

居民养老保险第三支柱化改革的实践路径

赵耀辉 王亚峰 赵 锐

摘要 城乡居民基本养老保险制度建立以来,实现了广泛覆盖,但主要依赖财政支持的基础养老金,个人账户积累有限,养老金待遇水平偏低。推动城乡居民基本养老保险制度第三支柱化改革是破解这一困境的出路。居民养老保险第三支柱化改革思路的核心在于发展养老金个人账户,强化养老金的财产属性和透明度,提升参保人信任。改革的措施是将基础养老金和缴费补贴统一转化为投资收益补贴,由国家在市场化回报基础上追加贴息,使缴费回报更加直观,从而增强缴费激励,形成“多缴多得、长缴多得”的激励机制。居民养老金第三支柱化改革对养老金待遇的提升效果取决于参保人选择的缴费档次、利息补贴水平和投资回报率等关键参数。在既定补贴规模约束下,通过对参数组合的调整可以预测不同情景下达到的养老金待遇。城乡居民养老保险第三支柱化改革,通过将补贴转为贴息、激励个人账户积累,为提升农村居民养老金水平、缓解财政压力、完善养老保险体系提供了实践方案。

关键词 城乡居民养老保险;个人账户;第三支柱化;利息补贴;缴费激励

中图分类号 F842.67 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2026)02-0029-13

基金项目 国家自然科学基金项目(72441014)

自 2009 年“新农保”制度建立以来,广大农村居民和未能参加职工养老保险的城镇居民享受到了基本养老金待遇,这是中国历史上民生建设的一个里程碑事件。根据中国健康与养老追踪调查(CHARLS)2021/2023 年调查数据^①,98% 的 60 岁以上农村户口居民已经领取过养老金。但是,当前农村居民参加的主要是城乡居民养老保险,相比城镇职工养老保险,居民养老保险在待遇上存在较大差距^[1]。城乡居民养老金中位数为每年 1560 元,而城镇职工养老金中位数为每年 39600 元,后者是前者的 25 倍。居民基础养老金数额甚至低于国家贫困线水平,无法实现基本的保障功能^[2]。较低的待遇会削弱居民的参保意愿,影响养老金制度的筹资基础与可持续性。

一、问题的提出

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出:“完善并落实基本养老保险全国统筹制度,加快发展多层次、多支柱养老保险体系,健全待遇确定和调整机制,逐步提高城乡居民基础养老金。”因此,提升农村居民的养老金待遇,扎实推进全体人民共同富裕,是“十五五”规划期间经济社会发展的重要任务。

现阶段,我国各级政府在居民养老金体系中每年花费了大量财力,不仅体现在老年人每月领取的基础养老金全部由财政负担,并且政府对青壮年参保缴费也给予配套补贴^[3]。在经济面临下行压力的形势下,单纯依靠财政投入解决农村居民养老保障的潜力不大。在城乡居民养老保险已实现高覆盖、但养老金待遇水平与制度激励明显不足背景下,如何在既定财政约束下,通过完善制度激励与多支柱结构设

^① 2021-2023 年,CHARLS 对全国样本实施了第五轮常规调查,该轮调查跨三个年度完成,本文用“2021/2023 年”表示。

计,有效提升居民养老金待遇水平,成为亟须回答的问题。

在我国居民养老保险设计之初,基础养老金主要起兜底的作用,个人账户应当成为养老金积累的主体,以体现个人为自己养老负责的初衷。政府出资补贴缴费,本应起到吸引和鼓励个人投资养老金账户的作用,但15年过去了,个人账户的积累远未及预期。CHARLS数据显示,2011年,当缴费补贴为固定数额时,“新农保”缴费人群中超过72%的人选择了每年不超过100元的最低缴费档次。到2021-2023年度,尽管各地政府实行了多缴多补的阶梯化补贴机制,但仍然有60%的缴费人群选择最低缴费档次。由于个人大多选最低档缴费,到最终退休时,个人账户余额微不足道,本应作为保底的基础养老金反而成为养老金待遇构成的主体来源。面对社会对政府过高的期待,养老金待遇提升的资金压力主要由政府承担。据测算,在选择200元的最低缴费档次时,一个人即使缴费满15年,其养老金超过80%将来自财政全资的基础养老金,而个人缴费贡献的部分只占20%。

针对居民养老金待遇过低并且严重依赖政府财政承担的基础养老金这一现实困境,本文提出提升农村居民养老金待遇的根本之策是实施居民养老金第三支柱化改革,将对基础养老金和缴费的财政补贴转为贴息、激励个人账户积累。本文首先将梳理我国居民养老金第三支柱化改革的制度背景,利用中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据,揭示我国城乡老年人养老金收入差距的演化趋势。在此基础上,系统分析居民养老金待遇普遍较低的制度根源,提出通过城乡居民养老金第三支柱化改革,利用贴息激励居民参保缴费,提升居民养老金待遇的实践路径,并估算这一方案在不同经济参数下的效果。

本文的主要贡献在于提出城乡居民养老保险制度第三支柱化的改革思路,强调通过制度设计增强居民养老保险个人账户的透明性和信任度。提出将基础养老金和缴费补贴统一转化为“投资收益补贴”,由国家在市场化收益的基础上追加利息补贴,以构建直接可见、能够切实感受的激励机制。这一安排能够弱化养老金待遇对基础养老金的依赖,有效地激励长期缴费和多缴费行为。这一制度创新,能够更好地使城乡居民养老保险与多层次养老保险体系衔接,能够增强制度的可持续性与激励效应,为提升农村居民养老金待遇提供了新方向。

二、居民养老保险第三支柱化改革的制度背景

我国社会养老保险制度经历了由单一制度向多层次体系的演进,已逐步建立起三支柱养老金体系。提升居民养老金待遇,改革城乡居民社会保险制度,不仅要在制度内进行调整,还要推动养老金体系三大支柱协同发展与融合。为此,有必要回顾社会养老保险制度的发展历程以及三支柱养老保险体系的形成,全面了解居民养老金第三支柱化改革的制度背景。

