

# 我国养老保障的制度变迁

中国养老保障体制改革,大体上可以分为三个阶段:十二届三中全会以前的传统体制阶段;80年代中期以后的社会统筹试点及实施阶段;1995年3月以后的“社会统筹与个人账户相结合”阶段。

## “家庭+单位”模式的瓦解

在人类社会发展的历史中,家庭一直是养老的主要力量。

进入20世纪50年代以后,随着工业化和城市化的发展,在我国,除了家庭之外,单位也开始加入养老保障提供者的行列,“劳保”就是这方面的典型例子。

80年代中期,我国家庭养老能力受到削弱。1984年10月,中共中央十二届三中全会发布《中共中央关于经济体制改革的决定》之后,国有企业改革全面展开,对养老保障体制产生冲击。

养老保障制度的变革迫在眉睫。为此,国家开始在一些市、县进行养老保障费用的社会统筹试点。1991年6月,在试点的基础上,国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确宣布实行养老保障的社会统筹。社会统筹体制开始在全国范围内逐步推行。

1993年党的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》,正式拉开了城镇职工养老保障政策改革的开端。《决定》力图建立多层次的社会保障体系,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。

## 社会统筹+个人账户

企业职工养老保险制度改革



民政部副部长李立国在上海视察养老机构 (曹杰/摄)

的试点阶段始于1995年。1995年3月,国务院下发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,明确提出了改革方向是实行社会统筹与个人账户相结合,还提出了社会统筹与个人账户相结合的两个具体实施办法,并允许各地结合本地实际选择试点。

1997年7月,在总结改革经验的基础上,国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,决定建立统一的城镇职工养老保障制度,向新的“统账结合”方案过渡。

1998年8月,根据现实的一些问题,国务院又发布了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,决定对有关政策实施进一步调整。主要内容包括:将原来11个行业的行业内养老统筹移交地方(省、直辖市)管理;提高统筹层次,实施省级统筹;养老金的差额缴拨改为全额缴拨,并实施养老金社会化发放。

2000年12月,国务院发布了《关于完善城镇社会保障体系

的试点方案》,提出完善社会保障体系的总目标是:建立独立于企业事业单位之外、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10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。

2005年12月,《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》正式发布,明确了在企业职工基本养老保险领域的主要任务。

从1993年到2005年间一系列变革措施下,中国养老保障体系已经初步建成,制度改革已经初见成效。

## 老龄化冲击养老保障体系

社会保险的三个大层次是社会基本养老保险、企业补充养老保险、个人商业养老保险。

2005年左右,中国第一层次的基本养老保险覆盖范围已从

国有企业和城镇集体企业职工,扩大到其他所有制企业职工,惠及中国12%的人口;2000年设立作为养老储备的全国社保基金也逐步发展壮大。

第二层次的补充养老保险从无到有并逐步发展壮大,截至2004年3月,全国建立企业年金计划的企业有22463家,参加计划的职工约为702万人,资产总额近600亿元。

但是形势却依然不容乐观。

对于中国的养老保障制度,有学者评价,世界上可能找不出一个国家,像中国这样,在过去短短二十几年的时间里,养老保障体系改革蓝图数度经历变迁。

## 农村,养老保障体系缺位

我国从20世纪50年代就形成了具有鲜明二元特征的养老保障制度,在城市地区借鉴国外的离退休制度,在农村只有极少数老年人享受五保制度。城市地区老年人的照料和精神慰藉内容主要倚重家庭,农村养老则主要是依靠家庭。这种格局直至今天仍然没有多大的变化。

我国农村社会养老保险起步于上个世纪80年代。早期农保制度建设自1998年进入第三阶段以后陷入僵局。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,要求农村养老保障以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合,有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。

至今,农村养老保障没有实现大的突破,部分地方开始新型农保试点,但全国性政策试点尚

未开始。学界普遍认为,农村居民养老保险制度是农村养老模式发展的必然趋势,也是未来社会化养老保障的核心和基础。

2007年1月2日,劳动和社会保障部发布了《2008年劳动和社会保障工作要点》,提出“探索建立农村社会养老保险制度,开展建立新型农村社会养老保险试点。全面落实被征地农民社会保障政策,切实做到即征即保”。这一表述,再次将社会的目光吸引到“中国养老保障制度改革”这一历史性的重大话题上。

