

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 055-20181212

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《养老保险降费与扩大个人账户的必然性——从征缴体制改革谈起》，该文拟公开发表。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者。

### 养老保险降费与扩大个人账户的必然性 ——从征缴体制改革谈起

郑秉文

全国政协委员

中国社会科学院世界社保研究中心主任

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

**【摘要】**国家机构改革方案决定税务部门征缴社会保险费之后，媒体和业界普遍认为社会保险费将大幅增收。本文对税务部门养老保险费增收潜力估算的基础上，对养老保险费增收部分的3个潜在用途进行分析，认为最佳方案应将增收部分与降费进行“对冲”，提出了将缴费率从28%降至19%的具体方案。进而，本文继续提出了扩大个人账户比例的政策建议，认为这是将“基数之痛”予以“内在化”、避免道德风险的治本之道，并在19%的费率框架下又给出了新的缴费公式，认为这是稳定缴费方式和社保缴费实质性下降的唯一政策工具。最后，本文

对扩大个人账户与降费并举的政策依据、对扩大个人账户可以提升统账结合的制度运行质量进行了详细论述。

**【关键词】**个人账户改革 降低缴费率 社会保险费征收体制 统账结合名义账户制

2018年3月中共中央公布的《深化党和国家机构改革方案》对八大领域做出了六十项改革。其中，第四十六项“改革国税地税征管体制”是将各项社会保险费交由税务部门统一征收，目的是理顺职责关系，提高征收效率。7月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国税地税征管体制改革方案》，明确要求从2019年1月1日起，税务部门统一征收社会保险费。这个决定公布以来，有分析担心企业成本将要增加，甚至有些地区开始追缴以往欠费的追缴决定。随即，国务院召开常务会议，指出须将已定减税降费措施切实落实到位，总体上不增加企业负担，严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴，要抓紧研究提出降低社保费率方案并与征收体制改革同步实施。2018年11月1日，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”。

本文根据国务院常务会关于不增加企业负担、降低缴费率的要求，对降低缴费率提出了具体改革思路和方案，在此基础上，本文进一步提出了扩大个人账户的政策主张<sup>1</sup>，认为长期内提高制度可持续性的最佳政策组合应是降费与扩大个人账户并举，并对扩大个人账户的政策依据、制度条件、方案设计进行了分析研究，对扩大个人账户可整体提高制度运行质量的诸多优势做了简要论述，认为这是落实“确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”的唯一政策工具。

## 一、征缴体制改革过渡期与降低费率的改革方案

### （一）税务部门增收养老保险费的潜力估算

税务部门全责征收之后，一方面，社会保险征缴得以提高收入，尤其是养老保险费，另一方面，要坚决贯彻落实国务院常务会议关于“总体上不增加企业负担”的要求，这就需要对增收潜力做出预测并给出降费的制度设计。二十多年来，

<sup>1</sup> 本文的研究仅为城镇企业职工基本养老保险制度，简称为“养老保险”。本文的研究不涉及城乡居民基本养老保险制度。

中国城镇职工基本养老保险制度的缴费“流失”主要由三个原因造成的，即使税务部门征缴，有些缴费收入流失而言也难以足额征缴到<sup>1</sup>。

### 1. 个别发达省份降低费率需要其他制度配套

广东省等个别沿海发达省份养老保险缴费率从制度建立至今始终未能按照国家规定的“统一费率”缴纳。例如，2017年6月广东省人民政府发布的文件规定：低于全省统一比例的，原则上用3年时间逐步过渡至全省统一比例，待国家明确统一企业职工基本养老保险单位缴费比例后，再逐步统一到全国要求。2018年8月广东省人民政府再次发布文件明确规定<sup>2</sup>：单位缴费比例高于14%的按14%执行。如果广东省严格按“统一费率”征缴，社会保险费增收幅度必然大幅提高，基金积累规模增大。但很显然，这不符合地方的局部利益，为保持竞争力，他们更倾向于保持较低费率水平，以保持企业活力和地方竞争力。在没有实现全国统筹的情况下，广东省的这个诉求是合理的，除非尽快实现全国统筹。

### 2. 对灵活就业人员“断保”行为难有作为

与社保部门相比，税务部门的征缴优势在于其对正规部门具有“精准征缴”的能力，对非正规部门则难有作为。灵活就业人员与中小微企业的参保行为属于“自愿”行为，具有很强的“市场交易”性质，在制度激励性没有根本改善的条件下，“断保”行为不会因为征缴体制改革而有所改变，税务部门的征缴力度对他们来说鞭长莫及。目前，灵活就业参保人员占养老保险全部参保人员大约有四分之一左右，但随着网络经济的发展和网络就业人员数量的扩大，这个群体占比有逐渐扩大的趋势，所以，这个部分的缴费流失规模远大于个别发达省份降低缴费率导致的缴费流失规模。例如，2010年断保人数仅为1167万人，缴费流失占实际缴费收入仅为11.6%，而到2017年则分别提高到5339万人和17.4%<sup>3</sup>。

