

# 养老保障制度改革

蔡昉

在很大程度上，刘易斯转折点是人口转变的一个结果，因此，这个阶段变化与人口老龄化是相伴而来的。此外，二元经济转换和经济体制转轨，也都同时与该转折点的到来，以及养老保障制度建立密切相关。所以，建立和完善养老保障制度是在经济转折期间一项至为重要的任务，并且这个任务被深深打上了特定发展阶段的烙印，具有诸多与其他国家不尽相同的中国特色。从另一方面看，作为老龄化的后来者以及“未富先老”的国情，也使中国有机会借鉴发达国家已经有过的经验和教训，对其进行去芜存菁华式的模式选择，从而获得制度上的后发优势。

在经济发展到达转折点的情况下，如何从中国发展阶段特点以及面临的特殊挑战出发，构建一个既符合养老保障制度建设一般规律，又与中国的需求及能力相适应的养老保障模式，是一个既需要不断探索，又具有紧迫性的问题。本章在回顾养老保障制度改革进程的基础上，提出这个领域中亟待解决的改革和完善问题，并着眼于澄清一些关于养老保障模式的传统认识和实践，提出思路性的政策建议。

## 第一节 养老保障制度改革简史

早在国有企业改革的初期，一部分国有企业就开始了养老社会统筹的试点。随着 1986 年开始的国有企业废除终身雇用制，开始对合同工制定新的社会保险办法，即由个人、企业和国家按照一定的比例共同出资，形成一个退休基金。根据企业的实际需要，从该基金中划拨退休金。1991 年颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》。这一阶段改革的结果是，到 1996 年为止，大多数国有企业职工、70%~80% 的集体企业职工以及 1/3 的非公有制企业职工，已经加入到了退休金制度中，全国大约有 8000 万职工向退休金基金缴费。

经过这一阶段的试验，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。决定规定，企业职工达到法定退休年龄（男性职工 60 周岁，女性干部 55 周岁，女性工人 50 周岁），且个人缴费满 15 年的，退休后可以按月领取基本养老金。基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金月标准相当于当地上年度职工月平均工资的 20% 左右，个人账户养老金月标准为本人个人账户（比例为本人工资的 11%）累计储存额的 1/120。国家参照城市居民生活费用价格指数和职工工资增长情况，

对基本养老金水平进行调整。

1998年8月，国务院发布《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》。又实现了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，并实施养老金社会化发放。2002年社会化发放率达到99.4%。

中国的基本养老保险最初只覆盖国有企业和城镇集体企业及其职工。1999年，中国把基本养老保险的覆盖范围扩大到外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工。省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以规定将城镇个体工商户纳入基本养老保险。2002年，中国把基本养老保险覆盖范围扩大到城镇灵活就业人员。

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》，着眼于解决养老保险制度改革中的转轨成本问题<sup>1</sup>，有利于同时解决养老保险问题中的“新人”、“中人”和“老人”的问题，并形成多支柱式的养老保险体系。这个试验目前已经在东北三省，即辽宁、吉林和黑龙江继续进行。这项试验主要着眼于解决下列问题。

首先，通过把个人账户规模缩小，由空账变为实账。为了解决社会化养老体系形成过程中遇到的转轨成本问题，在完善城镇企业职工基本养老保险制度上，试点方案在坚持社会统筹和个人账户相结合的基本制度的前提下，调整了个人账户规模，加强个人账户基金管理。具体来说，把个人账户的规模从相当于个人工资的11%降为8%，将个人缴费比例从平均5%提高到8%，个人账户完全由个人缴费形成。原规定的用人单位20%的缴费比例不变，但不再划入个人账户，全部形成社会统筹基金。

其次，实行社会统筹基金与个人账户基金分开管理。资金使用方向明确：用人单位缴费形成社会统筹基金，用于支付已退休人员的基本养老金和以后退休人员的基础养老金，个人缴费形成个人账户基金，用于支付个人账户养老金；规定个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理和运营，并且运营收益率要高于银行同期存款利率。筹资模式由“部分积累”变为“现收现付”加“完全积累”。

---

<sup>1</sup> 所谓转轨成本，是指养老基金的积累必须填补改革以前所未能积累的缺口。也就是说，通过个人账户制实行养老金部分积累，对新参加工作的职工（即“新人”）来说固然没有问题，而已退休的职工（即“老人”）和在实施个人账户制度以前参加工作的在职职工（被称为“中人”），却存在积累不足的问题。特别是“中人”，在过去的工作年限里，他们通过现收现付制对上一代退休职工的养老作出了贡献，此外还有一部分劳动贡献通过低工资的“预先扣除”，转化为当期政府收入并凝固在国有资产中，却来不及对自己的个人账户做出积累。因此，这部分人进入新制度后，个人账户中有一部分是“空账”。

再次，调整和完善基本养老金计发办法。提高基础养老金水平，在维持基础养老金月标准相当于省（自治区、直辖市）或市（地）上年度职工月平均工资的 20% 的同时，规定职工在缴费满 15 年以后缴费每满一年增加一定比例的基础养老金，总体水平控制在 30% 左右；坚持个人缴费不满 15 年不能领取基础养老金。由此可以阻止提前退休的趋势。基本养老金的正常调整由国务院统一规定。具体是指，基本养老金水平的调整，由劳动和社会保障部以及财政部，参照城市居民生活费用价格指数和在职职工工资增长情况，提出方案报国务院审定后统一组织实施。

