

社会养老保险制度城乡统筹之路探索

Exploration of the Way to Balance the Social Old-age Insurance System for Urban and Rural Residents

刘昌平

LIU Chang-ping

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉, 430072)

[摘要]从实现社会养老保险制度城乡统筹的发展路径来说,第一步是实现城乡两类制度之间有效衔接,第二步是通过城乡两类制度合并实现社会养老保险制度城乡统筹。在实现城乡两类制度有效衔接方面,一是进一步完善城镇基本养老保险制度和创建新型农村社会养老保险制度,二是建立城乡两类制度的有效衔接机制。在整合两类制度建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度的过程中,应坚持四项原则保持基本模式一致,分别保持财务可持续性,合理划分国家、集体与个人三方的责任,科学规划城乡统筹的推进策略。

Abstract: In order to balance the social old-age insurance system (SOAIS) for urban and rural residents, it is considered in this paper that the development path can be divided into two steps: the first step is to achieve an effective link between the two types of urban and rural systems, the second step is to balance the SOAIS for urban and rural residents through the combination of the two systems. In the frontal step, one is to further improve the urban basic SOAIS and construct the New Rural Endowment Insurance System, the other is to establish an effective convergence mechanism of the two systems; In the establishment of the SOAIS covered the urban and rural residents, four principles should be upheld: maintain the basic model consistently, respectively keep the financial sustainedly, divide the responsibility of the State, the community and the individual reasonably, devise the promotion strategy of the balance of the urban and rural scientifically.

[关键词]养老保险; 城乡统筹; 转移接续

Key words: pension insurance, balance urban and rural development

[基金项目]本文系国家自然科学基金面上项目“‘乡一城’人口迁移对城乡养老保障的影响研究”(70873089)的成果。

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出到年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》又进一步提出“建立新型农村社会养老保险制度”,“创造条件探索城乡养老保险制度有效衔接办法。”当前,我国正处于统筹城乡经济社会发展的关键时期,而日趋严重的社会人口老龄化以及规模逐渐增大的“乡一城”人口转移正在改变着城乡居民的传统养老保障方式,影响到社会养老保险制度的财务平衡。因此,积极探索社会养老保险制度城乡统筹路径是建立覆盖城乡居民的社会保障体系、构建社会主义和谐社会的重要战略任务。

一、建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度势在必行

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制改革的不断深入,各种限制人口流动的政策和制度得以不断消除,人口迁移的自主性和流动性不断加强,特别是人口从农业向非农产业、从农村向城镇地区、从中西部地区向东部地区的迁移,规模逐渐增大,基本进入一个持续稳定的发展过程。2008年3月5日,温总理在第十一届全国人民代表大会第一次会议上所作的政府工作报告指出,过去5年平均每年农村劳动力转移就业800万人。预测结论显示,未来20—30年间,农村劳动力向城镇转移就业规模仍然维持在年均600~700万人之间^[1]。中国农村剩余劳动力向城镇大规模转移已经成为不争的事实。但是,我们必须清楚地认识到,农村劳动力向城镇转移正在改变着城乡社会的人口年龄结构与老龄化趋势,也必将影响到我们的养老保障方式与社会养老保险制度:

(一)农村劳动力向城镇转移将会导致城镇老年抚养比下降,为城镇基本养老保险制度带来大量的“养老金红利”

根据“五普”0.95%抽样数据估算,2000年的农村转移人口中16—60岁人口占据90%。^[2]农村青壮年劳动力向城镇转移就业的结果是,导致城镇经济活动人口数量持续增加,老年抚养比相对下降。从城镇基本养老保险制度来看,向城

镇转移就业的农村青壮年劳动力正处于养老保险制度的缴费期，并在未来 20~30 年之后才会领取养老金，将农村转移劳动力纳入城镇基本养老保险制度将会为制度本身带来大量的“养老金红利”，缓解因城镇社会人口老龄化产生的基本养老保险支付压力。

但是，当前我国城镇基本养老保险制度还没有为农村转移劳动力的参与做好积极准备基本养老保险社会统筹层次过低带来的缴费率不一致、管理方式不统一等问题，已经严重影响到农村迁移劳动力参保的主动性和积极性社会统筹账户不具携带性的政策规定以及由此带来的地方利益冲突，限制了农村迁移劳动力自由流动与社会保险关系顺利接续个人账户一次性支付方式丧失了社会养老保险的保障功能。因此，当前我们必须根据农村转移劳动力的特点，进一步调整和完善城镇基本养老保险制度，以适应农村转移劳动力参保。

