

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.167-20231231

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由房连泉和李雨朋联合撰写的《基于就业结构视角的社保覆盖面分析——以城镇企业职工基本养老保险为例》，该文已公开发表。如引用，请注明上述期刊出处——编者。

基于就业结构视角的社保覆盖面分析 ——以城镇企业职工基本养老保险为例

房连泉

中国社会科学院社会发展战略研究院研究员
中国社会科学院世界社保研究中心秘书长

李雨朋

中国社会科学院大学博士研究生

摘要：自20世纪90年代以来我国社会保障制度建设取得巨大成就，已实现各类人群的制度全覆盖目标，但覆盖质量仍亟待提高，一个突出问题是私营部门参保不足和缴费水平较低。本文以城镇企业职工基本养老保险为例，从就业结构视角分析近30年来社保覆盖面的变化。基于2001—2019年养老保险省级面板数据的回归结果表明，各地社保缴费充足率与私营单位、个体就业人员规模负相关；来自

企业层面的微观数据实证分析进一步验证民营企业缴费水平较低的现实。在新形势下, 私营企业、灵活就业和个体人员成为参保扩面的重点群体, 社保制度改革应主动适应新业态要求, 实现各类人群的全覆盖和参保质量的有效提升。

关键词: 就业结构; 社会保险; 参保覆盖面

一、引言及文献综述

我国社会保障制度建立于 20 世纪 90 年代, 伴随着市场经济体制下就业形势的快速变化, 社保覆盖面不断扩大, 各类就业群体和城乡居民都被纳入保障范围。从覆盖面上分析, 过去 30 年内社保体系建设取得的成就无疑是举世瞩目的。以养老保险为例, 截至 2021 年末, 基本养老保险覆盖人群已达到 10.28 亿人口, 其中城镇职工为 4.8 亿, 城乡居民为 5.48 亿, 已接近实现全体人口覆盖的目标。但是, 当前国情下社保体系发展不充分、不平衡的基本矛盾依然存在, 突出表现为社保覆盖质量不高的问题。何文炯(2019)从社会保障基本权益公平性、制度可持续性和运行效率三个方面揭示了社保覆盖质量的欠缺, 认为社会保障应实现从快速扩展到高质量发展的任务转型。邓大松(2020)认为, 高质量的全覆盖, 不仅是实现精准的“人员全覆盖”, 还要通过改革社会保障制度, 提升人们参保的主动性和积极性, 避免“退保”。

进一步分析社保覆盖质量的问题, 可以发现其与就业结构因素紧密联系在一起。我国社保制度建设起步具有浓厚的国有企业改革“附属”色彩, 缴费率和待遇水平偏高; 在此后的扩面过程中, 私营企业 and 非正规就业群体被逐步纳入, 但制度的“非适应性”也开始显现, 表现为私营部门参保积极性不足、缴费水平低和逃费等方面。首先, 私营部门参保率不足, 尤其是中小企业、灵活就业群体和流动人口(以农民工为主体)。秦立建等(2015)利用国家卫计委 2010 年数据研究了城市外来流动人口的社会保险覆盖率及其影响因素, 发现企业所有制性质显著影响流动人口社会保险的覆盖率, 相对于国有企业, 个体工商企业和私营企业的参保概率较低。韩俊强(2017)利用 order probit 模型研究了影响武汉市农民工参加城镇职工基本养老保险的因素, 发现相对于在私营企业上班的农民工而言, 在政府机关、国有企业、集体企业、外资、合资企业上班的农民工更可能参加城镇职工基本养老保险。其次, 社保实际缴费水平低。根据 51 社保发布的《社保白皮书》

调查结果,2021 年社保缴费基数完全合规企业的比例仅为 29.9%,该数字 2020 年为 31%,2019 年为 25.11%。可见,企业社保缴费基数存在较为突出的“失范”现象。郑秉文(2019)研究指出,“虽然我国社会保险的名义费率过高,但实际费率却很低。绝大部分企业尤其是民营企业并未合规缴纳社会保险费,养老保险实际费率相当于真实工资水平的 15.8%左右。再者,不同行业部门,社保缴费水平存在较大差别。封进(2013)采用 2004—2007 年四个省份的制造业企业微观数据,研究参加城镇职工社会保险制度的内在激励,发现国有企业的实际缴费率和参保程度比其他企业高,而吸纳就业最多的私营企业较低。房连泉(2019)基于 2005—2015 年省城镇企业职工基本养老保险的面板数据对社保费负进行了实证分析,指出私营企业就业和劳动密集型产业就业占比越高,社保征收率越低。