最后，鼓励企业建立企业年金。年金保险是指投保人承诺在一个约定时期以被保险人生存为条件定期给付保险金的一种保险。企业年金原称补充养老保险，一般称之为养老保障“三支柱”体系中的第二支柱，是在国家税收优惠政策支持下，由有条件的企业（行业）为职工自主建立的一项企业养老金制度。《试点方案》规定“企业缴费在工资总额 4% 以内部分，可从成本中列支”。

2005 年底，国务院公布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，主要着眼于做实个人账户问题。该决定主要吸取了辽宁、吉林、黑龙江三省社保改革试点的经验，主要内容有三方面：一是逐步做实个人账户，二是统一对城镇个体劳动者和灵活就业人员的参保缴费政策，三是改革计发办法。由于目前城镇基本养老保险覆盖面低主要是由于非正规就业比重的提高，新的政策根据这类就业形式收入不稳定的特点，将缴费比例统一为当地上年度在岗职工平均工资的 20%，其中 8 个百分点计入个人账户，低于正规企业职工的缴费比例。

## 第二节 未完成的改革任务

如果以正式确立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险制度，即 1997 年国务院正式颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为起点，中国有明确目标模式的基本养老保障制度改革已经历经十余年，并取得初步的成效。基本养老保险像其他社会保障制度的改革一样，不仅是整体中国经济改革的必然要求和逻辑中的一环，还应运于劳动力市场改革的配套要求，起到了独特的为改革保驾护航的作用。但是，城镇基本养老保障制度的改革还远远没有完成，主要表现在以下方面。

首先，该体系的覆盖率仍然十分低。根据《中国劳动统计年鉴》数据计算，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%。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，我们可以估算出在不同就

业口径假设下的城镇基本养老保险覆盖率（表 1），从中可以看到，实际覆盖率比公布的统计数字要低得多。具体地讲，包括一部分再就业劳动者、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，迄今为止尚没有适当的养老保障制度予以覆盖。

表 1 不同口径的城镇基本养老保险覆盖率（%）

口径	覆盖率	所包含的就业单位类型		
1	39.1	国有及控股企业+集体企业+个体户+私营企业+其他类型单位	+ 机关团体事业单位	
2	44.3			
3	33.6		+ 土地承包者	+ 其他劳动力+离退休人员
4	34.0			

资料来源：王德文（2007），《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课题组《劳动力市场供求态势与社会保障问题研究——2005 年 1% 人口抽样调查数据分析》，即将发表。

其次，该体系的社会统筹层次还较低。早在 1998 年，国务院就提出基本养老保险制度向省级统筹过渡的改革任务，然而，整整十年之后，目前全国仍有 19 个省份尚未实现省级统筹，许多地方甚至没有实现市级统筹。这不仅反映了改革的不到位，也反映了养老保障制度改革没有与市场经济体制良好衔接，因为统筹层次低就降低了基本养老保险的可携带性，从而在劳动力流动性提高的情况下，使得转移就业地点的劳动者不能接续起保障关系。

最后，作为该体系重要支柱的个人账户既不充实也不广泛。为了解决个人账户的空账问题，2001 年开始在辽宁省，随后在吉林和黑龙江两省，先后进行了以作实个人账户为主要内容的基本养老保险制度改革试点。之后，仅仅又有另外 8 个省市自治区进行试点，全国大多数省份还没有起步。

然而，在试点省份把空账变为实账的同时，个人账户规模却大大缩小了。在辽宁的试验中，把个人账户的规模从相当于个人工资的 11% 降为 8%，完全由个人缴费形成。原来规定的用人单位的缴费不再划入个人账户，全部形成社会统筹基金。试点扩大到吉林和黑龙江两省时，个人账户的规模降到了只有 5%。而在另外 8 个省份的试验中，则允许这个比例进一步降到只相当于个人工资的 3%。而在没有进行试点的地区，统筹账户和个人账户仍然实行混账管理，相互调剂使用，因而继续积累个人账户上的巨额空账规模。

养老保障制度表现出不完善和改革进程缓慢，固然与中国所采取的渐进性改革方式有关，但是，在某种程度上也是由于改革的目标模式有其不尽清晰之处。虽然养老保障制度改革的目标模式早在上个世纪 90 年代后期就已经

确立，但是，只有在充分认识和考虑到人口转变特征、经济体制类型、公共财政性质和劳动力市场发育程度等一系列因素，并在制度设计中包含了上述因素之后，改革目标才能逐步清晰，改革步骤才能按照人们的期望迈进。

### 第三节 政策抉择中的两难处境

中国的基本养老保障制度改革，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，核心是从没有积累的、全国统筹和企业支付型的现收现付体制，转向地方统筹加部分积累型的社会化体制（随着辽宁等 11 个省份的试点，逐步转变为统筹加完全积累型体制）；另一方面又伴随着不断加快的人口转变过程，即在经济社会发展和计划生育政策双重作用下，中国显现出迅速的未富先老趋势。这样一种复杂背景，为中国基本养老保障制度改革带来了一系列的矛盾或两难处境。

在经济社会发展和计划生育政策的双重作用下，中国的人口转变已经达到一个新的阶段，一方面，生育率下降到很低的水平，通常的共识是总和生育率只有 1.7，比大多数发展中国家都低。另一方面，出生人口预期寿命大幅度提高（图 1），不仅显著高于世界平均水平，而且高于上中等收入国家的平均水平。上述两个因素的作用结果，必然是在人口转变过程中老龄化程度不断提高。

