

# 城乡居民社会养老保险体系建设中的政府责任\*

## ——基于浙江省德清县的研究

□ 何子英 郁建兴

**内容提要** 在全国性制度的探索和完善过程中,地方经验往往能提供重要借鉴。浙江省德清县城乡居民社会养老保险体系建设成效显著,其中破除城乡二元结构、强化政府责任、合理划分政府间职责是其基本经验。这对目前正在试点的新型农村社会养老保险制度具有重要启示意义。德清实践存在的一些问题,也凸显出城乡一体化以及重构政府间职责尤其是调整政府间财政关系的必要性和紧迫性。

**关键词** 农村社会养老保险 城乡一体化 政府责任 政府间财政关系 浙江德清

作者何子英,浙江大学公共管理学院博士后研究人员;郁建兴,浙江大学公共管理学院教授。(杭州 310027)

在农村社会养老保险(“老农保”)停滞长达10之久后的2009年9月,我国政府出台了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》。这标志着我国政府在全国范围内开始探索建立新型农村社会养老保险制度。在对全国性制度进行探索和完善的过程中,地方经验往往能够提供重要借鉴。浙江省德清县较早建立起了城乡居民社会养老保险体系,这些经验不仅对一些已开展城乡居民社会养老保险体系建设的地区具有重要参考价值,而且对目前正在试点的新型农村社会养老保险制度建设也具有重要启示意义。德清县的实践表明,破除城乡二元结构、建立城乡一体化的社会养老保险制度,是我国农村社会养老保险乃至整个社会保障制度发展的根本方向;就目前我国的社会经济发展水平而言,建立城乡居民社会养老保险制度不但可能而且可行;而城乡居民社会养老保险体系的建立健全,关键在于强化政府责任,合理划分政府间职责。当前,德清实践存在着一些问题和不足,而这些问题和不足更加凸显了城乡一体化以及重构政府间职责尤其是调整政府间财政关系的必要性和紧迫性。

### 一、问题的提出

改革开放以来,随着我国经济体制改革的深入推进,农村集体经济基本瓦解,建立其上的传统农村社会保障体系也随之瓦解。20世纪80年代我国社会保障制度改革的重点在城市,农村社会保障基本处于空白状态。1991年中央政府开始试点建立农村社会养老保险,受城市与农村传统二元分离结构的影响,农村社会养老保险采取了不同于城市的制度设计,加之缺少相关的配套政策,造成养老保障水平过低,农民参保积极性也不高,最终导致1999年全国范围内的整顿。

“老农保”的失败,从根本上说是中央政府没有确定一个稳定的农村社会养老保险制度框架,没有明确应采取何种社会政策模式,政府应承担何种责任<sup>①</sup>。正如李迎生所指出:“政府未能从社会公正的理念出发动态地考虑农村社会保障的建设及其与城市的衔接问题,非但未能对农村社会保障建设采取倾斜的投入政策,反而投入严重不足,造成农村社会保障与城市社会保障的差距日益扩大。”<sup>②</sup>由于缺少政府财政投入,农村社会养老保险最终成为一种农民个人储蓄式养老,并不具备社会保障的性质和功能。

在“老农保”停滞、整顿后,论者们围绕农村社会养老保险的命运与前途展开了激烈争论。争论的核心聚焦于目前是否具备在全国范围内建立农村社会养老保险的条件。一种观点认为,目前我国尚不具备建立全国性农村社会养老保险制度的经济社会条件,但可以地区保障取代之。<sup>③</sup>更有甚者出于对西方国家“福利病”的警示,认为不宜建立政府财政主导的农村养老保险。<sup>④</sup>另

一种观点则认为建立新型农村社会养老保险已经刻不容缓, 2003 年中国人均 GDP 超过 1000 美元, 已经具备了相应的经济基础和财政实力。<sup>⑤</sup>

