

# 制度的并轨与定型: 养老保险制度中国化进入崭新阶段\*

卢海元

(人力资源和社会保障部农村社会保险司, 北京, 100013)

**摘要:** 国务院常务会议决定建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度, 标志着中国特色新型养老保险制度已由试点转入定型和全面中国化的崭新阶段。城乡居民基本养老保险制度的定型, 不仅率先拉开了养老保险制度并轨的大幕, 也拉开了养老保险制度革命性变革的大幕。全面建成中国特色新型养老保险制度关键是确立“保基本、全覆盖、有弹性、能转移、可持续”的核心价值观, 实行中国化、公平化、市场化、城镇化和可持续化改革, 走出一条农村包围城市的改革之路, 创建中国特色新型养老保险制度建设理论。同时, 提出了“双向推进”、“小并轨”、“大并轨”等改革方案, 而实施上述制度创新和改革需要的只是思路和工作的微调, 效果则是可以全面建成基础养老金与个人账户相结合的制度模式, 彻底放弃社会统筹与个人账户相结合制度模式。

**关键词:** 中国特色新型养老保险制度; 制度并轨; 制度定型; 中国化; 革命性变革

马年春节后的首个工作日, 国务院总理李克强主持召开的国务院常务会议决定合并新型农村社会养老保险制度(以下简称新农保)和城镇居民社会养老保险制度(以下简称城居保), 建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。该决定好评如潮, 但多是从政策和工作层面进行评论, 少有从理论、制度层面的分析和评论。从理论和制度建设看, 制度并轨的划时代意义主要有:

## 一、标志着中国特色新型养老保险制度已由试点转入定型的崭新阶段

会议决定在已基本实现新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险全覆盖的基础上, 依法将这两项制度合并实施, 在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度, 并在制度模式、筹资方式、待遇支付等方面与合并前的新农保和城居保保持基本一致。

2009 年, 国务院决定启动新农保试点, 2011 年又启动了城居保试点。2012 年全国所有地区全面开展了新农保和城居保试点, 基本实现了两项制度的全覆盖。截至 2013 年 12 月底, 全国城乡居民参保人数达到 4.98 亿人。其中, 领取养老金的老年居民达到 1.38 亿人。从 2009 年到 2013 年 5 年内, 中央财政支付城乡居民基础养老金补助 1960 亿元, 使亿万城乡老年居民直接受益, 惠及数亿城乡家庭, 对于保障和改善民生、减轻老年贫困、促进社会和谐稳定都发挥了积极作用。

新农保和城居保是中国特色的新型养老保险制度。制度试点的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、能转移、可持续”。“保基本”是制度中国化的重大创新, “有弹性”是制度最大的中国特色。基础养老金与个人账户相结合的中国特色新型养老保险制度, 在不到 3 年时间就基本实现了城乡居民社会养老保险制度全覆盖, 比原来预期的 10 年左右时间大大提前。这填补了农村居民和城镇非就业居民养老保险长期以来的制度空白, 人人享有养老保险成为现实。这是我国社会保障事业发展的重要里程碑。

社会保险法规定, 省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况, 可以将新农保和城居保合并实施。党的十八大和十八届三中全会提出, 要整合城乡居民基本养老保险制度。按党中央和国务院部署, 目前已有 15 个省份率先将新农保和城居保统一为城乡居民基本养老保险制度。国务院会议的最新决定, 不仅标志着新农保和城居保经过 5 年多的试点探索已经上升定型为城乡居民的“基本养老保险制度”, 也标志着中国特色新

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《中国社会保障制度整合与体系完善研究》(项目号: 13jzd019) 阶段性成果。

型养老保险制度模式再次得到了国务院确认。

建立新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度工作推进顺利、进展迅速、成绩显著,超出预期。这说明,中央建立这两项制度的重大决策得民心、顺民意、解民忧,得到了广大农民和城镇居民的衷心拥护,也得到了各方面的大力支持。在短期内城乡居民参保率超过80%,许多地区甚至达到100%,创造了养老保险制度扩面速度和覆盖面的世界奇迹。

城乡居民基本养老保险工作“短短只五年,跨越上百年”的世界奇迹,突出表现在五个方面:一是城乡居民基本养老保险制度实现了从无到有、从试点到定型的跨越,奠定了人人享有社会保障的制度基础;二是城乡居民基本养老保险制度覆盖面实现了从窄到宽的跨越,覆盖面已扩大到超过80%,部分地区甚至达到了100%;三是社会保障水平正在从低到高、循序渐进稳步提高,社会保障的公平程度实现了历史的跨越;四是城乡居民社会养老保险制度覆盖人数已经超过城镇职工,成为占主导地位的制度模式,在城乡“两个制度平台”的演进中,已经走出了一条农村包围城市的制度建设之路,为加快建成全国统一、城乡统一的中国特色新型养老保险制度奠定了制度基础;五是城乡居民社会保障基本公共服务体系建设正在加快完善,正在实现从无到有的跨越,正在完成一项深刻的社会变革。

