

供给侧：降费对社会保险结构性改革的意义

郑秉文

【摘要】中国社会保险费率始终居高不下,在新常态下日益显现出不利于经济增长和提高企业竞争力。推进供给侧结构性改革,对社会保险来说,有两项任务需要完成:一是确实将社会保险费率降下来,以确保供给侧结构性改革顺利进行;二是通过降费推进以提高财务可持续性为核心的社会保险结构性改革,以实现降费不减制度收入、降费不减职工待遇、降费仍坚持精算平衡的目的。文章运用拉弗曲线的分析框架对社会保险高费率与低收入的关系进行理论诠释,指出高费率有可能成为道德风险猖獗进而导致制度低收入的原因之一,并在考察社会保险费率高企的现状和原因的基础上,着重阐释养老保险降费后提高财务可持续性的途径和失业保险降费后扩大受益人数比例的思路。

【关键词】供给侧改革 社会保险 降费 可持续性

【作者】郑秉文 中国社会科学院美国研究所所长、研究员。

2015年12月召开的中央经济工作会议提出供给侧结构性改革,明确将“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”作为今后一个阶段的五大重点任务,并且在“帮助企业降低成本”的标题下,进一步指出要降低社会保险费,研究精简归并“五险一金”。2016年4月国务院决定降低社会保险费率,规定养老保险单位缴费率超过20%的降到20%,累计结余可支付月数超过9个月的可阶段性降至19%;失业保险费率降至1.0%~1.5%,其中个人费率不超过0.5%;降低费率的期限暂按两年执行。这是自2015年2月以来的第三次降费,截至2016年5月底^①,上海、重庆等十几个省份出台了降费方案。

中央经济工作会议闭幕半年来,供给侧结构性改革的思路愈发清晰。供给侧结构性改革是适应和引领经济发展新常态的重大创新,其主要任务之一是减轻企业成本,降低社会保险费率;降费的主要目的在于为实体经济让利,为稳定经济增长营造公平的微观环境;降费的本质是进一步正税清费,旨在降低制度性交易成本。归纳起来,推进供给侧结构性改革

^①《10余省出台社保降费方案强调职工待遇不会降低》,《发展导报》,2016年5月29日。

革,社会保险主要完成两项任务:一是将多年来居高不下的社会保险费降下来,以确保供给侧结构性改革顺利进行;二是以降费为契机,按照十八届三中全会精神,对社会保险制度进行全面深化改革,通过制度的结构性改革,达到降费不减制度收入、降费不减职工待遇、降费仍坚持精算平衡的目的。

不同的社会保险项目所面临的降费压力不同,存在的问题也不同,应对措施和改革路径也不一样。鉴于此,本文试图对社会保险费居高不下的制度原因和社会保险费的实施现状进行简单概括,以养老保险和失业保险为主要分析对象,对其降费后面临的潜在风险和挑战进行分析,探讨降费倒逼制度结构性改革的现实意义。

一、理论分析:拉弗曲线的解释

(一) 社会保险费率居高不下的现状与原因

社会保险缴费是社会保险制度的主要融资方式,合意的费率水平是制度平稳运行的主要决定因素之一。中国建立社会保险制度以来,由于各项福利制度是先后叠加上去的,没有一个完整的“一揽子”制度设计,呈现出明显的“碎片化”趋势,当把所有缴费型的福利制度“合并”在一起时就发现费率水平普遍偏高(见表1)。如雇员缴纳的“五险”合计费率为10.5%,雇主高达32.7%,双方合计为43.2%。如果再加上住房公积金和企业年金,雇员缴费为26.5%,雇主为49.7%,双方合计高达76.2%。若再将2015年实施的商业健康保险每年2400元的免税额和即将实施的延税型商业养老保险计算进来,所有缴费比例将超过工资的80%。这只是享有税优政策支持的缴费,如果再加上完全税后列支的诸多薪酬福利计划和团险等,中国的人工成本和企业负担惊人。

