

第十二章

中国的社会福利建设： 一个转型经济体的养老收入供给

Andrew Watson

引 言

自 1978 年以来，迅猛的经济增长与结构性转型已经改变了中国福利体系的经济和社会基础。那些曾在雇用单位中固定服务的人口，已被流动的劳动力大军所取代；同时进入他们生活的，还有市场经济以及对“用者付费”原则的更加坚定的信心。直到 20 世纪 80 年代，中国的福利供给都建立在计划经济模式的基础之上，雇主有责任承担为雇员提供方方面面福利的义务，包括向雇员发放养老金。在城镇，养老金的发放是通过工作单位——无论企业还是政府机构——来进行的；而在农村，则由人民公社负责向其社员发放养老金（Dixon, 1981）。当市场经济改革被引入后，上述体系变得难以为继。劳动力开始流动，企业开始追逐利润，人民公社解体，而引发贫困与不利社会条件的原因也发生了变化。中国也因此面临着重建其福利体系的要求，国家在这方面所提供的服务，需要更好地向全社会统一标准、对全体公民开放、与政府预算相挂钩，并且通过专业的服务提供者来运作。事实上，工作单位再也没有能力向其在岗和退休的职工提供包括住房、医疗、福利和退休金在内的全方位待遇了，而这些待遇在以前被认为是天经地义的。中国必须建立一个包含市场经济中常见的服务的社会福利体系，包括失业救济、医疗保险、工伤保险、产假保障和老年退休收入。

社会福利供给制度不仅对维护社会正义、平等和稳定具有重要作用，而且既可以被视为一种基本保障网络，又可以被发展为一种事前准备机制；作为基本保障网络，社会福利供给制度可以向有需要的公民提供事后支持，而作为一种事前准备机制，社会福利供给制度则可以被用来应对由结构性经济变革所带来的挑战（Cook et al.，2003）。换句话说，通过向公民提供应对冲击与建立信心的资源，社会福利供给制度可以缓解那些由高速增长和结构性经济变化所引发的动荡，并且维持新一轮增长所必需的人力资本。对于中国而言，发展一套公平而可靠的社会福利体系，还可以被视作一项为平衡经济而做出的细小但却重要的努力，它能帮助经济告别高投资与高储蓄率带来的问题，扩大消费，并且促进实现更高层次的收入平等。

这份简要的研究报告将首先回顾一些解释性因素，以说明为什么发展一套新的社会保障体系是平衡与维系中国下一阶段经济发展的关键所在。随后，本研究将聚焦于老年退休收入问题，讨论模式选择、政策演进及该体系目前的运行状况等。在最后的结论部分，将总结通过研究和分析所得出的一些经验教训，并指出中国社会福利体系现在及未来可能面临的几个挑战。

潜在挑战

在市场经济中，社会保障是分担风险和管理市场失灵的一种形式。通过确保有需要的公民能够获得基本收入与服务，社会保障制度能够使社会变得公平而稳定；而社会保障的实质，就是不同部门和代际实现对于收入的再分配。在中国，计划经济模式曾经希望在工作单位内部实现上述目标，而这样做的结果，就是使得个人所能获得服务的水平取决于他们工作单位所掌握资源的多寡。贫穷的人民公社只能给其社员提供很少的东西，而富裕地区的人们则能够拥有更高的生活质量。一个条件良好的国有企业能为其员工提供高质量的房屋和退休收入；相对而言，那些效益差、收入低的工厂所能提供的东西就要少许多。随着向拥有大规模私有部门的市场经济体系的转型，中国不可避免地要告别社会福利供给的单位制，转而建立一个由政府进行管理的社会化体系。因此，从20世纪80年代中期开始，在中国社会保障体系中首先出现了县级和地级统筹的地方社会保障基金，在此基础上，社会保障基金逐渐走向地区和全国统筹（Saunders and Shang，2001；Wang，2001：

3-12)。在这个过程中，一系列关键性因素逐渐显现出来，在这些因素的共同驱动下，建立全国统筹的社会福利体系成为一种现实需求。

首先，劳动力市场整合与建基于单位和地方的社会保障系统之间存在矛盾。后者主要是为那些固定人口而设计的，在这套机制中，资源是通过官僚化的分配系统进行调配的。经济改革解放了劳动力，也要求劳动力能够拥有更高的灵活性和流动性，以便应对不断变化的市场和生产条件。这方面最明显的标志，就是从20世纪80年代开始出现的大规模城乡人口流动。虽然因为这批人口的流动性太强，难以对其进行准确而可靠的统计，但是，据报道，中国在2011年共有2.52亿农民工，其中包括9400万进入当地企业工作的农民，以及1.58亿离开本地的流动劳动力（SSB, 2012）。这部分劳动力对于经济增长和结构变革的贡献是巨大的，但由于他们所持有的是农村户口，因而被排除在城镇社会保障体系之外（Watson, 2009）。因为农民工在城市和农村两套系统之间流动，使得为他们建构一套社会保障体系变得十分复杂。然而，劳动力流动性所引发的问题，并不仅仅存在于农民工这个群体。城镇社会保障统筹资金的建立，促使地方市场中的各个主体分担责任，也引发了地方层面的劳动力流动；然而，那些试图在不同城市与省份之间流动的人口，却面临着难以在不同统筹区域之间转移其社会保障登记记录与福利权益的问题。事实上，由于对劳动力的流动造成了障碍，地方保障系统甚至有可能阻碍经济结构的进一步转型。

要求迅速改革社会保障系统的第二个因素是人口的老龄化问题。为老年人提供养老金、健康医疗和其他支持性服务的要求，已经在相当长的时间内成为对于那些最发达经济体公共政策和社会保障的一大挑战。由于中国迅猛的社会与经济转型，加之计划生育政策的作用，使其进入了转向老龄化社会的人口学拐点，而这个过程比其他许多国家都要来得更加迅猛（Wang, 2011）。根据联合国所进行的估测（UN, 2011a: 103），在2010年，60岁以上人口已经占到中国总人口的12.7%；2020年，这个比例将上升至18.4%；而到2040年，这个比例将上升至40.1%。无论这个估测的可靠性如何——其他学者的研究认为联合国此前所进行的一些计算或许低估了实际情况（Zhao and Guo, 2007）——即便中国今天会改变其人口政策，人口发展趋势也会告诉我们：一个充满丰富年轻劳动力的时代已经走到了尾声，老年人相对于年轻人的比例将不断上升，而工作人口相对于老龄人口的比例则

将不断下降。这个事实意味着：设计与落实有效的社会保障制度——特别是针对老年退休收入的一揽子政策——已经成为迫在眉睫的优先任务。如果政府现在不能很好地对此着手准备，那么未来就会背上沉重的财政负担。

