

分类号 F840.67
U D C 368

密级
编号 10741



硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 甘肃省城乡居民基本养老保险问题研究

研究生姓名: 曲怡凝

指导教师姓名、职称: 王振军教授

学科、专业名称: 应用经济学、保险硕士

研究方向: 社会保险理论与政策

提交日期: 2021年5月25日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本文所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：曲怡凝 签字日期：2021.5.25

导师签名：王振宇 签字日期：2021.5.25

导师(校外)签名：_____ 签字日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分內容。

学位论文作者签名：曲怡凝 签字日期：2021.5.25

导师签名：王振宇 签字日期：2021.5.25

导师(校外)签名：_____ 签字日期：_____

Study on Problems of the Urban and Rural Resident's Endowment Insurance in Gansu Province

Candidate: Qu Yining

Supervisor: Prof. Wang Zhenjun

摘 要

随着老龄化趋势日益严峻,改革开放初期庞大的人口红利已经成为加剧老龄化趋势的砝码,加之先前计划生育政策的实施,新增劳动人口的增长率走低,“现收现付”的养老基金面临偿付能力风险。保障老年人口基本生活支出对维护社会安定发展至关重要。2014年,我国的城乡居民基本养老保险制度正式并轨,甘肃省因地制宜,贯彻落实制度细节。该制度实施至今,依旧存在一些问题。虽然2015年国家逐步放开了基本养老保险基金投资办法,但是对投资的限制十分多。目前甘肃省应建立更加完善的投资法规,提升基金发放待遇,提升基金偿付能力。

本文以国内外研究文献为基础,结合甘肃省经济发展现状进行分析。首先,介绍了选题意义与研究方法,分析了国内外研究综述,解释了本文涉及到的理论概念,并以本文论述内容为基础加以拓展;其次,全面梳理了甘肃省城乡居民基本养老保险制度发展历程,列举了基金支付数据和保险参保人数的数据,并对其进行分析;再次,提出了甘肃省城乡居民基本养老保险现存问题。有老龄化形势加剧、基金筹集制度不完善、领取待遇低、基金存在偿付能力风险和基金监管政策不健全等问题;最后,结合问题提出了一系列政策性建议。政府要合理应对现今的老龄化趋势、增强基金筹资水平、提升基金偿付能力和提高基金监管水平。

通过本文的分析,甘肃省城乡居民基本养老保险基金短期内可以实现安全支付,但是支付待遇偏低,难以保障老年居民基本生活支出。长期来看,基金存在偿付能力风险,不利于基金可持续发展。甘肃省政府亟需增强基金筹资水平,提升基金偿付能力,提升基金运作的效率,加强基金监管。对所发现问题的整改与升级是实现甘肃省城乡居民基本养老保险良性发展的必由之路。

关键词: 城乡居民 基本养老保险 问题研究 甘肃省

Abstract

With the increasingly severe the problem of aging, those people who bring a demographic dividend at the beginning of the reform and opening now give rise to a huge aging population. In addition, due to the family planning , the growth rate of new labor population continued a downtrend, and the "pay as you go" endowment funds face solvency risks. Ensuring the basic living expenses of the elderly is vital to maintaining social stability and development. The State Council merged the social endowment insurance for urban residents and the new rural social endowment insurance into a basic endowment insurance for urban and rural residents in 2014. In the light of local conditions, Gansu Province works to implement. Since the implementation of the system, some problems have been exposed. Although China gradually liberalized the investment methods of basic endowment insurance funds in 2015, but involve many restrictions. Currently, the policy needs to be further improved to enhance the solvency of the fund.

Based on domestic and foreign research literature, this article analyzes the current economic development of Gansu. Firstly, it introduces the meaning and research methods of the topic, analyzes the research summary at home and abroad, explains the theoretical concepts involved in this article, and expands it based on the content of this article;

secondly, it explains the theoretical concepts involved in this article, and expands it with the content of this article; comprehensively combs the development process of the basic endowment insurance system for urban and rural residents in Gansu Province, enumerates and analyzes the fund payment and The current status of the number of insured persons; Thirdly, it raises the problems of intensified aging of the basic endowment insurance for urban and rural residents in Gansu Province, imperfect fund raising system, low pay, fund solvency risks and imperfect regulatory policies; finally it puts forward a reasonable response based on the problems policy recommendations for aging, enhancing financing, improving solvency, and improving supervision.

Through the analysis of this article, the basic endowment insurance fund for urban and rural residents in Gansu Province can achieve safe payment in the short term, but the payment treatment is not high, and it is difficult to guarantee the basic living expenses of elderly residents. In the long run, the fund has solvency risks, which is not conducive to the sustainable development of the fund. The Gansu Provincial Government urgently needs to expand fund revenue, improve solvency, improve investment operation efficiency, and strengthen fund supervision. the rectification and upgrading of the problems found is the only way to realize the sound development of basic endowment insurance for urban and rural residents in Gansu Province.

Keywords: Urban and rural Resident; Basic endowment insurance; Study on the problems; Gansu province;

目 录

1. 绪 言	1
1.1 研究背景和意义.....	1
1.1.1 选题背景.....	1
1.1.2 选题目的与意义.....	2
1.2 国内外研究述评.....	3
1.2.1 国内研究概况.....	3
1.2.2 国外研究概况.....	5
1.2.3 国内外研究评述.....	5
1.3 研究内容与方法.....	6
1.3.1 研究内容.....	6
1.3.2 研究方法.....	7
1.4 论文的创新与不足.....	8
1.4.1 论文创新之处.....	8
1.4.2 论文不足之处.....	8
2. 城乡居民基本养老保险相关概念及基础理论分析	9
2.1 养老保险基本概念.....	9
2.1.1 社会养老保险.....	9
2.1.2 城乡居民基本养老保险.....	10
2.2 公共福利基础理论.....	11
2.2.1 公平正义.....	11
2.2.2 福利经济学.....	12
2.2.3 诺斯的制度变迁理论.....	13
2.2.4 马克思主义社会保障理论.....	14
2.2.5 马克思主义社会城乡融合理论.....	14
3. 甘肃省城乡居民基本养老保险制度发展形势分析	15
3.1 甘肃省城乡居民基本养老保险制度发展历程.....	15

3.1.1 老农村社会养老保险制度.....	15
3.1.2 新型农村社会养老保险制度.....	15
3.1.3 城镇居民基本养老保险制度.....	15
3.1.4 城乡居民基本养老保险制度.....	16
3.1.5 甘肃省城乡居民基本养老保险制度实施现状.....	16
3.2 甘肃省城乡居民基本养老保险基金收支结余分析.....	17
3.3 甘肃省城乡居民基本养老保险参保人数分析.....	19
4. 甘肃省城乡居民基本养老保险问题分析.....	22
4.1 老龄化趋势加剧.....	22
4.2 基金筹集制度不完善.....	24
4.2.1 统筹层次有待进一步提高.....	24
4.2.2 筹资比例失衡.....	24
4.2.3 缺乏缴费激励机制.....	25
4.3 基金存在偿付能力风险.....	26
4.3.1 基金衡量指标显示的问题.....	26
4.3.2 基金收益率低.....	27
4.4 发放待遇低.....	28
4.4.1 个人账户积累缓慢.....	28
4.3.2 财政补贴有待提高.....	31
4.3.3 基金人均领取待遇低.....	31
4.3.4 养老金替代率低.....	33
4.5 监管政策不健全.....	35
5. 研究结论及政策建议.....	37
5.1 研究结论.....	37
5.2 合理应对老龄化问题.....	37
5.3 增强筹资水平.....	38
5.3.1 增加个人账户储蓄.....	39
5.3.2 设立多样激励机制.....	41
5.3.3 提高统筹层次.....	42

5.4 提升偿付能力.....	43
5.4.1 健全投资运营机制.....	43
5.4.2 探索与其他机构合作办法.....	43
5.5 提高监管水平.....	44
5.5.1 健全基金监管法律法规.....	44
5.5.2 加强经办能力建设.....	45
5.5.3 推进信息系统建设.....	45
参考文献.....	46
致 谢.....	50

1. 绪 言

1.1 研究背景和意义

1.1.1 选题背景

21 世纪以来，人口老龄化速度不断加快，其引发的一系列社会问题愈发引起重视。我国自改革开放以来，经济乘着“人口红利”的巨舰一路腾飞，创造了令人称羡的发展奇迹。但是随着大量的“红利人口”进入花甲之年，老龄化问题已然掣肘经济发展，并对我国的社会保障事业和公共服务建设造成压力。改革开放带来的城镇化拉大了城乡建设的鸿沟，在缺少青壮年劳动力的农村，步履蹒跚的老人难以从事繁重的农务劳动，传统的“以地养老”模式受到冲击。城市里由于“计划生育”政策的严格实施，形成了众多“倒金字塔”结构的家庭，劳动人口的老少抚育负担非常重。人口出生率持续走低，难以转变人口结构。无论城市与农村，老年人不愿麻烦子女，高度依赖养老金，尽可能自给自足，传统的“子女养老”模式也受到时代变迁的冲击，全新的社会养老模式呼之欲出。

社会养老保险制度的普及紧密联系着老年人的生活，我国的社会养老保险制度在逐步优化，不断发展成为新时代社会保障支柱。我国的社会养老保险政策紧跟国情发展，历经四次变迁，在实践中披荆斩棘，不断优化，旨在给民众一个安心舒适的养老环境。2009 年，国务院从农民实际利益出发推出“新农保”，国家和集体用“看得见的”补贴吸引缴费；2011 年，随着城市外来务工人员的增加，以及小微零售业的发展壮大，我国又针对城市灵活就业人员推出了城镇居民养老保险，简称“城居保”；本着统筹城乡、减少贫富差距的原则，2014 年，国务院^①将制度本就有着相似之处的“新农保”与“城居保”合并成城乡居民养老保险，标志着我国向城乡一体化发展又迈出关键一步，该保险简称“城乡居保”。由于老龄化问题的加剧和少子化的初见端倪，养老保险制度也在防微杜渐。我国的养老保险基金一直采用“现收现付”模式，随着缴费人口比例不断下降，基金势必面临偿付能力风险，确保基金能够可持续发展是当务之急。目前我国已筹集的养老基金大多存放在银行收取低息或者购买风险低的国债。2015 年，国务院开放了

^① 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[J]. 中国劳动, 2014 (03): 59.61

社保基金的投资渠道，但是对于开放比例以及可购产品限制颇多。2020年第14个五年计划首次提出渐进式延迟法定退休年龄^①。我国2035年远景目标规划提出了要发展“银发经济”，提高老年人消费能力，刺激内需。老年人的消费能力很大程度上取决于养老金领取待遇。只有养老金可持续发展，才能保障老年人基本生活支持。

甘肃省地处西北腹地，是国家一带一路战略的发展重地和交通枢纽。在经济发展方面，2019年甘肃省全省生产总值8718.3亿元，人均国民生产总值2.62万元，远低于全国人均7.08万元^②。在人口结构方面，2019年，甘肃省65岁以上人口占比11.26%，呈现上升趋势，老年人口的抚养负担逐年加重^③。甘肃省作为典型的“未富先老”地区，老年人生活能否得到良好保障，关乎民生福祉。

甘肃省一直积极配合国家基本养老保险制度改革，因地制宜，平稳落实，逐步提升本省基本养老保险缴费档次并提高基础养老金待遇，完善省级统筹。但是截至目前，甘肃省城乡居民基本养老保险依旧存在老龄化形势加剧、基金筹集制度不完善、发放待遇低、基金存在偿付能力风险和监管政策不健全等问题。本文立足于甘肃省省情，对甘肃省城乡居民基本养老保险存在的问题进行分析，结合基金运行的现状以及对相关指标的计算，评估了基金可持续发展的能力，提出甘肃省“城乡居保”面临的问题，并针对所提出问题，提出合理应对老龄化问题、增强筹资水平、提升偿付能力和提高监管水平等政策建议，以期未来甘肃省城乡居民基本养老保险更加完善。

1.1.2 选题目的与意义

(1) 选题目的

目前甘肃省“城乡居保”基本实现全覆盖，基础养老金进一步提高，政策制度也在不断完善。基金可持续发展问题关乎甘肃省广大老年人能否享有充足的养老保障。笔者认为要居安思危，提前对基金发展与老龄人口增长形式做好充分预测，解决当前制度显示出的问题。本文运用相关指标评价基金的筹集水平、基金的偿付能力、领取待遇以及替代率。为保证基金更加有效运转，保障基金良性增值。随着2014年基本养老保险制度“城乡并轨”，甘肃省也紧跟国务院政策，基于甘肃省省情，探索一条符合新形势的发展道路。2015年，国家进一步开放了基本养老金投资渠道，基本养老保险基金投资

^① 2020年10月29日中共中央关于制定国民经济和社会发展第14个五年计划

^② 国家统计局，中国统计年鉴2019[Z]，北京：国家统计局出版社，2019.

^③ 甘肃省统计局，甘肃统计年鉴2019[Z]，北京：国家统计局出版社，2019.

