

CHINA PENSION REPORT 2011

2011

# 中国养老金发展报告

郑秉文 主编



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

CASS 中国社会科学权威报告



2011

CHINA PENSION REPORT 2011

2011  
中国养老金发展报告

郑秉文 主编

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国养老金发展报告. 2011/郑秉文主编. —北京: 经济管理出版社, 2011.12

ISBN 978-7-5096-1727-4

I. ①中… II. ①郑… III. ①养老金—劳动制度—研究报告—中国—2011 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 259447 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010)51915602 邮编: 100038

印刷: 精美彩色印刷有限公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 陈 力

责任编辑: 陈 力

责任印制: 杨国强

880mm×1230mm/16

13.5 印张 379 千字

2011 年 12 月第 1 版

2011 年 12 月第 1 次印刷

定价: 198.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-1727-4

**·版权所有 翻印必究·**

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部  
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010)68022974 邮编: 100836

## 《中国养老金发展报告》编委会

主任委员 陈佳贵 王建伦  
副主任委员 宋晓梧 乌日图 郑功成  
执行主任 郑秉文

委 员 (按拼音字母排序)

陈力君	褚福灵	丛树海	邓大松	丁建定	董克用	房连泉	高庆波
葛 曼	关信平	郭 鹏	何文炯	胡云超	黄 念	李 珍	林 义
林 弈	刘昌平	吕学静	穆怀中	潘锦棠	齐传钧	青连斌	仇雨临
申曙光	宋保安	孙守纪	孙永勇	唐 钧	唐 俊	王国辉	王延中
席 恒	向运华	谢 琼	杨长汉	杨河清	杨燕绥	张盈华	张智勇
朱俊生	邹照洪						

## 全书摘要

《中国养老金发展报告 2011》由著名社会保障专家郑秉文主编，是国内公开出版的首部养老金专题报告，反映了中国养老金制度发展的整体状况。全书由主报告和九个分报告组成，分为多支柱养老金发展篇、养老金改革篇和养老金动态篇三个部分。

主报告全面总结和评估了中国多层次养老金制度的基本运行态势，认为中国各项养老基金积累均达历史最好水平，覆盖范围也创历史最高，制度可持续性和支付能力都得以较大提高；但由于制度设计和政策缺位等原因，中国养老保障体系仍存在较多问题和制约因素，面临严峻挑战，如基本养老保险基金的保值增值、企业年金税优政策缺失、全国社保基金和商业养老保险的潜力仍有待提升等问题。

多支柱养老金发展篇由基本养老保险、企业年金、全国社保基金、商业养老保险四个专题报告组成。专题报告全面评估了各项养老基金的运营情况，详尽地分析了养老金计划覆盖面、基金收支规模和投资绩效等方面的公布数据，并对养老金制度未来的改革和发展趋势进行展望。

养老金改革篇的两个分报告以欧债危机背景为研讨主题，以希腊为案例，从“老龄化成本”带来的财务负担角度，揭示了 2011 年欧债危机爆发的养老金诱因；进而对比分析中国的养老金保障制度，提出了欧债危机教训对中国养老金改革的六大启示。

养老金动态篇跟踪和分析了国内外养老金改革的热点问题，对近年来国内养老金改革的争议性问题、全球主要地区和国家的养老金制度改革趋势做了总结归纳。

## 序言一

戴相龙

全国社会保障基金理事会理事长

目前，我国养老保险基金体系，由社会基本养老保险基金、全国社会保障基金、企业年金基金和商业养老保险组成。中国人民大众越来越关心全国各类养老保险基金的征缴、投资运营和使用。完善全国社会保险制度，确保社会养老保险基金长期收支平衡，成为国家宏观经济调控、社会财富分配的重要内容。在此形势下，中国社会科学院决定从今年开始每年编写并发布中英文版的《中国养老金发展报告》(CPR. China Pension Report)，报告以上各类养老保险基金及投资管理，这是一项十分有意义的工作，全国社会保障基金理事会予以全力支持和配合。

