

基于城乡居民基本养老保险基础养老金 建立国民基础养老金：实施路径和可行性分析

张翔 孙源*

【摘要】本文探讨基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金的实施路径和可行性。2022年年末我国至少还有1235万人口尚未参加基本养老保险。基于城乡居保基础养老金建立完全由财政筹资的普惠式非缴费型养老金，即国民基础养老金，可以为这些人提供老年基本生活保障，防止老年贫困。如果让目前尚未参加基本养老保险的老年人无须缴费即可直接享受城乡居保基础养老金待遇，同时加快将城乡居保基础养老金提高到农村低保水平，即可逐步实现基本养老保险“人口全覆盖”。在此基础上从城镇职工基本养老保险财政补贴中按农村低保水平划出相应部分，即可建立全民统一的国民基础养老金，为多层次养老保障体系建设奠定坚实基础。本文按照2030年城乡居保基础养老金达到全国农村低保水平的目标，测算了建立国民基础养老金所需新增财政资金，研究认为通过调整基本养老保险财政补贴支出结构可以实现上述目标。

【关键词】国民基础养老金；城乡居民基本养老保险；非缴费型养老金

一、引言

党的二十大报告明确指出中国式现代化是“全体人民共同富裕的现代化”，提出把实现全体人民共同富裕作为中国式现代化的重要特征和本质要求。社会保障作为一项惠及面广、涉及资金量大、社会关注度高的社会保障项目，在实现共同富裕目标的征程中扮演重要角色。

目前，我国基本养老保险包括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（以下亦分别简称为“企职保”“机关保”和“城乡居保”）。我国的企业职工基本养老保险和机关事业单位养老保险均脱胎于1951年建立的劳动保险制度。20世纪80年代开始逐步探索企业职工基本养老保险“统账结合”制度改革，但机关事业单位工作人员一直没有建立个人账户。1997年我国建立了统一的企业职工基本养老保险制度，2005年《国务院关于完善企业职工

* 张翔，浙江大学公共管理学院教授、浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员；孙源，浙江大学公共管理学院博士研究生。本文系国家自然科学基金面上项目“基于参保群体寿命差异的基本养老保险收入再分配效应研究”（编号：72174179）和人力资源和社会保障部2024年度重大课题“健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制研究”（编号：RSZD2024/6）的阶段性成果。

基本养老保险制度的决定》^①修订了企职保的缴费规则和待遇计发办法并沿用至今。2015年启动了机关事业单位工作人员养老保险制度改革,改革后的机关事业单位基本养老保险基本参照企业职工基本养老保险统账结合模式和制度设计。1992年,民政部开始探索建立完全积累制的农村社会养老保险制度。由于没有明确政府补贴责任,加上投资运营和基金管理水平有限,部分地区基金收不抵支,1999年该制度被清理。2009年,我国试点实行统账结合的新型农村社会养老保险制度,首次明确了政府在参保缴费和待遇发放方面的财政补贴责任。2011年,中国政府为尚未被城镇职工基本养老保险(企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险的合称,以下亦简称为“城职保”)覆盖的城镇居民建立了城镇居民社会养老保险制度,其制度框架与新型农村社会养老保险基本相同。2014年,新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施,建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。

根据《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2022年年末我国三大基本养老保险已经覆盖10.5307亿人口,已经实现了基本养老保险“广覆盖”目标。然而,我国的基本养老保险制度仍然存在“公平性不足、可持续性令人担忧、制度运行效率不高”等问题^②,与共同富裕发展目标的要求相比,仍然存在着较大的差距。一是我国目前的基本养老保险公平性不足。我国基本养老保险尚未实现“人口全覆盖”,城乡居民基本养老保险待遇严重偏低,三大基本养老保险间的待遇绝对差距持续扩大,不利于实现共同富裕。基本养老保险作为我国最重要的收入再分配制度之一,不仅没有缩小反而扩大了人群间收入差距。二是我国城镇职工基本养老保险的可持续性面临严峻挑战。2021年城镇职工基本养老保险基金总收入60455亿元(含企业职工基本养老保险补贴6613.02亿元,机关事业单位工作人员基本养老保险6150.09亿元^③),基金支出56481亿元^④,在扣除了财政补贴后,2021年我国城镇职工基本养老保险净亏损8789.11亿元。

如何在保证可持续性前提下,改进基本养老保险制度公平性?这是基本养老保险制度改革面临的一大难题。提升基本养老保险制度公平性,防止老年贫困风险,构建非缴费型养老金制度已成为诸多学者的共识^{⑤⑥}。有学者提出将城乡居保改革为取消个人缴费、提高待遇水平和养老金领取年龄的非缴费型养老金制度^⑦。将城乡居保社会统筹账户转为无须个人缴费即可享受的普惠型基础养老金,以实现更广泛地覆盖^⑧。同时,也有观点提出将城乡居保基础养老金转变为养老津贴,完善兜底性民生建设^⑨。王誉霖等按上年度人均可支配收入4%的标准,测算了2011—2050年实行国民

① 《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,国务院, https://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878967.htm, 访问日期:2024年5月21日。

② 何文炯:《建设更加公平更可持续更有效率的社会保障体系》,《中国社会保障》2020年第12期。

③ 数据来源:中华人民共和国财政部《2021年度财政决算报告》, <http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/>, 访问日期:2024年5月21日。

④ 数据来源:中华人民共和国人力资源和社会保障部《2021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/202206/W020220607572932236389.pdf>, 访问日期:2024年5月21日。

⑤ 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。

⑥ 刘桂莲:《基本养老金待遇调整政策:历程、评估与建议》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

⑦ 齐传钧:《非缴费型养老金的历史、现状及启示》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

⑧ 海龙:《中国城乡居民基本养老保险财政补贴绩效:2009—2018》,《宏观经济研究》2021年第3期。

⑨ 郑秉文:《非缴费型养老金:“艾伦条件”下农村养老保险制度变迁与改革出路》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

养老金的财政负担规模^①；张思锋等以中国老年人基本生活需要物质构成为标准，测算了2019—2031年实施非缴费型公民待遇养老金的人均财政补贴金额^②，但他们设定的非缴费型养老金最低月待遇标准分别为806.68元（2014年）和637.64元（2019年），都远远超过现行城乡居保基础养老金待遇水平，因此测算结果的参考价值有限。

