

我国社会保险降费与征收主体改革的政策效果研究

李倩倩

(华侨大学 经济与金融学院,福建 泉州 362021)

[摘要]自1951年《中华人民共和国劳动保险条例》实施以来,我国社会保险征缴体制历经4个改革阶段,结合政策调整背景,在回顾社会保险征缴体制改革历程的基础上,从社会保险征收主体转变和参保缴费两个方面分析了近年来社会保险征缴体制改革的政策效果发现:首先,税务部门统征社会保险费后面面临着相关法规不完善、征收优势不够显著和政策弹性不足的难题;其次,社会保险缴费比例仍然偏高且养老保险基金财务可持续性压力呈上升趋势;最后,面对劳动力市场多元化发展态势以及接踵而来的政策变革,企业在社会保险政策认知与管理上将面临新的挑战。因此,从加强税务部门统征效果、设计社会保险缴费综合改革方案和提升企业社会保险综合管理质量三个维度为我国社会保险征缴体制的完善提出政策建议。

[关键词]社会保险缴费;税务部门;社保部门;征缴体制

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2021.01.006

[中图分类号]F840.6

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2021)01-025-05

自2015年以来,国务院先后5次降低或阶段性降低社会保险费率,并于2019年4月宣布下调社会保险缴费基数,不仅如此,2018年7月国务院在《国税地税征管体制改革方案》中,提出于2019年1月1日起将社会保险征收主体由社保经办机构转换为税务部门统征,结束运行了20年之久的社保“分征模式”,可见社会保险征缴体制改革已进入“深水区”(郑秉文等,2019)^[1]。那么,在改革实践中暴露出那些亟待解决的问题呢?本文尝试从社会保险降费与征收主体改革两个角度探讨我国社会保险征缴体制改革的政策历程,通过分析改革的政策效果,找出社保征缴中面临的现实困境,提出完善我国社保征缴体制改革的政策建议。

一、我国社保征缴体制改革的政策历程分析

国际上的社保征管主体有社保部门征收、税务征收和基金管理公司或其他独立机构三种,前两种为主流模式,而自1951年《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳动保险条例》)实施发展至今,我国现行的社保征管可分为社保部门单一征收、社保与税务部门双主体征收,以及税务部门单一征收三种模式,期间历经四个改革阶段。

(一)1951年—改革开放前:中国人民银行代收

这一时期,以《劳动保险条例》及其《中华人民共

和国劳动保险条例实施细则修正草案》为政策文件,为城镇职工构建了“从摇篮到坟墓”的终身保障。在工人阶级的领导下,工会在国家政权中承担着不容忽视的支撑作用,从而成为我国社会保障制度初始时期的管理者,负责劳动保险的征收管理。具体由中华全国总工会规定保险费的征收、调剂与支配等工作,各级工会负责实际执行。因此,受其委托,中国人民银行代理负责征收与管理保险费。彼时,保险费的缴费主体为“国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂”等附属单位,缴费比例为上月企业全部职工工资总额的3%,全部由单位主体承担,按月缴纳。保险费分为两部分,一部分由单位主体直接支付,剩余部分由单位主体交工会组织办理。在文革期间,不仅劳动保险部门被撤销,工会组织力量也被削弱,再加上受制于大量全民所有制企业的亏损,这种由企业单一缴费的保险制度难以继续,最终被迫叫停(鲁全,2011)^[2]。

(二)改革开放后—1997年:社保部门独立征收

以1978年国务院颁布的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》为标志,面向企业职工和机关事业单位工作人员的养老保险率先恢复,明确了医疗保障中职工和离退休人员的社会统筹与个人缴费责任,并于1986年基于《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国有企

[投稿日期]2021-01-10

[基金项目]福建省社会科学规划项目(编号:FJ2019B137)

