

DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.3300

社会保险费强制征缴的现实之需、实施困境及其应对

房海军

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 社会保险费的强制征缴既是社会保险强制性的体现,也是保费征收主体履行法定职责,维护社保基金安全的机制保障,更是实现社保征缴规范化,保障参保人社保权利的应然要求。中国当前社保费率过高、普遍化的低基数缴费、职工参保动力不足以及保费补缴困难是落实社保费强制征缴机制的主要困境。困境之源在于社保制度设计存在以下问题:社保转制以及扩面中政府财政责任缺位、费基的变相调整导致社保基数难以做实、缴费与待遇关联性弱降低了参保群体社保遵从度以及社保补缴实体内容立法缺失。透过政府财政责任归位降低社保费率、缴费基数法定化、权利义务相一致的制度激励机制构建以及保费补缴主体与补缴时效的法律明确,可实现困境突破,最终确保社保费强制征缴机制的落实。

关键词: 社会保险费; 强制征缴; 社保费率; 缴费基数; 社保补缴

中图分类号: DF438.4

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2019)03-0166-08

一、问题提出

2018年7月国务院印发《国税地税征管体制改革方案》,明确2019年1月1日起,由税务部门统一征收各项社会保险费。由此开启了税务机关全责征收社会保险费的模式。为履行社会保险费征收职责,实现社会保险费的应收尽收,部分省市税务机关随即出台文件,拟对社会保险费进行足额征缴^①,由此掀起了一场专项整治社保费强制征缴的热潮^②。然而,随着社会保险费强制征缴工作的推进,作为缴费义务人的企业和职工面临空前的社保费缴纳压力。企业将承担社保费欠费补缴的法律责任和足额缴纳社保费的法定义务;参保职工将面临当期工资收入减少的现实压力。因此,企业和职工忧心忡忡,一时间,社会上一片哗然,各种舆论甚嚣尘上,甚至有观点认为社会保险费强制征缴政策的落地,对企业而言将是灭顶之灾^③。面对社会舆论以及当前宏观经济环境的下行压力,国务院随即叫停了各地税务机关有关社会保险费强制征缴文件的出台,社会保险费强制征缴机制的运作陷入停滞。由此反映出社会保险费强制征缴机制的落实困境。那么法定的社会保险制度下,强制征缴保费是否必要?如若必要,其艰难落实的困境根源何在?又该如何将社会保险费的强制征缴机制落到实处?目前相关探讨较多地把注意力放在了制度操作层面,聚焦于社会保险费征管体制改革的讨论,涉及社会保险费征收主体、职权范围、保费征收与争议处理程序等方面的内容^④。

二、社会保险费强制征缴的理论基础及其现实所需

(一) 社会保险费强制征缴的理论基础: 社会保险的强制性

社会保险是一项典型的强制性保险,其强制性具有两方面的原因。

收稿日期: 2018-11-21

基金项目: 国家社科基金项目资助“经济社会转型中的养老保险待遇调整法律问题研究”(17BFX133)

作者简介: 房海军(1990—),男,经济法博士研究生,E-mail:navyfangwhu@163.com

^①2018年6月15日,黑龙江省税务局发布1号文件《关于依法规范企业基本养老保险参保缴费的通告》,通告列举了3类欠缴社保费的问题企业,明确了其应当补缴社保费的最后时限,并决定于8月1日开展专项整治社保费征缴行动。6月20日上海市社会保险事业管理中心增加了网上公示的欠缴社保费的企业名单,并明确欠缴社保费是违法行为,同时列出了企业法人或负责人姓名。

^②据澎湃新闻题为“追缴企业历史欠费欠税宜由国务院出面统筹”的报道,安徽铜陵、河南汝阳、江苏无锡、湖北襄阳等税务部门均开始了欠缴社保费申请强制执行的程序。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2463307,最后访问时间:2018年11月9日。

^③凤凰财经“社保新政策:税务部门统一征收,企业与职工该何去何从?”https://finance.ifeng.com/a/20180907/16491765_0.shtml,最后访问时间:2018年11月9日。

^④人社部、财政部、国税总局、国家医疗保障局相关负责人9月19日答记者问,主要对社会保险费征收体制改革相关问题进行了回应。http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/21/content_5324154.htm,最后访问时间:2018年11月9日。

