# 我国养老保险制度的浅论[精选合集]

来源：网络 作者：天地有情 更新时间：2024-04-01

*第一篇：我国养老保险制度的浅论我国养老保险制度的浅论目前我国养老保险体制改革的政策取向是由现收现付制逐步向部分积累制过渡,但是养老保险资金的筹集与支出之间存在着巨大的资金缺口,严重制约了养老保险体制改革的进程。养老保险金面临严重的流动性困...*

**第一篇：我国养老保险制度的浅论**

我国养老保险制度的浅论

目前我国养老保险体制改革的政策取向是由现收现付制逐步向部分积累制过渡,但是养老保险资金的筹集与支出之间存在着巨大的资金缺口,严重制约了养老保险体制改革的进程。养老保险金面临严重的流动性困难,地方财政不得不用养老保险金的个人账户资金(个人缴费加7%的企业缴费)和税收收入来弥补目前养老保险金的资金缺口,这就造成“统账结合”的改革模式中个人账户的普遍空账。过去我国职工的养老保险由企业统包,职工个人账户没有养老金的积累,而国务院文件所确定的养老保险体制改革目标是建立一种“统账结合”的部分积累制的养老保险体制,使劳动力市场真正具有流动性。当前我国养老保险基金筹集的主要方式是财政筹集、企业筹集和社会筹集各占1/3,企业筹集和社会筹集不足部分由财政弥补的筹资方式。但目前因企业养老保险金遵缴率低(约90%),企业筹集只占全部养老金的20%—25%,养老保险金欠缴严重, 人口老龄化和赡养率提高。我国将面临劳动力供给进一步增加和退休人口进一步增长的双重矛盾。

养老保险改革所带来的规模巨大的转制成本,作为政府的负债必须在政府的资产负债表中以相应的政府资产或资金收入予以平衡。根据国际上养老保险改革的成功经验,支付养老保险的转制成本有三条主要的融资渠道：国有资产转移、征收新的税收、发行特别国债等。国有资产转移所获得的资金数量是国有资产的规模和质量、资本市场的发达程度和资本市场的吸收能力的函数。发行长期的特别国债是政府支付养老保险转制成本的又一条可行的筹资渠道。智利的经验表明,通过制定恰当的政策,特别国债相当大部分(40%)由养老保险基金持有,既可以使养老保险转制平稳过渡,减小震荡,使转制的成本最小化,又可以从体制上改变政府管理养老保险基金的低效率和养老保险基金的挤占挪用问题。

我国养老保险体制改革所面临的流动性困难和清偿能力不足,一方面是资金的筹集不足,另一方面则是管理的问题。养老保险体制改革不可避免涉及地方间利益转移,为了体现各地方利益,应同时成立中央级和地方级养老保险基金,把中央企业的国有股转移收入以及中央级税收收入转移到国家养老保险基金,各地方所有企业转移收入和地方税收收入的大部分(如90%)转入地方养老保险基金,小部分转入国家养老保险基金,以增强中央转移支付的规模和能力。国外的共同基金或保险公司有着专业经验和雄厚的资金实力,有利于养老保险基金的规范运作和风险分散,有利于减小财政对基金最低收益率担保所带来的财政或有负债规模。同时,随着我国加入WTO,金融服务领域开放进程将会加快。允许其进入国内市场,降低对国内金融市场的冲击。

**第二篇：浅析我国农村养老保险制度初稿**

浅析我国农村养老保险制度

内容摘要：随着现代化建设的发展，与此同时也面临着一些不可回避的问题。其中之一就是老龄化现象。随着我国老龄化程度的加深，受城市化的发展，家庭结构变迁，生活方式改变等因素影响，我国“空巢”老人的数量与比例不断增加，农村养老问题成了一个大问题，关系到国家稳定和社会发展，因此，尽快完善农村养老保险制度就成了当务之急。解决这一问题，需完善我国农村养老保险制度。我国农村养老保险经过十多年来的发展积累了一些经验，但也存在着许多难以克服的弊端。通过对我国农村养老保险制度的分析，加深对其认识，很好的解决农村的养老问题。完善农村养老保险体系关系到农村乃至全国经济改革和社会的稳定，对推动我国经济发展与社会进步具有重大意义，对构建和谐社会建设社会主义新农村具有非常重要的作用。

关键词：农村养老.保险制度

引言

我国的农村人口占全国总人口的56%，老有所养问题一直是广大农民最关注的问题。然而，从严格意义上讲，中国农村养老社会保险体系并没有形成，而对农村养老保险问题重视不够。以往的农村养老保险制度是采取个人，单位和国家等多方出资筹集养老基金，并为老年人提供帮助和服务。由于经济发展条件的限制，我国至今尚未建立适应城乡统筹发展的农村养老保险制度。本文对我国农村养老保险制度做了初步分析和思考。

一 我国农村养老保险制度的内涵.特点及发展历程

（一）养老保险制度的内涵

养老保险制度是国家和社会根据一定的法律法规,为保证劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。它包含以下两层含义:第一,养老保险是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会劳动生活后才自动发生作用的。判断是否“完全或基本”退出社会劳动生活的标准,则视劳动者与生产资料是否脱离,或者对劳动者而言,参加的生产活动是否属于其主要社会生活内容而定。另外,法定的年龄界限亦根据各国实际情况相应确定。第二,养老保险目的是为保障老年人的基本生活需求,为其提供稳定可靠的生活来源。因此,养老金在分配过程中不再遵循按劳分配或按需分配原则,而是依据劳动者的社会贡献、劳动者的基本生活需要和当时社会生产力水平来确定额度[ 1 ]。

（二）我国农村养老保险制度的特点

养老保险是世界各国较普遍实行的一种社会保障制度。一般具有以下几个特点: 1.由国家立法,强制实行,企业单位和个人都必须参加,符合养老条件的人,可向社会保险部门领取养老金。

2.养老保险费用来源, 一般由国家、单位和个人三方或单位和个人双方共同负担,并实现广泛的社会互济。

3.国家可测算出未来大概的养老金开支,并根据某些既定标准来确定养老保险待遇。4.养老保险具有社会性,影响很大,享受人多且时间较长，费用支出庞大。因此，必须设置专门机构，实现现代化，专业化和社会化的统一规划和管理。

（三）我国农村养老保险制度的发展历程

我国政府从20世纪80年代中期开始，探索性地建立了农村社会养老保险制度。到目前为止，农村社会养老保险已有20多年的历史，大体划分为四个阶段。

第一阶段：1986～1992年，为试点阶段。1986年，民政部和国务院有关部委在“全国农 村基层社会保障工作座谈会”中根据我国农村的实际情况决定因地制宜地开展农村社会保障工作，一些经济较发达的地区成为首批试点地区。

第二阶段：1992～1998年，为推广阶段。1991年民政部原农村养老办公室制定《县级农村社会养老保险基本方案》(以下简称《基本方案》)，确定了以县为基本单位开展农村社会养老保险的原则，1992年起农村社会养老保险制度在全国各地推广开来。

第三阶段：1998年～2024年，为衰退阶段。1998年政府机构改革以后，农村社会养老保险工作由民政部移交给劳动与社会保障部，受各种因素影响，全国大部分地区的农村社会养老保险工作出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难，一些地区的农村社会养老保险工作陷入了停顿阶段。1999年7月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务，有条件的地区逐步向商业保险过渡。

第四阶段：2024年至今，为政策转向阶段。2024年，党的十六届五中全会表明了中央政策决策层对社会和谐协调发展的重视，尤其反映了领导层对农民等弱势阶层的生活质量下降和收人差距扩大的关注。新政策纲领的价值取向对农民养老保险制度具有重要的指示和促进作用。2024年，党的十七大提出了建立覆盖城乡居民社会保障体系的总体目标。中国正加快建立新型农村养老保险制度，观念上正从以城镇和城镇职工社会保险为重点向建立覆盖城乡居民的社会保险制度转变。

从以上几个发展阶段来看，农村社会养老保险在实践上是不成功的，可怜农村社会养老保险在还没有来得及成长时就已面临夭折的危险，但它却切实关系到占我国人口约80％的人民目前或将来的生活质量，随着老龄化浪潮汹涌而来，农村养老问题变得日益突出和紧迫。时值新农保正在全面辅开，进一步发展和完善农村养老保险体系已不仅仅是农民的愿望和要求，而是市场发展本身的客观必然。

二 我国农村养老保险制度的现状

（一）我国农村养老现状

据第五次全国人口普查，我国于2024年进入老龄化社会。目前我国60岁以上的老人已达到1.43亿，占全国人口总数的10.97%以上.随着老龄化进程的加快，我国养老保障体系正面临着前所未有的压力，而由于农村经济发展落后，保障体系残缺，农村养老问题面临着更为严峻的挑战。在农村，家庭养老是绝大多数家庭唯一的养老模式，也是中国传统的养老方式，在农村养老保障上发挥着重大作用。农村“养儿防老”的观念根深蒂固。虽然两个老人居住和一个老年人独自居住的情形也存在，但他们都需要子女经常去照顾他们，从物质上和精神上给予相应的支持。虽然现阶段中国农村的养老模式仍然是以家庭养老为主，并且这种以“土地养老”.“养儿防老”为主要方式的家庭养老也有其深厚的经济因素和文化心理基础。但是，随着社会环境的急剧变化，家庭养老功能逐渐弱化，并呈现出诸多缺陷。首先，农村老年人口规模大，老龄化程度高于城市，农民的养老压力逐渐加大，养老的经济负担和养老服务负担将更加沉重。其次，国家对农村养老行为规范和调整力度减弱，不良价值观念和道德观念对一些农村人产生了不良影响，加之国家法律对老年人权利保障不够，使得有些老人在家庭中的不到应有的尊重。最后，随着计划生育政策带来的生育率下降，家庭规模缩小，使得家庭养老功能弱化，居住方式的代际分离，也意味着健康不佳的老年人在经济供养方面还面临生活不便，照料不够。目前养老方式开始由家庭养老向社会养老保障模式过渡，建立完善的农村养老保险制度是我国农村养老的发展趋势，也是解决当前农村养老问题的理想选择。

