



中国养老金制度的前世今生

《养老金之重》专题报道之二

《民主与法制》周刊，2012年第26期（总第631期）第30-33页

<http://www.mzyfz.com/cms/minzhuyufazhizazhi/jujiaoyuzhuanti/html/696/2012-09-21/content-517725.html>

<http://www.mzyfz.com/cms/minzhuyufazhizazhi/wangqihuigu/html/701/2012-09-24/content-520282.html>

作者：■ 本刊记者 龙曦 ■ 见习记者 孙洁

从建国初期到21世纪的今天，从无到有，从低水平到保基本，从广覆盖到制度全面覆盖，从企业保障到社会保障，从城市起步到城乡统筹，从追求温饱到和谐发展，可以说，中国的社会保障制度走过了辉煌的发展道路。但现今，中国养老金管理体制却变成了众矢之的，这究竟是为何？为了清晰还原中国养老金制度发展的脉络，记者专访了长期关注社保基金管理体制改革的专家——中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文。

建立之初

1955年2月26日，中华人民共和国政务院（国务院前身）颁布了我国历史上第一部全国性社会法规——《劳动保险条例（试行）》。这一条例的颁布，标志着新中国养老保险制度的初步建立以及具有社会化特色的养老保险制度的诞生。该条例的主要内容不仅规定了养老保险制度统一的支付条件、待遇标准和缴费比例，而且规定了养老保险金的30%应上缴全国总工会作为社会保障的总基金，对各地各企业进行调剂，这种做法，实际上实现了全国统筹。

可以说《劳动保险条例》所建立的社会保障制度借鉴了苏联“国家/企业保险”制度模式，形成了国家和企业一体化的社会保障模式。

据资料记载，条例(草案)公布当天，登载着《劳动保险条例（试行）》的报纸被抢购一空，在当时还广泛流传着这样一句顺口溜：“社会主义好，生老病死有劳保！”史料记载，早在 1957 年，全国实行《劳动保险条例》的企业职工就达 1600 万人，同时，不具备实行条例条件而与企业签订集体劳动保险合同的职工也有 700 万人，使社会保险制度的覆盖面达到了当时国营、公私合营、私营企业职工总数的 94%。对照 1952 年国际劳工大会通过的 102 号《社会保险(最低标准)公约》的规定，可以说，这一时期我国的社会保险制度起点确实高，发展相当快。

针对这一时期的制度特点，郑秉文介绍：“从 1958 年到 1966 年，中国的社会保险工作都归企业工会管，不能算是严格意义上的社会保险制度。实际意义上的社会保险制度应该是由政府行政部门主管。当时制订的社会保障制度也不完全是学苏联，是结合了中国当时的现实环境自己创造出来的制度。”

郑秉文说：“实际上，最原始的工会管理保险制度是有渊源的。这个制度起源于工业革命最早的欧洲大陆国家，这就是著名的自治式养老保险制度。目前西欧和南欧都保留了这个制度模式。相比之下，美国率先在 1935 年打破了之前所有的保险制度，由国家强行建立起了一个部门，用行政的力量建立社会保障制度，成为了当时先进、前沿的制度模式。其后，英国和北欧在 1946 年向美国学习，砸烂了战前的“碎片化”制度，从工会管理的模式脱离出来，但改革得并不彻底。改革较为彻底的是瑞典、丹麦、挪威等北欧国家。”

那个时候西方国家就存在两种制度：美国和北欧的一体化制度和法国的“碎片化”制度。“碎片化”制度保持了工会管理形式，但在当时，中国没有开放到那个程度，不知道全世界除了工会管理保险制度外，还有一体化保险制度。国家认为社会保障是劳动问题，劳动问题自然应该由工会打理。

1966 年，“文化大革命”开始后，工会被砸烂，搅乱了社会保障制度运行的主体，工人后来也就不缴费了。郑秉文评论道：“好在这个制度 1966 年就不执行了，制度年轻，人口年轻，没有包袱，缴费比率也小。”郑秉文还补充强调说：“对中国来说，1966 年前的社会保障制度，是一个具有中国特色的临时性的制度，即使没有文化大革命，我敢断言，这个制度也得改，因为它不适合后来的改革开放，不适应社会和经济的发展。”

