

城乡居民基本养老保险筹资机制运行现状及挑战

张胡前

西南民族大学公共管理学院，四川 成都

收稿日期：2024年7月3日；录用日期：2024年7月16日；发布日期：2024年8月21日

摘要

城乡居民基本养老保险是实现全体人民“老有所养”的兜底性养老保障制度，资金筹集是制度长期可持续运行的关键。在对城乡居民基本养老保险的演变历程及每一阶段的筹资情况进行系统梳理的基础上，本文着重对当前筹资机制运行现状进行分析。研究发现：首先，参保自愿性原则不利于扩大制度覆盖面；其次，各方主体筹资责任承担不合理导致基金稳定性不高；再次，城乡居民基本养老保险待遇水平偏低；最后，制度统筹层次低制约了基金使用效率。对此，本文围绕扩大制度覆盖面、协调各方主体筹资责任、改善养老金待遇以及提高制度统筹层次等方面，提出了相应的政策建议，以期完善城乡居民基本养老保险筹资机制。

关键词

城乡居民基本养老保险，筹集机制，现状，挑战

Current Situation and Challenges in the Operation of the Basic Pension Insurance Financing Mechanism for Urban and Rural Residents

Huqian Zhang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 3rd, 2024; accepted: Jul. 16th, 2024; published: Aug. 21st, 2024

Abstract

Basic old-age insurance for urban and rural residents is a bottom-up old-age protection system

文章引用：张胡前. 城乡居民基本养老保险筹资机制运行现状及挑战[J]. 现代管理, 2024, 14(8): 1856-1867.
DOI: 10.12677/mm.2024.148215

that realizes “a sense of security in old age” for all people, and fund-raising is the key to the long-term sustainable operation of the system. Based on a systematic review of the evolution of basic pension insurance for urban and rural residents and the financing situation in each period, this paper focuses on analyzing the current operation of the financing mechanism. It is found that: firstly, the principle of voluntary participation is not conducive to expanding the coverage of the system; secondly, the fund stability is not high due to the unreasonable financing responsibilities of the main parties; thirdly, the treatment level of the basic pension insurance for urban and rural residents is on the low side; and lastly, the low level of the system has constrained the efficiency of the fund utilization. In this regard, this paper puts forward corresponding policy recommendations centered on expanding the coverage of the system, coordinating the financing responsibilities of the main parties, improving the pension treatment, and raising the level of system integration, with a view to perfecting the financing mechanism of basic pension insurance for urban and rural residents.

Keywords

Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents, Funding Mechanism, Current Situation, Challenges

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

由于经济体制的转轨,我国农村居民和未就业的城镇居民一直被排除在社会基本养老保障体系之外,不仅损害了这部分居民的养老保障权益,同时也有悖于社会保障制度公平性[1]。自 2009 年以来,新型农村社会养老保险制度(后文简称为“新农保”)和城镇居民社会养老保险制度(后文简称为“城居保”)相继推出,初步探索了城乡居民养老保障的实现路径。2014 年,《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》正式颁布,明确提出要在全中国范围内建立统一的、面向所有城乡居民的社会基本养老保险[2],城乡居民基本养老保险制度(后文简称为简称“城乡保”)在整合“新农合”和“城居保”的基础上应运而生,至此,我国从制度上建立起了覆盖全民的基本养老保险体系。经过近十年的发展,城乡保制度覆盖范围不断扩大,现已发展成为世界上第一大基本养老保险。截至 2022 年,我国城乡保参保人数已达 5.49 亿,现行制度下,全民参保的目标基本实现。

制度的长期可持续运行离不开充足且稳定的资金保障。筹资机制作为城乡保制度运行的首要环节,也是制度的核心组成部分,不仅是政府社会治理的智慧结晶和公信力建设的关键,更事关亿万人民福祉和整个社会的稳定。城乡保作为我国兜底性的养老保险制度,肩负的使命意义重大,但其运行时间尚短,其筹资机制还存在着诸多调整与完善的空间。基于此,本文首先将对城乡居民养老保险的演变历程进行梳理,总结每一时期的相关经验与突出特征;其次,将从参保人数、筹资缴费和待遇水平三个角度对城乡保筹资机制的运行现状进行分析,并研判现阶段筹资机制所面临的挑战;最后,根据相关问题针对性地提出相应的政策建议以完善城乡保筹资机制。

2. 城乡保的演变历程及筹资机制情况

城乡保是在整合新型农村社会养老保险(后文简称为“新农保”)和城镇居民社会养老保险(后文简称

为“城居保”)的基础上建立的,回顾其发展历程,农村居民的养老保险经历了老农保再到新农保转变,而城居保则是在借鉴新农保的经验上建立的。本部分将对城乡保的演变历程进行系统梳理,厘清并分析城乡保筹资机制的发展脉络与演化特征。

