

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 057-20190103

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《养老保险费“流失”估算及其深层原因分析》。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者。

养老保险费“流失”估算及其深层原因分析

郑秉文

全国政协委员

中国社会科学院世界社保研究中心主任

Email: zhengbw@cass.org.cn

【摘要】 本文探讨了税务部门征收社会保险费所产生的诸多“冲击”，认为在目前社保部门征收体制下，社会保险费每年减收三分之一；进而，对目前社会保险费减收的诸多原因、尤其对“基数之痛”五种表现进行了深入分析，认为，目前的养老保险制度是典型的“交易型制度”，它导致出现了严重偏离“统一缴费率”的“实际缴费率”和严重偏离“目标替代率”的“实际替代率”；二十多年来，这些实际运行的参数逐渐使社会保险制度形成了一个“法外”的生态均衡。税务部门征缴社会保险费有可能将缴费基数和其他诸多参数“坐实”，应增收四分之一，并逐渐使中国社会保险的“交易型制度”走向“法治型制度”。

【关键词】 税务部门征收 征收体制改革 个人账户改革 降低缴费率 统账结合

中央公布国家机构改革方案以来,报章媒体对税务征收社保费和企业将要面临的负担连续进行分析报道,有些省份已经开始准备追缴以往企业的欠费,江苏常州对某企业欠费做出 10 年追缴的决定,有媒体称企业的“冬天已经来临”,企业开始恐慌,甚至有些企业已经开始裁员¹。为此,2018 年 9 月 18 日国务院召开常务会议,对社保费征收体制转型做出指示,主要精神有:一是把已定减税降费措施切实落实到位;二是再次明确国务院“总体上不增加企业负担”的已定部署;三是严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴;四要抓紧研究提出降低社保费率方案并与征收体制改革同步实施。2018 年 11 月 1 日习近平总书记在民营企业座谈会上发表重要讲话,明确作出三点指示:一是降低社保缴费名义费率;二要稳定缴费方式;三要确保企业社保缴费实际负担有实质性下降。

为落实上述中央关于降低名义费率、不增加企业负担和确保企业社保缴费负担有实质性下降的要求,本文对社会保险费的流失规模进行了估算,对收入流失的主要原因进行了分析,旨在为研究制定降低缴费率方案提供基础性分析和基本依据²。

一、社会保险费“流失”规模估算及其原因分析

(一) 社会保险费征收历史沿革与现状

中国社会保险制度起源于上世纪 80 年代末和 90 年代初的地方试点。在试点过程中,各地社会保险费的征收机构有的是社保部门,有的是税务部门,“双重征缴”格局由此形成。国外社会保险费的征收机构基本为单一征收体制,或是社保部门征收,或是税务部门征收,鲜有两个部门同时负责征收并由地方政府选择的双重征缴体制³。中央政府曾多次试图解决这个问题。1999 年颁布《社会保险费征缴暂行条例》(国务院令第 259 号)时曾试图予以解决,但由于社保和税

¹ 《多地追补社保费 税务统征变在哪》,载《北京商报》,2018 年 9 月 5 日,第 2 版。

² 本文的研究仅为城镇企业职工基本养老保险制度,简称为“养老保险”。本文的研究不涉及城乡居民基本养老保险制度。

³ 关于征缴机构改革的论述,可参见郑秉文的两篇文章:《费改税不符合中国社会保障制度发展战略取向》,载《中国人民大学学报》杂志,2010 年第 5 期(双月刊);《中国社会保险经办服务体系的现状、问题及改革思路》,载《中国人口科学》杂志,2013 年第 6 期(双月刊)。

务两个部门之间相持不下，最终做出妥协，《条例》规定征收机构由省级政府规定，“可以由税务机关征收，也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构征收”。第二次论争发生在起草《社会保险法》时，笔者基本参加全过程之中，全国人大常委会有关部门本想彻底解决这个问题，但由于两个部门之间的竞争激烈，甚至白热化，2010年颁布的《社会保险法》也不得不做了妥协，规定“社会保险费实行统一征收，实施步骤和具体办法由国务院规定”。第三次关于征缴机构的论争发生在几年前实行“营改增”，并一直持续到今年3月出台国家机构改革方案时才一锤定音。

截止2017年底，税务部门与社保部门在基金征缴规模和各省分布情况是大约各占一半，税务部门略多于社保部门。既然税务部门参与征缴社保费历来有之，为什么此次机构改革突然引发媒体极大关注和企业恐慌？原因有二：一是此次征缴体制改革是国务院机构改革的结果，税务部门将“全责征缴”，包括从缴费基数和额度的核定到征缴的“全链条”流程，而以往则是由社保部门负责核定缴费基数与缴费额度，然后交由税务部门“代劳”；二是税务部门具有功能强大的“金税三期”数据库，企业的真实工资成本和实际报税情况了如指掌，社保费缴费基数和额度可据此“自动生成”，逃费“瞒报”的可能性已不存在，这标志着社保部门“全责征费”的“分征”体制正式退出历史舞台，税务部门“代征”的征缴体制正式启动。

就社保制度改革而言，此次机构改革敢于“碰硬”，果断地一改持续20多年来“双重主体征缴”的乱象，打破了1999年通过的《社会保险费征缴条例》和2010年通过的《社会保险法》两次“绕道走”的僵局，是社保制度改革进程中一个进步。

