

中国养老金税式支出测算 及其结果评估

郑秉文 吴孝芹

【摘要】测算中国养老金税式支出总额对正确评估养老金制度现状、明确改革取向和拓展研究前沿非常重要。文章首先锚定《企业所得税法》和《个人所得税法》，以“两法口径”作为估算养老金税式支出的基准税制，“财政口径”和“全域口径”作为辅助，采用收入放弃法对包括3个支柱和全国社保基金在内的中国养老金税式支出逐一分析和估算，最终得出养老金体系税式支出总额。从估算结果看，在中国养老金体系中，国家承担的财政责任重大，企业承担的融资负担沉重，从而再次印证了近5年连续大幅降费的必要性；虽然3个估算口径得出的结果存在较大差异，但均表明，企业降低的税式支出应尽快平移到第二、第三支柱，加大其税优政策力度；养老基金存量巨大而投资产生的税式支出比例较小，应加快投资改革的步伐，提高养老金制度可持续性；为推进发展多支柱养老金制度，应适时建立养老金税式支出统计测算制度。

【关键词】税式支出 基准税制 税收优惠 养老金改革 测算

【作者】郑秉文 中国社会科学院，研究员；吴孝芹 山东工商学院，讲师。

自20世纪60年代“税式支出”概念提出以来，国外关于税式支出的理论研究及其应用发展迅速，包括养老金在内的税式支出已普遍纳入预算管理，欧盟国家已开发出精确衡量养老金税式支出的微观模拟模型（Barrios等，2019），2014年OECD专项开展养老金税收优惠政策效果评估项目，对OECD各国的养老金税式支出进行测算比较，评估其对养老金制度财务可持续的影响，为各国调整养老金税收优惠政策提供了依据（OECD，2018）。中国改革开放后，税式支出研究才逐渐起步，基层财税部门的税式支出统计测算工作至今只有十多年的历史，税式支出管理系统尚未建立，更未纳入各级政府预算。目前，中国养老金制度已覆盖90%的法定人口，亟须对养老金制度体系的税式支出进行“摸底”，并对养老金税优政策进行评估。

从目前中国全面深化改革的角度看，估算养老金税式支出的规模有利于评估税收政策在民生兜底性社会政策中的推动作用，权衡优惠政策作为一种财政资源在社会建设

和经济建设中的比例配置,掌握政府的财政支出与税式支出在社会基础设施建设中的主动权;从完善社会保障制度的角度看,对养老金税式支出开展制度化的估算有助于了解财政在社会保障制度再分配功能中发挥的作用,发现养老金三支柱中的短板及其实施税收优惠政策的着力点,前瞻人口老龄化背景下养老金财务可持续性发展趋势及其财政的承受能力边界。鉴于此,本文在探索确立中国养老金基准税制的基础上,尝试对整个养老金体系进行税式支出估算,进而对养老金制度存在的主要问题做出基本判断,并提出改革建议。

一、养老金税式支出的基准、方法与主要结果

税式支出是指由于“优惠政策”导致对基准税制的偏离,包括各种豁免与扣除,或者特殊退税、税率优惠与延迟征税等所产生的隐性支出。养老金税式支出研究主要有两方面内容,一是金额估算,二是效应分析,金额估算是效应分析的基础。OECD 和欧盟等发达国家都将养老金税式支出列入财政预算。例如,美国“1974 年国会预算法”明确规定联邦预算必须列出养老金税式支出表。估算养老金税式支出的前提是确定一个基准,以测算优惠政策导致“偏离”的幅度和金额。这就涉及估算方法的选择、基准税制的“认同”、估算结果的评估等。对中国养老金体系税式支出进行估算,寻找和确定基准税制是一项比较复杂的工作,涉及很多相关因素和一定的价值判断。为此,本文采用“一个基准”和“两个口径”的路径,试图解决这个问题。所谓“一个基准”就是基准税制。但考虑到其他因素,为了多维度分析中国养老金体系存在的问题,本文还选择另外两个口径作为辅助的测度手段,对养老金制度税式支出进行比较分析。

(一) 养老金税式支出的估算方法

虽然税式支出的实质是政府财政支出,其对政府财政支出具有替代性,但由于表现形式是税收优惠,这种“隐蔽性”造成了对其估算的困难,成为税式支出与政府预算直接支出的最大区别。养老金税式支出的“隐蔽性”在长达几十年的积累过程中使人们容易“忘记”税收优惠的存在。归纳起来,各国对税式支出的估算大致采取以下 4 种方法:(1)收入放弃法。它将政府因实施税优政策而损失的财政收入视为税式支出的成本,以此来估算税收收入的减少额,属于典型的事后估算,且不考虑纳税人行为反应的任何变化。(2)收入收益法。与收入放弃法相反,属于事先估算,假定某种税收优惠被取消之后带来政府收入的增加,并以此作为税式支出的成本,这就需要考虑纳税人在取消税优政策后的行为反应。(3)等额支出法。假定某项税式支出被某项预算支出取代,估算需要多少预算支出才能达到同样的养老金待遇水平。(4)动态预测法。该方法虽然复杂,但被视为估算养老金税式支出规模与效果的最佳方法,也被称为全生命周期估算法,估算个人从工作到退休的税式支出导致的“税收节约额”现值,对所有个人逐年进行终生模拟,

