

中国养老保险制度演变、发展与思考^①

屈小博

摘要：中国养老保险制度正式改革开始于改革开放以后的 20 世纪 80 年代，整体框架建立于 90 年代，体制创新和重要发展于 21 世纪后。现行养老制度仍是发展不均衡的城乡二元结构，以城镇基本养老保险制度为主体，养老制度的演变与中国经济体制演变密切相关。宏观数据分析显示养老保险制度在覆盖面、保障水平、统筹层次以及财政补贴等方面都有了很大的发展和提高。但养老金隐性债务规模巨大，养老体系遗漏城市非正规就业群体，企业和职工缴费负担重影响参保积极性，以及养老基金积累中出现的问题都制约着养老保险制度的可持续性。对于中国养老保险制度的未来发展方向，学术界从不同角度有多种思考和观点。

关键词：养老保险制度；政策演变；发展；问题与思考

中国养老保险制度的演变遵循了先城市后农村的改革路径。这是符合养老体制演变一般国际经验的选择。然而，中国基本养老保险制度的改革，又是在双重的转型背景下进行的，即一方面是经济体制转型的过程；另一方面又是伴随着不断加快的老龄化的人口转变过程。这是养老保险制度变革与其他国家不尽相同的中国特色。中国养老保险制度的变迁本身又是一个不断改革的过程，呈现出了“渐进式”、效率取向、阶段性发展等一般特征，这些特征都与经济发展变革和经济发展阶段变化有密切关系。

一、养老保险制度和政策演变

现行社会养老保险制度是在城乡二元结构背景下建立的，基本养老保险制度^②以城镇职工养老保险为主体和框架。城镇基本养老保险制度沿革及政策推进经历了改革探索、引入和建立整体框架、完善改革内容等发展阶段。

第一阶段（1985~1992）是养老保险制度建立的改革探索阶段。这一阶段是基于旧体制下的企业养老保险走向社会统筹。各地区首先在国有企业中实施了按照工资总额的一定比例统一筹集资金，并统一支付离退休人员养老金的社会统筹，然后逐步扩大到城镇各类企业，统筹层次由市县级逐步向地市级和省级统筹过渡。其中，最具标志性的政策是国务院于 1991 年颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出了逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度，这是养老保险社会统筹化的开始。

第二阶段（1993~2000）是正式确立养老保险制度和建立整体框架的阶段。这期间，随着建立市场经济体制基本目标的确立，养老保险从现收现付制转向统账结合的部分基金制。1993 年，中共十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，正式确立城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人帐户相结合的模式。由于

^① 作者：屈小博 中国社会科学院人口与劳动经济研究所应用经济学博士后（北京 100732）。

中国博士后基金面上项目“农村人口结构变化对中国劳动力市场的影响（20090450520）资助。

^② 若没有特别说明，本文的基本养老保险制度，都是指中国城镇养老保险制度，即城镇基本养老保险制度。

90年代中后期国有企业改革进入攻坚阶段，不少企业通过“提前退休”将大批人员直接推入社会养老保险。这使得建立统一的企业职工基本养老保险制度成为必须。1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，成为确立社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本养老保险制度的起点。这一政策正式提出了全国统一的改革方案：按统一缴费比率建立职工养老保险个人账户，即统一按职工工资的11%缴纳个人部分，个人缴费逐步从1997年的4%提高到8%，不足部分从企业缴费划入，企业缴费率不超过企业工资总额的20%。同时，由于不同所有制和部门之间的社会保障负担不均，国务院于1998年又发布《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》，这一文件标志职工养老保险实行全国并轨，提出基本养老保险制度向省级统筹过渡的改革任务。

但是，由于回避转轨成本的做法加重了国有企业的负担，挪用个人账户基金用于支付统筹账户的缺口造成了个人账户的“空账”规模巨大。2000年国务院发布《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，该改革方案着眼于解决养老保险制度改革中的转轨成本问题，同时试图解决养老保险问题中的新人、老人和中人问题，形成多支柱的养老保险体系。2000年试点方案决定在辽宁全省和其他各省选定部分地市进行试点，规定用人单位20%的缴费比例不变，但不再划入个人账户，而是全部形成社会统筹。个人账户的缴费率从此前的11%降为8%，并全部计入个人账户。并且，鼓励企业建立企业年金，作为补充养老保险。经过这一阶段的改革，城镇基本养老保险制度的基本框架确立。

