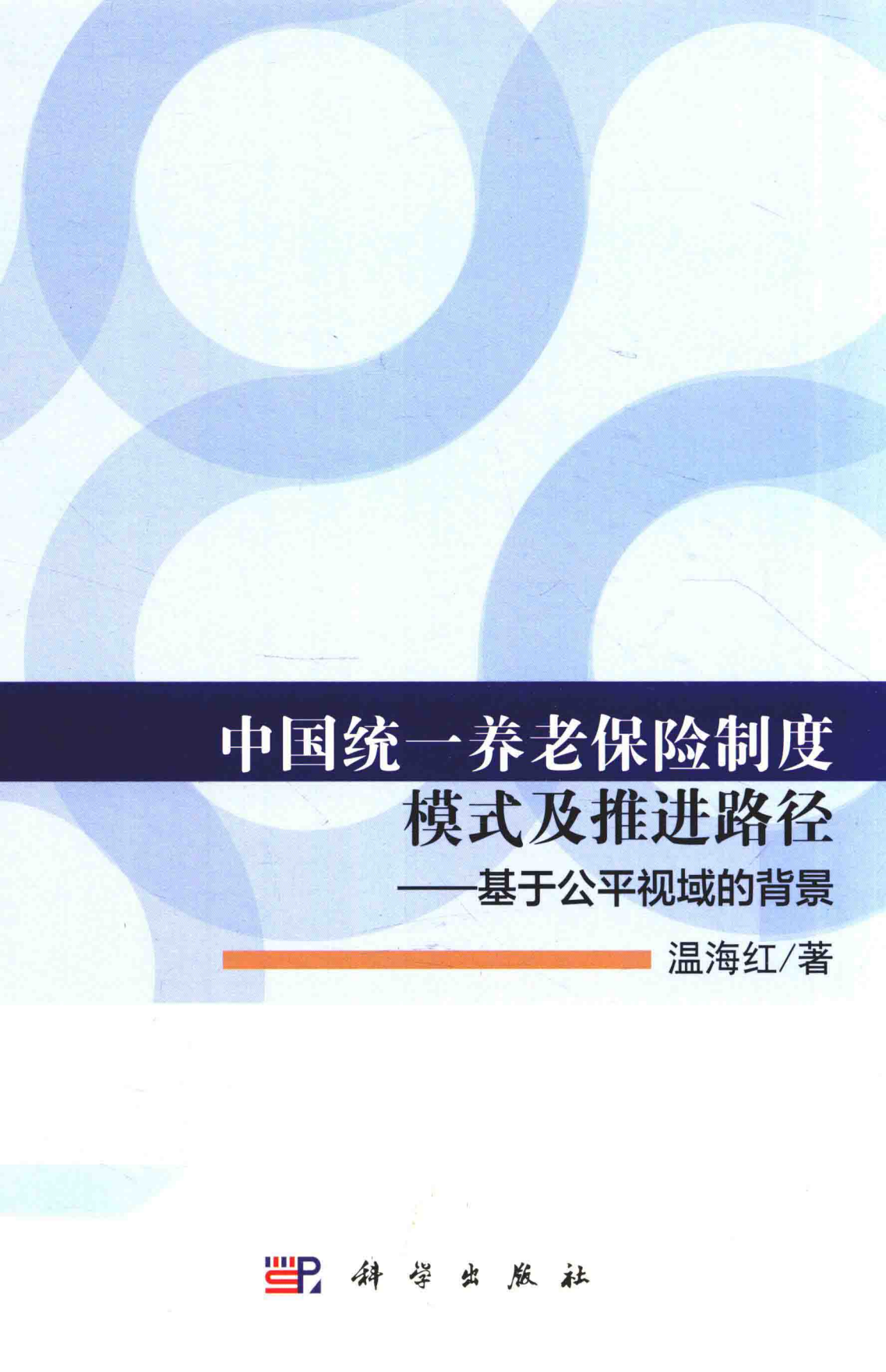




中国统一养老保险制度 模式及推进路径 ——基于公平视域的背景

温海红/著



科学出版社

中国统一养老保险制度 模式及推进路径 ——基于公平视域的背景

温海红 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书回顾中国城乡养老保险制度变迁,遵循共享发展理念设计统一养老保险制度模式,该模式取消城乡户籍和职业身份的界定,在参保人群、参保方式、统筹层次、政府责任、领取年龄、保障水平方面实行全国统一,提出尽快完善城乡基本养老保险制度衔接的办法、制定统一养老保险制度的政策、建立长效的公共财政投入机制,提高养老保险制度的统筹层次等措施,同时要加快户籍制度的改革、深化劳动就业制度的改革、大力发挥补充养老保险的作用、加大养老保险政策宣传力度、发展经济提高城乡居民缴费水平、深化税收和收入分配制度的配套措施。

