

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 007-20130807

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

我国选择“统账结合”养老金模式的原因分析

杨建海

北京工商大学经济学院

Email: yangjianhai@btbu.edu.cn

摘要：在上世纪末期进行的养老金改革中，我国选择了迥异与其他国家的“统账结合”模式。为探究选择这一模式的原因，本文选取历史制度主义作为解释工具，对养老金改革过程进行了梳理，在此基础上分析了养老金改革的社会经济背景及其关键影响因素，认为渐进主义的改革路线、对原有制度的路径依赖和较强的国家自主性三者的共同作用，是我国选择“统账结合”模式的深层原因。

关键词：养老金改革；统账结合；渐进改革；路径依赖；国家自主性

Abstraction

At the end of the last century, our country opted for the different pension model with other countries in the process of pension reform, which is model of combination of social pooling with individual accounts. For explore the reasons to choose this

mode, the paper selected historical institutionalism as an interpretative tool. Based on analyzing the pension reform process, and then analyzed the socio-economic background of the pension reform and its key factors, the paper argued that the way of gradualist reform, the path dependence of the original system and the stronger national autonomy are the key reasons for choice the model of combination of social pooling with individual accounts.

Key words: Pension Reform; Combination of Social Pooling with Individual Accounts; Gradual Reform; Path Dependence; National Autonomy

在20世纪80年代以前，世界上大多数国家的养老金模式遵循两个传统：贝弗里奇养老金（Beveridgean Pension）和俾斯麦养老金（Bismarckian Pension），它们最主要的共同特征是现收现付性质。但是，由于上世纪70年代两次石油危机的发生，发达国家的经济增长速度开始放缓，导致了以经济增长和充分就业为基础的现收现付制养老金制度开始动摇，结果是发达资本主义国家纷纷对养老金制度进行了或多或少的调整。受其影响，大多数国家特别是拉丁美洲和中东欧社会主义转型国家，伴随着经济的转轨和社会的转型，也开始了各自国家的养老金模式改革，由此在全世界范围内掀起了养老金改革的浪潮。

总结起来，改革模式大致可以分为三种类型：第一种是以OECD国家为代表的“参数式”改革（parametric reform）；第二种是以智利为代表的拉美国家所进行的养老金“私有化”改革；第三种是以瑞典、波兰等国家为代表的“名义账户制”（notional defined contribution accounts）改革。与此同时，我国在改革开放和经济体制改革的大背景下，也开始了养老金制度改革的探索。经过十多年的试点、摸索，我国最终采用了独特的“统账结合”养老金模式。本文目的是试图回答为何我国的养老金改革采用“统账结合”模式，而没有采用其他类型的养老金模式。

一、解释选择“统账结合”模式的理论依据

解释和回答问题需要有理论支撑。但是在笔者已有的知识范围内，目前尚没有比较贴切的理论解释养老金模式的转换。可是，在已有的理论研究中，对社会福利制度产生和发展原因及其影响因素的研究，可谓是浩如烟海、汗牛充栋，比如工业主义、多元主义、马克思主义、国家主义等等。我们完全可以利用对这些理论模式的重温来寻找解释养老金模式选择的蛛丝马迹，并找到自己所认可的分析路径和方法。

（一）福利国家理论解释的局限

对社会福利制度的起源和发展，迄今为止已产生多种解释模式，作为福利国家最重要的一个项目——养老金制度，在与福利制度模式的划分相伴随始终的是，关于养老金制度的起源、发展和变革所做的理论解释也在不断发展变化，其

中有代表性的包括：工业主义理论（Industrialism theory），权力资源理论（power resources theory），新马克思主义理论（Neo-Marxism theory），新多元主义理论（Neo-pluralism theory），以及国家中心理论（State-centered theory）等。工业主义理论认为福利国家的产生和发展是经济发展以及经济社会结构变迁的产物，他们从理论上阐释了公共养老金和其他社会福利计划是技术进步的必然结果，其本质起因是经济发展¹；权力资源理论强调福利国家的发展主要来自社会力量的推动，而不是经济的增长，主要关注促进福利国家发展的社会基础，尤其是社会民主党等工人政党的权力地位²，因此他们认为养老保险和福利国家是阶级斗争的结果；新马克思主义认为国家的作用是控制工人阶级，并保护资产阶级的经济利益，因此国家实施养老金制度和其他社会保险计划是控制劳工的一种机制而不是劳工获得的胜利；新多元主义理论认为社会政策是各种利益集团竞争的结果。他们的理论假设是公民影响政府政策的方式是同其他人共同组成一个协会或利益集团³；国家中心理论强调一个国家的政治体制将最终决定国家如何对各种社会行动和利益诉求进行“反馈”，所以他们把政治家及政府官员的行为作为研究福利国家发展的关键解释变量。他们的主要理论贡献是将“国家”带回了福利国家发展的理论解释之中，认为国家并不是一个被动的反应机制，而是一个具有“自主性”（autonomy）的行动者，因而国家的组织结构、国家的自主性以及国家能力，在福利国家的发展中具有重要意义⁴。

以上的理论解释，尽管有其逻辑上的合理性，也有比较适宜的国家案例加以证明，但是如果具体到解释我国“统账结合”养老金模式的缘何产生，就会显得很苍白无力。因为这种各自分散的理论解释，不可能完整地描述出我国养老金改革过程的图像。如同目前对我国养老金政策的诸多研究，多数是以财务、保险、精算或者政治经济的观点来加以阐述，但对于我国“统账结合”模式之形成过程却很模糊。目前存在的许多疑问，使我们有必要将关注点重新放回整个历史长河，

¹ Wilensky, Harold L., 1976, *The "new corporatism," centralization, and the welfare state*, Landon and Beverly Hills: Sage Publications, pp13.