“老农保”的失败, 并没有成为暂缓建立农村社会养老保险的正当理由, 相反, 越来越多的论者认为尽快妥善解决农村养老问题成为现阶段中国经济社会发展的核心所在。论者们提供了三种不同的思路: 一是改造旧模式, 建立新型农村社会养老保险; 二是步到位, 建立统一的国民年金制度; 三是城乡衔接, 将农村居民纳入城镇职工养老保险。<sup>⑥</sup>尽管大部分的论者认为农村社会养老保险制度最终应实现与城市并轨, 但现阶段应加快建立一个新型农村社会养老保险制度, 却越来越成为论者们的一种赞同性共识。与“老农保”的制度设计不同, 新型农村社会养老保险制度的首要特征是政府发挥主导作用, 充分承担起政策责任和财政责任。<sup>⑦</sup>先建立一个政府主导的、由公共财政支撑的新型农村社会养老保险体系, 再逐步走向城乡衔接和城乡整合, 最终建成一个城乡一体的、统一运行的社会养老保险制度, 被认为是中国农村养老保险制度演进的合理路径。<sup>⑧</sup>论者们也特别强调, 新型农村社会养老保险的制度设计一开始就应考虑与城市的接轨问题, “防止产生二次改革的困难和成本”<sup>⑨</sup>。基于这种演进路径, 有论者进一步提出新型农村社会养老保险体系应形成所谓“城保”、“农保”和“地保”三保合一的格局, 先实现农村社会养老保险的全覆盖, 最终实现与“城保”并轨。<sup>⑩</sup>

可以看到, 这些主张从根本上都没有摆脱城乡二元分离的传统思维逻辑, 仍是“就农村谈农村”, 并先验地预设了城乡之间的社会养老保险存在着制度统一或制度整合上不可跨越的结构障碍, 从而一开始就没有考虑构建城乡一体的社会养老保险制度的可能性和可行性。

与此不同, 一些论者认为, 农村养老问题只可能通过建立城乡一体化的社会养老保险体系而得到最终解决<sup>11</sup>。城镇职工基本养老保险和农村社会养老保险, 各自都在基金运行和账户积累上存在着严重缺陷, 城乡一体化正是解决这一问题的合理选择。<sup>12</sup>建立覆盖城乡居民的社会养老保障体系, 关键是形成一个以劳动、收入和年龄为标准的、全国统一的制度规范, 有统一的缴费基数, 有分类的缴费水平和保障水平。<sup>13</sup>

事实上, 在“老农保”进入停滞整顿之后, 中央政府并没有进一步的改革措施出台, 这为我国一些发达地区的地方政府自主探索建立农村社会养老保险制度提供了空间。<sup>21</sup>世纪以来, 中国农村社会养老保险制度改革的成功经验无疑大多数都来自于东部沿海发达地区: 经济持续高速增长带来了财力的显著增长, 使这些地区的政府具备了解决这一问题的经济实力; 在一些集体经济比较发达的地区, 农村社会养老保险制度尤其发展得比较快<sup>14</sup>。近年来, 北京、上海、天津、江苏、浙江等地推出的政府主导的城乡居民社会养老保险制度, 取得了显著成效。

地方试点的成功, 表明了政府主导的、城乡一体化的社会养老保险制度不仅可能而且可行。必须指出, 这些地方实践与论者们的设想仍有较大差异。如果说城乡一体化是最终实现与城镇企业职工基本养老保险制度并轨的话, 那么这些地方实践所实现的只是将未纳入城镇企业职工基本养老保险的所有城乡居民纳入了另一个统一的制度。而论者们提出的城乡一体化设想, 似乎也忽视了现实中城镇居民的参保难问题。

可以说, 城乡居民社会养老保险制度的建立, 是中国社会保障制度改革的一个实质性进步, 它打破了传统的城乡二元分离结构, 并为未来构建一个完全统一的基本社会养老保险制度奠定了基础。

## 二、浙江省德清县城乡居民社会养老保险的实践

浙江省德清县地处长江三角洲腹地, 全县总面积 936 平方公里, 辖区内有 11 个乡镇、166 个行政村, 总人口约 43 万人。改革开放以来, 德清县经济持续快速发展, 先后 8 次进入全国百强县(市)行列。2008 年全县实现生产总值 190 亿元, 城镇居民人均可支配收入 23000 元, 农民人均纯收入 11140 元。在经济发展取得巨大成就的同时, 德清县积极推进社会保障体系建设, 尤其是社会养老保险体系建设。截至 2009 年 9 月底, 德清县参加城镇企业职工基本养老保险人数为 11.54 万人, 基金结余 4.8 亿元, 支付能

力为 23 个月,享受标准为最低 630 元/月、最高 2768 元/月、平均 1391 元/月;参加被征地农民生活(补助)保障人数 3·17 万人,基金结余 1·78 亿元,支付能力达 59 个月,享受标准为生活补助一档 200 元/月、二档 170 元/月,生活保障一档 315 元/月、二档 255 元/月。

