

# 改革提案草案



Social Protection Reform Project  
中国-欧盟社会保护改革项目

## 第一部分

### 主要活动 1.6

#### 2015 年度活动内容

##### 养老金体系

中国“十三五”养老保障发展问题

中国社会保险管理服务体系改革

城镇职工基本养老保险“统账结合”制度

多层次养老保险体制制度设计

公共部门养老保险制度改革

城乡养老保险制度整合

2016 年 6 月

## 前言

作为中欧社会保障改革项目 2015 年年度活动计划重要组成部分的研究项目研讨会于 2016 年 1 月 21 日举行，会上中方专家结合欧洲最佳范例报告以及新出台的十三五规划纲要，对 5 个研究课题的成果进行了讨论。

根据项目赠款对宏观活动 1.6 条的相关要求，研讨会主要聚焦于相关问题，提出改革提案第一草案。本文件根据项目目标对研讨会上提交的改革政策建议进行了整合。

评估报告则包含了所有完整分析报告、讨论提要以及欧洲相关最佳范例演示文稿，可经由 <http://www.sprp-cn.eu/reporting.htm> 下载打印版本。单个报告和研讨会报告可通过项目官方网站 <http://euchinasprp.eu> 获取。

圭亚

第一部分 常驻专家  
中欧社会保障改革项目  
2016 年 6 月

## 目录

前言 .....	Error! Bookmark not defined.
<b>项目成果 2 改革完善社保体系部门协调机制 .....</b>	<b>4</b>
课题 1.1.1（修改版）	
中国“十三五”养老保障发展问题研究报告 .....	6
课题 1.1.1（原版）	
中国社会保险管理服务体系建设研究报告 .....	14
<b>项目成果 4 养老保险体系全覆盖的政策框架 .....</b>	<b>20</b>
课题 1.3.1	
中国公共部门养老保险制度改革 .....	21
课题 1.3.2	
完善城镇职工基本养老保险“统账结合”制度研究 .....	28
课题 1.3.4	
转型期的中国养老金体制：现状、困境与改革路径 .....	32
<b>项目成果 5 应对城镇化趋势的改革措施 .....</b>	<b>36</b>
课题 1.4.3	
城乡养老保险制度整合政策建议 .....	37

## **PROJECT RESULT 2**

### **项目成果 2**

#### **Improved Inter-agency Cooperation in social protection reform**

#### **改革完善社保体系部门协调机制**

## Topic 1.1.1 (revised)

## Contributing to the Elaboration of the XIIIth National Five Year Plan (2016-2020)

## 课题 1.1.1（修改版）

中国“十三五”养老保障发展问题研究报告<sup>1</sup>

1. 统筹推进城乡养老保险，实现人员全覆盖 .....	6
2. 完善居民和个体从业人员参保政策 .....	6
3. 完善养老保险制度衔接办法 .....	6
4. 完善城镇职工基本养老保险个人账户制度 .....	6
5. 在总结职工养老保险省级统筹经验基础上，加快实现全国统筹 .....	7
6. 确立与经济发展相适应的筹资和保障水平，避免出现保障不足或保障过度 .....	8
(i) 适时适度调整单位费率 .....	8
(ii) 合理确定基本养老金替代率。 .....	8
(iii) 建立基本养老金正常调整机制。 .....	8
7. 渐进式延迟退休年龄 退休年龄是影响养老保险制度的重要因素。 .....	9
8. 推进基金投资运营，实现保值增值。 .....	9
9. 全面实施机关事业单位养老保险制度改革 .....	10
10. 建立遗属待遇和病残津贴制度 .....	10
(i) 规范遗属待遇政策 .....	10
(ii) 建立病残津贴制度 .....	10
11. 提高最低缴费年限 .....	11
12. 大力发展企业（职业）年金，进一步完善多层次体系 .....	11
13. 加强社会保障基金监督管理 .....	11
(i) 完善社保基金监管法律法规 .....	11
(ii) 推进监督机构队伍专业化建设 .....	11
(iii) 构建预防、查处、惩治、评估一体的监督工作体系 .....	12
14. 健全管理服务体系，提高管理服务水平 .....	12
(i) 进一步整合经办管理服务资源 .....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
(ii) 优化经办模式和服务手段。 .....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
(iii) 加强基层公共服务平台建设 .....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
(iv) 提升信息化建设和应用水平 .....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>

<sup>1</sup> 节选自中方专家谭中和先生的研究报告

根据十三五时期社会保障发展目标和基本原则，社会保障改革的主要内容是：

## 进一步完善养老保障制度体系

### 1. 统筹推进城乡养老保险，实现人员全覆盖

覆盖率是衡量养老保险制度有效性的基本指标之一，也是完善中国养老保险制度的重要任务。目前，欧美等发达国家的覆盖率基本在 90%左右。中国 2020 年总人口将达到 14.34 亿，基本养老保险制度应覆盖人数为 10.5 亿，按参保率 95%的目标，参保人数应达到 10 亿（职工基本养老保险 4.4 亿、居民养老保险 5.6 亿），其中，领取基本养老保险待遇人数 2.86 亿（职工基本养老保险 1.26 亿、居民养老保险 1.6 亿）。按目前基本养老保险已覆盖 8.4 亿人计算，实现全覆盖的目标，在未来 5 年时间内，需新增参保 1.6 亿人。其中，职工基本养老保险至少需新增 1.1 亿人，考虑到机关事业单位改革后将 4000 万人纳入职工基本养老保险制度，每年至少需新增 1000 万人；城乡居民养老保险共新增 0.5 亿人，每年需新增 1000 万人。

从全覆盖的难点看，在城镇，主要是农民工、网络经济从业人员、家政服务人员、城镇个体从业人员和残疾人等，多数在非公有制经济组织和小微企业工作，由于经济规模小、经营方式灵活、工作不稳定、收入偏低，缺乏缴费能力；在农村，主要是部分年龄较轻的农村居民缺乏缴费意愿，部分贫困人口缺乏缴费能力。针对以上情况，必须通过法律强制和利益引导相结合，完善政策和工作推动相结合，逐步把符合条件的人纳入相应的制度。

### 2. 完善居民和个体从业人员参保政策。

进一步完善多缴多得的激励机制，调动个体工商户、灵活就业人员、城乡居民参保缴费积极性。对选择较高档次缴费和缴费年限较长的城乡居民，可适当增加政府补贴，增发基础养老金，通过利益引导和强化参管理，鼓励持续缴费、长期缴费。对城乡低保对象和残疾人等特殊群体，完善政府资助缴费的政策。针对部分低收入灵活就业人员中断缴费的突出问题，完善社会平均工资统计办法，将私营单位纳入统计范围，降低缴费基数，并增加缴费弹性区间，将缴费基数拓展到社会平均工资的 60%~300%，既与企业职工缴费区间保持一致，又方便他们根据自身实际情况进行选择。

### 3. 完善养老保险制度衔接办法。

目前，企业基本养老保险关系跨省转移接和企业基本养老保险与城乡居民社会养老保险衔接政策已平稳实施，解决了企业基本养老保险跨地区（包括参保农民工）以及企业职工与城乡居民之间的衔接问题。但实际运行中转移接续困难、经办成本较高、部分人员无法转移问题仍比较突出，应加快统一转移衔接的经办流程，健全全国统一的社会保障信息系统，杜绝重复享受待遇，实现转移衔接的规范化和电子化，为参保人员提供方便快捷的服务

### 4. 完善城镇职工基本养老保险个人账户制度

本世纪初，国务院在建立社会保障战略储备基金的同时，决定在辽宁开展做实企业职工基本养老保险个人账户试点，为未来积累部分基金。从十几年的运行情况看，这些措施对应对人口老龄化、缓解未来现收现付制下的基金支付压力，具有重大的战略意义。但做实试点在实际运行中也面临突出问题，主要是部分地区确保当期发放压力很大，单位负担较重，做实基金缺乏保值增值的有效投资运营渠道，各地普遍缺乏做实的积极性，继续扩大做实十分困难，需要进行政策调整和方向性选择。当初决定建立个人账户，主要目的之一是厘清政府与个人之间的养老保险责任，只要这一功能得以发挥，做实或不做实都可以作为政策选项，总体上不影响现收现付、部分积累的基本模式。在战略储备基金已经建立并不断扩大的条件下，可以不再另存一笔钱来做实。国际上对个人账户始终有不同观点，国际劳工组织、国际社保协会一贯反对缺乏互济功能的个人储蓄积累制；世界银行原来力主做实个人账户，但近来也提出中国可以实行名义账户的建议。从世界各国实践来看，既有做实个人账户的，也有实行名义账户的。综合分析，并考虑中国在相当长时期难以具备做实个人账户的条件（支付制度转轨成本巨大，做实基金难以取得较好投资回报），可考虑不再继续做实职工基本养老保险个人账户，而只将个人账户作为一种富有激励性的待遇计发办法。建议：一是城乡居民养老保险个人账户坚持实账积累。这些资金基本由个人缴费形成，而且没有“历史债务”负担，不能再挪作发放基础养老金，并规范投资运营，按实际投资收益率记账。二是规范职工养老保险个人账户记账利率。由于职工个人缴费具有长期资金性质，为保持个人账户养老金合理的替代率，记账利率应综合考虑职工工资增长和物价变动因素合理确定，并每年由国家统一公布，以此增强参保缴费的积极性。三是适当降低企业费率，大力推进补充养老保险。职工个人缴费全部纳入统筹基金，用于确保当期发放，有利于减轻当期支付压力。相应适当降低单位缴费，并鼓励有条件的企业将其中一部分转用于建立企业年金，从而普遍推动构建多层次保障体系，从另一个层面减轻未来资金压力。

## **5. 在总结职工养老保险省级统筹经验基础上，加快实现全国统筹**

从国际上看，凡是实行基本养老保险制度的国家，普遍在全国范围内实行统一的制度和政策，实行全国基金统一调度，极少有地方分散决策和各自管理的现象。中国的养老保险制度走的是一条由部分地区先行试点、总结上升到国家政策、逐步规范的路子，在养老保险制度建立初期对探索路径、完善政策、确保当期发放发挥了积极的作用，但也存在政策不统一，地区分割，中央和地方事权和责任不清等问题。目前的全国职工养老保基金累计结余有一半以上集中在东部少数几个省市。各地因负担系数不同，单位费率高低不一，从 13%到 21%不等。近年来，随着省级统筹制度的普遍实施，逐步做到了在省范围内政策统一和基金调剂使用，并初步建立了省对地（市）、县的激励约束机制，为推进全国统筹奠定了基础。

全国统筹的目标是,按照社会保险大数法则的要求，通过强化中央决策机制，在全国范围内实行统一的制度和政策，统一经办流程和信息系统；统筹基金的使用和管理，均衡地区负担，增强基金的抗风险能力；方便人员流动，促进形成全国统一的劳动力市场和公平竞争的市场环境。核心是结合现行财政管理体制和地区经济发展不平衡的实际情况，合理划分中央和地方对基本养老保险基金的筹资责任和支出责任，明晰事权和责任，调动中央和地方两个积极性。可以考虑先从企业职工基本养老保险开始，机关事业单位养老保险可随企业职工基本养老保险同步进入全国统筹。由于城乡居民养老保险与职工基本养老保险制度不同，筹资方式和待遇确定机制不同，现阶段不具备纳入全国统筹的条件。全国统筹的方式，开始不宜实行基金全国范围统收统支的办法，可考虑对当期基金收支进行部分统筹，建立中央统筹基金,通过中央统筹基金的收支调节，有效均衡地区之间负担，缓解基金余缺过大的问题，促进统一费率，并为降低单位费率留下了空间。

## 6. 确立与经济发展相适应的筹资和保障水平，避免出现保障不足或保障过度

筹资水平和待遇水平，既关系养老保险的健康运行，也直接影响单位、个人的经济负担和参保人员的基本生活水平，从而对经济社会产生多重影响。因此，应建立与经济发展相适应的筹资水平和保障水平。

### 1) 适时适度调整单位费率

按照《全球社会保障》收录的世界 164 个国家排名，中国用人单位与职工缴纳养老保险费率之和达到 28%，位于第 13 位，费率相对偏高。究其原因，主要是中国的企业养老保险缴费承担了养老保险制度转轨成本和国有企业改革成本。由于制度转轨前的“老人”无个人账户积累，“中人”视同缴费年限无资金补偿，加之 1998 年到 2006 年国有企业深化改革期间有近 1000 万人“提前退休”，当期支付主要靠企业和个人缴费。此外，统筹层次低，各地结余基金不均衡而不能调剂，降低了资金使用效率；缴费基数与工资统计的差距大，也导致了费率虚高（2012 年企业 20% 的费率如按含私营单位的社会平均工资计算只有 16%）。费率偏高加重了企业的财务负担，制约了竞争力的提高，同时加剧了逃费现象，造成恶性循环。我们研究认为，目前，制度转轨尚没有结束，企业视同缴费年限养老金的计发还将延续 20 年左右的时间，人口老龄化高峰又接踵而至，总费率没有较大下调的空间。如考虑财政仍按现行政策加大补助力度、进一步加强扩面征缴、规范缴费工资基数、实行全国统筹解决基金分布结构性矛盾、提高资金使用效率等因素，在精算平衡的基础上，可适当调整养老保险单位缴费比例。职工个人 8% 的费率比较适宜，不宜变动。