## 链接

### 养老金发展年表——

#### 1997年

1997年,中国政府开始在全国建立统一的城镇企业职工基本养老保险制度。

#### 1998年

1998年,中国半数省市养老金收支不抵支。

#### 2005年

2005年,中国养老金基金空账已达到8000亿,且每年以1000多亿规模扩大。

#### 2010年

截至2010年,国家养老金个人账户本应有资产19596亿元,实际上只有2039亿元,导致17557亿元的缺口将要由政府来偿还。

#### 2001年到2075年

据世行一项估算,从2001年到2075年,中国养老金缺口可能达9万亿人民币,目前对于中国养老金缺口的估算,最乐观的也认为缺口将达到3万亿人民币。(张雪波 整理)

# 民政部:加快养老服务步伐

■ 本报记者 张雪波

民政部副部长袁玉沛在9月20日国新办举行的新闻发布会上表示,我国进入老龄化以来,现在呈现着老年人口基数大、增速快、高龄化、失能化、空巢化趋势明显的态势,再加上我国未富先老的国情和家庭小型化的结构叠加在一起,所以养老问题异常的严峻,成为党和政府高度重视、社会各界广泛关注、人民群众迫切期盼的重大民生问题。民政部按照党中央、国务院提出来的老有所养的战略目标和优先发展养老服务业的意见,确定下一步要加大力度。

要以社会养老服务体系建设规划为引领,提高科学化水平。坚持资金保障与提供服务相结合,着力解决老年人有钱养老和有服务养老的问题。坚

持居家、社区和机构相结合,更加重视居家养老服务的设施、信息网络平台和服务机构、服务队伍的建设。坚持政府主导、社会参与和市场化运作,更加注重以需求为导向,发挥市场在养老服务资源配置中的基础作用。同时,还要坚持城乡统筹,更加注重农村,坚持区域协调发展,更加注重中西部地区发展,着力在优化布局、增量扩面、完善功能、创新机制、提升水平上实现突破。

坚持以社会养老服务体系建设推进年为抓手,加快进展。民政部决定,在“十二五”期间连续五年开展养老服务体系推进年活动,并且启动敬老、爱老、助老工程,这个工程有六个计划作为支撑。一是在大中城市要建设一批集养老示范、

培训实训为一体的较大型的养老机构,简称为“阳光计划”。二是在区县一级,每个区县要建设一所以养老为重点、兼具为残疾人和孤儿服务的综合性的服务设施,简称为“月光计划”。三是在社区要建设为居家养老服务的星罗棋布的站点,简称为“星光计划”。四是在农村的乡镇,继续建设为五保老人服务的五保敬老设施,简称为“霞光计划”。五是民政部去年开始试点,今年逐步铺开,在农村建设由村主办的互助养老的幸福院,简称为“幸福计划”。六是在各类养老机构和社区,要配置不同的康复辅具,简称为“福康计划”。这几项计划的实施,涵盖了养老的不同层级和不同的功能。为了把它落到实处,民政部还制定了社会养老服务体系

建设监测指标体系,随时对各地的发展进行监控,并且制定了以奖代补的政策。

以加大投入和优惠政策为动力,确保目标的实现。在资金投入方面,国家和地方政府近年来尤其是今年持续加大了投入,从民政部到地方民政部门所掌握的彩票公益金将有50%用于养老。民政部还和国家开发行签署了协议,探索社会化投融资的渠道,今年国家开发行拿出100亿低息优惠贷款,先试点,逐步扩大规模。与此同时,民政部和国家发改委正在起草关于鼓励社会力量参与养老服务设施建设的一个意见,这个意见已经基本上成型,准备报国务院审批发布。通过税收、土地、用水、用电、用气等方面,提供优惠政策,鼓励更多的民营资本参与社会养老服务体系的建设。

设,确保在“十二五”末,按照国家确定的目标,每千名老年人实现30张床位,全国总床位由现在的357万张达到660万张,每千名老人由目前的19张床位提高到30张床位。

以提升能力和加强监管为保障,确保服务水平的提升。在服务能力提升方面,民政部着重重要加强人才的培养,通过学历教育和在职培训,造就一支尊老敬老、爱岗敬业、具有专业化水平的养老护理员队伍。同时民政部也正在积极探索通过时间储蓄志愿者服务时间的记录,来激励更多的人到养老服务业中,从事志愿者服务。另外,民政部还将建立养老机构的准入、监管和退出的机制,确保养老服务水平的提高和健康发展。