

关于城乡居民养老保险激励机制的调研

——以北京市怀柔区为案例

北京市怀柔区人力资源公共服务中心

王莹莉 孙超 袁晓波

北京市于 2009 年在全国范围内率先建立了城乡居民基本养老保险制度，经过近几年的发展，各项制度模式得到了很大改善，缴费总人数和基金收支规模逐年上升，但是矛盾依然突出，其主要表现在缴费人群增速下降、缴费档次整体水平不高、年轻人参保意愿不强、居民养老金替代率偏低等。造成城乡居民养老保险这种困境的原因有多种，如居民收入水平不高；政策宣传不到位；经办服务能力基础差等，但究其根本原因还是缴费激励机制的不完善，尤其是在制度的设计层面，城乡居民基本养老保险激励因子和激励效果不理想，“多缴多得、长缴多得”的激励机制没有真正落到实处。

本文结合北京市怀柔区城乡居民基本养老保险的基本数据进行深入分析，包括缴费人数、缴费档次、户籍类型、领取待遇等，对城乡居民基本养老保险激励不足的原因予以剖析：首先是财政补助标准偏低且僵化。相对固定的财政补贴标准使人产生“逆向心理”，变相促进了参保人选择低档缴费。其次是个人账户回报率不高。与基金增长幅度相比，社保基金投资运营体制都显得严重滞后，投资体制滞后导致社保基金保值增值压力增大，甚至出现个人账户贬值。第三是长缴多得没有得到落实。根据国务院相关要求，应强化长缴多得的激励

机制，但北京市在长缴多得方面还没有具体的操作办法。

我们感到，要实现城乡居民养老保险制度的可持续发展，完善制度设计的激励性就显得尤为关键。在合理利用有限财政资源的前提下，首先要适度加大财政补贴，对选择不同缴费标准的城乡居民给予差别化补贴，同时建立新的缴费梯度，拉大不同缴费梯度间的差距，实行多档次差额化补贴制度。其次要探索养老保险保值增值模式，进行投资体制改革，提高个人账户收益率。最后还要完善基础养老金调整机制，明确长缴多得计发办法，建立与当前经济发展水平相适应的养老金正常调整机制。通过完善缴费激励机制，鼓励部分有能力的参保人提高缴费标准，促进中青年人参保积极性，最终实现城乡居民养老保险制度的可持续发展。

第一章 怀柔区城乡居民养老保险的基本情况

怀柔区位于北京东北地区，是北京市人口数量最少、区域面积最大的远郊区县。根据 2010 年怀柔区第六次人口普查结果显示，怀柔区常住人口为 37.3 万人，其中外省市来京人员为 10.3 万人，占常住人口的 27.5%¹。2016 年末，怀柔区常住人口 39.3 万人，比 2010 年增加 2 万人。其中城镇户籍人口 26.6 万人，农村户籍人口 12.7 万人²。

怀柔区按照北京市要求自 2008 年建立起城乡无社会保障老年居民养老保障制度，老年保障制度是针对 60 岁以上没有任何养老保障

¹ 北京市怀柔区 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报。

² 怀柔区统计信息网，统计数据—2016 年全区年末常住人口。

的居民提供的养老金制度，由财政全额负担，为符合条件的老年居民每人每月发放福利养老金。2008年福利养老金每人每月200元³，2017年上涨到每人每月525元⁴，养老金翻了一番。新型农村养老保障制度，实行“个人账户+基础养老金”的制度模式，2008年达到领取条件的人员，每人每月可以享受280元的基础养老金，基础养老金标准全市统一，所需要的资金由财政统一安排。新农保制度的实施，极大地调动了农民参保的积极性。新农保制度实施的第一年，北京市参保人数127.5万人，2008年参保率85%，比2007年的37%提高48%⁵。2009年按照北京市政府安排，怀柔区在新农保制度的基础上建立起城乡一体化的居民养老保险制度，将劳动年龄内的非从业和无固定收入的大龄城镇户籍居民纳入居民养老保险制度。城乡居民养老保险延续了新农保制度模式。

在缴费标准方面，按照《北京市城乡居民养老保险办法》要求，2009年，城乡居民养老保险最低缴费标准为960元，最高缴费标准为7420元⁶，当年怀柔区缴费人数达到6.78万人，基金收入0.98亿元⁷。2013年，根据居民收入增长情况，北京市提高了最低年缴费标准，由960元提高到1000元，最高缴费标准不变，仍然是7420元⁸。

³ 《北京市人民政府关于印发城乡居民养老保险办法的通知》京政发【2008】49号。

³ 2016年社保相关待遇标准调整方案新闻发布会，
http://www.bjrbj.gov.cn/xxgk/gzdt/201608/t20160819_59365.html。

⁴ 《关于再次调整2017年城乡居民养老保障相关待遇标准的通知》，京人社居发[2017]2010号。

⁵ 孙彦：《在全市城乡无保障老年居民养老保障和新型农村社会养老保险工作动员大会上的讲话》，2008年1月29日。

⁶ 《北京市劳动和社会保障局关于发布2009年北京市城乡居民养老保险缴费标准的通知》，京劳社农发【2009】28号。

⁷ 此数据出自怀柔区城乡居民养老保险系统。

⁸ 《关于发布2013年北京市城乡居民养老保险缴费标准的通知》，京人社居发【2013】69号。

2013年，怀柔区缴费人数达到5.73万人⁹。2014年，国家建立统一的城乡居民基本养老保险制度，北京市及时调整，既延续了本市政策特点，又与国家政策接轨。2014年，怀柔区缴费人数达到5.61万人，比2013年下降1193人¹⁰。2015年缴费人数持续下降，当年缴费人数5.24万人¹¹。2016年参加城乡居民基本养老保险人数已经不足5万人，为4.98万人¹²。2017年，北京市继续调整缴费标准，年缴费标准上限由2016年的缴费7420元提高到9000元，最低缴费标准不变，仍然是1000元，参保人可以本着自愿原则，在最低缴费标准和最高缴费标准之间任意选择缴费标准¹³。

在缴费补贴方面，从2009年起，怀柔区实行了缴费补贴制度，对符合参加城乡居民养老保险条件且缴纳了城乡居民养老保险费的人员给予缴费补贴。具体的缴费补贴标准是：对符合享受缴费补贴的参保人员按年度给予每人每年30元的补贴，缴费补贴年限不超过15年。对已经享受缴费补贴超过30元的参保人不再给予缴费补贴，对享受政府缴费补贴低于30元的参保人员予以补差¹⁴。缴费补贴所需资金由本区财政负责，缴费补贴计入到参保人员的个人账户。2014年，怀柔区调整补贴政策，对选择最低缴费至2000元以下（不含2000元）标准的，每人每年补贴60元；选择2000元至最高缴费标准的，每人每年补贴90元¹⁵。自2017年缴费年度开始，调整缴费补贴标准并增