向着资本市场迈开了第一步，高风险与高收益并存考验着基金运作机构的专业能力。本文针对甘肃省省情，对甘肃省“城乡居保”的问题进行分析，并提出政策性建议。由于基金问题是该社保制度的核心，本文着重对甘肃省“城乡居保”基金近五年来（2014年到2019年）公开数据进行深入剖析，找出掣肘基金可持续发展的关键问题。写作目的在于完善甘肃省“城乡居保”相关问题，提升老年人生活水平，提振甘肃省经济发展。本文在探究甘肃省“城乡居保”问题的同时，也为其他地区相关问题提供思路与方向，共同实现“城乡居保”良性发展。

(2) 选题意义

本文的理论意义在于，本文从甘肃省特殊的省情出发，深入剖析现阶段甘肃省“城乡居保”面临的主要问题，提出相应的改进的建议。目前虽然对社保基金运营在逐步放开，但是尚且处在探索阶段，如同“摸着石头过河”，缺少运作整改的理论支撑。本文对基金近五年的收支数据进行分析，挖掘甘肃省“城乡居保”基金筹集和支付面临的主要问题。本文探索适合甘肃省的“城乡居保”实施模式，在一定程度上为我国“城乡居保”理论的完善提供依据，为未来提升“城乡居保”基金筹资能力，增加基金偿付能力提供理论指导。

本文的现实意义在于，本文通过分析人口老龄化问题，提出了甘肃省“城乡居保”基金筹集制度欠缺、基金存在偿付能力风险、发放待遇不高和监管不完善的实际问题。为避免出现基金偿付能力不足的情况，亟需增强基金筹资能力、提升基金偿付能力。本文通过对甘肃省“城乡居保”基金近五年的运行数据进行分析，提出了基金支付负担重的问题，提出解决问题的政策性建议。本文为提升城乡居民基本养老保险制度运行效果提供新的理论依据，为推进甘肃省治理体系现代化提供政策方向，为丰富甘肃省老年人文娱生活提供文献参考。

1.2 国内外研究述评

1.2.1 国内研究概况

(1) 关于城乡居民基本养老保险制度的发展研究

2014年，国务院发布《意见》指出要将“新农保”与“城居保”两种制度合并，简化政策的同时缩小城乡二元发展差距。王晓东(2013)提出，为实现制度进一步规范简化，缩小贫富差距，到2030年城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险要实现并轨，

政策整体上向一体化发展。邓大松（2019）指出，在养老保险制度建立初期，世界各地普遍采取“碎片化”的养老金管理方式是时势所趋，意在因地制宜地广泛推行政策。但随着社会发展，“各自为政”的局面严重掣肘基金的投资运行，不利于基金的可持续发展，引发地区间收入鸿沟，违背了社会保险通过再分配缩小收入差距的初衷。

（2）关于城乡居民基本养老保险制度现存的问题研究

程杰（2011）指出，城乡居民养老保险各级财政分担不明确，各地区养老金待遇存在较大的差异，不利于城乡一体化建设。薛惠元（2012）指出，城乡居民养老保险缴费档次和缴费标准缺乏灵活的调整机制，对高额缴纳的部分没有弹性激励机制。郑功成（2013）指出，农村养老保险制度缺乏激励机制，还存在众多农民每年仅“象征性”的缴纳最低限额缴费，导致领取待遇之低不能保障老年基本生活支出。薛惠元，曾飘（2019）指出，个人账户保障水平相对较低。2009年到2017年间，“城乡居保”平均替代率仅在10.7%到15.3%之间，距离有效保障老年人基本生活支出有比较大的差距。

（3）关于城乡居民基本养老保险基金运营的问题研究

民政部（1992）试行《方案》^①规定基金不得用于资本市场投资，只能用于风险极小的保守投资，如购买国债等。由于当时对基金运营的谨慎态度，导致基金增值速度常年低于通货膨胀速度。加之目前我国老龄化问题加剧，养老基金偿付能力问题迫在眉睫；郑功成（2010）指出，只要采用个人账户基金制的养老保险基金规模不断增加，养老保险基金的最大风险就一定是贬值风险；高君（2013）指出，养老基金的可持续运营，必须强调国家财政的补贴作用；国务院（2015）发布的新的基金投资《办法》^②具有里程碑意义，明确社保基金可以进入资本市场，该政策的实施标志着国家对养老保险基金面临的明确认识与积极应对；李琼（2015）指出，政府要将养老保险基金运作的监管权与运营权分开，实现不同机构分权制衡，保障养老保险基金的保值与增值；李红军（2018）指出，在基础养老金调整方面缺乏正常的灵活的处理机制，在基金筹集方面依旧缺乏缴费激励机制；华颖和郑功成（2020），指出一国的养老金制度往往可通过覆盖率、替代率、公平性、可持续性这四个主要的量化指标进行评估和比较。

（4）关于城乡居民基本养老保险基金监管的问题研究

赵殿国（2004）认为，对农村养老保险要建立省级以上受托机构，集中调配管理，县市级只负责征缴与发放。不能由同一个机构负责运营和管理，必须分机构互相监督。

^① 民政部，县级农村社会养老保险基本方案（试行），[Z]，民办发[1992]2号，1992.1.3.

^② 国务院，基本养老保险基金投资管理办法，[Z]，国发[2015]48号，2015.8.17.

齐鹏（2017）认为目前，养老金监管缺乏专业性，养老保险基金运行时间跨度非常长，监管困难大。崔艳超（2019）提出要加强审计监督。黄敏（2019）提出经办人员学历水平偏低，不会使用便捷辅助设备，缺少专业的技能培训。李芙蓉（2020）提出，现阶段我国“城乡居保”基金监管问题主要有监管法律法规不健全、基层经办人员欠缺专业能力和社会监督作用不明显。

1.2.2 国外研究概况

贝莱蒂尼（1999）提出对社会保险基金筹集采用现收现付的模式，但是此方式很快就出现了收不抵资的问题。贝特曼和黑兹尔（2002）提出完全基金积累制，虽然短期内解决了收资不抵的问题，但是全球的基金在管理层面还是存在着偿付能力风险。米歇尔·博俊（1999）提出，在金融市场中，养老基金的投资领域应该趋于多样化，这样才能有效分散风险。韦弗·肯特（2006）强调了基金规模大又关乎民生，政治风险高，一旦损失势必会危害社会安定，所以建立完善的基金管理办法尤为重要。萨米亚（2008）认为，社会要肩负起养老重担，公共养老金必须要最大程度满足老年人基本生活支出，养老问题已经成为世界问题，并且形式十分严峻。马成铨（2013）在分析了国外城乡一体化发展历程后，得出结论，发达国家基本已经完成一体化进程，所以近时期的论文鲜有可借鉴的论文。

1.2.3 国内外研究评述

首先，通过对国内学者论文的研究分析，诸多学者早已提出了养老保险基金的问题，但是现在这些问题依旧存在。如基金发放待遇低，以最低档次缴费每个月仅仅得到几百元的养老金，无法维持老年生活支出；其次，缴费档次低，研究显示诸多地区都面临居民只选择最低档次的问题，最低档次未来可领取的养老金杯水车薪，导致“领取待遇越低越不选择高缴费档次”的恶性循环。还有养老金替代率低，发放待遇不能为老年人口提供充足的养老保障；再次，政府只能依靠大量财政补贴刺激缴费，导致基金筹资比例畸形，财政补贴占比过大，不利于基金可持续发展。政府势必要出台新的激励措施，跳出怪圈；最后，基金筹资艰难，已进入个人账户的养老金仅以一年央行定期存款利息计息，难抵通货膨胀，致使缴费者对基金收益率持消极态度。虽然在2015年国家在一定程度上放开了基金投资管理限制，但是可进入资本市场比例依旧很低，政策偏向保守。

国外文献对养老基金的投资模式有比较多的启示。养老金关乎人民生活福祉，养老基金的可用于资本市场投资的金额还需进一步放开。但是基金的风险控制必须严谨，投资应趋向多元化，基金监管措施与相关政策文件都亟需完善。另外，在养老金与社会责任建设方面也可以获得启发。目前政府承担了大部分居民养老金发放负担，应广泛征集社会力量，鼓励居民自我储蓄，宣传商业养老保险的价值作用，将发展自愿性养老金提上日程。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

本文研究了甘肃省城乡居民基本养老保险面临的问题，对制度问题和基金问题加以分析，并提出政策性建议。

第一章，为绪言部分。本章提出了甘肃省“城乡居保”选题背景与意义。阐述了研究内容与研究方法，对国内外相关文献综述进行梳理和分析。

第二章，为相关概念与基础理论分析。介绍了养老保险的基本概念；阐述了公共福利基础理论，并将其理论结合本文论证内容进行分析梳理。

第三章，为城乡居民基本养老保险制度发展形势分析。本章梳理了居民基本养老保险四段发展历程，对甘肃省“城乡居保”制度实施现状进行分析，列举了中国和甘肃省城乡居保基金 2015 到 2019 年连续 5 年的数据并对比分析，列举了甘肃省各市州 2019 年的相关数据并简要分析。

第四章，为甘肃省城乡居民基本养老保险问题分析。对中国和甘肃省城乡居保基金 2015 到 2019 年连续 5 年的数据进行运算和分析。对甘肃省 2019 年的相关数据进行计算，并通过相关基金支付指标进行偿付能力的预测。提出了影响基金发展的相关问题。本文通过对基金筹集、支出制度的实施情况进行分析和总结。提出了甘肃省“城乡居保”现阶段还存在老龄化形势加剧、筹集制度不完善、基金发放待遇低、基金存在偿付能力风险和监管政策不健全的问题。

第五章，为甘肃省城乡居民基本养老保险研究结论及政策建议。本章通过上文对甘肃省“城乡居保”制度与基金发展问题的分析，提出了针对性的建议。从合理应对老龄化问题、增强筹资水平、提升偿付能力和提高监管水平等政策建议四个方面提出政策性建议，以期提高发放待遇，使甘肃省“城乡居保”制度更加完善。

具体研究框架图如下图 1.1

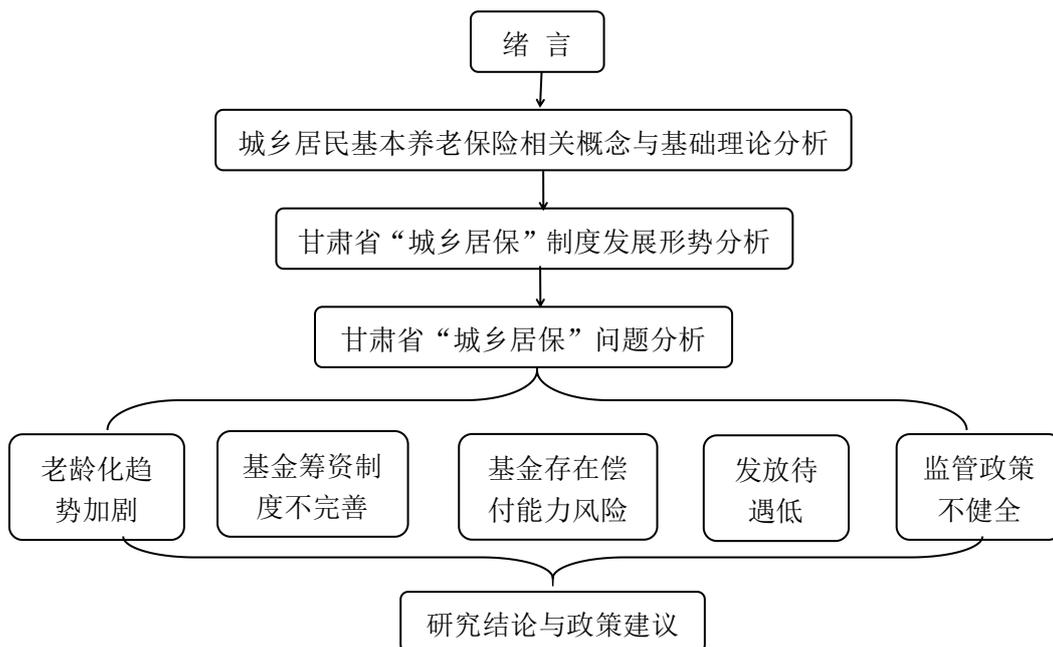


图 1.1 论文框架

1.3.2 研究方法

(1) 研究思路

本文是根据“提出问题——分析问题——解决建议”的思路进行研究的。“城乡居保”保障着农村公民和城市灵活就业人员的基本老年生活所需，对社会的安定发展至关重要。因此本文以甘肃省“城乡居保”的问题作为研究对象，立足甘肃省省情，因地制宜，采用文献分析法、定量分析法和实地走访法等方法深入分析其问题成因，并且提出政策性建议，以期甘肃省城乡居民拥有更加幸福的老年生活。

(2) 研究方法

第一，本文采用了文献分析法。首先，通过知网查阅并且梳理国内外相关文献，将国内外现行养老保险基金的运行政策进行比对，发现了甘肃省现行政策有待优化的方向。其次，通过政府官网查找政府公开政策性文件和统计报告，为本文提供充足的理论与数据支持。最后，通过互联网广泛浏览相关财经论文、权威媒体点评，以及观看各视频网站签约财经“up主”的视频，为本文拓宽写作思路。四是借阅甘肃省图书馆、兰州市图书馆、兰州各高校图书馆的相关书籍，为本文提供坚实的文献支撑。

第二，本文采用了定量分析法。本文对甘肃省“城乡居保”基金连续5年的相关数据和甘肃省14州市2019年的相关数据进行了定量分析。本文以现有理论、制度和数据对甘肃省“城乡居保”存在的问题进行分析，结合甘肃省特有省情提出有效整改建议。

第三，本文采用了网站咨询法。笔者对甘肃省财政厅工作人员进行了网站问询和电话沟通，并得到相关可公开数据。笔者对所获数据、文件和调查结果进行系统梳理，整理工作人员提出的合理建议，深入剖析问题，提出整改建议。

1.4 论文的创新与不足

1.4.1 论文创新之处

第一，通过将甘肃省和中国的2015年到2019年“城乡居保”的基金支付情况和保险参保人数变化情况的数据进行对比，分析甘肃省与中国平均水平的差距与优势。将2019年甘肃省省14个州市的平均领取待遇与中国的对比，分析优劣势。

第二，对各级政府投入比例、各缴费档次具体奖励机制和延迟领取养老金的具体措施提出了具有建设性的政策建议。

1.4.2 论文不足之处

第一，对甘肃省城乡居民基本养老保险基金运行效率的评价缺乏数学模型等研究工具，有待更全面的展现与分析基金运营现状。

第二，本文对制度的落实情况缺少调查问卷、案例等更有力的研究方法。

2. 城乡居民基本养老保险相关概念及基础理论分析

本章解释了与“城乡居保”有关的基本概念和公共福利理论，介绍了养老保险基本概念，阐述了公共福利基础理论。笔者对以上理论的内容进行了分析阐述，并与论文所涉及问题的实质与内涵加以链接。

2.1 养老保险基本概念

2.1.1 社会养老保险

(1) 社会养老保险的定义与特点

社会养老保险是指当劳动者在老年失去劳动能力，或身体机能不足以承受维持生活支出的劳动时，国家和社会根据相关法律规定，由政府和社会定期提供一定数量的收入补偿。国家通过强制立法，要求劳动者在具备劳动能力的时候定期缴纳社会养老金，并与政府补助合并建立养老保险基金，待劳动者丧失劳动力之后，按期发放，保障劳动者老年基本生活支出，以强制保险互助共济的作用，行社会保障之实。

社会养老保险的特点有三：一是国家立法强制实施。无论企业还是个人，必须强制缴纳。未来养老金领取待遇与现阶段缴纳的档次相关，为将来有一个更加舒适的养老环境，劳动者现阶段需要努力工作，创造更多经济价值。二是体现了保险的共济性，养老金费用来源出自国家、个人、企业中的两或三方，为劳动者提供了非自身资金储蓄来源，有利于剩余价值的再分配。三是具有社会性，由于社会养老保险受益人群庞大，存续期限长，社会意义重大。该基金既需要专业的筹集、运行团队，又需要统一的立法管理，所以其具有社会性。

(2) 社会养老保险的目的与作用

我国社会养老保险的目标是为完全失去劳动能力的老年人提供基本生活支出。这里有两点，一是为“完全”脱离生产资料，完全脱离劳动体系才可以领取社会养老金，和商业养老保险自由协商领取年龄有所不同。社会养老保险可以有效保证劳动力正常代际更替，另外还可以保证劳动力年龄结构合理，为新劳动力提供发展空间；二是为“基本”生活支出。社会养老保险只满足最低层次的养老需求，维护老年人基本生活所需，不保证完全延续参加劳动时的收入水平。劳动者若想拥有更加富足的老年生活可以进行自我

