

社保“双降”与中央调剂金二元政策下 基本养老保险财政负担研究

汤旖璆¹ 李一鸣¹ 施洁¹ 王佳龙²

(1.贵州财经大学,贵阳 550025;2.内蒙古财经大学,呼和浩特 010000)

内容提要:本文利用 logistic 人口预测模型等方法,从静态和动态两条路径分析社保“双降”和中央调剂金对地方养老保险财政负担的政策效应。研究表明:(1)单一政策下,除西藏外,各省份社保“双降”均会加重财政负担;“贡献省”和“受益省”之间存在财政负担异质性;(2)二元政策下,中央调剂金能够有效“对冲”缴费率下调的负面影响。基于上述研究结论,本文提出完善养老保险信息化建设和预决算管理体系,细化养老保险缺口财政补助责任等政策建议。

关键词:社保“双降” 中央调剂金 养老保险财政负担

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)12-0020-13

一、引言

企业职工基本养老保险全国统筹制度将于2022年起正式实施,这标志着我国职工基本养老保险制度全面迈进全国统一的新时代。职工基本养老保险制度是我国社会保障体系的重要组成部分,对确保广大职工“老有所养”具有重要意义,是“十四五”时期优化基本养老保险制度的关键举措,是促进共同富裕、实现社会和谐安定的根本要求。一直以来,我国基本养老保险面临三个重大问题。一是费率较高,企业负担过重。12.00%-15.74%的适度缴费水平(穆怀中等,2019)^[1]能够实现相对代际公平(刘昌平,2020)^[2],然而实际上我国费率连续多年在

世界经济体中位居前列,存在显著的降费空间(郑秉文,2019)^[3]。二是地区间养老保险收支差距悬殊。广东、北京等地区养老金累计结余过千亿,黑龙江、辽宁、河北等省份近年来陷入养老金累计结余连年亏损的境地。三是人口老龄化和制度转轨引致的财政给付压力。刘学良(2014)^[4]通过建立精算评估模型,测算出2010年-2050年养老保险收支缺口形成的隐性债务高达52.3万亿元,累计财政负担现值约为2018年GDP的214.1%(董克用等,2019)^[5],且统筹账户缴费率每降低一个百分点,就需要在现有基础上增加0.43倍的政府补贴(江正发,2019)^[6]。

为了缓解省级统筹所导致的基本养老保险支付压力,确保实现社会公平正义,我国近年来持续

[收稿日期]2021-06-11

[作者简介]汤旖璆,副教授,硕士研究生导师,研究方向为财税理论与实践;李一鸣,硕士研究生,研究方向为财税理论与实践;施洁,硕士研究生,研究方向为财税理论与实践;王佳龙,研究方向为宏观经济政策。

[基金项目]国家留学基金委员会公派出国西部项目“减税降费提振经济新动能的机制与路径研究”(202008525052)。

深化职工基本养老保险层级统筹改革。2018年《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》出台,标志着中央调剂金制度的确立,秉承收支两条线的管理原则,各省份依据本辖区职工平均工资、在职参保人数,以及上解比例确定本省上解中央的调剂金规模,上解额全部用于中央对各省份的养老金拨付。中央调剂金制度实施后,各省份基本养老保险当期收支总量发生变化,实现了全国范围内基本养老保险基金的余缺调剂,均衡了省际养老负担。尽管并非真正意义上的全国统筹(毛婷,2020)^[7],政策效力也受上解比例、退休年龄、遵缴率、工资水平等因素影响(石晨曦等,2019)^[8],但中央调剂金政策构建了经济强省反哺欠发达地区的制度环境(薛惠元等,2018)^[9],其实质在于通过基金流量的省际再分配均衡省间养老负担(郭秀云等,2020)^[10],立足各省份养老基金收支差异的现实约束,是推动基本养老保险迈向全国统筹的第一步(范维强等,2020)^[11]。

另一方面,为适应减税降费政策要求,自2019年5月1日起,基本养老保险开始执行费率、费基“双降”政策:费率方面,各省份(自治区、直辖市)养老保险单位(统筹账户)缴费比例高于16%的,可降至16%,个人账户保持8%费率不变;费基方面,基于“合理降低企业的社保缴费基数”原则,费基由上年度非私营单位平均工资调整为上年度全口径(包括私营单位)城镇单位平均工资。费率、费基同时大幅下降在中国社保制度改革史上尚属首次(郑秉文,2019)^[3],其在减轻企业负担的同时,必然影响基本养老保险基金收支平衡(郭瑜等,2019)^[12]。鉴于财政天然肩负基本养老保险基金“兜底”任务(邓大松等,2018)^[13],在基金收不抵支时需要承担补齐缺口的“第一责任”(江正发,2019)^[6]。故而,一个有趣的命题自此产生:一方面,社保“双降”短期内并不必然引致省级基本养老保险基金收入规模萎缩——就费率而言,降低费率意味着企业和个人负担减

少,吸引更多群众自愿参保,高参保率可能弥补低费率损失的基金收入;就费基而言,高缴费率下企业缴纳的社会保险费以降低工资水平的方式转嫁给职工,故降低费率能在一定程度上提高工资水平,起到扩充费基的作用,对冲“降费基”引致的基金收入减少。但长期来看,社保“双降”对基金收入的削减效应必然占优。另一方面,中央调剂金政策在“均衡各省份养老金结余分布(肖严华,2017)^[14]”目标导向下,各省份养老保险基金净上解规模各不相同,依据养老保险基金净流向可将各省份划分为“贡献省”与“受益省”。其中,中央调剂金政策落地后,“贡献省”基金支出压力倍增,而“受益省”基金收入规模则可扩大,“杀富济贫”原则引致省间基金收支走势分化显著。特别地,结合人口老龄化因素,各省份在可预见的未来均同时面临基金“减收增支”的结构性难题,此时叠加社保“双降”、中央调剂金的双重政策背景,使得各省份基本养老保险基金收支规模变化愈发复杂,财政负担变化走势不确定性倍增。