一方面,为了防止参保成员发生参加社会保险的“逆向选择”,必须赋予社会保险强制性。具体言之,社会保险作为国家通过立法方式构建的社会安全制度,基本的理念是借助保险的大数法则原理,对参保成员社会风险发生后的损失予以分摊,以此实现对社会多数人的生活保障^①。这意味着社会保险保障作用的发挥是建立在风险发生的基础之上,而风险的发生具有偶发性和不确定性,不同主体风险发生的大小、概率各不相同,对风险概率大的主体来说,其更愿意加入保险体系以获得保障,而风险概率小的主体便不愿意加入保险。若采取自愿保险的方式,势必产生身体健康、收入较高等风险性低的国民不投保,风险性高、收入低的国民积极投保的逆向选择问题。而社会保险中社保费的确定又是采取量能负担原则,即高收入者高保费,低收入者低保费^②,不同于商业保险中保费的高低取决于风险的大小。并且社会保险的社会安全制度属性也决定了其并不像商业保险那样可以通过核保手续将风险高的群体排除出加入保险的可能,只要符合法定条件无论风险高低都有权加入社会保险。如此情形下,社会保险若不具有强制性势必演变为风险的集中池,而不是风险的分散池。最终也会因为财务的高支出和成员的低负担导致制度的破产。

另一方面,社会保险的所得再分配功能决定了社会保险必须具有强制性。所谓社会保险的所得再分配是指:社会保险财务运作体现出典型的富人补贴穷人的特征^③,即由高所得者负担较高保费,低所得者负担较低保费,但保险事故发生时给予二者相同的保险待遇。这体现了社会保险追求社会均衡的另一项制度目标。该目标必须依赖于社会保险的强制性才能实现,否则将同样面临高所得者退出社会保险体系的困境。

社会保险费的强制征缴是社会保险强制性的基本内涵之一。社会保险的强制性包括3个方面的具体内涵:强制符合法定条件的参保成员加入社会保险制度;对业已加入社会保险体系的参保成员给予风险发生后的强制性保护;对怠于履行社会保险费缴纳义务的缴费义务人进行强制性保费征缴^④。社会保险费的强制征缴既是社会保险强制性特征的具体体现,又是社会保险强制性产生实际意义的根本保证。社会保险的强制性旨在保障社会保险制度能够健康地维持运营,最终实现参保人的社会保险待遇权。当缴费义务人怠于履行缴纳社会保险费的义务时,通过社会保险费的强制征缴可以确保社会保险费及时、足额地补充进社会保险基金,以此实现社会保险财务运作的安全,进而确保参保人风险发生后能够获得足额的社会保险待遇。

(二)落实社会保险费强制征缴的现实背景:企业不合规缴费现象普遍存在

企业不合规缴费现象是指企业未按照法定时间及时缴纳社保费或者企业未按照法定标准缴纳社保费,从而导致未足额缴纳社会保险费的现象。因此可以从缴费时间的合规性和缴费数额的合规性两个维度对企业缴费是否合规进行衡量^①。根据《社会保险法》第58条规定,用人单位应当自用工之日起30日内为其职工向社会保险经办机构申请办理社保登记。未办理登记的,由社保经办机构核定其应当缴纳的社会保险费。由此可以推知,用人单位社会保险费缴纳义务自职工入职之日起即已产生。以此作为用人单位缴费时间合规性的判断标准。社会保险费的缴费数额=缴费费率×缴费基数,缴费费率法定的情况下,缴费基数是否合规决定了缴费数额的合规性。2015—2018年中国企业社保参保时间合规性^②和缴费基数合规性的相应比例如表1所示。

表1 2015—2018年中国企业社保参保时间合规性和缴费基数合规性统计^③

年份	参保时间合规企业比例/%	缴费基数合规企业比例/%	备注
2015	82.21	38.34	(1)缴费基数合规性标准:是否按职工实际工资缴纳社保费
2016	79.12	25.11	(2)现实中缴费基数不合规的企业主要通过3种方式逃避缴费:按法定最低基数缴费、按企业内部分档基数缴费、按固定工资部分不算奖金缴费
2017	84.1	24.1	
2018	73.1	27	

2015年以来能够按照法定时间及时参加社会保险的用人单位所占比例基本维持在80%左右,这意味着仍然有20%的企业没有及时为其职工办理社会保险,因此可能存在少缴、漏缴社会保险费的现实。与之形成对比的是,全国范围内有超过70%的用人单位并没有按照法律规定的缴费基数为其职工缴纳社会保险费,这更为直观的反映了中国社会保险费征收长期以来存在企业普遍未足额缴纳社保费的现实。

企业不合规缴费现象的普遍存在具有多方面的危害性。首先,就社会保险制度的维系运营而言,大量的

^①缴费时间指的是用人单位开始缴费的时间,若用人单位未按照法定缴费义务的开始时间缴纳保费则会存在少缴或漏缴保费的可能,并最低低于保费的应缴数额。缴费数额指的是用人单位的实缴数额,它可以直观地对比法定的应缴数额,从而判断企业是否存在不足额缴费的情形。

