



中国基本养老保险的 制度构建与政策研究

Construction and Policy Research on the
Urban and Rural Basic Endowment Insurance
System of China

李亚敏 著

 上海人民出版社



中国基本养老保险的 制度构建与政策研究

Construction and Policy Research on the
Urban and Rural Basic Endowment Insurance
System of China

李亚敏 著

图书在版编目(CIP)数据

中国基本养老保险的制度构建与政策研究/李亚敏
著.—上海:上海人民出版社,2017

国家社会科学基金后期资助项目

ISBN 978-7-208-14385-2

I. ①中… II. ①李… III. ①养老保险制度-研究-
中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 054170 号

责任编辑 王舒娟

封面设计 夏 芳

中国基本养老保险的制度构建与政策研究

李亚敏 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 12.5 插页 4 字数 212,000

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14385-2/D·3005

定价 48.00 元

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一,旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学,扎实研究,多出优秀成果,进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果,以资助学术专著为主,也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

本书为国家社会科学基金后期资助项目成果

(项目号:10FJY001)

人口老龄化是人类最伟大的成就之一，
也是我们所面临的最大挑战之一。

——摘自世界卫生组织《积极老龄化：一个政策框架》^①

^① Active Ageing: A Policy Framework. A Contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, April 2002.

序

社会保障是社会安定的重要保证,社会养老保险又是社会保障的基础与重要组成部分。面对全球范围的人口老龄化趋势,如何养老已成为今天人们不可回避的问题。社会养老保险制度安排基本可以分为现收现付制和基金积累制。在现收现付制度模式下,只要有年轻人就业,老年人的赡养就有保障,至于养老金数额(养老金替代率),只是一个折算率的问题。这种现收现付的基本养老保险制度模式是通过年轻一代人来赡养退休的老年人,所体现出的一个重要制度优势就是能有效避免个体风险。这种制度在人口结构均衡发展能够顺利运转,但是,一旦整个社会的青少年人口与老年人口比例发生重大变迁,比如人口金字塔从“雪松形”向“蘑菇形”转变,则可能出现养老基金入不敷出、制度难以为继等一系列问题。

如今,人口老龄化已成为全球许多国家共同面临的问题,1999年,全世界60岁以上人口占总人口的比例首次达到了10%,标志着全世界进入了老年型社会。“银发浪潮”无疑对传统现收现付制的养老模式提出了严峻的挑战,一些国家纷纷进行基本养老制度的改革,探索从现收现付制向基金积累制转变,希望基金积累制能够抵御人口年龄结构老化对现收现付制所产生的不利影响,并尽可能分享经济增长和资本市场发展所带来的机遇与红利。但同时,基金积累制的制度特点要求有较为完善的投资渠道,需要发达的资本市场支持投资运作以实现基金的保值增值;此外,该制度对通货膨胀较为敏感,因此,对一些制度参数(比如养老金调节系数等)的设计亦提出了更高的要求。20世纪90年代以来,中国的老龄化进程也在不断加快。65岁及以上老年人口从1990年的6299万人增加到2000年的8811万人,占总人口的比例由5.57%上升为6.96%,截至2015年底,我国60岁以上的人口达到2.22亿人,占人口总数的16.1%,其中65岁以上的老年人口1.44亿人。伴随着人口老龄化进程,我国基本养老保险制度历时多年改革及至目前“覆盖城乡、统账结合模式”的基本养老保险制度已初步建立。

当前,中国经济处于新常态,供给侧结构性改革要求劳动力、土地、资本、创新四大生产要素的有效配置,这不仅是保证实现中长期潜在经济增长

率,更是实现有质量的经济增长的必然要求。从长远发展来看,开放的市场经济必然要求劳动力自由流动,而劳动力实现自由流动一个重要的前提就是社会保障制度的有效统一。就养老而言,则要求劳动力拥有的基本养老权益不会因为跨地区流动就业而产生“便携性损失”,这就要求在目前省级统筹的情况下,完善基本养老保险“统筹账户”的接续衔接,最终实现“基础养老金”的全国统筹。在这方面,法国的教训值得深思。法国长期以来延续以行业为单位的社保统筹办法,比如,铁路工人有专属于铁路系统的社保统筹,公务员有专门的政府行政系统的统筹。长期以来,因行业之间人力资源无法流动,社会问题不断出现,如职业隔离、阶层隔阂、失业率居高不下等。同样,在我国基本养老保险制度改革初期,各省市养老基金结余额度差距并不大,实行全国统筹改革阻力小。然而现阶段,各省市养老基金结余不平衡状况日益突出,尤其是作为老工业基地的东北地区和东南沿海省份之间差距巨大,因此,应尽快出台相关政策,推进全国统筹,如果等到所有条件都成熟了再来考虑,则必然会产生更为巨大的制度成本。

