

# 我国城乡居民基本养老保险制度一体化问题探讨

□王美桃

2014年2月7日,国务院决定将新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保”)和城镇居民社会养老保险制度(以下简称“城居保”)合并实施,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。城乡居民养老保险制度合并实施,是消除“碎片化”并建立“大一统”的养老保障制度的必然趋势,但两项制度合并只是制度改革向前迈进的一小步,未来制度保障效果、制度衔接、财务稳定、制度持续性以及配套措施的出台等也是值得深思的问题。因此,统一的养老保险制度改革和发展仍然任重而道远。

## 一、统一城乡居民养老保险制度的必然性

经过数年的努力,我国城乡居民养老保险制度建设取得了一定的成效。截至2013年底,全国新农保、城居保参保人数已达4.98亿人,其中领取待遇人数达1.38亿人,加上职工养老保险,合计覆盖8.2亿人。但长期以来我国社会保障的“碎片化”和“多轨制”运行,形成了机关公务员、事业单位、城镇职工、城镇居民和新农保等并存的社会养老保障体系格局。尤其是城乡二元化的养老保障体系存在着诸多社会失衡问题,城乡居民养老金待遇水平差距呈现逐年扩大的趋势。根据人社部统计数据,我国城镇职工人均养老金水平约为2.06万元,新农保为859.15元,两者相差24倍之多。另外,



摄影 黄向华

城乡居民的平均养老金水平与其他社会保障制度的标准保障水平相差甚远。据民政部数据,截至2013年底,全国城市低保对象月人均保障标准为373元,月人均补助252元,合计月人均可获得625元;农村低保对象月人均保障标准为202元,月人均补助111元,合计月人均可得到313元。与此相比,2013年城乡居民基本养老金月人均仅81元,还不足城市低保金的七分之一,是农村低保金的三分之一。因此,城乡二元化的养老保险制度已经成为我国建设社会主义和谐社会和全面实现小康社会的巨大障碍,合并城乡养老保险制度已是大势所趋。

此外,在我国人口的快速老龄化和

城市化的大环境下,建立统一的城乡居民基本养老保险制度,使全体人民公平地享有基本养老保障,是中国经济社会发展的必然要求和推进“新四化”建设的需要。

## 二、合并城乡居民养老保险制度的制度成效评价

一是打破了公共服务城乡二元制。当前,新农保和城居保中的基础养老金主要源于各级政府的财政补贴,这意味着这两项制度本质上更接近于社会福利,而非一般意义上的社会保险。从市场的公平性来看,城乡公共服务并轨运行,打破了城乡居民的身份限制,减少

了农村剩余劳动力向城市流动的阻力，有利于完善劳动力市场。统一的城乡居民养老保险制度是一项普惠型政策，全体公民能够公平地享有制度上无差别、水平上大致相当的基本养老保障，有利于增强公众信心，提高社会稳定性。

二是整合了资源，节约了制度运行成本。在我国人口老龄化进程不断加速的背景下，基本养老保险制度并轨运行，有助于我国应对老龄化社会的挑战，顺利渡过人口老龄化高峰期。此外，城乡居民基本养老保险合并后，经办服务机构和信息系统并轨运行，由同一班经办人员统一管理两项制度，整合了社会资源，提高了制度运行效率，精简了制度运行经费，进而增强了制度的财务可持续性。

三是为建立统一的基础养老保险制度迈出了第一步。消除“碎片化”并建立“大一统”的基础养老保险制度是我国养老保障制度的终极目标。当前，合并城乡居民养老保险制度为养老保障制度的下一步改革提供了一个突破口，且改革阻力最小。从制度层面来看，新农保和城居保是以参保人户籍身份为基准设立的，而其他养老保险是以参保人职业身份设立的，前者在制度模式、筹资方式和待遇支付方式等基本面上十分相似，而前后二者之间制度内外的差异性都较大，制度之间的过度成本相对高，改革阻力更大。从实践层面来看，部分省份已经实现了城乡居民养老保险制度的合并运行，也取得了初步成效。从法律层面来看，《中华人民共和国社会保险法》第22条明确规定可将城居保和新农保合并实施，而其他养老保险制度间的融合问题尚无适用的法律依据。

