

城乡居民基本养老保险待遇合理增长机制研究

——以江苏省为例

曹思远, 林闽钢

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023)

摘 要: 在社会保障高质量发展背景下, 城乡居民养老保险面临保障水平较低、待遇确定和正常调整机制尚不健全等主要问题。以江苏省为例, 对城乡居民养老保险合理保险水平下限和上限进行测定。经过测算 2016—2020 年合理保险水平下限在 611.71 元/月至 771.00 元/月之间, 上限在 880.34 元/月至 1239.37 元/月之间, 为此设定合理替代率下限为 40.73%, 上限为 60.97%。与实际值比较后发现: 合理保险水平下限远超实际保险水平最低值, 待遇提标措施强力介入后, 预估保险水平较高值可能超过合理保险水平上限。为此, 从提高缴费水平至合理区间和建立基础养老金指数化调整机制两个主要方面提出具体提标方案。建议根据不同缴费年限, 设置较高合理缴费区间下限为 2704~4656 元/年, 上限为 4441~7504 元/年, 较低合理缴费区间下限为 542~2142 元/年, 上限为 2279~7504 元/年; 建议以上年度 CPI 的 60% 和农村居民人均可支配收入增长率的 100% 共同确定基础养老金指数化待遇调整幅度。

关键词: 城乡居民基本养老保险; 合理保险水平; 合理缴费区间; 指数化待遇调整机制

中图分类号: F840.612 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-2972 (2024) 01-0054-15

DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2024.01.005

一、引言

2014 年, 我国将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, 在全国范围内建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。在近十年的发展过程中, 城乡居民养老保险在保障城乡老年居民基本生活、调节收入分配、促进社会和谐稳定等方面发挥了积极作用, 但还存在着保障水平较低、待遇确定和正常调整机制尚未健全等主要问题。

江苏省作为我国经济发展前列的省份, 于 2011 年底率先在全国建立了覆盖城乡的居民基本养老保险制度。截至 2022 年底, 江苏省城乡居民养老保险的基础养老金最低标准为 187.00 元/月, 平均待遇水平仅为 320.45 元/月, 平均待遇水平约为最低工资标准的七分之一, 约为企业职工基本养老保险平均待遇水平的十分之一, 仅为城乡最低生活保障标准的三分之一。因此, 如何提高城乡居民基本

收稿日期: 2023-07-03 修返日期: 2023-08-27

基金项目: 江苏省社会保险学会重点项目“城乡居民基本养老保险高质量发展研究”

作者简介: 曹思远, 南京大学博士研究生, 主要从事养老保险研究; 林闽钢 (通信作者), 南京大学教授, 博士生导师, 主要从事社会保障理论和政策研究, 联系方式 mglin@nju.edu.cn。

养老保险待遇水平,实现保障老年人基本生活的目标,成为推动城乡居民养老保险制度高质量发展的主要议题。

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》(人社部发〔2018〕21号),提出完善待遇确定机制、建立基础养老金正常调整机制和建立个人缴费档次标准调整机制,推动城乡居民基本养老保险待遇水平随经济发展逐步提高。为此,本文以江苏省为例,设定包含上下限的城乡居民养老保险合理保险水平,并以此为目标,重点研究城乡居民养老保险待遇的合理增长机制。

二、文献综述

如何破解城乡居民养老保险待遇水平低的问题,已成为社会保障研究领域的主要议题(景鹏等,2018)。^[1]测定城乡居民养老保险目标待遇水平以及合意替代率是制定待遇提标措施的前提,能起到方案设计“指示灯”的作用。在实现“保基本”的目标下,测定老年人基本需求是研究目标待遇水平的首要任务。扩展线性支出模型(ELES)是测算基本需求最常采用的方法之一,但也有少数研究将基本需求及目标待遇水平直接对标至某几项居民人均消费支出之和(黄丽,2015)、低保标准(李运华和叶璐,2015;薛惠元和万诗雨,2022),或以恩格尔系数界定合意替代率(沈毅,2015)。^[2-3]针对ELES方法难以精确测定老年人基本需求的问题,可以采用“标准消费人”方法对居民基本需求进行折算,进而获得以满足老年人基本需求为导向的城乡居民养老保险目标待遇水平(王振振,2020;胡芳肖等,2021)。^[6-7]

现有研究对合意替代率的测算结果存在差异,但共同点均在居民人均纯收入的60%以下。黄丽(2015)提出将合意替代率设定为农村居民人均纯收入的50%。^[2]部分学者提出几个层次递进的替代率方案。李运华和叶璐(2015)测定合意替代率最低标准为15.65%,适度标准为40%左右。^[3]有学者通过整合测算得到的不同替代率上下限,得到低、中、高水平的目标替代率数值,但二者的结果差异较大,边恕(2017)将2015年最低限度的基本养老金替代率设定为14%,景鹏等(2018)将其设定为47%。^[8,11]

围绕提高城乡居民养老保险待遇水平,增强缴费积极性、明确集体补助细则、完善基金投资运营渠道、建立基础养老金动态调整机制等建议被提出(朱莉莉和褚福灵,2016)。^[9]部分学者对政策改革方案进行仿真模拟,均证明其能够较好地缩小与目标待遇水平的差距。其中,现行缴费区间和基础养老金调整方案具有较大的完善空间,因此成为研究重点。在合理缴费区间方面,张怡和薛惠元(2017)基于合意替代率测定的城乡缴费标准均大于2500元/年。^[10]刘冰和刘玲辉(2020)以满足基本生存和生活需求的养老金标准评估现行缴费水平上下限,认为其与理想水平存在较大差距。^[11]还有研究表明正常参加城乡居民养老保险灵活就业人员的兜底缴费标准属于目前缴费标准的中等水平(薛惠元和万诗雨,2022)。^[4]

在基础养老金调整方案设计方面,一些学者根据“小步渐进”“先缓后快”等策略设计基础养老金定额调整方案(李运华和叶璐,2015;王立剑和叶小刚,2015;张登利和杨斌,2018)。^[3,12-13]另有学者提出城乡居民养老保险指数化待遇调整方案设计思路,边恕(2017)以物价和收入的组合变动作为指数化调整依据,运用柯布—道格拉斯型函数测度物价和收入因素在不同的养老金给付方案中的合理构成比例。^[8]张盈华和于萌(2020)基于充足、公平和可负担原则,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,分别依据“跟从国家贫困线趋势”和“跟从老年基本消费线趋势”两条跟踪线对参数系数做出估值,提出了基础养老金最低标准调整机制的两个方案。^[14]徐婷婷和魏远竹(2021)沿用这一思路,将基本生活需求线纳入跟踪线进行测算,并将待遇调

整后的基本养老金测算值与实际值进行比较以分析现行方案存在的不足。^[15]

