

· 社会保险 ·

社会保险法的时效制度构建

田蒙蒙

〔摘 要〕 我国社会保险法并未确立时效制度，而该制度的缺位引发诸多困境。社会保险法的时效制度构建具有一般时效制度构建的请求权基础，同时存在国内部门法和域外比较法上时效制度构建的双重路径依赖。我国当前不宜建立社会保险待遇给付时效制度，而应以税务机关对缴费义务人的保费缴纳请求权为基础尽快建立保费征收时效制度，以此约束税务机关的保费征收行为。对于我国社保领域长期存在的欠缴保费行为，可参酌税收征管法的规定，免除税务机关过错情形下缴费义务人的缴费义务。鉴于参保扩面及参保人生存权保障的考量，应允许缴费义务人自愿补缴社会保险历史欠费。对于因时效制度建构导致的社会保险基金亏空以及适用疑惑等问题，可通过完善社会保险筹资机制、引入精算原理、避免道德风险等举措予以化解。

〔关键词〕 税务机关；社会保险费；征收时效；请求权基础

少子老龄化的人口结构、骗保以及不断增加的社会风险使得社会保险费的支出不断增加，^① 社保历史欠账、企业社保负担重、社会保险筹资制度不健全等诸多因素叠加，导致企业缴费遵从度长期不高，社会保险的可持续发展问题凸显。鉴于福利刚性，^② 社会保险作为国家给付行政的重要内容，具有强力的政府信用背书。面对不断增长的社会保险待遇支出和相对放缓的社会保险费收入，如何通过系统变革实现制度可持续发展是当下及未来所面临的重大问题。^③ 此种背景下，如何应对企业社会保险历史欠费的征收，防止社会保险费增量转变为社会保险欠费存量，更是亟待破解的理论和实践难题。在社会保险财务自足性的框架内，这一问题的实质是社会保险费的征收问题，进一步展开则是社会保险费的征收是否应受时效制度约束：对于企业社会保险历史欠费，是否可以适用时效制度不再征收？对于企业未来可能产生的社会保险欠费，是否可以继续适用征收时效？由此可进一步引申出系列问题：参保人为达到待遇领取条件能否

〔作者简介〕 田蒙蒙，山东大学法学院助理研究员。主要研究方向：社会法。

〔基金项目〕 教育部人文社会科学研究一般项目“社会保险待遇权法律保障问题研究”（20YJC820012）；中央高校基本科研业务费资助项目（61040061910008）；陕西省教育厅专项科研计划项目“医疗救助与医疗保险的法治化长效衔接机制研究”（21JK0399）。

① 《国务院关于财政社会保障资金分配和使用情况的报告——2022 年 12 月 28 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上》，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202212/t20221230_320966.html，2022 年 12 月 30 日。

② 黄少安等：《福利刚性、公共支出结构与福利陷阱》，《中国社会科学》2018 年第 1 期。

③ 林嘉：《公平可持续的社会保险制度研究》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 4 期。

对企业欠缴保费进行补缴?补缴保费是否应受时效制度约束?参保人对于企业欠缴保费的行为如何展开司法救济?在税务机关统一征收社会保险费的改革落地实施后,我国社会保险法的时效制度构建与理论研究仍然十分迟滞,理论界对其体系化研究堪称匮乏,这对于落实改革成果以及我国社会保险制度的良性发展都十分不利。为此,本文以分析税务机关统一征收社会保险费的改革效应为契机,系统探讨社会保险法律关系中税务机关征收社会保险费的时效问题,力求通过对这一问题的研究,助力我国社会保险法治的完善与可持续发展。

一、问题引出:社会保险法时效制度阙如之困境

《中华人民共和国社会保险法》(以下简称社会保险法)在“社会保险费征缴”一章规定了用人单位和个人缴纳社会保险费的义务,针对未按时足额缴纳社会保险费的情形,规定了征收机构的征收手段,但并未明确是否适用时效制度。探究背后的原因,或许在于立法者在我国社会保险制度建立之初并未预料到社会保险实践中会有较低的缴费遵从度;抑或基于社会保险的财务自足性原则,立法者从实体法上也并不认为社会保险费的征收应当适用时效制度。当然,这也可能是社会保险法的立法漏洞。就实践来看,时效制度的缺失已经给社会保险费的征收、参保人的权利救济造成了影响。

(一) 社会保险历史欠费征收的两难困境

1. 既往社会保险欠费的征收困境

集中清缴企业社会保险历史欠费会显著增加企业负担,甚至可能引发企业破产等极端情况,这与当前党和国家降低企业成本负担的政策导向相悖。2018年中央机构改革将社保费的征收权限统一交由税务机关行使后,引发江苏、四川、黑龙江等地税务部门对企业社会保险历史欠费的集中清缴,^①出现企业因缴纳社会保险历史欠费而破产的风险,其后被国务院即时叫停。^②显然,社会保险费的集中清缴会在短时间内增加企业的支出,挤占企业现金流并提高运营成本,背离当前经济下行周期国家降低企业成本的政策。

如果企业社会保险历史欠费始终处于搁置状态,无法确定征缴与否将会给企业和社会保险基金造成不稳定预期。长期搁置企业社会保险历史欠费无疑会导致部分应缴保费因为企业破产倒闭而无法征收,也会因为企业合并重组、社保登记缺失以及缴费基数和费率调整等原因增加征收困难。尤其需要警惕的是,处于悬而未决状态的社保费征收并非默示的不征收。虽然社会保险法规定了县级以上人民政府对于社会保险事业的经费支持义务,但通过默示方式豁免参保企业缴纳社会保险费的义务并没有法理基础和规范依据。这种免除不仅会在既往缴费企业与未缴费企业之间产生不公平并助长企业违法行为,甚至还会为企业今后逃避缴费提供路径依赖,也会进一步降低社保基金的支付能力,最终损害参保人的利益。

① 国家税务总局常州市税务局与常州市裕华玻璃有限公司非诉执行审查裁定书,(2018)苏0411行审124号。

② 《李克强主持召开国务院常务会议 要求把已定减税降费措施切实落实到位 确保社保费现有征收政策稳定等》,中国政府网:https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-09/18/content_5323136.htm?cid=303,2018年9月18日。

