

养老保险制度再分配效应的 结构性透视*

侯慧丽

【提要】养老金收入差距近20年间扩大了40%，其中养老保险的再分配机制是差距扩大的一个重要因素。养老保险制度的分割性使得养老保险的再分配效应形成了制度排斥、制度参与和制度覆盖三个层次。从制度外人群到制度内人群，逆向再分配效应逐渐减小，正向再分配效应增加。群体间逆向再分配效应大于个人间再分配效应，并且固化了收入的不平等。因此，通过社会保障制度来缩小收入差距的着眼点应首先放在消除制度的分割上，同时保障不同职业类型人群参与保险制度的便利和持续。

【关键词】养老保险制度 再分配效应

【中图分类号】C913.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952(2014)05—0131—07

改革开放几十年来，我国经济高速增长但收入差距却持续扩大，虽然近几年基尼系数略微下降，仍处于0.47至0.49之间。^①收入差距形成的原因可分为两种：一是因为教育、经验和个人努力等个人特征导致的可以视为公正的收入不平等，另一种是因为制度和政策性因素造成的不公正的收入不平等，^②制度造成的不平等容易成为制度化的不平等。^③因此，缩小收入差距就是要寻找造成不平等的制度根源。

从1988年至2007年的二十年间，离退休人员的养老金收入差距扩大了近40%，^④加剧了城镇收入差距的扩大。养老保险制度在改革与发展中扮演了怎样的角色，是否也成为了一种扩大不平等的制度？尤其是在市场化过程中建立的城镇职工基本养老保险制度是养老保险制度中重要的一部分。不同于其他制度，再分配机制是养老保险制度影响收入差距的重要因素之一。30多年的养老保险体制改革让养老保险

的再分配效应饱受诟病：有人认为我国的养老保险制度是逆向再分配的，不仅没有缩小收入差距，反倒加剧了社会不平等，^{⑤⑥}但也有人认为

* 感谢王延中研究员主持的国情重大调研课题“中国社会保障与收入分配”提供了数据支持。

① <http://politics.people.com.cn/n/2013/0118/c1001-20253603.html>.

② Chaudhuri, S. and M. Ravallion: 《中国和印度不平衡发展的比较研究》，《经济研究》2008年第1期。

③ 王天夫、王丰：《不平等挑战中国》，宋晓梧等主编：《不平等挑战中国：收入分配的思考与讨论》，社会科学文献出版社2013年版，第4页。

④ 李实等：《中国离退休人员收入分配中的横向与纵向失衡分析》，《金融研究》2013年第2期。

⑤ 华迎放：《灵活就业群体的社会保障》，《中国劳动保障》2005年第6期。

⑥ 何立新：《中国城镇养老保险改革中的收入分配效应》，《经济研究》2007年第3期。

是正向的再分配,有利于低收入水平者,缩小了收入差距。^{①②}不论哪种结论,从其论证上似乎都不乏道理。然而大多研究只是说明了养老保险制度再分配效应的一个方面,或是以群体之间的排斥为视角,或是以个人之间的损益来测量,或是基于参数设定的预测等等。本文将再分配效应做结构性透视,从群体和个人两个层次,从制度排斥、制度参与和制度内人群的再分配三个维度来分析我国基本养老保险制度的再分配效应,期望得出比较全面的对我国养老保险制度再分配效应的认识。

对于养老金再分配与收入差距研究的意义还在于我国是一个快速人口老龄化的国家,随着老龄人口的增多,养老金收入差距的扩大与缩小对总体收入差距的影响将愈发显现。

本文数据采用了中国社会科学院劳动与社会保障中心2011年对内蒙古、河南、重庆、福建和陕西五地进行的“中国社会保障与收入分配调查”的数据。这五地基本代表了中东西部三个不同经济发展程度的地方社会保障水平。调查在每地中抽取一个地区(包括了城镇和农村,市民、流动人口和农民),在每个地区中又随机抽取了600个家庭。最后形成了3000份样本。

