

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 034-20160628

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文即将公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

### 供给侧改革：降费对社会保险结构性改革的意义

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心主任

Email: [zhengbw@cass.org.cn](mailto:zhengbw@cass.org.cn)

**【摘要】**：中国社会保险费率居高不下，在新常态下日益显现出其不利于经济增长和提高企业竞争力。推进供给侧结构性改革，社会保险完成的任务有两项：一是确实将社会保险费率降下来，以确保供给侧结构性改革顺利进行；二是通过降费推进以提高财务可持续性为核心的社会保险结构性改革，以实现降费不降制度收入、降费不减职工待遇、降费仍坚持精算平衡的目的。文章运用拉弗曲线的分析框架对社会保险高费率与低收入的关系做了理论诠释，指出高费率有可能成为道德风险猖獗进而导致制度低收入的原因之一，并在考察社会保险费率高企的现状和原因的基础上，着重阐释养老保险降费后提高财务可持续性的途径和失业保险降费后扩大受益人数比例的思路。

**【关键词】**：供给侧改革 社会保险降费 可持续性 失业保险改革

2015年12月召开的中央经济工作会议提出供给侧结构性改革，明确将“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”作为今后一个阶段以来五大重点任务，并且在“帮助企业降低成本”的标题下，进一步指出要降低社会保险费，研究精简归并“五险一金”。接着，2016年4月国务院决定降低社会保险费率，规定养老保险单位缴费率超过20%的降到20%，累计结余可支付月数超过9个月的可阶段性降至19%；失业保险降至1%-1.5%，其中个人费率不超过0.5%；降低费率的期限暂按两年执行。截至2016年5月底<sup>1</sup>，已有上海、重庆等10多个省份出台了降费方案。在此轮降低社会保险费中，这是自2015年2月以来的第三次：首次是2015年2月失业保险费率从3%统一降到2%；第二次是6月将工伤保险费率从1%降至0.75%，生育保险费率从1%降至0.5%。

中央经济工作会议闭幕半年来，供给侧结构性改革的思路愈发清晰。供给侧结构性改革是适应和引领经济发展新常态的重大创新，其主要任务之一是减轻企业成本，降低社会保险降费；降费的主要目的在于为实体经济让利，为稳定经济增长营造公平的微观环境；降费的本质是进一步正税清费，旨在降低制度性交易成本。

归纳起来，推进供给侧结构性改革，社会保险主要完成两项任务：一是将多年来居高不下的社会保险费确实降下来；二是以降费为契机，按照全会精神，对社会保险制度进行全面深化改革，通过制度的结构性改革，达到降费不减收入、降费不减待遇、降费坚持精算平衡的目的。

不同社会保险项目所面临的降费压力是不同的，存在的问题也是不同的，应对措施和改革路径也必然是不一样的。鉴于此，本文试图对社会保险费居高不下的制度原因和社会保险费的实施现状做一简单概括，以养老保险和失业保险为主要分析对象，对其降费后面临的潜在风险和挑战进行详细分析，并对降费倒逼制度结构性改革的现实意义做出回答。

## 一、理论分析：社会保险费居高不下的现状和原因

### （一）社会保险费率：居高不下的现状与原因

社会保险缴费是社会保险制度的主要融资方式，合意的费率水平是制度平稳运行的主要决定因素之一。中国实行改革开放并建立社会保险制度以来，由于各

<sup>1</sup> 《10余省出台社保降费方案强调职工待遇不会降低》，载《发展导报》，2016年5月29日，第9版。

项福利制度是先后叠加上去的，没有一个完整的一揽子制度设计，呈现出明显的碎片化趋势，因此，随着制度逐渐的显现，当把所有缴费型的福利制度“合并”在一起时就发现，费率水平普遍偏高（见表 1）：从雇员和雇员的双方缴费看，雇员缴纳的五险合计费率水平为 10.5%，雇主的竟高达 32.7%，双方合计高达 43.2%。如果再加上住房公积金和企业年金，雇员缴费达 26.5%，雇主为 49.7%，双方合计高达 76.2%。若要再将去年实施的商业健康保险每年 2400 元的免税额和即将实施的延税型商业养老保险也算进来，所有缴费比例将超过工资的 80%。须知，这只是享有税优政策支持的费用，完全税后列支的诸多薪酬福利计划和团险等如果再加上，中国的人工成本和企业负担将令人咂舌。事实上，中国劳动力的价格优势早已是昨日黄花。

表 1 2014 年 12 月北京市五险实际缴费率（工伤保险以服务业为例）

项目	养老	医疗		失业	工伤	生育		住房公 积金	企业年 金	总计
		基本医疗	大额医疗							
单位	20%	9%	1%	1.5%	0.4%	0.8%	32.7%	12%	5%	49.7%
个人	8%	2%	3 元	0.5%	0.0%	0.0%	10.5%+3 元	12%	4%	26.5%+3 元
总计	28%	11%	1%+3 元	2%	0.4%	0.8%	43.2%	24%	9%	76.2%+3 元

