

社会保险费率的适度性、降费空间及统征统管*

——基于待遇与基金平衡视角

□ 杨翠迎 鲁 於 汪润泉

内容提要: 在供给侧结构性改革背景下, 社会保险降费持续开展, 《降低社会保险费率综合方案》从2019年5月1日开始正式实施。为了考察我国社会保险费率的情况, 本文以“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”为前提条件, 构建了以“名义费率”“实际费率”和“均衡费率”为主要指标的费率适度性评估体系。结果表明: 我国当前养老保险费率的适度性最差, 在考虑全国统筹以及加强征收管理的情况下, 仍有12个百分点左右的降费空间; 医疗、失业、工伤和生育保险费率的适度性依次增强, 降费空间依次递减。当前, 我国社会保险费率的适度性及降费空间存在较大的地区差异, 但是总体上仍存在较大的降费潜力。基于此, 建议对社会保险降费率工作进行顶层规划, 与做实缴费基数和征收体制联动改革, 同时要处理好地区差异, 采取多管齐下, 稳步推进“降费”“统征统管”和“全国统筹”等工作。

关键词: 社会保险费 名义费率 实际费率 均衡费率

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.06.004

一、问题的提出

在供给侧结构性改革背景下, 为减轻企业负担, 从2015年3月到2018年底, 国家先后针对失业保险、工伤保险和生育保险三个险种提出了阶段性降费方案, 三个险种的费率标准分别下降了2、0.4~0.625、0.5个百分点,^① 养老保险则在部分地区下调了费率。^② 但从总体上看, 这一阶段的总费率下调的幅度有限, 名义费率较低的失业保险降费的幅度最大, 而名义费率最高的养老保险降费的

幅度较小。随着我国经济发展出现一系列新形势、新情况, 企业对进一步降低社会保险费率的呼声较强。2019年3月5日的政府工作报告提出了“下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例, 各地可降至16%”“继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策”等降低企业社会保险缴费负担的举措。2019年4月, 国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》, 明确规定自2019年5月1日开始降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例, 继续阶段性降

* 本文是国家自然科学基金项目“基于就业促进和生活保护的社会保险制度费率调整与保障功能优化研究”(项目编号: 71673176)、上海财经大学国家级课题后续研究项目“社会保障公平分配与就业促进的影响效应研究——以养老保险为例”(项目编号: 2018110434) 的阶段性研究成果。

① 失业保险费率于2015年3月由3%下调至2%, 2016年5月继续下调至1%~1.5%, 2017年初统一下调至1%。工伤保险费率于2015年10月由1%下调至0.75%; 2018年5月1日起, 工伤保险基金累计结余可支付月数在18(含)至23个月的统筹地区, 可以现行费率为基础下调20%, 累计结余可支付月数在24个月(含)以上的统筹地区, 可以现行费率为基础下调50%。生育保险费率于2015年10月由1%下调至0.5%。

② 养老保险方面, 《人力资源社会保障部 财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发〔2016〕36号)明确规定, 从2016年5月1日起, 企业基本养老保险费率超过20%的省(区、市)下调至20%, 已为20%且2015年底基本养老保险基金累计结余可支付9个月以上的省份则阶段性降低为19%, 期限暂按两年执行。《人力资源社会保障部 财政部关于继续阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发〔2018〕25号)进一步规定, 基本养老保险费率降至19%的省(区、市), 基金累计结余可支付月数(截至2017年底)9个月以上的, 可阶段性执行19%的费率至2019年4月30日。

低失业保险、工伤保险费率,此外还明确了调整社会保险缴费基数、稳步推进社会保险费征收体制改革等工作。显然,在未来一段时间内,降低社会保险费率、完善社会保险制度、推进社会保险费征收体制改革将是我国政府工作的重中之重。然而,我国各项社会保险现行费率标准的适度性如何,是否具有降费空间?厘清这些问题不仅对我国社会保险降费至关重要,也关系到社会保险费征收体制改革的推进及相关工作的顺利开展。