^②理论上参保时间与缴费义务产生时间具有一致性,因此企业参保时间的合规性能够反映出其缴费时间的合规性。

^③数据及资料来源:根据《中国企业社保白皮书2015》《中国企业社保白皮书2016》《中国企业社保白皮书2017》《中国企业社保白皮书2018》相关统计数据、资料整理得到。

企业欠费是对社会保险基金运行安全的直接威胁,会降低社会保险基金的支付能力,甚至使社会保险制度陷入运营困境。其次,对于欠费企业的内部职工而言,企业欠费将导致发生风险的职工难以正常享受社会保险待遇权利,甚至使其最终陷入生活困境。最后,不合规缴费企业的大量存在将破坏社会保险缴费制度的公平性,对依法履行缴费义务的守法企业而言是一种不公平竞争,从而可能产生劣币驱逐良币的恶性效果,使社会保险费的征缴机制陷入更为普遍的不合规缴纳的恶性循环。这种现实背景的扭转,亟须社会保险费强制征缴机制的落实。

(三) 社会保险费强制征缴的现实法要求:税务机关法定职责之履行

法定社会保险制度下,用人单位与个人负有依法缴纳社会保险费的义务,缴费义务人怠于履行缴费义务的,社会保险费征收主体应当依法行使强制征缴社会保险费的法定职责。对此,中国《社会保险法》第63条明确规定,用人单位未足额缴纳社会保险费的,社会保险费征收机构应当责令其限期缴纳或者补足。同时规定,用人单位逾期仍未缴纳或补足的,社会保险费征收机构享有以下强制征缴职权:查询用人单位存款账户、申请有关行政部门作出划拨社会保险费的决定进而强制划拨社会保险费、要求账户余额少于应缴保费的用人单位提供担保,签订延期缴费协议、向法院申请扣押、查封、拍卖价值相当于应缴保费数额的财产,以拍卖所得抵缴社会保险费。第86条还规定社会保险费征收机构有权向欠缴保费的用人单位征收滞纳金。此外,《社会保险费征缴暂行条例》第13条、第23条以及《社会保险费申报缴纳管理规定》第11条、第16条至第26条以及第30条均分别赋予了社会保险费征收机构强制征收社会保险费的具体职权以及对缴费义务人不履行足额缴纳社会保险费的行政处罚权。

中共中央印发的《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》的文件出台后,《社会保险法》所规定的社会保险费征收主体即被确认为国家税务机关,社会保险费征收主体不明确的历史已经过去,税务机关与经办机构关于社保费强制征缴的问题不再有相互推诿的可能。税务机关必须依法履行《社会保险法》规定的社会保险费强制征缴职责,并承担怠于履行法定职责的法律后果。即,税务机关若发现用人单位存在欠缴社会保险费的情形,应当依法定职权进行积极追缴,否则将面临渎职风险,并承担相应的法律责任。《社会保险法》第83条也明确规定:用人单位或者个人认为社会保险费征收机构的行为侵害自己合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。司法实践中业已出现大量的参保职工通过提起行政诉讼的方式状告社会保险费征收主体征缴不作为的行政案件^①。面对立法对相关职责的明确规定以及参保职工诉讼维权的压力,税务机关作为明确的社会保险费征收主体,将难以继续维持对社保费征缴无动于衷的状态,为避免承担怠征保费职责的法律风险,税务机关必须加强社会保险费的征缴,积极行使社保费强制征缴职权。

三、中国社会保险费强制征缴的实施困境及制度成因

(一) 社会保险费强制征缴难以落实的现实困境及其体现

社会保险费强制征缴机制的落实意味着社会保险费征收将进入规范化征缴阶段,届时政策一旦落地,用人单位则必须按照法定标准足额缴纳社会保险费。足额缴费具有两方面的内涵:一方面用人单位必须在法定费率下以职工实际工资为基数向税务机关申报社保缴费。否则,将很容易被税务机关通过税务系统个税申报数据的对比发现违规缴费行为,并受到处罚;另一方面,用人单位也将面临既往欠费的强制补缴。然而现实是,这种规范化征缴缴费模式的实现将面临社保费实体制度问题带来的4个方面的实施困境:社保费率过高、低基数缴费、职工参保积极性不高,缴费动力不足以及保费补缴困难。

首先,社保费率过高会加重企业用工成本,导致企业普遍采取不规范用工方式逃避社保缴费,进而增大社保费强制征缴的难度。中国社保费率过高是社会的普遍共识,研究数据显示中国社保费率高居全球前10位^{[51]53}。中国社会保险体系涵盖养老、医疗、工伤、失业和生育,五险的总费率标准超过了40%^②。根据对127个国家的社会保险缴费比例比较分析,世界上59.8%的国家社保费率水平在10%~30%之间,仅9.6%的国

