

理性看待社保征缴体制改革的政策效果^{*}

杨翠迎 程煜

(上海财经大学公共经济与管理学院,上海 200433)

摘要:《深化党和国家机构改革方案》将五项社会保险费的征收统一交由合并后的税务部门,这既是对各地实践中不同征收模式的终结,也是对学界争论已久的征收主体选择问题的回应。当前对于社保征缴体制改革预期效果的研究较多地从税务部门的优势出发,体现出一种较为乐观的态度,但此项改革可能出现的问题与困境同样不容忽视。本文主张理性认识本次改革的政策效果,避免盲目乐观,并建议加强顶层设计、优化社保缴费参数、完善配套政策、重视政策落实力度,以最大限度地减少税务部门全责征缴可能带来的问题及不利影响。

关键词:社会保险费;征缴体制;征收主体;税务部门

一、研究背景与相关文献综述

中共中央于 2018 年 3 月印发《深化党和国家机构改革方案》(以下简称“改革方案”),其中第 46 条明确提出“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”。该项规定从国家层面对长久以来学者关于社保部门和税务部门二元征缴体制的争论进行了终结式的回应,也对各地差异化的实践与探索模式进行了政策层面上的统一。我国社会保险实行缴费制,其征收主体经历了多次变迁,每一次变迁都会引发热议,尤其在二元征收模式出现后,学术界对社会保险费征缴模式、征缴优势、征缴主体效率及其效果等问题一直争论不休。

在征缴模式上,伴随着我国由社保部门单一主体征收到社保部门与税务部门二元主体征收的变革,学术界对我国社保征缴模式的划分出现了不同认知,有三分法^①、^[1]也有四分法^②、^{[2][3][4]}但是都不外乎是根据征收主体进行的划分。然而针对征收主体讨论最热烈的并不是征缴模式问题,而是“谁来征收更有优势,谁来征收更有效果”的问题。

从征收优势来看,不少学者认为,社保部门征收有助于社保制度的完善,有助于城镇灵活就业人员、农民工、失地农民等参保,同时能避免税务部门征缴带来的管理成本增加的问题,社保部门征缴是符合我国国情的做法。^{[5][6][7]}但是也有不少学者从税务部门具有完善的征缴系统和专业的征缴队伍的角度出发,认为税务

^{*} 本文为国家自然科学基金项目“基于就业促进和生活保护的社会保险制度费率调整与保障功能优化研究”(项目号:71673176)的阶段性成果。

① 所谓三分法,是指将我国社会保险费的征缴模式分为三类:第一类是社保部门独立征收,即由社会保险经办机构负责征收对象与金额的核定、登记审核、保费征收等全部工作;第二类是税务部门代征,即由税务部门根据社保部门的核定情况征收保费,实质就是“社保核定、税务代征”;第三类是税务部门全责征收,即税务部门对社会保险费具有较大的管理权,保费征缴过程中的各项环节均由税务部门负责。

② 所谓四分法,是指将我国社会保险费的征缴模式分为四类。四分法是在三分法的基础上,增加了混合征收模式,即部分省市在实践中,针对不同的社会保险项目,实行分别由社保部门和税务部门分开征收的模式。

部门征收具有天然优势,其有利于治理企业逃缴现象,有利于提高征管效率,有利于调动地方政府的监管积极性,有助于提高资金安全性,有利于助力改革。^{[8][9][10]} 两派观点都很现实,理由也都很充分,似乎难以调和。

从征缴效果来看,两派观点也未达成统一。有学者根据各地实施情况考察了社会保险费欠缴率与征缴主体之间的关系,研究发现:实行社保部门征收的地区征收情况要明显好于实行税务部门代征的地区;同时对同一地区不同年份的养老保险征缴情况进行比较,也发现由税务部门代替社保部门征收并不必然带来征收效率的提高。^[11]更有学者基于社会保险足额缴费率和扩面率的实证比较,认为虽然不同部门征收对扩面率影响不明显,但社保部门征收的足额缴费率总体好于税务部门。^[12]然而,也有学者通过对大量的面板数据分析发现:税务部门征收有助于扩大养老保险和医疗保险的覆盖面,提高社保基金收入;^[13]地税部门征收社会保险费具有规模效应和协同效应,有利于降低征收成本。^[14]而王延中和宁亚芳通过对相关部门工作人员和学者的问卷调查,也得出类似结论。^[15]由此可见,无论是征缴优势还是最终征缴效果,学术界各执己见,这种争论一直在持续。