包括职场转换、职业变更、缴费、养老金权益积累和养老金待遇等,并为每个国家建立动态微观仿真模型(Barrios等,2019)。

几十年来,绝大多数发达国家采取的是收入放弃法,OECD推荐的也是该方法,鉴于此,本文也采用收入放弃法。在该方法中有总量、分布和微观3种算法:总量算法是指采用全口径的宏观统计数据来测算税式支出规模;分布算法则针对享受不同税收优惠的不同类型的纳税主体分别设置计算公式,并通过最终加总得到税式支出总额;而微观算法是指使用微观数据并借助计量模型模拟出税式支出的金额(白重恩、毛捷,2011)。本文使用分布算法,即对养老金体系的第一、第二、第三支柱和全国社保基金进行第一层分解,然后对每个支柱按缴费、投资和领取3个环节进行分解,再按不同税种进行分解,最终加总得出。

(二) 养老金税式支出的基准税制与两个口径

在对养老金税式支出进行估算之前,首先要解决的是哪些税优项目属于对基准税制的“偏离”,哪些税优项目是基准税制里的“法定内容”,只有先确定了这个“锚”,才能找到测算税式支出的“起点”。换言之,划清和确定税式支出与基准税制的边界是估算税式支出的基础。发达国家和国际组织在理论与实践中对如何确定基准税制存在争议,测算口径差异较大。确定基准税制的本质是确定什么是税收优惠。税收优惠一般具有3个特征:一是税收优惠以组织与个人负有纳税义务为前提;二是法定基准纳税义务本身的变化不属于税收优惠;三是税收优惠具有明确的政策目标(马国强,2003)。目前中国税收优惠政策繁多,需要考虑简便易行和法理基础等。

本文将《企业所得税法》和《个人所得税法》(包括各自的《实施条例》,以下简称“两法”)作为估算养老金税式支出的基准税制,凡是偏离“两法”的政策优惠均视为产生税式支出,下文简称“两法口径”。具体而言,第一支柱养老金的税收模式为ETE^①,在缴费环节基本养老保险企业缴费和个人缴费分别在企业所得税和个人所得税前扣除,投资积累环节没有任何扣除,领取环节可在个税前扣除;第二支柱养老金税收模式为ETT,规定在缴费环节企业缴费和职工缴费均可在税前扣除,后两个环节没有扣除;第三支柱养老金分为两个分支,一是普通商业养老保险,其税收模式为TTE,在缴费、投资环节没有任何扣除,领取环节准予免除相应个税;二是2018年开始试点的税收递延型商业养老保险,根据“两法”的规定,第一个环节准予扣除个税,其他两个环节没有扣除,因此,其基准税制属于ETT模式。

财政部税政司联合清华大学编制的《中国税式支出测算方法指引(2019年版)》(以下

① 根据养老金缴费、投资积累和领取3个环节的应税情况(E表示免税、T表示计税),可以界定相应养老金的税收模式。在缴费环节免税,投资和领取环节均计税,其税收模式为ETT;在缴费和投资环节计税,在领取环节免税,对应税收模式为TTE。

简称《测算指引》)是各级财政部门进行税式支出测算和报表的主要依据。从 2011 年《测算指引》诞生开始,中国财政部门就着手进行税式支出的统计和呈报,因此,本文将《测算指引》也作为一个估算口径,称为“财政口径”。此外,在医疗保险几乎已实现全覆盖、养老保险已覆盖绝大部分群体的背景下,城镇职工基本养老保险单位缴费和个人缴费的税前列支普遍被视为“税收优惠”,但在“两法口径”下则被视为“法定制度”,不属于“税收优惠”。为此,本文将所有法律法规、部门规章和有明确专项政策通知的扣除、免除、递延等优惠均纳入测算税式支出,简称为“全域口径”。

(三) 养老金体系税式支出主要估算结果

在上述 3 种口径的税式支出估算结果中,由于“全域口径”的估算结果最大,在具体测算过程中,本文先使用“全域口径”估算,然后根据基准税制中“两法”的规定和“财政口径”的清单要求,分别从“全域口径”中把各自的税式支出项目筛选出来,最终形成基准税制和“财政口径”的税式支出测算结果(见表 1)。

二、第一支柱城镇职工和城乡居民基本养老保险税式支出

第一支柱养老金由城镇职工和城乡居民基本养老保险两个部分构成,2018 年税式支出为 6 420.18 亿元,其中城镇职工 6 443.94 亿元,城乡居民“-23.76”亿元。城镇职工基本养老保险个税的税式支出以工资薪金所得税平均税率为基准进行测算,城乡居民基本养老保险则以居民个税平均税率为基准,企业所得税税式支出以企业所得税税率 25%为基准。工资薪金所得税平均税率用年度工资薪金所得税与该年工资薪金总额的比值表示。由于 2018 年工资薪金所得税数据未公开发布,需对其进行估算。本文根据 2013~2017 年《中国税务年鉴》公布的连续 5 年工资薪金所得税和个人所得税数据,测算工资薪金所得税占个人所得税比重。由于这 5 年该比重分布基本稳定,本文将其平均值 65.5%作为 2018 年的工资薪金所得税占比^①,在 2018 年个人所得税总收入 13 872 亿元基础上(国家统计局,2019),得出工资薪金所得税为 9 091 亿元。进一步用城镇单位(不含私营企业)就业人员总工资和私营企业城镇就业人员总工资之和表示工资薪金所得总额,根据 2018 年城镇单位就业人员总工资、城镇私营单位就业人员人数和城镇私营单位就业人员平均工资,计算出工资薪金所得总额为 210 656 亿元,进而得出工资薪金所得税平均税率为 4.32%。

