



西安交通大学学报(社会科学版)

*Journal of Xi'an Jiaotong University(Social Sciences)*

ISSN 1008-245X,CN 61-1329/C

## 《西安交通大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目：非缴费型公民待遇养老金：由来、约束与过渡  
作者：张思锋，李敏  
收稿日期：2020-06-24  
网络首发日期：2020-08-20  
引用格式：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).  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1329.c.20200820.0947.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 非缴费型公民待遇养老金：由来、约束与过渡

张思锋，李 敏

(西安交通大学 公共政策与管理学院，陕西 西安 710049)

**[摘 要]**通过分析“非缴费型公民待遇养老金”的由来与制度建设的约束条件，总结符合帕累托改进原理的中国特色养老保险制度建设经验，论证了“存量不变，增量改革”过渡期的合理性。依据中国老年人基本生活需要的物质构成，测算了2019—2031年以货币计量的中国60岁及以上老年人均基本生活需要。依据“存量不变，增量改革”过渡方案，以2019年为基期，测算了2019—2031年各级财政的存量支付额、增量支付额、“非缴费型公民待遇养老金”人均发放额。结果显示，在“存量不变，增量改革”的三种过渡方案中，过渡期设定为12年最具可操作性。过渡期结束后将各级财政养老保险出资额全部用于“非缴费型公民待遇养老金”，雇主单位缴纳的养老保险费纳入强制性职业（企业）年金，个人缴纳的养老保险费转化为强制性个人储蓄型养老保险，形成国家、单位、个人责任边界明确，更加公平、更可持续的中国特色多层次养老保险体系。

**[关键词]** 养老保险；非缴费型公民待遇养老金；帕累托改进；需求测算；财政投入测算

**[中图分类号]** D632.1

**[文献标识码]** A

## 一、“非缴费型公民待遇养老金”的由来

20世纪90年代以来，我国社会养老保险制度改革持续推进，建立了制度全覆盖的多层次社会养老保险体系：第一层次是企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位养老保险三类；第二层次是企业年金和职业年金；第三层次是个人储蓄型商业养老保险。由于财政对第一层次三类养老金的支持强度存在差异，不同老年群体人均享有的养老金数量差距悬殊。2017年，中央和地方各级财政对第一层次三类养老金的实际人均支付额分别为：机关事业单位48 427元，企业职工7 248元，城乡居民1 596元，三者的比例为1:0.15:0.03<sup>①</sup>。

**[收稿日期]** 2020-06-24。

**[基金项目]** 教育部哲学社会科学研究重大项目（18JZD045）；国家社会科学基金重点项目（16AZD028）。

**[作者简介]** 张思锋（1952—），男，西安交通大学公共政策与管理学院教授，博士生导师；李敏（1988—），女，通信作者，西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。

<sup>①</sup>根据《2018年财政统计年鉴》《2018年劳动统计年鉴》《2018年人力资源与社会保障部统计公报》数据计算。

由于企业和机关事业单位退休职工养老金的十六连涨,政府兜底型财政支付额度不断增加,加之必须承担历史遗留的职工养老保险转制成本,政府事实上对企业和机关事业单位养老保险承担着无限责任<sup>[1]</sup>。调查发现,第一层次企业职工基本养老保险中,由企业缴纳的社会统筹部分对第二层次的企业年金有着很强的挤出效应;且由于第三层次个人储蓄型商业养老保险发展缓慢,显得第一层次的基本养老保险一层独大,进一步强化了政府对企业和机关事业单位养老保险承担的责任。

薛惠元<sup>[2]</sup>认为,目前养老保险仅仅实现了参保机会上的形式公平,在筹资模式、缴费标准、政府补贴、养老金计发等方面的公平性较弱,职工和居民的基本养老金待遇相差悬殊,缴费回报比不对等,不公平性显著。韩克庆<sup>[3]</sup>指出,养老保险在财政补助、待遇水平、准入条件三方面欠缺公平。龙玉其<sup>[4]</sup>运用北京市数据进行分析,发现企业职工养老金是城乡居民的6倍。郑春荣<sup>[5]</sup>研究发现,当前基本养老金呈现出高收入者领取养老金较多,而低收入者、灵活就业者、高龄老人以及部分弱势群体的养老金水平普遍偏低现象。杨斌等<sup>[6]</sup>指出,不同群体养老金公平性危机的主要原因是政府财政责任差异,包括模式差异、地区差异和城乡差异。郑功成<sup>[7]</sup>认为,当前养老保险制度中,政府不仅要承担整个法定养老保险制度的兜底责任,还要承担个人账户基金的长寿支付责任。郑秉文<sup>[8]</sup>指出,近年来整个养老基金收入对财政的依赖越来越强,而财政支持力度受到国家经济发展的影响,经济波动将给养老保险制度运行带来潜在危险。董克用<sup>[9]</sup>认为当前面临的财政负担已无法从容应对养老保障的需要。

上述研究的事实论据与学理性分析表明,现行养老保险制度的不公平性和政府承担无限责任的不合理性是客观存在的。对此,国内研究者提出了两类解决方案:一是现行制度框架内的适当调整。薛惠元<sup>[2]</sup>认为应该提高财政对城乡居民养老金的补贴力度;孙涛<sup>[10]</sup>提出鼓励各类灵活就业群体参加企业职工养老保险;郑功成<sup>[11]</sup>提出提高企业职工养老保险统筹层次;何文炯<sup>[12]</sup>提出延长最低缴费年限;毛江萍<sup>[13]</sup>认为应做实缴费基数;林熙等<sup>[14]</sup>提出延迟养老金领取年龄。二是在保持现行制度框架的同时,增设非缴费型养老金制度。易菲等<sup>[15]</sup>认为非缴费型养老金可以发挥对基础性收入的再分配作用,修补和完善补救型社会保障制度;席恒<sup>[16]</sup>提出建立由中央财政提供的“无条件的基本收入(基础养老金)”和地方附加养老金;曹信邦<sup>[17]</sup>提出将财政补贴与雇主缴费部分共同合并为国民年金,政府公开承诺国民年金替代率,以清晰界定政府的养老金责任;王立国<sup>[18]</sup>针对当前养老保险在财政补贴方面存在的制度歧视,提出将现行城乡居民养老保险中基础养老金变为普惠型养老津贴。

