

## 破解社会保险缴费率的“身世之谜”\*

郑雄飞

**[摘要]** 从基本概念入手,通过辨析社会保险费率的内外部相关关系,尤其是透过分子分母效应发现:我国的社会保险缴费数额远低于发达国家。当前费率“虚高”,只是增加了职工的参保价格而非企业的参保成本;纵向来看,缴费也没有实质性的增加,综合物价等因素甚至是在降低。社会保险费率改革不能操之过急,应当由外向里推进,在补偿历史欠账和初次收入分配失衡格局得到有效扭转之后,通过待遇确定型向缴费确定型转变等措施来降低费率。

**[关键词]** 社会保险缴费率 虚高 历史欠账 工资总额 初次收入分配失衡

**[中图分类号]** F840.61 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7326 (2013) 06-0043-05

随着社会保障制度改革的不断深化,社会保险的覆盖面日益扩大,保险资金的社会统筹程度也在逐渐提升。作为社会保险资金筹集的关键机制——社会保险费率却受到了越来越多的质疑。很多人认为应该降低费率,以便减轻企业负担;其理由是,我国的社会保险缴费率位居世界前列,不利于增强企业竞争力。<sup>①</sup>其实,单纯从“率”的层面来考察社会保险费缴费的高低是不准确的,纯粹从“百分数”的角度来与国外进行横向比较亦是没有什么意义的;应当回顾社会保险缴费率的演进历程并综合考虑费率的构成和相关影响因素,以便发现其究竟高不高,或者说相对于谁而言是高的,进而明确社会保险费率改革的政策方向和基本措施。

### 一、社会保险缴费率的前世今生:历史轨迹的素描

建国以来,随着经济体制改革、社会发展阶段、所有制实现形式和初次收入分配格局等因素的影响,我国社会保险制度及其缴费率也经历了一个曲折的演化历程,并且还会不断地发展变化。1951年的《中华人民共和国劳动保险条例》规定:劳动保险的各项费用全部由企业负担,不得在工人与职员工资内扣除,并不得向工人与职员另行征收。企业按每月3%的缴费率提取资金组成劳动保险金,其中70%由基层工会管理,用于支付各种劳保费用,30%上缴上级工会,形成全国统筹的劳动保险总基金,由中华总工会管理并用于举办集体劳动保险事业或调剂各地的不时之需。然而,在追求“一大二公”的“左倾”思潮影响之下,1969年颁布的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》规定:停止提取劳动保险金,原来由劳动保险基金支付的退休金等保险费用,一律改在企业营业外列支。养老金给付

\* 本文系国家社科基金青年项目(11CSH012)和国务院侨办项目(GQBQ2011002)的阶段性成果。

作者简介 郑雄飞,华东师范大学中国现代城市研究中心、社会发展学院人口研究所副教授(上海,200062)。

实行待遇确定型，凡是制度适用的职工在退休时根据工龄的长短可以领取标准工资的50%—70%。这样就彻底改变了包括养老保险在内的各项社会保险的资金筹集模式，由原来全国统筹模式下的企业负担变成了单个企业独自筹集，社会保险也就蜕变成了企业保险。

改革开放以来，随着城市经济体制改革的展开，国家开启了重建社会保障事业的战略，努力将保障从企业中脱离出来。1986年，《国民经济和社会发展第七个五年计划》决定建设具有中国特色的社会主义社会保障制度。1986年7月12日，国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》，正式迈出建设我国社会保险事业建设的第一步，并重新确立了“社会统筹”的资金筹集方式。

在养老保险方面，《国营企业实行劳动合同制暂行规定》决定劳动合同制工人退休养老实行社会保险制度，企业缴费率为15%左右，工人的缴费率不超过本人标准工资的3%。1991年，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》将社会养老保险从合同制工人拓展到了普通的企业职工，决定逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险及职工个人储蓄性养老保险相结合的制度，改变养老保险完全由国家、企业包下来的做法，实行国家、企业、个人三方共同负担。基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力，按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。具体的提取比例和积累率，由省、自治区、直辖市人民政府经实际测算后确定，并报国务院备案。职工个人缴纳基本养老保险费不超过本人标准工资的3%。1997年，《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定企业缴纳基本养老保险费一般不得超过企业工资总额的20%；个人缴纳基本养老保险费的比例，1997年不得低于本人缴费工资的4%，1998年起每两年提高1个百分点，最终达到本人缴费工资的8%。