第三阶段（2001~至今）是完善养老保险体制的重要发展阶段。这一阶段随着市场经济体制的基本建立、国有企业改革的纵深发展，同时人口老龄化显现，考虑统筹账户支付需求带来的财政风险，“做小做实”养老保险的试点改革应运而生。从2001年在辽宁、吉林、黑龙江三省的改革试点，重点着力解决城镇养老体制框架下的个人账户空账、提高统筹层次、解决历史欠债和扩大养老保险覆盖面等一系列深层次问题，到2005年国务院公布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，都标志着“做实做小个人账户”成为新的改革取向。改革的政策措施重点是做实个人账户，同时以养老金征收和发放两个角度解决养老金缴费激励不足与参保积极性。2006年劳动和社会保障部扩大在全国八个省市的“做小做实”个人账户的试点，2008年初，劳动和社会保障部又提出，力争在2008年和2009年两年内，在全国范围内把养老保障的统筹层次提高到升级水平，这些都是政府和群众对社会养老保险认知改变的一次次创新和进展。

2010年1月1日起正式实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，是制度建设上的一次突破性改革，使中国养老保险制度走出了由统筹层次低下导致的“便携性障碍”。并且，这一制度突出重点在于保护了跨省流动就业人员参保缴费和间断性就业的养老权益，确保了农民工享受同城镇企业职工一样的养老保险待遇。通过统一转移标准，统一转移程序，对各类劳动者一视同仁，解决了多年僵持不下的养老保险关系转移问题。

相比之下，城镇基本养老保险制度取得突破性进展的同时，农村养老保险制度则严重滞后。农村养老体制改革开始于1986年，首先是在经济发达地区开展了建立社会养老保险制度试点工作。1992年1月1日民政部公布实施《县级农村社会养老保险基本方案》，1999年7月国务院又暂停执行这一方案，主要原因是财政力量捉襟见肘，强调农村家庭养老的作用，把农村遗漏在养老保障制度建立设计之外。对农村社会养老保险的这种遗漏，2002年又被重

新提上了议事日程。2002年十六大报告中明确提出有条件的地方探索建立农村社会养老保险制度。2006年《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和国家“十一五”规划中又明确指出，要探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。至此，农村养老体制改革迎来了新的发展阶段。2009年9月1日国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定从2009年起在全国选择10%的县开展试点，到2020年之前基本实现农村适龄居民的养老保险覆盖。这一政策标志着农村社会养老保险制度建设实质性的推进和新时期的开始。

二、养老保险制度本身的发展

首先，基本养老保险制度经过近30年的改革和发展，城市养老保险覆盖面呈现逐步扩大的趋势。1989~2008年，参加城镇基本养老保险的职工数量由1989年的4816.9万人上升到2008年的16587.5万人，20年间占城市就业人员数量的比例由33.5%增加到54.9%。参加基本养老保险的城市离退休人员数量同期由893.4万人上升到5303.6万人，20年间提高了5.9倍（见图1）。同时，地区之间基本养老保险覆盖存在明显不均衡，从图2可以看出，截至2008年东部地区城镇职工基本养老保险覆盖要明显高于中西部地区，平均覆盖率为85%，其中广东、辽宁等地区都已达到100%。中部地区平均覆盖率为81%，而西部地区城镇职工养老保险覆盖率平均仅为50%左右，其中，云南、西藏则只有39%和12%。