为进一步推进社会养老保险实现全覆盖,德清县立足于自身经济社会发展水平,积极探索建立城乡居民社会养老保险制度。2008 年 6 月,德清县人民政府出台《德清县城乡居民养老保险试行办法》,选择钟管镇先行试点。依据该办法,钟管镇党委和镇政府制定出台《钟管镇城乡居民养老保险试点实施意见》。根据实施意见,钟管镇采取了“点中立点”的做法,选取一村(东舍墩)、一社区(南湖社区)作为第一批试点。第一阶段 60 周岁以上人群参保工作于 2008 年 7 月 10 日圆满告一段落,东舍墩村参保率为 95·6%,南湖社区参保率为 94·2%;同时第一批 60 周岁以上参保人员在 7 月 10 日领到了第一笔养老保险金,起到了立竿见影的效果,大大调动起城乡居民的参保积极性。到 2008 年 12 月底,钟管镇全镇 60 岁以上老人参保 3531 人,参保率达到 72·5%,并已开始领取养老金;45-59 周岁参保 2907 人,参保率达到 65%。

根据钟管镇的前期试点经验,2009 年 4 月 6 日德清县人民政府制定颁发《德清县城乡居民养老保险试行办法实施细则》,决定从 2009 年 7 月 1 日起在全县全面实施城乡居民养老保险制度,目标涵盖人群为该县 13 万城乡居民。凡年满 60 周岁的老人,不论户籍在城镇或者农村,只要选择好缴费档次,当月缴费,下个月就和城镇职工一样,可以每月按时领取养老金。截止 2009 年 9 月底,约有 1·9 万人参保,累计缴费约 1·7 亿元,其中 60 周岁以上 1·25 万人,参保率为 48%,领取的养老金平均为 165 元/月。目前,德清县已初步建立起城乡居民社会养老保险体系,与城镇企业职工基本养老保险及其他各类社会养老保险共同构筑起了一个全覆盖的社会养老保险体系。须指出的是,该县仍有 10 万多城乡居民未被实际纳入城乡居民社会养老保险体系。因此,进一步完善制度设计,做好参保扩面工作,并相应提高筹资水平和待遇水平,成为下一阶段德清县城乡居民社会养老保险体系建设的核心任务。

德清县城乡居民社会养老保险体系建设主要体现在以下方面:

在制度设计上,打破城乡二元结构,将未被任何社会养老保险制度覆盖的所有城乡居民纳入同一社会养老保险制度。参保对象和范围为在该县居住且持该县户籍满 3 年、年满 16 周岁的所有城乡居民(不包括已参加职工基本养老保险并正常缴费、中断缴费但缴费年限已满 15 周年及以上、已享受职工基本养老金待遇的人员;已参加被征地农民基本生活保障制度的人员;全日制在校学生)。

城乡居民养老保险费按照社保缴费年度计算,按年缴纳。参保人员的月缴费额以当年度职工基本养老保险中灵活就业人员的最低缴费标准为基数,针对不同缴费能力共设三档标准:第一档缴费标准为基数的 1/4,第二档缴费标准为基数的 1/3,第三档缴费标准为基数的 1/2;2009 年缴费额为:第一档 720 元/年,第二档 960 元/年,第三档 1440 元/年。为鼓励符合参保条件的城乡居民积极参保,德清县政府采取了三个主要政策措施:第一,对 60 周岁及以上老人实行待遇确定型一次性缴纳制度,参保人员在 2009 年底前参保的,其保险费给予适当优惠,应缴保费按相应标准的 70%缴纳。第二,对未满 60 周岁参保的大龄人员,到达 60 周岁时累计缴费年限不满 15 年的,允许一次性补足差额年限,前补额按参保当期缴费标准计算,也可选择后延缴费,后延缴费期间本人必须按当期标准足额缴纳养老保险费。第三,对未满 45 周岁人员则以就业和工资缴费为导向,鼓励其参加城镇企业职工基本养老保险。参保人员中断缴费的,个人账户储存额保留并继续按记账利率计息;后继续缴费的,中断缴费前后的个人账户储存额、缴费年限仍累积计算。同时,有条件的集体经济组织,可对参加城乡居民养老保险的人员给予补助,具体补助标准根据自身条件确定,补助额可相应抵扣个人缴费额或增记个人账户。

