
上海养老保险制度改革的路径分析与政策选择

一、上海养老保险制度改革的历史回顾

上海市养老保险体系可以概括为“一城四制”，即城镇职工社会养老保险(以下简称“城保”)、农村社会养老保险(以下简称“农保”)、小城镇社会保险(以下简称“镇保”)和外来人员综合保险(以下简称“综保”)。截至 2006 年底，各社会保险参加人数分别为 750 万、57 万、140 万、279 万。

改革开放以来，上海养老保险制度经历了从“国有企事业单位退休制度”向“社会养老保险制度”的改革，经历了从“低工资、多就业、高补贴、高福利、企业对职工生老病死承担无限责任并由国家兜底”向“保基本、广覆盖、多层次、可持续”为主要目标的变革，这大致可划分为以下三个阶段。

(一)1993 年以前：养老金完全出自于单位统筹

中华人民共和国成立初期，养老保险覆盖面仅限于 100 人以上的工矿企业和运输邮电部门。1951 年国家颁布《中华人民共和国劳动保险条例》之后，养老保险逐步扩大到所有全民单位，集体单位也可根据自身的经济状况参照执行。

根据该条例，1951 年上海开始建立了上海城镇职工养老保险制度。改革开放以后，为了适应多种经济成分的发展，城镇合作社和外商投资企业的中国职工开始委托人民保险公司经办养老保险。从 1986 年开始，上海实行了企业退休费全市统筹，在一定程度上缓解了企业之间退休费负担畸轻畸重的矛盾，保证了离退休费能按时足额发放。同时，上海还把社会养老保险制度扩大到劳动合同制职工，对劳动合同制职工实行个人缴费筹集养老金、退休后享受社会养老保险制度，解除了这部分职工的后顾之忧。此外，为了保证养老金的实际购买力不受物价变动的影响，对离退休人员适时地增加物价补贴或生活补贴。

(二)1993-1998 年：养老金出自于个人缴费和单位统筹

1. 1993 年上海率先改革“城保”。上海作为全国最大的经济中心城市，早在 1993 年就率先开始着手进行社会养老保险体制的改革。从 1993 年开始，上海市遵循立法先行、分步实施、循环渐进、不断完善的原则，对原来所实行的养老保险制度进行了重大改革。1993 年 2 月 5 日，市九届人大常委会第四十一次会议原则批准了《上海市城镇职工养老保险制度改革试点方案》，初步确立了以社会统筹和个人账户相结合为主要特点的养老保险制度改革的基本框架。在此基础上，1994 年 4 月 27 日，市人民政府发布《上海市城镇职工养老保险办法》，提出了正式的实施办法。1995 年 1 月，上海市人民政府相继发布《上海市城镇企业职工养老保险办法》、《上海市城镇个体工商户及其帮工养老保险办法》和《关于对本市外商投资企业中国职工的养老保险实行统一管理的通知》，养老保险的范围扩大到全体城镇劳动者及离退休人员。

上海养老保险制度在这一阶段的主要特点表现为：实行社会统筹与个人账户相结合；扩大社会统筹，实行全市统筹；引入个人缴费机制，实行国家、单位、个人共同负担养老费用；个人账户的养老金部分大于社会统筹部分，有利于激励机制和监督机制；改革养老金计发办法；建立基本养老金的物价补偿制度；开展多层次的养老保险。

2. 1996 年上海推出“农保”。1996 年 2 月上海市出台了《上海市农村社会养老保险办法》，规定适用于上海市范围内农村各乡(包括实行镇管村体制的镇)的企业(含外商投资企业)、事业单位、机关和其他各类经济组织及其在职人员；农、副业从业人员；个体工商户及其帮工。“农保”实行以劳动者自我缴费积累为主，集体补贴和互济为辅，社会保险与家庭养老相结合以及对各业人员的养老保险统一管理的原则，统筹资金现收现付，个人账户资金实行积累制模式。

3. 1997 年与全国养老保险制度并轨。1997 年 7 月，国务院颁布了《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》。1997 年 12 月 12 日，上海市第十届人民代表大会常务委员会第四十次会议审议，决定按国务院《决定》对上海市城镇职工养老保险制度的部分内容作相应调整，使上海市养老保险制度与全国统一方案并轨。1998 年 4 月 13 日，市政府正式发布了《上海市人民政府关于调整本市城镇职工养老保险办法部分内容的通知》，明确提出了与全国养老保险制度并轨的具体办法：调整了个人账户；调整了基本养老金的计发办法；改变了基本养老金的增长机制；所有经济形式实行统一模式，扩大了覆盖面；初步建立起了多层次的养老保障体系。

