

社会保险降费与规范征收： 基于公共政策分析的思考

□ 郑秉文

内容提要：本文在回顾一年多来社会保险费征收体制改革历程的基础上，对近期政策调整的原因进行了考察，并从公共政策分析的视角对社会保险费征收体制改革的政策诉求进行了分析，认为在税务部门征收社会保险费可以提高社会保险费收入规模和提高缴费遵从度这两个优势中，后者才是此次改革真正的政策诉求，而前者只是后者的结果，就社会保险费征收体制改革的政策支撑而言，需要一个包括四个要件在内的顶层设计，把降费率、做实费基和社会保险费征收体制改革放在一个方案里同步实施。本文对提高缴费遵从度的两个路径进行分析后认为，既然在一定时期内依靠内在激励难以提高缴费遵从度，那么依靠外在压力提高缴费遵从度就成为现实选择。最后，本文详细论述了做实费基和规范征缴的重要性及深远意义，认为规范征缴是从交易型社会保险制度到法治型社会保险制度的起点，而法治型社会保险制度是建设法治经济的题中之义。

关键词：社会保险费 征收体制 费率 费基 缴费遵从度

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.06.002

2018年，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，规定由税务部门全责征收社会保险费。此后，社会上出现了“税务部门征收社会保险费会增加企业缴费负担，有可能引发企业裁员和提高失业率”的担心。面对此种情况，中央及时作出政策调整，同时下调费率和费基（以下简称“双降”），重要的是，此次“双降”并非阶段性的。社会保险费征收体制改革和“双降”是前所未有的，它标志着我国社会保险制度改革在“深水区”向前推进了一步，必将在我国社会保险制度改革历史上留下浓厚的一笔。那么，接下来的改革日程将作出怎样的安排？《深化党和国家机构改革方案》中规定的社会保险费征收体制改革的政策目标将如何实现？

一、社会保险费征收体制改革：政策回顾

《深化党和国家机构改革方案》明确规定：将

省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责；为提高社会保险资金征管效率，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。2018年7月20日，《国税地税征管体制改革方案》正式公布并明确提出，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，并规定从2019年1月1日起，各项社会保险费交由税务部门统一征收，对依法保留、适宜划转的非税收入项目成熟一批划转一批，逐步推进。随即，2018年8月20日，为落实党中央和国务院相关部署，国家税务总局、财政部、人力资源和社会保障部、国家卫生健康委员会、国家医疗保障局等五部门联合召开社会保险费和非税收入征管职责划转工作动员部署视频会议，对确保划转工作平稳落地进行布置安排。

然而，社会保险费征收体制改革后，税务部门

征收社会保险费是否会增加企业社会保险缴费负担,进而引发企业裁员和提高失业率,受到了社会各界的广泛关注。此外,由于当时复杂的国内外形势,中央及时采取措施,连续召开会议,对社会保险费征收体制改革进程作出重大调整。2018年9月6日国务院召开常务会议,强调目前全国养老金累计结余较多,可以确保按时足额发放,在社会保险费征收机构改革到位前,各地要一律保持现有征收政策不变,同时抓紧研究适当降低社会保险费率,确保总体上不增加企业负担。2018年9月18日召开的国务院常务会议再次强调,要把已定减税降费措施切实落实到位,确保社会保险费现有征收政策稳定;同时明确要求抓紧研究提出降低社会保险费率方案,并与征收体制改革同步实施。2018年11月1日,习近平总书记主持召开民营企业座谈会,指出“在完善社保缴费征收过程中,没有充分考虑征管机制变化过程中企业的适应程度和带来的预期紧缩效应”,明确要求“要根据实际情况,降低社保缴费名义费率,稳定缴费方式,确保企业社保缴费实际负担有实质性下降”。^①

