

城乡居民基本养老保险的制度优化研究

林闽钢 曹思远

[摘要] 目前,我国城乡居民养老保险制度进入“从有到好”的新阶段,制度的优化成为关键问题。城乡居民养老保险制度作为“保基本”的社会保险制度,当前面临的主要问题表现在:城乡居民养老保险的待遇水平低、农村老龄人口基数大、管理层级低,公平性和可持续性发展问题凸显。为此,从保险待遇、保险结构和经办服务三个方面提出六条优化措施:提高城乡居民参保的最低缴费档次标准;设立城乡居民基本养老保险待遇的增长机制;引入集体补助促进保险缴费结构优化;引导灵活就业人员、失地农民等劳动年龄段城乡居民参加企业职工基本养老保险;探索城乡居民基本养老保险参保者转为企业职工基本养老保险参保者的分流途径和方法;探索提高城乡居民养老保险的管理层级。

[关键词] 城乡居民基本养老保险;待遇调整机制;制度优化

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2024)03-0016-10

1889年,德国在世界上建立了最早的社会养老保险制度,目前社会养老保险制度已遍布上百个国家和地区。社会养老保险是各国政府为了解决劳动者超出劳动年龄或年老丧失劳动能力退出劳动岗位,而建立的一种保障基本生活的社会保障制度。制度目标是为老年人提供稳定可靠的生活来源,起到预防贫困、减少贫困的作用。

截至2023年底,我国社会养老保险覆盖10.66亿人,其中参加城乡居民基本养老保险人数达到5.45亿人,占我国社会养老保险参保人数的51.13%^①。我国城乡居民基本养老保险成为

^①数据来源:《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(22&ZD060);江苏省社会保险学会重点项目“城乡居民基本养老保险高质量发展研究”;中国社会保险学会研究专项“长三角社会养老保险一体化研究”。

[作者简介] 林闽钢,南京大学社会保障研究中心主任、教授、博士生导师,中国社会保障学会副会长,老龄文明智库首席专家;曹思远,南京大学政府管理学院博士研究生。

全世界覆盖人口最多的社会养老保险制度。

城乡居民基本养老保险作为我国社会养老保险制度的主要组成部分，于2014年由城镇居民养老保险制度和新型农村养老保险制度合并而来，经过十年的发展，我国城乡居民养老保险已实现“从无到有”，在调节收入分配、缓解城乡老年贫困、提高城乡公共服务水平等方面发挥着重要作用。但目前面临着许多发展问题：如城乡居民养老保险中农村老龄人口基数大；农村家庭养老和土地保障功能弱化，养老金水平偏低等突出问题。因此，在推动城乡居民养老保险制度进入“从有到好”的新阶段，如何优化发展城乡居民养老保险制度成为关键问题。

一、城乡居民基本养老保险的定位

为了应对老龄化危机和避免老年贫困，1994年世界银行提出著名的三支柱模式。第一支柱的目标是有限度地缓解老年贫困，提供各种风险保障，第二支柱主要发挥收入平滑或储蓄的功能，第三支柱则为那些想在老年得到更多收入及保险的人提供额外保护。^[1]在2005年和2008年又进一步将其发展为五支柱模式，但基础养老金的功能和作用并没有发生变化。国际劳工组织的多份研究报告均强调养老金制度在缓解老年贫困方面的作用，例如在《世界社会保护报告（2020—2022）：处于十字路口的社会保障——追求更加美好的未来》中，指出公共养老金制度仍是全球使用最为广泛的养老保护工具，对预防和缓解老年贫困具有关键作用。^[2]从世界范围来看，社会养老保险制度被认为具有消费平滑、保险和避免老年贫困三大功能。^{[3][4]}

（一）城乡居民基本养老保险制度的历史定位

我国城乡居民基本养老保险制度历经了多年发展：2009年启动新型农村社会养老保险试

点；2011年启动城镇居民社会养老保险试点；2012年基本实现新型农村和城镇居民养老保险制度全覆盖。2014年2月7日，国务院常务会议研究决定建立统一的城乡居民基本养老保险制度。到2015年底，全国所有省（区、市）都出台了统一城乡居民基本养老保险制度的政策文件。

