

【社会现象与社会问题研究】

中国社会保险费征缴机制的发展历程与展望

白小平 靳彤彤

摘要:我国社会保险费征缴机制以2018年为界划分为两个大的阶段。新中国成立以来至2018年为社会保险费征缴阶段,可细分为“国家—单位”劳动保险费、三方缴费的社会保险费、多元参与缴纳的社会保险费阶段;2018年至今为“费改税”转型阶段。在新形势下,构建以税为主、税费结合的渐进式征缴机制是当前所需。其中社会统筹以“税”的形式征缴,对欠税行为可采用追缴的行政手段,保障基金充足;个人账户以“费”的形式缴费,对缴费主体以柔性的方式普遍征缴,对欠费行为宜采用补缴的民事方式维护资金安全,不断提高社会服务能力,从实施机制上为全民共建共治共享的新型社会保险提供支撑。

关键词:社会保险;保费征缴机制;费改税;追缴与补缴

中图分类号:F842

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)01-0073-07

新中国成立以来,我国社会保险经历了从计划经济时期国家保险的探索,到市场经济时期社会保险的转型,再到全面深化社会保险改革的过程。在这一过程中,社会保险从无到有,从小范围到覆盖城乡、统筹全体职工和城乡居民,社会保险项目不断增加,保险水平不断提升,人民幸福指数也不断提高。在中国特色社会主义现代化建设的新时代,要建成以人民为中心、覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的新型社会保险体系,需要科学的社会保险费征缴机制的支撑,以适应新的形势发展需要,从而持续推进平等社会合作与社会公平正义建设。

一、我国社会保险费征缴机制回顾:社会保险费阶段

自新中国成立至2018年,我国社会保险经历了劳动保险、社会保险到全面建设社会保险的阶段,社会保险费征缴机制也经历了“国家—单位”劳动保险费、三方缴费的社会保险费到多元参与缴纳的社会保险费阶段,农村社会保险建设也有了极大改观。在这一阶段,社会保险以费的形式进行资金筹集,形成各项社会保险基金。

1. 社会保险费征缴机制探索:“国家—单位”劳动保险费阶段

新中国成立后,我国开始了现代社会保险制度的探索。基于当时城乡有别、农业社会为主的社会结构,为首先确保职工的社会福利,政务院于1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,并于1953年颁布了《劳动保险条例实施细则》《政务院关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》等文件,标志着国家机关、事业单位的工作人员公费保险、城镇企业职工劳动保险制度建立。该阶段社会保险的特点呈现以国家机关、事业单位工作人员、全民所有制企业职工为主的“国家—单位”劳动保险模式,保费征缴机制的特点为国家保险,农村居民则以土地和家庭自我保障为基本形式。

本阶段养老保险费征缴机制可分为两种形式:一是国家机关、事业单位工作人员的公费形式,养老保险费由财政支付,由财政部和人事部管理;二是以国营企业、集体企业为主的单位缴费机制,由工会负责劳动保险费的统筹实施,具有“国家—单位”保障特点。到1956年,劳动保险实施范围扩大到13个产

收稿日期:2020-09-10

作者简介:白小平,男,兰州理工大学法学院教授,硕士生导师(兰州 730050)。

靳彤彤,女,兰州理工大学法学院硕士生(兰州 730050)。

业与部门,但重心偏向于国营企业和机关、事业单位工作人员,具有不平衡性。^①

医疗保险费征缴机制由公费医疗和劳保医疗两种形式组成。公费医疗面向国家机关、事业单位工作人员以及大专院校学生,劳保医疗则面向国营企业和县级以上大型集体企业的正式职工。公费医疗由中央财政和地方财政承担,劳保医疗个人不需要缴费,由企业和劳动保险基金组织按一定比例提取福利费承担,各级卫生部门按照单位人数比例进行管理和统收统支。^②

在其他保险方面,工伤保险主要适用于国营企业职工和国家机关、事业单位工作人员,覆盖群体有限,存在依不同身份享受不同待遇的问题。工伤保险费由企业和劳动保险基金组织共同负责缴费,由中华全国总工会负责征收。失业保险方面多为临时性救济措施,1951年《中华人民共和国劳动保险条例》并没有相关条款的规定。在此阶段,农村社会保障主要体现为“五保”制度和农村合作医疗制度。

