

居民养老保险改革的城乡整合成效与区域分割问题

张展新*

内容提要 本文系统考察城乡居民养老保险改革，分析其动因、成就和不足，探讨深化改革的战略选择。研究显示，第一，新型农村养老保险和城镇居民养老保险制度顺利合并实施，原因是制度最初设计的城乡统筹性，而更广阔的基础是社会保障改革跨城乡包容趋势；第二，由于管理层次没有提高，参保权益局限于本地户籍人口，城乡居民养老保险没有促进社会养老保障的跨区域整合。针对区域分割问题，文章从分权式改革文化视角做了解释，建议城乡居民养老保险的第二步改革采取提升管理层次和改进权利规则并举的方针，在参保规则和养老金设置上取得新的突破。

关键词 城乡居民养老保险 城乡协调 区域分割 管理层次

一 引言

现阶段社会保障改革的重点之一是建立统一的城乡居民基本养老保险制度。根据国务院2014年2月颁发的《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），这一改革将分两步走：“十二五”末，基本实现新型农村养老保险（以下简称新农保）和城镇居民养老保险（以下简称城居保）制度合并实施；2020年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度。仅就第一步目标而言，改革的任务就很艰巨。考虑到中国社会保障的城乡二元性，将新农保和城居保合并实施，这似乎是较大的结构性改革，将面临一定困难。但是，合并工作并未遇到大的阻力。这是什么原因？第一步改革的不足是什么？其原因在哪里？第二步改革的方略是什么？这些都是理论和政策研究需要回答的问题。

* 张展新，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：zhangzx@cass.org.cn。

城乡居民养老保险制度改革已经引起广泛关注,一些研究涉及改革动因、改革意义、未来改革的挑战等。但是,这方面的研究还有待深入。这项改革刚刚出台之时,曾一度出现一些“过度解读”,认为城乡社保已经开始一体化。这反映出,人们对这一改革进程的认识和理解还有不足甚至偏误。一些研究提出了城乡居民养老保险制度的“碎片化”问题,但讨论多局限于这一制度本身,缺乏更高层面的思考与研究。本文基于社会保障改革的整体视角,考察城乡居民养老保险制度改革的动力与成效,分析其局限性和问题的根源,并探讨第二步改革的路径选择。

二 城乡居民养老保险制度整合与社会保障改革趋势

新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度的最初设计就包含了城乡平等的思想。国务院于2009年9月发布《关于开展新型农村养老保险试点的指导意见》,2011年6月出台《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》。比较这两份纲领性文件,可以发现,在2014年2月之前,新农保和城居保在筹资和待遇上的差别不是很大。表1显示,新农保和城居保相比,中央政府确定的基础养老金标准、地方政府对参保人缴费补贴、中央补助模式等完全相同,只有个人缴费档次、基金来源略有不同。城居保多设立了一些缴费档次,是考虑到城镇居民可支配收入相对较高。集体补助是新农保基金的一个来源,这是农村集体经济的性质所决定的。实际上,大部分农村地区没有对新农保提供集体补助(睢党臣等,2014)。总之,新农保和城居保制度的相似度很高,没有多少“城乡差别”。由于这一特点,两制度合并的重点是统一个人缴费档次,难度不是很大。在过去,一些省份没有经历新农保和城居保制度并行阶段,而是在新农保试点的基础上一步到位,直接建立单一的城乡居民养老保险制度。例如,北京于2008年起试行新型农村社会养老保险,2009年1月用覆盖面更大的城乡居民养老保险代替了新农保^①。与北京类似的还有天津、浙江等省份。

^① 2008年12月,北京市人民政府印发《北京市城乡居民养老保险办法》,同时废止2007年12月印发的《北京市新型农村社会养老保险试行办法》。参见北京网:<http://ldjy.beijing.cn/bjylbx/n214079944.shtml>。

表1 新农保、城居保待遇和筹资比较

	新型农村养老保险	城镇居民社会养老保险
1. 中央政府确定的基础养老金标准	每人每月 55 元	每人每月 55 元
2. 地方政府对参保人缴费最低补贴	每人每年 30 元	每人每年 30 元
3. 中央财政基础养老金补助	中西部地区全额;东部地区 50%	中西部地区全额;东部地区 50%
4. 个人缴费	100 ~ 500 元 5 个档次	100 ~ 1000 元 10 个档次
5. 基金来源	个人缴费、集体补助、政府补贴	个人缴费、政府补贴