我国是世界上人口最多、农村人口占比较高的发展中大国。20世纪80年代中期，民政部要求各地探索建立农村社会养老保险，上海、浙江、江苏等地区开始仿照城镇职工养老保险的实施办法探索建立农民的养老保险方法，形成养老保险制度模式“百花齐放”的局面。1992年，民政部下发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，明确了农村社会养老保险是国家保障全体农村老年人基本生活的制度，并确定实行个人账户、基金预筹、储备积累的基金管理模式。

从2002年起，我国开始新型农村社会养老保险制度（简称“新农保”）的探索。2002年11月，党的十六大报告明确提出，有条件的地方探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。江苏、浙江和福建等地开始进行新农保的试点工作。2009年，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》正式出台，对新农保的基本原则和任务目标作出了规定：新农保工作要按照加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，逐步解决农村居民老有所养问题；与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，保障农村居民老年基本生活；基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”；从农村实际出发，低水平起步。在特定的历史背景下，新农保制度被定位为：一是回应加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，解决农村居民老有所养问题的制度设计；二是按照保基本原则，保障农

村居民老年基本生活的政策工具。在家庭养老仍是农村老年人的主要养老方式、土地并未与农村老年人实现完全分离的背景下，新农保建制之初的基础养老金标准为每人每月 55 元，与 2009 年全国城市平均低保标准每人每月 227.8 元相比较，新农保基础养老金被视为对农村居民养老的少量定额补贴。

2011 年，《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》出台，将社会养老保险对象扩展至年满 16 周岁（不含在校学生）、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民。城镇居民社会养老保险制度（简称“城居保”）的建制目标在于为当时社会养老保险制度体系打“补丁”，其制度设计与新农保一致，同样追求低水平起步以及与家人养老、社会救助等制度相衔接，因此也被赋予“低水平保障”和“配套保障”的基本定位。

2014 年，《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》出台，标志着新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度在全国范围内合并成为城乡居民基本养老保险制度。强调按照全覆盖、保基本、有弹性、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面推进和不断完善覆盖全体城乡居民的基本养老保险制度；与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套，充分发挥家庭养老等传统保障方式的积极作用；等等。

（二）有关城乡居民基本养老保险制度的共识与争论

从 2014 年至今，有关我国城乡居民基本养老保险制度的定位，形成了两个方面的共识，也引发了后续的争论。

第一个共识，“保基本”是城乡居民基本养老保险制度的制度目标。保障城乡老年人基本生活符合国际上所理解的社会养老保险制度的功能是预防和缓解老年贫困。之后争论的焦点是，由于“保基本”是一个内涵和外延都不确定的概念，经济和社会发展水平的“水涨船高”通常会造成“基本生活”

内涵和外延的变化，并带来基本生活水平标准的变动。一是在考虑农村居民基本生活保障时，是否要考虑土地产出的因素；二是“基本生活”与何种保障标准锚定的问题。

第二个共识，社会保险是城乡居民基本养老保险制度的属性。在 2014 年《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》中，强调城乡居民基本养老保险制度为社会保险制度。之后，仍继续强调坚持城乡居民养老保险的社会保险属性。^[5]围绕城乡居民基本养老保险制度属性的争论是：由于长期以来城乡居民基本养老保险制度在筹资上主要为个人缴费，加上政府补贴，也被解读为“个人储蓄与国家责任相结合的一种社会福利制度”。^[6]究其原因三方共同筹资的格局没有形成，政府补贴则被理解为对城乡居民低水平的福利补贴。

