

【社会现象与社会问题研究】

# 社会保险降费问题研究：政策变迁、新政绩效与改革建议<sup>\*</sup>

朱小玉 关博

**摘要:**2019年4月出台的综合降费新政是我国降费力度最大、调整范围最广、统筹力度最强的社保降费政策,在切实有效减负、精准回应社会期待的同时,也对社会保险制度的深化改革起到了助推作用。适度降低费率是与宏观经济趋势和制度自身发展规律相适应的,但将其作为一项应对经济周期的宏观调控政策,在一定程度上扭曲了社会保险制度的运行逻辑。降费后基金收入增幅回落,基金自我平衡压力增大。降费效果因地区、行业、企业而异,征缴体制改革推进难度加大,部分企业的政策依赖性更强。老龄化和降费率的双重压力倒逼职工养老保险制度加快参数改革和结构性改革。为增强制度抗风险能力,应尽快明确养老保险全国统筹的实施路线图,加大公共财政补贴力度,将弥补“当期缺口”与备战“长期缺口”相结合。同时,合理引导企业预期,客观看待缴费成本;坚持推进征缴体制改革,逐步实现依法合规征缴目标。

**关键词:**降费;费率;制度变迁;政策绩效

**中图分类号:**C913.7

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)04-0068-08

## 一、引言

2019年4月,国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》,正式启动了全国范围内第五次降低社会保险费率(以下简称“降费”)。此次降费是在经济下行、三方博弈、预期不稳的环境下出台的一项结构性改革措施,既是对社保征缴体制改革带来的“强征管”成本的直接回应,也是在改革深入推进的同时,探求一条平衡多方利益诉求、稳定预期、营造良好政策环境的解困之路。自2015年社会保险费率进入下行通道后,学界对降费问题的研究围绕四个方面展开。

### 1. 企业成本与降费的关系

以降低“五险一金”费率为突破口,推动降低企业用工成本,减轻企业生产经营负担,对实体经济企稳脱困发挥了积极作用。<sup>①</sup>同时,中国的“降成本”

策略也需要调整,不应该以降低劳动者工资收入、大幅降低社保费率、削弱劳动者权益等传统思维来推动企业“降成本”,而应该以创新推动发展。<sup>②</sup>实证研究发现,经过前期两轮降费,城镇职工基本养老保险(以下简称“职工养老保险”)实际费率对地方民营经济发展依然有负面影响,名义费率还有下降空间,但由于区域差异的存在,部分地区降费未必能促进地方民营经济发展。<sup>③</sup>

### 2. 费率与其他制度参数的关系

在制度抚养比持续降低的背景下,为保障制度的可持续性,职工养老保险费率应该降到20%(企业缴费15%,个人缴费5%),同时配合强征缴和扩面。<sup>④</sup>针对费率和基金收入的实证研究发现,降费会有效降低企业逃费率,扩大制度覆盖面<sup>⑤</sup>,但降费的负面效果会逐步显现,长期会加大基金收支缺口<sup>⑥</sup>。此外,社会平均工资统计口径的调整对个体工

收稿日期:2020-03-09

<sup>\*</sup>基金项目:国家博士后基金面上资助“养老保险费率三角困局及共治老龄化下的破局路径研究”(2018M641423);国家社会科学基金青年项目“供需结构性耦合视角下我国多层次长期照护保障体系评估与改革思路研究”(18CSH058)。

作者简介:朱小玉,女,财政部中国财政科学研究院博士后研究人员(北京 100142)。

关博,男,国家发展与改革委员会中国宏观经济研究院副研究员(北京 100038)。

商户和灵活就业人员养老保险缴费基数(以下简称“费基”)的拉低效用明显,降费效果显著,应加大财政补贴力度。<sup>⑦</sup>

### 3. 征缴体制改革与降费之间的相互影响

实证研究证明,中国社会保险实际征缴水平与法定费率之间呈现倒“U”型关系,通过降费提高基金收入是可行的。<sup>⑧</sup>2018年推出的征缴体制改革是从交易型社会保险制度转向法治型社会保险制度的重要一步<sup>⑨</sup>,有利于夯实费基,留出继续降费的空间,减轻企业社保负担<sup>⑩</sup>。同时,征缴体制改革短期内不会带来全国范围内大面积的企业利润挤压,改革带来的增缴红利留出了2%—3%的降费空间。<sup>⑪</sup>

### 4. 降费对整体制度发展的影响

费率对基金收支产生重要影响,适度降费的空间是存在的,但制度的长期可持续不仅要依靠参数调整,还需要制度外资金的支持。<sup>⑫</sup>从供给侧改革的视角来说,降费是推进社会保险领域供给侧改革的重要任务之一,大幅降低费率和费基是中国社会保障制度走向“轻税型”制度的转折点,能有效改善制度的公平性和可及性。<sup>⑬</sup>

