

# 关于养老保险制度改革的探讨

葛寿昌

我国的养老保险制度是1951年2月初步建立，于1978年又单独立法形成的。40年来，养老保险制度充分发挥了保障退休职工的基本生活、解除在职职工的后顾之忧、减轻家庭的养老负担、促进社会安定的积极作用。但是，原有的养老保险制度存在着一定的弊端，随着经济体制和劳动制度改革的深入，其弊病日趋严重，越来越不适应有计划商品经济的发展，亟需进行改革和完善。国务院于去年6月26日发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（以下简称《决定》）。这是非常及时的。本文结合学习《决定》，探讨我国养老保险制度的改革。

改革养老保险制度，首先得进行理论上的探讨，以便提高对养老保险的认识，为改革提供理论依据。

## （一）养老保险属于必要劳动。

劳动者的养老保险的劳动属性问题，即养老保险金属于必要劳动还是属于剩余劳动的问题。明确这一问题，涉及到要不要在劳动者必要劳动创造的价值中扣除储存一部分，形成专门的养老保险基金，以及退休职工的养老保险金实质上是自己负担还是他人负担的问题。过去，传统的观点认为，养老保险金是属于社会扣除的剩余劳动，由企业或国家财政支付，或是由在职职工的剩余劳动创造的价值支付，因而有在职职工养活了退休职工的说法。这些看法是不正确的。生产部门劳动者的养老保险金，实质上和工资、奖金一样，都是必要劳动的一部分，即工资是 $V_1$ ，奖金是 $V_2$ ，养老保险金是 $V_3$ 。所以，养老保险费应打入成本。退休职工领取的养老保险金，是他过去在职时的必要劳动扣除的返还，但又不是不折不扣的返还，因为要进行互济。明确这一点，有利于培植职工的自我保障意识，有利于推行个人交费制度，有利于建立事先扣除储存建立专门的养老保险制度。

## （二）养老保险实行与劳动挂钩、均等分配。

养老保险是一种公平分配的机制，在分配中体现较多的公平性。所以，养老保险金与按劳分配的工资有着本质的区别，它不是象有些人所说的是按劳分配的继续和延伸。但是，养老保险金又与按劳分配有一定的联系。因为养老保险是劳动者必要劳动的一部分，这就决定了它也要与以必要劳动为基础的按劳分配有一定的联系。这就是说，养老保险金的分配，既要体现均等分配的原则，又要与劳动挂钩，即养老保险金的提取和给付，要与工资与工龄（或交纳期限）挂钩，在一定程度上体现不劳不保、多劳多保、少劳少保的原则，从而鼓励劳动者的劳动积极性。这一理论告诉我们，养老保险金的分配，既要体现公平分配、保障基本生活的原则，又要在一定程度上体现按劳分配的原则，待遇标准有一定的差别。

### (三)养老保险的基本特征。

养老保险是一种社会保险制度，与其他分配机制相比，具有其特殊的属性、功能和特征。养老保险具有以下基本特征：

1. 社会性。在社会化大生产条件下，养老保险必须是社会保险，即以国家为主体，在社会范围内多方筹集资金，进行社会管理，由社会对退休职工给予保障。

2. 强制性。养老有多种方式，一是家庭养老，即建立在血统关系及伦理道德基础上的家庭亲属养老保险；二是由劳动者自愿地进行储蓄，积存一部分钱作为养老之用；三是社会养老保险，即通过立法强制性地进行扣除、缴纳，建立专门的养老保险基金。属于社会保险的养老保险制度，必须是强制实行的制度。

3. 福利性。社会养老保险是一种社会福利事业。社会筹集来的养老保险费存入银行或购买债券获得的利息，仍转入养老保险基金，用于养老保险，当遇特殊情况，入不敷出时，国家财政给予补贴。这与商业性的保险公司举办的人身保险要有一定的盈利是完全不同的。

