

中国养老保险的发展和老年人经济状况

作者：Noriyuki Takayama

亚洲开发银行研究院访问学者

日本一桥大学经济学教授

e-mail: ntakayama@adbi.org

e-mail: takayama@ier.hit-u.ac.jp

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/~takayama/>

本文为中国劳动和社会保障部与亚洲开发银行研究院于 2003 年 1 月
10 月在中国大连召开的中国养老保险改革研讨会特别准备

一、 简介

中国的养老保险已有 50 多年的历史。养老保险体系正在由以企业为基础、现收现付模式向社会统筹和个人帐户相结合的部分积累模式过渡。

然而，中国的养老保险制度仍然面临许多挑战，其中，如逃避、欠费现象严重，造成过去 5 年来养老保险存在严重资金短缺问题。扩大覆盖范围、更好地实施该项制度也是当前面临的挑战。养老保险方案的设计也需要进一步研究，以便更大地提高参保的积极性并解决中长期基金不足的问题。中国养老保险的基础数据缺乏，不利于政策的确定。

本论文概述了中国养老保险的基本情况。第二部分描述了中国养老保险的历史背景。第三部分描述了当前养老保险的状况。第四部分介绍了中国养老保险的几个主要指标和人口变化情况。第五部分描述了中国老年人的经济状况。中国养老保险的主要内容在另一论文中进行了描述，并对面临的挑战和政策选择进行了讨论。

二、 历史背景

中国的养老保险正在经历由企业提供养老保护向由社会提供养老服务过渡。本节概述了中国养老保险的发展历程。

1951 的立法

中国养老保险是在 1951 年通过立法建立的。它涵盖城市的国有

企业和集体企业的职工。政府工作人员（包括学校、研究机构、医疗机构等人员）也包涵在该体系内，但农民不包括在内。

男性职工正常的退休年龄是 60 岁，至少参加养老保险 25 年。女性职工的退休年龄，工人为 50 岁，干部为 55 岁，至少参加养老保险 20 年。从事有毒、有害工种的工人可以提前 5 年退休。

替代率取决于工作年限，一般为 50% - 70%。待遇水平与工资收入相关，没有统一的待遇。缴费率为 3%，完全由企业缴费。缴费的 30%上交作为国家统筹，70%由地方统筹并由工会管理。直至 1965 年，养老保险基金存有大量的资金余额。

文化大革命时期 (1966--1977)

1966—1977 年期间，由于作为养老保险的管理机构 工会被取消，养老保险制度实际上处于停止状态。养老保险基金也被用作其他目的。所有国有企业都停止缴纳统筹费，实际上每个企业被迫向自己企业的退休人员发放养老保险待遇。中国由企业提供养老保护的做法由此产生。然而，在这种安排下，养老金拖欠的现象时有发生，而且许多老年工人在达到退休年龄后被要求继续工作一段时间。

1978 年后的修正期间

1978 年对有关政策进行了修改，将享受全额养老保险金的参保年限缩短至 10 年并提高了替代率水平，该项修改鼓励了許多人提前退休。参加养老保险 10 年的工人退休后可以领取标准工资的 60%（参加养老保险 15 年的退休后可以领取标准工资的 70%，参加养老保险 20 年以上的，退休后可以领取标准工资的 75%）。国有企业职工退休

后可以允许一位子女“顶替”。所有这些做法都极大地增加了养老保险的支出。

1978 年的政策修订重申了由企业发放养老保险的做法。因此，基于企业的养老保险做法从此进一步得到强化。

80 年代初期的经济改革

从 80 年代初期开始，中国进行了重大的经济改革，给企业赋予了更大的财政自主权。企业间竞争日益激烈。由于沉重的社会负担，国有企业在成本上处于明显的不利地位。而且，国有企业在裁员上也面临很大困难。由于离开国有企业就意味着损失养老保险待遇，国有企业工人不愿意向非国有部门流动。养老保险不可携带性成为制约国有企业改革的一个主要因素。

1986 年政策实施

从 1986 年开始，在企业之外建立社会保护措施开始实施。在市级一级开始建立养老保险统筹基金，并开始建立社会保险经办机构，专门负责管理养老保险基金。

同时，职工本人也开始缴费，缴费率为 3%。企业缴费提高到税前工资的 15%。这些措施都是为应对正在出现的养老保险资金短缺问题。

1991 年国务院决定

1991 年国务院决定，要求将养老保险统筹提高到省级并逐步向国家级过渡，并统一养老金发放标准。决定同时要求职工个人也有义务缴纳养老保险费。

1991 年的决定也确立了养老保险三支柱的方针：第一支柱为强制性的由职工个人、企业和政府共同缴费的基本养老保险；第二支柱为为企业补充养老保险；第三支柱为个人自愿养老保险。

