

# 城乡居民基本养老保险 的财政补贴政策有效性检验

李秀梅<sup>1</sup>(副教授), 姚春玲<sup>2</sup>(副教授), 段美枝<sup>1</sup>(教授)

**【摘要】**在界定“城乡保”财政补贴政策目标的基础上,运用保险精算方法构建城乡居民基本养老保险制度养老金替代率测算模型,根据模型测算结果并结合制度实践运行情况分析财政补贴政策的效果,将目标与效果对比得出结论:财政补贴虽提高了养老制度的保障水平,但远未达成促进“保基本”之关键目标,低水平保障是参保积极性下降的重要原因;在居民缴费档次与缴费年限选择的决策中,财政补贴表现出不同程度的负向激励效应,悖于“长缴多得,多缴多得”的政策激励目标;这项高度依赖于财政支持的低保障水平、普惠式的养老制度,使得个人责任缺失,悖于制度责任分摊机制。

**【关键词】**财政补贴; 保基本; 保险精算模型; 居民基本养老保险; 政策实施效果; 保障水平

**【中图分类号】** F842.6      **【文献标识码】** A      **【文章编号】** 1004-0994(2018)22-0149-8

## 一、引言

2009年,新型农村社会养老保险在农村试点运行;2011年,城镇居民社会养老保险在城镇试点运行;2014年,两项制度合并实施,统一为城乡居民基本养老保险制度(以下简称“城乡保”)。“城乡保”基本沿用过去两项制度的框架,依然体现“长缴多得、多缴多得”的激励机制,采用“个人缴费+集体补助+财政补贴”的筹资模式和“个人账户+基础养老金”的养老金待遇模式。随着土地养老和家庭养老功能的弱化,居民对社会养老保险的需求增加。截至2017年,“城乡保”参保人数已达5.13亿人,占全国社会养老保险参保总人数的56.0%。财政补贴在这项制度运行中起着关键性作用,除在缴费环节给予不同程度的补贴,还承担着全额的基础养老金。随着养老金待遇的提高及领取待遇人数的增加,财政补贴资金占城乡居民基本养老保险基金收入的比重不

断增大,由2010年的50.37%增加到2016年的75.42%。截止到2017年12月底,基础养老金占月人均养老金的90%以上。但是,“城乡保”依然无法保障老年人的基本生活,2017年全国养老金的平均额仅为1500元/年,占当年人均可支配收入的5.9%。大规模的财政补贴加重了财政负担,而且可能会因补贴方式不当造成道德风险和逆向选择。若不进行制度结构和参量调整,未来我国可能陷入因保障水平太低而使大部分参保老人陷入贫困,或因养老制度高度依赖于财政维系运行而导致财政风险,或二者同时出现的糟糕境地<sup>[1]</sup>。

因此,在经济进入新常态,财政支出矛盾日益加剧,“保民生兜底线”的任务更加艰巨,特别是财政支出资金绩效管理全面推行的大背景下,以绩效为导向,深入分析财政补贴政策的有效性,促进“城乡保”制度的良好运行,已成为理论界和决策层亟待关注和研究的课题。

**【基金项目】** 国家社会科学基金项目“精准脱贫目标下民族地区农村老年保障制度改革研究”(项目编号:16BSH043); 内蒙古自治区高等学校科研项目“城乡居民养老保险制度激励机制改革与创新研究——基于内蒙古地区调研”(项目编号:NJSY13206)

## 二、文献回顾

有效性是指某项活动实际已取得成果实现规划目标的程度,反映活动成果同规划目标之间的对比关系,是衡量绩效的关键标尺之一<sup>[2]</sup>。目前学术界关于财政政策有效性的研究主要采用两种方法:一是根据政策能否对产出、就业等经济变量产生的影响以及影响程度的大小来判定政策的有效性,二是根据政策在引导和调控经济运行中能否达到既定的目标来判断政策的有效性<sup>[3]</sup>。

我国针对不同人群建立社会养老保险体系,有着明显的制度区隔特征。国外城乡养老保险制度基本上是统一融合的,与我国当前情况有着明显差异。因此,国外学者关于“城乡保”制度的研究较少。自新型农村社会养老保险制度实施以来,财政补贴作为一种无偿性的财政政策安排,能否有效推动“城乡保”制度持续、健康运行,备受国内学者关注。国内研究成果主要集中在以下几方面:①财政补贴政策在激励城乡居民参保方面是有效的<sup>[4]</sup>,但也有学者研究表明,只有在补贴力度较大的情况下才能有效提高居民的参保率<sup>[5]</sup>。②随着“城乡保”基本全面推广与覆盖,补贴政策的参保激励作用就会弱化,其作用主要体现在激励居民提高缴费水平从而保证制度持续运行<sup>[6]</sup>;财政补贴提高了居民的有效缴费能力<sup>[7]</sup>,但也存在负向激励效应,扭曲了居民选择行为,诱发并加剧了居民“就低不就高”的逆向选择<sup>[8]</sup>。③财政补贴在缴费档次选择的激励方面是低效或失效的,低水平缴费引致的低保障水平,无法满足参保人员老年时期的基本生活需求<sup>[9]</sup>。