4. 储存性。劳动者在能够劳动的时候，社会就将其所创造的一部分价值逐年逐月进行强制性扣除，储存起来，待劳动者丧失劳动能力时再进行分配，作为养老之用。储存性的特征意味着，劳动者的养老保险金的分配使用，是将原来储存的养老保险金返还给劳动者，其实质是“取之于己，用之于己；能劳动时储存，不能劳动时返还”。

5. 互济性。由于劳动者退休后的寿命期有差别，对社会保险的需要量也不一致，因而每个劳动者的养老保险金的扣除、储存和分配、使用，在数量上、时效上是不相等的。有的人分配使用数可能多于扣除、储存数，有的则反之。这样，就在劳动者之间进行了互相调剂，互助互济。不具有统筹互济性的自我储蓄型的养老保险，称不上是社会保险。

6. 公平性。社会养老保险是公平的分配机制，实现公平分配是社会保障追求的主要目标。养老保险的公平性，就是发放退休金时要缩小原收入的差别，体现均等分配。

7. 差别性。养老保险要与劳动者的劳动贡献大小挂钩，体现一定的差别，以便鼓励劳动者在职时积极劳动，为社会多作贡献。

上述的基本理论和基本特征，是我们改革养老保险制度时必须遵循的原则。

用上述的养老保险的基本理论和基本特征来衡量，我国原有的养老保险制度存在着以下弊病：

#### (一)养老保险的覆盖面不广。

我国的养老保险制度，在城镇，只在90.7%的全民和大集体企业职工中实施，还有10%的私营企业和县区以下集体企业还没有养老保险，城镇个体劳动者也没有养老保险。广大的农村中，乡镇企业职工及农民基本上没有建立养老保险制度。这种状况不能适应经济体制改革和发展商品经济的需要；不利于多种所有制和多种用工形式的发展和巩固；也不符合全民所有制是全体人民共同占有生产资料，国家是全体人民的总代表，劳动者都有享受社会保障的平等权利的要求。

#### (二)养老保险的社会化程度不高。

原有的养老保险基金的筹集、管理和支付，是由企业负责的，基本上是企业保险。企业养老保险，使企业由于退休人员有多有少、负担畸轻畸重而竞争条件不平等，也使有些企业

由于受保对象人数的增加而不堪负担，或者由于企业经营效益差，产生亏损，以至无法负担退休职工的养老保险金。特别是当企业在竞争中破产后，退休职工的养老保险也就没有着落。

近几年，虽然实行了养老保险金的统筹，但仅是少数省（直辖市）实行了全省（市）统筹，大多数地区统筹的范围仅限于县市较小的范围内。而且有的县市只在全民所有制单位职工中实行社会统筹，集体单位的职工还实行企业保险。而退休职工的管理及退休金的支付，仍由企业负责。养老保险社会化程度不高，影响了劳动力的流动和合理配置。

### （三）养老保险资金渠道单一。

原有的养老保险制度，其资金渠道是单一化的，即由企业或国家包下来，个人不交纳养老保险费。单一渠道受国家财力的制约，影响养老保险事业的发展，特别是人口日益老龄化的情况下，国家和企业将不堪负担，将严重削弱企业自我改造和自我发展的能力，也不利于职工增强自我保障意识，使保障权利与义务相脱节。

### （四）养老保险资金没有储存。

我国的养老保险资金过去实行现收现付制，即由企业根据当年退休金支出的需要，在营业外列支。近几年，实行统筹后，实行“以支定收，略有结余”的筹资原则，也基本上没有什么积累。采取现收现付制，退休职工的退休金是从在职职工创造的价值中扣除支付的，这样做，造成了是在职职工养活退休职工的现象，影响了在职职工的物质利益和企业的积累，引起在职职工与退休职工的矛盾。养老保险金没有积累，也难以迎接人口老龄化和职工退休高潮的到来。