（二）我国农村养老保险制度运行现状

农村养老保险在我国起步较晚，制度也不完善，在加上农民素质\*社会心理\*东方文化\* 2 社会化服务水平\*农民对保险制度的信任度，非货币经济等等因素的影响，与城市职工养老保险相比，状况很不如意，尽管到1998年底，全国已有30个省（自治区\*直辖市）的200多个县（市\*区）开展了农村养老保险改革试点，由200多万农民参加了养老保险。但以上数字对于8亿农民来说，社会化养老保险对大部分农民来说还是离他们较远。从目前农民缴费的情况看，人均缴费不到150元钱，隔壁据他们的缴费额，几十年后，平均每人每月拿不到几元钱（相对于目前收入和消费水平）的养老金，根本打不到保险的目的。

但是，我们也不能不承认，随着农村经济情况的好转，部分参与保险并最终获得部分社会经济来源的条件已产生：第一，除少数未脱贫的地区之外，中国农民已经多上了温饱生活，很多农民已经在向小康生活水平迈进，具有了一定参加保险的经济承受能力。经济较发达的浙江省杭州地区农民开展养老保险的乡镇覆盖率已达到95%，一些富裕的年迈农民通过一次性缴纳几千元养老基金，已开始按月不等数额领取养老保险金。第二，随着全国保险业务的发展，社会影响的扩大，计划生育政策的强化等等，农民参保的观念不断增强。他们开始理解到了参加保险对自身利益的保障作用，自觉性不断提高。上海市早在1984年即顺应农民需要而推行了《农村养老保险暂行办法》，山东烟台从989年开始，大胆地进行农村保险体制的改革，取得了积极的社会效果。

这种喜忧参半的现状是和我国的基本国情完全一致的。我国的农村人口多，生产力水平低，经济发展差距大，因而在养老问题上，各地情况差别很大，有些地方农村养老保险已全面覆盖，如东莞\*温州以及山东的一些地方，而有些贫困地区连一般的保费还无法收齐。由于目前我国农村地区经济发展仍比较落后，且地区间极不平衡，差距较大，在全国范围内建立统一的农村养老保险制度与现实情况相脱离。因此，在现有经济水平条件下及传统文化模式下，家庭养老仍然是我国农村老年人的主要方式。

三 我国农村养老保险制度存在的问题及原因分析

（一）我国农村养老保险制度存在的问题

1.法律制度建设不完善，法律效力差。

目前，我国还没有制定专门针对农村养老保险问题的法律法规，民政部和劳动与社会保障部出台的相关规定位阶过低，权威性较差。有些省份还没有出台关于农村养老保险问题的地方性法规，管理不够规范。由于制度建设不完善，少数地方出现了挪用保险基金等问题。农村养老保险法律效力差。一方面，民政部1992年制定的《基本方案》只是部门规章，不具有法律效力。各地农村社会养老保险办法大多数都是在《基本方案》的基础上形成的，也是部门规章，普遍缺乏法律效力。因此，各级对这一政策的建立、撤消，保险金的筹集、运用以及养老金的发放都只是按照地方政府部门的意愿去操作，既有随意性，又有不稳定性。这种随意性和不稳定性导致了本来就心存疑虑的农民更加不愿投保，这就是缺乏法律保障的结果。再者，如个人的缴费和集体的补助都不具强制性，国家的补贴也没有在具有强制性的相关法律、法规中予以确定。另一方面，在内容上，由于《基本方案》的制定时间在2o世纪9O年代，当时的农村经济状况和现在的现实情况相比，有的已经发生了明显的变化，《基本方案》严重滞后，甚至存在诸多明显缺陷，譬如，物权法颁布后的农民承包地与养老保险问题，对失地农民的保障条款，对保险基金的流失和挪用等行为未规定有效的限制和惩罚措施。因此，有必要尽快出台现行城乡统筹情况下的农村养老保险的配套政策和措施。

2.农村养老基金管理，很不规范与完善。

目前，在相当部分地区无专门的机构负责保险基金的管理与营运，养老基金管理人才缺乏，管理制度缺失，基金投资主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行。一些地 3 区农村养老基金被挤占，挪用或贪污等现象比较严重。当前由于缺乏制度规范，农村养老保险基金的管理风险难以得到有效控制。

有关工作管理机制至今没有理顺，造成不少地方管理工作断档。同时，信息网络化管理系统建设滞后，管理技术力量薄弱，多数基层养老保险管理人员只能承担最简单的重要性的日常管理工作。在方案设计\*对提供行为的及时监督\*信息分析等方面的能力较差，这不仅增加了管理成本，也影响到养老保险的正常运行。

3.农村养老保险的覆盖范围小，门槛高，资金来源单一。

据调查，农村人口中素质较高、有一定能力和经济头脑的人都已经随着城市化的进程通过多种途径进入城市，享受城市的部分公共资源，余下的多数是经济相对较差、年龄相对较大、水平相对一般的人群，这部分人更需要关心、更需要农村养老保险、更需要社会保障。然而根据《基本方案》规定，“凡是温饱问题没有解决的地方，暂缓开展这项工作”。这一规定将贫困农民的养老保障排斥在外。交纳养老保险设定的门槛“保富不保穷”，阻断了贫困农民参加养老保险的路径。《劳动合同法》从理论上解决了农民工的问题，但是2024年劳动和社会保障事业发展统计公报显示，2024年末，参加基本养老保险的农民工为1846万人，比上年末增加429万。这意味着，在全国2亿农民工中，只有不到lO的人有可能享受到“老有所养”的保障。即使这10%，也并不是一个稳定的数字，一些农民工最终选择了退保。从国家对社会保障的整体投入来说,用于城市的社会保障资金是农村的8倍,如果按人均来算的话,用于每一个城里人的社会保障资金可以分配给30个农民。相应地,国家对农村养老保险投入较少,主要是以个人缴费为主,集体给予适当补贴的方式。但农村集体经济也相当薄弱,于是绝大部分养老金都变成了农民自己支付。农民本身支付能力有限,则影响了其参加社会养老保险的积极性,加大了农村养老保险管理工作的难度。

4.农村养老保险存在制度上不稳定。

各地农村养老保险办法基本上都是在民政部颁布的《基本方案》的基础上稍作修改形成的，这些办法普遍缺乏法律效力。因此各地对这一政策的建立\*撤销\*保险金的筹集\*运用以及养老金的发放都只是按照地方政府部门，甚至是某些大官的意愿执行的，不是农民与政府的一种持久性契约，因此具有很大的不稳定性。实际上，我国政府对农村养老保险的态度也时常发生动摇，导致了本来就心存疑虑的农民更加不愿投保，这也是缺乏法律保障的结果。

农村养老保险制度运行低效，农民信心下降。

由于没有法律上的强制性效力，注定了农村社会养老保险制度的低效性。《基本方案》规定，“基金以县为单位统一管理，主要以购买国家财政发行的高利率债券和存入银行实现保值增值”。在实际运作过程中，一方面，由于缺乏合适的投资渠道和人才，有关部门一般都采取存入银行的方式；另一方面，由于银行利率和债券利息的不断变化，加上物价的上涨等因素的影响，造成投保人实际收益明显低于按过去高利率计算出的养老金，使人们失去对农村社会养老保险的信心。

（二）我国农村养老保险制度存在问题的原因分析 1.国家的政策和立法滞后

我国农村养老社会保险起步晚，农村社会养老保险法制不健全，管理体制没有完全理顺。1992年，民政部发布《县级农村养老保险基本方案(试行)》，这是第一部关于农村养老保险的部颁规章，可见整个农村社会养老保险制度的立法层次很低。农村社会养老保险比城镇居民，以及城镇企业职工的养老保险晚，在政策立法以及财政的支持上也远远落后。这就造成了农村社会养老保险发展的缓慢，以及相关管理事业的不规范。到目前为止我国农民社会养老保险只是依据民政部门制定的《基本方案》和国务院转发民政部门制定的《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》两个不具法律性的文件在运行。个人的缴费和集体的配套缴费都不具强制性，国家的补贴也没有在具有强制性的相关法律、法规中予以确定，这也注定了农村社会养老保险制度的低效性。

2.我国农村目前正处于由以家庭养老为主向以社会养老为主的格局变化时期

长期以来，家庭养老一直是我国农村最主要的养老形式。随着老龄化趋势加剧，计划生育政策的实施，我国农村目前正处于由以家庭养老为主向以社会养老为主的格局变化时期。其间，旧有的制度因为不适应现实的需要而崩溃，新制度正在生成，许多矛盾和问题因而出现。