现有成果为本文的研究奠定了坚实的理论基础,合理解释了当前居民参保的逆向选择行为,但对于当前参保积极性下降、“断保”现象频发未加以全面系统地解释;在研究方法上,现有的研究主要从财政补贴对居民参保率、缴费行为等社保制度变量或行为的影响视角展开,而基于目标及其实施效果对比分析财政补贴政策有效性的研究较少;在保险精算模型构建中的参数设定上,一些学者将居民缴费标准增长率与收入增长率按同比增长,这与实践运行情况不相符。

本文将在财政补贴目标与其实际效果进行对比分析的框架下研究财政补贴政策的有效性。首先界定财政补贴政策目标;其次基于古典经济学与行为经济学,运用保险精算方法构建“城乡保”养老金替

代率测算模型,根据模型测算结果并结合实践运行情况分析财政补贴政策的效果;最后通过补贴政策实施效果与其目标对比得出结论,并提出相应的政策改革建议。

## 三、财政补贴政策目标界定

政策有效性讨论的前提是政策目标的设定,财政补贴作为“城乡保”制度运转的核心参量,其目标必然与“城乡保”制度战略目标一致且服务于该目标的实现。

根据国发[2009]32号文件、国发[2011]18号文件、国发[2014]8号文件以及《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》可知,目前“城乡保”制度的核心目标为“全覆盖”“保基本”(保障老年人基本生活)。财政补贴政策在“城乡保”全面覆盖中起到了关键性作用,若完全依赖于财政补贴实现“城乡保”制度的“保基本”目标,不符合我国养老保险制度“共济性”的本质要求,我国政府财力状况也难担此重任<sup>[10]</sup>。根据“城乡保”制度的“国家、集体和个人”责任分担机制,引导、激励居民为其老年基本生活保障承担相应的责任,是财政补贴政策核心目标之一。

据此,财政补贴目标应界定为三个层次:一是激励居民参保,促进养老保险制度在城乡广覆盖;二是激励居民提高缴费水平,延长缴费年限,提升居民养老保障水平,促进制度可持续发展;三是提高居民保障水平,加大收入分配调节作用。第一层次目标是后两个层次目标的前提条件,当前基本得以实现。第二层次目标是核心,是财政补贴政策的关键性目标。第三层次目标以前两个目标为基础,只有前两个目标基本实现,收入分配作用才可能充分发挥出来。随着“城乡保”“全覆盖”的基本实现,养老金水平是制度的核心问题,直接关系到城乡老年居民的生活保障程度<sup>[11]</sup>。因此,财政补贴是否促进“保基本”是衡量财政补贴政策有效性的主要依据,也是本研究实证分析的重点。

## 四、财政补贴政策实施效果的实证分析

本文运用保险精算方法构建了“城乡保”养老金替代率测算模型,根据模型测算结果且结合实践运行情况分析财政补贴政策的效果。

### (一)数据与指标说明

1. 指标。在国际上,养老金替代率是衡量养老

保障水平普遍采用的一个重要指标<sup>[12]</sup>。养老金替代率的测算方法主要有两种：一种是“经验式”的替代率，另一种是“制度式”的替代率，又称目标替代率<sup>[13]</sup>。本文主要采用目标替代率的方式，即通过模型测算居民达到可领取养老金年龄、获得养老金的待遇与同期当地动态社会平均收入的比率，来衡量现行“城乡保”制度下居民选择不同的缴费标准可获得的保障水平。

**2. 数据。**“城乡保”制度由中央统一制定实施，各地执行政策框架。其运行模式基本相同，但具体政策安排有所差异，如各地区在缴费环节补贴力度不同，不同的缴费年限补贴也不完全相同。内蒙古自治区是最早实施城乡统一政策的试点地区之一，收支水平处于全国的中位数，也是参保积极性下降问题较为明显的地区，因此，本文选择具有代表性的内蒙古自治区农村地区为例展开深入研究。本文模型测算中使用数据部分源于内蒙古自治区人民政府发布的《关于进一步完善城乡居民基本养老保险制度的意见》（内政发[2015]21号），部分来源于官方公布的统计数据和实地调研数据。其中，源于相关政策的基本数据有：

(1) 缴费年限。根据政策要求，缴纳保险年龄范围为16~59岁。如果参保人参保时不足45岁，累计缴费年限不少于15年；超过45岁者可以补缴费用但累计缴费不超过15年。

