

前言

2021年2月26日，习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调指出：“随着我国社会主要矛盾发生变化和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展，我国社会保障体系仍存在不足，必须高度重视并切实加以解决。”^①随着养老保险市场化改革的推进，私营部门在养老保障体系中的作用日益重要。企业年金、个人养老金等政策支持的市场化补充养老保险制度的发展，为构建多层次养老保险体系提供了更多路径选择。许多国家正在推进社会保障制度改革，旨在提升养老保险体系的可持续性和效率。在中国特色社会主义伟大征程中，中国正坚定不移地擘画全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图。然而，前所未有的人口老龄化和高龄化双重挑战如巨浪汹涌而至，对国家社会保障体系的稳固与发展、经济社会的长足进步构成了严峻考验。随着生育率的下降和人均寿命的延长，全球多数国家尤其是发达国家面临着严重的人口老龄化问题。这一趋势导致劳动力市场紧缩、退休人口增多，对养老金体系的压力日益加剧。传统的社会养老保险制度在人口老龄化的背景下面临财务不可持续的风险。政府需要探索多元化的养老保障方式，以缓解公共财政压力。不同群体对养老保障的需求存在差异，单一的社会养老保险模式难以满足所有人的需求。面对这一历史性课题，本书秉承党的二十大精神，以高瞻远瞩的视角，深入剖析中国人口老龄化的多元健康态势预测、发展模式与发展愿景，为构建多层次、多支柱养老保险体系贡献智慧与力量。

本书第一篇为“基础养老篇”，共分三章，各章内容厚重、见解深刻。第一章不仅系统地勾勒出中国人口老龄化的现状与未来走向，更借鉴了多维健康态势预测的先进分析框架，将老龄化浪潮涌动下的复杂情境悉数展现。同时，该章回顾了我国多层次、多支柱养老保险体系铺就的历史轨迹，为我们深刻把握现行养老保险体制脉络提供了宝贵的历史智慧和启迪。在探讨城乡居民基本养老保险制度及其模型方法时，我们志在铸就一条与中国国情相契合的养老保险发展之路。该章还深入剖析了多层次、多支柱养老保险体系的优化途径，洞察商业保险与社会养老保险融通发展的深层逻辑，以期构建一个更加均衡、可持续发展的养老保障堡垒。第二章则聚焦于城乡居民养老保险的资金筹集、待遇确定及调整机制，

^① 《习近平主持中央政治局第二十八次集体学习并讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/27/content_5589187.htm[2021-02-27]。

这是构筑养老保险体系的根本基石。通过精确测算城乡居民养老保险待遇领取人数,结合对农村老年人口趋势的科学预测以及 GDP 与人均 GDP 的严谨分析,我们全方位审视了城乡居民养老保险支出状况,为养老保险体系的稳固运作提供了坚实的经济学支撑与策略指南。第三章则转向城镇职工基本养老保险,深掘不延迟退休与延迟退休两大预设下财务可持续性的关键问题。借助精密的仿真模拟技术,我们细致地评估了养老保险基金的收支平衡状态,为城镇职工基本养老保险的稳定运营提供了强有力的决策支持,确保了养老保险体系的长期稳健与繁荣。

第二篇为“补充养老篇”,由第四章和第五章构成,每章都充满了前瞻性与创新精神。第四章将目光投向第二支柱——职业年金的理念、机制与模式优化这一关键领域。在此,我们不仅深入剖析了企业年金和职业年金的现行格局,还借助仿真模拟预测的锐利工具,大胆探索资本积累与风险管理的高效策略。得出的结果为职业年金体制的优化和强化,提供了坚实的理论及实践双重支柱。第五章则着眼于第三支柱——个人养老金与个人长期护理保险筹资模式协同优化。我们将第三支柱与长期护理保险制度巧妙结合,以创新性思维深入研究药养结合、农村长期护理等紧迫性现实问题,勇敢开拓个人养老金发展新思路与新方向,旨在打造一个更为完善、互补的养老保障网络。

