

专题报告系列
Special Report Series



PHBS 智库
北京大学汇丰商学院

改进补贴方式， 激励农民为个人账户缴费

2024年3月

摘要

农村老人是中国最弱勢的群体。目前，中国农民养老制度尚不完善，表现在养老金发放水平低，个人账户积累不足。为应对家庭养老制度衰落和政府居民养老金资金缺乏等挑战，个人账户储蓄必须提高，以保证将来获得维持基本生活水平的养老金。当前，各地政府对个人账户储蓄进行一次性补贴，补贴率多呈现累退式，补贴导致的增加的储蓄回报率很小，对个人储蓄激励作用不大。为调动个人账户储蓄的积极性，政府应该取消一次性现金补贴，转而补贴个人账户储蓄利息，补贴的储蓄可设上限；同时应该改进个人账户管理，让个人能随时查询个人账户信息；由于地方政府缺乏补贴个人账户的积极性，对个人账户的利息补贴应该主要由中央政府提供；另外，为便于国内劳动力循环以及缩小地区差别，个人账户最终应由中央政府统一管理。

撰稿人：林双林（北京大学汇丰商学院教授，北京大学汇丰智库副主任，北京大学中国公共财政研究中心名誉主任）

成稿时间：2024年3月29日 | 总第89期 | 2023-2024学年第15期

联系人：程云（0755-26032270，chengyun@phbs.pku.edu.cn）

I. 引言

制定好长远的经济政策是各国政府面临的挑战。有些长远问题，一时看不清楚，不能做到未雨绸缪，尚情有可原；有些长远问题，看得很清楚，若被漠视，就不应该了。我国农村养老保障问题，事关长远，事关重大，摆在我们面前，属于“灰犀牛”，应该设法解决。目前，我国城乡居民养老保险体系非常薄弱，老年农民得到的养老金很少，年轻农民向个人账户缴费非常有限，远远不足于将来的养老，完善这个体系迫在眉睫。

养老保障制度，可以分为基金制和非基金制。在基金制下，个人所获收益的现值应该与其贡献相一致。也就是说，在完全的基金制下，政府会在一个职工年轻时征收税费，代表他们进行投资，并将积累的本金和利息在多年之后支付给退休后的该职工。在非基金制下，个人所获收益的现值可能并不与其做出的贡献一致。现收现付制就是一种非基金制度，这一制度涉及到代际间的收入再分配问题。

中国的社会保障（或者叫养老保险）体系包括两个主要部分：城镇企业职工社会保障、农村和城市非就业居民社会保障。城镇企业职工社会保障是中国社会保障体系中最主要的部分，它包括社会统筹账户（政府通过该账户向年轻人收费并立刻支付给退休者）和个人账户（个人在年轻时进行储蓄并在退休后在该储蓄账户取得本金和利息）。社会统筹账户是主要部分，因此我国职工社会保障体系基本上属于现收现付式。

城乡居民的社会保障制度也分为两部分，基础养老部分和个人账户部分。这个制度还很不完善。农村老年人获得的由政府财政提供的养老金远远不足，农村年轻人在个人账户的积累也很少。城市没有加入城镇职工社会保障体系的居民，也和农村居民一样，加入这个体系。

养老金分为基础养老金，和基本养老金。基础养老金指的是政府从现收现付账户支付的养老金。基本养老金是现收现付账户和个人账户支付的养老金总额。基本养老金应该大于基础养老金。

最近，个人养老金制度改革引起了政府重视。2022年4月21日，《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》发布。在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金制度。个人养老金实行个人账户制度，缴费完全由参加人个人承担，实行完全积累。参加人每年缴纳个人养老金的上限为12,000元。2022年9月26日召开的国务院常务会议决定，对个人养老金实行个人所得税优惠：对缴费者按每年12,000元的限额予以税前扣除，投资收益暂不征税，领取收入的实际税负由7.5%降为3%。政策实施追溯到2022年1月1日。这个政策对城市高收入者有利，可以少纳税，对城市低收入者没有意义，因为他们没有那么多的收入作为养老储蓄，加上他们的税率本来就不高，大部分根本不纳税。对农民就更没有意义了，因为他们的务工收入很低，他们的农业收入不用纳税。

必须看到，我国今后养老保障面临困难，是低收入者的养老问题，特别是农民的养老问题。我国从2009年建立新型农村社会养老保险，目前几乎所有的合乎条件的农民都加入了这个体系。2022年城乡居民养老保险参保人数达到54,952.3万人，占到参加基本养老保险总人数的52.19%。基础养老金的资金来自中央和地方两级财政拨款，2022年国家规定城乡居民最低基础养老金仅为每月98元，2004年到了123元。2022年城乡居民人均月基本养老金（即国家提供的基础养老金加上来自个人账户的养老金）为204.7元，远低于世界银行设定的贫困线，与我国城镇职工的退休金相差17.6倍，远远不足消费支出。另外，省际之间养老金差异也很大。

年满16岁以上（非学生）的年轻农民可为个人账户交费，以备退休时使用。国家规定的最低年缴费标准2022年仅为100元。为鼓励农民向个人账户储蓄，各级政府提供一次性补贴，这种补贴从30元开始，具有累退性，即储蓄越高补贴率越低。因此，这个体系不能有效调动农民的养老储蓄积极性。大部分农民向个人账户缴费很少。据笔者调查，某欠发达地区年缴费在200元及以下的占88%，300元及以下的占95%。据官方统计，全国人均缴费2019年为268元，2020年为330元，2021年为405元。这样，不算利息，15年可以积累6,000多元，应对养老，杯水车薪。

目前的城乡居民养老制度根本不能为农民提供足够的养老保障。为了使我国养老保障体系能够持续,使广大农民老有所养,我国必须为广大农民设计养老金储蓄制度,调动他们的养老储蓄积极性。

本文分析我国农村养老制度的现状,揭示存在的问题,借鉴国际成功的经验,立足我国实际,提出调动农民养老储蓄积极性以及进一步完善个人养老金体系切实可行的建议。

II. 农村养老保障发展状况

II.1 农村社会养老保险体系的建立

2009年9月1日,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》发布,我国开始探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度,实行社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活。2009年试点覆盖面积为全国10%的县、市、区、旗,以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

我国建立了农村养老保障体系。16岁及以上(非学生)、60岁以下的农村居民,有资格参加农村养老保障体系,加入是自愿的。

农村养老保险由个人和政府共同出资:最初建立时每个16岁到60岁之间的农民人每年向个人账户缴纳固定金额(100元、200元、300元,400元或500元),地方政府向其个人账户至少补助30元。村委会作为集体组织可以为个人账户提供更多补贴。个人可以在退休后使用积累的资金,如果个人死亡,其亲属将得到剩余的资金。

60岁以上的农村居民享受基本养老金,其中包括两部分:一部分是政府提供的

基础养老金，另一部分来自退休人员自己的个人账户。

2009年，国家基础养老金标准为每月55元，即每年660元。中央政府对中西部地区提供100%的资金补贴，对东部地区提供50%的资金补贴。地方政府可根据地方经济发展情况调整基础养老金标准。几乎100%的农民参与社保体系。

2011年国务院决定建立城镇非就业居民养老保障制度。这一制度与农村的制度非常相似。不同之处在于缴费额的选择多一些。城镇居民可选择每年存入个人账户100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元或者2000元。地方政府可以增加可供居民选择的交费档次。城镇居民养老保障的政府补贴不低于30元，并随着缴费的增加而增加。基础养老金为每月55元，地方政府可自主增加基础养老金的发放。

2014年，国务院决定在2015年底前实现城乡养老保险制度并轨。通过合并，农村居民现在可以像城市居民一样，有12个层次的个人账户缴费档次的选择。选择缴纳500元以上的，政府补贴不低于60元。2015年，人力资源和社会保障部（人社部）、财政部宣布，城乡居民基本养老金由每月55元提高到70元。中央对中西部地区保持在100%、对东部地区的补贴维持在50%不变。2018年，财政部、人社部宣布，全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月88元，即在2017年每人每月70元的基础上增加18元。为了提高标准，中央政府对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予50%的补助。

这些年来，政府不断提高基础养老金发放水平。根据人力资源社会保障部、财政部印发《关于2022年提高城乡居民基本养老保险全国基础养老金最低标准的通知》（人社部发〔2022〕36号），自2022年7月1日起，城乡居民基本养老保险全国基础养老金最低标准由原每人每月93元提高至每人每月98元。2024年政府再次提高标准20元，到123元，并要求各地根据本地实际提高基础养老金标准。

各省标准不同。例如，广东省人力资源社会保障厅、财政厅印发《关于2022年

提高城乡居民基本养老保险全省基础养老金最低标准的通知》(粤人社发〔2022〕28号),将城乡居民基本养老保险全省基础养老金最低标准从180元调整至190元,同时明确各地可在省最低标准的基础上根据本地实际再提高标准。

省内标准也不一样。例如,广东省深圳市人力资源保障局、财政局联合印发了《关于2022年提高我市居民基本养老保险基础养老金标准的通知》(深人社规〔2022〕12号)规定,从2022年1月1日起,领取养老金的参保人具有本市户籍不满8周年的,基础养老金由原来的每月322元提高至342元;自其具有本市户籍满8周年的次月起,基础养老金由原来的每月483元提高至513元。基础养老金所需资金由中央财政与市、区财政共同承担,除中央财政补贴外的其余部分,由市、区财政各承担一半。

II.2 农民参保状况

我国很大一部分人口依然生活在农村(见表1)。从1960年到1975年,我国农村人口占总人口的比重不升反降。农村人口比例从1960年80.25%到1975年的82.66%!改革开放后,城市化率开始上升,农村人口比例下降。农村人口占总人口的比重,1980年为80.67%,1990年为73.59%,2000年为63.78%,2010年为50.05%,2020年为36.11%,2021年为35.28%;2022年为34.78%。1980年及以前的数据为户籍统计数;2021年数据为年度人口抽样调查推算数据;其余为当年人口普查数据推算数。这是生活在农村的人口比重。

城市化的另一个标志是乡村就业的劳动者占总劳动者的比重(见表1)。乡村就业人员占总就业人员的比重,2017年为43.19%,2018年为41.55%,2019年为40.03%,2020年为38.36%,2021年为37.35%,2022年为37.38%。与生活在农村的人口占总人口的比重相差不多。

应该注意,属于农村户口的人口比重要大得多。根据2021年国家统计局发布的《第七次全国人口普查公报》(第七号),2020年我国户籍人口城镇化率为45.4%。那就是说,目前在总人口中农村户口约占55%。

从表 2 可以看出，城乡居民基本养老保险占总参保人数的比重很高，2010 年为 28.56%，2011 年为 53.89%，2015 年年为 58.8%，2016 年为 57.28%，2020 年为 54.32%，2021 年为 53.27%。¹

表 1 乡村人口和乡村就业人口（万人，%）

年	总人口 (年末)	乡村 人口数	乡村人口 占总人口	劳动力	就业人 员	城镇 就业人员	乡村 就业人	乡村就业人 员占总就业
1960	66207	53134	80.25		25880	6119	19761	76.36
1965	72538	59493	82.02		29805	5354	24451	82.04
1970	82992	68568	82.62		34432	6312	28120	81.67
1975	92420	76390	82.66		38168	8222	29946	78.46
1980	98705	79565	80.61	42903	42361	10525	31836	75.15
1985	105851	80757	76.29	50112	49873	12808	37065	74.32
1990	114333	84138	73.59	65323	64749	17041	47708	73.68
1991	115823	84620	73.06	66091	65491	17465	48026	73.33
1992	117171	84996	72.54	66782	66152	17861	48291	73.00
1993	118517	85344	72.01	67468	66808	18262	48546	72.66
1994	119850	85681	71.49	68135	67455	18653	48802	72.35
1995	121121	85947	70.96	68855	68065	19040	49025	72.03
1996	122389	85085	69.52	69765	68950	19922	49028	71.11
1997	123626	84177	68.09	70800	69820	20781	49039	70.24
1998	124761	83153	66.65	72087	70637	21616	49021	69.40
1999	125786	82038	65.22	72791	71394	22412	48982	68.61
2000	126743	80837	63.78	73992	72085	23151	48934	67.88
2001	127627	79563	62.34	73884	72797	24123	48674	66.86
2002	128453	78241	60.91	74492	73280	25159	48121	65.67
2003	129227	76851	59.47	74911	73736	26230	47506	64.43
2004	129988	75705	58.24	75290	74264	27293	46971	63.25
2005	130756	74544	57.01	76120	74647	28389	46258	61.97
2006	131448	73160	55.66	76315	74978	29630	45348	60.48
2007	132129	71496	54.11	76531	75321	30953	44368	58.91
2008	132802	70399	53.01	77046	75564	32103	43461	57.52
2009	133450	68938	51.66	77510	75828	33322	42506	56.06
2010	134091	67113	50.05	78388	76105	34687	41418	54.42
2011	134916	64989	48.17	78579	76196	36003	40193	52.75
2012	135922	63747	46.90	78894	76254	37287	38967	51.10
2013	136726	62224	45.51	79300	76301	38527	37774	49.51
2014	137646	60908	44.25	79690	76349	39703	36646	48.00
2015	138326	59024	42.67	80091	76320	40916	35404	46.39
2016	139232	57308	41.16	79282	76245	42051	34194	44.85