### 2) 合理确定基本养老金替代率。

国际劳工组织 1952 年生效的《社会保障最低标准公约》（第 102 号）规定，缴费满 30 年老龄津贴最低标准不低于平均工资的 40%，1967 年第 128 号公约新标准为 45%。在国际上实行养老保险制度的 160 多个国家中，大约 78% 的国家综合替代率（基本+补充）超过 60%，法国、德国、日本、英国等发达国家分别为 62%、52%、49%、47%。综合以上情况，我们认为，由于中国补充保险占比较小，职工基本养老保险初次待遇平均替代率宜保持在 45% 到 70% 的区间比较适宜。城乡居民养老金目标替代率确定为上年全国农民人均纯收入的 50%，其中基础养老金与个人账户养老金各占一半。

### 3) 建立基本养老金正常调整机制。

建立基本养老金正常调整机制，是保障退休人员基本生活的重要举措，也是退休人员分享经济社会发展成果的重要体现。从国际上看，实行养老保险制度的国家，普遍建立随价格变动或工资增长提高养老金标准的机制。中国自建立企业养老保险制度以来，多次调整企业退休人员基本养老金水平，但尚未实现调整机制的科学化和规范化。

建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制，基本思路是，以完善企业退休人员基本养老金正常调整机制为基础，逐步建立覆盖机关事业单位、企业统一的城镇职工基本养老金正常调整机制。基本养老金调整主要依据物价变动情况和职工工资增长情况进行，调整的幅度综合考虑工资增长率和物价指数，并兼顾基本养老保险基金、财政负担能力确定。实行普遍调整与特殊调整相结合的办法。为遏制缴费满 15 年后即停止缴费，以及千方百计提前退休等行为，在基本养老金调整时应延伸多缴多得的激励机制，突出缴费年限、缴费水平等因素，尽可能地压减普遍调整中等额（定额）调整的幅度。在普遍调整的基础上，对高龄人员适当增加待遇，原则上不再对特殊身份群体实行倾斜照顾政策。

在对城镇退休人员调整基本养老金的同时，国家根据经济发展和物价变动等情况适时对城乡居民基本养老保险基础养老金的最低标准进行调整。



## 7. 渐进式延迟退休年龄 退休年龄是影响养老保险制度的重要因素。

中国现行企业男职工 60 周岁、女干部 55 周岁、女工人 50 周岁的退休年龄最早是在上世纪 50 年代劳动保险条例中规定的，至今仍在执行。一方面，退休年龄总体偏低，加之实行一些提前退休政策，实际领取养老金的年龄只有 54 岁，而城镇人口预期寿命已达 78 岁，并且还将逐步提高。另一方面，女工人、女干部退休年龄不一致，在实际工作中引发很多矛盾。目前，城乡居民养老保险领取年龄已统一到 60 周岁，个体身份参保人员女性统一到 55 周岁。随着经济社会不断发展以及人均寿命和劳动者受教育年限的不断延长，延迟退休年龄是一种必然趋势。应综合考虑劳动力供需、教育水平、预期寿命、基金收支等因素，适时延迟退休年龄。可考虑分两步走、先女后男、小步慢走的渐进式方案。首先提高女职工退休年龄，用小步慢走方式逐步将女工人退休年龄由 50 岁提高到 55 岁。第二步，同步提高男女职工退休年龄，同样用小步慢走形式将女职工和男职工退休年龄分别由 55 岁提高至 60 岁、60 岁提高至 65 岁。建议“十三五”期间向社会公布方案，广泛听取社会意见，修改完善后，“十四五”期间开始施行，预设 3 年左右的准备期，可以给社会一个准确预期，方便人们合理安排职业生涯和退休生活。同时，综合研究完善相关配套政策，如一些从事繁重体力劳动人员的具体退休办法；取消因病提前退休政策，对因病完全丧失劳动能力的人员，按规定发放病残津贴，达到退休年龄时办理退休；个人身份参保的女性和城乡居民，仍实行领取养老金年龄的相关规定，退休年龄提高后，适时同步调整，并完善促进中老年人就业的政策，鼓励各类用人单位创造适合中老年人的就业岗位和就业方式，引导中老年人就业和创业。

## 8. 推进基金投资运营，实现保值增值。

随着社会保险事业的发展，养老保险基金结存规模快速增长。在未来一段时间内，伴随城镇化进程的加快，预计参加职工养老保险的人群将进一步扩大，基金积累还将快速增加，城乡居民养老保险未来 10 年也将形成近万亿元的基金积累。前不久，人社部和财政部就《基本养老保险基金投资管理办法（征求意见稿）》（以下简称办法）向社会征求意见，可以说，基本养老保险结余资金实行市场化投资办法终于呼之欲出。《办法》规定了养老基金投资的渠道和资产配置要求，并实行市场化投资运营。应在征求各方意见基础上尽快实施。综观世界各国，无论是完全积累制养老保险基金，还是现收现付制养老保险基金，无论其养老保险基金采取何种管理模式，都在积极推行多元化投资策略，利用市场力量来实现基金的保值增值。原先属于保守型投资的国家，如新加坡中央公积金，投资风格也渐趋开放，中央公积金账户由原来的统一购买特殊国债，逐步发展到允许其成员利用全部个人账户资金进行市场化投资。那些一直进行市场化投资的养老保险基金，如智利的个人账户基金、美国的 DB、DC 型基金，加拿大养老金计划、美国加州公务员退休基金等，都在不断扩大权益类资产的配置比重，还积极尝试另类投资。部分国家的养老保险基金还积极走出去，在全球范围内配置资源。这说明，在人口老龄化、很多发达国家经济增长放缓、经济全球化的时代背景下，为了实现养老保险基金的保值增值，减轻财政支付压力，提高养老金替代率水平，各国都在积极利用市场的力量，通过多元化投资来获取更高的投资回报率。然而，实践表明，养老保险基金市场化、多元化投资不是一蹴而就的，很多国家的养老保险基金都是从固定收益类产品起步，之后，随着资本市场的发展和完善，以及管理机构驾驭资本市场能力的提高，才逐步增加权益类资产的配置比重。中国养老保险基金的投资运营办法刚刚明确，相关的具体政策和具体管理办法的完善也需要时间，与投资运营相关的决策机构、执行机构、监督机构之间的磨合需要时间，多层次资本市场的建设和完善也需要时间，投资运营机构应对复杂多变的金融市场的能力提升也需要时间，等等。以上体制、机制、技术、管理等诸多因素的不完善、不健全，决定了中国养老保险基金投资运营的多元化、市场化也必将是一个渐进展开的过程。鉴于基本养老保险基金的特殊性，安全性和适度的流动性，应是比较收益更加重要的问题。目前，中国资本市场确实存在金融产品相对较少、上市公司行为不规范、市场层次结构单一等诸多缺陷，因此，建议养老保险基金投资要与地区经济发展相结合。养老保险基金投资只有能够促进地区经济发展，才能从经济发展成果中分享剩余，才能积累起货真价实的购买力。这方面，国际上的实践已经为我们提供了丰富的素材。新加坡中央公积金投资基础设施建设，尤其是庞大的租屋计划，基本实现了“居者有其屋”。马来西亚雇员公积金在私有化运动之后，大力支持私营经济，通过购买非公债券和直接贷款，促进电站、机场、高速公路、港口等基础

设施建设，直接刺激了经济的发展。美国加州公务员退休基金也把对本地的投资放在重要位置，一直是加州经济体系的重要组成部分。这些都表明，养老保险基金投资的目的，不仅仅在于追求货币记账额的增加，还要有助于区域经济发展，而后者才是基金保值增值的根源。我国资本市场尚待进一步健全和规范，这就决定了我国养老保险基金当前的投资重点应是实体经济，一方面，可以通过贷款、购买国债或购买地方政府债券的方式支持基础设施建设，特别是加强保障性住房建设等民生领域，以解放民众自我积累、自我保障的能力；另一方面，增加私募股权投资和积极尝试参与公司治理，切实帮助有发展潜力的中小企业（如高新技术行业、生物技术行业等）走向成熟，从而实现高额回报。

投资就有风险。为此，需要一系列配套政策措施，一是建立防范风险的体制和机制。重要措施之一是建立科学的投资运营考核评估、评级制度、信息披露制度和准入退出机制。针对基本养老保险基金投资运营的考核评估和评级体系而言，重点是针对不同投资产品的评估和评级，以及各个投资运营机构的评估和评级。建议将养老保险基金的投资运营情况纳入每年全国“两会”议程，并向公众披露相关信息。群众为自己未来积攒的养老钱，充分发挥公众的参与权、知情权和监督权；二是健全养老基金投资管理办法体系。由国务院制定专门的养老基金投资管理制度，明确有关内容，规范相关部门和机构的行为。三是构建养老基金投资监管体系。建议在人力资源社会保障部下设立“养老金投资监管局”，专事对养老基金以及企业年金、职业年金、全国社会保障基金投资运营的监管工作，同时充分发挥其他部门和社会监督的作用。四是明确养老基金归集和收益分配方式。五是健全投资风险防控机制。严格限定投资范围和投资比例；养老基金资产不得与其他资产混合管理；投资机构应从收取的管理费中按一定比例提取准备金，专项用于弥补投资亏损；有关机构要建立健全内控制度，切实加强风险管理。

## 9. 全面实施机关事业单位养老保险制度改革

机关事业单位养老保险的改革具体政策已经明确，2015年即将在全国启动，改革的难点，一是在现有政策下，如何保证中人平稳过渡，并使待遇水平不降低；二是一些长期在机关事业单位工作，但不属于正式在编的工作人员的养老保障问题。他们中的很多人已经接近退休年龄，既不能参加机关事业单位养老保险，也没有参加企业职工基本养老保险；三是部分目前分类改革未到位的自收自支或者差额拨款的事业单位，面对单位费率20%，个人缴费8%，还有强制性建立职业年金，可能导致无力缴费的问题等。建议在尽快出台机关事业单位养老保险制度改革的具体实施细则和办法，解决改革中的具体难点问题。

## 10. 建立遗属待遇和病残津贴制度

对参保人员因病或者非因工死亡的建立遗属待遇制度，对参保人员因病非因工完全丧失劳动能力的建立病残津贴制度，形成老遗残一体化的保障体系。

### 1) 规范遗属待遇政策

目前，机关、事业、企业遗属待遇政策不统一，支付渠道不同，待遇水平差别巨大。按照社会保险法要求，应建立覆盖机关、事业、企业规范的基本养老保险遗属待遇制度。基本思路：一是明确遗属待遇制度的功能，即减轻参保人员家属办理丧事的经济负担，对遗属基本生活给予一定的物质帮助，标准不宜过高。二是明确遗属待遇的项目和支付方式，即包括丧葬补助金和抚恤金，均采用一次性支付的方式。三是统一规范资金支付渠道。遗属待遇所需资金由基本养老保险基金负担。

### 2) 建立病残津贴制度

按照现行政策规定，职工在未达到法定正常退休年龄时，企业职工因病或者非因工致残完全丧失劳动能力的，可分别享受辞职或者病退待遇。按照社会保险法规定，应建立起统一规范且与养

老保险制度相衔接的病残津贴制度。基本思路：一是着眼于建立独立完整的病残津贴制度，将原有的辞职和因病提前退休政策并入其中，统筹考虑。二是遵循权利和义务相对应的原则，享受病残津贴待遇要以参保并履行相应缴费义务为前提，设定合理的享受条件，既防范“先病残后参保”的道德风险，又区别于社会救助制度。三是合理确定待遇标准。一方面要考虑国情和基金承受能力，以保障基本生活为目的；另一方面要与现行病退和辞职制度对接，与达到法定退休年龄享受基本养老保险待遇水平相衔接。