第三篇为“综合分析篇”,涵盖第六章至第九章,每章皆透露着深度与广度的分析。第六章通过国际比较,重点关注“老、少、妇、劳”四个群体,比较研究 OECD 国家人口总量与人口结构的动态变化趋势及其特征,结合各国人均 GDP 等指标,重点分析各国人口结构变动趋势,探索拐点到来的影响机制,从而为预测、判断我国未来人口总量、人口结构的动态变化提供依据。此外,通过借鉴各国应对人口减少问题的社会保障政策和人口政策,为我国应对多状态的人口减少问题提供参考和启迪。第七章致力于长期护理保险制度的深度探讨,从制度的根本出发点、演变进程,到成本效益与模式革新的精细剖析,该章以山东省潍坊市实例为鉴,提出了长期护理保险的改革方案与发展策略,为中国长期护理保险制度的进步贡献了宝贵的实践智慧和政策导向。第八章将焦点密集投射于农民工的养老保障议题,特别是在中国城镇化浪潮中,这一群体所遭遇的社会保障挑战。该章不仅深入研究了农民工城市化与社会保障网的紧密扣合,而且对土地年金制度和自主择业农民工参与社会保险的问题进行了深刻的评估与分析。结合“三个 1 亿人”城镇化战略下的养老保险体系顶层设计及政策模拟研究,我们为农民工的养老保障献上了一揽子解决策略和行动建议,旨在铺就他们老有所养的坚实大道。第九章基于对多层次、多支柱养老保险体系建立历程的梳理,通过对中国养老保险体系第一支柱、第二支柱与第三支柱现状与问题的分析,以及对失能老人、农民工群体等特殊层次保障人群面临的问题与制度保障的研究,得出结论与建议。

第四篇为“案例分析篇”,包括第十章和第十一章。该篇深入剖析了两个具

有时代意义的案例。首先，第十章将目光投向了浙江省台州市，基于深入实地调研所得的珍贵数据，深刻揭示了城乡空巢老人社会养老意愿的内在动因。运用交叉表分析法，我们精准捕捉了城乡空巢老人基本情况的显著差异，并以此为基础，构建了二元 Logistic 回归模型，从个体特征、家庭因素、经济水平、健康保障等四个维度，深度剖析了影响城乡空巢老人社会养老意愿的多重因素。该章为提升城乡空巢老人的生活质量、构建城乡空巢老人养老保障模式、完善社会养老服务体系，提供了有力的理论支撑和实践参考。其次，第十一章将研究视角转向新型城镇化过程中的浙江省农村，关注户籍人口参保率低、参保人口逐年减少、60 岁及以上待遇领取低等核心问题。该章首先系统梳理了浙江省的人口规模和结构现状，对各地市城乡居民基本养老保险制度现存的问题进行了深度分析。其次，该章从乡镇层面，分析了城乡居民基本养老保险参保率的宏观影响因素。最后，该章根据第六次全国人口普查数据中的浙江省城乡人口数据，运用 PADIS-INT 软件进行人口预测，得到了 2018~2050 年城乡分年龄人口预测数据。据此我们提出了快速增长、稳定增长、快速扩面、稳定扩面四种养老保险待遇提升的发展愿景，并分析了未来浙江省 30~40 年城乡居民基本养老保险制度覆盖的参保人群的养老保险待遇和财政负担。研究发现，浙江省第三次农业普查中记录的城乡居民基本养老保险参保相关人数，与同时点人力资源和社会保障部动态监测数据存在显著差异，前者数值明显偏高。考虑到动态监测数据基于实际缴费与待遇领取人数汇总，数据生成逻辑更贴近“实际参保”场景，推测差异可能源于两类统计数据在调查范围、指标定义或登记规则上的差异。但由于同一次普查的调查统计遵循统一标准，数据偏差具有一致性，因此本书基于该普查数据开展解读研判与探索性分析仍具备合理性。

总体而言，本书通过对中国人口老龄化、养老保险体系的多维度分析和研究，不仅揭示了当前养老保障体系面临的挑战，而且探寻了发展多层次、多支柱养老保险体系的路径。在理论研究与实际情况的紧密结合中，本书力求为中国养老保险体系的可持续发展提供科学、实用的策略和建议。在老龄社会的大背景下，如何构建一个既公平又高效的养老保障体系，成为我们这一代人必须面对的重大课题。通过阅读本书，读者不仅能够深入了解中国养老保险体系的现状与未来发展趋势，更能够从中汲取智慧，并获得启示，为我国乃至全球的养老保险研究和政策制定贡献自己的力量。本书以其专业性的深度、综合性的广度和跨学科的前沿性，构建起一个理论与实践交汇、政策与行动融合的学术巨塔。在这座宏伟的知识殿堂中，理论的光辉与实践的智慧交相辉映，政策的严谨与案例的丰富相互印证，而定性与定量分析的双翼则翱翔于知识的天空，引领着读者深入探索未知的领域。

