



# 快 訊

## SSL Express

2018 年第 45 期 ( 总第 297 期 , 10 月 19 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2018 年 7 月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国税地税征管体制改革方案》, 要求从 2019 年 1 月 1 日起, 将城镇企业职工五项社会保险费 ( 养老、医疗、失业、工伤和生育保险 ) 交由税务部门统一征收, 引起了社会广泛关注。中国社科院世界社保中心主任郑秉文研究员针对这一制度变革进行了专题分析, 全文如下:

### 税务部门征费的冲击及其连锁改革的政策分析

文/郑秉文

在改革开放 40 周年之际, 中央公布了《国家机构改革方案》, 决定将五项社会保险费全部转由税务部门征收。今年 7 月 20 日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国税地税征管体制改革方案》, 明确要求从 2019 年 1 月 1 日起, 将城镇企业职工五项社会保险费 ( 养老、医疗、失业、工伤和生育保险 ) 交由税务部门统一征收 ( 本文的研究不包括城乡居保和新农合 )。一个月来, 报章媒体连连对税务征缴社保费和企业将要面临的负担进行分析报道, 吸引了众多眼球。

#### 目前征缴现状: 税务征缴为啥引起社会强烈反响?

税务部门参与社保费的征缴已有十几年的历史。以 2016 年为例, 从 34 个省份 ( 包括计划单列市等 ) 的分布来看, 税务部门征缴的有 19 个, 社保部门征缴的 15 个; 在税务部门征收的省份中, 基本养老保险费是完全由税务部门征收的, 但个别城市的灵活就业人员和无雇主个体工商户则留给了社保部门来征收。从征缴数量来看, 税务部

门与社保部门的征缴大约各占一半左右，但税务部门征收额略少于社保部门。以 2013 年为例，社保部门征收企业养老保险费 9167 亿元，占全国征缴收入的 53.8%；税务部门征收企业养老保险费 7883 亿元，占全国征缴收入的 46.2%。

那么，为什么在这个时点上税务征收突然引发企业恐慌和媒体的关注呢？原因主要有三：

一是此次征缴体制变动是国务院机构改革的结果，明确规定社会保险费交由税务部门统一征收，目的是“提高社会保险资金征管效率”，在企业看来，这就是提高了社保费的征收力度，甚至将之视为某种“税”；

二是税务部门更加了解企业的工资发放总额等财务情况，社保费的征缴基数和额度将由此“自动生成”，逃费的可能性几乎不存在了，而以往虽然有一半省份也是由税务征缴，但那属于“代劳”，缴费事务仍由社保部门负责统管，缴费基数与缴费额度的核定由社保部门执行。但现在税务部门“全责征缴”，这标志着社保部门负责征缴的“分征”体制正式退出历史舞台，由税务部门“代征”的征缴体制正式建立；

三是近来追缴社保费的消息不断披露，江苏常州对某企业欠缴 10 年的社保费进行追缴，黑龙江、安徽、河南、湖北、四川等开始追缴以往的社保费。上述三个原因是导致近来社会和企业对征缴体制改革密切关注的主要原因，因为大部分企业认为，这必将加重企业的成本，企业的“冬天已经来临”，甚至，有些企业已经开始裁员。

由社会保险部门征收的省份	由税务部门征收的省份
北京、天津、山西、吉林、上海、江西、山东、河南、湖南、广西、四川、贵州、西藏、新疆和新疆生产建设兵团共15个地区。	浙江、陕西、甘肃、广东、海南、重庆、辽宁、黑龙江、江苏、青海、内蒙古、安徽、福建、湖北、河北、云南、宁夏。除以上17个省、自治区、直辖市，还有宁波、厦门2个计划单列市由税务代征社会保险费，共19个地区。

2016 年社会保险费由社保部门和税务部门分别征收的情况 资料来源：作者调研数据  
注：2017 年以来情况有些变化，有些省份转交税务部门征缴，例如河南由社保部门转交给税务部门

### 制度可持续性：社会保险费每年到底减收多少？

“代征”体制的本质是社会保险费收支两条线，提高社会保险规模的趋势是必然的，因为在“分征”体制下，税务部门既是纳税人的服务部门，也是税收执法的执法部门，具有法律的强制力，它只须照章办事，依法征缴，仅凭单方意志即可实施。那么，税务部门征缴能带来多大的社保费增幅？这首先要看现在社保制度的实际征缴额与理论值之间的“差”是多

---

少。这几天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年的测算结果认为，五险基金在缴费基数规范化之后可增加社保征缴收入7000亿元。另一家的研究报告认为，2017年五险基金收入差额将近2万亿元，即增收规模2万亿元。

那么，目前每年到底社会保险费少收入多少呢？两年前在养老保险顶层设计征求意见会上我给出过测算结果，仅就城镇企业职工基本养老保险这一项，每年至少减少收入1/3。以2013年为例，当年国有单位平均工资是52657元，城镇集体单位38905元，当年的缴费人数是2.41亿；考虑到自雇者参保的因素，这里将当年的平均工资基数“拉低”设定为40000元，这样，费基就应是9.64万亿元，缴费收入应为2.7万亿元，但当年真实的“正常缴费收入”仅为16761亿元，至少有1/3没有收上来。当时我还以2013年北京市的征收情况予以对比。根据官方统计，2013年北京养老保险征缴收入1131.14亿元，参保缴费人数1091.30万人，人均缴费10365.07元；当年全市职工平均工资为70516.5元（其中，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），即每个参保人平均缴费率仅为14.70%，比28%的法定费率将近少了一半。同样考虑到自雇者缴费率低于28%，由此推算，北京市养老保险收入至少也有1/3没收上来。

今天回过头来测算2017年，在考虑到私营单位工资低于非私营单位的因素之后，当年的费基至少应是18万亿元，但当年的实际征缴收入只有3.34万亿元，而应缴应收的数额至少应为5.00万亿，即2017年少收了1.70万亿，意味着2017年至少也少收了1/3。这两个年度的测算均考虑到了全国参保人的工资水平（私营经济）、参保人结构（大约有1/4的缴费者是灵活就业人员只缴纳20%）等其他所有因素，测算结果相差无几。经过推算，1998年以来每年均少收入1/3，10年全国城镇职工基本养老保险少收入总计约12万亿元。

城镇企业职工养老保险从1997年制度统一之日起就离不开财政补贴，从1998年转移支付的24亿元，到2017年的8004亿元，20年总共累计补贴了4.1万亿元，而目前城镇企业养老保险基金累计结余只有4.4万亿，说明目前的存量基本都是财政补贴转换而来的。如果没有财政介入，3000亿的结余只够支付一个月的。

