

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.144-20211203

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由郑秉文、陈功撰写的《养老保险中的税收楔子与激励相容机制设计》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

养老保险中的税收楔子与激励相容机制设计

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心主任

陈功

江南大学马克思主义学院讲师

内容提要: 本文对 2006 年至 2018 年中国城镇职工基本养老保险的税收楔子进行测算，发现在 2015-2018 年实施减税降费过程中，企业负担得以明显减轻，但税收楔子水平却未同步下降，高于一些美欧发达国家，并且越是经济欠发达的地区，税收楔子越高，养老保险收支压力越大。较高的税收楔子对职工缴纳养老保险费产生明显负激励，并成为养老保险压低缴费基数和不能应收尽收的主要原因。根据激励相容理论，税收楔子的存在使参保人作为理性经济人的利益最大化目标与养老保险的制度设计目标存在冲突，参保人的道德风险普遍存在，导致逆向选择，收支平衡目标难以实现，为各级财政带来压力。为此，本文提出将参保人个人利益目标与集体利益目标“重合”起来，即将企业一部分缴费划入个人账户，扩大账户比例，缩小税收楔子，提高真实缴费激励性和制度收入水平，从制度结构上解决制度财务可持续性问题。

关键词： 税收楔子 养老保险 减税降费 扩大个人账户 激励相容

一、问题的提出

进入新常态以来，为应对经济下行压力，中央政府实施了一系列定向减税和普遍性降费的政策措施。根据 2013 年以来《政府工作报告》的数据，2013-2018 年市场主体减负高达 5.52 万亿元，年均减税降费 9200 亿元。2019 年减负力度加大，全年为市场主体减税降费高达 2.38 万亿元；2020 年为应对疫情减税降费 2.6 万亿元。降低社会保险费为企业减负做出较大贡献，2015-2018 年减收总计 5500 亿元^①，年均减收 1380 亿元，占市场总体减负 15%。2019 年社会保险费减收高达 4252 亿元，2020 年减免社保费 1.7 万亿元^②，是以往 5 年的近两倍。

过去五六年是税费改革范围和力度仅次于 1994 年税制改革的重要历史时期，营业税改为增值税，上调个税免征额，清理规范和大幅降低各项税费，尤其是大幅降低社会保险费为企业减负、稳就业和保民生做出了重要贡献。有调研数据显示（中国财政科学研究院，2019），2016 年至 2018 年企业纳税总额占综合成本费用的比值逐年下降，从 2016 年的 2.86% 下降到 2018 年的 2.25%，降成本取得了初步成效；东部地区企业的纳税总额高于中部地区，小型企业纳税总额高于微型企业。

虽然大幅减税降费为企业减负和保就业做出贡献，但税收楔子并未同步降低，甚至呈上升趋势。“税收楔子”是通过强制性征收税费在市场供给与需求之间插入的一个“楔子”，它分为“市场税收楔子”即指市场交易中消费者支出与生产者税后净所得之间的差，和“劳动税收楔子”即指雇员实得的可支配收入与雇主实际支付的总劳动成本之间的差。

根据 OECD 规定的测量公式和国际惯例，纳入劳动税收楔子统计范畴的主要是个人所得税和社会保险费（OECD，2020）。在中国，社会保险费构成了劳动

作者简介：郑秉文，中国社会科学院大学政府管理学院教授；陈功，中国社会科学院美国研究所博士后。

① 人力资源和社会保障部 2019 年第四季度新闻发布会，2020 年 1 月 14 日，见中国网：http://www.china.com.cn/zhibo/content_75607861.htm#fullText。

② 2019 年降费减收数据均引自人力资源和社会保障部 2020 年第二季度新闻发布会，2020 年 7 月 21 日，见中国网：http://www.china.com.cn/zhibo/content_76291788.htm#fullText。2020 年数据引自 2020 年 3 月“两会”期间总理的《政府工作报告》。

税收楔子（下文简称“税收楔子”）的主要成分，其产生的负激励致使参保人作为理性人的个人利益最大化原则与社会保险制度收入最大化原则存在冲突，目标函数明显不一致，因此，较高的税收楔子对参保人缴纳社会保险费构成了明显的负激励，不利于社会保险制度的财务可持续性。

社会保险降费始于 2015 年 3 月，失业保险首当其冲，随后，工伤保险和生育保险实施阶段性降费并持续至今；养老保险自 2016 年开始有条件下调费率，单位缴费于 2018 年从 20% 有条件降至 19%，2019 年再次全面大幅降至 16% 并将缴费基数下调为全口径城镇单位就业人员平均工资，2020 年为抗击疫情免征中小微企业单位缴费部分。6 年来，社会保险持续降费，收支平衡面临巨大压力。例如，2020 年养老保险、失业保险和工伤保险基金总收入 5.02 万亿元，总支出 5.75 万亿元^①，这是自社会保险建立以来首次出现大规模收不抵支，其中，养老保险减收规模最大，收支平衡压力最大。

本文认为，养老保险降费是一个长期的制度安排，而不降低社保待遇水平则是一个政治承诺，2020 年是企业养老金“十六连调”，也是机关事业单位养老金“五连调”。2019 年各级财政对社会保险的转移支付达 1.94 万亿元^②，是 4 年前的两倍，如不采取积极措施，未来收支矛盾将日益尖锐，财政补贴必将面临更大的压力。