目 录

第一篇 基础养老篇

第一章 中国人口老龄化、高龄化的多健康态势预测、发展模式与发展愿景	3
第一节 中国人口老龄化状况与多健康态势预测	4
第二节 中国多层次、多支柱养老保险建设历程回顾与启发	5
第三节 城乡居民养老保险制度及其模型方法研究	9
第四节 针对我国多层次、多支柱养老保险体系统筹优化的研究	14
第五节 商业养老保险与社会养老保险的融合发展	16
第六节 代际均衡在养老保险领域的应用	17
第二章 第一支柱的稳固：城乡居民养老保险筹资、待遇确定和调整机制研究	20
第一节 城乡居民养老保险待遇领取人数测算	20
第二节 农村老年人口预测	22
第三节 GDP 与人均 GDP 测算	24
第四节 城乡居民养老保险的支出情况	28
第五节 讨论与政策建议	32
第三章 第一支柱的稳固：城镇职工基本养老保险运行研究	35
第一节 城镇职工基本养老保险待遇领取人数测算	35
第二节 不延迟退休条件下城镇职工基本养老保险基金收支平衡情况仿真	42
第三节 延迟退休条件下城镇职工基本养老保险基金收支结余情况仿真	43

第二篇 补充养老篇

第四章 第二支柱的发展：企业年金和职业年金理念、机制与模式优化	49
第一节 企业年金和职业年金的现状	50
第二节 企业养老金的模拟仿真预测	60
第三节 机关事业单位养老金的模拟仿真预测	68

第四节 对策与建议	75
第五章 第三支柱的探索：个人养老金与个人长期护理保险筹资模式协同优化	80
第一节 高质量推进第三支柱个人养老金制度的若干问题研究	80
第二节 第三支柱与长期护理保险制度结合创新	85

第三篇 综合分析篇

第六章 人口减少问题的国际比较与政策研究	93
第一节 OECD 国家人口减少现状及趋势	93
第二节 人口减少的原因分析	100
第三节 人口减少应对策略的国际经验	102
第四节 对中国的启示	105
第七章 发展长期护理保险制度研究	109
第一节 制度背景	109
第二节 长期护理保险制度发展历程	111
第三节 长期护理成本与模式优化研究——以山东省潍坊市为例	113
第四节 药养结合与农村长期护理问题研究实践	120
第五节 小结与政策建议	122
第八章 农民工群体养老保障问题研究	125
第一节 问题与对策：农民工城镇化与社会保障制度研究	125
第二节 土地年金制度研究	139
第三节 自主择业与社会保障：灵活就业农民工参加社会保险问题与评估分析	146
第四节 基于“三个 1 亿人”城镇化战略的农民工养老保险制度的顶层设计与政策仿真研究（2017~2050 年）	162
第五节 中国分区域农民工市民化水平的测算及分析	176
第九章 结论与政策建议	185
第一节 结论	185
第二节 政策建议	188

第四篇 案例分析篇

第十章 空巢老人社会养老意愿及其影响因素的城乡比较——基于浙江省台州市的调研分析	195
--	-----

第一节 研究对象及研究数据	196
第二节 基于 Logistic 回归模型的城乡空巢老人社会养老意愿分析	199
第三节 结论及建议	207
第十一章 浙江省农村社会养老保险制度的优化与政策仿真（2018~2050 年）	210
第一节 浙江省农村社会养老保险现状及问题分析	210
第二节 浙江省城乡居民养老保险参保结构失衡与保障功能弱化研究	216
第三节 城乡居民养老保险参保状况宏观影响因素研究	221
第四节 城乡居民养老保险参保状况影响因素实证分析	222
第五节 浙江省城乡分年龄、性别人口预测（2018~2050 年）	224
第六节 浙江省农村社会养老保险待遇调整的优化与仿真	232
第七节 结论及政策建议	237
参考文献	239
附录一 指标数据篇	245
附录二 与本书相关的重大项目成果介绍	269

