

城乡居民基本养老保险制度的 筹资压力与调整机制^{*}

◎ 程 杰 韩 笑

内容提要 城乡居民养老保险制度面临内外多重压力,人口结构快速转变、“婴儿潮一代”出生队列冲击、户籍人口城镇化滞后等短期冲击和长期挑战并存,养老金负担水平激增,筹资空间被压缩,区域间待遇公平性矛盾突出,制度调整势在必行。改革应理顺理论逻辑、抓住关键矛盾,立足城乡居民养老保险社会福利的本质属性和抵御生存风险的基本功能,剥离掉掺杂其中的“保险”功能,转向非缴费型公共养老金,个人账户优先转移到现行个人养老金计划,将最低生活保障水平作为养老金水平的目标线,发挥公共财政的筹资主体责任,建立多元的筹资机制和科学的待遇调整机制。若将目前养老金水平提高到农村最低生活保障平均标准,即相当于全国居民人均食品消费支出水平,到2035年养老金支付总额占当年GDP比重约为1%,总体负担水平是可控的。

关键词 城乡居民基本养老保险 社会福利 非缴费型公共养老金 待遇调整机制

(中图分类号)F842.6 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2024)07-0082-13

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2024.07.010

2009年新型农村居民养老保险制度开始试点实施,2011年城镇居民养老保险制度开始实施,居民养老保险制度在短短几年时间内在全国范围实现了制度全覆盖。党的十八大之后,养老保险制度改革步伐加快,2014年国务院发布《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),两项居民养老保险制度开始合并实施。与此同时,职工养老保险制度改革也在持续推进,2014年机关事业单位与企业职工养老保险“双轨制”改革迈出重要一步,2018年建立基本养老金中央调剂金制度,2022年职工养老保险全国统筹制度正式实施。城乡居民养老保险与城镇职工养老保险成为我国基本养老保险体系的两个支柱,但两者的基本属性存在差异,制度运行面临的问题与挑战也不尽相同。

城乡居民基本养老保险制度已经实施近15年,以较短的时间实现了较高的覆盖面,但保障水平与高质量发展阶段要求不相适应,制度面临可持续性矛盾。下一个15年是人口结构急速转变时期,压力和挑战也将倍增,改革势在必行。当前制度面临的表象问题是筹资压力大与待遇水平低之间的矛盾,而实质性问题是制度基本属性与功能定位的偏差,在当前人口与经济社会转型多重压力影响下,这一偏差导致制度功能弱化。已有相关研究大多关注于现行制度设计下的保险精算平衡与待遇调

^{*} 基金项目:国家自然科学基金面上项目“养老金制度与劳动力市场的协调性:中日比较研究”(71973151)



整机制^①政策部门同样按照保险的逻辑在居民缴费激励、城乡保险制度衔接、保险经办管理等方面进行调整,社会各界也都习惯于将居民养老保险与职工养老保险进行比较讨论,混淆了基础概念与理论问题^②,导致相关改革与政策调整难以达成共识。

本文旨在全面观察当前城乡居民基本养老保险制度面临的多重压力,在此前提下探讨制度的社会保险属性与社会福利属性,提出基于明确概念与功能界定的改革思路,并从保障水平适度性与财政可负担性角度进行评估。其主要贡献在于澄清城乡居民养老保险制度的基本概念与本质属性,基于社会福利属性与相关理论依据,提出一个非缴费型公共养老金的改革方案与待遇调整机制。

一、转型重压:制度面临的可持续性挑战

中国人口与经济转型速度很快,而城乡一体化制度改革步伐相对滞后,转型过程更为复杂,城乡居民养老保险制度可持续性面临人口结构转变、城乡二元体制、养老金债务风险、区域发展不平衡等多重转型压力。

1. 中长期挑战:快速老龄化与人口结构转变

中国老年人口数量规模大、老龄化速度极快,养老金支付面临巨大压力。2023年中国60岁及以上人口比重高达21.1%,65岁及以上人口占比达到15.4%,^③后者已超过14%的“中度老龄化社会”国际惯用标准。预计未来60岁及以上老龄人口占比将以每年1个百分点的增速提高,到2035年将突破30%;65岁及以上人口比重预计将在2033年超过21%,即中国将用十年左右时间就经历从“中度老龄化社会”向“重度老龄化社会”的过渡(见图1),该进程快于大部分相应老龄化阶段的世界典型国家。同时,中国人均预期寿命不断延长,2022年已达到77.9岁,^④老年群体养老负担持续加大。预测研究显示,中国2021—2035年养老金支出占GDP的比重将从5%快速提高到10%,^⑤未来养老金支付面临巨大压力。

当前,中国人口负增长与老龄化进程交织,超低生育水平持续,少子化特征显著。2022年,新中国成立以来较长时期的人口增长态势发生转折,人口总量达峰后出现负增长。人口达峰伴随着少子化问题的加剧。根据国家统计局数据,2022年中国总和生育率已下降到1.09的历史超低水平,全年出生人口仅为956万人。^⑥未来0—14岁人口占比将快速下降,根据预测2027年将降至14.7%,中国由此进入“超少子化社会”。

劳动年龄人口负增长速度快于总人口,因而维持养老保障体系可持续的难度增加。早在2013年,中国劳动年龄人口就在达峰后进入下降通道。国家统计局数据显示,2020年中国15—64岁劳动年龄人口为9.68亿,^⑦中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组预测数据显示,2030年中国劳动年龄人

① 参见米海杰、郭婕、华迎放《城乡居民基本养老保险财务可持续性评估——基于第七次人口普查数据》,《人口与发展》2023年第5期;边恕《城乡居民基本养老需求、调整机制与城镇化水平》,《社会保障评论》2017年第1期。

② 曾益、林焱阳《何以缩小城镇职工和城乡居民养老金待遇鸿沟?——基于共同富裕背景的实证分析》,《财政研究》2024年第1期。

③ 王萍萍《人口总量有所下降 人口高质量发展取得成效》,中国经济网, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202401/18/t20240118_38870849.shtml。

④ 《人均预期寿命已达77.93岁——我国主要健康指标居中高收入国家前列》, https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/06/content_5699422.htm。

⑤ 都阳、程杰《“婴儿潮”一代退休对养老金体系的冲击与应对》,《中国社会科学评价》2022年第2期。

⑥ 国家卫生健康委员会《2022年我国卫生健康事业发展统计公报》, <http://www.nhc.gov.cn/cms-search/downloadFiles/8a3994e41d944f589d914c589a702592.pdf>。