2. 社会保险费增量的征收困境

有研究显示,即便经历了社保费征收机构改革以及一系列的减税降费政策,社会保险的缴费遵从度仍然有待提升。^①面对整体缴费遵从度较低、部分合规企业缴费负担过重的现象,有观点提出应当通过“拉平法定费率和实际费率之间的鸿沟,推动全国实现统一费率和统一征管”,^②最终实现制度公平。然而这一改革仍未实现,企业因为缴费负担重而未能按时足额缴纳社会保险费的情形还时有发生。税务机关征收社会保险费虽然具有更高的征收效率,但当面对经营困难的企业时,尤其在中央减税降费的政策面前,也难免出现无法按时足额征收的现象。原本增量的社会保险费征收便可能转变为社会保险历史欠费,对于社会保险历史欠费的征收又会陷入既往的征收困境之中。

实践中,对于增量社会保险费的征收也出现了另一种现象,即允许企业附条件分期、暂缓缴纳社会保险费。^③此处的附条件并非指企业提供相应担保或者分期缴费计划,而是企业遇到经营困难等客观的外部环境因素。此种情形下,企业应缴纳的社会保险费增量也转化为历史欠费。在未提供补缴社会保险费的担保以及明确缴费计划的情形下,所谓的分期缴纳与暂缓缴纳也就沦为与普通社保历史欠费无异的款项。

(二) 缴费义务人权利救济困难

法的安定性原则要求法律体系的规范要尽可能是确定的,且他们要被最大程度遵守。^④社会保险历史欠费征收的搁置状态导致法的安定性缺失。企业没有稳定的预期,处于“未来经济形势向好时税务机关是否还要继续征收社会保险欠费”的疑虑当中;税务机关同样也处于“当经济走出放缓阶段后是否可以继续向企业征收社会保险欠费”的迷惑之中。而社会保险费征收时效制度缺位是法安定性缺失的原因所在。“法的安定性原则是一个形式原则,它要求的是对权威制定的且有社会实效的规范的一种承诺,”^⑤这种承诺的基础首先要求法律规范的明确性与周延性。而社会保险法仅规定了社会保险费征收机关征收社会保险费的义务以及企业欠缴社会保险费的责任,并没有规定社会保险费的征收时效,明显未达到这种承诺所要求的明确性和周延性。

社会保险法的安定性缺失直接体现为税务机关征收社会保险历史欠费的规范缺失以及社会保险缴费义务主体的权利救济困难。社会保险法虽然规定用人单位未按时足额缴纳社会保险费的,由社会保险费征收机构责令缴纳或者补足,但对于“未按时足额缴纳社会保险费的”具体情形并未明确列举,社会保险费的征收是否以及如何受时效制度约束亦没有规范依据。税务机关征收社会保险费只能根据《中华人民共和国社会保险法》第六十三条的规定,然而第六十三条对较长时间的社会保险历史欠费征收并不具有涵摄力,无法作为税务机关征收社会保险历史

① 郑秉文:《社会保险降费与规范征收:基于公共政策分析的思考》,《税务研究》2019年第6期。

② 曹斯蔚等:《中国企业社保缴费遵从的测算与分析》,《管理世界》2025年第3期。

③ 如《关于进一步做好阶段性缓缴社会保险费政策实施工作有关问题的通知》规定,阶段性缓缴社会保险费政策到期后,可允许企业在2023年底前采取分期或逐月等方式补缴缓缴社会保险费,补缴期间免收滞纳金。其后,四川、上海等地也据此发布了相关规定。

④ 罗伯特·阿列克西:《法的安定性与正确性》,《东方法学》2017年第3期。

⑤ 雷磊:《法律方法、法的安定性与法治》,《法学家》2015年第4期。

欠费,尤其是较长时间历史欠费的规范依据。此外,社会保险遵循财务自足性原理,社会保险待遇给付依赖社会保险费的筹集,社会保险费征收法律关系本质上是征收机构与参保人之间“公法上法定债之关系”。如果税务机关对企业社会保险历史欠费进行强制征收,缴费义务人是否可以基于社会保险费征缴这一“公法之债”已过征收时效进行抗辩,同样因为法律规定的缺失而无法保障缴费义务人的权利。

二、路径探求:社会保险法引入时效制度的理论可能

社会保险历史欠费的征收处于搁置状态,导致产生法的不安定性。如何消除这种不确定性,实现社会保险历史欠费征收,是一个重要的理论和实践命题。法理上,法的不安定性消除有两条制度路径:其一,构建实体制度并展开适用;其二,在实体制度缺位时构建时效制度。当前,围绕社会保险费征收并无实体制度出台,消除社会保险法律关系不安定性的可行路径便是引入更为温和的时效制度。通过时效制度厘清社会保险历史欠费征收与不再征收的情形与范围,可以给缴费义务人和税务机关提供更明确的预期。社会保险法引入时效制度固然可以解决社保费征收以及企业社保历史欠费征收过程中的棘手问题,但社会保险法引入时效制度首先必须解决是否可行的问题。

(一) 时效制度对稳定社会保险法律关系具有积极价值

时效制度发轫于私法高度发达的古罗马,“根据该制度,一切诉权,即一切体现在诉讼时刻的权利,在经过一定时期之后,可以通过抗辩而加以消灭”。^①罗马法中的时效包括取得时效和消灭时效,二者并非一项统一的制度,也不存在共同的上位“时效”概念。无论是取得时效还是消灭时效,其制度内容均体现为某种特定事实经过一定时间即导致权利受到某种程度限制的法律效果。取得时效制度“最初产生的原因是,在公有制过渡到私有制时,为调节财产所有人和需要人之间的矛盾,平衡有余与不足,鼓励人们使用他人废置之物,以使物尽其用。”^②消灭时效制度起源于裁判官法,是通过赋予债务人抗辩权而使债的关系消灭的制度,实际上是对民事主体所享有的民事权利获得救济的时间范围予以限制,目的在于实现权利人与义务人之间的利益平衡。^③就其本质而言,诉讼时效是“在两种对立的秩序和相互冲突的利益中作出的在立法者看来是适当的选择。”^④无论是在债权债务关系当事人之间,还是在债权债务人与第三人之间,“基于保护新的社会秩序符合社会发展的要求,时效制度总是偏好于新的社会秩序,是立法者对两种对立的秩序和冲突的利益作出的合适的制度设计。”^⑤

