

社会保险费征缴:体制改革与法制完善

何文炯

(浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310058)

摘要: 社会保险费征缴是社会保险事业的重要组成部分,但现行社会保险费征缴法规存在部分规定不明确、部分规定滞后、部分规定在实践中未能落实等问题,直接影响着社会保险制度的健康运行。2018年,国务院已经明确社会保险费的征收主体是税务部门,《社会保险法》及相关法规宜尽快修订完善,以形成更加科学合理的社会保险费征缴规则。为此,需要在厘清若干关键性问题的基础上,确定社会保险费征缴规则修订的思路和重点:明确社会保险费征收机构及其职责,扩展社会保险缴费主体,增加社会保险费征缴标准的规定,完善社会保险费确定机制和欠费清缴机制,同时顺应公共治理的数字化趋势,并为社会保险制度改革预留空间。

关键词: 社会保险费; 征缴; 法制

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2020)03-0042-10

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2020.03.004

社会保险费是社会保险基金的主要来源,社会保险费征缴是社会保险事业的重要组成部分。然而,我国现行社会保险费征缴规则存在一些缺陷,尤其是征收主体一直不明确、各地不统一,在一定程度上影响着社会保险制度的运行。直到2018年3月,国务院机构改革方案明确把社会保险费征收职能交给税务部门,才结束了长达20多年的纷争。在征收职责实现平稳转移之后,需要尽快修改相关法规,以建立更加科学合理的社会保险费征缴规则。为此,笔者重温了我国现行社会保险费征缴的一系列法律法规,阅读了相关文献,并与近30位在社会保险部门及其经办机构、医疗保障部门及其经办机构、税务部门和财政部门从事实际工作的专业人士分别进行了深入讨论,在了解现实情况的基础上进行了思考。

1 社会保险费征缴法规的现实困境

为加强和规范社会保险费征缴工作,国务院于1999年1月颁布《社会保险费征缴暂行条例》(以下简称《征缴条例》),社会保险行政部门还制定了两个与之配套的部门规章《社会保险费征缴监督检查办法》(劳动和社会保障部1999年3月颁布)和《社会保险稽核办法》(劳动和社会保障部2003年2月颁布)。2010年10月,国家颁布《社会保险法》(2018年12月修订),对社会保险费征缴有专章规定,这就使得各地的社会保险费征缴行为有了基本的遵循。《社会保险法》比《征缴条例》立法层次更高,调整范围更宽,其权威性更强。于是,这“一法一条例两办法”构成了我国的社会保险费征缴法规体系。这一体系为社会保险费征缴实践提供了法律依

收稿日期: 2020-04-06

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”(13&ZD163),项目负责人: 何文炯。

作者简介: 何文炯(1959—),男,博士,浙江大学公共管理学院教授,中国社会保障学会副会长。

据,有力地保障了社会保险待遇给付的需要,保障了参保者的社会保险权益,保障了社会保险制度的正常运行,为经济发展和社会进步作出了重要贡献。同时,应该看到,我国现行社会保险征缴法规还存在一些缺陷,实践中产生了诸多矛盾和问题,影响着社会保险征缴行为的规范性和征缴规则的严肃性,从而影响着社会保险制度的持续健康运行。此等状况与国家治理现代化的要求不相适应。

1.1 部分规定不明确

尽管现行法规就社会保险费征缴主体和征缴过程诸环节作了相应的规定,但在实践中往往难以执行、难以操作,这与部分规定不明确有关。

一是社会保险征收主体不统一。根据《征缴条例》,社会保险费可以由税务机关征收,也可以由社会保险经办机构征收,具体由各省份自行确定。尽管《社会保险法》第五十九条规定“社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定”,但此处“统一征收”的含义不清晰,尤其是征收主体究竟是谁,一直不明确。实践中,各省份根据本地的情况自行作出选择。有的地区由社会保险经办机构负责征收,有的地区则由地税部门负责征收(其中部分是税务代征),从全国总体看,在较长一个时期内,这两类做法大约各占一半。由此就引出了税务部门与社会保险部门之间长期的争执。