⁹此数据出自怀柔区城乡居民养老保险系统。

¹⁰此数据出自怀柔区城乡居民养老保险系统。

¹¹此数据出自怀柔区城乡居民养老保险系统。

¹²此数据出自怀柔区城乡居民养老保险系统。

¹³ 《关于进一步完善本市城乡居民基本养老保险政策措施的通知》，京人社居发[2017]24号。

¹⁴ 《关于对参加城乡居民养老保险的人员给予缴费补贴的通知》，京人社居发[2009]191号。

¹⁵ 《关于贯彻落实国务院统一城乡居民基本养老保险制度暨实施城乡养老保险制度衔接有关问题的通知》

加缴费补贴档次。对选择最低缴费至 2000 元以下（不含 2000 元，以下类同）标准的，每人每年补贴 60 元；选择 2000 元至 4000 元以下的，每人每年补贴 90 元；选择 4000 元至 6000 元以下的，每人每年补贴 120 元；选择 6000 元至最高缴费标准的，每人每年补贴 150 元¹⁶。

对参保的重度残疾人，按照城乡居民养老保险最低缴费标准给予全额补贴；对参保的其他残疾人，按照城乡居民养老保险最低标准给予 50%的补贴¹⁷。因为残疾人只是部分缴费，并且缴纳城乡居民养老保险费给予补贴的资金是从区县残疾人就业保障金列支，所以本文不考虑残疾人的缴费人数和补贴金额。

按照北京市城乡居民基本养老保险缴费特点，本文将 2009 年至 2012 年个人缴费 960 元，2013 年至 2017 年个人缴费 1000 元标准定义为低档，年缴费标准 7420 元及以上的定义为高档，年缴费标准在 960 元至 7420 元之间的定义为中间档。以怀柔区为案例，分别从缴费档次、年龄结构、户籍类型、待遇领取等维度，整理分析城乡居民基本养老保险激励机制存在的主要问题。

本章所引用的怀柔区城乡居民养老保险数据均是通过怀柔区城乡居民基本养老保险经办系统查询整理，全文其他章节引用的怀柔区数据皆是通过此系统查询。

第二章 怀柔区城乡居民基本养老保险存在的问题

京人社居发[2014]177 号。

16 《关于进一步完善本市城乡居民基本养老保险政策措施的通知》，京人社居发[2017]24 号

17 《关于对本市残疾人参加城乡居民养老保险给予缴费补贴的通知》，京残发[2009]99 号。

一、缴费人群增速逐年放缓

从缴费规模看，怀柔区城乡居民基本养老保险缴费人数呈逐年下降趋势。

根据表 1 和调查显示，2009 年怀柔区居民养老保险缴费人数 6.78 万人，此后缴费人数逐年下降，2013 年缴费人数 5.73 万人，较 2009 年减少 1.05 万人；2016 年缴费人数 4.98 万人，较 2009 年减少 1.8 万人，下降 4.98%。从历年数据来看，怀柔区城乡居民养老保险缴费人数一直是负增长，最多一年（2010 年）减少了 4032 人，较上一年（2009 年）减少 5.95%¹⁸。

缴费人数下降主要有两个原因：一是部分参保人达到退休年龄开始领取养老金，不再缴费。二是部分参保人在单位就业或自谋职业，开始缴纳城镇职工基本养老保险，暂时不缴纳城乡居民基本养老保险。

表 1：2009-2017 年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费情况表 单位：人

年度	缴费人数合计	增长量	增长率
2009	67807	—	—
2010	63775	-4032	-5.95%
2011	63084	-691	-1.08%
2012	61009	-2075	-3.29%
2013	57308	-3701	-6.07%
2014	56115	-1193	-2.08%

¹⁸根据怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理。

2015	52450	-3665	-6.53%
2016	49840	-2610	-4.98%
2017	47960	1880	-3.77%

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理,2017年数据截至到10月31日。

二、选择最低缴费档次比重始终居高不下

选择低档次缴费的人数占总人数的比例始终居高不下是城乡居民基本养老保险最大的问题之一。2009年至2015年，按照最低档次缴费人数比重分别是96.48%、94.48%、95.10%、95.41%、95.95%、95.85%、96.05%，基本维持在95%左右，2016年更是达到了97.13%，达到历史最高点。而相对来看，按照最高档次缴费的人数比重从来没有超过1%，历史最低点是2016年，按照最高档缴费人数仅占缴费总人数的0.29%，比2009年减少三分之二还多。

表 2：2009-2017 年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费情况表-按缴费档次统计 单位：人

年度	低档		高档		其它档		合计
	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比	缴费人数
2009	65419	96.48%	555	0.82%	1833	2.70%	67807
2010	60257	94.48%	338	0.53%	3180	4.99%	63775
2011	59996	95.10%	332	0.53%	2756	4.37%	63084
2012	58208	95.41%	247	0.40%	2554	4.19%	61009
2013	54985	95.95%	171	0.30%	2152	3.76%	57308

2014	53784	95.85%	231	0.41%	2100	3.74%	56115
2015	50380	96.05%	172	0.33%	1989	3.79%	52450
2016	48408	97.13%	147	0.29%	1285	2.58%	49840
2017	46727	97.42%	122	0.25%	1111	2.33%	47960

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理，2017年数据截至到10月31日。

三、年轻人参保意愿不强

从年龄结构看，怀柔区城乡居民基本养老保险缴费人群以中年为主，年轻人缴费意愿不高，缴费人数占总人数比重偏小。

根据表3显示：2009年，怀柔区城乡居民基本养老保险缴费人数67807人，其中16岁至30岁缴费人数3207人，占总人数的4.73%。31岁至50岁缴费人数45465人，占总人数的67.05%，51岁以上缴费人数19135人，占总人数的28.22%，31岁以上缴费人数合计占比95.27%。2016年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费人数49480人中，16岁至30岁人群1139人，占总人数比例2.29%，比2009年下降2.56%，31岁至50岁人群28345人，占缴费总人数比例下降至56.87%，较2009年下降10.18%，51岁以上缴费人群占比上升至40.84%，比2009年提高12.62%。31岁以上缴费人群占比较2009年上升2.44%。

表3：2009-2017年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费情况表-按年龄结构统计 单位：人

年 度	16-30岁		31-50岁		51岁以上		合计
	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比	缴费人数
2009	3207	4.73%	45465	67.05%	19135	28.22%	67807

