

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 105-20200827

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张盈华、于萌撰写的《城乡居民基础养老金最低标准调整机制与方案——基于充足、公平和可负担的综合分析》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

城乡居民基础养老金最低标准调整机制与方案 ——基于充足、公平和可负担的综合分析

张盈华

中国社科院社会发展战略研究院

于萌

郑州市社会保险局

【摘要】城乡居民基本养老保险制度建立 10 年来，基础养老金最低标准未形成常态化调整，还不能有效抵御贫困风险，领取待遇的老年居民未能同步分享经济增长成果。2018 年《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》提出，要适时提出基础养老金最低标准的调整方案，其建议的基本原则可归纳为稳定充足性、群体公平性和财政可负担。据此，文章选择消费物价指数、职工基本养老金增长率和农村居民人均可支配收入增长率作为参数，分“跟从国家贫困线趋势”和“跟从老年基本消费线趋势”两个方

案对参数系数做了估值，提出了两个方案的基础养老金最低标准调整机制。对比发现，经调整后的基础养老金最低标准增长更稳定，且中央财政补助的负担变化不大。进一步，对调整机制会随政策环境变化而变化做了说明。最后，本文提出尽快明确基础养老金待遇调整基本原则和强化中央财政对补助责任的政策建议。

【关键词】城乡居民基本养老险；基础养老金；最低标准；调整机制；中央财政补助

城乡居民基础养老金最低标准是中央财政负担的老年福利，其属性是普惠的、非排他的“公共品”。2018年3月，人力资源社会保障部（后文简称“人社部”）和财政部联合印发《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》（以下简称“《意见》”），要“适时提出城乡居民全国基础养老金最低标准调整方案”，提出了这一“公共品”公平、适度、长期供给的问题。本文从保障充足性、群体公平性和政府可负担三个维度，探讨城乡居民基础养老金最低标准的调整机制（以下简称“调整机制”）。

一、引言

2009年新型农村社会养老保险试点、2011年城镇居民社会养老保险试点建立，到2014年建立统一的城乡居民基本养老保险，经过10年发展，城乡居民基本养老保险制度框架已定型。在这项制度中，中央财政承担基础养老金最低标准之责，但始终未形成常态化和正常化的调整机制，这既影响参保人对养老金的预期，也不利于各级政府预测财政的长期负担。近年来，学界对城乡居民基础养老金的确定和调整给予越来越多关注，很多研究的背后都有调整机制的假设。根据研究视角的不同，这些研究大致分为以下两类。

一类是从强调消费保障和分享经济成果的视角出发，将基础养老金跟从物价上涨率、经济增长率（GDP增长率）、居民人均收入增长率等指标调整。例如，李文军（2018）认为，为了确保基础养老金不低于居民收入消费差的25%，调整机制应是100%的物价上涨率+50%的经济增长率+50%的居民人均收入增长率。但也有研究显示，单纯以物价指数和经济增长率为依据调整养老金，结果造成了日本养老保险制度承受支付压力。因此，养老金的调整要有“天花板”，尤其是以

财政兜底的基础养老金，不能不考虑财政负担的长期性。

另一类是从老年基本生活需要和财政负担能力的综合视角出发，在考虑消费保障的同时，引入财政可负担的约束条件。边恕（2016）用热量支出法计算老年人的食品消费需求，以此确定基础养老金标准，其采用的基础养老金调整系数是所选类别的食品消费增长率；卢昱昕等（2013）运用目标替代率盯住法，将城乡居民养老金（基础养老金和个人账户养老金）盯住最低生活保障水平或人均食品支出水平，按低保标准或人均食品支出变化与个人账户积累额的变化等因素进行动态调整；景鹏等（2018）综合居民养老需求和基金收支平衡两因素，测算出农村居民基础养老金的合意替代率是 23%~30.5%，其背后的待遇调整机制是跟从农村居民人均纯收入的增长率。

应该说，上述研究各有道理，但结论莫衷一是，其根源在于对城乡居民基础养老金待遇标准的定位不同。如何建立城乡居民基础养老金最低标准的调整机制，目前没有直接研究，《意见》提出“统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动和职工基本养老保险等其他社会保障标准调整情况”，实际上给出了决策部门认可的三个参数，即居民收入增长率、物价上涨率、城镇职工基本养老金增长率，同时将中央财政长期可负担作为约束条件。

二、十年来调整机制面临的主要问题

（一）未形成常态化调整

自 2009 年新型农村社会养老保险制度试点以来，十年间基础养老金最低标准的调整只发生过两次，一次是 2015 年由 55 元/月提高至 70 元/月，另一次是 2018 年由 70 元/月提高至 88 元/月，这与同期城镇职工基本养老金对比鲜明，后者自 2005 年以来每年都有向社会公布的最低调整幅度，其中 2005—2015 年每年调整 10%，2016—2018 年各年分别调整 6.5%、5.5%和 5%，2019 年维持 5%的调整幅度。

