

征管机构改革背景下社会保险缴费率下调空间测算

——以城镇职工基本医疗保险为例

曹一明

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要:以城镇职工基本医疗保险为例,在征管机构改革背景下,探究其缴费率在短期(2019 - 2025 年)和中期(2019 - 2050 年)内是否可以下调,并测算下调空间。研究发现:如果不进行征管机构改革,职工医保统筹基金将于 2034 年出现累计结余赤字,缴费率在短期内可以下调至 5.7%,下调空间为 2.3%,但在中期内不具备下调空间,需提高 4.66% 以维持基金收支平衡;征管机构改革后,在短期内仍可下调缴费率,此时下调空间扩大至 2.76%,中期内不具备下调空间,但提高幅度降为 3.63%;在征管机构改革背景下进一步引入延迟退休年龄政策,短期内的下调空间进一步扩大至 2.89%,中期内仍不具备下调空间,提高幅度进一步降为 2.15%。上述结论均通过敏感性检验。导致这一结果的主要原因是职工医保基金支出增长率过高,对此政府应该着眼于中期,建议尽快出台延迟退休年龄方案,注意减少不合理的医疗费用支出,积极探索并完善医保及相关制度。

关键词:征管机构改革;城镇职工基本医疗保险;平衡缴费率;下调空间

中图分类号:F842 **文献标识码:**A **文章编号:**1008 - 7192(2020)01 - 0055 - 09

一、问题的提出

2018 年 7 月出台的《国税地税征管体制改革方案》中提到“自 2019 年 1 月 1 日起,由税务部门负责统一征收各项社会保险费用”。有研究认为,税务部门掌握着企业真实工资成本和报税数据^[1],征管机构改革后,部分企业逃费、瞒报缴费基数等问题将会有效解决,社会保险费基得到夯实,有利于提高社会保险费征缴率^[2],但如果保持现行缴费率不变,势必会增加企业社保成本,所以有必要下调缴费率以对冲改革后企业增加的缴费负担^[3]。另外,从社保基金角度讲,征缴率提高将会增加社会保险收入,这又为缴费率下调创造了条件^[4]。那么征管机构改革后,在确保基金收支平衡的基础上,社保费率是否可以下调?如果可以,下调空间有多少?这些问题均有待进一步探讨。本文以城镇职工基本医疗保险(以下简称“职工医保”)为例,在“征管机构改革”这一前提下,运用精算模型计算未来一定时期内职工医保的平衡缴费率,进而测算职工医

保的降费空间,以期政府决策提供参考与启示。

当前已有学者围绕社会保险缴费率下调空间测算展开研究,但多集中于对养老保险的研究。林宝^[5]从养老金资金平衡公式入手,测算 2008 - 2050 年期间老龄化对职工养老保险社会统筹部分缴费率的影响,认为其存在降低空间。康传坤,楚天舒^[6]建立一般均衡世代交叠模型测算出我国养老保险最优社会统筹缴费率变动区间为 10.22% ~ 19.04%,低于社会统筹政策缴费率,认为可以下调。于洪,曾益^[7]建立系统精算模型测算延迟退休和二孩政策对养老保险运行的影响,发现二者有助于养老保险缴费率的下调,当两项政策同时实施时,缴费率可于 2041 年及以后由 28% 降至 27%。景鹏、胡秋明^[8]从基金收支平衡角度测算了 2015 - 2050 年期间职工养老保险社会统筹缴费率下调空间,认为保持现行政策参数不变的情况下,缴费率不具备下调空间,但在优化制度参数且固化政府补贴责任后,缴费率下调空间可以达到 3.86% ~ 5.36%。也有部分学者研究医疗保险缴费率及其下调空间。

收稿日期:2019-08-06

基金项目:中南财经政法大学研究生创新教育计划项目(201811234)

作者简介:曹一明(1996 -),女,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为社会医疗保险。E-mail:18832910781@163.com

何文炯^[9]根据基金长期精算平衡原理,建立医疗保险纵向平衡费率模型,并据此测算出杭州市职工医保纵向平衡费率,认为其高于政策缴费率,可以下调。贾洪波^[10]建立职工医保适度缴费率动态模型,测算出“十三五”期间,在保持统账结合财务制度不变的情况下,职工医保缴费率可以降低至7.9%。杨翠迎等^[11]建立费率适度性评估体系,计算2010-2015年间我国医疗保险均衡费率,认为目前我国医疗保险缴费率尚有2.4%左右的降费空间。

