

随着老龄化进程不断加快，当今世界无论是发展中国家还是发达国家，都在相应地调整和完善社会保障制度。

赵志刚○著

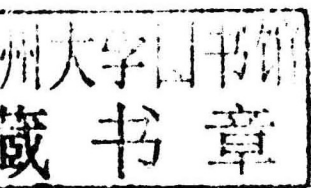
基于社会公正理论的 中国公共养老保险制度研究

JIYU SHEHUI GONGZHENG LILUN DE
ZHONGGUO GONGGONG YANGLAO
BAOXIAN ZHIDU YANJIU

黑龙江教育出版社

基于社会公正理论的中国公共 养老保险制度研究

赵志刚 著



黑龙江教育出版社

图书在版编目（CIP）数据

基于社会公正理论的中国公共养老保险制度研究 / 赵志刚著. —哈尔滨：黑龙江教育出版社, 2013.4

ISBN 978-7-5316-6974-6

I. ①基… II. ①赵… III. ①社会养老保险 - 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(2013)第068247号

序：

中国养老保险制度——存在的问题 与改革的取向

——为赵志刚博士《基于社会公正理论的
中国公共养老保险制度研究》而作

郑秉文

中国基本养老保险制度面临诸多两难困境,已经走到了一个十字路口。

从财务可持续性看,随着覆盖面的扩大,养老基金滚存余额规模逐年增加,2009年底已达1.25万亿元,到2010年底肯定要超过1.5万亿元;但每年养老保险制度却需要相当的转移支付,2002—2009年合计已达6 000多亿元。另一方面,养老保险基金投资收益率不足2%。有些统筹地区每年基金结余高达几百亿元,例如广东省已累计高达3 000亿元,而有些地区则当期收不抵支;有些地方小制度连年需要财政补贴,例如,2009年上海财政对“城保”补贴了100亿元,而有些小制度却连年结余,承受着低于CPI增长率的侵蚀,例如,上海“综保”历年结余累计已达几百亿元。巨大规模的养老基金资产与持续的财政补贴需求同时并存,这是当前养老保险制度财务可持续存在的一个重要问题。

从投资收益率上看,中国养老保险基金是世界上投资收益率最低的养老保险基金,多年来平均每年不到2%,而2000—2008年CPI增长率则是2.2%,这个投资体制和收益率显然远不适应养老金增值保值的要求,不能战胜通胀增长率;如按全国社保基金理事会日前刚刚宣布的10年平均收益率9.8%为基准,剔除基本社保五险基金2%的名义收益率之后,1997—2009年五险基金的利息损失将高达6 000亿元以上,这个损失相当于抵消了2002—2009年财政对养老保险制度的全部补贴!如果考虑到2010年11月CPI 5.1%和10月份的4.4%,中国养老保险基金每天都要经历严峻的负利

率的考验。

从扩大覆盖面进程上看,2000年底参保人数为1.04亿人,其中缴费人数为9124万人,在9年后的2009年,这两个数据分别上升到2.36亿和1.77亿;这个增速是非常缓慢的,相比之下,中国香港强基金制度于2000年启动,次年便超过50%,第三年便超过90%。按照这个速率推算,我国要实现党的十七大提出的到2020年建立基本覆盖城乡的社保体系的伟大战略部署是存在很大困难的。

从待遇水平看,十几年来,城镇企业职工养老金待遇水平连年下降,中央政府不得不连年上调待遇水平,平均每年上调10%左右,今年已是连续第六年。相比之下,机关事业单位实行的传统养老金增长率远高于城镇企业职工养老金增长率,1999—2009年机关事业单位养老金水平是城镇企业人员的1.6倍。相比之下,农村养老金水平仅为几十元。中国公共养老金水平存在的行业差别、地区差别、群体差别竟高达十几倍、几十倍甚至上百倍,替代率水平相差几倍甚至十几倍(老农保制度下个别地区参保人员每月领取的养老金只有几元钱)。