(一) 城镇职工养老保险制度的历史演进

在新中国成立之初,中央人民政府政务院公布《中华人民共和国劳动保险条例》,面向国有单位职工建立由国家承担的劳动保险制度,涵盖工伤、生育、医疗和养老等保障。就养老待遇来说,职工不需要缴纳任何费用,就可以在达到法定退休年龄后领取由工作单位承担的养老补助费。退休职工每月领取养老补助费的数额,等于退休前最后一年的工资乘以替代率,随着工龄的增加,替代率也越高,其数额为本人工资的50%-70%。其中,男性的法定退休年龄是60岁,且一般需要达到工龄满25年,本企业工龄满五年的要求;女工人的法定退休年龄是50岁,而女干部是55岁,且一般需要达到工龄满20年,本企业工龄满五年的要求。这一法定退休年龄标准直到2025年,才由新的渐进式延长的退休年龄所取代。

自20世纪90年代起,政府开始改革企业职工的养老保险制度,而在机关事业单位的工作人员仍然适用之前的退休金制度。1997年,国务院颁布《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,在全国范围内建立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式,标志着中国城镇职工基本养老保险制度的初步建立。新的企业职工养老保险制度要求职工和受雇单位共同缴费,但是养老金收益依然采用现收现付制,同时也包含了一个较少比例的个人账户。这个改革降低了企业退休职工的养老金

替代率,导致机关事业单位职员和企业职工养老金收入的差距。经历了20世纪80年代的经济体制改革,中国经济结构改变,城镇非正规部门吸引了大量来自农村的移民、新进入劳动力市场的人以及离开国有部门的人就业。20世纪90年代后期,政府的养老保险计划开始向私人企业就业人员开放,随后允许自雇者以灵活就业的身份参与。

在2015年,为了消除机关事业单位工作人员和企业职工之间养老金体制的不平等,促进两个部门之间就业人员的流动性,国务院发布了《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》,致力于统一两个部门的养老保险,要求机关事业单位就业人员也缴纳养老保险,建立了机关事业单位养老保险制度。但是,与就业关联的机关事业单位养老保险和城镇职工基本养老保险仅仅覆盖了小部分人口。

(二) 城乡居民养老保险制度的发展历程

在城镇退休职工享受养老金待遇的同时,很长的一段时期内,老年人口中占绝大多数的农村人口却无法享受养老金待遇,在城市地区的自雇人群和没有工作的人也没有被养老保险计划覆盖。在经历了先期试点之后,1992年,民政部制定下发了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,在全国范围推行农村社会养老保险制度,俗称“老农保”。“老农保”筹资模式强调“个人交纳为主,集体补助为辅,国家政策扶持”,这里的“国家政策扶持”是通过乡镇企业支付集体补助予以税前列支来体现。根据民政部发布的《1992年民政事业发展统计报告》,1992年底,全国已有1000多个县(市、区)开展了这项工作,其中700多个县制定了农村社会养老保险暂行办法,建立了专门机构,近20个县基本建立起面向全体农民的社会养老保险制度,有3500多万农村人口参加社会养老保险。根据《1997年民政事业发展统计报告》,到1997年底,全国农村社会养老保险机构已达2005个,建立养老金保险代办点33140个。全年投保农民已达7452万人,共有61.4万农民领取了养老金。

由于绝大多数地区的集体经济无力支付补助,加上个人账户运营不透明、回报率低下、资金被各级政府大量挪用等因素,严重制约了农民的参保积极性,导致基金积累水平极低。1999年,国务院下发了《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》,指出我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。对民政系统原来开展的“农村社会养老保险”要清理整顿,停止接受新业务,区别情况,妥善处理,有条件的可以逐步将其过渡为商业保险。至此,“老农保”的发展宣告终止。

2009年,国务院颁布《新型农村社会养老保险试点的指导意见》,针对农村人口,建立了新型农村社会养老保险制度,俗称“新农保”。“新农保”按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的原则,在较低的待遇水平上,致力于覆盖那些没有被任何单位雇佣的农村居民。与机关事业单位退休金和城镇企业职工基本养老保险这两个与就业经历决定的养老金项目不同,对于开始实施时已经年满60岁的农村老人,无需缴费就可以参加“新农保”,并领取养老金,而未满60岁的人必须先缴费,计入个人账户。政府还下大力气提升居民参保积极性。一方面,财政直接补贴缴费(如2009年个人缴费100元,政府补贴30元,补贴率达30%);另一方面,只要达到最低缴费年限(15年),60岁之后就可以免费领取基础养老金(2009年为每年55元)。随后,在2011年,国务院印发《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,按照和“新农保”相似的制度在城镇地区推行城镇居民社会养老保险,俗称“城居保”,覆盖那些在城镇地区没有工作的人。2014年,国务院发布《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》,将两个居民养老保险项目结合成为一个,即城乡居民社会养老保险。

与此同时,城乡居民社会养老保险也建立起待遇调整机制。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》明确提出: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;地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准;对长期缴费的,可适当加发基础养老金,提高和加发部分的资金由地方人民政府支出。2018年,《人力资源社会保障部 财政部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》进一步针对待遇确定机制、基础养老金正常调整机制、个人缴费档次标准调整机制、缴费补贴调整机制提出指导性意见。城乡居民养老保险基础养老金最低标准的提升,连续被纳入政府工作报告,成为常态化政策安排。例如,2024年《政府工作报告》提出城乡居民基础养老金月最低标准提高20元,2025年《政府工作报告》又提出城乡居民基础养老金最低标准将再提高20元。

目前,城乡居民社会养老保险覆盖了绝大多数没有被城镇职工基本养老保险和机关事业单位养老保险覆盖的居民,成为规模最大的养老保险项目。然而,经过十多年的发展,居民养老保险的待遇相比城镇职工养老保险仍然有很大的差距,严重依赖政府补贴,还不足以保障农村居民的基本生活,有待通过制度改革提升待遇。

(三) 三支柱养老保险体系的建立

政府主导的城镇职工基本养老保险和城乡居民社会养老保险,构成了我国养老金体系的第一支柱,但在现收现付制下,这一制度面临财务不可持续的风险。有一系列文献通过精算模型评估了我国现行职工养老保险的精算平衡和再分配效应^{[4][5]},特别关注2019年我国城镇职工基本养老保险缴费降低后,对财务可持续性的影响^{[6][7][8]},也有研究关注到居民养老保险的财政负担^{[9][10][11][12]}。面对这一挑战,通常的观点是通过调节政策参数实现精算平衡。具体措施包括延迟法定退休年龄,推迟领取养老金的起始时间,这一措施在扩大缴费人员数量的同时,降低了领取养老金人员的规模。不同于在原制度下的参数调整方案,一些学者针对第一支柱在现收现付制模式下难以为继的困境,建议扩充个人账户。央行原行长周小川参加“2019年中国金融学会学术年会暨中国金融论坛年会”时提出,中国目前采取的是统筹账户与个人账户相结合的做法,但是统筹积累的占比太小,要重视和充分发挥个人账户的激励作用。周小川在2023年参加“第五届全球财富管理论坛”时又提出,未来国家统筹养老金的水平是比较基本的,需要个人账户养老金支持配合,才能使养老保障达到较满意的水平。郑秉文在2021年也曾提出,基本养老金要尽快引入多缴多得的激励机制,将企业缴费划出一部分进入个人账户,以增强缴费激励性。