直到2018年3月,国务院才正式明确社会保险费征收职责由税务部门承担,于是原先由社会保险经办机构负责征收社会保险费的地区开始逐步移交,但又由于企业关于社会保险费负担过重的呼声很高,他们担心由税务部门征收后,社会保险费的缴费负担更重,因而各地此项职能移交的速度很慢。而且,2018年之后医疗保障行政部门单设,因而个别地区出现了第三个社会保险费征收主体——基本医疗保险经办机构。根据笔者调研掌握的信息,目前全国社会保险费征收主体的情况大体如下:(1)城乡居民基本医疗保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位养老保险这三个项目的社会保险费征收职责已经移交给税务部门,但社会保险费征收所需要的基础数据,多数还是由社会保险经办机构或基本医疗保险经办机构先核定,再传给税务部门。(2)企业及其他用人单位的职工社会保险项目的社会保险费征收职责,有21个省级单位(含计划单列市)已经全部移交完成,但多数地方社会保险费征收所需要的基础数据核定工作仍然由社会保险经办机构或基本医疗保险经办机构承担;其他15个省级单位仍由社会保险经办机构负责征收,个别地方是基本医疗保险经办机构负责征收。对此,各地反映强烈,普遍希望尽早统一社会保险费征收主体,明确各方职责。

二是社会保险费征缴标准不明确。尽管法律规定参保者及其用人单位应当按时足额缴纳社会保险费,税务部门或社会保险经办机构有权征收社会保险费,《社会保险费征缴监督检查办法》和《社会保险稽核办法》还制定了监督、检查和稽核办法,但事实上,各地社会保险费征收的标准差异很大,因而各地的社会保险费负担也有较大差异。这里,既有部分地区没有按照规则征缴的因素,也有征缴标准不明确的因素。其一,用人单位的缴费基数有两种办法确定,直接导致各地缴费基数不同。现行法规规定,参保职工个人缴费基数在社会平均工资的60%~300%之间按照本人工资据实确定,但用人单位的缴费基数可以是本单位参保职工缴费工资之和,也可以是本单位工资总额,即有“单基数”与“双基数”之分。显然,用这两种办法所确定的缴费基数会有较大的差异。其二,工资的算法不明确。无论是用人单位缴费,还是参保职工个人缴费,其

缴费基数均以工资为基础,但长期以来,有关方面一直没有关于工资计算的清晰口径和明确方法^[1],因而实践中出现了诸多混乱。其三,名义费率统一,实际费率各异。较长一个时期内,有关部门对于社会保险各项目的费率实行严格管制,因而各地费率基本一致。但由于各地的缴费基数不同,因而实际费率也就不同。更严重的是,一些地区不仅缩小缴费基数,而且缩小的程度差异很大,因而实际费率与名义费率差距较大,有关部门对费率的严管措施实际上是失效的。

1.2 部分规定已经滞后

关于社会保险费征缴的法规内容,绝大多数是20年前形成的。即便是现行的《社会保险法》也已经实施近10年了。这些年来,不仅我国社会保险事业迅猛发展,而且社会保险制度运行的环境也发生了深刻变化。相形之下,现行社会保险费征缴法规就显得滞后了。

其一,关于社会保险费征收主体及其行为规范。经历了长时间的争论,国务院终于明确税务部门为社会保险费征收主体。尽管此前近一半的省份早已由税务部门征收,近年来又有许多省份开始移交,但还没有全面完成。更重要的是,法律法规没有就此相应修改。例如,现行《征缴条例》第五条规定“国务院劳动保障行政部门负责全国的社会保险费征缴管理和监督检查工作。县级以上地方各级人民政府劳动保障行政部门负责本行政区域内的社会保险费征缴管理和监督检查工作。”再比如,《社会保险费征缴监督检查办法》和《社会保险稽核办法》这两个配套规则,其设置均以社会保险经办机构为社会保险费征缴主体为基础。这些规则显然已经不能适应税务部门作为征收主体这一基本现实。因此,需要以税务部门为社会保险费征收主体来设计一套新的具体规则。

其二,关于社会保险缴费主体的规定。最近20多年,我国社会保险制度改革取得重大进展,不仅实现了制度模式的转型,而且把社会保险权益由工薪劳动者权益扩展为全体国民的权益,即每一个中国人,甚至是满足一定条件的外籍人士,均可依法参加社会保险。而社会保险是一种缴费型的社会保障项目,需要参保者按照规定缴纳社会保险费,才能享受社会保险待遇。这是一个伟大的历史性转变,但现行社会保险费征缴法规没有充分体现。事实上,现行法规关于社会保险费的征缴主要涉及工薪劳动者,法律明确的缴费主体是三类:参保的用人单位;用人单位中的参保职工;无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员。法律仅规定了这三类缴费主体的权利和义务,这就意味着其他社会成员不是社会保险制度所保障的对象。

