

城乡基本养老保险待遇衔接政策优化研究

——以天津市城乡居民基本养老保险为例

龚秀全

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要: 天津城乡居民基本养老保险采取年限折算法, 实现城保和居保相互转换, 率先打破了城乡养老保险的分割状态, 有利于维护城乡之间流动人口的权益。但是, 该衔接政策将导致道德风险, 并产生新的不公平。城乡基本养老保险待遇衔接不仅应减少或避免便携性损失, 也应防止可能的投机套利行为, 平衡各利益主体的相关利益。当前, 导致流动人口在养老保险关系转续时便携性损失的原因在于“制度障碍”, 政策优化的可选方案是改革缴费年限规定, 实行“累计缴费年限+分别计算待遇+累计养老保险权益”的待遇衔接政策。但是, 我国基本养老保险改革最终的目标应是建立城乡一体化的养老保险制度。

关键词: 基本养老保险; 待遇衔接; 优化

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2011)06-0044-06

Research on Perfection of the Combination of Benefits between the Urban and Rural Basic Pension Insurance: Example of Urban and Rural Residents' Pension Insurance in Tianjin

GONG Xiu-quan

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: By conversion of the length of period, the urban and rural residents' pension insurance in Tianjin can transfer between the urban and rural basic pension insurance. It takes the lead to break the basic pension insurance segregation between urban and rural areas, and it is conducive to safeguarding the interests of rural-urban migrants. But the policy may lead to moral hazard and unfair. Combination of benefits between the urban and rural basic pension insurance should not only reduce or avoid non-portability loss, but also prevent possible speculative arbitrage, and balance the interests of all stakeholders. At present, the policy barriers result in non-portability loss of rural-

收稿日期: 2011-05-05; 修订日期: 2011-09-08

基金项目: 上海市重点学科建设项目(B501)。

作者简介: 龚秀全(1975-), 湖南涟源人, 华东理工大学社会与公共管理学院副教授, 国家小城镇社会保障研究中心副主任, 经济学博士, 研究方向: 公共政策学、社会保障等。

urban migrants. The option for policy optimization is to reform the regulation of the length of period for which one has paid the premiums, integrate the premium payment years, calculate insurance benefits respectively and then accumulate benefits of the basic pension insurance in urban and rural areas. However, the ultimate reform goal of basic pension insurance is to establish city-country integrate system of pension insurance system in China.

Keywords: basic pension insurance; benefit combination; perfection

一、引言

当前,我国处于快速城镇化的进程中,人口在城↔乡之间迁移流动。乡→城的流动人口中,主要包括被征地农民和农村剩余劳动力到城市就业人口。而城→乡的流动人口中,主要是农村剩余劳动力到城市就业后的回迁人口。他们在城市和农村都可能获得了养老保险权益。但是,我国养老保险制度呈现“碎片化”特征,城乡制度迥异,因此,在城乡之间流动时必然面临养老保险制度的重新选择与待遇衔接问题。为此,郑秉文、齐传君提出了构建“大一统”基本养老保险制度的观点,打破城乡界限和职业界限,建立基于国民身份的单一基本养老保险制度^[1]。毫无疑问,城乡一体化的基本养老保险制度是未来改革的方向。但基于当前城乡基本养老保险分立的现实和城乡流动人口权益的保护,迫切需要解决城乡基本养老保险待遇衔接问题。当前关于基本养老保险关系转续方面的研究主要集中于城保关系跨区转续时的便携性损失问题^[2],研究者们提出了权益累积、分段计发的解决方案^[3]。而对于城乡基本养老保险关系转移和待遇衔接研究则比较少见。

虽然农村养老保险存在直接的财政补贴,但我国城乡养老保险待遇差距仍比较大。因此,如果没有科学合理的城乡养老保险待遇衔接机制,一方面,可能导致变换工作的参保者的便携性损失^[4];另一方面,也有可能存在道德风险,即在城乡养老保险之间存在套利行为,扰乱城乡养老保险的健康发展。在实践中,《天津市城乡居民基本养老保障规定实施细则》中设计了城乡居民基本养老保险(以下简称居保)^①与城镇企业职工基本养老保险(以下简称城保)的待遇衔接方案。本文在评估这一方案的基础上,探讨城乡养老保险待遇衔接的合理政策。

