

· 博士论文摘登 ·

# 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究

刘中海

**[摘要]** 财政补贴是农村居民养老保险制度的核心,是农村居民养老保险制度推行和发展的关键。本研究从保障农民基本生活、调节收入分配、促进农村消费和激励农民参保缴费等4个维度对农村居民养老保险财政补贴的福利效应进行分析,发现当前补贴政策存在保障水平不高,地区分配不均,可持续性不强,激励约束不到位等问题。认为通过加大财政补贴支持力度,明确养老待遇调整机制,改善基金运营监管,调整参保缴费激励方案等多重措施,可以更好地发挥农村养老保险制度的福利效应,实现制度从规模扩张向高质量发展的转变。

**[关键词]** 农村居民; 养老保险; 财政补贴; 福利效应

2009年国家开展新型农村养老保险制度试点,2011年城镇居民养老保险试点工作在城镇非就业人群中启动,2012年国家基本实现新型农村养老保险和城镇居民养老保险的制度全覆盖,再到2014年新型农村养老保险与城镇居民养老保险合并成为城乡居民基本养老保险制度。从制度框架看,城乡居民养老保险只适当提高了个人缴费标准,其他方面沿用新型农村养老保险的制度结构,另外,由于大部分城镇居民都参加了企业职工养老保险,城乡居民养老保险制度中覆盖的城镇居民占比很小,参保人以农村居民为主,本文研究的对象就是农村居民参加的城乡居民养老保险制度,在此称为农村居民养老保险,其前身为新型农村养老保险制度。作为一项长期的社会政策,农村居民养老保险的实行离不开各级财政的大力支持,2009年新型农村养老保险制度试点明确新农保与老农保的最大差别就是利用财政补贴作为重要的筹资渠道之一,显示出政府通过财政补贴推进农村居民养老保险发展的决心。

10年的改革发展,农村居民养老保险始终坚持以增进农民的社会福祉为目标,各级政府的财政投入稳步增加,注重发挥制度在保障农村居民基本生活、调节收入分配、刺激农村消费、鼓励参保人参保缴费以提升制度信心等方面的作用,产生了一系列的福利效应。

**[作者简介]** 刘中海,经济学博士,长沙市工伤保险服务中心书记,湖南大学金融与统计学院兼职教授。主要研究方向:保险与社会保障。

**[学位论文]** 刘中海:《农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究》,湖南大学博士学位论文,2018年,指导教师:李连友。

**[基金项目]** 湖南省教育厅青年项目“城乡居民基本养老保险制度优化研究”(17B286)。

## 一、农村居民养老保险财政补贴政策及其福利效应的主要表现

### （一）农村居民养老保险财政补贴政策概况

作为一种普惠性质的补贴型社会保险，财政补贴是农村居民养老保险制度的核心与特色，主要通过中央和地方两级财政体系对参保居民筹资缴费和待遇给付给予直接财政支持，分为“入口补贴”与“出口补贴”，具体政策详见表1。

表1 农村居民养老保险财政补贴政策内容

| 补贴分类 | 补贴名目   | 补贴人员    | 补贴范围  | 财政来源 | 补贴额度                              |
|------|--------|---------|-------|------|-----------------------------------|
| 入口补贴 | 一般缴费补贴 | 全体缴费者   | 全国范围  | 地方   | 年补贴 $\geq 30$ 元                   |
|      | 多缴缴费补贴 | 高档次缴费者  | 全国范围  | 地方   | 地方自定                              |
|      | 长缴缴费补贴 | 长期缴费者   | 全国范围  | 地方   | 地方自定                              |
|      | 困难人员补贴 | 困难缴费者   | 全国范围  | 地方   | 年补贴 $\geq 30$ 元；<br>部分或全部补贴100元/年 |
| 出口补贴 | 最低补贴   | 60岁以上老人 | 东部地区  | 中央地方 | 各一半，44元                           |
|      |        |         | 中西部地区 | 中央   | 全部，88元                            |
|      | 增发补贴   | 60岁以上老人 | 全国范围  | 地方   | 地方自定                              |
|      | 高龄补贴   | 80岁以上老人 | 全国范围  | 地方   | 地方自定                              |

资料来源：根据最新全国城乡居民养老保险制度文件整理。

#### 1. 入口补贴

入口补贴（参保缴费补贴）主要由地方财政承担，针对一般参保人员、各档次缴费者、长期缴费者和困难参保人员分别给予补贴。其中，一般缴费补贴也即人人享有的不低于30元/人/年的最低标准缴费补贴；多缴缴费补贴和长缴缴费补贴主要是激励广大参保居民选择高缴费档次、长期参保缴费，所加发的财政补贴。困难人员参保缴费补贴是财政对困难、残疾等弱势群体给予的优惠，根据其收入情况为其部分或全部代为缴纳100元/人/年的最低参保费用。

#### 2. 出口补贴

出口补贴（养老待遇补贴）是中央和地方财政对60岁以上老年群体给予的基础养老金直接补贴，包括最低补贴、增发补贴和高龄补贴3种类型。最低标准的基础养老金补贴从2009年的55元/人/月到2014年7月提高至70元/人/月，再到2018年1月提高至88元/人/月。其中，财政来源东部地区由中央和地方各负担一半，中、西部地区则全部由中央负担。增发补贴一般由省级财政统筹，根据本省实际对全体60岁以上老人增加的基础养老金补贴。高龄补贴主要针对80岁以上老人加发的补助，只在部分省份推行。

### （二）农村居民养老保险财政补贴福利效应的主要维度

根据1920年底古出版的《福利经济学》，社会保障制度诸如社会养老保险、失业补助和社会救济等，可通过收入再分配，以资源有效配置与个体偏好满足<sup>①</sup>，达到交换和生产的帕累

① 参见 Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1932.

