



快 訊

SSL Express

2014年第30期(总第79期,8月7日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



新农保与城居保合并为“城乡居保”之后,在操作面应注意一些什么问题?在政策面应注意什么问题?碎片化制度状况有所缓解吗?未来走势如何?我们应有什么深层思考?就此,郑秉文撰写了一个短文,这里全文刊发以飨读者。

防止制度“碎片化”仍需努力

——“新农保”与“城居保”合并后的深层思考

日前,国务院颁发了《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年8号文),决定正式将新型农村社会养老保险(下称“新农保”)和城镇居民社会养老保险(下称“城居保”)合并实施,建立统一的城乡居民养老保险制度。很显然,8号文关于建立统一的城乡居民养老保险的决定意义重大,它是具体落实十八届三中全会通过的《决定》关于“整合城乡居民基本养老保险制度”精神的具体体现,是进一步推进2010年10月通过的《社会保险法》做出的“可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施”的具体举措,是统筹城乡社保制度迈出的第一步,是为积极推进新型城镇化铺垫的一个重要条件。

但是,随着新型城镇化的不断推进和社会保障改革顶层设计的实际要求,建立城乡居民社会养老保险也存在一些问题值得注意。

一、个别媒体过度解读导致舆论误导:原因与对策

第一,字面表述导致一些媒体过度解读,引起一些误解。

春节后第一个工作日，国务院就召开常务会议，决定将“新农保”与“城居保”合并。消息甫一公布，个别媒体误读为是城镇企业职工养老保险（下简称“城职保”）与农村养老保险两大板块的最终合并，进而理解为城乡社保一体化进程已经开始。所以，很多媒体做了“过度解读”。例如，有媒体认为此举使“中国城乡二元结构走向终结”，从此“打破城乡二元结构”，城乡实现养老保险的统一国民待遇，城乡公共服务走向均等化，等等。实际上，此次与“新农保”合并的只是2011年刚刚成立的、参保人数很少的“城居保”，而不是参保人数超过3亿的城镇职工基本养老保险，而这才是当前社保制度的主体制度。

除了专业素养的问题以外，媒体过度解读的原因之一源自对“城乡居民养老保险”这个文字表述产生的误读。根据一般的理解，城乡居民是指城镇居民和农村居民，这两部分相加就等于全国城乡居民，于是就自然得出城乡两大养老制度板块融合为一的结论。这是因为，根据一般的“字面理解”，“居民”意指“长期居住者”（resident），这个概念既包括领薪者的职工群体，也包括没有工作的非职工群体。但事实上，在我们的表述和划分里，“居民”和“职工”这两个概念是不重复的：“居民”是专指没有就业的城镇劳动年龄人口，而作为“职工”的就业人口是由另外一个制度即城镇企业职工基本养老保险制度覆盖的。于是，就容易理解产生过度解读。

第二，过度解读有些误导舆论，吊起了社会胃口。

过度解读导致过度宣传，吊起了全社会的胃口，为下一步改革带来了很高预期，增加了改革压力。本来，根据十八届三中全会《决定》指出的“推进机关事业单位养老保险制度改革”，下一步改革目标是消除城镇内部的“双轨制”，这本来就是一个非常具有挑战性的工作，2008年启动事业单位改革至今已有七年，但仍未有实质性进展。如果在舆论上再将“城职保”与“新农保”的合并也加进来，那就更加增加了改革的难度。可以说，“城职保”与“新农保”的合并，要比消除机关事业单位“双轨制”更加困难，甚至在一个较长时期内，受到经济社会发展水平的限制，城乡二元经济结构的特征难以消除，城乡养老保险制度的鸿沟就难以弥合。

因此，在机关事业单位双轨制还未启动改革的背景下，就提出“城职保”与“新农保”合并的改革压力，将不利于社保制度改革议程的顺利进行。

二、“新农保”与“城居保”合并实施：问题与思考

《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》（下简称8号文），对个人

缴费公式重新做了规定，在原来“城居保”100元到1000元的10个档次基础上，又增加了1500元和2000元两个档次，共计12个档次；对个人缴费给与的政府补贴标准也明确规定不低于每人每年30元；对选择较高档次标准缴费的，应适当增加补贴金额；对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年60元。上述规定为制度的核心内容之一，这些规定在原来“新农保”和“城居保”这两个制度设计基础上有了发展和改进，更加体现了长缴多得、多缴多得的激励机制，既有利于提高参保人的待遇水平，调动了不同缴费能力的群体参保积极性，又增加了制度收入，提高了制度的财务可持续性，相对于原来的新农保和城居保来说，是制度进步和制度创新。

但是，两年来，全国已有一半省份陆续将“新农保”与“城居保”合并实施，并颁发了地方性的城乡居民养老保险的相关规定，对缴费公式和补贴公式做了不尽一致的规定：

第一，关于个人缴费公式。例如，有的省设定的缴费档次完全是按“城居保”的制度设计设定的，即每人每年从100元到1000元不等，共分设10个档次；也有一些省份稍作变形，比如，从100元到1200元分设为12个档次；有的省份只设立了5个档次（从100元到500元）；变化幅度大的省份是从120元到3600元设立10个档。由此看来，个人缴费上限最低的是每人500元，最高的是3600元不等，相差7倍多。