从世界范围来看,随着人口平均寿命的延长和生育率的下降,老龄人口比例持续增加,需要更多积累制的养老金以应对社会老龄化,这已经成为学界共识^{[13][14]}。现实中,从公共供给转向增加私人供给的模式已成为大多数工业化国家养老金制度的发展趋势^{[15][16]}。20世纪70年代,瑞士率先在联邦宪法中确认三支柱原则,成为世界银行倡导三支柱理论的先行者。随着世界银行在1994年出版《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》,越来越多的国家将三支柱框架作为养老金制度发展的重要目标。我国也将发展第二支柱的职业养老金制度和第三支柱的个人养老金制度,完善三支柱养老金体系,作为实现养老金体系可持续发展,提升养老金替代率,保障老年人群经济安全的出路。

为了弥补基本养老保险制度保障水平的不足,提高养老金替代率,在完善基本养老保险制度的同时,2004年劳动和社会保障部颁布了《企业年金试行办法》,面向企业职工建立起企业年金制度。2015年,国务院发布《机关事业单位职业年金办法》,面向机关事业单位在编职员实施职业年金制度。至此,企业年金和职业年金形成了我国养老金体系的第二支柱。在基金运行方面,企业年金和职业年金制度建立在做实个人账户基础上的缴费确定型,是精算中性的。两个年金计划的资金由单位委托,交给专业机构进行市场化运营管理和投资,并由托管机构负责监督与保管,以确保资金安全和保值增值。

目前,企业年金主要覆盖了就职于国有企业的职员以及少部分私营企业的职员,参保率低,面临着增长乏力、覆盖面和渗透率难以提升的挑战。截至2024年末,全国有15.93万户企业建立企业年金,3242万职工参加企业年金。职业年金几乎覆盖了全部机关事业单位工作的在编职员。但从长期看,职业年金最终也仅能覆盖约4000万的机关事业单位职工,扩面空间有限^[17]。

个人养老金在养老金体系中承担着灵活、自主的储蓄和养老保障功能,是构建多层次养老保障体系的重要组成部分。2022年,《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》发布。随后,人力资源和社

会保障部等五部门联合发布《个人养老金实施办法》，并正式启动实施个人养老金制度，在36个试点城市试点实施。2024年，随着《人力资源社会保障部 财政部 国家税务总局 金融监管总局 中国证监会关于全面实施个人养老金制度的通知》的发布，个人养老金制度从36个先行试点城市（地区）推开至全国。个人可以自由地在金融机构开设个人养老金账户并投资，自主选取投资标的。至此，我国正式建立起包含了基本养老保险制度、职业年金和企业年金制度和个人养老金制度的三支柱养老金体系，力求在人口老龄化加速的形势下，保障人民群众老年时期的财务安全。

在资金管理方面，与社保基金管理方式不同，个人养老金采用个人账户制，每年缴纳的个人养老金进入个人账户，参保人可以自由选择开户机构提供的金融产品投资，并在60岁后自由取出。在参保激励方面，我国目前采用了税收递延政策，对个人年缴费12000元的限额及其投资收益免税，在领取阶段收取3%的手续费。然而，个人养老金制度的额外激励不足，目前仅靠个人所得税递延纳税优惠政策，而大部分人由于本身收入水平达不到获得税收优惠的标准，无法直接受益。针对个人养老金的缴费激励不足，有学者建议借鉴德国里斯特养老金的做法，对收入低于起征点的劳动者给予直接补贴，以税收优惠和财政补贴相结合的激励措施吸引个人养老金储蓄^[18]。在个人养老金制度实施一周年后，郑秉文认为覆盖率的表现超出预期，基本实现“可替代模式”的制度目标，但波动的资本市场对未来个人养老金替代率有负面影响^[19]。

养老保险体系三大支柱并非彼此独立的制度安排，而是在政府制度设计和政策安排下，随着参保人生命周期阶段和就业轨迹的变化，实现不同养老保险制度之间的转换、衔接与协同。随着就业形态日益多样化，劳动者在不同养老保险制度之间进行阶段性转换已成为常态，需要在账户继承、权益确认和激励机制上实现顺畅衔接。通过强化个人账户属性、统一账户规则并协调财政与税收激励，推动三大支柱在保障功能上的协同互补，有助于构建更加包容、灵活且可持续的养老保障体系。

三、老年人社会养老保险参保现状与面临的挑战

城乡居民养老金与机关事业单位养老金、城镇职工养老金在待遇水平上的显著差距，已经引发社会各界对社会保障公平性的广泛关注和持续讨论。在提出提升居民养老金待遇的改革方案之前，有必要认识“新农保”实施以来老年人参保及待遇的基本状况，尤其是农村居民养老金待遇与城镇退休职工之间的差距，分析差距产生的根源。

（一）老年人养老保险参保情况与待遇水平

这里首先利用CHARLS数据，揭示居民养老金待遇的演变趋势及其与城镇退休职工待遇之间的差异。CHARLS是一个针对中国45岁及以上中老年人口的全国代表性追踪调查^[20]。全国基线调查在2011-2012年度实施，覆盖了150个随机选择的县级单位（县、区、县级市）中的450个村级单位（在农村地区是行政村，在城镇地区是居委会），访问了17708个受访者。随后，在2013年、2015年、2018年、2020年以及2021-2023年期间，又对基线样本进行了追踪调查，一些新的年满45岁的样本也成为调查对象。该调查详细记录了受访者各类社会养老保险的参保、缴费和待遇领取情况，加权后的统计结果能够反映全国城乡老年人总体的参保率和待遇水平。

自2009年“新农保”实施以来，经过十多年的发展，公共养老金基本覆盖了全部老年人。图1报告了各年农村和城镇户口老年人公共养老金覆盖率，这里的公共养老金包括城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、城乡居民社会养老保险（合并前为新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险）的任何一种。

