

# 事权划分与养老金收入不平等

## ——基于农村基本养老保险的证据

范小海 岳希明

**摘要：**本文基于中国家庭收入调查项目（CHIP）2013年和2018年数据，利用数值模拟和指数分解方法，从事权划分视角研究农村居民的养老金收入不平等问题。研究发现：农村基本养老保险覆盖面扩大和基础养老金水平提高对缩小收入分配差距具有显著效果。在当期各省份基础养老金标准不变的情况下，实现农村基本养老保险对农村老年人的全覆盖，能使农村居民养老金收入的基尼系数下降到0.4以下，不平等程度下降约50%。如果将国家基础养老金最低标准提高至低保水平，并实现农村基本养老保险对法定人群的全覆盖，农村居民养老金收入的基尼系数将低于0.1，同时也能更好地实现防止老年人贫困的目标。基本养老保险财政事权主要由地方政府承担是造成农村居民养老金收入不平等的根源。转变自愿参与的制度设计，大力推进城乡居民基本养老保险的全国统筹并继续提高国家基础养老金最低标准，对实现养老基本公共服务均等化、提振消费和扎实推进共同富裕具有重要意义。

**关键词：**城乡居民基本养老保险 事权划分 养老保险覆盖面 基础养老金 收入不平等

**中图分类号：**F842.67；F323.89 **文献标识码：**A

### 一、引言

实现基本养老保险的全国统筹是降低养老金收入不平等程度、提振消费以及推进基本公共服务均等化的重要一环和关键抓手。党的二十届三中全会提出，要完善基本养老保险全国统筹制度，逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金。公共养老金的全国统筹<sup>①</sup>，即中央政府直接运行和管理养老保障体系以保障全体老年人的基本生活，是国际惯例（何文炯，2017）。养老保障体系的建设必须坚持

---

**[资助项目]** 国家社会科学基金重大项目“新时代我国财税再分配的精准调节机制研究”（编号：22&ZD090）。

**[作者信息]** 范小海，南京财经大学财政与税务学院，电子邮箱：fanxiaohai\_ruc@163.com；岳希明，中国人民大学财政金融学院，电子邮箱：yue@ruc.edu.cn。

<sup>①</sup>公共养老金是由政府运营管理且强制参保的养老金制度，即世界银行养老金体系中的0支柱、1支柱和2支柱或OECD养老金体系第1层和第2层，对应中国则是城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险。

以人民为中心而非以资本为中心，要吸取医疗体系市场化的惨痛教训（林毅夫等，2023）。在扎实推进共同富裕的过程中，要着力缩小不同群体间的基本公共服务差距，补齐农民等群体的保障短板（李实和杨一心，2022）。2009年新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）制度正式出台，标志着中国以农业户籍老年人为主体的农村养老保障体系正式建立。这既有利于增强农村居民的获得感、幸福感、安全感，又是扎实推进共同富裕的应有之义。社会保障是最重要的收入再分配政策（岳希明等，2021）。在事权划分中，收入分配属于中央事权，因此，社会保障应当由中央政府负责。基本养老金标准要全国统一，这样才能真正发挥基本养老保险防止老年人贫困和缩小收入差距的作用。中央应将社会保障等收入再分配作用较强的基本公共服务的事权和支出责任上收（周慧等，2018），基本养老保险就是一个典型的中央事权（楼继伟，2020）。基本养老保险的全国统筹必然要求中央承担更多事权。所有发达国家和大量发展中国家的基本养老保险都是全国统筹（高山宪之和王新梅，2019），但当前中国的城乡居民基本养老保险仍以地方统筹为主。基本养老保险的统筹层级越高，越有利于互助共济和收入再分配，对实现养老基本公共服务均等化和提振消费具有重要意义。

在中国，中央决定事权划分。2017年印发的《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》将城乡居民基本养老保险（以下简称“居民保”）纳入基本公共服务均等化清单，作为中央和地方的共同财政事权，规定了中央和地方在基础养老金方面的支出责任。这一事权划分方式彰显了基本养老保险是一项具有收入再分配作用的财政事权，也意味着提升基本养老保险统筹层级势必要提高中央承担的事权和支出责任。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和之后发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》均明确要求加强中央在养老保险上的财政事权。2021年印发的《“十四五”公共服务规划》明确要求，落实公共服务领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革要求，推动养老等基本公共服务均等化。2022年中共中央、国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》提出，完善中央与地方财政事权和支出责任划分。2023年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》强调基本养老服务在实现老有所养中发挥的重要作用，并列出了《国家基本养老服务清单》，明确了养老基本公共服务均等化的内容和标准。目前，居民保的统筹层级由县级政府统筹逐步向省级政府统筹转变，但仍未完全实现省级统筹，离全国统筹更是遥远。居民保事权更多由市县级政府承担，那么这种事权划分方式是否会影响居民保的收入再分配作用的发挥？回答这一问题对理解事权划分与收入再分配问题至关重要，对推进基本养老保险全国统筹和健全基本养老保险的筹资与待遇调整机制具有明确的政策含义。

当前关于新农保的研究，多侧重于分析居民参保决策的影响因素（Zhao and Qu, 2021；范小海和岳希明，2023），以及评估新农保对居民储蓄、消费和健康等方面的影响（马光荣和周广肃，2014；Huang and Zhang, 2021；岳希明和范小海，2024；Guo et al., 2025）。部分研究新农保的文献，关注政府社会保障政策对收入分配的影响。蔡萌和岳希明（2018）利用2013年的中国家庭收入调查数据

研究发现，政府收入再分配政策的效应主要来自社会保障，社会保障政策的效应占比在 80%左右，其中，养老金又是社会保障支出的主要部分，对缩小收入差距起主导作用。林毅夫等（2023）指出，养老金主要集中在少数高额城镇职工基本养老保险（以下简称“职工保”）领取者手中，农村养老存在结构性失衡。岳希明等（2021）利用中国家庭收入调查数据和卢森堡微观收入数据库数据研究了政府对居民的转移支付如何影响收入差距，发现中国维持目前的社会保障支出规模不变，仅调整社会保障支出结构，如在压低行政事业单位离退休金和城镇职工养老金水平的同时，提高农村居民养老金水平，就能使居民人均可支配收入的基尼系数下降到 0.4 以下。筹资差异也是导致养老金收入差距的重要因素。岳希明和王英家（2022）、爱德华·帕尔默等（2022）研究不同类型基本养老保险的财政补贴发现，相较于对机关事业单位养老保险和职工保的补贴，财政对居民保的补贴较低，其中对农村居民养老保险的补贴更低，表明当前不合理的财政补贴结构是导致养老金收入不平等的重要因素。由此可见，养老金制度对收入再分配具有十分重要的影响，而以往文献主要关注和评估现有养老金制度对微观居民行为和宏观经济社会的影响。也有一些专门探讨事权划分的文献，从财政制度建设、事权与支出责任、政府间财政关系以及基本养老保险统筹层级等方面研究基本养老保险的事权划分问题（刘剑文和侯卓，2017；刘尚希等，2018；周慧等，2018；罗长林，2018；周宵和刘洋，2019；楼继伟，2020），但多是定性或理论分析，缺少实证研究。鲜有文献分析居民保的事权划分与养老金收入不平等之间的关系，本文对此进行实证研究。

本文的主要贡献：一是以农村居民养老金收入为切入点，基于事权划分的新视角，研究事权划分与养老金收入不平等之间的关系，并利用数值模拟、泰尔指数及其分解和基尼系数进行测算分析，对现有研究形成补充；二是深入分析扩大基本养老保险覆盖面和提升国家基础养老金水平对缩小养老金收入不平等的关键作用，所得结论对加快居民保的全国统筹、缩小收入分配差距和推进养老基本公共服务均等化具有明确的政策含义。

## 二、制度背景：农村养老保险制度的演变

### （一）第一阶段：传统农村社会养老保险制度阶段

中华人民共和国成立初期，国家经济逐渐恢复发展。国家虽然未出台明确的农村养老政策，但是已经开始关注农村老年人的生活保障问题。1956 年 1 月出台的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》指出，要实行“五保”，即保障吃饭、保障穿衣、保障燃料、保障教育、保障安葬，以保证农民的生活有所依靠。此后，国家的福利政策开始惠及一部分农村老年人。1986 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》（以下简称“‘七五’计划”）第一次将建立社会保障制度提上日程，指出要有计划地建立具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。根据“七五”计划的要求，不少地区开展农村养老保险制度试点。基于试点地区的经验，民政部正式颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》<sup>①</sup>，标志着农村社会养老保险（以下简称“旧农保”）制度的正

<sup>①</sup> 《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，[https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content\\_20283.htm](https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20283.htm)。