为解决持续降费与支出刚性之间的矛盾、鼓励参保人员按实际工资足额缴纳养老保险费，本文在测算不同层面税收楔子的基础上，根据激励相容理论提出降低税收楔子和改善养老保险的激励机制设计的政策建议，其具体思路是提高个人账户比例，即把雇主一部分缴费划入个人账户，旨在没有提高总缴费率的前提下可以提高职工获得感，调动缴费积极性，激励职工将缴费基数“拉平”至真实收入水平，从根本上解决制度收入的内生机制缺位问题。

二、不同层面税收楔子的估算

（一）税收楔子计算公式

税收楔子是指雇员实得的可支配收入与雇主实际支付的总劳动成本之间的

^① 人力资源和社会保障部 2019 年第四季度新闻发布会，2020 年 1 月 14 日，见中国网：http://www.china.com.cn/zhibo/content_75607861.htm#fullText。

^② 《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告（摘要）》，见财政部官网：http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202005/t20200523_3518993.htm。

差，具体而言，根据 OECD 规定的测量公式和国际惯例，计算公式如式（1）所示：

$$\text{税收楔子} = \frac{\text{TLC}-\text{PDI}}{\text{TLC}} \quad (1)$$

由此可扩展为式（2）：

$$\text{税收楔子} = \frac{\text{PIT}+[(\text{EC}+\text{ECC})+(\text{IC}+\text{ICC})]}{\text{GW}+(\text{EC}+\text{ECC})} \quad (2)$$

其中，企业支付的全部劳动力成本为 TLC；个人税后可支配工资为 PDI；个人所得税为 PIT；企业缴纳的社会保险费为 EC；个人缴纳的社会保险费 IC；企业为个人建立的其他福利项目中企业缴纳部分 ECC；企业为个人建立的其他福利项目中企业为个人代扣代缴的部分 ICC；工资总额 GW。

由于各省份在五项社会保险的缴费比例上存在一定现实差异，加之全国各地已进行多次降费调整，笔者将 2018 年北京市的缴费比率作为估算全国缴费结构的假定条件，即五项社会保险中企业和个人缴费比例分别为：19%与 8%、10%与 2%、0.8%与 0.2%，0.4%与 0、0.8%与 0^①，由此推算出企业与个人各自的社会保险缴费数额，占全部社会保险费总额的比例分别约为 75%与 25%^②，进而可得式（3）：

$$\text{税收楔子} = \frac{\text{个人所得税} + \text{社会保险费总额}}{\text{税前工资总额} + 0.75 \times \text{社会保险费总额}} \quad (3)$$

（二）宏观层面：全国税收楔子的基本情况

中国社会保险制度由两大板块构成，即城镇职工社会保险和城乡居民社会保险。城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险这两个制度在名义上是“保险”制度，但其本质是“福利”制度，个人缴费比例很小，其主要筹资渠道是财政转移支付。因此，本文在测算中国社会保险的税收楔子和企业负担时，不包括城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险这两个制度，仅包括城镇职工基本养老保险、医疗、失业、工伤和生育保险及工资薪金所得税（下文简称“工资薪金税”），但不包括城镇五项社会保险中的财政补贴和利息收入。

将数据代入式（3）之后，我们可获得 2006–2018 年税收楔子及其构成的基

① 见北京市人力资源和社会保障局官网：<http://rsj.beijing.gov.cn/>。

② 虽然 2019 年 4 月国务院办公厅印发的《降低社会保险费率综合方案》（国办发〔2019〕13 号）对社会保险费率作出调整，其中养老保险的企业缴费比例从 20%降低到 16%，但由于目前政策执行周期较短，当前缺少应有分析数据，因此本文仍将采用原有的比例关系进行估算。

本情况。由于数据可获性的原因，本文估算的税收楔子截至 2018 年底。表 1 显示，2006-2018 年我国宏观层面税收楔子在 26.5%至 31.0%区间波动，但自减税降费以来却呈持续上升趋势并达到 2006 年以来的峰值 30.9%^①。

2006 年以来，除 2011 年免征额提高导致工资薪金税占比下降以外，工资薪金税占比总体上不断提高。因此，工资薪金税与社会保险费的比例关系呈此消彼长的态势。

表 1 2006-2018 年宏观层面全国税收楔子及其主要构成 单位%

年份	工资薪金税占比	社会保险费占比	税收楔子
2006	16.0	84.0	27.5
2007	17.1	82.9	28.6
2008	17.5	82.5	29.7
2009	16.8	83.3	30.0
2010	17.8	82.2	30.5
2011	17.3	82.7	30.5
2012	13.8	86.2	29.7
2013	13.8	86.2	26.5
2014	14.5	85.5	26.8
2015	14.9	85.1	27.7
2016	16.4	83.6	28.2
2017	16.9	83.1	30.0
2018	17.2	82.8	30.9

资料来源：2006-2017 年工资薪金税数据引自 2007-2018 年《中国税务年鉴》电子版，见中国知网；2018 年工资薪金税数据引自《中国税务年鉴 2019》书刊，第 479 页；2006-2019 年城镇非私营单位税前工资总额数据引自 WIND 数据库；五项社会保险费总额引自 2006-2018 年《全国社会保险基金收入决算表》，不包括“财政补贴收入”、“利息收入”和“委托投资收益”等收入类型，见财政部官网。

