

人口变化、劳动力市场与城镇职工养老保险制度改革

张车伟

中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长

摘要：在审视我国人口老龄化后果及其挑战的基础上，本文结合劳动力市场变化讨论如何完善城镇职工基本养老保险制度问题。文章认为，虽然城镇职工基本养老保险制度的覆盖率还很低，但由于退休人员数量快速增长，养老金替代率不断下降。扩大覆盖面虽然从短期来看可以确保替代率水平不再降低，但这一办法最终会随着覆盖率提高失去作用，维持替代率稳定的长期治本之策必须从筹资的角度加以解决。我国城镇职工基本养老保险制度缴费率已经属于世界最高水平，难以进一步提高，在此情况下，把国有经济收益作为养老保险基金的一个稳定来源，不仅可以确保养老保障制度的财务可持续性，而且也会使制度具有鲜明的中国特色。

关键词：人口老龄化，雇员化就业，养老保障

Population Ageing, Change of Labor Market and Social Security for the Old Age

--How to Perfect the Urban Employee Basic Pension Insurance

Abstract: By observing the consequences and challenges of population aging in China, this paper discuss how to perfect the urban employee basic pension insurance from a perspective of labor market. The paper concludes that the rapid increase of retirees has resulted in decrease of replacement rate of the urban employee basic pension insurance in spite of the rapid expansion of coverage of the insurance. It is true that expansion of the coverage will help maintain the replacement rate not decline further in a short run, but it is actually an issue of financing to maintain a stable replacement in a long run. However, the contribution rate of the pension insurance is already the highest in the world, and the solution will not be possible to find through expansion of coverage. As a socialist country, China's state owned assets is not only a solid source for pension funds, and the contribution of the state-owned assets into pension funds will also make the pension insurance with Chinese characteristic.

Key words: Population Aging, employment, social security for old age.

一、人口变化与趋势预测

改革开放以来，市场配置资源的机制使得人口红利不断转化为劳动力成本优势，中国

因成为“世界工厂”而实现了经济高速增长。1978年以来，经济年平均增长速度达到10%左右，人均GDP翻了数番，2014年人均GDP达到7684美元，中国也快速从一个贫穷落后的国家转变为中等收入国家。然而，随着劳动年龄占总人口比例正在接近历史上的最高点，人口红利逐渐减弱，中国经济很难再继续保持过去几十年的高速增长；与此同时，生育水平的快速下降导致人口加速老龄化不断加速，人口也将由经济增长的促进因素转变为不利因素。

根据联合国人口趋势预测，中国60岁以上人口占总人口的比重在2013年年底会超过15%，65岁以上人口占总人口比重会达到10%，到2020年时，这两个数字分别会达到18.9%和13.63%。我们根据中国经济和社会发展的基本情况，对2016-2050年人口及结构变化进行了预测。如表1所示，2020年60岁以上和65岁以上人口占总人口的比重分别为18.2%和13.0%，略低于联合国的预测，但相差不大。2016-2020年两个比重分别提高1.6和2.0个百分点，年均提高0.3和0.4个百分点。到2030年，这两个比例分别提高到26.2%和18.2%，比2020年高9.6和7.2个百分点，年均提高0.8和0.5个百分点。到2050年，两个比例进一步提高至37.5%和28.5%，2030-2050年年均增加0.6和0.5个百分点，相比2020-2030年这一阶段有所降低。由此可见，根据我们的预测，2016-2050年，中国未来老龄化趋势将不断加重，分阶段来看，2016-2030年老龄化趋势不断加速，2030年以后老龄化速度有所下降。

表1 中国人口及结构变化预测（2016-2050年）

年份	总人口数 (万人)	占全部人口比重 (%)		占全部人口比重 (%)	
		15-59岁	15-64岁	60岁以上	65岁以上
2016	138222.6	66.7	72.3	16.6	11.0
2017	139111.7	66.2	71.6	16.9	11.5
2018	139926.7	65.6	70.9	17.3	12.0
2019	140664.7	65.1	70.3	17.7	12.5
2020	141179.1	64.6	69.8	18.2	13.0
2025	142213.9	61.8	68.6	21.7	14.9
2030	141792.3	58.8	66.8	26.2	18.2
2035	140409.6	57.3	64.9	29.9	22.2
2040	138271.0	55.9	62.3	31.9	25.4
2045	135283.6	53.9	60.8	33.8	26.9
2050	131319.8	50.2	59.2	37.5	28.5

资料来源：作者根据《2010年人口普查资料》，使用国家卫生和计划生育委员会人口预测软件PADIS对2011-2050年中国人口进行预测，根据预测结果编制此表。

从劳动年龄人口占总人口的比例来看，我国目前仍然处于劳动力供给比较丰富的时期，16-64岁劳动年龄人口占总人口比重2016年为72.3%，不过，这一比例今后将逐渐下降，到2020年下降到70%左右，2030年下降到67%（参见表1）。如果把劳动年龄人口占总人口比重开始下降定义为人口红利消失的时间点（蔡昉，2007），那么，可以说目前中国已经跨过人口红利开始消失的转折点。劳动年龄人口比例的下降必然带来养老负担的加重。如果把65岁老年人口占15-64岁劳动年龄人口比例定义为劳动年龄人口的抚养比，则可以看出，这一比例今后呈现快速上升趋势，2016年这一比例为15%，到2020年增加到18.6%，2030年达到27%，2050年则高达48%（参见图1）。换一个更为直观的说法，2016年时，每个

65 岁以上老年人对应着 6.6 个 15-64 岁劳动年龄人口，到 2020 年时下降为 5.4 个，2030 年下降到 3.7 个，而到 2050 年时下降到只有 2.0 个。

