

# 中国城乡养老保障：挑战与选择

王德文

【中文摘要】 本文介绍了中国城乡养老保障体制改革及其进展状况，讨论了建立一个可持续的养老保障体制面临的挑战和选择。现行的养老保障体制对城市职工有较高的覆盖率，但对农村劳动力的覆盖率很低。个人帐户空帐和养老金筹资缺口是城市养老体制可持续发展面临的难题。农村相对较低的收入和较高的老龄化程度直接威胁着脆弱的农村家庭养老模式。城乡养老体制分割也给城市化进程失地农民的保障带来的压力。所以，加速养老体制改革是一件非常急迫的工作，对于中国社会经济平稳转型具有重要意义。

【关键词】 养老保障体制改革、现收现付制、完全的个人积累制、可持续性

在中国经济转型过程中，城乡养老保障体系建设遵循了先城市后农村的改革路径。这种选择符合养老体制演变的一般国际经验。不过，中国人均收入低水平的老龄化速度，是发达国家和发展中国家未曾遇到过的。城市发展优先确保了目前城市拥有较高的养老保障水平。相反，农村发展滞后使得农村家庭面临着沉重的养老负担。从趋势上看，人口老龄化和城市化对现行的中国养老保障体系提出了严峻挑战，但这并不意味着中国养老保障体系会走向崩溃。如果通过合理的制度设计，解决养老金的筹措激励机制和可获得性等问题，那么，是可以建立一套符合中国国情的低水平、广覆盖的养老保障体系，实现老有所依的保障目标。

全文分为六个部分：第一部分介绍了城市养老保障体制改革及其进展状况；第二部分介绍了农村养老保障体制改革及其进展状况；第三部分讨论了城市养老保障体系的脆弱性；第四部分考察了农村养老保障体制的重要性；第五部分分析了养老保障对缓解老年贫困的重要作用；最后是指出了中国养老保障体制的改革方向和未来选择。

## 一、城市养老保障体制改革

在计划经济时期，城市养老保障是由企业或单位提供。当时，国家对企业财务上实行统收统支、包盈保亏，企业按照国家有关规定提取和发放养老金，对退休人员实行管理。养老金多少取决于工龄的长短和退休前的工资高低。养老金筹措是现收现付制方式。国家通过企业对向城市劳动者提供了从摇篮到坟墓的全面保障。这种安排符合传统体制的内在要求。

以市场为导向的经济改革动摇了传统养老保障体制的基础。80年代中期，国有企业实行承包制和废除终身雇佣制。这不仅改变了企业与国家之间的财务关系，而且也改变了企业与职工之间的关系。实行利润分成制和利改税之后，企业必须部分承担自行积累和支付职工养老资金等职能。通过总结前一段改革经验，1991年颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的养老保险体系，实行国家、企业和个人三方共同负担。

在确立了养老体系之后，随后改革重点是加强基本养老保险制度建设、扩大统筹范围和扩大覆盖面。1993年，十三届四中全会通过《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》，提出了养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的原则。

1997年，国务院正式颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，决定建立统一的社会统筹和个人账户相结合的城镇职工养老保障制度。即按职工工资的11%建立个人账户，其中个人缴费逐步从4%提高到8%，其余部分由企业缴费划入。企业缴费率由省级人民政府确定，一般不得超过企业工资总额的20%。这种筹资模式是传统的现收现付模式与完全积累模式的一种

混合模式，属于部分积累式的基金筹资模式。

1998年8月，国务院发布了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》，实行职工养老保险全国并轨，由市级统筹向省级统筹过渡，养老金的差额缴拨改为全额缴拨，实施养老金社会化发放。

1999年1月，国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》，扩大了社会保险费征缴范围。基本养老保险费征缴范围不仅包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工，而且各地可以根据自身情况，决定是否将城镇个体工商户纳入基本养老保险范围。

2000年国务院印发了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，决定2001年先在辽宁全省和其他各省（自治区、直辖市）确定的部分市进行试点。与1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》相比，2000年的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》通过个人账户完全由个人积累（个人缴费率为8%）、分开管理社会统筹基金与个人账户基金、调整和完善基本养老金计发办法、鼓励企业建立企业年金等措施，旨在解决转轨成本和做实个人账户等问题。养老金筹资模式由“部分积累”变为“现收现付”加“完全积累”。

