

# 我国城镇职工基本养老保险缴费基数与费率的制度演变及逻辑阐释

● 李春根 赵 阳

【摘要】新中国成立 75 年来,中国共产党成功开辟了一条具有中国特色社会主义的“城职保”缴费基数和费率建设改革之路。本文通过全面梳理与分析我国“城职保”缴费基数和费率制度演变过程,并从政府和市场两个维度分析其制度变迁的动因。研究发现,我国“城职保”缴费制度改革经历了初期试点、统一完善、深化改革三个阶段,实现了改革路径、制度架构、缴纳主体及征收主体的创新突破。针对“城职保”缴费制度发展形势,未来改革应加快统一全国缴费基数和费率,优化调整制度参数;明确各级政府和部门的职能边界,健全责任分担机制;加强“城职保”的审计与监督,保障基金安全稳健;适当、适时实施延迟法定退休年龄政策,提升基金可持续性。

【关键词】“城职保”缴费制度 制度演变 动因分析



李春根,1975 年 2 月出生,江西南丰人,江西财经大学党委常委、副校长、二级教授、博士生导师、博士后合作导师、经济学博士。国家社会科学基金重大专项招标项目首席专家、全国政府预算研究会副会长、全国高校财政学教学研究会副会长、中国财政学会理事、中国社会保障学会常务理事、全国社会保障教学委员会副主任委员、井冈学者特聘教授、江西省百千万人才工程人选、江西省中青年学科带头人、江西省青年五四奖章获得者、江西省优秀研究生导师、全国优秀社科普及专家等。主要研究领域为公共财政与社会保障,副主持世界银行课题 1 项,主持(研)国家、省部级课题 10 多项;在《人民日报》理论版、《光明日报》理论版、《经济日报》理论版、《管理世界》《财贸经济》《财政研究》《税务研究》《改革》《中国行政管理》等刊物发表学术论文 150 多篇。10 多篇论文被新华文摘、人大复印资料、高校文科学术文摘摘要或全文转载。近年来,获得全国财政优秀科研成果、江西省社会科学优秀成果等省部级一、二、三等科研奖励 9 项。获得国家级、江西省优秀教学成果奖等国家级、省部级教学成果奖励一、二等奖励 9 项。10 多个研究报告获得省部级领导肯定性批示。

## 一、引言

党和国家历来高度重视城镇职工基本养老保险(以下简称“城职保”)缴费事业,并持续健全和完善制度架构。2023 年《政府工作报告》指出,五年间,我国“将养老保险单位缴费比例从 20%降至 16%”。这一举措切实减轻了企业负担,充分发挥了“城职保”对经济运行的“减震器”作用。但与此同时,《中国企业社保白皮书 2023》相关数据显示,仅有 28.9%的企业当年实现了社保缴费基数的完全合规。这一情况引

发了各界对“城职保”缴费问题的广泛关注和深入思考。

缴费基数和费率,作为“城职保”缴费制度的基础参量和核心要素之一,其标准的设定,需要国家全面兼顾企业经济状况、劳动力成本以及市场就业需求等变化,以确保企业和参保者缴费负担合理可行<sup>①</sup>。同时,国家还要充分权衡政府财政承受能力、各地基金运营状况和企业实际缴费金额等因素,以实现公平分摊养老风险,形成适度均衡的缴费格局。因此,合理设定

“城职保”缴费基数和费率标准成为一项长期且复杂的工程,政府必须在分析各种影响因素的基础上,对“城职保”缴费政策进行调整和优化。综上所述,对“城职保”缴费基数与费率的演变历程和结构水平进行全面回顾与梳理,深入总结其制度改革实践与发展规律,并客观评价分析其形成逻辑和内在动因,将有助于揭示我国“城职保”缴费基数和费率的核心本质与问题根源,从而为完善和规范养老保险基数和费率调整机制提供有益参考。

## 二、文献综述

“城职保”是社保体系中最重要、最核心的制度安排,关乎广大职工的权益保障与老年生活的安定和谐。随着我国老龄化程度的加深与区域人口结构的变化,“城职保”缴费面临“费率虚高”和“基金失衡”的双重难题。一方面,多数学者认为我国企业的政策缴费率处于全球相对较高水平。但在缴纳过程中,企业缴费遵从度偏低、职工缴费意识不足等行为,造成了实际缴费率偏低。另一方面,随着60后、70后“婴儿潮”群体逐步迈入“退休潮”,叠加现阶段生育率的下降,我国人口负增长与快速老龄化的交织发展趋势日益严峻,导致各地“城职保”基金支付压力进一步加剧,基金可支付月数呈现逐年下降的趋势。因此,如何合理确定并评价“城职保”的征缴模式、缴费尺度及效果,确保基金维持长期健康与稳定发展,成为政界、学界和业界共同关注的焦点。现阶段,相关文献主要从以下三个方面对其展开分析:

从政策和实际缴费两者关系来看。部分学者认为我国“城职保”实际征缴水平显著背离了政策缴费标准,过高的政策费率会抑制企业和职工的缴费积极性,且不同类型和规模的企业所受影响程度略有差异。就两者相互作用而言,郭瑜和张寅凯(2019)提出,夯实缴费基数是降低政策缴费率的重要前提。景鹏等人(2020)基于世代交叠一般均衡模型,研究发现政策缴费率与实际缴费率的关系取决于政策缴费率的作用强度。与此同时,封进(2013)认为随着我国政策缴费率的增加,企业的实际缴费率将呈现先上涨再下降的趋

势。路锦非和李姝(2023)也发现我国“城职保”政策缴费率与实际缴费率之间存在倒U型关系,且拐点处的政策缴费率水平为25.96%。

从缴费率和费基适度水平来看。一些学者分别从福利最大化、人口结构、企业发展以及比较优势等视角,探寻我国“城职保”的最优缴费区间和标准。就缴费率而言,边恕和穆怀(2009)基于个人效用和社会福利最大化视角,认为最优个人账户缴费率区间为5.53%—15.52%;康传坤和楚天舒(2014)提出在人口预期寿命延长及人口增长率降低的叠加作用下,“城职保”最优缴费率区间应为10.22%—19.04%;于新亮等人(2019)则提出当“城职保”实际缴费率处于5.20%—9.57%最优区间时,企业能实现对员工有效激励和资本—技能互补的双重目标。就缴费基数而言,董克用等人(2020)提出基于个人缴费基数的“两阶段”形成机制,基数的下限应降低至各地最低工资标准;贾洪波(2023)基于比较优势,提出“城职保”应以所得为基数缴费,即企业以利润为基数缴费,职工以工资为基数缴费,自雇人员参照用人单位和职工缴费以自己一定收入为基数缴费。

从实际缴费困境来看。何文炯(2020)提出我国现行社会保险费征缴法规存在规定不明确、规定滞后、规定未能落实等问题。房海军(2019)指出政府财政在制度转型中的责任缺位,导致了“城职保”费率过高、普遍化的低基数缴费、职工参保动力不足以及保费补缴等现象的出现。施文凯和朱小玉(2022)分析认为我国“城职保”的参保缴费面临着三重困境,即劳动者参保困境、企业缴费困境和税务征缴困境。面对这些困境,有学者认为,通过构建延迟退休年龄与“城职保”缴费率之间的最优组合,能够大幅降低社会统筹养老金缴费率;政府需要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,从而有效改善社保缴费率下降所产生的困境。

综上所述,诸多学者从多种研究视角对“城职保”的缴费基数和费率展开了细致讨论,取得了丰富的研究成果,极大地推动了我国“城职保”

缴费制度的发展与政策优化。然而,现有文献主要侧重从最优缴费基数、缴费模式以及缴费困境等维度剖析缴费基数和费率的现状及其标准,亦或是单独分析某一特定时期内“城职保”征缴体制或费率改革的政策效果,但却鲜有涉及我国“城职保”缴费基数和费率制度政策变迁的发展路径与内在逻辑的探究分析。基于此,本文通过全面梳理与分析新中国成立以来我国“城职保”缴费基数和费率的政策变化过程,阐释其阶段性特征,并将缴费制度的问题性与历史性、时代性相联系,多维度提炼缴费政策变迁的深层逻辑,以期提供有针对性的对策建议,从而促进“城职保”缴费与保障功能之间的协调发展。

### 三、“城职保”缴费制度改革的政策回顾

“城职保”缴费制度是在充分借鉴国际养老保险模式经验,并紧密联系我国“城职保”改革实践的基础上,创新形成的一种符合我国国情的模式架构。当前,我国“城职保”缴费基数与费率已初步形成了以省域为基本单位的缴费标准,单位(缴费费率为16%)与职工(职工个人缴费费率为8%)共同分担养老缴费费用的格局。在不同的历史阶段和经济社会背景下,“城职保”缴费基数与费率改革呈现出独特的发展轨迹和鲜明特征,实现了模式创新和制度转型,并在保障民生福祉、维护社会公平等方面取得了较好的成就。回顾其改革历程,大致归纳为以下几个阶段<sup>②</sup>:

#### (一)初期试点阶段(1949—1996年)

1. 奠定“城职保”缴费的法律基础。新中国成立之初,我国就积极探索建立“城职保”缴费制度。1951年2月,政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,并经1953、1956年两次修订发布,条例规定企业需按企业全部工人与职员工资总额的3%缴纳劳动保险金,并由工会部门负责管理。作为新中国社会保障制度的第一个基础性法规,条例的颁布初步奠定了“城职保”的法律基础。1969年2月,财政部印发《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》,规定“国营企业一律停止提取劳动保险基金”,意味着我国劳动保险的社会统筹功能自行中止,社会保险实质上退化为了企业保险,制度保障的责任重心

开始由国家转向单位。1983年4月,国务院颁布《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》,提出“城镇集体所有制企业要根据自身的经济条件,量力而行,提取一定数额的社保基金,逐步建立社会保险制度”,该规定的颁布实施,意味着我国开始探索一种适应集体所有制企业的“城职保”缴费模式。这一时期,“城职保”平均主义严重,资金来源单一,主要依靠政府财政,缺乏互济性,“城职保”的调节功能未能充分发挥。

2. 构建“城职保”缴费的新型分担机制。为尝试采用更为合理和均衡的“城职保”缴费分担机制,1986年4月,《国民经济和社会发展规划第七个五年计划》提出“社会保障资金应由国家、企业和个人合理负担”,摒弃了以往完全依赖国家财政的固有模式。1986年7月,国务院印发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》(国发[1986]77号),指出企业按劳动合同制工人工资总额的15%左右缴纳养老保险,劳动合同制工人按不超过本人标准工资的3%缴纳,首次明确了企业和合同制工人双方均须承担缴纳养老保险费用的责任与义务。1991年6月,国务院在总结各地企业职工养老保险制度改革以及合同制职工养老保险制度实践经验的基础上,印发了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号),指出企业缴纳的基本养老保险费,按本企业职工工资总额和当地政府规定的比例在税前提取,并且职工个人由企业代缴,缴费标准不超过本人工资的3%。同时,考虑到地区和企业实际情况的多样性,国家允许不同地区、企业的养老保险基金提取比例之间有一定差异,具体由省级政府决定。这一政策的颁布改变了企业养老保险完全由国家、企业包办的筹集方式,标志着我国开始探索建立以国家、企业、个人缴费三方协同承担“城职保”费用的新模式。1993年11月,党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,指出“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”。自此,全国范围内正式启动了社会统筹与个人账户相结

合的“城职保”模式试点改革工作;1995年1月,《中华人民共和国劳动法》施行,规定“社会保险基金按照保险类型确定资金来源,逐步实行社会统筹”。同年3月,国务院印发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号),在重申养老保险制度“统账结合”原则的基础上,还提出要严格控制基本养老保险费的收缴比例,积极建立“城职保”个人账户,且为适应各地区的实际需求,对实行社会统筹与个人账户相结合拟订两个实施办法,并由各地选择并组织开展试点。

### (二)统一完善阶段(1997—2010年)

1.统一“城职保”的缴费比例和管理办法。基于《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》有关要求,全国各地开启了“城职保”改革实践。历经多年的试点改革,推动了“城职保”新机制的诞生,然而同时也导致了各类规模不一的个人账户出现,各地“城职保”制度多种办法并存格局的弊端也愈加凸显。针对全国不统一的现状,国务院于1997年7月印发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号),规定企业缴纳基本养老保险费的比例,一般不得超过企业工资总额的20%,具体比例由各级政府确定。同时,1997年个人缴纳基本养老保险费的比例不得低于本人缴费工资的4%,并从1998年起,每两年提高1%,直到最终达到本人缴费工资的8%。此外,该决定还指出“统账结合”制度中用于个人账户的缴费率为11%,与11%相差的部分由企业的缴费率补充。这一文件统一了缴费比例和管理办法,结束了各地区各行其是的现状,正式确定了我国“城职保”的制度新框架,体现了“城职保”从企业保险到社会保险的根本性变革,标志着在全国范围内正式建立了统一的“城职保”制度。