在发达国家养老保险制度均因不可持续而引发经济、社会甚至政治危机的大背景下,中国特色新型养老保险制度成功地走向实践,已经并将继续从根本上改变我国甚至是世界养老保险制度改革的取向。

随着城乡居民基本养老保险制度的全覆盖和全国统一、城乡统一基本养老保险制度的逐步建立,中国特色新型养老保险制度必将成为世界上覆盖人口最多的制度。突破二元分割,统筹城乡养老保险制度建设的意义就不仅仅局限在中国,对第三世界国家、甚至是发达国家都具有借鉴意义。建立该制度的影响就不仅仅局限在经济领域,对社会和政治等领域均会产生广泛而深远的影响。

中国特色新型养老保险制度的成功实践,充分体现了这项社会保险制度的科学性、先进性、生命力和吸引力。城乡居民基本养老保险制度奇迹般地实现全覆盖,对我国经济社会、尤其是对国内外社会养老保险制度的理论和实践所产生的影响,也许现在只是刚开始;对其产生的广泛而深远影响的认识,也许现在还停留在直观层面亟待深化。

## 二、标志着中国特色新型养老保险制度应由建立转入全面建成的崭新阶段

新型农村社会养老保险工作试点的展开和新型农村养老保险制度的建立,标志着中国特色新型养老保险制度的确立。城镇居民养老保险制度的建立和全覆盖,标志着中国特色新型养老保险制度走出了农村包围城市的关键一步。城乡居民基本养老保险制度迅速实现全覆盖,从根本上改变了我国以城镇职工养老保险为主的制度格局和改革的基本取向,不可逆转地开启了中国特色新型养老保险制度不断发展壮大的历史进程。

机关事业单位养老保险制度改革与并轨将启动建立更公平可持续养老保险制度的进程,城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度“两个制度平台”的形成及今后的逐步统一,标志着我国将进入全面建成中国特色新型养老保险制度的新阶段。党的十八大提出全面建成小康社会的目标任务标志着我国全面建成中国特色新型养老保险制度的政治、经济、社会条件正在成熟。党的十八届三中全会关于建立更公平可持续养老保险制度的论述,对构建中国特色新型养老保险制度理论提出了新的更高要求。

这个新阶段改革的主要任务是按照党的十八届三中全会要求,把改革贯穿于养老保险制度的各个环节,积极稳妥从广度和深度上推进养老保险制度的中国化、公平化、市场化、城镇化、可持续化改革,促进不同群体的制度按照全面建成中国特色新型养老保险制度的要求,加快建立全国统一、城乡统一、更加公平可持续的制度,开启全面建成中国特色新型养老保险制度建设的革命性大变革时代。

## 三、标志着中国特色新型养老保险制度农村先行道路步入崭新阶段

全国统一的城乡居民基本养老保险制度的定型,不仅率先拉开了养老保险制度并轨的大幕,也将中国特色新型养老保险制度农村包围城市的农村先行道路和中国特色新型养老保险制度建设理论推到了一个新的高度。

农村包围城市的中国特色新型养老保险制度建设道路的确立和世界上最大群体的社会保险体系的建成,必将引起我国城乡社会保险格局和世界社会保险格局的重大变化,不仅在中国社会保险历史上是一个翻

天覆地的大事件,在世界社会保险的历史上也具有划时代的意义。

城乡居民基本养老保险制度的定型,标志着中国特色新型养老保险制度展示自己的道路自信、制度自信和理论自信的时机条件正在成熟!

城乡居民基本养老保险制度的定型,不仅为中国特色新型养老保险制度理论提供了实践基础和群众基础,而且可为拓展中国特色新型养老保险制度农村包围城市的独特道路,发展和完善与社会主义制度相适应的公平普惠的新型养老保险制度提供更强大动力和更有力的保障。事实证明,城乡居民基本养老保险制度是打破城乡分割,促进城乡一体化和城镇化发展,实现社会公平的革命性进步,是决定中国特色新型养老保险制度改革取向的重要基石,对中国社会保险理论和实践的创新与发展具有里程碑意义。

#### (一) 农村先行的必然性与内在规律

选择以农村包围城市的方式全面建成中国特色新型养老保险制度,具有必然性、可行性和规律性。全面建成中国特色新型养老保险制度只是时间问题。

从历史看,在建立覆盖城乡居民的基本养老保险制度方面,相对于城镇居民,我国已经形成了首先创建新型农村养老保险制度的农村先行的战略格局。

从实践看,我国农村率先探索建立了具有覆盖城乡居民功能的有中国特色的新型养老保险制度。特别是从基础养老金全国统筹看,城乡居民基本养老保险制度也形成了农村先行的格局。

