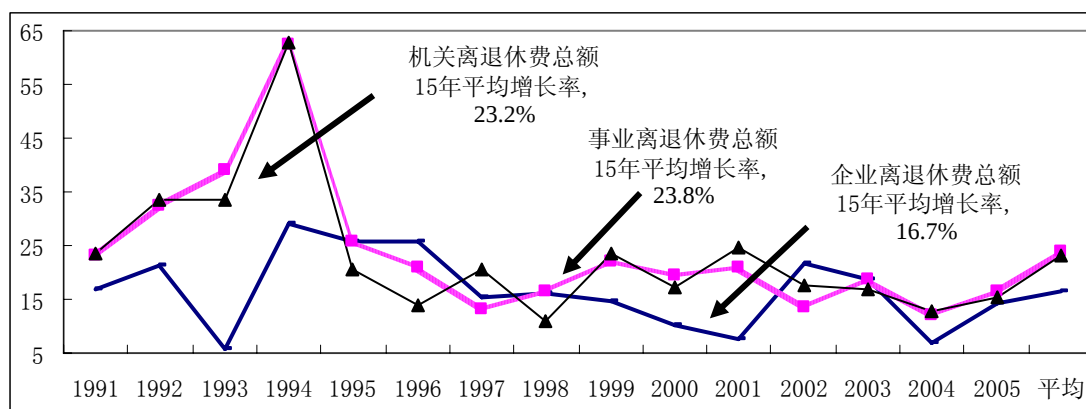


图 1.4 企业和机关事业单位离退休费总额历年增长率 (%)

资料来源：中国劳动统计年鉴 2002——2006 年。

2. 中国机关事业单位养老金待遇水平调整的任意性非常强

图 1.4、图 1.5 以及下面的表 1.2 还表明，与企业相比，机关和事业单位离退休费用增长率波动性更大，这表明其养老金待遇调整的任意性非常强，没有建立合理有效的调整机制。以人均离退休费用增长率为例，1994 年机关单位增长率高达 48.8%，事业单位高达 39%；而 2004 年的增长率分别是 7.9%和 5.9%，最高值分别是最低值的 6.1 倍和 6.6 倍。表 1.2 给出了更详细的证据。标准差是衡量数据波动幅度的基本指标，该值越大，表明数据的波动幅度越大。从表中可以发现，机关事业单位人均离退休费增长率的标准差分别是 10.27 和 8.16，

比企业的标准差（6.32）分别高出 62.5%和 29.1%。机关事业单位离退休总费用增长率的标准差分别是 12.85 和 12.87，比企业的标准（7.17）分别高出 79.2 和 79.5%。可见，机关和事业单位离退休费用增长率的波动幅度更大。这也表明政府无法有效控制机关和事业单位离退休费用的增长速度，这必然会增加政府财政压力。

表 1.2 企业和机关事业单位离退休费人均、总额 1991 到 2005 年增长率的统计描述

单位：%

	企业人均离退休费增长率	事业人均离退休费增长率	机关人均离退休费增长率	企业离退休总费用增长率	事业离退休总费用增长率	机关离退休总费用增长率
标准差	6.32	8.16	10.27	7.17	12.87	12.85
均值	10.85	15.77	16.30	16.65	23.76	23.17
中位数	9.70	14.10	12.70	16.10	20.80	20.50
最大值	23.90	39.00	48.80	29.10	62.30	62.80
最小值	1.60	5.90	5.20	5.80	12.00	10.90

资料来源：中国劳动统计年鉴 2002——2006 年。

3. 中国机关事业单位养老保险制度产生更大的财政压力

表 1.3 的数据表明，与企业相比，机关和事业单位养老保险制度产生更大的财政压力。

表中的 A 栏和 B 栏分别是企业和机关事业单位离退休费用占财政收入的比重。对比 A 栏和 B 栏可以发现，企业离退休费用占财政收入比重是逐年下降的，机关事业单位离退休费用占财政收入的比重大体上保持稳定。这初步表明机关事业单位离退休费用增长速度快于企业，对政府财政造成更大的压力。

表 1.3 企业和机关事业对离退休费的不同影响

年份	A: 企业离退休费用占财政收入的比重 (%)	B: 机关事业单位离退休费用占财政收入的比重 (%)	C: 企业覆盖率 (%) (企业参保人员/劳动人口)	D: 机关和事业单位覆盖率 (%) (事业机关参保人员/劳动人口)	E: A/C	F: B/D	G: F/E
1999	14.6	6.2	12.4	0.9	1.18	6.92	5.87
2000	13.8	6.3	13.1	1.4	1.05	4.66	4.44
2001	12.1	6.3	13.3	1.5	0.91	4.32	4.74
2002	12.8	6.3	13.5	1.6	0.95	3.86	4.07
2003	13.2	6.5	13.9	1.8	0.95	3.64	3.83
2004	10.9	6.0	14.5	1.8	0.75	3.33	4.45
2005	10.4	5.8	15.4	1.9	0.67	3.11	4.63