基于此,李亚敏博士的《中国基本养老保险的制度构建与政策研究》一书,充分考察了全球范围人口老龄化的现状与趋势,结合基本养老制度的模式选择、资金筹集、运用分配等问题,尤其是聚焦全国统筹与延迟退休等理论与现实热点,着力于对中国“覆盖城乡、统账结合模式”的基本养老保险制度与政策等进行系统分析与研究。该书第一章阐述了研究背景以及研究意义,并对相关概念进行界定。第二章系统梳理了国内外相关文献,通过翔实的文献资料,对国内外基本养老保险制度研究的进展状况进行评述。第三章从全球视角出发,考察全球范围内人口老龄化的现状与趋势,引出基本养老制度的必要性与重要性并就基本养老制度的国际经验进行总结。第四章通过考察中国人口老龄化现状,重点讨论城镇企业职工、城乡居民、机关事业单位工作人员三大群体的基本养老保险制度。第五章重点关注全国统筹,建立精算模型对完善个人账户进行讨论,并对现阶段我国基本养老保险关系转移接续政策及模式进行总结和评价。第六章对我国退休制度进行梳理,分析提前退休原因并总结延迟退休的国际经验(养老金的奖惩以及弹性退休制),建立精算模型,考察退休年龄对“统筹账户”缴费率以及养老金替代率的影响。第七章对中国“覆盖城乡、统账结合模式”的基本养老保险制度背景与模式以及全书研究结论进行总结,并对未来研究方向进行了展望。

是为序。

袁志刚

2016年12月11日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究意义	7
第三节 相关概念的界定	9
第四节 研究框架与方法	11
第五节 创新点的说明	13
第二章 文献综述	15
第一节 国外研究现状	15
第二节 国内研究现状	18
第三节 城乡统筹视角下中国社会养老保险的研究脉络	20
第三章 人口老龄化与养老保险	25
第一节 人口老龄化	25
第二节 养老保险基础理论	30
第三节 养老保险基本模式	35
第四节 养老保险制度的国际经验	41
第五节 中国的实践	49
本章小结	51
第四章 中国基本养老保险制度概述	53
第一节 中国人口老龄化现状	53
第二节 中国基本养老保险制度概述	58
第三节 中国城镇企业职工基本养老保险	65
第四节 中国城乡居民基本养老保险	73
第五节 机关事业单位工作人员基本养老保险	79

本章小结	87
第五章 全国统筹	91
第一节 引言	91
第二节 文献综述	93
第三节 全国统筹的必要性	96
第四节 提高统筹层次	101
第五节 完善个人账户	109
本章小结	121
第六章 延迟退休	124
第一节 引言	124
第二节 文献综述	126
第三节 延迟退休的国际经验	132
第四节 数值模拟 I	138
第五节 数值模拟 II	145
本章小结	162
第七章 全书总结	170
第一节 制度可行性	170
第二节 主要结论	172
第三节 政策建议	175
第四节 进一步的研究方向	176
附录	178
参考文献	179

第一章 绪 论

第一节 研究背景

拉法格(Lafargue)曾说,人老受尊敬是出现在人类社会里的第一种特权,老有所养,正是这一特权的重要行使形式(Lafargue, 1901)。在人类文明发展史上,家庭养老是主要的养老方式,也是最基本、最重要的养老制度之一。^①然而,从社会哲学的角度来看,作为个体的人其实是一种脆弱的生物,容易遭受自然灾害、经济危机、政治突变等不可抗力的侵害(Mogen, 1863),因此,为构建和谐生存秩序,长期以来,人们致力于在家庭福利与社会福利之间寻找平衡,而不是倒向其中的某一极,其中一项最好的选择就是建立以社会保障制度为中心的现代福利制度,合意的社会保障制度才是自由市场最坚实的基础。

一、人口老龄化

随着全球工业化、城市化进程的加快,科学技术与医疗水平的提高,人类的死亡率逐渐下降,寿命不断延长。1999年,全世界60岁以上人口占总

表 1-1 全球 60 岁以上老年人口的变化 (单位:千人、%)

地 区	老年人口数量		老年人口/总人口比重		80 岁老年人口比重	
	2006 年	2050 年	2006 年	2050 年	2006 年	2050 年
全世界	687 923	1 968 153	11	22	13	20
发达地区	247 753	400 029	20	32	19	29
发展中地区	440 170	1 568 124	8	20	10	18
不发达地区	39 593	171 191	5	10	7	10

资料来源:United Nations, 2006: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Population Ageing.