因此,我们感兴趣的是:在人口老龄化的现实背景下,上述两项改革对各省份基本养老保险基金收支影响如何?是否加重地方财政负担?“贡献省”和“受益省”之间是否存在财政负担异质性?是否对我国现有财政补助机制提出了新要求?为回答上述问题,本文利用logistic人口预测模型等方法,从静态和动态两条路径共同把握社保“双降”和中央调剂金双重改革引致的省际养老保险财政负担变化走势,为人口老龄化背景下的城镇养老保险可持续性问题提供经验证据,为即将实施的中央统收统支的职工基本养老保险制度提供政策参考,确保养老保险基金充分实现“互助共济”功能。

二、单一政策下的基本养老保险财政负担静态分析

在中央调剂金政策实施初始阶段,各省份养老

保险基金收支统计口径不一,仅有部分省份将中央调剂金拨付收入和上解支出囊括在内。为保证数据口径的一致性,本文以 2017 年为基期,使用《中国养老金精算报告(2019-2050)》、各省份人力资源和社会保障厅依申请公开数据,模拟分析全国各省份在社保“双降”和中央调剂金政策实施前后基本养老保险财政负担走势。

(一)参数预设和数据选取

1.政策缴费率。社保“双降”政策实施前各省份基本养老保险企业统筹账户缴费率分为 20%、19%、18%以及 14%四档;社保“双降”政策实施后,全国各省份(除浙江、广东为 14%外)企业和机关事业单位缴费率均降为 16%,个人和个体灵活就业人员缴费率仍保持 8%不变。

2.上年度在岗职工平均工资(应缴费基数)。社保“双降”前以城镇非私营单位在岗平均工资为应缴费基数;社保“双降”后以全口径城镇职工平均工资为应缴费基数,按城镇非私营单位和私营单位就业人数加权计算。

3.费基占比。以人均缴费额与政策缴费率的比值表示,其中,人均缴费额为征缴收入与在职参保人数比值。

4.在职参保率。以城镇在职职工参保人数占城镇就业人数的比重表示。

5.基金收入与基金支出。由于基金收入中利息收入、滞纳金收入等收入占比较低,且数据获取难度较大,故未纳入模拟计算范围之内。

6.中央调剂金净转移支付。拨付额大于上解额,调剂金净流入,则该省成为中央调剂金受益省份;拨付额小于上解额,调剂金净流出,则该省成为中央调剂金贡献省份。

7.财政负担。本文设置两个指标反映养老保险财政负担程度。养老保险基金收入中财政补贴来源于两部分:一部分为中央较为固定的财政补助(CFS_{it}),依据《中央财政企业职工基本养老保险补助

资金管理办法》对各省份企业职工基本养老保险实行财政补贴;另一部分为地方财政兜底补助,当且仅当某省份当期养老保险收不抵支时补足当期基金缺口资金需求(DLF_{it})。由于全国 70%以上的养老保险财政投入源自中央层级,且中央对地方养老保险的财政补贴计入地方一般公共预算收入,故各级财政补贴占地方财政收入的比重($FD1_{it}$)可以直接反映中央层级养老保险财政负担水平:

$$FD1_{it}=FS_{it}/FR_{it}$$

$$FS_{it}=CFS_{it}+DLF_{it}$$

其中, FS_{it} 表示 t 期 i 省各级财政对养老保险补贴额,为中央较为固定的财政补助(CFS_{it})与地方财政补足当期基金缺口资金需求额 DLF_{it} 之和, FR_{it} 表示 t 期 i 省财政收入。

与此同时,各级财政补贴作为养老保险除征缴收入外最大的基金收入来源,其占基金收入的比重($FD2_{it}$)也可以在一定程度上反映养老保险体系对财政的依赖程度:

$$FD2_{it}=FS_{it}/I_{it}$$

(二)社保“双降”前各省份基本养老保险财政负担情况

1.从征缴积极性和制度遵从度来看,天津、河北、山东、辽宁等省份养老保险覆盖面广,但实际缴费费基占应缴费基的比重在 60%至 65%之间,接近缴费基数的征缴下限,费基流失比例与全国平均水平相当(约 1/3);北京和广东作为累计结余最多的两个省份,养老保险制度覆盖范围均在在 85%左右,但企业以远低于缴费基数 60%的下限缴费,费基流失规模在一半以上;浙江、四川、云南、西藏以接近在岗平均工资或超过在岗平均工资的标准,遵缴程度较高。

2.从地方财政负担上看,仅有北京、上海、江苏、浙江、山东、广东等沿海发达省份养老保险基金收入财政补贴占比在 7%及以下;吉林、湖南、海南、重庆多省份养老保险基金收入结构失衡,

30%以上基金收入依赖财政补贴;辽宁、黑龙江、湖北等省份基金收支缺口较大,由于地方财政对基金收支缺口负有兜底责任,且上述各省份经济

发展程度欠佳,自有财力薄弱,基本养老保险收支缺口规模与地方财力严重失衡,财政负担畸高(见表1)。

表1 社保“双降”前各省份基本情况

省份	实际费率	FD1	FD2	省份	实际费率	FD1	FD2
全国	62.56%	4.64%	18.48%	河南	57.48%	12.24%	27.41%
北京	48.58%	2.66%	6.49%	湖北	74.49%	15.24%	27.59%
天津	63.44%	10.48%	27.07%	湖南	73.37%	16.67%	31.75%
河北	64.99%	10.19%	22.90%	广东	42.27%	0.41%	1.33%
山西	109.58%	18.84%	28.48%	广西	88.90%	15.26%	25.22%
内蒙古	81.49%	14.35%	28.63%	海南	63.99%	13.04%	32.42%
辽宁	60.52%	16.08%	20.65%	重庆	88.38%	20.07%	31.50%
吉林	64.04%	22.81%	36.14%	四川	98.01%	20.30%	22.04%
黑龙江	76.57%	14.47%	14.51%	贵州	63.61%	9.82%	23.74%
上海	72.93%	2.62%	6.28%	云南	114.75%	16.40%	28.22%
江苏	62.01%	2.48%	7.03%	西藏	102.02%	16.90%	24.01%
浙江	90.55%	3.15%	5.98%	陕西	66.78%	13.00%	24.87%
安徽	61.49%	9.01%	25.51%	甘肃	62.68%	13.54%	28.23%
福建	55.82%	1.06%	3.78%	青海	79.97%	19.14%	23.85%
江西	64.01%	13.23%	30.52%	宁夏	72.05%	12.27%	21.08%
山东	65.66%	1.00%	2.67%	新疆	84.16%	24.94%	36.36%