² Castles Francis G., 1978, *The social democratic image of society: A study of the achievements and origins of Scandinavian social democracy in comparative perspective*, London and Boston: Routledge & K. Paul.

³ [美]约翰·B·威廉姆森、费雷德·C·帕姆佩尔著，马胜杰等译，《养老保险比较分析》，北京，法律出版社，2002:13。

⁴ Theda Skocpol and Edwin Amenta, 1986, "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, pp. 131-157.

来观察我国当前施行的基本养老保险制度模式的前生今世、前因后果以及来龙去脉。而历史制度主义则正好可以提供一个整体性的视角，来观察“统账结合”模式的缘起、形成和发展过程，及其相关的影响因素。

（二）历史制度主义的选取

既然福利国家发展理论不能为我国养老制度改革提供有效的解释，那么我们必然面临选取其他的理论框架对其进行分析。由于本文的目的是对我国“统账结合”养老金模式形成的独特原因给出合理的解释，其分析路径倾向于制度分析，故本文选取了新制度政治学中的历史制度主义对“统账结合”养老金模式进行分析，来探究其形成的原因并在此基础上给出相对合理的因果解释。

1、历史制度主义的起源与发展

在1980年代前后，随着国家主义理论的兴趣，许多国家主义理论家开始用比较历史的方法，研究国家政府的自主性与能力，并结合传统制度的研究基础，吸收新马克思主义的结构冲突论、结构功能论等结构主义观点，以国家的政治制度与经济结构为研究焦点，比较不同国家在政治体制、社会结构与政策制定之间关系，透过分析国家与社会的互动，寻求对政策结果的差异性与不平等做出更好的解释⁵。这一时期的研究首推卡钦斯坦主编的《在权力和财富之间》，该书通过对美、英、法、德、日、意等国家对外经济政策的比较，在追溯二次大战后国际格局与各国历史背景中，依据各国政治体制中权力结构与社会结构的不同，来解释各国面对石油危机时对外经济政策的差异；其次是斯考克波（Skocpol）的《国家与社会革命》。本书利用社会结构的观点和比较历史的方法，对法国、俄国和中国在当时的国际和国内环境以及历史条件描述中，分析了革命前夕旧的国家体制如何回应社会环境的改变，来解释革命的发生原因、革命后新制度的建立及其后果。以上二者对历史制度主义的案例比较研究，具有开创性的地位，由此奠定了历史制度主义的基础。

⁵ Hall Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, 2:936-957.

在理论建构上，克芮斯纳⁶（Krasner）的国家研究功不可没。他强调制度作为自主的行动者，正式与非正式制度安排都将限制或决定人们的自我利益，并特别关注“历史的作用”，主张制度研究应该追溯制度出现的条件，强调现存制度可能是某些历史关键时刻的产物。对于特定历史选择，意味着某些未来选择可能会遭到排除，而某些未来选择则更可能出现。基于以上分析，该文一直被视为对建构“路径依赖”理论有开创性贡献。

豪尔（Hall）的《管制经济》被公认为是历史制度主义的开山之作，他明确提出制度形塑政策的重要性，其制度分析包含所有历史制度主义分析的基本要件。在书中，豪尔在比较1970至80年代英国与法国的经济政策中，发现了国家干预程度的差异，他指出了制度在历史过程中形塑政策的重要性，并强调要想理解英国、法国的经济政策，必须分析两国的政治与政策发展历史，任何政策都受到早期政策选择所施加的影响

随着研究范围与方法架构日渐成熟，学者开始为历史制度主义进行理论整合。Thelen、Steinmo and Longstreth 等在《建构政治学：比较分析中的历史制度主义》一书中，第一次有系统地整合理论，并将此学派正式定名为历史制度主义，确立研究目的，提出“中层理论”的研究设计和方法，并建构了制度形成与变迁的分析架构。Hall and Taylor⁷、Rothstein⁸以及Immergut⁹等学者则分别对历史制度主义与其他制度学派在研究假设和方法，以及制度的定义、形成、作用和变迁等方面进行比较，确立了历史制度主义成为新制度主义三大学派之一的地位。

2、核心概念和分析架构

路径依赖是历史制度主义研究方法所使用的核心概念。广义上的路径依赖是指前一阶段所发生的事情会影响到后一阶段出现的一系列事件和结果；狭义上的

⁶ Krasner Stephen D., 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16, 2: 223-246.

⁷ Hall Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, 2:936-957.;

⁸ Rothstein B., 1996, "Political institutions: A overview", In R. E. Goodin & H-D.Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science*, pp. 133-166, Oxford, UK:Oxford University Press.