学者的前序研究对于社保降费的政策背景和学理逻辑形成了比较充分的探讨,但政策分析视角下对降费政策变迁、第五次综合降费政策绩效和负外部性方面的研究还处于空白。本文聚焦综合降费新政下的中国社会保险降费问题,回顾和梳理我国五次社会保险费率下调的政策历程,在此基础上进行政策评估并总结综合降费新政的实施效果和面临的问题,为下一步社会保障制度可持续发展和综合改革提出政策建议。这对客观评价我国降费改革具有积极的理论价值和政策实践意义。

## 二、我国社保降费政策变迁

### 1. “高费率”成因

中国养老保险制度的发展经历了计划经济时代平均主义原则下的国家保险制度、效率优先兼顾公平原则下的社会保险制度和基于公平正义共享理念的多层次养老保障制度。其中,职工养老保险费率随着制度的改革,经历了转轨前低费率阶段、转轨费率分化阶段、制度定型相对稳定阶段和费率明显下行四个阶段。费率变化呈现出倒“U”型,详见图1。费率制定权限从最初的“中央拟定、全国统一”发展到各地“自行拟定、差别化执行”,再到综合改革下

的逐步统一。

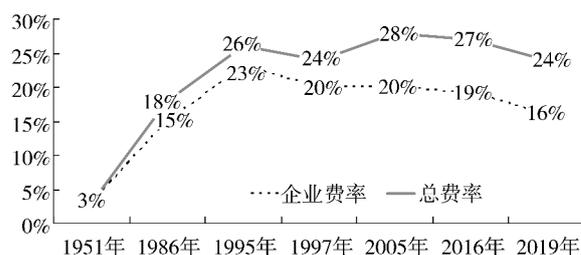


图1 中国职工养老保险费率变迁

说明:(1)1951年《中华人民共和国劳动保险条例》规定的3%缴费包含了退职养老补助在内的各项劳动保险;(2)1995年《深化企业养老保险制度改革的通知》的两套实施办法没有明确企业缴费率,个别地区高达30%,本图体现的是全国企业平均费率(23%);(3)1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定“个人缴费率由4%起步,每两年提高1%直至8%”,总费率虽然短期内有所降低,但制度目标费率实为28%。图中数据根据历年职工养老保险政策整理而成。

长期以来,我国社会保险名义费率偏高问题客观存在,“高费率”的成因既有人口结构老化的趋势性因素,也有制度转轨的历史性因素,更与待遇标准相对高、统筹层次低、机制扭曲和监管不力等制度性因素有直接关系。第一,老龄化加速。我国老年人口占比持续攀升,并已进入高龄化通道,而我国法定退休年龄远低于老龄化程度近似的国家,加之提前退休普遍存在,实际退休年龄更低。人口老龄化直接导致制度抚养比的持续下降。2018年年底,职工养老保险制度抚养比下降为2.55:1,比2015年年底、2010年年底分别下降了0.53、0.75个百分点。<sup>⑭</sup>养老保险制度“生之者寡、食之者众”是高缴费的内生因素。第二,转轨成本高。20世纪90年代制度建立之初,2000多万退休人员的养老金发放和数量众多的“中人”视同缴费的权益,均由新制度承担。近年来,虽然财政不断加大投入,并启动了划转国有资产充实社保改革,但大部分支出仍来源于缴费。第三,待遇提升快。从2005年至2020年连续16年上调基本养老金待遇,其中连续11年超过10%的高速增长在一定程度上打破了基金收支的精算平衡逻辑,待遇上涨成为一种“刚性福利期待”,需要高缴费水平来支撑。第四,制度运行有漏损。全额领取职工养老保险的门槛——缴费满15年的设置过低,个人账户部分按照120个月进行发放的计算公式与实际领取人的平均预期寿命不符。这给基金收支平

衡和缴费水平造成了直接压力。在统筹层次方面,以地区为单位制定缴费政策和待遇领取办法形成了养老保险逆向转移支付的利益格局,并抑制了基金调盈补缺的功能。

2. 2015 年来的四次降费

基于对法定名义费率“虚高”的基本共识以及供给侧结构性改革在经济领域“降成本”任务的提出,我国社会保险缴费政策自 2015 年起正式进入了“降费”通道。从起初对累计结余相对较多的失业

