

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 019-20141219

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文即将公开发表，如引用，需注明出处并征得中国社科院世界社保研究中心或作者本人的同意——编者的话

城乡居民养老保险制度：本质、优劣与未来

张盈华

中国社会科学院世界社保研究中心研究员

Email: zyh2005xd@126.com

摘要：城乡居保待遇过低难以实现“保基本”，财政补贴责任下沉禁锢了地方政府提高待遇的步伐，过高的财政补贴比例形成的成本优势又加重了与城职保的制度隔离。究其原因是制度模式不清晰。将制度分为保险性和福利性的两个层次，明确政府分别作为“雇主”和公共财政管理者的角色，将财政转移支付分为“雇主缴费”和“社会养老金”，最终实现与城职保制度整合。

关键词：城乡居民养老保险制度；养老金待遇；财政补贴；社会养老金

Urban and Rural Residents Pension System: the Nature, Advantage & Disadvantage, and Its Future

Zhang Yinghua

(Institute of Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences(CASS);

Centre for International Social Security Studies, CASS, Beijing 10007)

Abstract: Chinese Urban and Rural Residents Pension System (URRPS) can't meet

basic demand of the elderly residents owing to too low benefit; the local governments are losing motive to increase pension owing to too heavy subsidy responsibility; and the ratio of fiscal subsidy to personal contribution of URRPS is extremely high than that of Urban Employment-based Basic Pension System (UEBPS), which results in isolation between URRPS and UEBPS. One substantial problem focuses on what system mode of URRPS should be. The public policy recommendation is: transforming URRPS to an insurance-based pension system with a non-contribution pension system; positioning government to be “employer” responsible to contribute in insurance-based URRPS and to be public fiscal manager to provide social pension which covers all elderly population; integrating URRPS and UEBPS into a real social pension system which covers all people and is constructed of those above two basic pension sub-systems.

Key Words: Urban and Rural Residents Pension System; Pension Benefit; Fiscal Subsidy; Social pension

引言

城乡统筹推动农村与城市共同发展，虽然具体措施上达不到步幅一致，但至少制度建设上应齐步发展。目前，城镇职工社会保险的制度基本健全，农村的社会保险制度也在快速搭建，但城乡制度衔接上仍面临跛行发展带来的困境，以养老保险为例，农村或城乡居民养老保险制度（以下简称“城乡居保”）是典型的“社会养老金+实账积累制”的模式，而城镇职工基本养老保险制度（以下简称“城职保”）是典型的“现收现付制+虚拟账户制”，两类制度唯一可衔接的是个人账户，体现互济性的基础养老金却因筹资模式不同而无法顺利对接。

2009 年新农保全国试点推广、2014 年城乡居保制度建立，标志着城乡居民基本养老保险的制度基本成型，我国因此成为全世界养老保险制度覆盖人口最多的国家。但是，待遇水平过低、财政补贴比例过高、地方财政压力畸重、与城职保无法顺畅对接等弊端不断拷问着城乡居保制度。本文将从城乡居保制度的本质

特征出发，论述其制度优劣势，从城乡统筹的角度指出城乡居保未来发展方向。

一、城乡居保的本质特征：并非真正意义上的社会保险

城乡居保制度的最早雏形可追溯到上世纪 80 年代的农村社会养老保险（简称“老农保”），其制度模式是完全积累的个人账户，用以平滑农村居民个人一生的消费，但因待遇过低并未激起农村居民的参保热情。进入新世纪，中国老龄化问题引起决策层和社会各界的高度关注。在城市，城镇职工基本养老保险制度不断推进改革，覆盖了 3 亿人口，但因缴费门槛过高始终将农村人口、城镇非正规就业和无就业群体排除在外；在农村，大量剩余劳动力的流出加剧老龄化，互济性的社会养老政策始终处于空白状态，在土地保障和家庭保障“双弱”的情况下，农村居民面临的养老风险与日俱增。2005 年以后，一些地区开始改造“老农保”制度，在原有基础上引入财政缴费补贴和财政养老补贴（即基础养老金），取得了不错的社会反响。2009 年国家开始全面推行这项崭新的农村社会养老保险制度（简称“新农保”）；2010 年开始，部分地区套用新农保的制度框架，开始试点城镇居民养老保险（简称“城居保”）；2014 年 2 月国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发[2014]8 号），将新农保和城居保正式合并形成了现行的城乡居民养老保险制度（简称“城乡居保”）。