资料来源：根据国务院 2009 年 9 月《关于开展新型农村养老保险试点的指导意见》和 2011 年 6 月《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》整理得到。

新农保、城居保合并实施工作进展较快。2014 年 2 月国发〔2014〕8 号文件出台时，全国已有 15 个省份建立了统一的城乡居民养老保险。其中，除了前面提到的北京、天津等地，其他省份的改革方式是将已经建立的新农保、城居保合并起来。随后，上海、四川、云南等地也陆续完成了新农保、城居保并轨。到 2014 年 10 月，已有 25 个省份出台了新的城乡居民养老保险制度^①。值得一提的是，2014 年 2 月尚未将新农保和城居保合并的各省中，有些省份的新农保和城居保设计采取不同的养老金待遇标准，城居保更高。这种带有城市偏向的地方试验不符合表 1 显示的中央政府设定的制度框架，也增加了这些省份合并工作的难度。上海市分别于 2010 年和 2011 年开展新农保和城居保试点，最初的基础养老金标准为 135 元/月和 400 元/月，城乡差异明显；2014 年 4 月，上海合并两制度时，制定了更高的基础养老金统一标准——540 元/月^②。海南于 2014 年 6 月出台《海南省城乡居民基本养老保险暂行办法》，把农村居民基础养老金标准从 100 元提高到 120 元，但仍然低于城市居民每月 130 元的水平，要到 2015 年拉平城乡居民的基础养老金待遇^③。

城乡居民基本养老保险的第一步改革得以平稳推进，首先是由于新农保、城居保制度框架比较接近。更深层的原因是，进入新世纪以来，社会保障改革已经形成了城乡整合的趋势。1993 年，中共中央提出建立社会主义市场经济体制的改革纲领，其

① 参见《经济日报》2014 年 10 月 30 日，“25 省份出台城乡居民养老保险新规”。

② 关于上海最新的基础养老金标准，参见 2014 年 4 月上海市人民政府印发的《上海市城乡居民基本养老保险办法》（<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai38977.html>）；关于上海新农保和城居保的基础养老金标准，参见该《办法》废止的沪府发〔2010〕39 号和沪府发〔2011〕88 号两个文件。

③ 参见《海南日报》2014 年 7 月 2 日，“我省统一居民养老保险制度”。

中包含了建立新型社会保障制度。社会保障改革以建立就业关联社会保险为先导。1997年建立了企业职工基本养老保险制度；1998年建立了城镇职工基本医疗保险制度；1999年颁布了《失业保险条例》。适应社会主义市场经济需要的社会保障改革，从本质上说，应当破除户籍身份、就业身份等人为限制，建立以公民资格为基础的社会保障权利。因此，新的就业关联社会保险制度本应向所有城市劳动者开放，包括进城农民工。但是，在这一时期，社会保险改革重点是国有企业职工，其他企业的职工和其他劳动者没有立刻为新建的就业关联社会保险所接纳（信长星，2008）。在一度被忽略的劳动群体中，农民工受到更大的排斥，原因是在20世纪90年代，他们并不被视为正式的城市劳动者。从这一意义上说，当时的就业关联社会保险依然“城乡有别”。2000年以后，开始确立“城乡平等就业”的大政方针，就业关联社会保险的参保模式也随之调整。2004年，工伤保险制度建立，中央政府有关部门明确了这一制度覆盖农民工，这是一个重要的突破。2006年，农民工参加社会保险也成为政策目标。但是，曾有设想为进城农民工单独设立养老保险。如果是这样，城镇基本养老保险依然与城乡户籍身份相联系。2010年10月，《社会保险法》颁布，这方面的争论也就终止了。该法律第95条规定，“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”。这就是说，进城农民工获得了参加基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险的平等权利，就业关联社会保险从此在制度安排上实现了城乡身份包容。这方面的改革进展扭转了社会保障建设的城市偏向，为新农保和城居保的建立与合并实施创造了有利条件和环境。

城乡居民养老保险制度并轨将继续加强社会养老保障改革的跨城乡整合趋势。2013年末，全国参加城镇职工养老保险人数为32218万人，其中农民工4895万人；参加城乡居民基本养老保险人数49750万人^①。另据人力资源和社会保障部报告，参加城乡居民基本养老保险的农村居民人数和城镇居民人数的比例为20:1（人力资源和社会保障部，2014）。图1、图2分别显示了2013年城镇职工养老保险和城乡居民养老保险参保人员的“城乡结构”。两图形成鲜明对照：城镇职工养老保险参与以“城”为主，本地职工、城市间流动就业人员占参保总数的85%，参保农民工目前只占15%。城乡居民养老保险参与以“乡”为主，主体是农村居民，占参保人员总数的95%。过去，农村人口长期缺乏社会化养老保障。现在，他们有了参加社会养老保障的两条渠道：如果在本地或外地从事非农就业，且签订了劳动合同，那么可以参加职工基本养老保险；

