

第三章、中國社會保障制度

隨著中國經濟體制的開放與改革，歷經了三十年的發展，使得中國的社會保障制度已經有明顯的雛形。在城鎮，已經建立了養老、失業、醫療、工傷和生育保險等等的五項社會保險制度，且已經全面實施了最低生活保障制度；在農村，正全面性的推廣最低生活保障制度，持續的加快新型合作醫療改革試點的範圍。而五項社會保險的參保人數年平均增幅達到 7%，五項社會保險基金收入年平均增幅達到 20%左右。

第一節、中國社會保障發展與改革

其三十年的改革，大致可將中國社會保障制度的發展分為四個階段：第一個階段是 1978—1991 年的恢復性改革階段；第二個階段是 1991—2000 年的探索性改革階段；第三個階段是 2000—2006 年的落實試點階段；第四個階段是於 2006 年第十六屆六中全會提出的建立“覆蓋城鄉居民的社會保障體系”的“全覆蓋”階段。

一、恢復性改革（1978—1991）

中國養老保障制度建立於 1951 年，主要覆蓋城鎮企業職工。根據當時的《中華人民共和國勞動保險條例》，社會保險經辦機構按職工工資總額的 3%提取勞動保險基金，並在全國範圍內調劑使用。在 1955 年，國家建立了機關、事業單位工作人員的養老保險制度。而 1958 年，國家根據當時的實際情況，將企業和機關事業單位的兩個養老保險制度在適當放寬養老條件和提高待遇標準的基礎上作了統一的規定，並一直沿用到 1978 年。1978 年由《關於工人退休、退職的暫行辦法》和《關於安置老弱病殘干部的暫行辦法》所取代。這個歷史階段的社會保險的特點，就是所有的個人福利與生老病死都由企業負擔。從這個意義上講，這個階段的保險是“企業保險”，而不是“社會保險”。這種保險制度既為社會主義建設作出了巨大的貢獻，但同時也存在著比較嚴重的問題，它顯然不能適應改革

開放的形勢和經濟轉型的需要。總的看來，1978年以前“傳統社會保障制度”既是共產主義運動的一個合理延續，也是中國特殊歷史條件下特殊經濟體制的產物，是計劃經濟體制下不可避免的、具有保障支持作用的“子制度”，它為中國的工業化發展立下了汗馬功勞。

1966年開始的十年為“文化大革命”，對當時的社會保障制度造成了嚴重的衝擊。於1978年召開的中共第十一屆三中全會改變了我國社會經濟的混亂局面。自1978年中國進行經濟體制改革以後，政府針對養老保險制度存在的問題給予了許多的改革，主要是實行了養老保險費用社會統籌，建立勞動合同制工人養老保險制度，養老保險基金實行國家、企業和個人三方負擔，引入個人繳納養老保險費機制，探索建立國家基本養老保險、企業補充養老保險和個人儲蓄性養老保險多層次的養老保險體系。

總而言之，1978年以前我國社會保障制度的典型特徵是“企業保險”，而1978年至1991年之間，主要用來解決歷史所遺留的問題和恢復被“文化大革命”破壞的養老制度。此外，這一階段也一步步的建構得以讓“企業保險”成為“社會保險”轉變的原件。舉例來說，從1984年開始，中國開始嘗試讓養老保險費用籌資方式採取社會統籌，其目的是“還原”社會養老保險的基本功能，並且在江蘇省泰州市、廣東省東莞市、湖北省江門市、遼寧省黑山縣等地開始試行退休人員的退休費社會統籌。在統籌方面，自1986年起首先實現了全國縣、市一級的養老保險費社會統籌，進而又推進省一級的統籌工作。至1994年全國先後有北京、天津、上海、吉林、河北、山西、青海、江西、湖南、福建、寧夏、陝西、四川13個省、自治區與直轄市實現了省級統籌包括。鐵道、煤炭、水利、電力、郵電、中國建築工程總公司、交通、人行、民航總局、石油天然氣總公司、有色金屬總公司在內的11個行業實行了養老保險的系統統籌⁵。