从绝对数看，2009—2018 年城乡居民基础养老金的最低标准从 55 元/月提高至 88 元/月，增长 60%，国家贫困线标准由 2300 元/年提高至 3535 元/年，上升 54%，基础养老金最低标准的增长幅度大于贫困线上升幅度，预防老年贫困的功能似有提升。

但是，贫困线标准是按年调整的，基础养老金最低标准的调整未与之形成联动，预防老年贫困的作用在时间分布上极不均匀。2010年，基础养老金最低标准相当于国家贫困线的29%，2011—2014年连续下降，2014年降为24%，2015年第一次上调基础养老金后回升至28%，2016—2017年再度下降，到2017年降为25%，2018年第二次上调基础养老金后回升至30%。可见，基础养老金最低标准没有稳定、持续、常态化的调整机制。

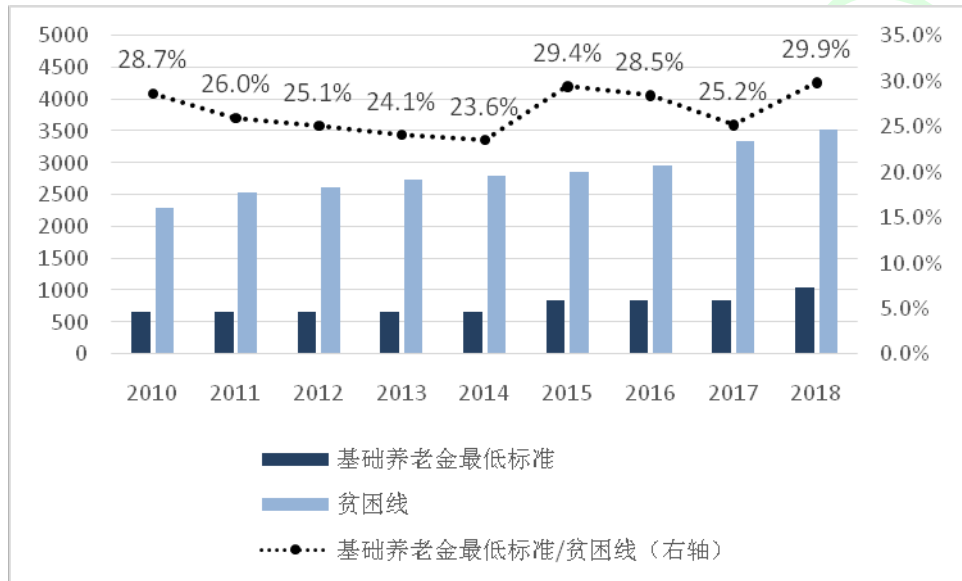


图1 城乡居民基础养老金最低标准与贫困线标准的比较（2010-2018年）（元/年）

数据来源：人力资源和社会保障部公布的基础养老金最低标准，国家统计局《中国农村贫困监测报告》公布的历年农村贫困标准。作者绘制

如果让基础养老金最低标准“锚住”国家贫困线的30%，那么2010—2018年基础养老金每月的最低标准分别是58元、63元、66元、68元、70元、71元、74元、83元和88元，这是连续的、阶梯式的上调。逐年调整后，2010—2018年中央财政补贴城乡居民基础养老金合计应是7725亿元，比实际支出多827亿元¹。换句话说，若9年里中央财政多补贴827亿元，就可以换得基础养老金最低标准的按年调整，并锚定在30%国家贫困线水平上。遗憾的是，现实的调整时断时续，“基础养老金最低标准/贫困线标准”忽高忽低，基础养老金的保障机制不稳定。

（二）不能有效抵御贫困风险

城乡居民的收入包括劳动性收入、经营性收入、财产性收入和转移净收入。

¹各省领取待遇的实际人数和东部地区补贴一半、中西部地区全额补贴的方式计算。

理论上，老年人已经离开劳动力市场，属于“纯消费”群体，前两项收入可视做是零，保障老年居民基本生活主要依靠后两项收入，一是个人从积蓄、房屋或土地租赁以及金融产品等获得的财产性收入，二是子女提供或政府提供的转移净收入。城乡居民养老金是政府转移性收入，旨在保障非就业居民在年老时的基本生活，其中，基础养老金最低标准是要“兜住”老年居民的最低消费。

