

# 新冠疫情对我国城镇职工基本养老保险基金冲击及对策

范洪敏<sup>1,2</sup> 白一薇<sup>1</sup> 穆怀中<sup>1</sup>

(1.辽宁大学,沈阳 110136;2.东北财经大学,大连 116025)

**内容提要:**为应对新冠肺炎疫情对企业现金流和社会就业影响,中央和各地区陆续出台了养老保险企业缴费的阶段性免、减、缓政策,该项政策将不可避免的对各地区的基本养老保险基金收入造成冲击。本文在整理各地养老保险阶段性调整政策的基础上,从大企业、中小微企业和灵活就业人员三类主体入手,通过建立模型、设定参数,估算了31省份各类主体城镇职工养老保险基金收入减少情况,以考察疫情对城镇职工基本养老保险基金的冲击程度。基于此,提出可以从增加养老保险基金收入、减轻养老保险基金支付压力、调节地区基金结余差距三大方面入手,应对疫情对养老保险基金造成的冲击。

**关键词:**新冠肺炎疫情 城镇职工养老保险基金 大企业 中小微企业 灵活就业人员

中图分类号:C913.7/F840.67 文献标识码:A 文章编号:1672-9544(2021)03-0094-13

## 一、引言

2020年伊始,湖北武汉爆发了新冠肺炎疫情,并在短时间内扩散至全国,各地陆续启动重大突发公共卫生事件一级响应,各类行业、企业停工停产,导致企业特别是抗风险能力较弱的中小企业生产经营受到严重冲击。为减缓企业生产运营成本尤其是占比较大的社会保障固定成本对企业现金流冲击,稳定和扩大就业,中央和各地方政府陆续出台了社会养老保险的阶段性免、减、缓政策,这为企业

有序复工复产创造了有利条件,但同时带来地方基本养老保险基金收入的减少,提高了地方政府尤其是累计基金结余不足地区基本养老保险基金支出压力。那么,新冠疫情给不同地区基本养老基金收入到底带来多大冲击?如何有效缓解这一冲击呢?这是值得回答的问题。

回顾人类社会发展史,自然灾害、疾病疫情等各种区域性或全球性灾难伴随着重大经济损失,进而对社会就业产生较大外部冲击,使得灾区乃至全国待业失业现象增加,新增就业数量下降,导致抵

[收稿日期]2020-12-20

[作者简介]范洪敏,辽宁大学公共管理学院副教授、东北财经大学应用经济学博士后流动站博士后、经济学博士,研究方向为个人养老金制度发展与优化;白一薇,公共管理学院硕士研究生,研究方向为个人养老金制度发展与优化;穆怀中,公共管理学院教授、经济学博士,研究方向为收入分配与社会保障。

[基金项目]国家自然科学基金重点项目“新三支柱‘橄榄型’可持续发展养老制度优化与设计”(71731007);国家社科基金重大项目“中国人口老龄化对经济增长的影响路径与政策选择研究”(20&ZD077);教育部人文社会科学青年基金项目“环境规制、技能溢价与中国高质量发

展”(19YJC790025);沈阳市哲学社会科学规划课题重点项目“沈阳市第三支柱个人养老金制度建设问题及对策研究”(SC19004)。

御风险能力较差的中小微企业、个体工商户等面临破产风险(蔡昉、王美艳,2003;陈升、胡鞍钢,2009;程杰,2020)。国际劳工组织发布的相关报告也显示,预计新冠肺炎疫情将使2020年第二季度全球劳动人口总工时缩减6.7%,相当于1.95亿名全职雇员失业<sup>①</sup>。而社会保障作为政府解决社会成员可能遭遇的各种风险而采取的规避、补救措施,在面对自然灾害、疾病疫情等突发事件的冲击时发挥了重要的作用。但面对这类事件,如要发挥社会保障抵御风险的作用,又不可避免会导致社会保障资金收入意外减少或支付意外增加,导致社会保障偿付能力下降,对社会保障基金造成冲击(邓大松、何晖,2011;何文炯,2017)。如汶川地震灾害造成大量参保职工伤亡,导致工伤、医疗保险待遇骤增,灾后大量停产半停产企业又无力缴费,社会保险面临增收与减支的双重压力(尹蔚民,2008),而自然灾害和疫情疾病给社会医疗保险基金收入与支出造成的影响会加大深圳市社会保险基金入不敷出的风险(许磊,2015)。从已有文献看,大多数学者对自然灾害、疾病疫情等灾难对社会保障基金造成的冲击仅做了定性分析或粗略估计,缺乏对自然灾害、疾病疫情对社会保险基金尤其是占比较大的城镇职工基本养老保险基金冲击的定量和细致估计。

基于此,本文以新冠肺炎疫情的发生为背景,在整理各省市为稳定就业而出台的各类养老保险方面减、免、缓政策基础上,通过建立模型、设定参数,从大企业、中小微企业、灵活就业人员三类主要参保对象入手,具体测算新冠疫情对城镇职工养老保险基金造成的冲击程度,并为减缓新冠肺炎疫情对城镇职工基本养老保险基金的冲击提出相应对策建议。研究发现:第一,在三类参保主体中,中小企业享受的养老保险单位缴费免征政策对城镇职工基本养老保险基金造成的冲击程度最大,导致城镇职工基本养老保险基金收入减少大约7439.5亿元,而新冠疫情带来收入下降并导致灵活就业人员降低缴费档次对基本养老保险基金收入冲击较小,

导致累计基金大约下降0.95%左右;第二,整体来看,在这一调整政策影响下,全国城镇职工基本养老保险基金收入减少大约9269.6亿元,累计结余大约缩水18%左右;第三,各地城镇职工基本养老保险基金都受到了一定程度的冲击,对于累计基金结余充裕的地区影响较小,而对于累计基金结余不足的辽宁、黑龙江等地城镇职工基本养老保险基金的可持续性将遭受更为严峻地挑战。