整体来看，建立非缴费型养老金制度已经逐渐成为学界共识，但是关于如何做好城乡居保基础养老金和低保、城职保等制度衔接的讨论还不多，对我国实施非缴费型养老金财政补贴规模测算和可实施性论证相对不足。为此，本文探讨基于城乡居保基础养老金建立国民基础养老金的实施路径，并且以2030年城乡居保基础养老金达到全国农村低保水平（852.19元/月）为目标，测算建立国民基础养老金所需新增财政资金，为我国非缴费型养老金制度实施路径及可行性提供研究支撑。

二、应对老年风险：通过非缴费型养老金实现基本养老保障“人口全覆盖”

（一）社会养老保险应对的老年风险主要是老年贫困风险

社会养老保险是为了应对老年风险而出现的一种风险管理手段。那么社会养老保险要应对的老年风险到底是指什么风险呢？郑功成指出，相对于失业、疾病、伤残等不确定事件而言，老年是一个确定的、可以清晰预见的、人人都会遇到的事件。虽然由于不同的人的能力、经历和家庭条件不同，对老年收入锐减、身体衰弱等的承受能力也不同，但随着家庭规模的缩小、保障功能的弱化以及市场竞争带来各种风险的集中化和多重化，任何人都不能保证自己的老年没有风险。因此，在养老风险日益成为人生最普遍风险的同时，养老保险亦成为社会成员最普遍的需求。老年风险与失业、疾病、伤残等风险不同的是老年是一件确定性很高的事情（虽然不是每个人都能活到老年阶段），但老年风险到底是一种什么风险仍然是有待讨论的问题^③。

老年风险是指年老退休后收入锐减吗？年老退休和劳动收入下降是同一个硬币的两面，如果退休，劳动收入一定会下降，这是每个人在自己年轻时就能清晰预见的确定性事件，不属于风险。老年风险是指年老后身体衰弱吗？随着老年人年龄的增长，身体机能逐渐衰弱是自然规律。年老导致身体衰弱是医疗保险、长期照护保险要应对的风险，不是社会养老保险要应对的风险。那么，老年风险是指长寿吗？没有人希望自己发生失业、疾病、伤残等风险事件，但是长寿却是人之所愿。显然，长寿本身也并不是老年风险。

在一个人的生命周期中，未成年期和老年期劳动能力较低，收入较低甚至没有收入，中间的劳动年龄阶段劳动能力较强，收入相对较高。但任何一个时期我们都要维持基本生活所需的消费。为了解决收入和消费之间矛盾，人们可以通过个人储蓄进行余缺调剂以平滑消费。但如果一个人的老年存活期远远高于其预期，以至于其原先准备的积蓄全部耗尽，“人活着，钱没了”，他就面临因为意外长寿、积蓄耗尽而导致的老年贫困问题。每个人都希望自己长寿，但没有人希望自己发生老年贫困，基本生活没有保障。真正的老年风险是因为意外长寿而积蓄不足，导致基本生活没有保障的

① 王誉霖、殷宝明：《国民养老金制度的可行性研究——基于财政负担规模的测度》，《社会保障研究》2015年第1期。

② 张思锋、李敏：《非缴费型公民待遇养老金：由来、约束与过渡》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2021年第1期。

③ 郑功成：《社会保障学》，中国劳动社会保障出版社，2005年版，第301页。

老年贫困风险。因此,社会养老保险应对的老年风险主要是老年贫困风险。

(二)我国基本养老保险尚未实现“人口全覆盖”

在城乡居民基本养老保险和机关事业单位基本养老保险制度建立后,我国已经实现了基本养老保险的“制度全覆盖”。这意味着凡是符合参保条件的中国公民,无论其是否就业、是否有稳定雇主,只要其本人愿意,都可以选择参加一项基本养老保险。2022年年末,我国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的参保人数分别为44402万、5953万和54952万,参保人数合计105307万人^①。从参保人数看我国已实现基本养老保险“人口广覆盖”目标,但尚未实现基本养老保险“人口全覆盖”目标。

根据国家统计局《2022年国民经济和社会发展统计公报》^②,2022年年末全国人口141175万人,其中16岁及以上人口合计为115560万人。按规定16岁以上在校学生不需要参加基本养老保险。根据教育部2023年3月23日公布的《2022年全国教育事业基本情况》^③,2022年全国普通高中在校生2713.87万人,全国中等职业教育(不含人社部门管理的技工学校)在校生1339.29万人,各种形式高等教育在学总规模4655万人^④。此外,我国现役军人(总人数约200万)和武警部队(总人数约110万)服役期间不缴纳养老保险费。据此估算,在扣除以上五类人员后,2022年我国应参保人口约为106542万,至少还有约1235万人口尚未被三大基本养老保险制度所覆盖,约占应参保人口的1.16%。

如果考虑我国企职保和城乡居保存在重复参保情况以及企职保参保人数存在重复统计的情况,我国尚未参加基本养老保险制度的人口可能会多于1235万。我们根据国内各主流调查数据整理得到的调查参保率都低于人社部统计参保率:76.09%(CGSS2018),60.25%(CSS2019),63.93%(CLDS2018),70.28%(CFPS2018),75.15%(CLASS2018)和85.80%(CHARLS2018)^⑤。调查参保率可能受到被调查人对基本养老保险认知差异等因素的影响,低于实际参保率。因此,实际参保率可能介于人社部统计参保率和调查参保率之间。这些目前尚未参加基本养老保险人口中一部分为老年人,他们目前没有任何基本养老保障,面临老年贫困的风险。

根据2011年7月1日开始实施的《社会保险法》,职工参加企业职工基本养老保险是法定义务^⑥,无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业

① 数据来源:中华人民共和国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>, 访问日期:2024年5月21日。

② 数据来源: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.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html, 访问日期:2024年5月21日。

③ 数据来源:中华人民共和国教育部《2022年全国教育事业基本情况》, http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2023/55167/sfcl/202303/t20230323_1052203.html, 访问日期:2024年5月21日。