自 2009 年以来，这项制度始终面临两个风险：一个风险是“基础养老金最低标准与农村居民人均三项支出的比值”持续下降，这里的“三项支出”是国家统计局统计类目里的“食品烟酒消费”、“生活用品及服务消费”和“医疗保健消费”¹，可看做是老年人的基本消费项目。2009—2018 年“基础养老金最低标准与农村居民人均三项支出的比值”由 31% 降至 18.8%，说明基础养老金越来越无法支撑老年居民的基本消费；更严重的一个风险是“基础养老金最低标准与农村居民人均医疗保健支出的比值”迅速下降，医疗保健消费是老年人最主要的支出项目，其在老年人消费支出中的占比大大高于年轻人，而 2009—2018 年“基础养老金最低标准与农村居民人均医疗保健支出的比值”从 230% 降至 85%，基础养老金抵御因病致贫的能力迅速减弱。

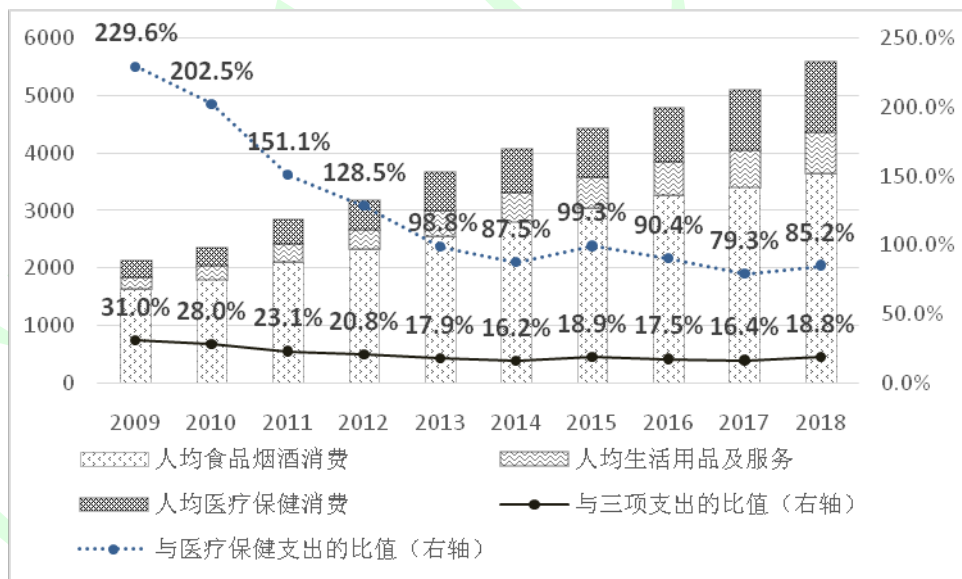


图 2 两个比值的变化 (2010-2018 年 元)

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2019》[EB/OL].[2020-03-19], <http://data.stats.gov.cn>。作者绘制

(三) 未能同步分享经济增长成果

城乡居民人均收入的提高是分享经济增长成果的重要表现。2010—2018 年，

¹计算采用的是国家统计局年度数据，因统计口径发生变化，2009-2012 年使用的是“食品”、“家庭设备及用品”和“医疗保健”这三项。

我国国内生产总值（GDP）、人均 GDP 分别增长了 118%和 110%，城镇居民和农村居民的人均可支配收入分别增长了 109%和 133%，农村居民人均可支配收入增幅更大，说明其分享更多的经济增长成果。但是，同期基础养老金的最低标准仅提高了 60%，不仅远低于城乡居民可支配收入的增速，也远低于 GDP 和人均 GDP 的增速，城乡老年居民没能同步分享经济增长成果。

不仅如此，中央财政对城乡老年居民和城镇退休职工的养老金补助也有很大差别。中央财政向城乡居民养老金提供补助，其目的是为全国老年居民提供统一的最低消费保障，从实际情况看，其保障度大致是国家贫困线的 30%，而中央向地方城镇职工基本养老保险基金转移支付，目的是用于提高机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准。中央财政对这两项制度的人均补助每年都有数倍的差距，弥合二者之间的差距并不现实，当前可做的是，应保证二者之间同步增长，甚至对城乡居民的补助增长更快一些，以求缩小与城镇职工财政补助之间的鸿沟。但事实是，2010-2018 年，城乡老年居民获得的中央财政补贴¹从人均 44 元/月增加到 67 元/月，涨幅 53%，同期城镇退休职工获得的中央财政转移支付从人均 252 元/月增至 471 元/月，涨幅 86%，城乡老年居民获得的中央财政补助明显慢于城镇退休职工。

表 1 基础养老金最低标准增速与经济、收入增速的对比（2010 年和 2018 年）

	GDP /（亿元）	人均 GDP /（元/年）	居民人均可支配收入/（元/年）		基础养老金最低标准/（元/月）	人均中央财政补助 [*] /（元/月）	
			农村	城镇		城乡老年居民	城镇退休职工
2010	412119.3	30734	6272.4	18779.1	55	44	252
2018	900309.5	64521	14617	39251	80	67	471
增幅	118%	110%	133%	109%	60%	53%	87%