至此,社会保险费征收体制改革的进程发生了变化。2019年1月1日,社会保险费并未由税务部门统一征收。2019年3月,李克强总理在政府工作报告中宣布,将下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例,从目前执行的19%降至16%,并稳定现行征缴方式,继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策。2019年3月26日,国务院召开常务会议,决定从2019年5月1日起执行16%缴费比例,并决定调低社会保险缴费基数,由过去依据城镇非私营单位在岗职工平均工资,改为以本省城镇非私营单位和私营单位加权计算的全口径就业人员平均工资,核定缴费基数上下限。2019年4月4日,国务院办公厅正式发布《降低社会保险费率综合方案》,除重申“双降”、继续阶段性降低失业和工伤保险费率以外,还提出2020年年底前实现养老保险基金省级统收统支、

提高养老保险基金中央调剂比例(从3.0%提高到3.5%)。重要的是,这个文件对稳步推进社会保险费征收体制改革重新作了部署,决定企业职工各险种原则上暂按现行征收体制继续征收,“成熟一省、移交一省”,机关事业单位和城乡居民社会保险费征管职责如期划转至税务部门。

笔者认为,中央之所以及时对社会保险费征收体制改革进程作出调整,至少考虑到如下几个问题:

第一,政策调整过程需要足够的时间。社会保险费征收体制改革从2018年3月开始启动,至2019年1月仅有不到一年的时间。一方面,由于和国税地税机构合并同时进行,税务部门首先需要一定的时间进行磨合;另一方面,由于需要与社保部门衔接,两个部门之间移交庞大的数据与业务也需要足够的时间。事实证明,在不到一年的时间很难制订出一个“按电钮”式的整体移交方案。

第二,缺乏一个既包含如何规范征收又包含如何降低社会保险费的综合改革方案。在没有一个这样的具体方案的情况下,“总体上不增加企业负担”和“确保企业缴费负担有实质性下降”的承诺作用有限。在《中国企业社保白皮书2018》的受访企业中,50人以下企业占33.22%,51~100人企业占20.28%,101~300人企业占19.79%;民营企业占77.17%,国有企业、外资企业、合资企业和“其他”分别占8.23%、6.22%、4.02%和4.36%。^②可以说,没有合规缴费的企业绝大多数为中小民营企业。相比国有企业,民营企业会更加关注社会保险费征收体制改革,或者说,社会保险费征收体制改革对于民营企业的影响会更大。面对众多的中小民营企业,最佳的宣导途径便是制定一个综合性改革方案,让企业对自身的情况有所预判。

第三,部际协调机制尚未健全。税务部门只是征管机构,在一定程度上缺乏对社会保险费专

① 陈益刊.减负力度或更大,习近平要求企业社保缴费负担“实质性下降”[EB/OL].[2018-11-02](2019-05-24).
<https://www.yicai.com/news/100051319.html>.

② 51 社保:中国企业社保白皮书 2018[M].51 社保出品,2018:10.

业理论和专业人员的储备,而降费的一揽子方案涉及到对养老金制度参数和设计的较大调整,也涉及到税务部门对应收尽收潜力的测算,需由社保部门提出详细的降低费率的对冲方案,与税务部门通力合作,并邀请专家学者参与共同测算设计。目前,两个部门的协调机制还不十分健全,影响了改革的推进。

二、公共政策分析:政策诉求与政策支撑的角度

下面,我们首先运用现代公共政策分析工具^①对一年来社会保险费征收体制改革的绩效作一简要评估。在公共政策分析框架内,有六个评估标准:一是政策信息(Information),指制定某项政策所需的所有相关信息,这是政策制定的基础。二是政策诉求(Claim),它是所有政策信息的必然结果,是政策制定者的主要目的和态度,包含决策者的价值观。三是政策根据(Warrant),指决策者制定这项政策的理由和原因,用以证明政策信息和政策诉求的合理性。四是政策支撑(Backing),它是政策根据的基础,实际上相当于该项政策的顶层设计。五是政策质询(Rebuttal),它是从反对的角度对政策信息、政策根据和政策支撑向决策者提出的系统质询和反驳意见。六是政策资信(Qualifier),它是专门用于确认政策诉求的正确程度,相当于是对政策诉求正确程度的评级。比如:可能正确,通常正确,非常正确,完全正确等等。