2.开启“城职保”“二元征收”模式,下调个人账户缴纳比例。为加强“城职保”基金征缴管理工作。1998年1月,财政部、劳动部等四部门联合发布《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》(财社字〔1998〕6号),首次明确了基本养老保险“二元征收”模式。部分

省份的“城职保”开始改由地方税务部门征收,由此形成了社保部门和税务部门征收共存的“二元格局”。2000年12月,国务院印发《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》(国发〔2000〕42号),规定“企业缴费部分不再划入个人账户,全部纳入社会统筹基金……个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%”,进一步调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度,以期加强养老保险资金的筹集和管理。同时,为进一步做实个人账户,自2006年起,个人账户全部由个人缴费形成,规模统一下调到8%。2010年10月,《中华人民共和国社会保险法》发布,规定“用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费,记入基本养老保险统筹基金。职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费,记入个人账户”。《中华人民共和国社会保险法》在法律层面上明确了“城职保”缴费的制度框架与运行机制,也成为“城职保”改革中具有里程碑意义的历史节点。

### (三)深化改革阶段(2011—2023年)

1.结束“城职保”缴纳“双轨制”,阶段性降低企业社保缴费费率。2013年11月,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“适时适当降低社会保险费率”,但具体下降幅度并未明确规定。2015年1月,国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号),对机关事业单位工作人员养老保险制度进行改革,机关事业单位实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度,解决了多年悬而未决的养老保险缴纳“双轨制”问题。2016年3月,“十三五”规划继续提出,“适当降低社会保险费率。完善统账结合的城镇职工基本养老保险制度”。同年4月,时任总理李克强主持召开国务院常务会议,决定阶段性降低企业社保缴费费率。会议提出从2016年5月1日起两年内,对企业职工基本养老保险单位缴费比例超过20%的省份,将缴费比例降至20%;单位缴费比例为20%且2015年底基金累计结余可支付月数超过

9个月的省份,可以阶段性降低至19%。以期减轻企业负担,增强企业活力,促进就业和职工现金收入。随后,人社部和财政部发布《关于阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发〔2016〕36号),再次重申降低企业职工基本养老保险单位缴费比例。同年10月,国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》(国发〔2016〕56号),规定“将城镇私营单位在岗职工平均工资纳入缴费基数统计口径范围,形成合理的社会保险和住房公积金缴费基数”。“城职保”的缴费基数标准得到进一步完善。两年后,政府为进一步降低企业用工成本,增强企业发展活力,人社部和财政部于2018年4月颁发《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),重新确定企业职工基本养老保险的单位缴费比率,相比上次再次下调1%,降至19%。

2.降低社保缴费名义费率及缴费基数。2018年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《国税地税征管体制改革方案》,明确税务部门统一征收各项社保费。自此,我国从国家层面上结束了自1998年起社保经办机构与税务部门“二元主体”征缴社保费的体制纷扰。同年9月,时任总理李克强主持召开国务院常务会议,强调确保社保费现有征收政策稳定,抓紧研究提出降低社保费率方案。随后11月1日,鉴于我国社会保险名义费率偏高的现状,“降低费率”已成为当前亟待实施的政策措施,习近平总书记在民营企业座谈会上进一步指出,“要根据实际情况,降低社保缴费名义费率,稳定缴费方式,确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”。2019年3月26日,时任总理李克强主持召开国务院常务会议,指出“各地由过去依据城镇非私营单位在岗职工平均工资,改为以本省城镇非私营单位和私营单位加权计算的全口径就业人员平均工资,核定缴费基数上下限,使缴费基数降低”。并提出个体工商户和灵活就业人员可自愿选择缴费基数,范围为本省平均工资60%—300%之间。随后4月,国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》(国办发〔2019〕13

号),明确规定自2019年5月1日起,降低“城职保”单位缴费比例,各地区养老保险单位缴费比例高于16%,可降至16%,并要求各省要结合降低养老保险单位缴费比例、调整社保缴费基数政策等措施。2020年2月,人社部、财政部和税务总局三部门联合印发《关于阶段性减免企业社会保险费的通知》(人社部发〔2020〕11号),指出除湖北省外,免征中小微企业三项社会保险单位缴费部分,大型企业减半征收,免征期限和减征限制分别不超过5个月和3个月;湖北省可免征各类参保单位(不含机关事业单位)三项社会保险单位缴费部分,免征期限不超过5个月。当年6月,三部门再次联合印发《关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知》(人社部发〔2020〕49号),要求各省推迟调整“城职保”个人缴费基数,并对中小微企业免征养老保险单位缴费政策的实施期限进行延长。两份通知的发布,进一步提升了政策效应,削弱了疫情对企业的负面冲击,有效支持了企业特别是中小微企业的稳定发展。

