

“双基数”征缴：统筹养老金筹措的新思路

黎 民 马立军

(武汉大学 社会保障研究中心 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黎民 (1952-), 男, 武汉市人, 武汉大学社会保障研究中心教授; 马立军, 男, 武汉大学社会保障专业硕士研究生

[摘 要] 统筹养老金征缴困难的重要原因, 在于制度设计的养老负担超过了很多企业的承受能力。作为解决这一困难的新思路, 笔者主张, 统筹养老金的筹措除保留代际之间的互济功能外, 还应增加企业间互济这一新渠道, 即在一定的缴费率空间里, 盈利多的企业多缴一点, 盈利少的企业少缴一点。这种“双基数”征缴办法, 使企业养老负担的一部分与职工工资总额挂钩, 另一部分与企业利润水平挂钩, 从而使养老金给企业造成的财务负担更合理, 也能实现更高的征缴率。

[关键词] 统筹养老金 征缴 双基数

[中图分类号]

“Dual Basement” Collecting: the New Way to Collect Basic Pensions

Li Min Ma Lijun

(Center for social security studies, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: One of the most important causes for the trouble of collecting basic pensions is the burden designed by present system goes beyond the financial capacity of a lot of enterprises. How to solve this problem? The authors propose that take the mutual abet among enterprises except based on generations. Namely, limited in certain contributing rate, the enterprises of having more profits contribute more pensions, the less contribute less. So, one part of the pension burden relates to total wage, the other relates to total profits. This will drive the pension burden to more reasonable and get more pensions for elderly.

key words: Basic Pension, Collecting, Dual-basement

养老金从收入再分配的角度, 可以分为社会统筹养老金和个人账户养老金, 社会统筹养老金具有代际分配功能, 个人账户养老金则具有个人生命周期内再分配的功能。个人账户养老金采取“自我积累, 自我保障”的原则, 权益与义务对等, 再加上一般采取事先扣除的方式由企业代缴, 所以个人账户养老金一般能做到按时、足额征缴。与之形成鲜明对比的社会统筹养老金的征缴, 总体情况则令人担忧。“许多企业无力缴纳或以多种方式拒绝缴纳社会保险费, 1997 年养老保险费全国平均收缴率为 90.7%, 1998 上半年为 82.6%, 收不抵支的省市区 17 个, 到第三季度收缴率下滑至 77%, 收不抵支的省市区有 25 个。”^[1] “1998 年企业累计欠缴基本养老保险费 318 亿元, 1999 年达到 388 亿元, 到 2000 年 6 月已达 414 亿元。逃费问题使养老保险统筹账户收不抵支、个人账户成‘空账’和缴费率上升。”^[2]

造成这种局面的是多方面的, 其中一个基本原因在于, 现有制度的养老负担超过了很多企业的负担能力。“面对过高的缴费率, 很多企业实在是无力缴纳。”^[3] 从制度设计上看这一问题, 除了当期制度转轨成本仅由当期企业负担的不合理因素外, 目前完全以工资总额为计缴基数 (缴费率为职工工资总额的 20%) 的办法, 完全没有考虑企业的承受能力 (即盈利水平)。鉴于制度设计的这一缺陷, 我们认为, 统筹养老金不仅要有代际的互济性, 也应发挥企业间的互济作用。由此出发, 我们认为, 统筹养老金的筹措应采取新的思路, 即由单基数 (仅以职工工资总额) 征缴改为双基数 (即同时以职工工资总额和企业总利润为基数) 征缴。

一、统筹养老金的代际互济

与个人账户养老金在个人生命周期内再分配的功能不同, 社会统筹养老金具有代际分配的性质, 即在

某一时点上，退休职工的养老金由在职职工供款。因而，社会统筹养老金可以看成是在同一时点上不同群体间的转移支付，具有代际间互济的性质。

如图 1 所示，横轴 X 表示老年人收入水平，纵轴 P 表示某一收入水平的人口数占老年总人口的比重。

$P(X_{\max} \leq X \leq X_{\min}) = 1$ ，整个正态曲线的面积为 1；

$P(X = X_i)$ 表示收入水平为 X_i 的人口比重；

$P(X < X_i)$ 表示收入水平低于 X_i 的人口比重，如 $P(X < X_1)$ ，在图中表示为阴影部分的面积；

U 表示老年人平均收入水平；

σ 描述 X 的离散程度， σ 越大，表示收入水平越不均匀，图形就越平，越宽，如曲线 1； σ 越小，表示收入水平越均匀，图形就越尖、越窄，如曲线 2 所示。若 $\sigma = 0$ ，则所有老年人都处于同一水平，图形为一条直线，用概率表示为 $P(X = U) = 1$ 。