在上述六个评估标准中,社会保险费征收体制改革过程中的政策信息是最完善的。这是因为,税务部门和社保部门双重主体征收格局已经存在了25年,1999年发布的《社会保险费征缴暂行条例》至今已有20年,2010年通过《社会保险法》过程中引发的关于征收体制改革大讨论已有9年,征收体制改革的讨论和研究从未停止过。其次是政策根据。作为政策信息和政策诉求合理性的证明,多年来,大量的研究成果、激烈的观点碰撞和第三方的

政策评估,使社会保险费征收体制改革的政策根据已经十分完善。再次是政策质询和政策资信这两个标准,前者针对的是政策信息、政策根据和政策支撑,后者针对的是政策诉求。目前,社会保险费征收体制改革的政策诉求和政策支撑仍存在问题。政策诉求仍需要进一步厘清,而在政策支撑中,则是顶层设计缺位。

(一) 社会保险费征收体制改革的政策诉求

《深化党和国家机构改革方案》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的目的在于提高社会保险资金征管效率。与社保部门相比,由税务部门征收社会保险费的优势至少有两个:

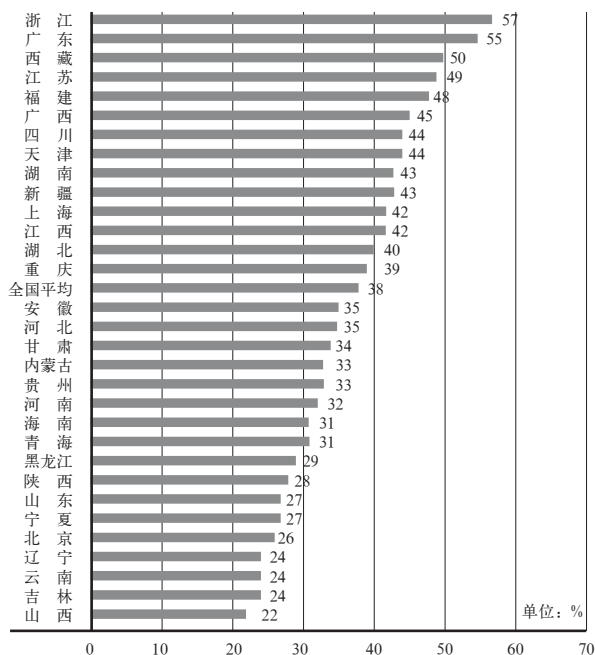
第一个优势是可以提高社会保险费收入规模。例如,多年来,城镇企业职工基本养老保险基金收入始终未能实现应收尽收。据笔者的估算,^②平均每年有三分之一应收的养老保险缴费处于流失状态。2017年全国应收养老保险缴费5万亿元,而实际收到缴费仅为3.3万亿元,少收缴费1.7万亿元,流失34%。这与北京大学苏剑教授对2017年我国3000多家上市企业5项社会保险缴费情况作出的估算结果大体一致。根据苏剑教授估算,2017年我国3000多家上市企业5项社会保险费大约少缴三分之一左右,^③即全年实际缴纳社会保险费4449亿元,而应缴纳社会保险费7228亿元,少缴纳2779亿元,流失约38%。其中,流失最多的省份是浙江,流失约57%(实际缴纳社会保险费156亿元,应缴纳社会保险费361亿元,少缴纳205亿元);其次是广东,流失约55%(实际缴纳社会保险费550亿元,应缴纳社会保险费1222亿元,少缴纳672亿元)。流失最少的省份是山西,流失约22%(实际缴纳社会保险费80亿元,应缴纳社会保险费102亿元,少缴纳22亿元),其次是吉林,流失约24%(实际缴纳社会保险费21亿元,应缴纳社会保险费27.6亿元,少缴纳6.6亿元)。^④详见下图。

① [美] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论: 第4版[M]. 谢明, 伏燕, 朱雪宁, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

② 郑秉文. 社会保险费“流失”估算与深层原因分析——从税务部门征费谈起[J]. 国家行政学院学报, 2018(6).