本书不仅可以作为高校社会保障及相关专业的学习资料,也可以作为从事养老保险理论研究者 and 实务工作者的参考书目,也适合作为广民众了解和普及养老保险基本理论和知识的阅读书目。

图书在版编目(CIP)数据

中国统一养老保险制度模式及推进路径:基于公平视域的背景/温海红著.
—北京:科学出版社,2018.9

ISBN 978-7-03-055492-5

I. ①中… II. ①温… 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 281345 号

责任编辑:徐 倩/责任校对:贾娜娜
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 9 月第 一 版 开本:720 × 1000 1/16

2018 年 9 月第一次印刷 印张:11 3/4

字数:230 000

定价:86.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

温海红，女，1964年9月生，法学博士。西安交通大学公共政策与管理学院副教授，硕士生导师。长期从事社会保障教学与科研工作，主要研究领域为养老保险理论与政策、社区养老服务理论与实践。

主持国家社会科学基金项目、教育部人文社会科学研究一般项目等省部级项目20多项，出版社会保障专业教材3部和专著1部，公开发表期刊论文40多篇，获省部级、市级人文社会科学研究优秀成果4项。

序

公平是人类社会追求的崇高目标，公平正义是现代文明社会所追求的价值理念。自古至今，老有所养是人类社会重要和永恒的话题。伴随时代变迁，人们的养老方式也发生着重大变化，从农耕时代的家庭养老发展为工业时代的社会养老，从非正式养老发展为正式的制度安排养老，从保障部分人群发展为保障全体国民，从单一的养老保障体系发展为多层次的养老保障体系，尤其在人口老龄化的今天，世界各国都在不断完善和改革养老保险制度，以实现社会成员老有所养的目标，又同时将公平作为养老保险制度发展的首要原则。

我国养老保险制度经过 20 多年的试点和改革探索，经历了先城镇后农村的发展阶段，从计划经济时代的平均分配理念，到经济转型时代的公平兼顾效率理念，再到目前的公平、正义和共享的理念，已建立了世界上最大的覆盖城乡居民的养老保险体系，在提升制度公平性方面取得了显著成绩。但是长期以来受二元经济体制的制约，养老保险制度在保障模式、筹资模式、基金来源、待遇水平和政府责任等方面存在显著的差异，从而导致城乡之间、地区之间和社会成员之间的不公平，在一定程度上阻碍了社会经济的发展。

如何进一步提升养老保险制度的公平性？国内外学术界对养老保险制度公平性的研究较为丰富，国外从人口学、经济学、管理学、保险学等理论视角，采用定量和定性方法分析养老保险制度与财政、经济发展水平等的相关性。伴随人口老龄化的到来，各国纷纷改革养老保险的筹资模式，提倡建立多方负担的多支柱养老保险体系和促使养老金管理趋于市场化，实现养老保险基金的收支平衡，以进一步体现养老保险制度的公平性。我国理论界近年来十分重视城乡基本养老保险制度的研究，对城乡一体养老保险制度的必要性和可行性已达成共识，并提出了完善养老保险制度的思路和对策建议，但是缺乏对统一养老保险制度的概念内涵、模式和政策建议深入与系统的研究，因此，如何从公平的视角实现我国统一养老保险制度，成为迫切需要研究的重要课题。

我自 2000 年以来从事社会保障专业的教学和科研任务，始终围绕养老保险制度的改革主题，指导学生开展了企业职工养老保险制度、农民工养老保险制度、农村社会养老保险制度和公务员养老保险制度的理论与政策研究，深感我国设计的不同人群的养老保险制度之间存在诸多差异性和局限性，这些差异性和局限性不但带来老年人之间的保障水平的悬殊，而且影响了新生劳动力在就业和职业选