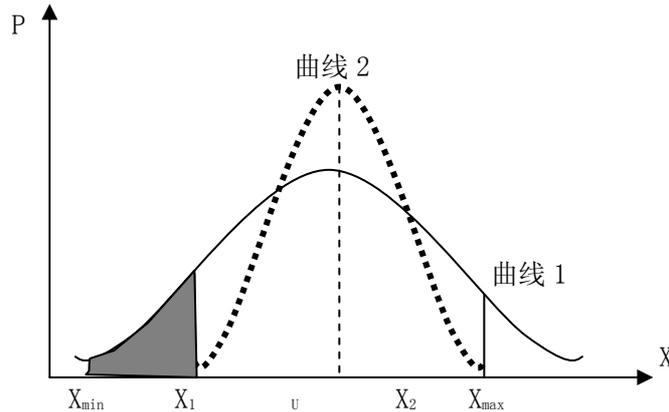


图 1：社会统筹养老金代际转移效应

如图所示，曲线 1 为完全个人账户下的老年人收入（假设老年人收入全部来自于养老金）曲线，从图形可以看出，该曲线的方差（ σ^2 ）较大，收入差距较为悬殊；经社会统筹养老金的转移支付后，图形由曲线 1 变为曲线 2，从图形可以看到， $P(X < X_1) = 0$ ， $P(X > X_2) = 0$ ，即原来的高收入人群和低收入人群消失，全部老年人口的收入水平落在区域 $D = \{X: X_1 \leq X \leq X_2\}$ 内，这一区间的全距 $(X_2 - X_1)$ 显然比原区间的全距 $(X_{\max} - X_{\min})$ 要小，这意味着老年人口的收入水平更趋近于平均收入水平 U ， $P(X = U)$ 比原来更趋近于 1。可以看出，社会统筹养老金的代际互济功能使老年人与其他社会群体的收入差异减小。

二、统筹养老金的企业间互济

如前所述，目前企业欠缴养老费的现象严重的重要原因，在于以职工工资总额为基数的养老费，严重超出了部分经营情况不理想企业的负担能力，从统筹养老金具有互济性质的角度来化解这一难题，就应该拓宽互济的领域，引入企业在统筹养老金上的互济机制。

分析统筹养老金企业间互济的出发点是企业的养老负担。“负担”是一个相对的程度性概念，包含两个方面的基本要素，一是相对于什么而言，二是程度是多少。从众多的文献中可以看出，传统上，我们习惯了将“以工资总额为基数的缴费率”来衡量企业的养老负担。国务院发展研究中心课题组的《中国养老保障制度改革》报告中也有类似的描述：“目前绝大多数地区的企业缴费占职工工资总额的比重已超过 20%，不少地方已近 30%。过高的缴费率不仅导致企业负担越来越重……”。^[4]

用“以职工工资总额的一定比例”来衡量微观企业的养老负担没有考虑养老缴费与企业利润之间的关系，因而也无法体现统筹养老金在企业间的互济功能。对微观企业而言，养老缴费及其他社会保障项目费用的增加，削减的是企业的利润，“如果我国当前的社会保障供款率由 24% 增长到 34%，……利润就会从出厂价中的 5 元降到 2.9 元。”^[5]所以，对微观企业而言，养老保险负担应该是养老保险费占“缴费前企业利润”的比重。从这个角度分析，“职工工资总额 20%”的缴费率对不同的企业会形成的养老负担是不同的（见表 1）。以“职工工资总额 20%”计缴养老费，甲企业养老保险费挤掉了企业原有利润的 50%，虽然其缴费额只有 10 万元。而丙企业虽然缴费额高达 20 万，但其只占利润的 10%。负担孰重孰轻，已经一目了然。这就合理解释了同是“职工工资总额 20%”的缴费率为什么有的企业缴纳得起，而有的企业却不堪重负。

一般而言，劳动力成本高的企业也是劳动密集型企业，其利润相对于资本技术密集型企业要低。如果完全以“职工工资总额的 20%”计缴养老费，非但实现不了不同效益企业间的互济，而且会出现“劫贫济