保险、工伤保险和生育保险进行第一轮降费,到 2016 年、2017 年和 2018 年连续三轮对职工养老保险、失业保险和工伤保险进行降费,中国社会保险法定总费率水平已经发生了明显的变化(见表 1)。前四轮降费后,中国五项职工社会保险名义总费率为 37.25%,与之前 41% 的名义总费率相比已经有了较大幅度的下降。<sup>⑮</sup>这种“小幅多频”的参数调整,充分考虑到了基金收支平衡问题,没有造成基金收入的明显下滑,但累计起来的减负效应是明显的。

表 1 我国前四轮社会保险费率调整情况

	险种对象	调整幅度
第一次降费(2015 年)	失业保险 工伤保险 生育保险	由 3% 降至 2% 整体下调约 30% 累计结余超过 9 个月的地区降至 0.5% 以下
第二次降费(2016 年)	职工养老保险 失业保险	单位缴费比例降至 20%, 结余可支付月数超过 9 个月的地区降至 19% 降至 1%—1.5%
第三次降费(2017 年)	失业保险	总费率为 1.5% 的地区可降至 1%
第四次降费(2018 年)	职工养老保险 失业保险 工伤保险	继续前序降费率政策 继续前序降费率政策 可支付月数 18—23 个月的统筹地区, 费率下调 20%; 可支付月数 24 个月以上的统筹地区, 费率下调 50%

资料来源:根据官方政策整理。

3. 第五次综合降费新政

2019 年 4 月,国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》。此次综合降费以职工养老保险为主要治理对象,并呈现出如下特点:一是费率下降幅度大。职工养老保险单位缴费比例降低至 16%, 全国整体费率降幅在 3 个百分点以上。<sup>⑯</sup>二是费基同步调整。多数地区以全口径城镇单位就业人员平均工资核定费基上下限后,23 个省、自治区、直辖市新公布的费基有所降低,其他地区费基调增也得到明显控制,考虑到占参保人员主体的中小微企业职

工普遍按照费基下限进行缴费,政策红利更加明显。三是统一制度参数和提高统筹力度。明确 2020 年前实现省级统筹,统一养老保险参保缴费、单位及个人费基的核定政策,改变全国缴费政策各行其是的现状。四是加大横向调剂和推进征缴改革。上调养老保险基金中央调剂比例至 3.5%,缓解部分地区养老保险支出压力,均衡各省之间养老保险负担。原则上维持现行缴费方式,统筹费率降低和征缴体制改革过渡期的工作衔接。第五次综合降费新政与前四次的主要不同之处如表 2 所示。

表 2 第五次综合降费新政的主要特点

政策维度	前四次降费	第五次综合降费
幅度	1% 以内	2%—4% 不等(全国整体高于 3%)
参数联动	单一参数调整(仅费率)	多参数调整(费率、费基)
地区性差异	各地视基金结余情况调整	全国统一调整
期限	阶段性/长期性	长期性
政策位阶	部门发文	国务院发文
配套措施	无	省级统筹、调剂金、征缴改革、国有资产划转

此次降费后,我国各地职工五项社会保险的名义总费率普遍控制在 34%—37% 的水平,低于德国(39.93%)、法国(43.95%)、意大利(37.98%)、奥地利(37.75%)、西班牙(37.33%) 等欧洲大陆保守主义国家和部分中东欧转轨国家。<sup>⑰</sup>考虑到我国社会

保险项目全面,保障水平总体也领先于发展阶段,我国社保费率结构已经趋于合理。

4. 后续 2020 年阶段性减免政策

为应对新冠肺炎疫情的影响,减轻企业负担,2020 年 2 月,人力资源社会保障部牵头制定了《关

于阶段性减免企业社会保险费的通知》。该通知提出,自2020年2月起,可免征5个月中小微企业职工养老保险单位缴费,对大型企业减半征收,湖北省大型企业可参照中小企业政策执行。据初步测算,相应政策将减免缴费5000多亿元。<sup>⑩</sup>在新冠肺炎疫情对经济和企业造成严重冲击的情况下,大幅度减免企业社保费,有利于稳企业、稳就业,但也给本就面临基金收支平衡压力的职工养老保险制度带来更大的风险和挑战。

### 三、新政绩效与负外部性

#### 1. 政策成效

(1)减负成效显著。人社部数据显示,2019年全国企业职工养老保险、失业保险、工伤保险三个险种共计减费4252亿元<sup>⑪</sup>,减负效果远超3100亿元的预期,明显强于此前历次降费。其主要原因在于大部分地区费率和缴费基数同时向下调整,“全口径”指标的应用使缴费基数直接出现10%左右的调减(见表3)。对大量按照下限进行缴费的低收入人群来说,“双降”的叠加效用增强了低收入人群的获得感。同时,缴费基数改变了养老保险缴费结构,提升了社保降费效果的可持续性。