(2) 财政补贴。根据内政发[2015]21号文件规定，居民的养老金由个人账户和基础养老金两部分组成，财政实施养老待遇和缴费两个环节补贴，具体政策如下：

自治区每年均确定全区基础养老金最低发放标准，并在此基础上，针对70~79周岁老人另加10元/月，80周岁及以上者另加20元/月。参保人选择200元及以上档次且累计缴费年限超过15年的，每多缴1年，基础养老金则提高2元。基础养老金的最低标准根据国家有关规定及自治区经济发展和物价变动等情况适时调整。基础养老金由财政全额承担。

按照文件规定，缴费标准共设13个档次，各地可根据实际情况适当增设档次。参保人可自愿选择缴费档次，不同缴费标准补贴力度不同（见表1）。

(3) 个人账户的投资收益率。按照政策规定，个人缴费、政府补贴及其他来源的缴费资助，全部计入个人账户，个人账户储存额每年暂按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

表1 内蒙古“城乡保”居民缴费标准及缴费补贴率 单位：元，%

| 缴费档次 | 缴费标准 | 财政补贴额 | 缴费补贴率 | 缴费档次 | 缴费标准 | 财政补贴额 | 缴费补贴率 |
|------|------|-------|-------|------|------|-------|-------|
| 1    | 100  | 30    | 30.00 | 8    | 800  | 75    | 9.38  |
| 2    | 200  | 35    | 17.50 | 9    | 900  | 80    | 8.89  |
| 3    | 300  | 40    | 13.33 | 10   | 1000 | 85    | 8.50  |
| 4    | 400  | 45    | 11.25 | 11   | 1500 | 85    | 5.67  |
| 5    | 500  | 60    | 12.00 | 12   | 2000 | 85    | 4.25  |
| 6    | 600  | 65    | 10.83 | 13   | 3000 | 85    | 2.83  |
| 7    | 700  | 70    | 10.00 |      |      |       |       |

数据来源：个人缴费标准根据内政发[2015]21号文件相关规定整理，缴费补贴率根据每档次财政补贴额除以缴费标准额计算得出。

账户储存额的利息按复利计算。

(4) 个人账户养老金的计发标准。个人账户的全部积累资金额除以139作为每月的计发标准。

## (二) 模型设计与参数设定

**1. 前提假设。**为便于研究，本模型构建时作如下假设：①居民选定的缴费标准不变，居民缴费和财政缴费补贴均发生在年初，若缴费年限不足15年，均在缴费年限内平均补缴且缴足15年；②本文仅分析居民达到60岁时的替代率（保障水平）；③不考虑通货膨胀的影响，居民人均纯收入每年按固定增速增长；④假定居民从2011年开始参保；⑤不考虑集体补助。

### 2. 模型设计。

(1) 参保居民年满60岁时的个人账户资金总额。用预付年金终值法求得退休时个人账户的资金总额，具体计算方法如下：

$$F_{bk} = A_{bk} \frac{(1+r)^n - 1}{r} (1+r) = A_{bk} (F/A_{bk}, r, n) \quad (1+r) \quad n=15, 16, \dots, 44 \quad (1)$$

$$F_{pk} = A_{pk} \frac{(1+r)^n - 1}{r} (1+r) = A_{pk} (F/A_{pk}, r, n) \quad (1+r) \quad n=1, 2, \dots, 14 \quad (2)$$

其中： $F_{bk}$ 、 $F_{pk}$ 为缴费年限超过15年（包括15年）和不足15年的个人账户资金； $r$ 为个人账户的收益率； $n$ （ $n=1, 2, \dots, 44$ ）为连续缴费年数； $k$ （ $k=1, 2, \dots, 13$ ）为缴费档次； $A_{bk}$ 、 $A_{pk}$ 分别为缴费年限超过15年（包括15年）和不足15年的保费， $A_{pk} = \frac{15}{n} A_{bk}$ ， $n=1, 2, \dots, 14$ 。

(2) 参保居民达到退休年龄时，可得到的基础养

老金。“城乡保”实施之初，每月自治区规定最低基础养老金为60元，d为基础养老金平均增长率。按政策规定，缴费年限超过15年，每超一年，每月基础养老金可增加2元。缴费年限超过15年和不足15年，60岁时可获得的基础养老金分别为D<sub>1</sub>和D<sub>2</sub>：

$$D_1 = [60 \times d \times n + (n-15) \times 2] \times 12 = 360 + 24n$$

$$n=15, 16, \dots, 44 \quad (3)$$

$$D_2 = 60 \times d \times n \times 12 \quad n=1, 2, \dots, 14 \quad (4)$$

(3)参保居民60岁领取的养老金水平。每年领取的养老金由个人账户发放资金和基础养老金两部分构成，其中，个人账户养老金按月计发标准为个人账户全部储存额除以139。由公式(1)、(3)导出公式(5)，公式(2)、(4)导出公式(7)。

$$Y_{bk} = D_1 + \frac{F_{bk}}{139} \times 12 \quad k \neq 1, n=15, 16, \dots, 44 \quad (5)$$

$$Y_{b1} = D_2 + \frac{F_{b1}}{139} \times 12 \quad k=1, n=15, 16, \dots, 44 \quad (6)$$

$$Y_{pk} = D_2 + \frac{F_{pk}}{139} \times 12 \quad n=1, 2, \dots, 14 \quad (7)$$