本文从以上现实出发,在阐明社会保险降费面临的现实困境及约束条件的基础上,尝试提出以“名义费率”“实际费率”和“均衡费率”为主要指标的费率评价体系,用以评估我国各项社会保险费率的适度性及其可降费程度,^①以期为我国社会保险降费及社会保险征收体制改革等工作提供参考与启发。

二、社会保险费率评估体系构建及其内涵

纵览我国职工社会保险缴费政策的变迁历史,从二十世纪八十年代的国企合同制改革到劳动保险的不断分化再到新世纪初社会保险体系的初步建立,逐步形成了现行职工社会保险费率体系。在这期间,企业缴费负担重与社会保险基金不足的矛盾积重难返,引起学者们对“高费率”“缴费不实”乃至“降费”“减负”等问题的热议。不少学者调研发现,企业和职工的实际费率与政策规定的名义费率相去甚远。如封进(2013)发现,企业养老和医疗保险实际费率之和仅为10.82%;金刚等(2018)在剔除未参保企业后发现,企业养老和医疗保险实际费率均值也仅为10.47%;汪润泉等(2017)对企业和职工五项社会保险实际缴费的研究发现,2015年企业社会保险实际费率仅为13.5%,职工实际费率仅为8.5%,合计总缴费率仅为22%,远低于41%的名义费率。各地社会保险的实际征缴水平远远背离了制度的政策缴费率(杨翠迎等,2018),这表明社会保险制度的实际运行与制度设计存在严重的偏离。

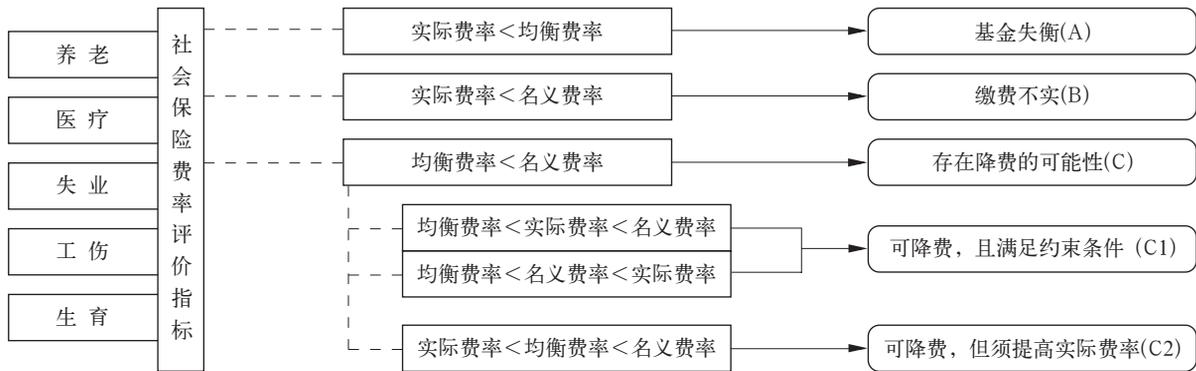
评价社会保险费率体系的适度性须考虑制度的实际运行情况,本文从制度现实和需求角度构建社会保险费率的评价指标。当前,我国社会保险降费要求“不降低职工待遇”,这需要维持一定的社会保险基金收入,即基金的实际征缴率须维持在一定的水平上。对此,可以根据各项社会保险的实际基金征缴收入反推社会保险实际费率,以此得到“实际费率”指标。同时,依据“维持基金平衡”的要求,根据历年各项社会保险的基金支出测算出维持基金收支平衡所需的社会保险费率,以此得到“均衡费率”指标。^②结合社会保险政策规定的缴费比例即“名义费率”,构建以“名义费率”“实际费率”和“均衡费率”为核心指标的费率评价框架。当社会保险“名义费率”“实际费率”和“均衡费率”三项指标的取值一致时,社会保险费率的适度性最强,而当三项费率指标的取值互相背离时,社会保险费率的适度性较弱。

