

公平视角下城乡养老保险制度研究

司 茜

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘 要: 中国政府推行城乡养老保险制度改革,将新农保与城居保进行并轨,有助于打破城乡二元制结构,推进我国社会公平化进程。与此同时,在推行城乡养老保险制度过程中,由于制度设计、财政支持与信息系统建设等方面都存在一些问题,要求政府合理设置养老金制度参数,加大财政对于养老金的投入及完善信息化服务建设,确保公民共享经济发展的成果。

关键词: 公平视角;城乡养老;社会养老保险;制度研究

中图分类号: F840.612

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 03-0023-04

党的十八大报告中关于社保的表述是,“坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”,而在十八届三中全会的决定中,提出的改革目标是,“建立更加公平可持续的社会保障制度”,表明在经济发展的基础上,要更加注重社会公平。社会保障是再分配的一个重要组成部分,公平是社会保障制度的核心理念和基本价值目标,而养老保险则是社会保险主要内容,考察中国养老保险制度的公平问题,首先从社会保险公平理念出发。

一、社会养老保险制度改革的理论依据

世界银行把社会公平定义为两项原则:一是机会公平,即一个人成就主要取决于其本人的可控因素。比如才能和努力,而不是性别、种族、社会、家庭背景、出生国等不可控因素。二是“避免剥夺享受成果的权利”,尤其是享受健康、教育、消费水平的权利等。要实现真正的“机会公平”,政府的公共政策应该主要照顾社会中的弱势群体,而不是那些本来就掌握了大量资源的人群,这样才能真正让每个人都有机会^[1]。

社会保障制度的目的和功能在于弥补市场法则所导致的一次分配的不公平结果,消除绝对贫困,缩小贫

富差距,维护社会和谐与稳定。19 世纪末 20 世纪初主导英国现代社会保障制度建立的新自由主义和费边主义认为:“广泛存在的贫困是财富分配不公正的结果。国家为了保证所有公民有公平获取自己那份财产的机会,有权利和责任对个人的财产进行干预。”社会保险的普遍性原则,即社会保险应该满足全体居民不同的社会保险需求。而主导德国、法国等欧洲大陆国家社会保险制度建立的社会民主主义理论,直接鼓吹通过建立社会保障制度来消灭贫困,实现国民收入的公平分配和充分就业,扩大社会福利,最终实现社会主义制度。在美国社会保险制度建立过程中发挥了重要作用的罗斯福主义,即反美国保守主义传统,提出安全保障社会化理论,更多地包容了社会公平地理念。可见公平是各国社会保险制度最基本的价值目标和核心理念。

总的来看,各国都认为社会保障制度改革的目标是为了实现社会公平,具体落实在养老保险制度上的表现如下:一是全体社会公众具有平等享有社会养老的机会,即机会公平;二是提供大体公平的社会养老保障过程中,尊重社会成员的自由选择权,即过程公平;三是全体社会公众所享有的养老保障,在数量和质量上都应该大体公平,即结果公平。

收稿日期:2014-04-09

作者简介:司茜(1989-),女,湖北襄阳市人,中南财经政法大学公共管理学院行政管理专业研究生,研究方向:公共服务与政府工具。

二、公平视角下城乡居民养老保险制度剖析

我国城乡居民养老保险制度主要依据《中国社会保障法》与《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》(以下简称意见),其从参保人员、基金运营与管理、养老金领取、转移接续与制度衔接等方面规范了城乡养老保险工作的业务准则,是我国社会保障制度改革的重要组成部分,主要从以下三个方面促进我国城乡社会公平的实现:

(一)兜底养老,实现机会公平

城乡居民养老保险制度实行基础养老金与个人账户养老金相结合的要老待遇,国家财政全额支付最低标准基础养老金。该制度除了具有非缴费型养老金的特征之外,还有目标瞄准机制,向那些无法达到职保待遇资格领取条件的参保者,以及纯粹的居保参保者提供一个最低养老金保障,其实际上是一个“兜底”养老金计划。该制度是基于平等的社会公民权而设立的养老金制度,与基于缴费贡献而设立的社会保障制度具有明显的差异,参保者自身有无能力或者能力大小都不影响其老年阶段享受基本的生活保障的权利。

现阶段,我国老龄化速度加快。民政部数据显示截至2012年底,我国60岁及以上老年人口已达1.94亿,占总人口的14.3%,预计在2025年突破3亿,2034年突破4亿;其中农村留守老人数量已近5000万,农村老龄化水平平均高于城镇1.24个百分点。虽然大部分农村都已经推行“五保”政策,其保障方式属于集体养老阶段,保障范围较小,并不能够真正的实现惠及全民的社会养老模式。再者,新农保政策虽然能够扩大养老保险的受益范围,使得全体参保农民受益,但是在推进城乡一体化过程中具有一定的负效应。因此,在此基础上推行城乡居民养老保险制度,能够有效缓解我国城乡各地区的老龄化带来的压力,扩大社会保障制度的受益范围,使得城乡参保居民“无门槛”享受养老保险机会,有助于实现公共服务在机会上的公平。

