

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Design of China's Social Security

System for Urban Workers and
Compliance with Contributions

我国城镇职工社会保险 制度设计与缴费遵从度

赵静 ◎ 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Design of China's Social Security

System for Urban Workers and
Compliance with Contributions

我国城镇职工社会保险 制度设计与缴费遵从度

赵静 ◎ 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

我国城镇职工社会保险制度设计与缴费遵从度 / 赵静著. —大连: 东北财经大学出版社, 2017.11

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-2962-0

I. 我… II. 赵… III. 职工-社会保险制度-研究-中国 IV. F842.61

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第281470号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 252千字 印张: 17.5 插页: 1

2017年11月第1版

2017年11月第1次印刷

责任编辑: 蔡 丽

责任校对: 蓝 海

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 48.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

作者简介

赵 静

对外经济贸易大学全球价值链研究院助理研究员，中国社会科学院经济研究所博士后，清华大学经济学博士，美国加州大学伯克利分校访问学者，清华大学中国财政税收研究所兼职研究员。研究领域主要包括社会保障、税制改革和地方债务等。在《经济学（季刊）》《世界经济》《财贸经济》《财政研究》《地方财政研究》《中国社会科学报》等发表学术论文 10 余篇。主持博士后科学基金项目一项，参与多项财政部、国家税务总局和联合国儿童基金会的课题。

前言

社会保险制度是人类社会经济生活的基本制度，在年老、疾病、失业、工伤和生育等方面提供风险保障。随着市场经济的发展，我国逐步建立了覆盖各类人群的现代社会保险制度，替代了计划经济时期的劳动保险制度。其中，针对城镇职工的社会保险制度，建立最早，最为典型，在整个社会保险体系中占据主体地位。按照规定，城镇企业和职工强制参保，并且其缴费是资金的主要来源。然而，近年来很多省份出现了城镇职工社会保险当期收不抵支的情况，财政补贴逐年增加。城镇职工社会保险制度对财政的依赖性，使制度的可持续性令人担忧。关于其背后的影响因素和相应的解决方案，已成为多方争论的热点。除了常被提及的历史债务和人口老龄化等因素以外，城镇企业和职工的缴费遵从度较低，使社会保险实际缴费收入远低于应收收入，也是导致社会保险制度难以维持自身财务平衡的一个重要因素。

城镇企业和职工对社会保险制度的缴费遵从度较低，主要体现在两个方面：一是不按规定参加社会保险，逃避参保；二是在参保后，低报缴费基数。对此，媒体报道屡见不鲜，政府有关部门的调研和报告也发

现了这些现象。但还应利用大量的企业和职工的微观数据，对此进行验证，观察是普遍现象还是个案。在此基础上，思考企业和职工不愿遵从缴费的原因，并有针对性地探讨解决方案，对提高缴费遵从度、减少制度对财政的依赖性、提高制度运行效率，具有重要的现实意义。

对于缴费遵从度的分析，有必要从制度本身的设计入手。目前，城镇职工社会保险制度的设计存在不合理之处，导致企业和职工产生了逃避缴费的激励。这主要体现在三个方面：

第一，社会保险法定缴费率较高，而且社会保险待遇与缴费的关联不紧密。从我国各地的情况来看，城镇职工社会保险的法定缴费率一般超过工资的 30%，有些地区甚至超过了 40%。这一水平高于绝大多数 OECD 国家。同时，城镇职工社会保险的再分配性质较强，大部分缴费被划入统筹账户，待遇与缴费的相关性不强，高缴费并不必然带来高福利。这削弱了企业和职工的缴费激励。一直以来，我国的社会保险缴费率水平备受争议，但大多是从企业成本的视角出发。实际上，较高的缴费率首先会扭曲企业和职工的缴费行为，降低遵从度。企业成本的增量并不必然等于缴费率的增量，而是与遵从度有关。最终，企业成本及缴费收入的变化还取决于企业将成本向职工转嫁的程度，即社会保险的负担归宿。

第二，城镇职工社会保险制度在人群间存在分割。长期以来，机关事业单位工作人员和企业职工实行不同的社会保险制度，特别是养老保险制度。机关事业单位工作人员无须缴费，就能在退休后获得较高水平的退休金。这不仅在人群间造成了不公平，也减弱了职工的缴费激励。2008 年，我国实施了事业单位养老保险改革，将事业单位工作人员与企业职工“并轨”。分析该项“并轨”改革对企业职工缴费遵从度的影响，可为 2015 年全面推进的机关事业单位工作人员养老保险制度改革效应提供参考。