择中的倾向性，出现了劳动者在工作流动中其养老保险的参保、缴费和领取养老金各环节不顺畅的局面等一系列问题，这是由于我国养老保险制度设计不合理和不科学，没有真正体现养老保险制度的初衷即公平性，这也促使我们积极探索更加公平的养老保险制度设计，实施统一的养老保险制度将是最好的选择。

党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。其中共享理念是我国社会经济发展的重要原则，也是我国设计统一养老保险制度模式的重要依据。本书基于现有公平理论，以共享发展理念设计统一养老保险制度模式，其内涵是取消城乡户籍和职业身份的界定，在参保人群、参保方式、统筹层次、政府责任、领取年龄、保障水平方面实行全国统一，实行统一标准、统一管理和统一支付，养老保险基金由个人缴费和中央财政补贴构成，实行全国统筹，以实现全体国民基本养老保险权益的共享。

党的十九大报告明确提出要全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，这为今后建立统一养老保险制度提供了理论依据。本书基于现有丰富的研究成果，从公平的视角，对我国养老保险制度发展进行客观评价，提出统一养老保险制度的模式及其政策建议，对丰富和完善我国养老保险制度理论研究具有一定的参考价值。

本书得到2014年度陕西省社会科学基金项目的资助，调研数据的采集涵盖了城镇企业职工和城乡居民，研究结果总结陕西省养老保险制度发展现状的同时，对我国实施统一养老保险制度进行了展望，期盼我国养老保险制度的发展更加公平。

温海红

2018年春于西安

前 言

人人能够享有基本的养老保险是我国全面建成小康社会发展战略的重要内容。基于人口老龄化程度加深和流动人口日益增加,未来如何通过顶层设计和优化制度推行我国统一养老保险制度,以体现更加公平的养老保险制度成为理论界迫切需要解决的重大问题。本书基于公平理论,分析目前我国养老保险制度公平性存在的问题,设计统一养老保险制度的模式,提出推进统一养老保险制度的具体策略,对完善养老保险制度研究具有十分重要的理论和现实意义。

本书内容共分七章。

第一章是绪论。基于我国养老保险制度发展面临的现实和理论问题,提出养老保险制度改革的迫切性和重要性,确立本书研究的内容、思路与方法。

第二章是我国养老保险制度公平性的理论分析。基于现有研究成果,界定养老保险制度公平性的概念和内涵、统一养老保险制度及其性质;总结我国养老保险制度公平性的特点,阐述马克思的公平理论、社会总产品理论和人的全面发展理论等,构建养老保险制度公平性实现模式及其路径理论框架。

第三章是我国养老保险制度公平性现状分析。回顾我国城乡养老保险制度的发展历史,总结目前城乡养老保险制度公平性的特点,以陕西省为调查样本,分析养老保险制度公平性存在的问题和原因。

第四章是我国统一养老保险制度模式设计。针对目前养老保险制度差异化带来城乡之间、人群之间和地区之间的不公平性,遵循共享发展理念,设计统一养老保险制度模式,该模式体现了养老保险制度的起点公平、过程公平和结果公平。

第五章是影响我国统一养老保险制度因素的实证分析。基于现有文献研究观点构建理论模型,通过研究假设、变量选取与测量,采用因子和回归分析方法,以陕西省调查数据为样本,从经济发展、制度管理、社会、家庭状况和个人情况五个维度分析实现我国统一养老保险制度的影响因素,总结各因素在城乡养老保险制度之间的差异及其效应。

第六章是国外养老保险制度改革及其经验借鉴。发达国家通过深化养老保险改革积极应对人口老龄化,如英国、法国、日本、美国、韩国等的养老保险制度改革思路对我国提供了有益经验。

第七章是推进实现我国统一养老保险制度的路径。针对城乡养老保险制度公

平性存在的问题，通过整合、衔接、统一三个实施步骤推进统一养老保险制度，并提出具体政策建议和配套措施。

本书通过研究得出以下结论：一是养老保险制度的公平性具有阶段性和相对性，在不同经济发展阶段对公平赋予的内涵不同；二是共享发展是设计统一养老保险制度模式的重要理念，统一养老保险制度是起点、过程和结果公平的有机统一体；三是影响实现我国统一养老保险制度的因素是多方面的，既有经济、制度和社会的宏观因素，也有家庭经济状况、个人的文化程度、年龄、婚姻状况等微观因素。

