

河北省社会保险干部学习培训读本

CHENGXIANG JUMIN
YANGLAO BAOXIAN

城乡居民养老保险

主 编：王 亮
副主编：肖兰成 康彦民

河北出版传媒集团
河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡居民养老保险 / 王亮主编. — 石家庄:
河北人民出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-202-11116-1

I. ①城… II. ①王… III. ①居民—养老保险—基本
知识—中国 IV. ① F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 321793 号

书 名 城乡居民养老保险

主 编 王 亮

副 主 编 肖兰成 康彦民

责任编辑 张艳茹

美术编辑 李 欣

封面设计 赵 建

责任校对 张三铁

出版发行 河北出版传媒集团 河北人民出版社
(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 石家庄文义印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 10. 5

字 数 123 000

版 次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-11116-1

定 价 24. 00 元

版权所有 翻印必究

前 言

习近平总书记指出：“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。”关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，是党和政府的神圣职责和奋斗目标。社会保险直接服务民生，对保障人民基本生活、维护社会稳定、促进经济发展发挥着保基本、兜底线的作用。省委、省政府高度重视社会保险工作，认真贯彻落实党中央、国务院做出的一系列重大决策部署，“十二五”期间，我省社会保险覆盖范围不断扩大，各项社会保险待遇稳步提高，基金运行安全平稳，管理服务便捷高效，率先合并统一了城乡居民养老保险制度，为促进全省经济社会又好又快发展发挥了重要作用。

习近平总书记提出“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生建设思路，为民生事业发展指明了目标方向，对干部队伍能力素质提出了新的更高要求。“十三五”时期，我省社会保险工作迎来了京津冀协同发展的重大历史机遇，也面临着产业转型升级、化解产能过剩带来的社保扩面提质难度增加、基金平稳运行压力加大的严峻挑战。加强和改善社会保险工作，是我省“协同发展、转型升级、又好又快”工作总基调的托底工程。可以预见，前进道路上，会

面临各方面的困难、风险和挑战，关键要有克服它们、战胜它们、驾驭它们的本领。习近平总书记强调，各级领导干部要努力学习各方面知识，努力在实践中增加才干，加快知识更新，优化知识结构，拓宽眼界和视野，着力避免陷入少知而迷、不知而盲、无知而乱的困境，着力克服本领不足、本领恐慌、本领落后的问题。各级社保干部要认真学习领会习近平总书记的重要论述，按照干什么学什么、缺什么补什么的思路，认真学习掌握做好社保工作、履行岗位职责所必备的各种知识，努力使自己真正成为行家里手、内行领导，争当守土有责、守土负责、守土尽责的新型高素质社保专业人才。

为增强培训效果，帮助社保干部更好地学习掌握业务知识，河北省人力资源和社会保障厅组织编写了这套读本。读本包含社会保险理论读本和经办实务两个系列，融汇了近年来社会保险政策法规、理论与实践的最新成果，既兼顾到理论性和操作性，又突出了针对性和实用性，体系完善、内容丰富、案例典型、图文并茂，是社保干部学习培训的好教材，做好工作的好帮手。希望全省各级人力资源社会保障部门认真贯彻中央和省委有关要求，充分利用这套读本组织好教育培训，大力加强干部队伍建设，促进人力资源社会保障事业加快发展，为建设经济强省、美丽河北做出更大贡献。

编委会

2016年9月



第一章 城乡居民养老保险概述	1
一、城乡居民养老保险的概念	2
二、城乡居民养老保险建立的背景	5
三、城乡居民养老保险的理论支撑与政府责任	16
四、统筹城乡居民养老保险的意义	21
第二章 老农保：我国农村居民养老保险的初步探索	23
第一节 老农保跌宕起伏的发展历程	24
第二节 老农保的内容及实施效果	31
第三节 老农保的缺陷、问题及原因剖析	37
第三章 新农保：我国农村居民养老保险的制度创新	48
第一节 新农保建立的背景分析	49
第二节 新农保的探索历程、内容与现实意义	55
第三节 新农保的制度优势、实施成效与主要问题	67
第四章 城居保：补齐城镇居民养老保险的制度“短板”	78
第一节 城居保补齐养老保险最后一块“短板”	79
第二节 城居保的探索模式、内容与问题	86

