

# “社保降费与征收体制改革”专题研究

主持人语:本专题五篇文章的研究内容均围绕城镇企业职工基本养老保险缴费率而展开。之所以将社保费作为研究主题,是出于三个考虑:一是自实施供给侧结构性改革四年多以来,社保费已连续5次下降,为企业减负5000亿元;2018年11月1日习近平总书记亲自主持召开民营企业座谈会,提出“确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”;为落实习近平总书记重要讲话精神,2019年3月“两会”上政府工作报告提出养老保险费从19%(20%)降至16%。4月初国务院办公厅颁布《降低社会保险率综合方案》(国办发〔2019〕13号),决定在降低养老保险费的基础上降低缴费基数(将各省城镇非私营单位就业人员平均工资下调为全口径城镇单位就业人员平均工资作为缴费基数),再次延长阶段性降低失业和工伤保险费率一年。二是自2018年12月以来,中国社科院世界社保研究中心先后赴山西和上海等地就企业缴费负担和征缴体制问题进行调研,有了一些体会。三是2019年4月10日中国社科院世界社保研究中心发布了《中国养老金精算报告2019-2050》,对大幅降费后养老基金的可持续性进行了测算;这是继2018年1月发布的《中国养老金精算报告2018-2022》之后的第二部精算报告。正是基于上述原因,本专题将社保费尤其养老保险费作为研究重点。五篇文章的选题具有一定的内在逻辑关系。首先,对养老保险费率高企的原因进行了追溯和分析,对虚高的名义费率和较低的实际费率的关系进行了辨析,并对改革开放40年来高税费和高增长的“中国奇迹之谜”做了探讨,对此轮大幅下降费率和费基的长期制度安排及其深远意义进行了展望;其次,对不同地区养老保险费率水平的差异、征收水平及其与就业结构的关系进行了测度,发现越是经济发展水平落后、人口赡养负担越重的地区,社保实际费负越高,私营企业就业和劳动密集型产业占比越高,社保征收率越低,社保征收空间越大;再次,对大幅降费后养老金缺口进一步扩大的趋势进行了预测,在此基础上进一步研究发现,尽快落实国有资本划转政策和及早实施延迟退休政策是重要应对措施,甚至可以不用变现国有资本,而只靠国有资本的收益来弥补未来的养老金缺口;否则,如果不能及时实施延迟退休政策,就需要变现国有资本。再次,对税务部门征缴还是社保部门征缴的长期争论进行了回顾和评述,对他们各自的优势进行了分析,在此基础上对这两个征缴主体的征缴效率进行了分析,发现税务部门征收的“参保率”略高于社保部门,但两部门的“征收率”差别不大,且都存在“两率”下降的趋势。最后,对30年来税费之争进行了理论史的回顾,在查阅大量文献的基础上,把社保税和社保费的争论大致分为三个阶段,即建立制度前、从制度建立到《社会保险法》出台、《社会保险法》出台至今,发现30年来的税费之争在国际比较、制度问题与税费性质辨析等方面取得了一定的学术共识,但未尽之处依旧很多,争论仍在持续。

主持人:郑秉文,中国社会科学院世界社保研究中心主任、研究员

DOI: 10.19648/j.cnki.jhustss1980.2019.03.01

## 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

□ 郑秉文

摘要:文章对中国社保费率水平进行了国际比较,认为该费率水平在世界各国排位中名列前茅。在分析中国社保“名义费率”居高不下的成因时,文章认为这主要是因为中国社保制度接纳“老人”的转型成本所致,而发达国家在建立制度之初一般并没赋予其这个功能。文章还对高税费和高增长的“中国奇迹之谜”做了简要分析,认为基础设施的高投资、社保制度的低遵从度、提高行政效率和网络经济发达等三个方面可被解释为其主要原因。文章认为,此轮大幅减低费率和费基(简称“双降”)意义重大而深远,

作者简介:郑秉文,中国社会科学院社会保障实验室、世界社保研究中心研究员

收稿日期:2019-04-02

作为走向“轻税型”社保制度的一个转折点,它是改善社保制度公平性和可及性的重要手段,是社保改革的一个长期的制度安排,是社保制度改革取向和改革观念的一次重大进步。最后,文章对大幅“双降”之后养老保险制度面临的挑战进行了展望。

关键词:降低社保费; 征费规范化; 征缴体制改革; 养老金改革; 经济增长

中图分类号: C979

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2019)03-0001-10

从2019年“两会”开始,在短短不到一个月里,改革开放以来规模最大、最密集的减税降费方案连续出台:《2019年政府工作报告》宣布制造业等行业增值税16%的税率降至13%,交通运输和建筑等行业的税率从10%降至9%,城镇职工基本养老保险单位缴费率从目前的19%降至16%,失业和工伤保险费率继续执行阶段性下降政策,2019年全年减税降费2万亿元<sup>①</sup>;2019年4月3日,国务院召开常务会议,决定大幅降低政府性收费和经营服务性收费标准,下调对进境物品征收的行邮税税率,全年可为企业和群众减负3000亿元以上<sup>②</sup>;4月4日,国务院办公厅颁布《降低社会保险率综合方案》(国办发〔2019〕13号),决定调整就业人员平均工资计算口径,将各省城镇非私营单位就业人员平均工资下调为全口径城镇单位就业人员平均工资作为缴费基数(以下简称“降费基”),个体工商户和灵活就业人员在该平均工资的60%~300%之间选择适当的缴费基数<sup>③</sup>。

费率和费基同时大幅下降(以下简称“双降”),这在中国社保制度史上是首次,其意义深远。本文对中国社保高费率进行了国际比较,在对高费率的历史成因进行追溯分析的基础上,对社保高费率与经济高增长的“中国奇迹之谜”进行了分析,对降低费率的必然性及其历史意义做了论述;对大幅“双降”后养老保险基金可持续性面临的近期、中长期压力进行了多维度的细致考察,进而对《降低社会保险综合方案》的内涵、外延进行了论述,认为综合施策将成为治理重点。