托最优,进而增加社会总效用,增进社会总福利<sup>①</sup>。随着社会变革发展,不同时期的政策变化会带来不同主体的利益变化,如果政府采取受益人补偿受害人的社会政策<sup>②</sup>,实现社会总受益大于总受损,则说明社会政策产生了福利效应<sup>③</sup>。具体而言,福利效应就是政策实施所带来的经济和非经济效果,如满足人们需要的程度,获得满足的人数,调整社会福利的深度和广度等。农村居民养老保险制度通过国家财政补贴对居民养老保障、收入分配、储蓄消费、参保选择等具有重要影响,实现社会福利在个体不同时期,社会不同人群、不同地区之间的均衡配置与帕累托改进,从而具有经济福利性<sup>④</sup>。

财政补贴是一种转移性支出,从政府角度看,支付是无偿的;从领取补贴者角度看,意味着实际收入的增加。分析农村居民养老保险财政补贴的福利效应,就是分析制度实行财政补贴政策以后产生的实际效果,这个效果可以和最初的政策目标相吻合,也可以有所变化,既有积极的一面,也有不利的一面,以此可以综合评估农村居民养老保险财政补贴政策满足人们需要的程度、获得满足的人数、达成的目标以及政策实施的深度和广度,政策实施所带来的经济效果和非经济效果等。对农村居民养老保险财政补贴福利效应的分析可从保障居民生活、调节居民收入、促进居民消费、激励居民参保缴费等4个维度进行。选择这4个维度是基于两个方面的考虑:一是养老保险制度最主要的功能与特征是保障生活、调节分配,农村居民养老保险作为一项养老保险制度,自然也不例外;二是在2009年国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中明确指出:“建立农村社会养老保险制度是应对国际金融危机、扩大国内消费需求的重大举措,各地区和有关部门要坚持正确的舆论导向,加强宣传,使这项惠民政策深入人心,引导适龄农民积极参保。”农村居民养老保险制度设计之初,就同时肩负着促进居民消费、引导农民积极参保的重要目标,故对制度的研究分析应该考量其在促进消费和激励参保缴费方面的目标达成情况。

### 1. 保障生活效应

根据马斯洛需求层次理论,生存需求是个体的最基本需求与权利,人人生而平等。国家应当履行保障社会成员生存权利,满足社会成员基本需求的重要职责。我国学者景天魁以生存权利公平、健康权利公平和发展权利公平作为满足人们基本需求的3条底线,提出“底线公平”理论。强调以政府为主导建立多元主体共同参与的多层次社会保障体系,重点关注多数群体的基本利益,尤其是弱势群体和底层群众的迫切需要,以此改善社会福利,实现经济效率与社会公平的完美融合<sup>⑤</sup>。农村居民养老保险制度的“底线公平”是指通过发挥财政转移支付与养老金收益对增加个体经济收入,改善农村居民老年期主观福利,满足其基本生存需求、健康需求和发展需求的养老保障效应,以实现老年期社会福利有差别与无差别公平的相互统一。具体而

① 姚洋:《作为一种分配正义原则的帕累托改进》,《学术月刊》2016年第10期。

② Nicholas Kaldor, "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility," *The Economic Journal*, 1939, 49.

③ John Richard Hicks, "The Foundations of Welfare Economics," *The Economic Journal*, 1939, 49(196).

④ 参见郑功成:《中国社会保障发展报告(2016)》,人民出版社,2016年。

⑤ 景天魁:《底线公平与社会保障的柔性调节》,《社会学研究》2004年第6期。



言,农村居民养老保险财政补贴产生的生活保障效应主要表现为基础养老金补贴解决待遇领取阶段参保居民的温饱问题,减轻居民家庭养老经济负担。另外,农村居民养老保险入口补贴激励参保居民增加个人账户积累,对提高其养老金收益,实现制度“保基本”目标提供支持。

## 2. 收入分配效应

社会分配正义理论强调社会保障制度建设和利益分配过程中的公平正义原则。罗尔斯在《正义论》中最早提出以自由优先、经济平等实现分配正义,并通过构建社会福利函数:  $W = \min(U_i)$   $i=1, 2, 3, \dots, n$ , 建立起社会福利与居民效用的定量联系,即弱势群体的最小效用映射出社会福利的基本水准<sup>①</sup>。因此,在社会利益分配过程中,必须兜底保障弱势群体的利益,并确保不同个体具有同等的竞争机会和平等的竞争起点。约翰·罗默将分配正义看作是一种机会平等,个体通过努力平等获取福利,而不是由其所处的环境决定。在公平的竞争环境下,付出的努力程度相同,则得到的回报也相同,同时强调采用最大化最不利群体平均收益的方法对弱势群体劳动“异质性”进行利益补偿<sup>②</sup>。具体而言,就是要在初次分配中践行起点的机会平等原则与应得正义原则,鼓励个人发挥才能,尽自己努力获取利益,以此确保社会经济效率;坚持再次分配过程中的利益补偿原则,以矫正应得正义原则下初次分配产生的不公平,达到实质的分配公平。根据分配正义理论,农村居民养老保险制度的收入分配效应主要表现为:首先,通过财政转移支付发挥利益补偿原则下的工具理性,缩小和消除由于个体能力差异产生的社会福利不平衡与贫富差距,以此实现社会财富的代内均衡分配;其次,通过制度强制规定个体按照合理的缴费水平平等地缴纳保险费,以个体缴费义务与享受养老待遇相互关联,确保基金积累,发挥基金互济功能,实现养老资源的跨期配置与有序调整,以此实现代际收入分配公平。

## 3. 促进消费效应

莫迪利安尼的生命周期消费理论认为个人现期消费(储蓄)受到个人年龄、偏好、原始资产(过去收入)、现期收入、未来(预期)收入等因素的影响。个体会根据收入状况调整生命周期内的消费配置,追求终生跨时预算约束下的效用最大化;家庭的储蓄消费也会根据其资产水平进行“权衡布局”<sup>③</sup>。收入增长作为居民消费扩张的主要驱动力,为居民消费提供资金来源,如果收入增长无保证,扩大消费也将无从谈起。社会保险对居民储蓄和消费的影响主要表现为参保缴费与养老金领取对居民及其家庭可支配收入的影响,从而减少个人短视与市场失灵,帮助居民实现储蓄与消费的全生命周期理性跨期配置<sup>④</sup>。农村居民养老保险对消费需求的影响主要表现为:当前农村居民的收入都有所提升,但农村居民消费依然普遍谨慎,这是由于我国社会保障尚未完善,农民对未来收入不确定,对老年生活的焦虑和担忧,他们会把当期的收入进行跨期消费分配,保障年老时的消费支出,从而出现高储蓄、低消费的现象,农村居民养老保险制度的实施在一定程度上解决了农民的后顾之忧,降低了农村居民老年收入不确定的风险性,

① 参见 John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, the Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

② 参见 John E. Roemer, Kotaro Suzumura, *Intergenerational Equity and Sustainability*, Palgrave Macmillan UK, 2007.