⑦ 国家统计局《第七次全国人口普查公报(第五号)》, https://www.stats.gov.cn/xgk/sjfb/zxfb2020/202105/t20210511_1817200.html。



口将缩减到9.50亿人,2035年下降到9.04亿,2050年进一步缩减到7.50亿。一方面,劳动年龄人口下降与老年人口上升推高了老年抚养比,另一方面,劳动力供给萎缩给依赖低成本青壮劳动力要素投入的经济生产模式带来挑战,导致未来潜在经济增长放缓,生产、就业结构面临冲击,年轻人数量和占比下降也可能导致创新活力不足,劳动生产率提高受阻。

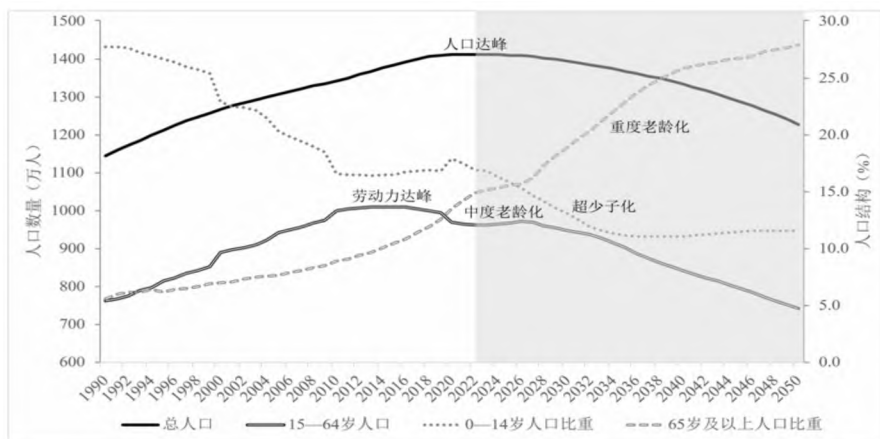


图1 中国人口规模与人口结构变化(1990—2050年)

注:阴影部分为总人口负增长时期。根据国际通行标准,0—14岁人口占比低于15%的属于“超少子化”社会;65岁及以上人口占比为14%—21%的属于“中度老龄化社会”、高于21%的属于“重度老龄化社会”。

资料来源:1990—2022年数据来自《中国统计年鉴》,2023—2050年为中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组预测数据。

2. 短期冲击:人口队列震荡与“婴儿潮”一代集中进入老年阶段

当前,“婴儿潮”一代陆续进入老年阶段,短期内养老金需求急速增加,应对养老金体系冲击的“窗口期”较短。新中国成立后,中国开启了较长时期的经济恢复,人口队列震荡增长,最大规模的一轮“婴儿潮”出现在三年自然灾害之后的1962—1973年。根据第七次全国人口普查数据,出生于1961年的人口为1056万,出生于1962年的人口为1913万,同比提高81%;出生于1963年的人口为2604万,较1961年增长147%(见图2)。独特的出生队列对当前人口结构与老龄化进程带来高强度的持续冲击。预测数据显示,“十四五”时期全国新增60岁人口将达到10201万人,较“十三五”时期增长34%;“十五五”时期进一步增加到11770万人,较“十三五”时期增长54%。按照当前城乡居民基本养老保险制度安排,1962—1973年出生的“婴儿潮”一代从2022年开始集中进入养老金待遇享受阶段,新增享受待遇人数与养老金支付将跳跃式增长,并且这一冲击将持续到2035年前后。中国独特的人口出生队列特征导致人口老龄化形势更为复杂,应对“婴儿潮”一代集中进入老龄阶段的冲击有必要引起关注,要在未来养老金体系的筹资安排上做好前瞻性准备。^①

3. 体系内部约束:户籍人口城镇化滞后阻碍目标群体转移

户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化,导致城乡居民基本养老保险目标群体未能有效转移到城镇职工基本养老保险体系。近十年来,中国户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率同步提升,但二者之间仍存在较大差距。国家统计局数据显示,户籍人口城镇化率由2012年的35.3%上升至2023年的48.3%,同期常住人口城镇化率由53.1%上升至66.2%,平均高于户籍人口城镇化率约18个百分点,人

^① 都阳、程杰:《“婴儿潮”一代退休对养老金体系的冲击与应对》,《中国社会科学评价》2022年第2期。

户分离群体规模庞大。第七次全国人口普查数据显示,全国人户分离人口约为4.9亿人,与第六次全国人口普查时相比增长了89%。户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化是低质量城镇化的主要表现,大量本应纳入城镇职工基本养老保险体系的人口游离于体系之外,只能由城乡居民基本养老保险体系接纳。农民工群体中,城镇职工基本养老保险覆盖率长期徘徊在20%左右的低位,^①这不仅阻碍了该群体养老保险待遇的提升,也妨碍了养老金体系实现更广泛群体的自我平衡,导致居民养老保险体系长期负载过重。