二、結構性改革（1991—2000）

1991至2000年這10年是中國社會保障制度的探索性改革階段，也是中國社會保障制度框架形成的重要時期。在這個時期，中國社會保障制度

⁵ 參考資料 《改革開放藍皮書》

的形成主要由以下 4 個重要法規文件構成：

第一，1991 年 6 月，國務院發布《關於企業職工養老保險制度改革的決定》，開始了社會養老保險結構的改革實踐。在養老保險的籌資方面，確定社會養老保險費用由國家、企業和職工三方共同籌資，職工個人按本人工資的 3% 繳納養老保險費。在制度上，建立了國家基本養老保險、企業補充養老保險和個人儲蓄性養老保險相結合的多層次養老保險體系。在這個多層次的養老保險體系中，第一個層次是基本社會養老保險，它是基礎也是最為重要的，藉由國家立法，在全國統一強制實施，於城鎮各職工施行。第二個層次是由企業單位依據自己的經濟情況自行決定舉辦的企業補充養老保險，它對第一層次具有補充作用。第三個層次是職工個人儲蓄性養老保險，個人根據經濟能力和不同需求自行規劃。

第二，於 1993 年中共中央第十四屆三中全會通過的《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，正式決定實行社會統籌和個人帳戶相結合的社會保險制度。其中一個重大的突破是關於個人帳戶的設置；而“社會統籌和個人帳戶相結合”實際上就是社會統籌和積累制的結合。另一個突破是要求建立統一的社會保障管理機構，社會保障行政管理和社會保險基金經營要分開，社會保障管理機構主要是行使行政管理職能；社會保險基金經辦機構，在保證基金正常支付和安全性和流動性的前提下，可依法將社會保險基金用於購買國家債券，確保社會保險基金的保值增值。

第三，在 1995 年 3 月，國務院發布的《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》具體確定“社會統籌與個人帳戶相結合”的實施方案，確定“統賬結合”是中國城鎮企業職工基本養老保險制度改革的方向。提出至 20 世紀末，建立適應社會主義市場經濟體制要求，適用於城鎮各類企業職工和個體勞動者，資金來源多管道、保障方式多層次、社會統籌與個人帳戶相結合、權利與義務相對應，管理服務社會化的養老保險體系。但在實際運行中，由於對探索建立一種新社會保障制度存在認識上的差異，同時也由於在具體操作中遇到了地方與中央、行業與地方，造成了不同省、市與縣之間利益的不一致，讓城鎮職工養老保險制度的多種方案並

存的局面破碎。結果導致了在全國產生了上百種改革方案，也造成了地區之間養老金水平相互競爭比較，中央難以管理調控，使得職工跨地區流動困難等問題。這些現象在一定程度上暴露出中國養老保險改革的矛盾和複雜性。

第四，1997年7月國務院頒布《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》，為了解決養老保險制度多種方案並存的破碎複雜的狀況，將採取以下的措施：(1) 在養老保險費的籌集方面，按職工工資的11%建立養老保險個人帳戶，其中個人繳費最終上升到8%，企業繳費劃入的部分最終降低到3%；(2) 在企業繳費的控制方面，企業繳費（含劃入個人帳戶部分）的費率以不得超過工資總額的20%；(3) 養老金的構成由基礎養老金和個人帳戶兩部分組成。(4) 將11個行業統籌劃歸地方社會保險機構管理。至1997年末，11個參加行業統籌的在職職工人數約為1400萬人，佔國有企業職工總數的15.8%，離退休人員約360萬人，佔參加統籌企業離退休人數的13.2%。(5) 為了加速養老保險制度改革，國務院還決定在行業統籌移交地方統一管理的同時，加大推進省級養老保險統籌的力度，確立了基本養老保險基金省級調劑金制度的推進計劃。

