

城乡居民养老保险制度的福利效应:理论机制与测评经验*

李连友¹ 李 磊² 刘中海³

(1. 湖南大学 公共管理学院 湖南 长沙 410000
2. 湖南大学 金融与统计学院 湖南 长沙 410000
3. 长沙市人力资源与社会保障局 湖南 长沙 410000)

摘 要: 城乡居民养老保险制度以财政补贴为核心和特色,经过十余年的改革发展,对社会整体与居民个体主观福利产生了诸多影响,表现为养老保障、收入分配、储蓄消费与参保激励等福利效应。基于底线公平、分配正义、理性选择与外部效应理论对城乡居民养老保险制度福利效应的理论机制与测评经验展开文献综述发现,学界通过多学科视角、多方法应用,系统评估制度政策效应,内容涉及水平测度、因果论证与机制分析,为制度改革发展提供了丰富的理论依据。但现有研究也还存在诸如价值判断标准缺乏、动态追踪研究较少,方法数据有待规范等问题,兼顾制度公平与效率,以整体性视角加强对制度发展演变的全程反馈,是更好发挥理论助推政策改革实践、促进制度更好发挥福利效应的关键。

关键词: 城乡居民养老保险; 财政补贴; 福利效应; 综述

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-6431(2020)05-0040-08

DOI: 10.13715/j.cnki.jxupss.2020.05.007

一、引言

党的十九大明确提出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡、不充分的发展之间的矛盾,标志着我国进入从单一追求GDP增速转向改善社会民生、增进社会福祉、促进社会公平正义的新时代。城乡居民养老保险(简称城乡居保)作为中国“全覆盖、保基本、多层次、可持续”社会保障体系的重要组成部分,从2009年新型农村养老保险(简称新农保)试点推广,到2014年与城镇居民养老保险(简称城居保)合并实施。在近十年的改革完善中,始终以保证人民生存权利、提高居民社会福利、促进社会公平正义为发展目标,产生了诸多福利效应。

福利经济学理论提出社会保险、社会救助等社会保障制度,可通过财政转移支付,促进福利资源均衡配置,以交换和生产的帕累托最优满足个体偏好,^{[1]386-402}从而增进社会整体福利。^{[2]44-54}如果政

府实施的社会公共政策具有受益人补偿受害人的福利导向,则有益于社会效益的增进而产生福利效应。^{[3]553-568}由此可见,福利效应其实就是社会公共政策实施所产生的政策效果,可通过人们需求满足状态、福利改善状况等指标综合测度。^{[4]696-792}城乡居保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,实现社会福利在居民个体生命周期不同时段、社会群体不同阶层、不同地域间的动态均衡与帕累托有效改进。围绕城乡居保制度福利效应产生了一系列研究成果,基于福利经济学视角对其理论机制、测评经验展开文献综述,有利于系统梳理当前政策评估的基本逻辑,理清城乡居保制度改革实践的理论脉络。

二、城乡居民养老保险制度福利效应的理论机制

基于制度发展目标与功能属性,从理论依据出发,总结城乡居保制度福利效应的主要表现与形成

* 收稿日期: 2020-02-27

作者简介: 李连友(1965—),男,湖南安乡人,博士,湖南大学公共管理学院教授,博士生导师;

李磊(1991—),男,湖南湘乡人,湖南大学金融与统计学院博士生,通讯作者;

刘中海(1977—),男,湖南平江人,博士,长沙市人力资源与社会保障局干部。

基金项目: 国家社科基金重大项目“积极老龄化的公共政策与法治问题研究”(19ZDA158);湖南省研究生创新课题“释放中国老年人口红利的公共政策体系构建研究”(CX20200464)。

机理,为综述政策效应评估经验搭建分析框架。

(一) 底线公平理论与养老保障效应

马斯洛需求层次理论认为,人的生存需求是最基本的需求也是最基本的权利,人人生而平等。国家具有保障其社会成员基本生存需求和权利的重要职责。阿玛蒂亚·森通过继承福利经济学的自由观,认为个体能力差异产生的生存权获得与剥夺是弱势群体陷入贫困的根源。为此,他提出“把个人自由看作一种社会承诺”,提倡国家在既定的资源禀赋与合法权利体系中保障社会弱势群体的生存机会,防止其陷入贫困,维护其生存权。^{[5]387-392}我国学者景天魁提出“底线公平”理论,更是将生存权利、健康权利和发展权利三位一体的公平实现作为保障人们基本需求的三条底线,强调发挥政府元治理角色,构建多主体参与、多层次发展的社会保障体系,有效满足全体公民的社会保障福利需求,尤其是兜底保障困难、弱势群体的生存需求,以此改善社会福利,兼顾价值理性与工具理性的统一,充分体现了“以人为本”的制度追求。^{[6]32-40}这与国家推进社会保障体系改革完善,促进基本公共服务均等化的战略目标是一脉相承的,即国家通过政策手段保障居民基本需求,均衡社会福利分配,降低贫困发生率。具体而言,城乡居保制度就是要通过发挥财政转移支付增加个体老年期经济收入,减少老年生活贫困,改善个体主观福利的养老保障效应,确保全体社会成员老有所养,基本养老待遇上的底线公平。