式建立，具备条件的地区开始逐步建立旧农保制度。在旧农保制度下，养老保险的筹资来源主要是个人缴费，养老金支出全部来自个人账户。县级政府统筹管理旧农保制度，保费基金的增值方式主要是银行存款和购买国债。1998年，全国有2123个县级地区和65%的乡镇开展了旧农保工作，参保农民达8025万人<sup>①</sup>。

但是，旧农保制度存在很多问题。一是县级政府统筹导致旧农保制度缺乏地区间的互助共济功能。二是旧农保的筹资方式以个人缴费为主，基本无政府补贴，实质上等同于个人储蓄，缺少收入再分配功能。三是旧农保基金的管理效率低且不规范，部分县级地区存在资金挪用问题，导致实际收益率低和风险较高。由于这些原因，1999年国务院发布《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》，指出当时的农村社会环境并不支持养老保险制度的建立，暂停了旧农保制度。

## （二）第二阶段：新型农村社会养老保险制度阶段

随着经济社会的发展，家庭养老面临一系列挑战。首先，人口老龄化的快速发展给家庭养老带来强烈冲击。特别是随着城镇化的推进，农村年轻人口大量涌入城市，导致农村的老龄化速度超过城市，在2020年之前就已进入中度老龄化阶段<sup>②</sup>，农村家庭的养老压力逐步增加。其次，婚姻和生育观念的转变使得家庭养老的基础消弭，赡养观念淡化导致家庭成员间的私人收入转移减少，这对家庭养老产生冲击。

因此，国务院于2009年9月发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（以下简称《指导意见》），标志着新农保的正式推出。2014年，国务院发布《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》（以下简称《意见》），旨在将新农保和城镇居民社会养老保险制度合并，在全国建立统一的居民保制度。居民保的政策框架与新农保保持一致，因此农村基本养老保险政策研究一般不区分新农保和居民保。本文沿用这一做法，统一使用“居民保”一词。

在中央与地方财政事权和支出责任划分改革中，居民保被作为中央与地方的共同财政事权。2018年的《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）再次明确了这一事权划分方案，规定了中央政府和地方政府在基础养老金方面的支出责任，与《意见》一致。世界各国对面向农村的基本养老保险普遍给予财政补贴（封进和郭瑜，2011）。政府补贴是居民保在制度设计上区别于旧农保的重要标志之一。

居民保政府补贴的形式如表1所示。

<sup>①</sup>资料来源：《1998年劳动和社会保障事业发展年度统计公报》，[https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207\\_69891.html?HPPROTID=0a9f6889](https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207_69891.html?HPPROTID=0a9f6889)。

<sup>②</sup>2000年、2010年和2020年的三次人口普查数据显示，全国60岁及以上人口占比分别为10.45%、13.31%、18.70%，65岁及以上人口占比分别为7.09%、8.91%、13.5%；农村60岁及以上人口占比分别为10.89%、14.96%、23.81%，65岁及以上人口占比分别为7.48%、10.04%、17.72%。可以看出，农村的人口老龄化速度超过了全国速度，按照65岁及以上人口占比14%的中度老龄化社会标准，农村更早进入中度老龄化阶段。

表 1 中央政府和地方政府的居民保财政补贴形式

补贴主体	缴费环节		养老金支付环节		
	按照较低标准缴费的参保人	按照较高标准缴费的参保人	基础养老金		加发的基础养老金
			东部地区	中西部地区	
中央政府	无补贴	无补贴	50%补贴	全额补贴	无补贴
地方政府	每人每年不低于 30 元	500 元及以上档次，每人每年不低于 60 元	50%补贴	无补贴	全额补贴

注：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》整理得到。

1. 缴费环节。缴费环节的筹资来源为个人缴费、集体补助和地方政府的缴费补贴。个人缴费全部计入个人账户，是居民保基金的重要资金来源。《指导意见》规定个人年缴费标准为 100 元~500 元，有 5 档且每档相差 100 元，《意见》将个人年缴费标准分为 12 档，其中，100 元~1000 元有 10 档，每档相差 100 元，另有 1500 元和 2000 元 2 档，地方政府可根据实际情况增设缴费档次。

2014 年以来，各省份均调整了缴费档次<sup>①</sup>。很多省份继续保留 100 元或 120 元的缴费档次，但此档仅适用于原建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员和重度残疾人等特殊困难群体，一般居民的最低缴费档次为 200 元。集体补助是具备经济条件的村集体和其他社会公益组织等为个人缴费提供的补助，补助金额全部计入个人账户。政府在缴费环节的补贴责任由地方政府承担，中央政府无补贴。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的保费。但因断缴漏缴而补缴的，补缴部分不享受缴费补贴。各省份制定的缴费补贴政策不尽相同，且随着时间的推移，各省份之间缴费补贴的绝对差距越来越大<sup>②</sup>。同时，各县（市、区）也可以进一步提高缴费补贴水平。

2. 养老金支付环节。居民保的领取条件为年满 60 周岁，没有享受职工保待遇的具有农业户籍并完成一定年限缴费的老年人。对居民保实施时，已年满 60 周岁、未享受职工保待遇的居民，不用缴费，按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费。居民保养老金由基础养老金和个人账户养老金构成。为方便讨论，下文将中央规定的最低基础养老金称为“国家基础养老金”，将各地在国家基础养老金标准基础上规定的基础养老金称为“地方基础养老金”。

政府要为参保人无条件支付基础养老金，各地可调整本地区的地方基础养老金标准，但不得低于国家基础养老金标准。基础养老金标准并非一直不变。2021 年印发的《“十四五”公共服务规划》明确提出，要完善经济困难高龄失能老年人补贴制度，适时调整城乡居民基础养老金标准。此外，各地为鼓励居民延长缴费年限，会调整计发系数，即对累计缴费超过 15 年的居民，缴费年份每增加 1 年就增发一定数量的基础养老金。表 2 报告了国家基础养老金标准的变化情况，从 2009 年的每人每月 55 元，逐渐上涨到 2025 年的每人每月 143 元（每人每年 1716 元）。国家基础养老金标准在 2009—2024 年的涨幅高达 124%，但远低于同一时期中国国内生产总值、人均国内生产总值和农村居民人均可支配收入 279%、260%和 325%的涨幅，且绝对水平依然很低，远低于国家贫困线标准和全国农村

<sup>①</sup>各省份居民保个人缴费档次的设置情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录的附表 1。

<sup>②</sup>各省份居民保个人缴费补贴情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录的附表 2。

低保平均水平。这意味着，农村居民若按照最低档次 200 元进行缴费（退休当年的养老金收入为 1580.4 元），退休后养老金收入难以达到当年的贫困线标准<sup>①</sup>，更低于最低生活保障水平。

表 2 农村居民国家基础养老金标准的变化 (单位: 元/月)

实施时间	2009 年	2014 年 7 月 1 日	2018 年 1 月 1 日	2020 年 7 月 1 日	2022 年 7 月 1 日	2023 年 7 月 1 日	2024 年 7 月 1 日	2025 年
数额	55	70	88	93	98	103	123	143

注：根据人力资源和社会保障部发布的相关文件整理得到。

防止老年人贫困是养老金制度的基本目标之一 (Barr and Diamond, 2006; Holzmann, 2013)。表 3 报告了国家基础养老金标准与不同收入标准的比值。虽然国家基础养老金标准不断提升，但国家基础养老金与农村居民人均可支配收入的比值呈持续下降趋势，从 2009 年的 12.14% 下降到 2024 年的 6.38%。国家基础养老金与农村低保标准的比值呈下降回稳趋势，由 2009 年的 54.55% 下降到 2024 年的 20.71%。国家基础养老金与国家国际绝对贫困线的比值呈上升趋势，说明国家基础养老金标准的持续提高有助于减贫。但是国家基础养老金与相对贫困线的比值呈持续下降趋势，表明当前过低的国家基础养老金标准难以防止老年人陷入贫困。事实上，很多农村老年人仍然主要依靠劳动收入生活 (杜鹏, 2023; 林毅夫等, 2023)。从防止老年人贫困的目标看，基本养老保险制度的基础养老金给付标准不应低于最低生活保障标准 (何文炯, 2023)。

表 3 国家基础养老金标准及其与不同收入标准的比值

指标	2009 年	2015 年	2018 年	2020 年	2024 年
国家基础养老金 (元) (A)	660	840	1056	1116	1476
农村居民人均可支配收入 (元) (B)	5435	11422	14617	17131	23119
农村低保平均标准 (元) (C)	1210	3178	4833	5842	7128
国家贫困线 (2010 年的 2300 元) (D)	2220	2836	2995	3184	3283
国际贫困线 (1.9 美元) (E)	1924	2292	2415	2568	2648
相对贫困线 (人均可支配收入的 50%) (F)	2718	5711	7309	8566	11560
相对贫困线 (人均可支配收入的 60%) (G)	3261	6853	8770	10279	13871
A/B	12.14%	7.35%	7.22%	6.51%	6.38%
A/C	54.55%	26.43%	21.85%	19.10%	20.71%
A/D	29.73%	29.62%	35.26%	35.05%	44.96%
A/E	34.30%	36.65%	43.73%	43.46%	55.74%
A/F	24.28%	14.71%	14.45%	13.03%	12.77%
A/G	20.24%	12.26%	12.04%	10.86%	10.64%

