

中央调剂金制度对地区 养老保障发展状况影响研究

金银凤¹, 史梦昱²

(1. 南京审计大学政府审计学院, 江苏 南京 211815; 2. 南京大学经济学院, 江苏 南京 210093)

摘 要: 以全国31个省市2000~2017年的面板数据为基础, 假定当期存在养老金余缺调剂, 观测政策实施影响, 建立空间杜宾模型进行分析, 回归后得出主要结论: 养老金调剂对其他地区的养老金替代率存在正向空间溢出效应, 微观层面对地方养老保障发展有改善作用; 同时, 对调剂金制度实施前后地方整体的养老保障发展指标进行因子和聚类分析后发现, 调剂金制度的落实能够较为明显地改善地方养老保障发展状况。

关键词: 中央调剂金制度; 地区养老保障发展; 空间杜宾模型; 因子和聚类分析

中图分类号: F812.4

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2019)12-0035-09

一、引 言

1987年我国首次提出养老保险省级统筹, 此后政府部门多次要求落实养老保险省级统筹; 国家审计署公布的社保审计报告显示, 截至2012年我国尚有17个省份因延压养老保费收入、调剂金管理不规范及部分农民工未参保等原因被认定未能真正实现省级统筹。在完全实现省级统筹的地区中, 除直辖市外, 基本上是经济发展相对落后地区; 而未能实现统筹的区域中, 多数为发达省份(杜萌, 2009)^[1], 并且不发达省份之所以能够率先实现养老保险统筹多数是由于接受了中央财政补助。在省级统筹层次下, 地区间养老保险发展差距不断加大。就城镇职工养老保险基金累计结余来看, 据2017年统计数据, 广东省养老保险基金累计结余达9245.10亿元, 而黑龙江省累计缺口达486.21亿元, 仅广东、北京、上海、江苏、浙江、山东和四川这7个地区的累计基金结余占全国基金总结余的65.5%, 地区间分布严重不均。因而, 中央调剂金制度作为养老保障统筹层次由省级向全国提升的过渡方案, 在全国范围内对基金余缺进行调剂, 旨在均衡地区间养老保障负担不均和发展差异, 该制度的实施落实尤为关键。

二、地区间养老保障发展现状分析

地区间养老保障发展不均衡最为直接的反映就是各地养老保险基金当期收支余缺的不均。据2015~2017年养老保险基金收支数据显示, 我国每年均有近1/3地区会出现当期养老金的收不抵支。广东省历年来都是我国养老金当期收支结余最多的地区, 在此期间当期缺口最大的地区分别

收稿日期: 2019-04-20

基金项目: 国家社会科学基金项目(17BJY042); 江苏高校哲学社会科学项目(2019SJA0351)

作者简介: 金银凤(1968-), 女, 安徽灵璧人, 南京审计大学政府审计学院助理研究员; 史梦昱(1994-), 女, 江苏宜兴人, 南京大学经济学院博士生。

为黑龙江、吉林和辽宁，结余最多地区与缺口最大地区的差额由 2015 年的 1280.57 亿元增至 2016 年的 1467.05 亿元，至 2017 年，该数值已增至 1902.83 亿元，地区间养老金收支差距不断拉大。

地区间养老保障发展不均更多地体现在各地养老负担的不均衡上，主要表现为老年抚养比差距、养老保险制度赡养率差距以及各地养老保险实际缴费率差距。

(一) 老年抚养比差异

老年抚养比是指每 100 名劳动年龄人口所需负担的老年人口数，在反映地方人口结构变动的同时也反映出地方养老负担水平。表 1 显示了我国 2015 ~ 2017 年各地的养老负担系数，三年间除天津、山西、内蒙古、福建、广西、海南、云南以及西藏等 8 个地区的养老负担系数略有波动外，其余各地数值均呈绝对增长趋势，说明我国老龄化趋势明显，且不断向纵深发展。此外，2017 年养老负担系数最高的是重庆(20.6%)，是西藏(系数最低 8.22%)的 2.5 倍。就整体而言，老年抚养比较大的地区系数逼近 20%，负担系数偏低的地区该数值基本稍大于 10%，仅占前者的一半左右。