（二）社会保险费“流失”规模的估算

税务部门依法全责征缴社保费使企业能增加多少成本？近来有两家金融机构的投研部门分别发布了各自的研究报告，其中一个研究报告对2017年的测算结果是，五险基金在缴费基数规范化之后，企业的社会保险费成本将提高14%，增加社保征缴收入7000亿元¹，另一家的研究报告认为²，征管体制改革后，以

1 中金公司：《降税费已是当务之急——从社保费由税务部门征收说开去》，载《市场策略研究》，2018年9月4日，中金公司研究部。

2 国泰君安证券研究所：《社保征管体制改革，经济影响几何》，载《证券研究报告》，2018年9月2日，国泰君安证券研究所宏观研究团队。

2017 年为例，五项社会保险费应补缴 2 万亿元。

对现行征缴体制下社会保险费“流失”规模进行估算，这是征缴体制转型后制定降费方案的一项基础性工作。两年前在人社部和财政部举行的养老保险顶层设计征求意见会上，笔者以 2013 年为例，对城镇企业职工基本养老保险每年减少收入规模进行了估算，认为每年缴费收入大约减少三分之一¹。2013 年城镇非私营单位平均工资是 52657 元²，城镇集体单位 38905 元，当年的缴费人数是 24177 万人；考虑到灵活就业人员参保占四分之一等因素，保守地将城镇集体单位平均工资 38905 元假定为全部缴费者的缴费基数，全部的费基应为 94061 亿元，缴费收入应为 26337 亿元，但当年缴费收入仅为 18634 亿元，这说明在 28%费率水平下，由于未按实际费基缴纳，2013 年约有三分之一没有收上来。

再来看 2017 年的情况。2017 年城镇职工基本养老保险缴费人员 29268 万人³，缴费收入 33403 亿元，缴费人数 29268 万人，人均缴费 11413 元。2017 年全国城镇就业人员 41428 万⁴，其中，国有单位 6179 万，私营企业 12083 万，个体 8627 万，“其他” 14539 万（“其他”主要是股份、联营、有限责任、外资公司）。假定国有单位和“其他”全部参保，即 29268 万人减去 20718 万人之后，余下的 8550 万人全部为私营企业和个体就业人员。根据国家统计局的数据，2017 年全国城镇非私营单位就业人员年平均工资为 74318 元，城镇私营单位就业人员年平均工资为 45761 元（国家统计局将个体也划入私营单位就业人员平均工资的概念之中）⁵，由此可得 2017 年费基为 193098 亿元⁶。考虑到灵活就业人员缴费比例为 20%等其他因素，保守的估算，2017 年的费基至少在 18 万亿元以上，所以，按 28%的费率，当年的缴费收入至少应是 5 万亿元，这就意味着，2017 年少收了 1.70 万亿，正好也是三分之一。

下面再以北京市 2013 和 2016 年为例看养老保险的收入趋势。先看 2013 年，当年北京市养老保险征缴收入 1181 亿元⁷，参保缴费人数 1091 万人，人均缴费

1 发言稿此前曾公开发表，参见郑秉文：《社保降费倒逼加快全面深化改革》，载《中国社会保障》杂志（月刊），2016 年第 2 期。

2 国家统计局编：《中国统计年鉴 2013》（光盘版），2014 年；人社部：《2013 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

3 《2017 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

4 《中国统计年鉴 2017》，国家统计局官网线上版，见国家统计局官网。

5 《2017 年城镇非私营单位就业人员年平均工资 74318 元》，《2017 年城镇私营单位就业人员年平均工资 45761 元》，见国家统计局官网。

6 $(74319 \text{ 元} \times 20718 \text{ 万人}) + (45761 \text{ 元} \times 8550 \text{ 万人}) = 193098 \text{ 亿元}$ 。

7 北京的数据引自国家统计局编：《中国统计年鉴 2014》，国家统计局官网线上版，见国家统计局官网。

10825 元；当年非私营单位就业人员年平均工资 93006 元，私营单位就业人员年平均工资 48027 元，全市职工平均工资为 69521 元¹。如按最保守的估计，将私营单位就业人员 48027 元作为缴费基数，大约有五分之一没有收上来；如果按全市职工平均工资 69521 元为基数，约有二分之一没有收上来。再看 2016 年，当年北京市养老保险征缴收入 1479 亿元²，参保缴费人数 1271 万人，人均缴费 11636 元；当年非私营单位就业人员年平均工资 125419 元，私营单位就业人员年平均工资 65811 元，全市职工平均工资为 92477 元³。按最保守的估计，如将私营单位就业人员工资作为缴费基数，大约有三分之一没有收上来；如果按全市职工平均工资为基数，二分之一强没有收上来（55.1%）。北京市 2013 和 2016 年的缴费收入趋势对比结果显示，养老保险费应收未收的规模逐年扩大，这显然不是一个向好的趋势，说明制度收入能力逐年下降。

从上述“收入法”的匡算结果可以得出这样的判断：2008 年以来全国城镇职工基本养老保险少收入大约 10 万亿元，1998 年以来少收入大约 11 万亿元。

（三）养老保险费减收的三个原因分析

养老保险的实际缴费收入之所以大约有三分之一没有收上来，主要原因是没有合规缴费，它主要表现在三个方面：

1. 个别沿海发达省份的雇主缴费率未执行国家规定的“统一费率”