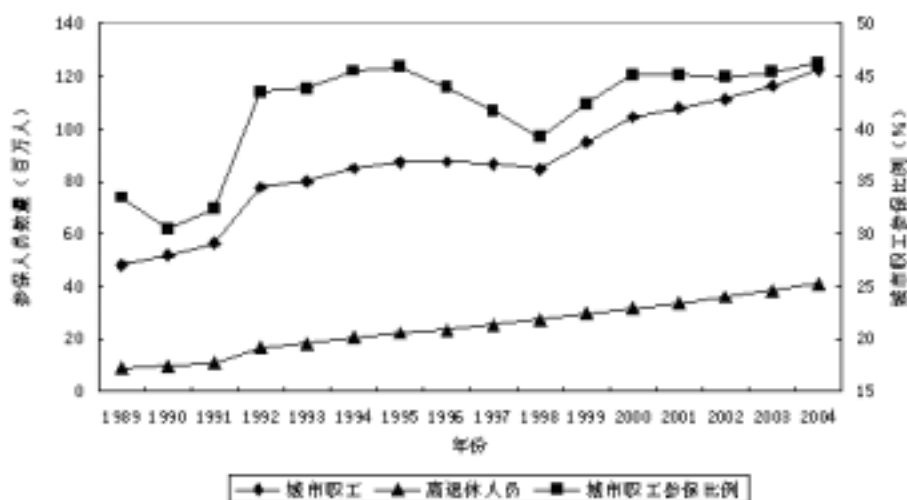


图 1 1989-2004 年城市基本养老体制覆盖状况

资料来源：国家统计局，《中国劳动统计年鉴》(2000 - 2004)，中国统计出版社。2004年数据来自劳动和社会保障部的统计公报。

随着改革深入，城市养老保障覆盖面稳步扩大。1989年到2003年，参加基本养老保险的城市职工数量由4817万人上升到12250万人，占城市职工比例由33.5%提高到46.3%。参加基本养老保险的城市离退休人员数量同期由893万人上升到4013万人，是1989年的4.6倍（见图1）。

城市老年人的养老保障程度高。据2000年人口普查资料显示，城市60岁以上老年人口的劳动参与率为13%。在不参加工作的城市老年人口中，领取离退休金比例为56.2%、依靠家庭其它成员养老比例为38.8%、其它渠道养老为5.0%。但据2000年中国城乡老年人口状况进行了一次性抽样调查资料显示，城市60岁以上老年人口中领取离退休的比例为70.7%，领域社会养老金的比例为12.1%，两者合计达到82.8%。

财政投入加大和基本养老金统筹层次提高，改善了城镇离退休职工的社会保障水平。2003年城镇离退休人员的退休费用上升到9047元，比1990年增加了7734元，是1990年的5.3倍。养老金社会化发放确保了基本养老金的按时足额发放。过去，我国一直实行养老金由退休人员所在企业发放的办法。1998年，我国养老金社会化率在30%左右。到2003年，实行养老金社会化发放的人数达3538.4万人，社会化发放率达到99.5%，比1998年提高60.5个百分点。

## 二、农村养老保障体制改革

农村传统的养老保障模式是一种低水平的集体保障。人民公社制度将农村土地等基本生产资料划归集体所有，采取共同生产和统一分配。同时，城乡分割的户籍制度禁止农民流动，防止对城市福利制度带来冲击。通过参加集体生产经营活动，农村劳动力获得参与分配生产成果的权利，只有当他们完全丧失劳动能力时，才能退出农业生产活动，由家庭具有生产能力的成员负责其基本的生活品供应。针对少数没有劳动能力，且无依无靠的老人、残疾人和孤儿，农村集体实行了“五保”制度，即保吃、保穿、保医、保住、保葬（儿童保教）。

农村基本经营制度变革改变了集体保障模式。农村家庭联产承包责任制建立和完善，使得过去由集体承担的就业和收入等基本保障功能，转为由农户家庭来承担，完全由单个家庭来提供养老保障。尽管政府要求建立统分结合的双层经营体制，但集体经济在绝大多数地区有名无实，乡村集体也缺乏有效的组织手段动员资源，为农村居民提供有限的收入保障和卫生医疗服务。