如下图所示,对上述三项指标进行两两比较,可评价社会保险制度的运行情况。首先,“实际费率”和“均衡费率”的比较可以评价社会保险基金的平衡情况,若“实际费率”低于“均衡费率”,则社会保险制度会出现基金失衡,反之则存在基金结余。其次,“实际费率”和“名义费率”的比较可以判断社会保险缴费的遵从情况,若“实际费率”低于“名义费率”,则表明制度存在缴费不实,反之则为足额或超额缴费。最后,“均衡费率”和“名义费率”的比较可判断社会保险制度能否降费,若“均衡费率”低于“名义费率”,则制度存在降费的可能性,反之则不存在降费的可能性。

当“均衡费率”低于“名义费率”时,可进一步细分为三种情况:第一种情况是“均衡费率”低于“实际费率”且“实际费率”低于“名义费率”,第二种情况是“均衡费率”低于“名义费率”且“名义费率”低于“实际费率”,以上两种情况均表示可以降低费率,且满足“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”这一约束条件。第三种情况是“实际

^① 2008~2009年受国际金融危机的影响,我国曾提出“五缓四减”措施,其间社会保险费率有所波动,2010年开始相对稳定,而2015年开始降费改革。因此,本文以2010~2015年为考察期,评估在2015年费率标准的基础上,社会保险可能存在的降费空间。

^② 该指标的内涵是指在严格落实社会保险管理政策,维持基金收支平衡时实际所需的社会保险费率。



社会保险费率评价指标体系及评价逻辑示意图

费率”低于“均衡费率”且“均衡费率”低于“名义费率”，这种情况下社会保险存在降费的可能性，但在降低名义费率的同时需要加强基金征缴管理以提高实际费率。

三、社会保险费率的适度性评价与降费空间

总体上，当前我国社会保险制度的统筹层次依然偏低。其中，基本养老保险制度已基本做到省级统筹并建立了中央调剂金制度，且在积极推进全国统筹，而医疗保险等制度尚处在市(县)级统筹阶段。从历年的统计资料看，目前可在全国和省级层面追踪社会保险制度的运行情况，但仅有少数省份统计了市级层面的社会保险基金收支等数据，因此，本文对社会保险费率的分析仅考虑全国和省级层面。

(一) 全国统筹视角下的费率评价

根据以上评价指标，本文首先从全国层面考察各项社会保险费率的适度性，结果如表1所示。

总体而言，五项社会保险的实际费率均低于名义费率，这表明各项社会保险均存在缴费不实的现象；同样，五项社会保险的均衡费率也都低于名义费率，这表明各项保险均存在降费的可能性，但程度不一；除养老保险外，其余四项保险的均衡费率均低于实际费率，这表明养老保险面临基金失衡，而医疗等险种尚未出现基金失衡。

2010~2015年间，养老保险的名义费率维持在28%，而实际费率有下降趋势，导致实际费率与名义费率存在较大的差距。2010年实际费率比名义费率低12.2个百分点，至2015年二者的差距扩大为14个百分点，表明养老保险的缴费不实程度加重。在此期间，养老保险的均衡费率略有上升，但仍与名义费率存在较大差距，2010年均衡费率比名义费率低13.4个百分点，至2015年二者差距为12.4个百分点。由此可知，从维持基金平衡的角度出发，养老保险存在较大的降费空间，但是，自

表1 社会保险均衡费率、实际费率和名义费率的比较 单位：%

年份	均衡费率					名义费率					实际费率				
	养老	医疗	失业	工伤	生育	养老	医疗	失业	工伤	生育	养老	医疗	失业	工伤	生育
2010	14.6	5.4	0.9	0.3	0.2	28	8	3	1	1	15.8	6.1	1.4	0.5	0.4
2011	13.9	5.5	0.7	0.4	0.2	28	8	3	1	1	15.9	6.4	1.7	0.6	0.4
2012	14.2	5.9	0.6	0.4	0.3	28	8	3	1	1	15.4	6.6	1.7	0.6	0.4
2013	14.6	6.3	0.6	0.5	0.3	28	8	3	1	1	14.8	6.7	1.5	0.6	0.4
2014	14.9	5.5	0.6	0.5	0.4	28	8	3	1	1	14.0	6.8	1.4	0.6	0.5
2015	15.6	5.6	0.7	0.4	0.4	28	8	2	1	1	14.0	6.9	1.3	0.6	0.5