③ Franco Modigliani, "Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations," *American Economic Review*, 1986, 76(3).

④ 马光荣、周广肃:《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》2014年第11期。

平滑其一生消费支出的关键点,增强农民消费的信心,在一定程度上提高其消费水平,增加当期消费。而农村居民养老保险储蓄式的个人账户与财政补贴相结合,增加年轻人未来的预期收入,提高消费倾向,对消费产生积极的促进作用。特别对于60岁以上的群体,除了增加这一群体消费倾向,养老金的发放也直接提高了他们的消费能力。此外,制度通过财政补贴的方式改善了居民收入分配,在一定程度上缩小了城乡收入差距。农村居民养老保险制度的实施,既能够有力地拉动现期消费,又能够提高社会的边际消费倾向,激发潜在的社会购买力,并以此带动农村市场,扩大内需。

#### 4. 参保激励效应

个体或群体的某项行动使得另一个体或群体受益或受损的情形即为外部效应。不论是正外部效应,还是负外部效应,都会作用于市场配置资源的效率,从而影响市场主体的交易行为<sup>①</sup>。一般而言,决定人们客观需求结构的因素主要为人们所需要的商品和服务的种类及其价格。价格越低,其他替代品越少,该商品的需求量越大。如果直接从消费层面对某项商品进行补贴,这就相当于降低了该商品的相对价格,从而会增加人们对该商品的需求。若将农村居民养老保险作为一种有价格的商品,财政补贴无疑给予了正外部效应刺激,形成对居民参保缴费行为的激励效应,提升居民制度信心。具体而言,这种外部效应激励主要表现为以下方面:首先,政府通过财政补贴直接为老年人提供养老金,能够提高老年人经济独立性,改善其生活质量,以减轻家庭养老经济负担,促进社会代际和谐,这对居民参保缴费具有直观刺激作用。其次,对于年轻参保群体而言,政府通过为其提供缴费补贴实施利益刺激,相当于降低了农村居民养老保险作为商品的参保价格,居民可以更低的投入加入养老保障体系。

## 二、农村居民养老保险财政补贴福利效应现状与主要问题

### (一) 实际生活保障水平偏低,财政补贴力度不够

尽管近年来中央和地方根据经济社会发展情况适当提高了基础养老金最低补贴标准,但农村居民养老保险财政补贴力度总体偏低,养老保障水平与居民基本生活需求相差甚远,具体表现为:

其一,中央和地方财政投入过于保守,补贴体量与增量不足。改革开放以来,我国财政收入增长迅速,从1978年的1122.09亿到2017年的17.26万亿,增长150余倍。根据表2,全国社会保障支出总额从2014年的15968.85亿增加到2017年的24611.68亿,年均增长13.53%。虽然,随着国家发展转型与经济实力的增强,社会民生保障支出亦年年增长,然而,从横向对比来看,全国社会保障支出占比中央财政总支出长期保持在11%左右,这一比例相比发达国家仍显不足,如法国政府社会保障支出占比中央财政达30%,奥地利、德国为70%,希腊、波兰甚至达到90%。同时,相比社会保障支出增长幅度,农村居民养老保险中央财政补贴涨幅较

<sup>①</sup> Guangxi Zhang, Muammer Ozer, "The Formation of Status Asymmetric Ties: A Perspective of Positive Externality and Empirical Test," *Industry and Innovation*, 2015, 10.

小, 仅随人口增长自然变化, 致使农村居民养老保险中央财政补贴在社保总支出中所占的比例不增反减。这充分说明了中央财政补贴对农村居民养老保险的总量投入还很保守。此外, 目前在农村居民养老保险的个人缴费环节, 大部分地方政府都选择以最低补贴标准进行缴费补贴, 即便选择较高缴费档次 500 元缴费, 补贴一般也只有 50 元, 缴费补贴占缴费总额的比例仅为 10%, 补贴额度偏低。

表 2 2014—2017 年城乡居民养老保险中央财政补贴情况

| 年份   | 东部地区实际领取待遇人数(万) | 中西部地区实际领取待遇人数(万) | 中央财政补贴数额(百万) | 社会保障总支出(百万) | 中央财政总支出(百万) | 社保支出占中央财政总支出的比例(%) | 中央财政补贴占社保总支出的比例(%) |
|------|-----------------|------------------|--------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|
| 2014 | 5652.5          | 9089.2           | 8340.82      | 1596885     | 15178556    | 10.52              | 5.22               |
| 2015 | 5689.3          | 9111.0           | 8368.96      | 1901869     | 17587777    | 10.81              | 4.40               |
| 2016 | 5894.4          | 9375.9           | 8626.17      | 2159145     | 18775521    | 11.50              | 3.99               |
| 2017 | 6052.6          | 9545.3           | 8800.12      | 2461168     | 20308549    | 12.12              | 3.58               |

注: 数据来源于中国统计年鉴, 城乡居民养老保险中央财政补贴总数 = 东部地区实际领取待遇人数  $\times 70 \times 12 \times 50\%$  + 中西部地区实际领取待遇人数  $\times 70 \times 12$ 。