④ 教育部的数据没有区分全日制在校学生和在职学生,因此这里实际上多扣除了一部分学生。

⑤ CGSS、CSS、CLDS、CFPS、CLASS、CHARLS均为综合调查数据库,其中,CGSS全称为中国综合社会调查、CSS全称为中国社会状况综合调查、CLDS全称为中国劳动力动态调查、CFPS全称为中国家庭追踪调查、CLASS全称为中国老年社会追踪调查、CHARLS全称为中国健康与养老追踪调查。在对数据库进行清洗时,剔除缺失值,基本养老保险参保率=参加基本养老保险(城镇职工基本养老保险+城乡居民基本养老保险+其他基本养老保险)人口/应参保人口(16周岁及以上人口减去其中的全日制在校学生和现役军人)×100%,由于不同数据库调查问题的差异,计算方法会相应调整。

⑥ 按照《中华人民共和国社会保险法》规定,有稳定雇主的农民工应该作为职工参加企业职工基本养老保险,但实际上2022年总数达2.9562亿的农民工,大部分参加的是城乡居民基本养老保险。

业人员可以参加基本养老保险^①。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》(国发〔2014〕8号)规定“年满16周岁(不含在校学生),非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民,可以在户籍地参加城乡居民养老保险”。因此,城乡居民基本养老保险是一项自愿参加的基本养老保险制度。

由于社会成员风险意识、参保意愿和缴费能力存在差异,仅仅依靠现行三大基本养老保险难以确保实现基本养老保障的“人口全覆盖”。因此,我们需要探索建立一种新的基本养老保障项目实现基本养老保障的“人口全覆盖”,以达到降低老年贫困风险的目标。

(三) 非缴费型养老金是边缘群体应对老年贫困风险的重要方式

养老保险中短寿参保群体和长寿参保群体之间的互助共济机制使我们能用更少的风险后备基金达到人人按照极限年龄储蓄相同的老年风险保障效果,增加每一位参保者当期的可消费金额,从而使每一位养老保险参保者从参保开始就持续地从参保中受益,而不需要等到领取养老金待遇的那一天^②。虽然与储蓄养老相比,养老保险的互助共济机制提升了应对老年贫困风险的效果,但养老保险给所有长寿参保者发放待遇的做法与防止老年贫困的初衷并不相符,因为长寿者未必贫困,事实上人口学研究发现经济社会地位高的群体平均预期寿命较长^③。

作为一种保险制度,缴纳社会养老保险费满一定年限是领取养老金待遇的前提条件。为了让低收入者交得起保费,社会养老保险给予参保者一定的缴费优惠。但部分低收入者、失业者和没有劳动能力的残疾人等边缘群体^④仍然可能因为收入低而负担不起社会养老保险的优惠费率,最终被排除在社会养老保险制度之外。综上,社会养老保险并没有发生老年贫困的长寿高收入者发放待遇,其缴费门槛却将一部分低收入者拒之门外。因此,社会养老保险不是应对老年贫困的最佳方式。

国民基础养老金是一种完全由财政筹资、面向全体国民的非缴费型养老金,其主要功能是为全体国民提供老年基本生活保障,防止老年贫困。国民基础养老金制度的筹资来自财政补贴,其待遇享受基于当事人的公民身份而不以当事人工作、参保、缴费为前提,因此这一制度非常适合将低收入者、失业者、残疾人等原先难以缴费参加社会养老保险的边缘群体纳入基本养老保障范围。

非缴费型养老金制度分为收入调查式和普惠式非缴费型养老金制度。澳大利亚政府提供的基本养老金(Age Pension)是一种典型的收入调查式非缴费型养老金制度^⑤。澳大利亚基本养老金列入每年的政府财政预算,筹资来自税收。所有澳大利亚公民和在澳大利亚合法连续居住10年以上的非澳大利亚公民,无论其之前是否曾经工作、参保、缴费,都可以在达到养老金申请年龄时申请领取养老金。政府基于对申请人收入和财产的调查结果,决定给予申请人基本养老金金额,收入和财产位于特定水平以下的中低收入者可以领取相当于澳大利亚在职男性平均年收入25%的全额老年

① 《社会保险法》第十条规定,“职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费。”

② 张翔:《现收现付制社会养老保险的互助共济功能》,《社会保障评论》2022年第6期。

③ Preston S H. The Changing Relation between Mortality and Level of Economic Development, *Population Studies*, 1975, 29(2).

④ Xiang Z, Dongwen L, Peng Z, Xianchun B. Who Benefits from the Basic Old-age Insurance Contribution Subsidy Policy for the Disabled? *Social Science & Medicine*. 2023, p.338.

⑤ 杨翠迎、郭光芝编著:《澳大利亚社会保障制度》,上海人民出版社,2012年版,第85-91页。

养老金待遇(略高于国家贫困线),而收入和财产高于特定水平的申请人,其老年养老金待遇减发甚至完全取消。

非缴费型养老金制度的关键是国民无须参保缴费即可获得保障老年基本生活的基础养老金,因此,对低收入者、失业者和残疾人特别友好,使他们免于老年贫困风险的困扰。是否实施家计调查可以根据家计调查的成本和准确度决定。如果家计调查成本较低,准确度较高,不妨实行家计调查式非缴费型养老金制度;如果家计调查成本高昂,且准确度不高,则普惠式非缴费型养老金更优。鉴于我国目前灵活就业人员高达2亿人,现金交易还比较流行,收入调查成本高以及低保瞄准率不高^①等现实情况,目前普惠式非缴费型养老金相对更加适合我国基本养老保障实现“人口全覆盖”的目标。

三、基于城乡居保基础养老金建立国民基础养老金的实施路径

我国建立普惠式非缴费型养老金制度并不需要另起炉灶,在现行三大基本养老保险制度之外新建国民基础养老金制度。我们可以按照如下实施路径,基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立全民统一的国民基础养老金。

(一)城乡居保基础养老金待遇领取与缴费义务“脱钩”

城乡居民基本养老保险其实是一种“以基础养老金为主,以个人账户为辅”的基本养老保障制度。2021年,城乡居保基金支出的约85%为财政补贴的基础养老金^②。城乡居保基础养老金并不是现收现付制社会养老保险待遇,而是全部来源于政府补贴,其最终筹资来源于全体纳税人。城乡居民基本养老保险个人账户养老金的一部分来自参保者之前每年的缴费及其孳息,另一部分来自政府之前每年的缴费补贴及其孳息。城乡居保参保者所有个人缴费都进入其个人账户,既不用于当期老年参保者的待遇发放,也不用于将来其他长寿参保者的待遇发放。参保者去世时其个人账户个人缴费部分的剩余金额可以继承,但长寿参保者在领完其个人账户个人缴费部分余额之后可以继续领取个人账户待遇直至去世。这些长寿参保者额外领取的个人账户待遇也来自财政补贴^③。因此,城乡居保个人账户并不具备社会养老保险短寿与长寿参保者分担长寿风险的基本功能。