以上研究发现充分说明了从就业结构视角分析社保覆盖面的重要性。城镇职工社保制度为就业(收入)关联型制度,就业与社保之间是共享共建的关系,二者相互促进。一方面,就业是参保的前提条件,就业质量越高,保障性越强;另一方面,社保提供就业保护,防范个人风险。但从福利成本角度分析,二者关系也存在着矛盾性,经济学中税收的“拉弗曲线”原理同样适用于社保制度,即过高的缴费负担可能限制就业水平。近年来,在“减税降费”的供给侧改革背景下,关于社保降费与就业效应的研究明显增多,大多数观点认为我国社保费负过高,降费有利于降低企业成本,增加劳动雇佣。在新冠疫情影响下,就业问题更加突出,我国实施了大规模的社保缓免减等政策,同时扩大支出范围,为保就业、稳就业作出贡献。

十四五规划提出实现社保高质量可持续发展的战略目标,弥补社保覆盖面缺口,提升覆盖面质量是改革的重要任务之一。基于就业结构展开实证研究,对于发现当前社保覆盖存在的问题,提出改革的政策建议具有重要意义。本文以城镇企业职工养老保险制度为研究对象,考察过去 30 年内该制度内不同类型城镇就业群体企业职工的覆盖面和缴费水平。相比以往研究,本文拟做出的边际贡献在于:一是利用宏观就业数据和社保参保结构数据,估算各类就业群体的参保覆盖率。这在既往研究中是较少见的,主要原因在于分就业群体的参保数据不可获。本文以历年《中国养老金发展报告》和《中国养老金精算报告 2019—2050》数据为基础,将企业职工养老保险参保人群分为国有及集体企业、外资企业、私营企业和个体身份参保者四大类,与对应类别的城镇就业人员数量进行对比,从而测算

各类群体的覆盖率。二是利用 2001—2019 年分地区养老保险参保数据,对社保实际缴费水平与就业结构之间的关系进行实证分析,说明私营部门缴费水平不足的问题,并在企业微观层面上进行验证。通过这些研究发现,可以从参保人群结构的视角进一步证实私营部门社保参与率不足的问题,丰富已有的研究成果。

文章以下论述分为四个部分:第二部分分析就业体制与社保政策的互动演变历史;第三部分对分省私营单位社保缴费的充足性进行实证分析;第四部分利用企业层面微观社保缴费数据进一步验证实证结果;第五部分为主要结论及政策建议。

二、20世纪90年代以来就业与养老保险参保结构的变化

(一)就业体制与社保政策的互动变化

在传统计划经济体制下,就业形式单一,占主导地位的是公有制经济,以国营企业和集体所有制企业为主,与之对应社会保障采取企业保障形式,企业承担退休职工的养老支付责任。1978年党的十一届三中全会拉开经济体制改革的帷幕,随着新经济成分的出现,原有的国营保险失去基础。从1986年起,国家开始试点劳动合同制工人养老保险制度统筹政策。1991年《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,城镇职工基本养老保险制度开始起步;1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,对各地养老保险制度实施方案进行了统一。1998年,在亚洲金融危机的冲击下,加上产业结构调整,出现大量国企下岗职工和失业人员,完善社保制度成为经济体制改革的一项重要配套措施。当时制度改革的主要目标是“建立于独立于企业之外的社会保险体制”,实行由单位养老向“社会化”的转变。因此,在90年代起步时,养老保险制度建立带有明显的服务国企“色彩”,覆盖群体以正规部门就业者为主。到21世纪初,伴随就业面的快速扩展,养老保险覆盖面迅速扩大,覆盖范围扩展至各类外资企业、城镇私营企业、城镇个体工商户和灵活就业人员等群体。同时,在城镇化快速推进的过程中,大规模流动人口产生,国家着手建立覆盖城乡的社保体系。2009年新型农村社会养老保险开始试点,此后城乡居民养老保险制度在全国迅速铺开。2011年,“十二五”规划纲要提出实现“城乡基本养老、基本医疗保险制度实现全覆盖”的目标。2015年,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,至此所有城镇职工都加入统一的基本养老保险制度。“十三五”以来,随着互联网经济的