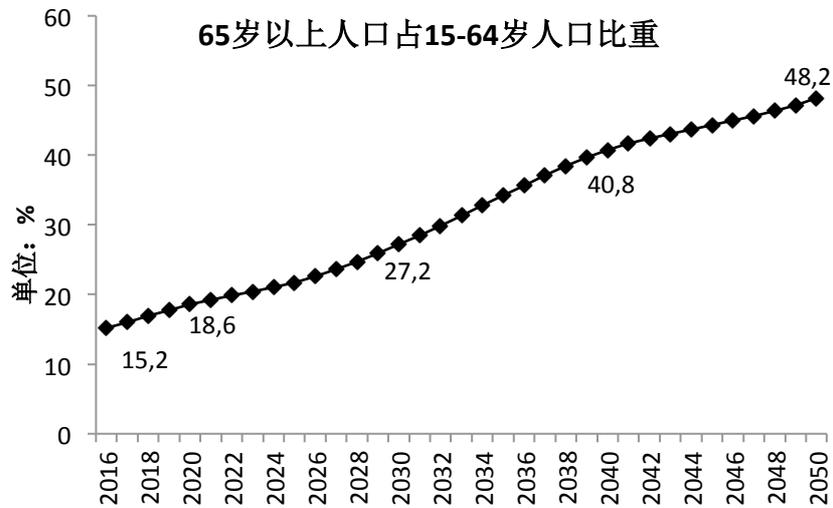


图 1 劳动年龄人口的老年人口抚养比变化

资料来源：同表 1。

一般来说，人口红利消失后，经济增长会大大加速减缓，日本的经验清楚地说明了这一点。日本是亚洲最早实现人口转变和经济腾飞的国家，“人口红利”也出现得最早，大约开始于 1930-35 年，结束于 1990-1995 年，持续了 60 年左右的时间。日本经济的发展历程展现了和人口红利之间的高度相关性（高鸿楨，1992；孟双见等，2005）。1913-1950 年，日本经济年平均增长率仅为 2.21%；1950-1973 年，日本经济年平均增长率提高到 9.29%；1973 年石油危机后，日本经济增长速度逐步下降，到 1990 年代初期，日本经济增长陷入停滞。与此相对应，反映人口红利的指标人口抚养比变化（人口抚养比越低，人口红利越明显）则呈现了与日本经济发展相反的趋势。上世纪 60 年代是日本经济增长最快的时期，也是日本劳动年龄人口比例上升和抚养比下降的阶段。日本人口抚养比在 1990 年代之前一直保持在低于 50% 的较低水平，经济也持续保持在平均 5% 左右的增长速度。1990 年代之后，随着人口红利的式微，人口抚养比逐步上升，经济增长开始陷入停滞。很多研究认为（马玉珍，2000；侯建明等，2010），人口红利的消失以及日益严重的人口老龄化是导致日本经济衰退的主要因素之一。

日本的经验预示着，劳动供给减少和养老负担加重必然带来潜在劳动生产率下降，影响经济增长。因为当进入劳动年龄的人口数量少于退休人口时，相对较少的新鲜“血液”和年龄偏高的熟练劳动力会成为劳动力市场主体，导致年轻劳动力占劳动年龄人口比例不断减少；同时，劳动力年龄结构老化还可能降低整个社会吸收新知识和新观念的速度，导致技术创新能力下降，削弱技术进步对经济发展的促进作用。不仅如此，人口老龄化还会带来市场需求减弱。15-64 岁人口既是生产年龄人口，也是消费最旺盛的人口。由于老龄人口增加带来的需求增加难以弥补由于生产年龄人口下降导致的消费需求减少，总消费需求会因此趋于

减弱。

人口老龄化不仅会带来经济增长减缓，更重要的是养老的社会负担将会越来越重。随着老年人口的不断增多，财政负担会增大，政府将不得不增加税收和社会保险缴费，造成国民负担增加，而这将进一步抑制家庭和个人消费需求，导致经济增长减缓。老龄化还会带来医疗和健康照料的费用会急剧上升。随着家庭规模缩小，家庭对老年人口的照料能力下降，人口越老，维持福利和健康的成本就越高，未来社会和家庭都将面临沉重的健康照料负担。

人口老龄化对任何国家来说都是严峻的挑战，但对中国的挑战尤其严峻，这主要是因为中国人口转变时间更短，老龄化速度更快。2010年，中国65岁以上人口为1.18亿，到2030年则会翻一番还多，达到2.68亿，年平均增加747万左右，到2050年时，中国将有65岁以上老年人口4.3亿，这意味着每三个人中就有一个老年人。更为严峻的是，在老年人口不断增加的同时，老年人口的内部也在老化，即逐步从人口老龄化走向人口高龄化，由此所带来的养老、医疗和照料负担必然会日益加重。应对日益严重的人口老龄化形势，一方面当然是要继续保持经济持续增长，但更重要的则是如何加快社会保障体系的建设，健全收入保障和养老服务体系，就此来看，我们的任务是任重而道远。

二、劳动年龄人口与劳动力市场变化

2010年前后，中国人口发展进程出现了一个重要转折——劳动年龄人口规模和比重均开始减少。如图1所示，15-64岁人口比重从1995年的67.2%提高到2010年的74.5%，之后开始下降，2014年降为73.5%。劳动年龄人口增长率呈现先快后慢的趋势，1995-2010年劳动年龄人口年均增长率为1.3%，2010年后显著降低，2010-2014年年均增长率仅为0.13%，后者近相当于前者的1/10。更为重要的是，2014年15-64岁的人口规模出现了绝对下降，比2013年减少113万。

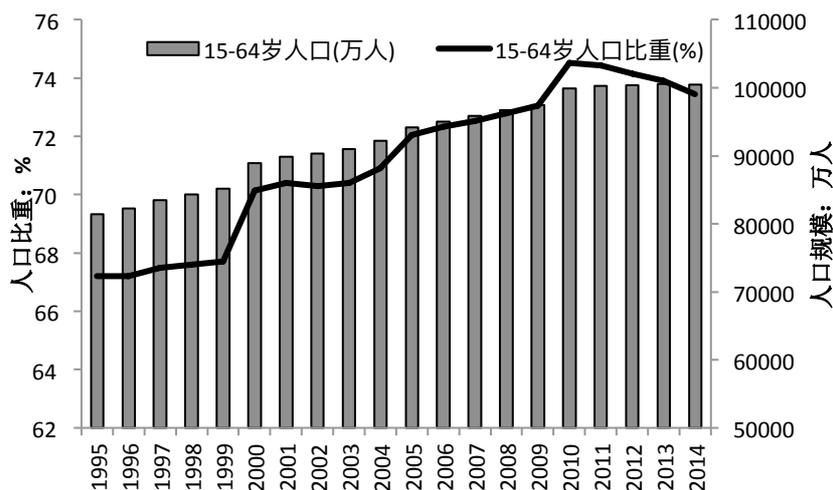


图2 我国劳动年龄人口比重变化（1995-2014）

资料来源：根据国家统计局数据库 <http://data.stats.gov.cn/> 计算。

劳动参与率可以更直观地反映市场上经济活动人口的相对规模。图3中给出了

1995-2014年，经济活动人口总量以及劳动参与率的变化。可以看到，我国经济活动人口呈现逐渐增长的趋势，从1995年的6.9亿，增加到2014年的8.0亿，年均增长0.8个百分点，低于劳动年龄人口1.1个百分点的年均增速。这就意味着劳动参与率将下降，劳动参与率从1995年的84.6%，降低到2014年的79.3%。这就说明，虽然经济活动人口在增长，但劳动参与程度在下降。由于劳动年龄人口下降和劳动参与率都在下降，未来真实劳动供给必然以更快的速度下降。