表3 部分地区费率和缴费基数“双降”的基本情况

地区	费率		缴费基数	
	调整前	变动幅度	调整后(元)	变动幅度
山西	20%	-4%	4565	-11%
北京	20%	-4%	7855	-7.20%
云南	19%	-3%	5179	-15.50%
四川	19%	-3%	5393	-9.60%
河北	19%	-3%	4727	-13.10%
重庆	19%	-3%	5469	-10.40%
宁夏	19%	-3%	5171	-14.70%
湖南	19%	-3%	4764	-13.40%
福建	18%	-2%	5389	-6.30%

数据来源:根据各地人社部门官方网站公开政策整理。

(2)制度公平性提高。随着法定费率在全国范围内统一到16%和缴费基数上下限按照“全口径”确定,加之缴费基数下限逐步统一到60%的比例,原来费率和缴费基数拟定政策全国各行其是的情况将得到明显扭转,制度的公平性显著提高。以实现费率的全国统一为例,职工养老保险费率高于16%的地区从原来18%—20%的费率一次性全部统一到16%,费率低于16%的地区都将逐步过渡调整到16%。广东省先统一到14%,再以逐年上调0.5%的方式,实现2024年全省费率统一到16%;深圳市修订《深圳经

济特区社会养老保险条例》,将全市企业单位缴费率比例逐步提高到16%。缴费参数的全国统一,从一定程度上缓解了地区间、企业间、人群间社会保险缴费负担不公平的情况。

(3)参数合理性增强。各省以本省城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算的“全口径”社会平均工资核定缴费基数上下限是综合降费新政的一项重要举措。该指标能够更合理地反映参保人员的实际工资水平,一改过去小微企业和劳动密集型企业工资水平长期“被平均”的趋势,一定程度上剔除了缴费基数过快上涨的部分不合理因素。根据51社保全国参数库的统计,全国36个主要城市全口径社会平均工资与去年非私营单位就业人员平均工资相比总体下降7.4%(正常情况下每年社会平均工资会自然上涨,2018年平均涨幅为10.2%)<sup>⑫</sup>。综合降费新政不仅使费率大幅下调,同时也提高了缴费基数确定依据的合理性。

(4)制度协同性加强。综合降费新政在降费率、调费基的同时,提高养老保险中央调剂金比例、加快推进基本养老保险省级统筹、加快划转部分国有资产充实全国社保基金,政策措施间的协同性增强,有利于相互补缺和凝聚合力。横向调剂力度的加大,有利于缓解大幅降费后部分地区(尤其是东北)基本养老保险基金收支愈加不平衡的问题。加快推进基本养老保险省级统筹,有利于统一制度参数和缴费方式,提高合规性。加快充实全国社保基金,加大社保体系外风险储备资金规模,有利于提高制度整体的抗风险能力。

(5)合规缴费意识提高。随着2018年征缴体制改革启动和2019年综合降费新政的落地,全社会对社保费率政策以及企业缴费行为的关注达到前所未有的高度。公共政策和社会舆论倒逼企业提高合规缴费意识,规范自身缴费行为。根据《中国企业社保白皮书2019》的最新调查,企业社保缴费合规性全面提升。其中险种参保覆盖面保持高位,连续三年保持在92%以上,2019年略有上升;及时合规性提高,入职当月或次月缴纳社保的企业比例占77.5%,较2018年提高了4.4%,一直未缴纳社保的企业占比在1%以下且继续降低;缴费基数合规性提高,缴费基数完全合规的企业比例提升到29.9%<sup>⑬</sup>。

#### 2. 改革的负外部性

(1)基金平衡压力增大。综合降费后,为稳定

近期临退休人员的待遇水平,各地的养老保险计发办法暂未做同步调整,基金支出端并未发生明显变化。加之“维持现有征缴政策稳定平移,不增加中小微企业负担”的政策导向,长期存在的费基不实和低遵缴率的问题并未得到彻底改变。当前政策力图兼顾“减税降费”的企业诉求和维持福利增长的民生诉求,必然带来基金自身收支不平衡风险的加剧。在基金收入端,社保扩面的红利依然存在,但效用减弱。由于当前全国大多数地区工资增长率和参保人数增长率为正,一定程度上能够部分抵消“双降”对基金收入增长的影响。2019 年三项基金收入正式进入低速“滞涨”阶段,总收入约为 5.42 万亿元,较 2018 年仅增长 3.8%,与上一年度 16.68% 的增速相比呈现断崖式下跌。<sup>②</sup>后续 2020 年的新冠疫情阶段性减免政策与前期降费政策相叠加,使得 2020 年在极大概率上成为制度建立以来第一个三项基金当期收不抵支而需动用累计结余的年份,基金累计结余进入向下拐点,制度运行对财政补贴的依赖程度加剧。