（一）从制度模式上看，城乡居保没有任何互济性

城乡居保制度的基本结构是：个人（集体）缴费（连同政府缴费补贴）全部计入个人账户，采取实账积累，按规定利率计息，按现行城职保计发月数（例如 60 岁的计发月数是 139）计发个人账户养老金；同时，中央和地方财政向达到退休年龄的参保人发放基础养老金。从基金性质来看，个人对其账户基金并没有支配权，个人账户基金在达到退休年龄之前是完全封闭的，而且城乡居保实行实账积累，无法向城职保那样“做空”个人账户来调剂使用基金，可见，城乡居保基金不具备互济性；再来看基础养老金，城乡居保的基础养老金全部来自中央和地方财政，但其发放形式是按人头补助，并未形成抗击风险的资金池，更谈不上资金互济，而且从理论上讲，基础养老金是一种带有福利性质的现金转移支付，只能作为社会保险的“零支柱”，不应成为社会保险的主体。

社会保险的互济性要求要有资金池、缴费（或征税）应当起到削峰填谷的作用，而城乡居保没有任何资金池，基础养老金与参保人的缴费及其家庭收入没有任何关联，制度几乎没有任何社会互济，从本质上看就是一个简单以户籍为资格的现金转移支付加上一个完全封闭的个人储蓄账户，与社会保险的本质要求相去甚远。

（二）从角色定位来看，政府既没当好缴费主体也没做好救助主体

在城乡居保制度中，政府既扮演了缴费主体（提供缴费补贴，并全部计入参保人的个人账户）的角色，又扮演了救助主体（直接提供基础养老金，用以保障底线）的角色，这两个角色的定位都是直接出资人。而在城职保制度中，政府扮演的却是最后出资人角色，即当制度出现赤字时由财政“兜底”，这点在《社会保险法》“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”已经明确。由此可见，政府在两类制度中的职责定位不同，这是由这两个制度的本质特征所决定的。

城乡居保的政府定位显得非常混乱：在充当缴费主体时，政府是“雇主”，但其“雇主缴费”远低于参保者的个人缴费，未体现“雇主”应尽责任；在充当救助主体时，政府是公共财政的管理者，却将财政资金“撒胡椒面儿”似地均匀分发出去，显示其管理效率低下。政府职责定位模糊的根本原因在于城乡居保制度模式不清晰。

（三）从制度衔接上看，城乡居保与城职保之间具有天然屏障

两类性质不同的制度难以有效对接。如果借鉴世界银行在 2005 年倡导的“五支柱”模式的话，城乡居民“统账结合”养老保险制度是“零支柱+第一支柱”，第一支柱的筹资模式是完全积累的，而城镇职工“统账结合”基本养老保险制度是两个“第一支柱”，筹资模式分别是现收现付和虚账积累的。性质和框架截然不同的两类制度如何无缝衔接？《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发[2014]8 号），在地区之间城乡居保制度衔接时“一次性转移个人账户全部储存额”；于 2014 年 7 月 1 日正式实施的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发[2014]17 号）规定在城乡居民和城镇职工两个制度之间转

接时将“个人账户全部储存额并入”对方制度的个人账户中。从这两个标志性文件可以看出，两类制度衔接时，基础养老金不动，只转移个人账户基金¹，而且城乡居保参保者必须在参加城职保并缴费满 15 年之后才有机会将其城乡居保个人账户基金转入城职保，这与分别在两个制度中领取待遇没有本质差别，所谓的制度衔接也只是变更一下文书格式罢了。

造成这个局面的根本原因是：城乡居保并不是一个可以平滑消费、具有互济性的社会养老保险制度，那些未参加城职保的城乡劳动力在年轻时只缴纳了非常少的费用，到年老时却因账户基金规模太小而得不到适度的养老金，在与城职保对接时也无法折算出合适的养老金权益，因为制度缺陷，白白浪费了原本可以积累养老资产青春年华。

上述分析的基本结论是，无论从制度框架、政府角色还是两类制度衔接，城乡居保制度与城职保制度具有本质上的区别。城乡居保制度并非严格意义上的社会保险制度，在如何应对农村居民市民化以及如何满足城乡居民不断提高的生活消费水平要求上，城乡居保制度都要遭受严峻拷问。

二、城乡居保面临的重大质疑：待遇过低

2013 年底新华网一篇题为“中国城乡居保待遇不及低保一半”²的文章被各大主流媒体广为转载，其揭示的数据令人深思：2013 年城乡居民基本养老金全国平均水平为 81 元/月，而当年城市和农村低保标准分别为 352 元/月和 189 元/月，因此就有了标题所说的城乡居保待遇不及低保的一半。待遇过低是城乡居保制度最大的软肋。