① 作者在发表的《“税收楔子”视角下的社保降费：抗击疫情与长远改革》（《税务研究》2020 年第 4 期）中估算的 2018 年全国税收楔子为 30.81%，因为那时 2018 年全国工资薪金税总额还未发布，故采用 2013-2017 年《中国税务年鉴》公布的全国工资薪金税占同期个人所得税比例 5 年平均值 65.54%与 2018 年《中国统计年鉴》全国个人所得税进行估算，得出 2018 年全国工资薪金税估算总额为 9091.7 亿元。2019 年《中国税务年鉴》显示，2018 年全国工资薪金税总额为 9330.8 亿元，由此计算得出 2018 年全国税收楔子为 30.95%。

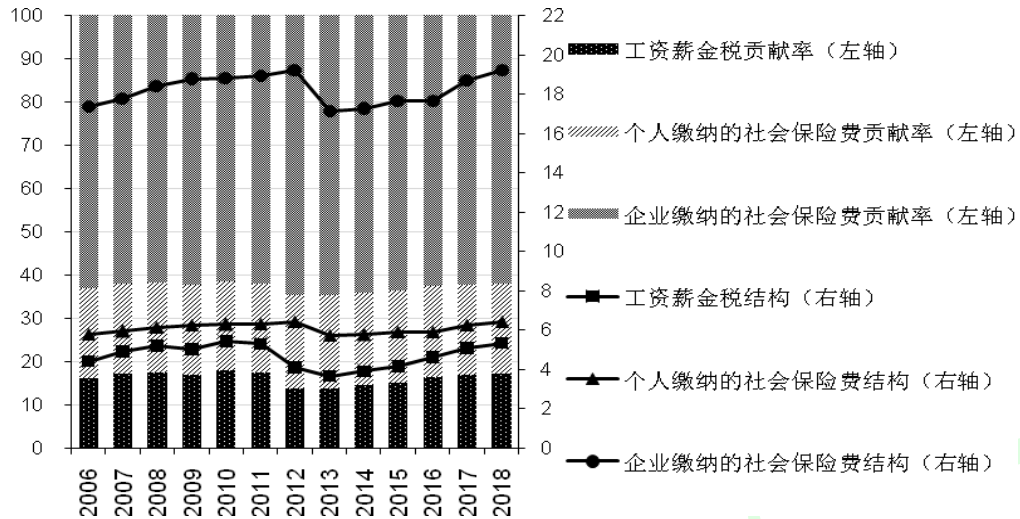


图1 2006-2018年宏观层面全国企业税收楔子结构比例与贡献率

注：税收楔子中个人所得税、个人和企业缴纳的社会保险费贡献率，分别由历年三者单一数额与三者数额之和的比值来估算。税收楔子中个人所得税、个人缴纳的社会保险费和企业缴纳的社会保险费结构，则由历年三者贡献率与同期全国税收楔子的乘积来估算。

资料来源：同表1。

图1显示，在2006-2018年税收楔子结构中，工资薪金税始终处于3.7%-5.4%区间，个人缴纳的社会保险费长期处于5.7%-6.4%的低水平稳定区间，而企业缴纳的社会保险费始终保持在17.1%-19.2%的较高水平区间，企业一直是这一劳动税费负担的主要承担者。从税收楔子的贡献率来看，企业缴纳的社会保险费长期保持在61.7%-64.7%的较高水平区间，而工资薪金税处于13.8%-17.8%的低水平区间，个人缴纳的社会保险费则保持在20.6%-21.6%的较低水平区间，表明企业是社会保险融资的主要来源。

进一步将2006-2018年的数据进行对比，发现在税收楔子结构方面，工资薪金税、个人和企业缴纳的社会保险费从4.4%、5.8%和17.3%分别略升至5.3%、6.4%和19.2%，而在税收楔子贡献率方面，它们从2006年的16.0%、21.0%和63.0%变动为2018年的17.2%、20.7%和62.1%，工资薪金税有轻微幅度增加，其他2项有轻微幅度下降。综上所述，从2006年至2018年我国税收楔子结构和贡献率的发展历程来看，我国企业一直承担着绝大部分的劳动税费负担。

税收楔子在2012年和2013年出现下滑（表1），其主要原因之一是2011年6月第六次修正《个人所得税法》，个人每月工资薪金所得免税额从2000元提高到3500元，工薪收入者纳税覆盖面从28%下降到7.7%，纳税人数从8400万人减

至 2400 万人，当年减收 1600 亿元^①，进而明显拉低了税收楔子。原因之二是工资总额增长率从 2012 年的 18.3% 升至 31.2%，2014 年下滑至 10.5%（此后便在 7%–9% 区间徘徊），作为分母的工资总额的波动导致税收楔子出现变化。

本文之所以将城镇非私营单位就业人员工资总额作为分母，主要是考虑到在城镇职工五项社会保险中，养老和医疗保险的参保人数与城镇非私营单位就业人数十分接近（均将近 2 亿人）。本文以正规就业人员工资为基础，在剔除住房公积金和企业年金（含职业年金）等“延迟收入”的缴费型福利制度之后，其测算的税收楔子水平介于正规部门和非正规部门之间，以最大限度避免税收楔子平均水平被高估^②。