#### 四、“城职保”缴费制度变迁的动因分析

为深入剖析“城职保”缴费体制的改革动因,本文将从政府与市场两个维度进行综合分析和研究:

##### (一)政府维度

鉴于“城职保”作为一种公有制属性的强制性社会共享机制,其制定与完善依赖于政府的顶层设计与全面推动,政府理应承担主导职责。我国“城职保”缴费改革实践表明,政府责任的承担和履行对“城职保”日常运行及长远发展具有深远影响。首先,政府的立法推动是“城职保”缴费制度诞生的先决条件。作为社会政策的制定者和实施者,政府通过立法为“城职保”缴费提供了坚实的法律依据和保障。这不仅包括制定相关缴费的法律法规,更包括对法律法规的不断完善和修订,以适应各阶段社会经济发展需要。其次,政府的强力监管是确保“城职保”缴费安全规范的关键环节。在监管过程中,政府通过审计督查等方式,确保缴费流程的公开性、公平性和公正性,既要严防企业违法违规等行为

的发生,也要预防职工不缴、少缴、迟缴保险费用等情况的出现,从而维护“城职保”缴费制度的标准化与统一化,确保基金安全平稳运行。最后,政府的财政支持是“城职保”基金可持续发展的基础保障。在财政预算编制过程中,政府需要审慎评估基金的收支状况,确立科学合理的缴费标准,确保基金来源稳定且缴费负担可行。此外,为有效应对可能出现的资金缺口或运营风险,各级政府还借助财政转移支付等手段,为“城职保”基金提供坚实的兜底保障。

随着我国“城职保”缴费制度的改革深入,制度管理层级逐步提升,管理主体日趋集中统一。从块状政府部门间关系看,“城职保”缴费管理与政策制定,涉及多个、多级部门的协同配合。尽管在1998年3月,我国已有效整合并成立了劳动和社会保障部(后于2008年3月改组为人力资源和社会保障部),旨在实现社会保障事务的集中管理,以应对原先分散于多部门的管理格局,但在“城职保”的实际缴费中,仍需多个部门共同参与管理,包括但不限于人社部、财政部、民政部、税务总局等,地方则主要由对应的下级部门负责执行。这些部门在缴费管理的各个环节中扮演着不同角色,共同协作以确保缴费工作的顺利进行。然而,由于部门间职能划分与职责分工的固有差异,缴费操作中往往容易出现“政出多门”“信息孤岛”、信息传递不畅、部门间协调难度大等问题,最终导致实际缴费工作效率低下,甚至引发政策执行上的偏差,进而对“城职保”缴费制度的稳健运行构成潜在威胁。

从纵向央地关系看,中央政府主要负责全国性“城职保”缴费政策的顶层设计,而地方政府则负责具体执行和管理有关条例,这种纵向的管理体制有助于实现政策的统一性和协调性。地方政府对缴费的经验反馈,有助于中央政府更好地了解实际情况;地方层面的制度创新与政策突破,有利于政策的优化和调整。但中央政府和地方政府在利益诉求、具体目标和资源配置等方面存在客观差异,导致二者之间的责任不够明确,使得各地筹资主体的权责边界出现失衡现象,进而引发中央政府与地方政府之间的博弈,增加了“城

