



中国社会保险 个人缴费减免问题研究

Study on Social Security Contribution
Exemption of China

王国辉 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国现实经济热点问题系列



中国社会保险 个人缴费减免问题研究

Study on Social Security Contribution
Exemption of China

王国辉 / 著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保险个人缴费减免问题研究/王国辉著.
—北京:经济管理出版社, 2011.11

ISBN 978-7-5096-1715-1

I. ①中… II. ①王… III. ①社会保险—财政政
策—研究—中国 IV. ①F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 250487 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河市延风印装厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 宋 娜

责任印制: 杨国强

责任校对: 超 凡

720mm×1000mm/16

16.75 印张 210 千字

2012 年 6 月第 1 版

2012 年 6 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-1715-1

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

2011年6月国务院印发《关于开展城镇居民社会养老保险试点指导意见》和2011年7月《社会保险法》正式实施，标志着我国的社会保障体系从制度上已基本覆盖了所有人。下一个阶段，我国的社会保障体系将加快从“制度全覆盖”向“人群全覆盖”转变，并最终实现“人群全保障”。这是一项庞大的民生工程，更是一项艰巨的历史任务。

我国社会保障体系的主体是社会保险制度。社会保险制度的基本特点就是必须要个人缴纳一定时期和一定数额的保险费，才能获得相应的待遇。例如，城镇职工基本养老保险由企业和职工共同缴费，企业缴费一般不超过企业工资总额的20%，职工个人按本人工资的8%缴费，一般要缴费15年以上。个体等灵活就业人员参加灵活就业养老保险，按照在岗职工平均工资缴费，缴费水平一般为20%左右，缴费15年以上。农村新型养老保险需要农民在五个档次的缴费中选择缴纳一个档次至少15年。即将启动的城镇居民社会养老保险也需要城镇居民在10个缴费档次中选择一个档次，并至少缴费15年。

由于种种原因，我国现阶段存在着缴费能力低下的低收入群体，这个群体主要靠最低生活保障制度维持生计，无力按照相关社会保险制度的要求缴纳社会保险费。国际上许多发达国家也面临着一些低收入群体无力缴纳社会保险费的情况，为了保障所有人口都



能够被基本社会保险所覆盖,享受平等的社会保险权,发达国家政府逐渐建立了一整套特殊群体的社会保险缴费减免优惠政策,对无力缴纳社会保险费的人群给以减免、补助等,基本实现了社会保险的全覆盖。中国要想实现社会保险制度对相应人群的全保障,也要借鉴发达国家的经验,逐步建立针对低收入群体的社会保险个人缴费减免补偿机制。

由于社会保险个人缴费减免补偿涉及政府的财政负担、制度的持续性和不同人群的公平等问题,是一个非常复杂的问题,需要进行深入的理论研究和经验研究作为支撑;而目前我国这方面的系统的研究还较少。本书就是想在这一领域做一些尝试,为中国建立社会保险个人缴费减免补偿机制做一点基础性的研究工作。

本书的主要内容分为八章。

第一章是绪论,主要是介绍本书选题的背景和意义,回顾和梳理国内外关于社会保险个人缴费减免补偿方面的研究文献,介绍本书的研究思路、研究方法和主要的创新点。

第二章为中国社会保险缴费政策现状,介绍了中国社会保障制度基本模式、社会保险制度的缴费、社会保险缴费减免优惠政策和中国社会保险缴费减免政策缺失的影响。中国在建立社会保险个人缴费减免补偿机制方面才刚刚起步,国家层面的城镇养老保险减免政策缺失,国家虽然对新型农村养老保险、城镇居民基本养老保险和城乡医疗保险提供了普遍的低水平补助,但社会保险减免政策形式单一、政策覆盖面较窄;而地方性的一些社会保险补助政策随意性强、临时性强,减免水平参差不齐。这种状况直接导致了社会保险覆盖面较小和社会保险断保问题严重,并使贫困人口缴费负担加重。

