

城镇居民基本养老保险制度：模式与评价

陈永杰 李伟俊

【摘要】 急速的社会转型和经济发展使我国的贫富差距明显拉大，伴随着老龄化的加剧，贫困老人这一特殊群体的养老问题日益突出。在农村地区，新农保政策开始试点施行，而各大城市近年来也逐渐建立起各自的城镇居民养老保险制度。与新农保较为统一的制度安排不同，城镇居民养老保险制度较为灵活，运作方式也各有不同。本文尝试通过比较北京、上海、广州几个城市推行的城镇居民养老保险制度的异同，指出其优缺点所在，为养老金制度的改革和发展提供建议。

【关键词】 老年贫困 人口老龄化 零支柱 城镇居民基本养老金

一、导 言

我国改革开放 30 年有余，市场经济的高速发展带给了我们优厚的生活条件和丰富的物质生活，但与此同时，社会分化已经明显出现，贫富差距也在不断扩大，而随之而来的老龄化更是给经济的持续发展和社会稳定带来沉重的负担。根据中国老龄工作委员会办公室 2006 年公布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，2001—2020 年是快速老龄化阶段，至 2020 年，老年人口将达到 2.48 亿，老龄化水平将达到 17.17%。其中，80 岁及以上老年人口将达到 3067 万人，占老年人口的 12.37%。以上数据预测了我国未来人口老化的严重性和紧迫性，而与之衍生的诸多社会与经济问题必将是整个社会面临且承担的沉重使命。在老龄化的社会中，保障老人的基本生活水平，让老人维持尊严、自主生活将是我国亟须解决和应对的重要命题。

在过去数十年里，养老金制度一直被认为是稳定国家经济和保障老年人口生活的必要手段。世界银行在全球范围内多年来对多个国家进行的养老改革资助和研究，逐渐对养老金制度的主要目标有了较为一致的认识：消除贫困和熨平消费，以保障老年人口的基本生活所需。根据最新的世界银行报告（2005），在原“三支柱”模式的基础上扩展以消除贫困为目标的基本支柱（零支柱）和非经济支柱（第四支柱），以更全面的支柱保障体系实现养老金

陈永杰，中山大学行政管理研究中心讲师；李伟俊，中山大学政治与公共事务管理学院本科生。

制度的主要目标,同时更灵活的适应各目标人群的需要。我国在近年的养老制度改革中,也参考了世界银行的经验和思路,比如2009年“新农保”试点的开展,就标志着农村普惠型养老金制度的确立,对推动农村减贫和缩小城乡差距有了重大的意义。而在应对城市贫民,尤其是老年贫困人口上,国家主要下放给地方政府试点解决。众多的城镇企业离退休(下岗)职工成为城市贫困人口最为困难的群体,也是扶贫和养老工作的重难点。对比新农保的政策和制度,全国统一标准的城市普惠型养老金还没有确立,各城市依然停留于政策试点与探索的阶段,因此各具特色也各有利弊。

二、研究回顾

自工业化进程加剧以来,社会结构逐渐发生变化,家庭规模的缩小,传统社区的衰落,失业、养老、医疗卫生等公共问题催生了社会福利和社会政策的发展。而就福利模式而言,存在着剩余性和制度性的差异(Wilensky and Lebeaux, 1965)。剩余性模式强调社会福利对社会发展的补救和改善作用,是对家庭和市场的补充。国家的作用被降至最低,社会政策是有限、暂时而且有甄别性的。而制度性模式则强调社会福利作为社会保障制度的重要性,突出国家为所有公民承担提供社会福利的义务和责任。在制度性模式下,社会政策往往被作为对社会资源再分配的手段以及公民权利的体现。综观西方国家的发展历程,社会福利大致呈现了从剩余性模式到制度性模式的演变特征。

社会养老保险是社会化大生产的产物,也是人类文明进步的重要标志。早在1941年《贝弗里奇报告》中,便通过“公民权”的概念,确定了老年人所应该享有的社会保障和福利政策的权利,其中便包含了养老保险的内容。多年以来,世界各国也根据各自国情构建起养老保险制度,以保障老年人的生活、消除贫困。与社会福利的演变相似,养老制度也在制度性模式的方向上深化改革步伐。罗伯特·霍尔茨曼(Robert Holzmann)和理查德·欣茨(Richard Hinz)在最新的世界银行报告(2005)中发展了原有的“三支柱”养老金模式,增加了提供最低保障水平的非缴费型“零支柱”以及包括医疗卫生和住房优惠方面的非经济性“第四支柱”。其中,最能体现公民权利的制度性模式设置正是以消除贫困,熨平消费为目标的“零支柱”。“零支柱”养老金对于中国等处于社会转型的发展中国家,消除老年贫困、缩小贫富悬殊和缓解社会矛盾有着重大的意义。