(三) 1998 年以来：做实个人账户，将覆盖面扩大至征地农民和外来从业人员

1. 完善“城保”。包括调整单位和个人缴纳养老保险费的比例；调整个人账户比例与社会统筹账户比例；个人账户“虚账实记”；做实个人账户；加强社会保险基金管理；增加企事业单位退休人员基本养老金。

2. 推出“镇保”。经过 2002 年 7 月在松江新城、浦江、安亭、朱家角、高桥等镇的试点，2003 年 5 月有关部门的调查研究，经过对最初方案设计的反复修改之后，2003 年 10 月上海市政府出台了《上海市小城镇社会保险暂行办法》，该办法适用于本市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，以及经市政府批准的其他人员。“镇保”适用于上海市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，原已参加上海市农村社会养老保险的用人单位及其从业人员以及经市政府批准的其他人员，是包括养老、医疗、失业和生育保险(将来也要纳入工伤保险)在内“五险一金”的一项综合性社会保障制度，由基本保险的统筹部分和补充保险的个人账户部分组成，其模式可概括为“25%+x”。25%是指基本保险的统筹部分，这部分缴费以上年度全市职工月平均工资的 60%为基数，按照 25%的比例，由用人单位按月足额向社会保险经办机构缴纳，其中，养老、医疗、失业保险分别占 18%、5%和 2%，生育保险暂不缴费。x 是指补充保险的个人账户部分，由用人单位、从业人员根据经济能力和有关规定自愿参保，其本金和利息全部归个人所有，主要用于补充养老和补充医疗、被征地人员生活补贴以及规定的其他用途。

该模式具有“低平台、有弹性、广覆盖”三大特点，有利于推进上海市郊区“三个集中”的发展战略，有助于促进上海市经济和社会协调发展。2008 年 3 月上海市出台了《关于 2008 年本市小城镇社会保险领取养老金人员增加养老金的通知》、《关于 2008 年本市农村社会养老保险领取养老金人员增加养老金的通知》，提高了征地农民和参保农民的养老金保障水平。截至 2007 年底，上海市“镇保”参保人数已达 138.6 万人。

3. 推出“综保”。2002 年 9 月 1 日上海市开始实施《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，适用于本市各类单位使用的外来从业人员(其中主要是农民工)，包括工伤(或者意外伤害)、住院医疗和老年补贴三项保险待遇，以及门急诊医药费补贴。规定用人单位和无单位的外来从业人员按照缴费基数 12.5%的比例缴纳综合保险费。综合保险费由用人单位缴纳，无单位的外来从业人员由其自己缴纳。其中，外地施工企业的缴费比例为 5.5%。用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满一年的，外来从业人员可以获得一份老年补贴凭证，其额度为本人实际缴费基数的 7%。

但由于外来从业人员的文化程度、职业、收入水平、在沪工作年限相差很大，部分外来从业人员认为综合保险提高了用工成本，使他们找工作更难了，参保愿意不强。外业从业人员希望提高养老保障水平。截至 2007 年底，上海市“综保”参保人数已达 333.6 万人。

二、上海养老保险制度改革的成效与经验

(一) 率先性：在全国率先引入个人账户制度改革

上海养老保险制度建设一直走在全国的前列。上海市经过反复论证反复实践，抓住了建立个人账户这个社会养老保险制度改革的核心内容，出台了上海城镇职工养老保险制度改革实施方案，这是国内第一部以地方立法形式出台的法规，为全国的养

老保险制度改革探索了一条新路。改革方案不仅在上海市可行，而且也为全国养老保险制度改革方案所采纳。上海市以社会统筹与个人账户相结合为主要特征的养老保险制度改革取得了如下成效：

以社会统筹与个人账户相结合为主要特点的养老保险制度，打破了长期以来在计划经济体制下形成的我国社会保险费用完全由政府和企业承担的做法，引入了个人缴费机制，建立一套将职工在职时缴费多少和退休金计发水平直接挂钩的新计发办法，逐步实施筹资模式由现收现付向部分积累模式转化，这不仅激励了职工缴费的积极性，而且为退休高峰提前积累了基金。

支持了国企、集企改组、改制、破产及其现代化企业制度改革，配合再就业工程，支持多种形式就业，为分流人员，从事非正规就业、协议保留劳动关系人员等提供了必要的养老保险。