⁹ Immergut Ellen M., 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society* 26, 1: 5-34.

路径依赖是指“一旦一个国家或地区沿着一条道路发展，那么扭转和退出的成本将非常昂贵。即使在存在着另一种选择的情况下，特定的制度安排所筑起的壁垒也将阻碍着在初始选择时非常容易实现的转换。”¹⁰简而言之，就是过去所建立的制度会限制现在的制度选择，使行动者的偏好受制于过去的制度结构。

历史制度主义的另一个核心概念是关键时刻。关键时刻理论认为，历史在发展演变过程中，会产生各种要素和力量互相作用，一旦条件成熟，总会在某个特定时刻和关节点发生突变式转折¹¹。卡莱尔 (Collier)¹²将关键时刻定义为：造成显著改变的时间点，即行动者在历史的时序中，遭到非预期的偶发事件冲击，而必须对某个特殊方案采取决策的时刻。

历史制度主义的理论和方法都源自于共同的问题意识，也即探索“大问题”与解答真实世界的难题，所以历史制度主义者建构理论的目标，是透过系统性及脉络性的比较分析和个案研究，归纳出有解释力的制度理论以说明复杂的历史过程，进而解答“大问题”与真实世界的难题。历史制度主义这种解构宏观历史过程的分析方式，决定着它的分析范式主要体现在制度结构和历史过程的分析上面。在结构分析中，历史制度主义既强调政治制度对于公共政策和政治后果的重要影响，也极为重视变量之间的排列方式；在历史过程分析上，历史制度主义注重通过追寻事件发生的历史轨迹来找出过去对现在的重要影响，强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性，并试图通过放大历史视角来找出影响事件进程的结构性因果关系和历史性因果关系¹³。

3、对解释“统账结合”模式的适用性

没有任何理论是真实无疑的，而只有理论是适用的。如同福利国家发展理论在解释福利制度时有所侧重一样，历史制度主义也不可能是一种完美的社会科学理论，只能说它更适合于某一类议题的研究。这种“适合”，除了要求理论本身有成熟的理论分析框架之外，更重要的是所侧重的分析框架能够和研究对象相契

¹⁰ 引自何俊志，《结构、历史和行为——历史制度主义对政治科学的重构》，上海，复旦大学出版社，2004:236.

¹¹ 刘圣中，《历史制度主义-制度变迁的比较历史研究》，上海，上海人民出版社，2010:74.

¹² Collier, Ruth Berins, and David Collier., 1991, "Framework: Critical Junctures and Historical Legacies", in *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, pp.27-39, Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹³ 何俊志，“结构、历史和行为——历史制度主义的分析范式”，《国外社会科学》，2002年第5期。

合。基于此，结合历史制度主义的分析原理，笔者认为这种理论很适合对我国“统账结合”养老金模式形成的原因进行解释。这是因为历史制度主义的研究方法与传统的研究方法静止地看待制度不同，他们注重追溯事件的历史根基，力求从历史的背后去寻找表面上所看不到的影响因素。众所周知，我国养老金模式的改革是在经济转轨和社会转型的大背景下被迫进行的。谈到改革背景和原因，必然要追溯原有制度的历史发展轨迹和制度的来龙去脉，这就需要利用历史制度主义追寻历史进程的研究方法。

二、养老金制度改革的原因

我国传统的养老保险制度是依据苏联模式建立起来的国家保障型养老金制度，其制度基础是国家统一管理的行政指令性计划经济，也即国家几乎可以调控一切社会资源。在当时的社会条件下，这种国家保障型养老金制度，既是社会主义制度优越性的体现，也是计划经济时代对低工资的一种补偿。可是，到了上世纪70年代末期我国开始引入市场经济制度时，这种传统养老金制度就与新的社会经济条件显得格格不入了，尤其是随着改革开放的逐步深入，这种与国营企业紧密结合的养老金制度越来越显出它的不适应性。

（一）传统养老金制度的缺陷

一是对计划经济体制高度依赖。传统的养老保险制度奠基于指令性计划经济体制。在这种体制之下，国营企业只是国家有关部门的附属物，不是自主经营、自负盈亏的经济实体，而是企业与国家在财务上实行统收统支。因此，国家的各项社会保障制度依靠企业这一基层单位来落实也就不足为奇。同时，由于在当时的财务会计体系中，社会保险费用的营业外列支实质上是由企业的利润支付，而当时的企业利润又需要统统上缴，这样下来，用企业利润支付社会保险费用，既不会与企业管理层的个人利益有关，也不会与企业集团利益有关，反正是在一个“大锅饭”下进行统收统支，这样无论是先前具有部分统筹性质的制度，还是1969年以后蜕变为企业保险的制度，都可以在当时计划经济的体制下生存。

二是制度的封闭运行。这里的封闭性是指传统的养老保险制度不具有社会化特征，不能开放接纳社会统筹基金的调剂互助，仅是在本单位内部运行的制度。

在计划经济体制之下，由于企业单位既履行生产生活的职能，又行使着行政管理的职能，所以国家必须保障企业单位的长生不死，而企业则包办企业职工的生、老、病、死，这样企业与国家、职工之间的共生关系，自然地使企业单位和其职工成为一个不可分割的整体，使劳动力的流动性极弱。