二、城乡居民基本养老保险制度面临的主要问题

（一）城乡居民养老保险待遇水平低

城乡居民养老保险的基础养老金给付主要依靠政府财政投入。缴费补贴、丧葬抚恤金、代缴及奖励性基础养老金等也由地方政府财政承担。考虑到来自财政投入的压力，各地在制度建立之初普遍选择“低水平起步、覆盖面为先”的发展思路。近年来，国家逐步提高基础养老金最低标准，先后对其进行四次调整，分别在 2014 年、2018 年、2020 年和 2022 年调整为 70 元/月、88 元/月、93 元/月和 98 元/月，全国各地也对基础养老金进行了调整，但城乡居民养老保险待遇水平长期偏低，难以有效发挥“保基本”的功能。

如表 1 所示，2014—2022 年全国城乡居民养老保险平均待遇水平在 88.82 元/月至 204.70 元/月之间，基础养老金最低标准在 70 元/月至 98 元/月之间。虽然个人账户养老金占比呈上升趋势，但保障水平仍然较低。城乡居民养老

表1 2014—2022年全国城乡居民养老保险待遇水平及其与相关指标的比较^①

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
城乡居民养老保险平均待遇水平 (元/月)	88.82	119.18	117.36	126.74	152.30	161.88	174.00	190.94	204.70
基础养老金最低标准(元/月)	70.00	70.00	70.00	70.00	88.00	88.00	93.00	93.00	98.00
城乡居民养老保险基础养老金最低标准/平均待遇水平(%)	78.81	58.73	59.65	55.23	57.78	54.36	53.45	48.71	47.87
城乡居民养老保险平均待遇水平/农村最低生活保障平均标准(%)	43.79	45.01	37.62	35.36	37.81	36.41	35.02	36.01	35.17
城乡居民养老保险平均待遇水平/城镇职工养老保险平均待遇水平(%)	3.74	4.21	5.07	4.47	4.41	4.83	4.86	5.19	5.56
城乡居民养老保险平均待遇水平/农村居民人均可支配收入(%)	10.16	12.52	11.39	11.32	12.50	12.13	12.19	12.10	12.20
城乡居民养老保险平均待遇水平/农村居民人均消费支出(%)	12.71	15.51	13.90	13.88	15.07	14.58	15.23	14.40	14.77

保险平均待遇水平仅为农村最低生活保障平均标准的三分之一左右,仅占城镇职工养老保险平均待遇水平的5%左右,城乡居民养老保险保障基本生活的能力明显不足。2014—2022年城乡居民养老保险平均待遇水平仅为农村居民人均可支配收入的12%左右,仅为农村居民人均消费支出的14%左右,不仅占比较低而且增幅也很小。

(二) 农村老龄人口基数大

城乡居民养老保险制度的主要对象为农村居民,待遇主要享受对象为农村老年居民。我国城乡居民养老保险参保人员中,农村居民约占95%。^[7]与此同时,我国人口老龄化形势日益严峻,农村老龄化问题尤其突出,农村老龄化进程明显快于城市和乡镇。2010—2020年农村老龄化率增长约7.7个百分点,远超城市老龄化率增幅(3%)和乡镇老龄化率增幅(3.8%)。^[8]农村老龄人口基数大逐渐成为影响城乡居民养老保险制度可持续发展的主要问题。

(三) 城乡居民养老保险管理层级低

2014年发布的《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》,要求各地在整合城乡居民养老保险制度的基础上,逐步推进城乡居民养老保险基金省级管理。全国城乡居民养老保险的管理层次多年来一直停留在县(市、区)这一级,目前只有少数地方实现市级管理。

城乡居民养老保险管理层级低将从两个方面降低制度公平性。一方面,由于城乡居民养老保险主要在县(市、区)一级管理,经济发展水平和政策设计使缴费档次、财政补贴水平和基础养老金水平存在地区差异,进而导致待遇水平在不同地区,甚至相邻的县(市、区)存在较大差距。另一方面,

^①城乡居民养老保险平均待遇水平根据当年城乡居民基本养老保险基金支出额除以待遇领取人数估算得到,城镇职工养老保险平均待遇水平估算方法与之相同。资料来源:2015—2023年《中国统计年鉴》、2014—2017年《社会服务发展统计公报》、2018—2022年《民政事业发展统计公报》和相关政府文件。

