

社保改革评论

Social Security Reform Review

2014年第2期(总第10期,3月13日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人：房连泉

主题：合并城乡居民养老保险制度引发的思考

主持人：房连泉（中国社科院世界社保研究中心研究员）

主持人开场白：

2月7日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定合并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”），建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。合并后城乡居民基本养老保险在制度模式、筹资方式、待遇支付等方面基本维持不变，基金筹集仍采取个人缴、集体助、政府补的方式，中央财政分地区对基础养老金进行补助。会议指出，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险，是我国经济社会发展的必然要求和推进“新四化”建设的需要，这既有利于促进人口纵向流动、增强社会安全感，也有利于使群众对民生改善有稳定的预期，对于拉动消费、鼓励创新创业，具有重要意义。

众所周知，多年来我国社会保障体系发展呈现出明显的“碎片化”特征，城乡分割、二元化背景下的制度设计影响到社保制度的公平可持续发展。从目前的情况看，我国的社会养老保险分为五大类：机关公务员、事业单位、城镇职工、城镇居民和新农保。党的十八大和十八届三中全会都提出了整合城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度的要求，此次“新农保”和“城居保”合

并是落实中央改革精神，统筹城乡社保制度迈出的重要一步。应该看到，由于制度模式和标准相似，新农保和城居保并轨相对容易，而实现真正的全国养老保障制度统一仍然任重道远。

为此，本期《社保改革评论》选择整合城乡社保制度这一主题，就这一举措的改革背景、重要意义和预期效果以及未来城乡居民养老保险制度仍面临的挑战等问题进行评述，同时，也可引发关于建立全国统一养老保障体制的思考。

评论人发言：

齐传钧（中国社科院世界社保研究中心研究员）发言：

合并城乡居民养老保险制度是大势所趋

自随着十八届三中全会的胜利召开，全面深化社会各领域改革的大幕已经徐徐拉开，而养老保障制度改革也是其中的一项重要内容，各项改革措施的落实已经“箭在弦上”。可以说，2014年不仅是中国踏上新一轮改革的元年，也是中国养老保障制度改革的元年。因此，这次在全国层面合并城乡居民养老保障制度不仅是全面落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神的重大举措，也是推进以人为核心新型城镇化的“顺势而为”，更是中国社会保障制度发展的大势所趋。

整合养老保障制度，消除“碎片化”并建立“大一统”养老保险制度已形成社会基本共识，业已成为既定政策取向和改革目标。早在2008年左右，社会上就对此问题有过广泛争论，当时我们就认为，“碎片化”养老保险制度和“大一统”养老保险制度是完全对立的两种思路，是政策制定者非此即彼的选择，是两种社会模式和两种社会前途的选择。只有首先在这两个社保制度模式中做出选择，才能引领中国养老保险改革的未来方向，而不至于一开始就陷入到对制度设计细枝末节的纠缠之中。时至今日，不仅城乡居民养老保险制度正在走向合并，而且机关事业单位和城镇职工养老保险制度也有望启动并轨改革，中国式“大一统”养老保险制度蓝图已经日渐清晰。当然，需要强调的是，我们反对“碎片化”制度，并不是说要用一个制度覆盖所有人群，而是在坚持多层次（多支柱）基本理念的基础上，彻底消除因为地域、户籍和职业差异而采取不同养老金制度的安

排。对于那些存在缴费能力问题(非正规化就业)的人群,政府理应采取相应制度对他们加以覆盖。

毫无疑问,合并城乡居民养老保险制度意义重大,值得肯定。但是,对于该制度的未来走势和保障效果也同样值得关注。我们知道,从大的方面来说,城乡居民养老保险制度的模式都遵循社会统筹和个人账户相结合的既有城镇职工养老保险制度模式,因此,这两个制度的参保条件、筹资方式和待遇计发上基本是一致的。这虽然为当前制度合并带来的便利,但同时也为合并后制度的未来运行带来了挑战,因为对于非正规化就业人群而言,参加基本养老保险制度并不具备法律强制力。理论上讲,要想对城乡居民进行“有效”的全覆盖,只有两条途径,即要么是完全是精算公平(有别于精算中性)的,多缴多得,且制度内部回报率不低于其期望值(社会偏好率);要么是均一给付的社会养老金(非缴费型制度)。显然,目前的城乡居民养老金制度似乎介于二者之间并集二者之优势,但实则居于其间却无法提供上述两种途径之一种,只有矛盾重重且预期不明,无须冗笔,目前大多数农村居民选择最低档缴费便是例证。几十年后,待到参保人退休时,有限的养老金待遇在不断增长消费支出面前便相形见绌,长远来看,这种全覆盖在保障城乡居民晚年生活能力上是否“有效”值得深思。其实,上述问题在合并城乡居民养老保险制度之前就存在,只是合并后,这一问题将变得越来越严重,对于城镇居民而言,理性的选择是向农村居民缴费档次看齐,不管是预设的五档缴费还是十档缴费,大多也便形同虚设。

