

# 对症下药 推进社保征管制度改革

□厦门大学经济学博士 熊鹭

新颁布的《国税地税征管体制改革方案》明确从2019年1月1日起,由税务部门负责包括各项社保缴费基数核定、征收在内的全部征收环节。这是一项非常重要的改革,有助于化解社会保障改革中存在制度不统一、统筹层次低、征缴机制不合理、征收成本高、征收效率低等矛盾,无论在管理效率上,还是在规范性、公平性、互济性等方面都是一个进步。

## 社会保障费征收基本现状

对于我国社会保障费的征收现状,可从以下几个方面了解:

一是我国社保费征收政策沿革。我国社保费征收大致经历了企业向中华全国总工会指定的银行缴纳劳动保险金,劳动保障部门负责征收社保以及税务机关和社保机构二元主体征收几个阶段。

《深化国税、地税征管体制改革方案》要求“明确税务部门对收费基金等的征管职责”。国家税务总局2016年下半年决定,地税机关2017年1月份起负责征收社保费。2017年开始河南省将社会保险费由社保经办机构全责征收转为税务部门全责征收,但在转移过渡初期,社保费核定职责并未完全转移税务部门。

新颁布的《国税地税征管体制改革方案》明确,从2019年1月1日起,将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收,税务部门负责包括缴费基数核定、征收在内的全部征收环节,相当于采用税务部门全责征收模式。

二是我国社保费征收机构现状。我国现行的社会保险主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五种。实践中,我国社会保险费实行是一些省市由地税局征收和个别省市由社保部门征收的“双主体、四模式”体制,具体分为社保部门全责征收、税务部门非全责征收(社保部门核定,税务部门代为征收)、地税部门全责征收,社保经办机构与税务部门按险种分别混合征收等四种模式。

## 全责征收社保费的宏观效应

新颁布的《国税地税征管体制改革方案》明确税务部门全责征收模式。此项改革改变了以前社会保险碎片化征收局面,有利于建立“税务征收、财政管理、社保发放、审计监督”社保费管理体制,同时也会带来积极宏观效应。

一是有利于扩大社保费征收面。自从1998年我国社保制度开始建立,就一直存在社保费征收面偏小问题,这个问题在由社保部门负责征收社保费的地区尤其严重。例如陕西省2016年养老保险参保缴费登记的企业仅为同期进行税务登记企业的四分之一左右;湖南省社保部门2016年仅对同期进行税务登记的私营企业和涉外企业总户数的2.9%核定征收了社保费。

从2005年至2017年,在社保由税务部门全责征收的浙江省,企业职工基本养老保险的参保人数由876.8万人增长到3913万人,年均增长12.19%,城镇职工基本医疗保险参保人数、失业保险参保人数、工伤保险参保人数和生育保险参保人数年均增长为17.58%、9.1%、11.99%、10.4%和12.82%。五个主要险种参保人数均增长较快,基本实现全覆盖。在基本养老保险由税务部门全责征收的广东,全省基本养老保险参保人数由2005年的1564.8万人,增长到2017年的8434.02万人,年均增长13.83%。而在社保费由社保部门征收的上海,2005年至2017年城镇职工基本养老保险参保人数年均增长速度仅为5.9%。在社保由税务部门代征的江苏省,2009年全省企业职工养老保险、城镇职工基本医疗保险覆盖面分别达到98%和96%,2014年城乡居民医疗和养老保险基本实现

截至2018年底,全国有22个省级地区由税务机关征收社保费,包括北京、天津在内其余14个省级地区社保费用仍由社保机构征收。由税务部门征收的模式,一是税务机关实行全责征收或单位缴费部分全责征收模式,实施地区至少有广东、浙江、福建(部分险种)、辽宁、黑龙江、厦门和宁波7个省市。全责征收又分为“五费统征”、“三费统征”和“两费统征”三种模式;二是其他省市采取委托代征模式,即非全责征收模式(税务部门只负责社保费征收过程中的征收、划解和追欠环节),该模式又分为“五费代征”、“养老失业”和“外企、私企养老”代征三种。

三是我国社保费收支情况。截至2018年8月,全国企业职工基本养老保险、职工医疗保险、失业保险、工伤保险以及生育保险基金累计结余47264亿元、17392亿元、3712亿元、1734亿元、558亿元。

在社保基金收入中,城镇职工基本养老保险收入比重最大,2016年底占社保基金收入比重为65.45%,其次为医疗保险基金收入,2016年底占社保基金收入比重为24.43%。