人口的比例首次达到了 10%，标志着全世界进入了老年型社会。虽然目前发达国家老年人口的比例高于发展中国家，但是发展中国家从年轻型人口转变为老年型人口的时间大大缩短。预计在未来 25 年当中，全世界 75% 的老年人将集中于发展中国家(参见表 1-1)。^②

20 世纪 90 年代以来，中国的老龄化进程也在不断加快。65 岁及以上老年人口从 1990 年的 6 299 万人增加到 2000 年的 8 811 万人，占总人口的比例由 5.57% 上升为 6.96%。2005 年全国 1% 人口抽样调查统计数据显示，全国 60 岁以上的人口占总人口的 11.03%，其中，65 岁以上的人口占总人口的 7.69%。根据联合国划分人口年龄结构类型的标准(参见表 1-2)，中国已步入老龄社会。^③

表 1-2 联合国划分人口年龄结构类型的标准

指 标	0~14 岁 人口比例	60 岁以上 人口比例	65 岁以上 人口比例	老少比	年龄中位数
年轻型	>40%	<5%	<4%	<15%	20 岁以下
成年型	30%~40%	5%~10%	4%~7%	15%~30%	20~30 岁
老年型	≤30%	≥10%	≥7%	≥30%	30 岁以上

资料来源:United Nations, Population, Division, World Population Prospects, the 1998 Revision, Vol.1:234。

据第六次全国人口普查统计，在大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，60 岁及以上人口占比为 13.26%，65 岁及以上人口占比达 8.87%(参见表 1-3)。纵观历次人口普查，中国人口结构正日趋老化，老龄化指数在不断升高。1982 年，中国第三次人口普查时，65 岁以上老人占总人口的比例为 4.91%，尚属于成年型社会的状态，而至 2000 年已进入老年

表 1-3 历次人口普查人口结构 (单位:万人、%)

年份	总人口数	65 岁以上 人口数	65 岁以上 人口系数	60 岁以上 人口数	60 岁以上 人口系数	0~14 岁 人口数	老龄化 指数
1953	56 745	2 497	4.4	4 369	7.7	20 587	12.1
1964	69 458	2 501	3.6	4 932	7.1	28 262	8.8
1982	101 654	4 981	4.9	8 234	8.1	34 146	14.6
1990	114 333	6 403	5.6	9 604	8.4	31 659	20.2
2000	126 743	8 838	7.0	13 014	10.3	30 814	28.7
2011	133 972	11 883	8.87	17 765	13.26	22 246	53.4

说明:老龄化指数(也称老少人口比) = (65 岁以上人口数 / 0 ~ 14 岁人口数) × 100%。

型社会。也就是说,中国人口年龄结构由成年型社会进入老年型社会只用了 18 年时间,中国用了 20 余年左右的时间走完了西方社会 100 年的老年化历程。

中国不仅拥有全世界最大规模的人口总数,而且是未来人口老龄化速度最快的国家之一。全国老龄办于 2011 年 2 月 23 日发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》指出了中国的人口老龄化呈现不可逆趋势(参见表 1-4),并且具有老年人口规模巨大、老龄化发展迅速、地区发展不平衡、城乡倒置显著、女性老年人口数量多于男性、老龄化超前于现代化六个主要特征。纵观中国人口老龄化趋势,可以概括为四点主要结论:第一,人口老龄化将伴随 21 世纪始终;第二,2030 年到 2050 年是中国人口老龄化最严峻的时期;第三,重度人口老龄化和高龄化将日益突出;第四,中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力。