(二) 分配正义理论与收入再分配效应

分配正义理论强调社会保障制度发展建设应注重实现社会利益的公平分配。罗尔斯在《正义论》中指出社会福利与居民效用定量等价,且与境况较差的个体效用呈正相关。^{[7]228-256}为此,应以自由优先、经济平等实现社会利益的分配正义,也即必须充分保障贫困、弱势群体的基本利益,确保不同个体具有同等的竞争机会和竞争起点。约翰·罗默在此基础上进一步将分配正义界定为由个体主观努力所产生的机会公平,这种公平不受其所处环境的影响。不同个体在同等竞争环境下,福利回报的差异只与其努力程度相关。基于这一原则,社会利益分配应采用最大化最不利群体平均收益的方法对先天能力不足的弱势群体进行利益补偿。^{[8]596-615}具体而言,就是要按照机会平等与应得正义原则践行初次分配中的起点公平,鼓励个人以努力程度最大化保证社会经济效率;坚持以利益补偿原则实现再次分配对初次分配不公平的矫正,最终实现实质分配公平。

根据分配正义理论,城乡居保制度的收入分配效应主要表现为,首先基于利益补偿原则,通过基础养老金的普惠发放与基金互济保证城乡居民的基本养老需求,缩小和消除由于社会发展与个体差异产生的社会福利不平衡与城乡收入差距,具有财政转移支付实现代内收入再分配的显著特征;其次,通过制度个人账户的设计,以缴费激励与制度强制相结合,以缴费义务与待遇享受相关联,确保个人缴费积累,实现养老资源的跨期配置与有序调整,以此实现收入的代际再分配。

(三) 理性选择理论与储蓄消费效应

自凯恩斯提出人们的消费水平取决于其绝对收入,且具有边际消费倾向递减规律以来,消费理论在发展演变中渐趋完善。杜森贝里提出个体的消费支出不仅受其当前收入的影响,而且受其过去收入与消费习惯的影响,在消费“惯性”作用下,短期消费倾向于升高,储蓄倾向于降低;但从长期来看,收入对消费具有“棘轮效应”,消费支出的变化滞后于收入变化。^{[9]146-159}莫迪利安尼的生命周期消费理论认为个人现期消费(储蓄)受个人当前(现期)收入、未来(预期)收入、原始资产(过去收入)和年龄等多种因素的影响。个体会根据收入水平及时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”。^{[10]297-313}随着行为经济学的兴起,基于“经济人”假设的“理性选择”理论,认为人们会根据不同选择偏好与不同选择情景采取最优消费策略,以最小代价取得最大效益。在没有流动性预算约束的自由环境中,消费者表现出明显的风险规避意识和时间偏好。^{[11]905-926}总体来看,财富水平、当期收入、未来收支预期、个体风险偏好等因素对消费具有直接影响,且未来收入不确定性预期和支出风险的增加会促使居民降低消费,增加预防性储蓄。根据以上理论,城乡居保制度的储蓄消费效应表现为:第一,养老金收入为居民老年期消费提供资金来源,有利于减少其养老不确定性预期,增强消费信心,提高消费意愿,产生储蓄的财富替代效应。第二,城乡居保制度通过收入再分配功能,改善社会收入分配状况,从而总体提高社会边际消费倾向;第三,养老金收入通过改善老年人主观福利和健康状况,延长其寿命周期,促进社会人口年龄结构转变,也会对居民总体消费倾向产生影响。

(四) 外部效应理论与参保激励效应

外部效应又称溢出效应,是指个体或群体的行

动与决策使另一个体或群体受益或受损的情形,分别对应正外部效应和负外部效应。任何一种市场行为不论其产生的是正外部效应,还是负外部效应,都会引起市场主体成本与收益关系的调整和市场资源的重新配置,从而对社会福利产生影响。^{[12]165-208}一般而言,个体需求结构主要由市场商品或服务的供给种类与价格决定。价格越低,可替代性商品或服务越少,则对应的需求越大,反之亦然。如果直接对某项商品或服务进行消费补贴就会使其相对价格下降,从而增加人们对该商品或服务的需求。基于外部效应理论,如果将城乡居保制度比作一种商品,政府财政补贴作为一种有利刺激无疑会产生正外部效应,从而激发居民参保热情。具体而言:第一,基础养老金由财政补贴全额承担,直接为60岁以上老年人免费发放,有利于改善老年人的收入水平,改善其生活品质,减轻家庭养老经济负担,促进社会代际和谐,从而为制度积攒人气。第二,对于年轻参保群体而言,政府通过参保缴费财政补贴实施利益刺激,相当于降低了城乡居保作为商品的参保价格,居民可以更低的投入加入社会养老体系,这将充分调动年轻群体的参保积极性。第三,制度多缴多得、长缴长得的加发补贴政策,可以从收益上引领参保居民的理性选择。此外,由于居民参保缴费选择行为还会受到个体偏好与外部环境等因素的影响。根据行为经济学理论,可将其视为一个涉及从现在到未来若干时间点所得回报的跨期选择过程,而城乡居保制度财政补贴产生的外部效应激励将直接影响个体在这一跨期选择过程中的决策。^{[13]123-136}