3.国家缺乏针对农村养老保险的支持政策

养老保险基金的筹资模式分为现收现付式、完全积累式和部分积累式3种，我国农村社会养老保险基金实行“个人缴费为主，集体补助为辅，政府政策扶持”的方针，实际上采用了完全积累制，政府不承担直接财力支持的责任。该制度基本上成为完全由农民个人储蓄的积累制，丧失了社会保险的互助共济的功能和意义。政府今后应该在政策调整与长期的财政支付安排上加大对农村地区的养老保险资金投入，对落后的中西部农村地区的养老保险基金实施财政转移支付。

4农民的养老保险意识欠缺

我国的大部分农村普遍缺乏养老社会保险意识，“养儿防老”思想在农村仍有不小的市场，这给在农村推行社会保障体系带来了一定难度。此外，许多人认为，由于我国农村耕地基本实行的是人口均等承包的制度，依靠土地可以实现其养老功能。但随着工业化和城市化发展，我国耕地面积逐年下降，人多地少矛盾非常突出。5.农村养老保险制度的可持续性差

农村养老保险制度实施目的的顺利实现必须具备两个条件。一是农民能持续稳定地缴费，二是养老保险制度能够开展到农民老年获得回报后，而不是中途解体，这两个条件都令人怀疑，因为农民不像城市职工有稳定的收入来源，农民收入受自然气候及农产品市场行情影响较大，因而其缴费的稳定性没有把握。从政府方面看，目前的农村社会养老保险不是在法律基础上建立的，其受行政因素影响较大，往往很不稳定。

四.健全与完善农村养老保险制度的意义

第一，构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的现实要求。随着联产承包责任制的推行和农业产业结构的调整，生产的专业化、社会化、商品化、市场化程度不断提高。新体制的研究和建立对于进一步解放生产力，调节政府与农民的关系，缩小城乡差别，改善社会风气，促进农村社会稳定和精神文明建设具有重要意义。

第二，应对我国人口老龄化趋势的客观要求。根据第五次全国人口普查的数据，全国农村65岁以上老年人超过5930万人，约占全国全部老年人口总数的70%。并且中国农村老年人口规模还继续以每年3%的速度递增，到最近，其规模已达到近1亿人[3]P13。老年人口绝对数目的增加越开越成为政府公共政策决策面临的挑战。

第三，现行农村社会养老保障制度向规范化和科学化方向发展的必然要求。相对于城市，农村社会保障制度理论研究比较缺乏，导致了农村社会养老保障制度的建设与实践也相对落后。因此，加强农村社会养老保险制度的理论研究和实践探索，建立和完善农村养老保险制度显得十分必要。

五.健全与完善我国农村养老保险制度的建议

（一）从政策和立法上加强制度建设。

制度通过法律来规范，是国际通行的做法。法律规范是农村社会保险制度有序进行的前提条件。我们必须要通过立法的形式来约束和强制性地执行农村社会养老保险制度，并把相关的事项通过法律予以规定，利用法律和法规来保证农村社会养老保险制度的合理、有效、持续性地进行。坚持“公平与效率结合”的立法原则，在农村建立独具特色的农村养老保险法律制度。农村独生子女以及双女户家庭应当作为养老保险制度的首要目标，因地制宜发展强制的、个人储蓄账户的、由独立非营利基金组织管理的、政府最低担保的制度。各地应根据当地农村经济社会发展的实际情况，在国家制定的有关法律的基础上，再制定具体的农村社会养老保险办法，为农村社会养老保险事业的顺利进行提供良好的法制环境保护。

（二）明确政府责任

政府是社会保障体系的建设者和推动者,在建立和完善农村社会养老保险中负有不可推卸的责任，合理定位在农村养老保险事业发展中的责任,关系到我国整个社会保障体系建设的进程。

为此，政府首先要明确在财政支持方面的责任。国家的财政支持是农村养老保险制度发展的前提，加强对农村的财政支持力度也是我国社会发展的必然要求。其次是政府在加强管理和监督责任。这是农村社会养老保险资源整合和优化配置的重要保障，我国农村社会保障事业的管理长期存在着体制不合理的问题,政府要推进城乡农村社会养老保险管理体系的一体化，应设立统一的社会保障管理机构,严格区分政府在社会养老保险中的行政管理和事务管理职能。

（三）加大对农村养老保险的扶持。

目前我国绝大多数地区采取非缴费型农村养老保险的做法是有困难的，但是部分地区借鉴法国非工薪人员保险制度明确个人缴费仅为28，农业工人交14．75，日本国库就支持 6 三分之一的做法还是有条件的，可以逐步推行，或在部分发达省份先行实施。因此，将农村养老保险纳入到国民经济和社会发展的规划中，中央财政预算将农村养老保险纳入国民社会保障预算，同时明确各地在财政支农支出中增加农村社会养老保险补贴支出，补贴资金的数额根据农村养老保险基金的缴纳情况、农民收入的增加情况、养老保险基金的增值情况以及其他的意外损失情况等确定，尽可能提高集体补助和中央财政扶持的比重，给农民参保增加信心，使农村社会养老保险真正具有社会保障应有的“社会性”、“福利性”。对于部分地区也可建立以土地换保障的制度。日本的离农政策和土地权益转让补偿金的做法值得研究和借鉴。如通过土地流转的农民，可以由土地使用者按照国家和地方政府的规定或双方约定代其缴纳养老保险金；被征用土地的农民，可以一次性得到补偿并取得养老保险年金。结合自身实际，实行分类指导，在国家法律的框架下，从保护农民利益，维护农村稳定，繁荣农村经济的大局角度加大对农村社会养老保险的扶持显得十分重要。

（四）加大农村社会养老保险的覆盖范围，多渠道筹资基金。

所有发达国家和大多数发展国家农村养老保险基本是全覆盖，因此，完善覆盖对象，真正体现公平性是我国农村养老保险的重要内容，也是农村社会稳定的根本措施。农村乡镇建立更多的社会保障网络体系，让更多农民得到养老保障。在目前全民实行城乡统筹有困难的情况下，实行农民工纳入城镇居民保险体系，与城镇居民同工同险，享受政府、集体的阳光。政府对农村社会养老保险的政策力度应加大，应该维护社。会公正，切实保障农民权益。加大财政投入，多渠道筹集基金，加快农村养老保险制度的运行。

（五）加强监督管理

我国农村养老保险制度在运行过程中存在很多的问题，影响其执行的效果。政府机关应成立监督管理机关，加强对其监督，保证农村养老保险制度的正常运行。加强对养老基金和基金去向进行监督和管理，确保养老基金发挥真正的作用，用到农民的身上，让广大的农民老人不再为自己的养老问题而担忧，为解决农村养老问题提供条件。

（六）健全基金管理制度，提高机构的组织效率和制度效率。

加强农村社会养老保险的基金管理，要健全基金管理制度，以规避物价上涨和利率下调带来的基金贬值风险和政府信任风险。完全积累制的农村养老保险，积累起来的资金必须保值增殖，否则将变成历史包袱。努力提高资金的管理和运作能力，避免基金贬值风险，也就成了各级养老保险资金管理机构的一大重任。其基本要求是既要保证资金的安全性，又可以进行适当的投资组合，拓宽投资领域，还可以在保证安全性的前提下进行投资代理，以提高资金增值率。提高保障机构的组织效率和制度效率，如有条件，建立专门的农民养老保险管理机构。明确各部门在资金筹措和管理等方面的责任分工。要建立一支素质较高、人员精干的专职干部队伍。对不同层次、不同岗位的农保干部，可以通过举办财务、业务培训班，学习交流，提高农保干部的工作能力，提高实施农村社会养老保险制度的信息化、网络化和管理服务现代化水平。

（七）加强农民的参保意识。

中国农村养老保险只是刚刚起步，只有政府和群众双方相互配合，才能把这项工作搞好。农村社会保障制度的建立意味着农民必须从世代相传的传统保障意识转化为现代保障意识，意味着农民的心理、生活习惯及价值取向等方面都要发生深刻的变化。因此广泛而深入的宣传是引导、促成这种观念转化、接受这项新事物最强有力的不可或缺的手段。要提高各级领导对农村养老保险工作重要意义的认识，充分利用广播、电视、报纸等媒体，采取多种群众喜闻乐见的形式，经常地、广泛地宣传农村新型社会保障的意义，讲清形势、算清经济帐，实现群众的广泛参与。

（八）建立城乡一体化的社会养老保险制度

要建立城乡统一的农村社会养老保险制度，在制度设计的时候应该具体问题具体分析，充分考虑渐进式推进。要根据地区之间的差异制定相应的政策。首先要要完善社会保障体系，明确城乡一体化目标。完善农村社会养老保险体系，主要是将农村与城镇养老保险制度结合起来确立城乡统一观念，为建立城乡统一的社会养老保险体系明确思想上的方向。其次是合理运用市场经济机制，打破二元结构，注意加大财政投入，合理管理营运社保基金。针对我国具体情况，充分发挥市场的作用，消除阻碍城乡一体化发展障碍。