在社保基金结余中,城镇职工基本养老保险累计结余也最多,2016年底占社保基金累计结余比重为58.15%,其次为医疗保险基金,2016年底占社保基金累计结余比重为22.55%。从增长速度看,1999年至2016年社保基金收入年均增速为19.37%,社保基金支出年均增速为18.81%,当年结余年均增速为26.01%,累计结余年均增速为26.18%。

全覆盖,社会保险主要险种覆盖率达到95%以上。

二是增加社保费征收额并降低社保名义费率。截至2017年10月,在全国23个代征社保费省市税务机关中,有7个地区是由税务部门全责代征,这些地区社保费征收额年均增长率均较高,例如浙江省2005年开始社保费税务代征,至2015年,社保费年均增长率为21.27%。2013年9月1日起,黑龙江省由原来社保部门征收改为由社保经办部门下达征收计划,委托地税部门代征的征收方式,仅2013年后4个月就基本养老保险费增收46亿元,入库数218亿元,平均增幅较前8个月提高47.7%。2017年河南省社保费由税务部门征收,当年全省五项社会保险基金总收入为2636.55亿元,比上年增加447.68亿元,增长20.5%,全年基本养老保险基金收入1654.55亿元,同比增长23.8%,其中征缴收入1044.4亿元,同比增长36.6%。这些数据充分显示了税务部门征收社保费的优势。

江苏虽然是税务代征,但由于是非全责征收,2016年全国社保费同比增长16.4%,江苏省仅同比增长6.9%。浙江由于实行税务全责征收,社保费收入同比增长17.6%。江苏省2016年GDP为70116亿元,而浙江省仅为47251.36亿元,从人口看,江苏省2016年为7998万人,而浙江仅为4910万人。虽然江苏GDP与人口总数都远远超过浙江,但由于江苏税务实行的是“社保核定,税务征收”的非全责代征模式,使得江苏社保收入远小于经济总量不如江苏的浙江。数据显示,由社保部门改为由地税部门征收的省份,改革后,社保费收入增长率均有增长,并且由税务全责征收的增幅明显更大。

# 完善交易机制 促进A股市场健康发展

□西南证券 彭俊

券市场,到“沪港通”、“深港通”相继正式起航,更可以看出我国资本市场对外开放加快推进的步伐。

涨跌停板制度源于国外早期证券市场,是证券市场为防止交易价格的暴涨暴跌,抑制过度投机现象,对每只证券当天价格的涨跌幅度予以适当限制的一种交易制度。即,规定交易价格在一个交易日中的最大波动幅度为前一交易日收盘价上下百分之几,超过后停止交易。

我国证券市场现行的涨跌停板制度是1996年12月13日发布、1996年12月16日开始实施的。制度规定,除上市首日之外,股票(含A股、B股)、基金类证券在一个交易日内的交易价格相对上一交易日收市价格的涨跌幅度不得超过10%,但在涨跌幅限价的委托为无效委托。

但在此之前,A股实行无涨跌幅板限制。因此,当时出现了如今不可思议的现象,例如1992年5月21日,沪指上涨105.27%,上涨了649.50点。资本市场投机氛围浓厚,股票价格大幅波动,而普通投资者无论在资金、技术、信息、战略等各个方面,均与机构投资者相差甚远,若没有涨跌停板限制,普通投资者将会非常被动。

因此,为了保护中小投资者,规范资本市场交易机制,监管层实行涨跌停板制度。此举有效地减缓和抑制突发事件和过度投机行为对股票价格的冲击,给市场一定的时间来充分化解这些因素对市场所造成的影响,防止价格的狂涨暴跌,维护了正常的市场秩序。但随着我国资本

市场的逐步发展,必然面临放开资本管制的需求,而国外成熟的资本市场投资者已经适应无涨跌停板、T+0交易机制,中国资本市场扩大外资准入,理应在交易制度上进行适当调整。在A股发展的历史长河中,单向性的做多机制缺陷,造就了历史上多次单边式上涨和下跌。投资者情绪性交易往往导致股价出现暴涨暴跌,而价值投资在过去很难得以体现,公司业绩和股价表现往往不成正比。而在发达成熟的资本市场里,价值投资唯一的判断依据就是公司业绩。

众所周知,以美国为代表的资本市场已有200多年历史。不仅在现货市场机制完善,无涨跌停板制度限制,实行T+0交易机制。同时也具备非常成熟的金融衍生品对冲和做空市场,尤其是期权交易市场。自1973年芝加哥期权交易所成立第一只场内期权开始,美国已有45年历史。反观中国期权市场,从2015年2月9日上市第一只场内50ETF期权至今,还不足4年。因此,无论是投资者做空和对冲需求,还是市场潜力,都有巨大的发展空间。