资料来源：作者调研数据。

中国社会保险费率居高不下，其中，养老保险费率名列前茅，表 2 显示，既高于欧盟国家 22.5% 的平均水平，也高于 OECD 成员国 19.6% 的平均水平，高于大多数发达国家，甚至是美国和加拿大的两倍多，是韩国的 3 倍多。从企业雇主的缴费来看，中国 20% 的费率是德、法的两倍，是美、日的三倍，是加拿大、瑞士和韩国的 4 倍，企业的负担远高于这些国家，竞争力受到影响，尤其在经济增长进入新常态之后，人工成本高企，劳动供给受到的影响就越来越大，降低社会保险费就必然成为焦点。正如日前《人民日报》权威人士所言<sup>2</sup>：推进供给侧结构性改革是当前和今后一个时期我国经济工作的主线，也是跨越中等收入陷阱的“生命线”，这是一场输不起的战争。

<sup>2</sup> 记者龚雯、许志峰、吴秋余访谈：《开局首季问大势——权威人士谈当前中国经济》，载《人民日报》，2016 年 05 月 09 日，第 1 版。

表 2 养老保险缴费率与替代率的国际比较 (2009 年, %)

国家	缴费率 合计	其中		替代率
		雇员	雇主	
匈牙利	33.5	9.5	24.0	75.8
意大利	32.7	9.2	23.8	64.5
巴西	31.0	11.0	20.0	85.0
智利	29.8	28.8	1.0	44.9
西班牙	28.3	4.7	23.6	81.2
捷克	28.0	6.5	21.5	50.2
<b>中国</b>	<b>28.0</b>	<b>8.0</b>	<b>20.0</b>	<b>46.8</b>
<b>欧盟 27 国平均</b>	<b>22.5</b>	<b>7.9</b>	<b>14.0</b>	<b>61.8</b>
<b>OECD34 成员国平均</b>	<b>19.6</b>	<b>8.4</b>	<b>11.2</b>	<b>57.5</b>
波兰	19.5	9.8	9.8	59.0
瑞典	18.9	7.0	11.9	58.4
荷兰	17.9	17.9	0	88.1
法国	16.7	6.8	9.9	49.1
比利时	16.4	7.5	8.9	42.0
卢森堡	16.0	8.0	8.0	87.4
日本	15.4	7.7	7.7	34.5
美国	12.4	6.2	6.2	39.4
加拿大	9.9	5.0	5.0	44.4
瑞士	9.8	4.9	4.9	57.9
韩国	9.0	4.5	4.5	42.1

资料来源：OECD, Pensions at a Glance 2011, p.153, and p.119.

注：中国的替代率推算过程是，2009 年的“月均养老金”为 1276 元，根据历年人社部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中“全年基金总支出”与“参保离退休人员”计算得出；“替代率”是在“月均养老金”的基础上根据《中国统计年鉴 2013》(电子版)的“城镇单位在岗职工平均工资”计算得出。

导致费率居高不下的原因很多，研究文献也有不少研究，我们可以将其罗列一个较长的清单。首先，国家财政没有承担相应的转轨成本，包括改革钱退休的“老人”和改革前参加工作、改革后退休的“中人”的个人账户部分；还包括社会统筹的视同缴费的部分；第二，制度设计比较复杂，激励机制比较弱，多缴多得的对等原则没有真正建立起来，权益计算比较复杂不透明，缴费积极性受到较大影响；第三，统筹层次比较低，地区割据，基金不能互相调剂使用，费率水平不统一，发达地区和流动人口聚集地区的费率水平低，例如，广东省 2010 年将费率高于 16% 的降低为 16%，低于 12% 的调整为 12%，2011 年将费率高于 15% 的调

整为 15%，低于 13% 的调整能够为 13%；浙江省 2009-2012 年将养老保险费率从 20% 下调至 14%<sup>3</sup>。这等于变相推高了欠发达地区作为人口流出地的费率水平；第四，社会保险覆盖面还未达到应保尽保，尤其是相当一部分农民工没有覆盖进来；第五，实际退休年龄比较低，缴费年限比较短，中断缴费人员数量比较庞大，例如，养老保险终止缴费的人数占参保人员的 12.7%<sup>4</sup>；第六，人口老龄化加剧，老年人口抚养比和制度抚养比逐年提高，对费率水平具有推高的作用、例如，2007 年 60 岁及以上人口为 1.53 亿，占总人口 11.6%，但到 2015 年就达 2.22 亿，占比达 16.1%<sup>5</sup>。

### （二）拉弗曲线：高费率不能带来高收入

但是，高企不下的费率并未带来制度的高收入。以养老保险为例，2009 年的制度抚养比是 32.27%<sup>6</sup>，在当年正常缴费收入完全用于支出没有任何结余的情况下，28% 的费率本来可得 90% 的替代率，但表 2 显示，2009 年的替代率才仅为 46.8%，与同为 28% 费率的捷克和西班牙相比低了不少，他们的替代率分别为 50.2% 和 81.2%。这说明，在多缴多得的对等原则基本缺位、激励相容机制问题没有解决、执行力不完全的情况下，费率水平过高将诱发道德风险，进而出现逆向选择，致使实际收入大大减少。很多地方政府发文，公开将原本决定的养老保险最低缴费基数为当地社会平均工资的 60% 改为 40%，这实际也是一种公开和变相地降低费率的表现，这个做法堂而皇之，十分普遍，而其他四险的缴费基数依然还是社会平均工作的 60%。于是，养老保险费率过高主要体现在“名义”上，实际上却没有收缴上来那么多的收入。例如，2013 年国有单位平均工资是 52657 元<sup>7</sup>，城镇集体单位 38905 元，其平均工资基数大约为 45000 元；但考虑到大约三分之一的参保人是个体工商户，他们的费率只是 20%，而不是 28%，所以，假定 2013 年平均工资基数大约为 40000 元；当年的缴费人数是 2.41 亿，故当年的费基应是 9.64 万亿元，缴费收入应为 2.7 万亿元，但实际上，2013 年的“正常缴费收入”仅为 16761 亿元，大约少收入三分之一。