(一) 老农保阶段

随着计划经济向市场经济的转轨,从20世纪80年代起,我国便开始探索建立农村社会养老保险制度,结合当时国情确定了“由点到面、逐步推进”的发展原则。1986年召开的“全国农村基层生活保障工作座谈会”明确指出将建立“农村基层社会保障制度”作为农村地区经济体制改革的重要任务,并明确了“由点到面、逐步推进”的发展原则,部分地区便开始了试点与探索工作。通过对前期的试点经验进行总结后,1992年《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》颁布实施[3],意味着农村社会养老保险制度(即“老农保”)在全国正式建立,这也是我国首次针对农村居民养老保险出台的正式文件。

这一时期,老农保按照“个人为主、集体为辅、政府予以适当支持”的原则进行资金筹集。20~60岁的农村居民(不含在校生)都可以参保缴费,缴费标准从2元到20元共计十个档次;经济效益较好的村集体或者乡镇企业可以利用集体积累或者利润对个人予以补助,因而作用十分有限;国家对个人参保给予补助的集体或企业提供税收优惠政策,除此之外并未划拨专门的财政款项予以支持。受各级政府的大力支持,老农保在全国范围内迅速推广普及,参保人数快速增加,基金规模不断扩大。1998年,老农保参保人数达8025万人,基金收入31.4亿元、基金支出5.5亿元,累计结余共计166.2亿元。由于集体补助的不充分、政府支持的不精准,老农保实质就是依靠农民个人缴费的自我保障。当时,国债和银行储蓄是个人缴费所形成的资金积累的主要,基金的保值增值能力偏弱,在面临经济波动所导致利率水平下降时,产生了严重的支付危机,基金面临巨大赤字风险,对老农保制度运行造成了巨大冲击。政府便不得不考虑降低个人账户资金的计息水平来化解危机,从而导致老农保待遇水平下滑,极大削弱了农民的参保热情,退保现象愈演愈烈,参保人数大幅减少。1998年后,老农保便一直处于停滞状态,1999年国务院正式叫停该制度。

曾经给无数人带来希望的老农保制度最终宣告破产,一方面是因为筹资责任划分的不合理,过于强调农民个人缴费义务,公共财政参与不足,导致制度本身缺乏社会保险的福利性;另外一方面,老农保基金缺乏合适的投资渠道,制度运营的稳定性易受利率波动影响。尽管这一阶段农村社会养老保险发展曲折,但总体上仍是有必要的重要探索。

(二) 新农保阶段

老农保被叫停后,农村居民一直缺乏适当的养老保险,许多农村家庭陷入养老困境。党的十六大后,全国范围内开启了新型农村社会养老保险试点工作。2009年,国务院正式颁发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(即“新农保”),决定将试点范围扩大至全国10%的县区,并提出了到2020年在全国范围内的实现制度全覆盖[4]。

与老农保相比,新农保在参保对象、筹资结构、基金管理、待遇支付等方面进行了调整与创新:

第一,参保对象。年满16周岁(不含在校生)的农村居民若未参加城镇职工基本养老保险便可以在户籍地自愿选择参加新农保。

第二,筹资结构。个人缴费、集体补助和政府补贴依旧是新农保的资金来源,但是具体筹资责任划分相较于老农保有明显的不同。首先,个人可在100元、200元、300元、400元以及500元共计5个缴费档次中自由选择;其次,经济条件较好的集体可通过村民大会决定具体的补助标准对本村参保人员予以补助;最后,地方政府依据个人选择的缴费档次予以相应补贴,多缴多补,同时规定最低补贴标准不低于每人30元/年。

第三,基金管理。个人、集体以及政府的所缴纳的费用全部划入参保人的个人账户当中,并成立专

门的机构负责资金的投资运营工作,参照央行每一年度公布的存款利率对账户资金计息。个人账户资金有了更加多元的收入来源,投资过程也更加科学、合理且透明,基金运营的稳定性大大提高。

第四,待遇支付。养老金待遇由个人账户养老金和基础养老金组成,其中个人账户储蓄额的高低决定个人账户养老金的水平,基础养老金的最低标准为每人 55 元/月,中央财政对西部地区的基础养老金予以全额支付,中央和地方平摊东部地区基础养老金。

新农保分别在“入口”和“出口”明确了地方和中央的财政责任,改变了过去单靠农民进行自我保障的局面,制度的保障水平显著提升,极大地激发了农民参保热情,截至 2012 年新农保参保人数达 3.3 亿人,部分地区参保率超 80%。

(三) 新农保和城居保并行时期

新农保的建立与发展填补了老农保停滞滞后所导致的我国农村社会养老保险的制度空白,有助于实现广大农村居民老有所养、老有所依。但在城镇地区,未就业的居民却依旧缺乏相应的养老保险,且这部分人群通常缺乏稳定的收入来源,往往都是社会中的弱势群体。为了提高基本养老保险的覆盖范围,切实解决城镇居民的养老保障问题。国务院于 2011 年颁发了《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(即“城居保”)[5],明确指出我国要在充分借鉴新农保的制度框架和实施经验的基础上,探索建立城镇居民社会养老保险制度。

