

# 第十三章

# 中国社会主义社会保 险 的内容（1）



# 中国养老保障制度改革

一、养老保险制度改革历程

二、养老保险制度的基本格局

三、养老保险制度改革的成效与问题

四、养老保障体制改革的方向



# 一、养老保险制度改革历程

(一) 1984年改革之前的养老保险制度

(二) 1993年以前的养老保险制度改革探索

(三) 1993年养老保险制度改革纲领的产生

(四) 1993-1997年养老保险制度改革情况



（五）1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[1997]26号）

（六）2000年以后 辽宁省完善城镇养老保险制度的改革探索（国发[2000]42号）

## （一）1984年改革之前的养老保险制度

1951年，中华人民共和国政务院颁布了我国历史上第一部全国性社会保障法规——《劳动保险条例》（试行）。在此后的30年中，我国的养老保险制度经历了三个发展时期：

第一个时期，初建社会化的养老保险制度。

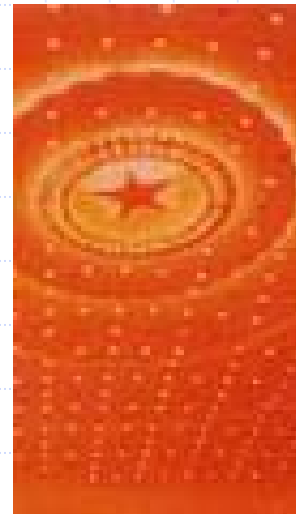
第二个时期，“动乱”导致养老保险制度“沉降”。

第三个时期，整顿、规范和探索时期。



## (二) 1993年以前的养老保险制度改革探索

1984年，以党的十一届三中全会  
《关于经济体制改革若干问题的决定》  
为标志，我国经济体制改革进入了以城  
市为重点、以国营企业为中心的时代。



从1985年起(少数地区从1984年起), 各地纷纷进行了重建养老保险社会统筹制度的试点。

1991年, 国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》, 在全国重新实行养老保险社会统筹制度。



## (三) 1993年养老保险制度改革纲领的产生

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出了关于社会保障制度改革的三个原则，这是对我国养老保险制度改革方向的重新认识。

一是“建立多层次的社会保障体系”。

二是“城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹与个人账户相结合”。

三是“社会保险行政管理与社会保险基金经营要分开。”

## （四）1993-1997年养老保险制度改革情况

1995年3月，国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，并同时出台了两个具体的操作方案。

方案一（“大账户”）：基本上是按照DC模式设计的。

方案二（“小账户”）：设计了一个比例较小的个人账户。

## (五) 1997年国发26号文件

1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》

国发[1997]26号文件的颁布，正式确定了我  
国养老保险制度的基本框架，统一了具体实施方案。

基本养老金由两部分组成：

一是基础养老金，标准为当地职工上一年平均工资的20%；

二是个人账户养老金，标准为个人账户累计储存额除以120。

个人缴费年限累计不满15年的，退休后不享受基础养老金待遇，其个人账户储存额由本人一次性领取。

## (六) 2000年国发42号文件

2000年，国务院发布了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（[2000]42号），在辽宁省先行试点。