三、城乡居民养老保险制度福利效应的测评经验

由前文分析可知,城乡居保制度的福利效应主要包括养老保障、收入分配、储蓄消费、参保激励几方面,本部分将基于现有研究成果依次对其测评经验展开文献梳理。

(一) 养老保障效应的经验证据

综合现有研究成果,城乡居保制度养老保障效应研究范畴涉及养老保障水平的测算、减贫增收效果与居民养老质量的评估、城乡居保制度对居民养老模式选择的影响等内容。

1. 基于替代率测算的养老保障水平研究。替代率作为客观反映参保居民养老保障水平的关键指标,在养老保险政策制定中具有举足轻重的地位。目前,最为经典的主要有目标替代率、平均替代率和交叉替代率三种。而基于缴费贡献与待遇收益,供

给与需求测算的替代率也被广泛采用。自新农保制度推出以来,通过测算养老金替代率评估制度保障水平的研究不断涌现。部分学者从参保者年龄、缴费档次、收入增长率和缴费方式对制度替代率的影响因素展开分析。^{[14]95-102+112}部分学者基于保险精算和ELES模型对参保“新人”“中人”和“老人”的供给替代率与需求替代率测算发现,城乡居保制度“保基本”的功能尚未实现。^{[15]119-125}其他分省份、分地区关于城乡居保制度最低养老保障水平、养老金替代率的测算,也得到了类似结论。虽然目前制度已实现全覆盖,且参保率不断提升,但养老保障水平低、待遇差距不断扩大的问题,影响着制度有效性和公平性。^{[16]170-176}提高城乡居保财政补贴额度,构建制度指数化调整方案,实现缴费和补贴的动态关联,是提高制度替代率的关键。^{[17]35-42}

2. 基于贫困脆弱性视角的减贫增收效果分析。老年人由于参与经济生活的概率下降,收入水平较低,更容易陷入贫困。因此,发挥社会保险安全网的作用,提高老年人生活质量,是精准扶贫战略的基本要求,也是国家兜底民生保障的根本出发点。关于城乡居保制度减贫增收效果的研究近年来逐渐趋热,但目前研究成果还较为零散,研究结论尚未统一。部分学者认为城乡居保制度具有较为显著的减贫增收效果。通过测度贫困发生率、贫困深度指数和贫困强度指数发现城乡居保养老金收入在不同的贫困标准下,均能够稳定、显著地降低居民老年期贫困,提高老年人收入水平。^{[18]203-230}部分学者基于多维贫困^{[19]112-119}、贫困脆弱性^{[20]90-107}等视角,运用倍差法计量模型、倾向值匹配(PSM)等方法,研究发现城乡居保制度存在一定的减贫增收效果,但具有显著的地区异质性、贫困维度异质性与个体异质性。其中,领取养老金有助于减少60岁以上老年群体的收入贫困,但对其健康贫困和精神贫困影响不显著,并增加了处于缴费阶段的低收入群体的贫困脆弱性。还有部分学者认为城乡居保制度不具有减贫增收效果,无论贫困线划在何处,城乡居保制度对慢性贫困、暂时性贫困的脆弱性都没有影响,也不能减轻和改善老年人多维贫困与收入不平等现状。^{[21]62-73+127}

3. 参保居民养老质量差异分析。关于城乡居保制度影响居民养老质量的研究发现,城乡居保制度在保障居民基本生活、改善居民养老预期、提高养老质量方面具有很强的地区与群体异质性。对西部地区、弱势群体如独生子女家庭老人与女性老人政策

效果更明显。^{[22]817-844}健康层面,城乡居保对老年人既有积极的影响也有消极的影响。有学者认为,城乡居保通过提高老年人经济独立性和居住独立性,^{[23]66-77}改善其生理健康,降低了对子女的照料依赖。但也因独立居住,缺少子女精神慰藉,提高了患抑郁症的几率。此外,还有学者通过研究城乡居保对居民劳动供给的影响发现,参保居民在总体劳动时间、农业劳动时间、外出从事非农劳动时间上具有显著减少的特征。在相同的养老保障水平下,老年人劳动时间减少程度呈现出西部大于中部,中部大于东部的地区差异。^{[24]114-126}