¹ 顺便提一下，参加城乡居民医疗保险比参就城乡居民养老保险的人数更多。城乡居民基本医疗保险的人数占总参保人数的比重，2010 年为 45.14%，2015 年年为 56.6%，2020 年为 74.69%，2021 年为 74%。这个比例非常高。医疗保险花费多，有的企业不愿为农村户口的劳动者上医疗保险。另外，城市没有正式工作的人员以及中小學生，也参加城乡居民医疗保险。

2017	140011	55668	39.76	79042	76058	43208	32850	43.19
2018	140541	54108	38.50	78653	75782	44292	31490	41.55
2019	141008	52582	37.29	78985	75447	45249	30198	40.03
2020	141212	50992	36.11	78392	75064	46271	28793	38.36
2021	141260	49835	35.28	78024	74652	46773	27879	37.35
2022	141175	49104	34.78	76863	73351	45931	27420	37.38

注：1. 本表数据根据 2021 年全国人口变动情况抽样调查数据推算。

2. 全国总人口包括现役军人人数，分地区数据中未包括。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2022，2023。

部分早期的下岗工人，离开国有企业了，不到退休年龄，于是就加入了城乡居民养老保险体系。也有部分农村户口的参加了城市职工养老保险，一些户口在农村大学生，毕业后在城市找到工作（例如在外资企业），就加入了城市养老保障体系。

城乡居民养老保险有不同类型，发放标准的不同。例如，有的地方国企职工早年间下岗，达不到领取职工养老金的条件，就参加城乡居民养老保险，缴费 15 年，月领取养老金 2000 元左右。

农民养老金的发放，改善了农民的生活状况，给了农民希望，增加了老年农民的幸福感，这是一件十分了不起的事情。

表 2 社会保险基本情况（万人，%）

年份	基本养老保险年末参加总人数	城乡居民基本养老保险	城乡居民基本养老保险占总参保人数比重 (%)	基本医疗保险年末参加总人数	城乡居民基本医疗保险	城乡居民基本医疗保险占总参保人数比重 (%)
2005	17487.9			13782.9		
2006	18766.3			15731.8		
2007	20136.9			22311.1	4291.1	19.23
2008	21891.1			31821.6	11826.0	37.16
2009	23549.9			40147.0	18209.6	45.36
2010	35984.1	10276.8	28.56	43262.9	19528.3	45.14
2011	61573.3	33182.0	53.89	47343.2	22116.1	46.71
2012	78796.3	48369.5	61.39	53641.3	27155.7	50.62
2013	81968.4	49750.1	60.69	57072.6	29629.4	51.92

2014	84231.9	50107.5	59.49	59746.9	31450.9	52.64
2015	85833.4	50472.2	58.80	66581.6	37688.5	56.60
2016	88776.8	50847.1	57.28	74391.6	44860.0	60.30
2017	91548.3	51255.0	55.99	117681.4	87358.7	74.23
2018	94293.3	52391.7	55.56	134458.6	102777.8	76.44
2019	96753.9	53266.0	55.05	135407.4	102482.7	75.68
2020	99864.9	54243.8	54.32	136131.1	101676.0	74.69
2021	102871.4	54797.4	53.27	136296.7	100865.9	74.00
2022	105307.3	54952.3	52.19	134592.5	98349.1	73.07

资料来源：财政部，《中国财政年鉴》2022；国家统计局，《中国统计年鉴》2023

III. 农民养老金远远不足

农民养老金发放水平很低。这里从绝对水平和相对水平两个方面分析城乡居民养老金的发放水平。

III.1 绝对水平太低

2022年全国农民的年平均基本养老金为2,456.4元，吉林1,595元，贵州仅1,625.8元，河南1,625.3元，河北1,669元（见表3）。全国农民的月平均基本养老金只有204.7元，而吉林为132.9元，贵州仅为135.5元，河南为137.6元，河北为139.1元（见表3）。农民的基本养老金与农村可支配收入和农村消费支出比起来相差太远了。2022年，每月平均基本养老金北京已经达到1448.1元，上海达到1551.5元；

农村居民可支配收入在不断提高。2015年农村居民年平均可支配收入为11,421.7元，2016年为12,363.4元，2017年为13,432.4元，2018年为14,617.0元，2019年为16,020.7元，2020年为17,131.5元，2021年为18,930.9元，2022年已经达到20,132.8元。

农村居民平均消费支出也在迅速提高。2016 年 10,129 元，2017 年为 10,954.5 元，2018 年为 12,124.3 元，2019 年为 13,327.7 元，2020 年为 13,713.4 元，2021 年为 15915.6 元，2022 年为 16,632.1 元。²

农民还有一小块地可以有租金收入。目前，大约 1 亩地 1 年可以到的到 300-500 元的租金收入，贫困地区地租低一些。³根据 2021 年国土资源部的《第三次全国国土调查主要数据公报》，我国耕地 191,792.79 万亩，1990 年农村人口为 84,138 万人，1995 年为 85,947 万，1997 年为 84,177 万。以 1997 年农村人口算，每个农民大约可以得到 2.28 亩耕地。按每亩每年 500 元租金算，每个农民每年可以得到 1,140 元地租收入，每月 95 元。⁴ 农民退休后，照样可以得到这么多地租。

养老金和地租收入加起来 (2,456.4+1,140)，每个退休农民年收入可达到 3596.4 元，月收入为 300 元。

农民月平均消费支出 2022 年达到 1,386 元。老年农民的年收入仅占农村年平均消费支出的 21.65%！假定老人的花费与年轻人一样多，退休农民 88.35% 的消费要靠子女接济。老人在穿着方面花费少，但在医疗方面花费多，所以，平均花费可能不少于一般农村居民。赵耀辉（2014）对中国健康与养老追踪调查显示，得到子女供养的老年人中，消费支出靠子女资助的部分，占总消费支出的比重的中位数为 37%。⁵ 年轻人的养老负担的确很重。

在中国，土地不是私有的，使用期也不确定，老人土地使用权的价值很难估算。如果农民退休时的土地承包年限还有 30 年，此后按 30 年以后的人口调整，那么，退休农民的土地出让权的价值可以用租金贴现的方式估计出来。假设 n 年时间里每年收入为 1 元，30 年土地出让收入的贴现值 a_i^n 为：

² 国家统计局，《中国统计年鉴》，2022，2023。

³ 据估计我国平均租金月每亩 300-500 元（见李昌平，2020，<https://illss.gdufs.edu.cn/info/1235/10881.htm>）

⁴ 我国农村第一轮土地承包从 1983 年前后开始到 1997 年止，承包期为 15 年；第二轮土地承包从 1997 年开始，土地承包期再延长 30 年不变，到 2027 年。

⁵ 赵耀辉（2014），中国人口老龄化的挑战：中国健康与养老追踪调查（Charls）。

$$a_i^n = \frac{1}{(1+i)^1} + \frac{1}{(1+i)^2} + \dots + \frac{1}{(1+i)^n}$$

可以推导出，

$$a_i^n = \frac{1-(1+i)^{-n}}{i}$$

这里 i 为贴现率， n 为年数。设 i 为 7%， n 为 30，那么 a_i^n 就是 12.41 元。我们已知，每个农民每年可得租金 1,140 元。这样，每个退休农民土地出让的价值就是 12.41 元*1,140 = 14,147.4 元。这点财富还是不够养老。另外，如果将 30 年土地使用权一次性出让，得到一笔财富，那么，此后的 15 年里每年就不能得到租金了。一次性出让 30 年的土地使用权，等于多得 15 年的租金。但是由于租金很低，两亩多地 15 年的租金也没有多少。

表 3 分地区城乡居民基本养老保险情况 (2022 年)

地区	年末参加城乡居民基本养老保险人数 (万人)	#实际领取待遇人数 (万人)	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金累计结余 (亿元)	人均年基金收入 (元)	人均基金累计结余 (元)	基金累计结余 / 实际领取待遇人数 (元)	人均年基本养老金发放 (元)	人均月基本养老金发放 (元)
全国	54952.	16464.	5609.3	4044.3	12961.	1457	2358.	7872.7	2456.4	204.7
北京	188.3	61.5	101.4	107.0	174.3	5384	9256.	28313.	17377.	1448.1
天津	171.6	84.6	47.0	52.4	317.7	2739	18517	37568.	6191.6	516.0
河北	3568.5	1123.7	248.5	187.5	637.2	696.	1785.	5670.4	1669.0	139.1
山西	1628.2	422.2	159.4	81.4	396.7	978.	2436.	9397.6	1928.9	160.7
内蒙	798.7	256.3	84.6	67.6	166.0	1059	2078.	6477.9	2636.9	219.7
辽宁	1041.3	434.1	84.4	79.3	98.1	810.	941.9	2259.4	1825.7	152.1
吉林	946.7	283.5	50.9	45.2	105.1	537.	1110.	3707.2	1595.0	132.9
黑龙江	889.2	231.8	65.0	49.4	152.3	730.	1712.	6569.9	2130.4	177.5
上海	73.1	52.2	97.5	97.2	91.8	1332	12555	17595.	18617.	1551.5
江苏	2340.7	1110.0	548.8	440.0	1002.2	2344	4281.	9028.2	3963.9	330.3
浙江	1047.3	547.5	343.7	284.7	413.4	3281	3947.	7550.5	5199.5	433.3
安徽	3465.8	962.5	389.5	183.6	932.1	1123	2689.	9683.5	1907.7	159.0
福建	1598.8	506.7	144.9	115.0	291.5	906.	1823.	5753.5	2268.7	189.1
江西	2081.0	525.7	161.3	120.5	392.4	775.	1885.	7464.2	2291.5	191.0
山东	4636.2	1623.9	560.3	409.8	1656.6	1208	3573.	10201.	2523.5	210.3
河南	5296.0	1448.4	335.6	239.2	836.0	633.	1578.	5772.0	1651.3	137.6
湖北	2600.5	796.0	293.8	166.4	653.2	1129	2511.	8206.2	2091.1	174.3
湖南	3421.5	880.0	248.8	162.9	579.3	727.	1693.	6582.7	1851.0	154.3
广东	2764.3	869.5	366.4	293.4	579.4	1325	2096.	6663.8	3374.5	281.2