从时间上看，农村养老体制改革最初试点与城市同步。从 1986 年开始，农村探索性地开展了建立社会养老保险制度试点工作。这项试点率先选择在经济发达地区进行。经过一段时间的经验积累，1992 年民政部颁布了《县级农村社会养老保险基本方案》，确定以县为基本单位开展农村社会养老保险。养老保险资金坚持以个人交纳为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持的原则来筹集，实行个人帐户管理和县级范围统一管理，并对独生子女父母参加养老保险给予提高集体补助标准待遇等。

这项改革迅速地推动了农村农村养老保险工作，参保人数不断上升。到 1997 年底，已有 7542 万农民投保。然而，1998 年以后农村养老体制改革则陷入了停顿状态。政府机构改革将农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部。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，有条件的地区应逐步向商业保险过渡。受体制改革和政策变动影响，农村社会养老保险随后出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难。2004 年，农村劳动力参保数量为 5378 万人，比 1997 年减少了 2164 万人，下降幅度达到 28.7%。农村劳动力参保数量占农村劳动力总量比例同步下降，由 1997 年的 15.4% 下降到 11.0%（见图 2）。

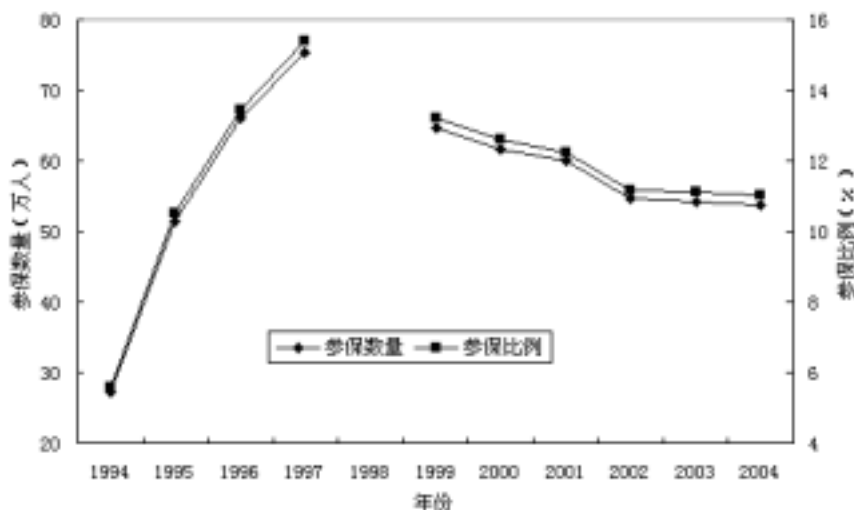


图 2 1994-2004 年农村社会养老保险覆盖状况

注：1998 年没有统计资料。

资料来源：1994 年到 1997 年数据来自民政部年度统计公报；1999 年到 2003 年数据来自《中国劳动统计年鉴》（2000 - 2004），2004 年数据来自劳动和社会保障部的统计公报。

目前，农村老年人主要依靠家庭提供养老支持。据 2000 年人口普查资料显示，农村 60 岁以

上老年人口的劳动参与率为 43.4%。在不参加工作的农村老年人口中，领取离退休金比例为 8.2%、依靠家庭其它成员养老比例为 86.2%、其它养老渠道为 5.7%。另据 2000 年中国城乡老年人口状况进行了一次性抽样调查资料显示，农村 60 岁以上老年人口中领取离退休的比例为 5.4%，领域社会养老金的比例为 1.5%，两者合计仅有 6.9%，依靠家庭养老比例达到 85.0%。

### 三、城市养老保障体制的脆弱性

从名义上讲，城市养老保障体制实行现收现付制加部分积累的个人账户相结合。1997 年养老体制改革对城镇职工的基本养老保险采取不同管理办法，即“老人老办法、中人中办法、新人新办法”。对新制度前离退休的城镇职工（即“老人”），采取由社会统筹基金来支付退休金；对新制度前已经工作但不到退休年龄的城镇职工（即“中人”），采取由社会统筹基金来支付基础养老金和过渡性养老金，新制度建立后部分按个人账户积累资金发放养老金；对新制度后参加工作的城镇职工（“新人”），采取由社会统筹基金来支付他（她）们的基础养老金，并按个人账户积累资金发放养老金。新的制度设计旨在利用养老金社会统筹，解决新制度建立前参加工作的城镇职工的基本养老问题，即转轨成本问题。