从统一制度算起，养老保险只经历短短20年就离不开财政补贴，这在世界各国是十分罕见的，相较之下，美国1935年、加拿大1966年建立的制度，至今未曾有一块钱的财政介入。

对财政补贴的原因，几乎所有学界和官方人士都将其解释为是政府没有支付“转型成本”的结果，这个解释显然是错误的。理论上讲，中国养老保险的制度设计需要支付两个“转型成本”：一是建立个人账户需要转型成本，但事实上绝大部分账户都是空的，“转型成本”已

---

经“省却”；二是制度从建立之日起就将当时已经退休的“老人”负担起来，支付给他们的养老金也是转型成本，但事实上，这个转型成本已经由工作一代的参保人通过支付很高的费率予以解决。

就是说，两个转型成本里，一个是由于制度目标没有实现而已经“省却”，另一个是由当代参保人“替”政府支付了。这个判断的佐证有两个：一个是从制度建立那天起，缴费率就是 28%，而在不负责支付已退休者养老金的制度里，其缴费率曲线是一条从很低费率起步逐渐向右上方长延伸的达 30 年左右的漫长曲线。另一个佐证是 1997 年统一制度至今已有 21 年，考虑到当时退休年龄较早，估计再有 10 年左右，这代人由于自然规律的原因就会全部退出这个制度，但可以确信的是，如果制度不改革，届时财政补贴还是离不开的。因此，将 4.1 万亿的财政补贴视为是政府对转型成本的支付，这个判断是错误的。

基于上述分析，养老保险可持续性的主要威胁是制度收入能力很差，每年大约有 1/3 缴费没征收上来，这是问题的关键。此外，还有一个基金流失的估算办法，即根据目前的替代率与赡养率的参数来推算“实际缴费率”，其结果是目前的“实际缴费率”只相当于 15.3%，（ $\text{缴费率} = \text{替代率} \times \text{赡养率}$ ， $15.3\% = 45\% \times 34\%$ ），大大低于 28% 法定费率，这说明之前每年减收社保费大约 1/3 的判断是十分保守的，每年应收未收的缴费数额很可能接近 1/2。

### “基数之痛”：社会保险费减收的主要原因在哪里？

为什么养老保险的实际缴费收入值与合规缴费的理论值差距这么大？主要原因有三：

一是个别沿海发达省份的雇主缴费比例从未按照国家规定的法定费率 20% 来征缴。我国企业职工基本养老保险缴费的法定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，广东省只有 10.2%（10 人养一个），全国平均是 34.9%（3 人养 1 人），浙江的制度赡养率是 17%，而黑龙江则高达 72.8%（1.4 人养 1 人）。赡养率低的省份如果按法定费率征收，必将基金积累骤增。为此，广东等省份雇主缴费率从未按法定费率征缴，2010 年规定将费率高于 16% 的降低为 16%，低于 12% 的调整为 12%，2011 年将费率高于 15% 的调整为 15%，低于 13% 的调整为 13%；浙江省 2009-2012 年将养老保险费率从 20% 下调至 14%。从局部看，广东和浙江等发达省份减低费率的做法是理性的，因为投资体制没有建立起来，存银行利率只有 2-3%，收缴的基金越多，储备规模越大，贬值就越多，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。以 2017 年为例，全国范围由于降低费率导致的“流失”基金应该超过百亿元；过去的 10 年里由于降低费率导致收入减少的估算值应接近千亿元。

---

二是“断保”人数逐年增加。10年前的遵缴率大约90%（即实际缴费人数占登记参保人数比例），而最近几年逐渐降到了80%，就是说，每5个参保人就有1人不缴费。导致“断保”的原因较多，比如，经济下行压力加大，企业效益不好等。但是实地调研结果显示，很多灵活就业人员缴费年限到了15年的最低缴费年限就自动停止缴费了，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，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，断保导致的收入流失高达2.6万亿元。

三是缴费基数严重不实，这是导致减少制度收入的主要来源和主要原因。由于基数问题较为复杂，下面予以详述。缴费基数各地执行的政策存在较大差距，是养老保险基金减少的主要因素。这里主要分析的是雇主缴费基数严重不实存在的几个“痛点”。

“基数之痛”一是缴费基数的确定在政策规定上存在不一致的地方，执行过程中也存在较大差异性。2006年发布的关于缴费基数的文件依然生效，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。而2011年生效的《社会保险法》则规定，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。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，职工个人的缴费基数是一个标准，而雇主缴费基数是另一个标准，雇主均按照有利于本单位实际情况的标准来选择执行。

“基数之痛”二是计算缴费基数的具体项目十分复杂，在具体执行中存在一定困难。2006年关于缴费基数的文件规定，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个项目列举，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。该文对工资总额计算口径、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。

“基数之痛”三是有些地区的养老保险缴费基数下限低于国家有关规定，甚至低于医疗保险的缴费基数。根据国家有关规定，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。这个缴费基数的上下限符合国际惯例，目的是为了维护社会保险的公平性。但为了减少企业负担，很多地区的缴费下限都低于 60%。由于各地差异很大，本文以北京市为例予以分析。北京市公布的 2018 年使用的上年社平工资是 8467 元/月，101604 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 年来的事情，2007 年 4 月之前，北京市养老保险缴费下限始终低于 40%。例如，1998 年 7 月至 2007 年 3 月，最高年份的缴费基数下限只有 31.5%，最低的年份是 21.2%，平均大约只有 25% 左右。

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	31.50%
1999.01-1999.12	1024	310	30.00%
2000.01-2000.12	1148	400	34.80%
2001.01-2001.12	1311	412	31.40%
2002.01-2002.03	1508	435	28.80%
2002.04-2002.12	1508	435	28.80%
2003.01-2003.03	1508	435	28.80%
2003.04-2004.03	1727	465	26.90%
2004.04-2005-03	2004	465	23.20%
2005.04-2005.12	2362	545	23.10%
2006.01-2006.03	2362	545	23.10%
2006.04-2007.03	2734	580	21.20%
2007.04-2008.03	3008	1203	40.00%
2008.04-2008.12	3322	1329	40.00%

1998-2008 年北京市养老保险缴费最低下限 资料来源：北京市人社部官网

---

“基数之痛”四是灵活就业人员养老保险的缴费基数档次数量多于医疗保险，可操作空间较大。以北京市为例，养老保险有 3 个档次可供选择，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 个即社平工资的 70%，缴费比例是 7%。于是，养老保险的基数“弹性”和“可操作空间”大于医疗保险，其实，医疗保险的缴费基数本来就已经“打折”了，但养老保险的基数比医疗还要低。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/月的职工来讲，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，除大部分国有企业之外，绝大部分企业则通过种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%。