^① 数字来自人力资源和社会保障部《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

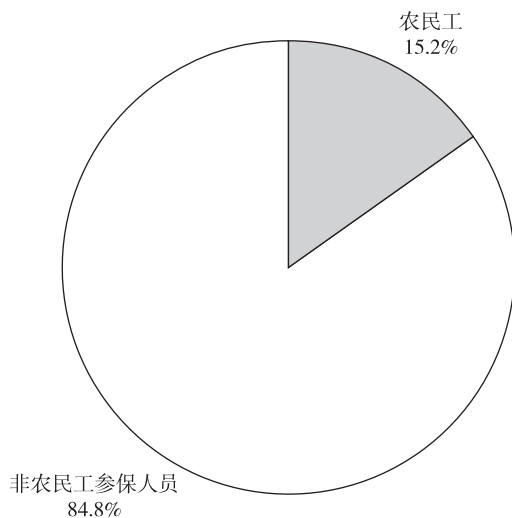


图1 职工基本养老保险参保人员构成

资料来源：作者根据人力资源和社会保障部《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和（人力资源和社会保障部，2014）整理得出。

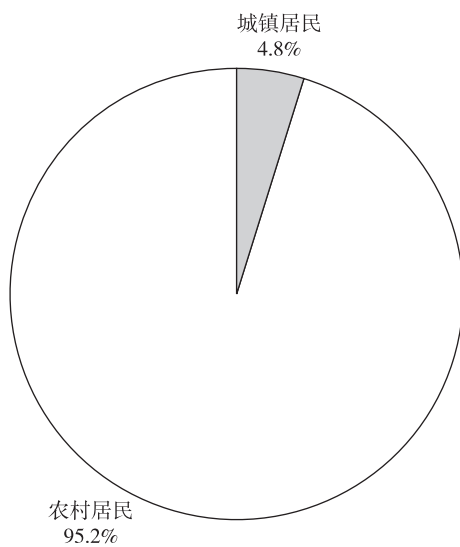


图2 城乡居民养老保险参保人员构成

资料来源：作者根据人力资源和社会保障部《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和（人力资源和社会保障部，2014）整理得出。

如果在家乡务农或从事非正规就业,可以参加城乡居民养老保险。无论参与哪个养老保险制度,他们与其他参与人员都享有平等的权利和待遇。这体现了新型社会养老保险的开放性和公平性。此外,在新农保、城居保合并决策之后,又引入了城乡居民养老保险与职工基本养老保险之间的转移接续机制,打通了这两大制度之间的联系,扩大了农村人口参保的选择空间。总之,在农村居民与社会养老保险的关系上,已经发生了历史性转变。当然,在现阶段,社会养老保障还存在着不小的城乡差异。这主要表现在:城乡居民养老保险的保障水平远低于职工基本养老保险,而大部分农村人口不能参加职工基本养老保险。实现社会养老保障的城乡一体化,或者说消除城乡养老保障之间的实质性差异,还需要长期努力。但是,最为重要的是,农村居民已经纳入包容性社会养老保障的改革进程,推动着城乡收入分配关系的持续改善和城乡一体化进程。

三 城乡居民养老保险的地方管理与区域分割

虽然推动了跨城乡整合,但是城乡居民养老保险的第一步改革并没有促进社会养老保障的跨区域整合。新农保和城居保合并之后,城乡居民养老保险的管理格局并没有提升,依然实行县级管理,沿用了老农保低层次的管理运营模式(田勇,2014)。城乡养老保险制度还是“碎片化”的,各地在个人缴费档次、个人缴费补贴、缴费年限激励等方面有很大差异(郑秉文,2014)。管理层次过低问题并非城乡居民养老保险所独有。职工基本养老保险制度建立伊始,就有提高统筹层次的呼声,但至今进展不甚理想,只有北京、上海、天津、重庆、西藏、陕西、青海等7地实现了职工基本养老保险基金省级统收统支^①。再看城乡居民养老保险,根据各地出台的政策性文件,北京、上海、天津、重庆和西藏都实行了省级管理^②,陕西和青海还是县级管理。由此看来,职工基本养老保险和城乡居民养老保险的管理层次都偏低,只是后者更低一些。管理层次低的直接后果就是养老保险的区域分割。社会养老保险的区域分割问题,学术关注多聚焦于制度运行上。例如,有研究指出,职工基本养老保险区域分割损害了公平