表 1 2015 ~ 2017 年各地养老负担系数

单位:%

地区	2015	2016	2017	地区	2015	2016	2017
北京	13.45	15.17	16.32	湖北	15.27	15.87	17
天津	12.94	14.62	14.57	湖南	15.95	17.01	17.53
河北	14.21	15.44	16.8	广东	9.62	10.18	10.27
山西	12.13	11.45	11.92	广西	14.44	14.06	14.33
内蒙古	12.35	12.14	14.33	海南	11.77	11.45	11.38
辽宁	16.81	17.37	18.57	重庆	18.69	19.79	20.6
吉林	14.16	14.19	16.18	四川	18.18	19.47	19.83
黑龙江	13.79	15.3	15.58	贵州	13.92	14.13	14.47
上海	16.47	16.76	18.82	云南	11.6	11.62	11.6
江苏	17.21	18.56	19.19	西藏	8.07	7.01	8.22
浙江	14.86	15.43	16.56	陕西	13.87	14.43	15.14
安徽	15.74	16.15	19.14	甘肃	12.73	13.62	14.32
福建	12.27	13.87	13.23	青海	9.74	9.89	10.96
江西	13.04	13.87	14.21	宁夏	10.15	10.65	11.56
山东	16.2	16.32	18.64	新疆	10.03	10.3	10.43
河南	14.24	14.57	15.88				

数据来源：国家统计局。

(二) 制度赡养率差异

制度赡养率是指养老保险制度内离退休参保人口占在职缴费人口的比例，赡养率越大说明养老金支付压力越大，该指标一定程度上能够反映地方养老保险制度的可持续性。表 2 显示了我国 2015 ~ 2017 年各地养老保险制度赡养率情况，总体而言，我国绝大部分地区的制度赡养率都在增加，说明现行制度下各地的养老金支付压力也在不断加大。同时，地区间制度赡养率的差异十分明显，有大量劳动力流入的东部沿海地区赡养率普遍较低，而像东北老工业地区等制度赡养率偏高，如黑龙江、吉林、辽宁等地历年数值均在 60% 以上。其中黑龙江省 2015 ~ 2017 年维持在 70% 以上，2017 年高达 76.8%；而广东省同期赡养率仅在 10% 以上，2017 年最高也仅达 12.06%，不到黑龙江省制度赡养率的 1/6，二者养老负担差距可见一斑。

表 2 2015~2017 年各地养老保险制度赡养率

单位:%

地区	2015	2016	2017	地区	2015	2016	2017
北京	19.94	21.66	21.43	湖北	50.36	51.05	51.56
天津	47.09	48.47	48.45	湖南	46.64	44.05	49.35
河北	38.70	38.67	39.37	广东	10.26	10.78	12.06
山西	39.27	39.85	43.74	广西	47.94	47.08	47.89
内蒙古	56.12	56.49	58.80	海南	32.99	41.95	40.05
辽宁	56.19	60.66	63.10	重庆	56.00	57.16	57.43
吉林	65.17	68.24	68.89	四川	55.11	56.37	53.72
黑龙江	72.83	74.52	76.80	贵州	31.90	30.76	31.61
上海	45.25	45.32	46.19	云南	41.83	40.61	40.78
江苏	32.45	33.89	35.56	西藏	31.07	39.66	27.21
浙江	29.49	36.02	38.04	陕西	38.13	36.99	34.87
安徽	40.38	40.66	42.81	甘肃	55.43	56.77	49.13
福建	19.97	21.60	21.67	青海	43.08	45.60	44.76
江西	40.02	42.30	44.11	宁夏	41.76	43.97	41.55
山东	28.83	30.85	31.59	新疆	44.91	45.86	46.21
河南	31.31	32.21	31.99				

