
可持续的养老保险水平

全球化、城市化、老龄化的视角

封进◎著



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS



可持续的养老保险水平

全球化、城市化、老龄化的视角

封进◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

可持续的养老保险水平：全球化、城市化、老龄化的视角 / 封进著. — 北京：中信出版社，2016.10

ISBN 978-7-5086-6530-6

I. ① 可… II. ① 封… III. ① 养老保险制度—研究—中国 IV. ① F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 177721 号

可持续的养老保险水平：全球化、城市化、老龄化的视角

著 者：封 进

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：中国电影出版社印刷厂

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：16.25 字 数：210 千字

版 次：2016 年 10 月第 1 版 印 次：2016 年 10 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-6530-6

定 价：48.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由销售部门负责退换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

序

2016年是我们团队的一个丰收年。上半年，我们一起合作出版了《养老保险经济学：解读中国面临的挑战》，封进不仅是该书的主要作者之一，而且在整本书的总体构思和布局方面做出了重要贡献。紧接着，封进独著的《可持续的养老保险水平：全球化、城市化、老龄化的视角》一书又由中信出版社出版了。如果说前面一本书是以宏观经济学的动态模型为基础对全球养老保险体系的运行机制及其影响进行深入、系统和全面的分析，并且解读当前中国养老保险体系运行所面临的种种挑战，那么，封进的这本著作便是在宏观和微观双重层面解剖中国养老保险运行的具体问题，具有更强的针对性和可操作性。

在这本著作中，封进试图分析和回答的问题主要有：（1）中国在融入全球经济步伐不断加快、本国老龄化程度不断加深、城市化进程不断加速的背景下，养老保险体系运行的总体状态如何？与世界各国相比，到底处于何种水平？（2）经济全球化对中国养老保险体系运行产生了什么样的效应？（3）企业的社会保险缴费机制和缴费水平如何影响企业员工的工资水

平？尤其是对农村转移劳动力的工资水平的影响如何？（4）在信息非对称、不同劳动群体对未来养老保险体系转型没有明确预期的背景下，现有的养老缴费率安排会否影响企业和农民工对养老保险的参与激励？（5）降低养老金财富会否影响我国家庭储蓄的意愿？（6）降低缴费率对我国养老金的总体水平的平衡是利还是不利？（7）体现中国经济二元现象最为明显的城乡养老保险待遇的差异如何缩小？农村居民养老水平是否有提高的可能性？等等。问题的提出体现了作者多年在这个领域的深入思考和研究的水平，问题的解答更具有挑战性。

本书的一个重要特点是：对这些问题讨论没有停留在理论思考的层面，也没有停留在主观的政策设计层面，而是利用其可能获得的数据对每一个具体问题进行了实证研究。这些数据有些来自“中国家庭收入调查（CHIP）”和“规模以上工业企业调查数据”，有些来自各类研究团队（包括她自己带领的团队）实地调查获得的数据。这些数据的收集，与她对这些问题的长期跟踪研究是同步进行的。因此，本书每一章对上述问题的解答都建立在翔实数据和实证研究的基础上。这样的研究，基础扎实，结论较为可信，其对中国养老保险体系的建设性意见具有实践意义。能为这样一部功力深厚的著作作序是我的荣幸，赞美之言也是自然而然。我相信，读者自己从这本著作中获得的知识将远远超过我的这些评判。

袁志刚

2016年7月2日

目 录

CONTENTS

序	VII
导 言	1
第一章 养老保险收支水平的国际比较和理论依据	13
第一节 我国全覆盖的养老保险体系	16
第二节 我国各项养老保险制度的缴费水平和待遇水平	19
第三节 基本养老保险收支水平的国际比较	25
第四节 决定养老保险水平的传统理论	33
第五节 小结	41
第二章 经济全球化与养老保险支出水平	43
第一节 理论假说与各国实践	46
第二节 我国省际社会保险和养老保险水平的差异	50
第三节 实证模型	55
第四节 结果及分析	57
第五节 结论与政策含义	65
第三章 企业社会保险缴费对工资的影响	69
第一节 理论框架	73
第二节 社会保险对工资影响的估计方法	77
第三节 社会保险参与：对微观个体的考察	80