表1 2014年12月北京市“五险”和“两金”实际缴费率

	养老	基本医疗	大额医疗	失业	工伤	生育	“五险”小计	住房公积金	企业年金	总计
单位	20%	9%	1%	1.5%	0.4%	0.8%	32.7%	12%	5%	49.7%
个人	8%	2%	3元	0.5%	0	0	10.5%+3元	12%	4%	26.5%+3元
总计	28%	11%	1%+3元	2.0%	0.4%	0.8%	43.2%	24%	9%	76.2%+3元

注:这里工伤保险是以服务业为例。

资料来源:作者调研数据。

中国社会保险费率居高不下,其中养老保险费率既高于欧盟国家22.5%的平均水平,也高于OECD成员国19.6%的平均水平,甚至是美国和加拿大的2倍多,是韩国的3倍多(见表2)。从企业雇主的缴费来看,中国20%的费率是法国的2倍,美国、日本的3倍,加拿大、瑞士和韩国的4倍,企业的负担远高于这些国家,竞争力受到影响,尤其在经济增长进入新常态之后,人工成本高企,劳动供给受到的影响越来越大,降低社会保险费必然成为焦点。

导致费率居高不下的原因很多,现有研究文献的主要观点如下:(1)国家财政没有承担相应的转轨成本,包括改革前退休的“老人”和改革前参加工作、改革后退休的“中人”的个人账户部分;还包括社会统筹的视同缴费的部分。(2)制度设计比较复杂,激励机制比较弱,多缴

表 2 2009 年养老保险缴费率与替代率的国际比较

%

国家	缴费率			替代率	国家	缴费率			替代率
	合计	雇员	雇主			合计	雇员	雇主	
匈牙利	33.5	9.5	24.0	75.8	瑞典	18.9	7.0	11.9	58.4
意大利	32.7	9.2	23.8	64.5	荷兰	17.9	17.9	0	88.1
巴西	31.0	11.0	20.0	85.0	法国	16.7	6.8	9.9	49.1
智利	29.8	28.8	1.0	44.9	比利时	16.4	7.5	8.9	42.0
西班牙	28.3	4.7	23.6	81.2	卢森堡	16.0	8.0	8.0	87.4
捷克	28.0	6.5	21.5	50.2	日本	15.4	7.7	7.7	34.5
中国	28.0	8.0	20.0	46.8	美国	12.4	6.2	6.2	39.4
欧盟 27 国	22.5	7.9	14.0	61.8	加拿大	9.9	5.0	5.0	44.4
OECD34 国	19.6	8.4	11.2	57.5	瑞士	9.8	4.9	4.9	57.9
波兰	19.5	9.8	9.8	59.0	韩国	9.0	4.5	4.5	42.1

注:2009 年的“月均养老金”为 1 276 元,根据历年人社部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中“全年基金总支出”与“参保离退休人员”计算;“替代率”在“月均养老金”的基础上根据《中国统计年鉴(2013)》(电子版)的“城镇单位在岗职工平均工资”计算。

资料来源:OECD, Pensions at a Glance 2011.p.153, p.119。

多得的对等原则没有真正建立起来,权益计算比较复杂和不透明,缴费积极性受到较大影响。(3)统筹层次比较低,地区割据,基金不能互相调剂使用,费率水平不统一,发达地区和流动人口聚集地区的费率水平低。(4)社会保险覆盖面还未达到应保尽保,尤其是相当一部分农民工没有覆盖进来。(5)实际退休年龄比较低,缴费年限比较短,中断缴费的参保人员数量庞大,例如,养老保险终止缴费的人数占参保人员的 12.7%^①。(6)随着人口老龄化的加剧,老年人口抚养比和制度抚养比逐年提高,对费率水平具有推高的作用。例如,2007 年 60 岁及以上人口为 1.53 亿,占总人口 11.6%,2015 年达到 2.22 亿,占 16.1%^②。