养老金制度的再恢复

工会基本瘫痪，“文化大革命”使传统的社会保障工作基本停滞了，许多工作都无法开展。面对着积攒了十多年的各种问题，恢复社会保障制度便成了当务之急。

随着 1978 年十一届三中全会的召开，我国高歌猛进迈向了改革开放的道路。

同时，《关于经济体制改革若干问题的决定》的颁布标志着我国进入了以城市为重点、以经济体制改革为中心的时代。1982 年十二届三中全会通过了经济体制改革的决定，国有企业要走向市场，从计划经济时代转向为市场经济。自 1985 年起，全国各地纷纷进行了重建养老保险社会统筹制度的试点。

改革开放以后，国有经济打碎了，集体经济也没有了，民营经济随之产生。同时，劳动合同制用工方式的出现和外资企业的进入使得一大批人无法为原来的养老制度所涵盖。因此，个人首次成了养老保险的缴费者之一，养老制度开始朝由个人、企业和国家共同承担的方向前进。

十一届三中全会以后，工会得以陆续重建。据资料显示，1979 年国家劳动局设置了福利保险局，社会保障的管理机构变为行政机构，1982 年，国家又成立了劳动人事部，社会保障工作具备了组织条件。

1991 年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，这一决定被认为是改革开放后养老保险问题的第一个重大决策。到 2000 年底，我国的养老保险制度已覆盖了 10448 万职工和 3170 万离退休人员。1998 年，国有企业改革进入了攻坚阶段，为了解解决好下岗职工和离退休人员的生活保障问题，党中央、国务院将养老保险工作的目标集中在确保基本养老金的按时足额发放上。其后 3 年，企业离退休人员基本生活保障状况发生了根本性转变。在企业自管退休时期，拖欠养老保险现象屡见不鲜，1998 年以后，养老金基本做到了按时足额发放，到 2000 年底，90% 以上的企业离退休人员的养老金实现了社会化发放。

针对这一时期的制度特点，郑秉文评价道：“随着计划经济体系的逐步瓦解，社会主义市场经济不断发展。在这种形势下，社会保障制度被迫要进行相应的变革，由此，改革开放前后的社会保障制度的恢复与探索，就是在这样的大背景下展开的。”

“统账结合”制度的产生

1993年，十四届三中全会通过了《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》，对社会保障制度提出了“建立多层次的社会保障体系”“实行社会统筹和个人账户相结合”的制度建设目标。自此，中国正式建立了“统账结合”的基本养老保险制度，并延续使用到今天。郑秉文介绍：“改革开放后，我们有机会向别的国家学习，但我们只看到了国外养老制度模式的浅层次。智利和瑞典是养老金制度很有创新和很有特色的两个国家，智利模式是个人账户模式，瑞典是现收现付模式，这两种模式都有各自的优缺点。此外，新加坡个人账户的中央公积金模式也对中国产生了较大影响。为了吸收优点避免缺点，中国在当时将这两种制度各引入一半，糅合在一起，经过十几年的演进，形成了现行的制度模式。”

可以说，“统账结合”的养老保险制度有着自身的前沿性和优越性，那么，为什么这个制度却在今天成为被老百姓诟病的对象？

“这个先进性只体现在理论上和静态上。由于没有把‘统账结合’制度置于国家未来高速经济增长的动态之下，问题开始显现。”郑秉文强调，“静态来看，智利模式在当时才发展了10年便如此成功，中国当时的选择可以说是超前的。但随着经济的不断发展及覆盖面的扩大，这个制度存在的很多问题开始逐步露出水面。”

在当时，制度设计者没有考虑到中国明显的二元经济结构，即使发展到今天，中国的城市化率仅为51%，到2030年，中国的城市化率大约65%左右。也就是说，20年后，还会有35%的农村人口。

而这个制度设计显然不适合农村，不能覆盖农村，也不适合覆盖城镇的非正规部门。此外，这个制度还不适合覆盖流动性特别强的农民工，因此，发展特别快的沿海地区例如长三角，珠三角等地的开发区、工业园区，他们的社保制度大多是单独建立的，所以，沿海制度的碎片化现象比较严重。换句话说，在商品经济最发达的前沿，这个制度不适应，最落后的农村也不适应，城镇里的非正规部门还不适应。这些现象，导致了养老保险基本制度的覆盖面难以扩大，各地设立制度的不公也导致社会矛盾被逐渐激化。