表 1-4 不可逆转的老龄化

	快速老龄化阶段 (2001~2020 年)	加速老龄化阶段 (2021~2050 年)	稳定的重度老龄化阶段 (2051 年及以后)
老年人口 及占比	2020 年,老年人口将达到 2.48 亿人,老龄化水平将达到 17.17%。	2050 年,老年人口总量将超过 4 亿人,老龄化水平推进到 30%以上。	2051 年,老年人口规模将达到峰值 4.37 亿人,老龄化水平基本稳定在 31%左右。
高龄老年 人口及 占比	80 岁及以上老年人口将达到 3 067 万人,占老年人口的 12.37%。	80 岁及以上老年人口将达到 9 448 万人,占老年人口的 21.78%。	80 岁及以上高龄老人占老年总人口的比重将保持在 25%~30%。

资料来源:全国老龄委:《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》。

人口老龄化将对社会养老保险制度产生不利的影响,其最为明显的表现即为老年人口负担率的提高,这似乎已成为人口老龄化发展导致的必然后果。负担率的提高将带来两个问题:一是在经济上给某几代人带来过重负担;二是易引发代际矛盾。数据显示:截至 2015 年底,中国 60 岁以上的人口达到 2.22 亿人,占人口总数的 16.1%,其中 65 岁以上的老年人口 1.44 亿人。加快发展养老服务业,已成为我国主动适应经济发展新常态和全面建成小康社会的一项紧迫任务。

二、养 老 模 式

人口老龄化,是经济和社会发展、人民生活水平提高、医疗卫生条件改善的结果,也是社会文明与进步的重要标志;而与此同时,也给中国的经济

和社会发展带来了一系列的问题。这些问题也影响着我国的经济、政治、文化和社会生活等诸多领域。随着社会经济结构和家庭结构的变迁以及社会保障制度逐步建立和完善,家庭功能逐渐弱化,独居“空巢”老年人口将逐渐增多,面临老龄化社会的巨大压力下,如何养老已成为全球普遍关注的热点问题。在养老模式的选择上,能否既实现老人与子女间的代际支持,又促进老年人社会支持关系的不断发展?为此,世界银行 1994 年提出了著名的“三支柱”养老模式:第一层次,一项公共管理的强制性制度模式(以现收现付制为主);第二层次,一项私人经营的强制性储蓄制度(完全积累制);第三层次,一项自愿储蓄制度(完全基金制),其中公共管理的强制性制度只能是有限度地缓解老年人中的贫困,要想得到充分的养老保障必须依靠第二第三层次的自我储蓄(参见表 1-5)。

表 1-5 世界银行倡导的三支柱养老保险模式

	第一支柱 强制性公共型	第二支柱 强制性私营管理型	第三支柱 自愿储蓄型
制度的目标	实现再分配与共同保障功能	储蓄+共同保险	储蓄+共同保险
实现的形式	生活状况调查津贴,最低养老金保证或统筹调剂方式	职业年金计划,或个人储蓄计划	职业年金计划,或个人储蓄计划
筹资的方式	由税收进行筹资,现收现付	有调节的完全积累式	完全积累式

资料来源:World Bank, 1994: *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press, 21。

随后,世界银行三支柱模式在许多国家得到了应用。但通过对采取三支柱改革的阿根廷等国家的研究,三支柱模式受到以下质疑:(1)由于机会成本、收入状况等原因,贫困者未能加入政府的养老金计划,导致养老保障体系覆盖率下降。(2)三支柱模式下仅工作稳定的劳动者才能得到较高的给付,就业不稳定的劳动者可能面临年金给付不足的情况,扩大了收入差距。这些质疑为“三支柱”模式的改进提供了思路,因此,2005 年世界银行在《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革的国际比较》中提出了“五支柱”的改革思想,在原有三支柱基础上,增加了零支柱和第四支柱。零支柱是非缴费型养老金计划,采取“普享型”的国民养老金形式,旨在消除老年贫困,为终身贫困者及没有资格领取正式养老金的退休者提供最低水平保障;第四支柱是指家庭成员之间对老年人的非正式支持,如家庭内转移支付

及赡养医疗和住房方面的服务等(参见表 1-6)。

表 1-6 五支柱的养老保险模式

支 柱	特 征	参与性质	筹资方式
零支柱	非缴费型养老金,提供最低生活保障,旨在消除贫困	强制性	预算或一般税收
第一支柱	公共管理的养老金计划,名义账户制或 DB 型	强制性	缴费或一些金融储备
第二支柱	企业或个人养老金计划,完全积累的 DB 或 DC 型	强制性	金融资产
第三支柱	企业或个人养老金计划,部分积累的 DB 或完全积累的 DC 型	自愿性	金融资产
第四支柱	非正式的保障形式,家庭成员之间或代际之间对老人在经济或非经济方面的援助	自愿性	金融或非金融资产