4. 参保居民养老模式选择研究。随着人们对养老风险认识的不断提高,城乡居保作为社会养老制度被居民寄予厚望,诸多学者针对社会养老模式对家庭代际支持、养儿防老观念、土地养老保障等产生的影响展开研究。部分研究发现城乡居保制度不仅具有“挤入”代际向上经济支持的作用,^{[25]125-138}而且会增加老年人获得日常照料和精神慰藉的概率,促进了家庭养老的发展。但也有学者研究发现城乡居保养老金对子女经济支持、日常照料、精神慰藉具有挤出效应。^{[26]42-54}养老观念方面,虽然目前居民仍然固守养儿防老观念,对宗族网络所提供的传统养老模式也更为认同,但城乡居保制度的发展通过逐步减少居民生育子女的数量与意愿对其养儿防老观念产生分化影响。^{[27]46-56}关于城乡居保制度对土地养老保障的影响,有学者研究新农保与农户农业经营代际传承行为和农地流转行为的关系发现,新农保降低了农户对土地的依赖,制度性养老保障能在一定程度上替代土地养老保障。^{[28]86-97+180}由此可见,目前无论是农村还是城镇,都存在着由“养儿防老”向“储蓄防老”和“社会养老”转变的趋势,但家庭养老模式仍未根本动摇。

(二) 收入再分配效应的经验证据

城乡居保制度作为含有固定收益的现收现付制(基础养老金)和投资缴费的基金积累制(个人账户部分)养老保险体系,兼具代际和代内收入分配效应,其本质为财政转移支付的再分配效应。目前关于城乡居保制度收入再分配效应的研究成果主要包括以下方面:

1. 收入再分配效应的影响因素研究。关于城乡居保制度收入再分配效应影响因素的研究,学界主要从外部环境、制度本身、家庭与个体等方面展开分析。环境方面,部分学者探讨了人口老龄化、经济社会发展差异对城乡居民收入再分配效应的影响;制

度因素包括因历史原因产生的制度断裂问题、城乡二元体制、制度参数如缴费档次、补贴标准、制度捆绑等。一些学者通过精算模拟等方法考察制度改革前后的收入再分配效应以及不同利益群体之间的差异,发现从制度外人群到制度内人群,收入再分配效应不断增加。^{[29]55-67+160}个体因素包括参保者的逆选择问题、人口统计学变量如种族、性别、教育背景等对养老收入转移的影响。有学者通过建立净转移额精算模型测算发现,高缴费档次群体、缴费困难群体、长寿群体、长期缴费群体、女性参保者以及农村计划生育家庭等特殊群体收入转移效应明显;政府缴费补贴越多,个人账户投资收益率越高,基础养老金调整系数越大,参保人养老金的净转入额越多。^{[30]140-146}

2. 代内收入再分配效应研究。目前学界主要通过内部收益率、给付缴费比、回收期等指标,研究城乡居保的代内收入转移效应,重点关注城乡居保制度对居民贫富差距的影响,尤其是在城乡之间,城镇居民、农村居民内部高收入与低收入群体间的收入再分配效应。由此产生了截然不同的两种观点,一种观点认为城乡居保制度有利于缩小城乡收入差距,具有正向的代内收入再分配效应。部分学者基于筹资公平理念对城乡居保筹资体系进行垂直和水平方向的公平性测评,发现城乡居保制度通过财政补贴的再分配机制能够缓解农村居民的收入不平等状况,^{[31]3-15}尤其是对低收入农户的“益贫效应”明显,有利于促进财富均等化配置。但随着农户收入分位点的提高,再分配效应呈现出“先增长后下降”的特征,^{[32]48-56}说明城乡居保制度调节贫富差距能力具有异质性。另一种观点认为城乡居保制度实际上扩大了贫富差距,具有显著的逆向收入再分配效应,固化了城乡收入分层结构。这部分学者通过客观测量与主观评价等方法研究发现,低水平、不均等的财政转移支付拉大了城乡间、群体间、行业间的收入差距,而产生制度逆向收入再分配效应的原因主要是“捆绑式缴费”政策形成的逆选择问题。^{[30]140-146}

3. 代际收入再分配效应研究。关于城乡居保制度代际收入转移效应的研究大多采用生命周期模型与世代交叠(OLG)一般均衡模型或多值处理效应模型等测算方法,基于养老金替代率、收入再分配净值率、终生消费—收入水平比以及消费差距等指标测算发现,城乡居保制度具有显著的代际收入再分配效应。^{[33]87-100}由于其收入再分配效应遵循“养老

动机—挤出效应—收入再分配”的理论逻辑,挤出效应存在与否及其程度大小与亲子代际支持的潜在动机和行为本质有关。有学者发现在新农保制度建立初期,农村老人参保对代际转移具有挤入效果,尤其是实物支付方面。^{[36]18-25}随着制度的深入发展,代际转移支付的挤出效应逐步显现,降低了老年人获得来自子女经济支持的概率,^{[35]102-115}由此可能引发代际不公平问题。也有学者研究发现城乡居保对代际转移支付并未产生挤出效应,因为子女向父母的私人转移支付可能不是单纯的利他性动机,还可能有交换性动机的存在,子女很可能将私人转移支付作为老年父母照料孙辈的经济补偿,以此实现家庭资源的重新配置。^{[36]147-162}