广西	2671.8	592.8	145.1	109.3	312.3	543.	1169.	5268.3	1843.7	153.6
海南	336.4	82.6	35.9	24.1	142.5	1065	4235.	17243.	2912.2	242.7
重庆	1140.3	331.2	96.2	64.1	223.9	844.	1963.	6761.5	1936.8	161.4
四川	3185.3	1065.4	390.3	243.8	932.0	1225	2926.	8748.0	2288.5	190.7
贵州	1935.5	474.8	107.8	77.2	217.9	556.	1125.	4588.3	1625.8	135.5
云南	2479.7	566.6	152.3	104.3	601.9	614.	2427.	10621.	1841.5	153.5
西藏	174.8	27.3	12.8	8.6	43.4	733.	2485.	15926.	3151.4	262.6
陕西	1822.6	558.5	146.5	114.8	372.5	803.	2043.	6670.4	2055.0	171.3
甘肃	1386.6	331.1	95.7	59.1	334.5	689.	2412.	10102.	1784.4	148.7
青海	263.0	43.7	22.7	13.3	75.4	863.	2865.	17247.	3051.2	254.3
宁夏	235.9	45.2	20.0	13.5	57.7	848.	2446.	12776.	2981.1	248.4
新疆	762.8	124.9	52.5	29.9	172.5	688.	2261.	13810.	2390.8	199.2

资料来源：国家统计局，2023，《中国统计年鉴》，表 24-27。

注：基金收入包括个人缴费、财政补贴、利息收入等。

人均年基金收入=基金收入/(年末参加城乡居民基本养老保险人数-实际领取待遇人数)

人均年养老金发放=基金支出/实际领取待遇人数

人均结余=累计结余/年末参加城乡居民基本养老保险人数

老人可能还有农村房屋的部分所有权。农村房屋价值很低，尤其在偏远农村。另外，还没有房产证，不可以买卖。还有，现有的住房，大部分是和子女一起建起来的，不全归老人所有。农民养老基本上是靠子女的孝心、良心。农村年轻人打工挣钱少，要负担子女上学，又要在城里买房子，经济上大都很紧，处于“子欲养，而钱不足”的窘迫境地。

由于退休收入低下。农村老人实际上永远不能真正退休，他们无休止的劳作，下田、做饭、带孙辈，直到病倒卧床。农村老人是我国最弱势的群体，提高农民养老金势在必行。

中央政府规定的基础养老金发放水平很低，各地差别也很大（见表 3）。一些经济落后地区，基础养老金的发放水平与中央规定的差别不大，一些富裕地区，基础养老金发放水平很高。例如，2021 年，每月平均基本养老金北京已经达到 952 元，上海达到 1446 元。大部分省份，基本养老金发放水平很低。例如，2021 年，每月平均基本养老金贵州为 116 元，河南为 129 元，吉林为 130 元，河北为 132

元。2021 年，全国平均每月平均基本养老金为 190 元。

表 4 2022 年 1 季度 31 个地区最低生活保障标准(元/人/月)

地区	城市低保标准	农村低保标准	地区	城市低保标准	农村低保标准
北京	1245	1245	湖北	674.2	504.8
天津	1010	1010	湖南	596.7	450.6
河北	710.6	463.4	广东	917.0	735.1
山西	615.3	476.0	广西	767.4	449.9
内蒙古	764.9	556.7	海南	576.8	504.0
辽宁	707.3	505.7	重庆	636.0	524.1
吉林	612.4	444.6	四川	633.4	452.6
黑龙江	655.2	441.1	贵州	655.6	402.0
上海	1330	1330	云南	667.9	411.3
江苏	803.9	791.2	西藏	987.8	430.0
浙江	948.5	948.5	陕西	651.6	446.5
安徽	686.3	684.9	甘肃	658.4	415.2
福建	714.6	711.3	青海	669.0	418.8
江西	830.7	626.1	宁夏	647.4	487.6
山东	898.6	721.1	新疆	586.2	456.4
河南	618.5	414.4			

数据来源:民政部, 2023,

<https://www.mca.gov.cn/mzsj/tjjb/2022/202201dbbz.html>

比较中国为城乡居民提供了最低生活保障,也可以看出农村居民养老金的低微。由地方政府运作的低保制度下的保障水平在不同地区间差异很大。表 4 展示了 2021 年第一季度中国 31 个地区的最低生活保障标准。上海、北京、天津、浙江的城市居民和农村居民最低生活保障标准相同。2022 年第一季度,上海城市居民和农村居民的最低生活保障标准为 1,330 元,北京的城市居民和农村居民的最低生活保障标准为 1,245 元,天津城市居民和农村居民的最低生活保障标准 1,010 元,浙江城市居民和农村居民的最低生活保障标准 948.5 元。然而,其他省市自治区的城市居民最低生活标准高于农村居民。例如,海南城市居民最低生活保障标准为 576.8 元,农村居民的标准为 504 元;新疆的城市居民最低生活保障标准为 586.2 元,农村居民的标准为 456.4 元;湖南城市居民的标准为 596.7 元,农村居民的标准为 450.6 元;吉林城市居民最低生活开支标准为 612.4 元,农村居民的标准为 444.6 元;河南城市居民最低生活开支标准为 618.5 元,农村

居民的标准为 414.6 元。

可以看出，除上海外，其他各省市自治区的城乡居民的基本养老金比城乡居民最低生活保障还要低。政府显然把城乡居民养老的主要责任推给家庭了。一般来说，现在老人都是与子女分开生活，到了退休年龄的农民至少应该享受上最低生活保障。但是，如果这样，养老金就要大大增加。

目前的城乡居民基本养老金也远低于世界银行确定的贫困线标准。世界银行设定，从 2022 年 10 月开始，每人每天最低生活费为低收入国家 2.15 美元，中低收入国家 3.65 美元，中高收入国家 6.85 美元。⁶ 这个标准是按 2017 年的购买力平价 (PPP) 价格计算的。2017 年人民币与美元的 PPP 价格为 1 美元 = 4.184 元人民币。所以，我们用 2017 年 PPP 价格计算用人民币表示的贫困线。⁷

低收入国家的贫困线按人民币计算应该是 9 元/天，每月 270 元。中低收入国家的贫困线按人民币计算应该是 15.27 元/天，每月 458 元。

我国属于中高收入国家，按世界银行标准，每天的最低生活费用至少应该为 25.66 元人民币。这样，每月的最低收入就应该是 860 元。低于这个收入，就在国际贫困线以下了。世界银行的贫困线比我国大部分地区的城市贫困线高，比我国农村的贫困线更高了。

III.2 相对水平太低

城乡居民的养老保障待遇远远低于城镇职工和政府行政和事业单位的人员。退休农民每月只能从政府领取非常微薄的养老金。2021 年城乡居民每月的最低基础养老金在有的地区只有 108 元，全国平均基础养老金为 162.79 元（见表 5）。

⁶ 世界银行(World Bank, 2023), <https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>

⁷ 经济合作与发展组织 (OECD), 2023,

https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/purchasing-power-parities-ppp/indicator/english_1290ee5a-en

城乡居民消费水平差距正在缩小。城镇居民与农村居民消费水平之比，1978 年为 2.8,2000 年为 3.6，2010 年为 3.5，2020 年为 2.1，2021 年为 2。⁸

然而，城乡居民基本养老金与城镇职工基本养老金相差却很远。表 6 显示 2022 年城镇职工与城乡居民月基本养老金之比。从全国来看，城镇职工月基本养老金月为城乡居民月基本养老金的 17.6 倍。越穷的地区，城镇职工与城乡居民月基本养老金的差别越大。例如，城镇职工与城乡居民月退休金之比，上海为 3.51，北京为 5.69，天津为 8.32，浙江为 9.05，江苏为 10.98；然而，城镇职工与城乡居民月基本养老金之比，西藏为 40.81，贵州为 30.98，山西为 28.08，山西为 27.8，河北为 27.43，云南为 25.71，河南为 25.45，甘肃为 24.88。

表 5 全国城乡居民基本养老保险基金收入、支出、结余

年份	参保人数 (万人)	#实际领 取待遇人 数(万人)	基金收入(亿元)						
			总和	保险费收 入	财政补贴 收入	利息收 入	委托投 资收益	集体补 助收入	人均缴 费(元)
2010	10276.8		354.00						
2011	33182.0		1342.00	485.00					146.16
2012	48369.5		1996.00	640.00					132.31
2013	49750.1	14122.3	2173.00	647.00					181.60
2014	50107.5	14312.7	2343.00	682.00					190.53
2015	50472.2	14800.3	2879.00	708.00	2044.00				198.48
2016	50847.1	15270.3	2956.00	737.00	2092.00				207.16
2017	51255.0	15597.9	3339.30	829.62	2319.19				232.67
2018	52391.7	15898.1	3868.97	880.36	2775.40	142.80	2.79	8.85	241.24
2019	53266.0	16031.9	4147.99	999.27	2880.06	189.06	31.82	9.10	268.37
2020	54243.8	16068.2	4942.39	1261.03	3134.09	182.15	134.06	10.77	330.32
2021	54797.4	16213.3	5362.24	1562.26	3309.99	212.07	151.52	13.54	404.90

⁸ 国家统计局，《中国统计年鉴》，2022。

表 5 (续)

年份	基金支出 (亿元)						累计 结余 (亿元)	资金利 息率 (= 利息收 入/上 年累计 结余) %
	总和	基础养老 金支出	个人账 户养老 金支出	丧葬抚 恤补助 支出	年人均基 础养老金 收入(元)	月人均 基础养 老金收 入(元)		
2010	267.00							
2011	690.00	480.00						
2012	1212.00	1049.00						
2013	1431.00	1237.00			875.92	72.99	3005.70	
2014	1593.00	1537.00			1073.87	89.49	3844.60	
2015	2135.00	2069.00			1397.94	116.50	4592.30	
2016	2174.00	2105.00			1378.49	114.87	5385.20	
2017	2395.31	2308.02			1479.70	123.31	6341.91	
2018	2938.06	2557.53	300.93	34.12	1608.70	134.06	7250.30	2.25
2019	3147.92	2748.03	327.10	41.86	1714.10	142.84	8280.20	2.61
2020	3390.39	2927.08	378.88	46.31	1821.66	151.81	9835.55	2.20
2021	3710.69	3167.25	455.00	61.68	1953.49	162.79	11487.92	2.16

资料来源：财政部，《中国财政年鉴》，2021，2022

2021 年全国社会保险基金预算、决算收支；

2021 年全国社会保险基金结余决算；

财政部,关于 2018 年全国社会保险基金决算的说明,

http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/31/content_5336284.htm

财政部,2020 年全国财政决算,

http://yss.mof.gov.cn/2020zyjs/202109/t20210917_3753545.htm

注：人均缴费=保险费收入/（参保人数-实际领取待遇人数）

人均基础养老金收入=基础养老金支出/实际领取待遇人数

表 6 分地区城镇职工与城镇居民基本养老金比较(2022 年)