资料来源:World Bank, 2005: *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*。

多支柱的养老保险朝着互惠市场安排的体制性转变,这种转变扩大了每个家庭的选择范围(Barr, 1998);在市场相对完善的情况下,当居民面对特定的外部冲击时(比如收入波动等),可以借助各种市场或非市场的风险分担机制(比如借贷或者购买保险等)进行多样化的风险分担,从而对消费进行平滑,以维持原有效用水平不变(Alderman & Paxson, 1992);通过在资本市场更广范围的参与、储蓄的广泛应用和有效投资带来经济增长(Serrano, 1999)。

具体到养老金筹资,世界各国普遍实行的养老金筹资模式主要有三种:一是现收现付制,即用年轻在职一代人的收入来支付当代退休人员的养老费用,其实质是收入在代际之间重新分配;二是完全积累制,即把当代人收入中的一部分强制储存起来,放入个人账户,为将来的养老做储备,当代人供养当代人,其实质是个人生命周期内资产的时序转移;三是部分积累制,即将当代人养老费用的一部分由社会统筹即代际转移来支付,一部分由当代人工资的部分储蓄来支付,其实质是代际转移的“横向分配”和代内转移的“纵向分配”相结合的筹资模式。

一直以来,围绕养老金筹资模式孰优孰劣之争从来没有停止,对现收现付制的批评集中于:一是随着生育率的下降和预期寿命的延长,老年赡养率不断提高,难以应对人口老龄化趋势;二是对储蓄可能有挤出效应,从而减

少了资本形成(Feldstein, 1974; Kotlikoff, 1979);三是收益率较低,对劳动力市场可能产生扭曲(Feldstein, 1996; Kotlikoff, 1996)。与此对照,完全积累的基金制可以摆脱人口结构变动带来的不利影响;而且基金制作为一种强制性储蓄可以增加资本积累,在经济处于动态有效的情形下,资产的收益率将超过经济增长率,如此,基金制的收益率也应该超过现收现付制。但另一方面,基金制引出的另外一些矛盾却不容忽视,如金融风险、基金的监管问题、缺乏再分配的功能等,并且现收现付制的那些缺陷并不是在所有国家中都得到实证检验,基金制本身也无法减轻人口老龄化趋势下的养老保障负担(Barr, 2000)。经过多年的争论,积极主张养老保险制度私有化的世界银行态度也有所改变,所推荐的养老保险制度改革内容有了较大的灵活性,这在越来越多的老龄化国家达成了共识。

三、中国养老保险制度的改革实践

借鉴世界银行(World Bank, 1994)倡导的多支柱模式,中国城镇企业职工养老保险制度在20世纪90年代初进入改革时期。以1997年国务院颁发的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号文件)为标志,作为“第一支柱”的基本养老保险制度由过去的现收现付制(pay as you go, PAYG)转变为以社会统筹(social pooling, SP)和个人账户(individual account, IA)相结合的部分积累制(partial full-funded, PFF),其中社会统筹采用待遇预定型(defined benefit)筹资方式,个人账户采用缴费预定型(defined contribution)筹资方式。改革的主要内容也体现为以下四方面:第一,从以企业为统筹单位走向社会统筹,并不断扩大统筹范围;第二,从单一的现收现付制(PAYG)走向现收现付制和完全积累的基金制(FF)相结合的统账结合模式;第三,扩大养老保险的覆盖面,将非国有企业纳入养老保险体系,增加养老保险基金的供给来源,缓解基金运行的缺口;第四,适当调整缴费率和养老金的替代率,纠正养老保险体系在精算上的失衡。

中国城镇企业职工基本养老保险“统账结合”制度的改革经验为中国“城乡统筹”的基本养老保险制度体系的构建提供了思路:2009年针对农村居民开展新型农村社会养老保险试点,2011年开展城镇居民社会养老保险试点,2014年将以上两项制度整合为统一的城乡居民基本养老保险制度,2015年开展对机关事业单位工作人员的养老保险制度改革,至此,中国“覆盖城乡、统账结合模式”的基本养老保险制度初步建立。