目前的研究为城乡居民养老保险合理保险水平测定和待遇合理增长机制研究提供了基本思路,但仍存有一定的局限性。第一,在进行城乡居民养老保险目标待遇水平测算时,普遍忽视对待遇上限的关注。虽然已有研究进行待遇区间设置,根据基本生活需求(测算时涉及更多的消费支出项目)确定待遇上限,但最终仍将待遇上下限整合为单一数值。待遇上限的确定依据不明确,是参考基本生活需求还是其他指标仍有待讨论,并未有研究从城乡居民养老保险和企业职工养老保险制度分流的角度进行上限测度,而在政策实践中推进待遇提标叠加高缴费档次选择影响制度分流的问题已逐渐显现。第二,在测算基本需求时,多数研究并未将研究对象聚焦于老年人,这将导致老年人基本需求的高估。第三,多数学者仅从缴费端口或计发端口切入进行待遇增长方案设计和精算检验,并未综合考虑多项待遇增长措施及其关系,部分方案具体参数选择欠缺合理性。

因此,本文在运用 ELES 方法和“标准消费人”方法测度老年人基本生活需求的基础上,以低保标准、老年人基本生活需求、企业职工养老保险最低标准测定合理保险水平,并将其与相关保险水平指标进行比较,从提高缴费水平至合理区间、建立基础养老金指数化调整机制两个角度切入,运用政策仿真模拟进一步细化待遇合理增长方案。

三、城乡居民养老保险合理保险水平测定及比较

(一) 合理保险水平测定依据

1. 城乡居民养老保险待遇下限测定

1994 年,世界银行在《防止老龄危机——保护老年人促进增长的政策》的报告中提出,第一层次养老金是老年生活的基本保障,主要目的是防止贫困(世界银行,1996)。^[16]世界各国政府都重视基本养老保险制度的建设,并充分发挥它在预防和缓解老年贫困中的作用。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)提出,健全城乡居民养老保险制度应充分发挥社会保险对保障人民基本生活的作用。从多支柱养老保险的功能层次性来看,城乡居民养老保险制度作为我国养老保险第一支柱的重要组成部分,长期以“保基本”为目标,具有保障老年人基本生活以及预防和缓解老年贫困的基础功能。

城乡居民养老保险合理保险水平测定的关键在于适配参照系的选择。从保障老年人基本生活和防止老年贫困功能出发,一方面,城乡居民养老保险待遇下限可以根据制度目标直接对标至城乡老年人基本生活需求水平;另一方面,由于低保制度具有“保基本”的目标定位和反贫困功能,待遇下限可以对标至低保标准。按照合理提高待遇标准的高质量发展要求,以二者中的较大值确定城乡居民养老保险待遇下限。

对标城乡老年人基本生活需求水平。关于老年人基本生活需求测度,学界存在关于绝对标准法和相对标准法的争论。市场菜篮法、食物支出份额法、收入比例法是测量居民基本需求的传统方法。各类测度方法优劣兼存,关键在于其是否能够满足城乡居民养老保险待遇水平测量的特定要求。

ELES 方法和“标准消费人”方法的结合运用展现出与城乡居民养老保险基本生活需求测度更高的适配性,主要体现在:第一,现阶段城乡居民养老保险仍以满足参保对象的绝对需求为主要目标,相较于其他绝对标准法,多数研究认为 ELES 方法以统计资料为基础,以数学模型为工具,排除了人为因素的干扰,结果更加客观(谢东梅和刘丽丽,2017)。^[17]第二,ELES 方法具有更强的灵活性和可操作性,它能测度居民对不同消费支出项目的基本需求,并根据研究需要将其排列组合,也能根据公开数据进行模型求解,数据获取和统计分析难度较小。第三,城乡居民养老保险待遇给付对象为参保

老年人，引入“标准消费人”方法为研究老年人基本生活需求提供可能。基于此，本文采用 ELES 方法对居民基本生活需求进行研究，并进一步运用“标准消费人”方法对老年人基本生活需求进行测算。

对标城乡最低生活保障标准。在社会保障体系中，社会救助是最底层架构，发挥“兜底性”作用，社会保险是中层架构，发挥“基础性”作用（林闽钢，2021）。^[18]作为社会保险制度重要组成部分的城乡居民养老保险制度标准应该高于作为社会救助制度重要组成部分的低保制度标准。

从国际经验来看，社会救助制度普遍被赋予“最后一道防线”的功能，其保障层次和水平较养老保险制度低。根据经济合作与发展组织（OECD）的数据，绝大多数 OECD 国家的总养老金替代率较最低收入保障充足性高，美国总养老金替代率甚至达到最低收入保障充足性的 5~8 倍。在英国，新国家养老金标准达到 203.85 英镑 / 人·周，完全超过养老金补助（英国社会救助制度针对老年人的部分）标准（单身者每周 201.05 英镑，夫妇二人每周共 306.85 英镑）。在德国，养老保险制度是第一道防线，里斯特 / 吕鲁普养老金、最低养老金等都是重要的政策选项，社会救助制度提供了最后一道有效安全网（柳如眉和柳清瑞，2016）。^[19]

从江苏省来看，2017—2021 年城乡居民养老保险平均待遇水平占低保平均标准的比值分别为 28.51%、29.63%、29.77%、33.14%、36.27%；占二类地区最低工资标准的比值分别为 10.55%、10.71%、11.79%、13.96%、14.07%；占企业职工养老保险平均待遇水平的比值分别为 7.91%、8.29%、8.73%、9.95%、10.92%，^①城乡居民养老保险平均待遇水平的低保平均标准占比相对更高，将城乡居保持遇提高至低保标准具有较强的可行性。值得注意的是，该比值呈上升趋势，说明推动城乡居民养老保险待遇下限与低保水平对符合制度发展的一般规律。

2. 城乡居民养老保险待遇上限测定

关于城乡居民养老保险待遇上限的测定一般有如下思路：第一，根据城乡居民养老保险“可持续”的制度方针，以最大财政负担能力推导待遇上限。第二，将城乡居民养老保险基本生活保障水平控制在一定范围内，以基本生活需求上界定城乡居民养老保险待遇上限。第一条测定思路并不符合城乡居民养老保险待遇确定的基本逻辑。城乡居民养老保险待遇主要由基础养老金和个人账户养老金构成，前者由财政出资，在目前政策实践中由主管城乡居民养老保险的人社部门与财政部门共同研究确定；后者主要来自个人缴费，遵循“以收定支”的待遇确定要求。从满足老年居民基本生活需求的制度目标出发，应在待遇确定的基础上兼顾财政支付能力，不能以划定的财政支出水平限制基础养老金支出水平。此外，与财政筹资关联性不强的个人账户养老金的存在导致这一思路的可操作性降低。第二条测定思路在进行城乡居民养老保险待遇限制时并未考虑与企业职工养老保险制度的衔接，这可能导致城乡居民养老保险与企业职工养老保险“待遇真空地带”或“待遇重合地带”出现，会产生公平性欠缺或制度重合问题，也不利于发挥“长缴长得、多缴多得”的缴费激励作用。