总之,这次国务院决定合并城乡居民养老保险制度看似简单且势在必行,却也并非一劳永逸,用不了多久,制度还需要进一步定型,只是这种定型或主动或被动而已,这可能更多取决于城镇职工养老保险改革的具体方案。

田青(中国社科院世界社保研究中心博士后)发言:

城乡居民养老保险合并将有利于新型城镇化下的农村劳动力转移

在中国经济的高速发展中,农村劳动力转移做出了重要贡献,当前新型城镇化的大力推进更是对农村劳动力的顺利转移提出迫切要求。目前,劳动力转移的主力多为青年一代的农村人口,较父辈而言,他们对土地的依赖程度更小,有些甚至从未有过务农行为,不愿留守在农村这片土地上,而更倾向于转移到城市从

事非农经济活动。在转移过程中,农村劳动力期望能够分享到城市的社会、经济发展成果,但城乡分割的二元制度导致他们无法真正融合到城市里,转移的制度成本高,心理预期不好,使得转移的收益大打折扣。根据托达罗迁移理论,上述现象将打击农民工向城市转移的积极性,不利于未来城镇化过程的顺利推进。因此,若想促进农村劳动力的转移,亟需国家制定相关政策来逐渐消除城乡分割的二元制度,破除农村劳动力向城市转移的阻力。城乡居民养老保险合并正是这样一项对农村劳动力转移具有积极促进作用的有益政策。

城镇居民养老保险和新型农村社会养老保险这两个分别覆盖城市和农村居民制度的合并,虽然并未直接导致农村居民养老保险待遇的变化,但从某种意义上讲,推进了城乡制度的统筹,使得城乡二元制度的效应有所弱化。对于农村劳动力来讲,与城镇居民参加同一项养老保险制度,就不再存在分割的两套制度,制度转移成本几乎不存在。同时,农村劳动力对城乡之间分割界线的被排斥感也会下降。总体来看,这一举措势将导致农村劳动力向城市转移的制度成本降低,与城乡居民养老保险制度合并前相比,转移净收益会增加,从而激励他们能够以更加积极的心态融入城市之中,实现身份转换。此外,农村劳动力的顺利转移也会为新型城镇化的推进提供动力和保障。综上所述,虽然城乡居民养老保险制度合并对我国构建统一的养老保险制度的作用有限,但确实会对新型城镇化要求下的农村劳动力转移产生促进作用。

赵秀斋(中国社科院世界社保研究中心博士)发言:

整合制度城乡居养老保险制度的背景分析

为了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,国务院首先于2009年9月下发了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保”)开始运行;随后于2011年6月下发了《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号),城镇居民社会养老保险制度(以下简称“城居保”)也开始实施。

两项制度的试点工作进展迅速。2010年底,全国27个省、自治区的838个县(市、区、旗)和4个直辖市部分区县开展新农保试点,参保人数达1.03亿

人。2011年底，全国27个省、自治区的1914个县（市、区、旗）和4个直辖市部分区县开展了新农保试点，参保人数达3.26亿人；同年，城居保试点开始实施，试点范围与新农保试点基本一致，当年参保人数539万人。到2013年底，全国所有县级行政区已经全面开展国家城乡居民社会养老保险工作，总参保人数达4.97亿人，基本实现制度全覆盖。

虽然新农保和城居保试点工作的开展一前一后，制度覆盖对象不同，但是在基本原则、制度框架、组织领导等方面基本相同（见表1）。因此，有些省份在2011年城居保起步之初直接将两种保险制度合二为一。截至目前，全国已有15个省份建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。由此推断，接下来新农保和城居保两项制度整合的难度将不会很大，主要涉及职能划转和机构合并。