(三) 储蓄消费效应的经验证据

城乡居保制度建设发展的一大重要目标便是扩大内需,提高居民消费,当前在构建国内经济大循环的重要时代背景下,研究城乡居保制度的储蓄消费效应是促进制度更好激发居民消费潜力,改善我国长期消费不足困境的必然要求。总体而言,现有研究成果主要从宏观和微观两方面展开。

1. 储蓄消费效应的宏观测度。宏观层面,学界主要通过生命周期储蓄消费模型与多阶段世代交叠模型对人口老龄化、养老保险制度与居民储蓄消费效应进行研究,形成了两种互为对立的观点。一种观点认为,随着人口老龄化的发展,养老压力不断增加,居民储蓄不断增加,消费支出将被抑制。其中,养老保险参保率与居民储蓄率呈显著的正相关关系,居民在参加城乡居保的同时会增加私人养老储蓄。养老金替代率与居民消费呈负相关关系,而养老金覆盖率与之呈正相关关系。也有学者提出老龄化对居民储蓄具有倒U形影响的观点,认为当前我国正处于跨越储蓄由升至降的倒U形拐点阶段,养老保险制度的“引致退休效应”大于“资产替代效应”。^{[37]156-165}另一种观点认为,随着老龄化的发展,老年人口比例上升,城乡居保制度将通过财政支出降低居民储蓄率,增加消费支出,有利于改善宏观经济中的消费和投资不平衡,^{[31]3-15}定量测度发现新农保财政支出对农村居民消费支出的系数约为18,人均养老金支出的边际消费倾向约等于0.1。^{[38]101-108}

2. 参保城乡居保居民储蓄消费行为研究。微观层面,学界对参保居民及其家庭储蓄消费行为的影响因素与作用机制展开了广泛研究。具体而言,个体特征、家庭互动、制度覆盖与财政补贴等对释放其消

费潜能具有显著影响,而收入水平是最终决定因素。持久性收入对消费的正效应大于暂时性收入,不确定性收入对消费具有显著的负效应。^{[39]116-129}相比城乡居民医疗保险制度,城乡居保制度有利于减轻参保家庭养老负担,增强家庭养老预期,产生促进家庭消费支出的收入预期效应,但其并未显著增强参保居民的消费能力。这点在参保居民消费层次上得到了有力印证,生存型消费如食品、日用品、水电气等影响较为明显,高层次消费如旅游、汽车等则影响不显著。^{[40]18-26}从异质性分析来看,年龄方面,相比60岁以上直接领取养老金的居民,60岁以下的参保居民大多由于选择最低缴费档次,预期未来能领取的养老金数额较低,养老金财富替代和降低风险渠道对居民消费产生的影响较小。地区层面,初始人均生活水平较低、经济欠发达的地区,基础养老金单位增长所带来的家庭边际消费倾向要高于初始人均生活水平较高、经济较发达的地区。也有学者发现,城乡居保制度对处于参保缴费阶段家庭的消费具有显著负效应,由于借贷约束的限制,参保缴费会直接减少家庭收入,从而抑制家庭总消费。^{[41]39-49}

(四) 参保激励效应的经验证据

城乡居保制度参保激励效应自新农保试点成立伊始,便受到学界的重点关注,围绕其影响因素、逆向选择与制度信任等问题展开研究,产生了诸多成果。

1. 城乡居保参保行为影响因素分析。总体来看,不同学者通过运用 Logistic 回归、因子分析、断点回归和双重差分等方法对国家、地区层面调查数据进行分析,研究得出影响居民参保选择的因素大致可以分为个人禀赋、家庭禀赋、制度因素、环境因素四大类。具体而言,个人禀赋包括参保者年龄、性别、婚姻、职业、收入、健康状况、受教育程度、养老观念、养老预期、从众心理、时间偏好等。一般来说,女性较男性参保意愿更强,年龄的影响呈U形关系,受教育程度、收入水平、养老预期与参保意愿呈正相关。随着时间的推移,居民会根据自己对制度净收益的判断来修正预期,调整其参保行为,提升参保概率。^{[42]139-156+244}家庭禀赋包括家庭经济资本、家庭社会资本、家庭自然资本、家庭人力资本等因素。其中,家庭社会资本具有正向影响,家庭经济资本与家庭自然资本具有负向影响,家庭人力资本影响不显著。制度因素包括制度设计、制度认知、制度宣传动员等。在新农保实施初期,政策执行采取的宣传动员有助于提升居民的制度认知,强化居民参保理性,