### （五）给付标准和办法不够合理。

1. 原有的退休金给付，结构单一，弹性很小，适应性较差。2. 退休金按标准工资为基数计发，是很不合理的。由于工资制度的改革，企业搞活内部分配，标准工资在工资收入中所占比重已由1978年的85.7%下降为1989年的53.7%，而且随着企业内部分配的搞活，有的企业已无标准工资了。3. 退休金以职工退休时的工资（即时点工资）计发，不能很好反映劳动者一生的劳动贡献。劳动制度改革后，劳动力有一定的流动，工资也会随之上下浮动，不少职工并不是在临近退休时获得最高工资。4. 原来的计发办法规定，20年以上工龄的退休职工均按同一个档次的比例（75%）领取退休金，劳动21年的职工与劳动30年、40年的职工享受同等待遇的退休金，显然是不合理的，不能很好体现养老保险权利与劳动贡献挂钩的原则。5. 没有建立退休金与物价挂钩，随着物价的上涨而相应调整的制度，难以切实保证退休职工的基本生活水平不下降。原办法也没有很好体现退休老人分享社会经济发展成果的问题。

改革养老保险制度，应从我国人口日益老化、生产力水平较低、人民生活水平还不高的国情出发，兼顾国家、集体和个人三者利益，兼顾目前利益和长远利益；既要考虑养老保险的基本需要，又要从实际出发，量力而行，充分考虑国家、企业和个人的承受能力；既要适应经济体制改革和社会经济发展的要求，借鉴国外的经验，又要考虑现行的退休制度历经40年的历史；既要保障退休职工退休后的生括，又要有利于生产发展和社会安定。

通过改革，应建立起范围普及、制度统一、管理社会化、结构多层次、资金多渠道、权利与义务挂钩、待遇与缴费联系的具有中国特色的社会主义的养老保险制度。下面就养老保险

的几个主要问题，提出改革的设想和建议。

### （一）建立多层次的养老保险制度。

原有的养老保险制度，是单一层次的制度。这是一种适应高度集中的产品经济型的养老保险模式。在有计划商品经济，分级管理，企业自主经营、自负盈亏的体制下，应实行多层次的养老保险制度。

《决定》指出：“各省、自治区、直辖市人民政府可以根据国家的统一政策，对职工养老保险作出具体规定，允许不同地区、企业之间存在一定的差别”。这是很正确的。我认为，根据我国的实际情况，应建立国家基本养老保险、地方附加养老保险（体现不同地区的差别）、企业补充养老保险三个层次的养老保险制度，而不是建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险三个层次的养老保险制度。这是因为，既允许不同地区存在着差别，就应建立相应的地方附加保险的一个层次。事实上，现在各省市都在国家规定的基本保险外作了附加保险的规定。至于个人储蓄性养老保险是由职工自愿参加，不是强制的，不具有社会保险的特征，不能构成社会养老保险的一个层次。当然，应该提倡个人储蓄性养老保险，作为社会养老保险的一个补充。

企业补充养老保险既然作为社会养老保险的一个层次，就不能由企业自愿地自行决定，那样会产生相互攀比，竞相建立，从而挤占生产发展基金的不正常情况。企业补充养老保险也应由国家立法，有条件地强制执行，即当某一企业达到国家规定的条件时，必须也才可以建立补充保险。同时，对企业补充保险资金的提取比例和给付标准，国家均应作出统一的又有一定幅度的规定，并规定最高限额，以进行宏观调控。企业补充养老保险金，职工退休后一次性支付，职工流动时不好带走，以发挥企业补充养老保险稳定职工队伍，调动劳动积极性的作用。

### （二）建立养老保险费三方负担的养老保险制度

原有的养老保险制度，资金筹集的渠道是单一的，即由企业和国家包下来，职工个人不交纳，而且采取现收现支，减少企业上交税利的办法给付。这种办法，是将退休职工过去在职劳动时应从其必要劳动中扣除养老保险基金的部分，采取上交税利的形式交给国家财政，即先将必要劳动的养老费用转化为剩余劳动的税利，然后再采取减少在职职工上交剩余劳动（税利）的形式，转化为退休职工的必要劳动的养老保险金。这种办法，掩盖和扭曲了养老保险的必要劳动的实质，割裂了养老保险的权利和义务之间的联系。