(2) 不同受众损益差异显著。第一,损益差异体现在地区间。综合降费新政实施前,全国“碎片化”的费率和费基政策使得各地在改革推进过程中的利益得失和承压情况截然不同。第五次降费后,在广东、浙江等原低费率地区,费率将经历向上调整的过程。此外,各地在执行“全口径”社会平均工资政策的过程中差异较大,造成同一地区不同险种费基使用的混乱。当前,部分城市五险均采用“全口径”社会平均工资下的同一费基,降费覆盖全部险种,力度最大;部分城市只有养老保险等部分险种采用“全口径”,而医疗、生育保险等其他险种仍采用传统口径,五险费基并不统一;有少数地区采用新费基核定方法后,由于私营企业职工工资水平较高,费基呈现明显上调。第二,损益差异体现在行业和企业间。对于已经按照真实工资水平缴费的用人单位及职工来说,降费带来的是实在收益。对大量未据实申报仍按照费基下限进行缴费的用人单位和职工来说,征收监管力度的变化情况将决定其损益。在缴费普遍不实且征收力度维持不变的地区,费基下调给企业带来的是更多的不合规收益,会加强其不合规缴费的动机;而在征收力度加大的地区,夯实费基后,企业按照高于费基下限的实际工资进行申报,将冲抵掉降低费率带来的减负效果,合规缴费带来是

缴费的增加。从企业类型看,国有企业守法经营意识更强,社保缴费相对规范,资本密集型行业人力成本比重相对较低,不规范缴费的动机偏弱。从具体行业看,商贸、纺织服装、农业等劳动密集型行业的社会保险征收率偏低,在征缴趋严的政策背景下,承压相对明显。

(3) 征缴体制改革推进受压。2018 年 7 月出台的征缴体制改革以“规范征缴管理,提高征缴效率”为主要目标,明确从 2019 年 1 月 1 日起各项社会保险费交由税务部门统一征收,划转工作的整体部署和启动工作全面推开,不少省份制定了明确的工作时间表,计划在 2019 年上半年完成移交。而由于社会各界对“成本大幅增加”的广泛担忧,2019 年 4 月综合降费新政规定“原则上暂按现行征收体制继续征收,稳定缴费方式”,“妥善处理好企业历史欠费问题”,“不得采取任何增加小微企业实际缴费负担的做法”。这两个制度的出台仅间隔几个月,政策导向和舆论口径却发生陡转,社会普遍认为“严征缴”刚“启动”又“刹车”。征缴改革和综合降费新政前后落地,积极作用是稳预期和防止改革过激。从理论上讲,费率逐步下降至合理区间有利于“严征缴”的顺利推进,基金收入增幅的快速下降使征缴体制改革较任何时期都更为迫切。但在政策执行过程中,“减负”与“严收”并未同步推进,形不成合力。这对征缴机构的政策理解能力、多重目标平衡能力提出了极高的要求:既要规范公正又要灵活稳妥;既不能放任不合规缴费行为又不能增加小微企业缴费负担;既要妥善处理历史欠费、当期征收和未来逐步规范之间的尺度,又要在完善系统、对接账务的同时调整参数、做好政策解释。由于当前各项减税工作繁重,央地事权与支出责任改革同步推进,加之征缴体制改革工作的难度增加,地方税务机构面临较大的业务压力和工作挑战。

(4) 企业政策依赖性增强。综合降费新政是减税降费政策的重要一环。“降成本”的政策目标是化解市场失灵状态下溢出的公共风险问题,而不是市场经营主体解决因自身经营管理不善而引发的成本畸高问题。大规模高强度的公共政策供给,往往会使部分企业形成较强的政策依赖性,养成“靠天吃饭”的经营惰性——将企业的生存发展归结为政府责任,而非努力寻求改革创新之道。因此,对降成本政策的认知应该是客观、理性而长期的。中国已

经进入高质量发展阶段,高质量的人力资本是支撑其发展的基础要素。随着全社会人力资本投资的不断加大,人力资本价值本就处在快速上升的阶段,这将必然带来劳动用工成本的上升。寄希望于依靠政府降成本活下去的企业,也许本就面临严重的经营管理问题而应是市场竞争淘汰的对象。在全球经济发展动力不足、外贸摩擦日益频发、劳动力价格比较优势逐步丧失的国际背景下,继续依靠低廉劳动力和廉价原材料来获取市场利润的空间已越来越小。这一轮大规模减税降费之后,通过行政手段直接压低成本的政策空间也越来越小。为了避免企业产生更强的政策依赖性,应当积极引导社会预期从只盯着政府降成本变为关注企业转型升级,以创新推动高质量发展。