③ 苏剑. 社保征缴改革的宏观经济效应[J]. 原富, 2019(1).

④ 作者根据苏剑《社保征缴改革的宏观经济效应》一文中数据推算得出。



2017年我国各省份上市企业少缴社会保险费比例图

资料来源：苏剑：《社保征缴改革的宏观经济效应》，原富，2019(1)，作者根据上述文献中的数据推算并绘制而得。

从行业看，制造业企业实际缴纳社会保险费1471亿元，应缴纳社会保险费2748亿元，少缴纳1277亿元，流失约46%；金融业企业实际缴纳社会保险费1199亿元，应缴纳社会保险费1671亿元，少缴纳472亿元，流失约28%；建筑业企业实际缴纳社会保险费422亿元，应缴纳社会保险费621亿元，少缴纳199亿元，流失约32%；住宿餐饮企业实际缴纳社会保险费12亿元，应缴纳社会保险费19亿元，少缴纳7亿元，流失约37%；居民服务修理业企业实际缴纳社会保险费0.22亿元，应缴纳社会保险费0.32亿元，少缴纳0.1亿元，流失约31%。^①

至于社会保险费由税务部门征收之后能增收多少，笔者估算，剔除个别省份降低费率和灵活就业人员“断保”等因素之后，税务部门最大的增收潜力可达四分之一。以2017年的养老保险为例，在当年全国少收的1.7万亿元缴费中，最大增收潜力是1.2万亿元左右，占当年应收5万亿元养老保险缴费的24%。

第二个优势是可以提高缴费遵从度，其具体手

段是做实费基。社会保险费未能实现应收尽收的原因有三个，即费基不实、逃费（也称“断保”）和自行降低费率，其中费基不实是主要原因。《中国企业社保白皮书2018》是目前国内唯一比较权威的社保调查报告，其通过对覆盖132个城市的2041家企业进行匿名调查发现，缴费基数合规的企业仅占27%；在缴费基数不合规的企业里，按最低下限缴费的企业占31.7%。^②

笔者认为，税务部门征收社会保险费存在上述优势主要有以下两个原因：第一，我国税务机关具有行政执法、检查权，有权立案清查并依法予以行政处罚，具有强制执行权力，因此，与社保部门相比，具有“天然”的威慑力；第二，在功能强大的“金税三期”数据库的帮助下，税务部门可精确地实施费源费基的动态管理，这是因为税费同源，可完全实现税费同征同管同查，将社会保险缴费基数与“两税”（企业所得税、个人所得税）申报基数进行比对。近年来，税务机关积极为征收社会保险费作准备。“金税三期”系统已及时开发出社会保险费征收模块，社会保险费的登记、申报、征收等管理环节全部纳入信息系统，有些省份还加入了信息共享、信息交叉审核、对企业社会保险费申报资料进行逻辑审核等功能。相比之下，社保部门信息化程度相对较低，信息不对称比较明显，难以掌握企业工资性收入，加之人力不足，企业的道德风险识别成本很高，导致不同地区不同企业的缴费基数存在较大差别，存在诸多社会保险缴纳洼地和不公平现象。

中央提出，要总体上不增加企业缴费负担。很显然，提高社会保险费收入规模不是社会保险费征收体制改革的政策诉求，而提高缴费遵从度，契合了《深化党和国家机构改革方案》中所指出的“提高社会保险资金征管效率”，应是社会保险费征收体制改革的政策诉求。