从便携性上看,虽然2009年底中央政府颁发了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》(国办发[2009]66号),但是,流动性很强的农民工的跨统筹地区养老关系转续依然存在一些便携性障碍,“外生”的行政手段强加给这个制度并对其内生的制度便携性缺位进行“替补”,此举总是潜藏着种种不顺畅的地方,不仅严重阻碍了全国范围私人部门之间劳动力市场的形成,而且也为跨部门之间(公共部门与私人部门之间)的合理流动带来很多问题;事业单位养老金制度现状的滞后、五省市事业单位改革试点的停顿等,均意味着基本养老保险制度便携性存在很大问题。

从基本养老保险制度的设计目标上看,部分积累性质的统账结合制度遇到了空前的困难:试点工作已经停止几年,作为第一个做实账户试点省份,辽宁省已积累了1600亿元账户基金,但终于“扛不住”当前统筹支付缺口的巨大压力,不得不“被同意”先从账户资金中予以“垫付”。这意味着,10年前试点时颁发的《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发[2000]42号)第二款第四条明确规定的“社会统筹基金不能占用个人账户基金”化为乌有,制度改革似回到了10年前的原点;同时,辽宁“占用”账户资金这个先例还意味着,以统账结合为标志的部分积累制在中国走到了一个十字路口。

从提高统筹层次来看,虽然早在1991年颁发的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号)就明确提出,“尚未实行基本

养老保险基金省级统筹的地区,要积极创造条件,由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹。”但是,20年过去了,养老保险基金的统筹管理层次即资金流的收入支出、核算管理等却依然以市、县级为主,全国统筹单位多达2 000多个,统筹层次与20年之前相比没有实质性变化。过低的统筹层次,这是中国基本养老保险制度的一个致命缺陷,目前几乎所有的制度困境都是由它“派生”出来的,但是,在既定的统账结合制度下,没有任何可行的办法能够在这个制度基础之上“生长”出来,由此,一系列“外生”的行政办法便纷纷出笼,补丁式的制度运行特征便伴随始终。

从养老保险费征缴体制看,1999年通过的《社会保险费征缴暂行条例》(国务院令 第259号)第六条规定的“社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定,可以由税务机关征收,也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构(以下简称社会保险经办机构)征收”。局面不但没有任何改变,而且,“双重征缴”体制更加利益化和部门化,路径依赖正在左右着中国养老保险体制改革的任何一个细微之处。为此,刚刚通过的《社会保险法》第59条只能无奈地原则做出“社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定”的规定。

.....

众所周知,上述哪个难题也不能够单一独立解决,因为这些缺陷是互为依存、互为前提的,只能一揽子从制度结构上予以解决。

毫无疑问,上述“问题清单”还可以延长下去,并且,我敢肯定地说,如果不继续深化改革,这个问题清单只能越来越长,而不是相反,因为,随着时间的推移,潜在的矛盾将不断显性化,给一个缺陷打一个补丁必将引致许多意想不到的其他问题出现,于是就需要多个“暂行条例”或“试行办法”等一批补丁补上去,这种连环打补丁的做法会将问题清单一直延长下去。

缩短这个问题清单的办法只有一个:对制度结构进行深化改革。

黑龙江省人力资源和社会保障厅养老保险处处长赵志刚博士的这本专著就是对制度结构进行深化改革的一个很有实用价值和参考意义的重要研究成果。

这项研究成果具有如下几个特点:

首先,在分析罗尔斯、诺齐克及阿玛蒂亚·森等著名学者关于社会公正理论的基础之上,对目前中国养老保险制度的社会公正的实质进行了深入研究,认为中国养老保险制度应以社会公正为理论平台,在原点上重新审视现行的城乡公共养老保险制度,打破传统的二元经济与社会结构下形成的城乡二元社会保障体制基础,对城乡公共养老保险制度予以重新建构,使之

更能适应统筹城乡经济与社会发展的国内形势和经济全球化的国际趋势。作者这个思维理念和政策主张是非常难能可贵的,也是非常准确的。在我看来,养老保险覆盖面长期不能实现应保尽保,尤其在金融危机中绝大部分应保尽保的劳动者被裸露在社会保护之外,这是最大的社会不公正。为此,我十分赞同作者的看法,应坚决、尽快、彻底摒弃城乡二元思维方式,从基本理念上消除城乡差别设计的思维惯性,在城镇不同社会群体和不同体制的单位之间实行统一的公共养老保险制度。