一、养老保险再分配的类型

历史上,再分配的存在已有很长时间,对再分配的理解也是多元化的。它是一种政治手段,^③也是一种经济运行模式,^④或者是对社会风险的一种补偿等等。^⑤

再分配是一个浸透着“社会公正”理念的过程,既可以靠征税和发补助来实现,也可以靠干预市场力量的自由作用来实现。^⑥政治经济学家图洛克(Tullock)认为再分配的涵义不仅仅是指对穷人的转移支付,大部分其实是政府把资金或财富从一个群体转移到另一个群体,目的是凭借自己政治上的权力得到更多的收入和财富,同时也是为了能从穷人那里获得更多的选票。^⑦任何的社会保障制度都有再分配的性质,只是再分配的结果不同。^⑧

尼古拉斯·巴尔(Nicholas Barr)结合现收现付制和基金积累制两种养老保险制度对养老金的再分配进行了分类。首先养老金的再分配是个人在自己生命周期内进行的再分配,年轻时的积累到了退休以后再消费。在现收现付制度的养老金制度下,可以实现富人向穷人、青年一代向老年一代的再分配。而基金制度是个人积累的资金总额,一般情况下很难发生不同收入、年龄间人群的再分配,除非有强制力的介入。性别之间的再分配,则在现收现付制度和基金制度的养老金中都存在,因为男女缴费一样,但女性退休年龄低于男性,预期寿命却要长于男性,所以避免不了会存在男性向女性的再分配。^⑨

从再分配的内涵和养老保险再分配的分类来看,养老保险制度再分配的分类是比较复杂的,但又是清晰的。以上分类都是从再分配实施结果上来进行的。本文则从养老金再分配资金来源的角度进行分类。养老金再分配资金有的来自于政府财政,即通过税收将资金集中到国家,再通过养老金的形式发放给符合一定条件的老人,实现再分配。比如国民养老金。还有一种养老保险再分配资金来自于养老保险缴费,这种再分配往往是在参保人员范围内实现的再分配,资金来源是雇主和个人缴费,国家只是起到规范和主导作用。在我国依靠政府财政的再分配典型的是新农保制度和国家机关养

① 王晓军、康博威:《我国社会养老保险制度的收入再分配效应分析》,《统计研究》2009年第11期。

② 王亚柯:《中国养老保险制度改革的经济绩效:再分配效应和储蓄效应》,上海人民出版社2008年版,第83页。

③ [德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学》,韩朝华译,商务印书馆2000年版,第379页。

④ [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第45页。

⑤ [英]蒂特马斯:《社会政策十讲》,江绍康译,吉林出版集团有限责任公司2011年版,第62页。

⑥ 同上。

⑦ [美]戈登·图洛克:《收入再分配的经济学》,范飞、刘理译,上海人民出版社2008年版,第1~17页。

⑧ 同上。

⑨ [英]尼古拉斯·巴尔:《福利国家经济学》,中国劳动保障出版社2003年版,第227页。

老保险制度，在缴费基金内的再分配典型的是城镇基本养老保险，资金来源于企业和个人的缴费，国家通过制度设计来主导再分配。

我国养老保险制度的分割性和碎片化与以上两种再分配方式结合，形成了我国的养老金再分配的结构。

二、养老保险制度再分配效应的结构

我国养老保险制度的形成有其历史背景。建国初期，由于实行发展重工业和城市偏向的政策，形成了城乡二元的保障制度，城市居民保障比农村居民的保障全面而彻底。在计划体制下，城市劳动年龄人口基本上都被纳入就业单位，形成了企业保险、国家兜底的养老保险制度。市场体制转轨时期，企业保险制度进行了市场化改革，改革的结果是机关事业单位人群依然享有计划体制时期的国家兜底的保障特征，形成了专门的机关事业单位的养老保险制度，企业单位的养老保险制度转变成适应市场体制的社会保险，并且随着农村劳动力向城市大规模流动，并成为劳动力市场上不可或缺的力量，企业养老保险制度最终取消了户籍身份的限制，进入企业的劳动力均可参保，这样便形成了针对企业就业人员的城镇职工基本养老保险制度，从制度上结束了劳动力参保的户籍排斥。在农村，2009年，国家开始试点新型农村养老保险制度，2020年之前基本实现对适龄农村居民的全覆盖。^①