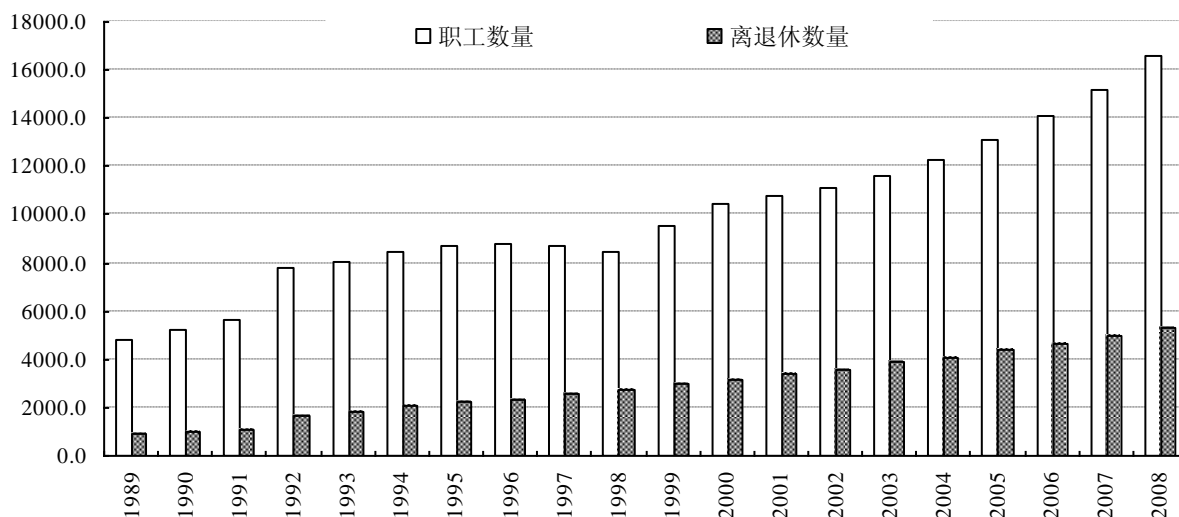


图1 1989-2008 基本养老保险制度覆盖情况

资料来源：国家统计局人口与就业司、人力资源和社会保障部财务司：《中国劳动统计年鉴 2009》，中国统计出版社，2009。

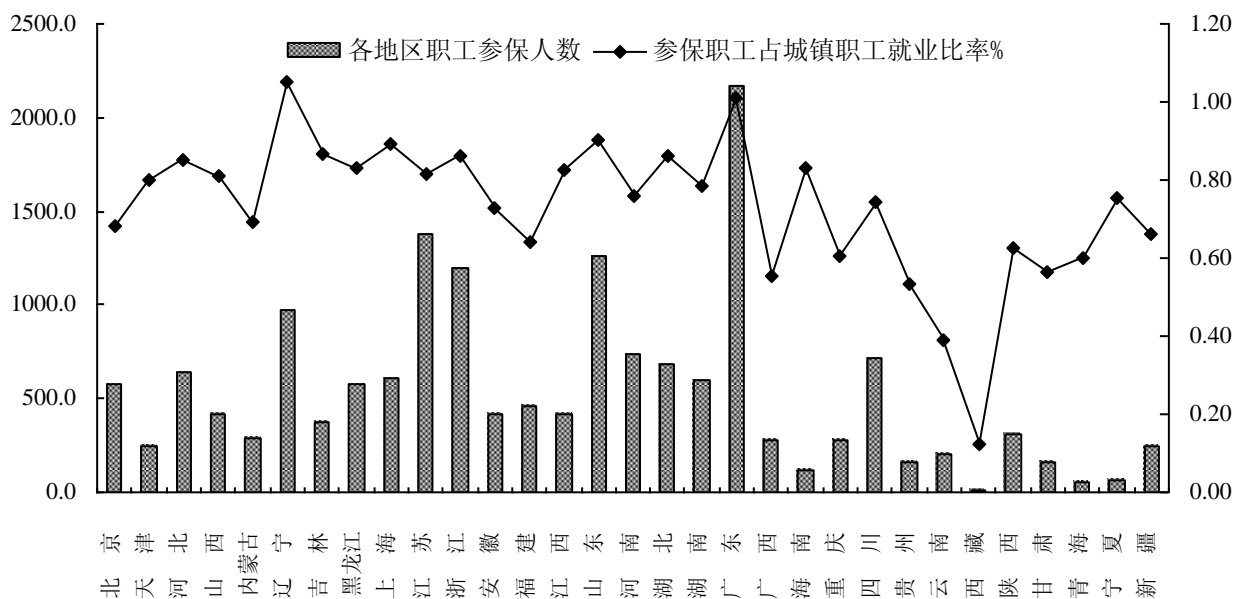


图 2 2008 年各地区城镇基本养老保险覆盖情况

资料来源：国家统计局人口与就业司、人力资源和社会保障部财务司：《中国劳动统计年鉴 2009》，中国统计出版社，2009。

其次，财政投入的增加和基本养老金统筹层次的提高，改善了城镇离退休人员的社会保障水平。表 1 显示，2005 年城镇离退休人员的人均离退休费为 10761 元，比 1990 增加了 9000 元，平均每年增加约 563 元，是 1990 年 9.1 倍。企业基本养老水平也是逐年提高，由 2000 的人均 6528 元增加到 2007 年的 11364 元，平均每年增加 605 元。养老金社会化发放确保了基本养老金按时足额发放。养老金的社会化发放程度不断提高。1998 年，养老金社会化率在 30% 左右，到 2008 年，养老金社会化发放人数达 4829 万人，已基本做到全部社会化发放。

表 1 历年离退休费、基本养老水平和社会化发放人数

元/人、万人

年份	平均离退休费	企业基本养老水平	养老金社会化发放人数
1990	1760	-	-
1995	4335	-	-
2000	7190	6528	-
2001	7784	6672	-
2002	8881	7416	3371
2003	9485	7680	3557