<sup>3</sup> 李常印：《城镇职工社会保险费率研究》，载《中国劳动保障报》，2014 年 2 月 14 日，第 03 版。

<sup>4</sup> 《李克强在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》，载《工人日报》，2013 年 11 月 04 日，第 1 版。

<sup>5</sup> 国家统计局：2007 年和 2015 年的《国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>6</sup> 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2011》，经济管理出版社，2011 年 12 月，第 15 页。

<sup>7</sup> 《中国年鉴 2014》（电子版），4-11.

拉弗曲线（Laffer Curve）对高税率低税收可做很好的解释<sup>8</sup>：当税率是零时，税收也是零；当税率是 100%时即所有的收入都缴税的情况下，工厂便停业，税收也是零。在这两个端点之间，当税率越高时，税收收入就越多。但这个曲线有一个极限，即如果税率超过某一限度后，企业经营成本大幅度提高之后，企业主不愿再扩大投资，税基就会减小，政府的税收也相应减少。这说明，过高的税率对经济主体扩大经济活动的积极性具有负面影响，因为过高的税率对企业主而言将无利可图，缩减生产规模之后，税基随之减小，税源萎缩，最终导致税收总额下降。

图 1 拉弗曲线及其道德风险下扭曲变形

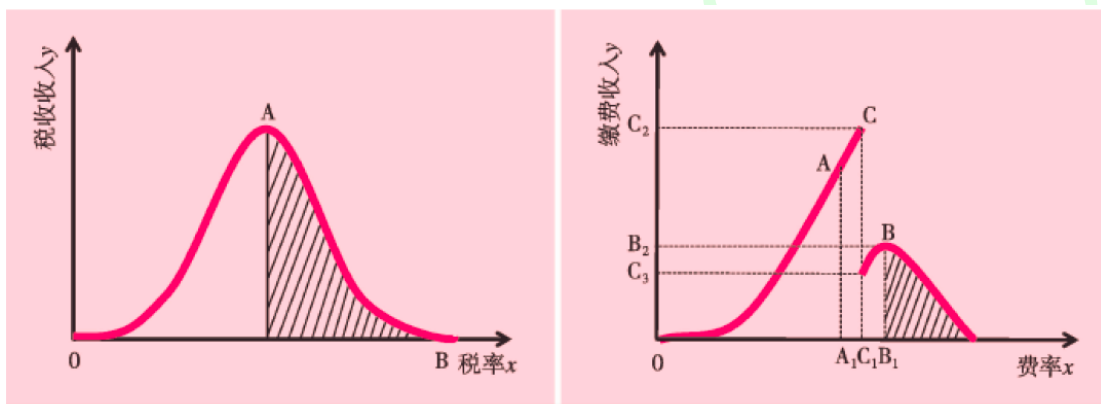


图 A

图 B

资料来源：作者绘制。

用拉弗曲线同样可以解释社会保险费率与缴费收入的关系。正常情况下，社会保险费率越高，制度的缴费收入就越多，但费率水平超过一定的限度时，企业难以承受过高的经营成本，逃费现象增多，制度的缴费收入开始减少，拉弗曲线开始出现转折。但如果在道德风险猖獗、法不责众甚至企业与地方主管部门合谋的情况下，逃费已经成为公开的秘密，拉弗曲线的走向将出现变形：社会保险费率逐渐提高，制度收入逐渐增加，但当费率超过缴费“合意点”之后，企业逃费的冲动急剧增高；如果继续提高并达到“临界点”之后，企业逃费“冲动”转化为“行动”，缴费收入便出现断崖式下跌，这时，在很低的费率区间内还可保持较小的增长幅度；如果费率继续提高并超过“现实均衡点”，企业就将裁员限产。缴费收入会进一步下降。这就是社会保险缴费水平过高的情况下，缴费行为“扭

<sup>8</sup> 用于描绘税率和税收关系的“拉弗曲线”是由美国供给学派经济学家拉弗（Arthur B Laffer）的名字来命名的，基本含义是，在正常情况下，税收随着税率的增高而增高；但是当税率超过一定界限后，税收收入不仅不会增加，反而还会出现下降。拉弗教授是美国里根总统的经济顾问，为里根政府推行减税政策做出巨大贡献。

曲”和缴费收入不高的解释。

图 1 的  $A_1$  点表示企业费率的“合意点”，即企业愿意缴费的“合意费率”；过了  $A_1$  点，企业逃费的“冲动”大大提高。当费率水平到达  $C_1$  点之前，企业尚未出现亏损，缴费收入进一步增高至最高点  $C_2$ ；此时如果进一步提高费率并达到  $C_1$  点，企业进入亏损状态并采取逃费的“行动”，比如，用“劳务派遣”或“业务分包”等方式转移绝大部分低收入职工的劳动关系，只为少量中层以上管理人员缴纳社会保险费。这时，缴费收入从  $C_2$  降低至  $C_3$ 。因此， $C$  为缴费收入的“临界点”， $C_1$  为“临界费率”；当费率水平超过  $C_1$  点继续提高时，缴费收入会有小幅上升，但当达到“现实均衡点” $B$  点时， $B_1$  点成为“现实均衡费率”， $B_2$  点成为“现实均衡缴费收入”。此时，如果费率继续提高超越  $B_1$ ，企业将再次裁员以降低缴费成本，缴费收入将进一步降低，这时，企业因缺乏足够的管理人员而会出现管理混乱和经营效率下降，经营陷入困境。在这个缴费区间的时候，决策者应尽快采取果断措施，实施降费。

