

养老保险降低缴费率与扩大个人账户

□ 郑秉文

中国社会科学院 世界社会保障研究中心 北京 100007

一、征缴体制改革过渡期与降低费率的改革方案

2018年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。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。

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。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。

预计养老保险总体缴费率可“对冲”8至10个百分点,即把费率从28%降至18%至20%。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1/3的判断,它说明降低9个百分点后的收支均衡与目前的替代率大致是相匹配的。从1998—2017年城镇企业职工基本养老保险收入结构表中可以看到,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,目前的结余仅为1978亿元。于是,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%×35%);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%。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,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,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”

扩大个人账户的政策含义是指,在费率从28%降至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个百分点进入个人账户,个人账户比例扩大到12%;雇主缴费对个人缴费实行1:1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%=19%;缴费分配结构则是:个人账户12%+社会统筹7%=19%。

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。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。

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

第一,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。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。

第二,扩大账户是根除道德风险和逆向选择的根本举措。“交易型”制度从此将发生转折,“法治型”制度有可能由此开始。

第三,扩大账户是优化养老保险制度和稳定社会的重要举措。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”。

第四,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。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“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%。

第五,扩大账户是对人口老龄化因子的正确运用。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,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。

第六,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。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个百分点记入个人账户,7个百分点记入社会统筹。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一部分新经济(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加入进来。

第七,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”、“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),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。

第八,扩大账户后社会统筹的共济功能依然存在。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。

第九,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。“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。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”题中应有之意。

四、结束语

五项社会保险费交由税务部门征缴在中国养老保险改革进程中,是一个历史进步。进而,如果这种征缴体制改革“催生”降费改革,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,就可以实现十几年来想做而不能做的一个重大制度改革目标;继而,如果这种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,这意味着2018年国家机构改革在中国社保改革史上树起一座丰碑!

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。

■ 《行政管理改革》2018年第11期,约14000字