### 3. “坐实”缴费基数是税务部门增收的主要来源

目前缴费基数不实主要发生在三个层面：一是发生在地方政府的层面，解决起来存在一些困难。例如，2017年广东省规定企业养老保险缴费基数下限依据上年度城镇单位在岗职工月平均工资和城镇私营单位从业人员月平均工资的加

1 关于城镇职工基本养老保险制度缴费“流失”规模的估算，笔者另文专述，见郑秉文：《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。

2 这两个文件是《广东省完善企业职工基本养老保险省级统筹实施方案》（粤府〔2017〕71号）、《广东省降低制造业企业成本支持实体经济发展的若干措施》（修订版）（粤府〔2018〕79号）。

3 见郑秉文、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》期刊，2018年第10期。

权平均值的 60%来确定<sup>1</sup>，这就意味着低于国家的相关规定。二是发生在断保的灵活就业人员和非公经济的职工个人层面，尤其广大的经济效益不好的中小微企业和服务行业主要为现金交易，雇员的劳动关系模糊，其“道德风险”的“识别成本”和“征缴成本”都很高。三是发生在企业主的层面，“规模以上”的工业企业主和商业企业主具有较为完备的报税系统和稳定的银行财务往来，“金三工程”将使税务部门很容易“坐实”这部分企业的缴费基数。所以，税务部门增收的最大潜力来自第三个层面。

#### 4. 税务部门可以增收的最大潜力

根据上述三个方面的分析，税务部门征缴之后，地方政府降低费率、灵活就业人员“断保”和中小微企业就业人员导致的缴费流失难以合规收缴，只有企业及其职工合规缴费才有可能实现。按“收入法”的测算结果，每年大约少收三分之一左右，但税务部门的增收规模应略小于这个理论值，每年增收规模约四分之一。以 2017 年养老保险为例，在少收入的 1.7 万亿元缴费中，税务部门可以增收的最大潜力应在 1.17 万亿元左右<sup>2</sup>。

#### (二) 养老保险费增收部分的潜在用途分析

无论在理论上，还是在各国的实践上，养老保险费增收的部分大致有三个处理途径：或提高替代率、或形成资产池用于投资、或用于降低缴费率。

##### 1. 用于提高替代率的可能性

从国际案例来看，通过提高额外缴费收入（或提高征缴力度）来提高替代率的案例在过去几十年里几乎是没有的，因为人口老龄化趋势严峻，提高费率的空间在绝大多数国家已经很小。中国目前的社会平均替代率 45%是经过二十多年“交易”的一个合意的替代率，是缴费率、赡养率和替代率的函数过程逐渐交易并达成的一个“均衡点”。如果将增收部分全部用于提高养老金待遇水平，并完全“坐实”基数，目前的赡养率将使“替代率理论值”达到 84%<sup>3</sup>，这将打破几十年来形成的社保生态均衡，导致企业不堪重负，与几十年来制度交易的结果相悖。因此，将养老保险费增收部分用于提高替代率既是不应该的，也是不可行的。另

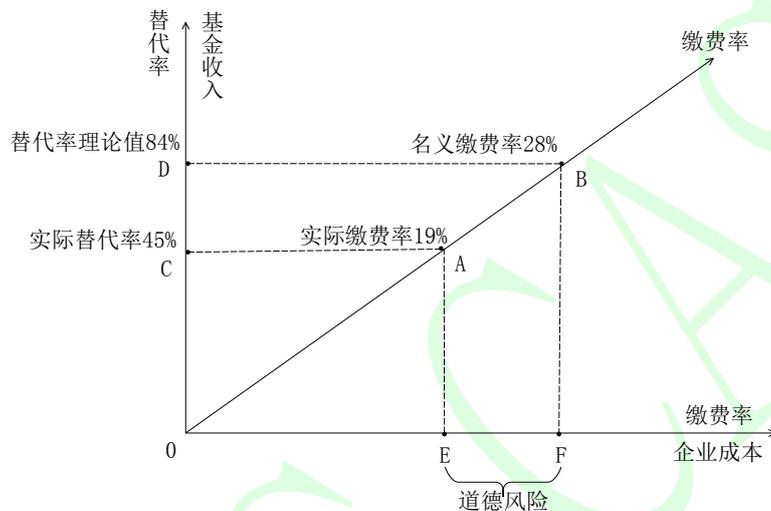
1 《关于印发广东省完善企业职工基本养老保险升级统筹实施办法》（粤府〔2017〕71 号）。

2 详细估算过程详见郑秉文：《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。

3 在传统的纯粹现收现付中，其追求的制度目标是收入与支出大致相等，结余基本为零。在当前的“三率”函数关系中，如果假定在“法治型”制度下，并假定基金结余基本为零的话，替代率的理论值可达 84%，即  $28.0\%/33.5\%=83.6\%$ 。

外，从国际实践来看，45%替代率于目前中国经济社会发展水平而言也是合意的，例如，在美世集团公布的 2018 年墨尔本美世全球养老金指数 35 个国家排名中<sup>1</sup>，中国养老金制度的总分排名和充足性、可持续性、整体性等三项二级指标排名均为 D 级，唯有“充足性”进入 C 级，最接近“平均值”，几乎与波兰比肩，略高于中国但低于“平均值”的国家有 6 个，包括日本、英国、瑞士、美国等发达国家，他们的充足性也都是 C 级。