从理论看,实行农村先行战略,建立中国特色新型养老保险制度是我国农业等低收入人口占绝大多数和处于社会主义初级阶段等特殊国情条件下的必然选择。

农村包围城市是中国革命的成功经验。取得举世瞩目成就的中国改革开放是从农村开始的,快速成功覆盖城乡居民的医疗保险制度也是从建立新型农村合作医疗制度开始的。按照党的十八届三中全会要求整合城乡居民基本医疗保险制度的背景下,医保制度的整合“并轨”也是从农村开始的。

这些农村先行战略的成功经验,揭示了在我国农业人口占绝大多数和处于社会主义初级阶段等特殊国情条件下,中国革命、建设和改革开放都应遵循农村先行策略是由我国特殊的人口结构和城乡居民收入结构决定的客观规律。

实践证明,中国特色新型养老保险制度建设,也在遵循农村先行的内在规律。走出了一条先农民后市民、先建立覆盖城乡居民的新型养老保险制度,后推进城镇职工养老保险制度模式转型,尽快将城乡居民纳入中国特色新型养老保险制度的道路。

#### (二) 农村包围城市的制度建设之路

新农保的试点标志着中国特色新型养老保险制度的确立,标志着中国新型养老保险制度建设之路已经点燃了农村包围城市的星星之火,一场真正现代意义上的静悄悄革命,必将为中华民族的伟大复兴奠定更坚实的制度基础。

城镇居民养老保险制度的试点,标志着农村包围城市已成燎原之势。

新农保和城镇居民养老保险制度的全覆盖标志着城乡居民基本养老保险制度已经完成了农村包围城市的任务,城乡居民参保人数达到4.98亿人,已经超过城镇职工和机关事业单位的人数,成为占主体地位的制度模式。

新型城镇化的快速推进标志着养老保险制度改革已经发起了对城市的多方面渗透。一是大量农村人口转入城镇,数以亿计的农民工、被征地农民以及其他农牧民已经转入城镇工作和生活并参保;部分城乡居民,特别是部分已经在城镇参保的农民工、被征地农民,享有双重保障;二是城乡居民率先建立全国统筹的基础养老金制度,更公平可持续等制度优势得到越来越多人的认同,影响越来越大,对机关事业单位养老保险制度改革将产生深远的影响,有利于加快建成全国统一、城乡统一的基础养老金制度;三是城乡居民新型养老保险制度率先做实了个人账户,不仅有助于推动做实城镇职工养老保险制度的个人账户,也有助于推动做实改革后机关事业单位参保人的个人账户。

新农保试点、城镇居民养老保险制度试点、农村居民向城镇职工养老保险制度的全面渗透,可以视为全面建成中国特色新型养老保险制度农村包围城市的三大战役。

#### (三) 顶层设计的新机遇

养老保险制度顶层设计的开展,标志着城乡居民基本养老保险制度已经发动了对机关事业单位和城镇职工养老保险制度进行改革的总攻令。改革路线图一旦设计完成,就会发动全面建成中国特色新型养老保

险制度渡江战役的总攻了!

党的十八届三中全会关于建立更公平可持续社会保障制度意味着城镇职工养老保险制度是不公平、不可持续的,也不可能成为改革的目标模式。社会统筹是一种筹资方式,从来就不是一种制度模式,也不可能与个人账户的制度模式相结合。20多年的实践表明,如果不是基于社会保障税,全国统筹是不可能实现的。只有基础养老金制度模式才可能与个人账户制度模式相结合。只有基于社会保障税,基础养老金才能实现全国统一。城镇职工养老保险制度在理论、实践中存在的一系列矛盾和问题,意味着该制度必须进行革命性的变革,必须完成脱胎换骨的改造,意味着农村包围城市的任务一定能够实现。

我国老龄化进程的加速、经济社会的快速转型、制度的内生缺陷,特别是弘扬社会主义核心价值观活动的广泛开展,必然会加速中国特色新型养老保险制度全国统一、城乡统一的进程。

当前,应把握好顶层设计的历史性机遇,加快建立全国统一、城乡统一、基础养老金与个人账户相结合的特色新型养老保险制度。

#### (四) 制度并轨的基本思路

并轨的基本思路可概括为“双向推进”:一是推进城乡居民基本养老保险制度的并轨;二是推进职工基本养老保险制度的并轨。

并轨可分两步走:先实施“小并轨”,后实施“大并轨”。先确立城乡居民基本养老保险的制度模式,后实施职工基本养老保险制度的转型。先实施机关事业单位养老保险制度的市场化改革,后推进职工基本养老保险制度的转型。

2014年重点实施两个“小并轨”,重点是要解决制度的公平问题。一是实施城乡居民的“小并轨”,即国务院已经决定的合并“新农保”和“城居保”,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度;二是实施机关事业单位养老保险制度与企业职工养老保险制度的“小并轨”,建立全国统一的职工基本养老保险制度。

