



论中国养老保险制度结构体系整合

丁建定 郭 林

摘 要：当前中国养老保险制度体系建设的重点为制度结构体系的完善，其主要路径为制度整合。应充分结合中国社会经济条件的现状和发展，逐步对城镇、农村、城乡养老保险制度进行整合，完善制度结构体系，促进各项制度协调发展，推动制度高效运行，最终建成包括中国职工基本养老保险制度和中国居民基本养老保险制度的养老保险制度体系，使各类社会群体、城乡国民公平地享受养老保险权益。

关键词：养老保险制度；职工养老保险；居民养老保险

经过 30 多年的改革与发展，中国养老保险制度内容体系初步建立，主要包括机关事业单位的公职人员养老保险制度、企业职工基本养老保险制度、城镇居民社会养老保险制度、新型农村社会养老保险制度等。

从理论层面分析，养老保险制度结构体系是指针对不同社会群体所建立的各类专门养老保险制度的有机整体。它既包括覆盖各类群体的养老保险制度，又涉及各类养老保险制度的结构关系。可持续发展的养老保险结构体系包括两方面内涵：一是针对各类群体所建立的各种养老保险制度能够健康运行，且制度覆盖没有漏洞；二是各类养老保险制度关系协调，即各类制度的发展和作用发挥是相互促进而非冲突的，且能够保证不同群体所享受到的养老保险权益具有公平性。养老保险制度结构体系存在两种模式：一元养老保险制度结构体系和多元养老保险制度结构体系。如果一个国家针对不同社会群体建立了统一的养老保险制度，那么该国的养老保险制度结构体系是单一的；如果一个国家针对不同社会群体建立了两种或两种以上的养老保险制度，那么该国的养老保险制度结构体系是多元的。一个国家以覆盖群体标准划分的养老保险制度越多，则其养老保险制度结构关系越复杂（杨植强、郭林、丁建定，2011）。可以说，上述内容为养老保险制度结构体系的主要涵义，同时要看到，养老保险制度的结构体系还包括养老保险制度城乡结构体系。

当前，我国养老保险制度结构体系的建设已经取得了一定成就，针对公职人员、企业职工、城镇居民、农村居民等对象建立了不同程度的养老保险制度。但是，应该看到，中国养老保险制度结构体系问题尚多，如各群体享受到的养老保险权益不公平，城乡养老保险制度发展不均衡，农民工养老保险制度尚乏全国性的制度安排以及各项制度间的衔接缺乏良好的机制等（丁建定，2012）。合理整合养老保险制度结构体系须既要建立覆盖各群体的完备的养老保险制度，又要合理协调各项制度之间的关系，还要统筹不同群体、城乡养老保险制度的均衡发展，在保证制度运行效率的同时，促进养老保险制度的公平发展。

一、城镇养老保险制度结构体系的整合

当前，我国城镇基本养老保险制度主要包括公职人员养老保险制度、企业职工基本养

老保险制度和城镇居民社会养老保险制度。其中,企业职工基本养老保险制度包括企业职工、个体工商户和灵活就业人员等群体所适用的制度规定。总体而言,城镇养老保险制度呈现出一定的碎片化状况。但是,应该认识到,这种碎片化状况的出现与我国社会经济条件紧密相关。具体而言,中国劳动力市场状况、就业情况等是造成城镇养老保险制度碎片化的重要因素。因此,城镇养老保险制度结构体系的完善应该与这些因素的发展协调进行,否则会使制度的运行效果大打折扣。

由于城镇个体工商户和灵活就业人员与企业职工的就业状况不尽相同,其养老保险的筹资来源必然与企业职工养老保险费的缴纳结构存在差异。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定,城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资,缴费比例为20%,其中8%记入个人账户。很多个体工商户和灵活就业人员的收入水平并不高,20%的养老保险缴费率会使其可用于当期消费或再生产的收入明显减少,再加上其参保遵循的是自愿性原则,很多人其实并未加入企业职工基本养老保险制度或参照企业职工基本养老保险制度设计的个体工商户和灵活就业人员养老保险制度。