本次征缴体制改革,确定由税务部门全责统一征收社会保险费,从政策层面肯定了税务部门征收的优势,也让长期以来支持税务部门征收的学者有了更大的信心。笔者认为,本次征缴体制改革是机构职能优化、提高工作效率的必然趋势,对完善社会保险制度及其征缴机制具有重大意义,但是其最终的政策效果如何,我们应该理性看待,不能盲目乐观。

二、我国社保征缴体制改革的历史渊源

中华人民共和国成立后,我国社会保险制度建设经历了初创、建立和完善的发展过程。伴随这一过程,我国社保征缴体制出现了三次较大的改革,大体形成了工会主导银行代收、劳动保障部门负责征收、社保部门与税务部门二元主体征收、税务部门统一征收四个发展阶段。^①

(一) 劳动保险时期的工会主导银行代收阶段

这一阶段主要实行的是劳动保险制度,以1951年政务院发布的《中华人民共和国劳动保险条例》为起点和标志。该条例规定企业“一次向中华全国总工会指定代收劳动保险金的国家银行缴纳每月应缴的劳动保险金”,涉及的国营企业主要包括地方国营企业、公私合营或合作社经营的企业、私营企业,并由全国总工会委托中国人民银行代理保管劳动保险金。在此基础上,1953年劳动部发布《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》,规定“劳动保险基金的剩余部分”划入不同级别的工会账户内作为调剂金,不同级别的工会承担重要职责。可以看出,这一阶段实行的是工会主导下的国家银行代收劳动保险费模式。

(二) 社会保险探索时期的劳动部门征收阶段

改革开放后,我国建立了社会主义市场经济体制,为配合体制转型,我国开始对原有的劳动保险制度进行改革,并逐渐分离劳动保险中的养老、医疗、工伤及生育四个保障功能,使它们分别成为独立的社会保险制度。1986年7月国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》及《国营企业职工待业保险暂行规定》,一方面规定企业在当地劳动行政主管部门的主导下以劳动合同标准招收员工,社会保险费的征缴与劳动合同关联,同时规定职工待业保险基金实行省级统筹,劳动人事部会同财政部制订相关的预算、决算和财务管理办法,待业保险基金的管理发放“由当地劳动行政主管部门所属的劳动服务公司负责”。直到1993年,国

^① 严格意义上讲,我国早期开展的劳动保险不属于现代社会保险范畴,但是其为我国20世纪80年代社会保险制度的改革、构建及体系的形成奠定了重要的基础。因此,本文将劳动保险看作是社会保险制度的前身,并将之归于大社会保险范畴进行考察。

务院颁布的《国有企业职工待业保险规定》继续规定,待业保险基金及其管理费收支的预算、决算,按照统筹范围,由劳动行政主管部门负责编制。此后,我国对其他如工伤、生育、养老、医疗等社会保险制度进行探索,社会保险费也由劳动部门征收。也就是说,这一时期我国实行的是由劳动部门负责征收社会保险费的模式。

(三) 社会保险发展时期的人社部门与税务部门二元主体征收阶段

1993年我国开启探索统账结合的企业职工基本养老保险,随着该项制度的不断完善和统账结合的筹资模式的基本形成,以养老保险为主的社会保险费征收任务越来越重,社会保险基金支付压力也越来越大。此时,部分地区率先探索由税务部门征收社会保险费的方式。^[16]如武汉市和宁波市在1995年前后就率先进行试点。^[17]1998年1月财政部连同劳动部、中国人民银行、国家税务总局联合发布了《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》(财社字[1998]6号),提出从当年1月1日开始,基本养老保险费的征收可以有“社会保险经办机构负责征收”和“税务部门代征”两种方式,该规定首次明确了社会保险费的二元征收模式。此后,重庆、安徽、云南和浙江等地纷纷实施税务部门代征社会保险费的办法。^[18]1999年国务院又发布《社会保险费征缴暂行条例》(国务院令(1999)第259号),提出基本养老、基本医疗、失业三项保险集中统一征收,且“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”,从而使社会保险费二元征缴模式的适用范围由单一的养老保险扩大到养老、医疗、失业三个险种。自此,社会保险费由社保部门与税务部门二元主体征缴的模式在我国基本形成。