现行社会养老保险制度一方面打上了城乡二元结构理念的深刻烙印,引发不同老年群体养老金待遇不公平问题;另一方面,政府、企业、个人的责任边界不清晰,造成政府事实上承担无限责任问题。本文认为,学者们关于在现行制度框架下,采取提高统筹层次、延长缴费年限、延迟退休年龄等参数调整措施,可以在一定程度上缓解财政压力,但无法从根本上解决政府事实上承担无限责任的问题;关于提高城乡居民财政补贴力度的意见,可以在一定程度上缓解不同老年群体养老金待遇不公平问题,但很难从根本上消除城乡二元结构影响,且进一步加重了财政负担;关于增设非缴费型养老金制度的改革设想,厘清了政府责任,突显了基本养老保险保基本、兜底线功能,可以改善养老保险制度不公平现象,但在不改变现行制度框架条件下,此举将会更加强化政府事实上承担的无限责任。

基于 1991 年国务院 33 号文件《关于企业职工养老保险制度改革的决定》确定的政府、企业、个人三方共同负担基本养老保险、企业补充养老保险、职工个人储蓄性养老保险相结合的职工社会养老保险改革方向；遵循党的十九大关于“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”的要求，笔者提出了建设主体责任明确、资金来源明晰、支付模式清楚的多层次养老保险体系<sup>[1]</sup>，包括体现国家责任、资金来源于公共财政、现收现付制的第一层次非缴费型公民待遇养老金；体现雇主责任、资金来源于雇主缴费、基金积累制的第二层次职业（企业）年金；体现个人（家庭）责任、资金来源于个人缴费、基金积累制的第三层次个人储蓄性养老保险<sup>①</sup>。

我国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，从国家和社会获得物质帮助，享受社会保险、社会救济和医疗卫生事业，是《中华人民共和国宪法》规定的公民基本权利之一。随着工业化、城市化、人口老龄化以及劳动者就业半径的不断延伸，传统家庭防范老年人口因丧失劳动能力而面临的生活、生存风险的家庭保障功能逐步衰退。尤其是低收入群体，一方面具有老年贫困的高风险；另一方面，收入的有限性使其参与缴费型养老保险的能力弱、积极性差。因此，国家保障全体老年人基本生活需要，既是宪法规定的公民权利，也是中国共产党的初心与社会主义国家性质的本质体现。

属于养老保险体系第一层次的“非缴费型公民待遇养老金”，不分城乡与职业，不分高、中、低收入，以公民身份和年龄为唯一发放依据，最大限度地使全体公民以平等身份享受平等权利，是普惠性、基础性、兜底性民生建设目标的应有之义，也是防范老龄社会风险和老龄人口因丧失劳动能力而面临生活、生存风险的国家基本职能。属于养老保险体系第二层次的雇主单位积累的体现劳动者个人贡献、单位绩效的职业（企业）年金，运用福利沉淀溢出效应，通过“权益归属”设定，推进全员激励，实现资金积累。属于养老保险体系第三层次的个人缴费积累的体现个人能力和家庭资源禀赋差异的个人储蓄型养老保险，实现了个人生命周期内的资源合理配置。

针对“非缴费型公民待遇养老金”制度建设必然遇到的城乡二元结构路径依赖、“统账结合”模式异化障碍、养老金待遇的刚性局限，本文提出建设“非缴费型公民待遇养老金”制度的“存量不变，增量改革”过渡期。其中，“存量不变”是指在制度建设进程中，维持现行企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、国家机关事业单位养老保险资金筹集渠道和待遇发放标准不变。“增量改革”是指在制度建设进程中，将每年中央和地方各级财政按现行制度参数计算的养老保险支出额高出基期支出额的增量部分，作为过渡期“非缴费型公民待遇养老金”的资金来源，向年满 60 周岁及以上的中华人民共和国公民按月平均发放。直至过渡期“非缴费型公民待遇养老金”额度达到满足老年人基本生活需要时，将“存量”中财政支出部分并入“非缴费型公民待遇养老金”，构成养老保险体系第一层次；将“存

---

<sup>①</sup>学术界有“多层次”和“多支柱”两种表述方式，根据胡晓义在《个人养老金：理论基础、国际经验和中国探索》一书序言中的解释，“支柱”偏重于描述各制度的垂直性状，彼此独立“三只脚”共同支撑体系架构；而“层次”偏重于描述各制度的水平性状，更注重其相互叠加功能。本文依据国务院相关文献中“多层次养老保险体系”的表述，使用“多层次”。

量”中雇主缴费部分并入职业（企业）年金，完善养老保险体系第二层次；将“存量”中个人缴费部分并入个人储蓄型养老保险，壮大养老保险体系第三层次。

本文通过分析“非缴费型公民待遇养老金”的由来与制度建设约束条件，总结符合帕累托改进原理的中国特色社会养老保险制度建设经验，论证了“存量不变，增量改革”过渡期的合理性。依据我国老年人基本生活需要的物质构成，测算了2019—2031年以货币计量的我国60岁及以上老年人均基本生活需要。依据“存量不变，增量改革”过渡方案，以2019年为基期，测算了2019—2031年各级财政的存量支付额、增量支付额、“非缴费型公民待遇养老金”人均发放额。结果显示，在“存量不变，增量改革”过渡期的三种方案中，过渡期设定12年最具可操作性。过渡期结束后将各级财政养老保险出资额全部用于“非缴费型公民待遇养老金”，雇主单位缴纳的养老保险费纳入强制性职业（企业）年金，个人缴纳的养老保险费转化为强制性个人储蓄型养老保险，形成国家、单位、个人责任边界明确，更加公平、更可持续的中国特色多层次养老保险体系。

## 二、“非缴费型公民待遇养老金”的现实约束与帕累托改进

### （一）城乡二元结构思维惯性的影响

城乡二元结构是指，在工业化进程中不断成长的现代工业经济与逐步衰退的传统农业经济并存的二元经济结构，以二元经济形态为基础的城乡分割的二元社会结构，以及基于二元经济结构和社会结构的一系列制度安排。城乡二元结构是发展中国家经济、社会发展一般经历的经济社会形态、生产生活方式和体制机制模式。

20世纪50年代初，中国的工业化是在农村人口占总人口87.5%，农业生产总值占国内生产总值50%的基础上起步的<sup>①</sup>。在统购统销制度下，长期实施的工农业产品价格剪刀差，为工业发展提供了低价格的农业原材料、低成本的工业劳动力，表现出很高的国民收入积累率。区分为农业户口和非农户口的户籍制度，由户籍制度派生的粮油供应制度、劳动用工制度、劳动保障制度等体制机制模式，固化了城乡分割的二元社会结构，强化了传统农业经济与现代工业经济并存的二元经济结构。