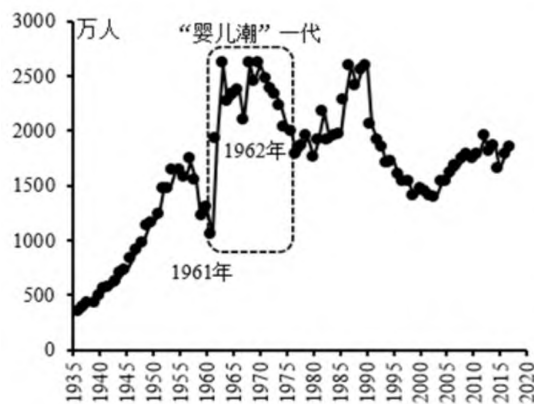


图2 分出生年份全国人口数量(2020年)②

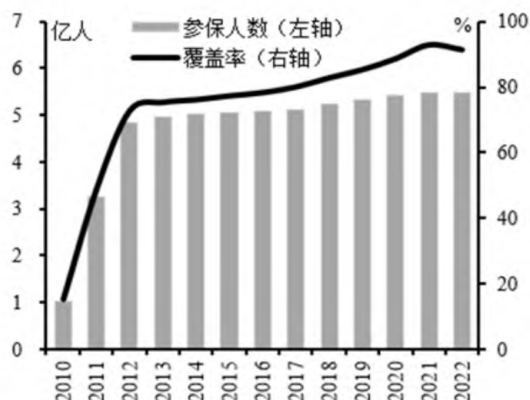


图3 城乡居民基本养老保险

参保人数与覆盖率(2010—2022年)③

户籍制度等领域的改革措施将影响居民养老保险的未来筹资需求。自2009年试点实施以来,新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度以极短时间将人员覆盖率提升到接近80%,目前已基本实现全覆盖(见图3)。实际上,居民养老保险偏高的制度抚养比有条件通过户籍制度、土地制度、劳动力市场制度等领域改革得到缓解,例如,最大限度地放宽落户限制,缩小常住人口和户籍人口城镇化率的差距等。^④根据历年《中国统计年鉴》数据计算可知,过去十年间我国城乡居民基本养老保险领取待遇人数与60岁及以上人口数之比逐年下降,从2013年的68%下降至2022年的59%,年均降低1个百分点,主要归因于部分参保人员从居民养老保险制度转入了职工养老保险制度。当前受制于关键领域体制机制约束,户籍人口城镇化步伐缓慢,推动以人为本的城镇化有助于缓解居民养老保险体系的筹资需求。

4. 养老金债务风险:激增的养老金负担压缩筹资空间

中国正处在快速的人口转变期,职工与居民对养老金的需求都很大,养老金缺口已成为债务风险的重要来源。更为突出的矛盾是,中国的“未富先老”特征明显,养老金债务风险发生在中国经济发展尚未达到发达阶段之时。与其他国家相比,中国养老金负担水平曲线更为陡峭。如前文所述,2021—2035年

① 资料来源:根据相关年份国家统计局《农民工监测调查报告》、人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》相关数据计算得到。

② 资料来源:根据第七次全国人口普查数据整理得到。

③ 覆盖率=参加城乡居民基本养老保险人数/城乡居民总人口数。城乡居民总人口数=全国总人口数-(15岁及以下人口数+在校生人数+城镇就业人口数+现役军人人数)。在校生人数=高中在校生人数+中等职业教育在校生人数+高等教育在学总规模。2012年8月,新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度合并为城乡居民社会养老保险,故2011年及之前的城乡居民基本养老保险参保人数实际上是“全国列入国家新型农村社会养老保险试点地区参保人数”。资料来源:参加城乡居民基本养老保险人数来自《人力资源和社会保障事业发展统计公报》;全国总人口数来自《中国统计年鉴》;15岁及以下人口数来自《中国人口和就业统计年鉴》;高中在校生人数、中等职业教育在校生人数、高等教育在学总规模来自《全国教育事业统计公报》;城镇就业人口数来自《国民经济和社会发展统计公报》;现役军人人数来自《中国2010年人口普查资料》。

④ 李沛霖《户籍制度改革区域差异对人口流动影响研究》,《人口与发展》2021年第6期。



间中国养老金支出(含职工养老保险和居民养老保险)占 GDP 的比重将从 5% 提高到 10% ,增速高于相应老龄化阶段的日本等典型国家。主要发达国家在推动养老金改革、控制养老金支出方面取得一定进展,养老金负担水平呈现稳中有降的态势。根据 OECD 统计数据,日本、英国、美国及 OECD 国家已将养老金支出占 GDP 的比重控制在 10% 以内。然而,在保证当前基本需求下,中国养老金支出占 GDP 的比重在 2035 年之前仍会快速攀升,看不到趋于稳定的迹象。“十四五”时期中国经济发展水平预期恰好达到高收入国家最低标准,但养老金负担水平已超过 OECD 国家平均水平,预期到 2035 年将赶超日本、德国等典型国家。一方面,目前中国居民养老保险的保障水平偏低,要求持续提高居民养老金水平,增强公共财政投入力度。另一方面,总体养老金负担水平激增,尤其职工保险的养老金缺口更大、债务风险更高、问题也更为紧迫,挤占了居民养老保险制度筹资空间。

5. 地区不平衡:养老金待遇差距超越区域经济发展水平差距

城乡居民基本养老保险在地区之间发展不平衡,养老金待遇基尼系数超过人均 GDP 基尼系数。居民养老保险制度设计的初衷在于帮助未纳入职工养老保险的居民抵御贫困风险,这决定了制度应更加强调国民权益与公平。然而,由于不同省份的人口年龄结构、经济发展水平和财政状况存在差异,各省之间居民养老保险基金结构性矛盾突出,待遇水平参差不齐。根据历年《中国统计年鉴》数据,2010 年超过 90% 的省份居民养老金待遇不足每人每月 100 元(见表 1),待遇最高和最低省份的养老金待遇差值为 372 元;2015 年,全国居民养老金待遇大幅提升,仅有不足 30% 的省份低于 100 元,但省际养老金待遇差距进一步扩大,待遇最高和最低省份的差距提升到 741 元,相比 2010 年接近翻倍;2022 年,虽然全部省份的居民养老金待遇均高于 100 元,但省际养老金待遇差距高达 1419 元,相比 2015 年又翻了一倍。区域间养老金待遇差距的扩大速度几乎为每 5 到 6 年翻一番,远高于养老金待遇水平的提高速度。

表 1 各省城乡居民养老金待遇水平变化[元/(人·月)]

省份	2010 年	2015 年	2022 年	省份	2010 年	2015 年	2022 年
上海	399	828	1552	黑龙江	62	87	178
北京	335	559	1450	湖北	46	94	174
天津	124	299	516	陕西	38	123	171
浙江	45	217	433	重庆	74	119	161
江苏	99	174	330	山西	41	101	161
广东	56	158	281	安徽	66	89	159
西藏	62	139	263	湖南	39	89	154
青海	27	146	254	广西	54	103	154
宁夏	59	153	249	云南	32	89	153
海南	49	159	243	辽宁	58	125	152
内蒙古	58	150	220	甘肃	78	102	149
山东	48	113	210	河北	46	89	139
新疆	39	137	199	河南	54	98	138
江西	36	93	191	贵州	49	89	135
四川	59	110	191	吉林	32	96	133
福建	54	111	189	全国	58	119	205

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》数据整理计算得到。

作为社会保障制度的组成部分,养老保险制度的设立是实现收入再分配的重要方式,应在实现效率的基础上更加注重公平。然而,城乡居民养老金待遇的基尼系数持续高于人均 GDP 的基尼系数,且二者之间差距呈现放大趋势。根据《中国统计年鉴》数据测算可知,全国 31 个省份经济发展水平差距趋于收敛,人均 GDP 基尼系数由 2010 年的 0.26 下降为 2015 年的 0.23,2022 年进一步下降到 0.21;但各地区之间居民养老金的差距一直在高位运行,2010 年基尼系数为 0.37,2015 年小幅下降到 0.33,到 2021 年反弹到 0.36,2022 年进一步增长至 0.39。这意味着居民养老保险制度不仅没有起到调节老年群体收