（二）社会保险费征收体制改革的政策支撑

中央及时作出“总体上不增加企业缴费负担”和“企业缴费要有实质性下降”的决定是非常正确

① 作者根据苏剑《社保征缴改革的宏观经济效应》一文中数据推算得出。

② 51社保：《中国企业社保白皮书2018》[M]，51社保出品，2018：9。

的,因为我国社会保险费名义费率从世界范围看处于较高水平,长期看不利于保持和提升我国企业和国家的竞争力。^①那么,根据税务部门征收社会保险费存在的两个优势,贯彻落实中央精神的最好办法便是降低社会保险费率。这样,既能落实中央精神,又能够同时发挥税务部门的两个优势。或者说,正是由于发挥了税务部门的两个优势,才能使得社会保险降费得以落在实处。在税务部门征收社会保险费的两个优势中,第一个优势是结果,第二个优势既是获取这个结果的手段,也是此次征收体制改革的目的。通过第二个优势可以使第一个优势得以实现,然后再通过降低费率水平,实现中央提出的企业缴费实质性下降的政策目标。具体而言,其政策要件有四个:

第一,测算名义费率与实际费率的差距。如前文所述,虽然我国社会保险的名义费率过高,但实际费率却很低。绝大部分企业尤其是民营企业并未合规缴纳社会保险费,通过“收缩”费基等各种办法“降低”了费率,从而导致名义费率和实际费率之间存在较大差距。据笔者的测算,目前养老保险形成的实际费率相当于真实工资水平的15.8%,^②而不是名义费率28%。

第二,设定新的缴费负担水平及其相对应的替代率^③水平。税务部门征收社会保险费后,如果要维持目前的企业缴费负担水平不变,就应将目前的28%名义费率降至15.8%,过渡期可先考虑降至19%,其中,企业缴费比例可降至11%(在职工个人缴费8%保持不变的情况下)。如果企业缴费要有实质性下降,就要在降低目前的缴费负担水平的同时,考虑降低相对应的替代率。以养老保险费为例,降低企业缴费负担,要考虑到目前45%的替代率水平的下降空间以及民众的承受能力。如果只考虑降低缴费率而不考虑替代率、甚至承

诺不降低替代率,那是不现实的、不可持续性、不科学的。进一步讲,在待遇确定型现收现付^④的养老金制度下,缴费率、赡养率和替代率是一个完全确定的函数关系,即缴费率和赡养率给定的情况下,替代率是有确定值与之对应的。在人口老龄化驱使的赡养率不断提高的情况下,即使缴费率不变,替代率也应随之下降,如果再进一步降低缴费率,替代率下降就会更快,除非财政补贴“抹平”这个越来越大的缺口。对此,决策者要有长远的通盘考虑。

第三,税务部门征收社会保险费要发挥其能够做实费基的优势,充分认识到做实费基的重要意义。做实费基是上述名义费率测算的前提,也是提高缴费遵从度和社会保险资金征管效率的重要途径,同时也是降费的一个技术路径。没有做实费基这个前提,便无法知道降低多少名义费率才能“对冲”由于合规征收而增加的缴费收入,影响降费为企业减负的目的。可以说,作为此次社会保险费征收体制改革的另一个政策诉求,降费的实现需要建立在做实费基的基础之上。

第四,把降费、做实费基和社会保险费征收体制改革放在一个方案里同步实施。中央多次明确指出要“抓紧研究提出降低社会保险费率方案,并与征收体制改革同步实施”,这是十分正确的。这就需要做好以下工作:首先,提前准备大量的案头工作,特别是需要对费率、替代率的降低幅度作出详细测算,需要对三个支柱养老金替代率的此消彼长关系作出通盘考虑和布局;其次,要制定一个具体方案,免除企业和个人的担心;最后,是确定一个“按电钮”的日期,新旧费率在“名义”上进行“置换”(因为并未增加缴费负担,甚至有所下降),由税务部门正式履行征收社会保险费的职责。

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, 2019(3).

② 推算过程详见: 郑秉文. 养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”[J]. 行政管理改革, 2018(11).