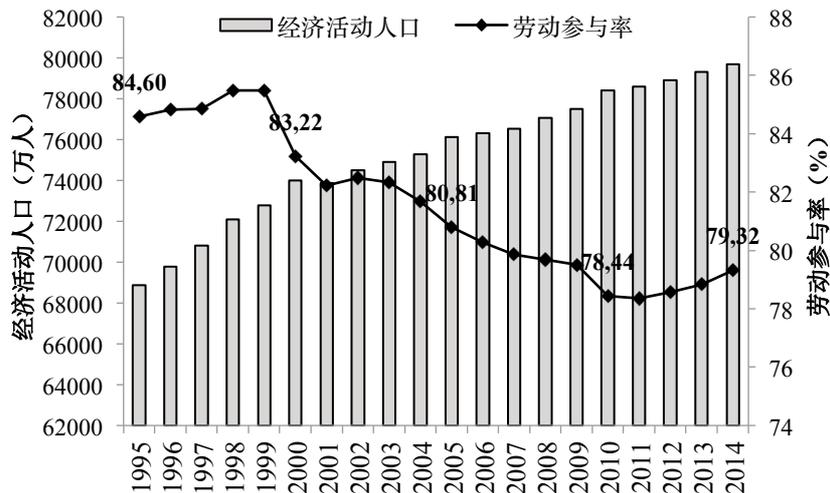


图3 经济活动人口占劳动年龄人口（15-64岁）比重

资料来源：同图2。

就业的行业分布呈现显著的“非农化”和“服务化”趋势。非农就业自1995年以来呈现不断下降的趋势。但在1995-2003年间，非农就业相对稳定，这主要是因为第二产业就业比重下滑所致。这是因为，1997-2003年中国经历了一轮剧烈的国有企业改革过程，第二产业受到很大影响，就业规模有所降低。2003年以后，国家迎来了新一轮的快速增长期，制造业和服务业均得到长足的发展，非农就业规模迅速提高。而与此同时，随着农业剩余劳动力蓄水池的“耗尽”，农业劳动力总规模开始迅速缩减。值得注意的是，中国就业结构呈现出非农化趋势。服务业就业比重不仅在总就业中的比重迅速提高，而且与第二产业之间的差距逐渐拉大，1995年二者基本持平，差距仅为1.8个百分点，而到2014年差距已经扩大到10.7个百分点。可见，中国未来就业岗位创造将主要依靠服务业，如何提高服务业的就业弹性和就业质量将成为就业政策制定的重点。

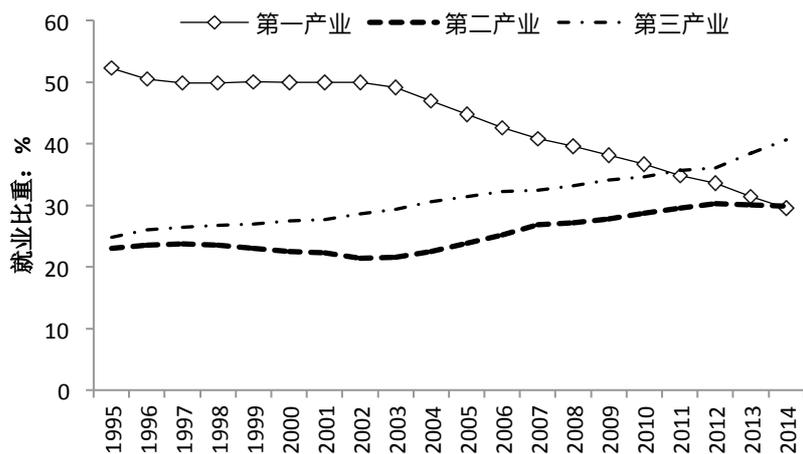


图 4 就业在三次产业间的分布：1995-2014

资料来源：同图 2。

经济现代化的过程某种程度上就是就业不断正规化过程，就业正规化是指全部就业者中有越来越多的人在正规的生产组织中从事生产活动，或者说受雇于各种形式的生产组织的就业人员占总就业人员的比重不断提高，因此可以用雇员占总就业的比重来反映就业正规化程度。如表 2 所示，城乡雇员总规模不断提高，从 2000 年的 26811 万人，提高到 2014 年的 48553 万人，年均增速 4.3%，城乡雇员占城乡总就业人员的比重从 37.2% 提高到 62.8%，提高了 25.6 个百分点。从城镇来看，城镇雇员数量从 2000 年的 12852 万人，提高到 2014 年的 27852 万人，年均增长 5.7 个百分点，远高于城镇就业 3.9% 的年均增长速度。城镇雇员占城镇总就业比重从 55.5% 提高到 2014 年的 70.9%，增幅达到 15.4 个百分点。可见，2000 年以来，就业的雇员化速度很快，这说明越来越多的财富是由在正规生产组织中工作的雇员所生产的，同时也说明我国经济发展的质量在不断提高。

表 2 就业雇员化趋势

	城乡总就业 (万人)	城镇总就业 (万人)	城乡雇员		城镇雇员	
			规模 (万人)	占城乡总就业 比重 (%)	规模 (万人)	占城镇总就业 比重 (%)
2000	72085	23151	26811	37.2	12852	55.5
2001	73025	23940	26924	36.9	12651	52.8
2002	73740	24780	27568	37.4	12869	51.9
2003	74432	25639	28681	38.5	13354	52.1
2004	75200	26476	29821	39.7	13931	52.6
2005	74647	28389	31321	42.0	14684	51.7
2006	74978	29630	32752	43.7	15440	52.1
2007	75321	30953	34144	45.3	16382	52.9
2008	75564	32103	35327	46.8	17096	53.3
2009	75828	33322	36519	48.2	17868	53.6
2010	76105	34687	37910	49.8	18838	54.3
2011	76420	35914	40313	52.8	21006	58.5
2012	76704	37102	42163	55.0	22418	60.4
2013	76977	38240	46476	60.4	26049	68.1
2014	77253	39310	48533	62.8	27852	70.9

资料来源：同图 2。

过去几年来，中国的养老保障体系建设取得了巨大成就，实现了制度上对全国城乡居民的全覆盖。在现有的制度框架中，城镇职工基本养老保险制度需要覆盖有工作的城镇人口，新型农村居民养老保险制度则需要覆盖农村年满 16 周岁（不含在校学生）、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民，城镇居民养老保险制度需要覆盖年满 16 周岁（不含在校学生）、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民。上述三项制度合在一起在理论上应该覆盖所有 16 岁以上的城乡居民。

然而，审视上述三项养老保障制度会发现，新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度起步晚，仅仅在最近几年才开始实施，保障水平低，目前还无法单独承担保障老年人基本生活的作用，换句话说，当一个人过了退休年龄而又没有其他收入的情况下，无论是新型农村养老保险制度还是城镇居民养老保险制度都不能保障其基本生活，只有城镇职工基本养老保险制度的保障程度可以满足其基本需要。然而，城镇职工基本养老保险制度因覆盖率太低，其养老保障作用应该说仍然非常有限。

城镇职工基本养老保险制度采取个人和单位（雇主）共同缴费的筹资模式，最方便被这一制度覆盖的人应该是那些领取工资的工薪劳动者。工薪劳动者既有固定的工资收入可以自己缴费，又有工作单位或者说雇主为其缴费，而对于那些采取自雇形式就业的劳动者来说，加入到这一制度并不特别适合，因为自雇劳动者缺乏为其缴费的雇主或者说单位。当然，城镇职工基本养老保险制度理论上也并不排斥自雇劳动者的加入，但前提是加入者必须自己承担需要单位缴纳的费用。目前，城镇职工基本养老保险制度在很多地方都允许城镇个体从业人员加入，只是需要个人补交需要单位缴费的部分。从制度的设计来看，农村中从事家庭农业经营活动的农民则很难加入到这一制度当中来，其原因主要是农民的收入水平太低且不固定，不仅难以承担个人缴费，更不可能承担单位缴费的负担。