2. 社会保险费征缴机制改革:三方缴费的社会保险费阶段

1978年改革开放以来,我国逐步由计划经济向社会主义市场经济转变,“国家—单位”劳动保险已不适应市场经济条件下的社会保险要求,社会保险面临重大改革。1986年《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》等文件的颁布,标志着以城镇为主、兼顾农村的社会保险制度的形成。在此阶段,政府关注的重点是国家、企业和职工三方主体在社会保险系统中缴费负担的平衡问题,三方缴费机制的确立成为社会保险费征缴机制的突出特点。

此阶段的养老保险费征缴机制由三种形式组成:一是城镇职工养老保险实现三方统筹。1986年,《国营企业实行劳动合同制暂行规定》确定了养老保险社会化的大方向,实行由职工与企业共同缴费、政府适当补助的三方缴费机制。1997年,《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》确立了“统账结合”的养老保险模式,即基本养老保险费实行个人账户和社会统筹相结合、由企业和职工共同负责缴费的部分积累制,辅助以国家财政补贴。^③二是国家机关、事业单位延续国家保障形式。三是农村居民养老保险自愿缴费机制形成,并由过去的农村养老保险(以下简称“老农保”)向新

型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)转变。随着家庭联产承包责任制的实行,1991年民政部确定了“老农保”方案,将个人缴纳与集体补助的养老金计入个人养老账户,确立了个人缴纳、集体补助、国家扶持相结合的原则。2009年,国务院提出实行“新农保”政策,通过个人账户与社会统筹的结合,建立由个人缴纳、集体补助、政府补贴相结合的“新农保”制度。与“老农保”不同的是,国家财政对“新农保”给予了巨大支持。

医疗保险由两部分组成:一是个人账户和社会统筹相结合的城镇职工医疗保险。1993年,劳动部发布《关于职工医疗保险制度改革试点意见的通知》,提出城镇职工医疗保险全覆盖,探索国家、用人单位、职工三方合理负担的缴费机制。1998年,国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,实行社会统筹和个人账户相结合的统筹方式,覆盖范围包括所有的城镇单位,终结了公费医疗和劳保医疗。^④2000年,全国绝大多数地区医疗保险改革如期完成。二是个人、集体、政府共同负责的新型农村医疗保险。2003年,我国开始新型农村合作医疗制度(以下简称“新农合”)的探索,建立了个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农村医疗互助共济制度。2004年,《关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作的指导意见》颁布,标志着全国“新农合”制度的建成。

在其他保险方面,工伤保险适用于我国所有企业和有雇工的个体工商户,其项目覆盖范围有所扩大,待遇也有所提高。1994年《中华人民共和国劳动法》和2003年《工伤保险条例》颁布,确立了我国工伤保险的经济补偿、工伤预防和职业康复三大职能,构建起完整的工伤保险制度体系。工伤保险由用人单位按时缴纳,职工个人不缴纳,缴纳数额为本单位职工工资总额乘单位缴费费率之积,缴费费率按以支定收、收支平衡的原则确定。在这一阶段,失业保险制度开始确立并逐渐社会化。1986年国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,形成了失业保险制度雏形,待业保险基金来源由企业缴纳全部职工标准工资总额的1%、银行利息和地方财政补贴三部分构成。1999年国务院颁布《失业保险条例》,用失业保险代替待业保险,覆盖范围也由以前的国营企业扩至所有的城镇企业,失业保险金由用人单位和职工缴纳的费用及其利息、财政补贴和

其他资金组成。

3. 社会保险费征缴机制完善:多元参与的社会保险费阶段

2010年颁布的《中华人民共和国社会保险法》是我国社会保险法治建设的重大实践,标志着我国社会保险迈向法制化轨道。我国《社会保险法》规定了基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险等诸多具体的社会保险项目,坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障方针,进一步规范了用人单位和参保人的社会保险权利与义务,保障了广大人民的根本权益,形成了单位、企业、个人、社会组织、国家等多元主体参与的社会保险费征缴机制,尤其是参保人员由“职工”向“个人”的转变,使我国社会保险的社会化与统筹一体化趋势加快。