2010	2769	4.34%	43327	67.94%	17679	27.72%	63775
2011	2391	3.79%	42541	67.44%	18152	28.77%	63084
2012	2055	3.37%	41285	67.67%	17669	28.96%	61009
2013	1503	2.62%	37574	65.57%	18230	31.81%	57308
2014	1711	3.05%	35007	62.38%	19397	34.57%	56115
2015	1356	2.59%	31178	59.44%	19916	37.97%	52450
2016	1139	2.29%	28345	56.87%	20356	40.84%	49840
2017	955	1.99%	25147	52.43%	21858	45.58%	47960

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理，2017年数据截至到10月31日。

缴费人群年龄结构失衡对个人账户养老金长期积累造成严重影响。以2016年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费数据为例：2016年选择低档缴费人数最多的年龄段集中在46至55周岁，缴费结构相对稳定。但是，属于缴费“后备力量”的16至34周岁人数相对较少，五年之后46岁至55岁缴费人群逐渐开始领取养老金，很容易因为后备力量不足出现缴费人群断层。而在选择高档次缴费的人群中，青年缴费人群出现的“断崖”。34周岁以下仅有一个人选择按照高档次标准缴费，16岁至30岁甚至为零。结合选择低档次缴费人群的年龄结构分析，青年对缴纳城乡居民基本养老保险热情原本就不高，再让他们按照高标准缴费更是困难。34周岁以下年轻人同时面临工作和生活的双重压力，他们往往更关注和处理眼前的问题，没有主动考虑通过长期缴纳社会保险方式解决养老问题。

表 4：2016 年怀柔区城乡居民基本养老保险低档缴费情况表 单位：人

年龄 \ 人数	低档	高档
16-30 岁	1127	0
31-34 岁	1693	1
35-45 岁	13071	12
46-55 岁	27126	107
55-60 岁	5293	27
合计	48408	147

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理。

四、城镇户籍人员参与度不高

从户籍类型看，怀柔区城乡居民基本养老保险缴费人员主要以农村户籍为主，城镇户籍人员参与度不高。

根据表 5 可知，农村户籍占缴费人数的比例逐年提高，城镇户籍占缴费人数的比例逐年下降，农村户籍缴费人数和城镇户籍缴费人数差距悬殊。2016 年，农村户籍缴费人数 4.91 万人，占当年缴费总人数的 98.55%，为历年来最高比重；城镇户籍缴费人数 725 人，占当年缴费总人数的 1.45%，为历年来最低比重。

城乡居民基本养老保险从新型农村养老保险发展而来，相对于城镇职工基本养老保险起步较晚，主要还是在农村进行宣传，面向农村户籍居民。城乡居民基本养老保险虽然将城镇户籍人员参保范围，但是参保率始终不高，参加居民养老保险的城镇居民大部分是非就业或无固定收入的大龄城镇居民，绝大部分城镇户籍人员通过就业单位或

者以按自由职业者身份参加城镇职工养老保险，部分城镇户籍人员并不知道自己还能参加此项保险，在访谈中很多人还是习惯把城乡居民基本养老保险称为“农保”，认为只是农户参加的一种保险。城镇户籍人员参保途径更多，待遇相对更好，导致城乡居民基本养老保险对城镇户籍缺乏吸引力。

表 5：2009-2017 年怀柔区城乡居民基本养老保险缴费情况表-按户籍类型统计 单位：人

年度	农村户籍		城镇户籍		合计
	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比	
2009	65489	96.58%	2318	3.42%	67807
2010	61782	96.87%	1993	3.13%	63775
2011	61436	97.39%	1648	2.61%	63084
2012	59078	96.83%	1931	3.17%	61009
2013	56122	97.93%	1185	2.07%	57308
2014	55060	98.12%	1055	1.88%	56115
2015	51589	98.36%	861	1.64%	52450
2016	49115	98.55%	725	1.45%	49840
2017	47306	98.64%	654	1.36%	47960

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理，2017 年数据截至到 10 月 31 日。

五、居民养老金替代率水平呈下降趋势

从领取待遇水平看，怀柔区城乡居民基本养老保险领取待遇人数和人均养老保险待遇逐年升高，但养老保险替代率整体水平不高，徘徊在 35%左右。

根据表 6 可知，2009 年至 2016 年，怀柔区城乡居民基本养老保险领取待遇人数由 6511 人上升到 2.49 万人，领取待遇人数平均每年

新增 2500 人左右。2009 年月均养老金 374.58 元，2016 年月均养老金 605 元，8 年间居民养老保险待遇提高了 61.57%。待遇提高主要是由于基础养老金逐年上调，基础养老金经过多次调整，已经由 2009 年的 280 元提高到 2016 年的 510 元，涨幅达到了 82.14%¹⁹。居民养老保险待遇中基础养老金比重也由 2009 年的 74.86% 上升到 2016 年的 84.29%，基础养老金比重提高也反映出个人账户养老金的萎缩。

居民养老保险虽然待遇逐年提高，但是替代率水平整体不高。养老金替代率本意是指劳动者退休时养老金与退休前工资收入的比值，转换为城乡居民养老金替代率就是月平均养老金与农村居民月人均可支配收入的比值，例如 2012 年城乡居民养老金替代率 = $437.58 / 14585 / 12 * 100\% = 36\%$ 。同理，2009 年至 2016 年替代率分别为 41%、36%、41%、36%、33%、36%、35%、34%，由此可见，居民养老金替代率整体水平不高且呈现逐年下降趋势。

表 6：2009-2016 年怀柔区城乡居民基本养老保险领取待遇情况表

年度	领取待遇人数 (人)	月均领取待遇合计 (万元)	月平均养老金 (元)	农村居民年人均可支配收入(元)	替代率
2009	6511	2438925.08	374.58	11012.6	41%
2010	8674	3151022.82	363.27	12256.3	36%
2011	11257	5030725.14	446.89	12991	41%
2012	14868	6505990.42	437.58	14585	36%
2013	17151	7816185.91	455.72	16356	33%
2014	19767	10752031.26	543.93	18196	36%
2015	22546	13114689.2	581.68	19937	35%

¹⁹ 《关于调整 2016 年城乡居民养老保障相关待遇标准的通知》，京人社居发[2016]136 号。

2016	24944	15096385.11	605.21	21620	34%
------	-------	-------------	--------	-------	-----