1.3 部分规定未能落实

由于多种原因,现行社会保险费征缴法规的一些规定在实施过程中没有真正落实,一些违法违规行为未能得到及时而有效的纠正。这就使得有法必依、违法必究的原则未能得到有效贯彻。比较典型的有以下几项。

第一,部门之间基础信息沟通不畅。根据《社会保险法》第五十七条的规定,市场监督管理部门、民政部门、机构编制管理机关和公安部门应当及时向社会保险经办机构提供用人单位的成立、终止和人口出生、死亡以及户口登记、迁移、注销等相关信息。但是,根据笔者的调查,此项规定目前只有个别地区能够基本做到,多数地区只能部分做到,还有部分地区基本没做到。因此,还有不少地方未能实现政府部门之间的数据共享或信息无障碍传输,直接影响着参保登

记速度、效率和质量。

第二,部分用人单位未能及时办理社会保险相关事宜。一是信息变动报告不及时。根据《社会保险法》第五十七条的规定,如果用人单位的社会保险登记事项发生变更或者用人单位依法终止,则应在规定的时间内办理变更或者注销社会保险登记。但事实上,少数用人单位未能及时履行此项义务,尤其是注销的欠费参保单位很少主动到社会保险经办机构申请变更或注销。二是为职工办理社会保险事宜不及时。《社会保险法》第五十八条规定,用人单位必须在规定时间内为其职工办理社会保险登记,否则由社会保险经办机构核定其应当缴纳的社会保险费。但部分用人单位并不照此办理。有的不与全部就业人员签订劳动合同,有的大量使用实习生,有的故意设置较长的试用期。各地普遍反映用人单位申报数与实际就业人数之间存在较大差异。

第三,社会保险费未能及时足额缴纳和征收。《社会保险法》第六十条规定,用人单位应当自行申报、按时足额缴纳社会保险费,非因不可抗力等法定事由不得缓缴、减免。第六十一条规定,社会保险费征收机构应当依法按时足额征收社会保险费。第六十二条和六十三条还就自行申报不及时、未按时足额缴纳和欠缴社会保险费等行为的处理作了规定。《征缴条例》对此还有更具体的规定。但事实上,各地普遍反映实际征收得到的社会保险费数额明显低于应收数额,致使社会保险费实际入库数量巨额减少,同时造成社会保险名义费率虚高。当然,不同地区和同一地区的不同用人单位,其所申报缴费基数真实程度也不同,这是影响地区之间、用人单位之间公平竞争的重要因素^[2]。此外,近几年中央同意降低社会保险费率^[3],部分地区还宣布降低社会保险缴费基数,甚至明确宣布“不清缴”,即免除欠缴的社会保险费。这就使得社会保险费征缴法规失去了应有的严肃性。

第四,社会保险征缴信息公开不到位。《征缴条例》第十七条规定,缴费单位应当每年向本单位职工公布全年社会保险费缴纳情况,接受职工监督。社会保险经办机构应当定期向社会公告社会保险费征收情况,接受社会监督。但许多地区、许多单位没有做到位。绝大多数地方和用人单位,参保职工对本单位社会保险缴费情况不了解,有的甚至对自己的缴费情况也不知晓。近些年,个人缴费情况逐渐透明,职工工资单中有这一内容。至于社会保险经办机构向全社会的公告,则没有具体的规则,公布哪些数据,多长时间公布一次,都不明确。

第五,社会保险费征收机构的监督、检查、稽核未能全面有效实施。《征缴条例》和《社会保险费征缴监督检查办法》《社会保险稽核办法》均明确规定,社会保险行政部门、税务部门和社会保险经办机构具有监督、检查、稽核的职责,但实际执行不到位。全国各地普遍反映社会保险缴费基数不实,实际采用的缴费基数均低于应计缴费基数。由于税务部门一直没有全国统一的社会保险费监督、检查、稽核办法,在税务部门负责征收的地区,社会保险行政部门及其经办机构无法进行社会保险费监督、检查、稽核。即便是社会保险经办机构承担征收职责的地区,由于前些年社会保险基金状况良好,虽明知社会保险基金未来收支平衡困难,但在企业强烈要求降低缴费的呼声中,社会保险费监督、检查、稽核的工作实际上放松了。

