

税收管理现代化的历史演进试析

——改革开放 40 年以来中国税务管理的历程*

谢波峰

中国人民大学财政金融学院

一、引言

1978 年改革开放以来，中国经济社会发生了巨大变化，税收制度与管理也跟随着进行了一系列的变革（高培勇，2018），并且，正如不少研究者指出的，税务管理是税收制度的基础，现代化税收不仅需要现代化的税收体系，更需要现代化的税收管理，因此国家税务总局提出现代化税收体系的六大体系（王军，2014），把税收管理现代化体系作为重要的部分。

党的十八届三中全会在深刻分析 1994 年财税体制改革经验和存在问题的基础上，以全新的理念和思维，对深化财税体制改革做出了系统的部署。本轮改革把财税体制改革提升到“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略高度，并赋予了“国家治理的基础和重要支柱”的特殊定位。“完善税收制度”是新一轮财税体制改革三大任务之一，而“完善国税、地税征管体制”是“完善税收制度”的重要组成部分。随后，中央深改组于 2015 年 7 月审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，其中明确改进征管体制和抓紧修订《税收征管法》。接着，中央深改组 2015 年 12 月，审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》，成为征管体制改革的指南。根据方案，2020 年建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制，降低征税成本，提高征管效率，增强税法遵从度和纳税人满意度。

税收征管能力是落实税收制度、执行税收政策的基础性能力。“世界上没有这样的国家：税收征管能力弱而国家治理能力却很强。实现国家治理体系和治理能力的现代化，增强税收征管能力是一项基础性的工作”（刘尚希，2016）。深入研究税收征管模式改革，改变长期以来重视税收征管制度，而忽视征管制度的不匹配局面，事关税制改革的成败，事关国家治理能力现代化的大局。

本文主要从税务管理现代化的角度，分析四十年来，我国税务管理现代化框架的构建过程，对于其中具体的税收管理制度，由于本文重点所在及篇幅所限，不予详述。对于管理体系的分析，既有总结征管模式演变的（罗一帆，2014），也有研究从管理学角度谈税收征管的优化（张卫，2004，高莉，2012），经济学角度对改革过程进行分析（中国社会科学院财经战略研究院课题组，2013），从管理对象的角度提出了所谓从管事、管户到管数的发展（王

* 国家社会科学基金“国家治理体系和治理能力现代化”研究专项“财税治理现代化问题研究”（批准号:17VZL012）的资助成果；

向东, 2013) 也有从制度经济学角度(武辉, 2005), 法律角度的更是不少(刘剑文, 2014, 滕祥进等), 而构建系统性的管理要素并不多见, 本文试图在回溯涉及管理要素的重要事件基础之上, 构建包括税收管理主体、管理对象、管理方法等多种要素在内的税收管理体系, 并从这一角度出发分析税收管理现代化的演进过程, 并对其内在机制进行了剖析, 以其进一步展望我国税务管理现代化体系的完善。

二、改革开放以来税务管理的发展历史

自改革开放以来, 我们基本上可以看到, 各个时期税收管理的主要任务和主要做法的中心点仍然是有效率地筹集税收收入, 有效地保障国民经济和社会的平稳运行, 这些不同的做法可以归纳为宏观税收管理和微观税收管理两个层面, 具体的管理重心在不同时期各有所重, 在不同时期也有不同的提法, 例如, “二分离或三分离”、“两同步、三结合”、“科技+管理”、“精细化管理”、“风险管理”等等。

从历史的视野来看, 这一进程既是数代税务管理决策层审时度势, 根据社会经济和税收制度的基础和需要做出了理性选择, 也反映了我国税务管理现代化演进的一定内在逻辑。这一过程在基于广义的“大”税收管理框架下, 可以从管理要素的不同角度来分析现代税务管理演进的轨迹和逻辑。

