

# 企业社会保险缴费基数 形成逻辑、本质与政策调整\*

## ——基于利益相关者集体选择视角

□ 李春根 夏 珺

**内容提要:** 本文从利益相关者集体选择视角分析企业社会保险缴费基数的形成逻辑与本质。研究发现,企业社会保险缴费基数是利益相关者遵循一定规则进行集体选择的结果,利益相关者间的利益博弈导致了企业社会保险缴费基数“失范”。实际上,企业社会保险缴费基数“失范”必然给地方政府、社会保险费征收部门、企业、劳动者等利益相关者带来不同程度的隐患。为此,本文从加快国有资本划转社会保险基金进度、提高社会保险费征收能力和效率、规范企业缴费行为、增强劳动者合规参保意识等方面提出未来政策调整方向以保障社会保险基金收支平衡以及社会保险制度的可持续发展。

**关键词:** 社会保险费 缴费基数 利益相关者 集体选择 利益博弈

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.06.003

根据《中国企业社保白皮书2018》,在企业社会保险缴费合规性的三要素中,我国企业在参保及时性和险种覆盖面两个方面表现较好,但在缴费基数合规性方面,仍然有31.7%的企业按最低下限缴费。此外,2018年我国社会保险缴费基数完全合规的企业占比虽然从2017年的24.1%增加至27%,<sup>①</sup>但是依然不及三成。可见,我国企业社会保险缴费基数“失范”。那么,我国企业社会保险缴费基数“失范”的现象究竟是如何形成的?本文将基于利益相关者集体选择视角对当前我国企业社会保险缴费基数的形成逻辑、本质进行解释,并在此基础上提出未来可能的政策调整方向。

### 一、企业社会保险缴费基数的形成逻辑

#### (一) 利益相关者的界定

利益相关者理论起源于二十世纪六十年代左右

的西方国家。此后三十年间,对利益相关者的定义以费里曼(2006)的观点最具代表性。他认为,利益相关者是能够影响一个组织目标的实现,或者能够受到一个组织在目标实现过程中采取行动所影响的个体和群体。这一定义大大扩展了利益相关者的内涵。据此,本文将企业社会保险缴费基数的利益相关者界定为:其行为能够直接影响到企业社会保险缴费基数的确定以及能够受企业社会保险缴费基数确定过程和结果影响到社会保险待遇水平的个人和群体。企业社会保险缴费基数的确定过程和结果涉及多个利益相关者。其中,地方政府、社会保险费征收部门、企业、劳动者等四个群体利益最相关。地方政府负责制定当地企业社会保险缴费率等相关政策,社会保险费征收部门负责核定企业社会保险缴费基数,企业向社会保险费征收部门申报社会保险费,而企业社会保险缴费基数也需要得到劳

\* 本文系研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金重大专项招标项目“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”(项目编号:18VSI016)的阶段性研究成果。

① 细木:《中国企业社保白皮书2018》发布[EB/OL].(2018-08-27)[2019-02-25].<http://cyfz.chinadevelopment.com.cn/cjyw/2018/08/1339931.shtml>.

动者的确认。为此,本文选择地方政府、社会保险费征收部门、企业、劳动者等四个群体作为企业社会保险缴费基数的利益相关者。

(二) 企业社会保险缴费基数是利益相关者集体选择的结果

1. 利益相关者在集体选择中遵循的规则。集体选择一般遵循一致同意、多数票、加权投票、否决投票等规则。<sup>①</sup> 一致同意规则需要所有参与者都同意,所有参与者的权利均要得到绝对平等的保障,集体行动方案能使每个人的偏好达到最大程度的满足。不难看出,一致同意规则并不适用企业社会保险缴费基数的确定。此外,由于企业社会保险缴费基数“失范”有时并非出自劳动者的自愿,劳动者甚至是被剥夺了否决权,因此,集体选择的否决投票规则亦不适用于企业社会保险缴费基数的确定。目前,企业社会保险缴费基数在确定过程中大多遵循的是多数票或加权投票规则。多数票规则下企业社会保险缴费基数的决策通过与否取决于能否得到多数利益相关者的支持,而最终形成的社会保险缴费基数维护了多数利益相关者的利益;加权投票规则下具有较大话语权的利益相关者拥有社会保险缴费基数确定的主导权和决定权。