在失业保险方面，《国营企业职工待业保险暂行规定》规定职工不用缴费，企业按1%的费率缴费，以构成待业保险基金用于保障国营企业职工在待业期间的基本生活需要。1993年出台的《国有企业职工待业保险规定》将失业保险的企业缴费率下调到0.5%。1999年实施的《失业保险》将失业保险从企业扩展到了城镇企事业单位，并且改变了原来职工不缴费的做法，单位的失业保险缴费率为2%，职工个人缴费率为1%。

在医疗保险方面，1998年国务院颁布实施的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》规定基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合，保险费由用人单位和职工共同缴纳。用人单位缴费率控制在职工工资总额的6%左右，职工缴费率为本人工资收入的2%。

就生育保险和工伤保险而言，职工个人都不用缴费，费用由企业或单位承担。1994年劳动部颁发的《企业职工生育保险试行办法》规定费率最高不得超过1%，实际操作中生育保险的缴费率一般在0.5%左右。1996年，劳动部颁布的《企业职工工伤保险试行办法》规定平均工伤保险费率一般不超过工资总额的1%，2003年，《关于工伤保险费率问题的通知》指出工伤保险实行浮动的行业差别费率，三个档次的缴费率分别在0.5%左右、1.0%左右、2.0%左右。

## 二、何谓社会保险缴费率：相关关系的厘定

社会保险缴费率是社会保险资金筹集环节中的关键机制，是衡量资金筹集水平高低的直接测量指标。它是社会保险参加者具体缴纳的资金数额与其缴费基数之间的比例，包含职工个人缴费率和用人单位缴费率两种。个人缴费率是个人缴费与工资额之比，单位缴费率则是单位缴费与职工工资总额之比。从比例公式来讲，假设分母即工资额或工资总额不变的话，分子即具体的缴费数额愈大，就意味着缴费率愈高；反之，如果具体的缴费数额不变，分母即工资额越大，缴费率就越低。其实，这仅仅是数字层面的缴费率。要全面理解我国的社会保险缴费率，还应该从待遇支付水平、资金运行模式、责任分担方式等内部视角与经济发展水平、经济体制形态和初次收入分配格局等外部视角来透视它的相关关系，进而揭示缴费率背后所蕴含的各种利益关系，以充分理解社会保险缴费率的内在含义。

### （一）内部相关关系

首先，与缴费确定型不同，在待遇确定型的社会保险模式中，待遇支付水平直接决定了资金的筹集水平，进而决定了缴费率的高低。因为缴费率是保证资金持续足额供给和为待遇支付提供资金支持的关键机制。其次，资金供给运行模式也是影响缴费率的重要因素。“以支定收、收支平衡”的资金供给模式，在资本运行收益既定的情况下，进一步强化了待遇支付水平与资金供给和缴费率之间的正相关关系。由是可知，缴费率的高低不仅是社会保险资金筹集水平高低的反应，更是由社会保险待遇水平的高低决定的。社保待遇的替代率越高，就必然要求越高的资金筹集水平，进而推高社保缴费率。再次，责任分担方式亦是影响缴费率的重要因素。社会保险通常实行以个人和企业缴费为主、政府负担制度运行与管理成本的责任分担方式。社会保险缴费率的高低通常要考虑到职工个人、用人单位和政府三方的社会承受能力以及社会总承受能力。另外，如果政府转嫁了某种转制成本，如国有企业中原来没有缴费的“老人”或“中人”的历史欠账，就会增加用人单位和职工个人的负担，造成责任分担的失衡，进而推高社会保险缴费率。

### （二）外部相关关系

除了内在的相关关系之外，社会保险缴费率还受到经济发展水平、经济体制形态和初次收入分配格局等方面因素的影响和制约。首先，经济发展水平对缴费率的制约体现在用人单位、职工个人和政府对社会保险缴费的承受能力。这也是社会保障整体制度设计所遵循的重要原则，过高或过低的缴费率都不利于制度的平稳运行甚至整个经济的发展。其次，经济体制形态对整个经济的运行模式具有内在的规定性功能。在计划经济时代，公民的生活所需通常采取票据等配额制的方式予以供给，社会保险的待遇支付并不构成参保者生活的唯一来源。但是，在市场经济环境中，配额制的生活物品供给方式几乎不复存在，这就对去商品化特质的社会保险提出更高的要求，因为社会保险的待遇支付几乎成了参保者唯一的生活来源。这种经济体制形态的改变在一定程度上可以解释为何1953年各项社会保险的缴费率是3%、1986年仅养老保险的缴费率就达到了15%、而目前的各项社会保险缴费率总和高达40%之多。再次，初次收入分配格局亦对社会保险缴费率具有重要影响。国民生产总值通常采取资本所得和劳动所得两个基本的分配渠道，如果劳动所得在整个生产总值中所占的比重不断下降，尤其是在职工工资增长缓慢而社会保险资金端压力大的情况下，那么要想筹集到足够的用于待遇支付的资金就必须提高企业和个人的缴费数额，这样自然就会抬高社会保险缴费数额。