[作者简介]李倩倩(1982-),女,福建厦门人,副教授,博士,研究方向:养老保障和企业年金等。

业实行劳动合同制暂行规定》，初步构建起国家、企业和个人共同缴费的累积型养老保险制度。规定将社会保险缴费与劳动合同明确挂钩，对征收主体、缴费方式、缴费比例、基金统筹层次和财务管理等均进行了相应的规定。具体体现在：首先，社保征收主体为各地劳动行政主管部门所属的社会保险专门机构；其次，养老保险费企业缴交部分税前支取，企业和个人缴费按月扣缴，个人部分由企业代缴，其中，企业缴费比例为工资总额的15%上下，工人缴费比例不超过本人标准工资的3%，由开户银行每月代扣；第三，基金的统筹、管理、运营和支付仍由各地社会保险专门机构承担。1995年，社会保险经办机构的征缴主体和基金管理等责任于正式实施的《劳动法》中得以正式确认。国务院在1997年颁布的《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》中规定，企业缴费上限为20%，个人缴费下限为4%，且自1998年起每2年增加1%，直至8%（唐伟伟，2016）^[3]。

（三）1998—2002年：社保部门与税收部门双主体征收

随着我国统账结合的基本养老保险制度的不断完善，1998年，劳动和社会保障部正式成立，原有的社保部门独立征收体制在日益增加的社会保险费征收压力下，未免力不从心，宁波、武汉早在1995年前后就率先尝试由税务部门征收社会保险费（杨翠迎等，2019）^[4]。1998年1月《企业职工基本养老保险基金收支两条线管理暂行规定》中首次提出社会保险费可以有社保部门和税务部门两种征收模式，之后，1999年国务院实施的《社会保险费征缴暂行条例》（以下简称《条例》）不仅标志着我国社保部门与税务部门双主体征收模式正式形成（马一舟等，2017）^[5]，还代表了我国社会保险基金制度基本框架的初步建立（刘继同，2019）^[6]。相关内容主要包括：其一，明确了基本养老保险、医疗保险和失业保险的具体企业征缴范围；其二，“三险”保费应统一集中征收，征缴主体由各地人民政府规定，可在税务机关与社会保险经办机构中选择；其三，企业和个人按时按月足额缴费，仍然主要由社会保险经办机构负责社会保险账户的记录、管理和监督检查。虽然该《条例》明确了企业缴费义务，缴费程序和管理等相关工作，但在2001年第一次全国社会保险基金监管会议上，劳动保障部副部长王建伦指出了社会保险基金在征缴、支付、结余管理等方面都存在不少问题，企业欠费问题非常严峻（劳动保障通讯，2001）^[7]。

（四）2002年至今：税收部门全责征收的探索与改革

自1998年开始，经过10多年的发展，涵盖社会保险费征缴、结余、支付、监管、核算等要素的社会保险基金体系基本形成，在这一期间，国家对于社会保险在征收主体和缴费水平两个方面进行了不断的调整和完善。一方面，2002年在《关于税务机关征收社会保险费工作的指导意见》中，国家税务总局要求各省尽快实现养老保险、医疗保险和失业保险“三费”由税务部门统一征收，2005年国务院在《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中规定个体工商户和灵活就业人员的缴费比例为20%，其中8%记入个人账户，并且自2006年开始，个人缴费比例统一为8%，由个人全责缴纳，单位缴费不再划账。但2011年实施的《社会保险法》中却并未明确税务部门统征的主体地位（宋占军等，2018）^[8]。税务部门统征的主体角色终于在2018年3月发布的《深化党和国家机构改革方案》中首次得以确立，7月在《国税地税征管体制改革方案》中更是要求自2019年1月1日起，社保“五险”的征缴工作由税务部门统一负责。虽然这一规定，于2018年底由中央政府暂缓，但2020年10月30日，北京、上海、山东等多地相继公告指出，自2020年11月1日起，社会保险费由税务部门统一征收，这意味着社会保险费由我国税务全责征收又向前迈出实质性的一步。另一方面，自2015年起，国务院多次出手阶段性降低社保费率，并于2019年4月颁布的《降低社会保险费率综合方案》中将法定养老保险费率降至16%，并保持失业和工伤保险费率继续阶段性下降，还将缴费基数从各省城镇非私营单位就业人员平均工资下调为全口径城镇单位就业人员平均工资（郑秉文，2019）^[1]。

