

乡村振兴战略下基本养老保险 制度城乡融合路径研究

蒋军成 黄子珩¹

【摘要】：在加速老龄化趋势下，农村老龄化现象相对城镇更为凸显，农村居民基本养老保险的缴费率较低，替代率约占国际警戒线水平的 1/5，严重制约了乡村经济和社会的健康发展。城乡分割是农村居民基本养老保险制度“失灵”的根本原因。本文运用制度演进和路径依赖方法，剖析基本养老保险制度城乡融合的必要性、根结及其可行性，研究乡村振兴背景下完善基本养老保险制度的城乡融合路径，即从名义保障水平相同向实际保障水平相同过渡，优化城乡融合的渐进式路径设计，力图匡正城乡居民基本养老保险的制度“失灵”，让农村居民享受到公平公正可持续的基本养老保险待遇，助推乡村振兴战略早日实现。

【关键词】：乡村振兴 基本养老保险制度 城乡分割 城乡融合

【中图分类号】 F842.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-012X(2021)-06-0070(07)

在老龄化加速发展的进程中，农村老龄人口比例显著高于城镇。相对于行政事业单位人员、城镇企业职工退休时能够享受较多的财政养老扶助、较高的养老保险待遇，农村居民的基本养老保险缴费率较低，替代率仅有 11.39%，约占国际劳工组织确定的国际警戒线水平 55% 的 1/5，农村居民人均养老金微薄，因老返贫的风险更为突出。这一问题的根结不是经济收入差异，而是城乡分割的基本养老保险制度，导致农村居民难以获得保障基本生活的养老金待遇。党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略，要求整合城乡基本养老保险制度，完善城乡居民基本养老保险制度。^[1]实践中，我国已经将“新农保”与“城居保”整合成为“城乡居保”，但如何推动城乡居民与城镇职工、行政事业单位基本养老保险制度的城乡融合还缺乏具体的可行性路径。当前，国内外学者主要关注城镇职工基本养老保险全国统筹，包括养老金、公平、可持续、抗风险等方面，以及社会保障制度城乡一体化，有关基本养老保险制度城乡融合的研究不多。也有学者提出过城乡融合的设想，但从乡村振兴战略视角推动城乡融合基本养老保险的路径研究不足。本文运用制度演进和跨制度融合方法分析导致城乡居民基本养老保险制度“失灵”的症结，并探讨在乡村振兴背景下如何通过优化城乡融合路径来完善基本养老保险制度。

一、实施乡村振兴战略亟需城乡融合基本养老保险制度

乡村振兴战略提出推动基本养老保险城乡融合，这一举措有助于解决农村居民基本养老保险制度“失灵”问题，使老人们获得公平公正、“同质齐量”的养老保险待遇，提升亿万农村老人在乡村振兴中的获得感、幸福感和安全感。

1. 传统养老功能削弱，乡村振兴面临“老难所养”

当前，我国面临严峻的老龄化问题。我国 60 周岁及以上人口达 2.64 亿，占总人口的 18.7%。^[2]其中，农村老龄化现象更加突出，农村大部分常住居民是老年人口。随着家庭结构的小型化、少子化、空巢化日益加剧，自古以来形成的农村家庭“养儿防

作者简介：蒋军成，副教授，博士，硕士生导师，武汉工程大学管理学院，湖北武汉 430073

黄子珩，博士研究生，中南财经政法大学工商管理学院，湖北武汉 430073

基金项目：国家社会科学基金后期资助一般项目“基金可持续下统筹城乡居民基本养老保险制度研究”（19FGLB036）

老”功能正在逐步减弱。在新型城镇化进程提速下，人均占有耕地不断减少，农村老年人耕种能力减弱，土地流转收益甚微，传统农村土地养老的基础作用正在不断退化，而社会养老保险尚不健全。相对于城镇职工基本养老保险拥有较多的财政扶助、较高的待遇标准，农村居民基本养老保险的替代率仅有 11.39%，难以保障基本生活，^[3]面临“老无所依”“老难所养”的困境。