注：根据国家统计局、人力资源和社会保障部数据整理计算得到。

表 4 报告了各省份的地方基础养老金标准的变化。2011 年，22 个省份的地方基础养老金标准与国家基础养老金标准一致，约七成的省份未提高基础养老金标准；2015 年，6 个省份未提高基础养老金

<sup>①</sup>按照 2010 年不变价 2300 元的国家贫困线标准以及历年 CPI 推算，2013 年和 2018 年的贫困线分别为 2736 元和 2995 元。

标准；2022年，全部省份均提高了基础养老金标准。这使得各省份增加的基础养老金的基尼系数呈下降趋势，即从2011年的0.9215下降到2022年的0.6820，但差距依然极大。同时，地方基础养老金的基尼系数不断上升，从2011年的0.1804上升到2022年的0.3013，不平等程度快速上升。2011年地方基础养老金最高为北京的每人每月330元，最低的贵州等省份仅为55元，前者是后者的6倍；2022年最高为上海的每人每月1300元，最低的云南仅为103元，两者差距扩大到近12倍。可见，不同省份间地方基础养老金的巨大差距是不同省份养老金收入差距巨大的重要原因之一。此外，一省之内各县（市、区）之间的地方基础养老金标准也存在一定差距。

表4 每人每月地方基础养老金标准 (单位：元)

省份	2011年			2015年			2022年		
	国家	省份	合计	国家	省份	合计	国家	省份	合计
北京		275	330		400	470		789	887
天津		125	180		175	245		209	307
河北		0	55		5	75		25	123
山西		0	55		10	80		20	118
内蒙古		5	60		15	85		42	140
辽宁		0	55		15	85		10	108
吉林		0	55		0	70		20	118
黑龙江		0	55		0	70		10	108
上海		245	300		590	660		1202	1300
江苏		5	60		35	105		94	192
浙江		11	66		50	120		82	180
安徽		0	55		0	70		22	120
福建		0	55		0	70		42	140
江西	55	0	55	70	10	80	98	25	123
山东		5	60		15	85		62	160
河南		0	55		8	78		15	113
湖北		0	55		0	70		17	115
湖南		0	55		5	75		15	113
广东		0	55		30	100		92	190
广西		0	55		20	90		38	136
海南		15	70		70	140		101	199
重庆		25	80		25	95		27	125
四川		0	55		5	75		7	105
贵州		0	55		0	70		20	118
云南		0	55		5	75		5	103
西藏		0	55		70	140		122	220
陕西		0	55		5	75		32.5	130.5

表 4 (续)

甘肃		0	55		15	85		20	118
青海		0	55		55	125		87	185
宁夏		0	55		45	115		72	170
新疆		0	55		45	115		57	155
基尼系数	0	0.9215	0.1804	0	0.7657	0.2561	0	0.6820	0.3013

注：①表中的国家指国家基础养老金，省份指各省份在国家基础养老金基础上增加的基础养老金，合计指地方基础养老金；②基尼系数以各省份总人口为权重计算得出；③部分省份对特殊人群和高龄老年人加发一定数额养老金，如北京为超过 60 岁且未参保人员提供福利养老金，其 2022 年的标准为每人每月 802 元。

资料来源：各省份的人力资源和社会保障厅（局）、省级政府官网发布的政策性文件。

部分居民保养老金资金来源于个人账户的积累。个人缴费、集体补助和缴费补贴均计入个人账户。个人账户资金根据每年中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。个人账户养老金的月发放标准为个人账户全部储存额除以 139。当前，大多数农村居民选择最低缴费档次进行缴费，个人账户养老金微不足道。

### 三、理论与机制解释

#### （一）理论基础

在中国的税制结构中，间接税居于主导地位，整体税制具有累退性。日常生活中常见的税种，如增值税、消费税等，都是以商品和服务为课税对象的间接税，按人们的消费支出多少课税，而非按收入的高低课税。收入中用于消费的比例，通常随收入水平的上升而下降（边际消费倾向递减），因此间接税的平均税率（即间接税负与收入的比值）与收入水平存在负相关关系。收入越高，居民平均税率越低，低收入人群的平均税率反而更高（岳希明等，2014）。从税收的纵向公平维度看，应降低低收入者的间接税税负。在考虑可操作性和现行税制不改变的前提下，可以将低收入者缴纳的一部分间接税视为养老保险缴费。这意味着应给全体居民提供养老金，即普惠性的国家公共养老金，低收入者应当被养老保险体系完全覆盖。同时，根据职工保改革的“视同缴费年限”政策，应将农民此前缴纳的农业税、公粮以及工农业价格剪刀差作为视同缴费年限。鉴于当前仍有部分农村老年人未领取基础养老金，需要转变居民保的制度设计，为全体居民，特别是低收入者，提供基本的养老保障。

随着工业化和城镇化的推进，大量农民工涌入城市工作。截至 2020 年 6 月底，全国已有 6375 万名农民工参加职工保并缴费<sup>①</sup>。从社会公平的维度看，这些缴费应该让农民工的父母优先领取养老金，因为城镇户籍子女的缴费赡养着其城镇户籍的父母（爱德华·帕尔默等，2022）。此外，从公共养老金财政补贴的国际经验来看，所有国家均对城乡居民基本养老保险进行补贴，有的国家甚至是全额财

<sup>①</sup>资料来源：《人力资源社会保障部对十三届全国人大三次会议第 2467 号建议的答复》，[https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/202012/t20201231\\_407005.html](https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/202012/t20201231_407005.html)。

政兜底，而按国际惯例不补贴职工保，其自求平衡。但中国主要补贴职工保，与国际惯例相差甚远。这造成在退休职工的养老金已然远高于城乡居民养老金的情况下，不合理的财政补贴进一步扩大了二者之间的差距，形成“劫贫济富”的逆向再分配现象。

社会保障政策的收入再分配效应取决于其规模和累进性（岳希明和徐静，2024）。一国的社会福利制度对其社会团结程度具有重要影响，且社会团结程度对再分配规模具有正向效应，即社会团结程度越高，再分配规模越大。为防止“再分配悖论”的出现，需要建立覆盖全民的多层次养老保险体系，为不同收入水平的人群提供适当的养老保障（Korpi and Palme, 1998），兼顾规模与累进性。政府的转移性支出能够缩小居民收入差距，社会保障项目统筹层级较低会阻碍政府再分配政策效应的发挥。长期以来，中国社会保险领域存在一定程度的地方分治。社会保险各项目虽然制度框架全国统一，但具体政策在地区之间有较大的差异。各地社会保险基金自求平衡，因此社会保险基金在地区之间难以实现互助共济，再分配功能较弱。

中央政府具有设立并执行基本公共服务国家最低标准的动机。设立国家最低标准才能体现收入分配等事权为中央事权，才能在不平衡的地区经济发展背景下，实现全国范围内基本公共服务的大致均衡。这需要中央政府通过均衡性转移支付来实现。围绕政府支出偏好的文献，证明了地方政府“重投资轻民生”的支出偏好，是社会保障领域的基本公共服务均等化进展缓慢的一个重要原因。

## （二）机制解释

转移支付（以及与此相关的事权划分和财权划分）影响和决定社会保障支出的再分配效应和精准性。为了理解这一点，需要对转移支付的基本公共服务均等化功能进行简单介绍。众所周知，为了缩小教育、医疗、就业、低保等公共服务（基本公共服务的财政支出）的地区间差异，中央政府或上级政府通过转移支付为地方政府提供资金支持，转移支付资金分配向财力较低的辖区（地方政府）倾斜，由此缩小自有财力差异造成的欠发达地区和发达地区在基本公共服务水平上的差距。值得注意的是，从调节居民收入差距的角度看，对于公共养老金、医疗报销以及低保等具有收入再分配功能的基本公共服务，人均水平的地区间差距越小（地区间差距完全消除为最好），社会保障支出的再分配功能越强，否则社会保障支出乃至整体再分配政策的再分配效应将会被削弱。遗憾的是，目前基本公共服务均等化的实践并不能显著消除基本公共服务水平的地区间差距。