图 1 说明，拉弗曲线之所以变形，费率过高之所以导致缴费收入出现断崖式下滑，是因为，在道德风险猖獗甚至雇主与雇员合谋、雇主与地方当局合谋、纪律约束受到限制和法不责众的情况下，高费率将导致低收入，就是说，名义费率很高，但实际收入很低，这时缴费者与决策者之间信息不对称和博弈的结果：参保者认为费率太高导致，超过了承受能力，导致道德风险猖獗，实际缴费收入就必然减少；认为只有降低费率才能消除道德风险，缴费就马上会“真实”起来；但主管部门则认为，只有先做实费率，然后再降低费率，否则，万一降下来之后还是不能做实费率，那就严重影响养老金的发放；并认为，如此之高的费率都收不上来钱，都需要年年给与财政补贴，降下来就更收不抵支了，那时，再提高费率可就不容易了。博弈的双方都有自己的道理，谁也不敢迈出第一步，这就是信息不对称的结果，于是，费率始终居高不下的的重要原因。

这样的结果可用博弈论来解释：在甲方政府和乙方企业的“囚徒困境”中，甲方对乙方的反应并非具有完全信息，这是不完全信息情况下的博弈，因此，政府无法知晓企业愿意承担多大的缴费义务，企业也无法知晓政府是否愿意承担财务兜底的责任或愿意承担多大的兜底责任，博弈双方存在严重的不信任和相互猜忌。在“囚徒困境”中，政府与企业的地位不对等，他们无法实现对彼此都有约

束力的“合作”。因此，猜忌在无法相互约束的情况下将导致双方都采取了对各自“超优解”的策略，即政府试图通过制定法规让企业承担较高的缴费金额，从而减轻自身的兜底责任；而企业则想方设法逃避养老保险缴费，让政府承担责任，这种不完全信息下的非合作博弈最终的结果是社会总支出受损：企业缴费费率居高不下，同时还要承担逃费的成本<sup>9</sup>。

## 二、养老保险：或将面临潜在财务可持续性风险

在社会保险缴费中，养老保险占绝大部分。所以，养老保险降费是为企业减负的主要措施。但这轮降费中对养老保险费率下调采取了十分缓和的做法，规定单位缴费为20%、2015年底累计结余可支付月数超过9个月的，可下调一个百分点。根据2014年各省的数据，全国有黑龙江和天津两个省份的支付能力小于9个月，有广东和浙江两个省份的单位缴费小于20%<sup>10</sup>。剔除这四个省份的相关地市，如将2014年的数据推算到2016年，养老保险费率降低一个百分点，大致可为全国企业减负700亿元左右。从2015年底全国养老基金累计结余的规模来看，其可支付月数高达16个月<sup>11</sup>，“基金率”高达136%<sup>12</sup>。在这样好的支付能力下，是否有必要多降几个百分点呢？由于情况很复杂。表面上的数据容易掩盖深层的潜在风险。让我们进一步分析养老保险降费后存在的财务可持续性风险。

从收入结构的角度看，国外基本养老保险大致可分为两种类型。一种类型是以美国和智利为代表的国家，其特点是他们有大量沉淀的基本养老保险，每年的“总收入”仅由雇主和雇员双方的“正常缴费”和“投资收益”两个部分构成，几十年来，在没有其他任何别的收入和补贴的情况下就能实现收支的平衡。另一类是大部分欧洲大陆国家，其主要特征是他们基本上没有养老基金的余额，所以也就基本没有投资行为和投资收益，在他们的“总收入”中，除了雇主和雇员的“正常缴费”以外，每年需有国家的财政转移支付，以此维持每年制度的收支平衡。相比之下，中国基本养老保险的收入结构比上述两种情况都要复杂，因为除了上述的“正常缴费”、“投资收益”、“财政补贴”之外，还有一个“非正常缴费”收入，它几乎每年都占“正常缴费”的12%左右，这是其他国家罕见的现象。“非

<sup>9</sup> 这里参考了博士论文《我国城镇职工基本养老保险缴费水平对中小企业参保行为的影响—基于三个中小企业的案例分析》，作者李天舒，中国社科院研究生院，2015年5月。

<sup>10</sup> 郑秉文主编：《中国养老金发展报告2015》，经济管理出版社，2016年3月，第65页表2-7和第76页表2-13。

<sup>11</sup> 根据《2015年人力资源和社会保障事业发展统计公报》的数据计算。

<sup>12</sup> “基金率”是指历年滚存结余占下年预计支出规模的百分比。



正常缴费”由“预缴”、“补缴”、“清欠”和“其他”等4部分构成，其中“补缴”占大头，这部分收入主要来自地方政府的临时决策，即针对临近退休的某个群体在免除滞纳金的前提下，采取趸交的方式，用较少的代价（一般是3-5万元）加入到养老制度中来，从某种意义上说，这是地方政府采取特殊政策“扩大”覆盖面的激励结果，属于“欠规范”的行为。于是，当我们仔细观察分析2010-2014年的收入结构时，就会发现（见表3）存在如下三个情景：