第三章主要是介绍社会保险个人缴费减免政策的国际经验,具体介绍和总结了英国、日本、韩国社会保险缴费减免政策的做法和

经验。英国为了使低收入工人能够获得社会保险待遇，又不给他们增加不适当的负担，规定收入在“低收入限制”和门槛（90~105镑）间的工人及其雇主没有付全国保险缴费的义务，但却被视为已根据其收入缴费；对于低收入的自雇者，如果他们的年利润低于4825镑，他们可以申请“低收入例外”，如果获得了这种“例外”，他们的缴费义务将被免除；英国还实施国民保险缴费计入政策，对因病或残疾导致无法工作、失业但有工作能力并正在积极寻找工作、正在进行培训、担任陪审员等十多种情况下自动计入缴费；实施家庭责任保护，降低全额基本国家养老金所需的缴费年限等。日本在国民年金中设定了某些情况下缴纳保险费的确有困难的，根据被保险人本人的申请报告可以免除保险费的缴付义务，并且能确保将来可以领取年金的制度。这种免除制度大体分为“依法免除”和“申请免除”两种，还有为学生设置的“学生缴纳特例制度”和为未满30岁的年轻者设置的“延期缴纳制度”。韩国政府对农民和渔民的国民年金的缴费补贴1/3；韩国国民健康保险对那些生活在沙漠或偏远地区的人和在国外工作而家属生活在国内的人保险费减免50%。英国、日本和韩国三个国家社会保险缴费减免经验表明，发达国家政府在社会保险中减免补偿力度有逐渐加大的趋势，社会保险缴费减免补偿对象一般按照收入特征、职业特征和自然特征划分，社会保险减免补偿已经形成视同缴费、计入缴费、降低缴费资格年限、补贴、保底承诺等多种形式，社会保险费减免补偿的目的也体现出提高低收入群体福利、推进城市化、推动产业结构调整等多元化的取向，社会保险费个人缴费减免在缩小收入差距方面也发挥了重要作用。

第四章为中国社会保险个人缴费减免补偿理论分析。发达国家社会保险个人缴费减免实际上是基于公民享有平等普遍社会保障权的理念。政府对公民规定了平等的社会保障权，这是政府对公民的



承诺。政府的社会保障责任就是保证每一个公民都能够实现平等的社会保障权，可以分为立法责任、管理责任和经济责任。政府社会保障经济责任是对个人保障能力相对于维持基本社会保障权不足部分的减免和补偿。由于社会中个体的能力和机遇存在差异，一些人依靠自身的能力无法获得基本的社会保障权，尤其是社会保险权当中有一部分是需要个人缴费的，当个体没有足够的缴费能力时，如果政府不能提供帮助，就无法获得社会保障权。因此，当个人有能力获得社会保障权时，政府就自动免除缴费减免补助的经济责任；但一旦个人的能力无法获得社会保障权时，政府就须介入并弥补差额的部分，以保证能力不足者也能获得相同的社会保障权。

政府社会保障经济责任具有动态性和发展性。在低收入阶段，政府社会保障经济责任主要是提供社会救助支出，使所有公民都生活在最低生活水平之上而不至于陷入极度贫困。在中等收入阶段，政府社会保障经济责任除了提供社会救助支出以外，还包括对无力缴纳社会保险费而无法享受基本社会保险的公民提供社会保险缴费减免、补贴或补偿，以帮助这些人享受到基本的社会救助权和社会保险权。在发达阶段，政府社会保障经济责任除了提供社会救助支出和社会保险费减免、补贴或补偿外，还要为公民提供普遍的平等的社会福利，以帮助这些人享受到基本的社会救助权、社会保险权和社会福利权。综合考虑中国经济发展阶段和法律规定，中国政府社会保障经济责任应包括社会救助支出和低收入群体社会保险缴费减免、补助等，以帮助所有公民都能被社会保险项目所覆盖，享受平等的社会保险权。

第五章和第六章主要是利用阜新市煤炭企业下岗职工的调查数据分析煤炭企业下岗职工个人保障能力，进而分析建立煤炭企业下岗职工社会保险缴费减免政策的必要性及政策设计。在社会保险缴费能力较低的群体中，资源枯竭型城市煤炭企业下岗职工是一个非

常典型、又极易被忽略的群体；而阜新市又是资源枯竭型城市中最典型的代表。根据“阜新市煤炭企业下岗职工再就业调查”的有关数据，阜新市煤炭企业下岗职工个人保障能力处在“极弱”的状态，养老保险缴费能力极低，无法缴纳养老保险费。

第七章为煤炭企业下岗职工养老保险缴费减免政策的实施。本章从政府社会保障经济责任模型出发，借鉴英国、日本及韩国社会保险缴费减免的经验，煤炭企业下岗职工社会保险缴费减免补偿机制可以建立包括以下内容的的一个系统的机制，即视同缴费机制、社会保险缴费计入机制、社会保险权利申请、社会保险“慈善捐助”机制、社会保险缴费优惠贷款机制等创新性的机制。当然，顺利实施这些机制并不是一件容易的事，需要树立合理的社会保障观念，把社会保险缴费减免条款写入《社会保险法》，建立系统化、人性化的评估和瞄准机制，建设有效的就业促进机制和创新性的创业推动机制，还需要建立专业化、网络化、信息化的社会保险管理系统，并积极发挥社会组织的作用等。