（三）中观层面：地区税收楔子的估算及说明

上文宏观层面全国税收楔子的估算仅包括五项社会保险缴费收入。但在各省市统计局编制出版的历年统计年鉴的城镇 5 项“社保基金”项目中，除“保险费收入”之外，还包括“财政补贴收入”、“利息收入”和“委托投资收益”等各类收入，且后 3 项收入难以剥离出来。因此，中观层面的税收楔子比宏观层面税收楔子高出 4.0 至 6.5 个百分点，但它们的总体变动趋势存在着较强同步性。

在对比各省份 2018 年与 2006 年税收楔子水平时发现，仅有上海和江苏两地出现下降，其中，上海下降幅度较大；广东和福建两地略有上升，幅度很小；其他所有省份均呈明显上升趋势，少则七八个百分点，多则十个百分点以上，其中有 5 个省份上升将近 20 个百分点，它们是宁夏、广西、西藏、内蒙古和黑龙江；如果对比 2018 年与 2013 年的数据，无一例外地所有省份税收楔子都呈现上升趋势，上升幅度最大的是辽宁等 14 个省份，平均上升幅度超过 10 个百分点，其中辽宁提高了将近 13 个百分点，最低的是上海、北京、福建，上升了四五个百分点。

① 《个税起征点提高到 3500 元》，见新京报网：<http://www.bjnews.com.cn/news/2011/07/01/134217.html>。

② 此外，在测算过往十几年的税收楔子时涉及到每年五项社会保险正规和非正规参保人数结构的变化，由于数据可获性存在困难，便将过往十几年的城镇非私营单位就业人员工资总额作为测算税收楔子的基数。

表 2 2006-2018 年中观层面六个地区税收楔子 单位：%

地区	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
东北	37.8	38.8	40.3	42.2	41.5	41.9	40.9	39.0	40.5	41.5	42.6	45.8	51.7
华北	31.1	32.6	33.4	33.9	34.8	34.1	33.2	32.8	34.0	34.5	37.1	41.5	43.9
中南	29.7	31.2	33.4	33.8	33.3	33.8	32.3	29.2	29.3	30.3	32.7	36.8	40.5
西北	29.7	30.0	31.7	32.1	34.6	35.6	31.9	30.5	31.2	31.6	36.8	38.4	40.4
全国平均	32.3	33.3	34.7	35.2	35.4	35.3	34.4	30.8	31.4	32.7	35.0	38.2	40.0
西南	26.9	27.0	28.9	32.0	31.8	32.5	31.3	28.0	28.7	27.9	33.4	41.3	37.8
华东	32.3	33.3	34.6	34.3	33.9	33.2	33.1	28.7	29.3	31.4	32.9	35.4	37.7

资料来源：2006-2018 年全国工资总额、五项社保基金数据均引自于 2007-2019 年《中国统计年鉴》，见国家统计局官网；2006-2017 年工资薪金税数据引自 2007-2018 年《中国税务年鉴》电子版，见中国知网；2018 年工资薪金税数据引自《中国税务年鉴 2019》书刊，第 479 页。

从全国六个地区来看，各地区税收楔子水平之间存在着较大差异，2018 年相比 2006 年，六个地区的税收楔子均有所上升，其中东北地区税收楔子水平上升绝对值最大，为 13.9 个百分点；华北地区 12.8 个百分点，位居第二；西南、中南、西北地区税收楔子分别上升了 10.9、10.8、10.7 个百分点；华东地区上升最小，仅为 5.4 个百分点。从 2018 年税收楔子来看，只有西南与华东地区低于全国平均水平，其他 4 个地区均高于全国平均水平。其中，东北地区超过 50.0%^①。

三、对减税降费和税收楔子的总体评估

(一) 企业负担明显下降但税收楔子并未缩小

前文的分析显示，一方面，社会保险费不断下降和减收，但另一方面，不同层面的税收楔子却呈上升趋势：宏观层面从 2013 年的 26.5% 上升到 2018 年的 30.9%；中观层面从 30.8% 上升到 40.4%，即使与 2006-2014 年相比，2015-2018 年降费以来的税收楔子也没有明显降低的迹象。这说明，虽然 2013-2018 年减税降费力度逐年加大，但税收楔子却反而呈攀升趋势。

税收楔子水平过高必然导致劳动供给和需求曲线的交点偏离原有均衡水平，对劳动力市场产生负面影响，对此学界早已有所关注和研究。周小川（2020）指出：“养老金缴费安排会影响到激励机制和生产率。2019 年我们在减税降费的

① 中观层面的税收楔子测算中，“财政补贴收入”、“利息收入”和“委托投资收益”等难以分离出来，财政补贴结构和比例较复杂，大致的政策是发达地区中央不补或少补，欠发达地区补的多。纵向来看，中观层面的税收楔子水平总体呈上升趋势，而地区间的比较需要视其他收入的数额和比例而定。

时候，将养老保险缴费率由‘20+8’改为‘16+8’，就可以从激励机制的角度来解释……劳动者看不见这份报酬，对企业来讲就相当于一种额外的费用，当企业遇到经济下行和困难的时候，肯定会抱怨税费过高的问题”。周小川所指的“看不见这份报酬”和“额外的费用”实际上就是“税收楔子”，它的存在成为当前降费的主要原因之一。OECD 税收政策与管理中心主任 Owens（2006）说：“总的劳动税收楔子，或称雇主必须支付的工资和社会保障费用与雇员在税后和社保扣除后再加上他们可能有资格获得的任何现金福利之间的差，都将作为工作的一种负激励”。