入差距的作用,反而拉大了省际老年群体生活水平差距,未能有效发挥收入再分配功能。这主要归因于现行制度中居民养老金待遇对地方财政的依赖性较强,待遇调整中地方政府的灵活性较大。^①

人口结构转变与经济社会转型始终是制度运行的外部环境,其影响主要反映在筹资压力与可持续性矛盾的程度大小,并不能根本上改变制度运行方向,解决深层次矛盾需要回到基础理论层面,清晰地回答居民养老保险制度究竟属于何种类型,应该以及如何发挥其基本功能,如此相应的责任主体与筹资渠道才能有清晰化的解答。

二、回归本质:筹资和待遇调整的理论依据与基本思路

基础概念混淆、本质属性认识偏差对城乡居民养老保险制度发展造成极大困扰,导致相关改革进程缓慢。当务之急是正本溯源,澄清基础概念与理论逻辑,抓住关键矛盾,立足城乡居民基本养老保险社会福利的本质属性和抵御生存风险的基本功能,剥离掉掺杂其中的“保险”功能。

1. 本质属性:保险还是福利?

按照国际劳工组织(ILO)达成共识的定义,社会保障或社会保护(social protection)是一项人权,是一套旨在减少和预防整个生命周期中的贫困和脆弱性的政策和制度,通常以多种缴费型制度(如社会保险)和非缴费型福利制度(如社会救助)的组合来提供相关保障待遇,构筑社会安全网。^② 尽管各国制度模式与政策工具选择存在差异,但基本原则是缴费型制度一般适用于个人、社会和政府的责任,最常见的形式是覆盖正规就业劳动者的法定社会保险制度,“保险”的大数法则和风险分散功能发挥关键作用;而非缴费型(noncontributory)福利制度适用于政府主体责任,旨在保障脆弱群体的基本生存权利,体现对所有居民一视同仁的普惠性,最常见的形式是以无条件现金转移支付方式提供定期且可预见的经济支持,一些国家和机构倡导的非缴费型国民养老金计划(national pension system)正是基于这一理念提出并付诸实践的。中国新型农村居民养老保险试点实施初期,也曾经提议将其基础养老金部分发展成与缴费脱钩的“社会养老金”或“国民养老金”。^③ 世界银行提出的分析框架与评估报告中,中国社会安全网项目除了低保、五保和减贫项目之外,同时也纳入了新农保项目,估算得到2014年中国社会安全网投入强度(占GDP比重)约为0.76%。^④ 以最低生活保障制度为核心和基础的中国社会救助(social assistant)体系,其功能定位是解决困难群体生存危机、维护社会底线公平,基本特点是非缴费性和发挥收入再分配功能,^⑤居民养老保险确实具有类似属性。从社会保障制度内涵理解,现行中国城乡居民基本养老保险的本质属性应是社会福利(social welfare),而非社会保险(social insurance)。

城乡居民基本养老保险与城镇职工基本养老保险存在属性上的本质差别,尽管两者都被称为“保险”,享受待遇都叫“养老金”,基本模式也都采取个人账户与社会统筹相结合,但两者本质属性完全不同。居民养老保险制度以政府为主导,依靠中央和地方各级财政投入,采取近似普惠制的方式补贴个人缴费和养老金支付,参保居民仅负担少量缴费即有资格享受待遇,而职工养老保险制度主要以个人和用

^① 成志刚、文敏《共同富裕视角下城乡居民养老保险收入再分配的影响机制与提升路径研究》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2023年第1期。

^② International Labor Organization(ILO),“World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals,”2017, <https://cssc.cufe.edu.cn/info/1101/1432.htm>.

^③ Cai Fang, John Giles, et al., *The Elderly and Old Age Support in Rural China: Challenges and Prospects*, Washington, D. C.: World Bank Group, 2012, pp. 6~8.

^④ World Bank, *The State of Social Safety Nets 2018*, Washington, D. C.: World Bank Group, 2018, p. 138.

^⑤ 程杰《中国社会救助投入强度研究》,《社会保障评论》2021年第4期。



人单位缴费为主,中央和地方各级政府仅定向补贴少数困难地区和职工。根据财政部《2022年全国社会保险基金收支决算表》,城镇职工养老保险基金收入中缴费收入占到81.0%,另外有14.8%和4.2%的财政补贴收入和其他收入;而城乡居民养老保险中缴费收入仅占30.3%,筹资主体部分为财政补贴收入(占比62.2%),另有7.5%的其他收入。当年4040亿元城乡居民基本养老保险基金支出中个人账户养老金支出为534亿元,仅占13.2%,各级财政负担的基础养老金支出占到85%。职工养老保险遵循精算平衡原则与风险共担机制,而居民养老保险主要依靠财政兜底运行,本质上属于一种社会福利政策。因此,职工养老保险的待遇属性是“养老金”,而居民养老保险的待遇本质上属于“老年津贴”,两者待遇水平没有可比性。基本概念的混淆可能会误导政策调整方向,也容易引发社会民众的误解,不时有媒体甚至一些学者热议两类养老金水平差距高达20倍之多,正是归因于这种认识偏差。^①

制度调整方向是回归居民养老保险的“福利”属性,剥离掉掺杂其中的“保险”功能。城乡居民基本养老保险制度的初衷是尽快补齐养老保险制度短板,实现人人享受基本养老保障的目标,制度设计参考了统账结合的职工养老保险制度,对于快速推进制度实施发挥了积极作用。但个人账户再次成为遗留问题:一方面缴费水平低、保障功能有限,无法做到保险的精算平衡;另一方面经办管理与行政成本高,更突出问题是导致制度基本属性混淆、引发一系列错综复杂的难题,居民养老保险与职工养老保险的制度衔接问题正是两种不同属性的事物牵强联结的后果。^②

改革必须正本溯源,正视关键理论与制度基本属性,将居民养老保险调整为具有完全福利属性的“公共养老金”,即一个不与贡献挂钩、无须缴费的国民养老金计划(national pension system),近似无差别地为全体城乡老年人提供一个最低收入保障。这需要剥离掉目前居民养老保险制度中的“保险”功能,即将个人账户转移或取消,转移方向优先考虑并入“个人养老金计划”,发展市场化运营的补充养老保险,不建议转入第一支柱的城镇职工基本养老保险制度,总体方向是回归“福利”属性。

2. 基本功能:保障老年生活还是抵御生存风险?