2. 基本养老保险“多元化”，城乡居民基本养老金保障效果“失灵”

长期以来，我国基本养老保险制度“多轨并行”。根据职业、人群不同，基本养老保险可分为行政、事业单位人员的基本养老保险、城镇企业的职工基本养老保险、农村居民和城镇非就业人员的城乡居民基本养老保险，失地农民基本养老保险和农民工混合养老保险。^[3]基本养老保险制度“并行不悖”，导致制度衔接受阻、养老金待遇不一、基金效益欠佳、人员横向流动困难。其中，参与城乡居民基本养老保险的农村居民人数最多，但是保障水平较低、替代率较小、实际功效较弱，社会关注度相对也较少。截至 2020 年底，农村居民的人均基本养老金只有 170 元/人/月，约为农村最低生活保障水平的 1/3，是同期城镇职工退休养老金的 1/21，且行政事业单位人员的退休金更高，说明城乡居民基本养老保险存在“失灵”，基本养老保险保障水平呈现“城乡分化”。基本养老保险制度城乡分割，流动性不强。2020 年我国农民工共计 2.86 亿人，但参保缴费积极性最低，约 1 亿名农民工尚未真正参加基本养老保险。^[5]

3. 实施乡村振兴战略，基本养老保险制度城乡融合成为大势所趋

党的十九大报告明确提出“乡村振兴战略”和“整合基本养老保险制度”。^[1]基本养老保险制度城乡融合势在必行。党中央提出完善统一的城乡基本养老保险制度，2022 年初步建立城乡融合发展体制机制，^[7]要求从较容易融合的失地农民基本养老保险和城乡居民基本养老保险开始，探索构建全国统一的城乡基本养老保险制度。城乡融合基本养老保险制度，有助于建立更公平、可持续的基本养老保险制度。但实现城乡居民与行政事业单位、城镇职工基本养老保险制度的城乡融合尚未设计出具体的路径。当前农村居民参与城乡居民基本养老保险制度只能在省级甚至县市级范围内流动，导致地区不平衡。推进基本养老保险制度城乡融合，能够发挥大一统下基本养老保险体系的规模效应、联动作用和互济功效。因此，构建全国城乡融合的基本养老保险制度迫在眉睫。

4. 养老保险债务风险加剧，城乡分割阻碍乡村振兴进程

目前，我国财政最大的风险来自于养老金缺口。随着人口老龄化加剧，养老金供不应求，且城乡分割的养老保险制度正在挑战财政支持的可持续性。同时，绝大部分的养老财政债务来自于城镇职工养老支出，而基本养老保险 90%以上的财政补贴来自于中央财政。随着城乡居民基本养老保险制度的不断完善和待遇提升，现行养老体制下的财政债务风险必将进一步加大，亟需深化基本养老保险制度城乡融合研究，有效应对对财政养老的债务危机。当前，我国大力实施以人为本的乡村振兴战略，然而户籍城镇化率却滞后于人口城镇化发展速度，城乡分离的基本养老保险制度束缚是其主要原因之一。大量迁移城市的农村居民不能享受平等的基本养老保险待遇，为后续养老埋下了隐患，阻碍了新型城镇化和乡村振兴进程。

二、城乡融合是基本养老保险制度变迁的必经之路

本文运用制度演进方法，从农村生产关系适应生产力的辩证角度，分析我国基本养老保险的政策脉络及其沿革趋势。

1. 城乡居民基本养老保险的制度演进

城乡居民基本养老保险伴随着农村生产力的发展而变迁，先后经历了四个阶段：

第一阶段：农村家庭养老保障制度(1955 年之前的小农经济)。新中国成立以前，我国社会养老保障制度尚未建立，城乡混

为一体。建国后百废待兴，城乡均采用家庭养老，尚未构建社会养老保险制度。直到社会主义计划经济体制初步建立后，为加快工业化和城市化进程，1951年由当时的政务院颁布了以城镇职工退休后领取养老保险、农村实行家庭养老为核心的《劳动保险条例》。1955年，各级企业、行政、事业单位建立相应的退休养老制度，农村仍然以家庭养老为主。此后，我国逐步建立城乡分割的养老保障体系。^[3]