综上所述,当前学者多考察城镇职工基本养老保险缴费率的下调空间,且通过使用不同方法,探究不同政策对不同时期养老保险缴费率的影响,定量测算出养老保险缴费率的下调空间,研究内容较为丰富,但关于医疗保险缴费率下调空间测算的文献较少。并且职工医保缴费率的研究内容相对单一,并未考虑中长期的缴费率变动情况。另外,在征管机构改革背景下展开的相关研究也不多见。因此,本文以职工医保为例,在征管机构改革背景下测算其缴费率在短期(2019-2025年)和中期(2019-2050年)内的下调空间。首先,从职工医保统筹基金收支平衡的角度建立精算模型,其次通过设定不同缴费基数来模拟“不进行征管机构改革”和“征管机构改革”情形下职工医保统筹基金的运行情况,接着对比分析征管机构改革对职工医保统筹基金收入的影响,进而测算职工医保在未来一定时期内的平衡缴费率 and 下调空间,以增加文献量,为政府决策提供依据。

二、模型建立

本文旨在测算征管机构改革后,职工医保缴费率的下调空间,需要将政策缴费率与“最低缴费率”进行比较,这一“最低缴费率”即为在某一时段内,基金收入等于支出时对应的平衡缴费率。因此,本文首先从纵向收支平衡角度建立精算模型,计算平衡缴费率。我国职工医保包括社会统筹与个人账户两部分,其中个人账户属于完全积累制,不具备互助共济功能;社会统筹属于现收现付制,需确保收支平衡。所以本文只讨论统筹基金纵向收支平衡下的平衡缴费率。

职工医保统筹基金纵向收支平衡是指某一时期内统筹账户基金总收入的终值与该时期初统筹

账户基金结余的终值之和与同一时期内统筹账户基金总支出的终值相等。具体可表示为

$$\sum_T^{T'} [I_t \prod_{\Omega=t}^{T'} (1+i_{\Omega})] + F_{T-1} \prod_{t=T}^{T'} (1+i_t) = \sum_T^{T'} [C_t \prod_{\Omega=t}^{T'} (1+i_{\Omega})] \quad (1)$$

式中, T 为精算分析起始年, T' 为精算分析终止的年份。 I_t 表示第 t 年的统筹账户基金收入, C_t 表示第 t 年的统筹账户基金支出, F_{T-1} 为起始年(即第 T 年)年初统筹账户基金的累计结余, i_t 为医保基金保值增值率,表示基金的时间价值。

式(1)左右相等表示 T 年至 T' 年期间职工医保统筹账户基金收入流与支出流实现纵向平衡,这意味着统筹账户基金在 T' 年末既无累计结余,也无赤字。如果收入流大于支出流,即式(1)的左边大于右边,此时职工医保统筹账户基金在 T' 年末存在累计结余,缴费率具备下调空间。反之,则出现赤字,缴费率不具备下调空间。接着,结合《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》分别写出职工医保统筹基金收入和支出的具体表达式。

1. 统筹账户基金收入

第 t 年的统筹账户基金收入等于当年职工医保基金总收入乘以划入统筹账户的收入比例。其中基金总收入由参保在职职工人数、缴费基数、缴费率三者的乘积得出。具体表达式为

$$I_t = \left(\sum_{j=1}^3 \sum_{x=22}^{b_j^t-1} n_{t,x}^j \right) \times W_{T-1} \prod_{s=T}^t (1+k_s) \times R \times \beta \quad (2)$$

式中, $j=1,2,3$ 分别代表男性、女干部和女工人, b_j^t 代表第 t 年 j 类参保职工的退休年龄。这里借鉴曾益等^[12]的年龄参数假设,将最初参加职工医保的年龄设定为22岁。 $n_{t,x}^j$ 表示第 t 年 x 岁 j 类参保在职职工人数。 W_{T-1} 为起始年上一年(即第 $T-1$ 年)的缴费基数, k_t 表示第 t 年的缴费基数增长率。 R 为职工医保缴费率,是单位和职工个人缴费率之和, β 表示划入统筹账户的收入比例。

2. 统筹账户基金支出

第 t 年职工医保统筹账户基金支出等于当年参保职工总人数乘以当年人均统筹基金支出。具体表达式为

$$C_t = \left(\sum_{j=1}^3 \sum_{x=22}^{c_j^t} N_{t,x}^j \right) \times M_{T-1} \prod_{s=T}^t (1+\gamma_s) \quad (3)$$

式中, c_j^t 为第 t 年 j 类参保职工的最大生存年龄, $N_{t,x}^j$ 表示 t 年 x 岁 j 类参保职工总人数。 M_{T-1} 为起始年上一年(即 $T-1$ 年)的人均统筹基金支出, γ_t 表示第 t 年的人均统筹基金支出增长率。

$$R = \frac{\sum_{t=T}^T \{ [(\sum_{j=1}^3 \sum_{x=22}^{c_j^t} N_{t,x}^j) \times M_{T-1} \prod_{s=T}^t (1 + \gamma_s)] \times \prod_{\Omega=t}^T (1 + i_{\Omega}) \} - F_{T-1} \prod_{t=T}^T (1 + i_t)}{\sum_{t=T}^T \{ [(\sum_{j=1}^3 \sum_{x=22}^{b_j^{t-1}} n_{t,x}^j) \times W_{T-1} \prod_{s=T}^t (1 + k_s) \times \beta] \times \prod_{\Omega=t}^T (1 + i_{\Omega}) \}} \quad (4)$$