目前基本公共服务均等化的做法是：首先，中央政府界定哪些公共服务为基本公共服务，并设定每项基本公共服务的最低标准，这个标准又被称为国家基础标准（以下简称为“国家标准”）。保证全国各地均提供最低标准的基本公共服务，是基本公共服务均等化的目标。财力富裕的省份或地方，可设定高于国家标准的地方标准。其次，中央政府和地方政府确定提供国家标准的基本公共服务所需财政支出的分摊比例，中央政府通过向地方政府提供转移支付资金的方式，承担其支出责任。中央政府的负担比例，通常与各地方财力成反比，即财力越弱的省份或地方，中央政府承担的支出比例越高，相应的转移支付金额越大。地方自行承担基本公共服务地方标准超出国家标准所需的资金。最后，在中央政府的监督下，地方政府负责基本公共服务提供。

根据以上基本公共服务均等化的制度安排，各地区的基本公共服务（如农村居民养老金、最低生

活保障等)的支出水平,严重依赖当地的财力状况。地区间差距仍然较大,严重制约了收入再分配政策效应的发挥。以农村居民养老金为例,根据中国家庭收入调查项目(CHIP)2018年数据,2018年河南省领取养老金的农村老年人的人均养老金(基础养老金和个人账户养老金之和)为991元,甘肃省为1040元,江苏省为2547元,北京市为6726元。可见,农村居民养老金的地区差距非常大,且富裕省份的养老金水平更高。这主要是因为,各地农村居民的养老金收入水平依赖于地方政府财力。

基本公共服务供给水平的地区差距是事权划分、财权划分以及转移支付共同作用的结果,其中,事权划分和转移支付的作用尤为重要。如果农村居民养老保险为中央事权,中央政府在全国范围内统一养老金给付水平(可依据地区间物价水平差异进行相应调整),可以大大缩小甚至消除农村居民养老金收入的地区差距,充分发挥养老金的收入再分配功能。农村居民养老保险属于中央事权并不是农村居民养老保险唯一可以选择的事权安排方案,中央和地方的共同事权是其他可供选择的方案。目前,中国绝大多数基本公共服务为中央和地方的共同事权,并按上述基本公共服务均等化的制度安排提供。中国基本公共服务均等化普遍存在的问题是:基本公共服务的国家标准设置过低(或许由转移支付资金不足所致),公共服务水平的地区差距过大(虽然都超过了国家标准),养老等基本公共服务的收入再分配功能受到严重的制约。

## 四、实证模型与数据

### (一) 实证模型

居民养老金收入的计算公式为:

$$y = y_1 + \left[ \sum_{i=1}^i (x + y_2)(1+r)^i \right] / 139 \quad (1)$$

(1)式中: $y$ 为月养老金收入, $y_1$ 为月基础养老金,等式右边第二项为月个人账户养老金, $x$ 为个人缴费额, $y_2$ 为政府缴费补贴额, $r$ 为利率, $i=1,2,\dots,15$ 。本文利用这一养老金收入计算公式,通过合理假定来模拟测算不同缴费水平和不同基础养老金水平下的养老金收入变化。

考察居民养老金水平的地区间不平等问题需要使用不平等指数及其分解方法。本文利用泰尔指数及其分解方法测算事权划分在多大程度上导致地区间农村居民养老金收入的不平等,分析不同统筹层次下农村居民养老金收入的不平等程度的变化。泰尔指数可用于衡量养老金收入的差距,其计算方法如下:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \log \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right) \quad (2)$$

(2)式中: $T$ 表示衡量养老金收入不平等的泰尔指数。 $n$ 表示总人口数, $y_i$ 和 $\bar{y}$ 分别表示第*i*个体的收入和所有人的平均收入。

将样本分为不同组时,泰尔指数可以分解为组内差距和组间差距,从而可以衡量组内差距和组间差距对总差距的贡献。假设所有个体被分为*k*组, $g_k$ 表示第*k*组所有个体, $y_i$ 和 $y_k$ 分别表示第*i*个

个体的收入份额和第  $k$  组个体的收入总份额， $n_k$  表示第  $k$  组个体的人数，则有：

$$T = T_b + T_w = \sum_{k=1}^K y_k \log \frac{y_k}{n_k/n} + \sum_{k=1}^K y_k \left( \sum_{i \in g_k} \frac{y_i}{y_k} \log \frac{y_i/y_k}{1/n_k} \right) \quad (3)$$

(3) 式中： $T_b$  表示组间差距， $T_w$  表示组内差距。农村居民养老金收入的组间差距主要是由各地基础养老金水平差异导致的，将居民保作为地方事权是农村居民养老金收入存在组间差距  $T_b$  的原因。因此，养老金收入的组间差距与泰尔指数之比，可以用来衡量农村居民养老金收入差异有多少是由居民保属于地方事权导致的。本文分别按省份、地级市、县（市、区）对所有领取养老金的农村老年人进行分组，求解泰尔指数。

## （二）数据来源

本文使用的数据是中国家庭收入调查项目（CHIP）2013 年和 2018 年的住户调查数据。CHIP2013 和 CHIP2018 数据中的住户样本均来自国家统计局住户调查大样本群，包括城镇、农村和流动人口三类住户。两次调查均包含北京、山西、辽宁、江苏、安徽、山东、河南、湖北、湖南、广东、重庆、四川、云南和甘肃等 14 个省份，2018 年的调查以内蒙古代替新疆，两期调查均涉及 15 个省份。这些省份具有全国代表性。CHIP2013 共覆盖 18397 户家庭，62578 个样本；CHIP2018 共覆盖 20451 户家庭，70431 个样本。调查内容包含丰富的个人、家庭和社区层面的信息，其中，住户和个人收支数据来自国家统计局的大样本过录数据，数据质量较高。

根据居民保的政策规定和本文研究目标，需要对数据进行清理。首先，在进行农村居民养老金收入不平等程度测算时，剔除 60 岁以下和非农业户籍的样本，数据清理后得到的样本数分别为 5175 个（2013 年）和 6523 个（2018 年）。其次，在进行居民保参保率计算时，有农村户籍的乡村教师等人员领取的是离退休金，将其纳入计算会导致测算结果存在偏差，因此剔除领取离退休金和工作单位为机关事业单位的样本，同时还需要剔除参加职工保的样本。最后，考虑省份之间的可比性，剔除 CHIP2018 中的内蒙古样本和 CHIP2013 中的新疆样本。

## 五、养老金收入不平等的变化与趋势

### （一）养老金覆盖率

居民保并不强制参保，个人根据自身实际情况选择是否参保，导致各地的居民保覆盖率存在差异。表 5 报告了 60 岁及以上农村老年人的居民保覆盖率，总体上由 2013 年的 86.54% 提高到 2018 年的 90.29%。分析各省份的基本养老保险覆盖率可以发现，不同省份的覆盖率存在较大差别。2013 年覆盖率最高为山东的 97.12%，最低为四川的 74.38%，二者相差了近 23 个百分点。2018 年覆盖率最高为山西的 97.69%，最低为江苏的 84.72%，两地相差了近 13 个百分点。除山东和河南以外，其他省份的覆盖率均有所提升。山东和河南两地覆盖率下降的原因可能是两地农村人口规模巨大，当地政府的养老支出负担较重，尤其是山东属于东部地区，对国家基础养老金，中央只补贴 50%，导致地方政府在推进法定人群全覆盖方面力度不足。从地区覆盖率来看，2013 年和 2018 年中部地区的覆盖率最高，分

别为 90.68%和 91.57%。2013 年，中部地区的覆盖率比覆盖率最低的西部地区高近 10 个百分点，2018 年比覆盖率最低的东部地区高近 3 个百分点。三大地区的居民保覆盖率均有所提高，尤其是西部地区的覆盖率提升最显著，由 2013 年的 81.07%提高到 2018 年的 90.28%，增加了约 9 个百分点。这可能与脱贫攻坚有关。上述数据说明，各省份或各地区间的居民保覆盖率的差异随时间推移而缩小，政府提高法定目标人群覆盖率的举措成效显著。《“十四五”公共服务规划》提出，居民保参保率到 2025 年要提升至 95%。广覆盖的政策目标逐步实现，但离全覆盖目标仍有差距，不能全覆盖就无法完全实现“保基本”的政策目标。

表 5 60 岁及以上农村居民的居民保覆盖率 (单位：%)

地区	省份	2013 年			2018 年		
		分省覆盖率	分地区均值	全国均值	分省覆盖率	分地区均值	全国均值
东部	北京	76.74	85.70	86.54	94.19	88.63	90.29
	辽宁	90.57			91.03		
	江苏	74.84			84.72		
	山东	97.12			94.89		
	广东	85.48			85.54		
中部	山西	93.90	90.68		97.69	91.57	
	安徽	94.69			94.78		
	河南	94.36			88.04		
	湖北	88.94			90.05		
	湖南	83.53			89.69		
西部	重庆	83.87	81.07	93.21	90.28		
	四川	74.38		87.60			
	云南	81.03		90.54			
	甘肃	90.44		92.51			