二、天津居保与城保衔接政策

天津城乡养老保险待遇衔接采取年限折算法,实现城保和居保相互转换。

1. 居保转换为城保待遇衔接政策

设参加居保第*i*年的缴费基数为 w_{i-1} ($i=1, 2, \dots, n_1$), 缴费率为 κ , 缴费年限为 n_1 。参加城保时, 上年度在岗职工平均工资为 \bar{w}_{i-1} , 城镇灵活就业人员最低缴费基数为 w'_{i-1} , 城镇职工缴费基数为 w^*_{i-1} , 个人费率为 γ , 单位费率为 ι , 城乡居民收入增长率为 g_1 , 灵活就业人员最低缴费基数和城镇职工工资增长率均为 g_2 , 个人账户投资收益率为 r , 退休后计发月数为 μ , 居保基础养老金待遇年调整率为 θ_i 。

则居保退休待遇 $\gamma_1 =$ 基础养老金 $\eta_1 +$ 个人账户养老金 β_1 。

其中: $\eta_1 = (150 + 4n_1) \prod (1 + \theta_i) \quad n_1 \geq 15$

$$\beta_1 = \begin{cases} \frac{n_1 \kappa w_0 \times (1 + g_1)^{(n_1-1)}}{\mu} & \text{当 } r = g_1 \text{ 时} \\ \frac{\kappa w_0 (1 + r)^{n_1}}{(r - g_1) \mu} \left[1 - \left(\frac{1 + g_1}{1 + r} \right)^{n_1} \right] & \text{当 } r \neq g_1 \text{ 时} \end{cases}$$

① 虽然天津城乡居民基本养老保险参保人中包括农村居民和没有参加城镇基本养老保险的城镇居民,但制度设计和新型农村养老保险没有本质区别,因此,本文以此来分析城乡养老保险待遇衔接也是恰当的。

设 A_i 为 i 年的居保缴费额, B_i 为 i 年的城保灵活就业人员的最低缴费标准, 则居保转换为城保时, 折算的缴费年限 $n_2 = \sum (A_i / B_i)$, 当 $n_2 \geq 15$ 时, 享受的城保退休待遇水平为 $\gamma_2 =$ 基础养老金 $\eta_2 +$ 个人账户养老金 β_2 。

$$\text{其中: } \eta_2 = \frac{\bar{w}_{(n_1-1)} + \lambda \bar{w}_{(n_1-1)}}{2} \times n_2 \% = \frac{w'_0}{\lambda} \times (1 + g_2)^{(n_1-1)} \times (1 + \lambda) \times n_2 \% \quad n_2 \geq 15$$

$$\lambda = \frac{\frac{w'_0}{\bar{w}_0} + \frac{w'_1}{\bar{w}_1} + \dots + \frac{w'_{(n_1-1)}}{\bar{w}_{(n_1-1)}}}{n_1}$$

$$\beta_2 = 0.4\beta_1$$

2. 城保转换为居保待遇衔接政策

城保转换为居保时, 折算成的居保缴费年限 $n_3 = \sum C_i / B$, 其中 $C_i = (\gamma + 50\% \iota) w_{i-1}^*$, B 为申请领取养老金当年居保最低缴费额, r_i 指缴纳城保第 i 年的投资收益率。该参保人享受的居保待遇水平为 $\gamma_3 =$ 基础养老金 $\eta_3 +$ 个人账户养老金 β_3 。

$$\text{其中: } \eta_3 = (150 + 4n_3) \prod (1 + \theta_i) \quad n_3 \geq 15$$

$$\beta_3 = \frac{\sum C_i \prod (1 + r_i)}{\mu}$$

三、天津城乡基本养老保险待遇衔接政策的评估

天津城乡基本养老保险待遇衔接政策的建立率先打破了城乡养老保险的分割状态, 有利于维护城 \leftrightarrow 乡之间流动人口的权益。但是, 该衔接政策将导致道德风险, 并产生新的不公平。