针对中国当前的老龄化问题和社会转型的问题,近年来中国政府开始更多的关注国民福利和社会保障的问题,国内学者也应对养老金制度的改革做出了众多的讨论。在制度层面上,陈立行、柳中权(2007)重新区分学术界中社会福利(social welfare)和社会福祉(social well-being)的概念,让社会政策从摆脱贫困向消除社会排斥(social exclusion)、维护社会权利(social rights)转变,让所有人不仅从物质上,更从精神上获得生活保障的权利。在普及养老制度和明确养老权利上,学者郑功成(2003)提到中国养老保险应该是广覆盖多层次的体系,社会养老保险应该作为基本公共服务均等化的一个重要内涵来重视与看待。另有学者反思现今各地方实施的各种养老政策过于碎片化(杨燕绥、杨娟,2009),由于户籍、身份、年龄等状态,使现今养老保险无法覆盖到贫困人群,呼吁建立中央统筹的国民养老金,以确保全体国民的基本养老保障。无论是在制度层面还是政策运行层面的讨论,

国内学者都有大概一致的共识，把养老保险作为公民权利并且覆盖至全民，而经济发展较好，制度较完善的地方政府也因循着先行先试的原则，逐步在城市推进养老保险的改革，而改革的焦点，正是职工社会养老保险以外的城镇居民养老保险制度。

三、现状评述

社会养老保险是世界各国较为普遍实行的一种社会保险制度，一般具有以下几个特点：由国家立法，强制实施，企业单位和个人都必须参加，符合养老条件的人，可向社会保险部门领取养老金；社会养老保险基金的来源，一般由国家、单位和个人三方或单位和个人双方共同负担，并实现广泛的社会互济；由于其具有社会性，影响很大，享受的人多且时间较长，费用支出庞大，所以必须设立专门机构，实行现代化、专业化、社会化的统一规划和管理。（李珍，2001）根据养老金筹集和支付方式的划分手段，社会养老保险的可运行机制划分为现收现付制（Pay-as-you-go）和完全基金制（Fully Funding）（Feldstein and Liebman, 2001），前者是用部分在职劳动者创造的财富去支付退休人员的养老金；后者是劳动者通过在工作期间积累部分收入，交由某机构集中管理，在其退休后以投资所得向其支付养老金。另外还有平衡并结合前两者方式，一部分采取财政补贴，一部分采取个人基金积累，是为部分积累制（Partly Funding）。我国自2005年始，基本采用部分积累制的模式，建立起社会统筹与个人账户相结合的城镇企业职工基本养老保险制度，由国家、单位和个人共同负担养老金来源，既强调社会统筹账户对社会财富再分配功能，又兼顾个人账户的激励因素和劳动贡献差别。

自2005年养老保险制度改革以来，对于城镇企业职工，我国基本形成了由四个方面组成的养老保障体系，一是基本养老保险（下文称为职工养老保险），是由政府主导，企业和劳动者共同承担责任的强制性养老保险；二是企业补充养老保险，即企业年金，是自愿性的雇主—雇员养老保险；三是个人（家庭）养老保障，即个人储蓄与儿女赡养的养老模式，与我国“积谷防饥、养儿防老”的传统观念相一致；四是商业性养老保险，虽然也属于个人养老的范畴，但因其市场化的特征，使其成为养老体系的补充和延伸。以上四个层次基本上构成了城镇职工养老保障体系，是我国当前保障退休职工生活和养老的主要措施。