(一) 城镇职工基本养老保险缴费环节的税式支出

城镇职工基本养老保险基金总收入由征缴收入和财政补贴两个部分构成,其中,财

^① 新个人所得税法于 2019 年 1 月 1 日开始实施,预计 2019 年起工资薪金所得的平均税率将下降,相应养老金的税式支出也会减小。但 2018 年与前 5 年适用制度一致,使用前 5 年平均值反映 2018 年工资薪金所得税占比是合理的。

表 1 2018 年 3 种测算口径的税式支出结果 亿元

项 目	第一支柱		第二支柱		第三支柱		全国	总计
	城镇职工基本 养老保险	城乡居民基本 养老保险	企业 年金	职业 年金	养老年金 保险	个人税收递延型 商业养老保险	社保 基金	
“两法口径”								
缴费环节								
单位	E	E	E	E	248.7			248.7
个人	E	E	E	E	T	E		0
投资环节	69.64	0	117.73	0	T	0.02	212.41	399.78
领取环节	E	E	-19	0	E	0		-19
税收模式	ETE	ETE	ETE	ETE	TTE	ETT		-
“财政口径”								
缴费环节								
单位	E	E	E	E	248.7			248.7
个人	E	E	E	E	T	0.09		0.09
投资环节	69.64	0	E	E	T	0.02	212.41	282.07
领取环节	E	E	T	T	E	0		0
税收模式	EEE	EEE	EET	EET	TTE	EET		-
“全域口径”								
缴费环节								
单位	5942		251	E	248.7			6441.7
个人	432.30	-23.76	82.50	105.31	T	0.09		596.35
投资环节	69.64	0	117.73	0	T	0.02	212.41	399.8
领取环节	E	E	-19	0	E	0		-19
税收模式	EEE	TEE	EET	EET	TTE	EET		-

注：“E”为免税；“T”为计税；“0”表示税式支出未发生。GDP、人口、工资等数据来自《中国统计年鉴》和《国民经济和社会发展统计公报》，税收数据来自《中国税务年鉴》，基本养老保险收支和投资数据分别来自人力资源和社会保障部的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、全国社保基金理事会的《社保基金年度报告》和《基本养老保险受托运营年度报告》，企业年金数据来自人力资源和社会保障部的《全国企业年金基金业务数据摘要》，商业养老保险数据来自中国银行保险监督管理委员会的《保险统计数据报告》，全国社保基金数据来自全国社保基金理事会的《社保基金年度报告》。

政补贴来自一般财政收入，不存在税收让与和税式支出问题。征缴收入由占职工缴费工资总额 20%的企业缴费（2018 年大部分省份的缴费比例降至 19%，因此按 19%测算）和占个人缴费工资 8%的个人缴费构成。因未公布 2018 年征缴收入数据，需在往年统计数据的基础上进行估算，具体公式为：

$$ACW_{2018}/AW_{2018}=\overline{[(CR_t/PN_t)/28\%]}/AW_t \tag{1}$$

$$CR_{2018}=(ACW_{2018}\times 27\%)\times PN_{2018} \tag{2}$$

$$CR_{EC2018}=(ACW_{2018}\times 19\%)\times PN_{2018} \tag{3}$$

$$CR_{IA2018}=(ACW_{2018}\times 8\%)\times PN_{2018} \tag{4}$$

其中, CR_t 为 t 年(2013~2017 年)城镇职工基本养老保险征缴收入, PN_t 为 t 年在职职工基本养老保险参加人数, AW_t 为 t 年城镇就业人员平均工资, ACW_{2018} 为 2018 年城镇职工基本养老保险平均缴费工资, CR_{EC2018} 为 2018 年城镇职工基本养老保险企业缴费收入, CR_{IA2018} 为 2018 年城镇职工基本养老保险个人账户征缴收入。将 2013~2018 年的公开数据代入上述公式计算, 得到城镇职工基本养老保险平均缴费工资为 41 557 元, 征缴总收入、企业缴费收入和个人账户征缴收入分别为 33 777.6 亿元、23 769.4 亿元和 10 008.2 亿元。城镇职工基本养老保险企业缴费可在企业所得税前列支, 相应产生的企业所得税税式支出为 5 942 亿元。个人缴费在个人应纳税所得额前专项扣除, 产生个人所得税的税式支出为 432.3 亿元。