2004	9808	8004	3778
2005	10761	8628	4001
2006	-	10020	4232
2007	-	11364	4536
2008	-	-	4829

资料来源：国家统计局人口与就业司、人力资源和社会保障部财务司：《中国劳动统计年鉴 2009》、《中国劳动和社会保障年鉴 2008》，中国统计出版社。

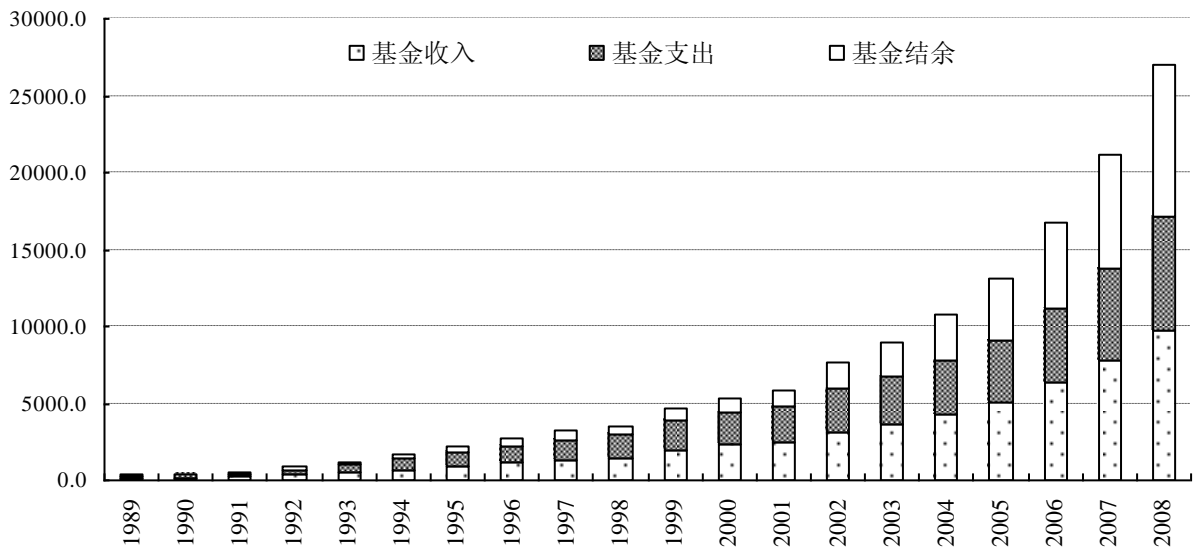


图 3 1989-2008 城市基本养老保险基金收支及结余情况

资料来源：国家统计局人口与就业司、人力资源和社会保障部财务司：《中国劳动统计年鉴 2009》，中国统计出版社。

第三，养老保险基金收支和财政补贴逐年递增。1989-2008 年城镇基本养老保险基金收入从 146.7 亿元增加到 9740.2 亿元，增加了 66.4 倍；基金支出从 1989 年的 118.8 亿元上升到 2008 年的 7389.6 亿元，增加了 62.2 倍，平均每年增加 3.1 倍。养老保险基金结余由 1989 年的 68.8 亿元增加到 2008 年的 9931.0 亿元，20 年间平均每年增加 7.3 倍。2005 年养老基金结余首次超过基金支出，2008 年末养老基金结余首次超过基金收入（见图 3）。从 1998~2007 年，中央和地方政府对养老保险的财政补贴呈现逐年上升趋势（见图 4），1998 年中央和地方财政对养老保险的补贴分别为 23.9 亿元和 5.2 亿元，2007 年则分别为 917.5 亿元和 252.3 亿元，11 年间分别增加了 38.4 倍和 48.5 倍，并且中央财政补贴占据了主要部分。