其中分母表示应征总费基,为参保人数、缴费基数与划入统筹账户的比例三者的乘积。由式(4)可知,当缴费基数(W)提高时, T 至 T' 年间职工医保平衡缴费率将会下降。征管机构改革可以夯实费基,促使实际缴费基数提高,直至法定缴费基数,因此,依据模型,平衡缴费率将会有所下降。现阶段,我国职工医保政策缴费率为8%,当未来一段时期内的平衡缴费率 $R < 8\%$ 时,说明该时期内平衡缴费率低于政策缴费率,缴费率可以下调,下调空间为 $\Delta = 8\% - R$ 。

三、相关参数假设

本文数据来源包括2010年第六次人口普查数据、《中国统计年鉴》《人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2018年医疗保障事业发展统计快报》等,主要用于预测参保人口和设定参数取值。另外,本文假定征管机构改革仅对职工医保缴费基数产生影响,因此,在后文的参数设定及情形模拟中,除缴费基数设定不同外,其余参数指标均保持一致。

1. 总和生育率和年龄参数

参照陈卫等^[13]的研究,本文在“六普”数据基础上将总和生育率扩大1.2倍,设定“一胎”政策时期城镇和农村总和生育率分别为1.175和1.733。2016年“全面二孩”政策的实施对总和生育率会产生进一步影响,据全国妇联报告显示,我国“二孩”生育意愿为20.5%,因此,本文对2016年之后的总和生育率进行进一步修正,城镇和农村总和生育率分别扩大1.14和1.03倍至1.34和1.78。

为确保与第六次人口普查统计口径和标准一致,本文将最大生存年龄(c)设定为100岁,这其中包括100岁及以上的全部人口。

2. 参保职工人口数

本文以2018年为基期,在全面二孩政策实施基础上,结合2010年第六次人口普查数据预测未来人口

3. 平衡缴费率

将式(2)和式(3)分别代入式(1),即可得到 T 年至 T' 年期间维持职工医保统筹基金纵向收支平衡的平衡缴费率为

数。首先采用队列要素法分年龄、性别推算基期城镇常住人口数。其次,根据2018年人口结构分性别、年龄计算当年职工医保参保职工数量、参保在职职工数量和退休职工数量。这里假定同年龄别中:(1)女性参保职工中女干部和女工人各占50%;(2)参保职工与城镇常住人口的性别、年龄分布相同。最后,根据年龄移算法,结合基期各类参保人数和死亡率数据推算未来参保人口数情况,其中 t 年22岁城镇在职职工人口数由当年22岁人口数和该年龄别就业率计算得出。

3. 划入统筹账户的收入比例

《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》规定职工医保参保职工缴费率为2%,用人单位缴费率为6%,其中单位缴费的70%划入统筹账户,30%划入个人账户,由此可得纳入统筹账户的政策比例为52.5%。但在实际实施过程中,各地用人单位缴费率往往高于规定的6%,如上海市用人单位缴费率为9%,并且附加2%的地方附加医疗保险费;武汉市用人单位缴费率为8%。较高的用人单位缴费率提高了医保基金收入实际划入统筹账户的比例。综合上述原因,结合人社部2007-2012年发布的《全国社会保险情况》的相关数据,本文将划入统筹账户的收入比例(β)设定为60%。

当前有学者对职工医保个人账户提出质疑,认为基金收入划入个人账户的比例过高,应该降低这一比例,甚至完全取消个人账户,但鉴于还未出台相关政策,本文仍然根据当前情况确定划拨比例。

4. 人均统筹基金支出及其增长率

根据国家医保局和人社部相关数据,2018年我国职工医保人均统筹基金支出为1955.49元,本文在此基础上,将其乘以相应增长率计算未来人均统筹基金支出。

以2015-2018年人均GDP年增长率为参照设定人均统筹基金支出增长率。根据《国民经济和社

会发展统计公报》,2015-2018年我国人均GDP年增长率维持在6.2%左右。2015年我国职工医保人均统筹基金支出为1 529.47元,至2018年平均每年增长8.5%,相比人均GDP增长率高2.3%。随着经济发展进入新常态,我国经济增速放缓,结合2019年政府工作报告,这里假定人均GDP增长率为6.1%,从而确定职工医保人均统筹基金支出增长率为8.4%。

5. 缴费基数及其增长率

2018年我国城镇单位就业人员的平均工资为82 461元,根据《医疗保障事业发展统计快报》,2018年我国职工医保实际缴费基数为71 133.5元。本文假定“不进行征管机构改革”情形下,职工医保缴费基数为实际缴费基数,并以71 133.5为基准计算该情形下平衡缴费率 r' ;“征管机构改革”情形下,以法定缴费基数,即就业人员平均工资为缴费基数,并以82 461为基准计算该情形下的平衡缴费率 R' 。本文假设法定缴费基数增长率和实际缴费基数增长率相同,二者与经济增长率保持同步,并结合“十三五”规划目标设定2020年之前工资增长率为6.5%,以后每5年下降0.5%,直至达到2%。