本文从促进城乡居民养老保险和企业职工养老保险制度分流的角度出发，以企业职工养老保险待遇最低标准确定城乡居民养老保险待遇上限，一方面可以规避上述待遇上限测定思路带来的问题；另一方面可以回应城乡居民养老保险和企业职工养老保险待遇衔接的现实需要。在推进城乡居民养老保险待遇提标和引导居民转参企业职工养老保险的双重任务下，江苏省部分地区出现如下矛盾现象：若继续大力提高待遇标准，选择城乡居民养老保险高缴费档次参保者的待遇领取额将超过企业职工养老保险最低领取额，进而影响居民养老保险和企业职工养老保险的分流工作。从构建多支柱养老保险体系的视角来看，两项制度的待遇分层和递进也有利于养老金第一支柱覆盖面的扩大以及保障层次性的增强。因此，以企业职工养老保险待遇最低额测定城乡居民养老保险待遇上限具有现实必要性。

①根据调研所获数据计算而得。

(二) 模型构建及参数设置

1. 关于城乡居民养老保险待遇的合理水平

第一，城乡居民养老保险待遇下限的测定。首先对 ELES 模型进行建构，并对数据来源进行说明。ELES 模型由 Lluch（1973）提出，^[20]基本表达式为：

$$p_i r_i = p_i b_i + \beta_i \left(I - \sum_{i=1}^k p_i b_i \right) \tag{1}$$

其中， p_i 为第 i 类消费品价格， r_i 和 b_i 分别为第 i 类消费品实际和基本需求量， β_i 为第 i 类消费品的边际消费倾向， I 为居民人均纯收入， k 为消费品种类的数量。根据经济学含义， $0 < \beta < 1$ 。若采用截面数据，令 $\alpha_i = p_i b_i - \beta_i \sum_{i=1}^k p_i b_i$ ， $E_i = p_i r_i$ ，式（1）可变形为如下计量模型：

$$E_i = \beta_i I + \alpha_i + \varepsilon_i \tag{2}$$

α_i 和 β_i 为待估参数， ε_i 为随机扰动项。将 $\alpha_i = p_i b_i - \beta_i \sum_{i=1}^k p_i b_i$ 两端同时对 k 类消费品求和，得到基本消费支出计算公式为：

$$\sum_{i=1}^k p_i b_i = \frac{\sum_{i=1}^k \alpha_i}{1 - \sum_{i=1}^k \beta_i} \tag{3}$$

基于 2017—2021 年《江苏统计年鉴》城乡不同收入组人均可支配收入和人均生活消费支出数据，运用最小二乘法（OLS）估计参数 α_i 和 β_i 。2017—2021 年《江苏统计年鉴》涉及食品、衣着、居住、医疗保健、生活用品及服务、交通通信、教育文化娱乐、其他用品和服务八类消费品的人均支出。教育文化娱乐、其他用品和服务需求属于发展需求，并不在老年人基本生活需求范围内（李珍和王海东，2012）。^[21]借鉴景鹏等（2018）的研究，将食品、衣着和居住的基本消费支出之和视作基本生存需求，将食品、衣着、居住、医疗保健、生活用品及服务、交通通信的基本消费支出之和视为基本生活需求。^[1]根据 2014 年《国务院关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》的文件精神，城乡居民养老保险以满足老年人基本生活需求为目标，因此以食品、衣着、居住、医疗保健、生活用品及服务、交通通信六类消费品的人均支出为被解释变量，以人均可支配收入为解释变量，对式（2）进行拟合分析。将估计得到的 α_i 和 β_i 值代入式（3）得到江苏省城乡居民基本生活需求的数据。

采用“标准消费人”方法计算老年人基本生活需求。多数研究认为儿童和老年人口的消费权重系数为 0.7 时更加符合中国的消费规律（王振振，2020；李绍泰，2013）。^[6, 22]因此，构建简化后的老年人基本生活需求模型为：

$$BN_o = \frac{0.7BN_a}{0.7 + 0.3q_l} \tag{4}$$

BN_o 为老年人基本生活需求， BN_a 为上文测算得到的居民基本生活需求， q_l 为劳动年龄人口占比。根据 2017—2021 年《江苏统计年鉴》人口年龄构成数据计算城乡劳动年龄人口占比。将相关数据代入式（4），得到江苏省城乡老年人基本生活需求的数据。

以 BLA 表示低保年标准，则初步测定的城乡居民养老保险合理保险水平下限 LP_p 为：

$$LP_p = \begin{cases} BN_o & \text{if } BN_o \geq BLA \\ BLA & \text{if } BLA \geq BN_o \end{cases} \tag{5}$$

由于分别使用城乡数据，测算结果分别为城乡合理保险水平下限。基于居民养老保险城乡统筹的需要，本文借鉴边恕（2017）的做法，^[8]引入城镇化率指标 n 为城镇和农村待遇下限 LP_{pu} 和 LP_{pr} 赋权，得到最终的城乡居民养老保险合理保险水平下限 LP_f 为：

$$LP_f = nLP_{pu} + (1-n)LP_{pr} \tag{6}$$

以农村居民人均可支配收入 RI 为基数 (黄丽, 2015),^[2]城乡居民养老保险合理替代率下限为:

$$LPR_f = \frac{LP_f}{RI} \tag{7}$$

为了增强结果的可信度,运用 2017—2021 年《江苏统计年鉴》的数据和低保年标准数据对 5 年城乡居民养老保险合理保险水平下限进行测算。

第二,城乡居民养老保险待遇上限的测定。构建企业职工养老保险待遇水平测算模型,测定 2016—2020 年江苏省企业职工养老保险待遇最低标准。基本假设如下:第一,假定“标准人”为男性,按照最低缴费年限以灵活就业人员身份参加企业职工养老保险,45 岁开始参保缴费,60 岁开始享受企业职工养老保险待遇,不存在断保情况。第二,假定“标准人”在参保缴费期均按照 20% 的费率缴费,12% 进入统筹账户,8% 进入个人账户。^①第三,假定“标准人”按照缴费基数下限 (基准数的 60%) 缴费。第四,假设测算期内政府对企业职工养老保险基础养老金不作调整。

根据 2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38 号)和 2021 年《江苏省企业职工基本养老保险规定》(江苏省人民政府令〔2021〕第 146 号)等相关文件精神,“标准人”退休第一年可以领取到的企业职工养老保险最低基础养老金 EBP_t 为:

$$EBP_t = \frac{W_t \left(1 + \frac{1}{15} \sum_{c=1}^{15} \frac{LB_{t-c}}{IB_{t-c}} \right)}{2} \times 15 \times 1\% \tag{8}$$

其中, W_t 为第 t 年企业职工养老保险计发基数, LB_{t-c} 为第 $(t-c)$ 年缴费基数下限, IB_{t-c} 为第 $(t-c)$ 年计算实际缴费工资指数的基数。“标准人”退休第一年可以领取到的企业职工养老保险最低个人账户养老金 EIP_t 为:

$$EIP_t = \frac{\sum_{c=1}^{15} LB_{t-c} \prod_{u=t-c}^{t-1} (1+ir_u)}{139} \times 12 \times 8\% \tag{9}$$