（二）发达国家降低税收楔子的实践及其效果

各国和国际组织对降低劳动税收楔子重要性的认识越来越深刻，很多国家和国际组织都制订了行动方案和改革日程。欧盟认为，欧元区成员国是世界上以税收楔子为衡量指标的劳动税收负担最重的地区。2014年9月，欧元集团通过了一个共同原则（European Commission, 2020），以指导其成员国削减劳动税收楔子。2015年9月，欧元集团一致同意对欧元区成员国的劳动税收负担进行规范化，并将单身职工平均工资的税收楔子作为测量基准，降低劳动税收楔子的改革包括对降低劳动税但未给予补偿的提供补偿，对收入中性的税收转移和减少支出给予抵扣的提供补偿等。在削减税收楔子的改革中，比利时和奥地利等国取得了明显效果，成为欧盟的最佳实践。例如，比利时的具体做法是将劳动税收负担转移给资本和对环境有害的经济活动上，由此，社会保障缴费率从33%逐步降到25%（European Commission, 2017）；此外，为资助降低劳动税还提高了电力增值税，提高了柴油、酒精饮料和烟草的消费税，资本利得税从25%提高到27%。

OECD 从1999年开始每年发布《工资征税》报告，至今已连续发布了22部，每年对其成员国税收楔子的变化和改革情况进行追踪分析。《工资征税2020》显示，以领取社会平均工资的无子女单身职工的税收楔子为样本，2019年是连续第6年下降：2013年是36.46%，此后每年依次下降到36.45%、36.39%、36.34%、36.21%、36.08%，2019年为35.97%（OECD, 2020）。虽然看上去降幅不大，但通过解构税收楔子发现，雇主社会保障缴费下降幅度还是比较明显的，只不过由于个税的上升和雇员缴纳社会保障费的提高，总的劳动税收楔子下降幅度受到了抵消。例如，与2018年的36.08%相比，2019年税收楔子虽然只下降了0.11个百分点，但雇主缴纳社会保障费的税收楔子却下降了0.66个百分点。2019年总的

劳动税收楔子下降幅度的构成是：0.22 个百分点（个税）+0.33 个百分点（雇员缴纳社会保障费）-0.66 个百分点（雇主缴纳社会保障费）。例如，2019 年立陶宛税收楔子下降幅度最大，为 3.43 个百分点，其中雇主缴纳社会保障费下降幅度高达 22.02 个百分点。总体看，2019 年在 OECD 的 36 个成员国里，有 17 个国家税收楔子下降，19 个国家有所提高；税收楔子最高的国家是比利时（52.24%）和德国（49.35%），最低的国家是智利（7.05%）和新西兰（18.77%）。

（三）税收楔子对养老保险缴费具有明显的负激励

由于中国养老保险雇主缴费的税收楔子水平较高，雇主和雇员的缴费行为普遍存在严重的道德风险，虽然“名义费率”为 28%（雇主 20%，雇员 8%）^①，但在执行中普遍采用很低的缴费基数，养老保险制度的“实际缴费率”只相当于 15.8%^②。虽然绝大部分发达国家基本养老保险融资模式也是现收现付制，税收楔子也很大，但他们基本不存在“名义缴费率”和“实际缴费率”的差别，执行的是统一的法定费率，因此，这些国家的养老保险并没有因为税收楔子的存在而出现道德风险和减少缴费收入，因为这些国家的法制较为健全，法制观念浓厚，惩罚制度严厉，雇主和雇员的缴费遵从度很高。

相比之下，由于中国基本养老保险制度统筹层次较低，行政管理层级较多，法制观念不强，纪律遵从度不高，执法力度不足等诸多原因，中国养老保险制度表现出鲜明的“交易型”特征，各级行政主管部门和政府存在明显的博弈行为，有些省市的费率明显低于名义费率，全国范围采用的实际费基大大低于真实费基，久而久之成为一个生态体系，由此导致“实际替代率”大大低于“理论替代率”，它们与制度收支现状之间逐渐形成一个处于惯性之中的“平衡系统”。社会保险不同主体的“逃费”现象可主要归纳为三种情况：一是“断保”越来越严重。相当一部分自雇者和个体工商户等以灵活就业人员身份参保的主体达到缴费最低年限 15 年便停止缴费，因为其缴费率为 20%，其中 12% 进入社会统筹，只有 8% 进入个人账户，高达 60% 的缴费形成了税收楔子，于是，“断保”的人数越来

① 2019 年下半年开始执行“双降”，即对城镇职工基本养老保险缴费实施了大幅降低费率（普遍从 20% 降至 16%）和降低费基（从城镇非私营单位平均工资降至全口径社会平均工资即将私营企业工资纳入进来予以加权平均），详见郑秉文：《大幅“双降”：社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度》，载《华中科技大学学报》，2019 年第 3 期，第 1-10 页。

② 具体推算过程详见郑秉文：《养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”》，载《行政管理改革》，2018 年第 11 期，第 1-22 页。