(四) 社会保险完善时期税务部门统一征收的探索和形成阶段

21世纪以来,我国社会保险制度不断完善,由养老、医疗、工伤、生育和失业五大险组成的社会保险体系基本建立,此时,国家在社会保险费征缴模式上,也不断进行了调整与完善。2002年国家税务总局出台《关于税务机关征收社会保险费工作的指导意见》(国税发(2002)124号),强调“尚未实现税务部门征收的地区尽快实现‘三费’集中、统一征收”。2005年国家税务总局出台《关于切实加强税务机关社会保险费征收管理工作的通知》(国税发(2005)66号),再次指出积极推动税务机关社保费全责征收工作,克服“代征”社保费的错误认识,尽快实现税务机关集中、统一征收。该通知的重要意义在于,一方面强调所有省份应当实现税务部门全责征收,另一方面强调从“三险”扩大到“五险”的统一征收,从而使我国社会保险费全部进入可以由税务部门全责征收的阶段。但是2010年颁布的《社会保险法》并未对税务部门统一征收的主体角色进行明确规定,也因此出现及加剧了学术界对两部门征收主体、角色、优势及其效果问题的持续争论。2015年底由中央办公厅及国务院办公厅联合发布的《深化国税、地税征管体制改革方案》(中办发(2015)56号)提出由地税部门统一征收“政府性基金等非税收入项目”,将社保征缴体制改革再次向前推进一步。但是截至2018年1月,全国37个征收地区中,由社保部门全责征收的有15个,由税务部门代征的有17个,由税务部门全责征收的仅有5个,^[19]可见三年来的征收主体统一化改革工作成效并不显著。2018年3月《深化党和国家机构改革方案》出台,正式明确社会保险费由国税地税合并后的税务部门统一征收,在此基础上,国家发布《国税地税征管体制改革方案》,决定从2019年1月1日起“五险”将由税务部门统一征收。至此确定了税务部门在社会保险费征收中的唯一主体地位,也将从政策层面上对各地多样的征收模式进行了归并与统一。

三、本次社保征缴体制改革的重大意义

由税务部门全责统一征收社会保险费,这一改革具有显著的时代意义与现实意义。

(一) 使两部门的工作职能更加优化

“改革方案”出台前,尽管国家再三发布有关统一征收的文件,但是在各地实践中依然存在多种征收模式,有些地方全部由社保部门征收,有些地方全部由税务部门代征,也有些地方分险种由社保部门与税务部

门分别征收,只有个别地方实行由税务部门全责征收。税务部门代征和全责征收两种形式的区别在于,前者税务部门仅是根据社保部门的应征额等要求对社会保险费进行征收,后者税务部门承担确定缴费基数、核定缴费对象、登记审核、查欠追缴等任务,因此税务部门代征与全责征收的主体职责、权益完全不同。而这次“改革方案”确定的“税务部门统一征收”属于全责征收模式,是一种“税务部门管收钱、社保部门管发钱、市场管运营”的模式。^① 税务部门统一征收不仅有利于强化税务部门的征收管理职能,还有利于社保部门更好发挥其服务职能。^[20] 从税务部门来看:一方面,消除“改革方案”出台前部分地区二元征收或税务部门代征的情况,既可以实现税务部门对所有险种保费征收的统一,也可以实现税务部门对征管过程的统一;另一方面,税务部门统一征收社会保险费是在国税和地税部门合并的前提下开展的,有利于实现税务部门对税收收入和包括社会保险费在内的非税收入的统一征管,促进税务部门明确自身职责边界,以及促进职能优化。从社保部门来看,由于社会保险“费”较“税”法律强制性弱,企业欠费逃费的“代价”低于偷税漏税。税务部门统一征收后,社保部门可以将更多的人力、物力、财力用于社保政策的完善及业务的履行,其职能得到优化,两部门各司其职,分工合作。

