

# 在 2005 年北大赛瑟论坛上的发言

劳动和社会保障部 刘永富

2005 年 4 月 20 日

女士们，先生们：

很高兴出席 2005 年北大赛瑟论坛，借此机会，向各位介绍一些我国社会保障的情况，并就完善我国养老保险体系与大家交流。

## 一、我国社会保障工作情况

社会保障是建设小康社会、构建和谐社会的重要内容。党中央、国务院历来高度重视社会保障工作，党的十四届三中全会明确社会保障是社会主义市场经济的五大支柱之一，党的十六届三中全会提出要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系，去年召开的全国人民代表大会通过的宪法修正案将社会保障写入国家根本大法。近年来，经过艰苦努力，我国的社会保障工作取得重大进展。

一是实行“两个确保”和建立“三条社会保障线”，有力地促进了结构调整和体制转轨。1998 年国家建立和实行国有企业下岗职工基本生活保障制度，到 2004 年，全国累计有 2400 多万国有企业下岗职工进入再就业服务中心，筹集近 1300 亿元资金，用于保障他们的基本生活并代缴社会

保险，有 1900 多万人实现了再就业。今年全国多数地区将实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险的并轨，基本解决历史遗留的国有企业下岗职工问题，今后企业裁员将依法直接纳入失业保险或城市“低保”。参加养老保险的离退休人员从 1998 年 2727 万增加到 2004 年的 4103 万，基本养老金发放额由 1998 年的 1500 亿元增加到 2004 年的 3502 亿元，并在 2004 年首次实现基本养老金当期发放无拖欠。享受失业保险人数从 1998 年底的 58 万人增加到 2004 年底的 419 万人。城市居民最低生活保障人数从 1999 年 266 万人增加到 2002 年的 2065 万人，之后一直保持在 2200 万人左右。上述工作的开展，对于保障转轨时期人民群众的基本生活，促进经济发展和结构调整，维护社会稳定，都发挥了重要作用。

二是覆盖范围扩大，越来越多的人享受到社会保障。基本养老保险覆盖范围从国有、集体企业职工向城镇各类企业和个体工商户、灵活就业人员扩展，参保人数由 1998 年 1.12 亿人增加到 2004 年的 1.64 亿人。失业保险覆盖范围从国有企业扩大到城镇各类企业和事业单位职工，参保人数由 1998 年 7900 万人增加到 2004 年的 10584 万人。基本医疗保险从 1999 年起步，覆盖城镇各类机关、企业和事业单位，参保人数目前已达到 12404 万人。工伤保险和生育保险参保人数也有较大幅度增加。

**三是基金收支规模增加，为社会保障制度的实施提供了物质基础。**1998年养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保险收支规模为3200多亿元，2004年达10400亿元，首次超过1万亿，年均增长21%。基金结余由1998年的721亿元增加到2004年4493亿元。全国社保基金积累1700亿元，企业年金有500亿元。

**四是制度建设得到加强，社会保障体系框架初步形成。**近几年，国务院发布《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》、《工伤保险条例》、《城市居民最低生活保障条例》和关于统一城镇职工基本养老保险制度的决定、关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定。这些法规 and 政策的实施，使我国城镇以社会保险、社会救助为主要内容的社会保障体系框架初步建立。与此同时，在农村也开始了一系列的改革探索，开展了农村养老保险，实行计划生育独生子女和双女户家庭扶助制度，进行农村新型合作医疗改革试点。

**五是在东北三省进行试点，为全国完善社会保障体系积累了经验。**按照建立独立于企事业单位之外、保障制度规范化、资金来源多元化、管理服务社会化的社会保障体系的要求，国务院从2001年开始在辽宁进行试点，2004年扩大到吉林和黑龙江两省。在做实养老保险个人账户方面，辽宁从2001年7月开始将个人账户的规模从原来的11%调整为8%并全部做实，2004年底已积累基金140亿元，对做实个人账

户后统筹基金出现的缺口中央财政补助 50 亿元。吉林和黑龙江两省 2004 年从 5%起步做实个人账户,今年增加做实到 6%。两省还对基本养老金计发办法进行改革,将缴费年限、缴费基数、退休年龄与待遇水平挂钩,强化了多工作、多缴费、多受益的激励约束机制。东北三省的试点取得了明显成效,完善了统账结合的制度模式,实现了筹资和保障机制的创新,增强了从业人员参保意识,提高了社会保障的管理水平,为全国完善社会保障体系积累了经验。