2 社会保险费征缴规则设计的若干问题

社会保险费征缴是社会保险制度运行的重要组成部分,因而学界对此一直有许多研究。这

一领域的研究文献很多,大体上可以分为三类。第一类是关于社会保险费征收主体的讨论。由于国务院长期未能明确社会保险费征收主体,实践中有许多矛盾,例如,原先由社会保险部门制定的关于社会保险费征缴监督检查和稽核的一些规则无法实施,有些地方因未来趋势不明而对社会保险费征收缺乏长远打算。对此,学界虽予以密切关注,但观点分歧较大,有的认为应当由社会保险经办机构负责征收^[4],有的则认为应当由税务部门征收^[5],也有一些学者进行了社会保险费由两类机构征收的成本比较分析^[6],还有的学者就此进行了部门行为的分析^[7]。此外,还有一些学者认为社会保险费应该“费改税”^[8]。第二类是关于社会保险费征缴技术方法的讨论。他们基于现行的法规,就实践中出现的问题进行讨论,有的讨论稽核方法^[9],有的讨论征缴稽核管理^[10],有的分析实践中出现的问题^[11]。但总的来看,此类研究主要是社会保险经办机构的专业人士所作,且最近10多年文献数量在减少。这可能与前些年社会保险基金运行状况好转有关,也与征收主体不确定有关。第三类是近年来在国务院明确征收主体之后,对社会保险费征缴工作转移和衔接方面的探讨^[12]。毫无疑问,这些研究对于我国社会保险费征缴体制改革和法制建设都起到了积极的作用。

然而,社会保险费征缴法制的完善,还有很多工作要做,还有很多问题需要深入研究。事实上,经过20多年的发展,无论学界还是业界,对社会保险制度的机理和功能有了更深入的理解。同时,社会保险制度运行的经济社会环境也发生了深刻的变化。在国家治理现代化的进程中,政府职能转变,行政治理机制创新,现代信息技术广泛运用,社会保险费征缴的体制机制和具体方式都必须与时俱进。从社会保险费征缴的要件出发,结合当前的现实需要,针对现行法规的缺陷,至少需要厘清以下几个问题。

2.1 社会保险费缴费主体:工薪劳动者还是全体参保者?

社会保险费征缴,必须明确征收主体和缴费主体。多年来,关于社会保险费征收主体的讨论有很多,2018年3月中央对此已经有了明确的结论,即把社会保险费征收职能交给税务部门^[13],因而关于征收主体问题,这里就不需要再讨论了。然而,现行《社会保险法》没有明确社会保险费征收机构是哪一个,《征缴条例》则规定在税务部门和社保经办机构之间由各省份自行决定二者选一。因此,法规修改时可以明确地写上社会保险费征收机构是税务部门。但是,关于缴费的主体,则有讨论之必要。

无论是《社会保险法》还是《征缴条例》,现行法规都规定社会保险费的缴费主体主要有:用人单位及其职工、无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员,这里不包括农民和城镇非就业人员。这就意味着,立法者在潜意识里认为社会保险的保障对象是劳动者,而且这个劳动群体不包括农民。这里明显地存留着历史的痕迹:长期以来我国农民的社会保障权益缺损。事实上,从1951年开始实行的劳动保险制度仅覆盖企业职工,农民与此项制度无关。20世纪90年代开始逐步形成的新型社会保险制度,其覆盖范围也主要是企业,而没有考虑农民,甚至在相当长的一段时间有关部门对农民工是否可以参加职工社会保险还存有疑虑。进入21世纪以来,我国社会保险事业有了新的重大进展,农民和城镇非就业人员的基本医疗保险制度和基本养老金制度先后逐步建立,这就意味着,社会保险权益开始由工薪劳动者权益逐步扩展为国民权益。由此可见,现行法规已经滞后,需要进行修改。既然社会保险的若干项目已经扩展到全体国民,那么社会保险费的缴费主体就应该扩展到

全部用人单位和全体参保人员。从现行制度安排看,工薪劳动者及其用人单位是强制参保的,其他社会成员是自愿参保的,因而社会保险的缴费主体就应该分为这样两类:一是强制参保的用人单位及其职工;二是自愿参保的社会成员^[14],包括部分项目的未成年参保者。

2.2 参加社会保险: 申请还是登记?