从制度的形成看，我国养老保险制度是一个分割的、碎片化的制度。各种制度之间具有对不同身份、职业等的排斥性，企业人员无法参加机关事业单位的养老保险，从事农业的农村居民无法参加城镇养老保险，制度分割将参保人分为不同的人群。而不同的养老保险制度享有的再分配利益不同，尤其是国家财政的转移支付再分配程度不同，所以会造成群体之间再分配利益的差异，这是由于制度排斥而造成的再分配效应，称为制度排斥的再分配效应。这一层次的再分配效应发生在群体间，突出的

是对不同人群赋予的权利不同而造成的国家财政再分配利益获得的差异。

1999年劳动与社会保障部颁布了《关于贯彻两个条例扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作的通知》（劳社部发〔1999〕10号）明确了“城镇各类用人单位及其职工，都要依法参加社会保险，履行缴纳社会保险费的义务，享受相应的社会保险待遇”。文件特别提出了城镇异地就业的职工和农民合同制职工、城镇个体工商户、事业单位转企业人员等都是覆盖范围人员。这一点在2005年颁布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）中进一步被强调。此后2008年颁布的《劳动合同法》从用人单位与劳动者签订劳动合同的角度明确了企业中不分城乡户籍身份的劳动者都可以参加企业职工养老保险。至此，在城镇就业的农村户籍的劳动者被城镇养老保险制度接受，制度排斥缩小了范围。

但是实际上即使在制度上不被排斥的人群，也有一部分人因为转移接续难，流动性强等原因而没有参加到该制度中来，那么这部分有资格参保但却未参保的人与已经参保的人虽然具有相同的参保权利，但是由于未进入到制度中来，所以依然没有享受到再分配利益。从结果上看跟第一种类型的再分配无异，但从本质上讲，与第一种再分配又存在着差别，这是第二个层次的再分配，即制度参与的再分配效应。许多农民工即在这个范畴之内。

最直观的再分配效应应该是在既具有参保权利，又参加到制度中的人群中体现出来的。

即在具有同等再分配机会的状态下，养老保险制度所具有的再分配在参保人群中产生的效应，称为制度覆盖内人群的再分配效应。这是一种个人层面的再分配效应，也是在企业职工养老金缴费基金内的再分配。前两种再分配是对再分配机会获得的差异而造成的再分配效应，第三种再分配是在再分配的损益度量上形成的再分配效应。

^① 中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>，2009年9月4日。

2010年颁布的《社会保险法》在基本养老保险一章中明确规定“基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴”，这也就表明，基本养老保险中是存在政府财政再分配的，同时也具有统筹基金内的再分配。但是政府补贴的再分配只是起到补充不足的作用，在制度上仍是以企业和个人缴费为主要筹资的。政府补贴的再分配对于参加到制度中的人来说是平等的，而以基金为基础的再分配则是国家通过领取公式来设定的。所以对于第三层次的再分配来说，基金内再分配是主体，再分配的效应也是通过基金统筹内的再分配来表现的。

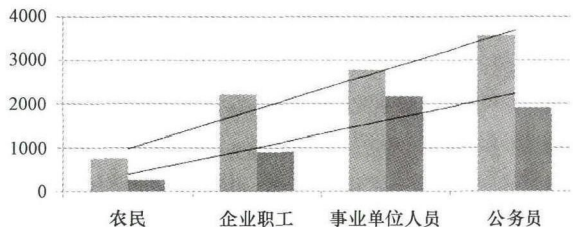
三、再分配效应的结构性透视

养老保险制度的分割造成不同职业身份的人具有不同的再分配利益。城镇基本养老保险是最主要的养老保险制度，因此，对养老保险制度再分配效应的分析也以此为中心，来进行各个养老保险制度再分配效应的结构性透视。

(一) 制度排斥的再分配效应

从制度规定来看，城镇职工基本养老保险的构成主体是企业职工和部分事业单位人员，事业单位人员参加城镇基本养老保险是因为企业改制过程中，一部分事业单位企业化，因此也参加了城镇基本养老保险。新型农村养老保险制度的参加主体是农民，机关事业单位养老保险的参加主体是机关事业单位人员。这三类人群从收入水平来看，农民最低，机关事业单位人员最高（图1），而养老金收入也是农民最低，机关事业单位人员最高，月收入高的群体，领取的养老金也多。