从目前的政策设计来看,管理层级低给地方财政,尤其给欠发达地区、参加城乡居民养老保险人数众多、人口老龄化严重地区的财政带来巨大压力,在这类地区基金隐性缺口更加明显。此外,管理层级低也导致养老保险基金过分分散,无法归集并有效投资,进而产生贬值风险。

三、城乡居民基本养老保险制度的优化思路

(一) 城乡居民基本养老保险制度的优化目标

2018年3月,人力资源和社会保障部、财政部印发了《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》,为城乡居民基本养老保险制度的优化发展指明了方向。因此,在城乡居民养老保险发展中,应坚持以人民为中心的发展思想,以满足城乡居民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点,更好地发挥城乡居民养老保险制度在促进共同富裕中的功能作用,让城乡居民共享经济和社会成果,生活更加幸福安康。

为此,城乡居民基本养老保险制度的优化目标可以分为三个方面:一是在待遇方面,推动城乡居民基本养老保险待遇水平随经济发展逐步提高,确保城乡居民共享经济社会发展成果;二是在结构方面,促进城乡居民养老保险参保人员结构和管理结构优化,确保城乡居民养老保险制度可持续发展;三是在服务方面,不断提高城乡居民养老保险的服务质量,通过优质服务让城乡居民有更多的获得感。在总体上,使城乡居民养老保险制度更加成熟定型,构建城乡居民养老保险制度优化发展的新格局。

(二) 城乡居民基本养老保险制度的优化路径

1. 提高城乡居民基本养老保险待遇水平。

提高城乡居民基本养老保险待遇水平需要从当前、中期和长期三个阶段统筹推进。当前应坚持采取鼓励“长缴”“多缴”方法,重点是提高居民参保的最低缴费档次标准。中期目标是建立城乡居民基本养老保险待遇的增长机制,对城乡居民养老保险基础养老金进行指数化调整,科学合理提高城乡居民基本养老保险待遇水平。从长远来看,应引入集体补助,促进保险缴费结构优化,从根本上提高城乡居民基本养老保险的待遇水平。

2. 促进城乡居民基本养老保险人员结构和管理结构优化。促进城乡居民基本养老保险的结构优化也需要从当前、中期和长期三个阶段统筹推进。当前应采取各种措施引导灵活就业人员、失地农民等人员参加企业职工养老保险。中期目标是探索城乡居民基本养老保险缴费群体转为企业职工基本养老保险缴费群体的分流途径和方法,从而减少参加城乡居民养老保险的人数。从长远来看,应着力提高城乡居民养老保险的管理层级。

3. 提高城乡居民基本养老保险服务质量也是城乡居民基本养老保险优化发展的应有之义,通过建立城乡居民基本养老保险服务清单制、建立城乡居民养老保险一体化信息平台、升级暖心贴心的城乡居民养老保险经办优质服务,让城乡居民有更多的获得感^①。

四、城乡居民基本养老保险制度的优化措施

(一) 鼓励城乡居民“长缴”和“多缴”,重点是提高城乡居民参保的最低缴费档次标准

参保居民缴费水平的高低影响着城乡居民

^①本文由于篇幅的原因,有关城乡居民基本养老保险服务优化的具体措施没有展开。

养老保险基金可持续性以及个人待遇水平,“长缴”“多缴”才能“多得”。目前,全国各地对于连续缴费超过15年的城乡居民,每超过1年,基础养老金都有增发的激励,如江苏多数地区可增发1%。在个人账户养老金上,缴费额度越高、缴费年限越长,个人账户养老金累积额越高。

笔者在长三角地区城乡居民养老保险调查中发现,多数城乡居民基本养老保险参保者倾向于选择较低的缴费档次。为此,当前促进城乡居民“长缴”和“多缴”的重点是采取“提低限高”原则,用提高缴费档次标准方法来促进城乡居民参保多缴。