中国企业职工基本养老保险的统一费率是个人缴纳相当于个人工资的 8%，雇主缴纳 20%。但由于发达省份吸纳了大量的外来务工人员，导致其制度赡养率大大低于其他地区，比如，广东省制度赡养率只有 10.1%，全国平均是 34.9%，浙江的制度赡养率是 17.4%，而黑龙江则高达 80.3%⁴。赡养率低的省份如果按统一费率征收，收入将大大高于支出，形成的基金积累越来越大。为此，广东省各市养老保险雇主缴费率从未按统一费率征缴，尤其是珠三角地区，例如，2013 年东莞市的雇主缴费率仅为 11%，2014 年是 12%⁵，2017 年提高到 13%⁶。广东省

¹ “全市职工平均工资 69521 元”引自《关于公布 2013 年度北京市职工平均工资的通知》（京人社规发[2014]116 号），见北京市人社局官网。

² 北京的数据引自国家统计局编：《中国统计年鉴 2014》，国家统计局官网线上版，见国家统计局官网。

³ “全市职工平均工资 69521 元”引自《关于公布 2013 年度北京市职工平均工资的通知》（京人社规发[2014]116 号），见北京市人社局官网。

⁴ 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2016》，经济管理出版社，2016 年 12 月，表 1-5，第 37 页。

⁵ 东莞市社保局：《关于调整我市社会养老保险单位费率的通知》（东府〔2010〕107 号）。

⁶ 见东莞市社保局官网。

2018年8月发布的文件规定¹，“单位缴费比例高于14%的按14%执行”。浙江省养老保险缴费基本维持在14%²。从局部看，广东和浙江等发达省份降低费率的做法是理性的，因为在投资体制没有建立起来的情况下，存银行利率只有2-3%，收缴的基金越多，储备规模越大，贬值风险就越大，且不利于招商引资。但从全国的范围来看，这就必然减少制度的收入规模。估算起来，以2017年为例，全国范围由于降低费率导致“流失”的基金应接近百亿元；过去的20年里减少的收入估计有可能接近千亿元。

2. “断保”人数逐年增加，遵缴率逐年下降

2006年的遵缴率（实际缴费人数占登记参保人数比例）为90.0%，到2015年下降到80.3%³。遵缴率下降的原因较多，比如，经济下行压力加大，企业效益不好等。但缴费与未来权益之间的联系松散是主要原因，很多灵活就业人员缴费年限达到15年的最低缴费年限就自动停止缴费，1997年制度统一至今，缴费年限超过15年的人数逐年增加，这是导致断保人数逐年增加的原因之一。以2017年为例⁴，全国断保人数将近5500万人，断保金额达5300亿元。在过去10年里，断保导致的基金收入流失规模高达2.4万亿元。短期内断保影响制度收入，但长期内还严重影响参保人的替代率。

3. 缴费基数严重不实是减少制度收入的主要原因

上述两个原因在减少制度收入方面不构成主要来源，缴费基数不实是构成减少制度收入的主要来源。因此，社会保险制度建立至今，社会保险费缴费基数不实始终是影响制度可持续性和难以坚持精算平衡的根源所在。由于统筹层次很低，各地缴费基数存在问题十分复杂，存在较大差异性。现收现付制的养老保险制度在各国都需要年度调整缴费基数，这本来是制度运行必不可少的一个正常机制，但在中国却成为严重减少制度收入的“痛点”，二十多年里挥之不去。由于缴费基数不实是影响制度收入的主要原因，下文予以专门分析。

1 《广东省人民政府关于印发降低制造业企业成本支持实体经济发展若干政策措施（修订版）的通知》（粤府〔2018〕79号）。

2 《浙江省人力资源和社会保障厅 浙江省财政厅关于调整省本级企业基本养老保险缴费比例的通知》（浙人社发〔2009〕60号）；《浙江省人民政府关于统一全省用人单位基本养老保险缴费比例的通知》（浙政发〔2011〕99号），等。

3 郑秉文主编：《中国养老金发展报告2016》，经济管理出版社，2016年12月。

4 根据如下资料推算得出（《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网）。

二、“基数之痛”是导致制度收入减少的根本原因

（一）痛点一：缴费基数确定在政策规定和执行上均存在不一致

2011 年生效的《社会保险法》规定，用人单位应按本单位职工工资总额的比例缴纳养老保险费，职工按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费。而 2006 年劳动和社会保障部发布的《关于规范社会保险缴费基数有关问题的通知》依然生效¹，它规定参保单位缴费的基数既可以是职工工资总额，也可以是职工个人缴费工资总额基数之和，可以二选一，但在全省区市范围内应统一为一种核定办法。于是，在具体执行中，各地与各用人单位对基数的确定在理解上、执行上都存在较大差异性。尤其是，很多地方和企业的职工个人缴费基数与单位雇主缴费基数执行的标准不尽一致，雇主均按照有利于本单位实际情况的标准来选择执行。

（二）痛点二：工资总额的界定十分复杂并存在一些空白

2006 年劳动和社会保障部发布的《关于规范社会保险缴费基数有关问题的通知》（劳社险中心函〔2006〕60 号）规定，“工资总额”是指直接支付该全部职工的劳动报酬总额，包括在岗工资总额、不在岗职工生活费、聘用和留用的离退休人员的劳动报酬等，他们均应列入工资总额的计算范围。该文件据此给出的计算缴费基数的具体项目为 8 大类（计时工资、计件工资、奖金、津贴、补贴、加班加点工资、其他工资、特殊项目构成的工资）、31 条、177 项目列举，可谓细致至极，例如，包括洗理卫生费、房改补贴、护士护龄补贴、体育运动员补贴、下属单位给本单位职工发放的现金或实物、车队承包费归己部分等。对不列入缴费基数的项目归纳为 17 大类，列举项目多达 30 多种，例如，支付给从保安公司招用的人员的补贴、出差补助和误餐补助、工作服和手套等劳动保护用品、计划生育补贴等。该文件对工资总额统计口径、缴费基数具体项目和不列入缴费基数项目的描述篇幅字数将近 4500 字。如此繁杂的列举在具体执行中必将遇到较多困难，例如，聘用和留用的离退休人员的劳动报酬计入工资总额必将抬高企业成本，而这些群体是无须缴纳社会保险费的；再如，十多年后的今天又产生了一些新的就业形态，“列举法”难以穷尽可以列入与可以不列入缴费基数的项目清单，这必将为企业的道德风险留下较大的争议和博弈空间。