6. 基金保值增值率

我国职工医保社会统筹部分属于现收现付制,为了表示统筹基金的时间价值,本文将基金保值增值率设定为银行一年期定期存款利率。自2011年以来,银行1年期定期存款利率从3.5%逐渐降低至1.5%,

这里假定银行1年期定期存款利率为平均值2.5%。

四、实证结果

该部分在上述模型和参数设定基础上,以2018年为基期,分别模拟了“不进行征管机构改革”、“进行征管机构改革”以及征管机构改革背景下进一步实施延迟退休年龄政策三种情形下职工医保统筹基金在2019-2050年期间的运行情况。其中将2019-2025年设定为短期,2019-2050年设定为中期。进而测算各模拟情形中职工医保基金在短期和中期内的平衡缴费率及降费空间。

1. 不进行征管机构改革的情形

作为参照,该部分假设不进行征管机构改革,并在这一假设下模拟起讫时间内职工医保统筹基金收支余额变化情况,测算平衡缴费率。

(1) 统筹基金收支余额变化情况。由表1可见,假如不进行征管机构改革,参保职工仍按实际缴费基数进行缴费,职工医保统筹基金将分别于2026和2034年出现当期结余赤字4.62亿元和累计结余赤字47.47亿元。至2050年,统筹基金累计结余赤字将达到61.27万亿元。尽管预测期间内统筹基金收入以平均每年5.64%的增长率逐年增加,但支出平均年增长率为9.74%,统筹基金收入增长速度明显小于支出增长速度,导致当期结余逐年减少,累计结余从2027年开始逐年下降,最终出现赤字。

表1 不进行征管机构改革情形下统筹基金收支结余变化情况

| 年份 | 收入 (亿元) | 支出 (亿元) | 当期结余 (亿元) | 当期结余 赤字时段 | 累计结余 (亿元) | 累计结余 赤字时段 |
|------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2019 | 8 541.51 | 6 828.01 | 1 713.50 | | 13 460.98 | |
| 2020 | 9 167.86 | 7 530.95 | 1 636.91 | | 15 434.41 | |
| 2025 | 12 562.34 | 12 169.38 | 392.96 | | 22 952.93 | |
| 2026 | 13 401.34 | 13 405.95 | -4.62 | | 23 522.14 | |
| 2027 | 14 261.63 | 14 760.74 | -499.11 | | 23 611.08 | |
| 2028 | 15 132.07 | 16 255.63 | -1 123.56 | 2026-2050 | 23 077.80 | 2034-2050 |
| 2033 | 20 296.14 | 26 152.72 | -5 856.57 | | 6 998.85 | |
| 2034 | 21 536.91 | 28 758.21 | -7 221.3 | | -47.47 | |
| 2035 | 22 884.54 | 31 613.79 | -8 729.25 | | -8 777.91 | |
| 2040 | 30 335.35 | 50 567.20 | -20 231.86 | | -88 479.55 | |
| 2045 | 38 763.44 | 79 436.73 | -40 673.29 | | -265 271.37 | |
| 2050 | 46 762.35 | 121 636.50 | -74 874.15 | | -612 696.63 | |

注:负值表示赤字。下同。

(2)平衡缴费率测算。职工医保统筹基金在短期(2019 - 2025 年)存在累计结余,缴费率具备下调空间,但如果着眼于中期(2019 - 2050 年),2034 年之后统筹基金累计结余赤字不断扩大,此时不具备降费空间,为确保收支平衡反而需要提高缴费率。根据上述收支结余数据和式(4)计算出职工医保短期和中期的平衡缴费率(表 2),短期内职工医保平衡缴费率为 5.70%,低于政策缴费率,缴费率下调空间为 2.3%。中期内平衡缴费率为 12.66%,高于政策缴费率,需上调 4.66%。

表 2 “不进行征管机构改革”情形下职工医保平衡缴费率 %

| | 短期 (2019 - 2025 年) | 中期 (2019 - 2050 年) |
|-------|-----------------------|-----------------------|
| 平衡缴费率 | 5.70 | 12.66 |
| 降费空间 | 2.30 | -4.66 |