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到，居民保覆盖率为根据受访者自报的参保信息衡量的覆盖率；②以实际领取养老金衡量的居民保覆盖率要明显低于根据受访者自报的参保信息衡量的覆盖率，前者由 2013 年的 63.72%提高到 2018 年的 76.01%。

居民保政策规定，政策发布时 60 岁及以上老年人可以直接领取基础养老金而无需缴费。对于 60 岁及以上的老年人来说，该政策是普惠性的。观察各省份的居民保覆盖率可以发现，所有省份的居民保覆盖率均未达到 100%，说明部分农村老年人没有参保。可能的原因有以下几点：一是老年人直接领取基础养老金的条件是其子女参保并缴费，子女未参保缴费会导致其父母即便年龄超过 60 岁也无法领取基础养老金。二是政府对居民保政策的宣传力度不够，一些偏远地区的农村老年人可能并不了解居民保政策，如四川的初始覆盖率较低，可能与当地特殊的地理环境有关。三是居民保的补贴力度较小。对于部分经济发达地区的农村居民来说，养老金收入对其生活水平的改善作用杯水车薪，农村老年人可能选择不参与居民保，如广东和江苏覆盖率偏低的原因可能是居民保的补贴力度低（2013 年时仅为每人每月 65 元和 80 元）。特别是，在领取居民保养老金的 60 岁及以上农村老年人中，分别

有 16.73%（2013 年）、13.23%（2018 年）的农村老年人还享受低保待遇，表明仅靠居民养老金收入难以满足部分人群的最低生活需要。这反映出当前的农村基本养老保险制度对农村居民的保护不足（林义，2022），“保基本”的政策目标仍有待通过制度完善来实现。

## （二）养老金收入的地区差异

1. 养老金收入的数值模拟。假设有一个标准化的农村居民，他从 45 岁开始参保缴费，累计缴费 15 年，年利率为 3%<sup>①</sup>。本文以其 60 岁退休时当月领取的养老金为基础，计算他退休当年的养老金收入。基于以上假设，本文利用（1）式来测算不同缴费水平和国家基础养老金标准下的养老金收入变化。

表 6 报告了养老金收入的模拟测算结果。2023 年，居民养老金收入要想达到 6362.2 元的农村低保平均水平，有三种可行方案。一是在不增加农民缴费负担的条件下（每人每年 200 元），直接将国家基础养老金提高至每人每月 500 元，此时农民养老金年收入可达到 6380.4 元，与低保待遇水平基本一致；二是在国家基础养老金不变的条件下（每人每月 100 元），将农民缴费水平提高至每人每年 3000 元，此时农民养老金年收入可达到 6657.6 元；三是将居民缴费额提升至每人每年 900 元，将国家基础养老金提高到每人每月 400 元，此时农民养老金年收入可达 6436.8 元。居民养老金收入要想达到 3270 元的贫困线标准，也有三种可行方案。一是在不增加农民缴费负担的条件下（每人每年 200 元），将国家基础养老金提高至每人每月 300 元，此时农民养老金年收入可达到 3980.4 元；二是在国家基础养老金不变的情况下（每人每月 100 元），将农民缴费水平提高至每人每年 1500 元，此时农民养老金年收入可达到 3928.8 元；三是将居民缴费额提升至每人每年 500 元，将国家基础养老金提高到每人每月 200 元，此时农民养老金年收入可达 3309.6 元。但每人每月 300 元及以下的基础养老金水平明显低于国家贫困线，对丧失劳动能力的人和高龄老年人而言，基础养老金收入达到贫困线标准才能保障他们不陷入贫困，“保基本”的政策目标才能够实现。因此，简单比较这六种方案可知，要使居民养老金收入达到贫困线或低保标准，提高国家基础养老金水平是最直接有效的方法。

根据第七次全国人口普查数据推算，2022 年农村 60 岁及以上人口为 1.34 亿人，假定全部满足领取条件，按照每人每月 500 元、400 元和 300 元的国家基础养老金标准计算，每年的财政补贴额为 8040 亿元、6432 亿元和 4824 亿元。2023 年，全国领取居民养老金的人数为 1.73 亿人（包含城镇居民），按照每人每月 500 元的标准，财政补贴支出为 10380 亿元。2023 年财政对居民保基金的补贴为 3789.07 亿元，而对机关事业单位基本养老保险基金和职工保基金的补贴分别为 5990.93 亿元和 7731.42 亿元<sup>②</sup>。可以看出，将国家基础养老金标准由每人每月 103 元提升到 300 元或 400 元，仅需再增加 2439 亿元或 4515 亿元的财政支出，即使提高到每人每月 500 元的水平，也只需增加 6591 亿元的财政支出，并不会给财政造成很大压力，但可以显著改善农村老年人的老年生活。Lu et al.（2014）的模拟测算结果显示，在 2050 年以前仅为未领取基础养老金的城乡老年人提供低保水平的基础养老金，财政支出每年需增加的资金为国内生产总值的 0.7%~1%。

<sup>①</sup>此处为名义利率，若考虑通货膨胀因素，实际利率有可能为负，即个人账户养老金有可能遭受损失。

<sup>②</sup>资料来源：《2023 年全国社会保险基金收入决算表》，[http://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830\\_3942820.htm](http://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830_3942820.htm)。

此外，在机关事业单位人员和企业职工的养老金待遇已经较高，特别是机关事业单位人员养老金很高的情境下，还可以通过减少财政对机关事业单位基本养老保险和职工保的补贴，来增加对居民保的财政补贴（爱德华·帕尔默等，2022）。这不仅可以在不增加财政支出的情况下提升居民保养老金收入水平，还能缩小不同群体间的养老金收入差距，降低养老金收入的不平等。城镇化和财政收入增长可以对冲财政补贴压力，未来的财政补贴压力将趋于下降，将基本养老金的替代率由目前约 20% 提升到 30% 具有较高的可行性（封进和郭瑜，2011）。

表 6 不同缴费水平和国家基础养老金标准下个体居民保养老金收入的模拟情况

个人缴费额 (元/年)	缴费补贴额 (元/年)	个人账户 养老金 (元/月)	个人养老金收入 (元/年)				
			国家基础养老金标准				
			100 元/月	200 元/月	300 元/月	400 元/月	500 元/月
100	30	17.9	1414.8	2614.8	3814.8	5014.8	6214.8
200	30	31.7	1580.4	2780.4	3980.4	5180.4	6380.4
300	30	45.5	1746.0	2946.0	4146.0	5346.0	6546.0
400	40	60.6	1927.2	3127.2	4327.2	5527.2	6727.2
500	50	75.8	2109.6	3309.6	4509.6	5709.6	6909.6
600	60	91.0	2292.0	3492.0	4692.0	5892.0	7092.0
700	70	106.1	2473.2	3673.2	4873.2	6073.2	7273.2
800	80	121.3	2655.6	3855.6	5055.6	6255.6	7455.6
900	90	136.4	2836.8	4036.8	5236.8	6436.8	7636.8
1000	100	151.6	3019.2	4219.2	5419.2	6619.2	7819.2
1500	150	227.4	3928.8	5128.8	6328.8	7528.8	8728.8
2000	200	303.2	4838.4	6038.4	7238.4	8438.4	9638.4
3000	300	454.8	6657.6	7857.6	9057.6	10257.6	11457.6
4000	400	606.4	8476.8	9676.8	10876.8	12076.8	13276.8
5000	500	758.0	10296.0	11496.0	12696.0	13896.0	15096.0
6000	600	909.6	12115.2	13315.2	14515.2	15715.2	16915.2
7000	700	1061.2	13934.4	15134.4	16334.4	17534.4	18734.4
8000	800	1212.8	15753.6	16953.6	18153.6	19353.6	20553.6
9000	900	1364.4	17572.8	18772.8	19972.8	21172.8	22372.8
10000	1000	1516.0	19392.0	20592.0	21792.0	22992.0	24192.0

根据国家统计局数据，2023 年农村居民人均可支配收入为 21691 元，中位数收入为 18748 元，按照五等分组的低收入组居民人均可支配收入为 5264 元，中间偏下收入组居民人均可支配收入为 12864 元<sup>①</sup>。2023 年农村居民医保的最低缴费标准为每人每年 380 元，2024 年提高到 400 元<sup>②</sup>。2023 年，按

<sup>①</sup>资料来源：国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

<sup>②</sup>资料来源：《国家医保局 财政部 国家税务总局关于做好 2024 年城乡居民基本医疗保障有关工作的通知》，[https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/8/26/art\\_104\\_13632.html](https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/8/26/art_104_13632.html)。

照 3000 元或 900 元的标准缴费，加上 380 元的医保缴费，二者共计 3380 元或 1280 元，是农村居民人均可支配收入的 16%或 6%，是其中位数收入的 18%或 7%，是中间偏下收入组居民收入的 26%或 10%，是低收入组居民收入的 64%或 24%。可见，要使农民的养老金收入达到贫困线或低保平均标准，提高国家基础养老金更可行。提高农民缴费水平，对农民而言，特别是对其中的中低收入者而言，是难以承受的沉重负担。