^① 参见《人民日报》2014年1月17日,“尽快实现职工养老保险全国统筹”。

^② 《北京市城乡居民养老保险办法》规定“基金实行区(县)级统筹”,但是又规定“全市实行统一的基础养老金标准”,其他方面的管理也是全市统一的。因此,这实际上是市政府管理、区(县)筹资。其他六个省市都明确实行了省级管理。

的市场竞争环境，扭曲了中央与地方和地方间关系，不利于资源优化配置和劳动力流动（郑功成，2010）。还有研究认为，统筹层次过低加剧了地区、行业、企业和个人之间费用负担不均的矛盾（王晓东，2014）。城乡居民养老保险的区域分割问题，有些与职工基本养老保险类似，但也有一个不同点：由于这两大制度安排上的重大差异，城乡居民养老保险的地方管理导致了更为严重的参保权益区域分割和不平等。

首要的是，职工基本养老保险参与不与户籍身份挂钩，而城乡居民养老保险只面向本地户籍居民。按照其制度设计，职工基本养老保险应该覆盖所有城市劳动者，无论他们是否拥有本地户口。在一段时期，跨统筹地区流动要中断保险关系，给流动就业人员参保造成实际障碍，限制了他们的参保权益（张展新等，2007）。2009年以后，建立了转移接续机制，有效缓解了这一问题，增加了职工基本养老保险制度的开放性。当然，职工基本养老保险参与还有区域分割现象，如跨统筹区转移接续难、非正规就业人员参保需要本地户籍等，这类问题要通过提高统筹层次，加强《社会保险法》的贯彻实施等措施来逐步解决。城乡居民养老保险则与之不同。国发〔2014〕8号文明确规定户籍地参保，各个省份和下属区域的相应政策都有本地户籍身份的参保要求。有的城市还规定，取得本市户籍不足一定年限的老年居民要补缴一定的养老保险费，才有资格领取基础养老金。因此，非本地户籍的常住居民被排斥在城乡居民养老保险之外。总之，职工基本养老保险参与已经成为与户籍身份无关的公民权利，尽管权利的实现还受到地方因素的影响。城乡居民养老保险参保和受益资格是以户口登记地制度为基础的地方性权利。

与职工基本养老保险相比，城乡居民养老保险与各级政府财政的联系过于紧密。职工基本养老保险基金相对独立于地方财政：基金收入主要来自企业和个人缴费，财政补贴是辅助性的；基金运行和管理有统一的制度规范，地方直接干预的空间较小。这也是为什么在统筹层次没有明显提高的情况下，中央政府能够把转移接续机制引入到职工基本养老保险制度之中，使其变得开始包容流动就业人员，包括农民工。城乡居民养老保险基金来自各级财政补贴，补贴的种类包括基础养老金、超过缴费年限的加发基础养老金和参保人缴费补贴。目前，省定标准的基础养老金筹集主要有三种形式：（1）完全来自中央财政；（2）中央、省分担；（3）中央、省、地方分担。一般来说，省属地方政府的财政状况越好，被分派的责任就越大。省级以下政府通常承担参保人缴费补贴，也可能再提高本地的基础养老金标准。这样，在城乡居民养老保险的财政投入上，各级地方政府都卷入了。这种多层投入格局与地方财政“分灶吃饭”模式十分相似，城乡居民养老保险基金实际上成了地方财政的一个组成部分。对于与各

级财政搅在一起的城乡居民养老保险而言，任何有可能弱化保险权益区域分割的做法，无论是提高管理层次还是放松户籍身份限制，都将影响地方的财政利益关系，因而遭遇来自地方政府的各种阻力，财政投入大的地方尤为如此。

由于地方财政的深度介入，城乡居民养老保险的待遇水平与地方财政状况以及其他地方性因素有直接关系。职工基本养老保险制度有规范的待遇测算公式，地方财政不能直接投入，地方经济状况对待遇水平的影响是通过当地职工平均工资来实现的。而城乡居民养老保险的地方补贴缺乏统一规制，各地的待遇水平完全取决于地方政府制订标准时，在多大程度上超出中央规定的最低标准。此外，地方人口结构也很重要。经济发展特别快的地方，不仅财政盈余大，而且城市化程度高，需要负担的本地户籍农村人口少，因此有能力把城乡居民养老保险待遇标准定得高一些，甚至很高。因此，城乡居民养老保险的问题不仅仅是参保权利的户籍身份分割，养老保险待遇区域差距过大将成为一个新的难题。