(二) 拉弗曲线:高费率不能带来高收入

高企不下的费率并未带来制度的高收入。以养老保险为例,2009 年的制度抚养比为 32.27% (郑秉文,2011),在当年正常缴费收支大致平衡的条件下,28%的费率本来可得 90%的替代率,但表 2 显示,2009 年的替代率仅为 46.8%,同为 28%费率的捷克和西班牙替代率分别为 50.2%和 81.2%。这说明,在多缴多得的对等原则基本缺位、激励相容机制问题没有解决、执行力不完全的情况下,费率水平过高将诱发道德风险,进而出现逆向选择,致使实际收入大为减少。很多地方政府公开将原本决定的养老保险最低缴费基数为当地社会平均工资的 60%改为 40%,这实际也是一种变相降低费率的表现,这个做法十分普遍,而其他“四险”的缴费基数依然还是社会平均工资的 60%。于是,养老保险费率过高主要体现在“名义”上,实

① 《李克强在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》,《工人日报》,2013 年 11 月 4 日。

② 数据来源于 2007 和 2015 年《国民经济和社会发展统计公报》。

实际上却没有收缴上来那么多的收入。例如,2013年国有单位平均工资是52657元^①,城镇集体单位38905元,其平均工资基数大约为45000元;考虑到大约有1/3的参保人是个体工商户,其费率只为20%,而不是28%,所以假定2013年平均工资基数大约为4万元;当年的缴费人数是2.41亿,故当年的费基应是9.64万亿元,缴费收入应为2.7万亿元,但实际上,2013年的“正常缴费收入”仅为16761亿元,大约少收入1/3。

拉弗曲线可以很好地解释高税率低税收(见图1)。当税率(横轴)是零时,税收(纵轴)也是零;当税率是100%时,即所有的收入都缴税的情况下,工厂便停业,税收也是零。在这两个端点之间,当税率越高时,税收收入越多,但如果税率超过某一限度,企业经营成本大幅度提高,企业主不愿再扩大投资,税基就会减小,政府的税收也相应减少。

用拉弗曲线同样可以解释社会保险费率与缴费收入的关系。正常情况下,社会保险费率越高,制度的缴费收入越多,但当费率水平超过一定的限度时,企业难以承受过高的经营成本,逃费现象增多,制度收入开始减少,拉弗曲线开始出现转折。但如果在道德风险猖獗、法不责众甚至企业与地方主管部门合谋的情况下,逃费已成为公开的秘密,拉弗曲线将出现变形。当费率超过“合意点”之后,企业逃费的冲动急剧增高;如果继续提高并达到“临界点”之后,企业逃费“冲动”转化为“行动”,缴费收入便出现断崖式下跌,这时,在很低的费率区间内还可以保持较小的增长幅度;如果费率继续提高并超过“现实均衡点”,企业就将裁员限产,缴费收入会进一步下降。这就是拉弗曲线在社会保险缴费水平过高的情况下,缴费行为“扭曲”和缴费收入不高的解释。

图1说明,拉弗曲线之所以变形,费率过高之所以导致缴费收入出现“断崖式”下滑,是因为在道德风险猖獗甚至雇主与雇员合谋、雇主与地方当局合谋、纪律约束受到限制和法不责众的情况下,高费率将导致低收入,也就是说,名义费率很高,但实际收入很低,这是典型的缴费者与决策者之间信息不对称和博弈的结果。参保者认为费率太高,超过了其承受能力,导致道德风险猖獗,实际缴费收入就必然减少;认为只有降低费率才能消除道德风险,缴费就马上会“真实”起来;但主管部门则认为,只有企业先做实费率,然后政府再降低费率,否则,万一降下来之后

还不能做实费率,就会影响养老金的发放;并认为,如此之高的费率还需要年年财政补贴,降下来就更收不抵支了,那时,再提高费率就更加困难。博弈的双方都有自己的道理,谁也不敢迈出第一步,这就是信息不