## 期权市场发展前景广阔

如果A股市场取消涨跌停板制度,市场是否会出现1996年之前的过度投资?期权又当如何发挥其作用?在解释这些问题之前,需要先回顾一下期权特征。期权交易是指在未来一定时期可以买卖的权利,是买方向卖方支付一定数

量的权利金后,拥有在未来一段时间内或未来某一特定日期以事先商定的价格,向卖方购买或出售一定数量标的物的权利,但买方必须买进或卖出的义务。期权根据类型不同,可以分为认购(看涨)期权和看跌(认沽)期权。如果投资者看多指数或者个股,就可以花少量的权利金买入认购期权;相反,如果看空,则买入认沽期权。期权独有的双向投资(做多和做空),T+0交易机制,以及以小博大,买方亏损有限盈利无限的独特优势,备受一些投资者青睐。

那么在期权市场中,一旦放开涨跌停板限制,那么通过期权工具,有望抑制市场单向投资和恶炒的现象。其必要性首先在于,A股自1990年成立以来,只能做多获利的单向看多机制,其实是有待完善的。期权独有的双向投资机制,使人不仅可以做多,还可以做空。即使A股现货持续下跌,那么只需要在期权市场进行做空即可获利,这在以往的A股资本市场是无法实现的。

如何解决A股市场在放开涨跌停板限制后,可能发生的恶性炒作?笔者认为,放开涨跌停板限制和T+0交易机制,将会是同时的。无论是指数还是个股,必然会有自身的合理估值。按照价值规律,股价会受市场供求关系的影响,围绕价值进行上下波动,但最终会回归到自身价值上。因此,如果有投资者进行恶意炒作,导致股价向上偏离其价值太远,必然会遭到其他投资者的集中抛售;投资者还可以在期权市场上进行做空,供求关系作用下,使得股价回归合理

国务院决定将各省企业职工基本养老保险单位缴费比率超过20%的全部降至20%,单位缴费比例为20%,且2015年底基金累计结余可支付月数超过9个月的,可阶段性降低至19%;失业保险总费率从2%阶段性降至1%-1.5%。2018年5月1日,国务院再次明确企业职工基本养老保险单位缴费比例超过19%的省(区、市),以及按照《人力资源和社会保障部 财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发[2016]36号)单位缴费比例降至19%的省(区、市),基金累计结余可支付月数高于9个月的,可阶段性执行19%的单位缴费比例至2019年4月30日。实施失业保险总费率1%的省(区、市),延长阶段性降低费率的期限至2019年4月30日。工伤保险基金累计结余可支付月数在18至23个月的统筹地区,可以现行费率为基础下调50%。

如果不改变征管机制,由于原来社保费征收面不足,即使名义费率较高,征收数额仍然不够,并且名义费率较高导致一些单位在缴纳社保费时,往往选择最低工资等较低的基数取代法定的职工工资总额基数。因此,要从根本上降低社保总体的名义费率,还有赖于提高社保征管效率。通过社保费征管机制改革可有效提高征收率,较大幅度降低社保费名义费率。社保征管实践也表明,在一些社保征收面较广地区,由于征管效率提高,地方政府往往会根据社保基金收支情况,下调社保费率,从而进一步做实缴费基数,扩大参

率的基础上,规定本次社保费改革全面实施后,将各省企业职工基本养老保险单位缴费比率超过19%的全部降至18%,对单位缴费比例为18%,且2018年底基金累计结余可支付月数超过9个月的可降低至17%,然后再视改革推进情况进行后续调整。目前全国企业职工基本养老保险单位缴费比率最低的地区为12%,可见通过提升征管效率降低社保名义费率,尤其是基本养老保险的名义费率大有可为。

二是加强对社保费精算平衡设计。基本养老保险全国统筹,首先必须实现全国基本养老保险统一部门征收。但原来有些观点之所以反对社保费由税务部门征收或者反对社保费改税,担心的是不利于提高社保的统筹层次,这种观点认为,由于区域之间发展不平衡,当提高基金收支统筹层次时,道德风险必将导致地方政府基金收入减少和基金支出规模大规模增加。这个观点将社会保障费改税或者社保费由税务部门征收和社会保险所有的收支归属中央等同起来,实际上社会保障费改税并不一定要把社会保障收支完全归属中央,

## 针对性政策建议

对于上述问题的解决方法,笔者建议如下:

一是社保费率各地区应渐进平衡。由于改革前社保费率各地区不相同,改革后如何在地区之间进行平衡成为最突出的问题。从先行采用税务部门全责征收地区如浙江、黑龙江、河南等改革前后实际情况看,改由税务部门全责征收社保后,不论是社保的覆盖面还是社保基金的收入,均会有大幅增长,为这些地区较大幅度降低社保名义费率提供了坚实的征管基础。因此,完全可以在各地税务部门接收社保费同时,分阶段降低部分种类社保费名义费率。降低社保名义费率最有可为的是降低基本养老保险的名义费率,浙江企业实际缴纳职工基本养老保险的费率仅为14%,但浙江2017年企业职工基本养老保险的累计结余为3592亿元,是全国结余较多的省份之一。

参照已实行社保税务全责征收地区的社保费率情况,并且考虑到在过渡初期,社保和税务的衔接问题,保持政策的连续性和稳定性,可考虑在2018年5月降低名义费

保数,形成地区社保缴纳的良性循环。例如浙江省由于较早实行税务机关全责征收社保,因此企业缴纳城镇职工基本养老保险的名义费率14%是全国较低的。

二是社保基金预算缺口弥补问题。2015年1月1日正式实施的新预算法规定:编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算报请人民代表大会批准。政府的全部收入和支出都应纳入预算,实行全口径预算管理。规定“社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目类别编制,做到收支平衡”。

社保收支已经纳入国家预算管理,地方社会保险如果出现赤字,地方财政公共预算必须补贴,一般公共预算财政兜底,财税部门只能在社保征缴方面做到应收尽收。否则,财税部门权利和义务不对称,不利于全口径的预算管理。

三是社保征管相关制度法规配套缺位问题。目前与《社保法》相配套,对具体社保工作实施进行明确的行政法规和部门规章一直处于缺位的状态。《社保法》颁布之前制定的不少规章条例仍被沿用,导致目前社保征管办法不完整,征缴程序不明确,执法程序不健全。如在处罚社保欠缴方面,《社保法》规定,对未及足额缴纳社保可采取申请划拨到申请扣押、查封等强制措施。但由于社保征收机构之间缺少制度衔接和信息沟通,征管实际中难以真正执行。

或者提高级次。由于目前已有的社保征管模式造成各地的社保费率不一,因此必须分类考虑。

社会保障可分为全国性社会保障产品和地方性社会保障产品,对于具有“外溢性”社会保障产品,如基本养老保险,国家应该在全国范围内进行统筹,统一全国的费率必须要视2019年改革后各地社保征管制度而定。缴费基数、费率与缴费年限是社保基金精算平衡的关键要素。现行制度设计缺陷,在缴费义务人与政策、地方政府与中央政府的博弈中容易诱发逆选择和投资道德风险,导致精算失衡,需要统筹考虑。

三是社保征管制度和法规的配套。要注意社保征管制度和法规的配套问题。目前与《社保法》相配套,加紧对具体社保工作实施制定进行明确的行政法规和部门规章。对《社保法》颁布之前制定的不少仍被沿用的规章条例进行修订。下一步,还应在生育保险和医疗保险两险合并实施试点的基础上制定明确的条例,规定两险合并后的有关条例和法律。

价值。以目前场内50ETF期权为例:假设50ETF基金目前理论估值为3元/股,但是在行情上涨时,投资者情绪性追涨买入。导致50ETF价格由之前的3元/股,短短几天上涨至6元/股,股价偏离合理估值较高。此时,期权市场投资者分析50ETF价格过高,泡沫太大,可在期权市场做空。

具体做法是在期权市场上买入行权价为6元平值认沽(看跌)期权,即买方和卖方约定,未来无论股价下跌至多少,都可以按照6元/股卖出。因为期权和期货都是金融衍生品,都代表投资者对未来市场价格的预期,而且期权价格与现货价格具有方向趋同性。因此,50ETF持有者均将认为50ETF价格会上跌,继而纷纷进行现货抛售,价格随之下降。但期权投资者仍可以按照当初约定的6元/股卖出获利,达到期权市场通过做空来抑制现货市场价格的暴涨暴跌。

众所周知,发达国家资本市场均具有成熟和完善的对冲和做空机制,美国自芝加哥期权交易所CBOE成立以来,已有45年历史。而我国从上市第一只场内50ETF期权至今,仍处于起步阶段,但是其发展迅速,短短几年时间,我国场内期权市场无论是投资者人数,还是日均成交量,均呈现倍数级增长,期权市场未来发展前景不可估量。