第一篇

基础养老篇

第一章 中国人口老龄化、高龄化的多健康态势 预测、发展模式与发展愿景

人是经济社会发展的主体，同时也是影响经济可持续发展的关键变量。如果生育率太低，人口规模下降得太快，将会导致劳动力供给不足，老龄化赡养压力激增，削弱经济社会发展的活力，加重经济社会的负担。因此，评估人口系统自身的均衡发展、人口与经济社会的系统间均衡才是实现可持续发展的关键。改革开放以来的中国人口增长被认为是人口惯性导致的惯性增长。^[1]随着生育率长期维持在较低水平，负增长惯性开始积累，低生育率所蕴含的人口负增长趋势逐步显现，中国人口势必将进入负增长阶段。当前我国正处于人口生育政策调整、影响的持续变动期，从一孩政策到二孩政策，再到三孩政策，是由缓解人口快速增长向解决人口结构性失衡的转变，是随着我国人口形势不断变化，朝着实现人口数量和结构之间动态平衡需要的政策转变，受以往传统计划生育政策负惯性、生育政策调整期和交错期的双重影响，我国人口、资源、环境仍处于紧平衡的状态。在高质量发展阶段，人均经济指标的提升将成为衡量经济社会发展水平的重要参照，在这一阶段，人口的“静态数量观”须转向人口的“动态均衡论”，经济社会的发展更须注重人口素质的提高与人口结构的优化。

后人口转变时代，少子老龄化与高龄化正日益成为影响我国人口和经济社会均衡发展的核心议题，积极应对人口变化带来的挑战，对我国保持经济社会的稳定发展意义重大。未来 15 年，我国人口发展将从震荡变动期逐步过渡到稳态变化期。这一时期既是我国人口生育政策调整、影响的持续变动期，也是我国进入人口加速老龄化、快速高龄化，但粗死亡率仍保持基本稳定的人口总量平稳发展期。在新时期高质量发展的视域下，应用第七次全国人口普查（以下简称七普）代际数据，对人口老龄化多阶段非均衡态进行识别、测度与动态仿真，对构建完善人口均衡发展模型、衔接渐进式延迟法定退休年龄政策导向、精准评估“一老一小”均衡发展趋势至关重要。

为此，积极应对人口老龄化，促进人口的长期均衡，已成为我国今后相当长时期内经济社会发展的重要任务。只有在共同富裕的视域下，在普遍富裕水平有序提升的过程中，通过积极有效提升人口老龄化公共服务和保障水平，将其作为人口均衡发展结构与优化治理的出发点和归宿点，并运用政策手段积极应对人口负增长态势，才能为我国第二个百年奋斗目标实现人口长期均衡发展的目标奠定

重要基础。为此,本书综合使用我国第五次全国人口普查(以下简称五普)、第六次全国人口普查(以下简称六普)、七普数据编制男女混合生命表,预测城乡人口老龄化未来发展趋势。在宏观层面主要使用了七普数据测算总和生育率(total fertility rate, TFR)、粗出生率、粗死亡率等相关指标,同时,在编制生命表和开展人口预测过程中,充分考虑潜在漏报因素,并据此对死亡模式进行了修正。基于未来中国人口老龄化发展愿景,本章对未来中国老年人护理需求、照护政策以及养老保险制度进行了仿真分析,以期为中国老龄化社会政策优化提供经验借鉴。

第一节 中国人口老龄化状况与多健康态势预测

新中国成立以来,在死亡率大幅度下降而生育率一直保持较高水平的情况下,20世纪50~60年代,中国人口自然增长率年均超过20‰。为了缓解人口急剧膨胀带来的经济社会压力,20世纪70年代,中国推行“晚、稀、少”的计划生育政策,结果生育率大幅度下降,短短七八年时间,总和生育率从约6.0的高位快速降至3.0以下。尽管如此,生育率和人口增长率的下降并没有转化成出生人数与人口增量的下降。为了尽快遏制人口快速增长,以利于实现经济发展目标,1980年,我国开始实行一孩政策。一孩政策在20世纪80年代后期到90年代前期逐步在各地实现差异化落实,部分省(自治区、直辖市)的农村地区实行二孩政策,少数民族地区则实行相应的多孩生育政策,20世纪80年代,中国总和生育率在人口更替水平上下波动。随着经济社会的快速发展和市场化改革的不断推进,20世纪90年代以来,中国总和生育率快速降至1.6左右,远低于人口更替水平,人口内在自然增长率转为负值。20世纪90年代后期,人口增长率降到1%以下,人口增量明显减少。进入21世纪以来,中国总和生育率持续处于1.5~1.6的低水平。受新中国成立后生育高峰与计划生育政策实施后人口低速增长的双重叠加影响,中国人口老龄化趋势不断加剧。除生育政策等制度因素引发人口结构变动外,社会经济发展也进一步推动了中国人口老龄化进程。我国医疗卫生服务水平的提升促进了期望寿命的不断延长,女性受教育水平的提升则降低了社会整体生育水平。