我国的社会保障虽然在近几年发展很快,在保障生活、发展经济和稳定社会等方面发挥了重要作用,但受经济发展水平等因素的制约,目前仍处于改革发展阶段,还存在不少问题,如一些人群还未纳入社会保障覆盖范围,保障项目不全面,保障标准还比较低,法制建设和业务管理还需加强等。完善社会保障体系将是一个长期复杂的过程,任务非常艰巨。

## 二、我国养老保险面临的挑战和主要任务

养老保险是社会保障的重要组成部分,涉及人数多,基金规模大,制度安排和资金积累的时间周期长,对国民经济和社会稳定的影响举足轻重。我们必须充分认识到它的长期性艰巨性复杂性,以扎实的工作坚定地向前推进。目前基本养老金的当期发放做到了,但制度、机制和体制方面的问题仍未完全解决,有些工作仍未落实到位,在新的历史条件下

养老保险面临着严峻的挑战：

一是人口老龄化。由于人口众多和长期实行计划生育政策，我国的人口老龄化具有速度快、规模大、未富先老等特点，养老保险的需求量很大。1992 年参保在职职工为 8500 万人，离退休人员为 1700 万人，赡养比为 5：1；2004 年底参保职工为 1.23 亿人，离退休人员为 4103 万人，赡养比接近 3：1。今年参保离退休人数将达到 4400 万，加上机关事业单位未参保 600 多万人，我国的离退休总人数将超过 5000 万。预计到 2020 年，退休人数将超过 1 亿人，赡养比将达到 2.5:1 左右。

二是农村城镇化。目前进城务工的农民有 1 亿人，被征地农民有 4000 多万人，在乡镇企业的农民为 1.3 亿人。据预测，未来 20 年，我国城镇化率将由现在的 40%左右提高到 60%左右。农村城镇化是全面实现小康社会的重要内容，是根本解决“三农”问题的重要途径，但对养老保险来说是很大的压力。随着城镇化的推进，迫切需要研究解决三个方面的问题：一是日益增加的城镇人口的养老问题，二是进城农民工和失地农民的养老问题，三是农村老年人的养老问题。

三是就业形式多样化。随着产业结构调整和企业改革的深化，我国的所有制结构发生了重大变化，就业形式日益多样化。国有、集体企业从业人数从 1992 年的 1.1 亿人减少到目前的不足 5000 万人，与此同时，城镇从业人员从 1.7

亿人增加到 2.6 亿人,增加的主要是非公经济从业人员和多种形式灵活就业人员。相对而言,非公从业人员和灵活就业人员具有就业不稳定、收入差距大、流动性强、管理分散等特点,对养老保险制度的开放性和管理工作提出了新的要求。

完善社会主义市场经济体制,全面建设小康社会,构建和谐社 会,建立与经济发展水平相适应的社会保障制度,必须进一步完善我国的养老保险制度。当前,完善养老保险制度需要实现六个转变:从立足当前保发放的应急机制向着眼长远建立长效机制的转变,从单一的基本保险向多层次保障体系的转变,从部分人员享有养老保险向所有从业人员享有养老保险的转变,从保基金安全向既保安全又保值增值和支持国家经济建设的转变,从市县统筹和粗放式管理向省级统筹和规范化信息化管理的转变,从发放养老金向为退休人员提供更多管理服务的转变。

当前完善养老保险体系的主要任务,一是以做实养老保险个人账户为重点,完善企业基本养老保险制度,实现制度转换。二是改革机关事业单位养老保险制度,统筹城镇职工养老保险制度,促进人员流动。三是研究农民工、失地农民的养老保障办法,探索农村养老保险,统筹城乡社会保障。

### 三、完善养老保险体系的几个问题

1. 关于做实个人账户和制度定型问题。我国养老保险

经过 20 年的改革发展，具备了进一步发展和完善的基础，党的十四届三中全会确定社会统筹和个人账户相结合的基本制度已 10 年，应尽快落实到位。当前，我国的政治经济形势很好，职工工资和财政收入增长较快，应当抓住有利时机，抓紧做实个人账户，抓紧制度定型，尽快实现向新制度的转轨。同时，还要努力扩大覆盖面，加强基金征缴和管理，规范参保缴费政策，完善养老金计发办法，提高统筹层次，研究人员流动办法等，以建立可持续发展的长效机制。