居民养老保险无力解决老年人的全部生活保障问题,基本功能在于兜住底线、避免其陷入老年贫困。^③居民养老保险的福利属性决定了制度更强调国民权益与公平,接近于国际上公共养老金体系中的“零支柱”,以无条件收入补贴方式为老年人提供一定程度的生活保障,但老年人的全部生活保障还必须依靠其他养老金计划、个人储蓄、家庭代际转移等。主要发达国家类似国民养老金的替代率一般在20%左右,2023年日本国民养老金的平均替代率甚至达到32.4%,^④这其中部分群体需要参保缴费。因此,居民养老保险制度不可能肩负起城乡居民的基本养老需求,更切实际的是兜住民生底线、发挥抵御生存风险的功能。

贫困线可作为居民养老保险保障水平的“地板线”或“最低线”。2020年,中国现行标准下农村贫困人口全部脱贫,这一标准为年人均纯收入2300元(2010年不变价)。^⑤根据2023年《中国统计年鉴》数据计算可知,2022年城乡居民基本养老保险平均养老金水平为2454元,勉强达到贫困线标准,意味着目

① 例如《社保同样交15年,企业缴纳和个人缴纳,退休金相差近20倍》<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1733236919463115550&wfr=spider&for=pc>。

② 程杰《共享的养老保障体系:主要矛盾与改革方向》,《人文杂志》2016年第11期。

③ [瑞典]爱德华·帕尔默、王新梅、詹鹏《中国城乡一体化的公共养老金:构建职工保与居民保之间的良性循环》,《社会保障评论》2022年第1期。

④ OECD, “Pensions at a Glance 2023,” Dec 13th 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363。

⑤ 国家统计局《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm?eqid=c55894ac00006985000000046459ed3a。

前养老金水平刚刚达到防范老年人陷入绝对贫困风险的目标。2022 年,世界银行将新的全球贫困线由之前的 1.90 美元/(人·日)上调至 2.15 美元/(人·日)^①据此估算目前城乡居民养老金水平仅相当于这一最新贫困线的 74.8%(见表 2),居民养老保险抵御贫困风险的功能仍然比较脆弱。

表 2 2022 年城乡居民基本养老保险的平均保障水平

	水平(元/年)	相对比例(%)
城乡居民平均养老金水平	2454	/
农村居民人均可支配收入	20133	12.2
全国居民人均可支配收入	36883	6.7
低收入组人均可支配收入	8601	28.5
农村最低生活保障平均标准	6849	35.8
城市最低生活保障平均标准	8948	27.4
全国居民人均食品消费支出	7481	32.8
全国人均公共财政支出	18460	13.3
全国人均 GDP	85698	2.9
国家贫困线	2300	106.7
世界银行贫困线(PPP)	3280	74.8

注:相对比例指城乡居民平均养老金水平相对于其他指标的比例;低收入组人均可支配收入指全国居民五等收入分组中最低 20% 群体的人均可支配收入;世界银行贫困线最新标准为 2.15 美元/(人·日)(按 2017 年购买力平价 PPP 计算)2017 年中国 PPP 为 1 美元兑 4.18 元人民币。

资料来源:根据国家统计局、财政部、人社部、民政部、世界银行等公布的相关数据计算得到。

3. 待遇标准:最低生活保障水平作为目标线

最低生活保障水平是居民养老保险待遇水平的理想“目标线”。由于居民养老保险并非一般意义上的社会保险,其相对于工资水平的养老金替代率指标也就没有参考价值。作为一种社会福利制度,以收入水平或消费水平的一定比例设定待遇标准更具有现实意义。参考目前经济发展阶段和居民生活水平,若居民养老保险平均养老金水平能够达到农村最低生活保障平均标准(即相当于全国居民人均食品消费支出水平),则养老金的转移支付就能够基本满足老年人最低的生存需求,能够较好地防止出现老年人贫困风险。^②

当前居民养老保险待遇标准距离合意的理想水平还有较大差距。如表 2 所示,2022 年城乡居民平均养老金水平仅相当于全国农村低保平均标准的 35.8%,仅相当于全国居民人均食品消费支出的 32.8%,也只相当于全国居民低收入组人均可支配收入的 28.5%。这意味着,若要基本实现居民养老保险待遇水平满足老年人基本生存需求的目标,目前养老金待遇标准至少还需要提高两倍以上。这一理想目标并非不切实际,从中国所处经济发展阶段和经济体量来看,提高待遇标准具备一定的基础条件,国家统计局数据显示,2022 年全国人均 GDP 水平达到 85698 元,目前平均养老金水平仅相当于人均 GDP 的 2.9%,经济增长的再分配仍有空间。根据研究估算(详见后文第三部分),若将城乡居民养老金水平逐步提高到农村最低生活保障平均标准(即相当于全国居民人均食品消费支出水平),到 2035 年城乡居民养老金支付总额占当年 GDP 比重仅为 1% 左右。

4. 筹资原则:公共财政投入为主的政府责任

当前居民养老保险缴费政策设计缺乏效率,不必作为社会福利的筹资来源。^③一方面,参保缴费水

^① The World Bank, “Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines,” <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>.

^② 郭光芝、曾益《基于需求视角的城乡居民基本养老保险调整机制研究》,《人口与发展》2018 年第 2 期。

^③ 景天魁、杨建海《底线公平和非缴费性养老金:多层次养老保障体系的思考》,《学习与探索》2016 年第 3 期。



平很低,“多缴多得”缺乏内在激励机制。2022年,城乡居民基本养老保险缴费收入为1675亿元^①,处在缴费阶段的参保人员为38488万人^②,人均年缴费水平仅为435元。四川省ZT县参保经办数据显示,93%的参保居民选择了最低的100元档次缴费(见图4),这并非反映居民对政策不了解、保险意识淡薄,实际上恰恰相反,制度设计从根本上决定了选择最低档次就能享受基础养老金待遇,这一选择在经济行为上是最“合算”的。ZT县全部参保人员中,已经享受待遇的占到33.7%,明显高于老年人口占比,逆向选择问题普遍存在,处在缴费阶段的年轻人参保积极性较低,这同样是理性经济行为。另一方面,居民养老保险覆盖群体众多,甚至超过职工养老保险,社会保险经办机构、乡镇(街道)事务所(中心、站)、行政村(社区)村(居)民委员会协办人员等各级经办机构投入大量人力物力。剥离保险账户,将居民养老保险调整为老年津贴预期能够提高制度运行效率。此外,居民养老保险个人账户基金还存在保值增值风险与投资运营问题。2016年以来职工养老保险个人账户记账利率大幅提高到6%—8%,而目前各地居民养老保险记账利率仍然维持在2%左右。^③