(三)社保“双降”政策静态模拟和财政负担分析

借鉴陈曦(2017)^[15],本文将养老保险缴费率对参保率的弹性系数设为-1.206,将养老保险缴费率对工资增长的弹性系数设为-0.249,模拟结果如表2所示。

若新增财政补贴由中央财政负担,意味着中央财政需要使用当年财政收入的1.16%专项补贴基本

养老保险基金,相当于在原补贴额度的基础上增加1/3;若新增财政补贴由地方财政负担,则辽宁、黑龙江、四川、青海等省份地方财政支出结构将受到高强度冲击:若将财政支出分为经济建设支出、养老保险支出和其他民生类支出三类,则提高养老保险财政支出规模意味着挤出经济建设支出或其他民生类支出。党的十九大报告强调“坚持在发展中保障和改善民生”,在不缩减其他民生支出的情况下,

表 2 缴费率下调后基本养老保险财政负担变化

省份	FD1	FD2	省份	FD1	FD2	省份	FD1	FD2
全国	+1.16%	+4.62%	浙江	-	-	重庆	+1.57%	+2.46%
北京	+2.55%	+6.22%	安徽	+1.02%	+2.89%	四川	+5.43%	+5.89%
天津	+1.97%	+5.10%	福建	+0.79%	+2.83%	贵州	+2.04%	+4.95%
河北	+3.17%	+7.12%	江西	+1.69%	+3.89%	云南	+1.70%	+2.93%
山西	+2.78%	+4.20%	山东	+1.72%	+4.58%	西藏	-1.05%	-1.49%
内蒙古	+2.14%	+4.27%	河南	+1.75%	+3.91%	陕西	+2.96%	+5.67%
辽宁	+4.60%	+5.90%	湖北	+2.07%	+3.75%	甘肃	+1.65%	+3.44%
吉林	+2.81%	+4.46%	湖南	+2.27%	+4.32%	青海	+4.05%	+5.04%
黑龙江	+5.38%	+5.40%	广东	-	-	宁夏	+3.69%	+6.33%
上海	+3.17%	+7.61%	广西	+2.17%	+3.59%	新疆	+1.61%	+2.35%
江苏	+1.51%	+4.28%	海南	+1.52%	+3.79%			

降低缴费率则意味着上述省份以加重财政养老负担和放缓经济增速的代价换取企业减负(见表 2)。

(四)中央调剂金政策静态模拟和财政负担分析

1.中央调剂金调剂规模与流向分析。当上解比例为 3%时,中央调剂金总调剂规模达 5118 亿元。2017 年贡献省份(净转移支付<0)贡献金额(净转移支付额合计)1086 亿元。由于贡献省份中央调剂基金净流出影响该省养老保险基金当期结余和累计结余规模,故贡献省份当年基本养老保险当期结余和累计结余共减少 1086 亿元,等于受益省份(净转移支付>0)所获受益金额。中央调剂金政策并不改变中央财政原补助政策和补助方式,故而实质上降低了受益省份地方财政额外筹资的压力,因此调剂金上解比例仅影响调剂规模,不改变调剂流向。

各省份的净转移支付规模与制度赡养率变化趋势大体一致。制度赡养率排位靠前的辽宁、黑龙江、四川、吉林等省份均获得了较高的调剂转

移收入,成为受益省份;广东、北京、福建等制度赡养率低的省份均贡献了较高的净转移支付额,成为贡献省份(见表 3)。2017 年 64%的中央调剂贡献额由广东和北京提供,而受益程度最高的辽宁、黑龙江、四川、吉林、湖北五省则接受了 62%的中央调剂金。故而可知,中央调剂资金主要由经济发达的沿海省份流向东北三省和部分中西部地区,以贡献省份的基金结余来缓解受益省份地方财政补助压力。

2. 中央调剂金对贡献省份财政负担影响分析。

(1)贡献省份中,结余充盈的北京、广东所受影响相对较小。当上解比例为 3%时,北京当期结余减少 32%,广东当期结余减少 28%;当上解比例为 3.5%时,北京当期结余减少 37%,广东当期结余减少 33%。但结余规模有限的省份情况却不容客观:当上解比例为 3%时,福建当期结余减少 65%、陕西当期结余减少 73%、河南当期结余减少 50%;当上解比例为 3.5%时,福建当期结余减少 76%、陕西当期结

表 3 2017 年各省份调剂金净转移支付规模

受益省	净转移支付 / 总受益金额	受益省	净转移支付 / 总受益金额	贡献省	净转移支付 / 总贡献金额
辽宁	18.84%	新疆	2.63%	西藏	0.30%
黑龙江	13.30%	山西	2.13%	云南	0.80%
四川	12.00%	浙江	2.01%	天津	1.09%
吉林	8.33%	甘肃	1.40%	贵州	1.69%
湖北	7.01%	宁夏	0.86%	河南	2.28%
重庆	6.71%	海南	0.55%	江苏	3.76%
内蒙古	5.43%	青海	0.29%	上海	4.12%
湖南	4.52%			陕西	5.85%
河北	4.24%			福建	7.14%
江西	3.69%			山东	8.52%
广西	3.12%			北京	24.23%
安徽	2.94%			广东	40.23%