因此，资金问题就成为中国社会保障制度改革所必须面对的另一迫在眉睫的挑战。不仅如此，对于个人而言，虽然只会在特定时期对社会保障的许多方面——如失业、工伤、生育和医疗——有所需求，而且还可以通过各种形式的保险来对这些需求进行管理，但是，养老金的供给却要持续多年，而且这个过程包括两个时段：其一是在退休前多年就开始进行积累，以便为退休后的负债做好准备；其二是获得补贴资金，直至离开人世。在一个老龄化的社会中，不断缩减的年轻人口在为自己准备养老资金的同时，是无法向不断增多的老年人支付养老金的。因此，显然应该为这种情况做好资金准备。如果政府决定依靠财政收入来支付退休金，那么其财政负担肯定会持续增加。此外，如果政府采用了供款保险和养老金计划等方式来筹集资金，那么其制度设计必须是可靠而透明的，而积累起来的资金也必须能够做到保值增值。不仅如此，如果这些计划是针对一个庞大的人口对象所制定的，那么其总资金的规模势必非常庞大。这样，收集起来的养老基金势必会导致资本存量出现显著增长，这些基金也势必能在资本市场发挥举足轻重的作用，而为了确保这些资金的安全性，就需要强有力的规制机制。

最后，中国社会保障制度发展的另一个重要维度，与该制度在帮助经济重新实现平衡方面所能发挥的作用有关。学者们很早就意识到，中国经济增长模式需要重新平衡（Dollar, 2007; Kujis and Wang, 2006; Pettis, 2011）。收入与区域不平等的加剧、对于出口导向制造业投资的严重依赖、消费与工资比重的下降、与低回报相伴生的高储蓄率，以及落后的社会保障体系，都意味着中国经济的结构必须实现变革。在这个过程中，工资水平与国内消费水平应该得以提升，服务业与小型企业应当得以增长，而社会福利则应当得以改进。在这个背景下，引入一个更具公平性与可进入性的社会保障体系，不仅能够带来更好的社会福利产出，还可以降低个人储蓄的必要性，提升社会中低阶层的消费能力，促进收入的再分配。

考虑到上述情况，社会保障便毫不奇怪地成为中国政府的关键性政策目标。民意调查显示，这个问题也同样成为普通老百姓关注的焦点（《中国日

报》，2011年2月22日)。然而，正如我们在下文中将要讨论的那样，政治经济学是一个非常复杂的领域，而政策执行的过程更会面临诸多挑战。在过去的十年中，社会保障已经成为领导人讲话的重要内容，而“十二五”规划也对这一问题给予了足够的重视(Xinhua, 2011)。在2012年3月5日向全国人民代表大会所做的《政府工作报告》中，温家宝总理宣布，社会保障体系已经开始扩展。

在中国，社会保障工作的主管部门是人力资源与社会保障部及其下属的相关司局，这些部门构成了一个贯穿中央、省、地、县各个层面的等级化管理体系，而每个层级的社会保障主管机构则负责其辖区内的社会保障工作。社会保障工作的主管机构不仅要负责起草和执行相关法律法规，还要对社会保障系统进行管理和规制。2010年10月，全国人民代表大会批准了《中华人民共和国社会保险法》。这部法律的酝酿过程长达数年之久，并最终于2011年7月1日生效实施(NPC, 2010)。依据这部法律，中国社会保险的总体模式建立在供款保险的基础之上，涵盖了医疗、失业、工伤、产假和退休等多项保险。考虑到这个背景，本研究将转而对中国的养老保险系统进行考察，这个系统非常复杂，因而有利于我们深入观察中国社会保障体系可能面临的挑战。

老年退休收入的模型选择

许多年来，诸如世界银行、亚洲开发银行和经济合作与发展组织这样的国际经济机构，投入了相当可观的资源用以研究政府在为老年人提供退休收入时可以选择的政策方案(World Bank, 1994; World Bank and OECD, 2008)。在上述机构的支持之下，与政策相关的研究在许多国家中陆续开展起来，这些研究指出，以下几个问题与涉及老年退休收入的关键性政策选择密切相关：

- 国家能在多大程度上为老年人口提供支持？
- 个人在多大程度上应当负责筹措自己的养老金？
- 养老退休收入所希望达到的目标水平有多高？
- 较之于采用累积现阶段收入来支付远期退休金的“完全积累”(fully founded)模式，使用当期收入支付养老金的“随收随付”(pay-as-you-go)

模式具有哪些优点？

- 采用什么样的机制来收集资源以支付退休金？
- 采用什么样的机构来分配福利？

在许多国家中，采用固定份额的当期财政收入来支付养老金的“随收随付”模式，已经让位给“固定缴款”（defined contribution）模式。在“固定缴款”模式下，雇主和雇员在工作期间都要缴纳一定比例的养老保险金，这些资金被累积起来，用于支付雇员退休后的收入。换句话说，某人在退休后获得多少收入，取决于其退休前在相关账户中积累了多少储蓄，而与此人退休时的工资无关。这是因为：退休金并不是按照人们退休时工资的一定比例所确定的，也不从国家的当期财政收入中支付。这一发展趋势目前已经促使澳大利亚和许多欧洲国家对其退休金支付体系进行了改革。

与上述变革相关的挑战，包括以下几个方面：首先，政府面临着要求提高退休年龄的压力，如果退休年龄被提升，那么人们工作的时间会更长，而享受退休生活的年限则会被相应削减；其次，有人呼吁让男性与女性在同样的年龄退休；最后，养老保险需要从“固定收益”（defined benefit）模式向“固定缴款”模式变革，但已经退休的公民有权享受“老人老办法”的待遇，即依然按照退休时工资的一定比例来领取养老金。将养老金标准规定为退休时工资一定比例的做法，一般被公共服务部门和政府机构所广泛认可。这些领域退休人员的养老金，则通常是由财政资金通过“随收随付”的模式来筹集的。

总的来说，基于市场经济体实践所达成的共识，集中体现在以下将要介绍的三支柱模型（three-pillar model）中。这个模型中的三个支柱分别为国家养老金、强制性供款项目、自愿性供款项目。

1. 国家养老金

一般来说，国家养老金可以为退休人员提供一笔由国家财政支付的低水平收入。对于那些个人养老金账户中缺乏足够积累额度以及没有其他收入来源的公民来说，国家养老金可以满足他们在退休后最基本的需要。

2. 强制性供款项目

这部分资金来源于雇员和/或雇主的供款。供款被存入一个以雇员名义开设的养老保险账户中不断累积，并在雇员退休后最终以退休年金保险或者

养老金等方式返还给本人。

3. 自愿性供款项目

国家鼓励公民在强制性供款之外，自愿向本人的养老保险账户中注入更多资金。国家可以通过税收减免等手段来激励公民这么做。

“三支柱模型”的目标，在于提升个人为养老金所进行的积累额度，并且减轻国家的财政负担。上述目标对于一个走向老龄化的社会格外重要，因为在这样的社会中，处于工作年龄故而能够贡献税收以便支付老年人退休金的人口，其规模将会越来越小。

如同上文所讨论过的那样，中国在计划经济时期的养老保险制度，实际上可以被理解为一种基于工作单位的“固定收益”模式。因此，在不同地区或者不同单位退休的人们，养老金收入各不相同，而这种差距在城乡之间尤为显著。改革开放以来，在上文所讨论过的一系列关键因素的影响下，中国的养老保险系统正在朝着包含“三支柱模型”要义的“固定缴款”模式变革。这种趋势反映在以下几个方面：第一，城市中基于单位的养老保险模式实现了向地方和区域统筹的转变；第二，统筹的范围从县级向省级逐渐扩大；第三，最终的改革目标是构建一个全国统筹的养老保险体系。