上世纪90年代后期，我国大力推进国有企业管理体制改革，有较多职工下岗或再就业。这部分职工的养老、再就业和最低生活保障成为突出问题。在这个背景下，2000年8月1日，中共中央、国务院决定设立全国社会保障基金，同时，成立全国社会保障基金理事会，负责投资管理全国社会保障基金。时任国务院总理的朱镕基和现任国务院总理温家宝，以及国务院分管这项工作的副总理，对扩大全国社会保障基金规模及其保值增值工作十分重视。国务院聘请一些现任和原任国家领导人、资深部长和各地代表为全国社会保障基金理事会理事。财政部、人力资源和社会保障部等国务院有关部门对全国社会保障基金会的工作也给予大力支持。截至2010年底，全国社会保障基金理事会管理的基金资产总额达到8568亿元，其中，全国社会保障基金权益7811亿元，受托管理中央补助地方做实个人账户基金566亿元。全国社会保障基金设立10年来，累计投资收益2771亿元，年均投资收益率为9.17%，比同期年均通货膨胀率2.14%高出7.03%。

社会保障包括社会保险、社会救助、社会福利和优抚安置。2001年设立的“全国社会保障基金”，重点用于人口老龄化高峰时期社会养老金的收支不足。把该基金定名为“全国社会保障基金”涉及范围过宽，未体现基金主要用途。在起草《全国社会保障基金条例》过程中，我们曾研究把“全国社会保障基金”更改为“全国社会保险基金”或“全国社会养老保险基金”。最后经各方讨论后认为，该基金已设10余年，“全国社会保障基金”的名称可不必改动，可在有关法规中明确，该基金重点用于人口老龄化高峰时期国家社会养老金的收支不足，而不是用于社会保障的全部范围。

全国社会保障基金理事会前两任理事长分别是原财政部部长刘仲藜、项怀诚同志。我任理事长已经有3年半。三届理事会认真履行职责，为基金保值增值做了一些有益的工作。为完善社会养老制度，建立和谐社会，我曾就增强养老保障能力提出过一些建议。

一是建议对全国社会保障基金筹资实行制度化。现在，城镇职工按工资的8%缴纳养老金并建立个人积累账户，雇主按工资总额20%缴纳养老金，由政府建立基本养老金统筹账户。但是，社会统筹账户收不抵支，占用了个人账户的资金，形成养老金收支缺口。尽管现在两项养老金收入大于养老金支出，但这种状况不符合建立养老金社会统筹和个人积累相结合的改革方向。我认为，对今后10年、20年养老金社会统筹账户收支缺口应该测算。测算的目的有两个：一是尽可能更多筹集和扩大基金规模；二是调整养老金收支制度安排，使养老金支出可持续，不要给今后养老金收支造成巨大缺口，以免影响社会的稳定。欧洲社会保障制度安排，已大大超出经济增长潜力，造成经济增长长期乏力，有些国家还不断出现社会动乱，这个教训我国应该吸取。因此，我建议对10年、20年、30年后全社会基本养老保险收支缺口应有测算，对5年后全国社会保障基金筹集规模要有目标，对每年基金筹集要有预算。

二是稳步推进基本养老保险基金投资运营。截至2010年12月底，地方管理的基本养老保险基金结存1.5万亿元，这些钱90%存入银行，10年来，年均投资收益率不到2%，低于年均通货膨胀率。《社会保险法》规定，基本养老保险基金可按国务院规定进行投资。“十二五”规划提出“稳步促进养老基金投资运营”。基本养老保险基金投资管理体制改革方向是，实行资产组合多元化、委托投资市场化、监督管理法制化。我建议分两步走。第一步

是年内采取的措施。首先由中央财政向基本养老保险基金定向发行国债，收益率可比同期银行存款高出近1~2个百分点。如果有些省暂时发生养老金收支不足，可用持有的这类国债向财政或市场融资。其次经国务院批准，允许基本养老保险基金结存较多的省，拿出一部分委托全国社会保障基金会投资，并按委托期限承诺给予同期银行存款的收益率。第二步，明后年可实现的措施。制定基本养老保险基金投资管理条例，对投资固定收益类产品、股票和未上市股权的投资比例等重大问题作出规定。该项基金，可委托全国社会保障基金会投资，也可委托国家专门设立的资产管理公司投资。年金作为补充养老保险基金，可通过选聘，委托市场上优秀的资产管理公司等机构去投资。