20世纪80年代中期，作为国有企业改革的配套措施，企业的劳动用工制度、劳动保障制度改革提上日程。进入20世纪90年代，随着企业改革的深化和《公司法》的实施，逐步建立起适应社会主义市场经济体制的养老、医疗、失业、工伤、生育和住房公积金的“五险一金”制度。以企业职工基本养老保险和城镇职工基本医疗保险制度、城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度、机关事业单位养老保险制度为内容的社会养老保险和医疗保险体系的建立与成功运行，不仅提供了农村人口的养老和医疗基本保险制度，在一定程度上缓解了城乡二元社会结构内在的城乡差异；同时继续维系了农村人口在养老保险、医疗保险等社会保障待遇上的绝对差别和相对差异。

<sup>①</sup>数据来源于《1981年中国统计年鉴》中1952年农村人口及农业生产总值的相关数据。

一方面，基于城乡二元经济结构、二元社会结构的社会保障体制机制形成的“重城市轻农村”城乡二元结构理念，作为先入观念约束着社会保障制度的深入改革；另一方面，维持规模巨大的农村人口低水平的养老保险待遇，是在经济总量与财政支付能力约束下，推进养老保险体系建设的策略需要，也强化了约束养老保险体系改革的思维定势。“非缴费型公民待遇养老金”强调作为中华人民共和国公民的城乡老年人，均等领取体现国家责任、公民待遇、保障基本的兜底性养老金的宪法权利。“重城市轻农村”的城乡二元结构理念和维持农村人口低水平养老保险待遇的惯性思维，一方面极力维系挤压职业（企业）年金和个人储蓄型养老保险的基本养老保险一层独大的现行制度；另一方面极力排斥农村老年人享有与城市老年人同等待遇的公民权利。

## （二）“统账结合”模式异化的障碍

世界各国养老保险制度的资金筹集与资金支付模式大体有两类：一是现收现付制，即以年度为核算单位，具有代际赡养性质的资金筹集与养老金发放模式。如德国自保公助型现收现付制模式，资金来源于当期个人缴费、企业缴费、政府补贴；个人领取养老金的权利与缴费义务相联系，按退休前个人月均工资及相应替代率确定养老金发放标准。英国福利型现收现付制模式，资金来源于政府税收，并覆盖全体社会成员；养老金待遇以保障最低生活水平为标准。二是基金积累制，即劳动者将工作期间的部分收入以个人账户形式进行储蓄，供本人退休后使用，具有代内自养性质的养老金制度安排。如新加坡的中央公积金积累模式，个人和雇主共同缴费，中央公积金局统一运营管理；智利的强制储蓄积累模式，资金来源于个人缴费，由自负盈亏的私营养老保险公司运营管理，依据个人账户积累额及其投资收益确定本人养老金待遇。

1989年，中国国家体改委经过调研论证，认为单一的现收现付制或基金积累制都不符合中国国情。单独采取现收现付制，将面临人口老龄化带来的庞大养老金需求导致的收支不平衡问题，且养老金发放完全依赖当年缴费收入，缺乏抵御突发风险能力；单独采取基金积累制，背离社会保险互助共济原则，且面临巨大的转制成本压力和基金安全及保值增值风险。综合现收现付制和基金积累制各自优点，中国国家体改委设计、论证了社会统筹与个人账户相结合的制度模式。1997年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，确立了“统账结合”的制度模式，明确了国家、企业、个人三方共担的养老保险筹资方式，有力推进了企业职工基本养老保险制度的顺利构建。此后，城乡居民基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度、城镇职工与城乡居民基本医疗保险制度的设计思路基本沿袭了“统账结合”设计理念。

随着中国经济发展、社会进步和人口老龄化的急切到来，人民生活水平快速提高、人均寿命迅速延长、老年人口抚养比不断增加。制度建设初期“老人”“中人”视同缴费的转制成本引发的个人账户“空账运行”，迫使“统账结合”模式在实际运行中本质上演变为“现收现付”模式，背离了“统账结合”模式的建设初衷。由于政府事实上承担着社会养老保险的无限责任，因而没有更多的财政投入用于解决不同老年群体养老金待遇差异的问题。根据“统账结合”设计理念构建的社会养老保险体系，异化为社会养老保险制度改革无法回避的

障碍，强力约束着以“非缴费型公民待遇养老金”为基础的多层次养老保险体系建设。

### （三）养老金待遇刚性的局限

福利刚性是指人们享用的社会福利待遇只能增长，不可减少的社会心理预期。养老保险支付制度一旦确立，被保险人的养老金待遇就具有福利刚性特征。无论个人缴费在养老金筹集总额中占多大比重，只要养老保险待遇大于被保险人个人缴费部分，养老金待遇的任何减少，都会使被保险人视为已经获得的福利被剥夺。由于养老保险待遇总是包含着来自企业或财政的具有福利性质的资金，养老金待遇的福利刚性特征就具有必然性。

第二次世界大战后，欧洲进入经济高速增长阶段。由于政治家的不断承诺、国防经费支出的减少、贝弗里奇报告的影响，欧洲国家普遍建立了福利型社会养老保险制度。随着人口老龄化加剧、经济结构性矛盾凸显、债务与难民问题等危机频发，高福利的社会养老保险制度难以维系。20世纪90年代，法国启动延迟领取养老金年龄的退休制度改革，引发相关领域就业人口的持续反对；2019年法国政府提出将42种退休制度合并为一的方案，导致25年以来规模最大的巴黎12.5大罢工，期间火车停运、航班取消、地铁关闭<sup>[19]</sup>。2009年，希腊为了应对主权债务危机、获取国际援助，制定了削减福利支出的财政紧缩计划，引发了全国性大罢工，导致交通瘫痪、公共服务停滞等社会问题。

20世纪50年代，我国建立的国家保障型劳动者社会养老保险制度，其中国家机关事业单位干部职工退休金由财政全额支付。1992年，国家人事部《关于机关、事业单位养老保险制度改革的有关问题的通知》提出“改变退休金由国家全包下来的做法”，由于增设了个人缴费部分，阻力很大，改革推进缓慢。2009年，国务院启动《事业单位工作人员养老保险制度改革试点》，因增设个人缴费且预期养老金收益减少，试点效果难尽人意。2015年《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，承诺改革后养老金待遇水平不下降，配套建立职业年金制度，适度提高在职人员工资待遇水平等“存量不变，增量改革”的策略，有效地推进了机关事业单位工作人员养老保险制度改革。

将现有养老金中各级财政支付部分合并为“非缴费型公民待遇养老金”，向符合法定退休年龄的全体中国公民平均发放，在养老金待遇刚性约束条件下，必将遭到现行制度下可以享有高于平均水平养老金待遇者的反对。