我们应该正视个体工商户和灵活就业人员的参保状况,归根到底,此种状况是由我国目前阶段的财税政策、劳动力市场状况等因素造成的。个体工商户正处于资本积累阶段,理性经济人所决定的努力扩大再生产并不断追求利润的需求,使得他们对任何削减当期收入的可能性都进行回避或抵制。事实上,他们已经承担了一定水平的税负,自然不乐意再缴纳水平不低的养老保险费。当前,个体工商户自愿参加企业职工基本养老保险制度的规定在一定程度上是合理的,因为其考虑到了个体工商户的发展。如果强制所有的个体工商户都参加养老保险,必然会招致他们当中很大一部分人的反对和抵制,使得养老保险制度流于形式,甚至导致一定的社会矛盾。

灵活就业人员属于非正规就业人群,他们当中的很大一部分人工作稳定性差,收入水平低。这是由我国当前劳动力市场就业结构特点决定的。收入水平低的灵活就业人员往往不会参加缴费率较高的养老保险制度,以保证其当期的消费水平。同时,灵活就业人员参保的非强制性也是考虑到了灵活就业人员的上述状况,具有一定合理性。

当前,企业职工基本养老保险制度对个体工商户和灵活就业人员实现了制度层面的全覆盖,为实现政策实际执行的全覆盖奠定了制度基础,意义重大。但是,对个体工商户和灵活就业人员的实际全覆盖并非仅仅靠企业职工基本养老保险制度自身的设计和发展就可以做到的,应该充分考虑到财税政策、就业政策所决定的经营环境和劳动力市场状况等因素的发展变化。

企业职工基本养老保险制度的内部整合路径应为:不断优化个体工商户发展的财税环境,减轻他们的税收负担,给予其更大的税收优惠,促进其收入水平至少增高至平均工资收入水平,增强其向养老保险制度的供款能力;不断扩大正规经济的规模,实施积极的就业政策,提高劳动力市场就业正规化水平,促使更多的低收入灵活就业人员转变为正规就业人员,使其适用职工参保方法;在企业职工基本养老保险制度内部建立职工养老保险与个体工商户和灵活就业人员养老保险对接机制,当三种群体身份转换时,尤其是灵活就业人员转变为职工时,可实现养老保险关系的顺利转换。

此外,可在企业职工基本养老保险制度的规定中,设定农民工、失地农民等群体的养老保险制度,但其应符合这些群体收入较低、获得收入能力较差的特点,要在统筹层次较低的阶段,建立合理的转移接续机制,以适应农民工流动性较强的特点。同时,要在切实实现省级统筹的基础上,努力推动企业职工基本养老保险制度,实现全国统筹。

城镇居民社会养老保险制度的试点步伐迅速,已于2012年底基本实现了制度层面的全覆盖。企业职工基本养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度的覆盖群体存在差别,前者为从业人员,而后者则相反;二者的筹资来源亦不同,前者主要由企业和参保者个人进行缴费,而后者资金来源于个人缴费和政府补贴。针对这种状况,企业职工基本养老保险制度与城镇居民社会养老保险制度的整合路径为:实施积极的就业政策,努力实现充分就业,扩大参加企业职工基本养老保险制度的人数规模;建立企业职工基本养老保险制度与城镇居民社会养老保险制度的对接机制,即当参保者在从业者和非从业者之间

转换时,尤其是由非从业者转换为从业者时,能够合理实现养老保险关系在企业职工基本养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度之间的转移。

如何推进机关事业单位的公职人员养老保险制度的改革,已经成为中国社会保障制度整合与体系完善过程中必须进行综合设计的紧迫问题。近年来,养老金双轨制广受社会批评。在双轨制框架下,政府机关和事业单位工作人员享受以公共财政支出为财力支持的退休金,企业职工参加由企业和参保者个人共同缴费的企业职工基本养老保险制度。事实上,在一些社会保障制度较为公平的国家亦存在着公共部门工作人员与以经济利益为目标部门工作人员适用不同养老金制度的状况。因此,对养老金双轨制批评的着力点并非应为两种不同制度本身,而是两种制度所覆盖人群所享受到的极度不公平的养老金待遇,这种不公平主要体现为养老金数额和调整幅度差距大。此外,公职人员畸高的养老金替代率^①和按在岗者工资增长率确定的高水平调整比率给财政性养老金支出带来了较大压力。