三是逐步推进全国社会保障基金理事会的管理体制改革。全国社会保障基金理事会成立时，被定性为国务院直属事业单位，实行行政单位的人事工资管理制度。但是，全国社会保障基金理事会实际是一个资产管理公司，其职能是管理运营全国社会保障基金，机构设置也类似资产管理公司。全国社会保障基金理事会现有180人，75%以上具有硕士以上学历，在境外学习和工作者有近40人，已有一大批具有5年以上投资经历的专业人才。随着基金规模和投资范围不断扩大，全国社会保障基金理事会的事业法人地位和其实际承担的资产管理公司职能的矛盾越来越突出。我建议对由地方政府管理的全国基本养老保险基金和由中央财政集中的全国社会保障基金的投资管理体制的改革进行统一研究、统一解决。

以上这些问题，是当前养老基金管理中比较突出的问题。国务院领导及国务院有关部门对上述问题十分关心。我相信，有关问题将会逐步解决。我坚信，我国的社会养老保障制度将会得到进一步完善，社会养老保障能力和保障水平将会不断提高。

2011年10月15日

## 序言二

王伟光

中国社会科学院常务副院长

在过去三十多年的时间里，中国通过改革开放取得了高速的经济增长，引起了世界的瞩目。但作为一个发展中大国，我国在经济社会发展方面仍存在一定的问题，人均收入不高、收入分配不均、城乡居民生活水平相差较大。事实也已证明，社会保障制度对于社会问题的缓解以及经济增长的可持续性非常重要。2010年是我国经济发展和现代化进程的一个重要转折点，在人均收入达到4000美元即进入“上中等收入”国家行列后，我国在未来十几年内将面临着向高收入国家跨越的历史性机遇，在此过程中，如何跨越“中等收入陷阱”，实现经济增长和社会发展模式的转型，建立和健全社会保障体系是尤为关键的一个环节。

改革开放以来，伴随经济社会体制改革进程，我国的社会养老保障体系建设已取得了很大进展。上世纪90年代，与国有企业改革相适应，我国提出并确立了构建多层次社会保障体系的目标；2006年，党的十六届六中全会将社会保障制度建设作为建设和谐社会的一个重要方面，提出到2020年基本建立起一个“覆盖城乡居民的社会保障体系”的战略目标。2007年，党的十七大进一步明确指出要“加快建立覆盖城乡居民的社保体系”。2009年和2011年，农村和城镇居民养老保险制度两项试点工作的实施，极大地推动了我国城乡社会保障制度覆盖面的扩展。迄今为止，我国养老保障体系已基本形成以社会养老保险体系为主体、以企业年金和商业性养老保险为辅助的三支柱制度框架。在看到成绩的同时，我国养老保障事业面临的困难和挑战因素也是不容忽视的：人口老龄化冲击、覆盖面不宽、保障程度不足、制度不统一等问题，都有待于进一步加强研究和解决。

在上述背景下，我院“世界社保研究中心”出版的《中国养老金发展报告》恰逢其时，为促进我国社保制度的研究和信息资源交流奉献了一份优秀的著述。

养老金是各国社会保障体系中一个重要组成部分，养老金研究是一个长盛不衰的研究课题，养老金经济学是一个既成熟又年轻的学科。众所周知，希腊主权债务危机及其导致的欧洲主权债务危机中的一个重要诱因就是养老金问题。从这个角度看，养老金研究是十分重要的，它既涉及国计民生，又关乎发展后劲，尤其对中国来讲，选择一个正确的、符合中国实际的养老金发展模式



是非常重要的。

作为党中央、国务院的思想库和智囊团，中国社会科学院致力于发展中国哲学社会科学事业，深入研究社会现实问题，为经济和社会发展提供智力支持。刚刚闭幕的十七届六中全会指出，要坚持基础研究和应用研究并重，传统学科和新兴学科、交叉学科并重，结合我国实际和时代特点，建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。十七届六中全会还指出，要坚持以重大现实问题为主攻方向，加强对全局性、战略性、前瞻性问题研究，加快哲学社会科学成果转化，更好地服务经济社会发展。

