基于社会公正的城乡居民基本养老保险制度分析与优化

公维才

（聊城大学 商学院，山东 聊城 252000）

摘　要：无论党的二十届三中全会，还是党的十八大、十九大、二十大，都将“社会公平正义”作为保障和改善民生的基本出发点和落脚点。因此，社会公正既是社会政策制定应遵循的基本原则，也是社会安全运行的必要条件，其理念基础是自由、平等、合作。城乡居民基本养老保险制度作为一项重要社会政策，既有与社会公正相适应的一面，体现了自由、平等、合作的理念，但也存在一定的偏差，表现为自由度偏高、平等性偏弱、合作度偏低。因此应遵循社会公正基本准则，进一步完善城乡居民基本养老保险制度：遵循“自由”的理念建立自愿与强制相结合的参保制度，保障居民的基本权利；遵循“平等”的理念实施基于“共享的机会平等”的无差别普惠制养老金和基于“有差别的机会平等”的梯度普惠制养老金，保障居民的基本生活；遵循“合作”的理念取消个人账户继承制，实现短寿者与长寿者之间的互济。

关键词：城乡居民基本养老保险制度；社会公正；自由；平等；合作

中图分类号：C979　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672-1217（2025）01-0001-08

收稿日期：2024-11-04

基金项目：山东省社会科学规划研究重点项目（20BJJJ03）：山东省居家社区养老服务质量评价与提升对策研究。

作者简介：公维才（1969-），男，山东沂水人，聊城大学商学院教授，法学博士。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.01.003

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）指出：“以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，……，为中国式现代化提供强大动力和制度保障”；“健全社会保障体系。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。”党的十八大以来，历次党的代表大会都将“社会公平正义”作为保障和改善民生的基本出发点和落脚点——“着力保障和改善民生，促进社会公平正义”；“在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”；“着力维护和促进社会公平正义，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化”。以社会公平正义为准则，“通过对社会成员基本权利和基本尊严的保证，通过必要的社会调剂，社会各个阶层之间的隔阂能够得以最大限度的消除，至少是缓解，进而可以减少社会潜在的动荡因素。”①

一、社会公正的理念依据

公平、正义与公正之间有着内在联系。公平是对人际间利益关系和非利益关系的度量、描述和评价，其一般要求是相同的情况同等对待，不同的情况差别对待。正义是在一定社会制度环境中，对权利和义务、资源和利益在社会群体间、社会成员间的适当安排和合理分配。公正就是按照正义原则和公平观念做事，平等地对待社会成员。② 简言之，社会公正，就是给予每个人他（她）所应得。既然是所“应得”，就意味着，如果社会成员应该得到的而没有得到，或者不应该得到的反而得到了，都不能称为社会公正。同样，由于个体的差异，绝对的平均主义也是不公正的。

作为一种观念和准则，社会公正与人类文明史相伴随。在现代社会，社会公正的主要依据有两类，即

①吴忠民：《社会公正论》，济南：山东人民出版社，2012 年，第 2 页。

②史瑞杰：《公平、正义、公正及其关系辨析》，《红旗文稿》2013 年第 22 期。

理念依据和现实依据，前者主要包括自由、平等与合作理念，后者主要包括现代化进程和市场经济的推进。在此主要就前者作说明。

（一）自由的理念

自由是人的重要特性之一，“人的类特性恰恰就是自由的自觉的活动”①。“自由是做法律所许可的一切事情的权利”②；它包含着以个体人独立自主地进行选择、尊重个体人本身合理的差异、以理性为重要准则等重要内容。社会发展的基本宗旨在于使每个人获得自由和全面的发展；同样，自由对于经济的发展以及形成公正、合理、有活力的社会局面，都具有十分重要的推动作用。当然，由于资源的有限性，自由是有限度的，一个人的自由至少不应妨碍他人的自由，极端的、不加任何限制的自由必然会对社会产生弊端。作为取消了阶级对立的社会主义社会，“将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”③。

