

税务部门征费的冲击及其连锁改革的政策分析(之三)

全国政协委员
 中国社科院世界社保研究中心主任
 郑秉文

降费率大趋势:增收万亿的用途与目的是什么？

如果按照估算的结果，税务部门征缴之后能多征收上来万亿元以上基金,那么,多征收的基金用途是什么?这是一个与社保制度改革紧密相连的问题，关乎社保制度改革的走向和十几亿人的福祉,兹事体大。

按目前各国改革的惯例，从理论上讲，一般来说,调整制度参数以期增加缴费收入的目的和结果有三：提高替代率、形成资产池用于投资、降低缴费率。下面略加详述。

第一，用于提高替代率的可能性。从国际案例来看,通过提高缴费率（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看不见的,因为人口老龄化趋势严峻，基金可持续性逐年加大，提高费率的空间在很多国家已经很小，似乎只有加拿大是个例外。加拿大目前的替代率只有25%，不能满足社会的需求。2016年加拿大开始制度改革，提高了2%的缴费，高收入群体提高了14%费基，替代率得以最终提高了8.33%。经过1年多的准备，提高的缴费形成独立的资产池用于投资，这个制度于2018年1月1日正式运行。毋庸置疑,中国加强征缴力度和改革征缴体制的目的显然不是为了提高替代率。虽然当初建立制度之初其目标替代率是58.5%，但事实上，这个目标从未实现过，总体态势是一路下滑，从1998年的87.0%，下降到2002年的72.9%、2005年的57.7%、2011年的50.0%，只是近七、八年来,社会平均替代率大致稳定在45%左右。据人社部每年公布的官方统计，以实际缴费工资为基数测算的替代率是67%左右,但这个“缴费替代率”仅具有“学术意义”，在现实生活中难以使用，因为它离老百姓的生活感受存在较大差距。在我看来，目前的社会平均替代率45%虽然既小于“目标替代率”，也小于“缴费替代率”，但却是一个合意的替代率。这是因为，这个替代率水平是经过20年来所有参保人和参保企业集体“交易”的结果,这个交易过程在缴费率、赡养率和替代率的函数关系中（替代率=缴费率/赡养率）逐渐达成的一个“均衡点”。如果将增收用于提高替代率,企业将是不堪重负的,与几十年来制度交易的结果是背道而驰的。因此，将增收用于提高替代率是不应该的,也是不可能的。

第二，用于建立一个资产池以期获得超额投资回报率的可行性。老龄化将导致缴费率不断提高，有些国家为“平滑”后代的缴费预期，故意“提高费率来建立一个资产池进行投资，以期获得超额回报率，用于未来缴费率不提高时出现的“洼地”和提高可持续性。例如，美国1985年养老保险基金只够支付2个月的，1990年将费率提高到12.4%，基金积累基数不断扩大，到2017年足够支付3年的，其功劳来自投资收益，而12.4%的费率至今保持不变；再如，加拿大1995年费率为5.4%，1997年快速提高到9.9%，并快速形成一个资产池用于市场化投资，收益很好，1997年的基金结余仅够支付2年的，而2017年足够支付7年的，重要的是，9.9%的费率将保持百年不变，可持续到2100年，极大降低了后代的负担。日本和韩国先后采取了个改革措施。但在中国,我们的投资条件还存在较多困难：虽然2017年初新建的投资体制开始运转起来，但由此统筹层次很低，基金沉淀分散，现有的4.4万亿养老保险基金很难集中起来进入投资体制,两年以来，签署的投资合同额是5850亿元，而实际到账额只有3716.5亿元，还不到存量的1/10；如果再将增收的万亿存量用于投资，它将面临这个同样的投资僵局。因此,增收的基金用于投资在中国目前条件下是行不通的。

第三，用于降低法定的“名义缴费率”的必要性。这个做法在国际实践中还从未有过先例，因为没有任何一个养老保险制度像中国这样存在两个费率、两个基数、两个替代率,但是，在中国将其用于降低费率却是一个非常现实、非常理想的“改革副产品”，降低费率是期盼十几年的一个非常必要、甚