从农村老年居民来看，2011年公共养老金覆盖率仅为29.8%，处于较低水平。这一阶段正值“新农保”制度刚刚建立不久，制度知晓度、参保激励和基层经办能力仍在逐步完善之中。随着制度的全面铺开以及财政补贴机制的持续强化，农村居民参保率快速提升，2013年上升至80.1%，2015年提高到

85.0%。此后,覆盖率继续稳步增长,到2021/2023年度已接近全覆盖,达到97.6%。这一变化表明,“新农保”与城乡居民养老保险制度在扩大覆盖面方面成效显著,农村老年人基本实现了养老金的全覆盖。从城镇老年居民来看,整体参保水平呈现出明显的上升趋势,并且始终高于农村。2011年城镇居民参保率为56.1%,明显高于同期农村水平。此后,城镇居老年居民养老金覆盖率迅速提高,2013年达到87.5%,2021/2023年度进一步提高到98.6%,也基本实现全面覆盖。城乡对比可以发现,老年人养老保险覆盖率的城乡差距显著缩小。2011年农村与城镇之间存在超过26个百分点的差距,而到2021/2023年度,这一差距已缩小至约1个百分点以内。这表明城乡居民基本养老保险制度在覆盖层面已实现高度均等化,是我国社会保障体系建设的重要成果。

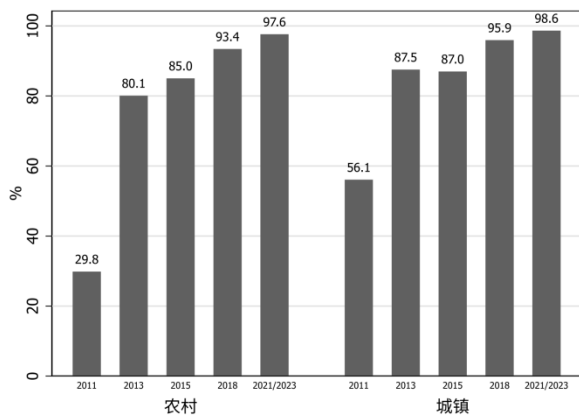


图1 城乡老年人的公共养老金覆盖率(%)

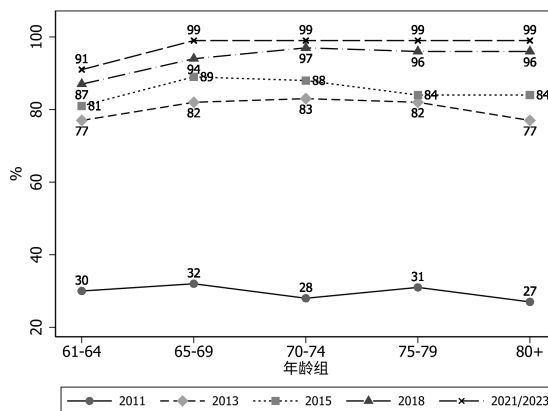


图2 按年龄分组的农村户口老年人公共养老金覆盖率(%)

图2报告了各个年龄组农村户口老年人的公共养老金覆盖率。随着时间的推移,在各个年龄组,农村户口老年人的养老金覆盖率都实现了同步提升。在同一年度,不同年龄组老年人的公共养老金覆盖率并没有过大的差异,反映了农村老年人主要参加的城乡居民社会养老保险广覆盖的特征。然而,由于“新农保”实施之初,年满60岁的老年人无需缴纳参保费用就可以领取基础养老金,而对之后年满60岁老年的人有缴费要求。因此,各个年度新迈入老年的人,养老金覆盖率相对更老的群体要略低。

农村老年居民的养老保险待遇维持在较低水平,远低于城镇退休职工的养老金收入。与城镇老年人主要依靠养老金收入作为主要的生活来源不同,养老金还不能成为农村老年人主要的收入来源,农村老年人依然需要通过劳动赚取收入以及获得来自子女的经济支持。2011年,在领取居民养老金的农村居民中,养老金中位数仅为每年720元,而对于领取城镇职工养老金的城镇老年人,养老金中位数达到每年18960元,是前者的26倍。到2021/2023年度,虽然政府努力提升居民养老金的基础养老金水平,使得农村老年人的养老金中位数达到每年1560元,但农村老年人的养老金中位数仍然仅为城镇退休职工养老金中位数的1/25(城镇职工养老金的中位数为每年39600元)。

图3和图4分别报告了按年龄分组的农村老年人领取居民养老保险和城镇老年人领取城镇职工养老保险的中位数水平。农村居民养老金待遇在经历了2011年到2013年的停滞之后,逐年上涨。此外,最近的两轮常规调查中,对于新迈入60岁的老年人,由于已经有多年的缴费,个人账户中有一些积累,这些相对年轻的老年人相比更老的老年人养老金收入更高,这也体现出个人账户的积极作用。但对于80岁以上的高龄老人,在各地提高基础养老金待遇的政策中会有更多的倾斜,养老金收入也高于其他年龄组。得益于职工养老保险待遇持续调整机制的实施,各年龄组职工养老金待遇实现了稳步增长,且在前期增长幅度较大。近年来,尽管增长速度有所放缓,但其较高的待遇基数使得年度增加额度仍明显高于

农村居民养老金。

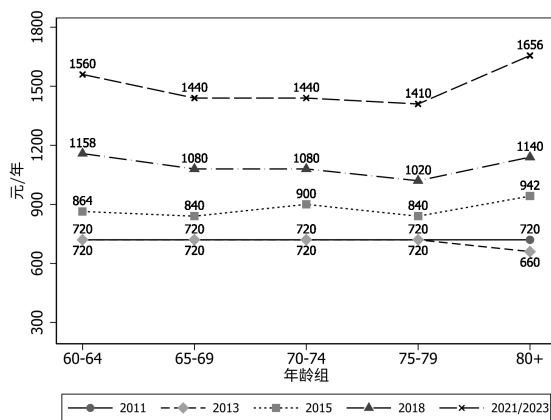


图3 农村户口老年人领取居民养老金的中位数(元/年)

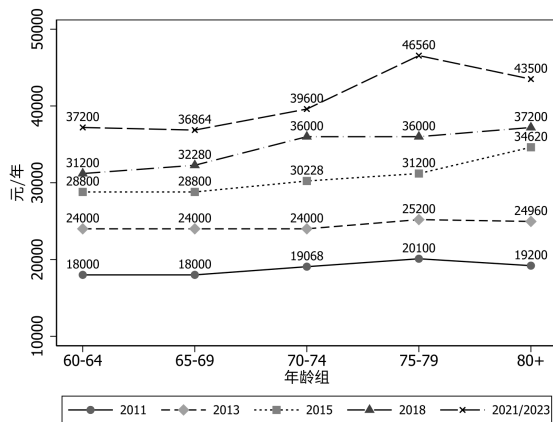


图4 城镇户口老年人领取职工养老金的中位数(元/年)