第三，城镇职工社会保险制度在地区间存在分割。社会保险费的征缴以及社会保险待遇的发放都由地方政府管理，造成了制度在地区间的“碎片化”。目前，养老保险尚未实现真正的省级统筹，大部分省份的养老保险资金没有在省级层面统收统支。而医疗、失业、工伤和生育四项

保险尚未完全实现地市级统筹。统筹层次较低，给职工跨区转移社会保险关系带来不便。因此，流动性较强的职工，可能不愿遵从缴费。

总之，完善城镇职工社会保险制度的设计，有利于提高企业和职工的缴费遵从度，进而增强制度维持自身收支平衡的能力，减轻财政负担。我国政府一直强调“应保尽保”，有些地区将社会保险的参保率作为政府绩效考核的一项重要指标；同时，政府也在不断加强对社会保险费征缴的监管，提高征缴效率，并形成了社会保险经办机构和地税同时征缴的格局。但是，值得注意的是，除了行政手段以外，从制度设计着手，也可实现上述“应保尽保”、高效征缴的目标。完善城镇职工社会保险制度设计，也与中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“建立更加公平可持续的社会保障制度”相一致。为此，有必要理清社会保险制度设计与缴费遵从度的关系，明晰当前制度设计存在的问题，为改革提供理论依据和经验证据。

作 者

2017年8月

目录

第 1 章 绪论 / 1

- 1.1 研究背景与研究意义 / 1
- 1.2 研究问题与研究方法 / 8
- 1.3 研究框架 / 9
- 1.4 主要贡献与创新之处 / 11

第 2 章 我国城镇职工社会保险制度的发展与特征 / 12

- 2.1 本章导论 / 12
- 2.2 我国城镇职工社会保险制度的发展历程 / 13
- 2.3 我国城镇职工社会保险制度的主要特征 / 18
- 2.4 我国城镇职工社会保险制度的主要特征与
缴费遵从度的关系 / 34
- 2.5 国际比较 / 38
- 2.6 小结 / 46

第3章 我国缴费遵从度的度量与现状 / 48

- 3.1 本章导论 / 48
- 3.2 文献综述 / 49
- 3.3 我国缴费遵从度的度量指标与数据说明 / 54
- 3.4 我国缴费遵从度的度量结果——企业层面 / 62
- 3.5 我国缴费遵从度的度量结果——职工层面 / 79
- 3.6 小结 / 94

第4章 社会保险制度设计影响缴费遵从度的理论框架 / 98

- 4.1 本章导论 / 98
- 4.2 税收遵从度的理论模型 / 99
- 4.3 缴费遵从度的理论模型 / 102
- 4.4 小结 / 115

第5章 社会保险缴费率对我国缴费遵从度的影响 / 117

- 5.1 本章导论 / 117
- 5.2 文献综述 / 118
- 5.3 计量模型与计量方法 / 120
- 5.4 数据说明与描述性统计 / 126
- 5.5 企业层面的实证结果及分析 / 128
- 5.6 职工层面的实证结果及分析 / 142
- 5.7 企业层面实证结果与职工层面实证结果的比较 / 159
- 5.8 社会保险缴费率对社会保险缴费收入的影响 / 160
- 5.9 小结 / 164

第6章 社会保险制度分割对我国缴费遵从度的影响 / 166

- 6.1 本章导论 / 166
- 6.2 制度在人群间的分割 / 167
- 6.3 制度在地区间的分割 / 194
- 6.4 小结 / 199

第7章 社会保险费用的负担归宿 / 202

7.1 本章导论 / 202

7.2 文献综述 / 203

7.3 理论框架与计量模型 / 206

7.4 数据说明与描述性统计 / 220

7.5 实证结果及分析 / 223

7.6 社会保险缴费率对社会保险缴费收入的影响 ——考虑负担归宿 / 239

7.7 小结 / 242

第8章 结论 / 245

8.1 研究总结 / 245

8.2 政策建议 / 248

8.3 研究的不足与展望 / 251

参考文献 / 253

附录 / 264

索引 / 267

致谢 / 269

第1章 绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

计划经济时期，我国国有企业职工享受国家和单位提供的劳动保险。改革开放后，非国有企业快速发展，但其职工未被劳动保险制度所覆盖。1997年，我国开始正式构建覆盖所有城镇企业职工的社会保险制度^①，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。该制度呈现出以下一些显著特征：

第一，社会保险法定缴费率较高。从我国各地的情况来看，法定缴费率一般超过工资的30%，在有些地区超过了40%。我国的法定缴费率水平高于绝大多数OECD国家（OECD，2011）。以养老保险为例，2009年，我国城镇职工基本养老保险的缴费率为28%，而OECD国家

