

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



社会保障绿皮书

GREEN BOOK OF CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

No.9

中国社会保障 发展报告 (2018) No.9

社会保险缴费体制改革

主编 / 王延中

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT

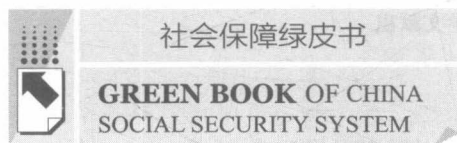
(2018) No.9



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会保障发展报告 (2018) No.9

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT
(2018) No.9

社会保险缴费体制改革

China's Social Insurance Contributions Collection System Reform

主 编 / 王延中



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障发展报告. No. 9, 2018: 社会保险
费体制改革 / 王延中主编. -- 北京: 社会科学文献出
版社, 2018. 6

(社会保障绿皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2803 - 2

I. ①中… II. ①王… III. ①社会保障 - 研究报告 -
中国 - 2018②社会保障 - 保险费 - 体制改革 - 研究报告 -
中国 - 2018 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 103635 号

社会保障绿皮书

中国社会保障发展报告 (2018) No. 9

——社会保险费体制改革

主 编 / 王延中

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 周志静

责任编辑 / 周志静 周志宽

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5 字 数: 265 千字

版 次 / 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2803 - 2

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN G - 2001 - 014 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

社会保障绿皮书编辑委员会

主 任 蔡 昉 郑功成

委 员 郑功成 景天魁 周 弘 蔡 昉 宋晓梧
申曙光 席 恒 林 义 何文炯 高培勇
丁建定 郑秉文 王延中 穆怀忠 李 实
金维刚 张车伟 沈明明 杨燕绥 赵 忠

主 编 王延中

编辑部主任 单大圣 龙玉其

编辑部副主任 宁亚芳

编辑部成员 杨 俊 鲁 全 江翠萍 丁 怡 王国洪

主编简介

王延中 山东东平人。北京大学社会学博士，中国社会科学院民族学与人类学研究所所长、研究员，《民族研究》主编，中国社会科学院研究生院教授，中国人民大学等高校兼职教授，兼任中国民族研究团体联合会会长、中国人类学民族学研究会副会长等学术团体负责人。曾从事工业经济、劳动社会保障、卫生政策、科研管理与廉政建设等领域研究，发表了《经济组织与城乡发展》《中国的劳动与社会保障问题》等论著，主编社会保障绿皮书《中国社会保障发展报告》，目前主要从事民族理论与民族政策、民族地区发展等问题研究，主持“21 世纪初中国少数民族地区经济社会发展综合调查”“民族团结云南经验”等重大项目和中国社会科学院西藏智库办公室工作，获得国务院政府特殊津贴、“新世纪百千万人才”工程国家级人选、文化名家暨“四个一批”人才、国家“万人计划”哲学社会科学领军人才等荣誉称号。

目 录



I 总报告

G.1	社会保险费征收体制改革研究报告	王延中 等 / 001
一	社会保险费征收体制现状	/ 002
二	理论分析与研究设计	/ 009
三	数据分析	/ 017
四	问卷分析	/ 024
五	评估结论	/ 030
六	政策建议	/ 034

II 专题报告

G.2	中国社会保险费征缴体制现状、问题与改革趋势	元林君 / 045
一	中国社会保险费征缴的历史沿革	/ 046
二	中国社会保险费征缴的基本模式	/ 048
三	中国社会保险费不同征缴模式的效率比较	/ 050
四	中国社会保险费征缴体制的问题	/ 053



五	中国社会保险费征缴体制的改革趋势	055
六	结语	058
G.3	社会保险费征收体制问卷分析报告..... 王延中 宁亚芳 /	059
一	引言	059
二	文献回顾	061
三	主观评价问卷分析结果	064
四	分析结论	083
G.4	社会保险费应当由税务机关全责征收..... 汪德华 房连泉 /	086
一	社保机构征收社会保险费的主要优势	087
二	社会保险费税务机关全责征收的优势	089
三	改革建议	097