然而，貌似全面的养老保障体系却存在着“阿克琉斯之踵”，这个政策的“短板”正是养老保障体系没有涵盖到的特殊人群：城市无业（无职工养老保险）贫困人口。从1986年通过《破产法》，到2005年逐渐确立清晰明确、全面具体和法制化的城镇职工养老保险制度以来，20多年的时间中，由于大量国营企业的萎缩、倒闭、转制和存在法律争议的“买断工龄”操作^①，很多养老金缴费不足15年（又俗称工龄不足15年）的职工被推向社会，而由于缺乏竞争力而下岗失业，即使达到法定退休年龄，也无法拿到职工养老保险养老，以致老无所养，依赖最低生活保障艰难度日，成为“老年低保户”，这一现象在全国城市中相当

^① 买断工龄是我国改革开放初期一些国有企业在改革过程中安置富余人员的一种办法，即参照员工在企业的工作年限、工资水平、工作岗位等条件，由企业一次性支付给员工一定数额的货币，从而解除企业和富余员工之间的劳动关系，把员工推向社会的一种形式。

普遍。“国有企业福利功能的消失和养老保险制度的全面建立之间，明显存在着一个福利真空期，使得大量的退休职工生活得不到保障。”（岳经纶，2009）此外，城市中还有不少“4050 人员”^① 下岗后无法在市场中实现再就业，也面临无养老金养老的境况，只能完全依靠个人储蓄和家庭养老。但在该政策执行相对严格的城市里，依靠储蓄和家庭的养老模式给老人及其子女带来严重的物质和精神负担，吃社会救济成为这些中年下岗职工的无奈之举。而在日后迈入老年人行列后，这批没有固定养老待遇的人群，也终究无法脱离低保的行列，成为城市里深陷贫困的社会底层人群。

我国在 2006 年十六届六中全会明确提出到 2020 年建立覆盖全民的社会保障体系。2007 年，十七大报告再次提出，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。社会保障要做到覆盖城乡，惠及全民，城镇居民养老保险制度便应运而生。根据世界银行的相关观点，所有养老金制度原则上必须包括旨在提供基本收入保障，并在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱（Holzmann，2009）。城镇居民养老保险作为弥补养老保障体系的短板和空档，对消除贫困，改善贫困老人生活有着极其重要的意义，而且也合乎我国完善社会保障体系，提高国民幸福感和民族尊严的要求。

四、三个城市 三种模式

对比中央统筹试点的新农保，城镇居民养老保险暂时没有统一的模式和标准，各地方政府按照各自实际情况和对养老保障的理解，在近年纷纷试验推行城镇居民养老保险制度。综观改革步伐走得较早的北京、上海、广州，3 个城市都逐步建立了具有本市特色的城镇居民养老保险制度，以解决本市贫困老人养老问题，而这 3 市，分别用不同的运作模式对养老金的改革方向做出了探索和尝试。

世界银行对于养老金改革极力推崇的“零支柱”（又名基本支柱），是以消除老年贫困为首要目标，“零支柱”的选择方向有四：扩展缴费型制度；把针对老年贫困的计划与一般的社会安全网融合起来；普惠型基本养老金；家计调查式基本养老金（Holzmann and Hinz，2005）。北京、上海、广州大致属于前三种的选择设置，也因此各有利弊。

（一）北京模式：扩展缴费型制度，统筹城乡居民

根据《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》（2006），全国 60 岁及以上老人占总人口的 10.97%，而北京市远超全国均值，达 13.66%，位列全国省市第四，是人口众多而老龄化严重的城市。作为常住人口超过 2 200 万（2010 年初统计）的超大城市，北京人口老龄化和养老压力极其繁重，为兼顾城镇职工养老保险和新农保以外的人群，北京市于 2009 年 1 月起在全市范围内实施统筹城乡居民的养老保险政策，弥补企业职工养老保险和行政事业单位退休金制度的空白。

从制度设置上来讲，北京模式与全国职工养老保险相类似，实行部分积累制，基础养老

^① 4050 人员，指城镇登记失业人员中，女性年满 40 周岁、男性年满 50 周岁，本人就业愿望迫切、但因自身就业条件较差、技能单一等原因，难以在劳动力市场竞争就业而又未达到退休年龄的劳动者。其中，多数是国有企业，集体企业的下岗职工，是企业转制的时代产物。

金与个人缴费账户相结合。在参保人达到法定退休年龄时（男 60 岁，女 55 岁），每月领取全市统一标准的基础养老金 280 元，而个人账户部分则根据账户累计总额除以相应月数（男 139 个月，女 170 个月）所得。在缴费标准上，北京模式也参考了职工养老保险，与上一年度本市农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入挂钩，累积缴费满 15 年方可领取城乡居民养老保险金，否则一次性返还个人账户全部资金，这与职工养老保险的设置也相一致。