## 一、引子:中国社保费率全球名列前茅

### (一) 中国“总税率”全球位居第十二

研究企业税负的中文文献汗牛充栋,对中国税费水平高低的争论针锋相对,见仁见智。尤其是,2016年“死亡税率”的观点提出来以后,学术界和政策面都给与了极大的关注并再次引发一场关于税负高低的大讨论。提出“死亡税率”的学者认为,40%的税负对中国企业意味着死亡<sup>①</sup>。但有学者认为,中国税负并非过重,关键在于结构失衡和税负不公<sup>② 92-98</sup>;还有学者认为,中国税负具有转型期的特殊性,与国际相比处于较低水平<sup>③ 36-40</sup>;也有学者从世纪税负计算方法作为研究起点,认为企业微观税负计算方法存在问题,不能一概而论,不同行业税负存在很大差异性<sup>④ 62-70</sup>;有学者认为在“死亡税率”的争论中存在着概念理解不同、测度方法不同、统计口径不同、税制不同等因素,应合理降低间接税比重,提升直接税比重<sup>⑤ 107-120</sup>;还有观点认为,中国总体宏观税负并不高,但企业的税收比重较高<sup>⑥ 16-24</sup>;有论文通过对不同类型企业投资增长率的测算,认为只有个体私营企业投资增长率受到宏观税负的显著抑制,而国有企业和其他企业的投资增长并不受宏观税负的显著影响,因此“死亡税率”的观点是站不住脚的<sup>⑦ 79-85</sup>。

在当前经济下行压力加大的背景下,政府实施大规模的减税降费在一个侧面证明中国税负水平不利于当前形势下的经济发展与稳定就业。这里引用世界银行的一份研究报告来考察中国税费水平在全球各国(地区)中的排位情况。

在世界银行的这份研究报告中,“总税率”是指“总税费比率”(Total Tax and Contribution Rate, TT-CR),意指其占商业利润的比重,在全球190个经济体中,中国位列第十二。这里将190个经济体中“挑”出四组国家(地区)进行比对(表1):一是把高于中国的11个国家全部列出,发现除阿根廷和巴西为中等

① 中国政府网《2019年政府工作报告》,http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhfgzbg/index.htm.

② 李克强主持召开国务院常务会议,确定今年降低政府性收费和经营服务性收费的措施等;2019年4月3日: http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/03/content\_5379418.htm.

③ 中国政府网《国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content\_5379629.htm.

收入国家以外,其余均为低收入国家,甚至是“最不发达国家”;二是8个主要发达国家,发现高于60%的只有法国,其余均低于50%以下;三是金砖国家,除南非以外(但体量很小),其他国家“总税率”都不低,大部分都高于主要发达经济体,这似乎可作为解释为什么他们的增长普遍被认为是“昙花一现”的主要原因之一;四是中国周边主要国家与地区,他们均低于40%,甚至只有20%多一点,这可解释为什么战后出现“四小龙”奇迹以至于其竞争力始终得以保持并名列前茅的主要原因之一。

## (二) 中国“劳动税”全球排名第二

世界银行将“总税率”作为测度企业综合税负水平的一个工具,其分子项由三部分构成<sup>⑧</sup>:一是“利润税”,即公司所得税/商业利润,所谓商业利润是指全部税前利润(税前利润+财产税+运输税);二是“劳动税”,即(个人所得税+个人社保缴费+单位社保缴费等人工费用)/商业利润;三是“其他税”,即对货物和服务苛征的所有税种,例如“财产税”“运输税”等。所以,所谓“总税率”就是指所有税费/商业利润,即指企业当期所缴全部税费占企业商业利润的比重。中国学术界对世界银行2005年推出的“总税率”(TTCR)测度方法多有质疑声音,尤其是一些著名税收专家认为这个测度方法值得商榷<sup>⑨15-19</sup>,指出在“总税率”中,分子项的确定、分母项的选取、指标构建等存在不足和缺陷,例如,分子项指标与大部分中等收入国家和高收入国家的实际情况不符。以中国为例,如果分子项不包括流转税,就会造成“总税率”水平的严重低估。再如,在分母项中,“商业利润”概念模糊,它只是近似地相当于一般意义上的企业利润。尽管如此,本文考虑与世界各国(地区)税负负担统计口径的可比性和示意性,依然将之作为国际比较研究的一个基本工具。

在190个经济体的排名中,法国的“劳动税”(labour tax)为全球之最,是51.1%,中国位列第二,是48.1%。众所周知,中国税收结构是以间接税为主,作为直接税的个人所得税占比很低,以2018年为例,个税收入13872亿元,仅占全国一般公共预算收入中税收收入156401亿元的8.9%,占全国一般公共预算收入183352亿元的8.2%<sup>⑩</sup>。而个税包括工资薪金、劳务报酬、稿酬、财产租赁和转让所得、利息股息红利所得等十几个项目,但中国的个税主要来自工资薪金,在起征点不断上调的情况,中国的纳税人数量始终很少,与社保缴费人数和社保费缴纳规模不可同日而语。这种情况与欧美发达国家的税入结构正相反。