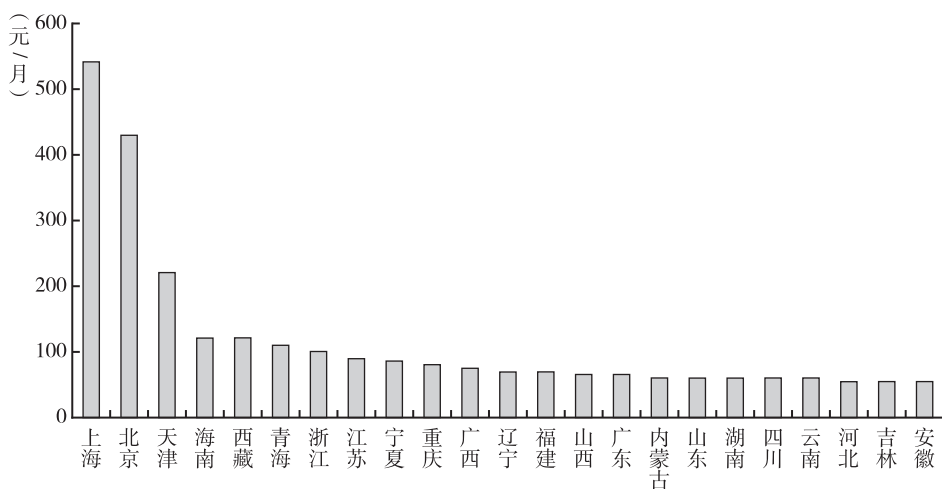


图3 23省份城乡居民养老保险基础养老金标准（2014年）

资料来源：参见附表1。

图3显示了按照由高到低的排列顺序，23个省份2014年的城乡居民养老保险基础养老金标准。上海、北京、天津这三个直辖市的基础养老金标准分别为540元/月、430元/月、220元/月，大大高于其他省份。海南等四个省份的基础养老金标准在100-120元/月之间，高于其他很多省份，但比京津沪低多了。其余16个省份的基础养老金标准都低于100元/月。在这其中，河北、吉林和安徽三省都是执行了中央政府55元/月

的最低标准，上海、北京分别是这一水平的 9.8 倍、7.8 倍，这样的差距显然过大。2012 年，全国各省（市）之中，上海农村居民家庭人均纯收入最高，达到 17804 元/年，但也仅是最低省份（甘肃）的 3.95 倍；同年，北京城镇单位就业人员平均工资全国最高，达到 7060 元/月，但也仅是最低省份（广西）的 2.33 倍（国家统计局，2013）。在一些沿海省份内部，也有个别大城市的城乡居民养老保险基础养老金标准超高。2014 年，辽宁大连的城乡居民基础养老金标准为 180 元/月^①，是本省标准的 2.6 倍；苏州市区的城乡居民基础养老金标准为 200 元/月^②，是江苏省标准的 2.2 倍；广州的城乡居民基础养老金标准为 150 元/月^③，是本省标准的 2.3 倍。

在京津沪和一些沿海开放大都市，本地户籍人口排他性享有的城乡居民养老保险待遇提升过快，给这些城市的户口增加了“含金量”。2014 年 7 月，中央政府决定取消城乡户口的区分，同时依然要求严格控制特大城市的人口规模。这表明，虽然城乡户口划分制度将很快走向消亡，但户口登记地制度一时还难以打破。统一城乡户口登记制度，看起来是一项大的改革举措，但是目前没有，也应该不会带来很大的震荡。这里的一个重要原因是，社会保障改革和其他一些改革，包括最近的城乡居民养老保险制度并轨，已经大大促进了各项权利和待遇的跨城乡包容，城乡户籍身份划分的意义已经很小了。另一方面，户口登记地制度与地方资源配置还有密切的关联，拥有垄断性资源的大都市更是这样。现在，大城市本地户口的超额价值主要体现在一些社会保障项目参与和基本公共服务获得上，如城市保障房申请资格、大学报考资格等。城乡居民养老保险改革如果不能遏制目前已初步显现的少数沿海城市养老待遇增长过快的势头，不仅将影响社会养老保障的公平性，也会给户籍制度改革带来新的障碍。