快速兴起,平台经济、零工经济下的新形态就业人员参保问题越来越突出。2021年,国务院发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,提出“放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制”;为促进社保制度的全覆盖,十四五规划提出“全面实施全民参保计划,实现基本养老保险法定人群全覆盖”的目标。图1反映了1991—2021年的30年期间,城镇就业人口总量和基本养老保险在职参保职工人数的变化趋势。在此期间,参保人口与就业人口基本保持同步增长,就业总量由1991年的1.75亿增加到2021年的4.67亿,年均增速为3.32%;在职参保人口总量则由5600万增加至3.49亿,年均增速为6.28%。

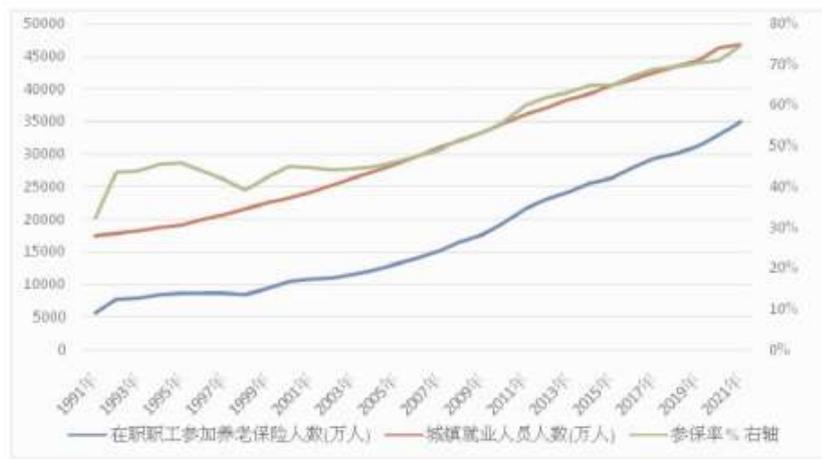


图1 1991—2021年城镇就业和养老保险覆盖面变化

据来源:作者根据历年《中国统计年鉴》和《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

从参保率指标上看(在职参保职工数量 / 城镇就业人员总量),此期间社保覆盖率不断提升,由1991年的32.4%上升到2021年的74.7%,增长了一倍以上。这些数字充分说明30年来社会保障体系建设取得的成就是巨大的,尤其是在2000年之后的20年,社保覆盖面经历了一个高速扩张过程。至2021年,约75%的城镇就业人口已加入基本养老保险体系。考虑到部分个体人员和灵活就业者、在城市打工的农民工等群体为自愿参保性质,基本养老保险已接近实现全覆盖的目标。

(二)养老保险覆盖面仍存在结构性失衡 1. 私营部门和个体就业成为就业市场主体 图2说明了2000年以来城镇就业人员结构的变化情况。按照《中国统计年鉴》的统计划分,城镇就业人口分为城镇单位就业人员(即非私营单位)和

私营单位(包括私营企业和个体就业人员)两大类,其中非私营单位主要包括国有单位、集体单位和其他单位三类。在2000年时,城镇私营单位与非私营单位就业人员规模基本持平,随后私营单位就业人员快速增长,到2020年超过2.92亿。在此期间,非私营单位就业人员数量经历了“先升后降”的过程,到2014年到达1.82亿的总量高峰,随后开始逐步下降,到2020年降到1.70亿。图3进一步对各类身份就业人员的结构进行了跟踪。在2000年到2020年期间,在城镇全部就业人口中,国有集体单位的就业人员占比由64.1%下降到12.5%;港澳台以及外资企业的就业人员占比由4.3%上升到5.1%;2000年到2019年期间,各类私营企业就业人员占比由17.4%上升到53.8%;而个体就业人员则由14.3%上升到27.2%。可以看出,在此期间城镇就业结构的变化是非常明显的,私营企业和个体就业者已成为劳动力市场的主导力量和新增就业的主力军。