“基数之痛”五是基数每年上调导致产生社会抱怨和抵触情绪。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大约接近 9%左右，10 年增长了 1.5 倍。据其他主要城市公布的数据来看，全国的社平工资增长率差不多。近些年来，每年 7 月份在上调社平工资和社保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，有的没有增长，甚至有的很可能还略有降低，情况千差万别，全社会不可能像计划经济那样统一上调工资，工资增长分布肯定存在不均衡，对那些参保人工资没有上涨的群体，他们“被平均”了，“拖了全社会的后腿”。于是，他们对社平工资和缴费基数的上调存在一定情绪，尤其对经营状况面临巨大压力的私营企业主来说，上调基数意味着增加企业成本，只有在基数上“想办法”降下来才能“抵消”来自基数上调的压力。本来，上调基数是现收现付制养老保险的一个基本规则，发达国家无一不是每年上调缴费基数，但在中国，由于缴费率太高，企业在缴费基数上发生道德风险就成为降低成本的主要做法。

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	10.40%
2009.01-2009.03	3322	0.00%
2009.04-2009.12	3726	12.20%
2010.01-2010.03	3726	0.00%
2010.04-2011.03	4037	0.80%
2011.04-2012.03	4201	11.70%
2012.04-2013.03	4672	11.20%
2013.04-2014.06	5223	11.80%
2014.07-2015.06	5793	10.90%
2015.07-2015.09	6463	11.60%
2015.10-2016.04	6463	0.00%
2016.05-2016.06	6463	0.00%
2016.07-2017.06	7086	9.60%
2017.07-2018.06	7706	8.7
2018.07-2019.06	8467	9.9

2008-2018年北京市社平工资及其增长率(%) 资料来源:北京市人社局官网

上述分析显示,养老保险在五险缴费中占大头,2018年北京市雇主五险的缴费比例是30.8%(养老19%,医疗10%,失业0.80%,工伤0.20%,生育0.80%),于是,养老保险缴费基数就自然成为企业发生道德风险的主要目标,成为养老保险基金减收的主要根源。据日前某“白皮书”披露的数据,缴费基数合规的企业仅占全部参保企业的24.1%。这说明绝大多数企业都在基数上“做文章”。

从社会保险费征缴现状可看到,中国社保制度存在两个“制度顽疾”,这是任何其他国家社保制度所不存在的。

#### “制度顽疾”之一:为啥养老保险是“交易型制度”而非“法治型制度”?

中国社保制度是“交易型”制度,而不是西方式的“法治型”制度。由于法制环境和制度设计等许多原因,4个层次的博弈现象诱发的“交易行为”渗透在制度的方方面面。

一是部门之间的博弈激烈,在征缴主体上的“交易”甚至导致立法陷入窘境。自上世纪



---

90年代初社保制度试点之日起，各地就可以“自选”征缴主体，或是税务部门，或是社保部门，有些省份随着分管主要领导的偏好还可时常发生变更，这个交易性的制度在1999年颁布的《社会保险费征缴条例》中遇到冲突，最终无解，双重征缴体制被固定下来，规定由各省自选；在后来起草的《社会保险法》过程中这个窘境依然存在并异常明显，最终只得笼统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”，把难题留给了国务院。这个“双重征缴”体制沿袭至今才画上句号。

二是地方与中央的博弈几乎无处不在，制度性交易成本较大。由于统筹层次主要以市县为主，全国有上千个统筹单位，他们的经济发展水平、工资水平和制度赡养率等存在较大差别，导致其基金可持续性存在较大差别，因此，在县市与省里、省里与中央存在着纵向的多层级博弈，在费基、费率的确立、调整待遇的财政补贴等许多方面存在着“讨价还价”现象，甚至在做实个人账户试点、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等过程中，各省均采取自愿报名的“交易型”方式。

三是企业与政府存在较大的博弈空间，企业为控制成本不得不“跑部”与主管部门进行“交易”。企业以多种“特殊情况”为由在工资总额、缴费基数、缴费比例等方面寻求空间申请优惠政策，有些企业为降低社保成本制造两套台账。据报道，有些省份的经济开发区或特区甚至为外商企业申请社保缴费的“豁免期”。

四是参保人与社保制度进行交易的行为渗透在方方面面，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，每个群体都在与制度进行博弈或发生交易。例如，原新农保提供5个缴费档次，90%的参保人选择的是100元/年的最低档；目前的城乡居保提供多达十几个档，大多数选的是低档；企业职工几乎很少有人合规缴费；对大部分灵活就业人员来说，其“自愿性质”的制度设计，“交易行为”就更为明显，他们大多数选择最低缴费基数，并在达到15年最低缴费年限就停止缴费，进入漫长的退休金“等待期”。

追根寻源，养老保险的“交易行为”之所以与社保制度相伴相生，是因为制度设计激励性较差，当期缴费与未来权益的联系松散，参保人对未来养老金没有明确的预期。养老保险作为权益型制度，不同于医疗等其他保险制度可以当期受益，多缴多得的激励相容机制没有建立起来，参保职工和参保单位均将其视为“大锅饭”。在这样的制度设计下，作为理性人，参保人实现利益最大化的唯一做法就是成本最小化，按最低限缴费。于是，就形成了制度性的“全民交易”：

“交易”的目的是为了减少本地区、本部门、本人的缴费数额，具有明显地方保护色彩并

被视为“天经地义”，旨在保护地方和调动企业积极性，满足招商引资的需要；

“交易”的行为主要发生在上下级政府之间、横向各个部门之间、职工与单位之间、职工与单位联合起来共同与政府进行“交易”。于是，职工、单位和各级政府的“三重道德风险”行为相互交织，病态的制度运行成为常态；

“交易”的性质是“道德风险”的结果，猖獗的“道德风险”充斥社保制度的各个环节，全民皆为“搭便车者”，严重败坏了社保制度的生态环境，少缴费和低基数已经成为公开的秘密，很多地区都是由政府发布文件确定并得到上级政府的批准或默许；

“交易”的结果是“搭便车”心理和现象普遍存在，“道德风险”导致“逆向选择”，导致企业的实际费率与法定费率出现严重偏离，制度每年少收入  $1/3$  成为一种“自然状态”，养老保险最终成为“公地悲剧”。

### “制度顽疾”之二：为啥养老保险的“实际费率”严重偏离“法定费率”？

中国养老保险存在两个费率，一个是政策规定的“法定费率”即 28% 的缴费比例，一个是现实中使用的“实际费率”。“法定费率”在“名义上”很高，但全国范围内从未合规缴纳，名义费率自制度建立之日起就被束之高阁，而实际费率占真实工资的比例很低。以供给侧结构性改革前的 2015 年 1 月北京市为例，五险缴费比例合计为 43.2%，住房公积金 24%，企业年金 9%，总计高达 76.2% (+3 元)，其中，雇主缴费总计 49.7%，职工缴费 26.5% (+3 元)。这里尤以 28% 的基本养老保险缴费率为最，在世界各国中名列前茅。