图 1：道德风险诱发的“实际缴费率”与“实际替代率”达成的社保生态均衡



资料来源：作者绘制。

## 2. 用于建立投资基金的可行性

老龄化将不可避免导致子孙后代的缴费率不断提高，有些国家为“平滑”后代人的缴费负担，“故意”提高费率、增加缴费收入并形成资产池进行投资，以期获得超额市场回报率，用“超额收益”来弥补子孙后代的缴费缺口。例如，美国 1985 年养老保险基金余额只够支付 2 个月，1990 年将费率“快速”提高到 12.4%，基金积累基数不断扩大，到 2017 年基金余额足够支付 3 年，而 12.4% 的费率 28 年来一直保持未变<sup>2</sup>；再如，加拿大 1995 年费率为 5.4%，1997 年实施改革，采取“加速”提高费率的办法，到 2003 年提高到 9.9%（正常情况下到 2015 年才提高的 9.9%），由此形成的资产池与 1997 年建立“加拿大养老基金管理公

<sup>1</sup> Mercer, Melbourne Mercer Global Pension Index 2018, Australian Centre for Financial Studies, Melbourne, 2018.

<sup>2</sup> Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, *The 2018 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*. Washington, D.C.

司”（CPPIB），20 年来的市场化投资收益很好，1997 年的基金结余仅够支付 2 年，到 2017 年时已足够支付 7 年，重要的是，9.9%的费率将保持百年不变，可持续到 2100 年<sup>1</sup>，为后代降低了负担，明确了预期。但是，中国基本养老保险投资体制建立于 2017 年，两年来，4.4 万亿养老保险基金与全国社保基金理事会签署投资合同额的仅为 7150 亿元，实际到账额只有 4167 亿元<sup>2</sup>。因此，如不实现全国统筹，增收的养老保险费进入投资体制在目前条件下是行不通的。

### 3. 用于降低“统一缴费率”的必要性

利用征缴体制改革的契机实施降低费率的改革，这个做法在国际实践中虽然还从未有过先例，但是，这却是一个非常现实和理想的“副产品”，降低费率是期盼十几年的一个非常必要和急迫的重大改革举措，否则，长期的违规缴费行为必将破坏法治经济的基本规范，玷污企业家精神，侵蚀市场经济的基本规范。通过养老保险费增收实现供给侧结构性改革的目标，是长期内提高企业竞争力和保持经济可持续发展的必然要求。

#### （三）降低养老保险费的具体方案及其根据

落实国务院常务会议提出的“降低社保费率方案并与征收体制改革同步实施”，应制定一揽子改革方案。例如，将增收和降费的方案同时公布，稳定企业信心，确保不增加企业负担，实现征缴体制平稳过渡；再如，根据缴费收入的增幅来确定降费的幅度，让增收与降费实行“对冲”，并为企业合规缴费留有一定的过渡期；此外，还要实现精准“对冲”，对增收部分进行行业分析，既要防止出现降费后企业负担并未真正降低的风险，又要防止导致基金收入下降和加大财政风险的可能性。

基于前文关于增收潜力的分析，预计养老保险总体缴费率大约可“对冲”8 至 10 个百分点，即把费率从 28%降至 18%至 20%的区间。本文假定养老保险缴费率降至 19%，其中，职工缴费率由 8%降至 6%，单位缴费率由 20%降至 13%。灵活就业人员缴费率为全额征收即按 19%缴纳。

提出这样的降费设想，主要是基于“收入法”对以往十几年来缴费收入“流失”规模估算做出的减收三分之一的判断，它说明降低 9 个百分点后的收支均衡

<sup>1</sup> 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》期刊（双月刊），2017 年第 6 期。

