

“十五”国家重点图书出版规划——中国老龄理论文库

ZHONGGUOYANGLAOLAOBAOZHANGYANJIU

中国养老保障研究

王树新 主编

zhongguoyanlaobaozhangyanjiu



華齡出版社

中国养老保障研究

王树新 主编

华龄出版社

责任编辑：苏辉 李成志

装帧设计：刘苗苗

责任印制：李浩玉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老保障研究 / 王树新主编. — 北京：华龄出版社，2004.8

ISBN 7-80178-123-6

I. 中... II. 王... III. 老年人—社会保障—研究—中国 IV. D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 081240 号

书 名：中国养老保障研究

作 者：王树新 主编

出版发行：华龄出版社

印 刷：三河鑫鑫科达彩色印装有限公司

版 次：2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

开 本：850×1168 1/32 印 张：8.625

字 数：220 千字 印 数：1~3 000 册

定 价：25.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮 编：100009

电 话：84044445 (发行部) 传 真：84039173

前 言

人口老龄化是 21 世纪人类发展的主要特征，因此 21 世纪被称为人口老龄化的世纪。我国在世纪之交之际进入了老年型国家行列，并出现了前所未有的快速人口老龄化。我国人口老龄化是超前于经济发展的，社会经济发展水平与人口老龄化的发展不相适应，因此必须用科学的态度正视人口老龄化，正确认识老龄化及其对社会经济发展的影响。在人口老龄化高峰到来之前深化改革，大力发展生产力，尽快改变社会经济滞后于人口老龄化进程的状况，消除人口老龄化进程中可能产生的各种负面影响，实现人口老龄化与社会经济的协调发展。为此需要我们加强人口老龄化战略研究和 21 世纪老龄国家政策研究。

我们奉献给大家的《中国养老保障研究》一书，是从我国的基本国情出发，充分考虑了我国人口老龄化所处的人口环境、经济环境、政策环境、文化背景及社会发展等诸多因素；立足于国家、社会、社区、家庭和个人不同层面的现实情况及老年人口的需求特点，在中国社会、家庭急剧变革的形势下，养老保障制度执行过程中出现的新情况及面临的困境与机遇，重点探讨了如下问题：①养老保障改革的难点与出路；②养老保障中政府、社会、单位、家庭、个人所承担的角色；③养老保险金的运用与增值保值；④中国城乡养老保障的未来之路；⑤多道防线的老年医疗保障；⑥中国独生子女父母的养老保险。对养老保障的各种措施进行了多目标的优化选择，构筑了我们认为政府能接受、群众易于接纳、有利于社会稳定、有利于经济发展、具有可操作性的几方结合、统筹规划、合

理负担的新世纪中国养老保障应对的方案和措施，并论证了其必要性及可行性。对政府部门及有关涉老部门制定养老决策具有参考价值和应用价值；对促进我国老年人口政策的全面落实、老年合法权益的保护及老龄事业的发展都有较重要的理论意义和现实意义；同时也将进一步丰富养老保障的学术理论。