在养老金待遇享受标准方面,实发养老金由个人账户养老金和基础养老金两部分组成。个人账户养老金包括个人缴纳的养老保险费和利息,以及集体补助的资金和利息,计发标准为个人账户储蓄额的 1/180,基础养老金则依据个人缴费标准相应分三档,分别为 60 元/月、70 元/月、80 元/月。一次性缴纳人员养老金待遇也分三档,分别为 120 元/月、150 元/月、200 元/月,以上待遇中含基础养老金分别为第一档 60 元/月、第二档 70 元/月、第三档 80 元/月。如参保人员未能够按照规定缴满保险费的,则享



受一次性养老待遇,其待遇为个人账户储存额。

城乡居民养老保险在制度设计上,体现了个人缴费义务和享受权利的统一,也始终体现着政府的财政责任。县财政每年按上年度养老金支付总额的一定比例作出预算安排,注入城乡居民养老保险基金。在办法实施的头三年,每年分别按上年度养老金支付总额的 25%、30%、35%作出预算安排,注入城乡居民养老保险基金,以确保基金可持续运行。基础养老金全部由县财政提供,并随经济社会发展状况作相应调整。同时,为鼓励城乡居民积极参保,政府还通过补贴帮助参保人员建立个人账户。根据参保对象选定的参保档次,政府财政对个人账户进行一定的补贴;参保档次越高,政府补贴水平也越高,最终的养老金待遇也越高。

城乡居民养老保险与其它各类社会养老保险制度灵活衔接,可选择性和可操作性较强:第一,符合参加职工基本养老保险的城乡居民养老保险的参保人员,可直接转入职工基本养老保险,个人账户储蓄额按实转移,缴费金额按实补足,缴费年限按实计算,也可以通过按照缴费标准折算缴费年限。城乡居民养老保险与“老农保”制度、被征地农民基本生活保障制度之间也可以类似方式衔接。第二,已参加城乡居民养老保险的人员发生征地后成为被征地农民的,两种保险制度只能选择参加一种,当事人可自愿选择继续参加城乡居民养老保险或参加被征地农民基本生活保障制度。如选择参加被征地农民基本生活保障制度的,其城乡居民养老保险个人账户储存额一次性退还给本人;如选择参加城乡居民养老保险的,可不再参加被征地农民基本生活保障制度。第三,已参加老农保的人员,符合参加职工基本养老保险、被征地农民基本生活保障或城乡居民养老保险的,在三类社会养老保险险种中选择参加其中一类保险,其老农保个人缴费储存额,可直接抵扣应缴的保险费或一次性退保,同时终止老农保关系。

在异地接续方面,参加城乡居民养老保险的缴费人员,如发生跨县迁居,可转移的个人账户存储额可相应转移到迁入地社保经办机构,不能转移的个人账户额一次性退还给本人,同时终止本县城乡居民社会养老保险关系。

为做好参保扩面工作,德清县积极推进基层劳动保障平台建设,以提高服务的可及性和质量。该县实施了“参保登记在村(社区)、身份核对在网络、缴费在银行、管理在社保中心”的一站式服务,建立起由县社保中心、乡镇劳动保障站(所)、社区(村)劳动保障室组成的三级服务平台,实现全面联网,由县劳动保障局信息中心负责统一管理和软硬件配置。县社保中心还组织了全县各乡镇(开发区)的 166 个行政村和 21 个社区共 850 名工作人员进行政策和专业培训,有效提高了工作人员的业务素质和工作能力。平台建设经费(包括基层工作人员的工资)全部由县财政支出,有条件的乡镇集体也可自主进行补助。

此外,德清县还开展了多种形式的政策宣传和咨询活动,以提高全县居民的政策知晓度从而积极参保。一是借助各类媒体,加大政策宣传力度。政府组织地方报纸《今日德清》刊出两期政策解读专栏,发放各种宣传材料 11 万余份,并制作了电视专题报道,编辑了多期城乡居民养老保险的动态信息。二是通过基层工作人员上门走访,进行政策解读和政策动员,解答居民的疑问和咨询,了解居民的意见与看法。三是成立了“三个片区”的工作指导小组,负责指导、协调、宣传、监督等工作,利用双休日分别到所在片区的各乡镇集中开展政策咨询活动。