新型农村居民社会养老保险从试点开始就豁免了制度建立前已经年满60周岁老年人的缴费义务^④,但要求其“符合参保条件的子女应当参保缴费”。2011年开始试点实施的城镇居民社会养老

① 韩华为、高琴:《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》,《劳动经济研究》2020年第1期。

② 根据财政部2021年财政决算报告数据(<http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/>),2021年城乡居民基本养老保险基金收入5362.36亿元,基金支出3711.32亿元。基金收入中财政补贴收入为3310.51亿元,占当年基金支出金额的89.20%。财政补贴中3167.73亿元为基础养老金补贴(占当年基金支出金额的85.35%),其余142.78亿元为城乡居保缴费补贴(占当年1563.45亿元城乡居保缴费收入的9.13%)。

③ 2009年9月1日国务院发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)规定:“个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以139(与现行城镇职工基本养老保险个人账户养老金计发系数相同)。参保人死亡,个人账户中的资金余额,除政府补贴外,可以依法继承;政府补贴余额用于继续支付其他参保人的养老金。”

④ 2009年9月1日国务院发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)规定:“新农保制度实施时,已年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的,不用缴费,可以按月领取基础养老金,但其符合参保条件的子女应当参保缴费;距领取年龄不足15年的,应按年缴费,也允许补缴,累计缴费不超过15年;距领取年龄超过15年的,应按年缴费,累计缴费不少于15年。”

保险对制度实施时已经年满60周岁老年人子女的参保缴费要求比“新农保”有所松动^①。2014年，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统一的城乡居民基本养老保险。城乡居保不再对制度实施时已经年满60周岁老年人（下文称为“老老人”）的子女参保作出规定^②。这些“老老人”从来没有缴过费，他们可以直接享受城乡居保基础养老金。但在制度建立后才年满60周岁的参保者（下文称为“新老人”）仍然需要先按照规定履行缴费义务后才能享受养老金待遇。

因此，城乡居保基础养老金非常接近但尚不属于真正的普惠式非缴费型国民基础养老金。如果取消对“新老人”履行缴费义务才能享受城乡居保待遇的要求，直接按照城乡居保基础养老金待遇标准给所有尚未参加基本养老保险的“新老人”按月发放城乡居保基础养老金，我国就可以实现老年人口基本养老保险的“人口全覆盖”，解决基础养老金“有没有”的问题。

（二）城乡居保基础养老金逐步提标实现与农村低保标准“并标挂钩”

目前我国城乡居民基本养老保险基础养老金水平远低于城乡低保平均保障标准，尚不足以保障基本老年生活的需要。因此，在解决了基础养老金“有没有”的问题之后，还需要解决城乡居保基础养老金待遇水平“够不够”问题。

我国城乡居民基本养老保险中央政府确定的基础养老金待遇水平从2009年的每月55元起步，2021年达到93元，2024年即将提高到113元^③。虽然城乡居保基础养老金的增长幅度不算低，但绝对水平严重偏低，与城镇职工基本养老保险和机关事业单位工作人员基本养老保险待遇的绝对差距呈持续扩大趋势。图1列出了2009—2021年城乡居保、企职保与机关保月基金支出金额基本情况。城乡居保与企职保月基金支出金额之比呈缓慢波动上升趋势，从2009年的3.31%逐步增加到2021年的6.27%，但城乡居保和企职保的月基金支出金额绝对差距却从2009年的1188.2元逐年稳步上升到2021年的2856.08元。城乡居保与机关保月基金支出金额之比一直在3%水平上下波动，2014年最高也仅为3.34%，2021年仅为2.95%。城乡居保和机关保月基金支出金额的绝对差距也从2009年的1789.00元逐年快速攀升到2021年的6292.76元。

城乡居民基本养老保险月基金支出金额不仅低于机关事业单位基本养老保险和企业职工基本养老保险，也远低于我国农村最低生活保障标准，甚至尚未达到我国农村最低生活保障制度人均补助

① 2011年6月7日国务院发布的《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2011〕18号）规定：“城镇居民养老保险制度实施时，已年满60周岁，未享受职工基本养老保险待遇以及国家规定的其他养老待遇的，不用缴费，可按月领取基础养老金；距领取年龄不足15年的，应按年缴费，也允许补缴，累计缴费不超过15年；距领取年龄超过15年的，应按年缴费，累计缴费不少于15年。要引导城镇居民积极参保、长期缴费，长缴多得；引导城镇居民养老保险待遇领取人员的子女按规定参保缴费。具体办法由省（区、市）人民政府规定。”

② 2014年2月21日国务院发布的《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）规定：“参加城乡居民养老保险的个人，年满60周岁、累计缴费满15年，且未领取国家规定的基本养老保障待遇的，可以按月领取城乡居民养老保险待遇。新农保或城居保制度实施时已年满60周岁，在本意见印发之日前未领取国家规定的基本养老保障待遇的，不用缴费，自本意见实施之日起，可以按月领取城乡居民养老保险基础养老金；距规定领取年龄不足15年的，应逐年缴费，也允许补缴，累计缴费不超过15年；距规定领取年龄超过15年的，应按年缴费，累计缴费不少于15年。”

③ 2009年9月1日国务院发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号）规定：“养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成，支付终身。中央确定的基础养老金标准为每人每月55元。地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准，对于长期缴费的农村居民，可适当加发基础养老金，提高和加发部分的资金由地方政府支出。”2021年，城乡居保最低基础养老金提高到93元。https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/16/content_5593351.htm 李强总理在2024年《政府工作报告》中提出，2024年城乡居保基础养老金最低标准将提高20元。这是城乡居保最低基础养老金历年来的最高年度涨幅。

金额水平。城乡居保月基金支出金额与农村低保标准之比呈波动缓慢下降趋势，2021年的36.02%为2009—2021年的历史第三低点，远低于2010年的49.85%和2015年的45.01%。城乡居保月基金支出金额与农村低保人均补差额之比呈先升后降趋势，2021年仅为59.02%，远低于2015年最高的80.96%和2010年的78.82%（见图1）。