最后是建立合理的基金营运模式，规范和加强养老保险基金的监管。农村社会养老保险基金是农民年老后生活的基本保障，要通过创新，改变以往单一的农村社会养老保险基金运营模式，加强基金管理，才能确保基金安全，应实行市场化基金运营，而政府则应在其中起到监督管理的作用，并且给予运营保障，保证由商业投资机构投资运作，通过市场化运作使基金获得有效的保值增值。

结论中国农村养老保险只是刚刚起步，只有政府和群众双方相互配合，才能把这项工作搞好。农村社会保障制度的建立意味着农民必须从世代相传的传统保障意识转化为现代保障意识，意味着农民的心理、生活习惯及价值取向等方面都要发生深刻的变化。因此广泛而深入的宣传是引导、促成这种观念转化、接受这项新事物最强有力的不可或缺的手段。要提高各级领导对农村养老保险工作重要意义的认识，充分利用广播、电视、报纸等媒体，采取多种群众喜闻乐见的形式，经常地、广泛地宣传农村新型社会保障的意义，讲清形势、算清经济帐，实现群众的广泛参与。

参考文献：

[ 1 ]孙合珍.农村养老保险制度存在的问题和措施[J].中国乡镇企业会计，2024，8.[ 2 ] 刘颖.农村社会养老保险制度[ J ].金融投资, 2024(10): 5182.[4] 林萍.中国养老保险制度现状分析[ J ].吉林省经济管理干部学院学报, 2024, 20(5): 18-21.研究

**第三篇：整合我国社会养老保险制度**

整合我国社会养老保险制度

2024-05-09 13:24 来源：《中国社会科学报》

作者：华侨大学公共管理学院 汤兆云

近年来，我国城乡社会养老保险制度建设成绩显著。目前，包括城镇企业职工、有固定工作的农民工、城乡居民在内的城乡社会养老保险制度基本建立，并初步形成了适应社会主义市场经济体制要求的社会养老保险基本制度和政策体系框架。

养老金“双轨制”加大社保差距

产生于不同历史条件下的各类社会养老保险制度，在模式变迁、管理体制、资金筹措、保障水平以及养老金待遇给付等方面差别较大，呈现出明显的城乡二元“双轨制”和“碎片化试点”等特征，即：国家政府机关、事业单位退休人员实行由国家财政统一支付的退休养老金制度；而城镇企业职工、农民工群体、城镇居民、农村居民则实行由“个人缴费、政府补贴”的“社会统筹+个人账户”的社会养老保险制度。具体表现为：（1）统筹方式不同，前者由财政统一拨款，后者由单位和职工本人按一定标准缴纳；（2）支付渠道不同，前者由财政统一支付，后者由自筹账户支付；（3）计算方式不同，前者以退休时的最高工资为基数，而后者则以职业生涯中平均工资水平为基数；（4）支付标准不同，前者退休所得的替代率可达到90%以上，而后者只有40%甚至更低。因此，养老金“双轨制”使得我国两类社会保险收入的差距越来越大。比如城市职工养老保险，个人需要交纳职工月均工资的8%（企业缴纳20%），累计缴纳15年才可以领取基本养老金。政府机关和事业

单位人员，在职时个人不缴纳养老保险费，退休后直接领取退休金。这制约着我国城乡社会保障的一体化建设，也成为我国统筹城乡发展的重要阻碍。

政府机关、事业单位人员养老保险应实行“社会统筹+个人账户”模式

实践证明，我国城镇企业职工实行的“社会统筹+个人缴费”模式的社会养老保险制度比较符合国情。因此，将目前政府机关、事业单位人员实行的现收现付、确定给付制的养老金制度，改革为部分积累、确定提拨制的“社会统筹+个人账户”式的社会养老保险制度。其实现步骤为：（1）将政府机关、事业单位人员退休金的承诺方式从确定给付制改为确定提拨制。个人在职期间按照工资收入的一定比例交纳退休金，建立与政府补贴共同组成的“社会统筹+个人账户”的社会养老保险模式。（2）建立包括基本养老保险金、职业年金和个人储蓄相结合的多层次养老保险体系。（3）逐步降低退休所得的替代率（目前政府机关、事业单位人员养老保险金替代率太高），以体现养老退休金的“养老”作用。（4）实行“老人老办法，新人新办法，中间人逐渐过渡”的原则，用15—20年时间逐渐完成政府机关、事业单位人员养老保险金的改革。（5）养老保险金待遇要考虑与退休人员的职务、职称、职位以及地区等因素挂勾，并实行随经济发展和物价变动等情况的正常调整机制。

将有固定工作农民工的社会养老保险整合进城乡职工社会养老保险制度

基于城镇企业职工社会养老保险制度已实施多年，比较成熟，在完善有固定劳动关系农民工的社会养老保险制度的过程中，可以参照城镇企业职工的社会养老保险制度。但也要考虑到农民工工资收入较低、工作地点转移频繁等特点，在整合过程中，注意以下几个问题：（1）缴费比例问题。可以适当降低用人单位和农民工的缴费比例，其差额部分由国家财政参照对新农保基础养老金的补助标准进行补助（主要考虑到农民工的农民身份性质）。（2）统筹层次与转移接续问题。由于农民工工作地点转移比较频繁，因此，农民工社会养老保险的统筹层次要高，以便能够在各省市区自由转移接续。（3）待遇计发问题。目前城镇企业职工个人养老保险缴费年限以15年为期，针对农民工的特殊情况，可以稍作变通，即：按其实际缴费年限与15年的缴费年限的比例享受社会统筹部分。（4）考虑到农民工职位、职称以及受教育程度都比较低，其养老保险金替代率可以（相对于城镇职工）适当降低。加大新农保、城居保制度的整合力度

按照2024年2月国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》的要求，各省市区应尽快制定相关规章制度，保证新农保、城居保制度的合并实施。针对新农保、城居保制度目前存在的问题，在以下几个方面进一步强化：切实保证养老金待遇给付标准的正常调整机制，提高基础养老金标准；综合考虑农民居民和城镇居民的年龄、地域以及身体状况等实际情况，其待遇计发年限灵活处理。城乡居民社会养老保险制度在实施过程中，要充分考虑与计划生育奖励扶助制度和其他惠民政策（如土地补偿政策、拆迁补偿政策、国家义务教育“两免一补”政策、新农合等）的良好统筹与衔接。

建立多层次的社会养老保险制度

借鉴世界银行“三支柱”、“五支柱”养老保险理论以及发达国家的成功经验，建立符合中国国情、具有中国特色的“多层次”的社会养老保险模式。具体

为：第一层，建立由国家财政作为保障的、旨在保障所有国民最基本生活的基本养老保险制度；第二层，建立由供职单位提供资金作为保障的职业年金和企业年金制度；第三层，建立非强制性的商业养老保险制度；第四层，建立家庭成员间互济以及个人储蓄的补充性养老保险制度。

**第四篇：浅谈我国新型农村社会养老保险制度**

浅谈我国新型农村社会养老保险制度 浅谈我国新型农村社会养老保险制度

论文摘要：随着中国经济的发展和人口结构、家庭结构的改变，农村老龄人口的养老问题成为了国家关注的重点，党的十七届三中全会指出，农村养老保障问题，对经济、社会、政治发展乃至实现全面小康社会目标，构建和谐社会具有重大的现实意义。本文从我国实行的新型农村社会养老保险制度出发，通过对这一政策的分析，提出对我国农村养老保障的几患建议。

论文关键词：新型农村养老保险；农村养老保险；问题；建议

据2024年人口变动抽样调查结果推算，2024年我国65岁及以上人口已占总人口的8．3％，与2024年第五次人口普查相比，又上升了1．3个百分点，表明我国的人口老龄化仍在进一步发展，并有加速趋势，而其中农村老龄人口占75％左右。这就意味着解决了农村养老问题，就等于解决了中国大部分老年人的基本生活问题。养老保险制度是化解老年经济生活风险的重要管理方法，是保障老年经济生活安全的有效约束机制，也是社会经济保障制度的重要组成部分。

一、我国现行农村养老现状分析

我国农村居民长期以来实行的是以“家庭+土地”为主的养老保障模式，农村老人的养老生活方式主要有多代同堂型、分居赡养型和独立生活型三种。但是，自上世纪80年代中期城市经济体制改革以来，城市化和工业化进程加快，大批农村剩余劳动力向城市工业部门转移，这在很大程度上使农村人口加速老龄化；大量农用土地被国家和集体强制征收用于城镇建设，耕地减少，农民难以增收，土地养老模式被打破，失地农民亟待养老保障；加之计划生育政策的实施使农村家庭规模加速小型化，农村家庭人口已经实现了由多子女家庭结构向“421”家庭结构的转变，目前逐渐出现“621”乃至“821”家庭结构，这种家庭结构的变化客观上使得子女养老的比例在下降，传统的养老观念受到冲击。这些给农村传统养老保障模式带来巨大的冲击。