从本文的分析主题需要, 从四十年的发展历程中主要选取了下图 1 中的主要事件, 进行概要式的回顾。

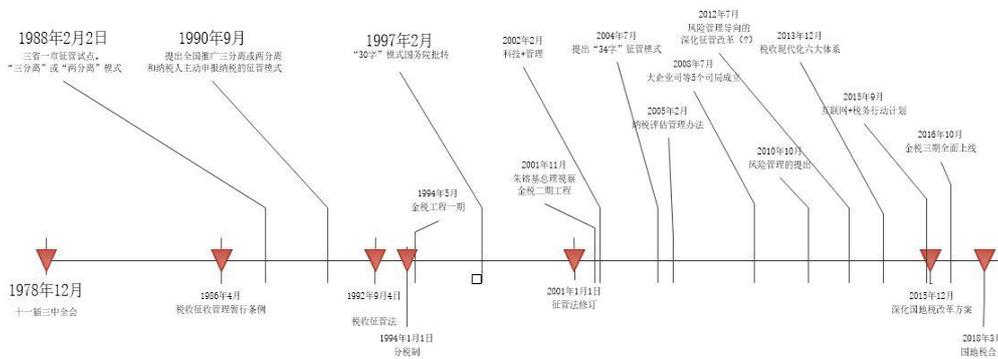


图 1: 基于管理要素分析的改革开放 40 年主要税务管理事件

其中核心的事件包括:

(1) 主要征管模式的提出, 包括 1988 年提出三分离或两分离试点, 进而在 1990 年 9 月提出在全国进行推广, 改变了建国以来的“一户入厂、各税统管”的税务管理员模式。¹在探索了近 10 年的基础之上, 1997 年 2 月, “30 字”的征管模式正式由国务院批转, 成为了

¹ 税务管理员作为一种管理模式与一个管理岗位的含义大不相同, 作为一个管理岗位, 国家税务总局在 2005 年 3 月推出《税收管理员制度(试行)》。不同的含义, 反应了税务管理中税务管理人员的作用和定位。

影响中国税务管理十多年。这一模式在 2004 年，增加了“强化管理”¹进一步形成了“34 字”征管模式。对这一征管模式，2012 年 7 月，全国征管会议提出“构建以明晰征纳双方权利和义务为前提，以风险管理为导向，以专业化管理为基础，以重点税源管理为着力点，以信息化为支撑的现代化税收征管体系”，深化征管改革。

(2) 主要法律形式的确定。在 1986 年 4 月，《税收征管暂行条例》出台，对应税收征管实践的经验积累和法制建设的需要，1992 年《税收征管法》，税收征管法的制定和实施是我国税收法制建设的重大突破，标志着依法治税前进了一大步，用法律形式对税收管理进行了规范和固定。2001 年 4 月 28 日，九届全国人大常委会第二十一次会议对税收征管法做出较大幅度的修订。

(3) 影响税收管理体系的重要管理思路的提出。除了前面提及的“三分离或两分离”，还有在 1990 年之前提出了“两同步、三结合”，在 1998 年提出的“科技+管理”，2004 年提出的“精细化管理”，2008 年提出了“分类管理、专业化管理”等 2013 年提出的“绩效管理”等重大思路。2013 年提出现代税收六大体系。

(4) 涉及税收管理体系重要要素的提出。包括重要管理制度、管理平台等。在管理制度方面，2005 年提出纳税评估管理办法，2009 年以来提出税收风险管理。在信息化建设方面，1994 年 5 月提出进行“金税工程一期”建设，2001 年 11 月，时任国务院总理视察金税工程，“以金税工程是增值税的生命线”的说法高度肯定，2016 年 10 月金税工程三期全面上线，成为支撑我国现行税务管理的核心信息化平台。

(5) 十八大以来，税收管理现代化建设加速。中央深改组 2015 年 12 月，审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》，成为征管体制改革的指南。2018 年 3 月，

三、基于管理要素的税务管理现代化演进

以上各个时期的重要管理事件，既有根据当时的税收经济形势，由当时的税务管理决策层做出的管理选择，又有税务管理内在逻辑的自身推动。本文以“30 字”征管模式为进典型，构建税务管理模型，并对模型中涉及的税务管理要素进行剖析。

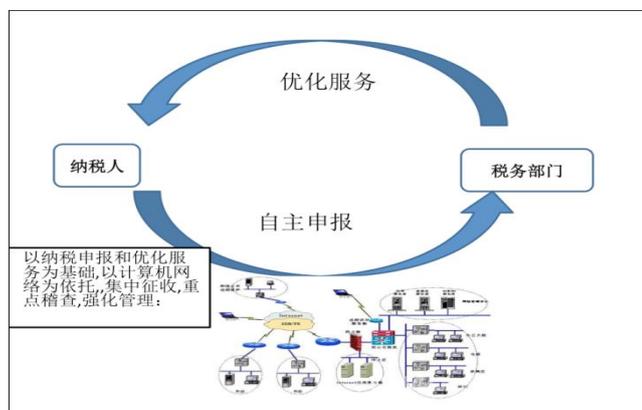


图 2：“30 字”征管模式的管理要素剖析

¹ “34 字”模式中的“强化管理”，指“既是对税收征管的总要求，贯穿于税收征管模式规定的各个管理环节，也是对应于征管查分工强调要加强税源管理。”谢旭人（2004）