为加强在社会保障事业方面的学术研究和智库建设，2010年我院成立了院级“世界社保研究中心”，旨在发挥我院在人才资源和科研方面的综合优势，为中国社会保障改革提供理论研究、政策分析和信息咨询服务。该中心成立1年多来成绩斐然，已多次组织学术研讨会议，并承担国家部委和相关机构的委托课题。《中国养老金发展报告》是该中心首次推出的一个年度养老保障事业发展报告，是这个研究中心的一个“拳头”产品，也是我院哲学社会科学“创新工程”中的一项重要成果。多年来，我院出版的

经济和社会发展形势报告类系列图书已成为社会科学界的一个重要学术传播平台，得到了学术界、实际工作界和社会各方的好评，成为我院努力打造的一个知名品牌。从今年起，该研究中心将每年发布一部养老金发展报告，该报告将进一步丰富我院的科研产品，也将为促进我国养老保障事业的研究和信息资源共享做出有益的贡献。

该报告是反映我国养老保障事业和养老基金市场整体状况的一部综合性著作。这部发展报告资料翔实，数据全面。报告在收集和整理大量资料的基础上，归纳分析了2010年度我国养老金制度发展的基本态势，并对行业发展前景做出了展望。希望“世界社保研究中心”在总结分析的基础上，本着客观性和实事求是的原则，深入剖析我国养老金行业发展面临的问题和制约因素，提出真正的解决问题的思路和观点看法。

作为第一次有益的尝试，也是第一部反映中国养老保障事业整体状况的报告，该著作难免有偏颇或疏漏之处。展望未来，我院“世界社保研究中心”愿与社会各界携手前进，共同努力，为我国养老保障事业的发展做出更大贡献。

2011年11月21日

# 总目录

- 序言一 戴相龙 / 1  
序言二 王伟光 / 1  
主报告 快速发展中的养老金改革：中国的机遇与挑战——兼论欧债危机下的养老金改革 / 1

## 第一部分 多支柱养老金发展篇

- 分报告一 基本养老保险基金运营评估与展望——基金规模不断扩大，平稳运行面临挑战 / 11  
分报告二 企业年金基金运营评估与展望——投资收益较为理想，基金规模有待扩大 / 48  
分报告三 全国社会保障基金投资管理评估与展望——投资收益较好，前景令人鼓舞 / 75  
分报告四 商业养老保险运营情况评估与展望——作用日益重要，潜力有待挖掘 / 82

## 第二部分 养老金改革篇

- 分报告五 欧债危机下的养老金改革趋势——对“老龄化成本”与制度缺陷之间冲突的思考 / 91  
分报告六 欧债危机对中国养老金改革的启示——对中国养老金制度提出的改革清单 / 106

## 第三部分 养老金动态篇

- 分报告七 中国养老金改革过程中的争议——学界凝心聚力建言献策，养老金制度改革争议多 / 125  
分报告八 国外养老金制度改革概况——金融和债务危机影响深远，全球养老金制度改革提速 / 147  
分报告九 商业养老保险机构发展情况——目前面临困难不小，发展前景依旧可期 / 162  
附录 中国养老金改革大事记（1991-2011年） / 173  
编后记 / 191  
中国社会科学院世界社保研究中心简介 / 193

# 目 录

序言一 戴相龙 / 1

序言二 王伟光 / 1

主报告 快速发展中的养老金改革：中国的机遇与挑战——兼论欧债危机下的养老金改革 / 1

- 一、基本养老保险迅速膨胀，但喜忧参半，其中原因应引起高度重视 / 1
- 二、企业年金初具规模，但政策缺失严重，没有引起高层的足够重视 / 2
- 三、全国社保基金业绩优异，但总体规模较小 / 4
- 四、商业养老保险作用日益重要，但政策仍需不断完善 / 4
- 五、欧债危机不断加深，为中国养老金改革提出六点重要启示 / 5

