

城乡居民基本养老保险制度： 运行风险与消解路径

张开云 徐强 马颖颖¹

(华南农业大学, 广东 广州 510642)

【摘要】:基本养老保险是现代社会保障体系中最重要制度安排之一,它的长期积累特性与巨额给付规模,决定了其对整个社保制度具有重要影响。城乡居民基本养老保险制度作为城乡居民老年风险防控的重要基础制度,对促进民生发展有着重要作用。在老龄化、高龄化、空巢化等因素的叠加影响下,我国目前的城乡居民基本养老保险制度在基金筹资、基金运营管理、制度待遇和制度间衔接四个重要的运行环节面临诸多风险与挑战。因此,必须夯实多元筹资结构与渠道,加强基金运营管理,构建科学的待遇调整机制,优化制度间的协同与衔接从而提升城乡居民基本养老保险制度的抗风险能力和制度吸引力,进而实现制度可持续、高质量发展,增进和充分保障参保者权益。

【关键词】:城乡居保 运行风险 筹资渠道 调整机制 制度衔接

【中图分类号】:D669 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2021)2-0061-09

一、问题的提出

基本养老保险是现代社会保障体系中最重要制度安排之一,它的长期积累特性与巨额给付规模,决定了其对整个社保制度具有重要影响。从本世纪初开始,我国逐步为广大农村居民和城镇居民建立了社会基本养老保险制度,并于2014年将“新农保”和“城居保”整合建立统一城乡居民的养老保险制度,以期缩小城乡养老保险差距,促进社会公平。十九大报告明确提出要“完善城乡居民基本养老保险制度”。经过多年的发展,城乡居民基本养老保险制度取得较大发展,参保人数、平均待遇由2012年的48369.5万人、73.3元/人/月发展到2019年的53266万人、161.86元/人/月^②,为保障城乡居民老年生活发挥了重要作用。

国内学界对社会保障或社会保险制度风险有较为丰富的讨论。这些讨论由主要聚焦社会保障或社会保险整体制度(社会保障或社会保险)风险向关注具体制度(如城镇职工基本养老保险制度,以下简称“城职保”)风险转变和深入。随着新型农村社会养

1基金项目:国家自然科学基金2020年度面上项目“农村相对贫困家庭生计脆弱性测度、形成机理与消减政策优化研究”(72074083);广东省教育厅广东高校科研平台和项目“突发公共卫生事件应急治理体系的短板与优化路径研究——以广州、武汉、深圳为考察样本”(2020KZDZX1042);广州市哲学社会科学规划基金项目“广州市社会组织参与社区福利治理问题研究”(2019GZYB38)。

作者简介:张开云,华南农业大学公共管理学院教授,主要研究方向:社会保障政策、社会治理与减贫治理;徐强,华南农业大学公共管理学院副教授,主要研究方向:养老保险政策;马颖颖,华南农业大学公共管理学院青年副教授,主要研究方向:社会保障政策与医疗保障。

2①数据来源:中华人民共和国人力资源和社会保障部官网公开的2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报,制度月均待遇为制度支出除以待遇领取总人数。

<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/>。

老保险制度的建立、发展和城乡居民基本养老保险(以下简称“城乡居保”)制度的整合发展,学界开始关注农村居民基本养老保险和城乡居保制度风险问题。并且随着研究的丰富和深入,社会基本保险制度的“基金缺口”风险或可持续发展问题越来越受到关注和重视。我们认为,一个基本养老保险制度的高质量发展的关键是制度的有效运行,制度良性运行是社会保障制度可持续发展的根本保障。现实表明,由于制度实施时间短、牵涉面广等原因,在老龄化、高龄化、空巢化和经济发展新常态背景下,城乡居保制度可持续、高质量发展面临诸多运行风险与挑战。本文尝试通过理论解析和数据论证,梳理和讨论城乡居保制度在基金筹资、基金运营管理、制度待遇和制度间衔接四个重要而关键的运行环节存在的风险以及风险程度,并提出消解这些运行风险的可行路径,以期推动城乡居保制度的可持续、高质量发展,增进和保障居民福利权益。

二、城乡居民基本养老保险制度面临的主要运行风险

(一)基金筹资风险

城乡居保制度的筹资安排表明,制度筹资设计考虑了较为宽泛可行的筹资来源,即个人缴费、政府补贴、集体补助和社会捐助。在福利刚性和经济新常态以及对社会保障制度高质量发展要求的背景下,城乡居保制度的筹资风险凸显和加大。具体表现在:

一是个人缴费筹资提高面临挑战。在制度整合后,农民缴费额度有所提高,合并后的农民养老保险个人缴费额度档次从每年100元、200元、300元、400元、500元的5个档次增加到12个档次^①,个人缴费标准统一归并为每年100~2000元12个档次,有些地方的最低缴费档次提高为每年200元或300元。虽然中低档次缴费在农村家庭可承受范围内,但农民选择高档次缴费的可能性由于经济环境和收入来源的变化而趋于缩小。所以,个人缴费负担的加大可能引发居民“退出制度”的选择,从而使得基于参保者的筹资面临较大损失风险。同时,扩大参保面带来更多“个人缴费”由于制度的“自愿原则”面临挑战。从2014年建立统一的城乡居保制度以来,全国城乡居保参保总人数变化不大,维持在50000—53300万人之间,2014年以来每年的增长率不足1%^②。调查发现,在农村,城乡居保制度参保扩面压力大,农村居民停保、弃保和断保现象有所增多。可见,我国城乡居保参保扩面存在较大难度,使得扩大“个人缴费”这一筹资渠道的风险加大。

二是政府补贴筹资较大,地方财政可能由于选择偏好(愿意将公共财政的钱投入到产生经济效益的领域而不是民生领域)诱发生生保障投入不足的风险。数据显示^③,2019年我国城乡居保基金支出3114亿元,养老金领取者达到16032万人,据此计算人均养老金约161.86元/人/月。2017年我国城乡居保基金收入中个人缴费只有810亿元,财政兜底补助(包括中央政府和地方政府两级财政补助)约为1562亿元^④。假定退休人员、人均养老金和城乡居保个人缴费按过去6年(2014—2019)的变化趋势和变动比例测算,2020年中央和地方财政应对城乡居保基金缺口需要补助2602亿元,2025年中央和地方财政应对城乡居保基金缺口需要补助5917亿元,2030年中央和地方财政应对城乡居保基金缺口需要补助12896亿元^⑤。这表明,政府公共财政在应对城乡居保基金缺口方面的投入必须逐年上升。但当前我国公共财政收入的现状和公共财政投入结构的“重经济弱民生”惯性,再加上新冠疫情的影响,可能导致城乡居民养老保障制度补贴投入不足。

3①《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),中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-02/26/content_8656.htm。

②数据来源:根据2010年—2019年各年度人力资源和社会保障事业发展统计公报整理及计算得出。

③数据来源:国家财政部公开数据;国家人力资源和社会保障部-各年度人力资源和社会保障事业发展统计公报;其中个人缴费占比=个人缴费÷基金收入*100%。

④说明:由于人力资源和社会保障事业发展统计公报从2018年后不再公布个人缴费,此处仅以2017年人力资源和社会保障事业发展统计公报中公布的数据为准测算。

⑤说明,本处测算数据均来自2014—2019年各个年度的人力资源和社会保障事业发展统计公报。2014—2019年间城乡居保退休人员平均增长率为 $(3.4+3.2+2.1+1.9+0.8)/5$,即2.3%。人均每月养老金平均增长率为

$[(119.2-91.5)/91.5+(117.33-119.2)/119.2+(126.72-117.33)/117.33+(152.32-126.72)/126.72+(161.86-152.32)/152.32]/5$,即12.63%。2014—2017城乡居保个人缴费平均增长率为 $[(700-666)/666+(732-700)/700+(810-732)/732]/3$,即6.78%。

(二)基金贬值风险与支付风险

自2014年全国实行统一的城乡居保制度后,基金征缴得到加强和优化,其积累的基金总量不断增加,加强基金保值增值对实现制度可持续发展有重要影响。但是,目前我国城乡居保基金统筹层次低,基金投资运营受制度约束,导致我国城乡居保基金收益低,保值增值难度大,存在较大的贬值风险。同时,在老龄化、高龄化、空巢化和少子化叠加情景下,加上福利刚性的特性助推,基金支付存在较大风险。

一是基金运营存在贬值现实和风险。总体来看,2001—2010年,养老保险基金年均收益率不足2%,而同期年均通货膨胀率为2.14%,这部分养老保险基金保值面临挑战,增值难度更大。截止到2018年,我国城乡居民养老保险基金累计结余达到7250亿元^①。但比较发现,2014—2018年我国的CPI(最低是101.4,最高是102.1)高于当年的城乡居保收益率。就全国而言,《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》(下文统称为“《意见》”)规定“城乡居民养老保险基金按照国家统一规定投资运营,实现保值增值”。但由于没有出台具体的投资运营细则,为保证基金的安全性,城乡居保基金目前的投资渠道主要是存入银行或购买国债,收益率较低。比对中国工商银行2018年人民币存款利息率(年利率0.3%—2.75%)的参照标准,城乡居保基金收益率相当低。比占全国社会保障基金的投资收益率^②可以发现,城乡居保基金收益率不足其十分之一。2015年以来城乡居保制度基金收益率连年下降,趋近于零,而通胀率则保持在2%左右^③。可见,基金存在“贬值”现实和风险,导致福利损耗。同时,由于制度约束导致的贬值风险预计将持续存在较长时间。