除了国企，养老保险制度覆盖的其他每一个群体都多少存在一些问题，导致这些群体都不满意。没过几年，国企也开始不满意了，因为他们突然发现，他们

的养老金不能跟上城镇在岗职工工资增长率，低于事业单位的养老金，更低于公务员的养老金。重要的是，他们发现公务员和事业单位根本就没有参加改革，他们压根儿就不缴费，于是，国企最终也成为最大的不满意群体。事实上，事业单位也是不满意的，因为他们的养老金与公务员相比也差一个档次，并且，2008年以来，事业单位又成了改革的靶子。所以，似乎只有公务员是满意的群体。其实，公务员也有很多苦衷，因为他们退休前拿的工资水平与国企相比存在很大差距，国企工效挂钩改革之后工资水平远高于公务员。

久而久之，这个碎片化的退休制度就没人满意了。“碎片化制度就是这样的结果，比如，法国就是这样，没有一个群体是满意的，大家都在攀比，都觉得自己吃亏了。最终，社保制度成为火药桶。”郑秉文说。

农村养老保险制度的始末

此外制度设计没有考虑到城乡差别和流动人口的需要，也就是说与我们的外部经济环境不匹配。制度设计还没有考虑到一个问题，就是经济高速增长条件下进行账户积累是划不来的，否则，它就要求必须有一个高效的投资体制，让投资回报率能够跑赢经济增长率和工资增长率。

事实证明，老农保失败了，有的农民每月只能拿到3块钱退休金。这几天大家都在网上看到黑龙江一个老农每月只能拿3毛钱退休金，真是荒唐至极。原因就在于制度设计时并没有想到中国高速的经济增长可能导致收入水平的高速增长。现如今，人们的收入水平每六七年翻一番，按照20年以前养老保险缴费水平及其计发公式，20年以后，养老金当然只有几元钱了。但在当时，谁也想不到中国高速发展的经济水平，制度设置的缴费公式在当时看是合理的。

据统计，全国有1.85亿老年人口，其中超过六成以上都生活在农村，也就是说我国农村老年人口超过了1个亿。那么农村养老保险制度是如何走到今天的呢？

据资料记载，建国初期五保供养与集体养老是社会养老保障的主要方式。此后，1986年到1992年间，我国农村养老保险为试点阶段，一些经济较发达的地区成为首批试点地区。1992年到1998年期间是我国农村养老保险的推广阶段。参保人数不断上升，到1997年底，已有8200万农民投保。

然而，1998年以后我国农村养老保险进入了衰退阶段。1998年政府机构改革，农村社会养老保险由民政部门移交给劳动和社会保障部。由于多种因素的影响，全国大部分地区农村社会养老保险工作出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难，一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿状态。官方对这项工作的态度也发生了动摇。最终，1999年7月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务，有条件的地区应逐步向商业保险过渡。

郑秉文直言：“3元钱也好，3角钱也罢，老农保的问题其实与我们目前统账结合的问题在性质上是一样的，个人账户的结果和命运也必将是一样的。13省做实账户试点之所以进行不下去，转型成本巨大只是一个方面，更重要的还是账户做实的巨大福利损失问题，对此，大家都心知肚明，只是不说而已。不解决账户问题，不解决账户资金的投资体制改革问题，多年之后，账户养老金就必然相当于今天的3元钱和3角钱，这是不奇怪的。而新农保制度中，绝大部分农民选择的是100元这个最低档，按最低缴费15年算，其实，这就是3元钱和3角钱的苗头呀。”

针对这些现象，郑秉文指出，我们要做的只能是两件事，一是不能苛求前人，因为在当时邓小平能提出改革开放，能摸着石头过河，已经很伟大了。但是到了今天，随着经济社会的不断发展、社会制度的不断完善，我们不能再摸着石头过河了。既然出现了这么多的问题，我们就应该直面这些问题，正视这些困境，采取一揽子方案，制定顶层设计，不能头痛医头，脚痛医脚，因为这些问题的存在都是互为前提，一环套一环的。二是我们一定要有正视现实的勇气、重提改革的勇气、敢于承担的勇气。”

回顾中国养老金制度的发展历史，我们应该总结有益经验，逐步发现问题、解决问题。中国社会保障制度建设几乎是从一张白纸上开始的，在没有任何现成的经验情况下，能够取世界各国社保制度之长，创造性地将传统社保制度与个人账户结合起来，这是解放思想和大胆实践的结果。“现如今，面对养老保险制度凸显出的种种问题，我们更应该理性的分析制度本身的问题，由国家统一制定出‘顶层设计’，完善数据支持以及对制度可行性的未来测算。也只有这样，我们的养老保险制度才能得到更好的发展。”郑秉文认为。