储蓄以及购买商业养老保险。

社会养老保险是一种普惠福利，为公民提供基本退休生活的保障，是社会文明的象征，是全体公民同舟共济的体现。社会养老保险的作用有四个，一是基本作用，即通过立法强制要求个人和企业进行养老储蓄，建立保险基金，对剩余价值进行再分配，为符合条件的丧失劳动能力的公民提供老年生活基本保障。二是保证劳动力代际更替，给新生劳动力提供充足的岗位空间和成长机会，有利于劳动结构的循环。三是维护社会的安定，为庞大的老年人口提供预期保障，有利于促进全社会和谐发展。四是有利于经济发展，只有老年人享有足够的养老保障，才能解放劳动者抚育负担，为社会创造更多价值，促进内需，有利于经济良性发展。

2.1.2 城乡居民基本养老保险

(1) 城乡居民基本养老保险的定义

城乡居民基本养老保险是2014年国务院针对城市居民和农村居民的基本养老保险进行合并，建立的统一城乡居民的社会保险制度。这里的“城乡”居民指农村居民以及城市灵活就业人员。

(2) 城乡居民基本养老保险的意义

第一，社会意义，“城乡居保”的统一不仅保障了我国城市灵活就业人员和农村居民的老年基本生活所需，而且还一定程度上减轻了劳动人口的抚育负担，力求每一位老人“老有所养”，增强了社会凝聚力，促进社会和谐发展。

甘肃省政府目前要着手解决老龄化趋势加剧、“城乡居保”基金发放待遇低等不利于社会安定的问题，保障老年人有一个物质不匮乏，精神不萎靡的晚年生活。

第二，经济意义，由于未来领取待遇与当前缴费待遇挂钩，有利于促进个人养老储蓄的增加。该保险保障的人群多数为基层老年人，这部分老年人实现老有所依，缓解了子女的经济压力，有利于拉动消费，刺激经济。

甘肃省目前面临的“城乡居保”基金筹资制度不完善、基金偿付能力等问题，如能妥善解决，势必会缓解当前经济内卷的压力。

2.2 公共福利基础理论

2.2.1 公平正义

(1) 公平正义的内涵

公平正义是人类文明的重要标准标志，其目的在于合理且平等的对社会资源进行分配。这些被分配社会资源囊括了人文生活的各个方面，分配对象又涵盖各个阶层。公平正义是指一种合理的社会状态，有四个方面的含义。一是权利公平，公民的合法的基本生存权利都将受到尊重及保障，公民的权利不会由身份不同而有所差异。二是机会公平，公民的能够普遍享有社会的发展成果，不以身份因素差异获取成果。三是过程公平，公民参与各项社会活动的过程应该受到所有人的监督，不允许任何人通过不公开方式榨取他人劳动成果。四是结果公平，在资源分配上兼顾所有人，要有利于实现共同富裕。

最早提出“公平正义”理论的是古希腊哲学家苏格拉底，苏格拉底对比“说谎”、“非说谎”、“对朋友说谎”和“对敌人说谎”等不同情形下产生的矛盾后，提出无论对象与目标，只要守法即是正义。与苏格拉底几乎同时期的，我国春秋时期宋国思想家墨子说过：“万事莫贵于义也”。在墨子看来，“除暴安良”和“劫富济贫”是在伸张正义。这种伸张将看似体面的道德置于法律之前，但这并不是真正的道德，倒是真的目无王法。柏拉图驳斥了这种观点，认为依法才有序，要重新树立法律公信力，履行社会契约，提出了后世西方世界遵从上千年的法律即正义^①。亚里士多德认为法律不应由统治者个人制定，所有公民的意志才能永远代表正义。法国哲学家卢梭在《社会契约论》中提出实现公平正义就是使得实现起点、进行过程和最终结果三方面公平的统一。20世纪的美国哲学家约翰·罗尔斯于1971年发表的代表作《正义论》，对公平意义下的正义进行了令西方世界颇为满意的阐述。他提出了两种正义原则对后世产生深远影响：第一为平等自由原则，是指所有人都有得到利益最大的自由，主张人人平等，它的社会表现形式是联系了公民的政治权利；第二是机会公平和差异公平的结合，指最高的收入要由收入最差的人群进行分配。即使人们所处的地位并不能平等，社会资源的分配也应符合正义。

(2) 公平正义在城乡居民基本养老保险制度中的表现形式

党的十八大强调指出：“公平正义是中国特色社会主义的内在要求，必须坚持维护

^① 柏拉图，《理想国》[M]，北京：商务印刷馆，1986：42

社会公平正义^①。”2020年，我国打赢了全国脱贫攻坚战役，向着全面建设社会主义现代化大国新征程进发，为实现中国特色社会主义的“公平与正义”努力奋斗。社会保障是民生工作的重点。民生领域是检验我国特色社会公平正义落实情况的重要领域。

面对我国日益严峻的老龄化局势和甘肃省已经迈入重度老龄化社会的现实条件，保证基本养老制度良性发展是稳定社会保障体系的重要一环。城乡居民基本养老保险在整合城乡发展一体化、缩小居民贫富差距的大环境里应运而生，是改善低收入群体晚年生活的重要社会保障。看护好甘肃省广大老年人的晚年生活和保障养老金基金的可持续发展是保持社会安定有序的关键因素。城乡居民基本养老保险基金筹资设置上采取多缴多得和政府统筹再分配的模式，这充分体现了公平正义。公平正义理论对该制度的进一步发展完善提供了坚实的理论基础。

2.2.2 福利经济学

(1) 福利经济学的内涵

福利经济学是经济学家霍布斯和庇古创立的，诞生标志是1920年庇古的《福利经济学》。该理论后称“旧福利经济学”，理论以基数效用论为基础，论证了整个经济体系实现最大经济福利的理论可能，并且提出了影响经济福利增长的一系列因素。另一种演化是帕累托为代表的以序数效应论为基础的“新福利经济学”。二者的理论基础如今依旧可以广泛应用于甘肃省“城乡居保”制度的建立上。前者庇古等经济学家认为，人们多以利己心看待社会资源配置，认为收入分配越平均，货币的边际效用才会越大。目前“城乡居保”基金筹资中占比最大的为财政补贴。由国家财政实现统筹调拨的补贴，有利于合理进行收入再分配，是缩小贫富差距、实现收入分配均衡的关键。后者帕累托最优理论认为，社会福利绝对不是绝对公平，而是整个社会经济效率的提升，也就是说只有社会经济效率实现最大化，社会福利水平才能真正提高。政府的宏观调控最终目的就是实现社会资源的最优配比。

(2) 福利经济学在“城乡居保”制度中的表现形式

甘肃省“城乡居保”基金筹集的三个渠道必须要保持平衡。政府、集体、个人各方在最佳的均衡状态下，将实现最大社会效益。个人自主自愿参加，公民有较高的养老储蓄意识，并认可多劳多得，多缴多得。集体补助可持续发放，集体经济良性发展，为身

^① 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建设小康社会而奋斗，共产党员，2012.11.8.

处集体的每一个公民谋求切实利益。政府宏观统筹，合理优化资源配置，从以补贴激励缴费到培养公民自主储蓄养老金的意识。当三者达到最佳均衡状态时，社会上个人消费意愿增加，公民将享有更加富足美满的老年生活。老年人如果有足够的消费支付，可以反哺劳动者收入增多，减轻劳动力抚育负担，提高国民生产总值，增加政府财政收入，实现经济良性循环。

2.2.3 诺斯的制度变迁理论

(1) 诺斯的制度变迁理论的内涵

道格拉斯·C·诺斯提出的制度变迁理论使其在新经济学界名声鹤起。在此理论诞生之前制度一直是经济的外生变量，诺斯首次将制度作为内生变量解释经济增长。诺斯认为旧制度的平衡打破需要条件。旧制度若想向新制度转变，必须要有预期收益大于预期成本。制度均衡是指各方经济体的持有资源的能力给定的情况下，任何一方想通过重新构造新的制度来获利都是不可能的。

制度变迁的原则是当制度对人们的供给和需求达到满足时，达到了一种某时空内的稳定阶段，在这一时空内该制度是稳定的。当不能满足需求时，制度就会发生变迁。另外，理性的行为主体有趋利性，会为了得到比预期成本更大的预期收益而破坏原有平衡，推动制度变迁。

(2) 诺斯的制度变迁理论在“城乡居保”制度中的表现形式

城乡居民养老保险制度充分体现了制度变迁对经济效益变的影响。“老农保”缺乏有效激励机制，无法满足农民的养老金储备需求，就催生出了有激励机制的“新农保”。从“新农保”和“城居保”的双线实施再到为统筹城乡，而合并成“城乡居保”，简化制度，缩小贫富差距，充分体现了制度变迁对经济效率的影响。诺斯的观点与“城乡居保”的联系主要有三点：一是制度即制约。国家强制的社会养老保险，要求个人，在劳动获得收入的同时强制进行养老储蓄，保障所有公民拥有一个稳定的养老金开支。二是新制度的确立旨在实现受益群体的更高收益。无论是增加的财政补贴而惠民的“新农保”，还是合并后提升了运作效率的“城乡居保”，都是为了实现广大人民的根本利益而做出的变迁。三是正式制度变迁通常都缺乏延续性，正式制度一旦形成便会“斩草除根”，彻底瓦解旧制度。新的城乡居民基本养老保险一旦确立并达到均衡，旧的制度便会成为历史。

2.2.4 马克思主义社会保障理论

马克思的社会保障理论主要在《资本论》中进行过阐释。其观点认为社会保障的目的是用以缩小公民间过大的贫富差异，是国家对公民收入的再分配，减少部分富裕阶层对剩余价值的剥夺，是社会再生产的需要。向富人征收更多的税收，要求企业为职工缴纳社会保险，有利于缩小社会贫富分化，有利于社会安定发展。社会保障基金通过政府强制规定的国民财富再分配聚集而成，是工资收入分配后的再一次重新分配，保障因各种原因而丧失劳动能力的公民的基本生活所需，它的本质依旧是剩余价值，但其是对剩余价值的补充，其目的不是剥削，而是维护社会公平有序发展。

2.2.5 马克思主义社会城乡融合理论

马克思与恩格斯最早提出“城乡融合”这一观点。该理论认为，城乡融合是国家发展的必然方向。未来社会发展必然是走向共同富裕的共产主义社会，通过工业和农业的结合与融合，使生产力发展到一定程度，最终将人口平均分布于全国，逐渐打破城乡二元壁垒，消除城乡差异，逐步实现全国范围内城乡融合。“城乡居保”制度的建立意在加快城乡一体化进程，减少农村居民与城市就业者的养老待遇差距。我国未来将逐步实现“城乡居保”与“城镇职保”的进一步并轨。我国对基金的筹集正在逐步实现国家级统筹，目的在于便于投资，统一收缴，给予不发达地区更大补贴，缩小贫富差距，真正实现先富带动后富的共同富裕，为把我国建设成为社会主义现代化强国打下坚实基础。

3. 甘肃省城乡居民基本养老保险制度发展形势分析

3.1 甘肃省城乡居民基本养老保险制度发展历程

3.1.1 老农村社会养老保险制度

1986年开始探索农村养老保险,主要是国家针对低保户和无保户等采取的社会保障措施,解决他们养老待遇问题的同时,还要兼顾其他生活支出。20世纪90年代,国家首次明确了个人账户模式,标志我国正式进入社会养老阶段;1992年,我国针对农村地区开展储蓄缴费的全国县级农村居民养老保险基本方案(以下简称“老农保”),“老农保”建立了农民自己的账户,偏向“自觉储蓄”。由于没有激励机制、缺少财政支持,导致了农民缴费意愿不高。

3.1.2 新型农村社会养老保险制度

2009年,国务院于颁发了开展新型农村社会基本养老保险(简称“新农保”)试点的《意见》^①。由于“老农保”缺乏激励机制,“新农保”建立了个人账户,地方政府对参保人的缴费补贴,中央财政对地方直接补贴,建立了个人缴费、集体补助和政府补贴三者相结合的筹资渠道,由于有补助和补贴的加入,极大激发了农村居民参保积极性。新农保的支付结构由两部分组成,一部分是个人账户,另一部分是由财政支付的基础养老金。“老农保”作为一项惠农政策,为广大农民提供了国家普惠养老金。

3.1.3 城镇居民基本养老保险制度

随着农村人口迁移城市,城市灵活就业人员增加,众多城市打工者面临异地参保的困局。我国在“新农保”制度取得一定规模的成功,于2011年又颁布了面向城市非职工的灵活就业人员的《意见》^②,开展城镇居民社会养老保险(简称“城居保”)试点工作。其规定缴费等级低水平起步,筹资待遇与地区经济发展相匹配。依旧采取居民缴费,政府补贴的激励措施。同新农保相比,两种制度仅在缴费补贴标准上有些差异,

^① 国务院,国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见[Z],国发[2009]32号,2009.9.1.

^② 国务院,国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点指导意见[Z],国发[2011]18号,2011.6.7.

政策内容基本一致。根据国家统计局公开数据显示,2012年“城居保”基本实现全覆盖,如何统筹城乡是下一步制度发展必须考虑的问题。

3.1.4 城乡居民基本养老保险制度

2014年国务院将制度本就相似的“新农保”和“城居保”正式合并,建立统一城乡的城乡居民社会养老保险制度^①(简称“城乡居保”)。同年颁布了新老制度衔接办法,完善了统账结合办法。基金的筹集仍然由个人、集体、政府三者共同负担并计入公民个人账户,统账结合提高了最低养老金发放标准,能够更好的保障老年人基本生活。我国在“十二五”规划中强调,制度要包容各群体,消除城乡社保制度存在的差异,实现全民覆盖。我国在“十三五”规划中强调了社会保障制要公平且可持续。2020年的“十四五”规划,强调了补齐民生短板,进一步对基本养老保险做整合。“城乡居保”与“城镇职保”制度相差略远,预计对接有一定难度。

3.1.5 甘肃省城乡居民基本养老保险制度实施现状

截至2021年1月,甘肃省“城乡居保”个人账户缴费与补助方式如下表3.1所示。

表 3.1 甘肃省“城乡居保”个人账户缴费与补贴情况

个人账户项目		特殊补贴	档次与补贴方式		
个人 缴费	每月个人缴费	100元(困难群体)	300、	500、600、700、800、900、	2500、
	档次(元)	由政府代缴	400	1000、1500、2000	3000
政 府 补 贴	每月基础养老金(元)	缴费≥15年,每增缴一年,提升2元	113	113	113
	年省级财政奖励补贴(元)	老人≥100岁每月补贴100元 老人≥90岁每月补贴60元 老人≥80岁每月补贴25元	30	60	90
集体补助		有经济基础的村集体	村民委员会召开村民会议 民主确定补助标准		

^① 国务院,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[Z],国发[2014]8号,2014.2.26

根据甘肃省人力资源与社会保障厅的相关文件^①，档次缴费由参保人自主选择，缴费原则为“多缴多得”。

3.2 甘肃省城乡居民基本养老保险基金收支结余分析

本节列举了 2015 年到 2019 年 5 年期间甘肃省和全国的“城乡居保”基金收支结余数据，并对其进行对比分析，计算各项指标的年增长率，如表 3.2 和 3.3 所示。另外分析了 2019 年，甘肃省 14 个州市的基金收入、支出与结余数据，如表 3.4 所示。

表 3.2 2015 年到 2019 年甘肃省“城乡居保”基金收支结余情况

年份	基金收入 (亿元)	基金收入 年增长率	基金支出 (亿元)	基金支出 年增长率	基金累计结 余(亿元)	基金累计结 余年增长率
2015	54	--	37	--	96	--
2016	55	2%	37	0%	114	19%
2017	62	13%	37	0%	139	22%
2018	74	19%	45	22%	167	20%
2019	75	1%	48	7%	205	23%

数据来源：甘肃省财政厅

如表 3.2 所示，目前甘肃省城乡居民基本养老保险基金收入数据整体大于支出数据，基金收入四年年平均增长率为 8.75%，基金支出四年平均增长率为 7.25%。故以基金收支增长率推测，基金短期内没有偿付能力危机；以 2018 年和 2019 年两年数据分析，近 2 年基金支出增长率大于收入增长率，2019 年基金收入增长率仅有 1%，略显疲软，不排除未来会存在偿付能力风险；甘肃省基金累计结余增长率逐年上升，呈现良性发展趋势。

如表 3.2 和 3.3 所示，2015 年到 2019 年甘肃省“城乡居保”基金收入五年平均增长率低于全国平均水平，基金筹集水平有待提高；2018 年和 2019 年甘肃省和中国的基金支出增长率基本相等；全国累计结余增长率低于甘肃省；全国数据在 2019 年和 2018 年也出现了支出增长率高于收入增长率的端倪，应提前做好防范养老金基金的可持续性

^① 甘肃省人民政府办公厅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实施意见[J]. 甘肃省人民政府公报, 2019, (03):12. 13.