<sup>2</sup> 《人社部举行 2018 年第三季度新闻发布会》，见人社部官网。

与目前的替代率大致是相匹配的。这里运用“参数法”对这个降低 9 个百分点的方案再次予以验证。

表 1 1998-2017 年城镇企业职工基本养老保险收入结构

	缴费收入与养老金支出情况					总收入与养老金支出情况							
	缴费收入	其他收入	养老金支出	当年余额	历年余额	缴费收入	其他收入	财政补贴	总收入	财政补贴占比	养老金支出	当年余额	历年余额
1998	-	-	1512	-	-	-	-	24	1459	1.6	1512	-53	612
1999	-	-	1925	-	-	-	-	193	1965	9.8	1925	40	652
2000	-	-	2115	-	-	-	-	366	2278	16.1	2115	163	815
2001	2092	-5	2321	-235	580	2092	-5	403	2489	16.2	2321	168	983
2002	2551	165	2843	-126	454	2551	165	455	3172	14.3	2843	329	1311
2003	3044	106	3122	28	482	3044	106	530	3680	14.4	3122	558	1869
2004	3585	59	3502	142	624	3585	59	614	4258	14.4	3502	756	2625
2005	4312	130	4040	402	1026	4312	130	651	5093	12.8	4040	1053	3678
2006	5215	124	4897	442	1468	5215	124	971	6310	15.4	4897	1413	5091
2007	6494	183	5965	712	2180	6494	183	1157	7834	14.8	5965	1869	6960
2008	8016	287	7390	913	3093	8016	287	1437	9740	14.7	7390	2350	9310
2009	9534	311	8894	951	4044	9534	311	1646	11491	14.3	8894	2597	11907
2010	11110	356	10555	911	4955	11110	356	1954	13420	14.6	10555	2865	14772
2011	13956	667	12765	1858	6813	13956	667	2272	16895	13.5	12765	4130	18902
2012	16467	886	15562	1791	8604	16467	886	2648	20001	13.2	15562	4439	23341
2013	18634	1027	18470	1191	9795	18634	1027	3019	22680	13.3	18470	4210	27551
2014	20434	1328	21755	7	9802	20434	1328	3548	25310	14.0	21755	3555	31106
2015	23016	1609	25813	-1188	8614	23016	1609	4716	29341	16.1	25813	3528	34634
2016	26768	1779	31854	-3307	5307	26768	1779	6511	35058	18.6	31854	3204	37838
2017	33403	1903	38052	-2746	2561	33403	1903	8004	43310	18.5	38052	5258	43096
合计	208631	10915	223352	1746	-	208631	10915	41118	265784	15.5	223352	-	-

资料来源：“缴费收入”、“养老金支出”、“财政补贴”和“总收入”以及“历年余额”的初始值引自于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

注：缺少 1998-2000 年的“缴费收入”，有些数据相加不等于总计，原文如此。为便于计算，本表中的“其他收入”系作者添加，指的是除基本养老保险费收入、财政补贴收入以外收入，似应包括利息收入、预缴、补缴和历史清欠等收入，通过“总收入-缴费收入-财政补贴”获得。

从表 1 可看到，20 年来养老保险的缴费收入与养老金支出大体相抵，缴费收入几乎完全用于养老金发放。虽然历年的基金累计结余高达 43096 亿元，但历年的财政补贴则累计高达 41118 亿元<sup>1</sup>，否则，目前的结余仅为 1978 亿元。于是，

<sup>1</sup> 1998-2017 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。

我们基本可将 20 年的缴费收入与养老金支出的关系归纳为“收支基本相抵，略有结余”。由此还可得出另一个结论：目前的“实际缴费率”对其他参数来说基本是“配合”的，符合目前的制度均衡的要求和“实际替代率”的水平，这个“实际缴费率”就是 15.8%（缴费率=替代率\*赡养率， $15.8\%=45\%\times 35\%$ ）<sup>1</sup>；考虑到还有 1978 亿元基金累计结余的因素，目前的“实际缴费率”大约为 16%左右。这个推算结果进一步说明，本文提出的将 28%缴费率降至 19%的设想在理论上基本是可行的，并留出了 3 个百分点的余地。

进一步，这里还以全国和北京两个年份的数据来对比现行的“实际缴费率”与本文提出 19%降费方案。根据“收入法”对缴费流失规模的估算，2013 年全国养老保险制度运行的“实际缴费率”为 19.8%，2017 年是 18.6%<sup>2</sup>。为使对比结果更加可靠，这里考察的依然是北京市养老保险 2 个基数假定下的“实际缴费率”。先看 2013 年，如以全市职工平均工资为基数，实际缴费率仅为 15.6%；如以保守的私营单位工资为基数，是 22.5%。再看 2016 年，以全市职工平均工资为基数的实际缴费率仅为 12.6%，以保守的私营单位工资为基数则是 17.7%<sup>3</sup>。北京市 2013 和 2016 年两个年度以两个不同基数测算的 2 个实际缴费率分别从 15.6%下降到 12.6%，从 22.5%下降到 17.7%，说明缴费意愿逐年下降，真实缴费比例越来越偏离实际工资水平。

对全国和北京市养老保险“实际缴费率”的测算结果显示，本文提出的养老保险缴费率降到 19%基本是“吻合”的，比较贴近现行的“实际缴费率”，或说，

1 替代率和赡养率的数值引自郑秉文主编的 2011-2017 年的《中国养老金发展报告》，经济管理出版社，2011-2017 年的 12 月份出版。

2 2013 年的实际缴费率为“ $18634/94061=19.8\%$ ”，2017 年的推算过程为“ $33403/180000=18.6\%$ ”。2013 年城镇非私营单位平均工资是 52657 元，城镇集体单位 38905 元，当年的缴费人数是 24177 万人；笔者保守地将城镇集体单位平均工资 38905 元假定为全部缴费者的缴费基数，全部的费基应为 94061 亿元，缴费收入应为 26337 亿元，而当年缴费收入仅为 18634 亿元。2017 年城镇职工基本养老保险缴费人员 29268 万人，缴费收入 33403 亿元，缴费人数 29268 万人，人均缴费 11413 元，费基应为 193098 亿元。考虑到灵活就业人员缴费比例为 20%等其他因素，保守的估算，2017 年的费基至少在 18 万亿元以上。为节省篇幅，详细基础数据及其来源，见郑秉文：《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。