（一）养老金待遇不足农村居民人均食品消费的 40%

“保基本”是城乡居保的待遇目标。老年人的支出主要是消费，其中又以食品消费为主。从表 1 中可以看出，城乡居保人均养老金仅占农村居民家庭人均纯

¹ 详见人社部发[2014]17 号文：“城镇职工养老保险缴费年限满 15 年（含延长缴费至 15 年）的，可以申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险，按照城镇职工养老保险办法计发相应待遇；城镇职工养老保险缴费年限不足 15 年的，可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险，待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时，按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇”。

² 记者徐博、张桂林：《中国城乡居保待遇不及低保一半》，新华网，2013-12-26，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/26/c_118726970.htm

收入的 12%，不到农村居民家庭人均食品消费支出的 40%，应该说这样的标准很难满足农村老年人的基本生活需要。

表 1 城乡居保的待遇水平

年份 ^①	2009	2010	2011	2012	2013
城乡居保					
(1) 上年度农村居民家庭人均纯收入 (元/年)	4760.6	5153.2	5919	6977.3	7916.6
(2) 农村居民家庭人均农业纯收入 (元/年)	1497.9	1723.5	1896.7	2106.8	
(3) 农村居民家庭人均食品消费支出 (元/年)	1636	1800.7	2107.3	2323.9	2495.5
(4) 城乡居保人均养老金 ^② (元/年)	660 ^③	698.4	684	879.6	
(5) 城乡居保替代率 (4) / (1)	13.9%	13.6%	11.6%	12.6%	12.4%
(6) 城乡居保食品消费能力 (4) / (3)	40.3%	38.8%	32.5%	37.9%	39.2%
(7) (人均农业纯收入+人均养老金) / 上年度人均纯收入 [(2) + (4)] / (1)	45.3%	47.0%	43.6%	42.8%	
(8) (人均农业纯收入+人均养老金) / 人均食品消费支出 [(2) + (4)] / (3)	131.9%	134.5%	122.5%	128.5%	
城职保					
(9) 上年度城镇在岗职工平均工资 (元/年)	29229	32736	37147	42452	47593
(10) 城镇居民人均食品支出 (元/年)	4478.5	4804.7	5506.3	6040.9	6311.9
(11) 城职保人均养老金 (元/月) ^④	1276.4	1395.0	1558.3	1741.7	1914.1
(12) 城职保替代率 (11) / (9)	52.4%	51.1%	50.3%	49.2%	48.3%
(13) 城职保食品消费能力 (11) / (8)	342.0%	348.4%	339.6%	346.0%	363.9%

注：①2009-2010 年只有新农保参保数据，2011-2013 年是城乡居民参保数据合计。②“城乡居保人均养老金” = “城乡居保基金支出/城乡居保领取待遇人数”。因数据可获的问题，在养老金待遇上无法将城镇居民和农村居民区分开，又因为城乡居民参保者中 90%以上都是新农保覆盖群体，故这里用农村居民收入衡量城乡居民的养老金替代率水平。③2009 年是新农保全国试点推行的第一年，个人账户养老金几乎为零，故该年养老金水平可估值为 55 元/月。④“城职保人均养老金” = “城职保基金支出/城职保领取待遇人数”。

资料来源：根据国家统计局“年度数据”和人力资源和社会保障部历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理并计算。

(二) 土地收入可助力“保基本”，但其实质是家庭内部的收入转移

在评价城乡居保尤其是农村居民养老保险待遇水平时，人们有一个习惯思维，即农村老年人有土地保障，例如 2009 年国发 32 号文³确定的新农保试点政策中就将家庭保障、土地保障和社会救助作为配套措施。不过，在 2014 年国发 8 号文⁴中，已经改为社会救助、社会福利作为配套同时家庭保障发挥积极作用，土地保障已经从淡化于政府的考虑。

³ 《国务院发布开展新型农村社会养老保险试点指导意见》。

⁴ 《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》。

不仅如此，实际情况是土地收入逐渐减少、已经无力挑起辅助养老的担子。从上面的表 1 中可以看出，如果将农村家庭的人均农业纯收入算进来，老年人的收入可以达到上年度农村居民家庭人均纯收入的 43%、人均食品消费支出的 130%，应该说这样的收入水平是可以维持老年人基本生活所需的。问题在于，老年人的土地收入必须依靠家庭年轻成员的内部转移，这就意味着，老年人要达到基本生活保障，就必须依赖家庭年轻成员供养（除非老年人一直身体健康可以独立从事农业生产和经营活动）。这实际上是对家庭保障的“强化”甚至是“强制”。