从劳动力市场的角度来观察，应该被城镇职工基本养老保险制度覆盖的劳动者需要具备这样两个条件，一是非农就业者，二是受雇就业者。一般来说，受雇就业者在大多数情况下都是非农就业者，而非农就业者并不必然是受雇就业者。由此可见，观察劳动力市场上就业的非农化和雇员化的变动趋势，对于不断完善城镇职工基本养老保险制度，充分发挥其养老保障的基础性作用，具有重要的现实意义。

传统上来看，中国是一个农业就业和自雇就业为主的国家，而从农业就业转变为非农就业，从自雇就业转变为雇员化就业是任何一个走向现代化的国家都必须经历的过程。一个社会的发展，从就业角度来看其实就是不断实现就业的非农化和雇员化的过程。当然，雇员化需要以非农化为前提，因为要想成为雇员，就必须从农业转移到非农产业，但非农化并不必然导致雇员化，因为从农业转移出来的劳动力既可以受雇就业，也可以通过自雇而就业；当无法找到合适的受雇工作时，农村转移出来的劳动力就只有在城镇选择从事个体工商业活动而成为自雇就业者。

中国现在已经实现了从农业就业为主向非农就业为主和从自雇就业为主向雇员就业为主的转变。1978 年时农业就业占比 70.5%，非农业就业占比只有 29.5%，到 2010 年，非农

业就业比重达到 63.3%，而农业就业比重下降到只有 36.7%。与此同时，就业的雇员化程度也在提高，1978 年时，雇员就业比重只有 30.7%，而自雇就业比重高达 69.30%。就业的非农化和雇员化趋势是当前劳动力市场所发生的最根本性变化，而且，随着中国的发展，就业非农化和雇员化趋势还将进一步提高。在已经实现工业化的发达国家，就业非农化和雇员化的程度都非常高，不仅农业就业已经下降到占全部就业的不足 5%甚至在 1%以下，而且也完成了就业雇员化过程。例如，美国自 1980 年以来，雇员就业比例一直稳定在 90% 左右；英国雇员就业比例自 1980 年以来一直稳定在 85-92%之间。根据国际劳工组织（ILO）最新数据，2008 年发达国家和欧盟经济体雇员就业比例平均为 86.2%。从就业雇员化程度来看，中国目前仍然具有发展中国家的典型特征。截至到 2010 年，中国雇员就业比例仅有 50%，与发达国家平均 86%左右的水平相去甚远。

表 3 总结了中国 1990 年以来劳动力市场所发生的重要变化。可以看出，中国 2014 年 15 岁以上的成年人口约为 11.37 亿，其中 15 岁以上的经济活动人口数量约为 7.96 亿左右，在经济活动人口中，有工作的就业人口 7.73 亿。据此，我们可以计算出，2010 年中国全部成年人口的劳动参与率为 70%，就业率为 68%。进一步来看一看就业的状况。在全部 7.7 左右的就业人口中，从事非农业就业的数量为 5.45 亿，属于受雇就业的数量为 4.85 亿左右，这样来看，2014 年就业的非农化率为 70.4%，雇员化率为 63%。截止到年 2014 年，参加城镇职工基本养老保险总人数为 3.41 亿，其中参保职工或者说正在缴费的人数为 2.55 亿，正领取养老金的离退休人员 8593 万。下面我们分各种口径来看一看城镇职工基本养老保险的覆盖率到底怎样？

表 3 劳动力市场变化与城镇职工基本养老保险参保人数变化

单位：万人

年份	15 岁以上人口	经济活动人口	就业总量	非农就业总量	雇员总量	参保总数	参保职工数	离退休人数
1990	82664	65323	64749	25835	23491	6166	5201	965
1991	83724	66091	65491	26393	24297	6740	5654	1087
1992	84832	66782	66152	27453	25647	9456	7775	1682
1993	86345	67468	66808	29128	27552	9848	8008	1839
1994	87482	68135	67455	30827	27913	10574	8494	2079
1995	88740	68855	68065	32535	29111	10979	8738	2241
1996	90734	69765	68950	34130	29890	11117	8758	2358
1997	92817	70800	69820	34979	29422	11204	8671	2533
1998	94424	72087	70637	35460	26934	11203	8476	2727
1999	95673	72791	71394	35626	26837	12485	9502	2984
2000	96912	73992	72085	36043	26808	13617	10448	3170
2001	98891	73884	72797	36399	26920	14183	10802	3381
2002	101111	74492	73280	36640	27568	14737	11129	3608
2003	102947	74911	73736	37532	28683	15507	11647	3860
2004	104898	75290	74264	39434	29817	16353	12250	4103
2005	105191	76120	74647	41205	31322	17488	13120	4368
2006	107170	76315	74978	43037	32750	18766	14131	4635
2007	108512	76531	75321	44590	34143	20137	15183	4954
2008	109804	77046	75564	45641	35326	21891	16588	5304
2009	110939	77510	75828	46938	36519	23550	17743	5807
2010	111824	78388	76105	48174	38075	25707	19402	6305

2011	111832	78579	76420	49826	40313	28391	21565	6826
2012	112571	78894	76704	50931	42163	30427	22981	7446
2013	113117	79300	76977	52806	46476	32218	24177	8041
2014	113743	79690	77253	54463	48533	34124	25531	8593

资料来源：同图 2。

表 4 计算了城镇职工基本养老保险在各类人群中的覆盖率。虽然无论哪一个口径的覆盖率都呈现上升趋势，但到目前为止，覆盖率水平都不高。城镇职工基本养老保险参保人数（包括离退休人员）占全部 15 岁以上人口比例 1990 年为 7.46%，到 2014 年上升到 30.0%；参保职工（不包括离退休人员）占全部经济活动人口的比例 1990 年为 7.96%，到 2014 年上升到 32.04%；参保职工（不包括离退休人员）占全部就业人员的比例 1990 年为 8.03%，到 2010 年增加到 33.05%；参保职工（不包括离退休人员）占全部非农业就业人员的比例 1990 年 20.13%，到 2014 年增加到 46.88%；参保职工（不包括离退休人员）占全部雇员就业的比例 1990 年为 22.14%，到 2014 年增加到 52.61%。如果我们把雇员化就业视为必须加入城镇职工基本养老保险的目标人群，那么，前面的数字意味着劳动力市场上所有应该参加城镇职工基本养老保险的人到目前为止只有一半左右的人加入了这一制度。与此同时，在老年人中，只有非常小的一部分人能够领取养老金，在目前全部 60 岁以上人口中，只有大约 41.2% 左右的人能够领取养老金，领取养老金的离退休人员占全部 65 岁以上人口的比例为也只有 62.5% 左右。