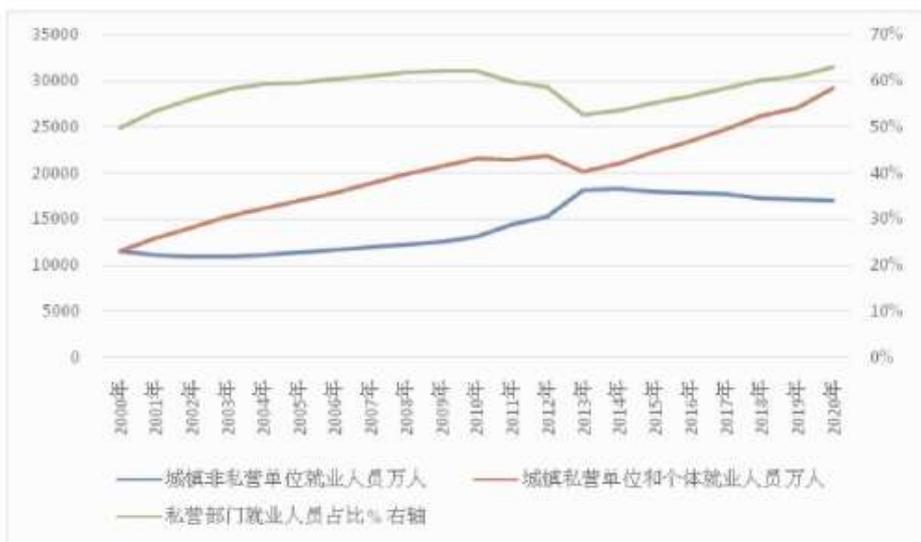


图2 2000—2020年城镇私营单位和非私营单位就业人员数量变化

数据来源:作者根据历年《中国统计年鉴》计算得出。

2. 私营部门参保率存在较大差距

与就业结构的变化相对应,社保参保的人群结构也在发生改变。表1利用《中国养老金发展报告2011—2019》的数据,对2010—2019年期间参加城镇企业职工基本养老保险的各类群体结构进行了统计,并将各类群体的就业占比份额与养老保险参保占比份额进行了对比。可以看出,国有及集体单位的就业人员参保占比份额明显高于就业占比份额;而私营企业的就业人员参保份额明显低于就业份额,说明了私企普遍参保不足的情况。2019年与就业市场上私营部门占主导地位(53.8%)的情况不同,在全部参保人群中,私营部门参保占48.75%,低了5个百分

点。

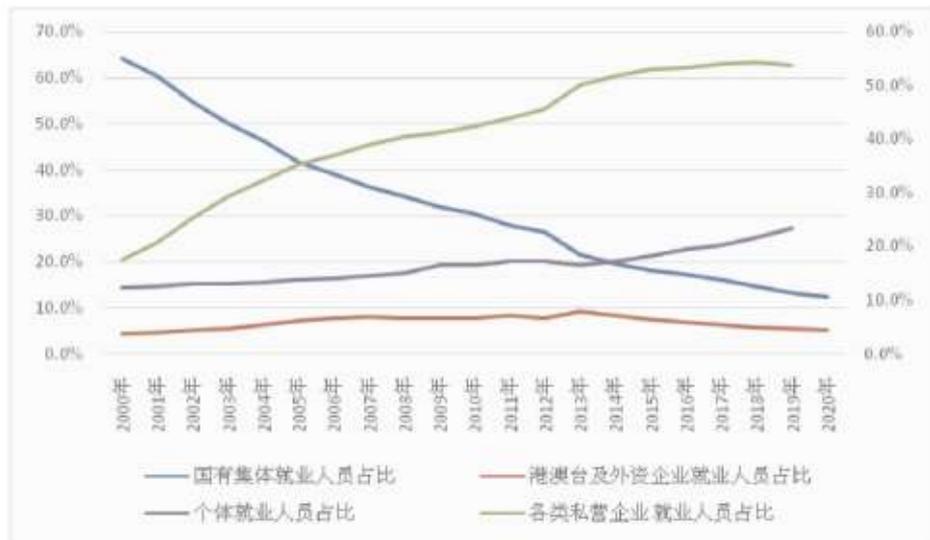


图3 2000—2020年城镇各类就业群体结构的变化

数据来源:作者根据历年《中国统计年鉴》计算得出。

表1 2010—2019年城镇各类就业群体就业结构的变化

各种类型 就业人员	占全体参保 (就业) 人员的比重	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
		国有及集体单位	参保占比 38.6%	35.4%	33.6%	31.9%	30.1%	29.1%	21.03%
	就业占比	30.5%	27.9%	26.5%	21.5%	19.6%	18.2%	14.70%	13.40%
港澳台及外资企业	参保占比	8.4%	8.9%	8.9%	8.2%	8.6%	8.5%	7.62%	7.00%
	就业占比	7.8%	8.2%	7.9%	9.2%	8.5%	7.6%	5.70%	5.50%
各类私营企业	参保占比	31.2%	34.0%	35.3%	37.4%	39.2%	40.3%	46.91%	48.75%
	就业占比	42.5%	44.0%	45.5%	50.2%	51.8%	53.0%	54.30%	53.80%
个体就业人员	参保占比	21.7%	21.7%	22.1%	22.4%	22.1%	22.1%	24.43%	24.42%
	就业占比	19.2%	19.9%	20.1%	19.1%	20.1%	21.2%	25.2%	27.2%