职保”缴费的管理难度和运行成本。

从横向地方政府间关系看,在财政分权和分割统筹的体制框架下,“城职保”的征缴实际执行者是地方政府,其各自负责本地区“城职保”基金收支平衡的责任,基金结余部分归本地区自主支配和使用,资金缺口则依赖中央或地方政府财政填补。因此,经济发展相对较快地区的地方政府,为提升区域吸引力,争夺流动性资本,扩大税收基数,促进更多的企业投资,往往会借助弹性的“城职保”缴费区间,采取减低或税收返还等政策,造成“城职保”征缴力度“逐底竞争”和“区域竞争”等现象,甚至导致一些地区出现过度优惠等问题,加重了各级政府的财政负担,加剧地区、行业间养老负担畸轻畸重的现象,影响了全国范围内缴费工作的公平性和可持续性。此外,我国“城职保”缴费制度在改革过程中,既采取了“自上而下”的引导策略,也实施了“自下而上”的推进方式,这种双重改革形式有助于“城职保”的创新突破与扩面增效,但也在一定程度上加剧了地区间缴费制度“碎片化”与“零散化”格局的形成。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更加重视“城职保”缴费的公平性、系统性和可持续性。为更好实现全体人民共同富裕的战略目标,化解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的主要矛盾,推进富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国建设,党中央结合新业态下的就业模式特点与产业结构的变化,针对“城职保”缴费过程中的主要难点和痛点,科学合理调整缴费基数标准,逐步降低“城职保”的政策缴费率,做实实际缴费率;积极打破制度壁垒,优化部门的职能划分与职责分工,打破“信息孤岛”,提升信息传递效率,推动机关事业单位和企业养老保险制度并轨,实现企业职工基本养老保险全国统筹,缩减地区间和群体间的保障差异;加强了政府在灵活就业中服务功能的保障,完善了新业态灵活就业人群的缴费机制,提高了这类人群的参保覆盖面,促进高质量充分就业,增强了人民群众的获得感、幸福感、安全感,确保了“城职保”缴费制度运行的稳健性和可持

续性。

## (二) 市场维度

鉴于新中国成立初期社会经济发展水平相对滞后的现实状况,我国主要参照“苏联模式”,逐步建立起一套与计划经济时期紧密契合、互为依托的“城职保”缴费架构。在此传统模式下,国家和企业基本包办了职工的“城职保”费用,其缴费结构相对单一,缴费基数和费率相对较低,覆盖范围较为狭窄,仅涵盖城镇国有企业和集体企业的正式职工,以及机关事业单位的职工。这种模式在一定程度上保证了制度的公平性,确保了所有职工都享有相同的保障水平,使得职工在较低工资水平下能够获得基本的企业福利,保障了老年的基本生活,也奠定了我国“城职保”缴费的初步形态。

在城镇国企改革推进、工业化与城镇化快速发展的时代背景下,众多适龄劳动力和国有企业下岗职工选择进入民营企业就业,行业用工规模持续扩大,民营经济和外资企业呈现出蓬勃发展的态势,企业的活力和创造力得到充分释放,推动了产业结构的转型升级。第一产业比重逐步下降,以制造业为主体的第二产业得到迅猛发展,有力促进了企业创新和技术进步,带动了就业形式和市场劳动力需求的变化,加速了职工在不同地区间、企业间的跨区域空间流动,打破了职工对单位的依附关系,企业职工对养老需求日益增长,传统固化的“城职保”缴费模式逐步被打破。

随着改革开放的不断深化,党和国家确立了以经济建设为中心的发展方针,把社会主义制度和市场经济有机结合起来,既充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又注重强化政府的引导与调控职能,贯彻效率优先的政策导向,实现了我国经济体制由计划经济向市场经济的深刻变革。这一转变过程中,企业逐步成为自主经营、自负盈亏的市场主体,其原先承担劳动者全部生活保障的职能逐步淡化。然而,由于私营企业间在资金规模和经营状况上存在显著差异,一些企业在承担社保缴费方面面临较大压力,部分职工的“城职保”权益未能得到充分保障,职工的养老需

求难以得到有效满足,现有的缴费制度逐渐凸显出时代局限,也推动了“城职保”缴费主体的转变,职工为提高老年的生命质量和增强抗风险能力,个人参与“城职保”缴费已逐渐演化为一种必然的发展趋势,多项“城职保”缴费政策与条例的颁布也引导职工意识到实行个人缴费制度的必要性和重要性,缴费与否及缴费金额的多少,直接关系职工的个人权益。但“城职保”缴费基数与费率由地方政府和企业自行协商确定,缺乏统一规范,造成了地区间、企业间的缴费负担有所差异。