其次,作者对现行的统账结合制度框架进行了大胆的、突破性的改革,在对目前基本养老保险制度结构性矛盾的分析基础上,在对个人账户基金性质重新认定的前提下,作者将原“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险制度,整合成“社会统筹”和“个人账户”相分离的两个部分,即“社会统筹养老保险制度”和“个人账户养老保险制度”,统称为公共养老保险制度。这个改革建议的提出,显然完全符合作者关于建立中国城乡融合的公共养老保险制度的理念。在作者看来,“社会统筹养老保险制度”和“个人账户养老保险制度”既相对独立,又有必然联系。正如作者所言,“相对独立”是指社会统筹养老保险制度与个人账户养老保险制度可以分别运行,分步实施;“必然联系”是指两个制度所产生的公共养老金之和,应当与原来的“统账结合”模式所产生的基本养老金相等,社会统筹与个人账户两种基金虽然分账管理,但在一定的条件下可以互相借用。因此,按照作者的思路,现代意义上城乡融合的公共养老保险制度就是由“社会统筹养老保险制度”与“个人账户养老保险制度”相组合的两部分制度组成。

再次,作者顺着“社会统筹养老保险制度”与“个人账户养老保险制度”相组合的逻辑脉络,提出了一个重要命题,即国家对个人账户基金的保值增值应当负完全责任,政府有关部门必须保证个人账户基金的投资运营能够抵御长期的通货膨胀。这个命题的意义是重大的,结论是有价值的,因为在基本养老保险制度创新中,记账与做实之间的区别仅在于“认识”。否则,制度设计必然存在一个不公平的问题,正如作者所分析的:在实账积累下,若无论高收入者还是低收入者未来的养老金收益现值都大于其所缴费用的现值,这说明该养老保险制度的代际负担是不公平的,下一代的负担要重于当前一代;反之,未来的养老金收益现值都小于其所缴费用的现值,说明下一代的负担要轻于当前一代。在作者眼里,这也是不公平的。对此,我十分同意,并就我所知,在目前学界,能够有这个高度并看得如此深远的专著,是很不多见的。

此外,作者的深层思考与设计产出是一个较为完整的一揽子计划,在

“社会统筹养老保险制度”与“个人账户养老保险制度”相组合的逻辑之下,给出了一个统一公共养老保险制度的大思路和大框架,例如,对农民、非农化农民群体、边缘化群体、农民工、未参保城镇集体企业退休人员、“五七工”“家属工”、事业单位人员等不同群体,都给出了具体的制度设计细节;对养老基金的投资管理体制改革的取向、对城乡两大制度的衔接、对多支柱的设计、对企业年金制度的设想,甚至对个人储蓄养老保险和商业人寿养老保险制度都给出自己独到的设计理念。

最后,这部专著还有一个重要特点,那就是,作为长期在省级社会保险行政管理部门工作的负责养老保险的一位主要官员,作者具有第一线的、长期和丰富的工作经验,并兼有学者的良好素养和扎实功底,在研究过程中和研究论述中都充满了理论和实践相结合的良好学风。例如,给我印象较为深刻的是,作者以黑龙江省2004—2009年全部退休人员共91 131人为样本,通过测算、对比和分析等,设计出了7套公共养老金计发办法改革方案,然后确定了一个公共养老金计发办法预设模型,为建立统一城乡的公共养老保险制度提供了很多来自第一线的技术支持和成功案例。从这个角度讲,也看出作者曾为黑龙江省养老保险制度改革做过很多工作,付出很多辛苦,作过很大贡献。

我认识赵志刚博士大约是在五六年前,那时,我作为国务院东北三省完善城镇社会保障体系试点工作评估小组的十成员之一,每年都去黑龙江一两次。以前,我从赵志刚博士那里学到了很多东西,这次,从这部专著中又学到了很多东西。赵志刚博士盛情邀我写个序言,实际上是给我一次学习的机会。借这个机会,我也郑重地向学术界和政策制定层面的同行推荐这部著作。