III 地方报告

G.5	广东省社会保险费征收体制调研报告..... 刘小珉 /	101
一	广东省社会保险费征收现状	103
二	广东省社会保险费征收模式的主要成绩、问题	107
三	广东省社会保险费征收模式的经验和启示	111
G.6	浙江省社会保险费征收体制调研报告	114
一	浙江省社会保险费征收体制现状	114
二	征收成效	121
三	主要问题	124
四	对策建议	127
G.7	内蒙古自治区社会保险费征收体制调研报告	130
一	内蒙古自治区社会保险费征收体制概况	130
二	内蒙古自治区社会保险基金管理情况	135

三	社会保险征收机构情况	141
四	社保费征收现存问题	145
五	当地相关部门建议	148
G.8	河南省社会保险费征收体制调研报告	沈明明 等 / 152
一	河南省社会保险费征收制度概况	152
二	河南社会保险基金管理情况	161
三	社会保险征收机构情况：社保经办机构与地税机关	166
四	社保费征收改革后存在的问题	168
五	相关部门对改革的建议	171
G.9	深圳市社会保险费征收体制调研报告	程 杰 / 175
一	深圳社会保险经办机构全责征收现状	176
二	深圳社保部门建议维持现状的理由	179
三	深圳社保费征缴体制改革的建议	182
G.10	四川省社会保险费征收体制调研报告	王延中 龙玉其 等 / 184
一	四川省社会保险事业发展与社会保险费征收 体制现状	185
二	四川省社会保险费征收体制改革的意见及其理由	188
三	四川省社会保险费征收体制改革的思考与建议	197
G.11	天津市社会保险费征收体制调研报告	杨燕绥 妥宏武 / 203
一	天津市社会保险费征收体制现状	203
二	天津市社会保险费征收效果	207
三	天津市社会保险征收体制存在的问题	210
四	天津市地税机关征收社会保险费的准备工作	212
五	天津市社会保险征收体制转换的影响预测	214
G.12	吉林省社会保险费征收体制调研报告	赵 忠 韩克庆 等 / 217
一	吉林省社会保险费征收体制介绍	218



二	社会保险费征收主体的比较分析	/ 226
三	研究启示	/ 231
G. 13	甘肃省社会保险费征收体制调研报告	宁亚芳 / 234
一	甘肃省社会保险费征收体制运行现状	/ 235
二	甘肃省社会保险费征收存在的问题	/ 238
三	完善社会保险费征收体制的政策建议	/ 246
G. 14	参考文献	/ 250
G. 15	后 记	/ 256
Contents		/ 257

总 报 告



General Report

G. 1

社会保险费征收体制改革研究报告

王延中 等*

摘 要： 社会保险费征收的核心问题是“用什么标准征收”和“用什么方式征收”。在相当长的时期内，我国社会保险费征收模式属于综合征收模式，没有统一的征收主体。长期以来，我国社会保险费征收体制在实际运行中主要存在以下问题：部门间职责不清晰；部门间衔接运行效率低和成本高并存；社会保险基金过渡户损害社会保险基金的有效使用；税务机关征收社会保险费的自觉性有待提高；社会保险经办机构信息化建设滞后；社保经办机构核准社会保险缴费基数难度大。经过评估发现，社保税务双部门混合征收体制为我国社会保险

* 顾问：李培林、蔡昉；组长：王延中；成员：张翼、汪德华、房连泉、丁赛、程杰、刘小珉、单大圣、龙玉其、江翠萍、宁亚芳、王国洪、马葵、元林君、刘芳；秘书：宁亚芳。执笔人：王延中、宁亚芳、龙玉其、王国洪。本报告为课题组集体成果。



基金的征收做出了巨大贡献，为社会保险制度的可持续发展奠定了物质基础。宏观数据分析显示，社保经办机构征收和税务机关征收社会保险费的效率与效果，总体上看不存在压倒性的显著差异。分类数据分析显示，三种不同类型社会保险费征收模式的效率与效果存在一定的差异。社会保险费征收主体不统一已经产生诸多问题，多数被调研者认为国家应当尽早明确统一征收部门，实现全国社会保险费的统一征收。社会保险费征收机构统一是一项复杂的系统工作，需要统筹谋划征收体制和社会保险制度（重点是基本养老保险制度）的协同改革。