由于农民纯收入、在岗职工工资增长率受多种因素的影响, 因而预测非常复杂。为此, 根据过去 10 年天津的相关数据, 假定农民纯收入、灵活就业人员最低缴费基数增长率、职工工资增长率相同, 增长率为 5% ~ 14% 几种情况。由于各地个人账户都是记账利率, 利率为人民银行规定的同期城乡居民定期储蓄存款利率, 1997 ~ 2010 年间, 一年期定期利率简单平均数为 3.3%, 5 年期及以上的定期存款利率简单平均数为 4.8%。考虑到未来我国养老保险个人账户可能进行市场化投资, 从而投资收益率将提高, 因此, 假定个人账户记账利率分别为 2.5% ~ 10% 等几种情况。设居民在 2011 年参保, 则 $w_0 = 11660$ 元/年, $\bar{w}_0 = 37540$ 元/年, $w'_0 = 21840$ 元/年, 退休年龄为 60 岁, 居保基础养老金与城乡居民收入保持同步增长。

1. 待遇衔接存在不公平

首先, 转换条件存在事实上的不公平。当缴费率分别为 5%、10%、20% 和 30% 时, 城乡居民需要分别缴纳 112 年、56 年、28 年和 18 年时, 才有可能转换为城保。一般情况下, 收入水平越低的居民缴费率相对较低, 因此, 转换为城保的可能性就越小。对于低收入居民来讲, 虽然名义上赋予了和城保待遇衔接的权利, 但实际上没有这种可能性, 导致转换条件事实上的不公平。其次, 城保转换为居保时的折算年限 n_3 将远大于实际缴费年限。设职工工资增长率为 10%, 个人账户记账利率为 3% 时, 城镇企业不同缴费基数的职工缴费 15 年后可以折算成居保的缴费年限和按现行制度规定计算的基础养老金待遇如表 1 所示。

表 1 城保缴费 15 年时的 n_3 和基础养老金增加百分比

项目	居保缴费 15 年	城保缴费 15 年		
		按最低缴费基数缴费	按职工平均工资缴费	按最高缴费基数缴费
折算的缴费年限 n_3 (年)	15	57	104	311
基础养老金 (元)	210	378	565	1344
比居保参保人基础养老金增加百分比 (%)		80	169	540

折算的缴费年限将远高于实际缴费年限相同但只参加居保的人员。且在缴费年限相同时，城保缴费基数越高的职工折算的缴费年限越长，因而获得的基础养老金也越高，导致基础养老金待遇不公平。

2. 存在投机套利空间。

当职工可以在两种养老保险制度之间转换时，只有当不管选择哪种养老保险，退休金待遇水平相同时，才不会产生投机套利空间。而如果没有制度选择壁垒，只要转换时待遇水平存在差距，则必然存在投机套利行为。

(1) 居保转换为城保时的投机套利。当居民参加居保，缴费率为20%，缴费28.1年后可折算成城保缴费15年。当把居保转换为城保时，退休金待遇水平增加率如表2。从表2中可以看出，如果城镇职工收入增长率超过6%，而个人账户记账利率低于6%时，居保转换为城保时，养老金待遇水平会显著提高，且职工工资增长率越高，待遇增加越高。

表2 居保转换为城保时待遇增加百分比

$r \backslash g$	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%
2.5%	-1.87	13.61	30.63	49.09	68.86	89.76	111.58	134.11	157.14	180.45
3.0%	-3.82	11.13	27.56	45.41	64.54	84.79	105.96	127.87	150.31	173.07
4.0%	-7.76	6.11	21.39	38.01	55.87	74.83	94.74	115.42	136.68	158.37
5.0%	-11.76	1.06	15.19	30.60	47.22	64.92	83.58	103.05	123.17	143.78
6.0%	-15.75	-3.98	9.04	23.27	38.66	55.13	72.57	90.85	109.84	129.39
7.0%	-19.69	-8.94	2.99	16.07	30.28	45.54	61.78	78.90	96.77	115.27
8.0%	-23.54	-13.77	-2.90	9.07	22.12	36.22	51.29	67.26	84.02	101.47
9.0%	-27.26	-18.43	-8.57	2.33	14.27	27.23	41.16	56.00	71.68	88.09
10.0%	-30.79	-22.86	-13.97	-4.09	6.78	18.64	31.47	45.21	59.81	75.19

