



# 快 訊

## SSL Express

2018 年第 48 期 ( 总第 300 期 , 11 月 7 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



随着经济发展水平的提高、制度的完善,让老年人生活更幸福、更有尊严感,已成为全社会努力的方向。为此,《人民政协报》就改革开放四十年我国养老保障制度建设取得的巨大进步专访了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授,访谈全文刊发如下。

### 全国政协委员郑秉文: 守护“夕阳红”

记者 朱婷

当我们老了,过怎样的生活?谁来支撑这样的生活?改革开放四十年,随着经济发展水平的提高、人口结构的变化、理念的进步、制度的完善,让老年人生活更幸福、更有尊严感,已成为全社会努力的方向。

“紧跟着经济体制改革的步伐”

“九”在中国文化中,有长久长寿的含义,1989年,我国将农历九月九日定为“敬老节”。10月17日,正是农历九月九,全国政协委员、世界社保研究中心主任郑秉文和记者聊起改革开放以来有关养老的那些事儿。

“事实上,新中国成立以来,养老作为一项社会保障制度,经历了从无到有、不断完善的过程。”郑秉文表示。

1951年2月26日,我国颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,而“逐步实行劳动保险制度”曾被写进1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》。

---

《中华人民共和国劳动保险条例》之后于 1953 年、1956 年两次修订，全面确立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度。1958 年 2 月 9 日，国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定（草案）》，进一步完善了我国劳动保险制度，尤其是进一步明确了国营企业、公私合营企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人和职员退休资格，并专门为身体衰弱、因工残疾而丧失劳动能力的群体制订了退休和领取退休金的条件。

“我国社保制度的真正创建，是从 20 世纪 80 年代中期地方试点开始的，养老保险制度起源于 1984 年沿海发达地区推进合同工基本养老保险和固定工退休费用社会统筹。”郑秉文告诉记者。

当时的背景是，1984 年，我国城市经济体制改革全面启动，在国营企业的市场化改革过程中，随着企业更新职工队伍，企业退休人员骤然增多，企业养老金负担迅速增长。1984 年 4 月，劳动人事部、中国人民保险公司印发《关于城镇集体企业建立养老保险制度的原则和管理问题的函》，提出“建立法定的城镇集体企业职工养老保险制度。”城镇集体企业职工的养老保险费，实行企业、个人分担的原则。企业、个人各负担多少，要确定一个合理的比例。

1986 年 7 月，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，规定国家对劳动合同制工人退休养老实行社会统筹，企业和劳动合同制工人按规定的比例缴纳养老保险费（企业缴纳合同制工人工资总额的 15%，合同制工人缴纳本人标准工资的 3%），筹集养老保险基金。1991 年 6 月，又发布《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》。

不光是城市，农村的养老保险也一直备受关注。早在 1986 年，民政部就开始探索建立农村社会养老制度，1992 年在总结试点的基础上，民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》；1993 年，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出重点完善企业养老和失业保险制度，城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担、实行社会统筹和个人账户相结合，农民养老以家庭保障为主，发展和完善农村合作医疗制度。

1995 年到 1996 年期间，学经济学出身的郑秉文意识到，中国社会保障是急缺的一个学科，也将会成为一个非常热门的学科，他开始投入社会保障领域的研究。那也是他出国最多的时候，一有机会到世界各地，都要学习和了解当地的社会保障情况。“社会保障和其他改革有一个很大的不同，就是转型期比较长，需要有大量学术资源投入到这个领域，值得一代人付出几十年的努力。”

---

“纵观这 40 年，随着经济体制改革不断深化，养老保险改革也经历了阶段性的变化。”郑秉文说，上世纪 90 年代，正值国企改革攻坚战，经济结构调整导致就业结构调整，1997 年亚洲金融危机为国内经济带来异常压力，刚刚建立起来的社会保障制度不得不实施“两个确保”和“三条保障线”：确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活；国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障制度。

之后的十几年里，养老保险政策不断扩大覆盖面、提高待遇水平、解决双轨制，对于百姓来说，制度的普及性和认知度在这个阶段得到空前提高。

“目前进行的是第四个阶段，党的十八届三中全会以来，养老保险全面深化改革，全局性的、结构性的主体框架和顶层设计已经搭建起来。同时，养老保险积极参与供给侧结构性改革，逐渐提升为国家治理体系的组成部分。”在郑秉文看来，养老保障制度的诞生与发展基本上紧跟着经济体制改革的步伐。

“最美不过夕阳红，温馨又从容”

“最美不过夕阳红

温馨又从容

夕阳是晚开的花

夕阳是陈年的酒

夕阳是迟到的爱

夕阳是未了的情

多少情爱化作一片夕阳红”

上世纪 80 年代，一首《最美不过夕阳红》传唱大江南北，引起了亿万国人的共鸣。优美的旋律，情深意切的歌词，让许多老年人听了热泪盈眶，这首歌对老年人，是莫大的尊重和肯定，也让年轻人感受到，原来老年并不是人们想象中的灰暗沉寂，自有其魅力和精彩。

那时的中国，还鲜少有人注意到老龄化将成为一个社会问题。但时光流逝，中国的人口结构也在悄然变化。在郑秉文记忆中，我国正式进入老龄化社会，是在 2000 年，“当一个社会的 60 岁老年人占总人口达到 10%、或者 65 岁人口达到 7%时，就标志着这个社会进入人口老龄化了。根据统计，2000 年我国 60 岁及以上人口达到 10%，也正是那一年，65 岁及以上人口达到了 7%。”

