

## 降低社保费率绝非是简单降低企业运行成本

中国社会保障学会秘书长、中国人民大学中国社会保障研究中心副主任 鲁全

今年的政府工作报告明确要求，将用人单位基本养老保险缴费率降低至16%。李克强总理在3月15日的记者招待会上又进一步明确了降低社保费率的时间节点。而为了落实这一政策，3月26日专门召开国务院常务会议进行具体研究部署。这是国务院连续四年第六次调整社保费率，也是调整幅度最大的一次，必将对我国经济的可持续发展和养老保险制度的完善产生重要影响。

随着覆盖范围的不断拓展和基金规模的日益壮大，我国社会保险制度已经成为整个国民经济社会运行体系中的重要组成部分，而基本养老保险制度又是其中基金规模最大、现行费率最高、运行周期最长和民众最为关心的项目。因此，下调基本养老保险单位缴费率受到了来自各方面的关注。笔者认为，该政策不仅在微观上对企业运行、在宏观上对国民经济发展会产生重要影响，而且也会对养老保险制度自身的完善与可持续发展产生重要影响。简言之，降低社保费率，绝非是简单降低企业运行成本的经济政策，而是兼具经济目标与制度完善目标的重大战略举措。

降费的背景：费率总体偏高与结构失衡

社会保险费率总体偏高是降费的基本背景。在此次降费政策实施之前，我国各项社会保险的总费率（含用人单位和劳动者缴费部分）接近40%。其中，养老保险费率又占到社会保险总费率的一半以上。较高的费率既有历史的原因，如从单位保障向社会保险过渡期间，未建立专门的转轨成本化解机制；也有人口老龄化导致抚养比快速攀升、就业形式多样化导致缴费主体减少、缴费年限总体较短导致基金收入下降等现实的原因。

然而，养老保险缴费率总体偏高的根本原因是制度的地区分割和由此带来的结构失衡。根据相关部门的统计数据显示，2017年职工基本养老保险的抚养比为2.65:1，照此估算，如果要达到65%的养老金替代率，理论上总缴费率为24%即可。但是我国的职工基本养老保险并非“全国一盘棋”，而是以省甚至以市为统筹区域，因此不同地区的人口结构差别直接决定了当地的养老保险费率水平。在东部沿海等地区，企业历史负担轻，缴费者众、退休者寡，人员结构年轻，实际费率较低；在东北等老工业地区，企业历史负担沉重，缴费者寡、退休者众，人口结构老化，实际费率偏高。长此以往，地区之间两极分化，费率较高的地区营商环境差，经济增长缺乏动力；费率较低的地区则更容易吸引资本、创造就业，长期保持较为年轻的人口结构和费率水平。这种两极分化的状况不仅违背了养老保险制度统一性的基本规律，也成为经济区域均衡发展的不利因素。

养老保险缴费的结构失衡还体现在费率与费基的关系上。在此次降费政策出台前，全国绝大部分省区市的职工基本养老保险名义费率是20%，但由于费基不实，导致实际费率负担远低于名义费率。根据统计数据初步估算，2017年全国职工养老保险平均缴费基数为41748元，占当年私营单位和非私营单位年平均工资算术平均数的70%，即实际费基约为工资总额的70%。由此计算，用人单位养老保险实际费率约为15%。再进一步考虑到上文提及的区域差异，经济发达地区劳动者收入来源多，名义收入与实际收入的差距大，欠发达地区则相反，这就进一步加剧了费率的地区性和结构性失衡。

养老保险费率的地区性差异，名义费率与实际费率的背离，既是导致费率总体偏高的重要原因，也是养老保险制度运行面临的重要问题。因此，此次大幅降费的背景不仅是要减轻企业运行成本，激活微观经济个体的创新力和竞争力，也是要回应养老保险制度结构失衡的顽疾，倒逼养

老保险制度加快改革步伐。

#### 降费的效应：促进经济与社保共同发展

经济增长和社会保障都是高质量发展的题中应有之义。经济发展是社会保障的物质基础，社会保障则是实现经济发展成果为人民共享的制度保证。简单地将两者对立，或者将其中一方视为另一方的工具或手段都是对其辩证关系的误解。我国改革开放 40 多年的一条基本经验就是实现了经济与社会保障的共同发展。同样，此次降费的政策目标和政策效应就不仅包括为企业运行降低成本等经济效应，还应当包括以此为契机，加快完善养老保险制度，从而实现经济与社会保障的共同发展。