三、完善資金帳戶改革（2000—2006）

在“社會統籌和個人帳戶相結合”的制度建立下，由於改革前退休的“老人”，以及改革前參與工作、改革後才退休的“中人”缺乏積累，這造成統籌帳戶存在巨大支付缺口，各地社保部門均調用個人帳戶資金用於當期支付，個人帳戶有名無實，長年“空轉”。挪用個人帳戶造成的新債，加上原未償還的“隱性負債”⁶舊債，一起將償付責任推向了未來。個人帳戶的長期空轉不僅嚴重打擊了個人繳費的積極性，而且背離了統賬結合的改革方向。

2000年，國務院決定選擇遼寧省進行完善城鎮社會保障體系試點，頒布了《關於印發完善城鎮社會保障體系試點方案的通知》，決定從2001年7月開始在遼寧省進行完善城鎮社會保障體系試點工作。試點的內容主要

⁶隱性負債是指那些不由法律或政府契約加以規定的，但由於公眾期望，或政治壓力，政府必須承擔的道義責任或預期責任。

有兩個方面，第一是將個人帳戶的規模從 11% 降到 8%；第二，逐漸將個人帳戶由個人全部“做實”。到 2003 年 11 月底，全省參加企業基本社會養老保險人數 687 萬人，累計征收做實個人帳戶資金 83.6 億元。遼寧試點的核心內容是將一直“空帳”運行的個人帳戶“做實”，實行真正的“半積累制”。遼寧試點的其他內容還包括：完善城鎮企業職工的基本養老保險；解決退休職工的安置、結束舊有的勞動關係；實施城鎮居民最低生活保障；推进城鎮企業職工的基本醫療保險；探索社會保障籌資的途徑和管理方法；推進社會保險的社會化管理。目標是建立獨立於企業、事業單位之外、資金來源多元化、保障制度規範化與管理服務社會化的社會保障體系。

2003 年，黨中央、國務院決定，在黑龍江和吉林兩省進行擴大完善城鎮社會保障體系試點工作，提出在總結遼寧省試點經驗的基礎上，通過兩省的試點，為完善我國城鎮社會保障體系進一步積累經驗。2005 年 12 月，國務院發布《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》，從 2006 年起又將試點改革擴大到除東三省之外的八個省、區、市，包括天津、上海、山東、山西、湖北、湖南、河南和新疆。

四、全覆蓋階段（2006 迄今）

2006 年中共十六屆六中全會從構建社會主義和諧社會，明確提出到 2020 年建立覆蓋全民的社會保障體系。於 2007 年中共十七大報告再次提出加快建立覆蓋城鄉居民的社會保障體系。這標誌著中國社會保障制度建設進入了一個新的歷史階段。到 2020 年，中國政府要在一個十幾億人口的大國做到全民保障。這不僅是中國人民的福音，也是對世界養老保障制度的一個重大貢獻。同時，這個任務也是十分艱巨的，需要更多的智慧和付出更多的努力。

在 2007 年底，《中華人民共和國社會保險法》提交全國人大常委會審議，草案確定了“廣覆蓋、保基本、多層次、可持續的方針”，明確了我國社會保險制度的基本框架，對社會保險的覆蓋範圍，社會保險費征收，社會保險待遇的享受、社會保險基金的管理和運營、社會保險經辦機構的