注：^{*}城乡老年居民人均中央财政补助=最低标准×（中西部领取待遇人数+1/2×东部领取待遇人数）/领取待遇总人数，城镇退休职工人均中央财政补助=中央对地方基本养老金转移支付/离退休人数。因财政部没有公开 2010 年中央对地方基本养老金转移支付数额，2010 年使用“财政对基本养老保险的补助”

数据来源：国家统计局，“年度数据”，<http://www.stats.gov.cn/>；财政部，“中央对地方税收返还和转移支付决算表”，<http://ysss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>。作者整理和计算

¹财政补贴中含缴费补贴，但占比非常低，因受数据可得性限制，此处对缴费补贴做忽略不计处理。

三、调整机制的基本原则及其依据

对城乡居民基础养老金最低标准进行常态化调整,要充分考虑老年人基本消费诉求和财政长期支持之间的平衡,还要考虑城乡居民与城镇职工分享经济增长成果的平等。基于此,调整机制须遵循“稳定充足性”“群体公平性”和“财政可负担”三个原则。

(一) 稳定充足性: 消费保障

2010—2018年,我国消费物价指数大致上升了25%,城乡居民基础养老金最低标准上升60%,直观上看,消费保障似有提高。但是,消费物价指数的变化是连续的,基础养老金最低标准的调整却是离散的。在2010—2014年、2015—2017年两个时期,基础养老金最低标准调整“停滞”,消费物价指数每年仍有不同幅度的增长,仅2011年的涨幅就是5.4%。换句话说,在城乡居民基本养老保险制度运行的10年中,有一半时间基础养老金最低标准都处于“贬值”状态。

不过,这段时期我国消费物价指数总体平稳,加上地方财政加发的基础养老金不断提高,老年居民对养老金“贬值”的直观感受不明显。但是,其背后蕴含的制度意义重大——基础养老金最低标准不能随物价上涨而及时调整,其消费保障能力被削弱,这样的制度易受质疑。

调整机制的首要职责是抵御物价上涨风险,使基础养老金承担的消费保障不因物价上涨而被削弱。

(二) 群体公平性: 底线公平

景天魁(2006)提出,底线之下是公民基本生存和发展必备条件,“所有公民在这条底线面前具有权力的一致性”¹。国际劳工组织(ILO)在阐述“国家社会保护底线”时指出,“至少是在国家规定的最低水平上针对老年人的基本收入保障”²。因此,底线公平是全民获得最低水平上的、权利一致的国家保障。2009年“新农保”试点时中央财政的责任就已明确,概括起来是两点,一是对基础养老金最低标准的兜底责任,二是最低标准相当于国家贫困线的30%。这两点构成了当前城乡居民基本养老保险制度的“底线”。

城镇职工基本养老保险制度虽以缴费为前提,但从建立以来始终没有离开财

¹景天魁:论底线公平,载《北京日报》2006年5月29日。景天魁教师是我国最早将“底线公平”概念引入社会保障领域的学者。

²国际劳工组织(ILO),《关于国家社会保护底线的建议书》,2012年。

政补助，其中，中央财政在 1998—2019 年对企业职工基本养老保险累计补助超过 4 万亿元¹。城镇职工与城乡居民的基本养老保险制度设计不同，很难说其中中央财政承担的“底线”在哪里，但至少有一点很明显，中央财政对城镇职工养老金的兜底力度远胜于城乡居民，造成“底线”之下的不一致，有损底线公平。

调整机制的建立要确保城乡居民和城镇职工中央财政补助同步增长，甚至对城乡居民的补助增速应更快，这样才能缩小老年居民和退休职工之间的“底线”差距。

（三）财政可负担：量力而行

城乡居民基础养老金最低标准的调整由中央确定并予以财政保障，因此要充分考虑财政的可负担性。财政负担至少受三方面影响：一是人口老龄化，老年人数越来越多，对基础养老金的需求越来越大，将增加财政支出；二是福利刚性，待遇水平只升不降，也会增加财政支出；三是城镇化和劳动职业化，越来越多的农村劳动力转入城镇生活、加入城镇职工基本养老保险，这会减少城乡居民基础养老金的财政支出。调整机制要确保在这“两增一减”后，基础养老金不会给中央财政造成重压，方才可行。