地区	年末参加城镇职工				年末参加城乡居民				城镇职工与城乡居民月退休金之比
	基本养老保险人数(万人)	离退休人员(万人)	基金支出(亿元)	离退休人员月人均退休金(元)	基本养老保险人数(万人)	#实际领取待遇人数(万人)	基金支出(亿元)	城乡居民人均月养老金(元)	
全国	50355.0	13644.0	59034.7	3605.7	54952.3	16464.2	4044.3	204.7	17.6
北京	1867.8	328.2	2341.8	5946.0	188.3	61.5	107.0	1448.1	4.1
天津	800.1	243.6	1257.5	4301.2	171.6	84.6	52.4	516.0	8.3
河北	1867.7	503.3	2319.9	3841.3	3568.5	1123.7	187.5	139.1	27.6
山西	1065.8	314.7	1480.9	3921.7	1628.2	422.2	81.4	160.7	24.4
内蒙古	895.2	335.3	1454.1	3613.8	798.7	256.3	67.6	219.7	16.4
辽宁	2114.4	873.9	3513.5	3350.6	1041.3	434.1	79.3	152.1	22.0
吉林	941.1	405.8	1544.1	3170.6			45.2	132.9	23.9
黑龙江	1507.3	656.2	2492.9	3165.8	889.2	231.8	49.4	177.5	17.8
上海	1659.4	535.6	3470.4	5399.1	73.1	52.2	97.2	1551.5	3.5
江苏	3690.3	1051.3	4206.2	3334.3	2340.7	1110.0	440.0	330.3	10.1
浙江	3472.8	947.5	3952.0	3475.7	1047.3	547.5	284.7	433.3	8.0
安徽	1580.9	397.9	1547.7	3241.6	3465.8	962.5	183.6	159.0	20.4
福建	1673.8	231.4	1014.8	3655.0	1598.8	506.7	115.0	189.1	19.3
江西	1362.0	385.1	1379.2	2984.6	2081.0	525.7	120.5	191.0	15.6
山东	3333.6	822.6	3662.2	3709.9	4636.2	1623.9	409.8	210.3	17.6
河南	2484.9	565.0	2193.8	3235.6	5296.0	1448.4	239.2	137.6	23.5
湖北	1959.7	640.9	2710.7	3524.8	2600.5	796.0	166.4	174.3	20.2
湖南	1892.9	540.6	2003.5	3088.5	3421.5	880.0	162.9	154.3	20.0
广东	5229.2	797.3	3649.0	3814.1	2764.3	869.5	293.4	281.2	13.6
广西	1032.6	286.6	1222.0	3552.7	2671.8	592.8	109.3	153.6	23.1
海南	352.8	78.8	332.3	3513.9	336.4	82.6	24.1	242.7	14.5
重庆	1431.8	451.7	1495.7	2759.3	1140.3	331.2	64.1	161.4	17.1
四川	3327.2	1006.6	3441.1	2848.9	3185.3	1065.4	243.8	190.7	14.9
贵州	770.1	171.2	749.6	3648.8	1935.5	474.8	77.2	135.5	26.9
云南	807.0	195.9	939.0	3994.8	2479.7	566.6	104.3	153.5	26.0
西藏	61.9	11.1	132.9	9970.8	174.8	27.3	8.6	262.6	38.0
陕西	1285.4	293.7	1487.0	4219.2	1822.6	558.5	114.8	171.3	24.6
甘肃	517.6	174.5	792.7	3785.5	1386.6	331.1	59.1	148.7	25.5
青海	175.8	51.9	318.0	5110.1	263.0	43.7	13.3	254.3	20.1
宁夏	283.8	73.2	331.8	3779.3	235.9	45.2	13.5	248.4	15.2
新疆	816.9	235.4	1225.5	4338.8	762.8	124.9	29.9	199.2	21.8
不分地区	93.4	37.4	372.8	8316.0					40.6

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2023，24-26，24-27。

注：“不分地区”数据包括中央国家机关事业单位、中国人民银行、中国农业发展银行和中央调剂金账户。不分地区城镇职工与城乡居民月退休金之比(107.67)等于不分地区离退休人员月人均退休金(20560.01)除以全国城乡居民人均月养老金(190.95)。

从表 6 可以看出，中国养老金的差别很大。与不分地区城镇职工，即中央国家机关事业单位、中国人民银行、中国农业发展银行和中央调剂金账户等单位的职工，的基本养老金相比，城乡居民养老金的差距就更大了。2022 年，不分地区城镇职工与城乡居民月基本养老金之比等于不分地区离退休人员月人均退休金（8,316）除以全国城乡居民人均月养老金（204.7），结果是 40.6 倍！同期，不分地区城镇职工的退休金是城市职工退休职工的养老金的 2.3 倍。长期以来，政府行政和事业单位的工作人员退休后享受的社会保障待遇比城镇职工要高。另外，城市职工养老金是城乡居民养老金的 17.6 倍。农民终日劳作，辛苦至极，然而得到的退休金如此少，与职工干部差别实在太大了！

许多发达国家，基础退休金的差别很小。在美国，基础退休金(primary insurance amount, 或 PIA) 的计算公式是公开透明的。⁹ 例如，2023 年，美国社会保障生活成本上调 8.7%，退休金也相应增加，平均退休金从 2022 年的每月 1,681 美元上升到 1,827 美元，2023 年的最高退休金为 3,627 美元，仅仅是平均退休金的 2 倍。2023 年美国的平均年工资为 \$59,428，月平均工资 \$4,952。这样，退休金的平均替代率就是 36.9%，也不是很高。当然很多美国人有个人账户的退休金。

在英国，退休金与工资高低无关，只与劳动年限有关。也就是说，只要工作年限一样，退休金就没有差别。

III.3 城乡居民养老金地区差别大

图 1 显示我国各个地区的月平均城乡居民养老金。2022 年上海城乡居民人均月养老金为 1,551.5 元，北京为 1448.1 元，天津为 516.0 元，浙江 433.1 元，江

⁹ 例如，2023 年美国的退休金计算公式为：

$$\begin{aligned} \text{PIA} = & 0.90 * (\text{AIME up to } \$1,115) \\ & + 0.32 * (\text{AIME between } \$6,721 \text{ and } \$1,115) \\ & + 0.15 * (\text{AIME} - \$6,721) \end{aligned}$$

这里 AIME 是指数化的 35 年的月平均工资。指数化的工资是这样计算的：以 60 岁时（法定可提前退休年龄，62 岁，的前两年的工资）的名义工资为基准，以前的工资按照通货膨胀率上调，以后的工资按照名义工资计。然后，把 60 岁以前指数化的工资及 60 岁以后的工资加起来除以总共月数，就得到指数化的 35 年的月平均工资。如果工作不到 35 年，空缺的年份的工资为 0。

苏 330.3 元，广东 281.2 元，西藏 262.2 元，青海 254.3 元，宁夏 248.4 元；然而，吉林只有 132.9 元，贵州 135.5 元，河南 137.6 元，河北 139.1 元。上海城乡居民人均月养老金是贵州的 11.7 倍！

一般来说，三个中央直辖市，北京、上海和天津，人均养老金高，发达地区高，如广东、浙江、江苏，除过广西之外的其他少数民族地区高。

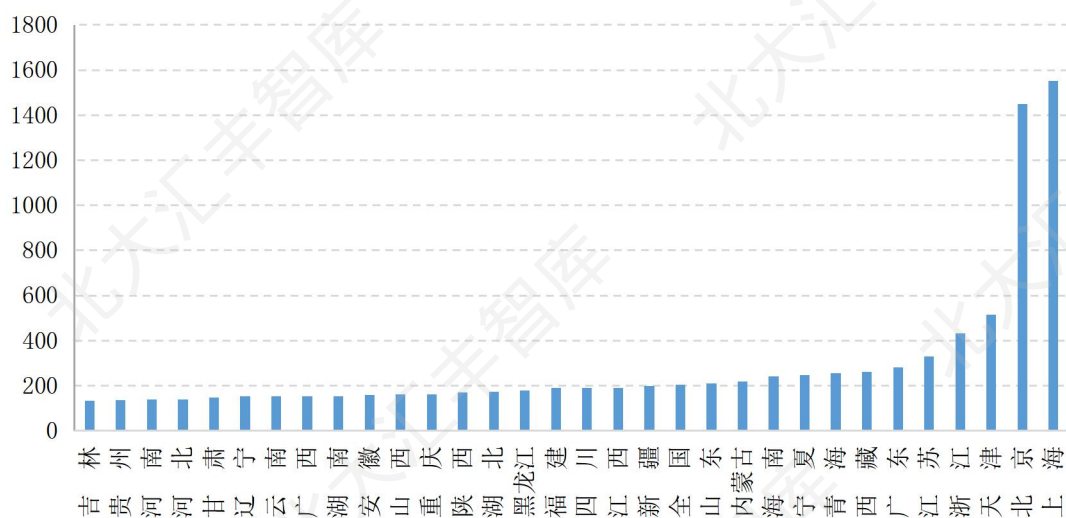


图 1 2022 年各地月平均城乡居民养老金水平（元）

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2023，24-26，24-27.

如果把养老金从低往高按省排列出来，然后算出各省人数占总人数的比重，以及养老金收入占总养老金收入的比重，最后，按人均养老金从低到高，算出人数占比的累计和收入占比的累计，就可以算出养老金收入的 GINI 系数，其为 0.205。当然，以收入高低划分人群，在算 GINI 系数更好，但是这些原始资料不好得到。

前面讲过，在美国，基础养老金全国使用同一计算公式，地区间没有差别。

IV. 财政补助和子女资助的局限性

提高城乡居民养老金发放水平一是需要增加政府财政补贴，二是要增加个人账户储蓄。政府对农民养老的补助分为两部分：提供基础养老金和对个人账户储蓄进

行一次性补贴。目前老年农民只能得到政府财政提供的基础养老金；退休晚一点的农民，有个人账户，可以从个人账户得到一部分退休金。

农民的基础养老金全部由财政提供，没有其它资金来源，大幅度提高对农民养老账户的补贴难度较大。要将城乡居民基本养老金补贴到世界银行设定的中上收入国家的贫困线水平（每月 860 元），财政确实负担不起。

从表 7 可以看出，2017 年，政府为社会保险提供 12,351.76 亿元的补贴，占财政收入的 7.16%。其中，城乡居民基本养老保险基金 财政补贴为 2,319.19 亿元，占总补贴的 18.78%，占财政收入 1.34%；企业职工基本养老保险基金财政补贴为 4,955.13 亿元，占总补贴的 40.12%，占总财政收入 2.87%。

2021 年，政府为社会保险提供 15,534.75 亿元的补贴，占财政收入的 11.16%。其中，城乡居民基本养老保险基金中财政补贴为 3,309.99 亿元，占总补贴的 14.64%，占总财政收入 3.26%；企业职工基本养老保险基金财政补贴为 6433.86 亿元，占总补贴的 29.25%，占总财政收入 1.63%；机关事业单位基本养老保险基金财政补贴为 5,790.90 亿元；占总补贴的 27.21%，占总财政收入 3.04%。

可以看出，财政对社会保险的补贴占财政收入的比重在上升，从 2017 年的 7.16% 到 2021 年的 11.16%。城乡居民基本养老保险基金中财政补贴的比重有所下降，从 2017 年的 18.87% 到 2021 年的 14.64%；然而，其占财政收入的比重却增加了，从 2017 年的 1.34% 到 2021 年的 1.63%。

基本养老金来自基础养老金和个人账户。我国城镇职工基本养老保险和机关事业单位基础养老保险有固定资金来源，即单位缴费。城乡居民养老保险没有单位缴费，全部靠国家财政补贴。

我国城乡居民养老保险金水平很低，距离世界银行设定的贫困线距离很远，主要靠家庭养老。然而，家庭养老体系正在弱化。过去，农民为了养老，尽力多养孩

子，以求多子多福。从1980年开始，中国实行严格的计划生育，每对夫妻只生一个孩子。现在，独生子女都成家立业，两口子要养四个老人，压力极大。

农民养老在很大程度上是靠子女的孝心、良心。面临着不断增加的生活开支所带来的巨大压力（养育孩子和在城镇地区购置房产等），农村年轻人剩下的赡养年迈的父母的收入就寥寥无几，因此，农村老人得不到很好的赡养。

由于生活费用不足，许多年迈的农民无法退休，而一直工作到不能再工作。对于许多老年农民来说，生活十分艰难的。现行的社会保障制度对他们是不公平的。

需要补充的是，在中国，城市里的老人也会得到子女的赡养。一般来说，城市老人有房产、有较高的退休金，可以用来给子女提供补偿。另外，城市的老人生活不能自理时，儿女可能也刚刚退休了，有时间护理老人。但是农村人没有退休这一说，一直干农活，当父母生活不能自理时，子女很难一直守在的老人身边，因为田里的活要有人干。

如果替代家庭养老体制，由财政对城乡居民养老保险进行补贴，那么，财政赤字和政府债务就会大大增加。若不增加税收，财政是不可持续的。在这种情况下，就需要个人为养老保险多做贡献。

个人对养老保险做贡献有两种模式：现收现付式和基金积累式。我国现行的个人账户模式就是基金积累式。为解决城乡居民养老金过低的问题，现在要做的，就是增加个人账户的储蓄，把个人账户做大，使积累起来的基金能够满足养老需要。

然而，农民目前没有向个人账户增加储蓄的积极性。原因之一是个个人账户的储蓄回报率低；原因之二是对个人账户缺乏信心，害怕储蓄的钱拿不回来。目前，政府对城乡居民养老个人账户采取一次性补贴的方式，增加个人储蓄回报率，鼓励人们储蓄。下来分析以下政府对个人账户资金的回报率的影响。