¹ 劳动和社会保障部社会保险事业管理中心：《关于规范社会保险缴费基数有关问题的通知》（劳社险中心函〔2006〕60 号）。

(三) 痛点三：缴费基数下限低于国家有关规定和其他社会保险

根据国家有关规定，养老保险缴费基数原则上以上一年度本人月平均工资为基础，在当地职工平均工资的 60%—300% 的范围内进行核定，旨在维护社会保险的公平性。但为减少企业负担，很多地区的缴费下限都低于 60% 或其他社会保险项目。例如，北京市公布的 2018 年社会保险使用的上年社平工资是 8467 元/月，101599 元/年，其中，养老和失业保险的基数下限设定的是 40% 即 3387 元/月，而工伤、医疗和生育保险设定的是 60% 即 5080 元/月；由此，雇主的养老保险缴费金额上限是 4826.19 元/月，而下限只有 643.53 元/月（19%/月）。其实，即使 40% 的缴费基数下限也是近 10 年来才逐渐明确的，2007 年 4 月之前，北京市养老保险缴费下限最高的年份只有 31.5%，最低的年份是 21.2%，平均大约只有 25% 左右。

表 1 1998-2008 年北京市养老保险缴费最低下限

时间截止	上年社平工资（元）	缴费基数（元）	最低缴费下限
1998.07-1998.12	918	290	31.5%
1999.01-1999.12	1024	310	30.0%
2000.01-2000.12	1148	400	34.8%
2001.01-2001.12	1311	412	31.4%
2002.01-2002.03	1508	435	28.8%
2002.04-2002.12	1508	435	28.8%
2003.01-2003.03	1508	435	28.8%
2003.04-2004.03	1727	465	26.9%
2004.04-2005-03	2004	465	23.2%
2005.04-2005.12	2362	545	23.1%
2006.01-2006.03	2362	545	23.1%
2006.04-2007.03	2734	580	21.2%
2007.04-2008.03	3008	1203	40.0%
2008.04-2008.12	3322	1329	40.0%

资料来源：北京市人社部官网。

(四) 痛点四：灵活就业人员养老保险的缴费基数可操作空间较大

按规定，灵活就业人员养老保险缴费率是 20%，完全由个人缴纳，低于企业职工 28% 的缴费率（职工+单位）。同时，灵活就业人员养老保险的缴费基数可供选择的档次较多，例如，北京市提供 3 个档次，他们分别是社平工资的 100%、60% 和 40%，而医疗的缴费基数只有 1 个档次即社平工资的 70%。于是，养老保险

的基数“弹性”和“可操作空间”大于医疗保险。本来，缴费基数下限是为低收入者设定的，比如，对城镇职工来讲，某企业新入职员工的工资是 3000 元/月，低于 40%的社平工资 3387 元/月，但其养老保险也须按 3387 元/月来缴纳。对于广大的介于社平工资 40%至 300%即 3387 元/月至 25401 元/的职工来讲，按规定则应根据其个人实际工资水平作为基数来缴纳，但是，除部分国有企业之外，绝大部分非国有企业则通过这种方式选择了缴费的最低档，大大低于医疗保险的缴费基数。对灵活就业人员来讲，由于其真实的工资收入难以“考证”，绝大多数人也选择了最低缴费档，比医疗保险缴费基数低了 30%。

(五) 痛点五：缴费基数年度调整导致社会抱怨和道德风险

近些年来，每年 7 月份在调整缴费基数时都导致产生社会抱怨和抵触情绪，个别地区甚至出现群体性事件。这是因为，由于发展不均衡，省份和地区之间、群体之间、行业之间的工资增长率肯定有快有慢，对那些参保人工资没有上涨或上涨幅度不大的群体来说，他们认为自己“被平均”了，“拖了全社会的后腿”。这里还以北京市为例。2008 年 4 月以来，北京市公布的社平工资年均增长率接近 9%左右，10 年增长了 1.5 倍。于是，有些群体和企业对缴费基数的上调存在抵触情绪，尤其对经营状况面临较大压力的私营企业主来说，上调基数意味着增加企业成本，个人和企业缴费基数上打折扣就成为道德风险的主要“风险点”。

表 2 2008-2018 年北京市社平工资及其增长率 (%)

起止时间	上年社平工资(元)	上年社平工资增长率
2008.04-2008.12	3322	10.4%
2009.01-2009.03	3322	0.0%
2009.04-2009.12	3726	12.2%
2010.01-2010.03	3726	0.0%
2010.04-2011.03	4037	0.8%
2011.04-2012.03	4201	11.7%
2012.04-2013.03	4672	11.2%
2013.04-2014.06	5223	11.8%
2014.07-2015.06	5793	10.9%
2015.07-2015.09	6463	11.6%
2015.10-2016.04	6463	0.0%
2016.05-2016.06	6463	0.0%
2016.07-2017.06	7086	9.6%
2017.07-2018.06	7706	8.7