⑩ 《2018年财政收入情况》,见财政部官网。

表1 中国“总税率”及其与4组经济体的国际比较

组别	国家(地区)	总税率	其中			
			利润税	劳动税	其他税	
中国周边 主要经济体	中国	67.3	11.1	48.1	8.1	
	越南	38.1	13.1	24.8	0.2	
	中国台湾地区	34.3	12.5	18.3	3.5	
	韩国	33.1	18.2	13.5	1.4	
	印度尼西亚	30.0	16.6	11.5	1.9	
	中国香港地区	22.9	17.5	5.3	0.1	
	新加坡	20.3	1.5	17.8	1.0	
金砖国家	巴西	68.4	24.9	40.2	3.3	
	俄罗斯	47.5	8.8	36.3	2.4	
	印度	55.3	23.5	20.4	11.4	
	南非	28.9	21.7	4.0	3.2	
主要发达 经济体	法国	62.2	0.7	51.1	10.4	
	德国	48.9	23.2	21.4	4.3	
	意大利	48.0	23.3	23.2	1.5	
	日本	47.4	24.6	18.5	4.3	
	西班牙	46.9	10.6	35.6	0.7	
	美国	43.8	27.9	9.8	6.1	
	英国	30.7	18.1	10.9	1.7	
	加拿大	20.9	3.8	12.9	4.2	
	“总税率”比 中国高的 11个经济体	科摩罗伊斯兰 联邦共和国	216.5	32.1	0.0	184.4
		阿根廷	106.0	3.9	29.3	72.8
厄立特里亚		83.7	9.2	0.0	74.5	
玻利维亚		83.7	0.0	18.8	64.9	
帕劳共和国		75.5	65.8	9.6	0.1	
阿富汗		71.4	0.0	0.0	71.4	
中非共和国		73.3	0.0	19.8	53.5	
毛里塔尼亚		71.3	0.0	23.2	48.1	
赤道几内亚		79.4	53.0	25.4	1.0	
哥伦比亚		69.8	22.2	18.6	29.0	
巴西		68.4	24.9	40.2	3.3	

资料来源:笔者根据以下资料整理(Paying Taxes 2018, World Bank Group and PwC, pp.90-93, Table 2: Total Tax & Contribution Rate)

基于世界银行定义,目前中国的“劳动税”主要是指“社保缴费”<sup>①</sup>。在供给侧结构性改革之前,全国五项社会保险执行的平均缴费率相当于工资薪金的42%,其中养老保险费率占比高达28%。近几年来由于实施了几轮的降费政策,全国平均社保缴费率大约降至39%左右,其中,大部分省份执行的养老保险费率是27%(即企业雇主缴费率为19%,职工个人费率仍维持8%)。仅从城镇职工基本养老保险来看,中国的费率在全球名列前茅,比中国社保费率高的经济体大约有十个左右。

这里笔者把表2中养老保险费率高于(包括持平)中国的其他5国的劳动税列出(表3),将其与养老保险费率进行对比,发现养老保险费率最高的三个国家里,其劳动税却较低,这有可能是其个税占比较高的原因导致的。相对于其他5国而言,中国的劳动税很高,但养老保险费率却相对较低,其原因很可能是这样的:根据世界银行报告解释,编制这个报告的数据主要来自统一假设的一个虚拟的中等规模的传统制造业“样本公司”,据此对190个经济体的税率和税务合规负担进行比较。在中国,如此“标准”的虚拟公司很可能包括企业年金(雇主雇员缴费率合计9%)、住房公积金(雇主雇员缴存比例合计一般为24%)等其他相关福利支出,于是,与其他5国相比,养老保险费率与劳动税之间“拉开”了距离。但无论如何,中国的养老保险费率也好,劳动税也罢,它们普遍高于大部分国家,这是一个不争的事实。

表2 中国养老保险费率与部分国家的比较 (%)

国家	个人缴费	单位缴费	总计	国家	个人缴费	单位缴费	总计
韩国	4.50	4.50	9.00	希腊	6.67	13.33	20.00
加拿大	4.95	4.95	9.90	葡萄牙	6.40	13.80	20.20
美国	6.20	6.20	12.40	奥地利	10.25	12.55	22.80
爱尔兰	4.00	10.75	14.75	斯洛文尼亚	15.50	8.85	24.35
卢森堡	8.00	8.00	16.00	芬兰	7.20	18.00	25.20
比利时	7.50	8.86	16.36	英国	12.00	13.80	25.80
法国	7.25	10.40	17.65	中国	8.00	20.00	28.00
日本	8.91	8.91	17.83	捷克	6.50	21.50	28.00
斯洛伐克	4.00	14.00	18.00	西班牙	4.70	23.60	28.30
瑞典	7.00	11.38	18.38	匈牙利	10.00	20.75	30.75
德国	9.35	9.35	18.70	意大利	9.19	23.81	33.00
波兰	9.76	9.76	19.52	拉脱维亚	10.50	23.59	34.09
土耳其	9.00	11.00	20.00				

资料来源: OECD, Pension at Glance 2017, p. 141, table 7.1 and 7.2; Paying Taxes 2018, World Bank Group and PwC, pp. 90-93, Table 2: Total Tax & Contribution Rate

表3 中国与5国的养老保险费率、劳动税的比较 (%)

国家	养老保险费率	劳动税
中国	28.00	48.1
捷克	28.00	38.4
西班牙	28.30	35.6
匈牙利	30.75	34.3
意大利	33.00	23.2
拉脱维亚	34.09	26.6

资料来源: OECD, Pension at Glance 2017, p. 141, table 7.1 and 7.2

## 二、高费率的成因及其与高增长的悖论

### (一) 中国社保费率全球名列前茅的主要原因

中国社保制度建立于上世纪90年代初期的地方试点,各地根据情况自定费率,于是各地的费率水平参差不齐,高低差距较大。1997年全国统一制度时对费率水平设定为28%。之所以在制度初建时将费率设定为如此之高,除其他一些原因以外(见下文),主要是因为中国公有经济比重大、社保制度不得不“接收”所有的国企退休人员的客观结果。

在各地试点时,由于没有顶层设计,地方财政没有统一解决“转型成本”问题。所谓“转型成本”是指建立制度之前国有企业和集体企业已退休的“老人”的退休金隐性债务,这个“历史遗产”既没由财政解决,也没留在企业里继续由企业负担。相反,建立社保制度的主要目的就是为了“解放”国企,因此就