表 4 城镇职工基本养老保险在各类人员中的覆盖率

单位：%

	15 岁以上人口	经济活动人口	全部就业人员	全部非农就业人员	全部雇员就业人员
1990	7.46	7.96	8.03	20.13	22.14
1991	8.05	8.55	8.63	21.42	23.27
1992	11.15	11.64	11.75	28.32	30.31
1993	11.40	11.87	11.99	27.49	29.07
1994	12.09	12.47	12.59	27.55	30.43
1995	12.37	12.69	12.84	26.86	30.02
1996	12.25	12.55	12.70	25.66	29.30
1997	12.07	12.25	12.42	24.79	29.47
1998	11.86	11.76	12.00	23.90	31.47
1999	13.05	13.05	13.31	26.67	35.41
2000	14.05	14.12	14.49	28.99	38.97
2001	14.34	14.62	14.84	29.68	40.13
2002	14.57	14.94	15.19	30.37	40.37
2003	15.06	15.55	15.79	31.03	40.60
2004	15.59	16.27	16.50	31.07	41.08
2005	16.62	17.24	17.58	31.84	41.89
2006	17.51	18.52	18.85	32.83	43.15
2007	18.56	19.84	20.16	34.05	44.47
2008	19.94	21.53	21.95	36.34	46.96
2009	21.23	22.89	23.40	37.80	48.59
2010	22.99	24.75	25.49	40.28	50.96
2011	25.39	27.44	28.22	43.28	53.49
2012	27.03	29.13	29.96	45.12	54.51
2013	28.48	30.49	31.41	45.79	52.02

2014	30.00	32.04	33.05	46.88	52.61
------	-------	-------	-------	-------	-------

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

三、劳动力市场变化与城镇职工养老保险制度

城镇职工养老保障制度建设对推进经济可持续发展、维持社会稳定具有重要意义。但由于我国人口老龄化的加速以及劳动力市场的显著变化，这一制度的可持续性面临很大压力。为明确城镇职工养老保障制度的改革方向，需要对这项制度的变革历程、现状与可持续性有全面的了解。这里我们首先对城镇职工养老保险体系的演变过程进行大致梳理，将这一过程大致划分为以下四个阶段：

第一阶段，1978-1992年：城镇职工养老保险体系的恢复与探索。1978年，《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》与《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》颁布，对企业职工和机关事业单位工作人员的退休条件和待遇水平做出统一规定，标志着从法规和政策角度让养老保险工作重新回到原有轨道，养老保险体系开始恢复和改革探索。20世纪80年代中期开始，为了配合国有企业改革，城镇社会保障体制改革率先从养老制度入手。1984年启动退休费用社会统筹试点，实行保险费的统一收缴、养老金的统一发放，试点范围从国有企业逐步扩大到城镇各类企业。1991年，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，规定实行基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度，费用由国家、企业和个人共同负担。这一时期关于养老保险体系的筹资模式、费用分担等重要议题展开了热烈探讨和积极探索，但是，改革的出发点局限在为国有企业改革提供配套服务，“甩包袱”的思路占据主导，没有从整体社会经济发展的高度通盘设计。

第二阶段，1993-2000年：城镇职工养老保险制度基本框架初步确立。1993年，中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，对社会保障改革提出了明确要求和原则规范，要求建立一套社会统筹与个人账户相结合的城镇社会保险体系。1995年，国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，明确规定基本养老保险制度适用于城镇各类企业职工和个体劳动者，鼓励全国各地开展试点。1997年，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，提出建立统一的社会统筹和个人账户相结合的养老保险体系。1998年，基本养老保险行业统筹移交地方管理。2000年，国务院出台《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，决定在辽宁全省和部其他省份的部分城市试点，旨在解决养老保险制度改革的转轨成本问题，建立社会统筹基金。国家逐步确立了社会统筹与个人账户相结合的发展模式，希望吸收两者优势、弥补各自缺陷，同时考虑到现实压力，在过渡期内允许个人账户空帐运行。

第三阶段，2001-2012年：城镇职工养老保险体系覆盖面拓展。进入新世纪之后，社会保障体系作为构建和谐社会的重要内容，改革步伐明显加快，2007年中共十七大提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。在辽宁、吉林和黑龙江东北三省改革试点的基础上，2005年国务院出台《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，要求扩大基本养老保险范围，

逐步做实个人账户，提高养老金筹资和支付能力，针对城镇个体劳动者和灵活就业人员制定参保政策，单位缴费不再划入个人账户。农民工纳入城镇职工养老保险制度被提上日程，2009年人力资源与社会保障部门出台《农民工参加基本养老保险办法》，规定城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工应该参保。为保证参保人员跨省流动时基本养老保险关系的转移接续，国务院决定2010年开始实行《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，包括农民工在内的所有参保人员可以在跨省就业时随同转移养老保险关系，个人账户的全部以及部分统筹基金可以转移。

第四阶段，2011年至今：建立统一城镇职工养老保险体系。2011年7月正式施行的《社会保险法》标志着中国社会保险进入法制化阶段。城镇职工养老保险“双轨制”改革取得重大突破，企业职工与机关事业单位人员将适用于统一的养老保险制度。2013年，党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，建立更加公平可持续的社会保险制度，坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，推进机关事业单位养老保险制度改革，完善社会保险关系转移接续政策，适时适当降低社会保险费率，研究制定渐进式延迟退休年龄政策。2015年，国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，机关事业单位与企业等城镇从业人员统一实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，实行单位和个人缴费，实行与缴费相挂钩的养老金待遇计发办法，从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。

通过以上对中国职工基本养老保障制度变革的梳理，使我们对这项制度有了一个总体认识，为了更详细地了解这一制度的发展状况，我们对其缴费和基金收支变化进行了测算。城镇职工基本养老保险基金收入从1995年950亿元，增长到2014年的2.53万亿，增长了25倍，年均增长18.9个百分点。其中，1995-2000年年均增长率为19%，2000-2010年年均增长率为19.4%，2010-2014年年均增长率17.2%，可以看到，保险基金收入增长率呈现先提高后下降的趋势。从基金支出来看，1995年为847.6亿元，2014年提高到2.2万亿，年均增长18.6%。分阶段来看，基本养老保险支出呈现先下降后提高的过程，1995-2000年年均增长20%，2000-2010年降至17.4%，2010-2014年又提高至19.8%。基本养老保险累计结余从1990年的429.8亿元，提高至2014年的3.2万亿元，年均增长25.4%。受基本养老保险收入与支出的综合影响，基本养老保险累计结余年均增长率1995-2000年为17%，2000-2012年为32%，2010-2014年为19.9%。基本养老保险累计结余年均增长率呈现先上升后下降的趋势，2010年以来增长率比2000-2010年明显的下降，这反映出近年来基本养老保险支出增长比较明显。

从城镇职工基本养老保险基金的人均缴费来看，1995-2014年增长了8倍，年均增长率为12.3%，增长率呈现逐步下降趋势，1995-2000年为14.9%，2000-2010年降至12.2%，2010-2014年进一步降至9.4%。从人均支出来看，1995-2014年增长5.7倍，增长趋势上呈现先下降后上升的趋势，1995-2000年为12%，2000-2010年降至9.6%，2010-2014年又有所回升，达到10.9%。从人均基金累计结余来看，1995-2014年年均增长率为18.2%，其中

1995-2000 年年均增长率为 12.2%，2000-2010 年为 24%，2010-2014 年为 11.7%，2010 年后的增长率大幅下降，不足 2000-2010 年增长率的一半。