3 2013 年北京市两个实际缴费率计算过程分别为： $1181 \text{ 亿元} / (69521 \text{ 元} \times 1091 \text{ 万人}) = 15.6\%$ ； $1181 \text{ 亿元} / (48027 \text{ 元} \times 1091 \text{ 万人}) = 22.5\%$ ；2016 年两个实际缴费率计算过程分别为： $1479 \text{ 亿元} / (92477 \text{ 元} \times 1271 \text{ 万人}) = 12.6\%$ ； $1479 \text{ 亿元} / (65811 \times 1271 \text{ 万人}) = 17.7\%$ 。2013 年北京市养老保险征缴收入 1181 亿元，参保缴费人数 1091 万人，人均缴费 10825 元，当年非私营单位就业人员年平均工资 93006 元，私营单位 48027 元，全市职工平均工资为 69521 元。这里将保守的私营单位就业人员 48027 元和全市职工平均工资 69521 元分别作为基数予以对比。2016 年北京市养老保险征缴收入 1479 亿元，参保缴费人数 1271 万人，人均缴费 11636 元，非私营单位就业人员年平均工资 125419 元，私营单位就业人员年平均工资 65811 元，全市职工平均工资为 92477 元。这里同样将保守的私营单位就业人员工资和全市职工平均工资分别作为基数。详细基础数据及其来源，见郑秉文：《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。

将之与“统一缴费率”合二为一是可行的。

## 二、扩大个人账户与降低费率并举的“内生动力”

### (一) 扩大个人账户的客观要求及其缴费公式设计

税务部门征费的“外部压力”在一定程度上解决了制度的增收问题，但参保者逃费动机和“基数之痛”（指参保者在缩小缴费基数上发生的诸多道德风险）等都没有从根本上改变。解决这些问题的一个“治本”办法是扩大个人账户比例，强化多缴多得的激励机制，这是一个制度提高收入和人们主动多缴费的“内生机制”。征缴体制改革“意外”推动了降费改革，这是一揽子解决几十年来未能解决的引入多缴多得机制的一个机遇。

扩大个人账户的政策含义是指，在费率从 28% 将至 19% 之后，将雇主缴费率降至 13%，个人缴费率降至 6%；雇主 13% 的缴费划出 6% 进入个人账户，个人账户比例扩大到 12%；雇主缴费对个人缴费实行一比一配比之后，社会统筹从现行的 20% 缩小到 7%。于是，改革后雇主雇员双方缴费比例是：雇员缴纳 6%+雇主缴纳 13%=合计 19%；缴费分配结构则是：个人账户 12%+社会统筹 7%=合计 19%。

### (二) 扩大个人账户的激励性及其效果量化

扩大个人账户和降低费率并举可获得事半功倍的效果：虽然企业和个人的费率双双得以下降，但个人的激励性却得以提高。现以两种记账利率来测算账户的激励效果。一是“高方案”即按现行的 8.31% 利率记账<sup>1</sup>。2013 年党的十八届三中全会决定不再进行做实账户试点之后，从本质上看，个人账户的融资方式转为完全的现收现付制，其记账利率只要大约盯住“内部收益率”即“生物收益率”（人口增长率+社平工资增长率）<sup>2</sup>，制度即可实现收支平衡。现行的 8.31% 利率基本可被视为参照目前的内部收益率来确定的。另一个是“低方案”即按 6.31% 利率记账。考虑到未来经济增长率和社平工资增长率逐渐下降的趋势以及长期银行存款利率等因素，为平滑未来 35 年，取值 6.31% 为“低方案”年记账利率。

<sup>1</sup> 《财政部与人社部办公厅关于公布 2016 年职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》（人社厅发〔2017〕71 号）规定，机关事业单位和企业职工基本养老保险的个人账户记账利率均为 8.31%。这是党的十八届三中全会之后出台的向“名义账户”转型的一个标志性政策。

<sup>2</sup> 生物收益率也称艾伦条件，是美国学者亨利艾伦 1966 年提出来的比较现收现付制和积累制的一个标准，认为在人口和工资增长率保持恒定时，如果积累制的实际投资收益率小于人口与工资增长率之和，积累制就是不可取的，因此，人口与工资增长率之和也被称之为生物收益率。见 Henry Aaron, *The Social Insurance Paradox*, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol.31, No.3 (Aug., 1966), pp.371-374.