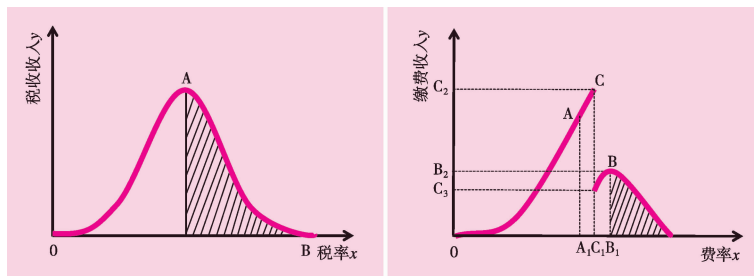


图1 拉弗曲线及其道德风险下扭曲变形

资料来源:作者绘制。

^① 数据来源于《中国统计年鉴(2014)》(电子版),4-11。

对称的结果,也是费率始终居高不下的的重要原因之一。

这样的结果可用博弈论来解释:在政府和企业的“囚徒困境”中,政府无法知晓企业愿意承担多大的缴费义务,企业也无法知晓政府是否愿意承担财务“兜底”的责任或愿意承担多大的兜底责任,博弈双方存在严重的不信任和相互猜忌。在“囚徒困境”中,政府与企业的地位不对等,无法实现对彼此都有约束力的“合作”。因此,猜忌在无法相互约束的情况下将导致双方都采取对各自“超优解”的策略,即政府试图通过制定法规让企业承担较高的缴费比例,以减轻自身的“兜底”责任;而企业则想方设法逃避缴费,试图让政府承担责任,这种不完全信息下的非合作博弈最终的结果是社会总支出受损。

二、养老保险降费:面临潜在财务可持续性风险

在社会保险缴费中,养老保险比重最大,但这轮降费中对养老保险费率下调采取了十分缓和的做法,规定单位缴费为20%、2015年年底累计结余可支付月数超过9个月的,可下调1个百分点。根据2014年各省的数据,全国有黑龙江和天津两个省份的支付能力小于9个月,有广东和浙江两个省份的单位缴费小于20%(郑秉文,2015)。剔除这4个省份的相关地市,如将2014年的数据推算到2016年,养老保险费率降低1个百分点,大致可为全国企业减负700亿元左右。从2015年年底全国养老基金累计结余的规模来看,其可支付月数高达16个月^①,“基金率”高达136%^②。在这样好的支付能力下,是否有必要多降几个百分点?由于情况复杂,表面上的数据容易掩盖深层的潜在风险,需要进一步分析养老保险降费后存在的财务可持续性风险。

国外基本养老保险的收入结构大致可分为两种类型。一类是以美国和智利为代表的国家,其特点是有大量沉淀的基本养老保险,每年的“总收入”仅由雇主和雇员双方的“正常缴费”和“投资收益”两部分构成,几十年来,在没有其他收入和补贴的情况下就能实现收支的平衡。另一类是大部分欧洲大陆国家,其主要特征是基本上没有养老基金的余额,也就基本没有投资行为和投资收益,在其“总收入”中,除了雇主和雇员的“正常缴费”外,每年需有国家的财政转移支付,以此维持每年制度的收支平衡。相比之下,中国基本养老保险的收入结构比上述两种情况都要复杂,因为除了上述的“正常缴费”、“投资收益”、“财政补贴”之外,还有“非正常缴费”收入,几乎每年都占“正常缴费”的12%左右,这是其他国家罕见的现象。“非正常缴费”由“预缴”、“补缴”、“清欠”和“其他”4部分构成,其中“补缴”占了大部分,这部分收入主要来自地方政府的临时决策,即针对临近退休的某个群体在免除滞纳金的前提下,采取趸交的方式,用较少的代价(一般是3万~5万元)加入到养老制度中,从某种意义上说,这是地方政府采取特殊政策“扩大”覆盖面的激励结果,属于“欠规范”的行为。于是,当观察分析2010~2014年的收入结构时,会发现存在以下3种情景(见表3)。情景一:如果

