

就业人口变动对财政养老水平的影响*

穆怀 中

【摘 要】文章依据就业人口变动对财政养老水平影响的理论框架,构建财政养老再分配水平模型,分析就业人口比重下降与财政养老水平上升之间的内在关系,探索缴费型养老与财政转移支付型养老模式转换的适度水平。研究发现:(1)在劳动力技术替代趋势下,就业人口变动影响缴费率,进而影响财政养老水平。根据就业人口预测数据测算,2010~2035年,就业人口占总人口的比重下降4.90个百分点,就业人口缴费水平下降0.73个百分点,使财政养老水平上升7.94个百分点。(2)劳动参与率影响就业人口变动并进一步影响财政养老水平。若2035年延迟退休到65岁,将使劳动参与率提升,而劳动参与率每提高1个百分点,将使财政养老再分配水平降低0.085个百分点。(3)依据就业人口变动对财政养老水平的影响,预计2025年用于财政养老再分配的资金将占GDP的2.62%,2035年将占GDP的4.56%,这样的财政养老支出属于适度水平。文章的研究结果对“十四五”规划和2035年远景目标中如何加大财政养老再分配力度,具有应用价值。

【关键词】就业人口比重 技术替代 财政养老水平 缴费型养老 转移支付

【作 者】穆怀 中 辽宁大学,教授。

一、研究背景

全国第七次人口普查显示,2020年中国劳动年龄人口比重为63.35%,比2010年下降6.79个百分点。与此同时,60岁及以上老年人口比重为18.7%^①,比2010年上升5.44个百分点。在劳动年龄人口比重下降的同时,劳动参与率也在下降。这种“双下降”直接影响就业人口的变动。随着20世纪60年代出生的人口陆续进入60岁,人口老龄化明显加速,而且这种趋势不是达到高峰后就下降,而是一个持续的“高原”(董克用、张栋,2017)。在人口老龄化程度加剧,劳动参与率下降的情况下,如何应对养老压力是学界关注的热点问题

* 本文为国家社科基金重大项目“中国人口老龄化对经济增长的影响路径与政策选择研究”(编号:20&ZD077)的阶段性成果。

① 国家统计局:《第七次全国人口普查公报(第五号)》,中央人民政府网(http://www.gov.cn/shuju/2021-05/11/content_5605787.htm),2021年5月11日。

题。目前,无论是应对老年人口比重上升带来的养老支出压力,还是应对就业人口变动带来的养老缴费压力,对财政养老再分配水平^①的研究都具有重要意义。

当前劳动力市场的变化对就业人口的规模、结构均产生影响。一是由于劳动年龄人口受教育程度不断提高,新进入劳动力市场的年轻劳动力的就业模式发生了显著变化,其经济活动年限和平均预期工作时间持续缩短,劳动参与率和供给规模持续下降。另外,18~24岁劳动力就业问题非常突出(王广州,2020)。二是随着中国经济结构和产业结构的调整,人口就业方式也在发生变化,灵活就业人员的规模快速增长,已形成庞大的就业群体。社会养老保险覆盖这一群体,既是社会公平的要求,也是社会养老保险发展的需要。现阶段,中国灵活就业人口处于参保初期,对养老保险缴费收入的增加有显著的积极影响(尹文耀、叶宁,2010)。三是在当今科学技术创新时代,创新经济对就业产生影响。一方面,创新经济能够创造大量新的就业岗位。2016年创新经济的就业规模占总就业比重的10.1%,创新经济带动其他行业就业占总就业比重的6.4%。另一方面,创新经济对就业产生挤压(张车伟等,2017)。青年失业群体、灵活就业人员和创新经济对劳动力市场的影响都会间接影响未来的财政养老水平。

有研究发现,财政再分配支出存在明显的逆周期特征,经济低迷时期是经济繁荣时期的2.3倍(陈诗一、陈登科,2019)。随着中国人口结构的变化和人口老龄化程度的加深,政府财政的责任和影响逐渐增强,其中社会保障和劳动力就业的财政投入有利于推动人口流动,并对本地区和周边地区减贫有积极作用(樊士德、金童谣,2021)。在社会保障和养老责任方面,有研究发现,财政支持养老等社会保障发展缺乏制度约束,社会保障财政依存度存在风险(江华等,2012)。在财政推进养老制度建设方面,一些学者逐渐意识到,在基本养老保险制度中,财政养老不应局限于为制度“兜底”,而应转变为“制度参与”,并提出将财政的“兜底”责任逐渐转化为缴费参与责任(杨斌、丁建定,2015)。具体到财政养老水平,学者提出按照国民财富“替代率剩余”解读财政养老收入再分配,通过财政收入再分配实现老年人口享受国民经济发展的成果(穆怀忠,2020a)。