## 二、我国各地区应对新冠疫情冲击在养老保险方面的调整政策

为贯彻落实习近平总书记关于新冠肺炎疫情防控工作的重要指示精神,缓解企业困难,推动企业有序复工复产,支持和稳定扩大就业,人力资源社会保障部同财政部、税务总局研究制定了《关于阶段性减免企业社会保险费的通知》,明确了从2020年2月起,各省份可根据受疫情影响情况和基金承受能力,对中小微企业的养老、失业、工伤三项社会保险的单位缴费实行免征,免征期限不超过5个月;对大型企业等其他参保单位,以上三项社会保险的单位缴费部分可减半征收,减征期限不超过3个月。全国各地区为贯彻落实党中央、国务院关于新冠肺炎疫情防控的决策部署,也陆续出台了支持企业复工复产,稳定就业的社会保险方面的政策举措,其中不同地区为应对新冠疫情冲击在城镇职工基本养老保险方面的阶段性调整政策见表1。

第一,不同地区层面。我国各地区均出台了减、免、缓三大类养老保险缴费的阶段性调整政策,其中湖北省由于受疫情影响最为严重,其免缴政策的受益群体也相应地大于其他地区。

第二,缴费单位层面。在各类缴费单位中,中小微企业所受政策优惠力度最大,享受期限最长。这主要是因为中小微企业贡献了全国税收的50%以上、GDP的60%以上、技术创新成果的70%以上、劳动力就业的80%,其重要程度不言而喻。但中小微企业抗风险能力低,具有脆弱性特征(张夏恒等,2020;黄庆华等,2020)。在新冠肺炎疫情的冲击下,经济下行压力加大,许多中小微企业由于停工停产

<sup>①</sup>国际劳工组织:新冠疫情已影响全球超八成劳动人口, [http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/08/c\\_1125827421.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/08/c_1125827421.htm), 2020-04-08。

表 1 不同地区应对新冠疫情冲击在城镇职工养老保险方面的阶段性调整政策

地区	大型企业	中小微企业 (含以单位方式参加 社会保险的个体工商户)	个体工商户 (以个人身份参保) 等灵活就业人员
湖北省	免:2020年2月-6月共5个月期间,免征其企业职工养老保险单位缴费部分 缓:期限原则上不超过6个月,最长不超过12个月,期间免收滞纳金	免:2020年2月到6月共5个月期间,免征其企业职工养老保险单位缴费部分 缓:期限原则上不超过6个月,期间免收滞纳金	缓:疫情解除之日起三个月内完成补缴
辽宁省	减:2月至4月养老保险单位缴费部分减半征收 缓:期限不超过6个月,期间免收滞纳金	免:2月至6月,免征养老保险单位缴费部分 缓:期限不超过6个月,期间免收滞纳金	自主选择缴费基数(档次)和缴费时间 缓:疫情结束后3个月内补办登记
北京市 及其他地区	减:2月至4月养老保险单位缴费部分减半征收 缓:期限不超过6个月,期间免收滞纳金	免:2月至6月,免征养老保险单位缴费部分 缓:期限不超过6个月,期间免收滞纳金	疫情结束后补办登记

注:减免养老保险单位缴费的单位或人员范围不包括机关事业单位(含参加企业基本养老保险的单位),以个人身份参保的个体工商户和灵活就业人员;符合缓缴条件的企业为受疫情影响生产经营出现严重困难的参保单位。

出现了暂时的经营困难,社保缴费负担也就成为难以承受之重。在这种困难时期,各地政府出台政策免缴、缓缴养老保险,对于帮助中小微企业复工复产,稳定中小企业就业、降低中小企业倒闭风险将发挥重要作用。

第三,参保对象层面。除企业单位就业人员外,灵活就业人员和个体工商户也是城镇就业人员重要组成部分,受新冠疫情影响,上述群体收入降低,失业率提高,养老保险缴费负担加重。但从各地区出台的支持性政策看,主要是延长该类群体缴费期,并未出台实质性的减免政策来减轻灵活就业人员和以个人身份参保的个体工商户养老保险缴费负担。研究表明,收入是影响灵活就业人员等选择养老保险缴费不同档次的重要因素(袁晔,2019),收入的下降必然会使大多参加城镇职工基本养老保险的灵活就业人员和个体工商户选择降低基本养老保险缴费档次,以减轻自身养老保险缴费负担。

### 三、新冠疫情对各地城镇职工基本养老保险基金收入影响测算

各地出台的养老金单位缴费部分的免、减、缓政策,对于减少企业社会保险支出,保住企业现金

流发挥了重要的作用。但疫情期间免除的养老金必然会使养老保险基金收入减少,但由于养老保险支出保持刚性增加,这便使得养老保险基金收支面临挑战。本部分结合各省养老保险基金收支情况、城镇职工基本养老保险参保情况、基本养老保险缴费比例等数据,测算新冠疫情引起的各省级城镇职工基本养老保险基金的收入变化情况。

城镇职工基本养老保险的参保对象主要包括企业单位职工、机关事业单位人员、灵活就业人员三大类。基于现在出台的各项养老保险缴费的免、减、缓政策,均不包含机关事业单位人员,所以本文将从中小企业单位职工、大型企业单位职工、灵活就业人员三类参保对象入手,测算疫情影响下各地城镇基本养老保险基金的收入减少情况。