① 根据《2015年人力资源和社会保障事业发展统计公报》的数据计算。

② “基金率”是指历年滚存结余占下年预计支出规模的百分比。

像美国那样,仅将“正常缴费”+“利息收入”作为总收入的话,每年都收不抵支,这个缺口逐年呈扩大趋势,从2010年的473亿元、2011年的261亿元,扩大到2013年的1067亿元、2014年的2442亿元。情景二:如果仅加入“非正常缴费”,每年不仅不会出现缺口,还会略有盈余,但盈余呈逐年减少的趋势。2010年盈余为829亿元,2011年为1637亿元,2012年为1478亿元,2013年为806亿元,2014年则出现逆转,即使加上“非正常缴费”,也出现缺口464亿元,这说明,“正常缴费”和“非正常缴费”增幅在下降,并低于“总支出”的增幅。情景三:如果将“非正常缴费”和“财政补贴”等其他收入都纳入,每年就形成了十分可观的结余。在过去15年里,当年的基金结余规模逐年增加,从2000年的163亿元(总收入2278亿元减总支出2115亿元)^①,直线上升到2012年的峰值4439亿元,由此也成为拐点,2013年首年开始下降,2014年再次下滑。

表3给出的仅是过去5年的数据,实际上,养老保险制度的收入结构十几年来始终处于这样一个纠结和复杂的状态:在28%的费率下,正常收支难以平衡,出现了情景一的情况;因此,降低缴费水平就意味着减少“正常缴费”收入,扩大本来就已存在的收支缺口,于是,短期内沿海发达地区还可以使用累计基金结余弥补缺口,但对中西部本来每年就需要财政补贴的地区来说,地方政府的选择不是加大正在进行的“非正常缴费”力度(情景二),把风险推向未来,就是要求申领更多的财政补贴(情景三),导致更大的财政压力,或是二者并用,使收入结构更加不规范;而长期看,即使基金结余较多的发达地区,其基金余额也将逐渐萎缩,最终不得不诉诸财政手段,届时财政将面临更大的风险。

三、失业保险降费:有效覆盖率低的制度缺陷仍未解决

在这轮降费改革中,唯有失业保险费率下调两次,这充分说明,与其他险种相比,失业保险的缴费水平和基金积累都有较大的调整空间。自1999年实施《失业保险条例》以来,失业保

表3 2010~2014年城镇职工基本养老保险收入结构

亿元

年份	总收入										总支出	结余
	合计	正常 缴费	非正常缴费					利息 收入	财政 补贴	其他 收入		
			小计	预缴	补缴	清欠	其他					
2010	13420	9808	1302	76	1008	204	14	274	1954	81	10555	2865
2011	16895	12058	1898	75	1511	273	39	446	2272	221	12765	4130
2012	20001	14531	1936	-	-	-	-	573	2648	313	15562	4439
2013	22680	16761	1873	-	-	-	-	642	3019	385	18470	4210
2014	25310	18456	1978	-	-	-	-	877	3548	451	21775	3535

注:2012~2014年的“非正常缴费”没有细目。

资料来源:郑秉文主编:《中国养老金发展报告》(2011~2015年),经济管理出版社。

^①《2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网。

险制度的参保人数稳定增长,从1999年的9 852万人^①增加到2015年的1.7326亿人;随之,失业保险基金收入十分稳定,1999年为125亿元,2015年为1 368亿元;基金支出从1999年的92亿元,增加到2015年的736亿元。由于支出的增长低于收入增长等原因,基金累计结余越来越大,从1999年的160亿元开始起步,2015年已达5 083亿元。

支出增长率慢于收入增长率的主要原因是失业保险受益人数即失业金领取人数逐年减少。从图2可以看出,参保人数与基金累计结余的规模这两条曲线呈同向上升趋势,即随着参保人数的增加,基金规模不断扩大。但是,“年底失业金领取人数”曲线在2002年达到峰值440万人后便逐年下降^②,与参保人数与基金累计结余的曲线“背道而驰”。这里需要特别指出的是,即使在2008、2009和2010年国际金融危机期间,失业金领取人数仍持续下降,这3年的数据分别是261万人、235万人和209万人。另一个“背道而驰”的数据是城镇登记失业人数,表4显示,2001年仅为681万人,2008年国际金融危机之后始终在900万人以上,2015年达到峰值966万人,但“年底受益人数”却南辕北辙。最能说明问题的是“参保失业率”^③,在过去的15年里,这个数值直线下降,从2002年的峰值4.3%下降到2015年年底的1.3%。毫无疑问,“参保失业率”的持续下跌是导致失业保险基金规模激增的主要原因之一。