### 三、统一城乡居民养老保险制度未来面临的挑战

一是各类养老保险制度间的转移衔接问题。我国现行养老保险制度存在“多规制”并行和“碎片化”管理的问题。

那么，要建立统一的城乡居民养老保险制度，要做到制度间融合和地区间无缝对接。就制度融合而言，首先要实现机关事业单位养老保险向城镇职工基本养老保险的转型，然后是城镇职工基本养老保险制度和统一的城乡居民基本养老保险制度的并轨。这两项改革涉及范围广，改革成本高，要远高于合并统一“城居保”和“新农保”。因为，前一项改革涉及事业单位改革、公务员体制的改革，也涉及财政预算制度的调整等；后一项改革涉及筹资、待遇水平的并轨和制度模式的并轨。就地区间接续而言，首先需建立完备的参保人数据信息库，然后要打通地区间信息接口，从而实现各类养老保险制度的有效对接。

二是不同人群间待遇差异缩减问题。据中国社会科学院发布的调查数据，以福建厦门市为例，2011年75.4%的城镇居民养老金待遇领取水平在2000元以内，而92.3%的机关事业单位退休老人领取的养老金高于4000元，且不低于2000元。就全国范围而言，制度人群间的收入差异就更加明显。我国现行养老保险制度间差异大，制度模式、筹资方式、待遇支付等基本框架结构不一致，要弱化制度人群的待遇差异，首先要实现养老金筹资水平并轨，通过提高个人缴费水平的难度大，而通过增加政府补贴的财政压力大。尤其是对既得利益者而言，他们更担心制度并轨后待遇水平的下降问题，改革阻力大。

三是养老保险地区差异化解问题。我国现行养老保险制度地区差异明显。以城镇职工基本养老保险为例，各地区在参保人数、制度赡养率、制度覆盖率、缴费率、征缴率、基金累计结余等众多方面存在差异。其主导因素之一是各地经济发展水平不均衡，这造成地区间的财政实力、工资水平和消费水平等的差距不断扩大，进而使养老保险地区差异不断扩大；其次是各地人口年龄结构存在

显著差异；再者，养老保险制度的基本原则和主要政策由中央制定，地方可以根据实际情况做适当调整。可见，要化解养老保险地区差异的难题，首先要消除引起地区差异的各种因素，其次是要完善养老保险制度，难度之大可想而知。

四是与社会福利、社会救助等其他社会保障制度的协调问题。从管理权限来看，我国现行养老保险制度和社会福利制度分属于人社部、民政部、卫生部等多个部委。城乡居民养老保险制度与优抚安置、城乡居民最低生活保障、农村五保供养等其他社会保障制度之间存在明显差异。从制度本质来看，前者是“类福利制度”，个人、社会和政府之间责任共担，参保者有自我保障的义务；后者是“纯福利制度”，政府是责任主体，制度内人群可免费享有。从制度覆盖人群来看，前者覆盖范围大，而后者仅涵盖有特殊人群。从资金筹集方式来看，前者是财政适度补贴、社会援助和参保者个人缴费；而后者是财政全额支付。因此，要实现城乡居民养老保险制度与其他社会保障制度协调配合问题，首先是管理部门间的协同性，其次是制度之间的补充配合性，操作难度也不容小觑。

### 四、统一城乡居民基本养老保险制度的建议

我国社会养老保险制度城乡分割有其历史的特殊性，未来在全国范围内建立“大一统”的社会养老保险制度也是必然的选择。

一是分步骤建立全国统一的基础养老金替代率。在城乡二元社会保障体制并行的大背景下，我国社会养老保险体系被分割为“机关事业单位养老保险、城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、被征地农民基本生活保障制度”。由于筹资模式等基本制度特征的显著差异，则不同制度人群的基础养老金待遇水平也是千差万别。根据2013年人力资