城居保是借鉴新农保的制度框架的基础上建立的,二者许多方面基本保持一致,主要区别体现在参保对象和筹资结构上。

第一,参保对象。年满 16 周岁(不含在校生)的城镇居民若未参加城镇职工基本养老保险便可以在户籍地自愿选择参加城居保。

第二,筹资结构。个人缴费和政府补贴是城居保的主要资金来源。首先,相较于新农保,城居保的个人缴费档次更加多样,个人可以在每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元共计十个档次中自愿选择缴费标准;其次,地方政府对个人缴费予以补贴,多缴多补,最低补贴标准依旧是不低于每人 30 元/年;此外,鼓励其他社会组织对个人参保缴费提供经济支持。

城居保最突出的特点便是进一步强化了政府财政在公共领域的支出,推动政府履职内容向提供公共产品转变,契合服务型政府建设的意涵。城居保与此前设立的新农保、城镇职工基本养老保险共同构建起了我国完整的社会养老保险体系,虽然在待遇水平上仍然存在着身份差距、城乡差距,但是至少在制度安排上实现了对所有社会成员的全覆盖,使所有社会群体均可享受理念和内涵互通的养老保障。

(四) 统一的城乡保建立并发展时期

新农保和城居保陆续出台,使得农村居民和城镇居民都有了相应的养老保障,我国也逐渐构建起了完整的社会养老保险网。但是,两种制度之间相互割裂、缺乏互动,在制度设计上从未动摇城乡之间二元结构,有损社会制度的公平性原则;此外,在我国城镇化和工业化进程不断加快的背景下,相互割裂的制度设计也阻碍了人口的自由流动,不利于社会经济的协调发展。2014 年,国务院正式出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,明确提出要通过整合“新农合”和“城居保”在全国范围内建立统一的、面向所有城乡居民的社会基本养老保险[2],城乡居民基本养老保险制度应运而生。

城乡保基本保留了新农保和城居保的大部分制度安排,政府也加大了在社会保障领域投入,加大了对城乡保的“入口”和“出口”环节的补贴。

第一,参保对象。城乡保是在合并新农保和城居保基础上建立的,因此制度也覆盖了二者此前所保障的群体,即年满 16 周岁的城乡居民(除在校生外)若未参加城镇职工基本养老保险便可以参加在户籍地参加城乡保。

第二,筹资结构。城乡保基金的主要来源于参保人缴费、集体补助以及政府的补贴。参保人自愿决

定是否参保、自愿选择缴费档次，以年为单位缴纳保险费，个人缴费标准共划分了 12 个等级¹，各省级政府可以根据当地的实际情况适当地增加缴费档次，最高缴费不超过当地灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险的缴费金额，个人所缴的费用全部划入为其建立的个人账户；集体补助由基层群众自治组织召开会议决定具体的补助金额或者有能力的社区运用社区公益资金支付该费用；地方政府每年按照参保人的不同缴费等级予以不同的补贴，最低补贴标准不低于每人 30 元，对于缴费较高的应当适当提高补贴标准，年缴费达到 500 元及以上的，补贴标准不低于每人 60 元。

第三，待遇支付。参保人退休时领取的养老金待遇由个人账户养老金和基础养老金组成，个人账户养老金水平由个人账户的储蓄额决定，2014 年城乡保制度建立时，基础养老金的标准从每人 55 元/月提高至 70 元/月。

城乡保的建立，标志我国基本养老保障体系向打破“区域之间条块分割、城乡之间二元对立”的格局迈出了重要一步。制度相较于以前个人有了更多灵活选择的空间，可以满足不同层次人群养老保障需求，同时在明确各级政府的财政责任的基础上，政府对城乡保采取了“多缴多补”的支持政策，极大地提高了制度的保障水平，激发了城乡居民的参保热情。

3. 城乡保筹资机制运行现状及面临的挑战

(一) 城乡保险筹资机制运行现状

1) 参保人数情况

从总量上看，自 2014 年城乡保实施以来，参保人数持续增加、覆盖范围不断扩大。截至 2022 年，城乡保参保人数为 54,952 万人，较 2014 年的 50,170 万人增加了 4782 万人，增长率为 9.53%，年均增长率为 1.06%。其中 2018 年的增长人数最多，较上一年增加了 1137 万人，增幅达到 2.22%。这是因为当年基础养老金最低待遇标准，从每人 70 元/月上调至每人 88 元/月，进一步增强了人们对制度的信心，进一步激发了人们的参保积极性。从我国基本养老保险的参保情况变动来看，2014 年到 2022 年，基本养老保险的参保人数稳步提升，年均增幅为 2.83%，城职保参保人数增长最快，年均增幅为 4.99%，城乡保的参保人数基本保持小幅增长的态势，年均增幅为 1.15%。现阶段，城乡保依旧是我国参保人数最多的社会养老保险，但其对基本养老保险的参保贡献率却在逐年下滑，相应的城职保的参保贡献率则在稳步提升。见表 1。

Table 1. Changes in the number of participants in basic old-age insurance, urban employment insurance and urban-rural insurance, 2014~2022