(2) 城保转换为居保时的投机套利。虽然城保平均待遇水平显著高于居保，但城保在参保人之间存在再分配，而居保则获得财政资助，并不存在参保人之间的再分配问题。因此，城保参保人，特别是高收入者有动力把城保转换为居保。假设按职工平均工资缴费参加城保，缴费15年后，虽然达到了按月领取待遇水平的条件。但如果把城保转换为居保，待遇水平将显著提高，如表3。而如果缴费基数高于职工平均工资的职工把城保转换为居保，待遇水平增长更大，如表4。

城保和居保相互转换时，由于都可能存在套利空间，必然存在各种投机套利行为，影响养老保险制度的健康发展。

表3 城保转换为居保时待遇增加百分比 缴费基数 $w_i^* = \bar{w}_i$ 缴费15年

$r \backslash g$	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%
2.5%	78.9	72.6	66.6	61.0	55.7	50.8	46.1	41.7	37.6	33.7
3.0%	81.9	75.4	69.3	63.6	58.2	53.1	48.3	43.8	39.5	35.5
4.0%	88.0	81.3	74.9	68.9	63.2	57.9	52.8	48.1	43.6	39.4
5.0%	94.3	87.3	80.7	74.4	68.5	62.9	57.6	52.6	47.9	43.5
6.0%	100.8	93.5	86.6	80.1	73.9	68.0	62.5	57.3	52.3	47.7
7.0%	107.5	99.9	92.7	85.9	79.5	73.4	67.6	62.1	57.0	52.1
8.0%	114.3	106.5	99.1	92.0	85.3	78.9	72.9	67.2	61.8	56.7
9.0%	121.2	113.2	105.5	98.2	91.2	84.6	78.3	72.4	66.8	61.4
10.0%	128.2	120.0	112.1	104.6	97.4	90.5	84.0	77.8	71.9	66.3

3. 待遇衔接政策没有平衡各利益主体的利益

城乡两类社会养老保险制度在资金来源方面存在较大差异，因此，在相互转换时必然影响相关利益主体的利益。当把居保转换为城保时，虽然把居保个人账户储存额的60%转入城保统筹基金，但只要 $\sum pv\eta_{2t} \geq 0.6\beta$ ($pv\eta_{2t}$ 表示退休后 t 年获得的基础养老金现值, β 为居保个人账户储存额,

$\beta = \beta_1\mu$), 则转存的统筹基金少于实际领取的基础养老金, 从而需要城保承担额外的补偿。

表4 城保转换为居保时待遇增加百分比 缴费基数 $w_i^* = 3\bar{w}_i$ 缴费15年

r \ g	%									
	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%
2.5%	109.5	102.3	95.5	89.0	82.8	76.9	71.3	66.0	61.0	56.2
3.0%	112.8	105.5	98.5	91.9	85.6	79.6	73.9	68.5	63.4	58.5
4.0%	119.5	112.0	104.8	97.9	91.4	85.2	79.2	73.6	68.3	63.2
5.0%	126.3	118.6	111.2	104.1	97.3	90.9	84.7	78.9	73.3	68.0
6.0%	133.3	125.3	117.7	110.4	103.4	96.8	90.4	84.3	78.5	73.0
7.0%	140.3	132.2	124.4	116.9	109.7	102.8	96.2	89.9	83.9	78.2
8.0%	147.3	139.1	131.1	123.4	116.0	108.9	102.1	95.6	89.4	83.5
9.0%	154.5	146.1	137.9	130.1	122.5	115.2	108.2	101.5	95.1	88.9
10.0%	161.6	153.1	144.8	136.8	129.1	121.6	114.4	107.5	100.9	94.5