2018.07-2019.06

8467

9.9

资料来源：北京市人社局官网。

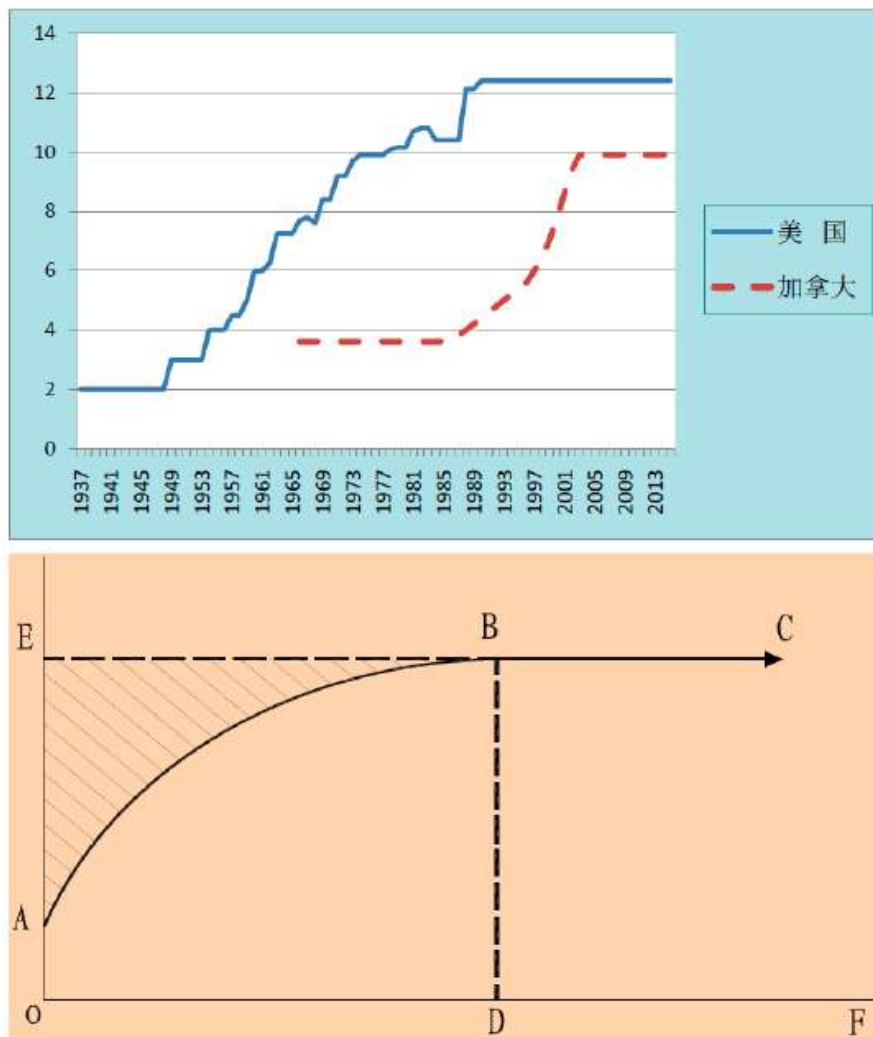
三、“交易型制度”致使缴费率和替代率发生严重偏离

（一）“交易型制度”的源头是过高的缴费率

中国社保制度不是西方式的“法治型”制度，而是一个“交易型”制度，因为在建立制度之初，“老人”的转型成本是由“中人”和“新人”支付的。理论上讲，中国建立的是统账结合的养老保险制度，它需要支付两个“转型成本”：一是建立个人账户需要转型成本，但由于支付主体缺位，这个问题始终未能彻底解决，成本未能支付，所以形成了大量“空账”；二是当时已经退休的“老人”领取的养老金，这个转型成本是由正在工作的“中人”和不断参保的“新人”通过支付较高的费率予以解决的。中国养老保险制度从建立之日起就是 28%，一直到今天始终是 28% 的一条与横轴平行的直线。相较而言，在不负责支付已退休“老人”养老金的制度里，其缴费率曲线是一条从很低费率起步逐渐向右上方延伸的长达几十年的平滑曲线。例如，美国 1935 年建立制度之初的缴费率仅为 3%（雇主和雇员双方，下同），加拿大 1966 年建立制度时，缴费率仅为 3.5%（雇主和雇员双方，下同），他们的缴费率根据“中人”逐渐变成“老人”（退休者）的时间推移而逐年提高的。美国的缴费率到 1990 年提高到 12.4% 之后便“恒定”下来，加拿大到 2003 年提高到 9.9% 也“停滞”下来。就是说，当制度进入“稳态”之后（即建立制度前存在的所有“老人”都故去之后），缴费率曲线也就进入“稳态”。进入“稳态”之后，缴费率曲线虽然也会上升，但那是由人口老龄化造成的，即随着制度赡养率的提高，缴费率也将逐渐提高，不过，那就是另一个范畴的事情了。

如图所示，ABE 三角形的阴影部分就是中国养老保险制度的“中人”和“新人”所“额外”支付的那个部分，这是中国养老保险缴费率过高的原因之一。在法制环境缺损和法制观点淡漠的背景下，过高的缴费率加大了企业成本，道德风险由此产生，进而使养老保险制度成为一个“交易型制度”。

图 1 中国养老保险制度支付“老人”与美国、加拿大没有承担历史遗产的不同缴费率曲线



资料来源：美国的资料引自数据引自以下两个年报：Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (June 22, 2016), *The 2016 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds Communication*. Washington, D.C. p.206, table VI.G1. Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (June 22, 2015), *The 2015 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds Communication*. Washington, D.C. pp.144-145, table V.G6. 加拿大数据引自：Canada Pension Plan Seventeenth Statutory Actuarial Report as at December 31,1997, pp.158-159;Canada Pension Plan Fourteenth Statutory Actuarial Report as at December 31,1993, p.6.