表1 新农保与城居保试点对照

	城居保	新农保
基本原则（相同）	“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”	
试点时间	2011年7月1日启动试点	2009年开始试点
实施范围（相同）	与新农保试点基本一致	
管理办法（相同）	属地管理	
试点目标	2012年基本实现制度全覆盖	2020年之前基本实现全覆盖
覆盖人群	城镇非从业居民	农村居民
基金来源	个人缴费+政府补贴，个人年缴费分十个档次（100-1000元）	个人缴+集体助+政府补，个人年缴费分五个档次（100-500元）
待遇水平（相同）	基础养老金（≥55元/月）+个人账户养老金	
待遇领取资格（相同）	年满60周岁	
基金统筹层次（相同）	暂以试点县为单位管理，逐步提高管理层次；也可直接实行省级管理	
基金监督主体（相同）	各级人力资源社会保障部门	
组织领导（相同）	国务院+各地人民政府	

刘桂莲（中国社科院世界社保研究中心博士）发言：

城乡居民养老保险制度并轨是统一国民基本养老保险制度最容易的

突破口

当前,我国存在着地区发展不平衡,现代工业和传统农业并存的典型“二元”经济结构,长期以来形成了城乡迥异、相互隔离的“二元”社会保障制度。我国养老保险的碎片化和较大的城乡待遇差距,不仅困扰社会经济的健康发展,成为城镇化进程中的绊脚石,而且有悖于基本的公平正义观。目前,我国社会养老保险制度实际上是“四轨”并举,包括城镇职工养老保险制度、机关事业单位退休金制度、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。2014年2月7日召开的国务院常务会议明确规定将后两者社会养老保险制度合并,即从“四轨”变成“三轨”,实现了养老保险制度的部分统一。

可以说,此次合并选取阻力最小的制度内容为突破口,其原因在于:一是从制度层面看,这两种制度在制度模式、筹资方式、待遇支付、管理体制等整体框架大体一致,合并更多是技术上的管理问题;二是从实践层面看,根据人力资源与社会保障部的统计数据显示,全国已经有15个省份建立统一的城乡居民养老保险制度,实践中有较为成熟的管理经办经验可供借鉴,此次并轨可谓水到渠成;三是从法律层面上看,《社会保险法》第22条明确规定:“省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可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”,为城乡居民养老保险制度的并轨提供法律依据。

虽然这两个养老保险制度待遇水平不高,但却是保障居民基本养老需求的兜底制度设计,对于养老保险制度改革具有一定的意义:一是这次并轨在很大程度上摒除了“城乡分治”的传统观念,去除城乡身份差异;二是有助于降低管理服务成本;三是通过部分并轨实现资源整合,为劳动力的纵向流动创造条件,让农民有机会参与到更大的社会安全网中,为未来建立统一的国民基本养老保险制度树立标杆。此外,城乡居民养老保险制度并轨体现出社会保障制度改革遵循循序渐进,采取先易后难的原则,谨慎防范“一蹴而就”实现“大一统”的念头,充分体现了养老保险制度作为一项长期决策,其成败得失往往需要在设计之初就周全考虑制度环境、地方的社会经济条件乃至文化的适应性。当然,城乡居民养老保险制度合并只是惠及民生的利好改革的实质性一小步,但更进一步,我们不仅要大量群体纳入制度框架保障,更要强化制度的实质保障功能,让低收入群体不仅有制度保障,而且还需要有效的保障,享有体面的晚年生活,在形式统一基础上,实现内容的统一。总之,此次并轨改革作为突破口,其改革方向是值得肯定的,开启了养老保险制度融合之路,但是未来制度的保障效果和相应的配套措

施值得关注。

张盈华（中国社科院世界社保研究中心博士后）发言：

城乡居保合并为我国养老保险制度改革提供新思路

城乡居民基本养老保险制度合并，仅仅是中国养老保险制度改革迈出的很小一步，除了能够将经办机构整合以节省行政费用以外，距离养老保险制度整合还相去甚远。

城乡居民基本养老金由财政转移支付的基础养老金和个人缴费累计的个人账户养老金组成，个人缴费每年最高达 1000 元，未来账户养老金预测每月仅为几十元，加上财政补助的基础养老金，每月养老金也不足百元；不论缴费标准还是待遇水平，与城镇职工养老保险制度存在天壤之别，两个养老保险制度之间根本就是“断层带”。不破不立，在目前的制度框架下，无法实现无缝衔接。

不过，城乡居民基本养老保险制度模式倒是给中国养老保险制度未来发展探索了一条可选的道路——社会养老金与账户养老金相结合的模式。

根据这种制度，现在城镇职工养老保险企业缴费部分可以全部或者绝大部分进入个人账户，各级政府再安排一部分财政资金用于社会养老金。这样做，不仅可以填补不同群体之间的制度沟壑，也有利于激励各个群体（尤其是非正规就业者）参保。这种制度能够将社会均等程度较高国家的社会保险制度与二元社会结构国家的账户制度有机结合起来，契合中国社会经济的发展现状。