余减少 85%、河南当期结余减少 58%。显然中央调剂金政策的实施将消耗贡献省份基金结余的积累规模,其中尤以结余规模有限的省份为甚。(2)天津、上海、云南等省份虽然制度赡养率较高^①,却仍然成为净贡献省份。说明中央调剂金政策在实施过程中存在不尽完善之处——由于贡献省份的贡献额与制度赡养率及城镇单位平均工资相挂钩,而这两个指标在短期内不会发生大幅变动,故“贡献省”身份将具备“盯住”特征,不会轻易发生转变。“贡献省”的贡献额相当于是从原有的基金收入中剥离“费基”,中央调剂金政策虽不改变贡献省份(除山东以外)财政补贴现状,但贡献额经过多年累积会加大贡献省份养老保险基金收支压力,当人口老龄化高峰期来临时,可能诱发潜在财政支付风险。

3. 中央调剂金对受益省份财政负担影响分析。

^①全国制度赡养率均值为 37%,天津、上海、云南均高于 40%。

(1)中央调剂金对当期有结余的受益省份财政负担影响分析。当期有结余的受益省份接受中央调剂金转移收入后,能够有效缩小基本养老保险基金收支缺口,降低财政负担。以 FD1 衡量基本养老保险财政负担的情况下,中央调剂金政策对四川、内蒙古、重庆等省份养老保险财政负担影响较大:当上解比例为 3%时,上述省份财政负担分别下降 3.43%、3.26%、3.04%;当上解比例为 3.5%时,上述省份财政负担分别下降 4%、3.8%、3.55%;在以 FD2 衡量基本养老保险财政负担的情况下,当上解比例为 3%时,内蒙古、四川、重庆等省份财政负担分别下降 6.51%、3.72%、4.78%;当上解比例为 3.5%时,上述省份财政负担分别下降 7.59%、4.34%、5.58%。在维持现有财政补助额的情况下,地方政府所减少的筹资任务等同于该省份所接受的中央调剂金净流入额。(2)中央调剂金对当期亏损的受益省份财政负担影响分析。在模拟情形设定方面,中央和地方政府并未明确规定养老保险基金缺口的财政责任分

担比例和具体财政补贴机制。虽然中央明确要求各省份应在中央下达财政补助资金、拨付中央调剂基金后,切实承担弥补养老保险基金缺口的主体责任,但由于自有财力的有限性,地方未尝会主动选

择以财政补贴的方式履行财政兜底主体责任。故本文特别设定地方政府“消极应对”和“积极面对”两种情形,分别讨论中央调剂金对当期亏损的受益省份地方财政负担的影响(见表4)。

表4 模拟情形设定

情形1:消极应对		情形2:积极面对	
补助后停止亏损	补助后继续亏损	补助后停止亏损	补助后继续亏损
地方政府选择将多余的中央调剂金用于补偿地方财政损失,不产生基金结余	地方政府首先选择使用中央调剂金弥补当期亏损,剩余亏损额仍使用累计结余弥补	为避免发生新一轮代际收支不平衡,地方政府选择将多余的中央调剂金计入基金结余	对于中央调剂金不足以弥补的基金收支缺口,地方政府使用本级财政收入主动承担兜底责任

在模拟结果和财政负担分析方面,“消极应对”情形下,当期亏损越多的省份,随着上解比例的提升,中央调剂金政策效果越显著;当期亏损较少的省份所接受的中央调剂金额受上解比例影响不大,中央调剂金政策效果有限。吉林、湖北等省份在使

用中央调剂弥补当期亏损后,大幅降低地方财政负担,其中吉林基本养老保险基金不仅转亏为盈,甚至可使用财政收入的6.8%(上解比例=3%)或7.97%(上解比例=3.5%)用于经济建设或其他民生项目支出(见表5)。

表5 中央调剂金对基本养老保险财政负担的影响(消极应对)

省份	上解比例=3%		上解比例=3.5%		省份	上解比例=3%		上解比例=3.5%	
	FD1	FD2	FD1	FD2		FD1	FD2	FD1	FD2
全国	-0.45%	-1.78%	-0.53%	-2.08%	河南	-	-	-	-
北京	-	-	-	-	湖北**	-0.03%	-0.06%	-0.40%	-0.72%
天津	-	-	-	-	湖南	-1.67%	-3.19%	-1.95%	-3.72%
河北	-1.34%	-3.01%	-1.56%	-3.52%	广东	-	-	-	-
山西	-1.16%	-1.76%	-1.36%	-2.05%	广西	-1.97%	-3.26%	-2.30%	-3.80%
内蒙古	-3.26%	-6.51%	-3.80%	-7.59%	海南	-0.84%	-2.08%	-0.97%	-2.42%
辽宁*	-	-	-	-	重庆	-3.04%	-4.78%	-3.55%	-5.58%
吉林**	-6.80%	-10.77%	-7.97%	-12.63%	四川	-3.43%	-3.72%	-4.00%	-4.34%
黑龙江*	-	-	-	-	贵州	-	-	-	-
上海	-	-	-	-	云南	-	-	-	-
江苏	-	-	-	-	西藏	-	-	-	-
浙江	-0.35%	-0.67%	-0.41%	-0.79%	陕西	-	-	-	-
安徽	-1.07%	-3.03%	-1.25%	-3.53%	甘肃	-1.75%	-3.65%	-2.05%	-4.26%
福建	-	-	-	-	青海*	-	-	-	-
江西	-1.68%	-3.87%	-1.96%	-4.52%	宁夏	-2.10%	-3.60%	-2.45%	-4.20%
山东***	-	-	-	-	新疆	-1.83%	-2.67%	-2.14%	-3.11%

注:- 为指标值未显著变化,* 为调剂后继续亏损,** 为调剂后停止亏损,*** 为调剂后亏损恶化,下同。

“积极面对”情形下,中央调剂金政策强化了辽宁、黑龙江、山东和青海的财政兜底责任,加重其财政负担。当上解比例为 3%时,辽宁和黑龙江新增财政补贴在该省份财政收入中占比为 6.32% 和 12.68%;当上解比例为 3.5%时,占比降至 4.98%和