其二, 养老待遇缺乏动态调整机制, 养老金替代率过低。农村居民养老保险养老金待遇由于动态调整机制的僵化, 致使养老金水平增长速度严重滞后于物价增长速度。自 2009 年新农保开始实施, 基础养老金长达 5 年按最低标准 55 元/人/月发放, 虽然 2014 年增加到 70 元/人/月, 2018 年增加到 88 元/人/月, 每 4 年才增长 15 元, 增长幅度尚不足应付通货膨胀水平。目前, 除了上海、北京、天津等少数几个经济发达城市能够按正常调整机制提高补贴标准, 其他中西部省市仍以最低标准发放基础养老金待遇。根据表 3, 2017 年, 我国农村居民养老保险月均基础养老金水平为 142.65 元, 占农村居民可支配收入的 12.74%, 与同期农村居民月人均消费支出 912.88 元相差甚远。甚至, 相比农村最低生活保障救助标准, 现行农村居民养老保险基础养老金的标准与替代率也远低于最低生活保障制度。2017 年全国农村居民养老保险基础养老金替代率为 6.25%, 而农村最低生活保障替代率达到 32.02%, 差距之大, 由此可见。从地方来看, 全国 31 个省市、自治区的农村居民养老保险基础养老金替代率, 也都分别远低于同年该省市的最低生活保障替代率。目前, 农村居民养老保险基础养老金水平太低, 远不能满足农村居民基本生活开支, “保基本”功能尚未实现。

表 3 2017 年全国各省市城乡居民养老保险基础养老金与城乡最低生活保障标准替代率之比较

| 地区   | 基础养老金标准 | 低保标准 |        | 月人均可支配收入 |         | 月人均消费支出 |         | 低保替代率   |        | 基础养老金替代率 |        |        |
|------|---------|------|--------|----------|---------|---------|---------|---------|--------|----------|--------|--------|
|      |         | 城镇   | 农村     | 城镇       | 农村      | 城镇      | 农村      | 城镇      | 农村     | 城镇       | 农村     |        |
| 全国   |         | 70   | 540.6  | 358.39   | 3033.02 | 1119.37 | 2037.08 | 912.88  | 17.82% | 32.02%   | 2.31%  | 6.25%  |
| 东部地区 | 北京      | 560  | 900    | 900.00   | 5200.53 | 2020.04 | 3362.19 | 1567.54 | 17.31% | 44.55%   | 10.77% | 27.72% |
|      | 天津      | 277  | 860    | 860.00   | 3356.46 | 1812.81 | 2523.63 | 1365.49 | 25.62% | 47.44%   | 8.25%  | 15.28% |
|      | 河北      | 80   | 544.02 | 319.09   | 2545.65 | 1073.41 | 1716.69 | 877.99  | 21.37% | 29.73%   | 3.14%  | 7.45%  |

| 地区   | 基础养老金标准 |     | 低保标准   |        | 月人均可支配收入 |         | 月人均消费支出 |         | 低保替代率  |        | 基础养老金替代率 |        |
|------|---------|-----|--------|--------|----------|---------|---------|---------|--------|--------|----------|--------|
|      |         |     | 城镇     | 农村     | 城镇       | 农村      | 城镇      | 农村      | 城镇     | 农村     | 城镇       | 农村     |
| 东部地区 | 辽宁      | 85  | 561.61 | 362.58 | 2916.12  | 1123.07 | 2114.95 | 898.94  | 19.26% | 32.28% | 2.91%    | 7.57%  |
|      | 上海      | 850 | 970    | 970.00 | 5216.31  | 2318.75 | 3525.36 | 1507.48 | 18.60% | 41.83% | 16.30%   | 36.66% |
|      | 江苏      | 125 | 645.62 | 595.59 | 3635.15  | 1596.50 | 2310.53 | 1300.96 | 17.76% | 37.31% | 3.44%    | 7.83%  |
|      | 浙江      | 135 | 706.21 | 670.05 | 4271.73  | 2079.65 | 2660.35 | 1507.78 | 16.53% | 32.22% | 3.16%    | 6.49%  |
|      | 福建      | 100 | 589.78 | 421.16 | 3250.12  | 1361.23 | 2165.04 | 1166.95 | 18.15% | 30.94% | 3.08%    | 7.35%  |
|      | 山东      | 125 | 513.22 | 346.91 | 3065.78  | 1259.79 | 1922.68 | 861.84  | 16.74% | 27.54% | 4.08%    | 9.92%  |
|      | 广东      | 110 | 674.84 | 528.40 | 3414.59  | 1314.98 | 2516.49 | 1099.97 | 19.76% | 40.18% | 3.22%    | 8.37%  |
|      | 海南      | 140 | 484.4  | 358.40 | 2568.12  | 1075.15 | 1697.66 | 799.95  | 18.86% | 33.33% | 5.45%    | 13.02% |
| 中部地区 | 吉林      | 80  | 483.41 | 311.24 | 2359.89  | 1079.20 | 1670.93 | 856.62  | 20.48% | 28.84% | 3.39%    | 7.41%  |
|      | 黑龙江     | 80  | 550.65 | 321.46 | 2287.17  | 1055.40 | 1605.82 | 876.99  | 24.08% | 30.46% | 3.50%    | 7.58%  |
|      | 安徽      | 80  | 531.24 | 368.96 | 2636.69  | 1063.18 | 1728.35 | 925.51  | 20.15% | 34.70% | 3.03%    | 7.52%  |
|      | 山西      | 70  | 467.46 | 303.91 | 2427.65  | 898.96  | 1533.67 | 702.00  | 19.26% | 33.81% | 2.88%    | 7.79%  |
|      | 江西      | 80  | 531.67 | 311.94 | 2599.84  | 1103.48 | 1603.71 | 822.53  | 20.45% | 28.27% | 3.08%    | 7.25%  |
|      | 河南      | 70  | 459.62 | 279.70 | 2463.16  | 1059.93 | 1618.53 | 767.63  | 18.66% | 26.39% | 2.84%    | 6.60%  |
|      | 湖北      | 80  | 563.56 | 392.20 | 2657.45  | 1151.01 | 1772.97 | 969.38  | 21.21% | 34.07% | 3.01%    | 6.95%  |
|      | 湖南      | 85  | 444.06 | 307.42 | 2828.99  | 1077.98 | 1930.22 | 961.13  | 15.70% | 28.52% | 3.00%    | 7.89%  |
| 西部地区 | 广西      | 90  | 517.96 | 278.20 | 2541.84  | 943.79  | 1529.05 | 786.38  | 20.38% | 29.48% | 3.54%    | 9.54%  |
|      | 内蒙古     | 110 | 591.59 | 410.02 | 2972.50  | 1048.69 | 1969.82 | 1015.37 | 19.90% | 39.10% | 3.70%    | 10.49% |
|      | 重庆      | 95  | 500    | 357.31 | 2682.77  | 1053.16 | 1896.60 | 911.34  | 18.64% | 33.93% | 3.54%    | 9.02%  |
|      | 四川      | 75  | 485.12 | 313.98 | 2560.58  | 1018.91 | 1832.55 | 949.73  | 18.95% | 30.82% | 2.93%    | 7.36%  |
|      | 贵州      | 70  | 557.04 | 305.00 | 2423.32  | 739.09  | 1695.65 | 691.58  | 22.99% | 41.27% | 2.89%    | 9.47%  |
|      | 云南      | 70  | 516    | 278.50 | 2582.99  | 821.85  | 1629.98 | 668.94  | 19.98% | 33.89% | 2.71%    | 8.52%  |
|      | 西藏      | 150 | 751.51 | 279.62 | 2555.93  | 860.85  | 1757.29 | 557.63  | 29.40% | 32.48% | 5.87%    | 17.42% |
|      | 陕西      | 75  | 532.2  | 311.14 | 2567.53  | 855.38  | 1699.02 | 775.47  | 20.73% | 36.37% | 2.92%    | 8.77%  |
|      | 甘肃      | 85  | 458.55 | 313.77 | 2313.62  | 673.01  | 1721.62 | 669.14  | 19.82% | 46.62% | 3.67%    | 12.63% |
|      | 青海      | 155 | 450.5  | 277.92 | 2430.74  | 788.53  | 1789.42 | 825.23  | 18.53% | 35.24% | 6.38%    | 19.66% |
|      | 宁夏      | 120 | 473.18 | 289.08 | 2456.03  | 894.83  | 1684.96 | 831.84  | 19.27% | 32.31% | 4.89%    | 13.41% |
|      | 新疆      | 115 | 408.96 | 296.77 | 2564.57  | 920.44  | 1899.74 | 726.05  | 15.95% | 32.24% | 4.48%    | 12.49% |