2. 集体选择的结果。公共产品供给不同于私人产品的供给,公共产品只能在“政治市场”上将个人偏好通过某种程序转换成集体偏好才能得以提供。在“政治市场”上,个人只是选择者而非最终决策者,个人不能像在经济市场上遵循自愿交易原则,往往只能被迫接受他不愿意接受的公共产品。<sup>②</sup> 可以认为,社会保险是公共产品,社会保险缴费基数“失范”不可能出自某个利益相关者的意愿,而应是利益相关者在“政治市场”上作出的集体选择,这一集体选择的损益最终需由社会成员共同承担。

在集体选择过程中,由于各利益相关者具有不同的利益诉求和行为偏好,集体选择容易产生冲突和矛盾。这就需要利益相关者在集体选择中订立合作契约,以协调各利益相关者的利益。企业

社会保险缴费基数的确定便是各利益相关者集体选择的结果。在这种情况下,企业社会保险缴费基数一旦确定,利益相关者既能实现各自的目标和利益诉求,又自愿接受合作契约的约束。可以认为,企业社会保险缴费基数是利益相关者在“政治市场”中遵循一定原则自愿接受合作契约的约束而作出的集体选择。

## 二、企业社会保险缴费基数的本质

企业社会保险缴费基数是利益相关者集体选择的结果。在集体选择过程中,利益相关者存在着各自的利益诉求,出现了多种博弈关系。为此,他们通过订立合作契约规范各自责任和义务,并对由此带来的利益进行有效配置,最终为各利益相关者服务。

(一) 企业社会保险缴费基数中利益相关者的利益诉求

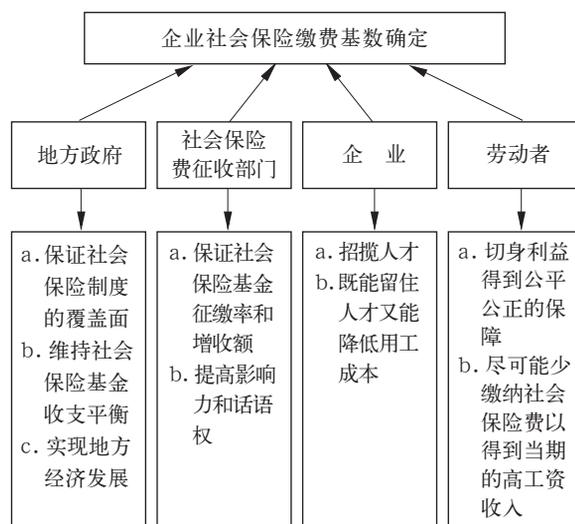


图1 企业社会保险缴费基数利益相关者的利益诉求

具体陈述如下:

1. 地方政府的利益诉求。政府是公众利益的分配者和维护者。因而,地方政府在社会保险工作中更关注社会保险制度的覆盖面以及社会保险基金收支平衡问题。同时,地方政府还肩负发展地方经济的重任,一些地方政府会为了招商引资,不得不默许企业少缴纳甚至不缴纳社会保险费。

2. 社会保险费征收部门的利益诉求。社会保

<sup>①</sup> 洪名勇. 制度经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012: 409-412.

<sup>②</sup> 陈爱东, 魏小文. 公共财政学[M]. 成都: 四川大学出版社, 2011: 26.

费征收部门负责社会保险费的征收和核定。社会保险费征收和核定工作工作量极大,因此社会保险费征收部门需获得与之相匹配的经费和人员支持,以保证社会保险基金的征缴率和增收额。此外,社会保险费征收部门需要通过提高征收能力来提高其在地方的政治影响力和话语权。

3. 企业的利益诉求。企业介于社会保险费征收部门和劳动者之间。企业要严格按照法律法规要求如实向社会保险费征收部门申报职工工资总额,为在职员工按时足额缴纳社会保险费。目前,缴纳社会保险已经成为一些企业招揽人才的基本条件。企业出于留住人才的考虑会积极为劳动者缴纳社会保险费。但出于成本和利润考虑,企业会在社会保险缴费基数上下功夫,选择按最低缴费基数进行缴费。