注：本表计算的基础数据来源于《中国统计年鉴(2016)》《中国财政年鉴(2016)》和《中国养老金发展报告(2016)》。①均衡费率的测算方法为：各险种基金支出÷上年度职工工资总额×100%。②名义费率为国务院政策文件中提出的社会保险费率标准，各地或直接执行该标准或参照该标准略作调整，但是本表仅以国务院的相关文件为准。③实际费率测算方法为：各险种基金征收收入(基金收入扣除财政补贴)÷上年度职工工资总额×100%

2014年开始,养老保险的实际费率低于均衡费率,出现了基金失衡,因此,尽管养老保险的名义费率存在下降空间,但实际费率还需要再提高。

同期,医疗保险的名义费率维持在8%,比实际费率高出1.1~1.9个百分点,比均衡费率高出1.7~2.6个百分点,即医疗保险缴费不实的程度以及潜在的降费空间均要低于养老保险。但不同的是,医疗保险的实际费率比均衡费率高出0.7~1.3个百分点,基金尚存结余,其名义费率和实际费率均可向均衡费率靠拢。失业保险的名义费率比实际费率高0.7~1.6个百分点,比均衡费率高1.3~2.4个百分点,实际费率比均衡费率高0.5~1.1个百分点,这表明失业保险存在缴费不实,但不存在基金失衡,且在不降低待遇和维持基金平衡的条件下可以下调费率。工伤保险和生育保险的情况较为接近,工伤保险的名义费率比实际费率高0.4~0.5个百分点,比均衡费率高0.5~0.7个百分点,实际费率比均衡费率高0.1~0.2个百分点;生育保险的名义费率比实际费率高0.5~0.6个百分点,

比均衡费率高0.6~0.8个百分点,实际费率比均衡费率高0.1~0.2个百分点。

通过上述比较可知,养老保险名义费率、实际费率、均衡费率间的差距较大,其费率的适度性最弱,且养老保险尽管存在较大的降费空间,但必须提高实际费率,否则难以保证“不降低待遇”和“维持基金平衡”。医疗保险和失业保险的三项指标间存在一定的差距,其费率的适度性强于养老保险,而工伤和生育保险的三项指标较为接近,其费率的适度性最强。

(二) 费率适度性的地区差异

地区差异是我国社会保险制度的一大特点,各省份执行的名义费率、实际缴费情况等均存在差异。同上,利用各省份社会保险基金收入除以上年度职工工资总额得到实际费率,利用各省份社会保险基金支出除以上年度职工工资总额得到均衡费率,进而与其名义费率进行比较,结合上图的评价说明,得到2015年各省份五项社会保险的费率评价结果,如表2至表6所示(本文未统计中国台湾、香

表2 2015年各省份养老保险费率评价结果

单位: %

地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果	地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果
北京	7.2	12.6	28	B C C1	湖北	22.8	18.2	28	A B C C2
天津	17.9	15.2	28	A B C C2	湖南	19.9	16.3	28	A B C C2
河北	22.8	18.7	28	A B C C2	广东	4.8	8.7	22	B C C1
山西	24.2	20.5	28	A B C C2	广西	22.0	19.1	28	A B C C2
内蒙古	26.3	20.9	28	A B C C2	海南	14.3	12.0	28	A B C C2
辽宁	28.6	19.5	28	A B	重庆	19.7	16.5	28	A B C C2
吉林	27.4	19.1	28	A B C C2	四川	20.2	19.3	28	A B C C2
黑龙江	36.9	23.2	28	A B	贵州	13.0	14.6	28	B C C1
上海	18.1	20.2	29	B C C1	云南	20.5	21.5	28	B C C1
江苏	13.1	15.3	28	B C C1	西藏	13.7	26.2	28	B C C1
浙江	12.1	14.6	22	B C C1	陕西	19.8	16.3	28	A B C C2
安徽	17.4	18.0	28	B C C1	甘肃	28.7	24.5	28	A B
福建	10.0	12.0	26	B C C1	青海	25.7	18.6	28	A B C C2
江西	17.5	15.7	28	A B C C2	宁夏	19.7	17.5	28	A B C C2
山东	16.5	18.6	26	B C C1	新疆	23.4	24.7	28	B C C1
河南	18.2	15.5	28	A B C C2					