四 地方偏向的分权改革文化

区域分割问题是居民养老保险深化改革所面临的新挑战。在全国大部分地区，新农保与城居保的合并是在县域完成的。因此，即使从地级层面来看，合并后的居民养

① 参见“全省建立统一的城乡居民基本养老保险制度取得初步成效”，辽宁省人民政府网，2014 年 11 月 6 日（http://www.ln.gov.cn/zfxx/jrln/ttxw/201411/t20141106_1473666.html）。

② 参见“苏州市区居民基础养老金上调”，中国苏州网，2013 年 12 月 18 日（http://www.suzhou.gov.cn/news/xwzxtj/201312/t20131218_339700.shtml）。

③ 参见《广州日报》2013 年 12 月 26 日，“广州城乡居民基础养老金涨 15%”。

老保险制度也没有完全统一。在沿海大都市和其他城市之间,养老保险待遇公平性问题比较突出。在一些城市市域,城市居民为主的主城区与农村居民为主的远郊区、县和县级市被区别对待,实行了差异很大的两种基础养老金标准,这直接冲淡了居民养老保险改革的城乡整合成效^①。破除区域分割、促进跨区域整合,提升制度的公平性、统一性和规范性,是城乡居民养老保险制度第二步改革重要而艰巨的使命。

从外在形式上看,居民养老保险的管理层次问题与职工基本养老保险统筹层次问题很相似,但实际上二者的区别很大。关于职工基本养老保险统筹层次偏低,有研究从“分灶吃饭”财政体制上探讨了其成因,认为在现行体制下,为调动下级政府的积极性和发挥其征缴作用,省级政府宁可保持以县、市统筹层次为主的基本格局(郑秉文、孙永勇,2012)。一个城市的案例研究显示,市级政府不愿为职工基本养老保险兜底,对提高统筹层次缺乏兴趣(朱玉玲,2013)。上述解释不大适用于城乡居民养老保险的县级管理问题。与职工基本养老保险相比,城乡居民养老保险有两个特别之处:第一,中央财政直接投入数额较大,实际上已经承担了兜底的责任;第二,基础养老金(相当于职工基本养老保险的统筹基金)来自从中央到地方各级财政,没有向企业征缴统筹金的问题^②。因此,城乡居民养老保险的管理层次过低,与财政体制有一定关系,也有其他方面的重要原因。

在城乡居民养老保险制度建设中,中央财政处于主导地位。中西部省份以中央财政投入为主;在东部地区,中央财政和地方财政分担最低养老金的责任,但此时地方财政投入受到集中规制,可以认为是中央统一支配的。一些省份提高了基础养老金水平,但这在地方财政能力之内,而且即使没有这些追加投入,最低标准的城乡居民养老保险制度也完全可以在全国建立。因此,对于城乡居民养老保险而言,中央财政投入是决定性的。但是,为什么一定要赋予地方政府以管理权?为什么不能像目前实行的农资综合直补政策那样,中央投入的财政资金直接向农户发放?比较起来,农资综合直补一开始就是中央统筹的公共财政,而城乡居民养老保险最初是以地方试验的方

① 例如,南京市江南八区实行市级统筹,其他地方实行区县级统筹;2012年起,江南八区城乡居民基础养老金最低计发标准为每月220元,而其他区的最低计发标准为每月100元。参见《〈南京市城乡居民社会养老保险办法〉实施细则》,南京市人力资源和社会保障网(<http://rsj.nanjing.gov.cn/>)。

② 由于这两个特征,把“统筹”概念用于城乡居民养老保险是有问题的,容易引起误解和混乱。因此,本文在讨论城乡养老保险时,一律不用“统筹层次”这一提法,而用“管理层次”代之。

式推进的。既然是改革试验，地方自主权就自然成为最重要的考量，这是长期形成的分权式改革意识或文化。

关于中国经济改革的成功，一种流行的解释是财政联邦主义的分权模式（Qian et al., 1999; Jin et al., 2005）。但是，有研究指出，分权式改革对中国经济超常增长的贡献很大，但也是有代价的，收入差距、地区市场分割、公共服务供给不足等问题都与此有关（王永钦等，2007）。到目前为止，这类批评性研究还不多，对政策层面的影响还不够大。分权式改革强调地方试验和地方政府的积极性。在这种长期形成的气氛下，中央政府在规制社会保障制度时，倾向于把地方因素置于重要位置，对地方政府的妥协和让步可能会偏多。具体到城乡居民养老保险制度，由于根深蒂固的调动地方积极性理念，一方面，决策部门希望通过各级政府的层层参与，多“挤”出一点财政资金，投入城乡居民养老保险；另一方面，在决策过程中，统一规则、规范机制的动议可能不敌“从各地实际出发”的呼声。在城乡居民养老保险制度框架中，地方政府与过去一样，获得了较大的自主空间，这反映出改革决策上的“路径依赖”：即使中央财政已经处于主导地位，管理体制的设计依然在很大程度上偏向地方。