该书与同类出版的科研成果相比，有如下特点：

1. 该书是一部由高校、科学院、金融保险、社会保障机构系统中专长研究养老保障的学者共同完成的科研成果，具有较强的理论性、实证性、科学性、探索性和政策性。

2. 作者多为中青年学者，是以中青年的视角、可持续发展的观点来探究我国的养老保障问题。

3. 内容突出了“求实”与“创新”。“实”体现在面向实际、结合实践来研究适应中国老龄化特点的养老保障问题。“新”体现在思路新、视角新、观点新和内容新几个方面。

4. 该书是一部侧重养老保障对策的应用性研究成果。

我们渴望此书能为老年人的养老保障把好这一“稳定器”，织好这一“安全网”发挥一定的作用，为在我国建立一个“不分年龄人人共享”的社会尽绵薄之力。

王树新

2004年2月

目 录

1	导言	1
1.1	中国养老保障的沿革	1
1.2	中国养老保障面临的形势	6
2	老年人与老龄化概念的新认识与参量思路	28
2.1	原界定的老年人与老龄化概念的欠缺	28
2.2	人口老龄化的新视角及参量思路	31
3	人口年龄结构与社会养老退休金制度的改革	40
3.1	中国人口年龄结构的老龄化趋势	40
3.2	社会养老退休制度改革的症结与问题所在	43
3.3	社会养老保险制度的改革	48
4	个人储蓄养老保险	57
4.1	个人储蓄养老保险内涵的界定	57
4.2	人口变化对个人储蓄养老保险的影响	61
4.3	个人储蓄性养老保险实施的两个前提条件	64
4.4	个人储蓄性养老保险金的交纳和给付	65
4.5	个人储蓄养老保险运作中的政府行为	66
5	养老保险基金的风险与规避	69
5.1	养老保险基金筹集过程中的风险	69
5.2	养老保险基金管理中的风险	71
5.3	养老保险基金运营过程中的风险	73
5.4	养老保险基金支出中的风险	74
5.5	养老保险基金抵御风险的能力	77

5.6	制度缺陷及政策博弈对养老保险基金的不利影响·····	80
6	养老保险基金的保值增值·····	82
6.1	养老保险基金运用现状·····	82
6.2	养老保险基金保值增值的前提条件·····	86
6.3	我国养老保险基金的运营·····	93
6.4	中国目前所具备的保险投资环境和条件·····	96
6.5	养老保险基金的多元投资·····	98
7	我国养老保险机构的调整·····	105
7.1	调整机构的总体构想·····	105
7.2	委托——代理的博弈分析·····	108
8	中国城市养老保障·····	115
8.1	养老方式与养老保障·····	115
8.2	城市老年人的家庭类型变化与养老·····	116
8.3	传统养老方式面临的危机·····	118
8.4	城市养老方式的发展趋势·····	122
8.5	社区养老是辅助城市家庭养老的最佳载体·····	125
8.6	社区为老服务评估指标体系·····	129
8.7	构建功能互补、形式相通的新型社会养老保障体系···	138
9	中国农村养老保障·····	144
9.1	农村养老保障的提出·····	144
9.2	农村养老保障的发展·····	146
9.3	农村社会养老保险·····	148
9.4	保险对象及保险资金筹集中出现的问题·····	154
9.5	社会养老保险基本方案在执行中出现的问題·····	159
9.6	农村社会养老保险基金违规操作行为·····	163
9.7	农村社会养老保险的对策·····	170
9.8	建立有中国特色的农村养老保障体系·····	187

目 录

10 住房养老保险模式·····	195
10.1 住房养老模式·····	195
10.2 住房养老保险模式微观经济效应分析·····	198
11 中国老年人口的医疗保障·····	207
11.1 中国老年医疗保障问题的提出与现状·····	207
11.2 构建多层次的老年人口医疗保障体系·····	209
11.3 提供更加切合老年人需要的医疗保障·····	217
12 中国独生子女父母养老保障·····	219
12.1 开展独生子女父母养老保险的动因·····	219
12.2 独生子女父母养老保险的发展与现状·····	220
12.3 独生子女父母养老保险的特点·····	223
12.4 独生子女父母养老保险面临的问题·····	224
12.5 独生子女父母养老保险的出路·····	227
13 21 世纪的养老新模式 ·····	230
13.1 问题的提出·····	230
13.2 养老新模式: 养老靠自己·····	231
13.3 养老资源的自我积累·····	234
13.4 实行养老资源自我积累制的具体方案及可行性·····	238
14 可供借鉴的外国养老保险模式·····	245
14.1 各国养老模式·····	246
14.2 国际养老保险制度改革的不同路径·····	254
14.3 各国养老模式的特点及启示·····	255
参考文献·····	260
后记·····	265

1 导 言

在 1999 年 8 月底召开的中国老年学学会年会上,中国老龄科研中心研究员萧振禹推出的他近年来的重要研究成果中的数据表明,1999 年 10 月中旬我国 60 岁及以上人口占总人口比例为 10.09%,全国开始进入老年型社会。老年型人口不仅仅是人口类型转变的一种标志,也是社会经济、科学技术、医疗卫生事业的发展和人民生活水平提高的体现。