二、我国社保征缴体制改革的政策效果

（一）社会保险征收主体转变效果分析

值得肯定的是，我国社会保险费改由税务部门全责征收符合国际主流发展趋势。2018年，OECD报告指出共有16个成员国由税务部门负责保险费（税）的征收的同时，希望其他国家也进行相应改革。从世界范围看，通过税务部门征收社会保险费（税）的国家不仅包括美国、英国等发达国家，也包括俄罗斯、中国等发展中国家^[9]。首先，自1999年社会保险双主体征收模式正式确立以来，浙江已于1998年就完成了征收权限的移交，江苏、广东（不含深圳）、海南、重庆、陕西、黑龙江、辽宁、甘肃8省与湖北、湖南、青海、福建、安徽、内蒙古6省也于2002年之前实现了税务征收，直到2008年，河北、云南和宁夏三

省相继加入,至此,共有18个省实行税务征收(刘军强,2011)^[10]。其次,2018年税务部门全责征收模式首次明确后,直至同年底,随着厦门、大连和宁波等地的加入,实现税务部门征收(包括统征和代征)的地区(省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团)共22个。最后,如上文所述,2020年10月30日,北京、上海、天津、深圳、四川、广西、贵州、西藏、吉林、山西、山东、新疆、江西等地相继宣布自2020年11月起实现社保税务部门统征。由此可见,截至2020年底,我国大部分地区都陆续开始施行税务部门统一征收模式,税务部门全责征收地区逐步增加。

(二) 社会保险参保缴费效果分析

以基本养老保险为例,自2011年以来,全国基本养老保险参保人数占总人口比例逐年上升,2017年占比为65.86%^[11],中国社会保险学会会长胡晓义表示,截至2020年8月底,参保总人数高达9.82亿。从城镇职工的年末总参保增长率看,自2011年达到高峰10.44%后,开始回落,但据人力资源和社会保障部数据显示,2019年仍然保持约3.90%的增长率。本文分别从东北、中部、东部和西部各挑选2个省,其中黑龙江、湖北、江苏和陕西采用的是税务部门征收社会保险费,吉林、江西、山东和贵州采用的是社保部门征收社会保险费,根据中国国家统计局和中国人力资源和社会保障部2010—2017年数据,这8个省城镇职工养老保险年末缴费情况如下:首先,黑龙江、湖北、江苏和陕西四省各年参保人数占当年基本养老保险参保总人数比例的年平均值分别为63.83%、47.76%、57.49%和33.77%;而吉林、江西、山东和贵州四省数据分别是57.40%、36.32%、38.57%和24.93%,显而易见,同一时期,不同地区的参保效果,施行税务征收的地区明显好于社保征收地区。其次,对比城镇职工养老保险基金收入的年平均增长率发现,黑龙江、湖北、江苏和陕西分别为12.53%、20.41%、16%和21.37%;吉林、江西、山东和贵州则是14.81%、22.89%、13.89%和25.94%,总的看来,施行社保征收地区的基金增长表现要好于税务征收地区,特别是同一地区的黑龙江,表现不如吉林。从基金筹集角度,税务部门统征模式尚未能体现明显优势。