愿这部著作在中国养老保险研究和制度改革中能够发挥它应有的作用。

愿赵志刚博士不断研究出新的成果。

为中国社会保障制度建设,让我们大家共同努力。

2010年12月13日夜于北京小黑屋

摘 要

随着老龄化进程不断加快,当今世界无论是发展中国家还是发达国家,都在相应地调整和完善社会保障制度。变革的主要趋势,在制度设计层面,表现为构建社会保障的责任分担机制,分解政府责任,强化个人义务,充分调动家庭和市场的积极性;在政策操作层面,则是政府部门学习和借鉴私营部门的方法,强化社会保障的绩效管理,引入目标定位策略。公共养老保险制度作为社会保障体系的重要组成部分,也因此越来越受到人们的关注,对公共养老保险制度改革已经成为世界性的潮流。

中国也同其他国家一样,近十几年来在社会保障制度改革方面进行了不懈的探索。但是,中国特殊的人口结构、鲜明的城乡二元结构、过大的国有企业比重、较高的赡养率,使得中国的社会保障制度改革更加步履维艰。在养老保险制度改革方面,由于基础理论的匮乏、基本理念的偏差、思维方式的老化,导致中国的公共养老保险制度虽然经过了十几年的改革,但至今仍存在着基本模式不明确、制度体系不健全、城乡体系不融合、覆盖范围不宽广等问题。

本书在对西方社会公正理论分析和批判的基础上,阐释了中国现阶段在社会保障领域实现社会公正的基本内涵,揭示了中国的养老保险制度改革所存在的社会公正方面的问题;以社会公正理论为基础,对西方社会保障理论及其模式进行了研究和探讨,提出了中国社会保障制度建设应遵循的原则,并从战略高度指出中国应当建立国家、企业(单位)、个人责任合理分担的“社会保险型”的社会保障制度;通过对西方公共养老保险制度模式的分析,对中国实行部分积累制的公共养老保险制度的可能性、必要性进行了论证,并对过去十几年中国在城镇企业所进行的部分积累制基本养老保险制度探索进行了客观的评析;在借鉴国外对现收现付制、基金积累制、部分积累制模式改革实践经验的基础上,对中国城镇企业基本养老保险制度模式设计背景、运行情况、存在问题进行了认真的分析,提出了在对城镇企业基本养老保险制度进行“统账分离”整合的基础上,建立公共养老保险制度

的观点,并通过社会实验确定了公共养老金计发办法;通过实证研究,揭示了中国现行的城镇企业基本养老保险制度模式对居民储蓄具有“挤出效应”,从而证明了在中国实行部分积累制的公共养老保险制度的客观必要性。

本书还对中国计划经济时期,由计划经济向市场经济过渡时期,以及市场经济时期的公共养老保险制度构成要素进行了定性分析。在此基础上提出了要适应市场经济形势对中国城乡公共养老保险制度的功能重新定位,科学划分政府、企业(单位)、个人责任的观点,从而为建立市场经济环境下政府、企业(单位)、个人责任合理分担机制创造了条件;然后基于社会公正理论,提出中国应当将公共养老保险制度覆盖面进一步扩大,使之成为覆盖城乡各类社会群体的国民公共养老保险制度的观点。在以上研究的基础上,本文从统筹城乡发展的角度,构建了能够相互融合的城镇企业养老保险制度体系、机关事业单位养老保险制度体系、农村养老保险制度体系。

本书为解决中国公共养老保险资源分配不合理、城乡养老保险制度体系不融合、基本养老保险关系转移难等问题提供了理论依据,并通过中国完善城镇社会保障体系试点实施推广工作,在中国城乡养老保险制度改革的决策现实中产生良好的实践效果。特别是在指导解决基本养老保险历史遗留问题方面,起到了世界观和方法论的作用;以本书为基础的一些基本养老保险政策创新,在国内产生了一定的影响。