随着我国社会经济的发展 and 计划生育政策取得的巨大成就,人口出生率、死亡率都迅速下降,自然增长率已降到了 10‰以下(1999 年 8.77‰)^①,一孩率为 63.2%^②,妇女初婚、初育年龄提高,生育旺盛期年龄妇女人数减少,使总人口规模增长速度进一步放慢,由此加快了人口老龄化的进程。与世界发达国家相比,我国人口老龄化程度尚较低,但由于我国是世界第一人口大国,老年人的数量也居世界首位。2000 年人口普查资料所示,我国 60 岁以上老年人口有 1.3 亿。更为严重的是,在本世纪上半叶,人口老龄化将达到前所未有的高峰期。如何解决养老问题,成为未来时期中国社会面对的一大课题。愿此书的一些研究方法、观点、养老举措,能提供给养老政策制定者和有关部门参考。

1.1 中国养老保障制度的沿革

1949 年中华人民共和国成立以来,中国城镇职工退休制度大

① 中国人口信息研究中心,2000 年中国人口数据表。

② 郭志刚,《家庭代际关系的人口学分析》研究报告

致经历了四个阶段。

第一阶段(1949—1957)是养老保险制度建立阶段。

1949年建国前在北京召开的政治协商会议通过的共同纲领决定:要在企业中“逐步实现劳动保险制度”。

1950年末,根据政务院的指令,劳动部和全国总工会拟定了《中华人民共和国劳动保险条例》(草案),首先在部分地区和行业实行试点,经过试点修改,政务院批准,1951年2月25日生效。这是我国第一部全国统一的社会保险法规。该条例规定在企业中实行退休制。当时建立的是养老保险费用统筹制度,职工不缴纳保险费,全部由企业承担。

1953年1月2日,政务院又颁布了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的规定》。修改内容有以下两点:

①扩大了实施范围

由原来铁路、邮电、航运及100人以上的工厂扩大到一般工厂、矿山和交通事业基本建设单位 and 国营建筑公司。国营企业和公私合营企业对职工实行劳动保险。

②提高了部分待遇标准

实行劳动保险的企业,提取全部职员工资的3%作为“保险金”,由全国总工会统筹使用。在此期间,同时确立了国家工作人员退休费用由国家财政负担。退休费由占本人工资的35%~60%提高到60%~80%。

1956年,由于国家经济状况不断好转,保险范围进一步扩大到商业、贸易、粮食、金融、石油、地质、水产、国营畜牧造林等13个产业和部门,这些职工占当年国营、私营、公私合营职工总数的94%^①

^① 劳动部课题组,中国社会保障体制的建立与完善[M]//我国社会保障制度的沿革.北京:中国经济出版社,1993.240

第二阶段（1958—1965）是养老保险的发展阶段。

1958年2月，国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》。随着国民经济的发展，国家把养老保险从劳动保险条例中分离开来，单项立法，并将企业职工与国家机关，事业单位和党派团体工作人员的退休办法合二而一，统一起来。明确了干部离休、退休、退职和工人退休、退职制度，适当放宽了退休条件，调整并提高了退休待遇。

1958年3月，全国人大批准国务院颁发的暂行规定，并规定了退休费总额以本人30个月的工资为最高限额。规定了退休、退职的具体办法（连续工龄、退休年龄、领取退休金金额等），从此，有了统一的标准。

以上两个阶段中，养老保险资金由全国统一使用，由全国及地方工会管理。各参保单位按工资总额的3%提交保险费，其中的30%上缴工会，70%留给企业。基金平衡方式为年内时期平衡，并是社会统筹。当时的人口出生率高，老年人口余寿也比较短，家庭规模大，而且稳定，年轻职工多，再者有资格享受养老金的人也比较少，现收现付的矛盾没有暴露出来。