越多，10年前全国养老保险的遵缴费约为90%^①，而近年来下降到80%（郑秉文等，2019）。随着平台经济和多样性就业形态的发展，未来遵缴率持续下滑将是必然的，其后果不仅不利于基金可持续性，也将拉低这个群体未来的养老金替代率，不利于社会稳定。据对2017年5500万灵活就业人员“断保”的估算，当年这个群体少缴费5339亿元（郑秉文等，2018）。二是发达地区自行降低费率。由于统筹层次低，发达地区养老保险基金收入丰盈，广东等省份自建立养老保险制度以来从未按全国统一费率征缴，十几年前企业缴费率只有10%左右，近年来逐渐提高到14%^②。三是全国普遍实施很低的缴费下限或缴费基数，这是养老保险基金“流失”的主要原因。据笔者对全国和北京多个年份的估算^③，养老保险每年流失的缴费收入至少约占应收尽收的三分之一。例如，2016年北京养老保险缴费收入1479亿元，但如按实际费基测算应收入3300亿元；再如，2017年全国养老保险缴费收入3.3万亿元，按实际缴费基数测算应收入5万亿元。1998-2017年养老保险制度总收入26.6万亿元（支出22.3万亿元，历年累计结余4.3万亿元），其中，财政补贴4.1万亿元，利息等收入1.1万亿元，缴费收入20.9万亿元^④。如果按照真实费基缴费，缴费收入本应为32万亿元，意味着20年少收入了11万亿元左右，占比大约也是应收尽收的三分之一。

（四）医疗保险和住房公积金制度的启示

如上所述，降低缴费下限或缴费基数是道德风险盛行的主要环节并成为导致收入减少的主要原因，甚至演变成“基数之痛”，每年缴费调整都会引起社会抱怨和新一轮讨价还价，千方百计压低缴费基数下限。以北京市为例，在1998年至2007年的10年里，北京市养老保险缴费下限每年调整，最低的年份是社会平均工资的21%，最高的年份是34%，只是到了2007年才固定在40%并延续至今，但其他几项社会保险的下限均高于养老保险，唯有养老保险最低。以2020年为例，虽然“五险一金”执行的是该年度北京市统一的全口径城镇单位就业人员月平均工资8847元，但其缴费下限却存在较大差别：在养老保险中，机关事业单

① 遵缴率为“(实际缴费人数/登记参保人数)×100%”。

② 例如，深圳市2001年至2006年养老保险单位缴费率为9%（见深圳市人力资源和社会保障局官网：http://hrss.sz.gov.cn/szsi/xgwd/bzgf/content/post_3045400.html），近年来逐渐过渡到14%，见广东省人力资源和社会保障厅官网：http://hrss.gd.gov.cn/zcfg/zcfgk/content/post_2515801.html。

③ 具体测算过程，请详见郑秉文：《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，第12-20页。

④ 缴费收入、财政补贴和利息收入三项相加略小于26.6万亿元，因为1998-2000年的数据缺乏。

位的缴费下限高于企业职工，工伤保险的下限高于养老，而医疗和生育保险的下限高于工伤，在五险里是下限最高的，这说明，人们抱怨最大的是养老保险，因为养老保险的税收楔子最大，所以，养老保险的下限最低。再看缴费上限，医疗保险的上限最高（见表 3），因为医疗保险关乎的是当期的切身利益，且个人账户实行实账积累，不仅雇员缴费全部进入个人账户，而且雇主缴费还划入大约其缴费的三分之一左右，税收楔子最小，因此医疗保险缴费上限最高，由此导致医疗保险个人账户资金规模越来越大，呈现出与养老保险个人账户完全相反的结果（郑秉文，2020）。

表 3 2020 年北京市五险一金缴费上下限（月）

社会保险项目		基数上下限	相当于 8847 元月社平工资的%
养老	企业职工	3613—26541 元	40%—300%
	机关事业单位	4713—26541 元	53%—300%
失业	城镇户籍、农村户籍	3613—26541 元	40%—300%
工伤		4713—26541 元	53%—300%
医疗和生育	职工	5360—29732 元	61%—336%
	灵活就业人员	定额缴纳 485.66 元	5.7%
住房公积金		2200—27786 元	25%—314%

资料来源：《关于 2020 年度各项社会保险缴费基数上下限的通知》（京社保发〔2020〕9 号），见北京市人力资源和社会保障局官网；《关于 2020 年住房公积金年度住房公积金缴存有关问题的通知》（京房公积金管委会办〔2020〕8 号），见北京市住房公积金管理中心官网。

如果再看住房公积金，其缴存上下限与五险相比存在的差别更为明显。在住房公积金制度设计中，作为缴存人的雇员普遍愿意多缴多存，因为雇员缴存的 12% 完全进入个人账户，雇主缴存的 12% 也完全即时归入雇员账户，为此，监管者设法限制的主要是缴存上限，以防止缴存人出现道德风险和突破缴存上限，但为满足缴存人的缴存意愿，住房公积金的缴费上限相当于北京社会平均工资的 314%，仅次于医疗和生育保险的 336%，而高于养老等三险。据不完全统计^①，截至 2020 年 6 月 28 日，全国已有广州等 53 个城市发布了公积金缴存上下限调整方案，其中只有 2 个城市下调和 2 个城市持平，其余 49 个城市均上调了缴存上限，上调幅度最大的前三个城市是三沙、泰州和昆明，分别为 4245 元、3500 元和 3453 元。