表 1. 2014~2022 年基本养老保险、城职保和城乡保参保人数变动情况

时间	基本养老保险参保人数 (万人)	较前年 增长率	城职保 参保人数 (万人)	较前年 增长率	城乡保 参保人数 (万人)	较前年 增长率	城乡保参保 贡献率 ²
2014	84,232	—	34,124	—	50,170	—	59.56%
2015	85,833	1.90%	35,361	3.63%	50,472	0.73%	58.80%
2016	88,777	3.43%	37,930	7.27%	50,847	0.74%	57.27%
2017	91,548	3.12%	40,293	6.23%	51,255	0.80%	55.99%
2018	94,293	3.00%	41,902	3.99%	52,392	2.22%	55.56%
2019	96,754	2.61%	43,488	3.79%	53,266	1.67%	55.05%

¹城乡保缴费标准由低到高分别为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元共计 12 个档次。

²城乡保参保贡献率 = 城乡保参保人数 ÷ 基本养老保险参保人数。

续表

2020	99,865	3.22%	45,621	4.90%	54,244	1.84%	54.32%
2021	102,871	3.01%	48,074	5.38%	54,797	1.02%	53.27%
2022	105,307	2.37%	50,355	4.74%	54,952	0.28%	52.18%

数据来源：《人力资源与社会保障事业发展统计公报》(2014~2022 年)。

此前，鲁全(2022)便指出随着我国城镇化进程不断加快，正规就业人群规模不断扩大，将会有越来越多人加入城职保，而城乡保的参保者则会减少[6]。2014~2022 年我国城镇化率从 54.77%提高至 65.22%，而城乡保参保贡献率则从 59.56%下降至 52.18%。虽然从参保规模来看，居民养老保险仍然是我国主体性的养老金制度，伴随着城镇化率的提高，城居保参保人数的相对比例在逐步下降，这基本符合我国城镇化和基本养老保险体系发展的规律和总体趋势。

2) 筹资缴费情况

从基金收支的整体上来看，随着城乡保各项制度日臻完善，参保人数不断增加，城乡居民养老保险基金的收入与支出规模都明显扩大，基金结余逐年增加。从 2014 年到 2022 年，基金收入从 2310 亿元增长至 5609 亿元，增长了 3299 亿元，增加了 1.43 倍；基金支出从 1571 亿元增长至 4044 亿元，增长了 2473 亿元，增加了 1.57 倍；基金结余从 3845 亿元增长至 12,962 亿元，增长了 9117 亿元，增加了 2.37 倍。2015 年基金收入与基金支出增长最快，分别达到 23.59%、34.75%；2016 年基金收入与基金支出增速最低，仅为 2.73%和 1.56%；二者增速波动较大。利用马广博、赵丽江(2015)提出的评价方法，城乡保历年的基金收支比(即当年基金收入与基金支出的比值)始终大于 1，说明城乡保的财务可持续性尚处于良好的水平[7]。从发展趋势来看，2014~2002 年，基金收入平均增速为 11.92%、基金支出平均增速为 12.95%，收入的平均增速略低于支出的平均增速，现在基金收支比尚且大于 1，但是城乡保参保人数缓慢增长的态势将会影响基金收入，老龄化背景下未来待遇领取人数将快速增加，城乡保基金未来面临着不小的收支压力。见表 2。

Table 2. Revenues, Expenditures, balances and changes in revenue to expenditure ratio of the urban and rural insurance fund, 2014~2022

表 2. 2014~2022 年城乡保基金收入、支出、结余及收支比变动情况

年份	基金收入 (亿元)	较前年 增长率	基金支出 (亿元)	较前年 增长率	累计结余 (亿元)	较前年 增长率	基金收支比
2014	2310	—	1571	—	3845	—	1.47
2015	2855	23.59%	2117	34.75%	4592	19.43%	1.35
2016	2933	2.73%	2150	1.56%	5385	17.27%	1.36
2017	3304	12.65%	2372	10.33%	6318	17.33%	1.39
2018	3838	16.16%	2906	22.51%	7250	14.75%	1.32
2019	4107	7.01%	3114	7.16%	8249	13.78%	1.32
2020	4853	18.16%	3355	7.74%	9759	18.31%	1.45
2021	5339	10.01%	3715	10.73%	11,396	16.77%	1.44
2022	5609	5.06%	4044	8.86%	12,962	13.74%	1.39

数据来源：《人力资源与社会保障事业发展统计公报》(2014~2022 年)。

按照规定个人缴费、政府补贴和集体补贴是城乡保基金的三大收入来源，但是在实际运作过程中个人缴费与政府补贴贡献了绝大多数的基金收入。从收入结构来看，2014~2021 年，财政补贴和个人缴费贡献了超过 90% 的基金收入；其中财政补贴一直以来是城乡保基金最重要的收入来源，对基金收入的年均贡献率为 69.82%；个人缴费虽然也是一大重要收入来源，但其对基金收入的贡献率一直未超过三成；集体补助的具体金额因缺乏更多相关资料只搜集到 2018~2021 年的相关数据，但也能够反映出在城乡保筹资过程中集体补助发挥的作用微乎其微。见表 3。