党的十八大以来,为“健全养老保险制度体系,促进基本养老保险基金长期平衡”以及“实施积极应对人口老龄化国家战略”,积极发挥市场在资源配置中的决定性作用,致力于加快完善社会主义市场经济体制,将社会主义市场经济体制作为社会主义基本经济制度的重要组成部分。在深入理解和把握市场经济规律的基础上,结合各地区和企业的“城职保”缴费实际发展情况,我国进一步统筹政府与市场的关系,注重“有形与无形之手”协同发力,有序推动了“城职保”缴费体制的规范调整与统一进程。一方面,针对部分企业为降低经营成本,采取故意隐瞒员工人数、虚报员工工资水平、不实登记员工信息等不正当手段,甚至将部分员工纳入非正式用工范畴。以少缴费、低基数“搭便车”逃费等行为规避“城职保”缴纳责任。我国出台了一系列相关法律和条例,充分运用大数据、云计算、人工智能等现代信息技术手段,搭建用人单位信息库和监管平台,规范企业的用工行为,保障了职工的“城职保”权益,充分体现了我国有为政府在有效市场中发挥的调节和引导作用,促进了资本规范有序发展。另一方面,面对经济下行的压力,为有效应对疫情和经济周期对各类企业的影响,我国加大了对实体经济的支持力度,根据企业经营情况和实际需要,持续给予相应各类阶段性“减、免、缓”“城职保”缴费优惠政策,降低了企业的缴费负担和财务压力,提高其抵御风险的能力,帮助企业在困难时期保持稳定的运营状态,保障市场的正常运转。提升产品质量和技术水平,从而增

强市场竞争力,以稳定市场预期,激发市场活力,优化营商环境,减轻企业和参保人员的缴费负担。

## 五、主要结论与政策建议

### (一)主要结论

在过去几十年中,特别是党的十八大以来,习近平总书记围绕“城职保”缴费制度发表了一系列重要论述,加强了对“城职保”内涵与本质的认识,深化了“城职保”缴费制度改革和布局,实现了理论和实践上的创新突破,取得了一系列标志性成果和显著成效,使“城职保”缴费制度更加科学合理、稳定高效、持续可行。

总体而言,在改革路径上,经历了由“地方自行试点”到“中央顶层设计”的演变过程,实现了从“各行其是”向“全国统一”的跨越式发展;在制度架构上,完成了从“单一社会统筹账户”向“社会统筹和个人账户”相结合的创新转型,推动了传统的“现收现付”模式向“现收现付与完全积累制并行”的有机融合;在缴纳主体上,呈现出“政府与社会负责”向“政府、社会与个体三方担责”的变动趋势,形成了企业和个人两方缴费,政府财政补贴的新格局;在征收主体上,实现了社保经办机构与税务部门“二元分割”到税务部门“统一征收”的重大转变,进一步完善了征收模式与过程,确保了缴费的统一性和规范性。

### (二)政策建议

1.加快统一全国缴费基数和费率,优化调整制度参数。尽管我国在2022年已全面启动并实施“城职保”的全国统筹,成功实现了当年缴费基数在全国范围内的“互济余缺”,但在政策配套层面仍需深入完善。目前,我国尚未实现“城职保”缴费基数和费率标准的完全统一,制度的过渡“碎片化”依旧存在,影响了资本的优化配置和劳动力的正向流动,制约了“全国一盘棋”格局的形成。鉴于此,我国应当积极调整相关政策,加强养老基金的统收统支,加快统一全国缴费基数和费率。通过合理测算并设定缴费标准,降低养老保险政策缴费率,保证企业实际缴费率,从而增强制度的刚性约束,保障相关参数的适度性和长期性,缓解“央地博弈”和“逐地竞

争”的态势。

2.明确各级政府和部门的职能边界,健全责任分担机制。“城职保”在多次制度改革过程中,积累了隐性债务压力。要明晰历史与未来、中央财政与地方财政的责任划分,根据各地区经济发展状况、历史账务情况、劳动力人口结构、“城职保”基金收支与结余状况以及制度赡养比等因素,科学测算各地区的发展水平,并据此构建明确各级政府的责任分担机制和财政补贴动态调整机制,实行差异化财政补贴支持政策。对于发展良好、基金结余较为充裕的地区予以较低支持,对发展水平相对滞后、债务压力较大的地区,加大财政补贴力度,确保“城职保”制度的稳健运行,有效预防地方“城职保”财政赤字的产生。同时,要激励地方政府保费征缴的积极性,建立“城职保”垂直化经办管理体系,制定考核奖惩机制,将“城职保”状况与政府目标考核挂钩,保障基金的横向与纵向平衡。

3.加强“城职保”的审计与监督,保障基金安全稳健。在信息化和数字化的时代背景下,要依托云计算平台、“金税四期”系统以及大数据分析技术,强化各地区、各企业“城职保”缴费收支状况的审计和督查工作,确保缴费信息的准确性和透明度。通过动态监控企业和个人缴费信息,预测未来的缴费趋势和可能的风险点,设置系统内部的预警和提示功能,及时发现异常情况,进行风险防控。同时,要做实个人账户并加强“城职保”缴费宣传和教育工作,提高职工对“城职保”制度的认识,让职工了解缴费的重要性和影响,增强个人和企业的缴费意识和信任度。