(二) 城镇职工基本养老保险投资环节的税式支出

城镇职工基本养老保险基金进行投资运营的资金可分为 3 个部分: (1) 根据 2007 年《做实企业职工基本养老保险个人账户中央补助资金投资管理暂行办法》规定, 试点省份委托全国社保基金理事会投资运营的做实个人账户中央补助资金(简称个人账户基金), 截至 2018 年年底, 委托本金 862 亿元, 个人账户基金权益 1 321 亿元。(2) 山东省 2015 年委托给全国社保基金理事会的企业职工基本养老保险资金(简称地方委托资金), 截至 2018 年年底, 本金余额 1 000 亿元, 权益 1 148 亿元(全国社保基金理事会, 2019a)。(3) 根据国务院 2015 年《基本养老保险基金投资管理办法》规定, 从 2016 年开始委托给全国社保基金理事会投资运营的各省基本养老保险基金部分结余基金, 截至 2018 年年底, 地方各省划出的委托资金本金为 6 050 亿元(全国社保基金理事会, 2019b)。

在上述 3 个部分资金中, 前两部分纳入全国社保基金统一核算, 最后一部分实行单独核算, 投资运营均享有税优政策, 产生税式支出。此外, 2018 年底, 全国城镇职工基本养老保险基金累计结存 50 901 亿元, 尚未划给全国社保基金理事会的养老基金 44 851 亿元, 沉淀在上千个地方统筹单位, 主要以协议存款的方式存入银行, 由于银行存款利息所得享受免税优惠^①, 不产生税式支出。

1. 个人账户基金和地方委托资金的税式支出

个人账户基金和地方委托资金(以下简称“两项基金”)纳入全国社保基金统一核算, 需要剥离出来单独测算。根据 2018 年《关于全国社会保障基金有关投资业务税收政策的通知》, 投资产生利息性收入和金融商品转让收入免征增值税, 产生投资收入免征企业所得税, 转让非上市公司股权免征印花税, 即全国社保基金存在增值税、企业所得税和印花税三类税式支出。企业所得税税式支出按 25% 企业所得税率为基准税率测

^① 2008 年《关于储蓄存款利息所得有关个人所得税政策的通知》规定“储蓄存款在 2008 年 10 月 9 日后孳生的利息所得, 暂免征收个人所得税”。

算,印花税是先征后返,可从全国社保基金理事会获取相应数据。增值税比较复杂,因为固定收益类产品和权益类产品的比例始终在变化之中,尤其权益类产品变化较大,需要根据收益的性质判断是否计征增值税。为此,2017年财政部、国家税务总局发布了《关于资管产品增值税有关问题的通知》,提出运营资管产品过程中发生的增值税应税行为暂适用简易计税方法,按3%计征增值税。全国社保基金属于资管类产品,也可将3%作为基准税率测算增值税税式支出。

根据《社保基金年度报告(2018年度)》,2018年个人账户基金和地方委托资金的期末权益分别为1321.33亿元和1147.68亿元,合计占全国社保基金期末权益总额的12%,因2018年社保基金已实现收益总额为845.43亿元,可知纳入社保基金统一核算的“两项基金”2018年已实现投资收益为101.45亿元,由此得出“两项基金”产生增值税的税式支出为3.04亿元,企业所得税的税式支出为25.36亿元。另外,已知全国社保基金印花花的税式支出为4.65亿元^①,可得出“两项基金”产生印花花的税式支出为0.56亿元,即“两项基金”的税式支出合计为28.96亿元。

2. 基本养老保险基金的税式支出

根据2018年《关于基本养老保险基金有关投资业务税收政策的通知》,基本养老保险基金管理机构运用基本养老保险基金投资产生利息性收入及金融产品转让收入免征增值税,产生的投资收益免征企业所得税。2018年基本养老保险投资已实现收益145.27亿元(全国社保基金理事会,2019b),基于上文使用的增值税简易税率和企业所得税税率,产生增值税的税式支出4.36亿元,企业所得税的税式支出36.32亿元,二者合计为40.68亿元。

(三) 城乡居民基本养老保险的税式支出

作为第一支柱的重要组成部分,城乡居民基本养老保险制度的税收政策应与城镇职工基本养老保险的EEE模式保持一致,但在事实上却不得不产生一定差距,因为存在一个限制条件,即绝大部分城乡居民以个人身份参保缴费,没有雇主为其税前代扣代缴,在以家庭为单位的综合所得税缺位的情况下(年终没有以家庭为单位的汇算清缴),其客观效果只能是TEE型,缴费难以享受到免税优惠,由此,缴费环节产生的税式支出呈负值。由于2018年城乡居民基本养老保险基金尚未实施投资,投资环节的税式支出没有发生。2018年该制度实际税式支出为“-23.76”亿元。

城乡居民基本养老保险基金收入来自个人缴费和财政补贴,其中,仅个人缴费产生税式支出。由于2018年个人缴费信息未公布,只能根据2013~2017年连续5年个人缴费的占比予以推算,其5年平均值为26.8%,假定2018年个人缴费占比与前5年均值一致,由此得出2018年个人缴费为1028.6亿元。由于城乡居民基本养老保险制度覆盖对