这一阶段养老保险费征缴机制由三种形式组成:一是城镇职工养老保险实现了更为全面的社会统筹,包括对灵活就业者的养老保险统筹。我国《社会保险法》既明确了职工应当参加基本养老保险并由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费,也明确了无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费并分别记入社会统筹账户和个人账户。二是国家机关、事业单位开始实施社会统筹模式,并逐步与城镇职工养老保险系统并轨。2015年国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》,启动了机关事业单位养老保险改革,采取机关与事业单位同步进行、不同类型的事业单位适用不同的改革方案,实施统账结合模式,缴费由用人单位、个人和政府补贴三部分组成。^⑤三是将“新农保”与城镇居民养老保险统一为城乡居民养老保险。2011年国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,明确了在全国范围内实行城镇居民养老保险。2014年《城乡养老保险制度衔接暂行办法》将城镇居民社会养老保险和“新农保”合并为城乡居民养老保险,进行统一管理。

医疗保险改革的重点是探索更高水平的全民医保体系。2016年国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,在城镇职工医疗保险之外,将城镇居民医疗保险和“新农合”两项制度合并为统一的城乡居民基本医疗保险制度。城镇职工医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合模式,医疗

保险费由用人单位和职工共同缴纳;无雇工的个体工商户、未在用人单位参加职工基本医疗保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员自愿参加,由个人缴费。城乡居民的基本医疗保险由个人缴费和政府补贴两部分组成,其中政府补贴覆盖范围包括享受最低生活保障的人、丧失劳动能力的残疾人、低收入家庭60周岁以上的老年人、未成年人等。

在其他保险方面,工伤保险和失业保险内容变化不大,主要是确定了工伤保险和失业保险逐步实现省级统筹的目标。

二、我国社会保险费征缴机制转型: 社会保险费改“税”阶段

为进一步加强税收在国家治理中的基础性、支柱性和保障性作用,更好地服务于决胜全面建成小康社会需要,维护社会保险基金安全,结合国税地税征管体制改革,2018年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,明确将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。随后,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》,实施“先合并国税地税机构再接收社会保险费和非税收入征管职责”计划。由此,我国社会保险费征缴机制开始转型。

1. 以费为主的保费征缴机制存在的问题

第一,征缴主体不统一影响征管效率。早在1999年,国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》就已做出社会保险费“可以由税务机关征收,也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构征收”的规定,形成了社保部门与税务部门的二元主体征缴机制。依此规定,社会保险费征收存在社会保险经办机构征缴、税务部门代征、税务部门征缴、社会保险经办机构和税务部门混合征缴四种模式。^⑥社会保险经办机构征缴和税务部门代征在社保登记、核定、记录、确认、稽核、清欠等环节均由社会保险经办机构负责,二者的区别只在于由谁负责征缴;混合征缴存在部门间征缴范围划定不清的问题;社会保险经办机构征缴意味着社保行政管理部门自己征收、自己支付、自己监管,加之征缴手段有限,保障措施柔性有余而刚性不足,降低了征管效率。

第二,法治化不充分影响征缴机制的科学建设。

在我国法律体系中,社会保险法治建设尚不健全,是推进国家治理现代化的短板。一方面,受我国城乡二元结构、地区差异和基础资源调配不平衡的影响,现有的社会保险项目多元细分且参保缴费的强制与自愿在设计上多有不同,制约着我国社会保险统筹一体化建设的进程。另一方面,社会保险在先试先行实践中产生了大量的社会政策,社会保险规范碎片化现象严重,不利于征缴机制的科学建设。如我国《社会保险法》未涉及如何缴费问题,增加了执法的不确定性;《社会保险费征缴暂行条例》将征缴主体的选择权交由省、自治区、直辖市人民政府决定,使得各地方、各部门在具体工作中职责不明晰,影响其职能的有效发挥。

第三,以费为主不利于社会保险基金安全和统筹层次的提高。《中国企业社保白皮书 2019》数据显示,我国企业社保基数合规比率为 29.9%,统一按最低基数下限参保的企业比例为 28.4%,有超过三分之二的企业存在申报员工缴费基数与实际人数不符的情况,社保基金征缴情况不容乐观。加之由社会保险经办机构征缴保费,集社会保险费收、支、管于一身,缺乏有效监督。同时,我国社会保险基金历来存在统筹层次低的问题,除养老保险实现省级统筹外,医疗、工伤、失业保险的统筹依然停留在市县层面,极大限制了社保基金在全国范围或较大范围内的统筹调剂。而社会保险经办机构征缴的地方性特点不利于社会保险统筹层次的提高,进而难以实现社会保险资金在较大范围内的互助共济。

