



快 訊

SSL Express

2018 年第 46 期 (总第 298 期 , 10 月 25 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



社保缴费从严征管近期引起了各界关注,明年1月1日起将由税务机关全责征管各项社会保险费,此前未足额缴纳社保的企业负担可能加重,为此国务院明确指示要按照“总体上不增加企业负担”的已定部署落实社保费征收工作;中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授对此议题撰文陈述了自己的看法,该文章载《新京报》2018年9月21日,第A04版,这里全文刊发:

实现社保合规征缴又不增负 不妨大赦企业“欠费原罪”

文/郑秉文

对于无论是地方政府、企业,抑或是个人而导致的社保基金“流失”,我主张,对其“欠费原罪”都实行大赦。即使要追缴,也只能追缴企业的欠费;即使追缴企业欠费,建议不超过2年。

9月18日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,对社保费征收工作进一步作出明确指示,归纳起来有四个要点:一是把已定减税降费措施切实落实到位;二是按照国务院明确的“总体上不增加企业负担”的已定部署;三是严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴;四要抓紧研究提出降低社保费率方案并与征收体制改革同步实施。

落实总理的战略部署是个系统工程,应有一个小顶层设计,在一揽子解决方案中实现社保制度改革的一次飞跃,为供给侧结构性改革和降低制度性交易成本做出实实在在的贡献。

十年来,断保致收入流失2.6万亿元

落实国务院“总体上不增加企业负担”的要求，就要首先对现行政策和征缴情况下每年“流失”基金的规模做出测算，这是负责征缴的税务部门首先应该着手研究的问题。

在目前的征缴体制下，企业的社会保险费没有足额缴纳，到底每年少缴纳多少社会保险费？

以 2017 年为例，当年的实际征缴收入是 3.34 万亿元，但由于个别省份降低费率、断保、基数不实等原因，当年少了 1.74 万亿，即“流失”了三分之一的制度收入。经过推算，1998 年以来，每年均少收入三分之一。在过去 10 年里，全国城镇职工基本养老保险少收入总计约 12 万亿元。

上述减少主要来自于如下三个方面。

从个别沿海发达省份的雇主缴费比例来看，发达省份吸纳了大量的外来务工人员，这些省份的制度赡养率很低，他们没有按照规定的法定费率水平的 20% 来征收；从局部看，这是理性的。因为投资体制没有建立起来，存银行利率只有 2%-3%，收上来的越多，储备规模越大，贬值就越多，且不利于招商引资。在过去的 10 年里，全国范围收入减少的规模估算起来应接近千亿元。

从“断保”的人数看，这个群体数量逐年增加。10 年前的实际缴费人数占全部登记参保人数 90%，而最近几年逐渐降到了 80%。导致“断保”的原因较多，但除经济下行压力加大、企业效益不好等原因外，制度激励不足和道德风险是主因，很多灵活就业人员达到了 15 年的最低缴费年限就停止缴费了。

以 2017 年为例，全国断保人数将近 5500 万人，断保金额达 5300 亿元。过去 10 年里，断保导致的收入流失高达 2.6 万亿元。

从缴费基数不实的角度看，它表现在两个方面。一是企业的缴费基数不实，据有关统计，只有 24% 的企业是按照实际收入作为基数缴费的，这是造成缴费规模大幅下降的主要原因；二是职工个人的缴费基数也不是实际工资。这是导致养老保险基金收入减少的主要原因。

增收规模与降费比例对应是关键

税务征缴社保之后，由于基数显然能够“坐实”，所以，企业缴费规模肯定能大幅提高。但是，我们如何理解和贯彻落实 9 月 18 日国务院常务会议中总理提出的“总体上不增加企业负担”？既要坐实缴费和提高征缴收入，又不增加企业负担，如何同步实施？

我认为，一是应该测算在目前每年减少三分之一的缴费收入中，税务部门能征收上来多少，如果测算不准确，降费幅度就无法测算和确定。

二是要根据缴费收入的增幅来确定降费的百分点，要让缴费增幅与降费比例对应起来，只有这样才能实现总理要求的“总体上不增加企业负担”；如果测算不准，或二者对应的不精确，那就有可能出现两个结果：或是企业负担并没有真正降低，反而有可能提高；或是降费幅度较大导致基金收入下降，当期收不抵支，加大财政风险。

为防止上述情况发生，我们在制定降费的顶层设计时应坚持几个原则，以便留有足够的余地：一是坚持基金总体收支平衡，但要略有结余；二是一定要考虑到目前合规缴费的24%的国企，在降费后导致的制度减收情况及其效应；三是一定要考虑到追缴政策的变化导致对增收幅度的影响。

所以，税务部门征收导致缴费增收规模与降低费率导致的降幅是否能准确对应起来，是确保不增加企业负担的关键，是能否实现征缴体制平稳过渡的关键，是养老保险供给侧结构性改革的关键。

即便对企业追缴，也不宜超过两年

如前述分析，历史欠费的主体和基金流失主要有三个：一是各地政府实施的低于国家规定的法定缴费率和单位缴费基数下限而导致的基金“流失”，二是职工个人8%的基本养老保险费没有按照其个人真实工资缴纳而导致的基金“流失”，三是企业20%的单位缴费没有按照真实工资作为基数缴纳而导致的基金“流失”。