二是老龄化、高龄化、空巢化和少子化带来的基金支付风险与挑战。近些年来,随着我国人口出生率和死亡率变化趋势的“双低”、人均预期寿命的延长,人口老龄化、高龄化、空巢化、少子化“四化”叠加,不仅对我国社会经济发展造成影响,也给居民基本养老保障的待遇支付带来严峻的挑战。民政部发布的《2019年社会服务发展统计公报》显示,截至2019年底,全国60周岁及以上老年人口25388万人,占总人口的18.1%,其中65周岁及以上老年人口17603万人,占总人口的12.6%^[1]。有学者分析认为,2019年底已有60岁及以上老年人口2.54亿,预计2025年将突破3亿,2033年将突破4亿,2053年将达到4.87亿的峰值,约占总人口的27%,在2040年前,农村65岁以上老龄人口占比每年上升1个百分点,速度是全国的两倍^[2]。另外,有数据显示,80岁以上高龄老年人持续增加到2020年的2900万,2030年的4300万,2050年的1.08亿;空巢和独居老年人则持续递增到2020年的1.18亿,2030年的1.8亿,2050年的2.62亿^[3]。人口老龄化和高龄化的发展必然带来老年人养老支出(包括基本生活消费需要和医疗服务支出)的增加,空巢化和少子化(长期的人口衰退)伴随着不断加剧的老龄化,则带来老年人口的生活照料需求的上升。虽然城乡居保制度主要用于保障老年人口的基本生活消费需要,但是当生活照料、医疗服务等刚性支出不断增加时,必然会挤占主要用于日常生活消费的养老金,使得老年人口的生活水平降低,甚至导致老年贫困的发生。人口老龄化、高龄化、空巢化和少子化的共同发展,加大未来的养老成本,进而增大城乡居保的支付压力,必然使得城乡居保制度产生一系列的支付风险,这是我国城乡居保制度在未来几十年可持续发展中必须面对的严峻现实。数据显示,我国城乡居保养老金实际领取人数从2012年的13075万人上升为2019年的16032万人,连续7年实际领取人数年增长率均大于参保人数年增长率,参保人数与实际领取待遇人数之比从2012年的3.70:1下降到2019年的3.32:1^④。从数据变化可以初步研判,随着我国城乡居保的参保人数与养老金享受人数不对等的递增而产生的矛盾可能引发待遇支付压力与风险。

三是福利(待遇)刚性特点引发的支付风险。发达福利国家的福利实践表明,基本养老保险制度待遇具有较强的福利刚性,即人们对自己的福利待遇(数量、项目或水平)具有只能允许其上升不能允许其下降的心理预期。此前我国的城镇职工基本养老保险制度已经连续14年调高制度待遇,一定程度反映这一“特性”(当然,除了福利刚性本身的制度因素外,我国职工养老保

^①数据来源:国家人力资源和社会保障部《2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

^②2000—2018年,年均收益率为7.82%。具体历年收益率请参见:全国社保基金理事会-基金历年收益情况表, <http://www.ssf.gov.cn/cwsj/tzsy/>。

^③数据来源:国家人力资源和社会保障部-各年度人力资源和社会保障事业发展统计公报;基金年度结余=基金收入-基金支出;基金本年收益=基金累计结余-(基金本年结余+上一年基金累计结余),如2017年基金本年收益=6318-932-5385=1;基金本年收益率=基金本年收益÷上一年基金累计结余*100%,如2017年基金本年收益率=1÷5385*100%=0.02%。

险制度待遇起点较低,经济发展伴生的通货膨胀率高也是助推“调待”的重要因素)。城乡居民基本养老保险制度的待遇调整或“调待”压力(福利刚性需求)也是存在的,并在制度待遇攀比心理助推下^[4],其“调待”压力日益增大。有学者研究认为,从2005年至2011年,我国企业职工养老金年均增长13.4%,由2005年的每人每月713.25元提高到2011年的每人每月1516.68元,和同期居民消费价格指数(CPI)相比,养老金平均上涨幅度高出10.03个百分点,基本跑赢了CPI,^⑤实现了共享经济社会发展成果的目标,较“充分”地保障了参保者的福利权益。但是,由于城乡居保制度尚未建立定期待遇调整机制,未能给参保者一个合理预期,也不能合理引导参保者的预期,使得养老金领取者基本以城镇职工的待遇和调待比例为参照系,要求政府同比例提高城乡居保养老金的待遇,从而使政府面临较大的支付压力和风险。

(三)制度待遇风险

制度待遇风险是指城乡居保制度的养老金水平低、替代率低可能引发待遇领取者的基本生活得不到充分有效保障的风险。主要表现在:

一是与城乡低保标准比较来看,城乡居民基本养老保险制度的平均待遇水平偏低。近几年来,作为居民老年基本生活基础保障的城乡居保制度待遇平均水平及其调整幅度低于低保制度“待遇”,城乡居保制度的平均待遇不及城乡低保标准的1/2。数据显示,城乡居保制度的人均养老金待遇从2013年的每月81.59元提高为2019年的161.86元。与此同时,全国的城市低保标准和农村低保标准逐年提高,全国城市低保标准从2013年的每人每月373元到2019年的624元,全国农村低保标准从2013年的每月202.8元到2019年的444.63元^⑥。伴随这两个制度发展的是两者之间差距的逐步扩大,我国城乡人均养老金与城市低保标准相比,从2013年的相差291.41元到2019年的相差462.14元;与农村低保标准相比,从2013年的相差121.21元到2019年的相差282.77元。数据表明,城乡居保制度待遇平均水平不足农村低保线的1/2,不足城市低保线的1/3,作为底线保障或托底保障的低保标准(低保待遇的一种参考指标)远远高于作为保障一般生活水平的城乡居保养老金的平均水平。从保障标准的增幅上看,城市低保标准和农村低保标准基本上以两位数的幅度增长,其平均增幅基本上高于城乡居保平均待遇的平均增长幅度,且差距尚有不断扩大的趋势。