職責、社會保險監督以及法律責任等方面作了規定。《社會保險法》的出爐有助於推動中國社會保障事業的法制化，增強社會保障制度的權威性和穩定性。

表 2、社會保障制度發展時間表

期間	內容	
1951	根據《中華人民共和國勞動保險條例》去施行社會保障，由企業主導包辦是所謂的“企業保險”	
1966	文化大革命	
1978	國務院發布《關於工人退休、退職的暫行辦法》與《關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》去取代《中華人民共和國勞動保險條例》，計畫要施行養老保險費用由社會統籌、建立勞動合同制工人養老保險制度、引入個人繳納養老保險費機制和多層次的養老保險。	社會保障制度改革開始 (1978—1991)
1984	施行養老保險費用的社會統籌，目的在於恢復文革所破壞的社會保障制度。	
1986	實現全國縣、市一級的養老保險費社會統籌，進而又推進省一級的統籌工作。	
1991	國務院發布《關於企業職工養老保險制度改革的決定》開始嘗試性的社會養老保險結構的改革實踐。當時制訂這個制度模式的目的是想透過企業補充養老保險和個人儲蓄性養老保險的方式調動多方面的積極性，適當分散國家的經濟負擔，並能夠適當積累起一定的基金，促進經濟發展。	結構性改革 (1991—2000)
1993	中共中央十四屆三中全會通過《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，計畫施行社會統籌和個人帳戶相結合。	

期間	內容	
1995	<p>國務院發布《關於企業職工養老保險制度改革的通知》，確定施行社會統籌和個人帳戶相結合。但由於新制度的認知差異，造成不同省份各市、縣之間利益不一致，形成了城鎮職工養老保險制度的多種方案並存的破碎局面。</p>	<p>確定“統賬結合”</p>
1997	<p>國務院頒布《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》為了解決養老保險制度多種方案並存的破碎複雜的狀況，採取了以下的措施：(1)在養老保險費的籌集方面，按職工工資的 11%建立養老保險個人帳戶，其中個人繳費最終上升到 8%，企業繳費劃入的部分最終降低到 3%(2)在企業繳費的控制方面，企業繳費(含劃入個人帳戶部分)的費率以不得超過工資總額的 20%(3)養老金的構成由基礎養老金和個人帳戶兩部分組成。(4)將 11 個行業統籌劃歸地方社會保險機構管理(5)加速養老保險制度改革。</p>	
2000	<p>國務院頒布《關於印發完善城鎮社會保險體系是點方案通知》決定從 2001 年 7 月開始在遼寧省進行完善城鎮社會保障體系試點工作。試點的內容主要有兩個方面：(1)將個人帳戶的規模從 11%降到 8%(2)逐漸將個人帳戶由個人全部“做實”。</p>	<p>完善資金帳戶改革開始 (2000—2006)</p>
2005	<p>國務院發布《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》從 2006 年將試點改革擴大到東三省之外八個省、區、市，包括天津、上海、山東、山西、湖北、湖南、河南和新疆。</p>	

期間	內容	
2006	中共十六屆六中全會從構建社會主義和諧社會的戰略高度，明確提出到 2020 年建立覆蓋全民的社會保障體系。	全覆蓋階段 (2006 迄今)
2007	《中華人民共和國社會保險法》提交全國人大常委會審議，草案確定了“廣覆蓋、保基本、多層次、可持續的方針”，明確了我國社會保險制度的基本框架，對社會保險的覆蓋範圍、社會保險費征收、社會保險待遇的享受、社會保險基金的管理和運營、社會保險經辦機構的職責、社會保險監督以及法律責任等方面作了規定。	

資料來源：作者自行整理。

第二節、中國社會保障制度的現況

從 20 世紀 80 年代實行養老保險社會統籌是點開始進行改革探索階段，90 年代改革全面展開並不斷深化，建立了由國家、企業和個人共同負擔的基金籌集系統，奠定了社會統籌與個人帳戶相結合的基本模式，統一了企業職工基本養老保險制度。目前中國所實行的社會保險可分為五種，包含最大宗的基本養老保險，其次是醫療、失業、工傷和生育保險。但由於失業、工傷和生育保險還處於剛施行的階段，且主要是根據薪資水準為提撥基礎，故以下著重於基本養老保險介紹。