至非常急迫的一个重大改革举措。尽管大部分企业使用的是“实际费率”，它远低于法定的“名义费率”，但毕竟还有24%的企业合规缴费，对这部分“老实”企业来讲是不公平的，而对绝大部分使用“实际缴费”的企业来讲，其违规缴费行为破坏了法治经济的基本规范，玷污了企业家精神，侵蚀了市场经济的基本规范。通过增收基金将“名义费率”降至“实际费率”并与之重合起来，这是唯一的一个最佳使用归宿,是十几年来企业家们的期盼,是真正实现供给侧结构性改革的重要契机，也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。

综上，在三个可供选择的政策建议排序中,如果我们将降费视为“上上策”，投资为中策、提高替代率为下策的话,那么，还有一个最坏的“下下策”选择,那就是按现行政策，不做任何制度结构改革，将增收的万亿基金归属于上千个统筹单位，静静地存入银行“睡大觉”，这必将更加“固化”地方利益,为实现全国统筹增加了困难,加大了基金贬值风险，痛失了降费的改革良机,这是最不愿意看到的一个结果。

顶层设计必要性:降费率与基金增收需一揽子设计

9月18日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，对社保费征收工作进一步作出明确指示，归纳起来有四个要点：一是把已定减税降费措施切实落实到位；二是按照国务院明确的“总体上不增加企业负担”的已定部署，在机构改革中确保社保费现有征收政策稳定；三是严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴；四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。落实国务院的战略部署是个系统工程，应有一个小顶层设计，在一揽子解决方案中实现社保制度改革的一次飞跃，为供给侧结构性改革和降低制度性交易成本做出实实在在的贡献。为落实李克强总理指示精神，应先给出征缴体制改革的具体路线图如下。

第一，税务部门对违规缴费企业的追缴行为应尽快做出统一规范。为稳定人心，给企业一个预期，对是否追缴、追缴的年限实行全国统一政策,这是政府的起码公信力。考虑到违规缴费时间长达十几年，其中，地方政府、社保部门、税务部门、企业主和职工都是道德风险的发生主体,都应承担一定的责任,在中美贸易摩擦加剧、增长和失业的“双压力”陡增的背景下,为保持社会稳定和征缴体制平稳过渡，2019年1月1日以前由于道德风险导致的“基金流失原罪”原则上不予追缴，包括各地政府实施的低于国家规定的法定缴费率和单位缴费基数下限导致的基金“流失”、职工个人8%基本养老保险费没有按照其个人真实工资缴纳导致的基金“流失”、企业20%的单位缴费没有按照真实工资作为基数缴纳导致的基金“流失”。如果一定有所追缴,建议只针对企业基数不实导致的损失部分，追缴期不超过2年并且全国统一政策，地方不得“加码”制定“土政策”。

第二，由人社部门牵头，会同税务等相关部门，在精准测算增收规模的基础上尽快制定下调费率的幅度。降费是个系统工程，牵一发动全身，一旦下调将很难再回调，既涉及到制度的财务可持续性，也涉及到参保人的切身利益,万众瞩目,不可小觑。下调费率的幅度应坚持几个原则：缴费收入增幅与费率增幅基本相匹配，以此作为其他参数选择和设定的基准；将目前的缴费率与替代率达成的制度生态均衡环境视为集体选择的均衡点，以此作为“不折腾”的基准；将人口结构变化趋势和经济增长趋势预测纳入进来，以此作为未来发展预留空间；将三个支柱的缴费资源和待遇比例统筹考虑进来，以此来统筹中国养老保障体系的长期建设，等等。在考虑到灵活就业人员的缴费率等其他因素之后，笔者建议，在目前其他相关参数条件下，假定税务部门“坚实”绝大部分正规部门的缴费基数并增收万亿元社保费的前提下，养老保险总体缴费率可下调9个百分点，即降至19%，这是中方案，区间为18%—20%，即高方案下调至18%，低方案为20%。其中，职工个人缴费率下调至6%，单位缴费率下调至13%。根据美国的有益做法，灵活就业

人员缴费率为全额征收即按19%缴纳。

之所以考虑将费率下降至19%，而不是更低，主要是考虑到三个因素：一是在“总体上不增加企业负担”的原则上，年度收支平衡中略有结余；二是降费率后等于目前合规缴费的企业“实实在在”地下降9个百分点，他们受益了,但制度减收了，为此要留有余地；三是要为未来留有一定余地，下降费率容易，上调费率很难，留有一定空间，待实际成熟时刻适时下调。