从理论角度看,衡量社会保障制度体系优劣的重要维度之一是不同制度(社会救助、社会保险和社会福利)之间的层次性。社会救助,特别是其基础制度——低保制度是困难群体基本生活保障的托底制度,提供基本生活保障的底线标准。社会保险在整个社会保障体系中对社会风险防控具有基础作用,其中的社会基本养老保险制度为参保者提供基本生活保障。基于社会保障制度体系的层次性要求,其中的社会基本养老保险制度待遇应当高于低保标准,否则将难以发挥其基础性作用。现实考察表明,城乡居保的平均待遇远低于城乡低保标准,背离了社会保障制度体系的层次性规范,可能引起参保者对未来制度待遇的不确定预期,从而退出制度,影响制度的可持续、高质量发展。

二是城乡居保制度待遇替代率偏低。替代率是衡量老年退休生活经济保障程度的关键性指标,是指劳动者或居民退休时的养老金占退休前某一时期(工资)收入的比例,反映基本养老保险的给付水平。按照国际经验,如果养老金替代率大于70%,一般可以维持退休前现有的生活水平;如果在60%—70%之间,可以维持基本生活水平;如果低于50%,则生活水平较退休前会有大幅

^⑤①2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报

<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/ghtj/tj/ndtj/202009/W020200911401822058532.pdf>。

②《退休人员涨工资双轨制致养老金待遇差距加大》,见<https://www.66law.cn/topic2012/smtxsxz/88292.shtml>。同时,人力资源和社会保障事业发展统计公报数据显示,2005年末全国城镇基本养老保险参保离退休人员4367万人,基金支出为4040亿元,计算可得人均养老金为770.93元/月。2019年末全国城镇职工基本养老保险参保离退休人员12310万人,基金支出为49228亿元,人均养老金为3332.52元/月。见人力资源和社会保障事业发展统计公报:<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>。

③数据来源:城市、农村低保标准数据来源于国家民政部-2013—2019年度社会服务发展统计公报;城乡居民人均养老金数据来源于国家人力资源和社会保障部-2013—2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报;城市低保标准增长率=(当年城市低保标准-上一年城市低保标准)÷上一年城市低保标准增长率*100%;农村低保标准增长率=(当年农村低保标准-上一年农村低保标准)÷上一年农村低保标准增长率*100%;城乡居民人均养老金增长率=(当年城乡居民人均养老金-上一年城乡居民人均养老金)÷上一年城乡居民人均养老金*100%。

下降。以此为参照值进行测算可以发现,我国 2013—2019 年的城乡居保平均养老金替代率均不超过 7%,农村居民的城乡居保平均养老金替代率超过 10%,城镇居民的城乡居保平均养老金替代率更低,不足 4.5%^①。可见,无论与城镇职工基本养老保险制度的替代率(50%—70%)相比,还是与机关事业单位养老保险制度的替代率(80%)相比^[6],抑或与城乡低保标准的替代率相比,城乡居保制度的替代率明显偏低。

综上所述,城乡居民基本养老保险的制度待遇不但在绝对数值(标准:元/月/人)上与低保标准存在较大差距,并在年增长率指标上也存在差距。更为重要的是,该制度与城镇职工基本养老保险的待遇差距(如替代率)更大。这说明,作为城乡居民老年基本生活保障的基础性制度不但不能起到缩小城乡收入差距的作用,反而由于制度差异而固化了城乡不同参保群体的制度身份,难以发挥社会保障制度作为社会团结和社会融合的社会性功能,影响居民参保积极性和主动性,从而使得制度可持续、高质量发展面临不确定性风险。

(四)制度衔接风险

城乡居保制度与城镇职工养老保险制度衔接安排不尽合理,容易引起制度退出或损害参保者福利权益的风险。目前,虽然城乡居保制度与城镇职工基本养老保险制度之间的转移接续出台了初步“办法”,^②但这个“办法”由于不尽合理,备受“非议”。

从理论角度看,制度间的转移接续实际是权益和责任的流转。当前,在当下的社会保障制度框架中,权益和责任主要通过两个变量或要素来体现,即缴费年限和账户“资金”。

不合理之一是缴费年限的问题。已有的“办法”规定,城乡居保制度与城镇职工养老保险制度之间转移接续,如果从城乡居保向城职保制度转移,缴费年限不累积计算。也就是说,农民进城打工参加城职保,其之前所参加的城乡居保的缴费年限基本不能按缴费年限如数累计合并。这样的规定受到一定质疑。