数据来源:根据国家统计局、人力资源和社会保障部数据测算而得。

(三) 实际缴费率差异

养老金实际缴费率是对现行养老制度下参保人员养老保险缴费负担的衡量,缴费率数值由人均城镇职工养老保险基金收入与城镇在岗职工平均工资之比计算而得。我国地区间养老保险缴费负担畸轻畸重的现象由来已久,人口结构、经济发展水平、劳动力流动等因素导致我国各地的养老保险缴费负担难以均衡。由表 3 可见,广东省作为经济大省,是劳动力主要流入地之一,长期占据养老金累计结余最高、当期收支结余最多的地位,同时其养老保险缴费负担也是最低的,2015~2017 年间缴费率均在 10% 以下,2015 年最低仅 8.38%。在此期间,实际缴费率最高的是西藏,2016 年为 47.78%。近年来,经济较为发达、养老保险制度运行相对较好的地区,如北京、上海、广东、江苏、浙江等地实际缴费率基本维持在 10% 以上,但均不超过 20%;而经济发展相对落后,或是养老金支付面临较大压力的地区,如黑龙江、新疆、四川等地的缴费率往往高于 30%,且历年间数值波动较大。

表 3 2015~2017 年各地养老保险实际缴费率

单位:%

地区	2015	2016	2017	地区	2015	2016	2017
北京	11.92	14.41	12.46	湖北	23.43	21.83	25.95
天津	18.98	19.88	20.90	湖南	21.35	21.93	25.62
河北	21.52	21.18	20.01	广东	8.38	7.95	9.16
山西	25.35	26.37	36.10	广西	22.36	27.69	27.95
内蒙古	26.45	23.60	28.84	海南	15.31	19.97	22.82
辽宁	26.76	26.17	24.92	重庆	22.43	20.08	31.16
吉林	25.61	26.33	25.18	四川	22.21	30.19	30.29
黑龙江	31.10	27.74	30.31	贵州	16.95	14.68	19.87
上海	19.81	20.37	19.98	云南	25.37	25.26	35.49
江苏	15.27	14.96	16.17	西藏	20.50	47.78	33.59
浙江	14.96	17.14	18.80	陕西	19.54	19.43	22.01
安徽	22.01	20.99	19.39	甘肃	29.10	28.57	20.65
福建	12.02	13.56	13.54	青海	23.87	28.46	27.01
江西	19.76	18.00	22.14	宁夏	20.73	23.08	23.03
山东	18.81	17.92	16.34	新疆	28.91	38.01	33.16
河南	19.47	16.37	18.90				

数据来源:根据国家统计局、人力资源和社会保障部数据测算而得。

三、调剂金制度对地区养老发展状况影响的理论机制

由上述现状分析可见,我国地区间养老保障发展差异十分显著,养老金收支余缺的差距、养老负担不均受地方人口、经济因素等影响难以自发均衡,中央调剂金制度的建立旨在使地方养老基金收支余缺在全国范围内进行调剂,以均衡各地养老保障负担,调剂金制度的实施必然会对地方养老发展状况产生一定影响。

首先,地方养老保险制度运行状况的优劣最为直接的反映就是养老保险基金收支状况的好坏。中央调剂金制度的实现机制就是在地区间进行收支余缺调剂,简而言之就是劫富济贫,必然会对地区间的养老差距有所均衡。此外,更为重要的是,调剂金制度是作为我国现行养老保险统筹层次提升的过渡方案,而不仅仅是表面的收支缺口填补,多数学者在对我国各地的养老保障发展状况进行深入分析后,均认为地区间养老保障发展不均衡等弊病的根源在于养老保障现行的省级统筹层次偏低(郑功成,2010^[2];邹丽丽,2014^[3];杨俊,2015^[4];邹丽丽等,2017^[5]),实现统筹层次的提升将有助于均衡各地养老负担(栾富凯,2017^[6];张晓艳,2017^[7]),降低管理成本(郑功成,2015^[8]),实现互助共济等功能(李连芬和刘伟德,2015^[9];张锐和刘俊霞,2018^[10])。