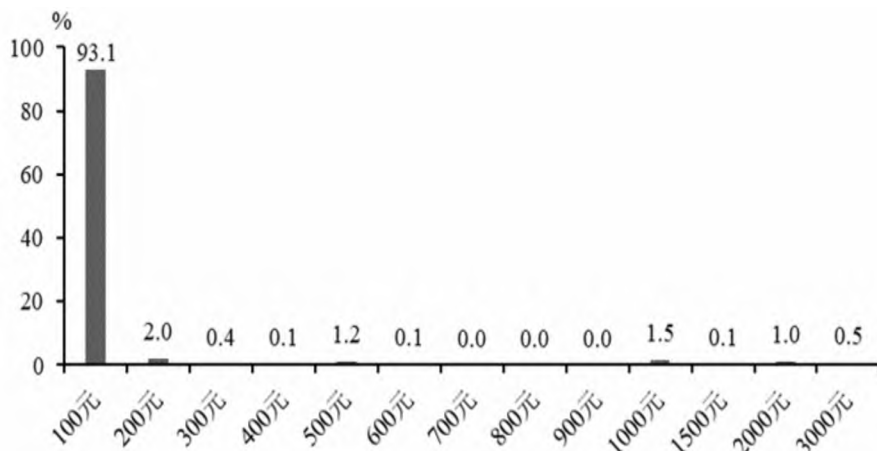


图4 城乡居民基本养老保险参保的缴费档次分布

资料来源:四川省ZT县截至2020年末全部参保经办数据(约25万人)。

作为一种体现国民公平权益的养老保障制度,公共财政应该承担主体责任。其一,调整后的居民养老保险应该遵循社会福利属性和共享发展的理念,体现基本公共服务与福利的公平性,包括城乡与地区之间的相对公平。按照事权与财权匹配原则,中央财政应该承担主要责任,有必要按照老龄化进程动态调整财政预算。其二,地方政府既有责任,也有动力加大投入。未来老年人将成为重要的人力资源,^④随迁老年人更是区域间人口争夺的着力点。在避免“福利竞赛”的前提下,可以激励地方增加财政投入以适度提高保障水平。其三,应整合现有财政资源,取消当前缴费阶段的各级财政补贴,统筹转入当期待遇发放,以提高保障水平。

三、保基本与可负担的平衡:财务可持续性的预测

作为一种社会福利的居民养老保险制度,以兜住生存风险为基本原则,在当前人口与经济快速转变

① 财政部《2022年全国社会保险基金收支决算表》, https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904097.htm。

② 人力资源和社会保障部《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>。

③ 根据各省人社厅和财政厅数据,2023年安徽、广东、山东公布的城乡居民基本养老保险个人账户记账利率分别为2.58%、2.3%和2.09%,河北、广西、浙江等为1.5%。

④ 杨菊华、史冬梅《积极老龄化背景下老年人生产性资源开发利用研究》,《中国特色社会主义研究》2021年第5期。

阶段,究竟能否实现福利水平保基本与财政可负担之间的平衡,有必要进行测算评估。鉴于其“保险”属性被剥离,财务可持续性的测算过程更加简洁,测算结果的不确定性相对更小。

1. 预测方案

居民养老保险与户籍制度紧密挂钩,制度覆盖群体相对稳定,主要变动在于居民保险与职工保险之间的转换。根据历年《中国统计年鉴》数据计算可知,我国60岁及以上人口中领取居民养老保险待遇的人数占比从2013年的68%下降至2022年的59%,年均降低1个百分点。延续这一下降态势,低、中、高方案分别假设每年下降1.5个百分点、1.0个百分点、0.5个百分点。预测显示(见图5),低、中、高方案居民养老保险待遇领取人数分别在2030年、2033年、2035年达峰,峰值人数分别为17762万人、19546万人、22006万人,此后均进入下降通道,在不考虑养老金待遇调整情况下,居民养老保险给付压力将逐渐减轻。目前居民养老金待遇水平偏低,尚未发挥其应有的保基本功能,未来财务可持续性压力主要来自养老金待遇调整。

制度要实现其“保基本”的功能,需要显著提高养老金待遇水平。2022年城乡居民基本养老保险基金支出为4040亿元^①,实际领取待遇人数为16464万人^②,平均养老金水平仅为204元/(人·月)。方案一至三分别假设居民养老金待遇保持不变、待遇年均增长3%、待遇年均增长5%,方案四假设居民养老金替代率保持在20%,方案五假设居民养老金水平为农村最低生活保障平均标准。各方案的人均养老金待遇水平与相对于农村居民人均可支配收入的替代率存在差异(见表3)。其中,方案五的养老金替代率能够达到34%,可以看成是一个理想目标。

表3 各方案的人均养老金待遇水平(元/月)和替代率(%)

年份	方案一		方案二		方案三		方案四		方案五	
	养老金	替代率	养老金	替代率	养老金	替代率	养老金	替代率	养老金	替代率
2022	204	12.2	204	12.2	204	12.2	336	20.0	571	34.0
2023	204	11.6	210	11.9	214	12.2	352	20.0	599	34.0
2024	204	11.0	216	11.7	225	12.2	370	20.0	629	34.0
2025	204	10.5	223	11.5	236	12.2	388	20.0	661	34.0
2026	204	10.1	230	11.4	248	12.3	404	20.0	687	34.0
2027	204	9.7	236	11.3	260	12.4	420	20.0	715	34.0
2028	204	9.3	244	11.1	273	12.5	437	20.0	743	34.0
2029	204	9.0	251	11.0	287	12.6	454	20.0	773	34.0
2030	204	8.6	258	10.9	301	12.8	473	20.0	804	34.0
2031	204	8.4	266	10.9	316	13.0	487	20.0	828	34.0
2032	204	8.1	274	10.9	332	13.3	501	20.0	853	34.0
2033	204	7.9	282	10.9	349	13.5	516	20.0	878	34.0
2034	204	7.7	291	10.9	366	13.8	532	20.0	905	34.0
2035	204	7.4	300	10.9	385	14.0	548	20.0	932	34.0