一些研究探讨了财政养老、就业人口和老年人口的关系,发现中国就业人口与职工社会保险参保人数存在较大差距,很多非农劳动者没有进入职工社会保险体系。就职工基本养老保险而言,参保率在60%左右,同时近几年职工养老待遇的持续提升,加剧了养老保险供需平衡矛盾,也造成地区财政养老补贴不断上升(何文炯等,2012;何文炯,2019)。随着人均预期寿命的延长,财政养老压力不断加大,选择调整养老参数和延迟退休年龄等政策,是积极应对人口老龄化的养老保障风险和减少财政养老压力的优化选择(穆怀忠,2020b)。

^① 本文选用财政养老支出水平反映财政养老再分配力度,财政养老支出水平提升表示财政养老再分配力度加大。

有学者研究中国养老保险制度转轨过程中形成养老保险隐性债务,这种隐性债务将会随着养老保险“老人”和“中人”退休时间的临近逐渐显现,为此调整财政支出结构是减少养老保险隐性债务的重要途径(贾康等,2000)。公共财政应该承担起城镇职工养老保险制度全部转轨成本的责任(骆勤,2004)。还有学者提出全国统筹解决城镇职工养老保险转轨成本(于民、陈茜,2011)。有学者分别构建精算模型和政府最优选择模型,论证财政通过补贴承担农民养老责任的可行性,力图为制度改革提供依据(刘昌平、谢婷,2009)。也有学者利用试点数据,评测新农保制度中财政补贴的有效性,发现新制度的补贴水平偏低(华黎,2010)。国外学者还提出财政需要对私人养老金进行税收激励(Keenay等,2003)。财政可以采取不同政策填补因实行税收递延型养老保险制度而减少的税收收入对宏观经济和福利的影响(Nishiyama,2011)。

就业人口是缴费型养老模式的缴费主体,也是转移支付型养老的联动因素,学术界对前者研究较多,对后者研究较少,因此本文重点对后者进行探讨,分析就业人口变动对财政养老水平的影响,以及缴费型养老与财政转移支付型养老模式转换的适度水平,为应对人口老龄化的社会养老风险政策完善,提供理论依据。

二、理论分析和模型构建

(一) 理论分析

1. 就业人口变动对财政养老水平的影响

在现有养老保险“工资”缴费基数模式下,缴费额的多少与就业人口数量和劳动者工资水平直接相关。在劳动工资增长与经济增长同步的假设条件下,就业人口比重下降会直接导致劳动工资总量和劳动生产要素分配系数增长缓慢^①。劳动生产要素分配系数增长缓慢意味着在相同GDP水平下,养老保险供给能力增长乏力,而快速的人口老龄化必将导致养老保险给付需求迅速增加,由此形成养老保险资金供需矛盾。

在养老保险制度框架内,解决养老供需矛盾的方式主要有:(1)养老保险缴费水平优化;(2)养老给付水平优化;(3)财政养老再分配水平优化。目前,第一种方式的优化空间不在缴费率,而在缴费基数。因为原有基本养老保险单位缴费率为20%的较高水平,制约了企业的发展,2019年国家出台政策,将基本养老保险单位缴费率降到16%,因此目前提高养老保险缴费率不具有可行性和现实性。缴费基数的优化目标之一是解决企业瞒报实际工资缴费基数,本文选择用缴费系数替代缴费值的统计方式,可以防止工资基数不实导致的测算失真,缴费系数与劳动生产要素分配系数和GDP相乘,可以获得宏观养老保险缴费水平及财政养老水平。第二种方式的优化空间是保持给付适度

^① 近年来,中国劳动生产要素分配系数在50%左右波动。

水平。依据人口老龄化趋势下养老保险供需平衡原则,养老保险给付水平与劳动年龄人口比重系数契合,给付替代率会逐渐降低,但国民收入水平和工资水平的上升则要求养老给付水平保持稳定或适度提升。科学研判养老保险给付水平,可以缓解养老供需矛盾(何文炯等,2012)。第三种方式的优化空间是适度加大财政收入再分配力度。依据劳动力技术替代理论,人类为了生存水平的提升,会不断推进科技创新以替代劳动力,以科技创新的提升替代劳动力边际产出的下降。财政资金的来源并不局限于劳动生产要素产出,还可以吸纳资本、土地、技术、管理、数据等生产要素的产出,可以对冲就业人口比重下降导致的工资缴费的下降,实现转移支付养老水平的提升。在现行制度下,以职工基本养老保险制度为例,近些年财政持续提高对养老保障的投入,但这种投入主要是为了解决部分地区的基金收支缺口,在人口老龄化日益严重和劳动年龄人口逐渐下降的趋势下,亟须解决就业人口变动形成的养老供需矛盾。本文立足养老人口供需结构的变化,重点研究财政养老转移支付的适度水平。