《决定》指出，应实行国家、企业、个人三方合理负担。三方负担，是一种国民收入的分配和再分配的具体方式和养老保险金的筹集方式，体现国家、企业和个人三方在筹集养老保险金中的共同责任，但不能理解为企业交纳的是剩余劳动的部分，其实质仍是劳动者的必要劳动的企业扣除。因此，企业为职工交纳的养老保险费应列入成本，表现为劳动消耗补偿的成本是必要劳动部分。国家负担部分，主要表现为当必要劳动扣除的养老保险基金不足或有的企业交纳的养老保险费负担过重，国家给以让税、让利调节和补贴时，即从剩余劳动中拿出一部分再转化为必要劳动的养老保险金。

三方负担，在一定时期是要以企业负担为主、个人适当交费作为改革的起步（本人标准工资为2%左右）。但随着工资制度的改革和个人工资收入的提高，应逐步提高交纳比例，一直提高到与企业交纳同样比例的养老保险费。

个人交纳养老保险费，可以还养老保险为必要劳动的本来面目，克服养老保险上的依赖

思想，增强劳动者自我保障意识；也可以抑制提前消费和养老保险待遇上的攀比现象；还可以避免在立法和执行制度上的人治现象。个人交费应在增加工资的基础上实行。这样做，一方面体现为将原来的必要劳动中企业扣除的一部分养老保险费，以工资形式发给职工，再由职工交纳，这也是调整工资结构的一个重要方面。另一方面，可以增强职工的心理承受能力。

实行个人交费制度以后，应将原来按连续工龄计发退休金的办法改为按个人交费期限计发。同时，应将原规定10年连续工龄的退休条件，改为交纳满10年作为退休条件。一部分老职工实行个人交费制度以后，原来已有的工龄可视作个人交纳记录。交费年限不足10年的，可将保险本金扣除管理费后，本金加利息一次性发还本人。

为了鼓励个人交费，使职工感到这一改革对个人有利，应在实行个人交费办法后，适当提高基本的养老保险金比例。交费年限满10年的按基本比例发给养老金，每交费1年加发一定比例（如1%）的退休金；交费时间长的，比例也高。

企业为职工交纳的以及个人交纳的基本养老保险费，应记入个人养老保险帐户。职工流动时，其帐户随之转移。如职工退出企业从事个体经济，仍可在原帐户继续交纳。

### （三）改革养老保险金的计发方法。

首先，应改变按本人标准工资计发退休金的办法，改为按本人全部工资收入计发。奖金数额各企业的水平不一，可与征税限额标准一致，或取某一时期地区的月平均工资。基数扩大后，比例可相应降低。计发退休金的工资，应是劳动者一生或退休前若干年的时期工资，而不应是退休时的时点工资。最好是按一生的指数化的月平均工资作为计发退休金的基数。

其次，原来的计发办法规定，20年以上工龄的均按75%计发。这是很不合理的。近几年，各地普遍对1956年以前参加工作的退休职工提高5—25%的退休金，最高可达90%左右。虽然提高比例是为了解决基数低和20年以上工龄不分档次的问题，但比例定得这样高也是不妥的。如今后将标准工资的比重提高到80%左右，如此高的比例的退休金是不堪负担的。还是应该采取扩大基数、缩小比例、增加档次的办法。

再次，对退休金要确定最低保证数和最高限制数。规定最低保证数是为了保障退休职工的基本生活。确定最高限制数则是为了限制某些人退休后的过高收入，在退休收入之间进行调剂，以体现公平分配。

最后，退休金要与职工生活费指数、职工工资水平挂钩，定期进行调整。《决定》已作了规定。但这种挂钩和调整要制度化，即明确规定，生活费指数上升多少、职工工资水平提高多少的情况下，应调整退休金。挂钩的办法可以有几种：一是退休金按生活费指数、工资水平提高情况（幅度）相应调整提高；二是在给在职职工发放物价补贴的同时给退休职工发放物价补贴，根据在职职工增加工资的平均数增发退休职工略低于此数的退休金；三是将计发退休金的工资基数按生活费指数及在职职工工资水平提高幅度指数化（即指数化的工资）计发退休金。关于退休金的计发办法还可以有以下几个方案：