第三阶段（1966—1977）是养老保险的倒退阶段。

之所以称为倒退阶段，是因为该时期养老保险基金筹集模式由社会统筹回到了“企业保险阶段”。主要是文化大革命混乱时期的干扰，社会保险几乎停止。1969年2月，财政部颁发了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》（草案）。该文件规定：国营企业一律停止提交劳动保险金。执行该办法的严重后果是：（1）社会保险基金的统筹调剂工作停止；（2）社会保险停止基金积累，实行实报实销。养老保险制度受到严重破坏，机构瘫痪，经费任意挪用，此阶段几乎没有人退休。

第四阶段（1978—）为恢复和改革阶段。

1978—1984 年期间,我国城镇职工养老保险基金平衡方式仍然是以企业为单位的年内时期平衡。在养老保险方面还没有真正实行改革,只是将被文化大革命所破坏了的退休金制度逐步恢复起来。1978 年 6 月,国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职暂行办法》。这两个办法的实施,使养老保险制度有很大改善,为以后的深入改革奠定了基础。但仍然是以企业为单位的“年内时期平衡”。

1984—1995 年,提出实行养老保险的社会统筹阶段,社会养老保险改革有了实质性进展。1984 年起,我国开始在国营企业中实行退休费社会统筹,社会统筹是指由专门机构统一统筹,统一管理,统一调剂使用退休费用。实行退休费用社会统筹首先解决了企业退休费用负担畸轻畸重的问题;其次,由于根据以支定筹,略有结余的原则统筹退休费用,各地积累了一部分基金。但各地统筹的范围不同,有的实行市、地级统筹,有的实行了省级统筹。并仅限于城市国营企业和部分集体所有制企业,国家机关、事业单位职工的退休费用仍由行政事业费解决。

这一时期,养老金支付办法发生了很大变化。原来是根据工作年限,以退休前最后一个月工资的一定百分比计发。退休费由两部分组成:第一部分是社会性养老金,为上年社会平均工资的 20%~25% 计发,养老金与企业效益和个人贡献无关,每个人所得数额相同,体现了国家保障人民基本生活的原则。第二部分为缴费性养老金,按职工本人在职期间缴费年限的长短和缴费的多少来计发。缴费满 15 年的,每月发给指数化月平均工资的 1.5%;缴费满 10 年不满 15 年的,每月发给 1.3%;缴费满 5 年不满 10 年的,发给 1.1%,缴费性养老金则与企业效益和个人贡献挂钩,激发了员工的劳动积极性,同时提高单位的经济效益。社会性养老与缴费性养老体现了社会公平与效率相结合的原则。

1 导 言

在养老费的负担方面，提出由国家、企业和个人三方共同负担的方法。一般，企业按工资总额的 20% 左右提交养老保险费，其中个人提交工资的 3%（也有的地方按 5% 提交，如北京市）国家财政不直接投资，国家的支持体现在税收上，即养老保险费在税前列支。改革了企业自保模式，建起了社会保险基金制度，确定了国家、单位、个人共同承担社会保险责任与义务相对应的关系。拓宽了养老保险基金来源，增强了职工自我保障意识。

这一时期改革的另一重要方面是提出建立多层次的养老保险体制，即有国家资助的基本养老保险，企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险（包括向保险公司投保）。养老保险的覆盖范围有所扩大：不但包括国营企业和集体企业，也逐渐吸收合资、独资企业、个体经营者；不但吸收永久性居民，也包括外来流动人口，但各地差别较大，覆盖面有大有小。

1995 年开始，正式提出了社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式。提出这一模式的出发点是考虑到中国人口老龄化程度将越来越高，原先设想的“以支定筹，略有结余”的半基金制筹资模式受到人口老龄化影响。而个人账户是一种待遇限定型（Defined Benefits）资金筹集方式，不涉及到代际转移支付，所以不受人口老龄化的影响。个人账户制还可以刺激企业和职工缴费的积极性，因为它可以产生“自己缴费完全用在自己身上”的感觉。有的企业职工中年轻人比例高，退休人员少，在纯粹的代际转移支付养老保险模式下，缴费积极性差。几种因素结合在一起，个人账户制引起学者和政策制定者的兴趣，但社会统筹（Social Pooling）又不能放弃，因为存在数量巨大的已退休者和将要退休者，他们的退休费用只能由社会统筹来解决。