第一,分不同区域统一提高城乡居民养老保险最低缴费档次标准。应合理确定城乡居民养老保险缴费档次标准,如在江苏苏南地区最低缴费档次标准可以统一为1000元,苏中地区最低缴费档次标准可以统一为800元,苏北地区最低缴费档次标准可以统一为600元。在提高最低缴费档次时,继续保留现行面向低收入人口和重残人员的100元缴费档次标准,减轻困难群体参加城乡居民基本养老保险负担。此外,适当控制缴费档次数量,在较低缴费档次之间设置较小的区间,在较高缴费档次之间设置较大的区间,以适应较低收入群体的缴费能力,增加高缴费档次的制度吸引力和缴费强制性。

第二,在提高城乡居民养老保险最低缴费档次标准的同时,设置最高缴费档次。根据2014年发布的《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》和2018年人力资源和社会保障部、财政部发布的《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》的规定,最高缴费档次标准原则上不超过当地灵活就业人员参加职工基本养老保险的年缴费额。按不高于当地

灵活就业人员参加企业职工养老保险的年缴费额的原则,由各地测算出最高缴费档次标准,并规定最高缴费档次。

(二)设立城乡居民基本养老保险待遇的增长机制,科学、规范提高城乡居民基本养老保险待遇水平

全国各地在基础养老金标准调整中,往往考虑居民基本生活所需、考核任务指标、周边地区调标幅度、地方财政支付能力等因素。还没有建立指数化基础养老金调整机制,待遇调整过程人为因素较大,科学性和规范性不够。应参照当地经济发展水平、物价指数、人均可支配收入等因素构建基础养老金的调整指数,采取挂钩调整与适当倾斜相结合的组合调整方式,提高基础养老金提标的科学性和规范性。

从国际经验来看,可以通过建立社会养老金定期调整机制,调整养老保险待遇水平,^[9]其中养老金指数化调整已成为欧盟国家的共识。在欧盟的主要国家中,养老金待遇指数化调整主要包含五种方式:根据消费价格指数(CPI)或类似价格指数进行调整;根据工资增长率进行调整;综合消费价格指数和工资增长率两个指标进行调整;根据消费价格指数和工资增长率二者之间的更高值进行调整;将缴费率、人口老龄化水平等因素纳入考虑范围,根据综合指标进行调整。^[10]

在我国城乡居民养老保险基础养老金调整中,应与居民收入增长率和CPI挂钩,促进居民共享经济发展成果、保障老年居民基本生活和减少老年贫困。居民收入增长率和CPI这两项指标具有国际通用性,调标效果已得到充分检验。^[11]部分学者将企业职工养老保险待遇调整比例视作挂钩因素之一,^[12]但若将其引入调整模型,则会导致挂钩因素的重复和交叉。在提高城乡居民养老保险整体待遇水平要求和基金可持续风险可控的前提下,考虑人口老龄化

程度、财政支付能力可能会导致政策运行结果与目标偏离,因此仅将其视作补充考虑因素而非直接挂钩因素。由于城乡居民养老保险覆盖对象主要为农村居民,使用农村居民人均可支配收入增长率指代居民收入增长率。在基础养老金调整方式方面,为了加强挂钩因素之间联系的紧密性,提高待遇调整的综合性和稳定性,基础养老金可采用整合式的指数化模型构建方式。在调整频率方面,为了给城乡居民带来稳定的“提标”预期,建议基础养老金调标仍然保持一年一次的频率,即采用到期自动调整的触发机制。

由此,构建城乡居民养老保险基础养老金指数化调整模型为:

$$RBPAI_t = \gamma \times CPI_t^{t-1} + \rho \times RI_{t-1} \quad (1)$$

$$RBP_t = RBP_{t-1} (1 + RBPAI_t) \quad (2)$$

其中, $RBPAI_t$ 为第 t 年城乡居民养老保险基础养老金调整指数, CPI_{t-1} 为第 $t-1$ 年 CPI , RI_{t-1} 为第 $t-1$ 年农村居民人均可支配收入 RBP_t 和 RBP_{t-1} 分别为第 $t-1$ 年基础养老金标准, γ 和 ρ 分别指 CPI 和农村居民人均可支配收入增长率的调整系数, $0 < \gamma \leq 1$, $0 < \rho \leq 1$ 。