数据来源:作者根据历年《中国统计年鉴》和《中国养老金发展报告》(2011—2020)数据计算得出。

表2进一步对城镇2010—2019年期间各类就业群体参加基本养老保险的参保率情况进行了估算。可以看出,国有及集体单位就业人员的参保率接近100%,基本达到全覆盖;港澳台及外资企业的参保率也达到了80%左右;而各类私营企业的参保率则处于50%—60%之间,且总体水平有下降趋势。值得说明的是,以个体身份参保的人员占城镇个体就业人员的比重也较高(尤其是在2015年之前),但这并不能说明个体就业者参保率的实际情况就是高的,背后的原因可能在于:一是关于个体就业统计的失真,与现实差别较大;二是部分企业就业人员可能选择退出企业养老保险,选择以个体身份参保(可节省8个百分点的缴费);三是部分地区

存在农村户籍人口以个体身份参加城镇社保的情况。

总起来看,改革开放以来伴随市场经济体制的转型进程,我国就业市场就业形势发生了巨大的结构性转变,在此过程中建立起了现代社会保险制度框架。社保制度的发展经历了从分立、散乱到逐步整合统一的过程,但受制于体制转轨过程中的“多点试错”和政策滞后等因素的影响,社保覆盖面进展明显落后于经济体制改革和就业形势的变化。

表 2 2010—2019 年城镇各类就业群体参保率

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
国有及集体单位	97.2%	95.4%	94.5%	96.7%	98.7%	99.6%	92.9%	96.5%
港澳台及外资企业	89.8%	89.7%	92.2%	67.1%	74.2%	79.6%	80.9%	84.6%
各类私营企业	61.2%	63.4%	63.6%	55.9%	55.5%	54.2%	50.7%	50.6%
以个体身份参保者	94.2%	89.7%	90.2%	88.3%	80.4%	74.4%	57.0%	61.6%

注:(1)各类群体参保率=各类群体参保人数/各类群体就业人数。

数据来源:作者根据历年《中国统计年鉴》和《中国养老金发展报告》(2011—2020)数据计算得出。

三、对私营部门社保缴费充足率的实证分析

为印证社保覆盖面在不同就业部门间存在的结构性失衡问题,本部分对全国 31 个省份(省级统筹单位)2001—2019 年期间的就业和参保结构面板数据进行实证分析。

(一)数据与变量

从上文表 1 和表 2 数据可以看出,私营部门社保覆盖率明显低于国有部门。除了参保率低外,现实中私营部门还存在缴费水平不足(费基不实)的普遍现象。为求证各地区社保缴费(征收)水平与就业部门的关联性,在此引入基本养老保险缴费充足率指标作为被解释变量。缴费充足率指的是基本养老保险费实际征收收入相对于理论应收水平的比率。其中,实际征收收入为各地当年企业职工基本养老保险费征缴收入,应收收入为按名义费率、100%坐实费基、参保人数和社会工资等参数计算出的理论征缴收入水平。自变量选取私营单位就业占比和个体就业人员占比两个指标,分别代表除国有单位以外的私营部门单位就业人员和个体就业人员占城镇就业人员总量的比重。控制变量分为两类:一类是分行业的就业人员占比,包括五个就业规模较大的行业(即制造业、建筑业、租赁服务业、住宿餐饮业和交通运输业);另一类为宏观经济指标,包括各省人均 GDP、城镇化率和养

老金制度内赡养率三个主要指标。上述数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》、历年《中国养老金发展报告》和《中国养老金精算报告》等渠道。其中企业职工基本养老保险实际缴费情况数据来源于《中国养老金发展报告》和《中国养老金精算报告》，参保人数、社会平均工资、不同行业就业人数占比等其他数据都来自《中国统计年鉴》和《中国劳动统计年鉴》。主要变量计算方法及统计描述如表 3 所示。值得说明的是，部分地区社保缴费充足率超过了 100%。这些异常数据主要集中在西藏、甘肃、宁夏等西部省份，上述地区参保总量较小，当地社保实际征收收入受补交（一次性趸交）等政策因素的影响，故个别年份出现实际征收收入超过应收收入的情况。在此本文删除了缴费充足率超过 100% 的样本，最终得到 576 个有效样本。

(二) 模型设定

本文采用面板数据固定效应模型来分析行业状况对缴费充足率的影响，建立的计量模型如下：

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 Control_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it}$$