然而，中国的养老保险中如今尚不存在“三支柱模型”中的第一个支柱，即国家养老金。目前，启动于1993年的“低保”制度构成了中国最基本的社会安全网，这套制度是由民政部负责运行的。然而，扩大“低保”覆盖范围的过程却并不顺畅，特别是对农村而言，不同地区的覆盖率存在较大的差异。此外，既有研究也发现，“低保”制度并不非常有效（Chen et al., 2006; Tang, 2012）。在中国，“三支柱模型”中的第二个支柱是由以下一些计划共同实现的，城镇企业职工的养老保险计划（于2010年开始实施并且逐步推开的新型农村社会养老保险计划），以及正在涌现出的针对城市个体和无业居民的养老保险计划。目前，公务员的养老金仍然继续按照“固定收益”模式支付，这部分资金来源于政府的财政收入，并且随着工资上涨而实现了充裕的指数化增长（Chen, 2008）。然而，正在讨论中的政府机关改革方案可能表明，公务员养老保险或许最终也会采用“固定缴款”的模式。而“三支柱模型”中的第三个支柱，则是通过个人和企业自愿建立的退休年金保险计划来实现的。

政策演进

如同上文所提到的那样，在 20 世纪 80 年代的经济改革早期，中国基于单位的社会保障体制就开始让位于县级统筹或者地级统筹的地方社会保障体制，在这种地方统筹体制当中，当地的社会保障主管部门会对辖区内所有地方国有企业照顾退休职工的义务进行统筹安排。到了 20 世纪 90 年代中期，随着城市经济改革的深入，国有企业实现了关停并转，而市场经济和私有企业则获得了成长，任何原有系统的遗存都变得不再稳定。在那个时期，并没有先前累积下来的资金能被用于支付退休金，而养老金占工资的比重则在不断提升（Zhao et al. , 2006）。亏损的国有企业，已经不可能保证按照其雇员在退休时工资的一定比例来发放养老金，而政府必须要找到能够持续提供稳定收入来源的替代渠道，以便为退休的人们提供收入。考虑到越来越多的人将要依靠退休金来生活，人口老龄化问题加剧了改革的紧迫性。因此，自 1990 年以后，中国开始制定一系列新政策。

1991 ~ 1998 年，政府逐步为企业员工制定了一套基本的养老保险制度（Wang, 2011, 2002: 4 - 9; Zhao et al. , 2006）。雇主被要求将一定比例的工资上缴给养老保险基金，而员工也被要求上缴一部分收入。这两部分资金构成了社会统筹的基础，也为每个人建起了养老保险个人账户。上述措施在 1998 年 8 月得到了拓展。当时，中央决定将统筹范围提升为省级，而将 11 项既有的行业养老基金整合为社会保障基金（SC, 1998）。随后，国家颁布了一系列法规与决定，以明晰社会保障体系的管理、要求和权益问题，提升社保基金的征缴比例（要求企业缴纳 20%，职工个人缴纳 8%），并且允许从事个体劳动的公民参加社会保险（SC, 2005）。最终，《中华人民共和国社会保险法》以法律形式确立了社会保险计划的基本原则（NPC, 2010），而更多的补充性规定则不仅将农民工纳入社会保险范围，而且简化了城镇居民在不同统筹地区转移社会保险的程序（Watson, 2009）。然而，上述过程的一个重要方面是将那些已经退休或者即将退休的人员也纳入社会保险体系之中，虽然他们并不能够向社会保险基金提供个人累积资金。因此，社会保险基金必须要同时覆盖“老人”（即只有“空账”而没有个人账户实际积累的参保人）、“中人”（个人账户中有部分资金积累的成员）

和“新人”（从参加工作开始就对个人账户进行积累的成员）（Wang, 2005）。因此，为了履行向那些没有个人积累基础的人的偿付责任，社会保险基金面临着负债的威胁，而地方政府则面临界定统筹资金范围的压力。

由于上述社会保险计划是为企业职工制定的，那些未被雇用的城市居民则没有被纳入其中。在2000年发布的关于改进城市福利体系的政策文件中，国务院承认了这一点，并且呼吁为城市无业人员提供特别的收入来源（SC, 2000）。考虑到城市居民不仅需要缴纳用于统筹的社会保险金，还要偿付其他个人支出，有必要在社会保险中为无业人员设置专门目录。于是，作为试点，国家建立了针对无业人员的社会保障体系，这部分资金由个人贡献和政府补贴共同构成。与此同时，下文即将讨论的新型农村养老保险计划也逐渐涌现出来，一些城市将针对城市失业居民与农村失地居民的养老保险计划合二为一，因为失地农民随城市扩展也被纳入城市范围（Chen and Li, 2012; State Council, 2011; Yang, 2012）。

相比而言，在农村，取代旧有集体制结构的过程要缓慢得多。直到最近的创新性政策颁布以前，农村福利系统仍然主要依赖村庄或者个人所能提供的收入。最初，在中央于1992年颁布政策指导意见之后，确实出现了一些旨在为农民提供社会保险的试验项目，而一些省份和地方也引入了由民政部负责运行的供款式养老保险计划（Luo and Lü, 2006; Song, 2008: 436 - 438; Su, 2009: 53 - 61; Zhao et al., 2002: 120 - 133）。上述政策被统称为“老农保”制度，这些政策试验存在一系列问题，包括单纯依赖农民个人缴费、回报率低、管理混乱、政府与企业运作的界限模糊，以及由此带来的相关风险。据估计，到1997年末，“老农保”仅仅覆盖了大约8000万农民，而这项计划在此之后出现了萎缩的趋势。

在城乡不平等持续扩大的情况下，缺乏针对农民的福利保障、农村家庭保障系统的衰落以及进城务工农民数量的增长，都使得改进农村社会保险制度的要求变得越来越迫切。2007年，中央政府重申了发展农村养老保险制度的重要性（Institute of Economics, Chinese Academy of Social Science, 2010: 353）。在2007年召开的第十七次全国人民代表大会上，中国共产党呼吁“探索建立农村养老保险体系”，而在2008年10月，中国共产党更提出“按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村社会养老保险制度”。这一决定确立政府直接通过财政资金支持农村养老保险项目

的原则。2009年8月，中央正式宣布了建设新型全国农村养老保险体系的决定，并且从2010年开始在10%的县进行试点，以期在2020年实现覆盖全国的目标（SC, 2009）。不过，从实践来看，新型农村养老保险计划扩展的速度非常迅速，到2012年3月，国务院总理温家宝在《政府工作报告》中宣布，有60%的县市已经开始对新型农村养老保险进行试点，而参保人数已经达到了3.58亿之多，其中0.99亿人已经开始领取养老金。然而，正如我们在下文将要讨论的那样，新型农村养老保险计划所支付的退休金额度并不高，而且面临着许多实施上的困难，不过，新型农村养老保险计划还是标志着中国在农村福利政策方面取得了持续的进展。