项目	单位	个人	总计	
养老	20%	8%	28%	
医疗	基本医疗	9%	2%	11%
	大额医疗	1%	3元	1% + 3元
失业	1.50%	0.50%	2%	
工伤	0.40%	0.00%	0.40%	
生育	0.80%	0.00%	0.80%	
	32.70%	10.5% + 3元	43.20%	
住房公积金	12%	12%	24%	
企业年金	5%	4%	9%	
总计	49.70%	26.5% + 3元	76.2% + 3元	

2014 年 12 月北京市五险等实际缴费率（工伤以最低的一类行业基准费率为例） 资料来源：

## 作者调研数据

但是，正如拉弗曲线所揭示的，高费率未必能带来高收入。在合意的临界点之内，费率越高会带来越多的制度收入，但超过临界点，为控制成本，企业主不是裁员就是逃费，于是，拉弗曲线出现拐点，制度收入开始下降。这是“正常”情况下市场行为的制度收入与缴费比例的关系，这条曲线成“抛物线”状，就是说，当费率超过“临界点”时，企业将采取裁员减产的办法降低企业成本，甚至最终关门停产。但是，在“交易型”社保制度下，当道德风险致使逃费已成为很普遍时，不逃费的企业主发现自己已经吃亏，就必然出现相互攀比现象，变相缩小费基和降低费率致使制度的征缴收入出现断崖式下跌。于是我们就得到了 2 个拉弗曲线图，与“正常”的拉弗曲线相比，“交易型”制度下的曲线受到道德风险的扭曲，“抛物线”出现了“断崖”，这就是养老保险费在征缴过程中流失的那个部分。出现这个“断崖”就是因为“道德风险”和“制度交易”的结果。这是中国社保制度长期以来存在的一个“特色”。

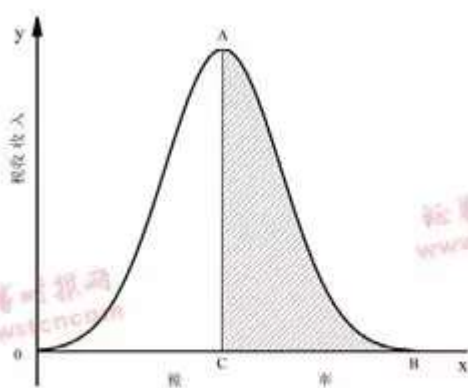


图 A

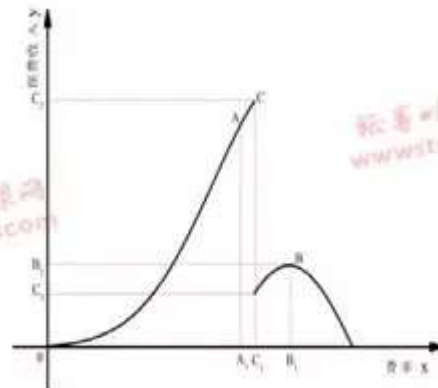


图 B

拉弗曲线与“交易型”社保制度下的曲线变形 资料来源：作者绘制

变形的拉弗曲线告诉我们，“交易型”社保制度必然存在两个“费率”。虽然法定的“名义费率”很高，但它只在研究中和国际比较时具有一定的“学术意义”，比如，在与北美和欧洲发达国家进行比较时可以看到，中国养老保险缴费率名列前茅，但在“现实世界”里，中国的实际费率并没有那么高，这是公开的，也是“秘密”的，这次征缴体制改革之所以导致出现企业恐慌，其根本原因就在这里。当然了，这里不包括那些合规缴费的国企。

### 税务部门征收：社会保险费能增收多少？

就社保制度改革而言，社保部门交由税务部门征缴是一次重大体制改革，它果断地一改持续近 30 年来的“双重主体征缴”的乱象，敢于“碰硬”，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，是一次制度进步；

---

就社保制度建设来说，社保部门交由税务部门征缴的结果有利有弊，这是另外一个话题，说来话长，与本文无关，不予赘述；就社保基金征缴来看，社保部门交由税务部门全权负责将有可能提高征缴规模，这是确定无疑的，因为与社保部门相比，税务部门有“法定能力”对“交易型”制度的乱象进行校正，直至最终消灭一切“交易行为”，并且，具备“法定手段”促使“实际费率”逐渐逼近“名义费率”，甚至最终使之合二为一。换言之，中国社保制度“交易性质的特征”和“双重费率的特征”这两个“顽症”有可能得以极大改变，社保费尤其是养老保险费将大幅增收，在缴费和征收的环节上将逐步走向“法治型制度”。

在社保制度转型之际，在面对众多企业忧虑的关键时刻，税务部门须考虑或回答两个问题：一个是税务部门全责负责征收之后，“流失”的社保费能有多大幅度的增收？一个是面对企业即将激增的成本负担应如何权衡和处理社保费增收与中央三年来反复提出的降低实体经济成本、降低制度性交易成本的关系？社保部门须考虑或回答的问题也有两个：一个是增收上来的天量基金应如何处置、如何保持社会福利的最大化？一个是如何利用社保费征收的机遇深化社保制度的供给侧结构性改革、增强制度的激励性并使之长效化？下文将逐一探讨这几个问题。

我们先探讨第一个问题，税务部门全责征收社保费之后能增收多少社保费、能带来其他什么改变？这是一个较为复杂的问题。可以确定的是，税务部门不可能把前文所述每年应收未收的  $\frac{1}{3}$  的“流失”基金全部征收上来。

一是先看个别发达省份由于降低法定费率而“流失”的基金是否能足额征缴到位。早在2017年6月，广东省人民政府发布文件规定：执行全省统一的企业养老保险单位缴费比例，凡是高于全省统一比例的，按照全省统一比例执行；低于全省统一比例的，原则上用3年时间逐步过渡至全省统一比例，待国家明确统一企业职工基本养老保险单位缴费比例后，再逐步统一到全国要求。2018年8月31日，广东省人民政府再次发布文件明确规定：执行全省统一的企业养老保险单位缴费比例，单位缴费比例高于14%的按14%执行。广东省在一年多时间里连发两个文件，意味深长。但可以这样判断，作为执行部门的税务机关对个别省份降低的费率能否令其提高到国家法定费率20%的水平，这是一个问号，因为这已经属于“政治经济学”的范畴，超出了税务部门的执行范畴。