### **11. 提高最低缴费年限**

从一个人的生命周期看，在目前的教育条件下，一般是 24 岁之前为学习阶段，25~60 岁为工作阶段，60~80 岁左右为老年生活阶段。在有劳动能力、参加工作的平均 35 年时间内，应当保持持续缴费状态，为退休后积攒养老保险权益。考虑到间断性工作等因素，最低缴费年限也应不低于 25 年。2012 年，企业养老保险平均缴费年限只有 24 年（其中，平均实际缴费年限 10 年，视同缴费年限 14 年），提前退休比例为 9%，中断缴费比例为 15%，严重影响基金的收支平衡，也导致部分退休人员（特别是女性）基本养老金水平偏低。建议将最低缴费年限逐步提高到 25 年。为保持政策的平稳衔接，对届时到达退休年龄、缴费不达最低年限的人员，实行延缴基本养老保险费政策。可考虑在修订社会保险法，对最低缴费年限进行调整。

### **12. 大力发展企业（职业）年金，进一步完善多层次体系**

中国职工多层次养老保险体系由基本养老保险、企业年金或职业年金、个人储蓄性养老保险构成。从目前情况看，企业年金发展缓慢，参加企业年金人数占职工基本养老保险参保人员的比例仅为 6%，覆盖面窄的问题突出；个人储蓄性养老保险始终未建立起来，绝大多数退休人员仍主要依靠基本养老金，保障方式单一，政府责任过重。影响当前补充层次养老保险发展的主要问题是政策支持 and 引导不够，需要进一步调整完善相关政策。一是加快扩大企业（职业）年金覆盖面。通过改革完善基本养老保险制度，可适当降低单位费率，为发展企业年金留出空间。二是税收政策实行 EET 模式。参照国外普遍推行的 EET 征税方式，进一步调整对企业年金和职业年金税收政策，同时，研究对个人储蓄性养老保险予以税收支持的政策；三是发展企业年金集合计划。大型企业人数多、资金量大，可以单独设计投资计划；而中小企业、社会组织等小规模单位如各自单独实行企业年金计划，则存在基金盘子小、运行成本高等问题，缺乏吸引力。因此，要鼓励社会组织、中小企业等小规模单位参加企业年金集合计划，利用集合资金的优势降低管理成本，形成规模效应，提高资金运作效率；四是搞好各层次之间的衔接。做好基本养老保险与城乡最低生活保障以及相关社会福利和社会救助政策的衔接工作。继续发挥土地保障和家庭保障的作用。目前我国居民个人储蓄余额已达 40 多万亿，商业人寿保险也有一定的规模，部分高收入人群可以通过参加商业保险等方式进一步改善老年生活质量。

### **13. 加强社会保障基金监督管理**

#### **1) 完善社保基金监管法律法规**

研究制定基金监督管理条例，出台监督规定、监督执法规程和社会保险欺诈查处移送办法等部门规章，进一步细化监督操作实施方法，形成法律、法规和部门规章有机统一、有效衔接的制度体系。同时推进依法行政，严格按照法定职责和规定程序开展监督执法、实施行政处罚，实现监督工作法治化、规范化和程序化，做到有法可依、执法必严、违法必究。

#### **2) 推进监督机构队伍专业化建设**

即比照审计监督模式，由中央、省、市按照属地原则行使基金监督的职权，中央、省级分别向下派设机构，形成相对独立的监督组织体系。

### 3) 构建预防、查处、惩治、评估一体的监督工作体系

推动政策制定部门和经办机构进一步严格和规范决策程序、操作流程、内控机制，从源头预防和控制基金风险。完善基金监管信息系统，加强对基金征缴、支付、管理的动态、实时监控。强化基金监督执法，有重点的组织开展综合治理和专项检查，依法进行行政处理处罚，打击各类贪污挪用、欺诈骗保等违法违规行为。贯彻全国人大常委会刑法解释，加强与公安、司法部门的协同配合，健全社会保险欺诈案件查处移送机制，实现行政执法与刑事司法的有效衔接，增强强制力和震慑力。建立基金安全评估分析制度，实现对基金风险的量化分析，提高基金监督工作的精确度。依法公布查处的重大违法违规案件，扩大公众知情权，并发挥警示教育作用。

健全行政、人大、社会相结合的全方位监督体系。积极发挥工会、单位、公众、媒体以及社会组织等方面的监督作用，通过健全决策规则和程序、加强信息披露、实施舆论监督、健全监督举报和奖励制度、聘请社会监督员、完善社会保险监督委员会等方式，保障社会公众有效行使监督权利。健全社会监督问题反映和处理机制，实现行政监督和社会监督的有效结合。完善社会保险基金预算管理制度，创造条件实现人大对社保预算的审核和监督。形成人大监督为统领、社会保险行政监督为主体、相关部门监督为支撑、社会监督为基础的全方位监督体系，有效维护基金安全完整，更好地保障和改善民生。

## 14. 健全管理服务体系，提高管理服务水平。

### 1) 进一步整合经办管理服务资源

赋予经办机构必要的行政管理和执法权限，明确其主要职能是“执行政策、管理基金、承办事务、提供服务”。在人力资源社会保障部以及省级和地市级设立社会保障管理服务局，县级设社会保障管理服务分局。整合经办服务资源，将目前一些地方分设的企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、新农保（城乡居保）经办机构合并为一，完善经办体制和服务网络，加强基层公共服务平台建设。

### 2) 优化经办模式和服务手段。

不断完善经办服务模式，大力推行“网上社保”业务经办，拓展公共服务渠道，探索开展外包服务。加快社会保障信息化建设步伐，以信息技术应用和网络全覆盖为支撑，打造“电子社保”；以数据集中和有效应用为核心，实施精确管理；以标准统一、流程规范为保障，实现社会保障“一卡通”。

### 3) 加强基层公共服务平台建设

充分发挥政府、社会各方力量，整合和利用基层服务组织和社会服务机构的网络和服务资源，在全国所有街道、乡镇建立劳动就业和社会保障服务平台，争取在所有社区、行政村设立劳动就业和社会保障服务站；行政村普遍实行社会保障协管员制度。完善以城市（含县区）为核心，以街道（乡镇）、社区（行政村）等基层服务网点为基础的经办管理服务网络。

### 4) 提升信息化建设和应用水平

一是全面应用社会保障卡。以社会保障一卡通为目标，“十三五”期末社会保障卡持卡人数达到12亿人以上，覆盖90%人口，建成全国联动、覆盖全员的社会保障卡持卡人员基础信息库。全面实现社会保障卡一卡多用、全国通用；二是推进社保信息数据集中，促进数据共享与业务协同。建设统一的社会保险信息系统，加快推进社会保险数据省级集中管理。加快推进社会保险业务经办

系统与业务档案管理系统一体化建设和社会保险业务档案数字化、影像化建设，为搭建全国社会保险业务档案资源共享平台打基础。加强社保异地业务系统建设，构建统一的信息交换与业务协同平台，推进跨业务、跨地区、跨层级、跨部门的信息共享与业务协同，形成全国统一、联动的基础支撑平台；三是在社会保险领域全面应用大数据、云计算等新技术。探索开展基于大数据的业务监督、信息分析及决策支持应用。继续扩大联网监测范围。完善联网监测系统，健全数据采集、整理、清洗机制，不断提升数据质量，推进数据分析利用。健全业务监管模式，完善基金监督系统、医疗行为监控系统，探索建立信息化业务监管模式，逐步扩大业务应用范围，提升决策支持能力。基于数据仓库技术，进一步完善决策支持系统，开展主题分析、数据展现及预警预测，探索建立分析模型。构建统计与调查信息化工作平台。

## Topic 1.1.1 (Initial)

## 课题 1.1.1 (原版)

Social Insurance Administration Service System<sup>2</sup>

## 中国社会保险管理服务体系改革研究报告

1. 整合资源，逐步形成社会保险统一管理格局 .....	15
2. 经办机构人员实行分类管理 .....	15
3. 以全民参保登记为契机，夯实管理服务基础 .....	16
4. 逐步探索社会保险法人治理结构 .....	16
5. 以提高信息化应用为核心，通过技术手段破解人手不足问题 .....	17
6. 加快制定和实施社保管理标准化，实现精确管理 .....	17
7. 建立财政管理经费的保障机制 .....	17
8. 打造“四位一体”的社会保险管理服务平台 .....	18
(i) 社会保险信息交换和共享平台 .....	18
(ii) 流动人员和异地就医异地居住管理服务平台 .....	18
(iii) 社会保障管理服务实时监控平台 .....	18
(iv) 管理服务人员教育培训平台 .....	18
9. 研究社会组织或商业机构参与社会保险管理的内容和项目 .....	18
10. 健全社会保险管理法律体系 .....	19

---

<sup>2</sup> 节选自中方专家谭中和先生的研究报告

## 1. 整合资源，逐步形成社会保险统一管理格局

社会保险管理体系建设涉及政府部门利益，事关现有社保队伍稳定，影响公众切身利益。要立足当前，分步推进，先易后难，有序整合，不能一蹴而就，急于求成。

一是尽快落实农村居民和城镇居民养老保险和医疗保险的经办体系整合。国务院已经明确了将城镇居民社会养老保险和新农保合并为城乡居民基本养老保险，并实现统一经办和管理。要根据国务院机构改革和职能转变方案，尽快实现将现由卫计部门管理的新农合划归人社部门管理，建立统一的城乡居民医保制度，实现城乡居民医保统一管理。

二是整合社保费征缴管理体制，取消地税部门征收社保费，实行社保部门管理，全部由商业银行网点代为征收模式。从中国社保费征缴流程看，参保登记、缴费申报和基数核定全部由社保机构承担，经核定后由银行托收，按规定分账处理（划分统筹基金和个人账户基金）后直接进入社保基金收入专户。目前办理社保费代收的商业银行网点已遍布城乡。税务机构征收增加了基金管理环节，拉长了基金管理链条，完全没有必要。另外，税务代征主要针对正规用人单位，对大多数的中小微企业、个体工商户和灵活就业人员都是由社保机构征收，税务代收的险种也主要是职工养老保险和职工医疗保险。随着参保人群中灵活就业人员、个体参保人数和居民的不断增加，以及按照社保法规定必须“五险一金”统一征收的要求，税务征收已经不符合我国社保发展的需要。应尽快明确做出规定，将目前由地方税务部门征收社保费的业务归还给社保机构，实现由社保经办机构统一管理，商业银行网点统一征收。

三是将目前从中央到县级的各级人力资源和社会保障部门设立的各种形式的社会保险经办机构，统一到社会保障管理局，对基本养老、失业、医疗、工伤和生育保险五个险种实行五险统筹管理；地市及以上经办机构主要行使对社会保障事务的管理和监督，逐步取消各种社会保障具体事务的经办和服务的提供，具体经办事务和服务的提供主要由县市区及其乡镇街道和社区村的社会保障公共服务平台及社会组织（商业机构）提供；鉴于地市级和县市区级的人力资源和社会保障行政部门已经基本不再承担社会保障的政策制定功能，应整合地市级和县市区级的社会保障行政机构和经办机构，统一为社会保障管理局。

三是逐步整合高龄津贴、计划生育奖励补助、村干部养老保障等的社会保障项目，改变多头管理、重复投入等问题。具体措施是：将民政部门推动建立的一些地区的高龄津贴等划归人社部门管理，并入城乡居民养老待遇；将组织部门、民政部门等管理的村干部、老党员养老补贴等并入职工养老或城乡居民养老制度；将卫计部门管理的计划生育奖励补助发放业务交由人社部门经办，各项养老待遇由社保经办机构统一发放。同时要梳理针对特定人群发放的各类生活补助，包括社会优抚、被征地人员养老补助、抚恤金、非因工死亡职工遗属生活困难补助、精减退职回乡老职工配偶生活困难补助等的经办业务，使这些管理项目和内容实行集中统一管理经办。

四是逐步创造条件，将其他部门管理的所有社会保障事务（其他部门管理的社会保险，社会救助和社会福利的部分内容）逐步纳入统一的同级社会保障管理局，并将各级社会保障管理局升级为同级政府直属机构。中央社会保障管理局直属国务院，正部级设置，省级和县级社会保障管理局相应为省政府和县级政府直属机构。力争到 2030 年，基本完成各级社会保障管理局的机构改革工作。

## 2. 经办机构人员实行分类管理

根据中国国情，近期（10 年左右时间）各级经办机构性质为行政机构为宜。机构人员实行分类管理。将各级经办机构内部根据岗位职能划分为三类：行政管理类、业务技术类和经办操作类。行政管理类纳入公务员管理，业务技术类按事业单位公益一类纳入专业技术岗位管理，经办操作类实行专业资格证书制和社会工作者管理，原则上实行劳动合同制管理和引入社会化经办。管理岗位人员占 10%，专业技术岗位人员占 30%，其他经办操作岗位可以由经办机构办理，也可以由具备一定资质的专业机构办理，采取投标竞争，定期考核，专业办理的原则。