风险；

表 3.3 2015 年到 2019 年中国“城乡居保”基金收支结余情况

年份	基金收入 (亿元)	基金收入 年增长率	基金支出 (亿元)	基金支出 年增长率	基金累计结余 (万亿元)	基金累计结 余年增长率
2015	2855	--	2117	--	0.738	--
2016	2933	2.73%	2150	1.56%	0.783	6.10%
2017	3304	12.65%	2372	10.33%	0.932	19.03%
2018	3838	16.16%	2906	22.51%	0.932	0.00%
2019	4107	7.01%	3114	7.16%	0.993	6.55%

数据来源：甘肃省财政厅

如下表 3.4 所示，为 2019 年甘肃省各州市“城乡居保”基金收支结余情况。基金支出包括个人账户支出、各级政府财政补贴以及集体补贴、伤葬补助金和转移支付。其中伤葬补助金和转移支付数额非常小，占比较低，所以后续计算直接采用的基金总收入的数据；基金结余分为当年结余以及累计结余；由于目前甘肃省实现省级统筹，各市州只留部分周转资金，其余归入省本级结余。

表 3.4 2019 年甘肃省各市州“城乡居保”基金收支结余情况

市州名称	基金收入(万元)	基金支出(万元)	当年基金结余(万元)	累计结余(万元)
甘肃省	749248	479080	270168	2052860
省本级结余	--	--	--	1549424
兰州市	52612	36582	16031	28175
天水市	113130	60154	52976	76928
白银市	43478	30910	12568	16211
金昌市	9309	6562	2747	9468
嘉峪关市	4300	1820	2481	6913
庆阳市	77132	55761	21372	39176
平凉市	63459	43697	19761	31997
陇南市	82740	50755	31985	100941
定西市	83887	57645	26241	48842

续表 3.4

市州名称	基金收入（万元）	基金支出（万元）	当年基金结余（万元）	累计结余（万元）
武威市	56992	36159	20833	55871
张掖市	40540	24500	16039	19570
酒泉市	32883	23126	9757	15096
临夏州	67447	39204	28243	40711
甘南州	21339	12205	9134	13537

数据来源：甘肃省财政厅

如上图 3.4 所示，甘肃省各州市“城乡居保”基金收支结余情况数据。甘肃省共有 14 个州市，兰州市作为省会，基金收入低的原因是兰州市民大多参加“城镇职保”。甘肃省目前基本实现省级统筹，省本级结余占甘肃省总结余 75%。

本表格数据为第 4 章基金指标运算提供数据来源。

3.3 甘肃省城乡居民基本养老保险参保人数分析

本节列举了 2015 年到 2019 年 5 年期间甘肃省和全国的“城乡居保”参保人员的变化情况，并对其进行对比分析，计算各项指标的年增长率，如表 3.2 和 3.3 所示。另外分析了 2019 年，甘肃省 14 个州市中参保人员的变化情况的数据，如表 3.4 所示。

表 3.5 2015 年到 2019 年甘肃省年末参保“城乡居保”人员变化情况

年份	参保人数 (万人)	参保人数 年增长率	领取人数 (万人)	领取人数 年增长率	新增参保人 数(万人)	新增参保人 数年增长率	年末领取人待遇数 占总参保人数比例
2015	1236.74	--	302	--	3.39	--	24.42%
2016	1253.7	1.37%	308	1.99%	16.96	600%	24.57%
2017	1262.4	0.69%	314	1.95%	8.7	-49%	24.87%
2018	1317	4.33%	317	0.96%	54.6	528%	24.07%
2019	1373	4.25%	317	0.00%	56	3%	23.09%

数据来源：甘肃省财政厅

如上图 3.5 所示，5 年来，甘肃省“城乡居保”参保人数年增长率呈上升趋势，5 年平均增速 2.2%，近两年增幅超过 4%；领取人数年增长率呈现下降趋势；年末领取人

数占总参保人数的比例 5 年呈现非常微弱的下降趋势，但比例平均值在 24%，领取人数占参保人数的比重将近五分之一，由于我国养老基金采取“现收现付”模式，所以甘肃省现阶段缴费者的抚育负担比较重。随着老龄化的加剧以及少子化趋势的加强，未来参保人数有减少的风险，而领取人数增加已经是必然结果，为保障基金可持续运作，应提早增加筹资水平，保证基金可持续发展。

表 3.6 2015 年到 2019 年中国年末参保“城乡居保”人员变化情况

年份	参保人数 (万人)	参保人数 年增长率	领取人数 (万人)	领取人数 年增长率	新增参保人 数(万人)	新增参保人 数年增长率	领取待遇人数占 总参保人数比例
2015	50472	0.73%	14800	3.40%	487	-11%	29.32%
2016	50847	0.74%	15270	3.18%	470	-3%	30.03%
2017	51255	0.80%	15598	2.15%	328	-30%	30.43%
2018	52392	2.22%	15898	1.92%	300	-9%	30.34%
2019	53266	1.67%	16032	0.84%	134	-55%	30.10%

数据来源：甘肃省财政厅

如上图 3.6 和 3.5 所示，中国年末“城乡居保”的参保人数年增长率低于领取人数年增长率，按照此趋势，未来存在参保人员不足以抚育领取待遇人员的情况；中国参保“城乡居保”的人数增长率的数据明显低于甘肃省数据，不利于基金的筹集；中国年末新增领取人近 5 年都处于负增长状态，其中 2019 年更是下降明显，新增参保人数下降趋势明显，意味着基金新增缴费人员在不断减少，十分不利于基金持续发展；中国年末领取人数占总参保人数的比例 5 年呈现非常微弱的上升趋势，领取待遇人数几乎占到参保人数的 3 成。也就是每 3 到 4 个参保人员中就有一个领取待遇人员，对正在缴纳费用的参保人员来说抚育负担非常严重。而目前甘肃省的抚育压力略小于全国平均水平。随着老龄化的加剧以及未来全国统筹的逐步完善，新增缴费人数的不足和逐年增加的领取人数会成为我国“城乡居保”基金筹资水平的隐性风险，应尽快找出提升基金筹资水平的有效措施。

如下表 3.7 所示，2019 年甘肃省各市州年末参与“城乡居保”人数的数据，由于兰州居民大多参加城镇职工基本养老保险，所以参与“城乡居保”的主要居民集中在地级市。

表 3.7 2019 年甘肃省各市州年末参加“城乡居保”人员变化情况

市州名称	参保人数 (万人)	领取待遇人数 (万人)	新增领取人数 (万人)	新增领取人数占总领 取人数比例(%)	领取人数占参保 人数比例(%)
兰州市	75.9	19.4	1.1	5.67%	25.56%
天水市	200.5	42.7	1.2	2.81%	21.30%
白银市	81.2	21.4	1	4.67%	26.35%
金昌市	15.8	4.1	0.2	4.88%	25.95%
嘉峪关市	2.2	0.5	0.04	8.00%	22.73%
庆阳市	151.6	35	1.3	3.71%	23.09%
平凉市	128	30.1	0.8	2.66%	23.52%
陇南市	163	36	1	2.78%	22.09%
定西市	165.5	41.4	1.1	2.66%	25.02%
武威市	89.4	23.5	1.2	5.11%	26.29%
张掖市	68.6	15.5	0.7	4.52%	22.59%
酒泉市	45.1	11.6	0.6	5.17%	25.72%
临夏州	144	25.4	1.3	5.12%	17.64%
甘南州	39.3	8	0.3	3.75%	20.36%

数据来源：甘肃省财政厅

如表 3.7 可知，参保人数较高的市州为天水市 200.5 万人、定西市 165.5 万人、陇南市 163 万人和庆阳市 151.6 万人；嘉峪关市参保人数并不高，只有 2.2 万人，但是新增领取人数占总领取人数比例最大，达到 8%，原因是嘉峪关市基础养老金高达 240 元，一定程度上促进了缴费；领取人数占参保人数比例大多集中在 20%到 25%之间，负担最轻的为临夏州 17.64%。

4. 甘肃省城乡居民基本养老保险问题分析

城乡居民基本养老保险从 2014 年开始实施, 发展至今尚存在一些问题有待解决, 如老龄化问题加剧、甘肃省“城乡居保”基金筹集制度还需要进一步完善、基金偿付能力存在风险、发放待遇低和监管政策不健全等。本章对甘肃省“城乡居保”基金可持续性存在的问题进行分析, 选取了 2015 年到 2019 年, 连续 5 年的有效数据进行分析。通过对相关数字指标的计算, 对基金运营状况做评价与分析。本章数据主要来源于《中国发展年鉴 2019》以及对第三章的数据进行再计算。

4.1 老龄化趋势加剧

随着人类平均寿命的增加, 对于人口老龄化的定义有过 50 岁、60 岁和 65 岁。现阶段对老龄化社会的划分的国际定义有 2 种^①:

公式 1 为一定时空内: $60\text{周岁以上人口数量} / \text{总人口数量} \geq 10\%$

公式 2 为一定时空内: $65\text{周岁以上人口数量} / \text{人口总数量} \geq 7\%$

即可称为该社会进入人口老龄化社会。

截至 2019 年甘肃省 65 岁以上人口高达 11.26%^②, 已经远远高于国际标准。人口老龄化的社会意义是人口中占比越来越少的年轻人需要生产物资、创造价值来供养未来占比越来越多的老年人。社会面临动力不足, 抚育负担过重的压力。对于养老基金来说, 体现在增长率呈现下降趋势的筹资金额, 和日益增加的养老金偿付金额。

我国养老金制度为“现交现用”, 指老年人现阶段享受的养老金是同时间段年轻人缴纳的, 不是老年人自己之前缴纳的。根据郑秉文的《报告》^③估测, 我国养老金储备会在 2027 年达到高峰, 之后呈现下降状态。另一《蓝皮书》^④预测养老金会在 2035 年耗尽。届时正值我国第二波婴儿潮出生的 70 后退休(第一批婴儿潮为建国后 50 年代)。目前我国 60 岁以上老人 2.5 亿, 占比 18%, 报告预计 2053 年我国 60 岁以上人口将达到 4.87 亿, 2053 年退休的将是我国第三代婴儿潮的 90 后们, 即第二波婴儿潮的后代, 外

^① 卢霞, 张恒, 陈兴源. 人口老龄化发展现状及应对措施研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2014, 20(02):140. 147.

^② 甘肃省统计局, 甘肃统计年鉴 2019[Z], 北京: 国家统计局出版社, 2019.

^③ 郑秉文, 中国养老金精算报告(2019. 2050) [M], 中国劳动社会保障出版社, 2019. 05. 01.

^④ 2020 年 12 月, 第十三届中国医药战略大会上发布《中国健康产业蓝皮书(2020 版)》

加目前出生率的下降，未来养老基金面临的形式会越来越严峻。

老龄化对人口结构以及抚育负担的影响，有如下三个评价指标：

第一为总抚育比。总抚养比越大意味着社会劳动力的抚育负担越重，反之亦然。我国于 1982 年将计划生育定为基本国策，现年 30 到 40 岁的社会中坚力量不乏家中“有老有小”的独生子女。对这些人来说，停止工作之前赚取家庭支出、教育支出和生活支出，承担买房买车等刚性需求的高昂的费用，还要有一笔养老储蓄或养老投资以保障未来老年 20 年生活的基本支出，沉重的抚育负担使其难以解脱。

$$\text{总抚育比} = \frac{(\text{0到14岁人口总数} + \text{65岁及以上人口总数})}{\text{人口总数}} \text{①}$$

第二为老年人口抚养比。老年人口抚养比越大意味着老年人所产生的社会养老负担越重，反之，负担越轻。

$$\text{老年人口抚育比} = \text{65周岁及以上人口数量} / \text{15到60周岁区间内人口数量} \text{①}$$

第三为老少比。一个社会的老少比低于 15% 为年轻型人口结构，15% 到 30% 为成年型人口而 30% 以上为老年型人口^①。如果一个地区的老少比增加，意味着该地区老年人口过多，且儿童比例偏低。这对“现收现付”的基本养老保险基金十分不利。未来可能出现少数人缴费而多数人领取待遇的情况，基金势必会出现偿付能力风险。

$$\text{老少比} = \text{65周岁及以上人口数量} / \text{0到14周岁人口数量} \text{①}$$

下表 4.1 为 2015 到 2019 年甘肃省人口年龄构成、抚养比和老少比变化情况。

表 4.1 2015 到 2019 年甘肃省人口年龄构成和抚养比变化情况

年份	年末常驻人	0.14 岁	15.64 岁	65 岁以上(万人)	总抚养比	老年人口抚育	老少比
2015	259955	455.85	1888.16	255.45	37.68%	13.53%	56.04%
2016	2609.95	455.18	1884.12	270.65	38.52%	14.36%	59.46%
2017	2625.71	458.45	1880.53	286.73	39.63%	15.25%	62.54%
2018	2637.26	461.26	1879.05	296.95	40.35%	15.8%	64.38%
2019	2647.43	461.18	1878.88	307.37	40.9%	16.36%	66.65%

数据来源：甘肃省统计年鉴

^① 孙蕾,常天骄,郭全毓.中国人口老龄化空间分布特征及与经济同步性研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2014,46(03):123.132+155.156.