二是再看全国范围的灵活就业人员和中小微企业雇员由于大规模“断保”导致的“流失”基金是否能予以解决。与社保部门相比，税务部门的征缴优势在于其对正规部门具有“精准征缴”的能力，对非正规部门则很可能无能为力，因为汪洋大海般的灵活就业人员与中小微企业的参保行为属于典型的“市场交易”性质，尤其对“断保”的灵活就业群体来说，税务

---

部门似爱莫能助。至于对大约 1 亿人左右的未参加城镇基本养老保险的群体来说，他们主要来自新经济就业群体、灵活就业群体、农民工就业群体（下简称“三个群体”），如何将他们纳入养老保险制度并实施有效缴费，这属于扩大覆盖面的工作，是社保部门负责的工作范畴，只有对制度结构进行改革、提高制度的可及性和激励性才能有所作为，税务部门处于次要的配合地位。

三是最后看全国各地由于缴费基数不实导致的基金流失是否有可能彻底解决。这是每年导致基金征缴收入“流失”的大头，但解决起来也较为复杂，税务部门难有条件“一统天下”，将全国养老保险缴费基数完全“坐实”。目前缴费基数不实现象主要发生在三个层面：第一个层面发生在地方政府的身上，他们以发文形式将单位缴费基数下限人为地“拉低”，低于国家规定的社平工资 60% 以下。这些省份的这些做法在局部讲是有一定道理的，它涉及到整体社保制度改革的政策配套问题，解决起来存在一些困难。例如，2017 年广东省规定企业养老保险缴费基数下限依据上年度城镇单位在岗职工月平均工资和城镇私营单位从业人员月平均工资的加权平均值的 60% 来确定，这低于国家相关规定。第二个层面发生在职工个人身上，在正规部门里，绝大部分非公经济主体的职工个人缴费 8% 的工资基数都是瞒报不实的，他们没有按照个人真实工资水平作为基数进行缴费，但绝大部分企业雇主对其或是睁眼闭眼，或是与之合谋，尤其对那些广大的经济效益不好的中小微企业和服务行业来说，大部分为现金交易，雇员的劳动关系模糊，雇员的平均工资水平本来就不高，基本在当地社平工资附近上下浮动，既存在一定的测算难度，也涉及到基层群众的疾苦和社会稳定，且“道德风险”的“识别成本”和“征缴成本”都很高，情况较为复杂。第三个层面发生在企业主身上，且主要发生在“规模以上工业企业”和“规模以上商业企业”的身上，他们是正规部门的主力军，具有较为完备的报税系统和稳定的银行财务往来，税务部门对这部分企业“坐实”缴费基数，无论是单位缴费部分，还是职工个人缴费部分，都有优势，可操作性较强，且“道德风险”的“识别成本”和“征缴成本”都不高，只要将其每月的报税资料与工资进行对比，真实的缴费工资便会立即显现。所以，真正对此次征缴体制改革产生恐慌的也是这部分企业主。

综上，税务部门负责全责征缴之后将面临四种不同情况：一是有些社保费在短期内依然难以征收上来，需要时日进行高层协调和相应地配套政策出台，这主要是指地方政府以发布文件的形式降低费率和缴费基数下限导致的应收未收的缴费收入；二是有些社保费即使在长期内也收不上来，这主要是指规模庞大的灵活就业人员和中小微企业雇员“断保”导致“流失”的基金收入，税务部门对此力不从心；三是有些情况存在一定的征收困难，这是主要指

---

效益不好和工资收入水平低的企业雇员个人 8%的养老保险费，他们的缴费基数“坐实”之后将有可能明显减少当期工资收入，影响他们的生活，因为这部分群体工资的边际效用较高。这部分企业的单位缴费也在生存的“临界点”上，边际成本非常敏感，略有提高便会涉及到企业的生死存亡；四是有些缴费流失完全可以征收上来，主要是指规模以上企业商业的单位缴费部分和职工个人缴费部分，他们的基数可以完全“坐实”，这是税务负责征缴之后可以明显大幅增收的主要来源，因为这些企业拥有完备的报税系统和持续的银行往来，税务部门只要将其与基数进行比对即可“坐实”他们的真实工资。重要的是，这部分企业在“坐实”基数之后压缩了企业利润空间，甚至威胁到一些企业的生存问题。

因此，税务部门负责征缴之后应对不同情况采取不同的态度和对策：对第一、二种情况需政策面的协调；对第三种情况需要对裁员压力、就业压力、舆论压力和社会稳定等各种压力进行权衡，尤其在中美贸易摩擦日益加剧的背景下，应谨慎从事，寻求“临界点”；对第四种情况需多做政策解释并提供政策预期。

从前文对全国养老保险费征缴的违规减收量化来看，剔除各种因素之后，保守估算的结果是，税务部门负责征缴带来的增收规模应略小于年度基金收入流失规模的理论值，即大约在年度增收的 1/4 至 1/3 的某个区间。以 2017 年为例，税务征缴导致的增收规模应在 1.25 万亿左右。

### 降费率大趋势：增收万亿的用途与目的是什么？

如果按照估算的结果，税务部门征缴之后能多征收上来万亿元以上基金，那么，多征收的基金用途是什么？这是一个与社保制度改革紧密相连的问题，关乎社保制度改革的走向和十几亿人的福祉，兹事体大。

按目前各国改革的惯例，从理论上讲，一般来说，调整制度参数以期增加缴费收入的目的和结果有三：提高替代率、形成资产池用于投资、降低缴费率。下面略加详述。

第一，用于提高替代率的可能性。从国际案例来看，通过提高缴费率（或提高征缴力度）来提高替代率的案例在过去几十年里几乎是看不见的，因为人口老龄化趋势严峻，基金可持续性逐年加大，提高费率的空间在很多国家已经很小，似乎只有加拿大是个例外。加拿大目前的替代率只有 25%，不能满足社会的需求。2016 年加拿大开始制度改革，提高了 2%的缴费，高收入群体提高了 14%费基，替代率得以最终提高了 8.33%。经过 1 年多的准备，提高的缴费形成独立的资产池用于投资，这个制度于 2018 年 1 月 1 日正式运行。毋庸置疑，中国加强征缴力度和改革征缴体制的目的显然不是为了提高替代率。虽然当初建立制度之初其目标替代率是 58.5%，但事实上，这个目标总体态势是一路下滑，从 1998 年的 87.0%，下降