图1 不同职业类型月收入与养老金



■ 月均收入 ■ 养老金 — 线性(月均收入) — 线性(养老金)
数据来源：调查数据。

然而这几个群体的养老金收入中都存在着政府财政的再分配。除了机关事业单位养老金，《社会保险法》明确规定了城镇基本养老保险和农村养老保险都有政府财政补贴的部分。但是补贴程度存在很大差别。机关事业单位人员个人不缴纳养老金费用，给付完全由国家财政再分配，企业职工由于养老基金的缺口，国家财政补贴的力度逐年加大，2011年，参保离退休人员6299万人，^① 同年社保基金各级财政补贴1954亿元，^② 平均每人每月可获得财政补贴258元，而新农保政策中规定中央对农民基础养老金的补贴为每人每月55元，地方财政不低于每人每年30元，^③ 如此悬殊的财政补贴明显表现出不同地位群体间的再分配收益的差异（表1）。

表1 不同养老保险制度的比较

养老保险制度	职业身份	筹资机制	给付来源	待遇	再分配收益
机关事业单位养老保险制度	机关事业单位人员	个人不缴费	政府拨款	高	高
城镇基本养老保险制度	企业职工	个人缴费+企业缴费	个人账户+统筹账户+政府补贴	低于机关事业单位，高于农村居民	中
新型农村养老保险制度	农民	个人缴费+财政补贴	个人缴费+(集体补助)+政府补贴	低	低

综合来看，收入低，职业地位低的群体得到的再分配也少，而收入高，职业地位高的群体得到的再分配利益多，形成了不同参保群体间因为制度排斥造成的逆向再分配。

① 2011年国民经济和社会发展统计公报，http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/28/content_1812697.htm。

② 2010年度中国老龄事业发展统计公报，<http://www.cncaprc.gov.cn/info/15042.html>。

③ 《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，http://www.gov.cn/zwqk/2009-09/04/content_1409216.htm。

(二) 制度参与的再分配效应

制度排斥造成只允许一部分人纳入该项制度，但是即使被制度纳入，也仍然会有一些人没有参加到制度中来，其结果也是没有被覆盖。其中的原因是复杂的，但他们是否具有某些群体性特征呢？如果有群体性的特征，那么表明制度存在着系统性因素的缺陷。参保的人和自愿不参保的人之间的再分配利益是怎样的呢？机关事业单位养老保险制度基本是制度内全覆盖，新农保政策试点地区也基本做到了制度内全覆盖，但是城镇基本养老保险中却存在着很大一部分有权利参保而实际上没有参保的人。

表 2 是否参加城镇基本养老保险的 logistic 回归分析

	B	S. E.	Exp (B)
户口性质（非农业户籍为参照组）			
农业户籍	-2.319***	0.206	0.098
职业分类（企业员工为参照组）			
个体户	-2.422***	0.27	0.089
私营企业主	-1.68***	0.43	0.186
自由职业者	-1.904***	0.214	0.149
其他	-1.328***	0.14	0.265
月收入（元）（1000元以下为参照组）			
1001~2000	1.165***	0.145	3.205
2001~3000	1.078***	0.191	2.938
3001~4000	0.645*	0.257	1.905
4001~5000	0.378	0.398	1.459
5000以上	0.473	1.309	1.604
地区（内蒙古地区为参照组）			
河南	-0.884***	0.201	0.413
重庆	0.389	0.209	1.476
厦门	-0.128	0.181	0.88
宝鸡	-2.64	12.845	0.071
常数	0.016	0.156	1.016
-2LL	1809.312		
N	1920		