(二)自主养老,实现过程公平

社会福利函数理论认为,要达到社会福利最大化,就必须保证个人的自由选择,进行合理的收入分配,而不是简单的收入平等。随着农村经济的发展以及国家收入调节力度的加大,我国农村的人均家庭收入不断提高。国家统计局数据显示,2013年前三季度农村居民人均现金收入为7627元,同比名义增长12.5%,远远高于城镇居民人均收入的同比名义增长率(9.5%)。与此同时,农民对于自身的生活水平要求提高,不仅仅局限于满足温饱,在物质满足的基础上更多追求精神享受。

农村推行的“五保”政策,仅仅能够满足受保对象的温饱需求,并且“五保”的定义具有一定歧视色彩,在物质上和精神上都不能有效的满足农村参保老人对公平公共服务的需求。新农保政策在物质上的保障

有所提升,将养老保险缴存分为不同的5个档,分别为100元、200元、300元、400元和500元。假设参保人缴足15年,按照养老金待遇领取标准计算公式,选择最低档的参保人每月能领取71.84元,而选择最高档的参保人,每月则能领取123.65元,远远低于目前农民人均家庭收入,不能够保障农民较高的生活水平。城乡居民养老保险制度的实施,将养老保险的缴存档次由5个档增加到12个档,缴存额由100到1500分设不同的档位,并且由参保人自行选择缴存档位,对于选择较高缴存档位的参保者,政府相应加大补贴的力度,鼓励多缴多得,长缴多得。这就为广大城乡居民提供了创收的动力,为保障其预期的生活水平提供了良好的政策支持,有利于实现公平。

(三)全民供养,实现结果公平

2008年7月“基本公共服务均等化:基本理论与实证研究”研究组随机走访山东省16个地级市46个县(市、区)670位农村居民,针对居民的养老观念、对社会养老保险的参保情况和满意度进行了调研,结果显示:78.5%的农村居民愿意参加社会保险,但是实际参加社会养老保险的仅占18.5%。这充分说明了农村居民具有很强的参保意愿,但是参保比率较低。究其原因,调查发现影响农村居民参保的最重要原因是对农村社会养老保险制度运行不了解和没有钱。可见,养老保险制度的宣传普及与参保者的参保能力是制约我国社会养老保险制度发展的重要因素。

现阶段,我国推行城乡养老保险制度,明确城市和农村的参保人同用一套规则,参保人设定、缴费设计、基金管理以及养老待遇领取都高度一致,提高了养老保险制度的透明度,便于农村养老保险制度的宣传和推广。再者,政府鼓励有条件的社会经济组织、社区、公益慈善组织和个人为参保人缴费提供资助,政府努力承担公共服务的供给责任,为参保人员提供公平的财政补贴,大大解决了城乡居民缴费困难的问题,为扩大我国社会养老保险的缴费范围,使得城乡居民都能够共享经济发展的成果,为积极推动公共服务结果上的公平提供了有力的政策支持。

三、我国城乡养老保险制度存在的问题

在我国城乡社会经济文化等方面都存在一定差异的现实背景下,城乡社会养老保险公平化也必将经历一个较长的过程,大致分为两个阶段:第一阶段为机会公平阶段,社会保险并未完全覆盖全体城乡居民,部分居民没有参与社会养老保险的机会。第二个阶段为过程公平阶段。社会养老保险已经覆盖城乡居民,但是由于制度设计上的差别,城乡居民享有的社会养老保险服务依然存在差异^[2]。我国目前正处于第二个阶段,虽然城乡居民养老保险制度的实施有利于缩小城乡公共服务之间的差距,但是城市和农村之间在社会养老保险上还是存在着不公平的现象,具体表现如下:

（一）制度设计不合理

在基础养老金的制定上，基础养老金水平偏低。2014年1月起，政策规定基础养老金最低标准为每人每月110元，也就是每年领取标准为1320元，与2013年农村人均家庭年收入7627元相比，是相对较低的。虽然地方政府可以根据当地的实际情况，相应的提高基础养老金的标准，但是事实上来看，大部分的省份并未加发基础养老金。另外，中国社科院近期发布的2014年《社会蓝皮书》中显示，2012年城镇职工人均养老金水平已达2.09万元，新农保为859.15元，两者养老金水平相差24倍，不利于缩小城乡公共服务差距；在补贴规定上，补贴的正效应弱化。城乡居民养老保险制度鼓励城乡居民积极参保，对参保个人都会进行一些财政补贴，主要方式有“入口补贴”和“出口补贴”两种。入口补贴方面，绝大部分地方政府采取对所有的缴费档次统一每年补贴30元，明显可以看出，补贴额仅占最低缴费档次的30%，只占了最高缴费档次的2%，这种强烈的对比变相鼓励参保人选择低档次缴费，或者有甚者放弃参保。再者，政策鼓励地方政府结合自身的经济情况，制定自身的补贴制度，事实上我国各地区经济发展不平衡，地区之间、区域之间的财政收入差距较大，地方政府的补贴力度各有不同，再者地方政府鼓励“多缴多得”，经济条件好的参保者往往受惠的力度要更大，可能会造成“逆向”补贴，不利于实现公共服务在结果上与过程中实现公平。

（二）政府财政支持力度不足

党的十六大以来，政府对与社会保障的财政支持力度不断加大，但是与全国现有的经济发展水平和人均国内生产总值的增长速度不匹配。

城乡养老保险基金剩余较多，政府人均养老金给付偏少。2013年社会保险基金预算首次列入预算报告，接受我国最高权力机关监督，养老保险基金列入社会保险基金编制。2013年5月7日，社会保障司公布了我国社会保险基金预算情况，其中居民社会养老保险基金收入2098亿元，支出1390亿元，本年收支结余708亿元，年末滚存结余3026亿元；企业职工基本养老保险基金收入18791亿元，支出16460亿元，比上年增长17.4%，收支结余2331亿元，年末滚存结余24010亿元。可见我国城乡居民养老保险基金剩余远大于城镇职工养老保险基金剩余，然而我国非城镇职工人数占比远大于城镇职工人数，政府对于城乡居民养老保险给付远远落后于城镇职工养老保险给付；2013年我国60岁以上的农村老年人口约为2亿，按照每人每月110元的基础养老金计算，政府每年提供的财政支持大概为2640亿元，占中央财政收入的4.40%，占地方财政收入的3.83%。然而，从城乡居民的年老时可以领取的待遇来看，每人每月110元的基础养老金根本无法解决其温饱问题，不利于城乡养老保险的过程公平与结果公平。

（三）信息化建设水平低

《意见》指出农民工在内的参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员，其基本养老保险关系可以随他转移，但是由于我国城乡之间养老保险信息化建设水平低，操作上存在一定的困难。

随着我国城镇化进程的加快，大量的农民进城务工与自主创业，劳动场所变动频繁，有些进城务工的农民可能会久居城市，有的日后可能会回到家乡，这就给城乡居民养老保险信息登记增加了难度。从信息管理系统建设来看，城乡居民养老保险系统建设为“省-市-县-乡镇”分布的四级网络组成，相较于城镇职工社会保险信息系统的“省-市-县”三级网络更为复杂。现实中，大部分乡镇的管理资源、信息化程度等都很低，各地区之间的差别较大以及养老保险制度的“碎片化”，都导致养老保险信息管理在系统构建上不平衡，很难实现无差异化信息对接^[9]。从软硬件设施上来看，网络建设和硬件设施建设严重滞后，软硬件投入比例失调，部门间各自建立信息资源应用系统，但相互之间兼容性差。信息管理上，管理部门对采集的信息重视程度不够，仅仅停留在采集、录入、存储与传递的水平上，对于采集数据的开发和利用缺失，导致信息兼容性差，横向部门之间的数据无法连通。由于信息化建设是社会养老保险制度实施的一个重要组成部分，现实中城乡之间、地区之间、行政层级之间信息化建设水平各异，不利于养老保险信息的整合与利用，阻碍了城乡公共服务在机会上实现公平。

四、完善我国城乡养老保险制度的措施建议

城乡养老保险制度的实施需要中央与地方政府之间紧密的配合，中央领导地方，地方辅助中央，各级政府充分发挥其公共服务职能，综合利用经济手段、法律手段与行政手段，积极实现公平。

（一）完善制度设计

中央政府应该以我国自身的经济发展状况为基础，适时地调整城乡养老保险基础养老金金额，使得基础养老金更好的发挥其“兜底”的作用，保障城乡居民能够在老年阶段的基本生活水平不下降，切实地使得全民共享我国经济发展的成果。地方政府则应该落实中央政府的相关政策法规，结合当地的经济发展和人口结构，适当地调整基础养老金的金额，使得基础养老金能够与当地的物价水平、人均收入水平与消费水平相一致，真正的发挥我国城乡居民养老保险制度的保障性作用。