### 三、德清实践的经验与问题

德清县自 2008 年试点城乡居民社会养老保险制度以来,政策不断完善,工作机制不断健全,已摸索出一套行之有效的制度安排。德清经验不仅对我国一些已开展城乡居民社会养老保险体系建设的地区具有重要的参考价值,而且对目前我国正在试点的新型农村社会养老保险制度建设也具有重要的启示意义。

国际经验表明,任何国家或地区的社会保障制度建设都必须遵循社会保障的一般规律和基本原则。第一,普遍性原则。现代社会保障的制度框架建立在“社会权利”的法理基础之上,即人人平等享有国家或政府提供的社会保障的权利和资格,“如果每一个人都能在同样的基础上享有津贴和服务,那么就能确保每一个人都能够获得保障自己福祉所需的最低水平的必要帮助”<sup>15</sup>。第二,制度统一原则。这是普遍性原则的直接延伸,也是实现社会权利的制度保证。依据这一原则,国家应对全体国民实施统一的社会保障制度,实行统一的缴费标准、待遇支付和行政管理,不作基于任何身份区别的差异化对待。第三,政府责任原则。政府是

社会保障的责任主体,提供社会保障是现代政府的一项核心职能,并且在这一领域“政府的责任比通常所说的经济事务更为直接、也更为紧迫”<sup>16</sup>。政府责任不仅体现为政府是社会保障制度的设计者和组织者,也是社会保障的筹资主体和供给主体。第四,权利和义务相对等的原则,也就是“享受社会保障必须以劳动和缴纳保险费为条件”<sup>17</sup>。公民享有政府提供的基本社会保障的权利,并不意味社会保障是国家提供完全免费的再分配福利,公民也必须承担缴费义务,所享有的待遇支付与个人缴费密切挂钩。德清县城乡居民社会养老保险体系建设取得的显著成效,正因为这一制度设计遵循了社会保障的基本原则。具体来说,德清县城乡居民社会养老保险体系建设的基本经验主要体现在“政策目标城乡一体化”、“制度设计弹性化”、“制度衔接办法多样化”、“政府责任与个人权利、义务相统一的合理筹资结构”和“积极推进基层劳动保障平台建设”五个主要方面。

第一,政策目标城乡一体化。长期以来,由于受户籍制度和城乡二元结构的影响,我国形成了社会保障制度的城乡二元化格局。事实上,针对不同户籍身份实施不同标准的制度安排,由于违背了社会保障的制度统一原则,往往不但不能有效促进社会公平,反而人为地重新扩大了社会不平等。有鉴于此,围绕实现“人人享有基本养老保障”的目标,德清县立足本地经济社会发展的实际,按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本原则,着眼于城乡全覆盖,并努力打破城乡二元结构的限制,对全县居民实施统一规范的制度,积极引导城乡居民普遍参保,基本建立起了一个城乡一体的居民社会养老保险体系。城乡居民养老保险体系的建立,突破了我国社会政策的碎片化、应急性、身份差异和制度分割等传统特征,为未来建立一个全民统一的社会养老保险制度奠定了基础。

第二,制度设计弹性化。实施统一规范的社会保障制度,并不意味着要求完全的、绝对的统一,更不是平均主义,它允许有差别、有弹性、能够适应不同需求的制度统一。实际上,城乡居民之间、不同居民群体之间在收入水平上存在着较大差异,因此不同居民的实际缴费能力也不尽相同。如果采取刚性的、参保人员缺乏选择空间的缴费标准或单一的缴费档位,必然会对大部分低收入群体造成相当程度的挤出效应。针对这一客观事实,德清县根据本地的平均生活水平和居民收入水平,相应设计出三个不同档位的缴费标准和待遇水平,初步形成了一个与地方经济社会发展水平相适应、缴费水平不同、待遇水平相对均衡的弹性化居民养老保险制度。由于拓展了城乡居民的选择权利,从而最大限度地调动起城乡居民的参保积极性,有效地加快了全覆盖进程。