2. 关于多层次保障体系问题。目前，退休人员主要依靠基本养老金生活，应当加快建立多层次的养老保险制度。可以考虑将养老金的结构逐步调整为五块：第一块是基础养老金，由统筹基金支付，基金实行现收现付，体现政府责任，条件成熟时实行全国统筹。第二块是个人账户养老金，根据个人缴费年限长短和缴费多少确定，基金实行完全积累，体现个人责任。第三块是地方养老金，在将来基础养老金实行全国统筹后，由省级政府根据当地经济发展水平和物价水平等情况确定，体现地区差别和地方政府责任。第四块是企业年金，在国家政策指导和税收优惠支持下，企业根据效益情况自主建立，便于吸引人才。第五块是商业保险，鼓励职工自愿参加，进一步提高生活水平。

3. 关于基金安全和保值增值问题。我国养老保险前些年资金积累很少，1998 年才 500 多亿，这几年有较大幅度的

增加，去年底我国已积累养老保险基金 4000 多亿元，个人账户做实后积累的基金会更多，保证基金安全和保值增值任务日益繁重。这些基金是参保人员的养命钱，必须以对人民、对历史高度负责的态度，做好维护基金安全和实现保值增值的工作。按照“安全至上、服务经济、依托市场、强化监管”的思路，对不同类型的基金应采取不同的办法。统筹基金实行现收现付，承担着确保当期支付的任务，要严格执行现行规定，结余基金原则上存银行、买国债，不进行其他投资。逐步做实个人账户基金实行完全积累，基金数额巨大且积累时间长，可以通过用于支持国家经济建设来实现保值增值。全国社保基金是中央政府建立的社会保障战略储备基金，按照国务院批准的投资管理办法运作，这项基金要进一步做大，并拓宽投资渠道，增加投资工具，提高收益水平。企业年金是企业 and 职工自主建立的补充养老计划，也是积累制基金，应有更快更大的发展，基金按照《企业年金基金管理办法》管理，实行市场化运作。

**4. 关于改革的成本问题。**完善我国养老保险制度，解决改革成本是一个非常重要的现实问题。我国养老保险没有历史积累，不仅老的历史债务没有解决，而且从 1997 年全国实行统一的企业养老保险制度到 2004 年这几年时间里，个人账户空账已达 7400 亿元，且以每年 1000 多亿元的速度增加。隐性债务数量巨大，致使统账结合、部分积累的制度



难以入轨。更为突出的是在经济结构调整和国有企业改革过程中，困难企业欠缴社会保险费严重，特别是为安置富余人员，大量职工提前退休，养老保险承担了大量的改革成本。上世纪九十年代末以来，先后提前退休了数百万人，按每人减收增支 1 万元计算，每年增加养老保险基金缺口数百亿元。各级财政补助的钱，基本上都用于提前退休了。做实个人账户，是为了防止新的隐性债务，做大全国社保基金，是为了逐步化解以前的历史债务。这两项工作，是解决改革成本的重要措施，一定要做好。

**5. 关于退休人员管理服务问题。**据典型调查，许多地方 40%左右的退休人员已没有了原单位，需要由政府和社会为他们提供管理服务。近年来，各地按照中央要求，实现了基本养老金的社会化发放，加强街道社区社会保障工作，组织提供退休人员社会化管理服务，60%的企业退休人员进入社区管理，还减轻了企业的社会事务负担。随着老龄化的加速，在由单位人向社会人转变的过程中，老年人管理服务的任务将越来越重。发展老年产业，提供老年设施，把“夕阳工程”办成“朝阳产业”，为退休人员提供更多更好的服务，使他们老有所养，老有所乐，安度晚年，是一件非做不可而且可以做好的工作，全社会都应当给予足够的重视和支持。

**6. 关于社会保障理论研究问题。**理论研究具有前瞻性、先导性，科学的理论能够增强实践的自觉性和坚定性。社会

保障在我国是一项新的工作，理论研究和政策宣传还不够，公众的社会保障意识有待加强。正确认识养老保险的地位和作用，把握其规律和特点，研究养老保险的关键问题和核心技术，更加有效地开展工作，同时在实践中逐步形成科学的理论体系，培育社会保障意识，是当前迫切需要解决的又一个现实问题。希望社会各界能够根据我国国情和改革发展的实践，积极参加研讨这些问题，为完善社会保障体系、构建社会主义和谐社会献计献策。

谢谢大家。