对操作岗位人员确定的基本原则，应考虑影响经办机构编制人数的主要因素，这些因素主要是经办服务工作量，而工作量不能简单的用工作人员与服务对象的比来确定，需要考虑如下因素：一是地区的经济发展水平，经济发展水平越高的地区，人口越密集，交通通讯等基础设施越发达，人口素质也相对较高，因此经济越发达的地区，人均服务对象人数应越多。二是区分城市中心区、城市郊区和农村地区，这主要与政府的公共服务资源有关，城市中心城区集中了较为密集的人口和政府比较完善的公共服务设施和资源，因此，在工作人员付出相同的劳动情况下，服务对象量应该多。而在城市的郊区公共服务资源相对少，农村的公共服务资源更少。在确定人均服务量时需要考虑这些因素。三是按照养老保险经办和医疗保险经办（包括工伤保险和生育保险）分别计算人均服务量。养老保险和医疗保险作为五项保险中的两个重要险种，除了参保和缴费环节业务有相同之处外，日常业务控制和待遇支付有着很大差别，在确定机构编制时不能把两个险种混为一起进行定编，否则就掩盖了不同业务间的差异性，容易造成工作量冷热不均，浪费资源的现象。

### 3. 以全民参保登记为契机，夯实管理服务基础

推行“全民参保登记计划”，对社会保险制度的长期可持续发展，实现社会保障的公平，夯实社会保险管理基础意义重大。全民参保登记从建立参保登记库，法人单位登记入手，完善职工参保登记库；从社区服务中心的登记入手，建立城乡居民参保登记库；从学校的记录入手，建立学生参保登记库，并实现与公安户籍信息库相关数据的比对和信息共享。全民参保登记为社会保障经办管理进一步夯实了基础，应借全民参保登记之机，进一步强化社保管理的基础工作。一是强化社会保障经办“三化”建设，以参保单位和参保居民对社会保险的管理服务需求为导向，大力推进标准化、信息化、规范化建设，加快制订实施社保标准，全面推行“网上经办”，加快发行社会保障卡，尽早实现参保人员人手一卡，并着力拓展应用；二是强化社会保障经办队伍建设，以人员分类管理、完善岗位规范、严格经办纪律要求、推行文明服务为主要内容推进行风建设，努力实现为广大参保人员提供精心尽心贴心的服务。三是优化经办管理服务模式，实现从面向单一人群向城乡统筹经办转变，从专管员制向综合柜员制转变，从单一的大厅服务向大厅和网上共同经办转变，从服务网点集中在城区向街道、社区、乡镇劳动服务平台下沉转变，从经办机构统一经办向多渠道购买利用社会公共服务转变，不断提高经办服务的可及性和便捷化。

### 4. 逐步探索社会保险法人治理结构

西方公共管理理论认为，公众不断增长的公共服务需求要求政府在理念、功能和组织体制方面进行改革，打破行政官僚体制，建立以民众需要为导向和具有服务理念的管理体制。新公共管理的理论主张政府与公民的关系是“顾客导向”型的主客体关系。社会契约理论业认为，公共服务机构隶属于政府部门，行政色彩浓厚、独立性差，是服务能力功能不足的重要根源。社保经办管理应当改变目前在一些地区存在的命令式、管制式做法，确立与公众沟通式、协商式、治理型管理方式，建立一套具有整合能力和迅速回应能力的公共服务机构。

社会保险制度启动初期，其经办管理靠行政手段推动是非常必要的，但是随着社会保障制度的全民覆盖，社会保险机构管理服务供需矛盾的加大，尤其是国家在大力加强公共服务型政府和法制政府时期，仅靠行政手段是不能满足公众对社会保险公共服务的要求，必须引入公共服务治理机制和服务方式。在机制上，应当改变完全靠政府机构提供服务模式，引入民营服务和市场竞争机制、公众参与的治理机制。在组织体系上，建立扁平化的经办管理组织机构体系。为了实现我国社会保障经办管理法人治理结构的目标。要根据社保管理内在规律，界定社会保险的服务项目，鼓励具备条件社会组织和公众参与部分社会保险经办。具体细化社会保险经办业务，划分出哪些业务的服务项目必须由经办机构本身提供，哪些是可以委托外包的服务项目及采用社会化、市场化提供的服务项目，以便更好地利用社会资源、提高机构工作效率和能力，防止经办机构的无序扩张和臃肿。根据社会保险业务的特性，部分具体的操作岗位可以实行外包。实现部分服务外包，引入社会治理和公众参与，参保人可以有更多的选择，就像商业银行和商业保险公司的经办模式，群众可以按照就近选择服务好



的网点。只有按照新的公共治理理论，充分让社会参与、公众参与，即可以解决经费紧张，人员不足的矛盾，也可以提高服务质量和水平。

探索建立社会保障法人治理结构，关键是加快推进事业单位机构与社会组织改革。事业单位和社会组织是中国社会保险公共服务供给的主要主体。目前各级经办机构都是政府的下属机构，既作监管主体，又作为服务提供者的主管部门。为此，应根据法人治理结构的要求，逐步进行改革，重点探索以下问题：一是用法律形式明确社会保险经办机构的独立法人地位，以独立承担民事法律责任为目标，加快建立独立的事业法人财产制度，使经办机构真正转变为独立的事业法人和公共服务的主体；二是条件成熟时取消经办机构行政级别，真正改造成为法人机构；三是加快社会保障公共服务立法，制定社会保障管理服务机构的资格、设立、变更等的法律程序。最后是加快形成社会保障公共资源配置社会化的政策体制安排，形成由事业机构、社会组织、商业机构公平竞争提供社会保障公共服务的新格局。

## 5. 以提高信息化应用为核心，通过技术手段破解人手不足问题

破解经办机构人手不足的问题，一是靠增加编制或加大聘用编外人员，二是依靠计算机信息技术提高工作效率，节省人力成本。二者比较显然依靠技术手段更为可行。为此，应以提高信息化应用为核心，通过信息化为群众提供更加便捷高效的服务。如果社会保险经办业务的 90% 以上能够通过互联网，手机短信、微信、微博，自助机等办理，即可大大节省人力成本，通过高新技术应用，解决人手不足问题。因此，要以社保卡和“电子社保”为载体，综合、广泛集成各类应用模块，加快推进电子社保。当前，应制定社保卡应用指标体系规范，建立“电子社保”服务基本标准，建设全民参保登记系统和全国个人权益记录网上查询服务系统，以及跨省异地就医结算、异地养老金管理系统。实现社会保险经办管理的“四位一体”体系，既社会保险信息交换和共享平台、流动人员和异地就医异地居住人员管理服务平台、待遇管理和权益保护监控平台和管理服务人员教育培训平台。从根本上解决长期以来社会保险经办机构监督难的问题，实现经办机构更加高效地管理社保基金，保障参保人员的权益的目标。

## 6. 加快制定和实施社保管理标准化，实现精确管理

一是加快社保管理标准的制定和推广应用。标准化是提升社会保障经办管理服务能力的必由之路，也是实现社会保险精确管理的基础。目前已有《社会保险服务总则》等 3 个国家标准和《社会保险视觉识别系统》等 3 个行业标准发布实施，要将贯彻落实已发布实施的各项标准作为契机，加快推进社会保障管理服务的标准化建设。二是逐步建立社会保险基金的监测预测预警系统，将数理方法全方位运用到社保管理服务工作中，在注重定性管理的同时，更加注重定量控制。用具体、明确的量化标准、模型和算法，取代笼统、模糊的管理要求，将量化渗透到社会保险管理服务的各个环节，并以量化的数据作为提出问题的依据、分析判断的基础、考察评估的尺度，以实现参保者的引导、调节和控制。并分析当前和未来一定时期基金的收入、支出情况，及其可能的风险，提出防范措施；三是逐步实现社会保险管理模式由层级管理，逐步向矩阵式、网格化管理模式转变。层级管理的信息传递是单项的，而矩阵式、网格化的管理模式是多点并且相互融合贯通的。矩阵式、网格化管理模式，可使参保者在一定范围内在任何一点都可获得社保服务的便利，从根本上解决社会保险关系转移接续方面的问题。四是在社会保险经办管理服务中，在信息化、网络化技术基础上引入大数据、云计算、物联网等技术。逐步实现社会保险经办管理的智能化识别、定位、监控等管理和服务的功能，随时随地实现人与人（通过 PC 和非 PC）、人与物，物与物之间的交互，将物联网技术引入社会保险管理服务领域，通过基于这些交互信息之后提供的智能信息，可大大提高对社会保险经办管理能力和水平。

## 7. 建立财政管理经费的保障机制

首先，财政经费的预算不能把社会保险经办机构按照其它一般的行政性单位的预算规则计算，即按人头编制预算的做法，应该根据社会经办业务的内在需求来确定。社会保险法

已经明确由政府财政承担社会保险管理费，对于经济较为困难的地区，应当由中央财政通过转移支付解决。也可以通过立法，从基金中提取管理费。当前，最紧迫的问题是要提高经费投入水平，根据国际经验和测算，可以按照年度基金收支总量，按年度基金收支的 2%作为经费投入的基础。

## 8. 打造“四位一体”的社会保险管理服务平台

云计算、大数据时代已经来临，必须主动适应大数据时代的要求，建立“四位一体”的社保经办管理服务平台。

(i) □□□□□□□□□□□□□□

重点解决三个问题，一是实现政府有关部门，如税务、工商行政管理、公安、民政、卫生计生、定点医疗机构和定点零售药店等与社会保险中心数据库进行实时交换和共享；二是参保单位和参保者信息能够实现跨统筹地区的及时交换和共享；三是统筹地区内各个经办机构的数据信息能够实现及时交换和共享。

(ii) □□□□□□□□□□□□□□□□

主要解决异地就医结算和异地养老等。该平台主要由三部分组成，一是能够实时读取和交换不同统筹地区的参保人员基本信息和政策参数信息，并将不同统筹地区的社会保障政策参数信息进行比较；二是对待遇享受的合理性等进行自动审核；三是实时采集异地就医者或异地养老人员的就医诊疗信息和异地的服务情况信息，并完成异地的资格认证等。

(iii) □□□□□□□□□□□□□□

该平台能够实时采集用人单位经营状况、财务情况，以及参保人员的就业状况、收入情况，领取养老金人员的生存情况和就医者医疗服务等的信息。通过非现场的数据采集和监督。一旦发现异常，可随时到达现场进行稽查。同时建立参保单位、参保个人、医疗机构等“黑名单”，对于发生瞒报、漏保、少缴、漏缴、骗保、骗取基金等行为的参保者和单位，列入重点督察对象。

(iv) □□□□□□□□□□□□

提高社会保障管理服务能力，关键是有了一支高素质的管理服务队伍，因此需要建立管理服务人员的长效培训机制。利用先进的计算机远程教学和数据资料信息平台，可以实现实时对在岗人员的培训。这种方式成本低，手段先进，学习时间灵活等。该平台主要包含以下内容：一是中心资料库，建立社会保障业务资料信息库，通过网络可以实现远程查阅和检索；二是远程教学课件，聘用具备较高水平的教师，将学习内容制作成视频课件，供学习者随时使用；三是建立学习自动考评系统，参加学习人员可以通过网络测试自己知识的掌握和理解程度。最后是建立管理服务人员资格证书制度，通过学习和考核，达到要求的发给资格证书，作为社会保障管理服务从业的资格和晋升的参考。

## 9. 研究社会组织或商业机构参与社会保险管理的内容和项目

首先要抓紧研究制定向社会组织和商业机构放开的社会保险服务项目清单目录，为社会组织和商业机构承接服务提供制度与政策依据；其次要将政府购买社会保障公共服务纳入政府采购的范围，并制定服务项目纳入政府采购的实施细则，建立公开透明的社会保险服务购买流程，做到凡属事务性的社会保险业务，原则上都应引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会组织购买。最后，要建立法制化的社会保险管理服务监管体制，明确界定社会保障服务社会化配置的范围和监管程序，形成强有力的行政监管、专业监管和市场监管相结合的监管体系，并规范招投标、询价、委托等不同方式的操作规范，以保证居民的社会保障权益和各类服务提供主体的公平有序竞争。

有些地区在购买服务方面已经进行了有益的探索：湖北省对农村基层的社会保险业务交由乡镇政府实行购买服务，经营性服务。从 2005 年开始改革乡镇事业单位，按照“政府主导、财政保障，市场导向、平等竞争、合同管理、民主监督”的原则，将包括社会保障在内的部分业务外包给民间组织，建立了“以钱养事”的管理服务新机制。重庆市利用遍布城乡的商业保险机构网络，探索商业保险参与农村社会保障的经办管理。经过几年的实践，已经构建起了商业保险机构为主经办农村社会保障的工作体系，探索了多层次经办农村社会保障体系的又一途径。江苏省江阴市自 2006 年以来，也实施了委托商业保险公司参与新农合的经办管理工作。这些实践探索，为我国建立“政府主导、社会参与、公众监督”的社会保险经办管理新型法人治理结构奠定了基础，应在总结各地经验基础上，结合事业单位机构改革，逐步实现社会保险经办管理的法人治理结构。