（二）平等的理念

平等是指“社会成员应当拥有相同的基本权利，社会成员的基本尊严应当得到一视同仁的保护，社会成员在融入社会生活以及寻求自身发展时应当得到无差别的基本平台”。④ 与自由相比，平等相对是理想化的，也需要支付更高的社会成本。它既可以为自由提供有效保障，也有助于激发社会活力，更有助于社会的安全运行。平等理念首先肯定了人的基本贡献和种属尊严，“一切人，或至少是一个国家的一切公民，或一个社会的一切成员，都应当有平等的政治地位和社会地位。”⑤

根据平等的时序，平等可分为机会平等、过程平等、结果平等，其中机会平等是前提，其可分为“共享的机会平等”和“有差别的机会平等”，前者是指每个社会成员应当具有大致相同的发展机会，而后者则是指由于社会成员的差异，应有程度不同的差别。

平等与自由既相关又有别。缺乏自由的平等，和没有平等的自由，都是不可想象的。“相信自由，这是因为我相信平等；我之所以设想一个人人自由，并像兄弟一般相处的政治社会，则是由于我设想了一个由人类平等的信条所统治着的社会。”⑥ 二者的区别在于“平等侧重于对个体人种属的肯定和保护，而自由侧重于对个体人所具有的个体差异的尊重和保护”⑦。

（三）合作的理念

合作是指个人与个人，或者群体与群体之间为达到共同目的而进行的彼此配合的方式。合作是人类社会的基本特征，尤其在现代社会条件下，个体离开了社会、合作几乎寸步难行，更谈不上发展。之所以要合作，是因为个体的力量极为渺小，难以应对自然灾害或社会风险所带来的困难。合作并非失去自我，而是为了使自身更好地自由发展。“要寻找出一种结合的方式，使它能以全部共同的力量来卫护和保障每个结合者的人身和财富，并且由于这一结合而使得每一个与全体相联合的个人又只不过是在服从其本人，并且仍然像以往一样地自由。”⑧ 因此，个人或群体，甚至国家只有进行有效的合作，才能更好地实现自身价值。

通过合作，一方面可以对以个体为本位的自由和平等理念的可能性弊端进行有效控制，校正自由与平等对公共利益关注的不足；另一方面也可以防止因忽略个体，完全以国家为本位所带来的不利因素。

二、城乡居民基本养老保险制度与社会公正的适应性

2014 年 2 月，国务院发布的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8 号，

---

①《马克思恩格斯全集》第 42 卷，北京：人民出版社，1979 年，第 96 页。

②[法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，北京：商务印书馆，1961 年，第 154 页。

③《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 422 页。

④⑦吴忠民：《社会公正论》，济南：山东人民出版社，2012 年，第 348 页，第 5 页。

⑤《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 480 页。

⑥[法]皮埃尔·勒鲁：《论平等》，王允道译，北京：商务印书馆，1988 年，第 15 页。

⑧[法]卢梭：《社会契约论》，北京：商务印书馆，2003 年，第 19 页。

下文指文件时简称《意见》，指制度时简称居民养老保险制度），是对2009年《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号，简称新农保）和2011年《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2011〕18号，简称城居保）的整合。综观《意见》的主体内容，首先体现了自由、平等、合作的社会公正要求。

（一）《意见》体现了自由的理念

自由主要体现在居民参保意愿、缴费档次及缴费方式等方面。

1.居民“自愿”参保。在参保范围上，《意见》规定“年满16周岁（不含在校学生），非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民，可以在户籍地参加城乡居民养老保险。”从形式上，这与新农保要求的“……农村居民，可以在户籍地自愿参加新农保”，以及城居保规定的“……城镇非从业居民，可以在户籍地自愿参加城镇居民养老保险”强调的“自愿”相比，似乎缺少了“自愿”的明确规定，但事实上，《意见》才真正体现了“自愿”原则，而其他两者则带有一定的“强制性”。因为新农保要求制度实施时，年满60周岁的老年人领取基础养老金时，其符合参保条件的子女“应当”参保缴费，将老年人的待遇领取与子女参保进行了“捆绑”；城居保的养老金待遇的领取条件中，对于制度实施时已满60周岁的老年人，要“引导”其子女按规定参保缴费。显然，后二者无论是子女“应当”缴费，还是“引导”子女缴费，都带有了一定约束性或启发性，并非真正“自愿”。