我国民法学界通常认为诉讼时效的制度效果在于督促权利人行使权利、证据之代用以利于法院及时正确地处理纠纷以及维护社会关系的稳定。无论主要适用于物权关系的取得时效,还

① 彼德罗·彭梵得:《罗马法教科书》,中国政法大学出版社,2018年,第88页。

② 周相:《罗马法原论(上册)》,商务印书馆,1994年,第345页。

③ 杨巍:《民法时效制度的理论反思与案例研究》,北京大学出版社,2015年,第66页。

④ 朱庆育:《民法总论》,北京大学出版社,2013年,第518页。

⑤ 李永军:《物权与债权的二元划分对民法内在与外在体系的影响》,《法学研究》2008年第5期。

是主要应用于债权关系的消灭时效，两种时效制度的共同价值在于实现以物或债为中心的法律关系的稳定。时效制度能够实现法律关系的稳定正是其最根本的价值基础，法律关系的相对稳定不仅是双方当事人权利义务关系得以明确的前提，也是经济社会发展的保障。

在实体制度构建难以实现的背景下，接续社会保险法“不能按时足额缴纳社会保险费”的规定，进一步植入并完善社会保险费的征收时效制度，既有助于缴费义务人明确预期、筹措资金安排分期补缴，又可以帮助税务机关明确征缴规范依据，同时还可以为社会保险基金通过精算与预算实现总体收支平衡提供明确的预期和依据。总而言之，在社会保险法中引入社会保险费征收时效对于化解当前社会保险费征收的诸多困境无疑是一剂良方。

（二）社会保险法的时效制度构建具备请求权基础

原本根植于实体法与程序法合体之中的时效制度，随着实体法和程序法的分离也正在完成由程序法属性向实体法性质的转变。“罗马法的时效制度涵盖了取得时效和消灭时效，由于实体法和程序法并没有进行严格的区分，其中消灭时效的内容体现了明显的程序法性质”。^①“依照当时的学说理论，诉权是诉讼法上的权利和公法上的请求权，不是对于被告的权利，而是对于国家司法机关的权利。”而“实体请求权与诉讼法上上诉权的分野最终是由 1896 年德国的民法典完成的。该法典使诸法合体的法律体系开始走向崩溃，诉权也完全摆脱了实体法的框架，成为公法上的权利。”^②

现代法学理论认为时效制度建立在请求权基础之上。时效制度以请求权为基础的原因在于，立法者总是在竭力寻求一种更为明确可预期的法律关系。立法者之所以会有如此动机，是因为基于请求权的法律关系具有履行与否的极大不确定性，而这种不确定性及其后果是与法的价值相违背的。时效制度之所以不以支配权为基础建立，是因为法律关系主体与其所支配的物之间具有明确稳定的权利状态，且这种稳固的权利状态为法律所认可，立法者毋须在没有争议的问题上耗费太多精力。时效制度作为法律制度体系的组成部分，其价值仍然在于调节法律关系主体之间的权利义务关系，而非调整法律关系的主体与客体之间的关系。就此而言，时效法律制度的逻辑起点在于权利人的权利实现依赖义务人履行义务，而且这种义务多具有财产法的属性。质言之，时效制度建立在具有财产内容的给付请求权之上。

基于保费征收的社会保险法律关系具有财产给付内容，具备时效制度建构的请求权基础。社会保险制度是基于自治和团结建立起来的风险预防制度。基于保险原理，将遭遇相同风险且同时具有保障需求和保障能力的人团结起来，依据“费用分摊，风险共济”的原则形成团体成员的自我保护。就此而言，社会保险财务具有自足性，也即社会保险缴费能够完全覆盖当期社会保险待遇支付且略有结余。在社会保险法律关系中，保险人享有要求参保人缴纳保费的权利，发生风险时负有向参保人给付待遇的义务；反之，参保人负有向保险人缴纳保费的义务，在风险发生时享有要求保险人给付保险待遇的权利。社会保险的参保人与保险人之间形成了以保费

① 连光阳：《诉讼时效抑或消灭时效：时效概念的名实之辨》，《学术论坛》2015 年第 7 期。

② 喻文莉：《诉讼时效应以请求权为客体》，《政治与法律》2006 年第 2 期。

缴纳和待遇给付为内容的法律关系。^①由于待遇给付的目的指向参保人的权利保障,这种保障具有不可克减的属性。当参保人不能按时足额缴纳社会保险费时,社会保险的保险人有权向参保人请求缴纳保费,由此形成了社会保险时效制度建立的请求权基础。

税务机关统一征收社会保险费的改革强化了税务机关与缴费义务人之间以保费为权义内容的公法之债。社会保险费的征收与待遇给付是社会保险人与参保人之间法律关系的内容。社会保险费交由税务机关统一征收后,社会保险费的征收从社会保险这一封闭的系统内剥离,成为税务机关的一项独立行政职权,社会保险费征收完成了由社会保险经办机构的“权利”到税务机关“权力”的嬗变。^②社会保险费征收主体制度改革剥离了社会保险经办机构向缴费义务人主张缴纳保费的请求权,剥离的后果是兼具公私法属性的社会保险实体法律关系仍然存在于社会保险经办机构与社会保险参保人之间,而社会保险费的征收则转移于税务机关和缴费义务人之间,具有典型的公法属性,社会保险费征收主体制度的变革强化了社会保险费征收公法之债的属性。所谓公法之债是指“公法范围内在特定当事人之间发生的请求特定给付的权利义务关系。”^③此处的公法范围指的是债所建立的基础、表征债的财产以及财产的用途是依据公法进行并实现公法目的,并非指传统行政法中公法主体作为民事主体所建构的私法之债。公法之债中的“债”表示具有财产给付内容的法律关系,并且正是这种以财产给付为内容的法律关系构成了社会保险费征收时效制度的请求权基础。

(三) 社会保险法时效制度构建的路径依赖

社会保险法引入时效法律制度并非毫无路径可循,而是具有诸多可循路径与可资借鉴的经验,这既包含了诸多部门法中时效制度构建的经验,也包括了相关的域外经验。

1. 社会保险法时效制度引入的部门法路径

在我国法律体系中,公私法属性的部门法上皆有时效制度存在,其共性之处在于权利的状态因权利的时间属性形成了一种权利新秩序。在发达的私法领域,《中华人民共和国民法典》第一百八十八条明确规定了权利人向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年,为民事商事领域法律关系的定纷止争起到了非常重要的作用。《中华人民共和国著作权法》对属于个人及法人(或者非法人组织)作品的著作财产权规定了五十年的保护期,通过保护期的规定明确了作品财产权属关系,以此避免了著作财产权的归属纷争。同样,公法上的追诉时效制度同样具有影响当事人权益并维护新秩序的功能。《中华人民共和国行政处罚法》规定“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。”^④《中华人民共和国税收征收管理法》规定因税务机关的原因致使纳税人和扣缴义务人未缴或者少缴税款的,税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款,但不得加收滞纳金;对于因纳税人和扣缴义务人原因导致未缴或者少缴的,税务机关在三年内可以追征税款和滞纳金,有特殊情况的可将追征期限延长至五

