



河南大学公共管理学科丛书

统筹城乡社会养老保障体系建设问题研究

—— 基于河南省87个县（市、区）的调研

凌文豪 著

中国社会科学出版社



河南大学公共管理学科丛书

统筹城乡社会养老 保障体系建设问题研究

—— 基于河南省87个县（市、区）的调研

凌文豪 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡社会养老保障体系建设问题研究：基于河南省 87 个县（市、区）的调研 / 凌文豪著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 8

（河南大学公共管理学科丛书）

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0641 - 6

I. ①统… II. ①凌… III. ①养老—保障体系—建设—研究—河南 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 155668 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 闫 萃
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
一 研究背景及意义	(1)
(一) 研究背景	(1)
(二) 研究意义	(4)
二 文献综述	(5)
(一) 统筹城乡社会保障的分歧	(6)
(二) 统筹城乡社会保障的内涵	(9)
(三) 统筹城乡社会养老保障的阻碍因素	(11)
(四) 统筹城乡社会养老保障的路径分析	(15)
三 研究思路及方法	(21)
(一) 研究思路	(21)
(二) 研究方法	(22)
四 创新之处与不足	(24)
(一) 创新之处	(24)
(二) 不足之处	(25)
 第一章 相关政策梳理与理论依据	(26)
一 城乡社会养老保障政策梳理	(26)
(一) 城乡居民养老保险制度	(27)
(二) 城镇企业职工养老保险制度	(37)
(三) 机关事业单位养老保险制度	(41)
(四) 其他社会养老保障制度	(43)
二 统筹推进城乡社会养老保障体系建设的理论依据	(46)
(一) 社会公平理论	(46)

（二）城乡一体化理论	（48）
（三）公共物品理论	（51）
（四）差序平等理论	（53）

第二章 统筹城乡社会养老保障体系发展现状

一 统筹城乡社会养老保障体系建设取得的成就	（58）
（一）观念从单一制到责任共担	（58）
（二）制度从无到全面覆盖	（59）
（三）覆盖范围从单位专享到公平普惠	（61）
（四）管理服务水平从效率低下到运转高效	（62）
（五）法律从缺失到全面建立	（63）
二 我国城乡社会养老保障的差异	（65）
（一）城乡社会养老保障项目差异较大	（65）
（二）城乡社会养老保障待遇水平差距较大	（66）
（三）城乡社会养老保障筹资方式有失公平	（67）
（四）城乡社会养老保障管理服务水平差别显著	（68）
三 河南省统筹城乡社会养老保障发展现状	（71）
（一）河南省统筹城乡社会养老保障发展成就	（72）
（二）河南省统筹城乡社会养老保障发展过程中存在的 问题	（77）
（三）河南省统筹城乡社会养老保障体系发展过程中存在 问题的原因分析	（83）
（四）完善河南省统筹城乡社会养老保障体系的对策建议	（88）

第三章 统筹城乡视阈下河南省城乡居民社会养老保险制度

研究

一 河南省城乡居民社会养老保险制度发展历程	（94）
（一）“老农保”实施阶段	（94）
（二）新农保探索阶段	（96）
（三）新农保实施阶段	（97）
（四）城乡居民社会养老保险试点阶段	（98）
（五）城乡居民社会养老保险实施阶段	（99）

二 基于实地调研的发现	(100)
(一) 数据来源	(100)
(二) 研究发现	(101)
三 完善河南省城乡居民社会养老保险对策建议	(120)
(一) 提高参保率, 增强制度的完整性	(120)
(二) 提升参保质量, 确保制度的可持续性	(121)
(三) 拓宽政策的宣传渠道, 提高制度的认知度	(122)
(四) 优化政策的设计, 提高制度的满意度	(123)
(五) 完善经办服务体系, 提升制度的服务性	(125)
 第四章 河南省城乡居民社会养老保险制度参保选择	
问题研究	(127)
一 城乡居民参保的影响因素研究	(128)
(一) 样本来源	(128)
(二) 参保意愿影响因素的描述性分析	(129)
(三) 研究综述与研究假设	(136)
(四) 参保意愿的影响因素分析	(139)
(五) 启示	(143)
二 城乡居民社会养老保险缴费档次问题研究	(145)
(一) 研究综述与研究假设	(146)
(二) 样本的基本情况	(148)
(三) 城乡居民是否选择最低缴费档次与相关变量的 交互分析	(150)
(四) Logistic 回归分析结果	(156)
(五) 结论	(157)
 第五章 典型国家养老保障制度分析与借鉴	(160)
一 德国养老保险制度	(161)
(一) 德国养老保险制度的主要内容	(161)
(二) 德国养老保险制度的特点	(165)
(三) 德国养老保险制度的改革	(166)
(四) 德国养老保险制度的评价与启示	(169)