王美桃（中国社科院世界社保研究中心博士后）发言：

城乡居保合并后养老金补贴标准仍有待提高

我国城镇居民和农村居民具有许多共同点，如没有工作单位或没有固定的工作单位、收入水平不稳定、账户资金来源渠道相似等，这使得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具有可能性和可行性。2014年2月7日，国务院统一城乡居民养老保险制度的决定是我国政府为促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化的一个重要步骤。一方面，城乡居

民养老保险制度合并实施,防止了制度的“碎片化”;另一方面,具有相同或相似特点的社会群体建立同样的社会养老保险制度符合国际惯例。

从公共财政的角度看,城居保的基础养老金和缴费补贴源于财政补贴,而新农保的基础养老金基本来源于财政转移支付,这体现了公共财政补贴的公平性。城乡居民养老保险制度合并实施后,在制度模式、缴费方式、待遇支付方式与合并前基本保持一致,则制度改革的成本不高,财政补贴增长的压力不会太大。但是,通过制度间的互相博弈,理论上由财政提供的基础养老金会逐步趋于一致。但是,从待遇标准调整机制来看,城乡居保合并后养老金标准调整幅度不会太大,与城职保、城乡低保等制度的标准保障水平调整幅度相比还相距甚远。据人社部统计数据测算所得,2012年,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,两者相差近24倍¹。2014年2月19日,民政部披露的数据显示,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²。与此相比,2013年城乡居民基本养老金月人均则只有81元,还不到城市低保金的七分之一,是农村低保金的三分之一。从公共财政补贴的公平性来看,制度人群间平均保障的公平性不足,统一的城乡居保养老金补贴标准还有待提高。另外,合并后的城乡居保养老金待遇标准是否与社会平均工资水平等因素建立适度的动态调整机制,这直接影响着城乡居保养老保险制度与城镇职工养老保险制度的进一步统一问题。

高庆波(中国社科院世界社保研究中心研究员)发言:

统一城乡居保,只是迈出了第一步

中国养老金事业近年来让人印象最为深刻的部分,是覆盖率的巨大变化,这一变化的根源正是新农保和城镇居保制度的引入。长期以来,中国只有与就业高度关联的养老保险制度,无论是建国初期的劳动保险制度还是当今的城镇职工基本养老保险制度,其在本质上都是为劳动者提供老年收入保障的一种制度。显然,基于就业的养老保险制度,是不可能覆盖到全体国民的。

¹人力资源和社会保障部:《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

²<http://www.mca.gov.cn/artide/zwgk/mzyw/201402/20140200589198.shtml>

2009年重启了已停滞十年的农村养老保障制度探索³，2011年，开始了城镇居民社会养老保险试点，由此补上了养老金制度版图长期存在的一大缺口。在取得了从无到有、近乎全覆盖的巨大成就之后，公众越来越多的关注养老金待遇方面的差异。2012年，城乡居保人均领取养老金为859.15元，占农村家庭人均纯收入的比率为10.85%，同年城镇职工基本养老保险人均养老金为2.06万元。与城镇职工基本养老保险制度相比，城乡居保养老金无论是绝对值还是相对值都是偏低的。

平均数据背后，是各个省份间巨大地差异。根据中国统计年鉴“各地区农村人均纯收入水平”计算出的“新农保养老金占农民家庭人均纯收入比率”显示⁴，各地差异可以分成四个层级。第一梯队无疑是北京、上海和重庆三地，他们的数值均超过了30%；贵州和青海的数值也超过了20%，可以算作第二梯队；除此之外，还有介于10%-20%之间的第三梯队，以及相当数量的第四梯队——“新农保养老金占农民家庭人均纯收入比率”低于10%。

种种现象，反映出了新农保制度和城镇居保制度两者的定位并不清晰。从缴费水平来看，新农保规定缴费从每年100元-500元共分为五个档次，城镇居保规定缴费从每年100元-1000元共10个档次，2012年人均缴费水平只有169元，这与2012年“城职保”的人均缴费0.72万元相比，缴费水平只是后者的零头。资金来源来看，更是验证了这一点，现在的新农保支付基本上是财政的转移支付。显然，这一制度不是保险制度，它主要是一种福利制度，尽管它的名字叫做养老保险。