机关事业单位养老保险制度重点是推进制度的市场化改革,基础养老金与城镇职工养老保险保持一致,待遇差异主要体现在职业年金和个人账户。

可以先按照城镇职工养老保险“十连调”(近10年提高养老金累计的标准,约1200元)的标准,建立职工基本养老保险制度的中央基础养老金制度,明确中央政府的责任。地方基础养老金根据保基本的要求,在中央基础养老金的基础上确定,保持制度的弹性和适应性。

城镇职工养老保险制度要向基础养老金与个人账户相结合的特色新型养老保险制度模式转型,重在改革现行养老金待遇指数化确定方式,推进养老保险制度由供给约束型向需求约束型的转型,完成养老保险制度的中国化。制度中国化核心是确立保基本、全覆盖的基础养老金制度,用保基本的原则、标准替代社会统筹、替代率等基本概念、标准和运行机制。实际上,无论是从城镇职工养老保险待遇“十连调”起决定性作用的调整机制,还是从待遇调整的结果看,特别是从待遇调整主要由财政承担的资金性质看,我国早在10年前就已经自觉不自觉建立起了全国统一的中央基础养老金的制度雏形和相应的调整机制,传统意义上的城镇职工养老保险制度早已中国化了。13个省一直在坚持做实个人账户。在这种意义上,城镇职工养老保险制度的转型和定型早在10年前就已起步,完成改革是一件并不难的工作,需要的只是思路和工作的微调。

做大、做强、做实个人账户,对个人账户实行延迟征税政策和市场化投资。个人账户不再与缴费年限、养老金待遇挂钩,实行完全积累,让市场发挥决定性作用。适时推进养老保险费改税,建立社会保险税。建立与社会保险税相适应的管理体制机制和信息系统。从2015年开始,按照保基本的标准和要求,适当降低中央基础养老金待遇调整的幅度、减缓调整的步伐,将资金主要用于做实个人账户。中央政府只需要对老人和中人负责,如果用10年做实个人账户,财政年支出3000亿元左右也不会有压力。制度革命性变革后,做大、做强、做实个人账户需要的也只是思路和工作的微调。适当时机,可以将高龄老年津贴和社会救助中的老年救助资金整合到养老保险制度的转移支付中,尽快改变养老保障上太分散和凌乱的格局。

2015年开始实施“大并轨”,重点解决制度的不可持续问题。一是建立全国统一、城乡统一的基础养老金制度模式,推进城乡居民基本养老保险制度与职工基本养老保险制度的并轨;二是逐步统一城乡居民和职工的基础养老金标准,尽快城乡居民的基础养老金提高到职工基础养老金标准的1/3。在实现高度城镇化后,实现基础养老金标准的全国统一和城乡统一。尽快建立以缴费能力和申请待遇资格为前提的差异化补助和养老普惠制度。

如果认识到位,2014年就可以一步到位实现“大并轨”,先将全国统一的基础养老金制度和相应的体制

机制建立起来。

#### 四、标志着养老保险制度改革进入全面中国化的崭新阶段

按照党的十八届三中全会精神,全面建成中国特色新型养老保险制度必须推动养老保险制度的以下革命性变革:

1. 中国化改革。按照党的十八届三中全会“坚定走中国特色社会主义道路,始终确保改革正确方向;坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,一切从实际出发,总结国内成功做法,借鉴国外有益经验,勇于推进理论和实践创新”的精神,我们要始终把握改革的总目标和社会主义核心价值观,推进养老保险制度改革要有利于完善和发展中国特色社会主义制度,以促进养老保险制度更公平可持续为目标,推进养老保险制度的中国化。即养老保险制度改革必须从中国国情出发,按照全面建成中国特色新型养老保险制度的方向,既要加快建立全国统一、城乡统一、公平普惠的基础养老金,又要保持制度的弹性,适应不同地区、不同行业、不同群体、不同个人的特点,把握大国社会保障制度建设的规律。

只有坚持完善和发展中国特色社会主义制度,我们才会形成一整套更加成熟更加定型的中国特色新型养老保险制度。这是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,是实现中国特色社会主义的应有之义和独特创造。我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性,必须从养老保险领域推进国家治理体系和治理能力现代化。要把中国特色新型养老保险制度的优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

中国特色新型养老保险制度是社会主义基本制度的重要内核,应体现社会主义基本制度的根本性质和基本特征,反映社会主义基本制度的丰富内涵和实践要求,是社会主义基本制度的价值表达。社会主义制度的优越性突出表现在价值观的进步,社会主义较资本主义更关注公平正义。公平正义是社会主义制度最本质的规定。社会主义制度的本质规定应贯穿到政治、经济、社会的每一个领域,特别是民生领域。这就要靠通过不断改革创新,使中国特色新型养老保险制度在解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力、促进人的全面发展上比资本主义制度更有效率,体现中国特色社会主义更高的精神与道德境界,更能激发全体人民的积极性、主动性、创造性,更能展现中国特色社会主义的共同理想和核心价值观,更能为社会发展提供有利条件,更能在竞争中赢得比较优势,把中国特色社会主义制度的优越性充分体现出来。