### （四）“存量不变，增量改革”的帕累托改进思路

帕累托改进是指，在市场配置资源条件下，增加一个人的福利，不会减少其他人福利的社会总福利不断递增过程。当资源配置使社会总福利达到最大点时，在这一点上，增加一个人的福利，必然减少其他人的福利，从而造成社会总福利减少，帕累托改进即进入帕累托最优点<sup>[20]</sup>。中国养老保险制度建设与改革历程是典型的帕累托改进成功案例。1951年《劳动保障条例》确立的国家保障型劳动者社会养老保险制度，在中国历史上第一次为劳动者提供退休后的生活保障，实现劳动者老有所养，增加了劳动者福利和社会总福利。1991年以“老人老办法、中人过渡办法、新人新办法”为原则进行的企业职工养老保险制度改革，2009

年启动的以财政支付为主体、个人储蓄为条件的城乡居民基本养老金制度建设，2015 年采取不降低待遇水平、配套建立职业年金制度的机关事业单位养老保险制度改革等，都是通过增加财政和企业投入，增加老龄人口社会总福利，确保不降低参保者个人已得福利的帕累托改进过程。

依据帕累托改进原理，本文提出在城乡二元结构思维惯性、“统账结合”模式异化、养老金待遇刚性的约束条件下，采取“存量不变，增量改革”的过渡方案，逐步实现“非缴费型公民待遇养老金”的制度建设目标。如图 1 所示，在保持基期养老金发放标准、维持参保者已得福利“存量不变”的同时，面向全体老年公民均等发放“增量改革”的“非缴费型公民待遇养老金”。在“增量改革”的“非缴费型公民待遇养老金”达到满足老年人基本需要的时点上，结束过渡期，将“存量不变”中来自公共财政、单位缴费、个人缴费的基本养老金“存量”，分别并入多层次养老保险体系的三个层次。第一层次“非缴费型公民待遇养老金”采取现收现付制；第二层次职业（企业）年金和第三层次个人储蓄型养老保险采取基金积累制。在正常条件下，来自公共财政、单位缴费、个人缴费三个部分的增量资金，持续扩充着养老保险体系三个层次的基金规模，参保者个人福利与社会总福利随之增加，直至达到帕累托最优状态。

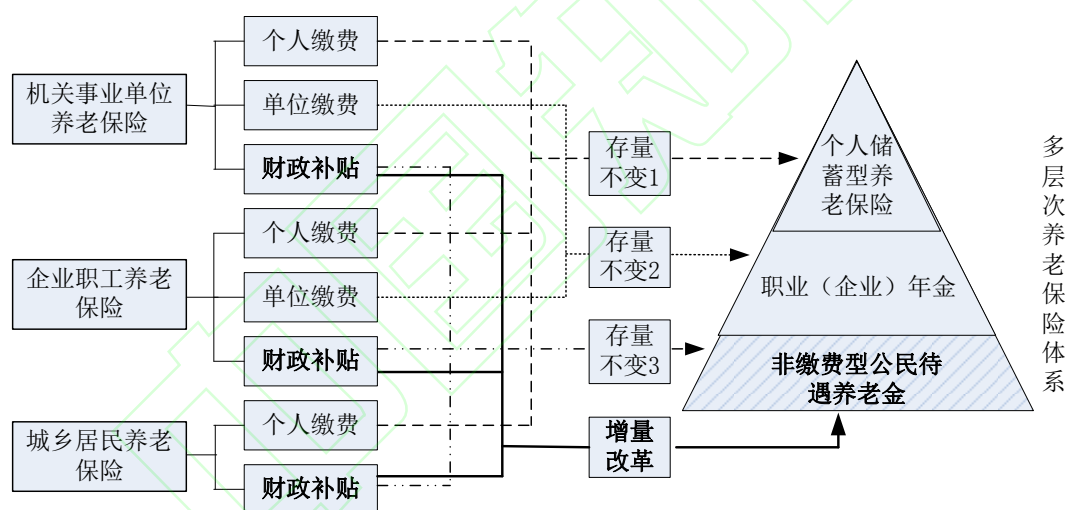


图 1 “存量不变，增量改革”的帕累托改进思路

### 三、“非缴费型公民待遇养老金”的需求测算

#### (一) 模型构建

“非缴费型公民待遇养老金”以满足老年人基本生活需要为目标。一般认为，人的基本生活需要包括“衣、食、住、用、行”。随着年龄增长和生理变化，老年人更易受到疾病侵扰，医疗也成为基本需要。本文将老年人基本生活需要界定为“衣、食、住、用、行、医”六项。依据国家统计局设定的全国居民人均消费支出指标，本文将“非缴费型公民待遇养老金”分解为以货币计量的满足老年人基本需要的“衣着、食物、居住、交通通信、生活用品



及服务、医疗护理”六类商品与服务量。

设：

① $D_b^t$ 是以货币计量的第 $t$ 年60岁及以上老年人均基本生活需要。

② $D_c^t = C^t \cdot x_c$ 是以货币计量的第 $t$ 年老年人均衣着需要。 $C^t$ 表示第 $t$ 年全国居民人均衣着消费支出； $x_c$ 表示老年人均衣着需要占 $C^t$ 的比例。

③ $D_f^t = 365 \cdot \sum_{i=1}^{10} f_i \cdot P_{fi}^t$ 是以货币计量的第 $t$ 年老年人均食物需要。《中国居民平衡膳食指南》将基本食物分为水、谷薯类、蔬果、畜禽类、水产、蛋、奶制品、大豆及坚果、盐、油10项， $f_1, f_2, \dots, f_{10}$ 表示每人每日每项食物摄入量； $P_{f1}^t, P_{f2}^t, \dots, P_{f10}^t$ 表示每项食物第 $t$ 年的市场单价。

④ $D_h^t = H^t \cdot x_h$ 是以货币计量的第 $t$ 年老年人均居住需要。 $H^t$ 表示第 $t$ 年全国居民人均居住消费支出； $x_h$ 表示老年人均消费占 $H^t$ 的比例。

⑤ $D_a^t = A^t \cdot x_a$ 是以货币计量的老年人均生活用品及服务需要。 $A^t$ 表示第 $t$ 年全国居民人均生活用品及服务消费支出， $x_a$ 表示老年人均生活用品及服务消费占 $A^t$ 的比例。