近年来，我国财政用于社保和就业的支出越来越多，所占比例也越来越大。2012—2018 年，“国家财政支出”年平均增长 10.6%，同期，“国家财政社保和就业支出”、“财政对城乡居民基本养老保险补助”的年平均增长率分别是 13.6%和 22.8%，中央对城乡居民基础养老金的补助年平均增长 17.2%²。可以看出，国家财政和中央财政对社保的补助力度越来越大，尤其是在基本养老保险方面，财政补助的增速近乎国家财政支出的两倍。

因此，建立城乡居民基础养老金最低标准的调整机制，必须充分考虑财政支出结构的这一变化，认清财政支出规模将不断扩大的趋势，将基础养老金最低标准的调整置于中央财政可负担的阈限之内。

四、调整机制的框架方案

（一）参数选择

¹ 中国网. 国新办就阶段性减免企业社保费、医保费和缓缴住房公积金有关情况举行发布会[EB/OL]. (2020-02-20) [2020-03-23]. http://www.china.com.cn/zhibo/content_75724506.htm.

² 数据来源：国家统计局网站，“年度数据”，<http://www.stats.gov.cn/>；财政部网站，历年“全国公共财政支出决算表”，<http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>。作者计算。

调整机制要盯住“物价上涨率”，确保基础养老金最低标准不贬值、保障能力不缩水，并与“城镇职工基本养老金增长率”挂钩，缩小财政对所有老年人基本生活底线的保障差距，同时还要与“居民收入增长率”挂钩，让老年居民同步分享经济增长成果。据此，建立城乡居民基础养老金最低待遇标准的调整机制(式1)。农村居民和城镇居民的可支配收入相差近2倍，考虑城乡居民基本养老保险参保人员以农村居民为主，故“居民收入增长率”这个参数用“农村居民人均可支配收入增长率”代替。2012年是城乡居民基本养老保险制度的分水岭，在此之前只有“新农保”，故参数取值从2012年开始。

$$P_t = P_{t-1} [1 + (A + \alpha \times B + \beta \times C)] \quad (\text{式 1})$$

其中： P_{t-1} 和 P_t 分别为调整前后的基础养老金最低标准；A是消费物价指数；B是城镇职工基本养老金增长率；C是农村居民人均可支配收入增长率； α 和 β 为调整系数。

表 2 三个参数的历史值（2012—2018年）

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
消费物价指数	2.6%	2.6%	2.0%	1.4%	2.0%	1.6%	2.1%
城镇职工基本养老金的调整*	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	6.5%	5.5%	5.0%
农村居民可支配收入增长率	13.5%	12.4%	11.2%	8.9%	8.2%	8.6%	8.8%

注*：均为各年公布的最低调整幅度

数据来源：消费物价指数和农村居民可支配收入增长率来自国家统计局，“年度数据”，<http://www.stats.gov.cn/>，作者计算。城镇职工基本养老金年增长率来自各年政府工作报告、人社部新闻发布会、财政部和人社部发布的文件等

（二）跟从“两条线”

从保障老年基本生活的目标和中央财政兜底责任的历史经验看，调整机制可跟从“两条线”的变化趋势，形成两个方案：方案一是跟从“国家贫困线”趋势，根据过去的经验，基础养老金最低标准大致相当于国家贫困线的30%；方案二是跟从“老年基本消费线”趋势，这条线年增长率高于贫困线，可缩小中央财政对不同老年群体补助的差距。按照国家统计局公布的居民各项消费支出，剔除教育支出、住房支出等项目，保留有统计数据的三项即“食品烟酒消费”、“生活用品及服务消费”和“医疗保健消费”，三项消费支出的总和作为老年基本消费线。跟从“两条线”，就是让基础养老金最低标准的年增长率不小于国家贫困线或老

年基本消费的年增长率。

表 3 “两条线”的历史值（2012—2018 年）

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
贫困线/（元/月）	219	228	233	238	246	278	295
老年基本消费线 [*] /（元/月）	265	306	340	370	399	426	467
农村居民人均可支配收入/（元/月）	699	786	874	952	1030	1119	1218
贫困线年增长率	-	4.1%	2.2%	2.1%	3.4%	13.0%	6.1%
老年基本消费线年增长率	-	15.5%	11.1%	8.8%	7.8%	6.8%	9.6%
农村居民人均可支配收入年增长率	-	12.4%	11.2%	8.9%	8.2%	8.6%	8.8%

注*：2012 年按“食品烟酒消费”“家庭设备及用品消费”和“医疗保健消费”三项统计，此后国家统计局科目调整，2013—2018 年按“食品烟酒消费”“生活用品及服务消费”和“医疗保健消费”三项统计

数据来源：贫困线数据来自国家统计局历年《中国农村贫困监测报告》；老年基本消费线和农村居民人均可支配收入数据来自国家统计局“年度数据”，<http://www.stats.gov.cn/>。作者计算