Y<sub>bk</sub>、Y<sub>b1</sub>、Y<sub>pk</sub>分别代表缴费标准100元以上且缴费年限超过15年、缴费标准100元且缴费年限超过15年以及缴费年限低于15年的居民到60岁时每年可领取的养老金。

(4)替代率。R为基年的居民人均纯收入水平，g为收入增长速度，T<sub>bk</sub>、T<sub>b1</sub>、T<sub>pk</sub>分别代表缴费标准100元以上且缴费年限超过15年、缴费标准100元且缴费年限超过15年以及缴费年限低于15年的居民到60岁时的养老金替代率。具体计算方法如下：

$$T_{bk} = \frac{Y_{bk}}{R \times (1+g)^n} \quad k \neq 1, n=15, 16, \dots, 44 \quad (8)$$

$$T_{b1} = \frac{Y_{b1}}{R \times (1+g)^n} \quad k=1, n=15, 16, \dots, 44 \quad (9)$$

$$T_{pk} = \frac{Y_{pk}}{R \times (1+g)^n} \quad n=1, 2, \dots, 14 \quad (10)$$

(5)剔除财政补贴后养老金的替代率模型。具体模型如下：

$$T_{k1} = \frac{F_{k1} \times 12/139}{R \times (1+g)^n}$$

$$= \frac{A_{k1} (F/A_{k1}, r, n) (1+r) \times 12/139}{R \times (1+g)^n}$$

$$n=15, 16, \dots, 44 \quad (11)$$

$$T_{k2} = \frac{F_{k2} \times 12/139}{R \times (1+g)^n}$$

$$= \frac{A_{k2} (F/A_{k2}, r, n) (1+r) \times 12/139}{R \times (1+g)^n}$$

$$n=1, 2, \dots, 14 \quad (12)$$

T<sub>k1</sub>、F<sub>k1</sub>、A<sub>k1</sub>分别为缴费年限大于15年的养老金替代率、个人账户累积基金和个人缴费额，T<sub>k2</sub>、F<sub>k2</sub>、A<sub>k2</sub>分别为缴费年限不足15年的养老金替代率、个人账户累积基金和个人缴费额，其中，A<sub>k2</sub>= $\frac{15}{n} A_{k1}$  (n=1, 2, ..., 14; k<sub>1</sub>, k<sub>2</sub>=1, 2, ..., 13)。

### 3. 模型参数设定。

(1)参数r设定。个人账户收益率r是根据中国人民银行每次利率调整后公布的一年期存款利率进行简单平均计算而得，从2000~2011年央行共调整了25次利率，计算得到平均利率r为3.1%。

(2)参数g设定。考虑到通货膨胀因素影响，本文对相关数据进行消胀处理。第一步，根据《内蒙古自治区统计年鉴(2012)》的数据，以上年作为基准年，计算从1984~2011年的每年农牧民的名义人均纯收入增长率。第二步，采用农村居民消费价格指数对农牧民人均纯收入名义增长率的数据进行消胀处理后得出历年的实际增长率。具体消胀公式如下：农牧民人均纯收入的实际增长率=[(农牧民人均纯收入名义增长率+100%)÷居民消费品价格指数-1]×100%。第三步，通过简单平均处理后，得出内蒙古自治区28年农牧民实际纯收入平均增长率g为5.4%。

(3)参数R设定。2011年内蒙古农牧民人均年纯收入为6642元，剔除通货膨胀因素后，2011年农牧民人均实际纯收入R为6277.9元。

(4)参数k为缴费档次，k的取值范围为1, 2, 3, ..., 13。

(5)参数A<sub>bk</sub>、A<sub>pk</sub>缴费标准。具体数值见表1。

(6)参数d设定。2009年内蒙古地区基础养老金最低发放标准为60元，2017年增长到105元，由此计算可得2009~2017年内蒙古地区基础养老金平均增长率d为5.6%。

### (三)模型结果分析

将各参数值代入以上模型，利用EXCEL工具计算结果并进行分析，具体结果如图1、图2所示。

1. 财政补贴提高了“城乡保”制度养老金保障水平，但仍远无法保障居民最低生活水平。OECD国家的公共养老金替代率基本在60%以上，基本保障了居民在退休后不低于退休前的生活水平。我国