表 7 对全国社会保险基金的财政补贴

项 目	全国社会 保险基金 收入合计	企业职工 基本养老 保险基金 收入	城乡居 民基本养 老保险基 金收入	机关事业单 位基本养 老保险基 金收入	职工基本 医疗保险 基金收入	城乡居 民基本医 疗保险基 金收入
2017						
总收入	58,437.57	33,542.04	3,339.30		12,134.65	6,838.33
其中:保险费	42,417.66	26,228.39	829.62		11,224.43	1,812.72
财政补贴	12,351.76	4,955.13	2,319.19		103.53	4,918.68
财政补贴/收入%	21.14	14.77	69.45		0.85	71.93
补贴占总财政补 贴%	100	40.12	18.78		0.84	39.82
占总财政收入%	7.16	2.87	1.34		0.06	2.85
2020						
总收入	75862.8	30700.29	4942.27	13931.38	15660.44	9197.22
其中:保险费	49217.13	20880.87	1261.86	8077.9	14744.35	3049.48
财政补贴	21009.59	6274.21	3134.95	5447.38	137.77	5998.51
利息	2165.72	1128.15	182.22	60.75	521.3	92.13
委托投资 收益	1618.9	1485.28	134.13			
集体补助			10.77			
财政补贴/收入%	27.69	8.27	4.13	7.18	0.18	7.91
占总财政补贴%	100	29.86	14.92	25.93	0.66	28.55
占总财政收入%	11.49	3.43	1.71	2.98	0.08	3.28
2021						
总收入	96876.79	44454.02	5362.36	15742.46	19011.78	9905.41
其中:保险费	69100.85	35079.86	1563.45	9095.71	17914.38	3244.65
财政补贴	22606.32	6613.02	3310.51	6150.09	239.86	6268.44
利息	2046.61	1011.95	212.1	66.03	524.43	108.62
委托投资 收益	705.84	554.01	151.83			
集体补助			13.54			
财政补贴/收入%	23.34	6.83	3.42	6.35	0.25	6.47
占总财政补贴%	100	29.25	14.64	27.21	1.06	27.73
占总财政收入%	11.16	3.26	1.63	3.04	0.12	3.09

资料来源:财政部,《中国财政年鉴》

注:2017年财政收入为172,592.77亿元,2020年为182,913.88亿元,2021年为202,554.64亿元。

IV. 政府一次性补贴对个人账户储蓄回报率的影响

个人账户的资金回报率取决于两个因素：政府一次性的补贴和每年的市场储蓄利息率。

IV.1 政府一次性补贴具有累退性

2009 年，中央政府就规定，农民向个人账户缴纳固定金额，从 100 元起步，地方政府向其个人账户至少补助 30 元。这样，如果缴费 100 元，补贴率就至少为 30%。

全国各地对个人账户的补助情况各异，有的多，有的少。表 8 显示各省对个人账户缴费补贴情况。首先看缴费起点以及享受补助的最高缴费额。北京起点最高，2023 年 1,000 元起步，补助的最高缴费额 6,000 元。天津紧随其后，2023 年 600 元起步，最高 4,800 元。上海 2018 年 500 元起步，最高 5300 元。山西 2023 年缴费的起点为 300 元，补助的最高缴费额 2,000 元。江西 2022 年缴费的起点为 300 元，补助的最高缴费额 6,000 元。甘肃 2023 年缴费的起点为 300 元，补助的最高缴费额 5,000 元。大部分省份的缴费起点为 200 元，还有个别省份缴费起点为 100 元。享受补助的最高缴费额为 9,000 元，包括海南。享受补助的最高缴费额为 8,000 元有河北和山东；享受补助的最高缴费额为 7,000 元的是内蒙古。

补贴的额度各省也大不相同。例如，个人缴费 300 元，江苏、浙江、贵州、甘肃的补贴为 30 元，而西藏、新疆的补贴为 60 元；缴费 1,000 元，山西、河北 2023 年的补贴为 180 元，而北京、甘肃 2023 年仅为 60 元；缴费 3,000 元，陕西 2020 年开始、贵州 2023 年补贴为 300 元，河南 2018 年起补贴为 280 元，而湖南 2023 年补贴仅为 60 元。

由于中央政府允许地方政府根据当地的经济发展情况提供更多的养老金，因此地方政府对个人账户的补贴和养老金福利在各省之间以及省内存在很大差异。例如，

山东省济南市规定，从2023年1月1日起，城乡居民养老保险缴费标准全省统一设为每年100元、350元、500元、800元、1,000元、3,000元、5,000元、8,000元等八个档次；德政府补贴标准为。¹⁰

广东省规定，从2020年1月1日起，个人缴费标准设为每年180元、240元、360元、600元、900元、1,200元、1,800元、3,600元、4,800元九个档次；各级人民政府对参保人缴费给予补贴，对选择低档次标准（每年180元、240元、360元）缴费的，补贴标准不低于每人每年30元；对选择较高档次标准（每年600元及以上）缴费的，补贴标准不低于每人每年60元；有条件的地区可适当增加政府缴费补贴。¹¹ 2019年云南省共有13个缴费等级，最高缴费额为3,000元，政府补贴最高为130元。¹²

表8 各省对个人账户年缴费补贴（元）

	缴费	100	180	200	300	400	500	600	700	800	900	1000	1100	1300	1500	1700	2000
北京	2023											60					90
天津	2023							60			70				90		
河北	2022			30	45		60					75					
山西	2021			70			120					200					360
内蒙古	2019			35	40	45	60	65	70	75	80	85			85		85
辽宁	2019			40	50		70			100		120					140
吉林	2023			40	50	60	70	80	90	100	110	120			145		170
黑龙江	2019			40	50	60	70	70	70	70	70	70			100		120
上海	2018						200		250		300		350	400		450	
江苏	2021	30			30	30	60	60	60	60	60	60			60		60
浙江	2020	30			30		30			80		80			80		80
安徽	2020			40	50	60	70	80	90	100	110	120			150		200
福建	2019			40	50	60	70	80	90	100		120			140		160
江西	2022				40	50	60	65	70	75	80	85			90		95
山东	2023	30					60			80		80					
河南	2018			30	40	50	60	80	100	120	140	160			190		220
湖北	2023				45	45	81	81	81	138	138	180			285		402
湖南	2023	30		30	40	40	60	60	60	60	60	60			60		60

¹⁰ 济南市人力资源和社会保障局、济南市财政局、国家税务总局济南市税务局，《济南市人力资源和社会保障局、济南市财政局、国家税务总局济南市税务局关于完善居民基本养老保险政策有关问题的通知》，济人社发（2022）16号，12月15日。

<http://www.jncq.gov.cn/resources/public/20230303/6401dffa031948765a0983bb.pdf>

¹¹ 广东省人力资源和社会保障厅，《广东省人力资源和社会保障厅、国家税务总局广东省税务局关于调整城乡居民基本养老保险缴费档次的公告》2020年第1号，2020-01-23，http://hrss.gd.gov.cn/gkmlpt/content/2/2878/mpost_2878648.html#1265 或者 http://hrss.gd.gov.cn/zmhd/cjwtk/shbz/content/post_3919073.html

¹² 云南省人力资源和社会保障厅（2019）。

广东	2020		30					60			60					
广西	2021			35	40	45	60	65	70	100	120	150			175	
海南	2023			40	50	60	70	80	90	100	110	120				140
重庆	2022			40	50	60	70	80	90	100	110	120			130	140
四川	2014			40	45	50	60	60	65	70	75	80			100	120
贵州	2023	10			30	40		60		80		100			150	200
云南	2023			30	35	40	60	72	84	96	108	120			180	240
西藏	2022			50	60	70	80	90	100	110	120	130			140	150
陕西	2020			30	45	60	75	80				100			150	200
甘肃	2023				30	30	60	60	60	60	60	60			60	60
青海	2018			40	50	60	70	85	100	115	130	145			165	185
宁夏	2020			30	40		60					80				80
新疆	2019			55	60	65	70	75	80	85	90	95			120	145

表（续）

	缴费	2300	2500	3000	3300	3500	4000	4300	4800	5000	5300	6000	7000	8000	9000
北京	2023						120					150			
天津	2023			140					200						
河北	2022			90						105				120	
山西	2021									600					
内蒙古	2019			90						95			100		
辽宁	2019			160											
吉林	2023														
黑龙江	2019			140											
上海	2018	525			575			625			675				
江苏	2021		60												
浙江	2020			80						80					
安徽	2020		200	200			200			200		200			
福建	2019		180	200											
江西	2022			100			150			190		230			
山东	2023			90						100				120	
河南	2018		250	280			310			340					
湖北	2023														
湖南	2023		60	60											
广东	2020								60						
广西	2021		200	200			200			200		200			
海南	2023			160			180			200		230	260		320
重庆	2022			160			175								
四川	2014			160			200			240		280			
贵州	2023		250	300											
云南	2023			240			240			240		240	240	240	240
西藏	2022			200			250			300					
陕西	2020			300											

甘肃	2023		90	90			120			150							
青海	2018		210	235			265	295									
宁夏	2020			90													
新疆	2019		170	195			220										

资料来源：各省、市、自治区人力资源与社会保障局。

根据对不同缴费的补贴额，可以算出补贴率，即补贴额除以缴费额。表 9 展示各省对个人账户缴费的补贴率。上海的补贴率极高，例如，2018 年开始对缴费 900 元的补贴率为 33.3%，对缴费 1,100 元的补贴率为 31.8%。山西，湖北的补贴率也很高。北京 2023 年的补贴率与上海相反，例如，对缴费 1,000 元的补贴率为 6%，与湖南、甘肃同属最低。

尽管各省财政补贴标准各不相同，补贴率也不同，但是，大部分地区财政补贴有一个共同点，就是补贴都是累退的，即缴费越多，补贴率越低。例如，北京缴费 1,000 元的补贴率为 6%，2000 元的补贴率为 4.5%，4,000 元的补贴率为 3%，6,000 元的补贴率为 2.5%；上海缴费 500 元的补贴率为 40%，700 元的补贴率为 35.7%，1,700 元的补贴率为 26.5%，5,300 元的补贴率为 12.7%；山西缴费 200 元的补贴率为 35%，500 元的补贴率为 24%，1000 元的补贴率为 20%，2,000 元的补贴率为 18%，5,000 元的补贴率为 12%。个别省份的补贴是累进的，例如，湖北缴费 300 元的补贴率为 15%，500 元的补贴率为 16.2%，2,000 元的补贴率为 20.1%。还有一些省的补贴率有起伏。

通过实际调查，我们也了解到一些地区的缴费及各级财政补贴的具体情况。表 10 展示某地区普通人员缴费档次和省、市、县各级的财政补助情况。可以看出，缴费 200 元，补贴率为 20%；缴费 500 元，补贴率为 14%；缴费 1,000 元，补贴率为 12%，缴费 2,000 元，补贴率为 6.5%，缴费 3,000 元，补贴率仍为 6.5%。虽然累退，但补贴率是相当高！

表 9 各省对个人账户缴费补贴率(%)

	缴费	100	180	200	300	400	500	600	700	800	900	1000	1100	1300	1500	1700	2000
北京	2023											6.0					4.5
天津	2023							10.0			7.8				6.0		