1997 年 7 月，国务院颁布了《关于统一企业职工基本养老保险制度改革的决定》，明确了企业职工养老保险制度的基本框架，

即：到本世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适用于各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道，保障方式多层次，社会统筹与个人账户相结合，权利与义务相对应，管理服务社会化的养老保险体系。其中保障方式多层次，主要包括基本养老保险、企业补充保险、个人储蓄性养老保险三个层次。

经过多方的努力，我国社会保障制度的基本框架已初步建立，进入健全、完善的阶段（刘永富，2003年）。下一步，社会在养老保险方面要逐步做实个人账户、逐步实现省级统筹，同时要积极创造条件把所有的城镇从业人员纳入基本养老保险，其中包括灵活就业人员以及在城镇就业的农民工等。在资金筹集方面要实现资金来源多元化，包括在适当的时候以适当的方式依法划转部分国有资产充实社会保障基金。

上面所述是全国的改革思路发展，在实践中，改革措施的出台与具体做法并不是同步的，因为从一种模式到另一种模式的转变要有个过程。另外，各地的具体做法也有些差别。

1.2 中国养老保障面临的形势

我国已于1999年进入老年型国家行列，一个庞大的老年群体正在形成，从而感到对人口老龄化严峻形势的忧虑。解决中国人口老龄化问题将成为本世纪末和下世纪继生育高峰之后人们面临的重大社会问题。

1.2.1 人口形势

2001年世界65岁及以上老年人口有42959万，占世界总人口的7%^①，表明全球已进入老年型社会。中国65岁及以上老年人口约8900万，占世界老年人口总数的20.7%，占亚洲老年人口总数

① 美国人口咨询局编，2001年世界人口数据表

1 导 言

的 40% 左右^①。自 1990 年以来,我国老年人口以每年 33% 的速度增长。据 1995 年中国 1% 人口抽样调查资料计算,全国已有近 1/3 的省、直辖市人口呈老年型。从 2000 年第五次人口普查数据的年龄金字塔中两个凸起部分,即 50 年代和 60 年代生育高峰出生的人口将陆续进入 2010 年后的老年人口组,使金字塔顶部加大,老年人口急剧增加,与此同时人口年龄金字塔底部变窄。2030 年左右顶部宽度将大于底部宽度,意味着老年人口将超过少年儿童人口。总抚养指数因老年抚养指数的提高而上升,老年人抚养指数超过少年儿童抚养指数(见表 1.1)。到 2050 年时,老年人口将达 4 亿左右,老年人口将成为社会的主要抚养人口。我国人口老龄化速度之快,基数之大,高龄人口之多都是前所未有的,且呈现出老年人口和高龄老年人口快速增长期,农村老龄化加速期同时逼近的态势。

表 1.1 中国人口抚养指数变化趋势(%)

年份	少儿抚养指数	老年抚养指数	总抚养指数	年份	少儿抚养指数	老年抚养指数	总抚养指数
1964	76.5	11.4	87.9	2015	29.4	21.2	50.1
1982	57.2	13.0	70.2	2020	29.1	23.8	52.8
1990	43.3	13.4	56.7	2025	30.0	29.5	59.5
1991	43.2	13.7	57.0	2030	30.1	36.5	66.6
1995	44.2	14.8	58.9	2035	28.7	41.5	70.1
2000	42.9	15.6	58.5	2040	27.3	42.7	70.0
2005	37.7	16.1	53.7	2045	27.4	44.5	71.8
2010	32.0	17.6	49.7	2050	28.3	48.5	76.8