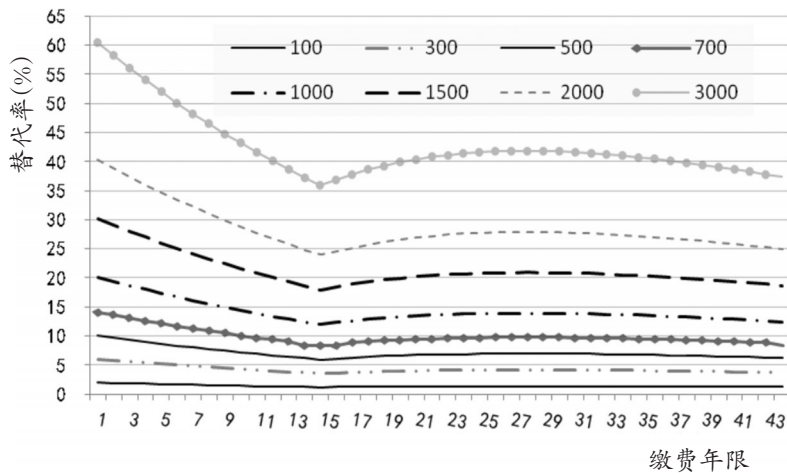


图1 财政补贴前的养老金替代率

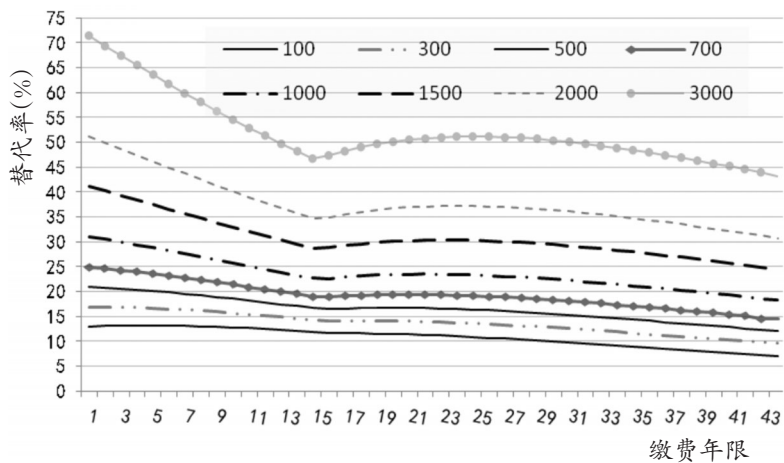


图2 财政补贴后的养老金替代率

养老金替代率水平远低于这些发达国家。根据周延、吴晔鲜<sup>[14]</sup>的测算,近年来,我国城镇职工基本养老保险制度的养老金平均替代率在50%上下。2017年内蒙古农村牧区“低保”标准替代率是40%左右。参照这一比率,并考虑到农村还有土地作为保障,本文将目标替代率确定在40%,这一替代率是强调保障居民最基本生活,即“保基本”,并非要求不低于工作期间的生活水平。

对比图2和图1可知,财政补贴后养老金替代率明显高于补贴前。不同缴费年限下财政补贴对替代率提升的比率不同,大致集中在5%~11%的范围之内。财政补贴后,500元及以下的缴费标准,对应的养老金替代率均在20%以下,1000元缴费标准则处于30%以下。只有缴费标准达到3000元,或选择1500元、2000元缴费档次而且在离退休1~2年、1~10年参保并缴足15年保费,才可达到40%的替代率。如果选择100元的档次,替代率最高可达13.2%,

最低仅为7.08%。2017年,笔者针对内蒙古12个盟市的农村居民先后发放1000份问卷进行调研,调研结果显示,87.5%的居民选择最低缴费档次。现行的养老金平均水平远不及当期“低保”水平,无法保障老年人的基本生活。本文这一结论与大多数学者测算结果相一致<sup>[15][16]</sup>。

“期望—确认”理论<sup>[17]</sup>认为,如果一个制度由人们自愿选择参与和退出,参与前对制度的期望和参与后期期望的验证程度是决定其满意度的重要因素。满意度继而显著影响持续并有效的参与行为<sup>[18]</sup>。居民对于养老保险制度的养老保障期待与制度的低水平供给形成明显的差异,这是投保积极性下降和“断保”问题频发的重要原因。实地调研进一步证实了这一问题。调研中发现,部分未参保年轻人或“断保”者,宁愿缴纳更多的保费,等待时机选择城镇职工基本养老保险,以获得更高的养老保障水平。

另外,根据模型可知,居民养老金替代率与收入增长率成反比,收入增长得越快,替代率越低;个人账户的收益率是影响养老金替代率的重要

因素之一,收益率越高,替代率越高,目前个人账户收益率是按央行一年期存款利率计算,明显偏低,这也是造成“城乡保”养老金替代率低的一个重要原因。

2. 缴费标准越高,财政补贴对养老金替代率的相对影响越小。由图1、图2可知,无论财政补贴与否,缴费水平越高,养老金替代率越高。在同一缴费年限下,财政补贴与不同缴费标准对应的养老金替代率提升的比率相同。例如,缴费一年,财政补贴对13个档次的缴费标准的养老金替代率均提高10.88个百分点,如果缴费30年,则可提高8.56个百分点。