三是企业单方付费。由于实行“低工资、高福利”的经济发展策略，加之为了体现社会主义制度的优越性，传统养老保险制度实行的是企业或国家单方面付费机制，但是随着时间的推移和退休人员的增多，部分企业特别是建制较早的企业，日益增加的养老负担和社会福利开支提高了企业成本，这种状况既削弱了企业的竞争力，也无法分散企业风险，严重干扰了企业正常的生产和经营，致使许多企业陷入经营困难的现象屡见不鲜。

（二）改革开放对传统养老金制度的冲击

第一，动摇了养老保险的财务基础。不可避免地，养老保险制度也会随着财政税收制度改革而变迁。在计划经济体制之下，国家财政和企业财务之间的界限是模糊不清的，二者实质上是一体的，都是通过政府的行政手段在不同部门之间进行配置。在“利改税”改革之前，政府是通过利润上缴的形式将企业财务全部纳入财政预算。因此，看似由企业承担的职工养老保险责任，实际上是国家的财政统筹。但是，从1980年起我国开始了长达13年的地方财政“包干制”。紧接着是国家为了改革国家与国营企业的利润分配关系，开始了以“利改税”为中心的企业分配制度改革。随着1983年国务院批转财政部制定的《关于国营企业利改税试行办法》，这种“利润留成”和“财政包干”制度彻底改变了国家和企业之间的财务关系。因此，在这种中央政府和国有企业的财政关系发生变化之下，企业开始自我承担养老保险责任，使得企业社会保险费用的支出开始和企业的生产经营状况关联起来。无疑地，这加重了国有企业财务上的压力，也加重了企业生产经营管理者身上的担子，使长期处在国家财政庇护下的企业财务制度难以应付，作为社会福利支出的主体，养老保险制度必将走向新的财务征收模式，以适应财政体制改革的要求。

第二，恶化了国有企业的竞争力。随着“统收统支”的财务管理模式被废止，企业缴纳社会保险费已经不再是国家的责任，变成纯粹的企业行为，这样就造成

了不同企业之间因为退休职工的多寡导致了养老负担的畸重或畸轻，影响了不同企业之间的竞争了。尤其是伴随着非国有经济部门的成长，这些用工灵活的新兴企业根本没有任何养老负担，在投入同样生产成本的情况下肯定会产生更多的利润，这样就使得国有企业输在了市场竞争的“起跑线”上。久而久之，就形成了新、老企业之间不正常竞争的恶性循环，愈是老的企业愈是举步维艰，最终陷入破产的境地，而新兴企业或养老负担包袱小的企业就愈发显出竞争优势，这在崇尚竞争的市场经济环境之下，使得国有企业更是出路无门，导致有的国有企业连在职职工的工资都无法正常发放，更遑论退休职工的养老金。

第三，冲击了“国家-单位”保障模式的制度基础。我国“国家-单位”保障制养老金制度的经济基础是“统收统支”的计划经济体制，国家财政和企业财务一体化关系，实际上把每个企业的养老保险置于整个国家这个“大风险池”之中，而随着改革开放政策的实行，特别是“利润留成”和“财政包干”等政策的实施，国家财政和企业财务的关系被重新调整，使“国家”和“单位”实现了分离，同时也把养老保险局限在企业这个“小风险池”里面。这种变化实质上是动摇了“国家-单位”保障制养老金所赖以生存的制度基础。这等于是宣告了由单位支撑的传统养老保险制度不再有稳定的组织基础和经济基础¹⁴。

三、养老金制度改革的探索

20世纪80年代中期，随着计划经济体制向市场经济经济体制转轨的逐步深入，我国社会经济结构和经济运行机制发生了颠覆性的变化。在这种时代背景下，要继续坚持传统“国家-单位”保障制养老金制度已经不现实，因为各个单位的性质已经发生变异，社会成员也分化为不同的阶层，其对社会保障的需求亦非一致¹⁵。因此，从80年代初期开始，我国在一些城市试点的基础上，开始了养老金改革的试点探索。

（一）集体企业职工养老保险制度的探索

在计划经济时代，社会保险只在国有单位实行，集体企业并没有实行劳动保

¹⁴ 郑功成，《中国社会保障制度的变迁与评估》，北京，中国人民大学出版社，2002:87.

¹⁵ 郑功成，《中国社会保障制度变迁与评估》，北京，中国人民大学出版社，2002:12.