#### (一) 大型企业城镇职工基本养老保险基金征缴收入变化情况

1.城镇职工养老保险大企业缴纳部分测算模型

$$IMP_l = EMP_l \times d_l \times w_l \times c_l \times m_l \quad (1)$$

其中,  $IMP_l$  为各地区大型企业城镇职工基本养老保险基金征缴收入减少额,  $EMP_l$  为各地区大型企业就业人数,  $d_l$  为大型企业就业人员城镇职工基本养老保险参保率;  $w_l$  为大型企业就业人员平均工

资; $c_l$ 为新冠疫情期间大型企业城镇职工基本养老保险单位缴费率; $m_l$ 为大型企业城镇职工基本养老保险单位缴费免征或减半征收月数。

## 2.基本参数设定

(1) $EMP_l$ 与 $d_l$ 参数设定。现有统计年鉴并没有统计分地区分企业规模类型城镇就业人数与城镇职工参保率,考虑到各地区城镇国有控股单位一般为规模以上大型企业,本研究采用城镇国有单位就业人数表征城镇大型企业就业人数 $EMP_l$ ,并假定全部参加城镇职工基本养老保险,则 $d_l=100%$ ;

(2) $w_l$ 参数设定。本研究采用城镇国有单位就业人员平均工资作为城镇大型企业平均工资,同时假定缴费指数为1。此外,各地区2020年城镇国有单位就业人员平均工资根据2013年-2018年五年平均工资增长率推算得到;

(3) $c_l$ 与 $m_l$ 参数设定。除湖北外各省份减半征收2020年2月-4月大型企业养老保险单位缴费部分,而湖北省免征所有参保企业2020年2月-6月城镇职工养老保险单位缴费部分,则除湖北省外 $c_l$ 为8%, $m_l$ 为3个月,湖北省 $c_l$ 为16%, $m_l$ 为5个月。

## 3.各地区大型企业缴纳的养老金减少程度测算结果

根据公式(1),本文具体测算了全国各地大型企业养老保险缴费减少额、所占2018年城镇职工养老保险基金收入比重、基金收入减少后2018年底城镇职工养老保险基金累计结余及下降比例<sup>①</sup>。结果见表2。结果显示,第一,全国大型企业缴纳的养老金减少额使得我国城镇职工养老保险累计结余缩水大约2.46%左右;第二,湖北省对大企业养老

保险单位缴费部分实行免征政策,且免征期长于其他地区,使得湖北省养老保险基金收入减少了约167.02亿元,占2018年城镇职工养老保险基金收入比重约为8.6%,使城镇职工养老保险基金累计结余减少了约22.47%,明显高于其他地区;第三,广东、浙江、山东、江苏、北京等地区大型企业养老保险缴费减少额相对较高;第四,虽然减半征收大型企业单位缴费减少的养老保险基金收入相对较少,但对于基金结余已经出现严重赤字的黑龙江而言,无疑是雪上加霜。

## (二)灵活就业人员城镇职工基本养老保险基金征缴收入变化情况

目前我国灵活就业人员可参加城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险。其中灵活就业人员在参加城乡居民基本养老保险时保费由个人缴费、集体补助和政府补贴构成,个人缴费档次从100元-2000元不等,自愿选择,但现实中缴费档次主要集中在100-300元这几档(袁晔,2019)。因此,参加城乡居民基本养老保险的灵活就业人员缴费压力相较而言较小,可以判断其收入阶段性减少,并不会使其调整缴费档次。所以本文主要分析在新冠肺炎疫情影响下,参加城镇职工基本养老保险基金的灵活就业人员缴费变化情况及由此引起的城镇职工基本养老保险基金收入变化情况。

国务院2005年12月发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中规定:就参加城镇职工基本养老保险的灵活就业人员而言,灵活就业人员缴费基数统一为当地上年度在岗职工平均工资,缴费比例为20%。按照决定要求,各地明确了灵活就业人员养老保险的政策方向,虽然各地对缴费基数规定不尽相同,但大多数为全省社会平均工资的60%-300%,灵活就业人员从自身实际生活经济情况和选择偏好情况出发,自主选择缴费档次(吕宣如,2019)。但由于灵活就业人员平均工资低于社会正规就业人员平均工资而个人缴费比重又高于其他正规单位参加城镇职工基本养老保险的

<sup>①</sup>考虑到2019年和2020年分地区分类型城镇就业人数与城镇职工养老保险参与率无法有效获取,若根据推算的相关数据测算2020年分地区城镇职工养老保险基金收入、支出与累计结余误差较大。故本文退而求其次,假定在2019-2020年新增城镇就业人数、参加城镇职工养老保险人员和退出城镇就业人数、城镇职工养老保险人员带来的养老保险基金收入、支出与累计结余增量与减量正好相互抵消。如此,我们便可以2018年分类型城镇就业人数与参加城镇职工养老保险人员这一队列人群以及当年的养老保险基金收入、累计养老保险基金结余为基础,测算2020年新冠肺炎疫情影响下各地城镇基本养老保险基金的收入减少情况以及带来的养老保险基金累计结余下降比例。