不合理之二是统筹基金转移问题。如果城职保向城乡居保制度转移,缴费年限合并累积计算。问题在于,“办法”只规定,个人账户资金随同转移到城乡居保的个人账户中,但“统筹账户”中“属于”参保者的“资金”不能随同转移。这样的规定也备受争议。

三、城乡居民基本养老保险制度运行风险的消解路径

从理论角度看,一个社会保险制度要实现有效运行和可持续发展,受到基金筹资、基金运营管理、制度待遇以及制度间衔接关系四个运行环节的影响。因此,要实现城乡居保制度的有效运行,推进城乡居保制度可持续、高质量发展,必须在夯实制度筹资渠道、优化基金运营管理、提升制度待遇和理顺制度间衔接关系四个方面着力。

(一)夯实多元筹资结构与渠道,增强制度抗风险和可持续发展能力

城乡居保基金主要有个人缴费、政府补贴、集体补助三个筹资渠道。同时,基金存款利息、社会捐助和其他收入也是基金来源的构成部分。在制度运行实践中,由于社会捐助、其他收入的不确定性,它们在基金总量中占比很小。同时,由于村集体经济发展的区域不平衡,并不是所有村集体都能够提供“集体补助”,已有的集体补助总额也逐年下降。所以,总体上看,城乡居保基金的主要来源为个人缴费和政府补贴。基于此,夯实城乡居保制度筹资的政策选项主要是激发个人参保缴费的积极性、优化缴费档次设计和加大政府补贴投入。

^①①数据来源:国家统计局一年度数据—人民生活—全体城乡居民收支情况;替代率=城乡居民人均养老金除以居民(分别是城乡居民、城镇居民和农村居民)人均可支配收入*100%。

②此处“办法”指人力资源社会保障部、财政部联合发布的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》(人社部发〔2014〕17号)。

一是激发参保积极性和优化缴费档次设计。首先,扩大参保面,鼓励年轻群体参保。有研究表明,参保率变化对养老保险基金收支具有敏感性,提高参保率会较大程度增加基金年收支差额的变动幅度。^[6]从现实来看,参保人数难以按比例持续增长,这是当下的一种短期性策略选项。因此,短期内扩大城乡居保制度的覆盖面,将非正式就业的居民,如自由职业者、家庭主妇、特困群体等全部纳入到城乡居保制度中,提高缴费人口增长率,对于扩大基金收入和保持基金财务平衡有非常重要的意义。可以通过政策宣传、服务改进等措施提高城乡居保的覆盖率。但是,扩面效果只是短期的,当扩面达到一定水平时,很难再通过这一措施提高养老保险基金收入。当然,值得注意的是,参保人数或缴费人口的增长在一定程度上会增加未来基金支付的压力,因为在未来某个时点,领取养老金的人会增多。

其次,鼓励高档次的缴费选择和优化缴费档次设计。假定城镇职工养老保险制度的个人缴费比例(8%)是合理的,以此为参照,城乡居保的缴费率实际偏低。调研表明,城乡居民缴费选择中低档次的占绝大多数,以每人每年缴费500元测算,2018年和2019年城乡居民人均可支配收入分别为28228.05元和30733元,按此测算可得出缴费率分别为1.77%和1.63%。若以每人每年缴费1000元计算,缴费率则为3.54%和3.25%。可见,我们需要优化制度设计,鼓励居民的高档次缴费选择。另外,我们将部分地方缴费档次和政府补贴进行对应比较后发现,随着参保者缴费档次的提高,政府补贴的额度虽然增长了,但是与缴费额度增长率相比,补贴额度增长率呈下降趋势。我们认为,为鼓励较高档次缴费,政府补贴不但应在额度上提高,而且增长率也应与缴费额度同比应提高。同时,为配合高档次缴费激励,需要根据社会经济发展的形势,适应居民收入多样化、差异化的实际情况,延展缴费档次,增强选择性和激励性。

最后,适度适时提高参保缴费最低缴费年限,建立缴费年限与基础养老金之间的关联激励机制。根据《社会保险法》规定,目前我国养老保险制度中缴费满15年可领取养老金。在城乡居保制度运行中,参保人退休时无论参保年限是15年、20年抑或30年,基础养老金基本一致(排除区域差异)。这种缺乏激励的“规定”容易导致参保者在缴费满15年后就断保,造成城乡居保基金筹资来源“中断”。可以说,缴费年限与基础养老金之间的“失联”不能很好地激发参保者长期持续缴费积极性。因此,为了保持城乡居保基金收入可持续发展,可以考虑调整最低缴费年限的规定,并将缴费年限与基础养老金待遇挂钩。首先,应该在合适的时机适度提高领取养老金的最低缴费年限。我们认为,城乡居保的最低缴费年限可提高到25年,则平均缴费年限将达到30年以上,这将大大提高城乡居保基金收入,特别是个人账户的累积总额,减轻基金平均待遇继而给政府施加的“提待”压力。同时,在提高领取养老金的最低缴费年限的同时,应将缴费年限与基础养老金待遇挂钩,如对达到最低累计缴费年限要求后,每多缴一年,每月增发一定比例的基础养老金。通过建立缴费年限与基础养老金之间的关联激励机制,做到缴费年限越长,基础养老金就越高。