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统和怀柔区统计局统计信息网查询整理。

第三章 城乡居民养老保险激励不足的主要原因

一、财政补贴方式僵化

财政补贴方式单一、补贴标准缺乏梯度是财政补贴失去激励作用的重要原因。

2014 年以前，北京市对符合享受缴费补贴的参保人员按年度给予每人每年 30 元的补贴，缴费补贴年限不超过 15 年²⁰。2014 年，北京市调整城乡居民基本养老保险缴费补贴政策，提高缴费补贴，补贴标准为选择最低缴费至 2000 元以下（不含 2000 元）标准的，每人每年补贴 60 元；选择 2000 元至最高缴费标准的，每人每年补贴 90 元²¹。调整后的缴费补贴制度对激励缴费人员选择高档次标准起到了一定作用，由 2014 年和 2013 年缴费人群的档次变化可知，虽然 2014 年缴费总人数较 2013 年整体减少 1192 人，但选择 2000 元至 3999 元的人数却逆向增长，从 2013 年的 856 人提高到 2014 年的 1103 人，增加 247 人，占缴费总人数的比例也相应提高 0.47%²²，选择 4000 元至 7420 元的人数减少 27 人，减少 4.92%。2014 年缴费档次人数变化可以说明 2014 年缴费财政补贴政策对参保人选择缴费档次产生了一定的影响，尤其对在补贴临界点 2000 元的缴费人员影响最大。

²⁰ 《关于对参加城乡居民养老保险的人员给予缴费补贴的通知》，京人社居发[2009]191 号。

²¹ 《关于贯彻落实国务院统一城乡居民基本养老保险制度暨实施城乡养老保险制度衔接有关问题的通知》，京人社居发 2014[177]号。

²² 以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理，本章节其他数据出处相同。

表 7：2013-2014 年缴费档次的变化情况表 单位：人

缴费档次	2013 年		2014 年	
	缴费人数	百分比	缴费人数	百分比
1000-1999 元	55984	97.69%	54565	97.24%
2000-2999 元	642	1.12%	812	1.45%
3000-3999 元	164	0.29%	246	0.44%
4000-4999 元	50	0.09%	45	0.08%
5000-5999 元	98	0.17%	118	0.21%
6000-6999 元	55	0.10%	52	0.09%
7000-7420 元	346	0.60%	307	0.55%
合计	57307		56115	

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理。

自 2017 年缴费年度开始，调整缴费补贴标准后，截至 10 月 31 日，怀柔区变更缴费档次的共计 75 人，其中 18 人下调缴费档次，57 人上调缴费档次。由此可见，新的缴费政策对居民缴纳养老保险的激励作用还不明显。

表 8：2017 年缴费档次变更情况表 单位：人

档次变化（元）		人数	占比（%）
下调档次	高档变低档	7	38.9
	中档变低档	10	55.6
	高档变中档	1	5.5
上调档次	低档变高档	25	43.8
	低档变中档	26	45.6
	中档变高档	6	10.6

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统查询整理。

为了进一步研究缴费补贴政策对提高缴费档次的激励作用，笔者

又调取怀柔区 2014 年选择中档和高档缴费人员数据，按照每 1000 元划分为一个缴费区间，在每个档次、每个缴费区间随机选取了部分有特点的缴费人员，通过城乡居民基本养老保险经办系统，逐一查询每名参保人员缴费情况，比较 2013 年至 2014 年缴费变化。2014 年按照中档和高档缴费的人数 2323 人，其中选取了 633 人作为抽样数据。

本次被调查的 633 人中，392 人提高了缴费档次，占被调查人数的 61.92%，占 2014 年全部缴费人数的 0.69%。其中，缴费标准由 1000 元提高到 2000 元及以上的共 371 人，占提高缴费档次总人数的 94.64%；缴费标准由 2000 元及 2000 元以上提高到更高档次的共 21 人，占提高缴费档次总人数的 5.36%。缴费档次没有变化的 235 人，占被调查人数的 37.12%。由调查结果可知：2014 年缴费补贴政策调整对参保人员选择更高缴费标准确实起到了一定的激励作用，尤其是对 1000 元提高到 2000 元的激励效果最佳，但是在 2000 元以上激励作用越来越弱。

表 9：2014 年中高缴费档次抽样调查情况表 单位：人

档次变化（元）		缴费人数	占比
没有变化	2000	138	21.80%
	2000-3000	30	4.74%
	4000	11	1.74%
	5000	14	2.21%
	6000 以上	42	6.64%
	小计	235	37.12%
低档变高档	1000→2000	231	36.49%
	1000→（2000 至 3000）	76	12.01%

	1000→（3000至5000）	26	4.11%
	1000→（6000至7000）	38	6.00%
	2000→2000以上的	12	1.90%
	3000→3000以上的	5	0.79%
	4000→4000以上的	1	0.16%
	5000→5000以上的	2	0.32%
	6000→6000以上的	1	0.16%
	小计	392	61.92%
高档变低档	7420-2000	1	0.16%
	3000-2000	2	0.32%
	7420-3500	1	0.16%
	5000-3000	2	0.32%
	小计	6	0.9%
合计		633	

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统抽样调查整理。

缴费补贴制度起到了一定的激励作用，但是相对固定的财政补贴标准更容易使人产生“逆向心理”。如表 10 所示：选择 1000 元缴费，补贴 60 元，补贴率 6%；选择 2000 元缴费，补贴 90 元，补贴率 4.5%；选择 3000 元缴费，补贴仍然是 90 元，但是补贴率下降到 3.0%。同样，在选择 5000 元缴费，补贴 90 元，补贴率 1.8%；选择最高档 7420 元缴费，补贴 90 元，补贴率仅为 1.2%。缴费标准越高，补贴的边际效应越低，参保人出于“个人收益最大化”的心理，觉得选择低档缴费才是最划算的。

表 10：财政补贴个人账户收益情况表 单位：元

个人缴费标准	财政补贴	当年个人账户合计	个人账户收益率
--------	------	----------	---------

1000	60	1060	6.00%
2000	90	2060	4.50%
3000	90	3090	3.00%
4000	90	4090	2.25%
5000	90	5090	1.80%
6000	90	6090	1.50%
7000	90	7090	1.29%
7420	90	7510	1.21%

资料来源：以上数据根据城乡居民基本养老保险政策整理得出。

另外，缴费补贴力度不高也导致财政补贴手段失灵。最低档缴费和最高档缴费补贴标准差别仅仅 30 元，差距并不大。按照现行的缴费标准和补贴政策，假设参保人员缴费 15 年，在不考虑利息的情况下，选择低档缴费个人账户合计 15000 元，获得财政补贴为 900 元，个人账户累计 15900 元，补贴金额占个人账户累计额的 5.66%；选择最高档缴费个人账户合计 111300 元，获得财政补贴为 1350 元，个人账户累计 112650 元，补贴金额占个人账户累计额的 1.19%。虽然缴费补贴增加了个人账户累计金额，但是所占比重相对较低。并且财政补助并不能及时兑现，只能累积到个人账户中。因此，缴费补贴对个人缴纳城乡居民基本养老保险的实际吸引力不高。