^① 如无特别说明，本书所提的社会保险制度均指1997年始建的城镇职工社会保险制度。

公共养老保险缴费率的平均水平为 19.6%，欧盟各国的平均水平为 22.5%（OECD，2011）。另外，根据白重恩（2011）的研究，从社会保险法定缴费率来看，我国的缴费率水平高于绝大多数国家，只低于少数欧洲国家和哥伦比亚；从世界银行 2009 年测算的实际税率来看，我国的社会保险缴费率在 181 个国家中位居第一^①。

第二，社会保险待遇较低，并且与缴费的关联不紧密。目前，大部分社会保险缴费被划入具有再分配性质的统筹账户，只有少部分缴费被划入具有积累性质的个人账户，而个人账户在很多地区都存在空账的问题，并且回报率很低（赵耀辉和徐建国，2001）。截至 2011 年年底，中国仅有 13 个省份（直辖市）^②开展了做实城镇职工基本养老保险个人账户的试点，积累个人账户基金 2 703 亿元，仅占当年基本养老保险基金总收入的 16%^③。

第三，制度在人群间存在分割。长期以来，机关事业单位工作人员与企业职工实行不同的养老保险制度。机关事业单位工作人员无须缴费，便可获得较高水平的退休金，这造成了不公。^④2008 年，我国实施了事业单位养老保险改革，但只有试点地区（山西、上海、浙江、广东和重庆）的事业单位工作人员被纳入改革范围，并且改革进展较为缓慢。直到 2015 年，我国才开始在全国范围内实施机关事业单位养老保险改革，各省陆续出台了实施办法。2016 年，各省相继出台实施细则，使改革有实质性进展。

第四，制度在地区间也存在分割。社会保险费的征缴和社会保险待遇的发放都由地方政府管理，造成了社会保险制度在地区间的“碎片化”，职工跨区转移社会保险关系存在不少障碍。目前，养老保险尚未完全实现省级统筹（国家审计署，2012）；其他 4 项保险尚未完全实现地市级统筹。

① 我国社会保险缴费率是 4 个金砖国家中的其他 3 国的 2 倍，约为北欧 5 国和 G7 国家的 3 倍，是东亚邻国和地区（含中国香港和中国台湾）的 4.6 倍（白重恩，2011）。

② 包括辽宁、吉林、黑龙江、天津、山西、上海、江苏、浙江、山东、河南、湖北、湖南和新疆。

③ 《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

④ 2011 年，机关退休人员月均养老金比企业高 656 元，是企业的 1.43 倍；事业单位退休人员月均养老金比企业高 562 元，是企业的 1.37 倍。数据来源于《中国人力资源和社会保障年鉴（工作卷）2012》。

上述制度设计因素结合在一起,使城镇企业和职工产生不遵从社会保险缴费的激励。从企业角度来看,较高的缴费率增加了企业的用工成本,而较低的待遇使得社会保险没有发挥对职工劳动积极性的激励作用,以利润最大化为目标的企业会逃避缴费。从职工角度来看,一方面,职工面临着较高的缴费率和较低的待遇;另一方面,制度尚未统一,在不同群体之间存在不公,在流动就业时也不便于携带。所以,职工也有逃避缴费的动机。

实际上,我国确实存在城镇企业和职工不遵从社会保险缴费的现象。

一种现象是企业 and 职工拒绝参加社会保险(以下简称参保)。根据中央政府的政策文件规定,企业和职工理应全部参保。然而,现实中,很多企业和职工没有按规定参保。从全国规模以上工业企业的情况来看,2004—2007年期间,企业参保率仅为60.7%。其中,国有企业和外资企业的参保率分别为79.8%和77.6%,而民营企业的参保率仅为53.8%。^①表1-1展示了2005—2015年期间城镇职工基本养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险的覆盖率。^②可以看出,虽然4项保险的覆盖率均有随年份上升的趋势,但仍远远低于100%。企业和职工是强制参保者,但实际上可以采取一些办法来拒绝参保,这是非常值得注意的一个问题。同时,我国政府也一直致力于扩大社会保险的覆盖面,很多地区将其作为政绩考核的指标。2011年,我国实施《中华人民共和国社会保险法》,提出了“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针。2012年,十八大报告将方针进一步改为“全覆盖、保基本、多层次、可持续”。

另一种不遵从社会保险缴费的现象是企业 and 职工在参保后低报缴费基数。中央政府规定应以企业的工资总额作为社会保险的缴费基数,工资总额包括基本工资(计时工资或计件工资)、奖金、津贴和补贴等。^③