设城保基础养老金指数化增长率等于贴现率, 居保转换为城保, 转存的统筹基金可以领取的基础养老金年数为 x , 则:

$$x = \frac{0.6\beta}{pv\eta_{2t}} = \frac{\beta}{20\eta_2}$$

缴费率为20%, 缴费28.1年的居保转换为城保时, 转存的统筹基金可以领取基础养老金的年数如表5, 可以看出, 在工资增长率为5%, 投资收益率为10%的极端情况下, 基础养老金领取的年数也仅仅为14.4年。而60岁退休人员的剩余生存年数一般都远大于它, 从而必须由统筹基金承担相应支出。为此, 要么需要增加企业缴费, 要么需要财政加大补助。如果是增加企业缴费, 则损害了城镇企业的利益。即使是财政补助, 两种养老保险由不同层级政府财政提供补助, 从而对不同层级政府财政产生影响, 增大了协调的难度。并且, 地方政府有动力鼓励人们把居保转换为城保, 由本应由地方政府承担的财政补助资金转由城保统筹基金承担, 增大制度转换成本^[5], 这将不利于城镇基本养老保险实行全国统筹。而当把城镇职工基本养老保险转换为居保时, 地方政府需要承担基础养老金的责任, 地方政府可能为此设置各种阻力。

表5 转存的统筹基金可以领取的基础养老金年数

r \ g	年									
	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%
2.5%	5.2	4.7	4.2	3.8	3.5	3.2	3.0	2.7	2.6	2.4
3.0%	5.6	5.0	4.5	4.0	3.7	3.4	3.1	2.9	2.7	2.5
4.0%	6.3	5.6	5.0	4.5	4.1	3.7	3.4	3.1	2.9	2.7
5.0%	7.1	6.3	5.6	5.0	4.5	4.1	3.7	3.4	3.1	2.9
6.0%	8.1	7.1	6.3	5.6	5.0	4.5	4.1	3.7	3.4	3.2
7.0%	9.3	8.1	7.1	6.3	5.6	5.0	4.5	4.1	3.8	3.4
8.0%	10.7	9.3	8.1	7.1	6.3	5.6	5.0	4.6	4.1	3.8
9.0%	12.4	10.7	9.3	8.1	7.1	6.3	5.6	5.1	4.6	4.1
10.0%	14.4	12.3	10.6	9.3	8.1	7.1	6.3	5.7	5.1	4.6

4. 个人账户产权处理隐含矛盾

居保转换为城保时, 虽然待遇水平可能增加, 但仅有居保个人账户储存额的40%转入城保个人账户, 60%转入统筹基金。个人账户积累的资金本质上是缴费者的私人财产, 其产权当属个人^[6], 而统筹基金属于共同共有财产。因此, 如果参保人在死亡时, 领取的养老金总额低于居保个人账户储存额时, 则个人账户产权处理存在难度。当个人累计领取额加上城保个人账户余额小于居保个人账户储存额时, 如果仅仅把转入城保个人账户里的剩余储存额继承, 则参保人必然受损。虽然受损可以算做转换养老保险制度的风险费率, 但对参保人毫无疑问是不公平的, 不仅损失了在不转换时可以获得居保基础养老金待遇水平, 还损失了个人账户资金。但如果把居保个人账户储存额扣除已发退休金的余额发给继承人, 则必须由城保统筹基金出资, 而统筹基金属于共同共有资金, 不应发放给继承人。

四、城乡基本养老保险待遇衔接政策优化

虽然我国城乡两种养老保险都采取社会统筹和个人账户相结合的方式，但由于两种养老保险的性质、统筹基金来源和待遇计发方式不同，因此，两种养老保险之间要实行关系转续必然面临制度上障碍。