根据调查显示，假设减少财政缴费补贴甚至取消缴费补贴，以北京市居民人均可支配收入水平，参保人完全可以负担城乡居民基本养老保险费，依然会选择继续缴纳社会保险以实现社会养老目标。

相反，如果财政无限制的增加缴费补贴，给予等额补贴或者按比例补贴，参保人肯定会考虑提高个人缴费标准来获取高额缴费补贴，这一点可以参照公积金制度，公积金的月缴存额为职工上年度月均工资乘以缴存比例，单位再给予等额补助。几乎所有人都希望公积金个人缴得越多越好，因为单位补助越多。等额补助或按比例补贴激励作用明显，而定额补贴激励作用相对弱。

二、个人账户回报率不高

个人账户回报率不高是缴费激励不足的最大根源。按照城乡居民基本养老保险政策规定：个人账户存储额按国家规定计息，参考中国人民银行公布的当年1月1日金融机构人民币一年期存款利率计息。城乡居民基本养老保险基金存入商业银行的活期存款按3个月整存整取定期存款利率计息²³，这种养老基金的管理模式导致基金保值增值压力增大，甚至出现个人账户贬值。据国家统计局公布的数据显示：2016年，全年CPI同比上涨2.0%，涨幅比2015年扩大了0.6个百分点²⁴。同期，北京农村商业银行三个月整存整取定期存款对公利率1.4%²⁵。再比较近几年通货膨胀率，一年期以下存款很难跑赢CPI。

城乡居民基本养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金依据国家政策调整，个人账户养老金是以个人账户累计额除以固定系数计算而来，所以可以简单的把个人账户养老金看做

²³ 《人力资源社会保障部关于印发城乡居民基本养老保险经办规程的通知》，人社部发[2014]23号。

²⁴ 网易新闻：“2016年我国CPI同比上涨2.0%，涨幅高于2015年”，

<http://news.163.com/17/0110/11/CADRKQ2D00014AEE.html>。

²⁵ 北京农村商业银行，<http://www.bjrcb.com/>。

是一种储蓄，个人账户除了财政补贴和利息以外全部由个人缴纳。根据访谈结果显示，参保人普遍认为缴纳城乡居民基本养老保险只需要满足领取基础养老金最基本的条件即可，如果有额外的资金不会多缴纳养老保险，而是选择其他的方式和渠道：比如银行定期存款、投资理财项目、购买商业保险等等。

案例一 购买商业保险

以某保险公司金鑫利两全保险产品为例，该保险缴费期间领取生存保险金。缴费周期为 20 年，每年缴纳保险费 1810 元，保额 2 万元。被保险人自保险合同生效之日起至第 3 个保单周年日以及自第 3 个保单周年日起每满 2 年时仍生存，按照金鑫利基本保险金额的 7% 给付，每两年给付金额 1400 元。

被保险人至 80 周岁的保单周年仍生存，按照 2 倍金鑫利基本保险金额给付，给付金额 4 万元。

被保险人身故，按金鑫利基本保险金额的 2 倍给付；若未满 18 周岁，金鑫利仅无息返还所交保费，给付金额 1810 元至 4 万元。

投保人某男，自 16 周岁开始投保金鑫利两全保险，至投保人 80 周岁时，累计缴纳保费 36200 元。期间所能享受的待遇包括：当年生存金 40000 元，现金价值（退保金）40000 元，意外身故金 40000 元，疾病身故金 40000 元，生存总利益 164320 元，意外身故总利益 164320 元，疾病身故总利益 164320 元，累计生存金 164320 元。累计生存金是累计缴纳保费的 4.54 倍²⁶。

²⁶ 中国平安保险有限公司，平安鑫利两全保险，<http://life.pingan.com/fenhongbaoxian/xinli.shtml>。

假设：投保人某男，自 16 周岁开始缴纳城乡居民基本养老保险，年缴费标准 1000 元。现每月再多交 1810 元至 36 周岁，缴费期 20 年，累计多交保险费 36200 元。因为个人缴费全部计入个人账户，忽略利息后，个人账户累计增加额 36200 元。61 周岁开始领取城乡居民养老金，个人账户累计增加额计算出的养老金=36200÷139=260 元/月，年领取养老金 3125 元，领取至 80 周岁，累计领取养老金 62504 元。累计领取养老金是累计缴纳保险费的 1.73 倍。

表 11：商业保险与城乡居民基本养老保险各项对比

	金鑫利	城乡居民基本养老保险
年交保费	1810 元	1810 元
缴费期限	20 年	20 年
累计缴纳保费	36200 元	36200 元
固定待遇	每两年返还 1400 元	61 岁起，每月领 260 元
累计待遇	累计生存金 164320 元	累计养老金 62504 元

资料来源：笔者根据以上分析数据整理。

案例二 银行定期存款和购买国债

按照中国人民银行发布的金融机构人民币贷款基准利率，2015 年 10 月一年期存款利率 1.5%，三年期 2.75%²⁷。根据国家国债发行的有关规定，2017 年记账式附息（三年期）国债票面年利率为 3.2%²⁸。缴纳居民养老保险相当于按照一年期存款。

²⁷人民币现行利率，中国人民银行网站：<http://www.pbc.gov.cn/>。

²⁸ 国债发行，中华人民共和国财政部网站：<http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/guozhiguanli/>

假设有本金一千元，分别按照一年期整存整取、三年期整存整取和购买三年期国债方式处理。经粗略计算，平均每年所获利润分别为：15元、29.2元和32元。从投资收益来看，购买国债获利最高，比一年期存款收益翻了一番，缴纳居民养老保险相对于其他方式收益率最低。

表 12：不同理财项目收益对比表 单位元

本金	理财项目	年利率	利息	本息合计	平均每年获利
1000	一年期整存整取	1.5%	15	1015	15
	三年期整存整取	2.75%	87.5	1087.5	29.2
	2017年记账式附息 (三年期)国债	3.2%	96	1096	32

资料来源：笔者根据计算整理。

通过以上两种方式对比，可以很清楚的看到城乡居民基本养老保险与不同投资方式收益率差别。实际上，自社会保险制度建立以来，社保基金保值增值方式就始终没有发生大的变化，只能用于银行存款或购买债券，不能进行其他形式的投资。与基金增长幅度相比，社保基金投资运营体制都显得严重滞后，投资体制滞后导致社保基金缩水贬值成为常态。当然，由于社会保险其他投资产品的筹资方式、待遇计发、保障范围、建立基础、管理体制存在诸多区别，就目前的情况，仅从投资收益角度分析，如果已经缴纳城乡居民基本养老保险的参保人有额外的资金，可以选择购买国债或者缴纳商业保险，比缴纳城乡居民养老保险收益率更高。