表2 各地区大型企业养老保险缴费减少额测算结果

地区	大型企业养老保险缴费减少额 (亿元)	减少部分占城镇职工养老保险基金 收入比重(%)	城镇职工养老保险 基金累计实际结余 (亿元)	基金收入减少后城 镇职工养老保险基 金累计结余(亿元)	城镇职工养老保险 基金累计结余下降 比例(%)
北京市	69.98	2.74	5298.2	5228.22	1.32
天津市	18.52	1.65	530.3	511.78	3.49
河北省	47.66	2.24	870.4	822.74	5.48
山西省	26.24	2.15	1560.1	1533.86	1.68
内蒙古自治区	26.13	2.39	656.5	630.37	3.98
辽宁省	29.02	1.24	309.6	280.58	9.37
吉林省	21.10	2.00	504.2	483.10	4.18
黑龙江省	32.70	2.01	-557.2	-589.90	-5.87
上海市	24.71	0.88	2242.3	2217.59	1.10
江苏省	69.75	1.78	4695.5	4625.75	1.49
浙江省	69.65	2.31	3796.8	3727.15	1.83
安徽省	42.38	2.11	1681.5	1639.12	2.52
福建省	37.76	4.26	938.6	900.84	4.02
江西省	32.02	2.74	820.1	788.08	3.90
山东省	75.37	2.76	2387.2	2311.83	3.16
河南省	63.53	3.34	1197.4	1133.87	5.31
湖北省	167.02	8.60	743.4	576.38	22.47
湖南省	44.89	2.11	1657.5	1612.61	2.71
广东省	102.96	2.25	11128.8	11025.84	0.93
广西壮族自治区	38.05	3.05	693.2	655.15	5.49
海南省	8.46	2.60	234.6	226.14	3.61
重庆市	29.02	2.41	1025.9	996.88	2.83
四川省	70.18	2.43	3686.8	3616.62	1.90
贵州省	35.14	4.40	781.9	746.76	4.49
云南省	46.65	5.31	1138.4	1091.75	4.10
西藏自治区	10.66	9.65	139.5	128.84	7.64
陕西省	33.69	2.87	693.0	659.31	4.86
甘肃省	25.94	4.69	458.1	432.16	5.66
青海省	8.52	3.91	54.1	45.58	15.75
宁夏回族自治区	6.96	2.59	250.0	243.04	2.78
新疆维吾尔自治区	30.11	2.89	1203.3	1173.19	2.50
全国地方	1344.76	2.63	50901.3	49556.54	2.64

个人缴费比例,养老保险缴费负担相对较重,因而一般会选择中低缴费档次。当前受新冠肺炎带来的收入下降冲击,该类灵活就业人员缴费负担进一步加重,因而倾向于选择降低缴费档次。

### 1.城镇职工养老保险灵活就业人员缴纳部分测算模型

$$IMP_s = EMP_s \times d_s \times w_s \times c_s \times jc_s \times m_s \quad (2)$$

其中, $IMP_s$ 为各地区灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险基金收入减少额; $EMP_s$ 为各地区灵活就业人数; $d_s$ 为灵活就业人员城镇职工基本养老保险参保率; $w_s$ 为灵活就业人员平均工资; $c_s$ 为灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险个人缴费率; $jc_s$ 为新冠肺炎疫情导致的灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险选择缴费档次差; $m_s$ 为灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险个人缴费影响月数。

### 2.基本参数设定

(1) $EMP_s$ 与 $d_s$ 参数设定。考虑到灵活就业人员主要为自雇型个体工商户、自由职业者以及其他灵活性或弹性个体工作者,本研究采用城镇个体就业人数表征城镇灵活就业人数 $EMP_s$ ;穆怀中等(2016)测算得到2014年灵活就业人员参加城镇职工养老保险比例为37%,由于灵活就业人员断保现象频发,本文假定2020年灵活就业人员参保率为40%,则 $d_s=40%$ ;

(2) $w_s$ 参数设定。2019年起,灵活就业人参保缴费基数调整为上一年度各地区全口径城镇单位就业人员平均工资,其根据城镇非私营与私营单位就业人员平均工资加权测算得到。鉴于2019年城镇非私营与私营单位就业人数无法得到,本文根据推算得到的2019年城镇非私营与私营单位就业人员平均工资测算得到2019年各地区全口径城镇单位就业人员平均工资,并作为2020年城镇灵活就业人员缴费基数,具体测算公式为:

$$w_s = \frac{w_{2018}}{(w_{2018} + w_{m2018})/2} \times \frac{(w_{2019} + w_{m2019})}{2}$$

其中: $w_s$ 表示全口径城镇单位就业人员平均工资, $w_{2018}$ 表示2018年全口径城镇单位就业人员平均工资, $w_{2018}$ 、 $w_{2019}$ 分别表示2018年和2019年城镇非

私营单位就业人员平均工资, $w_{m2018}$ 、 $w_{m2019}$ 表示2018年和2019年城镇私营单位就业人员平均工资。

(3) $c_s$ 、 $jc_s$ 、 $m_s$ 参数设定。灵活就业人员参加城镇职工养老保险个人缴费比例为20%,则 $c_s=20%$ ;新冠肺炎疫情发生前灵活就业人员多数选择按全口径城镇单位就业人员平均工资的80%进行缴费,由于新冠肺炎疫情导致收入下降而使缴费档次下降为全口径城镇单位就业人员平均工资的60%,则 $jc_s=20%$ ;我国大部分地区灵活就业人员养老保险实行按月缴费,本文假设与中小企业一致,受影响月数设定为5个月,则 $m_s$ 为5个月。

### 3.各地区灵活就业人员缴纳的养老金减少程度测算结果

根据公式(2),本文具体测算了全国各地区灵活就业人员因降低缴费档次而导致的养老金基金收入减少程度,具体见表3。结果显示:第一,全国灵活就业人员缴纳的养老金减少额较小,使得我国城镇职工养老保险累计结余仅仅缩水大约0.95%左右;第二,江苏、福建和广东省由于灵活就业人员相对较多,且社会平均工资也较高,故降低缴费档次而导致的养老金基金收入减少程度较大,分别占2018年城镇职工养老保险基金收入比重的1.03%、4.00%和1.21%,但因其城镇职工基本养老保险基金累计结余数额庞大,灵活就业人员缴费情况的变化并不会影响养老保险基金收支平衡和可持续运行;第三,对于湖北、辽宁、黑龙江、青海等养老保险基金年度结余已经出现赤字的省份而言,灵活就业人员缴纳养老金收入的减少将进一步加大城镇职工养老保险基金缺口;第四,其余地区灵活就业人员降低缴费档次而导致的养老金基金收入减少并不会对其养老保险基金造成很大程度的冲击,但需提高灵活就业人员参保的稳定性,以减轻自然灾害、疫情等自然等灾难对养老保险基金收入的影响。