以上图为例，我们可以将“30 字”征管模式体现的税务管理体系进行剖析。首先来看管理主体即所谓的征纳双方，管理主体之间通过计算机网络进行信息沟通，纳税人的主要职责是自行纳税申报，而税务管理部门的职责是提供优质的纳税服务，并对不遵从的纳税人进行稽查（audit），限于资源所限，最优化的方式是通过集中在纳税服务大厅进行，而对不遵从的纳税人进行“抓大放小”，有计划地对重点行业、重点纳税人进行稽查。

这一体系模式中，主要的要素包括管理主体、管理职责、管理介质和工具、信息交流沟通方式、资源优化方式等核心组成部分，现代化税务管理体系的构建则围绕着这些要素不断演进，如图 3 所示。

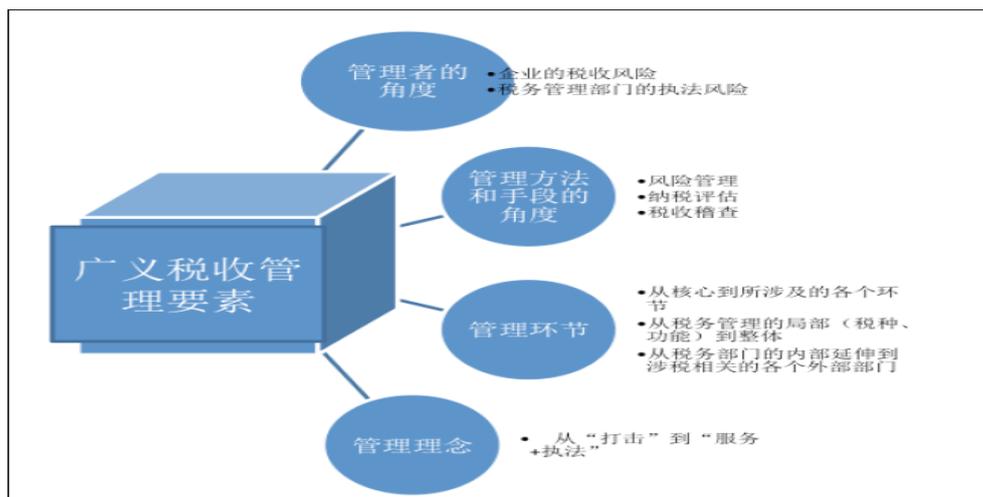


图 3：税务管理中的主要构成要素

首先，从管理者的角度来看，税务管理从税务局一身担当，一分为二，形成了企业的税务管理和税务管理部门的税务管理。当然，本文关注的重点主要是税务部门的税务管理。如果说税务管理的主要任务是管理税收遵从风险，在“一员入厂，各税统管”时期中，虽然没有税收风险的提法，但是毫无疑问，当时进行税收管理的目的也是为了防范税收流失的风险，而伴随着我国企业主体地位的不断确立，征纳双方的权利和义务的清晰，客观存在的各种税收风险，由于主体个体的视角不同，而形成了所谓的企业税收风险和税务管理部门的执法风险。现代化的税务管理应该不仅重视税务部门的税收（风险）管理，也不应该忽视企业的税收（风险）管理，两者是相辅相成，相得益彰。

其次，从管理方法和手段的角度来看，税收管理手段从“征、管、查”的分离开始，花开多枝，形成了风险管理、纳税评估、税收稽查等多种类型的不同管理方法和手段，并且三者之间的联系以及各自的功能在发展过程中也在逐渐清晰。

第三，从管理环节来看，税收管理的环节从最为核心的焦点环节开始，例如增值税专用发票的管理，发展到所涉及的其它环节，从税务管理的局部（税种、功能）到整体，从重点到细节，从税务部门的内部延伸到涉税相关的各个外部部门。另外，从这一角度的演变来看，税收管理的确需要所谓的“全面管理”，完善的税务管理应该遍布申报前、申请中、申报后的每个细节。

最为重要的是，从管理理念的角度来看，税收管理理念从单纯的“打击”，发展为“服务+

执法”的组合，并且从目前各国税收管理理念的变化趋势来看，将有可能进一步演化成了合作性遵从风险管理理念，并将发展成为“信任+管理”的新型组合，关于这一理念，下文将进一步详述。