三、长缴多得没有得到落实

根据《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》的相关要求，应强化长缴多得的激励机制，但北京市在长缴多得方面还没有具体的操作办法。

按照目前北京市城乡居民基本养老保险政策，2015年1月1日以后新参加居民养老保险的本市户籍人员，年满60周岁、累计缴费满15年，可以领取城乡居民基本养老保险待遇²⁹。这里只是规定了最低缴费年限，但是对于长缴却没有相应说明。因此，缴费年限增加只是影响个人账户养老金，基础养老金不变，而个人账户养老金主要是以个人缴费为主。以最低档缴费测算，设缴费年限为 a ，利息为 b ，基础养老金为 c ，那么养老金待遇 $= (a*1000+b)/139+c$ ，年限差 $= [(1000a_1+b_1)/139+c_1] - [(1000a_2+b_2)/139+c_2]$ ，忽略利息差额和基础养老金政策调整，粗略计算得出：缴费每差一年，养老金待遇相差在10元左右。

笔者利用怀柔区城乡居民基本养老保险信息系统按照缴费年限分别筛选了七名领取待遇人员，其中包括了5名女性和2名男性，通过查询个人账户总额计算月均领取养老待遇来比较年限增加对个人账户总额以及养老金待遇的影响。通过表12计算可知，缴费年限增加一年，月领取养老金平均差额14元，与测算的数据基本相似。由此可知，长缴多得没有直接体现。正因为缴费年限对城乡居民基本养

²⁹ 《关于贯彻落实国务院统一城乡居民基本养老保险制度暨实施城乡养老保险制度衔接有关问题的通知》，京人社居发[2014]177号。

老保险待遇影响并不大，对于参保回报时间短的人具有较大激励性，而对于参保回报时间长的却缺乏激励³⁰。长缴多得缺乏激励，也是中青年不愿意参保的重要原因。

表 13：缴费年限与领取养老金抽样调查对照表 单位：元

姓名	性别	缴费年限	个人账户总额	2017 年月领取养老金	月领取养老金差额
马 XX	女	1	2933.74	527.26	---
于 X	女	2	2020.23	521.71	-5.55
王 XX	女	3	7090.89	551.53	29.82
丁 XX	女	4	6215.01	546.38	-5.15
常 X	女	5	5343.21	541.43	-4.95
单 XX	男	6	6542.93	556.64	15.21
赵 XX	男	7	7723.69	569.81	13.17

资料来源：以上数据均通过怀柔区城乡居民基本养老保险系统抽样调查整理。

注：为保护个人隐私，姓名部分省略。

其中：月领取养老金差额=第(n+1)年月领取养老金-第n年月领取养老金。

第四章 多缴多得和长缴多得简易模型构建

城乡居民在选取缴费档次时多选择低水平的缴费档次，缴费档次过低意味着领取养老金时，较低的养老金将难以保障城乡居民的生活。针对目前存在的问题，笔者认为应从多缴多得和长缴多两个方面入手，进一步完善城乡居民养老保险激励机制。

一、多缴多得缴费激励模型构建：增加补贴额度、增设补贴档次

（一）模型构建

多缴多得缴费激励机制设定原则是鼓励参保人按照较高的标准

³⁰穆怀中：《新型农村养老保险参保决策影响因素研究》，《人口研究》，2012年第1期。

缴费。因为根据保险精算原则，缴费额越多每月领取养老金超过最低生活保障数额的值就越大。现有的补贴标准较低，补贴档次相对固定，没有形成梯度，参保人的缴费积极性不高。但是如果政府按照缴费额的一定比例补贴，又担心会出现马太效应，即穷的更穷，富的更富，不利于社会保障维护社会公平的初衷³¹。因此，缴费档次的递进必须伴随着缴费补贴的有效递进，才能促使城乡居民积极参保。

构建多缴多得的缴费激励机制要适度提高财政补贴水平，扩大缴费补贴梯度。这样，考虑到公平的同时也注重了效率，既鼓励了参保人选择更高的缴费档次又注重了社会公平。因此要建立城乡居民基本养老保险梯度补贴制度，增设缴费档次，提高缴费补贴。

多缴多得简易模型是：选择最低缴费至 2000 元（不含）以下的，每人每年补贴 60 元不变；选择 2000 元至 4000 元（不含）的，每人每年补贴 120；选择 4000 元（含）至 6000 元的（不含），每人每年补贴 150 元；选择 6000 元（含）至最高档缴费的，每人每年补贴 180 元。新的缴费补贴政策，低档补贴没有变化，中档补贴较以前每档增加了 30 元，提高到 120 元。新增设了两个补贴档次，每档之间差额比照低档和中档形成上升阶梯，补贴标准相应提高至 150 元和 180 元。

表 14： 多缴多得缴费机制调整情况表

个人缴费标准(元)	调整前财政补贴(元)	个人账户收益率(%)	调整后财政补贴(元)	个人账户收益率(%)
1000	60	6.00	60	6.00
2000	90	4.50	120	6.00

³¹ 陈世金、李佳、李秀丽，《河北省新型农村社会养老保险制度问题及精算分析》，河北科技师范学院学报，2010年第4期。

3000	90	3.00	120	4.00
4000	90	2.25	150	3.75
5000	90	1.80	150	3.00
6000	90	1.50	180	3.00
7000	90	1.29	180	2.57
7420	90	1.21	180	2.42

资料来源：笔者根据以上分析数据整理。

2017年1月，北京市人社局与北京市财政局联合发文，对城乡居民基本养老保险政策措施进行调整，进一步健全缴费激励机制。其中有两个主要的特点：一是调整缴费补贴标准并增加补贴档次。对选择最低缴费至2000元以下标准的，每人每年补贴60元；选择2000元至4000元以下的，每人每年补贴90元；选择4000元至6000元以下的，每人每年补贴120元；选择6000元至最高缴费标准的，每人每年补贴150元。二是调整了最高缴费标准。将最高缴费标准由每年7420元调整至每年9000元³²。

新政策加大了财政补贴力度，个人账户受益相对提高。预计引入新的缴费补贴政策后，原选择1000元缴费标准的人数会继续下降，下降幅度较其他档次变化大。原选择3000元缴费标准的会选择4000元，变化幅度不会太大，原选择5000元缴费标准的会向上选择6000元，甚至更高标准。笔者构建的多缴多得激励模型仅仅是对新政策的补充建议。