## 10. 健全社会保险管理法律体系

目前，中国还缺乏一套完整的有关社会保障管理服务的法律法规，尽管社会保险法有专门章节对社会保险经办做了规定，但这些规定还较为原则，可操作性不强。应在认真总结《社会保险费征缴条例》、《社会保险个人权益记录管理办法》以及社会保险有关行政法规实施情况的基础上，研究制定《社会保障管理服务条例》，对社会保障经办管理的各个环节和流程，社会保障服务的提供，以及社会保障服务对象的权利义务等给出明确的规定。

## **PROJECT RESULT 4**

### **项目成果 4**

#### **National policy framework for a full coverage of old-age insurance system**

#### **养老保险体系全覆盖的政策框架**

## Topic 1.3.1

## 课题 1.3.1

## Public Sector Pension Reform

中国公共部门养老保险制度改革<sup>3</sup>

1 增强制度的公平性 .....	22
1.1 合理确定缴费基数 .....	22
1.2 确保虚拟记账部分的收益权益 .....	22
2 增强制度的流动性 .....	22
2.1 不同统筹地区公共部门之间的养老保险关系转移接续 .....	23
2.2 公共部门和私人部门之间的养老保险关系转移接续 .....	23
3 增强制度的财务可持续 .....	23
3.1 采用长期精算技术，合理确定制度参数 .....	24
3.2 提高养老保险基金的收入能力 .....	24
3.3 扩大统筹范围，通过“大社会统筹”提高财务可持续能力 .....	25
3.4 鼓励延迟退休 .....	25
4 提高养老保险基金的投资运营绩效 .....	26
4.1 受托机构的独立性 .....	26
4.2 信托管理与投资绩效考核 .....	26
4.3 确立职业年金基金的有限个人投资选择权 .....	26
4.4 设定保证收益率 .....	27

<sup>3</sup> 节选自中方专家张盈华女士的研究报告

机关事业单位养老保险制度改革的目标是实现公平性、流动性和财务可持续性。公平性体现在机关事业单位与城镇企业退休金制度的统一、权利和责任的对应以及待遇差距的缩小；流动性体现在养老保险权益随劳动力流动得以保障，不会出现“便携性损失”；财务可持续性要求在保障一定替代率水平下，制度在长期内可实现收支平衡，或者出现的收支缺口是可控的、弥补这个缺口不会给各级财政带来难以承受的压力。

## 1 增强制度的公平性

### 1.1 □□□□□□□□

机关事业单位养老保险从制度设计上实现了与城镇企业基本养老保险的统一，但是缴费基数的统计不一致。企业劳动报酬的货币化程度高，养老保险的缴费基数基本上就是全部劳动所得，而机关事业单位的隐性工资比例较高，大多数政府机关和事业单位仍保留改革性津贴（原有制度下的交通补助、通讯补助、住房津贴、教育和医疗补助、采暖补贴，等等），在确定缴费工资时，这些津贴并未纳入其中。从单位角度来看，这是有利的，因为可以减少当期缴费支出，将财政负担向后推延；但从个人角度来看，计入基本养老保险个人账户和职业年金账户的缴费额就会减少，未来养老金会受到影响。

鉴于此，应当发挥完善监督机制，在单位内部成立养老保险监督委员会，由职工和退休人员代表、政府相关部门负责人、专家和学者共同参与，使参保人员对养老金权利有充分了解，并能督促单位按照协定的劳动收入缴纳养老保险，确保个人的知情权和未来的养老保险权益。

### 1.2 □□□□□□□□□□权益

机关事业单位基本养老保险的个人账户和职业年金的单位缴费部门均采用虚拟记账的方式，二者略有不同：基本养老保险的个人缴费计入个人账户，但资金被纳入到社会统筹账户中，用于发放当期退休人员的基本养老金，实际上是在社会统筹账户和个人养老账户之间做的“财务上的转化”<sup>4</sup>；职业年金账户中应计的单位缴费并没有实际资金，在职人员工作期间，单位并没有向职业年金账户中实际缴费，而是到退休时一次性做实，实际上是将单位缴费时间由工作期间的每个月推延至退休时点，是减轻当期财务的变通做法。

“虚拟记账”的最大弊端是会损失投资收益，进而会影响参保者日后的退休收入。《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》和《机关事业单位职业年金办法》规定，基本养老保险的个人账户储存额和职业年金的单位缴费部分都应“每年按照国家统一公布的记账利率计算利息，但并未对如何确定记账利率做出明确规定。

为了确保养老金收益不受损失，应当规定记账利率等于或接近市场投资收益率。进一步地，为了保障账户基金的安全性，需要确定一个保障收益率。

## 2 增强制度的流动性

按照《机关事业单位养老保险制度改革决定》，如果参保人员从原单位离职，并在新单位继续参保，养老保险缴费年限可累计计算，养老保险关系的转移则分两种情况：一是，在同一统筹范围

<sup>4</sup> 人社部副部长胡晓义就机关事业单位养老保险制度改革有关情况答记者问，  
[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/SYzhengcejiedu/201501/t20150119\\_149495.htm](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/SYzhengcejiedu/201501/t20150119_149495.htm)

内的机关事业单位之间流动，只转移养老保险关系，不转移基金；二是，不同统筹范围机关事业单位之间流动或到企业就业，既转养老保险关系，也转移部分基金，其中，基本养老保险个人账户基金全部转移，统筹基金按本人各年实际缴费工资的 12%转移。这个转移接续办法与现行的城镇企业基本养老保险制度一致，但从城镇企业基本养老保险关系跨统筹地区转移接续的运行情况来看，由于地方保护主义和既得利益主体的反对，地方政府尤其是基金亏损的地区并不愿意将基金迁出，养老保险基金转移的阻力并未完全消除。

## 2.1 □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

在短期内，机关事业单位养老保险还不能实现全国统筹，日常经办、投资运营和基金管理还是按财政资金来源“切割”成“碎片”，造成缴费规模和待遇水平之间存在落差。在劳动力流动过程中，若待遇滑落，个人反对；若待遇抬升，接收地政府反对。目前政策规定，不同统筹范围内劳动力流动时，个人实际缴费工资的 8%将留在原来的参保地，对于劳动力流出地来说，这是对人力资本损失的一种补偿，但对于劳动力流入地来说，就是养老保险制度的一种损失，因为未来发放养老金时，流入地认可了所有的缴费年限，但仅得到劳动力流入之前工作年限的部分缴费，相当于这段工作期仅按照 12%的费率缴费，某种程度上加大了流入地的财政负担。

法国的养老保险体系是由各个经办机构管理，养老保险关系的转接是通过各个经办机构之间的协商议定的。转接双方机构可根据协定，对于已满足退休条件的可采取分段计算、分别支付养老金的做法；对于未满足退休条件的则采用转移养老保险关系与单位和个人的全部养老保险缴费到接收机构，在满足退休条件时由最后一个接收机构发放退休金。

对中国的启示是：只有将单位和个人缴费全部转入到接收经办机构，才能确保养老保险不会成为劳动力流动的障碍。因此，在不同统筹范围公共部门之间转移养老保险关系时，除了个人账户积累额全部转出以外，应当按照工作期间单位的实际缴费率将基金全部转入劳动力流入地。

## 2.2 □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

机关事业单位工作人员离职转向企业就业时，除了基本养老保险关系和基金转移问题以外，还涉及职业年金账户的转移。对于基本养老保险关系转移，可参考不同统筹范围公共部门之间转移养老保险关系的思路。对于职业年金账户的转移，则复杂得多：

首先，机关事业单位职业年金的单位缴费采取的是虚拟记账方式，而目前已经建立的企业年金计划均采取的是实账运营方式，两种运营方式不能直接对接。

其次，如果转入的企业没有建立企业年金计划，按照惯例，职业年金账户将继续保留在原单位，这就造成账户所有人与其职业年金账户的支配权分离，丧失了对账户基金投资运营的监督，随着时间推移，一些账户可能变成死账。

因此，对于转入的企业已经建立了企业年金计划的，在职业年金账户与企业年金账户对接前，必须先从事中拿出资金，做实职业年金账户。对于转入的企业没有建立了企业年金计划的，要建立一个过渡机制，机关事业单位工作人员离职时，其职业年金基金应当全部从原单位转出，但为了避免个人在退休前提取和随意支配，应当将基金转入政府监管下的独立机构指定账户中，由其统一管理并执行受托人职能，待转入的企业建立企业年金，再将职业年金基金并入企业年金账户。

### 3 增强制度的财务可持续

机关事业单位养老保险制度改革后，计发基数由原来的最后一个月的工资改为职业生涯的指数化工资，计发基数缩小了，变相地减少了机关事业单位养老保险制度的财务支出。这既符合国际公共部门养老保险制度改革趋势，也确保了与城镇企业养老保险制度的统一。但是，由于老龄化更加严重，机关事业单位养老保险制度仍然存在财务可持续性問題。为此，提出如下建议：

### 3.1 □□□□□□□□□□□□□□□□□□

瑞典和波兰等国家实行名义账户制，将现收现付制和确定缴费型（DC）两类制度的优点结合起来，虽然由于制度过于复杂导致效法者不多，但其精算思想还是有很大借鉴意义。

与名义账户制相似的是，中国的机关事业单位养老保险制度中也有虚拟记账的设计，目前的记账利率仍是一年期定期存款利率。如果说可以从波兰名义账户制中得到借鉴，那就是应当把经济增长和人口变化的因素考虑到记账利率中，这样才可利用精算技术，帮助确定合理的计发方法和适度的缴费率，从而有助于制度的长期财务可持续。在机关事业单位养老保险制度中有几个重要参数：缴费率、个人账户养老金计发月数、记账利率和养老金增长率。这些参数的设计将对制度财务可持续性产生重大影响。

**缴费率。**制度征缴收入的决定性因素。从城镇企业基本养老保险制度运行情况来看，由于各地赡养负担差别很大，赡养负担重的地区养老保险缴费率高达 30%以上，赡养负担轻的地区养老保险缴费率不到 10%。可以预见，这种问题在机关事业单位养老保险制度实施中也会出现。显然，这种问题的出现，说明缴费率设计的不合理，没有充分考虑到各地赡养负担的差异性。

建议：应当考虑一个浮动费率制，在基准费率基础上有上下浮动的空间，使各地可根据实际情况和长期收支预测选择合适的缴费率。

**计发月数。**按照现行制度规定，基本养老保险个人账户的计发月数是固定的，如 60 岁的计发月数是 139。这意味着，对于 60 岁退休的人来说，个人账户积累额只能发放到 71.6 岁，此后个人账户养老金需要财政全额承担，这将是制度的长期风险。

建议：应当考虑采用动态计发月数，正如瑞典和德国养老保险制度改革所做的那样，在计发月数中考虑人口结构变动趋势、工资增长率和市场利率的变化。

**记账利率。**记账利率是养老金待遇的最关键因素。目前，城镇企业基本养老保险个人账户的记账利率是一年期定期存款利率，长期以来一直低于物价上涨率，导致个人账户养老金的实际购买力不断缩水。

建议：确定一个保障收益率，当市场收益率低于保障收益率时，用保障收益率计息；当市场收益率高于保障收益率时，按照市场实际投资收益率计息。

**养老金增长率。**养老金的增长率不能低于物价上涨率，否则基本养老保险就难以保障基本的退休生活。将养老金与物价水平挂钩，可以确保养老金不贬值；同时，养老金也要与工资增长率的一定比例挂钩，这样可以使退休人员参与经济发展的成果。

### 3.2 □□□□□□□□□□□□□□□□

这一点上可以借鉴英国的改革思路。英国公共部门养老保险不仅没有设定缴费上限，而且还对高收入者设定更高的缴费率。中国的机关事业单位养老保险和城镇企业基本养老保险均设有缴费上限，高于社会平均工资 3 倍的工资收入不纳入缴费基数，这是对高收入群体者的保护，在短期来看