我国已对机关事业单位工作人员养老金制度的改革采取了一定措施,特别是2008年3月,国务院通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,但各试点地区的改革效果并不尽如人意。在有些地区,改革方案引起了大批人申请提前退休、买断工龄,甚至出现上书抵制、已转制公职人员要求返回公务员系统等状况,这使得此项改革暂时搁浅。2012年4月,中共中央、国务院发布了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,主张在清理规范的基础上,按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。对承担行政职能的,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事生产经营活动的,逐步将其转为企业;对从事公益服务的,继续将其保留在事业单位序列,强化其公益属性。

机关事业单位的养老金制度改革应该与上述分类改革同时进行,转为企业的事业单位职工参加企业职工基本养老保险制度;划归为行政机构或转为行政机构和继续保留在事业单位序列的事业单位与原有机关单位的养老金制度一并进行改革。这既可避免事业单位和机关单位产生新的利益矛盾,又可切实消除养老金双轨制所带来的社会不公。

从理论上分析,可通过对公职人员养老金制度进行参量改革,逐渐降低其养老金水平,逐步缩小其与企业职工的养老金待遇差距,降低财政性养老金支出的负担。但是,上述方案实际执行的难度可能很大,因为改革采取了直接降低待遇的办法。在工资和养老金刚性下,直接调低待遇很难实施,很可能带来政治成本(郑功成,2011:182)。机关事业单位工作人员为政府雇员,因此,可参照企业职工基本养老保险的制度模式,来对其养老金制度进行系统改革,这既可为缩小养老金双轨制下的待遇不公提供制度保障,又能为国民在机关事业单位和企业之间流动就业时的转移养老保险关系提供便利。

建议实施统一的公职人员养老金制度,全国机关事业单位的公职人员,不论其具体工作地区、工作部门、工作岗位,均实行统一的养老金制度,包括统一的制度结构、统一的既得权益和养老金待遇规定、统一的管理程序 and 操作规程等(郑功成,2011:178)。公职人员养老金制度采取社会统筹与个人账户相结合的制度模式,除了政府的财政供款外,参保者个人要向养老金制度缴费,以增强机关事业单位工作人员的养老责任感。遵循精算原则、公平原则和程序化原则,将名义平均工资收入增长率的一定比例作为精算调整比率,来改革机关事业单位养老金调整办法,不再单纯按照在职工作人员的工资增长率来提高机关事业单位职工的养老金额。实行“老人”老办法、“新人”新办法,“中人”可以在新老办法中选择的策略,以降低改革阻力。建立职业年金制度,构建多层次的机关事业单位工作人员养老金制度体系。需要指出的是,上述改革并非一蹴而就的,而应该是一个循序渐进的过程。

应注重公职人员养老保险制度与其他养老保险制度的衔接。在机关事业单位养老保险制度改革过程中,既要转为企业的事业单位职工的养老保险关系向企业职工基本养老保险制度转移设定机制,又要为退出和进入机关事业单位人员的养老保险关系与其他制度之间的转移规定衔接办法。

^①1998—2005年,机关单位养老金替代率分别为101.7%、100.4%、100.0%、99.0%、98.2%、97.4%、92.5%、88.4%,事业单位养老金替代率分别为98.3%、100.1%、106.0%、100.2%、93.9%、96.7%、90.4%、87.7%,企业养老金替代率分别为73.7%、72.6%、68.8%、65.0%、64.3%、58.6%、51.9%、49.3%。