根据七普的数据,2020年,中国总人口达14.12亿人,出生率为8.52‰,死亡率为7.07‰,人口自然增长率为1.45‰。其中,2020年我国60岁及以上老年人口占全部常住人口的比例为18.70%,65岁及以上老年人口占全部常住人口的比例为13.50%,相比于六普,分别提高5.44个百分点和4.63个百分点,我国老年人口规模增长迅速,而且高龄化现象显著。与此同时,老龄群体中性别比的变化也应受到重视。2020年,我国60岁及以上人口中女性占比为51.75%,相比于六普上升了0.76个百分点,65岁及以上人口中这一比例为52.52%,相比六普增加了0.62个百分点。随着年龄的不断增长,高龄组的性别比呈现出下降的趋势,

这在一定程度上说明了相比于男性，女性老人拥有更长的寿命。但受家庭、社会因素的影响，丧偶的女性老人较少选择再婚，往往倾向于独居或与子女一起生活，因此关注老年人口的性别变化以及高龄女性群体的婚姻、生活状况有助于更好地测算和保障老年人的养老需求。

伴随着老龄化进程的持续深化，人口平均预期寿命不断延长，高龄化和长寿化特征日益凸显；而我国快速推进的工业化与城镇化进程，也不可避免地带来了高龄、病弱、残疾、失智老人占比持续攀升，空巢家庭日益增多等现象，社会化养老服务正成为当前及未来很长一段时间老龄化社会的核心诉求。《社会养老服务体系规划建设（2011—2015年）》明确指出“社会养老服务体系规划建设应以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，着眼于老年人的实际需求，优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求，兼顾全体老年人改善和提高养老服务条件的要求”。这是我国政府第一部关于社会养老服务体系建设的规划文件。近年来，我国长期照护体系得到了长足发展，但是我国长期照护体系建设仍处于起步阶段，养老机构还存在着供需不匹配以及服务水平不高的问题。当前，养老机构的护理型床位数量仍然不足，整体入住率偏低；高端的养老机构费用较高，难以满足低收入老年群体的照护需求，民营养老机构发展也在新冠疫情期间受到了明显冲击。基于七普数据，科学评估并预测我国老年人的长期护理需求，不仅能为我国长期护理保险（long term care insurance, LTC）制度的完善提供数据支撑和建议，而且有助于加快长期照护体系建设，从而有效应对人口老龄化，保障民生福祉、解决民生问题。

当今中国正处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。随着老龄化发展程度的加深和发展速度的加快，未来老年人口的数量和比重还将继续增大，高龄人口的增加势必带来社会风险的显著提升，从而进一步加剧人口与经济社会发展的紧平衡。人口加速老龄化、快速高龄化、多健康状态下预期寿命不断攀升的人口结构性特征，以及我国从“未富先老”转向“渐富快老”的社会结构性特征，共同呈现出更为复杂的变迁态势。推进可持续发展养老制度设计与多层次养老体系构建，不仅是我国老龄事业、社会保障事业的重大突破，更是国家积极应对人口老龄化的必然战略选择。此举有助于解决我国面临的越来越突出的养老服务现实问题、拉动城乡消费问题、创新产业业态问题、带动城乡就业问题等，为相关政策的顶层设计提供重要决策支撑。

第二节 中国多层次、多支柱养老保险建设历程回顾与启发

老吾老以及人之老，孝亲尊老是中国人的传统美德。“养儿防老”和“宗亲互助”从古至今都是中国人的主要养老方式。自秦汉实现大一统后，儒家思想逐

步确立为正统思想,其核心要义可概括为一套层层递进的治理逻辑与伦理体系:在家族层面倡导父子兄弟守孝悌,延伸至朝堂层面则强调臣民忠君爱国,而君王又以仁孝治天下。佛教教义中亦蕴含养老敬老的思想内核,“孝养父母,奉事师长,慈心不杀,修十善业”便是其倡导的重要伦理准则。佛教经典《地藏经》,记载了释迦牟尼佛为其母亲说法的事迹,彰显了孝亲敬老的文化内涵。即便追求超脱出世的道家,亦秉持“欲求仙者,要当以忠孝、和顺、仁信为本”的理念。庄子对孝道的论述,更强调发自本心的自然真诚,主张孝道应顺乎天性、自然而然。中国人素来重视养老问题,这是深植于民族血脉、支撑中华民族生生不息的文化基因。我国养老保险制度的完善与升级,既是文化遗产的必然要求,亦是中华民族伟大复兴的重要支撑。