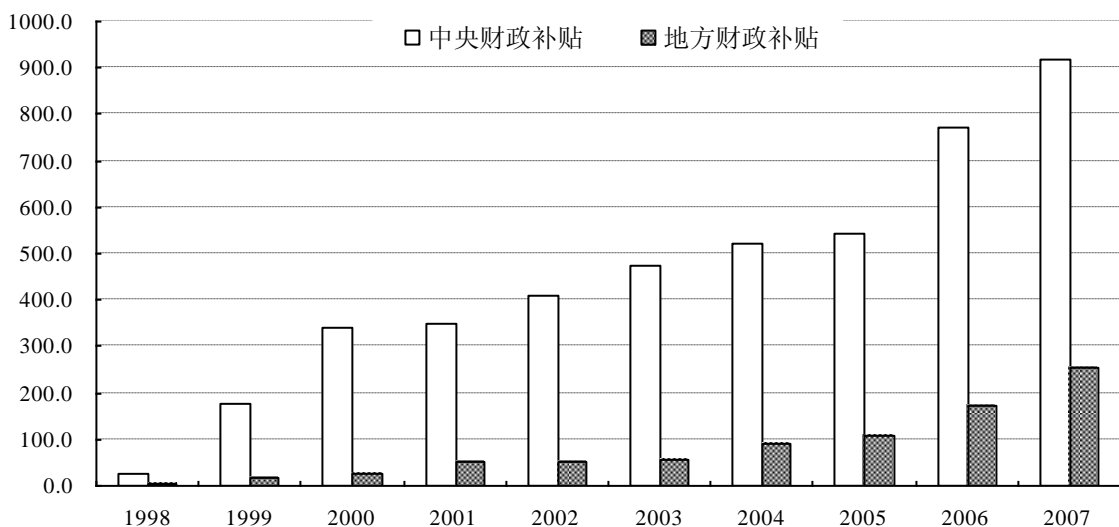


图 4 1998-2007 中央和地方财政补贴养老保险情况

资料来源：国家统计局人口与就业司、人力资源和社会保障部财务司：《中国劳动和社会保障统计年鉴2008》，中国统计出版社。

三、养老保险体系存在的问题

由于传统的现收现付制度下没有基础养老金积累，新体制又必须为老人的退休金、中人的基础养老金和过渡性养老金寻找支付办法。因此，转轨成本造成的养老金隐性债务（IPD）使得养老金财务上缺乏可持续性。关于 IPD 规模，《法制日报》2005 年 5 月 8 日报道，劳动和社会保障部承认，城市养老金缺口在 2.5 万亿，在未来 30 年时间里将达到 6 万亿。这个估计数据可能低估了养老金缺口的严重程度。据世界银行估算^①，养老金缺口 3 万亿~4 万亿左右。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和平均利率 4% 计算，每年分担的平均转轨成本将为 1600 亿左右；如果利率提高到 5%，每年的平均转轨成本将为 1900 亿左右^②。国际货币基金组织（IMF）Dorfman & Sin 的估算是 1994 年 IPD 占 GDP50% 以上，1996 年为 GDP 的 80%，1998 年为 GDP 的 94% 以上^③。虽然测算结果不一，但由此可见，隐性债务的增长速度十分迅速，数量也十分庞大。

在企业面临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”管理使得挪用个人账户来填补养老金缺口。据有关估计，个人账户空账规模 1997 年为 140 亿元，1998 年为 450 亿元，1999 年为 1000 亿元以上^④，2000 年上升到 2000 多亿，并以每年 1000 多亿元的规模增加，2003 年个人账户空账累计为 6000 多亿元，2005 年末达到 8000 亿^⑤。