注: A、B为负面结果,分别表示基金失衡和缴费不实, C表示存在降费的可能性, C1表示可在“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”的条件下降费, C2表示存在降费空间但必须提高实际缴费率,下同。

港和澳门)。

根据表2所示,除浙江、广东外,其余各省份养老保险名义费率均超过了25%,而各省份养老保险实际费率和均衡费率的波动性较大,广东等省份的实际费率和均衡费率相对较低,而黑龙江等省份的实际费率和均衡费率都相对较高。依据评价结果,所有省份均存在缴费不实;19个省份存在基金失衡;北京、上海等12个省份在满足约束条件的情况下仍有一定的降费空间;天津、河北等16个省份可以降低名义费率但须提高实际费率以维持基金平衡;辽宁、黑龙江、甘肃三个省份的养老保险已无降费空间。

比较各省份医疗保险费率的三项指标,得到医疗保险费率的评价结果,如表3所示。相比于养老保险制度,医疗保险基金的运行情况相对较好,各省份医疗保险的实际费率都高于均衡费率,即尚未出现基金失衡。但缴费不实现象较为普遍,除河北、内蒙古、云南、西藏、陕西、青海、宁夏外,其余省份均存在不同程度的缴费不实。除青海外,其余省份在“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”的条件下均存在降费的可能性,但可降费空间存在

差异,其中,浙江、上海、北京等地的降费空间较大,分别达到9.0、8.3和6.7个百分点,宁夏、内蒙古、黑龙江等地的降费空间相对较小,分别为1.1、1.4和1.9个百分点。

表4展示了各省份失业保险费率的评价结果。可以看出,各省份失业保险尚未出现基金失衡。除山西、吉林、广西、四川、云南、西藏、甘肃7个省份外,其余省份的实际费率均低于名义费率,即失业保险的缴费不实现象同样普遍存在。且在当前的待遇水平下,各省份维持基金平衡所需的费率存在差距,新疆、青海等地的均衡费率在1.5%以上,而西藏、广东所需的均衡费率仅在0.2%以下。相应地,各省份失业保险的降费空间也存在差异,其中,西藏的降费空间最高达到1.9个百分点,而降费空间最低的新疆仅为0.3个百分点。

工伤保险制度的各项费率指标如表5所示。根据评价结果,各省份工伤保险尚未出现基金失衡;北京、天津等14个省份的实际费率低于名义费率,即存在缴费不实;河北、山西等17个省份的工伤保险尚未出现负面指标。在当前工伤保险待遇水平下,各省份的均衡费率均低于1%,但也存在差异,

表3 2015年各省份医疗保险费率评价结果 单位: %

地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果	地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果
北京	5.3	6.3	12	B C C1	湖北	6.6	8.0	10	B C C1
天津	7.5	9.6	12	B C C1	湖南	6.3	8.6	10	B C C1
河北	6.9	10.0	10	C C1	广东	3.0	4.4	10	B C C1
山西	6.2	7.6	9	B C C1	广西	6.5	8.8	10	B C C1
内蒙古	6.6	8.4	8	C C1	海南	4.8	6.9	10	B C C1
辽宁	6.6	7.4	10	B C C1	重庆	7.2	8.7	11	B C C1
吉林	5.9	7.6	9	B C C1	四川	6.1	8.4	8.5	B C C1
黑龙江	7.6	9.2	9.5	B C C1	贵州	5.8	7.7	9.5	B C C1
上海	4.7	7.4	13	B C C1	云南	8.7	11.4	11	C C1
江苏	5.4	7.0	11	B C C1	西藏	4.9	11.4	10	C C1
浙江	4.5	6.7	13.5	B C C1	陕西	6.7	9.0	9	C C1
安徽	5.5	6.8	9	B C C1	甘肃	7.1	9.0	10	B C C1
福建	5.1	7.3	10	B C C1	青海	9.7	12.4	8	-
江西	5.0	7.0	8	B C C1	宁夏	6.9	8.6	8	C C1
山东	6.0	7.3	11	B C C1	新疆	7.7	10.8	11	B C C1
河南	5.7	7.3	10	B C C1					