2. 社会保险费征缴机制费改“税”优势

第一,有利于统一征缴主体,提高征缴效率。2018 年,《深化党和国家机构改革方案》结束了税务部门和社会保险经办机构二元主体征缴时代,改由税务部门负责征缴社会保险费,这有利于解决征收主体不统一、征缴程序混乱的问题。并且税务部门还可利用自身专业化、信息化的优势,有效解决信息不对称问题,在打击偷逃、漏报、欠缴行为方面有所作为。如 2017 年的一项调研发现,目前社会保险实际征缴率不到 70%,如果改由税务机关全责征缴,将会使征缴率提高 10%—20%。^⑦

第二,推动社会保险费征缴法治化。当前,税务部门征收社会保险费的依据是我国《社会保险法》和《社会保险费征缴暂行条例》,而不是《中华人民共和国税收征收管理法》,现行的《税收征收管理法》

尚未规定税务部门对非税收入的征管内容。社会保险费改由税务部门征缴后,这一方面可借鉴我国《税收征收管理法》税收征管程序来丰富征缴手段,另一方面可通过制定我国《社会保险费征缴管理法》来实现社会保险费的依法征缴,在分清征缴人与纳税人、缴费人之间关系的基础上,明确缴费人在征缴关系中的权利义务,保护缴费人合法权益。

第三,促进缴费入口统一,扩大资金来源,缓解资金压力。社会保险费由税务部门征缴,其征缴的强制性与固定性特征和征缴业务的专业化、信息化优势,可以确保社会保险资金入口统一、来源稳定。社保资金入口统一意味着除单位依法缴纳、职工由单位代扣代缴外,参保个人(即全体居民)也一并依法被纳入征缴关系,这既为全民共建共治共享的新型社会保险改革打下基础,也扩大了社会保险资金来源。根据国家统计局近十年的数据,我国目前社会保险资金结余较多,总体上收大于支。而《中国养老金精算报告 2019—2050》的数据显示,未来 30 年我国社会保险资金将会面临巨大压力,如 2019 年我国缴费赡养率为 47.0%,到 2050 年将会达到 96.3%,缴费者的压力增加一倍,社会保险基金结余赤字将越来越大,到 2050 年结余将为 -11.28 万亿元,纵然有政府财政补贴,也不能从根本上解决问题。实现社会保险的费改税有望缓解此问题。

第四,有助于实现社会保险资金的全国统筹并应对复杂情况。目前,我国社会保险统筹具有分散化特点。尽管有些省份宣称已经实现了社会保险省级统筹,但实际完成程度有限。社会保险统筹层次低意味着社会保险资金的安全性和抗风险性低、互助性不强,这不利于社会保险事业的可持续发展。改由税务部门征缴社会保险费,可以从参保信息登记、收入与财产核定两个方面入手,实现全国社保信息的统一管理,征缴资金也可及时解缴于省级以上相关资金托管机构,形成社保资金在较大范围内的调剂基础。同时,面对零工经济从业者、灵活就业者和重大突发事件等复杂情况,统一缴费入口、持续提高社会保险统筹层次显得更加必要,从而实现风险共担和统筹资金在较大范围内的合理调配。

三、我国社会保险费征缴机制展望:以税为主、税费结合的征缴机制

新中国成立以来,我国社会保险参与人经历了

国家—单位、企业(或农村集体)—职工(或农村居民)—国家、企业或国家机关—个人(职工、灵活就业者、城乡居民)—社会组织(包括事业单位)—国家的多元化全面覆盖发展过程,缴费机制也经历了社会保险由“费”到“税”的发展。然而,目前来看,由“费”改“税”只是将社会保险费由社会保险经办机构征缴转变为由税务部门负责,纳入非税收收入征管,并没有将费改为实体税或是作为税收收入,或者说管理型社会保险缴费机制并未发生改变。按理说这不会产生较大的社会影响,但实际情况并非如此。《国税地税征管体制改革方案》公布后,部分税务部门开始进行欠费清查和清缴活动,一时间使一些企业尤其是一些中小微利企业陷入困境,有些企业做好了减员、降酬、改变用工形式、注销公司的准备。为此,中央及时叫停了清欠活动。这不仅暴露出用人单位或个人长期未依规缴费的问题,也说明了我国当前还不宜直接实行社会保险税或者说纯粹以税的方式去征缴全部社会保险费用,而需要以一种渐进式的征缴机制为社会保险费全面入税做好准备。^⑧新形势下,结合我国社会保险项目统筹模式、缴费关系性质和主体参与情况,构建以税为主、税费结合的渐进式征缴机制是当下所需,该机制是指对社会统筹以税的形式征缴,征缴对象为用人单位和各类用工组织及平台,个人账户以费的形式缴费,征缴对象为职工和全体居民。