第二阶段：农村集体养老保障制度(1956~1981年的集体经济)。在社会主义改造初期，农村集体合作经济坚持集体互助养老，利用早期农村公社的剩余物质保障了农村养老的公平性、可及性与激励效用发挥，维持当地老人的基本养老生活。然而，伴随集体经济“搭便车”的负外部性，催生了“庸懒”现象，农村老人生活捉襟见肘。之后，国务院出台《户口登记条例》，首次明确“农业户口”和“非农业户口”，将居民区分为农村和城镇居民，严管人口自由迁徙，强化了城镇企业职工“国家养老”福利，农村集体公社成为农村老人的主要依靠对象，由此构建了完全分割的城乡养老保障体系。

第三阶段：农村家庭和集体养老保障制度(1982~2009年的统分结合经济)。农村集体合作社解散后，集体养老回归至传统的农村家庭养老，家庭承包制有力地调动了农村居民的自我生产积极性，小农经济逐步富足，能够提供一定的农村老人养老生活保障。同时，一些地方试点农村居民养老保险制度，但以个人缴费为主，缺乏财政扶助，难以称为“社会化养老”。并且，养老管理水平低，覆盖人群少，投资收益难，降低了农村居民的养老参保积极性。

第四阶段：城乡居民基本养老保险制度融合探索(2009年至今的社会化大生产时期)。2009年9月构建的“新农保”制度，提出“政府贴、集体补、个人缴”，标志着在我国农村正式建立起社会化的养老保险制度，2014年与城镇居民基本养老保险融合，成为城乡居民基本养老保险，适应了社会化大生产的发展要求，从制度层面改变了五千年来的传统家庭养老模式，将构建社会化的统一居民基本养老保险作为制度目标。^[3]

2. 城乡融合是基本养老保险制度发展的必然趋势

纵观基本养老保险制度的变革规律，基本养老保险是未来的发展方向，城乡融合是推进乡村振兴和生产力发展到成熟阶段，转变农村养老关系的必由之路和现实需要。一是从生产关系看，小农经济需要家庭养老，集体经济承接农村集体养老，统分结合的经济对应家庭和集体相结合的养老，基本养老保险制度城乡融合满足社会化大生产所需。要实现乡村振兴和现代化大生产，必须冲破城乡分割的藩篱，实行城乡融合，为城乡居民基本养老保险制度提供必要的制度支持，缩小城乡养老“剪刀差”。二是从制度设计看，党和国家强力推进乡村振兴下的养老保险城乡融合，政策多、措施细、速度快。在顶层设计方面，党的十九大和党的十九届四中全会提出“基本养老保险制度整合”和“实现全国统筹基础养老金”。^[1]在政策执行层面，一系列养老保险法规、制度和政策的颁布和实施，有力推动了不同人群的基本养老保险制度城乡融合。三是从人口变化看，城乡融合是应对乡村振兴背景下人口结构变迁的必然选择。当前我国老龄化加速发展，农村家庭养老功能衰减，土地养老收益微薄，社会化养老保险成为农村养老的主要发展趋势，但目前还无法保障基本生活，根源在于城乡分割的基本养老保险制度，致使农村居民社会养老效用不足。城乡融合有助于破除基本养老保险的制度藩篱，提高农村社会化养老水准，推动城乡劳动力、老年人口和养老资源有序流动。四是从制度公平性看，城乡融合是促进城乡养老保障公共服务均等化的重要手段。目前我国城乡面临公共服务供给失衡的问题。剔除隐性福利，我国居民收入基尼系数高于国际标准的警戒线水平。其中，城乡居民与机关事业单位和城镇职工的养老待遇差异是造成城乡收入差距的重要原因。基本养老保险制度城乡融合，能够减少城乡基本公共服务分配不公，缩小城乡社会保险待遇差距。^[11]