现行《社会保险法》第五十七条规定“用人单位应当在规定的时间内向当地社会保险经办机构申请办理社会保险登记”,第五十八条规定“用人单位应当在规定的时间内为其职工向社会保险经办机构申请办理社会保险登记”“自愿参加社会保险的灵活就业人员应当向社会保险经办机构申请办理社会保险登记”。这里的三处均用“申请”一词。《征缴条例》也有类似的规定。这与社会保险的基本原理和立法精神不符。事实上,参加社会保险是用人单位及其职工的权利,也是一种义务;对于灵活就业人员、农民和其他各类社会成员而言,参加社会保险都是一种权利。因此,社会成员行使这种法定权利和履行这种法定义务,是不需要某个机构批准的。当然,他们在这一过程中,有义务据实提供相关的信息。所以,参加社会保险只需要“登记、确认”,而不需要“申请、批准”。事实上,从这些年来社会保险经办机构所从事的实际工作来看,他们是在为参保的用人单位和参保者个人提供服务,而没有与“申请”一词相对应的“批准”“同意”之类的权力行使之意味。因此,《社会保险法》和相关法规修订时,应当去掉“申请”二字。值得指出的是,这一修改建议中蕴含着一种理念,那就是要真正确立起国民的社会保险权益,无论制度规定是强制参保还是自愿参保,任何组织、任何机构、任何个人都无权剥夺国民的这种基本权利,政府部门及其经办机构的职责是提供社会保险登记服务,而且要努力追求准确和便捷,因为这是一项基本公共服务。

此外,根据国务院2018年机构改革方案,社会保险登记依然属于社会保险经办机构的职责。在税务部门承担社会保险费征收职责之后,从减少环节、简化流程、方便群众、降低制度运行成本的角度看,此项职能也可以由税务部门承担。税务部门对用人单位及其职工基本信息,尤其是对参保者个人经济收入信息的把握能力较强,因而在比对和核定参保信息方面具有更明显的优势。但是,从社会保障部门所承担的社会保险业务主管职责看,需要从整体上把握社会保险制度运行的各主要环节,包括参保登记。这也许是目前部门职责分工的一种考虑。

2.3 社会保险缴费基数: 统一规定还是各地自定?

社会保险费征缴标准是社会保险费征缴的要件之一,其核心指标是缴费基数(即费基)和缴费比率(即费率)。但现行《社会保险法》没有就此作出任何规定。《征缴条例》第三条指出“社会保险费的费基、费率依照有关法律、行政法规和国务院的规定执行”,但事实上国务院及有关部门一直没有颁布过明确而具体的规则,这是一个重要缺陷。多年来,各地的社会保险缴费标准不同,因而作为劳动力基础成本的社会保险费在地区之间有较大差异。而且,各地社会保险缴费基数普遍不实,有的地区以社会平均工资或在岗职工平均工资为基础计算,有的以当地最低工资标准为基础计算,有的甚至还在此基础上打折确定缴费基数,因而绝大多数地区的缴费基数明显低于按制度规定的应计缴费基数。根据笔者近20年来持续的关注,许多地区用人单位的实际缴费基数为应计缴费基数的60%左右,甚至更低^[2]。造成这种状况的原因,除了部分地区未按征缴规则执行外,确定缴费基数的方法不明确、不统一是重要因素。事实上,如果把缴费基数做实并严格执行有关部门规定的费率,则绝大多数用人单位无法承受这样的缴费负担。

为了执行有关部门规定的费率,许多地区想方设法缩小缴费基数的规模。而现行法规没有就缴费基数的具体确定方式予以明确,这就给各地缩小缴费基数规模提供了机会。

社会保险缴费基数没有统一的确定方法,不仅造成地区之间的社会保险征缴标准不同,而且在同一地区的社会保险不同项目之间的缴费基数也不同。近年来,社会保险部门虽正在逐步统一职工基本养老保险的缴费基数确定方法,但其他项目如职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险的缴费基数,都还没有统一的确定方法。缴费基数的确定方法不统一,使得有关部门制定的社会保险费征缴监督检查和稽核规则都缺乏科学的基础;关于地区之间的缴费负担之轻重,也缺乏科学的评判依据。更为严重的是,那些缩小缴费基数的做法,实际上是有组织的缴费基数瞒报行为,但却一直没有得到纠正,这就严重损害了社会保险法规的严肃性,破坏了社会保障领域的诚信风尚。因此,在《社会保险法》及相关规则修订时,需要把社会保险缴费基数的确定方法统一起来,由各地遵照执行。

2.4 社会保险费率:固定不变还是适时调整?