### 三、分母效应：“虚高”的缴费率

我国社会保险缴费率经历了一个由低到高的发展过程。这一过程并非简单的数量增长，它既是待遇支付水平、资金运行模式、责任分担方式等内部制度设计变化的结果，更是经济发展水平、经济体制改革和初次收入分配格局失衡等外部因素推动的结果。众所周知，1953年《劳动保险》中3%的总和缴费率是与社会主义计划经济体制相适应的，是以劳动所得在国生产总值占据绝对比重和政府对于公民实行配额制物品供给为前提的；而且与这种缴费率相对应的是社会保险待遇支付水平也相当低。那么，为什么现在的缴费率如此高呢？原因如下：

一是市场经济必然要求比计划经济高的缴费率。在市场经济条件下，社会产品的商品化程度不断提高，人们基本生活所需的产品和服务几乎全部实现了商品化，如医疗服务的商品化等。另外，在所有市场经济体中，商品的价格并非固定不变而且通常都存在货币购买力走低、物价不断走高的趋势。即使社会保险待遇不跟随物价的变动进行调整，市场因素也会在相当大的程度上推高缴费率。

二是历史欠账推高了社会保险缴费率。我国社会保险缴费的不断走高是与制度转轨紧密相关的。以养老保险为例，在养老保险从合同制工人拓展到了普通的企业事业单位职工、再到全面建立起社会统筹与个人账户相结合养老保险体系的过程中，实行“老人”老办法、“新人”新办法、“中人”逐步过渡的制度转轨方式，“老人”和“中人”之前没有缴费的年份采取了视同缴费的办法，但是并没有采取有效

措施补偿其社会统筹和个人账户中的历史欠费。目前, 这些历史欠账不仅影响到了社会保险缴费率, 还造成了社会统筹和个人账户的“混账”和“空账”运行, 也给制度的稳定运行带来了潜在的不确定性。

三是初次收入分配格局失衡“虚高”了缴费率。缴费率是具体缴费数额和缴费基数之间的比例, 这里的缴费基数实质上就是职工个人的工资或工资总额。在工资总额不变的情况下, 依据以支定收的社保资金平衡原则, 要想保证有效的社会保险待遇供给和保证社会保险资金的相对平衡就必须提高缴费数额, 也就是要提高缴费率; 反之, 就只能降低待遇支付水平或者大举借债来平衡社会保险预算。

从纵向比较来看, 近 20 多年来, 各个行业收入分配的劳动收入比重均呈现出了明显的下降趋势。<sup>[2]</sup> 据有关统计显示, 2005 年我国劳动所得在 GDP 中所占的比重仅为 36.2%, 比 1983 年下降 19.8 个百分点。<sup>[3][4]</sup> 以 1000 元的 GDP 为例, 1986 年职工工资总额在 GDP 中所占比重是 16.2%<sup>①</sup> 即为 161.5 元, 如果以 1986 年养老保险建制时企业 15% 和职工 3% 的缴费率计算, 实际缴费金额为 29.1 元; 2005 年的工资总额在 GDP 中所占的比重是 10.8%<sup>②</sup> 即为 108.0 元, 以企业 20% 和职工 8% 的缴费率计算, 此时实际缴费金额只有 30.3 元。综合物价上涨因素和生活资料的商品化程度来考虑, 不难发现, 社会保险缴费率相对于其待遇支付而言并没有实质性的提高, 甚至是在降低。这当中的根本原因在于分母也就是缴费基数(职工工资)并没有增长, 这恰好反映在上述劳动所得占 GDP 比重不断降低的百分数当中。以一个极端的例子来说明, 假设原来企业需要支付给员工 100 元的工资, 社会保险缴费率为 3%, 具体缴费数额为 3 元; 再假设现在企业仅支付给员工 1 元钱的工资, 这时即使缴费率为 100%, 最后社会保险的缴费仅仅是 1 元。可见, 由于缴费基数在 GDP 中所占比重不断下降, 因而社会保险缴费率并没有增加企业的劳动力成本, 仅仅是提高了职工的参保成本。