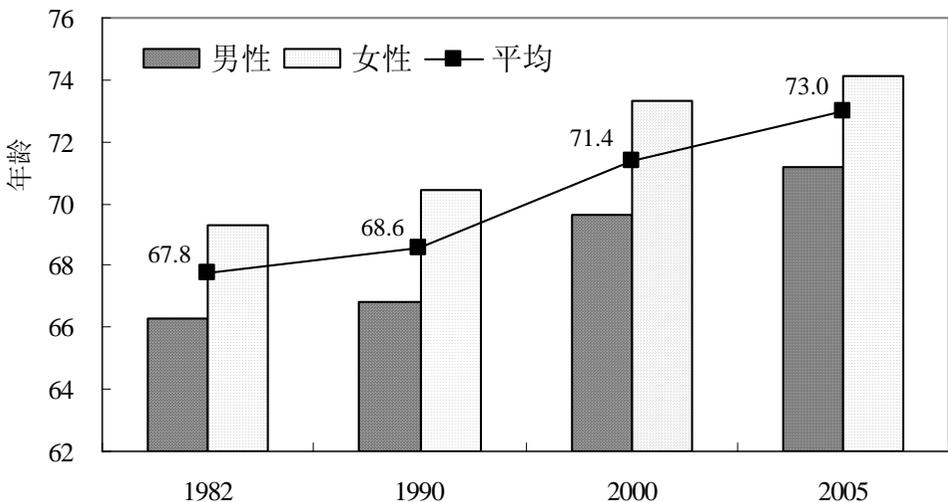


图 1 中国出生人口预期寿命变化

资料来源：1982-2000 年系历次人口普查数据，见国家统计局，《中国统计年鉴 2007》，中国统计出版社；2005 年平均数字引自 <http://news.sina.com.cn/c/2008-07-13/124915924030.shtml>，其中女性数字引自 [http://www.gsjsw.gov.cn/html/zgrksjtj/11\\_34\\_49\\_500.html](http://www.gsjsw.gov.cn/html/zgrksjtj/11_34_49_500.html)，关于男性的数字系估算值。

人口转变中老龄化的另一种表现是，人口年龄结构向非生产性变化，即劳动年龄人口的增长速度减缓（图 2）。根据预测，人口抚养比预期在 2013 年之后开始提高。这意味着，得益于劳动年龄人口增长快、比重高这样的人口结构，中国经济在很长时期所享受的充足劳动力供给和高储蓄率（即人口红利）即将消失。相应地，持续多年的高储蓄率背后的人口结构基础也将发生变化。不仅如此，在人口老龄化加快的同时，中国正在经历着养老保障制度的重新建立，对养老金的需求数量格外巨大。由于无论采取怎样的养老保险制度，养老金的积累归根结底是一种储蓄，因此，人口红利的消失在创造出更高的养老金需求的同时，却同时导致养老金不足的问题更难解决，构成人口结构变化与养老金需求之间的矛盾或两难处境。

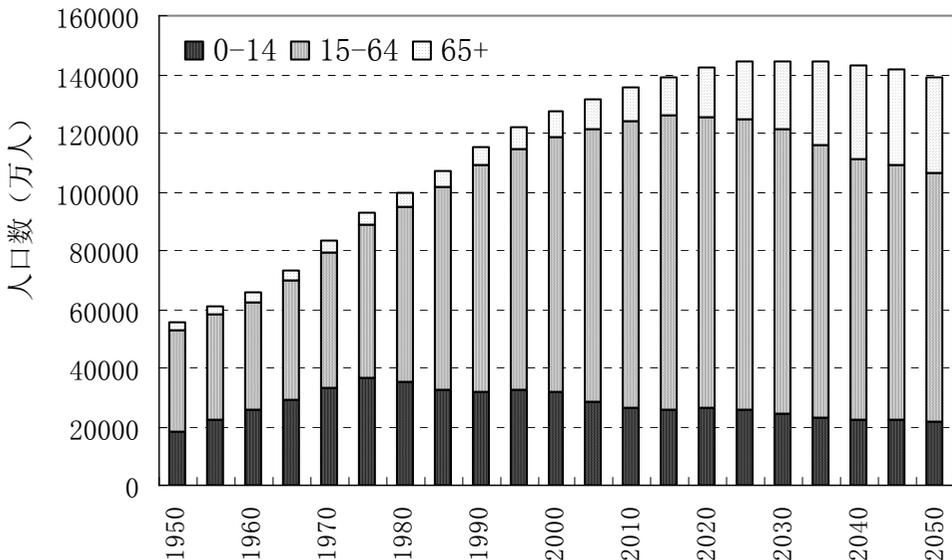


图 2 分年龄中国人口变化趋势

资料来源：United Nations (2003), *World Population Prospects: the 2002 Revision*, United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs / United Nations Population Division.