① 53 个城市调整公积金上下限的具体情况详见记者夏旭田、李文华、缴翼飞：《53 城住房公积金大调整：缴费基数最高上调 4245 元，多地延长缓交时间至一年》，见 21 世纪经济报道官网，2020 年 6 月 28 日上传，<https://m.21jingji.com/article/20200628/herald/c97d4cf083ba60d53338a16621cc8e3c.html>。

同样都是缴费型福利制度，在新冠肺炎疫情巨大冲击的背景下，养老保险采取 40% 的缴费下限没变并且在以往连续降费数年的基础上再次实施“减免缓”，而各地住房公积金的上限则纷纷上调，出现如此巨大反差的根本原因在于税收楔子的缘故及其个人账户的缴费公式设计。

四、进一步思考：扩大个人账户与降低税收楔子

（一）激励相容理论与养老保险制度分析

上述分析显示，在过去几年里，减税降费只降低了企业缴纳养老保险费负担，税收楔子不仅未降，反而上升，这涉及到养老保险制度的内生动力机制及其长期可持续性。2007 年诺贝尔经济学奖由三位美国经济学家赫维茨（Hurwicz）、马斯金（Maskin）和迈尔森（Myerson）同时获得，他们共同创立和发展了机制设计和激励相容理论，该理论研究的是能否设计一套机制解决不同行为主体间的利益矛盾和同时实现社会福利最大化。新古典和正统经济学的主要研究范畴是资源配置、竞争和信息不完全等，他们从经济人假设出发，认为人是自私的、趋利的。激励相容理论在这些假定基础上，进一步给出经济机制的判断标准主要为资源配置的有效性、信息利用的低成本和激励机制的相容性。在一个激励相容的机制里（利奥尼德·赫维茨和斯坦利·瑞特，2014），资源配置和信息利用都是有效率的。所谓激励相容是指机制里所有参与者提供的信息都是真实的，因为机制设计符合自利原则，在所有参与者追求个体利益最大化的同时，机制运行的客观效果也能实现利益最大化，达到机制设计者的设计初衷，即个体目标与群体目标不存在冲突。激励相容理论的适用性很强，可以用来衡量和设计一个国家、一个行业、一个企业、一个团队的机制设计，既可针对公共物品供给机制，也可用于分析私人物品交易制度。

公共物品供给制度的设计中，激励相容理论告诉我们，它有这样几个特征：第一，如果所有的消费者都遵守规则，公共物品的分配机制就是有效并可行的，即每个人支付的价格与其获得公共物品的边际收益相等，边际收益与其边际报酬相等。第二，如果消费者不遵守规则，激励机制也不相容，参与者的利益与设计者的利益不尽一致，这时，参与者的利益可以满足，但集团目标却不能实现，这个机制就难以成功，甚至会因为参与者的动机而最终颠覆这个机制。第三，当消费者既不遵守规则，激励又不相容时，设计者就应改变它，设计出一个将个人目

标和社会目标予以“合成”并一致起来、激励每个人都真实表达的反“搭便车”的内生机制，提高公共产品供给总量，在增进个人福利的同时，增进社会总福利。

（二）中国养老保险制度运行的主要特征

由于种种原因，中国养老保险制度运行的主要特征之一的遵从度不高，这是最大的国情和特殊性，在其 5 个参与主体中，其各自利益最大化的效用目标不尽一致：一是参保职工，其个人利益最大化的选择是最低限度地缴费，由于税收楔子的原因，对企业缴费多少并不关心；二是参保企业，其利益最大化的目标也是降低劳动成本，但由于税收楔子的原因，他们不仅没有受到职工的监督，反而有可能成为合谋者；三是地方政府，由于不是全国统筹，地方政府与中央政府的目标既有一致性，也有不一致性，即在提高遵缴率和可持续性上与中央政府的目标存在一致性，但在降低企业成本方面则不尽一致，地方政府往往更偏向于优化招商引资的微观环境，倾向于更大规模的减税降费；四是中央政府的社保行政主管部门，作为养老保险制度的主办者和运行者，中央政府与地方政府是委托代理关系，承担着制度设计者、决策者的功能，其利益最大化目标是当期制度收支的平衡，长期看，由于最终出资者是财政主管部门，所以存在着一定“制度套利”的动机（如统筹层次低下和中央调剂制度）；五是中央政府的财政行政主管部门，由于养老保险制度纪律松弛和软约束，没有像美欧发达国家那样存在严格的精算平衡的立法要求，作为养老保险制度的最终出资者，关心的是制度的长期收支平衡和财政压力。

养老保险制度 5 个行为主体的行为分析说明，在遵从度较差的条件下，如果制度的激励相容机制设计存在明显缺陷，税收楔子必将致使参保职工搭便车的道德风险普遍存在并与参保企业形成合谋，与地方政府既有冲突也有合拍，形成默契，中央政府设定的集团利益最大化目标必将难以实现，最终导致逆向选择，制度财务可持续性存在重大隐患，国家财政面临深度卷入的风险。

激励相容原理显示，仅靠提高制度的遵从度来提高缴费积极性和做实费基目前还不具备条件，2018 年社会保险费征收体制改革搁浅历历在目。在这种情况下，只有引入和建立激励相容机制设计，具体说就是扩大个人账户，将一部分税收楔子“转换”成个人账户资产，成为个人延迟可支配收入，才能实现提高缴费积极性和做实费基的目的。换言之，扩大个人账户一方面可“消化”税收楔子，另一方面将个人利益最大化与社会福利目标函数最大化一致起来，因为扩大个人