关键词： 社会保险 社会保险费 征收 评估

一 社会保险费征收体制现状

（一）历史发展与现状

20 世纪 80 年代以来，我国逐步建立社会化的养老、医疗、失业等社会保险制度，各地陆续成立社保经办机构，负责社会保险费征收、管理等各项经办业务。20 世纪 90 年代末，受亚洲金融危机影响，企业经营困难，大批职工下岗失业，社会保险费征收难度加大。为“确保”养老金和困难职工基本生活费发放，必须强化社会保险费征收工作。1999 年国务院发布《社会保险费征缴暂行条例》，提出强化基金征管的一系列措施，同时明确税务机关可介入社会保险费征收工作，具体征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定。大约半数的省、市、自治区将社会保险费委托税务机关征收。

2002 年以后，各地征收体制总体保持相对稳定，但表现出三种变化



方向：一是双部门征收转为税务机关全责征收。例如，浙江省、广东省（东莞、深圳除外）分别于2006年和2009年由双部门征收明确转为税务机关全责征收。二是双部门征收退回社保经办机构全责征收。例如吉林省、四川省（绵阳除外）、贵阳市和长沙市等地区。三是一直维持双部门征收至今。例如，甘肃省、内蒙古自治区、广东省东莞市等。河南省自2017年1月1日将社会保险费征收工作由社保经办机构全责征收转为税务机关征收。

随着城乡居民社会养老保险、医疗保险制度的快速发展，我国社会保险费征收体制逐步形成了多主体分险种混合征收格局。多主体分险种混合征收格局具体表现为：第一，全国范围内社保经办机构全责征收、税务机关全责征收、双部门征收并存，以及省内两种或三种征收模式并存；第二，税务机关对部分社会保险险种缴费的全责征收或双部门征收；第三，城乡居民、城镇职工、灵活就业人员社会保险缴费在不同统筹地区间、统一统筹地区内由不同征收主体进行全责征收或双部门征收；第四，全责征收主体将征收业务进行多元委托，例如，部分地区社保经办机构委托人才市场、劳动力市场、就业服务机构代收灵活就业人员、解除劳动关系人员的养老保险缴费，抑或委托地方商业银行、乡（镇）民政办等征收社会保险费。

分地区来看，截至2016年，各项社会保险费（含城乡居民）由社保经办机构全责征收的省份和地区有14个（北京、天津、山西、吉林、上海、江西、山东、河南、广西、四川、贵州、西藏、新疆和新疆生产建设兵团）；其余18个省份依险种或统筹地区的不同，既有社保经办机构征收，也有税务机关征收。分险种来看，城镇职工基本养老保险分别由社保经办机构和税务机关征收的省份数量之比为14:18，机关事业单位养老保险为24:8，城乡居民社会养老保险为28:4；城镇职工基本医疗保险为19:13，工伤保险、生育保险均为18:14；失业保险为14:18；城乡居民社会医疗保险为28:4。值得注意的是，由于参加城镇职工基本养老保险的灵活就业人员占到1/4，在部分税务机关征收的地区，灵活就业人员的社会保险缴费由社保经办机构征收（参见表1）。



表 1 各地社会保险费主要征收机构情况表

序号	省份/ 地区	基本养老保险			基本医疗保险		失业 保险	工伤 保险	生育 保险
		城镇职工基 本养老保险	机关事业单 位养老保险	城乡居民社会 养老保险	城镇职工基 本医疗保险	城乡居民社会 医疗保险			
1	北 京	社	社	社	社	社	社	社	社
2	天 津	社	社	社	社	社	社	社	社
3	上 海	社	社	社	社	社	社	社	社
4	吉 林	社	社	社	社	社	社	社	社
5	山 东	社	社	社	社	社	社	社	社
6	山 西	社	社	社	社	社	社	社	社
7	湖 南	社	社	社	社	社	社	社	社
8	江 西	社	社	社	社	社	社	社	社
9	广 西	社	社	社	社	社	社	社	社
10	四 川	社	社	社	社	社	社	社	社
11	贵 州	社	社	社	社	社	社	社	社
12	新 疆	社	社	社	社	社	社	社	社
13	新疆生产 建设兵团	社	社	社	社	社	社	社	社
14	西 藏	社	社	社	社	社	社	社	社
15	福 建	税	社	社	社	社	税	税	税
16	广 东	税	税	社	税	社	税	税	税
17	浙 江	税	税	社	税	社	税	税	税
18	河 南	税	社	税	税	税	税	税	税
19	内 蒙 古	税	税	税	税	税	税	税	税
20	江 苏	税	社	社	税	社	税	税	税
21	海 南	税	社	税	税	税	税	税	税
22	云 南	税	税	社	税	社	税	税	税
23	重 庆	税	税	社	税	社	税	税	税
24	宁 夏	税	税	社	税	社	税	税	税
25	安 徽	税	税	社	税	社	税	税	税
26	湖 北	税	社	税	税	税	税	税	税
27	辽 宁	税	社	社	税	社	税	税	税
28	河 北	税	社	社	社	社	税	社	社
29	黑 龙 江	税	社	社	社	社	税	社	社
30	青 海	税	社	社	社	社	税	社	社
31	陕 西	税	社	社	社	社	税	社	社