其中，i、t 分别表示省份和年份；被解释变量 y 表示缴费充足率；解释变量 x1 和 x2 表示私营单位就业人员占比及个体就业人员占比；控制变量包括各行业就业人员占比以及人均 GDP、城镇化率和制度赡养率三个指标。 μ_i 和 ν_t 分别为省份固定效应和年份固定效应， ε_{it} 为随机扰动项。模型重点关注的是系数 β_1 — β_2 及其显著性。

(三) 回归结果分析

为更好地识别缴费充足率与部门、行业等变量之间的关系，本文使用双向固定效应模型来识别变量之间的关系。具体结果如表 4 所示。

表 3 变量描述性统计结果(1)

变量名	计算方法	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
缴费充足率(<i>y</i>)	实际征收收入 / 理论应收收入	576	0.653	0.143	0.282	0.996
私营单位就业人员占比(<i>x</i> ₁)	私营单位就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.43	0.126	0.053	0.749
个体就业人员占比(<i>x</i> ₂)	个体就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.201	0.085	0.023	0.504
制造业就业人员占比(<i>manu</i>)	制造业就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.194	0.085	0.033	0.445
建筑业就业人员占比(<i>build</i>)	建筑业就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.077	0.035	0.026	0.448
租赁服务业就业人员占比(<i>rent</i>)	租赁服务业就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.039	0.027	0.003	0.174
交通运输业就业人员占比(<i>transport</i>)	交通运输业就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.056	0.038	0.015	0.5
餐饮住宿业就业人员占比(<i>food</i>)	餐饮住宿业就业人员数量 / 城镇就业人员数量	576	0.049	0.021	0.019	0.145
GDP	各省人均 GDP 的对数	576	10.175	0.824	8.006	12.009
城镇化率(<i>urban</i>)	各省城镇人口 / 总人口	576	0.511	0.152	0.227	0.899
制度赡养率(<i>support</i>)	养老保险离退休人员数 / 在职参保人数	576	0.391	0.119	0.102	0.788

表 4 社保缴费充足率的影响因素分析

变量	(1)	(2)
<i>x</i> ₁	-0.145*** (0.0458)	-0.155** (0.0746)
<i>x</i> ₂	-0.417*** (0.0660)	-0.300*** (0.0783)
<i>manu</i>	0.246*** (0.0875)	0.240** (0.114)
<i>build</i>	-0.156 (0.109)	0.0391 (0.119)
<i>rent</i>	-0.688*** (0.230)	-0.152 (0.268)
<i>transport</i>	-0.335*** (0.112)	-0.337*** (0.129)
<i>food</i>	-0.263 (0.173)	0.237 (0.249)
GDP	0.00118 (0.00563)	0.000908 (0.00581)

续表

变量	(1)	(2)
<i>urban</i>	-0.410*** (0.0587)	-0.319*** (0.0929)
<i>Support</i>	0.523*** (0.0439)	0.516*** (0.0467)
常数项	0.759*** (0.0709)	0.635*** (0.0856)
省份固定效应		控制
年份固定效应		控制
观测值	576	576
R^2		0.560

注：*、**、*** 分别表示在 10%、5%、和 1% 水平下显著。

表 4 第 (1) 列汇报了混合 OLS 的估计结果, 第 (2) 列汇报了同时控制省份固定效应和年份固定效应的估计结果。对比可知, 在控制双向固定效应后部分回归系数的大小和显著性发生了改变, 说明不随地区变化和不随时间变化的不可观测因素, 对估计结果有较大的影响, 为此应以第 (2) 列的估计结果为准。从就业部门结构回归结果上看, 私营单位就业人员占比和个体就业人员占比对缴费充足率有显著负影响。具体来说, 解释变量 x_1 的回归系数为 -0.155, 即私营单位就业人员占比每增加 1%, 会使得缴费充足率平均下降 0.155%; 解释变量 x_2 的回归系数为 -0.300, 即私营单位就业人员占比每增加 1%, 会使得缴费充足率平均下降 0.3%。

在控制变量中, 从就业结构数据回归结果看, 制造业就业人员占比对缴费充足率存在显著的正面影响; 交通运输业就业人员占比对缴费充足率均存在显著的负面影响; 其他三个产业的就业人员占比则显示出显著相关性。其中可能的原因在于: 一是我国制造业企业的固定资产投资较大, 资金回收期较长, 因此企业用工较为稳定, 社保征收较为规范。二是交通运输服务业属于就业流动性较高的产业, 参保率较低导致缴费充足率普遍较低。从宏观经济变量看, 社保缴费充足率与养老保险制度内赡养率均成正比, 可能的原因在于对制度赡养负担较重的地区来说, 基金收支压力较大, 政府更倾向于通过提高缴费率或加大征收力度, 来弥补社保基金的不足。社保缴费充足率与城镇化率成反比, 可能的原因在于在城镇化率高的地区, 外来人口多、基金支付压力小等原因造成当地政府实际征收率下降。