社会保险费率是影响社会保险征缴量的另一个重要因素。从过去20多年的实践情况看,有关部门对费率的管理一直是严格的。但是,由于缴费基数不真实,导致这种管理变得无效。社会保险名义费率大大高于实际费率,严重误导了决策者和社会各界。之所以出现这种情况,主要是对社会保险基金理论缺乏应有的认识。

事实上,任何一个社会保险项目,在制度进入运行状态之后,其所筹集的资金量决定于其待遇水平。待遇确定之后,其所需要的筹资量也就随之确定,这就是社会保险基金管理的“以支定收”原则^[15]。通常情况下,社会保险资金主要来源于社会保险费收入及其投资回报以及国家财政的适当投入。财政投入规则或投入量一旦确定,则需要筹集的社会保险费总量也就确定了。对于某一用人单位或某一参保人而言,某一时期的社会保险缴费量决定于缴费基数和费率,即“社会保险费=缴费基数×费率”。在社会保险制度实际运行过程中,参保人群规模和结构、基本风险及其损失规律、社会保险相关服务成本、社会保险待遇等因素可能发生变化,由此必然要求社会保险筹资相应增减。如果这种变化可以通过财政投入来解决,则社会保险费征收量可以基本不变;如果财政投入基本不变,那么就需要改变社会保险费的征收量。此时,可以用于调整的是两个变量:缴费基数或费率。然而,缴费基数与参保人的工薪收入相关,其确定规则是明确的、长期稳定的,因而一般采用调整费率的方法,这是国际上通行的做法。事实上,税收征缴也是如此,税基确定方法稳定不变,而税率可以适时调整。因此,今后在社会保险费征缴规则修订时需要改变原先的思路,变基数可调为基数固定,变费率固定为费率可调。

3 完善社会保险费征缴法规的若干建议

社会保险制度是国家治理体系的重要组成部分,社会保险费征缴是社会保险制度运行的基础性环节,并对宏观经济运行和各微观个体行为都有重要影响,因而要从国家治理体系和治理能力现代化的高度,完善社会保险费征缴法律制度,适时修改《社会保险法》中相关条款,并在此基础上修订《征缴条例》,即以《社会保险法》为该条例的上位法进行修改完善,使社会保险费征缴规则更加科学合理并保持长期稳定,让参保者和用人单位有更清晰、更稳定的预期,使各相关主体的征缴行为更加规范,从而促进社会保险制度永续健康运行,为国家长治久安作出应有的贡献。

贡献。

3.1 明确社会保险费征收机构及其职责

现行《社会保险法》第五十九条规定“社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定”,并在第六十条使用了“社会保险费征收机构”一词。当时没有明确社会保险费征收机构是哪一个,实际承担征收职责的是各地税务部门或社会保险经办机构,这与《征缴条例》所规定的情形一样。现在国务院已经明确把社会保险费征缴的职能划转给税务部门。因此,在《社会保险法》及社会保险费征缴规则修订时,可以将税务部门作为社会保险费征收机构写入法律条款,同时进一步明确税务部门作为社会保险费征收机构的具体职责以及税务部门与社会保险部门及其经办机构的分工合作机制。此外,还要明确社会保险费缓缴、减征的权限,明晰补缴、清缴的规则,赋予税务部门足够的处罚权,并重申社会保险费征收不受干扰这一规则。在此基础上,明确全国各地的社会保险各险种,无论是用人单位缴费还是参保者个人缴费,均由税务部门征收,使“统一征收”的原则真正落到实处。当然,税务部门也需要承担相应的责任。