二是明确政府责任,完善政府对城乡居保基金的财政投入制度,夯实城乡居保筹资的公共财政基础。参保群体扩面日益困难和老龄化、高龄化趋势扩大将对城乡居保制度的基金平衡与可持续发展带来挑战。财政补贴和投入对城乡居保基金的财务安全和基金平衡具有举足轻重的作用。所以,面对这些问题和挑战,需要明确各级政府责任,加强政府财政投入。

首先是树立和明确政府的财政投入责任和强化财政的“民本属性”和“民生导向”。从经济总量看,我国位居世界第二,达到中等发达国家经济发展水平。但是,即使考虑到国内外对社会仍保障支出的统计口径存在一定差异,从总体上看社会保障支出的比例仍远远低于发达福利国家^⑦。数据显示,全国社会保障和就业支出占全国财政支出之比由2011年10.16%到2016年的11.5%,中央社会保障和就业支出占中央财政支出之比由2011年3.04%到2016年的3.25%,地方社会保障和就业支出占地方财政支出之比由2011年11.44%到2016年的12.9%,全国社会保障和就业支出占GDP之比由2011年2.29%到2016年的2.91%^⑧。这些数据表明,我国城乡居保制度的政府补贴或补助主要由地方政府负担。同时,无论哪个指标,从2011年到2016年,提

^⑦①数据来源:根据<http://www.oecd.org/>网站统计数据整理所得。发达福利国家社会保障占GDP的比重基本都在15%以上,如:加拿大为16.9%(2006—2007);法国为28.4%(2007);瑞典为27.3%(2007);英国为20.5%(2007)。

^⑧①数据来源:《国家统计年鉴》(2011、2012、2013、2014、2015、2016年);全国社会保障和就业支出占全国财政支出之比=全国社会保障和就业支出÷全国财政支出*100%;中央社会保障和就业支出占中央财政支出之比=中央社会保障和就业支出÷中央财政支出*100%;地方社会保障和就业支出占地方财政支出之比=地方社会保障和就业支出÷地方财政支出*100%;中央社会保障和就业支出占全国社会保障和就业支出之比=中央社会保障和就业支出÷全国社会保障和就业支出*100%;地方社会保障和就业支

升程度均不大，发展缓慢。城乡居保制度支出在全国社会保障和就业支出中的占比非常微弱，但其却是覆盖人群最多的基本养老保险制度。社会保障支出的比例偏低，不仅难以体现“以人民为中心”的民生保障理念，也无法应对随着退休人口的快速增长和高龄化趋势而带来的基本养老金的支付压力。因此，必须明确政府的财政投入责任和强化财政的“民本属性”和“民生导向”。

其次是城乡居保基金“缺口”需要政府财政投入实现兜底保障。国家人社部人力资源和社会保障事业发展公报数据显示，2016—2019年城乡居保基金的收入为2933亿元、3304亿元、3838亿元和4107亿元，这些收入中含有政府对参保者缴费的补贴和个人缴费（2016年为732亿元、2017年为810亿元）。这四年的基金支出分别为2150亿元、2372亿元、2906亿元和3114亿元。可以看出，扣除掉用作积累的个人缴费，基金收支基本相抵。可以预测，随着人口老龄化发展，养老金领取人数增加，扩面难度加大，基金收支将面临“拐点”，即基金支出超过基金收入，城乡居保基金将产生“缺口”。同时，这也意味着政府的补贴责任和基础养老金出资责任将加重。因此，各级政府需要建立预警机制和提高民生保障投入，凸显“以人民为中心”的共享发展理念，更好更有效地应对基金缺口或支付风险问题。同时，修订完善相关制度规定，明确财政投入的增幅与经济发展速度、人口老龄化程度等之间的动态关系，使财政对城乡居保基金的投入制度化和合理化。

（二）坚持精算平衡，加强基金运营管理，增强基金的支付能力

一是引入精算平衡，提升制度筛选与模拟的科学性。党的十八届三中全会已经提出要“坚持精算平衡”。精算作为科学，揭示的是大范围的长周期的规律，一般来说长期趋势预测是比较准确或者接近准确的，而短期的预测则往往偏离会比较大，我们应该把重点放在城乡居保系统性风险防控和基金可持续预测上。

前述分析告诉我们，在老龄化、高龄化、投资运营渠道不通等多因素的叠加影响下，城乡居保基金的可持续主要靠政府财政投入来支撑。财政投入、缴费率、收益率、替代率之间的精算平衡决定着城乡居保制度的制度定型、制度预期和制度模拟，对未来政策调整具有重要的基础性作用。为此，我们提出如下政策选项：一是在全国建立政府精算中心，运用新的工具，拓展新的视角，更新思维模式，推进精算在社保领域发挥基础性作用；二是由于精算与人口老龄化关系密切，人的生命周期在发生变化，必须多部门联动协同，重视人口数据的采集、处理与共享，为精算平衡奠定基础；三是探索建立政府社保精算制度的可行性。一条可行的路径是推动更多的专业机构开展社会保险的精算，通过政府购买社会服务综合多家精算的成果做出研判和决策。