表 2 不同口径的城镇基本养老保险覆盖率

口径	所包含的单位类型	养老保险覆盖率%	
		2005	2008
第一种	国有及国有控股企业+集体企业+个体工商户+私营企业+其他类型单位	39.1	44.4
第二种	机关团体事业单位+国有及国有控股企业+集体企业+个体工商户+私营企业+其他类型单位	44.3	51.7
第三种	土地承包者+机关团体事业单位+国有及国有控股企业+集体企业+个体工商户+私营企业+其他类型单位	33.6	-
第四种	土地承包者+离退休人员+机关团体事业单位+国有及国有控股企业+集体企业+个体工商户+私营企业+其他类型单位+其他	34.0	58.1

注：2005 年覆盖率为王德文（2007）采用 2005 年 1% 人口抽样调查数据计算。2008 年覆盖率是作者根据《中国劳动统计年鉴 2009》、《中国统计年鉴 2009》相应数据按相同口径分类计算，因缺少土地承包者统计指标，2008 年覆盖率不包括土地承包者类型。

现行养老保险体系的覆盖率仍然很低，非正规就业群体等被养老保险遗漏。根据官方公

^① 世界银行：《老年保障——中国的养老金体制改革》，中国财政经济出版社，1997 年，第 68 页。

^② 王晓军：《中国养老金制度及其精算评价》，经济科学出版社，2000 年，第 127 页。

^③ International Monetary Fund. International Financial Statistics J.2001, 6. Discuss on the Implicit Property Debt of our Endowment Insurance System.

^④ 宋晓梧：《解决隐性债务问题，深化养老保险体制改革》，《中国经济时报》，2000 年 5 月 9 日第 5 版。

^⑤ 何平：《发展劳动力市场与完善社会保障》，《中国经济时报》，2006 年 3 月 17 日第 5 版。

布的参保人数，2005年底，城镇基本养老保险参保人数达到1.75亿人，占城镇就业数量比例为55.2%^①；2008年参保人数为2.19亿，占城镇就业比率为61.6%。但是，由于现行的统计体系遗失了相当一部分非正规的就业人群，因此，按照这个口径计算的基本养老保障覆盖率，被大大高估了。根据2005年全国1%人口抽样调查微观数据，估算出在不同就业口径假设下的城镇基本养老保障覆盖率（表2），可以看出实际覆盖率比公布的统计数字要低得多。同样，如果我们采用表2的口径分类，应用官方公布的统计数据，城镇养老保险覆盖率在第一、二、四种口径分别为44.4%、51.7%和58.1%，均低于61.6%的比率，尤其是反映养老保障真实覆盖面的第一种口径。因此，城镇部分再就业劳动者、因拆迁而失去土地的农民，以及绝大多数农民工在内的非正规就业者，尚没有适当的被养老保险制度予以覆盖。例如，2009年外出就业的农民工数量已达1.45亿人，养老保险参保率却十分低（图5），仅7.6%。