但是，传统养老体制没有为基础养老金提供积累，新体制不得不面临着庞大养老金缺口的难题。《法制日报》2005 年 5 月 8 日报道，劳动和社会保障部承认，目前城市养老金缺口在 2.5 万亿元，在未来 30 年时间里将达到 6 万亿元。这个数据可能低估了养老金缺口的严重程度。世界银行估算养老金缺口 3-4 万亿元左右。如果假定在 50 年时间里分摊转轨成本，按 3.7 万亿缺口和平均利率为 4% 计算，每年分担的平均转轨成本将为 1600 亿元左右；如果利率提高到 5%，每年的平均转轨成本将为 1900 亿元左右（孙祁祥，2001）。

就现实来看，城市养老保障体制仍然采取现收现付制（见图 3）。在面临企业缴费不足和养老金缺口的情况下，统筹基金与个人账户的混账管理使得只好挪用个人账户积累来填补养老金缺口。从一开始，新体制就面临着个人账户“空账”问题，并随着时间推移日益加重。1997 年空账规模为 140 亿元，2000 年上升到 2000 多亿。由于养老金拖欠容易诱发社会问题，国家不得不动用财政资金来填补缺口。例如，2001 年中央财政用于社会保障支出的资金就达 982 亿元，是 1998 年的 5 倍多。

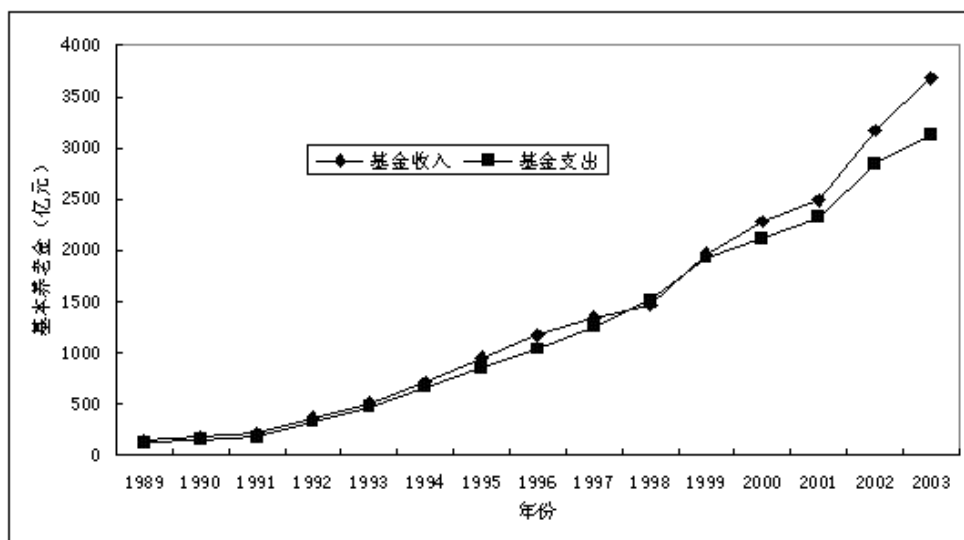


图 3 1989 - 2003 年城市基本养老金收支状况

资料来源：国家统计局，《中国劳动统计年鉴》（2000 - 2004），中国统计出版社。

制度设计缺陷是企业缺乏缴费积极性的重要原因。在缺乏必要的激励机制下，差额收缴和差额拨付制度使得社会统筹实际上变成一种企业间的直接转移支付。新的企业因为退休职工较少，不愿意缴费，拖欠、拒缴的现象时有发生。老的企业没有完全剥离由社会承担的保障责任，缴费

之后负担企业负担过重。企业平均缴费率高达 30%。逃避缴费相当于获得了一笔丰厚的盈利。因此，企业纷纷采取使用临时工、短期合同工、降低工资重额、低保职工数量等办法来逃避缴费责任（张立光、邱长溶，2003）。同时，参加基本养老保险以国有企业职工为主，大约占城镇参加基本养老保险职工的 80%左右。由于大部分国有企业都处于亏损状态，无力缴纳保险费，导致保费减少。而保费收入减少使得社会保障机构不得不提高缴费率，形成了一种恶性循环。