2. 人口结构、生产要素结构与财政养老支出水平

实施应对人口老龄化的财政再分配发展战略,要将人口结构、劳动参与率、生产要素结构变化与财政养老水平变化联系起来,探索合理和适度的财政养老收入再分配优化路径。一是老年人口的养老保障水平以不超过老年人口比重为上限,使养老收入再分配不挤占劳动年龄人口收入,实现养老保险缴费给付水平与人口结构变化相适应。二是将全部生产要素纳入养老保险资金供给体系,实现养老保险资金供给结构与生产要素结构变化有机联动,解决养老保险资金供需矛盾。三是加大公共财政养老再分配调节力度,实现公共财政责任与人口结构变化及生产要素结构变化的有机联动。这也符合党的十九届五中全会提出健全基本养老保险筹资机制,加大税收、社保、转移支付等收入再分配调节力度和精准性的要求。

(二) 模型构建

在假设基本养老保险全覆盖、劳动力技术替代成为未来趋势、养老保险缴费率和替代率适度发展的前提下,本文以就业人口占总人口比重为核心指标,构建现收现付基础养老保险缴费与给付的不平衡数理模型:

$$LP \cdot W \cdot CR < OP \cdot W \cdot PR \quad (1)$$

其中, LP 表示就业人口占总人口的比重; W 表示工资总额; CR 表示缴费率; OP 表示老年人口比重; PR 表示替代率^①。

在式(1)的基础上,公式两端同时除以 W ,将养老保险缴费值和给付值转换为养老保

^① 以养老保险缴费不超过老年人口比重为适度上限,推导得出劳动年龄人口比重为适度替代率,构建养老保险缴费率模型,测算出基础养老保险适度缴费率为15%(穆怀忠、陈曦,2019)。

险缴费系数($LP \cdot CR$)和给付系数($OP \cdot PR$)。依据劳动力技术替代理论,在就业人口比重下降和全要素产出提升的背景下,根据劳动生产要素产出和全部生产要素产出参与养老保险资金供给原理,构建就业人口缴费与财政养老收入再分配结合,实现养老保险资金供需平衡数理模型:

$$LP \cdot CR = OP \cdot PR + FOR \tag{2}$$

其中, FOR 表示财政养老再分配水平。在式(2)基础上,进一步推导出财政养老收入再分配水平模型:

$$FOR = (LP \cdot CR) - (OP \cdot PR) \tag{3}$$

其中, $OP \cdot PR$ 表示老年人口给付水平, $LP \cdot CR$ 表示就业人口缴费水平。 FOR 为正值,表示现收现付基础养老保险供需平衡有结余; FOR 为负值,表示财政养老水平。

在式(3)基础上,构建就业人口变动对财政养老收入再分配水平影响系数模型,反映就业人口相对变化对财政养老收入再分配水平的影响程度。模型具体为:

$$FORR = \Delta FOR / (\Delta LP / LP) = (LP_2 - LP_1) \cdot CR / [(LP_2 - LP_1) / LP_1] = LP_1 \cdot CR \tag{4}$$

其中, $FORR$ 表示就业人口相对变动对财政养老收入再分配水平的影响系数, ΔFOR 表示财政养老收入再分配水平的变动, $\Delta LP / LP$ 反映了就业人口的相对变动,即就业人口比重增长率, LP_2 表示变动后的就业人口比重, LP_1 表示变动前的就业人口比重。

在式(3)的基础上,将财政养老收入再分配水平模型转化为财政养老收入再分配值模型:

$$FOV = [(LP \cdot CR) - (OP \cdot PR)] \cdot (LR \cdot GDP) \tag{5}$$

其中, FOV 表示财政养老再分配值; LR 表示劳动生产要素分配系数。

2000年中国60岁及以上人口比重超过总人口的10%,进入人口老龄化阶段。同时,结合“十四五”规划和2035年远景目标,本文选择2000~2035年为研究时间段。相关基础数据如表1所示。

