

城乡居民养老保险制度建设的关键一步

采访嘉宾

刘从龙	人力资源和社会保障部农村社会保险司司长
林 宝	中国社会科学院人口与劳动经济研究所人口与社会发展研究室主任、研究员
王逍霄	江苏省宝应县委书记

今年3月，人社部与财政部联合印发《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》（以下简称《意见》），明确“建立激励约束有效、筹资权责清晰、保障水平适度的城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制”。围绕我国城乡居民基本养老保险制度的总体情况、将来是否会面临支出压力、如何看待参保居民的缴费档次选择及下一步工作的着力点等，我们特约请了人社部相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

——编者

实现了制度整合与广覆盖

我国的城乡居民基本养老保险制度虽然建立时间比较短，但还是取得了比较明显的进展，主要体现在迅速实现了制度整合和广覆盖，几乎覆盖了参加城镇职工基本养老保险之外的所有人群。

学习时报：《意见》明确，“建立激励约束有效、筹资权责清晰、保障水平适度的城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制”。请您谈谈我国城乡居民基本养老保险制度的总体情况。

刘从龙：当前，城乡居民基本养老保险的覆盖对象为年满16周岁（不含在校学生）、不属于职工基本养老保险的城乡居民。实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式。个人年缴费设100元至2000元多个档次，由城乡居民自主选择缴费档次。地方财政对居民缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年30元，多缴多补；有条件的村集体对村民参保缴费给予适当补助，同时鼓励其他经济组织和个人为参保人缴费提供资助。个人缴费、集体补助和地方政府缴费补贴，全部记入个人账户。按规定参保、年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的，可享受城乡居民养老金。今年基础养老金最低标准将提高至每人每月88元，地方政府在这个标准之上增发基础养老金。个人账户养老金月领标准为个人账户累计储存额除以139。

到2017年12月底，全国城乡居民基本养老保险参保人数达到51255万人，其中领取养老金人数达到15598万人，月人均养老金125元，其中基础养老金113元。城乡居民基本养老保险成为我国基本养老保险制度的重要组成部分，在保障老年居民基本生活、调节收入分配、促进社会和谐稳定、强化党在基层执政基础等方面发挥了积极作用，受到国内外普遍好评。

但是，目前这一制度还存在着保障水平较低、待遇确定和正常调整机制尚未健全、缴费激励约束机制不强等问题。针对这些问题，《意见》对城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制作出了明确规定，必将更好地完善城乡居民的养老保险制度。

林宝：我国城乡居民基本养老保险制度虽然建立时间比较短，但还是取得了比较明显的进展，主要体现在迅速实现了制度整合和广覆盖。

首先是制度整合。这一制度是由新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度合并而来。前者是2009年开始试点，参保对象为年满16周岁（不含在校学生）、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民；后者是2011年开始试点，参保对象是年满16周岁（不含在校学生）、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民。十八届三中全会提出了整合城乡居民基本养老保险制度的要求。2014年2月，国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，提出分两步走的改革任务：“十二五”末，在全国基本实现新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并实施，并与职工基本养老保险

险制度相衔接；2020年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度。

其次是广覆盖。目前，这一制度几乎覆盖了参加城镇职工基本养老保险之外的所有人群，将大量原本没有任何制度性养老保障的人群纳入社会保障体系之中，不仅改进了这部分人的福利，也有利于促进社会公平。

城乡居民基本养老保险制度一直在改革和完善之中。《意见》提出的完善待遇确定机制、建立基础养老金正常调整机制、建立个人缴费档次标准调整机制、建立缴费补贴调整机制等最新举措，是迈向公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度的关键一步。

王逍霄：2014年2月，我国将新型农村和城镇居民社会养老保险制度合并实施，在全国范围内建立了统一的城乡居民基本养老保险制度，对保障城乡老年居民基本生活发挥着重要的政策兜底作用。