基于表 6 测算结果计算个人账户养老金与国家基础养老金的比值可知，在同一国家基础养老金水平下，随着缴费档次的不断提高，个人账户养老金与国家基础养老金的比值逐步上升。例如，当国家基础养老金为每人每月 100 元时，100 元、200 元、900 元缴费档次下的个人账户养老金与国家基础养老金的比值分别为 17.90%、31.70%、136.40%。这说明养老金收入的差距是由个人缴费不同导致的。而在同一缴费档次下，随着国家基础养老金的持续提高，个人账户养老金与国家基础养老金的比值逐步下降。例如，在 200 元缴费档次下，当国家基础养老金分别为每人每月 100 元、200 元、400 元时，个人账户养老金与国家基础养老金的比值分别为 31.70%、15.85%、7.93%。这表明养老金收入不平等主要是由基础养老金水平差异导致的，这和当前国家基础养老金水平较低（每人每月 143 元）而各省份基础养老金水平差别较大的实际情况相符。因此，当前农村居民养老金收入地区间不平等的根源是国家基础养老金标准过低，应当进一步提升中央承担的财政事权和支出责任，提高国家基础养老金水平。

2.分省份农村居民养老金收入。目前，居民保未完全实现省级统筹，各县（市、区）在养老金待遇和缴费补贴上有充足的调整空间。虽然县（市、区）拥有一定的调整权力，能够增加居民保政策的灵活性，但这也造成很多问题，其中之一便是各地居民保养老金收入的巨大差距。根据居民保补贴政策，不同省份对居民保的补贴力度大不相同，这导致居民保养老金收入的不平等问题。

表 7 报告了 60 岁及以上农村居民的养老金收入。可以看出，2013 年和 2018 年分省份计算的农村居民养老金收入的众数值分别是各省份的地方基础养老金水平，各省份 50%以上的领取养老金的老年人领取的是基础养老金，其中，北京更是达到 80%以上<sup>①</sup>，这意味着个人账户养老金的作用微乎其微。

表 7 60 岁及以上农村居民的养老金收入情况

地区	省份	2013 年			2018 年				
		众数值（元）	众数占比（%）	平均值（元）	众数值（元）	众数占比（%）	平均值（元）		
东部	北京	4680	80.80	5249	1825	8520	81.46	8687	3169
	辽宁	660	79.27	781		1296	81.95	1784	
	江苏	960	53.55	1561		1620	54.34	2767	
	山东	720	50.30	1056		1416	54.67	2069	
	广东	780	63.72	1867		1776	68.24	2657	
中部	山西	780	73.33	907	921	1236	66.06	1416	1523
	安徽	660	67.09	799		1260	73.15	1428	
	河南	720	67.74	891		1176	72.73	1384	

<sup>①</sup>根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据，2013 年和 2018 年居民保个人账户养老金为 0 的比例分别为 81.86%和 79.5%。

表7 (续)

中部	湖北	660	72.03	1213		1236	70.83	1630	
	湖南	660	79.80	774		1236	80.05	1665	
西部	重庆	960	84.18	1448	1025	1380	71.08	3003	1992
	四川	660	79.24	863		1126	76.12	2266	
	云南	720	72.22	798		1236	83.33	1406	
	甘肃	780	85.71	1022		1236	74.93	1362	

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到；②调查当年出生月份较大的受访者，如出生在 12 月的受访者的养老金收入可能仅为当月部分收入，需要调整为全年收入，否则将导致泰尔指数和基尼系数被高估，因此本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准调整养老金收入低于地方基础养老金的样本的收入。

2013 年和 2018 年，各省份人均养老金年收入的最小值分别为 774 元和 1362 元，同期的国家基础养老金为 660 元和 1056 元。可见，人均养老金收入的最小值与国家基础养老金相差不大。2013 年和 2018 年，人均养老金年收入的最高值分别为 5249 元和 8687 元，省际最大值和最小值之间的差距由 2013 年的 4475 元扩大到 2018 年的 7325 元。从地区层面看，2013 年和 2018 年东部地区的人均养老金年收入最高，分别为 1825 元和 3169 元，中部地区的人均养老金年收入最低，2013 年和 2018 年分别为 921 元和 1523 元，地区间最大值和最小值的差距由 2013 年的 904 元扩大到 2018 年的 1646 元。这说明农村养老金收入的地区差异极大，且有上升趋势。这也在一定程度上说明，农村居民养老金收入的不平等是由地方基础养老金差距导致的。需要关注的是，西部地区的人均养老金年收入在东部地区和中部地区之间，且随着时间的推移，东部地区与西部地区的人均养老金之比由 2013 年的 1.78 缩小到 2018 年的 1.59，而西部地区与中部地区的人均养老金之比由 2013 年的 1.11 扩大到 2018 年的 1.31。在中央对中西部地区的国家基础养老金进行全额补贴的情况下，尽管中部地区的经济发展水平高于西部，但西部地区人均养老金水平却高于中部地区，说明地方政府承担过多的居民保事权，不利于基本公共服务均等化。中央承担更多的居民保财政事权，有利于缩小地区间养老金收入差距，促进基本公共服务均等化。

3. 农村居民养老金收入的地区间不平等。表 8 报告了按基础养老金标准调整后计算的农村居民养老金收入的泰尔指数及其分解结果。

表 8 农村居民养老金收入的泰尔指数及其分解

	统筹层级	2013 年			2018 年		
		$T$ 值	$T_b$ 值	$T_b/T$	$T$ 值	$T_b$ 值	$T_b/T$
原始数据	县	0.5913	0.3574	60.44%	0.5488	0.3004	54.74%
	市	0.5913	0.3157	53.39%	0.5488	0.2712	49.42%
	省	0.5913	0.1623	27.45%	0.5488	0.1424	25.95%
按国家基础养老金调整部分受访者养老金收入	县	0.4229	0.2666	63.04%	0.4148	0.2339	56.39%
	市	0.4229	0.2314	54.72%	0.4148	0.2115	50.99%
	省	0.4229	0.1217	28.78%	0.4148	0.1088	26.23%

表 8 (续)

按地方基础养老金调整 部分受访者养老金收入	县	0.4234	0.3009	71.07%	0.3820	0.2367	61.96%
	市	0.4234	0.2726	64.38%	0.3820	0.2195	57.46%
	省	0.4234	0.1788	42.23%	0.3820	0.1375	35.99%
按国家基础养老金标准 实现对法定人群的全覆盖	县	0.3465	0.1815	52.38%	0.3706	0.1853	50.00%
	市	0.3465	0.1528	44.10%	0.3706	0.1478	39.88%
	省	0.3465	0.0866	24.99%	0.3706	0.0805	21.72%
按地方基础养老金标准 实现对法定人群的全覆盖	县	0.3491	0.2292	65.65%	0.3348	0.2054	61.35%
	市	0.3491	0.2093	59.95%	0.3348	0.1823	54.45%
	省	0.3491	0.1555	44.54%	0.3348	0.1355	40.47%
按国家基础养老金标准 (每人每月 200 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0416	0.0152	36.54%	0.1210	0.0531	43.88%
	市	0.0416	0.0105	25.24%	0.1210	0.0400	33.06%
	省	0.0416	0.0053	12.74%	0.1210	0.0207	17.11%
按国家基础养老金标准 (每人每月 300 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0163	0.0043	26.47%	0.0539	0.0204	37.89%
	市	0.0163	0.0025	15.26%	0.0539	0.0145	26.83%
	省	0.0163	0.0008	5.08%	0.0539	0.0068	12.57%
按国家基础养老金标准 (每人每月 400 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0078	0.0018	22.62%	0.0272	0.0087	31.93%
	市	0.0078	0.0009	11.18%	0.0272	0.0058	21.27%
	省	0.0078	0.0002	2.95%	0.0272	0.0022	7.90%
按国家基础养老金标准 (每人每月 500 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0041	0.0009	20.78%	0.0149	0.0040	26.66%
	市	0.0041	0.0004	9.29%	0.0149	0.0025	16.92%
	省	0.0041	0.0001	2.20%	0.0149	0.0007	4.43%

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到；②调查当年出生月份较大的受访者，如出生在 12 月的受访者的养老金收入可能仅为当月部分收入，需要调整为全年收入，因此，本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准或国家基础养老金标准调整养老金收入低于基础养老金的样本的收入；③由于部分老年人没有领取养老金，为了测算全覆盖的养老金收入的再分配效应，本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准或国家基础养老金标准调整养老金收入为 0 的样本的收入。