^①中国裁判文书网相关案例检索显示,我国山西、河南、湖北、福建、广东、四川、江苏等多个省份均已出现相关判例,示例:“林顺安诉乳源瑶族自治县地方税务局行政不作为案”,参见广东省韶关市中级人民法院(2014)韶中法行终字第98号判决书。

^②根据人社部、财政部2016年颁布的《人力资源和社会保障部、财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》规定,养老保险费率下调目标至单位19%,个人依然是8%;医疗保险费率未下调,依旧是单位8%,个人2%;失业保险费率阶段性将至单位1%~1.5%,个人不超过0.5%;工伤保险费率平均降低0.25%;生育保险费率是单位0.5%。

家所要求的费率水平超过40%^①。世界银行2018年公布的全球企业综合税率排行榜显示,中国的社会保险缴费在189个数据经济体中排名第2^②。按照国际劳工组织对企业承担社保合理水平线的界定,企业承担额度应该低于职工薪资的1/4,这一比例被称作“国际警戒线”。从中国社保费率的现实来看,用人单位社保缴费负担显然超过了这一国际标准。

其次,在费率法定的情况下用人单位为了降低社保成本,也会主动选择做低缴费基数。前文所示数据已经表明,中国有超过70%以上的用人单位存在低基数缴费的不合规缴费行为。现实中这种低基数缴费行为的普遍存在,势必阻碍社保足额征缴目标的实现。即使税务机关采取强制征缴手段,很大程度上也会陷入众多企业无力负担高额保费的困局,届时法律的强制性将面临现实难以操作的尴尬困境。

再次,社保费的强制征缴还面临企业职工参保积极性不高和缴费动力不足的困境。职工作为社会保险权利人,对用人单位的缴费行为拥有监督权,社会保险费的强制征缴很大程度上依赖于职工对用人单位怠于履行缴费义务行为的举报和揭发。然而现实中,很多职工不愿意参加社会保险或者不愿意企业为其缴纳社会保险费,甚至与用人单位协议约定不缴纳社会保险费,由此包庇或是与用人单位一起逃避缴纳社会保险费^③。这在很大程度上加剧了税务机关强制征缴社保费的难度。

最后,社会保险费欠费补缴的困难在于,现实中用人单位欠缴社保费的现象过于普遍化,很多用人单位可能由于长期的保费欠缴,面临巨额的保费补缴压力。社保费一旦全面强制补缴可能导致整体社会经济的动荡。比如实践中已经出现税务机关向法院申请对欠费企业进行巨额保费清缴的案例。江苏常州一家企业被税务机关申请强制执行10年欠缴的社保费用高达180多万元,并得到了法院的准予执行^④。安徽铜陵一家企业被安徽省铜陵市地方税务局强制执行欠缴保费高达300多万元,同样取得了法院准予强制执行的裁定^⑤。

(二) 社会保险费强制征缴落实困境的制度成因

首先,社保费率过高主要原因在养老保险费率居高不下。目前中国养老保险费率企业负担高达20%,个人负担8%,累计达到了28%的比例。根据杨翠迎^⑥对社会保险分项目费率的国际水平比较显示,这一费率水平比其他国家的均值高出了11.6个百分点,成为中国社会保险费率高于多数国家的主要原因。中国养老保险费率居高不下的根源在于政府没有完全承担养老保险制度转制成本,而是将转制时产生的历史债务主要交由社会保险群体承担^⑦。详言之,20世纪90年代市场化的养老保险制度建立之前,企业的所有制形式以国有企业为主,企业职工养老问题主要由国家负担,他们不需要缴纳养老保险费。随着市场经济改革,企业所有制形式开始由国有企业向私营企业、混合所有制企业转变,国家也开始构建符合市场经济模式的养老保险制度。此时企业职工养老问题不再由国家负担,而是由企业和个人缴费形式的养老保险制度解决。但是原来的国有企业、事业单位职工并未缴纳养老保险费,而是将其之前的工作年限视同缴费,退休年龄届满后仍然从养老保险制度中领取退休待遇。尽管《社会保险法》规定视同缴费部分由政府承担^⑧,实际上政府并没有精确地计算这笔历史欠账,而是一直由社保制度垫付至今,也即是由社保成员以高费率、高缴费的方式承担了本应由政府承担的历史隐形债务。这导致在职职工既要为自己未来的保障储备资金,又要为原制度下的退休人员全额支付保障,形成了双重负担^⑨。此外,养老保险在制度扩面过程中,针对部分群体设计了缴费优惠政策,由此产生的制度成本政府也没有承担,而是同样交由社保制度自身承担^⑩。这也加剧了养老保险费率的居高难下问题。