本书具有三个特点：一是注重理论和实践相结合。在阐述相关公平理论的同时，总结国内外养老保险制度发展和改革的措施。二是具有一定的前瞻性。结合我国城乡养老保险制度差异化的特点，提出全国统一养老保险制度的概念和模式，于现有的养老保险政策体系框架而言，本书的研究观点具有一定的超前性。三是全面性兼顾系统性。本书全面介绍了我国城乡养老保险制度的发展历史，系统分析了现行养老保险制度公平性不足及其原因，为实现统一养老保险制度提供了具体思路。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 我国养老保险制度改革的迫切性	1
第二节 我国养老保险制度改革的重要性	9
第三节 本书研究思路、方法和内容	15
第二章 我国养老保险制度公平性的理论分析	18
第一节 养老保险制度及其公平性	18
第二节 统一养老保险制度及其性质	23
第三节 养老保险制度公平性分析的理论基础	27
第四节 养老保险制度公平性实现的模式及其推进路径的框架分析	39
第三章 我国养老保险制度公平性现状分析	49
第一节 城乡养老保险制度发展历史	49
第二节 我国养老保险制度公平性的体现	56
第三节 城乡养老保险制度调查基本情况	59
第四章 我国统一养老保险制度模式设计	83
第一节 统一养老保险制度模式设计理念	83
第二节 统一养老保险制度模式设计原则	86
第三节 构建我国统一养老保险制度模式	88
第四节 实现统一养老保险制度模式具备的现实条件	91
第五章 影响我国统一养老保险制度因素的实证分析	96
第一节 研究设计	96
第二节 信度和效度	107
第三节 数据分析结果	123
第六章 国外养老保险制度改革及其经验借鉴	128
第一节 英国养老保险制度改革	128
第二节 法国养老保险制度改革	131
第三节 日本养老保险制度改革	134
第四节 美国养老保险制度改革	137
第五节 德国养老保险制度改革	140
第六节 韩国养老保险制度改革	142

第七章 推进实现我国统一养老保险制度的路径	145
第一节 实现我国统一养老保险制度的步骤	145
第二节 实现我国统一养老保险制度的措施	147
第三节 推进实现我国统一养老保险制度的配套措施	156
参考文献	165
附录	171
统一养老保险制度的意愿度调查问卷（企业职工问卷）	171
统一养老保险制度的意愿度调查问卷（城乡居民问卷）	173

第一章 绪 论

第一节 我国养老保险制度改革的迫切性

养老保险制度（也称为基本养老保险制度）是社会保险制度的重要组成部分，它是国家通过立法为退出劳动领域的老年人提供基本生活保障的重要社会政策。养老保险制度作为国家一项重要的社会政策，通过保障老年人基本生活需要实现社会公平。在养老保险制度建立和发展的过程中，世界各国结合本国的社会制度、经济发展水平、人口结构、政治体制和文化特征建立了不同模式的养老保险制度，这些制度模式在覆盖范围、筹资方式、待遇支付水平上虽然存在一定的差异，但是对各国经济发展和社会稳定均发挥了重要作用。当前中国养老保险制度不但在发展上面临人口老龄化趋势和流动人口规模不断增加的社会问题，而且在制度设计上存在公平性不足的问题，因此，探讨统一养老保险制度模式与推进路径十分迫切。

一、快速增长的人口老龄化

人口老龄化是当今世界各国面临的共同性难题。按照国际通用标准，一个国家60岁及以上或者65岁及以上老年人占人口总量的比重分别达10%或者7%，即意味着这个国家处于老龄化。与其他老龄化的国家相比，我国人口老龄化具有老年人口基数规模大、老龄化速度快、未富先老等特征，而且我国是世界上唯一老年人口已超过1亿人的国家。第五次全国人口普查数据显示，我国在2000年60岁以上人口达1.3亿人，占总人口的比重为10.46%，这表明我国已进入老龄化国家的行列。2010年第六次全国人口普查数据显示，我国60岁以上人口为177 648 705人，占13.26%，2016年底60岁以上人口达23 086万人，占16.7%，65岁及以上人口达15 003万人，占10.8%，未来我国人口老龄化程度将会进一步加重（表1-1）。老年人口是社会发展的重要组成部分，满足老年人的生活需要是社会再生产发展的重要目标。建立和发展养老保险制度以满足老年人的基本生活需要为宗旨。伴随我国人口老龄化趋势的加快，养老保险基金的支出压力越来越大。养老保险基金是社会保障基金的重要组成部分，养老保险基金的收支平衡是保证制度正常运行的关键条件。养老保险基金收入规模的大小取决