3.2 扩展社会保险缴费主体

现行《社会保险法》和《征缴条例》列明的社会保险缴费者主要是用人单位和非农劳动者,这样的规定已经滞后于现实,更不能适应未来的发展趋势。事实上,随着时代的进步,社会保险已经被确认为国民的一项基本权益,也就是说,社会保险制度的覆盖范围是全部用人单位和全体国民,于是社会保险的缴费者应当是所有用人单位和参加社会保险的全体社会成员。因此,需要修改《社会保险法》和《征缴条例》相关条款,明确社会保险缴费主体是用人单位及其职工和其他参保人员,同时明确其相应的权利和义务,包括及时办理社会保险登记、据实提供相关信息、及时缴纳社会保险费、获取自己的参保权益信息、享受社会保险待遇及相关服务等。

3.3 增加社会保险费征缴标准的规定

现行《社会保险法》和《征缴条例》都没有就社会保险缴费基数及其确定方法和费率适用方法做出明确规定,因而在社会保险费征缴实践中出现了形形色色的不规范行为,直接影响到社会保险基金的收支平衡,影响到社会保险制度的严肃性,影响到社会诚实守信风尚的形成。此等状况与国家治理现代化的要求不相适应,需要尽快改变。因此,要在《社会保险法》及社会保险费征缴规则修订时增加关于社会保险缴费基数及其确定方法的规定。一般地说,社会保险缴费基数以参保者的收入为基础确定。但是,我国现行的个人收入计算体系还不够完善,用人单位的工资总额和某一地区的平均工资计算方法都存在缺陷,这就给社会保险缴费基数核定带来了困难。对于工薪劳动者及其用人单位而言,关键是要进一步明晰工资的含义、计算口径及统计规则,提出关于工资统计的统一而简便易行的计算方法,为准确核定用人单位及其职工的社会保险缴费基数奠定基础^[1]。与此同时,要明确由各统筹地区按照以支定收的原则确定和适时调整本地区社会保险各险种的费率。当然,对于全国统筹的项目,显然是由全国统一厘定费率;对于需要执行调剂金政策的,则在费率厘定时需要增加调剂金这一因素。至于工薪劳动者之外的社会成员自愿参加社会保险,其社会保险缴费基数可以采用自行申报的办法。某些社会保险项目的现行制度,采用社会保险费定额制,暂时不涉及缴费基数这一指标。从未来发展趋势看,社会保险费征缴需要注意经济形态、就业方式和劳动关系的变化,并注意劳动者收入来源的多渠道性,充分利用税务部门对社会成员收入信息把握的优势,设计更加科学合理而有效的社会

保险缴费基数确定方法。

3.4 完善社会保险费确定机制和欠费清缴机制设计

社会保险费无法按时足额征收,已经是多年的常态,需要尽快改变。这既是保障社会保险基金收支平衡的需要,也是规范社会保险征缴行为、增强法规严肃性的需要。为此,需要在《社会保险法》和社会保险费征缴规则修改相关政策设计时予以充分注意。一是遵循“保障适度”的原则,按照多层次社会保障体系建设的思路^[16],合理制定社会保险各项的保障待遇水平并形成正常的待遇调整机制,由此按照以支定收的原则确定社会保险筹资的适度水平,在明确财政责任的同时,使得用人单位的社会保险费负担处于适宜的水平。二是重申社会保险费“非因不可抗力等法定事由不得缓缴、减免”,保留《社会保险法》和《征缴条例》中关于用人单位如实申报社会保险参保人数、工资和缴费基数以及按时足额缴纳社会保险费等义务的规定,保留关于社会保险费欠缴处理的基本原则和方法,健全清缴、追收机制,并增强执法和处罚力度。三是在征收主体变动过程中,列出社会保险费欠缴清单,厘清主体职责,并提出妥善处理方案^[12],既充分注意到用人单位的特殊困难,又要维护法律法规的严肃性。四是健全社会保险费征缴信息公开机制,包括用人单位向参保职工公开本单位社会保险缴费情况,也包括税务部门向全社会公开本地区社会保险费征收情况,以接受社会监督。五是营造诚实守信、依法办事的良好氛围。把保障劳动者社会保险权益、保护企业健康发展与依法征收社会保险费有机结合起来,增强用人单位缴纳社会保险费的自觉性和规范性。