第三,制度衔接办法多样化。根据制度统一原则,城乡一体化最终是实现与城镇企业职工基本养老保险的并轨运作。从长远发展目标上说,城乡居民社会养老保险只是一个过渡性的发展阶段。因此,这一制度设计必须充分考虑与其它基本养老保险制度的衔接和整合,从而为最终的制度统一奠定基础,以减少二次改革的困难和成本。基于此种考虑,德清县各级政府在重点做好45岁以上居民参保工作、全面推进城乡居民养老保险制度实施的同时,相应地制定了比较完善的制度转换与衔接办法。城乡居民养老保险与城镇企业职工基本养老保险、被征地农民基本生活保障可以互转互通,但原则上鼓励符合参加城镇企业职工基本养老保险条件的城乡居民直接参加或转入职工基本养老保险,不允许参保人员重复参保、多头参保,从而基本形成了一个比较完善的退出与重新进入机制。

第四,政府责任与个人权利、义务相统一的合理筹资结构。“老农保”失败的主要原因,是政府尤其是中央政府没有成为筹资主体,没有形成一个稳定的农村社会养老保险的制度框架。“从1991年农村社会养老保险试点以来,中央财政没有给过一分钱,地方财政拿出的钱也非常有限,财政扶持非常不到位”。<sup>18</sup>由于缺少政府财政投入,加之集体补助常常无法得到保证,“老农保”最后成为了一种个人储蓄式制度,支付能力和待遇水平都偏低,最后不得不以失败告终。有鉴于此,德清县城乡居民社会养老保险制度坚持个人(家庭及其所在村集体)、政府共同筹资和“待遇支付与缴费挂钩”的原则:基础养老金全部由政府财政负担,并主要由县财政负担;鼓励城乡居民积极参保,长缴多得、多缴多得,个人缴费、集体补助全部计入个人账户,从而既体现了政府责任,又体现了个人缴费义务,避免了“发红包”式社会保障的弊端。

第五,积极推进基层劳动保障平台建设。政策执行力尤其是基层的执行力,是确保好的政策规划或制度设计取得好的执行效果的重要因素。提高政策执行力,关键是完善基础设施、提高业务能力、加强政策沟通。为推进城乡居民社会养老保险制度全面实施,德清县在做好参保扩面工作的同时,着力于基层劳动保障平台建设,重点解决经费短缺、工作人员业务能力不强、基础设施不完善等问题。目前该县已基本建立起比较完备的三级经办机构,实现全面联网,一站式服务体系有效运行,工作效率不断提高,

行政成本明显下降并大大增强了服务的可及性。在参保扩面工作中,通过基层劳动保障经办机构的工作人员走访、与媒体合作宣传等形式,积极开展政策宣传和政策解释工作,提高了群众的政策知晓度,有效促进了扩面工作的推进。

德清县城乡居民养老保险体系建设成效显著,但也存在着一些问题与不足,它们可能影响到这一制度的可持续性。

第一,基层平台建设中经费不足和人员不稳定问题突出。行政村的社会保障工作人员主要由村干部、会计构成,这些工作人员本身流动性大,加之待遇和工资又很低(只相当于当地最低工资的 50%),由此进一步加剧了人员的不稳定。受现行编制制度及县、乡镇政府财政能力所限,当地政府解决基层平台人员的待遇和稳定性的困难较大。

第二,地方政府财力难于支撑实际覆盖率、保障水平的持续提高。随着城乡居民社会养老保险的全面推行和实际覆盖面的不断扩大,德清县在缓解地方财政压力与提高保障水平之间形成的两难困境日渐突出。长期以来,一种流行的观点认为经济先发地区的地方政府财力比较充足,能有效提供基本公共服务。但改革开放以来中国的财政分权和碎片化治理,导致地方政府或多或少在提供诸如教育、卫生、养老等公共服务方面都存在着能力相对匮乏的问题。<sup>19</sup>从 2006 年到 2008 年,德清县财政的社会政策支出年均增长近 6000 万元;2008 年德清县财政收入共 13.5 亿元,社会政策支出近 3 亿元,占财政收入的 22%。如进一步提高城乡最低生活保障、新型农村合作医疗、城镇居民医疗保险、城乡居民社会养老保险等制度的实际覆盖率和保障水平,预计到 2012 年社会政策支出将占到德清县财政收入的 30%左右。在现行公共财政体制之下,如果没有中央和省级财政的大力投入,德清县财政维持该制度长期持续运行的困难较大。