如果从相对影响考虑,财政补贴对不同缴费水平的相对影响差异较大。若选择100元缴费档次,缴费1年,财政补贴所增加的替代率是补贴前的5.4倍;同期,若选择3000元的缴费标准,其增加替代率仅占补贴前替代率的18%。这说明缴费标准越高,财政补贴对替代率的增长比例的相对影响越小,反之,

缴费标准越低,财政补贴效果越明显。如果单纯从投资收益上考虑,居民选择100元的缴费档次,其收益率是最高的。显然,财政补贴政策在居民缴费环节产生了明显的负向激励效应,与制度设计的“多缴多得”的激励目标相悖。

3. 随着缴费年限的延长,财政补贴对养老金替代率有负向影响。本文实证研究的结果表明,同一缴费标准下,随着缴费年限延长(参保年龄变小),养老金替代率呈下降趋势。从图1上看,不同缴费水平曲线在缴费年限达15年处出现一个明显拐点,拐点之前的替代率曲线向右下方倾斜。随着缴费年限的增加,替代率不断下降,拐点之后该曲线则呈倒U型,替代率先升后降。财政补贴后,各缴费水平下的曲线与补贴前基本走向一致,只是财政补贴后其峰值出现的年限有所不同(见图2)。当通货膨胀率高于个人账户积累资金收益率时,账户资金是贬值的,即使前者与后者持平,当账户资金收益率低于社会平均收入增长率水平时,个人账户制度将是无效的<sup>[19]</sup>。

缴费年限越长,财政补贴对替代率提升的影响越小。例如,选择100元的缴费标准,缴费1年,财政补贴所增加的替代率是补贴前的5.4倍;如果缴费40年,财政补贴所增加的替代率是补贴前的5.05倍。从总的趋势上看,45岁以后缴费优于45岁之前缴费。显然,如果从投资收益上看,财政补贴并未能激励居民延长缴费年限,反而会加剧保险制度的逆向选择行为,财政补贴政策的激励效果与“长缴多得”的激励目标相悖。

由于构建养老金替代率测算模型的假设条件不同,本文的结论与邓大松、薛惠元<sup>[20]</sup>测算的结果差异较大。他们假定居民缴费标准随着收入的增长而提高,且二者的增长速度相同。这一假设从逻辑推理上是成立的,即随着收入增长,居民缴费意愿和能力也在提高,从而缴费标准得以提高。社会养老保险投资是一种典型的跨期决策,先付费多年后才可获得收益,则必然出现长期理性选择与现时偏好的冲突<sup>[21]</sup>。而现时偏好则受到损失厌恶、成本沉没效应、避免后悔效应、一致性动机等多方面造成的维持现状的偏好所影响。在缴费水平上的普遍性逆向选择行为,除由财政补贴政策负向激励引起居民的理性考虑外,非理性的因素也起着重要的作用。这就

从理论上合理地解释了实践中那些有着较高缴费意愿并具备较高实际缴费能力人们依然选择低水平缴费的怪象。笔者在实地调研中发现,该项制度运行了七年之久,绝大多数居民一直维持着原有的低档缴费,并未因收入水平的增长而提高缴费标准。因此,本研究假设缴费标准一经选定就不再发生变化,在理论上和实践中均可立足。

4. 缴费环节的财政补贴对于养老保障水平的提升作用不显著。财政补贴激励政策的有效性要受到边际财政补贴水平与政策信任程度的共同约束,在政策信任度既定的条件下,边际补贴率越高,其激励效果则越有可能实现<sup>[22]</sup>。由表1可知,目前内蒙古地区实行的是“差别化”财政补贴方式,随着缴费标准的提高,财政补贴的额度也有所提升,但是边际财政补贴率呈明显的下降趋势。显然,财政补贴在缴费环节上有明显的累退效应。

本文运用精算模型测算出个人账户财政补贴前后的资金差异数据与同期个人收入之比,计算得出缴费环节财政补贴对养老金替代率的影响并不显著(见表2)。若居民选择100元的缴费标准,59岁时参保,即1年缴足15年的保费,缴费环节财政补贴可提升的养老金替代率仅为0.05个百分点;如果同期选择3000元的缴费标准,养老金替代率则可提升0.15个百分点。由表2可知,每一缴费标准下,在缴费环节中财政补贴所提高的替代率随着缴费年限的延长呈下降趋势。可见,在缴费环节的财政补贴资金,对于居民庞大的消费支出来说犹如杯水车薪,对居民的缴费标准选择行为的激励作用并不显著。

表2 个人账户财政补贴增加的养老金替代率 单位:%

| 缴费标准<br>(元) | 100  | 200  | 400  | 500  | 700  | 900  | 1000 | 1500 | 2000 | 3000 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1           | 0.05 | 0.06 | 0.08 | 0.10 | 0.12 | 0.14 | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.15 |
| 10          | 0.04 | 0.04 | 0.06 | 0.07 | 0.09 | 0.10 | 0.11 | 0.11 | 0.11 | 0.11 |
| 20          | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.07 | 0.08 | 0.09 | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.10 |
| 30          | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.07 | 0.08 | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.10 |
| 40          | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.07 | 0.08 | 0.09 | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.10 |
| 44          | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.06 | 0.08 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.09 |