（三）调整系数的估计

从政策执行角度考虑，调整机制不宜过于繁琐。基本判断是，调整机制三个参数的重要性依次是物价上涨率、农村居民人均可支配收入增长率、城镇职工基本养老金增长率。其中，物价上涨率是基础养老金最低标准的调整下限，系数是 100%；农村居民人均可支配收入增长率的系数是 β ，城镇职工基本养老金增长率的系数是 α ， β 大于 α 。

本文采用试错法对式 1 中两个系数 α 和 β 进行估值，逐步淘汰不可能方案。其技术路线是：舍去基础养老金测算值低于城乡居民基础养老金实际值的组合——>以 2012 年为基期，计算 2012—2018 年各个系数组合“贫困线”和“老年基本消费线”的理论值，并与实际值比较，在各个系数组合下，理论值低于实际值的年份（称做“负值年份数”）越少越好——>计算各个组合的理论值与实际值之差，对于负值年份数相同的组合，标准差越小越好——>计算各个系数组合相应年份的中央财政支出，标准差相近条件下的中央财政支出规模越小越好，为未来提升待遇留下空间，确保财政负担可持续。

经过上述过程的筛选，得出的基本结论是：调整机制若跟从“贫困线”趋势，系数组合是 $\alpha = 0.1$, $\beta = 0.6$ ；跟从“老年基本消费线”趋势，系数组合为 $\alpha = 0.3$, $\beta = 0.6$ 。随着经验数据的不断积累，系数组合可微调并逐渐趋于最优，最终形成

稳定的调整机制。

表 4 系数的推算和系数组合的比选（按 2012—2018 年）

方案一：跟从贫困线	α=0.1			α=0.2			α=0.3			α=0.4		α=0.5	
	β=0.6	β=0.7	β=0.8	β=0.5	β=0.6	β=0.7	β=0.4	β=0.5	β=0.6	β=0.7	β=0.4	β=0.5	β=0.3
负值年份数/个	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
标准差/(元/月)	11.0	11.2	11.4	11.2	11.4	11.6	11.5	11.6	11.8	12.0	11.9	12.0	12.1
预计财政支出累计/(亿元)	9051	9346	9650	9006	9300	9602	8962	9254	9555	9865	9208	9508	9163
方案二：跟从老年基本消费线	α=0.1			α=0.2			α=0.3			α=0.4		α=0.5	
	β=0.8	β=0.9	β=0.7	β=0.8	β=0.9	β=0.6	β=0.7	β=0.5	β=0.6	β=0.7	β=0.4	β=0.5	β=0.6
负值年份数/个	2	1	2	1	0	1	1	2	2	1	2	2	1
标准差/(元/月)	5.0	5.0	4.9	4.9	4.8	4.9	4.9	5.0	4.9	4.8	5.2	5.1	5.0
预计财政支出累计/(亿元)	9650	9963	9602	9914	10236	9555	9865	9508	9817	10135	9461	9768	10085

注：“财政支出”是各个系数组合下历年基础养老金财政总支出的估计值。测算期为 2012—2018 年。表中展示的组合优于其他组合，故其他组合略去

数据来源：根据文中假设，由作者计算

五、结果预期与政策建议

（一）按调整机制重估历年值

综上所述，按照“稳定充足性”“群体公平性”和“财政可负担”三个原则，对应着“物价上涨率”、“农村居民人均可支配收入增长率”和“城镇职工基本养老金增长率”三个参数，对系数 α 和 β 估值，在此基础上建立城乡居民基础养老金最低标准的调整机制（暂称之为“三参数联动的调整机制”），方案一是跟从贫困线，调整公式 $P_t = P_{t-1} * (1 + A + 0.1 * B + 0.6 * C)$ ，方案二是跟从老年基本消费线，调整公式 $P_t = P_{t-1} * (1 + A + 0.3 * B + 0.6 * C)$ 。用这两个公式对历年基础养老金最低标准和中央财政支出进行重估发现，与实际调整方式和盯住 30% 国家贫困线方式相比，在“三参数联动的调整机制”下，各年基础养老金最低标准实现了常态化调整，且中央财政支出并未出现大幅增加。

1. 调整后历年基础养老金最低标准的估值。按照调整公式，对 2012—2018 年城乡居民基础养老金最低待遇标准进行回溯计算，2012 年作为基期，当年基础养老金为 55 元/月，到 2018 年，跟从贫困线趋势的最低标准升至 90 元/月，跟从老年基本消费线趋势的最低标准升至 98 元/月。与实际调整方式和盯住 30%