调整系数 γ 和 ρ 的确定是另一项指数化模型构建难题,可以采用“确立参照线+穷举法+反复比选”的方式确定调整系数。以江苏省为例,经过研究和测算, $\gamma=0.6$, $\rho=1.0$ 的系数组合相对更优。因此,建议江苏省以上年度 CPI 的 60% 和农村居民人均可支配收入增长率的 100% 确定调标幅度。^[13] 今后根据经济社会发展情况,可适时调整系数组合以实现城乡居民养老保险基础养老金待遇调整的科学化。

(三) 引入集体补助促进保险缴费结构优化,从根本上提高城乡居民基本养老保险的待遇水平

从社会保险制度设置来看,城乡居民基本养老保险的筹资方式应包括多方筹资。在实践

中,各地城乡居民基本养老保险筹资主要依靠政府补贴和个人缴费两个方面。

在我国农村,可以探索多样化、可持续的集体补助机制。推动有条件的集体经济组织反哺组织成员,鼓励各类社会资本对参加城乡居民养老保险的参保人员给予资助等。一是综合考虑集体经济组织的经济发展水平,按“一村一策”的原则,将集体补助标准设定在合理范围内,明确集体补助方案、标准由各村通过民主方式确定,以扩大政策覆盖面,后续再对接跟进,根据实施情况优化调整。二是组织引导企业、社会组织、当地特色行业和个人通过多种方式补助、资助城乡居民养老保险。本着尽力而为、量力而行的原则,建立筹资渠道多样、与经济发展相适应、与乡村振兴相衔接的城乡居民养老保险集体补助机制。笔者在江苏省无锡市调查时发现,有条件的村级集体经济组织建立城乡居民基本养老保险集体补助机制,探索了“托底补助+激励缴费”模式,依据个人缴费档次设定不同的补助金额,将集体补助标准与个人缴费标准进行挂钩。对于由地方政府全额代缴的参保人员,采取托底补助方式;对于按档次缴费的参保人员,采取激励补助方式,增强其缴费积极性。此外,在江苏省江阴市,为实现助力集体经济发展和提高城乡居民待遇水平之间的良性互动,还出现了共富基金补贴形式,由“乡村振兴+共富基金”对实施集体补助的村级集体经济组织予以补贴,鼓励集体经济组织积极建立集体补助机制。

(四) 引导灵活就业人员、失地农民等劳动年龄段城乡居民参加企业职工基本养老保险

2005 年国家出台《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,将灵活就业人员纳入基本养老保险体系范畴。可积极引导和鼓励劳动年龄段未参保的灵活就业人员参加企业职工基本养老保险,从而提高养老

保障水平。

但对于灵活就业人员来说，参加企业职工基本养老保险的经济压力较大。企业职工参加企业职工基本养老保险时，个人只需要缴纳8%的养老保险费，而灵活就业人员的个人缴费比例为20%，是企业职工的2.5倍，这对于收入较低和收入不稳定的灵活就业人员来说是较大缴费负担。笔者在调查中发现，江苏省如皋市采取对首次以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险且当年缴费累计满6个月的城乡居民，给予1000元新增缴费补助，次年缴费累计满6个月的，再给予1000元续缴补助的办法。江苏省镇江市也规定，凡是在规定内的困难灵活就业人员，参保时均可申请灵活就业人员社会保险补贴，补贴标准按灵活就业后实际缴纳的基本养老保险费的50%执行。在现有补助水平的基础上，可继续完善补贴政策，加大参保补助力度，避免灵活就业人员群体因感到缴纳标准较高而不愿参保的现象出现。对于被征地农民，进一步健全征地补偿机制，确保征地补偿安置费用合理规范，畅通资金筹集途径，建立跨部门协作机制，以确保参保补贴及时、足额到位使用；对于灵活就业人员，动态调整参加企业职工基本养老保险的缴费基数和比例。此外，还可通过对不同年龄、不同特征的失业人员和被征地农民制定就业或者创业培训计划，增加他们的就业技能。