在养老保险政策的发展过程中，另一个经常被提及的群体是从农村进入城市的流动工人（关于这个问题更为全面的讨论，参见Watson, 2009）。基本城市养老系统是针对持有特定区域户口的居民而建立的，但农民工所持有的是农村户口，因而他们被城市养老保险体系排除在外。然而，如果将乡镇企业职工计算在内，中国现在共有大约2.52亿农民工，他们构成了中国制造业的主力劳动大军。农民工群体的特征包括年龄相对较低（平均年龄大约在29岁）、流动性高、收入低以及常常处于非正式的雇佣关系当中。除户口制度带来的障碍之外，将他们整合进入城市养老系统的努力，还会面临许多系统上和政治经济学意义上的挑战。首先，这批工人所具有的流动性，使得他们与分散的养老保险金地方统筹机制之间出现了张力，因为只有那些缴纳养老金时间超过15年，并且最后5年在同一地点缴费的职工，才能享受由地方养老基金所发放的退休金。其次，跨地区转移养老金账户面临着许多技术上和行政上的困难。同时，许多雇主抵制为员工缴纳社会保险的要求，因为他们的用工成本会因此而增加。最后，地方政府非常乐意将任何以农民工名义缴纳的社会保险纳入其统筹范围，以增加其社保基金的规模，但当农民工离开其辖区时，地方政府却不愿意让农民工将其已经缴纳的社保基金一并带走。在以上各种因素的综合作用下，农民工这支不可忽视的劳动力大军，却在他们最可能为养老保险基金做出贡献的时候被排除在养老保险体系之外。

起初，部分地区针对农民工群体的养老保险进行了试点，这些地区允许流动人口加入地方的社会保险计划，或是为流动人口建立特殊的社会保险计划（Han, 2009: 480 - 482; Liu and Xu, 2008: 209 - 243）。不过，向农民

工提供社会保障的需求，以及反对歧视农民工的斗争，最终得到了国家层面的认可。2006年的中央第五号文件呼吁对农民工问题进行全面评估，并且号召建立养老保险计划以满足农民工的需求（SC, 2006）。随后，人力资源和社会保障部起草了一份讨论稿，在其中提出为农民工制定单独的养老保险项目，这个项目允许参保者缴纳更低的保费，也提供了更灵活的账户转移条件。然而，发展这一项目的计划却被新型农村养老保险计划所迅速取代了。针对农民工的独立养老保险计划，意味着地方社会保险体系的分散性将进一步加剧。现在看起来，农民工或许最终要在参与基本城市养老保险计划、参与专门针对农民工的社会保险计划以及参与新型农村养老保险计划之间做出选择。而管理不同养老保险计划转制过程的行政复杂性，也是非常大的。为了应对上述挑战，政府在2009年末做出了决定，要求农民工参加基本城市社会保险计划，但如果农民工希望的话，他们也可以在将来转而参加农村养老保险计划，同时，在不同统筹基金之间转移养老保险账户的机制，也相应得到了改进。此后，政策关注点转向了如何设计管理机制，以确保将农民工养老保险转向被整合了的城市养老保险统筹计划，确保在城乡养老保险计划之间实现账户转移，以及确保在不同的统筹区域之间实现账户转移。

以上对于政策发展过程的讨论，说明了决定中国社会福利发展走向的两个核心特征。第一，改革在很大程度上深受计划经济遗产的影响。第二，新的养老保险系统在地区和领域之间是分散的。城市与农村在社会福利方面的分野，与户口登记制度有关，而这种分野如今依然持续发挥着重要的影响。在实行地方统筹的过程中，来自不同地区并在不同领域从事劳动的人们，仍然要加入不同形式的养老保险计划，并且享受不同水平的待遇。所以从总体来看，针对企业职工、农民工、失业居民、农民和公务员的养老保险系统仍是互不相干的。或许，任何过渡系统都不可避免地要建立在既有实践与期望的基础之上。因此，就像渐进式改革过程的许多方面一样，现存的既得利益、理解方式与义务责任使人们不可能将所有东西推倒重来。上述因素所导致的结果，就是中国的社会保障系统仍然在不同区域之间和不同工作领域之间呈现碎片化的态势，而这正是对整个制度进行持续改进时所要面临的核心挑战。

制度运作及其风险

社会保险政策是通过社会保障主管部门来实施的。社会保障主管部门从中央的人力资源和社会保障部开始向下延伸，构成了一个贯穿省级、地级、县级和街道的等级系统。如同在中国行政体系内普遍可以看到的那样，社会保障主管系统内的技术官员主要供职于中央部委，而地方政府则对于具体的行政管理工作负有责任。每级地方政府都有负责社会保障的厅、局或者办公室，这些机构负责管理社保账户，也负责对社会保险基金进行运作，还设有为雇主与参保人办理手续的服务中心。社保账户需要由雇主为员工开设。开设账户以后，社保主管机构就会计算出雇主和员工每个人需要缴纳的费用，并且通过雇主收取这笔费用。雇主一般会从工资中直接扣除员工所需要缴纳的那部分费用。收缴上来的费用会直接进入社保主管机构的账户（在有些地方，社保资金是通过税务机构来征缴的，但这些费用也会进入社会保障系统的专项账户当中）。社保专项账户中的基金，是由财政部门具体运转的，对于这笔资金的监管规则严格而保守，以确保社保资金的安全性。在这种情况下，认识到对于“地方”的定义非常负责，是很重要的。企业在他们自己所运行的层级上为职工开设账户。省属企业会在省级社会保障主管部门为职工开设账户，而市属企业则会在地级社会保障主管部门为职工开设账户。社会保障的主管部门则负责收缴资金和发放福利。

在 20 世纪 90 年代，许多账目记录和行政管理工作都是在纸面上完成的，而对于整个系统进行电子化，则要求对管理系统与信息系统进行改进，并且实现电脑办公。这一切都不可避免地要求引入一个相互整合的全国系统。1999 年，当时的劳动和社会保障部开始引入社保卡，这些智能卡主要被应用于相对发达的地区。2002 年，当信息化改革被提上政府日程之后，“金保”工程得以启动，社会保障系统逐步实现了信息化（State Council, 2002）。如今，这个系统由人力资源和社会保障部负责运行，其目标是构建一个包含两方面内容的单一而整合的平台：一方面是社会保障服务，另一方面是为就业工作服务。该系统在中央、省级和地级三个层面上运行，需要引入和改进电子计算机系统，以同时实现服务提供、内部管理、基金管理等多项功能，并为个人提供对其记录进行查询的网络通道。由于电脑网络系统尚

未在全国范围内实现标准化，而区域数据库之间的链接仍在开发当中，目前“金保”工程距离成为一个真正整合的系统，还尚需时日。上述技术问题还因为地方行政能力的不一致而被放大，不过，规模可观的投资业已到位，足以支撑在全国范围内实现系统整合的基础设施也逐渐被建立起来。

城镇职工基本养老保险制度的运作方式十分直接，虽然不同地区在运行细节上可能存在一些区别。具体方式是：雇主按工资额度的20%为雇员缴纳养老保险金，而雇员则拿出工资收入的8%缴纳养老保险金。雇主缴纳的部分进入地方养老保险统筹资金，而雇员缴纳的部分直接进入个人养老保险账户。个人在达到退休年龄之后（目前男性为60周岁，而女性一般为55周岁），可以申请每月领取退休金。退休金包括两个部分：来自社会保险基金的经费和来自个人账户的经费。社会保险基金所支付的金额，按当地平均社会工资的60%计算，而获得这笔资金的前提，是参保人的缴费年限不少于15年，且最后5年是在本地地上缴社保金的。因此，这部分资金的数额与当地平均社会工资水平相关，而与个人退休前的实际工资水平无关。随着地方平均工资水平的变动，这部分资金的标准会随着时间而进行调整。退休金中来自个人账户的部分，则取决于个人在此前积累的数额。每个人所能支取的数额为全部个人账户数额的 $1/139$ （也就是说，在设计制度时，假设人们在退休后的寿命还有139个月）。总的来说，以下一些特点加剧了这个系统的复杂性，并且使其在本阶段的发展中呈现出碎片化的结构。