⑥ $D_{tr}^t = TR^t \cdot x_{tr}$ 是以货币计量的第 $t$ 年老年人均交通通信需要。 $TR^t$ 表示当年全国居民人均交通通信消费支出， $x_{tr}$ 表示老年人均交通通信消费占 $TR^t$ 的比例。

⑦ $D_m^t = m_1^t + m_2^t + m_3^t$ 是以货币计量的第 $t$ 年老年人均医疗护理需要。在基本医疗保险和长期护理保险制度条件下，老年人的医疗需要仅指报销后的自费部分， $m_1^t$ 表示第 $t$ 年老年人住院自费额， $m_2^t$ 第 $t$ 年表示老年人门诊自费额、 $m_3^t$ 第 $t$ 年表示老年人自我治疗自费额<sup>①</sup>。

则：

$$D_b^t = D_c^t + D_f^t + D_h^t + D_a^t + D_{tr}^t + D_m^t = C^t \cdot x_c + 365 \cdot \sum_{i=1}^{10} f_i \cdot P_{fi}^t + H^t \cdot x_h + A^t \cdot x_a + TR^t \cdot x_{tr} + (m_1^t + m_2^t + m_3^t) \quad (1)$$

再设：

⑧ $D_b^{t+n}$ 是以货币计量的第 $t+n$ 年60岁及以上老年人均基本生活需要。

⑨ $r_D$ 是以货币计量的老年人基本生活需要的年增长率。

⑩ $r_c, r_f, r_h, r_{tr}, r_a, r_m$ 是以货币计量的衣着、食物、居住、交通通信、生活用品及服务、医疗护理6类商品与服务需要的年增长率。

将⑨⑩代入式(1)，有：

<sup>①</sup>自我治疗指老年人自己购买中西药，以及自费针灸、按摩等传统治疗方法。

$$D_b^{t+n} = D_b^t \cdot (1 + r_D)^n = C^t \cdot x_c \cdot (1 + r_c)^n + 365 \cdot \sum_{i=1}^{10} f_i \cdot P_{fi}^t \cdot (1 + r_f)^n + H^t \cdot x_h \cdot (1 + r_h)^n + A^t \cdot x_a \cdot (1 + r_a)^n + TR^t \cdot x_{tr} \cdot (1 + r_{tr})^n + (m_1^t + m_2^t + m_3^t) \cdot (1 + r_m)^n \quad (2)$$

## (二) 参数设定

①  $t = 2019$ 。

②  $C^t = 1338$ 元<sup>①</sup>； $x_{c低} = 20\%$ ， $x_{c中} = 40\%$ ， $x_{c高} = 60\%$ <sup>②</sup>； $r_c = 4.5\%$ <sup>③</sup>。

③  $f_{1低} - f_{10低}$ ， $f_{1中} - f_{10中}$ ， $f_{1高} - f_{10高}$ ， $P_{f1}^{2019} - P_{f10}^{2019}$ 测算数据见表1； $r_f = 6.7\%$ <sup>④</sup>。

表1 老年人均食物需要测算数据

食物	$f_{1低} - f_{10低}$	$f_{1中} - f_{10中}$	$f_{1高} - f_{10高}$	$P_{f1}^{2019} - P_{f10}^{2019}$
水	1500 ml	1600 ml	1700 ml	视同免费
谷薯类	250 g	375 g	400 g	109.7 元/50 kg <sup>①</sup>
蔬菜	0.66g	400g	500g	110.7 元/50kg <sup>②</sup>
水果	0.81g	275g	350g	203.3 元/50kg <sup>③</sup>
畜禽肉	40g	55g	75g	661.7 元/50kg <sup>④</sup>
水产品	40g	55g	75g	20.96 元/kg <sup>⑤</sup>
蛋类	40g	45g	55g	4 元/500g <sup>⑥</sup>
奶及奶制品	300g	300g	300g	4 元/500g <sup>⑦</sup>
大豆坚果	25g	30g	35g	183 元/50kg <sup>⑧</sup>
盐	3g	4g	5g	1 元/100g <sup>⑨</sup>
油	25g	28g	30g	42.9 元/5L <sup>⑩</sup>

注：各项食物的低、中、高推荐摄入量来源于《中国居民平衡膳食指南》；测算数据来源于《全国农产

①数据来源于国家统计局 2019 年全国居民人均消费支出。

②根据《2017 中国老年消费习惯白皮书》中老年服饰消费市场规模数据及 2017 年国家统计局全国居民人均衣着消费支出数据计算。

③2013—2019 年国家统计局全国居民人均衣着消费支出平均增长率。

④2013—2019 年国家统计局全国居民人均食物支出平均增长率。

品成本收益资料汇编 2019》《2018 水产品行业供需发展报告》以及家禽养殖网、产品市场售价。

$$\textcircled{4} H^{2019} = 5055 \text{元}^{\textcircled{1}}。x_{h \text{低}} = 10\%, x_{h \text{中}} = 20\%, x_{h \text{高}} = 30\%^{\textcircled{2}}; r_h = 9.1\%^{\textcircled{3}}。$$

$$\textcircled{5} A^{2019} = 1281 \text{元}^{\textcircled{4}}。x_{a \text{低}} = 50\%, x_{a \text{中}} = 75\%, x_{a \text{高}} = 100\%^{\textcircled{5}}; r_a = 8\%^{\textcircled{6}}。$$

$$\textcircled{6} TR^{2019} = 2862 \text{元}^{\textcircled{7}}。x_{tr \text{低}} = 20\%, x_{tr \text{中}} = 35\%, x_{tr \text{高}} = 50\%^{\textcircled{8}}; r_{tr} = 9.9\%^{\textcircled{9}}。$$

$$\textcircled{7} m_1^{2019} = 793.68 \text{元}, m_2^{2019} = 2007 \text{元}, m_3^{2019} = 3274 \text{元}。^{\textcircled{10}}依据  $m_1$ 、 $m_2$ 、 $m_3$  的需求$$

程度和报销比例,  $D_{m \text{低}}^{2019} = m_3^{2019} = 3724.32 \text{元}$ ,  $D_{m \text{中}}^{2019} = m_2^{2019} + m_3^{2019} = 5282.28 \text{元}$ ,

$$D_{m \text{高}}^{2019} = m_1^{2019} + m_2^{2019} + m_3^{2019} = 14833.4 \text{元}^{\textcircled{11}}; r_m = 13\%^{\textcircled{12}[\text{21}]}$$