资料来源：中国劳动统计年鉴 2002——2006 年和中国统计年鉴 2006 年。

C 栏和 D 栏分别是企业和机关事业单位参保人口占劳动人口的比例。E 栏是企业离退休费用占财政收入比重除以企业覆盖率得到的结果，这表明企业养老保险制度每覆盖 1%的人

口产生的离退休费用占财政收入的比重。F 栏是机关事业单位离退休费用占财政收入比重除以机关事业单位覆盖率得到的结果，这表明机关事业单位养老保险制度每覆盖 1%的人口产生的离退休费用占财政收入的比重。G 栏是 F 栏除以 E 栏得到的结果，这表明机关事业单位养老保险制度每覆盖 1%的人口产生的离退休费用占财政收入的比重是企业保险制度的 4 倍到 6 倍。G 栏的数据充分表明：与企业相比，机关和事业单位养老保险制度产生更大的财政压力。

第四节 未来 12 年内中国社保制度改革两个重大问题

中国在 90 年代初确立的统账结合制度是一个制度创新，即使到今天，也是前无古人，后无来者：它试图将传统的 DB 型现收现付制和 DC 型积累制二者结合起来，既可吸取当时瑞典等欧美发达国家出现财务困难的教训，又能吸收新加坡中央公积金模式和智利模式的某些经验，就是说，既考虑到了政府责任和社会共济性，又考虑到了个人责任和财务可持续性，理念是超前的，思路是正确的。中国建立并实行统账结合制度与欧亚七国成功建立“名义账户”制度一样，具有世界性的示范意义，它为各国改革引入了一个崭新的模式，为世人瞩目。

然而，我们当前面临的困难还需要继续通过深化改革来克服。

从现在到 2020 年实现全覆盖，这是一个关键的改革时期。在这个时期，社保体制改革能否成功，在某种程度是一个决定着社会是否稳定、能否构建一个和谐社会的重大问题。目前距 2020 年还有 12 年时间，与过去的 30 年改革相比，时间已显得非常急迫，但需要完成的任务还非常艰巨，为此，我们特别需要注意以下两个问题。

一、注意经济政策和社会福利政策的关系，防止拉美化

拉美国家过度的社会福利，过度的就业保护等社会政策扭曲了市场价格信号，导致资源误配，进而不利于经济增长，不利于就业创造和初次分配，不利于再分配目标的实现，不利于收入分配差距的缩小，甚至导致陷入增长陷阱，进而导致增长停滞，造成恶性循环。在相当程度上，这是造成拉美国家曾经“昙花一现”的重要政策原因。

在拉美化现象初显时期，低收入群体的“仇富”心里自然归罪于收入中高等群体，中高等收入群体的“反思”必然归罪于政府的错误的社会政策的选择，甚至归罪于外资的进入和对外开放。为此，人民对国家必将要求承担更多的责任即调整支出结构，增加社会支出——低收入群体为的是享有更多的公共产品，中高收入群体为的是维护社会稳定——这一般就是拉美民粹主义回潮的最佳时刻，是拉美民粹主义的主要社会基础，是拉美化现象的根本原因之一。

中国要防止拉美化，一要明确，建立社会保障制度的一个原则是强调国家、企业、个人三方责任共担，分清政府、社会、家庭三方责任边界；二要明确，构建社会福利制度的一个理念是要建立一个与经济发展阶段和发展水平相适应的福利支出结构和水平，任何吊起福利胃口的做法将不利于深化改革；三要明确，国家财政收入的支出应重在建立一个合理的符合长期社会利益的公共财政构架，切忌分光吃光的当期福利赶超；四要明确，仅仅盯住财政收入而没有增长的分配最终将不利于制止和缓解贫富差距拉大，反而将造成经济停滞，贫富差距不可能从根本上解决，反而会有可能进一步扩大；五要明确，拉美的教训说明，福利赶超的危害与经济赶超的后果同样具有破坏性，拉美民粹主义的逻辑在拉美的实践昭示，福利赶超不会缓解贫富差距的拉大，而只会造成增长陷阱和长期社会波动；六要明确，欧洲的教训说明，高福利未必带来社会更和谐，某些国家（如法国）的教训要吸取，社会保障制度改革的关键在于模式的正确选择，而较少在于社会支出水平的绝对提高；七要明确，欧洲和拉美的教训共同说明，模式选择的一个重要问题在于是防止社保制度的碎片化，拉美社保私有化改革没有完成这个任务，欧洲社保改革更没有触及到这个制度的核心问题，而它是未来社会动荡的一个隐患；八要明确，社会要和谐，首先要发展。社会和谐在很大程度上取决于社会生产力的发展水平。只有大力发展社会生产力才能不断为构建社会和谐打下雄厚的物质基础；九要明确，增长过程中初次分配的权重要远远大于二次分配的权重。在强调增长的核心地位的同时，要强调初次分配的重要性，要调整初次分配的结构。与初次分配的地位相比，包括社会福利制度和社会保障制度在内的二次分配始终处于次要地位，这是美国和北欧给中国可以借鉴的最好的两个正反案例；十要进一步更加明确，十七大报告通过的新党章再次告诫的“反对一切‘左’的和右的错误倾向，要警惕右，但主要是防止‘左’”，因为，根深蒂固的大锅饭思想之于中国，如同周期性回潮的民粹主义之于拉美，这既是导致拉美陷阱的基本原因，又是阻碍中国改革的思想基础。