（五）探索城乡居民基本养老保险缴费群体转为企业职工基本养老保险缴费群体的分流途径和方法

目前，我国城乡居民养老保险和企业职工养老保险的衔接工作主要以《人力资源社会保障部办公厅关于贯彻实施〈城乡养老保险制度衔接暂行办法〉有关问题的通知》为依据，针对的是在参保缴费期既参加（过）城乡居民养老保险又参加（过）企业职工养老保险的参保

人群，衔接工作主要发生在其退休时，由参保对象决定转入企业职工养老保险领取相应待遇，还是转入城乡居民养老保险领取城乡居民养老保险待遇。以江苏省为例，根据《江苏省城乡养老保险制度衔接实施意见》，在待遇领取期进行两险种衔接时，城乡居民养老保险个人账户全部储存额并入企业职工养老保险个人账户，缴费年限不计入。这就导致城乡居民养老保险缴费年限被浪费，延长缴费期可能由此产生。面对较高额度的企业职工养老保险缴费额，已满60岁的参保人可能面临较重的延缴负担。可以看到，现行衔接制度对城乡居民养老保险缴费群体转参企业职工养老保险的激励性较弱，难以有效推进城乡居民养老保险和企业职工养老保险的分流。

笔者在长三角地区调查中发现，浙江省绍兴市已尝试通过参保补助、延缴补贴等方式弥补两险种衔接中参保人的损失，以推进城乡居民养老保险人员转为企业职工养老保险人员（简称“居转企”）工作。江苏省如皋市也出台《市政府关于推进我市城乡居民基本养老保险转企业职工基本养老保险工作的实施意见》，其中从落实更加积极的就业政策、发放灵活就业人员参保补助、发放延长缴费期生活费和提供政府贴息贷款四个方面鼓励“居转企”，并辅之以政策宣传、加大执法力度和部门联动等保障手段。

因此，应采用更具灵活性、便利性的城乡居民养老保险和企业职工养老保险衔接方式，取消关于延长缴费期的制度规定，从根本上解决“居转企”难题。一方面，通过给予缴费补贴和贴息贷款的方式，鼓励城乡居民养老保险参保人员参加企业职工养老保险。另一方面，通过折算和补差的方式推进城乡居民养老保险和企业职工养老保险缴费年限的有效衔接。对参加城乡居民养老保险，后又参加企业职工养老保险的人员，其城乡居民养老保险个人账户

缴费额可以按企业职工养老保险当年参保缴费标准折算为企业职工养老保险缴费年限,还可继续进行缴费额补差,将全部城乡居民养老保险缴费年限视作企业职工养老保险缴费年限。完善折算和补差的方式,促使城乡居民养老保险和企业职工养老保险的衔接工作发生在参保缴费期,维护参保群体的养老金权益,增加城乡居民的获得感。

(六)探索提高城乡居民养老保险的管理层级,从根本上优化城乡居民养老保险制度

第一,逐步提高城乡居民养老保险管理层级,从城乡居民养老保险市级统收统支开始试点,逐步在省级层面统一政策参数,建立省级调剂金。一是在当前县(市、区)级管理的基础上,通过小步快跑的方式,逐渐实现市级层面统一政策、统一基金收支管理、统一基金预算管理、统一缴费档次、统一基础养老金数额及增长机制,统一待遇政策和计发办法、统一经办业务流程。其中,以统一政策和统一基金收支管理为重点,将当期养老金收入按期全部归集市级社保财政专户,累计结余限期归集市级社保财政专户,并制定各个统筹维度的考核指标体系,在规定期限内予以验收。二是逐步在省级层面实现政策参数的统一。在市级统收统支的基础上,统一各市的城乡居民养老保险缴费档次和政府补贴办法,对各市集体补助计划进行规范,在考虑居民人均可支配收入和消费价格指数的前提下,减小各市基础养老金标准差距,通过统一的养老金待遇正常调整机制,统一奖励性和一般性待遇计发办法和其他制度参数。三是建立省级调剂金制度,各市征缴的基本养老保险费用用于支付当期养老保险待遇后,结余基金除按规定留存外,其余全部上解省级城乡居民社会养老保险经办机构并纳入财政专户管理,省级社会保险经办机构统一组织实施对各市的基金调剂,确定各市的上解额和