第三，为确保降低社保费率方案与征收体制改革同步实施，2019年1月1日全国和各级行政管理层级应同时公布和执行统一的增收与降费方案。一揽子方案的政策含义是指税务部门对企业实行新的缴费基数,将“坚实”缴费基数增收的规模大致与降费的比例对应起来并实行“坐收坐支”，相互抵消,防止实施收支两条线、各干各的，坚决防止出现折腾企业的现象发生；在国家层面,养老保险费的收入规模并未明显变化，增幅十分有限；企业缴费负担并未明显提高，基本维持不变；职工个人缴费额增幅稍微微显一些。有了这样的一揽子方案,企业主和职工的担心就会释然，养老保险制度并未因为转由税务部门征缴而大幅提高养老保险费收入并将之转嫁给企业和个人，改革前后的制度生态均衡并未受到根本破坏。表面上看，改革前后几乎没有明显变化，但在制度性质上却发生了两个重大改变：一是违规缴费得到了根本扭转，“交易型”制度改变为“法治型”制度，雇主和雇员均实现了合规缴费；二是法定的“名义费率”大幅下降，与“实际费率”基本合二为一。

扩大账户的优势:激励相容和做实基数“内生动力”？

为落实9月18日李克强总理指示精神，还应进一步给出“征缴体制改革”的长效机制建设方案如下。

上述降费改革方案之所以能够实现,是因为税务征缴以“执法”的名义运用外部强制力“坚实”了缴费基数,利用强制性手段将“基数之痛”管控起来，从而避免了养老保险被基数所“绑架”，所有参保人和各级政府被“道德风险”所“绑架”的各种扭曲。就是说,制度的强制力发挥了作用，这是税务部门征缴的一个明显变化。

那么，发达国家养老保险制度实行的同样是现收现付制，为什么就基本不存在“道德风险”、“交易行为”和“基数之痛”？这是因为，他们的法制观念比较强，法制环境比较完善，“道德风险”的冲动受到约束；还因为，他们的缴费率较低，基本不存在“交易”的动机,例如，美国的缴费率仅为12.4%，加拿大的缴费率更低，仅为9.9%；还因为“这是最重要的”，他们的养老金预期比较明确，多缴多得“激励性比较直观，虽然也是每年上调基数,但基本不存在“基数之痛”，等等。

税务部门征缴有可能将缴费基数“坚实”、进而有可能实现降费的制度飞跃,但是，由于激励相容的机制设计并未受到根本触动，多缴多得的预期依然没有建立起来，所有行为者“各级政府、企业、参保人”的“交易动机”还依然存在着，每年7月上调缴费基数产生社会震动也依然存在，只不过由于税务部门具有相当的震慑力和强制力,这些“外生压力”使其偃旗息鼓和暗度陈仓而已。另外，税务部门征缴的“外生压力”对扩大覆盖面和提高统筹层次的促进作用十分有限。

因此，即使社保费交由税务部门征缴，构建激励相容激励机制的“内生动力”的任务依然存在，并且这是税务部门这个“外生压力”所不可替代的。激励相容的激励机制设计的一个关键是扩大个人账户比例。

2013年党的十八届三中全会决定停止做实个人账户试点之后，个人账户的功能转变为以计发养老金为主，这项改革是实事求是的，不仅可以避免贬值风险，而且从“资产型”账户转变为“记账型”账户之后，具备了扩大账户比例的可能性。否则，在做实个人账户政策下，账户比例越大，所需资金投入规模就大，做实的难度就越大，做实的可能性就越小。当前，扩大账户比例的办法是将雇主缴费的一部分拨给职工，划入职工个人账户，例如，在现行28%的缴费公式里，个人依然缴费8%不变，但从雇主缴费的20%里划出8%进入个人账户，账户比例就扩大到16%，同时,社会统筹部分相应由20%缩小到12%。扩大个人账户比例的最大优势有三个：