三、城乡分割是当前城乡居民基本养老保险制度“失灵”的根源

作为一项惠民生、促和谐、助稳定的重大举措，城乡居民基本养老保险制度取得了举世瞩目的成绩，从制度上加快了城乡养老社会化的步伐，大幅提升了养老水准，缩小了城乡差距，但是依然存在不足之处。

1. 当前城乡居民基本养老保险制度存在的问题

一是城乡居民基本养老保险存在制度“失灵”。由于城乡居民的养老金待遇标准由基础养老金和个人账户两部分构成。前者2020年由中央财政补助农村老人作为基础，是当年农村居民人均可支配收入的7.35%，可谓杯水车薪、量力力微。大部分农村居民个人账户年均缴费100元，而且农村集体经济基础薄弱，对个人账户补助有限，致使城乡居民基本养老保险保障效果差，总替代率低，约占国际警戒线水平55%的1/5，难以维持农村居民的基本养老生活。^[11]二是城乡居民基本养老保险激励欠缺。截至2020年底，我国基本养老保险覆盖近10亿人口，其中农村居民参保率不高，而且参保水平低，距离全覆盖的目标还有不小差距，其中很大一个缺口来自就业流动性强的农民工。农村居民特别是青壮年参保积极性较低，甚至导致“逆向选择”。^[11]而且，当前基本养老保险城乡融合不深，制度激励欠缺，多缴费和长期缴费对农村居民吸引力不大，甚至部分参保人群出现退保弃保的现象。三是农村基础养老金地区间差距较大。当前，基本养老保险主要在县市层级融合和管理，地方经济和财政水平直接决定着城乡居民基本养老保险金的给付能力，由此导致我国城乡居民基本养老金在不同地区存在较大差异。管理层次较低束缚了基本养老保险关系衔接转移，制约了城乡制度融合。地区差异、部门利益、标准不一致、管理不统一成为制约基本养老保险制度城乡融合的重要桎梏。制度碎片化也不利于劳动力跨地域流动和养老金异地结算；基金规模小、利用效率低，难以建立养老金投资体制，基金收益率不高；地区间养老财力难以均衡和可持续，产生“制度套利”，致使财政风险加大。四是城乡居民基本养老金管理风险大。从整体上看，城乡居民和城镇职工基本养老保险制度还未完成省级融合和制度衔接，出现城乡分裂、“条块”分割甚至各自为政的现象。在监督管理方面，由于监管不严或监管缺失，为了解决地方财政困难，或者其他投资项目的燃眉之急，城乡居民基本养老金被部分地方政府挪用、挤占的现象时有发生，农村居民养老金到期难以领取，损害了政府的公信力，加剧了养老基金的风险。而且，城乡居民基本养老保险体系不够健全，容易造成养老基金贬值。五是城乡基本养老保险制度“多轨并行”。依据职业、人群不同可以划分为不同的基本养老保险制度，多轨并存，导致养老待遇不一，制度衔接受阻，基金效益欠佳，人员横向流动困难。基本养老保险制度各自为政、政策差异、标准迥异。特别是城乡居民与城镇职工、行政事业单位人员的基本养老保险在制度模式、筹资方式和支付渠道上存在不同，导致养老金待遇相差甚远。参加城乡居民基本养老保险的农村居民人口最多，但是保障水平较低、替代率较小、实际功效较弱。^[11]