3.5 顺应公共治理数字化趋势

随着现代信息技术的发展,尤其是大数据、云计算的广泛应用,我们已经进入了数字化时代,经济活动、社会事务、百姓生活、公共管理概莫能外。作为国家治理现代化进程的重要方面,公共治理数字化已经成为从中央到地方各级行政管理部门和公共服务机构的重要目标,社会保险费征缴需要顺应这一潮流,《社会保险法》和社会保险费征缴规则相关内容也需要相应修改。现行法规的相关规定基本上是基于传统的信息载体、传统的信息传输方式、传统的认定和审核方式,要求用人单位和自愿参保者到社会保险经办窗口办理,并填写纸质文件。随着现代信息技术的进步和普遍使用,无论是社会保险登记、社会保险费缴纳,还是社会保险参保及相关权益的信息比对与查询,都可以通过网上平台、自助机、手机APP等多种方式来实现,因此,《社会保险法》和社会保险费征缴规则需要根据这一变化修改相应的规则。事实上,许多地方已经在这方面进行了有益的探索,并取得了颇为满意的成效。为此,需要解决诸多体制性障碍,关键是打破行政部门的藩篱,实现社会保险费征缴相关信息共享,重点是明确要求各级政府的市场监管部门、民政部门、机构编制管理机关和公安部门提供相关信息。只有这样,才能提高效率,方便群众,实现“最多跑一次”,甚至一次也不跑。

3.6 为社会保险制度改革预留空间

现行《社会保险法》和相关法规关于社会保险费征缴的规定,很大程度上是基于现行社会保险制度安排。在充分肯定社会保险领域所取得重大成就的同时,我们应当看到现行社会保险制度存在的诸多缺陷。从整个社会保险体系看,公平性严重不足,运行效率低下,基本保障不足与基本保障过度并存,补充性保障发展缓慢,多层次社会保障体系尚未形成。从社会保险制度设计看,某些项目制度定位不明确、不适当,相关主体权责不清晰,保障待遇确定和调整机制不合

理,筹资机制不健全,社会保险基金运行效率低下。因此,现行社会保险制度无法定型,需要深化改革。因而在修订社会保险费征缴相关法规时,需注意到下一步即将实施的社会保险制度改革,例如:若干社会保险项目(险种)可能的制度整合,社会保险强制参保的项目(险种)和保障对象是否需要扩大,参保者个人缴费比重是否需要提高,某些社会保险项目是否要从等额缴费制转变为比例缴费制,与社会保险最低缴费年限相联系的保费补缴和延长缴费,等等。诸如此类的改革举措,都需要在《社会保险法》和社会保险费征缴规则修订时预留空间。

参考文献:

- [1] 何文炯,蔡青,张畅玲.“职工平均工资”的困惑——兼论基本养老保险制度的完善[J].统计研究,2004(11):31-34.
- [2] 何文炯.中国社会保障:从快速扩展到高质量发展[J].中国人口科学,2019(1):2-15.
- [3] 国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知[EB/OL].(2019-04-04).http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm.
- [4] 郑功成.中国社会保障制度改革的新思考[J].社会保障研究(北京),2007(1):2-10.
- [5] 郑春荣,王聪.我国社会保险费的征管机构选择——基于地税部门行政成本的视角[J].财经研究,2014(7):17-26.
- [6] 彭雪梅,刘阳,林辉.征收机构是否会影响社会保险费的征收效果?——基于社保经办和地方税务征收效果的实证研究[J].管理世界,2015(6):63-71.
- [7] 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(3):139-156.
- [8] 谢旭人.坚定不移深化财税体制改革[J].求是,2010(7):33-35.
- [9] 赵晓雁.社会保险稽核工作的重点及方法[J].职业,2007(23):47.
- [10] 高智玲.加强社会保险稽核管理的对策与建议[J].经济视野,2014(7):455-459.
- [11] 刘择.社会保险稽核工作存在的问题与对策研究[J].社会保障研究(武汉),2009(6):54-60.
- [12] 黄家强.社保费税式征缴转换中的权责交接与制度接洽[J].税务与经济,2019(5):73-80.
- [13] 国务院机构改革方案[EB/OL].(2018-03-17).http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c_1122552185.htm.
- [14] 骆为祥.中国成年人医疗保险未参保状况及影响因素研究[J].社会保障评论,2019(1):102-118.
- [15] 何文炯.“以收定支”与“以支定收”[J].中国社会保障,2017(3):39.
- [16] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019(1):3-29.

责任编辑: 金华宝