Table 3. Revenue composition of the urban and rural insurance fund, 2014~2021
表 3. 2014~2021 年城乡保基金收入构成情况

时间	基金收入 (亿元)	财政补贴 (亿元)	个人缴费 (亿元)	集体补助 (亿元)	财政补贴对 基金收入的 贡献率 ³	个人缴费对 基金收入的 贡献率 ⁴	集体补助对 基金收入的 贡献率 ⁵
2014	2310	1569	648	—	67.92%	28.05%	—
2015	2855	2044	708	—	71.59%	24.80%	—
2016	2933	2092	737	—	71.33%	25.13%	—
2017	3304	2319	830	—	70.19%	25.12%	—
2018	3838	2776	881	8.85	72.33%	22.95%	0.23%
2019	4107	2881	1000	9.1	70.15%	24.35%	0.22%
2020	4853	3155	1262	10.77	65.01%	26.00%	0.22%
2021	5339	3311	1563	13.54	62.02%	29.28%	0.25%

数据来源：《财政部关于 2014~2017 年全国社会保险基金决算的说明》《中国财政年鉴 2018~2021》《2014~2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

在筹资安排上，个人缴费和财政补贴存在着较强的关联性，即个人所选择的缴费档次越高、缴纳的保费越多，相应的政府补贴也就越多。2014~2021 年，城乡保人均缴费水平稳步提升从 190.53 元上升至 407.74 元，年均增长率 12%，与此同时，人均财政补贴保持着年均 11% 的增长率，从 438.34 元增长至 863.75 元，二者增速基本一致，但是人均财政补贴依旧明显高于人均缴费，公共财政发挥着较强的缴费激励作用和制度兜底作用。在个人缴费环节，城乡保划定了若干缴费档次供参保人选择，以满足不同层次的养老需求。随着我国经济发展，居民收入水平不断提高，参保者人均缴费水平有所提升，但以历年农村居民人均可支配收入为缴费基数换算出城乡保的缴费率仅从 1.82% 上升至 2.15%，远远低于城职保 8% 的个人缴费率，过低的实际缴费水平将给筹资机制的可持续运行带来隐患。见表 4。

Table 4. Per capita urban and rural insurance contributions, per capita financial subsidies, per capita rural income and actual rates, 2014~2021
表 4. 2014~2021 年城乡保人均缴费、人均财政补贴、农村居民人均收入和实际费率情况

时间	人均缴费(元)	增长率	人均财政补贴(元)	增长率	农村居民 人均可支配收入(元)	实际 缴费率
2014	190.53	—	438.34	—	10,489	1.82%

³ 财政补贴对基金基金收入的贡献率 = 财政补贴 ÷ 基金基金收入。

⁴ 个人缴费对基金基金收入的贡献率 = 个人缴费 ÷ 基金基金收入。

⁵ 集体补助对基金基金收入的贡献率 = 个人缴费 ÷ 基金基金收入。

续表

2015	198.47	4.17%	573.00	30.72%	11,422	1.74%
2016	207.16	4.37%	588.02	2.62%	12,363	1.68%
2017	232.77	12.37%	650.36	10.60%	13,432	1.73%
2018	241.41	3.71%	760.67	16.96%	14,617	1.65%
2019	268.57	11.25%	773.76	1.72%	16,021	1.68%
2020	330.57	23.09%	826.44	6.81%	17,131	1.93%
2021	407.74	23.34%	863.75	4.51%	18,931	2.15%

数据来源：由作者利用《中国财政年鉴》(2018~2021 年)《人力资源与社会保障事业发展统计公报》(2014~2021 年)计算得出。

3) 待遇支付

随着我国经济的发展，养老金待遇不断改善，保障水平不断提高。从 2014 年到 2022 年，城乡保的养老金待遇由 91.5 元/月上涨至 204.7 元/月，增长了 1.24 倍。其中，2015 年增幅最大，达到 30.32%；2016 年出现负增长趋势，养老金待遇小幅回落；另外一个增长高峰出现在 2018 年，增长率为 20.20%；2017 年、2019 年、2020 年、2021 年和 2022 年增长幅度变化不大，总体态势基本稳定。这段时间内，城乡保的待遇维持了年均 10.96% 的增长率，这种情况与基础养老金最低标准的变化密切相关。见表 5。自 2014 年新农保和城居保合并为城乡保以来，中央政府适时地根据经济发展水平和物价情况调整基础养老金最低标准，2014 年城乡保建立时基础养老金最低标准为 70 元/月，到 2022 年增加到 98 元/月⁶。

Table 5. Changes in urban and rural insurance pension benefits, 2014~2022

表 5. 2014~2022 年城乡保养老金待遇变动情况

年份	待遇水平(元/月) ⁷	增长率
2014	91.47	—
2015	119.20	30.32%
2016	117.23	-1.65%
2017	126.73	8.10%
2018	152.33	20.20%
2019	161.86	6.26%
2020	174.00	7.50%
2021	190.95	9.74%
2022	204.69	7.20%