注:“降费空间”这一行若出现负值则表示缴费率不具备下调空间,如 -4.66% 表示缴费率需要上调 4.66% 才可以维持职工医保统筹基金纵向收支平衡。下同。

表 3 征管机构改革背景下统筹基金收支结余变化情况

| 年份 | 收入 (亿元) | 支出 (亿元) | 当期结余 (亿元) | 当期结余 赤字时段 | 累计结余 (亿元) | 累计结余 赤字时段 |
|------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2019 | 9 297.36 | 6 828.01 | 2 469.34 | | 14 216.83 | |
| 2020 | 9 979.13 | 7 530.95 | 2 448.18 | | 17 020.43 | |
| 2025 | 13 674.00 | 12 169.38 | 1504.62 | | 29 929.88 | |
| 2028 | 16 471.12 | 16 255.63 | 215.50 | | 34 469.78 | |
| 2029 | 17 506.22 | 17 898.96 | -392.74 | | 34 938.79 | |
| 2030 | 18 603.64 | 19 707.44 | -1 103.80 | 2029 - 2050 | 34 708.46 | 2037 - 2050 |
| 2035 | 24 909.62 | 31 613.79 | -6 704.17 | | 17 591.11 | |
| 2036 | 26 446.00 | 34 739.85 | -8 293.85 | | 9 737.04 | |
| 2037 | 27 927.03 | 38 154.97 | -10 227.94 | | -247.48 | |
| 2040 | 33 019.76 | 50 567.20 | -17 547.44 | | -46 022.77 | |
| 2045 | 42 193.66 | 79 436.73 | -37 243.06 | | -200 823.79 | |
| 2050 | 50 900.41 | 121 636.50 | -70 736.08 | | -519 508.53 | |

图 1。正如前文所假定的,不进行改革与征管机构改革两种情形下基期(2018)的缴费基数分别为实际缴费基数和法定缴费基数,二者增长率相同,所以“征管机构改革”情形下统筹基金总收入每年均比“不进行改革”的情形高约 8.85%。但也正是因为基期缴费基数的不同,使得两种情形下统筹基金总收入的差值随着时间的延长不断扩大,2025 年和 2035 年“征管机构改革”背景下的基金收入比“不进行征管机构改革”情形下的基金收入分别多 1 111.66 亿元和 2 025.08 亿元,2050 年二者差值最大,为 4 138.06 亿元。

2. 征管机构改革背景下的情形

(1)统筹基金收支结余变化情况。征管机构改革将会提高职工医保的征缴率,促使参保职工实际缴费基数接近法定缴费基数,从而提高基金收入,一定程度上改善基金财务运行状况。正如表 3 所示,2026 年职工医保统筹基金当期结余由“不进行征管机构改革”情况中的负值转为“征管机构改革”背景下的正值;2050 年基金累计结余赤字由“不进行征管机构改革”情形中的 61.27 万亿元减少为“征管机构改革”背景下的 51.95 万亿元,减少约 9.32 万亿元。然而,征管机构改革并未改变统筹基金财务不可持续的局面,尽管改革后基金收入有所增加,但收入增长率依旧明显低于支出增长率。

征管机构改革通过扩大收入流对统筹基金财务运行状况产生影响,对基金支出流并无影响,“不进行改革”与“改革”两种情形下的基金收入情况如

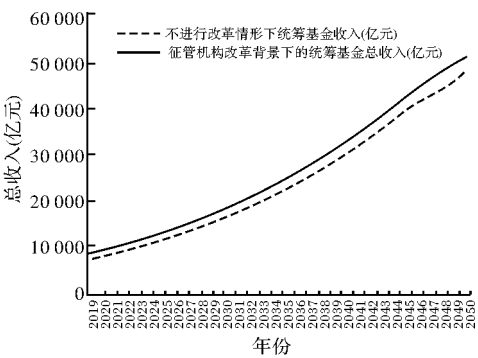


图 1 两种情形下职工医保 2019 - 2050 年统筹基金收入变化

(2)缴费率测算。征管机构改革为职工医保缴费率下调创造了空间,改革后,基金出现累计结余

赤字的时点(2037年)仍然在中期(2019-2050年),因此,职工医保在短期(2019-2025年)内同样存在降费空间,该阶段的平衡缴费率为5.24%,降费空间为2.76%,比同一时期内“不进行征管机构改革”情形下的降费空间(2.30%)要高(表4)。中期内平衡缴费率为11.63%,仍然高于政策缴费率,不具备下调空间,但与“不进行征管机构改革”的情形相比,其上调程度(3.63%)有所降低。

表4 两种情形下职工医保平衡缴费率及降费空间对比 %

| | | 短期(2019 -2025年) | 中期(2019 -2050年) |
|------------------|-------|--------------------|--------------------|
| 不进行征管机构 改革的情形 | 平衡缴费率 | 5.70 | 12.66 |
| | 降费空间 | 2.30 | -4.66 |
| 征管机构改革的 情形 | 平衡缴费率 | 5.24 | 11.63 |
| | 降费空间 | 2.76 | -3.63 |

假如需要平衡改革带来的这一影响,使得基金财务运行状况与不进行改革时保持一致,则需要降低缴费率。当缴费率降至7.35%时,无论是在短期(2019-2025年)内还是中期(2019-2050年),征管机构改革对统筹基金收入流带来的影响都将被平衡。