，这种做法可以将高收入群体留在社会保险体系中，避免逆向选择问题，但是长期来看，会减少养老保险的收入。

无论从社会公平性还是增强基金收入能力的角度，都需要取消缴费上限，但迫于制度实施的阻力，可以考虑在需要时上调缴费基数上限，把高收入群体的更多收入纳入缴费基数中。

### 3.3 机关事业单位基本养老保险社会统筹与城镇企业基本养老保险社会统筹

所谓“大社会统筹”，是将机关事业单位养老保险社会统筹与城镇企业基本养老保险社会统筹的资金池打通，实现所有工薪就业者养老保险基金的统筹调剂。

此次改革规定“机关事业单位基本养老保险基金单独建账，与企业职工基本养老保险基金分别管理使用”（国发[2015]2号），意味着机关事业单位的养老保险缴费将形成一个独立的基金池，不与城镇企业基本养老保险基金统筹使用。这种制度安排可能是考虑了机关事业单位赡养率更高，如果统筹使用，意味着城镇企业基本养老保险基金可能要向机关事业单位“倒灌”，容易出现“企业职工给公务员养老”的社会舆论。为了使改革顺利进行，鉴于当下的舆论思潮，分账管理可能是改革阻力最小的路径，但这样就削弱了社会保险的互济功能，各级财政还会继续负担机关事业单位的退休金，机关事业单位内部的老齡化无法通过全社会的人口结构加以稀释，财政养老并没有彻底转向社会保险。

前面提到过捷克，捷克共和国是一个转型国家，其经济模式转型后，公共部门和私人部门的养老保险制度统一起来，消除了不同群体之间的待遇差别，实现社会公平，促进了劳动力流动。

建议：在基本养老保险层面上，机关事业单位与城镇企业的制度已经统一，应当逐步合并，包括制度参数和资金池都要融合，最终形成一个覆盖正规部门（确保雇主缴费）全部就业者、保障退休者基本生活的普遍性养老金计划。公共部门与私人部门之间的养老金计划之间可以存在合理差距，但这种差距不应出现在基本养老保险层次。基本养老保险层次的差异只显现缴费年限和个人工资（从而缴费水平）上。公、私部门养老保险待遇的差距可以体现在职业年金上，因为职业年金反映雇主缴费水平，是人力资源管理的必要手段，雇主对职业年金缴费的多少也能反映劳动力市场上不同人力资本的价格。

### 3.4 延迟退休

近日，人力资源和社会保障部部长在新闻会上宣布，将从2017年开始逐步推迟法定退休年龄。延迟退休年龄已经提出多年，但一直未能践行，其主要原因是社会公众反对声音比较大。按照现行制度规定，城镇企业基本养老保险个人缴费率是8%，机关事业单位基本养老保险和职业年金个人合计缴费率是12%，而计算养老金时，每增加1年缴费，养老金替代率只提高1个百分点。换句话说，这种计发机制下，推迟退休实际上是负收益。除非在职的隐性工资如津贴和奖金比例较高，否则“每增加1年缴费待遇计发提高1个百分点”的制度对延迟退休没有任何激励。

对比德国、法国和奥地利对延迟退休的不同政策可以发现，只有延迟退休的好处大于提前退休，这样的政策才能被大众接受。德国公共部门养老保险个人不缴费，奥地利公共部门的缴费全部由国家财政承担，因此，这两个国家在激励延迟退休上均采取奖惩机制，即提前退休将大幅减少养老金，而延迟退休则明显增加养老金。相反，法国地方政府公务员需要缴纳养老保险费，提高养老金发放比例并不能激励人们主动延迟退休，政府只能通过法律手段强制提高退休年龄。

只有当个人不承担缴费或者缴费率相对较低时，运用“延迟退休则增发养老金，提前退休则减发养老金”的发放才对推迟退休有激励性。因此，对于中国的机关事业单位养老保险，可通过提高最低缴费年限及其所对应的养老金水平，激励人们延迟退休。

#### 4 提高养老保险基金的投资运营绩效

城镇企业基本养老保险运营的经验显示，由于个人账户基金被拿出来，放在社会统筹账户上，与社会统筹基金一同发放当期养老金，当期基金收不抵支的省份可以获得中央财政补助，而当期发放有结余的省份就形成基金积累，从全国范围来看，各省城镇企业基本养老保险基金累计结余达到35645亿元<sup>5</sup>。由于机关事业单位养老保险没有全国统筹，中央财政同样会对基金“赤字”的省份进行补助，而基金“盈余”省份就会把结余资金积累起来，必定会面临基金投资运营的问题。

##### 4.1 □□□□□□□□

目前，城镇企业基本养老保险基金的投资运营都是以全国社会保障基金理事会为受托人，例如，广东省于2012年3月将1000亿元委托全国社保基金理事会投资运营，到2014年即获得173.36亿元的投资收益<sup>6</sup>，山东省于2015年2月同样将1000亿元养老保险基金交由全国社保基金理事会投资运营。自2000年8月成立以来，全国社会保障基金理事会年均投资收益率为8.38%，而同期通货膨胀率为2.42%，较好地实现了基金的保值增值。应该说，全国社保基金理事会的投资绩效还是比较好的。

但是，全国社保基金理事会属于国务院下属的事业单位，其资产主要来自中央财政预算拨款、国有资本划转、投资收益以及做实个人账户中央财政补助部分，机构和资产与政府都有密切联系，作为市场机构的独立性受到影响。

从机构独立性和分散化竞争的角度，建议：选择独立于政府的市场机构作为机关事业单位基本养老保险基金的受托人。

##### 4.2 □□□□□□□□□□

建立省级机关事业单位养老保险理事会，接受省内各级政府的委托，代为管理基金的账户记录和投资运营事务；运用信托管理机制，完善委托--代理机制，通过选择合适的市场机构进行投资运营，并建立完善的职业年金基金投资运营的绩效考核机制。

近年来，从企业年金市场运营反馈的情况来看，投资考核周期过短是最大问题。企业年金的绩效一般以1年为短期考核期、3年为中长期考核期，并采取末位淘汰的方式，迫使投资管理人对企业年金投资组合的资产频繁换手，大大提高了管理成本。

建议：建立长期投资绩效考核体系，拉长投资绩效考核周期，确定合理的目标投资收益率。

##### 4.3 □□□□□□□□□□□□□□□□

职业年金账户属于个人财产，虽然不能在退休之前提取用于其他目的，但账户所有人应当对其拥有包括投资选择权在内的完整产权。明确账户所有人对职业年金基金的投资选择权，一方面有利于增强个人的养老责任心，另一方面也可以减轻政府在基金保值增值方面的压力。

<sup>5</sup> 人力资源和社会保障部：《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

<sup>6</sup> 全国社会保障基金理事会：《全国社会保障基金理事会基金年度报告（2014年度）》。

为了保障账户基金的安全性，建议：赋予账户所有人有限的投资选择权，即个人可以在多家合规机构中选择投资管理人，对于放弃自主选择权的，可以启动自动默认机制，将账户基金自动配置到事前确定的默认组合中。当然，默认组合的投资风险相对低。

个人对其职业年金账户实施选择权之前，需要解决职业年金单位缴费实账化的问题。“空账”有两个弊端：一是不能投资运营，如果国家规定的记账利率低于市场投资收益率，做实账户将会小于实账积累应有的规模，这就存在政治风险；二是如果按照市场投资收益率记账，那么日积月累形成的巨大账户规模要在退休时点一次性做实，未来的财政负担必定无法承担，制度不得不进行二次改革。因此，从长远看，应当明确职业年金单位缴费责任，实现职业年金实账运营。

#### 4.4 □□□□□□□□

养老保险投资安全性的重要意义不言而喻，但如何在市场化运作下，既实现收益率又能杜绝过大的投资风险呢？从德国补充养老保险的运营经验来看，预先设立一个养老保险基金投资的保证收益率，将最大损失锁定。实际上，目前全国社会保障基金理事会在受托管理地方委托运营的基本养老保险基金时，都会在委托协议上明确一个保证收益率，当实际投资收益率低于该保证收益率时，由受托人弥补损失。

## Topic 1.3.2

## 课题 1.3.2

## Combination of social pooling and individual accounts techniques in pension schemes for employees

完善城镇职工基本养老保险“统账结合”制度研究<sup>7</sup>

1. 关于基本养老保险统账结合制度模式 .....	29
1.1 方案一：鼓励基金积累，逐步弹性做实个人账户 .....	29
1.2 方案二：实行大社会统筹+8%小名义账户制 .....	29
2. 关于基础养老金全国统筹 .....	29
3. 完善基本养老保险统账结合制度的配套措施 .....	30
3.1 拓展制度外资金来源 .....	30
3.2 渐进式延迟退休年龄 .....	30
3.3 做实养老保险缴费基数 .....	31
3.4 制度化待遇调整机 .....	31
3.5 增强养老保险制度的公开透明 .....	31

---

<sup>7</sup> 节选自中方专家宋晓梧先生的研究报告

## 1. 关于基本养老保险统账结合制度模式

遵循上述提出的完善基本养老保险统账结合制度的基本原则，本报告认为在做实个人账户困难的情况下，可以实行名义账户制，但只能实行小名义个人账户，不能扩大名义个人账户，尤其是不能实行 28%的全名义账户制，零社会统筹将使制度失去代际间的互助共济机制，是对统账结合制度的根本颠覆。需要明确名义账户是现收现付制，如果缺乏政府投入，则无法通过“精算平衡”缓解未来人口老龄化的支付压力。因此，本报告提出两个方案选择：

### 1.1 方案一：鼓励基金积累，逐步弹性做实个人账户

这是优选方案。尊重并审慎对待前三次关于个账讨论形成的共识，重申中国建立统账结合的部分基金积累制兼顾了公平与效率、当前与长远，客观看待个账无法做实的现实和原因，明确无法做实个账并不能否认统账结合的部分基金积累制的正确性。

社会统筹和个人账户有机结合，保持现有缴费比例不变，统筹账户和个人账户进行混账管理，保当期发放。改革养老金投资管理制度，鼓励各地积累养老基金。个人账户基金及其投资运营由省级政府负责，推动个人账户养老金投资管理体制改革，引入市场化投资运作及竞争机制，增强各地积累养老基金的动力，确保基金保值增值。养老基金积累、投资收益及投资风险由省级政府负责，同时，将养老基金的行政事务管理、投资管理、监督管理相分离，强化中央政府对养老金投资运营监管，建立对养老基金投资风险控制制度，制定特定的投资对象、投资规则和程序等。

对于跨区域的职工流动，由于地区间积累基金规模与做实的个账规模不同，可规定只需要转养老保险关系，不转移个人记账积累基金。转移人口的养老金相应个账支出部分由中央在实现基础养老金全国统筹基础上，按不同区域转出和转入人口比重征收调节基金来解决。

### 1.2 方案二：实行大社会统筹+8%小名义账户制

这是次优方案。坚持统账结合基本制度模式不变，社会统筹和个人账户缴费比例不变。社会统筹由企业按本单位工资总额的 20%缴费形成，实行确定给付的现收现付制；个人账户由个人按本人缴费工资的 8%缴费形成，实行确定缴费的名义账户制记账方式，个人账户养老金缴费与待遇严格对应，多缴多得。统筹基金与个人账户基金“混账”管理和使用，保当期发放，结余可投资运营。

中央政府负责基础养老金全国统筹，相应的基础养老金和过渡养老金由中央负责，根据不同地区的生活水平确定基础养老金发放标准。中央规定全国统一的个人账户记账利率。明确在基础养老金全国统筹前，地方已经积累的统筹和个人账户基金的投资收益用于保障本区域的职工养老保险水平。

对于跨区域的职工流动，由于大部分地区都是名义个人账户，只需要转养老保险关系，将个人记账积累基金相应记入流入地。个人账户已经做实的地区职工的跨区域转移时，需要既转养老保险关系，也转个人账户积累基金。做实的个人账户基金可委托全国社保基金理事会运营管理。做实地区的个人账户基金积累、投资收益及投资风险由省级政府负责。

## 2. 关于基础养老金全国统筹

十八届三中全会提出，建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任。全国性的公共产品和具有区域溢出效应的产品都应是中央政府的事权，可以根据受益范围、信息的可获得性和规模经济等因素由中央政府上收部分事权。基本养老保险作为中央和地方共同事权，应逐步理顺事权关系。本报告认为应充分调动中央和地方两个积极性，实行中央与省级双层基金统筹架构。中央和省级政府共同对养老金承担责任。考虑到企业缴费率较低地区的费率仅为 11%，不能一刀切地强制提高缴费率，起步阶段可将各地社会统筹基金的 10% 上交中央，与现行中央财政补助资金共同形成中央统筹基金，在全国范围内调剂使用。部分统筹基金和个账基金留在地方，各省区要全面实行基金省级统筹，由省级政府负责养老金结余基金投资运营。今后视全国区域协调发展的情况，适时调整各地企业缴费率，最终达到全国统一。