（三）合意替代率是目前城乡居保待遇水平的 2.5-4 倍，单靠个人缴费难以达成

城乡居保的待遇目标是要“保障老年人基本生活”。这个“基本生活”的标准是怎样的？从收入角度，可以参照城镇职工基本养老保险替代率，按照在职人员的收入的一定比例确定养老金水平、并按照在职人员收入增长率的一定比例确定养老金的增长率。国际劳工组织确定的养老金标准为男性工人工资（约等于社会平均工资的 120%）的 40%-55%⁵，我国目前城镇职工基本养老保险替代率约为在岗职工平均工资的 45-50%，据此确定城乡居民养老金的替代率——须由现在农村居民家庭人均纯收入的 12% 增至 45%。从消费角度，参照低保标准（按照基本生活消费支出法或恩格尔系数法或消费支出比例法计算而得），或者直接采用食品消费支出比例——即由现在的 40% 增至 100%。因此，按照收入法和消费法确定的养老金水平将是现在的 2.5-4 倍。

我们知道城乡居保采取的是个人（集体）缴费和财政补贴相结合筹资模式，待遇来源于个人账户养老金和财政补贴的基础养老金。目前看来，基础养老金是城乡居保的重头，占全部养老金待遇的 90% 以上。提高养老金待遇需要从增加个人缴费和提高基础养老金两个方面同时着手，这里先分析增加个人缴费的情形，增加财政补贴将在下一章阐述。

分别取农村居民家庭人均纯收入的 30%（2.5 倍）和 50%（4 倍）作为城乡居保合意替代率的下限和上限。如果不增加财政补贴，要达到合意替代率需要个

⁵ 国际劳工组织分别在 1952 年的 C102 和 1967 年的 C128 提出养老金待遇应为男性工人工资的 40% 和 45%，在 1967 年的 R131 中有进一步提议可升至 55%。

人缴费达到怎样的水平呢？假设典型个体是参保时 45 岁，在达到 60 岁退休时缴费 15 年，假设基础养老金和参保者各年缴费额不变，为简便起见，以 2013 年为终点，向前推算，这样可以利用已有数据，虽然某些指标值（例如农村居民家庭人均纯收入增长率和市场利率）过去与未来的值会有很大差异，但计算的目的是为了对比替代率变动前后个人缴费的差异，因此上述指标值之差暂可忽略。

从表 2 显示的计算结果来看，要想达到合意替代率，参保人应缴费额将远远大于现有缴费水平，如果以农民人均纯收入作为缴费基数，即使最近年份的缴费率也会达到 20-30%的水平，换句话说，参保农民需将一年收入中的二、三成用于养老保险缴费，这样的缴费率单靠参保者个人是很难承受的。

表 2 不同年限、不同合意替代率下的个人应缴费额（元/年）

合意替代率	30%	40%	50%
应缴费 ^① （不投资 ^② ）	1699	2265	2832
占当年人均纯收入比 ^③ （1998-2012 年）	83-19%	108-26%	136-32%
应缴费（投资 ^④ ）	100（1998-2000 年） 1559（2001-2012 年）	100（1998-2000 年） 2092（2001-2012 年）	100（1998-2000 年） 2625（2001-2012 年）
占当年人均纯收入比	4.8-4.4%（1998-2000 年） 66-18%（2001-2012 年）	4.8-4.4%（1998-2000 年） 88-24%（2001-2012 年）	4.8-4.4%（1998-2000 年） 111-30%（2001-2012 年）

注：①缴费额采取倒算方式，首先按照 2013 年农民人均纯收入和假设的替代率计算个人账户应有的积累额，然后按照相应利率或投资收益率倒算各年应缴费额。②仅按照一年期定期存款利率计息。③因农村居民家庭人均纯收入逐年升高，故该比例由 1998 年到 2012 年逐年降低。④1998-2000 年取一年期定期存款利率且假设这三年均按最低缴费档次 100 元/年缴费，2001-2012 年取全国社保基金投资收益率，这里均采用相应时期的几何平均值。