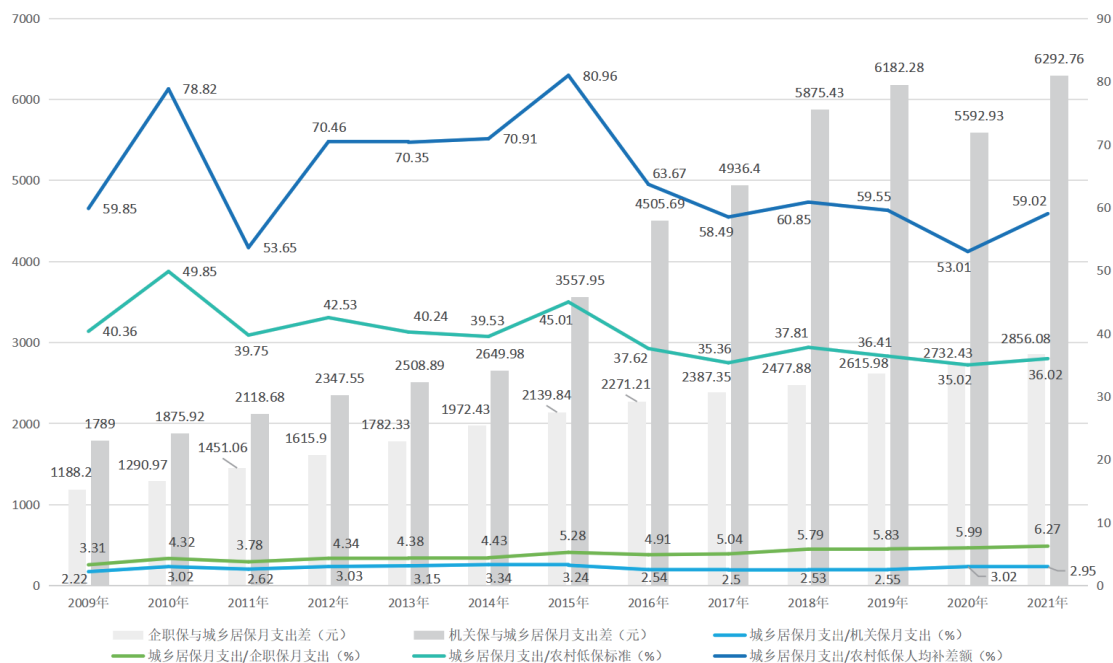


图1 2009—2021年我国城乡居民基本养老保险、企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险的人均月基金支出金额比较

数据来源：城乡居民基本养老保险领待人数和2009年基金支出数据来自人力资源和社会保障部相关年份的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。2010—2021年城乡居民基本养老保险当年基金支出、企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险的离退休人员人数和当年基金支出数据均来自《中国劳动统计年鉴2022》。农村最低生活保障标准和农村最低生活保障人均补差额数据来自民政部相关年份《民政事业发展统计公报》和《社会服务发展统计公报》。其他数据根据相关数据推算获得。

综上，目前城乡居保待遇标准不仅远低于机关保和企职保，也低于农村低保标准，甚至没有达到农村低保补差金额水平，无法满足保障老年基本生活的需要。我国城乡居民基本养老保险基础养老金水平亟待提高到农村低保标准水平并建立挂钩动态调整机制，解决基础养老金“够不够”的问题。

（三）职工基本养老保险财政补贴按农村低保标准单列建立国民基础养老金

我国的机关事业单位基本养老保险和企业职工基本养老保险的待遇中有不小的部分来自财政补贴。2021年，机关保和企职保的人均月基金支出金额分别为6483.71元和3047.03元，其中分别有2524.08元和495.33元（分别占38.93%和16.26%）来自财政补贴^①。

如果将目前对机关事业单位基本养老保险和企业职工基本养老保险财政补贴的一部分，按照当年全国农村低保标准单列为这两类基本养老保险参保人员的国民基础养老金，那么我们就能建立覆盖全体国民的国民基础养老金制度。比如，2021年全国农村低保平均月标准为530.18元，据此推算，2021年机关保和企职保1.3157亿的领待人口共需要从当年12763.1亿元的财政补贴中划转其中

^① 人均月基金支出金额根据中华人民共和国人力资源和社会保障部《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202206/W020220607572932236389.pdf>；财政补贴数据根据中华人民共和国财政部《财政部2021年财政决算报告》推算，<http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/>，访问日期：2024年5月21日。

8370.69亿元单列为国民基础养老金。这一划转并不改变当年机关保和企职保的财政补贴总额，但能够让机关保和企职保参保职工每个月养老金收入中有一份与城乡居保参保者一样的非缴费型养老金，这部分养老金待遇基于机关保和企职保参保职工的公民身份，而与他们的工作、参保、缴费水平等因素无关。

这样我们就能真正建立由财政筹资的非缴费型国民基础养老金制度。这意味着凡是中国老年公民，无论是否工作、参保、缴费，在达到法定养老金领取年龄之后，均可按月领取由财政筹资、足以保障老年基本生活需要的相同待遇水平的国民基础养老金，从而推动实现基本养老保障的底线公平。

四、基于城乡居保基础养老金建立国民基础养老金的财政可行性分析

（一）财政投入测算

本文以我国在2030年实现城乡居保基础养老金待遇达到2030年农村低保月标准为目标，对全国各省份需要额外增加的财政投入进行测算。测算方法如下。

（1）按照2013—2021年^①我国农村低保标准增长幅度，算出农村低保标准年均增长金额为35.78元。按照这个年度增长金额估算出我国2030年农村低保标准为852.19^②元。

（2）以2030年城乡居民基本养老保险基础养老金达到2030年农村低保标准852.19元为目标，以各省2021年城乡居民基本养老保险人均月基础养老金（按各省2021年人均城乡居保支出金额的85%为基准^③），计算出各省份从2022—2030年每年城乡居民基本养老保险的目标基础养老金水平（见表1）。

