

社会保障研究

我国社会养老保险制度覆盖面的深度分析

阳义南
(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100191)

摘要: 本文使用国际通行的“覆盖面”指标, 利用我国的数据, 得出2006年我国社会养老保险制度覆盖面的数据。回归分析表明, 经济发展水平对我国社会养老保险制度的覆盖面具有显著性的影响。人均GDP时间序列数据和中等收入国家截面数据的比较分析表明, 我国社会养老保险制度的覆盖面滞后于经济增长。社会养老保险制度的覆盖面还受到农业经济和非正规部门经济在国民经济中的比重、社会保障模式、行政管理能力等因素的影响。提出扩大社会养老保险制度覆盖面的国际经验和我国可选的政策建议。

关键词: 社会养老保险; 覆盖面; 农民工

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)03-0067-06

An Profound Analysis on the Coverage of China's Social Endowment Insurance System

YANG Yi-nan
(School of Public Management, Beihang University, Beijing 100191, China)

Abstract: Using the international indicator of coverage and based on China's data, the coverage rate of China's social endowment insurance system in 2006 is calculated in the paper. The regression analysis shows that economic development level has significant effect on the coverage rate of social endowment insurance system, and a comparative analysis between timeseries data of GDP per capita and section data of medium income countries shows that coverage rate of social endowment insurance system lags behind economic growth in China. The proportion of agricultural economy and informal economy sectors take in overall national economy, the mode of social security and administrative ability are the other factors affecting social endowment insurance system's coverage. The paper introduces international experience in promoting the coverage rate and feasible policy advice.

Keywords: social endowment insurance; coverage rate; rural migrant worker

十七大报告在描绘2020年全面建成小康社会的规划目标时提出“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立, 人人享有基本生活保障。”目前, 我国的养老保障体系仍处于一种分散和残缺的

收稿日期: 2008-10-06

作者简介: 阳义南(1981-), 湖南衡南人, 北京航空航天大学公共管理学院教师, 主要研究养老金经济学、员工福利。

• 67 •

状态。机关事业单位职工和军人实行独立的退休养老办法，城镇企业职工实行基本养老保险，部分农村居民可以参加农村养老保险，农民工被允许参加企业职工基本养老保险。截至 2007 年底，我国乡村就业人口为 47640 万人，而参加农村社会养老保险的就业人口只有 4779 万^①。一般认为，2007 年我国的农民工数目超过 2 亿人^②。而该年参加基本养老保险的只有 1846 万人。可见，我国养老保障体系离全面覆盖城乡居民的目标还有很大的差距。

在我国养老保障的公共政策选择上，《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）中规定城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险。《关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（劳社部发[2007]31 号）提出农村有缴费能力的各类从业人员可以参加农村社会养老保险。可见，社会养老保险是我国养老保障体系的主要形式。因此，要实现全面覆盖的目标，社会养老保险制度就必须覆盖更多的未参保人群。这样就有必要对当前我国社会养老保险制度的覆盖面进行评估，进而挖掘影响覆盖面的结构性因素，最后探讨扩大我国社会养老保险制度覆盖面的对策。

一、我国社会养老保险制度的覆盖面

社会养老保险制度的覆盖面可由三个指标来衡量。第一个指标是供款人数占劳动力的比重^[1]；第二个指标是供款人数占劳动年龄人口的比重^[2]；第三个指标用养老金领取人数与达到退休年龄的人数之比来表示^[3]。本文将用这三个指标来衡量我国社会养老保险制度的覆盖面。具体计算公式如下：