第三节	建立城居保的现实意义	98
第五章	制度并轨：城乡居民养老保险的制度定型	101
第一节	新农保与城居保制度并轨的理论依据	102
第二节	新农保和城居保制度并轨的必要性与可行性	106
第三节	新农保和城居保制度并轨的现实意义	111
第六章	城乡居民养老保险的内容、问题及建议	118
第一节	城乡居民养老保险的内容	119
第二节	城乡居民养老保险运行中的问题	131
第三节	完善城乡居民养老保险的建议	138
结语	从“多元”走向“一元”：全民统一的养老保险制度展望	144
一、	养老保险“碎片化”呼唤制度的统一	145
二、	建立全民统一的养老保险制度的基本思路	149
三、	全民统一的养老保险制度的模式构想与现实任务	153
主要参考文献		160

第一章



城乡居民养老保险概述

【本章导读】

老有所养，是城乡居民的美好愿望。然而，广大居民曾长期被排斥在社会养老保险体系之外。改革开放以后，伴随着城镇化进程，人口的迁移流动和老龄化日益加快，传统的家庭养老保障方式已难以适应广大居民的实际需要。党和政府高度重视城乡居民养老问题，经过一系列的实践探索和制度设计，终于建立了城乡民居养老保险制度。这无疑是我国社会保障史上的一件大事，标志着我国进入了一个城乡居民共享经济与社会发展成果的时代。

本章在阐释城乡居民养老保险制度概念的基础上，重点分析了制度建立的政治背景、经济背景和社会背景，阐明了制度建立的理论支撑和政府责任，论述了制度建立的现实意义。通过本章学习，应着重理解：

1. 在城乡统筹背景下，为什么要建立城乡居民的养老保险制度？
2. 政府在构建城乡居民养老保险制度中应担负哪些责任？
3. 建立城乡居民养老保险制度有哪些现实意义？

我国城乡居民养老保险制度经历了一个从无到有、由分到统、由

低到高的曲折演变过程。历史地看，这一制度的建立与发展，是我国基本国情不断演变的必然结果，是党和政府根据不断变化的客观现实进行制度设计的直接产物。因此，研究我国城乡居民养老保险，一定要从制度本身出发，通过探究不同历史发展时期制度形成的社会背景，发掘深藏于其后制度变迁的观念和理论基础，并从中提炼出制度的演变规律，才能为现有制度的发展和完善提供有益借鉴。

一、城乡居民养老保险的概念

（一）养老保险

“养老”，指对老年人提供经济支持使其获得基本的生活保障。“养老保险”，是相关责任主体为法定范围内的老年人或退出社会劳动的人提供基本生活保障的制度设计和具体措施。

在中国传统社会中，家庭是最主要的养老单位，社会学家费孝通所说的“反馈模式”，就是对中国农村家庭养老的经典阐释，即亲代抚养年幼的子代，子代成家后赡养年老的亲代。传统社会养老责任主体在于家庭和个人，即年轻人对自己未来的筹划以及家庭对长辈的赡养。这种“养儿防老，积谷防饥”的养老模式在我国农村相沿成习，延续了数千年。

现代社会的养老问题不同于传统社会。现代社会强调的是国家责任和社会化养老模式，即个人、家庭、社会、国家等都应该成为养老的责任主体，都应该为解决社会的养老问题尽应有的责任，而国家起着主导作用。

作为现代社会保险体系的一个重要组成部分，养老保险是指被保险人按照规定向保险机构缴纳保险费，保险机构在被保险人年老或失去劳动能力时，承担按期支付约定保险金责任的经济活动与制度规范。

现代养老保险制度始于 1889 年的德国，这是人类在养老问题上由个人、家庭逐步走向社会化的开端。随后世界各国普遍建立了社会养老保险制度。

（二）农村社会养老保险

农村社会养老保险，即由政府、集体或社区对符合法律或政策规定的农村居民建立的一种养老保险，其目的是防范农民因年老或丧失劳动能力导致收入减少，而向其提供基本生活保障。农村社会养老保险实际上是对达到一定投保条件的农村居民实施的一种福利性（或政策性）的保险，保险基金由政府、集体和个人等多方负担，具有普遍性、社会性和权利义务对等性等几个基本特征。



我国是在二元结构、城乡分立的格局中探索农村社会养老保险制度的。作为国家的一项重要法律政策规范，农村社会养老保险制度是随着经济社会发展从无到有演变而来的。学界将其曲折的发展过程，区分为“萌芽期”、“传统农保”和“新型农村社会养老保险（简称新农保）”三个历史阶段。建国初期，我国农村基本采取家庭养老方式。从1956年开始推行农村“五保供养”制度，到20世纪80年代初期部分地区试行“农民退休”制度，这一时期被称为农村养老保险的萌芽期。这些政策措施虽说具有养老功能，但严格来说不具备社会保险的基本特征，属于广义上的社会救助范畴。