富”的不良后果。

分析到此，我们能不能考虑这样的选择：仅仅从企业互济的角度考虑统筹养老金的筹措，在财务上，就是完全以企业利润值为计缴基数。这种选择不乏的合理之处：它完全以企业的财务负担能力为转移，盈利多的就多缴一点，盈利少的就少缴一点，不盈利则不缴，企业不存在缺乏缴纳能力的问题。但这种办法的消极作用太大：在盈利企业看来，由他们承担全部统筹养老金的办法，将使他们支付的养老金数额远远超出对社会合理回报的范围，以致成为因赢利而遭致的巨额“罚金”。这样做，将使企业的赢利动机受到极大的冲击。同时，这种选择也没有体现养老金是退休者必要劳动一部分的本质属性。

表 1：以企业利润为基数的养老负担

单位：万元

| 企业 | 职工工资总额 | 缴费率 | 养老保险费 | 缴费前利润 | 养老负担 |
|----|--------|-----|-------|-------|------|
| 甲 | 50 | 20% | 10 | 20 | 0.50 |
| 乙 | 80 | 20% | 16 | 100 | 0.16 |
| 丙 | 100 | 20% | 20 | 200 | 0.10 |

三、统筹养老金征缴的“双基数”思路

由以上的分析可知，完全以“职工工资总额”为计缴基数的征缴制度只强调了代际互济性，而忽略了企业间的互济性，其结果是使不少企业面对自身利润水平无法承受的养老负担。同时，完全以“职工工资总额”为计缴基数的征缴制度容易促成用资本替代劳动，这无疑将进一步恶化我国本已十分严峻的就业形势。另一方面，完全以“企业利润”为计缴基数的征缴方式的也是不可取的。

为了最大限度提高统筹养老金的征缴率和征缴量，同时也是为了充分体现社会保障固有的互济性，我们特在此提出统筹养老金的双基数征缴思路，即全部统筹养老金由两部分构成，一部分以职工工资总额为基数，另一部分则以企业利润为基数。

(一) 缴费率的确定

在双基数征缴思路下，有两个缴费率，一个以企业职工工资总额为基数的缴费率 r ，另一个是以企业利润为基数的缴费率 c 。同理，统筹养老金 (P) 也分为两个部分， P_1 和 P_2 ， P_1 是以企业职工工资总额为基数，以 r 为缴费率征缴的部分； P_2 是以企业利润为基数，以 c 为缴费率征缴的部分。

$$P = N_R \times S \times L \quad \text{----- (1)}$$

$$P_1 = P \times w_1; \quad P_2 = P \times w_2 \quad \text{----- (2)}$$

$$P_1: N_R \times S \times L \times w_1 = N_L \times S \times r \quad \text{----- (3)}$$

$$P_2: N_R \times S \times L \times w_2 = N_E \times \pi \times c \quad \text{----- (4)}$$

其中， N_R 代表退休职工人数， N_L 为在职职工人数， N_E 为制度覆盖的企业数， S 为制定统筹养老金给付水平时参照的工资水平， L 为统筹养老金替代率， π 为企业平均利润， w_1 为 P_1 部分养老金所占的比重， w_2 为 P_2 部分养老金所占的比重。

根据养老金的收支平衡公式(3)和(4)得：

$$r = \frac{N_R \times S \times L \times w_1}{N_L \times S} = T \times L \times w_1 = A \times w_1 \quad \text{----- (5)}$$

$$c = \frac{N_R \times S \times L \times w_2}{N_E \times \pi} \quad \text{----- (6)}$$

其中， T 表示抚养比， A 为“完全以职工工资总额为计缴基数”制度下的缴费率。

(二) 双基数征缴思路下养老负担在企业间的重新分配

引起企业养老负担变化的是统筹养老金中的 P_2 部分，所以本部分提到的养老金特指 P_2 部分。

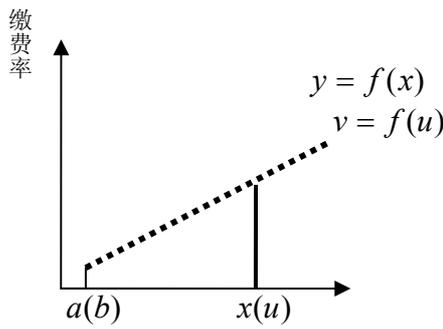


图 2

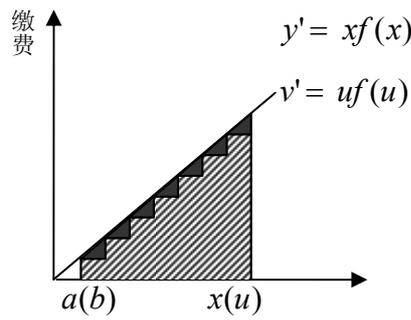


图 3

如图 2 所示，横坐标 x 代表企业利润 ($x \in Z^+$)，纵坐标 y 表示企业的养老缴费率，曲线 $y = f(x)$ 为以企业利润为基数的费率函数，自变量为企业利润。a 点为起征点，则企业缴纳的养老保险费用总额为：