在部分地区，事实上已经将两种制度合二为一，以应对未来的城镇化进程。此外，由于缴费偏低从而导致待遇偏低的局面，各地在实践中形成了三种不同的做法：一是严格按照国发〔2009〕32号文件规定执行，居民个人缴费少，同时养老金也少；二是部分执行国发〔2009〕32号文件规定，比如只执行缴费规定，地方财政补贴养老金，形成的结果是缴费不变，养老金增多；三是缴费和养老金都只参照国发〔2009〕32号文件规定，其结果是缴费增多，养老金增多。这种百花齐放式的地方探索，说明城乡居保制度急需明确自身的定位，并急需建立地方政府的责任分担机制。

³自1999年起，国务院对农村社会养老保险（老农保）工作进行清理整顿，要求停止接受新业务，有条件的过渡为商业保险，中国农村社会养老险事业从此陷入停滞，当时的参保人数8000万人，此后农保逐渐萎缩。参见《1999年度劳动和社会保障事业发展统计公报》

⁴这一概念相当于城镇职工基本养老保险制度中的“社平工资替代率”，详情参见《中国养老金发展指数2012》，析出自郑秉文主编，《中国养老金发展报告2013》，北京：经济管理出版社，2013。

事实上，国务院提出合并城乡居保制度的意见也是我们一直所呼吁的。这两种制度，筹资模式相同，待遇支付模式相同，差异主要在于城乡户籍身份（缴费档次差异非实质差异）。在城镇化进程加快的今天，建立城乡统一的居保制度是非常重要的。但是，合并两种制度只是第一步，后面有更多的问题有待解决。

当前的城乡居保制度，名为保险，却不遵循精算中性原则，自然谈不上多缴多得（在激励机制的作用下，绝大部分人选择最低缴费额参保）；平均每年169元的缴费，使得制度不可能自我平衡；但这样的缴费水平，对于赤贫人群来说，也是一种负担，更不用提由此产生的种种怪相；年均859元的养老金水平，无法承担起老年经济保障的重任；各地林林总总的各种变革，更是说明，这一名义上统一的制度，实际上早已高度碎片化。

我国当前的征信体系远未能达到成熟，在这样的情况下，对于城乡居保制度，个人倾向是：在构建个人不缴费的、普惠型的国民养老金基础上，形成真正的城乡养老保险制度。

郑秉文（中国社科院世界社保研究中心主任）发言：

这个消息刚披露时很多媒体误读了，以为城镇和农村两大板块的养老保险制度合二为一了呢。如下误读的原因和误读的后果是应该值得我们注意的。

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。

主持人结语:

马年伊始,合并城乡居民养老保险制度的消息一经发布即得到热议,部分媒体甚至将其解读为“养老保险制度双轨制的并轨”。其实不然,双轨制指的是覆盖城镇职工的养老保险制度与机关、事业单位退休金制度之间的差别,而此次合并的两个养老保险制度覆盖的则是城乡居民,他们与城镇企业职工实行模式不同的养老保险制度。上述现象充分说明了公众对社保公平问题的迫切要求,建立公平可持续的城乡一体化社保制度已是大势所趋。

毋庸置疑,合并城乡养老保险制度的意义是重大的。在本期《评论》中,各位点评人从有利于农村劳动力转移、降低管理成本、社保待遇公平均等化等角度分析了这一举措的重要作用,并提出了一个重要命题:城乡居民养老保险制度作为建立统一国民养老保险制度最容易实现的突破口,可以为我国养老保险制度改革

革提供一个新的选择性思路，即采用社会养老金+账户养老金的制度模式来整合基本社会养老保险制度。

不可否认，合并后的城乡养老保险制度尚不完善，仍存在着不少令人忧虑的问题，总结本期《评论》中的观点，主要有以下几方面：一是水平太低，缴费水平和政府补贴标准都非常低；在待遇水平上，城乡居民养老金与城镇企业职工养老金待遇、社会平均工资以及低保等标准比较起来，都有很大差距，长期下去存在着可持续性问题；二是制度定位不清，社会福利性养老金与缴费性个人账户混合安排，个人缴费缺乏“精算关联”的激励机制，大多数参保人选择最低缴费档次；三是各地做法林林总总，补贴标准和缴费水平差距显著，呈出明显的地方碎片化特征。因此，此次合并仅是迈出了一小步，实现制度的可持续发展还有许多问题要解决。

总而言之，作为十八届三中全会之后社保制度改革的第一个破题举措，合并城乡居民养老保险制度可以说为整合“碎片化”社保制度开了一个好头，但接下来的社保改革任务仍任重道远。

声明：

中国社科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, 是由中国社科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。

中国社科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, 是中国社科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。

中国社科院社会保障实验室(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: 薛涛