10.86%。上述两省份由于面临沉重的转制成本和严重的人口老龄化,基金收入和地方财政收入均表现出增长乏力特征,地方财政难以承担兜底责任,高度依赖中央财政补贴,迫切需要明确中央与地方对于基金缺口的财政分担责任(见表 6)。

表 6 中央调剂金对基本养老保险财政负担的影响(积极面对)

省份	比例 =3%		上解比例 =3.5%		省份	比例 =3%		上解比例 =3.5%	
	FD1	FD2	FD1	FD2		FD1	FD2	FD1	FD2
全国	-0.03%	-0.13%	-0.11%	-0.43%	河南	-	-	-	-
北京	-	-	-	-	湖北 **	-	-	-	-
天津	-	-	-	-	湖南	-1.67%	-3.19%	-1.95%	-3.72%
河北	-1.34%	-3.01%	-1.56%	-3.52%	广东	-	-	-	-
山西	-1.16%	-1.76%	-1.36%	-2.05%	广西	-1.97%	-3.26%	-2.30%	-3.80%
内蒙古	-3.26%	-6.51%	-3.80%	-7.59%	海南	-0.84%	-2.08%	-0.97%	-2.42%
辽宁 *	6.32%	8.12%	4.98%	6.40%	重庆	-3.04%	-4.78%	-3.55%	-5.58%
吉林 **	-	-	-	-	四川	-3.43%	-3.72%	-4.00%	-4.34%
黑龙江 *	12.68%	12.71%	10.86%	10.89%	贵州	-	-	-	-
上海	-	-	-	-	云南	-	-	-	-
江苏	-	-	-	-	西藏	-	-	-	-
浙江	-0.35%	-0.67%	-0.41%	-0.79%	陕西	-	-	-	-
安徽	-1.07%	-3.03%	-1.25%	-3.53%	甘肃	-1.75%	-3.65%	-2.05%	-4.26%
福建	-	-	-	-	青海 *	2.00%	2.50%	1.80%	2.24%
江西	-1.68%	-3.87%	-1.96%	-4.52%	宁夏	-2.10%	-3.60%	-2.45%	-4.20%
山东 ***	2.65%	7.07%	2.91%	7.74%	新疆	-1.83%	-2.67%	-2.14%	-3.11%

(五)中央调剂金政策的“逆向调节”效应分析

实施中央调剂金政策设计的初衷是缩小地区间基金收支差异、缓解支付风险。但经计算发现,中央调剂金在山东、四川和贵州三省均存在显著的“逆向调节”效应,即当期结余较少的省份中央调剂金净流出,当期结余较多的省份中央调剂金净流入,加剧基金收支差异。

根据政策规定,各省份上解的调剂金规模与其

参保人数、平均工资水平等因素相关。山东具有参保人数与平均工资“双高”特征,故而成为当期结余为负的省份中唯一贡献省份,且该省在中央调剂金政策作用下亏损状态进一步恶化:“消极应对”情形下,上解比例为 3%时,在中央调剂金弥补该省部分基金亏损额之后,剩余亏损额耗用 162 亿元累计结余进行弥补;上解比例为 3.5%时,在中央调剂金弥补该省部分基金亏损额之后,剩余亏损额耗用 177

亿元累计结余进行弥补。“积极面对”情形下,上解比例为3%时,在中央调剂金弥补该省部分基金亏损额之后,该省使用当期全省财政收入的2.65%弥补剩余亏损额;上解比例为3.5%时,在中央调剂金弥补该省部分基金亏损额之后,该省使用当期本省财政收入的2.91%弥补剩余亏损额。可见,对于山东而言,不论是“积极面对”还是“消极应对”,上解调剂金规模与参保人数、平均工资的“双挂钩”政策,均会引致该省快速消耗基金结余、增加地方财政支付压力。

四川基本养老保险基金当期结余与累积结余规模均突破千亿元,其中累计结余规模位列全国第五,当期结余位列全国第二,是当期结余充盈省份中唯一的受益省份,所获中央调剂金净流入规模位列全国第三。四川充盈的基金结余得益于该省较高的实际缴费率、广泛的费基以及良好的缴费遵从度。由于该省为外出务工大省,就业人口长期处于净流出状态,且平均工资水平较低,使其上解调剂金规模较小;与此同时,四川宜居的人文与地理环境,吸引大量老年人定居该省,使其老年人口供养率仅次于山东,故而获得较高的中央调剂金拨付额,成为受益省份。

中央调剂金拨付额与人口年龄结构相关。贵州基本养老保险基金当期结余规模较小,但人口结构较为年轻,使得该省反而成为贡献省份,而天津、重庆等发达地区由于人口老龄化较高而成为受益省份,形成经济欠发达地区反哺经济较发达地区的扭曲现象,与中央调剂金政策初衷大相径庭。

三、二元政策下的基本养老保险财政负担动态分析

(一)养老保险净转移支付预测分析

1. 参数预处理

(1)全口径城镇职工平均工资。通过对2010年至2019年31省(自治区、直辖市)全口径城镇职工

平均工资进行计算,发现多数省份2014年之后平均工资增长率较为稳定。再将全口径工资增速与名义GDP增速对比发现,除内蒙古、辽宁、黑龙江、云南、甘肃、西藏等省份工资平均增长率略高于名义GDP之外,其余省份的偏差均在3个百分点以内,且一半省份全口径平均工资增长速度与GDP增速趋同(差距约为1%)。根据“十三五”规划纲要提出的“居民收入增长和经济增长同步”的要求,本文假定该趋势在预测期间仍平稳延续。参考IMF对中国名义GDP的预测结果,2021年至2030年我国名义GDP增速约为5.5%,结合2014年至2019年我国名义GDP增速均值(9%),本文设定预测期内各省份全口径工资平均增长率与名义GDP增长率同步降低,降幅约为3.5%。由于西藏各年份的城镇私营单位平均工资数据未统计,藏人社发〔2019〕78号文中公布的西藏全口径社会平均工资进行数据推算,并假定西藏自治区城镇私营单位平均工资的增长率与同期全国非私营单位增速水平相同。