3. 进一步引入延迟退休年龄政策

当前,我国退休年龄仍然沿用上世纪50年代的方案,随着人口老龄化加剧及人均寿命的不断延长,我国退休年龄偏低的问题越来越突出,延迟退休年龄是一种必然趋势。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就明确要求研究制定渐进式延迟退

休年龄政策。尽管目前还未出台具体方案,但已确定了“提前预告、分步走、小步走”的基调,并且预计最早于2022年开始实施。结合上述两种模拟情形可以发现,征管机构改革无法改变职工医保缴费率中期内不具备下调空间的局面。在我国,退休职工一般不缴纳医疗保险费,延迟退休会延长参保职工缴费年限,此时在一段时间区间内,缴费人数(n)将会增加,从而增加职工医保应征总费基,根据式(4),在基金支出与期初结余不变的情况下,应征总费基增加,平衡缴费率将下降。因此该部分将在征管机构改革基础上进一步引入延迟退休年龄政策,以判断延迟退休年龄是否会改变缴费率中期不具备下调空间的状态。这里假设延迟退休年龄方案为:从2022年开始,男职工、女干部和女工人同时延迟退休年龄,均为每2年延迟一岁,直至65岁。

(1)统筹基金收支结余变化情况。表5归纳了在征管机构改革背景下继续实施延迟退休年龄政策对统筹基金带来的影响。可以看出,引入延迟退休年龄政策进一步缓解了基金支付压力,其中基金当期结余赤字和累计结余赤字出现时点均有后延,前者由2029年延迟到2033年,后者由2037年延迟到2041年。并且累计结余赤字额度有所缩减,2050年的累计结余赤字为35.18万亿元,与只进行征管机构改革的情形相比,减少赤字约16.77万亿元。但中期(2019-2050年)内统筹基金财务不可持续的局​​面仍未改变。

表5 征管机构改革背景下继续实行延迟退休年龄政策的统筹基金运行情况

| 年份 | 收入 (亿元) | 支出 (亿元) | 当期结余 (亿元) | 当期结余 赤字时段 | 累计结余 (亿元) | 累计结余 赤字时段 |
|------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2019 | 9 297.36 | 6 828.01 | 2 469.34 | | 14 216.83 | |
| 2020 | 9 979.13 | 7 530.95 | 2 448.18 | | 17 020.43 | |
| 2025 | 14 446.48 | 12 169.38 | 2 277.10 | | 32 191.72 | |
| 2030 | 21 094.01 | 19 707.44 | 1 386.57 | | 46 224.87 | |
| 2032 | 23 940.68 | 23 778.72 | 161.95 | | 49 487.40 | |
| 2033 | 25 317.86 | 26 152.72 | -834.86 | 2033-2050 | 49 889.73 | 2041-2050 |
| 2035 | 28 654.24 | 31 613.79 | -2 959.55 | | 47 755.12 | |
| 2040 | 38 809.32 | 50 567.20 | -11 757.89 | | 13 662.36 | |
| 2041 | 40 995.20 | 55 481.41 | -14 486.21 | | -482.29 | |
| 2045 | 50 067.82 | 79 436.73 | -29 368.90 | | -96 495.58 | |
| 2050 | 61 670.54 | 121 636.50 | -59 965.96 | | -351 831.58 | |

(2)平衡缴费率测算。基于上述分析,征管机构改革背景下进一步实施延迟退休年龄政策,职工

医保仍然只在短期(2019-2025年)内具有降费空间,如果着眼于中期(2019-2050年),则需要适当

提高缴费率。但不可忽视延迟退休年龄政策对缓解基金支付压力的作用,征管机构改革后进一步实施延迟退休年龄政策时,无论从短期看,还是从中

期看,其对应的平衡缴费率均低于前两种情形的平衡缴费率(表 6)。

表 6 三种情形下职工医保平衡缴费率及降费空间对比 %

| | | 短期(2019 - 2025 年) | 中期(2019 - 2050 年) |
|----------------------|-------|-------------------|-------------------|
| 不进行征管机构 改革的情形 | 平衡缴费率 | 5.70 | 12.66 |
| | 降费空间 | 2.30 | -4.66 |
| 只进行征管机构 改革的情形 | 平衡缴费率 | 5.24 | 11.63 |
| | 降费空间 | 2.76 | -3.63 |
| 征管机构改革后进一 步延迟退休年龄 | 平衡缴费率 | 5.11 | 10.15 |
| | 降费空间 | 2.89 | -2.15 |

五、敏感性分析

为检验测算结果的可信度,本文对关键参数和假设进行敏感性分析,具体结果见表 7、表 8。

第一,其他参数和假设不变,如果缴费基数增长率比原假设高 0.5%,主要结论没有发生太大变化:“不进行征管机构改革”、“征管机构改革”以及征管机构改革背景下,进一步实施延迟退休年龄政策三种情形下统筹基金(1)短期(2019 - 2025 年)