其次,地方养老保障发展状况很大程度上取决于当地经济发展水平(白维军和童星,2011^[11];朱梅和张文君,2017^[12];邹鑫和罗宝林,2017^[13])。人口老龄化发展下,人口结构的变动对各地养老金支付都造成了一定压力,经济发达地区能够凭借前期较好的养老保障基础、较强的经济实力以及政府的财政支持,维持养老保险制度良好运行;但对于更多的地区而言,若自身经济能力有限,养老保障水平不断攀升的同时,人口老龄化下又面临当地劳动力流失,养老保险制度很大程度上需要依靠政府财政补贴,但往往还是会频频出现养老基金收支缺口,由此造成地区间养老发展差距不断加大(林毓敏,2013^[14];中国财政科学研究院课题组,2016^[15])。邹丽丽等(2017)在对我国各地养老保险制度运行情况进行分析后,认为地区经济发展水平是支撑地方养老保险制度的关键,并提出后期相关养老政策需根据区域经济发展情况适时调整^[5];而我国地区间经济发展差距由来已久,想要依靠保险制度运行自发缩小差距将难以实现,必须要相关政策介入调剂。

最后,就流动人口角度,上述地区间现存的养老保障发展差距不但不会自行消失或缩小,反而会随着我国流动人口规模的扩大而不断加剧(杨俊,2013)^[16]。发达省份是劳动力主要流入地,就业人员在务工地缴纳养老保险,使得发达省份有更多劳动力供养退休人员,减轻了该地的养老保险实际缴费负担,而当务工人员年长回乡养老时,就业人员的养老社会保险关系转出需在转出省份截留8%的统筹资金,相当于外出务工劳动力回流会使得东部等劳动力流入的发达省份增加养老保险基金收入,而无需负担该部分劳动力后期的养老支出,由此能够给当地退休人员提供更高的养老保障水平,为当地吸引更多人力资本,如此一来,发达省份就会形成良性循环,与欠发达地区间的养老发展差距也会不断拉大(丛春霞等,2016^[17];王晓东,2017^[18];董登新等,2017^[19])。而调剂金制度的实施在基金拨付上按照各地最终核定的退休人口进行拨付,虽然没有解决欠发达地区接收回流人员养老金缩水问题,但在其承担更多老年人口养老负担的同时给予了更多“补助”,必然会对地方养老发展状况有所改善,实现一定程度的平衡。

四、调剂金收付对地区养老发展状况影响的实证分析

在对调剂金制度影响地方养老发展状况理论分析的基础上,本文进一步对中央调剂金实施的具

体影响进行实证分析。由理论分析可知,经济发展水平很大程度上会决定地方养老保障发展状况,各地经济发展水平在地理空间分布上的差异众所周知,由此调剂金制度的实施是否会在使当地养老保障状况发生改变的同时对其他地区的养老保障状况也产生一定影响,本文进一步从空间计量视角对其影响进行分析。

(一) 中央调剂金收付对地区养老发展的具体影响

1. 指标选取

本文选取地方养老金替代率作为被解释变量,养老金替代率是指人均城镇职工养老保险基金支出水平与城镇在岗职工平均工资之比,该指标是地方养老保障发展状况微观层面的反映,能够真正衡量当地老年人口享受的养老保障水平。1952年国际劳工组织颁布《社会保障公约》规定退休职工养老金平均替代率至少要达到40%,1994年替代率最低标准被提高至55%。郑功成(2003)^[20]认为50%左右的替代率可以作为中国未来基本养老保险的保障水平目标,而且是合理的;邱东等(1999)^[21]从家庭结构角度并结合最低生活保障水平测算,认为合理替代率是55%;李珍(2013)^[22]、Xi Chen等(2019)^[23]认为60%的目标替代率才大致合理,能保证退休人员的必要生活支出;陆法明(1999)^[24]从统一计发办法对替代率进行灵敏性分析后认为,如果某职工的工资与当地平均工资相等,则替代率要在50%~70%之间。虽然学者们对于我国最终的合意替代率并未达成统一,但我国目前实际的替代率远低于上述目标替代率。一直以来我国的养老金替代率在持续下降,2008~2017年十年间我国退休人员平均养老金替代率最高的地区是山东达59.74%,最低的是上海34.11%,全国平均替代率水平为47.92%,距离上述各类目标替代率水平有一定差距。因此,就目前而言,在现行养老金替代率水平上有所提升可以认为是养老保障发展状况的一种改善,能够更好地发挥对老年群体的生活保障作用。