我国原有的农村社会养老保险是在上世纪80年代末90年代初开始进行试点的，主要依据民政部下发的《县级农村社会养老保险基本方案》以及各级主管部门下发的业务指导性文件，基本运作方式是：建立农村社会养老保险事业管理机构，为农民设立个人养老保险账户；保险费以个人交纳为主，集体给予适当的补贴，个人缴费和集体补贴全部记在个人名下；以县级为基本核算单位，逐步分级负责保险基金的运营和保值增值；参加保险者达到规定的领取年龄时，根据其个人账户基金的积累总数确定领取标准。由社会保险机构定期计发养老金。但是，“老农保”在执行过程中存在着很多问题，由于大部分地区的集体经济处于非常薄弱状态，各地集体补助标准千差万别，甚至很多地方根本得不到落实，没有体现出社会养老保险的社会性、互助性以及公平性原则；税务系统并没有相关的税收减免政策规定可以执行；国家财政、地方政府均没有给予应有的财政支持和政策支持；投保金额基本上都集中在低档次的投保水平上，所以保障基本生活的原则很难实现；缺乏有效的基金监督机制，以致造成过多的行政干预和违反政策，强行拆借、挪用农村社会养老保险基金的现象比较普遍，有些基金已被挪用多年，至今难以收回。这样，参保农民的养老问题并没有得到彻底解决。

二、新型农村社会养老保险制度

深入贯彻落实科学发展观、构建和谐社会、推进社会主义新农村建设，是“十七大”报告提出的重要任务。我国是人口大国，并且80％人口在农村，因此，农民问题的解决便成了完成这一任务的关键，而农民问题中养老保险又是重中之重。鉴于旧农保制度由于种种原因出现停滞和落后，所以亟需探索建立新型农村养老保险制度。

2024年9月1日国务院颁布的国发(2024)32号文件《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中指出，从2024年起开展新型农村社会养老保险试点，逐步解决农村居民老有所养问题。这一政策的出台和试点实施，意味着中国农民自古以来依赖土地和家庭养老的模式即将发生改变，对于农村居民而言可谓是一件大事。

新农保试点的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。从农村实际出发，低水平起步，筹资标准和待遇标准要与经济发展及各方面承受能力相适应；个人(家庭)、集体、政府合理分担责任，权利与义务相对应；政府主导和农民自愿相结合，引导农村居民普遍参保；中央确定基本原则和主要政策，地方制订具体办法，对参保居民实行属地管理。

探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度，实行社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，保障农村居民老年基本生活。2024年试点覆盖面为全国10％的县(市、区、旗)，以后逐步扩大试点，在全国普遍实施，2024年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。但是，中国农村养老问题是否能就此解决，新型农村养老保险制度具有怎样的生命力，有待探索。

三、“新农保”在执行过程中存在的问题

(一)宣传不到位。对于“新农保”的宣传与推广，采用的宣传手段较为单一，主要是以本地政府宣传部门为主，并没有过多的借助其他媒体手段。而农村人口，尤其是青年劳动力流动频繁，且有部分是常年不在家，家中多为留守老人和留守儿童，对于政策的理解并不到位。

(二)缺乏指导各地新型农村养老保险的具体政策。由于各部门认识不一致，具体规范新型农保制度的制度模式、筹资方式、政府补贴、待遇调整、工作机制等重要内容的具体指导意见一直没有出台，再加上乡镇缺乏专职、专业保障人员，且缺乏专业知识，对于新事物适应能力缺乏经验，群众有疑惑得不到及时答复和解决，影响到了政策的推行。

(三)部分地区融资压力较大。虽然“新农保”政策缴费标准目前设为每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次，地方可以根据实际情况增设缴费档次。参保人自主选择档次缴费，多缴多得。有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定。但是，在一些西部财政情况不太好的地区和贫困地区，个人缴费这块恐怕对一些家境不好的农民也会形成一定的压力。

(四)制度衔接问题。一方面已参加“老农保”、未满60周岁且没有领取养老金的参保人，应将老农保个人账户资金并人新农保个人账户，按新农保的缴费标准继续缴费，待符合规定条件时享受相应待遇，但是，有一些。„老农保”参保人以前缴纳的保险金以何种方式并人，资金以前运用产生的收益如何计算。另一方面，已年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的，不用缴费，可以按月领取基础养老金，这意味着这一部分人的基础养老金将形成“国家债务”、“转制成本”，长期看对中央财政、地方财政会形成多大的需求和财务压力。此外，不少地区还探索出农村独女户、双女户等特殊的养老保险制度，参加“新农保”后，这些制度怎样处理。

(五)资金运作与监管问题。由于新农保的建立符合中国农村养老需求，当期马上就会有相当一部分农民加入进来，这样也会形成相当大的缴费收入，对于新农保的农村养老基金的管理、增值保值带来新的挑战和问题，要有什么样的投资策略，如何增值保值，资金的安全性有谁来保证，由谁来监管，这也需要在管理方面马上出台相应的新政策。

四、对策与建议

(一)采取积极全面的宣传政策。针对目前农村人口流动频繁，群体意识不强的现状，循序渐进，相关部门充分利用各种媒体、采取形式多样的方式，在全国各地采取办电视专题讲座、印发宣传手册、制作宣传牌、彩装宣传车等形式，合理有效地宣传农村社保的政策，提高农民的养老保险意识，教育群众树立防老、养老、敬老意识，使农民真正意识到社会保险是养老的可靠保障，自觉、积极参保，使保险进入农民的思想里，成为生活的部分。同时也要将政策宣传到位，不能急于求成，建立农村社会养老保险制度是项工程非常浩大的工作。

(二)出台具体的指导措施。针对不同地区的不同经济情况和人口结构，在全国性政策的指导下，具体问题具体分析，尽快制定出台具体的指导意见，对于新型农保制度的制度模式、筹资方式、政府补贴、待遇调整、工作机制等规范到位。同时抓紧建立专业的基层社保单位，确保政策的顺利实施。

(三)建立多渠道的资金来源。社会养老保险制度作为一种保障老年居民享受社会养老待遇的保险制度，离不开资金的支撑。为确保新型农村社会养老保险制度能够有效运作和可持续发展，参加新型农村社会养老保险的农村居民应当在自愿的基础上缴纳一定的保费，缴纳保费的多少应取决于当地的经济情况，设置多个缴费档次，鼓励当地有条件的农村集体经济组织应当根据自身的经济实力，为参保农民缴纳一定比例的保费补助，对于特殊地区，国家加大财政补助力度，变全年一次趸缴为分期收缴，以缓解群众和地方政府的经济压力。

(四)做好新旧制度的衔接。新老制度的衔接是“新农保”政策开展的一个关键点，其制定和实施得难度比较大，需要进一步研究制度衔接的办法，兼顾公平与效率。新农保制度与其他社保政策之间应可以相互转换、衔接。“新农保”在制度制定时需留有接口，以便将来与其他养老保障制度衔接。一是制定与其他社保政策的详细转换办法在统筹区域范围内制定统一、规范和切实可行的操作流程，规范转换、衔接的操作办法，解决不同社保政策间、不同地区间的基金结算问题；二是完善养老保险金的计发办法，把农村居民在各个不同时期形成的养老保障权益都予以体现。

(五)保证资金运作的安全性。新农保实行基础养老金与个人账户养老金相结合的制度。其中个人账户将会积累起大量的养老保险基金，保值增值将成为各级政府部门的重大挑战。为了更有效率地运用农保基金，保证其安全性，必须提高新农保基金的统筹层次。要加强立法，为农保资金的运营和投资营造良好的环境。要加强监管，防治农保基金的挪用、挤占、挥霍与浪费。要加强对我国金融市场的培育，为农保资金的投资创造宽松的外部环境。

**第五篇：我国养老保险制度变迁及其创新**

我国养老保险制度变迁及其创新

摘要：养老保险制度是世界经济发展和人口发展的产物，是社会文明进步的标志，体现了社会公平和人道。社会养老保险制度是解决人们老有所养问题的根本性制度，是社会保障的核心和重要组成部分，得到了很多不同政治制度国家的认同，受到了政府和国民的高度重视，也是最重要的社会保障制度安排。一个国家或者地区社会保障制度的成败往往决定于养老保险制度的成败，因此，在重视社会保障制度的国家或地区，没有不重视这一制度建设的。我国目前正处于经济转型时期，又面临人口老龄化的巨大压力，社会养老保险制度的建立和健全，直接关系到国民经济发展，如何能在保持国民经济健康、快速发展的同时，提高人民的整体福利水平，发展和完善养老保险制度是一项“关乎国运，惠及子孙”的重要国策，对和谐社会的构建具有重大而深远的意义。

本文共分五部分。第一部分：导论。该部分主要论述了文献综述及研究内容两个方面的内容。

第二部分，我国养老保险制度的改革。一个普遍适用的完美的养老保险制度是不存在的。每个国家的经济发展水平、人口年龄结构、政治因素各不相同，所适用的养老保险制度也不尽相同

第三部分：我国养老保险制度的变迁。随着我国改革开放的推进，企业养老保险费用负担畸轻畸重的问题逐步凸显出来，改革养老保险制度、实行退休费用社会统筹势在必行。

第四部分：我国养老保险制度改革的成就及存在问题。

第五部分：就如何更好地发展和完善我国的养老保险制度提出一些针对性的建议和对策。

关键词：养老保险制度，制度变迁，制度创新

一、导论

1、文献综述

社会养老保险制度发端于西方工业国家，至今已有百余年的历史。其研究重点包括三个方面：一是在维持现有制度框架的前提下，深入分析社会养老保险运行机制的合理性及其对经济的影响，并提出改革措施；二是论证如何构建和组合多层次的养老保险模式，以解决日趋严重的人口老龄化问题；三是社会养老保险基金管理与投资营运、基金管理与资本市场之间的协调发展问题。