^① 全国社保基金理事会提供的数据。

象以农村居民为主,农村居民家庭中仅就业群体的收入计税,其平均税率必然低于前文估算的工资薪金税率 4.32%,这里用居民个人所得税平均税率作为测算城乡居民基本养老保险个人所得税税式支出的税率依据。根据国家统计局年度数据和前文测算结果,2018 年工薪所得税为 9 091 亿元、居民人均可支配收入为 28 228 元、年末总人口为 13.9538 亿人,由此得出居民可支配总收入为 393 888 亿元,全国居民个人所得税平均税率为 2.31%,最终得出 2018 年城乡居民基本养老保险缴费环节产生个人所得税的税式支出为“-23.76”亿元。

截至 2018 年年底,9 个省(自治区、直辖市)启动了城乡居民基本养老保险基金的委托投资,合同金额是 773 亿元(人力资源和社会保障部,2019b)。但由于种种原因,2018 年该基金并未实施投资,故尚未产生税式支出。

三、第二支柱企业年金和职业年金税式支出

第二支柱企业年金和职业年金实行标准的 EET 税收模式,缴费和投资环节产生税式支出,领取环节产生税收收入,3 个环节的总税式支出用缴费和投资环节税式支出减去领取环节税收收入的余额表示。2018 年第二支柱产生的税式支出为 537.54 亿元,其中,企业年金税式支出为 432.23 亿元,职业年金为 105.31 亿元。

(一) 企业年金缴费环节的税式支出

1. 缴费环节产生企业所得税的税式支出

根据 2009 年《关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》,企业工资总额 5% 以内的企业年金或职业年金企业缴费可以在企业所得税前列支,但由于始终没有公布企业缴费与个人缴费的结构数据,需将其分离进行估算。

《企业年金办法》规定企业缴费和企业与个人总缴费分别不得超过企业职工工资总额的 8% 和 12%,但职业年金明确规定单位和个人的缴费比例分别为 8% 和 4%,这里假设企业和个人缴费比例结构与职业年金相同,即企业缴费比例是个人的 2 倍,再结合 2018 年企业年金总缴费来测算企业缴费额。2018 年企业年金的缴费数据可用当年企业年金累计结存减上年累计结存,加当年领取金额,再减去当年投资收益的余额近似表示(人力资源和社会保障部,2019a),得出 2018 年企业年金缴费为 1 909 亿元,其中企业缴费额约为 1 272.7 亿元。因只有企业工资总额 5% 以内的企业缴费可在税前列支,需进一步判断企业缴费可税前列支的规模。2018 年企业年金参加职工人数为 2 388.17 万人,城镇单位在岗职工年平均工资为 84 744 元^①,人均企业年金缴费可用企业年金缴费与

^① 由于参加企业年金的多为非私营企业,因此使用城镇单位在岗职工平均工资作为测算企业年金人均缴费比例的基数。企业年金相应数据来自人力资源和社会保障部的《2018 年度全国企业年金基金业务数据摘要》,城镇单位在岗职工平均工资来自国家统计局年度数据。

参加职工人数之比表示,再将人均缴费与在岗职工平均工资相比,得企业年金人均缴费比例为 9.4%。按企业缴费比例是个人 2 倍的假设,企业和个人缴费比例分别为 6.3% 和 3.1%,可见,有 1.3% 的企业缴费不能享受免税优惠,可享受税收优惠的企业缴费额为 1 005 亿元。于是,企业缴费产生的企业所得税税式支出为 251 亿元。

2. 缴费环节产生个人所得税的税式支出

按规定,企业年金企业缴费免征个人所得税,不超过个人计税基数 4% 的个人缴费也可税前扣除。根据上述分析,企业年金个人缴费比例为 3.1%,不超过免税上限,即企业缴费和个人缴费全额均可免征个人所得税,产生个人所得税的税式支出。根据 2018 年企业年金 1 909 亿元的总缴费和 4.32% 的工资薪金所得税平均税率,得出个人所得税的税式支出为 82.5 亿元。

(二) 企业年金投资环节的税式支出

根据 2016 年《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》附件 3《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》和 2008 年《关于企业所得税若干优惠政策的通知》,在投资环节,投资管理机构运用该基金从事证券市场投资取得的投资收益可获增值税和企业所得税免税优惠。根据 2017 年《关于资管产品增值税有关问题的通知》,运营普通资管产品发生的增值税应税行为适用 3% 简易税率计征增值税,因此,企业年金增值税税式支出也可用 3% 作为基准税率进行测算。

2018 年企业年金基金当年投资收益为 420.46 亿元,可得出企业年金基金投资管理产生的增值税税式支出为 12.61 亿元,企业所得税的税式支出为 105.12 亿元,企业年金投资环节税式支出合计为 117.73 亿元。

(三) 企业年金待遇领取环节的税式支出

2018 年企业年金领取待遇 439 亿元,其中一次性领取 117 亿元,分期领取 322 亿元。目前无法进一步获取一次性领取和分期领取待遇的具体情况,税率难以确定,本文以平均税率对待遇领取总额的税收收入进行估算,其结果是待遇领取环节产生个人所得税的税式支出为“-19”亿元。