1. 以税为主、税费结合的征缴机制产生背景

第一,构建全民共建共治共享的新型社会保险需要。新中国成立初期,受计划经济影响,我国实行劳动保险,这种保险并不是我们今天所说的全民性社会保险,而是与职业相适应的保险。改革开放以来,我国社会保险虽然实现了劳动保险向社会保险的转变,覆盖范围也扩大及全体社会成员,但其整体设计仍局限于以劳动关系、人事关系为基础的社会保险项目构建,不利于新型社会保险机制建设,在一定意义上已成为构建新型社会保险的障碍。如当前新兴的零工经济从业者的社会保险权益如何对待?现有的社会保险制度如何应对“一仆多主”的用工现象?重大突发事件中劳动者或城乡居民的社会保险权益如何实现并得到保障?等等。这些问题均使建立在传统劳动人事关系基础上的社会保险机制发生了动摇。我国现有的管理型社会保险机制和缴费服务应与时俱进,向全民统一的服务型缴费机制发

展。党的十九大报告指出,我国要全面实施全民参保计划,完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险的全国统筹。也就是说,构建全面统一开放、全民参保共建、全民缴费共治、全民共享社保权益的普遍性社会保险系统已成为今后我国新型社会保险建设的趋势,而由税务部门征缴社会保险费(尤其在缴费入口的社会化和统一化方面)是新型社会保险机制建设的重要内容。

第二,适应我国社会保险统账结合模式、缴费关系性质与主体参与情况不同的需要。我国社会保险项目类型不一,参保人缴费关系性质不同,个人参保的强制性与自愿性迥异,资金统筹模式也不尽相同,情况较为复杂。这使得税务部门征缴社会保险费成为一个十分现实的难题。如我国基本养老保险由城镇职工基本养老保险、灵活就业者的养老保险、城乡居民养老保险等构成,城镇职工养老保险具有强制性,保费由用人单位依规缴纳,对职工缴费实行代扣代缴,辅助以必要的财政补贴,灵活就业者的养老保险由个人自愿缴费,城乡居民养老保险由个人自愿缴费、集体补助和政府补贴构成,基本医疗保险也是如此。从参保人缴费关系性质来看,单位缴费大部分进入社会统筹,属于参保人共同共有,缴费刚性强,有公共债务特点;个人缴费有代扣代缴和自愿缴费之分,个人缴费部分进入个人账户或社会统筹(如失业保险),属于参保人个人所有(如受限制的个人账户),且受缴费积累年限条件限制,缴费刚性不足,有私人债务社会化特点。工伤保险和失业保险缴费形式相对简单,但也存在如何覆盖新兴的零工经济从业者或灵活就业者的现实困难。同时,各项目账户资金入口不一、缴费方式“软硬”有别,单位与个人缴费关系的法律性质不尽相同,纯粹以刚性的税的征缴方式难以应付复杂状况,应该分项分类区别对待。

第三,统一非税收收入征管的需要。近年来,国际形势风云变幻,我国国民经济发展有所放缓,社会保险历史欠费问题尚未得到彻底解决,一刀切的费改税也会引发诸多矛盾。当前,我国税务机关在征缴社会保险费上形成三种模式:一是经办机构核定税务部门统一征管模式,即由社保、医保经办机构核定由税务部门统一征缴,而不做参保人情况区分,如上海、深圳、新疆、山西等地;二是税与费区分征缴模

式,即对单位、企业缴费采取税务征收模式,对灵活就业人员采取自行申报向税务部门缴费形式,如山东;三是自行向税务部门申报缴纳模式,该模式使税务部门集社保核定与征缴功能于一身,如湖南。我们比较认同第二种征缴模式,它虽然还不够准确、全面,但注意到了参保人缴费关系性质的差异。如前所述,由于我国社会保险项目类型不一,参保人缴费关系的公共债务和私人债务社会化性质不同,仅区分灵活就业人员的缴费形式还不够全面,事实上城镇职工、城乡居民与零工经济从业者或灵活就业者在缴费性质上是一样的,可依据参保人缴费关系的基础来形成以税为主、税费结合的征缴机制。