① 林嘉、张世诚:《社会保险立法研究》,中国劳动社会保障出版社,2011年,第24页。

② 田蒙蒙:《税务机关追缴社会保险费的法理基础及其实现策略》,《时代法学》2020年第4期。

③ 汪厚冬:《公法之债论》,苏州大学博士学位论文,2016年,第29页。

④ 参见《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条。

年;对于因违法甚至犯罪行为导致未缴或者少缴税款的,不受规定期限的限制。^①除却行政法外,《中华人民共和国刑法》根据犯罪行为的不同刑期分别规定了相应的追诉时效期限,并对追诉期限的延长、计算与中断作了详细规定。^②

以上,公私法属性的部门法都揭示了权利的时间属性,^③并且通过法律予以确定,使得相关主体之间的法律关系因为权利的时间属性形成了一种新的权利秩序并由此产生对原来一方权利的限制,即便这种限制是反道德的。^④正是由于法律趋于对新秩序状态的追求,通过法律时效条款的规定让不确定的法律关系具有更为稳定的预期才成为可能。然而部门法之所以能够建立起时效制度,均须具备相应的请求权基础,这一请求权基础要么基于私法形成,要么以公法为基础。

各部门法的时效制度构建路径也为社会保险法提供了路径参考。社会保险法作为独立的部门法,具体调整以保费缴纳和待遇给付为核心、兼具公私法双重属性的社会保险关系。缴纳社会保险费的请求权具有作为时效制度建构基础请求权的一般性特征,在社会保险法中引入时效制度当是可行的制度路径。

2. 社会保险法时效制度的域外考鉴

德国社会保险模式作为世界社会保障制度的成功典范为很多国家效仿,我国以德国保险型社会保障制度为蓝本建立了现代社会保险制度。德国社会法中的时效制度对于我国社会保险法的时效制度构建极富参考价值。德国的社会保险体系由法定健康保险、法定养老保险、职业伤害保险、长期护理保险等部分构成。德国社会法规定了欠缴保费的诉讼时效。需要强调的是,对于参加法定强制社会保险的人来说,因参保义务人的原因欠缴保费的情形通常不会发生,欠缴保费多是由于保费征收主体的过错导致的。具体而言,德国社会法典第四编(SGB IV,关于社会保险的一般规定)第二十五条第一款规定社会保险费征收的一般时效为四年,因缴费单位过错导致故意不缴费的诉讼时效为三十年,从负有缴费义务的日历年结束后开始起算。第二十五条第二款则规定了诉讼时效的中止、终止、重新起算以及诉讼时效的效力,准用德国民法典的规定。^⑤德国民法典规定了因法律原因(第二百零二条)、实施原因(第二百零三条)、家庭原因(第二百零四条)导致的时效中止,时效中止期间不计入时效期间(第二百零五条);同时规定了诉讼时效因承认(第二百零八条)、向法院主张权利(第二百零九条)、提出先行决定申请(第二百一十条)、起诉(第二百一十一条)、撤诉(第二百一十二条)、送达支付令(第二百一十三条)、申报破产债权(第二百一十四条)、抵消和诉讼通告(第二百一十五条)、执行行为(第二百一十六条)等原因而中断,时效中断后,在中断前已经过的时间不予计算,新的诉讼时效自中断事由消除后重新开始计算(第二百一十七条)。

日本的社会保障制度体系由“社会保险”“社会福利”“公共援助”“医疗保健和公共卫生”

① 参见《中华人民共和国税收征收管理法》第五十二条。

② 参见《中华人民共和国刑法》第八十七条、八十八条、八十九条。

③ 朱庆育:《民法总论》,北京大学出版社,2013年,第518页。

④ 孙鹏:《去除时效制度的反道德性——时效制度存在理由论》,《现代法学》2010年第5期。

⑤ *Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV)*, <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiv/25.html>。

组成,支持从儿童到老年人在内所有人的生活保障。社会保险包括适用于全体国民的年金保险、健康保险和介护保险,以及适用于劳动者的职业灾害保险和失业保险。日本《国民年金法》第一百零二条专门规定了时效制度,其中不仅作出了“领取年金给付请求权自给付事由发生之日起五年后消灭”的一般性规定,同时第四项还规定了“保险费及其他依本法规定收取或退还之权利及领取一次性死亡抚恤金之权利,自可以行使之日起满二年后,依时效消灭。”^①日本《健康保险法》第一百九十三条规定:“收取保险费或者退还保险费的权利以及领取保险金的权利,自可以行使之日起满二年后,随时消灭;通知或要求支付保险费等具有重新计算诉讼时效的效力。”^②日本《国民健康保险法》第一百一十条规定:“收取保险费或依本法规定收取的任何款项,或申请退费的权利以及领取保险金的权利,自可以行使之日起满二年后,随时消灭。”^③日本《介护保险法》第二百条规定“自该会计年度首次缴纳保险费的次日满两年后,不得作出征收保险费的决定。”^④日本《劳动保险费征收法》第四十一条规定:“1.根据本法规定征收劳动以及其他保险费的权利,从可以行使这些权利起超过两年,因时效而消失;2.政府依照本法规定进行的劳动保险费以及其他保险费的催缴,产生时效重新计算的效力。”^⑤

韩国的社会保障制度体系主要由国民年金保险、国民健康保险、就业保险和工伤保险构成,相关的法律规范对保险费的征收时效都有比较明确的规定。韩国《国民年金法》第一百一十五条规定:“根据本法征收保费的权利在三年后失效,参保人享受社会保险待遇以及请求退还多缴保费的权利在五年后失效”。^⑥韩国《国民健康保险法》第九十一条规定:“下列各款规定的权利三年内未行使的,消灭时效成立:1.收取保险费、滞纳金和附加费的权利;2.有权要求退还多付的保险费、滞纳金和附加费;3.享受保险待遇的权利;……”。^⑦韩国《就业保险及工伤保险保险费征收法》第四十一条规定:“1.依本法收取保险费及其他费用或要求退费的权利,若三年内不行使,则因时效而终止;2.第一项规定的消灭时效,除本法另有规定外,适用《民法》之规定。”^⑧综上,典型国家已经为社会保险法的时效制度提供了实在法依据。

三、制度构建:社会保险法时效制度的体系化展开

(一) 类型化视角下社会保险法时效制度的独特属性

私法中的时效制度旨在调整平等主体之间的财产关系。特定历史条件下,以鼓励资源开发和

① 参见《国民年金法》, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=334AC0000000141>。

