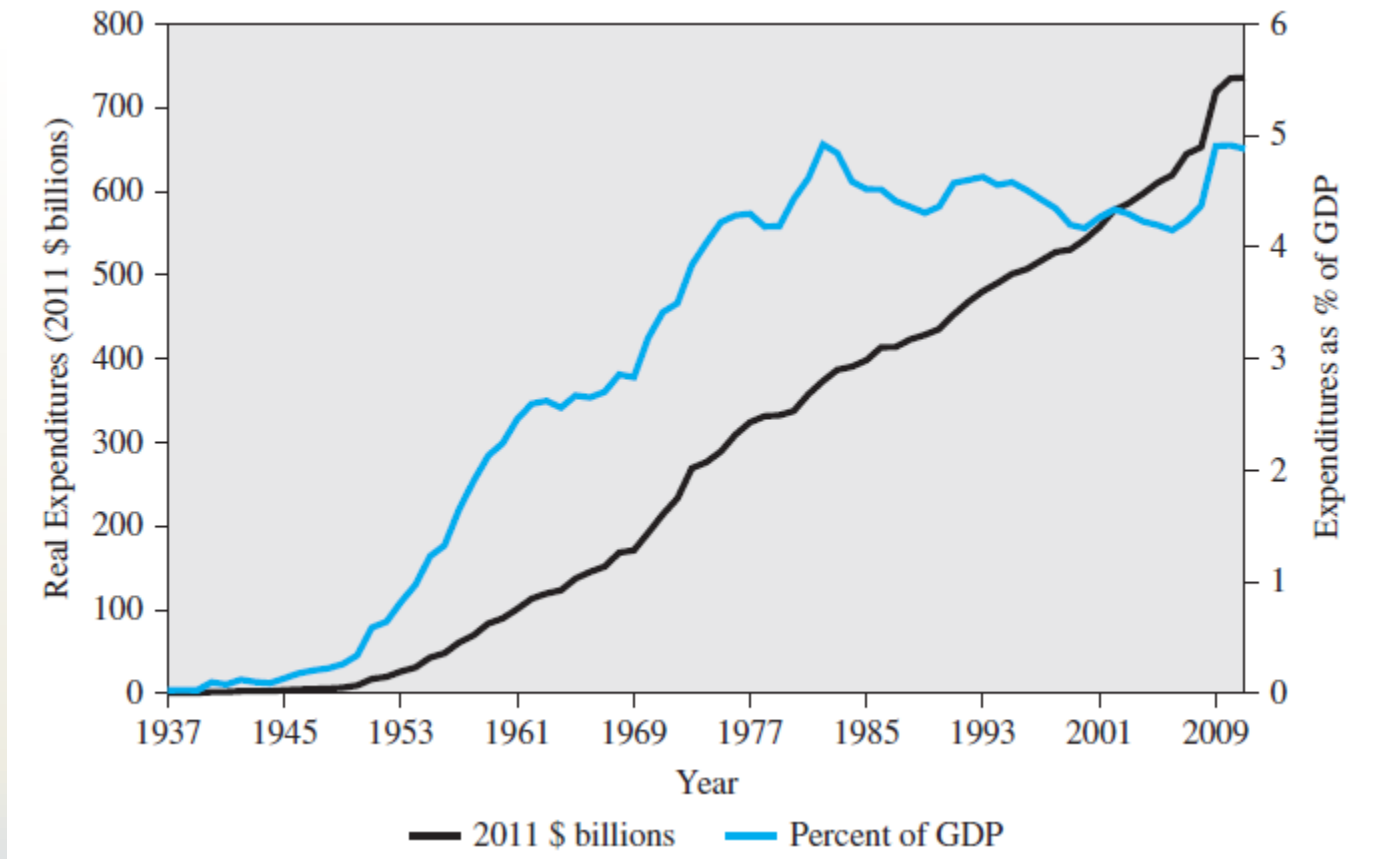


A low-angle, upward-looking photograph of several large, light-colored stone columns. The columns are part of a classical building, with ornate capitals visible at the top. The sky is a clear, pale blue. The perspective creates a sense of height and grandeur.

第11章 社会保障

美国社会保障支出 (1937-2011)



Source: Social Security Trustees [2012].

1. 为什么要有社会保障？

(1) 消费平滑化与年金市场

- 社会保障的运行方式：参加社会保障制度的成员在工作期间，他们及其雇主按工薪税缴款；退休后，成员可按月得到付款，该付款部分取决于过去的缴款。
- 这种付款从实际值来说是固定的，而且只要受益人活着就一直有。
- 社会保障实际上为一个人可能出现的下列情况提供保险：他活得比预期寿命要长，从而可能过早地用完了他为退休积累起来的全部资产。