第四,以税为主、税费结合的征缴机制符合税与费的特点。以税为主、税费结合的征缴机制中的税与费均由税务部门征缴,在条件具备的情况下逐渐将社会保险费并入实体税。一般来看,世界范围内社会保险资金的筹集有税与费两种方式。征税以取得财政收入为目的,通过对纳税人的征税,统筹资金使用,属于预算收入,它以年度收支平衡为目标,但很难形成社会保险资金的积累。缴费以对待给付为前提,为提供公共服务而向受益者征缴,属于预算外收入,但存在不同地区资金闲散浪费和资金短缺不足的问题。同时,社会保险以是否进行积累为标准,可以划分为现收现付制、完全积累制和部分积累制。现收现付制以横向平衡、量入为出为原则,通过一定时间内的缴费来满足本期受益人的开支;完全积累制以远期纵向平衡为原则,通过建立个人账户使缴费人在工作期间积累资金来满足自己的社保需要;部分积累制是现收现付制和完全积累制的结合,既满足了代际间的收入再分配,又可以进行代内资金积累。可以说,现收现付模式下征税形式较为普遍,完全积累制下采用收费方式比较适合,部分积累制下税费结合更为适宜。^⑨

2. 以税为主、税费结合的征缴机制设计

依上所述,以税为主、税费结合的渐进式征缴机制应考虑三个要素:一是社会保险项目的统账模式与征缴对象,即社会统筹以税的形式征缴,现收现付留有一定积累,征缴对象为用人单位和各类用工组织及平台,确保基金稳定安全;个人账户以费的形式缴费(非税收入),形成完全积累,征缴对象为职工个人或全体居民。二是参保人缴费关系性质,即社会统筹账户资金来源于所有用人单位和各类用工组

织及平台的缴税,不具有对待给付性,因而不适合采用费的形式;个人账户资金(完全积累)来源于职工个人或居民的缴费,受个体缴费能力、积累年限(如养老保险累计缴费满 15 年)以及保险项目的强制与自愿等多种因素影响,适宜采用费的形式,且这部分资金具有对待给付性。三是缴税与费的征缴保障措施,即根据参保人缴费关系性质(社会统筹的公共债务性和个人账户的私人债务社会化),分项分类科学设计税与费的征缴与保障手段,对欠税行为可采用追缴的行政手段保障资金充足,对欠费行为宜采用补缴的民事方式维护资金安全,对个人缴费主体柔性对待,目的在于促进社会保险入口的社会化与统一化,提高其缴费的积极性。当前我国社会保险缴费普遍存在对个人缴费实施的措施刚性有余而柔性不足的情况,这不符合个人账户的私人债务社会化特点。同时,我国立法应结合实际情况,尽快修订《社会保险费征缴暂行条例》或颁布《中华人民共和国社会保险费征缴管理法》,这是社会保险费以税为主、税费结合的征缴方式得以实施的法律保障。我国《社会保险费征缴管理法》应统一征缴主体,划分税费范围,将税的部分逐渐并入相关直接税,如企业所得税、个人所得税或单位社会保险税;应分项分类科学设计征缴程序和征缴规则,完善税、费征缴和保障措施以及法律责任,加强社会保险资金分账管理,实现我国社会保险资金征缴机制的科学化、规范化。

第一,确定税务部门征缴范围和纳税、缴费项目。根据社会保险项目与账户资金性质的不同,合理确定税与费的征缴方式。一般来看,社会统筹账户供款主体为用人单位、各类用工组织及平台,其涉及的社会保险项目有城镇职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险和失业保险,基于缴费的刚性特征,应以税的形式缴纳;职工或居民参加的基本养老保险、基本医疗保险或失业保险,缴费形式“软硬”不一,且有一定的积累年限兜底,宜采用费的方式缴纳,一般计入个人账户;对居民个人不征税,依旧采用费的形式。另外,用人单位已在养老、医疗保险等方面实行统账结合或强制征缴的刚性模式,与新的征缴方式容易磨合,而职工、灵活就业人员和居民因经济收入不稳定且受社保积累期限的限制,刚性征税会给他们带来一定的负担。因此,为应对灵活用工及其他特殊情况,可暂不纳税,以缴费的形式