（3）以2021年各省份城乡居保参保人数和待遇领取人数为基础，将1029万老年人^④按照各省份2021年城乡居保领待人数占比分摊到各省，获得2022年各省份领待人数。由于没有全国职保的年龄性别结构数据，无法对未来人口进行准确的精算，我们假设各省份2022年之后年份的领待人数保持2022年的水平，可以据此计算出每个省份每年实现“并标”要求的最低财政补贴金额。如果根据各省份预测的该省份某年城乡居民基本养老保险基础养老金已经超过了当年的目标基础养老金水平，则该省份该年额外新增财政补贴金额为零。

（4）按照省份和年份对各省各年额外新增财政补贴金额进行加总，得到全国各年额外新增财政

① 我们取2013—2021年（共9年）农村低保标准数据计算平均年均低保标准增加金额，作为2022—2030年（共9年）的年均农村低保增加金额。

② 2030年农村低保达到852.19元是按照过去9年农村低保增幅测算的结果，结合各省2021年城乡居保人均月基础养老金，得到2021—2030年每年各省目标基础养老金水平。据此目标基础养老金，当年已经达标的省份不必追加补贴金额，尚未达标的省份追加补贴以达到目标基础养老金水平。将各省各年度新增财政补贴金额加总得到最终测算结果。

③ 2021年城乡居民基本养老保险来自财政全额补贴的基础养老金为3167.73亿元，占当年基金支出金额3711.32亿元的85.35%。2018—2020年的同一指标分别为87.05、87.29%、86.33%。

④ 根据国家统计局《2021年国民经济和社会发展统计公报》，2021年年末全国人口141260万人，其中16—59岁（含不满60周岁）的劳动年龄人口88222万人，60周岁及以上老年人口26736万人。16岁及以上人口合计为114958万人。扣除8346.84万16岁以上在校学生（全国普通高中在校生2605.03万人，全国中等职业教育在校生1311.81万人，各种形式高等教育在学总规模4430万人）和现役军人（约200万）、武警（约110万）后，2021年我国应参保人口约为106301万人，当年参加基本养老保险102871万人，估计有约3430万人口尚未被参加三大基本养老保险，其中的老年人按照2021年城乡居保领待人数占比30%估算为1029万人。

补贴金额^①(见表2)。

表1 实现2030年城乡居保基础养老金和农村低保标准“并标”目标各省份2022—2030年城乡居保最低基础养老金月标准

单位(元)

年份 省份	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
北京	808.97	813.66	818.38	823.12	827.90	832.70	837.53	842.39	847.27	852.19
天津	427.74	461.78	498.54	538.22	581.06	627.32	677.25	731.16	789.35	852.19
河北	112.55	140.94	176.49	221.01	276.75	346.56	433.98	543.45	680.53	852.19
山西	122.35	151.79	188.33	233.65	289.89	359.66	446.22	553.62	686.87	852.19
内蒙古	182.13	216.19	256.62	304.62	361.60	429.22	509.50	604.80	717.91	852.19
辽宁	129.84	160.03	197.24	243.10	299.63	369.30	455.16	560.99	691.42	852.19
吉林	110.13	138.25	173.54	217.84	273.44	343.24	430.85	540.84	678.89	852.19
黑龙江	139.87	170.97	208.99	255.46	312.27	381.70	466.58	570.34	697.16	852.19
上海	1228.69	1179.74	1132.73	1087.61	1044.28	1002.67	962.73	924.37	887.54	852.19
江苏	258.09	294.73	336.56	384.32	438.87	501.16	572.29	653.51	746.27	852.19
浙江	320.97	357.75	398.75	444.45	495.38	552.15	615.43	685.96	764.57	852.19
安徽	121.85	151.25	187.74	233.03	289.24	359.02	445.62	553.13	686.56	852.19
福建	148.95	180.80	219.46	266.40	323.37	392.52	476.47	578.36	702.05	852.19
江西	140.30	171.44	209.49	255.99	312.80	382.23	467.06	570.73	697.40	852.19
山东	173.11	206.65	246.68	294.48	351.53	419.64	500.95	598.01	713.87	852.19
河南	109.83	137.91	173.17	217.44	273.03	342.82	430.46	540.51	678.68	852.19
湖北	131.63	161.99	199.35	245.33	301.92	371.55	457.24	562.70	692.47	852.19
湖南	127.29	157.23	194.22	239.90	296.34	366.05	452.15	558.52	689.90	852.19
广东	216.56	252.17	293.62	341.90	398.11	463.56	539.78	628.52	731.86	852.19
广西	124.75	154.44	191.20	236.71	293.04	362.79	449.13	556.02	688.36	852.19
海南	199.13	234.04	275.08	323.30	379.98	446.60	524.89	616.91	725.07	852.19
重庆	147.04	178.74	217.28	264.12	321.06	390.28	474.43	576.71	701.04	852.19
四川	148.82	180.66	219.32	266.24	323.21	392.37	476.33	578.25	701.98	852.19
贵州	98.74	125.45	159.40	202.53	257.34	326.97	415.45	527.86	670.70	852.19
云南	130.13	160.35	197.58	243.46	299.99	369.65	455.49	561.26	691.59	852.19
西藏	202.00	237.03	278.15	326.39	383.01	449.44	527.40	618.87	726.22	852.19
陕西	134.72	165.37	202.98	249.15	305.83	375.40	460.79	565.60	694.26	852.19
甘肃	123.85	153.45	190.13	235.57	291.87	361.62	448.05	555.13	687.80	852.19
青海	214.19	249.71	291.12	339.40	395.68	461.30	537.80	626.99	730.96	852.19
宁夏	201.67	236.69	277.79	326.04	382.66	449.11	527.11	618.65	726.09	852.19
新疆	168.71	201.97	241.79	289.47	346.54	414.87	496.67	594.60	711.83	852.19

数据来源:2022—2030年城乡居民基本养老保险基础养老金的目标金额根据民政部2009年、2018—2021年《民政事业发展统计公报》和2010—2017年《社会服务发展统计公报》推算得到。2021年各省份城乡居保基础养老金数据根据国家统计局网站数据推算获得,测算方法请见正文。<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

① 上面的测算尚未考虑居保待遇提高后,其中部分低收入老年人的低保财政支出减少部分。2019年全国居保如果提高到445元的农村低保标准,需要增加城乡居保补贴5507.62亿元,但减少城乡低保补贴428.19亿元。见张翔等《提高城乡居保基础养老金水平促进共同富裕》,《中国社会保障》2021年第10期。因为相关数据缺失,此处暂不测算对这部分低保财政支出减少金额。