第三,政府注资方式对贫困群体、低收入群体形成了一定的挤出效应。依据德清县城乡居民社会养老保险政策,缴费档位越高,政府补贴越大,待遇支付越高。在已有的 1.8 万名参保者中,约三分之二选择了最高“档位”。这既说明参保者对保障水平要求较高,也表明目前政府注资方式对贫困、低收入群体形成了一定的挤出效应。参保人员的待遇支付与个人缴费密切挂钩是社会保障的一项基本原则,但完全与个人缴费水平挂钩并不恰当,它可能会加重社会不平等。<sup>20</sup>在社会养老保险体系建设中,缩小城乡差距与缩小居民群体间差距同样重要。

## 四、结论与讨论

城乡一体化是社会养老保险乃至整个社会保障制度的根本发展方向。在西方发达国家,存在一些专门针对农村、农民实施的养老保险制度,但这些制度都是基于对农业生产的独特风险和进一步提高农民养老保障水平的考虑,作为已经实施的、统一的国民年金制度的有益补充而建立起来的<sup>21</sup>。就现阶段我国经济社会发展水平和国家财力而言,已经具备建立城乡一体化的社会养老保险体系的条件和能力。从历史上看,许多发达国家在经济发展水平远不如当前中国的时候,就已建立起全民统一的国民年金制度,不但有效促进了社会和谐,而且对经济增长也起到了积极的促进作用。近年来我国地方性城乡居民社会养老保险试点取得的显著成效也表明,建立城乡一体化的社会养老保险体系不仅可能而且可行。

德清经验表明,建立健全城乡居民社会养老保险体系,关键是强化政府责任,合理划分政府间职责。而德清实践面临的问题,也突显出重构政府间关系尤其是合理划分中央和省、县(市)级政府事权财权的必要性和紧迫性。在大多数发达国家,社会养老保险都是由中央政府负责政策制定、资金筹集和集中管理,并承担大部分的社会保障支出,地方政府主要是政策执行的代理机构<sup>22</sup>。

如果不由中央政府负责资金筹集和集中管理,那么至少应当保证地方政府的事权财权相匹配。然而,在我国“基层政府支出责任普遍大于其财政能力(转移支付后),导致其无法向当地居民提供足够的公共服务”<sup>23</sup>。1994 年分税制改革以来,虽然县级政府获得了作为一级政府的财政权力和自主性,但我国逐渐形成了财政支出越来越地方分权化与财政收入越来越中央集权化的格局,中央政府征收了 60%左右的财政收入,却由地方政府承担 70%的支出责任,这导致了政府间财政收支垂直不平衡的问题<sup>24</sup>。由于许多民生支出领域如支农支出、文教科学卫生支出、社会保障支出,主要由地方财政承担,结果导致财力有限的地方政府难以提供足够的公共服务。就社会保障而言,自 1997 年以来逐渐成为了地方财政比较大的支出项目。随着社会保障项目不断增多、



覆盖面不断扩大、保障水平不断提高, 地方财政日益面临着破产的风险。更为严重的是, 社会政策支出责任的地方化加上地方政府财力的不匹配, 导致许多地方政府形成“倒逼型”的制度外、预算外支出, 产生了大量的“乱收费”问题<sup>25</sup>。

国务院最近推出的“新型农村社会养老保险”, 在全国范围内规定了农民基础养老金标准, 由于各地经济社会发展水平不一, 地方政府(尤其是县级政府)适当“做增量”是必要的, 但“新农保”试点指导意见对基础养老金待遇的正常增长机制以及其中各级政府的财政投入比例都未作出具体规定。而在中央财政投入与基础养老金待遇正常增长缺乏明确联系的情况下, 可能会导致各级政府在调整城乡居民养老金待遇水平上出现责任模糊或者过于依赖县级财政的现象。由于中央与省级政府财政投入、转移支付的相对不足, 即便是发达地区的县财政也日益陷入缓解地方财政压力与提高各项保障水平之间形成两难的窘迫境地。

总之, 德清县初步建立的城乡居民养老保险制度, 显现了未来我国养老保险乃至整个社会保障制度的走向。完善这一制度, 需要中央和省、县(市)级政府继续发挥各自作用, 而且进行充分协同。在此我们提出两条原则性建议:

第一, 平等享有基本社会保障是公民的一项社会权利, 对全体国民实施统一的制度安排是社会保障的基本原则。如果说受制于历史遗留的诸多结构问题和目前的经济社会发展水平, 我国尚不具备建立全民统一的国民年金制度, 那么城乡居民社会养老保险制度应追求一体化、弹性化和可持续性, 在各级政府主导下建立与各地经济社会发展水平相适应的养老金待遇正常增长与调整的长效机制, 从而在不完全的意义上实现社会养老保险的普惠性。