先看记账利率 8.31% 的高方案激励效果。假定北京某 25 岁男性硕士毕业生从 2018 年开始工作，月工资为当地社平工资 8467 元<sup>1</sup>，月个人缴费 508 元和单位配比 508 元全部记入个人账户，假定社平工资增长率为 5%（近年来大约 10%，为平滑未来 35 年，取值 5%），缴费 35 年的复利结果是账户资产总计将高达 432 万元，除以目前执行的 60 岁退休计发系数 139 之后，退休时每月账户养老金将达 3.1 万元；就是说，35 年的终生缴费 110 万元只要退休 3 年就可全部“拿回来”。再看低方案的激励效果。在其他条件不变的情况下，假定记账利率为 6.31%，35 年后该职工退休后的账户资产将为 296 万元，每月账户养老金将达 2.1 万元。上述两个方案仅仅是账户养老金，在统账结合制度下，加上统筹养老金之后，高方案的基本养老金合计每月有可能超过 4 万元，低方案的有可能接近 3 万元。

扩大个人账户之后，复利的作用使其资产积累和回报预期透明、易懂、直观，如此精算中性的激励机制自然会促使参保人把 19% 全部缴费基数“坐实”，并成为促使职工主动监督雇主如实缴费的“内生动力”，这就是为什么住房公积金的缴存基数比养老保险缴费基数更真实、更贴近真实工资的根本原因。

### （三）住房公积金制度的启发及其比较

这里以 2017 年几组发达程度不同的城市为案例，粗略测算一下住房公积金的缴存基数占当地社平工资的比率。住房公积金的缴存办法与养老保险几乎完全相同，设有下限（大部分地区是社平工资的 40% 或 60%），也有上限（社平工资的 300%，个别城市设 500%），缴存比例一般设为 5%-12% 区间，由职工自选。因不能获得职工缴存比例人群的分布数据，这里假定统一按上限 12% 来测算公积金缴存基数占社平工资的比例（有些城市的灵活就业人员缴费基数另行规定，这里不予考虑）。先看缴存基数高于当地社平工资的城市：北京住房公积金的实缴职工有 732.23 万人<sup>2</sup>，缴存 1711.59 亿元，月缴存的工资基数约为 8116 元，高于社平工资 7706 元，是社平工资的 105%；福州缴存基数是其社平工资的 103%；哈尔滨是其社平工资的 109%；即使在贫困地区，缴存基数也是非常“实”的，甚至超过了当地社平工资，例如，甘肃定西是其社平工资的 101%，广西百色市是其社平工资的 110%，甘肃张掖的实际缴存基数最高，是其社平工资的 113%。再看缴存

<sup>1</sup> 《关于申报 2018 年度社会保险缴费工资的通知》（京社保发〔2018〕5 号），见北京社保中心官网。

<sup>2</sup> 以下住房公积金的数据引自其各城市住房公积金管理中心官网，社平工资的数据引自其各城市的人社局官网，为节省篇幅，这里不一一列出。

基数低于当地社平工资的城市：武汉是 92%，乌鲁木齐是 81%，上海和广州是 75%。造成这种情况的原因有可能是灵活就业人员的比例较高，也有可能住房公积金利率回报比较低，多年来不到 2%，由于缺乏数据，本文难以深入分析。但总体看，住房公积金的缴存基数要大大好于养老保险。这里再看全国的数据：2017 年全国有 1.37 亿实缴职工<sup>1</sup>，缴存金额 1.87 万亿元，年人均缴存 13650 元（月人均 1138 元），按“12%\*2”缴存比例推算，缴存基数是当年城镇非私营单位就业人员年均工资 67569 元（月均 5630 元）的 84%。

养老保险个人账户的记账利率为生物收益率，大大高于公积金的利率水平，激励性显然要好于公积金，因此，个人账户的积累期越长、费基越大、费率越高，账户资产的回报率就越高，参保人缴费的积极性就越高，制度收入就越可持续，这是养老保险可持续性和根本源泉所在。扩大账户与降费并举，再辅之以税务部门依法征缴，中国养老保险制度的财务可持续性将上一个台阶。

除增强制度激励性，扩大个人账户还可解决很多其他制度痼疾，有利于整体提高养老保险的制度运行质量，下面逐一论述，并对扩大个人账户的政策根据进行阐述。

### 三、扩大个人账户的政策根据及其对统账结合制度的全面提升

#### （一）扩大账户是“对冲”职工增加缴费负担的必要配套措施

目前政策面和媒体关注的多是税务征费对企业带来经济负担的前景分析。但我们不应忽视一个更为严重的潜在矛盾，就是职工也会增加缴费负担。多年来，全国绝大部分企业职工的缴费基数“不实”，税务部门征缴之后，“坐实”缴费基数对职工缴费额也意味着明显增加。因此，职工个人账户如不缩小，职工缴费负担会提高。缩小个人账户就意味着降低个人缴费比例，可以“对冲”个人增加的负担，以确保总体上企业和职工的负担都不增加。但这就会出现另一个问题，即个人缴费和个人账户缩小了，也相当于降低了个人的激励性。因此，将单位缴费划出一部分记入个人账户，这是一个必要的配套措施。

#### （二）扩大账户是根除道德风险和逆向选择的根本举措

养老保险制度可被视为信息经济学中道德风险和逆向选择的经典案例之一。

<sup>1</sup> 见《全国住房公积金 2017 年年度报告》（建金〔2018〕51 号），见住房和城乡建设部官网。

养老金待遇水平已经连续上涨 14 年，由于账户养老金没有分离出来，账户的激励功能正变得日益弱化，整体看，养老保险制度多缴多得的关联性和透明性逐年衰减，激励相容的因素几乎荡然无存，信息不对称越来越明显。少缴费的道德风险终将导致逆向选择，这就是前述遵缴率逐年下降的主要原因。扩大账户是克服道德风险的唯一选择，“交易型”制度从此将发生转折，“法治型”制度有可能由此开始。