如上图 4.1 所示,随着人口老龄化的加剧,甘肃省老年人口抚养负担越来越重,抚养比逐年递增,2019 年抚养比达到 16.36%;与此同时 0 到 14 岁的儿童数量也呈上升趋势,总抚养比在 2019 年已高达 40.90%,劳动人口的抚养负担日趋沉重;在老少比问题上,甘肃省已经远远超过 30%这一老年型人口结构标准,2019 年甘肃省老少比已达 66.65%,老龄化问题与少子化问题日趋严峻。

由于 0 到 14 岁人口的增长速度远远不及人口老化速度,我国“现收现付”制度下的养老保险基金筹集办法势必带来新增缴费人数严重不足。目前越来越多的老年人要开始享受养老保险支出,这势必给养老基金的偿付能力带来压力。随着家庭人数呈现“倒金字塔型”的家庭越来越多,养老问题已经不是个别家庭的问题,已经是全社会的问题,这对“城乡居保”的制度的发展与养老金基金的可持续性形成严峻考验。确保“城乡居保”制度不断完善、保证养老金基金健康可持续发展,是缓解人口老龄化、提升养老待遇的必由之路。

4.2 基金筹集制度不完善

4.2.1 统筹层次有待进一步提高

甘肃省各地区经济发展水平参差不齐,各地区政策激励措施不统一。最初时期,基本养老保险基金筹集只能实现县级统筹,目前甘肃省“城乡居保”基金已经实现省级统筹,正在努力实现全国统筹。甘肃省各地区贫富差距较大。进一步提高统筹层次到全国水平有利于缩小全社会贫富差距,推进城乡一体化建设。另外,现在许多青年人希望去一线城市或机会多的东南地区发展,导致北方二、三线城市的“城乡居保”基金普遍缺少青年缴费人员,不利于人才流失省份社保基金的可持续发展。各省养老待遇差距过大,会加深地区间老年人生活水平差距的矛盾。一个地区居民没有良好的养老保障,也不利于吸引就业人才,恶性循环,不利于盘活本地经济。目前筹资层次仅实现省级统筹,各省缴纳的金额和领取金额不一致,会导致劳动力跨省流动困难。

4.2.2 筹资比例失衡

表 4.2 列举了 2015 年到 2019 年甘肃省“城乡居保”基金收入构成,通过个人缴费和财政补贴二者所占比例的数据,分析甘肃省“城乡居保”的筹资比例是否健康、是否

可持续。

表 4.2 2015 年到 2019 年甘肃省“城乡居保”基金收入构成

年份	个人缴费 (万元)	财政补助 (万元)	甘肃省“城乡居保” 基金收入(亿元)	个人缴费占基 金收入的比重	财政补贴占基 金收入的比重
2015	121809	396019	54	22.56%	73.34%
2016	123198	405363	55	22.40%	73.70%
2017	127035	402357	62	20.49%	64.90%
2018	234905	482457	74	31.74%	65.20%
2019	242521	491480	75	32.34%	65.53%

数据来源：甘肃省统计年鉴

如上图 4.2 所示，甘肃省“城乡居保”财政补贴的比重远远大于个人缴费，虽然财政补贴的比重呈现下降趋势，但是目前还是依靠高额的财政补贴吸引筹资；截至 2019 年，甘肃省“城乡居保”基金收入中，财政补贴占据的份额是个人缴费的二倍以上，筹集重心很大集中于财政补贴，基金的筹集缺少内生动力，不利于基金可持续发展。亟需调动社会组织的积极性，社会组织对社会的救济与政府对社会的保障殊途同归，所以应充分发挥民间资本作用。

4.2.3 缺乏缴费激励机制

第一，在缴费档次方面，甘肃省“城乡居保”的高档次不够细化。在政府补贴方面，激励机制较为笼统，只有年奖励 30 元、60 元、90 元三个档次，激励力度不够大；每个缴费档次只差 30 元，对于选择 300 元和 3000 元档次的居民，财政补贴仅差 60 元，缺少吸引力；在档次过度上，以整百元为增加档次，缺少渐进式过渡计算方法，缴费档次笼统而不灵活。

第二，在缴费年限补贴方面，难以体现“多缴多得”的政策目标。甘肃省规定每多缴纳 1 年，基础养老金每年可多领 24 元，数量偏少，难以为增加缴费年限提供动力。另外对每多缴纳 5 年（如缴费满 20 年、25 年等）缺少额外奖励补贴。

4.3 基金存在偿付能力风险

4.3.1 基金衡量指标显示的问题

基金支付能力衡量指标主要有三个，分别是基金支付率、基金支付 GDP 占比和基金累结支出倍数。根据上文列出的相关数据，通过本节阐释的三种指标的运算方式加以运算可得表 4.3、4.4 和 4.5 的数据。

第一个指标是基金支付 GDP 占比。该指标越大，说明该基金与 GDP 关系越强^①，基金支付能力越强，反之亦然。

第二个指标是基金支付率。该指标越高，意味着基金支付的负担越重，也就是支付能力越弱^①，反之亦然。

$$\text{基金支付率} = \frac{\text{基金支付额}}{\text{基金收入额}} * 100\%$$

第三个指标是基金累结支出倍数。该指标越大，基金可供支付时间越长，支付压力越小，支付能力越强^①，反之亦然。

$$\text{基金累结支出倍数} = \frac{\text{基金当年累结余额}}{\text{基金当年支出额}} * 100\%$$

下表 4.3 为 2015 年到 2019 年，甘肃省城乡居民基本养老保险基金收支评价指标的运算结果。其中甘肃省基金支付结余数据来自表 3.2。

表 4.3 2015 年到 2019 年甘肃省“城乡居保”基金收支评价指标运算结果

年份	基金支付 GDP 占比 (%)	基金支付率	基金累结支出倍数	甘肃省 GDP(亿元)
2015	0.60%	68.52%	2.59	6186.74
2016	0.55%	67.27%	3.08	6680.93
2017	0.56%	59.68%	3.76	6621.98
2018	0.64%	60.81%	3.71	7007.1
2019	0.64%	64.00%	4.27	7459.9

根据表 4.3 所示，甘肃省“城乡居保”基金支付 GDP 占比 5 年内上涨缓慢，基金支付能力在缓慢增加；基金支付率不甚稳定，近两 2018 年到 2019 年呈现上升趋势，该项

^① 齐鹏. 中国城乡居民养老保险问题研究[D]. 山东大学, 2016.

指标表明基金支付能力压力加大，支付能力有弱化趋势；基金累结支出倍数 5 年呈现上升趋势，变化趋势表示基金可支付时间有所延长；

表 4.4 为 2015 年到 2019 年，中国城乡居民基本养老保险基金收支评价指标的运算结果。其中中国的基金支付结余数据来自表 3.3。

表 4.4 2015 年到 2019 年中国城乡居民基本养老保险基金收支评价指标运算结果

年份	基金支付 GDP 占比 (%)	基金支付率	基金累结支出倍数	中国 GDP (亿元)
2015	0.31%	74.15%	3.49	685992.95
2016	0.29%	73.30%	3.64	740060.80
2017	0.29%	71.79%	3.9	820754.28
2018	0.32%	75.72%	3.21	900309.48
2019	0.31%	75.82%	3.19	990865

根据表 4.4 和表 4.3 所示，甘肃省基金支付 GDP 占比数据高于全国平均水平，但是甘肃省 GDP 远低于全国平均水平，并不能根据此指标印证基金支付率好于全国平均水平。我国基金支付率高于甘肃省，我国基金支付率 5 年都在 70% 以上，支付负担过重。2018 年和 2019 年甘肃省基金累结支出倍数逐渐高于全国水平，该指标说明的甘肃省基金支付能力比全国平均水平有所提高。

4.3.2 基金收益率低

(1) 投资法规不完善

2015 年出台的《办法》^①明确了我国基本养老保险基金可以进入资本市场，但实际上基本养老基金投资情况仍偏保守，2016 年施行的《全国社会保障基金条例》，也仅仅为条例，并不是政策法规。故基金投资的相关法规有待进一步完善。该政策的实施目的在于确保基金可持续发展。目前《办法》明确养老基金可投资股票、股票基金、混合基金和股票型养老金产品，但是份额不得高于基金资产净值的 30%^①。另外，养老金的运行归根到底还是要依照行政部门制定的行政法规运行，试行的“办法”并不是正式的行政法规。缺少正规法律的权威性和约束力，违法的成本低就会导致管制的失灵。目前国家还没有完善的基本养老保险基金投资法出台，缺少坚定的法律后盾。

^① 国务院，基本养老保险基金投资管理办法，[Z]，国发[2015]48 号，2015.8.17.

我国 2015 年到 2019 年的通货膨胀率、活期存款利率和居民消费价格指数如下表 4.65 所示。居民消费价格指数 (CPI) 是衡量通货膨胀率的重要指标^①。中国的消费价格通货膨胀率即 CPI 增长率。近 5 年来 CPI 增长率均大于央行活期存款利率, 近 4 年 CPI 增长率大于一年定期存款利率, 2019 年 CPI 增长率甚至超过三年定期存款, 也就是说, 目前被储蓄起来的大多数基本养老保险基金正遭受通货膨胀的冲击。

表 4.5 2015 年到 2019 年我国 CPI 增长率与活期存款利率

年份	CPI 增长率 (%)	活期存款利率 (%)	一年定期存款利率 (%)	三年定期存款利率 (%)
2015	1.44	0.35	2.75 到 1.5	4.25 到 2.75
2016	2.00	0.35	1.5	2.75
2017	1.59	0.35	1.5	2.75
2018	2.07	0.35	1.5	2.75
2019	2.9	0.35	1.5	2.75

数据来源: 根据中国统计年鉴整理

(2) 缺少管理人才

投资管理工作是运作巨额资本并获取经济利益的职业, 对人才的专业性、经验能力等综合能力要求极高。与大型投行或金融机构的报酬相比, 运行政府基金的岗位福利待遇非常有限, 无法吸引更多的优秀的人才。目前社保基金委员会委托金融机构运作基金, 但是政府依旧需要专业的监管和预算人才, 毕竟基本养老保险基金关乎民生, 关乎社会安定发展, 基金从筹集到支出都需要具备一定专业能力的人才。

4.4 发放待遇低

4.4.1 个人账户积累缓慢

甘肃省“城乡居”养老金由个人账户和基础养老金共同支付。个人账户包括个人缴费与政府补贴之和, 以央行 1 年固定利率计息。我国现阶段对西部地区基础养老金给予 100% 的政府补贴, 截至 2021 年 1 月, 甘肃省基础养老金调整为 113 元。年满 60 岁居民才能领取养老金。每月领取金额为缴费 15 年及以上个人账户储蓄额本利和除以计发系

^① 刘玉翠. 我国商业银行信贷风险压力测试研究[D]. 天津财经大学, 2010.

数 139，加上甘肃省基础养老金每个月 113 元。

假设 n 表示累计缴费年数， F_n 表示缴费到第 n 年个人账户资金积累金额， M_{1n} 表示个人第 n 年缴费金额， M_{2n} 表示第 n 年选择 M_{1n} 缴费档次下政府补贴标准， i_n 表示第 n 年的一年期存款利率，则有：

$$F_n = \sum_{n=1}^n (M_{1n} + M_{2n})(1 + i_n)^n$$

假设 Y 表示每月可领取养老金总数， F_n 表示缴费到第 n 年个人账户资金积累金额， L 表示人均预期寿命，则有： $Y = F_n/[12*(L-60)]+113$

截至 2020 年我国城乡居民基本养老保险养老金计发系数为 139，即 $L-60 \approx 11.58$ 年。

假设某参保居民 45 岁，从 2021 年 1 月开始缴费 15 年，即 $n=15$ 。15 年内选择固定档次不变，央行一年期基准利率保持在 2021 年 1 月的 1.5% 保持不变，即 i_n 恒等于 1.5%。则其选择不同缴费档次，到 60 岁退休后每月可领取退休金如表 4.6 所示。

4.6 甘肃省参保城乡居民基本养老保险居民月可领取待遇

个人年缴费（元）	缴齐 15 年个人缴费（元）	政府年缴费标准（元）	政府 15 年缴费补贴总额（元）	基础养老金（元）	15 年个人账户本息总额（元）	15 年后每月可领养老金（元）	15 年后每年可领养老金（元）
300	4500	30	450	113	6,000.26	156.17	1,874.01
400	6000	30	450	113	7,693.50	168.35	2,020.19
500	7500	60	900	113	9,894.70	184.18	2,210.22
600	9000	60	900	113	11,587.94	196.37	2,356.40
700	10500	60	900	113	13,281.18	208.55	2,502.58
800	12000	60	900	113	14,974.41	220.73	2,648.76
900	13500	60	900	113	16,667.65	232.91	2,794.93
1000	15000	60	900	113	18,360.89	245.09	2,941.11
1500	22500	60	900	113	26,827.07	306.00	3,672.01
2000	30000	60	900	113	35,293.26	366.91	4,402.90
2500	37500	90	1350	113	44,267.41	431.47	5,177.65
3000	45000	90	1350	113	52,733.60	492.38	5,908.54

如表 4.6 所示,若选着最低缴费档次 300 元,每月可领取养老金 156.17 元,购买力非常低,无法维持老年生活基本支出。300 元到 1000 元中间设立的档次非常多,但是档次间领取待遇所差不多,无法起到有效的提升缴费档次的激励作用。如果参保人员选择最高档次 3000 元,缴满 15 年,年仅能领取 5,908.54 元,达不到 2019 年甘肃省贫困地区农村居民人均可支配收入 8591.7 元^①。由于“城乡居保”是年缴费,每年缴费 300 元所能领取的待遇实在难以起到该保险的保障作用,不利于保险基金筹集水平的提升。甘肃省应该尽快提升最低缴费档次,并且设立更高的缴费档次,以满足资金充足的城乡居民对基本养老保险保障待遇的期许。

导致甘肃省“城乡居保”现行制度难以保障老年居民生活支出的原因主要有两点,一是现行最低缴费年限过低,二是计发系数低。

第一,缴费年限低。现阶段甘肃省“城乡居保”的最低缴费年限为 15 年,很多参保人员在 60 岁退休前才开始缴纳最低档次的养老保险,最低缴费档次还有很大上升空间;我国“城镇职保”的待遇比“城乡居保”待遇好,最重要的原因在于城镇职工缴费时间长,从参加工作就开始缴纳基本养老保险。以 22 岁开始工作的大学毕业生为例,男性到 60 岁退休,企业和个人会共同缴纳 38 年的养老保险。55 岁退休的女性缴费时间也超过 30 年;随着广大老年人对老年生活的品质要求越来越高,15 年的最低缴费年限已经不足以支持城乡居民对养老支持的现实所需。“城乡居保”的参与者大多比大学毕业生提前进入社会,可缴费年限应该更长。应该增加劳动人口缴费年限,向城镇职工靠拢,提升城乡居民基本养老保险的待遇,为我国未来将实施“城镇职保”和“城乡居保”的进一步合并做好准备。

第二,计发系数低。目前“城乡居保”计发系数为 139 约 11.58 年,这个计发系数下对人均年龄的预测不到 72 岁,政策预计缴费 15 年供养预期 12 年的老年生活。但是现阶段人口平均年龄逐年攀升,根据联合国人口司数据,预计在 2030 到 2035 年我国人口预期寿命达到 78.1 岁,2045 到 2050 年人口预期寿命为 79.9 岁^②,将近 80 岁。如果 60 岁开始领取社保养老金,要领取整整 20 年。2019 年中国人平均寿命也已经达到了 77.3 岁^③。以现在实行的计发月数为 139 个月不足 12 年,而以 2019 的数据,平均发放年限

^① 甘肃省统计局,甘肃统计年鉴 2019[Z],北京:国家统计局出版社,2019.