表 5 城镇职工基本养老保险缴费及基金收支状况

时间	参保总人数 (万人)	参保职工人数 (万人)	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	累计结余 (亿元)	人均缴费 (元)	人均支出 (元)	人均结余 (元)
1995	10979.0	8737.8	950.1	847.6	429.8	1087.3	3781.9	391.5
1996	11116.7	8758.4	1171.8	1031.9	578.6	1337.9	4375.6	520.5
1997	11203.9	8670.9	1337.9	1251.3	682.8	1543.0	4940.0	609.4
1998	11203.1	8475.8	1459.0	1511.6	587.8	1721.4	5542.5	524.7
1999	12485.4	9501.8	1965.1	1924.9	733.5	2068.1	6451.6	587.5
2000	13617.4	10447.5	2278.5	2115.5	947.1	2180.9	6673.7	695.5
2001	14182.5	10801.9	2489.0	2321.3	1054.1	2304.2	6866.5	743.2
2002	14736.6	11128.8	3171.5	2842.9	1608.0	2849.8	7879.9	1091.2
2003	15506.7	11646.5	3680.0	3122.1	2206.5	3159.7	8087.9	1422.9
2004	16352.9	12250.3	4258.4	3502.1	2975.0	3476.2	8536.3	1819.2
2005	17487.9	13120.4	5093.3	4040.3	4041.0	3882.0	9250.8	2310.7
2006	18766.3	14130.9	6309.8	4896.7	5488.9	4465.2	10563.7	2924.9
2007	20136.9	15183.2	7834.2	5964.9	7391.4	5159.8	12041.3	3670.6
2008	21891.1	16587.5	9740.2	7389.6	9931.0	5872.0	13933.3	4536.5
2009	23549.9	17743.0	11490.8	8894.4	12526.1	6476.2	15317.0	5319.0
2010	25707.3	19402.3	13419.5	10554.9	15365.3	6916.4	16740.6	5977.0
2011	28391.3	21565.0	16894.7	12764.9	19496.6	7834.3	18699.7	6867.1
2012	30426.8	22981.1	20001.0	15561.8	23941.3	8703.2	20900.4	7868.5
2013	32218.4	24177.3	22680.4	18470.4	28269.2	9380.9	22970.1	8774.2
2014	34124.4	25531.0	25309.7	21754.7	31800.0	9913.3	25315.6	9318.8

注：人均缴费=基金收入/参保职工人数，人均支出=基金支出/(参保总人数-职工人数)，人均结余=累计结余/参保总人数。

资料来源：同图 2。

表 6 城镇职工基本养老保险缴费及基金收支增长状况

单位：%

时间	基金收入	基金支出	累计结余	人均缴费	人均支出	人均结余
1995-2014	18.86	18.63	25.42	12.34	10.52	18.16
1995-2000	19.12	20.07	17.12	14.94	12.03	12.18
2000-2010	19.40	17.44	32.13	12.23	9.63	24.00
2010-2014	17.19	19.82	19.94	9.42	10.89	11.74

资料来源：同图 2。

我们分地区测算了城镇职工基本养老保险基金收支状况，如表 7 所示。首先来看基金收入，总体来看，各省区 2001-2014 年基金收入年均增长率大致在 20%左右，增长最快的省区为重庆市，年均增长率达到 24.9%，最慢的是西藏，增长率仅为 16.0%，西部地区增长率高于中部地区，东部地区最低。其次，各省区基金支出年均增长率在 18%上下，最高的是依然四川和重庆，年均增长率达到 23%，最低的依然为西藏，年均增长率仅为 12%。基金支出增长率依然是西部地区高于中部地区，东部地区最低。最后，从基金累计结余的增长率来看，各省区波动比较大，最高的是西藏，达到 93.5%，最低的是黑龙江，仅为 17.6%。三大区域的增长格局也是西部地区最高，中部地区次之，东部地区最低。

表 7 分地区城镇职工基本养老保险基金收支状况

单位：亿元，%

	基金收入			基金支出			基金累计结余		
	2014	2001	2001-2014 增长率	2014	2001	2001-2014 增长率	2014	2001	2001-2014 增长率
北京	1331	117	20.6	842	111	16.9	2161	22	42.2
天津	534	56	19.0	492	55	18.4	362	11	30.9
河北	959	106	18.5	953	97	19.2	819	52	23.7
山西	664	58	20.6	556	51	20.1	1233	24	35.2
内蒙古	502	43	20.7	486	42	20.7	472	16	29.5
辽宁	1534	192	17.3	1478	179	17.6	1284	41	30.3
吉林	519	69	16.8	517	68	16.8	424	8	35.8
黑龙江	922	125	16.6	1028	110	18.8	323	39	17.6
上海	1689	217	17.1	1506	236	15.3	1260	93	22.2
江苏	1923	148	21.8	1584	146	20.2	2854	57	35.1
浙江	1619	136	21.0	1220	110	20.3	2696	96	29.2
安徽	657	60	20.3	520	57	18.6	882	15	36.7
福建	453	53	18.0	379	51	16.8	490	32	23.2
江西	490	41	21.1	445	41	20.2	430	16	29.1
山东	1673	183	18.5	1558	170	18.6	1973	104	25.4
河南	923	83	20.4	831	88	18.8	931	21	33.8
湖北	978	83	20.8	951	82	20.7	822	15	35.8
湖南	812	68	21.0	730	70	19.8	879	23	32.2
广东	2059	204	19.5	1289	134	19.0	5444	206	28.6
广西	414	37	20.3	412	34	21.2	448	25	24.8
海南	141	16	17.9	139	15	18.8	104	7	23.2
重庆	678	38	24.9	574	39	23.0	662	7	41.6
四川	1577	95	24.2	1313	89	23.0	2013	41	34.9
贵州	260	30	18.1	208	27	17.2	407	20	26.0
云南	358	51	16.2	288	53	13.9	573	12	34.8
西藏	23	3	16.0	15	3	12.1	40	0	93.5
陕西	576	55	19.8	543	51	20.0	446	8	35.9
甘肃	298	37	17.3	259	37	16.2	361	8	33.7
青海	93	13	16.7	91	12	16.5	84	1	44.0
宁夏	117	11	19.7	118	10	21.1	165	7	26.9
新疆	526	62	17.9	426	54	17.2	745	21	31.6
东部地区	13915	1427	19.1	11438	1303	18.2	19446	722	28.8
中部地区	5964	587	19.5	5577	567	19.2	5924	162	31.9
西部地区	5423	475	20.6	4733	451	19.8	6417	168	32.4

资料来源：同图 2。

我们进一步测算了分地区城镇职工基本养老保险基金结余的人均值及其增长状。总体来看，城镇职工养老保险区域发展不平衡问题突出。从表 8 中可以看到，2014 年人均结余省际差异很大，最高的省份未西藏，达到 26495 元，而最低的黑龙江仅有 2966 元。从增长情况来看，各省差异两级分化现象非常明显，增长最快的西藏 2010-2014 年增长率达到 28.2%，北京、福建也都超过了 25%，而黑龙江和广西的增长率甚至为负值。从三大区域来看，东部地区人均结余增长率高于中部地区和西部地区，达到 12.7%，中部地区增长率为 9.3%，低于西部地区 11% 的增长率水平。人均结余的增长率状况与经济发展基本一致。经济发展水平高的地区，财政投入比较充分，人均结余增长速度也比较快。东北地区的黑龙江、吉林