(2) 逆向选择与年金市场

- 年金市场因不对称信息存在失灵现象

如果年金卖方基于平均寿命收取保费，由于逆向选择的原因，那么留给卖方的是一群特别健康长寿的人，该市场可能陷入“死亡螺旋”。

- 这给建立社会保障的一个合理理由：通过强制劳动者购买政府年金，解决年金市场上的逆向选择问题。

(3) 其他理由

除了逆向选择以外，其他因素也可以用来说明社会保障是合理的。

- a. 缺乏远见和家长主义
- b. 道德风险
- c. 节省决策和管理成本
- d. 收入再分配
- e. 改善老年人的经济状况

2. 社会保障制度结构

(1) 基本要素

- 现收现付制筹资

现收现付制，即现在退休者领取的养老金来自于目前正在工作的人的缴款。因此，每代退休者的养老金都由现在正在工作的这一代人来支付，而非来自通过多年储蓄形成的基金。

- 显性转让

1939年，增加了对投保者赡养的家属和遗属的每月支付，具有转移收入的功能。

● 养老金购成

一个人的社会保障金取决于其挣工资的历史、年龄和其他个人状况。

a) **月均指数化收入** (AIME-Average Indexed Monthly Earnings) 是指一个人就业期间 (最高35年) 的月平均工资。按全国平均工资的增长率上调。

b) **基本保障额**——PIA (Primary Insurance Amount)

把月均指数化收入代入分级累退的养老金计算公式, 就可求出个人的基本保障额。

以2012年正常退休的劳动者为例:

月均指数化收入中 0—767美元的90%; 加上:

月均指数化收入中 767—4624美元部分的32%; 加上:

月均指数化收入中 大于4624美元部分的15%。

- 开始支取养老金的年龄

一个人够资格领取全部社会保障金的年龄称为**正常退休年龄**；1937年或更早出生的人，正常退休年龄为65岁；1960年及以后出生的人，正常退休年龄为67岁。

如果一个人在62岁而不是65岁退休，他的退休金比在正常退休年龄时退休减少20%。

- 受益者的家庭状况

有配偶或孩子要赡养者可获得基本保障额50%的救济。

社会保障受益人的配偶有权获得其自身基本保障额和其配偶基本保障额50%中的数额较大者。

受益人去世以后，其配偶可获得已故配偶的基本保障额和其自身基本保障额中较大者。

● 收入检验与退休金课税

没有达到正常退休年龄的社会保障受益者的退休金，在他们的收入在14640美元以上时（每年按平均工资增长进行调整），每增加2美元收入就减少1美元退休金，这项规定被称为**收入检验**。

综合所得超过某一基本额的个人（单身25000美元、已婚32000美元），所获得的社会保障金要缴纳联邦个人所得税，最高可达社会保障金的85%。

● 筹资

社会保障用工薪税来筹资：对某一限额内的雇员年工资总额课征固定比例税。2012年美国的社会保障税最高应税收入额是110100美元，对雇主和雇员课征的综合税率为12.40%（6.2%+6.2%）。

(2) 分配问题

社会保障不仅在各代人之间再分配收入，而且在一代人之中的不同群体之间再分配收入。

- 代际再分配

N_b 是养老金领取者人数， B 是每一退休者的平均养老金。在某一年工人缴纳的税收数额是税率 t 乘以覆盖的工人数 N_w ，再乘以每个工人限额内平均工资 w 。某一年获取的养老金总额与缴纳的税收总额要相等，即：

$$N_b \times B = t \times N_w \times w$$

某一年每位退休者的平均退休金是：

$$B = t \times (N_w / N_b) \times w$$

- a. 税率不变，当且仅当工资增加或工人数相对于退休者人数增加时，平均退休金才会增加。
- b. 倘若工资或工人数相对于退休者人数都不增加，那么退休者每年收到的平均退休金就正好等于他们所缴纳的税收，他们赚取的隐性收益率为零。
- c. 倘若工资和人口都按某一不变比率增加，那么退休者在缴纳给社会保障的税收上获得正的收益，该笔收益等于工资增长和人口增长之和。
- d. 增加退休者平均退休金的另一种方法是提高税率。

- 代内再分配

4个典型个人的长期社会保障财富估计值：

社会保障财富是来自社会保障的预期一生净收益。其计算方法是，预期未来退休金数额的现值与预期工薪税数额的现值的差额。

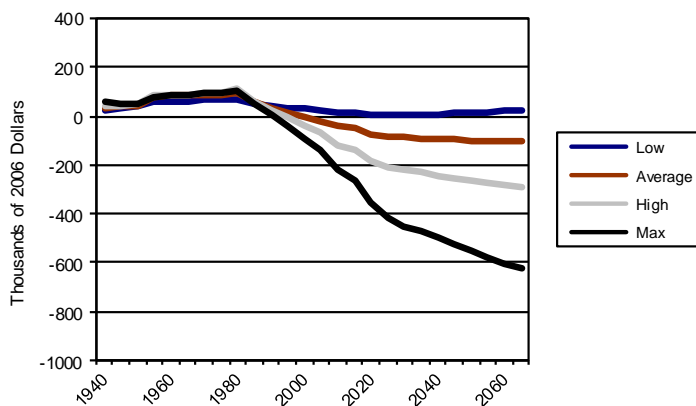
- 一个是始终挣平均工资45%的“低收入者”；
- 一个是挣平均工资的“平均收入者”；
- 一个是挣平均工资160%的“高收入者”；
- 一个是挣应缴社会保障税的最大工资的“最高收入者”。