1. 城乡养老保险待遇衔接的可能思路

对于城乡养老保险待遇衔接，刘颖、赵萌提出了“折算加补缴”和“待遇加权分别享受”两种思路^[7]。采取“折算加补缴”的办法是基于城镇化大趋势，使更多的农民工在城保制度内解决养老问题。同时，该办法符合《社会保险法》的基本要求，具有可行性。但是，城乡养老保险待遇水平受职工工资增长率、农民收入增长率、个人账户投资收益率、养老保险待遇调整制度等多个因素影响，而这些因素都具有不确定性，因而城乡养老保险待遇衔接折算制度的设计非常复杂。如果折算制度设计不合理，则必然产生上述各种问题，不利于城乡养老保险制度的健康发展。刘昌平、殷宝明在对城乡养老保险可转续方案进行了模拟评估的基础上，提出了“视同缴费年限+以替代率标准确定待遇+累积养老金权益”的混合型转续方案^[8]。该方案实际上是“待遇加权分别享受”，但实施的最大难点在于“替代率标准”如何确定。替代率标准过低，仍存在便携性损失，替代率过高，则存在投机套利行为，产生不公平。

2. 城乡养老保险待遇衔接政策优化

城乡养老保险待遇衔接的目的在于促进城乡统一劳动力市场的发展，减少或避免城↔乡流动人口在关系转续时的便携性损失，保障流动人口权益。而导致流动人口在养老保险关系转续时便携性损失的原因在于“制度障碍”，不管是参加城保还是新型农村养老保险（以下简称新农保），都必须缴费满15年才能享受基础养老金，否则将丧失相应权益。毫无疑问，这一制度是基于城乡养老保险分立的背景而设计的，目的在于强制参保人参加某种养老保险以获得基本的养老金水平。因此，政策优化的可选方案是改革缴费年限规定，实行“累计缴费年限+分别计算待遇+累计养老保险权益”的待遇衔接政策，即参保人合计缴费满15年即可获得养老金权益，基于权益和义务相对应的原则分别计算两种养老保险待遇。

根据这一方案，由于城保基础养老金待遇计发与缴费年限挂钩，改革后待遇计算不存在制度障碍和技术难题，农保基础养老金可以按实际缴费年限与规定的最低缴费年限（15年）的比例按权重发放，参保人权益不会发生便携性损失。这一方案并不存在制度转换问题，因而不会有投机套利行为的存在，也不影响城乡养老保险各利益主体的相关利益。并且，它是基于城乡养老保险统筹发展而设计的，有利于政府逐步加大对新农保的投入而缩小城乡待遇差距。虽然参保人退休后享受两份养老保险权益，但为了避免参保人获得“双重补贴”，不应允许同时参加两种养老保险，相关部门需要统筹城乡养老保险的管理。

由于我国处于城镇化进程中，城乡养老保险待遇衔接仅是养老保险发展中的一个过渡阶段，最终的目标应是建立城乡一体化的养老保险制度。

参考文献：

- [1] 郑秉文，齐传君。“大一统”：社保改革的未来方向[J]. 宁波经济，2009，(6).
- [2] 刘传江，程建林. 养老保险“便携性损失”与农民工养老保障制度研究[J]. 中国人口科学，2008，(4).
- [3] 刘昌平，殷宝明. 基于既得受益权的养老保险关系转续政策研究[J]. 中国人口科学，2009，(5).
- [4] Andrietti, Vincenzo. Portability of Supplementary Pension Rights in the European Union [J]. International Social Security, 2001，(1).
- [5] 龚秀全. 中国基本养老保险全国统筹的制度转换成本与路径研究[J]. 人口与经济，2007，(6).
- [6] 龚秀全. 我国城镇基本养老保险个人账户定位剖析[J]. 市场与人口分析，2007，(6).
- [7] 刘颖，赵萌. 浅析养老保险的跨城乡衔接[J]. 中国社会保障，2011，(1).
- [8] 刘昌平，殷宝明. 基本养老保险关系城乡转续方案研究及政策选择[J]. 中国人口科学，2010，(6).

[责任编辑 方志]