险制度。直到“文革”结束以后，集体所有制企业职工的养老保险问题才得到重视。1977-1979年间，国家劳动总局、财政部、全国供销合作总社、轻工业部、交通部、卫生部等有关部门发布一系列通知，提出所属集体企业比照国营企业建立劳动保险制度。1980年2月财政部、国家劳动总局发布《关于城镇集体所有制企业职工工资福利标准和列支问题的通知》，规定从次年1月1日起，凡是经过省、自治区、直辖市劳动和主管部门批准，征得税务部门同意之后，如果企业条件允许，可以在营业外或者其他费用项目下列支。1982年12月，劳动人事部又在四川省南充市召开了关于建立城镇集体职工社会保险制度的座谈会，交流各地工作经验，这对全国各地试办城镇集体企业职工的社会保险工作，起到了极大的推动作用。而在1983年4月，国务院又颁布了《关于城镇集体所有制经济若干问题的暂行规定》，要求各地集体所有制企业要结合自身经济条件，适当提取一定数额的社会保险金，逐步建立社会保险制度，以解决集体企业职工的养老保障问题。同时规定社会保险基金的征收要在所得税前提取，专项储存、专款专用。这一文件的出台，为解决城镇集体企业职工的社会保险问题提供了依据。

但是到1984年，仍有1000多万职工则未能参加劳动保险制度，参加该制度的城镇集体企业职工有1700万人，仅占集体企业从业人数的62.9%¹⁶。国家对这1000多万未能参加社会保险制度的集体职工非常重视，所以在1984年，集体企业的养老保险工作出现了新的探索，国务院要求中国人民保险公司发展城镇集体企业职工的养老保险，使集体所有制企业职工养老保险纳入商业范围¹⁷。于是中国人民保险公司和劳动人事部在各地试点的基础上，1984年4月发布了《关于城镇集体企业建立养老保险的原则和管理问题的函》，指出当前紧要问题是解决城镇集体企业职工的老养问题，使其老有所养。在实施过程中，实行的是企业和个人共同缴费，由中国人民保险公司具体经办管理。在中国人民保险公司的积极努力下，到1991年底大约有900多万城镇集体所有制企业的职工参加了这一养老保险制度¹⁸。尽管这个文件倾向于建立一个“半基金”积累式的养老保险制度，但同时指出各地可以按照已经批准的养老保险办法继续执行，这样导致了集体企业养老保险制度在很长时间内多制度并存的局面¹⁹。

¹⁶ 严忠勤，《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京，中国社会科学出版社，1987:330-331.

¹⁷ 冯兰瑞等，《中国社会保障制度重构》，北京，经济科学出版社，1997:99.

¹⁸ 国务院研究室课题组，《中国社会保险制度改革》，北京，中国社会科学出版社，1992:67.

¹⁹ 郑秉文、于环、高庆波，“新中国60年社会保障制度回顾”，《当代中国史研究》，2010年第2期。

（二）养老保险费用的社会统筹试点

1969年财政部的一个《通知》，把劳动保险金开支的各项费用改从“从营业外列支”。自此，退休养老费用的社会统筹改为由企业直接支付。“文革”结束以后，由于退休养老制度的恢复，退休人员大量增加，退休费用也相应增大，加上新老行业、新老企业之间退休费用负担不均衡的矛盾越来越突出，导致这种传统的退休养老费用由企业自行负担的“企业保险”制度越来越不能适应经济社会发展形势的要求，所存在的问题和矛盾也日益明显。针对这一问题，特别是在国有企业改革不断深入的驱动下，从1984年起，我国在一些地区开始了国有企业退休费用社会统筹的试点。其实，退休费用社会统筹思想和政策起源可以回溯到1983年劳动部在郑州召开的全国劳动和福利理论讨论会，因为在会上提出了将全民所有制企业的养老保险费用进行社会统筹²⁰。

1984年，广东省江门市、东莞市，江苏省泰州市、无锡市，四川省自贡市以及辽宁省黑山县，率先在全国开始了养老保险费用在市、县一级实行社会统筹的改革试点。到1985年，广东省有73个县实现了养老保险费用的社会统筹，四川省自贡市实行了全市社会统筹，并且推广到了集体所有制企业²¹。在此基础上，1986年8月劳动人事部起草了《国营企业职工退休费用实行社会统筹的暂行规定》，并于11月正式上报国务院，这标志着退休养老保险费用社会统筹试点的正式开始。特别是1986年7月国务院颁布的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，明确指出劳动合同制工人的养老保险费用实行社会统筹。但是，国家并没有立法强制规定企业加入社会统筹，而是交由市、县级劳动行政部门所设立的社会保险经办机构，督促企业自由加入。据统计，到1986年底，全国有27个省、自治区、直辖市中的300多个县开展了国营企业退休费用社会统筹的试点。到1993年，参加社会统筹的职工人数已达城镇就业人数的45.95%²²。

（三）费用多方负担机制的探索

随着劳动用工制度的改革，劳动合同制工人的数量也迅速增加，从1984年

²⁰ 冯兰瑞等，《中国社会保障制度重构》，北京，经济科学出版社，1997:115.

²¹ 宋士云等，《新中国社会保障制度结构与变迁》，北京，中国社会科学出版社，2011:172.

²² 国家统计局，《中国劳动统计年鉴》，北京，中国统计出版社，1994:448.