第八章为结论和讨论，主要是对把社会保险缴费减免政策拓展到农民工和残疾人做一些初步的讨论。除了要抓紧建立针对城镇困难群体的社会保险缴费减免补偿机制外，还要考虑建立农民工参加城市社会保险的缴费减免补偿机制以推动城市化进程。此外，应该研究和建立针对残疾人的专门的社会保险缴费减免补偿机制，以保障残疾人群体能够享有和其他人群平等的社会保障权。

由于时间仓促和本人的能力水平有限，本书存在一些不足之处。例如，关于政府社会保障经济责任的动态性和发展性，以及“中国政府现阶段社会保障经济责任包括社会救助支出和低收入群体社会保险缴费减免、补助等，以帮助所有公民都能被社会保险项目所覆盖并享受平等的社会保险权”的论断，还需要进行全面而严谨的论证。社会保险个人缴费减免会给政府带来一定的财政压力，



而本书对这个问题也没有进行深入的定量分析。这些问题笔者将在后面的研究中进一步深入探索，希望能够有更多的专家和学者关注这些问题，共同研究这些问题。这也是本书出版的一个重要原因。笔者在本书的写作过程中，越来越感到建立社会保险个人缴费减免补偿机制的重要性，因为任何形式的社会保障制度持续运行的一个最重要的条件是经济社会持续稳定的发展，如果经济社会发展停滞甚至倒退，再完美的社会保障制度也不可能真正发挥作用。经济社会持续稳定发展最重要的条件就是社会的和谐稳定，如果一个社会存在大量的无法保证基本生存的人群，基本社会保险制度又把那些无力缴费的人群排斥在外，那么，这样的社会保险制度又有什么价值？经济社会持续稳定的发展又从何谈起？越觉得问题重要，就越觉得势单力薄、力不从心，就越希望更多的有志之士能参加进来一起研究。希望这本书能够起到抛砖引玉的作用，并真诚地期望读者提出宝贵的批评意见！

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的目的和意义	1
第二节 国内外研究综述	5
第三节 研究的主要内容	13
第四节 研究思路和方法	14
第五节 主要创新点	16
第二章 中国社会保险缴费政策现状	19
第一节 中国社会保障制度基本模式	19
第二节 中国社会保险制度的缴费	26
第三节 中国社会保险缴费减免优惠政策	35
第四节 中国社会保险缴费减免政策缺失的影响	45
第三章 社会保险个人缴费减免政策的国际经验	55
第一节 英国社会保险缴费减免政策	55
第二节 日本社会保险缴费减免政策	68
第三节 韩国社会保险缴费减免政策	89
第四节 社会保险缴费减免政策的国际经验总结	95



第四章 中国社会保险个人缴费减免补偿理论分析	113
第一节 基于社会保障权的政府社会保障经济责任 模型	113
第二节 中国政府社会保障经济责任分析	126
第三节 中国政府社会保险经济责任分析	136
第四节 中国社会保险缴费减免政策设计和实施	138
第五章 煤炭企业下岗职工养老保险缴费减免的必要性	149
第一节 阜新市煤炭企业下岗职工基本状况	149
第二节 阜新市煤炭企业下岗职工再就业与社会保障 调查	150
第三节 阜新市煤炭企业下岗职工个人保障能力分析	152
第四节 煤炭企业下岗职工个人保障能力低的 原因分析	160
第五节 煤炭企业下岗职工社会保险缴费减免政策 安排	163
第六节 建立煤炭企业下岗职工社会保险缴费 减免政策的必要性	165
第六章 煤炭企业下岗职工养老保险缴费减免政策设计	169
第一节 阜新市煤炭企业下岗职工养老保险政策	169
第二节 煤炭企业下岗职工养老保险统筹账户 视同缴费机制	172
第三节 煤炭企业下岗职工养老保险个人账户缴费 计入机制	177
第四节 煤炭企业下岗职工养老保险权利申请	181
第五节 煤炭企业下岗职工养老保险缴费补贴机制	184