一、萌芽阶段:1930~1981年

20世纪30年代,以梁漱溟、晏阳初为代表的知识分子在农村开展的平民教育和乡村建设运动,不仅在一定程度上改善了局部农村积贫积弱的面貌,而且调动了农民的主观能动性,加强了村政建设,为日后新中国农村社会养老保险制度的建立,提供了可借鉴的有益探索。新中国自1949年10月成立后,虽然没有立即建立正式的农村社会养老保险制度,但根据1954年宪法精神,在农村建立了五保供养和集体养老制度。五保供养,是针对我国农村地区丧失劳动能力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残的农民,实行保吃、保穿、保住、保医、保葬(孤儿保教)的一种社会救助制度。^[2]20世纪六七十年代,五保供养制度依据人民公社的集体经济组织得以落地实施,供养资金与物资由公社、生产队统筹保障。改革开放以后,在农村实行家庭联产承包责任制,农村集体经济规模开始萎缩。人民公社制度逐渐失去了赖以生存的经济基础并逐步解体,五保供养制度随之得到恢复与完善。在人民公社时期,本着“农村的事情农村办”的原则,用于养老保障的资金主要来源于生产队,国家财政投入相对有限。由此可见,五保供养与集体养老制度,本质上是一种低水平的社会救助制度,一定程度上起到了对农村居民的养老保障作用。但是限于当时的生产力发展水平,其保障水平只能维持五保对象的最低生活需求,所以五保供养和集体养老是我国农村养老保障制度的萌芽形态。^[3]

二、老农保阶段:1982~2002年

为应对实施计划生育政策和推行家庭联产承包责任制后农村养老问题的挑战,我国在“七五”计划中明确提出建立农村社会保障制度的目标,而农村养老保险的探索早于计划启动。自20世纪80年代中期起,民政部指导各地依据当地实际,开展农村社会保障体系的探索工作。1982年,全国有11个省(自治区、直辖市)的3457个生产队实行了养老津贴方案。方案规定,累计参与集体劳动满

10 年,且男性年龄达到 65 岁或女性年龄达到 60 岁的社员,有资格获得养老金。1982 年,总计约 42 万农村居民领取了该津贴,平均每人每月可收到 10~15 元人民币,个别情况下,津贴金额可达每月 20 元或以上。^[2]这些资金由各生产队根据其经济状况统筹,主要从集体公益金中支付,部分有乡镇企业的地区可从企业盈利中补充,形成了改革开放初期农村社区养老保障的新模式。到了 1991 年,国务院授权民政部在选定地区试点建立县级农村社会养老保险制度。1998 年,中国受到亚洲金融危机的影响,经济下行压力加大。到 1999 年 7 月,相关整顿内容和目标发生了重大转折,农村社会养老保险进入了停滞期。

这一阶段的农村社会养老保险的探索,与萌芽阶段对老年农村居民养老问题的制度安排有本质区别。针对农村养老保障的制度安排问题所进行的政策探索和实践,顺应了我国从计划经济向社会主义市场经济改革发展的潮流,推动农村养老保障从以社会救济为主的保障模式,转变为以个人账户累积为核心的社会保险雏形模式,推进了农村社会养老保险的发展进程。但由于基金收益率低、个人缴费水平较低、运行机制不完善、国家经济实力不强难以提供补贴以及国际金融环境恶化,老农保(即以个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持,实行个人账户积累制的农村社会养老保险)没能实现预期目标。

三、新农保阶段: 2003~2013 年

党的十六大提出:“有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”^①自 2003 年起,涵盖北京、江苏、陕西在内的 21 个省(直辖市)、超过 300 个县市,在地方政府资助下,自主实施了名为新型农村社会养老保险(以下简称新农保)的试点计划。这些地方利用先前老农保实践的经验教训,着手构建一个更新的农村养老保障体系。2007 年,我国劳动和社会保障部、民政部和审计署联合印发了《关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工作有关问题的通知》。同期,劳动和社会保障部与日本国际协力机构(Japan International Cooperation Agency, JICA)携手实施了一项名为“中国农村社会养老保险制度创新与管理规范”的中日合作项目。该项目执行单位在北京、山东、安徽等 7 个省(直辖市)的 8 个县(市、区)进行了深入的实地调查和政策研究,提出了试点方案,并在这些地区进行了试点建设。通过这些努力,为农村社会养老保险制度的推进提供了有益建议。^②2009 年,国务院印发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定从 2009 年开始,在 10% 的县(市、区、旗)实行新农保