$$F_1 = C/W; \quad F_2 = C/L; \quad F_3 = P/R$$

其中，C：供款人数；L：劳动力人口；W：劳动年龄人口；P：养老金领取人数；R：达到退休年龄的人数。

1. 我国社会养老保险制度覆盖面的全国水平

目前，我国需要参加供款者的社会养老保险制度主要包括两项内容：企业职工基本养老保险制度和农村养老保险制度。2006 年，我国劳动力人数为 78244 万，劳动年龄人口为 103506 万，60 岁以上人口为 14901 万^③。该年，企业职工基本养老保险制度的供款人数为 14131 万，养老金领取人数为 4635 万。农村社会养老保险制度的供款人数为 5019 万，养老金领取人数为 355 万^④。因此，我国社会养老保险制度总的供款人数为 19150 万，总的养老金领取人数为 4990 万。根据覆盖面的定义，2006 年 F_1 为 18.5%， F_2 为 24.5%， F_3 为 33.5%。这就是说，2006 年我国劳动力人口中有 24.5% 参加了社会养老保险制度，有 33.5% 的 60 岁以上人口能从社会养老保险获得养老金给付。

2. 我国社会养老保险制度覆盖面的纵向比较：1994~ 2006 年

一般认为，经济发展水平是影响社会养老保险制度覆盖面的重要因素。一个国家的人均收入（或人均 GDP）越高，其养老金计划的覆盖面则越高^[4]。帕雷西欧斯和帕累莱斯-米莱里斯（Palacios & Pallares-Miralles）的研究发现，覆盖率变化的 90% 可由人均收入的差异来解释。由此引发的问题是中国社会养老保险制度的覆盖面是否受经济发展水平的影响？影响程度有多大？

本文以覆盖面（ $y = F_2$ ）为因变量，人均 GDP 的对数为自变量（ $x = \lg(\text{GDP per capita})$ ），建立回归模型来检测我国经济发展水平对社会养老保险制度覆盖面的影响。样本为 1994~ 2006 年我国人均 GDP 和 F_2 数据。模型如下：

$$y_i = \alpha_0 + \alpha_1 x_i + \alpha_2 x_i^2 + e_i$$

回归分析结果为：

① 《2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报》。
② 新华网 2008 年 8 月 29 日，《我国农民工人数去年达到 2.26 亿》。
③ 2007 年《中国统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》。
④ 《2006 年劳动和社会保障事业发展统计公报》。

$$y = -0.21x^2 + 1.77x - 3.43$$

(0.046) (0.037) (0.039) ①

① 其中, $R^2 = 0.76$, $\text{Sig } F = 0.0006$ 。这说明, 在 5% 的显著性水平下, 模型是显著的。即我国的经济水平对社会养老保险制度的覆盖面具有显著的影响。但是, 我国的人均 GDP 只能解释覆盖率 76% 的变化差异, 低于帕雷西欧斯和帕累斯-米莱里斯对其他国家的研 究结果。那么, 相对于我国的经济水平, 当前社会养老保险制度的覆盖面是过高, 还是过低呢? 两者之间的对照见图 1。

图 1 表明, 1995~2006 年间社会养老保险制度覆盖面的增长较为平缓, 一直处于 20%~25% 这个区间, 而该阶段我国人均 GDP 从 5046 元增加到了 16084 元。由此可知, 我国社会养老保险制度覆盖面的增长速度滞后于经济的增长速度。如果对社会养老保险制度进行分解, 可以发现这种增长缓慢主要是由农村养老保险参保人数下降造成的。农村社会养老保险制度的参保人数从 1995 年的 5142 万增加 1998 年的 8025 万, 此后一直减少到 2006 年的 5374 万人。该阶段, 城镇企业职工基本养老保险制度参保人数从 1995 年的 8738 万增加到 2006 年的 15183 万人, 其增加速度与经济增长速度之间的差距较小。