随着社会养老保险制度的改革，国内理论界关于社会养老保险的研究从实践和理论两个方面展开，在研究方法上越来越多的与国际接轨。1991 年国务院颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，这是我国社会养老保险制度改革的重要标志。同时，对养老保险的研究成为理论界和学术界的关注要点。其研究的重点主要是实践研究和理论研究。

从实践方面来说，研究主要是围绕城镇养老保险制度的具体方案和运行机制来进行的。1993 年经济学家提出了中国社会保障制度改革的纲领性意见，其中以周小川等人的《企业社会保障职能独立化》和《社会保障：经济分析和体制建议》为主的两大研究报告得到了中央政府的肯定认同，其具体改革方案则由世界银行研究完成。1996 年下半年世界银行发表了两大研究报告：《中国养老保险制度》和《中国如何为其快速老化的人口提供收入保障》。1997 年出版的《2024 年的中国：老年保障》一书中提出了建立“三支柱”养老保险体系的建议。1997-1999 年中国社会科学院与德国阿登纳基金会合作完成了“中国社会保险制度研究”课题，对我国养老保险制度改革提出了政策建议。2024年，国务院发展研究中心在“中国发展论坛”上提交的“分离体制转轨成本，建立可持续发展制度”的报告中针对我国养老保险制度存在的问题，提出了进一步改革的思路。2024-2024 年，原劳动和社会保障部社保所、法制所完成了“中国养老保险基金测算与管理”的大型课题，其中对我国养老保险制度存在的问题提出了改革建议。

从理论研究方面来说，20 世纪 90 年代以来，我国学术界对社会养老保险的研究开始初见成果，主要有：

郑功成的《中国社会保障 30 年》立足改革开放 30 年理论与实践中的一系列重点、热点、难点问题进行理论分析和学术探讨，具有较强的思想性、学术性、针对性和现实性。

韩大伟等人合著的《养老金体制----国际比较、改革思路、发展对策》一书中较全面地介绍了国外养老保险制度的运行；宋晓梧教授的《中国社会保障体制改革与发展报告》中对美国、日本、加拿大、德国、中国香港等国家和地区的养老保险制度进行了考察；邓炳文教授的《当代社会保障制度研究丛书》一书对英、美、法等国家和地区的社会保障制度进行了详细介绍。

关于“统账结合”社会养老保险制度的收支平衡问题研究，具有代表性的是李珍教授的两篇论文：《社会养老保险的平衡问题》和《论社会养老保险基金的管理与收支平衡》。论文对“统账结合”的社会养老保险制度的资金平衡关系作了详细分析，分析了工资总额、退休年龄、基金管理与“统账”制度收支平衡的关系；关于政府职能和基金管理模式研究方面，具有代表性的是邓大松教授和刘昌平博士的《论政府的养老基金监管职能》一文，他们认为由于市场失灵的存在，必须有政府对养老基金进行监管，提出政府要设计合理的监管制度，合理界定政府监管机构对养老基金的监管权限，这对我国养老保险制度健康有序的发展具有十分重要的意义。

从我国实践来看，对于养老保险制度改革和模式选择的争论，从来没有停止过，虽然取得一些共识，但仍有很多问题需要进一步研究和探讨。如何选择一个适当的养老保险制度，如何构造一个高效率的管理体制，以及如何对养老金进行有效的投资运营等，已成为我国面临的突出问题。

社会养老保险制度是解决人们老有所养问题的根本性制度，是社会保障的核心和重要组成部分。养老保险作为社会保险的一个重要险种越来越受到各级政府的关注。人人“老有所养”是我国国家发展的重要民生目标。社会养老保险制度是解决人们老有所养问题的根本性制度，是社会保障的核心和重要组成部分，得到了很多不同政治制度国家的认同，受到了政府和国民的高度重视，也是最重要的社会保障制度安排。一个国家或者地区社会保障制度的成败往往决定于养老保险制度的成败，因此，在重视社会保障制度的国家或地区，没有不重视这一制度建设的。我国的养老保险制度在经历了20 多年的改革后进入了全面建设时期，人人“老有所养”成为我国国家发展的重要民生目标，并载入了党的十七大报告。

社会养老保险制度的建立和健全，直接关系到国民经济的发展，对构建和谐社会具有重要的理论价值和现实意义。养老保险作为社会保险的重要组成部分，不仅涉及人数众多、基金规模庞大，且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。社会养老保险制度与国家政体、经济发展水平、人口结构、法制环境及文化背景等密切相关，是一个与政治和经济都紧密相连的复杂系统，因此，世界各国理论界和学术界对其制度建设与发展、制度改革与创新十分重视。我国目前正处于经济转型时期，又面临人口老龄化的巨大压力，社会养老保险制度的建立和健全，直接关系到国民经济发展，如何能在保持国民经济健康、快速发展的同时，提高人民的整体福利水平，发展和完善养老保险制度是一项“关乎国运，惠及子孙”的重要国策。因此对我国养老保险制度的变迁及其创新研究对和谐社会的构建以及对我国继续探索构建具有中国特色的、可持续发展的养老保险制度都具有重要的意义。

2、研究内容

社会养老保险是社会保障制度中最重要的组成部分，是当今世界普遍实行的一种社会保障制度，具有以下主要特点：1.国家制定专门的法律法规，凡符合法律要求的企业和个人强制实施参加；2.这一制度能够切实保证退休职工能够分享社会经济发展成果；3.养老保险费根据社会发展状况，由国家、企业和个人按不同比例共同承担；4.设立专项养老保险基金；5.设立专门的机构管理养老保险事务，实行统一的规划管理。只有同时具备这五个特点，才能构成完备的国家养老保险制度体系。本文从我国的基本国情出发，充分考虑了我国所处的人口环境、经济环境、政策环境、文化环境及社会发展等诸多因素；立足于国家、社会急剧变革的关键时期，养老保险制度执行过程中出现的新情况、新问题，以我国养老保险制度的基本理论和国家政策为指导原则，在回顾我国养老保险制度改革进程的基础上，重点探讨经济结构转型下的我国养老保险制度，评估改革的得失，提出一些观点及其与之相应的政策建议，继续探索构建可持续发展的中国养老保险制度。

二、我国养老保险制度的改革

一个普遍适用的完美的养老保险制度是不存在的。每个国家的经济发展水平、人口年龄结构、政治因素各不相同，所适用的养老保险制度模式也不尽相同。由于社会养老保险制度和经济发展之间相互影响，随着一个国家的经济、人口结构和政治情况的变化，养老保险制度也需要与时俱进，进行改革。

新中国社会养老保险制度创建与发展的经历是与新中国的社会经济及其发展历史相伴的。1951 年 2 月 26 日，《中华人民共和国劳动保险条例》正式颁布实施，标志着我国城镇职工养老保障制度在全国第一次创建。从我国经济社会发展的具体实践方面来看，改革开放以来，我国社会政治、经济发展等各个层面发生的急剧变化。在短短二十多年间，从经济体制的变革而言，我国经历了三个阶段：以家庭联产承包责任制、国有企业改革以及建立现代企业制度、最终确立社会主义市场经济体制。同时，政治体制改革也逐步展开，整个中国社会不论是乡村还是城市，都经历了全面而深刻的变革。我国养老保险制度的真正发展从20世纪80年代中后期开始，到目前已有近30年。这期间经历了我国传统养老保险制度模式的创建、社会统筹的初步改革和统账结合的完善，不同的经济体制下的社会养老保险制度也是不同的。以1978年为界，在此之前实施的是与社会主义计划经济相适应的“国家/企业保险模式”的养老保险制度，之后实施的是与社会主义市场经济相适应的保险保障型的社会统筹模式的养老保险制度，与现在不断适应我国历史文化的多支柱型的保险保障型的养老保险制度。

三、我国养老保险的变迁

1、我国传统养老保险制度及其弊端（1951——1984）

我国的养老保险制度始建于建国初期，在建国后长达三十多年的时间里，我国所建立的养老保险制度在保障职工基本养老方面起到了积极的作用。但改革开放以来，尤其是 20 世纪 80 年代中期我国所进行的经济体制改革以来，原有的养老保险制度已经越来越不适应新形势的发展。1984 年开始我国养老保险制度进行了改革和探索，传统的养老保险制度日益暴露出其弊端，其弊端主要包括：（1）社会覆盖面窄；（2）养老保险待遇与劳动贡献基本无关；（3）社会化程度低；（4）养老金计发不能适应新的工资制度；（5）养老金未与物价指数挂钩；（6）退休条件和待遇标准不够科学化。

2、养老保险试点改革（1984——1991）

我国养老保险进入社会统筹阶段——20 世纪 80 年代初到 90 年代初。退休费用的社会统筹在这一阶段得以进行，把原来的“企业保险”转变为社会保险，迈出了养老保险改革的第一步。1984 年，中共十二届三中全会发布了《中共中央关于经济体制改革的决定》，决定提出“首先要突破把计划经济同商品经济对立起来的观念，明确认识社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。”要求国有企业独立核算、自负盈亏，这直接冲击了企业自保下的企业之间负担轻重不一的矛盾。

