

一、问题的提出

我国养老保险逃费问题日趋严重，保费收缴率 1992 年为 95.7%，1993 年为 92.4%，1994 年为 90.5%，1996 年为 87.0%，1997 年为 80.0%，年均下降近 3%；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。大量的逃费行为使得基金收入远低于基金给付需求，养老保险承担着巨大财务风险，制度面临困境。目前国内对养老保险问题的研究主要集中在长期动态财务平衡、养老基金投资及转轨成本、空账问题的解决等方面，目的在于实现长期动态财务平衡。而对养老保险逃费问题的研究十分匮乏。

逃费问题使养老保险统筹账户收不抵支、个人账户成为“空账”和缴费率上升，导致个人账户资金无法实现保值增值，加重了养老保险承担的转轨成本债务和制度营运风险。因此，逃费是养老保险管理中的一项重要内容，是制约转轨成本、空账及基金投资等问题的重要因素，直接关系到养老保险长期动态财务平衡目标的实现。鉴于此，本文在吸收借鉴国内外相关成果基础上，分析了养老保险逃费发生的方式、原因，寻求解决养老保险逃费的对策。

二、养老保险逃费方式

我国政策规定，养老保险费的征缴单位有国有企业、城镇集体企业、外商投资企业以及私营企业等，这些企业的长期合同职工和按新劳动合同法招收的职工，都享有养老保险权益。企业职工的养老费用由企业和职工共同承担，而且企业为职工代缴的部分多于职工缴纳的比例。因此，有些公司为了逃避责任，采取各种方式逃费：

1.增加临时工、减少合同工或频繁使用短期合同工，减少养老保险人员数量。外商投资企业员工流动性大，人员数目不固定，有时很难核定纳入养老保险的在职职工数，此种现象尤为明显。

2.不给职工缴费，或想方设法少缴费，或借故延迟缴费。

3.变相减少工资总额，降低保费提取标准。政策规定养老保险费应以企业在职职工的工资总额为基准计算提取，工资总额包括基本工资、各种津贴、经常性奖金和其他工资。有些企业只以职工的基本工资来计提，或者把工资性开支化整为零，然后只以部分工资计算缴纳；或者巧立名目，使部分工资性报酬脱离工资总额范围；有的企业转移部分工资开支渠道，明目张胆逃避计提。

4.违规截留应缴保费。企业以效益不好或资金紧张为由，把已计提应缴的养老保险费截留下来挪作他用，长期拖欠。有些企业不仅截留了企业应缴部分，还截留了为职工代扣代缴的部分。

5.减少职工，规避养老保险计划。养老保险制度规定，如果公司雇用的人员少于一定数量，可以不加入养老保险计划，因此，小公司的所有者倾向招聘少量的员工，不承担或少承担养老保险义务，然后通过延长职工工作时间弥补劳动力的不足。

养老保险的逃费行为造成以下不良后果：导致缴费者和不缴费者之间在有效率上的不平等，以及相同职工间收入分配上的不平等；降低了养老保险通过社会收入再分配来保障社会公平的功能；它导致养老保险缴费率不断提高，并高于实际应有的费率；逃费和欠费行为扭曲了劳动市场的运行规律，增



加了福利成本；企业和职工为了躲避缴费向地下经济和非正规部门转移，降低了经济增长，同时减少了课税基础，这种畸形劳动市场的发展又会助长逃费行为。此外，隐瞒收入或少报收入逃避缴费使得真实工资的缴费基数过低。

三、养老保险逃费发生的原因

我国现行企业职工养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的混合制度，社会统筹账户由企业按职工工资比例的 12% 缴纳，个人账户由职工个人按工资比例的 8% 缴纳，二者共同构成企业职工的基本社会养老金。国家是养老保险制度的制定者和管理者，并承担制度风险。在这种制度下，公司和职工都面临着逃费的激励。

（一）企业面临的制度约束及逃费激励

我国养老保险制度规定，企业有责任和义务为职工缴纳养老保险费，且企业缴纳的养老保险费从营业费外列支。因此，养老保险缴费的多少直接影响到企业雇主的利润，雇主有逃费的激励。而一旦逃费被社会劳动部门发觉，就会遭受惩罚，因此，企业逃费面临较大的惩罚成本。在风险和激励的双重约束下，仍有大量企业选择逃费，原因主要有下面几个方面：