与此相类似的难题，则产生于中国现行的现收现付式养老保障制度。2006 年全国养老保障基金收入为 6309.7 亿元，支出是 4896.7 亿元，历年累计节余仅为 5488.9 亿元，只是一年的支出规模，可以说积累微不足道。然而，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，这个制度的可持续性就值得怀疑了（蔡昉、孟昕，2004）。

一般认为，由于预期寿命提高和生育率下降，工作人口与需要供养人口的比率发生逆转，现收现付式养老保障制度不可避免地面临下列三种可能的调整，或者从中寻找一个特定的组合：（1）提高用于社会保障的税收水平或强制保障的缴费水平；（2）降低养老金水平或替代率；（3）提高领取养老金的年龄要求，以减少受益人数（Turner, 2006）。

由于人口转变的因素和体制转轨产生的遗产成本，使得基本养老资金严重不足。至于解决的办法，在改革期间实际上形成了两个倾向。一个是把统筹的负担加在企业身上，形成高缴费，另一个办法是通过试点，试图做实个人账户。在辽宁的试点中，在形成个人账户的同时，原规定的用人单位 20% 的缴费比例不变，但不再划入个人账户，全部形成社会统筹基金。这个缴费比例对于企业来说，是一个比较沉重的负担。长期以来，许多企业不与再就业职工和外来劳动力签订劳动合同，一个主要目的就是为了规避基本保险缴费。在《劳动合同法》生效的情况下，这个负担将更加突出。因此，养老资金不敷使用所要求的缴费水平与企业的实际负担能力之间，也构成一对矛盾。

20 世纪 90 年代后期以来，非正规部门或正规部门的非正规就业形式，成为扩大就业、安排再就业的主要渠道，对于城镇职工实现再就业和农民工就业做出了主要贡献。但是，这种非正规就业趋势，也导致社会保障覆盖率的降低，使许多工人得不到应有的社会保护。在这个意义上，就业扩大与社会保障也构成一对矛盾。

在世界银行（1996）发表《防止老龄危机：保护老年人及促进增长的政策》报告之后，中国基本接受了养老保险多支柱模式，即以社会统筹对应世界银行建议的强制性公共管理支柱，以个人账户对应强制性私营支柱，以企业补充性养老保险（企业年金）对应自愿性支柱。选择养老保险的多支柱模式，主要出发点是为了解决单一支柱所能筹集的资金不足以满足实际养老保障的需要。

然而，这里遇到的矛盾之处在于，现实中多支柱养老保障的实际运作，并不是相互补充的，而是彼此相伴随和彼此强化的。例如，社会统筹与个人账户很长时间里根本就未能实行分账管理，而在做实个人账户的试点中，虽然两者实现了分账管理，但是，实际中有前者才有后者，没有统筹缴费的话，个人账户也就无从谈起<sup>1</sup>。此外，只有在那些能够同时有统筹缴费和个人账户积累的企业，企业年金才可能建立；只有那些被纳入了统账结合的基本养老保险体系中的职工，企业年金才是可望可及的。

在一个资源极端有限的条件下，基本养老保障制度的宗旨应该是用有限的资源，最大限度地保障人数相对有限的最迫切需要保护的群体。在同时面

---

<sup>1</sup> 这种情况与前面提到的养老保障基金缺乏可携带性一道，一方面导致就业稳定性差的农民工“退保”，另一方面使农民工在“退保”时，只能取走个人积累部分，而丧失掉社会统筹的部分。

临人口转变、体制转轨、经济赶超这三重重负的过程中，中国的养老保障体系尤其需要强化这种累进性质。然而，在中国目前养老资源严重不足的情况下，基本养老保险的覆盖情况显示，这种保障具有明显的累退性质，即一个劳动者越是处于低收入群体，越是属于工作不稳定或非正规就业的群体，越是身在经济不发达地区，其被基本养老保险体系所覆盖的概率也越低（王德文，2007）。

这也形成资源有限性与资源使用效率不高，以及基本养老保险模式在制度设计上应该具有的雪中送炭性质，与实施中现实存在的锦上添花性质之间的矛盾。在现行的制度框架下，以就业单位而且是正规就业单位为依托，实现基本养老保险缴费和积累，似乎是惟一可行的选择，从而也就不可避免地产生上述这种制度设计的累退性质。这又是一个两难处境。

#### 第四节 国际经验：共识与多样性

中国作为养老保障制度建设上的后来者，有机会免费享用丰富的国际经验，正如林毅夫（2004）所指出的，作为经济发展的后来者，同样可以享有制度上的后发优势。另一方面，我们的确也需要知道，在制度借鉴上面没有纯粹的免费午餐。这就是说，在借鉴学习国际经验时，存在着两个危险，一个是消化不良的问题，即可能面对丰富多彩的不同模式，特别是其中许多模式在不同的背景下，都不同程度有成功的表现，以至在选择中常常无所适从。另一个危险是被外表花哨的经验和模式所迷惑，从而学习了错误的经验甚至选择了错误的模式，最终必然付出代价。

不过，中国在这场制度学习与借鉴的竞赛中，一旦选择成功并加以消化、适应，进而创新为自己的经验，则反过来也可以为世界做出贡献。因此，我们在学习国际经验的过程中，应该把握住哪些是对中国具有针对性的，哪些是无关系的，不符合中国国情的，以便去芜存菁。我们在学习养老保障制度国际经验时，应该抓住以下几个关键，作为正面的指导原则。

首先，养老保障制度的改革具有不停顿性，是一条重要且具有指导意义的国际经验。由于人口转变是全球性问题，其后果对任何现行的养老保障制度模式（现受现付或者完全积累）都是不可回避的（Turner, 2006），我们可以观察到，几乎任何既有的养老保障模式，无论其被普遍认为是成功的还是失败的，都处在不断改革的状态中。例如，即使被许多学者甚至政治家一致推崇的智利养老保障模式，在其尚未出现任何危机的情况下，也出人意料地进行了改革（Asher and Vasudevan, 2008）。可见，养老保障制度没有一劳永逸的模式。

其次，国际经验表明，不同国家根据自己的国情和历史路径，选择不同的模式是可行的，也不乏成功的经验。即使一些理念和操作法都大相径庭的

模式，也几乎具有相同的机会在不同国家或不同时间取得成功。与此同时，不同的模式之间也表现出某种趋同的倾向，表现为现收现付的模式吸收更多的积累性质，个人积累模式接受一定的统筹因素，增加社会共济的性质，等等。