2. 公平化改革。促进社会公平正义是社会主义社会最核心的价值追求,也是改革的目标和改革的条件。按照“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求”、“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”的精神,深刻把握以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点这一全面深化改革的根本目的,将导致养老保险制度不公平的每一个环节、每一个因素作为深化改革的目标,努力消除城乡、地区、行业、身份、性别等一切影响社会保险权益平等的制度障碍和制度歧视,加快推进在更大范围体现养老保险制度的公平性,研究提出基础养老金全国统筹方案,推进机关事业单位养老保险制度改革,着力解决“双轨制”、“待遇差”问题;整合城镇居民养老保险制度和新型农村社会养老保险制度,建立统一的城乡居民养老保险制度。大力推进基本公共服务均等化,健全公共管理和服务体系,为人民群众提供优质高效的社会保障服务,真正建立与中国特色社会主义制度相适应的公平普惠的中国特色新型养老保险制度,切实消除制度歧视。

3. 市场化改革。按照“发挥经济体制改革牵引作用”、“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”的精神,一是要自觉地坚持社会保险资源配置的市场化方向,推进市场在养老保险资源优化配置中发挥决定性作用,健全符合市场规律反映社会保险资源市场供求的保障水平决定和正常增长机制;二是要理清政府和市场的边界,找准市场功能和政府行为的最佳结合点,明确政府和个人的保障负责,保持制度的弹性,满足不同群体对保障的不同要求,同时,健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度;三是要加强社会保险基金投资管理和监督,推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策,加快发展企业年金、职业年金、商业保险,构建多层次社会保障体系;四是要改革机关事业单位养老保险制度,为机关事业单位人员的流动和融入市场经

济创造条件,从养老保险制度上实现与市场经济的接轨;五是提高低收入者的保障水平,更好地实现基本养老保险制度的“兜底”功能,为市场化改革提供制度保障;六是加大政府购买公共服务的力度,实行精细化、管理,提高信息化程度。

4. 城镇化改革。按照“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”的精神,一是要按照能转移的要求,加快建立全国统一、城乡统一的基础养老金,促进劳动力的流动和优化配置,为城镇化提供制度保障,完善城镇化机制;二是要加快制定城镇职工养老保险制度和城乡居民养老保险制度之间有利于城镇化的衔接政策。

5. 可持续性改革。按照“建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。完善社会保险关系转移接续政策,扩大参保缴费覆盖面,适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”、“划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提到30%,更多用于保障和改善民生。”等要求,将保障水平决定和正常增长机制中导致制度不可持续的每一个因素、每一个环节作为改革的目标,对影响养老保险制度不可持续的运行逻辑进行重新设计,促进制度的可持续。与此同时,积极推进适时启动机关事业单位养老保险制度改革,制定基础养老金全国统筹实施方案,研究渐进式延迟退休年龄政策。落实税收优惠等支持政策,大力发展企业年金、职业年金等多层次养老保险。从长远看,对养老保险制度进行可持续性改革,也是适应老龄化发展趋势的必然选择。

## 五、标志着养老保险制度进入革命性变革的崭新阶段

机关事业单位和城镇职工养老保险制度的转型与定型是我国养老保险制度改革发展历程中必须迈过的坎。

当前,我国养老保险制度改革进入全面建成中国特色新型养老保险制度的崭新阶段,改革进入攻坚期和深水区,唯有以强烈的历史使命感,最大限度集中全党全社会智慧,最大限度调动一切积极因素,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,以革命性的变革推动中国特色新型养老保险制度自我完善和发展。在2015年前,在养老保险制度关键环节改革上实现革命性的变革,取得决定性成果,完成中央提出的改革任务,形成理念先进、系统完备、科学规范、运行有效的中国特色新型养老保险制度体系,使养老保险制度更加成熟更加定型。

1. 革命性变革的内涵:养老保险制度的革命性变革是按照完善和发展与中国特色社会主义制度相适应的新型养老保险制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,希望在一个良性的、有序的、通过变革的方式在可控的范围内实现养老保险制度的转型与定型。换言之,就是要按照党的十八届三中全会的要求,以解决制约养老保险制度更公平可持续发展的重大问题和群众关心的热点难点问题为导向,明确全面深化改革的重点对象和关键环节,集中力量攻坚克难,把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,推进养老保险制度中国化、公平化、市场化、城镇化、可持续化,通过养老保险运行逻辑的重新设计实现制度的转型与定型。