四、来自企业层面社保缴费微观数据的验证

对养老保险制度宏观变量的回归估计可能存在内生性问题。为进一步校验实证结论的可靠性,本部分引入企业层面社保缴费数据进行验证。数据来源于CSMAR(原国泰安经济金融)数据库,选取库内国内A股上市公司为研究样本,覆盖北京、天津、山西、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、江西、河南、广西、海南、重庆、西藏、山西、甘肃、青海、宁夏、新疆等19个省(区、市);年份跨度为2007—2018。因变量为企业层面的养老保险实际缴费率(y),变量构造方法为企业缴纳的基本养老保险费/工资奖金津贴和补贴。自变量包括:企业性质(private)和企业所在行业(ind);控制变量包括:企业寿命(age)、员工人数(employee)、财政补助(企业获得的政府补助利得和增值税返还之和)(subsidy)、企业所得税(tax1)、营业税(tax2)。变量描述统计结果见表5。在回归分析中,我们重点关注企业性质和所在行业对企业养老保险实际缴费率的影响。在6795个样本数据中,企业性质共有7类:分别为中央国有企业(1016家)、地方国有企业(1777家)、集体企业(25家)、公众企业(246家)、外资企业(154)、民营企业(3470家)和其他企业(107家)。全部企业养老保险平均缴费率为10.3%,相当于名义费率(20%)的50.2%;其中民营企业的平均养老保险费率为8.34%,低于平均数。在行业分类上,按照国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会发布的《中华人民共和国国家标准GB/T4754-2017》中的行业划分,我们将A农、林、牧、渔业,E建筑业,G交通运输、仓储和邮政业,H住宿和餐饮业,O居民服务、修理和其他服务业等5类行业定义为劳动密集型行业;其他属于非劳动密集型行业。

表 5 变量描述性统计结果(2)

	变量名称	变量定义	变量构造方法	样本量	最小值	最大值	均值	标准误差
因变量	<i>y</i>	缴费率	基本养老保险缴费/工资奖金津贴和补贴	6 795	0.017	0.274	0.103	0.051
自变量	<i>private</i>	企业性质	民营企业(私营、外资、公众、其他) = 0; 国有企业(中央、地方国有、集体) = 1	6 795	0	1	0.414	0.419
	<i>ind</i>	企业所在行业	劳动密集型行业 = 0; 除劳动密集型以外行业 = 1	6 795	0	1	0.923	0.265
	<i>age</i>	企业寿命	年份 - 企业成立时间 + 1	6 795	1	61	15.574	5.422
控制变量	<i>employee</i>	员工人数	年报中披露的在册(在职)员工人数的对数	6 795	4.97	11.277	7.724	1.201
	<i>subsidy</i>	财政补助	政府补助(政府补助利得和增值税返还之和)的对数	6 795	11.156	20.224	16.112	1.68
	<i>tax₁</i>	企业所得税	企业所得税的对数	6 795	11.129	20.935	16.334	1.823
	<i>tax₂</i>	企业营业税	企业营业税的对数	6 795	7.240	20.730	13.919	2.836

建立模型如下:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta^1 x_{it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 Control_{it} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

使用面板混合效应模型,得到的回归分析结果如表6所示。根据回归结果,企业性质(*private*)和所处行业(*ind*)分别通过了1%和5%的显著性检验,说明企业养老保险缴费率与这两个变量显著相关,民营企业和劳动密集型企业养老保险缴费率偏低,所得结论与基于宏观数据的模型(1)分析结果一致,说明上文中的估计结果较为稳健。同时,在控制变量中,企业寿命、员工数量、企业所得税和企业营业税四个变量均通过显著性检验,具体情况为:企业寿命和员工人数与企业养老保险缴费率正相关,说明存活时间越长,雇佣规模越大的企业,社保实际缴费水平越高;所得税和营业税两个变量与企业养老保险缴费率负相关,说明社保费负与企业营业收入(利润)之间有负向影响。