最后，具有成功经历国家的经验和具有失败经历国家的教训都表明，社会保障特别是养老保障制度的设计，需要与劳动力市场的安排结合在一起进行。这是因为，就业与养老保险都只是劳动者生命周期的不同阶段，而这两个阶段如何划分，既是十分重要的，也不是固定不变的，对于一种特定的养老保障体系的可持续性影响深远。不同的发展阶段或者其他国情，都会在社会周期上表现出不尽相同的特点，从而对养老保障制度的特殊需求。

我们通过对中国与泰国的比较，观察在不同生命周期上，劳动收入与消费支出的消长变化，以加深对社会保障与劳动力市场关系的理解。图 3 显示泰国不同年龄组的消费与劳动收入情况。从中可以清楚地看到，消费是遵循一个随着年龄增长，从低到高先增加，继而稳定的变化轨迹。总体来说，在一个人的整个生命周期中，消费自始至终在进行着，并且水平基本稳定；而劳动收入则遵循一个从无到有，继而迅速提高，再从有到无的变化轨迹。在生命的特定周期中，即大致在所谓的核心劳动年龄（prime age，大约 25 岁-54 岁），劳动收入超过消费支出，是净个人积累的阶段。而在其他的年龄阶段，消费支出大于劳动收入，既是消耗个人或家庭储蓄的阶段，也正是养老保障制度的作用时期。

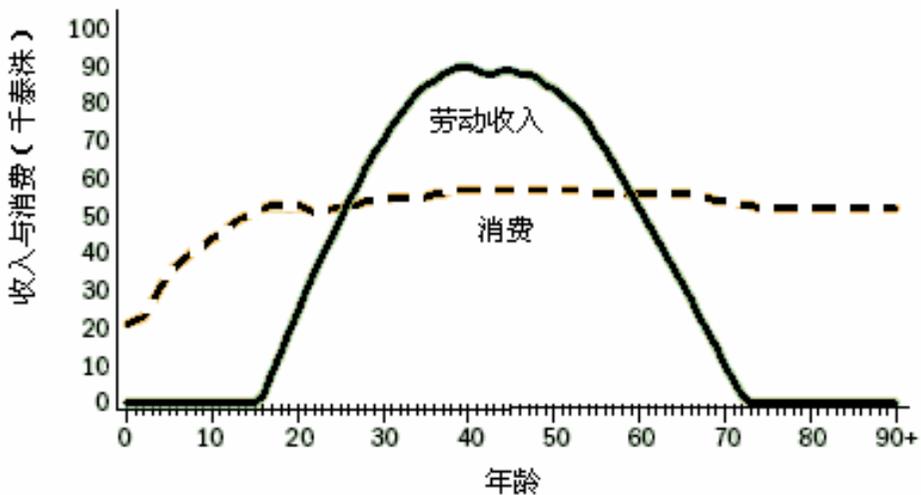


图 3 泰国的收入与消费生命周期

资料来源: Lee, Ronald and Andrew Mason (2006), “What Is the Demographic Dividend?” *Finance and Development*, Vol.43, No.3, pp.16-17.

我们再来根据城市劳动力调查数据<sup>1</sup>，观察中国城市的这种劳动收入与消费之间的关系（图 4）。无疑，它同样遵循劳动收入从无到有，从少到多，继而下降，以至从有到无，以及消费支出始终保持相对恒定水平的变化轨迹。但是，从图形我们可以看到一些中国与泰国模式显著不同的地方。第一，在中国的情况下，产生劳动收入的年龄区间较短，似乎中国劳动力的核心年龄段比泰国要短一些。第二，劳动收入在其高峰期并没有超过消费很多（比较两个图形可以很清楚看到这个特点）。

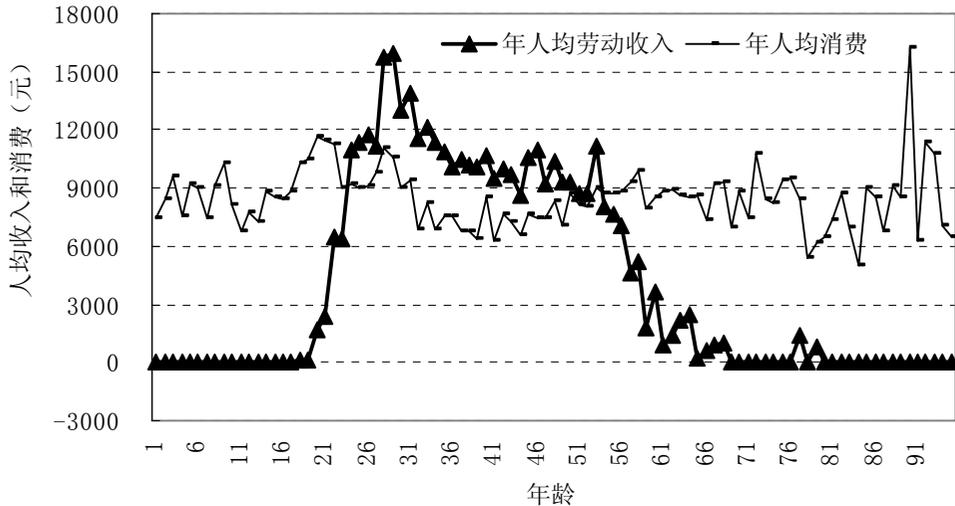


图 4 中国城市收入与消费生命周期

资料来源：根据中国城市劳动力调查数据计算。

从中国的数据看，平均一个人的整个生命周期中，劳动收入总额比其消费支出总额少 22.7%。如果把财产收入与劳动收入加起来，也比其消费总额少 21.1%。进一步，即使把一个人的劳动收入、退休金、转移收入和财产收入全部加在一起，仍然比其消费总额少 15.6%。导致这样不和逻辑结果的因素很多，如样本较小导致的偏差、收入特别是劳动收入和财产收入的隐瞒低报等等。但是，较早的实际退休年龄无疑是导致一个人生命周期中劳动收入较少的重要原因。