(2)城镇就业人数。借鉴郭瑜等(2019)^[13],使用Logistic城镇就业人口预测模型测算城镇就业人数。

(3)城镇企业就业人数。在预测期内设定以近五年机关事业单位就业人员在城镇就业人数中占比的平均值作为剔除比例,得到城镇企业就业人数。

(4)城镇退休人数。在预测期内将男性退休年龄设定为60周岁,女性退休年龄设定为55周岁(城镇退休人口数=(55岁及以上女性人口+60岁及以上男性人口)*城镇化率/抽样比)。

(5)城镇在职职工参保率。假定预测期内在职参保率在2020年以后每年稳步增加0.5%,对于2019年养老保险覆盖范围稳定在90%以上的省份,则假定预测期内维持现有参保率不变。

(6)离退休参保率。假定目前低于全国平均参保率的省份离退休参保率在预测期间的增长率为1%,高于全国平均参保率的省份在预测期内每年增加0.5%。

(7) 中央调剂金上解比例。本文参考郑秉文(2019)^[3],假设自2021年起,中央调剂金上解比例每年增加0.5%,至2029年增加至8%,之后维持8%不变。

2. 预测结果

预测期内广东、北京、福建、上海、贵州等省份始终保持贡献省份身份,这些省份都具有人口净流入或者人口年龄结构年轻化的特点;天津、浙江、山东、江苏等省份由于深度老龄化问题致使上解额低于拨付额,由“贡献省”转变成“受益省”;陕西、新疆作为人口净流入省份,就业人口优势在后期凸显,由“受益省”转变成“贡献省”。

(二) 代表省份财政负担情况动态分析

本文选取辽宁、贵州和山东作为代表性省份进行基金收支动态分析。首先,东北地区、河北、湖北等均面临养老保险基金收不抵支的困境,基金当期亏损,不得不耗用累计结余弥补收支缺口。其中辽宁作为中央调剂金政策下资金净流入规模最高的省份,基金亏损、累计结余快速耗用、中央调剂金款项拨入等情况均较为典型,当属“受益省”代表。其次,山东既是中央调剂金“逆向调节”省份,又是预测期内身份转变省份,还是预测期内全国老年人口占比最高省份,集“逆向调节、身份转变、人口深度

老龄化”多项特征于一身,值得深入剖析财政负担异质性。最后,贵州人口结构年轻化特征显著,在预测期内始终保持“贡献省”身份,且随着上解比例的提升,贡献额持续攀升,属于“贡献省”代表。

1. 辽宁预测结果及分析。辽宁财政补贴占基金收入的比重在预测期间稳定在40%左右,中央调剂金转移支付收入有效“对冲”缴费率降低带来的征缴收入减少。预测期间辽宁始终是中央调剂金政策下受益额度最大的省份,随着上解比例的提升,在中央补贴额度不变的情况下,中央调剂金净转移收入较大程度上减轻辽宁地方财政的兜底压力,可使财政补贴占基金收入的比重在预测期初下降11.8%,在预测期末下降36.1%。在全国统筹实现前,辽宁养老保险基金收入依赖于中央调剂金净转移支付收入,令养老保险财政补贴需求在基金收入结构中维持较为合理的比例,缓解养老保险进一步挤占其他民生支出的困境。但随着人口老龄化程度加深,考虑到辽宁所面临的制度转轨隐性负债、低出生率以及老工业基地产业结构落后等不利因素,地方财政对养老保险的支撑能力堪忧,在不挤占经济建设与其他民生支出的前提下,辽宁财政补足养老保险基金缺口的支付压力远高于全国平均水平(见图1)。

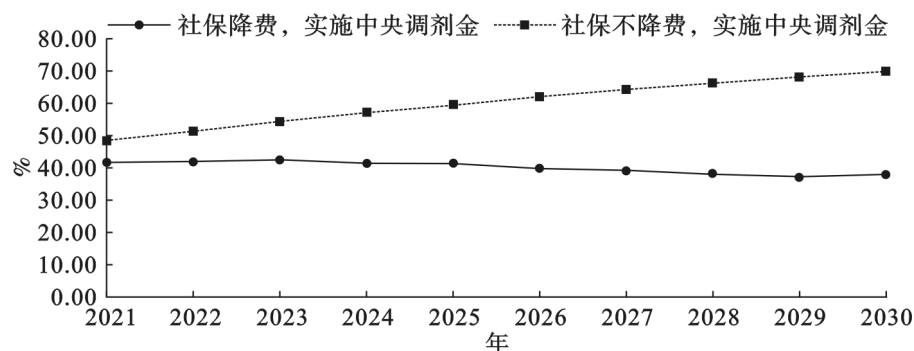


图1 辽宁预测结果

2. 贵州预测结果及分析。得益于较为年轻的人口年龄结构,贵州一直是中央调剂金政策下“贡献省份”,中央调剂金净转移支出与下调缴费率对基

金收入的“负向叠加”作用令贵州整体财政负担提高1%-2%,但对预测期地方财政支出影响不大。财政补贴占基金收入的比重逐年下降,主要因为:一

是贵州基本养老保险征缴收入在 2021 年-2022 年平均增速 16%,2023 年直至预测期末增速稳定在 10.8%左右,而贵州基本养老保险基金支出 2021 年直至预测期末年均增速保持在 11.1%左右,与征缴收入增速相近。故而预测期内,贵州征缴收入略小于基金支出,累计结余处于“倒 U”的上升阶段,基金可持续发展能力较强;二是下调缴费率虽在一定程度上降低贵州征缴收入规模,但依靠现有的中央财政对贵州基本养老保险的补贴额度,能够弥补萎缩

的征缴收入,地方财政无缺口兜底压力;三是随着上解比例的提升,贵州贡献更多的中央调剂金净转移支出额,相当于耗用当期结余。总体而言,对贵州省而言,依托中央财政补贴水平和较年轻的人口结构,养老保险在脱贫攻坚成果巩固阶段不会带来财政支付风险,但中央调剂金政策的实施在预测期却耗用了该省累计结余,当未来人口老龄化高峰期来临时,将面临新一轮基金余缺调剂,证实了实施基本养老保险全国统筹的紧迫性与必要性(见图 2)。