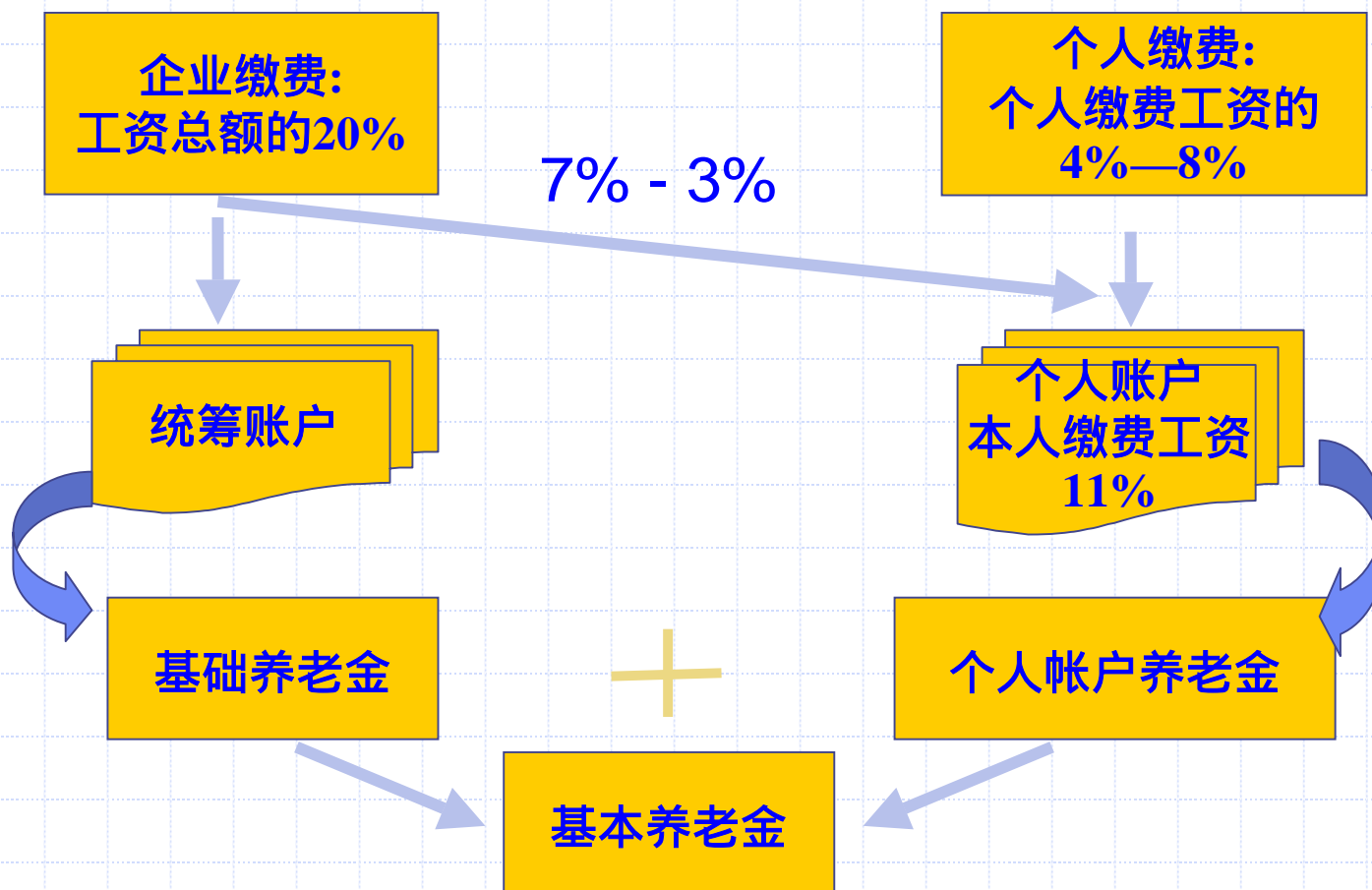
辽宁省2001年7月开始研究基本养老保险个人账户运营的有关问题，取得了三大进展：一是下发了《辽宁省城镇企业职工基本养老保险个人账户基金管理暂行办法》（辽劳社发[2001]88号）；二是草拟了《辽宁省个人账户基金投资管理暂行规定》；三是对上解的个人账户基金进行了低风险投资。