### (三)中小企业城镇职工基本养老保险基金收入变化情况

对于中小企业实行缓缴养老保险单位缴费部分这一政策,只会造成养老保险基金收入阶段性减少,不会对基金的长期收支平衡造成影响,因而我

表3 各地区灵活就业人员养老保险缴费减少额测算结果

地区	灵活就业人员养老保险缴费减少额 (亿元)	减少部分占城镇职工养老保险基金收入比重 (%)	基金收入减少后城镇职工养老保险基金累计结余(亿元)	城镇职工养老保险基金累计结余下降比例(%)
北京市	2.77	0.11	5295.43	0.05
天津市	5.42	0.48	524.88	1.02
河北省	16.98	0.80	853.42	1.95
山西省	10.15	0.83	1549.95	0.65
内蒙古自治区	9.32	0.85	647.18	1.42
辽宁省	12.19	0.52	297.41	3.94
吉林省	10.70	1.01	493.50	2.12
黑龙江省	13.79	0.85	-570.99	-2.48
上海市	3.08	0.11	2239.22	0.14
江苏省	40.59	1.03	4654.91	0.86
浙江省	28.52	0.95	3768.28	0.75
安徽省	27.80	1.39	1653.70	1.65
福建省	35.43	4.00	903.17	3.77
江西省	12.95	1.11	807.15	1.58
山东省	22.33	0.82	2364.87	0.94
河南省	28.03	1.47	1169.37	2.34
湖北省	32.09	1.65	711.31	4.32
湖南省	13.52	0.64	1643.98	0.82
广东省	55.42	1.21	11073.38	0.50
广西壮族自治区	13.16	1.05	680.04	1.90
海南省	3.73	1.14	230.87	1.59
重庆市	12.78	1.06	1013.12	1.25
四川省	16.04	0.56	3670.76	0.43
贵州省	8.58	1.07	773.32	1.10
云南省	10.18	1.16	1128.22	0.89
西藏自治区	0.75	0.68	138.75	0.54
陕西省	18.92	1.61	674.08	2.73
甘肃省	5.24	0.95	452.86	1.14
青海省	3.25	1.49	50.85	6.01
宁夏回族自治区	2.54	0.95	247.46	1.02
新疆维吾尔自治区	9.06	0.87	1194.24	0.75
全国地方	485.30	0.95	50416.00	0.95

们将研究的重点放在对中小也企业实行免缴养老保险单位缴费部分这一政策方面。

### 1. 城镇职工养老保险中小企业缴纳部分测算模型

$$IMP_m = SP_m \times w_m \times c_m \times m_m \quad (3)$$

其中,  $IMP_m$  为各地区中小型企业城镇职工基本养老保险基金征缴收入减少额;  $SP_m$  为各地区中小企业参加城镇职工基本养老保险人数;  $w_m$  为中小企业就业人员平均工资;  $c_m$  为中小企业城镇职工基本养老保险单位缴费率;  $m_m$  为中小企业城镇职工基本养老保险单位缴费免征月数。

### 2. 基本参数设定

(1)  $SP_m$  与  $w_m$  参数设定。城镇职工养老保险人员主要有大中小型企业参保人员与城镇灵活就业人员组成, 本文根据 2018 年城镇职工养老保险参与人数减去大型企业参保人员与城镇灵活就业人员参保人员得到地区中小企业参加城镇职工基本养老保险人数  $SP_m$ 。同时考虑到中小就业人员主要在城镇私营单位就业, 本研究采用城镇私营单位就业工资表征城镇中小企业就业人员平均工资  $w_m$ 。

(2)  $c_m$ 、 $m_m$  参数设定。国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》规定自 2019 年 5 月 1 日起, 可降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例至 16%, 则  $c_m=16\%$ ; 各省份大多规定 2020 年 2-6 月免征中小企业养老保险单位缴费部分, 故核算月数为 5 个月, 则  $m_m=5$ 。

### 3. 各地区中小企业缴纳的养老金减少程度测算结果

根据公式(3), 本文具体测算了全国各地区中小企业养老保险缴费减少额及其所占 2018 年城镇职工养老保险基金收入比重、基金收入减少后 2018 年底城镇职工养老保险基金累计结余及下降比例, 结果见表 4。测算结果显示: 第一, 全国中小企业缴纳的养老金减少额较大, 约为 739.51 亿元, 也使得我国城镇职工养老保险累计结余缩水大约 14.6% 左右; 第二, 与大型企业类似, 广东、浙江、江苏、山东、

北京等东部地区中小企业缴纳的养老金减少额较大。其中广东、浙江、江苏、北京地区减少部分虽然占 2018 年城镇职工养老保险基金收入比重分别 34.58%、21.21%、18.17%、27.88%, 但由于累计养老金结余规模较大, 该项养老保险阶段性免征政策使其累计基金结余减少分别为 14.20%、16.82%、15.18%、13.44%, 免征中小企业养老保险单位缴费部分不会对其养老保险基金长期收支平衡产生过大影响。相反, 山东地区减少部分不仅占 2018 年城镇职工养老保险基金收入比重为 23.29%, 该项养老保险阶段性免征政策使其累计基金结余减少高达 26.61%, 免征中小企业养老保险单位缴费部分可能会对其养老保险基金长期收支平衡产生较大影响; 第三, 黑龙江、辽宁、青海、湖北四个地区 2018 年度城镇职工养老保险基金结余已经出现缺口, 其中黑龙江累计基金结余也出现严重赤字。免征中小企业养老保险单位缴费部分将会进一步扩大上述省份养老保险基金缺口, 并减少甚至耗尽累计基金结余; 第四, 对于湖南、内蒙古等其余年度基金结余为正, 累计结余规模适中的地区, 该项养老保险阶段性免征政策将使其累计基金结余减少 10% 左右。