<sup>①</sup> 国内学界对“Labour Tax”的译法有多种,例如,有“劳动力税”、“劳务税”、“劳动力税费”、“劳工税”、“劳动力税费”等等。笔者曾在2005年发表的文章中将其译为“劳动收入税”,这显然更不准确(见郑秉文《“时间一致性”对社保理论的贡献——税率对劳动供给的影响》,载《中国人口科学》2005年第1期)。为此,笔者这里更正并统一译为“劳动税”。在会计核算中,中国没有“劳动税”这个税种,一般将之视为个税。因此,关于“劳动税”的含义,由于这个概念仅是一个“指代”,具体项目和标准存在很大差异,需看使用者的定义。例如,世界银行在使用这个概念时其含义狭窄,因此,在本文中,根据世界银行的测度,美国的“劳动税”只有9.8%,但2004年因“时间一致性”等经济学贡献而获诺贝尔奖的爱德华·普雷斯科特则认为美国的劳动税是40%。在普雷斯科特教授获得诺奖之前,由于写作的需要,笔者曾给他电子邮件请教他使用这个概念具体都包括哪些税种,他回答说包括六类税:社保税、医疗照顾保险税、州地方社保税、联邦政府所得税、消费税和包括烟酒等在内的货物税。

理所当然地整体“移交”给了“新制度”，即由正在工作的“中人”和即将进入劳动力市场（新制度）的“新人”的参保缴费予以负责起来，这就意味着，“转型成本”是由新制度所有参保人解决的，这就是个人账户至今空账的原因之一。

发达国家的情况与我国不同，他们的国企很少，在建立社保制度时，已退休人员依然生活在原来的企业退休制度安排里，无须国家出面额外解决退休金问题，因此，新制度是在一张“白纸”上建立的，不存在“转型成本”问题，新制度没有“历史遗产”，且发达国家均在立法先行的推动下采取“按电钮工程”的方式建立其社保制度，他们的立法规定，新制度不接收“老人”养老金的这笔“历史遗产”。例如，1935年美国通过了世界上首部《社会保障法》，1937年才付诸实施，第一年的费率仅为2.0%（雇主雇员各半，下同），这个费率持续了12年，此后便随着退休人数的增加而缓慢上调，这个费率“爬升”过程持续53年之后，到1990年才进入12.4%的稳态费率阶段并延续至今。再如，加拿大1963年通过了《加拿大养老金计划》法案，1964年发布了“加拿大养老金计划”制度的第一部精算报告，实际这是一个运用精算技术的顶层设计，1966年这个制度才正式运转起来，初始费率仅为3.6%并持续了20年，此后每年逐渐上调，一直到2003年才进入9.9%的“稳态费率”阶段，即“爬升”了37年才告一段落<sup>[10]187-117</sup>（图1）。

上述分析显示，中国社保制度在建立之初设定高企的费率具有历史的必然性：公有经济比重大，对“历史遗产”新制度须全盘接收；中国在建立制度初期没有顶层设计，“转型成本”问题没有考虑由国家统一解决；1997年统一制度时正值东亚金融危机和国企改革攻坚战，相比之下财政出面解决下岗潮问题显得更为迫切。总之，中国养老保险制度“老人”的“转型成本”是由参保人承担的，这是导致名义费率高企的主要原因之一。

## （二）中国高税费与高增长的“中国奇迹之谜”简要分析

前文给出的数据足以证明两点：一般来说，“总税率”过高不利于增长，例如，凡是“总税率”高于中国的经济体几乎均为低收入国家，只有两个国家为上中等收入国家，除巴西以外，他们几乎都面临着增长与财政的不可持续；凡是增长停滞与徘徊的经济体，多少都与“总税率”过高有关。

中国改革开放40年出现了一个举世公认的增长奇迹，那么，在高税费的背景下中国如何实现持续的经济高增长？这个问题可被称之为“中国奇迹之谜”。如何看待和解释这个“中国奇迹之谜”？笔者试图从以下三个方面予以简要分析。

### 1. 高税费转化为高投资 相当程度上“抵消”了高税费的负面影响

这主要表现在两个方面：一个方面是在举国体制下，高税费形成的财政收入有效地实现了基础设施的投资，使中国在很短时间就完成了大规模的基础设施的更新换代，一举成为全球基础设施最先进的国家。高速路、高铁、桥梁、航空、宽带通讯等基础设施和市政建设的快速发展与普及为经济发展奠定了扎实基础，提高了企业效率，微观经济基础和营商硬件环境的改善日新月异，在相当程度上“抵消”了高税费带来的负面影响；另一方面，基本建设和基础设施的高投资拉动了就业，使“投资型经济”迅速转变为“就业友好型经济”，失业率始终维持在较低的水平，在快速城镇化过程中发挥了吸纳劳动就业的“海绵”作用。

### 2. 高费率在低“遵从度”面前具有明显的“抵消”效应

大部分企业在大部分时期并没有真正受到高费率的实际约束。这主要表现在两个方面：一是改革

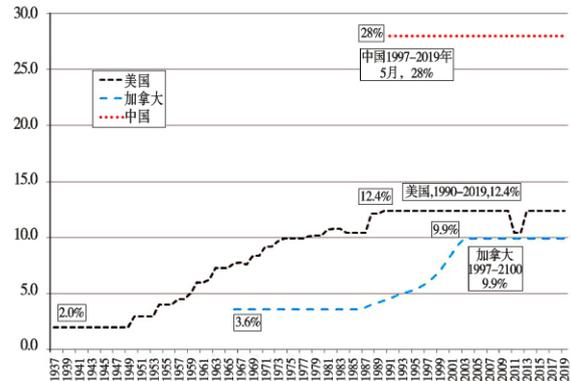


图1 中、美、加养老保险费率的变化

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.