国家贫困线方式相比，“三参数联动的调整机制”下，基础养老金最低标准略高且增长更稳定。

表 5 调整后基础养老金最低标准的估值（2012—2018 年）

年份		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
方案一：跟从贫困线	年增长率	11.7%	11.0%	9.7%	7.7%	7.6%	7.3%	7.9%
	基础养老金最低标准/（元/月）	55	61	67	72	78	83	90
方案二：跟从老年基本消费线	年增长率	13.7%	13.0%	11.7%	9.7%	8.9%	8.3%	8.9%
	基础养老金最低标准/（元/月）	55	62	69	76	83	90	98
盯住 30% 国家贫困线	年增长率	3.5%	4.2%	2.3%	2.0%	3.4%	13.0%	6.0%
	基础养老金最低标准/（元/月）	66	68	70	71	74	83	88
实际调整	年增长率	0.0%	0.0%	0.0%	27.3%	0.0%	0.0%	25.7%
	基础养老金最低标准/（元/月）	55	55	55	70	70	70	88

资料来源:作者计算

2. 调整后历年中央财政支出的估值。按跟从贫困线趋势，2012—2018 年城乡居民基础养老金中央财政支出由 674 亿元增加至 1302 亿元，按跟从老年基本消费线趋势，由 674 亿元增加至 1419 亿元。两个方案中央财政支出总计分别是 6885 亿元和 7271 亿元，分别较实际值多 589 亿元和 975 亿元。与单纯按 30% 国家贫困线调整相比，“三参数联动的调整机制”中央财政支出差别不大，而且方案一的支出更少，给待遇调整留下的空间更大。

表 6 调整后中央财政支出的估值（2012—2018 年）

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合计
方案一：跟从贫困线/（亿元）	674	789	877	976	1082	1186	1302	6885
方案二：跟从基本生活成本线/（亿元）	674	803	909	1031	1156	1280	1419	7271
盯住 30% 国家贫困线/（亿元）	809	878	916	960	1031	1181	1275	7049
实际调整/（亿元）	674	710	720	947	975	996	1275	6296

数据来源：国家统计局的“年度数据”、历年《国民经济和社会发展统计公报》。作者计算

（二）对调整机制的进一步说明

上述调整机制矫正了基础养老金最低标准调整非常态化的问题，以 2018 年的《意见》作为指导，注重契合政策的可操作性。基本逻辑是：在现阶段城乡居民基础养老金全部来自财政的情况下，过快提高最低标准不具有可行性，应建立与消费物价指数、职工基本养老金增长率、农民人均可支配收入增长率三者挂钩的调整机制，达到同时实现待遇购买力不降低、缩小与职工底线保障的差距、分享经济增长成果三个目的，跟从“贫困线趋势”或“老年基本消费线趋势”，可以保证基础养老金最低标准的调整不会“掉队”，不会因为调待不足或不及时而导致待遇实质下降。

不过，调整机制不会一成不变，在很大程度上受政策环境的影响。

一是中央财政补助占比变化。目前城乡居民基础养老金仍较低，中央财政补助也没有像对城镇职工那么“慷慨”，既算不上世界银行倡导五支柱养老金体系中的零支柱，也无法有效发挥缩小收入差距的作用，最低标准仅是国家贫困线的 30%，难以保障老年居民的基本消费。基础养老金最低标准由中央财政负担，其在城乡居民基础养老金中的比例越低，地方财政“补充”的压力就加大。从财政部公布的年度决算数据看，2010 年地方财政对城乡居民基础养老金的补助占比大约是 37%，2018 年提高至 50%，在城乡居民基础养老金的保障上，出现了“地方进，中央退”的趋势。基础养老金最低标准是全民“公共品”，按照财权和事权相统一，中央财政补助在城乡居民基础养老金中的比重会逐渐恢复并不断提高。一旦决策部门决定提高中央财政补助力度，城乡居民基础养老金的职能就会发生变化，不再仅是维持老年群体的最低消费保障，那么调整机制跟从的趋势线就需要改变。

二是制度模式的变化。目前城镇职工基本养老制度进入改革深水区，是否借鉴国外经验建立“社会养老金”，让全体老年人有一个均等的、无差别的“零支柱”？这个问题在学界已多年讨论，并逐渐引起政府决策部门的重视。例如，美国对 65 岁以上无社保收入的老年人提供补充收入保障，每月待遇相当于社会平均工资的 10% 左右，其中联邦政府承担大约 $\frac{4}{5}$ 。社会养老金将是拉平城乡老年居民和城镇退休职工人均财政补贴的一个中间值，会大大高于上文所述的“两条线”，调整机制就需要重新选择跟从的趋势线。