一些省也尝试了一些不同做法的试点，不搞社会统筹和政府支持的基本养老保险，而是实施基于职工个人的，由职工个人和企业共同缴费，资金积累的养老保险。

1991 年，国务院决定同时在农村试行建立养老保险。

1995 年国务院通知

1995 年国务院决定建立养老保险个人帐户。同时，决定将养老保险覆盖范围扩大到城镇所有职工。该项决定的主要目的之一是收缴更多的资金以满足当前的养老金发放需求。

关于地方养老保险金，国务院提供了几种统筹模式供地方选择。

1995 年后两项主要进展

1996 年和 1997 年之间，国有企业出现了大量的下岗工人，下岗工人非常担心他们积累的养老保险待遇会由于解除与原国有企业的劳动关系而丧失。因此，大养老保险体系内建立在国有和非国有企业之间的转移就变得非常迫切。

同时，养老保险基金面临很大的财务危机，从 1998 年开始出现赤字。

1997 年开始建立新的养老保险制度

1997 年，国务院决定，建立省级养老保险统筹，养老保险待遇、缴费率、享受待遇资格实现全省统一。

国务院决定促进向三支柱的养老保险体系过渡：第一支柱是强制性待遇确定型养老保险，具有再分配功能；第二支柱是针对每个职工的强制性缴费确定型养老保险；第三支柱是自愿的企业年金或个人储蓄养老金。

1999年，国务院要求加快将养老保险覆盖范围扩大到城镇非国有企业和农民工。

2001年“十五养老保险计划”

2001年，发布了“十五养老保险计划”。该计划建议将第二支柱的个人帐户由11%减少至8%，并且完全由职工个人缴费。相应地，企业的缴费（20%税前工资）全部划入第一支柱。将第一、第二支柱的基金分别管理。以前从个人帐户基金中支付的1900亿元资金将逐步返还。同时，基本养老保险的替代率由20%提高到30%。按照该计划，将城市职工的养老保险与公务员养老保险统一起来，公务员个人缴费率为工资的8%，政府的缴费率为20%。

2001—2002年辽宁试点

2001至2002年辽宁试点的一个主要目的是为第二支柱的个人帐户建立实帐。要求市一级将缴费工资8%的个人帐户做实并与其他部分分离。

同时，将基本养老金由当地平均工资的20%提高到30%（缴费15年以上）。提高该部分待遇的主要目的是鼓励职工缴费。

辽宁试点也包括确保基本养老保险和促进第三支柱——补充养老保险发展的内容。为鼓励自愿性的企业年金的发展，不超过工资总

额 4%的企业缴费可以免税。

3 . 目前的做法

新的待遇结构

按照 1997 年的规定，中国强制性养老保险待遇包括两部分，一是第一支柱的缴费确定型的现收现付模式的基本养老金，达到法定退休年龄且参保 15 年以上，退休人员可获得当地平均工资 20%替代率；二是缴费确定型的第二支柱个人帐户养老金，55 岁后退休可获得个人帐户余额 1/120 的月收入。

对参保 35 年以上，第一、第二支柱的总体预期目标替代率为 58.5 %。

过渡时期的群体划分

将人员划分为三大类：第一类称为“老人”，指 1997 年前退休的；第二类称为“过渡人（中人）”，是指 1997 年前参加工作还未退休的人员，即在职人员；第三类称为“新人”，即 1997 年后参加工作的人员。

各类人员的待遇发放

“老人”按照原来的养老待遇不变，养老金由社会统筹基金支付。“中人”享受三种养老保险，一是由社会统筹基金发放的基本养老金；二是个人帐户养老金；三是从社会统筹基金发放的过渡性养老金。过渡性养老金与 1997 年前的工作年限相关；“新人”享受第一支柱社会统筹部分的基本养老金和第二支柱个人帐户养老金。

享受养老保险待遇的资格

职工缴费满 15 年的可享受养老保险待遇。

对那些完全丧失劳动能力的人可以提前退休，女职工为 45 岁，男职工为 50 岁且参保 10 年以上。对那些缴费年限低于 15 年的发放一次性养老保险待遇。

缴费

第一支柱的养老保险社会统筹基金按现收现付方式筹资，由企业按工资总额的 13% 缴费。第二支柱的个人帐户由工资的 11% 筹资，其中 7% 由企业缴纳，4% 由职工个人缴纳。总之，强制性基本养老保险的缴费率为 24%。