### (三) 测算结果

将参数代入式(1),可以得到2019年以货币计量的老年人均基本生活需要。结果显示,在低、中、高标准下,2019年,以货币计量的老年人均基本生活需要分别为7651.62元、11708.39元、14547.20元。排列首位的是医疗护理需要,分别为3274.32元、5282.28元、6075.96元;其次是食物需要,分别为2392.74元、2920.49元、3444.44元;其后依次是生活用品及服务、交通通信、居住、衣着需要(见表2)。

<sup>①</sup>数据来源于国家统计局 2019 年全国居民人均居住消费支出。

<sup>②</sup>根据《2017 中国老年消费习惯白皮书》中老年人房屋拥有量、老年家居消费市场规模数据及 2017 年国家统计局全国居民人均居住消费支出数据计算。

<sup>③</sup>2013—2019 年国家统计局全国居民人均居住消费支出平均增长率。

<sup>④</sup>数据来源于国家统计局 2019 年全国居民人均生活用品及服务消费支出。

<sup>⑤</sup>根据《2017 中国老年消费习惯白皮书》中老年日用品市场规模及 2017 年全国居民人均生活用品及服务消费支出计算。

<sup>⑥</sup>2013—2019 年国家统计局全国居民人均生活用品及服务消费支出平均增长率。

<sup>⑦</sup>数据来源于国家统计局 2019 年全国居民人均交通通信消费支出。

<sup>⑧</sup>根据课题组 2015 年北京、南京、咸阳三市调查数据及 2019 年陕西省宝鸡、汉中、延安三市调查数据计算。

<sup>⑨</sup>2013—2019 年国家统计局全国居民人均交通通信消费支出平均增长率。

<sup>⑩</sup>2015 中国健康与养老追踪调查数据与 2015—2019 年全国居民人均医疗支出增长率计算得出。

<sup>⑪</sup>根据 2015 中国健康与养老追踪调查数据,住院、门诊、自我治疗需要程度和报销比例计算。

<sup>⑫</sup>2013—2019 年国家统计局全国居民人均医疗护理消费支出平均增长率。

表 2 老年人均基本生活需要的低、中、高标准 ( $t=2019$ )

生活需要	以货币计量的需要 (元/年)		
	低标准	中标准	高标准
衣着	267.60	535.20	802.80
食物	2392.74	2920.49	3444.44
居住	504.00	1008.00	1512.00
交通通信	572.40	1001.70	1431.00
生活用品及服务	640.56	960.72	1281.00
医疗护理	3274.32	5282.28	6075.96
合计	7651.62	11708.39	14547.20

将测算数据代入式 (2),  $n$  分别取 1~11, 可以得到 2020—2031 年以货币计量的老年人均基本需要。在低、中、高标准下, 2020 年老年人均基本生活需要分别为 8404.71 元、12881.82 元、15982.87 元; 2031 年老年人均基本生活需要分别为 24720 元、38534.80 元、47078.36 元 (见表 3)。

表 3 2019—2031 年非缴费型公民待遇养老金人均需要 (元/年)

年份	老年人基本生活需要		
	低标准	中标准	高标准
2019	7651.62	11708.39	14547.20
2020	8404.71	12881.82	15982.87
2021	9238.53	14182.89	17572.54
2022	10162.32	15626.33	19333.80
2023	11186.41	17228.66	21286.30
2024	12322.38	19008.37	23452.06
2025	13583.20	20986.20	25855.74
2026	14983.40	23185.41	28524.95
2027	16539.27	25632.07	31490.65
2028	18269.09	28355.45	34787.53
2029	20193.36	31388.37	38454.47
2030	22335.06	34767.69	42535.11
2031	24720.00	38534.80	47078.36

## 四、“增量改革”进程的财政投入测算

### (一) 模型构建

“非缴费型公民待遇养老金”建设方案中的“存量不变”是指，在制度建设过渡期内，维持现行企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位养老保险资金筹集渠道和待遇发放标准不变。“增量改革”是指，中央和地方各级财政按现行制度参数计算的各年度养老保险支付额中，高出基期支出额部分，作为“非缴费型公民待遇养老金”的资金来源。中央和地方各级财政按现行制度参数计算的养老保险支付项目见表4。

表4 养老保险财政支出项目

类型	财政支出	
	筹资环节的支出	发放环节的支出
企业职工基本养老保险	补偿视同缴费部分的历史债务	弥补基金收支缺口
城乡居民基本养老保险	个人账户补贴	基础养老金发放
机关事业单位养老保险	补偿视同缴费部分的历史债务	弥补基金收支缺口

设：

①  $S^t$ 、 $S^{t+n}$  是第  $t$  年、第  $t+n$  年的养老保险财政支出总额。

②  $S_e^t$ 、 $S_e^{t+n}$  是第  $t$  年、第  $t+n$  年企业职工基本养老保险财政支出额。

③  $S_r^t$ 、 $S_r^{t+n}$  是第  $t$  年、第  $t+n$  年城乡居民基本养老保险财政支出额。

④  $S_g^t$ 、 $S_g^{t+n}$  是第  $t$  年、第  $t+n$  年机关事业单位养老保险财政支出额。

⑤  $r_s$  是养老保险各级财政支出年平均增长率。

则有：

$$S^t = S_e^t + S_r^t + S_g^t \quad (3)$$

$$S^{t+n} = S^t \cdot (1 + r_s)^n = (S_e^t + S_r^t + S_g^t) \cdot (1 + r_s)^n \quad (4)$$

又设：

⑥ $q^t$ 、 $q^{t+n}$ 是第 $t$ 年、第 $t+n$ 年中国60岁及以上老年人口数。

⑦ $S_c^{t+n}$ 是第 $t+n$ 年养老保险各级财政存量支出额。

⑧ $S_z^{t+n}$ 是第 $t+n$ 年养老保险各级财政增量支出额。

又有：

$$S_c^{t+n} = \frac{S_c^t}{q^t} \cdot q^{t+n} \quad (5)$$

$$S_z^{t+n} = S^{t+n} - S_c^{t+n} = (S_e^t + S_r^t + S_g^t) \cdot \left[ (1 + r_s)^n - \frac{q^{t+n}}{q^t} \right] \quad (6)$$

再设：

⑨ $P^{t+n}$ 是第 $t+n$ 年“非缴费型公民待遇养老金”人均发放额。

再有：

$$P^{t+n} = \frac{S_z^{t+n}}{q^{t+n}} = (S_e^t + S_r^t + S_g^t) \cdot \left[ (1 + r_s)^n - \frac{q^{t+n}}{q^t} \right] \cdot \frac{1}{q^{t+n}} \quad (7)$$