空账和预期收益率低同样削弱了个人参加基本养老保险计划的积极性。在世界银行推荐的“多支柱”养老保险模式中，个人账户的资金来源具有强制性，但其产权属于个人。中国没有明确个人账户的产权归属，对统筹账户和个人账户实行统一管理，从而为社会统筹基金挪用个人账户提供了可能性。在个人账户只是一个名义账户的情况下，为了减轻未来支付养老金压力，政府压低了个人账户基金的回报率。当基金回报率低于其机会成本时，拒缴偷逃现象就不可避免地出现（赵耀辉、徐建国，2000）。这样，个人账户不仅难以做实，而且也不利于个人缴费和个人账户积累。

社会保障基金的投资渠道单一、回报率低。由于法规不健全和资本市场不成熟，政府严格规定了社会保障基金的投资渠道。在早期，80%的社会保障资金用于购买政府债券，20%的社会保障资金用于银行存款（West，1997；Feldstein，1998）。2004年，社会保障基金投资渠道有所改变。其中，银行存款和长期债券比例为 53.9%，委托投资比例为 35.8%。在资本市场不健全的情况下，限定社会保障基金的投资渠道有助于避免资金被挪用、流失和损失等风险，但资金的回报率也很低。2001年到 2003年，社会保障基金投资回报率均低于 3%，2004年社会保障基金投资回报率为 3.3%。这都小于国际上社会保险基金投资长期债券平均 6%的实际收益率。

1999年以来，扩大基本养老保险覆盖对象并没有相应地提高覆盖比例。2004年参加基本养老保险的城镇职工只占城镇全部就业人员的 46.3%，与 1995年的水平（45.9%）基本持平。人口结构变化使得城市养老负担大幅度上升。1990年，城市离退休人员与城市职工数量比例为 1:6.1，但 2003年这个比例下降到了 1:2.7。即使把未来年青农村转移劳动力计算在内，城市养老负担上升趋势不会发生根本性的变化。

从国际经验来看，一个可持续的现收现付制的养老保障体系需要三个条件（蔡昉、孟昕，2004）：（1）一个相对年轻的人口结构，以支撑现有的退休人口；（2）一个有效率的税收体系，以把所有潜在的养老保险缴费足额收取上来；（3）一个有效且安全的基金管理和治理，以确保养老基金是被正确地投资并保值、增值的。上述分析表明，三个条件在中国都不存在，现收现付制未来无法为城市提供可持续的养老保障。

#### 四、农村养老保障体制的重要性

一个可持续的农村家庭养老保障模式要满足以下条件：(1) 家庭有较大的人口规模，以分享收入或分散风险；(2) 家庭有比较稳定的收入来源，以维持生活水平；(3) 家庭有良好的社会网络（如亲戚、邻里或朋友等），以抗御家庭难以承担的外部风险。

伴随社会转变和经济转型，农村家庭养老面临未曾遇到过的挑战。一是计划生育政策在农村推行之后，农村家庭类型由扩展型家庭向核心家庭转变，家庭人口规模逐渐缩小。农村家庭常住人口数量由 1978 年户均 5.7 人下降到 2003 年的 4.1 人，并会继续下降。二是人口迁移导致农村老龄化程度比城市严重。2000 年人口普查资料显示，农村人口老龄化水平是 7.5%，而城市只有 6.4%。在户籍制度限制下，农民举家流动比例很小，人口向城市迁移以青壮年劳动力为主，再加上家庭观念的变化，越来越多的老年人难于与子女一起生活。加速城市化将进一步提高农村人口老龄化程度。三是农村土地的收入和保障功能被不断减弱。虽然土地在农户家庭生产经营活动中扮演着双重角色，即生产资料和生活资料功能，但因规模狭小、流动性差和产权不稳定难以成为促进农民增收的主要来源。农民收入增长越来越依靠非农就业收入来源。四是农村社会网络的作用也在下降。例如，农户家庭之间的转移性收入占农民收入的比例由 1980 年的 11.7% 下降到 2003 年的 3.7%。此外，农村集体经济组织的功能日益弱化，无力为困难家庭提供帮助。

当农村家庭养老角色走向减弱的趋势下，就需要通过建立正式的农村社会养老保障体制来作为其补充和替代，以便确保农村老年人在急剧的社会转变过程中老有所依。1998 年以来，农村社会养老保险事业发展停滞甚至衰退，既有农村养老保险基金存在管理混乱和保障程度低等问题，又有国家不愿意承担建立农村养老保障体制的财政投入问题。政府一个重要判断是，我国经济发展水平较低，建立农村基本养老保险制度的条件尚不成熟。这种论断是不正确的。