中央和地方共同负责基本养老金支付需求，在支付上基于国民平等原则，按当年中央统筹基金除以全国参保退休人数计划确定人均拨付额，中央统筹基金按各省核定的参保退休人员人数和人均拨付额，确定向各省拨付额。超出中央统筹基金拨付额的基本养老金支付需求由地方各级政府负责。强化双层统筹基金的精算平衡，在保障基本养老金支付需求的前提下，赋予地方政府一定的自主权。

在这里需要明确的是基本养老金支付需求应当如何确定，涉及到养老金替代率。1952 年国际劳工组织发布的《社会保障最低标准公约 102 号》提出，缴费满 30 年的普通成年男劳动力退休时的养老金应当不低于 40%；1967 年国际劳工组织发布的《老年、残疾、遗属保障待遇公约 128 号》将该替代率提高到 45%。根据《中国社会保险发展年度报告 2014》，中国 2009 年到 2014 年的企业职工养老金替代率在 66% 上下波动，总体运行平稳。该报告计算的替代率，是以缴费工资为基础的。以社会平均工资为基础的研究认为，中国养老金替代率逐年下降，目前约为 45% 左右，基本达到国际社会保障公约规定的标准。

### 3. 完善基本养老保险统账结合制度的配套措施

#### 3.1 拓展制度外资金来源

逐步提高国有企业资本收益上缴比例，用于补充养老保险基金缺口，平衡和调节养老保险基金支付。国有企业资本收益是政府财政收入的一部分，将其作为社保基金的资金来源，既是合理的，也是可行的。建议央企资本收益划归中央财政，地方国有企业资本收益划归地方财政，用于本级养老保险基金的填补。同时，建立健全多渠道社会筹资机制，如通过发行社会保障福利彩票、附捐邮票、附捐 IC 卡、纪念币以及建立社会保障捐赠资金等形式，拓宽筹集渠道，充实养老保险基金。明确全国社保基金理事会负有平衡与调节社保项目支付的职能。

#### 3.2 渐进式延迟退休年龄

延迟退休年龄是缓解养老金财务压力的可行途径。面对人口老龄化问题，西方发达国家通常通过延长退休年龄来应对。渐进式延迟退休年龄可以激励缴费，降低当期支出，有利于缓解支出压力。延迟退休年龄应选准时机，先规范退休年龄，再兼顾特殊，后小步渐进。一是明确延迟退休年龄的时机选择。研究表明，老龄人口规模加速增长和劳动适龄人口快速萎缩相叠加的阶段应为推行延迟退休的关键时期<sup>8</sup>。二是先缩小男女退休年龄差别和实行弹性退休制度。只要用人单位和劳动者双方都愿意，可以继续签订劳动合同。三是对不同类型劳动者（工种、受教育程度、性别等）应采取差异化的退休年龄政策，适当降低重体力劳动者的退休年龄，对劳动强度大的体力劳动者应该允许其提前退休。四是以渐进调整的做法为宜，每年延迟 2-6 个月，逐渐延长退休年龄

<sup>8</sup> 唐睿达、郭秀云：《基于合理赡养比的动态退休年龄研究：模型与仿真》，《社会保障研究》，2014 年第 1 期。

。五是对超过法定退休年龄的在职劳动者要建立激励机制，将企业为其缴费养老金部分划入个人账户。

### 3.3 做实养老保险缴费基数

由于中国养老保险制度改革伴随着工资货币化的过程，缴费工资总额偏离实际劳动收入。与其他国家相比，中国城镇单位就业人员工资总额占 GDP 比重较低，从 1990 年的 15.77% 持续下降到了 1998 年的 11.30%，随后震荡下降到 2007 年的 11.09%，近年来不断提高到 20% 左右，而主要发达国家工资总额占 GDP 比重基本在 50% 左右。因此，做实养老保险缴费基数应首先解决工资收入与劳动收入间的差距问题，规范津贴补贴制度，加强工资总额管理。其次，坚持以社会平均工资作为缴费基数。现行中国城镇职工养老保险的企业缴费基数是社会平均工资，个人缴费基数为社平工资的 60%~300%，这一规定本身具有调节收入分配的功能。有观点提出要废除社会平均工资的概念，完全以个人工资收入作为缴费基数，企业缴费也按职工个人工资比例计入个人账户，这将使个人账户积累额与个人工资收入紧密关联，如果是实行 28% 的全账户制，无疑会将初次分配的工资差距进一步扩大到社保的再分配领域。因此，企业缴费基数仍应是社平工资，但需要完善社平工资统计口径，将私营企业职工工资收入纳入社平工资统计范畴。第三，在基础养老金全国统筹的条件下，逐步降低缴费率。降低费率与个人账户关系密切，如实行名义账户，则当期缴费率降低空间增加，但在人口老龄化背景下，若无制度外筹资，长期费率可能上升；若做实个账，则当期缴费率降低空间不大，但长期可保持相对稳定费率。

### 3.4 制度化待遇调整机制

从制度供求两方面建立“三挂钩”的调待机制，替代行政性调待。首先，基本养老保险待遇首先应保障被保险人的基本生活，保险金要按照消费者物价指数（CPI）的增长率调整；其次，要确保退休人员适当分享经济社会发展成果，按照养老金增长速度总体应低于社平工资增长速度的原则，以 CPI 增长率为基础协调制度间、人群间的待遇差距；第三，在基本养老保险制度中引入精算平衡原则，使制度更多依靠自身财务平衡。如果基金支付能力或财政支付能力大于或等于调待金额时，才充分具备调待能力，可以按照需求全额调待；第四，设立保障一定养老金替代率水平的“有保证指数”，可与全国社保基金的投资收益挂钩，作为养老金精算平衡原则的配套政策，弥补指数化调整带来的养老金给付水平下降风险。第五，及时修订 2005 年公布的个人账户计发月数表，按退休后的人均余命来科学计算人口预期寿命，充分反映人口预期寿命、退休年龄等的变化情况。

### 3.5 增强养老保险制度的公开透明

社会公众对基本养老保险制度的熟悉程度是影响个人参与积极性的重要因素，因此应增强基本养老保险有关政策和知识的公开透明度。制定并公布明晰、简便的个人养老金待遇精算公式，让参保居民便捷地获知个人缴费与待遇之间的关系，明白个人缴费用于统筹和积累的比例。根据基础养老金全国统筹方案，明确每年中央统筹基金负责的人均养老金拨付额，这就明晰了中央和地方在单个参保人养老金确定上的各方责任，为养老金转移接续提供明晰依据，有效监督政府，并预防社保等微权力腐败。

## Topic 1.3.4

## 课题 1.3.4

## Multi-tiered design of pension system

转型期的中国养老金体制：现状、困境与改革路径<sup>9</sup>

1. 基金收支结余测算结果 .....	33
2. 个人账户的待遇水平估算 .....	34
3. 划拨国有资产的变现途径 .....	33
3.1 国有资产转持方式 .....	33
3.2 国有资产减持方式 .....	33
4. 过渡阶段不同人群的待遇确定与计发 .....	35
4.1 “老人”、“新人”待遇确定 .....	35
4.2 “中人”的过渡阶段待遇确定 .....	35
5. 我国名义账户制改革缺乏制度基础 .....	35

---

<sup>9</sup> 节选自中方专家董克用先生的研究报告



## 1. 基金收支结余测算结果

按照本报告的模拟测算结果，在当前人口政策既定的前提下，如果继续现行的基本养老金制度，社会统筹账户基金在 2025 年出现当年收不抵支，2028 年前后基金结余消耗殆尽，出现基金总收不抵支。在近期方案下，社会统筹账户基金在 2034 年出现当年收不抵支，2047 年前后基金结余消耗殆尽，出现基金总收不抵支。可见，改革后的公共养老金制度设计能够有效减少当前基本养老金面临的资金缺口，改善公共养老金可持续性，减轻政府财政负担。

## 2. 个人账户的待遇水平估算

一般而言，当缴费率确定后，控制其他参数不变的情况下，根据上述模型，可测算出替代率。若相关参数发生改变，如名义投资回报率改变，替代率将随之而变。根据本报告的模拟测算，在近期方案下，即个人账户缴费率 8%，如果投资回报率能够达到 6%，按照现行个人账户领取年限等要求，则个人账户养老金可以实现 30.8% 的相对待遇水平，加上公共养老金 40% 的待遇水平，总待遇水平仍然保持在 70% 左右，基本保持现行待遇水平。在中远期方案下，即个人账户缴费率 8%，如果投资回报率能够达到 7%，则个人账户养老金可以实现 39% 的相对待遇水平，加上公共养老金 30% 的待遇水平，总待遇水平为 69% 左右，大体上仍然能够保持现行待遇水平。

## 3. 划拨国有资产的变现途径

考虑到直接将国有股划拨给个人账户可能对市场造成较大冲击，以及每个账户股权分配等具体的操作问题，可以采取转持和减持分步走的变通方式。

### 3.1 国有资产转持方式

划拨国有资产的第一步是将国有股权划归养老金管理机构。为了保持国有股属性，先将国资委持有的部分上市公司股份转持给基本养老保险管理机构（可以是现有的全国社保基金理事会，也可以是新成立的养老金管理机构，本文简称社保 A）。这里应该指出的是，为了保证国有上市公司的治理结构稳定与平稳发展，在股份已经划拨的情况下，其股东权利仍然由国资委代为行使。

### 3.2 国有资产减持方式

第二步是通过质押股权，配合发行国债、商业贷款等方式向财政部或商业银行预借现金，先行做实个人账户。主要有两种思路：

思路一：由财政部直接向人民银行或商业银行发行特种国债获得现金，做实个人账户。此后，由社保 A 用国有股减持收益以及股息收益上缴财政部，财政部以此应对特种国债到期赎回。个人账户以现金做实后，需要立即进行资产配置实现市场化运营。

如果考虑到个人账户立刻开始进行市场化运营存在一定风险的话，可以采取第二种思路：首先由社保 A 将所持有的已划转国有股权质押给财政部，然后由财政部向人民银行或商业银行借款并放款给社保 A，社保 A 获得的银行借款后，按照参加者缴费状况分配资金到每个个人账户。同时财政部发行特种国债，由个人账户用现金购买持有，财政部将发债融资所得偿还人民银行或者商业银行的借款。社保 A 将使用持有的股权的减持及收益偿还财政部的负债；财政部已获得的现金资产应对个人账户持有的国债赎回。在此期间，个人账户就投资于特种国债，随着国债逐渐赎回，个人账户获得现金，逐步开始进行多样化资产配置，实现市场化运营。

## 4 过渡阶段不同人群的待遇确定与计发

### 4.1 “新人”“老人”“中人”

在 1997 年实施统账结合的基本养老金制度改革过程中，形成了三类人群：一是在改革实施后参加工作的“新人”；二是改革实施前已经退休的“老人”；三是在改革之前参加工作，改革后退休的“中人”。在本文提出的“三支柱”改革中，提出要对个人账户做实，这对不同人群产生的影响不同。

老人”1997 年之前退休，不涉及个人账户的问题，因此个人账户做实对“老人”没有影响。但是考虑既有养老金计发办法存在“退休越早待遇越低”的现象，建议在待遇调整过程中对“老人”给予一定的政策倾斜，适当提高该人群的待遇水平。三支柱改革过程中，1997 年以后参加工作的“新人”，个人账户将全部得以做实，其退休后的待遇计发也不受影响，也不涉及过渡的问题。

### 4.2 “中人”的过渡阶段待遇确定

对于 1997 年之前参加工作，在此之后退休的“中人”人群，在实施三支柱改革过程中，尽管个人账户得以做实。但是由于 1997 年是个人账户开始实施的年份，此前个人账户将面临储备不足的情况，在公共养老金待遇降低情况下，可能面临退休生活保障不足。我们认为对于“中人”在改革过程中的利益损失应该得到补偿，推动改革的顺利进行。具体思路如下，一是对于中人而言，锁定一个目标替代率，按照本报告的思路，建议以 70% 为基准。“中人”退休后，综合评估其公共养老金的替代率水平以及个人账户替代率水平。如果不能达到 70% 目标水平，应该由财政予以补贴缺口。考虑到“中人”个人账户不足，源于制度转轨所致，补足“中人”缺口所需的资金应该由政府财政负担，资金来源可以从当期财政支付，也可以考虑从划拨国有资产充实个人账户时候，单独设立一个补偿基金。

## 5. 我国名义账户制改革缺乏制度基础

**第一，难以缓解名义账户制导致再分配功能弱化。**名义账户制度下个人的养老金待遇完全由个人缴费水平和实践决定，成为了类似新加坡的中央公积金模式，缺乏在参保者之间进行收入再分配的功能，公共养老金的互助共济与促进公平功能基本丧失。对此，瑞典是通过单独零支柱予以弥补，而我国目前仅有基本养老金在承担和发挥收入再分配功能，并没有类似国民年金这样的零支柱为名义账户制进行兜底。可以预计，如果基本养老保险采取名义账户制，必将导致退休人群收入差距拉大，部分老年人群基本生活难以保障。