(二) 社会保险费征收工作更加规范化

自1995年部分地区开始试点税务部门征收社会保险费开始,到1999年前后二元征收模式正式形成,我国社会保险费的征收模式基本处于较为混乱的状态。尽管进入21世纪征收模式逐渐统一,但直到当前也尚未完全实现统一。部分学者对不同模式以及征缴体制改革带来的效率进行了分析,但对差异化征收模式的政策效果尚未达成一致意见。而本次征缴体制改革及后续政策的出台至少在政策层面上对社会保险费的征收主体进行了统一,这些政策正式实施后将终结征收主体多元化的局面,这有利于规范当前的社会保险费征收工作,消除“碎片化”征收问题。征收主体的统一,一方面实现了全国不同省份社会保险费征收模式的统一,有利于各地税务部门工作的标准化和规范化,以及实现缴费基数、统筹层次等方面的统一考量;另一方面实现了部分省份内部不同地区、不同险种征收主体的统一性,有利于促进社会保险费整体征收工作的规范性。

(三) 社会保险基金筹集更加稳定

部分学者对“改革方案”出台前我国社会保险费多样化征收模式的效果和效率进行了实证分析。主张税务部门征收的学者认为税务部门征收不仅不会增加行政成本,而且征收效率还会显著提高。^[21] 主张社保部门征收的学者认为与税务部门相比,社保部门征收社会保险费对扩面率有着显著影响。^[22] 也有学者从社会保险费率角度评价其运行效果,认为较高的社会保险费率会使企业的参保率下降,同时会降低参保职工和企业的参保水平,^[23]且高工资企业具有更强的动机逃避社保费用,其实际缴纳社保比例相对较低。^[24] 这些研究都体现了对社会保险费基金筹集的考量,而本次征缴体制改革将使税务部门的优势在征收社会保险费上得以发挥,有力地促进了社会保险基金的足额和规范筹集,提高了基金的可持续性和稳定性。具体表现在以下三个方面:第一,税收部门对企业的基本信息登记、经营状况和就业人员核定等较为熟悉,因此对于掌握企业及其员工所应缴纳的社会保险费信息具有一定的优势,有利于督促企业按照实际职责缴纳社会保险费;第二,税务部门具有一支较为成熟的征收队伍,对于征收社会保险费等非税收入同样具有丰富的经验;第三,通过金税三期工程等信息化平台建设,税务部门在把握企业信息、监测偷税漏税等方面已取得长足进步,获得了较为规范和完整的登记信息。

(四) 更加符合国际社会保险费征缴趋势

从国际经验来看,各国社会保险费或税的征收主体大致经历了这样的发展历程:最初大部分国家的社会

^① 该观点来源于郑秉文教授在“第二届中国社会保障理论与政策论坛”(上海,2018)上的发言。

保险资金由社保行政部门负责征收,实行现收现付制;20世纪30~40年代开始,为提高征缴效率、降低征缴成本、达到规模效应,美英等经济发达国家开始转由税务部门征收社会保险费;20世纪90年代以后,随着经济体制改革的不断深化,中东欧一些国家的社会保险费也开始转由税务部门征收。Barrand等对48个国家和地区社会保险费征收主体进行比较研究后发现:由税务部门征收社会保险费或税的国家和地区有23个,包括美国、英国和俄罗斯等;由社保部门征收的国家和地区有19个,包括法国、德国、日本等;由私营机构征收的有6个。^[25]在不考虑这些国家和地区的社会、经济、政治条件以及制度特征的情况下,仅从征收主体数量来看,以税务部门作为征收主体成为主流。此外,OECD相关报告也指出,已有16个成员国通过税务部门征收社会保险费或税,且希腊等部分国家同样准备合并征缴机构。^[26]由此可以看出,税务部门征收社会保险费或税是国际上较为明显的发展方向,而我国此次征缴体制改革也更加符合这一趋势。

(五) 为适时推进社会保险“费改税”创造条件

社会保险费改税,不仅是社会保险费用征收方式统一化管理的一种途径,也是优化现行社会保险制度筹资方式的一种改革尝试。事实上,我国在20世纪90年代便提出要开征“社会保障税”,“九五”计划纲要和“十五”计划纲要也均出现了“社会保障税”这一关键词。然而,当时我国社会保险制度体系不健全,覆盖的群体非常有限,且企业职工与机关事业单位职工处于“双轨”状态,因而社会保险“费改税”便迟迟未提上议事日程。但是自那时起,我国社会保险“费改税”的争论就一直持续,众多学者就“费改税”的不同阶段、是否可行、改革路径、预期效果等进行了广泛的讨论,至今尚未得出一致结论。同时,也有学者认为我国当前各地实践中社会保险费的征收与社会保险税类似,具有“准税收”的特征,可以由税务部门通过“社会保险税”的形式征收。^[27]从国际经验来看,较多国家通过工薪税等形式来为社会保险筹集资金,征收社会保障税也是一种国际惯例,且由税务部门进行征收也是一种主流趋势。因此,我国将税务部门确定为社会保险费征收的统一主体,将社会保险费征管纳入税务部门的职责范围之内,借助税务部门在征收非税收入方面的相对优势,完善征收信息统计和平台建设,建立完整的征收队伍,都有助于积累丰富的征收经验,为我国适时开展社会保险“费改税”试点和实践创造前提条件。