五 改革参保规则、创新基础养老金设置的设想

预计到2015年，全部省份都将初步建立统一的城乡居民养老保险制度，第二步改革的方案设计迫在眉睫。第一步改革已经暴露了两大问题：一是管理层次过低，二是养老保险权益的区域分割和不平等。后一问题为前一问题所派生，但又相对独立，职工基本养老保险的转移接续改革实践就间接说明了这一点。因此，第二步改革应该突破分权式改革文化的制约，实行“两条腿走路”，在提升管理层次和改进参保规则两方面同时推进。提高管理层次，需要与提升职工基本养老保险统筹层次的改革相互借鉴、相互配合。考虑到现有的财政格局和地区差异，提高管理层次要逐步推进。

打破城乡居民养老保险权益的区域分割有一些独立的选择空间。换言之，即使城乡居民养老保险的管理层次一时没有得到显著提升，精心设计的其他改革也可以有效地降低区域分割和不平等程度。城乡居民养老保险的区域封闭性，源于保险权益与本地户口的紧密联系，因此，关键是削弱本地户口的参保资格限定功能。为此，建议引入两项重要改革：

第一，与户籍制度改革相配合，修订参保规则，扩展城乡居民养老保险的覆盖范围。按照现行规定，非行政事业单位人员、不属于职工基本养老保险覆盖范围的城乡

居民,在户籍地参加城乡居民养老保险。考虑到户籍改革即将推行居住证制度,居住证持有人享有与当地户籍人口同等的一些权利,建议把参保的地域属性从“户籍地”改为“户籍地或居住证登记地”,使一些非户籍的常住人口获得城乡居民养老保险的参保资格。这一改革在初期可以设定附加条件,对居住证持有人再做一些筛选,以后逐渐降低附加限制。这是弱化城乡居民养老保险区域分割的重要措施,也是深化户籍改革的题中应有之义。

第二,划分国家基础养老金和地方补充基础养老金,建构以公民资格为基础的养老保险权利。目前,按照每月55元标准,中央财政对中西部地区全额补助,对东部地区补助50%。应当以这项中央投入为基金,建立城乡居民养老保险的国家基础养老金,向所有属于城乡居民养老保险制度覆盖对象的公民支付。国家基础养老金的领取不以个人缴费为先决条件,不与户籍身份挂钩。为了确保国家基础养老金的非地方性,要重新考虑中央与东部省份的投入关系,或者改为中央财政完全负担,或者保留现在的出资比例,但东部的地方筹资要在省本级实现,不要再与下级财政分摊。在上述的中央和省级投入之外,现有各种形式的地方财政补贴全部用来建立地方补充基础养老金,其运行机制暂时大体保持不变,但各省要考虑提升内部的管理层次。中央政府要加强地方补充基础养老金制度的规范性建设,防止养老金水平过高或过低。

上述两项改革举措对于城乡居民养老保险的第二步改革至关重要,并且蕴涵着更为深刻的意义。这是调整和改进改革思路,发挥中央政府主导作用,推进城乡居民养老保险跨区域整合的制度创新。这些举措有利于克服现行制度的不足或缺陷,提升城乡居民养老保险的公平性、统一性和规范性,是实现2020年改革目标的重要保障。这也有助于培育新的改革文化,强化公民权利意识、城乡区域协调发展理念和“全国一盘棋”思想。

六 结论与讨论

近年来,城乡居民养老保险改革与建设的步伐非常快,需要学术研究“与时俱进”。本文系统考察这一改革,分析其动因、成就和不足,探讨深化改革的战略选择。主要发现是:第一,新农保、城居保并轨改革进展顺利,直接原因是这两项制度的最初设计就注重城乡统筹,背后的大环境是新世纪形成的社会保障改革跨城乡包容趋势;第二,城乡居民养老保险的第一步改革未能推进社会养老保障的跨区域整合,局部出现了拉大养老保险待遇地区差别的苗头。针对城乡居民养老保险的第二步改革,文章