城乡居保制度实施时间不长，难免存在一些需继续完善的地方。一是保障水平较低。据人社部公布数据显示，截至2017年12月底，城乡居民基本养老保险月人均养老金125元，还不到全国农村低保平均标准的一半。二是正常调整机制尚未健全。中央确定的全国城乡居民基本养老保险基础养老金标准起初为每人每月55元，2014年7月提高至每人每月70元，日前人社部与财政部表示今年将提高至每人每月88元，这也是制度建立以来的第二次增调。三是地区间差异较大。比如上海、北京等一线城市城乡居保待遇水平与城镇职工同步调整，2017年上海市城乡居保待遇水平已达到每人每月860元，而欠发达地区基础养老金待遇仍执行最低待遇标准，与经济发达地区存在较大差距。

因此，《意见》的出台有利于逐步解决这些问题，进一步推动城乡居民养老保险待遇水平合理增长，更有效地保障和改善城乡老年居民基本生活，是坚持落实以人民为中心的发展思想的具体体现。

未来支出压力不会很严重

目前在城乡居民基本养老保险支付水平较低的情况下，支付压力还不是太大，应考虑适度提高保障水平，不应过分强调压力问题。只要待遇确定机制、基础养老金调整机制等科学合理，压力问题也不会很严重。

学习时报：随着我国步入老龄化社会与保障水平的提高，未来城乡居民基本养老金会否出现支出压力？如何避免？

林宝：毫无疑问，随着人口老龄化的发展和待遇标准的提高，城乡居民基本养老保险的支出也将增加，压力也会加大。但是，与城镇职工基本养老保险制度不同，总体压力不会太大。一是城乡居民基本养老保险制度建立时没有背负太多历史负担，虽然给老年人发放一定的基础养老金，但支付规模不大，且由财政负担，不像城镇职工基本养老保险制度转轨时就背负起巨大的转轨成本。同时，前期很多地区的基础养老金主要来自于中央财政补贴，没有必要挪用个人账户资金，因此也就没有像城镇职工基本

养老保险那样形成大规模的空账。二是支付水平较低。城乡居民基本养老保险制度坚持的是低水平、广覆盖的原则，因此基础养老金支付水平较低，不像城镇职工基本养老保险那样存在部分人群待遇较高的情况。三是城乡居民基本养老保险制度基础养老金的上漲速度可控。城乡居民基本养老保险制度自实施以来，截至目前，基础养老金最低标准仅调整过两次，实际上也有控制基础养老金上漲速度的因素。目前提出建立正常的调整机制，但具体机制尚未公开，总体上不管是什么样的机制，可能都会将养老金增长速度控制在适度的范围内。

因此，个人认为，目前在城乡居民基本养老保险支付水平较低的情况下，支付压力还不是太大，更多应考虑适度提高保障水平，不应过分强调压力问题。只要待遇确定机制、基础养老金调整机制等科学合理，压力问题也不会很严重。

王逍霄：城乡居民基本养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金构成。城乡居民养老保险保障水平的提高主要依赖于政府财政的加大投入。随着我国步入老龄化社会及保障水平的提高，城乡居民基本养老金必将给各级财政带来一定的支付压力。

为了应对未来的支付压力，可采取以下措施。一是实现基金保值增值，提高个人账户养老金水平和基金支付能力。二是提高基金统筹层次。推进城乡居保省级统筹进而实现全国统筹是城乡居民养老保险的发展趋势，统筹层次越高，养老保险基金的调剂功能、支付功能和承受能力就越强，更有利于制度公平。三是建立财政分级分担机制。国家鼓励各地自行提高基础养老金标准，但由于地区经济发展的不平衡，欠发达地区领取人员多、财力相对较弱，支付压力会更加明显。因此，根据地方财力实际情况分级分档设定基础养老金的分担比例，可以实现统筹安排，缩小地区间的养老待遇差异，有利于区域协调发展。