由于经济发展面临困境，财政补贴难以为继，导致人均结余增长率很低，甚至为负值。此外，人口流动也是影响人均结余增长率的一个重要因素，由于养老保险区域分割问题的存在，在人口净流入量大的省区，养老保险的制度赡养率相对较低，基金当期结余较多，导致人均结余增长比较快。

表 8 分地区城镇职工基本养老保险基金人均结余增长状况

	2014 年人均结余 (元)	2010 年人均结余 (元)	2010-2014 年人均结余 增长率 (%)
北京	15516	6297	25.29
天津	6631	4705	8.96
河北	6489	5695	3.31
山西	17814	10785	13.37
内蒙古	8983	5988	10.67
辽宁	7257	4939	10.10
吉林	6265	5868	1.65
黑龙江	2966	5030	-12.37
上海	8645	4402	18.38
江苏	10604	6256	14.10
浙江	10579	6827	11.57
安徽	10636	5273	19.18
福建	5779	2222	27.00
江西	5491	3351	13.14
山东	8324	6078	8.18
河南	6505	4623	8.91
湖北	6488	4112	12.08
湖南	7852	4856	12.77
广东	11320	7687	10.16
广西	8035	8435	-1.21
海南	4279	3590	4.49
重庆	8019	4374	16.36
四川	10944	7137	11.28
贵州	11266	6914	12.98
云南	14402	7224	18.82
西藏	26495	9798	28.24
陕西	6219	3921	12.22
甘肃	12085	7348	13.24
青海	8915	6801	7.00
宁夏	10920	10083	2.01
新疆	15176	9794	11.57
东部地区	9754	6056	12.65
中部地区	7509	5260	9.31
西部地区	10227	6732	11.02

资料来源：同图 2。

城镇职工基本养老保险制度由于缴费率高、统筹层次低、难以转移和携带，很多人认为这一制度最终会难以持续甚至坍塌。尤其是目前的养老金空账问题更是进一步加剧了人们的疑虑。城镇职工基本养老保险制度实行个人账户与社会统筹相结合的筹资模式，但在待遇计发的时候又把个人账户和统筹基金混在一起，实际上按照现收现付的办法运行，其结果，个人账户基本上为空帐，有人把这些空账的资金总额加在一起称为养老金缺口。有研究指出，

中国养老金缺口高达 18 万亿的规模（曹远征，2012），但较为合理的估计在 2 万亿左右（郑秉文，2012）。

虽然养老金缺口问题越来越被社会关注并被媒体不断炒作，但公平地说，这一问题远没有很多人想象的那么严重，“缺口”并不没有对实际的养老金计发产生影响，因为缺口只有在个人账户做实的情况下才会产生，而在不需要做实的情况下并不会产生养老金计发过程中的“缺口”。事实上，无论从待遇的计发角度来看，还是从养老金的管理和运营来看，中国养老金个人账户都没有做实的必要，养老金缺口的问题事实上是不存在的，它只不过是一种制度性的“缺口”，“缺口”将因制度的改变而消失。但是，随着老龄化的加剧和退休人数的增多，养老金面临的支付压力越来越大，劳动者所承受的养老负担越来越大则是不争的事实。下面我们来具体看一看城镇职工养老保险的养老负担状况的变化究竟如何？

虽然城镇职工基本养老保险覆盖面不断扩大，越来越多的职工参加缴费，但离退休人员的增加速度更快，从而导致负担一个离退休职工的缴费人员数量不断下降，1990 年时 5.2 个缴费职工负担一个离退休人员，到 1990 年代中期下降到 4 个左右，而到了 2014 年则只有 3 个左右。在缴费率不变的情况下，负担一个离退休人员需要的缴费人员数量下降构成了养老金支付压力的增加。随着今后更多的人进入退休年龄，负担一个离退休人员需要的缴费人员数量还将进一步下降，养老金支付压力进一步加大。从短期来看，降低养老金的支付压力，减小每个缴费人员的负担率可以通过不断扩大覆盖面来实现，因为到现在为止仍然有一半应该加入的工薪劳动者（雇员）没有被制度覆盖，这意味着城镇职工基本养老保险制度仍然有着发展的潜力。2014 年，一个离退休老年人对应着 5.6 个雇员劳动者，6.3 个非农业就业劳动者，9.0 个从业人员，以及 10.8 个 15-59 岁劳动年龄人口。但是，从趋势上来看，这些潜力也都呈现逐渐下降趋势（参见表 9）。

表 9 供养一个离退休人员对应的各类人员数量

单位：人

年份	15-59 岁	就业人员	非农就业人员	雇员就业人员	缴费人员
1990	75.5	67.1	26.8	24.3	5.4
1991	67.3	60.3	24.3	22.4	5.2
1992	44.0	39.3	16.3	15.3	4.6
1993	40.8	36.3	15.8	15.0	4.4
1994	36.4	32.4	14.8	13.4	4.1
1995	34.1	30.4	14.5	13.0	3.9
1996	33.0	29.2	14.5	12.7	3.7
1997	31.4	27.6	13.8	11.6	3.4
1998	29.5	25.9	13.0	9.9	3.1
1999	27.3	23.9	11.9	9.0	3.2
2000	26.2	22.7	11.4	8.5	3.3
2001	24.9	21.5	10.8	8.0	3.2
2002	23.8	20.3	10.2	7.6	3.1
2003	22.6	19.1	9.7	7.4	3.0
2004	21.7	18.1	9.6	7.3	3.0
2005	20.2	17.1	9.4	7.2	3.0
2006	19.3	16.2	9.3	7.1	3.0
2007	18.3	15.2	9.0	6.9	3.1
2008	17.2	14.2	8.6	6.7	3.1

2009	15.8	13.1	8.1	6.3	3.1
2010	14.9	12.1	7.6	6.0	3.1
2011	13.8	11.2	7.3	5.9	3.2
2012	12.6	10.3	6.8	5.7	3.1
2013	11.6	9.6	6.6	5.8	3.0
2014	10.8	9.0	6.3	5.6	3.0

资料来源：同表 4。

在养老金支付压力不断增加的情况下，离退休人员领取的养老金不断缩水，养老金替代率不断降低。由于统计部门没有公布涵盖全部工薪劳动者的工资数据，养老金的全社会平均替代率到底有多高并没有统一的说法。作者曾经使用国家统计局数据推算了工薪劳动者总量和劳动报酬总额（张车伟，2012），并据此推算了全部雇员（工薪劳动者）的平均工资水平（见表 10）。根据作者的估算，1990 年时，离退休人员月平均养老金 129 元，占全部雇员平均工资的比例为 78%左右，之后，这一比例不断下降，到 2000 年下降到 68%左右，而 2010 年下降到 70%左右，每年平均下降一个百分点。如果把城镇职工平均工作做分母，养老金的替代率下降得更快，1990 年的 72.29%下降到 2013 年的 47.3%。从世界标准来看，目前养老金的替代率水平已经降低到比较低的水平，进一步降低不仅会带来离退休人员生活困难，而且也会使这一制度丧失其应有的作用。如何使养老金替代率不进一步降低已经成为维持城镇职工基本养老保险制度需要解决的迫切问题。