资料来源：作者计算。

即使具备缴费能力，城乡居保是自愿性参保原则，除非制度回报很高，否则很难让理性参保人自愿增加缴费。从表 2 可以看出，尽管城乡居保账户积累规模不大，但投资与不投资对减轻缴费压力或提高个人账户养老金待遇的作用还是比较明显的，这又回到了近几年热议的养老保险基金保值增值问题上了。国内学者包括作者本人都撰文对城镇职工基本养老保险基金投资运营必要性做了分析和阐述，政府也在积极听取社会各界对社保基金投资运营的建言献策，有关养老保险基金投资运营的问题只看国务院的决心，这里不再赘述。

下面重点谈谈城乡居保的财政补贴问题。

三、城乡居保“提待”的最大阻力：责任下沉致使基层政府压力过大

上面论述在现行制度框架下“提待”不能仅靠个人缴费，财政补贴不仅不可或缺，而且是“提待”的根本保障。从总量上看，财政完全可以承担合意替代率所需的补贴额。例如，2013年全国财政用于城乡居保的补贴共计1416亿元⁶，如果按照现行待遇的4倍估算，“提待”后的财政补贴将增至5664亿元（假设个人缴费按照财政补贴同比例增加）。尽管补贴规模超过当年城职保财政补贴的3019亿元、两类养老保险的财政补贴合计也分别占到当年财政收入的6.7%和GDP的1.5%，但客观地说，相对于城乡居保近5亿人口覆盖面，这样的财政补贴规模并不为过。问题是：谁来承担财政补贴以及如何保障财政补贴的可持续？

（一）现行财政缴费补贴激励性弱，在现行制度下提高补贴的重担会压在基层政府肩上

可以说，无论是新农保试点，还是统一城乡居保制度的确立，缴费补贴都有显著的激励性，但这种激励性仅体现在“地方人民政府对参保人的缴费补贴……记入个人账户”⁷即直接增加个人账户资产。出于再分配因素的考虑，制度设计时采用财政缴费补贴率递减，即缴费档次越高，财政缴费补贴率（人均财政缴费补贴/个人缴费）越低，例如，城乡居保最低缴费档次为100元/年，对应的财政缴费补贴为30元，财政补贴率达到30%；而500元/年缴费档次对应的缴费补贴下限是60元，财政补贴率为12%。制度设计初衷是向低收入家庭提供更多转移支付，但对于社会保险来说，理性的参保人必定选择财政补贴率更高的缴费档次。以已实施3年有余的新农保为例，2011-2013年人均缴费均未超过180元/年⁸，即使与新农保最高缴费档次500元/年比较来看（城乡居保最高缴费档次是2000元/年），也有相当大的差距。可见，现行制度规定的财政缴费补贴标准对参保缴费规模有负向、至少不是正向的激励。

在这点上，上海市⁹似乎走得远一些，除了将更档次缴费额提高以外，还大

⁶ 根据人力资源和社会保障部《2013年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，当年城乡居保基金收入共计2052亿元，减去个人缴费636亿元，可以匡算出财政补贴为1416亿元。

⁷ 引自：国发[2014]8号文。

⁸ 按照城乡居保基金个人缴费收入/城乡居保参保缴费人数计算而得，三年人均缴费分别为172元、168元和177元。

⁹ 上海市人力资源和社会保障局官网：“关于印发《上海市城乡居民基本养老保险办法》的通知（沪府发

幅提高了缴费补贴，例如最低缴费档次 500 元的财政缴费补贴为 200 元，补贴率达到 40%，最高缴费档次 2800 元对应的财政补贴是 575 元，补贴率为 21%，均明显高于国发[2014]8 号文设定的补贴标准，这对提高账户积累能力非常有益。不过从上海市这项政策“区县政府对本辖区户籍参保人缴费给予补贴”的规定来看，财政补贴负担还是下沉至区县政府，这在财力较强、分布较均匀的地区尚可，但财力弱、财力分布不均的省份几乎无法推行，上级财政的转移支付在所难免。

（二）基础养老金正常调整机制空缺，福利刚性隐忧制约地方政府“提待”步伐

2009-2013 年，城乡居保平均基础养老金由 55 元/月提高到 74 元/月，四年增长了 35%，但同期农村居民家庭人均纯收入和人均食品消费支出分别提高 73% 和 65%，说明养老金增速过缓，造成城乡居保养老金替代率不断下滑。实际上，一些地区已经显著提高了城乡居保的基础养老金，例如 2014 年北京城乡居保基础养老金已经突破 400 元/月、达到 430 元¹⁰，上海从 2014 年 5 月 1 日起提高至 540 元¹¹，广州 2013 年的年初仅为 65 元、7 月份就上调至 150 元，西安 130 元，江苏全省 80 元，济南 70 元¹²。可以看出，基础养老金的提高并未形成正常机制、地方政府随意性较大，也从侧面反映出地方政府在“提待”方面的谨慎态度，毕竟福利刚性容不得涨上去的待遇再掉头下降。