4. 劳动者的利益诉求。劳动者是社会保险制度的直接受益群体,同时也需要履行缴纳社会保险费的义务。但劳动者会希望尽可能地少缴纳社会保险费以得到当期的高工资收入,故一般选择默认企业不足额缴纳社会保险费。当然,也不排除一些劳动者并不知道企业并未足额缴纳社会保险费的情况。

(二) 利益相关者之间的博弈

企业社会保险缴费基数的利益相关者均为“理性经济人”。基于追求自身利益最大化,利益相关者之间会通过讨价还价博弈逐步达到利益均衡。社会保险缴费基数各方利益相关者的博弈关系如图2所示。

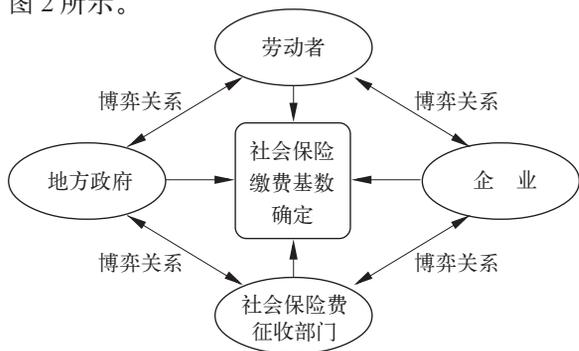


图2 企业社会保险缴费基数利益相关者的博弈关系

各利益相关者在企业社会保险缴费基数上达成

共识,可以认为是利益相关者之间的一种合作博弈。合作博弈问题的博弈方既存在共同利益,但利益又不完全一致,会在达成某一问题上存在利益冲突,需要当事各方通过讨价还价达成一个具有约束力的协议。<sup>①</sup> 本文运用合作博弈——讨价还价模型(Rubinstein, 1982)分析在社会保险缴费基数确定过程中,地方政府、社会保险费征收部门、企业、劳动者四个群体的共同利益和各自利益不完全一致时,两两利益相关者之间的子博弈均衡解。

1. 合作博弈——讨价还价模型。该模型假设如下:

(1) 将博弈双方分为参与者1与参与者2,两者力量存在强势和弱势之分。在企业社会保险缴费基数确定的问题上,两两利益相关者确实存在较为明显的强势方和弱势方。

(2) 谈判规则。博弈双方轮流出价,强势参与者1首先出价,弱势参与者2接受或者拒绝,如果弱势参与者2接受,则博弈过程结束;反之,则弱势参与者2出价,参与者1可以接受或者拒绝。如此循环,直到某一利益相关者接受另一利益相关者的出价。

(3) 提出一个方案并作出选择称为一个阶段,讨价还价每多进行一个阶段,会产生谈判费用和损失,即认为是一种成本,把它称作贴现率。事实上,多一个阶段博弈,双方的收益都要打一次折扣。当然,对不同的利益相关者而言,博弈谈判成本增加的幅度不同,成本增幅大的利益相关者会希望早点结束谈判。在确定企业社会保险缴费基数的讨价还价中,某一利益相关者越有耐心,越不在乎谈判时间延长,在谈判中的优势越大。但是在确定企业社会保险缴费基数的问题上,我们不考虑无限期博弈的可能性,只考虑有限阶段博弈,因为无限期博弈只能导致谈判破裂,企业和劳动者不再缴纳社会保险费。

在有限阶段博弈中,博弈阶段为双数时,双方收益接近;博弈阶段为单数时,先提要求的博弈方收益一定不如另一方。以博弈期 $t=2、3$ 的有限阶段博弈为例。当 $t=2、3$ 时,讨价还价博弈如图3所示。在第二阶段博弈中,只有强势参与者1在第一

① 谢识予:《经济博弈论》[M],上海:复旦大学出版社,2013:346.