其中, ir_u 为第 u 年个人账户记账利率。“标准人”退休第一年可以领取到的企业职工养老保险最低待遇 EP_t 为最低基础养老金和个人账户养老金之和:

$$EP_t = EBP_t + EIP_t \tag{10}$$

城乡居民养老保险合理替代率上限为:

$$UPR_t = \frac{EP_t}{RI_t} \tag{11}$$

企业职工养老保险计发基数、缴费基数下限、计算实际缴费工资指数的基数和个人账户记账利率数据均为公开数据。多数年份江苏省都在每年的 7 月 1 日调整社会保险有关基数,为简化计算,以年中确定的相关基数代表全年。基于模型和假设,将相关数据代入式 (8) 至式 (11),计算 2016—2020 年江苏省企业职工养老保险最低待遇标准和城乡居民养老保险合理替代率上限。

2. 关于实际和预估保险水平

为了更细致地描述城乡居民养老保险待遇水平,本文对江苏省城乡居民养老保险实际保险水平最

^①1997 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》和 2001 年《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》的文件均对灵活就业人员参加企业职工养老保险做出说明,并规定其缴费比例和待遇水平由地方政府确定。江苏省早在 1996 年《江苏省城镇企业职工养老保险规定》文件中提出,城镇个体工商户及其聘用的人员应当按照规定参加基本养老保险,但费率由各地市自行规定。为了简化分析,按照 2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》文件对灵活就业人员参加企业职工养老保险费率的规定,设定“标准人”参保缴费期费率。

低值和预估保险水平较高值进行估算。现阶段实际保险水平最低值即自居民养老保险实施之日起已年满 60 周岁的参保人员领取的基础养老金标准，使用江苏省省定基础养老金最低标准度量。

城乡居民养老保险预估保险水平较高值的测算较为复杂。上限测定的思路主要源自对制度未来发展问题的考虑，若仅采用历史数据，则不能完全暴露相关问题。为此，对 2024—2038 年（共 15 年）预估保险水平较高值进行测算。江苏省各地市对城乡居民养老保险缴费档次的规定存在较大差异，若采用省级缴费档次数据，部分地区面临的待遇提标叠加高缴费档次选择影响城乡居民和企业职工养老保险制度分流。因此，测算时以存在相关隐患的无锡市为例。将测算值与对应年份全省统一的城乡居民养老保险待遇上限进行比较，能够再次强调上限测定的意义，为待遇提标和控制措施的制定奠定了基础。

城乡居民养老保险预估待遇较高值测算模型的基本假设包括：第一，设定“标准人”为男性，根据 2010 年《无锡市居民养老保险暂行办法》的文件精神，2010 年参加城乡居民养老保险，某一待遇测算年份年满 60 岁开始领取养老金，按最高档次缴费，缴费不中断。第二，结合 2019 年《无锡市市区城乡居民基本养老保险办法》文件精神，假定“标准人”按照补缴当年的最高缴费标准进行补缴。第三，假设个人账户记账利率参照企业职工养老保险政策执行。第四，不考虑集体补助资金。

当 $t=2024$ 时，“标准人”需要补缴养老保险费，第 t 年城乡居民养老保险待遇较高值 URP_t 的计算公式为：

$$URP_t = RBP_t + \frac{\sum_{c=1}^{t-2010} UP_{t-c} \prod_{u=t-c}^{t-1} (1+ir_u) + UP_t(2025-t)}{139} \times 12 \tag{12}$$

当 $2025 \leq t \leq 2038$ 时，应将加发的缴费年限养老金考虑在内。根据无锡市政府制定的政策规定，对缴费年限超过 15 年的，每超过一年加发基础养老金的 1%。因此，第 t 年城乡居民养老保险待遇较高值 URP_t 为：

$$URP_t = RBP_t(0.01t-19.25) + \frac{\sum_{c=1}^{t-2010} UP_{t-c} \prod_{u=t-c}^{t-1} (1+ir_u)}{139} \times 12 \tag{13}$$

其中， RBP_t 为第 t 年基础养老金， UP_{t-c} 和 UP_t 分别为第 $(t-c)$ 和第 t 年最高缴费档次及缴费补贴。缴费档次及缴费补贴、基础养老金增长率参数根据研究需要调整。个人账户记账利率根据历史数据的均值设定。

（三）测算结果及比较

如表 1 所示，最终测定的 2016—2020 年江苏省城乡居民养老保险合理保险水平下限在 611.71 元 / 月至 771.00 元 / 月，年均增长率约为 6.19%；上限在 880.34 元 / 月至 1239.37 元 / 月，年均增长率约为 8.94%。城乡老年人基本生活需求测算结果存在波动，城乡低保标准的引入对这组结果起到修正作用，为合理保险水平上下限测定提供基础。

2016—2020 年江苏省城乡居民养老保险平均待遇水平分别为 169.15 元 / 月、181.42 元 / 月、196.00 元 / 月、215.81 元 / 月和 255.52 元 / 月，年均增长率 10.95%，超过《中共江苏省委 江苏省人民政府关于聚焦富民持续提高城乡居民收入水平的若干意见》（以下简称富民增收“33 条”）规定的基础养老金年最低调整增幅 8%。2016—2020 年基础养老金江苏省定最低标准分别为 115 元 / 月、125 元 / 月、135 元 / 月、148 元 / 月和 160 元 / 月，年均增长率为 8.61%，同样超过 8% 的最低调整增幅。然而，江苏省城乡居民养老保险待遇水平仍然偏低。平均待遇水平、基础养老金省定最低标准分别仅为低保标准的三分之一和五分之一。两项指标与老年人基本生活需求水平平均存在 230 元 / 月以上的差距。

合理保险水平上下限更是远超实际保险水平最低值。2016—2020 年江苏省实际保险水平最低值

表 1 2016—2020 年江苏省城乡居民养老保险合理和部分实际保险水平指标的测算结果 单位：元 / 月

	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
城镇老年人基本生活需求	438.32	579.49	737.69	838.52	737.18
农村老年人基本生活需求	613.21	603.42	430.76	627.41	662.52
城镇低保标准	611.00	647.00	685.00	725.00	771.00
农村低保标准	559.00	611.00	670.00	725.00	771.00
合理保险水平下限	611.71	635.77	717.11	805.15	771.00
合理保险水平上限	880.34	966.96	1064.24	1162.82	1239.37
平均待遇水平	169.15	181.42	196.00	215.81	255.52
基础养老金省定最低标准	115.00	125.00	135.00	148.00	160.00

资料来源：城乡老年人基本生活需求、合理保险水平上下限数据由作者测算而得；城乡低保标准、基础养老金省定最低标准数据分别从江苏省民政厅官网 <http://mzt.jiangsu.gov.cn/> 和江苏省人力资源和社会保障厅官网 <http://jshrss.jiangsu.gov.cn/> 获得；平均待遇水平数据为“城乡居民基本养老保险高质量发展研究”调研所获数据。