二、农村养老保险制度结构体系的整合

应该有效发挥商业保险在新型农村社会养老保险制度(以下亦称新农保)实施中的作用。新型农村社会养老保险制度具有一定的特殊性,这就是农村居民收入风险的特点决定了新农保实施中商业保险能发挥的特殊作用。在新农保的实施过程中,商业保险可以通过保证农民的收入而成为制度实施的重要配套机制,这可以看作是商业保险支持新农保可持续发展的作用表现。

个人缴费是新农保基金的重要来源之一,而农民的个人收入是个人缴费的基础,如果农民收入不足,缴费能力必然受到限制,不利于新农保的顺利运行。应该看到,农民收入与城镇职工工资收入的风险结构和特点存在差异。一般来说,城镇职工工资收入所面对的主要风险是市场风险,企业作为一个市场主体化解风险的能力要明显强于个人,这使得城镇职工工资收入水平比较稳定;而农村居民的收入不仅有市场风险乃至政策风险,如农产品销路不畅等,而且有自然风险,如天灾等,农村以家庭为单位的经营模式使得其化解风险的能力较弱,导致其收入不稳定,农村居民比较容易陷入贫困状态。商业保险可以在化解农村居民收入风险、保障农村居民收入稳定方面发挥重要的作用,为农村居民参加新农保提供有力支撑。例如,农村居民可以参加农产品保险,增强其化解自然风险的能力,保障其收入的稳定性,增强其向新农保的缴费能力。

应合理界定新农保的适用人群与范围。在制度具体实施过程中,参保范围的设定应该充分考虑到社会保障制度发展的一般规律和我国具体国情。一般来说,有城乡差别的社会保障制度建立和实施过程中,对覆盖范围的规定往往将农、林、牧、渔作为一个部类来考察,这是由它们的性质具有内在一致性决定的。从国际经验看,无论是目前已拥有城乡统一的社会保障制度体系的主要国家,在其制度发展初期实施城乡差别的社会保障制度时对参保范围的设定,还是目前仍然实施城乡差别的社会保障制度的主要国家对制度适用人群的界定,一般都是将农、林、牧、渔作为一个整体。

《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中参保范围所规定的农村居民可以看作是从事农业、林业、牧业、渔业的人群集合体。但是,各地在制度的具体实施过程中,一定要根据本地实际情况,充分考虑到上述各类人员的从业特点,在遵循新农保本质特征的基础上,适度灵活地推行新农保,为有效保障农村居民养老权益奠定基础。另外,还应该注意在农业、林业、牧业和渔业以及其他行业之间转换职业人员的新农保的合理安排。如最近一些年,我国在不同地区采取了退耕还林、退牧还林还草、休渔等积极行动,这使得一些人在农业、林业、牧业和渔业以及其他行业之间转换职业。在新农保的实施过程中,要充分考虑到退耕还林、退牧还林还草、休渔等活动所涉及的农村居民的参保可持续性问题,为此类人员养老权益的保障提供制度支持和财力保障。

我国是一个多民族国家,各民族之间存在着地域、经济、社会以及民族传统文化的差别。因此,在新农保实施的过程中,要充分考虑到少数民族地区的社会经济状况、民族传统文化等,将新农保制度的基本原则和根本特点与少数民族地区的传统、文化等方面有机结合起来,不能在各民族之间实行“一刀切”的政策。只有充分考虑到各民族特点的新农保才是有效发挥保障农村居民养老权益的机制,只有符合各民族传统文化和社会经济状况等的新农保才是可持续发展的制度(丁建定、郭林,2010)。

做好老农保与新农保的衔接工作。1992年,民政部颁布了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》;1999年,国务院指出,目前我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件,对农村社会养老保险要进行清理整顿,停止接受新业务。事实上,在制度的实践中,各地老农保的发展出现了分化。由于以基金个人账户制度为主的老农保制度保障能力极差,很多地方的老农保流于形式;而有的地方在实施个人账户制度的同时,加大了地方政府对老农保制度的责任,在一定程度上增强了制度的保障能力;亦有一些地方的老农保突破了个人账户制度为主的模式,建立了社会统筹与个人账户并行的模式,并且运行状况较为良好,如东莞、无锡等;有的地方则采取了基础养老金加个人账户制的模式,如北京实施的城乡居民养老保险制度的覆盖对象包括农村居民,其制度模式为基础养老金与个人账户并行。可见,老农保制度形式呈多样化状况,养老保险权益从老农保向新农保转化的过程是较为复杂的。审计署发布的《2012