### （三）扩大账户是优化养老保险制度和稳定社会的重要举措。

征缴体制改革虽然推动了降低缴费率的改革进程，但养老保险存在的个人、企业、地方政府与“国家”的对立情绪却没有改变，例如，每年调整基数导致产生社会抱怨，与住房公积金缴存基数调整的结果形成反差，法国等一些欧洲国家社保制度就是由此成为影响社会稳定的一个导火索。养老保险制度个人账户扩大之后，“基数之痛”将在相当程度上被“内在化”，对立情绪将会被“消化掉”，账户比例越大，这个制度就越会被参保人视为“自己”的制度，就越会像住房公积金那样成为人人对其呵护有加的“稳定器”。住房公积金所具有的“内生型”稳定性是具有启发意义的。

### （四）扩大账户是“确保社保缴费实际负担实质性下降”的唯一政策工具

这里还以前述缴费 35 年的北京职工为例，在前述假定条件下，该职工到 2053 年退休时，北京月社平工资将达 4.4 万元（年社平工资 53 万元），于是，高方案下 3.1 万元的账户养老金替代率是 70%，低方案的 2.1 万元账户养老金替代率是 48%，加上统筹养老金之后，两个方案的总替代率将分别达到 90%和 70%，大大高于目前养老保险制度 45%的社会平均替代率。可以肯定地说，如果不扩大账户，税务部门征缴之后，替代率的最优结果是维持目前的 45%不动，因为其制度目标是“总体上不增加企业负担”。因此，长期看，扩大账户后，职工个人缴费率存在继续降低的空间，这是落实总书记提出的“确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”的唯一政策工具。就是说，如果未来依然“盯住”目前 45%这个合意的实际替代率，在低方案中，个人缴费率有可能从 6%继续降至 3%，35 年后账户资产为 222 万元，每月账户养老金降至 1.6 万元，替代率可相应降至 36%，加上统筹养老金后，总替代率“盯住”的仍是目前的 45%。

### （五）扩大账户是对人口老龄化因子的正确运用

账户的扩大具备了强化账户作为老龄化因子的条件。例如，目前的个人账户“计发月数”是“139”（60岁退休），这是2005年颁发的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）根据2000年第五次全国人口普查的人均寿命75.2岁设定的，假定退休后15年账户养老金发放完毕。但18年过去了，人均寿命等数据已发生很大变化，男性寿命预期已达76.7岁<sup>1</sup>，女性达80.9岁；重要的是，“计发月数表”采用的是“零岁年龄组人口平均余命”，不是“60岁年龄组人口平均余命”；目前，男性的“60岁年龄组人口平均余命”是20.0年，女性是23.6年。由此看来，“139”系数已不适用，“计发月数表”存在较大差距，亟待调整，但这项工作始终未能提到案头。扩大账户后，高低两个方案的养老金替代率都有大幅提高的空间，甚至超出了2005年设定的59.2%的目标替代率，具备了调整个人账户“计发月数表”的条件。从这个角度讲，在制订扩大账户比例和降费方案时，新的“计发月数表”可同步公布，未来可每5年调整一次，与寿命预期指数化挂钩，这是坚持精算平衡的一项十分必要的基础性工作。

#### （六）扩大账户是扩大覆盖面“最后一公里”的有效手段

目前灵活就业人员的缴费比例是20%，其中8%进入个人账户，与28%的企业职工养老保险制度相比，不仅制度激励性更差，而且其替代率也较低。本文提出的降费方案中，灵活就业人员的缴费率也是19%，与城镇职工制度完全一样，其中，12%记入个人账户，7%记入社会统筹，他们享有与城镇职工完全一样的激励机制。目前，养老保险的法定参保人口大约还有1亿人没有参保，他们是扩大覆盖面的“硬骨头”，主要由三部分群体组成：新经济（网络）就业群体、城镇非正规就业群体、流动性和季节性较强的农民工群体；他们基本上没有正规的劳动关系，或雇主不明确，或没有雇主，收入不稳定，在制度没有相当的吸引力情况下，他们很难“自愿”参加养老保险。作为扩大覆盖面的“最后一公里”，扩大账户后的激励性将能吸引相当部分加入进来。

#### （七）扩大账户是降低财政负担的重要举措

目前的统账结合是“小账户”、“大统筹”；账户扩大之后的结构是“大账户”、

<sup>1</sup> 由于没有其他官方权威的年龄分组平均余命数据，这里使用中国保监会发布的零岁年龄组寿命预期和“60岁年龄组人口平均余命”（1013非养老类业务一表）作为替代和参照，它们引自：《中国人身保险业经验生命表（2010-2013）》，2017年12月。其中，“1013非养老类业务二表”的男性“60岁年龄组人口平均余命”为23.2岁，女性是26.9岁。