一、基本養老保險

目前，中國所採行的養老保險分為城鎮職工養老保險和農村養老保險。城鎮職工養老保險其構成方式又可分為，企業養老保險和機關事業單位退休制度。根據 2005 年國務院制訂的《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》（國發 38 號文件），進一步完善企業職工養老保險制度，建立多層次養老保險體系，努力實現養老保險制度的永續發展。以下分類介紹之。

- (1) 基礎模式：社會統籌個人帳戶相結合。社會統籌部分採取現收現付模式，由單位負擔；個人帳戶部分採取積累模式，徹底展現個人責任，全部由個人繳費形成。
- (2) 覆蓋範圍：城鎮各類企業的職工，企業化管理的事業單位和其職工，城鎮個體工商戶和靈活就業人員，以及企業招用的農民工。
- (3) 基金籌集：主要由企業和職工繳費形成，企業繳費比例一般不超過企業工資總額 20%，個人繳費比例為 8%，由用人單位代扣代繳。財政部每年對中西部地區和老工業基地給予養老保險資金補助。2007 年中央財政給予養老保險資金補助 873 億元，地方財政補助 260 億元⁷。城鎮個體工商戶和靈活就業人員參加基本養老保險的繳費標準為當地上年度在崗位的職工平均工資的 20%，其中 8% 計入個人帳戶。

⁷ 主要用於轉制轉軌成本和歷史清欠

(4) 基本養老金待遇：1997年國發26號文件實施後參加工作、繳費年限累計滿15年的人員，退休後按月發給基本養老金。基本養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金兩部分構成。基礎養老金月標準以當地上年度在崗職工月平均工資和本人指數化月平均繳費工資的平均值為基數，繳費每滿1年發給1%⁸；個人帳戶養老月標準為個人帳戶儲存額除以計發月數，計發月數根據職工退休時城鎮人口平均預期壽命、本人退休年齡之。個人繳費年限累計不滿15年者，退休後不享受基礎養老金待遇，其個人帳戶儲存額一次支付給本人。然而，1997年沒有建立個人帳戶，國發[1997]26號文件實施前參加工作，國發[2005]38號文件實施，退休且繳費年限累計滿15年者，除了發給基礎養老金和個人帳戶養老金的基礎上，再發給過度性養老金，以補充個人帳戶養老金。舉例來說，假設居住在四川省的老張、老王和老陳3人都按100%繳費，其繳費年限分別為15年、30年和40年，今年12月申請領取養老金⁹，每月領取的“基礎養老金”和“過度性養老金”計算如下：

表3、基礎養老金和過度性養老金計算表

	基本養老金	過度性養老金	合計
老張(15年)	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times 15 \times 1\% = 312.97$	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times (15-14) \times 1.3\% = 27.13$	340.10
老王(30年)	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times 30 \times 1\% = 625.95$	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times (30-14) \times 1.3\% = 433.99$	1059.94
老陳(40年)	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times 40 \times 1\% = 834.60$	$(2086.5+2086.5 \times 1) \div 2 \times (40-14) \times 1.3\% = 705.24$	1539.84

⁸基本養老保險費企業繳費以職工工資總額為基數；職工個人繳費以全部工資收入為基數，但有個範圍且每個地區規定不同，以山西省來說可以上年度職工平均工資的60%和100%擇一使用。

⁹在此採用四川省為例是因為四川省社會保障局的答覆最為完整清楚。

- (5)領取資格：一是當年齡達到退休年齡，男 60 歲，女幹部 55 歲女工人 50 歲。二是繳費年限累計達到 15 年。達到退休年齡但繳費年限累計不滿 15 年的，不發給基礎養老金，個人帳戶儲存額一次性支付給本人，終止之。
- (6)待遇調整：根據職工工資和物價變動等情況，適當的調整企業退休人員基本養老金水平，調整幅度為企業在崗職工平均工資年增長率的一定比例。2004 調整比例是 60%，2005 年 80%，2006 年 100%。
- (7)統籌層次：以長遠來說，是以全國統籌為目標。但由於財政稅制的關係，養老保險基金跨省調劑困難，實行全國統籌難度較大。根據 2008 年初調查，全國有 17 個省市採取省級統籌，其他地方仍在施行縣市級統籌。