北京模式基本是职工养老保险的翻版，政府替代了企业的位置和作用，基础养老金部分保障老人的最低水平生活，由政府负担；而个人缴费账户则建立在参保人的缴费积累上，由个人自愿选择。参考职工养老保险，使用部分积累制的北京模式，是因为部分积累制既保持了现收现付制下的代际间的收入再分配功能，又能通过部分资金积累，降低现收现付制下当代人的负担与完全积累制下货币贬值的风险压力。同时，由于与职工养老保险的制度设置相似性，北京模式的城乡居民养老保险可与职工养老保险衔接和转换，通过个人账户的转移，选择适合的养老保险。

（二）上海模式：普惠型养老给付，老人津贴替代养老保险

上海作为中国经济的龙头和城市化水平最高的城市，同时也是最早进入老龄化社会的城市。截至 2005 年底，上海市户籍总人口 1 360.26 万，其中 60 岁及以上老年人口达 266.37 万，占总人口数 19.58%，人口老龄化率接近全国水平的 2 倍，是全国老龄化现象最为突出的城市。针对养老问题严峻的情况，上海自 2005 年以来，逐步形成了“一城四制”的养老保险体系，即城镇职工社会养老保险（又称“城保”）、农村社会养老保险（又称“农保”）、小城镇社会保险（又称“镇保”）和外来职员综合保险（又称“综保”），分别针对企业职工、农村村民、城镇征地农民和外来工人群。然而面对大批由于历史原因而没有参加各种社会保险的老年人群，“一城四制”社会保险鞭长莫及。有见及此，上海市在 2006 年出台试行《城镇高龄无保障老人社会保障办法》，并在 2008 年正式确立城镇老年居民养老保障制度。

上海模式的养老保障制度准确而言并不属于保险的范畴，而是与高龄老人津贴结合的，具有强制性、非累积制的待遇确定型养老给付。该政策规定凡在上海市居住、生活满 30 年，拥有城镇户籍且已满 15 年，未享受基本养老、医疗以及征地养老待遇的老年居民，年满 70 周岁的每人每月领取养老津贴 500 元；年满 65 周岁不满 70 周岁的老人则为每月 400 元。

我国高龄老人津贴制度的设置并不完善，全国仅有为数不多的省市为 80 岁以上老人发放高龄老人津贴，而且津贴给付水平较低，一般在每月 200 元以下，对于保障基本生活的作用不大。而上海模式充分借鉴高龄老人津贴和香港“生果金”制度，舍弃了城镇居民养老保险的设置，同时下调领取年龄限制，直接为本市城镇无养老待遇老人提供普惠型的养老金，旨在消除老年人贫困问题，在基本公共服务均等化中迈出了重要的一步。

（三）广州模式：与社会安全网相融，结合低保制度

广州，作为改革开放的前沿阵地和华南第一大都市，人口老龄化问题在 21 世纪以来愈演愈烈，据市民政局和市社保局数据，截至 2007 年底，广州市 60 岁以上老年人口已达到 103 万人，占总人口的 13.4%，而在这大量的老年人口里面，还有 12.7 万老年居民没有得到基本养老保险的保障，另有约 6 万“4050 人员”，其中不乏退休无法拿到职工养老保险金

的情况。因此不少贫困老人唯有依靠最低生活保障维持生计，由于城镇居民最低生活保障制度仅是对家庭平均收入低于“低保”标准的部分进行补差，其补贴水平和保障水平比较有限，未能满足老年人年老、体弱、多病的特殊要求，所以广州自2008年9月起颁布并实施《广州市城镇老年居民养老保险试行办法》，专门针对无固定养老待遇的老人提供社会养老保险。