## 第一部分 多支柱养老金发展篇

分报告一 基本养老保险基金运营评估与展望——基金规模不断扩大，平稳运行面临挑战 / 11

- 一、城乡基本养老保险制度扩面速度加快，总体参保状况有所改善 / 12
  - (一) 城镇职工基本养老保险制度扩面速度加快，制度赡养率略有下降
  - (二) 企业部门职工基本养老保险参保状况有所改善
  - (三) 各个省份城镇职工基本养老保险参保状况差异很大
  - (四) 新农保参保人数突破 1 亿大关，2800 多万老年农村居民受益
- 二、城乡基本养老保险基金收支结余规模扩大，但制度财务压力未见缓解 / 25
  - (一) 城镇职工基本养老保险基金总收入存在两大结构性问题
  - (二) 企业部门基本养老保险征缴收入前期快速增长，但后期增速大幅度下降
  - (三) 城镇职工基本养老保险基金总支出具有两个特点

(四) 城镇职工基本养老保险基金当期结余和累计结余均快速增长,但也出现了一些问题

(五) 做实基本养老保险个人账户有所进展,但仍面临艰巨挑战

(六) 新农保基金收支结余初具规模

### 三、基本养老保险基金运行历史回顾 / 34

(一) 采取三方面措施,不断增加基金收入

(二) 逐步完善财务管理制度和提高管理层次,谨慎对待基金投资运营

(三) 积极探索符合国情的基金监管体制

### 四、主要问题、对策思考与未来展望 / 42

(一) 当前基本养老保险基金运行面临的主要问题

(二) 对策思考与未来展望

## 分报告二 企业年金基金运营评估与展望——投资收益较为理想,基金规模有待扩大 / 48

### 一、中国企业年金基金投资管理绩效评价 / 49

(一) 2010 年股市震荡下跌,企业年金基金逆势盈利

(二) 2010 年权益类比重越大,基金收益率越高

(三) 投资绩效差异明显,但整体表现正常

(四) 鉴于目前总市场规模有限,市场集中度处于合理区间

### 二、2010 年企业年金基金管理市场分析 / 52

(一) 2010 年企业年金基金受托管理市场分析

(二) 2010 年企业年金基金账户管理市场分析

(三) 2010 年企业年金基金托管市场分析

(四) 2010 年企业年金基金投资管理市场分析

### 三、中国企业年金基金运营管理的总体状况 / 61

(一) 中国企业年金计划覆盖和基金规模变动

(二) 中国企业年金基金管理机构投资规模变动

### 四、中国企业年金制度基本架构与特征 / 64

(一) 我国企业年金制度总体特征

(二) 个人账户,完全积累

(三) 信托制的基金管理模式

(四) 分权制衡的基金治理结构

(五) 基金托管制度

(六) 市场化运营

(七) 税收优惠,政府监管

## 五、中国企业年金制度发展历程回顾 / 68

- (一) 企业年金制度探索阶段 (1991~2000 年)
- (二) 企业年金制度试点阶段 (2000~2004 年)
- (三) 企业年金制度规范阶段 (2004年至今)

## 六、中国企业年金制度存在的问题与发展前景 / 70

- (一) 中国企业年金发展相对滞后
- (二) 中国企业年金发展滞后的主要原因
- (三) 中国企业年金发展的前景展望

## 分报告三 全国社会保障基金投资管理评估与展望——投资收益较好，前景令人鼓舞 / 75

### 一、全国社会保障基金和全国社会保障基金理事会 / 76

- (一) 设立全国社会保障基金的历史背景
- (二) 全国社会保障基金是社会保障储备基金
- (三) 全国社会保障基金理事会的职责和组织架构
- (四) 党中央、国务院对全国社会保障基金的扩大和保值增值特别重视

### 二、2010 年全国社会保障基金投资运营 / 77

- (一) 全国社会保障基金的资金来源
- (二) 全国社会保障基金的投资理念、投资方针和投资方式
- (三) 全国社会保障基金的投资政策及资产配置
- (四) 全国社会保障基金的投资收益

### 三、全国社会保障基金的发展前景 / 80

- (一) 促进多渠道增加全国社会保障基金
- (二) 精细管理，提高投资收益水平
- (三) 完善管理体制和运营机制

## 分报告四 商业养老保险运营情况评估与展望——作用日益重要，潜力有待挖掘 / 82

### 一、商业养老保险的发展综述 / 83

- (一) 发展商业养老保险的意义
- (二) 养老保险发展回顾

### 二、2010 年商业养老保险市场发展现状 / 84

- (一) 个人年金保险发展迅速，作用日益重要
- (二) 团体年金占比下降，发展速度放缓
- (三) 保险业在企业年金市场优势凸显
- (四) 探索参与经办新型农村社会养老保险