2. 革命性变革的主要对象:养老保险制度革命性变革的对象是要对现行养老保险制度的理念、理论、制度、政策、方法、运行体制机制进行全方位的变革,真正实现养老保险制度的中国化,加快建立健全体现中国特色、地方特点、时代特征的新型养老保险制度,让发展成果更多更公平惠及全体人民。

3. 革命性变革的重点:养老保险制度的革命性变革,首先是而且最终是要按照社会主义核心价值观的本质要求,明确改革的基本原则和改革取向,实现养老保险制度价值体系的变革。价值体系的变革是制度的灵魂,是养老保险制度变革最核心的意义所在,也是最具有终极影响力的因素。

中国人民正在努力实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦的内涵是,要实现人人享有社会保障,要为每个普通人过上有尊严的生活提供制度保障。任何人不应该,也不可能阻挡13亿中国人过上幸福美好生活的愿望和努力。在国际格局和范式发生深刻变化的大背景下,我国城镇职工养老保险制度过去的一些思想、

观念和治理方式都面临如何适应变化和如何相应改革的问题。价值观、立场、观念和认知,是整个社会共识最稳定的基石。养老保险制度面临的现实矛盾和问题,既是经济的、社会的,也是政治的。对当下的政治经济环境,我们应该用社会主义制度自身思想的演进和文化的发展去突破它。一是要在价值上正本清源,按照养老保险制度中国化、公平化、市场化、城镇化、可持续化形成与社会主义制度相适应的公平普惠新的价值体系,用中国特色新型养老保险制度的核心价值观来替代那些老的、相对含糊的政策制度理念;二是要按照“保基本、全覆盖、有弹性、能转移、可持续”的全新要求,确立“人人享有基本生活保障”的理念,改变不可能建立全国统一的基础养老金等观念。

在制度步入转型期,旧的制度因素和主流价值观已经严重不适应新的形势和要求,而新的制度因素和主流价值观又不能很快提出并形成,制度出现了价值真空档期。当前中国养老保险制度面临的诸多问题,比如制度不公平、调整机制失灵、制度不可持续等,原因很多,而没有一个有说服力的共同价值观,则是重要因素之一。我们过去不是没看到养老保险制度缺乏主流价值观的危害,也不是不想早点建构,但核心价值观的建构不是想做就可以的。在对制度改革的目标,最终要实行的体制都不是很清楚的前提下,要建设核心价值体系则会成为一句空话。养老保险制度实现全覆盖后,建构核心价值观的时机和条件已经成熟。

按照社会主义核心价值观的基本要求,中国特色新型养老保险制度应创造性地重点培育和弘扬以“保基本、全覆盖、有弹性、能转移、可持续”为基本内容的核心价值观。中国特色新型养老保险制度的核心价值观概括了制度建设核心价值观的价值目标、价值取向和价值准则。核心价值观应分三个层次:保基本、全覆盖是制度层面的价值目标;有弹性、能转移,是制度层面的价值取向;可持续是制度层面的价值准则。

中国特色新型养老保险制度的“中国特色”主要体现在“保基本”是由中国还处于社会主义初级阶段的基本国情决定的,“全覆盖”是由社会主义的基本性质决定的,“有弹性、能转移、可持续”是中国特色的制度创新。新型则主要体现在“保基本”、“有弹性”和“能转移”。制度的灵魂是“人人享有老年基本生活保障”。这也是中国特色新型养老保险制度与之前养老保险制度相互区别的主要特征。但是,“中国特色”相对“新型”对制度转型和定型是更具有决定性作用的因素,而社会主义制度的公平正义最本质的规定,是能动的主观的政治,最终会决定制度转型和定型的方向。全心全意为人民服务则决定了制度的灵魂必须是“人人享有老年基本生活保障”。

中国特色新型养老保险制度,不仅要在覆盖面和覆盖速度上创造世界奇迹,也要在价值观上树立标杆。社会进步需要一个道德的罗盘。养老保险制度改革需要一个新的道德罗盘。今天,在全面深化养老保险制度改革的进程中,确立什么样的价值观,才能引领思潮、凝聚共识、攻坚克难?在全面建成中国特色新型养老保险制度的伟大实践中,弘扬什么样的价值观,才能使中国特色新型养老保险制度在理论、道路和制度上更加自信?