与此同时，国际经验特别是西方发达国家的经验，由于以下原因，也有许多不适用于中国国情的内容，或者需要充分考虑到中国的特殊国情之后才可借鉴。

第一个原因是中国与西方国家具有不同的政治制度和社会治理结构，因而推进养老保障制度改革的成本、收益和动因是不同的。而在不同的政治文化下，社会对于税收或缴费水平的承受能力，通常具有较大的差异。

<sup>1</sup> 调查是由中国社会科学院人口与劳动经济研究所，于 2005 年在 12 个城市进行的。

第二个原因是中国与西方国家处在不同的经济和社会发展阶段，养老保障体制的起点、生育率水平、政府财政力量和社会融资能力都截然不同，因而面临的问题和约束也是千差万异的。

第三个原因在于，我们在学习国际经验时具有一种偏向，即过多关注不同的保障支柱，却相对忽视了机制的设计以及不同机制的组合效果，而后者要求更多的创造性借鉴，相对少的套用。具体来说，我们在学习国际经验时，应该注意以下几个问题。

第一个问题与延长工作时间的政策讨论有关。在大多数面临老龄化对养老保障可持续性挑战的发达国家，由于工作人口与退休人口之间的比率关系不断发生着变化，大大改变了既有养老保障体系的供养能力。因此，在养老金筹集已经捉襟见肘或即将遭遇严重危机的情况下，发达国家要么已经提高了法定退休年龄，要么正在紧锣密鼓地对于这项改革进行准备。中国正在经历着前所未有的人口老龄化加速过程，面临着巨大的养老危机，似乎提高法定退休年龄也是一个可行的选择。其实，中国与发达国家虽然面临着相同的问题，但是，如果选择提高法定退休年龄这个相同的方案，却可能产生截然不同的后果。

简而言之，在发达国家，提高法定退休年龄意味着为劳动者提供更大的工作激励，以解决企业劳动力需求得不到满足的问题。而对中国来说，由于企业对劳动力需求尚没有类似的缺口，因此，同样的做法可能会缩小劳动者的选择空间，导致部分劳动者丧失工作却又拿不到退休金。根本原因在于，大多数发达国家所处的发展阶段具有劳动力短缺的性质，而中国虽然已经正在超越劳动力无限供给的阶段，却还没有形成普遍的劳动力短缺常态。

特别是，中国目前临近退休的劳动力群体，是过渡和转轨的一代<sup>1</sup>。由于历史的原因，他们的人力资本禀赋使得他们在劳动力市场上处于不利的竞争地位。近年来我们所看到的民工荒现象和结构性的缺工现象，主要表现在具有一定技能和教育水平的年轻劳动力的缺乏，而提高法定退休年龄涉及的对象却是年纪偏大的劳动年龄人口。可见，这个经验对中国养老制度改革的相关性，需要进行更加深入的研究，甚至可能需要假以时日。

第二个问题与养老保障制度设计与改革的动因有关。由于基本养老保障最广泛地涉及一个社会的老百姓生计问题，在西方国家，该制度的设计和改革在政治上十分敏感，也成为政治家对民意做出反应和争取选票的关键领域。因此，养老保障制度改革实际上是一个政治经济学的过程。也就是说，选择什么样的基本模式、是否对现行制度进行改革、选择什么时机进行改革，在很大的程度上与政治周期相关。在西方政治制度下，这种政治经济学逻辑在

---

<sup>1</sup> 我们曾经计算过一个劳动者人力资本的“文革系数”，即一个人的受教育年代与“文化大革命”区段（1966年-1976年）相比较而形成的比例，发现下岗职工的年龄区段恰好与“文革系数”最大的那组人重合（蔡昉、都阳，2003）。

多数情况下，的确可以保证养老资源比较有效率地得到使用，并且表现在较为广泛的覆盖面和保障范围上。这是因为从西方决策者追求执政机会最大化的动机出发，他们直接追求的是养老保障资源的边际收益最大化，如果做不到的话，则无异于浪费了自己的政治资源<sup>1</sup>。

但是，这样的政治经济学动机在中国现行的治理方式下，却往往导致资源使用的无效率。这是因为，中国政府部门在养老保障制度设计上的政治经济学逻辑，直接体现在地方或部门利益上。

地方政府行为对于养老保障制度设计的一个最大障碍，来自于地区经济和社会发展水平的不平衡。例如，在地区差距较大的条件下，向更高层次行政区域的统筹，就遇到发达地区的抵制。特别在一些新兴经济发展地区，自认为财政力量比较强，人口年龄结构相对年轻，养老保障负担轻，因此，没有激励与其他地区统筹在一起。另一方面，由于广大中西部地区是劳动力净流出地区，而东部沿海地区是劳动力净流入地区，在农民工参加社会养老保险项目，同时也不能携带和接转，并且户籍制度在存在使得农民工最终归宿仍然是原籍的情况下，也无疑意味着发达地区剥夺了欠发达地区的养老保障资源。