这一管理模式下强调“大”税务管理，即税务管理的范围进一步扩大，既包括以纳税人为对象的税务部门为主的税收管理，也包括税收生命周期整个过程中各参与主体、各相关要素的管理和沟通。

以上从管理者、管理方法和手段、管理环节和管理理念等多个方面的分析，基于广义的“大”税务（风险）管理¹框架下，简要地剖析了我国税务管理的历史演进逻辑。进一步来看，税收管理的演进是我国市场经济体制不断确立过程的折射，税收管理主体的多样化反映了市场主体的多样化，管理手段的丰富性反映了对市场利益最大化理性机制的尊重和应对，管理环节的全面化反映了市场主体交易的活跃性和复杂性，管理理念的转变反映了市场运行中政府和市场主体和谐关系认可度的不断提高。事实上，税收管理的这种历史演进轨迹遵循了一个基本的规律：税务管理作为一种上层建筑，必然受到历史、社会、经济等条件的约束，一定时期税务管理最优化的方针策略和模式选择必然是历史和逻辑演进中的最佳结合点。总之，这四十年来的任何一种税务管理模式，即使不是环环相扣的演进，也是与税务管理的其它历史发展阶段藕断丝连，隔空呼应，理解和把握这种联系，是推进和建设我国税务管理现代化的必备前提。

四、演进机制浅析

税务管理现代化体系的演进，正如业内共识的一句话，税收征管是税收工作永恒的主题，改革创新是提高税收征管水平的不竭动力。税收管理要与税收制度相匹配，而税收制度则被社会经济发展所推动。进一步来看，这种发展不仅是中国税务管理当局审时度势的自我选择，也是各国税务管理的先进经验借鉴、公共管理理论指导以及税收遵从内在规律的推动。

1、各国税务管理的先进经验借鉴

20 世纪 90 年代后期以来，各国税务部门不约而同地提出“现代化工程”（Modernizing 或 Mordernising），他们所采取的一些措施可以为我们推进税务管理现代化的建设提供有益的参考和借鉴，其主要做法如下：

（1）管理目标的转变：管理目标是税务管理体系的顶层设计，决定着税务管理体系的模式设计和关注重点。从各国的税务管理历史演进来看，的确影响深远。例如，在 1998 年美国现代化法案中（深圳市国家税务局，2002），对美国国税局（Internal Revenue Service, IRS）提出税务管理转型要求，要求转变过去单纯筹集收入的目标，实现以下三个目标：为每个纳税人提供最好的纳税服务、为所有纳税人提供公正的纳税服务、为税务人员提供高质量的工作环境。这种管理目标的转变并非个案，“现代化英国政府”（Modernising Government）计

¹ 本文作者认为，现阶段我国税务部门提倡的税收风险管理是我国税务管理映遇社会和经济的变化，建设现代化税务管理所采取的管理模式，其发展脉络即有历史的延续性，又反映国际税务管理的最新经验，无论从宏观税收管理，还是从微观税收管理来看，某种形式的税收风险均是“无论说与不说，它都在那”，从这一角度来看，风险是一直贯穿税务管理发展过程当中的，总存在一个税收风险管理的“显性”或“隐性”观察角度，因此在这个意义上，“税务管理”与“税务风险管理”可以大致划上等号。

划中(刘军, 2009)对英国国内收入局也提出三个目标:制定全面的战略目标政策、公共服务的焦点应集中在用户、高效率高质量地提供公共服务。各国税务管理目标的转变,反映了各国在制定税收管理战略时,都体现了现代国家治理体系中对税务管理进行更高战略定位的愿景。

(2)业务模式的改变。在现代化管理模式的转变中,各国提出了新的业务模式和业务重点。首先,在对整个税收征管过程进行重新规划,例如进行申报前、申报中、申报后划分,近十年来的重大转变之一就是提出风险管理模式(OECD, 1997),各国纷纷提出基于风险管理理念的税务管理模式;其次,重视增加与纳税人的沟通,提高沟通的方便程度和效率;第二,针对不同税务管理对象和场景,进行基于分类的专业化管理,例如对于纳税申报而言,有的采取将不同纳税人按涉税业务进行分类的方式,而有的则采取按纳税人的遵从情况进行分类的方式(张志勇, 2014);第三,针对不同纳税人群体进行管理,各国普遍针对大企业和高净值个人加强税收管理,对这些重点的纳税人群体定制相应的征管措施和纳税服务;;第四,充分发挥税务中介组织的作用,提倡各方共同合作进,进行税收社会化治理,共同提高纳税人遵从度。