1. 制度设计欠公平。目前我国养老保险社会统筹分为三块，即国家机关统筹、国家部委下的行业统筹和企业统筹。国有、集体企业效益差，退休职工多，养老负担重，且面临巨额的转轨成本和隐性债务；而三资企业和个体企业等职工年龄结构偏低，没有养老负担，效益好，工资高。把二者放在一起实行社会统筹，而把国家机关公务员、国家部委行业单独列出，实际上是让三资企业、个体企业和国有、集体企业共同承担养老保险制度转轨而带来的风险。这种制度模式无论对于国有集体企业，还是三资、个体企业都是不公平的，也与养老保险的本质功能相违背。这也是逃费现象大多发生在三资企业和个体企业的一个重要原因。

2. 缴费率高。目前我国企业养老保险缴费率高达 24%。据有关部门对 OECD24 个国家养老保险缴费率的统计，只有丹麦（24.55%）、意大利（29.64%）、荷兰（25.78%）、西班牙（28.30%）和葡萄牙（34.75%）五个国家高于我国，而它们的缴费率包括养老、伤残和死亡三项合计（孙祁祥，2001）。过高的缴费率，大大加重了企业的运营成本，使得企业难以维持。

3. 国有、集体企业效益差，养老负担沉重，负担不起缴费义务。由于历史的原因，国有企业和集体企业的退休工人较多，养老负担重；经济体制改革以后，由于技术落后、管理水平低等原因，很多国有、集体企业效益下降，处于半停产、停产，甚至破产状态，它们无力缴费。

4. 企业故意逃费，规避义务。有些企业经济效益很好，雇主逃费主要是为了谋取私利，再加上政府管理部门与企业间的信息不对称，逃费的企业没有得到应有的惩罚，更助长了逃费的机会主义行为。

（二）企业职工面临的制度约束和逃费激励

我国养老保险制度规定，职工缴费由企业从工资中直接扣除代缴。因此，职工个人逃费必须与雇主合谋。职工个人逃费不受制度约束，只会增加养老风险。



1.企业职工的养老金收益小于缴费成本，职工与企业都有逃费的意愿。由于个人工资越高，企业为职工缴的保险费越高。因此，只要企业给职工的养老金补贴超过社会统筹账户养老金，双方就能达成合谋逃费。

2.企业从职工工资中扣除了养老保险费，没有缴纳或挪作他用，职工不知情。

3.企业不给职工缴纳养老保险费，职工害怕失去工作，不敢向社会保险管理部门反映。

此外，社会养老保险的逃费行为与管理机构的约束松懈有很大的关系。

四、减少养老社会保险逃费的对策

（一）改善养老社会保险制度设计模式

1.降低养老社会保险缴费率。在养老社会保险遵缴率较低的国家，缴费率通常是很高的，较高的缴费率给收入很低的职工或有意加入保障计划的职工设置了一个障碍。因此，降低根据工资总额设定的养老保险费率，就很有可能提高遵缴率。缴费率是否太高可以根据它给劳动力供应和职工储蓄决策造成的扭曲程度来判断，而职工的缴费对其未来收益的影响可作为扭曲程度的判断依据（Burkhauser & Turner, 1985）。

2.相关缴费项目结合。逃费的激励可能来自于其他缴费项目，如职工可能由于当前对医疗保险的需求高于养老保险而逃费，因此把这两种缴费联系起来可能有助于减少逃费。

3.提供政府津贴。政府给低收入阶层和弱势群体提供缴费资助可以鼓励更多的人加入养老保险，降低逃费率，同时可以减轻国家的养老负担和财政压力。

4.提高覆盖率。虽然在试图覆盖所有劳动部门的发展中国家，养老保险逃费率都非常高，但国家可对企业加入国家养老保险计划限定一个最小规模，要求最小规模以上的企业其雇主和职工加入计划。并配合其他条件，如职工工作量少于一个最小工作时间限额或每年收入低于某一最小限额，可以不加入计划。

（二）改进养老社会保险的管理方式，提高管理效率

养老保险费用的管理可按顺序依次分析，如养老保险法规政策的制定和颁布，费用缴纳者的确认，费用的精算评价，费用控制和审计，费用的收取等。逃费问题可能出自上述管理链条中的任何一个薄弱环节。费用征缴过程中的管理对策可概括为：提高效率，降低遵缴成本，改变强制和处罚方式。

1.提高管理效率：（1）建立有效的管理机制去识别逃费和强制缴费。实行有效报告管理，要求企业缴费时同时报告缴费的职工名单，并要求雇主每年一次向职工汇报从其工资扣除并缴纳的养老社会保险缴费总额。（2）改变收费方式。强制缴费在地方水平上一般是低效率的，在全国基础上的组织收费更能达到规模经济。一般情况下，集中统一收取养老保险费和其他税收更能提高资源的利用效率，提高遵缴率。因此，可通过设立独立的收缴和执行机构，使之执行专业化管理职能。