4个图分别对应：单身男性、单身女性、单收入者夫妇、双收入者夫妇。

表明：一生社会保障净转移支出，对低收入者比对高收入者的高，对单收入者夫妇比对双收入者夫妇的高，对女性比对男性的高。随着时间的推移，它们也都由下降的趋势。

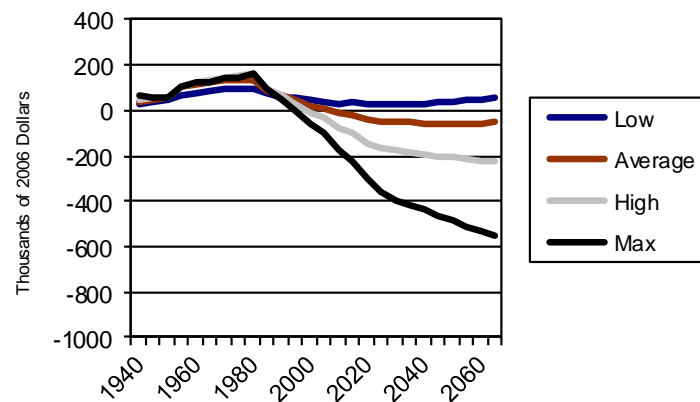
典型个人的社会保障财富

单身男性



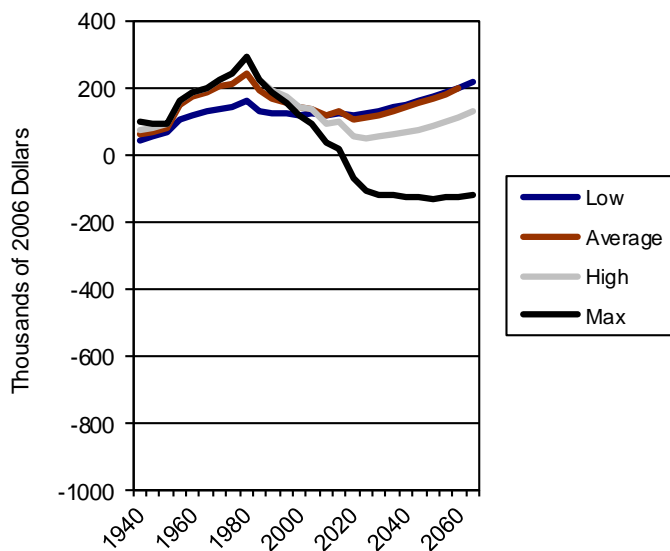
进入65岁的同龄人

单身女性



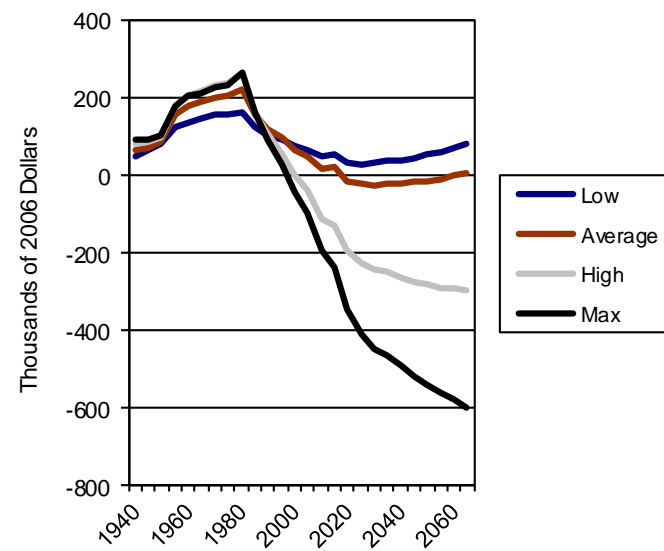
进入65岁的同龄人

单收入者夫妇



进入65岁的同龄人

双收入者夫妇



进入65岁的同龄人

(3) 信托基金

- 20世纪80年代，美国提高了工薪税率，削减了保障金，自此之后，社会保障产生的年度盈余，都用来购买政府债券，“储存”在社会保障信托基金中。
- 在现收现付制下，信托基金只是记录联邦预算中社会保障年度盈余的核算工具。信托基金本身对将来政府支付养老金的能力没有贡献。
- 信托基金属于预算外，即国会在安排支出时不应把它看做是可利用的收入。
- 然而，政府每年也报告统一预算，它包括放入信托基金的盈余收入。

3. 社会保障对经济行为的影响

(1) 储蓄行为

储蓄的生命周期理论认为，个人的消费和储蓄决策是从一生来考虑的。在其他条件相同的情况下，边际效用递减的人喜欢从长远角度平滑消费，储蓄提供了实现这一目的的机制，即把工作时期的消费挪到退休时期。社会保障制度的实行，可以大大改变人们的一生储蓄量。这种变化是三种效应的结果。

- **财富替代效应**

工人们向社会保障缴款，可以相应地得到一笔有保证的退休收入。如果他们把社会保障税看做是取得这些未来收益的“储蓄”手段，他们就会减少自己的储蓄。实际上，社会保障“排挤”了私人储蓄，这种现象被称为**财富替代效应**。