账户可加强精算中性因素，提高多缴多得的激励机制。

（三）扩大个人账户是“消化”税收楔子的主要途径

2019 年实施大幅“双降”之后，缴费基数从非私营企业单位平均工资降低为全口径城镇单位就业人员平均工资，总体缴费率从 28% 降至 24%，其中，企业缴费率从 20% 降至 16%，这是养老保险制度建立 20 多年来首次大幅降费并将其作为一项长期制度安排。这项改革明显降低了企业负担，但并未将税收楔子“转换”为个人账户的可支配收入，职工个人缴费激励性并未得到改善。扩大个人账户的具体设想是：从雇主现行缴费率 16% 中划出一部分记入个人账户，例如，划入 8%，即实行“个人账户 16%（个人缴费 8%+雇主划入 8%）+社会统筹 8%”，意味着对雇员缴费实施了 1:1 的配比，参保人的获得感倍增，制度的激励性、透明度和可携带性明显提高，劳动力市场效率得以优化，缩小了目前参保人异地流动时存在的潜在障碍（目前执行的是 2009 年规定的统筹基金只按 12% 实施异地转移，转入地存在一定抵触情绪）。

扩大个人账户具有一举两得的功效：一方面，统账结构比例的此消彼长使作为税收楔子的企业缴费 16% 划给个人账户 8%，另一方面，如同住房公积金，个人账户的可支配收入（严格意义上讲应该是延迟的可支配收入）由 8% 扩大到 16%，这对参保人提高缴费下限、扩大费基、直至将真实收入作为缴费基数具有明显的激励作用，“基数之痛”诱发道德风险的可能性得以控制，因为雇员多缴多得的利益最大化冲动对雇主、基层政府形成压力，多层博弈中试图“逃费”的“合谋”关系转化为“制约”的监督关系，参保人原来是道德风险的发源地，扩大账户后则转变为监督其雇主和基层政府足额缴费的内生机制，这就是在疫情中各地公积金主管部门纷纷提高缴存上限的根本原因。

激励相容原理在养老保险制度中的应用显示，当企业缴费成为税收楔子，雇主就将其视为“额外的费用”，每每在遇到经济波动时，政府就需立即减税降费。但当企业缴费通过账户将一部分“转换”为雇员可支配收入，其个人利益最大化的效果如同住房公积金，即使在疫情冲击下也存在提高缴费上限的冲动，企业负担完全得以内在化。在经济不景气时，发达国家的应对之策很少采取降低社会保险费，在中国社会保险纪律性松弛、遵从度不高、依法行政的社会条件还不完全具备时，唯有降低税收楔子和提高激励相容性才是一劳永逸的保持养老保险政策预期稳定性、提高其财务可持续性的改革选项。

参考文献

- [1] European Commission. Financing Labor Tax Wedge Cuts[R]. Directorate General Economic and Financial Affairs, Brussels, 2017: 1-10.
- [2] European Commission. Tax Wedge on Labour: Shifting Tax Burden from Labour to Other Forms of Taxation[R]. Directorate General Economic and Financial Affairs, Brussels, 2020: 1-7.
- [3] Owens, J. Fundamental Tax Reform: An International Perspective[J]. National Tax Journal, 2006, Vol159(1): 135.
- [4] OECD. Taxing Wages (2020): Special Feature: How Tax Systems Influence Choice of Employment Form[R]. OECD Publishing, Paris, 2020: 144.
- [5] 利奥尼德·赫维茨, 斯坦利·瑞特著. 经济机制设计[M]. 田国强等译. 上海: 格致出版社、上海三联和上海人民出版社, 2014.
- [6] 郑秉文主编. 中国养老金精算报告 2018-2022[M]. 北京: 中国劳动保障出版社, 2017.
- [7] 郑秉文主编. 中国养老金精算报告 2019-2050[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2019.
- [8] 清华大学等. 中国电子商务发展指数报告(2018)[R]. 北京: 电子商务交易技术国家工程实验室, 2019: 6-10.
- [9] 房连泉, 周佳玲. 基本养老保险实际费负: 基于地区差异和就业结构的实证分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019(3): 12.
- [10] 郑秉文. 社会保险费“流失”估算与深层原因分析——从税务部门缴费谈起[J]. 国家行政学院学报, 2018(6): 12-20.
- [11] 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[J]. 财政研究, 2018(10): 55-65.
- [12] 郑秉文. 养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”[J]. 行政管理改革, 2018(11): 1-22.
- [13] 郑秉文. 大幅“双降”: 社保制度改革进程中的一个转折点——从长

期制度安排和长期经济增长的角度[J]. 华中科技大学学报, 2019(3): 1-10.

[14] 郑秉文. 医疗保险个人账户改革的动因、方向与步骤[J]. 中国医疗保险, 2020(8): 4-7.

[15] 中国财政科学研究院 2019 年“降成本”调研综合组. 降成本: 2019 年的调查与分析[J]. 财政研究, 2019(11): 3-16.

[16] 周小川. 养老金改革考验我们经济学的功底和智慧[J]. 金融研究, 2020(1): 1-8.

CSSA CAS

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。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