二 美国养老保险制度	(170)
(一) 美国养老保险制度概况	(171)
(二) 美国养老保险制度的特征	(175)
(三) 美国养老保险制度的评价与启示	(178)
三 瑞典养老保险制度	(179)
(一) 瑞典养老保险制度的建立	(179)
(二) 瑞典养老保险制度改革的评价	(182)
(三) 瑞典养老保险制度的评价与启示	(185)
四 日本养老保险制度	(186)
(一) 日本养老保险的发展历程	(187)
(二) 日本养老保险制度概述	(189)
(三) 日本养老金制度发展的启示	(192)
五 小结	(194)
(一) 处理好现收现付制与完全积累制的关系	(194)
(二) “三支柱”模式或“多支柱”模式的选择	(195)
(三) 根据基本国情, 渐进式地推进城乡统筹	(195)
结语与展望	(197)
一 新农保与城居保合并为城乡居民养老保险制度	(198)
二 城镇企业职工与机关事业单位养老保险并轨为城镇 职工养老保险制度	(198)
三 城乡居民与城镇职工养老保险整合为全国统一的养老 保险制度	(199)
附件 1	(201)
附件 2	(208)
参考文献	(211)
后记	(227)

导 论

一 研究背景及意义

(一) 研究背景

养老问题事关每个人的切身利益，实现“老有所养”是各国实施养老保障制度的目标之一。社会养老保障是社会保障制度的核心内容，其运行质量不仅涉及每个人的切身利益，而且影响社会保障的整体绩效。

历经半个多世纪的发展，我国社会养老保障的基本框架已初步形成，制度扩面成效显著，各类群体养老保障已实现制度全覆盖，主要包括城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位工作人员养老保险与城乡居民基本养老保险。然而，从各项养老保险制度运行的实际效果来看，我国社会养老保障制度仍存在条块分割、各自为政、缺乏统筹规划安排等问题。在经济新常态背景下，统筹推进城乡社会养老保障制度已成为我国社会保障制度的核心任务。统筹城乡社会养老保障体系建设，不仅可以促进城乡社会养老保障制度间更加公平，而且能够使全体国民共享社会主义制度带来的福祉。破解统筹推进城乡社会养老保障体系建设中的不完整性、效率低下、不公平性、灵活性缺失以及服务性不足等难题，运用科学规划与合理布局走社会养老保障体系健康发展之路，进而实现统筹推进城乡社会养老保障体系建设的目标诉求，构建完善更加公平、更可持续的具有中国特色的社会保障制度。

1. 统筹城乡社会养老保障制度是我国经济社会发展的必然选择

改革开放以来，我国社会经济发展取得瞩目成就，GDP以年均8%的速度持续了三十多年，国内生产总值翻了几番。2009年，我国已成为世

界第二大经济体,国内生产总值稳居世界第二位,占世界经济总量的比重呈逐年上升趋势。据国际货币基金组织预测,2015年,我国GDP占世界的比重为15.5%,比2012年提高4个百分点。同时,与美国的差距明显缩小,2015年GDP相当于美国的63.4%,比2012年提高11个百分点。^①根据世界银行公布的收入分组标准[2],2010年我国实现了由中等偏下收入水平到中等偏上收入水平的重大跨越,人均GNI从2012年的84.5%提升到2014年的93.7%。目前,我国人均国民收入已接近中等偏上收入国家水平,人民生活水平不断提高。然而,我国农村社会保障制度发展却相对滞后,这与当前我国社会经济发展和增强民众获得感格格不入。尽管城乡居民基本养老保险制度已经确立,但待遇水平、经办管理水平与城镇企业职工、机关事业单位社会养老保险制度存在较大差距。在经济新常态的背景下,统筹城乡社会养老保障制度的物质条件已经成熟,亟须通过构建城乡统筹的社会养老保障制度来顺应社会经济发展、满足民众合理诉求。