续表

序号	省份/地区	基本养老保险			基本医疗保险		失业保险	工伤保险	生育保险
		城镇职工基本养老保险	机关事业单位养老保险	城乡居民社会养老保险	城镇职工基本医疗保险	城乡居民社会医疗保险			
32	甘 肃	税	税	社	税	社	税	税	税
社保经办机构全责征收		14	24	28	19	28	14	18	18
税务机关征收 (含全责征收与双部门征收)		18	8	4	13	4	18	14	14

资料来源：人力资源与社会保障部社会保障研究所提供的《社会保险费征收体制改革研究报告》（2017年4月13日）。

分征收额来看，2015年，城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、工伤、失业和生育五项社会保险费征收总额为36916亿元，其中社保经办机构征收22492亿元，占61%；税务机关征收14424亿元，占39%。^①

社会保险费征收的核心问题是“用什么标准征收”和“用什么方式征收”。在相当长的时期内，我国社会保险费征收模式属于综合征收模式，没有统一的征收主体。依据社会保险项目的不同，不同省份、同一省份的不同地区之间的征收主体各不相同。例如，广东省的深圳市是社保经办机构全责征收、东莞市为双部门征收，广东其余地区则为税务机关全责征收。因我国社会保险制度遵循属地管理原则，征收主体的确定权实际上属于各级地方政府。调研中发现，三类征收模式都不同程度地不同方面暴露出了诸多问题，这些问题反映出两个部门征收理念、工作方式方法的差异，部门之间沟通协作方面的困难，也在一定程度上反映出我国社会保险制度存在的问题。

① 人力资源和社会保障部社保中心：《关于社会保险费征收体制的汇报提纲》（2016年12月28日）。



（二）主要问题

目前，我国社会保险费征收体制在实际运行中主要存在以下问题。

1. 部门间职责不清晰

部门间职责不清晰表现为以下几个方面。第一，《劳动法》《社会保险法》《社会保险费征缴暂行条例》的法律条文内容没有对征收主体的职责进行明确表述。征收环节由社保行政部门、社保经办机构和税务机关三方多头管理，造成权责不清，相互推诿，信息不顺畅，监管职责交叉重复，影响征收效率。第二，工作考核办法不科学。在税务代征模式下，一些地区省级税务机关对各市州社会保险费征收考核仅限于养老保险费和失业保险费，其余三项险种征费工作则不列入考核，完不成征收预算的责任由社保部门承担。第三，部门间职责不清晰导致社会保险费清欠工作很难开展。第四，在企业逃避缴纳社保费问题突出时，税务机关因缺乏与征管职能相匹配的执法实施细则，难以有效执行对欠费企业的追缴工作，容易引发执法风险。

2. 部门间衔接运行效率低和成本高并存

第一，各部门缺乏稳定高效的工作衔接机制。从社会保险基金预算，到征收任务确定，再到具体征收工作中的信息共享等，缺乏稳定衔接机制。第二，部门间对社会保险费征收计划无法达成一致。税务机关为了确保社会保险费征收任务顺利完成，存在尽量压低年度下达的征收计划的做法。第三，繁重的跨部门对账工作严重损害征收工作效率。一些中西部省份的跨部门对账工作仍然依托大量的人工纸质对账，错误率高且效率很低。第四，征收主体与缴费核定主体的分离与缺乏协作。一方面使参保者缴费的时间成本和沟通成本增加，另一方面则增加了漏保的可能性。