其中第一、第二流失主体的追缴几乎是没有什么可能性的，只有第三流失主体，即企业单位缴费的流失具有大的追缴的可能性，于是，全社会把注意力放在了企业欠费追缴上。

但是，如果只对企业欠费追缴，似乎有失公允，容易引起企业的反弹。这是因为，在历史欠费中，地方政府、社保部门、税务部门、企业主和职工都应承担一定的责任。

中央应尽快制订统一的规范政策。我主张，对上述三个流失主体的“欠费原罪”都实行大赦，尤其在中美贸易摩擦加剧、增长和失业的“双压力”陡增的背景下，追缴要十分慎重。

即使要追缴，也只能追缴企业的欠费；即使追缴企业欠费，也不应像常州那样追缴10年，建议不超过2年。

这些日子，征缴体制改革引起了企业的极大关注，因为他们敏感地认识到“企业的冬天来了”，于是引起了国务院常务会的关注。但实际上，税务征缴和“坐实基数”对职工个人负担也会产生较大影响，降费方案不要忘了职工个人。

但是，提高职工个人缴费负担却没有引起社会和高层的足够关注。问题在于，职工个人在没有缴费积极性、制度激励性较差的条件下，增加缴费负担将有可能引发职工个人的不满。

因此，降费改革方案中应将扩大个人账户的问题再次提到案头。

秉笔直书

实现社保合规征缴又不增负 不妨大赦企业“欠费原罪”

对于无论是地方政府、企业,抑或是个人而导致的社保基金“流失”,我主张,对其“欠费原罪”都实行大赦。即使要追缴,也只能追缴企业的欠费;即使追缴企业欠费,建议不超过2年。

9月18日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,对社保费征收工作进一步作出明确指示,自纳起来有四个要点:一是把已定减降费措施切实落实到位;二是按照国务院明确的“总体上不增加企业负担”的已定部署;三是严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴;四是抓紧研究提出降低社保费率方案并征收体制改革同步实施。

落实总理的战略部署是个系统工程,应有一个小项顶层设计,在一揽子解决方案中实现社保制度改革的一次飞跃,为供给侧结构性改革和降低制度性交易成本做出实实在在的贡献。

十年来,断保致收入流失2.6万亿元

落实国务院“总体上不增加企业负担”的要求,就要首先对现行政策和征缴情况下每年“流失”基金的规模做出测算,这是负责征缴的税务部门首先应该着手研究的问题。

在目前的征缴体制下,企业的社会保险费是有足额缴纳,到底每年少缴多少才叫断保呢?

以2017年为例,当年的实际征收收入是3.34万亿元,但由于个别省份降低费率、断保、基数不实等原因,当年少了1.74万亿,即“流失”了三分之一的制度收入。经过推算,1998年以来,每年至少收入三分之一。

上述减少主要来自如下三个方面:从个别沿海发达省份的雇主缴费比例来看,发达省份缴纳了大量的外来务工人员,这些省份的制度费率很低,他们没有按照规定的法定费率水平的20%来征收;从局部看,这是理性的。因为投资体制没有建立起来,存银行利率只有2%-3%,收上来的越多,储备规模越大,贬值就越多,且不利于招商引资。在过去的10年里,全国范围收入减少的规模估算起来应接近9万亿元。

从“断保”的人数看,这个群体数量逐年增加。10年前的实际缴费人数占全部登记参保人数90%,而最近几年逐年降到了80%,导致“断保”的原因较多,但除经济下行压力加大、企业效益不好等原因外,制度漏洞不足和道德风险是主因。

很多灵活就业人员达到了15年的最低缴费年限就停止缴费了。以2017年为例,全国参保人数将近5500万人,断保人数达5300亿元。过去10年里,断保导致的收入流失高达2.6万亿元。

从缴费基数不实的角度看,它表现在两个方面。一是企业的缴费基数不实,据有关统计,只有24%的企业是按实际收入作为缴费基数缴纳的,这是造成缴费规模大幅下降的主要原因;二是职工个人的缴费基数也不是实际工资,这是导致养老保险基金收入减少的主要原因。

即便对企业追缴,也不宜超过两年

如前述分析,历史欠费的主体和基金流失主要有三个:一是各地政府实施的低于国家规定的法定缴费率和单位缴费基数下限而导致的基金“流失”;二是职工个人8%的基本养老保险费没有按照其个人真实工资缴纳而导致的基金“流失”。