资料来源:1.1964—1990 年根据中国三次人口普查资料计算

2.1991—2050 年为中国人民大学杜鹏预测结果

根据预测,从 2000 年起,我国开始向高度老龄化阶段发展。

^① 根据中国人口信息中心编译的《2001 年世界人口数据表》计算

我国人口众多,老年人口数量大,发展速度快,经济尚不发达,基于这种国情,解决人口老龄化所带来的问题,其重要性、紧迫性、艰巨性、复杂性不亚于我国多年来实行的计划生育,号召少生,控制人口增长的问题。特别是今后 10 年我国人口将面临两大难题,即继续控制人口增长和新产生的老年人口问题。

1.2.2 经济形势

根据各国人口老龄化的规律,经济发展、生育率下降和人口老龄化应基本上是同步的,且具备了人口老龄化的经济承受能力。从老年人口的经济密度可以证实这一论点。

老年人经济密度指一定地区、一定时期、一定经济发展水平拥有的老年人口数量。在此我们用老年人口数量与人均国民收入之比这一经济指标来表示。老年人口经济密度越低,表明经济发展水平相对越高,老年人口数分布与经济发展水平相应的程度越好。

2002 年,意大利是世界人口老化程度最高的国家,其老年人口经济密度为 4.7%。老化程度居第二位的日本老年人口经济密度为 8.5%,养老经济实力最强的是比利时(0.06%)和新加坡(0.1%)。中国的老年人口经济密度则高达 51.82%。

从上述一组数据可以看出,进入老年型的经济发达国家已经具备了很强的支撑抚养老年人口的经济实力,显然中国出现了与经济发展不同步的超前老龄化。当 2050 年处于老龄高峰时,人均国民生产总值也只是达到当前中等发达国家水平,届时 60 岁及以上老年人口将达到 4 亿左右,与一些老龄化程度较高的发达国家相比,我国在经济发展水平相对低得多的情况下,将承受老年人口绝对数比其他发达国家高得多的老年人口压力。由此看出,中国是一个很特殊的国家,人口众多,老年人口也多,经济还很不发达。由于我国人口老龄化与经济发展的时间差,在近期内不可能建立起适应老龄化发展需要的全方位的社会养老保障体系。长期以来由于国家财

力有限，老年社会保障系统覆盖面窄，城市只局限于部分企事业单位职工，基本上没有扩大到农村。

农村经济体制改革以后，使原有依附于集体经济的农村社会保障越来越少，家庭成为老年人支持的最后载体，而家庭类型及家庭结构的变化，使建立在传统上的老年人养老支持载体也难以支撑。经济发达地区，农村劳动力离开农业生产岗位，失去了土地这一经济保障资源。农村老龄化程度又高于城镇，而且空巢老人家庭增多，迫切要求建立农村老年人保障机制。由于农村缺乏老年社会保障系统，传统的家庭养儿防老在农村仍扮演着主要角色，因此为生男孩而多生、超生，使得中西部一些省区生育水平一直居高不下，所以落实计划生育基本国策也需要养老保障系统。

1.2.3 社会家庭的变革

①空巢家庭增多

社会在不断的发展进步，家庭作为特定的社会历史范畴随着社会的发展处于动态的演化过程中，随时反映着家庭的时代特征、结构、婚姻状况，反映着家庭成员间的结合关系和状态。家庭是社会结构中的重要组成部分，是社会发展的重要因素，并显示着中华民族所具有的特色。社会的发展，每个人的进退，无不与家庭紧密相关。

自 70 年代末推行计划生育政策以来，独生子女家庭的比例显著增加，家庭子女数量的减少降低了形成传统家庭类型的可能性。尤其是在城市，独生子女已经十分普遍，其直接后果就是空巢家庭的增加。改革开放、人口流动和城市化等人口条件也是加速传统大家庭分化的重要原因之一。社会的变革使生产方式、生活方式、思想意识、价值取向、家庭成员文化层次、职业、经济收入、思想情趣和居住条件的不同都将对家庭类型和家庭结构的变化产生重要影响。随着改革开放的深入，社会的发展，现代化程度的提高，迅速