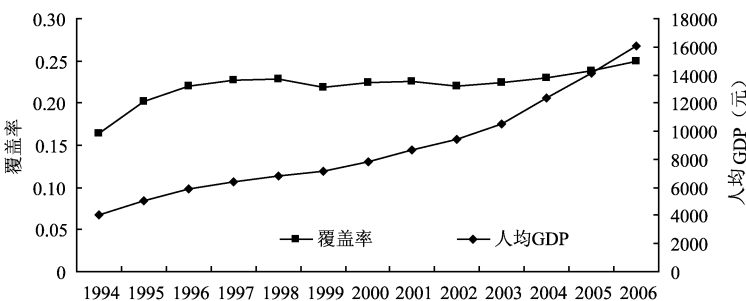


图 1 我国社会养老保险制度覆盖面与经济发展速度的对比

资料来源: 覆盖率数据根据《劳动和社会保障事业发展统计

公报 (1994~2006)》计算得出, 人均 GDP 数据

来自《中国统计年鉴》(2007)。

3. 社会养老保险制度覆盖面的国际比较

目前, 俾斯麦式的社会养老保险制度在绝大部分国家的养老金体系中都处于主要地位^[5]。因此, 与其他国家进行比较有利于对我国社会养老保险制度的覆盖面做出横向评估。世界银行编制的 World Development Indicators, 2006、2007、2008 提供了 2003 年 F_1 、 F_2 的数据。按照世界银行根据人均国民收入对各国经济的划分, 2003 年我国属于中等收入国家^②。本处选取 12 个中等收入国家作为样本, 并将覆盖面数据 (F_2) 与各国的人均 GDP 进行对比, 来衡量各国社会养老保险制度的覆盖面是否与其经济发展水平相称。考虑到汇率折算问题, 图 2 选取按购买力平价 (PPP) 计算的人均 GDP^③。

图 2 表明, 按 2003 年数据, 12 个中等收入国家中只有塞尔维亚、利比亚和拉脱维亚等 3 国的社会养老保险制度覆盖面超前于其人均 GDP, 而摩洛哥、智利和中国等其余 9 国的覆盖面均滞后于其人均 GDP, 这与发展中国家社会养老保险制度覆盖面普遍较低的事实是一致的。

总之, 我国社会养老保险制度的覆盖率与经济增长速度及中等收入国家的对比表明, 我国社会养老保险制度的覆盖面偏低, 增长相对缓慢。即使考虑到事业单位的职工、离退休人员和五保老人, 我国覆盖面的绝对数据 (F_1 、 F_2 、 F_3) 也说明目前离全面覆盖的目标还有较大的差距。

二、影响我国社会养老保险制度覆盖面的结构性因素

历史上来看, 养老金制度一般首先覆盖政府公务员、军人、公用事业单位职工, 然后扩展到大型工业、商业部门的企业职工, 最后才是小企业职工、自雇者、农业工人和非正规部门职工等。目前, 社会养老保险制度在南亚、撒哈拉以南非洲国家的覆盖面不到 10%, 东亚国家低于

① 括号内为各个系数的 p 值。

② World Bank list of economies (July 2004). <http://siteresources.worldbank.org/INTRGEP2004/Resources/classification.pdf>.

③ Central Intelligence Agency, The World Factbook 2004. http://www.worldfactsandfigures.com/gdp_country_desc.php.

30%，拉美国家一般为 30% ~ 40%，东欧国家平均为 60%，而 OECD 国家一般能达到 80% 以上^[6]。这些国家覆盖面的差异与其经济发展水平、社会保障政策、行政管理能力等结构性因素密切相关，还受到制度建立的时间、模式等因素的影响。这些结构性因素同样会影响我国社会养老保险制度的覆盖面。

1. 经济因素

罗伯特等 (Robert et al) 的研究发现，一国社会保障制度的覆盖面与其经济发展水平密切相关。这些经济因素包括人均 GDP、农业

部门的就业量和非正规部门经济在国民经济中的比重。他们的研究发现，被社会养老保险制度排除在外的人群并不是随机的，而是具有系统性的特征。他们主要由妇女、移民工人、农业劳动者和非正规部门工人构成。随着全球化、经济结构转型，非正规部门的就业量还在不断地扩大^[7]。