注：城乡居民月人均可支配收入与消费支出数据来源于2018年国家统计局年鉴，城乡最低生活保障标准数据来源于民政部网站，各地城乡居民养老保险基础养老金标准来源于人力资源和社会保障部门网站，单位统一为元/人/月。

## （二）具有一定正向收入再分配效应，但财政补贴地区投入不均，收入分配调节不到位

区域经济发展不平衡产生的社会福利分配不均是我国亟待解决的一个突出问题。目前，不



同省市、自治区因为历史和区位因素影响,经济发展水平和财政收入状况整体表现为东部领先于中、西部地区。与此同时,区域内部之间差异亦很明显,即使在同一省内也表现有贫富不均的问题。此外,由于我国长期实行二元经济社会发展政策,城乡发展不平衡引起的社会收入差距不断扩大,与人民日益增长的多元福利需求之间的矛盾日益凸显。

农村居民养老保险依托财政转移支付,宏观上,通过对2010年、2013年、2016年中国统计年鉴相关数据进行核算与整理,不管是东部地区还是西部地区,中央与地方财政补贴都是处于逐年增长的状态,中央财政全额补贴中西部地区基础养老金,补贴东部地区一半的基础养老金,对东中西部的差距具有调节地区收入分配的转移支付作用。微观上,基于2014年中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据的统计筛选,选择农村家庭为研究对象,对5035个样本数据进行分析,发现农村居民养老保险制度的实施使得东中西部的社会福利指数均有所增加,而分地区来看,对中部的影响最大,东部次之,西部最小(表4)。

表4 样本参保农民参加农居保前后基尼系数与社会福利指数情况对比

|    | 人均<br>纯收入 | 初始基<br>尼系数 | 农居保<br>交费后<br>基尼<br>系数 | 领取养<br>老金后<br>的基<br>尼系数 | 辛尼指标<br>MT | 再分配<br>系数<br>R(%) | 不考虑农<br>居保收益<br>时社会福<br>利指数 S | 考虑农居保<br>收益时社会<br>福利指数<br>S* | 农居保对农<br>村社会福利<br>指数的影响<br>[(S*-S)/<br>S × 100%] |
|----|-----------|------------|------------------------|-------------------------|------------|-------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------|
| 全国 | 9663.4    | 0.4397     | 0.4409                 | 0.4348                  | 0.0049     | 1.11              | 5414.40                       | 5461.75                      | 0.87                                             |
| 东部 | 11069.7   | 0.4251     | 0.4256                 | 0.4199                  | 0.0052     | 1.22              | 6363.97                       | 6421.53                      | 0.90                                             |
| 中部 | 9851.9    | 0.4376     | 0.4392                 | 0.4314                  | 0.0062     | 1.42              | 5540.71                       | 5601.79                      | 1.10                                             |
| 西部 | 8374.6    | 0.4582     | 0.4603                 | 0.4549                  | 0.0033     | 0.72              | 4537.36                       | 4564.99                      | 0.61                                             |

然而,本研究也发现“一刀切”的基础养老金补贴政策与地方差异化的缴费补贴政策,忽视了区域内部各省财力和城乡居民人口结构等因素,不利于改善收入分配<sup>①</sup>。就地方财政补贴政策而言,经济实力强的城市和地区自主加大了对农村居民养老保险的财政投入力度,而经济实力较落后的城市和地区则只能执行最低的财政投入标准。例如,2017年上海市农村居民养老保险的缴费补贴标准为575元,基础养老金补贴标准为850元/人/月,两项补贴数额均遥遥领先其他省市。其中,缴费补贴高出30元的最低缴费标准近20倍,基础养老金补贴高出中央财政当时最低标准70元12倍之多。如此巨大的差异,对全国其他地区的参保居民而言显然是不公平的,强化了“穷者愈穷,富者愈富”的马太效应<sup>②</sup>。

农村居民养老保险制度对参保人自主选择缴费档次参保提供超额累进补贴,这一制度设计容易产生收入逆向再分配问题。因为对于那些没有缴费能力或缴费负担较重的群体,他们或者因为无法参加农村居民养老保险而不能享受制度补贴福利,或者只能以最低的缴费档次参加农