其次,社保费缴费基数普遍偏低除了费率过高,用人单位变相调低职工实际工资导致申报基数降低这一制度外因素,社会保险费征缴实际制度运行存在的问题是导致这一困境出现的根本原因。社会保险费征缴额的确定取决于社保费率和缴费基数两个基本要素,理论上而言,费率是一个变量因素,社保费的规范化

①《社会保险法》出台前的“退保潮”现象以及当前出现的退职职工要求用人单位重新补缴社保费的相关案例均反映了这一现实问题的存在。案例示例:“颜勇军等诉秭归县人力资源和社会保障局等保险费核定法定职责案”,参见湖北省宜昌市中级人民法院(2014)鄂宜昌中行终字第0074号判决书。

②江苏省常州市新北区人民法院(2018)苏0411行审124号行政裁定书。

③安徽省铜陵市铜官区人民法院(2018)皖0705行审22号行政裁定书。

④《社会保险法》第13条:“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前,视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴。”

⑤比如现实中灵活就业人员到自主窗口缴纳养老保险费的费率是20%,比企业职工低了8%的比例,但是享受与企业职工相同的养老保险待遇,其中的差额同样由社保群体成员平摊了。

调整主要应该根据收支结余通过定期调整社保费率的方式予以实现,而缴费基数指标一旦确定,严格意义上将是不可变量^①。然而中国的社保制度运行现实却是:因于社保费率的长期居高不下,由地方政府以区间征缴保费的方式变相改变了《社会保险法》确定的实缴工资总额这一基数指标。从而导致用人单位低基数缴费成为可能。

第三,职工不愿参保、不愿缴费的困境存在两个方面的原因。一是中国目前社保制度的设计偏重义务的强制性,轻视参保人社保待遇权的保障,打击了参保人的缴费积极性;二是中国社保制度没有实现权利、义务的严格关联,对参保人欠缺制度激励。前一原因突出表现为社会保险转移接续问题导致参保人社会保险待遇权损失严重。比如养老保险转移接续制度中跨地区就业的流动职工一方面面临强制参保缴费的义务,另一方面又面临统筹账户保费积累难以全部转移甚至无法转移的困境^②,最终导致待遇损失。这种不合理的转移接续政策在医疗保险、失业保险中也普遍存在,势必降低职工的参保积极性。后一原因的典型体现是中国养老保险制度中待遇给付与缴费负担的失衡。根据养老保险最低缴费15年的制度设计,虽然在待遇给付上每多缴一年参保人基础养老金给付比例提高1%,但待遇的增加与高缴费并不平衡,缴费负担远远高于待遇享受,因此现实中才会普遍存在缴够15年就不再缴费或者是往往等到距离退休年龄还有15年时才开始缴费的现象^③。

最后,社保费欠费补缴出现困难的根源在于目前《社会保险法》有关社保费补缴制度的实体内容付之阙如,对于需要补缴保费的责任主体的认定以及保费补缴的追溯时效等基本问题均缺乏明确规定。

四、社会保险费强制征缴的困境突破及实现路径

社会保险费强制征缴机制的落实需要在突破现有困境的基础上进行配套制度的完善。具体路径可以围绕降低社保费率、做实社保基数、构建制度激励机制和明确社保补缴实体内容4个维度展开。

(一)降低社保费率的现实选择:政府社保财政责任的归位

社会保险费强制征缴机制若想得到真正落地,必须突破的首要困境便是社会保险费率的降低问题。从当前政府出台的一系列社保减负政策来看^④,降低社保费率符合现实所需。由于社会保险费率居高不下的根本原因在于政府长期以来将本应属于政府财政负担的社会保险转制成本以及制度扩面成本交给社会保险团体成员自行承担,因此社保费率降低的现实首选便是通过政府社保财政责任的归位,充实社保基金,提升基金支付能力,进而为费率降低腾出必要空间。