注：中国养老保险费1997年全国统一为28%（个别地区除外），2015年部分省份降至19%，2019年5月统一降至16%。

开放以来建立社保制度只有二十多年时间,并且覆盖面是渐进式完成的,剔除带有明显社会救助性质而无需缴费记录的城乡居保制度之后,仅就真正的“缴费型”城镇职工基本养老保险而言,10年前参保职工仅为1.77亿人,5年前覆盖面才扩大到2.55亿人,即使在今天,参保人数也刚刚突破3.1亿(含机关事业单位),还有将近1亿人没有参保;而失业、工伤和生育保险参保人数分别仅为1.9亿、2.3亿和1.9亿人<sup>①</sup>。这就是说,对大多数私营企业单位而言,他们只是最近10年来才被社保制度逐渐覆盖进来的,其中近些年来在进入新常态以来的供给侧结构性改革和不断推出降费政策的过程中,社保费的“税痛感”在中小企业那里才越来越明显起来。二是由于法治环境不完善等外部原因和社保制度设计等内部原因,中国社保制度呈现出典型的“交易型”特征<sup>[11]</sup>,道德风险无处不在,致使制度运行的“遵从度”很低,很少企业按照职工的真实工资或工资总额作为缴费的基数,各种变通使28%的高费率成为“名义费率”,企业真正执行的“实际费率”只有15.8%<sup>[12]12-21</sup>。

### 3. 提高行政效率和大力发展网络经济在一定程度上降低了“税负痛感”

强力推进“放管服”和商事制度改革,大力发展“互联网+”,社保制度覆盖的“法外之地”网络经济异军突起,在一定程度上“抵消”了高税负和高费率的负面影响。一方面,多年来,利用行政手段强力推进“放管服”和“最多跑一次”改革向纵深发展,不断深化“多证合一”和“证照分离”等商事制度改革,“互联网+政务服务”迅速普及,跨地区跨部门跨层级的信息数据共享等改革提高了行政效率,建立亲清型政商关系提高了商事效率。另一方面,网络经济、平台经济等新经济形态发展迅速,不仅极大地优化和改善了商事环境,而且几千万网络就业群体中,绝大部分没有被社保制度覆盖进来,整体上“缓解”了企业“劳动税”的“痛感”。

## 三、降低社保费的必然性及其历史意义

### (一) 降低社保费率是当前条件下的必然选择

如上所述,由于多种原因的结果,在高税费的环境下,中国经济仍然实现了高速增长,成为世界第二大经济体。但是,目前经济发展的外部和内部条件发生了变化,减税降费和调整社保政策是大势所趋。

从外部条件看,主要发达国家出现反全球化和逆全球化潮流,贸易保护主义愈演愈烈,中美贸易争端不断加剧,美国正在寻求中美关系“新范式”;另一方面,国际税收竞争日趋激烈,美国正在实施大规模减税方案获得了社会各界的理解和支持。可以预见到,全球范围的减税风潮将很快兴起,甚至有可能演变为一场税收革命。

从内部条件看,我国经济已由高速增长阶段转向中高速增长的高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的重要历史转型阶段,处在新旧动能转换、经济增长的换挡阶段,处在由上中等收入国家转向高收入国家的爬坡阶段。在这个新的历史发展阶段,经济下行压力加大,企业利润空间受到挤压,就业的结构性矛盾十分凸显,新的影响就业的因素不断增加,在2019年“两会”政府工作报告中,就业的重要性提到了前所未有的高度。

其实,早在2012年经济增长从以往30多年平均10%回落到7%左右以来,中央就指出经济发展开始出现阶段性特征,及时提出“经济新常态”;为促增长、稳就业,从2015年开始中国政府连续实施了5轮的阶段性降费,降低社保费的力度、规模和范围一轮比一轮大,减轻企业社保费近5000亿元<sup>②</sup>。降低社保费是为了稳企业、稳就业。这说明,在以流转税为主的税制下,企业尤其制造业的“税负刚性”十分显著,一方面资产回报率和盈利能力持续下滑,另一方面企业利润税负却在不断上升,这时,过高的社保费必将成为企业的“刚性”成本。

图2显示,社保费作为企业用工成本体现在工资价格里。假定在没有社保制度时,劳动力的供需平衡点为 $X$ ,其工资为 $B$ 点,用工规模为最大化了的 $F$ 点;建立社保制度后,在适宜的费率条件下,工资水平为 $J$ 点,与其用工需求 $H$ 点对应的就业规模就为 $I$ 点;但如果费率过高,价格上涨到 $C$ 点,企业用工需求

① 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。

② 记者李婕《社保降费含金量高》,载《人民日报海外版》2019年4月5日,第03版。

就减少到D点,就业量就相应减少到E点。

在当今世界,没有建立社保制度的经济体几乎已不存在,现代国家几乎都建立社保制度,问题在于要把握适当的“度”。从全社会的角度看,过高的社保费率将扭曲劳动力市场,即社保费收入将大大低于劳动者的损失(可支配收入减少)与企业损失(用工成本增加)之和(总体就业规模萎缩),这就是所谓的“无谓损失”。

(二) 此轮社保费大幅“双降”的历史意义

1. 大幅“双降”是贯彻中央关于企业缴费“有实质性下降”的重要举措

此轮大幅“双降”社保费是贯彻落实中央领导提出的“确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”的重大举措,它不设条件,包括民营企业、小微企业在内的各类用人单位均可受益;不仅降低了门槛、有利于扩大参保覆盖面,而且有利于促进营造公平的市场竞争环境。一项调查报告的成果显示<sup>[13]33-35</sup>,在对1464家制造业上市公司的数据作为有效样本进行分析之后发现,“‘五险一金’/利润总额”这个测度“劳动税”的指标在不同板块企业中存在一定差异性。其中,主板企业的负担比例最高,大约为28%;中小板企业次之,大约15%;创业板和新三板企业的比例基本保持在11%左右(表4)。这个差异性说明,由于新建企业、成长型企业、中小企业等规模较小的企业用工灵活,薪酬水平较低,对这个指标反应敏感,承受力较小,相比之下,大型企业则显得回旋余地较大,有较大的承受空间。

2. 大幅“双降”是改善社保制度公平性和可及性的重要手段

从行业的角度来考察制造业上市公司“五险一金”与利润的比率,差异性更大(表5)。其中,由于薪酬水平和行业效益水平等原因,比率最高的黑色金属冶炼行业是56%,而最低的废弃资源综合利用业仅为4%左右,相差十几倍;由于劳动密集型和资本密集型等原因,纺织业的比率高达36%,而汽车制造业是25%;由于企业组织和用工制度等原因,铁路、船舶、航空制造业是36%,而家具制造业和废弃资源综合利用业仅为3%~6%。此轮大幅“双降”将有利于促进市场竞争的公平性,缩小不同企业与行业之间社保费负担的差异性。