① 景鹏等:《城乡居民基本养老保险的适度待遇与财政负担》,《财政研究》2018年第5期。

② 王敏:《城乡居民基本养老保险财政补贴政策研究》,《中央财经大学学报》2017年第12期。



村居民养老保险而获得最低的财政补贴支持,但其实这部分人群才恰恰是最需要养老收入保障的。相反,那些缴费能力更强的群体,若他们选择更高缴费档次长期缴费,其享受到的缴费补贴与基金积累也就更多,显然,这违背了“增进分配公平”的制度发展目标。

### (三) 具有一定促进消费作用但存在内部差异,且财政补贴持续性不强

为了考察财政补贴的促进消费效应,利用2011年和2013年两期的中国健康与养老追踪调查(CHARLS)面板数据,选择农村家庭为研究对象,包括领取养老金的家庭和未领取养老金的家庭,考察农村居民养老保险财政补贴差异对中国农民消费的影响。基于固定效应模型的测算分析发现:通过政府补贴,总体上对所有参保农村家庭的消费产生促进作用。这种作用最显著的是对可以领取养老金的农民家庭,每年最少660元的基础养老金使得农村老人当期收入直接增加,基础养老金的上调使农民对未来收益也有很好的预期,因此促进了消费。但是,农村居民养老保险财政补贴对未领取养老金的农村家庭消费具有挤出效应,制约了农民的消费,该类家庭需要参保缴纳保费,导致农民当期可支配收入减少,而且未来预期的养老金待遇标准太低,农民参保后对未来的养老风险担忧依然存在。财政补贴对农民消费影响在不同地区表现也不同,农村居民养老保险财政补贴对中部和西部地区的农民消费均有促进作用,而且对中部地区的影响效应更大,但是对东部地区的农民的消费来说,其影响效应是不显著的。

此外,农村居民养老保险制度财政补贴可持续性不强,进一步制约其增强居民消费能力的作用。首先,农村居民养老保险制度财政补贴责任分担失衡。相比中央层面,地方政府承担了更多的财政支出责任,而地方财权与支出责任的不匹配致使财政分配均等化目标难以实现<sup>①</sup>。根据农村居民养老保险制度现有文件规定,东部地区地方政府除了要负担一半的基础养老金补贴,与西部地区政府一样,还需承担一般缴费补贴、困难人群缴费补贴、高龄加发补贴以及基础养老金调节增长部分,这对于经济欠发达,财政吃紧的东部部分地方政府而言,支付压力巨大,久而久之将直接影响制度的稳定和可持续发展。其次,农村居民养老保险基金运营管理效率低,长寿风险增加隐性财政压力。目前,农村居民养老保险基金运营权和管理权一般集中在县、市级基层政府,基金监管人才与机构的缺乏,致使其运营监管的成本、过程和结果难以得到有效控制,财政补贴效率损失严重。加之,农村居民养老保险完全积累制下个人账户的低记账利率与高通货膨胀率引致财政资金的贬值(“艾伦条件”),降低了财政补贴的收益率。再次,福利刚性与长寿风险增加隐性财政压力。社会保障支出的福利刚性和棘轮效应致使养老金水平只能上调不能降低,财政补贴只能增加不能减少。目前,我国以139个月,即11.6年为基数计发农村居民养老保险个人账户养老金,也即在71.6岁时参保者个人账户的养老金将被全部领完,72岁以后年份的养老金支出必须完全由政府财政负担。随着我国人口老龄化的快速发展,人均余命不断延长带来的长寿风险,将严重影响尚未建立财政隐性压力释放机制的农村居民养老保险制度的发展。

总体而言,虽然参加农村居民养老保险获得养老金收入改善了居民未来收益预期,提高了

<sup>①</sup> 赵建国、海龙:《我国新农保财政补贴筹资责任分担机制研究——基于公共服务横向均等化的视角》,《宏观经济研究》2014年第7期。

其边际消费倾向。但是,对于未领取养老金的参保居民,参保缴费减少了家庭当期收入,缴费补贴的消费促进作用尚未显现。加之,农村居民养老保险财政补贴面临的一系列挑战势必影响到参保居民对未来收入的预期,居民对老年期不确定性支出风险的担忧依然存在,导致他们不敢消费、不愿消费,制度增进居民消费的福利效应尚不明显。

#### (四) 财政补贴激励效果不佳,居民制度信心有待强化

自从我国现行农村居民养老保险制度实施以来,就存在一个有趣的现象:几乎没有多少农民选择不参保,但是多数人都选择最低的缴费水平。在目前的制度下,为什么大多数农民均选择参保而不积极缴费?综合前人的研究可以得出,事实上农民的参保行为可以视作一个跨期选择的过程,因此可以运用行为经济学的理论与方法来研究农民的决策过程。农民之所以选择参保但不多缴费是因为当前的农村居民养老保险财政补贴政策激励效果不够,不符合农民的时间偏好(人们对未来的主观贴现率),农民选择最低的年缴费额参保是一种理性的决策。据此,本研究首次借鉴行为经济学中的贴现效用理论,尝试构建一个描述农民参保行为的模型来分析农村居民养老保险财政补贴对农民参保缴费行为的激励效应。

为了具体测算其激励效应,笔者设计了一个针对农民时间偏好的调查,对不同地区的农民进行了问卷调查;然后在调查结果的基础上构建了一个增量贴现效用模型来描述农民的参保行为,并通过控制变量的方法模拟了不同影响因素(如年龄、收入等)对农民参保行为的影响。研究发现,对于多数农民而言参保但是选择最低年缴费额缴费都是一种理性选择。并且:①相对于女性农民而言,男性农民拥有较低的缴费意愿;②相对于拥有较高收入的农民而言,收入较低农民更倾向于选择最低的社保缴费额;③相对于年龄较大的农民而言,多缴费对较年轻农民并没有太多的吸引力,年轻人的缴费意愿较低;④尽管较贫困地区的农民比较富裕地区的农民有着更高的参保意愿,但是由于缴费能力有限,他们总体上更倾向于选择较低的社保缴费额。