(四) 职业年金的税式支出

职业年金缴费环节的税式支出远比企业年金复杂,根据账户积累形式不同,本文将机关事业单位简单分为全额财政供款单位和非全额财政供款单位。由于 2019 年职业年金基金才逐渐建立起投资体制,2018 年投资环节的税式支出为“0”。且因 2018 年职业年金待遇领取数据尚未披露,假定待遇领取环节税收收入为“0”。经初步测算,2018 年职业年金的税式支出仅为缴费环节发生的个人所得税税式支出,其规模为 105.31 亿元。

职业年金缴费由单位和个人两部分组成,根据规定机关事业单位收支无需支付企业所得税,没有相应税式支出,可见,缴费环节仅产生职工个人所得税的税式支出。中国机

关事业单位工作人员约 0.4 亿人(应松年、潘波,2016),其中财政全额供款单位员工约 0.1 亿人,其余来自非财政全额供款单位。根据政策要求,财政全额供款单位员工的个人缴费为实账积累,单位缴费为记账积累;非财政全额供款单位职工的个人和单位缴费均为实账积累;职业年金覆盖率按 82% 测算(搜狐智库,2019)。职业年金缴费基数与基本养老保险相同,考虑到很多地区用本地区上年度城镇非私营单位平均工资作为机关事业单位基本养老保险缴费基数,本文也将 2017 年全国城镇非私营单位就业人员年平均工资 74 318 元视为 2018 年职业年金缴费基数,得出 2018 年职业年金实账积累缴费为 2 437.63 亿元,缴费环节产生个人所得税的税式支出为 105.31 亿元。

四、第三支柱商业养老保险税式支出

狭义的“第三支柱养老金”仅指个人税收递延型商业养老保险,而广义的“第三支柱养老金”还包括普通商业养老保险产品和公募基金(“养老目标基金”)。因“养老目标基金”还未纳入税优试点范围,本文仅对商业养老保险税式支出进行测算,它实际包含两部分:一是普通商业养老保险,主要指保险公司开办的一年期以上养老年金保险产品,其保费收入免征增值税,测算相应税式支出适用的基准税率为保险服务业增值税率 6%;二是个人税收递延型商业养老保险,涉及缴费、投资和领取环节,但由于试点刚起步,规模很小。

(一) 普通商业养老保险税式支出

2018 年人寿保险原保费收入 20 722.86 亿元(郑秉文,2019),根据往年养老年金保险占人寿保险 20% 的比例推算(郑秉文,2016),养老年金保险的保费收入为 4 145 亿元。基于数据可获性,假定保费收入均来自一年期以上、60 岁及以上领取产品,据此得出 2018 年商业养老保险增值税税式支出为 248.7 亿元。

(二) 个人税收递延型商业养老保险税式支出

根据 2018 年《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》,个人税收递延型商业养老保险于 2018 年 5 月开始在上海市、福建省(含厦门市)和苏州工业园区进行试点,实行 EET 型税收政策,在缴费和投资两个环节产生税式支出,待遇领取环节产生税收收入,但事实上,目前投资环节的税优政策还未完全落地。为便于测算,考虑到 2018 年试点期只有半年,这里使用的数据是 2018 年 5 月至 2019 年 6 月保费收入 2 亿元(郑秉文,2019),并假定投资环节的税优政策已经执行。据此,2018 年个人税收递延型商业养老保险缴费产生个人所得税的税式支出为 0.09 亿元;结合 2018 年保险业平均投资收益率 4.3%(刘敬元,2019),得出投资收益产生个人所得税税式支出为 0.02 亿元。因试点刚开始,尚无领取待遇信息,待遇领取环节的税收收入假定为“0”。2018 年第三支柱个人税收递延型商业养老保险产生个人所得税的税式支出合计为 0.11 亿元。

五、“全国社保基金”税式支出

全国社保基金中除承担主权养老基金功能的“纯粹”的“全国社保基金”外,还包括纳入其中统一运营的个人账户基金和地方委托资金“两项基金”,在此仅测算剥离“两项基金”之后“纯粹”的“全国社保基金”的税式支出。(1)“全国社保基金”应税所得的确定。根据2018年《关于全国社会保障基金有关投资业务税收政策的通知》,“全国社保基金”的应税所得可用其已实现收益表示。2018年全国社保基金(含“两项基金”)基金权益期末余额为20 573.56亿元(基本养老保险基金的投资运营统计结果不在此列),其中“两项基金”合计占基金权益期末余额的12%(见前文第一支柱投资环节的测算),“纯粹”的“全国社保基金”占社保基金总额的88%。2018年社保基金(含“两项基金”)已实现收益额为845.43亿元(全国社保基金理事会,2019a),减去“两项基金”以后,2018年“纯粹”的“全国社保基金”的“已实现收益额”为743.98亿元。(2)“全国社保基金”税式支出。“全国社保基金”的税式支出包括增值税、企业所得税和印花税3个部分。企业所得税和增值税税式支出可用应税所得乘以各自的基准税率(企业所得税率25%、增值税简易税率3%)得出,企业所得税和增值税的税式支出分别为186亿元和22.32亿元。印花税采取先征后返的方式,其税式支出为4.65亿元^①,扣除“两项基金”的印花税税式支出后,“全国社保基金”印花税税式支出为4.09亿元。2018年“纯粹”的“全国社保基金”3项税式支出合计为212.41亿元。