2. 基本养老保险制度城乡分割的制约

一是经济方面，基本养老保险制度城乡分割掣肘了城乡居民获得公平而稳定的财政补助。当前，行政事业单位人员退休后的养老替代率达到70%~100%，城镇职工位居其后，替代率约为50%。农村居民最低，仅有11.39%。城乡基本养老保险制度分割，导致政府财政补助的标准不一、相差悬殊。农村居民无法享受相同标准的基本养老保险财政补助，致使城乡基本养老金差距愈来愈大。随着农村人口老龄化加剧以及农村老年人领取养老金的增加，城乡居民基本养老金必将产生巨大缺口。基本养老保险金制度间难以融合、区域间不能调节，造成社会养老资源不能跨区域合理分配，无法实现规模效应和互济功效。^[15]因此，城乡分割的基本养老保险制度，将会加剧我国基本养老保险金的债务风险。二是社会方面，基本养老保险城乡分割制约了城乡社会一体化。由于基本养老保险城乡分割，农村居民缴费率低，参保积极性不高，不利于农村养老长远可持续发展。而且，不同地区的财政实力不同，对基本养老保险的补贴不同，地域衔接受阻，造成基本养老保险制度的地域阻隔。城乡基本养老保险制度间难以衔接，妨碍了不同参保人群的自由流动，束缚了城乡资源灵活配置，无助于促进社会公平与和谐。在农村家庭小型化、少子化、空心化的背景下，家庭“养儿防老”模式已经举步维艰，绝大多数农村老人依赖传统的种地方式维系基本养老。许多农村老人自行耕作、自我养老、生活艰难。随着年龄的增加、体力的衰退、疾病的折磨，部分农村老人无法生活自理，无力看病吃药。^[3]

四、实现基本养老保险制度城乡融合的政策可行性

为了便于设计基本养老保险城乡融合的路径，先从政策层面探讨基本养老保险制度城乡融合的可行性。

1. 从制度模式看，统账结合模式具有可操作性

由于城乡居民基本养老保险与城镇职工、失地农民、行政事业单位人员、农民工基本养老保险均是采用统账结合模式，即全部按照“基础养老金+个人账户积累”的组成结构，符合城乡融合现实，每个居民建立个人独立的基本养老保险专款账户，人随工作走，账户随人走，养老金随账户流转，确保参与各类基本养老保险制度的人员自由、有序流动。

2. 从支付渠道看，待遇给付依据个人账户积累

无论是城乡居民、城镇职工，还是行政事业单位人员，待遇给付都是依据自己建立的个人账户资金、缴费年限、平均工资和人口预期寿命等确定养老待遇，其差异主要表现在个人账户资金积累方面，政府为每位居民发放个人账户积累的储存额。实行城乡融合后，在统一的基本养老保险制度内，势必导致养老金支付愈加便捷、管理更加高效、投资收益更佳。

3. 从筹资方式看，缴费组成模块能够相互衔接

当前，城乡基本养老保险的缴费模块均由个人、政府(或单位)组成，农村居民在内的城乡居民虽然有集体补助，但无强制力约束，实际效果较小，可以视为纳入政府(或单位)缴费模块。城乡居民和城镇职工基本养老保险都是采用“个人交、集体助(政府补)”，前者档次较少，后者水准更高。按照福利型的城乡融合原则，衔接基本养老保险时不能低于原来参保水平，“就高不就低”，在整合城乡居民与城镇职工基本养老保险时，政府财政补助应向城乡居民适当倾斜，从而缩小城乡居民的“集体补”与城镇企业职工缴费之间的差距，推动城乡居民与城镇职工基本养老保险的制度融合，建立保障水平相同下的城乡融合基本养老保险制度。

4. 从待遇水平看，城乡融合的替代率较为接近

在城乡“小融合”中，由于失地农民和城乡居民主要依靠个人缴费和政府微薄的财政支持，替代率都很低，可以通过提升缴费水平，提高待遇替代率，合并为城乡居民基本养老保险制度。同时，大部分农民工主要参加较高水平的城镇职工基本养老保险，替代率在50%左右，达到中等养老水平，显著高于城乡居民基本养老保险的待遇水准。行政事业单位原本主要依靠财政拨款，工资结构和参保方式相同，替代率都在80%左右，水平最高，容易合并成为“公共单位基本养老保险制度”。在城乡“中融合”中，将有工作单位且均由单位补助的城镇职工和公共单位基本养老保险融合，建立职工基本养老保险，替代率保持在较高水平。在城乡“大融合”中，城乡居民基本养老保险制度替代率低，应进一步加大筹资力度和财政补助，提高缴费档次，将缴费率上升到20%，按照大致3:1的抚养比，替代率达到60%左右，能够缩小与职工养老金的替代率差距，整合成为“居民基本养老保险制度”(见表1)，推动名义替代率相等，实现不同制度间养老金的名义保障水平相同。