第二节 研究意义

“城乡统筹”较早见于2002年11月中共十六大报告中所提出的“统筹城乡经济发展”，在2003年10月十六届三中全会中，进一步明确了“五个统筹”^④，统筹城乡发展被放在了第一位。十八大报告进一步指出：“社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度，整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，逐步做实养老保险个人账户，实现基础养老金全国统筹，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》进一步明确要求社会养老保险体系“要坚持精算平衡，完善筹资机制，分清政府、企业、个人等的责任。适当降低社会保险费率。完善统账结合的城镇职工基本养老保险制度，构建包括职业年金、企业年金和商业保险的多层次养老保险体系，持续扩大覆盖面。实现职工基础养老金全国统筹。完善职工养老保险个人账户制度，健全参保缴费激励约束机制，建立基础养老金合理调整机制”。

建立有效的社会保障体系、实现城乡社会养老保险制度的和谐统一，始终是实现我国经济、社会发展目标的一项重要命题。建立健全覆盖全体城乡居民的社会保障制度应是“建设社会主义和谐社会”与“城乡统筹发展”政策的题中应有之义，也是城乡社会经济发展的当务之急。

一、中国特色社会主义要求

中国经过改革开放30多年的持续快速发展，经济基础、政治理念、建设氛围都达到了一个新起点。这个新的起点并不仅是物质财富积累的新起点，更重要的是社会公平、文明进步的新起点，是更多地突出公平正义并促进民众共享发展成果的新起点。这样的新起点必将有力推动包括社会养老保险制度在内的全覆盖的社会保障体系建设。可见，实现城乡养老保险全覆盖是建立覆盖城乡居民的社会保障体系的需要。^⑤社会养老保险作为社会保障体系的重要组成部分，最终也要进行城乡全覆盖，但由于这种制度的建立健全所需要的条件比较严格，在中国目前阶段尚没有作为保障的重点。事实上，全覆盖城乡的养老保障体系不但解除了人们的后顾之忧，更为重要

的是使民众共享发展成果。

长期以来,由于二元结构的刚性,城乡居民基本上处于一种不平等状态。这种不平等使乡村民众承担了更多的发展成本,比如大家所熟悉的工农产品“剪刀差”、土地征用“地价差”、企业经营“外部不经济”等等。在承担成本的过程中,农村居民应当获取的收益并没有很好地得到满足,其中保障不足就是很重要的体现。事实上,社会保障是民众的一项基本权利,维护城乡居民的基本生活条件并不断增进民众的福利是社会保障制度天然的责任。社会保障作为一种公共产品,其价值趋向应当是公平正义,保障制度的建立是政府的应有职责。

二、中国人口老龄化要求

随着未来老龄化社会的真正到来,中国经济赖以增长的“人口红利”将消失,^⑥人口转变对经济增长的贡献将由“人口红利”逐渐转变为“人口负债”。许多国家已经走过了人口转变(如日本)或者正在处于这个阶段(如英国),尽管目前尚没有确凿的证据表明,老龄化严重会危及经济增长的前途。^⑦但与西方国家的经历不同,中国工业化尚未完成便已面临“未富先老”的尴尬。老龄化迫使我们尽快建立一个更加合理的、可持续的社会养老保障体系,探索从现收现付养老保障制度向基金积累模式过渡。为了支撑这个过渡,需要把农村转移劳动力纳入新的社会保障体系,提高当前保障基金的缴费水平,使从农村进入城市里的人口享有平等的社会保障,在此基础上形成城乡统筹的社会保障制度。

事实上,建立覆盖城乡居民的社会保障制度是一项复杂的系统工程。在中国这样一个有着 13 亿多人口、经济发展水平不高、城乡和地区经济社会发展不平衡的大国,建立与全面小康社会相适应的覆盖城乡居民的社会保障体系是一个世界级难题,需要进行深入细致的研究。在此基础上,再促使其适应时代发展变化与制度自身规律,逐步推动我国社会保障由国家统管向国家、单位、个人三方负担转变,由企业自保向社会互济转变,由全部包揽向基本保障转变,由现收现付向部分积累转变,由政策调整向法律规范转变,并不断走向完善,实现可持续发展。在努力实现社会养老保险制度自身可持续发展的同时,还应当能够维系国民经济的可持续发展。因此,中国特色的社会养老保险制度不仅是国家发展的重要目标追求,而且也是促进国家发展的重要手段,它既是中国特色社会主义的应有之义,也是推进经济结构调整、促进消费、拉动内需,进而推动整个经济社会持续发展的重要力量。