第四节	估计结果	84
第五节	结论与政策含义	88
附录	社会保险水平的内生性问题	90
第四章	缴费水平与企业对社会保险的参与激励	93
第一节	城镇职工社会保险制度及地区间差异	97
第二节	研究假说和方法	100
第三节	制造业企业社会保险的参保状况	104
第四节	实证结果	107
第五节	缴费率变化的政策效果	114
第六节	结论与政策含义	116
附录	企业地点选择	117
第五章	缴费水平与农村转移劳动力参与意愿	121
第一节	个体参与养老保险的决策模型	124
第二节	农村转移劳动力参与意愿的实证检验	128
第三节	关于公平性的进一步讨论	137
第四节	小结与政策建议	139
第六章	农村转移劳动力供给弹性及对社保缴费的含义	141
第一节	相关文献	144
第二节	理论与计量模型	146
第三节	数据及描述性分析	149
第四节	计量结果与讨论	152
第五节	外来劳动力社会保险缴费对工资的影响	160
第六节	结论与政策含义	161
第七章	养老金财富对居民家庭储蓄率的影响	163
第一节	相关文献	167
第二节	养老保险制度改革的主要内容及养老金财富的变化	170
第三节	理论及实证模型	173

第四节	实证检验	176
第五节	敏感性检验	187
第六节	结论和讨论	189
附录 1	未来收入和养老金财富的估算	190
附录 2	改革对个人养老金财富的影响	192
第八章	人口老龄化趋势下降低缴费率对养老基金平衡的影响	197
第一节	现有文献对中国养老保险改革的建议及基金 平衡估计	199
第二节	基于城市化进程的城乡人口年龄结构	202
第三节	基本养老保险赡养系数模拟	205
第四节	降低缴费率对基金平衡的影响	206
第五节	养老保险基金缺口的含义	209
第六节	盘点弥补养老金缺口的资金来源	211
第七节	结论	213
第九章	新型农村养老保险制度的财政支持能力	215
第一节	制度安排及相关研究评述	217
第二节	城市化进程中农村人口年龄结构的动态演变	224
第三节	中央财政支持能力测算及模拟	226
第四节	地方财政支持能力模拟：以三地区县级财政为例	232
第五节	结论与政策建议	234
附 录	人口模拟方法	236
参考文献		238
致 谢		249

导 言

在人口老龄化的背景下，养老保险体系成为社会改革中最受重视的领域，正如美联储前主席本·伯南克所断言，“在未来几十年中，人口老龄化对经济和社会产生的广泛影响将超过其他任何因素的影响”，这其中最直接的影响是对一国养老保险和医疗保险基金的可持续性的挑战。为保持基金平衡，通常短期内可能产生效果的选项包括提高缴费率、降低养老金待遇、延迟退休年龄、增加政府赤字等。但这几个方面的措施都会影响一部分群体的利益，例如，提高缴费率会增加企业和职工的负担，降低养老金待遇直接影响到退休人员的收入，延迟退休年龄实际上是降低了养老保险的回报，而增加政府赤字影响的是后代人的福利。不难理解，养老保险改革在各国遭到普遍的阻碍。另外还有一些长期的影响因素，包括提高生育率、吸引年轻移民以及提高劳动生产率，但这些影响如何能够真正实现，还依赖于其他多种条件和政策，因而存在很大不确定性。