社会养老保险制度需要参加者定期供款，而且供款期必须达到一个最低期限，这就要求参加者具有稳定的就业和收入来源。非正规部门职工和农业部门劳动者往往流动性大、收入来源不稳定。低收入家庭或群体具有很高的流动性需求。与未来的养老需要相比，他们更愿意把较低的收入用于当前的食物、住房、衣服等消费支出，而不愿或不能把较大部分收入用于社会养老保险制度的供款。低收入人群还具有较高的折现率，这意味着未来养老金给付的现值很低。

从以上分析可知，目前我国社会养老保险制度覆盖面较低主要受到规模较大的农民工、农村居民和贫困人口的影响。2006 年，我国农业占 GDP 比重只有 11.7%，而其就业人口却占到 43%，乡村人口在全国总人口中占到 56%^①。2007 年，农民工规模大约在 2 亿人左右，这些人口绝大部分在城镇非正规部门就业，只有很小部分被社会保障制度覆盖。该年，按农村绝对贫困人口标准低于 785 元测算，年末农村贫困人口为 1479 万人，按低收入人口标准 786~ 1067 元测算，年末农村低收入人口为 2841 万人^②。如果按国际通行的贫困标准 1 美元/天，2006 年我国的贫困人口占总人口的比重为 16.6%，贫困缺口为 3.9%，按 2 美元/天的标准，我国贫困人口占总人口的比重为 46.7%，贫困缺口为 18.4%^③。这些人群对社会养老保险制度扩大覆盖面提出了严峻的挑战。

2. 政策因素

从图 1 可知，在我国经济获得快速发展的同时，我国农村社会养老保险制度的参保人数却在减小，这主要是因为政府迟迟无法推出适宜的公共政策。现有的针对不同人群实行的分散制度安排，阻碍了劳动力在统一规则下顺畅流动，而劳动力无法在不同部门、地区间流动又严重制约了社会养老保险制度覆盖面的扩大。在制度碎片化的同时，还存在制度缺失的问题，其中最大的就是农民和农民工的养老保险问题^[8]。

农村养老保险制度于 1992 年正式向全国推广。由于存在诸多问题，1999 年国务院要求该制度进行整顿规范，停止开办新业务。目前，在不少地区参加者退保的同时，另一些地区却有新的发展，如江苏、山东、北京等地开始实行新型农村养老保险制度。至今，农村社会养老保险还处于地方试点的阶段，全国性的制度规定尚未出台，政府只有一些指导性的意见。如十七大报告提

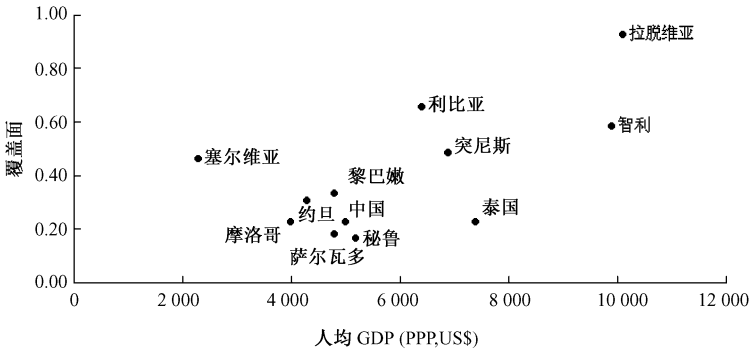


图 2 中等收入国家社会养老保险制度覆盖面与人均 GDP (PPP) 的散点图 (2003 年)
资料来源：世界发展指数 (世界银行，2006~ 2008)，
世界国情报告 (CIA，2004)

① 《中国统计年鉴》(2007)。
② 《2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报》。
③ World Bank, World Development Indicators, 2006, <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section2.htm>.