缴费工资为当地平均工资的 60%—300% 之间。

第二支柱由企业和职工个人分别缴费的做法最近发生了变化。职工个人缴费每 2 年提高一个百分点，直至上限 8%。相应地，企业缴费每 2 年减少 1 个百分点，最低为 3%。第二支柱的总量 11% 维持不变。

政府补贴

从 1997 年起，财政部开始通过转移支付的方式对养老保险资金的缺口进行补贴。2001 年中央转移支付补贴养老金缺口达到 400 亿元。2000 年，政府补贴相当于养老金发放总额的 17%。

政府补贴主要用于国有企业退休人员多的省份。例如，1999 年，仅补贴辽宁和黑龙江省的资金就占中央财政补贴的 26%。

地方差异

以上是中央政府的一般性指导原则（劳动和社会保障部）。地方政府根据上述原则制定具体的办法。养老保险在很大程度上是由地方

政府具体操作的。以缴费率为例，深圳缴费率最低，为 13%，而缴费最高的是新疆生产建设兵团，为 49.39%。济南的缴费率为 29%，辽宁为 26.55%，黑龙江为 25.12%。

目前中国人口的 65% 居住在农村。他们没有参加强制性养老保险计划。1991 年开始尝试为农民建立自愿性养老保险计划。该计划的核心是自愿的、缴费确定型个人计划，参保人员为 12 岁至 50 岁，缴费率分为 9 级，每月为 4 至 20 元。正常退休年龄为 60 岁。目前，6200 万参加了保险，100 万人享受养老待遇。2001 年，基金帐户余额为 200 亿元。覆盖率目前还仍然非常低，大约只有 1%。待遇水平也非常低，每人每月大约 50 元，甚至更少。政府对该计划基本上没有经费支持。

公务员和政府事业单位工作人员享有特殊的养老保险，且个人不缴费。如果他们工作年限超过 35 年，则退休后的替代率为 88%。1999 年，该项养老金计划覆盖 3000 万人员，养老金待遇发放约为 GDP 的 0.44%。

过去 10 年，中国的养老保险经历了重大变化，今后仍会有新的变化。

4 . 中国养老保险和人口变化的主要指标

本节将主要介绍中国养老保险和人口变化的主要指标。首先，2000 年，社会养老保险覆盖率约为城市从业人员的 50%。参保人数在逐渐增加，2000 年达到总人口的 8.2%。另一方面，退休人员也在不断增加，2000 年退休人数占老年人口（60 岁以上）总数的 23.5%，

占总人口数的 2.5%。同年，赡养率为 3.3。

第二，养老待遇也得到提高，1999 年相当于 GDP 的 2.4%。养老保险的替代率相对较高，1999 年，养老保险的平均待遇水平为国有企业平均工资的 76%，相当于同年 GDP 的 99%。养老保险缴费已成企业为较重的负担，1999 年，平均缴费率为国有企业平均工资的 24%。

第三，从 2001 年开始，中国正在面临人口老龄化问题。据测算，2001 年 65 岁以上人口占人口总数的 7%。但是，按预测，40 年后，该比例将达到 20%。这样高的人口老龄化速度将与日本相似。香港、韩国、新加坡人口老龄化的速度更快。老年赡养率（65 岁以上人口与 20 岁至 64 岁人口的比例）各省差别很大，1999 年上海为 19%，宁夏为 6.7%。

第四，六十年代生育率高达 5，由于实行计划生育政策，生育率急剧下降，到八十年代下降到 2.5。目前的生育率大约为 1.9。据测算，今后 25 年生育率将保持基本不变，然后将逐步上升到 2.1。

第五，人口平均寿命不断提高，并在今后还会提高。目前男性平均寿命为 70 岁，女性为 74 岁。

5. 中国老年人口的经济状况

本节描述了中国老年人口的经济状况。主要使用了以下两组数据：

[1] 2000 年 42 个城市职工和退休人员抽样调查（劳动和社会保障部 2001 年 6 至 8 月）；

[2] 1995 年家庭收入与支出抽样调查，中国社会科学院。

第一组数据的样本为 855 万在职工人和 331 万退休人员。由于该数据很大，我们选择了湖北省武汉市的数据。该市抽样的数据是 106 万在职工人和 44 万退休人员。