(二)“交易型制度”的动因是“实际缴费率”远离“统一缴费率”

中国养老保险存在两个费率，一个是政策规定的 28%“统一费率”，一个是现实中全民皆用的“实际费率”；“统一费率”在“名义上”很高，但从制度建立之日起就被束之高阁。实施供给侧结构性改革后，虽然多数省份社会保险实现了降费，但总体看仍高于绝大多数发达国家。这里以 2018 年为例，21 个城市养老

保险的单位平均费率为 18.5%，个人是 8%，二者合计为 26.5%，平均下降了 1.5 个百分点；五险合计的单位缴费率平均 28.5%，个人平均为 10.3%，二者合计大约下降了 4 个百分点；五险与住房公积金合计的单位缴纳比例为 39.7%，个人为 21.1%。

表 3 2018 年部分城市五险缴费率和住房公积金缴存比例

城市	养老保险		医疗保险		五险缴费率合计		住房公积金缴存比例		五险与住房公积金总计	
	单位	职工	单位	个人	单位	个人	单位	个人	单位	职工
北京	19	8	10.0	2.0	31.0	10.20	12	12	43.00	22
保定市	20	8	6.0	2.0	28.8	10.30	12	10	40.80	20
佛山市	13	8	4.0	1.5	18.2	9.70	5	5%	23.20	15
广州市	14	8	7.0	2.0	22.5	10.20	12	12	34.53	22
桂林市	19	8	8.5	2.0	28.9	10.50	12	12	40.90	23
哈尔滨	20	8	7.5	2.0	29.5	10.50	10	10	39.50	21
杭州市	14	8	10.0%	2.0	26.5	10.50	12	12	38.50	23
济南市	18	8	9.0	2.0	29.3	10.30	12	12	41.26	22
兰州市	19	8	8.0	2.0	29.6	10.30	10	7	39.60	17
南京市	19	8	9.0	2.0	29.7	10.50	12	12	41.70	23
南宁市	19	8	8.0	2.0	28.7	10.50	12	12	40.70	23
上海市	20	8	9.5	2.0	31.2	10.50	12	12	43.16	23
沈阳市	20	8	8.0	2.0	30.2	10.50	12	12	42.20	23
石家庄	20	8	8.0	2.0	30.9	10.30	12	10	42.90	20
太原市	19	8	7.0	2.0	27.4	10.30	10	6%	37.40	16
天津市	19	8	10.0%	2.0	30.2	10.50	12	12	42.20	23
武汉市	19	8	8.0	2.0	28.9	10.30	12	12	40.88	22
西安市	20	8	7.0	2.0	28.5	10.30	12	12	40.48	22
镇江市	19	8	9.0	2.5	29.5	11.00	10	10	39.51	21
郑州市	19	8	8.0	2.0	29.4	10.30	12	12	41.40	22
重庆市	19	8	8.5	2.0	28.6	10.50	12	12	40.60	23

资料来源：各城市社保局和住房公积金管理中心官网。

拉弗曲线告诉人们，高税率未必能带来高收入。在合意的临界点之内，税率越高制度收入越多，但超过临界点，企业主就难以维继，他们不是裁员就是歇业，拉弗曲线出现拐点，税收收入开始下降；如果税率继续提高、甚至全部利润都成为纳税，全社会的生产就会停滞，国家的税收收入就趋于零。拉弗曲线理论同样适用于社保制度：社会保险费率也不是越高制度收入就越多，尤其是，在“交易型”社保制度下，道德风险的存在导致出现“造假”和逃费，与“正常”的“法

治型”社保制度的拉弗曲线相比，“交易型”制度下的缴费收入“抛物线”有一个“断裂”式缺口，就是养老保险费在征缴过程中由于道德风险的原因流失的那个部分。久而久之，存在缺口的缴费率就成为一个实际缴费率，这是“交易”的必然结果；虽然中国名义上的“统一费率”在世界各国养老保险缴费率中名列前茅，但现实世界中的“实际费率”至少要低三分之一。税务部门征缴之后面临的一个趋势是：两个费率重叠为一个费率，以此为良好开端，将“交易型”制度过渡到“法治型”制度；但税务部门也面临一个抉择：是以名义费率为基准，还是以实际费率为基准，这又涉及到替代率的选择问题。

（三）“交易型制度”的后果是“实际替代率”偏离“目标替代率”

1997年全国统一制度以来，养老保险的目标替代率曾发生过变化。1997年发布的《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）规定的“目标替代率”是58.5%¹；但2005年颁发的《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）对其进行完善，将其调整为59.2%²。所谓目标替代率是指典型的男性职工“新人”（仅享受基础和个人账户养老金）在缴费35年、60岁退休时（即个人账户存储额除以139）获得的替代率水平。但实际上，由于缴费基数不实，这两个目标替代率从未实现过，制度交易的结果使替代率曲线从1999年的80.5%一直下滑到2010年的45.8%，此后到2017年一直稳定在44.6%-46.9%区间（见图1的“注”）。需要说明的是，这里给出的替代率可能有些高估，因为在“年度养老金支出”中可能有很小部分其他支出项目难以剥离出来，且近些年来“离退休人数”里包含了机关事业单位退休人员。除去这些因素，2017年的替代率应为45%左右。验证的结果证明了这一点：人力资源社会保障部从2014年以来公开出版《中国社会保险发展年度报告》，公布的“全国企业离退休人员月人均养老金”分别是2014年2061元，2015