从各国实践看，一些发达国家，如德国、法国和美国等，都采取了延迟退休年龄的政策；另一些国家，如意大利和瑞典，改革养老金待遇确定方式，

采取名义账户制改革；一些发展中国家，如智利、乌兹别克斯坦等，选择采取了较为激进的市场化改革。而更多的国家虽然早已认识到养老金改革的紧迫性，但改革举步维艰。

中国养老保险制度处于不断改革中，已形成了城镇职工基本养老保险制度、城乡居民养老保险制度和机关事业单位养老保险制度并存的体系，各项养老保险已经覆盖了8亿多人，正逐步实现全覆盖的目标。其中，城镇职工基本养老保险制度是成立最早、基金规模最大的项目，也是我国养老保险制度的主体部分，应该激励劳动年龄人口加入该制度。然而，城镇职工养老保险制度在2013年当年收支已经呈现赤字，该制度存在的问题也越来越突出，主要有以下三个方面：一是人口老龄化背景下，未来的养老基金平衡面临压力；二是城镇职工养老保险制度覆盖面窄，制度的吸引力不足，尤其是随着城市化进程的不断推进，需要将养老保险覆盖到农村转移劳动力（又称农民工）；三是在全球化时代，劳动力成本成为中国国际竞争力的重要来源，需要处理养老保险水平和劳动力成本之间的矛盾。未来改革措施的设计需要考虑到我国特有的背景，具体而言有以下几点：

第一，我国老龄化进程较之其他发达国家更为迅速，而且发生在经济发展水平较低的阶段。有统计指出，中国65岁以上人口占比从2000年的7%增加到14%，只需要26年，而法国这一比例增长同样幅度用了115年，瑞典用了85年，美国用了69年。图1的跨国比较表明，中国2015年的65岁以上人口占比高于相同人均GDP时的平均水平（在图1中趋势线的上方），尤其与人均GDP水平相近的发展中国家相比，如南非、巴西和马来西亚，老龄化程度显著高于这些国家。图2比较的是2030年各国65岁以上人口占比，可以看到，中国远离趋势值更为显著，说明老龄化进程比图中的大多数国家更为迅速，2030年时中国65岁以上人口占比几乎与爱尔兰、澳大利亚及美国相近。

由此可见，一方面，我国为应对人口老龄化所积累的储备基金会受到经济发展程度的制约；另一方面，我国可以用于应对老龄化的准备时间却不多，甚至十分紧迫。与其他国家相比，面临的挑战更为严峻。尤其不能忽视的是，养老保险改革更需要符合大多数人的意愿，使得改革具备顺利推进的逻辑起点。

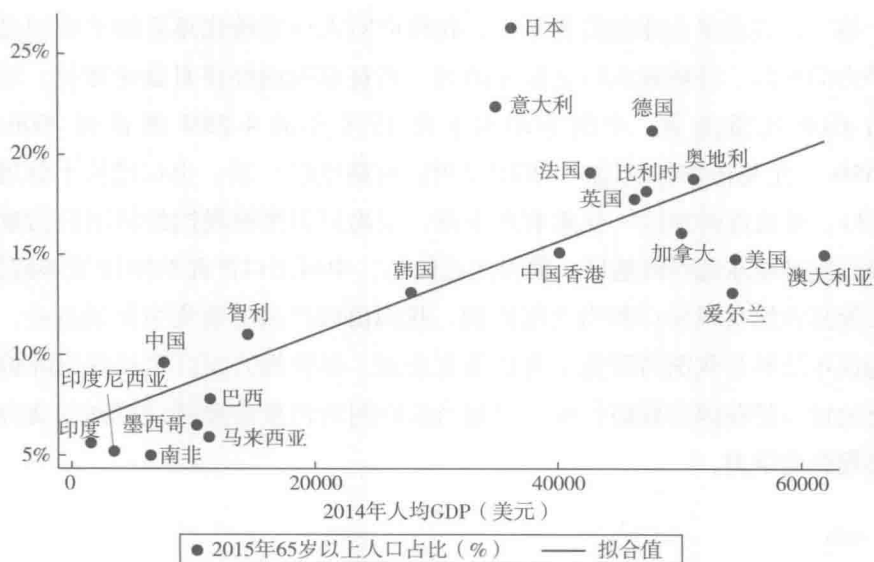


图1 2015年人口老龄化程度跨国比较

资料来源：人口数据来源于联合国人口司，World Urbanization Prospects: The 2014 Revision；人均GDP数据来源于世界银行，World Development Indicators，2015年