³² 《关于进一步完善本市城乡居民基本养老保险政策措施的通知》，京人社居发[2017]24号。

表 15：财政补贴个人账户受益情况表 单位：元

个人缴费标准	财政补贴	当年个人账户合计	个人账户收益率
1000	60	1060	6.00%
2000	90	2090	4.50%
3000	90	3090	3.00%
4000	120	4120	3.00%
5000	120	5120	2.40%
6000	150	6150	2.50%
7000	150	7150	2.14%
8000	150	8150	1.88%
9000	150	9150	1.67%

资料来源：笔者根据《关于进一步完善本市城乡居民基本养老保险政策措施的通知》，京人社居发[2017]24号文件整理。

二、长缴多得缴费激励模型构建：按年限增发或调资

（一）模型构建

长缴多得缴费激励设定原则是吸引参保人尽早参加城乡居民基本养老保险。

目前全国部分省市建立长缴多得制度有：

表 16：全国部分省市建立长缴多得制度

主要省市	长缴多得制度
河北省	缴费超过 15 年的参保人，每多缴费 1 年，其基础养老金增加 1 元。
浙江省	增设缴费年限养老金待遇，按缴费年限分段累加计发：缴费年限为 15 年的，其月缴费年限养老金为 30 元；缴费年限为 16 年以上的，其月缴费年限养老金在 30 元的基础上，从第 16 年起，缴费年限每增加 1 年，增发 5 元。
广东省	对连续缴费超过 15 年的，每超过 1 年增发 3 元基础养老金。

四川省	参保人正常缴费满 15 年后，每超过 1 年，其达到待遇领取年龄时，基础养老金每月增加 2 元。
西藏自治区	对累计缴费年限超过 15 年的，每多缴 1 年每月增加 2% 的基础养老金。
江西省	对缴费年限超过 15 年的，在规定基础养老金的基础上，每超过 1 年，每月增发 2% 的基础养老金。提高和加发部分的资金由县（市、区）人民政府支出。
内蒙古自治区	参保人选择 200 元及以上档次并且累计缴费超过 15 年的，每多缴 1 年，基础养老金提高 2 元。
江苏省	对于连续缴费超过 15 年的城乡居民，每超过 1 年，基础养老金可增发 1%，提高和增发部分的资金由当地人民政府承担。
湖北省	对按规定缴费的城乡居民，在领取待遇时，按照缴费年限每满 1 年，每月加发不低于 1 元的基础养老金。
湖南省	参保人缴费累计超过 15 年，每增加 1 年缴费，其基础养老金每月增加 1 元（不含补缴年限）。
海南省海口市	符合按月领取城乡居民养老保险金条件的参保人员，其累计缴费年限在满 15 年的基础上每增加一年，基础养老金每月增加 4 元。
重庆市	缴费年限超过 15 年（不足一年按一年计算）的参保人员，在领取养老待遇时，每超过一年每月增发 2 元基础养老金。
青海省	累计缴费年限超过 15 年的，在 15 年的基础上，缴费年限每增加 1 年，月加发基础养老金 10 元。
新疆	对累计缴费超过 15 年的，每增加 1 年缴费，月增发不低于 2 元的基础养老金。

资料来源：以上数据根据各省市城乡居民基本养老保险政策整理。

目前，全国已经有 14 个省级地区建立起长缴多得制度，基本做法是缴费年限超过 15 年的，缴费每增加 1 年，加发一定数额的基础养老金。因此，在借鉴其他主要省市的普遍做法基础上，探索建立长缴多得的机制，如每多缴 1 年，可以多领取一定比例的养老金，确定合理的比例是关键。可以拟定两种长缴多得的激励机制。

一是按年限增发。从领取待遇当年开始按照缴费年限增加年限养老金，对累计缴费超过基准年限的，每多缴一年每月增发一定数额的养老金。新的养老金待遇包括基础养老金+年限养老金+个人账户养老金。

设基础养老金为 a, 个人账户养老金为 b, 累计缴费年限为 c, 基准年限为 x, 增发养老金为 y。

则：当年月领取养老金待遇= $a+b+(c-x)*y$ 。

表 17：不同年限、不同标准增发养老金对照表 单位：元

超过基准年限	增发养老金				
	每年增发 1 元	每年增发 2 元	每年增发 3 元	每年增发 4 元	每年增发 5 元
0	0	0	0	0	0
1	1	2	3	4	5
5	5	10	15	20	25
10	10	20	30	40	50
15	15	30	45	60	75
25	25	50	75	100	125

资料来源：笔者根据以上分析数据整理。

根据城乡居民基本养老保险规定和各省市普遍做法以及北京市经济发展水平，基准年限可以设定为 15 年。多缴一年每月增发养老金可设定为 3 元。

例如，某男 60 周岁，累计缴费年限 20 年，当年基础养老金 600 元/月，个人账户养老金 100 元/月。那么，当年每月领取养老金待遇= $600+100+15=715$ 元。其后每年养老金待遇随基础养老金调整而变化，个人账户养老金和增发养老金固定不变。

二是按年限调资。从领取待遇次年年开始按照缴费年限调整养老金，对累计缴费年限超过基准年限的，每多缴一年每月增发一定数额的养老金。

当年养老金待遇包括基础养老金+个人账户养老金；

次年养老金待遇包括基础养老金+个人账户养老金+按年限调整养老金。

设基础养老金为 a, 个人账户养老金为 b, 累计缴费年限为 c, 基准年限为 x, 调整养老金为 y。

则：当年月领取养老金待遇=a+b,

次年月领取养老金待遇=a+b+(c-x)*y。

表 18：不同年限、不同标准调整养老金对照表 单位：元

超过基准年限	调整养老金				
	每年调整 1 元	每年调整 2 元	每年调整 3 元	每年调整 4 元	每年调整 5 元
0	0	0	0	0	0
1	1	2	3	4	5
5	5	10	15	20	25
10	10	20	30	40	50
15	15	30	45	60	75
25	25	50	75	100	125

资料来源：笔者根据以上分析数据整理。

根据城乡居民基本养老保险规定和各省市普遍做法，以及北京市经济发展水平，基准年限可以设定为 15 年，多缴一年每月调整养老金可设定为 3 元。

例如，某男 60 周岁，累计缴费年限 20 年，当年基础养老金 600 元

/月，个人账户养老金 100 元/月。那么，当年月领取养老金待遇=600+100=700 元，次年月领取养老金待遇=次年基础养老金+100+15。其后每年养老金待遇随基础养老金和调整养老金变动而变化，个人账户养老金不变。