总体上看，农村居民养老金收入的不平等程度有所下降，泰尔指数由 2013 年的 0.5913 下降到 2018 年的 0.5488，下降了 0.0425，但差距依然较大。当养老保险由县级政府统筹时，2013 年和 2018 年，养老金的地方事权划分方式对养老金收入差异的贡献分别为 60.44%和 54.74%；当养老保险由市级政府统筹时，2013 年和 2018 年，其贡献分别下降为 53.39%和 49.42%；当养老保险由省级政府统筹时，2013 年和 2018 年，其贡献分别下降到 27.45%和 25.95%。养老金地区间差距随统筹层次的提升而不断下降，说明统筹层级过低是导致养老金收入的地区间差距过大的主要因素，提高统筹层次能够显著降低养老金收入的地区间不平等。同时，对比 2013 年和 2018 年相应统筹层级的组间差距值可知，随着居民保逐渐由县级统筹向省级统筹转变，养老金收入的地区间不平等程度逐渐下降，且无论根据何种基础养老金标准进行调整，养老金收入的不平等程度均显著下降。当提升国家基础养老金标准（每人

每月 200 元及以上) 时, 提升养老保险统筹层级降低组间差距的趋势不变。但是当按国家基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖时, 组间差距会随时间推移而扩大, 这是由国家基础养老金标准不变而地方基础养老金标准提升所导致的。总体上看, 仅按照实际基础养老金标准, 实现居民保对未领取居民养老金的老年人的全覆盖, 就可以使得泰尔指数大幅下降。将国家基础养老金提升到每人每月 200 元及以上水平且实现对法定人群的全覆盖时, 农村养老金收入的不平等程度显著下降, 即泰尔指数会下降到 0.1 以下, 且随着标准的提高而逐步下降。实现居民保对所有老年人的全覆盖和持续提升国家基础养老金水平是降低农村老年人养老金收入不平等的关键。

表 9 报告了按基础养老金标准调整后计算的农村居民养老金收入的基尼系数。

养老金收入调整方式	2013 年	2018 年
基于原始数据计算的实际养老金收入	0.7145	0.6639
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入	0.6447	0.5786
养老金收入: 按国家基础养老金标准调整部分受访者养老金收入	0.6354	0.5901
养老金收入: 按地方基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖	0.3344	0.3403
养老金收入: 按国家基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖	0.3021	0.3420
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 200 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0565	0.1407
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 300 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0252	0.0789
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 400 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0139	0.0475
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 500 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0085	0.0299
实际养老金收入: 扣除国家基础养老金后的地方基础养老金 (含个人账户资金)	0.9226	0.8956
实际养老金收入: 扣除国家基础养老金后的地方基础养老金 (不含个人账户资金)	0.9512	0.8878
实际养老金收入: 个人账户养老金	0.9475	0.9488
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入且扣除国家基础养老金的地方基础养老金 (含个人账户)	0.8322	0.7179
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入且扣除国家基础养老金的地方基础养老金 (不含个人账户)	0.8175	0.6265

注: 个人账户养老金仅为剔除地方基础养老金后的数额, 其中仍包含一部分由地级市、县 (市、区) 提高的基础养老金数额, 因此个人账户养老金收入的基尼系数可能被低估。

根据表 9, 实际养老金收入的基尼系数由 2013 年的 0.7145 下降到 2018 年的 0.6639, 下降了 0.0506, 说明总体上养老金收入的不平等程度有所下降, 但整体差距仍然较大<sup>①</sup>。扣除国家基础养老金后的地方基础养老金收入的基尼系数在 0.9 左右。根据地方基础养老金标准对养老金收入进行调整后的养老金收入的基尼系数依然高达 0.5 以上, 特别是个人账户养老金收入的基尼系数达到 0.9488。这说明居民保事权主要由地方政府承担会导致地方增加的基础养老金和缴费补贴差距过大, 从而造成总体的养老金收

<sup>①</sup>爱德华·帕尔默等 (2022) 测算发现, 中国农村老年人的养老金收入差距远高于发达国家, 存在逆向调节收入差距的“劫贫济富”现象。

入差距悬殊。根据不同基础养老金标准调整后的养老金收入的基尼系数均有所下降。如果实现了养老金对法定人群的全覆盖，即现实中未领取基础养老金的老年人全部领取了基础养老金，则无论是根据国家基础养老金标准进行调整还是根据地方基础养老金标准进行调整，养老金收入的基尼系数均下降到 0.4 以下。如果进一步提升国家基础养老金标准，农村居民养老金收入的基尼系数则会显著下降：当提高到每人每月 200 元时，基尼系数将低于 0.2；当提高到每人每月 300 元时，基尼系数将低于 0.1；当提高到每人每月 400 元时，基尼系数将低于 0.05；当提高到每人每月 500 元时，基尼系数将低于 0.03。因此，扩大居民保覆盖面和提高国家基础养老金标准对实现农村居民的养老金收入公平十分有效。

## 六、结论与政策建议

本文基于 CHIP2013 和 CHIP2018 数据，利用数值模拟和指数分解方法，分析了事权划分对农村居民养老金收入不平等的影响。总体上看，养老保险覆盖面扩大和基础养老金水平不断提高对缩小农村居民养老金收入分配差距具有显著效果。由于城乡居民基本养老保险事权仍主要由地方政府承担，统筹层级过低导致各地区之间的基础养老金和缴费补贴差距较大。城乡居民基本养老保险统筹层级过低、国家基础养老金标准过低和自愿参保而非强制参保的政策设计共同导致农村居民的养老金收入差距过大。但令人欣慰的是，随着城乡居民基本养老保险统筹层级的提升，养老金收入差距呈缩小趋势，即统筹层级越高，养老金收入的地区间差距越小。同时，实现基础养老金对农村老年人的全覆盖，也会显著降低农村居民养老金收入不平等程度。这意味着，面向农村的城乡居民基本养老保险的财政事权应上调为中央事权，以形成全国统一标准（可依据地区间物价水平差异进行调整）且待遇适度的国家基础养老金及其待遇调整机制。《乡村振兴责任制实施办法》明确了党委和政府承担巩固拓展脱贫攻坚成果、不断缩小收入差距、提高农村养老等服务水平的责任。本文得出以下政策启示。

一是优化调整社会基本养老保险的架构和定位。应借鉴和学习大多数国家实施的强制参保的国家公共养老金制度，将城乡居民基本养老保险定位在世界银行养老保险体系中的 0 支柱或 OECD 养老金体系的第 1 层，并积极探索城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险的制度整合，为全体居民提供最基本的养老保障。应尽快改革自愿参保的制度设计，将城乡居民基本养老保险改为强制参保且普惠的国家公共养老金制度，或非缴费型基础养老金制度。鉴于城乡居民基本养老保险的主要筹资渠道为财政补贴，可将机关事业单位基本养老保险基金和城镇职工基本养老保险基金的部分补贴转移给城乡居民基本养老保险基金。这意味着，城乡居民基本养老保险应采用具有互助共济功能的现收现付制，故而基金积累制的个人账户应与现收现付制的基础养老金分离，应将个人账户转变为自愿参与的个人养老金制度。若实行缴费型的国家公共养老金制度，政府需要加大财政补贴力度，激励居民提高缴费档次，从而促使其适度承担养老责任，低收入群体的保费可由政府代为缴纳。

二是在不改变现行制度设计的条件下，要继续加大城乡居民基本养老保险政策的宣传力度，推动基本养老保险体系对法定人群的全覆盖。国内外社会保障制度的实践表明，社会保障制度的覆盖率在很大程度上取决于社会保障制度的宣传和政府推进力度（Bai et al., 2021）。部分农村老年人无法领取城乡居民基本养老保险养老金，其原因在于：一是老年人的子女没有参保缴费导致老年人因不符合领

取规定而无法领取；二是年龄低于60岁的农村居民需要参保缴费才能在年满60岁后领取养老金，低收入者可能因缴费负担较重而不参保；三是城乡居民基本养老保险政策的宣传力度不够，很多农村老年人对政策的了解并不深入。因此，要加大城乡居民基本养老保险政策的宣传力度，让农村居民更加充分了解城乡居民基本养老保险制度的目的、政府的财政补贴政策等，以鼓励农村居民积极参保，实现基本养老保险体系对法定人群的全覆盖。

三是中央要进一步制定较高标准的国家基础养老金，并完善待遇调整机制，将地区间基础养老金差距控制在合理范围内，以促进养老基本公共服务均等化。当前，城乡居民基本养老保险制度的财政事权主要由地方政府承担。国家基础养老金标准过低导致不同地区间的基础养老金水平差距过大，养老金收入不平等现象突出。如果中央制定较高的国家基础养老金标准（低保水平），并承担更多的财政事权和支出责任，那么各地区之间的基础养老金差距会大大缩小。这不仅能够促进养老金收入的均等化，是缩小不同类型基本养老保险待遇差距的有力抓手，而且对提升中低收入老年人的消费水平有较大意义。因此，要合理调整并提高中央承担的城乡居民基本养老保险的财政事权和支出责任。