### 三、商业养老保险发展展望 / 87

- (一) 目前存在的困难
- (二) 发展展望

## 第二部分 养老金改革篇

### 分报告五 欧债危机下的养老金改革趋势——对“老龄化成本”与制度缺陷之间冲突的思考 / 91

- 一、“老龄化成本”概念的引入：希腊危机的启示 / 92
- 二、“老龄化成本”的两层含义：预算平衡的新概念 / 93
- 三、“老龄化成本”拉动欧洲福利支出：每 10 年增加一个百分点 / 94
- 四、“老龄化成本”的直接财务成本：养老金支出 / 96
- 五、养老金“替代率”过于慷慨：养老金制度的主要问题 / 98
- 六、养老金“待遇率”严重失衡：私人养老金普遍缺位 / 99
- 七、“养老金财富总值”相差悬殊：天文数字的隐性债务 / 102

### 分报告六 欧债危机对中国养老金改革的启示——对中国养老金制度提出的改革清单 / 106

- 一、调整制度参数迫在眉睫：提高法定退休年龄首当其冲 / 107
- 二、强化制度的个人激励设计：深化制度结构改革 / 109
- 三、充分发挥市场的作用：大力发展职业年金制度 / 110
- 四、调整制度内再分配因素：加强缴费与待遇之间的联系 / 112
- 五、养老水平不能超越经济发展：福利赶超必将导致二次改革 / 116
- 六、厘清两个制度的边界：建立债务危机的防火墙十分必要 / 119
- 七、结语 / 120

## 第三部分 养老金动态篇

### 分报告七 中国养老金改革过程中的争议——学界凝心聚力建言献策，养老金制度改革争议多 / 125

- 一、导论 / 126
- 二、基本养老保险 / 126
  - (一) 热议 1：提高退休年龄
  - (二) 热议 2：《社会保险法》颁布
  - (三) 热议 3：提高统筹层次



- (四) 热议 4: 基本养老保险关系转移接续
- (五) 热议 5: 社会保险费改税
- (六) 热议 6: 做实基本养老保险个人账户
- (七) 热议 7: 基本养老金待遇调整机制
- (八) 热议 8: 养老保险“双轨制”改革

### 三、企业年金 / 142

- (一) 热议 1: 企业年金税收优惠模式选择
- (二) 热议 2: 《企业年金基金管理办法》修订
- (三) 热议 3: 企业年金集合计划拟试点

## 分报告八 国外养老金制度改革概况——金融和债务危机影响深远，全球养老金制度改革提速 / 147

### 一、国外公共养老金改革动态 / 148

- (一) 欧洲地区参数式改革和结构化改革并行
- (二) 北美地区改革侧重于制度财务的可持续性
- (三) 拉丁美洲公共养老金多元化改革
- (四) 亚太地区养老金制度的改革与完善

### 二、国外私人养老金改革动态 / 156

- (一) 欧洲国家应对金融危机的改革
- (二) 北美地区养老金投资与监管的变化
- (三) 拉丁美洲私人养老金制度创新与投资变化
- (四) 亚太与非洲地区私人养老金制度改革的变化

### 三、国外主权养老基金动态 / 159

- (一) 俄罗斯建立国家福利基金
- (二) 法国调整“退休储备基金”资产持有结构
- (三) 新西兰停止向超级年金供款
- (四) 比利时“银发基金”不断增加
- (五) 澳大利亚准备建立 3 只新基金