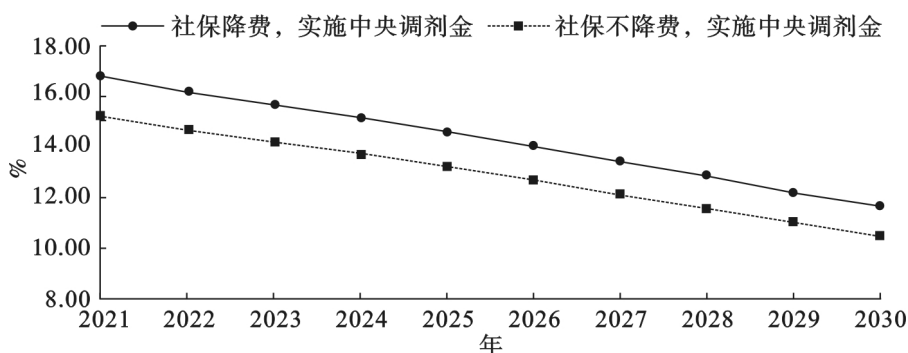


图 2 贵州预测结果

3.山东预测结果及分析。由于缴费率下降能够起到参保扩面和拉动缴费工资水平作用,二元政策实施初期山东征缴收入增速较快。但随着人口老龄化程度加深,征缴收入开始增长乏力,2022 年至预测期末增速降至 5%左右,显著慢于基金支出增速,收支缺口逐年扩大。预计 2026 年起山东养老保险基金累计结余将全部耗尽,财政补助需求额急剧增加,至预测期末,山东所需财政补贴额累计达到 1856 亿元,占基金收入的比重为 29.66%,养老保险基金高度依赖财政兜底。

进一步地,预测期内,不管是保持高费率水平,还是中央调剂金“贡献省份”向“收益省份”身份的转变,山东在现有的中央和地方财政出资机制下都面临累计结余耗尽的局面。具体地,2021 年至 2023 年,中央调剂金净转移支出与下调缴费率对基金收入的“负向叠加”作用加快消耗累计结余,令累计结余减少 1081 亿元;2024 年山东由“贡献省份”转为

“受益省份”,但由于 2024 年至 2027 年间调剂力度较弱,二元政策令山东累计结余耗尽节点提前 1 年到来。随着上解比例的提升,山东获得更多的净转移支付额,在 2028 年,在中央调剂金与下调缴费率对基金收入的“对冲”作用中,中央调剂金政策效应开始占优。故而对山东而言,中央调剂金对于减轻该省份地方财政负担的作用在其累计结余耗尽后才开始显现,截至预测期末,中央调剂金弥补该省份 30%的基金缺口,较大程度上减轻财政的兜底责任(见图 3)。

四、结论与政策建议

本文利用 logistic 人口预测模型等方法,从静态和动态两条路径分析社保“双降”和中央调剂金对地方养老保险财政负担的政策效应。

单一政策研究结果表明:(1)除西藏外,各地区社保“双降”均会加重各级财政负担,在不缩减其他

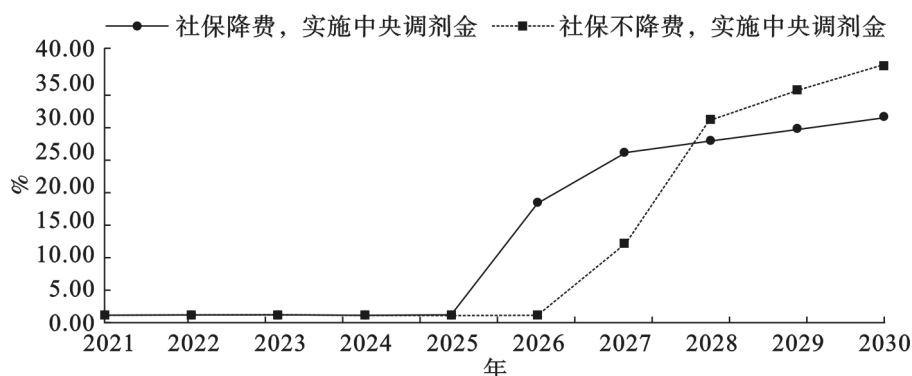


图3 山东预测结果

民生支出的前提下,意味着以加重财政养老负担和放缓经济增速的代价换取企业减负;(2)中央调剂金“贡献省”和“受益省”之间存在财政负担异质性。对于“贡献省”而言,中央调剂金净流出不会对当期财政负担造成影响,但当人口老龄化高峰期来临时,可能产生潜在财政支付风险,对结余规模有限的省份影响更甚;对于“受益省”而言,中央调剂金能够有效减轻当期有结余省份的财政负担,但对于当期基金收不抵支的省份,由于中央和地方未就缺口分担比例和具体责任划分出台制度化规定,存在“或有效缓解累计结余损耗困境、或强化基金收不抵支省份的财政兜底责任”的“双走向”,且“逆向调剂”效应主要集中在山东、贵州、四川等地。

二元政策研究结果表明:中央调剂金能够有效“对冲”缴费率下调的负面影响,辽宁财政补足养老保险基金缺口的支付压力远高于全国平均水平;二元政策的“负面叠加”对贵州养老保险财政负担影响有限;山东未来养老保险财政支付压力倍增,中央调剂金的补助作用在累计结余耗尽之后才开始显现。

全国统筹的核心要义之一是费率费基的统一,中央调剂金的推出和省级统筹的推进都加快了养老保险基金“一个资金池”调度目标的进程,然而财政有关养老保险缺口分担比例的确定、具体分担责任的划分等制度化规定却未实现“同步走”。因此,需要重新审视我国养老保险改革的逻辑顺序,在提高统筹层次增强地区之间互济性的同时,也要配套