其中第一、第二流失主体的追缴几乎没有可能性的,只有第三流失主体,即企业单位缴费的流失具有大的追缴的可能性,于是,全社会把注意力放在了企业欠费追缴上。

但是,如果只对企业欠费追缴,似乎有失公允,容易引起企业的反弹。这是因为,在历史欠费中,地方政府、社保部门、税务部门、企业主和职工都应承担一定的责任。

中央应尽快制订统一的规范政策。我主张,对上述三个流失主体的“欠费原罪”都实行大赦,尤其在中美贸易摩擦加剧、增长和失业的“双压力”陡增的背景下,追缴要十分慎重。

即使要追缴,也只能追缴企业的欠费;即使追缴企业欠费,也不应像常州那样追缴10年,建议不超过2年。这些日子,征缴体制改革引起了企业的极大关注,因为他们敏感地认识到“企业的冬天来了”,于是引起了国务院常务会的关注。但实际上,税务征缴和“坐实基数”对职工个人负担也会产生较大影响,降费方案不要忘了职工个人。

但是,提高职工个人缴费基数却没有引起社会和高层的足够关注。问题在于,职工个人在没有缴费积极性、制度激励性较差的条件下,增加缴费负担将有可能引发职工个人的不满。因此,降费改革方案中应针对个人账户的问题再次提到案头。

□郑秉文(全国政协常委,中国社科院世界社保研究中心主任)

城市与人

马拉松热潮背后藏着哪些经济学

一旦收入超过临界水平,文化消费的增长速度将超过物质消费,成为拉动经济增长的重要动力。这也解释了我们在马拉松运动中看到的井喷现象。

激动一时的“北马”刚刚落幕,众多跑者仍然沉浸在兴奋之中。这届比赛创下了新的纪录,报名人数超过11万,中签之难直追汽车摇号。

“马拉松热”仰赖于当地经济发展

纵观全国,被称为“中产阶级狂欢”的马拉松热并不罕见。据统计,去年全国共举办各种马拉松赛1102场,参加人数高达498万人次,而在2011年,全国注册赛事只有区区22场。

不仅马拉松运动的井喷式发展远远超过了经济增长速度,近年来,在其他旅游、娱乐以及更为广泛的文化消费中都出现了异乎寻常的高速增长。

究其原因,文化消费与经济增长之间的关系是至关重要的因素。随着居民收入水平的提高,文化消费需求强劲增长,造就了一系列引发全民关注的现象级文化事件。

仍以马拉松为例,六项公认的世界大满贯赛事中,有三项在经济最发达的美国;波士顿、纽约和芝加哥,另外三项则设在发达国家:德国柏林、英国伦敦和日本东京。北京一直力争成为第七个大满贯赛事城市,抛开体育因素不说,单从经济的角度来看,恐怕只是一个时间问题。

与其他体育项目相比,马拉松运动对民众参与程度的要求最高,动辄数以万计的参赛人数,以及赛道之外的各种服务、保障和消费,是赛事水平和影响力的重要保证,而这些都有赖于当地的经济发展和居民收入水平。

从去年我国马拉松赛事的地域分布中也可以非常明显地看到这种关联,赛事最多的省份都位于沿海和经济发展发达地区,其中浙江最多,举办了152场,江苏149场,广东103场,北京虽然只是一个城市,也举办了69场。

以上这些地区的人均GDP都已超过1万美元,人均可支配收入接近或超过5000美元。与发达国家相比,人均GDP达到5000-8000美元时,包括运动消费在内的文化消费开始爆发式增长的普遍规律一致。

□杨继宇(经济学家)

福利效应,只有人均可支配收入达到一定水平,人们才开始进行文化消费。我们发现这个门槛大约是7000元/年。低于这个水平,收入主要被用于物质消费,如基本的衣食住行,任何补贴或价格优惠都难以刺激低收入群体进行文化消费,这是我们在制定政策时应该考虑的一点。

一旦收入超过临界水平,文化消费的增长速度将超过物质消费,成为拉动经济增长的重要动力。这也解释了我们在马拉松运动中看到的井喷现象。

2011年我国人均GDP首次超过5000美元,开始进入文化消费集中快速增长时期,但与美国文化消费占GDP之比不足4%,文化消费增加值占GDP的比重也只有5%。这说明,我国文化消费还有非常大的发展潜力;这也是我国未来经济增长的一个关键因素。

其次,文化消费与一般物质消费的另一区别在于它的差异性,文化消费能力的要求。

文化消费需求不仅取决于收入水平,还与受教育程度、家庭环境、文化习惯等个人特征以及消费能力密切相关,有别于一般物质消费需求随着收入增长而逐渐趋同的属性。

最后一点,也是我们最容易感受到的,就是文化消费与一般物质消费在供给者提供满足方面存在显著差异。

一般物质消费达到一定程度之后人们就会开始产生厌倦,继续消费所提供的新增满足将迅速减少。但文化消费带给人们的享受往往是无止境的,主要受制于有限的可支配时间和消费能力。

与物质消费相比,增加等价值的文化消费通常会带来更多的新鲜感,即经济学中所说的边际效用更大,因为它指向人们更高层次的精神需求。

文化消费的这种特征就是我们通常所说的“上瘾”,就像奥运精神那样,永远追求更高、更快、更强。因此,文化产业是永恒的朝阳产业,既可以不断创新,也永远存在未被满足的需求。

跑步可以成为一种生活方式,这是随着经济发展和收入增长,我们每个人获得的一个新的人生选择。



费编 李冰冰 美编 曹宇俊 费校 翟永军

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506 **传真：**(010) 64014011

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