$$P_{22} = \sum_{x=a}^x xf(x) \text{ -----(7)}$$

在原制度下，仍如图 2 所示，横坐标 u 代表职工工资总额 ($u \in Z^+$)，纵坐标 v 代表缴费率，曲线 $v = f(u)$ 是费率函数，自变量是职工工资总额。b 为起征点，则缴纳的养老保险费用总额为：

$$P_{21} = \sum_{u=b}^u uf(u) \text{ -----(8)}$$

在同一时期，无论用哪一种征缴方式，养老保险费用的支出是一定的，即 $P_{22}=P_{21}$ ，所以有：

$$\sum_{x=a}^x x \cdot f(x) = \sum_{u=b}^u uf(u) \text{ -----(9)}$$

其中， $f(x)$ 和 $f(u)$ 的具体形式是可以给出的，目前实行的一般是均一费率， $f(x) = c$ ， $f(u) = A_2$ 。这里 c 是固定的，由(6)式确定； A_2 表示在 c 的缴费率下，以企业利润为计缴基数所缴纳的养老金占职工工资总额的比重，称为转化缴费率。企业利润和职工工资总额存在如下关系： $X=R-U-K$ (R 为企业收益， U 为企业工资支出， K 为企业其他成本支出)，在实行均一缴费率的条件下，即 $f(x) = c, f(u) = A_2$ 时， P_{21} 、 P_{22} 表示为图 3 中斜阴影部分的面积。

积分 $\int_a^x c \cdot x dx$ ， $\int_b^u A_2 \cdot u du$ 分别表示在区间 $[a, x]$ 、 $[b, u]$ 上函数 $y' = xf(x)$ 、 $v' = uf(u)$ 与横轴围成的面积，即斜阴影部分和黑色三角形面积之和。因为 $x \in Z^+, \Delta x = 1$ ，所以黑色三角形面积为 $\frac{1}{2}c \cdot (x-a)$ 或 $\frac{1}{2}A_2 \cdot (u-b)$ 。

根据恒等式(9)有：

$$\int_a^x c \cdot x dx - \frac{1}{2}c \cdot (x-a) = \int_b^u A_2 \cdot u du - \frac{1}{2}A_2 \cdot (u-b)$$

两边积分得：

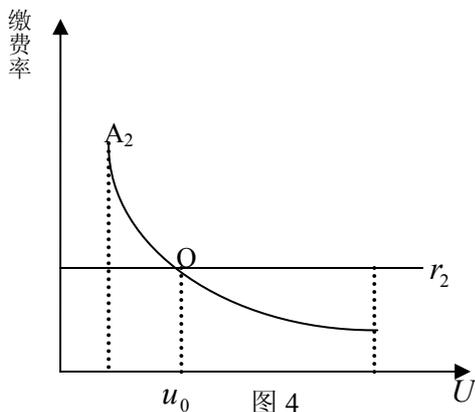
$$\frac{1}{2}c \times [(x^2 - a^2) - (x-a)] = \frac{1}{2}A_2 \times [(u^2 - b^2) - (u-b)]$$

做变量代换 $X=R-U-C$ ，得

$$A_2 = \frac{x^2 - x + a - a^2}{u^2 - u + b - b^2} \times c = \frac{(R-k-u)^2 - (R-k-u) + a - a^2}{u^2 - u + b - b^2} \times c \text{ -----(10)}$$

考察函数 $y = x^2 - x + a - a^2$ ，导数 $y' = 2x - 1$ ，因为 $\{x | x \in z^+\}$ ，所以 $y' > 0$ ， y 单调递增。从公式

(10) 可知，当 u 增加时，分母变大，分子变小，所以 A_2 变小。在原有的制度下， P_2 部分的养老金形成的缴费率为 $A \times w_2$ ，记为 r_2 。 A_2 的变化趋势如图 4 所示， A_2 是工资总额 (U) 的函数，在 0 点的左边 ($u < u_0$)， A_2 比 r_2 大；在 0 点的右边 ($u > u_0$)， A_2 比 r_2 要小。在双基数征缴思路下，若以企业职工工资总额为衡量基数，则企业总的缴费率为 $A_T = r + A_2$ 。也就是说，在收益相同的企业之间，工资负担重的企业缴费相对减少，这体现了统筹养老金企业间的互济功能。