第二组数据的样本采自中国 19 个主要城市，包括北京、广东、江苏、辽宁、四川等，抽取了 6931 户家庭样本。

5.1 与国有企业有关的指标

表 1 和表 2 显示国有企业退休人数占总退休人员的比例。数据表明，国有企业退休人数占总退休人员的比例很高，2000 年，男性约占 80%，女性约占 61%。

表 3 和表 4 显示国有企业职工的比例。国有企业人数仍占较高的比例，2000 年，国有企业男性职工约占 72%，女性职工约占 62%。然而，国有企业男性职工所占的比例却比国有企业男性退休人员所占的比例小。因此，数据 3 和数据 4 或多或少说明在养老保险体系内，存在着非国有企业男性职工向国有企业男性退休人员收入转移的现象。

5.2 提前退休

在过去的 20 年内，中国存在着大量的提前退休人员。男性职工正常的退休年龄是 60 岁，女性为 50 或 55 岁。如果符合一定的条件，在达到正常退休年龄前，他们可以获得伤残养老待遇或工伤补助。同时，对于一些从事特殊工种的职工，按照规定可以提前 5 年退休。表 5 和表 6 显示了 2000 年有多少人提前退休。对男性职工来说，很多在 57 岁退休，他们中三分之一的人在 59 岁时还在从事一定的工作。

对女性职工来说，当她们达到 49 岁时，40%停止了工作。这些数据表明，或者存在着提前退休的激励因素，或者存在着滥用病退政策的现象。

5.3 年龄和养老金的分布

表 7 和表 8 显示了 2002 年 12 月每个年龄组男女退休人员养老金分布状况。男性退休人员月养老金水平主要分布在 400—449 元的范围。而女性退休人员月养老金水平却主要分布 250—299 元和 400-449 元两个高峰。（参见表 9 和表 10）。对女性职工，表 8 显示中位值比期望值略高。这一现象比较特殊，因为按照一般的经济指标，期望值最高，常值最低，期望值在两者之间。

5.4 年龄和工资分布

表 11 和表 12 显示了 2002 年 12 月每个年龄组男女职工工资分布状况。对于男性来说，工资期望值会随年龄的增长而增长，一直持续到 65 岁。在 25-54 岁这个年龄段中，中位值和常值则保持不变。在不同的年龄段中，月工资的常值稳定于 355 元这个水平上。这个数值比每个年龄组的期望值要少得多。55-64 岁年龄段人相对较高的工资反映了相对低收入者提前退休的原因。从以上似乎可以看出：工资和薪水的年龄差别很小，个人的收入水平是依据其在 25-29 岁间的不同的劳动生产力而定。对于期望值采取个别观察的方法将不足以使我们了解工资的年龄分布的整个情况。

这个结论从表 12 中有关数据上得到证明，该表主要描述了女性工人工资的年龄分布状况。

表 13 和表 14 代表了男性和女性于 2000 年 12 月月工资的分布状况。男性工人和女性工人的工资期望值分别为 580 元和 500 元。平均来说，男性工资比女性的要高。然而，两性之间工资的中位值差别则要小得多。2000 年，中位置的范围局限于 420 元到 430 元之间。两性间月工资的常值是一致的，都在 350 元到 359 元这个水平上。但有一点是值得注意的，2000 年约 30% 的工人的工资为 355 元的最低月工资。

女性工人月工资的分布存在两个峰值；一个在 350-359 元这一范围，另一个在 400-459 元的范围（见表 12）。表 10 中的养老金的分布也存在两个峰值，这是养老金的领取人在年轻时工资分布状况的一个反应。

工资的差别比养老金的差别略大（见各表中的均方差）。工资水平的期望值居于工资水平的前 30 位。它并不能说明个人情况。表中的中位值将更能说明工资收入者的现实情况。

5.5 替代率

文章中，我们按如下方法定义替代率：

男性：

替代率 (RR) = (60 - 64 岁年龄组人的养老金水平) / (50-54 岁年龄组人的工资水平)

女性：

替代率 (RR) = (55-59 岁年龄组人的养老金水平) / (40-44 岁年龄组人的工资水平)

替代率通常是指退休后养老金水平与退休前工资之比。表 15 至表 18 描述了分别按性别和年龄划分工资和养老金的分布。从这些数据，我们可以自动计算出替代率，见表 19。

事实上，2000 年的替代率是相当高的。比率高达期望值的 75% 到 80%。如果将每组数据的中位值都考虑在内，替代率将几乎达到 100%。如果将每组数据的常值作比较，替代率还将超过 100%。既然中低收入者在退休后的生活水平差别不大，这对这些人选择提前退休起了促进作用。