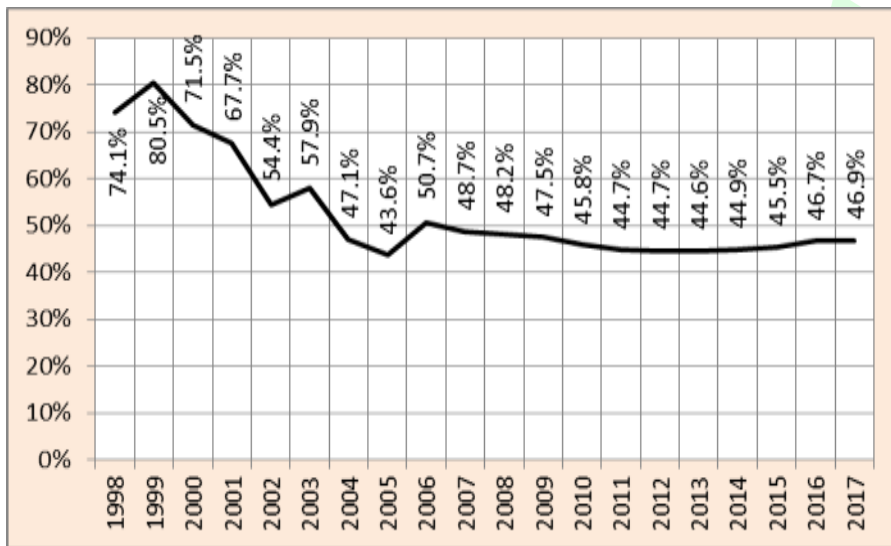
¹ 根据1997年颁发的第26号文，基本养老金由三部分组成（基础养老金、个人账户养老金和过渡性养老金）。其中，基础养老金=职工退休前上年度职工平均工资×20%；个人账户养老金=个人账户储存额/120；过渡性养老金=职工退休前上年度职工平均工资×平均缴费工资指数×视同缴费年限×过渡系数（各地执行的情况为1.0%-1.4%）。从而得出1997年设定的目标替代率为58.5%。

² 2005年发布的第38号文根据“五普”人口统计的中国城镇人口平均预期寿命为75.21岁的结果，对待遇计发公式做了较大调整，比如，个人账户储存额的计发月数不是120，而是与账户持有人退休年龄相对应的计发月数表（从40岁到70岁）；再如，个人账户余额记息利率为4%，等等。基本养老金由三部分组成。其中，基础养老金=（职工退休上一年度当地职工月平均工资+本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限（含视同缴费年限）×1%；个人账户养老金=退休时个人账户储存额÷本人退休年龄相对应的计发月数；过渡性养老金=职工退休上年度当地职工月平均工资×职工本人平均缴费工资指数×视同缴费年限×过渡系数。从而得出2005年设定的目标替代率为59.2%。

年 2251 元,2016 年 2373 元¹,由此推算出这三年的替代率分别是 44%、45%和 42%。

上述分析显示,45%的实际替代率虽然低于 59.2%的目标替代率,但却 是实际缴费率与人口老龄化(制度赡养率)达成的一种生态均衡,是 20 年来制 度交易的结果。

图 2 1998-2017 年城镇职工基本养老保险替代率变化



资料来源:作者自制。

注:替代率的计算公式为(养老金年度支出/离退休人数)/城镇社平工资。其中,“养老金年度支出”和“离退休人数”引自历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》(见人社部官网);“城镇社平工资”引自历年《中国统计年鉴》(国家统计局编,中国统计出版社)。需要说明的是,2017 年的“城镇社平工资”还未公布,这里假定在 2016 年基础上增长 9%。

(四)“交易型制度”是养老保险的一个制度顽疾

降低费率的博弈导致的“交易行为”渗透在制度的方方面面。

首先,各个部门之间存在交易行为。如前所述,地方政府在税务部门和社保部门之间可“自选”作为征缴主体,有些省份还在两个部门之间发生过变更,这是典型的交易型制度的表现。此外,在横向多个部门协调过程中也多有交易行为存在,有些博弈甚至久成“僵局”,拖而不决,最终在此次机构改革才得到彻底解决。

其次,各级政府之间存在交易行为。由于统筹层次主要以市县为主,全国上千个统筹单位在横向上存在交易,对劳动力转移和接续社保关系产生障碍,在县

¹ 见人社部社会保险事业管理中心编写的 2014-2015 年的《中国社会保险发展年度报告》(中国劳动社会保障出版社)。该书发布的替代率是 67.5% 的“缴费替代率”,即用缴费工资作为基数,这显然离社会生活感受较远,社会难以接受,并且该《报告》披露的只有 2014-2016 年这三年的数据,故本文不予使用。

市与省里、省里与中央存在着纵向的多层级博弈，在费基、费率的确定、调待的财政补贴等许多方面存在着“讨价还价”现象；在上世纪 90 年代开始实施的机关事业单位养老和医疗保险并轨试点、做实个人账户试点、基本养老保险基金参与全国社保基金理事会受托投资运营、长期护理保险试点等，采取的均为自愿报名式的“交易型”方式。