① 根据2004—2007年中国工业企业数据库计算得出。国有企业占企业总数的7.4%,民营企业占71.6%,外资企业占21.0%。

② 由于宏观统计数据中没有单独汇报企业职工的参保人数,所以这里的覆盖率是用城镇参保人数除以城镇就业人数来估算,分子和分母中包括了个体户和灵活就业人员。由于个体户和灵活就业人员的参保率较低,所以这里用宏观统计数据估算的覆盖率低于企业职工的参保率。在第3章中,我们会使用企业职工的微观数据来计算参保率。

③ 详见1990年国家统计局颁布的《关于工资总额组成的规定》(国家统计局令第1号)。

表 1-1 2005—2015 年城镇职工社会保险制度覆盖率 (%)

年份	养老保险	医疗保险	失业保险	工伤保险
2005	46.2	35.3	37.5	29.9
2006	47.7	39.1	37.8	34.7
2007	49.1	43.4	37.6	39.3
2008	51.7	46.7	38.6	42.9
2009	53.2	49.2	38.2	44.7
2010	55.9	51.3	38.6	46.6
2011	60.0	52.8	39.9	49.3
2012	61.9	53.5	41.0	51.2
2013	63.2	53.6	42.9	52.1
2014	64.9	53.5	43.4	52.5
2015	65.0	53.0	43.0	53.0

资料来源 根据《中国统计年鉴 2016》的数据计算。

而关于企业仅将基本工资作为缴费基数的问题屡见不鲜。2011 年, 28 个省本级、240 个市本级和 988 个县的企业和职工以少报缴费基数等方式少缴城镇职工基本养老保险费 51.4 亿元; 21 个省本级、173 个市本级和 785 个县的企业和职工以少报缴费基数等方式少缴城镇职工基本医疗保险费 25.8 亿元; 21 个省本级、144 个市本级和 684 个县的部分参保单位和个人以少报缴费基数等方式少缴失业保险费 5.95 亿元; 19 个省本级、132 个市本级和 618 个县的企业以少报缴费基数等方式少缴工伤保险费 0.8 亿元; 19 个省本级、125 个市本级和 562 个县的企业以少报缴费基数等方式少缴生育保险费 1.3 亿元 (国家审计署, 2012)。^①近年来, 社会保险监管力度不断加强, 但仍有少缴的现象。2016 年, 国家审计署在审计医疗保险基金时发现, 2.65 万家人单位和 47 个征收机构少缴少征医疗保险费 30.06 亿元。^②

上述两种不遵从社会保险缴费的现象说明, 现行的城镇职工社会保险制度存在效率不足的问题, 企业和职工缺乏主动参保和足额缴费的激励。这会造成社会保险基金收入的流失。在当前企业退休职工数量快速

^① 国家审计署最新审计年份是 2012 年, 2016 年只对其中的医疗保险基金进行审计, 故此处采用的数据是 2011 年的。

^② 资料来源: 国家审计署《2017 年第 1 号公告: 医疗保险基金审计结果》。

增长、社会保险基金支出大幅增加的情况下，这会给财政带来巨大压力。

虽然历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》都显示5项社会保险基金有大量盈余，但是这些统计未在社会保险基金收入或盈余中扣除政府的财政补贴。2015年，从全国水平来看，城镇职工养老保险的征缴收入比支出少约2800亿元，出现了当期收不抵支的情况。2016年，城镇职工养老保险的这一缺口扩大到5086亿元。白重恩（2013a）指出，养老金缺口和医疗卫生费用分别是我国第一大和第二大财政风险的来源。^①

实际上，近年来，财政对城镇职工社会保险的补贴不断增加。以养老保险为例。图1-1显示，2006年，我国各级财政对城镇职工基本养老保险的补贴为971亿元；到2016年，财政补贴已增长到6511亿元，是2006年的6.7倍；2006—2016年期间，财政补贴一直增长较快，平均年增长率在14%以上。



图 1-1 2006—2016 年各级财政对城镇职工基本养老保险的补贴

资料来源 《2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》《2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报》《2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2010 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2012 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2013 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