第六节 煤炭企业下岗职工社会保险“慈善捐助”	
机制	185
第七节 煤炭企业下岗职工养老保险缴费优惠贷款	
机制	186
第七章 煤炭企业下岗职工养老保险缴费优惠政策的实施	189
第一节 树立合理的社会保障观念	189
第二节 把社会保险缴费减免条款写入《社会保险法》	193
第三节 系统化、人性化的评估和瞄准机制	195
第四节 有效的就业促进机制	197
第五节 建立创新性的创业推动机制	208
第六节 建立专业化、网络化、信息化的社会保险	
管理系统	211
第七节 积极发挥社会组织的作用	212
第八节 建立资源枯竭型城市社会补偿机制	215
第八章 结论和讨论	217
附录 煤炭企业下岗职工再就业与社会保障调查问卷	223
参考文献	239
后记	253

第一章 绪 论

第一节 研究的目的和意义

《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”这表明，《中华人民共和国宪法》赋予了我国公民普遍的社会救助和社会保险权。我国经济经过几十年的高速发展，实力明显增强，已经有能力将我国公民普遍的社会救助权和社会保险权变成现实的权利。中共十七大明确提出，到 2020 年建成覆盖城乡居民社会保障体系就是对公民社会保障权的庄严承诺。

公民普遍的社会救助权经过政府多年的努力现在已经初步实现，但作为社会保障主体的社会保险，其推进却遇到了阻力，社会保险覆盖面扩大，进展缓慢。研究表明（郑秉文，2009），中国社会保险覆盖面较小，几年来虽然政府下了很大力气推动扩大覆盖面



工作,效果却一直不是很理想。截至 2008 年底,全国城镇基本养老保险的覆盖率为 31%,农民工养老保险的覆盖率较低,只有 17%左右。医疗保险的覆盖率较好,参加城镇基本医疗保险的人数为 3.17 亿人,城镇居民基本医疗保险试点范围为 317 个城市,参保人数 1 亿人。相比之下,失业、工伤和生育保险的覆盖面更小,其覆盖人数分别仅为 1.24 亿人、1.38 亿人和 9181 万人。而国家统计局对全国 31 个省(区、市)6.8 万个农村住户和 7100 多个行政村的农民工监测调查结果推算,2009 年全国农民工总数为 22978 万人,其中外出农民工人数为 14533 万人,雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为 7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和 2.3%。^①目前,世界各国社会保障的覆盖率平均达 60%以上,中等收入国家达 70%以上,发达国家达 80%以上(柳清瑞,2009)。与此相比,我国社会保障的覆盖率明显偏低。毋庸置疑,以现在的扩大覆盖面速度,要在 2020 年基本建立覆盖城乡的社保体系是存在较大困难的。^②

社会保险覆盖面扩大受阻的主要原因就是社会保险需要个人缴费,而由于收入分配差距过大,我国现阶段存在着一个规模庞大的低收入群体,他们无力缴纳社会保险费。按照我国制定的最低生活保障线标准,^③2009 年我国有 2347.7 万城市居民收入在最低生活保障线以下,有 4759.3 万农村居民收入在农村最低生活保障线以下。^④如果以人均 1 美元(相当于人均年收入为人民币 2493 元)的国际

① 2009 年农民工监测调查报告. 国家统计局农村司网站,2010-03-19, http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm.

② 郑秉文. 扩大社保制度覆盖范围:国际经验与教训. 红旗文稿,2009,152(8):18-20.

③ 2009 年第四季度全国城镇平均最低生活保障标准为 227.8 元/人、月,年均为全国农村平均最低生活保障标准为 100.8 元/人、月,折合成年分别为 2733.6 元和 1209.6 元。具体见:《2009 年民政事业发展统计公报》, <http://files.mca.gov.cn/cws/201003/20100305095000687.htm>。

④ 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2009 年国民经济和社会发展统计公报. 中华人民共和国国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm.



绝对贫困线为标准, 2004 年我国有 1.28 亿绝对贫困人口; 如果以 2 美元 (相当于人均年收入为人民币 4986 元) 的国际相对贫困线为标准, 2004 年我国至少有 4.52 亿相对贫困人口。^① 以灵活就业人员为例, 养老保险的缴费率一般为 18%, 医疗保险的缴费率一般为 6% 左右, 两者合计为 24%。如果按照最低缴费档, 即社会平均工资的 60% 为缴费基数, 2009 年全国社会平均工资为 24932 元, 则养老保险和医疗保险的缴费合计为 3590 元; 如果按照中等偏下档缴费, 即以社会平均工资为缴费基数, 则养老和医疗保险的缴费合计为 5984 元。