### (四) 新冠疫情对城镇职工基本养老保险基金收入冲击整体情况

整体上看, 新冠疫情导致我国城镇职工基本养老保险基金收入减少约 9269.57 亿元, 使得我国城镇职工养老保险累计结余缩水大约 18% 左右, 同时令我国城镇职工基本养老保险基金累计结余的可负担月数由 13.3 个月减少至 10.8 个月, 加大了我国养老金支付压力, 在一定程度上影响了养老金可持续运行; 分地区看, 新冠疫情对各地区城镇职工基本养老保险基金收入均带来一定的冲击, 但冲击程度与所处地区疫情风险等级关联不大, 而与各地城镇职工基本养老保险基金累计结余明显相关。累计结余越丰富, 收到的冲击程度越低, 累计结余越匮乏, 受到的冲击程度越大, 尤其是辽宁、黑龙江将面



表4 各地区中小企业养老保险缴费减少额测算结果

地区	中小企业养老保险缴费减少额(亿元)	减少部分占城镇职工养老保险基金收入比重(%)	基金收入减少后城镇职工养老保险基金累计结余(亿元)	城镇职工养老保险基金累计结余下降比例(%)
北京市	712.10	27.88	4586.10	13.44
天津市	165.16	14.74	365.14	31.14
河北省	181.51	8.54	688.89	20.85
山西省	58.89	4.81	1501.21	3.77
内蒙古自治区	43.16	3.94	613.34	6.57
辽宁省	227.94	9.73	81.66	73.62
吉林省	63.21	5.99	440.99	12.54
黑龙江省	80.36	4.93	-637.56	-14.42
上海市	446.45	15.89	1795.85	19.91
江苏省	713.00	18.17	3982.50	15.18
浙江省	638.80	21.21	3158.00	16.82
安徽省	108.06	5.39	1573.44	6.43
福建省	154.29	17.41	784.31	16.44
江西省	127.96	10.94	692.14	15.60
山东省	635.26	23.29	1751.94	26.61
河南省	253.46	13.33	943.94	21.17
湖北省	159.20	8.20	584.20	21.41
湖南省	157.00	7.37	1500.50	9.47
广东省	1580.76	34.58	9548.04	14.20
广西壮族自治区	57.08	4.57	636.12	8.23
海南省	40.84	12.52	193.76	17.41
重庆市	166.98	13.89	858.92	16.28
四川省	368.16	12.76	3318.64	9.99
贵州省	64.52	8.07	717.38	8.25
云南省	38.81	4.42	1099.59	3.41
西藏自治区	1.43	1.30	138.07	1.03
陕西省	96.40	8.22	596.60	13.91
甘肃省	21.05	3.81	437.05	4.60
青海省	7.47	3.43	46.63	13.80
宁夏回族自治区	24.30	9.04	225.70	9.72
新疆维吾尔自治区	45.91	4.41	1157.39	3.82
全国地方	7439.51	14.54	43461.79	14.62

表5 新冠疫情对各地区城镇职工养老保险基金收入影响

地区	养老保险基金收入减少额(亿元)	基金收入减少后城镇职工养老保险基金累计结余(亿元)	城镇职工养老保险基金累计结余下降比例(%)	疫情前可支付月数状况(月)	疫情后可支付月数状况(月)
北京市	784.85	4513.35	14.81	39.4	33.5
天津市	189.10	341.20	35.66	5.6	3.6
河北省	246.15	624.25	28.28	4.9	3.5
山西省	95.28	1464.82	6.11	16.1	15.1
内蒙古自治区	78.61	577.89	11.97	7.4	6.5
辽宁省	269.14	40.46	86.93	1.3	0.2
吉林省	95.01	409.19	18.84	6.3	5.1
黑龙江省	126.85	-684.05	-22.77	-3.7	-4.6
上海市	474.24	1768.06	21.15	9.7	7.6
江苏省	823.34	3872.16	17.53	16.4	13.6
浙江省	736.96	3059.84	19.41	15.5	12.5
安徽省	178.24	1503.26	10.60	11.2	10.0
福建省	227.48	711.12	24.24	14.8	11.2
江西省	172.93	647.17	21.09	9.6	7.6
山东省	732.96	1654.24	30.70	10.5	7.3
河南省	345.02	852.38	28.81	7.6	5.4
湖北省	358.31	385.09	48.20	4.3	2.2
湖南省	215.41	1442.09	13.00	12.0	10.5
广东省	1739.14	9389.66	15.63	55.3	46.7
广西壮族自治区	108.28	584.92	15.62	6.9	5.8
海南省	53.03	181.57	22.60	9.8	7.6
重庆市	208.78	817.12	20.35	11.0	8.8
四川省	454.37	3232.43	12.32	17.1	15.0
贵州省	108.24	673.66	13.84	14.2	12.2
云南省	95.65	1042.75	8.40	18.4	16.9
西藏自治区	12.85	126.65	9.21	16.7	15.2
陕西省	149.02	543.98	21.50	7.6	5.9
甘肃省	52.23	405.87	11.40	10.8	9.5
青海省	19.24	34.86	35.57	2.8	1.8
宁夏回族自治区	33.80	216.20	13.52	12.0	10.4
新疆维吾尔自治区	85.08	1118.22	7.07	14.7	13.7
全国地方	9269.57	41631.73	18.21	13.3	10.8