（二）农村劳动力向城镇转移必将导致农村人口年龄结构失衡，加速农村社会人口老龄化，给未来的农村养老保障带来严重后果

当前，新型农村合作医疗制度和最低生活保障制度已经在农村相继建立，覆盖范围正在快速扩大，保障能力不断增强，而旨在解决农民养老后顾之忧的农村社会养老保险制度却在“社会经济条件不成熟”的理由下于 1999 年被停止，导致农村社会养老保险处于制度缺失状态。虽然当前部分地区正在进行新型农村社会养老保险试点探索，但是各地制度模式、管理方式、缴费与待遇标准，以及管理体制都存在很大差异，难以形成一个全国统一的制度体系。与此同时，由于人口老龄化程度日益严重，导致农村老年人口抚养比不断攀升和农村家庭结构趋于小型化城市化进程的不断加快，出现了大量被征地农民和农村“空巢家庭”。人口老龄化和城市化的共同结果是，传统的家庭保障方式和土地保障方式的功能持续弱化。因此，在预期大规模农村劳动力转移的背景下，我们必须在农村人口老龄化高峰来临之前作好应对措施，建立完善新型农村社会养老保险制度。

二、第一步实现城乡社会养老保险制度有效衔接

实现城乡社会养老保险制度有效衔接的目的就是要从完善城镇基本养老保险制度和创建新型农村社会养老保险制度两个方面，妥善解决广大农村居民和农村转移劳动力的养老保障问题。

（一）进一步完善城镇基本养老保险制度

城镇基本养老保险制度必须在适应农村转移劳动力特点的基础上进一步完善相关政策逐步提高基础养老金统筹层次，条件成熟时实现全国统筹，以增强基本养老保险制度的收入再分配功能和养老保险基金的统筹调剂能力赋予社会统筹账户基础养老金受益权，使统筹账户成为一个受益保障权可以携带的账户形式，实现异地转移就业农民工养老保险关系转移与接续完善个人账户养老金计发办法，通过账户转移的方式规范提前支取和一次性返还政策，实现社会养老保障的目标加强社会保险信息系统建设，开设申报、缴费办理窗口，减少农民工参保、转移的手续与环节，便于其养老保险关系接续。

（二）建立完善新型农村社会养老保险制度

从新型农村社会养老保险制度设计的角度来看，必须使制度具有可携带性、转移性和财务可持续性。2007年，劳动和社会保障部、民政部、审计署关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工作有关问题的通知》劳社部发〔2007〕31号规定，“建立以个人账户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、账户可随人转移的新型农村社会养老保险制度和参保补贴机制。”文件表明，新型农村社会养老保险制度将是一个以个人账户为主、统筹调剂为辅的模式。借鉴国际经验，参考城镇基本养老保险制度模式，我国新型农村社会养老保险制度也应该是一个“统筹调剂+个人账户”的模式，实现城乡两类制度模式基本一致。同时，考虑到农民缴费能力有限和生产生活方式与城镇的差异，新型农村社会养老保险制度应该是一个制度模式与管理方式统一、缴费方式与标准灵活、待遇水平有别的基本保障制度。

（三）制定城乡两类社会养老保险制度的衔接办法

为满足农村劳动力转移就业与回乡时养老保险关系转移接续的需要，城乡两类社会养老保险制度必须安排相应的衔接机制与办法，如统一城乡两类制度的经办管理主体和管理方式，推进经办管理服务的规范化、信息化、专业化建设，实现两类制度的账户信息共享等。当农村劳动力在城乡之间转移就业时，可以将城镇基本养老保险制度与新型农村社会养老保险制度中的统筹账户受益权和个人账户基金结余顺利转移对于被征地农民，可以通过转换新型农村社会养老保险的受益权和“土地换保障”的方式，获得城镇基本养老保险制度基础养老金受益权。

三、第二步建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度

随着经济社会结构趋于统一和城乡收入均等化程度提高,应逐步通过合并城乡两类制度的方式,建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度,这也是大部分发达国家社会保障制度城乡整合的经验做法。建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度应坚持以下四项原则:

(一)城乡两类社会养老保险制度在制度模式上应保持基本一致,避免在制度合并过程中产生整合障碍和转制成本

任何能够带来预期收益的制度变迁都需要成本,养老保险制度也不例外。当前城镇基本养老保险制度出现基金缺口的重要原因就在于从传统的单位保障制度向社会保障制度转轨过程中产生的大量隐性债务与转制成本需要清偿。因此,合并城乡社会养老保险制度必然要求现行城镇基本养老保险制度与新型农村社会养老保险在制度模式上基本一致。城镇基本养老保险制度应在做实个人账户的改革试点过程中,尽快实现“统账”分账管理,使个人账户变成一个实账户而非“空账”对于新型农村社会养老保险制度,财政补贴与部分集体补助将用于建立一个非缴费型社会统筹账户,成为一个财政补贴机制与农村最低生活保障制度相结合的最低养老金制度。在此基础上,城镇基本养老保险制度的基础养老金与新型农村社会养老保险制度的最低养老金合并建立中国最低养老金制度或国民养老金制度,城镇基本养老保险制度的个人账户养老金与新型农村社会养老保险制度的个人账户养老金合并建立强制性个人账户养老金制度。

(二)城乡两类社会养老保险制度应分别保持财务可持续性,避免在制度合并过程中产生新的“剪刀差”

当前,我国城镇基本养老保险制度正面临着严重的财务不平衡问题。中国社会保障网资料显示,从1998年到2006年,各级财政对企业职工基本养老保险基金的补助支出大概在4000亿元,其中中央财政安排的补助资金是3600亿元左右;截至2007年12月26日,中央财政已经安排补助地方的资金是870多亿元。^[3]在预期人口老龄化程度日趋严重的背景下,城镇基本养老保险基金缺口还会持续增大。在合并城乡社会养老保险制度之前,如果不从根本上解决城镇基本养老保险制度财务不可持续问题,城乡社会养老保险制度合并之后将出现广大参保农民为城镇基本养老保险制度的转轨成本“买单”的局面。因此,在“统账”分账管理的基础上,应通过体制外措施解决基本养老保险转制成本和历史债务,如通过

划转部分国有资产和国有土地转让、租赁收益的方式进一步做大全国社会保障基金，增强城镇基本养老保险制度的偿付能力在保障水平方面，应通过个人账户养老基金投资运营和企业年金等补充养老保险项目的发展，不断降低当前城镇基本养老保险的缴费标准和目标替代率水平，使基础养老金还原为一个最低养老金制度。新型农村社会养老保险制度在创建之初就应该在科学预测未来农村人口变化趋势的基础上，通过精算技术厘定出合理的缴费率、补贴标准，以及风险因素与程度，保证新型农村社会养老保险制度具有可携带性、转移性和财务可持续性。

（三）城乡两类社会养老保险制度应合理划分国家、集体与个人三方的责任，避免在制度合并过程中产生再分配不公平现象

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担”。在当前的城镇基本养老保险制度中，单位和职工分别按照规定标准缴纳社会保险费并分别划入社会统筹账户和个人账户，国家则通过提供财政补贴、维持社会保险经办管理、提供减免税待遇等方式承担出资责任，国家、集体与个人的三方负担责任非常明晰。在新型农村社会养老保险制度创建过程中，也应按照三方负担的原则合理划分国家、集体与个人的责任集体补助和国家补贴划入社会统筹账户、参保农民向个人账户缴费、国家对集体补助和个人缴费实行减免相关税收并维持新型农村社会养老保险制度的经办管理体制。

（四）科学规划社会养老保险制度城乡统筹的推进策略，避免出现“一刀切”和“冒进”现象在建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度的过程中，要认真研究统筹城乡两类社会养老保险制度的推进步骤与方法。在推进步骤方面，应根据我国城乡间和地区间经济发展水平不平衡的基本现实，鼓励经济发展水平相对较高的地区先行进行社会养老保险制度城乡统筹在推进方法方面，应充分考虑城乡经济发展发展水平的差异与劳动力流动的特点，实行人员分类推进、保障项目分层次推进的方法，使社会养老保险制度城乡统筹有助于促进经济增长、缩小城乡差别以及消除资本市场与劳动力市场的扭曲现象，从而实现经济与社会的持续、稳定和协调发展。

[参考文献]

[1]刘昌平：《可持续发展的中国城镇基本养老保险制度研究》，第 225 页，北京，中国社会科学出版社，2008.

[2]袁志刚：《中国的乡—城劳动力流动与城镇失业：一个经验研究》，载《管理世界》，第 30 页，2006（8）.

[3]中国社会保障网：《今年中央财政安排地方养老保险补助资金 870 多亿元》，<http://www.cnss.cn>，2007 年 12 月 26 日.