四、我国社保征缴体制改革可能遇到的困境及影响

尽管本次社保征缴体制改革具有重大意义,也值得期待,但是也要客观认识和面对其在实施过程中可能遇到的困境及所产生的后续影响。

(一) 公众短期内难以适应政策变化

随着我国人口老龄化程度的不断加剧,新问题新情况不断出现。近些年与社会保障相关的改革接踵而来,例如“新农保”与城镇居民基本养老保险合并、“新农合”与城镇居民基本医疗保险合并、机关事业单位养老保险制度并轨、长期护理保险试点、医疗保险与生育保险合并实施、社会保险阶段性降费等,这些重大改革不仅会影响制度架构和政策实施,还会影响各方利益主体的心理预期及心态。事实上,包括此次征缴体制改革在内的每一次改革,都倾注了党和国家的大量心血及对人民利益的关怀,对社会保障制度建设也有极大的推动。但是较为密集的政策变更,尤其是重大改革,会给包括各方直接利益主体在内的公众带来困扰,如公众需要对所接收的政策信息进行学习和理解,尤其当改革背景、改革目标及改革措施因尚未宣传到位而被误解时,社会影响更是难以估计。此轮征缴体制改革政策一出,一些学者和政府部门工作者都存有疑惑,例如认为社会保险费的征收应当是社保部门的职责,为何会出现二元征收体制,为何最终统一交由税务部门征收?有些地方甚至采取清缴企业欠费的激进征收行为,引起了企业的高度恐慌,进而影响到企业生产经营的稳定性。

(二) 小、弱、微企业生存压力增大

“改革方案”的出台引起了不少企业的恐慌,一方面是由于改革的具体措施不明朗引起了理解偏误,另一方面是由于这些企业在日常社会保险参保与缴费方面存在不规范行为。现实中,不少企业存在选择性参保、低费基缴费、逃缴欠缴等情况。封进根据“中国工业企业数据库”2004—2007年的数据计算得出,参保缴费企业占企业总数的比例为78.35%,而且实际缴费率平均仅为10.82%。^[28]在缴费企业的实际缴费方面,《中国社会保险发展报告2014》的数据显示,企业实际的社保缴费基数大致为单位就业人员平均工资的65%,^[29]接近最低缴费基数。如果由税务部门全责征收,则这些企业至少在低费基缴费、逃缴及欠缴等方面受到极大的限制,进而会导致企业的用工成本显著增加。此外,企业的选择性参保行为也会受到一定的制约,税务部门会承担执法和监督企业用工的职责,也会督促企业规范用工和规范参保。实际上,企业恐慌的根本原因是其对税务部门强大的征缴能力及严格监督的惧怕。而这类企业,大多都是小、弱、微企业,其自身生存能力、竞争能力、抗风险能力较差。税务部门统一征收社会保险费后,如果严格按照现行较高的社会保险政策费率来征收,则这些企业将可能面临生存困难,甚至面临倒闭威胁。