#### 四、总结与建议

##### 1. 基本结论

当前,费率调整已牵涉政府、企业、个人多方责任的重新划分,升级为代际利益协调和地区利益平衡的重要社会经济议题,引发全社会的空前关注。纵观2015年以来职工养老保险制度五轮降费的逻辑起点、基本历程、模式变迁和政策效用,可以得出以下三个基本结论。

(1)适度降低费率是与宏观经济走势和制度自身发展规律相适应的。五轮降费基本上实现了政策目标,也对社会保险制度的深化改革起到了助推作用。社会保险制度的演进完善需要不断地进行参数改革,挤出参数中的“水分”,破除制度的固有藩篱,向更高水平的管理体制要效用,以此实现“帕累托改进”,提高全社会的总效用。在宏观经济经历“新常态”换挡的关键时期,职工养老保险费率从历史“虚高”逐步回归到合理的适宜区间,有利于为企业释放扩大再生产和转型创新的资金空间,有利于企业、个人和政府三方权责的重新调整以进入新的平衡阶段。

(2)降费率成为应对经济下行的宏观调控工具,在一定程度上扭曲了社会保险制度的运行逻辑。社会保障是经济发展周期与周期之间的蓄水池,具有熨平经济周期、维护社会稳定的基本功能,但其功能的发挥依赖于基金自身的能力。社会保险基金的整体规模大小、实际运行效率和财务的可持续能力都将影响或决定其调节功能的发挥。一味将社会保

险缴费作为企业负担,试图不断削减缴费的认知存在偏差,这将极大地削弱社会保险制度的基本功能。作为一项基本社会“保险”制度,需要遵循精算平衡的基本原则,收缴与支出保持同步同向调整。“降费率”而无法“严遵缴”,“降收入”而无法“控支出”,使得基金收支两端反向而动,进一步拉大了基金缺口,增大了基金自身的风险。同时,一次性多参数的大幅度调整,使得基金收入端短期剧烈波动,虽然回应了社会舆情,满足了企业减负的短期需求,却严重损伤了制度机理,使得社会保险参数调整的政策空间被进一步挤压。

(3)降费率和老龄化的双重压力倒逼职工养老保险制度加快重要参数和结构改革。老龄化加速是不可逆转的人口发展趋势。随着制度抚养比的持续下降和参保扩面红利的逐步消失,职工养老保险制度从“定型期”转入“负重期”,留给改革的时间窗口越来越短。连续的费率向下大幅调整重塑了基金征收收入的趋势曲线,使得整个制度的拐点提前到来。职工养老保险制度在历史成本、现实漏洞和未来压力的交互作用下,运行状况不断恶化,面临巨大的不可持续的风险。因2020年新冠疫情减免政策和2019年降费政策累计减收的缴费规模超过1万亿元,其中绝大部分为职工养老保险的减征,该规模相当于年度职工养老保险基金收入的五分之一,对基金收入冲击巨大。职工养老保险制度的区域平衡问题将会前所未有地凸显,累计收不抵支(通常所说的“穿底”)的省份将进一步增加,财政补贴需求将显著攀升。尽快推进全国统筹成为确保制度安全平稳运行的当务之急。

##### 2. 政策建议

为了缓解基金平衡压力,平衡不同政策受众的利益,合理引导企业预期,顺利推进征缴体制改革,未来政策重点应集中在以下几个方面。

(1)尽快明确养老保险全国统筹的实施路线图,持续加大横向调剂力度。“尽快实现养老保险全国统筹”是党的十九大报告明确提出的重点任务。2018年5月出台的中央调剂金制度是推进全国统筹的重要一步,是跨省资金调配补给的正式开始。全国统筹不仅旨在平衡不同地区的养老金盈亏,还包含了地区收入差异再均衡、促进全国统一要素市场形成、央地间事权财权重新划分、社会保险全国转移接续等多维目标。中央调剂金制度本质上是

迈向全国统筹的一项过渡性制度安排,是短期与长期利益平衡、政策目标与现实国情相协调、中央与地方利益相妥协的渐进迂回策略,并非真正意义上的全国统筹。要防止出现“过而不渡”,以中央调剂金制度指代全国统筹,避免在调剂金制度下形成新的利益桎梏而给未来改革推进设置障碍。应当坚持在稳定调剂金制度功能的同时,全面实现省级统收统支管理,妥善解决制度运行中部分地区仍存在的“硬缺口”问题,同步推进“延退休、改计发、建平台、统预算、强监管”等多项改革,为全国统筹赢得时间窗口。