三、我国社保征缴体制改革面临的现实困境

(一) 税务部门统一征收下的制度难题

1. 法规尚需完善

当前,关于社会保险征管主体规定中法律约束

力最强的当属2011年《社会保险法》,《税收征管法》并不适用社会保险费,而《社会保险法》既缺乏对征收主体机构的明确规定,也没有清晰划分社保部门与税务部门的权限与分工,这将直接造成各地社保征收存在多头管理、部门之间权责不清、操作程序复杂,管理成本高等一系列问题。即使后来相继出台《关于税务机关征收社会保险费工作的指导意见》、2018年《深化党和国家机构改革方案》和《国税地税征管体制改革方案》,不仅未能从根本上解决既有问题,还暴露了《社会保险法》相关内容的滞后性,如果再将各地社会保险征收政策和统筹层次不一致考虑进去,税务部门统一征收的效果势必大打折扣(欧瑾瑜,2018)^[12]。

2. 征收优势不够显著

尽管税务部门征收在行政权威性和专业性、执行强制性和主动性、信息资源和技术平台等方面具有明显的优势(许红梅,2020)^[13],但从征收效果看,尚不能完全消除少缴、漏缴和逃缴等问题。原因在于,一方面,我国社会保险体系并轨改革仍在继续,各省社会保险制度的并轨进程并不一致,即使在城镇职工养老保险与城乡居民养老保险之间亦存在制度上的较大差异,更别提城镇职工养老保险面临的高费率、个人账户“空账”、缴费基数不实、遵缴率参差不齐等问题。另一方面,实际征缴工作涉及社保部门、税务部门、财政部门、金融机构等多部门分工合作,而既有的协调机制还不到位,影响了征缴工作的流畅性,也无疑增加了征税成本(孟春,2015)^[14]。此外,少缴逃缴带来的追缴补缴工作,也大大加大了税务部门的工作量。因此,以上不足都给税务部门统征保费带来了新的挑战,都给征缴主体改革成效带来一定的负面影响。

3. 政策弹性不足。据《中国企业社保白皮书2020》(以下简称《白皮书2020》)对全国32个地区(省、自治区、直辖市和特别行政区)共4278家企业调查统计指出,50%以上的劳动力成本占总成本比重30%以上,成本过高仍然是企业社保管理的首要难题。更甚者,我国企业社保合规情况虽然有所提高,但仍然不足35%,在社会保险的参保和缴费方面,不少企业仍然存在不规范行为。在此背景下,税务部门统征社会保险费带来的征缴力度和监督能力的提升,必然引发盈利能力、抗风险能力较差的中小微企业的恐慌,甚至可能在严格执行社保缴费政策之下,造成这些企业被迫减少就业岗位,最终面临生存威胁(杨翠迎等,2019)^[4]。

(二) 社会保险高缴费率与财务可持续性的平衡压力较大

1. 社会保险缴费率仍然偏高

在降费政策接连落地之后,从《企业社保白皮书 2019》可知,截至 2018 年总体社会保险费率从 41% 降至 37.25%,但受到每年缴费基数上调影响,企业真正受惠有限。2019 年双管齐下,一方面,法定养老保险缴费率一次性降到 16%,全国 36 个主要城市(含除港澳台外省会城市、直辖市、计划单列市)总体降费 2.67%;另一方面,下调缴费基数,使社保缴费基数比上年总体下降 7.4%,政策力度令人侧目,但不容忽视的是我国社会保险无论是个人还是单位缴费水平仍然高于世界大多国家。那么,可否继续大幅下调费率,以减轻企业负担,下调费率又会给社会保险的财务可持续性带来什么影响呢,以上这些都是进一步改革必须考虑的因素。

2. 养老保险基金财务可持续性压力大

根据郑秉文《中国养老金精算报告 2019—2050》的测算结果:其一,以城镇职工养老保险企业缴费率 16% 为基准,养老保险基金累计结余在 2027 年到达峰值后,迅速下降;其二,各省养老基金累计结余差异较大,即使引入中央调剂金制度,也只能起到延缓差异的作用,无法改变各省“两级分化”现象,其中,黑龙江、辽宁、青海、内蒙古、宁夏等东北和西部省份形势严峻,大多年份累计结余为负值,且缺口逐年扩大,即使是上海、山东、浙江等经济发达省份,在中后期基金累计情况也将急剧恶化。