(三) 征收主体统一可能带来新的制度问题

经过不断的改革与建设,我国已形成了相对完善的社会保险制度体系。但同时也不可否认我国社会保险制度在城乡待遇水平、参保对象划分、统筹层次等多个方面还存在进一步完善的空间。本次征缴体制改革仅规定将五项社会保险费的征收主体统一为税务部门,但对于征缴是否区分城镇职工和城乡居民并未提及,对于广泛存在的灵活就业人员、农民工、失地农民等特殊群体的保费征缴同样缺乏明确规定。如果本次统一征收仅针对城镇就业群体的社会保险,则会进一步造成职工社会保险与城乡居民社会保险之间的制度割裂,也会拉大两类人群的保险待遇差距。此外,我国职工基本养老保险和医疗保险均实行“统账结合”的筹资模式,本次改革方案暂未明确提出个人账户的缴费及存续问题。首先是个人账户缴费连同统筹账户一起由税务部门征收,还是继续保持原来的征收方式?如果保持原来的征收方式,则会无形中导致制度分化。其次是个人账户的未来发展方向问题。养老保险个人账户空账现象严重,且各地区养老保险基金严重不平衡,由税务部门统一征收,社会保险基金是否会打通?养老保险基金统筹层次是否会提高?事实上,在“改革方案”出台前已有学者建议取消个人账户,^[30]或建议按照个人账户规模实施税收返还,^[31]或建议个人账户与企业年金账户合并形成第二支柱。^[32]总之,当前的改革方案仅是针对征收主体的统一的指导性规定,缺乏针对我国社会保险不同险种、不同参保对象、不同筹资模式等具体实施方案和对长期以来的争论焦点的处理思路,这可能会带来新的制度问题。

(四) 税务部门征收依然难防少缴、逃缴的问题

尽管较多学者认为税务部门统一征收社会保险费具有较大的优势和效率,但不可否认的是这并不能完全消除少缴、逃缴等问题。一方面,税务部门在征收税收收入过程中也经常暴露出征收成本较高、重复征收等问题。如孟春和李晓慧对比我国和美国的征税成本,发现我国的征税成本逐渐增加,并于2012年超过美国,且在职人员数、经济总产值等变量的增长都会带来征收成本的提高。^[33]李林木认为虽然我国税收自行申报人数和纳税额保持增长,但总体上税收不遵从程度仍然严重。^[34]而纳税遵从度会受到社会规范、处罚程度等因素的影响。^[35]另一方面,我国社会保险制度的设计和缴费机制本身也存在不少问题,如城镇职工社会保险与城乡居民社会保险模式差异大,养老保险个人账户存在“空账”,社会保险费率偏高,缴费基数不实,灵活就业人员面广,信息系统不完善等问题都会给社会保险费足额征收带来挑战。因此,将社会保险费纳入税务部门的征收范围,既无法完全避免税务部门征税中存在的常见问题,也无法在短期内完全消除旧有征收体制遇到的体制障碍和缴费主体的心理博弈,依然难防单位和个人的避费行为。

(五) 将会诱导非正规用工现象的滋长

在劳动力市场上,非正规就业群体相较于正规就业群体具有未签订完整劳动合同、劳动报酬低等特点,^{[36][37]}其经常以小时工、临时工的用工形式出现。我国当前职工社会保险费的缴纳和待遇发放更多地以劳动合同为规范,与正规就业相关联,同时我国社会保险费率在全球都属于前列,^[38]这就给了企业非正规用工的动机。此外,根据中国2005年1%人口抽样调查数据,正规就业者的月收入 and 小时收入分别是非正规就业者的1.45倍和1.65倍,^[39]因此在以职工工资总额为单位缴费依据的规定下,企业将更加倾向于雇佣非正规就业者。本次征缴体制改革后,税务部门在严格核定和依法征收方面具有较大优势,可能会进一步诱导非正规用工现象普遍滋长。尽管为了消除企业对改革的担忧,政府也提出“总体上不增加企业负担”,但具体如何实现在不增加负担的同时按时足额征收社会保险费、维持基金的总体平衡,目前尚未有具体的权威规定出台。因此在改革中,必须充分认识到可能会出现非正规用工的增加,进而制定规范企业用工的配套政策,防止这一现象的发生。

五、政策建议

(一) 理性认识税务部门统一征收的预期效果

目前税务部门全责统一征收社会保险费,不少人对之产生良好预期。但应避免盲目乐观情绪,否则将会对本次改革效果和后续相关改革带来偏移实际情况的判断。因此,必须以科学态度理性认识改革的预期效果。第一,对当前正在实行税务部门代收及全责征收的地方的做法加以充分调研和总结,提炼模式、突出优势、借鉴经验,为未来在全国范围内推行税务部门全责征收工作提供有益的参考与指导。第二,对各地区税务部门征收所暴露出的问题和矛盾充分认识,直面税务部门在征收中可能出现的短板和困境,同时对以往社保部门征收的优势和有益做法进行吸收,形成符合税务部门实际情况和征收要求的科学征缴方式。第三,对改革可能遇到的阻力、可能带来的公众适应性、可能引发的负面影响等进行充分预期与评估,正确认识,理性对待,切忌盲目推崇税务部门统一征收的分工效果,夸大税务部门的征收优势,忽视改革可能遇到的阻力和可能带来的负面效应。