那么，提高财政补贴是否可行？以 2013 年财政部公布的全国和地方财政决算数据来看，当年财政向新农保和城镇居保的财政补贴分别为 1096.38 亿元和 138.78 亿元，其中中央财政承担中东部每人每月 27.5 元和西部每人每月 55 元的基础养老金合计约 588.6 亿元¹³，那么地方财政需要负担 646.5 亿元，占地方本级财政收入的 0.9%，显示仍有扩大财政补贴规模的空间。

不过，按照目前事权下沉、地方财政承担城乡居保主要出资责任的情况来看，

[2014]30 号) ” ,
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai38977.html>。

¹⁰ 北京市人力资源和社会保障局官网：“关于调整 2014 年城乡居民养老保障相关待遇标准的通知（京人社居发[2014]40 号）”，http://www.bjld.gov.cn/xwzx/zxfbfg/201402/t20140227_34720.htm。

¹¹ 上海市人力资源和社会保障局官网：“关于印发《上海市城乡居民基本养老保险办法》的通知（沪府发[2014]30 号) ” ,
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai38977.html>。

¹² 这些数据分别来自网上报道。

¹³ 城乡居保领取待遇人数来自《中国统计年鉴 2013 年》分省数据。

提高基础养老金会进一步加重地方尤其是基层政府的财政负担。如果将城乡居保的财政补贴责任上升到市级甚至是省级，在现有基础上较大幅度提高财政补贴的能力还是具备的。

四、城乡居保的制度优缺：成本优势显著却加剧制度隔离

城乡居保的成本优势成为制度的最大吸引力，是覆盖面在短期内迅速扩大的主要推手。不过，带来这种优势的并不是制度本身，而是作为外力的财政补贴，这种制度安排加深了城乡居保和城职保之间的沟壑。

（一）城乡居保的成本优势引发重复参保等机会主义行为

相对于城职保，一方面，城乡居保的制度赡养率更高，这与农村老龄化程度高于城市的现状是一致的；但另一方面，城乡居保的缴费负担却相对更轻，展现出城乡居保的成本优势。从表 3 可以看出，城乡居保的人均养老金与人均缴费之比超过了 550%，远远高于城职保不到 300%的水平。造成这种结果的原因只有一个，即财政补贴比例的差异：城职保财政补贴占基金收入比重基本在 15%以下且逐年下降，而城乡居保财政补贴占基金收入的比重均在 50%以上且逐年上升、到 2013 年接近 70%。城职保的财政补贴是弥补部分地区基金的当期赤字，故城职保的基金支出（含财政补贴）与征缴收入比基本维持在 100%的水平，而城乡居保的财政补贴是养老金的主要来源，故其财政补贴率非常高，例如，2013 年城乡居保基金支出与缴费收入比超过了 200%¹⁴。

表 3 城乡居保与城职保的养老金成本收益比较（2009-2013 年）

年份	2009	2010	2011	2012	2013
城乡居保					
(1) 制度赡养率	21.8%	38.6%	35.9%	37.0%	38.3%
(2) 人均养老金（元/月）	/	58.2	57	73.3	81.6
(3) 人均缴费 ^① （元/年）	/	303.5	172.4	168.3	176.8
(4) 养老金与缴费之比 (2) × 12/ (3)	/	230%	397%	523%	554%
(5) 财政补贴占基金收入比	/	50.3%	62.1%	67.5%	69.0%
(6) 基金支出与缴费收入比	/	89%	142%	194%	212%
城职保					

¹⁴ 两个制度的基金支出都包含了财政补贴。

(7) 制度赡养率	32.7%	32.5%	31.7%	32.4%	33.3%
(8) 人均养老金(元/月)	1276.4	1395.0	1558.3	1741.7	1914.1
(9) 人均缴费 ^② (元/年)	5373.4	5726.1	6471.6	7165.5	7707.3
(10) 养老金与缴费之比 (8)×12/(9)	285%	292%	289%	292%	298%
(11) 财政补贴占基金收入比	14.3%	14.6%	13.4%	13.2%	13.3%
(12) 基金支出与征缴收入比	93%	95%	91%	95%	99%