## (二) 参数设定

① $S_e^t$ 、 $S_r^t$ 、 $S_g^t$ 、 $S^t$ 参数见表5。

② $r_s = 19.67\%$ 。<sup>①</sup>

③ $q^{t+n}$ 参数见表5。

<sup>①</sup>2011—2017年养老保险各级财政支出平均增长率。

表 5 养老保险财政支出和老年人数参数设定

年份	养老保险财政支出（单位：亿元）				老年人数
	$S_e^t$	$S_r^t$	$S_g^t$	$S^t$	$q^{t+n}$
2019	10473.81	3594.09	10853.82	24921.72	2.48
2020	12534.01	4301.05	12988.76	29823.82	2.52
2021	14999.45	5147.06	15543.65	35690.17	2.53
2022	17949.84	6159.49	18601.09	42710.42	2.62
2023	21480.58	7371.06	22259.92	51111.56	2.77
2024	25705.81	8820.95	26638.45	61165.21	2.88
2025	30762.14	10556.03	31878.23	73196.40	2.99
2026	36813.05	12632.40	38148.68	87594.13	3.10
2027	44054.18	15117.20	45652.53	104823.90	3.17
2028	52719.63	18090.75	54632.38	125442.76	3.30
2029	63089.58	21649.20	65378.57	150117.35	3.40
2030	75499.31	25907.60	78238.53	179645.43	3.52
2031	90350.02	31003.62	93628.05	214981.69	3.62

数据来源：养老保险财政支出数据是根据 2012—2018 年财政统计年鉴相关数据计算所得；老年人口数据是根据第六次全国人口普查数据中的 60 岁及以上各年龄层人口数及死亡率，运用年龄移算法计算所得。

### （三）测算结果

将参数分别代入式（5）—（7）。假设以 2019 年为基期，2020 年开始发放“非缴费型公民待遇养老金”，则 2020—2031 年“非缴费型公民待遇养老金”过渡期的存量支出、增量支出、人均发放额见表 6。基期 2019 年养老保险各级财政支出为 24921.72 亿元，过渡期内保持基期年份老年人待遇水平不变，随着老年人数量的增加，维持现行养老保险待遇水平的财政存量支出也逐步增长。2020 年用于维持现行养老保险待遇水平的存量支出为 25323.68 亿元，用于发放“非缴费型公民待遇养老金”的增量支出为 4500.14 亿元，人均

发放额为 1785.77 元/年。随着经济发展和社会财富的增加，养老保险各级财政的增量支出不断上涨，“非缴费型公民待遇养老金”人均发放额快速提高，2025 年涨至每人每年 14431.32 元，2031 年可达到 49338.08 元。

表 6 “增量改革”进程的存量支出、增量支出和人均发放额

年份	存量支出（亿元）	增量支出（亿元）	人均发放额（元/年）	人均发放额（元/月）
2019	24921.72	/	/	/
2020	25323.68	4500.14	1785.77	148.81
2021	25424.17	10265.99	4057.70	338.14
2022	26328.59	16381.83	6252.61	521.05
2023	27835.95	23275.61	8402.75	700.23
2024	28941.35	32223.85	11188.84	932.40
2025	30046.75	43149.65	14431.32	1202.61
2026	31152.15	56441.99	18207.09	1517.26
2027	31855.58	72968.32	23018.40	1918.20
2028	33161.96	92280.80	27963.88	2330.32
2029	34166.87	115950.48	34103.08	2841.92
2030	35372.76	144272.67	40986.55	3415.55
2031	36377.70	178604.00	49338.08	4111.51

## 五、结论与展望

本文通过分析“非缴费型公民待遇养老金”的由来与制度建设的约束条件，总结符合帕累托改进原理的特色养老保险制度建设经验，论证了“存量不变，增量改革”过渡期的合理性。依据我国老年人基本生活需要的物质构成，测算了 2019—2031 年以货币计量的我国 60 岁及以上老年人均基本生活需要。结果发现：以 2019 年为基期，到“存量不变，增量改革”过渡期为 6 年时的 2025 年，“增量改革”的人均财政支付额达到 14431.32 元/年，可满足当年老年人均基本生活需要低标准的 13583.20 元/年；到过渡期为 10 年时的 2029 年，“增量改革”的人均财政支付额达到 34103.08 元/年，可满足当年老年人均基本生活需要中标准的 31388.37 元/年；到过渡期为 12 年时的 2031 年，“增量改革”的人均财政支付额达到 49338.08 元/年，可满足当年老年人均基本生活需要高标准的 47078.36 元/年（见表 7）。



基于上述测算结果，本文认为“非缴费型公民待遇养老金”有三种过渡方案可供选择。

第一，到过渡期为6年的2025年，将财政支付部分的“存量不变”基本养老金纳入“非缴费型公民待遇养老金”后，人均财政年支付额达到24480.40元，比届时老年人均年基本生活需要的中标准20986.20元高出3494.2元；人均财政月支付额2040.03元，比届时老年人均月基本生活需要的中标准1748.85元高出291.18元（见表7）。由于此后雇主单位缴费和个人缴费分别纳入职业（企业）年金和个人储蓄性养老金，每年最高需要2.92万亿元，用于补贴“老人”“中人”因职业（企业）年金和个人储蓄性养老金的积累不足而减少的养老保险金。

第二，到过渡期为10年的2029年，将财政支付部分的“存量不变”基本养老金纳入“非缴费型公民待遇养老金”后，人均财政年支付额达到44152.16元，比届时老年人均年基本生活需要的高标准38454.47元高出5697.69元；人均财政月支付额3679.35元，比届时老年人均月基本生活需要的高标准3204.54元高出474.81元（见表7）。由于此后雇主单位缴费和个人缴费分别纳入职业（企业）年金和个人储蓄性养老金，每年最高需要1.17万亿元，用于补贴“老人”“中人”因职业（企业）年金和个人储蓄性养老金的积累不足而减少的养老保险金。

第三，到过渡期为12年的2031年，将财政支付部分的“存量不变”基本养老金纳入“非缴费型公民待遇养老金”，人均财政年支付额达到59387.16元，比届时老年人均年基本生活需要高标准47078.36元高出12308.8元；人均财政月支付额4948.93元，比届时老年人均月基本生活需要高标准3923.19元高出1025.73元（见表7）。届时“非缴费型公民待遇养老金”人均月发放额比按现行制度参数计算的当年职工平均养老金4751.35元/月，高出197.58元/月。雇主单位缴费和个人缴费分别纳入职业（企业）年金和个人储蓄性养老金后，不影响“老人”“中人”届时的养老金待遇。