六、税式支出测算结果:对养老金制度现状的评估

本文采用的基准税制是以“两法”为基础,但通篇估算的是“全域口径”的养老金税式支出,其主要目的是试图从税式支出的独特角度对中国养老金体系存在的问题做一比较分析。通过对税式支出的“一个基准”和“两个口径”的比对,比较各口径税式支出在三支柱之间、企业与个人之间的分布,从一个独特角度分析当前养老金体系存在的问题和改革的取向。

(一) 税式支出的失衡:国家在养老金体系中责任重大

“全域口径”税式支出的估算是测算其他两个口径税式支出的基础。在“全域口径”下,中国养老金体系各支柱在3个环节多数产生税式支出,与另两个测算口径相比,是产生税式支出最多、最“全”的测算口径。在税式支出的分布中,第二支柱仅为537.54亿元,第三支柱只有248.81亿元,分别占全部税式支出的7.25%和3.35%,而第一支柱

^① 全国社保基金理事会提供的数据。

却占 86.54%。从占 GDP 比重看,第一支柱为 0.70%,而第二、第三支柱合计为 0.09%(见表 2)。

税式支出结构分布状况说明两个问题:(1)国家在养老金体系中承担着巨大的财政责任。换言之,国家举办的基

本养老保险承担着养老保障的责任和主要风险,从本质上讲,税式支出也是一种财政成本,对政府的直接支出具有很强的替代性,从这个角度看,中国养老金体系结构形成中,国家在起主导作用。(2)国家在养老金体系中发挥着明显的再分配作用。理论上,税式支出具有较强的再分配效应,因为税收优惠政策是政府推动某领域发展、向该领域倾斜的一种手段,第一支柱产生天量的税式支出,说明国家将其作为一个重要的再分配手段,旨在发挥其再分配效应。

基于“基准税制”和“财政口径”测算的第一支柱税式支出规模只有“全域口径”的 1%左右,那么,“全域口径”是否存在导致其国家责任“虚高”之嫌? 本文认为,不同的口径估算结果不会导致判断扭曲,只是不同的归并,没有否定事实的存在。

(二) 税式支出的结构:企业在养老金体系中负担沉重

“两法口径”和“财政口径”测算结果显示,由企业和个人共同承担缴费责任的城镇职工基本养老保险和企业年金的企业缴费和个人缴费均不产生税式支出。“全域口径”则显示,两者的企业缴费产生税式支出远大于个人,是个人缴费的 12.03 倍。具体而言,城镇职工基本养老保险来自企业缴费的税式支出占 93.22%,是个人的 13.75 倍;企业年金中企业缴费税式支出占 75.26%,是个人的 3.04 倍(见表 1)。

企业产生税式支出远大于个人,说明企业承担的缴费负担沉重。这是 2019 年养老保险费率从 20%降到 16%的主要原因,它从一个侧面证明,在这次新型冠状病毒肺炎疫情防控中为推进企业复工复产再次大规模减免企业的养老保险费是及时和正确的。税式支出具有激励作用,要发挥税式支出配置资源的导向功能,应向第二支柱倾斜,发挥市场的作用,向第三支柱倾斜,调动个人的积极性,实现多支柱养老金体系均衡发展。

表 2 2018 年 3 种测算口径的税式支出构成 %

项 目	第一支柱	第二支柱	第三支柱	全国社保基金	合计
两法口径					
税式支出(亿元)	69.64	98.73	248.72	212.41	629.5
占 GDP 比重	0.008	0.011	0.027	0.023	0.068
各支柱分布	11.06	15.68	39.51	33.74	100
财政口径					
税式支出(亿元)	69.64	0	248.81	212.41	530.86
占 GDP 比重	0.008	0	0.027	0.023	0.058
各支柱分布	13.12	0	46.87	40.01	100
全域口径					
税式支出(亿元)	6420.18	537.54	248.81	212.41	7418.94
占 GDP 比重	0.698	0.058	0.027	0.023	0.807
各支柱分布	86.54	7.25	3.35	2.86	100

注:2018 年 GDP 数据引自《2018 年国民经济和社会发展统计公报》。

（三）税式支出的分布：三种口径测算结果比较

“全域口径”的测算结果反映了养老金三支柱的失衡现状，第一支柱的收支规模庞大，而市场化的第二、第三支柱规模较小。在“全域口径”下，税式支出总额为 7 418.9 亿元，其中，第一支柱为 6 420.18 亿，第二支柱为 537.54 亿，第三支柱只有 248.81 亿，全国社保基金仅占 2.86%；在三支柱税式支出分布中，第一支柱高达 86.54%，第二、第三支柱分别占 7.25%和 3.35%（见表 2）。