表 1-1 2000~2050 年我国老年人口发展趋势预测 (单位: 万人)

年份	2000	2001	2006	2012	2020	2050
年末总人口	126 743	127 627	131 448	135 404	138 381	127 942
15~64 岁	8 891	8 985	9 507	100 403	96 045	78 600
65 岁以上	8 821	9 062	104 190	127 140	210 660	314 420

资料来源: 人口和社会发展报告 2014——人口变动与公共服务, 中华人民共和国发展和改革委员会网站。
<http://www.ndrc.gov.cn>。

于养老保险参保率的高低。按照大数法则的原理, 养老保险制度覆盖范围越广, 参保人数越多, 养老保险基金的收入规模越大, 养老保险制度的共济性越强, 养老保险制度抵御风险的能力就越强。因此为了提高我国城乡基本养老保险的参保率, 增强养老保险基金的收入规模, 有效缓解人口老龄化带来养老保险基金的支付压力, 确保养老保险制度的可持续发展, 迫切需要实现我国统一的养老保险制度。

二、规模庞大的流动人口

流动人口是我国实施改革开放以来伴随城镇化和工业化发展的客观产物, 它是在户籍制度条件下, 离开了户籍所在地到其他地方居住的人口。近年来我国流动人口的规模日益增加 (2015 年较 2014 年有所减少, 见图 1-1)。2010 年第六次全国人口普查时, 新生代流动人口已经超过流动人口半数, 总量达 1.18 亿人。《中国流动人口发展报告》数据显示, 我国流动人口占全国人口总量的比重从 2010 年的 16.5% 上升到 2015 年的 18%, 近年来我国新生代流动人口的比重不断上升, 2016 年已达 64.7%, 成为流动人口的主力军。未来流动人口趋于稳定增加的态势。

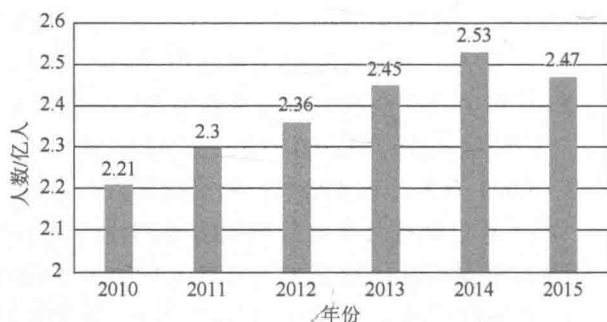


图 1-1 2010~2015 年我国流动人口增加情况

资料来源: 2010~2015 年《中国流动人口发展报告》

目前我国流动人口以农村劳动力为主,他们从农村向城市、从经济欠发达地区向经济发达地区的流动,一方面为城镇各行各业发展增加了劳动力供给,为城市的发展作出了巨大的贡献;另一方面中青年劳动力在不同地区之间的流动中,受现有户籍制度和公共服务地方利益化的制约,难以享受地方政府提供的公共产品和服务。我国基本养老保险目前实行省级统筹,各地区的养老保险政策不统一,缴费费率和缴费基数存在较大差异,流动人口的就业不稳定性难以保证在同一个省(自治区、直辖市)连续缴费15年,养老保险制度在不同地区之间不能顺利有效衔接,最终出现流动人口的养老保险参保率偏低和参保后又“退保”的现象。国家统计局发布的《2014年全国农民工监测调查报告》显示,2014年农民工参加养老保险的比例为16.7%,高龄农民工的参保率仅为3.9%,这说明我国现有的城乡养老保险体系建设滞后于人口流动的步伐,如此低的参保率与我国2020年实现全民保障的目标相差较远,不符合共享发展的理念。虽然近几年来国家相继出台了一系列的政策和法规,旨在保护农民工的养老保障权益,但是一些省(自治区、直辖市)基于地方保护利益,对流动人口设置了许多限制条件,不允许非户籍人口以灵活就业人员身份参加养老保险,有的城市以种种借口拒绝承接大龄劳动者的养老保险关系,加之养老保险制度衔接政策缺少统一的操作办法,严重影响流动人口养老保险关系的转移接续,阻碍了劳动力的合理流动。人的存在是一切社会发展的首要前提,保障人的基本权利是该社会公平合理的一个重要的标志。养老保险制度保障的对象是城乡全体社会成员,在老年时他们都应该平等地享有政府提供的基本养老保障,以满足社会成员“老有所养”的愿望。为了提高流动人口的参保率和解决其在跨地区与跨制度中养老保险关系转移接续的问题,有必要实现我国统一、公平的养老保险制度。因为只有加快实现统一的养老保险制度,彻底消除不同养老保险制度之间的差异化,才能促进养老保险制度在城乡之间、人群之间和地区之间的公平性,最终实现劳动者的自由全面发展。