(三) 双基数征缴方式的经济效应

设生产函数为 $Y = F(K, L)$ ， K 为资本， L 为劳动力。生产函数的全微分形式为：

$$dY = \frac{\partial F}{\partial K} \times dK + \frac{\partial F}{\partial L} \times dL \quad \text{-----(11)}$$

写成增量形式为：

$$\Delta Y = \frac{\partial F}{\partial K} \times \Delta K + \frac{\partial F}{\partial L} \times \Delta L \quad \text{-----(12)}$$

用 ΔY_1 表示在 0 点左边的企业（即职工工资总额大于 u_0 的企业）因多缴养老保险费而减少的产出量；

ΔY_2 表示在 0 点右边的企业因少缴养老费而增加的产出量。则有：

$$\Delta Y_1 = \frac{\partial F_1}{\partial K} \times \Delta K_1 + \frac{\partial F_1}{\partial L} \times \Delta L_1$$

$$\Delta Y_2 = \frac{\partial F_2}{\partial K} \times \Delta K_2 + \frac{\partial F_2}{\partial L} \times \Delta L_2$$

两部分企业的资本边际效益是不同的，在 0 点左边的企业和 0 点右边的企业相比，原先资本量较为充足，因而可以认为其资本的边际效益较小一些，有：

$$\frac{\partial F_2}{\partial K} > \frac{\partial F_1}{\partial K}$$

在双基数征缴思路下，养老保险费的总量并没有发生变化，即

$$\Delta K_1 = \Delta K_2$$

因为 P_2 部分养老金以企业利润为征缴基数，所以能够自动地保证企业不因 P_2 部分的缴费而破产，所以我们忽略 P_2 部分缴费对劳动力数量变化的影响，即：

$$\Delta L_1 = \Delta L_2 = 0$$

综合以上分析，得：

$$\Delta Y_2 - \Delta Y_1 > 0$$

说明新的征缴方式使整体的经济效益有所增加，因而可以认为这样的改革是有效的。

四、政策建议

国务院在 1995 年 3 月发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中提出了将养老制度转轨成本转嫁给当期社会统筹养老金的意见，1997 年 7 月和 1998 年 8 月颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》和《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》中又重复了类似意见：“目前已退休职工的养老金，仍按过去的标准由企业缴费形成的社会统筹部分解决”。

社会统筹养老金承担起消化制度转轨成本的责任后，承受着三部分养老金的供给，第一部分是“新人”的基本养老金，第二部分是“老人”的全额养老金，第三部分是“中人”的基本养老金和折算养老金。“中人”是指养老保险制度改革以前参加工作，改革后退休的职工。折算养老金是指“中人”在改革前的工作年限里积累的养老金权益的折算现值。从理论上讲，当期企业应该承担的仅是“新人”的基本养老金部分和“中人”的部分基本养老金，对于缴纳不起这部分养老金的企业而言，受到市场淘汰是一个合理的结局。而中人和老人的养老保险制度改革前的养老金本应由国家承担，因为在改革前这些人的养老金权益已经沉淀于国有资产之中，但在承担这部分的所有养老金有困难的情况下，国家作出了将这一负担向当期企业转嫁的选择。在这种情况下，对于企业而言，因承担了本不该由其承担的超额养老负担而遭遇破产是有失公允的，因为其破产缘于非市场的不公平。作为一种思路，我们可以把老人的养老金和中人的部分基本养老金和折算养老金看成 P_2 部分，以企业利润为基数征缴，由当期盈利企业负担，日后予以返还，这样对整体经济的影响会小一些。具体操作上，政府可以把企业 P_2 部分的缴费视为是向盈利企业的强制性借款，并向缴费企业发放养老金债券，由财政以后逐年还清。这样做，既能减轻财政对转轨成本的一次性负担，又可以使企业的合理权益得到保障。

参考文献：

- [1] 陆解芬：加强社会保障基金管理确保社会保险费征缴。财会研究，1999（3）.45
- [2] 邱长溶，张立光：我国养老社会保险逃费行为的成因及对策研究。财贸经济，2003（9）.37
- [3] [4] 王梦奎：中国社会保障制度改革。中国发展出版社，2001、5 .11.9
- [5] 周小川：社会保障与企业盈利能力。经济社会体制比较，2000（6）.2