河北	2022			15.0	15.0		12.0					7.5					
山西	2021			35			24					20					18
内蒙古	2019			17.5	13.3	11.3	12.0	10.8	10.0	9.4	8.9	8.5			5.7		4.3
辽宁	2019			20.0	16.7		14.0			12.5		12.0			0.0		7.0
吉林	2023			20.0	16.7	15.0	14.0	13.3	12.9	12.5	12.2	12.0			9.7		8.5
黑龙江	2019			20.0	16.7	15.0	14.0	11.7	10.0	8.8	7.8	7.0			6.7		6.0
上海	2018						40.0		35.7		33.3		31.8	30.8		26.5	
江苏	2021	30.0			10.0	7.5	12.0	10.0	8.6	7.5	6.7	6.0			4.0		3.0
浙江	2020	30.0			10.0		6.0			10.0		8.0			5.3		4.0
安徽	2020			20.0	16.7	15.0	14.0	13.3	12.9	12.5	12.2	12.0			10.0		10.0
福建	2019			20.0	16.7	15.0	14.0	13.3	12.9	12.5		12.0			9.3		8.0
江西	2022				13.3	12.5	12.0	10.8	10.0	9.4	8.9	8.5			6.0		4.8
山东	2023	30.0					12.0			10.0		8.0					
河南	2018			15.0	13.3	12.5	12.0	13.3	14.3	15.0	15.6	16.0			12.7		11.0
湖北	2023				15.0	11.3	16.2	13.5	11.6	17.3	15.3	18.0			19.0		20.1
湖南	2023	30.0		15.0	13.3	10.0	12.0	10.0	8.6	7.5	6.7	6.0			4.0		3.0
广东	2020		16.7					10.0			6.7						
广西	2021			17.5	13.3	11.3	12.0	10.8	10.0	12.5	13.3	15.0			11.7		
海南	2023			20.0	16.7	15.0	14.0	13.3	12.9	12.5	12.2	12.0					7.0
重庆	2022			20.0	16.7	15.0	14.0	13.3	12.9	12.5	12.2	12.0			8.7		7.0
四川	2014			20.0	15.0	12.5	12.0	10.0	9.3	8.8	8.3	8.0			6.7		6.0
贵州	2023	10.0			10.0	10.0		10.0		10.0		10.0			10.0		10.0
云南	2023			15.0	11.7	10.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0			12.0		12.0
西藏	2022			25.0	20.0	17.5	16.0	15.0	14.3	13.8	13.3	13.0			9.3		7.5
陕西	2020			15.0	15.0	15.0	15.0	13.3				10.0			10.0		10.0
甘肃	2023				10.0	7.5	12.0	10.0	8.6	7.5	6.7	6.0			4.0		3.0
青海	2018			20.0	16.7	15.0	14.0	14.2	14.3	14.4	14.4	14.5			11.0		9.3
宁夏	2020			15.0	13.3		12.0					8.0			0.0		4.0
新疆	2019			27.5	20.0	16.3	14.0	12.5	11.4	10.6	10.0	9.5			8.0		7.3

表9 (续)

	缴费	2300	2500	3000	3300	3500	4000	4300	4800	5000	5300	6000	7000	8000	9000
北京	2023						3.0					2.5			
天津	2023			4.7					4.2						
河北	2022			3.0						2.1				1.5	
山西	2021									12					
内蒙古	2019			3.0						1.9			1.4		
辽宁	2019			5.3											
吉林	2023														
黑龙江	2019			4.7											
上海	2018	22.8			17.4			14.5			12.7				
江苏	2021		2.4												
浙江	2020			2.7						1.6					
安徽	2020		8.0	6.7			5.0			4.0		3.3			
福建	2019		7.2	6.7											

江西	2022			3.3			3.8			3.8		3.8			
山东	2023			3.0						2.0			1.5		
河南	2018		1.0	9.3			7.8			6.8					
湖北	2023														
湖南	2023		2.4	2.0											
广东	2020								1.3						
广西	2021		8.0	6.7			5.0			4.0		3.3			
海南	2023			5.3			4.5			4.0		3.8	3.7	3.6	
重庆	2022			5.3			4.4								
四川	2014			5.3			5.0			4.8		4.7			
贵州	2023		10.0	10.0											
云南	2023			8.0			6.0			4.8		4.0	3.4	3.0	2.7
西藏	2022			6.7			6.3			6.0					
陕西	2020			10.0											
甘肃	2023		3.6	3.0			3.0			3.0					
青海	2018		8.4	7.8		7.6	7.4								
宁夏	2020			3.0											
新疆	2019		6.8	6.5		6.3									

资料来源：各省、市、自治区人力资源与社会保障局。

表 10 2022 年某地区城乡居民基本养老保险中央、省、州、县市财政补助表(元)

缴费档次(元)	省级财政补贴	市级财政补贴	县级财政补贴	档次总金额	总补贴	补贴率%
100					30	30.00
200	35	1.5	3.5	240	40	20.00
300	40	3.0	7.0	350	50	16.67
400	45	4.5	10.5	460	60	15.00
500	50	6.0	14.0	570	70	14.00
600	55	7.5	17.5	680	80	13.33
700	60	9.0	21.0	790	90	12.86
800	65	10.5	24.5	900	100	12.50
900	70	12.0	28.0	1010	110	12.22
1000	75	13.5	31.5	1120	120	12.00
1500	80	15.0	35.0	1630	130	8.67
2000	80	15.0	35.0	2130	130	6.50
3000	112.5	24.8	57.8	3195	195	6.50

为什么如此高的补贴率，人们缴费的积极性还是不高呢？其实，虽然补贴率看起来不低，其实补贴对个人账户储蓄的回报率的增加并不那么显著。个人账户储蓄总的回报率包括利息率和因政府补贴而增加的回报率。

IV.2 补贴增加的储蓄回报率随退休时间递减

政府对城乡居民缴费进行补贴，看上去补贴率很高。但是，这种补贴是一次性的，并且要到退休时才能取出。离退休时间越远，由政府补贴导致的增加的储蓄回报率就越低。

让 n = 年数， r = 利息率， $r+g$ =补贴后投资总的回报率， g = 政府补贴导致的增加的投资回报率，即是投资总的回报率减去利息率。假定个人缴费 100 元，政府补贴 30 元。给定 r 和 n ， g 可由下面式子求出：

$$130(1+r)^n = 100(1+r+g)^n$$

$$g = {}^n \sqrt{1.3(1+r)} - (1+r)$$

如果 $r = 2\%$ ， $g = {}^n \sqrt{1.3 \times 1.02} - 1.02$

如果 $r = 5\%$ ， $g = {}^n \sqrt{1.3 \times 1.05} - 1.05$

假定个人缴费 200 元，政府补贴 40 元。

给定 r 和 n ， g 可由下面式子求出：

$$240(1+r)^n = 200(1+r+g)^n$$

$$g = {}^n \sqrt{1.2(1+r)} - (1+r)$$

表 11 政府补贴导致的增加的储蓄回报率 (假定年利息率 = 2%)

缴费	100	200	300	400	500	800	1000	2000	3000	5000	9000
补贴	30	40	50	60	70	100	120	140	160	200	320
1 年后 退休补贴导致 增加的回报率 (%)	30.6	20.40	17.00	15.30	14.28	12.75	12.24	7.14	5.44	4.08	3.63
2 年后	14.30	9.74	8.17	7.38	6.91	6.19	5.95	3.51	2.68	2.02	1.80
3 年后	9.32	6.39	5.38	4.86	4.55	4.08	3.93	2.33	1.78	1.34	1.19
4 年后	6.91	4.76	4.01	3.63	3.40	3.05	2.93	1.74	1.33	1.01	0.89
5 年后	5.50	3.79	3.19	2.89	2.71	2.43	2.34	1.39	1.07	0.80	0.72
10 年后	2.71	1.88	1.58	1.44	1.35	1.21	1.16	0.69	0.53	0.40	0.36
15 年后	1.80	1.25	1.05	0.95	0.89	0.80	0.77	0.46	0.35	0.27	0.24
20 年后	1.35	0.93	0.79	0.72	0.67	0.60	0.58	0.35	0.27	0.20	0.18
25 年后	1.08	0.75	0.63	0.57	0.54	0.48	0.46	0.28	0.21	0.16	0.14

30年后	0.90	0.62	0.53	0.48	0.45	0.40	0.39	0.23	0.18	0.13	0.12
35年后	0.77	0.53	0.45	0.41	0.38	0.34	0.33	0.20	0.15	0.11	0.10
40年后	0.67	0.47	0.39	0.36	0.33	0.30	0.29	0.17	0.13	0.10	0.09

假定个人缴费 3000 元，政府补贴 300 元。给定 r 和 n ， g 可由下面式子求出：

$$3300(1+r)^n = 3000(1+r+g)^n$$

$$1.1(1+r)^n = (1+r+g)^n$$

$$g = \sqrt[n]{1.1(1+r)} - (1+r)$$

例如，缴费 100 元，补贴 30 元，补贴率为 30%。若年利息率 $r = 2\%$ ， $n = 40$ ，即 40 年后领取，这样，政府补贴导致的增加的年投资回报率， g ，就是 0.67%。总的年投资回报率是 2.67% (= 2%+0.67%)。所以，政府补贴对 40 年后退休的投资者吸引力不大。 g 越高，人们投资的积极性越高。

IV.3 个人账户储蓄利息率低

知道每年年末城乡居民基本养老保险基金的滚存结余，知道每年的基金利息收入，就可以算出每年基金的回报率。例如，2017 年，城乡居民基本养老保险基金收入 3339.3 亿元，比上年增加 383.09 亿元。其中：基本养老保险费收入 829.62 亿元，比上年增加 92.12 亿元；财政补贴收入 2,319.19 亿元，比上年增加 227.1 亿元。本年支出 2,395.31 亿元，比上年增加 221.44 亿元。其中，基本养老金支出 2,308.02 亿元，比上年增加 202.88 亿元。本年收支结余 943.99 亿元，年末滚存结余 6,341.91 亿元。

2018 年的利息收入为 142.8 亿元，2017 年的结余为 6,341.91 亿元。这样，基金的年回报率就是 2.2517% (= 142.8/6,341.91)。很多地区将个人账户的资金放入商业银行，而商业银行利息很低，这样个人账户资金的回报率就很低。这些年来，银行利息率一直很低，造成各国养老基金账户回报率低下。

2022 年，某地区城乡居民养老保险总参保人数 210354 人，其中城市居民 2,960 人，占总人数 1.4%，农村居民 207,394 人，占总人数 98.6%。2022 年缴费总收

入 4,612.66 万元，总支出 7,459.24 万元，累计余额 49,292.68 万元。2022 年，领取养老金人数 44,086 人。这样，人均月领取就是 141 元(=7,459.24 万/44,086)/12)。2022 年利息收入 191 万元。这样，年平均资金利息率就仅为 0.3875%。这实在是太低了。

由于政府补贴导致的增加的储蓄回报率随退休日期递减，以及个人账户储蓄利息率偏低，个人账户储蓄的回报率就不高。

V. 个人账户储蓄不足

V.1 个人账户缴费状况

2009 年，农村基本养老保险制度引入时，政府规定个人账户每年最低缴费额为 100 元。根据 2022 年 6 月 22 日 人力资源和社会保障部文件（人社部发〔2022〕36 号），《关于 2022 年提高城乡居民基本养老保险全国基础养老金最低标准的通知》，最低缴费标准仍为年 100 元。个别省把缴费的最高档次定为 9,000 元。没退休者缴费，退休后不再缴费。政策规定，缴费 15 年后，可以领取养老金。

假定农民按每年 100 元缴费。如果利息率为 4%，那么个人账户 40 年可以积累大约 9,900 元。如果缴费 15 年，利息率为 4%，年缴费 100 元，可以积累大约 2,000 多元。我国人均预期寿命 2022 年已经达到 78.2 岁，虽然农民平均寿命可能短一些，如果 60 岁退休后，再活 15 年。寥寥数千元对于应对十几年的退休生活来说是远远不够的。

目前，农民向个人账户缴费过低。表 12 展示调查得来的数据。从表中可以看出，缴费 200 元或者以下的人数占总缴费人数的 88.5%，缴费 300 元或者以下的人数占总缴费人数的 95%。当然，这个地区属于欠发达地区。

表 12 某地按各种标准缴费人数 (2022)

缴费标准 (元)	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1000	1500	2000	3000	总缴费人数
A 市	0	46989	1610	2120	1623	53	23	24	27	526	49	135	250	53429
占总缴费人数比重 (%)	0	87.95	3.01	3.97	3.04	0.10	0.04	0.04	0.05	0.98	0.09	0.25	0.47	100.00
B 市	6888	54647	8297	730	731	73	12	8	7	484	27	92	158	72154
占总缴费人数比重 (%)	9.55	75.74	11.50	1.01	1.01	0.10	0.02	0.01	0.01	0.67	0.04	0.13	0.22	100.00
C 市	3883	24200	96	40	178	44	99	37	45	156	2	7	12	28799
占总缴费人数比重 (%)	13.48	84.03	0.33	0.14	0.62	0.15	0.34	0.13	0.16	0.54	0.01	0.02	0.04	100.00
总计	10771	125836	10003	2890	2532	170	134	69	79	1166	78	234	420	154382
占总缴费人数比重 (%)	6.98	81.51	6.48	1.87	1.64	0.11	0.09	0.04	0.05	0.76	0.05	0.15	0.27	100.00