实现上述目标,首先需要解决历史欠账不清的问题,政府一方面应当对因养老保险制度转制产生的视同缴费人员进行系统清查,并根据养老保险待遇发放情况,对由此产生的转制成本进行清算,明确需要向基金承担债务偿还的数额。另一方面,根据社保缴费窗口的数据统计,清查核算享受优惠政策群体的具体规模和少缴保费的具体数额,进而明确政府对社保基金财政补贴的数额。其次,政府需要从社会保险制度外解决社保财政的资金来源问题。《社会保险法》明确规定,国家应当多渠道筹集社会保险资金。据此,可行的筹资渠道包括变现部分国有资产、调拨国有企业部分经营利润、加强社保基金投资运营管理获得基金增值收益等。具体而言,在国家以划拨部分国有资产补充社会保险基金的思路下,应当转变目前将变现的国有资产或者国有企业经营利润直接转入社会保障基金的现实做法。原因在于中国目前现有的社会保障基金账户与社会保险制度下以五险形式存在的单项保险基金账户并非同一对象。实际上,社会保障基金与社会保险基金在本质上并非同一财务体系。中国目前五险并未实现全国统筹,至今亦尚未建立全国统一的社会保障基金账户,这决定了将国有资产直接转入社会保障基金账户实际上并无法发挥直接补助社会保障基金的效果。因此,为了真正发挥国有资产扩充社会保险基金财源的功能,中央政府应当将划拨的部分国有资产直接转移到社会保险投入中来^{⑤⑥},地方政府则可以在地方统筹的基础上将部分国有资

^①这里所称的缴费基数稳定不变是指参考指标的不变,并非基数数额的不变。根据《社会保险法》第12条、第35条有关养老保险费、工伤保险费缴费基数的规定,可以推定我国社会保险费缴费基数的确定指标是用人单位实际支付的工资总额。实际工资总额这一指标具有稳定性,但其对应的具体数额会有所变化。

^②根据现行规定,流动人员以职工身份跨城镇就业的,统筹基金部分只能转移12%;因返回农村就业,由城镇职工保险转入居民保险的,统筹基金部分不能转移。《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》第4条、《城乡养老保险制度衔接暂行办法》第6条。

^③人社部、财政部2016年4月联合发布了《关于阶段性降低社会保险费率的通知》,2018年4月再次联合发布《关于继续阶段性降低社会保险费率的通知》,这说明降低社保费率是当前社保减负的紧迫任务。

产直接划拨具体险种下的统筹账户中。此外,在社保基金扩源方面除了直接的政府财政支持以外,也应当通过推进社会保险基金投资运行的方式,实现社保基金的增值收益。即在控制社会保险基金总体运营风险的前提下,通过多渠道探索基金投资收益形式,比如投资股市、重大政府建设项目、购买国债、开展竞争性存款利率储蓄等投资方式^[94],以此确保基金的保值增值。最后,明确降低社保费率的基本幅度。根据《中国企业社保白皮书 2018》显示,27.34%的受访企业希望费率比目前降低 8~10 个百分点,22.34%的企业希望降低 4~5 个百分点,综合来看社保费率下调幅度设定在 6~8 个百分点较为合理^[73]。最终具体的费率下调空间,还需要根据社会保险的基金结余情况以及收支预算情况综合测算确定,在此基础上稳健有序地逐步降低社保费率。

(二) 做实社保基数的应然路径:缴费基数法定

社会保险费率的降低一方面意味着企业社保减负,另一方面也预示着社保基金当期收入会有所减少。尽管国家通过历史欠费的偿还和财政补贴的注入使得社保基金总量收缩可以得到一定程度的控制,但从社保制度长期发展来看,其财务的收支平衡仍然是以用人单位和参保职工缴费为主要的财源依托。是故,做实社保基数,改变当下用人单位普遍低基数缴费的现象是实现社保费足额征缴的必然出路。详言之,做实社保缴费基数,首先需要实现缴费基数的法律明确化,即通过完善《社会保险法》关于缴费基数问题的立法规定,在上位法层面明确现行立法中所指称的“用人单位工资总额”乃是用人单位实际支出的工资总额。在此基础上,进一步对缴费基数的申报标准进行合理规范。由于目前缴费基数的确定乃是以上一年社会平均工资的 60%~300% 为标准,而社会平均工资是依据规模以上企业人员平均工资统计,实际上并未把民营企业内低收入的参保职工工资统计在内,由此导致社会平均工资虚高,致使很多收入低于当地月平均工资 60% 的职工同样要按 60% 的标准缴费,从而挤压了低收入职工的现实收入,进而导致很多民营企业以及参保职工倍感社保负担沉重,从而不按规定的基数缴费^[1]。因此,应当将包括民营企业、个体工商户、城镇自由职业者(农民工)等参保主体统一纳入社会平均工资的统计口径,为法律层面确定合理的缴费基数标准提供现实基础。其次,针对现实中用人单位普遍少报缴费基数的问题,应当通过完善社会保险费缴费基数申报审核机制,比如通过税务机关个税申报系统数据比对的方式加强缴费申报审查,以此强化对用人单位不实申报缴费基数行为的监管和规制,进而杜绝此类行为的发生。最后,即是由税务机关真正落实《社会保险法》有关社会保险费强制征缴机制的具体规定^①,改变长期以来社会保险费区间征缴的现实,真正采取社保费的强制征缴模式。为了确保税务机关强制征缴的落实,《社会保险法》还需要进一步明确征收主体怠于征缴保费的法律责任,倒逼征收主体严格执法,重塑立法的权威。