均在200元/月以下，而合理保险水平下限均超过600元/月，存在较大的弥补空间。平均待遇水平相对高，但仍然与合理保险水平下限存在大约500元/月的差距。2016—2020年合理保险水平上限约为实际保险水平最低值的8倍左右，平均待遇水平的5倍左右，待遇提标工作任重道远。

合理替代率上下限测算结果如表2所示。可以发现，2016—2020年合理替代率上下限仅存在小幅波动，下限均值为40.73%，上限均值为60.97%。结合5年合理替代率测算结果，设定江苏省最终的城乡居民养老保险合理替代率下限为40.73%，上限为60.97%。

表 2 江苏省城乡居民养老保险合理替代率测算结果

	合理替代率下限	合理替代率上限
2016 年	41.69%	60.00%
2017 年	39.82%	60.57%
2018 年	41.28%	61.27%
2019 年	42.61%	61.54%
2020 年	38.23%	61.46%
均值	40.73%	60.97%

资料来源：作者测算而得。

根据最终测定的江苏省城乡居民养老保险合理替代率上限和农村居民人均可支配收入预测值，^①测算2024—2038年城乡居民养老保险合理保险水平上限。为了更充分说明大幅提高城乡居民养老保险待遇影响制度分流的问题，在按照常规调整的制度参数测算2024—2038年预估保险水平较高值的基础上，又补充测算缴费档次大幅提高、基础养老金大幅提高和两项参数大幅调整叠加下2024—2038年预估保险水平较高值。其中，缴费档次大幅提高指从2023年起缴费档次参照江苏省最高缴费档次的最高值（泰州市的10000元）执行。基础养老金大幅提高指从2024年起基础养老金按照无锡市既往最高增幅（11.11%）调整。

通过测算可以发现，如果按照常规幅度进行参数调整，测算期内预估保险水平较高值均处于合理

^①根据2016—2021年农村居民人均可支配收入的年均增长率测算而得，下文同。

保险水平以下，且随着时间的推移，二者的绝对差距逐渐扩大，这再次强调待遇提标的重要性。在促进城乡居民养老保险和企业职工养老保险待遇衔接的要求下，不仅要关注实际待遇最低值提高至合理待遇下限，还要关注实际待遇最高值与合理待遇上限存在的差距。但是，常规幅度调整下预估保险水平较高值具有赶超合理保险水平上限的趋势。合理保险水平上限年均增长率为 8.69%，而预估保险水平较高值年均增长率为 9.99%，2026—2032 年更是达到 10% 以上。因此，仍需关注城乡居民养老保险待遇较高值的过度增长。

在待遇提标措施强力介入后，测算期内城乡居民养老保险预估保险水平较高值可能超过合理保险水平上限。如果缴费档次大幅提高，预估保险水平较高值预计在 2038 年超过合理保险水平上限。如果基础养老金大幅提高，虽然测算期内两条趋势线并不存在交点，但距离在快速缩小。如果同时对两项参数进行大幅调整，预估保险水平较高值将在 2033 年超过合理保险水平上限。基于此，设置待遇上限、进行待遇控制具有现实必要性。

四、城乡居民养老保险合理待遇增长方案设计

为了提高城乡居民养老保险待遇水平至合理区间，本文从缴费端口和计发端口寻找提标突破口，提出提高缴费水平至合理区间和建立基础养老金指数化调整机制两项主要建议，并通过精算方法对提标方案进行参数设计。

(一) 缴费端口的主要着力点：提高缴费水平至合理区间

城乡居民养老保险个人账户养老金采用“以收定支”的计发模式，待遇给付水平与缴费关联性较强。在江苏省现行参保缴费档次中，绝大多数参保人倾向于选择较低缴费档次。因此，将最低和最高缴费档次及相关补贴提高或控制在合理水平，对促进待遇水平调整在合理区间具有重要作用。合理缴费水平测定的基本思路为：在基础养老金标准、个人账户记账利率按规律调整的前提下，根据合理保险水平对合理缴费水平上下限进行反推。

1. 模型建构及参数设置

在测算模型构建之前，需要注意以下两点。第一，为了研究缴费档次、缴费补贴和集体补助综合提标的效果，将缴费水平延伸为包含个人缴费及相关补助、补贴的概念。第二，采用不同基础养老金标准作为参数设置基准会影响合理缴费水平的测算结果。江苏省各地市基础养老金标准差异较大，2022 年宿迁市仍参照省定基础养老金最低标准 187.00 元 / 月执行（全省最低），而无锡市已达到 615.00 元 / 月（全省最高）。因此，分别以 2022 年江苏省省定基础养老金最低标准和无锡市基础养老金标准为基数测算未来年份基础养老金标准，并对相应合理缴费水平进行推算。合理缴费水平将被分解为较高和较低区间两部分，分别对应经济发展程度不同的两类地区。

模型的基本假设如下：第一，假定男性“标准人”2011 年（江苏省覆盖城乡的居民保险制度建立年份）开始参保缴费，开始参保缴费年龄至少为 16 岁，60 岁开始领取待遇，缴费年限不少于 15 年，中间不断保。第二，假设各年缴费档次及相关补贴设置、参保人的选择保持统一。第三，假设测算期内个人账户记账利率为固定值。第四，为简化模型，不考虑折现率。

根据精算平衡原则，第 t 年合理保险水平 ARP_t 等于基础养老金、加发的缴费年限养老金和个人账户养老金之和：

$$ARP_t = RBP_t(0.01t - 19.26) + \frac{AP \sum_{c=1}^{t-2011} (1+ir)^c}{139} \times 12 \tag{14}$$

其中， $2026 \leq t \leq 2055$ 。合理缴费水平 AP 可由式 (14) 变形而得：

$$AP=\frac{ARP_t-RBP_t(0.01t-19.26)}{12\sum_{c=1}^{t-2011}(1+ir)^c}\times 139$$

(15)

基础养老金、个人账户记账利率参数由历年数据的均值或年均增长率推算而得。测算结果反映2011年进入城乡居民养老保险制度参保人的合理缴费水平，具有一定的参考意义。

2. 合理缴费区间测算结果

测算结果如表3所示。如果基础养老金参数设置参考江苏省省定基础养老金最低标准，则能得到较高的合理缴费区间，合理缴费水平下限在2704~4656元/年，上限在4441~7504元/年；如果参考无锡市基础养老金标准，则能得到较低的合理缴费区间，合理缴费水平下限为542~2142元/年，上限为2279~7504元/年。基础养老金标准越高，合理缴费水平越低。两类合理缴费区间的极差相同，当缴费年限为15~44年，极差范围为1737~2848元/年。