以上发现说明我国当前的农村养老保险财政补贴政策激励力度不够,未能满足农民的时间偏好,导致农民的平均缴费额偏低。从政策实践情况来看,虽然农村居民养老保险制度对当前财政补贴政策中的缴费档次、补贴额度、缴费年数、基础养老金加发数额进行了规定,但由于缺乏法律层面的强制执行,以及制度宣传不到位,居民理解偏差等原因致使基础养老金待遇与居民缴费并未形成严格的正相关关系,“多缴多补”和“长缴多得”激励功能严重弱化。从“多缴多补”来看,部分省份缴费补贴档次设置不足,梯度不够,多缴多补差异化不够明显,不利于激励居民选择较高档次缴费。从“长缴多得”来看,绝大多数省份规定,缴费每超过1年,基础养老金加发1—2元,激励作用十分有限。此外,从居民收益效率与年龄之间的关系来看,现行制度规定下,若不考虑银行利率影响,选择的缴费标准相同时,越接近60岁参保,越容易收回缴费成本,如表5,以100元档为例,居民在45岁、50岁、55岁和59岁时参保,其收回缴费成本的时间分别为1.49,1.05,0.56和0.12年。加之,个人账户部分的政府补贴与缴费累积按1年期利率计息,无法抵御通货膨胀风险,效用极低,严重挫伤了中青年人群的缴费积极性,导致居民参保缴费的逆向选择行为<sup>①</sup>。最后,由于财政补贴资金产权不明确,非私人特

① 王翠琴、薛惠元:《新型农村社会养老保险收入再分配效应研究》,《中国人口·资源与环境》2012年第8期。

性问题突出,也极大地降低了居民的参保积极性,减弱了居民对制度的信心和忠诚度。例如,若参保人在尚未领取养老金前死亡,其个人账户中的资金只能继承自己缴纳的部分,财政补贴余额则必须依法纳入基金总盘,这种做法违背了个人账户资产的私有性特征。

表 5 不同年龄段居民参保缴费与养老金领取情况比较

| 参保<br>年龄 | 缴费<br>档次(元) | 缴费<br>年数(元) | 缴费<br>总额(元) | 60岁时个账<br>累积(元) | 月养老金领取<br>数额(元) | 缴费成本回收<br>年限(年) |
|----------|-------------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 45       | 100         | 15          | 1500        | 1950            | 84.03           | 1.49            |
| 50       | 100         | 10          | 1000        | 1300            | 79.35           | 1.05            |
| 55       | 100         | 5           | 500         | 650             | 74.68           | 0.56            |
| 59       | 100         | 1           | 100         | 130             | 70.94           | 0.12            |

注:忽略银行利率影响,根据城乡居民养老保险缴费标准计算所得。

### 三、更好发挥农村居民养老保险财政补贴福利效应的建议

#### (一) 加大财政补贴支持力度,提高制度保障水平

就当前的现状看,农村居民养老保险养老金严重偏低,尽管国家对其进行了适当的调整,但仍然不能满足农民的基本生活需求。而从长远来看,如果未来出现养老金收不抵支的情况,政府对基础养老金收支的约束调整与养老金福利的刚性增长将发生冲突。因此应科学提高政府财政补贴力度。

从供求平衡的角度出发,存在以供给定需求和以需求定供给的两种方式。这也就是常说的“以事说钱”和“以钱说事”的问题。对于农村居民养老保险待遇给付水平的确定问题,要坚持“以事说钱”的原则,因为农村居民的保障需求是客观事实,不能因为资金不足就无视这种客观需求,适度水平的农村居民保障需求下限是必须无条件达到的,资金不足就需要筹集资金;另外,适度水平的上限则可以遵循“以钱说事”的原则,按照财政负担情况逐渐达到。

建议以居民上一年度人均纯收入为基数,设置经济发展分享系数、缴费水平影响系数、缴费期限权重系数,按比例动态确定基础养老金标准,保证养老待遇跟随经济社会发展水平科学变化。具体而言,要注重从横向上缩小城乡社会福利分配不均衡,确保农村居民养老保险基础养老金增速快于城镇职工养老保险基础养老金增速;要从纵向上紧跟社会物价指数和恩格尔系数变化,确保农村居民养老保险的待遇水平跑赢物价指数变动因素与农村恩格尔系数变化。同时,要重视发挥财政补贴对落后地区、低收入群体的兜底保障功能,促使政府财政向广大农村贫困落后地区、社会资本不愿投入的民生领域倾斜,通过城乡基本公共服务均等化,补偿城乡二元经济发展的“剪刀差”和社会保障“福利差”<sup>①</sup>。

① 张川川等:《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》,《经济学(季刊)》2015年第1期。



## （二）平衡财政补贴地区差距，强化收入再分配效应

农村居民养老保险具有惠及全部农村老年人口和权利义务协调的社会保险属性及普惠式津贴属性，为这一制度建设提供资金支持是政府公共财政职能的本质要求。逐步优化农村居民养老保险财政补贴机制，划分各级政府在制度建设和持续发展中的财政支出责任，中央财政与地方财政在政策支出项目上要有所分工、有所侧重、有所区别。从当前制度设计的具体情况来说，地方财政的投入主要包括鼓励农民建立个人账户财政补贴和提高农村居民养老保险养老金总待遇水平，实现“劳动公平”的功能和“提质量”的目标<sup>①</sup>；而中央财政主要承担农村居民养老保险制度引导和建立的责任，同时监管制度运行，平衡地区差异，真正发挥中央财政、省级财政在制度建设中的支付主体作用，有利于最终实现“保基本”目标和“生存公平”的功能。

因此，中央政府要打破以东、中、西部地区作为唯一划分标准的“一刀切”的财政补贴分担方式，而要根据各省经济发展水平、财政负担情况、人口年龄结构、居民收支状况，实行对地方差异化的财政补贴政策，以此减轻经济落后地区地方政府的财政支出压力。根据各省份的财政状况合理分配财政责任，减小农村居民养老保险在省际间的地方财力差距。同时，加强省级的财政责任，明确各市、县的财政责任，避免在责任划分和追究上出现推诿扯皮的现象，以此保障农村居民养老保险制度的可持续发展。省级政府要以地方市、县的农业人口规模、财政收入、人均财政收入等一系列客观经济社会指标作为关键参数来制定市、县政府的补助计发公式，进一步明确各级政府的负担比例和补助金额，减轻经济欠发达的市、县级的财政压力，均衡省内各市、县的财政负担，并通过立法对该制度进行约束。此外，地方财政还需要把控农村居民养老保险制度执行过程中各个环节的运行和管理，其中包括农村困难群体的帮扶责任、基础养老金和缴费补贴的责任等。同时，建立并完善个人账户投资收益的分配调节机制，提高农村居民养老保险制度的收益弹性，促进制度发挥正向的收入净转移效应。