年第 34 号公告：《全国社会保障资金审计结果》显示，部分地区由于老农保问题复杂，新农保推进工作量大，还存在老农保基金尚未转入新农保的问题。老农保与新农保制度之间的衔接需遵循如下原则：其一，切实保障参保农民利益不受损原则，有效保障老农保参加者的利益，既可以减少新老农保衔接的阻力，又可切实保障农民的养老权益；其二，精算原则，各地应该按照本地老农保的实施办法，并结合新农保实施状况，应用精算技术，准确测度农民从旧农保制度向新农保制度应转移权益的规模和结构。

此外，在新农保实施过程中，要充分考虑农民工养老权益的维护。尽管当前政府尚未出台统一的农民工养老保险办法，但全国很多地方根据国务院于 2006 年发布的《关于解决农民工问题的若干意见》，制定了本地区的农民工养老保险办法，为数不少的农民工参加了其工作地的农民工养老保险制度。目前，我国很多农民工由于劳动能力下降，纷纷返乡养老。在新农保制度实施之际，应该充分考虑到已参加工作地农民工养老保险制度的返乡农民工养老保险关系向新农保制度的转移接续，出台相关措施，有效维护返乡农民工的养老权益。

三、城乡养老保险制度结构体系的整合

养老保险制度结构体系的整合要与我国产业结构调整、城乡二元经济社会体制的变化、城市化进程、劳动力市场和农村经济组织方式的发展等相适应，而不能单纯针对养老保险制度自身设置发展目标、方法与步骤。为了促进国民经济的有效发展，政府应该采取积极措施，促进产业结构的优化、城市化进程发展、农村经济组织形式的合理转变、企业的转型升级、劳动法规的严格执行、积极就业政策的实施、劳动力市场的优化、城乡二元社会经济体制的打破、收入分配的公平化。

随着我国产业结构的优化，第一产业即农业占整个国民经济的比率会相应降低，第三产业占整个国民经济的比率会逐渐上升；从事个体农业经济生产的农民数量会逐渐减少，他们的就业会向其他两个产业转移，尤其是会向第三产业转移。随着我国企业的转型升级、劳动法规的严格执行、积极就业政策的实施和劳动力市场的优化，劳动力市场上的正规就业规模会逐步增大，尤其是农村进城务工人员的就业会逐步规范，而非正规就业的规模会逐渐减少，最终形成以正规就业为主体的劳动力市场就业结构。产业结构的优化伴随着城市化进程的发展，向其他两个产业转移就业的农民中的一部分最终会转变为市民。随着农村产业化经营的实施，农村经济组织方式由小农经济逐渐转变为农场规模经济，拥有大量土地使用权的农场主就会出现，他们会雇佣农村剩余的农民、从其他两个产业回流的农村进城务工人员以及来自城镇的雇员。同时，随着城乡二元社会经济体制的逐步打破，城乡国民之间的待遇会逐渐公平化。通过有效的收入分配改革，可逐步实现收入分配的公平性，使得广大劳动者的收入水平不断提升。上述诸因素是并行的，呈互动配合之态，他们会对中国养老保险制度结构体系的整合施加极其重要的影响。

中国当前养老保险制度按养老保险关系是否与就业相关联，分为公职人员养老保险和企业职工基本养老保险制度与城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度。针对上述发展背景，建议将公职人员基本养老保险和企业职工基本养老保险制度改为中国职工基本养老保险制度，其覆盖群体既包括公职人员基本养老保险和企业职工基本养老保险制度已覆盖的各类从业者，也包括在乡镇企业就业的劳动者，还包括农村有雇佣关系的劳动者；将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度整合为中国居民基本养老保险制度，其覆盖范围为城镇和农村没有正规雇佣关系的居民。通过中国职工基本养老保险制度和中国居民基本养老保险制度，不仅可实现对国民在制度层面的全覆盖，而且可以随着我国社会经济的发展，逐步实现对国民的实际全覆盖。