“传统农保”开始于1986年10月，国家开始探索农村社会保障制度，民政部在江苏沙洲召开了“全国农村基层社会保障工作会议”（沙洲会议），标志着中国农村社会养老保险制度进入制度化建设阶段。经过多年探索总结，于1992年颁布实施了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，正式在农村试点并推广社会养老保险制度。但由于财政困难以及制度设计缺陷等问题，农民对这一养老保险制度失去信心，制度陷入名存实亡的发展困境。

“新农保”开始于2009年，国务院制定了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，并决定从2010年起在全国10%的县（市）开展试点，经过逐步扩大试点，到2012年基本实现了社会养老保险制度在农村地区的全覆盖，成为我国社会保障事业发展的重要里程碑。

（三）城镇居民养老保险

在城镇企业职工基本养老保险（简称企业职工养老保险或城职保）、新农保制度建立后，广大城镇非从业居民的养老保险也被提上党和政府的工作日程。为了保障城镇非从业居民的养老权益，国家于

2011年7月1日启动了城镇居民养老保险（简称城居保）试点工作。在制度设计上，“城居保”与“新农保”具有高度的相似度，都采取了“个人缴、集体助、政府补”的基本模式，实际上是“新农保”在城镇居民中的制度“复制”，推行起来显得相对容易，到2012年基本实现了制度的全覆盖。

（四）城乡居民养老保险

城乡居民基本养老保险，是“新农保”和“城居保”合并统一后的一项基本养老保险制度，简称城乡居民养老保险。我国城乡居民养老保险制度历经了“新农保”与“城居保”并存和城乡居民养老保险合并统一的两个阶段。2014年2月21日，国务院出台《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），提出建立统一的城乡居民基本养老保险制度，决定将新型农村社会养老保险（新农保）和城镇居民社会养老保险（城居保）两项制度合并实施，形成制度名称、政策标准、管理服务、信息系统“四个统一”。在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度，是让中国老百姓更公平地享有基本养老保障的具体表现，有利于缩小城乡差别、促进人口流动，意义深远。

二、城乡居民养老保险建立的背景

家庭联产承包责任制以来，特别是社会主义市场经济体制改革之后，我国农村经济、社会、思想、文化、意识等方面发生深刻的变化。一方面农村经济的发展使农民过上了更加富裕的生活，极大地激发了农民群众的生产积极性；另一方面，农村家庭养老功能不断弱化，农民家庭养老负担过重，面临着较大的养老风险，迫切需要建立社会养老保险制度。从世界范围看，西方国家在建立城镇职工社会养老保险

制度之后，陆续为城乡居民建立了社会养老保险制度。

（一）政治背景

1. 社会和谐发展的现实需要。作为社会发展的稳定器，社会保障制度在建立初期就成为维持政权的重要手段，充分体现了国家的意志、愿望和责任，同时也维护着公民权益和社会和谐与稳定，具有极强的政治功能。

【延伸阅读】

17 世纪初期，英国“圈地运动”加剧了社会阶级矛盾，严重影响了经济发展和社会治安，加剧了社会动荡，为了应对这种社会局面，伊丽莎白政府于 1601 年制定了《济贫法》。19 世纪 80 年代，德国俾斯麦政府为了安定社会、安抚人心、稳定工作和满足政治斗争需要，采取了“胡萝卜加大棒”的政策，于 1883 年制定了世界上第一部《疾病保险法》，随后制定了一系列社会保险法令。美国罗斯福政府为了缓和国内阶级矛盾，促进生产力恢复，遏制经济危机造成的全国性的动乱和暴乱，于 1935 年通过了历史上第一部以社会保险为核心的《社会保障法》，开始实行罗斯福新政。

社会保障被称为社会的“安全阀”和“稳定器”。虽然各国由于历史条件不同，社会问题的严重程度不同，其社会保障制度内容也明显不同，但是各国建立社会保障制度的目的基本一致，就是把社会保障制度作为缓解社会矛盾的一种政治手段。当今世界各国，更是把建立和完善社会保障制度作为进一步巩固国家政权、缓和社会矛盾、促进社会稳定和发展的重要手段。

2. 社会财富和资源再次分配的必然要求。在现代社会，财富和资源的分配始终受到政治和市场双重力量的支配。如果说社会财富和资源的初次分配主要由市场力量决定的话，那么社会财富和资源的再次