5.6 储蓄和所持有的货币资产

随着中国经济高速发展，人们手中所持有的货币资产正在不断增加，这将有可能使得他们在退休后越来越少依靠社会保障养老金来安度晚年。

此处不仅指所持有的资产量和资产的增长速度，也在于所有人口都能不断积累个人资产。如果绝大多数人都能积累一定量的个人资产，那么社会保障养老金的前景状况也将是很容易预见的。在这样的情况下，未来社会养老保障金将就可能被为个人的积蓄所替代。那么，在中国将社会保障养老金私有化是否可行呢？

在回答这个问题之前，必须澄清几点。第一，以上提到个人积累资产的普及程度。进行微观数据的分析将使我们获得对这个问题更深入的了解。

以下将是从中国 1995 年家庭收入和支出调查的微观数据中所获

得一些实例。表 20 代表家庭储蓄比率的分布。流动储蓄是个人可支配收入减去消费的余额。储蓄率被定义为流动储蓄额与可支配收入相除而得的比率。表 20 显示各个家庭之间的储蓄率存在极大不同。一个明显的特征就是很多家庭的储蓄率为负数；他们的消费额超过了他们的可支配收入。在另一方面，又有约 29% 的家庭的储蓄率高达 20% 或更高。1995 年，中国城镇家庭的平均储蓄率为 1.71%。

以家庭为基础的微观数据获得的低的总体储蓄率与表 21 中所描述的宏观高储蓄率极不一致，后者是从中国经济年鉴中官方统计的宏观数据中得来。这是需要进一步研究的一个难题。

表 22 给出了 1995 年户主达到或超过 55 岁的家庭所持有货币资产的分布。所持有资产的差别比工资差别或社会保障养老金的差别要大得多（比较主值的各个值得出）。1995 年，中国绝大多数老年家庭的储蓄依然很少，那些拥有相当个人货币资产（比方说，个人货币资产达年收入的两倍）的家庭仅为少数，占有城镇家庭的 5.4%（见表 23）。即使在经济极为发达美国和日本，储蓄额小的家庭也将长期存在（见 1994 年 Takayana-Ki tamura 和 1994 年 Attanasio）。

以上数据说明，即使在未来，中国的绝大多数人在退休后仍将极大的依赖社会保障养老金来维持生活。

5.7 主要发现

现将本文的主要发现归纳如下：

- （1）中国职工和退休人员的经济状况存在着性别差异。
- （2）2000 年，国有企业职工数和退休人数都占据绝大多数。社

会养老保险体系存在非国有企业男性在职职工向国有企业男性退休人员收入转移的现象。

(3) 2000 年，有大量提前退休的人员。大约 50% 的男性职工在 57 岁退休，大约 40% 女性职工在 49 岁停止了工作。

(4) 关于工资和养老金水平，常值通常低于期望值和中位值，因此，仅仅讨论期望值会产生误导。常值和中位值却更能说明职工和退休人员的真实状况。例如，2000 年约 30% 的工人的工资为 355 元的最低月工资。男性工人和女性工人的月工资平均值分别为 580 元和 500 元，工资水平的期望值均居于各自工资水平分布的前 30 位。

(5) 2000 年，男性退休人员的养老待遇金水平集中在 450 元左右，女性为 410 元左右。但对女性退休人员来说，另一部分人员的养老待遇水平集中在 300 元以下。对女性退休人员养老待遇水平分别集中在两个高峰，说明她们在职时收入的差异。

(6) 2000 年养老金收入总体差异不大，工资收入差距较大，所持有的货币资产的差距就更大。

(7) 养老金在保障老年收方面发挥着重大作用。2000 年社会养老保险替代率非常高。对中低收入者来说替代率大约为 100%。这可能是刺激提前退休的主要原因。

(8) 1995 年，家庭储蓄率有较大的差异。大约 50% 的城市家庭是负的储蓄率，因此，总的储蓄率就很低，大约为 1.71%。储蓄率 20% 以上的家庭数也很少，约占整个家庭数的 29%。

(9) 中国大多数还是小额储蓄，他们的资产/收入比率在 1995

年还比较低。1995年，城市家庭中大约只有5.4%的家庭的资产/收入比率在2.0上。这一百分比数在将来会逐渐提高，但目前仍然很低。

毋庸置疑，对本文的结论还需进一步论证，但目前的问题是缺乏对中国社会保障微观数据的分析。