从一些欧洲国家的历史经验来看，丹麦、瑞典、葡萄牙与西班牙分别于 1891、1913、1919 与 1947 年开始通过立法在农村建立养老保险制度，当时这四个国家的人均国民生产总值仅相当于中国 1999 年可比值水平的 79.3%、99.9%、46.6% 与 73.3%（曾毅，2005）。欧盟 15 个成员国将农民纳入基本养老保险制度在时间上大致从 20 世纪下半叶到 20 世纪末完成。与这些国家当时的农业劳动力比例、农业产出、人均收入等指标比较，我国经济发展水平和农村经济水平都达到或超过这些国家当时的条件（杨燕绥等，2004）。因此，经济发展水平不是制约因素，中国建立农村社会养老保险的条件已经成熟。

从战略角度考虑，建立和完善农村社会养老保险体制具有重要意义。首先，农村养老保障是应对人口老龄化的重要举措。我国目前 2/3 的老年人口生活在农村。在城市社会保障体系基本建成之后，政府理应将社会保障工作的重心向农村转移。如果推迟建设农村养老保障体制，等到人口老龄化高峰到来时再考虑这个问题，将会错过较好的建设时机。而且，农村养老保障体制建设滞后，将加大农村“五保”制度与最低生活保障制度的压力，实际负担并没有减轻。关键在于选择什么样的农村养老保险模式。如果农村养老保险实行完全的个人积累制，就让政府背上财政包袱。

其次，建立农村养老保险是协调城乡发展和推进城乡一体化的现实要求。90 年代以来，城乡收入差距持续扩大，这种趋势在较长的时期内难以扭转。从长远看，缩小城乡收入差距就必须减少农民，减少农业的就业比例，提高农业劳动生产率。这意味着有大量的农村劳动力向城市转移，并选择在城市永久的住居生活。城乡劳动力市场一体化是实现农村劳动力平稳有序转移的前提条件。而养老保障体制是确保劳动力市场良好运作的重要支撑条件之一。在城市化过程中，不仅存在农民工和失地农民的养老保障问题，而且也存在着如何为他们建设养老保障，并与城市养老保障体系对接问题。这个问题解决不好，人口迁移将会把农村贫困问题带入城市，并在城市积累，影响城市化的健康发展。

最后，建立农村养老保险可以活化农村土地的要害功能，优化农村人口性别结构，推动农村发展。农村建立养老保险之后，通过它对农村土地的保障功能部分替代，可以促进农村土地向发挥生产要素功能方面进一步转化，加速农村土地流动和扩大规模经营。另外，农村养老保险也会

减少农村家庭对“养儿防老”的依赖，从而降低对想要男孩的生育偏好，改善农村人口的性别比。

日本利用养老金政策调节劳动力和土地流动有一定的借鉴意义(杨燕绥等,2004)。日本从1970年开始着手在农村建立养老保障。一直到2002年,日本农民的国民年金由三部分组成:基础养老金、老龄年金、土地权益转让补偿金。2002年之后,日本农民的养老保障由两部分组成:国民年金(基础养老金、等额给付金,但不含土地权益转让补偿金),农业劳动者年金(DC计划)。1970年国会通过的《农业劳动者年金基金法》规定,农民离开农业要全部转让土地经营权,在转让时获得政府规定的一次性支付补偿金,补偿金数量随着物价调整。这项政策不仅提高了农村老年人福利,而且起到了鼓励劳动力向城市迁移和土地规模经营的作用。随着农村人口老化,日本在2002年实行了新的劳动者年金制度,开始鼓励农民留在土地,土地权益转让补偿金就被取消。

### 五、老年贫困与养老保障

Rowntree(1901)把个人一生划分为五个阶段:儿童期、成年工作早期、父母期、子女长大后工作期、老年期,并指出在个人生命周期中有三个阶段即儿童期、父母期和老年期遭遇到贫困的风险最高。当个人进入老年并退出了劳动力市场,收入创造活动便停止。如果个人在就业期间为养老做了必要准备,如储蓄或参加养老保险,进入老年之后陷入贫困的概率将大大减低。相反,老年人口陷入贫困风险就会较高。

利用2000年城乡老年人口状况一次性抽样资料,王德文和张凯梯(2005)测算了中国老年贫困人口数量为921-1168万人,贫困发生率为7.1-9.0%。其中城镇老年贫困数量为185-246万人,贫困发生率为4.2-5.5%;农村老年贫困数量为736-922万人,贫困发生率为8.6-10.8%。