(1) 虽然实现全国范围内的整合是城市养老保险计划项目的长期目标，但目前整个系统并未实现统一，而是由一系列地方统筹基金实际运营的。地方性统筹基金实质上是彼此独立的，而且具有一些独特的结构，例如：与国家标准存在差异，取决于地方工资水平，其所获额外补贴的可能性取决于地方财政能力等。因此，不同地方的养老保险缴费水平和退休金水平也各不相同。虽然有越来越多的省份开始建设全省统筹的养老保险基金，但实际上许多养老保险基金还是在地级和县级的层面上进行统筹的。在不同城市或地区之间转移账户，仍然面临着许多困难。

(2) 社会统筹基金与个人账户同时存在，证明这两套系统是分开管理的。地方政府将社会统筹基金视为地方性资源，并且依赖这一资源来为其辖区内的参保人提供养老金。因此，当有职工从本地转向外地时，地方政府有动机将他们已经缴纳的社会保险金最大限度地扣留下来。2009年出台的关

于社保金账户转移的规定承认了上述压力，它允许地方统筹基金留下账户转出人已缴费用的40%，而只有60%的费用可以随账户转移到其他统筹基金中去。

(3) 之所以会出现强烈的地方利益意识，与整个养老保险系统于1996年被引入时的情况有关。当时，并没有额外的资源可以被用于向那些已经或者即将退休的职工支付养老金。因此，地方统筹的养老基金继承了既有系统所留下的负担，那些拥有大量破产国有企业的地区有较高的负债，而经济新发展的地区，则因为历史负担较小和新兴产业发展而具有比较健康的地方财政状况。

(4) 上述养老保险系统对于工作领域不同的人并未一视同仁。如同上文所讨论的那样，在政府机关、事业单位和类似机构中工作的员工，其养老金计算和领取方式依然与计划经济时期一致，并没有参加基本城市养老保险计划。从事个体劳动的居民虽然可以加入这一系统，却需要同时缴纳企业和个人需要支付的费用，城市失业居民则由另一套系统提供福利。

上述特征凸显了为农民工等流动人口设计一套养老保险计划的困难。相对收入而言，较高的缴费水平、由地方统筹基金所导致的转移账户的困难性、缺少正规的劳动合同以及企业对于向地方社保基金缴费的抵触情绪，都意味着农民工缺乏加入基本城市养老保险计划的积极性。农民工所具有的流动性、他们更换工作的频繁性以及他们所经常处于的非正式雇佣关系，都加剧了他们参与基本城市养老保险计划的困难。农民工无法保证他们能持续缴纳15个年头的社会保险（也无法保证最后5年能在同一个地方缴纳这笔费用），这也使得他们难以满足享受基本城市养老保险的条件。直到2009年，在不同统筹区域转移养老保险账户，还是阻碍农民工参加社会保险计划的主要障碍，即便是在那些允许农民工参与城市社保计划的地方，当农民工需要到其他地方工作时，他们也只能取回个人账户里的资金，而雇主为他们缴纳的经费则被留在本地。事实上，这部分经费被用于维持地方社保基金平衡，特别是用来削减那些因支付本地退休职工工资而造成的亏空。农民工个人账户则意味着他们被要求把自己收入的一部分储蓄起来，直到更换工作时才能取回这笔资金。2009年出台的政策措施旨在解决这一问题。农民工对于地方统筹基金的贡献，也被允许随其个人账户的转移而进行转移，但许多执行层面的问题仍然有待解决。对于雇主而言，为农民工开设社保账户意味着用工成本的提高。对于社会保障系统而言，持续不断的账户转移意味着维护档

案和管理资金的工作变得更复杂了。这些问题对于女性农民工而言尤其严重，因为她们比男性农民工更加经常地变换工作、更容易处于非正式雇佣关系当中，也更容易因为照看孩子和履行家庭责任而无法保持就业档案前后一致。因此，毫无疑问，农民工不仅缺乏加入社会保险计划的动机，也对这套系统缺乏信心。

2009年出台的政策要求农民工加入城市养老保险计划，并且试图通过这种方式解决一些问题。新的政策要求以下方面：①强制农民工参保并且不允许退保；②通过允许农民工缴纳相对较少的社保金来降低农民工参保的准入门槛；③当农民工转移时，确保其在地方统筹基金中的账户是密封的；④建立农民工社保档案的全国数据库；⑤在最终居住地建立统筹一生缴费贡献的机制；⑥设计连接城市养老保险计划和农村养老保险计划的机制，以便利那些退休后返回农村的农民工获取养老金。设计实现上述政策目标的机制，需要一个灵活、准确并且整合情况良好的信息管理系统。良好的档案管理则可以保证农民工及其雇主所缴纳的养老金能在不同统筹基金中都被保留下来，在此基础上实现整合，并最终转移到他们的退休地。

农村养老保险计划每个月向超过60岁的所有农村居民——无论男性还是女性——提供一小笔额度为55元人民币的收入。这笔费用由政府确保提供，资金来自中央财政、各省财政和集体贡献。那些仍在工作的农民，可以自愿加入农村养老保险计划，并且每年向计划缴纳一定的费用。如果他们这么做的话，就可以在到达退休年龄后，每月同时领到由政府发放的退休金以及个人账户在退休时所积累金额的 $1/139$ （也就是说，从政策设计来看，对于农村居民和城市居民的寿命预期是一致的）。随着这个体系的逐渐成熟，最终将形成类似基本城市养老保险计划的两个组成部分：退休金和个人账户资金。两个计划的不同之处在于，农村养老保险计划中的退休金是由政府财政负责支付的。所有年满16周岁而不属于农民工因此无法参与城市养老保险计划的农民，都有资格在其户口所在村庄加入农村养老保险计划。

这项计划的基本设计思路简单明了，而政府从预算中划拨资金支付养老金，则标志着中国的老年退休收入供给制度实现了一个创新。这项创新还被扩展应用于城市失业居民，他们也能享受到由政府财政提供的养老金。这项制度也实现了性别平等，因为男女农民所得到的养老金是一致的。虽然每人每月55元的收入并不太高，但这笔款项是通过现金支付的，因而对于居住

在贫困的农村地区的人们而言还是非常重要的。养老金的额度也有望随着时间发展而提升。

在 2010 年对于新型农村养老保险计划的试点中，地方性的政策差异是被允许存在的。^① 对于比较贫困的西部省份而言，中央财政给予 100% 的资金补贴；对于地处中部和西部的省份，中央财政补贴 50% 的资金，省级行政单位则需要筹集另外 50% 的资金。而每省内部不同区域之间也存在显著的政策差异。以福建省为例，对于比较贫穷的县，省级财政提供 30% 的资金，地方负责自行筹措剩下的 20% 资金；对于经济条件处于中等的县，省级财政提供 10% 的资金，地方负责自行筹措剩下的 40% 的资金；而对于那些比较富裕的县则需要自行筹措所有中央财政补贴之外的资金，即总投入的 50%。不仅如此，如果那些比较富裕的县愿意的话，它们可以将每月支付给农民的养老金标准向上提升 10 元。另外，正在工作的农民每月应当向其个人账户存入的金额，在这个问题上的地方政策差异性更加明显。国家指导标准提供了五档标准，建议仍在工作的农民每个月向自己的个人账户存入 100~500 元不等的金额。福建省意识到富裕地区可以积累更多的资金，于是引入了 12 档标准，最低存入额为每月 100 元，最高存入额则为每月 1200 元。不仅如此，为了鼓励更多农民参加“新农保”，福建省尝试着对那些选择基本缴费金额的农民提供每人 30 元的国家补贴，直接打入农民的个人账户。如果行政村具有经济资源，它们也被允许为自己的村民缴纳额外的养老保险金。因此，在比较富裕的地区，最低养老金标准可能要高于其他地区，而比较富裕的农民则会在个人账户中进行更高层次的积累。