根据2014年《江苏省政府办公厅关于进一步完善城乡居民基本养老保险制度的意见》（苏政办发〔2014〕104号）文件精神，城乡居民养老保险参保人员个人缴费标准设为每年100元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元、2500元12个档次。在此基础上，江苏省各地市对城乡居民养老保险缴费档次进行自主调整，例如目前泰州市将缴费区间设置为100~10000元/年，无锡市设置为500~3000元/年。不考虑其他筹资来源，现行标准与合理标准仍存在较大出入。提高最低缴费档次、限制最高缴费档次成为未来城乡居民养老保险缴费端工作的重点。

表3 不同缴费年限对应的合理缴费区间

缴费年限 (年)	较高合理缴费区间		较低合理缴费区间		两类合理缴费区间的极差 (元/年)
	合理缴费水平下限 (元/年)	合理缴费水平上限 (元/年)	合理缴费水平下限 (元/年)	合理缴费水平上限 (元/年)	
15	4656	7504	2142	4990	2848
20	3949	6386	1655	4091	2437
25	3522	5713	1325	3517	2191
30	3228	5254	1072	3099	2026
35	3006	4909	861	2764	1903
40	2827	4632	677	2481	1805
44	2704	4441	542	2279	1737

资料来源：作者测算而得。限于篇幅，该表未展示其他缴费年限测算结果。

随着缴费年限的增加，较高和较低合理缴费区间均整体性降低。当缴费年限为15年时，较高合理缴费区间下限、上限和较低合理缴费区间下限、上限分别为4656元/年、7504元/年、2142元/年和4990元/年；当缴费年限为44年时，分别为2704元/年、4441元/年、542元/年和2279元/年。缴费年限每增加一年，较高合理缴费区间下限约减少8.59个百分点，上限约减少8.30个百分点；较低合理缴费区间下限约减少20.46个百分点，上限约减少12.19个百分点。这说明参保对象缴费年限越长，个人缴费负担和财政支付压力越小。从制度设计上应鼓励参保对象“长缴”，并以此为基础综合考虑缴费档次及相关补贴设计方案。两类合理缴费区间的共同极差也随着缴费年限的增加而减少。这说明在“长缴”激励政策不断推进下缴费区间的取值范围应呈现缩小趋势。

(二) 计发端口的主要着力点：建立基础养老金指数化调整机制

合理提高基础养老金标准是城乡居民养老保险待遇整体提标的另一项重要措施。江苏省富民增收

“33 条”提出，基础养老金年最低调整增幅为 8%。2017—2021 年江苏各地市城乡居民养老保险基础养老金逐年提高，年均增幅均在 6.42% 及以上，苏州市（6.42%）最低，盐城市（14.25%）最高。相较于对应年份 5% 左右的企业职工养老保险待遇总体调整水平，城乡居民养老保险基础养老金待遇调整比例已处于高位。然而，城乡居民养老保险基础养老金水平原本较低，若以上文测定的合理保险水平为整体提标目标，则需对调整增幅进行调整。

在基础养老金提标实践中，各地往往综合考虑高质量考核任务指标、周边地区提标幅度、地方财政支付能力和居民基本生活需求等因素，并未建立指数化待遇调整机制，参考地区经济发展水平、物价指数、人均可支配收入等因素进行待遇确定。规范化、科学性的欠缺导致提标工作面临多方面的问题。提标幅度被不尽合理地限制在一定范围内，而这将进一步影响实际保险水平提高至合理保险水平。因此，须建立科学的指数化基础养老金调整机制，化解提标工作中出现的各种矛盾。

1. 基础养老金指数化调整机制建立

第一，指数化调整模型构建。国际上养老金待遇指数化调整主要参考工资增长率、消费价格指数（CPI）、预期寿命系数、可持续因子等指标（林义和蹇滨徽，2019）。^[23]城乡居民养老保险系列政策文件同样将上述几个指标作为基础养老金调整的主要参考依据，同时将其其他制度调整情况、财政能力等因素纳入考虑范畴。根据 2018 年《关于建立城乡居民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》文件精神，全国基础养老金最低标准调整应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。2018 年江苏省在《转发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的通知》中同样提出，逐步建立健全与居民收入、物价水平、财政能力等因素相关联的基础养老金正常调整机制。

从共享经济发展成果、保障老年居民基本生活和减少老年贫困的角度出发，城乡居民养老保险待遇调整应与居民收入增长率和 CPI 挂钩。这两项指标具有国际通用性，调标效果已得到充分检验。部分学者从制度公平性角度出发，认为企业职工养老保险待遇调整比例应作为挂钩因素之一（张盈华和于萌，2020；徐婷婷和魏远竹，2021）。^[14-15]然而，根据 2005 年《关于完善企业职工养老保险制度的实施办法》文件精神，企业职工养老保险基本养老金同样应该依据职工工资和物价变动等情况进行正常调整。如果将其引入调整模型，则会导致挂钩因素的重复和交叉。此外，在提高城乡居民养老保险整体待遇水平要求和基金可持续风险可控的前提下，考虑人口老龄化程度、财政支付能力可能会导致政策运行结果与目标偏离，因此仅将其视作补充考虑因素而非直接挂钩因素。基于此，本文将居民收入增长率和 CPI 作为指数化调待模型的主要参考指标。由于城乡居民养老保险覆盖对象主要为农村居民，因此可将农村居民人均可支配收入增长率作为居民收入增长率的代理指标。

按照江苏省惯例，城乡居民养老保险基础养老金调标频率为每年一次。由此，构建城乡居民养老保险基础养老金指数化调整模型为：

$$RBPAI_t = \gamma \times CPI_{t-1} + \rho \times RI_{t-1} \tag{16}$$

$$RBP_t = RBP_{t-1} (1 + RBPAI_t) \tag{17}$$

其中， $RBPAI_t$ 为第 t 年城乡居民养老保险基础养老金调整指数， CPI_{t-1} 为第 $(t-1)$ 年 CPI， γ 和 ρ 分别指 CPI 和农村居民人均可支配收入增长率的调整系数， $0 < \gamma \leq 1$ ， $0 < \rho \leq 1$ 。

第二，调整系数的确定。选择适配的基础养老金调整指数参照线能够辅助调整系数 γ 和 ρ 的确定。参照线应根据城乡居民养老保险制度外参数设定。为了维护企业职工养老保险和城乡居民养老保险待遇的公平性，促进两项制度待遇的动态衔接，视企业职工养老保险养老金调整比例为一参照线；根据富民增收“33 条”，将江苏省城乡居民养老保险基础养老金最低调整增幅 8% 设置为另一条