2. 统筹城乡社会养老保障制度是应对我国人口老龄化的迫切需要

2013年,我国人均GDP约为6767美元,在世界排名第90位左右,根据世界银行的划分标准,我国已由低收入国家向中等收入国家迈进。^②然而,老年人口数量的急剧增加,使我国老龄化呈现出明显的未富先老特征。2016年国家统计局颁布的《2015年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2015年年底,我国内地总人口达到13.74亿,其中65岁以上的老年人口达1.43亿,占总人口的10.5%,较2005年的7.7%上升了2.8个百分点,老龄化形势日益严峻。^③同时,我国人口老龄化呈高龄少子化、城乡倒置与区域发展不均衡等特征。

目前,我国日益严峻的老龄化态势使社会养老保障制度面临前所未有

① 国家统计局:《国际地位显著提高 国际影响力明显增强——十八大以来我国经济社会发展状况的国际比较》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201603/t20160309_1328611.html, 2016年3月9日。

② 国家统计局: http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201501/t20150120_671388.html 和人民网: <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0924/c1003-25720703.html>, 2014年9月24日。

③ 国家统计局:《2015年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html, 2016年2月29日。

的挑战。

第一, 养老基金财务收支失衡问题。具体表现为: ①养老基金财务的区域失衡。我国幅员辽阔, 各地区经济发展呈现严重的不均衡状态, 养老金在广东、江苏等经济较发达地区结余较多, 而在东三省地区, 养老金则收不抵支。此外, 由于养老金统筹层次较低且地方利益固化, 养老金的跨区域调剂困难重重。②养老金总体财务入不敷出。养老金领取人数急剧增多而缴费数增速缓慢, 使得养老金财务在总体上处于失衡状态。

第二, 农村社会养老保障面临较大挑战。具体表现为: ①土地保障功能弱化。城镇化和工业化进程的加速, 使得原本以土地为收入来源的农民失去了应有的保障, 即土地收入的减少、人地矛盾的突出弱化了土地对于农民的养老功能。②城乡居民养老金待遇水平偏低。城乡居民的养老金待遇水平无论是绝对值还是相对值都普遍被认为处于偏低状态, 2013 年城乡居民基本养老金仅为 81 元/人/月, 尚不足城市低保金的 1/7, 约是农村低保金的 1/3。^① ③农村留守、失独老人的数量逐渐增多。城镇化建设吸引着大批农村年轻劳动力涌入城市, 而其父母出于生理功能弱化、安土重迁思想严重等原因仍留守在农村, 这类人群的数量在 2012 年年底就约为 5000 万。^② 此外, 计划生育政策的后遗症使农村失独老人的数量呈逐年上升趋势。

第三, 城镇企业职工与机关事业单位养老金待遇差距较大。城镇企业职工的养老金替代率约为 50%, 而机关事业单位养老金替代率却高达 90% 甚至 100%, 前者仅为后者的一半, 这严重损害了制度的公平性。

综上, 为有效应对人口老龄化, 必须加快顶层设计以尽快实现社会养老保障体系的城乡一体化建设, 尤其是要提高社会养老保险基金的统筹层次, 提升农村居民的养老金待遇水平, 缩小不同群体间的待遇差距, 使全民能共享社会经济发展新成果。

3. 统筹城乡社会养老保障制度是适应劳动力快速流动的关键举措

随着城镇化的快速推进及户籍制度的日渐式微, 我国劳动人口的流动

① 中国网: <http://zgsc.china.com.cn/hld/rdgz/2014-05-31/132276.html>, 2014 年 5 月 31 日。