内均可实现财务可持续,平衡缴费率低于政策费率 8%,缴费率可以下调,下调的空间分别为 2.41%、2.84% 和 2.97%;(2)中期(2019 - 2050 年)内将出现赤字,平衡缴费率高于政策费率 8%,需要上调缴费率,上调幅度分别为 3.56%、2.67% 和 1.29%。

第二,其他参数和假设不变,如果基金保值增值率比原假设高 0.5%,主要结论同样没有发生太大变化,此处不再赘述。综上,本文结果通过了敏感性测试,具有可信度。

表 7 敏感性分析结果——统筹基金赤字出现时段 年

| 模拟情形 | 缴费基数增长率敏感性分析 | | 基金保值增值率敏感性分析 | |
|---------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | 当期结余赤字出现时段 | 累计结余赤字出现时段 | 当期结余赤字出现时段 | 累计结余赤字出现时段 |
| 不进行征管机构改革 | 2028 - 2050 | 2036 - 2050 | 2026 - 2050 | 2034 - 2050 |
| 只进行征管机构改革 | 2030 - 2050 | 2039 - 2050 | 2029 - 2050 | 2037 - 2050 |
| 征管机构改革后延迟退休年龄 | 2035 - 2050 | 2044 - 2050 | 2033 - 2050 | 2041 - 2050 |

表 8 敏感性分析结果——缴费率下调空间 %

| | | 缴费基数增长率敏感性分析 | | 基金保值增值率敏感性分析 | |
|-----------------|-------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 模拟情形 | | 短期(2019 - 2025 年) | 中期(2019 - 2050 年) | 短期(2019 - 2025 年) | 中期(2019 - 2050 年) |
| 不进行征管 机构改革 | 平衡缴费率 | 5.59 | 11.56 | 5.68 | 12.46 |
| | 降费空间 | 2.41 | -3.56 | 2.32 | -4.46 |
| 只进行征管 机构改革 | 平衡缴费率 | 5.16 | 10.67 | 5.22 | 11.45 |
| | 降费空间 | 2.84 | -2.67 | 2.78 | -3.45 |
| 征管机构改革 后延迟退休 | 平衡缴费率 | 5.03 | 9.29 | 5.08 | 10.01 |
| | 降费空间 | 2.97 | -1.29 | 2.92 | -2.01 |

六、结论与政策建议

征管机构改革在规范社保缴费的同时,也为城镇职工基本医疗保险缴费率的下调创造了条件。本文的研究结果显示:(1)短期(2019 - 2025 年)内,征管机构改革后的平衡缴费率为 5.24%,具备下调空

间,且低于“不进行征管机构改革”情形下的 5.7%,下调空间扩大;(2)中期(2019 - 2050 年)内“征管机构改革”和“不进行征管机构改革”两种情形下的平衡缴费率分别为 11.63% 和 12.66%,需要上调缴费率,但前者的上调幅度明显低于后者;(3)在征管机构改革基础上进一步引入延迟退休年龄政策,统筹

基金财务运行状况将有所改善,短期内缴费率下调空间继续扩大至2.89%,但中期内的平衡缴费率为10.15%,仍不具备下调空间,导致这一结果的原因主要是医疗费用支出增长率过高。《“健康中国2030”规划纲要》中指出要“实现基本医疗保险基金中长期精算平衡”,因此,考虑到未来的基金支付压力,政府应着眼于中期,尽快完善延迟退休、控制不合理医疗费用支出等相关政策。

为实现职工医保基金中期可持续发展,创造缴费率下调空间,促进降费政策的落实,笔者提出如下建议。

1. 尽快出台延迟退休年龄政策

从第三种模拟情形的实证结果可知,延迟退休年龄可以通过增加收入缓解基金支付压力,进一步扩大短期内职工医保缴费率的下调空间,缩小中期内职工医保平衡缴费率与政策缴费率的差距,使得降低职工医保缴费率具备可行性,因此,我们有必要延迟退休年龄。另外,经济的发展和医疗水平的提高大大增加了人们的预期寿命,这为延迟退休年龄提供了空间。并且,现行退休年龄方案并不利于老年劳动力资源的利用。综上所述,政府可以适时出台延迟退休年龄政策。

2. 控制不合理的医疗费用支出

如前所述,由于统筹基金支出增长速度明显大于收入增长速度,导致基金结余减少,不利于职工医保基金实现收支平衡。而统筹基金的支出主要用于支付医疗费用,目前我国的医疗费用构成中仍存在不合理成分,导致医疗费用支出过快。因此,政府要着重关注对医疗机构及利益相关方的有效管理,以控制由于医疗服务价格扭曲、药品和耗材流通体系层层加价等原因导致的不合理医疗费用支出,如通过医保支付方式改革对医疗服务供给方形成激励约束机制、推进分级诊疗制度建设引导参保职工合理消费医疗服务,由此促进基金可持续发展,推进降费政策落实。