② 参见《健康保险法》, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=211AC0000000070>。

③ 参见《国民健康保险法》, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=333AC0000000192>。

④ 参见《介护保险法》, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=409AC0000000123>。

⑤ 参见《労働保険の保険料の徴収等に関する法律》, https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=344AC0000000084_20220617_504AC0000000068。

⑥ 국민연금법, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=91617#0000>。

⑦ 국민건강보험법, <https://www.law.go.kr/법령/국민건강보험법>。

⑧ 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률, <https://www.law.go.kr/법령/고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률>。

财产利用为目的,以先占为事实基础构建了取得时效制度。然而随着私有制的逐步发达以及人口的增加,取得时效制度的适用空间逐步缩窄。以一方民事主体对另一方享有的财产给付请求权为基础构建的诉讼时效制度,旨在通过法律制度的时间属性谋求法律关系的安定性,对于超出一定时效期限仍未积极追求的请求权丧失当然的胜诉权。^①从法律后果来看,私法中的时效制度是对债权人的一种“约束”,同时是对债务人的一种“保护”。

公法中的时效制度旨在调整国家与公民、法人及非法人组织之间基于当事人的行为产生的法律关系。虽然不同时效制度的具体构造并不相同,但在实现法律关系安定的价值上具有相同的价值旨趣。私法中的时效制度以具有财产内容的请求权为基础建立,公法中的时效制度多以公民义务履行为基础建立,既包括财产义务的履行也包括行为义务的履行。对于超出时效期间的行为,尤其在相关国家机关存有过错的情形下,国家则不能要求行为人履行相应义务。从法律后果来看,公法中的时效制度是对国家权力的一种“限制”,同时也是对相对人权利的一种“保护”。

社会保险法具有典型的社会法属性,简单地选择私法时效制度抑或公法时效制度都无法实现社会保险法时效制度构建的法律效果。主要原因在于,社会保险法作为社会法具有公法和私法双重属性,这是社会保险法时效制度建构不能在公私法时效制度中进行二选一的根本原因。社会保险法律关系中,社会保险费缴纳与社会保险待遇给付互为权利义务,参保人享受社会保险待遇应以履行法定缴费义务为前提,若缴费义务人不履行缴纳社保费的法定义务,参保人便无法享受社会保险待遇。就实现社会保险法律关系的安定性而言,社会保险法应当建立时效制度。具体来看,社会保险法上存在社会保险费缴纳请求权和社会保险待遇给付请求权,社会保险法的时效制度应包括社会保险费的征收时效和社会保险待遇给付时效。就前者而言,社会保险费的征收又包括社会保险费的核定和征收两个环节,社会保险费核定和征收分别属于人力资源社会保障行政部门和税务机关的职权范畴,应考虑基于社会保险费核定和征收建构不同的时效制度。就后者而言,社会保险作为社会保障制度的重要组成具有浓厚的公法属性,本质是国家对公民依法履行的给付行政义务。^②这一义务要求国家对于没有能力履行保费缴纳义务的公民进行保费补贴以将其纳入社会保险的保障范围,甚至要求国家直接向相对人进行社会救助。与传统公法上的追究时效以相对人单方履行义务或者承担责任不同的是,社会保险法上的时效制度除了要求义务人履行一定的义务之外,同时还包括保险人向相对人履行相应的法定义务,这是与传统公法时效制度构建的根本不同之处。基于社会保险法独特的公私法双重属性,社会保险费征收法律关系以及社会保险待遇给付法律关系应当分别建立时效制度,应围绕社会保险费征收和待遇给付完成社会保险法系统的时效制度构建。本文主要探讨社会保险费的征收时效制度问题。

社会保险费征收主体制度改革后,社会保险费征收时效应确定为行政法上的追究时效。^③

① 梁慧星:《民法总论》,法律出版社,1997年,第237页。

② 胡敏洁:《给付行政范畴的中国生成》,《中国法学》2013年第2期。

③ 康健:《行政时效制度研究》,吉林大学博士学位论文,2021年,第20-22页。

由于并不存在主体对物的先占,社会保险费的征收时效制度设计并不存在取得时效^①的建构空间;由于除斥期间经过后实体权利即告消灭,^②且除斥期间仅适用于形成权,并不适用于请求权,而社会保险费征收恰恰是税务机关对于社保缴费义务人的请求权,故排除除斥期间的可能性。在社会保险费征收主体制度改革后,社会保险费的征收从先前社会保险征收主体的一项权利嬗变为税务机关的一项行政职权,是权利向权力的转变。税务机关征收社会保险费的行为便不宜再以诉讼时效进行调整,而应采取与税收征收相同的追究时效进行规制。社会保险费追究时效的确立可以区分出何种情形下的社会保险历史欠费不再征收,什么情形下的社会保险历史欠费不受时效制度约束。需要强调的是,税务机关征收社会保险费的追究时效并不等同于社会保险行政主管部门或税务机关的处罚时效。

(二) 社会保险法时效制度的内容

在明确了社会保险费征收时效的具体制度路径后,应着重探讨社会保险费征收时效制度的具体建构。这涉及社会保险费征收时效的期间,社会保险费征收时效的起算、中止、中断与延长,以及社会保险费征收时效的适用除外情形等问题。在社会保险费征收主体制度改革完成后,社会保险费与税收均归于税务机关的征管范畴。^③就此而言,税收征收管理法第五十二条为构建税务机关征收社会保险历史欠费的征收时效制度提供了路径参考。

首先,关于社会保险费征收时效的起算时间。社会保险费的征收时效应自缴费期限届满之日的后一日起算。对于符合法定条件,依法暂缓缴纳保费的缴费义务人来说,则自暂缓缴费期限届满的后一日起算;对于分期缴纳保费的义务人来说,则应自最后一期届满之日的后一日起算,如果其中任何一期没有按时足额缴纳,则自违约一期的缴费期限届满之日的后一日起算。

其次,关于社会保险费征收时效的期间问题。社会保险费征收时效期间的设置其实是一个利益衡量与政策选择的过程。社会保险费的征收时效期间是联通企业利益和社会保险基金安全的控制阀。征收时效期间长,企业补缴社会保险费多,社会保险基金更充实,社会保险基金给付周期就更长;时效期间短,企业补缴社会保险费少,社会保险基金补充就少,社会保险基金支付周期相对缩短。时效期间的确定应当取决于社会保险费征收当期经济发展状况以及社会保险基金的充盈程度,原则是寻求二者之间恰切的平衡点。