(二) 加强顶层设计以应对改革可能面临的困境

征缴体制改革已明确,因此有必要在政策换挡时期及起步时期,以科学的顶层设计为改革的真正落实确立方向和路径。政策的频繁变更会带来较大的改革成本和效率损失,对社会保险制度的完善产生一定的冲击作用。在改革过程中,政府部门应对政策可能带来的连锁反应保持一定的预判能力,要充分认识到征缴体制改革并非是单纯的征收部门变更,还关乎社保待遇发放、社保基金收支平衡和财务可持续性。因此,在进行顶层设计时必须立足于我国现实,以长远目光进行全面考量,以“不增加企业负担、不违反缴费规范、不降低待遇、保持基金平衡”为原则,将阶段性降费、社会保险逃欠费治理、建立中央调剂金制度等相关政策与征缴体制改革同时纳入顶层设计体系,以保障社会保险制度平稳可持续运行。此外,对于社会保险征缴的原则性、基础性要求,应当通过法律法规的形式加以确定,确保社会保险费的征收也能做到“有法可依、有法必依、执法必严”。

(三) 尽快完善配套政策,助力改革顺利前行

将税务部门确定为社会保险费征收的唯一主体,这与我国社会保障领域中的系列改革相关联。因此做好顶层设计的同时,还需要制定科学有效的配套政策助力改革。第一,强化税务部门根据实际费率进行征收。征收部门的统一不仅需要一支专业的征收队伍,还需要对二元征收模式下两部门征管信息系统进行整合。因此在出台了纲领性“改革方案”以后,还需要针对具体的征收范围、征收流程、征收人员队伍的设置、征收系统的完善等制定一系列配套政策,在强化税务部门征收权利的同时,为其能够顺利承担征收责任保驾

护航。第二,制定配套政策促进社保部门积极配合。征收主体的变更不仅增加了税务部门的权利和责任,还与社保部门的责任有着重要关联。一方面,需要合理界定两部门的职责范围和权限边界,消除职能交叉和权利“空白”区域;另一方面,需要制定配套政策妥善处理社保部门原有征收人员就业、社保信息转移等问题,实现征收主体权、责的顺利过渡。第三,制定不增加企业负担的配套政策。需要认识到,企业和职工是当前我国社会保险费缴纳的主体,提高企业的经营能力和竞争能力、稳定职工就业和工资水平是确保社会保险费足额缴纳的重要基础。因此,制定的配套政策应当保证不增加企业负担、维持社保基金稳定性,使降费与做实缴费基数并重,以促进本次征缴体制改革达到预期效果。

(四) 重视政策落实,巩固改革成果

为维持社保基金的稳定性和可持续性,我国已制定了一系列社会保险政策,但实际操作中却暴露出较多问题,较为突出的是社会保险费的少缴、漏缴甚至不缴。在较高政策费率水平下,社会保险缴费不实的问题层出不穷,而部分险种收不抵支、个人账户“空账”等问题同样考验着社会保险缴费制度。因此,本次改革应当针对社会保险征缴中存在的诸多问题,制定对应的解决方案。一方面,要严格社会保险费的征缴,坚决落实社会保险法及相关政策的缴费规定,以金税三期工程为重要的监测工具,密切防范参保主体的缴费失范行为,同时建立社会保险缴费信用网络,坚决打击社会保险的“偷费、漏费、欠费”等问题。另一方面,严格的征缴必然加重企业的社会保险缴费负担,影响企业生产经营的稳定性,因此,要继续贯彻落实阶段性降低社会保险费率的政策,为企业松绑,切实减轻企业缴费负担,激发企业活力,增强企业竞争力。此外,在社会保险制度改革过程中,应该继续研究探索缴费主体可承受的、维持基金平衡的适宜费率,以巩固社会保险征缴体制的改革成果。

总之,本次社保征缴体制改革,即由税务部门全责统一征收社会保险费,是机构改革及部门职能优化的重要方面,其理论与现实意义毋庸置疑,但是其政策效果如何,还有待进一步的实践检验及长期观察。

参考文献:

- [1]张斌,刘柏惠.社会保险费征收体制改革研究[J].税务研究,2017(12):15-19.
- [2][13][17]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):139-156,223.
- [3][7][12][22]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.
- [4]李波,苗丹.我国社会保险费征管机构选择——基于省级参保率和征缴率数据[J].税务研究,2017(12):20-25.
- [5]郑秉文,房连泉.社会保障供款征缴体制国际比较与中国的抉择[J].公共管理学报,2007(4):1-16,121.
- [6]郑秉文.费改税不符合中国社会保障制度发展战略取向[J].中国人民大学学报,2010,24(5):23-30.
- [8][14][21]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,2014,40(7):17-26.
- [9][18][20]朱为群,李菁菁.税务部门统一征收社会保险费的效率和公平探讨[J].税务研究,2017(12):10-14.
- [10]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.
- [11]鲁全.中国养老保险费征收体制研究[J].山东社会科学,2011(7):110-115.
- [15]王延中,宁亚芳.我国社会保险费模式的效果评价与改革趋势[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2018,46(3):1-17,183.
- [16]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.
- [19]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.
- [23]赵静,毛捷,张磊.社会保险缴费率、参保概率与缴费水平——对职工和企业逃避费行为的经验研究[J].经济学(季

刊) 2015 ,15(10) : 341 – 372.

[24]赵绍阳 杨豪. 我国企业社会保险逃费现象的实证检验[J]. 统计研究 2016 33(1) : 78 – 86.

[25]Peter Barrand ,Stanford Ross ,Graham Harrison. Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries[Z]. IMF Working Paper WP/04/237 ,December 2004.

[26]OECD. Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies [M]. Paris: OECD Publishing 2017 39 – 48.

[27][30]杨宜勇 韩鑫彤. 关于中国建立社会保障税的政策构想[J]. 税务研究 2018(9) : 60 – 66.

[28]封进. 中国城镇职工社会保险制度的参与激励[J]. 经济研究 2013 48(7) : 104 – 117.

[29]周凤珍 武玲玲. 企业社会保险费纳入增值税抵扣范围的思考[J]. 税务研究 2017(2) : 99 – 102.

[31]蒲晓红 徐梓川. 我国实施社会保险费改税的障碍化解[J]. 经济理论与经济管理 2013(6) : 62 – 68.

[32]杨翠迎. 养老金体制改革: 既要厘清思路, 也要谨慎行事[N]. 第一财经日报 2013 – 10 – 16(A07) .

[33]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.

[34]李林木. 威慑风险、诚信激励与高收入个人税收遵从度[J]. 财政研究 2010(11) : 66 – 69.

[35]汪冲 赵玉民. 社会规范与高收入个人纳税遵从[J]. 财经研究 2013 39(12) : 4 – 16.

[36]贾丽萍. 非正规就业群体社会保障问题研究[J]. 人口学刊 2007(1) : 41 – 46.

[37]丁煜. 基于正规与非正规就业划分的“新二元”社会保险体系设计[J]. 中国行政管理 2008(5) : 110 – 114.

[38]杨翠迎 汪润泉 程煜. 费率水平、费率结构: 社会保险缴费的国际比较[J]. 经济体制改革 2018(2) : 152 – 158.

[39]薛进军 高文书. 中国城镇非正规就业: 规模、特征和收入差距[J]. 经济社会体制比较 2012(6) : 59 – 69.

Rational Perspective of the Policy Effect of Social Insurance Collection System Reform

YANG Cuiying CHENG Yu

Abstract: In the "Deepening the Party and State Institutional Reform Plan", the collection on five social insurance premiums will be unified by the merged tax authority. This is not only the end of the different collection models of taxation in practice, but also the response to the choice of collection subject which have been fiercely discussed in the academic field. At present, the research on the expected effect of the social insurance collection system reform is mainly focused on the advantages of the tax authority, reflecting a more optimistic attitude. However, it may also bring some problems and dilemmas which should not be ignored. In order to minimize the possible problems and adverse effects of full taxation from the tax authority, this article advocates rational awareness of the policy effects about this reform, avoids blind optimism. It is suggested to strengthen the top – level design, optimize the parameters of social insurance payments, improve supporting policies, and pay great attention to the implementation of those policies.

Key words: social insurance premium, collection system, collection subject, tax authority

(责任编辑: 向运华)