5. 养老金高度依赖于财政,悖于制度的责任分摊机制。按照“城乡保”制度安排,养老保险基金由个人缴费、集体补助、政府补贴三部分构成。根据本文模型测算结果,养老金财政占比与缴费标准负相关,

即缴费越低时财政补贴占养老金的比重越高。在100元缴费标准下,财政补贴占比达80%以上,若缴纳3000元,财政补贴占比只有15%左右。从宏观数据上看,每年个人缴费金额占养老基金的比重不足25%。我国目前“城乡保”制度的运行高度依赖于财政支持。

根据上述结论可知,这项高度依赖于财政支持的普惠式养老制度,远不能满足老年人的基本生活需要。除财政补贴力度不足、个人账户收益率低等因素影响之外,个人缴纳的保费水平偏低是关键性影响因素(见表3)。值得关注的问题是,20%的居民有着较高的缴费意愿,70%以上的居民具备缴纳500元及以上金额的缴费能力,但依然选择最低缴费水平。低门槛制度准入机制利于全面推广这项普惠式制度,利于社会公平,但是,随着居民保障意识的提升和收入的增加,这种高度依赖于财政支持、低水平运行的养老制度,没有充分激发居民个人缴费意愿和发挥其缴费能力,一定程度上弱化了部分居民对保障其未来生活的个人责任,悖于“城乡保”制度的国家、集体及个人的责任分摊机制,长期而言可能会降低制度效率并影响其可持续发展。

表3 财政补贴占养老金的比重 单位:%

| 缴费标准<br>(元) | 年限    |       |       |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|             | 1     | 10    | 20    | 30    | 40    | 44    |
| 100         | 84.37 | 88.75 | 88.39 | 86.02 | 83.48 | 82.38 |
| 300         | 64.28 | 72.44 | 71.74 | 67.23 | 62.75 | 60.91 |
| 500         | 51.91 | 61.20 | 60.37 | 55.18 | 50.27 | 48.32 |
| 700         | 43.54 | 52.98 | 52.11 | 46.79 | 41.93 | 40.05 |
| 900         | 37.49 | 46.71 | 45.84 | 40.62 | 35.96 | 34.19 |
| 1000        | 35.06 | 44.09 | 43.23 | 38.10 | 33.57 | 31.86 |
| 1500        | 26.46 | 34.46 | 33.68 | 29.10 | 25.20 | 23.76 |
| 2000        | 21.25 | 28.28 | 27.58 | 23.53 | 20.17 | 18.95 |
| 3000        | 15.25 | 20.82 | 20.25 | 17.03 | 14.42 | 13.48 |

## 五、结论与政策建议

### (一)结论

本文根据财政补贴政策在引导和促进“城乡保”制度运行中是否达到其既定的目标来判断政策的有效性,即在界定“城乡保”财政补贴政策目标的基础上,运用实证分析方法,以内蒙古“城乡保”政策在农牧区实施效果为例进行分析,并将目标与效果进行对比,发现:财政补贴政策在缴费档次和缴费年限上

均表现出不同程度的累退效应,这是造成居民普遍选择最低缴费水平、延期参保等行为的主要理性诱因,显然悖于“长缴多得,多缴多得”的补贴政策激励目标;财政补贴虽然提高了保障水平,但目前远无法保障老年人最低生活水平,远未实现其促进制度“保基本”的目的;超低水平的养老金会影响居民对“城乡保”制度的态度和情感,影响其持续有效的参保行为,从而合理解释了“断保”“用脚投票”等非理性行为发生的原因;这项高度依赖于财政维系的低水平运作的普惠性养老制度,个人责任缺失,悖于制度责任分摊机制。

### (二)政策建议

制度和政策有效贯彻的精髓在于其激励的有效性,若激励不相容,再好的制度、政策也会失败<sup>[23]</sup>。财政补贴作为“城乡保”制度健康持续运行的关键激励手段,优化其激励机制的建议如下:

1. 以“保基本”为核心设计缴费补贴标准。保障老年人基本生活水平是社会保障制度的关键,各地政府应根据当地消费与收入水平测算居民的实际缴费能力,再结合政府的财力状况测算实现“保基本”目标时居民的有效缴费水平,然后以实际缴费水平与有效缴费水平差距为中心设计财政补贴标准,从而实现高效、公平。补贴政策优化设计与社会救济制度紧密结合,针对低收入人群建立动态法定保险金免除制度。最终让养老保障制度真正可以保障居民最低生活水平,而非普惠式的高公平低效率的运行模式。