三是群体差别的变化。随着城镇职工基本养老保险制度改革的深化，财政补贴将逐渐由隐性转为显性，一旦完全显性化，中央财政补助将真正成为基于公民权利的、均等享有的“公共品”，居民和职工之间由财政兜底的养老金将走向统一，届时城乡居民基础养老金最低标准会被拔高。即使当前不建立覆盖全民的社会养老金，呼吁缩小城乡老年居民和城镇退休职工养老金待遇，尤其是财政补助差距声音日渐升高，也会助推基础养老金最低标准的增长，受此影响，调整机制应重新选择参数和跟从的趋势线。

（三）两点建议

本文探索了城乡居民基础养老金最低标准的调整机制，包括基本原则和影响因素，设计了待遇调整的挂钩机制，并对调待公式和参数系数做了初步讨论。鉴于以上分析，提出两点政策建议。

1. 尽早明确城乡居民基础养老金待遇调整的基本原则。原则指导制度设计，基础养老金待遇调整机制的建立必须遵循制度的基本定位和原则。《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》（国发〔2014〕8号）对城乡居民基本养老保险制度的要求是，“充分发挥社会保险对保障人民基本生活、调节社会收入分配、促进城乡经济社会协调发展的重要作用”，明确了保障基本生活、调节收入分配、促进协调发展三大任务。城乡基本养老保险待遇包括基础养老金和个人账户养老金两部分，个人账户养老金对上述任务的作用不突出。这是因为：城乡居民基本养老保险制度起步仅十年，个人缴费数额不大¹，账户积累规模有限，保障基本生活的作用不强；个人账户养老金是完全积累制，遵循多缴多得原则，没有再分配功能；基础养老金最低标准不到贫困线标准的30%，距离城镇居民基本生活成本很远，赶不上人均可支配收入的增速，谈不上促进社会与经济协调发展。

城乡居民基础养老金待遇过低是事实，但调整到多高是合适的？要回答好这个问题，必须首先明确城乡居民基础养老金的功能。此外，还需要明确中央财政在基础养老金中的职责，在多大程度上提供基本生活保障。只有明确这些基本原则，基础养老金最低标准的调整机制才能定型。

2. 强化基础养老金的中央财政责任。人口老龄化是全社会共同面临的社会

¹以2017年为例，城乡居民基本养老保险个人缴费总计810亿元，平均每人缴费227元/年。

风险，而不仅是某些地区的个别现象。自上世纪 80 年代以来，我国人口流动改变了老龄化的地区分布格局。2000—2017 年“人户分离”人口由 1.44 亿增加到 2.91 亿，2018 年略有回落但也达到了 2.86 亿。这些人口的流动规律是，从中西部向东部，从经济欠发达地区向经济发达地区，造成各地人口结构发生很大变化。非户籍常住人口比例¹的地区差距很大，根据 2017 年国家统计局 1%人口调查，北京 49.4%、与之相邻的天津和河北分别是 32.7%和 10.1%，广东是 35.8%、与之相邻的江西和广西分别是 7.3%和 10.3%。这就是人口的“虹吸”现象，发达地区的经济产业带实际上成了人口流入带。人口流入稀释了流入地的老龄化，而人口流出地因此老龄化问题加剧，这种趋势是单个省份、单个地方政府无力应对的。因此，中央政府有责任挑起应对人口老龄化的重担，有责任“矫正”这种人口流动带来的财政负担地区失衡，为所有老年人的最基本生活“兜底线”。“织密网”。“建机制”。

国发〔2014〕8 号文明确了“中央确定基础养老金最低标准，建立基础养老金最低标准正常调整机制，根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国基础养老金最低标准”，实质上已经明确了中央财政的责任。应当提高城乡居民基础养老金最低标准的增长幅度，将中央财政补助占城乡居民基础养老金的比例提高，将地方财政补助占比恢复到制度初期的 40%以下，平衡基础养老金财政负担的地区差距。

参考文献

- [1]李文军. 城乡居民基础养老金调整与财政负担测算研究: 2016-2050[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(1):35-42.
- [2]张勇. 偿付能力、生命周期与养老金动态调整策略[J]. 金融研究, 2019(9):57-74.
- [3]边恕, 孙雅娜, 黎藿娴. “城乡保”基础养老金普惠型给付的适度性分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2016(4):63-70.
- [4]卢昱昕, 万磊, 石玉建. 城乡居民养老保险待遇调整的精算分析[J]. 中国社会保障, 2013(4):36-38.

¹“住在本乡、镇、街道，户籍在外乡、镇、街道且离开户籍登记地半年以上”人口数占当地被调查人口数的比例。

[5]景鹏, 陈明俊, 胡秋明. 城乡居民基本养老保险的适度待遇与财政负担[J]. 财政研究, 2018(10):66-78.

[6]张笑丽. 美国: 非缴费型养老金制度——补充收入保障计划[A]. 郑秉文, 主编. 中国养老金发展报告 2019, 北京: 经济管理出版社, 2019 年版.

CLASS

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