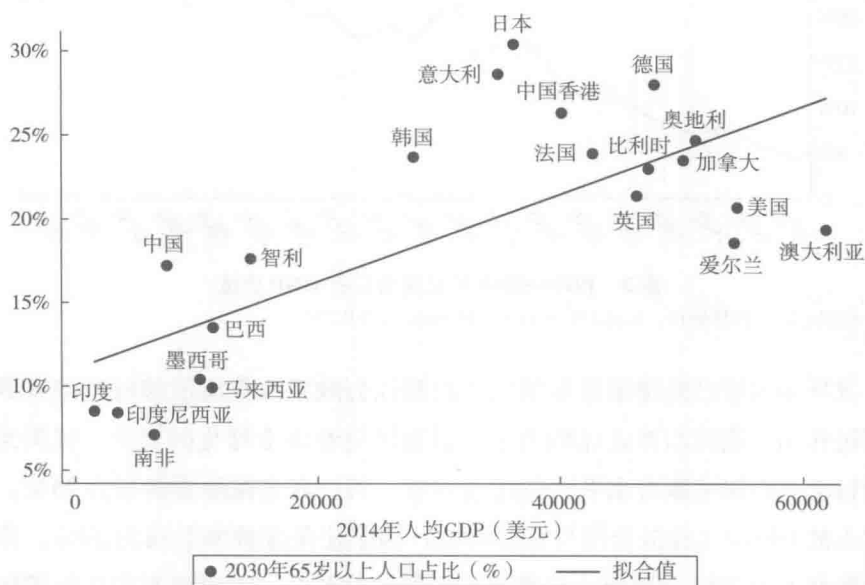


图2 2030年人口老龄化程度跨国比较

资料来源：同图1

第二，在经济全球化的背景下，我国应对人口老龄化还有赖于中国经济竞争力的提高。伴随着人口老龄化的另一特征是我国经济日益全球化。以出口占 GDP 比重度量，全国平均水平由 1978 年的 4.59% 增长到 2006 年 35.65%，尤其在 2000 年加入 WTO（世界贸易组织）后，出口增长十分迅速（图 3）。虽然近两年这一比重有所下降，但出口仍然是我国经济增长的重要来源，尤其在东部沿海地区。值得注意的是，中国出口产品的附加值却较低，加工贸易占据我国出口相当大的比例，我国出口产品主要集中在制造业，劳动力成本依然是我国国际竞争力的重要来源。尽管提升出口产品在国际价值链上的地位是我国的战略目标，但相当长时间内仍然需要通过控制劳动力成本来提升竞争力。