2. 将基础养老金定额补贴方式改为统一比率的补贴方式。目前,在城乡居民养老保险政策实施过程中,基础养老金全部由政府采用定额补贴方式负担,根据本研究的测算,这种补贴方式出现了明显的累退性,即缴费年限越长,标准越高,得到的相对财政补贴越低。因此,本文建议将基础养老金财政补贴金额与农村的社会平均纯收入相关联,采用动态的比率补贴方式,以防养老金替代率下降,保证居民的最低基本生活水平。同时,也可以考虑与缴费水平相挂钩。

3. 延长养老保障缴费年限。随着我国居民平均寿命的增加,从退休到死亡的年限越来越长,当前制度计算公式仅假定为139个月,会使许多老人的晚年陷入更加贫困的境地。改变这一状况,除加大财政补贴力度之外,延长最低缴费年限也是一种有效的办法。例如我国在职职工整个工作期间均缴纳保

费,大约也是40年,因而“城乡保”制度的缴费年限也可以逐渐延长到40年,从而提升养老保障水平。

4. 加大个人账户基金运作效率,提高资金的投资收益率。从本文的实证分析可知,保费在缴费年限上的累退性,主要是个人账户收益率远低于收入的增长率造成的。因此,要提高个人账户资金的投资收益率,另外在养老金发放公式计算中要将个人账户资金的通货膨胀因素考虑进去。

#### 主要参考文献:

[1] 李珍,王海东. 养老金替代水平下降的制度因素分析及对策[J]. 中国软科学,2013(4):50~59.

[2] 王雍君. 公共预算管理[M]. 北京:经济科学出版社,2010:306.

[3] 王立勇. 我国财政政策调控有效性的定量评价[J]. 财贸经济,2010(9):52~57.

[4] 王晓洁,王丽. 新型农村社会养老保险制度中财政补贴效应分析[J]. 价格理论与实践,2009(12):52~53.

[5] 常芳,杨鑫,王爱琴,王欢,罗仁福,史耀疆. 新农保实施现状及参保行为影响因素——基于5省101村调查数据的分析[J]. 管理世界,2014(3):92~101.

[6] 石玉梅. 新农保制度下地方政府财政补贴政策效应研究[J]. 农业经济问题,2011(10):50~57.

[7] 王晓洁. 新型农村养老保险制度中财政补贴对农民缴费能力影响分析——基于2010年河北省37个试点县数据的考察[J]. 财贸经济,2012(11):29~36.

[8] 赵建国,海龙. “逆向选择”困局与“新农保”财政补贴激励机制设计[J]. 农业经济问题,2013(9):77~84.

[9] 聂建亮,钟涨宝. 新农保养老保障能力的可持续研究——基于农民参保缴费档次选择的视角[J]. 公共管理学报,2014(3):70~79.

[10] 叶金国,仇晓洁,蒋莹,刘晓敏. 农村社会保障筹资水平与地方财政筹资能力研究——以河北省为例[J]. 经济与管理,2015(2):74~78.

[11] 邓大松,仙蜜花. 新的城乡居民基本养老保险制

度实施面临的问题及对策[J]. 经济纵横,2015(9):8~12.

[12] Atkinson A. B., Rainwater L., Smeeding T. M.. Income Distribution in OECD Countries[Z]. OECD Social Policy Studies,1995.

[13] 王亚柯等. 我国养老保障水平差异研究——基于替代率与相对水平的比较分析[J]. 管理世界,2013(8):109~117.

[14] 周延,吴晔鲜. 养老金替代率影响因素及其优化问题研究[J]. 经济体制改革,2017(4):35~41.

[15] 黄丽. 城乡居民基本养老保险保障水平评估与反思——基于养老金替代率视角[J]. 人口与经济,2015(5):91~99.

[16] 薛惠元. 新农保能否满足农民的基本生活需要[J]. 中国人口·资源与环境,2012(10):170~176.

[17] Bhattacharjee A.. Understanding Information Systems Continuance: An Expectation-Confirmation Model[J]. Management Information Systems Quarterly,2001(3):351~370.

[18] 郑大庆,李俊超,黄丽华. “3Q”大战背景下的软件持续使用研究:基于修订的“期望-确认”模型[J]. 中国管理科学,2014(9):123~132.

[19] 李珍,王海东,王平. 中国农村老年收入保障制度研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2010(5):679~687.

[20] 邓大松,薛惠元. 新型农村社会养老保险替代率的测算与分析[J]. 山西财经大学学报,2010(4):6~14.

[21] 祝伟,黄薇. 保险业低声誉的经济学解释:基于时间不一致偏好的视角[J]. 经济研究,2013(8):131~142.

[22] 金刚,柳清瑞. 新农保个人账户财政补贴激励效应研究[J]. 人口与经济,2013(1):45~46.

[23] 王雍君. 经济改革与有效激励 诺奖得主让·梯若尔经济理论的启示[J]. 人民论坛,2014(30):50~53.

作者单位:1.内蒙古财经大学财政税务学院,呼和浩特010051; 2.内蒙古财经大学经济学院,呼和浩特010051