四是提高城乡居民基本养老保险的统筹层次，加快实现国家统筹，以打破政策“碎片化”现状，提升互助共济性。目前，中国大部分地区的城乡居民基本养老保险未实现省级统筹，不仅导致各地区之间城乡居民基本养老保险养老金的差距极大，还导致其他一系列问题，如政策“碎片化”、不利于基金调剂、不利于基金的保值增值等，威胁基本养老保险制度的安全和可持续性。此外，从宏观经济层面看，这不利于促进劳动力的区域间流动、全国统一大市场建设和消费潜力的释放。因此，必须打破“碎片化”的政策现状，加快国家统筹步伐，以更好地发挥城乡居民基本养老保险的收入再分配功能，扎实推进共同富裕。

#### 参考文献

- 1.爱德华·帕尔默、王新梅、詹鹏，2022：《中国城乡一体化的公共养老金：构建职工保与居民保之间的良性循环》，《社会保障评论》第1期，第65-77页。
- 2.蔡萌、岳希明，2018：《中国社会保障支出的收入分配效应研究》，《经济社会体制比较》第1期，第36-44页。
- 3.杜鹏，2023：《中国人口老龄化现状与社会保障体系发展》，《社会保障评论》第2期，第31-47页。
- 4.范小海、岳希明，2023：《新型农村社会养老保险参与行为中的同群效应》，《经济理论与经济管理》第11期，第99-112页。
- 5.封进、郭瑜，2011：《新型农村养老保险制度的财政支持能力》，《重庆社会科学》第7期，第50-58页。
- 6.高山宪之、王新梅，2019：《日本如何分担公共养老金支付压力与实现全国统筹？》，《中国人力资源社会保障》第8期，第42-43页。
- 7.何文炯，2017：《论社会保障的互助共济性》，《社会保障评论》第1期，第43-52页。
- 8.何文炯，2023：《基于共同富裕的社会保险制度优化》，《社会保障评论》第2期，第3-17页。
- 9.李实、杨一心，2022：《面向共同富裕的基本公共服务均等化：行动逻辑与路径选择》，《中国工业经济》第2期，第27-41页。

- 10.林义, 2022: 《我国多层次养老保障体系优化与服务拓展》, 《社会保障评论》第5期, 第56-65页。
- 11.林毅夫、付才辉、卓唯佳, 2023: 《中国式老龄化: 从健康奇迹到养老奇迹》, 《商业经济与管理》第9期, 第5-19页。
- 12.刘剑文、侯卓, 2017: 《事权划分法治化的中国路径》, 《中国社会科学》第2期, 第102-122页。
- 13.刘尚希、石英华、武靖州, 2018: 《公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究》, 《改革》第8期, 第15-24页。
- 14.楼继伟, 2020: 《坚持现代财政制度主线 完善中央地方财政关系》, 《财政研究》第2期, 第3-8页。
- 15.罗长林, 2018: 《合作、竞争与推诿——中央、省级和地方间财政事权配置研究》, 《经济研究》第11期, 第32-48页。
- 16.马光荣、周广肃, 2014: 《新型农村养老保险对家庭储蓄的影响: 基于CFPS数据的研究》, 《经济研究》第11期, 第116-129页。
- 17.岳希明、范小海, 2024: 《新农保对老年人劳动供给及福利的影响》, 《贵州财经大学学报》第2期, 第1-11页。
- 18.岳希明、王家英, 2022: 《中国基本养老保险基金筹资渠道的研究——以财政补贴为焦点》, 《应用经济学评论》第4期, 第101-123页。
- 19.岳希明、徐静, 2024: 《收入再分配政策调节机制的探讨》, 《经济研究》第4期, 第173-190页。
- 20.岳希明、张斌、徐静, 2014: 《中国税制的收入分配效应测度》, 《中国社会科学》第6期, 第96-117页。
- 21.岳希明、周慧、徐静, 2021: 《政府对居民转移支付的再分配效率研究》, 《经济研究》第9期, 第4-20页。
- 22.周慧、万芷轩、岳希明, 2018: 《德国政府间财政关系及其借鉴》, 《经济社会体制比较》第6期, 第48-56页。
- 23.周宵、刘洋, 2019: 《中国基本养老保险统筹升级路径研究——基于政府间事权和支出责任视角》, 《学习与探索》第4期, 第126-132页。
- 24.Bai, C. E., W. Chi, T. Liu, X. C. Tang, and J. Xu, 2021, "Boosting Pension Enrollment and Household Consumption by Example: A Field Experiment on Information Provision", *Journal of Development Economics*, 150, 102622.
- 25.Barr, N., and P. Diamond, 2006, "The Economics of Pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1): 15-39.
- 26.Guo, N., W. Huang, and R. Wang, 2025, "Public Pensions and Family Dynamics: Eldercare, Child Investment, and Son Preference in Rural China", *Journal of Development Economics*, 172, 103390.
- 27.Huang, W., and C. Zhang, 2021, "The Power of Social Pensions: Evidence from China's New Rural Pension Scheme", *American Economic Journal: Applied Economics*, 13(2): 179-205.
- 28.Holzmann, R., 2013, "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges", *International Social Security Review*, 66(2): 1-29.
- 29.Korpi, W., and J. Palme, 1998, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- 30.Lu, B., W. He, and J. Piggott, 2014, "Should China Introduce A Social Pension?", *The Journal of the Economics of Ageing*, 4: 76-87.
- 31.Zhao, C., and X. Qu, 2021, "Peer Effects in Pension Decision-Making: Evidence from China's New Rural Pension Scheme", *Labour Economics*, 69, 101978.

## Division of Fiscal Responsibilities and Pension Income Inequality: Evidence from Rural Basic Pension Insurance in China

FAN Xiaohai<sup>1</sup> YUE Ximing<sup>2</sup>

(1.School of Public Finance and Taxation, Nanjing University of Finance & Economics;

2.School of Finance, Renmin University of China)

**Summary:** Since the founding of the People's Republic of China, the social pension security system for rural residents has undergone continuous refinement, achieving remarkable progress. Achieving national coordination of the basic pension insurance system is pivotal for mitigating pension income inequality, stimulating consumption, and advancing the equalization of essential public services. The Chinese government has prioritized enhancing the national coordination framework for basic pension insurance and incrementally raising the baseline pension for urban and rural residents. In 2009, China's New Rural Pension Scheme was formally established, marking a milestone in constructing a pension security system primarily targeting rural elderly populations. This initiative not only enhances rural residents' sense of fulfillment, well-being, and security but also aligns with the broader goal of advancing common prosperity. As a cornerstone of income redistribution, social security constitutes a central government responsibility. Centralized fiscal authority ensures uniform national standards, enabling basic pension insurance to fulfill its dual role of relieving elderly poverty and narrowing income inequality. International experience demonstrates that public pension systems in most developed and developing economies operate under national coordination. In contrast, China's Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents remains predominantly locally managed. Elevating the coordination level of basic pension insurance is critical for fostering interregional risk-sharing and promoting equitable income distribution.

Utilizing data from the Chinese Household Income Project (CHIP) for 2013 and 2018, this study investigates pension income inequality among rural residents through numerical simulations and index decomposition methods, grounded in the framework of intergovernmental responsibility division. Key findings reveal that the expansion of rural basic pension insurance coverage and the progressive elevation of basic pension benefits significantly reduce income disparity. Simulations indicate that achieving universal coverage for rural elderly under the current provincial basic pension standards could lower the Gini coefficient of rural pension income to below 0.4, representing a 50% reduction in inequality. Further elevating the national minimum basic pension to subsistence allowance levels alongside full statutory population coverage would reduce the Gini coefficient to under 0.1, while more effectively preventing old-age poverty. The study identifies local governments' predominant fiscal responsibility in basic pension provision as the root cause of rural pension inequality. Reforming the voluntary participation mechanism, advancing a nationally unified basic pension insurance system for urban and rural residents, and increasing the national minimum pension standard are critical to achieving equitable public pension services, stimulating consumption, and advancing common prosperity.

To address systemic inequities, centralizing fiscal authority for basic pensions is imperative. A unified national framework would harmonize contribution rates, benefit formulas, and financing mechanisms across regions, mitigating disparities driven by local fiscal capacity. Prioritizing vertical equity—ensuring adequate protections for low-income rural elderly—should guide reforms. Simultaneously, enhancing administrative efficiency and transparency in fund management will bolster public trust. By aligning pension policies with broader income redistribution goals, China can solidify its trajectory toward inclusive and sustainable development.

**Keywords:** Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents; Division of Fiscal Responsibilities; Pension Coverage Rate; Basic Pension; Income Inequality

**JEL Classification:** H55; H75; I38

(责任编辑：光明)