拨付额的计算公式,实现省内城乡居民养老金给付压力大与压力较小地区之间的调剂平衡。

第二,在推进管理层次提高的过程中,建立各级政府财政责任分担机制和激励约束制度。需要明确市级政府承担城乡居民基本养老金按时足额发放的主体责任,建立养老保险工作责任分担机制,进一步明确各级财政在市级管理模式下的资金投入比例,制定各级政府共同负担未来可能出现的基金缺口的办法,合理确定在提高管理层次的过程中,省、市、县(市、区)各级政府对城乡居民社会养老保险兜底的责任范围。此外,统一激励约束机制,在政策执行、基金征缴、财政投入、待遇核发、经办服务、基金监管等方面实施奖励和问责制度。

【参考文献】

- [1]世界银行.防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策[M].中国财政经济出版社,1996:9-10.
- [2]International Labour Office. World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads - in Pursuit of a Better Future[R]. Geneva: ILO, 2021:167.
- [3]Nicholas Barr.The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001:89.
- [4]Asghar Zaidi, Aaron George Grech. Pension Policy in EU25 and Its Possible Impact on Pension Benefits[J].The Journal of Poverty and Social Justice, 2007(3).
- [5]刘从龙.推动城乡居民基本养老保险事业高质量、可持续发展[J].中国社会保障,2022(5).
- [6]赵曼.农村社会保障制度研究[M].经济科学出版社,2012:99.
- [7]刘从龙.推动城乡居民基本养老保险事业从有到好发展[J].中国人力资源社会保障,2022(10).
- [8]罗朝阳,吴迪.积极应对人口老龄化[J].宏观经济管理,2023(10).
- [9]翁仁木,段迎君.国外公共养老金调整机制比较研究[J].

西北人口,2015(6).

[10]赵巍巍.欧盟:养老金待遇调整大同小异[J].中国社会保障,2011(8).

[11]林义,蹇滨徽.OECD国家公共养老金待遇自动调整机制的经验及启示[J].探索,2019(2).

[12]张盈华,于萌.城乡居民基础养老金最低标准调整机制

与方案——基于充足、公平和可负担的综合分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020(3).

[13]曹思远,林闽钢.城乡居民基本养老保险待遇合理增长机制研究——以江苏省为例[J].江西财经大学学报,2024(1).

责任编辑:刘翠霞

Research on Institutional Optimization of the Basic Old Age Pension Insurance Scheme for Urban and Rural Residents

Lin Mingang & Cao Siyuan

[Abstract] Currently, the Basic Old Age Pension Insurance Scheme for Urban and Rural Residents (referred to as "Urban-Rural Pension" hereafter) in China has entered a new stage of improvement, and optimizing the system has become a vital issue. The Urban-Rural Pension system, as the basic social insurance system, currently faces the main problems of low treatment level of the old age insurance for urban and rural residents, large elderly population in rural areas, low management hierarchy, and prominent issues of fairness and sustainable development. Therefore, the paper proposes six optimization measures from three aspects in insurance benefits, insurance structure, and management services: raising the minimum payment standard for urban and rural residents to participate in Urban-Rural Pension system; establishing a growth mechanism for Urban-Rural Pension system; introducing collective subsidies to promote the optimization of the insurance payment structure; guiding flexible employees, landless farmers, and other urban and rural residents of working age to participate in the Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees (BEIEE); exploring the channels and methods for diverting urban and rural residents from participating in Urban-Rural Pension system to participating in BEIEE; exploring ways to expand the management hierarchy of Urban-Rural Pension system.

[Key Words] Basic Old Age Pension Insurance Scheme for Urban and Rural Residents; Treatment Adjustment Mechanism; Institutional Optimization