参照线。参照线的确定意味着城乡居民养老保险基础养老金调待比例不应低于省定 8% 的最低调整增幅和当年企业职工养老保险调待比例。

借鉴张盈华和于萌（2020）的做法，^①基于江苏省 2011—2021 年 CPI、农村居民人均可支配收入增长率、企业职工养老保险待遇调整比例等数据，采用穷举法对 γ 和 ρ 进行研究，并对系数组合进行择优选择。以江苏省省定基础养老金最低标准调整幅度为研究对象，设置测算基期为 2012 年。首先，剔除基础养老金调整指数测算值低于江苏省省定最低调整增幅 8% 和当年企业职工养老保险调待比例的系数组合。其次，统计各系数组合 2012—2022 年测算值低于基础养老金实际调整比例的年数（负值年数），选择负值年数较少的系数组合。进一步计算测算值与实际值差值的标准差，并基于其中的较小值选定系数组合。最后，以 2023 年为例测算各系数组合下城乡居民养老保险基础养老金标准。^②在待遇领取人数一致的情况下，基础养老金水平反映基础养老金财政支出水平。结合先前的测算步骤及结果，以预估基础养老金标准较小值确定最终系数组合。

测算结果如表 4 所示。参照企业职工养老保险待遇调整比例和江苏省省定基础养老金最低调整增幅， $\gamma=0.6$ ， $\rho=1.0$ 的系数组合相对更优。因此，建议将上年度 CPI 的 60% 和农村居民人均可支配收入增长率的 100% 共同确定提标幅度。根据经济社会发展情况，未来可适时调整系数组合以达到城乡居民养老保险基础养老金待遇调整的较优状态。

表 4 基础养老金指数化调整模型系数组合的比选

	$\gamma=0.6$ $\rho=1.0$	$\gamma=0.7$ $\rho=1.0$	$\gamma=0.8$ $\rho=1.0$	$\gamma=0.8$ $\rho=0.9$	$\gamma=0.9$ $\rho=1.0$	$\gamma=0.9$ $\rho=0.9$	$\gamma=1.0$ $\rho=1.0$	$\gamma=1.0$ $\rho=0.9$
负值年数（个）	1	1	1	5	1	4	1	3
标准差（%）	2.36	2.41	2.46	2.34	2.51	2.38	2.56	2.43
2023 年基础养老金标准测算值 （元 / 月）	201.30	201.71	202.12	200.94	202.53	201.35	202.95	201.76

资料来源：作者测算而得。限于篇幅，仅列举较优系数组合。

2. 基础养老金指数化调整机制检验

运用城乡居民养老保险基础养老金指数化调整机制对 2024—2038 年江苏省定基础养老金标准进行测算。农村居民人均可支配收入及增长率参数依据前文思路设定；CPI 参数根据 2011—2021 年 CPI 均值设定。如表 5 所示，2024—2038 年江苏省省定基础养老金测算值在 227 元 / 月至 884 元 / 月之间。

表 5 指数化调整机制下 2024—2038 年江苏省省定基础养老金测算值 单位：元 / 月

基础养老金测算值		基础养老金测算值	
2024 年	227	2032 年	494
2025 年	250	2033 年	544
2026 年	276	2034 年	599
2027 年	304	2035 年	661
2028 年	335	2036 年	728
2029 年	369	2037 年	802
2030 年	407	2038 年	884
2031 年	448		

资料来源：作者测算而得。

①基于 2022 年实际基础养老金标准，结合 2022 年江苏省公布的农村居民人均可支配收入和 CPI 数据，运用城乡居民养老保险基础养老金指数化调整模型进行测算。

基于江苏省省定基础养老金测算结果，对 2024—2038 年预估保险水平进行测算，并将其与合理保险水平进行比较。测算模型及假设沿用式（12）和式（13）及其部分假设，将其中最高预估保险水平、最高缴费档次等变量和参数重新界定为一般范围、可调整水平。重新假定“标准人”2011 年开始参保缴费，根据 2014 年《江苏省政府办公厅关于进一步完善城乡居民养老保险制度的意见》文件精神选择缴费档次，测算期内对缴费档次的选择保持不变。测算结果显示，无论参保人选择何种缴费档次，2024—2038 年进行基础养老金指数化调整的预估保险水平均逐年上涨，但距离合理缴费水平上下限仍存在较大差距。这一情况主要由以下两个原因导致：第一，以江苏省省定基础养老金和缴费档次进行测算，测算结果代表省内预估保险水平的最低值。第二，江苏省省定基础养老金实际值基数小，较大比例调整仍不能在短期内改变预估保险水平低于合理保险水平的情况。

然而，指数化调整机制下预估保险水平增长率在测算年份均较合理保险水平增长率高，合理保险水平增长率为 8.69%，预估保险水平增长率均在 9.50% 以上，这为实际和合理保险水平差距的缩减提供了基础。随着城乡居民养老保险指数化调整机制的建立和发展，实际保险水平有望在特定年份进入合理待遇区间。

五、主要结论与政策建议

（一）主要结论

本文以江苏省为例，运用 ELES 方法、“标准消费者”方法和保险精算方法对城乡居民养老保险合理保险水平上限和下限进行测定，并分析现行与合理保险水平存在的差距，从提高缴费水平至合理区间和建立基础养老金指数化调整机制两个主要方面设计具体提标方案。研究发现：第一，2016—2020 年江苏省城乡居民养老保险合理保险水平下限在 611.71 元/月至 771.00 元/月，上限在 880.34 元/月至 1239.37 元/月之间，据此设定合理替代率下限为 40.73%，上限为 60.97%。第二，合理保险水平下限远超实际保险水平最低值，待遇提标措施强力介入后，城乡居民养老保险预估保险水平较高值可能超过合理保险水平上限。第三，为了促使实际保险水平落入合理范围，建议根据不同缴费年限，设置较高合理缴费区间下限为 2704~4656 元/年，上限为 4441~7504 元/年，较低合理缴费区间下限为 542~2142 元/年，上限为 2279~7504 元/年。第四，建议现阶段以上年度 CPI 的 60% 和农村居民人均可支配收入增长率的 100% 共同确定基础养老金指数化待遇调整幅度。

（二）政策建议

在社会保障高质量发展背景下，推动城乡居民养老保险待遇合理增长的政策建议如下：

第一，建立城乡居民养老保险合理缴费标准确定机制。我国城乡居民养老保险缴费标准整体偏低，各地根据实际情况设置缴费档次，政策碎片化问题突出，出现缴费标准畸高畸低现象。为此，应建立城乡居民养老保险合理缴费标准确定机制，提高全国缴费标准至合理区间，指导各地调整不合理缴费档次。一是从“保基本”目标和促进两险种分流出发，引入“以支定收”确定思路，以合理待遇区间测定合理缴费标准。二是根据城乡居民收入增长情况，适时提高整体缴费标准。综合考虑城乡居民的缴费负担能力和待遇领取预期设置缴费档次区间。三是重视缴费年限在缴费档次确定中的调节作用，结合“长缴”政策激励效果确定合理缴费档次标准。

第二，建立城乡居民养老保险基础养老金指数化调整机制。自 2014 年城乡居民养老保险制度正式建立以来，全国基础养老金最低标准仅经历 4 次调整，分别在 2014 年、2018 年、2020 年和 2022 年调整为 70 元/月、88 元/月、93 元/月和 98 元/月，调整频率低且幅度小。各地区基础养老金调整次数和增幅不尽一致，缺乏科学和规范的待遇调整办法。为此，需要统筹考虑建立城乡居民养老保