再次,社会保险历史欠费征收时效期间的设置应否基于双方过错分别设置。税收征收管理法依据税务机关和纳税人主观过错分别设置税收征收时效制度的立法实践同样可供税务机关征收社会保险费的时效制度进行借鉴。^④对于无经济负担、经多次催缴仍不按时足额缴纳社会保险费且无特殊情况的用人单位,可依其主观过错设置较长的社会保险费征收期间,这一期间的长度相较于一般时效期间而言具有较弱的基金调剂作用,而更强调惩罚性。对于因税务机关的过错导致无法按时足额征收社会保险费的情形,则应遵循一般的时效期间,且不能向缴费义务

① 杨巍:《民法时效制度的理论反思与案例研究》,北京大学出版社,2015年,第445页。

② 王利明:《中国民法典评注(总则编)》,人民法院出版社,2021年,第749-752页。

③ 国家税务总局官网显示其三定方案为:承担组织实施税收及社会保险费、有关非税收入的征收管理责任,力争税费应收尽收。

④ 施正文:《税收之债的消灭时效》,《法学研究》2007年第4期。

人征收滞纳金等惩罚性费用。

关于社会保险费征收时效制度的中止和中断,税收征收管理法对于时效制度的适用条件和中止、中断做了很多留白,并不具有太多可资借鉴的做法,国外的做法多是援引民法的相关规定。从时效中止和中断的制度本意出发,结合社会保险制度的定位与价值进行探求,时效中止的事由主要是出现了导致权利人暂时不能行使请求权的障碍。就此而言,阻碍税务机关征收社会保险费的事由包括但不限于不可抗力,人力资源社会保障行政部门对应征社会保险费的核定错误和变更,地方政府非法免除企业缴费义务等原因,此种情形应该规定为社会保险费征收时效中止的情形。就社会保险费征收时效中断而言,根据比较法上适用民法的经验,我国同样可以参照适用《民法典》的规定,将税务机关提出社保费征收请求、缴费义务人承诺缴纳社会保险费等规定为社会保险费征收时效中断的情形。以上,确立了社会保险费征收时效中止和中断的必要性及基本情形。在税收征收时效并不完善的当下,社保费征收时效中止和中断的规定同样需要不断探索和完善。

(三) 社会保险法时效制度的立法设计

社会保险费征收时效制度从理论到实践仍然需要经历入法环节,如此才能应用于我国社会保险费征收实践,为缴费义务人和税务机关提供规范遵从。鉴于社会保险费收支的紧张关系,尽早完成社会保险费征收时效制度立法以保障社会保险基金收入愈发迫在眉睫。社会保险费交由税务机关统一征收后,社会保险费征收时效的入法存在两种可能路径。

路径之一是通过修法规定于社会保险法当中。我国现行社会保险法于2011年开始实施,至今已有14年,在这14年当中我国社会保险实践发生了深刻的变革,其中很多概念和制度已然退出历史舞台,导致既有社会保险法的诸多规定已经不再具有继续实施的基础和可能。^①为继续指导和保障我国社会保险制度的实施,我国社会保险法亟待修订。若以我国社会保险法的修订为契机,可将社会保险费的征收时效制度规定于社会保险费征缴一章。具体可以在用人单位未按时足额缴纳社会保险费的义务与责任条款之后新增征收时效条款,专门规定社会保险费征收时效以及时效的中止和中断。由于税务机关自身具有采取强制措施和强制执行的权力,对于未按时足额缴纳社会保险费的法律后果条款同样需要进行匹配修改,至于社会保险费征收时效制度是否需要分别规定核定时效和征收时效也是需要研究和解决的问题。

路径之二是通过完善专门的社会保险费征收法律法规对其进行规定。1999年国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》专门规定了社会保险基金征缴。也正是该条例的规定奠定了此前由税务机关和劳动保障行政部门征收社会保险费的二元格局。遗憾的是,其并未规定社会保险费的征收时效。虽然当前社保费征收职权统一由税务机关行使,但除了全国人大常委会的《关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定》以及国务院的《关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》之外,税务机关征收社会保险费并没有明确的法律依据。为实现依法征收以避免不必要的诉讼,税务机关征收社会保险费始终要解决有法可依的问题。在《社会保险费征缴暂行条例》仍然有效的背景下,

^① 郑功成:《关于尽快修订〈社会保险法〉的议案》,《中国社会保障》2016年第7期。

不仅要修改第六条之规定,将社保费的征收主体统一规定为税务机关,还可在“征缴管理”一章规定社会保险费的征收时效,这种在专门的征管法中规定时效制度的做法也有立法例的参考。

从立法技术上来讲,社会保险费征收时效制度宜在社会保险法中通过独立条款加以规定。由于社会保险费和税收的异质性,^①社会保险费的征收时效不宜纳入税收征收管理法当中。相比直接纳入社会保险法而言,单独完善社会保险费征管规范的立法成本过高。时效条款本身具有独立的价值,加之社会保险法的时效条款存在不同情形,因此社会保险费的征收时效宜在社会保险法中以单独条款进行规定。就具体规则而言,结合比较法和我国税收征收管理法的规定可作如下规定:“社会保险费征收受时效制度约束。(1)社会保险费征收时效自社会保险费缴纳义务期限届满之日的一日起算;(2)因税务机关过错导致的社会保险历史欠费,可以继续征收,征收时效期间为X年,不得征收滞纳金;(3)非因税务机关过错导致的社会保险历史欠费,税务机关可以继续征收,征收时效期限为Y年,可以征收滞纳金;(4)对于社会保险历史欠费的征收,欠费企业可以采用分期补缴、提供财产担保等方式逐步缴清,但不得影响参保人待遇给付;(5)在社会保险费征收时效的最后六个月内,社会保险费的征收时效因不可抗力、核定错误等原因而中止;(6)社会保险费征收时效因税务机关催告以及缴费义务人主动缴纳保费等原因而中断;(7)社会保险费的征收时效最长为二十年,超过二十年的社会保险历史欠费不再征收。”一般征收时效需要根据社会保险基金收支情况以及企业承受能力综合测定,具有强政策性,因此并不给出明确时间数值。对于最长时效期间,则参考比较法及我国民法典的规定,给出具体数值。