建议采取提升管理层次和创新参保规则并举的方针，通过扩大参保范围和创新养老金设置来降低本地户口的分割或排斥作用。

随着职工基本养老保险和城乡居民养老保险并列格局的形成，需要对于改革成果和改革趋势做出更好的学术概括与理论分析。本文从社会保障改革的整体进程来解读城乡居民养老保险改革的进展；在讨论城乡居民养老保险管理层次过低的问题时，力求从改革文化方面寻找更多的解释。这些都是初步的尝试，期待在以后的研究和学术对话中进一步提升和改进。

参考文献：

- 国家统计局（2013），《中国统计年鉴》（2013），北京：中国统计出版社。
- 人力资源和社会保障部（2014），《城乡居民养老保险基金运行态势良好》，《中国人力资源社会保障》第4期，第19-21页。
- 睢党臣、董莉、张朔婷（2014），《对城乡居民养老保险并轨问题的思考》，《北京社会科学》第7期，第32-43页。
- 田勇（2014），《浅析城乡居民养老保险制度的困境与对策》，《中国改革》第37期，第174-175页。
- 王晓东（2014），《城乡统筹视域下社会养老保险制度统筹层次问题再探讨》，《东岳论丛》第2期，第127-131页。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭（2007），《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期，第4-16页。
- 信长星（2008），《关于就业、收入分配、社会保障制度改革中公平与效率问题的思考》，《中国人口科学》第1期，第2-9页。
- 张展新、高文书、侯慧丽（2007），《城乡分割、区域分割与城市外来人口社会保障缺失》，《中国人口科学》第6期，第33-41页。
- 郑秉文（2014），《居民养老保险制度再思考》，《中国人力资源社会保障》第4期，第26-27页。
- 郑秉文、孙永勇（2012），《对中国城镇职工基本养老保险现状的反思——半数省份收不抵支的本质、成因与对策》，《上海大学学报》（社会科学版）第3期，第1-16页。

郑功成 (2010), 《尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹》, 《经济纵横》第9期, 第29-32页。

朱玉玲 (2013), 《提高统筹层次 增强管理功能——基层城镇企业职工基本养老保险发展的问题和原因分析》, 《经营管理者》第19期, 第60-61页。

Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry Weingast (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89, 1719-1742.

Qian, Yingyi, Gerard Rolan & Chenggang Xu (1999). Why China is Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory. *European Economic Review*, 43, 1085-1094.

附表1 23省份城乡居民养老保险基础养老金标准(2014年)

省份	标准(元/月)	数据来源	备注
北京	430	北京人社局	
天津	220	天津人社局	
河北	55	冀政[2014]69号	
山西	65	山西人社局	
内蒙古	60	《内蒙古日报》2014年2月20日	
辽宁	70	辽宁人社局	下半年执行
吉林	55	吉林人社局	
上海	540	沪府发[2014]30号	
江苏	90	苏州新闻网	下半年执行
浙江	100	浙政发[2014]28号	
安徽	55	《安徽省城乡居民社会养老保险实施办法》	省人社厅发文
福建	70	福建人社局	
山东	60	中国人才网	
湖南	60	《湖南日报》2014年9月3日	
广东	65	粤府[2014]37号	
广西	75	《广西法治日报》2014年7月25日	
海南	120	琼府[2014]33号	农村标准;下半年执行
重庆	80	《重庆市城乡居民基本养老保险实施意见》	市人社局发文
四川	60	五险一金网	
云南	60	中国人才网	
西藏	120	西藏新闻网	
青海	110	青政[2014]46号	
宁夏	85	宁夏人社局	

Rural-Urban Integration and Regional Segmentation of the Reform on Residents' Social Pension Insurance

Zhang Zhanxin

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: This paper systematically examines the reform on urban and rural residents' social pension insurance in order to analyze its dynamics, achievement and insufficiency and to think about the strategy for further reform. The study shows that the reason for smooth emergence of New Rural Pension Insurance and Urban Social Pension Insurance is that these two institutions were initially designed with balance between rural and urban China, and the background of it is the rural-urban inclusive tendency of social security reform. This study also shows that because of its low administrative level and local *hukou* limitation, the reform has not facilitated regional integration of social insurance. This paper attempts to present an interpretation on the regional segmentation issue with a perspective of "reform culture" of China's decentralized reform, and suggests that the second step of the reform should promote the administrative level and revise the regulation on rights to participate to get new breakthrough.

Keywords: residents' social pension insurance, rural-urban balance, regional segmentation, administrative level

JEL Classification: O18, H55

(责任编辑：周晓光)