第二, 政府是社会保障的责任主体, 城乡居民社会养老保险体系建设应进一步明确各级政府责任, 合理设计各级财政的筹资比例。在现行政府间财政关系不调整的情况下, 中央、省级政府在全面推进全覆盖的社会养老保险制度时, 应继续加大中央与省级的财政转移支付力度, 提高统筹层次, 并采取积极举措(财政等方面)激励地方政府提升养老金水平和一体化制度建设, 从而形成中央与地方之间政策的有效衔接, 确保地方政府的政策创新具有可持续性。

#### 注释:

①Shih-Jiunn Sh, i Left to Market and Family—Again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China, Social Policy & Administration, 40, 7, 2006, pp. 791–806.

②李迎生:《转型时期的社会政策》, 北京:中国人民大学出版社 2007 年版, 第 277 页。

③何文炯、金皓、尹海鹏:《农村社会养老保险:进与退》, 《浙江大学学报》2001 年第 3 期。

④高和荣:《中国农村社会养老保险方案难以实施的经济社会学原因探析》, 《吉林师范大学学报》(人文社会科学版)2003 年第 3 期。

⑤戴卫东:《中国农村社会养老保险制度研究述评》, 《中国农村观察》2007 年第 1 期。

⑥庾国柱、王国军、朱俊生:《制度建设与政府责任——中国农村社会保障问题研究》, 北京:首都经济贸易大学出版社 2009 年版, 第 92 页。

⑦陆解芬:《论政府在农村养老社会保险体系建构中的作用》, 《理论探讨》2004 年第 3 期。

⑧刘昌平、殷宝明、谢婷:《中国新型农村社会养老保险制度研究》, 北京:中国社会科学出版社 2008 年版。

- ⑨谭克俭：《农村养老保障体系构建研究》，北京：中国社会科学出版社 2009 年版，第 52 页。
- ⑩林闽钢：《社会政策——全球本地化视角的研究》，北京：中国劳动社会保障出版社 2007 年版，第 164 页。
- 11 刘金华、杨军昌：《构建城乡一体化的社会养老保险》，《江苏农村经济》2005 年第 8 期。
- 12 肖金平：《构建城乡一体化的基本养老保障运行机制》，《长白学刊》2000 年第 3 期。
- 13 褚福灵：《论建立覆盖城乡居民的养老保障体系》，《北京劳动保障职业学院学报》2009 年第 2 期。
- 14 Ling Zhu, Old Age Security: A Case from Rural Suzhou, China & World Economy, 14, 1, 2006, pp. 67-78.
- 15 哈特利·迪安：《社会政策学十讲》，上海：上海人民出版社 2009 年版，第 77 页。
- 16 T. H. 马歇尔、安东尼·吉登斯等著，郭忠华、刘训练等编：《公民身份与社会阶级》，南京：江苏人民出版社 2008 年版，第 115~116 页。
- 17 贝弗里奇：《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，北京：中国劳动社会保障出版社 2008 年版，译者序第 3 页。
- 18 董文胜：《劳动保障部官员：农村社会养老保险问题突出》，《中国证券报》2006 年 11 月 27 日。
- 19 Daniel Beland and Ka Man Yu, A Long Financial March: Pension Reform in China, Journal of Social Politics, 33, 2, 2004, pp. 267-288.
- 20 詹姆斯·米奇利：《社会发展：社会福利视角下的发展观》，上海：上海人民出版社 2009 年版，第 101 页。
- 21 林义：《农村社会保障的国际比较及启示研究》，北京：中国劳动社会保障出版社 2006 年版，第 50 页。
- 22 郭雪剑：《发达国家政府间社会保障管理责权的划分》，《经济社会体制比较》2006 年第 5 期。
- 23 张永生：《政府间事权与财权如何划分：国际经验及其对中国的启示》，卢中原编：《财政转移支付和政府间事权财权关系研究》，北京：中国财政经济出版社 2007 年版，第 166 页。
- 24 张光：《中国财政转移支付政策的演变：1949 - 2009》，《中国“行政国家”六十年：历史与未来》会议论文集，中山大学 2009 年 10 月 19 日。
- 25 中国发展研究基金会：《公共预算读本》，北京：中国发展出版社 2008 年版，第 134 页。