第二，关于个人缴费的财政补贴公式。财政补贴均划入个人账户，但补贴幅度差异性较大。例如，有的省份采取定额式补贴，标准有30元/（每人年，下同），也有50元的；有的省份采取的配比式补贴：在标准补贴30元基础之上，个人缴费每提高一个档次，增加补贴5元；还有的规定，每个档次区间规定补贴定额10元，等等。

第三，缴费年限的激励公式不尽一致。各省规定的最低缴费年限均为15年，但有的省份规定，累计缴费年限超过15年的，每多缴1年，退休后基础养老金就提高2元；有的规定，连续缴费超过15年的，每超过1年，基础养老金可增发1%；还有的省还建立了“缴费年限养老金”，规定“缴费年限养老金”分段计发：缴费5年（含5年）以下的参保人，其月“缴费年限养老金”按1元/年计发；缴费6年以上、10年（含10年）以下的参保人，其月缴费年限养老金从第6年起按2元/年计发；缴费年限11年（含11年）以上的参保人，其月缴费年限养老金从第11年起按3元/年计发。

8号文虽然对缴费公式和个人缴费补贴标准做了统一规定，但同时还规定，省（区、市）人民政府可以根据实际情况增设缴费档次，缴费补贴的具体标准和办法由省（区、市）人民政府确定。这样，各地存在的差异性就有可能依然保留下来。

上述制度碎片化状态将产生3个主要后果：一是退休后获得的账户养老金存在差异性，

进而引发社会不公和不稳定因素；二是个人缴费的财政补贴公式不同，补贴规模存在差距，地区间公共财政的公平性存在问题，引发地区攀比和个人抱怨；三是碎片化制度导致各地的财政负担不尽一致，可能出现攀比，有的地区财政负担重一些。

三、建立统一的城乡居民养老保险制度：政策与建议

十八届三中全会通过的《决定》对社保改革做出了战略部署。十八届三中全会之后，不同社保领域的改革政策接踵出台，按照总体部署，他们一脉相承，成为社保制度改革的一个不可分割的一个组成部分。为此，“新农保”和“城居保”在合二为一时，应注意这样4个问题。

第一，个人账户应再定位。合并之后，城乡居民养老保险制度的个人账户养老金运行模式基本上是模仿城职保的个人账户制度，其发放标准是账户储存额除以139，由此成为一个定额式养老金，储存额发放完毕之后由地方政府负责继续发放，一直到参保人死亡；如果参保人员提前死亡，除政府补贴外，个人账户中的资金余额可依法继承，剩余的政府补贴用于继续支付其他参保人的养老金。中国养老保险（包括城职保、新农保、城居保和现在的城乡居民养老保险）个人账户的这个“保输不保赢”的设计特征注定不能维持账户基金的自我平衡，账户基金必将处于不可持续状态。十八届三中全会《决定》指出要“完善个人账户制度”和“坚持精算平衡原则”。这意味着，“城职保”的个人账户制度可能将有较大调整。鉴于此，城乡居民养老的个人账户制度设计原则和理念也应与“城职保”改革保持同步为宜，这样，既有利于提高居民制度的财务可持续性，也有利于居民制度与职工城职保之间的衔接。

第二，一步到位实现全国统筹。虽然城乡居民养老保险制度建立只有两年，但基金规模增长迅速，截止2013年底已达2800亿元，在银行存款利息低于CPI增长率的情况下，基金贬值风险逐年增大。虽然基金统筹管理层次低下，但目前还未形成地方利益，应一步到位，实现全国统筹，建立统一的基金投资管理体制，实现多元化投资，旨在提高收益率和制度的支付能力。《社会保险法》规定，“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”。否则，统筹层次难以提高，投资体制就难以建立。

第三，事权与财权应统一。养老保险制度的事权财权均应统一起来归中央政府，这是城乡居民制度建立全国统筹和实行制度统一的前提条件。地方财政对城乡居民养老保险有一定的投入，将来则很难实现全国统筹层次。包括“城职保”在内，中国基本养老保险多年来始终存在诸多问题，其症结之一就在于其事权和财权的分离和不匹配。

第四，长期转移支付规模应有测算。与“城职保”不同，城乡居民养老保险制度与其说是保险制度，不如说是救助制度，保险因素较少，中央财政和地方财政几乎完全裸露在人口老龄化面前。应根据人口结构的发展趋势，对未来几十年财政转移支付规模做一个模拟测算，对中央财政包袱和地方债务压力做到胸中有数。

四、简单总结

十八届三中全会通过的《决定》对社保制度改革做了总体部署。目前的首要任务，是要加快顶层设计步伐，正如习总书记2月17日在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上所强调的那样：“制定出一个好文件，只是万里长征走完了第一步，关键还在于落实文件”。

三中全会通过的《决定》是社保制度发展史上的一个里程碑。对处于转型关键时期的社保制度，中央政府应加大“政策供给”的力度，尽量防止“政策真空”的出现，尤其是“城职保”的改革蓝图应尽快出台，以便为城乡居民养老保险等制度改革确定坐标。

社保制度的专业性很强，非社保专业的记者或媒体很容易误读。因此，在社保改革中，有关部门应十分重视宣传工作，应提前做出宣传提纲、宣传方案、解读计划和宣传预算等，并要提前做出预告。

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，2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中，《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“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》、《工作论文》和《银华讲座》，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：薛涛