第一，账户养老金大幅提高,多缴多得的缴费原则使参保人得到实惠。例如，假定某北京职工的收入水平恰好是社平工资即每月8467元，每月缴纳8%即677元，单位缴费部分同时划入8%，账户收入提高一倍，成为1355元，每年个人缴纳8128元，但实际获得的是16256元，再按现行基本养老保险个人账户记账利率8.31%进行复利计算，假定该职工连续缴费35年，利滚利结果最终是该职工在退休时个人账户金额将达314万，除以现行的139系数之后，每月仅账户养老金就高达2.3万元，这还没把工资每年增长的因素考虑在内。如果再加上统筹养老金，每月的养老金就相当可观，完全是目前的养老金水平不可同日而语的。

第二，具有“坚实”缴费基数的“内生动力”。这样的制度设计相当于住房公积金，众所周知，在缴存住房公积金时，没有人愿意降低缴费基数,统计数据显示，全国的住房公积金缴存基数也好，以北京市的住房公积金缴存基数也罢，都是真实的100%工资作为缴存基数，甚至略高于100%工资。在养老保险制度中，这样的“内生动力”必将导致职工个人和单位的缴费基数完全“坚实”，届时，“基数之痛”就会自动消失。这样的制度设计无须考虑征缴机构是税务部门，还是社保部门，如同住房公积金，其征收机构是缺位的，完全由企业财务或人力资源部门实行内部自动缴存，每月交由银行窗口。这说明，养老保险费的征缴部门的“外部压力”不是最重要的，而制度的激励相容机制设计更为重要。