2.居民“自主”选择缴费档次。无论新农保、城居保，还是居民养老保险制度，其养老保险基金都由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。在个人缴费的档次选择上，《意见》规定，居民可在100～1000元、1500元、2000元等12个缴费档次中进行选择，这与新农保规定的100～500元五个缴费档次选择、城居保规定的100～1000元十个缴费档次选择相比，只具有量的而非质的差异。这种规定兼顾了城乡差异、区域差异等不同收入者的实际缴费能力，使缴费选择具有了更大自由度，也使制度更具可行性。

3.居民“灵活”缴费。这体现在《意见》对“中人”的基础养老金的领取条件要求上。《意见》对基础养老金的领取人员根据制度实施时参保者的年龄分为三类：老人、中人、新人，其领取条件也各不相同。一是老人（60周岁及以上）不用缴费，可以按月领取基础养老金；二是中人（45～60周岁之间）“应逐年缴费，也允许补缴，累计缴费不超过15年”；三是新人（45周岁以下）“应按年缴费，累计缴费不少于15年。”从中可见，对于距领取年龄不足15年的“中人”，《意见》提供了灵活的缴费方式，既可以逐年缴费，也可以补缴，只要达到应缴纳的年限即可。这就为由各种因素导致的居民暂时的缴费困难提供了缓冲，体现了制度的灵活性。

（二）《意见》体现了平等的理念

如前述，根据平等的时序，平等可分为机会平等、过程平等、结果平等，而机会平等又可分为“共享的机会平等”和“有差别的机会平等”。《意见》首先体现了机会平等，进而为过程平等、结果平等提供了基础。

1.居民养老保险制度首先体现了“共享的机会平等”。一方面，缴费标准的多档次设置为“共享的机会平等”提供了基础条件。由于居民养老保险的参保者个体认识有别，经济实力不同，所以在缴费意愿和缴费能力上也存在实质性差别。在这种情况下，多档次缴费标准的设置就为部分选择低档缴费者提供了参保机会，保障了其在达到退休年龄时获取基础养老金的权利。另一方面，政府的财政支持成就了参保者的共享机会，其一表现在中央政府对基础养老金的给付上，所有的参保者在待遇领取时，无论其所在区域，都可以获得由中央政府支付的全部或部分基础养老金；其二表现在地方政府对参保者个人缴费的补贴上，无论参保者选择500元以下的低档缴费，还是选择500元以上的高档缴费，都可以获得政府不低于每人每年30元的个人账户补贴。这都体现了“共享的机会平等”。

2.居民养老保险制度也体现了“有差别的机会平等”。首先，“差别”体现在参保者的年龄上。制度实施时必然存在老人、中人、新人的差别，为不同年龄的居民提供有差别的待遇领取机制，如《意见》规定的“不用缴费”、“累计缴费不超过15年”、“累计缴费不少于15年”，本身就体现了“有差别的机会平等”。其次，在集体补助上，对于“有条件的村集体经济组织应当对参保人缴费给予补助”的规定，强调了“有条件”，避免了一刀切，考虑到了城乡区域差别实际，有利于制度的推进。最后，在政府补贴上，中央财政对中西部地区全额补助基础养老金，而对东部地区补助50%，也是基于东中西部经济条件差异的实际作出的现实选

择；在地方政府对参保人的缴费补贴上，对于选择500元以下和500元以上缴费档次的不同参保者，分别给予不低于30元和60元的缴费补贴，鼓励多缴多得，同样体现了“有差别的机会平等”。