表 6 企业养老保险费率回归分析结果

<i>y</i>	
<i>private</i>	0.048 4*** (21.83)
<i>ind</i>	0.009** (2.26)
<i>age</i>	0.000 4*** (3.82)
<i>employee</i>	0.002 0*** (3.08)
<i>subsidy</i>	0.000 1 (-0.54)
<i>tax₁</i>	-0.003 5*** (-11.52)
<i>tax₂</i>	-0.000 5** (-2.50)
常数项	0.119 4*** (15.68)
样本量	6 275

注：*、**、***分别表示在10%、5%和1%水平上显著。

五、主要结论和政策建议

本文以城镇企业职工养老保险制度为例，论证了就业结构与社保覆盖面之间的关系，得出下几点主要结论：第一，社保参保政策滞后于经济体制改革和就业形势的变化，虽然养老保险已接近实现全覆盖目标，但各就业部门在覆盖面上仍存在突出的不平衡矛盾。第二，对分省社保参保数据的回归分析表明，各地社保缴费充足率与私营单位规模和个体就业人员规模负相关，说明私营部门参保质量较低。第三，通过企业微观层面的养老保险缴费数据进行验证，进一步证实民营类企业和劳动密集型行业社保缴费水平较低。党的二十大清晰擘画了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的“两步走”战略，提出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”的目标任务。扩大社会保险覆盖面，规范社保参保行为，提升社保覆盖质量至关重要。社保制度改革面临的主要任务仍然是着力解决好发展不平衡不充分的矛盾，在此提出以下几点建议。第一，以私营部门和灵活就业群体为扩面重点，实现社保制度的全覆盖。我国已建立起世界上最大的社会保障制度，2021年基本养老保险参保人数超过

10.2 亿人,覆盖率超过了90%,但仍有相当一部分群体被排斥在社保制度之外。在城镇就业人口,当前全国养老保险在职参保人口占比达到70%,全国仍1亿多人口未加入社保制度。同时,在养老保险制度内部,参保人口仍存在着相当一部分人群中断缴费的情况,估计为10%左右。因此,“十四五”期间推进“全民参保计划”的重点人群是私营单位和个体就业者。一方面应从社保制度改革着手,降低缴费负担和参保门槛,放开参保户籍限制,探索适合新业态就业群体的参保机制,为中小微企业和个体经营者加入创造便利条件;另一方面,也要加强社保参保的法制化建设,规范企业参保缴费行为,做到“应保尽保”。第二,提高就业群体参保能力和缴费水平,促进社保高质量覆盖。虽然我国社保制度已接近实现全覆盖目标,但还存着参保质量不高的突出问题,表现在参保年限短、中断缴费、缴费水平不足以及费基不实等方面。尤其是对于大规模的私营就业部门和个体就业人员来讲,社保覆盖率和缴费水平较国有、集体单位明显要低一些,其中有相当一部分群体缴费水平仅处于社保最低门槛线的位置。社保缴费水平低,一方面给社保基金的可持续性带来影响,另一方面长期下去势必会影响到参保者的社保待遇水平。因此,今后社保制度改革的一个重要方向是,在实现人群全覆盖的目标基础上,转向提高覆盖质量,促进长缴多得、多缴多得,实现应收尽收。第三,在评估企业承受能力的基础上,尽快将降费后的社保费率固定下来,研究确定适合企业的最优费率水平。近年来,我国养老、失业等社保项目不断下调费率或缴费基数,为降低企业费负作出了重大贡献。本文第三部分和第四部分的实证分析表明,我国企业社保实际缴费水平为法定水平的60%左右,名义费率仍有30%—40%的下调空间,如果缴费基数完全做实的话,社保基金收入水平不会下降,同时兼顾了企业承受能力。因此,建议尽快将降费之后的社会保险名义费率水平确定下来,以稳定企业和个人的参保预期。同时,通过加强税务征收等手段,做实缴费基数,建设良性的社保征收环境。本文研究尚存不足之处。文中研究的对象为企业职工养老保险制度下的城镇就业人员参保群体,基于经验数据分析得出私营部门参保不足的主要结论。值得说明的是,我国养老保障制度为多层次体系,已实现各类人群的全体覆盖目标。不同就业群体在参与不同养老保险项目时存在交叉性。例如,大量城市流动人口、个体就业人员可能选择参与城乡居民养老保险制度,这是造成企业职工养老保险覆盖不足的一个原因。大量私营企业缴费水平较低,从另一侧面也

反映了企业费负过高的问题,未来社保制度设计和缴费模式都应做出改革,适应新经济形态下就业转型的需要。对于这些问题的探讨,需要从更综合的视角和统一的框架去深入分析,这些都是未来研究需要补足的地方。

DISCUSSION

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.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