三、定量分析

(一) 就业人口养老缴费水平与财政养老支出水平

养老保险缴费水平是就业人口承担的养老保险缴费额占劳动生产要素分配系数值的比重^①。在模型中,养老保险缴费水平是就业人口占总人口比重乘以缴费率。在养老保险缴费率既定条件下,就业人口比重下降,缴费水平也会下降。本文计算结果显示,2010~2035年,就业人口比重下降4.90个百分点,养老保险缴费水平下降0.73个百分点

① 养老保险缴费水平和给付水平选择劳动生产要素分配系数值(劳动报酬总额)作为基数,在测算中将劳动生产要素分配系数与GDP相乘,获得劳动生产要素分配系数值,同时包含养老保险缴费水平和给付水平与GDP增长的联动关系。

(见表 2)。这说明就业人口比重与养老保险缴费水平存在“同向联动”。这种联动意味着在人口老龄化加速的背景下,如果养老保险缴费率不能提高,就应通过其他路径解决养老保险缴费水平下降形成的养老保险资金供给缺口。

财政养老支出水平是财政养老支出额占劳动生产要素分配系数值的比重。在模型中,财政养老再分配水平是养老保险缴费水平与养老保险给付水平之间的差额。在缴费率和替代率既定条件下,就业人口比重和就业人口缴费水平的下降,会使财政养老再分配水平上升,二者之间存在“反向联动”。同时,老年人口比重和养老给付水平上升,会使财政养老再分配水平上升,二者之间存在“同向联动”。财政养老再分配水平,既存在与就业人口比重的反向联动,又存在与老年人口的正向联动,而且这两种联动效应均使养老财政再分配水平上升。统计结果显示,从 2010 年开始养老财政支出逐步上升。本文预测 2010~2035 年受就业人口比重下降的影响,财

表 1 相关基础数据

年份	15~59 岁 人口(%)	劳动 参与率(%)	就业人口 比重(%)	60 岁及以上 人口(%)	养老收入 (万亿)	养老支出 (万亿)
2000	66.85	82.58	55.20	10.26	0.2278	0.2115
2010	67.15	76.79	51.56	13.25	1.3420	0.8894
2016	66.66	76.19	50.98	16.70	3.5058	3.1854
2017	65.87	76.12	50.16	17.33	4.3310	3.8051
2018	64.30	76.02	48.88	17.90	5.1168	4.4645
2019	64.25	75.88	48.75	17.96	5.2919	4.9228
2020	63.35	-	-	18.70	-	-

资料来源:2000~2020 年《中国统计年鉴》、全国第七次人口普查公报数据、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,以及 2021 年世界银行 WDI 数据库。

表 2 就业人口缴费水平与财政养老再分配水平 %

年 份	就业人口缴费水平	老年人口给付水平	财政养老再分配水平
2000	8.28	6.86	1.42
2010	7.73	8.90	-1.17
2016	7.64	11.13	-3.49
2017	7.52	11.41	-3.89
2018	7.33	11.50	-4.17
2019	7.31	11.54	-4.23
2020	7.21	11.84	-4.63
2025	6.59	11.82	-5.23
2030	7.05	14.81	-7.76
2035	7.00	16.11	-9.11
2010~2035 差值	-0.73	7.21	-7.94

注:(1)缴费水平为就业人口比重 \times 缴费率。基础养老保险缴费适度水平选择 15%(穆怀忠、陈曦,2019)。(2)给付水平为老年人口比重 \times 替代率。基础养老保险替代率适度水平选择劳动年龄人口比重系数(穆怀忠、陈曦,2019)。(3)财政再分配系数水平,2000 年 1.42,代表现收现付养老保险全国供需基本平衡,从 2010 年开始逐渐提升财政养老水平。(4)劳动参与率,2020 年暂无劳动参与率,统计数据选择 2019 年 75.88%为参考;2021~2035 年,选择 2035 年延迟退休年龄到 65 岁,测算得到能提高劳动参与率 7.59(64.10%-56.51%)个百分点,年均增长 0.5 个百分点,本文依此选择劳动参与率每年增长 0.5 个百分点,2025 年为 78.38%,2030 年为 80.08%,2035 年达到 82.58%。(5)依据 2010 年以后出现财政养老支出,表中统计的财政养老水平从 2010 年算起。人口预测数据来自联合国《世界人口展望(2019)》。

资料来源:同表 1。

政养老再分配水平将提高 7.94 个百分点(见表 2), 其中, 2020 年财政养老再分配水平为 4.63%; 2035 年达到 9.11%, 2020~2035 年财政养老再分配水平将提高 4.48 个百分点。