其激励效果要强于差异化财政补贴产生的利益激励。^{[42]139-156+244}环境因素包括村域信任、社会互动、地理区域、传统文化、宗教信仰等。其中村域信任、社会互动对居民参保具有显著的邻里促进效应。^{[43]62-68}

2. 参保居民逆向选择问题研究。虽然大多数居民尤其是年轻群体对制度有着迫切的需要,但受关系与结构“双重嵌入性”的影响,其缴费意愿低,倾向于选择较低档次的缴费标准象征性参保,且越偏好风险的居民越倾向于选择低缴费档次和按年分期缴费,而将剩余资金投资于其他风险性资产,寻求投资组合的效用最大化。^{[44]111-120+128}政策宣传不足、居民缴费能力限制、制度财政分权体制、补贴激励机制以及信息不对称等因素,是居民参保决策产生逆向选择问题的根源。^{[45]75-87}利用“可得性偏差”构建城乡居保制度的财政补贴激励机制,提高最低缴费档次,突破“锚定效应”是解决参保逆选择,更好发挥制度激励效应的关键。^{[46]77-84+111}

3. 参保居民制度信任与忠诚度研究。从长远来看,居民对城乡居保制度的信任与忠诚度是其长期参保激励效应的体现。有学者研究发现,目前城乡居保制度信任不足是居民参与较低的主要原因。从地区差异来看,对于贫困县,家庭资产、待遇支付等因素对居民制度信任影响较大,对于非贫困县,缴费档次、经办服务、制度评价等是其制度信任的主要影响因素,而治理机制则是其内在影响因素。^{[47]3-12}也有学者研究发现,因年龄效应和世代效应的共同作用,居民的制度忠诚度代际差异显著,社会互动和制度信任呈现出差序格局的形态。其中,青年居民的制度忠诚度主要受制度满意度影响,中年居民主要受家庭保障能力和村域规范影响,老年居民则主要受制度知晓度影响。^{[48]82-90}提高居民主体认知与理性自觉程度有利于提升其制度满意度,进而增强其制度忠诚度。

四、总结、述评与展望

关于城乡居保制度的理论与实践探索一直在不断前进。通过对城乡居保制度福利效应研究成果的系统梳理,发现其具有如下特点:

第一,学科视角更加丰富。目前,研究广泛涉及经济学、统计学、社会学、心理学、管理学等多个学科,多学科的交叉融合,促进了城乡居保政策效果的多维反馈,有利于学术创新与交流。第二,研究内容不断扩展。现有研究城乡居保制度福利效应的成果包括城乡居保财政补贴对居民养老保障、收入分配、

储蓄消费、参保激励等多维度的政策影响,涉及宏观与微观、横向与纵向对制度发展的综合评估,范围不断扩展。第三,研究方法更加多元。关于城乡居保制度福利效应的测评方法,现已脱离单纯的定性研究,注重综合运用政策仿真模拟、数据调查与案例分析、随机实验设计等定性与定量相结合的多元方法,并结合数据资料,采用各种高级计量模型控制和解决研究中的内生性问题,使得测评结果更为精确。第四,数据获取更加广泛。随着国家微观调查数据库的不断开放,既有研究基于CHARLS、CHIP、CFPS、CGSS、CHNS、UHS、RHS、CLHLS、CLDS等全国公共调查数据选取横截面数据、时间序列数据或构造面板数据等形式,产生了丰富的研究成果。同时,许多学者还通过运用政府部门统计数据以及走访、调查收集的数据资料,使研究结果更为可靠、更有说服力。这些成果为进一步深入研究城乡居保制度提供了良好的理论基础、实践案例和方法借鉴。

然而,当前的研究也存在如下问题,需要进一步加强探索:

其一,缺乏价值判断标准。在规范研究方面,目前学界尚未形成统一的政策评估价值判断标准和测评体系。自我国现代社会保障制度诞生以来,关于追求制度效率还是追求政策公平的争议从未停止,价值判断标准的混乱导致政策评估目标导向不明。基于发展型福利多元主义思想,重视城乡居保制度对个体、家庭、企业、社会乃至国家发展的促进作用,兼顾制度公平与效率是未来福利效应测评研究必须坚持的价值取向。

其二,缺少动态追踪研究。城乡居保制度从建立至今也只有10来年,诸多制度设计还不成熟,需要不断改革完善。摆脱传统的静态研究,注重从动态视角对制度发展演变进行追踪评估,有利于及时反馈制度成效,避免研究结论失真,为制度改革调整提供及时的经验证据。具体而言,未来应重点关注如下问题:随着外部环境变迁与内部结构转型,影响城乡居保制度发展的因素如何动态变化?如何及时追踪和反馈这种动态变化?如何科学设计城乡居保制度参数,激励参保居民更好履行缴费职责?如何根据地区发展差异重构中央与地方政府的财政责任?如何实现城乡居保制度与城镇职工养老保险制度之间的统筹衔接?如何发挥城乡居保制度的杠杆作用,撬动精准扶贫与乡村振兴战略的同步推进?