数据来源：由作者利用《人力资源与社会保障事业发展统计公报》(2014~2022 年)相关数据计算得出。

尽管我国城乡居民养老金待遇一直保持上涨的趋势，但是待遇水平一直处于较低水平，无法为退休人员提供有效的养老保障。2022 年，农村居民人均消费支出为 16,632 元，其中食品、服装和住房等生活基本需求方面的支出共计 9852 元，当年参加城乡保的退休人员平均可领取养老金待遇为 2456.3 元，难

⁶2014 年至 2022 年城乡保基础养老金最低标准历次调整：2014 年上调至 70 元/月，2018 年上调至 88 元/月，2020 年上调至 93 元/月，2022 年上调至 98 元/月。

⁷待遇水平 = 当年基金支出 ÷ 当年待遇领取人数 ÷ 12。

以实现保障基本生活水平的目标。此外，当年我国城市和农村平均最低生活保障水平为 722 元/月和 542 元/月，而城乡保的平均待遇仅为 204.7 元/月，甚至低于农村最低生活保障标准的一半。

由于我国沿海与内陆、东部与西部之间的经济发展不平衡，各地区的养老金待遇存在较大差距。2021 年全国城乡养老金待遇平均水平为 190.9 元/月，仅有 13 个地区养老金超过该水平，上海城乡养老金人均待遇处于首位，为 1446 元/月，贵州城乡养老金人均待遇排名处于末位，为 129.2 元/月。从整体上看，东部经济发达地区的城乡保的养老金待遇优于西部地区，同时各地之间的城乡养老金待遇悬殊，既加剧了地方之间的养老保障体系割裂状态，也违背了制度的公平性初衷。见表 6。

Table 6. 2021 Basic pension insurance benefits for urban and rural residents in 31 provincial-level regions nationwide
表 6. 2021 全国 31 个省级地区城乡居民基本养老保险待遇情况

序号	地区	城乡保人均待遇 (元/月)	序号	地区	城乡保人均待遇 (元/月)
1	上海	1446.0	17	重庆	173.0
2	北京	951.7	18	江西	165.0
3	天津	503.7	19	黑龙江	164.6
4	浙江	377.6	20	陕西	158.5
5	江苏	303.7	21	湖北	154.9
6	广东	254.8	22	云南	153.1
7	青海	252.9	23	辽宁	152.8
8	西藏	238.4	24	湖南	149.7
9	宁夏	237.8	25	广西	146.8
10	海南	234.8	26	甘肃	145.8
11	内蒙古	214.3	27	山西	143.9
12	山东	203.7	28	安徽	143.4
13	新疆	198.5	29	河北	132.4
14	全国	190.9	30	吉林	129.5
15	福建	175.3	31	河南	129.2
16	四川	175.1			

数据来源：由作者利用《中国统计年鉴》(2022 年)相关数据计算得出。

(二) 城乡保筹资机制面临的挑战

1) 自愿性原则不利于扩大制度覆盖面

实现“全民参保”是我国建立并发展城乡保最根本的目标之一。现阶段，城市化和工业化逐渐加快，城镇就业的规模不断扩大，带动城职保的参保率迅速提高，间接减少了城乡保的潜在保障对象，但是城乡保所实行的自愿原则对提高参保率起着一定负面作用。第一，在参保环节，城乡保实行自愿原则，城乡居民可以根据自己的实际情况决定是否参保，但是由于制度存续时间尚短，民众对其的认知不足或对待遇水平不满意，民众的参保积极性不高；第二，在缴费档次上，城乡保较新农保和城居保有更多的缴费选择，并依旧保留了参保人自由选择缴费标准的权利。虽然缴费档次更加丰富，参保人拥有了更多的选择空间，但是城乡保的主要参保对象的收入水平不高、缴费能力不足，加之城乡养老金待遇水平不

高，无法维持退休后基本生活需求。在考虑当下负担和未来收益后，他们便更倾向于选择较低档次参保甚至退保或不参保。

2) 各方主体筹资责任承担不合理导致城乡保基金稳定性不高

2014~2022 年城乡保基金结余规模从 3845 亿元增长至 12,962 亿元，增长了 2.37 倍，但是这段时间内城乡保的基金收入增速明显放缓，占基本养老保险基金收入比重一直维持较低水平，基金面临着潜在的财务风险。从筹资安排来看，城乡保基金的资金来源本应由个人缴费、政府补贴以及集体补贴构成，但是在实际运作中却表现出个人缴费贡献不足、政府财政补贴负担大的问题、集体补贴微乎其微的问题，对基金的稳定性构成挑战。