注：①“城乡居保人均缴费”=“城乡居保基金个人缴费收入/城乡居保参保缴费人数”。②“城职保人均缴费”=“城职保基金征缴收入/城职保参保缴费人数”。

资料来源：根据国家统计局“年度数据”和人力资源和社会保障部历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理并计算。

表 1 和表 3 的数据显示：城职保人均养老金相当于城乡居保的 23 倍、替代率是城乡居保的 4 倍、养老金食品消费能力是城乡居保的 8 倍，反映了两个制度在“保基本”上的巨大差距。尽管如此，城乡居保的成本优势还是对机会主义者形成了巨大诱惑力。从国家审计署公布 2011 年城乡居保和城职保重复参保共计 2.24 万人、陕西省公布 2012 年该省重复参保 10.5 万人¹⁵等数据可以看出，即使在城职保中拥有了相对较高待遇，参保人还是不愿放弃甚至会想方设法重复加入城乡居保。

(二) 城乡居保的成本优势加剧与城职保的制度隔离

正如前文所述，城乡居保的成本优势完全来自于财政补贴，这与城职保的财政补贴形成巨反差，加剧了两个制度的隔离。从表 4 中看出，城乡居保财政补贴的增速非常快，2010-2013 年城乡居保财政补贴由 228 亿元升至 1416 亿元，增加了 520%，而同时期城职保财政补贴增加了 55%。从人均财政补贴来看，虽然城职保高于城乡居保，但相对于人均缴费，城乡居保人均财政补贴达到人均缴费的 582%，而城职保则不到 50%。

备受财政呵护的城乡居保与城职保之间形成了一道天然的鸿沟。正如本文第一章所说的，城乡居保并非严格意义上的社会保险，充其量是有条件（个人须缴费）的现金转移支付（conditional cash transfer）。与拉美地区广泛流行的“有条件现金转移支付”不同的是，城乡居保是普享型的，以户籍为界，仅将城职保参保群体排除在外，而拉美的有条件现金转移支付制度面向的是贫困群体，以收入

¹⁵ 记者李艳：“我省今年将清理养老保险重复参保问题”，《陕西日报》多媒体数字报，2013-4-1，<http://esb.sxdaily.com.cn/tbarticle.do?epaper=viewarticle&AutoID=48518>。

为界，将收入高于门槛的群体排除在外。从公共财政的公平性来看，城乡居保财政补贴的社会效益一定会低于拉美地区的有条件现金转移支付。城乡居保的普享型财政补贴无法复制到城职保中，而城职保基于雇佣关系（employment-based）的制度模式同样也不适用于自雇就业的农村居民，那么这两项制度之间便有了天然屏障，必定成为两个完全并行而无法交汇的制度。

表 4 城乡居保与城职保财政补贴情况对比

年份	2009	2010	2011	2012	2013
城乡居保					
(1) 财政补贴 ^① (亿元)	/	228.4	688.7	1235	1416
(2) 领取待遇人数 (万人)	1556	2863	8760	13075	13768
(3) 人均财政补贴 ^② (元/月) (1) / (2)	/	66.5	65.5	78.7	85.7
(4) 人均缴费 (元/年)	/	303.5	172.4	168.3	176.8
(5) 人均财政补贴/人均缴费 (3) × 12 / (4)	/	262.9%	456.1%	561.2%	581.9%
城职保					
(6) 财政补贴 (亿元)	1646	1954	2272	2648	3019
(7) 领取待遇人数 (万人)	5806.9	6305	6826.2	7445.7	8041
(8) 人均财政补贴 (元/月) (6) / (7)	236.2	258.3	277.4	296.4	312.9
(9) 人均缴费 (元/年)	5373.4	5726.1	6471.6	7165.5	7707.3
(10) 人均财政补贴/人均缴费 (8) × 12 / (9)	52.8%	54.1%	51.4%	49.6%	48.7%

注：①由各年基金收入减去个人缴费计算而得，忽略可能包含的集体缴费。②因财政缴费补贴占财政补贴总额的比重很小且数据难获得，故忽略，仅按领取待遇人数计算人均获得的财政补贴。

五、城乡居保的未来：分成保险性和福利性两个层次后与城职保整合

现行城乡居保制度有两个表象问题和一个实质问题，这两个表象性问题是待遇过低和财政补贴比例过高，一个实质问题是制度模式还不清晰。如何提高待遇、财政补贴的适度规模是什么等这些表象性问题的解决还有赖于对实质性问题的阐明。