二是重视城乡居保基金的投资运营，确保养老保险基金的保值和增值，提高基金收益率和增强基金的支付能力。要使城乡居保基金实现财务平衡和可持续发展，仅仅做到养老金的“开源”与“节流”是不够的，还必须重视基金投资运营以实现保值增值，增强基金的支付能力。当前，由于投资政策障碍及风险管理水平的约束，城乡居保基金的投资范围十分狭窄，只能存放银行和购买国债。这一投资方式虽然保证了养老基金的安全性，但却无法有效实现其盈利性。

基金的保值增值对未来保持基金平衡特别重要。我们认为，在国家政策层面，社保基金投资运营管理新办法的出台为加强城乡居保基金运营管理提供了“政策窗口”，即地方可以通过委托全国社会保障基金理事会对结余基金进行投资运营，实现基金的“盈利性”。同时，借鉴美国401K基金的投资运营经验，大力进行制度创新，践行基金投资专业化、多元化战略。可以由政府委托专业投资机构对基金进行投资运营，政府则做好制度优化和进行有效监督，政府与市场发挥各自的优势，协同提升基金投资收益，实现基金保值增值。同时，逐步拓宽养老基金的投资渠道，调整现有的养老保险基金投资组合，采取多元化投资策略，以提高养老基金投资的收益率，从而增强基金的支付能力，助力城乡居保制度可持续、高质量发展。

（三）构建科学的待遇调整机制，保持合理的养老金平均替代率水平

出占全国社会保障和就业支出之比=地方社会保障和就业支出÷全国社会保障和就业支出*100%；全国社会保障和就业支出占GDP之比=全国社会保障和就业支出÷国内生产总值(GDP)*100%。

理论分析表明,不确定的、随机性的养老金待遇调整方式无法合理引导参保者对制度待遇的合理预期,也会给政府调待和财政投入带来较大压力。要实现养老金待遇的合理预期,需要构建科学的待遇调整机制和保持可预期、可接受的平均养老金替代率水平。

一是构建科学的养老金待遇调整机制。科学合理的养老金待遇定期调整机制对于保障参保者基本生活水平和分享经济发展成果具有重要作用。同时,由于我国城乡居保覆盖面广,平均养老金总体水平低,构建养老金定期调整机制是政府必须回应的一个重要民生议题。

就城乡居保制度而言,城乡居保养老金待遇调整机制实际等同于基础养老金调整机制。诸多研究表明,科学的养老金待遇调整机制设计主要考虑四个核心变量:GDP 增长率、平均工资增长率、物价变动情况(消费价格指数 CPI)和财政负担能力。我们认为可以运用“平均法”和“权重法”设计科学的待遇调整机制。其中,“平均法”就是将不同变量的变动率进行平均处理,作为待遇调整的比例,其公式为:基础养老金待遇调整比例=(GDP+CPI+AI+FN)/4。^①而“权重法”就是将不同变量通过专家打分等方法测算出不同权重,从而计算确定待遇调整比例。其公式为:基础养老金待遇调整比例=(GDP×W+CPI×X+AI×Y+FN×Z)/4。^{②⑨}

二是保持合理的养老金平均替代率水平。养老金平均替代率的变化对基金支出和基金平衡具有较大影响,降低养老金平均替代率能够极大地减少基金支出,有助于平衡基金的收支,但是这也意味着养老保险待遇的下降。因此,需要谨慎对待养老金平均替代率的作用。过高的替代率会大幅提高养老金的支出,造成基金收支失衡,不利于养老保险制度的可持续发展;过低的替代率会降低退休人员的生活水平,不能充分发挥养老保险应有的作用。

相关研究发现,1999 年我国企业养老金替代率为 69.18%,2002 年下降到 59.28%,2005 年降低到 47.94%水平后,一直处于 45%左右 [7]。2011 年的企业养老金替代率仅为 42.9%。而目前发达国家的基本养老保险金替代率基本保持在 40%—50%。以 2017 年和 2018 年我国农村居民和城镇居民人均可支配收入为基数参照,城乡居保平均养老金替代率均不超过 15%。农村居民的替代率稍高,为 11.32%和 12.51%。城镇居民的替代率较低,为 4.18%和 4.66%。可见,城乡居保平均养老金的替代率尚处于“非正常”“偏低”水平,这进一步证明城乡居保制度迫切需要构建科学合理的养老金待遇定期调整机制,使城乡老年居民合理分享经济增长的成果,推进城乡居保养老保险制度高质量发展。