② 吴玉韶、党俊武:《中国老龄事业发展报告(2013)》, 社会科学文献出版社 2013 年版。

日益频繁。为解决不同群体的养老问题,政府为各类群体“量身打造”不同类型的养老保险制度。尽管社会养老保险已实现制度全覆盖,然而受城乡二元体制和地方保护主义的影响,劳动者养老保险关系的转移接续却始终难以有效解决。目前,我国城乡社会养老保障制度碎片化现象较为严重,不仅存在覆盖不同群体的制度类型,而且即便是同种制度,在各地的“做法”也不尽相同。以城镇企业职工基本养老保险为例,其统筹层次大部分处于“市级统筹、省级调剂”状态,养老基金分布在数百个相对封闭的统筹单位,造成部分地区基金充裕而部分地区依赖财政转移支付的现象,严重违背了制度的统一性和互济性原则。同时,条块分割的社会养老保险还制约了劳动力的流动,部分农民工不能有效地纳入,即便纳入,由于其就业的流动性也不得不以牺牲养老金权益为代价。因此,条块分割的城乡养老保障制度制约了劳动力的自由流动。由此可见,统筹推进城乡社会养老保障制度,破除养老保障制度碎片化格局是适应劳动力快速流动的关键举措。

综上所述,城乡社会养老保障制度待遇差距过大和“碎片化”格局所带来的困局业已成为我国社会保障制度发展的桎梏。当前,统筹推进城乡社会养老保障制度已成为社会各界的共识,更是社会保障发展的目标所在。

(二) 研究意义

1. 统筹推进城乡社会养老保障有利于国计民生的改善

党的十八大以来,“统筹推进城乡社会保障体系”和“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”已成为我国社会保障制度发展的基本方略,而统筹城乡社会养老保障更是统筹推进城乡社会保障体系的核心组成部分。党的十八大报告明确提出“统筹推进城乡社会保障体系”,“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。2013年十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”“推进机关事业单位养老保险制度改革”和“实现基础养老金全国统筹”。2015年十八届五中全会再次明确了“建立更加公平更可持续的社会保障制度”。2016年3月通过的

“十三五”规划纲要(2016—2020年)提出“坚持全民覆盖、保障适度、权责清晰、运行高效,稳步提高社会保障统筹层次和水平,建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度”。由此可见,稳步提高社会保障统筹层次水平与构建更加公平、更可持续的社会保障制度已成为改善国计民生的重大战略之一。

2. 统筹推进城乡社会养老保障有利于适应经济发展新常态

经过三十余年的发展,我国成为世界上第二大经济体,经济发展呈现结构优化、增速换挡等特点。“十三五”时期,适应新常态、把握新常态、引领新常态成为当前和今后一个时期我国社会经济发展的主流趋势。经济新常态背景下,第三产业发展迅速,2016年上半年,第三产业增加值18.4万亿元,^①继续超过第二产业逐步成为吸纳就业的绝对主体。相比第二产业,第三产业就业形式灵活多样,人员流动性比较大,这给现行分割的养老保障制度带来重大挑战,需要尽快扭转“大碎片套小碎片”的养老保障体制,适应劳动力的快速流动。同时,十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念对城乡养老保障提出新的要求。目前,我国城乡养老保障制度间待遇差距过大,违背了社会保障制度建立的初衷。因而,加强顶层设计,统筹推进城乡社会养老保障体系是适应经济新常态的客观要求。

二 文献综述

党的十八大报告明确提出,统筹推进城乡养老社会保障体系建设、构建覆盖城乡居民的社会保障体系已成为我国社会保障事业的重心;十八届三中全会指出,应促进城乡居民基本养老保险制度的优化整合以构建更加公平可持续的社会保障体系;十八届五中全会也指出要推动城乡协调发展,并再次重申了建立公平、可持续的社会保障制度,这是党和政府关注民生、保障人民生活的重要举措,也表明党和政府对城乡社会保障体系建设的日益重视。陈际华认为社会保障体系建设是城乡统筹的重点、难点,