为离、退休人员建立了养老金正常增长机制，初步解决了长期以来职工退休后难以共享社会发展成果、难以承受由于物价上涨过快而造成实际生活下降的矛盾，进一步保障了离退休人员的基本生活，维护了社会稳定，保持了社会统筹互济的功能，有利于公平与效率相结合的原则。

（二）渐进性：从“城保”到“农保”、“镇保”、“综保”，扩大了覆盖面

一上海市在不断完善“城保”的改革进程中，逐步推出“农保”、“镇保”、“综保”，已经在全国率先建立起覆盖城镇各种所有制单位职工（包括机关、国有企事业单位、三资企业、私营企业和个体工商户及其帮工）、广大郊区和外来从业人员的多层次的社会养老保险制度，

《上海市小城镇社会保险暂行办法》的实施开创了我国农村社会保障制度建设的新局面，为其他地区农村社会保障制度的发展提供了新的思路，对上海乃至全国的农村社会保障制度建设都有着重要的理论和现实意义。

（三）完善性：不断完善“城保”、“农保”、“镇保”、“综保”

上海在实行全国统一的基本养老保险制度方面采取了实事求是、稳步推进的做法。结合上海的实际情况，对一些主要方面先行并轨，一步到位，以维护全国养老保险制度的统一性；对其他方面则按统一制度的要求，逐步过渡，逐步到位，不断完善“城保”、“农保”、“镇保”、“综保”。

三、上海养老保险制度改革的现状与问题

（一）公平性问题

上海养老保险制度仍然存在社会人群养老保险待遇差距过大的公平性问题：

即使在“城保”制度之内，机关、事业、企业之间的退休待遇不平衡，差距过大。2006年城保的月养老金最高已达4252元，最低为460元。尤其是公务员队伍加入到社会养老保险制度后，机关事业单位与企业单位之间的矛盾就更加显性化了。

“镇保”制度的建立对于消除城乡间长期存在的社会福利差距具有历史性的意义，但这一新的保障制度实施的主要对象是征地农民，是所谓的“土地换保障”，2006年“镇保”最高月养老金不超过670元，为城保的15%左右，最低则为447元。参保者将来的养老金待遇也大大低于“城保”。

“农保”由于实行镇级统筹、各镇各办的方式，养老金享受标准上的差异也比较大。至今多数农民享受的仍然是“农保”，缴纳费用明显低于城镇职工缴纳的社会保险费用，他们能够享受到的社会养老保险福利也远远低于城镇居民，“农保”享受的养老金只相当于“城保”的1/6。

(二)效率性问题

1. 上海城保、镇保、综保、农保之间存在着相互衔接的接续性问题。这将严重影响劳动力市场跨地区、跨行业流动的效率。

2. 养老保险基金保值增值能力差

(1) 上海养老保障的历史负担相当沉重。由于计划经济体制下实行“低工资、高福利”政策，当时的职工养老金没有形成历史积累，创造的劳动价值都以统收统支的方式转化为国有资产。而上海又是全国最大的工业基地，个人养老金上的历史性负债远高于全国其他城市。采用1999年上海养老金水平和工资水平，用静态法估算，政府对上海离退休人员养老金的历史性负债高达2475亿元，对“中人”（指1993年以前参加工作并还在职的人员）高达3746亿元，二者相加高达6221亿元，约相当于1999年上海GDP的1.5倍。

(2) 城镇单位缴费负担沉重。1993年上海实施养老保险制度改革时，其初衷是不再提高企业缴费比例，引入个人缴费机制，转换社会养老保险基金筹资渠道，应对老龄化高峰。目前，上海市城镇单位社会保障缴费率已高达44%，其中城镇单位缴纳的基本养老保险费比例为22%、基本医疗保险费比例为12%、失业保险费比例为2%、生育和工伤保险费比例均为0.5%，住房公积金7%；个人社会保险缴费率已达17%，其中养老8%，医疗和失业各1%，住房公积金7%；两者相加已经达到61%的水平，上调空间极其有限。如果继续依靠上调缴费率，企业和个人都将不堪重负。缴费率偏高导致企业普遍存在少缴、逃缴和拖欠缴费的动机，从而降低了社会养老保险的征缴率。

(3) 上海养老保险基金收支发展趋势十分严峻。上海从1986年实行退休费社会统筹以后，1998年以前社会养老保险基金年年都有结余，高达100多亿的基金积累还持续了四、五年。但由于种种原因，从1999年开始出现连年赤字。1999年上海社会养老保险基金已经出现当年赤字7亿多元，2000年、2001年、2002年分别出现20亿元、40亿元、23亿元的当年赤字。