柔性普遍征缴社会保险金。

第二,逐步将用人单位负担的社会保险费部分纳入直接税。目前世界上有140多个国家实行社会保险税或社会保障税。^⑩以美国为例,20世纪30年代,美国遭遇了严重的经济危机,面临严峻的失业挑战,加之养老冲突不断,财政缺口日益加大,于是美国在1935年通过《社会保障法案》,正式实行社会保障税,以税收为后盾,稳定社会保障资金来源。^⑪这为我国解决养老问题和减轻财政压力提供了借鉴。如前所述,我国社会保险税前期阶段的纳税人为各类单位及平台,以满足社会统筹账户供款需要,并辅之以财政转移支付。对个人账户采用费这种非税收的征缴形式,着力解决统筹账户和个人账户的“混账”问题、逐步做实个人账户,在条件成熟时再考虑个人社会保险税的开征。

第三,税费征缴保障措施与柔性服务。社会统筹账户资金以税的形式征缴,具有强制性特点,其征缴机制为征收、追缴性质,应依靠行政手段包括必要的惩罚措施来加强对社会保险资金的监督与保障。当然,这并不排斥对中小微利企业采取的相关税收优惠措施,以缓解其缴费压力。个人账户资金以非税收形式征缴,除职工基本养老、基本医疗保险外,大多为自愿性社会保险项目,故而征缴机制为缴费、补缴性质,属于社会保险合同债(私人债务社会化)的继续履行范畴。费的方式可将灵活性与自愿性结合起来,鼓励以积累方式实现积极缴费,因此这部分资金不宜采取强制性措施,而宜采用民事合同的原理和规则加以调整,目的在于增强其服务性。

如对于个人账户资金缴纳确有困难的,可暂缓缴费或给予一定的宽限期,只要缴费年限累计计算即可,年末可对未缴费月度进行补缴,缴费基数在当年当地个人缴费基数上下限范围内自主选择。个人缴费确有困难的,还可以与社会救助衔接。总之,上述措施的目的不在于惩戒而是以持续履行社会保险合同缴费义务为要义。这样即便是由税务部门征缴个人社会保险费,也应依参保人缴费关系性质,分项分类科学设计征缴程序和征缴规则,体现柔性服务,不断提高社会服务能力,最终实现相对统一的全民性个人缴费机制。

注释

- ①邓大松、李芸慧:《新中国70年社会保障事业发展基本历程与取向》,《改革》2019年第9期。②廖藏宜:《中国医保建制改革70年》,《中国人力资源社会保障》2019年第11期。③郭鹏:《基本养老保险“统账结合”:制度变迁与改革建议》,《贵州社会科学》2017年第7期。④刘继同:《中国社会医疗保险制度40年的历史经验、结构困境与改革方向》,《人文杂志》2019年第3期。⑤王国洪、杨翠迎:《城镇职工养老保险70年:发展历程与改革取向》,《企业经济》2019年第11期。⑥王红茹:《社保费“双重征缴”历史或终结》,《中国经济周刊》2016年第50期。⑦郝如玉、曹静韬:《税务机关全责代征社保费一举多得》,《国际税收》2017年第10期。⑧周仕雅:《统账结合模式下社会保险费改税的渐进式路径选择——以浙江为例》,《浙江社会科学》2006年第2期。⑨王显勇:《论我国社会保险资金筹集方式之争及其理性选择》,《经济法论坛》2008年第5卷。⑩刘丽丽:《借鉴国际经验逐步推进我国社会保障税费改革》,《国际税收》2016年第7期。⑪丁芸、胥力伟:《美国社会保障税及对我国的启示》,《国际税收》2014年第12期。

责任编辑:海玉

The Development and Prospect of the Collection and Payment Mechanism of Social Insurance Premium in China

Bai Xiaoping Jin Tongtong

Abstract: China's social insurance premium collection mechanism is divided into two major stages by the year of 2018. From the founding of new China to 2018, the social insurance premium collection stage can be divided into "state unit" labor insurance premium, social insurance premium paid by three parties and social insurance premium paid by multiple participants; from 2018 to now, it is the transformation stage of "fee to tax". In the new situation, it is necessary to build a progressive collection mechanism with tax as the main body and fee as the combination. Among them, the social pooling is in the form of "tax", and the administrative means of recovery can be used to ensure the sufficiency of the fund. The individual account is in the form of "fee", and the payment subject is generally collected in a flexible way, and the civil way of supplementary payment should be used to maintain the fund security and continuously improve the social service ability, so as to provide support for the new type of social insurance which is jointly constructed, governed and shared by the whole people.

Key words: social security; premium collection mechanism; fee to tax; recovery and replenishment