- **退休效应**

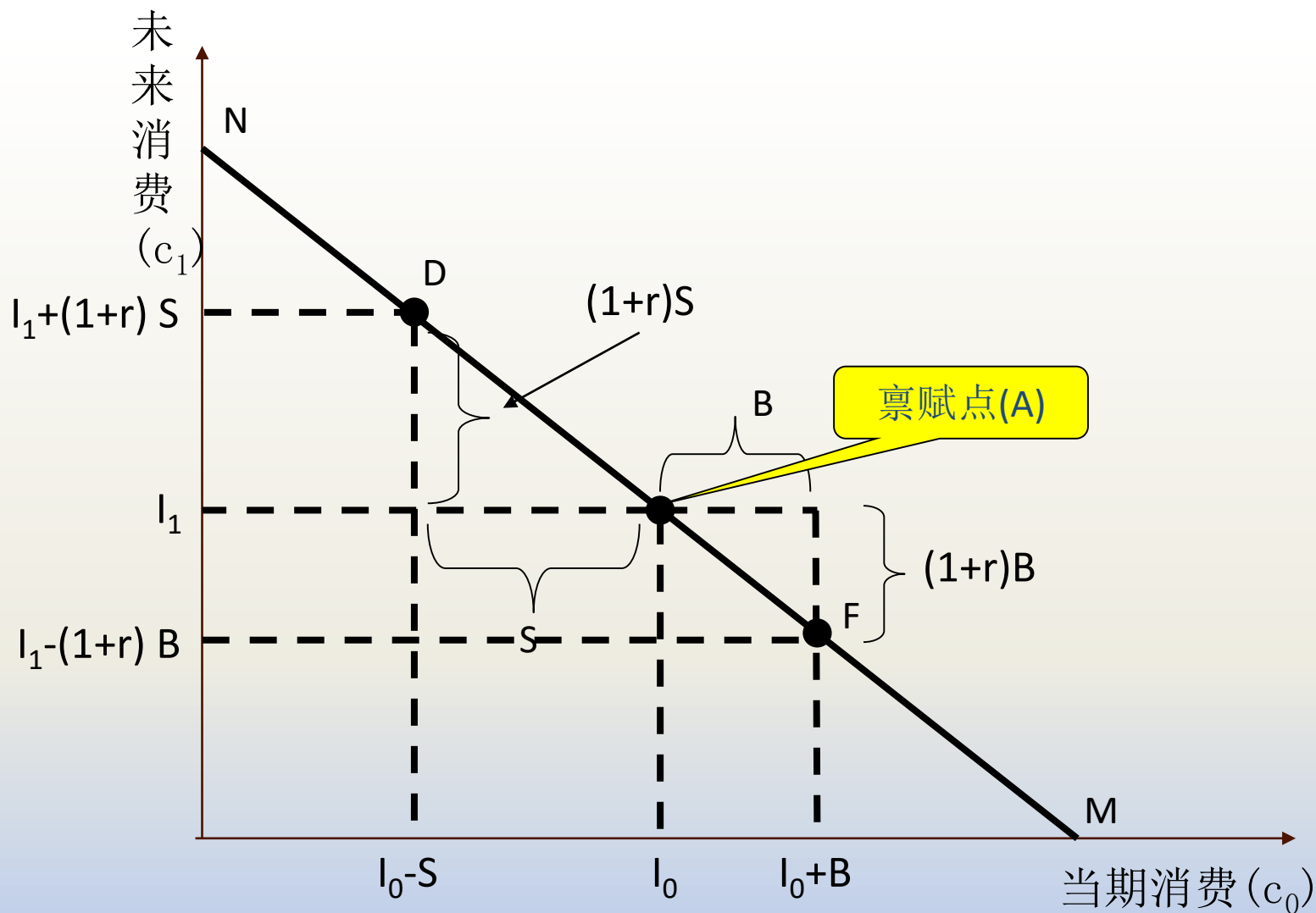
社会保障会促使人们提早退休；如果一个人的退休时间延长，他不工作的年限就会延长，而这期间的消费必须要有资金来源，但积累资金的工作年份就少，这种退休效应往往使储蓄增加。