那么, 全国的情况又如何呢? 从表 5 中可以看出, 个人账户人均年缴费额 2011 年为 146 元, 2015 年为 199 元, 2020 年为 330 元, 2021 年为 405 元。这几年增加很快, 但仍然很低。

城乡居民基础养老金完全来自各级政府的财政补贴。基本养老金包括基础养老金和个人账户的储蓄。目前, 基本养老金很低, 多数地区达不到世界银行设定的贫困线标准。

按照世界银行贫困线标准, 农村养老的最低费用应该为每月 860 元。国家补助的基础养老金 2021 年平均为 163.79 元 (见表 5), 农民人均土地为 2 亩 (很多地方 1 亩都不到), 每亩地租为 300-500 元/年,¹³ 每人可得租金 600-1,000 元。按平均数 800 元算, 每月为 67 元。基础养老金加上地租, 距离世界银行的贫困线标准还相差甚远。

如果不对现行制度做出调整, 不提高缴费, 那么将来政府只能使用一般公共预算收入来对退休农民进行补助, 这会对政府财政造成极大的压力。因此, 提高个人账户缴费水平, 增加个人账户刻不容缓。

¹³ 李昌平, 2020, <https://illss.gdufs.edu.cn/info/1235/10881.htm>

V.2 个人账户资金积累

下面，我们计算通过个人账户缴费积累的退休金。设 Y 为积累的基金， X 为每年的缴费， r 为资金回报率（包括市场利率和政府补助后增加的回报率）， n 为缴费年数，这样就得到：

$$\begin{aligned} Y &= X(1+r)^n + X(1+r)^{n-1} + \cdots + X(1+r)^2 + X(1+r) \\ &= X[(1+r)^n + (1+r)^{n-1} + \cdots + (1+r)^2 + (1+r)] \end{aligned}$$

根据等比数列求和公式，可得：¹⁴

$$Y = X[(1+r)^n - 1](1+r)/r$$

表 13 给出在回报率 3%，4%，5%，和 6% 的情况下，不同缴费年限和缴费水平所产生的总基金积累。表 给出在回报率 3%，4%，5%，和 6% 的情况下，不同缴费年限和缴费水平所产生月退休金。

可以看出，如果年回报率为 5%，每年缴费 300 元，缴费 15 年，那么，15 年后可得 $Y = 300[(1+0.05)^{15} - 1](1+0.05)/0.05 = 6,797.25$ 元。退休后生活 15 年，每年可得 453.15 元，每月可得 37.76 元。

如果年回报率为 5%，每年缴费 1,000 元，缴费 15 年，那么，15 年后可得 $Y = 1,000[(1+0.05)^{15} - 1](1+0.05)/0.05 = 22,657.49$ 元。退休后生活 15 年，每年可得 1,510.5 元，每月可得 125.88 元。

如果年回报率为 5%。每年储存 3,000 元，15 年后可得 $Y = 3,000[(1+0.05)^{15} - 1](1+0.05)/0.05 = 67,972$ 元，每年可得 4,531.47 元，每月可得 378 元。加上国家补贴，170 元，和土地收入，67 元，总共每月就可

¹⁴ <https://zhuanlan.zhihu.com/p/64537531>

拿到 615 元，远未达到世界银行的贫困线标准 860 元。要达到，国家就得再多补贴 245 元，使总补贴达到 415 元，是国家目前补贴的 2 倍多！这对国家财政压力极大。

如果年回报率为 5%。每年储存 5,000 元，15 年后可得

$Y = 5,000[(1+0.05)^{15}-1](1+0.05)/0.05 = 113,287$ 元，退休后 15 年，每月可得 629 元。加上国家补贴，170 元，和土地收入，67 元，总共每月就可拿到 866 元，达到世界银行的贫困线标准。

表 13 个人账户资金积累

13a. 平均年回报率=3%

年缴费 (元)	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	1916	3831	5747	9578	19157	38314	57471	95784	172412	229883
20	2768	5535	8303	13838	27676	55353	83029	138382	249088	332117
25	3755	7511	11266	18777	37553	75106	112659	187765	337977	450636
30	4900	9801	14701	24501	49003	98005	147008	245013	441024	588032
35	6228	12455	18683	31138	62276	124552	186828	311380	560483	747311
40	7766	15533	23299	38832	77663	155327	232990	388316	698970	931960

13b. 平均年回报率=4%

年缴费 (元)	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	2082	4165	6247	10412	20825	41649	62474	104123	187421	249895
20	3097	6194	9291	15485	30969	61938	92908	154846	278723	371631
25	4331	8662	12994	21656	43312	86623	129935	216559	389806	519741
30	5833	11666	17499	29164	58328	116657	174985	291642	524955	699940
35	7660	15320	22979	38299	76598	153197	229795	382992	689385	919180
40	9883	19765	29648	49413	98827	197653	296480	494133	889439	1185919

13c. 平均年回报率=5%

年缴费 (元)	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	2266	4531	6797	11329	22657	45315	67972	113287	203917	271889.3
20	3472	6944	10416	17360	34719	69439	104158	173596	312473	416630.7

25	5011	10023	15034	25057	50113	100227	150340	250567	451021	601361.3
30	6976	13952	20928	34880	69761	139522	209282	348804	627847	837129.3
35	9484	18967	28451	47418	94836	189673	284509	474182	853527	1138036
40	12684	25368	38052	63420	126840	253680	380519	634199	1141558	1522077

13d. 平均年回报率=6%

年缴费（元）	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	2467	4935	7402	12336	24673	49345	74018	123363	222053	296071
20	3899	7799	11698	19496	38993	77985	116978	194964	350935	467913
25	5816	11631	17447	29078	58156	116313	174469	290782	523407	697876
30	8380	16760	25141	41901	83802	167603	251405	419008	754215	1005620
35	11812	23624	35436	59060	118121	236242	354363	590604	1063088	1417451
40	16405	32810	49214	82024	164048	328095	492143	820238	1476429	1968572

为解决这个问题，不仅要提高缴费水平，还要延长缴费时间。目前，政府和居民都把缴费设定在 15 年，即百姓打算缴费 15 年，政府也假定百姓缴费 15 年。这一点，从一些地方，例如天津，公布的居民养老缴费和领取标准就可以看出。在目前的政府一次性补贴方式下，交费时间距离退休越短，补贴增加的储蓄回报率越高。例如，退休前一年缴费 100 元，政府补贴 30 元，那么退休时的 100 元的回报率就至少是 30%，因为那 30 元还可以赚利息。所以，这种补贴制度，对人们增加缴费时间激励作用不大。我们应该鼓励人们多缴费，扩展缴费时期。

表 14 各种储蓄回报率下每月可从个人账户可得退休金

14a. 月可从个人账户可得退休金平均年回报率=3%

年缴费（元）	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	11	21	32	53	106	213	319	532	958	1277
20	15	31	46	77	154	308	461	769	1384	1845
25	21	42	63	104	209	417	626	1043	1878	2504
30	27	54	82	136	272	544	817	1361	2450	3267
35	35	69	104	173	346	692	1038	1730	3114	4152
40	43	86	129	216	431	863	1294	2157	3883	5178

14b. 平均年回报率=4%

年缴费（元）	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
--------	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	-------

缴费 15 年	12	23	35	58	116	231	347	578	1041	1388
20	17	34	52	86	172	344	516	860	1548	2065
25	24	48	72	120	241	481	722	1203	2166	2887
30	32	65	97	162	324	648	972	1620	2916	3889
35	43	85	128	213	426	851	1277	2128	3830	5107
40	55	110	165	275	549	1098	1647	2745	4941	6588

14c. 月可从个人账户可得退休金平均年回报率=5%

年缴费 (元)	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	13	25	38	63	126	252	378	629	1133	1510
20	19	39	58	96	193	386	579	964	1736	2315
25	28	56	84	139	278	557	835	1392	2506	3341
30	39	78	116	194	388	775	1163	1938	3488	4651
35	53	105	158	263	527	1054	1581	2634	4742	6322
40	70	141	211	352	705	1409	2114	3523	6342	8456

14d. 月可从个人账户可得退休金平均年回报率=6%

年缴费(元)	100	200	300	500	1000	2000	3000	5000	9000	12000
缴费 15 年	14	27	41	69	137	274	411	685	1234	1645
20	22	43	65	108	217	433	650	1083	1950	2600
25	32	65	97	162	323	646	969	1615	2908	3877
30	47	93	140	233	466	931	1397	2328	4190	5587
35	66	131	197	328	656	1312	1969	3281	5906	7875
40	91	182	273	456	911	1823	2734	4557	8202	10937

表 15 显示天津市政府 2019 年城乡居民个人缴费、缴费补贴和待遇的实际情况。2019 年，天津的基础养老金为 307 元。如果缴费年缴费 3,000 元，缴费满 15 年每月养老待遇为 633 元。表 14b 显示，在回报率 4% 时，退休时个人账户积累的资金分配到 180 个月就是 347 元，加上 307 元的基础养老金，总共为 654 元，比 633 元高。看来，天津市使用的资金回报率小于 4%。

表 15 2019 年天津城乡居民个人缴费、缴费补贴和待遇（元）

个人年 缴费标准	政府年 补贴标准	补贴率 %	缴费满 15 年 累计缴费额	缴费满 15 年 累计补贴额	缴费满 15 年每 月养老待遇
600	60	10.0	9000	900	366
900	70	7.78	13500	1050	399

1200	80	6.67	18000	1200	433
1500	90	6.00	22500	1350	466
1800	100	5.56	27000	1500	500
2100	110	5.24	31500	1650	533
2400	120	5.00	36000	1800	566
2700	130	4.81	40500	1950	600
3000	140	4.67	45000	2100	633
3300	150	4.55	49500	2250	667

资料来源：天津市社会保险基金管理中心

<http://ms.enorth.com.cn/system/2019/02/18/036861764.shtml>

V.3 个人账户最低缴费额

要提高基本养老金，个人缴费必须大大提高。缴费年头越多，缴费额度越大，将来从个人账户得到的基本养老金就越多。假定退休后生活 15 年。20 岁的农民，每年交 1,000 元，储蓄回报率为 5%，缴费 40 年，将来个人账户会有 126,840 元（见表 13b），如果不再投资，以后 15 年里每月可从个人账户领取 705 元（见表 14b）；缴费 20 年，将来个人账户会有 34,719 元（见表 13b），如果不再投资，以后 15 年里每月可从个人账户领取 193 元；缴费 15 年，将来个人账户会有 22,657 元（见表 13b），如果不再投资，以后 15 年里每月可从个人账户领取 126 元。

若每年缴费 2,000 元，储蓄回报率为 5%，缴费 15 年，将来个人账户会有 45,315 元，若不再投资，每月可领 252 元；缴费 20 年，将来每月可领 386 元；缴费 30 年，将来每月可领 775 元；缴费 40 年，将来每月可领 775 元。

若每年缴费 3,000 元，储蓄回报率为 5%，缴费 15 年，将来个人账户会有 113,287 元，不再投资，15 年里每月可领 378 元；缴费 20 年，将来每月可领 579 元；缴费 30 年，将来每月可领 1,163 元；缴费 40 年，将来每月可领 2,114 元。

若每年缴费 5,000 元，储蓄回报率为 5%，缴费 15 年，将来个人账户会有 113,287 元，若不再投资，15 年里每月可领 629 元；缴费 20 年，将来每月可领 964 元；