目 录

第1章 绪论	(1)
1.1 研究背景与问题的提出	(1)
1.1.1 研究背景	(1)
1.1.2 问题的提出	(3)
1.2 研究目的与意义	(4)
1.2.1 研究目的	(4)
1.2.2 研究意义	(5)
1.3 国内外研究现状综述	(6)
1.3.1 社会公正理论研究综述	(6)
1.3.2 养老保险制度研究综述	(11)
1.3.3 国内外研究现状评述	(15)
1.4 研究内容与研究方法	(17)
1.4.1 研究内容	(17)
1.4.2 研究方法	(18)
1.4.3 技术路线	(19)
第2章 公共养老保险制度的理论基础研究	(20)
2.1 社会公正理论基础分析	(20)
2.1.1 西方社会公正理论的借鉴价值	(20)
2.1.2 马克思社会公正理论的指导意义	(25)
2.1.3 中国现阶段社会公正基本内涵	(27)
2.2 社会保障理论基础分析	(35)
2.2.1 西方社会保障理念的演变	(36)

2.2.2 西方社会保障理论的特点	(37)
2.2.3 西方社会保障理论批判	(40)
2.2.4 中国社会保障制度建设应遵循的原则	(43)
2.3 养老保险制度设计理论基础分析	(45)
2.3.1 西方公共养老保险制度设计理论分析	(45)
2.3.2 中国公共养老保险制度设计相关因素分析	(48)
2.3.3 中国公共养老保险制度责任定位	(50)
2.4 本章小结	(51)
第3章 国内外公共养老保险制度模式研究	(53)
3.1 国外公共养老保险制度模式分析	(53)
3.1.1 现收现付制模式分析	(53)
3.1.2 基金积累制模式分析	(58)
3.1.3 部分基金积累制模式分析	(64)
3.2 国外公共养老保险制度的操作实践分析	(67)
3.2.1 智利基金积累制模式的操作实践分析	(68)
3.2.2 瑞典缴费确定型现收现付制模式的操作实践分析	(70)
3.2.3 美国部分积累制模式的操作实践分析	(72)
3.3 中国不同时期公共养老保险制度构成分析	(73)
3.3.1 计划经济时期公共养老保险制度构成分析	(73)
3.3.2 过渡时期公共养老保险制度构成分析	(74)
3.3.3 市场经济时期公共养老保险制度构成分析	(75)
3.4 本章小结	(76)
第4章 中国公共养老保险制度目标模式研究	(77)
4.1 中国城镇企业基本养老保险制度模式分析	(77)
4.1.1 中国城镇企业基本养老保险制度改革背景	(77)
4.1.2 中国城镇企业基本养老保险制度模式主要内容	(79)
4.1.3 中国城镇企业基本养老保险制度的再分配效应	(81)
4.1.4 中国城镇企业基本养老保险制度的储蓄效应	(84)

4.2 作为拟选目标的城镇企业公共养老保险制度模式分析	(93)
4.2.1 城镇企业基本养老保险制度运行情况分析	(93)
4.2.2 城镇企业基本养老保险制度结构性矛盾分析	(95)
4.2.3 部分积累制公共养老保险模式实现形式分析	(97)
4.3 中国公共养老保险制度目标模式的确立	(98)
4.3.1 公共养老保险制度目标模式的社会公正基础	(98)
4.3.2 中国公共养老保险制度目标模式构成	(99)
4.3.3 中国公共养老保险制度目标模式功用	(101)
4.3.4 中国公共养老保险制度目标模式建设探索	(108)
4.4 本章小结	(111)
第5章 中国公共养老保险制度社会实验研究	(112)
5.1 中国公共养老金计发办法改革实验研究方案	(112)
5.1.1 计发办法改革模型的设计方案	(112)
5.1.2 计发办法改革实验过程	(115)
5.1.3 公共养老金计发办法的确定	(117)
5.2 新计发办法替代率及公平与效率因素分析	(124)
5.2.1 新计发办法替代率分析	(124)
5.2.2 新计发办法公平与效率因素分析	(128)
5.2.3 新计发办法实施过程分析	(130)
5.3 中国公共养老保险制度相关效应分析	(135)
5.3.1 中国公共养老保险制度福利效应分析	(135)
5.3.2 中国公共养老保险制度经济效应分析	(138)
5.4 本章小结	(140)
第6章 中国养老保险制度改革现实问题研究	(141)
6.1 城镇企业公共养老保险制度现存问题分析	(141)
6.1.1 基本养老保险转轨成本责任主体分析	(141)
6.1.2 基本养老保险覆盖范围分析	(143)
6.1.3 基本养老保险操作原则分析	(144)
6.1.4 基本养老保险统筹层次分析	(146)