^① 国家统计局:《上半年国民经济运行总体平稳、稳中有进》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201607/t20160715_1377652.html, 2016年7月16日。

随着人口老龄化的加剧与城镇化进程的加快,统筹城乡社会养老保障显得更加重要。^①然而,我国社会保障制度从建立之初就面临着碎片化的弊病,偏离了社会保障“公平正义、人道主义、和谐共享”的理念。郑功成指出社会保障制度城乡分割的负面影响已延伸至社会、经济、政治领域,城乡一体化进程中社会保障体系一体化是重点。^②2014年2月,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,会议指出要建立统一的城乡居民基本养老保险制度,并实现与其他制度之间的衔接。2015年1月,国务院《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的颁布,加快了城乡社会养老保障体系的建设步伐。如何进行制度整合、完善顶层设计,实现人人公平享有基本养老保障,也是国内外学者共同关心的问题。国外学者的研究主要关注社会保障相关理念:贝弗里奇宣称要建立从摇篮到坟墓的社会保障体系,进而消灭贫困、疾病、懒惰等;^③罗尔斯在《正义论》一书开篇指出“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”^④。罗尔斯认为正义是社会发展的基石。国内学者的研究则主要集中于社会保障的具体层面:统筹城乡社会保障的分歧、内涵,统筹过程中的阻碍因素分析以及如何破解等方面。整体来说,国外学者对社会养老保障城乡统筹的研究较少,因此,本书的评述主要侧重于国内学界对社会养老保障城乡统筹问题的研究。

(一) 统筹城乡社会保障的分歧

户籍制度的存在,人为地造成我国城市居民和农村居民二者之间的身份差异,进而导致城乡之间资源的分配不均和就业的不平衡。在养老、医疗、低保以及福利等方面城乡二者之间都存在差异,社会保障的城乡分割严重制约了我国社会保障未来的发展和城乡社会经济发展。户籍制度的存

① 陈际华:《统筹城乡社会养老保险现状、难点及前瞻研究——以江苏省为例》,《江苏社会科学》2013年第5期。

② 郑功成:《中国社会保障制度变革取向》,《人民论坛》2014年第6期。

③ [英]贝弗里奇:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,劳动和社会保障部社会保险研究所译,中国劳动社会保障出版社2008年版。

④ [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第3页。

在,人为地将我国居民分成了城市居民和农村居民。国内学界普遍认为,城乡二元制的社会保障制度已严重破坏了我国社会的公平和正义,阻碍了我国工业化和城市化的进程。但是他们在是否构建城乡一体化社会保障制度方面仍存在较多分歧,其观点主要表现在消极、积极和折中三个层面。

1. 建立城乡社会保障一体化的消极观点

城乡一体化是包括经济、文化、社会等在内的一系列系统性工程,作为民生之本的社会保障制度则是我国城乡一体化的一个重要方面。但构建城乡社会保障一体化需要严格的前提条件,即需要发达的经济条件、国家的财政支持以及各地均衡发展。城乡社会保障一体化的实现是一个循序渐进的过程,要考虑目前所处的现实国情,绝不能一蹴而就。陈平认为在无视中国现实国情的情况下推行全国统一的社会保障体系,不仅有损我国的国际竞争力,而且是一种短视的国策行为。他从国际竞争力出发,认为我国采取统一的社会保障体系会削弱劳动密集型产业的竞争力,进而说明我国当前的国情无法支撑统一的社会保障体系,进而导致腐败,是一条通向衰败的道路。^①曹明贵认为目前我国城乡二元分离的结构还没有完全消除,城乡居民之间的经济收入水平有很大的差距,并且我国城乡社会保障体系的制度障碍依然存在,实现城乡社会保障一体化的条件还不成熟。因此,我国农村的社会保障体系应该与城市的社会保障体系有所差别,应从各地的实际出发,建立统一性和差别性相结合的农村社会保障制度。^②