注:2022年末农村居民人均可支配收入和农村低保平均标准分别为20133元/年、6849元/年,其后各年数据遵循“十四五”期间5%、“十五五”期间4%、“十六五”期间3%的年增速进行计算。

资料来源:根据《中国统计年鉴(2023)》《全国一般公共预算收入决算表(2023)》《人力资源和社会保障事业发展统计公报(2022)》中数据测算得到。

2. 保障水平与负担水平

基于城乡居民基本养老保险享受待遇人数的中方案预测,可以估算2022—2035年城乡居民养老金

① 财政部《2022年全国社会保险基金支出决算表》https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t0230825_3904095.htm。

② 人力资源和社会保障部《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/t0230620_501761.html。



支付总额及其占 GDP、财政收入的比重。在方案一至三中,居民养老金待遇在现有水平上随经济发展稳步增长,支付总额由 2022 年的 4045 亿元分别增长为 2035 年的 4720 亿元、6932 亿元、8901 亿元,支付总额占 GDP 的比重维持在 5% 以下,占财政收入的比重约为 14%—27%,养老金支付压力总体可控。

在原有居民养老金水平上的微调难以满足城乡居民的最低生存需求,养老金替代率仅为 10% 左右(方案一为 7%—12%、方案二为 11%—12%、方案三为 12%—14%)。主要发达国家的国民养老金替代率一般在 20% 左右,方案四参考这一标准,支付总额将由 2022 年的 6653 亿元激增至 2035 年的 12677 亿元,占 GDP 和财政收入的比重分别达到 6% 和 48%。若进一步将居民养老金设置为农村最低生活保障平均标准(方案五),替代率将提升至 34%,这与发达国家较高水平的国民养老金待遇相近(如 2023 年日本国民养老金的平均替代率为 32.4%^①)。该方案能够基本覆盖居民食品消费支出(2022 年全国居民人均食品消费支出为 7481 元、农村低保平均标准为 6849 元),即满足老年人最低生存需求,这要求将目前养老金待遇至少提高两倍左右,支付总额也将由 2022 年的 11316 亿元提升至 2035 年的 21562 亿元,支付总额占 GDP 的比重约为 11%、占财政收入的比重为 65%(见图 6)。

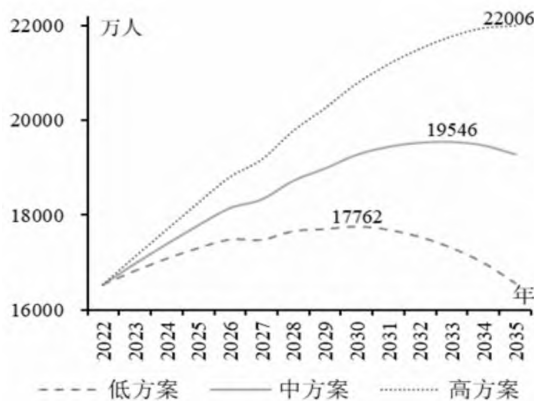


图5 城乡居民基本养老保险享受待遇人数预测(2022—2035年)^②

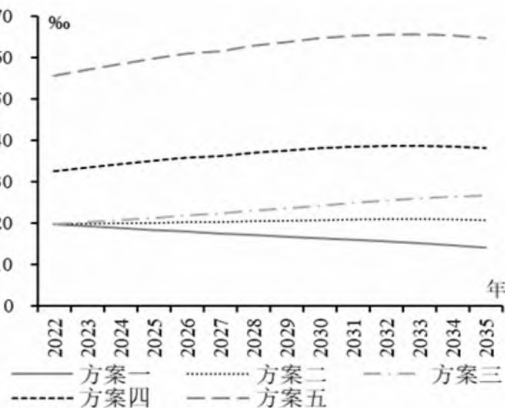


图6 城乡居民养老金支付总额占GDP的比重预测(2022—2035年)^③

四、完善筹资和待遇调整机制的对策建议

城乡居民养老保险制度的社会福利属性决定了公共财政在制度运行中的主体责任,但在人口与经济转变的关键阶段,主要依靠公共财政进行筹资的居民养老保险体系将难以为继,迫切需要扩展筹资渠道,筹资渠道的选择及其优先序同样也要考虑制度的社会福利属性。

1. 扩展筹资渠道

城乡居民基本养老保险制度的“福利”属性决定了公共财政将长期承担主要的筹资责任,但未来潜

^① OECD, “Pensions at a Glance 2023,” Dec 13th 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363.

^② 城乡居民基本养老保险享受待遇人数=60岁及以上人口数×60岁及以上老年人口中领取居民养老保险待遇的人数占比。各曲线的峰值已标注数据。资料来源:人口数据来自中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组预测。

^③ GDP、财政收入、农村居民人均可支配收入、农村平均低保标准的初始值为2022年末真实数据(分别为121.02万亿元、20.36万亿元、20133元/年、6849元/年),其后遵循“十四五”期间5%、“十五五”期间4%、“十六五”期间3%的年增速计算得到。方案一中城乡居民养老金待遇保持在2022年水平[204元/(人·月)]不变,方案二中城乡居民养老金待遇按3%年增速增长,方案三中城乡居民养老金待遇按5%年增速增长,方案四中城乡居民养老金替代率设置为20%,方案五中城乡居民养老金待遇设置为当年农村低保标准。资料来源:根据《中国统计年鉴(2022)》《全国一般公共预算收入决算表(2022)》《人力资源和社会保障事业发展统计公报(2022)》中数据测算得到。

在经济增长放缓、财政刚性约束增强,加之养老需求激增,必须寻求公共财政之外的筹资渠道,以缓冲养老金支付压力。遵循权益对等与公平原则,新增筹资渠道应该优先选择具有国民权益属性的公共资源,即体现“取之于民、用之于民”的理念。可行的政策工具包括以下几方面:

一是划拨国有资本专项用于居民养老保险。国有企业属全民所有,其收益用于全体城乡居民的养老保障无可非议。^①建议将划转国有资本充实社保基金的举措从职工养老保险扩展到居民养老保险,进一步扩大国有资本的划拨范围,由目前的93家央企扩展至所有央企和地方国有企业,将划转国有资本覆盖面^②逐步提高到50%,国有股权划转比例从目前的10%提高到20%,并研究确定用于居民养老保险的比重。