3. 大幅“双降”是社保改革一个长期的制度安排

此轮“双降”的目的不仅仅在于有利于减轻当前的企业负担和稳定就业,而是一项战略性的长期制度安排。国务院办公厅颁布的《降低社会保险率综合方案》(国办发〔2019〕13号)在表述关于失业保

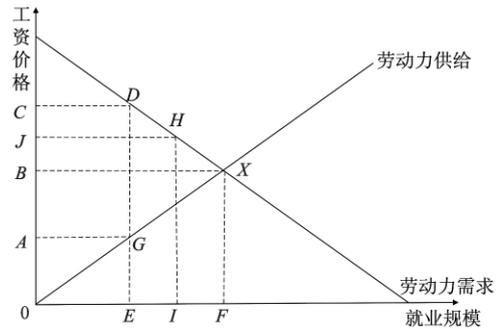


图2 社保费变化对企业成本和就业规模的影响  
资料来源:笔者绘制

表4 总体与分板块制造业上市公司“五险一金”与利润的比率(%)

市场类型	年份			
	2014	2015	2016	三年均值
总体	19.1	18.79	20.52	19.61
主板	28.22	24.26	31.20	27.89
中小板	14.63	15.19	13.87	14.56
创业板	10.01	13.7	9.88	11.21
新三板	6.80	13.73	13.70	11.41

资料来源《2017年中国民营企业税负报告》,中国民营企业税负调查课题组2018年4月,第34页,表4.1

表5 不同行业制造业上市公司“五险一金”与利润的比率(%)

行业划分	年份			
	2014	2015	2016	三年平均
黑色金属冶炼及压延加工业	81.63	42.73	44.23	56.20
造纸及纸制品业	37.29	38.88	49.41	41.86
纺织业	28.37	20.17	58.96	35.83
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	37.51	32.62	36.32	35.48
石油加工、炼焦及核燃料加工业	48.97	11.95	19.23	26.72
汽车制造业	22.79	30.25	22.45	25.16
计算机、通信和其他电子设备制造业	20.96	22.00	15.24	19.40
化学原料及化学制品制造业	15.26	15.19	15.14	15.20
农副食品加工业	12.47	10.90	18.76	14.04
文教、工美、体育和娱乐用品制造业	13.11	20.46	7.75	13.77
医药制造业	13.65	11.68	15.14	13.49
食品制造业	19.98	11.01	8.99	13.33
纺织服装、服饰业	13.74	13.42	10.88	12.68
家具制造业	5.51	5.38	6.64	5.84
废弃资源综合利用业	—	3.81	3.65	3.73

资料来源《2017年中国民营企业税负报告》,中国民营企业税负调查课题组2018年4月,第34-35页,表4.2

险、工伤保险费率的调整时使用的是“继续阶段性降低”,但在下调养老保险单位缴费比例和调整社保缴费基数政策时没用“阶段性”字样。重要的是,大幅度“降费率”与“降费基”均具有相当的“不可逆性”,因此,这种带有明显“福利刚性”的改革措施既具有“反周期”的作用,也必将是一个长期的制度安排。2009年为应对国际金融危机,中国社保制度首次作为反周期的手段推出“五缓四减”<sup>①</sup>;2015年以来延期至今的五项社会保险降费政策也是阶段性和临时性的;虽然此轮“双降”可被视为第三轮重大政策调整,但所不同的是,大幅度“降费率”和“降费基”涉及诸如调整待遇计发公式等未来制度参数重大调整,作为长期的制度安排,对未来养老保险制度改革取向具有深远的影响。

#### 4. 大幅“双降”是社保制度改革取向和改革观念的一次重大变革

本轮社保费大幅“双降”意义深远:首先,它标志着中国社保制度朝着“轻税型”改革取向迈开了扎实的第一步。作为供给侧结构性改革的一个重要成果,它是优化社保制度结构和向发达国家社保制度逼近的一次重要转折。其次,它是社保制度建设在观念上的一次重要进步。在15年前,提出降费率还只能是一个设想<sup>[14]58-66</sup>;7年前提出地区间社保基金失衡、存在收支缺口<sup>②</sup>,甚至还会遭致官媒的公开辟谣<sup>③</sup>。再次,它意味着中国走高税收高福利的欧洲福利国家的老路是行不通的。我们在GDP在6%~7%的中高速发展通道上尚且遇到如此之大的就业压力并迅速选择“制度瘦身”的改革选项,说明我们的文化适应性和企业承受力在欧美两个模式面前唯有后者“福利社会”而非前者“福利国家”才有前途。最后,它为发展多层次社保制度留下了宝贵的“缴费资源”,释放了一定的发展空间,这对当前正在试点的第三支柱养老金来说无疑是一个福音,我们应在一揽子顶层设计下抓住这个历史机遇期。

### 四、结论:大幅“双降”面临的挑战及其对策

#### (一) 财务可持续性将面临压力

大幅“双降”对城镇企业职工基本养老保险的影响比较明显。这里引用刚出版的《中国养老金精算报告2019—2050》的测算结果作为参考<sup>[15]</sup>。该《精算报告》在目前其他所有条件不变的假定下,预测了2019年至2050年养老保险制度的财务收支发展趋势,并给出了三个不同的企业缴费率水平的三个情景假定:16%的基准方案,18%的高方案,14%的低方案。其中,基准方案与目前中央决定的降至16%的费率完全吻合;14%的低方案可以近似地被视为目前“降费率+降费基”的“双降”结果(实际上,14%费率的制度收入水平比目前的“双降”结果还要“低”一些);由于18%高方案的收入水平也比现行的19%(部分省份为20%)的收入水平还要“低”一些,因此,我们这里引用18%高方案与14%低方案的测算结果进行比较,这对“双降”前后基金可持续性差距的比较具有近似地示意性意义。