虽然仍有学者对建立社会保障一体化持有消极的看法,但是他们都是从我国现实国情出发,认为当前建立全国统一的社会保障体系的客观条件还不够成熟,不是建立城乡社会保障一体化的最佳时机。尽管如此,部分学者对城乡分离的社会保障体制严重阻碍我国社会保障事业发展这一观点持相同意见。

2. 建立城乡社会保障一体化的积极观点

在社会保障领域中实现城乡一体化,就是要以基本社会保障覆盖全体居民为目标,根据城乡的经济发展水平和人群的不同需求层次进行分类指

① 陈平:《中国统一社保不可行》,《经济世界》2003年第7期。

② 曹明贵:《构建统一性与差别性相结合的农村社会保障制度》,《农村经济》2005年第8期。

导,实现不同社会保障制度之间的衔接和转换。黄英君、郑军从我国现行二元分离的社会保障制度的发展现状出发,认为人口老龄化的加剧、城镇化水平的提高以及经济社会发展进程的加快都要求统筹城乡社会保障制度,通过调整城镇和农村的社保水平,循序渐进地实现城乡社会保障一体化。^①杨玉民提出应该根据我国目前市场经济的发展现状和要求,建立统一的社会保障制度和社会保障基金。他基于国外城乡一体化的实践与经验,从交通运输、农业基础、社会生活、基础教育以及立法等方面来推进我国城乡社会保障一体化的建设与发展。^②

社会保障一体化的建立遵循了公正和平等的价值取向,有利于统筹城乡发展,打破了社会保障事业的二元结构,为社会保障的可持续发展开辟了新的道路。

3. 建立城乡社会保障一体化的折中观点

我国社会保障体系城乡差距较大,同步实现城乡社会保障一体化是不现实也是不可能的,可以通过专门模式的过渡或者经过不同地区的试点与实践,最终实现城乡社会保障一体化的目标。黄桂荣从社会结构转换视角看待城乡社会保障一体化,通过建立覆盖城乡法定统一的基本保障、省级统筹的补充保障以及以商业性保障为主的附加保障这样的三维社会保障体系,来实现城乡社会保障的一体化。^③赵俊康认为社会保障一体化应该惠及城乡全体居民,在具体实施上分为三个阶段:第一阶段扩大新农保和城乡居民养老保险的覆盖面,第二阶段实现城乡居民基本养老、基本医疗和低保制度的一体化,第三阶段实现城乡居民和城镇职工基本养老保险和基本医疗保险的一体化,从而建立统一的基本社会保障制度。^④

通过对建立城乡社会保障一体化各种观点的分析,我们发现无论是消极观点、积极观点抑或是折中观点,学界对建立城乡社会保障一体化的研

① 黄英君、郑军:《我国二元化城乡社会保障体系反思与重构:基于城乡统筹的视角分析》,《保险研究》2010年第4期。

② 杨玉民:《国外城乡一体化发展的经验及其对汕头市城乡一体化发展的启示》,《西华大学学报》(哲学社会科学版)2012年第2期。

③ 黄桂荣:《从社会结构转换视角看城乡经济社会一体化》,《社会主义研究》2010年第5期。

④ 赵俊康:《山西省基本社会保障城乡一体化的思考》,《社会保障研究》2012年第5期。

究从未停止，特别是近年来国家对社会保障的关注和投入日渐增加，建立统筹城乡的社会保障体系是经济社会发展到一定阶段的必然要求。

（二）统筹城乡社会保障的内涵

关于统筹城乡社会保障的内涵，学界观点不一，但是争议的焦点主要集中在“统筹”是不是“统一”方面。

1. 统筹城乡社会保障的内涵

统筹城乡社会保障是指社会保障制度的设计、运行与管理应该一体规划，全面覆盖，使全体公民共享社会经济发展新成果。对此，不同学者对统筹城乡社会保障有不同的理解。关信平认为统筹社会保障不是一致，而是有差别的统一，在保障对象方面建立普惠型的城乡社会保障制度；在保障项目方面实现项目之间的齐全、协调、一体化；在保障标准方面实现同一标准下的差异化保障水平；在管理体系方面建立一体化的组织管理体系；在经费来源方面建立制度化的资金来源体系。^① 杨影、王丽认为，统筹城乡社会保障并不意味着全体社会成员享受一样的保障待遇，而是城镇和农村在制度设计、保障项目和政策制定上应该一脉相承，保持相对合理的保障水平，实现城乡社会保障制度的衔接和整合。^②