^② 田美思.公共福利视角下我国延迟退休困境与对策研究[D].广西医科大学,2018.

^③ 国家卫生健康委网站.2019 年我国卫生健康事业发展统计公报[EB/OL],

https://www.sohu.com/a/400761341_100017980.

就已经超过 17 年，随着人均寿命不断上涨，老人领取养老金的实际领取年份逐年攀升，会为城乡居民基本养老保险基金催生一系列的隐形债务。

4.3.2 财政补贴有待提高

第一，省级财政补贴金额不高。省级财政对选着 500 元以下的档次补贴不少于 30 元，对 500 元及以上补贴不少于 60 元，自 2014 年实施政策以来补贴几乎紧贴国家要求的省级财政补贴最低标准，长时间未有增加。在“城乡居保”基金“入口”上，甘肃省政府都需加大省级补贴力度。

第二，缺少中央财政额外补贴。中央政府主要承担基础养老金这一“出口”补贴。2020 年，中央将最低基础养老金补贴从 88 元上调至 93 元，使得甘肃省基础养老金增加到 108 元，其中中央补贴每人每月 93 元，省级补贴 15 元^①。省、市和县级财政主要负责“入口”补贴，包括缴费补贴和奖励补贴。甘肃省属于国家重点脱贫地区，2020 年许多地区刚刚完成脱贫攻坚任务，经济发展缓慢，有待政策扶持。对此十分需要中央政府对个甘肃省加大财政补贴力度，增加“出口”特别补贴。可以建立东南地区经济发达省市对甘肃省部分贫困地区建立“一对一帮扶”纽带，为贫困地区输送血液，防止“因老返贫”。

第三，甘肃省基础养老金补贴还需继续提升。2021 年甘肃省发布的《方案》规定从 2021 年 1 月 1 日起，省级补贴从 15 元增加到 20 元，基础养老金最低标准将达到 113 元^②。近两年来，甘肃省基础养老金有了 8 元的提升。但是与甘肃省距离邻近省份青海省的 180 元和内蒙古 128 元还有较大差距^③。鉴于甘肃省受地理环境制约，经济发展缓慢，人均收入远远地于全国平均水平，还需要政府加大扶持力度。尤其在少数民族自治地区，甘肃省政府应做好对少数民族地区的“城乡居保”政策宣传，将成果惠及所有人。

4.3.3 基金人均领取待遇低

下表 4.7 为甘肃省和中国城乡居民基本养老保险基金平均领取待遇数据。

^① 甘肃省人民政府办公厅，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实施意见[Z]，甘政办发[2019]2 号。

^② 甘肃省人民政府办公厅，关于提高城乡居民基本养老保险省级基础养老金最低标准的实施方案[Z]，甘政办发[2021]10 号。

^③ 国家统计局，中国统计年鉴 2019[Z]，北京：国家统计局出版社，2019。

表 4.7 甘肃省和中国“城乡居保”平均领取待遇

年份	甘肃省基金支出(亿元)	甘肃省年末领取待遇人数(亿人)	甘肃省年平均领取待遇(元)	中国基金支出(亿元)	中国年末领取待遇人数(亿人)	中国年平均领取待遇(元)
2015	37	0.0302	1,225.17	2117	1.48	1,430.41
2016	37	0.0308	1,201.30	2150	1.53	1,407.99
2017	37	0.0314	1,178.34	2372	1.56	1,520.71
2018	45	0.0317	1,419.56	2906	1.59	1,827.90
2019	48	0.0317	1,514.20	3114	1.60	1,942.37

如表 4.7 所示, 5 年来甘肃省“城乡居保”基金年平均领取待遇低于中国的年平均领取待遇; 2019 年甘肃省年人均领取待遇为 1514.2 元, 待遇实在不高。

表 4.8 甘肃省 14 个州市“城乡居保”平均领取待遇

市州名称	基金支出(万元)	领取待遇人数(万人)	年末人均领取待遇
兰州市	36582	19.4	1,885.67
天水市	60154	42.7	1,408.76
白银市	30910	21.4	1,444.39
金昌市	6562	4.1	1,600.49
嘉峪关市	1820	0.5	3,640.00
庆阳市	55761	35	1,593.17
平凉市	43697	30.1	1,451.73
陇南市	50755	36	1,409.86
定西市	57645	41.4	1,392.39
武威市	36159	23.5	1,538.68
张掖市	24500	15.5	1,580.65
酒泉市	23126	11.6	1,993.62
临夏州	39204	25.4	1,543.46
甘南州	12205	8	1,525.63

如上表 4.8 所示, 由于嘉峪关市基础养老金达到 240 元, 嘉峪关市人均领取待遇最

高，人均年领取待遇达 3640 元，但是即使如此也难以维持老年人生活支出，何况其他市州。天水市、定西市、陇南市、白银市和平凉市领取待遇最低，年不足 1500 元，每月不足 121 元，无法保障老年人生活支出，难以为老年人提供幸福的老年生活。这样的领取待遇水平不利于人们参保“城乡居保”，因为待遇之低可有可无，缴费者会以应付心态进行缴费，不利于达成该制度的保障效果。

4.3.4 养老金替代率低

养老金收入替代率是指某一地区养老金发放待遇占该地区人均可支配收入的比重^①，养老金收入替代率达到 55%才能保障居民最基本生活所需^②。养老金支出替代率是指某一地区养老金发放待遇占参保居民人均消费支出的比重。根据中国社科基金数据，养老金替代率达到 70%为适宜，可以基本维持之前生活水平^③。若退休后可领取的养老金距离维持基本生活支出有较大差距，那么“城乡居保”就没有发挥好保障作用。

表 4.9 为 2019 年“城乡居保”，甘肃省及各市州与中国城乡居民的人均可支配收入养老金替代率。

表 4.9 2019 年中国及甘肃省“城乡居保”养老金可支配收入替代率

地区	“城乡居保”人均领取待遇 (元/年)	农村居民可支配收入 (元/年)	农村居民养老金收入替代率	城镇居民可支配收入 (元/年)	城镇居民养老金收入替代率
中国	1,942.37	16021	12.12%	42359	4.59%
甘肃省	1,514.30	9629	15.73%	32323	4.68%
兰州市	1,885.67	13605	13.86%	38095	4.95%
天水市	1,408.76	8439	16.69%	28708	4.91%
白银市	1,444.39	9927	14.55%	31769	4.55%
金昌市	1,600.49	15719	10.18%	40553	3.95%
嘉峪关市	3,640.00	21027	17.31%	42601	8.54%

^① 赵辉. 老龄化对我国养老保险支出的影响[D]. 南京大学, 2017.

^② 国际劳工组织, 社会保障最低标准公约(102号), 1952.6.4.

^③ 欧甸丘. 田建川. 从先行试水的广东看事业单位改革, 新华每日电讯, 2014.

续表 4.9

地区	“城乡居保”人均领取待遇 (元/年)	农村居民可支配收入 (元/年)	农村居民养老金收入替代率	城镇居民可支配收入 (元/年)	城镇居民养老金收入替代率
庆阳市	1,593.17	9686	16.45%	32107	4.96%
平凉市	1,451.73	9084	15.98%	29644	4.90%
陇南市	1,409.86	7734	18.23%	25613	5.50%
定西市	1,392.39	8226	16.93%	26222	5.31%
武威市	1,538.68	12566	12.24%	30048	5.12%
张掖市	1,580.65	14944	10.58%	27465	5.76%
酒泉市	1,993.62	18609	10.71%	38234	5.21%
临夏州	1,543.46	7512	20.55%	22376	6.90%
甘南州	1,525.63	8437	18.08%	26592	5.74%

数据来源：甘肃省财政厅

如上图 4.9 所示，中国居民养老金收入以及支出替代率低于甘肃省，但是甘肃省居民人均收入远远低于全国人均水平。甘肃省农村居民人均可支配收入替代率为 15.73%，城镇居民人均可支配收入替代率仅有 4.68%。无论中国还是甘肃省，距离国际标准 55% 都有非常大的差距。替代率最高的为嘉峪关市，农村居民替代率为 17.31%，城镇居民替代率为 8.54%，也和国家标准有非常大的差距，所以不仅是要提升基础养老金，更提高个人账户资金筹集能力。

表 4.10 2019 年中国及甘肃省城乡居民养老金居民消费性支出替代率

地区	“城乡居保”人均领取待遇 (元/年)	农村居民人均消费支出 (元/年)	农村居民养老金支出替代率	城镇居民人均消费性支出 (元/年)	城镇居民养老金支出替代率
中国	1,942.37	13328	14.57%	28062	6.92%
甘肃省	1,514.30	9693.9	15.62%	24454	6.19%
兰州市	1,885.67	11245	16.77%	27035	6.97%
天水市	1,408.76	9519	14.80%	15631	9.01%
白银市	1,444.39	7859	18.38%	18815	7.68%

续表 4.10

地区	“城乡居保”人均领取待遇 (元/年)	农村居民人均消费支出 (元/年)	农村居民养老金支出替代率	城镇居民人均消费性支出 (元/年)	城镇居民养老金支出替代率
金昌市	1,600.49	11568.7	13.83%	26663	6.00%
嘉峪关市	3,640.00	15575	23.37%	30157	12.07%
庆阳市	1,593.17	8897	17.91%	20023	7.96%
平凉市	1,451.73	9675.2	15.00%	19576	7.42%
陇南市	1,409.86	--	--	--	--
定西市	1,392.39	8738	15.93%	18887	7.37%
武威市	1,538.68	10271	14.98%	22433	6.86%
张掖市	1,580.65	13459	11.74%	21973.6	7.19%
酒泉市	1,993.62	13819	14.43%	26831.3	7.43%
临夏州	1,543.46	6784	22.75%	16203.9	9.53%
甘南州	1,525.63	--	--	--	--

数据来源：甘肃省财政厅，空格为数据缺失。

如上表 4.10 所示，2019 年“城乡居保”，甘肃省及各市州与中国城乡居民的人均消费支出养老金替代率。如表 4.11 所示，甘肃省农村居民人均消费支出替代率为 15.62%，城镇居民人均消费支出替代率为 6.19%。替代率最高的为嘉峪关市，农村居民替代率为 23.37%，城镇居民替代率为 12.07%。人均消费支出比收入支出更能体现人们对生活支出的需求，并排除储蓄部分。养老金替代率 70%为适宜，才能基本维持之前生活水平，但是目前无论甘肃省各州市还是全国平均替代率都距离能够维持老年人基本生活有一定的差距。如此目前甘肃省“城乡居保”发放待遇替代率很低，不足以给老年居民一个保障合理、幸福安逸的老年生活。在逐步提升养老金档次的同时，各级政府也需要结合当地物价，对财政补贴加以调整，力求为广大老年人提供更充裕的养老资金，促进老年经济健康可持续发展。

4.5 监管政策不健全

第一，有待出台正式的法规。目前对城乡居民基本养老保险基金监管的政策文件只

有《城乡居民养老保险基金监管条例》这样的条例式文件，没有颁布正式的行政法规，缺少权威性，对基金监管中的问题缺少约束力，没有形成完善的监管体系。甚至对监管人员也没有职责清晰的管理规章，无法有效防范从业人员自身的道德风险。

第二，监管机构有待进一步统一。目前，我国有权力监管养老基金的机构数量众多而混杂。我国目前的监管主体包括权利机关、行政机关、司法机关和社会大众，有法律效力的监管机构有银保监会和财政部等。监管容易出现交叉管理以及监管空白，造成全责不清，必须要建立统一的垂直监管机构，从上至下，深入基层。

第三，信息披露机制有待健全。甘肃省目前还没有统一的数据公开平台，不方便群众对基金运作进行监督。基层机构不能有效监控流动人口，无法第一时间了解领取者自身情况，给部分冒领分子可乘之机。对于注销户口，只能通过居委会或公安系统来监管，缺乏时效性。甘肃省财政厅、甘肃省人力资源和社会保障部门、甘肃省统计局和甘肃省社会保险事业管理局等机构间信息传达有延迟性，存在数据一致的问题。在偏远农村地区，还需要人为走访，导致信息准确性可能出现人为纰漏。基层处置人员缺乏完整技能培训。由于没有相关法律法规约束，基层干部缺少信服力和管理依托。

第四，社会监督作用不明显。“城乡居保”基金的征缴、给付、综合管理和投资运营都需要做到全面的信息披露，接受社会监督。养老基金的运行原则是经济效率与社会效率并重，对养老基金的监管也是法律规范与社会监督并重。社保监督委员会应该建立开发的社会监督平台，实现基层民众自我纠察。在基层宣传“城乡居保”新政策的同时，应附加举报电话或网址，方便社会监督发挥作用，对举报查实的案件，要对举报人要予以奖励。

5. 研究结论及政策建议

5.1 研究结论

甘肃省城乡居民基本养老保险为甘肃省农村居民和城市灵活就业人员提供了坚实的养老保障。甘肃省“城乡居保”基金可持续发展关乎千万参保人员的老年生活,本文通过对政策的介绍和对相关数据的分析,剖析了甘肃省“城乡居保”存在制度与基金运营存在的问题,并针对问题提出建议,以期甘肃省城乡居民基本养老保险基金能够持续稳定发展,愿甘肃省老年居民能够拥有更加多姿多彩的老年生活。

通过本文研究,甘肃省“城乡居保”的问题研究共有以下5点结论:

第一,合理应对老龄化问题。个人要提升养老储蓄意识,社会资源要充分调动与利用,政府要做好顶层设计与严格监管,共同应对老龄化危机;加强危机意识宣传,增强“城乡居保”自身制度建设,提升参保积极性。

第二,要增强基金筹资水平。对于个人账户,要提升最低缴费档次,延长缴费年限,渐进式延后领取年龄;设立弹性化、灵活的缴费激励机制以及多样的缴费方式,使得甘肃省“城乡居保”更加便民,吸引缴费;逐步提高统筹层次,以备基金方便统一调配,集中投资。

第三,要提升基金偿付能力。政府要进一步健全投资运营机制,完善投资管理的法律法规建设。“城乡居保”基金运行关系重大,为及时防范投资风险,避免道德风险,亟需建立完善的投资法律法规。