---

到 2002 年的 72.9%、2005 年的 57.7%、2011 年的 50.0%，近七、八年来，社会平均替代率大致稳定在 45%左右。据人社部每年公布的官方统计，以实际缴费工资为基数测算的替代率是 67%左右，但这个“缴费替代率”仅具有“学术意义”，在现实生活中难以使用，因为它离老百姓的生活感受存在较大差距。在我看来，目前的社会平均替代率 45%虽然既小于“目标替代率”，也小于“缴费替代率”，但却是一个合意的替代率。这是因为，这个替代率水平是经过 20 年来所有参保人和参保企业集体“交易”的结果，这个交易过程在缴费率、赡养率和替代率的函数关系中（替代率=缴费率/赡养率）逐渐达成的一个“均衡点”。如果将增收用于提高替代率，企业将是不堪重负的，与几十年来制度交易的结果是背道而驰的。因此，将增收用于提高替代率是不应该的，也是不可能的。

第二，用于建立一个资产池以期获得超额投资回报率的可行性。老龄化将导致缴费率不断提高，有些国家为“平滑”后代的缴费预期，“故意”提高费率来建立一个资产池进行投资，以期获得超额回报率，用于未来缴费率不提高时出现的“洼地”和提高可持续性。例如，美国 1985 年养老保险基金只够支付 2 个月的，1990 年将费率提高到 12.4%，基金积累基数不断扩大，到 2017 年足够支付 3 年的，其功劳来自投资收益，而 12.4%的费率至今保持未变；再如，加拿大 1995 年费率为 5.4%，1997 年快速提高到 9.9%，并快速形成一个资产池用于市场化投资，收益很好，1997 年的基金结余仅够支付 2 年的，而 2017 年足够支付 7 年的，重要的是，9.9%的费率将保持百年不变，可持续到 2100 年，极大降低了后代的负担。日本和韩国先后采取了个改革措施。但在中国，我们的投资条件还存在较多困难：虽然 2017 年初新建的投资体制开始运转起来，但由此统筹层次很低，基金沉淀分散，现有的 4.4 万亿养老保险基金很难集中起来进入投资体制，两年以来，签署的投资合同额是 5850 亿元，而实际到账额只有 3716.5 亿元，还不到存量的十分之一；如果再将增收的万亿存量用于投资，它将面临这个同样的投资僵局。因此，增收的基金用于投资在中国目前条件下是行不通的。

第三，用于降低法定的“名义缴费率”的必要性。这个做法在国际实践中还从未有过先例，因为没有任何一个养老保险制度像中国这样存在两个费率、两个基数、两个替代率，但是，在中国将其用于降低费率却是一个非常现实、非常理想的“改革副产品”，降低费率是期盼十几年的一个非常必要、甚至非常急迫的一个重大改革举措。尽管大部分企业使用的是“实际费率”，它远低于法定的“名义费率”，但毕竟还有 24%的企业合规缴费，对这部分“老实”企业来讲是不公平的，而对绝大部分使用“实际缴费”的企业来讲，其违规缴费行为破坏了法治经济的基本规范，玷污了企业家精神，侵蚀了市场经济的基本规范。通过增收基金

---

将“名义费率”降至“实际费率”并与之重合起来，这是唯一的一个最佳使用归宿，是十几年来企业家们的期盼，是真正实现供给侧结构性改革的重要契机，也是长期内提高企业竞争力和保持经济可持续发展的必然要求。

综上，在三个可供选择的政策建议排序中，如果我们将降费视为“上上策”、投资为中策、提高替代率为下策的话，那么，还有一个最坏的“下下策”选择，那就是按现行政策，不做任何制度结构性改革，将增收的万亿基金归属于上千个统筹单位，静静地存入银行“睡大觉”，这必将更加“固化”地方利益，为实现全国统筹增加了困难，加大了基金贬值风险，痛失了降费的改革良机，这是最不愿意看到的一个结果。

### **顶层设计必要性：降费率与基金增收需要一揽子设计？！**

9月18日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，对社保费征收工作进一步作出明确指示，归纳起来有四个要点：一是把已定减税降费措施切实落实到位，二是按照国务院明确的“总体上不增加企业负担”的已定部署，在机构改革中确保社保费现有征收政策稳定，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。落实总理的战略部署，是个系统工程，应有一个小顶层设计，在一揽子解决方案中实现社保制度改革的一次飞跃，为供给侧结构性改革和降低制度性交易成本做出实实在在的贡献。为落实总理指示精神，应先给出征缴体制改革的具体路线图如下。

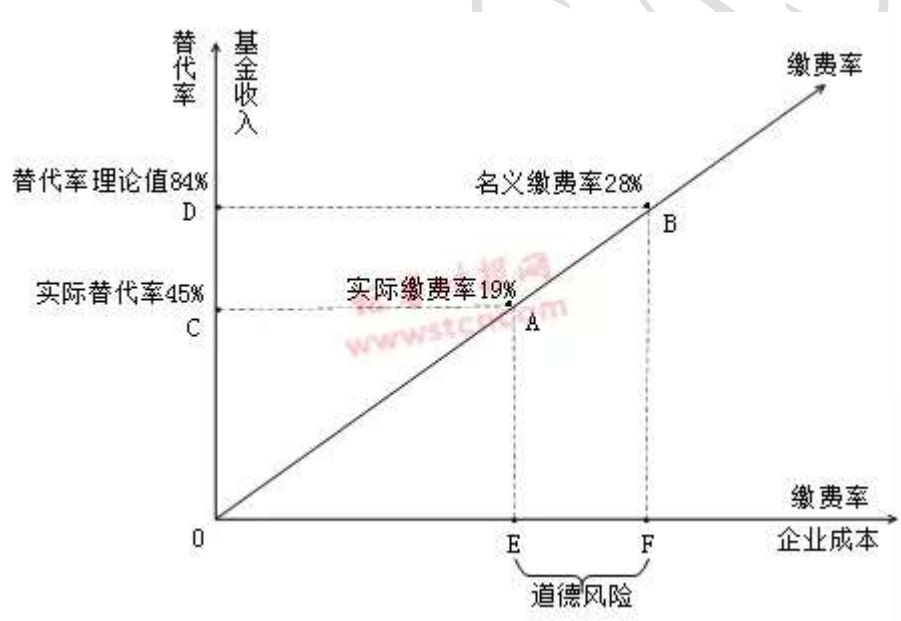
第一，税务部门对违规缴费企业的追缴行为应尽快做出统一规范。为稳定人心，给企业一个预期，对是否追缴、追缴的年限实行全国统一政策，这是政府的起码公信力。考虑到违规缴费时间长达十几年，其中，地方政府、社保部门、税务部门、企业主和职工都是道德风险的发生主体，都应承担一定的责任，在中美贸易摩擦加剧、增长和失业的“双压力”陡增的背景下，为保持社会稳定和征缴体制平稳过渡，2019年1月1日以前由于道德风险导致的“基金流失原罪”原则上不予追缴，包括各地政府实施的低于国家规定的法定缴费率和单位缴费基数下限导致的基金“流失”、职工个人8%基本养老保险费没有按照其个人真实工资缴纳导致的基金“流失”、企业20%的单位缴费没有按照真实工资作为基数缴纳导致的基金“流失”。如果一定有所追缴，建议只针对企业基数不实导致的损失部分，追缴期不超过2年并且全国统一政策，地方不得“加码”制定“土政策”。