从就业人口对财政养老水平的影响系数看, 2010 年影响系数为 0.0773, 2020 年为 0.0721, 即就业人口降低 1 个百分点, 财政养老水平分别提高 0.0773 个百分点和 0.0721 个百分点。从动态发展趋势看, 就业人口比重下降对财政养老水平的影响系数在减弱。若就业人口下降速度得到控制, 对财政养老水平的影响会增强。可见, 在理论上关注就业人口变动对财政养老水平的影响, 在实践中采取措施积极促进人口就业, 对优化财政养老支出水平具有重要意义。

本文研究人口结构和劳动参与率的变化形成的财政养老再分配责任和再分配水平, 这种财政养老再分配空间及其时点与中国人口结构变化尤其人口老龄化和劳动年龄人口比重下降始点相关。受就业人口变动影响的财政养老支出始点在 2010 年前后, 与劳动年龄人口比重下降的始点契合(见表 1 和表 2)。进一步对比分析发现, 中国财政养老支出 2010 年上升到 0.1954 万亿元, 2015 年开始每年增长 1200 万~1500 万元^①, 进入快速增长时期。

(二) 劳动参与率变动与财政养老水平

近年来, 中国劳动参与率持续下降既影响就业人口养老缴费, 也影响财政养老水平。依据劳动参与率数据测算的就业人口缴费水平和财政养老支出再分配水平如表 3 所示。表 3 显示, 劳动参与率下降使财政养老支出水平上升, 如 2030 年受就业人口变动的影

年份	劳动年龄人口比重	就业人口比重	劳动年龄人口缴费水平	财政养老再分配水平		
				劳动年龄人口	就业人口	差值(百分点)
2000	66.85	55.20	10.02	3.17	1.42	1.75
2010	67.15	51.56	10.07	1.18	-1.17	0.01
2020	63.35	48.06	9.50	-2.34	-4.63	-2.29
2025	56.08	43.95	8.41	-3.41	-5.23	-1.82
2030	58.69	46.99	8.80	-6.01	-7.76	-1.75
2035	56.51	46.66	8.47	-7.64	-9.11	-1.47

注: 劳动年龄人口比重预测来自联合国《世界人口展望(2019)》。其他资料来源同表 1。

养老支出压力具有优化效应。

(三) 养老保险参保率与财政养老水平

养老保险参保率是影响就业人口实际参与养老保险缴费的重要因素。在中

① 《中国统计年鉴》数据显示, 2000 年财政养老支出为 0.0136 万亿元, 2010 年为 0.1954 万亿元, 2016 年为 0.6511 万亿元, 2017 年为 0.8004 万亿元。

国,就业人口与养老保险参保人数有很大的差距,也就是说,还有一些就业人口没有进入养老保险体系。职工基本养老保险参保率在 60%左右(何文炯,2019)。参保率的统计相对比较复杂,由于受养老保险参保 15 年具有领取养老金资格等政策影响,很多农民工和灵活就业人员缴费满 15 年就开始断缴,在生命周期的劳动期内他们属于参保人员,在断缴时统计为非参保人员;此外还存在就业人员流动形成的统计误差等,均影响参保率的统计。人力资源和社会保障部发布的数据显示,截至 2021 年 3 月底,中国基本养老保险参保人数达 10.07 亿人,基本养老保险参保率超过 90%。“十四五”期间,基本养老保险参保率规划达到 95%^①。本文依据人力资源和社会保障部的统计和规划数据,同时依据 2035 年实现基本养老保险覆盖全民的目标,选择参保率参数值(见表 4)。

表 4 数据显示,参保率影响就业人口的实际缴费水平,进而影响财政养老水平。如 2020 年,受参保率的影响,参保人口比重低于就业人口比重 4.81 个百分点,使参保人口缴

表 4 基本养老保险参保率与财政养老再分配水平 %

年份	参保人口比重	参保率	就业人口缴费水平	参保人口缴费水平	财政养老再分配水平		
					就业人口	参保人口	差值(百分点)
2020	43.25	90	7.21	6.49	-4.63	-5.36	-0.73
2025	41.75	95	6.59	6.26	-5.23	-5.56	-0.33
2030	45.58	97	7.05	6.84	-7.76	-7.97	-0.21
2035	45.72	98	7.00	6.86	-9.11	-9.26	-0.15

注:基本养老保险参保率依据人力资源和社会保障部发布的数据,2020 年为 90%,计划 2025 年达到 95%。本文依据国家提出的 2035 年养老保险覆盖全民目标,预计 2030 年达到 97%,2035 年达到 98%(《人民日报》,2021 年 7 月 13 日)。