首先，作为社会保险制度的城乡居保应是什么样的？社会保险以劳动者为保障对象，遵循缴费义务与待遇权益相对应的原则。因此，设计城乡居保制度，不能仅按照户籍和年龄来确定覆盖面，而是应当按照是否以及能否就业来界定参保群体和制度模式。在城乡居保近 5 亿参保者中，有 70%以上是劳动年龄段人口，这些人绝大多数具备劳动能力并正在就业，随着农业规模化经营和土地流转的发

展，他们将逐渐转变为农业工人或工业工人，必将从现行城乡居保覆盖面中分离出去，加入到以雇用关系为基础的社会保险体系中。所以，城乡居保应将具有劳动能力的人与没有劳动能力的人区分开来：对于前者，制度的保险性质大于福利性质，设计核心是如何方便转入城职保，而目前大比例财政补贴的制度设计显然是不利于与城职保对接的；对于后者，制度的福利性质应大于保险性质，设计核心是以减贫为目标的现金转移支付。

其次，城乡居保的制度目标是什么？国发[2014]8号文讲得很清楚，要“保障老年生活”！因此，必须提高现有城乡居保的待遇水平。这一点在学术界基本已成共识，所不同的是提高到怎样的程度。黄晗（2012）提出城镇居民基本养老保险以最低工资为待遇标杆，笔者认为这个标准过高了，毕竟工资中包含劳动力再生产的要求，而公共养老金应以满足老年人基本生活的消费需求为目标。卢昱昕等人（2013）分别以城乡低保为下限、人均食品消费支出为上限，与本文的假设不谋而合，基本符合对“基本生活所需”的判断。正如本文论述的那样，要达到这样的待遇水平，需要将城乡居保的替代率提高至现行标准的 2.5-4 倍。

再次，如何界定政府在城乡居保中的角色？一是，对于有劳动能力的人来说，城乡居保的财政补贴应当体现政府的“雇主”角色。长期以来，农村和农业一直作为城市和工业的坚实后盾和重要支撑，农村剩余劳动力、农村广袤的消费市场以及农业的大量剩余价值推动城市和现代工业发展，在社会政策方面政府也要有“反哺农村、反哺农业”的考虑，这是为什么要让政府在城乡居保中承担“雇主缴费责任”的原因。政府的“雇主缴费”和参保者个人缴费全部计入个人账户，采取市场投资收益率计息，从而将政府补贴全部内化到账户资产中，这样做既有利于增强账户积累能力，又有助于与城职保制度对接。二是，政府还要作为公共财政的管理者，为全体社会成员搭建一个安全网，即构筑非缴费型的社会养老金，以便消除老年赤贫。三是，对于已经达到退休年龄或无劳动能力的人来说，政府不再承担“雇主”角色，这些人仅领取作为老年福利的社会养老金。四是，对于已经达到退休年龄但不愿意领取微薄社会养老金的群体，可以通过利息吸引、允许补缴的方式引导其加入到社会保险制度中。

最后，如何划分各级政府的责任？中国地区之间收入和消费的差距较大，社会养老金可以分为两个层次，最底层是中央财政全部出资以消除老年赤贫，上面

一层由地方财政补充以消除老年贫困。至于由哪一级地方财政补充，则应充分考虑财力，基金管理层次一定要与财政兜底能力保持一致，区县财力强可以由区县管理，否则提高至市级或省级，至少应在市级或省级建立调剂金。

综上所述，将城乡居保分为保险性和福利性两个层次：福利性制度以消除老年贫困为目标，采取财政全额出资的现金转移支付方式，未来与城职保和机关事业单位的“零支柱”——社会养老金对接；保险性制度以保障老年基本生活所需为目标，个人及其所在集体缴费、政府向农村地区提供倾向性的补贴，三方资金全部计入个人账户，制度以优厚的记账利率（实施之初可由财政担保收益率，待基金投资方案出台后便以投资收益利率计息）吸引参保，同时政府承担“兜底”责任，未来可将账户资产全部转入以实现与城职保对接。如此一来，城乡居保的制度结构和社会保险属性更加清晰，覆盖 5 亿城乡居民和 3 亿企业职工的两个基本养老保险制度才能有机整合，制度衔接的通路打开了，参保群体的权益也更加公平了。

参保文献：

[1] 黄晗：“城镇居民养老保险筹资标准的测算与分析”，载《江西财经大学学报》，2012 年第 4 期，第 63-70 页。

[2] 卢昱昕等：“城乡居民养老保险待遇调整的精算分析”，载《中国社会保障》，2013 年第 4 期，第 36-38 页。

声 明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