3. 社会保险基金过渡户损害社会保险基金的有效使用

社会保险基金过渡户是税务代征模式下的特殊产物，其作用是对征收的社会保险费在完成缴费金额与单据核定前的资金暂存。过渡户使社会保险基金产生一定周期的滞留，一方面会减少社会保险基金的利息，另一方面会影



响参保者及时享受医疗保险待遇。此外，过渡户滞留资金也可能引发资金挪用等风险。

4. 税务机关征收社会保险费的自觉性有待提高

快速增长的社会保险费征管业务，对税务机关的征收能力提出了严峻考验。第一，税务机关难以开展有效的稽核与检查工作。在满负荷工作情况下，税务机关征收大厅工作人员近一半的精力用在社会保险费征管的日常事务性工作上，基本没时间进行申报审核和检查等工作。第二，在实际工作中，税务人员还存在重税轻费的现象。第三，在社会保险政策内容复杂且经常变化的情况下，许多税务机关工作人员不太愿意主动去学习社会保险法规政策，以至于出现错退社会保险缴费、不同征收人员对同一事项的办理标准不一致等问题。

5. 社会保险经办机构信息化建设滞后

社会保险经办机构业务的信息化水平滞后主要表现在以下方面。第一，部分险种的缴费申报、登记与核定等工作依然依赖于手工纸质化办公。第二，受属地管理和统筹层次低的影响，各个市、州社保经办机构各自建立的社会保险费征收信息化平台的技术标准、数据格式、共享接口等差异很大，严重影响社会保险参保数据的集中管理。第三，部分地区五项社会保险缴费无法做到一票征收，易形成基金隐形流失。

6. 社保经办机构核准社会保险缴费基数难度大

由于难以掌握用人单位工资的变动情况，社保经办机构通常以企业上年度月平均工资或当地上月社会平均工资的一定比例或最低工资标准作为缴费基数核定应缴费额，与按企业实际发放的工资总额作为缴费基数存在一定差距，未能实现应收尽收。

（三）改革的可行性

1. 不断深化的行政体制改革为社会保险费征收体制改革提供了有利的体制环境

社会保险费征收体制改革是构建服务型政府、提升国家治理能力和治理



体系现代化的内在要求。在建立中国特色社会主义行政体制的目标下，同步推进的各项政府机构改革和职能转变也为社会保险费征收体制改革提供了有利的体制环境。社会保险费征收机构的统一符合建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府的要求，有利于整合行政资源、健全部门职责体系、提高政府效能，改革具有充分的合理性和合法性，能获得社会各方面的广泛支持。

2. 社会保障制度改革为社会保险费征收体制改革提供了改革的方向

社会保险费征收体制改革是社会保障制度改革的重要组成部分，进一步完善社会保障制度也为社会保险费征收体制改革明确了方向。“十三五”规划明确要求实现职工基础养老金全国统筹，积极探索推进医疗保险省级统筹，全面实施工伤保险省级统筹。提高社会保险制度的统筹层次是建立更加公平和可持续的社会保障制度的重要路径，提高社会保险制度统筹层次的一个重要前提就是社会保险费征收体制的统一，只有统一社会保险费的征收机构，在统筹范围内统收统支，统一管理，才能更强有力地促进社会保险制度统筹层次的提高。

3. 财税体制改革为社会保险费征收体制改革提供了改革的动力

改进预算管理制度，完善税制，明确划分政府财政事权和支出责任是建立现代财政制度的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。“营改增”全面实施以后，社会保险费收入在由税务机关征收地区的地税收入中所占比例越来越高，逐渐成为这些地区地方税务机关的核心业务，税务机关征收社会保险费的主动性和积极性越来越高。财税体制改革的不断深化，为社会保险费征收体制的统一提供了有利的条件，社会保险费征收体制改革可以借助财税体制改革的契机，明确部门权责，统一征收、统一管理、统一支出，降低体制转换成本，实现政府各部门对社会保障制度的协同治理。

4. 政府信息化建设为社会保险费征收体制改革提供了有力的技术支撑

随着国家信息化应用水平的全面提升，电子政务应用不断深化，统一完整的国家电子政务网络已经基本形成，基础信息资源共享体系初步建立。这