四、调适整合:社会保险法时效制度与既有制度之协调

(一) 社会保险费征收时效制度引入后社会保险基金亏空的弥补

社会保险费征收时效制度的实施产生超出时效期间的社会保险费不再征收的法律效果。超过时效期间的社会保险费应征未征,轻则削弱社会保险基金的充盈度,重则可能导致社会保险基金的破产,因此对于社会保险历史欠费的征收应当加倍重视。对于超出社会保险费征收时效期间的社会保险历史欠费进行类型化分析,可得出有益的结论。

首先,税务机关对于超出社会保险费征收时效期间的社会保险历史欠费不可强征,参保人和用人单位可补。社会保险具有公法和私法的双重属性,在社会保障的语境下,社会保险在参保人与国家之间呈现出公法属性。“随着人口增长以及都市化的生活形态,人们赖以生存之资已由自力负责转向团体负责,并最终走向政治负责。”^②政治负责同于国家负责,国家负责又必须通过对公民生存保障之资的给付行政来实现。比较法上,德国的社会保障纳入公法范畴,社会保险法律关系也依循公法原理运行。与此同时,社会保险依其自身保险技术

① 熊伟、张荣芳:《财政补助社会保险的法学透析:以二元分立为视角》,《法学研究》2016年第1期。

② 陈新民:《公法学札记》,中国政法大学出版社,2001年,第79页。

性的应用在社会保险人与参保人之间建立起私法关系。社会保险的私法属性源于保险技术原理之运用,处理的是社会保险参保人自身权利义务配置的关系。正是社会保险法律制度这种公私法兼备的特征,型塑了其社会法的品格。^①当参保人和用人单位未依法缴纳社会保险费时,参保人因未履行缴费义务而无法基于私法关系取得领取社会保险待遇的权利。但基于社会保险公法层面对参保人生存权之维系,即便其欠缴社会保险费,风险和生存所需并不因为未缴纳保费而不存在,甚至其欠缴保费的原因正是由于生存之艰难造成,因此即便其未依法缴纳社会保险费但仍应享受社会保险待遇。当社会保险法的公法属性与私法属性因欠缴社会保险费而发生冲突时,公法属性优先于私法属性。此种情形下,基于恢复因用人单位或参保人未缴纳社会保险费而破裂的社会保险关系,以及充实社会保险财政资金的考量,为实现参保人享受社会保险待遇的目的,应允许用人单位和社会保险参保人补缴社会保险费。事实上,各地方关于社会保险费补缴的一系列规范性文件也证明了超过社会保险费征收时效仍然可以补缴社会保险费的观点。

其次,对于超出社会保险费征收时效期间且缴费义务人不主动补缴导致社会保险基金的亏空,可通过完善社会保险筹资制度以及规范征收予以解决。需要明确的是,若参保人缴费未达法律规定享受待遇的最低年限则无法享受社会保险待遇,因为参保人缴费年限不足,保费积累尚未完成,参保人的待遇给付请求权仍处于一种可期待利益的状态。^②根据我国当前“多缴多得、长缴多得”的社会保险政策,待遇给予与缴费成正相关,不会出现少缴保费甚至不缴保费而多领取待遇的情形,也不会出现缴费少与基金支出多的两极分化。理论上,社会保险财务仍然在精算原则下遵循财务自足原理,只要有社会保险欠费就存在社会保险基金不能实现财务平衡的可能,通过补充社会保险基金提升基金支付能力就成为应当考虑的问题。然而,补充社会保险基金的前提是社会保险基金总支出以及因时效制度适用产生的社会保险基金损失可以测算,这便要求完善我国社会保险的精算平衡与预算平衡。^③在此基础上,通过开源的方式充实社会保险基金。开源的方式既可以通过提升缴费遵从度实现,也可以通过强化征管实现。“减税降费”政策背后深层次的改革逻辑正趋向于通过全面降低社会保险费率提升企业社会保险费的缴费遵从度,这或许能从根源上消除社会保险费征收时效条款的适用空间。而考察当前企业欠缴社会保险费的情况,多是由于先前二元征缴模式下征收主体的消极不作为导致,因此强化社会保险费的征管,严格社会保险费征收义务主体的法律责任是提升社会保险缴费遵从度、填补社会保险欠费的又一重要举措,我国社会保险费全面由税务机关统一征收的制度改革正是这一思路下的有力举措。

(二) 社会保险费征收时效制度引入后的道德风险防范

保险伴随风险而生,保险降低了被保险人谨慎行事的激励,诱发了被保险人不注意避免或者故意导致损失发生或扩大的道德风险行为。^④“道德风险在保险法上是一个与道德相关的规

① 阿尔图·考夫曼:《法律哲学》,法律出版社,2004年,第159页。

② 杨丰苑:《论基本养老金期待权的保障》,《江汉论坛》2016年第9期。

③ 田蒙蒙:《论我国社会保险基金平衡的法理逻辑:精算与预算》,《西安财经大学学报》2021年第6期。

④ Kenneth J. Arrow, "The Economics of Moral Hazard: Further Comment," *American Economic Review*, 1968, 58(3).

范性概念,内涵系投保方在拥有保险保障之后故意或因重大过失而导致损失发生或扩大,包含投保欺诈行为。”^①社会保险中原本即存在道德风险,即参保人参加社会保险后不再履行防范风险发生的注意义务,导致风险增加,进而导致社会保险费支出增加和社会保险基金失衡。社会保险费征收时效制度的引入则从基金筹集的侧面加剧了社会保险制度中缴费义务人的道德风险,原因在于社会保险费征收时效制度确立了超期社会保险费不再征收的合法性,由此将导致社会保险缴费义务主体通过各种措施和手段谋求这种合法性,这种合法性地位的获取正是缴费义务主体逃避缴纳社会保险费借用的口实。道德风险的加剧无疑会进一步增加社会保险基金的支付压力,有必要对社会保险费征收时效制度引发的道德风险提前予以抵御防范。

社会保险费征收时效带来的道德风险可以通过时效制度条款本身的设计予以化解。虽然社会保险费征收时效制度条款将符合一定时效期间的社会保险欠费不再征收予以合法化,但是须满足一定的前提条件:首先,只有因社会保险费征收主体过错导致的超过时效期间的社会保险费不再征收;其次,对于因缴费义务人的过错导致的社会保险欠费作出时效中止和中断的规定,以此填补道德风险的漏洞。在此特别强调保费征收主体过错,若没有参保主体及缴费义务人的过错存在,则根本不存在社会保险费征收时效制度的适用空间。概言之,社会保险费征收时效产生的道德风险可以通过征收时效条款进行规制,使其不至于因范围过大而失去控制。实践中,若要有效防范因社会保险费征收时效制度适用带来的风险,还需要加强宣传,让企业认识到其逃避监管或者无故拖延缴费时间根本不足以导致超过社会保险费征收时效期间的法律效果。当然,对逃避缴费义务的主体进行处罚同样可以避免社会保险费征收时效制度可能引发的道德风险。