本文的核心解释变量为地方当期调剂金上解拨付差额,该指标的大小能够较为直观地反映制度实施效果或基金调剂力度。同时,基于现有相关研究文献及本文研究目标,本文选取包括制度赡养率、养老金可支付月数、人均地区生产总值、城镇居民可支配收入、城镇在岗职工平均工资、人均财政收入在内共7项指标为最终解释变量,相关变量的具体定义如表5所示。

表5 变量定义表

类型	名称	符号	定义
被解释变量	养老金替代率	Td1	(城镇职工养老保险基金支出总额/养老金领取人数)/城镇在岗职工平均工资
解释变量	中央调剂金上解拨付差额	Tjj	上解额度=(某省城镇私营单位和非私营单位就业人员加权平均工资)*90%*在职参保人数*3.5% 拨付额度=核定的某省退休人数*(筹集调剂金总额/全国离退休人数)
	制度赡养率	Sy1	城镇职工离退休参保人口/城镇职工在职参保人口
	养老金可支付月数	Kzf	城镇职工养老保险基金累计结余/(城镇职工养老保险基金支出/12)
	人均地区生产总值	GDP	衡量各地经济发展状况,取对数
	城镇居民可支配收入	Kzp	衡量城镇居民收入状况,取对数
	城镇在岗职工平均工资	Gz	衡量城镇居民收入状况,取对数
	人均财政收入	Gzsr	衡量地方政府收入财力,取对数

2. 样本及数据来源

由于调剂金制度实施通知于2018年6月下发,至今实施期限较短,数据量有限,而本文旨在观测中央调剂金实施对地方养老保障发展状况的影响,因此,本文最终选取2000~2017年全国31个省市18年的数据进行分析,假定当期存在养老基金的余缺调剂,以观测政策实施效果。历史数据的选取优势在于可以避免对未来各地养老金收支额度测算的误差,造成在此基础上对调剂金政策

实施效果观测的不准确。本文实证原始数据全部来源于国家统计局、人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局,其中西藏自治区的城镇私营单位就业人员平均工资数据缺失,其余指标的部分年份缺失数据使用线性插值法填补。本文实证部分由 MATLAB2018 软件完成。

3. 实证分析

本文对上述面板数据进行实证分析。首先对空间依赖性进行面板全局莫兰检验, Moran's I 值为 0.2308 > 0, 表示数据在空间上呈集聚分布状态, 可以采用空间计量模型。选取地理距离矩阵 (W) 为空间权重矩阵。对模型进行 LM 及 Robust 检验, 结果显示两组 LM-lag、R-LM-lag 及 LM-err、R-LM-err 对应的 t 值分别为 51.2776、3.8220、59.5777、8.6823, 均显著拒绝原假设; 对 SDM 模型进行 LR 检验, SFE-LR、TFE-LR、STFE-LR 检验 t 值分别为 520.9263、141.9842 以及 577.3535, 显著拒绝原假设; 同样对 SDM 进行 Hausman 检验以及空间 Durbin 模型的 Wald 和 LR 检验, 结果均显著, 最终选取时空双重固定效应的空间杜宾模型进行回归, 具体模型设定如下:

$$Tdl_{it} = \rho WTdl_{it} + \beta Tj_{it} + \theta WTj_{it} + \lambda X_{it} + v_i + v_t + \varepsilon_{it}$$

其中, i 表示地区; t 表示年份; W 表示空间权重矩阵; X_{it} 表示除核心解释变量外的其他解释变量; v_i 表示空间固定效应; v_t 表示时间固定效应; ε_{it} 为随机扰动项。空间杜宾模型最终回归结果以及直接效应、间接效应分解如下(表 6):