严格地说,从理论和制度层面看,实行了20多年的城镇职工养老保险制度还远远没有完成中国化。无论是一直坚持的社会统筹与个人账户相结合的基本制度模式,按社会平均工资强制缴费、实行指数化的待遇调整等制度运行的体制机制,还是制度遵循大数法则、精算管理的基本原则,甚至是包括社会统筹、养老金替代率等基本概念、基本技术指标,均没有实现中国化,更没有形成中国化的养老保险理论和核心价值观,只能说是进行了中国化的组装。中国化组装的结果,既没有实现全覆盖,就业不稳定的低收入群体始终游离在制度的边缘,又造成了新的不公平、不可持续。

全覆盖以后的中国养老保险制度,对制度的价值观、社会保险理论、制度运行的体制机制的关注更甚以往,对主流价值和共同信念的追求与归属感尤为强烈。制度并轨和制度公平一再成为舆论焦点,道出了人们对制度价值观的态度和实现制度更公平的期望;对3800万人断保的热烈讨论,折射出人们对制度能转移、可持续发展的期望与焦灼;构建中国特色新型养老保险制度核心价值观,体现了人人享有社会保障的幸福感、让制度更公平可持续发展的理想和追求。人生需要信仰驱动,社会需要共识引领,发展需要价值导航。中国特色新型养老保险制度核心价值观,正对应了时代要求,符合让市场发挥决定性作用的要求,可谓大势所趋、正当其时。这是党的十八大以来,养老保险制度顶层设计引发热议、产生认同、赢得共鸣的原因所在。

历史证明,一个制度,难以实现全覆盖固然可怕,但更可怕的是制度难以满足参保人对社会保险的基本生活需求,制度不公平、不能转移、不可持续。制度缺乏核心价值观,制度难以实现全覆盖,制度难以统一,再多的政策制度,也难以实现公平;制度缺乏核心价值观,制度缺乏弹性,保险待遇难以转移,再高的保障水平,也难以满足需求;缺乏核心价值观,没有了明确准则,缺乏激励和约束,必然会冲破制度可持续发展的底线。制度

缺乏灵魂,必然迷失改革的目标和方向。

城镇职工养老保险制度建立以来,一直在努力的目标就是在寻求制度的价值内核。在这样的意义上,中国特色新型养老保险制度核心价值观也是制度的灵魂。从知与行的角度,让中国特色新型养老保险制度核心价值观,内化为社会群体和个人的意识,外化为群体和个人的行为规范,才能不断形成更加广泛的价值认同,夯实制度的思想基础和群众基础。实现制度的统一首先必须有一个全社会多数人认可和遵守的核心价值观,这是建构真正统一制度的思想前提。

4. 革命性变革的主要内容:一是应推进社会统筹与个人账户相结合制度模式向基础养老金与个人账户相结合制度模式的转型;二是应完成由需求约束型的运行机制向供给约束型运行机制的革命性变革;三是应按照国家实施全国统一、城乡统一基础养老金的要求,建立与普惠型制度模式相适应的社会保险税征缴管理体制;四是应建立具有高度弹性的制度模式,以满足增强公平性、适应流动性、保证可持续性;五是应建立中国特色的社会保险基金投资运营制度,制定投资试点的路线图,健全通过投资分享经济发展成果的机制。

基础养老金制度对养老保险制度的变革是革命性的。基础养老金的突破不仅会创造出新的制度模式,而且会改变养老保险资源的配置方式和体系,让整个养老保险资源配置变得更有效率,更容易适应经济的波动,促进就业,更好地满足企业、个人对社会保险的需求。

5. 革命性变革的主要要求:在目前进行制度顶层设计的关键阶段,需要有新的思路、新的理论、新举措。制度的改革、制度的创新、制度的衔接、制度的整合、制度的优化、制度的结构性调整,都不能替代制度模式、运行机制和管理体制的革命性变革。只有完成对制度刚性的革命性改造,面临的主要问题才能迎刃而解。

建立中国特色新型养老保险制度既是完善社会主义制度的根本要求,是社会主义制度的重要组成部分,也是践行群众路线教育实践活动、做好保障和改善民生工作应有的大思路。全面建成中国特色新型养老保险制度,需要有革命性的理论。对这样革命性的理论首先应有理论自信。

中国特色新型养老保险制度理论创新是按照更公平可持续的社会主义核心价值观和发挥市场在社会保险资源配置中起决定性作用的要求,从养老保险的基本原理、原则和科学方法等方面对制度进行了革命性变革,撇弃了资本主义制度的阴暗面和痕迹。改革最重要的中国特色应体现社会主义制度底线思维、博爱思想,明确政府和市场的社会保险责任,增强制度的公平性、弹性、能转移和可持续性,真正实现养老保险制度的中国化,确保人人都可以获得公平公正的国民待遇。

目前养老保险制度之间的差异,看上去是经济的,但背后却是政治的、观念的、理论的。制度转型最本质的是制度理念、制度模式和运行体制机制的革新与转变。哪一个国家的制度理念先进,最符合大多数人民的利益,最符合国情,对自己的问题认识得最深刻、理论符合实际、改革策略最完备可行、改革决心最大、效果最显著,哪一个国家经济社会发展就会在未来占据先机。纵观历史,国内养老保险制度的转型之路确实难行。且在过去10多年的探索过程中,期间面临的困难甚多,涉及的利益链条甚广,转型之路并非一帆风顺。