表1 我国基本养老保险制度城乡融合政策可行性分析

类别	待遇水平	小融合	中融合	大融合	城乡一体化
城乡居民基本养老保险	替代率较低，约11.39%左右	构建“城乡居民基本养老保险制度”		构建“居民基本养老保险制度”(替代率达到60%以上),达到名义保障水平相同	“居民基本养老保险制度”内部养老金达到实际保障水平相同
失地农民基本养老保险	替代率低				
农民工混合养老保险	替代率不稳定，一般在50%	构建“城镇职工基本养老保险制	构建“职工基本养老保险制		

险	以下	度”	度”		
城镇职工基本养老保险	替代率在 50%左右				
事业单位基本养老保险	替代率 70%~80%	构建“公共单位基本养老保险制度”			
行政单位基本养老保险	替代率 80%~100%				

之后，经过城乡居民收入水平和缴费能力的不断提升，推动不同制度间实际养老金相等，达到基本养老保险制度实际保障水平相同，进入城乡深度融合的城乡一体化阶段，所有群体同等享受社会养老保障权益，人人平等享有均等化的基本养老金待遇，真正缩小城乡居民与城镇职工等在基本养老保险保障水平、待遇给付等方面的差距。

五、“渐进式”推进基本养老保险制度城乡融合的路径选择

城乡融合是乡村振兴下基本养老保险制度发展的内在要求，也是民众的所需所盼，更是匡正城乡居民基本养老保险制度“失灵”的必由之路，有助于公平和可持续地保障农村居民的养老权益，解除农村老年人的后顾之忧。依据路径依赖策略，应“渐进式”推动基本养老保险制度的城乡融合。

1. 先实现基本养老保险制度城乡融合的名义保障水平相同

所谓名义保障水平相同，是指在考虑城乡居民的购买力、生活成本之后，确定城乡居民的基本养老保险待遇，使之达到与城镇职工替代率相同的养老生活水准。如，虽然城乡居民的收入远低于城镇职工，但是其生活成本相对较低。农村居民一般有宅基地和房子，不用承担城市高昂的房价；大多数有菜地，可以种植蔬菜；或多或少有耕地，粮食能够自产自足。因此，在农村地区，老年人要满足基本生存，与城镇职工“退休金”类似，其城乡居民基本养老保险的待遇水平必须达到相应的基准线，从而划定当地的城乡居民基础养老金。

以 2020 年为例，在考虑农村居民的购买力、生活成本之后，建议将农村居民名义保障水平下的基础养老金设置为所在省级地区城镇职工人均养老金的 1/6 较为合适，由此确定我国 31 个省份 2020 年名义保障水平相同下的城乡居民基础养老金(见表 2)。

表 2 我国省级地区 2020 年名义保障水平相同下城乡居民基础养老金估算(元/人/月)

地区	城镇职工	农村居民	估算后	地区	城镇职工	农村居民	估算后
全国平均	3154	152	526	广东	3207	198	535
西藏	8220	1203	1370	福建	3168	147	528

北京	4313	443	719	海南	3166	199	528
上海	4289	1150	715	宁夏	3146	208	524
安徽	4210	125	702	内蒙古	3144	200	524
青海	4133	202	689	河南	3111	117	519
天津	3996	420	666	湖北	3002	144	500
河北	3696	119	616	浙江	2965	268	494
新疆	3634	163	606	湖南	2952	121	492
山西	3619	122	603	辽宁	2865	138	478
广西	3607	121	601	甘肃	2725	121	454
贵州	3543	104	591	黑龙江	2591	120	432
陕西	3374	144	562	江西	2511	114	419
云南	3269	116	545	四川	2393	147	399
江苏	3253	211	542	重庆	2343	140	391
山东	3221	151	537	吉林	2197	113	366