的 209 万人增加到 1986 年的 624 万人²³。为保障劳动合同制工人的合法权益，搞活国有企业的用人机制，1986 年国务院发布改革劳动制度的四项规定，决定国营企业新招募人员一律实行劳动合同制。在《国营企业关于实行劳动合同制暂行规定》中，除对社会统筹做出明确规定外，还具体规定了劳动合同制退休养老办法，即企业按照劳动合同制工人工资总额的 15%，工人按照其工资总额的 3% 缴纳养老保险费。此后，个人缴费制度逐步推广到全部企业的就业人员。作为配套，各地都建立了由劳动部门领导的社会保险经办机构，具体负责劳动合同制工人养老保险费用的征集和管理工作。个人缴费制度的确立，标志着养老保险三方负担机制的雏形开始显现。

养老保险费用的社会统筹和个人缴费原则的确立是对传统养老保险制度的重大改革，它表明了国家对“国家-单位”保障模式的摒弃，以及对建立在责任分担基础上的社会化养老保险制度的追求，也标志着企业化的传统养老保险制度开始向社会化的养老保险制度的转型，使我国的养老保险制度由此进入“去单位化”时代。

四、“统账结合”养老金模式的形成

社会保障制度作为经济体制改革的配套改革，目的是为经济发展提供良好的社会环境，一旦它变成阻碍进一步改革的障碍时，制度的改革必将被提上议事日程。随着我国开始正式迈入社会主义市场经济体制建设时期，养老保险制度面临几个重大问题：第一，人口老龄化和退休人员增多带来的一系列经济社会问题，这些问题不可能在原来“单一付费”机制下得以解决；第二，尽量缓解由计划经济向市场经济转轨带来的社会问题，特别是国营企业的破产、兼并、股份制改造所带来的养老问题，如何利用社会化的管理机制，用以消除其对企业进一步发展的束缚；第三，要根据经济发展形式的要求，适时调整各项目的收支情况，以利于经济的健康、平稳增长。这些问题相互交织，要求社会保险制度必须加以调整，以适应社会主义市场经济体制的要求。

²³ 转引自郑秉文、于环、高庆波，“新中国 60 年社会保障制度回顾”，《当代中国史研究》，2010 年第 2 期。

（一）“统账结合”模式形成的过程

1991年国务院在总结各地改革经验的基础上，颁布了《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》。《决定》是在十多年的改革探索之后，第一次较为明确地指明了改革的方向，其主要内容包括²⁴：在筹资机制上实行政府、企业、个人三方分担机制；在基金运行模式上既要实行社会统筹机制，也要建立养老保险积累基金，这预示着“统账结合”模式雏形的呈现；在职工个人缴费上，按照个人工资的3%缴纳，以后根据经济发展形式和职工工资逐步上调，这预示着个人账户要逐步做大；在养老金的结构上，逐步建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的多层次制度，改变过去由国家-单位包办的养老方式。

在1992年中共“十四大”确定建立社会主义市场经济体制之后，1993年召开的十四届三中全会就明确提出城镇企业职工的养老保险实行“社会统筹和个人账户相结合的制度”。在此政策的指引下，1994年5月，国家经济体制改革委员会组建“社会保障体系专题调查研究小组”，并于1994年底提交了以养老保险和医疗保险为主要改革内容的社会保障体制改革方案以及若干分项改革方案²⁵。改革方案所提出的改革原则和方向是：“城镇基本养老保险由用人单位和职工个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合。”²⁶

为落实十四届三中全会提出的养老金改革指导原则，1995年3月国务院颁布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，作为《通知》的附件发布了两套“统账结合”的实施办法，而在实践中多数省份（16个省、自治区和5个行业部门）制定了第三套方案。《通知》及两套实施方案的颁布，标志着我国养老保险制度从“单位保险”，到“社会统筹”，再到“统账结合”模式的初步形成。但在执行过程中，由于多套实施办法并存，导致账户比例、账户结构和基本费率都不尽相同，可以说在具体实施过程中遭遇了重重困难，严重制约了改革的进程。

针对改革过程中出现的制度不统一、统筹层次低、管理制度不健全等问题，1997年7月国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，

²⁴ 参阅：谢建华、巴峰，《社会保险法学》，北京，北京大学出版社，1999:129-130.

²⁵ 国家经济体制改革委员会，《社会保障体制改革》，北京，改革出版社，1995。

²⁶ 国家经济体制改革委员会，《社会保障体制改革》，北京，改革出版社，1995:1-2。

提出了制度改革的统一方案，标志着企业职工基本养老保险制度开始走向统一。其主要内容：一是统一了缴费比例，企业缴费不高于工资总额的 20%，个人缴费不低于 4%，并逐年提高直至达到 8%；二是统一了建立个人账户的资金比例，为职工本人工资总额的 11%；三是统一了养老保险待遇计发办法。自此，社会统筹和个人账户相结合的方式开始走向统一，也标志着我国“统账结合”养老金模式的正式形成。

为解决个人账户不能做实，出现个人账户“空账”的问题，2000 年 12 月国务院又印发了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，决定在辽宁省开展做实个人账户的试点。该《试点方案》是在 1997 年《决定》的基础上对个人账户部分做了调整：一是企业缴纳的保险费用“不再划入个人账户，全部纳入社会统筹基金”；二是个人账户规模由原来的 11% 调整为 8%，并且完全由职工个人缴纳。经过几年的试点，国务院于 2005 年出台了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，决定将个人账户规模统一由 11% 调整为 8%，并规定要逐步做实个人账户。自此，我国“统账结合”养老金制度模式真正完全形成，并运行到至今。