表 6 空间杜宾模型总效应及分解效应

变量	总效应	直接效应	溢出效应
Tj_{it}	0.001031 *	0.000041	0.000999 **
	(-1.948884)	(-0.455043)	(-2.082448)
Syl	-0.04492	-0.070135 ***	-0.025215
	(-0.743923)	(-7.128808)	(-0.410916)
Kzf	-0.012141	-0.007009 ***	-0.005131
	(-1.364173)	(-5.574757)	(-0.591093)
GDP	-1.146072 ***	-0.207538 ***	-0.938534 **
	(-3.024053)	(-3.864033)	(-2.495022)
Kzp	-1.066565 **	0.069459	-1.136024 **
	(-2.322704)	(-0.734498)	(-2.340112)
$Gzsr$	1.135898 ***	0.170053 ***	0.965845 ***
	(-3.355085)	(-4.286827)	(-2.915434)
Gz	1.628813 ***	-0.291022 ***	1.919835 ***
	(-2.789064)	(-3.732144)	(-3.350639)

注: 括号内为 t 值; *, **, *** 分别表示在 10%、5% 和 1% 水平上显著。

回归结果显示: (1) 地方调剂金上解拨付并不会对当地的养老金替代率产生影响, 符合《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》中明确要求的余缺调剂“不影响离退休人员个人待遇”原则, 但同时调剂金会对其他地区的养老金替代率存在正向的空间溢出效应, 特别是对于“受益省”而言, 能够确保养老金足额发放, 保障离退休人员生活。(2) 制度赡养率和养老金可支付月数均对地方养老金替代率存在负向直接效应, 不存在空间溢出效应。制度赡养率、养老金可支付月数数值越大表示离退休参保人口越多或者当期养老金支出额度越少, 由替代率计算公式可知人均养老金领取待遇会相应减少, 导致替代率下降。(3) 人均地区生产总值对养老金替代率存在负的直接效应和间接效应。首先, 在直接效应方面, 地区工资水平往往与当地经济发展水平挂钩, 经济发展水平越高, 工资水平越高, 在同等养老金待遇水平下, 替代率必然下降; 其次, 在间接效应方面, 假定 A 地经济发展水平高于地区 B, A 地经济发展水平越高, 就人口流动而言, 会吸引更多劳动年龄人口, 而 B 地将面临劳动力流失, 养老保险缴费人口减少, 导致当地养老保险基金收入减少; 再次, 若后期外出务工人员返乡, 养老金领取人口又会增加, 必然导致人均养老金

待遇水平降低。(4)工资水平的直接效应与地区生产总值影响基本趋同,而溢出效应则更多地体现在对替代率公式分母的影响上,同样从流动就业人员角度分析,劳动力流动对发达地区 A 而言会形成良性循环,人均工资水平上涨,导致 B 地工资水平相对下降,反而使得 B 地在同等养老金领取水平下的替代率有所上升。

(二) 调剂金制度实施背景下对地区养老发展状况变化的衡量

在对调剂金制度微观层面影响进行分析后,需要进一步对该制度实施下地方整体养老保障发展状况进行衡量。本文对我国 31 个省市的养老发展指标采用因子分析和聚类分析,以观测调剂金制度实施效果。

1. 指标选取

本文选取养老金替代率、养老金制度赡养率、养老金可支付月数、人均地区生产总值、城镇居民可支配收入、城镇在岗职工平均工资、人均财政收入等 7 项指标进行测算。

2. 因子分析和聚类分析

首先,对调剂金制度实施前的指标进行因子分析,KMO 值为 0.663 > 0.6, Bartlett 球形度检验结果显示 Sig 值为 0.000,显著拒绝原假设;对数据进行降维处理,提取三类公因子:养老保障发展状况微观层面指标——养老金替代率,养老保障发展状况宏观层面指标——养老金制度赡养率以及养老金可支付月数,地方经济发展状况指标——人均地区生产总值、城镇居民可支配收入、城镇在岗职工平均工资、人均财政收入,三类因子累计贡献率达 92.677%,远大于 70%;对制度实施后的相关数据进行相同处理,KMO 值为 0.672 > 0.6, Bartlett 球形度检验结果显著,同样提取上述三类公因子,因子累计贡献率达 92.270%,说明提取的三个因子能够很好地对地方养老保障发展状况进行衡量。其次,对上述三个因子及其对应的贡献率权重进行相关计算,求得制度实施前后能够对地区整体养老保障发展状况进行衡量的综合因子得分,并对相应得分进行 K 均值聚类处理,将我国 31 个省市按综合因子得分划分为两类——聚类 1 和聚类 2,聚类分析后有关制度实施前后的聚类中心得分具体数值对比如下(表 7):