(三) 社保激励机制的构建原则:待遇权利与缴费义务相一致

社会保险遵循保险的财务自主原理,保费的征收不同于完全依赖强制力实现的税收征缴,而是通过待遇给付与保费缴纳的高度关联,激励参保人自愿、自主缴费。这一制度属性决定了参保人加入社会保险本就以对将来的待遇预期为基础,并在内心产生个人收益与成本的对比^[12]。参保人对社会保险的主动遵从也使得社会保险费征缴成本降低,征缴绩效提高,从而体现社会保险在管理效率上的制度优势。因此,社会保险费强制征缴机制的落实必须以参保群体对社会保险的制度认同为前提。这一前提的取得需要通过构建社会保险待遇给付与缴费负担相匹配的激励机制完成。

根据权利义务相一致原则,社会保险强调缴费义务的同时应当加强参保人待遇权的保障。从《社会保险法》的立法内容来看,中国社会保险制度目前并不缺乏缴费义务的强调,缺乏的是参保人待遇权的保障。就具体的待遇权保障而言,当前尤其需要解决社会保险转移接续困难导致的参保人待遇权损失问题。长远的对策便是提高社会保险的统筹层次,使转移接续不再具有发生的可能。困于短期内提高社保统筹层次难以实现,更为可行的近期对策便是,构建社会保险待遇权的合并机制。就法理来看,社会保险是国家层面创建的统一化的社会安全体系,无论统筹级别高低,本质上社会保险法律关系具有单一性特质,即公民与国家基于《宪法》第 45 条的规定,形成的具有公法性质的法律关系。以养老保险为例,不论是居民养老保险还是职工养老保险,归根结底仍是国家构建的基本养老保险,就制度创建的宪法基础而言,二者乃是国家为了履行保障国民老年生活安全的宪法义务而发展的一套社会安全制度。因此,从法律关系层面看,参保人不论以何种身份加入基本养老保险,其与国家之间均是基于老年安全照顾义务建立起的以宪法为基础的单一基本养

^①长期以来,《社会保险法》第 63 条、86 条关于强制征缴社会保险费的规定在现实中并未得到严格执行。

老保险关系^[13]。基于此,不同统筹地区间社会保险待遇权合并机制的构建具有法理上的可行性。就待遇权合并机制的具体创建而言,即通过法律确认,使参保人在不同统筹地区缴费积累的社会保险待遇权具有一致性,在具体的待遇给付上,则根据不同统筹地区的缴费差异分别由每个地区分段给付,从而保证参保人社会保险待遇权的连续性和可实现性。此外,社会保险五险中,由于养老保险保费负担最重,待遇权的积累性也最为明显,因此结合现行的最低缴费年限,应当构建待遇给付与保费缴纳之间的严格对应机制。可以通过引入私人保险中的精算平衡制度,实现真正意义上的养老保险多缴多得。

(四) 保费补缴实体内容的明确: 补缴主体与补缴时效的确定

在用人单位普遍欠费的现实压力下,社保费强制征缴机制的将来落实对欠费企业的溯及效力如何,应该有明确的法律规定。尤其需要明确当前影响社保费强制补缴落实的两项实体内容: 社保费补缴主体的确定和社保费补缴时效的认定。

首先,虽然现实中低基数缴费的用人单位普遍存在,但由于社保缴费基数不实这一问题并非全然是由用人单位违法造成,很多低基数缴费单位是在地方社保费政策允许的空间内,以当地最低工资标准或者其他变相基数为其职工缴纳社会保险费。基于行政行为为外部效力的可信赖性,对这一部分用人单位而言,并不具有强制追缴保费的可归责性。因此,完善社保立法过程中,对保费补缴主体的认定应当排除符合此种情况的用人单位。立法应当明确,真正负有保费补缴责任的主体是那些存在积极逃费、漏费等违法行为的用人单位。其次,《社会保险法》欠缺社会保险费的征缴时效规定,导致现实中保费征收主体对是否适用社保费补缴时效问题认定不一。不论是基于理论上权利保障的时限性考虑,还是基于实践中社会保险费征收成本的考虑,立法都应明确社会保险费的补缴应当适用时效制度。在这一基本前提下,根据公法上消灭时效制度的一般原则,即公法上存在特别时效规定的适用特别法规定,在特别法无规定的情况下可以将民法上关于时效制度的规定作为补充,予以类推适用^[14]。以这一时效确定原则为指引,社会保险费补缴时效的具体确定则可以通过《社会保险法》立法完善的方式增加保费补缴时效条款,或者在当下《社会保险法》修法进程尚未启动的背景下,类推适用《民法总则》有关3年时效的规定。