二是从全国社保储备基金中设立居民养老保险账户。目前社保储备基金尚未启用,也未公布明确的触发启动方案,仅原则上提出用于弥补老龄化高峰时期的社会保障需要。社保储备基金作为国家重要的战略储备,理应保障全体城乡居民。建议在社保储备基金中明确用于居民养老保险的比重,进一步通过彩票公益金、国有资本分红、中央财政预算拨款等途径扩大储备基金规模,尤其彩票公益金划转比例可以大幅提高。应尽快研究制定社保储备基金触发启动方案,发挥缓冲养老金支付风险的功能。

三是探索可行的新税种以补充养老保障资源。新技术革命时代经济与就业方式发生深刻变化,财税与社保制度也要顺应新时代变革,“数字税”“机器人税”等新税种虽尚存争议,却是大势所趋。中国在相关领域处于引领地位,建议加快新税种研究并适时启动。遵循共享发展理念,新增税收资源应主要用于全体城乡居民基本养老保障与收入补偿,发挥类似于“全民基本收入(universal basic income, UBI)”的功能。^③

四是鼓励地方财政扩大养老资源配置。从财权与事权的关系和现行激励机制来看,中央财政在普惠性的社会福利中承担着主体责任,但长期来看也将难堪重负,有必要最大程度上激励地方政府优化资源配置。建议通过优化激励机制、强化制度约束等举措,引导地方政府将地方税、共享税的预算支出更多用于居民养老保障,从土地出让金中划拨一定比例扩充居民养老保险基金,在未来房产税设计中考虑其养老保障功能,支持有支付困难的地方政府发行应急性的养老保障专项债券。

2. 优化调整机制

职工养老保险的调整机制既需要考虑缴费筹资阶段,又需要重视待遇发放阶段,遵循精算平衡原则。相比之下,居民养老保险的调整机制中唯一重要的就是待遇调整,机制设计应遵循几方面原则:一是动态且灵活,机制意味着自动触发、不是相机决策,调整是常态、但并非无序;二是理性且有逻辑,调整规则全国统一且建立在严谨的理论之上,不取决于利益相关者的主观感受与社会舆论,长期来看待遇水平既能增长、也允许年度间下降;三是明确且可预期,调整方案应尽可能简洁,普通居民可以理解,从而产生良好的预期;四是适度且有底线,即尽力而为、量力而行,在现有资源约束下最大程度兜住民生风险,提高保障水平。

居民养老保险待遇调整机制应与劳动力市场指标脱钩。待遇水平的调整不宜参考社会平均工资水平,工资指标面向劳动力市场群体,仅适用于城镇职工基本养老保险调整机制;也不宜直接参考居民总体消费水平,这是因为老年人与年轻人、就业群体的消费结构存在较大差异;此外,调整后的居民养老保

① 高奥、谭娅、龚六堂《国有资本收入划拨养老保险、社会福利与收入不平等》,《世界经济》2016年第1期。

② 划转国有资本覆盖面指纳入划拨企业和机构的国有资本占全国国有资本总额的比例。根据估算2020年约为17%。详见都阳、程杰《婴儿潮代退休对养老金体系的冲击与应对》,《中国社会科学评价》2022年第2期。

③ 程杰《加快推进新时代社会保障体系建设》,《中国发展观察》2017年第21期。



险待遇调整也不必考虑参保(缴费)年限、年龄等因素。

待遇调整机制主要参考居民收支的两个指标,形成两种方案。一是以城乡居民人均可支配收入实际增长率(扣除物价因素)作为主要依据。这一指标通常不低于 GDP 增长率,确保了老年人养老保障水平与经济社会发展基本同步。考虑到老年人已经退出劳动力市场,即不工作的人与工作的人同等分享了经济发展成果,这一方案可以理解为慷慨的“高方案”。二是以城乡居民人均食品消费支出名义增长率(包含物价因素)作为主要依据。由于食品消费的需求弹性较低,根据国家统计局发布的数据,2022 年我国恩格尔系数已经下降到 30% 左右,^①食品消费支出增长率通常低于总体消费支出增长率,同时食品消费对于物价反应敏感,选择名义增长率更为妥当。这一方案旨在满足老年人基本生存需求,确保其生活水平不降低,可以理解为稳妥的“基准方案”。

3. 盘活存量资源

在未来较长时期内,经济增长放缓、增量资源收缩是一个总体趋势,积极盘活存量资源、提高资源使用效率既务实可行、也势在必行。综合观察目前社会保险体系的运行现状,未来至少可以在以下几个方面有所作为:一是经办管理数字化,将节省的管理成本转化为养老基金。依托中国信息化与数字技术优势,老年人的基础信息、养老保障的待遇资格确认与待遇发放完全有条件实现信息化、自动化、一体化处理,^②各级养老保险经办机构可以大幅度精简合并,经办人员、协办人员可以转移到其他公共服务领域。二是推动相关部门机构改革,优化社会保障管理职责划分。社会保险与社会福利的属性不同、职能不同,在组织管理体系上也有必要清晰界定职责。城乡居民基本养老保险从社会保险中剥离出去后,不再需要保险经办管理与精算业务,在职能管理上可以归属老年福利主管部门。不同于需要瞄准特定群体、开展收入核算与监督管理的低保制度,普惠制、全覆盖的老年福利在管理费用上可以大幅收缩。^③三是挖掘可利用的闲置公共资源补充养老金体系。城镇化进程中农民流向城市,农村农房和宅基地越来越多地处于闲置或半闲置状态,一些城市尤其是城郊房地产过度开发形成了一批“烂尾楼”、闲置产业园和土地等,这类闲置资源通过适当的方式盘活,可以将增值收益注入养老金体系,让全体居民分享国有和集体资产收益。

总之,一项制度改革的成败关键取决于内外两方面:一是理顺理论逻辑、抓住关键矛盾,二是破除利益壁垒、实施顶层设计。城乡居民基本养老保险制度的核心问题源于制度设计之初,混合了社会保险与社会福利的双重功能,制度惯性使得调整成本越来越大,一个可行的选择是将其纳入新时代社会保障体系整体改革方案之中。

作者单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所

责任编辑:牛泽东

^① 国家统计局《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

^② 封进《数字经济下的社会保险体系:机遇、挑战与改革》,《社会保障评论》2023 年第 5 期。

^③ 武玲玲、李佳航、周凤珍《农村社会养老:政府应该办“保险”还是办“福利”?》,《河北经贸大学学报》2014 年第 3 期。