全面建成中国特色新型养老保险制度,不仅要有信心、决心和勇气,敢趟“深水区”,敢啃“硬骨头”,敢将真理化为实践,敢于将革命性实践上升为中国特色理论的担当,也要有政治智慧、更理性,加强顶层设计和总体规划,把握改革的节奏,从实际出发、分类指导、试点先行、循序渐进,不搞“一刀切”、不追求一步到位。对实践有基础、认识统一、已经看准了的改革,要加大力度全面推进;对那些认识还不太统一、时机还不很成熟的改革,要通过试点的办法,鼓励和支持具备条件的地方先行先试,以逐步完善并积累经验、凝聚共识、适时推广。

当下,力推养老保险制度变革是一项战略性的任务。但是,在推进的过程中必然会遭遇各种各样的考验。其中,基础养老金制度改革将是推进制度转型的重要突破口,做实做大个人账户是养老保险制度有效实现“市场化”的关键。不过,若没有根据中国的实际情况,在社会保险税、社会保障卡等配套措施没有得到有效落实之际,盲目推行基础养老金和制度的市场化等核心改革措施,恐将会对制度转型的效果大打折扣,届时或许也会导致社会不必要的动荡,难以避免犯颠覆性错误。

## 六、标志着中国特色新型养老保险制度理论创新进入崭新阶段

理论是实践的先导。全面建立覆盖城乡居民基本养老保险制度的成功实践是理论创新的重要成果。建立城乡居民基本养老保险制度是一项惠及亿万民众的重大制度建设,全面建成更公平可持续的中国特色新型养老保险制度更是一项具有世界意义的革命性变革,对未来的世界社会保险制度建设应具有引领作用。



中国特色新型养老保险制度理论创新的核心是要根据中国特色社会主义制度的本质要求、中国处于社会主义初级阶段的特点、经济发展规律和国内外社会保险制度变革的趋势进行理念创新。该理论把产生于欧洲的社会保险理论,创造性地运用到中国这个农民占人口绝大多数的经济文化落后的东方大国,紧密结合中国实际,并汲取中华文明之精华,首先创建了中国特色的新型农村社会养老保险制度,优先将低收入群体和老少边穷地区纳入了社会养老保险制度,初步解决了老有所养的千年期盼,推进了社会养老保险制度的中国化。这个理论生长在中国这片土地上并已深深扎根在这片土地上。该制度是总结了国内外社会保险制度建设的历史经验、完全根据中国的实际情况设计的,它具有革命性、彻底性、深刻性、进步性、严密性、科学性、透明性、渐进性、实践性、可行性等特点,具有很强的改善民生的吸引力,又体现了适应中国地区差异大的中国特点。

探索建立覆盖城乡居民的基本养老保险制度经历了一个漫长的、艰难曲折甚至是痛苦的过程。中国特色新型养老保险制度使我国的社会保险理论和实践发生了根本性的变化。在不到3年的时间内实现了城乡居民基本养老保险制度全覆盖,使中国城乡居民基本养老保险的覆盖速度和覆盖面均创造了世界奇迹。中国特色的独创性的理论,其对社会保险的基本理论、原则和办法的丰富和发展不仅有了坚实的实践基础,而且其形成的制度优势已经开始,也必将将城镇职工和机关事业单位养老保险制度改革引向深层,加快建立全国统筹的基础养老金制度,实现制度的转型与定型。

参考文献:

[1]卢海元《我国新型农村社会养老保险制度试点问题研究》,载《毛泽东邓小平理论研究》2010(6)。

[2]卢海元《中国特色新型养老保险制度的重大突破与政策取向》,载《社会保障研究》2009(6)。

[3]邓大松、薛惠元《新型农村社会养老保险制度推行中的难点分析——兼析个人、集体和政府的筹资能力》,载《经济体制改革》2010(1)。

## Integration and Consolidation in System: Chinese Pension Insurance System has Entered a New Stage

LU Hai Yuan

**Abstract:** The State Council executive meeting has decided to establish a unified national basic pension insurance system for urban and rural residents, which marks transformation of the new pension insurance system with Chinese characteristics from pilot to a stage of consolidation. Integration of basic pension insurance system for urban and rural residents has not only started the unification of pension systems, but also started the revolutionary change in the pension system. The key to fully establishing the new pension insurance system with Chinese characteristics is to comply with core values of “basic benefit, full coverage, flexibility, portability and sustainability”, implement a Chinese, fair, market-oriented, urbanized and sustainable reform, blaze a trail from rural to urban areas, and construct a theoretic system of a new pension insurance system with Chinese characteristics. Meanwhile, “two-way advancement”, “small integration” and “major integration” and other reform programs have been proposed. Minor changes to thoughts and work are needed to realize the above-mentioned institutional innovations and reforms. The outcome is to fully establish a system model with a combination of basic pension and individual account and completely abandon the system model with combination of social pooling and individual account.

**Key words:** new pension system with Chinese characteristics, integration of system, Chinese, revolutionary changes

(责任编辑: H)