(3)组织形式和评价体系的转变:一方面根据改进的业务模式和流程,设计了新的组织架构。最重要的改变之一,就是建立面向纳税人类型的组织机构,并且融入专业化、扁平化等特征。另一方面,在新的组织架构基础上,进行更有利于战略目标的绩效考核,OECD(2011)对 49 个 OECD 国家和非 OECD 国家进行研究发现,除 4 个国家的税务局外,其余国家的税务局均实行了绩效管理体系。针对战略目标的设定,不少税务管理部门改进了过去单纯以收入为重点的业绩评价体系,建立了新的评价体系,从战略管理层、业务管理层和一线工作人员等多个层面对税务管理的现代化目标进行综合评估,并相应地为税务管理人员制定了更富有创造性的激励方式。

(4)信息技术基础的现代化工程。现代化税务管理必须要建设现代化的信息基础设施作为支撑,各国税务管理部门在纳税服务和税务管理中全面应用信息技术,并不断改善信息技术与业务的融合程度,运用信息技术重造传统业务流程;近年来,基于互联网技术纳税服务和税务管理成为各国税务管理信息化的重头戏,通过社交媒体与纳税人沟通,运用人工智能和大数据提高税务管理效率,成为了互联网时代税务管理的亮点(谢波峰, 2017)。

2、政府公共管理理论的指引

税务管理现代化的理论界定主要来自于公共管理理论,尤其是新公共管理理论。在公共管理领域,在 80 年代的英美两国,应运而生一种新的公共管理模式——新公共管理(New Public Management),并迅速扩展到西方各国。与以往传统的公共行政框架内进行的变革不同,新公共管理不是对现存行政管理体制和方式进行某种程度的局部调整,而它是对传统的公共行政模式的一种全面清算和否定。

新公共管理则以现代经济学和私营企业管理理论和方法作为自己的理论基础。首先,新公共管理从现代经济学中获得诸多理论依据,如从“理性人”(人的理性都是为自己的利益,都希望以最小的付出获得最大利益)的假定中获得绩效管理的依据;从公共选择和交易成本理论中获得政府应以市场或顾客为导向,提高服务效率、质量和有效性的依据;从成本—效益分析中获得对政府绩效目标进行界定、测量和评估的依据等等。其次,新公共管理又从私营管理方法中汲取营养。新公共行政管理认为,私营部门所成功地运用着的许多管理方式和手段

都可为公共部门所借用。如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发等并非为私营部门所独有,它们完全可以运用到公有部门的管理中。

税务管理作为公共管理的子范畴,从新公共管理理论来看,对税务管理现代化有以下启示:第一,税务管理现代化必然会体现理念的转变,会从“监督控制”变化为“管理服务”;第二,税务管理现代化必然会发生管理手段的革新,将企业应用比较成功的手段方法引入税务管理中;第三,税务管理现代化必然会发生组织机构的变化,重新审视税务管理中税务人员的管理机制。第四,税务管理现代化必然会过去的粗放式管理,进入以定量的科学方法为工具的集约式管理。第五,大力发展税务中介,也是公共管理发展的方向。

近些年来,延续新公共管理理论的发展,结合信息技术发展,公共管理领域关于国家治理的研究成果也推动了税务管理现代化发展,其中国家治理、整体政府、电子政府等研究,在国家治理中强调整体性治理(竺乾威,2008)、多元主体沟通互动(刘亚平,2010),整体政府和电子政府(董新宇,苏竣,2004)中提出的“一站式”理念,对税务管理纳入国家治理体系的定位提升和作用发挥起到重要的理论指导。

3、税收遵从理论深入理解的推动

从某种意义上说,税收管理的核心任务就是管理纳税人的不遵从,因此税收遵从理论的深入研究对税务管理体系的建设起着重要的理论支撑作用。总体上看,对税收不遵从的研究模式主要有三种:第一是基于预期效用理论(expected utility theory)的理性模式;第二是以前景理论(prospect theory)为代表的行为模式;第三、考虑经济和非经济因素的综合影响模式。