当前,虽然老年人基本都已纳入养老金制度,但农村老年人的养老金待遇仍明显低于城镇退休职工,偏低的养老金水平难以有效保障农村老年人的基本生活。由于养老金难以覆盖日常生活和医疗支出,农村老年人面临较高的经济风险,不少人仍需依靠继续劳动维持生计,也在一定程度上增加了健康负担。同时,养老金不足使农村老年人更多依赖家庭支持,加重了子女的养老压力。而且,较低的待遇水平更是影响了农村居民的参保积极性,不利于养老保险制度的长期稳定运行。

(二) 提升农村老年人养老金待遇面临的挑战

尽管当前农村老年人几乎都能够领取养老金,但整体上领取的数额偏低,大部分老年人的养老金水平低于贫困线和最低生活保障线,难以完全依靠养老金养老。农村老年人养老金待遇较低,主要是出于以下原因:

第一,农村老年人的养老金待遇主要依靠政府补贴的基础养老金,在财政补贴量力而为的原则下,难以实现大幅提升。当前,城乡居民养老保险待遇由基础养老金和60岁时个人账户积累除以计发月数(139个月)这两部分构成。其中,基础养老金完全由政府补贴,在政策实施之初,为55元/月,之后逐年递增。截至2025年末,除了北京(998元/月)、上海(1555元/月)等发达地区,其他大部分省市的基础养老金最低标准在每月143-250元之间。例如湖南为151元/月、辽宁为174元/月、江苏为247元/月、四川为193元/月、新疆为195元/月、广东为240元/月。所在市(州、盟)、县(区)两级政府根据自身的财政状况,可于所在省份确立的最低标准上,予以补贴。个别东部发达地区的市县财力富足,能够给予基础养老金更多的补贴,例如江苏苏州的基础养老金水平能达到705元/月。而其他绝大部分地区由于地方财力有限,对基础养老金补贴较少。2025年《政府工作报告》提出,城乡居民基础养老金最低标准再提高20元。但基础养老金的提升,仍然建立在政府补贴的基础上,在经济增速减缓的背景下,难以实现大幅的提升,也会带来财政负担。按照2024年领取城乡居民养老保险的人数18039万人计算,每月基础养老金提高20元将带来每年近433亿的财政支出,这将占据2024年国家财政支出增额的4.3%以上,也占据国家财政社会保障和就业支出增额的19.4%。在现行制度框架下,提升城乡居民养老保险待遇不仅依赖基础养老金水平的提高,更需要与个人缴费积累机制相配合。城乡居民基本养老保险制度强调个人缴费与政府补贴相结合,通过持续缴费逐步积累个人账户养老金,形成“多缴多得、长缴多得”的激励机制。

第二,缴费激励不足,个人账户资金积累水平较低,提高养老金的压力全部到了政府身上。2009年“新农保”政策实施之初,对于已年满60岁的农村老年人,可以不缴纳费用,直接享受基础养老金待遇。对于政策实施之后还不满60岁的人,要求每年自行选择不同缴费档次缴纳一定费用,才有资格在年满

60岁后,领取养老金。缴费将进入个人账户,为了激励参保,政府也对缴费进行补贴。例如在2009年“新农保”开始实施时,对个人缴费100元的缴费档次,政府补贴30元,补贴率达30%。随着缴费档次的提高,补贴数额也会增加,但是补贴率逐渐降低。在这样的制度下,政策实施时已经年满60岁的农村老年人,没有个人账户积累,只能领取基础养老金。即使是政策实施后才满60岁的人,一方面,缴费年限较短;另一方面,绝大部分人选择了最低缴费档次缴费,个人账户中难以积累够充足的养老金。图5报告了农村人口参加居民养老金缴费额的分布情况。根据CHARLS数据,2011年,缴费人群中,超过72%的人选择了每年不超过100元的最低缴费档次。到2021/2023年度,尽管各地政府提高了缴费档次上限,给予缴费人群更多的缴费档次选择,并对更高的缴费档次给予更多的补贴,但在农村缴费人群中,仍然有60%选择了不超过200元的缴费档次。农村居民选择较低的缴费档次主要基于以下原因:一是制度对“多缴”的激励不够。在缴费补贴随缴费档次提高而边际增量递减的制度安排下,缴费档次越高,养老金的边际净收益反而下降,削弱了参保人提高缴费档次的经济动机^[21]。二是农村居民较高的时间偏好率,使其面对“当前缴费、远期领取”的养老保险制度时,更倾向于重视当期成本、折价未来收益,从而表现出参保积极性不足和缴费档次偏低的行为特征。较低缴费档次的结果是到最终领取养老金时,个人账户对养老金的贡献微不足道。如果按照每年缴费200元,缴费15年,实际利息2%计算,60岁时每月个人账户部分只能得到30元,而目前基础养老金的全国最低标准已经达到143元。于是,本应作为保底的基础养老金反而成了养老金的主体,提高养老金的压力全部给到了政府。

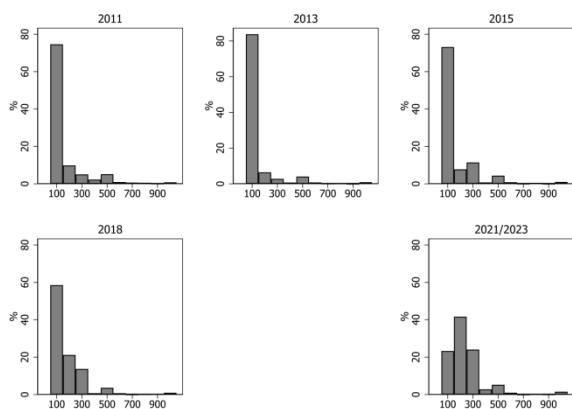


图5 农村人口参加居民养老金缴费额的分布

第三,统筹层次低、资金管理不透明、缺乏信任进一步影响了参保和缴费的积极性。当前,城乡居民基本养老保险结余资金在绝大多数省份仅仅实现了统收统支的市级统筹,个人账户形成的资金池由地方政府管理。过低的统筹层次使得各地的基金无法集中管理和投资,影响了基金的使用效率和保值增值,也不利于基金抗风险能力的增强。这种碎片化状态也阻碍了资金在各地之间自由流动,影响了基金互助共济的效应,造成不同地区之间的养老金待遇过大的差距。此外,个人账户资金由政府统一管理,仍需要更加透明的资金管理机制,参保人一旦缴纳了养老金,资金运行情况不受自己掌握,难以获得参保人的信任。地