多角度看待缴费档次的选择

参保人选择较低档次缴费的主要原因有：一是参保的主要是农村居民，其中还包括数千万贫困人口；二是部分有缴费能力的人还有一些疑虑；三是多缴并未实现多得，不能充分调动参保人员高标准缴费的积极性。

对参保居民选择最低档次缴费没必要过分忧虑，不要期望这一制度独立承担起城乡居民老年期的收入保障责任，而应该把它看成是多层次社会保障体系中的一个层次。

学习时报：目前，城乡居民对养老保障重要性的认识比较统一，但受各种因素的影响，大多数在缴费档次的选择上偏低，还需进一步调动其缴费积极性。您如何看待这一问题？解决的重要着力点在哪里？

刘从龙：2017年，参保缴费的城乡居民人均缴费达到282元，比2012年提高近100元。我们由此看到，随着城乡居民收入水平的提高，参保居民

的缴费水平在逐年提升。目前确实有较大比例的参保人选择较低档次缴费，不利于提高个人账户养老金。我们认为，主要有两个原因：一是参加城乡居民养老保险的主要是农村居民，占95%以上，以务农人员为主，其中还包括数千万贫困人口，收入较低，缴费能力有限；二是城乡居民养老保险制度建立时间不长，城乡居民对这项制度的认识、理解、信任需要有一个过程，部分有缴费能力的人还有一些疑虑。

我们将从五个方面来解决这一问题：一是加大政策宣传，让城乡居民理解政策，促进他们长期缴费和多缴费；二是根据城乡居民收入增长情况，合理确定和调整城乡居保缴费档次标准，提高个人缴费；三是根据经济发展、个人缴费标准提高和财力状况，提高政府对个人缴费的补贴；四是鼓励其他社会组织、公益慈善组织、个人为参保人缴费加大资助；五是开展城乡居民基本养老保险基金委托投资，增加收益。我们将大力推进政策落实，强化个人、集体、政府等各方筹资责任，个人账户储存额未来将会正常增长。

林宝：实际上，在目前的制度设计中，已经考虑了调动个人缴费积极性的因素，对缴费水平高的，补贴额也有所提高。

参保居民多选择最低档次缴费有多种原因：有部分群众确实收入水平较低，只能选择最低缴费档次；还有部分群众对保险的性质、作用认识不到位，对制度的信任度也不高，尽管在经济实力上能够承担起更高水平缴费，但也会选择最低档次缴费；从现有的缴费补贴政策来看，显然是选择最低缴费档次时补贴比例最高，这也会导致部分群众因此而选择最低档次缴费。

要引导参保居民提高缴费水平，一方面要提高制度的公信力，加强制度宣传，提高城乡居民对制度的了解和信任度；另一方面也需完善缴费档次调整机制和缴费补贴机制，随着经济社会发展可适当提高最低缴费档次，并适当加大中间档次缴费的补贴力度。需要说明的是，不可简单施行多缴多补的政策，否则可能会陷入“补富人”的质疑。

实际上，对参保居民选择最低档次缴费也没必要过分忧虑。选择低档次缴费当然会导致他们未来收入也相对较低，但正如党的十九大报告中强调要建立多层次社会保障体系一样，我们也不要期望这一制度能够独立承担起城乡居民老年期的收入保障责任，而是应该把它看成是多层次社会保障体系中的一个层次。城乡居民老年期的收入保障也需要多层次的制度保障。

王逍霄：以宝应县城乡居保缴费情况统计为例，宝应县城乡居保最低缴费标准为300元，2017年度选择最低标准缴费的城乡居民占比近89%。一是需建立缴费标准动态调整机制。省级层面调减缴费档次数量，明确区间梯度及上限，在保留困难群体最低缴费档次的基础上，给出最低缴费指导线，使不同缴费档次对应梯度明显的个人账户养老金。二是需完善多缴多得激励机制。根据国务院、省、市城乡居保政策规定，对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准为每人每年60元。参保人员多缴并未实现多得，不能充分调动参保人员高标准缴费的积极性。建议调整缴费补贴标准的设计模式，如以个人年缴费额10%的比例设置补助档；探索建立基础养老金分档设置模式，使多缴费在