情景一：如果像美国那样，在没有任何“非正常缴费”和“财政补贴”的情况下，仅将“正常缴费”+“利息收入”作为总收入的话，每年都收不抵支，这个缺口逐年呈扩大趋势，从2010年的473亿元和2011年的261亿元，扩大到2013年的1067亿元和2014年的2442亿元；

情景二：如果仅将“非正常缴费”加进来，每年不仅不会出现缺口，还会略有盈余，但盈余呈逐年减少趋势：2010年盈余是829亿，2011年是1637亿，2012年1478亿，2013年806亿，2014年则出现逆转，即使加上“非正常缴费”，也出现缺口464亿，这说明，“正常缴费”和“非正常缴费”增幅都在下降，跟不上“总支出”的增幅。

情景三：如果将“非正常缴费”和“财政补贴”等其他收入都纳入进来，每年就形成了十分客观的结余，这就是每年公布的结余，这个结余来自“总收入”减去“总支出”，以2010年为例，就是13420-10555亿=2865亿元，那么，2011年的结余是4130亿，2012年是4439亿，2013年4210亿，2014年3535亿元。在过去15年里，当年的基金结余规模逐年增加，从2000年的163亿元（总收入2278-总支出2115亿）<sup>13</sup>，直线上升到2012年的峰值4439亿，14年增加了27倍，由此也成为拐点，2013年首年开始下降，2014年再次下滑。

表3 2010-2014年城镇职工基本养老保险收入结构（亿元）

年份	总收入									总支出	结余
	正常缴费	非正常缴费				利息收入	财政补贴	其他收入			
		预缴	补缴	清欠	其他						
2014	25310	1978	-	-	-	-	877	3548	451	21775	3535
		18456									
2013	总收入									总支出	结余
	正常缴费	非正常缴费				利息收入	财政收入	其他收入			
	22680	1873	预缴	补缴	清欠	其他	入	入	入	18470	4210

<sup>13</sup> 原劳动和社会保障部：《2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

		16761		-	-	-	-	642	3019	385		
2012	20001	总收入									总支出	结余
		正常缴费	1936	非正常缴费				利息收入	财政补贴	其他收入	15562	4439
				预缴	补缴	清欠	其他					
14531	-	-	-	-	573	2648	313					
2011	16895	总收入									总支出	结余
		正常缴费	1898	非正常缴费				利息收入	财政收入	其他收入	12765	4130
				预缴	补缴	清欠	其他					
12058	75	1511	273	39	446	2272	221					
2010	13420	总收入									总支出	结余
		正常缴费	1302	非正常缴费				利息收入	财政收入	其他收入	10555	2865
				预缴	补缴	清欠	其他					
9808	76	1008	204	14	274	1954	81					

资料来源：作者自制，数据引自 2011-2015 年的《中国养老金发展报告》(郑秉文主编，经济管理出版社)，其中，2012-2014 年的“非正常缴费”没有细目。

表 3 给出的仅是过去 5 年的数据，其实，养老保险制度的收入结构十几年来始终处于这样一个纠结和复杂的状态：在 28% 如此之高的费率下，正常收支难以平衡，出现了情景一的情况；因此，降低缴费水平就意味着减少“正常缴费”收入，扩大本来就已存在的收支缺口，于是，在短期内，沿海发达地区还可以使用累计基金结余用于弥补缺口，但对中西部本来每年就需要财政补贴的地区来说，地方政府的选择不是加大正在进行的“非正常缴费”力度（即情景二），把风险推向未来，就是要求申领更多的财政补贴（情景三），导致更大的财政压力，或是二者并用（情景二与三），使收入结构更加不规范；在长期内，即使基金结余较多的发达地区，其基金余额也必将逐渐枯萎，最终也不得不诉诸财政手段，因为随着时间的推移，未被覆盖人群的规模将逐渐缩小，“非正常缴费”终有一天将成为历史，届时，财政将面临更大的风险。