出台财政责任划分和缺口分担比例的制度化规定,从而提高地方征缴积极性和规范性,优化制度参数,深化养老保险改革。

第一,在全国统筹的基础上,进一步完善养老保险信息化建设和预决算管理体系,规避地方道德风险。制约全国统筹进度的原因主要有以下两方面:(1)市县统筹层次致使养老保险制度严重碎片化,并形成制度路径依赖,地方没有大一统的动力;而各地区能否实现省级乃至全国统筹的目标取决于当期经济状况、人口结构和统筹层次,养老保险参保信息由市县整合至省级或者全国层面需投入诸多人力物力。故应借助全国统筹的改革契机,利用大数据、云计算、物联网等技术手段建立社会保险信息管理平台,综合运用行政、经济、法律等手段,形成基础数据全面共享、专业信息分工责任明确的新格局,扎实推进统收统支,切实化解全国统筹后可能出现的地方将压力全部转移给中央的风险。(2)存在利益博弈和地方道德风险,基金征缴上的不作为和待遇发放上的随意性。应当在预决算中列明中央和地方财政补助的预算数和决算数。在预算数中列明在职应参保人数、企业应领取养老金人数、应缴费基等参数,在决算中列明缴费人数、实际领取养老金人数、实际缴费基数、遵缴率等参数。预算的编制采用滚动编制的方法,逐年调整,使养老保险基金信息透明化、规范化,社保数据公开也有利于公众对社保征缴工作进行监督,从而减少征缴收入的流失和提高征缴工作的合规性;此外,职工

基本养老保险全国统筹制度的实施,不可避免地涉及到各省利益的重新调整,要求各级政府积极破除地方利益藩篱,特别是对于中央调剂金政策实施过程中存在“逆向调节”的省份,或者中央调剂金导致其基金收不抵支的省份而言,在全国统筹的语境下,不能一味计较本辖区得失,也不可放弃政府对基本养老保险制度的补贴责任,应当顺势理顺财政分级体制与养老保险制度之间的责任边界,以确保社会保障制度改革的顺利实施。

第二,推动中央和地方对养老保险事权制度化,细化养老保险缺口财政补助责任。分担中央和地方事权的划分应遵循权责对等的原则,在分配事权时考虑地区财政支撑能力、养老保险历史债务和工资水平等。中央政府的政策目标应定位在保障养老保险的公平,地方政府的政策目标应定位在促进养老保险高效运行,提升养老保险收发工作的效率。在实现基本养老保险全国统筹之后,应当逐步将传统的“财政兜底制”改为“按比例筹资责任制”,以确保财政处于安全区间。同时,也应当科学认识养老保险收支缺口问题,并将其按照形成原因和收支责任划分为“当期缺口”和“远期缺口”。“当期缺口”是由于当期城镇职工基本养老保险收不抵支造成的。但目前中央和地方财政对缺口的弥补责任更多地停留在事前缺口上,地方政府根据以前年度收支情况划定当期的财政补贴方法,无法及时应对把握当期收支风险。应把财政对养老保险的责任界定在弥补事后缺口上,根据当期实际产生的收支缺口,分档确定具体分担比例。“远期缺口”是未来城镇职工基本养老保险基金收不抵支形成的缺口需求额,也是养老保险实现中长期收支平衡所需的财政投入,应当制定精算期间(如15年),测得未来各期城镇职工基本养老保险缺口贴现到测算当期的总赤字规模,再平均分配到精算期间。鉴于养老保险收支规模与经济发展水平、人口老龄化程度以及有关政策高度相关,故而建议每年年终进行动态调

整,逐年修正每一年所分配到的赤字规模,以财政储备应对老年人口高峰期的潜在财政支付风险。尤其对于目前老龄化程度较高、经济发展水平较高的省份,应尽快依据测算得到的赤字规模建立动态财政储备。

参考文献:

- [1] 穆怀忠,陈曦.基本养老保险缴费率新模型及实证检验[J].中国人口科学,2019(4):17-29+126.
- [2] 刘昌平,毛婷.基于代际公平的城镇职工基本养老保险最优缴费率研究[J].社会保障研究,2020(5):1-11.
- [3] 郑秉文.中国养老金精算报告(2019-2050)[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2019:3.
- [4] 刘学良.中国养老保险的收支缺口和可持续性研究[J].中国工业经济,2014(9):25-37.
- [5] 董克用,郑焱,孙玉栋.我国社会保障体系财政负担预测研究[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019,40(6):122-134+2.
- [6] 江正发.城镇职工基本养老保险制度中财政责任的定量研究——基于制度承诺和精算平衡的视角[J].广东社会科学,2019(2):49-56.
- [7] 毛婷.中央调剂制度的综合效应分析[J].经济体制改革,2020(4):33-41.
- [8] 石晨曦,曾益.破解养老金支付困境:中央调剂制度的效应分析[J].财贸经济,2019(2):52-65.
- [9] 薛惠元,张寅凯.基于基金收支平衡的城镇职工基本养老保险调剂比例测算[J].保险研究,2018(10):114-127.
- [10] 郭秀云.城镇职工基本养老保险降费空间的地区差异研究:基于参数匹配模型的比较静态分析[J].保险研究,2020(5):94-109.
- [11] 范维强,刘俊霞,杨华磊.中央调剂金制度的效果评估与制度优化研究[J].上海经济研究,2020(5):96-109.
- [12] 郭瑜,张寅凯.城镇职工基本养老保险基金收支平衡与财政负担分析——基于社保“双降”与征费体制的改革[J].社会保障研究,2019(5):17-29.
- [13] 邓大松,余思琦,刘桐.全国统筹背景下城镇职工基础养老金财政负担分析[J].社会保障研究,2018(2):3-15.
- [14] 肖严华,张晓娣,余海燕.降低社会保险费率与社保基金收入的关系研究[J].上海经济研究,2017(12):57-65.
- [15] 陈曦.养老保险降费率、基金收入与长期收支平衡[J].中国人口科学,2017(3):55-69.

【责任编辑 陆成林】