广州城镇老年居民养老保险的特点主要有三个：第一个是参保年龄限制，广州模式规定达到法定退休年龄（男60岁，女55岁）以后，无固定养老待遇的城镇户籍人口方能参保，是名副其实的“老年居民”保险。第二是缴付方式，广州模式在保险给付上与北京类似，分为基础养老金（即财政补贴）和个人缴费账户，基础养老金为每人每月200元（2008年），但个人缴费则不分档次，统一规定为2400元一年，而从参保当年开始享受养老金待遇为每月400元。按照民众的通俗理解，即为“每月交200，返还400”。第三个特点也是最为显著的特点是与城镇最低生活保障（低保）制度的融合，按照规定，若参保老人为低保户（包括低收入户），个人缴费可豁免。这相当于参保的低保老人，每月可额外领取除低保金外的400元城镇老年居民养老金，可见特意为贫困老人而设，以保障其日常生活，提高养老水平，这与广州市2006年设置的社会分类救济中对于贫困户中退休老人进行收入豁免计算一脉相连，是老人减贫与城镇养老政策的重要尝试。

五、各模式比较与评价

（一）基于“零支柱”的模式设计

北京模式是扩展缴费型制度的典型，领取前提是缴纳保费，但基础养老金部分（财政补贴）的存在使得北京模式为半积累的缴费制。北京模式通过社会干预，用类似职工养老保险的模式将低收入劳动者、无定期养老者划入社会养老保险体系内，期望通过半积累缴费制来达到消除老年贫困、熨平消费的目标，并同时减少直接的社会救助或者津贴所导致的福利依赖和就业市场的负激励作用。但北京模式的缴费型制度一个无法避免的问题是覆盖率，不可能覆盖到每个人，尤其对于终生贫困者、就业历史不完整者，以及游走于城乡的灵活就业人员，让其缴费参保会有一定难度。因为即使按照最低标准缴费，一年近千元的参保金以及累计满15年的缴费年限往往让这些社会边缘人群望而却步，而且较低的缴费额度只能在退休获得与最低生活保障相差无几的养老给付。可见较高的缴费率和过长的缴费年限会让城镇低收入者从社会保险退出，而偏好选择较易获得的社会救济（低保），其直接的后果就是终身贫困（终身领取低保）。

上海模式是普惠型（非缴费型）基本养老金的代表，与世界银行“零支柱”养老金制度的设置最为契合，也许是消除老年人贫困的最佳办法（Holzmann and Hinz, 2005）。首先，普惠型养老给付是养老保障公民权利的重要标志，是社会福利模式从剩余性向制度性的转变，与我国实现公共服务均等化的目标相一致。其次，在制度设计上，其主要优点是避免了目标定位问题，防止了如资产审查、收入审查等所产生的污名化（stigmatization）影响。然而上海模式的主要优点也是其主要问题，即财政负担性。对于上海而言，名列全国前茅的国民收入和财政基础可以承受其财政负担，但上海模式的普惠型制度是有准入条件的。一为年

龄限制（满 65 岁），二为户籍限制（于上海生活居住满 30 年、拥有上海城镇户籍满 15 年），三为无其他固定养老待遇（城保、农保、镇保、综保）。虽然非缴费型的养老津贴非常吸引，但是严格的准入条件使得无上海户籍或年龄不足的贫困老人望而却步，唯有用低保救济作为过渡选择。

广州模式是融合社会安全网的显著例子。社会安全网是针对所有家庭，包括对有老年人家庭的社会救助，旨在消除贫困。原则上讲，把“零支柱”与一般社会安全网相融合起来时可能的，但它不能赋予老年人以权利，或为他们提供一些选择让其自己照顾自己（Holzmann and Hinz, 2005）。广州模式虽然也是有缴费的形式，但是与北京模式的缴费型制度“先缴后享”的设置大有不同，广州模式的设计是“边缴边享”的，因为广州模式的参保人群只定位为老年居民，因此只需每年缴纳一定的参保金（2 400 元），即可在当年享受每月 400 元的养老给付。由于没有缴费档次和缴费年限的设定，广州模式的养老给付实际水平并不高（财政补贴仅为 200 元每月）。但是广州模式有规定，对于最低生活保障家庭的无固定养老待遇老人，可免缴参保金，同时在计算家庭收入时，豁免老年居民养老保险金。此政策的关键让低保老人可以一手领低保金，一手领养老金（免缴费），大大提高贫困老人的生活水平。但这样的设置往往会对于老年人一起生活的其他劳动成员产生负面的就业激励，产生啃老的问题。此外，广州模式因为与最低生活保障制度（低保）融合，可能使老年人产生污名化和耻辱感，低保的标签可能相伴终身。