6.2	机关事业单位公共养老保险制度现存问题分析	(147)
6.2.1	机关事业单位养老保险制度原试点方案分析	(148)
6.2.2	新型事业单位养老保险制度改革探索	(149)
6.2.3	新型事业单位养老保险试点方案难点问题分析	(151)
6.2.4	统筹城镇养老保险制度建设路径分析	(158)
6.3	农村公共养老保险制度现存问题分析	(164)
6.3.1	原农村社会养老保险制度模式存在的问题	(164)
6.3.2	新型农村社会养老保险制度框架分析	(166)
6.3.3	统筹城乡养老保险制度建设路径分析	(171)
6.4	养老保险基金管理现存问题分析	(173)
6.4.1	养老保险基金风险种类分析	(174)
6.4.2	政府化解基金风险措施分析	(178)
6.4.3	中国养老保险基金保值增值渠道分析	(181)
6.5	本章小结	(186)
第7章	中国城乡养老保险制度体系构成研究	(188)
7.1	养老保险制度体系要素分析	(188)
7.1.1	公共养老保险制度	(188)
7.1.2	企业年金制度	(190)
7.1.3	个人储蓄养老保险制度	(191)
7.2	城乡养老保险制度体系构成模式分析	(192)
7.2.1	城镇企业养老保险制度体系构成	(192)
7.2.2	机关事业单位养老保险制度体系构成	(194)
7.2.3	农村养老保险制度体系构成	(196)
7.3	城乡养老保险制度体系功能分析	(198)
7.3.1	维护社会公正功能	(199)
7.3.2	促进城乡融合功能	(201)
7.3.3	增进国民福利功能	(202)
7.4	政府在养老保险制度体系中的责任定位分析	(204)
7.4.1	政府的责任范围	(204)

7.4.2 划清政府责任的措施	(207)
7.4.3 提高公共养老保险统筹层次	(208)
7.5 本章小结	(210)
第8章 基于社会公正理论的养老保险政策创新研究	(211)
8.1 解决基本养老保险历史遗留问题总体思路	(211)
8.1.1 解决基本养老保险历史遗留问题遵循的原则	(212)
8.1.2 制定基本养老保险若干政策问题处理意见	(214)
8.1.3 制定若干政策问题处理意见具体操作意见	(226)
8.2 解决未参保城镇集体企业退休人员养老保障问题	(239)
8.2.1 部分未参保城镇集体企业基本情况分析	(239)
8.2.2 纳入基本养老保险统筹范围运作过程	(244)
8.2.3 纳入基本养老保险统筹范围实施过程	(259)
8.3 解决“五七工”“家属工”养老保障问题	(273)
8.3.1 “五七工”“家属工”基本情况分析	(273)
8.3.2 纳入基本养老保险统筹范围运作过程	(275)
8.3.3 纳入基本养老保险统筹范围实施过程	(282)
8.4 实现基本养老保险全覆盖路径分析	(313)
8.5 本章小结	(316)
结论	(317)
参考文献	(319)
攻读学位期间发表的学术论文	(331)
致谢	(333)

第1章 绪 论

1.1 研究背景与问题的提出

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 现实背景 本书的现实背景主要有以下几方面:

(1)中国社会保障制度改革严重滞后。随着中国社会主义市场经济的发展,社会保障制度改革滞后已经成为进一步深化经济体制改革的瓶颈。改革开放20余年来最大的失误,是收入分配和社会保障制度体系的调整没有跟上整个经济体制改革的步伐。^[1]经过20多年的改革,中国的社会保障体系仍然没有让人们找到安定的感觉。据国家统计局城调队对武汉等10多个城市的典型调查,群众最关心的问题第一是医疗体制改革(占87%),第二是养老保险制度建设(占81.8%)。^[2]