需要指出的是,上述“参保失业率”的持续下滑是在农民工参保人数持续上升(2007年的1 150万人提高到2015年的4 219万人)、“农民工参保占比”不断提高(从2008年的6.9%

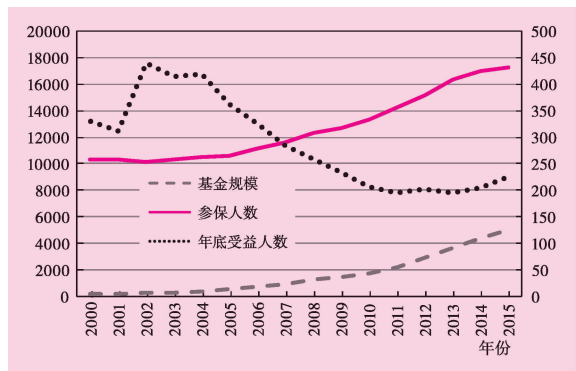


图2 2000~2015年失业保险的参保人数、基金规模和“年底受益人数”

注:左轴为参保人数(千万人)和基金规模(千亿元),右轴为年底受益人数(万人)。

资料来源:历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网。

上升到2015年的15.2%)的情况下发生的(见表4),否则“参保失业率”会更高;失业保险基金余额的稳定增加是在2006年至今东部七省(北京、上海、江苏、浙江、福建、山东和广东)失业保险基金扩大支出试点达10年之久(仅2006~2012年就扩大支出410亿元)的情况下发生的,否则失业保险基金的余额会更大。

参保失业率低的原因是制度瞄准率低,广大的高失业风险的群体没有被失业保险制度覆盖,而覆盖的主要是低失业风险的正规部门和大中型国企职工,几乎不存在任何失业风险的事业单位人员反

① 本文的数据引自历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,见人力资源和社会保障部官网。
 ② “年底失业金领取人数”一般小于“全年失业金领取人数”。人力资源和社会保障部每年公布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》只有“年底失业金领取人数”,本文采用这个数据。
 ③ 所谓“参保失业率”指失业并领取失业金的人数占正在就业的全部参保人的百分比,但不包括领取失业金资格已过期但未实现再就业的失业人数(BLS, 2010)。

表 4 2001~2015 年城镇登记失业人数、失业率和农民工参加失业保险人数 万人

	年 份														
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
城镇登记失业人数	681	770	800	827	839	847	830	886	921	908	922	917	926	952	966
城镇登记失业率(%)	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2	4.3	4.1	4.1	4.1	4.05	4.09	4.05
参保失业率(%)	3.0	4.3	4.0	4.0	3.4	2.9	2.5	2.1	1.8	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2	1.3
农民工参保人数	-	-	-	-	-	-	1150	1549	1643	1990	2391	2702	3740	4071	4219
农民工参保占比(%)	-	-	-	-	-	-	-	6.9	7.2	8.2	9.5	10.3	13.9	14.9	15.2

注：“农民工参保占比”根据《统计公报》提供的农民工数量计算。由于数据的可获性，本文使用的“参保失业率”是用“年底领取失业金人数”除以失业保险全部参保人数，而不是用“全年领取失业金人数”除以全部参保人数，所以数值略小一些，与作者以往使用和测算的结果略有不同。“农民工参保占比”是指参加失业保险的农民工数量占全国农民工的比例。