- **遗赠效应**

人们想为子女留下遗产；人们增加储蓄，以便消除社会保障对其子女收入的影响。

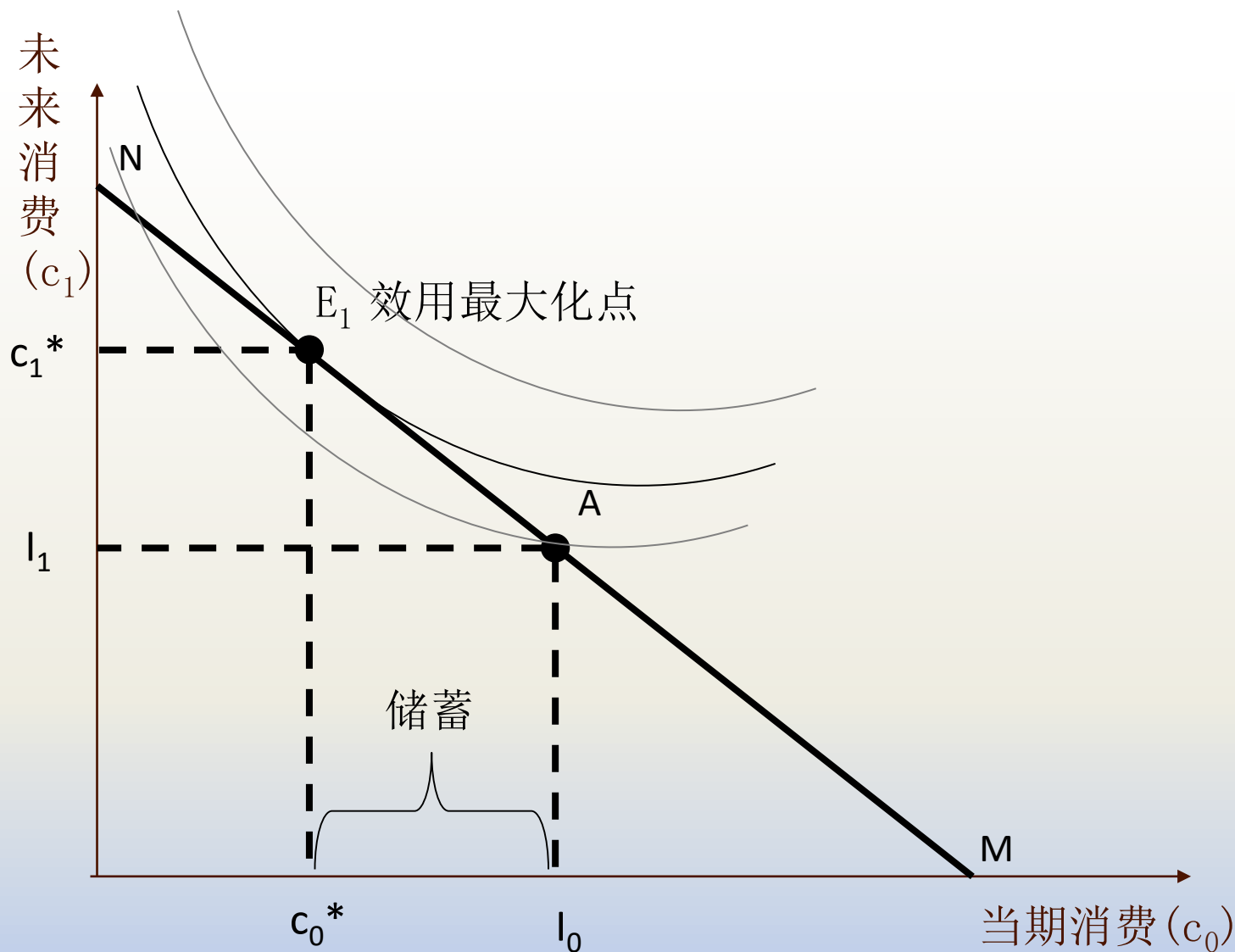
现在和将来消费的预算约束

禀赋点(A)，消费掉全部收入，既不储蓄，也不借贷。D点，现在少消费，将来多消费，储蓄为S。F点，现在多消费，将来少消费，借贷为B。



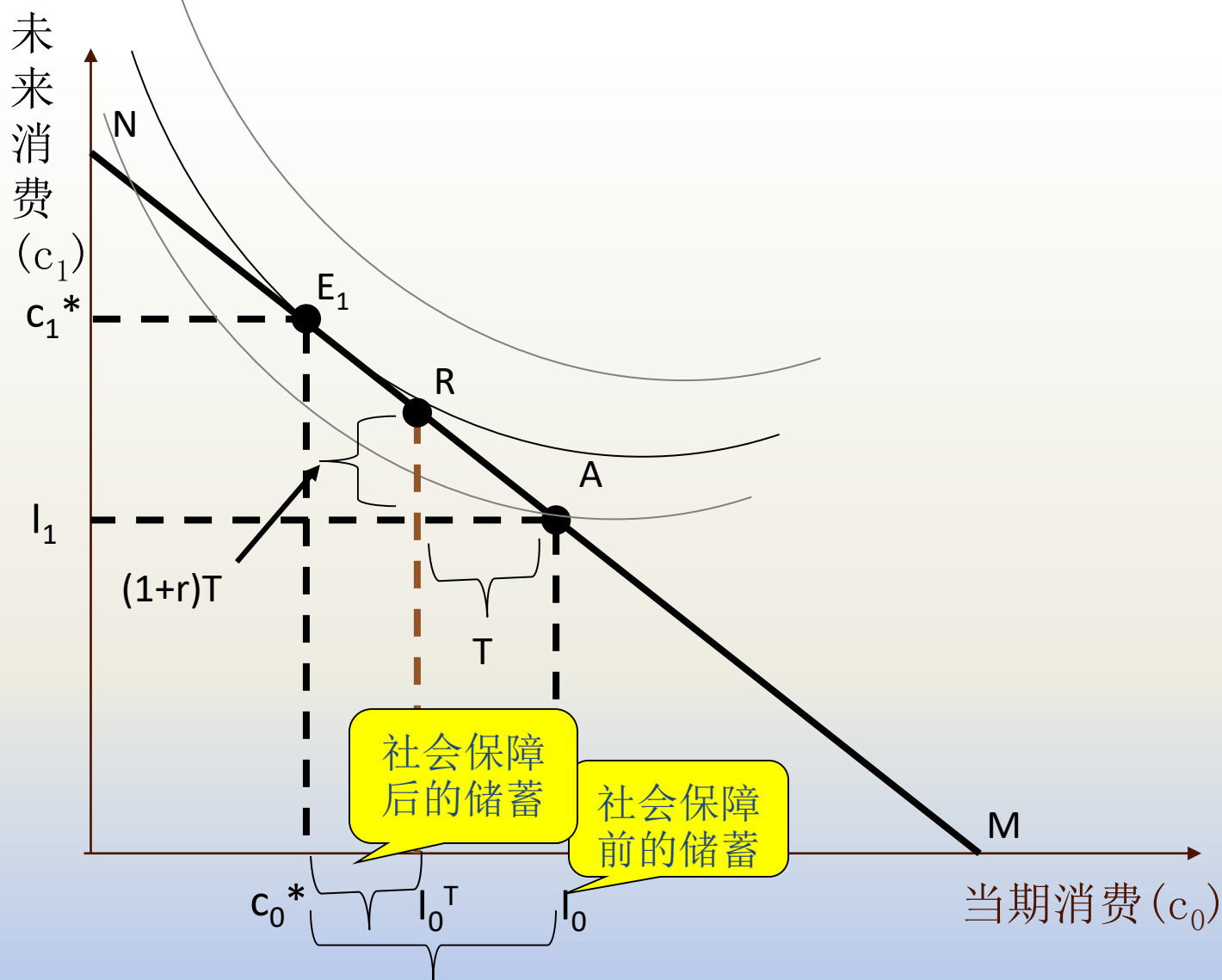
效用最大化的现在消费与将来消费的选择

通过储蓄 $I_0 - c_0^*$ ，使效用最大化，这使将来消费为 c_1^*



社会保障对私人储蓄的排挤