方政府也在“三保”资金出现缺口以及政府债务到期需要偿还的压力下,有挪用城乡居民养老保险基金的行为,严重损害了基金的安全和参保居民的权益。《国务院关于2024年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》指出,有13个省政府将406.26亿元城乡居民养老保险基金等,挪用于“三保”支出、偿还政府债务等。

四、提高居民养老保险待遇的实践路径

城乡居民养老金待遇偏低的根本问题,并不在于财政投入不足,而在于制度未能有效激励个人缴费,导致养老金待遇高度依赖基础养老金水平、个人账户功能明显弱化。提高居民养老金待遇,关键在于重塑个人账户的激励机制。

(一) 第三支柱化改革

原本作为养老金积累主体的个人账户为什么没有起到应有的激励作用? 一个重要的原因是补贴方式不合理。在现有的补贴方式下,参保人通过最少量的缴费套现领取基础养老金的资格是最理性的选

择。虽然缴费有相应的补贴,但参保人对个人账户不信任,仍然选择尽量少缴。这是因为个人账户的资金掌握在地方政府手中,难免有被挪用、占用甚至剥夺的可能性,“老农保”就是前车之鉴。因此,提升个人账户的安全性和透明性以建立信任,并完善激励机制,应是下一步改革的要点。

我国2022年推出的第三支柱养老金,为个人账户安全、透明性改革提供了一个良好的范例:个人账户投资基金的回报率完全由市场决定,个人有选择投资机构的自由,如果对投资机构不满意有携带资金转投其他机构的自由。这些要素最大化地保证了个人账户私有财产的属性,是建立信任所必需的。在这个基础上,将城乡居民养老保险纳入个人养老金制度就容易了。

城乡居民养老保险制度的出路在于进行第三支柱化改革,实现个人账户资金运作的透明,提升个人掌控力,以增强投保人对制度的信任。具体做法是,在目前由人力资源和社会保障部管理的个人养老金账户平台上,设立居民养老保险账户入口。与个人第三支柱养老金一样,个人缴费直接在平台上操作,参保人自由选择账户中的资金交给谁管理,也允许参保者携带资金转投其他机构。通过这种形式,实现缴费、账户管理与资金运作的集中化与标准化,确保个人账户具有清晰的财产属性和可追溯性,提升参保人对制度的信任。

居民养老保险第三支柱化改革体现了养老金三大支柱的关系在制度层面的融合探索。养老金第一支柱中的个人账户,与第三支柱个人养老金在功能定位上高度相似,均以个人积累、长期投资和养老储备为核心目标。通过在制度设计上实现账户规则的统一和资金运作的衔接,将第一支柱的个人账户与个人养老金制度整合,有助于增强账户的财产属性和可携带性,降低不同制度之间转换的成本,减少因参保身份变化带来的权益损失。在就业形态日益多样化的背景下,这种以个人账户为纽带的制度融合,有助于推动三大支柱由并行运行向协同运作转变,提升养老金体系整体的灵活性、公平性与可持续性。

(二) 通过利息补贴激励缴费

完善参保激励同等重要。一个好的制度要弱化百姓对基础养老金的依赖,增强自我储蓄的动机。为实现这一目标,国家可把对居民养老金的两部分补贴,即基础养老金和年度缴费补贴,全部转换为投资收益补贴。也就是说,在原有的市场投资收益的基础上,追加利息补贴。这个补贴看得见、摸得着,能够激励参保并鼓励多缴费。

利息补贴水平如何确定?首先需要对现行财政补贴规模进行量化评估。对于一个当前刚刚迈入60岁,开始领取居民养老金的人,按照2025年初中央财政每月支付143元的基础养老金最低标准计算,剔除通货膨胀因素后,在60岁时的现值约29406元(假设60岁时期望余寿为21年,贴现率2%);缴费补贴每年约40元,缴费15年后总缴费补贴的价值为706元。以上两项之和为30112元,这是政府给每人的总补贴额现值。

在此基础上,我们进一步测算在既定财政补贴规模下,能够支持的投资利息补贴水平。假如政策目标是吸引参保人每年投资4000元,每年对本金收益补贴2.0个百分点,投资25年后利息补贴的现值只有30684元,大致相当于目前政府对居民养老金的补贴现值。目前发达地区基础养老金水平更高,若将额外的财政补贴转为贴息的方式,能够支付的利息补贴水平和吸引的投资规模会更高。

最后,测算在上述补贴机制下,个人每年缴费4000元所对应的养老金水平。假设市场真实投资回报率为2%,最低投资年限25年,退休年龄60岁,余寿21年,那么养老金每月可达783元,这远高于贫困线(333元/月,即4000元/年)和目前大部分地区的农村居民养老金水平。因此,政府没有多花钱,只是改变了补贴方式,就可以实现养老金大幅度上涨。

通过利率补贴方式激励缴费,具有多方面的制度优势。居民养老保险的目标群体,对于是否参保以及何种缴费档次的选择,重点在于缴费能否转化为稳定、可预期且具有吸引力的长期回报。利率补贴直接作用于个人账户收益,通过复利机制放大养老金的长期积累水平,使得预期收益可见,提高参保积极性,引导参保人向较高缴费档次转移。相较于单纯提高基础养老金标准,利率补贴形成“多缴多得、长缴

多得”的预期,补贴以账户利息形式计入个人账户,突出养老金作为长期养老资产而非单纯社会救助的定位。这种以回报预期为核心的激励机制,符合参保人对资金安全性和收益确定性的偏好,有助于缓解其对长期缴费收益不足甚至“缴费不划算”的顾虑。此外,现行城乡居民养老保险制度已具备个人账户、分档缴费和财政补贴等基本框架,利率补贴仅是对既有财政支持方式的调整,改革成本相对较低。

通过贴息吸引个人账户缴费的做法,在国际上已有新加坡的成功经验。新加坡中央公积金计划中承担养老投资功能的特别账户,以及用于支付退休金的退休账户均设置了最低利率,即使市场利率很低,政府也保证账户里的钱仍然能获得固定收益。为帮助低余额群体和老年群体,对账户中前60000新元存款额外补贴1%利息,对年满55岁以上的居民,前30000新元还可再享额外1%利息补贴。