源和社会保障事业发展统计公报,全国城镇职工月平均基础养老金为2465元,而当期全国在岗职工年平均工资为51474元,则可得当年城镇职工养老保险制度的基础养老金替代率为57.47%;与此同时,年人均城乡居民基础养老金为979元,对应于农村居民人均纯收入为8896元/年,可得“城乡居保”制度的基础养老金替代率为10.99%;另外,机关事业单位的养老金替代率约为80—90%。可见,要建立统一的国民养老保险制度,首先要逐步提高城乡居民的基础养老金替代率和有序调低“职工保险”制度的基础养老金替代率,分步骤在全国范围内建立统一的基础养老金替代率(约为30%左右),通过制度优化和合并,最终形成覆盖全民的、养老金替代率统一基本的基本养老保险制度框架,同时做好制度间融合的准备,以保障基本养老保险制度于2020年实现全国统筹。

二是以多层次制度安排代替单一层次的退休金计划。从社会保险的角度来看,基本养老保险制度要实现长期财务平衡,必须要坚持预算均衡(或者预算中性)原则,任何有碍制度持续发展的设计都需逐渐消除。从社会保障的角度

来看,覆盖全民的基本养老保险制度具有普惠性,强调制度的公平性。但在机关事业单位养老保险制度改革过程中,最大的阻力是既得利益群体对改革后养老待遇的担忧。因此,我国未来要以多层次制度安排代替单一层次的退休金计划,除了要大力发展全民普惠的基础养老保险制度,让机关事业单位职工和企业职工在统一的制度安排下承担同样的缴费义务、享受平等的养老保险权益;还要逐步建立包括企业年金、职业年金等在内的补充养老保险机制,并使其覆盖率逐步达到一定规模。另外,完善商业保险发展的制度环境,通过多支柱的养老保险制度安排满足不同收入群体养老保障的多层次需求。

三是实现基本养老保险制度的全国统筹。在实践中,我国养老保险制度实行省级统筹,除“碎片化”制度本身的差异外,在属地化管理的大背景下制度运行受地区宏观经济状况影响明显。要消除养老保险区域间差异,一方面要加快经济结构调整,促进区域经济协同均衡发展;另一方面要逐步消除限制人口流动的制度因素,平衡区域人口结构;最后要深化养老保险顶层设计研究和配套

化改革,实现基本养老保险制度全国统筹,由中央财政统一负责基本养老保险制度的财政责任,地方经办机构主要承担制度运行的事务性工作。另外,要加快基层经办机构规范化、标准化和信息化建设,以基层为重点,全面提升经办服务能力。

四是形成社会保险与其他社会保障政策有序衔接机制。随着我国社会保障制度的逐步完善,社会保障体系内的各子项目都得到了快速发展,但是社会保险制度与其他社会保障政策之间仍缺乏有效的衔接机制,重复受益和保障遗漏现象并存。另外,经办机构分割造成资源浪费且不利于社会保障体系整体规划。为此,首先要加快理顺社会保障管理体制,精简管理部门,统一规划,统一预算,统一资金调配;其次要消除制度之间的模糊地带,打通制度之间的接口,增强制度之间的补充和配合性,并要通过科学化法制化的制度安排方式,最大程度地降低道德风险,实现保障资源效用的最大化。□

(作者单位:中国社会科学院拉丁美洲研究所)

责任编辑 刘永恒

## 【图片新闻】



## 政策宣传到门口

河北省磁县财政局坚持依法理财,推行政务公开,将财政工作置于阳光之下,及时向社会和群众公开党的惠民政策,让财政政策走近百姓。全县376个行政村全部兴建了惠农政策公开栏,为帮助群众了解政策、维护合法权益提供了依据和参考。

(陈玉璋 摄影报道)