(4) 养老保险基金保值增值能力差。养老基金具有定期预缴、延期给付、长期储蓄的特点，是基金管理部门对受益人的一种负债。2001年12月颁布的《全国社会保障基金投资管理暂行办法》允许全国社保基金进入资本市场，进行市场化运作。但是该办法只允许全国社保基金入市，而不允许地方社保基金入市。长期以来，地方社保基金仅限于银行存款和购买国债，而不能参与资本市场。由于银行利率较低，在高通胀的情况下，地方养老基金投资于银行存款和国债，已出现明显的负回报率，导致基金增值缓慢甚至出现亏损，从而进一步影响基金的支付能力，导致个人账户空账。

(三)信息披露问题

作为社会的安全网和稳定器，社会保险涉及千万公民的切身利益。从覆盖面、缴费情况、基金支出和安全完整情况，到有关社会保险政策，社会保险的方方面面无不关系到每个参保对象的现实利益，需要充分保障参保者的知情权，广泛接受社会监督。然而，由于各种原因，如制度漏洞导致的上海社保资金案等等，上海社会养老保险制度存在着一些信息披露方面的问题。

政府、企业界、学界对社会养老保险仍然存在一些片面的观念问题。一是没有明确由谁承担上海社会养老保险的转制成本或隐性债务。现行的社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度按照“老人老办法、中人中办法、新人新办法”进行具体操作，但在新旧体制的转换过程中，“老人”所需的养老金和“中人”所需的过渡性养老金在资金来源上没有明确由政府全额

承担，而是期望通过加大企业统筹费率的方式逐步将其消化，以社会统筹部分的供款来偿付旧制度下的债务，以至于社会统筹资金不足以支付同期的基本养老金时，不得不动用个人账户资金，导致个人账户空账运转。

二是视社会养老保险制度为包袱的观念。在欧盟社会保障体制的演变过程中，发展性的社会保障不仅为全体劳动者提供保障，而且促进经济发展和就业；公共财政的可持续性必然要求一个健全的公共养老金制度，而一个健全的公共养老金制度反过来促进经济增长。社会养老金制度的改革与就业和经济增长是相互依赖的关系。因此，社会养老保险制度不仅不是包袱，而是促进经济增长的一个重要因素，它本身就具有发展性。

四、政策选择

（一）率先打破城乡社会保障分立格局：打通各种社会保险制度，形成制度间有效衔接

上海已经形成城保、镇保、农保、综保多种制度并存的局面，但这些制度之间完全独立，互不沟通和衔接，这不利于劳动力的流动，甚至阻碍劳动力的流动。因此，对这四种制度在养老保险体系方面，打通相互之间的通道，进一步细化相互之间转化衔接的政策，理顺各制度之间的折合换算，推进社会基本保障的城乡一体化，实现社会养老保险全覆盖，缩小各群体之间的待遇差距，尽可能地实现公平与效率的统一。

（二）率先改革并完善社会养老保险制度：率先探索个人账户基金投资运营，以期保值增值

1. 做实个人账户。社会统筹部分资金不足以支付当期养老金时，不能动用个人账户资金，应由政府承担全部转制成本或隐性债务，通过变现部分国有资产或发行专门债券等多种渠道筹集资金，来弥补养老金支出的缺口。统筹基金实行现收现付制，由政府管理。两者独立核算、分开管理之后，有利于强化统筹基金对各种临时性待遇发放的财务约束，有利于处理好长远制度目标与短期应急措施的关系。

2. 个人账户做实、实现积累之后，率先探索个人账户基金投资运营的科学化、规范化管理。加强养老保险基金安全监管，既要防止挤占挪用等显性损失，又要防止贬值等隐性损失。为确保做实后的个人账户在高通胀、负利率的情况下安全有效地保值增值，应明确个人账户资金投资运营的法律、法规，审核认定个人账户资金的托管机构和投资管理公司，明确个人账户基金的监控办法和监控机构，提高职工管理账户资金的能动性和积极性，上海可向国家申请由基金管理公司经营个人账户资金的试点，并尝试让职工自主选择基金管理公司，在规范管理、市场化运作基础上确保基金安全，提高基金投资收益，以实现个人账户的保值增值，提高基金未来的支付能力和参保人员退休后的待遇水平。

3. 建立社保基金信息披露制度。成立上海市社会保障监督委员会，依法组织对社保政策执行情况、社保基金管理运营情况进行监督，并定期公布社保基金的管理和监督情况，包括基金征缴的完整性、基金收入的真实性、基金支出的合规性、基金资产负债的完整性和安全性、基金的保值增值情况等，确保资金的安全运行。