五、结语

社保费征缴体制改革,明确由税务机关统一征收社会保险费,充其量只是社保费实现规范化征缴的起点。之所以社会上反响剧烈,原因在于这一步的迈出使社会保险费强制征缴这一制度本源性的问题摆到了台前。广大的企业开始意识到社会保险费征收主体的明确,表明保费征收责任主体已经确定,这是倒逼税务机关主动行使社保费强制征缴职权时代的来临。这也预示着长期以来《社会保险法》规定的社保费强制征缴机制无法落到实处的现实,将会得到改变。然而,社保费强制征缴机制的真正实现并不是简单地进行社会保险费征缴体制改革就能完成的,必须对社保费实体制度设计存在的问题进行配套解决。亦即社会保险费的强制征缴应当建立在健全、合理的社会保险费实体规则的基础之上。具体问题的解决将涉及缴费与待遇相匹配的激励机制的建立、社会保险费费率的降低、缴费基数的做实以及社会保险费补缴规则的构建等各个方面。只有在社会保险费实体规则配套政策完善的情况下,社会保险费征缴体制改革的成效才能最大发挥,社会保险费的强制征缴机制也才能切实落地,最终使社会保险费征收真正步入规范化的良性发展轨道。

参考文献:

- [1] 钟秉正. 社会法与基本权保障[M]. 台北:元照出版公司,2010:72.
- [2] 谢淑慧,黄美玲. 社会保险[M]. 台南:华立图书股份有限公司,2014:22-23.
- [3] 赵绍阳,杨豪. 中国企业社会保险逃费现象的实证研究[J]. 统计研究,2016(1):78-86.
- [4] 房海军. 社会保险欠缴保费适用对价抗辩规则的问题研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版),2018(6):135-141.
- [5] 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.
- [6] 刘燕斌. 各国社会保险费率比较[J]. 中国社会保障,2009(3):36-37.
- [7] 常华. 社保征收改革还需配套性政策加以平衡[J]. 科技智囊,2018(10):28-33.

- [8] 杨方方. 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任[M]. 北京:商务印书馆,2006:167.
- [9] 刘建军,许丁才,付奉义,等. 社保“降费”,空间在哪里?[J]. 中国社会保障,2016(4):46-49.
- [10] 王芳. 企业欠缴养老保险费现象成因剖析[J]. 经济研究导刊,2006(1):35-37.
- [11] 冯海宁. 社保缴费基数要挤掉平均工资水分[N]. 法制日报,2016-11-03(7).
- [12] 冯辉. 区间征缴抑或强制足额征缴——中国养老保险费征缴的模式选择与制度完善[J]. 东方法学,2015(4):27-36.
- [13] 蔡维音. 年金请领条件与机制之整合[J]. 月旦法学杂志,2017(262):5-19.
- [14] 陈清秀. 公法上消灭时效之问题探讨——以税法上消灭时效为中心[J]. 中正财经法学,2016(13):125-178.

The Realistic Needs, Difficulties and Countermeasures of Compulsory Collection of Social Insurance Premiums

FANG Haijun

(School of law, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China)

Abstracts: The compulsory collection of social insurance premiums is not only the embodiment of the compulsory effect of social insurance, but also the institutional guarantee for the subject to collect social insurance premiums to perform their statutory duties and safeguard the security of social insurance funds. It is also the necessary requirement to standardize the collection of social insurance premiums and guarantee the rights of the insured. The current social insurance premium rate is too high, and the universalized low base payment, the insufficient motivation for employees to participate in insurance and the difficulty of a supplementary premium payment are the main difficulties in the implementation of the compulsory collection mechanism of social insurance premiums. The root of these dilemmas lies in the design of the social insurance entity system. It is reflected in the following aspects: the long-term absence of government financial responsibility in the social insurance reform and expansion, the disguised adjustment of fee base leading to the difficulty of making the social insurance base real, the weak correlation between payment and treatment, which reduces the social security compliance of the participating groups, and the legislative deficiency of the entity content of social insurance supplementary premium payment. The final implementation of the compulsory collection mechanism of social insurance premiums depends on reducing the rate of premium through the allocation of government financial responsibility, legalizing the base of payment, establishing a system incentive mechanism consistent with rights and obligations, and clarifying the subject and the limitation of supplementary premium payment.

Key words: social insurance premiums; compulsory collection; premium rate; premium base; supplementary premium payment

[责任编辑:箫姚]