注：*** p>.001, ** p>.01, * p>.05

1. 未参保群体的特征

通过调查数据的分析发现，农村户籍的城镇就业者、个体户、私营企业主、自由职业者等加入城镇基本养老保险的可能性要小。

除去参加机关事业单位养老保险的人，我们以在城镇中就业的并有资格参加城镇基本养老保险的人作为分析对象，来比较他们参加城镇基本养老保险的可能性的。从 logistic 的回归分析结果发现，未参保人群有明显的户籍特征和职业特征。相比具有非农户口的人，农业户口的就业者参加城镇职工基本养老保险的发生比要小，从职业上看，个体户、私营企业主、自由职业者等非企业职工的就业者参加城镇基本养老保险发生比小于企业职工。这也就意味着在城镇企业中，虽然农村户籍的流动人口就业者在制度上已经不被排斥了，但是在实际过程中参保仍然具有局限性，而且在企业之外的灵活就业人员仍然很大可能游离在制度之外。由于没有在制度之内，这部分人享受不到保险制度所带来的再分配收益。但是，进城农村人口在城市也出现了分化，农村户籍人口、非企业员工并不一定就是低收入者，所以在制度参与的层次中，通过收入和再分配利益获得的关系来看再分配效应更合理。

2. 不同收入水平群体的再分配效应差异

在模型中发现收入与再分配获得的关系具有阶段性特征。在控制了其他变量的情况下，月收入 4000 元以下的人中，收入越高，参加保险的概率就高，获得再分配的可能性就越大，收入高的人显著地比收入低的人参加保险获得再分配机会的发生比要高。但是在月收入 4000 元以上的人中，并没有显示出比低收入的人会有更大可能参加保险。也就是说，因为没有参保而发生的逆向再分配只发生在 4000 元以下收入群体中，逆向再分配只是局部的。

在灵活就业人员中，有一部分人可以参加城镇基本养老保险而没有参加，但是参加了城镇居民养老保险或者是新农保，即使这样，他们也是处于再分配不利的人群，因为城镇居民养老保险和新农保的国家财政再分配的力度要远远小于城镇基本养老保险，因此有参保权利

但实际上没有参加到基本养老保险中来的人,与参加进来的人相比,其再分配的利益是受损的。

(三) 制度内覆盖人群的再分配效应

参加到城镇职工基本养老保险制度的人之间的再分配关系是通过制度设计的缴费和给付等途径来实现的,直接体现了制度覆盖内个人之间的再分配关系。

从制度设计来看,给付资金是从统筹基金和个人账户中提取。但是由于我国的城镇基本养老保险制度是从计划体制向市场经济的转轨和现收现付制向部分积累制转轨的两个转轨,加之个人账户资金被挪用,养老金基金“空帐”现象严重。国家采取了两种筹资办法,一种是增加代际之间的再分配,通过加大年轻一代人的缴费来增加基金积累,另一种办法就是国家财政的补贴。虽然有国家财政的补贴,但是在养老金给付公式里仍然将其放入统筹和个人账户来发放,对国家财政补贴的领取没有独立的分配方式,仍是以基金分配方式进行。因此,制度内人群之间的再分配是基金再分配。

1997年颁布的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)^①和2005年颁布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)^②明确规定了参保人的缴费和养老金的给付办法,由基础养老金和个人账户养老金组成。个人账户属于自己积累,不存在个人间的再分配,因此再分配只发生在基础养老金部分。基础养老金给付主要由三种因素决定:在岗职工的月平均工资、缴费工资和缴费年限。

计算公式为:^③

$$B_i = \frac{\overline{W_{i(R-1)}} + \overline{W_{i(D)}}}{2} \times N \times 1\%$$

其中,在岗职工的月平均工资是实现正向再分配的主要手段,缴费工资和缴费年限主要是激励参保的手段。这种养老金给付方式充分体现了兼顾公平和效率的理念。那么在公平和效率因素的综合作用下,再分配效应将走向何方?对此,笔者在以前的研究中已经做过测算,在此不再赘述。研究通过一些参数的设定,发

现目前我国统筹基金内的养老金再分配主要是发生在代际之间和性别之间,在不同收入群体间具有有限的从高收入者向低收入者的正向再分配。^④

在制度覆盖人群内这一层次的再分配来看,不存在逆向再分配,而是呈现出正向再分配,虽然这种正向再分配对缩小收入差距的作用有限。

四、结论与讨论

我国社会养老保险制度的再分配效应到底是逆向再分配还是正向再分配?并不是一个简单的概括可以回答的。就目前我国养老保险制度分割性、碎片化严重的情况下,需要进行结构化透视,将再分配分成制度排斥、制度参与和制度覆盖内群体三种再分配效应,逐层进行分解剖析,才能够还原一个真实的再分配效应。