阶段出价给弱势参与者2带来的利益大于等于弱势参与者2在第二阶段收益贴现到第一阶段的数值,博弈才会达到均衡。在第三阶段博弈中,弱势参与者2只能接受强势参与者1的出价,弱势参与者2获益相当于第二阶段的贴现。

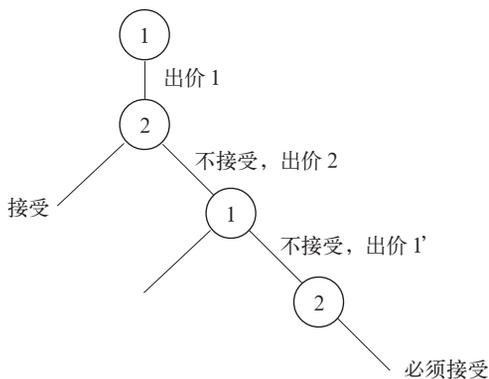


图3 讨价还价博弈图

2. 企业社会保险缴费基数“失范”——两两利益相关者博弈的结果。

(1) 地方政府与社会保险费征收部门之间的博弈。社会保险费征收部门与地方政府的利益大体一致,但也存在各自利益。在两者讨价还价博弈中,地方政府是强势利益相关者,社会保险费征收部门是弱势利益相关者。社会保险费征收部门必须首先要严格执行地方政府规定,同时兼顾部门利益。地方政府为了确保社会保险制度的覆盖面以及社会保险基金的收支平衡,使得社会保险制度更具规范性、公平性和有效性,需要依赖社会保险费征收部门更好履行社会保险费的征收职责。一般情况下,会通过适当的奖励或惩罚性措施,来规范社会保险费征收部门的行为,防止费源流失。但地方政府有时是矛盾的,必须考虑加强社会保险费征管与不增加企业总体负担之间的关系,所以一些地方政府为了招商引资促进经济发展,不得不默认企业少缴纳甚至不缴纳社会保险费。社会保险费征收部门则既要确保社会保险基金的征缴率和增收额,又要考虑地方政府为了招商引资默认企业社会保险缴费基数“失范”等因素适当放松对社会保险费缴纳的监管力度。

(2) 社会保险费征收部门与企业之间的博弈。社会保险费征收部门与企业和社会保险缴费基数问

题的确定上同样也存在讨价还价。一般认为社会保险费征收部门是强势利益相关者,企业是弱势利益相关者。社会保险费征收部门会督促企业及时自行申报本单位职工工资总额,并监督其按时足额缴纳本单位社会保险费。但企业出于利润考虑,会采用地区平均工资最低水平作为缴费基数。社会保险费征收部门由于并不能掌握企业实际工资水平、员工人数等完整信息,难以判断企业社会保险缴费基数的真实性。在社会保险费征收部门和企业的讨价还价中,社会保险费征收部门由于工作量大,谈判时间越长,成本增加越多,其耐心不占优势,往往会纵容一些以当地最低工资水平缴纳社会保险费的“失范”行为,在确定性的少获得和确定性的不获得之间选择确定性的少获得。

(3) 企业与劳动者之间的博弈。在企业与劳动者在社会保险缴费基数确定问题上讨价还价时,一般认为,企业是强势利益相关者,劳动者是弱势利益相关者。企业先出价,劳动者接受或拒绝。如果劳动者接受,则博弈过程结束;反之,则劳动者出价,企业可以接受或拒绝。不管哪一方提出的社会保险缴费基数方案被拒绝,则被拒绝的方案就与以后的讨价还价过程不再有关系。如此循环下去,直到某一利益相关者接受另一利益相关者所报出的社会保险缴费基数方案,博弈过程才会结束。企业出于人工成本和利润率考虑,劳动者为了提高当期工资收入,两者之间会约定按低于实际月工资收入水平或者以当地最低工资水平缴纳社会保险费。

(4) 地方政府与劳动者之间的博弈。地方政府既要保障劳动者权益又要通过社会保险费征收部门督促劳动者足额缴纳社会保险费。由于地方政府不直接接触劳动者,只能通过社会保险费征收部门与企业实现社会保险基金的征收,地方政府只能默许社会保险费征收部门与企业之间博弈后确定的缴费基数。