随着上述国民经济各个方面的发展，中国职工基本养老保险制度的实际覆盖范围会逐步扩大，其将逐步覆盖城镇由非正规就业转变为正规就业的劳动者、乡镇企业职工、农村拥有正规雇佣关系的劳动者等，而中国居民基本养老保险制度的实际覆盖范围将会逐渐缩小，这主要表现为其覆盖的农村居民人数会逐渐减少。总之，中国职工基本养老保险和中国居民基本养老保险制度能够适应社会经济的发展，逐渐实现对国民的实际全覆盖。

需要指出的是，中国养老保险制度结构体系的完善需要进一步优化基本养老保险制度信息系统，加

强信息审核力度,防止居民养老保险制度的同一参保者重复领取基础养老金状况的出现;参照《企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》来制定《中国职工基本养老保险关系转移接续办法》,在职工基本养老保险迈向全国统筹的过程中,应该严格执行养老保险关系转移接续的相关规定,防止地方利益思维所导致的损害转换统筹区域就业劳动者养老权益行为的出现,有效减少直至消除职工在不同统筹区域重复参保,建立多个个人账户的行为,促进职工基本养老保险制度的良性运行。

四、结 论

当前,中国养老保险制度体系的建设应该以制度结构体系的完善为重点,而养老保险制度结构体系完善的核心手段是制度整合,其有利于中国养老保险制度的发展,实现有效率的公平。这种有效率的公平的具体涵义为:其一,充分结合中国社会经济条件的现状与发展,逐步对城镇、农村、城乡的养老保险制度进行整合,完善养老保险制度结构体系,可以推动制度发展的条理化与协调化,提高制度运行的效率;其二,通过制度整合,可构建各参保群体和城乡国民公平享受养老保险权益的制度框架,而制度的高效运行必然能够提升养老保险制度结构体系的公平性,实现养老保险利益在公职人员、企业职工、灵活就业人员、城镇居民和农村居民的公平分配,促进城乡养老保险制度的统筹发展。

参考文献:

- [1] 丁建定(2009).完善中国社会保障制度的几个问题的理论思考——兼论西方国家社会保障制度发展的启示.学习与实践,11.
- [2] 丁建定(2012).中国社会保障制度整合与体系完善纵论.新华文摘,22.
- [3] 丁建定、郭林(2010).新农保的“协调”与“配合”——新农保可持续运行应注意的几个问题.中国社会保障,7.
- [4] 郭林、丁建定(2013).试论完善中国社会保障制度体系的基本原则——以“四维体系”为视角.华中师范大学学报(人文社会科学版),1.
- [5] 杨植强、郭林、丁建定(2011).中国养老保障体系可持续发展战略探析.河北经贸大学学报,3.
- [6] 郑功成(2011).中国社会保障改革与发展战略(养老保险卷).北京:人民出版社.

Research on the Integration Strategy for Structural System of Chinese Pension System

Ding Jianding (Professor, Huazhong University of Science & Technology)

Guo Lin (Postdoctoral Researcher, Renmin University of China)

Abstract: The construction of Chinese pension system should emphasize on the structural system in line with the integration strategy at present. It is shown that China should form the system including Chinese basic pension system for employees and the citizens without jobs, and make different social groups and citizens in urban and rural areas enjoy pension fairly by the way of the pension system's integration in urban and rural areas and optimizing the structural system. It is beneficial for the coordination and efficiency of the pension systems in China.

Key words: pension system; pension system for employees; pension system for the citizens without jobs

■作者简介:丁建定,华中科技大学社会学系教授,历史学博士,博士生导师;湖北 武汉 430074. Email: glinruc@126.com
郭林,中国人民大学社会保障学博士后研究人员,管理学博士。

■基金项目:国家社会科学基金一般项目(11BSH065);教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(13JZD019)

■责任编辑:叶娟丽