在“两法口径”的估算结果中，第一、第二、第三支柱和全国社保基金的占比分别为 11.06%、15.68%、39.51%和 33.74%，给人们的印象是第一支柱的规模处于弱势，甚至小于第二支柱，而第三支柱和全国社保基金则占绝对优势。在“财政口径”的估算结果中，第二支柱为“0”，第三支柱和全国社保基金的税式支出合计占 86.88%。这样的结果显然与三支柱养老金现状存在较大差距，与国际通行的测算结果也不一致。

3 种测算口径导致的不同结果显示，“全域口径”是产生税式支出最多、最“全”的测算口径，与养老金体系现状更贴近；“财政口径”测算结果得出的税式支出最少，意味着税优政策的运用空间较大；基准税制以“两法口径”为基础，与很多发达国家接轨，测算结果适中。

七、结 语

本文运用收入放弃法对中国养老金体系税式支出进行了测算，其结果从侧面印证了目前养老金制度存在的一些问题，同时，为明确未来养老金改革取向带来一些启示：（1）将企业降下来的税式支出平移到养老金第二、第三支柱，加大第二、第三支柱税优力度。过去 5 年连续 6 次降低企业养老保险费，规模达上万亿元，企业税式支出规模也随之不断下降，这意味着决策者已认识到减轻企业负担迫在眉睫。企业降下来的税式支出是一种财政资源，应将其尽快平移到第二、第三支柱，加大第二、第三支柱的税收优惠力度，使税优政策成为推动发展多层次养老金体系的重要动力。（2）10 万亿元养老基金发生的税式支出规模太小，加大投资改革力度对提高养老金可持续性有重要意义。2018 年中国各个板块养老基金存量总计近 10 万亿元^①，但投资环节产生的税式支出还不到 400 亿元，很不匹配。这说明养老基金市场化投资的数量太小，尤其是近 6 万亿元基本养老保险基金仅产生不到 70 亿元的税式支出，说明绝大部分养老基金并未进入投资环节。加快养老基金投资改革步伐、提高投资收益是提升养老金制度可持续性、应对人口老龄化

① 2018 年第一支柱基本养老保险基金结余 5.82 万亿元，企业年金 1.47 万亿元，全国社保基金 2.06 万亿元，再加上几千亿的职业年金，总计将近 10 万亿元。

的一个重要手段。若 10 万亿元养老基金全部进行市场化投资,即便按 2019 年全国社保基金投资收益率 15.5% 的零头 5.5% 来计算(新浪财经,2020),2018 年也可增加 5 000 多亿元的制度收入。(3)为推进发展多支柱养老金制度,应适时推动建立养老金税式支出统计测算制度。近 10 年来,基层财政部门的税式支出统计测算工作已积累了一定的经验,有了一定基础。欧美国家研究和跟踪税式支出的重点是第二、第三支柱,其实中国也一样,而且更迫切需要在大力发展第二、第三支柱的同时,有关部门适时将第二、第三支柱养老金税式支出纳入“一揽子”制度安排,待时机成熟时纳入预算管理之中。

参考文献:

1. 白重恩、毛捷(2011):《公共财政视角下的税式支出管理与预算体制改革》,《中国财政》,第 2 期。
2. 国家统计局(2019):《中国统计年鉴》,中国统计出版社。
3. 刘敬元(2019):《去年保险投资收益 6 800 亿 收益率约 4.3%》,《证券时报》,1 月 31 日,第 A4 版。
4. 马国强(2003):《中国现行税收优惠:问题与建议》,《税务研究》,第 3 期。
5. 全国社会保障基金理事会(2019a):《社保基金年度报告(2018 年度)》(http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201907/t20190711_7611.html)。
6. 全国社会保障基金理事会(2019b):《基本养老保险基金受托运营年度报告(2018 年度)》(http://www.ssf.gov.cn/yljztzgl/201908/t20190819_7682.html)。
7. 人力资源和社会保障部(2019a):《2018 年度全国企业年金基金业务数据摘要》(http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/201904/t20190402_313705.html)。
8. 人力资源和社会保障部(2019b):《2018 年四季度新闻发布会问答实录》(http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxgk/xwfbh/lxwfbh/201901/t20190124_309711.html)。
9. 搜狐智库(2019):《胡晓义:机关事业单位职业年金结余 6 100 亿,迫切需要市场化投资》(http://www.sohu.com/a/330022374_100160903),7 月 29 日。
10. 新浪财经(2020):《陈文辉:2019 年全国社保基金投资收益率约 15.5%》(<https://finance.sina.cn/insurance/hydt/2020-01-11/detail-iihnzhha1808131.d.html>)。
11. 应松年、潘波(2016):《财政供养人员的范围及制度逻辑》,《中共中央党校学报》,第 6 期。
12. 郑秉文(2016):《第三支柱商业养老保险顶层设计:税收的作用及其深远意义》,《中国人民大学学报》,第 1 期。
13. 郑秉文(2019):《商业保险参与多层次社会保障体系的方式、作用与评估——基于一个初步的分析框架》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》,第 6 期。
14. Barrios S., Moscarola F.C., Figari F. and Gandullia L.(2019), Size and Distributional Pattern of Pension-related Tax Expenditures in European Countries. International Tax and Public Finance.
15. OECD(2018), OECD Pensions Outlook 2018, Paris: OECD Publishing.

(责任编辑:朱 犁)