新型农村养老保险的试点工作，也暴露出了一些困难和潜在的问题，包括以下方面：

- 如何识别所有符合条件的参保人（有些年纪较大的农民没有身份证，也没有其他可靠的证件来证明其年龄）；
- 如何维护档案更新的及时性，以便每月向那些新近达到退休年龄的农民提供养老金，并且将那些已经死亡的参保人清除出数据库；
- 如何在基层配置人员以便运转整个项目；
- 如何便利老年人开设银行账户，以便退休金能够及时汇入他们的账

① 下述讨论基于笔者在 2010 年 3 月 29 日对福建省社会保险中心的访谈。

户，然而，考虑到许多老年人并不识字，也考虑到许多村庄中并无储蓄所，这项工作面临许多困难：

- 如何说服年轻人参保，并说服参保家庭也为女性缴纳保险金；
- 有些试点计划将家庭成员的权利和义务进行了“绑定”，规定只有那些年轻成员参加保险计划并支付保险金的家庭，其老年成员才能领取到养老金，这使原本自愿参加的养老保险计划变成了强制参加的计划。

在新型农村养老保险计划发展的过程中，出现上述实践性问题并不会让人意外，不过，尽管如此，新型农村养老保险制度的建立，仍然标志着中国在为农村地区和农村老年人提供福利方面实现了一项主要的政策创新。不仅如此，新型农村养老保险制度的建立，也对农民工以及他们运作自己养老计划的方式提出了挑战。农民工群体现在面临着许多选择。他们可以选择在自己户口所在村庄加入当地的农村养老保险计划，也可以在自己工作的城市加入当地的基本城市养老保险计划。或许随着工作变动，他们还需要在以上不同计划之间实现转换。由于不同计划之间存在着隔阂，而从每个养老金计划中所能得到的最终收益也不明晰，农民工在面对不同养老保险计划时，往往很难做出简单明了的决策。从行政管理角度来看，确保那些具有高度流动性的农民工的档案的可靠与准确，以及计算农民工在不同养老保险计划之间进行转换时所能带走的权益比例，都具有相当的难度。从长期来看，国家需要为所有公民——无论他们在何地生活和工作——提供标准化的、全国整合的养老保险服务，而上述与农民工群体相关的挑战，则可能会给这一目标的实现带来压力。

养老保险制度所面临的另一个核心问题，就是如何对积累起来的资金进行管理。在供款式的养老保险制度下，每名参保人进行累积的年份与领取退休金的年份之和，要达到或者超过 60 年。只有当人们对于养老保险资金的安全性有信心并且相信自己的养老金能够保值增值时，他们才会长期支持这一计划。如果养老保险制度不透明或没有绩效，抑或人们担心其中存在腐败或者养老金被滥用的情况，那么这一计划所获得的支撑程度就会降低。养老保险的参保人同样需要获取信息的途径，以便能够了解整个系统的运行情况以及他们自己个人账户的情况。中国的养老保险制度正处于转型之中，这意味着许多退休职工因参保时没有个人账户资金积累而存在着“空户”，养老保险基金的安全性也因此仍然存在问题。根据赵人伟等学者的研究，1999 年全国共有 26 个省级行政单位的养老保险基金处于负债运行状态，而 2001

年许多省份养老保险的当期支出额甚至比当期收入额要高出 30% (Zhao et al., 2006: 55)。有学者估计, 全国养老金的收支差距高达 25000 亿元人民币 (Wang, 2005: 8); 由赵人伟等专家在最近做出的估算则表明, 个人养老保险的空账总额可能高达 17000 亿元人民币 (《东方早报》, 2012 年 3 月 16 日, A30 版)。一些研究认为, 上述数据将在今后的 50 年内持续恶化。虽然这些研究的可靠性值得怀疑, 但既有数据已经说明养老保险基金所面对的问题是巨大的。因此, 毫不奇怪, 《中华人民共和国社会保险法》第 56 条明确规定“社会保险基金通过预算实现收支平衡”以及“县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时, 给予补贴”。不仅如此, “中国社会保险”网站不得不强调对空头账户或许会通过政府补贴的方式予以解决 (CNSS, 2012)。实际上, 中国的养老保险制度从总体来看尚未建成完全积累模式, 而在许多方面仍在以“随收随支”的方式进行运作。

中国养老保险制度所涉及的资金规模是可观的。2010 年, 《人民日报》报道当时的社会保障资金规模大约为 1300 亿美元, 而这个数字到 2015 年要上升到 3000 亿美元 (《人民日报》, 2010 年 4 月 11 日)。根据人力资源和社会保障部在 2010 年发布的报告, 养老保险基金的总收入为 13500 亿元人民币 (其中包括 19.5 亿元人民币的财政补贴) (MOHRSS, 2011)。因此, 养老保险基金可以被视为一股巨大而持续增长的资本。然而, 目前中国政府对于养老保险资金的管理方式十分保守, 这些资金只能被转化为银行存款和用于购买国债。养老保险基金尚未进入股票市场、不动产市场和其他资本市场。考虑到养老保险基金可能面临腐败和被滥用的风险, 政府现在所采取的谨慎措施是可以理解的。然而, 这种措施也意味着养老保险基金应对通货膨胀而保值的能力面临着潜在的挑战, 养老保险基金通过实现增值来匹配不断上涨的收入与期望的空间也十分有限。毫不奇怪, 人力资源与社会保障部目前已经开始考虑进行一些旨在推动养老保险基金投资绩效的政策试验, 不过维护这笔资金的安全性仍然是政府部门最主要的考虑 (《中国日报》, 2011 年 10 月 26 日)。

上述讨论凸显了中国养老保险制度发展过程中所面临的许多挑战, 包括:

- 由旧的制度所留下的遗产及期待;
- 克服分散型结构的复杂性;

- 向“完全积累”模式转型过程中的负担；
- 管理和信息系统亟须重大改进；
- 利益冲突的政治经济学：地方政府、雇主、地方居民、农民工与不同层级的政府的利益都与养老保险制度如何运行密切相关。

不过，尽管面临以上挑战，从总体来说，中国的养老保险制度还是处于持续发展之中的。表 12-1 列示了关于养老保险计划参与人数的最新统计，数据来源于不同的资料。当然，我们不可避免地要小心对待表格中的数据，但这些统计指标确实说明中国养老保险计划所覆盖人口的规模正在增长，而整个养老保险制度也变得越来越精细了。这些数据也说明，还有许多处于不同工作领域的人们尚未参加养老保险，而农民工仍在很大程度上被排除在养老保险制度之外。不过，这些问题已经成为公众所关注的焦点。如果在检索中文资料的搜索引擎中键入“我如何领取养老金”和“我能否在领取失业保险的同时享受医保”等问题，就可以找到许多对于相关法规和实施细则的讨论。