## 分报告九 商业养老保险机构发展情况——目前面临困难不小，发展前景依旧可期 / 162

### 一、商业养老保险机构的定位和专业优势 / 163

- (一) 商业养老保险机构的定位
- (二) 养老保险公司的核心技术优势

### 二、养老保险公司发展情况 / 164

- (一) 五家专业养老保险公司简介

(二) 商业养老保险机构的主要发展模式

(三) 商业养老保险机构发展成效

三、养老保险公司的发展前景 / 167

(一) 当前存在的困难

(二) 发展展望

附录 中国养老金改革大事记 (1991~2011 年) / 173

一、基本养老保险改革动态 / 173

二、企业年金改革动态 / 177

三、全国社保基金改革动态 / 183

四、商业养老保险改革动态 / 187

编后记 / 191

中国社会科学院世界社保研究中心简介 / 193



## 主报告

# 快速发展中的养老金改革：中国的机遇与挑战

## ——兼论欧债危机下的养老金改革

2010年中国各项养老基金积累均达历史最好水平，覆盖范围也达历史最高水平，制度可持续性和支付能力都得以较大提高，但由于制度设计和政策缺位等原因，仍存在较多问题，面临严峻挑战。

在不到一年时间里，欧债危机愈演愈烈，接连引发政坛地震，四国总理为此下台：先有上台不到两年的爱尔兰总理布赖恩·考恩让出总理宝座；随后葡萄牙总理苏格拉底遭议会否决而辞职；希腊在经过多轮救助之后并没有支撑下去，帕潘德里欧总理终被扳倒，取而代之的是资深经济学家和前欧洲央行副行长帕帕季莫斯；几天之后，欧债危机火烧到意大利门口，总理贝卢斯科尼被迫辞职，意大利总统纳波利塔诺提名著名经济学家、前欧盟委员会负责竞争事务的委员马里奥·蒙蒂出面组建过渡政府。

在这些国家，尤其是在希腊和意大利，债务危机的救助方案中均含有养老金改革清单，如果说欧债危机是压垮四国总理的最后一根稻草，养老金就是引发债务危机的最后一个诱因。可以说，养老金关乎国运，牵涉民生，事关重大，在欧债危机下和四国政坛动荡中，中国养老金改革应如何吸取欧洲教训，这是一个发人深省的大问题！

### 一、基本养老基金迅速膨胀，但喜忧参半，其中原因应引起高度重视

基本养老保险制度覆盖面继续扩大，但遵缴率却逐年下降，非正常退休人数不断上升，这是两种值得注意的不利于财务可持续性的现象；养老基金财务支付能力空前提高，但支出增长率快于收入增长率，地区间严峻失衡的趋势在逐渐扩大，财政补贴规模越来越大。

1. 城镇养老保险覆盖范围继续扩大，基金征缴收入稳步增长，遵缴率逐渐下降，“非正常退休”人数呈上升趋势

截至2010年底，全国参加城镇基本养老保险人数为25707万人<sup>①</sup>，其中，企业部门参保人员为18527万人（比上年增长1505万人，增长8.8%），占全部参保人员的72%；机关事业单位参保人员为2073万人（比上年增长90万人，增长4.5%），占全部参保人员的8%；其他以个体身份参保人员为5107万人（比上年增长562万人，增长12.4%），占全部参保人员的20%。养老保险的制度赡养率为32.5%，即参保人25707万，缴费职工19402万人（比上年增长1659万人，增长9.4%），占全部参保人员的75%；离退休人员6305万人（比上年增长498万人，增长8.6%），占全部参保人员的25%。

“十一五”期间，城镇基本养老保险覆盖面不断扩大，企业部门参保职工数量不断增加，2006~2010年的增长率分别是7.7%、8.5%、10.2%、7.5%和9.9%；企业离退休人数持续增加，其增长率分别是5.8%、7.2%、7.1%、9.9%和8.7%。

“十一五”期间，基本养老保险制度变化值得注意的倾向有两个：一是遵缴率（缴费人员占参保人员的比例）始终呈逐年下降趋势，历年分别是90.0%、89.9%、89.5%、87.7%和86.5%，其中，2009年和2010年遵缴率下降幅度较大，这在一定程度上可以认为是金融危机期间困难企业数量增加所导致的。另一个倾向是，虽然“非正常退休”人数占当期新办理退休人数的比例呈直线下降趋势，但其绝对人数呈上升趋势：2006~2010年分别为

<sup>①</sup> 本节数据引自本书“分报告一：基本养老保险基金运营评估与展望”。