第四,要提高发放待遇。甘肃省“城乡居保”现存在养老金替代率低和人均领取待遇低等主要问题。对此还需完善制度顶层设计,在实施“城乡居保”的过程中要注重其与“城镇职保”的衔接,通过发展商业养老保险作为养老待遇的补充。

第五,要提高监管水平。健全基金监管法律法规,加强基层经办能力建设,推进各单位信息联网建设。处理好政府、社会组织和商业保险机构的关系,共同完善经办服务质量。

5.2 合理应对老龄化问题

从个人层面应对老龄化问题。由于越来越多的家庭人数呈现出“倒三角”形式,许

多工薪阶层已经感受到了上有 4 老，下有 1 或 2 小的生活压力，也能切身体会到老人希望不给予子女添负担，希望孙辈享有更好的资源而宁愿委屈自己的良苦用心。但是现阶段老人的养老金尚能维持发放。为保障现阶段劳动力未来的养老支出，个人应树立起养老金储蓄意识，在能力范围内增加城乡居民基本养老保险的缴费档次，以求未来能领取更高额的养老金待遇，充实自己老年生活。由于“城乡居保”待遇照“城镇职保”有相当大的差距，城乡居民还可以购买商业养老保险作为补充，旨在拥有幸福指数更高的老年生活。

从社会层面应对老龄化问题。个人养老意识的增强也离不开社会环境的宣传与引导。首先，社会机构应该营造氛围，开展村委会宣传、社区宣传和网站首页投放宣传，向城市灵活就业人员和农村居民宣传老龄化形势的紧迫性，应倡导城乡居民提高缴纳“城乡居保”的缴费档次，提升自身未来养老待遇。其次，号召民间资本投入甘肃省城乡养老服务中去，在几个小区间或几个村间建立老年托养中心或老年人活动室，即让老年人得到照料，又不能因为太过远离正常的社会生活圈子，而导致老年人产生被抛弃感。最后，重点关照贫困和孤寡老人，让广大公民能无差异享受幸福的老年生活。

从政府层面应对老龄化问题。政府作为制度的主导者应发挥主导作用。首先，甘肃省政府应出台相应政策，为社会组织提供发展条件，增加社会组织对“城乡居保”基金的注入。其次，政府虽然将保险基金的运作交托金融机构运作，但是政府必须在“城乡居保”基金的运作与管理中掌握话语权，为保险基金设定最低收益率，维护城乡居民切身利益。最后，加强监管，使基金在阳光下运行，各机构联网，定期公开运营数据，有利于提升政府公信力，有利于促进参保。

5.3 增强筹资水平

基金筹资的核心内容是基金筹集。首先要明确安排各部门筹资责任，合理安排各级政府的缴费比例；其次要合理评估筹资水平，对基金的发展做全方位的数学评估，合理预测基金偿付能力，发放待遇应能保障该项社会生活基本支出；最后要有效开拓筹资渠道，合理规划渠道参与各方所占比例。目前甘肃省“城乡居保”基金发放严重依赖政府补贴，应推进基金内生动力发展，要科学创新筹资模式，适应社会发展，平衡发展进程，建立高效的基金筹资制度是社会保险基金可持续发展的关键核心。

5.3.1 增加个人账户储蓄

(1) 提升缴费档次

2014年政策施行之初,甘肃省“城乡居保”最低缴费档次为100元。截止2020年,最低缴费档次已经增加到每年300元,虽然有所增加,但是最低缴费档次依旧不够高,有待大幅度提升。根据《甘肃省统计年鉴2020》的数据,截至2020年底,甘肃省参保“城乡居保”人数1388.18万人,领取待遇人数318.83万人,月人均养老金123.14元,月均养老待遇还是非常低,难以维持生活支出。以当前基金发展的紧迫性来看,应尽快提升最低缴费额度,扩充个人账户养老金储备,提高发放待遇。另外,在提高最低缴费档次的同时,对于困难群众,政府必须兜底。甘肃省各级政府应该对个别贫困居民加大财政补贴,以宏观财政统筹保证甘肃省全部城乡居民缴费额达到最低缴费档次,以期未来贫困居民可以领取足够生活支出的养老金待遇,巩固脱贫攻坚成果,缩小老年群体贫富分化差距,维护社会安定,使得甘肃省“城乡居保”起到老年居民基本养老生活的本质作用。

(2) 延长缴费年限

目前“城乡居保”领取条件为年满60周岁。对于18岁进入社会的灵活就业者,或是16岁开始自食其力的农村务工青年来说,可工作年限可能长达42年到44年。目前仅15年的最低缴费年限导致“城乡居保”个人缴费总额过低,领取待遇也非常低;与“城镇职保”相比,缴费年限不够高。以大学生22周岁进入社会为例(大学毕业生大多会参保城镇职工基本养老保险),工作时间长达38年,而且有企业和个人共同缴费。从国际经验上来看,OECD组织公布的数据表明,发达国家的养老金缴费年限远高于我国。法国将近40年,英国和日本也都在20年以上^①。甘肃省人口老龄化趋势也不容小视,应以渐进式延后的方式,将城乡居民基本养老保险最低缴费年限正延长至25年,以提升发放待遇低。

根据第四章4.4.1的甘肃省养老金个人账户发放待遇推算公式。假设某参保居民45岁,从2021年1月开始缴费25年,即 $n=25$ 。25年内选择固定档次不变,央行一年期基准利率保持在2021年的1.5%保持不变,即 i_n 恒等于1.5%。则其选择不同缴费档次,到60岁退休后每月可领取退休金如表5.1所示。

^① 梁栋. 山西省城乡居民基本养老保险基金筹资问题研究[D]. 山西财经大学, 2019.

表 5.1 甘肃省城乡居民基础养老保险最低缴费年限延长至 25 年后领取待遇

个人年缴费（元）	政府年缴费标准（元）	基础养老金（元）	25 年个人账户本息总额（元）	25 年后每月可领养老金（元）	25 年后每月可领养老金（元）	月领取养老金增加额（元）
300	30	113	10,548.42	188.89	151.17	37.72
400	30	113	13,599.82	210.84	163.35	47.49
500	60	113	17,566.63	239.38	179.18	60.20
600	60	113	20,618.03	261.33	191.37	69.96
700	60	113	23,669.43	283.28	203.55	79.73
800	60	113	26,720.83	305.24	215.73	89.51
900	60	113	29,772.22	327.19	227.91	99.28
1000	60	113	32,823.62	349.14	240.09	109.05
1500	60	113	48,080.60	458.90	301	157.90
2000	60	113	63,337.59	568.67	361.91	206.76
2500	90	113	79,509.99	685.01	426.47	258.54
3000	90	113	94,766.98	794.78	487.38	307.40

根据表 5.1 所示，将缴费年限提高至 25 年，可以一定程度上提高“城乡居保”基金发放待遇。并且随着缴费档次的提升，效果也会愈发明显。“城乡居保”基金筹集的增加必须主要从增加个人账户储蓄入手，矫正财政补贴占比过高的问题。为实现基金可持续发展，政府势必要逐渐撤出，引导公民有强制储蓄意识，提升公民自我养老人认识。但是目前甘肃省“城乡居保”账户积累的最大问题，是最低缴费档次过低，几乎等于应付政策。

（3）延后领取年龄

目前我甘肃省的城乡居民基本养老保险退休年龄为 60 岁，根据目前“十四五”意见，退休年龄或渐进式延长至 65 岁。为实现未来“城乡居保”与“城镇职保”的最终并轨，缩小城乡经济发展差距，“城乡居保”领取待遇年龄可提升至 65 岁，并采用渐进式的延长方式。随着我国平均寿命的不断增长，根据中国发展年鉴预测数据，2020 年女性预期平均寿命将达到 80 岁。许多 60 岁的人依旧精力充沛，退休后反而因为焦虑、无所事事而生病。随着卫生领域探索取得越来越多的成就，现代人年过 60 依旧可以参

加劳动。

对于延迟养老金发放年龄，国外有许多值得借鉴的案例：新加坡是世界上退休年龄最高的国家之一。2019年，新加坡将把法定退休年龄从62岁逐步上调到65岁，新加坡人目前的预期寿命是世界上最长的，接近85岁，美国、加拿大、德国等一些国家退休年龄也已经达到65岁^①。

政策落实应适应社会现状，稳步推进。本文对甘肃省城乡居民基本养老保险渐进式延后的建议是，从2022年开始，每年延长6个月的领取年龄，预计到2031年将领取年龄增加至65周岁。如表5.2所示，推行渐进式养老是国家未来政策趋势，可以有效增加基金可持续性。

表 5.2 渐进式延后城乡居民社会养老保险领取年龄实施方式

年份（年）	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
预计领取年龄（岁）	60.5	61	61.5	62	62.5	63	63.5	64	64.5	65
领取人出生年份（年）	1961	1962	1962	1963	1963	1964	1964	1965	1965	1966

甘肃省可以进行渐进式延迟领取养老金试点，一方面能让热爱事业的老人发挥余热，不会因为在精力尚足够的年纪无所事事而情绪低落，有利于优化国内消费结构，刺激内需。另一方面，延后的退休年龄也警示老人要锻炼身体，长命百岁才能够领到更多退休金。延迟退休可以提醒老年人注重身体健康，远离抽烟酗酒等对生命有害的事情。不仅有利于提高人口平均寿命，而且有利于提升老年人口健康比例。减少失能老人，减少劳动人口抚育负担。

5.3.1 设立多样激励机制

(1) 领取待遇与开始领取年龄挂钩

甘肃省可以建立城乡居民基本养老保险弹性激励领取机制，本着多缴多得的原则，对不同年龄层的参保人员建立不同的缴费奖励机制，以弹性领取的方式促进缴费。可以让有养老储蓄的老人发挥余热继续从事简单工作赚取生活费，再使用个人养老储备金，最后使用公共养老储备金，以社保养养老金兜底晚年养老保障。

^① 惠恩才. 多元化投资运营: 城乡居民养老保险基金保值增值的出路[J]. 农业经济问题, 2015, 36(09): 32-38.

表 5.3 模拟弹性养老金领取机制

领取年龄（岁）	60≤年龄<65	65≤年龄<75	年龄≥75
可领取养老金比例（%）	80	100	130

如表 5.3 所示。规定只有参保人满 65 周岁开始领取“城乡居保”养老待遇，才能领取全额养老金。若 65 周岁之前领取，只能根据比例领取部分养老金。但是若到 75 周岁才开始领取养老金，除了全额的养老金外还有额外补贴，如果领取人到 75 周岁之前未领取养老金而身故，家属可以申请一次性申领个人缴纳部分的本利和。

（2）实施比例缴费

目前“城乡居保”缴费是固定缴费，缴费水平不能与城乡居民人均收入水平关联。从每年的月均发放待遇可知，缴费档次普遍不高，不利于个人账户基金筹集。可以将甘肃省缴费档次设为与地区人均纯收入相关联的不同系数档次，既要兼顾低收入居民的缴纳能力，也要确保高收入居民有更高的可选则档次。

5.3.3 提高统筹层次

目前甘肃省“城乡居保”基金已经实现省级统筹，县市级财政负担已得到一定缓解，但是甘肃省的基金运行情况距离中国平均水平还要较大差距，尽快实现国家级统筹对基金的运作和监管都有很大裨益。

兰州是甘肃省内最发达的城市，在中国城市排名中仅是二线城市。近年来国内二、三线城市年轻人口大量涌向一线城市，一线城市的“城乡居保”和“城镇职保”都获得了充盈的新生参保血液。尽快实现“城乡居保”基金国家级统筹，才能做好宏观调控，根据各省经济发展情况不同，先富带后富，缩小贫富差异，让全国城乡老年居民老有所依。让二、三城市不仅做年轻人才的培育摇篮，更要得到反哺，促进全国一体化发展。

实现国家级统筹有利于提高“城乡居保”基金运营层次。统筹层次提升可以集中力量办大事，有利于基金的保值增值，有利于基金参与国内外大型项目投资，可以将资金投放到国家战略型项目上，驰援基础建设，保证基金可持续性收益。

5.4 提升偿付能力

5.4.1 健全投资运营机制

政府应该创造更加开放融洽的投资环境,吸引金融机构参与投资运作养老金。在一些市场成熟的国家和地区,由于市场波动相对可以预测,投资风险相对较低,养老基金投资股票的比例达到了50%以上,而投资存款和国债的比例较低^①。这些国家用严格的监管和对不同领域设定投资天花板来保护基金免受市场波动风险。目前我国的资本市场正在逐步放开,但是开发养老基金投资领域和逐步增加投资比例的大趋势已经形成。

首先,应建立更加完善的“城乡居保”基金投资法规,让基金在法制轨道上运营。逐步放松投资限制,建立更加多元化的投资运营机制。可将资金投入国家公共基础设施建设中去,如新能源、电力、烟酒等国有垄断行业,这些行业的利润一般超出市场平均利润,确保基金稳健收益。可放开对大型国企股票的投资,安全系数可控。在监管逐步成熟后再放开基金对境外高成长性领域的长期股权投资,另外采取分散化、多元化的投资方式可以增加基金收益。其次,可以将甘肃省“城乡居保”基金划分成若干个子基金分散风险,为每个子基金设立独立法人,公开竞标专业能力强的金融机构投资公司,委托其进行养老金的运营与管理。政府应与金融市场主体积极沟通合作,共同招揽基金运营人才,充分调度金融投资工具,合理组合投资项目,分散投资风险。政府负责全监查工作,完善配套的考核办法。最后,为保证甘肃省“城乡居保”基金运行的安全且高收益,必须探究科学稳健的投资运营方式,在兼顾安全的同时还要优化基金资产组合,明确监管信息披露。甘肃省“城乡居保”基金委员会应该建立养老金收益率随物价及经济水平进行调整的灵活机制,使得基金收益率与居民消费价格指数CPI挂钩,总收益率不能低于消费价格通货膨胀率。良好的投资回报率可以增强居民对养老保险基金偿付能力的信心。

5.4.2 探索与其他机构合作办法

第一,征集社会力量。2020年全国人民迎来了全面战小康的胜利,甘肃省的贫困地区也实现摘帽。但是甘肃省整体城镇化率并不高,个别地区依旧处于比较落后的状态。个别地区还有基本养老保险基金筹集困难的问题,其大量依靠政府财政补贴,无法产生

^①新浪财经网[EB/OL]: <http://finance.sina.com.cn/roll/2019.08.19/doc.ihtcern2010859.shtml>

有效内生循环的地区。为实现全面的老有所依，政府应联系社会相关机构对养老基金筹资困难的地区进行精准帮扶。比如可以对各市志愿者协会下方分会分派“一对一”帮扶村，采取向企业或个人募捐的方式帮助落后地区老年人走出生活困境。除了给予资金帮扶，进一步也要扩充困难地区居民的精神世界。村委会或居委会可以组建老年棋牌室，为每一个村委或每一个小区在建立联合器械使用区。从兰州市开始，逐步向地级市，向广大农村地区推进，实现运动设施全覆盖，使全省老年人老有所依。