表 12-1 养老保险计划覆盖人数

单位：百万人

| 项目 | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 |
|--------------|--------|--------|--------|
| 总人口 | 1334.7 | 1341 | 1347.4 |
| 城市职工数 | 311 | 347 | 359 |
| 流动工人总数 | 230 | 242 | 253 |
| 基本城市养老保险覆盖人数 | 235.5 | 257 | 284 |
| 其中： | | | |
| 养老金领取人数 | 58 | 63 | 68.2 |
| 流动人口 | 26.5 | 32.8 | |
| 农村养老保险计划参加人数 | 86.9 | 102.8 | 326 |
| 其中： | | | |
| 养老金领取人数 | 13.6 | 28.6 | 98.8 |
| 城镇失业人员社会保障计划 | | | 13.34 |
| 其中： | | | |
| 养老金领取人数 | | | 6.4 |

资料来源：人力资源与社会保障部 2009 年和 2010 年统计报告，温家宝所做《2011 年政府工作报告》，国家统计局于 2012 年 3 月所发布的《经济与社会发展年度公报 2009/2010/2011》。

虽然在政策制定与执行之间仍然存在着较大距离，而完成社会保障全覆盖的工作仍要跨越许多鸿沟，但人口老龄化对养老保险制度所带来的压力，似乎已经得到了官方重视。因此，2011年3月公布的“十二五”规划要求：

- 全面实施农村养老保险制度；
- 继续推进落实基本城镇居民社会养老保险和失业保险制度；
- 实现社会保险资金的省级统筹；
- 实现基础养老金全国统筹；
- 完善基本养老保险关系转移接续办法；
- 逐步推进城乡养老保障制度有效衔接；
- 推动机关事业单位养老保险制度改革。

以上议程的涉及面无疑相当广泛，但如果无法实现这些议程的话，中国发展的可持续性就可能会面临显著的不利影响。

经验和结论

本研究描绘了中国社会保障系统发展过程中的主要特点，并特别针对中国的养老保险计划进行了重点讨论。本研究强调了上述改革在促进社会公正与平等以及保证持续增长与经济平衡两个方面的重要性。本研究指出，为了确保中国相关政策成功并且具有可持续性，需要对以下几个方面多加注意。第一，一个全国统筹并且对所有公民开放的社会保障制度最能确保社会公平，也最易于管理。因为这样的制度有助于削减劳动力流动过程中面临的壁垒，并且降低社会服务供给的复杂性。第二，也是十分重要的一点，是国家应当持续为社会保障制度提供担保，并且继续为未能进入社会保障体系或者在社会保障体系中处于不利地位的公民提供资金，以确保他们在退休后的基本生活。第三，可转移性与灵活性是社会保障制度设计的关键。在经济结构持续变动以及经济和人口形势在老龄化社会中持续发生变化的情况下，公民个人所面临的环境也将不断变化，社会保障系统必须具备为应对这些变化而不断进行调整的能力。上述挑战对于农民工群体尤为迫切。农民工群体代表着中国目前的年轻劳动力，在他们尚能工作的时候，就应该考虑如何为他们退休以后继续获得收入而筹措资金。第四，必须要设计出能够确保社会保障资金保值增值的机制，同时也要削减或者消除社会保障资金与市场挂钩后所

面临的风险。第五，考虑到男人和女人的预期寿命与生活经历不同，在设计社会保障制度时应当考虑性别差异。否则的话，就可能会造就出一代年老而贫穷的妇女。第六，那些最为成功的公共政策的发展和管理过程，都是公开和透明的，并且都建立在广泛征求意见的基础上。社会保障制度需要得到公民的理解与信任，而那些彼此平衡的竞争性利益，则需要被讨论，并需要得到充分的表达。因为只有这样，公众才能对政策充满信心，从而使政策得到广泛支持，以便得以顺利施行。

参考文献

Chen, C. and Li, W. , 2012, ‘Chengzhen jumin jiben yanglao baoxian zhidu: moshi yu pingjia [The basic old-age insurance system for urban residents: an evaluation of the models]’, *Shehui Baozhang Yanjiu*, no. 1, pp. 177 – 186.

Chen, J. , 2008, ‘Gongwuyuan yanglao baoxian zhidu gaige yanjiu [Research on the reform of the system of old-age insurance for public servants]’, *Fuzhou Daxue Xuebao*, no. 2, pp. 59 – 62.

Chen, S. , Ravallion, M. and Wang, Y. , 2006, *Di Bao: a guaranteed minimum income in China's cities?*, World Bank Policy Research Working Paper, WPS3805, The World Bank, Washington, DC.

CNSS, 2012, ‘Yanglao baoxian kongzhang 1.7 wan yi shi zenme hui shi? [What is the 1.7 trillion of empty accounts in the social insurance fund?]’, CNSS, 26 March, viewed 3 April 2012, <http://www.cnss.cn/new/bjzm/xjj/201203/t20120326_252923.htm>

Cook, S. , Kabeer N. and Suwannarat, G. , 2003, *Social Protection in Asia*, Har – Anand Publications, New Delhi.

Dixon, J. , 1981, *The Chinese Welfare System 1949 – 1979*, Praeger, New York.

Dollar, D. , 2007, *Poverty, inequality and social disparities during China's economic reform*, World Bank Policy Research Working Paper, WPS4253, The World Bank, Washington, DC.

Han, J. (ed.), 2009, *Diaocha Zhongguo Nongcun [Surveying the Chinese Countryside]*, 2 vols, Zhongguo Fazhan Chubanshe, Beijing.

Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, 2010, ‘Xinxing nongcun shehui yanglao baoxian yu nongcun nüxing de xuqiu yanjiu [Research on the new rural social old-age insurance and the needs of rural women]’, in Ministry of Human Resources and Social Security, *Nongmingong yanglao baoxian yanjiu chengguo huibian [Collection of research results on old-age insurance for migrant workers]*, Reports on the China – Australia Governance Program Project, Internal Publication, September, pp. 352 – 372.

Kuijs, L. and Wang, T. , 2006, 'China's pattern of growth: moving to sustainability and reducing inequality', *China and the World Economy*, vol. 145, no. 1, pp. 1 – 14.

Liu, C. and Xu, J. , 2008, *Zhongguo nongmingong shiminhua jin Cheng yanjiu [Research on the Process of Urban Transformation of China's Farmer – Workers]*, Renmin Chubanshe, Beijing.

Luo, Z. and Lü, J. (eds), 2006, *Nongcun Shehui: Yanglao Baoxian Shouce [Rural Society: Handbook on Old-age Insurance]*, Zhongguo Shehui Chubanshe, Beijing.