一方面，此轮降费必将使企业的运行成本大幅下降，同时还将有利的区域均衡发展。相比于前几轮的降费政策，此次降费直指五项社会保险中费率最高的职工养老保险制度，并且创下了有史以来最大的降幅。如果不考虑费基的变化，将使用人单位的缴费负担下降 20%，由此可以减少用人单位缴费 4000 多亿元。更为重要的是，如上文所分析，当前费率存在区域之间的非均衡状况：沿海经济发达地区实际费率低，中西部省份实际缴费负担重。因此，此轮降费对中西部地区企业降低运行成本的效应会更加显著，从而有利于创造公平的市场竞争环境，也有利于经济的区域均衡发展。

另一方面，此轮降费也将倒逼养老保险制度的进一步改革与完善。其一，将此轮降费作为建立多元筹资渠道的契机，确保基金总收入不下降。在降费的同时，要做好稽核工作，做实缴费基数、扩大参保范围、逐步延长最低缴费年限。同时，要落实各级财政的责任，加快国有资本划转社保基金的工作进度，逐步建立和完善养老保险基金的多元筹资机制。其二，将此轮降费作为推动全国统筹的契机。尽快实现养老保险全国统筹既是中共十九大的明确要求，也是养老保险制度的内在必然规律，是治理养老保险制度区域分割顽疾的治本之策。要在降费的同时，实现区域之间实际费率的统一。其三，将此轮降费作为加快建立多层次养老保险体系的契机。在面对人口老龄化和降低企业税费的双重压力下，维持退休人员总体收入水平的战略措施是要建立包括职工基本养老保险、企业（职业）年金和商业寿险等在内的多层次养老金体系。应当逐步降低职工基本养老保险的替代率水平，为补充性养老保险发展提供空间和机遇。

#### 降费的实施：需要重点关注的五个问题

一个月之后，此轮降费政策就要正式开始实施。笔者认为，对于降费政策的实施既要关注其短期效应，更要关注其对制度完善的长期效应；既要关注其在减轻企业负担方面的经济效应，更要关注其综合社会效应。为了确保降费政策的完整理解和准确实施，建议重点关注实施过程中的五个问题。

其一，要关注费率与费基之间的平衡问题。当前我国的养老保险制度名义费率高、实际费基低。此轮降费的直接目标是减轻企业负担，因此要关注做实费基和降低费率的综合效应。对于费基实、费率高的地区，要尽快一步到位降低费率；对于费基虚、费率高的地区，要确保降低费率和做实费基的综合效应不增加用人单位的缴费负担。

其二，要关注降低费率和统一费率的关系。养老保险费率要降低，更要统一，这是职工基本养老保险全国统筹的核心要义，也是市场经济公平竞争的客观要求。应当以此轮降低费率为引导和契机，尽快研究制定基本养老保险全国统筹方案。对于实际费率低于此次降费要求的省区市，要制定逐步提升费率的要求，争取在 2020 年实现全国养老保险实际费率的统一。

其三，要关注降低费率与提高参保质量的关系。养老保险名义费率较高是部分用人单位未给其职工参保，或未按实际工资基数申报，或参保者自行选择参加缴费水平较低的城乡居民养老保险制度的重要原因之一。要以此轮降费为契机，以实际劳动关系为标准，做好养老保险政策宣传和国民教育工作，将所有受雇劳动者纳入职工基本养老保险制度，并且逐步延长最低缴费年限，提高征缴率，提升参保质量。

其四，要关注降低费率对不同所有制企业影响的差异问题。经验表明，降低费率对于不同所

有制企业的影响有所不同：国有企业一般参保缴费基数较实，降低费率带来的减负效应会比较显著；民营企业参保缴费基数较低，降低费率和做实费基对于企业影响的综合效应值得予以重点关注。

其五，要关注养老保险待遇水平的变化。很多民众担心降低费率会影响个人的养老金水平，实则不然。养老保险基金采取收支两条线管理，养老金的待遇与个人的缴费基数、年限以及当地社会平均工资等指标相关，而与费率无关。但考虑到经济增速放缓等因素，可以预期，未来一段时间的养老金待遇增长幅度将会有所下降。相关部门要做好政策宣传工作，防止将这种情况错误地归结于降费政策，为降费政策的实施营造更好的社会环境。

总而言之，此轮社保降费既是落实为企业“减税降费”要求，帮助企业提高市场竞争力的重要举措，也是推动养老保险制度自身完善的重要契机。