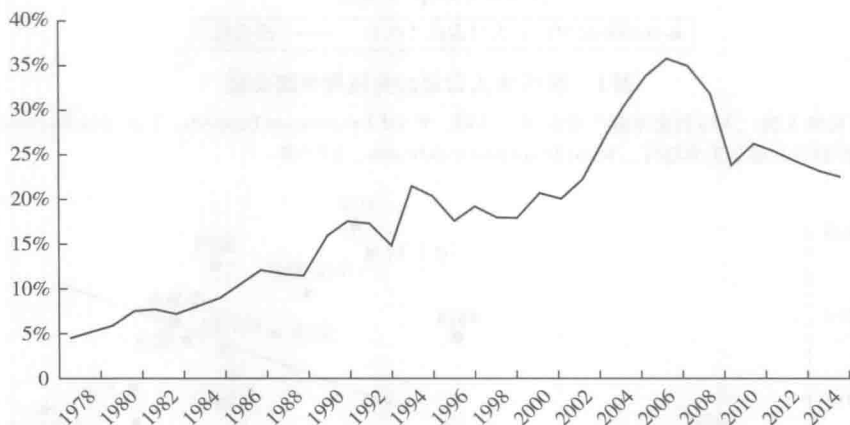


图 3 1978—2014 年我国出口占 GDP 比重

资料来源：世界银行，World Development Indicators，2015 年

发展中国家已经越来越深刻地认识到社会政策改革应能够对经济发展起到促进作用，我国的养老保险改革也需要顺应经济全球化的要求。我国当前各项社会保险雇主缴费水平已经高达 34%，其中养老保险缴费率为 25%，而高收入的 OECD（经济合作与发展组织）国家社保缴费率平均为 29%，养老保险缴费率为 20%。因而，在我国养老保险改革中，需要权衡老年保障程度和经济增长之间可能存在的矛盾。

第三，我国人口城市化水平较低，未来城镇职工养老保险制度需要覆盖更多的劳动力人口。中国的城市化水平低于工业化水平和经济发展水平，从其他国家的经验看，城市化水平随着人均 GDP 的增加而提高，通常当一国人均 GDP 超过 7000 美元时，其城市化率会超过 60%，而我国 2014 年人均 GDP 就已经超过 7000 美元，但以城镇常住人口占比度量的城市化率也只有 55%。中国的城市人口占比低于人均 GDP 水平相近的南非、马来西亚、巴西等国，也低于以人均 GDP 预测的城市化水平的趋势值（图 4）。值得注意的是，用居住在城市的人口占比度量的城市化率高估了我国城市化相对于发达国家的水平。事实上，城市常住人口中包含了大量生活在城市，却无城市户籍的农村转移劳动力，他们的当前和未来消费模式与城市人口有很大不同。而发达国家的情况则相反，很多人即使不居住在城市，其从事的职业也与居住在城市的人相差不大，在公共品供给和社会保障方面的城乡差异也较小。



图 4 2015 年人口城市化水平的跨国比较

资料来源：同图 1

较低的城市化水平带来的影响之一是城镇职工社会保险覆盖面较低，职工养老保险仅覆盖了60%的城镇就业人口，超过2.5亿的农村转移劳动力中大约只有15%被这一体系覆盖。我国特有的城乡人口结构，为在人口老龄化背景下改善养老保险基金平衡提供了机遇。通过扩大覆盖面，可能在未来相当长时间内增加基金收入，为改善基金平衡提供更多的时间。同时，也对我国养老保险制度改革提出不可忽视的要求，即改革要考虑到转移劳动力的特征及其需求，这部分劳动力收入水平较低、流动性较强、年龄较为年轻，因而过高的养老保险缴费可能并不符合其意愿。

上述我国特有的背景给养老保险制度改革带来的诸方面问题之间实际上有着内在的联系，其中的核心环节即是确定适宜的养老保险水平。通常，为应对人口老龄化，有必要提高缴费水平，而在我国特定的背景下，降低养老保险缴费水平是更合适的政策选择。养老保险制度的可持续运行依赖于制度本身的吸引力，提高企业和个人的参与激励。就政策选择而言，保持一个广覆盖、低水平的社会养老保险制度是必要的。本书将围绕这一核心问题，从不同的方面论证我国降低缴费水平的必要性和可行性，将主要结论建立在坚实的理论和实证研究之上，关注养老保险制度与各经济行为主体之间的联系，为政策分析提供微观基础，主要回答以下九个问题：

1. 参照各国实践和经济理论，我国当前养老保险处于怎样的水平？首先采用不同指标比较我国和其他国家的养老保险筹资水平和待遇水平的差异，包括养老保险缴费水平、待遇水平、覆盖面、退休年龄、养老保险支出占GDP比重等。而后从理论上回答一国合适的养老保险水平取决于哪些因素，以及如何解释各国养老保险水平的差异。生命周期理论、再分配理论和效率理论为确定最优养老保险水平提供了规范分析的框架。而政治经济学理论则从实证的角度解释不同个体对养老保险的偏好，进而解释一国养老保险水平的决定因素。特别指出的是，尽管社会保障水平需要随着经济发展和人口老龄化加深而逐步提高，但中国作为一个同时处于经济起飞和快速老龄化阶段的国家，保持经济增长、提高劳动生产率是应对老龄化的根本出路。