综上所述,四个利益相关者两两之间讨价还价博弈导致了企业社会保险缴费基数“失范”。

### 三、企业社会保险缴费基数失范的风险

企业社会保险缴费基数“失范”不仅会影响社

会保险基金的收支平衡和社会保险制度的可持续运行,而且还会给地方政府、社会保险费征收部门、企业、劳动者带来不同程度的不利影响。

(一) 地方政府可能被追究监管之责

在实现社会保险全国统筹之前,地方政府有责任保障社会保险制度的正常运行,确保社会保险基金收支平衡,保证各项社会保险支出按时足额发放,维护劳动者的基本权益,从而维护政府的公信力和社会保险制度的威严。企业社会保险缴费基数“失范”时间越长,实际缴费数额持续少于应缴费数额,最终会影响到社会保险基金支付能力,对地方政府产生诸多负面影响。此外,地方政府应该时刻有忧患意识,一旦管辖范围内企业职工发起维权,不仅会追诉企业的责任,还可能会追究地方政府的监管之责。企业社会保险缴费基数“失范”绝不仅仅是企业和劳动者之间的利益纠葛问题。

(二) 会造成社会保险费征收部门人、财、物的巨大浪费

社会保险费征收部门接到群众投诉则必须进行认真处理,帮助劳动者维权。如果不受理投诉则是社会保险费征收部门不作为,但受理后仅为当事人维权,不为当事企业其他职工维权是不可能的,这显然对企业其他职工不公平。社会保险费征收部门依法对企业进行上门核查和追缴,通常会对企业少则几年、多则近二十年的社会保险费进行稽查,工作量大,需要耗费大量人力、财力、物力,稽查过程中若遇到企业不主动配合,社会保险费征收部门的稽查难度还会增加。此外,社会保险费补缴过程中还需要对在职员工相关数据进行重新变更,对已退休人员进行待遇变更和计算补差,无疑都增加了社会保险费征收部门不必要的工作量。

(三) 会给企业带来隐患

企业少缴纳社会保险费,不仅造成劳动者社会保险待遇水平降低、严重侵害劳动者个人权益,使得当地社会保险基金不能应收尽收、影响地区社会保险基金的支付能力,还会给企业造成承担补缴社会保险费的潜在法律风险。一般劳动者在职时对企业

按何种标准缴纳社会保险费不太关注,甚至部分劳动者为增加当期收入而默许企业少缴纳社会保险费。一旦劳动者离开企业或者退休开始享受社会保险待遇时,发现当初企业未按有关规定足额缴纳社会保险费,便会向社会保险费征收部门投诉,要求企业补齐以前未足额缴纳的部分以及做出相应赔偿。社会保险费征收部门为了防止企业员工就同一件事重复维权,会依法对企业进行全面稽核追缴。企业如果面临长期少缴纳社会保险费形成的巨额补偿而无力承受,则会被勒令分期偿还,若因此影响到其经营,还存在资不抵债而申请破产偿还的可能。<sup>①</sup>

(四) 有损劳动者的个人权益

劳动者在岗时所缴纳的社会保险费很大程度上与其社会保险待遇水平相挂钩,缴费基数越大,未来收益越高,而社会保险实际缴费基数低于应缴费基数,肯定会影响到劳动者退休后的社会保险待遇。表面上看,社会保险缴费基数降低,劳动者当期工资收入会有所提高,但损害的是劳动者的长期利益。

四、利益协调和整合:未来政策调整

(一) 加快国有资本划转社会保险基金进度

面对我国老龄化程度不断深入、社会保险基金支出压力剧增的现实,增加资金来源、保障社会保险基金收入才是应对之策。目前,除依靠企业、职工个人缴费外,便是财政支撑社会保险体系。而当前我国降低社会保险费,地方财政无法承受兜底负担,需要更多资金补充社会保险基金。

国有资本是当前唯一可动用的资金来源。建议对社会保险基金来源作战略调整,让国有资本收益和变现成为补贴社会保险基金的渠道,用国有资本来支撑新增的社会保险支出需要,加快国有资本划转社会保险基金进度来推动降低社会保险费率改革,补充随着社会保险费率降低带来的社会保险收入不足的部分,以减轻财政在社会保险体系中原有的支出负担,甚至渐渐取代社会保险体系中财政的作用。<sup>②</sup>

① 张明. 探析“低缴”社保费的法律风险[J]. 中国人力资源社会保障, 2015(11).