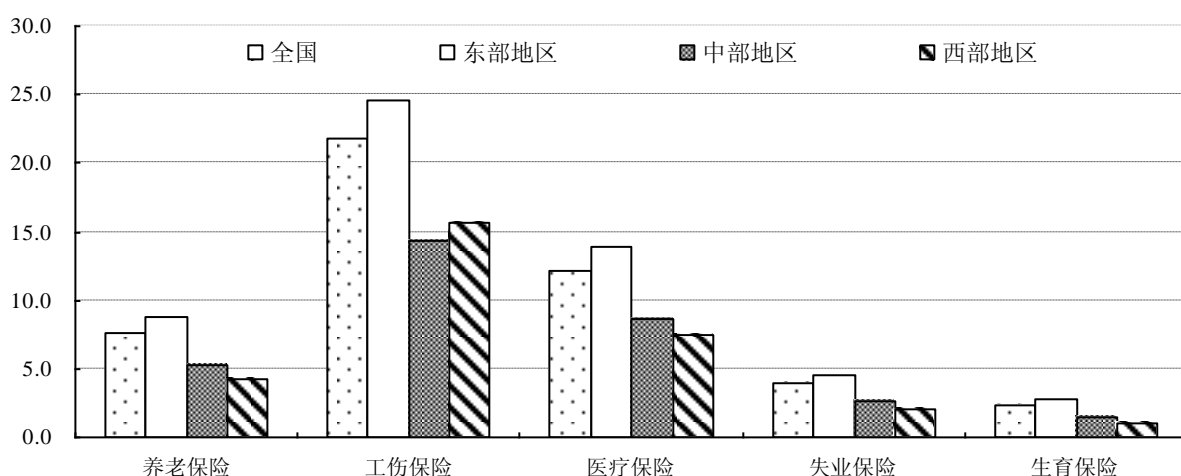


图5 2009年农民工各类社会保险覆盖情况

资料来源：国家统计局《2009年农民工监测调查报告》。

由于制度设计缺陷职工和企业的缴纳负担较重，使得企业缺乏缴费的积极性。在缺乏必要的激励机制下，差额拨付和差额收缴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。28%的养老保险缴费率已高于其他国家，新企业因为退休职工较少，不愿意承担过多缴费，拖欠、拒缴现象普遍存在。老企业由于没有完全剥离由社会承担的保障责任，企业缴费负担更重，平均缴费率高达30%^②。因此，企业或雇主则采取使用临时工、短期合同工、降低工资总额、低保职工数量等办法来逃避缴费^③。同样，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。这样空账和预期收益率低削弱了个人参加基本养老保险计划的积极性。

由于养老保险基金的主要来源是保险费的收入及其利息收入和财政补贴。2008年全国养老保障基金收入为9740.2亿元，截止2008年基金积累为9931.0亿元，而基金支出为7389.5亿

^① 王德文：《中国城乡社会保障体制改革进展：覆盖、参与和一体化》，中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作论文系列第五十三，2007年。

^② 王德文：《三万亿养老金缺口倒逼养老制度改革》，《中国改革》，2006年，第5期。

^③ 张立光、邱长溶：《我国养老社会保险逃费行为的成因及对策研究》，《财贸经济》，2003年，第9期。

元^①，基金积累只是一年的支出规模，可以说积累微不足道。现收现付制是建立在劳动年龄人口比重高、人口抚养比低以及生产率高的基础上的，在生产率水平尚低，同时人口抚养比即将提高的条件下养老基金积累不足非常明显^②。基金积累不足，社会统筹必然转向对财政资金的高度依赖，带来财政风险的增大。

另一方面，在城镇基本养老保险制度面临诸多问题的同时，伴随社会结构转变和经济转型，农村养老也面临未曾遇到过的挑战。农村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2008年的3.36人^③。人口迁移导致农村老龄化程度比城市严重。2000年的年人口普查资料就已经显示，农村人口老龄化水平是7.5%，而城市只有6.4%。加速城市化将进一步提高农村人口老龄化程度。同时，农村土地的收入和保障功能被不断减弱。在农村家庭养老角色走向减弱的趋势下，就需要农村社会养老保障来作为其补充和替代。因此，农村社会养老依然是中国养老保险制度建设中一个必须解决的重大问题。

四、未来发展方向

近年来，中国城乡基本养老保险制度建设上的重大突破及相应改革政策的变化，与中央政府加快推进城市化和放宽中小城市户籍限制，促进新生代农民工进城落户和定居的政策理念有密切联系。随着社会变化和经济转型，养老政策的走向正从以城镇职工为重点的养老保险制度建设逐渐转向解决农民工、城市非正规就业者、因城市化而失去土地的农民以及农村养老保险等重点、难点问题。政府重视推进各类社会群体社会保障制度建设的执政理念，为养老保险制度未来发展带来良好的政策机遇。

对于中国养老保险制度的未来发展方向，学术界从不同角度和层次给予了不同的思考和观点。综合起来主要包括制度设计和账户设计两个方面。关于制度和改革主要包括：尽早实现全国统筹仍是中国养老保险制度改革的一个既定目标^④；鉴于城镇就业者与参加新农保的农民之间的关系转移接续问题，打破城乡分割、地区分割、人群分割，建立城乡一体化的养老保险，减少制度依赖的改革成本^⑤；城乡养老保险关系应整体规划与统筹安排，建立覆盖全体公民的普惠性养老保险体系^⑥。有学者认为建立城乡统一的养老保障体系时机已经基本成熟，现在已到了应该大力推进的阶段了^⑦。对此，也有不同观点，有学者认为如果按城镇企业职工基本养老保险标准对农村居民的适龄人口支付保险费，中国推行统一的城乡基本养老保险的时机目前尚不成熟，而实施城乡统一的基本养老保险成熟的时间点大致为2033年^⑧。从养老制度的发展来看，养老保障体制的设计应看作是生产性的，而非仅仅是消费性的制度安排，