(三) 社会保险费征收时效与《劳动保障监察条例》第二十条之区分

社会保险费征收时效是税务机关征收社会保险费的时效。社会保险费征收是社会保险法律关系中具有社会保险费征收权限的社会保险人^②向缴费义务人征收社会保险费的法律行为。社会保险费征收应当是社会保险人的职权,而并非劳动保障监察部门的职权。我国现行社会保险法并没有社会保险费征收时效制度的设计,在社会保险费征收主体制度改革后,只有税务机关可以征收社会保险费。税务机关征收社会保险费应当适用何种时效制度并不能徘徊于是否适用《劳动保障监察条例》第二十条的时效制度,而应在社会法的框架下对社会保险费的征收进行系统的制度设计。人力资源社会保障行政部门与用人单位之间并不存在社会保险费征收法律关系,而仅存在社会保险行政法律关系。人力资源社会保障行政部门为贯彻落实社会保险法律法规,对社会保险法律关系主体及其相关活动进行的监督、检查甚至处罚都是人力资源社会保障行政部门与相关主体间的行政行为,是人力资源社会保障行政部门依法履行职能的体现,不是社会保险法律关系本身,更不构成社会保险费征收法律关系。^③“我国现行立法把社会保险费征收法律关系中的征收主体和用人单位、征收主体和被保险人之间的法律关系界定为公法关

① 武亦文:《保险法上道德风险控制机制省思》,《中外法学》2022年第6期。

② 李秀凤:《社会保险人研究》,武汉大学博士学位论文,2016年,第36页。

③ 刘国良:《社会保险费追缴时效问题研究》,《税务与经济》2019年第5期。

系”。^① 社会保险费征缴法律关系并非因公法属性的存在就可认定为是存在于人力资源社会保障行政部门与用人单位之间的行政法律关系，社会保险费征收法律关系的公法属性乃通过社会保险费征收机构的公法属性得以彰显。我国社会保险并非类似德国建立起了公法人自治团体的社会保险人，而是由社会保险经办机构担纲社会保险人的职能。由于我国社会保险制度的国家主导性，由人力资源社会保障行政部门设立的社会保险经办机构同样具有公法属性。而人力资源社会保障行政部门履行职能的目的在于落实社会保险法的规定，实施社会保险制度。就此而言，社会保险费的征收时效并不等同于劳动保障行政主管部门的监督检查时效。

《劳动保障监察条例》第二十条是社会保险行政主管部门的追究时效。“劳动保障监察是劳动保障行政机关依法对劳动保障法律法规执行情况的监督检查，发现和纠正违法行为，并对违法行为依法进行行政处理或者行政处罚的行政执法活动”。^② 劳动保障监察对于欠缴社会保险费的用人单位作出的行政处罚或者处理行为作为惩罚性措施并不能使得原本被破坏的社会保险费征缴法律关系得以恢复，劳动保障监察的本质目的仍是通过惩罚性或强制性的手段恢复原来的社会保险法律关系。《劳动保障监察条例》第十八条第一款规定了劳动保障监察行政处理的三种方式：行政处罚、责令改正与其他行政处理、撤销案件。“责令改正的法律属性既不是行政处罚，亦非行政强制措施，而是一种行政管理措施。”^③ 通过责令改正，原法律关系的义务人应继续履行尚未履行完成的社会保险费缴纳义务。故此，劳动保障监察时效仅仅是劳动保障行政部门与社会保险法律关系中的用人单位之间依据《劳动保障监察条例》而产生的行政法律关系，为了维护企业利益和社会秩序，对于超过两年未被劳动保障行政部门发现并处罚的不能进行处罚。而社会保险历史欠费的征收是社会保险法律关系主体之间基于社会保险费征收发生的法律关系，社会保险费征收适用的时效制度并不同于此处的时效制度。

法律关系的不同决定了对社会保险欠费的征收并不能直接援引适用《劳动保障监察条例》第二十条的规定。实践中，部分地区的劳动保障行政部门对于用人单位超过《劳动保障监察条例》第二十条规定时效期限未缴纳的社会保险费不再强制企业补缴，虽然没有拒绝企业的主动补缴，但实际上却等于宣示了超过这一时效期间的社会保险历史欠费处于法律不保护的状态，这种做法是值得商榷的。虽然社会保险法对于社会保险历史欠费的征收并没有明文规定，但并不能据此推导出社会保险历史欠费在经历了劳动保障监察时效后便不具有继续征收的空间。这种以下位法直接填补上位法制度空缺的方式过于粗放和草率且会引发不良的法律后果。而对于社会保险历史欠费能否继续征收以及适用何种时效制度理应回归到社会保险法的制度中进行调整。

① 林嘉、张世诚：《社会保险立法研究》，中国劳动社会保障出版社，2011年，第25页。

② 肖进成：《劳动保障监察法律制度研究》，科学出版社，2015年，第3页。

③ 李孝猛：《责令改正的法律属性及其适用》，《法学》2005年第2期。

Constructing a Statute of Limitations System under China's Social Insurance Law

Tian Mengmeng

(Law School, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: China's Social Insurance Law does not currently establish a statute of limitations system, and this institutional absence has led to a range of legal and practical difficulties. Both theoretical reasoning and practical considerations point to the need for constructing a limitations regime within the framework of social insurance law. The foundation for such a system lies in the general principle of claim rights, while its development reflects dual path dependence—rooted in both domestic departmental laws and comparative foreign legal systems. Given China's current legal and institutional context, it is not advisable to establish a statute of limitations for benefit claims. Instead, priority should be given to establishing a statute of limitations on premium collection, based on the claim rights of administrative agencies against contribution obligors. This would help regulate contribution collection and prevent excessive interference with private property rights. To address long-standing issues of unpaid premiums, reference can be made to the Law on the Administration of Tax Collection, which allows for exemption from liability where the collecting authority is at fault. In light of efforts to expand coverage and ensure the subsistence rights of insured individuals, voluntary retroactive contributions by obligors should be permitted. Risks arising from the introduction of such a limitations system—such as social insurance fund deficits or uncertainties in application—can be mitigated through improvements in financing mechanisms, the adoption of actuarial principles, and the prevention of moral hazard.

Keywords: tax authorities; social insurance contribution; statute of limitations on collection; claim rights basis

(责任编辑: 郭 林、华 颖)