第二，由人社部门牵头，会同税务等相关部门，在精准测算增收规模的基础上尽快制定下调费率的幅度。降费是个系统工程，牵一发动全身，一旦下调将很难再回调，既涉及到制度的财务可持续性，也涉及到参保人的切身利益，万众瞩目，不可小觑。下调费率的幅度应坚持几个原则：缴费收入增幅与费率增幅基本相匹配，以此作为其他参数选择和设定的基准；



将目前的缴费率与替代率达成的制度生态均衡环境视为集体选择的均衡点，以此作为“不折腾”的基准；将人口结构变化趋势和经济增长趋势预测纳入进来，以此为未来发展预留空间；将三个支柱的缴费资源和待遇比例统筹考虑进来，以此来统筹中国养老保障体系的长期建设，等等。在考虑到灵活就业人员的缴费率等其他因素之后，笔者建议，在目前其他相关参数条件下，假定税务部门“坐实”绝大部分正规部门的缴费基数并增收万亿元社保费的前提下，养老保险总体缴费率可下调9个百分点，即降至19%，这是中方案，区间为18%-20%，即高方案下调至18%，低方案为20%。其中，职工个人缴费率下调至6%，单位缴费率下调至13%。：根据美国的有益做法，灵活就业人员缴费率为全额征收即按19%缴纳。

之所以考虑将费率下降至19%，而不是更低，主要是考虑到三个因素：一是在“总体上不增加企业负担”的原则上，年度收支平衡中略有结余；二是降费率后等于目前合规缴费的企业“实实在在”地下降9个百分点，他们受益了，但制度减收了，为此要留有余地；三是要为未来留有一定余地，下降费率容易，上调费率很难，留有一定空间，待实际成熟时刻适时下调。



道德风险诱发的实际缴费率与实际替代率达成的社保生态均衡 资料来源：作者绘制

第三，为确保降低社保费率方案与征收体制改革同步实施，2019年1月1日全国和各级行政管理层级应同时公布和执行统一的增收与降费方案。一揽子方案的政策含义是指税务部门对企业实行新的缴费基数，将“坐实”缴费基数增收的规模大致与降费的比例对应起来并实行“坐收坐支”，相互抵消，防止实施收支两条件、各干各的，坚决防止出现折腾企业的现象发生；在国家层面，养老保险费收入规模并未明显变化，增幅十分有限；企业缴费负担并未明显提高，基本维持不变；职工个人缴费额增幅稍微明显一些。有了这样的一揽子

---

方案，企业主和职工的担心就会释然，养老保险制度并未因为转由税务部门征缴而大幅提高养老保险费收入并将之转嫁给企业和个人，改革前后的制度生态均衡并未受到根本破坏。表面上看，改革前后几乎没有明显变化，但在制度性质上却发生了两个重大改变：一是违规缴费得到了根本扭转，“交易型”制度改变为“法治型”制度，雇主和雇员均实现了合规缴费；二是法定的“名义费率”大幅下降，与“实际费率”基本合二为一。

### 扩大账户的优势：是激励相容和坐实基数的“内生动力”？

为落实 9 月 18 日总理指示精神，还应进一步给出“征缴体制改革”的长效机制建设方案如下。

上述降费改革方案之所以能够实现，是因为税务征缴以“执法”的名义运用外部强制力“坐实”了缴费基数，利用强制性手段将“基数之痛”管控起来，从而避免了养老保险被基数所“绑架”、所有参保人和各级政府被“道德风险”所“绑架”的各种扭曲。就是说，制度的强制力发挥了作用，这是税务部门征缴的一个明显变化。

那么，发达国家养老保险制度实行的同样是现收现付制，为什么就基本不存在“道德风险”、“交易行为”和“基数之痛”？这是因为，他们的法制观念比较强，法制环境比较完善，“道德风险”的冲动受到约束；还因为，他们的缴费率较低，基本不存在“交易”的动机，例如，美国的缴费率仅为 12.4%，加拿大的缴费率更低，仅为 9.9%；还因为（这是最重要的），他们的养老金预期比较明确，多缴多得的激励性比较直观，虽然也是每年上调基数，但基本不存在“基数之痛”，等等。

税务部门征缴有可能将缴费基数“坐实”、进而有可能实现降费的制度飞跃，但是，由于激励相容的机制设计并未受到根本触动，多缴多得的预期依然没有建立起来，所有行为者（各级政府、企业、参保人）的“交易动机”还依然存在着，每年 7 月上调缴费基数产生社会震动也依然存在着，只不过由于税务部门具有相当的震慑力和强制力，这些“外生压力”使其偃旗息鼓和暗度陈仓而已。另外，税务部门征缴的“外生压力”对扩大覆盖面和提高统筹层次的促进作用十分有限。

因此，即使社保费交由税务部门征缴，构建激励相容激励机制的“内生动力”的任务依然存在，并且这是税务部门这个“外生压力”所不可替代的。激励相容的激励机制设计的一个关键是扩大个人账户比例。

2013 年党的十八届三中全会决定停止做实个人账户试点之后，个人账户的功能转变为以计发养老金为主，这项改革是实事求是的，不仅可以避免贬值风险，而且从“资产型”账户转变为“记账型”账户之后，具备了扩大账户比例的可能性。否则，在做实个人账户政策

---

下，账户比例越大，所需资金投入规模就大，做实的难度就越大，做实的可能性就越小。当前，扩大账户比例的办法是将雇主缴费的一部分拨给职工，划入职工个人账户，例如，在现行 28% 的缴费公式里，个人依然缴费 8% 不变，但从雇主缴费的 20% 里划出 8% 进入个人账户，账户比例就扩大到 16%，同时，社会统筹部分相应由 20% 缩小到 12%。扩大个人账户比例的最大优势有三个：