## （三）提高财政补贴可持续性，提升居民消费信心

财政补贴是农村居民养老保险制度可持续发展的关键，也是参保居民制度信心的源泉，参保居民对制度保障老年期生活的预期越自信，收入预期效应对增进居民消费的作用就越明显。提高财政补贴的可持续性离不开健全的管理体制与运行机制，并注重提高财政资金和养老基金运行效率。具体而言：

一要健全农村居民养老保险制度行政监管体制。加强制度的立法工作，制定出台《城乡居民基本养老保险条例》，提高制度的法律保障地位与强制执行力度。以新一轮政府机构改革为契机，搭建和理顺制度建设的组织体系。通过借鉴新加坡政府管理中央公积金的具体经验，将制度监管权力进一步下放，以省为单位统一经办服务，社保部门负责待遇的核发、制度的宣传与推广，税务部门负责保费的征缴，省级层面建立基金统筹机构，负责基金管理和运营，综合施策，协调联动助推社保基金运营监管效率与经办服务水平的提升。坚决遏制基金运营管理过程中出现的违法违规行为，为防范伪造虚假信息冒领财政补贴资金的犯罪行为，应利用政府间的大数据比对，加大实施财政补贴发放动态监管力度，对领取人员基本数据采取痕迹化、信息

<sup>①</sup> 解垚：《“新农保”对农村老年人劳动供给及福利的影响》，《财经研究》2015年第8期。



化管理,确保基金安全与养老金的精准发放。

二要优化资金筹集机制,拓展基金运营渠道。扩展农村居民养老保险基金的筹资范围和基金运营渠道,首先要进一步落实制度设计中集体组织缴费补助政策,通过税收减免或优惠,引导社会慈善捐赠、民间资本投入等多渠道扩充制度基金。并尝试划拨一定比例的土地出让金净收益、一定比例的国有资本股权收益补充农村居民养老保险基金。其次,要放宽对农村居民养老保险基金投资的限制,让参保居民享受到基金投资收益的实惠。可以采用大额协议存款方式,实行基金利率高于通胀率的优惠政策确保基金增值增效。尽快实现将农村居民养老保险基金纳入全国社保基金管理范畴,委托社保基金理事会、商业保险等代理机构,推进商业化运作进程,提高基金管理的安全性和收益性。

#### (四) 增强制度激励约束作用,促进居民积极参保缴费

农村居民养老保险财政补贴逐年提升,而个人缴费占基金收入的比重却在逐年下降,尽管农村居民养老保险制度设计相对简单,但和储蓄不同,养老金涉及到更为复杂的、时间跨度长达几十年的资金流,需要加大宣传力度,让没有足够金融知识的居民进一步准确理解个人账户、计发月数、累进补贴等要素对其参保收益的影响。在当前制度下,基础养老金占总养老金的比例很高,而提高基础养老金固定待遇会进一步降低个人账户养老金占总养老金比例,进而减少多缴费带来的效用提升,当基础养老金固定待遇提高后,既然少缴费也能领到预期的养老金,提高缴费档次自然没有那么大的吸引力。同时,无论存在年限补贴与否,理性的农民均会参保,当前制度“长缴多得”的数额不足以影响缴费时长的选择,固定补贴和年限补贴更多体现的是福利性,而不是激励性。另外,通过本文第二部分分析,对选择更高缴费档次的参保人提供“多缴多得”的激励,实行个人缴费累进补贴,虽然照顾了效率,但影响分配公平。因此,要通过设计联动的财政补贴模型,实施入口和出口相互配合的财政补贴方式,弥补“长缴多得”“多缴多得”的激励缺陷,发挥有限财政投入的最大激励效应。具体而言,应坚持以“高档次,高回报”为落脚点,建立“调基数”“动两头”的缴费档次调整机制,引导居民自主选择高缴费档次长期缴费,提高个人账户累积效益和优化基础养老金与个人账户养老金的占比。其中,“调基数”是指参保人每年缴费标准和缴费数额以上一年度农村居民人均纯收入为基数,动态设定,自然调整。“动两头”是指根据当前定额缴费档次,将原缴费档次100—500元中的100—400元低缴费档次去除,调整新的最低缴费档次至500元,同时对标制度“保基本”功能,更大幅度提高最低缴费档次的缴费补贴数额,并以居民人均收入增长情况和居民缴费意愿为参考,逐年提升。考虑到重度残疾人等困难群体的缴费能力,可以通过代缴保费等手段保障其基本养老福利,实现养老扶贫。对于愿意选择更高缴费档次缴费的居民,则应该着重通过个人账户基金的收益率来实现多缴激励和多缴多得,且多缴费部分应仅在计发月数内给予支付。引导居民通过调整缴费基数与缴费档次实现养老待遇的有序增长,以保证缴费制度的整体性,真正实现参保居民根据缴费能力的差异统一灵活参保。

## Study on the Welfare Effects of Government Subsidies for Rural Residents' Old-age Insurance

Liu Zhonghai

(College of Finance and Statistics, Hunan University, Changsha 410006, China)

**Abstract:** Government subsidies are the key to the implementation and development of rural residents' old-age insurance system. This paper analyzes the welfare effects of government subsidies from four aspects: ensuring a basic living standard, regulating income distribution, promoting consumption and incentivizing participation in and contributions to the scheme. It shows that the current subsidy policy has problems such as a low protection level, unbalanced regional distribution, unsustainability, as well as insufficient constraints and incentives. Welfare effects could be enhanced through measures such as increasing government subsidies, clarifying the mechanism for adjusting pension benefits, improving fund management and supervision, and adjusting incentive schemes for insurance participation and contribution. The pension scheme is expected to shift from coverage expansion to high-quality development.

**Key words:** rural residents; old-age insurance; government subsidy; welfare effects

(责任编辑:李莹)