资料来源:同表 1。

费水平低于就业人口缴费水平 0.72 个百分点,进而使财政养老水平上升 0.73 个百分点;参保率对财政养老水平的影响系数为 0.0721。2035 年,受参保率的影响,参保人口比重低于就业人口比重 0.94 个百分点,使参保人口缴费水平低于就业人口缴费水平 0.14 个百分点,进而使财政养老水平从 9.11%上升到 9.26%,上升 0.15 个百分点;参保率对财政养老水平的影响系数为 0.070。可见,提高参保率对延缓财政养老支出压力具有优化效应。

(四) 就业人口缴费值与财政养老再分配

就业人口比重与财政养老再分配水平之间的关联还具体表现为经济价值之间的关联。将就业人口缴费水平和财政养老再分配水平及 GDP 参数代入式(5),得到就业人口养老保险缴费值和财政养老支出再分配值,从中可以发现与经济发展的内在关系(见表 5)。

^① 参见《人民日报》(http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-07/13/nbs.D110000renmrb_01.htm), 2021 年 7 月 13 日。

表 5 就业人口养老缴费值与财政养老再分配值

年份	GDP (万亿元)	缴费值 (万亿元)	给付值 (万亿元)	财政养老再 分配值(万亿元)
2000	10	0.4140	0.3430	0.0710
2010	41	1.5846	1.8245	-0.2399
2016	74	2.8268	4.1181	-1.2913
2017	82	3.0832	4.6781	-1.5949
2018	90	3.2985	5.1750	-1.8765
2019	99	3.6185	5.7123	-2.0938
2020	101	3.6411	5.9792	-2.3381
2025	125	4.1187	7.3875	-3.2688
2030	163	5.7458	12.0702	-6.3244
2035	201	7.0350	16.1906	-9.1556
2010~2035 差值	160	5.4504	14.3661	-8.9157

注：GDP 增长依据郑秉文（2014）主编的《中国养老金报告（2014）》中的预测数据，并根据目前的情况进行修正。设定中国 GDP 增长率：2021~2030 为 5.5%，2031~2035 为 4.3%。2020 年受新冠肺炎疫情的影响，GDP 增长未达到预期水平，此后 GDP 增长处于正常状态，将会与增长预期吻合，本文选择正常增长预期进行预测分析。GDP 数据来自相应年份《中国统计年鉴》。其他资料来源同表 1。

1. 就业人口比重下降与养老保险缴费值上升

人口结构、经济增长、养老水平三者之间存在内在关联。就业人口比重和就业人口养老保险缴费水平下降，但科学技术创新推动 GDP 持续增长，这样与 GDP 增长联动的就业人口的养老保险缴费值呈上升趋势。2010~2035 年，就业人口养老保险缴费水平下降 0.73 个百分点（见表 2），但缴费值增长 5.4504 万亿元（见表 5）。这说明，在养老保险缴费关联因素中，经济增长的联动效应对冲并大于就业人口比重下降的联动效应。

2. 老年人口比重上升与养老保险给付值上升

老年人口比重和养老保险给付水平上升，GDP 持续增长，养老保险给付值将呈快速上升的趋势。2010~2035 年，养老保险给付水平上升 7.21 个百分点（见表 2），养老保险给付值增长 14.3661 万亿元。给付值的增长大于就业人口养老保险缴费值增长（见表 5）。这说明，在养老保险给付关联因素中，老年人口比重增长和经济增长联动效应大于就业人口比重下降的联动效应。

3. 就业人口变动与财政养老支出再分配值上升

就业人口比重及其养老保险缴费水平下降，但科学技术创新推动 GDP 持续增长，这样与 GDP 增长联动的就业人口养老保险缴费值呈上升趋势；老年人口比重和养老保险给付水平上升，加上 GDP 持续增长，养老保险给付值也呈快速上升的趋势。在此基础上，财政养老再分配水平就出现与劳动人口缴费值增长正向联动，与给付值正向联动，与 GDP 增长正向联动。2010~2035 年，受就业人口变动的影响，财政养老再分配水平上升 7.94 个百分点（见表 2），财政养老再分配值增加 8.9157 万亿元（见表 5）。2010~2035 年，财政养老再分配值增长低于养老给付值增长，说明在财政养老再分配关联因素中，经济增长在一定程度上对冲了就业人口比重下降形成的养老保险资金给付压力，这是劳动力技术替代形成的养老保险资金供需结构优化效应。