2. 经济全球化是否影响了我国养老保险的支出水平？全球化对社会保险

水平存在两种相反方向的影响，即效率假说和补偿假说。为了促进出口，吸引资本，政府倾向于一个较低水平的社会福利政策，从而维持较低的劳动力成本。这一效应被称为效率假说，主要在发展中国家得到验证。经济越开放，劳动力市场波动越大，劳动力面临的不确定性增加，对社会保障的需求增加，政府在社会福利方面的支出有可能随着全球化程度提高而增加，这一效应被称为补偿假说，在高收入国家补偿假说的效应超过效率假说。通过考察我国省际社会保险水平和养老保险水平的差异，可以从全球化的视角对这一差异的形成进行解释。比较发现，全球化程度越深（进出口/GDP，FDI/GDP）的地区，越倾向于较低的社会保障收入和支出水平（社会保险收入/GDP，社会保险支出/GDP），尤其是养老保险收入和支出水平与全球化程度有着紧密的联系。而且这一影响和某一地区的人力资本水平有关，在人力资本水平较低时，随着贸易水平的提高，社会保险水平和养老保险水平下降，这时效率假说占主导；当人力资本水平较高时，贸易水平的提高反而会增加社会保险和养老保险规模，此时，补偿假说会得到证实。东部地区由于外贸规模较大，其养老保险水平在其他条件相同情况下会比中西部地区低 50%。但在人力资本水平较高的东部地区，贸易对养老保险水平会有正向影响。

3. 企业的社会保险缴费是否影响了员工工资？ 养老保险等社会保险缴费由企业和员工共同缴纳，企业缴费表面看似一项员工福利，但有可能企业会将缴费以降低工资的形式转嫁给员工。著名经济学家弗里德曼曾经说过，“没有所谓的企业缴费，实际上都是员工自己缴费”，这是基于劳动力供给通常缺乏弹性这一事实而做出的断言。如果雇主缴费主要是由员工承担，则员工福利并没有想象的那么多。如果企业转嫁缴费的能力较弱，那么社会保险就会导致劳动力成本上升，企业或者逃避缴费，或者减少对劳动力的需求，也不利于提高劳动者的福利。若对于不同收入的员工，企业转嫁缴费的能力不一样，由此会影响社会保险的收入再分配作用。采用个体跟踪样本，用两种指标度量人力资本，一是受教育程度，二是职业特征，是否属于技术类工作。主要发现是，总体上看，社会保险缴费对于员工工资影响不显著，但对于受教育程度较低的非技术类工人，企业会将其缴费的 10%—50% 转嫁到工资中。