(2) 加大公共财政补贴力度,明确公共财政在社会保险缺口中的角色和地位。综合降费导致基金收入增长放缓,疫情减免使得基金当期收支不平衡的问题更加凸显,公共财政对社会保险的补贴力度必然随之加大。2019 年的降费规模超出政策预期的 30%,暴露出我国当前社会保险领域精细治理能力的严重不足。从社会保险制度大数法则和精算平衡的内部逻辑看,因内在结构和参数设计不合理而导致的基金收支不平衡应该通过制度本身的深化改革来堵漏损、求平衡、抗风险。除此之外,经济下行和人口老龄化带来的筹资能力下降风险以及制度转轨的历史债务风险造成的养老金缺口,需要依靠公共财政和充分调动社会资源来弥补。福利国家危机和欧债危机的经验教训证明:公共财政深度参与基金筹资和运营,有可能出现社会保险过度依赖财政、转嫁筹资责任,进而酿成重大的系统性风险。由此可见,公共财政确实应作为系统风险的“补缺人”,加大补贴力度,但不适宜在制度缴费端承担“筹资人”角色。

(3) 将弥补“当期缺口”与备战“长期缺口”相结合,拟定全国社保基金资产负债表。从时间维度来看,基金缺口分为“当期缺口”和“长期缺口”。“当期缺口”应保发放;“长期缺口”由于涉及制度变革与内外环境不确定性风险的叠加,处理起来更为复杂。我国需要以战略眼光将“长期缺口”分摊到当期每个阶段作为“潜在负债”来储备。截至 2018 年年末,全国社保基金资产总额为 2.96 万亿元,未来还将有 2 万亿—3 万亿元划转国有资产的增量。这部分战略储备基金 17 年来的复合利率达到 7.82%,表现出较强的资产投资能力和风险控制能力。<sup>②</sup>不足之处是,这笔储备基金弥补“长期缺口”

的具体计划并不明晰,既无“全国社会保障基金资产负债表”,也无对封闭期、阶段性投资目标、负债偿付启动标准的明确规定。投资期限、基准和目标收益率是战略性投资决策的基本要素,目标不明则路径不清,无从规划。随着储备基金规模的扩大和支付高峰的临近,全国社保基金应以立法形式对上述要素予以明确。

(4) 合理引导企业预期,客观看待缴费成本,保障社保制度的基本功能。综合降费后,法定费率和缴费基数更加趋于合理,企业以“费率太高”为借口不进行合规缴费的空间更小。数据显示,人工成本在上市企业总成本中所占比重平均不超过 20%,扣除其他非工资成本,估算合规缴纳社保费用的成本占比平均不超过总成本的 3%。<sup>④</sup>整体而言,社保缴费成本在总成本中的占比十分有限,加之不据实缴费行为的普遍存在,真实占比更低。因此,不应过分夸大社保缴费成本给企业带来的压力和费率下调给经济带来的刺激作用。此外,从维护制度公正、保护公民社保权益的角度看,越是处在经济下行周期,越应当谨慎维持社保制度的“反经济周期”功能,发挥其化解危机、缓冲风险的作用。社会保险基金是制度调节功能正常发挥的重要基础和核心支柱,要妥善处理“减负”和保障制度基本功能的关系。

(5) 坚持推进征缴体制改革,统一细化执行标准,逐步实现依法合规征缴目标。为稳定社会预期,当前征缴体制改革暂缓推进节奏,截至目前仅有半数省份由税务部门征收。落实征缴体制改革是解决长期存在于社保征收环节中“跑冒滴漏”问题的关键举措,也是推进后续改革的必要基础。征缴体制改革既不能盲目推进,寄希望于短期内使所有企业全部合规缴费,也不能因噎废食,在社会舆情压力下长期裹足不前,延宕改革时机。应当采取“先交后返,稳步提升”的方式完成征缴改革。因此,建议尽快明确划转的“成熟”标准,加快推进划转进程,力争在 1—2 年内全部完成征缴体制改革。在移交征缴责任的同时,由税务和社保部门密切合作,做好数据交互,全面摸清企业人员、营收、工资等基础信息,测算合规缴费下的社保费规模。征缴体制改革中,要妥善解决长期存在的历史欠费和基数不实等问题,避免改革后市场主体负担的大幅攀升。对于历史欠费问题,除恶意欠费外,建议采取减免滞纳金、分期征缴等温和清欠方式来解决。对于部分市场主