表 10 工薪劳动者平均工资水平与养老金变化

年份	全部雇员月 平均工资 (元)	城镇职工月 平均工资 (元)	离退休人员 月平均领取 养老金(元)	养老金占全 部雇员平均 工资比例 (%)	养老金占城 镇职工平均 工资比例 (%)
1990	165	178	129	78.33	72.29
1991	184	195	133	72.14	68.07
1992	215	226	160	74.06	70.62
1993	253	281	213	84.28	75.90
1994	348	378	265	76.08	70.06
1995	428	458	315	73.56	68.76
1996	496	518	365	73.59	70.46
1997	557	539	412	73.96	76.35
1998	660	623	462	70.04	74.11
1999	736	696	538	73.07	77.30
2000	816	781	556	68.18	71.22
2001	909	906	572	62.98	63.17
2002	1070	1035	657	61.37	63.43
2003	1181	1170	674	57.09	57.61
2004	1296	1335	711	54.88	53.27
2005	1399	1530	771	55.10	50.37
2006	1556	1750	880	56.57	50.30
2007	1793	2078	1003	55.96	48.30
2008	1971	2436	1161	58.91	47.67
2009	2147	2728	1276	59.45	46.79
2010	2366	3096	1395	58.95	45.07
2011	2603	3538	1631	62.66	46.10
2012	2876	3966	1870	65.02	47.15
2013	2934	4366	2054	70.01	47.05

2014		4780	2262		47.32
------	--	------	------	--	-------

数据来源：（1）国家统计局《中国统计年鉴》（各年）；（2）张车伟，2012。

四、养老保险制度持续性及其改革建议

养老金替代率水平不应该过高，但也不能太低，太高会导致“福利病”，影响社会活力，太低则难以保证退休后的基本生活。1990 年代初期，我国养老金的全社会平均替代率超过 70%，属于比较高的水平，但现在已经降低到不足 60%，从国际经验来看，目前的替代率水平与世界上大多数国家相当，属于比较合理的水平，但如果进一步降低，则养老金替代率就偏低了，老年人的基本生活就难以保障（褚福灵，2004）。

要做到养老金替代率不降低，简单说来可以有这样几个办法。一是扩大覆盖面，二是提高缴费率，三是找到其他资金来源。覆盖面的扩大不仅是发展城镇职工基本养老保险制度的需要，也有助于稳定或者说提高养老金的替代率水平，但这并不是一个解决问题的最终办法。因为覆盖面的扩大意味着今后领取退休金人数的增加，当覆盖面无法扩大时，不断增多的退休人数必然导致替代率不断降低，所以，扩大覆盖面并不是提高或者稳定养老金替代率的根本办法。通过提高缴费率的办法是否可行呢？中国目前各种保险制度的缴费率（个人缴费和雇主缴费）合在一起，占工资总额的比例高达 42.5%左右，属于世界上最高的缴费水平，其中需要雇主或者说企业负担的部分占工资总额的比例为 30% 左右，导致企业劳动力成本加重，影响企业竞争力，进一步提高缴费率不仅是不可能的，相反，现在似乎到了探讨如何降低缴费率问题的时候了。现在只剩下第三条出路，也就是寻找更多资金来源的办法了。中国的城镇职工基本养老保险制度采取个人和单位缴费的筹资模式，国家虽然承担养老保险基金的兜底责任，但是这一责任并没有在制度中加以明确，只是在养老保险基金支付出现缺口的地方，国家会提供一些财政补贴，政府并没有从筹资的角度给予养老保险基金稳定的财政支持。从制度的设计来看，城镇职工基本养老保险基金似乎不需要财政投入，然而，在现实中，国家的财政补贴却是一直存在的，不过补贴的财政资金往往具有临时性和随意性，既不规范，也欠合理。更重要的是，与城镇职工基本养老保险制度并行的另外两项制度新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度则建立了稳定的财政投入机制，城镇职工基本养老保险制度缺乏稳定的财政投入机制应该说不仅有失公平，而且也会带来养老保险权益在制度之间的转移接续存在困难，从长远来看，建立国家对城镇职工基本养老保险制度的稳定的投入机制既是保证制度可持续的需要，也是完善养老保障制度体系的需要。

中国作为社会主义国家，国家的收入除了一般的财政收入外，还有两部分收入同样属于全体国民，但现在并没有被合理使用，一部分收入是国有经济的收益。另一部分是巨额外汇储备的收益。2011 年，国有企业累计实现利润总额 22556.8 亿元，国有企业累计实现净利润 16932.6 亿元，其中归属于母公司所有者净利润 11460.8 亿元。如果把国有企业净收益的 50%用于城镇职工基本养老保险基金，则 2011 年就会注入资金 5000 多亿，这相当于 2011 年全国城镇职工缴费收入 1.689 万亿元的将近三分之一。同时，2011 年我国外汇储备 3.18 万亿美元。按 5%收益率计算，每年收益应该是超过 1500 亿美元，折合人民币约为 1

万亿元左右，其中如果拿出一半用于养老保险基金，则又增加基金收入 5000 亿。国有企业收益和巨额外汇储备收益合在一起则可以稳定地为养老保险基金增加筹资 1 万亿。养老保险基金从这两部分财源中取得收入额外的收入不仅不会增加企业和个人的负担，而且可以从根本上解决城镇职工基本养老保险制度的可持续性问题的作用，促进社会公平，并起到缩小收入差距的作用。在其他国家都为如何为日益严重的老龄化筹资犯难的时候，独特的制度优势完全可以帮助中国建立起在世界上独具特色的养老保险制度。

参考文献

1. 蔡昉，2007，中国经济面临的转折及其对发展和改革的挑战，《中国社会科学》，第 3 期。
2. 曹远征，2012，以国有资产填养老金 18 万亿缺口，网易财经，2012 年 8 月，
<http://money.163.com/12/0829/14/8A37693I00254S4Q.html>。
3. 褚福灵，2004，养老保险金替代率研究，《北京市计划劳动管理干部学院学报》，第 12 卷第 3 期（总第 46 期）。
4. 高鸿桢，1992，出生率低下与急速老龄化——困扰着日本的人口问题，《日本研究》，第 1 期。
5. 国家统计局，《2011 年中国发展报告》，北京：中国统计出版社，2011 年 7 月。
6. 侯建明、周英华，2010，日本人口老龄化对经济发展的影响，《现代日本经济》，第 4 期。
7. 马玉珍，2000，老龄化对日本社会的影响及政府对策研究，《日本问题研究》，第 3 期。
8. 孟双见、吴海涛，2005，日本人口老龄化对日本社会经济的影响，《日本问题研究》，第 4 期。
9. 张车伟，2012，中国劳动报酬份额变动与总体工资水平估算及分析，《经济学动态》，第 9 期。
10. 郑秉文，《中国养老金发展报告 2012》，北京：经济管理出版社，2012 年。