社会保障的主要功能是通过二次分配,平衡一次分配的不公平,从而缩小社会成员间的收入差距。但是,改革开放以来中国的社会保障制度建设不仅没有起到缩小贫富差距的作用,反而存在着逆向补偿的倾向。这说明中国经过20多年所建立的社会保障制度,一方面没有对弱势群体真正起到保护作用,另一方面也没有真正为市场改革起到减震作用。

(2)中国养老保险制度建设没能很好地体现社会公正。养老保险制度是社会保障体系的重要组成部分。养老保险制度建设的不到位在整个社会保障体系不健全中占有较大的权重。主要体现在以下几方面:

一是城乡养老保险制度建设的经济基础不平等。从1952—1990年,中国通过工农产品价格剪刀差使农村无偿地为城市工业化提供资金净额约10000亿元;从1991—1997年,工农业产品剪刀差总计又达到了12666亿元。^[3]采取这种发展战略,使中国用不太长的时间初步建成了比较完整的工业体系,但也因此形成并不断强化城乡二元经济与社会结构。在社会保

障制度建设资金投入方面,从全国社会保障费用支出的情况来看,占总人口80%的农民,只享有社会保障支出的10%左右;而占总人口20%的城市居民,却占到社会保障费用的90%,城市居民人均社会保障费用是农民的20倍以上。^[4]

二是在城镇企业职工代际间养老保险负担不公平。据世界银行估计,1994年中国城镇企业职工基本养老保险转轨成本为5万亿元左右^[5];1996年这笔转制成本在3~4.5万亿元之间。^[6]按中间数值3.7万亿元计算,假设在50年内将转轨成本还清,每年需要偿还的转轨成本约为1900亿元。^[7]目前偿还这笔转轨成本主要靠当代在职的一代人,但他们还要为自己将来的养老进行积累,这种二重负担对这一代人来说尤其不公平。

三是城镇离退休人员待遇不公平。据劳动和社会保障部统计,1990年中国养老保险制度改革前,机关、事业、企业离退休人员的平均离退休费每月分别为143元、148元、134元,替代率分别为81%、84%和75%;城镇企业养老保险制度改革后的2003年,机关、事业、企业离退休人员的平均离退休费每月分别为1221元、1151元、644元,替代率分别为93%、95%和57%。养老保险制度改革以后城镇企业退休人员的待遇水平大幅度下降,主要原因是城镇企业养老保险制度在改革过程中,在基本养老保险制度建设上投入较大,但忽视了补充养老保险制度建设,造成了用单一的“基本养老保险制度”代替多层次的“养老保险制度体系”的现实。而绝大部分机关事业单位没有与城镇企业同步进行养老保险制度改革,至今仍然维持原有的离退休费制度,即使个别省市个别地方自行进行了一些改革试点,但其基本模式本质上还是原有的离退休费制度,因此也没有像城镇企业那样,由于补充养老保险制度缺失而使退休人员待遇水平降低。特别是城镇企业退休人员基本养老金与机关事业单位退休人员退休费调整机制不同,进一步加大了待遇水平失衡程度。城镇企业基本养老金调整幅度一般为平均工资增长率40~60%,而机关事业单位离退休费调整幅度一般不低于职工平均工资的增长率,1990年至2002年机关事业单位退休费用总额投入年均递增25%,而工资递增率为18%。^[8]

(3)中国新兴社会群体养老保险制度缺位。中国现行的农村社会养老保险、城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险模式不同,这已成为城乡从业人员在不同体制间的流动及体制改革的桎梏。^[9]加入WTO后,中国的农产品市场向世界开放的程度越来越大,农民的就业、农业的发展和农村社会的稳定将受到很大的影响,大量的“农民工”将进入城镇各类企业从事非农就业,而目前国家尚没有“农民工”参加养老保险的有关规定。