4. 基础养老保险缴费水平、给付水平与财政养老再分配水平

在模型构建中,为了便于与现实缴费率和替代率比较,缴费水平和给付水平的基数均选择劳动生产要素分配系数(工资水平)。以工资为基数转换为以 GDP 增长为基数进行定量分析,可以发现就业人口养老保险缴费水平、养老保险给付水平、财政养老再分配水平的整体现状和总体趋势。2020 年,就业人口养老保险缴费水平占 GDP 的比重为 3.61%,养老保险给付水平占 GDP 的比重为 5.92%,财政养老再分配水平占 GDP 的比重为 2.32%;初步模拟测算,“十四五”规划末期,2025 年就业人口养老保险缴费水平占 GDP 的比重为 3.30%,养老保险给付水平占 GDP 的比重为 5.91%,财政养老再分配水平占 GDP 的比重为 2.62%;到 2035 年远景目标期,也是中国人口老龄化的高峰期,就业人口养老保险缴费水平占 GDP 的比重为 3.50%,养老保险给付水平占 GDP 的比重为 8.06%,财政养老再分配水平占 GDP 的比重为 4.56%^①。从动态发展趋势看,2025 年占 GDP 的 2.62%,2035 年占 GDP 的 4.56%,用于实施应对人口老龄化的养老保险公共财政再分配发展战略具有一定的适度性。

(五) 就业人口缴费水平与现实养老收支水平

国民经济和社会发展“十四五”规划和 2035 年远景目标建议中提出加大税收、社会保障、转移支付力度和精准性。以人口结构变化和就业人口比重变动为核心指标测度就业人口缴费值和老年人口给付值,与现实养老保险收支水平趋近。以 2017 年为例,全国养老保险收入 4.3310 万亿元,养老保险支出 3.8051 万亿元(见表 1)。依据就业人口比重为核心指标测算的养老保险缴费值为 3.0832 万亿元,就业人口的缴费值加上 2017 年的财政养老补贴 0.8004 万亿元,合计为 3.8836 万亿元,与现实养老保险支出水平趋近。就业人口的缴费值加上 2017 年的财政养老补贴,再加上有关省份的养老保险缴费结余,与现实养老保险收入值接近。

近 10 多年来,国家财政在基础养老金领域投入的量也日益增加。最近几年,国家出台多项政策,旨在降低企业的社会保险缴费负担,这使财政养老支出进一步加大。从城乡统筹和覆盖全民的目标看,财政养老转移支付水平的逐渐增长是必然趋势,找到财政养老适度水平的依存条件是需要研究解决的重要问题。

四、基本结论与对策建议

随着老年人口比重逐渐上升和就业人口比重下降,现有养老保险“工资”缴费模式

^① 缴费水平和给付水平及财政养老再分配水平,以工资为分母,转化为占 GDP 比重,乘以劳动生产要素分配系数 0.5。劳动生产要素分配系数选择近年平均值 50%。2012~2017 年劳动生产要素分配系数分别为 0.473、0.500、0.507、0.515、0.517、0.511(依据《中国统计年鉴》相关年份数据计算)。

下,养老保险供需将面临不平衡风险;依据劳动力技术替代理论,在养老保险“工资”缴费空间减弱的趋势下,资本收益和全要素生产率提升等为财政税收提供了增长空间,所以通过财政税收再分配优化和财政养老再分配水平提升,积极应对人口老龄化背景下的养老风险,将成为必然选择。

本文研究发现:(1)就业人口占总人口比重下降使财政养老再分配水平上升。依据劳动年龄人口和就业人口预测数据测算得到 2010~2035 年就业人口占总人口比重下降 4.90 个百分点,就业人口养老保险缴费水平下降 0.73 个百分点,使财政养老水平上升 7.94 个百分点。(2)劳动参与率影响就业人口变动进一步影响财政养老再分配水平。假设 2035 年延迟退休到 65 岁联动劳动参与率提升,预计劳动参与率每提高 1 个百分点,将使财政养老再分配水平降低 0.085 个百分点。(3)养老保险参保率影响就业人口变动,进而影响财政养老水平。依据国家对参保率的规划,预计 2035 年参保率每提高 1 个百分点,财政养老支出水平将降低 0.07 个百分点。(4)依据就业人口对财政养老水平的影响关系,预计 2025 年占 GDP 的 2.62%、2035 年占 GDP 的 4.56%用于积极应对人口老龄化的财政养老再分配是较为适度的水平。基于上述研究结论,本文提出以下对策建议。

第一,针对劳动力人口流动的地区差异,国家财政养老再分配重点向就业人口流出地区倾斜。目前中国劳动力人口流动特点是从经济水平较低地区向经济水平较高地区流动,使经济收入较低地区养老供需矛盾更加突出。因此,在国家财政养老支出结构中,应重点向就业人口流出地区倾斜,发挥财政养老再分配功能,实现财政养老支出与实现共同富裕目标协调发展。