② 相惠莲. 国资划转社保实现后, 国企将真正变成“全民所有”[EB/OL]. (2017-12-21)[2019-02-25]. <http://news.163.com/17/1221/22/D67AHK7E00018AOR.html>.

### (二) 提高社会保险费征收能力和效率

根据国税地税征管体制改革方案,2019年1月1日起,社会保险费由税务部门统一征收。由于税务部门在机构设置、人员配置、信息掌握、征管能力上具有更大优势,对企业职工人数、工资水平、税收稽查、税收保全等信息方面的获取都将有本质上的提升,<sup>①</sup>社会保险费征收效率将有所提高。下一步,税务部门还应加强与其他有关部门合作,及时跟踪劳动者就业、流动情况,了解和管理个人账户的具体情况,实现信息共享,进一步提高社会保险费的征收能力和效率。同时,还应进一步加快推进社会保险费全国统筹进度。

(三) 明确企业社会保险缴费工资的具体范围,规范企业缴费行为

《降低社会保险费率综合方案》已经明确,从2019年5月1日开始调整社会保险缴费基数政策,由过去依据城镇非私营单位在岗职工平均工资改为依据本省城镇非私营单位和私营单位就业人员平均工资加权计算的全口径城镇单位就业人员平均工资作为核定职工缴费基数上下限的指标。这更加合理地反映了参保人员实际平均工资水平,以此来核定

个人缴费基数上下限,工资水平较低的职工缴费基数可相应降低,缴费负担有所下降。下一步,应首先明确企业缴费工资的具体范围,规范企业社会保险缴费基数的计算和申报,并督促企业及时足额缴纳社会保险费。

(四) 鼓励“多缴多得”,增强劳动者合规参保意识

当前制度下,劳动者对未来社会保险待遇无法预知,故而合规参保积极性不高。若当前的缴费义务能在未来的社会保险待遇中得以体现,劳动者合规参保的积极性会有所提高。因此,建议建立社会保险费“多缴多得”机制,激励劳动者从长远利益考虑,切实维护自身利益。

### 参考文献:

- [1] [美] R. 爱德华·弗里曼·战略管理:利益相关者方法[M]. 王彦华,梁豪,译. 上海:上海译文出版社,2006.
- [2] Rubinstein A. Perfect Equilibrium in a Bargaining Model[J]. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1987(55).
- [3] 李春根,夏珺. 应警惕养老保险缴费基数失范风险[J]. 中国社会保障, 2017(10).
- [4] 朱为群,李菁菁. 税务部门统一征收社会保险费的效率和公平探讨[J]. 税务研究, 2017(12).
- [5] 张斌,刘柏惠. 社会保险费征收体制改革研究[J]. 税务研究, 2017(12).

## On the Logic, Essence and Policy Adjustment of the Bases of Social Insurance Premiums for Different Enterprises: From the Perspective of Stakeholders' Collective Choice

Li Chungen and Xia Jun

**Abstract:** From the perspective of collective choice of stakeholders, this paper analyses the logic and essence of the bases of social insurance premiums for different enterprises. The paper argues that the base of social insurance premiums is the result of collective selection by stakeholders following certain rules and the benefit game among stakeholders leads to disorder of the bases of social insurance premiums for different enterprises. In fact, the disorder will inevitably bring hidden dangers to local governments, social insurance premium collection departments, enterprises, workers and other stakeholders to some extent. Therefore, from the aspects of speeding up the transfer of state-owned capital to social insurance funds, improving the collection ability and efficiency of social insurance premiums, standardizing the payment behavior of enterprises and enhancing workers' consciousness of compliance, the paper puts forward the direction of future policy adjustment to ensure the balance of income and expenditure of social insurance funds and the sustainable development of social insurance system.

**Key words:** Social insurance premiums; Premium-paid base; Stakeholder; Collective choice; Benefit game

作者单位: 江西财经大学财税与公共管理学院  
(责任编辑: 于嘉音)

<sup>①</sup> 胡怡建. 社保有待做实基数降费率稳负担[N]. 经济参考报, 2018-09-26(007).