缴费 30 年，将来每月可领 1,938 元；缴费 40 年，将来每月可领 3,523 元。

国家规定，缴费年满 15 年方可领取养老金，许多人也打算交费 15 年。如果按缴费 15 年算，每月可得 629 元，加上地租收入约 95 元，再加上 100 元以上的财政支持的基础养老金，就会超过世界银行设定的中上等收入国家的贫困线了。所以，若缴费 15 年，年最低缴费额应该设在 5000 元。当然，我国目前的缴费额度在最低额度以上（国家标准是 100 元，各省不同）是自愿的。

个人账户储蓄越多，政府补贴就得越多。为了节约政府补贴，减少政府支出压力，政府可以设定享受补贴的最高储蓄额。政府也可将每年享受补贴的最高储蓄额限定在 5,000 元。

这里只是粗略的计算一下，展示一种思路。在这一思路下，政府可以进行精算，得出更加精确的数字。

VI. 如何提高个人账户基金积累？

目前，全国年平均缴费只有 400 多元，远远达不到应有得缴费水平，积累不起足够的个人账户基金。如何提高缴费水平呢？当然首先要增加农民的可支配收入，收入多了储蓄就会增加，但是增加收入不是一朝一夕的事情。在给定收入的情况下，提高个人账户基金积累，政府可以通过以下几个方面入手：转变一次性缴费补贴为储蓄利息补贴，改善个人账户资金管理体系，调动地方政府扩大个人账户的积极性。

VII.1 改变政府补贴方式：由一次性补贴转为储蓄利息补贴

首先要改变目前一次性补贴体系。前面已经讲过这种方式存在以下问题：一是累退的，即缴费越高，补贴率越低，人们没有多缴费的积极性；二是这种一次性补

贴对马上要退休的人有利，即他们的增加的投资回报率高；对很久才退休的人没有多少吸引力，因为增加的回回报率很低（见表 11）。好的补贴方式是利息补贴。

在这方面，新加坡的经验值得注意。新加坡中央公积金（Singapore's Central Provident Fund, CPF）是为在新加坡人工作的人和永久居民提供的一个强制性储蓄计划。其管理机构是 1955 年 7 月 1 日成立的新加坡中央公积金局，隶属由新加坡人力部，负责整个公积金的管理运行。开始只是一个简单的养老储蓄制度，后逐步发展为包括养老、住房、教育、医疗的制度。包括普通账户（住房，保险和投资），保健储蓄账户（住院开支等），特殊账户（退休），退休账户（55 岁后生成）。

表 16 新加坡中央公积金的贡献率 2023-2024

雇员年龄	当前	从 2024 年 1 月 1 日起的贡献率 CPF Contribution Rates from 1 Jan 2024		
	总共 Total (% of wage)	总共 Total (% of wage)	雇主 By employer (% of wage)	雇员 By employee (% of wage)
55 岁及以下	37	37	17	20
55 岁到 60 岁 Above 55 to 60	29.5	31 (+1.5)	15 (+0.5)	16 (+1)
60 岁以上到 65 岁	20.5	22 (+1.5)	11.5 (+0.5)	10.5 (+1)
65 岁以上到 70 岁	15.5	16.5 (+1)	9 (+0.5)	7.5 (+0.5)
70 岁以上 Above 70	12.5	12.5	7.5	5

资料来源：

<https://www.cpf.gov.sg/employer/infocenter/news/cpf-related-announcements/new-contribution-rates>

表 16 显示新加坡政府 2023 和 2024 年的中央公积金的贡献率。可以看出，贡献率随着年龄增长而下降。其中，55 岁及以下人群的总贡献率为工资的 37%，其中雇主贡献工资的 17%，雇员贡献 20%。

公积金各账户的占总公积金的比重随年龄在变化。例如，35岁及之前，普通账户，占工资23%，用于购房、投资、教育等；保健账户，占工资的6%，用于支付住院医疗费用和重病医疗保险；特别账户，占工资的8%，只限于养老和特殊情况下的紧急支付，一般在退休前不能动用。随年龄增长，普通账户占比下降，保健账户占比增加。应该注意，退休账户55岁才生成。

新加坡政府设定了个人账户的利率。普通账户政府保证利率为2.5%，其他账户保证利率为4%。另外，55岁以下，各个账户综合存款的首6万元，额外再加上1%的利率；55岁以上，各个账户综合存款的首3万元，额外再加上2%的利率；3万以上部分，额外再加上1%的利率。实际上，这就是政府为国民理财，回报率相当高。公积金里面的资金由公积金局投资于由新加坡政府发行和担保的新加坡政府特别债券。这个特别债券是不可交易的债券，主要是为了满足公积金局的投资需求。新加坡储蓄债券则为个人和机构投资者提供长期储蓄的选择。新加坡政府的信用是AAA级。个人也可投资，但要承担风险。退休金每月支付，对于1954年或之后出生的，起付年龄为65岁。

表 17 新加坡公积金账户利率

公积金账户 CPF account	利率 Interest rates
普通账 (Ordinary Account)：用于任何时候买房、投资和教育	2.50%
特殊账户 (Special Account)：只能退休后用，除非用于购买退休有关的金融产品。该账户为退休者提供收入。	4%
医疗储蓄账户 (MediSave Account)：用于支付医疗开支，住院费，以及许可的医疗保险。	4%
退休账户 (Retirement Account)：支付55岁以后每月退休金。	4%

注：55岁以下的雇员的前\$60,000新币存款的利率为5%；55岁及以上的雇员的前\$30,000新币存款的利率为6%，接下来\$30,000新币存款的利息为5%。

资料来源：

<https://www.cpf.gov.sg/member/infohub/news/news-releases/cpf-interest-rates-from-1-april-2023-to-30-june-2023>

公积金主要投资于政府债券。公积金利率随银行利率每年调整两次，每月计算一次，每年进一次账户。会员的公积金存款，退休前，可在特准范围内，用于购买住房、股票、以及支付医疗、教育费用等。

我国的农民养老个人账户可以参考新加坡模式。政府保证最低利率，鼓励农民储蓄。像新加坡那样，政府投资尽可能赚钱。其实，全国社会保障基金理事会管理的社保基金，回报率好多年都是不低的。如果真的政府投资亏损，需要补贴农民的个人账户，数量也是有限的；比起将来给农民发放大量养老金压力要小得多。这件事情迫在眉睫，越早做越好。对城镇居民和收入低于个人所得税起征点的职工也可采用类似的做法。

为了提高人们的储蓄积极性，应该对储蓄利率进行补贴，使其高于一般银行的储蓄利率。新加坡的公积金账户是强迫性的，所以不管利率高低，人们也必须储蓄。当然，如前面所讲，公积金账户的利率是相当可观的。

政府虽然现在补贴了利息，花了些钱，但是比起将来补助城乡居民养老金，花的钱要少多了，因为个人已经储蓄了许多。将来的养老，是个人出大头，国家出小头。所以，补贴利息率是政府的最佳选择。

那么，政府把利息率定在什么水平，才能吸引农民为个人账户缴费？这要看农民的贴现率，它是由资本回报率和时间偏好决定的。资本回报率越高，贴现率就越高；越喜欢当下消费，时间偏好率越高，贴现率就越高。时间偏好率与人们面临的不确定性正相关，不确定性越大，人们的时间偏好越高。

美国政府在进行成本效益分析时，假定社会的贴现率为3%和7%。贴现率7%是基于投资的机会成本，适用于公共项目投资，3%基于对未来消费的贴现。¹⁵

¹⁵ Council of Economic Advisers Issue Brief, 2017, Discounting for Public Policy: Theory and Recent Evidence on the Merits of Updating the Discount Rates, January. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/201701_cea_discounting_issue_brief.pdf

知道我国农民的贴现率，即预期的回报率，就知道利率设定多高，农民才有积极性投资于养老金个人账户。由于我国农民面临的不确定性大，所以他们的时间偏好率高。也就是说，他们不愿意做长期投资，贴现率应该比 3% 大。

参考新加坡政府所定的利息率，以及中国的个人账户储蓄额不是强制的现实，还有当前利率在上升的事实，中国政府可以将个人账户的储蓄利率定在 5% 左右，并且及时调整。

VII.2 改进个人账户管理

人们不愿意多缴费的一个原因是不相信这个账户，认为现在交了，将来不一定会得到这些钱。尤其是一些人从前买过保险或理财基金，后来亏损了，就不愿再买这些产品，不知道个人养老账户储蓄与这些金融产品不同。所以，政府要向群众解释清楚。

个人账户应该公开透明，方便缴费者查询。个人账户资金不能被花掉，不能被挪用。

个人账户应该公开透明，账户所有者应该随时都能查询自己账户的储蓄额，看到账户资金的变化。在现代的科技下，这应该是很容易做到的，就像银行的账户一样。当然，退休前没有特殊情况，不能拿出来。

在一些发达国家，个人不仅随时查看自己个人账户的状况，还可对自己账户的资金做出投资选择。例如，在美国，人们可以对 401k 账户的资金的做出选择；当然，政府规定只能投向一些基金，不能投向股票。这样，个人账户的回报率就不同了，有高有低，即使基金也有可能亏损。

个人账户的资金应该如何投资呢？中国可以向新加坡学习，可以投放到政府债券。政府可以发放债券，吸收这个账户的资金，将其投到回报高的项目上。

个人账户一定要做实,也就是说个人账户的资金应该以不同形式(银行定期储蓄,政府债券等)在个人账户里保值增值,严禁挪用个人账户资金,将个人账户资金用掉,挖空个人账户。我国职工养老个人账户出现空账问题,一些地方政府将个人账户资金用来发放基础养老金,也就是说,一些地方个人账户成了名义账户,里面没有资金,到时个人需要领取时,账户里没有钱。这种状况一定要避免。

VII.3 调动地方政府做大个人账户的积极性

地方政府其实缺乏做大城乡居民养老个人账户的积极性。个人账户的资金是由个人缴费和政府补贴组成的,政府补贴又分中央政府补贴和各级地方政府补贴。个人缴费多了,地方政府补贴也要增多,这会增加地方政府财政支出,而这类财政支出不能像基础设施支出一样,能产生GDP,生产出看得见摸得着产品。所以,地方政府官员没有做大个人账户的积极性。另外,个人账户视为未来养老积累资金,地方官员往往为短期考虑,所以不会太关注个人账户。这也是为什么个人账户如此的小的原因之一。

应该把个人账户积累规模作为考察地方干部政绩的指标之一。考察地方政府官员,不仅要看GDP增长,环境改善,百姓当前满意程度,还要看他们为未来发展所做的贡献。养老保障个人账户就是为人们未来退休后的生活。

个人账户资金不足,将来政府对城乡居民养老金的补贴就得增加,财政负担就会增加。现在补贴一点,吸引居民自己多储蓄,将来政府负担就会大大减轻。为了提高地方政府做大个人账户的积极性,中央政府可增加补贴比重。个人账户的资金多了,中央政府的将来的财政压力就会减少。所以,中央政府应该有动力做大个人账户。

最后要强调,我国的养老保障最终应该由中央政府统一管理,下设派出机构,实行全国统一的政策。这样,可以减轻地方政府的负担,还有利于劳动力在全国范

围内的流动。另外，如果中央政府管理个人账户，以及基础养老金账户，直接给百姓发养老金，会提高全国人民的凝聚力，促进国家的团结统一。



PHBS 智库

北京大学汇丰商学院

北大汇丰智库 (The PHBS Think Tank) 成立于 2020 年 7 月，旨在整合北京大学汇丰商学院各院属研究中心，统筹协调资源，重点从事有关宏观经济、国际贸易与投资、金融改革与发展、粤港澳大湾区可持续发展、城市与乡村发展、海上丝路沿线国家经济贸易与合作等领域的实证分析与政策研究，打造专业化、国际化的新型智库平台。北大汇丰智库主任为北京大学汇丰商学院创院院长海闻教授，智库副主任为王鹏飞、任颀、魏炜、林双林。



北大汇丰智库微信公众号



PHBS 智库
北京大学汇丰商学院

深圳市南山区丽水路2199号北京大学汇丰商学院 518055

Peking University HSBC Business School, Xili University Town, Shenzhen, China

TEL: (+86)755 2603 2270 EMAIL: thinktank@phbs.pku.edu.cn

<http://thinktank.phbs.pku.edu.cn>