^① 国家统计局：《中国统计年鉴2009》，中国统计出版社，2009年，第941页。

^② 蔡昉、孟昕：《人口转变、体制转轨与养老保障模式的可持续性》，《比较》，2004年，第1期。

^③ 国家统计局：《中国统计年鉴2009》，中国统计出版社，2009年，第91页。

^④ 郑秉文：《2009金融危机：“社保新政”与扩大内需》，《中国社会科学院研究生院学报》，2010年，第1期。

^⑤ Du Yang and Xiaobo Qu, “Retirement System for Migrant Workers: Mode and Theories”, *The China Population and Labor Yearbook, Volume 2: The Sustainability of Economic Growth from the Perspective of Human Resources*, Leiden•Boston: Brill., 2009, p205.

^⑥ 国务院发展研究中心：《构建全民共享的发展型福利体系》，研究报告，2009年。

^⑦ 杨宜勇、顾加佳、顾严：《统筹城乡养老保险体系问题研究》，《经济与管理研究》，2007年第4期。

^⑧ 黎民、傅征：《我国统一基本养老保险制度建立时点研究》，《河南社会科学》，2009年第6期。

而是实现完全积累式的养老保障体制^①。OECD 学者关于中国养老体系的研究报告认为^②，中国建立一个可持续性的养老保险制度必须突出三个关键，即“广覆盖”、“便携性”以及养老基金的海外投资。

关于账户设计的观点主要包括：许多学者主张不再依靠现收现付制，建立和实现完全的个人账户体制是中国养老保险制度的出路^{③④⑤}；。针对个人账户“空账”，有学者认为应采取“存量做实”、“流量补充”以及“资金、人、账户相对应”做法，真正做实养老保险个人账户^⑥。也有学者主张应采用“名义账户”制，认为其不但可以解决中国社会养老保障中遇到的转型成本的巨大困难，而且与之前选择半积累制和后来明确“统账结合”模式时的初衷相符^⑦；名义账户制可以作为未来长期改革的一项重要过渡制度，但要警惕可能带来的新的技术挑战和监管挑战^⑧。也有国际学者认为中国养老保险制度改革应从基金确定缴费型（FDC）层次转向名义确定缴费型（NDC）层次^⑨。综上所述，学术界关于制度设计和账户设计的思考和观点，反映了中国养老保险制度未来发展过程中需要解决和建设的关键领域，有助于政府政策设计针对性和有效性。

Evolution, Development and Ponder of Pension System in China

Qu Xiao-bo

屈小博，男，陕西长安人，中国社会科学院人口劳动经济研究所应用经济学博士后。

地址：北京建国门内大街大街 5 号，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，100732

联系方式：010-85196067；15810729453；Email: quxb@cass.org.cn

^① 蔡昉：《刘易斯转折点——中国经济发展阶段的转变》，社会科学文献出版社，2008 年，第 212 页。

^② Salditt, F., P. Whiteford and W. Adema, “Pension Reform in China: Progress and Prospects”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 53, OECD Publishing, 2007, p98.

^③ 蔡昉：《刘易斯转折点——中国经济发展阶段的转变》，社会科学文献出版社，2008 年，第 212 页。

^④ 王德文：《做实个人账户：养老制度改革成败的关键》，《人民论坛》，2005 年，第 2 期。

^⑤ 郭树清：《建立完全积累型的养老保险制度是最佳选择》，《经济社会体制比较》，2002 年，第 1 期。

^⑥ 彭浩然、罗向明：《做实养老保险个人账户的探索》，《保险研究》，2009 年，第 11 期。

^⑦ 郑秉文：《“名义账户制”——我国养老保障制度的一个理性选择》，《管理世界》，2003 年，第 8 期。

^⑧ 郑伟、袁新钊：《名义账户制与中国养老保险改革：路径选择和挑战》，《经济社会体制比较》，2010 年，第 2 期。

^⑨ 约翰 B 威廉姆森、孙策：《中国养老保险制度改革：从 FDC 层次向 NDC 层次转换》，《经济社会体制比较》，2004 年，第 3 期。