为实现最优组合 E_1 ，社会保障前的储蓄为 $I_0 - c_0^*$ ，社会保障后的储蓄为 $I_0^T - c_0^*$ ，这小于社会保障前的储蓄，因此社会保障在一定程度上排挤了私人储蓄。



(2) 退休决策

许多研究者认为，社会保障在退休格局的显著变化中起了关键性作用；

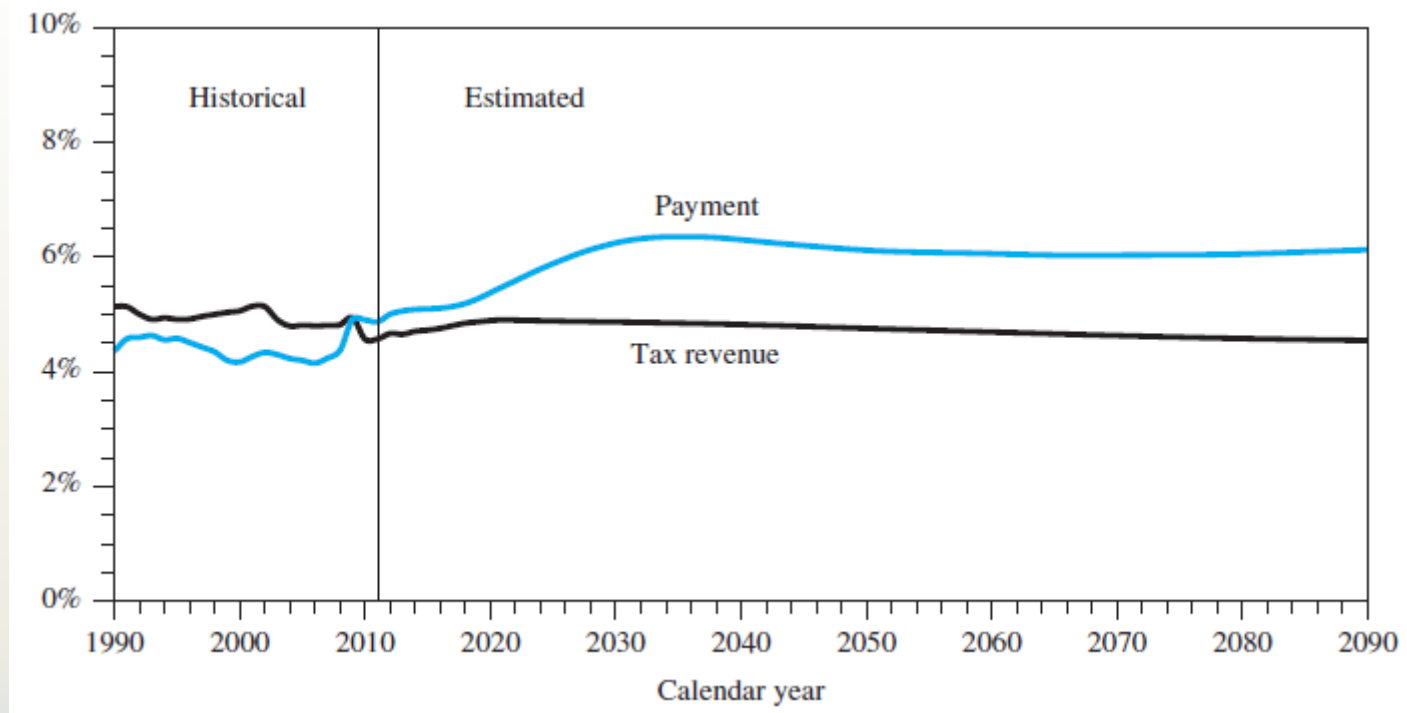
- 因继续工作、推迟领取社会保障金，要多缴纳一年工薪税，少领一年保障金，二者都会减少社会保障财富；
- 又工作一年并放弃社会保障金，比计算月均指数化收入（AIME）中的35年平均工资的收入平均年多出一年，多等待一年也会使退休金增加。这两个因素通常会增加社会保障财富；
- 预期寿命越长，等待和获得更高月退休金的激励越大。