体长期存在的缴费基数不实问题,可以给出合理过渡期(3—5年),对新增缴费部分采取“先征后返”等方式,确保政策平稳过渡,逐步实现对所有市场主体依法合规征缴的目标。

#### 注释

①关博:《降低“五险一金”缴费率 合理降低企业人工成本》,《中国经贸导刊》2016年第28期。②段鸿济、卢文华:《“降成本”的政治经济学含义及其政策指向》,《南方金融》2016年第8期。③杨艳东、车凯丽:《养老保险费率对地方民营经济发展的影响》,《浙江社会科学》2018年第2期。④路锦非:《合理降低我国城镇职工基本养老保险缴费率的研究——基于制度赡养率的测算》,《公共管理学报》2016年第1期。⑤肖严华、张晓娣、余海燕:《降低社会保险费率与社保基金收入的关系研究》,《上海经济研究》2017年第12期。⑥陈曦:《养老保险降费率、基金收入与长期收支平衡》,《中国人口科学》2017年第3期。⑦王玥、陈曦:《社会平均工资统计口径调整对养老保险降费空间影响研究》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2018年第4期。⑧杨翠迎、汪润泉、沈亦骏:《政策费率与征缴水平:中国城镇职工社会保险缴费背离性分析》,《公共行政评论》2018年第3期。⑨郑秉文:《社会保险降费与规范征收:基于公共政策分析的思考》,《税务研究》2019年第6期。⑩郭瑜、张寅凯:《严征缴能否降低城镇职工基本养老保险费率?》,《保险研究》2019年第2期。⑪朱小玉:《社保征缴改革下的费率问题:三角困局、增缴红利与降费空间》,《经济研究参考》2019年第1期。⑫孙永勇、李妮涵:《从费率看城镇职工基本养老保险制度改革》,《中国人口科学》2014年第5期。⑬郑秉文:《供给侧:降费对社会保险结构性改革的意义》,《中

国人口科学》2016年第3期;郑秉文:《大幅“双降”:社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2019年第3期。⑭制度抚养比=在职职工参加养老保险人数/离退休人员参加养老保险人数,具体数据由笔者根据《中国统计年鉴(2019)》计算得出。⑮董碧娟:《今年国家已出台超7000亿元减税降费措施》,《经济日报》2018年4月10日。⑯按照降费前政策计算,有20个省级地区的费率下降3%,7个省级地区的费率下降4%,2个省级地区的费率下降2%,因此全国整体费率降幅在3个百分点以上。⑰数据来源于美国社会保障局:《全球社会保障计划(2018)》,美国社会保障署网站,https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf。⑱数据来源于《人力资源社会保障部就支持保障服务疫情防控和做好稳就业等工作举行发布会》,中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content\_5488129.htm,2020年3月6日。⑲⑳《人社部:2019全年社保减费4252亿元 超额完成年初目标》,新浪网,http://finance.sina.com.cn/china/2020-01-14/doc-iihnzhha2332605.shtml,2020年1月14日。㉑㉒《〈中国企业社保白皮书2019〉发布,社保降费企业获得感显著》,51社保网,https://www.51shebao.com/article/detail/3094,2019年11月28日。㉓数据参见《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告(2018年度)》,全国社保基金理事会网站,http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201907/t20190711\_7611.html,2019年7月20日。累计收益率由笔者根据历年收益率数字计算得出。㉔张欣、刘海燕:《2018年A股上市公司人工成本与经营业绩趋势观察》,搜狐网,http://www.sohu.com/a/333409431\_175735,2019年8月13日。

责任编辑:海玉

## Research on Reduction of Social Insurance Contribution Rates Policy Changes, New Policy Performance and the Reform Proposals

Zhu Xiaoyu Guan Bo

**Abstract:** The new policy of comprehensive reduction of social insurance contribution rates issued in April 2019 is the policy of social security fee reduction with the largest efforts in fee reduction, the widest adjustment range and the strongest overall planning. It not only effectively reduces the burden of the enterprises, accurately responds to the social expectation, but also promotes the deepening reform of social insurance system. Moderate reduction of the rate is in line with the trend of macro-economy and the law of the development of the system itself, but as a macro-control policy in response to the economic cycle, it distorts the operation logic of the social insurance system to a certain extent. After fee reduction, the growth rate of fund income fell and the pressure of fund self balance increased. The effect of fee reduction varies with regions, industries and enterprises. It is more difficult to push forward the reform of the tax collection system, and some enterprises are more dependent on policies. The double pressure of aging and rate reduction force the parameters reform and structural reform. In order to enhance the anti risk ability of the system, it is necessary to clarify the implementation roadmap of the national overall plan of endowment insurance as soon as possible, increase the public financial subsidies, and combine the remedy of "current gap" with the preparation for "long-term gap". At the same time, we should reasonably guide the enterprise's expectation, objectively treat the cost of payment, persist in promoting the reform of the collection and payment system, and gradually achieve the goal of collection and payment in accordance with the law and regulations.

**Key words:** reduction of the contribution rate; contribution rate; path of policy change; policy performance