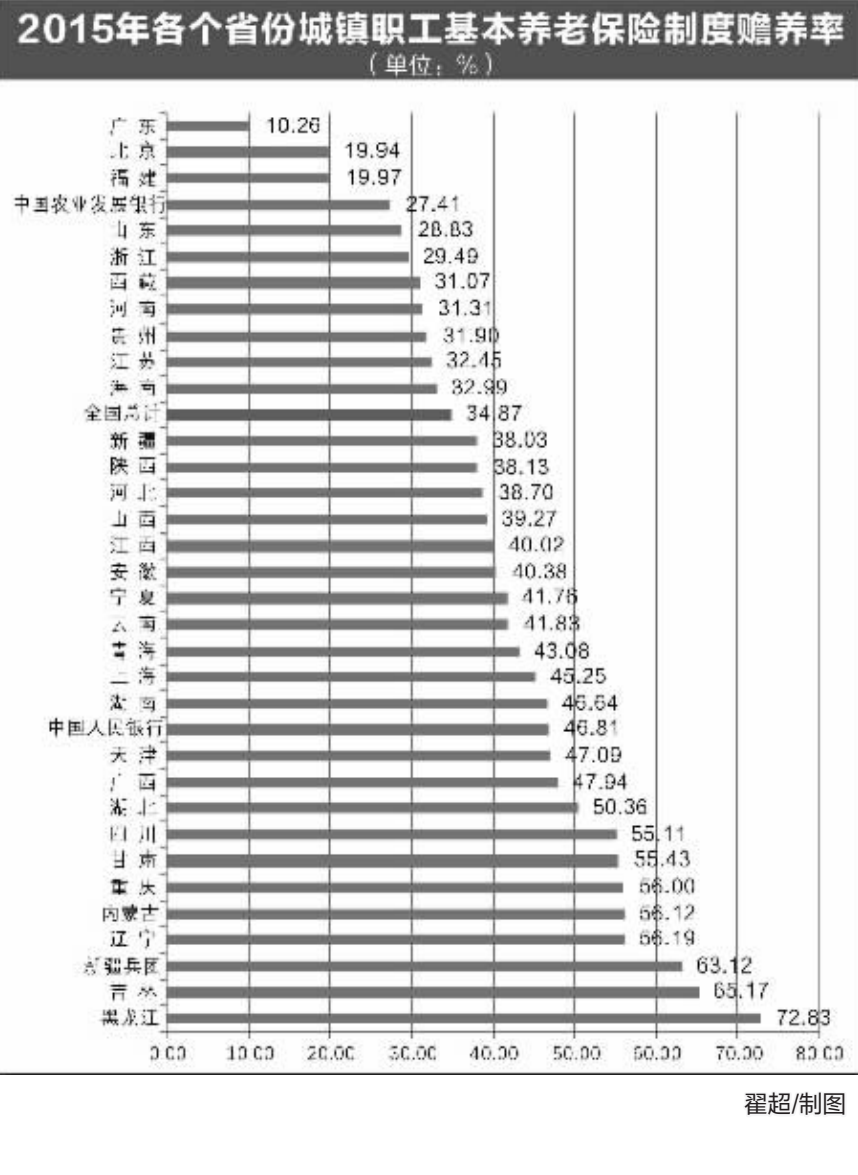
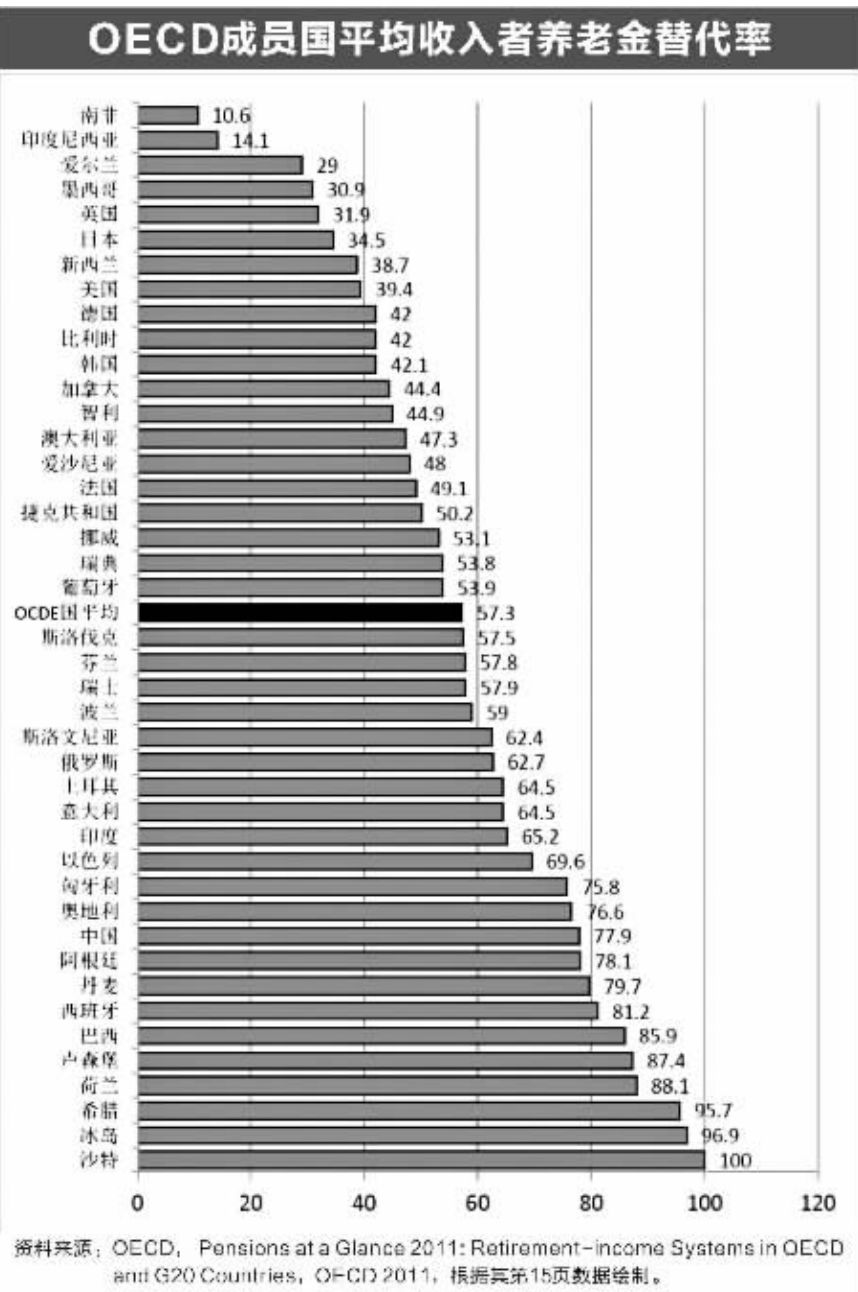
第三，扩大个人账户比例之后，发挥互济功能的社会统筹部分依然存在。雇主缴费在减去进入个人账户部分之后，余下部分依然进入社会统筹账户，社会统筹基金依然存在，社会共济的功能依然可以发挥，社会再分配和缩小收入分配差距的公平性目标依然可以实现。