分配就主要取决于政治体系的运作了。城乡居民养老保险是社会保障的重要组成部分，同样具有以上的性质和功能。

【延伸阅读】

社会保险是一种“削高补低”的制度安排

社会保险制度通过对低收入者给予救助、面向全民的基本公共服务、缴费与待遇不完全挂钩及待遇均等增长机制，在很大程度上提高了低收入者的现金、实物及服务收益。同时，中高收入者在缴费环节上相对做出了较大贡献。这种“削高补低”的制度安排，使社会保险成为调节居民收入差别的调节器，在一定程度上可以降低基尼系数。2012年，在对多省调查后显示，社会保险收入使全国居民收入差距下降了4个基尼点，其中城镇居民收入差距下降了7个基尼点，农村居民收入差距下降了1个基尼点。

——王延中，《中国社会保障收入再分配状况调查》，社会科学文献出版社，2013年3月1日第1版



3. 尊重和保护居民权益的具体体现。享受养老保险是城乡居民的基本权利。世界各国社会养老保险绝大多数先在城市居民中建立，而后经过一定时间逐步扩展到农村居民。研究表明，影响农村社会养老保险建立和发展进程的政治因素，概括起来主要有六个：一是工农之间的矛盾；二是社会的公平和稳定；三是公民权利的要求；四是政府财政压力；五是政治（政权）的需要；六是农村的社会结构。

在我国，以上因素都以不同形式不同程度地存在着，只是我国城乡居民居住分散，难以组织成利益团体，没有正式的利益群体为他们做“代言人”，没有形成畅通的利益表达机制，加上组织弱化、政策决策程序缺乏应有的公正性、农民群体的道德困境以及政府机构扩张挤压农村利益等政治因素，致使城乡居民社会保障体系的建立被长期搁置。直到 20 世纪 80 年代，国家才开始在一些地区进行探索和试点，这是尊重和保护城乡居民社会保障权益的良好开端。

4. 党和政府摆上重要议事日程。随着改革开放的深入和经济社会发展，党和政府把建设城乡居民养老保险摆上了议事日程。早在党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》就明确提出，“在有条件的地区，逐步开展农村养老保险”；国家“七五”计划提出，“抓紧研究建立农村社会保险制度，并根据各地的经济发展情况，进行试点，逐步实行”；“八五”计划提出，“在农村采取积极引导的方针，逐步建立不同形式的老年保障制度”；“九五”计划重申：要加快养老保险、失业保险和医疗保险制度改革，发展社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人积累等多层次的社会保障，初步形成适合我国国情的社会保障制度，农村养老以家庭保障为主，坚持政府引导和农民自愿，发展多种形式的养老保险。

党和政府关于农村社会养老保险的相关政策，为做好这项工作明

确了基本方向和指导原则，是建立城乡居民养老保险制度的重要政治保证。

（二）经济背景

社会保障实质上是社会财富和资源的分配与再分配，从而体现社会公平。虽然学术界对社会保障与经济发展的关系以及社会公平的理解存在许多分歧，但大家都承认经济发展是社会保障建立和发展的物质前提和重要基础。

1. 社会经济发展进入了工业反哺农业阶段。随着工业化进程的加快，经济发展水平不断提高，农业经济占国民经济的比重逐步下降，社会经济发展进入了工业反哺农业阶段。

改革开放以来，我国经济得到了迅速发展，国内生产总值不断增长。1986年只有1.03万亿元，1990年、1995年、2000年分别增长到1.87万亿、6.08万亿、9.92万亿元，2001年达到10.97万亿元，是1978年国内生产总值0.36万亿元的30.47倍（见图1-1）。