一方面，职工的各项社会保险待遇在国有经济内部、在新企业和老企业、亏损企业和盈利企业之间出现了较大差别。如纺织、粮食等老行业企业的退休费用相当于工资的50%以上，甚至有的企业超过工资总额，致使负担过于沉重。而电子、化工企业的退休费用却不足工资总额的 5%，甚至有的企业根本就没有退休职工一说；另一方面，不同企业间养老保险的负担不均衡，甚至一些亏损企业的退休职工生活失去保障。据河南省1986 年社会统筹前的调查反映，曾对 9000 名职工停发了退休金，1.7 万名职工暂时减发了退休金。在这样一个背景下，退休费社会化统筹机制开始在国有企业试点推广。从1984 年开始，在国有企业中进行退休费用社会统筹的试点，中央在广东、四川、江苏和辽宁等的 5 个市、县进行了试点，以平衡国有企业负担，并于一年多后全国推广。

3、养老保险改革推广（1991——1998）

我国在经历了十年的经济体制改革之后，理论界对市场经济体制已经形成了较为深入的研究，与此相适应的养老保险制度的研究也更为深入。在理论准备充分和实践的要求下，促使了养老保险制度需要进行结构改革，以推动养老保险制度和市场经济体制改革的推广。

从 90 年代初到 90 年代中后期，主要进行了养老金计发办法的改革，开创了个人账户和社会统筹相结合的新办法。在这一阶段提出了建立新型社会保障体系的三项基本原则：1.社会保障体系更全面的、多层次的建立；社会保障政策实行全国统一，但具体保障办法对于城乡居民有所区别。2.雇主和职工个人共同负担职工养老金，实行社会统筹和个人账户相结合。3.把社会保障的行政管理与社会保障基金的经营实行分开管理。统一制度、统一受益规则逐步实现，并在统账结合的框架内实现分设行政管理与基金管理、执行机构与监督机构。

4、养老保险改革深化及其完善（1998——至今）

从 90 年代末到现在，这一阶段的改革在统账模式不变的前提下，对相关制度和办法作了一些局部的调整，做实了个人账户，改革了养老金的计发办法，进而完善养老金的社会化发放和退休人员的社会化管理，使改革不断深化、完善。

四、我国养老保险制度改革的成就及其存在的问题

1、我国养老保险制度改革的成就

十四届三中全会以来，我国社会保障事业取得了较快发展，社会保障基本框架已建立，进行了多方面的改革和建设，取得了实质性进展。如确立了基本养老保险制度模式，覆盖范围逐步扩大，保费征缴金额及基金规模逐年扩大，社会化管理水平逐步提高，养老保险基金管理逐步加强等等。

确保了劳动者退休后能够获得一定的退休收入。改革初期我国离退休职工人数只有370 万人，至 2024 年，我国养老保险所覆盖的离退休职工总数达到 4635 万人，社会改革之初的 13 倍，养老保险所覆盖的劳动者超过 2 亿人。新中国成立后的人口膨胀与改革开放后的计划生育政策使我国的人口老龄化问题凸显出来，这给我国的养老保险制度造成了巨大压力，迫使养老保险制度必须进行系统性的改革。经过坚持不懈的改革努力，1997 年统账结合的养老保险制度正式建立，后又经过探索，使得养老保险制度日趋得到完善，统账结合的养老保险使人口老龄化社会的高峰期老年人退休后的收入得到保证。计划经济体制时期养老保险的全部责任由国家承担，而市场经济体制中，形成了养老保险需求的多样化，同时也形成了养老保险责任的多样化。这也是建立多层次养老保险制度理论基础。1997 年统账结合的养老保险制度建立后，明确了政府、企业、个人在养老保险制度中的责任，通过多层次的养老保险制度解决了不同阶层的养老保险需求，使得养老保险制度体系更为科学化、合理化。

2、我国养老保险制度中存在的问题（1）资金问题

随着对外改革开放的进展，我国人口老龄化进程加快，增大了养老金的支付压力。我国尽管经过了这么多年的养老保险制度改革，也积累了一些资金，且各级政府的支持也在加大，但是个人账户上的“空账”问题依然十分突出。“空账”问题也可以说是国家对“中人”的养老保险的历史欠债问题。“中人”即在统账结合或制度统一之前参加工作、之后退休的职工的个人账户，都存在着不同程度的“空账”问题。

个人账户基金“空账”运行。我国统账结合的养老保险模式，要求社会统筹基金与个人账户基金分账管理，但改革之初国家没有支付“转轨成本”，而是由地方和企业负担“转轨成本”，结果就导致各地当期支付的统筹基金压力过大，因此，为应付统筹基金当期支付的压力，绝大部分地方不仅没有按照规定从企业缴费基金中向个人账户基金中划入应该划入的部分(4%)，甚至还将职工个人缴费(4%)形成的个人账户基金用于支付当期养老金，从而致使个人账户变成了“空账”。我国养老保险制度无法从现收现付制向部分积累制转变，制度设计的初衷无法实现是个人账户“空账”运行的直接后果。（2）管理问题

工作人员的素质虽然有所提高，但是管理的体制还未完全理顺。主管部门上的横向关系：原来的人事部、劳动部以及民政部对养老保险都各管一块。由于部门的不同就会有不同的意见分歧，部门之间的分歧则会导致效率低下。而在纵向上的组织体系：养老保险的利益机制和管理责任还不清晰。因此基金管理也存在很多问题。我国目前没有建立起全面、完善的养老基金保值、增值的有效机制，对养老金的管理也没有健全的法律制度或管理办法，在养老金的使用、投资、运营等方面缺乏监督机制，养老金的挪用、贪污等腐败现象普遍存在。

4、创新我国传统养老保险制度的可行性（1）养老保险制度创新的客观条件

我国的经济改革包含体制转轨和经济发展两个命题，在经济体制转轨过程中，实现经济发展由农业社会向工业社会过渡。养老保险制度是工业社会的产物，经济发展不仅是经济增长，同时也是社会福利的改善。经济发展状况决定养老保险制度的规模结构和水平，而科学合理的养老保险体系也必然推动和促进经济发展。改革开放后，我国的经济取得了很大的进步，而我国传统的养老保险制度却明显滞后于经济发展。如此，经济进步就为养老保险制度改革提供了经济前提，新建立的市场经济体制构成了养老保险制度的体制基础。改革初期，养老保险制度改革良好的政策环境是政治体制改革为其创造的，养老保险制度改革被政府重视并积极支持。经济结构和政治结构变革的必然结果是社会结构的变革，经济成分的多元化在社会结构转制过程中出现并带来社会分层的变化，要求对传统养老保险制度的社会化改革日益迫切，也为养老保险制度提供了社会条件，经济、政治和社会等条件和因素的变化，为我国养老保险制度的变革创造了有利的环境因素。

（2）养老保险制度改革实践和理论均取得实质性发展

我国养老保险制度改革从1986年开始，这20多年的改革实践是我国社会保障制度的专业工作者、以及从中央到地方各级干部，不断借鉴国外的经验、教训，并结合我国的具体国情，边实践、边探索。与改革前相比，无论是在理论基础、政策方案和实践操作上都有了巨大进步，如：“从简单的恢复社会保障的基本统筹资金需求，到借鉴各方面的经验，注重有利于调动企业、国家、职工多方面积极性的制度模式，从适应市场经济的社会环境到设计效率与公平相结合的社会统筹和个人账户相结合的基本养老目标模式；从取消行业统筹到推进省级统筹，确立统一城镇职工基本养老保险制度的目标，都有了实质性的进步。”对于社会保险制度的作用，是制度的设计与运行如何发挥社会稳定机制的同时，更对经济发展产生效率机制。因此，在理论认识和改革实践操作都有了巨大的进步，为养老保险制度改革提供了经验和理论指导。

（3）政府的积极推动

政府对社会保险制度改革给予了高度重视。1991年国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，全面规定了养老保险制度改革的方向、原则、方法等。1995年国务院又发布《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，更明确、具体的规定了改革的目标、基金筹集原则、养老金调节机制、养老保险体系、基金的管理和监督等。

养老保险制度的主导者、积极推动者是政府。即政府成为养老保险制度的主导者和积极推动者。郑功成在2024年9月劳动和社会保障部首届咨询委员会第一次会议发言中就明确指出，在市场经济条件下，尤其是在通过加入WTO融入国际经济全球化的大背景下，经济领域的活动将被市场机制来调控，由此，政府的主要职责不再是直接的经济干预，而是转向管理公共事务工作，作为维护公共利益和保障民生的社会保障机制，理所应当成为政府中心工作之一。政府对养老保险的主导和推动作用表现在：一是积极推动养老保险立法，制订和颁布具体的养老保险政策，实施高效有力的行政管理，提供准确及时的养老保险信息和全面的服务；二是养老保险对收入分配的调节和国家对养老保险担负的责任。养老保险作为一项长久的制度安排是政府的责任，政府的支持也是养老保险制度创新的强力推进因素。

五、中国养老保险制度的创新及其完善策略

社会养老保险制度的建立必须与一个国家或地区的经济发展水平相适应，是各国在社会养老保险实践中的普遍经验总结。二战后，西方国家建立的一整套“从摇篮到坟墓”的福利保障制度，实行“收入均等化、就业充分化、福利普遍化、福利设施体系化”，福利的恩泽遍及全体国民。但是，待遇水平的过高，养老保险项目的事无巨细，超过了经济发展的能力供给，从而给政府背上了十分沉重的财政包袱。社会养老保险的标准必须依据我国具体的经济发展水平而定，过高或过低的养老保险水平都是不可取的。