二、注意统账结合与部分积累制的关系，要用科学发展观统领社保改革

统账结合只是部分积累制的一个实现形式，而不完全等同于部分积累制。我们坚持的应该是部分积累制的核心理念，而不是统账结合的制度形式。对这个问题，我们要始终坚持科学发展观的方法论，而不该采取教条主义的态度。我们对过去 30 年的肯定，主要是统账结合的可持续理念，而不是可持续性的具体载体即统账结合的制度形式。

就目前来看，阻碍社会保障制度深化改革、广受社会各界诟病的几乎所有问题，都与统

账结合这个制度架构有很大关系。当统账结合制度不能为实现 2020 年全覆盖制度目标做出贡献时,当统账结合已经严重阻碍社保制度的便携性并成为农民工等许多群体的社会流动障碍甚至影响全国劳动力市场形成时,当统账结合大制度下社保基金收益率很低、低到中央政府不得不年年为其进行转移支付以弥补退休待遇的缺口甚至成为中央政府的一个经常性支出时,我们就应进行深刻反思,反思这个制度的科学性、合理性甚至合法性,这时,我们就不应抱守残缺、故步自封,否则,就不是用科学发展观统领社会保障制度改革,就没有用以人为本的理念来构建社保制度,就不是用实事求是的态度来看待社会保障制度改革,其结果就不是构建和谐社会。

当前对统账结合的固守形式,如同十几年以前对计划经济的态度;当前对部分积累制实现形式的认识,如同十几年以前对公有制实现形式的误解,即当年误读股份制之于公有制的具体实现形式,如同今天的统账结合之于部分积累制的唯一实现形式的误读。社会保障制度的创新,如同技术创新,也是日新月异。名义账户制 10 多年的运行,积分制几十年的经验,都是部分积累制理念的具体实现形式。

破解统账结合的部分积累制这个难题,是实现 2020 年全覆盖的一个关键。绕不开这个关键,就有可能建立一个碎片化的全覆盖制度。成功破解这个难题,就可建立一个和谐的社会保障制度,进而建立一个和谐社会。建立一个不和谐的社保制度,就难以建立一个和谐社会。

三、上述两个重大问题的的重要性

上述两个问题中,第一个问题是社会保障制度“走什么路、举什么旗”的大问题,它关系到国民福祉的长期利益,涉及到长期内是否能走出“拉美陷阱”的制度根据问题;第二个问题是具体的技术路线问题,关系到社保制度能否顺利从 30 年前的“旧制度”向未来“新制度”顺利转型的制度选择与目标实现等问题。

主要参考文献

1. 马杰、郑秉文:《计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价》,载《马克思主义研究》,2005 年第 1 期(双月刊)。
2. 宋晓梧、张中俊、郑定铨:《中国社会保障制度建设 20 年》,中州古籍出版社 1998 年版。
3. 田成平:《发展劳动保障事业 增进人民福利》,载《求是》,2007 年第 19 期。
4. 王慎十、张晓龙:《做实个人账户的实践与思考》,载《中国社会保障》,2004 年第 2 期。
5. 郑秉文:《社会保障体制改革攻坚》,总主编东涛“中国改革攻坚丛书”之一,中国水利水电出版社,2005。

6. 郑秉文：《怎么看待“两种退休制度”》，载《解放日报》，2007年9月24日第13版。
7. 郑秉文：《和谐社会建设与社会保障十大关系》，载《上海证券报》，2007年10月10日，第B7版。
8. 郑秉文：《“两种退休制度”带来的深层思考》，载《中国证券报》，2007年10月29日，第A07版。
9. 郑秉文：《特殊的社保制度：特别的改革路径——2007年11月法国大罢工的思考》，载《中国劳动保障报》2007年11月29日第三版。
10. 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版。
11. 罗伯特·霍尔茨曼等著：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2006。

30 Years' Social Security Reform in China

Zheng Bingwen and Sun Shouji

1. Retrospect for 30 Years Development and Reform of Chinese Social Security System
2. Problems of Social Security Reform in China
3. Experiences and Lessons of Chinese Social Security System
4. Two Important Issues of Social Security Reform in Next 12 Years

Abstract: In the process of 30 years' reform and opening up of China, a basic framework of social security system has been gradually established, the process of which can be divided into four stages. Today, the social security system still faces many problems: while a multi-pillars approach has been adopted, there lacks organic connection between each pillar; the combination model of social pooling with individual accounts (IAs) is intended to reap the merits of the two elements, that is, income redistribution of the social pooling for social solidarity and funding of IAs for sustainability of the system, however the IAs have not been funded due to unresolved transition cost; while the coverage has expanded, the system is fragmented into several part for different groups. In the process of social security reform, two important issues should be paid more attentions. First, government should strike a balance between economic policy and social welfare policy. Second, government should deal with the relationship between the combination model and partially funded system. In short, reform and development of Chinese social security system shall be guided by the Scientific Outlook on Development..