

· 社会保障 ·

城乡养老保险制度整合的总体思路与改革建议^{*}

褚福灵

(中央财经大学社会保障研究中心 北京 100081)

摘要: 整合城乡养老保险制度是十八大精神的要求,也是近期改革的重要任务。现行城乡养老保险制度分散,管理分割,存在机构重叠、重复建设、重复参保、待遇攀比、规模效应低的问题。应当以人人持续享有适中的养老保障待遇为目标,兼顾公平与效率,建立起由国民基础养老金、职工基本养老保险、补充养老保险、老年收入保障与高龄津贴构成的多支柱的养老保障体系。

关键词: 城乡养老保险制度;整合;改革

中图分类号: C979 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-0025 (2014) 01-08-03

General Idea and Reform Advice on Integration of Urban and Rural Endowment Insurance System

CHU Fuling

(China Social Security Research Center at Central University of Finance and Economics, Beijing 100081)

Abstract: To integrate the urban and rural endowment insurance system is a requirement of the 18th Congress Meeting Spirit, and is an important reform task in near future. The present urban and rural endowment insurance system has problems such as management division that leads to repeated institutions, construction and insurance, treatment comparison and low scale effect. A multi-pillar endowment insurance system that is supported by national basic endowment, employee basic endowment and complementary endowment should be built, which aims at everyone enjoying moderate endowment treatment level and balancing justice and efficiency.

Key Words: urban and rural endowment insurance system; integration; reform

十八大报告指出:“统筹推进城乡社会保障体系建设”,“改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度,整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度”。国务院关于批转社会保障“十二五”规划纲要的通知(国发〔2012〕17号)指出:“推进制度整合和城乡衔接,促进城乡一体化社会保障体系建设”。城乡养老保险是社会保障体系的重要组成部分,中央领导同志到人力资源和社会保障部调研时也提出了进行城乡养老保险制度顶层设计的要求。

因此,以十八大精神为指导,研究整合与改革城乡养老保险制度问题具有重要现实意义。

一、我国城乡养老保险制度现状

我国城乡养老保险制度包括职工基本养老保险制度、机关事业单位离退休制度、城镇居民社会养老保险制度和新型农村社会养老保险制度。

职工基本养老保险是缴费性的社会养老制度。根据《社会保险法》规定,“职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险

收稿日期:2014-02-10

作者简介:褚福灵(1964-),男,山东人,中央财经大学社会保障研究中心教授,博士生导师。

*基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国城乡养老保障评估指标体系构建及其实证应用研究”(12JJD790006)。

费”。职工缴费达到一定年限，由养老保险基金按月支付养老金待遇。

机关事业单位的退休制度是非缴费性的单位养老制度。根据国务院发布的《关于颁发国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法和国务院关于工人退休、退职的暂行办法的通知》（国发〔1978〕104号），实行退休制度的机关事业单位工作人员在工作期间不缴费，达到退休年龄和工作年限时，职工的退休待遇由单位根据工作年限进行支付。

城乡居民养老保险制度是政府发放基础养老金的适度普惠制度。根据现行城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险的政策规定，城乡居民自愿参加居民社会养老保险，实行个人缴费与政府补贴（含集体补助）相结合，达到领取养老金年龄时享受相应的养老金待遇（包括政府支付的基础养老金与个人账户养老金）。

就当前来看，四种基本制度模式分散管理，存在机构重叠、重复建设、重复参保、资源浪费、规模效应低、转移接续不畅、待遇攀比等问题，需要通过整合与完善城乡养老保险制度加以解决。

二、城乡养老保险制度整合的总体思路

城乡养老保险制度整合是一项系统工程，不仅涉及到制度本身的整合，同时还要解决与此相关的提高统筹层次、优化管理体制、完善转移接续办法、建立“一卡通”网络、实现基金安全与保值增值等问题。下面仅就制度本身整合问题提出总体思路。

城乡养老保险制度整合的总体思路是：以十八大报告关于统筹推进城乡社会保障体系建设的论述为指导，以社会保险法的法理为要求，以人人持续享有适中的社会保险待遇为目标，以“适度劳动收入者皆保险，无收入低收入者皆保障（救助）”为原则，以有利于“有能力劳动者积极劳动、无能力劳动者得到保护”为改革导向，按照“职工+居民”的总体制度框架，全面整合优化现行养老保险制度，为确保养老保险事业的持续健康发展奠定制度基础。