（三）《意见》体现了合作的理念

居民养老保险制度的合作主要体现在中央政府与地方政府的显性合作，以及居民养老保险参保者个人间的隐性合作上。

1.中央政府、地方政府承担居民养老保险制度的基础养老金是显性的合作。基础养老金的性质是普惠制养老金，无论是由中央政府单独支付，还是中央政府、地方政府共同承担，都表现为政府财政的转移性支出，取自于税收。而转移性支出“是指政府单方面把一部分收入所有权无偿转移出去而发生的支出”[①]；税收则是“国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力强制无偿地取得财政收入的重要手段或形式”，其本质是一种分配关系。[②] 也就是说，基础养老金是通过国家向全社会范围内纳税主体所征得的税收的一部分，并在一定社会成员之间进行的一种分配，是全社会范围内的一种合作关系，具有广泛的合作性。

2.居民养老保险参保者的个人账户养老金的使用是隐性的合作。根据《意见》要求，“国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户”，个人缴费、地方政府补贴、集体补助及其他资助，全部记入个人账户，并且个人账户储存额按照国家规定计息。这必然会使居民养老保险的个人账户形成一定的基金结余，据《中国统计年鉴2023》的数据，2022年城乡居民养老保险基金收入5609.3亿元，基金支出4044.3亿元，累计结余12961.7亿元。个人账户结余基金具有“储备性”，通过投资可以达成一定的经济效益和社会效益，实现个人账户基金在社会范围内的合作。

三、城乡居民基本养老保险制度与社会公正的偏差

事物都具有两面性，居民养老保险制度也是如此，它既与社会公正相容，同样也存在一定的相斥。

（一）《意见》的自由度偏高

为维护社会公正，理应给予主体一定的自由，但自由是有限度的。居民养老保险制度偏高的自由度主要表现在对政府及参保者的责任要求上弹性较大。

1.对地方政府的基金筹集和养老金待遇调整的责任要求较为模糊。根据《意见》，在基金筹集上，“对选择较高档次标准缴费的，适当增加补贴金额；对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年60元，具体标准和办法由省（区、市）人民政府确定”。在养老金待遇调整上，“地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准；对长期缴费的，可适当加发基础养老金，提高和加发部分的资金由地方人民政府支出，具体办法由省（区、市）人民政府规定”等。这些规定对政府在缴费补贴及养老保险待遇的调整上提供了很大弹性，也为地方政府提供了一定的“自由”，弱化了政府的责任约束。

2.对参保者缴费档次的多元选择实际影响了制度保障效果。无论是《意见》起初规定的参保人最低缴费档次每人每年100元，还是实施中将最低缴费档次提高到每人每年300元，并且绝大多数参保者按最低档次缴费，这就使个人账户积累有限。据研究，假设一个45岁的个体按照每年200元缴费，加上地方财政补贴30元，每年按照4%的投资收益计算，15年后个人账户总收益为4789.6元，每月来自个人账户的养老金待遇只有34.5元。[③] 这意味着居民领取的养老金主要源于基础养老金，弱化了整体制度的保障效果。

（二）《意见》的平等性偏弱

作为平等时序起点的机会平等，是过程平等和结果平等的前提，而《意见》的规定及其实施实际影响了结果的公正。

1.财政补贴逆向再分配易形成马太效应。根据《意见》，居民养老保险实行个人缴费、集体补助、财政补

---

①刘怡 编：《财政学》，北京：北京大学出版社，2016年，第97页。

②《公共财政概论》编写组：《公共财政概论》，北京：高等教育出版社，2024年，第214页。

③齐传钧：《城乡居民基本养老保险全覆盖的前景分析与改进建议》，《晋阳学刊》2019年第4期。

贴的基金筹集模式，并且采取多缴多补的逆向补贴激励措施，“对选择较高档次标准缴费的，适当增加补贴金额；对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年60元。”这种累进财政补贴模式实质是一种财政逆向再分配，这就导致缺乏缴费能力或选择低档缴费的参保者获取的财政补贴相对较少，而对于本身收入水平较高、缴费能力强的参保者，获取的财政补贴会更多，形成了“穷者愈穷，富者愈富”的马太效应。