资料来源：历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网。

而实现了全覆盖。上述 2015 年的数据显示，在近千万城镇登记失业人员中只有 1/5 享有失业金，这就足以说明瞄准率的低下。这种“撇奶油”的做法导致失业保险基金规模持续膨胀，甚至在失业保险基金扩大支出试点已持续 10 年的情况下，失业保险基金规模依然超过 5 000 亿元。失业保险制度属于大数法则最为典型的制度之一，收入与支出的平衡应维持在经济景气的循环之上。例如，美国的失业保险制度每年收入几百亿美元，七八年遇到一次经济危机和失业高峰，积攒的一两千亿美元全部支出用于反周期；然后，下一个循环开始。所以美国的失业保险基金余额的消长呈现出十分规律的锯齿形状，从未出现过一条向右上方永远攀升无尽头的斜线。美国的参保失业率平均在 5% 左右，是一条较为平稳的直线。在失业保险基金无节制地快速增长的趋势下，中央政府决定阶段性下调缴费水平，甚至未来长期降至较低的水平，以控制基金规模的增长，减少企业负担，就不是一个非理性的政策选择，尤其在经济下行压力下，失业保险降费必然首当其冲。需要指出的是，降费无疑对减轻企业负担尤其是控制基金规模做出贡献，但还应考虑以下几个问题：一是如果领取失业金的人数比例依然很小，基金规模无节制增长的趋势就没有从根本上彻底解决，因为随着失业保险覆盖面的扩大，参保失业率持续走低将是必然的，因此，表面上看，降低缴费率是降低基金增长率的主要手段，是供给侧的主要政策选择，但仍未解决基金增长的根本问题。由此可以得出，降低基金增长率的另一个主要政策选择应该是提高领取失业金人数的比例，提高参保失业率。二是如果绝大部分失业群体没有领取失业金，实际等于变相扩大了低保制度的覆盖范围，即失业群体的家庭人均收入降低之后将有可能自动被低保等来自财政转移支付的社会救助制度所“替补”，这无疑将增加各级财政的支出负担。三是大部分失业人员在没有领取失业金的条件下，即使被低保制度所覆盖，其消费能力和生活水平也会下降，因为低保的家庭成员补差标准远低于失业金的社会平均工资替代率水平，从全国的层面来看，这就既不利于控制城镇贫困率的发展，也不利于扩大城镇内需和维护社会稳定。四是为控制基金增长率而将失业保险费率降到与之相匹配的很低程度时，失业保险支出水平就很低，受益范

围很小,仅具有象征意义的失业保险就愈不发达,现实中代之的可能是“辞退赔偿金”现象。

辞退赔偿金制和最低工资制在某些国家和地区是劳动力市场僵化、就业率水平较低的重要原因。积极发展社会失业保险制度是降低辞退赔偿成本和遏制辞退赔偿金手段蔓延的最好办法,也是降低失业率、保护劳动力自由流动的最佳手段。根据国际劳工组织的统计,有73个经济体建立了强制性失业保险制度,31个经济体建立了辞退金制度,还有112个国家没有建立任何制度(ILO,2014)。从统计中可看到,发达国家建立的均为强制性社会失业保险制度,而建立辞退金制度的经济体均为发展中国家。辞退金制度被认为不利于提高企业竞争力和劳动力市场弹性,由于辞退金的性质实际上属于工人的延迟工资或强制性储蓄,不属于社会风险的分散机制,既不利于工人重新回到工作,也不利于雇主的商业发展。

国际劳工组织使用的两个测量工具很实用。一个是“失业保险覆盖率”,指参加失业保险参保人数占劳动力人口的比例,世界平均水平的“失业保险覆盖率”是28.1%,其中,位居第一的是中东欧地区90.9%,第二位是北美86.6%,第三是西欧80.3%,第四是拉美37.6%,第五是北非27.0%,第六是中东地区20.6%,第七是亚太地区16.6%,第八是非洲8.4%,最后是撒哈拉以南非洲3.6%(ILO,2014)。另一个是“失业金有效覆盖率”,指领取失业金的人口占15岁以上经济活动人口的比例,其世界平均水平是10.2%,西欧44.6%位居第一,依次是北美28.0%,中东欧地区21.1%,亚太地区6.8%,拉美地区4.6%,中东2.2%,北非是2.4%,撒哈拉以南非洲是0.8%(ILO,2014)。相比之下,中国“失业保险覆盖率”为22.4%^①,大致相当于中东北非的水平,但“失业金有效覆盖率”却非常低,仅为0.2%,与22.4%的“失业保险覆盖率”很不匹配。