③ 本文的替代率特指养老保险替代率, 是指劳动者退休后获取的养老金占该劳动者退休前领取工资的比率。

④ 待遇确定型是指养老金制度的待遇水平是在制度设计之初由立法事先已经确定的。例如, 美国养老金制度的替代率是38%, 加拿大养老金制度的替代率是25%, 等等。与待遇确定型相对应的是缴费确定型, 即养老金替代率水平不是由制度设计者事先决定的, 而是由参保人缴费多少决定的。现收现付制是指工作的一代人的缴费立即作为养老金支付给退休的一代人。与现收现付制相对应的是完全积累制, 即工作的一代人的缴费进入其个人账户作为自己未来的养老金。在现实中, 往往是待遇确定型与现收现付制相结合, 即待遇确定型现收现付制; 而缴费确定型与完全积累制相结合, 即缴费确定型完全积累制。

上述四个政策要件构成了社会保险费征收机构职责划转过程中的政策支撑即顶层设计。如果存在缺损,税务部门履行社会保险费征收职责的进程就有可能受到影响。

三、过渡期内做实费基和规范征缴的紧迫性

《降低社会保险费率综合方案》对社会保险费征收体制改革进程作出了重大政策调整,提出“成熟一省、移交一省”的原则。“成熟”的含义自然包含做实费基和规范征缴。这意味着,社会保险费征收体制改革将为做实费基、规范征缴提供条件,同时降低费率又为做实费基、规范征缴优化了环境。

(一) 做实费基的现实要求

从社会保险制度建设角度看,只有通过做实费基才能实现社会保险基金收入的应收尽收;从参保人的权益而言,也只有做实费基才能实现制度设定的目标替代率和待遇水平。发达国家的实践证明,建立一个“法治型”社会保险制度的重要标志就是做实费基。如前文所述,因税务部门具有“天然”的威慑力以及信息化管理手段,社会保险费征收体制改革后,税务部门征收社会保险费则是以“金税三期”数据核定为主、企业申报为辅,这是当前做实费基的一个现实要求,也是社会保险征收体制改革重要的政策诉求。

(二) 提高缴费遵从度的两个路径

从理论上讲,提高缴费遵从度的路径有两个:一是增强制度的激励性,加强多缴多得的精算中性因素,让参保人和参保单位主动自愿地按照真实收入缴费,靠调动参保人和参保单位的积极性提高社会保险制度的遵从度。但事实上,经过十几年的努力,多缴多得的激励机制虽有改善,但始终没有重大突破,致使社会保险的遵从度逐年弱化。对单位参保性质职工而言,遵从度弱化主要表现为企业缴费和职工缴费基数不实,如前所述,民营企业尤为明显;对个人身份参保人员而言,遵从度弱化主要表现为遵缴率逐年下降,尤其在灵活就业人员数量逐年增加的趋势下,相当一部分人缴费达15年最

低缴费年限就停止缴费,因此,十年前城镇企业职工基本养老保险的遵缴率(实际缴费人数占登记参保人数)大约90%,至今滑落到80%左右。^①在未来一定时期内,如果制度结构不调整,靠激励性提高缴费遵从度仍是难以实现的。二是依法行政,加强法治建设,靠“外部威慑力”提高社会保险制度的遵从度。在一定时期内靠内在激励难以提高缴费遵从度的情况下,依靠外在压力提高缴费遵从度的路径就成为现实选择。与社保部门相比,税务部门更加具有“外部威慑力”。但由于这对众多灵活就业人员的作用并不十分显著,以及靠提高征收力度提高缴费遵从度必然会降低企业缴费的弹性,提高企业的经营成本,因此,还需配以降低费率的方案予以对冲,否则十几年来形成的交易型社会保险制度及其已经固化的实际费率和缴费替代率的平衡将有可能遭受破坏,从而导致社会恐慌和抵制。

事实上,在多缴多得的激励性改革还远未看到预期的情况下,中央决定将社会保险费征收职责划转给税务部门,对做实费基、提高缴费遵从度而言是非常及时的,对降低企业缴费负担和提高养老保险制度财务可持续性具有长远的意义。