（二）基于养老金改革的目标

根据世界银行的观点（2005），养老金制度的主要目标在于，力求以适合具体国情的方式实施能增进福利水平的计划的同时，提供水平充足、可负担、可持续和稳健的退休收入。

水平充足（充足性）是指提供的待遇除了能保证绝大多数人退休后消费水平不致明显下降、保持相对稳定外，还应足以防止所有老年人陷入绝对贫困。“零支柱”的设立目标，就是避免所有人在其退休后遭受极度贫困的威胁。纵观三大城市解决城市老年贫困人口养老问题的设置上，虽然养老给付金额都约等于或略高于当地最低生活保障标准（见表 1）。但有两点问题不可忽视，第一是最低生活保障标准（贫困线）的调整。自 2008 年至 2010 年 7 月，三大城市的最低生活保障标准依据收入水平和物价水平都做出了相应调整，但除了广州根据其规定，在 2010 年 6 月上调了缴费金额和给付金额外，北京与上海都没有做出相关调整，而在其制度中，也无明显的调整规定。可见，在面对通货膨胀侵蚀养老待遇的实际价值的情况，北京模式与上海模式都需要做出相应的变化，否则在应对消除贫困的目标上，将与初衷渐行渐远。

可负担性是指制度成本没有超出个人与社会的经济支付能力，不会影响经济和社会的其他方面，也不会产生难以承受的财政后果。对于北京模式和广州模式而言，可负担性一半归政府财政，一半归个人。尽管更高的替代率更为理想，但要以更高的成本为代价。过高的政府补贴难免影响财政收支，过多的缴费额则成为个人（家庭）较大的负担，从而个人影响一些当前更急需的消费需求（如子女教育、医疗保健）。至于上海模式用普惠型的方式发放老人津贴，其负担等于是转移于财政收入（如税收），随着老龄化的进一步加剧和消费指数的上升，上海模式面临增大预算或者削减津贴以减轻财政负担的状况。

表 1 北京、上海、广州三城市经济、社会与养老情况

	城镇居民人均可支配收入 (元)	职工最低工资标准 (元/月)	最低生活保障标准 (元/月)	养老给付缴纳标准 (元/年)	养老待遇 (元/月)
北京	24 725/年 2 060/月	800	390	最低 967 最高 7 418	最低 365 最高 1 081
上海	26 690/年 2 224/月	960	400	无	65 到 69 岁: 400 70 岁及以上: 500
广州	25 317/年 2 110/月	860	365	2 400	400

可持续性是指财务制度状况良好,在可预见的将来可健康稳定的运作,而不需要突然增加缴费或是降低待遇。对于三大城市而言,其城市居民养老保障制度设立是近几年的事,在基于全国高速的 GDP 增长和本市良好的财政基础上,其财务制度暂时没有出现要大规模消除赤字、进行转移支付等报道。

稳健性是指养老制度能承受冲击,包括经济、人口和政治方面的冲击,保持制度可行性。无论是北京、上海、广州,还是其他试点城市,对于城镇贫困老人问题的解决和城镇居民养老制度的设立都是近年来的举措,在一定程度上来说,是为解决因社会历史或个人原因导致无参加城镇职工养老保险的问题,在制度设置上有一定的过渡性和试验性。例如随着劳动合同和职工养老保险的完善,北京模式可能会逐渐转移致残障老人、极端贫困老人的养老保障上。广州模式也可能会最终与社会安全网完全融合,专门针对老年低保户进行养老保障。在制度稳健性上可能走得最远的是上海模式,普惠型的养老给付将预示着社会福祉的到来,并逐渐普及到所有市民。

六、结语与讨论

面对全国性的老龄化现状,我国改革养老制度,完善城镇与农村居民养老制度是大势所趋。在城市老年贫困人口的消贫与养老的问题上,国内多个城市已作出了有益尝试,北京、上海、广州的不同模式也给其他地方政府以启发和借鉴,但纵观世界银行“零支柱”的设计构想和三城市模式的制度运作,依然存在一些未能解决的问题和争论。

第一,统一标准与因地制宜的矛盾。北京、上海、广州在为城市贫困老人设立“零支柱”的养老保障,逐步形成成熟的运作机制并给其他市县以参考经验,但随着公共服务均等化的进一步深化和公民权利的具体化,在全国城市范围上,是否实施类似城镇职工养老保险制度的统一养老给付,还是各个城市按照分税制的原则就地解决?而如果采取统一制度,将采取何种模式?这都需要更多的调查和讨论。