2.居民基础养老金待遇区域间发展不平衡。由于不同省份间的经济发展水平、人口年龄结构和财政状况存在差异，导致各省份间基础养老金待遇水平参差不齐。据《中国统计年鉴》数据，居民养老保险制度实施之初（主要是新农保）的2010年只有上海、北京、天津的居民养老金待遇每月超过100元，待遇最高（上海399元）和最低（青海27元）省份的养老金待遇差值为372元；2015年，城乡居民养老保险制度合并后，全国居民养老金待遇大幅提升，70%以上的省份基础养老金待遇超过100元，待遇最高（上海828元）和最低（黑龙江87元）省份的差距扩大到741元；2022年，全部省份的居民养老金待遇均高于100元，但省际养老金待遇差距高达1419元（上海最高1552元，吉林最低133元），相比2015年几乎翻了一倍。纵向比较，每隔5年左右，区域间养老金待遇差距就翻一番，这远高于养老金待遇水平的提高速度。①

（三）《意见》的合作度偏低

判断居民养老保险制度是否具有合作性，其依据在于能否形成保险主体之间的互济及互济程度的高低。

1.东部地区基础养老金央地共担模式降低了统筹层次，弱化了保障能力。统筹层次的高低与保险的保障能力正相关，即统筹层次越高，保障能力越强。对于东部地区的参保者，中央政府支付50%的基础养老金，地方政府承担另外的50%，这种基础养老金央地共担模式看似未降低全国统一的基础养老金，但必然给东部地区带来政府补贴的压力，造成东中西部事实上的不平等，进而弱化了地方政府支持居民参保的积极性。这就导致本来可以通过全国统筹实现更高层次的合作被打了一定折扣，降低了合作层次，弱化了保障效果。

2.个人账户的独立性割裂了参保者个体间的合作。按规定，“国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户，个人缴费、地方人民政府对参保人的缴费补贴、集体其他社会经济组织、公益慈善组织、个人对参保人的缴费资助，全部记入个人账户”；“参保人死亡，个人账户资金可以依法继承”。由此可见，个人账户具有完全的个人性质。这种制度设计改变了制度的“保险”属性，带来了两方面的副作用：一方面，使个人账户无法实现社会互济，使居民养老保险制度成为了政府和参保者两个主体之间的关系，缺少与其他参保人之间的互动；另一方面，当参保人的余命在退休后超过139个月，其个人账户养老金不再有剩余时，如果没有高龄津贴，高龄老人所得养老金仅为基础养老金，增大了养老风险，降低了养老金替代率，加剧了生活困难。

综上，居民养老保险制度与作为社会公正理念依据的自由、平等、合作方面的偏差，以及制度的普惠制养老金的性质，导致其难以实现互助共济，而互助共济是社会保障制度的本质特征与最卓越的功能，也是整个社会保障制度可持续发展的稳定基石。而现行居民养老保险制度个人账户的互助共济性不足，既有损制度公平，也影响制度运行效率，不仅强化了利己主义倾向，而且衍生出一系列难以发展的障碍。②

四、以社会公正准则完善城乡居民基本养老保险制度

面对居民养老保险制度存在的与社会公正的偏差，按照约翰·罗尔斯的正义观，应适用其第二个原则，“社会和经济的不平等应这样安排，使它们：①在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益；并且②依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放”。③

---

①程杰、韩笑：《城乡居民基本养老保险制度的筹资压力与调整机制》，《人文杂志》2024年第7期。

②郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

③[美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，北京：中国社会科学出版社，1988年，第302页。