从当期缴费收入来看,在高方案里,2019年基金收入为3.91万亿元,到2050年高达24.37万亿元,占GDP比例从2019年的4.1%提高到2050年为6.2%。但在低方案里,2019年基金收入为3.50万亿元,到2050年为22.89万亿元;占GDP比例2019年是3.7%,2050年是5.8%。就是说,“双降”后,基金年均收入至少要比“双降”前少收入相当于GDP的0.5个百分点。

从收不抵支的时点来看,在高方案里,当期结余首次出现负数是2032年,当年出现收支缺口1815.8亿元;到2050年,当期收支缺口为10.54万亿元。但在低方案里,到2025年就首次出现收支缺口,当年缺口为1537.3亿元;此后缺口越来越大,到2050年,当期缺口高达12.01万亿元。这意味着,“双降”后当期出现收不抵支缺口的时点要至少比“双降”前提前到来7年以上。

从基金累计结余的峰值来临时点来看,在高方案里,2019年基金累计结余为4.46万亿元,此后持续增长,到2031年达到峰值11.43万亿元。但在低方案里,2019年基金累计结余是4.05万亿元,峰值到2024年将提前来,届时累计余额仅为4.62万亿元。这意味着,“双降”后基金累计余额的峰值至少要提前7年到来,进而意味着,基金枯竭的时点也必将提前到来。

① “五缓四减”是指实行有弹性的社会保险缴费政策,对受金融危机影响暂时无力缴费的困难企业,允许缓缴养老、医疗、失业、工伤和生育5项社会保险费,缓缴期为2009年之内,缓缴期限最长不超过6个月;允许困难企业阶段性降低医疗、失业、工伤和生育保险,期限最长不超过12个月。

② 郑秉文《中国养老金发展报告2011》,经济管理出版社,2011年12月和《中国养老金发展报告2012》,经济管理出版社,2012年12月。这两份发展报告指出了部分省份出现收支缺口的现状和发展趋势。

③ 《养老金不会缺口18.3万亿元》,载《人民日报》2012年6月18日,第14版;《养老金“缺口”风险被严重夸大》,载《人民日报海外版》2013年2月22日,第02版;《养老金不存在“收不抵支”》,载《人民日报》2013年5月28日,第10版等。

从支付月数或基金枯竭的时点来看,在高方案里,2019年基金可支付月数为14.9,到2040年将完全枯竭,支付月数成为零;在低方案里,2019年基金可支付月数为13.5,但到2031年就枯竭归零。这个差距显示,大幅“双降”后,基金枯竭的时点比“双降”前至少要提前10年左右到来。

## (二) 综合施策将成为治理重点

对“双降”后城镇企业职工基本养老保险可持续性即将面临的挑战,《降低社会保险率综合方案》(国办发〔2019〕13号)除对企业社保缴费在费率和费基上做了实质性的降低之外,还有一个重要特征就是降费后的可持续性治理主要体现在“综合”二字上,具体为:一是继续对降低失业保险、工伤保险费率阶段性延长一年,并对工伤保险费率的下调再次加大了力度;二是对实现省级统筹推进,不仅明确提出在2020年底前完成,而且更为重要的是,对实现省级统筹的标准也十分清晰地确定为“统收统支”,这与2007年劳动和社会保障部颁发的《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》(劳社部发〔2007〕3号)制订的实现省级统筹“六条标准”决然不同<sup>①</sup>;三是加大中央调剂力度,将养老保险基金中央调剂比例从2018年的3%提高到3.5%,旨在进一步提高各省之间养老保险基金负担的均衡能力;四是稳步推进社保征收体制改革,稳定缴费方式,成熟一省、移交一省,并再次强调不得自行对企业历史欠费进行集中清缴,不得采取任何增加小微企业实际缴费负担的做法。

党的十八大以来,包括十九大工作报告在内的历次中央经济工作会议和政府工作报告对提高养老保险基金的可持续性改革都提出了综合治理的思想和理念,有些重要举措正在落实之中。例如,2015年国务院发布了《基本养老保险基金投资管理办法》(国发〔2015〕48号),基本养老保险基金投资体制正式建立起来,目前,已有17个省(市、区)政府与全国社保基金理事会前述委托投资合同,合同总金额达8580亿元,实际到账资金6050亿元<sup>②</sup>,业绩良好,投资收益率5.23%<sup>③</sup>。越来越多的发达经济体的经验证明,养老基金实行多元化、市场化和国际化的投资以博取市场回报是提高养老基金可持续性的重要途径之一。再如,2017年底国务院公布了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(以下简称《实施方案》),规定国有企业国有股权的10%统一划转给全国社保基金,由其集中持有并单独核算。2018年首批央企试点已经划转了国有资本几百亿元。最后,2019年“两会”通过的《国务院机构改革方案》对全国社会保障基金理事会领导管理体制做出两项重要改革(将全国社保基金理事会由国务院管理调整为由财政部管理;作为基金投资运营机构,不再明确行政级别),这对提高社保基金理事会运营效率具有重要意义。自全国社保基金自成立以来,其年均名义收益率高达8.44%,总资产规模已超过2万亿元<sup>④</sup>,做大做强全国社保基金,这已成为提高养老保险基金可持续性的重要物质基础和来源之一。