表4

2015年各省份失业保险费率评价结果表

单位: %

地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果	地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果
北京	0.3	0.7	1.2	B C C1	湖北	0.5	1.5	2	B C C1
天津	1.3	1.4	2	B C C1	湖南	0.5	1.1	2	B C C1
河北	1.0	1.8	2	B C C1	广东	0.2	0.9	1.7	B C C1
山西	0.6	1.5	1.5	C C1	广西	0.9	2.3	2	C C1
内蒙古	0.7	2.0	2	B C C1	海南	0.4	0.8	1.5	B C C1
辽宁	0.5	1.5	2	B C C1	重庆	0.5	1.1	2	B C C1
吉林	0.6	2.2	2	C C1	四川	1.5	2.9	2	C C1
黑龙江	1.0	2.1	2	B C C1	贵州	0.7	1.6	2	B C C1
上海	1.2	1.5	2	B C C1	云南	1.0	2.1	2	C C1
江苏	0.8	1.4	2	B C C1	西藏	0.1	3.3	2	C C1
浙江	0.7	1.2	2	B C C1	陕西	0.5	1.4	1.5	B C C1
安徽	0.9	1.6	2	B C C1	甘肃	0.6	2.0	2	C C1
福建	0.3	1.2	2	B C C1	青海	1.6	2.6	2	B C C1
江西	0.3	1.0	2	B C C1	宁夏	1.1	2.2	2	B C C1
山东	0.8	1.1	1.5	B C C1	新疆	1.7	2.0	2	B C C1
河南	0.5	1.3	2	B C C1					

表5

2015年各省份工伤保险费率评价结果

单位: %

地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果	地区	均衡费率	实际费率	名义费率	结果
北京	0.2	0.3	0.8	B C C1	湖北	0.4	0.5	0.7	B C C1
天津	0.3	0.4	0.8	B C C1	湖南	0.7	0.9	0.7	-
河北	0.8	1.0	0.8	-	广东	0.2	0.4	0.9	B C C1
山西	0.9	1.1	0.5	-	广西	0.2	0.6	0.8	B C C1
内蒙古	0.5	0.9	0.7	C C1	海南	0.2	0.4	0.5	B C C1
辽宁	0.6	0.6	0.6	-	重庆	0.7	0.7	0.7	-
吉林	0.5	0.9	0.7	C C1	四川	0.5	0.8	0.6	C C1
黑龙江	0.8	0.9	0.6	-	贵州	0.6	0.9	0.7	C C1
上海	0.3	0.4	1	B C C1	云南	0.6	0.8	0.9	B C C1
江苏	0.6	0.8	0.8	C C1	西藏	0.2	0.8	0.5	C C1
浙江	0.3	0.5	1.2	B C C1	陕西	0.5	0.5	0.5	-
安徽	0.5	0.8	1	B C C1	甘肃	0.6	0.9	0.7	C C1
福建	0.3	0.5	0.7	B C C1	青海	0.6	1.0	0.9	C C1
江西	0.4	0.8	0.8	B C C1	宁夏	0.7	0.9	0.7	C C1
山东	0.4	0.7	1	B C C1	新疆	0.6	0.8	0.8	C C1
河南	0.5	0.6	1	B C C1					