“小统筹”，其中，账户部分按照“名义账户”的规则运行，是对完全积累制个人账户（FDC）的“模拟”，是一个“完全精算型”的自我平衡运行体系（即NDC）<sup>1</sup>，无须财政介入。社会统筹部分从目前的20%缩小到7%之后，从根本上缩小了“暴露”给财政的“风险敞口”，财政干预的潜在风险和规模大幅降低，为未来应对老龄化和缓解财政压力打下基础。

#### （八）扩大账户后社会统筹的共济功能依然存在

扩大账户后，制度结构没有发生变化，依然是统账结合。公平与效率、社会互济与自我保障相结合的制度目标没有改变，只是缩小了社会统筹比例，但并未取消社会统筹，承担社会共济和再分配功能的社会统筹依然存在，校正初次分配的手段还依然存在。对个人账户和社会统筹比例结构的“此消彼长”进行调整，是为了适应改革的需要，因为“社会公平”的含义正在逐渐发生变化：在城镇职工那里，扩大账户强调的是多缴多得原则，正是这种“精算型”的公平性才被他们视为“坐实”费基和费率的“内生动力”；在灵活就业群体那里，正是这种多缴多得的“精算型”社会公平才被他们视为积极参保的利益所在。

#### （九）扩大账户是贯彻落实十八届三中全会“完善个人账户制度”的体现

党的十八届三中全会指出：“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制”。这三句话相互联系，意义深远。其中，“完善个人账户制度”意味着个人账户转变为以计发养老金为主，这个实事求是的改革取向使扩大个人账户成为可能。否则，在以往坚持做实账户的制度目标下，账户比例越大，所需资金规模就越大，于是，账户比例从1997年的11%缩小到2005年的8%。2013年实行名义账户制具备了调整统账比例关系和提高多缴多得激励性的条件。从这个角度看，实行名义账户与扩大账户缺一不可，二者均为“完善个人账户制度”题中应有之义，否则，停止做实个人账户容易让职工“曲解”是个人“吃亏”了，陷入政府放弃责任的“误读”之中，因此，扩大个人账户是一项受欢迎、顺民意的德政，有问卷调查结果显示<sup>2</sup>，多数人赞成

<sup>1</sup> 关于 FDC 与 NDC 的辨析及其中国养老保险的账户改革和制度抉择，参见郑秉文的“译后记”，载罗伯特·霍尔茨曼(Robert Holzmann)等主编：《养老金世界变化中的名义账户制》（上下卷），郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2017年10月。

<sup>2</sup> 在调查问卷中，赞成扩大账户的受访者比例最高，是40.8%，赞成缴费全部划入个人账户的是29.9%，赞成保持目前账户比例不变的18.0%，赞成缩小账户比例的5.7%，赞成取消个人账户的仅为5.2%。详见郑秉文、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》期刊，2018年第10期。

扩大个人账户。

#### 四、结束语

在改革开放 40 周年之际，中央决定对国家机构进行改革，涉及的中央和国家机关部门、直属单位超过 80 个，其调整幅度之大，触及利益之深，为改革开放 40 年之最。相较起来，五项社会保险费交由税务部门征缴似乎处于“不显眼”地位。但在中国社保改革进程中，仅就双重征缴改革为单一征缴的体制转型来讲，它是一个历史进步；进而，如果征缴体制改革“催生”降费改革，这就足以成为实施供给侧结构性改革以来在降低制度性交易成本方面的一个重大突破，降费改革作为机构改革“副产品”突然“降临”，竟然实现了十几年来想做而不能做和不敢做甚至连想也不敢想的一个重大制度改革目标；继而，如果降费改革导致扩大个人账户，一劳永逸地解决激励机制和降费的难题，那就真正地实现了五年前召开的党的十八届三中全会提出的“完善个人账户制度”的战略部署，这个“内生动力”的诞生，假以税务部门征缴的“外部压力”配合，内外合力，中国养老保险制度的可持续性必将走向一个崭新的历史阶段，意味着 2018 年国家机构改革在中国社保改革史上竖起一座丰碑！征缴体制改革、降低缴费率、扩大个人账户，这三项改革纳入一揽子方案之中，2018 年就注定成为一个史诗般的历史新起点。

#### 主要参考文献：

国家统计局编：《中国统计年鉴 2013》（光盘版），2014 年；人社部：《2013 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人社部官网。

罗伯特·霍尔茨曼 (Robert Holzmann) 等主编：《养老金世界变化中的名义账户制》（上下卷），郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2017 年 10 月。

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》期刊（双月刊），2017 年第 6 期。

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》期刊（双月刊），2018 年第 6 期。

Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability

Insurance Trust Funds, The 2018 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds. Washington, D.C.

Henry Aaron, The Social Insurance Paradox, in The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol.31, No.3 (Aug., 1966), pp.371-374.

Mercer, Melbourne Mercer Global Pension Index 2018, Australian Centre for Financial Studies, Melbourne, 2018.

CLASS

**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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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》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) 84083506

**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