① 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》, <https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ART11348734708607117.shtml>[2022-11-08]。

② 《中日合作农村社会养老保险项目于 15 日在京启动》, <https://finance.sina.cn/sa/2006-02-15/detail-ikkntiak9933278.d.html>[2006-02-15]。

试点。该指导意见指出,新农保基金主要由三部分组成——个人缴费、集体补助以及政府补贴。对于那些满足领取条件的农村居民,政府将承担起支付基础养老金的责任,并对他们的缴费行为给予支持,每年至少提供 30 元的补助金。此举标志着国家正式介入农村养老保障领域,并明确了中央政府与地方政府在财政上的职责分配。具体来说,中央政府主要通过“补出口”方式向全国 60 岁及以上的农村老人发放基础养老金,这一政策也激励了地方政府提供相应的财务支持。这种由中央和地方共同出资的基础养老金构成了我国养老保障体系的第一支柱。同时,地方政府还根据各自的财政能力,对“进口端”,即参保人的缴费部分给予补助。截至 2013 年末,我国新农保和城镇居民社会养老保险(以下简称城居保)的参保总人数已经达到 4.98 亿人,基本上实现了对城乡居民老年群体的全面保障。

新农保在实施过程中,面临的挑战主要包括以下几点。①政府缺乏有效的监督制衡机制,为确保新农保制度的健康发展,政府需要不断探索更有效的监管方式,以确保资金的安全和有效运用。②县级政府运营的压力过大,在当时的统筹管理中,县级政府面临一定的成本和管理压力,这需要通过制度创新和资源整合来进一步优化。③统筹层次过低,为了促进新农保基金的市场化投资,需要逐步提高统筹层次,以增强基金的投资和运营能力。④金融机构的网点不多,养老金发放难度较大。米红和王丽娜建议可以在实现新农保省级统筹的基础上,通过政府购买服务,利用各类金融资源的优势,形成金融机构的竞争,以解决新农保运行不专业、服务力量薄弱的问题。^[4]米红等研究运用政策仿真的方法,探索了各参数对新农保基金稳定性和保障水平的影响,发现只有同时提高养老金计发系数、个人账户计息率、基础养老金数额和投资收益率,才能在满足群众需求的同时,实现 70 年收支平衡。^[5]从“纯福利型”模式到“具有激励适度普惠型”模式,是新农保制度优化的路径选择。^[6]新农保实行个人缴费、集体补助、政府补贴的筹资方式,满足了广大城乡居民的现实需求,因此能够在较短的时间内实现全覆盖。^[3]不同于老农保,政府在“进口端”和“出口端”都对参保人员进行补贴,有效地带动了农村居民参保缴费的积极性。中央和地方财政对“出口端”的补贴不仅为 60 岁及以上农村居民提供了经济支持,而且在事实上建立了零支柱养老保险。

四、城乡居民养老保险阶段:2014 年至今

2014 年 2 月 7 日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,“在已基本实现新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险全覆盖的基础上,依法将这两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度”^①。随

① 《李克强主持召开国务院常务会议(2014 年 2 月 7 日)》, https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-02/07/content_2591063.htm[2014-02-07]。

后国务院印发了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，明确规定了城乡居民基本养老保险（以下简称城乡居民养老保险）的参保范围、基金筹集、养老保险待遇及调整、领取条件、转移接续与制度衔接、基金管理和运营等内容，并计划到“十二五”末，在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施。此后，全国城乡居民养老保险基础养老金最低标准也开始渐进式调整。2014年7月1日，基础养老金由原来的每人每月55元提高到每人每月70元，2018年又提高至每人每月88元。2020年，城乡居民养老保险基础养老金提升至每人每月93元。

五、结论

城乡居民养老保险的统一，不仅让亿万老年人能够老有所依、生活无忧，更增强了全社会的安全感和凝聚力。同时，它还对人口自由流动、拉动消费具有重要意义。但也应看到，当前城乡居民养老保险制度运行仍存在短板：制度实际覆盖效能有待提升，基础养老金待遇水平偏低，政策跨区域衔接机制、基金监管与运营管理体制尚不健全，缴费激励措施的引导作用也有待强化，这些问题亟待解决。随着人口老龄化程度的持续加深，缴费确定型个人养老金管理起来更加复杂，管理成本更大，精算因素更加复杂。目前的城乡居民养老保险制度为混合型制度，本书则立足于城乡居民养老保险制度的解构研究，科学分析现状及其可持续发展的制约因素，旨在提供更好的解决方案，优化基本养老保障制度。