中国的部门是一个十分特殊的政府元素。它们可以利用的资源，从而可以取得的政绩，常常要靠它们为自己设置职能而争取。在这样的体制下，在面临养老挑战的情况下，任何部门争取资源的过程，由于其潜在的受益人只是与该部门职能相关的特定群体，通常造成资源并不是最有效率地使用。

如果我们把涉及保障老年人生活保障和救助，并且以缴费或税收为财务来源的项目，都看作是一种广义的养老保障项目的话，部门的政治经济学逻辑则倾向于把资源分散化，通过划分不同的受益对象，而把资源铺洒到不同的项目上。

例如，在基本社会养老保障项目之外，我们还可以从最低生活保障项目、农村计划生育养老扶助项目等看到养老保障性质。虽然我们没有理由怀疑部门的良好动机，但是，由于这些项目的设计出发点是部门使用和支配资源的最大化，因而其使用上则不能保障边际收益最大化的要求，甚至不能保证符合社会效益最大化的原则。可见，养老保障制度设计和改革的政治经济学逻辑，在中国产生的效果与在西方国家不尽相同。

---

<sup>1</sup> 当然，西方国家的社会保障制度并不是十全十美的。例如在美国，健康保险包括政府为老人和穷人设计的保险、为正规部门的职工提供的以就业为基础的保险，以及个人保险。其中，最为广泛覆盖的应该是以就业为基础的职工保险。但是，2001年美国职工只有65%能够被这个项目所覆盖，2006年则进一步降低到只有59%（Krugman, 2007, pp. 224-225）。

## 第五节 深化改革的路线图

中国社会养老保障制度的改革，迄今为止取得差强人意的成绩，形成了许多有价值的经验，这些都有助于我们形成比较清晰的改革目标模式。与此同时，在这个改革过程中，中国已经是一个物质和知识高度对外开放的国家，制度的设计者和研究者对于相关方面的国际经验已有足够多的了解，并借鉴或移植了其中许多有益的经验。

然而，从目前的进展、预定的路径来观察，并结合以上对国际经验的评述，我们认为基本养老保障制度的改革思维中，仍然存在一些误区，需要予以打破并相应形成新的认识视角。例如，我们需要破除多支柱优于少支柱的认识误区，把社会养老保障的制度设计与劳动力市场安排相分离的认识倾向，以及养老只有家庭或者国家两种资源的认识误区等。下面，我们将探讨在更加开放的视野下，如何形成符合中国国情的养老保障体制的改革路线图。

首先，我们需要把养老保障体制的设计看作是生产性的，而非仅仅是消费性的制度安排。我们观察到的随着人口年龄结构变化即老龄化而式微的增长源泉，实际上只是“第一次人口红利”，主要表现为劳动力丰富、人口负担轻从而储蓄率高，对经济增长做出额外的贡献。但是，在这个优势逐渐消失的同时，我们还有机会获得“第二次人口红利”(Lee and Mason, 2006)，即在人口结构趋于老龄化的情况下，个人和家庭的未雨绸缪可以产生一个新的储蓄动机，形成一个新的储蓄来源，其在国内、国际金融市场上的投资还可以获得收益。

取得这个人口红利的关键在于设计一种好的制度，使得人们不再依靠家庭养老，也不再依靠现收现付制度，而是实现完全积累式的养老保障体制。按照这种思路形成养老保障体制，就等于启动了积累第二次人口红利并逐渐替代第一次人口红利的机制。就第一次人口红利来说，当人口结构不再年轻、劳动年龄人口比重不再高的时候就会消失，但是第二次人口红利在接续了第一次人口红利之后可以永远持续，获得新的经济增长源泉。

其次，我们应该从多方位考虑和获取养老保障资金来源和收益，而不是仅仅将其看作公共财政的责任。如果我们能够通过制度和机制设计，把人口老龄化本身也转变为获取第二次人口红利的机会窗口，养老保障体制本身就具有获利性，因而，公共资源和私人资源，国内资源和国际资源都可以成为筹资来源，公共的、私人的、国内的和国际的金融机制也同样可以利用。实际上，许多改革和机制设计中遇到的，甚至常常贻误改革进程的难点，有时只是因为融资渠道上眼界窄小而形成的。因此，如果按照现代公共财政理念，综合利用各种金融资源和融资机制，就可以突破许多障碍。

例如，图 5 中的 A、B、C 分别代表仅仅考虑国内公共渠道的财政理念、

考虑到国内公共和私人两种渠道的财政理念，以及全面考虑到国内、国际公共和私人财政、金融渠道的理念，从左边的狭窄理念向更为开放的理念的转变，可以为养老保险制度改革提供更多的财务支持从而成功机会。

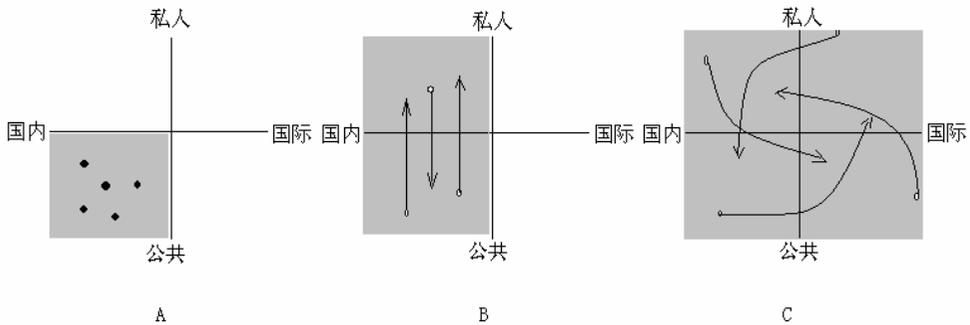


图 5 财政资源和融资机制的开放观点

资料来源：Kaul, Inge and Pedro Conceição (2006), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford University Press.