陷入贫困的老年人具有如下特征:城镇老年人如果是男性、年龄偏小、受教育程度较高、身体健康、婚姻状况维系较好、保障程度较好、非农业户口,贫困发生率较低。与此相反,女性、年龄偏大、受教育程度低、健康状况不好、独居、保障程度差、农业户口,贫困发生率较高。农村老年人口的比较结果基本相似,但性别之间的差异并不明显。

在控制了其它变量之后,计量分析结果表明:(1)女性反而比男性陷入贫困的可能性小。(2)年龄变量对老年贫困的影响并不显著。(3)受教育程度、政治面貌等个人特征变量对老年贫困有显著正向作用。(4)城镇老年人参与劳动力市场对缓解贫困有一定作用,但农村老年人的作用则相反。(5)健康状况、社会保障、家庭保障和自我保障对老年贫困有显著影响。这说明性别和年龄自身并不是导致老年贫困直接原因,而是附加在性别和年龄上的其它社会因素,如不同性别的受教育和保障状况、年青时收入创造差异和养老准备等,对老年贫困有重要影响。

如果缺少必要的养老保障支持,老年贫困的特殊性使得治理老年贫困的任务非常艰巨。老年人退出了劳动力市场之后,就立即失去了就业收入来源,当个人积蓄耗尽之后,如果没有新的收入来源,老年贫困就转化为长期贫困。这与其它人群贫困有着显著区别。而且,随着高龄老年人数量增加,高龄老年人的较高发病率带来了医疗费用支出需求和社会看护需求大幅度上升,疾病和收入保障不足等因素也会导致高龄老年人贫困发生率不断上升。因此,建立一套老有所养的保障体制,对于降低老年贫困发生率非常重要。

### 六、建立一个可持续的养老保障模式

随着劳动年龄人口比例下降,2020年之后的20-30年中,中国社会的养老负担将提高到不堪承受的地步。2005年,中国65岁及以上老年人口占总人口的比例将达到7.5%,老年人口总数将会突破一亿大关;2020年左右,老年人口占总人口的比例将超过10%;2040年,中国将步入严重老龄化时期,平均每5个人中就会有一个65岁以上的老年人口(见图4)。考虑到中国目前和未来几十年的经济发展水平,老龄化所提出的挑战是十分严峻的。因此,有必要针对人口转变对城乡养老体制进行改革和调整,消除城乡养老保障的脆弱性,对今后的养老安排做好充分准备。