基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金：实施路径和可行性分析

表2 2030年城乡居民基本养老保险基础养老金和农村低保标准“并标”所需增加财政补贴金额的模拟测算结果

单位(亿元)

年份 省份	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	合计
北京	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
北京	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
天津	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
河北	21.8550	51.4906	91.1046	143.4737	212.1021	301.4073	416.9543	565.7477	756.5993	2560.7346
山西	11.0620	25.7900	45.1574	70.3800	102.9755	144.8364	198.3217	266.3697	352.6387	1217.5314
内蒙古	5.8180	13.1745	22.3923	33.8570	48.0292	65.4591	86.8029	112.8432	144.5131	532.8893
辽宁	6.6545	15.5135	27.1543	42.2950	61.8279	86.8601	118.7650	159.2444	210.4061	728.7208
吉林	5.5826	13.1920	23.4103	36.9755	54.8213	78.1286	108.3892	147.4864	197.7954	665.7813
黑龙江	4.1359	9.7378	17.2039	27.0304	39.8348	56.3840	77.6291	104.7487	139.2011	475.9056
上海	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
江苏	7.0511	15.8816	26.8299	40.2923	56.7314	76.6875	100.7905	129.7741	164.4922	618.5304
浙江	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
安徽	20.6215	48.4504	85.4673	134.1567	197.6312	279.7868	385.4948	520.8411	693.4236	2365.8735
福建	7.3055	17.1262	30.1244	47.1202	69.1273	97.3969	133.4713	179.2492	237.0651	817.9861
江西	8.3899	19.8469	35.2249	55.5922	82.2824	116.9578	161.6867	219.0392	292.2042	991.2240
山东	24.3690	56.1613	97.1146	149.3368	215.3807	298.3350	401.9322	530.6787	690.0099	2463.3183
河南	35.5437	83.3718	146.9124	230.4958	339.5879	481.0820	663.6679	898.2927	1198.7426	4077.6968
湖北	14.9500	35.0307	61.6149	96.4133	141.5548	199.6858	274.0921	368.8506	489.0141	1681.2063
湖南	16.5048	39.0822	69.4512	109.7739	162.7646	231.8255	321.2154	436.2581	583.6017	1970.4773
广东	7.3213	16.7993	28.9126	44.2345	63.4511	87.3818	117.0039	153.4818	198.2012	716.7876
广西	18.1744	42.3077	73.9649	115.0968	168.1328	236.0960	322.7462	432.7568	571.9334	1981.2089
海南	1.2765	2.9330	5.0553	7.7466	11.1306	15.3560	20.6005	27.0769	35.0394	126.2148
重庆	7.5570	17.4469	30.2382	46.6281	67.4705	93.8112	126.9290	168.3874	220.0961	778.5645
四川	16.7403	39.0364	68.3099	106.3139	155.2074	217.6455	296.8900	396.9432	522.7120	1819.7987
贵州	12.7970	30.1832	53.4998	84.4592	125.2470	178.6504	248.2221	338.4882	455.2130	1526.7598
云南	13.9696	32.7710	57.7069	90.4027	132.8842	187.6731	257.9050	347.4751	461.2184	1582.0059
西藏	0.8194	1.8715	3.2066	4.8848	6.9780	9.5719	12.7686	16.6894	21.4787	78.2690
陕西	12.8081	29.6050	51.3881	79.3896	115.1299	160.4844	217.7647	289.8186	380.1531	1336.5415
甘肃	8.1562	19.1596	33.7897	53.0230	78.0814	110.4924	152.1633	205.4740	273.3913	933.7307
青海	0.7523	1.7267	2.9728	4.5499	6.5288	8.9945	12.0482	15.8106	20.4255	73.8092
宁夏	0.9339	2.1413	3.6829	5.6316	8.0747	11.1165	14.8820	19.5200	25.2080	91.1911
新疆	3.2119	7.4703	13.0346	20.2225	29.4216	41.1051	55.8490	74.3541	97.4718	342.1408
全国	294.3612	687.3014	1204.9249	1879.7758	2752.3890	3873.2117	5304.9857	7125.6998	9432.2490	32554.8984

注：本表测算方法请见正文。

结果显示，为了实现2030年城乡居保月基础养老金和农村低保月标准852.19元“并标”，我国2022年需要额外增加城乡居保财政支出294.3612亿元，之后额外财政支出逐年增加，到2030年需要额外增加财政支出9432.2490亿元。2022—2030年累计需要额外增加城乡居保财政补贴32554.8984亿元，年均额外增加城乡居保财政补贴3617.2109亿元。

（二）财政可行性分析

上述财政补贴是可负担的吗？我们发现，通过适当调整基本养老保险财政补贴支出结构，可以推动实现2030年城乡居保基础养老金与全国农村低保标准“并标”的目标。

根据财政部2021年全国财政决算数据，2021年我国财政共补贴三大基本养老保险16073.62亿元，其中企职保、机关保和城乡居保分别为6613.02亿元（占41.14%）、6150.09元（占38.26%）和3310.51亿元（占20.60%）。按参保人员计算，机关保、企职保和城乡居保人均分别获得财政补贴10520元、1566元和604元；按领待人员计算，城乡居保的人均财政补贴2042元，仅为企职保人均财政补贴5944元的34.35%和机关保人均财政补贴30289万元的6.74%（见表3）。

表3 2021年我国三大基本养老保险财政补贴情况

项目	参保人数 (亿人)	领待人数 (亿人)	财政补贴 (亿元)	参保人员 人均补贴(元)	领待人员 人均补贴(元)
机关保	0.5846	0.2031	6150.09	10520	30289
企职保	4.2228	1.1126	6613.02	1566	5944
城乡居保	5.4797	1.6213	3310.51	604	2042
合计	10.2871	2.9370	16073.62	1563	5473

数据来源：三大基本养老保险参保人数和城乡居保领待人数来自人力资源和社会保障部《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，企职保和机关保领待人数来自《中国统计年鉴》(2022)。三大基本养老保险财政补贴数据来自财政部2021年全国财政决算报告。

从财政补贴年度增量的角度看，2021年三大基本养老保险财政补贴比2020年（见表4）共增长了1219.37亿元，其中机关保、企职保和城乡居保分别获得701.74亿元（占57.55%）、341.71亿元（占28.02%）和175.92亿元（占14.43%）。