其三,缺少系统深入研究。国内文献主要是借鉴国外研究思路和研究方法探讨我国城乡居保制度

的福利效应,但相关研究并不系统和深入,尚未形成较为一致的观点。单一角度的孤立研究很容易偏离制度增进社会福利的总目标,随着人口老龄化的快速发展,社会发展与福利分配的不均衡问题不断凸显,建立健全我国社会保障体系,迫切需要以整体性视角重新审视城乡居保制度福利效应测评研究,并加强对城乡居保与城镇职工养老保险、城乡医疗保险、城乡低保等其他社会保障制度福利效应的系统比较研究。具体包括:以区域发展差异为基础的制度保障水平适度性研究;以终生收入和财产转移为基础的制度长期再分配效应研究;以人口年龄结构转变、城乡居保制度改革完善引致的城乡居民储蓄消费、劳动供给、生育选择、人力资本投资行为差异的比较研究等内容。

其四 研究方法与研究数据有待规范。政策评估过程中,研究视角、研究方法、研究对象的不同,甚至因使用的基础数据不同都将产生差异巨大甚至截然不同的结果。目前,城乡居保制度福利效应测评过程中由于数据获取的限制,许多学者往往根据研究需要自行编制问卷,致使量表选择与问题设置形态各异,从而产生研究内容重复、对策建议模糊、研究结论相互矛盾的问题,这在很大程度上影响了研究成果的横向对比,也影响了研究结论的可信度。有鉴于此,今后研究需要强化量表的研制和规范使用,提高数据的可获得性与代表性。注重实地调查,强化理论创新与问题导向,解决制度改革实践过程中人民群众最关切的问题,为推进城乡居保制度从数量扩张向高质量发展提供理论参考。

参考文献:

[1] Pigou, A. C. The Economics of Welfare [M]. London: Macmillan 4th edition, 1932.

[2] 姚洋. 作为一种分配正义原则的帕累托改进[J]. 学术月刊, 2016(10).

[3] Nicholas Kaldor. Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility [J]. The Economic Journal, Vol. 49, No. 196, 1939.

[4] R. Hicks. The Foundations of Welfare Economics [J]. The Economic Journal, Vol. 49, No. 196, 1939.

[5] Toru Yamamori. The Concept of Need in Amartya Sen: Commentary to the expanded edition of Collective Choice and Social Welfare [J]. Ethics and Social Welfare 2018(10).

[6] 景天魁. 底线公平与社会保障的柔性调节[J]. 社会学研究, 2004(6).

[7] Rawls, J. A Theory of Justice [M]. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

[8] Roemer J. Suzumura K. Intergenerational Equity and Sustainability [M]. Palgrave Macmillan UK, 2007.

[9] 刘中海. 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究[J]. 社会保障评论, 2020(1).

[10] Modigliani, Franco. Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations [J]. American Economic Review, 1986, vol. 76(3).

[11] Feldstein M. Social Security Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation [J]. Journal of Political Economy, 1974(82).

[12] W. J. Baumol. Welfare Economics and the Theory of the State [M]. Cambridge, Cambridge Press, 1967.

[13] 张宁, 李旷奇. 政府补贴能提高农民的养老保险缴费积极性吗? ——基于增量贴现效用模型的模拟分析[J]. 经济科学, 2020(3).

[14] 贾宁, 袁建华. 基于精算模型的“新农保”个人账户替代率研究[J]. 中国人口科学, 2010(3).

[15] 刘中海, 李连友, 彭敏艳. 供需平衡视角下城乡居保保障水平研究——以长沙市为例[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2016(4).

[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).

[17] 李文军. 城乡居民基础养老金调整与财政负担测算研究: 2016—2050 [J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(01).

[18] 张川川, G. John, 赵耀辉. 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. [J] 经济学(季刊), 2015(1).

[19] 朱火云. 城乡居民养老保险减贫效应评估——基于多维贫困视角[J]. 北京社会科学, 2017(9).

[20] 沈冰清, 郭忠兴. 新农保改善了农村低收入家庭的脆弱性吗? ——基于分阶段的分析[J]. 中国农村经济, 2018(1).

[21] 解堃. 养老金与老年人口多维贫困和不平等研究——基于非强制养老保险城乡比较的视角[J]. 中国人口科学, 2017(10).

[22] 张晔, 程令国, 刘志彪. “新农保”对农村居民养老质量的影响研究[J]. 经济学(季刊), 2016(2).

[23] 冷媛媛, 张莉琴. “新农保”对传统同住模式的冲击效应[J]. 人口研究, 2018(4).

[24] 刘亚洲, 钟甫宁, 王亚楠. 新农保对中国农村老年人劳动时间供给的影响[J]. 人口与经济, 2016(5).

[25] 靳卫东, 王鹏帆, 何丽. “新农保”的养老保障作用: 理论机制与经验证据[J]. 财经研究, 2018(11).