出要“探索建立农村养老保险制度”。温家宝总理在十一届全国人大第一次会议政府工作报告中指出“鼓励各地开展农村养老保险试点”。政策缺位是导致农村养老保险制度参保人数下降的主要原因。

目前农民工参加社会养老保险比率较低的主要原因是现行有关政策、管理手段和工作方式与农民工的特点不相适应。如企业职工基本养老保险的缴费率过高，与农民工可支配收入较低的特点不适应。由于统筹层次过低，农民工的社会养老保险关系难以在各省之间转移；流动性大的农民工很难满足最低缴费期 15 年的规定，而由于城乡养老保险制度框架的不一致，农民工返乡之后只能带走积累的个人账户资金，而将损失社会统筹部分的养老金。事实上，根据养老金的劳动报酬属性，雇主和雇员的供款都属于延迟支付的劳动报酬，都应属于劳动者个人所有。

3. 行政管理能力

政府的行政管理能力是影响社会养老保险制度覆盖面的重要因素。社会养老保险制度一般是强制的，这就要求政府具有较强的强制力，建立完善的法规、管制、审查、监督等制度体系。非正规部门职工的雇主往往逃避对雇员的缴费责任，而政府缺乏相应的制度措施去调查、监督和收缴这些雇主、雇员的供款^[9]。加廷（Jutting）指出在农村实行社会养老保险制度需要长期地保管供款记录、较强的税费征缴和基金投资管理能力，而发展中国家一般缺少相应的制度措施和行政能力^[10]。在中国农村实行养老保险制度，一方面政府缺少相应的工具去获得农村居民的收入数据，这就很难确定供款的基数和比率，另一方面经办机构缺少足够的工作人员，很难将制度扩大到零散的村落。此外，在制度的推行过程中，还存在腐败、管理不善等问题。例如，虽然规定积累的基金只能投资于银行存款和国债，但很多地方的一些违规投资行为导致了严重的损失^①。管理能力较低会加剧公共养老金制度的高税率、较低回报率和不确定性等问题。世界银行的调查发现我国企业养老保险制度的平均缴费率为 23.5%，远远高于国际上大约 20% 的平均数。而长期以来，我国绝大部分养老保险基金只能投资于银行存款和国债，其回报率低于通货膨胀率，使得储备资金随着时间的推移而贬值^[11]。

正规部门的高成本会限制劳动力和企业的进入，并迫使部分生产转移到非正规部门。在正规部门运营的成本主要包括进入成本和维持成本。针对拉美国家的一项研究发现，平均进入成本约为企业利润的 10%，而要完成进入过程一般需要 1 年的时间。管制和税收使小企业的劳动力成本增加了 20%，而在泰国逃到非正规部门的企业能减少 13% ~ 22% 的劳动力成本^[12]。

三、如何扩大社会养老保险制度的覆盖面

进入 21 世纪以后，国际劳工组织、国际社会保障协会、世界银行等国际组织更加关注如何扩大社会保障制度的覆盖面。一种思路是用非供款的普惠制养老金计划取代社会养老保险制度^[13]，如巴西、印度、纳米比亚等国的社会养老金计划，另一种思路是实行由一般税收筹资的财产审查制社会救助养老金。我们认为，仅仅依靠以上两种替代性的发展战略是不够的。鉴于社会养老保险制度在各国养老金体系中的主导作用，还必须想方设法扩大该制度的覆盖面。

在过去的几十年里，主张社会保障私有化改革的经济学家们认为通过将现收现付的 DB 型养老金计划改革为完全积累的 DC 型养老金计划，能将参保者的受益与其供款紧密地联系起来，并获得更高的投资回报，因而能调动参加者供款的积极性，从而扩大覆盖面。但后来针对拉美国家的大部分研究发现，覆盖面并没有扩大。梅萨-莱果（Mesa-Lago）的研究发现拉美 12 个改革国家的覆盖面从改革前的 38% 下降到 2002 年底的 27%^[14]。到 2006 年，智利仍有 50% 的劳动力没有被覆盖，而参保者中有 40% 无法达到最低养老金的标准^[15]。我国社会养老保险制度改革已有 20 余年，但覆盖面一直没有显著地扩大，这说明私有化改革并不是扩大覆盖面的有效措施。