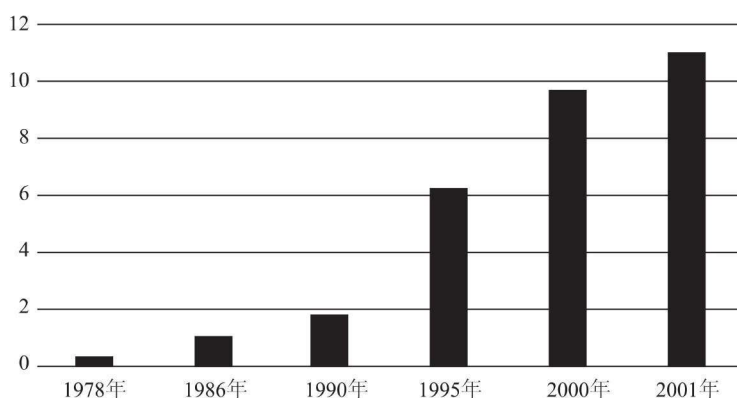


图1-1 1978-2001年我国国内生产总值增长情况 单位：万亿元

人均国内生产总值也不断提高，1986年人均GDP为963元，1990年、1995年、2000年分别为1644元、5046元、7858元，2001年增长

到 8622 元，为 1978 年 381 元的 22.63 倍（见图 1-2）。

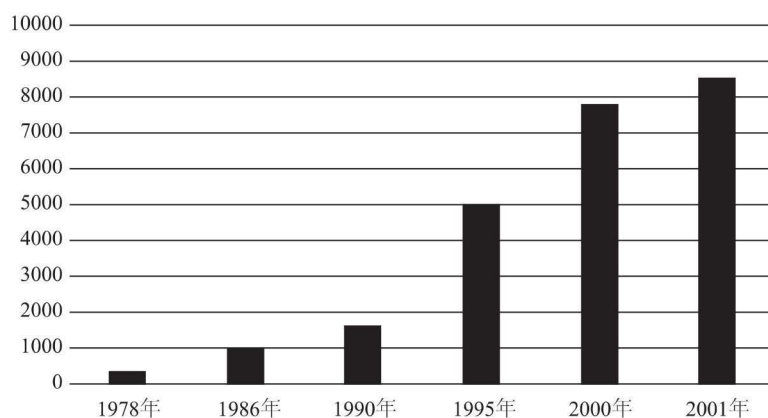


图 1-2 1978-2001 年我国人均国内生产总值增长情况 单位：元

经济发展水平提高的另一个表现是农业（第一产业）占 GDP 的比重逐渐下降，第二产业和第三产业比重不断提高。自 20 世纪 80 年代中期以来，我国农业总产值在国内生产总值中的比重逐渐下降。农业占 GDP 的比重从 1986 年的 27.15% 分别下降到 1990 年 27.12%、1995 年 19.86%、2000 年 15.06%。2001 年农业占国内生产总值的比重为 14.39%，比 1986 年下降了 12.76 个百分点（见图 1-3）。

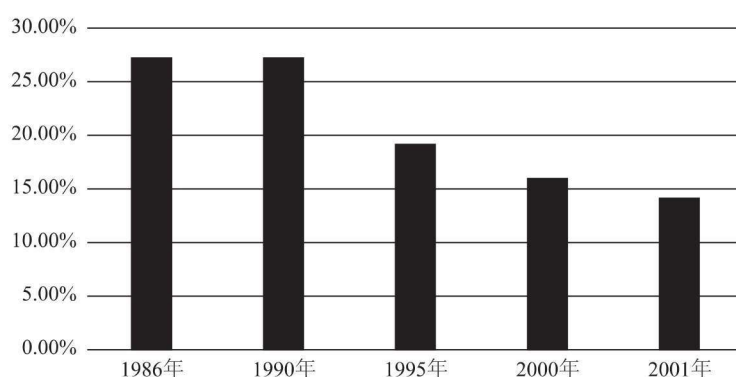


图 1-3 1986-2001 年农业占 GDP 比重变化情况

各国建立农民养老保险时，农业占国内生产总值的份额很小，农业在社会经济中的地位已显著降低，农民收入普遍较低，农村社会问题日益严重。这时需要国家制定实施相关政策通过工业反哺农业来支持农业、农村经济的发展，其中建立农村社会保障制度是重要途径之一。

2. 国家财政收入对社会保障的投入不断增加。随着国家财政收入不断增加，财政支出中社会保障支出的比例也逐渐上升。政府的财政承受能力是影响城乡居民养老保险制度建立的又一个重要经济因素。由于我国城乡居民收入差异较大，除少数地区收入水平较高外，大部分城乡居民收入水平偏低，难以承担养老保险缴费义务，政府财政必须为没有筹资能力的城乡居民承担养老保险缴费责任。再者，从国民待遇均等的角度看，政府财政在承担城镇职工养老保险基金缺口的同时，也应该为城乡居民养老保险承担必要责任。

【延伸阅读】

改革开放以来，我国的财政收入不断增加。1990 年国家财政收入为 2937.1 亿元，1995 年、2000 年分别为 6242.2 亿元、13395.23 亿元。2001 年为 16386.04 亿元，比 1990 年增加了 13448.94 亿元。社会保障支出在国家财政支出中比例大小是国家对社会保障制度建设重视程度的重要体现。在西方重视社会保障制度建设的国家，社会保障支出占国家财政支出的比例相当高，一般在 30%—50% 左右，有的甚至更高。

随着经济体制的改革，特别是国有企业体制改革的深入，大量的下岗职工需要纳入社会保障体系，国家财政支出中社会保障支出随之快速增加。但从我国社会保障支出占财政支出的比例来看，还远远低于西方国家水平。1978 年我国社会保障支出为 18.91 亿元，占国家财