二、各省市地區提撥比率

由於各省市地區所採取的規定不同，但所施行的方法確是相同，故本文參考了中國各省市地區的法規條文，編制了以下的比率表，以比較制度上的差異。從表中可以清楚的發現到，在失業保險、醫療保險與生育保險各省分的差異很小，生育保險集中在 0.5%至 1%間，醫療保險則是以 2%為主，而失業保險則是介於 1%至 2%間。制度中，最為複雜的以養老保險為著，以下歸納列表之。

表 4、各省分基本保險基金提撥比率

	地區	養老保險		失業保險	醫療保險	生育保險
		個人	企業			
直轄市	北京	8.0%	20.0%	1.5%	2.0%	0.8%
	上海	5.0%	20.0%	2.0%	5.0%	0.8%
	重慶	11.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.7%
	天津	8.0%	20.0%	1.0%	n/a	0.8%
華北	河北	11.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.4%
	山西	7.0%	20.0%	0.5%	2.0%	0.0%
	內蒙古	6.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.6%-0.8%
東北	遼寧	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	1.0%
	吉林	7.0%	21.0%	1.0%	2.0%	0.7%
	黑龍江	4.0%	20.0%	1.0%	n/a	0.6%
華東	江蘇	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.6%-0.8%
	浙江	8.0%	20.0%	0.5%	2.0%	0.6%
	安徽	5.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.8%-1%
	福建	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
	江西	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
中南	山東	4.0%	20.0%	1.0%	2.0%	1.0%
	河南	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.7%-1%
	湖北	5.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.5%-1%
	湖南	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.6%
	廣東	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	1.0%
	廣西	5.5%	20.0%	1.0%	2.0%	0.9%
西南	海南	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.5%
	四川	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	1.0%
	貴州	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	無相關法條
	雲南	8.0%	11.0%	1.0%	n/a	採費用報銷制
西北	西藏	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	無相關法條
	陝西	6.0%	20.0%	n/a	n/a	n/a
	甘肅	8.0%	20.0%	1.0%	2.0%	0.7%
	青海	8.0%	24.5%	n/a	2.0%	無相關法條
	寧夏	8.0%	20.0%	1.0%	n/a	無相關法條
	新疆	4.0%	20.0%	n/a	n/a	0.5%-1%

註：1. 資料來源是根據各省市法條所整理

2. 表中 n/a 表示該地區的法規不完整，造成了缺漏值

三、當前問題

在中國現行的制度中，存在著一些問題正待改革時一一給予修正。從發展的歷史可以清楚的知道，中國下一部在社會保障制度上的改革將面臨的是社會統籌層級過低的問題，無法有效的達到資金靈活運用與有效風險的分散。除此之外，尚有社會保障基金空帳問題的改進、在提高社會保障待遇時可能發生拉美化、與公企待遇不平等的問題必須要面對¹⁰。以下詳細敘述之。

(一)、社會統籌過低

現行的社會保障制度大多以市為統籌層級，少部分的基金保險跟少部分的省政府已經有能力可以負擔省級統籌上的財務壓力，但就如同歷史發展的過程中，各省市地區對於社會保障制度的認知不同，且形成了各政府在社會福利上表現競爭的局面，也將是統籌層級無法提升的阻礙。