（二）“统账结合”模式形成的关键时刻

关键时刻是历史制度主义分析问题的一个核心概念。卡莱尔（Collier）等人将关键时刻定义为：导致事件发生显著变化的时间节点，即在历史事件发展演变过程中，会产生各种行动者和影响因素的互相作用，一旦条件成熟，总会在某一特定时刻或关节点发生突变性转折和变革。笔者认为，中共“十四大”的召开是我国“统账结合”养老金模式出台的关键背景，而十四届三中全会的召开是这一模式出台的关键时刻。

众所周知，邓小平“南巡”之后召开的中共“十四大”确立了建立社会主义市场经济的指导思想和政策框架，在之前的分析中已经证明，我国改革开放以来皆是以经济建设为中心，其他社会政策都是围绕经济政策而制定，或者是经济政策的配套措施，那么根据这个逻辑，社会保障制度就必须做出相应改革和调整，以为建立社会主义市场经济创造有利条件，所以十四届三中全会提出“统账结合”模式的指导思想实属必然。

这是因为，中共“十四大”确定建立社会主义市场经济的目标之后，中国进

入了更深层次改革的探索，其中就包括对社会保障制度改革的探索。要改革总要借鉴国外已有的改革经验。首当其冲的是一批经济学家，他们经过对欧洲大陆的社会保障制度，新加坡的中央公积金制度和智利的私有化养老金制度考察和研究，提出了我国社会保障制度改革的主要方向：一是要注重鼓励个人劳动的积极性；二是要保持适当的基金积累；三是要注意社会保障与其他社会经济改革的相互配合²⁷。其中还提出了社会保障筹资体制的三种类型：缴费确定型的基金积累制、待遇确定型的现收现付制和二者的混合制度。这些有关社会保障的改革思路或建议被中央政府所采纳，在十四届三中全会通过的《决定》中充分体现出来，其中的重大突破就是个人账户的设置和“统账结合”筹资模式的提出。

（三）“统账结合”模式的选择

“统账结合”实质上是社会保障的一种筹资模式，是对我国传统的“现收现付”²⁸式筹资模式的一种转变。众所周知，目前世界上养老保险的筹资模式有三种：现收现付式，完全积累式和部分积累式。筹资模式的选择是制度建设的关键，因为它关系到未来养老保险基金的平衡从而关涉到制度的生存。如果筹资不充分，制度难以正常运转下去；如果筹资过于充分，则势必造成经济上的过重负担，从而妨碍经济增长。所以，在十四届三中全会召开之前对筹资模式的选择上颇费了一番周折。

首先，延续现收现付制将面临人口老龄化的压力。现收现付式养老金制度无法解决人口老化压力是世界各国面临的共同难题。之所以计划经济时代采用的现收现付制没有出现多大问题，主要得益于当时的“统收统支”型财务制度和封闭运行的制度体系。但是到改革开放后，随着退休人员的增多和财务税收制度的改革，我国养老金制度立即就面临着巨大的财务压力，只有经常得到中央财政的补贴才能运转。如果要想保持养老待遇不下降，而又要采取现收现付制度，在退休人口日益增多的情况下，只有提高缴费率，而这种势必加重企业负担的做法又与建立社会主义市场经济体制的要求不相符合。所以，必须探寻新的筹资模式以实现养老保险制度的政策运转。

²⁷ 参阅王东进主编，《中国社会保障制度的改革与发展》，北京，法律出版社，2011:56.

²⁸ 注释：虽然计划经济时代的企业保险金的支出是从企业营业外列支，但是在“统收统支”的财务制度模式下，十分类似于现收现付式制度，只不过是缺少企业缴费这一环节，如果要回溯到1969年以前的劳动保险制度，需要企业缴纳保险费的当时制度基本上就是现收现付制。

其次，实行完全积累制度也是不可能。尽管一些经济学家在对国外养老金制度考察，特别是对智利养老金的私有化改革研究之后，倾向于以缴费为基础的养老金制度，并提出借鉴智利认证债券的方法，通过采取折算贡献、重新划拨资产、组织养老金基金的办法，来解决新旧制度之间的过渡问题²⁹，同时想通过实行分散化管理，加强基金的投资运营以实现基金的保值、增值。但是，我国长期实行的是现收现付制度，久而久之就形成了“路径依赖”，从而形成人数众多的受益群体联盟，比如已经退休和即将退休的人员，必将因担心利益可能受损而全力反对这种筹资模式，加上我国一直遵循渐进式改革的思路，决策者也不想因此而引起社会的动荡。所以，实行完全积累制是完全行不通的。后来的“大账户小统筹”的失败也证明了这一点。

最后，“统账结合”模式是一种折中方案。在前两种模式都难以实行的情况下，只有搬出了中国人的传统智慧，采取“中庸”思维对两种模式进行折中。但是并不完全等同于部分积累模式，它是部分现收现付和部分完全积累的组合模式³⁰，因为一个职工的养老保险基金分别记录在两个性质迥异的账户内。理想的“统账结合”模式既要克服人口老龄化的压力，也要形成对职工个人的缴费激励，从而形成养老费用的分摊，实现养老保险的社会化。但是，由于当时论证不够充分，在制定具体方案时抛出两个不同方案供各地自行选择，并允许各地结合自身实际加以改造，所以造成了制度实施过程中的长期混乱局面，直到2005年才被定型下来。从另一方面说，这一状况也说明了当时进行模式选择的困难，因为一旦做出决定，就会对后续制度造成深远的影响。