还有学者从其他的研究视角入手，林闽钢基于城乡基本公共服务的视角，认为中国已经进入社会保障一体化推进时期，应优先发展基本生活保障，通过制度整合和并轨，在城乡基本公共服务均等化的背景下将城乡居民纳入社会保障的覆盖范围，逐步改变社会保障城乡分设的局面，建立起“制度合一、服务衔接、功能配套”的保障体系。^③ 而郑功成则从我国社会保障制度的变革历程入手，指出目前社会保障在制度安排、管理体制以及运行机制等方面都存在城乡分割的问题。这些问题阻碍了城乡社会保障一体化的步伐，路径选择是做好统筹规划与顶层设计，自上而下地推进社会保障一体化，同时同步推进相关配套设施，为统筹推进城乡社会保障一

① 关信平：《论我国社会保障制度一体化建设的意义及相关政策》，《东岳论丛》2011年第5期。

② 杨影、王丽：《我国城乡社会保障一体化机制之构建》，《学术交流》2012年第12期。

③ 林闽钢：《我国进入社会保障城乡一体化推进时期》，《中国社会保障》2011年第1期。

体化奠定坚实的基础。^①尹蔚民认为统筹城乡社会保障现阶段应该要从制度建设、覆盖范围、保障水平以及基金规模方面入手,建立社会保障制度稳定运行的长效机制。^②

对统筹城乡社会保障内涵的解读有助于提升对统筹城乡社会养老保障体系内涵的认知。基于对统筹城乡社会保障内涵的分析,发现学者们的关注点大都是在农村,应该从养老保险、最低生活保障以及医疗保险这三个农民最需要的保障入手,通过这三个项目的一体化来实现整个社会保障的城乡一体化。

2. 统筹城乡社会养老保障的内涵

对于统筹城乡社会养老保障的内涵,国外学者比较倾向于从养老保险的公平性和均等性视角阐释。《贝弗里奇报告》提出,国家要为所有中断或丧失劳动能力者提供生活保障,向所有的民众提供养老金。^③社会保险制度的设计影响着不同群体的福利水平。^④从其他国家的经验来看,如果社会保障实行私有化,在美国,穷人比富人更能够得到更多的收入分配好处^⑤;相反在智利,私有化并没有想象中那样使穷人得到更多的分配好处^⑥。制度体系的选择以及制度发挥均等效应都受到诸多复杂因素的影响。

国内也有很多学者对我国统筹城乡社会养老保障的内涵进行研究,他们主要基于统筹、融合、协调发展的视角来界定。统筹城乡社会养老保障制度,首先应该树立基本公共服务均等化的理念。薛惠元、张微娜从基本公共服务均等化的视角出发,认为建立城乡统筹的养老保障制度应该以统筹城乡发展为目标,在考虑城镇和农村发展现状的基础上,建立统一的筹

① 郑功成:《让社会保障步入城乡一体化发展轨道》,《中国社会保障》2014年第1期。

② 尹蔚民:《统筹推进城乡社会保障体系建设》,《求是》2013年第3期。

③ William Beveridge (1942), *Social Insurance And Allied Services*, 劳动和社会保障部社会保险研究所译,中国劳动社会保障出版社2008年版。

④ Louis Kaplow, "Public Goods and the Distribution of Income", *European Economic Review*; 1627-1660, 2016.

⑤ Laurence J. Kotlikoff, Kent Smetters, and Jan Wallise (2002), "Distributional Effects in a General Equilibrium Analysis of Social Security", University of Chicago Press, January: 327-369.

⑥ Peter Diamond, "Privatization of Social Security: Lessons from Chile", NBER Working Paper No. 4510, October, 1993.