概而言之，养老保险降费之后面临的主要是潜在的财政风险，应尽快采取有效措施，利用降费的历史性契机，对养老保险的财务可持续性实施彻底改革。

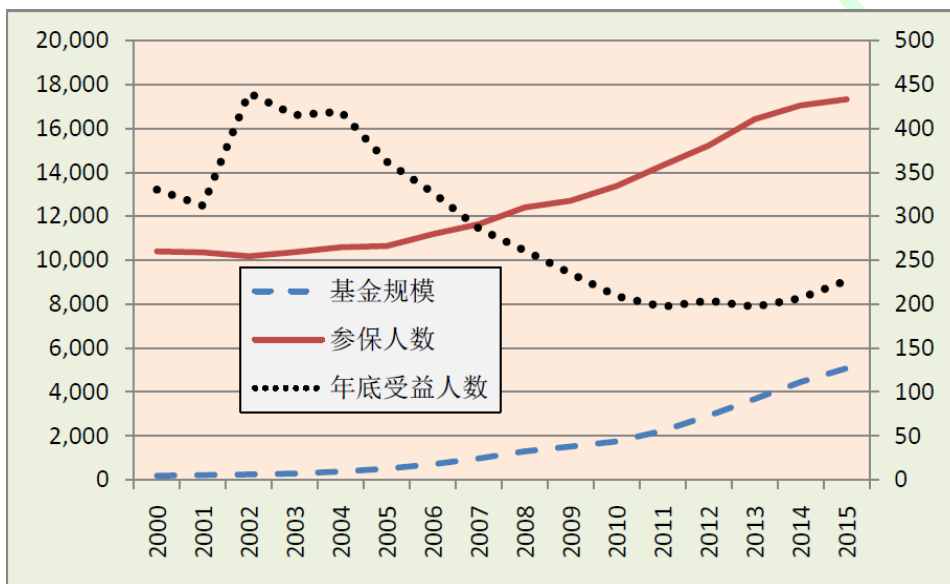
### 三、失业保险：有效覆盖率低的制度缺陷仍未解决

在这轮降费改革中，唯有失业保险费率下调两次，这充分说明，与其他险种相比，失业保险的缴费水平和基金积累都有较大的调整空间。

自 1999 年实施《失业保险条例》以来，失业保险制度的参保人数稳定增长，

从 1999 年的 9852 万人<sup>14</sup>，增加到 2015 年的 1.7326 亿；随之，失业保险基金收入十分稳定，1999 年为 125 亿元，此后大约平均每 5、6 年翻一番，到 2015 年为 1368 亿元，增加了 10 倍多；基金支出从 1999 年的 92 亿元，增加到 2015 年的 736 亿，15 年间增加了 7 倍。由于支出的增长慢于收入等原因，基金累计结余越来越大，从 1999 年的 160 亿元开始起步，大约平均每 3、4 年翻一番，到 2015 年已达 5083 亿元，增加了 31 倍多。

图 2： 2000-2015 年失业保险的参保人数、基金规模和“年底受益人数”



资料来源：历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部官网。

注：左轴为参保人数（万人）和基金规模（亿元），右轴为年底受益人数（万人）。

支出增长率慢于收入增长率的主要原因是失业保险受益人数即失业金领取人数逐年减少。从图 2 的左轴看到，参保人数与基金累计结余的规模这两条曲线是呈同向上升趋势的，即随着参保人数的增加，基金规模不断扩大。但是，“年底失业金领取人数”曲线在 2002 年达到峰值 440 万人之后便逐年下降<sup>15</sup>，与参保人数与基金累计结余的曲线“背道而驰”，一直降到 2011 和 2013 年的谷底 197 万人，2014 和 2015 年略回升至 207 万和 227 万人，比 10 多年前减少了一半。这里要特别指出的是，即使在 2008、2009 和 2010 年国际金融危机期间，失业金领取人数仍持续下降，这 3 年的数据分别是 261 万、235 万和 209 万人。另一个“背道而驰”的数据是城镇登记失业人数，表 4 显示，2001 年仅为 681 万人，

<sup>14</sup> 本文的数据引自历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

<sup>15</sup> “年底失业金领取人数”一般来说小于“全年失业金领取人数”。人社部每年公布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》只有“年底失业金领取人数”，本文采用这个数据。

2008 年国际金融危机之后始终在 900 以上，到 2015 年达到峰值 966 万，但“年底受益人数”却南辕北辙。最能说明问题的是“参保失业率”<sup>16</sup>，在过去的 15 年里，这个数值直线下降，从 2002 年的峰值 4.3% 下降到 2015 年底的 1.3%。毫无疑问，“参保失业率”的持续下跌是导致失业保险基金规模激增的主要原因之一。

表 4: 2001-2015 年城镇登记失业人数、城镇登记失业率和农民工参加失业保险人数 (万人)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
城镇登记失业人数	681	770	800	827	839	847	830	886	921	908	922	917	926	952	966
城镇登记失业率%	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2	4.3	4.1	4.1	4.1	4.05	4.09	4.05
参保失业率%	3.0	4.3	4.0	4.0	3.4	2.9	2.5	2.1	1.8	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2	1.3
农民工参保人数	-	-	-	-	-	-	1150	1549	1643	1990	2391	2702	3740	4071	4219
农民工参保占比%	-	-	-	-	-	-	-	6.9	7.2	8.2	9.5	10.3	13.9	14.9	15.2

资料来源：历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部官网。

注：“农民工参保占比”根据《统计公报》提供的农民工数量计算得出。由于数据的可获性，本文使用的“参保失业率”是用“年底领取失业金人数”除以失业保险全部参保人数，而不是用“全年领取失业金人数”除以全部参保人数，所以，数值略小一些，与笔者以往使用和测算的结果略有不同。“农民工参保占比”是指参加失业保险的农民工数量占全国农民工的比例。

需要指出的是，上述“参保失业率”的持续下滑是在农民工参保人数持续上升（从 2007 年的 1150 万人提高到 2015 年的 4219 万，见表 4）、“农民工参保占比”不断提高（从 2008 年的 6.9% 上升到 2015 年的 15.2%）的情况下发生的，否则，“参保失业率”会更低；失业保险基金余额的不断增加是在 2006 年至今东部七省（北京、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东）失业保险基金扩大支出试点达 10 年之久（仅 2006-2012 年就扩大支出 410 亿元）的情况下发生的，否则，失业保险基金的余额会更大。

参保失业率低的原因是制度瞄准率低下，广大的高失业风险的群体没有被失业保险制度覆盖进来，而覆盖进来的主要是低失业风险的正规部门和大中型企业职工完全覆盖进来，几乎不存在任何失业风险的事业单位人员反而实现了全覆盖。上述 2015 年的数据显示，在近千万城镇登记失业人员中只有 1/5 才享有失业金，这就足以说明瞄准率低下的现象。这种“撒奶油”的做法和现状导致失业

<sup>16</sup> 所谓“参保失业率”（IUR, Insured Unemployment Rate）是指失业并领取失业金的人数占正在就业的全部参保人的百分比，但不包括领取失业金资格已经过期但还未实现再就业的失业人数。参见 BLS, *Technical Note*, in *News Release*, Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, Thursday, April 1, 2010, USDL-10-0393.pp.7-9.