其具体原因包括：一是城乡居民基础养老金由目前全国城镇职工人均养老金的 1/21 上升到 1/6，即 526 元，能够基本满足城乡老人的生活需求，大幅度缩小城镇职工与城乡居民的养老金“剪刀差”。二是城乡居民基础养老金在城乡融合的框架内动态调整。构建城乡居民基础养老金瞄准城镇职工养老金机制，随着城镇职工养老金定期增长而上浮，建立自动调节机制。目前城镇职工养老金年均增长 5%左右，能够改变城乡居民基础养老金长年停滞不前的“落后”状态。三是调整后的城乡居民基础养老金与当地城市居民的最低生活保障水平相当，能够显著增强城乡居民的养老获得感。四是财政支付压力不大。城乡居民人均养老金从 170 元/月增加至 526 元/月，平均每月提高 356 元，对于目前领取城乡居民基本养老保险的 1.5898 亿农村居民来说，财政支出增加 565.97 亿元，完全在财力可承受的范围之内。而且，由于城乡居民基础养老金属于民生工程，对维护农村和城乡社会稳定，促进乡村振兴，发挥着至关重要的作用。

在基本养老保险制度城乡融合中，根据国外城乡融合的经验借鉴，结合我国实际，在制度设计上采用渐进式路径，由“小融合”向“中融合”“大融合”逐步转变。

(1) “小融合”阶段

“小融合”是制度相近，组成结构、办理机构和信息系统相仿，相对容易付诸实施的相关制度先行并轨。一是城乡居民基本养老保险与失地农民基本养老保险合并，整合成为新型城乡居民基本养老保险制度。由于失地农民与城乡居民的基本养老保险制度相似，缴费方式和个人账户设置相同，统筹账户待遇发放方式相近，均与缴费记录无关，只是在缴费档次上有差异。因此，只需统一缴费档次，合并养老保险管理机构，就能实现两者制度融合，不改变外界财力的保障力度。二是行政和事业单位基本养老保险的社会化融合，建立“公共单位基本养老保险制度”。行政事业单位由退休制向基本养老保险制度转变，从顶层设计上破除行政事业单位基本养老保险的“多轨制”难题，通过单位和个人缴费、设立职业年金的方式，构建“公共单位基本养老保险制

度”。三是农民工与城镇职工基本养老保险的融合，整合成为新型城镇职工基本养老保险。农民工群体虽然在户籍上属于农村居民，但是居住地主要在城镇，以从事工业、服务业为主，而不是农业生产，大多为城镇职工。积极引导农民工参加城镇职工基本养老保险，享受农民工所在单位的社会养老集体补助权益，获得远高于城乡居民基本养老保险的养老保障水平。

(2) “中融合”阶段

在“小融合”完成后，由于城镇职工和公共单位基本养老保险均是针对有工作单位的人员，养老金结构皆为统账结合，由单位(或政府)补助、个人缴费组成，融合便捷。因此，将城镇职工和公共单位基本养老保险深度融合，整合成为“职工基本养老保险制度”，即“中融合”。

(3) “大融合”阶段

鉴于城乡居民基本养老保险由“政府贴、个人缴和集体补”组成，职工基本养老保险由“城镇单位和职工个人”共同缴费构成，差别在居民的“政府贴、集体补”与职工的“单位缴”。由于大部分农村地区集体补助对于城乡居民基本养老保险微不足道，实际上政府承担职工基本养老保险中的“单位缴”职能。建议适当提高城乡居民基本养老保险中政府的补助标准，接近或达到职工基本养老保险中“单位”支持力度的水平，能够融合城乡居民和职工基本养老保险，整合成为“居民基本养老保险”，即“大融合”。^[11]因此，经过不同制度间基本养老保险的城乡制度融合，将过去依据职业和人群构建的“多元并行”的基本养老保险合并为“居民基本养老保险制度”(如图1所示)。