我国现在仍处于社会主义初级阶段，人口多、底子薄，经济与财政实力不够雄厚是社会主义初期阶段的特点，这也决定了我国社会养老保险体系建立的经济基础比较薄弱，养老保险水平要适当。如果养老保险水平定得过高，就会导致企业负担过重，财政承受不了，势必影响国家经济发展和企业竞争力，也会使一些人成为躺在国家身上的懒汉，从而削弱经济发展的动力。但是，养老保险水平也不能过低，否则，就难以维持保险对象的基本生活，引发社会动荡。考虑到政府和社会两方面的承受能力，社会养老保险的范围只能逐步拓宽，程度只能逐步提高。养老保险的标准，要使职工在退休以后能够维持中等生活水平。

1、逐步做实个人账户

在我国，雇员个人不完全拥有雇主所有缴费，参保人在职死亡或退休后死亡时，而账户资金未用完的部分，账户中个人缴费的部分仍属于个人所有，而雇主缴费部分被纳入社会统筹基金。关于个人账户储存额用完后仍需支付养老金现行政策，相对应的规定从社会统筹基金中支出，实质上是一种“统账”混淆的制度。因此，无论是应对人口老龄化高峰，还是着眼于个人账户制度本身的要求，将个人账户做实都具有重要的意义。

做实个人账户是建立可持续发展的养老保险制度的必然选择，应当作为当前完善养老保险制度的主要内容。账户做实后，企业养老保险费率将会明显下降，我国将建立崭新的真正意义上的统账结合的养老保险制度。要改变我国的个人账户“空帐”现状，把个人账户做实，关键在于个人账户的管理与投资。目前，我国已经具备做实个人账户的基本条件。个人账户做实后，个人缴费将推出当前支付，当期收支随之会出现大缺口，各级政府应保持账户做实前对地方养老保险收支缺口的补助不变，还需要对做实账户后新增加的缺口补助不变，这是做实个人账户必须的成本。对此，有关专家学者提出了一些建议：一是由中央财政负担“转制成本”，提供适度补偿；二是地方财政调整支出结构，以确保配套资金；三是加强广范围的征缴工作，挖掘基金增收潜力。

2、加快养老保险立法步伐及监督体系

社会养老保险制度的统一和社会成员享受社会养老保险权力和机会的平等性，就涵盖了社会养老保险法制化，为社会养老保险的具体操作提供了法律依据。从实质而言，政府、企业与个人之间的责任分担和不同社会群体或利益集团的利益调整被社会养老保险具体的制度安排所牵涉，因此，法律法规就是社会养老保险的设置、修改和变动的依据。具体地说，居民享受社会养老保险的权利及国家、社会提供养老保险保障的责任或义务由法律规定。从瑞典等西方国家建立和完善社会福利制度的经历来看，都是立法在前，操作在后，每实行一项福利措施，总是先有一项法律出台，对该福利措施作出明确的规定，使之有章可循，有法可依。

国家立法机关是养老保险制度的最高决策者，养老保险制度应当由立法机关在广泛讨论的前提下通过相应的立法来确定。我国的养老保险制度改革始终是在政策主导下运行，缺少了法律的硬性保证，所以要加强养老保险制度的法制建设，以便更好的使养老保险制度改革能够在法律的主导下顺利进行。一种制度只有把它作为法律固定下来，这种制度才会具有强有力的强制性和约束性的作用。

随着我国社会养老保险已经从计划经济的政府全包型逐步向基金型过渡，十几年来，中央政府颁发了一系列的相关规定或条例，这些政府文件对我国养老保障事业的健康发展起到了强有力的支撑和保障作用。目前，由于我国的社会和经济都处于一个艰难的转型期，保费的收缴、欠债的清偿以及资金的管理和运营涉及各级政府职能部门和其他方方面面的机构个人，要确保政令畅通、令行禁止，确保我国养老金能够及时足额地收缴和发放，高效、安全地运行，制度的法律权威维护机制一定要健全有力，关键决策要有规范的法律程序，对投资安全要引入法律层面的保障力度，对重大失误和违法行为的界定和处置要有法律依据和力度，做到有法可依、违法必究、执法必严。

健全、完善社会养老保险法律制度，使养老保险法制化，是我国必须采取的紧迫之策，也是长远之策。养老保险的法制化建设，必须借鉴现有养老保险改革经验逐步加以规范并完善。

养老保险的监督体系是我国养老保险体制的重要组成部分。养老保险监督体系分为四部分：一是基金监督制度。即一方面制定社会养老保险经办机构的管理规则，规范社会养老保险经办机构的管理行为；另一方面制定社会养老保险基金监督制度，规范监督范围、监督形式、监督程序，以及监督机构、监督人员的行为等。二是行政监督。社会养老保险工作由政府的专门职能部门代表国家进行全程监督，养老保险立法的贯彻执行由国家审计机关定期监督，严格监督养老保险基金的收入、支出、投资等过程。三是审计监督。国家审计机关定期对养老保险经办机构的财务收支及管理进行依法审计，其审计结果向社会大众公布，从而使违纪行为得以杜绝和减少发生。四是社会监督。新的社会监督机构由国家、用人单位、劳动者、公民等各方代表组成，实行全面监督养老保险工作，社会监督的职能充分发挥。社会保险基金监督举报制度的建立，监督举报办法的制定，通过监督电话、公共媒体等多种渠道，接受各界对违反使用社会保险基金的举报，以加大力度查处违规动用基金的行为等。

3、阶段性提高退休年龄

阶段性提高退休年龄，特别是妇女的退休年龄，从而老年抚养比例降低，养老金发放的沉重压力减轻。提高退休年龄，在减少退休人口的同时还可以相应地增加在职人口的数量，从而可以降低赡养比率。有研究表明，中国目前的退休年龄如果各提高 5 岁的话，当前退休人口会减少 1000 万，在支付水平不变的前提下，养老金的支出可以减少1/3。

影响养老金负担水平的一个基本因素是退休年龄。一般情况下，在平均预期寿命和保障水平一定时，如果退休年龄提高，平均享受养老金年限就会缩短，从而养老金负担就会降低。50 年代初规定男性 60 岁和女性 55 岁的退休年龄，而当时我国居民平均预期寿命为 49 岁，但目前我国人口平均寿命己上升到 70 岁左右，所以，我国存在着较大的空间提高退休年龄。自然，加剧就业压力是提高职工的退休年龄在短期内遇到的难题，但是，就中长期来讲，无论是对促进养老保险制度的顺利转制，还是提高我国经济的国际竞争力而言，提高职工的退休年龄都是大大有益的。具体操作中可采取逐步提高退休年龄，推动经济的持续、快速、稳定发展。

4、逐步实现养老保险基金的保值增值

既安全又高效地管理和运营养老保险基金，对于保证养老金定额支付需求，提高经济效益，促进国家经济发展，都是非常重要的一个问题。政府部门管理的方式中，养老保险基金会被当成政府部门专用资金的来源，因此，如果服从于政治目的而不服从于非经济效益，这样对基金的保值增值不仅没有帮助，消费、赤字的危险性还会得到助长、鼓励。当然，若由非政府部门经营管理养老保险基金，则政府相应的职能部门有必要来对这些民间的养老保险基金经营机构进行金融和财务方面的全面监控，我们为了防止舞弊行为，基金经营的法定资本金制度、财务公开和效绩评估以及严格的经济处罚制度就要逐步建立健全起来，使与养老保险基金的经济机构涉及投资范围、投资方式以及有关风险化的政策条件和环境条件能够得到相应的提供，从而来提高基金投资收益。

不能克服养老保险基金的财务危机，基金能否保值增值在很大程度上是其决定因素，把基金投入资本市场运营是实现保值增值目标必不可少的途径。20 世纪 80 年代后，养老保险基金投资运营开始在许多国家开始进行，从而来提高基金收益率，以满足长期支付养老金的需要。在基金的投资运营中，真正解决增值保值问题，需要注意三点：第一，为了确保基金的安全和完整，政府必须进行严格监管；第二，实现尽可能高的投资回报率，基金运营必须引入市场竞争机制；第三，要充分预计基金运营的长期金融风险，并采取有力的措施防范和化解。

5、建立中国特色的养老保险基金管理模式

在我国，企业的养老需求由于所有制、规模、性质、退休人员负担程度的不同而存在巨大差异，社会需求的充分满足只有多样化的养老保险产品才能提供，企业年金计划的出台就是其中之一，统一规范团体年金产品，提升养老保险供给能力。

从政府控制的养老保险基金管理模式到政府部门严格监管的养老保险基金管理模式是基金管理必须经历的两个步骤。一是养老保险基金管理过渡模式的构建。筹集基金的管理由独立的社会保险经办机构专门、专项负责，投资运营个人账户基金和统筹结余基金则由政府控制下的养老保险基金管理公司专门负责，并严格限定养老保险基金的投资范围，从而使养老保险基金的监督制度逐步建立和完善。二是养老保险基金的长远模式的构建。养老保险统筹基金的管理主要由社会保险机构专门负责，养老保险基金管理由政府部门制定严格的养老金法律法规，且养老保险基金投资运营由较独立的养老保险基金公司进行。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！