保险基金规模持续膨胀，甚至就连续失业保险基金扩大支出试点已持续 10 年的情况下，失业保险基金规模竟依然超过 5000 亿元。失业保险制度属于大数法则最为典型的制度之一，收入与支出的平衡应维持在经济景气的循环之上，例如，美国的失业保险制度每年收入几百亿美元，七、八年遇到一次经济危机和失业高峰，积攒的一、两千亿美元全部支出用于反周期；然后，下一个循环接着开始。所以，美国的失业保险基金余额的消长呈现出十分规律的锯齿形状，从未出现过一条向右前方永远攀升无尽头的斜线，因此，美国的参保失业率平均在 5% 左右，是一条较为平稳的直线，远高于中国，重要的是，与中国直线下滑的曲线形成鲜明对照。

因此，在失业保险基金无节制地快速增长的趋势下，阶段性下调缴费水平，甚至未来长期降至较低的水平，以控制基金规模的增长，减少企业负担，就不是一个非理性的政策选择，尤其在经济下行压力下，失业保险降费就必然首当其冲。需要指出的是，降费无疑对减轻企业负担尤其是控制基金规模做出贡献，但还应考虑这样几个问题：

一是如果领取失业金的人数比例依然很小，基金规模无节制增长的趋势就没有从根本上彻底解决，因为随着失业保险覆盖面的扩大，参保失业率持续走低将是必然的，因此，表面上看，降低缴费率是降低基金增长率的主要手段，是供给侧的主要政策选择，但却未解决基金增长的根本问题。由此得出结论，降低基金增长率的另一个主要政策选择应该是提高领取失业金人数的比例，提高参保失业率。

二是如果绝大部分失业群体没有领取失业金，实际等于变相扩大了低保制度的覆盖范围，即失业群体的家庭人均收入降低之后将有可能自动被低保等来自财政转移支付的社会救助制度所“替补”，这无疑将增加各级财政的支出负担。

三是大部分失业人员在没有领取失业金的条件下即使被低保制度所覆盖，其消费能力和生活水平也大大下降，因为低保的家庭成员补差标准远低于失业金的社会平均工资替代率水平，从全国的层面来看，这就既不利于控制城镇贫困率的发展，也不利于扩大城镇内需，还不利于维护社会稳定。

四是控制基金增长率而将失业保险费率降到与之相匹配的很低程度时，失业保险支出水平就很低，受益范围很小，仅具有象征意义的失业保险就愈不发达，

现实中代之而盛行的将是“辞退赔偿金”现象。

辞退赔偿金制和最低工资制在某些国家和地区是劳动力市场僵化、就业率水平较低的重要原因。扩大失业保险覆盖面，积极发展社会失业保险制度，是降低辞退赔偿成本和遏制辞退赔偿金手段蔓延的最好办法，也是降低失业率、保护劳动力自由流动的最佳手段。根据国际劳工组织的统计<sup>17</sup>，有 73 个经济体建立了强制性失业保险制度，31 个经济体建立了辞退金制度，还有 112 个国家没有建立任何制度。从统计中可看到，发达国家建立的均为强制性社会失业保险制度，而建立辞退金制度的经济体均为发展中国家。辞退金制度被认为不利于提高企业竞争力和劳动力市场弹性，因为辞退金的性质实际上属于工人的延迟工资或强制性储蓄，不属于社会风险的分散机制，既不利于工人重新回到工作，也不利于雇主的商业发展。

国际劳工组织使用的两个测量工具很实用。一个是“法定覆盖率”，指参加失业保险人数占劳动力人口（labor force）的比例，世界的平均水平是 28.1%，其中，位居第一的是中东欧地区 90.9%，第二位是北美 86.6%，第三是西欧 80.3%，第四是拉美 37.6%，第五是北非 27.0%，第六是中东地区 20.6%，第七是亚太地区 16.6%，第八是非洲 8.4%，最后是撒哈拉以南非洲 3.6%<sup>18</sup>。另一个测量工具是“有效覆盖率”，指领取失业金的人数占失业人口的比例，其世界平均水平是 10.2%，西欧位居第一是 44.6%，其后依次是北美 28.0%，中东欧地区 21.1%，亚太地区 6.8%，拉美地区 4.6%，中东 2.2%，北非是 2.4%，撒哈拉以南非洲是 0.8%<sup>19</sup>。相比之下，中国的“法定覆盖率”是 22.4%<sup>20</sup>，大致相当于中东北非的水平，但“有效覆盖率”却很低，仅为 23.5%，由于这是以城镇登记失业人口为基数，实际水平会更低。

上述分析显示，失业保险降费可以减少企业负担，但失业保险制度存在的诸多问题却仍未解决，长期看将不利于劳动力市场建设。

<sup>17</sup> ILO, World Social Protection Report 2014-15-Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, International Labour Office, Geneva, 2014, p.31, figure 3.3.