注:此处仍以2018年城镇职工养老保险基金领取人数和累计结余为基础,并假设各地区领取的养老金以5%增长,以此计算疫情前和疫情后各地区城镇职工养老保险基金累计结余可支付月数。

临基金累计结余耗尽,基金缺口进一步扩大风险,因而迫切需要中央调剂金在不同省份间调剂余缺,以减轻养老保险基金结余不充分地区受到的冲击。

#### 四、缓解疫情对城镇基本养老保险基金收支压力政策建议

测算结果表明,新冠疫情导致我国2020年城镇基本养老保险基金收入显著下降,养老金支出刚性的存在将导致部分地区面临累计基金结余耗尽、基金累计缺口进一步扩大的风险。有必要从增加养老保险基金收入、减轻养老保险基金支付压力、调节地区基金结余差距等三方面缓解疫情对城镇基本养老保险基金收支压力。

##### (一)增加养老保险基金收入

###### 1.加大中央财政对养老保险基金的补充力度

我国养老保险基金收入主要由征缴收入、利息收入和财政补贴构成。面对大中小微企业单位缴费免征、减半征收政策而带来的基金征缴收入减少的情况,可以从财政补贴入手,在财政可承受的能力范围内,适度加大中央财政对养老保险基金的补充力度,尤其是可支付月数较少和存在基金缺口的高风险省份(见表6),使得养老保险基金收入能保持基本稳定,并保证各地养老金按时足额发放。

虽然随着新冠疫情逐步得到控制,我国经济将明显复苏,但仅依靠加大中央财政补贴力度来维持养老基金收入稳定,将会给财政带来巨大压力,因而还需要其他举措的协同配合。

表6 不同地区养老保险基金冲击风险等级划分

类别	省份
高风险地区	辽宁省、吉林省、黑龙江省、天津市、河北省、河南省、湖北省、广西壮族自治区、陕西省、青海省
中风险地区	内蒙古自治区、上海市、安徽省、江西省、福建省、山东省、湖南省、海南省、重庆市、甘肃省、宁夏回族自治区
低风险地区	北京市、山西省、江苏省、浙江省、广东省、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区

注:高风险地区为疫情后城镇职工养老保险基金结余可支付月数在6月以下省份,中风险地区为疫情后城镇职工养老保险基金结余可支付月数在6月以上,12月以下省份,低风险地区为疫情后城镇职工养老保险基金结余可支付月数在12月以上省份。

###### 2.加大划转部分国有资本充实社保基金的力度

2017年11月,国务院印发了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,决定将10%的国有资本进行股权划转以充实社会保障基金。2019年9月,《关于全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作的通知》(财资[2019]49号)进一步细化了国有资本划转操作办法,明确了划转速度和进度。可以预期,随着国有资本划转的有序推进,充实养老保险基金规模将快速增大,有利于缓解养老基金支付压力和更好体现国有资本收益全民共享的发展宗旨。面对阶段性减免养老保险政策所带来的养老保险基金收入下降这一问题,可以进一步增加划转规模,使其充实养老保险基金的效果实现等比放大(董克用、郑焱,2020)。

###### 3.提高灵活就业人员参保的稳定性

我国灵活就业人员由于抵御风险能力较差,收入普遍偏低,对社会保险的认识不到位等原因,参保率和参保的稳定性要低于其他参保主体。我们应该对不同的灵活就业人员作针对性的宣传讲解,使灵活就业人员充分了解养老保险的重要性和必要性,以此来增加养老保险基金收入,并增强其收入稳定性。

##### (二)减缓养老保险基金支付压力

###### 1.完善三支柱养老保障体系

我国“三支柱”养老保障体系主要由基本养老保险、企业年金(职业年金)、个税递延性商业养老保险组成。但我国的“三支柱”体系发展较为不均,第一支柱基本养老金收支缺口开始显现,未来面临

表7 不同调剂金比例下各地区养老保险基金当期与累计结余

省份	养老保险基金当期结余(亿元)	中央调剂比例为4%时基金年度结余(亿元)	中央调剂比例为4.5%时基金年度结余(亿元)	中央调剂比例为4%时基金累计结余(亿元)	疫情后中央调剂比例为4%可支付月数(月)
北京市	249.85	-228.96	-288.81	4034.54	30
天津市	-128.70	-108.37	-105.82	361.53	4
河北省	-140.75	-27.05	-12.83	737.95	4
山西省	-10.48	62.42	71.53	1537.72	16
内蒙古自治区	-57.81	54.48	68.52	690.18	8
辽宁省	-640.24	-227.03	-175.38	453.67	2
吉林省	20.09	191.17	212.55	580.27	7
黑龙江省	-289.75	36.03	76.76	-358.27	-2
上海市	-249.44	-345.83	-357.88	1671.67	7
江苏省	-301.14	-477.18	-499.19	3696.12	13
浙江省	-595.66	-608.75	-610.38	3046.75	12
安徽省	94.66	87.34	86.42	1495.94	10
福建省	-65.68	-278.19	-304.76	498.61	8
江西省	-7.13	58.84	67.09	713.14	8
山东省	-621.96	-650.42	-653.98	1625.78	7
河南省	-259.22	-267.83	-268.91	843.77	5
湖北省	-412.71	-264.48	-245.95	533.32	3
湖南省	303.59	438.50	455.36	1577.00	11
广东省	381.56	-597.27	-719.62	8410.83	42
广西壮族自治区	13.82	57.18	62.60	628.28	6
海南省	5.27	3.27	3.02	179.57	7
重庆市	-99.48	-41.63	-34.40	874.97	9
四川省	-102.27	214.94	254.59	3549.64	16
贵州省	54.46	33.90	31.33	653.10	12
云南省	91.95	60.89	57.01	1011.69	16
西藏自治区	2.95	-28.72	-32.68	94.98	11
陕西省	-21.12	-25.80	-26.39	539.30	6
甘肃省	-7.83	25.17	29.29	438.87	10
青海省	-23.24	-18.14	-17.51	39.96	2
宁夏回族自治区	-5.10	11.39	13.45	232.69	11
新疆维吾尔自治区	36.42	75.08	79.91	1156.88	14