第二,在“工资”缴费模式下,针对劳动密集型企业养老缴费负担重的问题,加强劳动力技术替代对财政养老的经济贡献和转化机制的政策设计。在人口老龄化程度不断加深和就业人口比重下降背景下,依据现有养老保险“工资”缴费模式,会使劳动密集型企业养老保险缴费负担不断加重,同时也会使养老保险缴费量下降,因此,通过加大财政养老再分配力度,可以将科学技术进步等经济增长贡献转化为养老保险资金供给,减轻就业人口缴费压力,实现养老保险资金供需平衡和可持续发展。

第三,针对养老保险参保的弱势群体,选择养老保险缴费与最低生活保障水平结合评估政策,提高参保率,减缓财政养老支出压力。目前中国养老保险参保的弱势群体是城乡的低收入劳动力,其中大多是灵活就业人员,其就业收入减去社会保障缴费后,有些人的实际收入已低于贫困线水平,也就是缴费前其收入高于贫困线,缴费后的收入低于贫困线,因此建议将养老保险缴费与最低社会保障水平结合在一起进行评估,对缴费后收入低于贫困线的就业人口给予最低生活保障补贴。这样既有利于提高养老保险参

保率,也有利于减轻养老财政压力。

第四,针对老年人口快速增长的新特点,弹性延迟退休年龄,缓解劳动力人口下降形成的养老支出压力。延迟退休可以相对缓解人口老龄化高峰前的财政养老支出压力。在这个特殊时期,弹性延迟退休年龄,不仅可以减少养老保险支出,还可以推动人口结构优化与财政养老优化的协调发展。

参考文献:

1. 陈诗一、陈登科(2019):《经济周期视角下的中国财政支出乘数研究》,《中国社会科学》,第8期。
2. 董克用、张栋(2017):《高峰还是高原?——中国人口老龄化形态及其对养老金体系的影响的再思考》,《人口与经济》,第4期。
3. 樊士德、金童谣(2021):《中国劳动力流动对城乡贫困影响的异质性研究》,《中国人口科学》,第4期。
4. 何文炯等(2012):《职工基本养老保险待遇调整效应分析》,《中国人口科学》,第3期。
5. 何文炯(2019):《中国社会保障:从快速扩展到高质量发展》,《中国人口科学》,第1期。
6. 华黎(2010):《农村养老保险的财政学分析:基于城乡社会保障统筹视角》,《财政研究》,第3期。
7. 江华等(2012):《中国省际社会保障经济公平非均衡发展评估》,《中国人口科学》,第5期。
8. 贾康等(2000):《调整财政支出结构是减少养老保险隐性债务的重要途径》,《财政研究》,第6期。
9. 刘昌平、谢婷(2009):《传统农村社会养老保险制度评估与反思》,《经济体制改革》,第4期。
10. 骆勤(2004):《论我国养老保险制度变迁中的政府职责》,《财政研究》,第4期。
11. 穆怀中(2020a):《国民财富“替代率剩余”与财政养老适度水平》,《数量经济技术经济研究》,第10期。
12. 穆怀中(2020b):《不可均衡风险与全国社会保障基金的养老水平》,《财政研究》,第6期。
13. 穆怀中、陈曦(2019):《基础养老保险缴费率新模型及实证检验》,《中国人口科学》,第4期。
14. 王广州(2020):《中国劳动力就业状况及变化特征研究》,《中国人口科学》,第2期。
15. 杨斌、丁建定(2015):《中国养老保险制度政府财政责任:差异及改革》,《中央财经大学学报》,第2期。
16. 尹文耀、叶宁(2010):《中国灵活就业人口发展及其对社会养老保险的影响分析》,《浙江大学学报》,第1期。
17. 于民、陈茜(2011):《我国养老保险体制改革的财政困境与对策》,《经济纵横》,第7期。
18. 张车伟等(2017):《创新经济对就业的冲击与应对研究》,《中国人口科学》,第5期。
19. 郑秉文主编(2014):《中国养老金发展报告(2014)》,经济管理出版社。
20. Keenay G., Whitehouse E. (2003), The Role of the Personal Tax System in Old-age Support: A Survey of 15 Countries. *Fiscal Studies*. 24(1):1-21.
21. Nishiyama S. (2011), The Budgetary and Welfare Effects of Tax-deferred Retirement Saving Accounts. *Journal of Public Economics*. 95(11-12):1561-1578.

(责任编辑:朱 犁)