这项对于“缴费实际由谁承担的问题”的研究的政策含义在于，将社会保险定位于一个较低的水平是我国有必要考虑的改革方向，尤其是缴费率最高的养老保险。

4. 现有的政策缴费率是否影响了企业对社会保险的参与激励？企业是否有激励参与社会保险是基于成本—收益的分析。就成本而言，社会保险增加了劳动力成本，对于劳动密集型企业，以及依靠低成本劳动力获得竞争力的企业而言影响更大。在政府监管乏力的环境中，企业可以对不同技能的员工采取差别对待。低技能劳动力供给充裕，为削减成本，企业没有激励为低技能员工提供社会保险。这一安排与员工的选择在很多时候是一致的，由于他们收入较低、流动性较强，自身也不愿意参加社会保险，因而企业可以采用不将他们登记为正式职工的方式逃避缴费。但为了吸引和留住高技能劳动力，企业通常要为他们提供社会保险，而且，企业希望以此激励员工提高劳动生产率。值得注意的是，上述各因素的影响均依赖于政策规定的缴费率水平，在缴费率较低时，参加社保的成本较低，而收益相对较高。随着缴费率的提高，参与社保的成本超过收益的可能性将随之增加，导致企业对社保政策的遵守程度随之下降。因此，以社保缴费收入最大化为目标，政策缴费率存在一个最适水平，随着政策缴费率提高，实际缴费率会出现先上涨后下降的趋势。降低缴费率将提高企业对社保政策的遵守程度。我国政策缴费率在地区间存在差异，我们比较高、中、低三种缴费率地区的企业行为，并进行政策模拟，研究结果显示，降低缴费率将使得企业的参保程度上升，适当降低政策缴费率，可以使得实际缴费率提高，参保程度上升增加的社保缴费收入将抵消缴费率下降减少的社保缴费收入。缴费率下降对私营企业实际缴费率提高的影响更为显著。从现行缴费率水平看，更应该降低的是养老保险缴费，一是因为我国的养老保险缴费率比大多数国家都要高，是影响参与意愿的主要因素，二是养老保险缴费率较高的一个重要原因是用于弥补转型成本，从未来看，需要有其他来源的财政投入分担转型成本。

5. 现有的缴费率是否影响了农村转移劳动力的参与激励？从公平性角度看，农村转移劳动力应纳入城镇养老保险制度，但这只是表面的公平。让农

村转移劳动力加入现有的制度是否一定是改善其福利之举则有待进一步研究。异质性个体对养老保险的需求是不一样的,个人会基于其一生的收入决定各个时期的消费和储蓄,当存在流动性约束时,个人的储蓄意愿会比较低,这时如果社会保险费率较高,则与个人福利最大化的结果不一致。通过实地调查考察农村转移劳动力对不同水平的养老保险的需求,调查数据表明,由于农村转移劳动力人力资本较低,按照城镇劳动力的缴费水平参加养老保险不是他们多数人的最优选择。从社会福利最大化角度出发,需要从他们自身需求的角度考虑一个合适的较低水平的养老保险保障。

6. 为什么说社保缴费实际上会降低农村转移劳动力的工资?这与劳动力市场中劳动力的供给弹性有关,供给弹性越小,则企业越有能力将缴费转嫁给员工。作为一项基础性研究,通过考察劳动力供给弹性,进一步分析参加养老保险和其他社会保险对于转移劳动力工资和就业的影响。农村劳动力在决策打工多长时间时,存在两种效应,收入效应和替代效应。替代效应体现为,在一定时期内,工资越高,其在外打工时间越长;收入效应体现为,工资越高,一定时期内积累的收入越多,越倾向于缩短在外打工时间,更早回到农村。因而,工资对外出打工时间的影响取决于这两种效应的净效果。研究表明,外出劳动力的外出时间缺乏弹性,对这部分劳动力而言,社会保险缴费中很大一部分实际上来源于他们自己的工资。此时,缴费率的多少对其福利的影响是必须考虑的问题,过高的缴费率制约了当前的消费。

7. 降低养老金财富会影响我国家庭储蓄率吗?与降低缴费相对应的是降低养老金待遇,而降低待遇的形式可能有多种,比如降低养老金替代率、延长退休年龄、改变养老金增长规则等。由此,养老金财富下降可能会对个体和家庭的储蓄行为产生影响。按照生命周期理论,人们的储蓄动机之一是养老,养老金是退休后生活来源的一部分,当养老金财富变化时,会对人们的储蓄行为产生影响,从而影响到社会的总储蓄率。但实证上,家庭储蓄率受到诸多其他因素的影响,如储蓄动机的多样性、是否面临流动性约束、对养老金制度的信任等,养老金财富变化对储蓄的影响并不确定。利用我国城镇职工基本养老保险制度在1995—1997年间经历的一次重大改革作为政策实