其中,山西最高为0.9%,北京、广东、广西、海南、西藏5省份最低为0.2%。比较各省份的均衡费

率和名义费率可知,在本文的约束条件下,河北、山西、辽宁、黑龙江、湖南、重庆、陕西7省份的

表 6 2015 年各省份生育保险费率评价结果 单位：%

地 区	均衡费率	实际费率	名义费率	结 果	地 区	均衡费率	实际费率	名义费率	结 果
北 京	0.5	0.5	0.5	-	湖 北	0.3	0.5	0.5	B C C1
天 津	0.5	0.6	1.0	B C C1	湖 南	0.3	0.4	0.5	B C C1
河 北	0.3	0.4	0.5	B C C1	广 东	0.2	0.4	0.5	B C C1
山 西	0.3	0.4	0.3	-	广 西	0.3	0.6	0.6	C C1
内 蒙 古	0.3	0.5	1.0	B C C1	海 南	0.3	0.4	0.4	B C C1
辽 宁	0.4	0.5	1.0	B C C1	重 庆	0.5	0.5	0.5	-
吉 林	0.2	0.4	0.5	B C C1	四 川	0.4	0.5	0.6	B C C1
黑 龙 江	0.2	0.4	0.5	B C C1	贵 州	0.2	0.3	0.5	B C C1
上 海	0.5	0.7	0.5	-	云 南	0.5	0.7	0.5	-
江 苏	0.4	0.4	0.5	B C C1	西 藏	0.3	0.5	0.5	B C C1
浙 江	0.3	0.5	0.5	B C C1	陕 西	0.2	0.4	0.3	-
安 徽	0.3	0.4	0.8	B C C1	甘 肃	0.3	0.6	0.5	C C1
福 建	0.4	0.5	0.5	C C1	青 海	0.3	0.8	0.5	C C1
江 西	0.2	0.4	0.8	B C C1	宁 夏	0.4	0.5	0.6	B C C1
山 东	0.5	0.6	0.5	C C1	新 疆	0.4	0.6	0.5	C C1
河 南	0.4	0.6	0.5	C C1					

工伤保险已无降费空间,其余省份存在不同幅度的降费空间,其中浙江的降费空间最大为0.9个百分点,四川、贵州、湖南等省份的降费空间等于或小于0.1个百分点。

表6展示了各省份生育保险的费率评价结果,总体而言,各省份生育保险费率三项指标间的差距相对较小。评价结果显示,生育保险尚未出现基金失衡;北京、天津等14个省份存在缴费不实现象。在当前生育保险待遇水平下,各省份维持基金平衡所需的均衡费率均低于1%,但也存在差距,最高的为0.5%(北京、天津、上海、山东、重庆、云南),最低的为0.2%(吉林、黑龙江、江西、广东、贵州、陕西)。北京、山西等6个省份生育保险已无降费空间,其余省份存在一定的降费空间,其中内蒙古的降费空间最大,为0.7个百分点。

综上所述,五项社会保险的名义费率、实际费率和均衡费率均存在地区差异,不同省份社会保险费率的适度性也有区别。总体而言,各省份养老保险费率的适度性最差,基金失衡与缴费不实现象普遍存在,各省份的均衡费率以及潜在降费空间存在

较大差异。而医疗、失业等四项社会保险制度尚未出现基金失衡,但缴费不实现象同样较为普遍,在“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”的约束条件下,多数省份的四项社会保险上存在一定程度的降费空间。

四、降低社会保险费率应与统征统管实行联动改革

在供给侧结构性改革的大背景下,降低社会保险费率成了当前我国社会保险制度改革的重要内容。然而,降低社会保险费率需要充分考虑制度的运行情况。本文立足于制度现实,以“不降低职工待遇”“维持基金平衡”为约束条件,构建社会保险费率评价体系,评估了我国社会保险费率的适度性,明确了未来降费改革的方向:

第一,养老保险费率的适度性最差且存在较大的降费空间。根据三项指标间的比较可知,养老保险名义费率、实际费率以及均衡费率间的偏差是最大的。若考虑费率的全国统一,则养老保险的均衡费率比名义费率低12.4个百分点,即养老保险存在12个百分点左右的潜在降费空间。但