[26] 程令国, 张晔, 刘志彪. “新农保”改变了中国农村居民的养老模式吗? [J] 经济研究, 2013(8).

[27] 王增文, Antoinette Hetzler. 农村“养儿防老”保障模式与新农保制度的社会认同度分析[J]. 中国农村经济, 2015(7).

[28] 徐志刚, 宁可等. 新农保与农地转出: 制度性养老能替代土地养老吗? ——基于家庭人口结构和流动性约束的视角[J] 管理世界, 2018(5).

[29] 陈华帅, 曾毅. “新农保”使谁受益: 老人还是子女? [J]. 经济研究, 2013(08).

[30] 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[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(4).

[31] 李时宇, 冯俊新. 城乡居民社会养老保险制度的经济效应——基于多阶段世代交叠模型的模拟分析[J]. 经济评论, 2014(5).

[32] 杨晶, 邓大松, 吴海涛. 中国城乡居民养老保险制度的家庭收入

效应——基于倾向得分匹配(PSM)的反事实估计[J]. 农业技术经济 2018(5).

[33]贾洪波. 新农保制度收入再分配效应的一般均衡研究[J]. 南开经济研究, 2014(2).

[34]范辰辰,李文. 新农保、宗族网络与农村家庭代际转移[J]. 北京社会科学 2015(1).

[35]张川川,陈斌开. “社会养老”能否替代“家庭养老”? ——来自中国新型农村社会养老保险的证据[J]. 经济研究 2014(11).

[36]张苏,王婕. 养老保险、孝养伦理与家庭福利代际帕累托改进[J]. 经济研究 2015(10).

[37]赵昕东,王昊,刘婷. 人口老龄化、养老保险与居民储蓄率[J]. 中国软科学 2017(8).

[38]岳爱等. 新型农村社会养老保险对家庭日常费用支出的影响[J]. 管理世界 2013(08).

[39]马光荣,周广肃. 新农保对家庭储蓄的影响: 基于CFPS数据的研究[J]. 经济研究 2014(11).

[40]黄宏伟,胡浩钰. “新农保”养老制度与农村家庭生存型消费效应——来自中国健康与养老追踪调查的经验证据[J]. 农业经济问题 2018(5).

[41]解丕. “新农保”对农村老年人劳动供给及福利的影响[J]. 财经

研究 2015(8).

[42]钟涨宝,李飞. 动员效力与经济理性: 农户参与新农保的行为逻辑研究——基于武汉市新洲区双柳街的调查[J]. 社会学研究 2012(3).

[43]吴玉锋,吴中宇. 村域社会资本、互动与新农保参保行为研究[J]. 人口与经济 2011(2).

[44]姚俊. 理性选择、外部激励与新农保连续性参保——基于四省的调查[J]. 中国人口科学 2015(4).

[45]王晓洁,王丽. 财政分权、城镇化与城乡居民养老保险全覆盖——基于中国2009—2012年省级面板数据的分析[J]. 财贸经济, 2015(11).

[46]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).

[47]李佳,杨燕绥. “新农保”制度信任机制构建的社会治理研究[J]. 社会保障研究 2018(1).

[48]吴玉锋,周嘉星,伍勇. 期望确认度与城乡居民养老保险制度忠诚度关系实证研究[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版) 2018(6).

责任编辑: 颜佳华

The Welfare Effect of the Pension Insurance System for Urban and Rural Residents: Theoretical Mechanism and Evaluation Experience

LI Lian – you¹, LI Lei², LIU Zhong – hai³

(1. School of Public Administration, Hunan University, Changsha, Hunan 410000;

2. School of Finance and Statistics, Hunan University, Changsha, Hunan 410000;

3. Changsha Municipal Human Resources and Social Security Bureau, Changsha Hunan 410000, China)

Abstract: The pension insurance system for urban and rural residents takes financial subsidies as the core and features. More than ten years of reform and development have had many positive impacts on the overall social welfare and individual subjective welfare, which have manifested as such welfare effects: old – age pension security, income distribution, savings consumption and insurance incentives, etc. Based on the theories of bottom – line fairness, distribution justice, rational choice and external effects, this paper conducts a literature review on the theoretical mechanism and evaluation experience of the welfare effects of the urban and rural residents' pension insurance system. It has found that the academic community systematically evaluates the effects of institutional policies through multi – disciplinary perspectives and multi – method applications involving level measurement, causal argumentation, and mechanism analysis, which provide a rich theoretical basis for institutional reform and development. However, the existing research also has problems such as lack of value judgment standards, few researches on dynamic tracking, and data and methods to be standardized. To better display the function of theory in boosting policy reform and practice, and to encourage institutions to make better use of welfare effects, the key lies in taking into account the fairness and efficiency of the system, and strengthening the full feedback on the development and evolution of the system from a holistic perspective.

Keywords: pension insurance for urban and rural residents; financial subsidies; welfare effects; review