第二，引入商业养老保险。对于低收入群体，目前政府采取强制兜底的方式，争取让每一位居民至少参保城乡居民基本养老保险。在人口老龄化的大环境下，越来越多保险集团相继成立养老保险公司。甘肃省可招标新型养老保险公司对市场进行开拓，以社会养老保险为基础，招标可以承接“城乡居保”的新型保险产品，并给予减税（费）、财政补贴等相关政策扶持，推动重疾保险和长期护理保险等迎合老年人需求的保险产品。对于高收入群体，政府也可以推动商业养老保险产业发展作为补充机制，用税收政策鼓励居民购买商业养老保险，同时鼓励商业保险公司多做养老保险产品的市场推广，以提高居民可领取养老金的替代率，使收入较高的群体先领取商业养老保险，延缓领取城乡居民基本养老保险，以缓解基金偿付能力不足的风险。可以在社区和村委会扩大宣传，鼓励有条件的城乡居民参加商业养老保险，满足部分老年人对更高生活品质的需求。

5.5 提高监管水平

5.5.1 健全基金监管法律法规

甘肃省应尽快完善“城乡居保”养老基金投资监管法律法规，让基金在阳光下可持续发展。最低以省级出台地方性法规和规章，提升监管公信力。各市县应因地制宜，出台地方性政策法规，确立基金监管制度。我国社会保障资金运作起步晚，目前我国只有《劳动法》和《社会保险法》两部法律对保险基金运作有监督和要求。甘肃省目前缺乏全面的省级监管制度文件，力求在养老保险基金管理的收支、上划、投资运营每一个环节都有法律的保障，对于每一个环节的法律主体、责任范围、监管机构和惩治措施都要有法可依，保证养老金投资运营的安全与有效。

5.5.2 加强经办能力建设

甘肃省地处山区，基层经办访查十分不易。现阶段甘肃省进行城乡居民基本养老保险经办服务基本由政府主理，基层经办人员往往不了解实际情况，异地访查。对此甘肃省应从立法和监管层面监控全局，对于基础经办服务，可以采取“服务外包”的形式，由政府购买服务，设立符合各地区的政府服务机制。但是采取外包服务时，必须加强监管，建立完善的奖惩机制，防止道德风险。加大对破坏社会公共事业的不法份子的处罚力度。

在经办人员方面，首先要按照基础人口数据，配比经办人员人数，努力解决经办人手不足的问题。目前在岗的经办人员也有兼职较多、教育程度不高、不会使用互联网办公等问题，容易催生道德风险；其次，政府可以外包服务，减少经办人员编制不够的问题。尤其对于居住分散的农村居民，流动性强，经办机构难以深入了解村里基本情况，必须借助当地资源，与乡镇机构做好对接，建立好垂直平台；最后，政府应加强经办人员素质建设，对相关人才进行社会公开竞聘，对已选用人员进行定期培训。

5.5.3 推进信息系统建设

对于经办信息系统暴露出的问题，聘请专业网络公司优化解决。让专业的公司完善系统调研，尽快实现系统升级，完善数据库建设，协调好经办、审核、监督、统计、分析等功能，便利基层经办人员。推进新科技在查访中的作用，设计甘肃省政府的访查 APP 或者小程序，工作人员可以携带轻巧的移动设备统计人员信息，还可以采用 AI 人脸识别系统，防止欺瞒顶替。对于居民疑惑，可以设计疑问智能回答小程序，在程序中加入输入缴费年限、缴费金额即给出领取待遇的计算器，可以方便制度普及，吸引居民参加投保。对养老金发放数据进行加密追踪，实现区域内信息共享，与公安、民政部门联网，可以及时防止冒领养老金的现象。社保监督委员会应该建立开发的社会监督平台，实现基层民众自我纠察。在基层宣传“城乡居保”新政策的同时，应附加举报电话或网址，对举报查实的举报人要予以奖励，促进社会监督发挥作用。

参考文献

- [1] Alan Walker. The Future of Pensions and Retirement in Europe: Towards Productive Ageing[J]. The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice,1999,24(4).
- [2] Ce Shen, John B. Williamson. Does a Universal Non-Contributory Pension Scheme Make Sense for Rural China?[J]. Journal of Comparative Social Welfare,2006,22(2).
- [3] Dwayne Benjamin, Loren Brandt, Scott Rozelle. Aging, Wellbeing, and Social Security in Rural Northern China[J]. Population and Development Review,2000,26.
- [4] Elza Jgerenaia, Paulo Mourao, Tengiz Verulava. Pension System in Southern European Countries – Challenges and Opportunities[J]. International Affairs and Global Strategy,2014.
- [5] Giorgio Bellettini, Carlotta Berti Ceroni. Is Social Security Really Bad for Growth?[J]. Review of Economic Dynamics,1998,2(4).
- [6] HAZEL BATEMAN, OLIVIA S. MITCHELL. New evidence on pension plan design and administrative expenses: the Australian experience[J]. Journal of Pension Economics & Finance,2004,3(1).
- [7] Li Huang, Rong Tan. The impact of social security policies on farmland reallocation in rural China[J]. China Agricultural Economic Review,2018,10(4).
- [8] Michele Boldrin, Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno, Franco Peracchi, Friedrich Breyer, Raquel Fernández. The Future of Pensions in Europe[J]. Economic Policy,1999,14(29).
- [9] Weaver R Kent. Design and implementation issues in Swedish individual pension accounts.[J]. Social security bulletin,2003,65(4).
- [10] 程杰. 城乡居民养老保险制度:改革与方向[J]. 云南财经大学学报, 2011, 27(05):45-51.
- [11] 程卫华. 安徽省城乡居民养老保险可持续发展对策研究[D]. 安徽大学, 2014.
- [12] 崔艳超. 加强城乡居民基本养老保险基金监管的问题及对策研究[J]. 纳税, 2019, 13(31):240.
- [13] 邓大松, 程欣, 汪佳龙. 基础养老金全国统筹的制度性改革——基于国际经验的借鉴[J]. 当代经济管理, 2019, 41(03):89-97.
- [14] 邓大松, 仙蜜花. 新的城乡居民基本养老保险制度实施面临的问题及对策[J]. 经济

- 纵横, 2015(09):8-12.
- [15] 邓冉. 我国社会养老保险制度的现状及对策分析——以 D 县为例[J]. 劳动保障世界, 2018(26):12-13.
- [16] 甘肃省人民政府办公厅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实施意见[J]. 甘肃省人民政府公报, 2019, (03):12-13.
- [17] 高君. 基本养老保障从城乡统筹迈向城乡一体化——基于浙江德清县新农保推广的思考[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, 13(03):132-138.
- [18] 宫庚辰. 城乡居民基本养老保险制度实施的问题及对策研究[D]. 长春工业大学, 2017.
- [19] 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[J]. 中国劳动, 2014(03):59-61.
- [20] 胡晓乐. 山西省城乡居民养老保险水平评估及对策研究[D]. 山西财经大学, 2019.
- [21] 华颖, 郑功成. 中国养老保险制度:效果评估与政策建议[J]. 山东社会科学, 2020, (04):66-74.
- [22] 黄丽. 完善城乡居民基本养老保险制度[J]. 中国社会科学报, 2018(5):51-60
- [23] 黄镇伟. 城乡居民基本养老保险基金的风险分析及规避[J]. 现代经济信息, 2020, (06):44-45.
- [24] 惠恩才. 多元化投资运营:城乡居民养老保险基金保值增值的出路[J]. 农业经济问题, 2015, 36(09):32-38.
- [25] 金晓东. 加强城乡居民养老保险基金管理[J]. 山东人力资源和社会保障, 2020(01):25-27.
- [26] 康意. 社会养老保险支出水平与总和生育率关系及其协调发展研究[D]. 对外经济贸易大学, 2014.
- [27] 雷金东, 覃双凌. 西南集中连片特困地区城乡居民基本养老保险基金的收支平衡分析[J]. 改革与战略, 2019, 35(05):115-124.
- [28] 李芙蓉. 当前城乡居民基本养老保险基金监管存在的问题及对策建议[J]. 时代经贸, 2020, (23):69-70.
- [29] 李芙蓉. 当前城乡居民基本养老保险基金监管存在的问题及对策建议[J]. 时代经贸, 2020, (23):69-70.
- [30] 李红军. 新的城乡居民基本养老保险制度实施面临的问题及对策[J]. 纳

- 税, 2018, 12(22):227.
- [31]李明各. 我国基本养老保险基金保值增值路径探析[J]. 新西部, 2019(20):21-22.
- [32]李琼, 汪慧. 统一的城乡居民基本养老保险筹资机制构建研究[J]. 甘肃社会科学, 2015(02):100-103.
- [33]梁栋. 山西省城乡居民基本养老保险基金筹资问题研究[D]. 山西财经大学, 2019. 刘春. 建国以来内蒙古农村养老保障制度变革[D]. 中国农业大学, 2014.
- [34]刘芳. 滕州市农村居民选择城乡居民基本养老保险缴费档次影响因素研究[D]. 安徽财经大学, 2019.
- [35]刘猛. 中国养老金制度可持续发展研究[D]. 东北财经大学, 2012.
- [36]刘艳华. 我国城乡居民保险基金保值增值运营问题浅析[J]. 农业开发与装备, 2018(11):73+118.
- [37]刘禹君. 中国老龄产业市场化发展研究[D]. 吉林大学, 2017.
- [38]马成铨. 河北省城乡居民养老保险的可持续发展问题研究[D]. 河北大学, 2013.
- [39]牛玉明. 新疆城乡居民养老保险制度研究[D]. 东北财经大学, 2018.
- [40]齐鹏. 中国城乡居民养老保险基金监管分析与对策研究[J]. 山东行政学院学报, 2017(05):90-95.
- [41]齐鹏. 中国城乡居民养老保险问题研究[D]. 山东大学, 2016.
- [42]色诺芬, 《回忆苏格拉底》[M], 北京: 商务印刷馆, 1984: 164
- [43]孙肖珏. 黑龙江省实施城乡居民社会养老保险制度过程中的问题及对策研究[D]. 哈尔滨商业大学, 2017
- [44]王晓东. 西部地区社会养老保险制度城乡统筹: 可能与可为[J]. 理论探索, 2013(02):77-81.
- [45]王晓军, 赵明. 寿命延长与延迟退休: 国际比较与我国实证[J]. 数量经济技术经济研究, 2015, 32(03):111-128.
- [46]王振军. 新形势下城乡居民社会养老保险的优化设计[J]. 人口与经济, 2017(01):95-103.
- [47]徐瑶瑶. 城乡居民养老保险制度实施问题研究[D]. 湖南农业大学, 2017.
- [48]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, 44(06):138-146.
- [49]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, 44(06):138-146.
- [50]薛惠元, 仙蜜花. 城乡居民基本养老保险个人账户基金收支平衡模拟与预测——基于个体法的一项研究[J]. 当代经济管理, 2015, 37(10):82-90.
- [51]薛惠元. 城乡居民养老保险制度六题待解[J]. 中国社会保障, 2012(06):34-35.
- [52]张钧涵. 辽宁省城乡居民社会养老保险制度现存问题及对策研究[D]. 大连海洋大学, 2019.
- [53]张强, 杨宜勇. 关于我国新《基本养老保险基金投资管理办法》的思考与展望[J]. 现代管理科学, 2016(05):18-20.
- [54]赵殿国. 农村养老保险的基金管理 with 风险控制[N]. 中国劳动保障报, 2004-09-23, <http://www.baibaofp.com/index-zgldbzb.htm>.
- [55]郑功成. 深化中国养老保险制度改革顶层设计[J]. 教学与研究, 2013, (12):12-22.
- [56]郑功成. 中国养老保险制度的风险在哪里[J]. 中国金融, 2010, (17):40-41.
- [57]中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2019[M]. 北京:中国统计出版社, 2019.
- [58]周则为. 我国最优退休年龄测算[D]. 武汉大学, 2018.
- [59]周志凯. 试论养老保险制度可持续发展的条件[J]. 经济体制改革, 2005(06):115-119.
- [60]朱磊. 新时期城乡居民养老保险的困境与对策[J]. 中外企业家, 2020(05):230.
- [61]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, 38(02):80-86.
- [62]朱贻庭. 伦理学大辞典[M]. 上海. 上海辞书出版社, 2010.

致 谢

能完成此篇论文我要感谢我的导师。我是从外语专业通过自学高等数学和专业课跨专业考研，进入了期盼的专业继续学习。由于专业跨度比较大，三年里我的导师每次例会指导时都会特意关注我的理解与吸收，循循善诱，不辞辛苦。我的导师为完善此文提供了非常多的帮助，他为人正直，严于律己，令我十分敬仰。

我同样很感谢本院其他老师，为我的课程学习提供了全面的指导与帮助。课堂上可爱的教授们春风化雨的音容笑貌还深深刻盘在我的大脑中，讲到关键之处，他们会突然充满家国情怀，义愤填膺，侃侃而谈，让我仿佛置身局中，心境随之起伏，共鸣间极大加深了对我知识的理解。

感谢我的同学与朋友，三年里他们为我讲解了许多专业知识。有时我提出的问题，大家会七嘴八舌的给我讲各自本科老师是如何讲述这一知识点的，举的什么案例，推荐我看哪本专业书籍，很感谢有这样一群朋友与我倾盖如故，伴我欢声笑语。

感谢我的父母，寸草春晖，为计深远。每当我情绪低落时他们俩都会成为我坚强的后盾，给我讲他们少时的求学经历，人生发展，与我分析时事，探讨世故。温馨的小家总是我坚实的后盾，赋予我乘风破浪的勇气。

感谢我的研秘老师，不仅从学业、生活和工作上给予了我非常多的帮助，我还学到了她善良磊落的为人品质。很感谢这位亦师亦友的老师，让离家两千多公里的我在这个陌生的城市感受到了寻得知己的开心。

我从小到大遇见了非常多品德高尚的老师，几乎在每一个人生的岔路口都出现过一名好老师给予我努力坚持的力量，推心置腹的对我诉说经验。我想他们是我走向社会前最宝贵的财富。学高为师，身正为范，我一直觉得老天对我格外眷顾，所以背负着这么多善良的人的帮助与期许，自当终身学习，以图报效，不负载培！

三年记：二零一八新报道，水土不服食不甘。千里月圆思故土，西顾黄河东不还。冬晨天幕进书馆，夏晚风清散自习。楼声嚷嚷园空静，白日灼灼傍晚长。良师益友真知己，朝夕相伴同窗谊。一番栽培勤为径，三载韶华笃于行。异域人文印风景，躬逢访察深处游。东登华山南下蜀，北出阳关西入疆。春和景明岁月好，铢积寸累气自华。瞻文齐攀大师背，听学团座巨人肩。运筹帷幄控资本，纵横捭阖洞时局。游资海啸卫港战，天秀轧空诈对冲。去年毕业云相送，今载丝绕曲未终。唤声学子良久幸，再始相逢社会人。博修明德共商道，缘来风月本同天。白驹过隙终不舍，怆然深忆研修时。