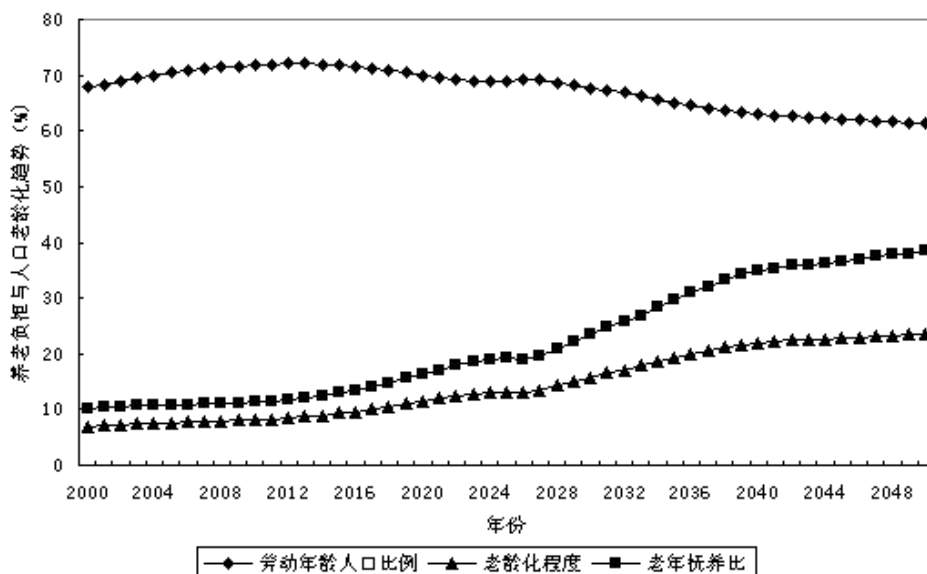


图 4 中国养老负担与人口老龄化趋势

注：人口预测系按照总和生育率为 1.8 的假设进行的。

资料来源：预测数字为中国人口与发展研究中心王广州提供。

建立完全的个人积累制度是中国养老保障的出路。与现收现付制度相比，完全的个人积累式养老基金筹集和发放制度，能够通过建立强制性的个人账户，鼓励个人为年老时进行储蓄，通过个人承担风险的资本市场投资使养老基金得以保值和增值，并通过市场选择提高基金的管理和治理水平。这种制度选择不仅可以最大程度的降低城市养老体制转轨成本，而且还借助适当的政策引导，加快农村社会养老保障体系建设，从而建立符合中国国情和具有可持续性的养老保障体系，为老龄化时代的养老做好准备。

对于城市养老保障制度而言，通过实行新人新办法、中人中办法的过渡方式，利用现收现付积累的养老金就可以将中人到 2035 年前后完全消化掉，届时新体制即可覆盖全部城镇就业者。如果从现在就开始为新人和中人建立起个人账户，真正步入完全积累的养老保障体系，到 2020 年，养老负担率将从现收现付旧体制的 44% 下降到 32%。在体制转轨过程中，如果将农村迁移劳动力吸纳到城市新体制，城市养老负担率将进一步降低，到 2020 年下降到 25.3% (蔡昉、孟昕, 2004)。

对于农村养老保障制度而言，《农村养老保险基本方案》遵循群众自愿和个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则，通过建立完全积累的个人帐户，不仅有利于调动农民参加社会养老保险制度的积极性，而且也没有让政府背负财政负担。农村社会养老保险的发展经验也证明这点。通过整合用于农村的财政资源和投入，国家目前是有条件继续推进农村养老保障发展。例如，将对农业的间接补贴和对农民直接收入补贴，以及用于农村的各项扶贫资金进行整合，改为建立农村社会保障制度。这样，在农村就可以逐步建立起“个人账户养老金+家庭供养(土地保障)+国家最低保障”的农村社会养老保障体系，为农村人口提供适度的社会保障。同时，可以借鉴日本的经验，将土地流转中使用权益补偿金转化为农民个人账户的养老金，可以减轻国家提供低保的负担。在此基础上，积极实现养老方式的转变，由传统的家庭养老转变为家庭养老与社会养老并举，到最终实现社会养老。

建立完全积累的个人帐户体制，为今后整合城乡养老体制提供了一个平台。在较长的时间内，城乡养老保障仍然顺着各自的轨迹向前发展。也就是，城市实行“社会统筹与个人账户相结合”的模式，农村实行“土地保障与个人账户相结合”模式，两个模式并行独立运作。随着两个体系的发展和完善，通过个人账户的设计和管理，农民工和失土农民可以携带个人账户储蓄进入城市，与城市养老保障制度对接，为农村劳动力向城市有序转移提供一个通道。



## 参考文献：

- 蔡昉、孟昕，2004：《人口转变、体制转轨与养老保障模式的可持续性》，《比较》第1期。
- 孙祁祥，2001：《“空帐”与转轨成本：中国养老保险体制改革的效应分析》，《经济研究》第5期。
- 王德文、张恺悌，2005：《中国老年人口的生活状况与贫困发生率估计》，《中国人口科学》第1期。
- 杨燕绥、赵建国、韩军平，2004：《建立农村养老保障的战略意义》，《战略与管理》第2期
- 张立光、邱长溶，2003：《我国养老社会保险逃费行为的成因及对策研究》，《财贸经济》第9期。
- 赵耀辉、徐建国，2000：《我国城镇养老保险体制转轨问题》，《改革》第3期。
- 曾毅，2005：《退休金缺口与农村基本社会养老保障》，  
[http://www.cpirc.org.cn/news/rkxw\\_gn\\_detail.asp?id=5452](http://www.cpirc.org.cn/news/rkxw_gn_detail.asp?id=5452).
- Feldstein, Martin, 1998. Social security pension reform in China, NBER Working Paper 6794, Cambridge, MA 02138.
- Rowntree, B.S., 1901. Poverty: A Study of Town Life, Macmillan.
- West, A. Loraine, 1997. Pension reform in China: preparing for the future, Eurasia Bulletin, Summer 1997, pages 9-19.
- 国家统计局：《中国劳动统计年鉴》（2000 - 2004），中国统计出版社，北京。