扩大账户设计:提高替代率和扩大覆盖面“源动力”？

为此，笔者再次提出建议，在这次征缴体制改革的同时，应利用此次调整缴费结构和降低费率的改革契机，对个人账户比例进行扩大。例如，对19%的缴费结构（个人6%+单位13%）进行调整，将单位缴费划出6%进入个人账户，对个人缴费实行一比一的配比，使个人账户比例扩大到12%，相应地将社会统筹部分缩小到7%。这里还依然假定某北京职工2018年每月工资为当地社平工资8467元，每月个人缴费508元和单位配比508元全部进入个人账户，并依然赋予8.31%利率，35年之后账户金额是235万元，每月账户养老金将达1.7万元左右。如果考虑到每年工资增长的因素，并假定未来35年平均年增长率为5%，35年后账户缴费余额总计将高达417万，除以系数139，每月账户养老金将达3万元。

灵活就业人员（自雇者）的缴费比例与结构与城镇职工的制度完全一样：缴费率为19%并有个人全额缴纳，其中，12%全部划入个人账户，7%划入社会统筹，其缴费基数以当地社平工资为基准，上下限依然是300%—60%。测算下来，激励性也是非常好的。还以某北京市灵活就业人员为例，假定他的收入较低，仅为社平8467元的60%即每月5080元，按19%缴费，其缴费额为965元；其中，12%即609元划入个人账户实行“名义完全积累制”，按8.31%利率计算，35年缴费之后，账户资产为141万元；如果考虑到5%的社平工资增长率，35年后的账户资产高达250万元）。作为私有产权的账户养老金，可以一次性领取,也可以分期领取,还可置换年金产品。这仅是账户养老金,如果再加上统筹养老金，每月的养老金水平必定会大大高于目前制度设计下的水平。这样的制度激励性他们怎么能选择断保呢？未参保的怎么能不动心参保呢？什么样的存款能获得8%的利率？就是说，扩大账户之后，由于制度的吸引力，不仅断保的基本消失了，而且覆盖面会很快扩大到“最后一公里”。这“最后一公里”包括三个就业群体（新经济、灵活就业、农民工），人数达1亿左右。改革后的制度之所以有利于促进扩大覆盖面和抑制断保行为，就是因为制度预期明确了，账户扩大之后与社平工资挂钩的关系松散了，多缴多得的激励性可以“落地”了，说到底，就是摆脱了作怪的“基数之痛”。

重要的是，扩大个人账户比例的改革可完全克服税务部门征缴之后仍将存在的“交易动机”和“基数之痛”的两个制度缺陷。一方面，扩大账户比例之后，参保人合规缴费的积极性空前提高，逃费



的“交易动机”必将荡然无存，并且成为监督企业主合规缴费的“监督官”，企业主任何试图违规缴费的“交易动机”将受到无情约束。另一方面，“基数之痛”将瞬间得以“内在化”，每年7月上调社平工资引发的社会抵触情绪将自消自灭。这两个潜在的制度痼疾由于扩大账户比例而完全被“内在化”之后，消除了雇员与雇主之间的矛盾、参保人对养老保险制度的猜忌和不信任、全社会对国家的埋怨与对立情绪，社保制度真正成为老百姓自己的事情。大家知道，住房公积金的缴存基数也是每年提高，有谁对它怨恨过？住房公积金存款利率是按一年定期存款为基准的，年利率只有1.5%，大大低于养老保险个人账户的利率。

结束语

今年是改革开放40周年。在这个喜庆日子里，中央决定对国家机构进行改革具有重要意义。“国家机构改革方案”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。相比较起来，五

项社会保险费交由税务部门征缴似乎处于很不显眼地位。但在中国社保改革进程中，仅就双重征缴改为单一征缴的体制变革来讲，它足以有资格载入史册，因为它是一个硬骨头，是一个僵持了十几年的一个僵局；进而，令人意外地看到它引爆众多企业的恐慌，如果此次本来属于机构改革的行政权属调整能同时促进实现降费，它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，因为降费改革作为机构改革的副产品突然降临，它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，如果能够实现扩大个人账户比例，一劳永逸地解决激励机制问题，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，假以税务征缴的“外部压力”的配合，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国家机构改革在中国社保改革史上立起一座丰碑！这三项改革如果一次性完成，2018将是一个史诗般的历史性时刻。