(四)优化制度间协同与衔接,充分保障参保者福利权益

一是强调和优化低保制度与城乡居保制度间的政策协同。从理论角度看,社会保障制度体系中社会救助(低保生活救助)和社会保险(城乡居保)的功能定位具有层次性,即社会保险居于中间层次而社会救助居于托底层次,但现实制度结果却是相反。因此,有必要推进政策协同,使得各制度回归“本位”。为此,可供选择的具体策略有:按照社会保障体系中社会救助、社会保险政策的理论层次定位,把城乡居保养老金的平均水平逐步调整到不低于低保标准,保障养老尊严和实现“老有所养”;推动低保与城乡居保的对接,超过 60 岁以上老年人一律享受城乡居保养老保险。同时,建立城乡居保养老金与低保标准调整联动机制,实现社会救助与社会保险制度之间的政策协调、协同运作、无缝对接。

二是优化城乡居保与城职保之间转移接续制度安排。城乡居保制度运行中,参保人员跨区域流动引发的不同制度转续是基本养老保险制度协同或衔接面临的重要问题之一,衔接不当将会影响区域间劳动力的流动,也将影响参保者福利权益的完整性,不利于这一制度的高质量发展。关于如何优化城乡居保和城职保制度之间的转移接续制度安排,一些学者做了初步的研究,提出了“折算加补缴”和“待遇加权分别享受”两种思路^⑩。采取“折算加补缴”的办法是基于城镇化大趋势,使更多的农民工

^⑨①GDP 指经济发展增长率, CPI 为消费者价格指数, AI 指平均工资增长率, FN 指财政负担能力。

^②GDP 指经济发展增长率, CPI 为消费者价格指数, AI 指平均工资增长率, FN 指财政负担能力; W、X、Y、Z 分别表示不同变量的对应权重。

^⑩①参见刘颖、赵萌:《浅析养老保险的跨城乡衔接》,载《中国社会保障》2011 年第 1 期;刘昌平、殷宝明:《基本养老保险关系城乡转续方案研究及政策选择》,载《中国人口科学》2010 年第 6 期。

在城保制度内解决养老问题。同时，该办法符合《社会保险法》的基本要求，具有可行性。但是，城乡养老保险待遇水平受工资增长率、农民收入增长率、个人账户投资收益率、养老保险待遇调整制度等多因素影响，而这些因素都具有不确定性，因而城乡养老保险待遇衔接折算制度的设计非常复杂。

我们认为，不同养老保险制度间的转移接续的核心是充分、完整的福利权益的转移接续，任何“残缺”权益的转移接续制度安排都无法得到参保群体的认同，无法充分保障参保者利益，未来将可能引发潜在的“群体诉求”型权益追溯。因此，必须在社保信息化的支撑下，打破现有制度框架进行制度创新，即“分段计算，加权计发”待遇。现有的养老保险制度之间的转移接续办法不尽合理，不能很好地实现参保者“完整权益”的充分携带和充分保障。可以借鉴欧洲经验，做好参保者信息化档案盒记录留存，对参保者在每个单一制度下缴费所积累的养老金权益为计算基础，由此计算参保者的实际养老金待遇。这种方法体现了贡献与福利对等的原则，使养老金制度具有高便携性，避免了原制度框架下的转移带来的权益“损失”，实现制度无缝衔接。

党的十九大报告指出要全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，以满足人民日益增长的美好生活需要。从政治层面看，城乡居保制度是有力保障和实现居民对美好生活追求这一“民生政治”的重要基础。而要提高城乡居民养老保险待遇、实现基金平衡和经办服务便利可及，我们必须夯实多元筹资结构与渠道，强化政府投入，适时适度调整制度主体权责，增强城乡居保制度抗风险和可持续发展能力。坚持精算平衡，加强和创新基金运营管理，优化经办服务，构建一个便利、可及的城乡居保制度，增强制度吸引力。还需要构建科学的养老金待遇调整机制，保持可预期、可接受的养老金平均替代率水平，合理引导预期。同时，重视和优化城乡居保与低保等制度间的联动协同与合理衔接，充分保障参保者福利权益。

参考文献：

[1]2019 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. 国家民政部官方网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/202009/20200900029333.shtml>.

[2]李纪恒. 实施积极应对人口老龄化国家战略[N]. 光明日报, 2020-12-17;董克用, 姚余栋. 养老金融蓝皮书: 中国养老金融发展报告(2016)[Z]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 53-55.

[3]全国老龄办: 4年后我国失能老人将达 4200 万 80 岁以上高龄老人 2900 万[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/26/c_1119794196.htm.

[4]郑秉文. 中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源[J]. 甘肃社会科学, 2009(3): 50-58.

[5]刘军伟, 刘华. 城镇企业职工养老保险制度风险及防范对策[J]. 河北学刊, 2015(2): 154-158.

[6]封铁英, 李梦伊. 新型农村社会养老保险基金收支平衡模拟与预测——基于制度风险参数优化的视角[J]. 公共管理学报, 2010(4): 107.

[7]养老金“双轨制”两端渐行渐远[EB/OL]. 新京报网, <http://www.bjnews.com.cn/news/2012/09/14/222801.html>.