综上,农村养老金改革的核心是引入市场机制,国家政策引导,强化个人养老责任,以个人账户积累实现农村老年人的养老保障。目前国家花了大价钱,但由于投入方式出现偏差,反而引致人们对国家投入寄予更高的预期,这种制度不具备可持续性。

(三) 不同缴费水平、利息补贴、投资收益率参数设定下的养老金待遇

通过居民养老金第三支柱化提升养老金待遇的预期效果依赖农村居民选择的缴费档次、利息补贴水平和投资回报。前文已经给出一个政府恰好可承担的方案,这里进一步通过调整缴费档次、利息补贴水平和投资回报率等参数,考察不同参数水平下的补贴总额以及能够实现的养老金待遇。通过这一分析,能够掌握在给定预算约束下,即在总补贴的限制下,能实现的补贴方案和效果。

表1报告了不同缴费、贴息和投资收益方案的养老金收入。在缴费档次上,选取了每年2000元、3000元、4000元和5000元共四个档次,贴息水平选择了2%、3%、4%三个标准,实际投资收益率包括2%、3%和4%。这里继续假设缴费25年,60岁开始按月领取养老金,共领取21年,贴现率为2%。如前文所述,现阶段按照最低缴费档次和最低每月143元的基础养老金标准,经过15年的缴费和60岁后21年的余寿,财政需为每位参保人终身支付约30112元(以60岁时现值计)。通过把每人终身的财政支付规模设定到30000-35000元之间,可以考察这样的贴息激励能承担的方案和预期的养老金待遇。

首先,考察农村居民每年缴费2000元的情形,该档次也是对参保居民经济压力相对较小的选择。该缴费档次下,政府可承担的利息补贴达到4%,累计补贴现值约30684元。在年投资收益2%的情况下,60岁时个人账户累计金额为96025元,预计每月将领取466元养老金;若年投资收益达到3%,个人账户累计金额为108581元,预计每月将领取579元养老金;若年投资收益上升至4%,个人账户累计金额将达到123247元,预计每月领取719元养老金。

其次,考察每年缴费3000元的情形。这时政府能承担的贴息为3%,累计补贴现值约34519元,略高于当前制度下的总体财政补贴现值。在2%的投资收益率下,个人账户累计金额为132532元,预计每月能够领取643元养老金;若投资收益率达到3%,个人账户累计金额将达到150318元,预计每月将领取808元养老金;若投资收益率能达到4%,个人账户累计金额为171137元,预计每月将领取998元养老金。

最后,考察每年缴费4000元的情形,这也是前文重点讨论的政策设定方案。按照先前的方案,每年缴费4000元,能承担的政府贴息为2%,累计补贴现值约30684元。在2%的投资收益率下,个人账户累计金额为161367元,预计每月养老金领取783元;若投资收益率达到3%,个人账户累计金额为183687元,预计每月能领取980元养老金;若投资收益率达到4%,个人账户累计金额将达到209870元,预计每月养老金的领取额为1224元。

总体来看,在政府补贴水平既定的前提下,城乡居民养老保险的待遇水平主要取决于个人缴费档次的选择以及个人账户资金的投资回报率。缴费档次越高,未来养老金待遇的保障程度也越高。因此,有必要建立科学、稳健的投资运营机制,在确保资金安全的前提下实现个人账户资金的保值增值,使农村居民能够更充分地分享经济增长和资本市场发展的红利。只有在缴费激励与投资管理两方面形成合力,城乡居民养老保险制度才能真正发挥作用,为农村居民提供更加稳定可靠的养老保障。

表1 不同缴费、贴息和投资收益率的养老金待遇(元)

每年缴费	贴息水平	实际收益率	累计补贴现值	个人账户累计	预计月领取养老金
2000	2%	2%	15342	80684	392
3000	2%	2%	23013	121025	588
4000	2%	2%	30684	161367	783
5000	2%	2%	38355	201709	979
2000	3%	2%	23013	88355	429
3000	3%	2%	34519	132532	643
4000	3%	2%	46025	176709	858
5000	3%	2%	57532	220886	1072
2000	4%	2%	30684	96025	466
3000	4%	2%	46025	144038	699
4000	4%	2%	61367	192051	932
5000	4%	2%	76709	240064	1165
2000	2%	3%	15342	91843	490
3000	2%	3%	23013	137765	735
4000	2%	3%	30684	183687	980
5000	2%	3%	38355	229609	1225
2000	3%	3%	23013	100212	534
3000	3%	3%	34519	150318	802
4000	3%	3%	46025	200424	1069
5000	3%	3%	57532	250530	1336
2000	4%	3%	30684	108581	579
3000	4%	3%	46025	162871	869
4000	4%	3%	61367	217162	1158
5000	4%	3%	76709	271452	1448
2000	2%	4%	15342	104935	612
3000	2%	4%	23013	157403	918
4000	2%	4%	30684	209870	1224
5000	2%	4%	38355	262338	1530
2000	3%	4%	23013	114091	666
3000	3%	4%	34519	171137	998
4000	3%	4%	46025	228182	1331
5000	3%	4%	57532	285228	1664
2000	4%	4%	30684	123247	719
3000	4%	4%	46025	184870	1078
4000	4%	4%	61367	246494	1438
5000	4%	4%	76709	308117	1797

五、政策保障

城乡居民养老保险承担着保障老年人基本生活的重要功能,但在现行制度框架下,个人账户积累和缴费激励机制仍有完善空间。本文提出城乡居民养老保险制度第三支柱化,以贴息方式引导个人账户积累的改革方案。这一改革也要一定的配套措施,具体如下:

首先,实行完全个人账户制度,必然涉及老人和中人的转轨问题。在旧体制下已经领取养老金或者即将领取养老金的农村居民,他们在年轻时从事繁重的农业生产活动,为国家建设做出了重要的贡献,但由于制度所限,没有资格参加待遇水平较高的城镇职工基本养老保险,也没有足够的居民养老金的个

个人账户积累。因此,在设计制度时,要承认他们过去对中国经济的贡献,给予特殊待遇,继续保留基础养老金,由国家保障他们的养老金待遇。实践中,可以通过统账分离,将基础养老金部分单独构建为普惠性养老金制度,并提高至最低生活保障标准,而个人账户将融入第三支柱个人养老金制度^[12]。如果在目前143元最低基础养老金标准的基础上,将城乡基础养老金提高到贫困线标准之上(约4000元/年,每人每年增加2300元即可实现),将每年增加近4000亿元的财政支出,约为2024年我国财政支出的1.4个百分点。随着这部分人老去,财政补贴将会逐渐下降直至消失。