<sup>18</sup> ILO, World Social Protection Report 2014-15-Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, International Labour Office, Geneva, 2014, p.34, figure 3.6.

<sup>19</sup> ILO, World Social Protection Report 2014-15-Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, International Labour Office, Geneva, 2014, p.35, figure 3.7.

<sup>20</sup> 中国失业保险参保人数是 17326 万人，就业人口是 77451 万人，见《2015 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部官网。

## 四、结语

### （一）降费后五项社会保险结构性改革的政策思考

在供给侧，社会保险降费之后应加快改革步伐，针对不同险种各自存在的问题制订不同的改革方案。如前所述，养老保险的问题主要是制度收支的平衡问题，降费后这个矛盾将会尖锐起来，正如三中全会和中央经济工作会议指出的，近期主要改革任务有两项：一是完善个人账户制度以加强多缴多得的激励机制，一是尽快实现全国统筹以实现全国范围的基金调剂。失业保险的问题主要是提高瞄准度和扩大目标群体的覆盖率以控制基金疯涨，近期主要改革任务应该降低制度门槛，扩大农民工群体和城镇灵活就业人员的参保覆盖面，长期看要十分警惕企业辞退赔偿制度的蔓延和扩展，最大限度保持劳动力市场弹性。工伤和生育保险降费后的主要任务是尽快将目前的市县基金统筹水平提高到《社会保险法》规定的省级水平，旨在提高集合风险的水平和能力，在较长时期内把费率控制在目前的较低水平上。医疗保险费率目前暂未下降，其主要考虑一是基金累计结余不多，且一半为个人账户资金，其中统筹基金的支付能力仅为4个月；一是在生育保险合并之后，还将“内置”一个“长期照护保险计划”，降费将有可能影响这个“大医保”目标的实现。尽管如此，诸如完善个人账户等医疗保险的制度结构问题亟需尽快解决，以提高制度的财务可持续性。

社会保险降费，在表面上是供给侧的阶段性改革举措，但在新常态下，要有中长期的心理准备；从深层次看，借用降费作为契机进行制度结构性改革，将会在中长期内成为支撑降费的基础。换言之，降费率与调结构不要偏废，要相互促进。

### （二）社会保险降费的历史意义

从供给侧改革看，降费将加深对社会保险本质的双重认识。一是建立起成本意识。改革开放38年来，社会保险制度的诞生与发展几乎完全是来自需求侧的考虑，于是，在需求管理占统治地位的思维里，待遇水平越高越好。但从供给侧来考察时就会发现，它不仅是工人的福利，也是企业的重要成本，甚至是一把“双刃剑”。在很多国家，“成本”概念和投入/产出的分析框架早就有之，并成为预测长期财务可持续性的主要工具。例如，美国的基本养老保险“老遗残信托基金”（OASDI）的核心概念就是“制度成本”（program cost），它是指养老金支出和

制度行政运行成本等。二是在观念上重塑社会保险的收支概念。“制度成本”（指养老金支出和行政成本）派生出“成本率”（cost rate），即指一年的制度成本支出占当年的工薪税基数的比例；进而还有“收入率”（income rate），主要是指工人的缴费和利息收入等；收入率减去成本率为负值就意味着收不抵支，就需要调整制度参数。降费意味着减少收入，在支出为刚性的条件下，就需一揽子参数调整，以改善制度供给的质量。因此，供给侧改革改变的首先是观念和概念，然后才是制度本身。

从结构性改革来看，降费具有双重政策含义。一层含义是，降费是对社保体系参数的调整，从稳定收入预期和保证消费需求的角度看，社保体系改革属于中国的长期结构性问题；从企业财税体系的角度看，减税降费无疑也属于经济体系的结构性问题。另一层含义是，降费是表象，背后触及的是社保体系的结构性改革，否则，降费将是不可持续的；换言之，作为降低制度性交易成本的重要举措，降费将面临一系列制度结构上的严峻挑战；不折不扣地贯彻落实十八届三中全会和中央经济工作会议关于社保改革的战略部署是实现以降费为主任务的供给侧改革的路线图。

总之，推进供给侧结构性改革是适应和引领经济新常态的重要创新，社会保险降费是供给侧结构性改革的重中之重，社会保险各项改革是降费的重要支撑，是与党的十八届三中全会一脉相承，是当前和今后一个时期社会经济工作的主线，是全面建成小康社会决胜阶段和跨越“中等收入陷阱”的关键。

### 主要参考文献：

2011-2015年的《中国养老金发展报告》，郑秉文主编，经济管理出版社。

国家统计局：2007年和2015年的《国民经济和社会发展统计公报》。

记者龚雯、许志峰、吴秋余访谈：《开局首季问大势——权威人士谈当前中国经济》，载《人民日报》，2016年05月09日，第1版。

李常印：《城镇职工社会保险费率研究》，载《中国劳动保障报》，2014年2月14日，第03版。

《李克强在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》，载《工人日报》，2013年11月04日，第1版。



历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部官网。

《中国年鉴 2014》（电子版）。

ILO, World Social Protection Report 2014-15-Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, International Labour Office, Geneva, 2014.

OECD, Pensions at a Glance 2011.

CSS CASS

**声 明：**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 ( 邮编 : 100007 )

**电话：**( 010 ) 64034232

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