1. 将基本保险金分为两部分，一是基础退休金，平均发给，或是绝对额，或是根据省（市）上一年月平均工资的相同比例发给；二是附加退休金，与本人原工资收入挂钩，按交费期限的长短按一定比例发放。

2. 确定一个计发退休金的工资收入限额，低于限额的工资收入按累进比例计发退休金，高于限额的工资收入按累退比例计发。这种办法实行高收入低比例、低收（下转第22页）

第二，对于某些主要商品列举征收，规定税率是可行的，在国家调整价格的同时对税率作适当调整（重新规定税率或作减免税规定）也是办得到的，但请注意人为的差别税率很可能造成资源配置的扭曲。有时价格作调整，可能出于某种的考虑而不是全面的考虑，出于一时的考虑而不是长期的考虑。鉴于这样的认识，我以为，对一般的商品，税收宜采用“中性”原则，也就是用统一税率征收，企业把流转税视作一种成本，然后价格由供求关系决定。流转税的转嫁与归宿是在商品经济条件下的必然现象，应当由需求和供应的不同弹性以不同的方式表现出来。国家控制某些主要商品的价格是必要的，经常地调整以尽可能接近供求平衡点（正确地说，应当是长期供求均衡点）更为必要。在价格调整时最好不要触动税收，以保证税源的正常和税法的严肃性，确实需要价税联动时，不仅需要研究它对产出的影响，更需要重视其合理性，以免对资源配置的扭曲。

第三，在某些特殊情况下需对某些特殊产品作价税联动也必须考虑其需求和供应的特殊情况，明确调整的预期目的，以确定价格或税收的单独变动（B、D、F、H组合）或同向变动（A、I组合）或逆向变动（C、G组合）以及变动的各自具体数量，而不是简单地把价税联动理解为同向、同量或同比例变动。

---

①引自刘卓甫主编：《社会主义价格学》，中国财政经济出版社1988年版，第54页。

②参见〔美〕D·格林沃尔德主编：《现代经济词典》，商务印书馆1981年版，第83页。

③引自〔美〕萨缪尔森：《经济学》中册，商务印书馆1990年版，第40页。

④比如，何振一同志认为：“由于产品价格不合理给企业带来的利益上的苦乐不均，就必须依据产品价格脱离价值的实际数量来设计税率水平方可奏效”。引自其著作：《理论财政学》，中国财政经济出版社1987年版，第244页。

---

（上接第36页）入高比例的原则，以便缩小退休后的收入差别。

3. 根据本人养老保险帐户上的储存总额本息和社会平均余命按月计发养老金。但这种办法要与储蓄型的养老保险有所区别。完全储蓄型的养老保险是个人储多少用多少，没有统筹和相互之间的调剂。因此，它还称不上是社会保险。我们这里讲的办法，是要在一定统筹和调剂的基础上，即企业为个人交费的部分不全部计入个人养老保险帐户，提取一定的比例作为统筹调剂金。

确定退休金计发办法，主要考虑公平与效率，统筹互济与自我保障以何者为侧重，以及它们之间如何配置和结合的问题。一般说，可以有以下四种考虑和设计：

一是在考虑公平分配时比较注重效率，那就会采取全部退休金与原工资收入挂钩，按工龄长短或交费期限确定不同的计发比例。

二是适当注意效率但侧重公平分配，那就要采取退休金的基本部分平均发放，附加部分与工资挂钩计发。

三是以自我储蓄保险为主，适当进行统筹调剂。企业和个人交费的部分，少部分进行统筹调剂，大部分记入个人帐户，退休后按个人帐户上的本息按月计发，不足时进行调剂。

四是社会统筹互济为主，个人交费纳入统筹的基本养老保险，适当考虑个人交费部分作为储蓄保险返还。

我倾向采取第二种或第四种计发办法。