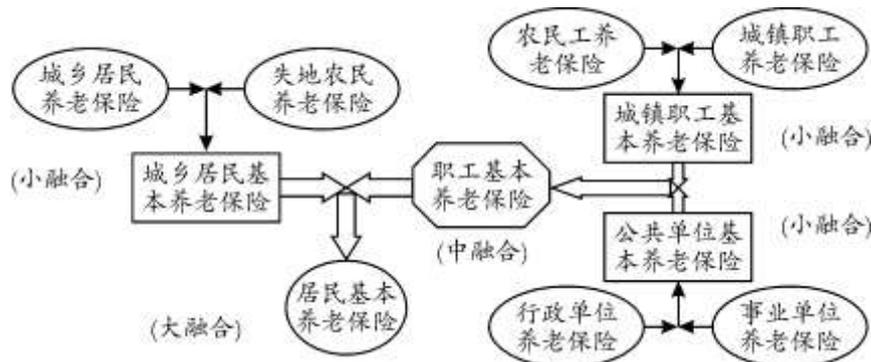


图1 名义保障水平相同下基本养老保险制度城乡融合路径图^[11]

2. 再实现基本养老保险制度城乡一体化的实际保障水平相同

在城乡融合后，由于城市的经济社会发展水平明显高于农村，虽然缴费率、替代率相同，但是城镇职工、行政事业单位人员的工资水平显著高于农村居民收入，造成城乡居民的参保缴费水平和待遇给付仍然落后于行政、企事业单位员工。为加快乡村振兴步伐，应加大政府政策、财政对城乡居民经济收入的投入，并充分发挥工业和城市的带动作用、反哺效用和辐射能力。同时，建议强化财政扶持城乡居民，使之逐步缩小与城镇职工等在基本养老保险制度框架内的收入、养老替代水平差距，积极调动农民工、农村居民等的缴费积极性，真正实现基本养老保险制度无遗漏、全覆盖，推动基本养老保险制度由城乡分割转向城乡融合，即构建“居民基本养老保险制度”。^[19]在城乡一体化阶段，缩小不同居民群体收入水平和养老金待遇的城乡“剪刀差距”，让城乡居民享受均等化的社会养老金待遇，实现真正意义上城乡同质同量的基本养老保险制度的保障水平，即实际保障水平相同背景下的基本养老保险制度城乡一体化，有助于加快城乡资源和要素自由流动，加速基本养老保险制度城乡融合，助推农村与城市“五位一体”均衡发展，铲除城乡居民基本养老保险制度“失灵”的制度土壤。^[20]

总之，先推动基本养老保险制度城乡融合，达到名义保障水平相同，即在考虑城乡居民的购买力、生活成本之后，确定城乡居民的基本养老保险待遇，使之实现与城镇职工的养老生活水准和替代率相同，且同步增长；再促进基本养老保险制度城乡一体化，达到实际保障水平相同，即城乡居民与城镇职工等实际上享受均等化的基础养老金待遇和保障水平，完全消除由于身份和职业差异而造成的基础养老金不公，从根源上匡正城乡居民基本养老保险的制度“失灵”，助推亿万农村居民共享乡村振兴的政策红利。

参考文献:

- [1][6][10]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017. 19-26.
- [2]第七次全国人口普查主要数据公布全国共 14. 1178 亿人[N]. 中国日报, 2021-05-11(01).
- [3][4][8][9][16]蒋军成. 农村养老保障的制度演进与发展趋势探析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, (06): 48-57.
- [5]2020 年农民工监测调查报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/30/content_5604232.htm.
- [7]中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.
- [11][12][13][14][17][18]蒋军成. 农村社会养老保险制度保障效果及其城乡统筹[J]. 现代经济探讨, 2017, (04): 26-31.
- [15]薛惠元, 曾飘. 公平性视角下城乡基本养老保险制度比较研究[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, (11): 138-146.
- [19]董才生, 常成. 多维二元结构视角下养老保险全国统筹的现实困境与路径选择[J]. 经济纵横, 2020, (03): 50-56.
- [20]杨斌. 新中国 70 年养老保险制度的变迁及基本经验[J]. 经济体制改革, 2019, (06): 19-23.

注释:

1 原政务院《劳动保险条例》, 1951 年。

2 国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》, 2009 年 9 月。