三、养老保险制度“碎片化”严重

我国养老保险制度从20世纪50年代建立发展到现在,先后经历了从城镇养老保险制度到农村养老保险制度,养老保险制度覆盖人群从企业职工到城乡居民,初步建立了覆盖全体城乡居民的基本养老保障体系。基本养老保险制度包括企业职工基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度、城镇居民基本养老保险制度和新型农村社会养老保险(简称新农保)制度四大部分。近年来基本养老保险制度的覆盖面不断提高,截至2016年底全国参加基本养老保险人数为88777万人,其中参加企业职工基本养老保险人数为37930万人,参加企业职工基本养老保险的农民工人数为5940万人,参加城镇居民基本养老保险人数是50847万人,全国31

个省（自治区、直辖市）^①和新疆生产建设兵团已建立养老保险省级统筹制度，目前已建立了世界上最大的社会养老保障体系，虽然我国城乡养老保险制度改革取得了显著成绩，但是仍然存在着制度“碎片化”的问题（郑秉文和齐传君，2009）。养老保险碎片化是在特定的经济水平和社会条件的约束下出现的阶段性现象。我国养老保险制度碎片化是指在城乡之间、地区之间以及不同群体间存在巨大差异。造成养老保险制度碎片化的原因是多方面的：首先，长期以来对养老保险的概念界定不明晰，国家在制定相关政策时也没有明确给出相关的定义，致使基本养老保险发展的目标不明确；其次，自中华人民共和国成立以来实行二元结构的人口管理模式，将养老保险的参保对象区分为农业户口和非农业户口，许多农业户口的务工人员城镇就业中作为编外人员或临时工，单位没有给他们缴纳养老保险费，这部分人群和没有工资收入的居民一样游离于养老保险制度之外，这些人群具有较强的流动性，成为养老保险制度扩大覆盖面的难点和盲点。目前我国养老保险制度“碎片化”引起的问题主要表现在以下方面。

（一）不同人群的养老保险待遇水平差距较大

中华人民共和国成立以来，根据当时的经济发展水平，建立了城乡有别和不同人群的养老保险制度，从此我国养老保险制度长期处于二元化或“碎片化”的状态。近年来城镇企业职工基本养老保险制度及其体系日益完善，企业职工的基本养老保险费由政府、企业和个人三方共同承担，体现了保障性和共济性的特征，而农村养老保险制度缺乏应有的强制性，农村居民养老保险以个人缴费为主，保障水平较低。伴随社会经济的快速发展，城乡二元养老保险制度导致社会成员之间享受养老保险待遇水平悬殊。例如，2013年全国企业退休人员月平均基本养老金水平为1893元，城乡居民月平均基本养老金水平为87.78元。城镇企业职工和机关事业单位养老保险制度长期以来实行“双轨制”，企业与机关事业单位年人均养老金的绝对差距越来越大。从2000年企业人均养老金6530元、机关事业单位人均养老金9481元，人均养老金相差2951元，到2013年企业人均养老金22367元、机关事业单位人均养老金31082元，人均养老金相差8715元，两群体之间的养老金差距逐年拉大。机关事业单位的养老金替代率远远高于企业的养老金替代率。2001年机关事业单位的养老金替代率高达88.40%，企业的养老金替代率是53.65%，2013年机关事业单位的养老金替代率是59.03%，企业的养老金替代率是43.47%。两个群体的养老金替代率都有降低，但是两者的差距仍然很大。2015年正式启动的机关事业单位与企业职工基本养老保险制度并轨是具有历史性的改革突破，但是制度并轨不必然意味