^① 根据测算，到 2050 年，累计养老金缺口需要的财政补贴相当于 2011 年 GDP 的 83%（马骏和白重恩，2013）。

对本书研究展开的背景作一简单小结。我国城镇职工社会保险制度发展 20 年来, 形成了一些显著特征, 包括缴费率较高、待遇较低、待遇与缴费关联不紧密、制度在人群间和地区间分割等。这些制度特征越来越受到人们的关注。与此同时, 城镇企业和职工存在不遵从社会保险缴费的现象: 一种现象比较直接明显, 表现为企业和职工通过拒绝参保来逃避缴费; 另一种现象比较间接隐蔽, 表现为企业和职工参保后通过低报缴费基数来逃避缴费。这两种不遵从缴费的现象减少了应征集的社会保险基金收入, 使社会保险更多地依赖政府的财政补贴, 给财政带来了沉重的负担, 也不利于社会保险制度自身的可持续发展。

1.1.2 研究意义

在上述背景下, 对我国城镇职工社会保险制度设计、缴费遵从度以及两者的关系开展系统性的研究, 有重要的现实意义。制度设计因素是否影响我国企业和职工的缴费遵从度? 影响程度多大? 如何完善城镇职工社会保险制度来提高缴费遵从度? 对这些问题进行研究, 有助于推动城镇职工社会保险制度的发展与完善、减少不遵从缴费的现象、提高制度运行的效率, 有助于实现政府“全覆盖”的政策目标, 并减少政府的财政负担。

目前, 很少有文献研究我国城镇职工社会保险制度设计对缴费遵从度的影响。因此, 本书的研究不仅对现实有指导意义, 也是对已有文献的一个重要补充。已有文献可归纳为以下 4 种情况:

(1) 一些文献分析了税收制度设计对税收遵从度的影响。Allingham & Sandmo (1972) 最先对逃避税行为进行理论分析。此后, 相关研究层出不穷。Slemrod & Yitzhaki (2002) 和 Saez 等 (2012) 分别对早期和近期关于个人应纳税收入如何随税制变化的文献进行了梳理, 发现逃避税是一个重要的行为反应, 即人们会低报自己的应纳税收入。也有一些文献分析了企业对税制的逃避税反应 (Fisman & Wei, 2004; Desai et al., 2007)。这些文献对于我们研究社会保险制度设计如何影响逃避缴费行为有着重要的启发意义。然而, 社会保险缴费与一般性税收并不完全相同, 一个主要区别是: 社会保险缴费会给特定的参保

人带来收益,而且缴费与收益有一定的相关性;一般性税收通常不会用于特定的纳税人。基于此,我们有必要将社会保险缴费与一般性税收分开研究。

(2) 一些文献分析了社会保险的缴费遵从度。不过,这类文献相对较少,少于研究税收遵从度的文献。同时,这些文献一般针对拉美国家。例如,Cottani & Demarco (1998)、Calderon-Mejia & Marinescu (2011)、Almeida & Carneiro (2012)、Kumler 等 (2013) 和 Madzharova (2013) 分别研究了阿根廷、哥伦比亚、巴西、墨西哥和保加利亚的社会保险缴费遵从度。另外,较早的一些文献主要描述了逃避缴费的现象 (Cottani & Demarco, 1998; Bailey & Turner, 2001)。近期的一些文献实证分析了社会保险制度设计对缴费遵从度的影响 (Calderon-Mejia & Marinescu, 2011; Kumler et al., 2013), 也有些文献实证研究了其他制度的设计对缴费遵从度的影响 (Tonin, 2011; Madzharova, 2013)。这些文献为本书的研究提供了基础。但是,我国城镇职工社会保险制度与上述拉美国家有较大差异。墨西哥等拉美国家对社会保险进行了私有化,实行个人账户制;我国的养老保险和医疗保险是将统筹账户和个人账户相结合。因此,我们有必要针对我国社会保险制度设计的独特之处 (主要特征) 来进行研究,其他国家的研究结论可能并不能推广用于分析我国的情况。

(3) 少量的文献讨论了我国城镇职工社会保险制度设计中的激励问题。不过,这些文献大多是定性分析,没有提供经验证据。例如,赵耀辉和徐建国 (2001) 指出,我国养老保险缴费率过高、大部分缴费被划入统筹账户及个人账户回报率较低等因素,使企业和职工缺乏缴费激励,这是我国养老保险基金运转困难和个人账户空账的主要原因。Feldstein (2003) 认为,中国社会保险基金收入还不到当前缴费率下应收收入的 1/3,这是由于在较高的缴费率下,企业和职工会拒绝参保,或者参保后低报缴费工资。Feldstein & Liebman (2006) 指出,中国的养老保险缴费率远远高于其他大部分国家,这阻碍了社会保险制度的有效运行,降低了经济效率。Nyland 等 (2006) 对上海市的一些企业进行调查,发现 71% 的企业有逃避缴费行为。他们认为,导致这一现象的