四、结 语

(一) 降费后5项社会保险结构性改革的政策思考

在供给侧,社会保险降费之后应加快改革步伐,针对不同险种各自存在的问题制订不同的改革方案。如前所述,养老保险的问题主要是制度收支的平衡问题,降费后这个矛盾将会尖锐起来,正如十八届三中全会和中央经济工作会议指出的,近期主要改革任务有两项:一是完善个人账户制度以加强多缴多得的激励机制,二是尽快实现全国统筹以减少财政风险。失业保险的问题主要是提高瞄准度和扩大目标群体的覆盖率以控制基金疯涨,近期主要改革任务应该降低制度“门槛”,扩大农民工群体和城镇灵活就业人员的参保覆盖面,长期看,要警惕企业辞退赔偿制度的蔓延和扩展,最大限度保持劳动力市场弹性。工伤和生育保险降费后的主要任务是尽快将目前的市县基金统筹水平提高到《社会保险法》规定的省级水平,旨在提高集合风险的水平和能力,在较长时期内把费率控制在目前的较低水平上。医疗保险费率目前暂未下降,其主要考虑一是基金累计结余不多,且一半为个人账户资金,其中统筹基金的支付能力仅为4个月;一是在生育保险合并之后,还将“内置”一个“长期照护

^① 中国失业保险参保人数是17326万人,就业人口是77451万人,见《2015年人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网。

保险计划”，降费将有可能影响这个“大医保”目标的实现。尽管如此，诸如完善个人账户等医疗保险的制度结构问题亟须尽快解决，以提高制度的财务可持续性。

社会保险降费，在表面上是供给侧的阶段性改革举措，但在新常态下，要有中长期的心理准备；从深层次看，借用降费作为契机进行制度结构性改革，将会在中长期内成为支撑降费的基础。换言之，降费率与调结构不要偏废，要相互促进。

（二）社会保险降费的历史意义

从供给侧改革看，降费将加深对社会保险本质的双重认识。一是建立起成本意识。改革开放38年来，社会保险制度的诞生与发展几乎完全是来自需求侧的考虑，于是在需求管理占统治地位的思维里，待遇水平越高越好。但从供给侧来考察就会发现，它不仅是工人的福利，也是企业的重要成本，甚至是一把“双刃剑”。在很多国家，“成本”概念和投入—产出的分析框架早已有之，并成为预测长期财务可持续性的主要工具。二是重塑社会保险的收支概念。“制度成本”^①派生出“成本率”，即指一年的制度成本支出占当年的工薪税基数的比例；进而还有“收入率”，主要是指工人的缴费和利息收入等；收入率减去成本率为负值就意味着收不抵支，就需要调整制度参数。降费意味着减少收入，在支出为刚性的条件下，就需“一揽子”参数调整，以改善制度供给的质量。因此，供给侧改革改变的首先是观念和概念，然后才是制度本身。

从结构性改革来看，降费具有双重政策含义。一是降费是对社保体系参数的调整，从稳定收入预期和保证消费需求的角度看，社保体系改革属于中国的长期结构性问题；从企业财税体系的角度看，减税降费无疑也属于经济体系的结构性问题。二是降费是表象，背后触及的是社保体系的结构性改革，否则，降费将是不可持续的；换言之，作为降低制度性交易成本的重要举措，降费将面临一系列制度结构上的严峻挑战。

总之，推进供给侧结构性改革是适应和引领经济新常态的重要创新，社会保险降费是供给侧结构性改革的重中之重，社会保险各项改革是降费的重要支撑，是与党的十八届三中全会精神一脉相承，是当前和今后一个时期社会经济工作的主线，是全面建成小康社会决胜阶段和跨越“中等收入陷阱”的关键。

参考文献：

1. 郑秉文主编(2011):《中国养老金发展报告(2011)》,经济管理出版社。
2. 郑秉文主编(2015):《中国养老金发展报告(2015)》,经济管理出版社。
3. BLS(2010), Technical Note, in News Release, Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, Thursday, April 1, USDL-10-0393. pp.7-9.
4. ILO(2014), World Social Protection Report 2014-15-Building Economic Recovery, Development and Social Justice, International Labour Office, Geneva, p.31, figure 3.3.

(责任编辑:朱 犁)

^①“制度成本”指养老金支出和行政成本。