如果希望低收入和贫困群体参加社会养老保险制度，政府可以为他们提供补贴或代替一部分

① 杜夏，农村养老保险基金违规操作行为分析，北京首届全国中青年学者老龄问题学术研讨会，1999。

供款。如墨西哥政府就为参加者的个人账户提供相当于平均工资 2.2% 的配套供款^[16]。我国的农业劳动者一般实行家庭经营，没有雇主，这样完全依靠自身供款将存在很大的困难。这就是为什么原农村养老保险制度试行低效的重要原因之一。江苏、北京等地实行的新型农村社会养老保险制度就为参保者提供配套供款，或者进入个人账户，或者进入社会统筹账户。这可以为农民参保提供一个强激励，有利于扩大覆盖面。

尽快出台全国性的农民工养老保险、农村养老保险政策，可以明确潜在参加者对制度的预期。具体的政策包括，针对农民工、农村居民的特点，适当降低缴费率，减少最低供款期限，提高统筹层次，构建全国一致的制度框架，明确社会保障关系的转移或接续办法等。这些政策规定是扩大覆盖面必不可少的制度条件。

将政府的收入统计制度扩大到农村居民，并完善税费征缴体系，至少能将覆盖面扩大到更多的人群。降低社会养老保险制度的管理成本，拓宽投资工具的选择范围，提高投资回报率，并增强制度的财务稳健性，能提升参保者对制度的信心，还可以吸引更多的边际人群参保。通过邮局、银行分支、群众组织等传递网络来确保养老金及时、安全地支付给受益人，也可以增加制度的可信度。

最后，有必要指出的是，在扩大覆盖面的过程中，必须考虑潜在参加者在面对正规部门的较大成本时所采取的理性行为。事实上，未被覆盖的人群并没有表现出积极参加政府养老金计划的强烈欲望，反而是已经参加的人群在想方设法逃避缴费。在苏、沪、粤等省市的一项调查发现，80% 的企业主不赞成成为农民工购买养老保险，而接受调查的农民工有 83.2% 不愿意买养老保险^[17]。一种观点认为除非对劳动力市场和税收制度进行深度的改革，否则覆盖面的扩大将是一个缓慢的过程^[18]。改革能降低劳动力在正规部门的进入、维持、注册和交易成本等，这可以减少小企业雇主和雇员的逃费和转移到非正规部门等行为。

参考文献:

- [1] Willmore, L. Universal pensions for developing countries. *World Development*, 2007, 35 (1): 24– 51.
- [2] Palacios, R. PallaresMiralles, M. International patterns of pension provision. *Social protection discussion paper*. World Bank, 2000, (9).
- [3] Palacios, R. & Sluchynsky, O. Social Pensions: Their Role in the Whole Pension System. World Bank, 2006.
- [4] World Bank. Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth. New York, Oxford University Press, 1994.
- [5] Overbye, E. Extending social security in developing countries: A review of three main strategies. *International Journal of Social Welfare*, 2005, 14 (4): 305– 314.
- [6] World Bank. Coverage: the scope of protection in retirement income systems. *World Bank Pension Reform Primer*, 2008.
- [7] Roberts, S. et al. Assessing the coverage gap. ISSA initiative findings & opinions No. 12, Geneva, ILO. 2004.
- [8] 胡晓义. 社会保险法将弥补农民保障的缺失. *国际金融报*, 2008– 09– 24.
- [9] 同 [7].
- [10] Jutting, J. Social security systems in low- income countries: concepts, constraints and the need for cooperation. *International Social Security Review*, 2000, 59 (4): 3– 24.
- [11] 世界银行. 老年保障: 中国养老金制度改革 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998. 17– 21.
- [12] 同 [6].
- [13] 同 [3].
- [14] MesaLago, C. A appraisal of a quarter century of structural pension reforms in Latin America. *CEPAL Review*, 2004.
- [15] Rohter, L. Chile's candidates agree to agree on pension woes. *New York Times*, 2006 January, 10.
- [16] 同 [3].
- [17] 工运时评. 农民工为何不愿参加养老保险? *工人日报*, 2005– 03– 22.
- [18] 同 [3].

[责任编辑 王树新]