第三节 城乡居民养老保险制度及其模型方法研究

农村社会养老保险制度的优化和长期均衡发展的重点在于未来待遇水平的调整上。有限财政责任理论可以规避部分欧洲国家泛福利化所带来的财政支付困境。^[7]米红从有限财政责任理论出发，结合社会保障精算与财政支付能力的中长期政策仿真分析，创新地凝练出基于待遇调整视角的制度优化模式，研究表明：从“纯福利型”模式到“具有激励适度普惠型”模式，是新农保制度优化的路径选择。^[2]李运华和叶璐通过设计五种不同路径的待遇调整方案，在现行政策的基础上构建城乡居民养老保险精算模型，从目标替代率、基金平衡性、缴费积极性、受益最大化等多维度对以上方案作比较，并详细阐述各方案的优劣，研究结果表明，在财政补助固定的情况下，应构建差异化的待遇调整机制；此外，为保证基金短期和长期平衡，地方政府应加大对个人账户的补贴。^[8]同时，米红和王丽卿通过设计各类发展愿景，提出应该建立待遇调整机制，促进养老保险待遇调整的结构转型；通过建立土地年金，促进农村社会养老保险构成的结构转型；通过拓

宽筹资渠道,促进筹资方式的结构转型;通过提高统筹层次,实现城乡居民养老保险制度转型;通过参数调整、结构转型的制度模式优化,实现城乡居民养老保险制度顶层设计的渐进式发展。^[4]

改革开放以来,我国经济发展推动社会利益分化进程加快;同时,人均预期寿命提高、工作年限相对退休年限的占比持续下降、社会保险缴费机制与养老保险制度引发的利益分化等多重因素叠加,致使养老保险制度的可持续性面临严峻挑战。^[9]王舟基于生命表测算未来农村人口规模,通过对供养比的分析,强调了建设农村社会养老保险的紧迫性;同时运用精算学技术进行基金仿真测算,为我国未来农村社会养老保险制度构建提供了有力的数据支撑。^[10]

米红和邱晓蕾的研究表明,在制定社会养老保险方案时,有必要对我国不同收入群体区分不同的替代率与缴费率,以真正实现社会共济的目的,同时减轻政府的财政压力。^[11]米红和项洁雯进一步提出建立合理的动态调整机制,基于经济发展水平、物价水平等因素,动态调整基础养老金替代率,切实发挥城乡居民养老保险制度的养老保障作用。^[12]此外,Yang通过研究人口替代率和人口增长率对资本-劳动力比率、养老金福利、消费和效用的影响,找出最优替代率。研究结果表明,提高个人账户利益重置率只会增加个人账户利益,提高社会统筹效益替代率会导致社会统筹效益和退休期消费的增加;与此同时,资本-劳动比率、个人账户效益、工作期消费和效用下降。^[13]Chamon等通过调整模型以适配养老金规则的变化,证明养老金改革会引致户主年龄偏高家庭的储蓄率上升。^[14]有研究测算了不同情景下的养老金替代率,并得出结论:在新的养老金规则下,过渡一代的养老金替代率约为社会平均工资的60%。^[15]

米红和杨贞贞基于顶层设计视角,从高层规划的角度出发,重点整合城乡养老保障体系,包括基础养老保险、最低生活保障、高龄补助和困难群体社会救助等相互联系的社会保障措施。此举旨在打造一个涵盖城乡居民养老保障体系的核心支柱,即一个与人均GDP增长挂钩的浮动养老保险制度。这样的系统能更有效地确保城乡老年居民的基本生活需求,促进养老保险体系从“全员制度覆盖”向“全体人口覆盖”转变,进而提高统一的城乡居民养老保障体系的效能。^[16]同时,米红采用多种理论和技术手段,包括社会保障基础理念、数学人口学、保险精算学、生命周期分析以及系统模拟,创新性地提出了我国社会保障体系建设的三阶段战略思想。这一思想全面回应了如何将现有的城乡分离的保障体系发展为未来统一的和谐社会保障体系的问题。^[2]

城乡居民养老保险制度正处于待遇调整阶段,各省(自治区、直辖市)在逐渐提高待遇标准,而如何设定参数需要科学测算。经过前期研究,本书作者牵头的课题组已经在待遇调整方面进行了较多的模型方法创新,本书立足于月除