① 未包含香港、澳门、台湾。

着保障共享和待遇均等。在现行基本养老保险制度框架下，四类人群的平均养老金待遇之比大约是农村老年居民：城镇老年居民：企业退休职工：退休公务员=1：1：20：41。养老保险制度是国家收入再分配的有效调节器，其目标是缓解社会贫困和缩小社会成员之间的收入差距，目前我国不同人群之间养老保险待遇差距过大则是收入分配格局不合理最直接的原因，规范与合理的收入分配秩序是促进经济社会发展的关键。我国不同人群之间的养老金待遇水平存在较大差距，既不符合养老保险制度设计的初衷，也不利于促进城乡社会稳定。

（二）养老保险制度的地区差异较为严重

我国不同省（自治区、直辖市）各自形成区域养老保险制度，因各地区之间在经济、自然资源、人才等方面存在差异，不同人群的养老保险在统筹层次、缴费基数、补贴标准、缴费比例等方面存在许多差异，加之养老保险制度实行省级统筹，养老保险待遇区域差异的拉大导致地区之间公平性的缺失，经济发展水平较高的地区其养老保险制度待遇水平高。近年来我国各地结合实际情况建立了不同模式的城乡养老保险制度，在实践运行中城乡基本养老保险制度在政策、缴费、财政补贴等方面存在许多差异，这种有差异的养老保险制度又加大了地区之间经济发展的不平衡。即地区经济越发达，养老保险制度相对越完善，财政支付压力越小，养老保险基金结余越多，完善的养老保险制度也就越能吸引和留住大量的劳动力，又会促进本地区经济发展；相反，地区经济越不发达，其养老保险制度越不完善，养老保险基金收支缺口越大，也就越不能吸引和留住大量的劳动力，致使本地区经济发展滞后。目前全国企业职工基本养老保险基金实行省级统筹，在城乡养老保险制度地区分割的状态下，经济发达和人口高度集聚的地区，其养老保险基金结余多，相反在经济欠发达和人口净流出的地区养老保险基金收支缺口较大，我国已有 2/3 的城镇职工基本养老保险当期基金征缴收不抵支，中西部多地区已出现养老保险基金的严重缺口。《中国社会保险年度发展报告 2016》显示，有 13 个统计地区养老保险基金累计结余的可支付月数已不足 1 年，黑龙江省养老保险亏空超 200 亿元。2009 年新农保制度实施以来也呈现地区差异，例如，2010 年北京市、江苏省和山东省的新农保基金累计结余都超过了 50 亿元，而西藏自治区、宁夏回族自治区、甘肃省和海南省的累计结余都不足 1 亿元。这种地区分割的养老保险制度不仅没有发挥缩小贫富差距和增强社会互济功能，而且导致不同地区间的差距逐步扩大，在一定程度上阻碍了我国实现共同富裕的发展目标。

（三）养老保险管理体制机制不顺畅

养老保险管理制度是养老保险制度顺利实施的组织保证。养老保险制度的有

序健康发展取决于合理与科学的约束、激励和监督管理体制机制。一国的养老保险管理制度取决于该国的经济和政治水平。我国的养老保险管理体制也发生了重大变化。1978年后城镇国有企业、大集体企业职工社会养老保险由国家劳动部管理,逐步推行养老金省级统筹。1984年,国务院规定集体经济组织的养老保险由中国人民保险公司负责管理,国家机关和事业单位的养老保险由人事部负责统一管理,离休人员由中央组织部负责管理,农村老年社会救济则由乡镇政府和村委会负责管理。目前,我国企业职工基本养老保险由人力资源和社会保障部门及保险经办机构管理,行政机关和事业单位职工养老金来自于财政拨款,由财政部门管理和发放,新农保试点地区则由新农保经办机构负责,现行养老保险管理体制和运行机制造成机构重叠与分工不明确等问题,进而引发矛盾和造成资源的浪费。同时养老保险“碎片化”引起了基金统筹层次低,养老保险基金管理各自为政。养老保险基金以各自统筹区为单位来管理,基金抵御风险能力弱,这必将增加养老保险基金收支不平衡的风险,加之没有完善的法人治理结构和专业的管理人员因而缺乏市场化的运营条件,也是导致养老保险基金投资收益率低的重要因素。