再次，企业与政府存在交易行为。在工资总额、缴费基数、缴费比例等方面，企业为降低成本和寻求优惠政策，不得不争取政府的“支持”；面对经营困难和职工生计困境，地方政府不得不考虑当地就业情况和经济发展的现实；几十年来，寻租现象也好，地方保护主义也罢，地方各级政府与企业之间基本上达成了某种“默契”，形成了一套“法外”参数体系，最终逐渐形成一个新的制度均衡生态。

最后，参保人与社保制度之间存在交易行为。从新农保（目前是城乡居保）到城镇企业职工基本养老保险，从职工参保人到灵活就业者，几乎每个群体都在与社保制度进行交易。例如，原新农保提供 5 个缴费档次，目前的城乡居保提供多达十几个档次，绝大多数参保人选择的是最低档；在灵活就业人员“自愿型”的参保制度设计中，“交易行为”就更为明显。

养老保险的名义费率过高、激励性较差、预期不明确，这些制度设计特征是出现上述各种交易行为的主要根源。不同于医疗等当期集合风险的其他社会保险，养老保险作为权益积累型制度，在几十年的积累期中如果没有很好的解决这些设计问题，参保职工和参保单位作为理性人，在“可交易”的环境下，就会将养老保险视为一个“大锅饭”，“道德风险”就会充斥社保制度各个环节，参保人皆为“搭便车者”，制度性的“全民交易”普遍存在，少缴费和低基数成为公开的秘密，养老保险最终成为一个“公地悲剧”。

四、结论

国家机构改革方案决定社会保险费由税务部门征收，媒体和业界普遍认为这必将增加企业成本和增加社会保险费收入。社会保险费的增收潜力是制定降低缴费率的一项基础工作，而估算社会保险费的流失规模则是测算社会保险费增收潜力的一个必要前提，进而，分析社会保险费流失的深层原因是全面深化社会保障制度改革的一个基本要求。因此，由征缴体制改革“诱发”的这轮改革的关键在于对社会保险费流失规模的估算，而三分之一的社会保险费未能应收尽收是一

个基本判断。

缴费率过高是导致社会保险费流失的“起点”：在法制环境不完善和制度粗放条件下，道德风险成为“调节”缴费率的普遍现象，“交易型制度”的形成导致“现实缴费率”远离“统一缴费率”、“现实替代率”偏离“目标替代率”，逆向选择使社会保险制度逐渐形成一个“法外”的生态平衡，参保者普遍的搭便车行为使社会保险成为“公地悲剧”，最终，制度收入减少三分之一成为缴费率过高的结局。中国社会保险制度对“拉弗曲线”的“验证”结果显示，当缴费率过高遇上非西方式“法治型”制度时，“基数之痛”由于道德风险的原因必将成为制度运行的伴随者，如影相随，最终成为社会保险费流失的“元凶”。“基数之痛”是中国社会保障制度的一个基本特征，它“绑架”了中国社会保障制度，扭曲了中国社会保障制度的所有参数及其由此决定的制度可持续性。中国社会保障制度中的所有参与者与行为者既是“基数之痛”的始作俑者，也是“基数之痛”受害者。“缴费基数”在几乎所有发达国家社会保障制度中发挥的都是“缴费基数”的稳定功能，成为社会保障制度的一个基础，只有在中国，它演变成为“基数之痛”。

税务部门全责征缴社会保险费之所以引发媒体热议和企业恐慌，盖因税务部门作为执法部门将提高执法力度，强力遏制“基数之痛”，“流失”的社会保险费将应收尽收，社会保险费收入水平可大大提高，尤其是养老保险费将大幅增收。由此，社会保险费征缴体制改革有可能带来诸多“意外”的收获：首先，彻底告别存在二十多年的“双重征缴体制”，简化了企业缴费程序，方便了企业参保单位，规范了征缴流程链条；其次，增加社会保险费收入为降低社会保险费率带来可能性，加快了降费改革进程，降费改革方案“突然”提到议事日程，完成了十几年来的改革难题；再次，客观上为推进供给侧结构性改革和企业的降费减税做出巨大贡献，为减少企业的制度性交易成本实施了一次制度化的改革；最后，至少在缴费和征收的环节上向“法治型制度”迈出重要一步。企业合规缴纳养老保险费，这是法治国家的一个基本要求。就目前来看，在上述征缴体制改革的诸多“收获”中，落实国务院常务会议关于“总体上不增加企业负担”的要求处于核心地位，于是，降低多少缴费率和如何设计降费方案就成为一个关键¹。

¹ 关于降低缴费率的制度设计和政策依据分析，见郑秉文：《养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”》，载《行政管理改革》，2018年第11期。

主要参考文献：

国泰君安证券研究所：《社保征管体制改革，经济影响几何》，载《证券研究报告》，2018年9月2日，国泰君安证券研究所宏观研究团队。

国家统计局编：《中国统计年鉴 2013》（光盘版），2014年；人社部：《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

郑秉文：《养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”》，载《行政管理改革》，2018年第11期。

郑秉文：《社保降费倒逼加快全面深化改革》，载《中国社会保障》杂志（月刊），2016年第2期。

中金公司：《降税费已是当务之急——从社保费由税务部门征收说开去》，载《市场策略研究》，2018年9月4日，中金公司研究部。

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编: 100007)

电话：(010) 84083506

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