（一）遵循“自由”的理念建立自愿与强制相结合的居民养老保险制度

1. 自愿与强制相结合的根据。一方面，从理论上来说，“人的自由和依据他自己的意志来行动的自由，是以他具有理性为基础的，理性能教导他了解他用以支配自己行动的法律，并使他知道他对自己的自由意志听从到什么程度。”① 在面对养老保险时，居民支配自己行动的“法律”即养老保险制度，根据其相关要求决策自己的行为也是“理性”的基本表现。另一方面，从实践来看，按照《意见》规定，居民自愿参加养老保险，摒弃了新农保中关于参保的“捆绑性”规定，以及城居保中“引导”符合条件的子女参保的变相约束。这一优化虽然是个体人独立自主地进行选择，尊重了人们的意愿，体现了自由，但由于基础养老金的发放条件并未改变，这就可能导致制度实施时 60 岁以下未参保者，在达到退休年龄时将无法领取基础养老金，对个体而言，这自然是不理性的，是与自由的原则相违背的。

2. 自愿与强制相结合的划分。一方面，“新人”可自愿参保。“新人”即距退休年龄超过 15 年的，可以自愿参保，因为按目前规定，“新人”距离退休还有 16～45 年的时间跨度，尤其是低龄劳动者，其职业选择存在多样性，就业区域存在不确定性，甚至未来参加职工基本养老保险制度的可能性也较大，因此“新人”可自愿参加居民养老保险，也是尊重其意愿的“自由”的体现。另一方面，“中人”应强制参保。与“新人”相比，“中人”的职业领域、区域范围已相对较为稳定，融入职工基本养老保险的几率也随着年龄的增长不断下降，所以要求“中人”参保且缴够规定年限，是保障其达到退休年龄后获取基础养老金的基本条件，也是保障其利益的重要措施，更是自由所赋予的“理性”使然。

（二）遵循“平等”的理念实施普惠制养老金制度

正如前述，机会平等可分为“共享的机会平等”和“有差别的机会平等”，基于两种不同的机会平等，分别实施无差别普惠制养老金和梯度普惠制养老金，既是机会平等的表现，更是结果平等的重要保证。

1. 基于“共享的机会平等”，实行全国统筹，建立由中央政府统一支付的无差别普惠制养老金。鉴于居民养老保险制度实为普惠制养老金而非社会保险，所以对于未享受基本养老保障待遇的城乡居民，应在其达到退休年龄后逐月发放无差别普惠制养老金，且应将其提高至当年的国家贫困线标准，并且由中央政府财政统一支付。

之所以提高统筹层次、提高普惠制养老金的标准，这既是“平等”的内在要求，也是建立居民养老保险制度的出发点所在。因为平等是对个体人基本种属的肯定和保护，“作为人，我们是平等的。……一个人，在人性和个性上都不可能超过他人或低于他人。我们认为，人，（而不是物）所具有的尊严是没有程度差别的。”② 并且，国家对基础养老金的最低月标准，分别于 2014 年、2018 年、2020 年、2022 年调整为 70 元、88 元、93 元和 98 元，但总体看居民养老保险待遇长期偏低的事实并未完全改变，难以有效发挥“保基本”的功能。③

在待遇调整的具体措施上，虽然各地也在不断调整，但调整的随意性较大，科学性不足。根据国际经验，应建立普惠制养老金的指数化调整机制，具体包括以下五种方式：一是根据某一阶段内居民消费价格指数（CPI）或类似的其他价格指数进行调整；二是根据某一阶段内工资增长率进行调整；三是根据 CPI 指数变化和工资增长率两种指数综合调整；四是根据 CPI 指数变化或工资增长率二者之间的高者进行调整；五是将缴费率、人口老龄化水平等因素纳入考虑范围，根据综合指标进行调整。④ 无论是按照什么机制调整，既然是无差别普惠制养老金，其待遇标准不应低于当年的国家贫困线标准，且应全国统一。

2. 基于“有差别的机会平等”，由地方政府实施梯度普惠制养老金。由于中央政府已承担了全部普惠制养老金，这就为地方政府，尤其是东部地区地方政府发挥职能提供了财政空间。不同省份、不同区域由于人口年龄结构、经济发展水平有别，居民可通过“有差别的机会平等”分享各地发展成果，获得基于地区和年龄差异的梯度普惠制养老金。