因此,未来费率应如何调整,社会保险征缴制度如何深化完善,必须充分考虑养老保险基金财务可持续性发展,单一依赖降低费率显然是行不通的。

(三) 企业社会保险政策认知与管理面临新挑战

1. 企业社会保险征缴体制改革的政策认知有待加强

《白皮书 2020》调查显示跨省经营的受访企业占比上升至 48.4%,比上年增长 3%,表明企业全国性经营已成为未来我国企业发展的趋势。而为应对日益严峻的老龄化问题,近年来社会保险征缴体制政策变革纷至沓来,降低企业社保缴费比率、降低社保缴费基数、社会保险缴费交由税务部门统征、延长阶段性降低工伤保险费率期限等政策密集出台,再将各省市地方性政策包括在内,真可谓改革政策不胜枚举。面对如此丰富的社保惠民惠企政策,在企业全国性经营背景下,对企业与员工对政策的认知与执行都提出了新的挑战。《白皮书 2020》指出企

业对社保政策的重要性与认知态度持续两级分化,通过统计 2018—2020 年企业 HR 社会保险政策认知度发现,由于政策复杂性高,能“清楚解释”相关政策和办法的不超过 12%,2020 年甚至下降至 9.4%，“完全不懂”和“略知一二”总和超过半数。对政策的认知不足将阻碍企业和员工对社保征缴体制改革的学习与理解,从而影响企业遵从的主动性和积极性,甚至反而带来消极影响。

2. 企业社会保险管理难度进一步加大

在经济新常态的发展趋势下,劳动力市场呈现多元化发展态势,在全职员工之外,退休返聘、兼职员工、派遣外包员工、在校实习生等用工方式已非常普遍,尤其是数字经济发展下新业态从业人员的不断涌现,对企业社保政策改革浪潮下提升多元化社保服务的反应速度、准确度和疑难应对能力都提出了新的要求。

四、完善我国社保征缴体制改革的政策建议

(一) 完善法规,加强税务统征政策效果

首先,修订完善既有《社会保险法》或《社会保险费征缴暂行条例》,具体包括:明文确定税务部门作为全责征收社会保险费的法律地位,以及拟定具体违规惩罚措施;清晰划分社保部门和税务部门在征缴流程中的职能分工,即税务部门拥有缴费基数和费率核定、申报征收、收缴入库、欠逃费追缴、缴费合规性评估、惩处奖励等征收职责的执行权和处理权,社保部门则负责参保登记、权益记录、待遇核定与支付等其他工作(辛正平,2020)^[15]。其次,依托“金税三期”系统已有的社会保险费征收模块,自上而下构建全国统一的社会保险费征缴信息平台,将税务、社保、财政三个主要部门纳入该平台,逐步打通数据传输障碍,按照职能划分,赋予各部门相关环节工作权限,鉴于部门协作需要,还可将银行、劳动监管等部门也纳入进来,实现数字领域的配套合作的同时,简化工作流程、节省工作时间和征税成本。第三,评估不同性质、不同规模企业的实际缴纳水平和成本负担,合理设置合规缴费缓冲期,分阶段完成清缴工作,坚持“总体上不增加企业缴费负担”。

(二) 开源增收,设计社会保险缴费综合改革方案

社会保险综合改革方案应包括“开源增收”两个主要方面:其一,根据人口老龄化现状,调整参数,在重新设定养老保险制度的赡养率和替代率的基础上,通过构建养老保险基金长期精算平衡机制合理测算新的名义缴费率水平,厘定合理下调空间;其

二,分档设置缴费基数的基础上坐实费基,同样按照企业性质与规模分档计算缴费基数,各档次均按照相应从业者的实际平均工资水平缴费;其三,构建社保基金长期投资业绩考核指标,进一步放松对既有投资类别和比例的限制,使投资组合深入分散化,并且“建立主权养老基金”、“不断拓展投资领域”^[16]。