**第二，参保者无法承受名义账户制导致待遇下降。**与瑞典养老金体系结构完善，养老金待遇来源多元，待遇水平较高不同。我国养老金体系中，基本养老保险一支独大，企业年金迟迟得不到发展。国民养老高度依赖基本养老保险。尽管经过 11 连涨，基本养老保险待遇水平也仅仅在 45% 左右，基本保持在国际劳工组织确定的警戒线附近。在此背景下，如果实施名义账户制改革，由于记账利率长期来看低于实际利率，将导致参保者养老金待遇水平进一步下降，老年生活可能陷入贫困。

**第三，我国养老金结余规模较小，名义账户制下难以发挥基金的投资壮大功能。**瑞典的名义账户制改革后，对于当期积累养老金通过专业化投资实现增值，增值部分一部分计入参保者权益，另一方面滚存入基金，用以应对远期养老金支付高峰。这是名义账户制的一个核心设计。2013 年瑞典名义账户制基金结余是当年工资总额的 43%，加上瑞典工资水平较高，该项结余规模也较大。尽管收益存在波动，但是长期来看，其投资收益也构成了资金的必要来源。我国基本养老金采取名义账户制的话，由于基金结余规模较小，目前仅为 3.5 万亿，按照现在水平，仅能维持 16 个月支付。即便将其用于投资，投资收益与基金支付规模和增长速度相比，能够提供的支持有限，如果考虑到

既有的养老金结余仅能存续不到 20 年时间，而届时养老金支付高峰期还没到来。可见，名义账户制下，不做实个人账户，又希望通过既有投资实现基金积累壮大，缓解养老金支付压力具有较大难度。

**第四，记账利率的波动性大，影响参保者对养老的稳定预期。**如上所述，名义账户制下，个人账户实际没有资金，但是还要确定一个记账利率，意味着政府对个人账户的债务，记账利率的确定涉及到个人养老权益和政府未来的责任，因此记账利率是名义账户制核心设计之一，要综合考虑经济增长、工资增长、通货膨胀、基金收支情况确定，每年处于动态调整中。这无疑将导致参保者养老金积累波动性增加，如果在自动平衡机制启动并采用特殊记账利率时，还可能会出现养老金缩减。同样以瑞典为例，2010 年，瑞典养老保险制度由于出现制度整体收支不平衡而启动了自动平衡机制，当年养老金增长率从前一年的 4.6% 下降为 -3%，2011 年更下降到 -4.3%。这不利于参保者建立稳定预期，也不利于合理规划其老年生活。但是瑞典只有 570 万人口，制度相对单一，政策调整和管理难度较小。我国基本养老保险参保职工目前 3 亿人以上，加上东中西地区间社会经济差距，如果记账利率设计不精准，可能导致部分人群养老金权益得不到保障。

因此，总体来看，名义账户制尽管在一些国家进行了实践，在个别国家取得了成功。但是我国现行养老金体系框架之下，不具备向名义账户制转型的制度基础。

## **PROJECT RESULT 5**

### **项目成果 5**

#### **Reform efforts in response to Urbanization trends**

#### **应对城镇化趋势的改革措施**

## Topic 1.4.3

## 课题 1.4.3

## Strategy of integrating social security system in urban and rural context

城乡养老保险制度整合政策建议<sup>10</sup>

1. 整体思路 .....	38
2. 进一步整合基本养老保险制度 .....	38
3. 完善基本养老保险政策 .....	38
3.1 出台城乡居民自愿参加城镇职工基本养老保险政策 .....	38
3.2 完善城乡养老保险衔接政策 .....	38
3.3 完善城镇职工基本养老保险关系转换接续政策 .....	39
4. 提高基本养老保险统筹层次 .....	39
5. 提高养老保险经办管理服务能力 .....	40
6. 加强信息化建设 .....	40

---

<sup>10</sup> 节选自中方专家汪泽英先生的研究报告

## 1. 整体思路

贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照全面深化改革、全面依法治国的总体要求，围绕全面建成小康社会的总体目标，坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，推进多层次养老保险体系建设，进一步整合和完善基本养老保险制度，完善养老保险转移接续办法，提高统筹层次，加强经办能力建设，建立全国统一的养老保险信息系统。

## 2. 进一步整合基本养老保险制度

将城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度整合为统一的城镇职工基本养老保险制度，增进制度公平，消除城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度壁垒和转移接续工作。

基本设想：覆盖在城镇就业的机关、各类企事业单位、灵活就业人员，以及在华就业的境外人员等；实行“社会统筹与个人账户”相结合的制度模式；单位按工资总额的 20% 缴纳养老保险费，个人按本人工资的 8% 缴费；统筹基金由单位缴费和财政补贴形成，个人账户由个人缴费和投资收益组成；退休人员养老金由基础养老金、过渡性养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据本人退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。养老金逐年统一调整。

机关事业单位养老保险和企业职工基本养老保险制度中规定的过渡性养老金计发办法不变。机关事业单位与企业(含个体灵活就业人员、机关事业单位合同制工人)单位人员缴费和离退休人员养老金单独计账，避免制度整合后机关事业单位养老保险基金挤占挪用原城镇企业职工养老保险基金结余，合理地划分财政在机关事业单位养老保险制度运行管理中的缴费和兜底责任。

## 3. 完善基本养老保险政策

根据《社会保险法》规定“由政府承担视同缴费期间应缴纳的基本养老保险费”，多渠道筹集城镇企业职工和机关事业单位基本养老保险转轨成本，促进制度平衡。完善个人账户政策，提高个人账户计息水平，吸引个人长期缴费。完善养老金调整机制，考虑缴费年限因素，以提高参保人员持续缴费的积极性。逐步提高退休年龄，同时提高领取养老金的最低缴费年限。此外，应重点做好以下几项工作：

### 3.1 出台城乡居民自愿参加城镇职工基本养老保险政策

出台城乡居民自愿参加城镇职工基本养老保险政策。城乡根据个人家庭收入和负担能力，自愿选择参加城镇职工基本养老保险，以个体灵活就业人员身份参保缴费，按城乡居民基本养老保险政策享受个人缴费财政补助。

### 3.2 完善城乡养老保险衔接政策

按照公平、简便原则，切实维护农民工等城乡流动就业人员的养老保险权益，完善城镇企业职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险制度间的衔接政策。对《城乡养老保险制度衔接暂行办法》进行调整，同时参加城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险的人员，达到城镇职工养老保险法定退休年龄后：

(1) 如城镇职工基本养老保险累计缴费年限满 15 年（含延长缴费至 15 年）的，办理城乡居民基本养老保险向城镇职工基本养老保险转移手续，个人账户合并计算，城乡居民养老保险缴费年限不累计计算；也可将城乡居民基本养老保险个人账户全部储存额按个体灵活就业历年参保缴费额折算为城镇职工养老保险缴费年限，个人账户分别计入统筹基金与个人账户；也可按个体灵活就业历年参保缴费额标准，补缴统筹部分缴费，城乡居民养老保险缴费年限合并计算。按照城镇职工基本养老保险政策计发养老金。

(2) 城镇职工基本养老保险缴费年限不足 15 年的，可以申请从城镇职工基本养老保险转入城乡居民基本养老保险，城镇职工养老保险个人账户全部储存额、历年单位缴费的 12% 部分及利息并入城乡居民养老保险个人账户，参加城镇职工养老保险的缴费年限合并计算为城乡居民养老保险的缴费年限。待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时，按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇。城镇职工养老保险缴费年限不足 15 年的，也可将城乡居民养老保险个人账户全部储存额按历年个体灵活就业人员缴费折算为城镇职工养老保险缴费年限；也可按历年个体灵活就业人员缴费补缴统筹部分缴费，城乡居民养老保险缴费年限合并计算。累计缴费年限仍不足 15 年的，最长可延长 5 年缴费；延迟 5 年后仍足 15 年的，可一次性趸缴不足年限缴费。

### 3.3 完善城镇职工基本养老保险关系转换接续政策

一是进一步规范和明确视同缴费年限，规范重复缴费的清退和处理，进一步完善临时缴费账户处理办法。二是账户资金转移做到“账实相符，信息流与资金流同步”。一人一笔转移基金，禁止多人一笔或一人多笔转移。统筹基金和个人账户一并转移。三是进一步完善延缴补缴和预缴办法。允许在城镇就业的农民工（含本地户籍和外地户籍）适用按照城镇个体工商户和灵活就业人员办法参保缴费政策。参保人在与单位解除或终止劳动关系后允许以灵活就业人员身份续保，以自愿的原则参加城镇企业职工养老保险。

## 4. 提高基本养老保险统筹层次

养老保险全国统筹既是社会保险法规定的法定目标，也是建立统一的劳动力市场、缩小地区经济社会发展差距、实现公共服务均等化的客观需要。养老保险全国统筹，能解决跨地区流动就业人员的养老保险关系转移及其权益保障问题，提高基金承受能力和资金使用效率。

实现城镇职工基本养老保险基础性养老全国统筹。合理地划分中央政府与地方政府责任，将目前的基本养老金划分为国家基础养老金和地方附加性养老金。国家基础养老金由中央按各省在职参保人数、统一缴费标准筹资，加上中央财政补助资金，按统一标准、各省退休人数支付，中央财政承担兜底责任，中央对国家基础养老金实行预算管理。地方附加性养老金由地方筹资，支付和调整待遇，地方财政承担兜底责任。明确中央政府与地方政府事权与财权，共同支撑养老保险制度以及基金的平稳运行。

逐步提高城乡居民基本养老保险统筹层次。在推进省级统筹的基础上，逐步实现全国统筹。第一步，推进城乡居民基本养老保险基金省级管理，实行数据全省集中、业务属地经办、省市两级监管、个人账户基金省级统一管理。第二步，在省内逐步统一地方政府负担的基础养老金水平和个人账户

补贴水平。推进城乡居民基本养老保险基金国家集中管理，实行数据集中、业务属地经办、中央和省两级监管、个人账户基金全国统一管理。

## 5. 提高养老保险经办管理服务能力

理顺养老保险经办管理体制，整合经办服务资源。逐步将城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位基本养老保险和城乡居民基本养老保险整合到一个机构进行管理。稳妥推进养老保险垂直管理，配合基本养老保险制度整合和统筹层次提高，依据《社会保险法》有关规定，本着“安全、有效、权威”的原则，积极探索对省以下养老保险经办机构实行垂直管理，逐步完善相关管理办法。实行垂直管理条件尚不成熟的地方，可先从业务垂直管理入手，首先将养老保险基金和业务数据的管理权限上收到省一级，加强基金统一调度和数据集中管理。然后，再适时推进省级垂直管理。

强基层公共服务平台建设。充分发挥政府、社会各方力量，整合和利用基层服务组织和社会服务机构的网络和服务资源，在全国所有街道、乡镇建立劳动就业和社会保险服务平台，争取在所有社区、行政村设立劳动就业和社会保险服务站；行政村普遍实行社会保险协管员制度。完善以城市（含县区）为核心，以街道（乡镇）、社区（行政村）等基层服务网点为基础的经办管理服务网络。

推进养老保险业务经办标准化和规范化，规范城乡养老保险转移接续经办工作。一是进一步夯实转移接续经办的基础工作。规范养老保险权益记录，整理参保人员档案，保证信息的完整准确和一致性。二是在省级成立跨省转移接续处理中心。转移时省与省对接，省内问题有本省处理中心解决后办理。

加强社会保险监督，规范参保行为，促进农民工参保。

## 6. 加强信息化建设

在完善衔接政策的同时，健全全国统一的养老保险信息系统，实现转移衔接电子化。

一是积极推动和依托“金保工程”等基础建设，加快全国统一的信息系统平台建设步伐，统一养老保险业务数据标准，整理数据，制定可行的数据共享机制。实现参保人员社会保险卡管理，将社会保险卡发放到所有服务对象，推行具有缴费、查询、待遇领取等“一卡多用”、“一卡通用”的社会保险卡。建立“电子社保”服务基本标准，建设全民参保登记系统和全国个人权益记录网上查询服务系统，以及跨省养老保险关系转移接续、异地养老金管理系统，方便参保人员。增加信息系统对跨制度间重复参保比对功能。二是加快推动地区入网，尽快实现全国性的跨省转移接续协作网络。三是进一步推进转移接续信息系统的应用，形成本地业务系统与异地转移系统紧密衔接，保障业务运行。四是进一步完善现有系统功能，修改系统功能缺陷。五是加大对经办机构工作人员的培训，使其熟练转移接续信息平台的各种功能和操作。