---

①［英］洛克：《政府论》（下篇），叶启芳等译，北京：商务印书馆，1964 年，第 39 页。

②［美］艾德勒：《六大观念》，郝庆华译，北京：三联书店，1998 年，第 200 页。

③林闽钢、曹思远：《城乡居民基本养老保险的制度优化研究》，《行政管理改革》2024 年第 3 期。

④赵巍巍：《欧盟：养老金待遇调整大同小异》，《中国社会保障》2011 年第 8 期。

实施要点有二：一是实施基于区域的梯度普惠制养老金，使居民分享地区发展成果。这一方面体现在政府对个人账户的补助上，如云南省规定个人缴费800元以上的均补贴100元，高于政策规定的60元标准；再如湖南省规定，选择300元和400元缴费档次的，每人每年均补贴40元，也高于政策规定的个人缴费500元以下补助30元的标准；[①] 另一方面也体现在基础养老金发放上，如2022年，上海、北京居民养老金的待遇分别为1552、1450元/人·月，即便最低的吉林省也达到133元/人·月，高于当年国家规定的98元的最低标准。[②] 二是实施基于年龄的梯度普惠制养老金，实施高龄津贴，尤其是对超过80岁以上的老年人给予高龄补贴。以后者为例，山西省从2024年1月1日起，为80周岁及以上高龄老年人发放高龄津贴，以长治市潞州区为例，80至89周岁老人每月高龄津贴70元，90至99周岁老人每月150元，100岁以上老人每月300元。[③] 这都体现了“有差别的机会平等”，符合社会公正的平等理念要求。

（三）遵循“合作”的理念取消个人账户继承制

1.取消个人账户继承，有利于应对长寿风险。合作是社会保险的应有之义，但当前的居民养老保险制度并不具备这一特性，致使部分老年人面临长寿风险。按照目前的政策，参保者个体即使实际寿命低于平均预期寿命，也可能存在因个人账户支付完毕而导致的风险，因为目前139个月（相当于11.58年）的个人账户储存额发放年限已低于平均预期寿命5年，未来将面临更大风险。据《“健康中国2030”规划纲要》，2015年我国人均预期寿命已实际达76.34岁，2020年、2030年人均预期寿命将分别达到77.3岁、79.0岁；事实证明，我国人均寿命2022年已达77.9岁，[④] 人均健康预期寿命显著提高。面对长寿风险，取消个人账户继承制度，对长寿者从整体的个人账户基金中予以补贴，本身就是社会养老保险的应有之义，也是合作的重要体现。

2.对个人账户基金实行年金化改革。取消继承后的个人账户，其资金的归属有学者主张：一是将全部资金及利息返还给参保者个人；二是全部转为刚开始试点的第三支柱，即递延型商业养老保险，允许继续缴费。[⑤] 这两种方式依然强化的是个人利己主义，未能体现“合作”性，因为我国的居民养老保险个人账户更多强调其“个人产权属性”，是一种个人储蓄计划，而没有认识到参保人的个人账户缴费是对未来养老保障权益的一种“对价”。[⑥] 为此，应坚持精算平衡原则，对居民养老保险制度个人账户进行年金化改革，所谓“年金保险是指被保险人生存期间，保险人按合同约定的金额、方式、期限有规则并且定期向被保险人给付保险金的生存保险。”[⑦] 其基本功能就是有系统地偿还资金，其目的是用以保障活得太长而没有收入者之保险。其改革的方式，可实施内部年金化或商业年金化，前者是指对居民养老保险进行内部年金化，实现内部平衡，亦即短寿者个人账户基金不再允许继承，使个人账户资金在短寿者与长寿者之间进行再分配，以短寿者之剩余弥补长寿者之不足；后者是指在参保人达到领取养老金年龄时用个人账户基金购买生存年金，以实现短寿与长寿者之间的内部平衡。[⑧] 从实际可操作性看，本文更倾向于内部年金化，既实现内部平衡，又实现参保者的合作。