五、结 论

本文所做的有关“统账结合”养老金模式形成原因的研究分析，其实质是对我国城镇职工基本养老保险制度变迁的梳理分析，与其他仅限于制度变迁过程的分析有所不同，本文所关注的是为什么我国养老金制度的变迁结果是走向了“统账结合”模式，而不是其他模式。通过对我国养老金制度演变过程的历史制度分析，本文认为有三个关键因素主导了制度变革的路径选择：渐进式经济体制改革的大政方针、制度的“路径依赖”和较强的国家自主性。

²⁹ 王东进主编，《中国社会保障制度的改革与发展》，北京，法律出版社，2011:57.

³⁰ 郑功成，《中国社会保障制度变迁与评估》，北京，中国人民大学出版社，2002:90.

第一，渐进式经济改革决定了养老金改革的渐进性。根据经济决定论的观点，有什么样的经济形态就有什么样的社会结构，而社会结构是制定社会政策的依据或根基。纵观我国经济体制改革的进程，明显具有渐进式改革的特征。实践证明，我国养老保险制度的改革进程正是伴随着上述渐进式改革进行的。所以，在当时“一切以经济建设为中心”的社会背景下，作为社会政策的养老金制度改革，必然要遵循经济体制改革的步伐行进，而不可能超越经济发展或改革阶段而单独进行。换言之，是经济体制的渐进改革决定了养老金制度的渐进调整。

第二，路径依赖的制度惯性会阻止激进变革。“路径依赖”是制度变迁的核心概念，是先前制度对后续制度所产生的持续影响。在我国养老金制度的改革过程中，对“路径依赖”产生影响的因素主要包括心理依赖、利益既得和转制成本。由于在计划经济体制下实行的是国家“包办”社会福利，长期以来使职工形成了严重的心理依赖，认为国家才是自己生活最可靠的保障，如果实行激进的改革，很难使广大职工能在心理上接受，从而形成很大的反对力量；计划经济体制培养了数目庞大的利益既得群体，改革就意味着利益调整，也意味着既得利益的受损，因为担心利益受损自然而然地形成了对原制度的路径依赖；而转轨成本虽然是隐性的，但对国家的长期发展来说却是沉重负担，如果处理不好将会给经济发展带来重大障碍，所以继续延续旧制度也是国家的一个明智选择。

第三，国家自主性影响着养老金政策的选择。国家自主性理论认为国家不是因变量而是自变量，不是一个中间团体而是一个有着自身利益追求的主体，是一个能够对政治、社会、经济和意识形态等资源进行整合的统合者。国家自主性的强弱表明一个国家对政策形成过程起影响作用的程度。强自主性的国家会对社会政策产生很强的主导作用；而弱自主性的国家，在进行公共政策决策时往往会受到利益团体、社会运动、政党竞争等行动者的影响，因而其在决策中的主导性就相对弱些。我国在上世纪八、九十年代是典型的威权型国家，国家几乎控制着所有的部门，利益团体和社会组织亦不发达，依照国家自主性理论，这种状况下的国家自主性一般会很强大，因此国家的主导政策必将对养老金政策的制定产生巨大影响。

综合上述分析，本文认为渐进主义的改革路线决定着作为社会政策的养老金改革不可能走向激进的方向；对计划经济体制下现收现付制度的路径依赖也在阻

碍着走向完全积累式改革；而国家自主性则始终根据经济社会发展形式调整和把握着改革的方向。所以，当我国的养老金制度面临必须选择改革方案之时，以上三个因素决定着改革模式的选择不可能采用基金制或延续现收现付模式，而是采用二者折中的“统账结合”模式。

参考文献：

- [1] 何俊志，《结构、历史和行为——历史制度主义对政治科学的重构》，上海，复旦大学出版社，2004年。
- [2] 王东进，《中国社会保障制度的改革和发展》，北京，法律出版社，2001年。
- [3] [美]约翰·B·威廉姆森、弗雷德·C·帕姆佩尔著，马胜杰等译，《养老保险比较分析》，北京，法律出版社，2002年。
- [4] [美]西达·斯考切波著，何俊志、王学东译，《国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析》，上海，上海人民出版社，2007年。
- [5] 林国明，“到国家主义之路：路径依赖与全民健保组织体制的行成”，《台湾社会学》，2003年第5期，1-71页。
- [6] 郑秉文，“OECD国家社会保障改革及其比较”，《经济社会体制比较》，2004年第5期。
- [7] Collier, Ruth Berins, and David Collier., 1991, “Framework: Critical Junctures and Historical Legacies”, in *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, pp.27-39, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- [8] Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson and Isabelle Schulze, 2007, *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press.
- [9] Hall Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, 1996, “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44, 2:936-957.

声 明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