表4 2020年我国三大基本养老保险财政补贴情况

项目	参保人数 (亿人)	领待人数 (亿人)	财政补贴 (亿元)	参保人员 人均补贴(元)	领待人员 人均补贴(元)
机关保	0.5713	0.1978	5448.35	9537	27543
企职保	3.9908	1.0784	6271.31	1571	5815
城乡居保	5.4244	1.6068	3134.59	578	1951
合计	9.9865	2.8830	14854.25	1487	5152

数据来源：三大基本养老保险参保人数和城乡居保领待人数来自人力资源和社会保障部《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，企职保和机关保领待人数来自《中国统计年鉴》(2022)。三大基本养老保险财政补贴数据来自财政部2020年全国财政决算报告。

可见，无论从2021年三大基本养老保险财政补贴的存量结构看，还是从2021年三大基本养老

保险财政补贴的增量结构看，人均待遇最高的机关事业单位基本养老保险获得了最多的人均财政补贴，而人均待遇最低的城乡居民基本养老保险反而只获得了最少的人均财政补贴。与企职保参保职工相比，机关事业单位工作人员平均缴费年限更长，缴费基数更高，缴费金额较多，所以其养老金待遇相对更高有其一定合理性，但对基本养老保险的财政补贴应该努力缩小而不是扩大人群间的养老金差距。

2021年我国企业和机关事业单位退休人员月人均基本养老金全国总体调整比例为4.5%^①。2020年我国机关保和企职保人均月基金支出分别为5767.23元和2906.49元^②，据此计算2021年机关保和企职保人均月待遇标准分别将提高259.52元和130.79元，分别为2020年城乡居保月待遇174元的149.15%和75.16%。2021年机关保和企职保调待4.5%需要分别增加基金支出616.0095亿元和1692.5535亿元，合计2308.5630亿元。

如果把2021年企业和机关事业单位退休人员基本养老金待遇调整比例从4.5%降低到2.25%，将节约下来的1154.2815亿元（仅占2021年16073.62亿元三大基本养老保险财政补贴总额的7.18%）用于提高城乡居民基本养老保险待遇，2021年1.6213亿城乡居保领待人员的人均月待遇标准将提高59.33元。

由此可见，三大基本养老保险财政补贴存在巨大的结构调整空间，可以在财政补贴总额不变的情况下，调整三大基本养老保险的财政补贴支出结构，缩小三大基本养老保险的人均财政补贴差距和人均待遇差距，促进共同富裕。

五、小结

本文探讨基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金的实施路径和可行性。2022年年末我国至少还有1235万人口尚未被基本养老保险覆盖，建立完全由财政筹资的非缴费型养老金——国民基础养老金——可以为这些人提供老年基本生活保障，防止老年贫困。

我国建立国民基础养老金制度不必另起炉灶，只需要让目前尚未参保的“新老人”和2009年之前的“老老人”一样，无须缴费即可直接享受城乡居保基础养老金待遇，同时加快将城乡居保基础养老金提高到农村低保水平，即可逐步实现基本养老保险“人口全覆盖”。在此基础上，从城镇职工基本养老保险每年财政补贴中按每人达到农村低保水平划出相应部分，即可建立统一的国民基础养老金，为多层次养老保障体系建设奠定坚实基础。本文按照2030年城乡居保基础养老金达到全国农村低保水平的目标，测算了建立国民基础养老金所需新增财政资金，发现通过调整基本养老保险财政补贴支出结构可以实现上述目标。

建立由财政筹资的非缴费型国民基础养老金制度，意味着凡是中国人老年人，无论是否工作、参保、缴费，在达到法定养老金领取年龄之后，均可按月领取由财政筹资、足以保障老年基本生活需要的相同待遇水平的国民基础养老金。在人人享有相同国民基础养老金的基础上，从事不同

① 数据来源：中华人民共和国人力资源和社会保障部、中华人民共和国财政部《人力资源社会保障部 财政部关于2021年调整退休人员基本养老金的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/17/content_5600226.htm，访问日期：2024年5月21日。

② 数据来源：中华人民共和国人力资源和社会保障部《2020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/202106/W020210728371980297515.pdf>，访问日期：2024年5月21日。

职业、参加不同基本养老保险和补充养老保险的参保者基于各自劳动贡献和缴费水平，享受与自身缴费关联的有差别的其他养老金待遇，有助于实现社会养老保障“公平”与“效率”的有机统一，为发展多层次养老保险体系奠定制度基础。同时，建立国民基础养老金也能够为基本养老保险的财政兜底责任打好防火墙。财政兜底责任体现在对每个中国老年公民每个月都可以获得由财政筹资的相当于农村低保水平的非缴费型养老金，而不再像过去那样基金出现多少亏空，财政就补贴多少。这可以倒逼基本养老保险制度加快进行参数式改革和结构式改革，实现基本养老保险制度的精算平衡。

Establishing a National Basic Pension Based on the Urban and Rural Residents' Basic Pension Scheme: the Analysis of Implementation Pathway and Feasibility

ZHANG Xiang SUN Yuan

[Abstract] This study examines the implementation pathway and feasibility of establishing a National Basic Pension based on the Basic Pension for Urban and Rural Residents in China. At the end of 2022, at least 12.35 million people were not covered by the basic pension insurance. A non-contributory National Basic Pension, fully funded by the government, can provide basic living security for the elderly and prevent poverty during old age. This study suggests allowing the elderly who are currently uninsured to directly receive the benefits of the basic pension for urban and rural residents without making contributions. Additionally, it advocates for accelerating the increase of this pension to the level of the rural minimum living standards, thereby achieving “full population coverage” for basic pension security. This study proposes reallocating a portion of annual government subsidies from the Urban Employee Basic Pension Insurance to the rural minimum living standard level to establish a unified National Basic Pension. This move would lay a solid foundation for a multi-tiered pension security system. This study calculates the additional fiscal funds needed to achieve the 2030 goal of aligning the basic pension for urban and rural residents with the national rural minimum living standard and concludes that adjusting the fiscal subsidy structure of basic pension insurance can feasibly accomplish this goal.

[Key words] National Basic Pension; Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents; Non-contributory Pension

（责任编辑：戴瑶 责任校对：冯贺霞）