结语

在现代社会中，建立社会养老保险制度是有效化解社会成员养老风险的主要方式。一项制度由无到有，

---

①鲁全：《居民养老保险：参保主体、筹资与待遇水平》，《社会保障评论》2020年第1期。

②程杰、韩笑：《城乡居民基本养老保险制度的筹资压力与调整机制》，《人文杂志》2024年第7期。

③高建华：《山西80岁以上老年人可享高龄津贴》，《山西日报》2024年9月19日。

④《人均预期寿命已达77.93岁——我国主要健康指标居中高收入国家前列》，https://www.gov.cn/xinwen/2022－07/06/content_5699422.htm。

⑤齐传钧：《城乡居民基本养老保险全覆盖的前景分析与改进建议》，《晋阳学刊》2019年第4期。

⑥刘万、庹国柱：《基本养老金个人账户给付年金化问题研究》，《经济评论》2010年第4期。

⑦王海艳主编：《保险学》，北京：机械工业出版社，2010年，第232页。

⑧邓大松、刘昌平：《受益年金化：养老金给付的有效形式》，《财经科学》2002年第5期。

由有到优，必然经历不断升级的过程。在此过程中，始终不变的应是遵循社会公正准则，因为这一准则所体现的尊重人的个体自由和种属平等是基本前提，同时强化成员间的合作既是人的种属体现，也是社会保险所要求的权利与义务相统一的具体体现。具体到居民的养老保险制度而言，从1992年的农村社会养老保险制度县级试点，到2003年、2009年探索和试点地方性新农保和全面性新农保，再到2014年形成全国统一的城乡居民基本养老保险制度，正是逐步体现自由、平等和合作理念的过程，体现了社会公正的基本准则。然而这一制度与职工基本养老保险制度相比，无论在制度性质，还是基金筹集、调整机制、养老金待遇上，都还有一定区别，尤其表现为制度的统筹层次有待提升，基础养老金待遇仍待提高。因此，党的二十届三中全会指出，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，以促进社会公平正义、增进人民福祉，正是制度完善的根本指导。为此，遵循社会公正准则，进一步优化、完善制度非常必要：以“自由”为理念建立自愿与强制相结合的参保制度；实施基于“共享的机会平等”的无差别普惠制养老金和基于“有差别的机会平等”的梯度普惠制养老金，保障参保者的基本生活；以“合作”为理念取消个人账户继承制，实现短寿者与长寿者之间的合作。通过这些优化，既可彰显全会所提出的“全国统筹”要求，又可落实“提高城乡居民基本养老保险基础养老金”要求，是促进社会公平正义、增进人民福祉的具体表现。

Analysis and Optimization of the Basic Endowment Insurance System of Urban and Rural Residents Based on Social Justice

GONG Wei-cai

(School of Business, Liaocheng University, Liaocheng 252000, China)

Abstract: No matter the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, the 18th, 19th and 20th National Congress of the Communist Party of China, “social fairness and justice”is regarded as the basic starting point and foothold to ensure and improve people’s livelihood. Therefore, social justice is not only the basic principle that should be followed in the formulation of social policies, but also the necessary condition for the safe operation of society. Its conceptual basis is freedom, equality and cooperation. As an important social policy, the basic pension insurance system for urban and rural residents not only adapts to social justice, but also embodies the concept of freedom, equality and cooperation. However, there are also some deviations, which are manifested as high degree of freedom, weak equality and low degree of cooperation. Therefore, we should follow the concept of social justice and further improve the basic old-age insurance system for urban and rural residents: establish a voluntary and compulsory insurance system based on the concept of “freedom”to protect the basic rights of residents ; based on the concept of “equality”the undifferentiated GSP pension based on “shared opportunity equality” and the gradient GSP pension based on “differentiated opportunity equality” are implemented to ensure the basic life of residents. With the concept of“cooperation”, the personal account inheritance system is abolished to achieve mutual benefit between the short-lived and the long-lived.

Key words: pension insurance for residents; social justice; freedom; equality; cooperation

[责任编辑　如初]