表 7 人均财政支付额与老年人均基本生活需要（元/年）

年份	“增量改革”人 均财政 支付额	老年人均基本生活需要			将“存量”资金纳入后 的人均财政支付额
		低标准	中标准	高标准	
2020	1785.77	8404.71	12881.82	15982.87	/
2021	4057.70	9238.53	14182.89	17572.54	
2022	6252.61	10162.32	15626.33	19333.80	/
2023	8402.75	11186.41	17228.66	21286.30	/
2024	11188.84	12322.38	19008.37	23452.06	/
<b>2025</b>	<b>14431.32</b>	<b>13583.20</b>	<b>20986.20</b>	25855.74	<b>24480.40</b>
2026	18207.09	14983.4	23185.41	28524.95	28256.17
2027	23018.40	16539.27	25632.07	31490.65	33067.48
2028	27963.88	18269.09	28355.45	34787.53	38012.96
<b>2029</b>	<b>34103.08</b>	20193.36	<b>31388.37</b>	<b>38454.47</b>	<b>44152.16</b>
2030	40986.55	22335.06	34767.69	42535.11	51035.63
<b>2031</b>	<b>49338.08</b>	24720.00	38534.80	<b>47078.36</b>	<b>59387.16</b>

在上述过渡方案中，过渡期设定 12 年最具可操作性。过渡期结束后，将各级财政养老保险投入作为养老保险体系第一层次的现收现付制“非缴费型公民待遇养老金”，并依据届时经济增长与物价指数变化，确定保障适度、可持续的年增长速度。将雇主单位缴纳的养老保险费纳入养老保险体系第二层次的强制性职业（企业）年金。将个人缴纳的养老保险费转化为养老保险体系第三层次的强制性个人储蓄性养老保险。随着时间的推移，第二、三层次的职业（企业）年金、个人储蓄性养老保险将成为应对老龄社会养老风险的巨额社会积累基金，成为人口红利丧失后的“社会资本红利”。达到法定退休年龄的中华人民共和国公民以平等身份享用的“非缴费型公民待遇养老金”的顺利实施，自然地解除了城乡二元结构的思维惯性。由现收现付制的“非缴费型公民待遇养老金”和基金积累制的职业（企业）年金、个人储蓄性养老保险组成的多层次养老保险体系，回归了“社会统筹与个人账户”相结合制度设计所体现的“现收现付与基金积累”双重功能的初心。采用“存量不变，增量改革”过渡期的帕累托改进方案，既顺应了养老金待遇刚性特征的社会规律，又可以顺利推进实现更

加公平、更可持续的多层次养老保险体系建设的制度改革目标。

## 参 考 文 献

- [1]张思锋,李敏.中国特色社会养老保险制度:初心,改革,再出发[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(6):83-92.
- [2]薛惠元,曾飘.公平性视角下城乡基本养老保险制度比较研究[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2019(6):138-146.
- [3]韩克庆.社会保障公平性的测量准则与效果评估[J].社会保障研究,2019(3):82-99.
- [4]龙玉其.老年相对贫困与养老保险制度的公平发展:以北京市为例[J].兰州学刊,2018(11):175-186.
- [5]郑春荣.中国城镇职工基本养老金的公平性:基于不同收入群体的分析[J].中国人口科学,2013(1):90-99+130.
- [6]杨斌,丁建定.中国养老保险制度政府财政责任:差异及改革[J].中央财经大学学报,2015(2):10-17.
- [7]郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019(1):5-31.
- [8]郑秉文.中国养老金精算报告2019—2050[M].北京:中国劳动与社会保障出版社,2019:3.
- [9]董克用,郑焱,孙玉栋.我国社会保障体系财政负担预测研究[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(6):122-134.
- [10]孙涛,谢东明.灵活就业流动人口养老保险服务研究:基于社会融合视角[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(4):111-121.
- [11]郑功成.从地区分割到全国统筹:中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路[J].中国人民大学学报,2015(3):2-11.
- [12]杨一心,何文炯.养老保险缴费年限增加能够有效改善基金状况吗:基于现行制度的代际赡养和同代自养之精算分析[J].人口研究,2016(3):18-29.
- [13]毛江萍.企业职工基本养老保险缴费基数不实现象及其治理[D].杭州:浙江大学,2009.
- [14]林熙,林义.延迟退休对我国劳动者养老金收入的影响:基于OptionValue模型的预测[J].人口与经济,2015(6):12-21.
- [15]易菲,龙朝阳.养老金收入调节:借由“第一支柱”抑或“零支柱”[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019(6):40-46.
- [16]席恒.全国统筹的关键一环:基础养老金全国统支[J].中国社会保障,2019(1):30-32.

- [17]曹信邦.中国养老金制度创新的价值取向与风险化解[J].中国行政管理, 2017(7):123-126.
- [18]王立国.城乡居民基本养老保险制度优化研究: 基于社会公正的分析视角[J].理论月刊, 2019(9):135-144.
- [19]杨洋.法国养老金制度改革及其启示[N].中国劳动保障报, 2020-01-10(003).
- [20]张思锋.公共经济学[M].北京: 中国人民大学出版社, 2015:19.
- [21]岳海燕.老年人医疗费用支出及影响因素研究[D].贵阳: 贵州财经大学, 2019:28-32.

## **Non-contributory citizenship Pension: Origin, Constraint and Transition**

ZHANG Sifeng, LI Min

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract** By analyzing the origin of "non-contributory citizenship pension" and the constraint conditions of system construction, this paper summarizes the experience of social Pension insurance system construction with Chinese characteristics in line with Pareto improvement principle, and demonstrates the rationality of the transition period of "constant stock, incremental reform". Based on the material composition of the basic living needs of the elderly in China, the basic living needs of the elderly aged 60 years and over in our country measured in money from 2019 to 2031 are calculated. Based on the transition plan of "invariable stock, incremental reform", the stock payment amount, incremental payment amount, and per capita payment amount of "non-contributory citizenship pension" in 2019-2031 were calculated. The results show that, among the three transitional schemes of "constant stock, incremental reform", the transition period of 12 years is the most feasible. After the end of the transition period, all the financial endowment insurance contributions will be used for "non-contributory citizenship pension". the endowment insurance premiums paid by employers will be included in compulsory occupational annuities. And the endowment insurance premiums paid by individuals will be converted into personal endowment insurance. Form a multi-level pension insurance system with clear boundaries of responsibility among the state, employers and individuals, which is fairer and more sustainable.

**Key words** social pension insurance; non-contributory citizenship pension; pareto improvement; measurement of basic living needs ; measurement of financial input