中央政府可以实行差异化补贴方法，以上一年城乡居民的人均纯收入为基数，每缴费满一年补贴缴费额的1%，在此基础上，地方政府根据其实际的经济发展情况与财政支持能力，按照当地城乡居民上一年度人均收入的一定比例进行额外的补贴^[4]。通过中央政府与地方政府的双环节补贴形式，既可以

提高投保者基础养老金的待遇水平,又可以使得财政补贴实现一个良性的动态调整过程。以上一年度的城乡居民人均收入为标准,简化了政府操作流程,节省了行政成本的同时还能够规避通货膨胀带来的影响,整合资源为推动公平化进程。

(二)加大财政支持力度

中央政府应该加大公共财政在社会保障环节的投入,特别是加大对城乡居民养老保险的财政补贴,做到“多缴多补,长缴多补”,积极发挥财政在扩大养老保险覆盖面上的激励作用;当然中央政府还应该统筹兼顾,精细地设置补贴的标准,区别东西部地区的基础上,差别设置大中小城市的补贴力度,规避“逆向”补贴的不良现象,有效发挥我国中央公共财政的社会性,实现公共资源的有效配置。

地方政府应该鼓励发展地方经济,特别是乡镇企业的发展,增加地方的财政收入,与此同时加大对城乡养老保险的财政补贴,特别省级政府应该加大对与管辖范围内的地级市区的财政补贴,充分发挥地方政府的经济职能,综合经济手段、法律手段和行政手段,极力缩小地方内部各区域的差距,使得城乡居民都能够共享社会保障制度改革成果。

(三)完善信息化系统建设

中央和地方政府领导要高度重视信息化网络体系建设,积极组建国家、省、市、县、区和乡镇五级信息化网络体系^[5]。特别是地方政府领导要积极指导与组织本辖区内的信息化建设工作,成立相关的工作领导小组,负责信息化工作的调研与开展。另外,中央与地方政府应该加大对信息化建设的资金投入,将城乡养老保险信息管理系统建设纳入到各自的财政预算之中,积极落实信息网络体系建设资金的运营及维护,制定相应的政策制度,利用经济手段、法律手段等鼓励社会投资,共建多渠道信息建设筹措系统,大力推动城乡居民养老保险信息化网络建设。

中央政府应该发挥其主导作用,制定相关的规章制度与法律,指导地方政府有序的开展电子信息

档案建设。地方政府要做好人口普查、统计与整顿工作,建立完整的城乡居民社会保障电子信息档案,特别是养老保险信息共建。其间,为了保护进城务工人员的自身利益,在充分调研与论证的基础上,将其算入服务辖区内的管理范围,实现流动人口管理的法制化、信息化与规范化。

五、结语

我国自古以来农村与城市都有着明显的界限,不论是在人口分布、社会管理及公共服务等方面都存在差异。随着我国经济体制改革,模糊城乡之间的区分,加大对于农村弱势群体的关注十分必要。目前我国中央领导集体决定改革社会保障制度,贯彻实施城乡居民社会养老保险制度,变农村传统的家庭养老为社会养老,为缩小城乡公共服务差距迈出了一大步。当然还存在一些不足,但是社会公平的前景是明朗的,下一步政府会将改革的重点放在城乡居民养老与城镇职工养老保险制度接轨上,进一步缩小城乡之间、群体之间在社会养老保险上制度差异,向西方发达国家看齐建立与自身经济发展水平相适应的福利国家,真正实现社会公平。

参考文献:

- [1] 肖严华.中国养老保险制度公平问题研究[J].上海经济研究,2008,(8).
- [2] 刘蕾.城乡社会养老保险均等化研究[M].北京:经济科学出版社,2010,(12):40.
- [3] 穆怀忠,柳清瑞.中国养老保险制度改革关键问题研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2006,(5):112.
- [4] 陈之楚,赫双媛.中国新型农村养老保险财政支持能力研究[A].2013年中国保险与风险管理国际年会论文集[C].昆明:2013:17.
- [5] 李昌和.加强农民养老保险信息化建设的思考[J].西安文理学院学报,2011,14(5).

[责任编辑:石芬芳]

Study on Urban-Rural Endowment Insurance System in the Perspective of Social Justice

Si Qian

(School of Public Administration,Zhongnan University of Economics and Law,Wuhan 430073,China)

Abstract: Our government carries out the reforms of the urban-rural endowment insurance system, combines the new rural endowment insurance and urban endowment insurance, which is conducive to break the urban-rural structure and do good to our social justice. At the same time, because of the system design, finance and information system, the reform is difficult. To develop the urban-rural endowment insurance rationally, the government should increase financial input, and it would improve the construction of information. In these ways our government can achieve the social justice.

Key words: social justice; urban-rural endowment; social endowment insurance; system research