(二)、社會保障基金空帳問題¹¹

雖然養老保險制度的強制性可以有效的解決逆選擇問題，但卻會產生嚴重的道德風險，這樣使得統籌模式下養老金待遇增加過快，在加上人口老齡化的影響，各國養老制度的財政負擔沉重，導致養老保險制度缺乏可持續性。此外，統籌制度繳費激勵不足、移轉性差，扭曲了勞動市場的供需，阻礙了勞動市場的自由流動。因而造成以智利為首的拉美國家紛紛拋棄統籌模式，而採取了個人帳戶，以擺脫統籌模式下的各種弊端。雖然個人帳戶能夠有效解決財務無法持續性的問題，但是個人帳戶魔是缺乏共同分擔風險的特性，不能有效發揮再分配功能，有效降低老年貧困。因此而建立了統帳與辦積累制的社會保障制度。

雖然統帳結合的新穎制度受到各界的矚目，但相關的配套措施卻仍未健全，導致許多問題的存在。其中，像是歷史遺留的隱性債務問題；新制度的設計應該是使個人帳戶承擔起養老金積累責任，但實際運行中，個人帳戶並沒有實現必要的資金積累，因為現實繳費必須要承擔著新人、中人

¹⁰ 所謂拉美化是指轉型中的國家由於市場機能建構未健全，過度的發展所造成的泡沫化，就像是拉丁美洲上的許多新興國家一樣的結果。參考全球時報 2004 年 12 月 20 日的解釋。

¹¹ 參考資料為《發展與改革藍皮書》

的養老金責任外，還同時要承擔著“老人”的歷史債務責任。從 1996 年起，企業普遍建立了個人帳戶，在 1997 年帳上記載為 774.5 億元，這還是許多地區施行 3% 個人帳戶的情況。然而在 1998 年將按照職工工資的 11% 建立帳戶，個人帳戶的記帳額度，正以每年 900 億元的速度增加，但有帳卻沒有實際的金錢在運作，造成了空帳的問題。長期的空帳運行，最終將導致養老金成為一種計發辦法，對於遵守繳納者是一種欺騙，部分積累制將名存實亡。

(三) 多層次的社會保障制度間缺乏有機聯繫

中國社會保障制度在各個層次之間缺乏有機聯繫，多支柱的功能有許多重疊部分。無論是在繳費率還是替代率方面、各層面都缺乏統籌協調，導致了基本制度繳費率過高與企業年金發展緩慢。

在現行制度下，雇主的平均繳費率已經高達 20%，有的省市規定甚至超過之，對國有企業來說，負擔較為沉重。與人口更為老化的美國其故主繳費率為 6.2%，日本為 8.65%。如此高的企業繳費率不利養老保險覆蓋面，特別是年輕職工比重較大的非公有制企業，如此高的繳費門檻，將造成不願參保與拒保的結果，將不利於擴大面的工作。

表 5、基本社會保險繳費結構(以 2004 年 1 月北京市為例)

	養老	醫療		失業	工傷	小計
		基本醫療	大額醫療			
雇主	20%	9%	1%	1.5%	0.4%	31.9%
雇員	8%	2%	3 圓	0.5%	0%	10.5%
總計	28%	11%	1%	2%	0.4%	42.4%

註：工傷保險繳費率依行業不同而不同，此為服務業為例

資料來源：根據中國法規所載比例整理

在 1991 年國務院《關於企業職工養老保險制度改革的決定》提出：“國家提倡、鼓勵企業實行補充養老保險。” 2000 年《關於印發完善城鎮社會保障體系試點方案的通知》確定將補充養老保險名稱規範為企業年金。2004 年《企業年金試行辦法》、《企業年金基金管理機構資格認定暫行辦法》等相繼頒布，進一步規範了企業年金發展。但目前建立企業年金制度的大多數都是國有企業，特別是具有壟斷性職的國有企業，非國有企業的比例很少，而中小企業幾乎沒有。但這樣的現象是暫時的，只要社會保障制度的改革運行，讓基本養老保險的企業繳費率降下來，再與企業年金間的統籌有效的建立起來，這不緊緊有利於減輕企業年金，還有力於擴大社會保障制度的覆蓋面，降低進入門檻。