第三，我们应从与劳动力市场制度和就业政策相配合的角度，筹划养老保障制度。在人均收入水平相对低，而老龄化速度异常快的情况下，社会养老资源归根结底是短缺的，无论是选择现收现付制度还是完全积累制度，都不例外。然而，给定人口预期寿命的不断提高和老年健康状况的改善，实际劳动年龄可以有巨大的扩大潜力，为利用劳动力市场缓解社会养老压力有着越来越大的空间。

虽然我们在前面已经讨论过，目前在中国延长工作年限有特殊的困难，但是，与此有关的一些条件也正在形成。近年来，除了民工荒现象持续和蔓延之外，在下岗人员全部并轨之后，登记失业率继续下降，反映了劳动力市场机会的增加，应该给予充分的利用，使其成为养老保障的重要辅助机制。特别是，随着新一代劳动者替代了前一代劳动者，劳动力出现短缺现象而就业形势大幅度好转，都改变了制度选择的空间，使得延长工作时间终将成为缓解社会养老财政压力的重要途径。

最后，我们应该将养老保障的社会化进行到底，即把收缴费、社会养老保险保值、增值等运作真正依托于社会而不是单位。过去我们对社会化有一个不尽完整的认识，以为实现统筹就叫社会化了。但是，非正规就业人员基本养老保险极低的覆盖水平表明，社会化的含义应该远远超越这个界限。

在市场经济条件下，就业的灵活性将大大提高。按照对待就业的传统认识，这种灵活就业也可以称作非正规就业。非正规就业不仅在发展中国家普

遍存在，在发达的市场经济国家，面对日益增长的全球化竞争，也出现类似的就业形式，即减少全日制工作和就业岗位，越来越多地变为临时性、合同制、自由职业和非全日制等形式。可见，这种趋势是市场经济的表现。针对这种就业形式的变化趋势，要把各种类型的劳动者全部覆盖在基本养老保险制度框架内，需要尽可能高的社会化程度，即真正突破地区、部门、单位和所有制的各种有形和无形界限。

社会养老保障制度建设中最具挑战，也是最具中国特色的任务，是如何把农村人口和从农村到城市的流动人口纳入覆盖体系之中。

曾经有一段时期，主要是处于财政力量捉襟见肘，而强调家庭养老的作用，把农村遗漏在养老保障制度建立设计之外，以致多年来这个方面没有什么明显的进步。在 20 世纪 90 年代前期开始进行试点，在 1994-1998 年期间，农村社会养老保险的参保人数从 2718 万增加到 8025 万，参保人数占农村劳动力的比例从 5.6% 提高 16.4%。但是，自 1999 年之后，农村社会养老保险事业处于倒退和徘徊的状态。例如，1999 年参保人数减少为 6461 万人，2007 年进一步下降到 5171 万人。参保人数占农村劳动力的比例，也由 1999 年的 13.2%，下降到 2007 年的 10.9%<sup>1</sup>。

但是，对农村社会养老保险事业的这种遗漏，并没有改变问题仍然存在的事实，这个任务最终仍然被重新提上了议事日程。2002 年中国共产党十六大报告中明确提出：“在有条件的地方，探索建立农村养老、医疗和最低生活保障制度。”《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”规划中都指出，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。我们预期，一个农村社会养老保险制度建设的新时期即将开始。

农村养老问题的另一面则是数以亿计的农民工。由于农民工流动性强，没有改变户籍登记地，所以他们中的大多数也没有被保障体系覆盖。即使部分加入养老保障，他们的缴费也不足以积累到真正领取养老金的程度。由于劳动年龄人口的大量外出，农村老龄化程度变得日益严重，老年人口比重比城市更高。而那些在城市务工劳动力也逐渐开始变老。如果没有农村和农民工这两个人口群体的养老保障，就谈不上养老保障体系的完善。

---

<sup>1</sup> 不过，在这个全国的农村社会养老保险工作处于停滞状态的时期，一些地方特别是相对发达地区继续建立新型的农村养老保险制度的探索。山东省烟台市、江苏省苏州市、陕西省宝鸡市、上海和北京等地的探索较为成功。

## 参考文献：

Asher, Mukul G. and Deepa Vasudevan (2008), “Rethinking Pension Reforms in Chile: Implications for Developing Asia”, <http://www.spp.nus.edu.sg/wp/wp0807a.pdf>.

Krugman, Paul (2007), *The Conscience of Liberal: Reclaiming America From the Right*, Allen Lane, an imprint of Penguin Books.

Turner, Adair (2006), “Pension Challenges in an Aging World”, *Finance and Development*, Vol.43, No.3, pp.36-39.

蔡昉、都阳（2003），《“文化大革命”对物质资本和人力资本的破坏》，《经济学（季刊）》第2卷第4期。

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10辑。

世界银行（1996），《防止老龄危机：保护老年人及促进增长的政策》，中国财政经济出版社。

王德文（2007），《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课题组《劳动力市场供求态势与社会保障问题研究——2005年1%人口抽样调查数据分析》，即将发表。