第一，个人缴费贡献不足。城乡保针对参保者采用的是定额缴费的方式。这种方式虽然简单易懂、易于操作，但是缺乏灵活调整的余地，不能形成与经济发展水平相适应的费率调整机制[8]。居民由于对政策缺乏认知以及自身收入不高，往往也倾向于选择低档次的缴费标准。此外，目前我国居民人均预期寿命为 78.2 岁，按照 60 岁退休计算，城乡居民退休时便可以领取 18.2 年的养老金待遇，但是城乡保的最低缴费年限为 15 年，在现实中多数参保人由于对制度的不了解，选择只缴费 15 年的情况普遍存在。较长的待遇给付周期与较短的缴费期限的矛盾，加剧了基金的安全风险。

第二，政府财政补贴负担大。2021 年政府对城乡保补贴 3310.51 亿元，占当年基金总收入的 62%。据测算，2025 年公共财政将需要对城乡保补贴的金额为 5917 亿元，2030 年为 12,896 亿元[9]。一直以来，基础养老金保持稳步增长的态势是政府不断加大财政投入的结果，虽然对于改善参保对象的生活水平具有重大贡献，但也加重了地方财政的压力[10]。在经济增速放缓、下行压力加大的大背景下，公共财政能力下滑趋势明显，将影响政府在城乡保领域的投入。

第三，集体补助有名无实。目前，个人缴费与财政补贴对基金收入的贡献率达九成，集体补助仅仅发挥了非常微弱的作用。造成这种情况，一方面是因为国家虽然规定了有条件的村集体和社区应当对参保人缴费予以补贴，但是并未规定具体补贴数额或者出台相关的操作办法，是否补贴、补贴多少全由集体决定；另外一方面，我国集体经济逐渐式微，仅有少数的集体具备资金能力实现缴费补贴，绝大多数已无力承担缴费责任。

3) 城乡保养老金待遇水平偏低

城乡保养老金待遇由个人账户养老金和基础养老金构成，经过多年发展待遇水平有所提升，保障水平不断提高，参保群体的幸福感和公平感显著增强[11]。然而与城职保以及最低生活保障相比，其待遇水平依旧非常落后。主要有以下原因导致：第一，个人账户养老金水平低。根据城乡保待遇计发办法，个人账户养老金等于退休时个人账户的余额除以 139 个月的计发系数。由于制度设计缺陷、对传统养老方式的依赖以及从众心理等因素，参保人倾向于选择最低的缴费标准参保[12]，个人账户积累的账户资产往往不高，所计发的养老金水平偏低；第二，基础养老金调整机制不完善。自城乡保建立以来中央政府根据经济情况和物价水平，多次调整了基础养老金的最低标准，各地可以结合自身实际情况确定具体标准。但是，在这一过程中地方政府并未就出台具体的调整规定和翔实的操作方法，也主要考虑的是地方经济发展目标和财政支付能力，未建立与物价和收入变动挂钩的调节机制。

4) 制度统筹层次低制约了基金使用效率

城乡保整合了新农保和城居保，将县级统筹的层次提升至市级统筹，但距离实现基本养老保险体系全国统筹的目标，任重而道远。从实际运作过程来看，属地管理的瓶颈衍生出了基金统筹层次低的问题，不利于充分资金的效用与价值。具体有如下表现：第一，碎片化状态的制度安排使得各地基金无法实现集中积累，不利于进行统一的投资运作，影响了基金的保值增值能力；第二，过低的统筹层次，阻碍了资金在各地之间自由流动，无法有效发挥“互助共济”功能，造成了地区之间甚至地区内部待遇悬殊，

突出表现为经济发达地区或省会城市的城乡养老待遇更为丰厚[13],破坏制度公平性;第三,由于统筹层次的限制,各地具体业务规定和流程办法差别明显,增加了社会保障业务经办和管理的成本,形成不必要的资源浪费。

4. 优化城乡筹资机制的对策

(一) 扩大制度覆盖面,提高参保率

随着我国城镇化和工业化进程加快,创造了大量的就业岗位,进而扩大了基本养老保险的覆盖范围。目前,我国基本养老保险体系已经覆盖了近 10 亿人,但是依旧有相当数量的城乡居民不具有任何基本养老保险。城乡居民养老保险作为一项保障实现“全民参保”目标的基础制度,应当积极扩大制度覆盖范围,吸引更多的人尤其是年轻群体参保。从短期来看,提高参保率有助于增加基金的收入,扩大当年基金结余[14]。因此,应当加大政策的宣传力度,也可以选拔优秀人员深入基层,详细回答群众的疑问、破除民众的误解,做好最后一公里服务,增强民众的参保意识,鼓励未参保人员积极参保,逐步将所有非正式就业的居民逐步纳入保障范围内,提高参保率进而增加基金收入。