注:1.此处仍以2018年城镇职工养老保险基金领取人数和累计结余为基础进行测算,其中养老保险基金当期结余和累计结余为受疫情影响后城镇职工养老保险当期和累计结余以及不同调剂金比例下的各省养老保险基金当期与累计结余;2.中央调剂比例为X%时基金年度结余=当期结余+(上解额-拨付额),其中上解额=(某省职工平均工资×90%)×某省在职应参保人数×上解比例,上解比例即调剂金比例;某省下拨额=核定的某省离退休人数×全国人均拨付额,全国人均拨付额=中央调剂基金下拨规模÷核定的全国离退休人数;3.中央调剂比例为X%时基金累计结余=累计结余+(上解额-拨付额);4.因本文重点测算了受疫情影响后的各省养老保险基金结余和累计结余,为保证前后测算数据和统计口径统一,且无法从2020年公布的中央调剂金预算实际数据中得知当年各类型各省缴费人数等重要参数,故未使用2020年公布的中央调剂金预算实际数据进行测算。

较大的支付压力,而第二支柱职业年金覆盖范围较小,难以发挥补充保障功能,而第三支柱个人养老金仍处于起步试点阶段。应以新冠疫情对社会保障基金收入冲击为契机,进一步促进企业年金与商业养老保险的发展,完善“三支柱”养老保险体系,以缓解社保基金收支压力、促进社保基金长期财务平衡(许诺等,2020)。

### 2.适当延长退休年龄

据估算,退休年龄每延迟一年,养老统筹基金每年可增加40亿元收入,减少160亿元的支出,合计可减少200亿元的资金缺口(赵广会、杨新顺,2017),因而实行延迟退休会使养老金支出相对减少,增加养老金的积累量。同时,延迟退休能从机制上有效遏制提前退休现象,有助于进一步减轻养老金支付压力。但延迟退休存在挤占就业岗位,增加就业压力的弊端,需要实施渐进式、灵活弹性、逐步延长退休年龄政策,并辅之以相关就业促进政策。

### (三)调节养老保险基金地区结余差距

我国2018年6月建立中央调剂制度以来,有效缓解了地区间基金结余不均的矛盾,确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放。此次为减轻新冠肺炎对中小企业的冲击,而出台的养老保险阶段性免征政策,使得部分地区出现当期“收不抵支”加剧的情况。为此,企业职工基本养老保险基金中央调剂比例已提高到4%以确保各地区养老金按时足额发放,均衡各省之间的养老保险基金负担。进一步测算各省份在4%、4.5%中央调剂比例下的养老保险基金当期结余和累计结余发现(见表7),经过中央调剂之后,地区间当期和累计结余差距将显著缩小,17个省份将获益。但随着中央调剂比例的不断升高,北京、广东等主要贡献省对外净调剂规模将超出基金结余,而黑龙江、内蒙古、四川等受益省将出现基金的超额净调入情况,从而出现部分贡献省基金结余由正转负,同时一些受益省基金结余也会出现负转正的逆向调节

情况,且随着中央调剂金比例的提高,这种逆转情况会进一步加剧。从测算结果看,2020年中央调剂比例设定为4%是合理的,既有利于缓解地区间基金结余不均的矛盾,又能最大程度减少逆向调节所带来的负效应。

### 参考文献:

- [1] 蔡昉,王美艳.“非典”疫情对我国就业的影响[J].中国社会科学院研究生院学报,2003(4):27-29.
- [2] 陈升,胡鞍钢.“5·12”汶川大地震对受灾居民影响研究[J].学术界,2009(2):7-20.
- [3] 程杰.新冠疫情对就业的影响及对策建议[J].中国发展观察,2020(Z2):40-42.
- [4] 邓大松,何晖.社会保障风险及其防范的几点理论认识[J].求实,2011(4):44-48.
- [5] 何文炯.社会保障与风险管理[J].中国社会保障,2017(10):33.
- [6] 尹蔚民.全力做好灾后恢复重建中的人力资源和社会保障工作[J].求是,2008(14):33-34.
- [7] 许磊.深圳市社会医疗保险风险防范研究[D].西安科技大学,2015.
- [8] 张夏恒.新冠肺炎疫情对我国中小微企业的影响及应对[J].中国流通经济,2020,34(3):26-34.
- [9] 黄庆华,周志波,周密.新冠肺炎疫情对我国中小微企业的影响及应对策略[J].西南大学学报(社会科学版),2020,46(3):56-68+201-202.
- [10] 袁晔.新业态背景下灵活就业人员社会养老保险参保现状、影响因素与对策建议[D].西北大学,2019.
- [11] 吕宣如.新业态下灵活就业人员的社会保险制度研究[D].华东师范大学,2019.
- [12] 穆怀申,陈洋,陈曦.灵活就业人员参保缴费激励机制研究——以家庭预期收益效用为视角[J].中国人口科学,2016(6):11-24+126.
- [13] 董克用,郑垚.国有资本划转与城镇职工基本养老保险降费[J].宏观经济研究,2020(1):141-151.
- [14] 许诺,谢志华,杨超.分配视角下充实社保基金的思路与措施[J].财政研究,2020(2):69-79.
- [15] 赵广会,杨新顺.延迟退休年龄对我国养老保险的影响研究——基于养老金替代率和自我负担率[J].黑龙江金融,2017(4):60-63.

【责任编辑 寇明风】