Ministry of Human Resources and Social Security (MOHRSS), 2011, 2010 *niandu renli ziyuan he shehui baozhang shiye fazhan tongji gongbao [2010 statistical report on the development of human resources and social insurance]*, 20 July, Ministry of Human Resources and Social Security, Beijing, viewed 3 April 2012, < <http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=e60c0ef72ddd4e8eb968ac5f11900f59&og=8a81f0842d0d556d012d111392900038> >

National People's Congress (NPC), 2010, *Zhonghua Renmin Gongheguo Shehui Baoxian Fa [The Social Insurance Law of the People's Republic of China]*, 28 October, National People's Congress, Beijing, viewed 6 March 2012, < http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-10/29/content_21225907.htm >

Pettis, M. , 2011, 'The contentious debate over China's economic transition', *Carnegie Endowment for International Peace Policy Outlook*, 25 March, viewed 5 March 2012, < http://www.relooney.info/SI_FAO-Asia/0_Important_42.pdf >

Saunders, P. and Shang X. , 2001, 'Social security reform in China's transition to a market economy', *Social Policy and Administration*, vol. 35, no. 3, pp. 274 – 289.

Song, H. (ed.), 2008, *Zhongguo Nongcun Gaige Sanshi Nian [Thirty Years of Rural Reform in China]*, Zhongguo Nongye Chubanshe, Beijing.

State Council of China (SC), 1998, *Guanyu shixing qiye zhigong jiben yanglao baoxian shengji tongchou he hangye tongchou yijiao defang guanli youguan wenti de tongzhi [Circular concerning issue related to the raising of pooling for basic*

old-age insurance for enterprise employees to provincial level and the transfer of industry pools to the administration of local government], State Council of China, Beijing, viewed 12 March 2012, < http://www.gdsi.gov.cn/upload/resource/zcfg_content.jsp?contentId=647 >

State Council of China (SC), 2000, *Guanyu yinfa wanshan chengzhen shehui baozhang tixi shidian fangan de tongzhi [Circular on the distribution of the program of the experimental sites for the improvement of the urban social insurance system]*, 15 December, State Council of China, Beijing, viewed 3 April 2012, < <http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-19332.html> >

State Council of China (SC), 2002, *Guanyu zhuanfa 'Guojia Xinxihua Lingdao Xiaozu guanyu woguo dianzihua zhengwu jianshe zhidao yijian' de tongzhi [Circular on the transmission of 'The National Leading Group for Informatisation's Guidance on Developing Electronic Government Business']*, August, State Council of China, Beijing, viewed 4 April 2012, < <http://www.hbzx12333.gov.cn/look.asp?vid=88> >

State Council of China (SC), 2005, *Guanyu wanshan qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu*

de jue ding [Decision on Improving the Basic Old – Age Insurance System for Enterprise Employees], State Council of China, Beijing, viewed 12 March 2012, < <http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/1061304.htm> >

State Council of China (SC), 2006, *Guanyu jie jue nongmingong wenti de ruogan yijian* [Some Proposals for Resolving the Problems of Migrant Workers], 31 January, State Council of China, Beijing, viewed 3 April 2012, < http://www.gov.cn/jrzg/2006-03/27/content_237644.htm >

State Council of China (SC), 2009, *Guanyu kaizhan xinxing nongcun shehui yanglao baoxian shidian de jidao yijian* [Guidance on the trial sites for the new rural social old-age insurance], Document 32, September, State Council of China, Beijing, viewed 4 January 2011, < http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.htm >

State Council of China (SC), 2011, *Guanyu kaizhan chengzhen jumin shehui yanglao baoxian shidian de zhidao yijian* [Guidance on Developing Experimental Sites for the Old – Age Insurance of Urban Residents], June 2011, State Council of China, Beijing, viewed 3 April 2012, < http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/13/content_1882801.htm >

State Statistical Bureau (SSB), 2012, 2011 *nian Zhongguo nongcun jumin shouru zengsu kuai yu chengzhen* [The Rate of Increase of Rural Residents' Income in 2011 was Faster than that of the Cities], 17 January, State Statistical Bureau, Beijing, viewed 10 April 2012, http://www.gov.cn/jrzg/2012-01/17/content_2046902.htm

Su, B., 2009, *Zhongguo Nongcun Yanglao Wenti Yanjiu* [Research on China's Rural Old – Age Insurance], Qinghua Daxue Chubanshe, Beijing.

Tang, J., 2012, 'Cheng-xiang dibao zhidu: lishi, xianzhuang yu qianzhan [The urban and rural guaranteed minimum income system: history, current state and prospects]', China Sociology web site, viewed 12 March 2012, < <http://www.sociology.cass.cn/shxw/shzc/P020051002830994538742.pdf> >

United Nations (UN), 2011a, *World Population Prospects: The 2010 revision, highlights and advance tables*, United Nations, New York, viewed 5 March 2012, < http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Highlights.pdf >

United Nations (UN), 2011b, *World Population Prospects: The 2010 revision. Volume II. Demographic profiles*, United Nations, New York, viewed 5 March 2012, < http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Volume-II_Demographic-Profiles.pdf >

Wang, D., 2005, *China's urban and rural old age security system: challenges and options*, Working Paper Series No.53, October, Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, viewed 16 November 2009, < <http://iple.cass.cn/file/dw17.pdf> >

Wang, F., 2011, 'The future of a demographic overachiever: long-term implications of the demographic transition in China', *Population and Development Review (Supplement)*, vol. 37, pp. 173 – 190.

Wang, M. (ed.), 2001, *Zhongguo Shehui Baozhang Tizhi Gaige* [Restructuring China's Social Security System], Zhongguo Fazhan Chubanshe, Beijing.

Wang, M. (ed.), 2002, *Restructuring China's Social Security System*, Foreign Languages

Press, Beijing.

World Bank, 1994, *Averting the Old – Age Crisis: Policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, Oxford.

World Bank and Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2008, *Pensions at a Glance: Asia Pacific edition*, World Bank and Organisation for Economic Cooperation and Development, Washington, DC, viewed 16 November, 2009, < <http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf> >

Watson, A., 2009, ‘Social security for China’s migrant workers—providing for old age’, *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 38, no. 4, pp. 85 – 115.

Xinhua, 2011, *Zhongguo Renmin Gongheguo Guomin Jingji he Shehui Fazhan Di Shi’ erge Wunian Guihua Gangyao* [*Twelfth Five – Year Plan of the People’s Republic of China*], 16 March, Xinhua, Beijing, section 33.

Yang, C., 2012, ‘Chayi yu gongxing: difang chengxiang jumin shehui yanglao zhengce de bijiao yu fenxi—jiyu dui 6 ge chengshi shidian fangan de kaocha [Differences and commonalities: comparison and analysis of local old-age policies for urban residents—based on a survey of experimental plans in 6 cities]’, *Sichuan Xingzheng Xueyuan Xuebao*, no. 1, pp. 67 – 70.

Zhao, R., Lai, D. and Wei, Z., 2006, *Zhongguo de Jingji Zhuanxing he Shehui Baozhang Gaige* [*The Transformation of the Chinese Economy and the Reform of Social Security*], Beijing Shifandaxue Chubanshe, Beijing.

Zhao, R., Wang, A. and Ren, L., 2002, *Zhongguo Nongmin Yanglao Baozhang zhi Lu* [*The Road to Old – Age Security for China’s Farmers*], Heilongjiang Renmin Chubanshe, Harbin.

Zhao, Z. and Guo, F. (eds), 2007, ‘Introduction’, *Transition and Challenge: China’s population at the beginning of the 21st century*, Oxford University Press, Oxford.

(陶郁 译)