待遇领取时真正实现高收益。三是需构建多维度的宣传体系。在宣传内容上，既要有概念化的宣传标语，也要有精细化的利益导向；既要有解读制度的文本，更要有“参保获益”的现实案例，拿出直观的公式给参保人看，让其感受到不同缴费档次下领取的养老金差距，增强群众对制度的信任度和满意度，引导城乡居民主动参保，多缴多得。

多措并举增强参保居民的获得感、幸福感、安全感

除了完善《意见》中提出的几个机制外，还有两项任务应该尽快推进：一是要提高城乡居民养老保险基金的管理层次，二是进一步完善与职工基本养老保险之间的衔接机制。

学习时报：为不断增强参保居民的获得感、幸福感、安全感，要实现城乡居民基本养老保险制度的健康发展，我们还应着重实现哪些方面的创新？

刘从龙：一是完善待遇确定机制。城乡居民养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金构成，文件进一步明确基础养老金和个人账户养老金的确定机制，接下来需认真落实，确保执行到位。

二是建立基础养老金正常调整机制。明确人社部会同财政部，参考城乡居民收入增长、物价变动和职工基本养老保险等其他社会保障标准调整情况，适时提出城乡居民全国基础养老金最低标准调整方案，报请党中央和国务院；地方基础养老金的调整，应由当地人社部门会同财政部门提出方案，报请同级党委和政府。

三是建立个人缴费档次标准调整机制。明确各地根据城乡居民收入增长情况，合理确定和调整城乡居保缴费档次标准。最高缴费档次标准原则上不超过当地灵活就业人员参加职工基本养老保险的年缴费额。对重度残疾人等缴费困难群体，可保留现行最低缴费档次标准。

四是建立缴费补贴调整机制。明确地方根据经济发展、个人缴费标准提高和财力状况，调整缴费补贴水平，建立缴费补贴动态调整机制。鼓励集体经济组织提高缴费补助，鼓励其他社会组织、公益慈善组织、个人为参保人缴费加大资助。

五是实现个人账户基金保值增值。各地要按照国务院关于基本养老保险基金投资管理规定，开展城乡居民基本养老保险基金委托投资，实现基金保值增值，提高个人账户养老金水平和基金支付能力。

根据《意见》的要求，各地要逐项落实各项政策，从实际出发，建立和完善适合本地区情况的城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金调整机制。各级人社部门、财政部门要切实履行职责，加强协调配合，精心制定工作方案，共同做好基础养老金、个人缴费档次标准、政府补贴标准等测算和调整工作。搞好政策宣传，采取多种方式全面准确解读政策，正确引导社会舆论，让参保居民形成合理的预期。

林宝：城乡居民基本养老保险制度的改革实际上仍然在路上。除了完善《意见》中提出的几个机制外，还有两项任务应该尽快推进。

一是要提高城乡居民养老保险基金的管理层次。管理层次过低导致地区分割严重，资金管理成本和投资运营等都存在问题。随着个人账户资金积累规模不断扩大，基金的保值增值问题应该提上议事日程，加以重视。

二是进一步完善与职工基本养老保险之间的衔接机制。虽然目前已经建立了相关机制，但是仍然存在一些问题，比如从城乡居民养老保险转入城镇职工基本养老保险比较困难，从后者转入前者则存在一些损失。在这两种制度之间存在转移的多为农民工，总体上属于低收入群体，这些转移损失对他们而言实际上很不公平。衔接机制应该更为细化，重点是加强权利和义务的对等关系。我在2016年曾提出一个关于城镇职工基本养老保险基础养老金全国统筹后待遇计算方法，核心是建议按照个人实际缴费贡献确定待遇水平，在两种保险制度衔接机制建立上也可以借鉴类似的思路。