(三) 内外兼顾,提升企业社会保险综合管理质量

第一,企业经营者和主管人应从意识上重新认知社会保险的重要性和工作的复杂性,然后根据自身规模与用工等实际情况选择直接设置社保岗位或是委托外包机构,建议在多元化用工趋势之下,有实力的企业优先选择专业的社保外包机构,既可以压缩社保管理成本、节约人力资源,也避免了应对复杂、专业、多元化的社保征缴事宜;第二,借助微视频、抖音、公众号等新媒体工具构建企业内部宣传平台,激励员工主动学习社保政策,加强企业和员工对政策的认知和理解,使企业从消极被动合规转为积极主动合规。

参考文献

- [1] 郑秉文. 大幅“双降”:社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度[J]. 华中科技大学学报:社会科学版, 2019, 33(03):5-14.
- [2] 鲁全. 中国养老保险费征收体制研究[J]. 山东社会科学, 2011(07):110-115.
- [3] 唐伟伟. 城镇职工养老保险欠费逃费问题研究[D]. 北京:中央民族大学,2016:9.
- [4] 杨翠迎,程煜. 理性看待社保征缴体制改革的政策效果[J]. 社会保障研究,2019(01):58-66.
- [5] 马一舟,王周飞. 税务机关征收社会保险费回顾与前瞻[J]. 税务研究,2017(12):5-9.
- [6] 刘继同. 新中国70年社会保险基金体系的历史变迁及其政策建议[J]. 江苏社会科学,2019(05):12-20.
- [7] 努力开创社会保险基金监督工作新局面——劳动保障部副部长王建伦在全国社会保险基金监督工作座谈会上的讲话[J]. 劳动保障通讯,2001(06):13-16.
- [8] 宋占军,郭心洁. 厘清社保征缴新规[J]. 金融博览(财富),2018(10):24-25.
- [9] World Bank, Paying Taxes 2019 [N]. World Bank Group and PWC, 2018:22-25.
- [10] 刘军强. 资源、激励与部门利益:中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999—2008) [J]. 中国社会科学, 2011(03):139-156+223.
- [11] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2018 [M]. 北京:经济管理出版社,2019:10-100.
- [12] 欧瑾瑜. 我国社会保险费征缴模式比较及优化研究 [D]. 华南理工大学,2018:22-26.
- [13] 许红梅,李春涛. 社保费征管与企业避税——来自《社会保险法》实施的准自然实验证据[J]. 经济研究,2020,55(06):122-137.
- [14] 孟春,李晓慧. 我国征税成本现状及其影响因素的实证研究[J]. 财政研究,2015(11):96-103.
- [15] 辛正平,徐明吉,冀超,许建国. 当前社会保险费征管中存在的问题及对策[J]. 税务研究,2020(09):137-141.
- [16] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2019 [M]. 北京:经济管理出版社,2019:15-120.

[责任编辑 王云江]

Research on the policy effect of social insurance contribution reduction and collection system reform in China

LI Qian-qian

(School of Economics and Finance, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

Abstract: Since the implementation of the Labor Insurance Regulations of the People's Republic of China in 1951, the social insurance collection system has gone through four stages of reform in China. Based on the review of the reform of social insurance collection system, this paper analyzes the policy effect of social insurance collection system reform in recent years from the change of social insurance collection system and insurance contribution, then we will find that: firstly, there are some problems, such as imperfect laws and regulations, lack of significant advantages in collection and policy flexibility; secondly, the social insurance contribution rate is still high and the financial sustainability pressure of pension fund is rising; finally, because of the labor market diversification and multiple policy changes, enterprises will face new challenges in the cognition and management of social insurance policy. As a result, this paper presents recommendations from three aspects: strengthening the tax collection effect, designing a comprehensive plan of social insurance contribution, and improving the comprehensive management quality of enterprise social insurance.

Key Words: social insurance contribution; tax authority; social security authority; collection system