其次,居民养老金第三支柱化改革有一个“免费搭车”的软肋,需要预防。对于一生都不缴费的人,如果他们可以无偿获得最低养老金(如低保),将对其他缴费者构成负面激励,严重时可能导致贴息政策失效。解决办法是将贴息水平做递减处理,缴费较少的层次给更高的激励,保证每人都有一个最低水平的缴费。还可以允许其他家庭成员代替缴费并给予免税待遇。另外,对于年轻时即失去劳动能力的人,国家代替其做最低水平的缴费。如此一来,到了老年,每个人都可以拥有一笔养老金财产,而不需要依靠国家的最低生活保障补助生活。

最后,中央和地方政府的关系也需要捋顺。目前,地方政府掌握个人账户,同时操作缴费补贴。当个人账户摆脱地方政府控制时,他们是否愿意继续提供贴息补贴?一个可行的办法是,新缴费首先进入不受地方政府控制的个人账户,仅把中央财政补贴的部分拿出来转为利息补贴,同时逐步把现有的个人账户资金并入。地方政府补贴部分可以通过调整中央和地方财政关系,逐步加入贴息中。

通过居民养老金第三支柱化改革提升居民养老金待遇,也有助于不同养老保险制度的衔接。对于参加城镇职工基本养老保险的灵活就业人员,不仅承担个人账户缴费,还要缴纳统筹账户部分,缴费负担较重。若未能达到20年的最低缴费年限,仅能取回个人账户余额,面临较大的权益损失。对于就业连续性较弱的群体,即便部分年份由用人单位缴纳职工养老保险,也难以达到最低缴费年限,未来无法实现统筹账户权益。居民养老金第三支柱化改革也为难以达到城镇职工基本养老保险最低缴费年限的灵活就业人员和就业连续性不足的企业员工提供了更为稳妥的保障。

参考文献

- [1] J. Giles, X. Lei, G. Wang et al. One Country, Two Systems: Evidence on Retirement Patterns in China. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2023, 22(2).
- [2] 王振振,董克用.我国城乡居民基础养老金待遇水平研究——现状、评估与发展方向. *人口与经济*, 2023, (6).
- [3] H. Fang, J. Feng. The Chinese Pension System//M. Amstad, G. Sun, W. Xiong. *The Handbook of China's Financial System*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- [4] 郑秉文.中国养老金精算报告2019-2050.北京:中国劳动社会保障出版社,2019.
- [5] 王晓军,米海杰.养老金支付缺口:口径、方法与测算分析. *数量经济技术经济研究*, 2013, (10).
- [6] 王亚柯,李鹏.降费综合方案下城镇职工养老保险的精算平衡和再分配研究. *管理世界*, 2021, (6).
- [7] 曾益,李晓琳,石晨曦.降低养老保险缴费率政策能走多远? *财政研究*, 2019, (6).
- [8] 杨再贵,陈肖华.降费综合方案下企业职工基本养老保险财政风险预警. *保险研究*, 2021, (1).
- [9] 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. *财政研究*, 2018, (10).
- [10] 张向达,张声慧.城乡居民养老保险的财务可持续性研究. *中国软科学*, 2019, (2).
- [11] 杨再贵,许燕,何琴.城乡居民基本养老保险的精算模型及应用. *中央财经大学学报*, 2019, (2).
- [12] 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, (5).
- [13] European Commission. *Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pensions in Europe*. Brussels: European Commission, 2010.
- [14] World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

- [15] G. Bonoli. Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 2003, 35(4).
- [16] A.W. Pedersen. The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners. *Journal of European Social Policy*, 2004, 14(1).
- [17] 董克用, 施文凯. 加快建设中国特色第三支柱个人养老金制度: 理论探讨与政策选择. *社会保障研究*, 2020, (2).
- [18] 董克用, 张栋. 完善个人养老金制度需落实三个关键点. *中国社会保障*, 2022, (7).
- [19] 郑秉文. 个人养老金一周年评估与前瞻——基于一个理论框架的分析. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2024, (1).
- [20] Y. Zhao, Y. Hu, J.P. Smith et al. Cohort Profile: The China Health and Retirement Longitudinal Study (CHARLS). *International Journal of Epidemiology*, 2014, 43(1).
- [21] 熊景维, 孟颖颖, 李文瀚. 城乡居民养老保险最优收益选择与现实偏离. *管理世界*, 2025, (3).

Practical Pathways and Policy Guarantees for the Third-pillar-oriented Reform of the Residents' Pension System

Zhao Yaohui (Wuhan University)

Wang Yafeng (Peking University)

Zhao Rui (Wuhan University)

Abstract Having achieved broad coverage since its establishment, the basic pension scheme for urban and rural residents remains heavily reliant on fiscally supported basic pensions, with limited accumulation in individual accounts and low pension benefit levels. Promoting a third-pillar-oriented reform of the urban and rural residents' pension system therefore represents a viable way out. The core of this reform lies in developing individual pension accounts by enhancing the property attributes and transparency of pension entitlements, thereby reinforcing participants' trust. The reform measure is to consolidate basic pensions and contribution subsidies and convert them into investment-return-based subsidies, with the state providing additional interest subsidies on top of market-based returns. This arrangement makes contribution returns more visible, strengthens contribution incentives and develops a mechanism of "the greater and longer the contribution, the more the benefit". The effect of the third-pillar-oriented reform on improving pension benefits depends on key parameters such as the contribution tiers chosen by participants, interest subsidy levels and investment return rate. Under a given subsidy rate, adjusting parameter combinations allows for projecting pension benefits attainable in different scenarios. By converting direct subsidies into interest subsidies and incentivizing individual account accumulation, the third-pillar-oriented reform of the urban and rural residents' pension scheme offers a practical approach to raising rural pension benefits, easing fiscal pressures and improving the overall pension system.

Key words basic pension scheme for urban and rural residents; individual account; the third-pillar-oriented reform; interest subsidy; contribution incentives

-
- 作者简介 赵耀辉, 武汉大学董辅初经济社会发展研究院教授, 湖北 武汉 430072;
王亚峰(通讯作者), 北京大学中国社会科学调查中心副研究员, 北京 100871;
赵锐, 武汉大学董辅初经济社会发展研究院副教授。
- 责任编辑 何坤翁