险基础养老金指数化调整机制，将城乡居民收入变化、物价变动等因素纳入基础养老金待遇确定和调整的范畴。在挂钩因素方面，结合国际经验和制度目标，采用居民收入增长率和CPI两项指数。在调整形式方面，采用指数整合式的模型构建方式，以增加待遇调整的综合性和稳定性。在调整频率方面，为了给城乡居民带来稳定提标的心理预期，设置一年一次的调整频率，即采用到期自动调整的触发机制。调整系数根据各地区情况而定，可以参考各地区基础养老金调整比例最低要求和企业职工养老保险待遇调整比例辅助确定。

第三，注重城乡居民养老保险待遇增长上限控制，促使其与企业职工养老保险形成制度分流。从构建城乡居民养老保险和企业职工养老保险衔接得当的第一支柱养老金体系出发，应将待遇提标力度控制在一定范围内。以企业职工养老保险待遇最低标准确定城乡居民养老保险待遇上限，最高缴费档次标准不应超过当地灵活就业人员参加企业职工养老保险的年缴费额。与此同时，推进两项基本养老保险制度形成参保人群分流，还应从以下两个方面突破：一方面，通过企业职工养老保险缴费激励措施引导灵活就业人员、失地农民等劳动年龄段城乡居民参加企业职工养老保险。另一方面，探索城乡居民养老保险缴费群体转为企业职工养老保险缴费群体的分流途径和方法，研判在参保缴费期通过折算缴费年限和缴费额补差方式进行两险种衔接的可行性。

参考文献：

- [1]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．
- [2]黄丽．城乡居民基本养老保险保障水平评估与反思——基于养老金替代率视角[J]．人口与经济，2015，(5)：91-99．
- [3]李运华，叶璐．城乡居民基本养老保险待遇调整方案的优化与选择[J]．华南农业大学学报（社会科学版），2015，(4)：113-122．
- [4]薛惠元，万诗雨．灵活就业人员参加城乡居民基本养老保险兜底措施研究[J]．保险研究，2022，(2)：79-98．
- [5]沈毅．中国城乡居民社会养老保险适度水平研究——基于“生存公平”需求的测算与比较[J]．西部论坛，2015，(2)：47-53．
- [6]王振振．城乡居民基础养老金的目标待遇与水平测度——以中国东中西部地区六省为例[J]．统计与信息论坛，2020，(11)：93-102．
- [7]胡芳肖，李艳梅，刘维阳．乡村振兴背景下农村居民适度养老金水平测算[J]．西安交通大学学报（社会科学版），2021，(6)：106-117．
- [8]边恕．城乡居民基本养老需求、调整机制与城镇化水平[J]．社会保障评论，2017，(4)：58-72．
- [9]朱莉莉，褚福灵．建立以“保基本”为目标的城乡居民基本养老保险筹资增长机制研究[J]．当代经济管理，2016，(2)：80-86．
- [10]张怡，薛惠元．城乡居民基本养老保险缴费标准的优化——以武汉市为例[J]．税务与经济，2017，(2)：7-16．
- [11]刘冰，刘玲辉．城乡居民基本养老保险个人缴费标准的合理性——基于个人养老需求视角[J]．学术交流，2020，(11)：134-142．
- [12]王立剑，叶小刚．需求导向下城乡居民基础养老金调整方案研究[J]．西安交通大学学报（社会科学版），2015，(5)：86-92．
- [13]张登利，杨斌．新型农村社会养老保险制度待遇调整的原则及战略选择[J]．贵州社会科学，2018，(4)：71-76．
- [14]张盈华，于萌．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[J]．华中科技大学学报（社会科学版），2020，(3)：19-26．
- [15]徐婷婷，魏远竹．乡村振兴背景下城乡居民养老保险基础养老金待遇调整机制及测算[J]．福建师范大学学报（哲学社会科学版），2021，(6)：98-109．
- [16]世界银行．防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策[M]．劳动部社会保险研究所，译．北京：中国财政经

济出版社, 1996.

[17]谢东梅, 刘丽丽. 福建省农村最低生活保障标准测算探讨——基于扩展线性支出系统模型[J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2017, (6): 193-199.

[18]林闽钢. 中国社会政策体系的结构转型与实现路径[J]. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学), 2021, (5): 27-34.

[19]柳如眉, 柳清瑞. 人口老龄化、老年贫困与养老保障——基于德国的数据与经验[J]. 人口与经济, 2016, (2): 104-114.

[20]Lluch C.. The Extended Linear Expenditure System[J]. European Economic Review. 1973, 4(1): 21-32.

[21]李珍, 王海东. 基本养老保险目标替代率研究[J]. 保险研究, 2012, (2): 97-103.

[22]李绍泰. 人口老龄化下合理养老金支出研究[J]. 人口与经济, 2013, (5): 98-106.

[23]林义, 蹇滨徽. OECD 国家公共养老金待遇自动调整机制的经验及启示[J]. 探索, 2019, (2): 108-117.

A Study on the Reasonable Growth Mechanism of Urban and Rural Residents' Basic Pension:
Taking Jiangsu Province as an Example

CAO Si-yuan, LIN Min-gang
(Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: In the context of the high-quality social security development, the basic pension scheme for urban and rural residents is faced with such major problems as lower security levels, undecided benefits determination, inadequate regular adjustment mechanisms, etc.. Taking Jiangsu Province as an example, this paper measures the lower and the upper limits of the reasonable insurance level for the urban-rural pension system. The calculation shows that the lower limit of the reasonable insurance level for 2016-2020 is between 611.71 yuan/month and 771.00 yuan/month, and the upper limit is between 880.34 yuan/month and 1239.37 yuan/month. Therefore, the lower and upper limits of the reasonable replacement rate are determined at 40.73% and 60.97%, respectively. After comparing with the actual value, it is found that the lower limit of the reasonable insurance level far exceeds the lower limit of the actual insurance level. After the strong intervention of the compensation standard raising measures, it is estimated that the higher value of the insurance level may exceed the upper limit of the reasonable insurance level. To this end, specific improvement plans are proposed from the two main aspects: improving the payment level to a reasonable range and establishing a basic pension index adjustment mechanism. It is suggested, based on different payment years, to set a lower limit of 2704~4656 yuan/year and an upper limit of 4441~7504 yuan/year for the higher reasonable payment range and a lower limit of 542~2142 yuan/year and an upper limit of 2279~7504 yuan/year for the lower reasonable payment range. It is recommended to jointly determine the adjustment range of basic pension index benefits with 60% of the annual CPI and 100% of the per capita disposable income growth rate of rural residents.

Key words: basic pension scheme for urban and rural residents; reasonable insurance level; reasonable contribution range; indexation treatment adjustment mechanism

责任编辑: 黄 晗