从横向比较来看, 据统计, 我国劳动所得占 GDP 的比重仅仅相当于发达国家的 1/3,<sup>[5]</sup> 而以世界银行 2009 年测算的实际承受税率为参考, 中国的社会保险缴费是 G7 国家的 2.8 倍。<sup>[6]</sup> 现在假定我国职工的劳动所得为 100 元、发达国家职工的劳动所得为 300 元, 以我国社会保险缴费率为 41% 计算, 发达国家的平均缴费率为 15%, 计算可得: 我国的社会保险缴费为 41 元, 发达国家的社会保险缴费为 45 元。再以制造业为例, 通过汇率兑换为人民币,<sup>③</sup> 2008 年我国工人的平均工资为 2016.0 元, 日本工人的平均工资为 19657.8 元, 英国工人的平均工资(以每月四周计算)为 20520.0 元。<sup>④</sup> 以养老保险为例, 我国养老保险的缴费率是 28%, 日本厚生年金的缴费率是 19.5%, 英国养老保险的缴费率是 5%—10%; 计算发现: 我国的缴费数额为 564.5 元、日本的缴费数额为 3833.3 元、英国的缴费数额在 1026.0 元到 2052 元之间。由上可知, 我国的社会保险缴费率并不是高于而是远低于发达国家的资金筹集水平。很明显, 这是因为“分母效应”及我国职工的劳动所得在 GDP 中所占的比重太低, 从而虚高了社会保险率。从本质上来说, 这种缴费率是增加了职工的参保成本, 而非增加了企业的成本。

#### 四、理性抉择: “由外向里”推进费率改革

社会保险费率伴随着我国社会保障制度改革和经济体制改革等经历了一个由低到高的演进历程。表面上看, 这仅是一个数值的提高, 但实质上它蕴含了社会保险责任分担方式和国民收入分配格局等相关利益格局的变化。由前面的分析可知, 当前费率的“高”, 其实是“虚高”, 是由于历史欠账没有得到合理补偿尤其是初次收入分配过于向资本倾斜造成的。它反映的社会保险价格高, 实质上是职工个体参保成本高, 而非企业的成本高。由此我们发现: 就缴费率来谈缴费率是没有意义的, 仅仅降低缴费率是万

① 《中国统计年鉴 1987》。

② 《中国统计年鉴 2006》。注: 选择 2005 年的理由是, 1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定个人基本养老保险费率 1997 年不得低于本人缴费工资的 4%, 1998 年起每两年提高 1 个百分点, 在 2005 年刚好达到缴费工资的 8%。

③ 此处汇率折算标准是: 2008 年人民币对日元的汇率以 6.7 : 100 计算, 人民币对英镑的汇率以 10 : 1 计算。

④ 《国际统计年鉴 2009》。

万不能的。如果这样，结果只会牺牲参保人员的保障待遇；另外，一味降低费率还会导致社会保险制度的不可持续。

当然，目前这种缴费率也是需要降低的，因为它相对于普通职工而言，社会保险的“价格太高”。但是，社会保险缴费改革必须谨慎实施，而且应当是有前提的，并从外向里依次推进。第一，亦是最重要的，应当加大初次收入分配改革力度，提高劳动所得尤其是工资所得在国民生产总值中所占的比重。职工个人劳动所得的提高直接带来了社会保险缴费基数的增大。这样，不仅有利于扭转当前我国经济领域收入分配失衡的格局，也有利于通过“分母效应”来增加社会保险的资金筹集，进而推动社会保险缴费率的降低。第二，应当通过减持国有股份和加大财政投入等方式来偿还历史欠账，充实社会保险的资金积累，避免“混账”和“空账”运行，避免将责任转嫁到用人单位和职工个人身上，从而达到降低社会保险缴费率的目的。第三，适当降低社会保险待遇支付的替代率。国际上通行的社会保险替代率是在50%左右，而我国的社会保险替代率相对偏高。<sup>①</sup>这不仅给社会保险资金筹集带来不必要的压力，也在一定程度上挤压了补充保险的生存和发展空间。另外，扩大社会保险覆盖面、提高社会保险的统筹程度和由待遇确定型保障模式向缴费确定型保障模式转变也都有利于降低其资金筹集的压力，推动社会保险缴费率的降低。

#### [参考文献]

[1][6] 白重恩：《中国社保缴费比例全球第一 占工资四成》，《新世纪》周刊 2010 年第 10 期。

[2] 黄先海、徐圣：《中国劳动收入比重下降成因分析——基于劳动节约型技术进步的视角》，《经济研究》2009 年第 7 期。

[3] 卓勇良：《关于劳动所得比重下降和资本所得比重上升的研究》，《浙江社会科学》2007 年第 3 期。

[4][5] 卓勇良：《扭转劳动所得在 GDP 中的利益格局》，《南风窗》2007 年第 17 期。

责任编辑：杨向艳

---

<sup>①</sup>此处并不是指我国现行退休人员的退休金水平高。其实，在工资水平低的情况下，即使替代率为 100%，养老金的水平也不会很高。可见，增加劳动所得在初次分配所占的比重至关重要。