(3) 含义

- 已有证据表明，社会保障制度很可能抑制储蓄和工作努力；
- 即使保障制度缺失扭曲经济决策，但这并不意味着它是一个不好的制度。

4. 社会保障的长期压力

预测的社会保障收支占GDP比率



Source: Social Security Trustees [2012]

在现收现付制下，退休者获得的养老金等于在职劳动者支付的税收。

$$t = \left(\frac{N_b}{N_w} \right) \left(\frac{B}{w} \right)$$

t是社保税税率

N_b 是养老金领取者人数， N_w 是参保工人数。

B是平均养老金。 w 是参保者平均工资。

上述式子右边第一项是**依赖比率**，第二项是**替换比率**；

由于人口老龄化，依赖比率逐步上升。在依赖比率不断上升的情况下，支撑现收现付制的方法：

- a. 提高参保者的工资
- b. 提高税率
- c. 削减退休金

5. 社会保障改革

(1) 维持现行制度

- 提高工薪税
- 提高最大应税收入水平
- 提高退休年龄
- 降低生活费用调整
- 改变退休金计算公式

（2）社会保障制度私有化

“私有化”一词指具有下列共同特征的各种方案：工人和雇主的社会保障缴款专门存入个人账户。工人把该账户资金投资于各种金融资产，特别是共同基金。工人退休后可以从个人账户提取积累的资金。

私有化实际上是向完全积累制养老制度发展，与现行的现收现付制反其道而行。

• 私有化的利弊

- a. 对偿付能力的影响：社会保障的总体财政状况是否改善，取决于长期退休金减少是否足以抵消该制度直接损失的税收收入。
- b. 对储蓄的影响：私有化并没有产生新的储蓄；考虑到预算过程的实际情况，私有化很可能增加国民储蓄。
- c. 风险：私有化的一个缺陷是，它会使人们冒更大的金融风险。
- d. 管理：任何养老金制度的管理都有成本，主要取决于该制度的细节。
- e. 再分配：社会保障的许多问题源于试图通过单一的养老金和税收制度，同时实现两个目标：一是迫使人们自我投保，把他们工作年份的收入重新配置于退休的年份；二是把收入分配给老年公民。私有化计划则区别对待这两个目标，即收入再分配目标可由独立的转移支付制度实现。

6. 结论

- 社会保障是美国最大的单项国内支出项目；
- 从福利经济学角度看，其主要目的是提供保险，以防范一个人长寿而退休储蓄不足的风险；
- 该计划可能明显改善老年人的生活水平；
- 证据表明，社会保障减少了国民储蓄，继而阻碍了生产率的提高；
- 社会保障目前面临资金问题，因为退休者与工人的比率在提高，改革特别困难。

附录：中国城镇职工养老保险改革

中国城镇职工养老保险制度可以分三个阶段。

1. 1997年之前 1st period is before 1997.

- 1997年之前中国仍按计划经济年代的养老制度（劳保制度），城镇企业职工主要由企业负责养老（企业内部的现收现付制）。名义上，企业职工无需缴纳养老金或税，但以部分（隐性）工资作为企业留存利润投资，企业按未来经营绩效负责本单位退休职工的养老和医疗。经营绩效不同的企业劳保工资略有差别，但总体上养老金的替代率非常高。

2. 1997-2005年 2nd period is from 1997 to 2005.

- 1997年以后，随着市场化和私营经济占比不断增加、国有企业面临改制等问题，政府对社会保障制度做了根本性的改革，以适应市场经济的发展。这次改革奠定了现在中国城镇职工养老保障制度的基本框架。
- 改革目标是建立三个**支柱**的混合养老保障制度。三个支柱包括：部分累积制的养老保险、企业年金和商业养老保险（私人储蓄）。其中，部分累计制的养老保险包括**两个层次**：
 1. 第一层次，企业雇主为雇员缴纳工资薪金总额20%的养老保险金，作为国家统筹的养老保险基金。（现收现付）
 2. 第二层次，雇员缴纳工资薪金总额8%的养老保险金，作为个人养老保险账户的储蓄。（完全累积）