两种发放方式对比：

假设，某男，2029 年满 60 周岁，累计缴费年限 20 年，个人账户养老金 100 元。

表 19： 两种发放方式模拟对比 单位：元

年度	基础养老金	个人账户养老金	按年限增发额	按年限调资额	按年限增发方式待遇合计	按年限调资方式待遇合计
2029	600	100	15	0	715	700
2030	650	100	15	15	765	765
2031	700	100	15	15	815	815
2032	750	100	15	15	865	865
2033	800	100	15	15	915	915
2034	850	100	15	15	965	965
2035	900	100	15	15	1015	1015

资料来源：笔者根据以上分析数据整理。

通过对比可知，按年限增发方式特点是第一年待遇高于按年限调资方式，第一年就确定了每月增发的养老金，其后几年个人账户养老金和增发养老金固定不变，必须保证按月发放，其他随基础养老金调整而变化。只有一项变量，操作相对简单，政策易于把握。

按年限调资方式特点是从次年开始，每年都会依据政策调资。其后几年个人账户养老金固定不变，必须保证按月发放。其他随按年限调资和基础养老金调整而变化。有两个变量，操作相对复杂。但是也

可以合理利用两个变量不同作用，根据当年经济发展水平，分别调整。尤其是按年限调资额，可以每年都有不同的标准或几年调整一次，调资方式更加灵活。并且第一年养老金待遇只有基础养老金和个人账户养老金，没有增发部分，也可以缓解领取待遇当年的财政压力，积累下的资金将会是一笔不小的数目。

第五章 完善城乡居民养老保险激励机制建议

北京市城乡居民养老保险制度从 2009 年建立至今已经是第九年，虽然参保人数和基金收支规模逐年增大，但是问题依然突出，缴费档次低和养老金水平不高一直是制约城乡居民养老保险发展的主要障碍。城乡居民普惠式养老金制度与经济发展水平出现了很大矛盾，尤其是在北京这种经济发展程度比较高的城市，城乡居民养老金只能作为居民养老的一小部分来源，更多的还是依靠积蓄和家庭养老。农民已不再是脸朝黄土背朝天式的以纯粹务农作为生活支柱，多数人已经实现转移就业或自谋职业，有固定的经济来源，收入水平稳步提高。同时，养老保障形式的多样化也使得居民选择空间扩大，城镇职工养老保险、商业保险和各种投资理财产品受关注程度普遍上升。一方面是居民收入提高，一方面是养老渠道增加，使得城乡居民养老保险越发成为“鸡肋”式的养老保障方式，这一点从现在年轻人参加居民养老保险意愿弱化就可见一斑。

当前，受我国城乡二元格局和社会阶层存在的影响，城市始终是

经济发展的中心，农村养老保障仍然是以保基本作为发展目标。因此，从短期来看，居民养老保险具有可行性和必要性。但是从长远来看，或许再过四五十年，只有领取居民养老待遇的人，没有缴费的人。再过五六十年，领取待遇的人也所剩无几，如果不改变现有的政策制度模式，城乡居民基本养老保险制度将最终走向消亡。本文研究城乡居民基本养老保险缴费激励问题，就是要在合理利用有限财政资源的约束下，通过适度加大财政补贴、提高个人账户回报率和完善基础养老金调整机制，吸引参保人多缴费、长缴费，促进居民养老保险可持续发展。

一、继续完善财政补贴额度，改变补贴发放方式

财政补贴是影响城乡居民养老保险缴费档次的主要因素，尤其是对低收入家庭来说，财政补贴额度越高，参保人缴费积极性越强，选择年缴费标准越高。因此要改变目前财政补助制度僵化的状况，需要继续完善缴费补贴制度，提高缴费补贴额度。

首先，继续提高财政对参保居民缴费补贴额度，对选择不同缴费标准的参保人给予差别比较明显的补贴。建议每个档次补贴在原基础上再提高 30 元至 50 元不等额度，选择的档次越高，获得的财政补贴越多。财政补贴额度要设定上下限，不能过低也不能过高，即体现财政对民生保障的重视，也避免居民过度依赖政府，忽略自身在养老保障中的作用。其次，建立新的缴费梯度，拉大不同缴费梯度间的差距，实行差别化补贴标准。建议由原来的四个补贴档次调整为五个或者六

个档次，加大档次间差距，形成阶梯式的缴费标准，使参保人选择的
空间更大。同时结合缴费补贴制度，不同档次差额化补贴制度，分清
缴费层次，鼓励参保人选择与自身经济水平相适应的缴费标准，实现
多缴多得。

二、深化社保基金投资管理体制，提高个人账户回报率

养老保险基金保值增值始终是促进社会保险可持续发展的重要
抓手，养老保险个人账户的所占比例越大，参保人的缴费积极性越高。
但是目前基金保值增值的手段比较单一，因此探索养老金保值增值模
式，深化投资管理体制改革，扩大个人账户规模，切实提高个人账户
回报率势在必行。

一是加速社保基金投资体制改革，改变现有的城乡居民基本养老
保险基金运营模式，探索符合社保基金风险收益特征的投资渠道。将
养老保险基金按照一定的比例进行分割，其中提取部分养老保险基金
用于养老保险待遇支付周转，按照一年期定期利率存入银行，以备短
期使用。其余部分养老保险基金要通过正常的投资渠道，比如五年期
以上定期存款，购买国债、股票，投资基础设施建设等，努力提高社
保基金收益水平。

二是建立基金运营的保障机制。要运用市场化的模式，在确保安
全的前提下，委托专业的基金理事会管理社保基金，进行基金的投资
运营。各级部门要分清责任、加强监管，建立基金运营专题会议工作
机制。同时，制定统一规范的法律法规，将社会基金预算、征收、支
付、管理、监督与基金投资运营分别管理，切实规范业务流程，加强

内部管理，不断提升基金科学运营水平。

三、完善基础养老金调整机制，明确长缴多得计发办法

当前，基础养老金调整略显随意和不确定。建议要以立法的形式完善基础养老金的调整机制。遵循适度性、适时性、效率性原则，建立与当前经济发展水平相适应的基础养老金正常调整制度。同时，要按照城乡居民基本养老保险长缴多得的要求，尽快研究制定长缴多得的计发办法。对“长缴多得”激励机制的条件限定、资金来源、经办管理等做出明确规定。同时，要在规定中各级政府应承担职责和资金承担比例。统一“长缴多得”激励机制标准，对个人连续缴费超过法定最低缴费年限基础年限的城乡居民，多缴费一年增发3元基础养老金或以每年增加3元标准，定期调整养老金待遇。