根据贫困人口比例和社会保险缴费, 通过简单的计算就可以得出几个惊人的结论: 第一, 我国现在享受最低生活保障的 2347.7 万城市居民和 4759.3 万农村居民没有能力缴纳任何社会保险费; 第二, 人均 1 美元以下的 1.28 亿绝对贫困人口没有能力缴纳最低档的养老、医疗保险费, 其全部收入离缴纳最低档还差 1000 多元; 第三, 人均 2 美元以下的 4.52 亿相对贫困人口没有能力缴纳中等偏下档的养老、医疗保险费, 如果他们缴纳最低档的费用, 最后仅剩 1396 元, 收入会跌落到最低生活保障线以下。

国际上社会保险覆盖面扩大也面临着一些低收入群体无力缴纳社会保险费的问题。为保证所有人口都能够被基本社会保险所覆盖, 享受平等的社会保险权, 发达国家政府逐渐建立了一套针对特殊群体的社会保险缴费减免优惠政策, 对无力缴纳社会保险费的人群给予减免、补助等, 保障了社会保险的全覆盖。而我国当前还没有制定国家层面的社会保险缴费减免机制, 地方社会保险缴费减免机制的临时性、随意性强, 水平较低, 这导致一些特别困难的低收入群体基本没有能力缴纳社会保险费而不得不断保。一些具有一定

① 姚建平. 我国城市贫困线与政策目标定位的思考. 社会科学, 2009 (10): 68-77.



缴费能力的人由于没有明确的缴费减免优惠制度，无法缴纳部分社会保险费而不得不断保。还有一些具有缴费能力的人在持币观望，等待国家的减免优惠政策出台而不缴纳社会保险费。结果，无论政府如何宣传和推动，人们在面临“全额缴纳”和“不参加制度”的二元选择时还有人选择“不参加制度”，最终导致扩大社会保险覆盖面举步维艰。

随着我国公民法律意识的增强，对公平、普遍的社会保险权的需求越来越高、越来越明确，为了应对金融危机，实现经济增长方式的转变，我国对加速完善覆盖城乡社会保障体系以扩大内需的要求越来越迫切。现在我国距离覆盖城乡社会保障体系建设的目标还有 10 年的时间，时间越来越紧迫，而我国收入差距状况拉大的趋势还没有得到有效缓解，大规模没有缴费能力的绝对贫困人口和缴费能力弱的相对贫困人口将长期存在。目标和现实要求我们必须加快建立系统的社会保险缴费减免优惠机制。

此外，我国社会保险正在加快提高统筹层次，管理层次的提高对国家出台统一的社会保险缴费减免政策产生了紧迫而强烈的需求。出台统一的制度能够推动社会保险覆盖面扩大，加快覆盖城乡居民生活保障体系建设的速度，还能够节约成本，更好地实现制度的统一，降低碎片化程度。因此，出台社会保险缴费减免政策迫在眉睫。

由于社会保险缴费减免会减少个人社会保险缴费，增加政府社会保险的财政责任，因此出台社会保险缴费减免优惠政策必须非常慎重。制定科学的社会保险缴费优惠减免政策必须以科学、系统而深入的研究为基础。这就使得对社会保险缴费减免政策及其机制的专门研究具有深远的理论探索意义和现实应用价值。



第二节 国内外研究综述

一、社会保险的地位和作用

大部分学者一致认为(郑功成等, 2008),^① 社会保险实行权利和义务相结合并由雇主与劳动者缴费形成各项社会保险基金, 以解除劳动者在养老、疾病医疗、职业伤害、失业等方面的后顾之忧为目标, 是促使劳资关系和谐和维护劳动者福利权益的根本性制度保障。它不仅事关全体劳动者的切身利益, 而且对国家和社会能否持续、健康、文明发展有着重大而深刻的影响。在现代社会保障体系中, 社会保险是主体内容, 占有重要的地位。自社会保险制度建立以来, 世界上 170 多个国家和地区先后建立了自己的社会保险制度。纵观当今世界, 可以发现这样一种现象: 凡是社会保险制度健全的国家, 其劳动者的诸多后顾之忧基本得到了有效解除, 劳资关系也必定由相互对立走向妥协与合作, 社会因此而步入和谐。所以, 凡是想获得健康、持续、文明发展的国家或地区, 都必须高度重视社会保险制度的建设。因此, 社会保险制度的健全与否, 客观上代表着一个国家或地区的社会文明进步水平与社会和谐程度。

1983 年, 欧洲经济共同体的一份文件中指出, 社会保障不应简单地被看作是国家的一种负担, 而应该被看作一种为了在经济活

^① 社会保险法: 社会领域的标志性立法——访十届全国人大常委会委员、中国人民大学教授郑功成. 国务院发展研究中心信息网, <http://www.drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/DocViewSummary.aspx?docid=1719206&leafid=14121>.