三、城乡养老保险制度整合的改革建议

1. 近期改革建议

制度整合目标：职工基本养老保险制度+城乡居民社会养老保险制度

制度整合思路：将退休制度等整合为职工基本养老保险，将城镇居民社会养老保险与新型农村社会养老保险整合为城乡居民社会养老保险，征地农民或者参加职工基本养老保险或者参加城乡居民社会养老保险，不建立单独制度。于是，各类养老保险制度整合为“职工+居民”的制度框架。

制度整合要点：（1）划清时点，新老有别。一定时点前实行退休制度的现职人员自愿选择是否参加职工养老保险，一定时点后的新人按规定参加职工养老保险。养老保险待遇水平差距通过建立职业年金加以解决。（2）统一基数，比例缴费。整合后的城乡居民社会养老保险制度应保障一定的待遇水平，并能够与职工养老保险便捷转接，这就需要达到一定的缴费水平与实行统一的缴费基数。为此，建议职工养老保险与居民养老保险均采用全省上年平均工资作为缴费基数，并按照最低生活保障标准水平厘定居民的缴费费率与政府补贴标准。

2. 远期改革建议

正确处理政府与市场、基本与补充、保险与保障、中央与地方的关系，建立“政府与市场分责、基本与补充结合、公平与效率并重”的多支柱的养老保障体系。

第一支柱是面向全体公民的国民基础养老金制度。借鉴城乡居民社会养老保险的实践经验，建立包括职工在内的、基于政府补贴与个人缴费的、适度普惠的国民基础性养老金制度。该制度由政府提供专项补贴资金，覆盖全体公民，体现普惠与公平。

第二支柱是面向职工及其他从业人员的基本养老保险制度。职工参加基本养老保险制度的同时，便即时参加了国民基础养老金制度（把职工基本养老保险基金的一部分划转到国民基础养老金账户）。完善现行社会统筹与个人账户相结合的职工基本养老保险制度，政府给予税收优惠政策和承担兜底责任，体现公平与效率。

第三支柱是面向多层次养老需求的各类补充养老保险制度（年金制度）。建立针对公共部门职工的职业年金制度、针对私人部门职工的企业年金制度和针对个体从业者的个人年金制度（包括农民个人年金），政府给予政策引导，体现效率。

第四支柱是面向低收入无收入老年居民的收入保障制度与高龄津贴制度。建立政府专项资金支持的老年居民最低收入保障制度与高龄老人津贴制度，体现政府责任与社会保障宗旨。

未来四支柱的养老保障制度分别是：（1）体现公平的国民基础养老金制度；（2）体现公平与效率结合的职工基本养老保险制度；（3）体现效率的各类补充养老保险制度（年金制度）；（4）体现扶弱济困与社会关爱宗旨的老年居民收入保障与高龄津贴制度。如图1所示：

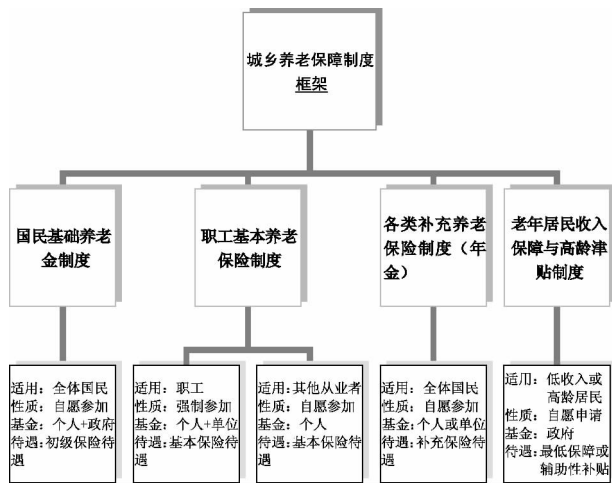


图 1 未来四支柱的养老保障制度框架

参考文献:

[1] 世界社会保障报告 2010/11 World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond [DB/OL]. <http://www.ilo.org/>

[2] 2012 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报 [DB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/>

[3] 国务院关于颁发《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》的通知 [DB/OL]. <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1978/L35301197810.html>

[4] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略 [M]. 人民出版社, 2008.

[5] 董克用. 中国经济改革 30 年/社会保障卷 [M]. 重庆大学出版社, 2008.

[6] 邓大松. 社会保障理论与实践发展研究 [M]. 人民出版社, 2007.

[7] 王延中. 中国社会保障发展报告 2008 [M]. 社会科学文献出版社, 2009.

[8] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2012 [M]. 经济管理出版社, 2012.

[9] 褚福灵. 中国社会保障发展指数报告 2012 [M]. 经济科学出版社, 2012.

[10] 2012 年第 34 号公告: 全国社会保障资金审计结果 [DB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3071265.html>

(责任编辑: 寇金和)