第二,户籍制度的限制。本文提到的三种模式都以本市户籍作为享有养老给付的重要条件,上海最为苛刻,而北京因统筹城乡而较为宽容。在劳动力迁移的过程中,户籍制度成为了阻碍养老给付的障碍,某种程度上讲,进一步加剧了区域间、城乡间差异。

第三,经济、社会、文化变化的冲击。随着老龄化社会的全面到来,经济运作模式、社

会结构、文化价值观念等都会产生明显的变化。家庭功能的弱化、女性劳动参与率提高、家庭结构变化、人类预期寿命提高，都可能给养老政策带来难以预知的影响。在应对城市老年贫困人口养老的问题上，养老制度还要做出更为细致的改革，例如老年妇女、单身老人等，应该制定更有针对性的保障条例。

参考文献

(英) 罗伯特·霍尔茨曼, (英) 理查德·欣茨编. 21 世纪的老年收入保障. 郑秉文等译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

(英) 罗伯特·霍尔茨曼, (英) 爱德华·帕尔默编. 养老金改革——名义账户制的问题与前景. 郑秉文等译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

唐钧, 沙琳, 任振兴. 中国城市贫困与反贫困报告. 北京: 华夏出版社, 2003

岳经纶主编. 中国的社会保障建设——回顾与前瞻. 上海: 东方出版中心, 2009

岳经纶, 陈泽群, 韩克庆主编. 中国社会政策. 上海, 格致出版社, 2009

陈立行, 柳中权. 向社会福祉跨越——中国老年社会福祉研究的新视角. 北京: 社会科学文献出版, 2007

李珍. 社会保障理论. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001

彭希哲, 梁鸿, 程远编著. 城市老年服务体系研究. 上海: 上海人民出版社, 2006

杨风寿. 普惠制基础养老保险制度研究. 杭州: 浙江大学出版社, 2004

郑功成. 中国养老保险制度的未来发展. 中国劳动保障. 2003, 3

肖严华. 上海养老保险制度改革的路径分析与政策选择. 上海经济研究. 2009, 5

杨燕绥, 杨娟. 中央统筹的国民养老金制度构建. 人民论坛. 2009, 18

刘惠斯. 浅谈上海将无保障老人纳入社保体系的政策. 新财经. 2007, 1

于清波. 建立城镇居民养老保险问题研究. 经济师. 2010, 6

北京市政府关于印发北京市城乡居民养老保险办法的通知. 京政发 [2008] 49 号

上海市关于完善本市城镇老年居民养老保障若干问题处理意见的通知. 沪人社养发 [2008] 3 号

广州市城镇老年居民养老保险试行办法. 穗府办 [2008] 48 号

Feldstein M, Jeffrey B Liebman. 2001. Social Security. NBER Working Paper

Richard Herd, Yu-Wei Hu and Vincent Koen, 2010, Proving Greater Old-age Security In China, Economics Department Working Papers No. 750

Sharon Collard and Nick Moore, 2010, Review of international pension reform, Department for Work and Pensions, Research Report No 663

World Bank, 1996, "China: Pension System Reform", China and Mongolia Department, Report No. 15121-CHA.

OECD (2005), Pension at a Glance, Public Policies around OECD Countries, 2005 Edition (Paris, OECD)

Urban Resident Basic Pension Insurance Scheme: An Evaluation on Three Models

Chan Wingkit Li Weijun

*(Center for Chinese Public Administration and School
of Government, Sun Yat-sen University, China)*

Abstract With the development and change of society and economy, and a widening wealth gap, the issue of aging population has been witnessed as one of the biggest challenge to contemporary China. To the impoverished elderly, poverty is a threat to their life. In rural China, the new pension policy has been recently implemented. Meanwhile, a number of mega cities have gradually established their own urban basic pension system. While there is a unique model of pension scheme in rural China, the practice in its urban counterpart varies from one city to another. This paper aims at comparing and evaluating different urban basic pension schemes in Beijing, Shanghai and Guangzhou, which are all pioneering cities in the practice of this policy. It also provides suggestions on the pension reform and development in the urban area.

Key words poverty of old-age, aging population, basic pillar, urban Resident basic pension