(一) 从制度外到制度内,逆向再分配效应逐渐减小

养老保险制度的分割性限制了不同职业身份的人的参保资格,这种资格代表了是否能够得到更高的再分配权利,但是被排斥在具有较高再分配利益的保险制度之外的群体往往是收入较低的群体。而在制度上没有被排斥的人群中,仍然存在着一些人没有参与到制度中去的现象,在月收入4000元以下的人,收入越低参保的可能性越低,得到再分配利益的可能性就低,而月收入4000元以上的人中,没有表现出收入与参保可能性的关系,也就是说逆向再分配只是局限在较低收入水平的人群中。在制度内覆盖的人群中,则表现出收入的正向再分配,虽然正向再分配的力度不大。

① <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1997/112204199701.html>.

② 文件全文见:<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/1061304.htm>2005-12-15。

③ 其中,B是基础养老金, $\overline{W_{i(R-1)}}$ 是第i个人退休上一年度的当地职工平均工资, $\overline{W_{i(D)}}$ 是本人指数化平均缴费工资,N为缴费年限。

④ 侯慧丽:《城镇基本养老保险制度再分配效应》,社会科学文献出版社2011年版,第86页。

（二）三种再分配效应的关系

整体来看，群体间再分配效应要大于个人间再分配效应。国家机关行政人员参加的是机关事业单位养老保险制度，企业职工参加的是城镇基本养老保险制度，农民参加的是新型农村养老保险制度，每一类群体之间的群体特征差异很大，而每一种制度内人群的职业特征要相似的多，收入差异要小于群体间的收入差异。制度间的再分配差异大于制度内的再分配差异。制度排斥造成的再分配效应的差异要大于制度参与造成的再分配效应，制度参与造成的差异又大于制度内覆盖人群间的再分配效应。

（三）再分配结构与地位群体的关系

地位群体不同而享有不同的再分配利益的保险制度，类似于保守主义福利体制。一个显著特点是对不同阶级和地位团体制定不同的制度，每个制度各有其明显的独特权利，没有通过再分配改变和影响原有社会结构和地位，结果是固化了原有的阶层和地位群体。^①从再分配结构来看，制度排斥的逆向再分配效应无疑也有固化地位差距的作用。在制度参与这一层次上，取消参保人员户籍限制，表现出了国家打破制度排斥的魄力，虽然在结果上还没有完全实现，但是已经出现了通过赋予福利获得权利来弱化地位间差距的趋势。农民工是一个矛盾

表现比较多的群体，虽然有资格参加基本养老保险，但往往由于多种原因而自愿放弃参加。通过让更多的农民工加入城镇企业职工保险，来获得比新农保更高的再分配利益，将有助于缩小总体的收入差距。

（四）消除制度的碎片化和分割性，缩小群体间的逆向再分配效应

从以上分析来看，制度排斥所造成的逆向再分配效应是影响最大的再分配效应，那么对于通过养老保险制度来缩小收入差距的着力点就应首先放在消除制度的分割上。即使不能建立统一的养老保险制度，也应该使制度之间的待遇差距缩小。首先是给予不同身份群体平等获得加入养老保险制度的机会，其次是保障不同职业类型人群参与保障制度的便利，最后是收入正向再分配的给付设计。减少制度间再分配差距，仍然需要实践和探索。

本文作者：中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员

责任编辑：马光

^① [丹麦] 埃斯平·安德森：《福利资本主义的三个世界》，苗正民、滕玉英译，商务印书馆 2010 年版，第 60~61 页。

A Structural Perspective of the Old-age Insurance System

Hou Huili

Abstract: The gap of pension income has been expanded by 40% in recent 20 years, and the old-age insurance redistribution system was one of the most important factors in causing the expansion of the gap. The segmentation of the old-age insurance system has imposed restrictions to participate the same old-age system for person with different identities. From the persons included by the system to the persons covered by the system, the redistribution of pension is changing to positive redistribution effect from negative redistribution effect. The redistribution effect among the groups is more than the individuals and it consolidates the group status. Reducing the income gap through the social security redistribution is to eliminate the segmentation of old-age insurance system and ensure the convenient participation in the system.

Keywords: old-age insurance system; redistribution