四、结 论

(一) “双降”是做实费基和实现规范征缴的难得机遇

过渡期是短暂的,做实费基和规范征缴是急迫的。社会保险费率和费基的下降是国家对企业的“让利”,同时,合规缴费便是国家对企业提出的对等“要求”。如果“让利”与“要求”在时间上错配太久,“让利”与“要求”明显脱节,“让利”便会产生福利刚性,这时,“双降”就只能实现其中的“减负”目标,“合规”的目标则有可能错过。因此,目前实施的“双降”是做实费基和实现规范征缴的难得机遇,在未来可预见到的改革日程里将再难有类似的时机。

(二) 规范征缴是从交易型社会保险制度到法治型社会保险制度的起点

从社会保险费基和费率的现状看,我国社会保

^① 2009年的遵缴率是87.7%,2015年下滑至79.7%。见《中国社会保险发展年度报告2014》和《中国社会保险发展年度报告2016》。

险制度仍是一种典型的交易型制度,而不是法治型制度。从规范征缴开始,我国社会保险制度应逐渐从交易型制度走向法治型制度。既然费率和费基已下降,所有参保企业和参保个人均应合规缴费,不应再有交易行为存在。如果社会保险负担超出企业成本承受能力,说明名义费率还是太高,应降至名义费率与可承受的实际费率相“重合”为止。

(三) 法治型社会保险制度是建设法治经济的题中之义

法治型社会保险制度是法治经济的基础之一。推进法治经济建设,首先要将交易型社会保险制度逐渐建设成为法治型社会保险制度。在交易型社会保险制度向法治型社会保险制度转变的过程中,税务部门的征管优势应充分发挥出来,否则,如果靠多缴多得的激励性机制来实现法治型社会保险制

度,恐还需较长时日。从这个角度看,税务部门征收社会保险费,承载着重要的历史使命,是社会保险制度完善的重要一环。

参考文献:

- [1] 51 社保·中国企业社保白皮书 2018[M]. 51 社保出品, 2018.
- [2] [美]威廉·N·邓恩·公共政策分析导论: 第4版[M]. 谢明, 伏燕, 朱雪宁, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [3] 郑秉文·社会保险费“流失”估算与深层原因分析——从税务部门征费谈起[J]. 国家行政学院学报, 2018(6).
- [4] 苏剑·社保征缴改革的宏观经济效应[J]. 原富, 2019(1).
- [5] 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, 2019(3).
- [6] 郑秉文·养老保险降低缴费率与扩大个人账户——征缴体制改革的“额外收获”[J]. 行政管理改革, 2018(11).
- [7] 马一舟, 王周飞·税务机关征收社会保险费回顾和前瞻[J]. 税务研究, 2017(12).
- [8] 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).

On Reduction and Standardizing Collection of Social Insurance Contributions: A Consideration Based on Public Policy Analysis

Zheng Bingwen

Abstract: On the basis of reviewing the reform process of social insurance contribution collection system in the past year, this paper investigates the reasons for the recent policy adjustment, and analyses the policy demands of reform of social insurance contribution collection system from the perspective of public policy analysis. The paper argues that the collection of social insurance contributions by tax authorities can increase the income scale of social insurance contributions and increase the payment compliance by employers. Among the two advantages, the latter is the real policy appeal of the reform, while the former is only the result of the latter. As far as the policy support of the reform of social insurance contribution collection system is concerned, a top-level design including four elements is needed, which puts the contribution rate reduction, the ‘real’ contribution base (avoiding moral hazards) and the social insurance contribution collection reform into one package plan simultaneously. After analyzing the two paths of improving the payment compliance by employers, the paper argues that, since it is difficult to improve the payment compliance by relying on internal incentives in a certain period of time, it is a realistic option to improve the payment compliance by relying on external pressure. Finally, the paper elaborates the importance and far-reaching significance of making a real contribution base by compliance and standardizing collection. It holds that standardizing collection is the starting point from the transaction-based social insurance system to the rule-by-law-based social insurance system, and the rule-by-law-based social insurance system is one of the meanings of questions for building up a law-based governance economy.

Key words: Social insurance contributions; Collection system; Contribution rate; Contribution base; Payment compliance

作者单位: 中国社会科学院社会保障实验室
(责任编辑: 于嘉音)