4.稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革,提升基金可持续性。当前,我国正面临人口老龄化和市场供需矛盾的双重挑战。鉴于人均预期寿命延长的现状,按照自愿、弹性原则,我国应当适当、适时实施弹性退休机制,充分考虑不同行业、不同职业群体的特性和需求差异。针对一些对体力和精力要求较高的行业,可以适当放缓退休年龄的调整步伐,以免给这些行业的劳动者带来过大压力。而对于一些对智力、经验要求较高的行业,则可以适当提高退休年龄,以充分发挥

这些行业中老年人的专业优势,进而增加“城职保”的基金收入并减少基金支出。■

(作者单位:江西财经大学财税与公共管理学院)

注释:

①本文关于“城职保”缴费基数与费率的定义:“城职保”个人和单位的缴费基数是指城镇职工参加养老保险的缴纳基数。它通常与参保人的工资或收入相关,一般是职工上一年度月平均工资,最低数为上年全省(全市)职工工资的60%,最高数为上年全省(全市)职工工资的300%。“城职保”费率是指参加养老保险的职工和单位需要缴纳的费用比例,“城职保”的缴费比例包括单位缴费比例和个人缴费比例。

②本文旨在深入剖析国务院、财政部、人社部等部委所颁布的关于城镇职工基本养老保险的相关文件与条例,而针对地方性政府的文件暂未分析与探讨。

参考文献

- [1]边恕,穆怀忠.基于福利最大化的辽宁养老保险个人账户最优缴费率分析[J].人口与发展,2009,(04).
- [2]曾益,姚金.降低养老保险缴费率:“一举两得”抑或“得不偿失”?——基于缴费遵从度与基金可持续的视角[J].南方经济,2022,(01).
- [3]邓大松,李芸慧.新中国70年社会保障事业发展基本历程与取向[J].改革,2019,(09).
- [4]董克用,张燕婷,施文凯.税务征收体制下的基本养老保险个人缴费基数:问题、机制与对策[J].税务研究,2020,(05).
- [5]房海军.社会保险费强制征缴的现实之需、实施困境及其应对[J].北京理工大学学报(社会科学版),2019,(03).
- [6]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,(07).
- [7]郭瑜,张寅凯.严征缴能否降低城镇职工养老保险费率?[J].保险研究,2019,(02).
- [8]何文炯.社会保险费征缴:体制改革与法制完善[J].探索,2020,(03).

[9]贾洪波.城镇企业职工基本养老保险缴费基数由工资转向所得:基于比较优势的扬弃[J].社会保障评论,2023,(06).

[10]景鹏,周佩,胡秋明.养老保险缴费率、经济增长与养老金替代率——兼论政策缴费率与实际缴费率的关系[J].经济科学,2020,(06).

[11]康传坤,楚天舒.人口老龄化与最优养老金缴费率[J].世界经济,2014,(04).

[12]李春根,夏珺.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[J].税务研究,2019,(06).

[13]李春根,赵阳.基本养老保险基金中央调剂制度的空间效应分析[J].改革,2022,(09).

[14]刘军强.资源、激励与部门利益:中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999—2008)[J].中国社会科学,2011,(03).

[15]路锦非,李姝.养老保险缴费的拉弗曲线:政策缴费率对实际缴费率的影响[J].保险研究,2023,(04).

[16]邱志刚,苗萌,王子悦,等.企业养老保险缴费率、缴费基数与就业效应[J].经济理论与经济管理,2022,(05).

[17]施文凯,朱小玉.企业社会保险参保缴费合规研究:困境、趋势与对策[J].财政科学,2022,(06).

[18]宋弘,封进,杨婉彧.社保缴费率下降对企业社保缴费与劳动力雇佣的影响[J].经济研究,2021,(01).

[19]宋晓梧.企业社会保险缴费成本与政策调整取向[J].社会保障评论,2017,(01).

[20]田影,马海涛.社保缴费率、退休年龄延迟与就业:理论模型与实证检验[J].地方财政研究,2023,(01).

[21]于新亮,上官熠文,于文广,等.养老保险缴费率、资本——技能互补与企业全要素生产率[J].中国工业经济,2019,(12).

[22]郑秉文.职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标[J].中国人口科学,2022,(02).

[23]郑功成.中国式现代化与社会保障新制度文明[J].社会保障评论,2023,(01).

(本栏目责任编辑:王希玥)