大幅“双降”之后,应对养老基金可持续性压力需开拓进取、勇于探索、善于担当、综合施策、综合治理,在养老保险制度内和制度外均应制订综合方案。在制度外,应尽快考虑建立“外汇型”主权养老基金。主权养老基金是国际上的一个通行做法,而利用外汇构建主权养老基金是中国独有的优势,在目前3.08万亿美元外汇储备条件下,划拨一部分建立一只外汇型主权养老基金是应对“双降”后缓解基金压力的重要手段。至于在制度内可供选择的政策就更多了,例如,尽快制订并公布延迟退休或弹性退休的方案——2015年召开的“两会”曾对媒体宣布将于2017年公布方案并于2022年开始执行<sup>⑤</sup>。延期退休对提高基金可持续性具有一定的积极作用,根据《中国养老金精算报告2019—2050》的预测,在单纯将单位费率降至16%的条件下,首次出现收支缺口将发生在2028年,全部累计基金结余耗尽将发生在2035年,但如果介入延迟政策,这两个时点将分别延迟到2030年和2042年,即分别推迟2年和7年;2050年的当期收支缺口将是11.28万亿元,但如实施延迟政策,2050年的缺口仅为3.08万亿元,下降了72.6%。再如,延长最低缴费年限。十几年来,遵缴率逐年下降,缴费赡养率与参保赡养率的差距越来越大,实际缴费人数占登记参保人数的比越来越低,他们缴费到最低缴费年限15年时就停止缴费,导

<sup>①</sup> 该文件提出的实现省级统筹的六条标准是:统一的制度政策、统一费率、统一待遇、统一调度使用、统一预算、统一业务流程。这“六统一”相对容易实现,在2012年的“两会”记者会上有关部门宣布全国已实现省级统筹。见《养老保险的省级统筹已基本实现》,见中国政府网:[http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/07/c\\_111617696.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/07/c_111617696.htm)。

<sup>②</sup> 王文灵《序言》载郑秉文主编《中国养老金精算报告2019—2050》,中国劳动社会保障出版社,2019年4月。

<sup>③</sup> 《全国社会保障基金理事会基本养老保险基金受托运营年度报告(2017年度)》,2018年11月26日。见全国社保基金理事会官网。

<sup>④</sup> 《2017年全国社会保障基金理事会基金年度报告》,见全国社会保障基金理事会官网。

<sup>⑤</sup> 中国经济网北京3月10日讯《延迟退休明确时间表:2017年推出最早2022年实施》,见<http://politics.people.com.cn/n/2015/0310/c70731-26668784.html>。

致应收尽收的基金收入大量“流失”,例如 2017 年停止缴费的人数高达 5500 万人,制度减少缴费收入高达 5300 亿元<sup>[16]</sup>。最后,应尽快兑现和落实二十多年前关于建立多缴多得、长缴多得激励机制的初心,这既是对参保人的养老权益负责,也是对养老保险制度的可持续性负责,是养老基金提高可持续性的根本措施。其中,就目前所及,扩大个人账户比例、将一部分企业缴费划入个人账户进行配比是建立激励机制唯一的重要途径。

参考文献:

- [1] 凤凰财经综合《中国正先期一场“死亡税率”大激辩》,2016 年 12 月 23 日: [http://finance.ifeng.com/a/20161223/15097341\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20161223/15097341_0.shtml).
- [2] 王曙光、孙慧玲、朱子男《中国制造业“死亡税率”的测算与因应策略》,载《财经问题研究》2019 年第 1 期。
- [3] 靳东升、陈琳《20 世纪 90 年代宏观税负的国际比较——兼论我国的宏观税负》,载《涉外税务》2002 年第 5 期。
- [4] 钱金宝、常汝用《“死亡税率”还是言过其实——中国企业微观税负测度》,载《地方财政研究》2018 年第 1 期。
- [5] 方铸、王敏、付广琦《浅析我国宏观税负与企业税负测度中存在的问题及原因》,载《研究探索》2018 年第 1 期。
- [6] 李文《税制结构与我国企业税收负担》,载《东北师大学报》2017 年第 5 期。
- [7] 刘金东、薛一帆《我国宏观税负抑制了企业投资增长吗?——基于不同注册类型企业的实证分析》,载《西部论坛》2017 年第 5 期。
- [8] “Paying Taxes 2019”, World Bank Group and PwC, p25, p. 22.
- [9] 庞凤喜、刘畅《关于企业微观税负的衡量问题探讨》,载《税务研究》2017 年第 6 期。
- [10] 郑秉文《加拿大养老金“DB 型部分积累制”新范式 20 年回望与评估——降低养老保险费率的一个创举》,载《经济社会体制比较》2017 年第 6 期。
- [11] 郑秉文《社会保险费“流失”估算与深层原因分析——从税务部门征费谈起》,载《国家行政学院学报》2018 年第 6 期。
- [12] 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。
- [13] 中国民营企业税负调查课题组《2017 年中国民营企业税负报告》2018 年 4 月。
- [14] 郑秉文《建立社会保障“长效机制”的 12 点思考——国际比较的角度》,载《管理世界》2005 年第 10 期。
- [15] 郑秉文主编《中国养老金精算报告 2019-2050》,北京:中国劳动社会保障出版社 2019 年版。
- [16] 郑秉文、周晓波、谭洪荣《坚持统账结合与扩大个人账户:养老保险改革的十字路口》,载《财政研究》2018 年第 10 期。

## A Sharp “Double Down”: A Turning Point in the Reform of Social Security System

——From the Point View of Long-term Institutional Arrangement and Economic Growth  
ZHENG Bing-wen, CISS, Chinese Academy of Social Sciences

**Abstract:** The article makes an international comparison of the contribution rate of social security system in China, and points out that the burden of contribution rate is amongst the heaviest in the world. Analyzing the causes of the high nominal contribution rate in China, we can see that this is mainly because the Chinese social security system has to absorb the historical transitional cost of “old people”, while the social security system in developed countries generally faced no such task at the beginning of its establishment. The article also briefly analyzes the “mystery of Chinese miracle” of high growth under high tax, and argues that there are four main underlying factors: high investment in infrastructure, low compliance of social security contribution, improvement of government’s administrative efficiency, and development of network economy. The article argues that this round of sharply reducing both the contribution rate and contribution base (referred to as “double down”) is a turning point towards a “light tax” social security system. As a long-term institutional arrangement, it has far-reaching historical significance. After illustrating the transformation of the collection regime of social security system in 2018, the author concludes that this “double down” has met the conditions for contribution compliance.

**Key words:** reduction of contribution rate; standardization of taxation; reform of collection regime; pension reform; economic growth

责任编辑 吴兰丽