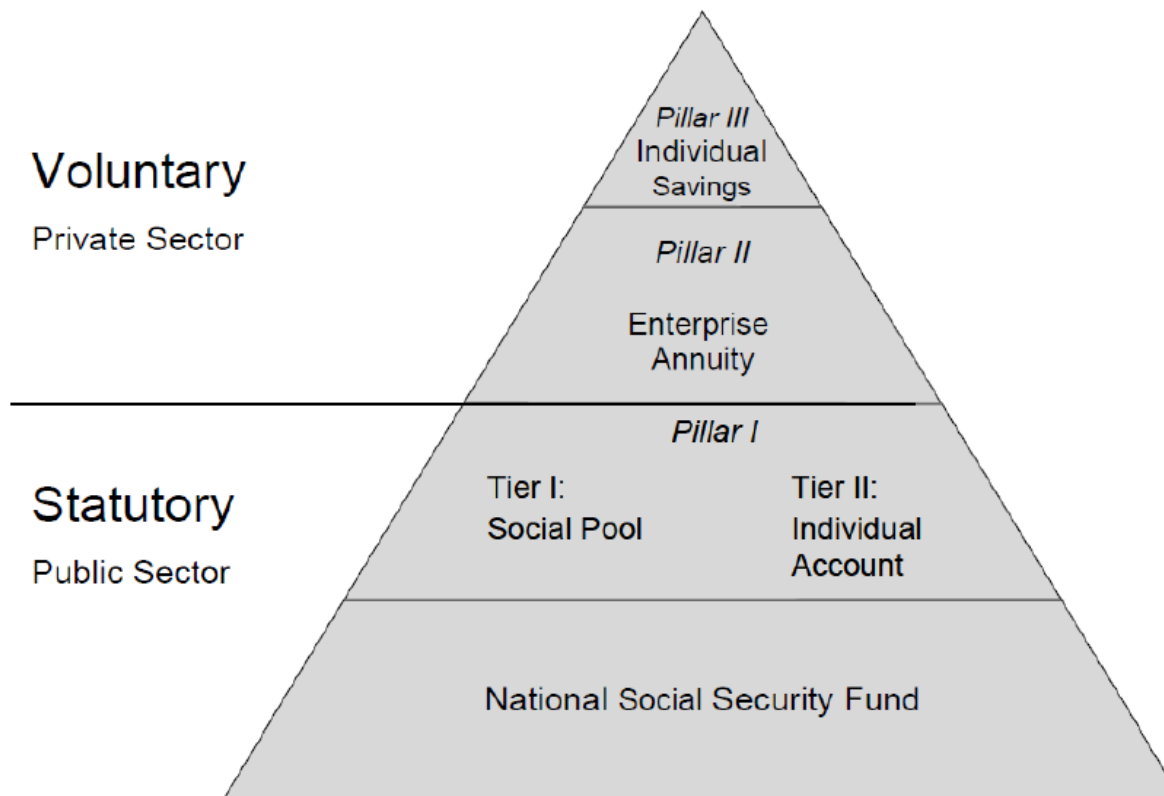


Figure 1: Structure of the Chinese pension system

		<i>Contributions</i>	<i>Benefits</i>
Pillar I	<i>Tier I</i> (PAYG)	Employer 20% of employee's wages (max 300% min 60% of provincial wages).	35% of average monthly wages in province, where one was employed (if >15 years of service).
	<i>Tier II</i> (Funded)	Employee 8% of his or her wages.	Individual account divided by 120 (expected to equal 24.2% of average monthly wages in province).
Pillar II	(Funded)	Employers and employees make voluntary contributions.	Individual account.
Pillar III	(Funded)	Employees make voluntary contributions.	Individual account.
		TOTAL: 28% of employee's wages + voluntary contributions.	TOTAL: 59.2% of average monthly wages in province + voluntary employers/employee pensions.

Figure 2: Contributions and benefits under the three pillar system

➤ 一些制度特点：

1. 养老保险覆盖范围：城镇企业职工
2. 税基：不低于全省平均工资的60%，及不高于全省平均工资的300%的工资薪金所得
3. 正常退休年龄：男性职工60周岁，女性职工55周岁，特殊工种男性55周岁，女性50周岁
4. 部分累积制：大社会账户（统筹账户）实行现收现付，小个人账户实行完全累积

5. 退休金计算：

以“新人”为例，即1997年后参加工作，1997年后退休的城镇企业职工。退休金由两部分组成：

（1）对于连续缴纳养老保险金满15年的城镇企业退休职工，每月基本养老金是上一年度本地平均工资的20%。若缴金超过15年，每多缴金1年，月基本养老金增加1%。

（2）个人养老金账户储蓄累积余额除以120。

即，月退休金
$$b = \bar{w} \times y \times 1\% + \frac{P}{120}$$

3. 2005年以后 3rd period is after 2005.

➤ 2005年又一次改革养老保险制度，相对于1997年确立的养老保障制度，主要有两点变化。

1. 社会统筹基金与个人养老金账户的分享比例发生了变化。
2. 月养老金公式发生了变化。

Table 1: Annuity Factors to Different Retirement Ages

Age	40	45	50	55	60	65	70
Factor	233	216	195	170	139	101	56

$$b = \frac{\bar{\omega} + AIME}{2} \times y \times 1\% + \frac{P}{m}$$

中国养老保险制度面临的挑战

1. 养老保险金的财务可持续性

- ❖ 与工业化国家不同，中国可能面临未富先老的问题。
- ❖ 2021年，基本养老保险基金收入65793.3亿元，支出60196.5亿元，2021年基本养老保险累计结余63970.0亿元。
- ❖ 2021年，参加城镇职工基本养老保险的总人数48074.0万人，离退休人员13157.0万人，依存率27.37%。

2. 养老保险金的公平性

- ❖ 实际上，中国至少存在三个层次、独立运行的养老保险制度。
- ❖ 国家干部和公务员养老保险制度：免缴养老保险金，替代率高达90%左右。
- ❖ 城镇职工基本养老保险制度：养老保险金的总税率28%，实际替代率不足50%。
- ❖ 城乡居民基本养老保险制度。
- ❖ 中国农村存在大量没有享受任何养老保险政策的老人，主要靠家庭成员间的转移支付养老，如子女赡养。

3. 养老保险金的可携性

❖ 目前城镇职工基本养老保险还未能在全国层面实现统筹统支，既妨碍了劳动力的跨省流动和配置效率，也造成了不同省份的财政不公。