(四) 养老保险关系转移和接续困难

养老保险制度衔接又称为养老保险关系转移和接续,或简称关系转续,是指参保人员在不同地区就业时,其养老保险有关权益记录及待遇水平等关系随其发生的必要转移和接续。1997年城镇企业职工基本养老保险制度推行以来,随着沿海发达地区经济发展的需要,内地部分省(自治区、直辖市)成为劳动力输出的主要来源,加之农村大批劳动力不断涌向城市,外来务工人员面对养老保险关系不能异地转移和接续,深圳市不断出现“退保”的现象,为了解决企业职工跨省流动就业带来的养老保险关系转移和接续问题,国家自2009年以来陆续颁布相关政策,使得我国养老保险在跨统筹区、跨制度之间转移和接续的具体内容与方法有了相应的制度规范。但目前的政策规定在责任划分、管理方式等方面仍存在着一些问题。即现行养老保险关系转移和接续政策缺乏长期规划性,具有较为明显的过渡性质,从而导致衔接政策的实施效力相对较弱,同时现行养老保险关系转移和接续的管理机制不明确,从而导致管理机构之间责任划分不清,各地社会保障经办机构设置存在差异,加之养老保险基金统筹层次低和属地化管理原则,尤其是当前的社会保障信息系统在不同统筹区内自成体系,地区之间记账方式和登记内容不一致,导致信息系统接口不统一,无法实现参保信息在各统筹区进行共享,从而不利于养老保险制度衔接的顺利实现。目前我国的农民工在劳动力人口中占较大比重,也是流动性较强的群体,其养老保险关系不能有效接续妨碍了劳动力跨地区的自由流动,不利于促进人的全面发展,对扭转劳动力市场二元结构和加快城市化进程产生了不利影响。

四、养老保险制度公平性不足

（一）城乡养老保险制度的参保机会不公平

我国城镇养老保险制度起步早、覆盖面广，但是效益好的国有企业为职工缴纳的养老保险金要比效益差的企业缴纳的多，企业职工内部的养老金收入差距很大，部分民营企业还没有为员工缴纳养老保险费。事业单位养老保险制度改革中存在事业单位内部的不公平，主要体现在公益性事业单位与机关内设事业单位之间的不公平、自负盈亏事业单位与全额财政拨款事业单位之间的不公平、编制内人员与编制外人员之间的不公平、新老员工之间的不公平。2009 年和 2011 年政府相继举办新型农村社会养老保险以及城镇居民社会养老保险，2014 年整合为城乡居民统一的基本养老保险，但由于这类人员缴纳的养老保险金普遍很低，加之政策的激励性和吸引力不强，一些青年群体参加养老保险的意识不强，还有一些自由职业者、个体经营户并未参加社会养老保险，致使养老保险参保率低。

（二）城乡养老保险制度的过程不公平

企业职工基本养老保险制度是基于企业职工稳定的工作和收入，设计了养老保险的缴费标准，参保职工根据每年社会平均工资基数能够按期足额缴费，以确保其享有未来的养老保险待遇，同时企业职工基本养老保险制度采用累退缴费机制，对低收入人群极为不利，进一步削弱了制度的公平性，养老保险制度的实施进一步拉大了垄断行业和非垄断行业之间的收入差距；不同行业适用于不同的企业缴费率，现行企业缴费率水平趋于福利最大化。而农村居民进入城市后，由于各种原因不能参加企业职工养老保险，或者参保后缴费能力不足，不能连续缴足 15 年的养老保险费，出现养老保险的断缴或欠缴现象。

（三）城乡养老保险制度的结果不公平

城乡养老保险制度存在机会和过程不均等，必然导致结果的不公平。目前城乡养老保险保障水平、养老服务待遇、养老服务信息化等方面存在较大差异，较低的保障水平，导致农村居民参保意愿不强，即使参保也是选择较低的缴费档次，于是较低的缴费档次导致较低的保障水平，致使农村居民对养老保险制度的满意度较低。