表 7 制度实施前后综合因子得分最终聚类中心

制度实施前		制度实施后	
聚类1	聚类2	聚类1	聚类2
0.89	-0.31	1.06	-0.26

由聚类分析结果发现,我国 31 个省市可划分为两类,在中央调剂金制度实施后两个聚类中心的综合因子得分均比制度实施前有较大提升,说明调剂金制度实施对地方养老保障发展状况有较为明显的改善。表 8 显示了各地区最终聚类结果,对比调剂金制度实施前后的分类,发现制度实施后江苏省和福建省由聚类 1 下降到聚类 2,但并不表示这两个地区的养老保障发展状况有所恶化,由上述聚类中心综合因子得分变化可知,各地的养老保障发展状况在制度实施后均会有所改善,只是江苏与福建的改善幅度较其他地区小,因而下降到聚类 2 中。

表 8 地区养老保障运行状况综合因子得分聚类结果

	制度实施前	制度实施后
聚类1	北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、广东、西藏	北京、天津、上海、浙江、广东、西藏
聚类2	河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆

五、结论与政策建议

通过前面的理论与实证分析,我们得出结论:从宏观层面来看,中国现行养老金调剂制度对地区养老金替代率存在正向空间溢出效应;从微观层面来看,中国现行养老金调剂制度对地方养老保障发展存在改善作用;同时,调剂金制度的落实能够较为明显地改善地方养老保障发展状况。为此,从制度机制层面提出如下政策建议:

1. 适当提高养老金替代率,提高群众参保积极性

养老金替代率是养老保险制度下退休人员生活保障水平高低的衡量,也是地方养老保障发展状况微观层面的反映,目前我国养老金替代率水平与各类设定下的目标替代率还存在一定差距。养老金替代率是影响制度赡养率的重要因素之一,养老保障制度下替代率的提高表明离退休参保人员的退休生活质量越高,能够激发群众参保积极性,制度内参保人口增加将会使得赡养率有所下降,从而提高养老保障制度的可持续性,促进养老保障体系良好运行。

2. 加大调剂金实施力度,监督地方政府实施落实

由实证分析部分可知,中央调剂金收支拨付差额越大,即基金调剂力度越大,所产生的正向空间溢出效应越大,说明加大调剂金实施力度有利于地方养老保障发展状况的改善,但同时调剂金的实现机制是“劫富济贫”,虽然在上解拨付的核算方法上一视同仁,按统一占比、统一条件计发,但其上解是以与经济发展水平相挂钩的工资水平征缴,必然使多数发达省份成为基金调剂的“贡献省”,触动发达省份的利益。因此,上级征缴部门需建立完善的征收考核机制,对省级政府部门的养老金上解建立有效的激励约束机制,监督落实省级基金上解。

3. 明确中央地方政府财政责任,完善地方激励约束机制

明确划分中央与地方政府事权和支出责任,在调剂金制度实施后,中央保持原有财政补贴政策与财政补助方式不变,只实现养老基金收支余缺的调剂功能,不削弱财政补贴力度,不留存当期收缴的调剂基金,上解额度按时足额发放省级政府;地方政府履行基金征缴上解职责,对上解后剩余的基金收入建立有效的财务管理制度,承担中央财政补贴和调剂金拨付落实后地方依然存在养老基金收支缺口,在本省区域内进行收支调剂,专款专用,不挪用不留存,建立资金内部审查监督机制。

参考文献:

- [1] 杜萌. 养老保险省级统筹年底实现, 利益平衡成最大阻力 [N]. 法制日报, 2009-07-13.
- [2] 郑功成. 中国社会保障改革与未来发展 [J]. 中国人民大学学报, 2010, (5): 2-14.
- [3] 邹丽丽. 基本养老保险统筹层次提高中的收入再分配问题研究 [J]. 人口与经济, 2014, (1): 108-112.
- [4] 杨俊. 职工基本养老保险制度财务影响因素研究——以全国统筹背景下的社会统筹制度为对象 [J]. 中国人民大学学报, 2015, (3): 12-17.
- [5] 邹丽丽, 李姗姗, 果婷. 地区发展差异下养老保险统筹层次提升的对策研究 [J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2017, (2): 47-53.
- [6] 栾富凯. 基本养老保险全国统筹影响因素及实现途径 [J]. 河北科技师范学院学报(社会科学版), 2017, (3): 112-115.
- [7] 张晓艳. 城镇职工养老保险统筹层次研究 [J]. 法制与社会, 2017, (4): 219-220.
- [8] 郑功成. 从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路 [J]. 中国人民大学学报, 2015, (3): 5-6.
- [9] 李连芬, 刘德伟. 我国基本养老保险全国统筹的成本-收益分析 [J]. 社会保障研究, 2015, (5): 4-9.
- [10] 张锐, 刘俊霞. 职工基本养老保险缴费率下调空间研究——基于省级面板数据 [J]. 经济经纬, 2018, (1): 139-144.

- [11] 白维军, 童星. “稳定省级统筹, 促进全国调剂”: 我国养老保险统筹层次及模式的现实选择 [J]. 社会学科, 2011, (5): 92-96.
- [12] 朱梅, 张文君. 城镇职工基本养老保险政府财政责任分担研究述评——基于中央和地方政府视角 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2017, (6): 88-90.
- [13] 邹鑫, 罗保林. 城镇职工基本养老保险负担地区差异分析 [J]. 农村经济与科技, 2017, (7): 227-229.
- [14] 林毓敏. 体制改革: 从养老保险省级统筹到基础养老金全国统筹 [J]. 经济学家, 2013, (12): 69-72.
- [15] 中国财政科学研究院课题组. 养老保险统筹层次对流动人口养老保险影响研究 [J]. 地方财政研究, 2016, (11): 11-15.
- [16] 杨俊. 社会统筹养老保险制度的困境与出路: 从分散统筹到全国统筹的转变 [J]. 教学与研究, 2013, (12): 23, 26-27.
- [17] 丛春霞, 于洁, 曹光源. 基础养老金统筹困境及推进全国统筹若干思考 [J]. 地方财政研究, 2016, (11): 4-8.
- [18] 王晓东. 整体性治理视角下欠发达地区社会养老保险的城乡一体化 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (1): 27-32.
- [19] 董登新, 周亚娇. 我国城镇职工基本养老保险统筹层次变迁研究 [J]. 改革与战略, 2017, (2): 116-119.
- [20] 郑功成. 中国养老保险制度的未来发展 [J]. 劳动保障, 2003, (3): 22.
- [21] 邱东, 李向阳, 张向达. 养老金替代率及其影响研究 [J]. 财经研究, 1999, (1): 30-32.
- [22] 李珍. 基本养老保险制度分析与评估——基于养老金水平的视角 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [23] Xi Chen, Tianyu Wang, Susan H. Busch. Does Money Relieve Depression? Evidence From Social Pension Expansions In China [J]. Social Science & Medicine, 2019, 220(1), PP. 411-420.
- [24] 陆法明. 统一计发办法替代率的灵敏性分析 [J]. 统计与决策, 1999, (12): 43-44.

Research on the Impact of Central Adjustment Fund System on the Development of Regional Old-age Security

JIN Yinfeng¹, SHI Mengyu²

(1. School of Government Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

2. School of Economics, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Based on the panel data of 31 provinces and municipalities in China from 2000 to 2017, this paper first assumes that there is a pension surplus adjustment in the current period, and then examines the impact of the policy implementation. The spatial Durbin model is established for analysis, and the main conclusions drawn after regression are as follows: There is a positive spatial spillover effect of pension adjustment on the replacement rate of pension in other areas, and there is an improvement in the development of local pension security at the micro level. Moreover, after factor and cluster analysis of the overall development indicators of local pension security before and after the implementation of the transfer pension system, it is found that the implementation of the transfer pension system can significantly improve the development of the local pension security.

Key words: Central Adjustment Fund System; Regional Old-age Security Development; Spatial Durbin Model; Factor and Cluster Analysis

(责任编辑: 风 云)