说起几十年来我国的主要养老方式和老年人生活发生的变化，郑秉文十分感慨。

“40 年前，我国的养老方式完全是以居家养老为主，没有真正意义上的社区养老和机构养老。”郑秉文介绍，只有农村的“五保户”和少量的城镇孤寡老人可以进入机构养老。

---

那时我国的人均 GDP 只有 150 美元左右，“而那时的养老机构完全是国家或集体举办的，数量非常少，水平也特别低”。

2001 年，是我国加入世贸组织的第一年，人均 GDP 超过 1000 美元，我国开始进入“下中等收入国家”，人们的养老方式也开始出现变化。出现了机构养老，社会福利院的床位数量达到了 116 万张，收养包括老年人在内的人员是 83 万人；还出现了社区养老，城镇建立起各种社区服务设施 21 万处，其中社区服务中心 1 万个，60 岁及以上人口是 1.3 亿，占总人口 12.7 亿的 10.4% 左右。

而如今，我国出现了完整的社区养老和机构养老模式，并且，社区和机构养老的人数逐年增加。“去年的数据显示，60 岁以上老年人是 2.4 亿，占总人口 13.9 亿的 17.3%。在机构养老方面，养老服务机构数量将近 3 万个，养老服务床位 714 万张，比 2001 年增加了好几倍；在社区养老方面，社区服务中心 2.5 万个，社区服务站 14 万个。”郑秉文说，所有这些数据是 2001 年不可同日而语的。

从“养儿防老”，到按月领取养老金，购买各种养老服务产品，主动入住各类养老机构，人们的观念发生着翻天覆地的变化。“独立养老”观念逐渐形成，人们日渐注重精神养老，也更加期盼制度支持。

近几年来，国家有关部门几乎每年出台文件，降低建立养老服务机构的门槛，鼓励民间资本进入，满足不同层次的社会需求。就在 10 月 11 日，国务院办公厅发布了《关于印发完善促进消费体制机制实施方案（2018—2020 年）的通知》，明确要求“取消养老机构设立许可”。并规定，建立养老机构分类管理制度，加快推进公办养老机构转制为企业或开展公建民营，着力解决托底保障职能与公建民营不协调问题。

“目前，既有每月几万元的高档养老机构，也有每月几千元的普通养老机构，同时，对‘三无’（无劳动能力，无生活能力，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）的老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养条件，公办养老院对这部分人员实行兜底。”在郑秉文看来，目前我国以居家养老为主体、社区养老和机构养老并存的养老格局已经形成，更多老人可以享受温馨从容的晚年生活。

“既要‘有钱’，也要‘有人’”

郑秉文认为，伴随着我国人口结构进一步老龄化，养老面临的困难，归根结底无非两方面：“缺钱”和“缺人”。

---

“‘钱’的问题，就是养老金制度问题。”郑秉文说，我国自建立养老保险制度以来，待遇水平不断提高，从每月几百元到现在的将近 3000 元，养老金实现了连续 14 年上涨。但这个水平，跟发达国家相比，仍然有较大差距。

郑秉文在对比研究多个国家的养老方案后发现，发达国家的养老金制度是多支柱式的，老年人的退休收入结构多样，他们还有企业补充养老保险，还有来自个人养老金制度的退休金。相比之下，我国的养老金主要来自国家的社保这一个渠道，第二支柱企业年金才覆盖 2300 万人，第三支柱今年才搞试点。

“我国养老保障体系的一个软肋是没有建立起多支柱、多层次的养老金制度，退休收入结构单一，充足性不太好，国家的压力比较大，财政补贴的压力更大，尤其面对人口老龄化的趋势，改革的压力就非常大。”郑秉文表示，当下一些企业经营面临困难，年轻夫妇更是压力山大，除了养老，还有医疗、教育、住房等。“目前，国家有关部门正在研究降低费率方案。”

为了缓解老年人的养老压力，提高退休生活品质，4 年前在十几个城市开始试点住房反向抵押养老保险，也就是人们俗称的“以房养老”，今年 9 月，试点正式推向全国。

“由于中国楼市价格的刚性和波动性，由于中国的传统文化、法律环境等诸多因素，4 年来，总计只有 141 户签约，实际承保的只有 99 户，而我国香港地区去年一年就成交 747 单，而美国住房反向抵押的投保人数量达 62 万人。”郑秉文表示，这说明除了第一支柱，其他所有养老保险的发展前景都十分广阔，潜力巨大，需要下大气力去开发。

而在“人”的问题上，随着我国养老服务业的兴起，养老市场进一步细分，对从业人员的素质也提出了更高的要求，建立一支专业的队伍显得尤为重要。

虽然机构养老人数逐年增加，但居家养老在相当长时期内将仍是养老的主流方式。“为了应对人口老龄化，解决失能人员和失智人员的养老困境，政府大力发展居家养老便捷服务，上门为居家老年人提供助残、助浴、助洁、助急、助医等服务，目前已经在 15 个城市正在试点长期护理保险。”郑秉文表示，同时，随着科技的发展，智慧养老也在兴起，通过“互联网+智慧养老”路径，搭建老年人口数据平台、探索智慧养老互助服务，可以更精准地对老年群体实施关爱。

“根据联合国的预测，在 2035 年和 2050 年时，中国 60 岁以上老年人占比将分别高达 28.5% 和 35.1%。也就是说，到 2035 年，我国大约每 4 个人中就有一个老年人，到 2050 年，大约每 3 个人中就有一个老年人。”在郑秉文看来，让老年人分享经济高速发展带来的成果，提升他们的幸福感和获得感，不单是一个家庭的事，更需要一个社会、一个国家共同努力。

---

## 声 明：

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, 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》、和《工作论文》。《快讯》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》、《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