是养老保险的实际费率又比均衡费率低1.6个百分点,这表明养老保险虽存在降费空间但眼前须提高实际费率,以保证“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”。

第二,医疗、失业、工伤、生育保险费率的适度性优于养老保险,其三项费率指标间的偏差相对较小,且也存在一定的降费空间。依据指标间的比较可知,这四项制度尚未出现基金失衡,但缴费不实现象较为普遍。从全国层面看,在“不降低职工待遇”和“维持基金平衡”的约束条件下,医疗保险尚有2.4个百分点左右的降费空间,失业保险尚有1.3个百分点左右的降费空间,工伤和生育保险尚有0.6个百分点左右的降费空间。

第三,各项社会保险费率的适度性存在较大的地区差异,部分省份在满足约束条件的前提下仍有一定的降费空间,部分省份可以降费但须提高实际费率以维持基金平衡,部分省份则已无降费空间。在养老保险方面,降费空间最大的为北京,达到20.8个百分点,最小的为吉林,不足1个百分点;在医疗保险方面,降费空间最大的为浙江,达到9.0个百分点,最小的为宁夏,仅为1.1个百分点;在失业保险方面,降费空间最大的西藏为1.9个百分点,最小的新疆仅为0.3个百分点;在工伤保险方面,浙江的降费空间最大为0.9个百分点,四川、贵州、湖南等省份的降费空间小于0.1个百分点;在生育保险方面,内蒙古的降费空间最大,为0.7个百分点,江苏等省份的降费空间低于0.1个百分点。

综合以上,我国现行社会保险制度仍存在较大的降费潜力,尤其是养老保险。目前我国将职工基本养老保险单位缴费率由20%降为16%,已经有很大进步,但是还有降费空间,有待于持续降费。本文认为,如果将降费率与做实缴费基数和社会保险费征收体制改革等工作联动改革,并付诸政策的有效落实和有力执行,有望实现为企业减负和促进社会保险基金平衡的双重目标。为此,本文

建议,应加强降费率研究,做好顶层规划,继续加大降费率、做实缴费基数及征收体制的联动改革,既要客观评估现行社会保险费率标准体系,并以“均衡费率”为参照,逐步稳妥降低社会保险名义费率,切实减轻企业缴费负担,激发企业经营活力,促进缴费主体积极规范地参保,又要加快推进社会保险费统征统管工作,尽快制定税务部门统征统管的责任清单与征收细则,以确保社会保险费征收高效、规范、有序和透明;同时要继续规范和优化缴费基数,尤其要统一和明确工资总额的统计口径,适时利用“金税三期”工程所掌握的企业工资、税收方面的信息优势,严格审查工资统计口径,做实缴费基数,破解社会保险缴费不实、基金流失及支付压力难题。此外,在做好中央调剂金制度的基础上,要通过统一费率和缴费基数及统征统管等工作稳妥推进社会保险基金全国统筹,实现社会保险基金支付在各地区间的平衡性和全国整体运行上的可持续性。

参考文献:

- [1] 封进. 中国城镇职工社会保险制度的参与激励[J]. 经济研究, 2013(7).
- [2] 金刚, 范洪敏. 社会保险政策缴费率调整对企业实际缴费率的影响——基于深圳市2006年养老保险政策缴费率调整的双重差分估计[J]. 社会保障研究, 2018(4).
- [3] 汪润泉, 金昊, 杨翠迎. 中国社会保险负担是高还是虚高? ——基于企业和职工实际缴费的实证分析[J]. 江西财经大学学报, 2017(6).
- [4] 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[J]. 公共行政评论, 2018(3).
- [5] 郑秉文. 供给侧: 降费对社会保险结构性改革的意义[J]. 中国人口科学, 2016(3).
- [6] 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).
- [7] 杨翠迎, 程煜. 理性看待社保征缴体制改革的政策效果[J]. 社会保障研究, 2019(1).

作者单位:

上海财经大学公共经济与管理学院
南京财经大学公共管理学院
(责任编辑: 于嘉音)