(二) 调整筹资缴费安排,协调各方责任负担

城乡保所保障的对象是收入水平不高、缴费能力不强的群体,因此在参保缴费环节更加突出“自愿原则”,参保人可以自主决定是否参保以及选择相应的缴费档次,就低缴费、就短缴费的情况普遍存在。应当对缴费机制进行如下调整:第一,统筹城乡居民实现收入与基本生活保障目标,制定合理的缴费基数,将多档次的定额缴费转变为比例筹资[15],同时应当注重宣传,引导居民理性制订养老计划,鼓励高档次的缴费;第二,根据我国人口老龄化的发展态势和人口预期寿命的变化趋势,适当调整最低缴费年限,降低长寿风险对制度财务安全的影响;第三,转变现有财政补贴方式,创新养老金入口缴费按比例补贴,建立与缴费年限关联的基础养老金增发机制,补贴额度阶梯式的递增,重点突出“多缴多得、长缴多得”,激发群众的参保热情。第四,应当积极拓宽筹资渠道,鼓励企业和社会公益为个人缴费提供资助,并出台相关税收优惠办法,激发参与主体的积极性。

(三) 改善养老金待遇水平

城乡保养老金待遇由个人账户养老金和基础养老金构成两部分组成,因此要提高城乡保的养老金待遇应重点提高个人账户资金积累和完善基础养老金调整机制。第一,夯实个人账户资金来源。除了继续强化公共财政的“民生属性”以外,加大政府在民生领域的投入,不断优化对城乡保的补贴方式和结构以外。也应当引导有条件的城乡居民早参保、多缴费,增强自我保障的意识,合理规划养老计划,不断充实个人账户储蓄。此外,应当鼓励经济效益好的集体或社区,建立相应的公益基金,支持辖区居民参保缴费。第二,建立瞄准经济发展情况和物价水平的调整指数,按照精算平衡原则完善基础养老金动态调整机制,以实现保基本的目标,确保待遇增长符合预期水平,促进经济发展成果由全民共享。同时,完善的待遇调整机制不仅能够调动城乡居民的参保积极性,而且增强政府的公信力和群众对城乡保制度的信心。

(四) 逐步提高制度统筹层次

城乡保的建立,标志我国基本养老保险体系向打破“区域之间条块分割、城乡之间二元对立”的格局迈出了重要一步[16]。当前,城乡保已基本实现了制度覆盖下应保尽保,但地区间以及各区域内部,城乡保制度的相关具体细则和实际运行成效却大相径庭,造成了严重的制度鸿沟和分配差异,违背了建制初衷。城乡保的建立与发展应当坚持政府主导,形成一种自上而下的统筹治理理念和改革机制,逐步完善其制度内容和服务模式。我国东西部之间、城乡之间差距经济发展水平差距大,提高制度的统筹层次应当遵循稳步推进的原则,可选取经济较发达地区作为试点区域效仿城职保实施统一制度、统一筹资标

准、统一经办管理、统一调剂基金的办法,逐步提高统筹层次,以实现省级统筹为阶段性目标,总结推广试点经验,稳步扩大试点范围,保证全国统筹目标保质保量完成。

参考文献

- [1] 海龙. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向[J]. 中州学刊, 2021(4): 71-77.
- [2] 国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见[Z/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-02/26/content_8656.htm, 2014-02-26.
- [3] 民政部关于印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》的通知[Z/OL].
https://www.gov.cn/govweb/banshi/2005-08/04/content_20283.htm, 2005-08-04.
- [4] 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见[Z/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2009-09/04/content_7280.htm, 2009-09-04.
- [5] 国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见[Z/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/13/content_7241.htm, 2011-06-13.
- [6] 鲁全. 居民养老保险: 参保主体、筹资与待遇水平[J]. 社会保障评论, 2020, 4(1): 19-34.
- [7] 马广博, 赵丽江. 我国企业职工基本养老保险可持续性及其影响因素研究——基于省级面板数据[J]. 经济经纬, 2015, 32(4): 155-160.
- [8] 朱莉莉, 褚福灵. 建立以“保基本”为目标的城乡居民基本养老保险筹资增长机制研究[J]. 当代经济管理, 2016, 38(2): 80-86.
- [9] 张开云, 徐强, 马颖颖. 城乡居民基本养老保险制度: 运行风险与消解路径[J]. 贵州社会科学, 2021(2): 61-69.
- [10] 石晨曦. 城乡居民基本养老保险隐性财政负担——基于长寿风险背景下的精算分析[J]. 兰州学刊, 2018(12): 196-208.
- [11] 郑晓冬, 方向明. 社会养老保险与农村老年人主观福利[J]. 财经研究, 2018, 44(9): 80-94.
- [12] 刘昌平, 刘威. 公共财政视角下城乡居民基本养老保险最优缴费档次研究[J]. 社会保障研究, 2019(3): 12-24.
- [13] 刘海英. 城乡居民基本养老保险的财政激励机制研究——基于效率与公平双重价值目标的考量[J]. 兰州学刊, 2016(2): 144-152.
- [14] 封铁英, 李梦伊. 新型农村社会养老保险基金收支平衡模拟与预测——基于制度风险参数优化的视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 100-110+127-128.
- [15] 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[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2023, 47(1): 106-117.
- [16] 谢贞发, 杨思雨. 城乡居民基本养老保险一体化改革对居民主观福利的影响——基于CHARLS数据的实证分析[J]. 中国人口科学, 2022(6): 85-96+127-128.