## 二、养老保险制度的基本格局

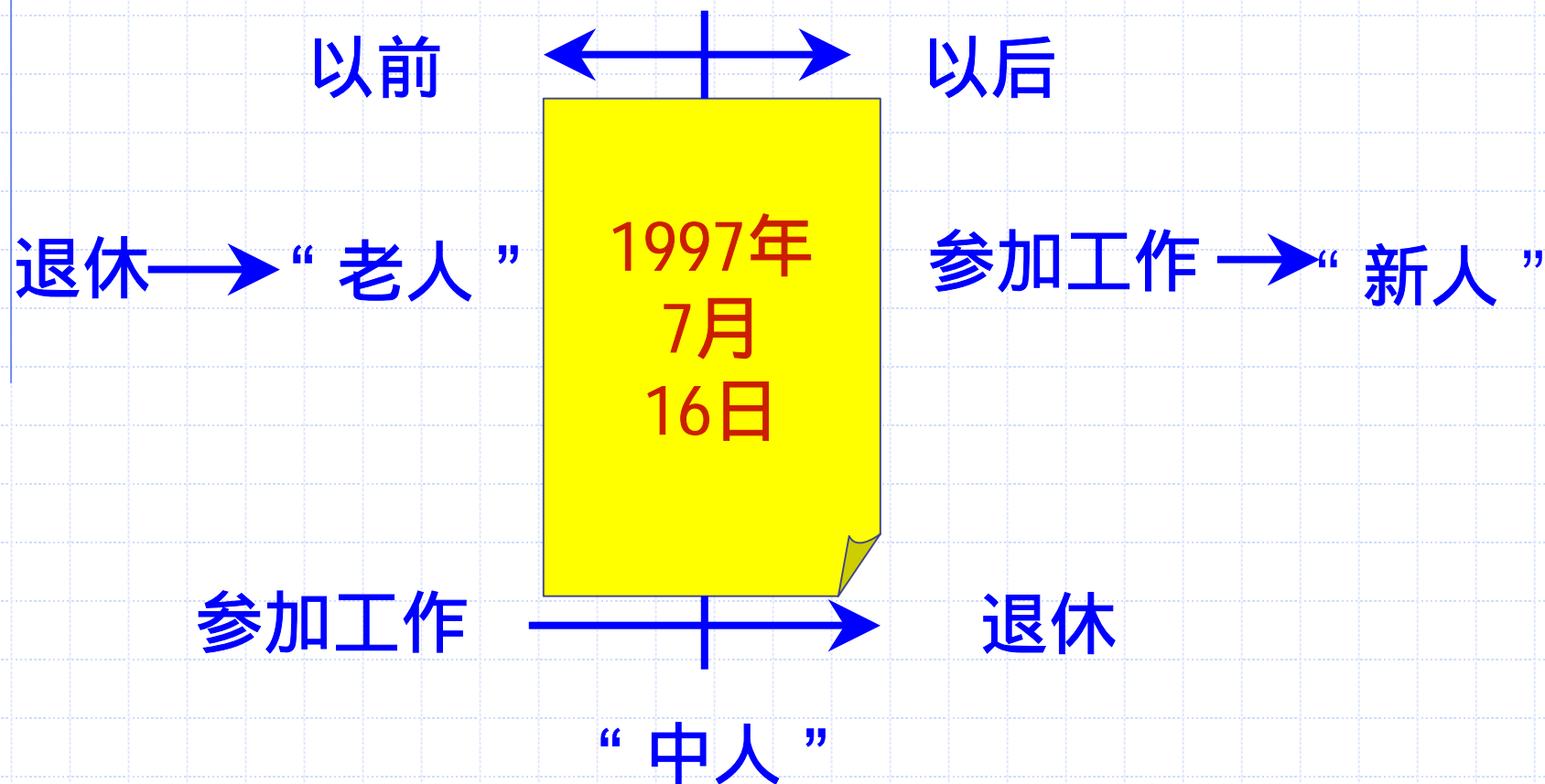
基本制度：国发[1997]26号文件

试点制度：国发[2000]42号文件

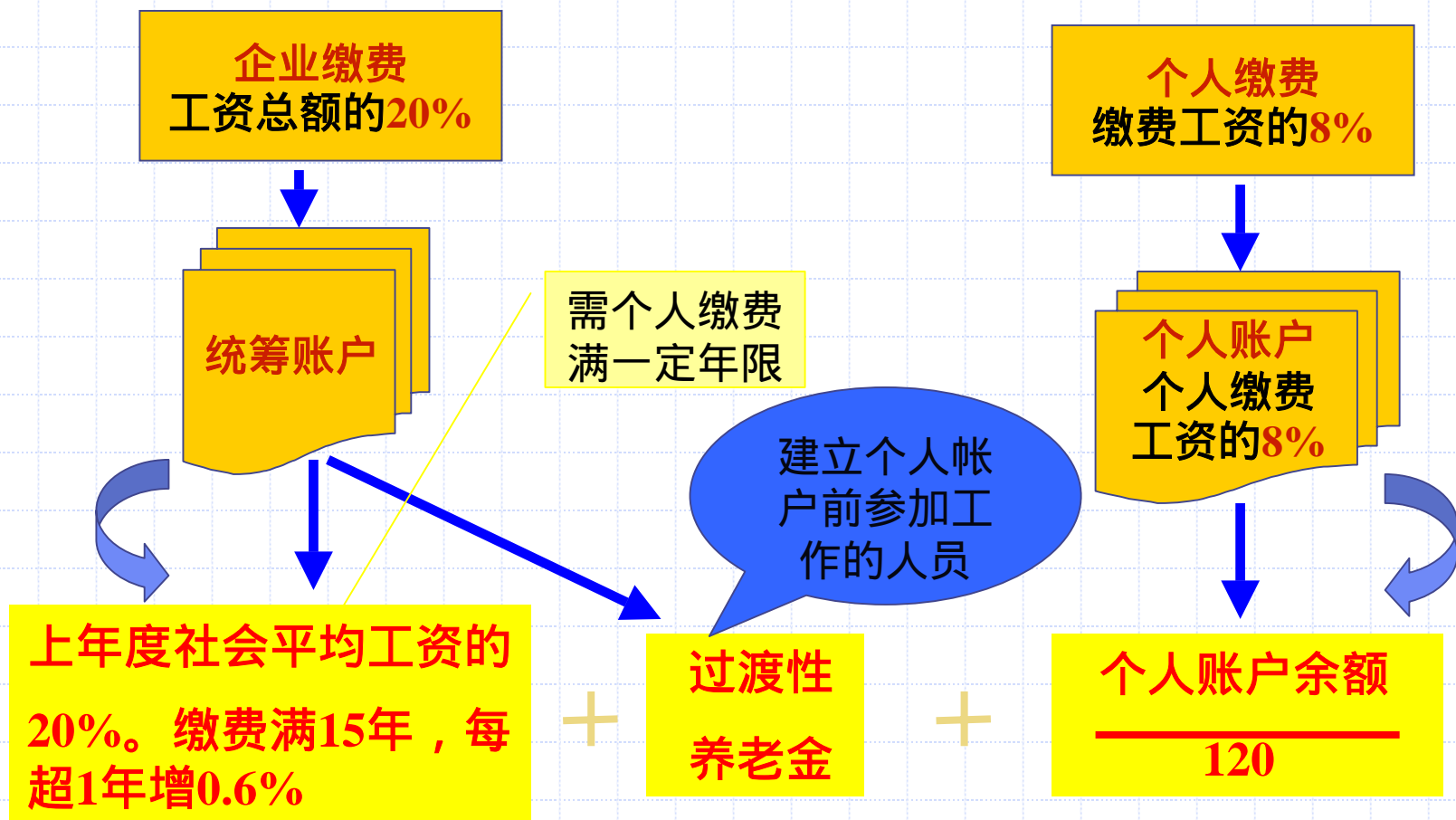
# 养老金来源与构成（总体特征）



# 养老金来源与构成（标准划分）



# 养老金来源与构成（试点地区）



## 三、养老保险制度改革的成效与问题

(一) 改革成效

(二) 面临的问题



## (一) 改革成效

经过20多年的改革探索与实践，  
到2004年底，全国参加基本养老保险的人数达到16342万人，比2003年底增加836万人。



其中参保职工人数为12242  
万人，参保离退休人员为4100  
万人，各级社保经办机构为其  
中60%以上的人员提供了社会化  
管理服务。



## 各项改革取得了显著成效：

一是确立统账结合的基本制度，探索了基本养老保险、企业年金和个人养老储蓄的多层次体系；

二是扩大制度覆盖范围，实现了从国有企业向城镇各种所有制企业的延伸；



三是普遍实行个人缴费制度，加大中央和地方财政投入，建立全国社会保障基金，初步形成了国家、企业和个人的多元化筹资机制；



全国社会保障基金理事会  
NATIONAL COUNCIL FOR SOCIAL SECURITY FUND  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA



普通高等学校人文社会科学重点研究基地

四是实行原行业统筹下放省级管理，解决条块分割的矛盾，建立了上下贯通、覆盖全国的五级社保经办管理服务体系；





五是确保基本养老金按时足额领取，实行养老金社会化发放，维护了广大职工的基本权益；

六是完成辽宁试点任务，做实基本养老保险个人账户，实现了改革的预期目标。



## (二) 面临的问题

第一，在保障项目方面，责任不明确，助长企业和地方政府的依赖倾向。

第二，在账户设计方面，债务不清晰，放大基金缺口和“空账”。

第三，在运行方式方面，机制不合理，增加制度和道德风险。

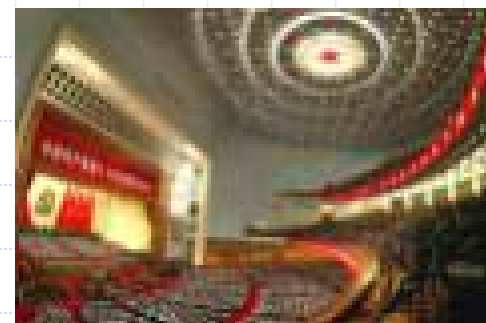


第四，在制度建设方面，体系不健全，抑制多样化养老保障需求。

第五，在组织保障方面，管理不顺畅，影响服务质量和效率。

## 四、养老保障体制改革的方向

**指导思想：**进一步调整养老保障制度结构，明确政府、企业和个人的责任，发挥市场在资源配置中的积极作用；



建立养老保障长效机制，促进社会公平、和谐  
与可持续发展，实现保障体系科学化、管理制  
度法制化、筹资渠道多元化和管理服务社会化。



## 基本结构和具体项目可作如下安排：

个人储蓄性养老计划：  
预期替代率0—10%

企业年金：预期替代率0—25%

地方养老金（省级统筹）：  
目标替代率0—15%，体现地方经济发展水平

个人账户养老金：目标替代率0—15%左右

基础养老金（全国统筹）：目标替代率35%左右，保障基本的生活

## (一) 社会统筹：基础养老金

基础养老金是一项覆盖城镇所有从业人员，确保其基本生活和权益的养老保障项目，可视为最低养老金。基金由企业缴费形成，不足部分由财政补助。目标替代率为社会平均工资的35%，所有参保人员享受同等待遇水平。作为基本保障项目，政府应当承担管理和兜底的责任。





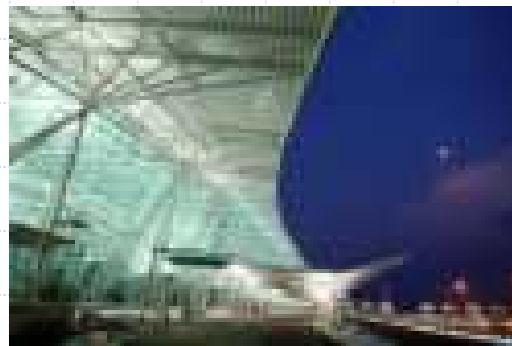
## (二) 个人账户：个人账户养老金

个人账户养老金是一项强制职工个人缴费，国家给予税收优惠，政府承担管理责任，保障其中等生活水平的养老保障项目。个人账户基金企业不缴费，财政不兜底，个人缴费率为8%。根据个人缴费、投资收益积累额和预期余命确定待遇水平，计划替代率为15%。基金由个人缴费形成，具有与统筹基金不同的私有属性。



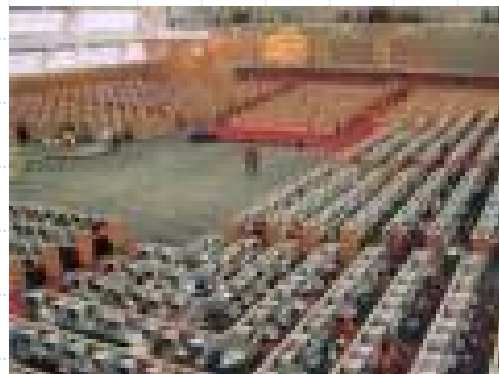
## (三) 过渡性养老金：地方养老金

地方养老金是一项地方政府自主建立的养老保障项目，由基本养老保险的过渡性养老金和一部分统筹外项目转化而成。基金由企业缴费形成，不足部分由地方财政兜底，计划替代率为15%。



## (四) 企业年金

企业年金是一项政府给予政策支持、企业自主建立的养老保障项目。此项计划应由企业与职工协商建立，基金由企业和职工缴费形成，实行市场化管理运营，计划替代率为25%。由于该项计划为企业自主项目，企业可能建也可能不建，存在有或无的区别。



21世纪的头20年是我国经济建设快速发展的重要阶段，也是实现全面建设小康社会奋斗目标的关键时期。从现在起，用5年时间完善政策制度框架，用10年时间形成法律法规体系，用20年时间建立可持续发展机制。为此，要进一步深化改革，采取有效措施，加快完善社会保障制度的进程。