3. 进一步完善医保及相关制度

结合精算模型和三种模拟情形结果可以发现,增加基金收入,减少基金支出将有利于基金的财务

可持续性,使缴费率下调成为可能。征管机构改革和延迟退休年龄正是通过夯实费基、增加缴费人数的方式增加了基金收入,扩大了职工医保缴费率在短期内的下调空间。但这两项政策的作用有限,无法从根本上改变缴费率中期内不具备下调空间的局面。对此,我们有必要通过完善医保及相关制度进一步增加职工医保基金收入,减少基金支出,以推进降费政策的落实。首先,可以考虑退休参保职工适当缴费,以增加基金收入,同时也有利于制度公平;其次,适当增加划入统筹账户的收入比例,增强基金互助共济功能;最后,积极探索并完善城镇职工补充医疗保险和长期护理保险制度,以分担职工医保支付压力。

参 考 文 献

- [1] 郑秉文. 社会保险费“流失”估算与深层原因分析——从税务部门征费谈起[J]. 国家行政学院学报, 2018(6): 12-20, 186.
- [2] 汪德华. 税务部门统一征收社会保险费: 改革必要性与推进建议[J]. 学习与探索, 2018(7): 103-110.
- [3] 郑秉文. 社会保险降费与规范征收: 基于公共政策分析的思考[J]. 税务研究, 2019(6): 3-9.
- [4] 曾益, 李晓琳. 社会保险费征缴体制改革能促进我国社会保险缴费率的下调吗? ——基于文献综述的分析[J]. 劳动保障世界, 2019(6): 38, 40.
- [5] 林宝. 人口老龄化对企业职工基本养老保险制度的影响[J]. 中国人口科学, 2010(1): 84-92, 112.
- [6] 康坤坤, 楚天舒. 人口老龄化与最优养老金缴费率[J]. 世界经济, 2014, 37(4): 139-160.
- [7] 于洪, 曾益. 退休年龄、生育政策与中国基本养老保险基金的可持续性[J]. 财经研究, 2015, 41(6): 46-57, 69.
- [8] 景鹏, 胡秋明. 企业职工基本养老保险统筹账户缴费率潜在下调空间研究[J]. 中国人口科学, 2017(1): 21-33, 126.
- [9] 何文炯, 杨一心, 刘晓婷, 等. 社会医疗保险纵向平衡费率及其计算方法[J]. 中国人口科学, 2010(3): 88-94, 112.
- [10] 贾洪波. 城镇职工医保适度缴费率确定的动态模型及“十三五”期间现有缴费率降低测算[J]. 中国卫生经

- 济,2018,37(1):51-53.
- [11] 杨翠迎,鲁昀,汪润泉. 社会保险费率的适度性、降费空间及统征统管——基于待遇与基金平衡视角[J]. 税务研究,2019(6):16-23.
- [12] 曾益,凌云,张心洁. “全面二孩”政策对城镇职工医保统筹基金的影响:改善抑或恶化[J]. 上海财经大学学报,2017,19(5):52-63.
- [13] 陈卫,杨胜慧. 中国2010年总和生育率的再估计[J]. 人口研究,2014,38(6):16-24.

Estimating the Reduction of China's Social Insurance Contribution Rate in the Context of Collection Agency Reform

——A case study of the basic medical insurance for urban employees

CAO Yi-ming

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: In the context of collection agency reform and the case of China's basic medical insurance for urban employees, the paper explores whether the contribution rate can be reduced in the short-term (2019 + 2025) and the medium-term (2019 - 2050), and estimates the degree of reduction. The results are as follows: unless the reform of the collection agency is carried out, the pooling fund of medical insurance for employees will move into accumulative balance deficit in 2034. The contribution rate can be reduced to 5.7% in the short term with a reduction of 2.3%. However, there is no room for reduction in the medium term, and a rate increase of 4.66% is needed to maintain the balance of the fund; after the reform of the collection agency, the contribution rate can still be reduced in the short term when the reduction is expanded to 2.76%. In the medium term, there is no room for reduction, but the increase rate goes down to 3.63%; under the background of collection agency reform, it is necessary to further introduce the policy of extending retirement age, thus expanding the reduction to 2.89% in the short term. As there is still no room for reduction in the medium term, the increase rate is further reduced to 2.15%. The above findings have passed the sensitive test. The main reason for this result is the excessive growth rate of expenditure on employees' medical insurant fund. In this regard, it is important that the government should have the medium-term in mind, and pay attention to implementing the policy to extend the retirement age as soon as possible, lower the unreasonable medical expenses and improve actively the medical insurance and related systems.

Key words: reform of collection agency; basic medical insurance for urban employees; balanced contribution rate; reduction

【编辑 高婉炯】