第一，账户养老金大幅提高，多缴多得的缴费原则使参保人得到实惠。例如，假定某北京职工的收入水平恰好是社平工资即每月 8467 元，每月缴纳 8% 即 677 元，单位缴费部分同时划入 8%，账户收入提高一倍，成为 1355 元，每年个人缴纳 8128 元，但实际获得的是 16256 元，再按现行基本养老保险个人账户记账利率 8.31% 进行复利计算，假定该职工连续缴费 35 年，利滚利结果最终是该职工在退休时个人账户金额将达 314 万，除以现行的 139 系数之后，每月仅账户养老金就高达 2.3 万元，这还没把工资每年增长的因素考虑在内。如果再加上统筹养老金，每月的养老金就相当可观，完全是目前的养老金水平不可同日而语的。

第二，具有“坐实”缴费基数的“内生动力”。这样的制度设计相当于住房公积金，众所周知，在缴存住房公积金时，没有人愿意降低缴费基数，统计数据显示，全国的住房公积金缴存基数也好，以北京市的住房公积金缴存基数也罢，都是真实的 100% 工资作为缴存基数，甚至略高于 100% 工资。在养老保险制度中，这样的“内生动力”必将导致职工个人和单位的缴费基数完全“坐实”，届时，“基数之痛”就会自动消失。这样的制度设计无须考虑征缴机构是税务部门，还是社保部门，如同住房公积金，其征收机构是缺位的，完全由企业财务或人力资源部门实行内部自动缴存，每月交由银行窗口。这说明，养老保险费的征缴部门的“外部压力”不是最重要的，而制度的激励相容机制设计更为重要。

第三，扩大个人账户比例之后，发挥互济功能的社会统筹部分依然存在。雇主缴费在减去进入个人账户部分之后，余下部分依然进入社会统筹账户，社会统筹基金依然存在，社会共济的功能依然可以发挥，社会再分配和缩小收入分配差距的公平性目标依然可以实现。

### **扩大账户的设计：是提高替代率和扩大覆盖面的“源动力”？**

为此，笔者再次提出建议，在这次征缴体制改革的同时，应利用此次调整缴费结构和降低费率的改革契机，对个人账户比例进行扩大。例如，对 19% 的缴费结构（个人 6%+单位 13%）进行调整，将单位缴费划出 6% 进入个人账户，对个人缴费实行一比一的配比，使个人账户比例扩大到 12%，相应地将社会统筹部分缩小到 7%。这里还依然假定某北京职工 2018 年每月工资为当地社平工资 8467 元，每月个人缴费 508 元和单位配比 508 元全部进入个人账户，并依然赋予 8.31% 利率，35 年之后账户金额是 235 万元，每月账户养老金将达 1.7 万

---

元左右。如果考虑到每年工资增长的因素，并假定未来 35 年平均年增长率为 5%，35 年后账户缴费余额总计将高达 417 万，除以系数 139 后，每月账户养老金将达 3 万元。

灵活就业人员（自雇者）的缴费比例与结构与城镇职工的制度完全一样：缴费率为 19% 并有个人全额缴纳，其中，12% 全部划入个人账户，7% 划入社会统筹，其缴费基数以当地社平工资为基准，上下限依然是 300%-60%。测算下来，激励性也是非常好的。还以某北京市灵活就业人员为例，假定他的收入较低，仅为社平 8467 元的 60% 即每月 5080 元，按 19% 缴费，其缴费额为 965 元；其中，12% 即 609 元划入个人账户实行“名义完全积累制”，按 8.31% 利率计算，35 年缴费之后，账户资产为 141 万元；如果考虑到 5% 的社平工资增长率，35 年后的账户资产高达 250 万元。作为私有产权的账户养老金，可以一次性领取，也可以分期领取，还可置换年金产品。这仅是账户养老金，如果再加上统筹养老金，每月的养老金水平必定会大大高于目前制度设计下的水平。这样的制度激励性他们怎么能选择断保呢？未参保的怎么能不动心参保呢？什么样的存款能获得 8% 的利率？就是说，扩大账户之后，由于制度的吸引力，不仅断保的基本消失了，而且覆盖面会很快扩大到“最后一公里”。这“最后一公里”包括三个就业群体（新经济、灵活就业、农民工），人数达 1 亿左右。改革后的制度之所以有利于促进扩大覆盖面和抑制断保行为，就是因为制度预期明确了，账户扩大之后与社平工资挂钩的关系松散了，多缴多得的激励性可以“落地”了，说到底，就是摆脱了作怪的“基数之痛”。

重要的是，扩大个人账户比例的改革可完全克服税务部门征缴之后仍将存在的“交易动机”和“基数之痛”的两个制度缺陷。一方面，扩大账户比例之后，参保人合规缴费的积极性空前提高，逃费的“交易动机”必将荡然无存，并且成为监督企业主合规缴费的“监督官”，企业主任何试图违规缴费的“交易动机”将受到无情约束。另一方面，“基数之痛”将瞬间得以“内在化”，每年 7 月上调社平工资引发的社会抵触情绪将自消自灭。这两个潜在的制度痼疾由于扩大账户比例而完全被“内在化”之后，消除了雇员与雇主之间的矛盾、参保人对养老保险制度的猜忌和不信任、全社会对国家的埋怨与对立情绪，社保制度真正成为老百姓自己的事情。大家知道，住房公积金的缴存基数也是每年提高，有谁对它怨恨过？住房公积金存款利率是按一年期定期存款为基准的，年利率只有 1.5%，大大低于养老保险个人账户的利率。

### 结束语

今年是改革开放 40 周年。在这个喜庆日子里，中央决定对国家机构进行改革具有重要意义。“国家机构改革方案”涉及的中央和国家机关部门、直属单位超过 80 个，其调整幅度

---

之大，触及利益之深，为改革开放 40 年之最。相比较起来，五项社会保险费交由税务部门征缴似乎处于很不显眼地位。但在中国社保改革进程中，仅就双重征缴改为单一征缴的体制变革来讲，它足以有资格载入史册，因为它是一个硬骨头，是一个僵持了十几年的一个僵局；进而，令人意外地看到它引爆众多企业的恐慌，如果此次本来属于机构改革的行政权属调整能同时促进实现降费，它就足以成为实施供给侧结构改革以来在降低制度性交易成本方面的一个重大突破，因为降费改革作为机构改革的副产品突然降临，它竟然实现了十几年来想做而不能做和不敢做甚至连想也不敢想的一个重大制度改革目标；继而，如果能够实现扩大个人账户比例，一劳永逸地解决激励机制问题，那就真正地实现了五年前召开的党的十八届三中全会提出的“完善个人账户制度”的战略部署，这个“内生动力”的诞生，假以税务征缴的“外部压力”的配合，内外合力，中国养老保险制度的可持续性必将走向一个崭新的历史阶段，意味着 2018 国家机构改革在中国社保改革史上立起一座丰碑！这三项改革如果一次性完成，2018 将是一个史诗般的历史性时刻。

校对：高庆波

---

## 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, 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》。《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》、《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