(1) 理性模式

理性模式是基于经济学中常常假设的理性人观点,即个人的效用只与收入高低有关,他的目标是追求个人效用最大化。在这种情况下,如果纳税人税收不遵从的收益超过了以罚款为代表的税收不遵从成本,他们就会选择税收不遵从。因而,理性模式暗含的假设是,纳税人是没有道德观念的,影响税收遵从与否的因素只是税率、查处概率、税收惩罚和纳税人风险厌恶的程度等,该遵从模式是“威慑打击型”税务管理的理论基础。

这一模式的最大挑战是很多理论分析得出的结论不符合实际。例如,研究发现,美国的平均税务检查率已下降到1%以下,而且罚款额也只是偷逃税款的一小部分。根据理性模式,在如此低的检查率和罚款率下,大部分人会选择税收不遵从,但是在现实中却是大部分人选择依法纳税。

(2) 行为模式

自20世纪70年代以来,一些心理学家和行为经济学家发现,人的理性是有限的、不完全的,实际经济决策行为经常违背预期效用最大化原则。因而,一部分经济学家吸收了社会学、心理学等研究方法,创立了一种新的行为决策理论,这就是所谓的行为经济学。经过30多年的发展,该理论趋于成熟,在2002年,丹尼尔·卡纳曼(Daniel Kahneman)和维农·史密斯(Vernon Smith)就已经因在行为经济理论和实验经济学方面的杰出研究获得诺贝尔经济学奖。2017年,理查德·塞勒教授因其在行为经济学领域的贡献获得诺贝尔经济学奖。

在关于人们涉税行为的分析中,行为经济学理论提出了确定性效应、框架效应、分离效应等若干概念对理解和提升纳税人税收遵从具有重要启示。在众多行为经济学理论的应用中,泰勒的助推理论(nudge theory)(泰勒,2015)最为引人注目,助推理论是一种行为经济学和社会心理学的混合理论,解释该理论最通俗易懂的例子就是设置一串可爱的脚印来指引方

向，而不是常规的指路牌，形成垃圾入桶等更好的生活习惯。越来越多的研究表明，纳税人虽然有一定的理性，但仍是“社会人”，仍会有很多税收政策和税务管理的偏见，做出非理性的纳税行为。“助推”理论在税收遵从管理中的应用就是通过税务管理设计，在纳税人有可能做出错误的选择时，给予提示和帮助，避免纳税人发生这种类型的错误。这一类的典型应用例如“Step by Step”的纳税帮助和通过短信提示纳税错误。

(3) 综合模式

近年来国外研究者提出了所谓的“遵从坡面模型”（Slippery Slope Model, S-S 模型），S—S 模型在 A-S 模型所描述的强制性遵从路径之外，又刻画了另一条遵从路径：合作型遵从，认为税务机关与纳税人之间，甚至于涉税各方之间，应当建立合作型、信任型的伙伴关系，让纳税人实现最大程度的、自愿的税收遵从。

为了更加全面地了解纳税人的税收遵从行为，Erich Kirchler 等于 2008 年提出了“遵从坡面”模型（Kirchler, 2008），试图将以上多种分析范式纳入统一的分析框架。如下图 4 所示：

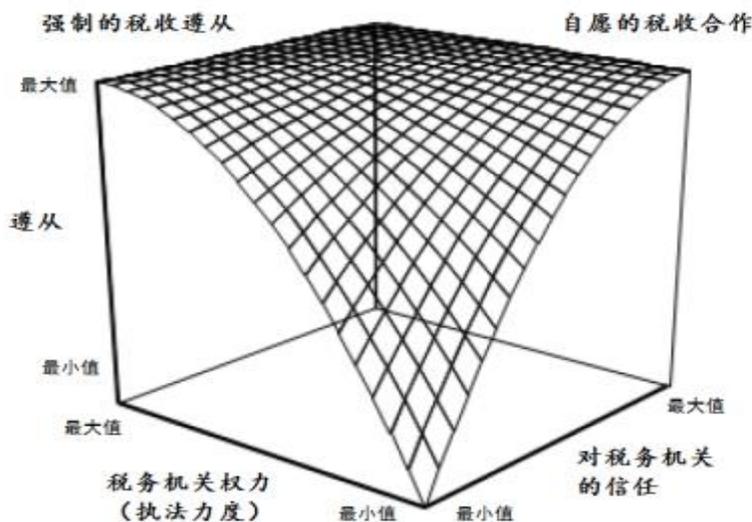


图 4：综合模式的“遵从坡面”模型

该模型假设税收支付受税务机关的信任度和权力影响。如果税务机关的信任度和权力处于最低水平，则税收支付较低，纳税人会采取自利行为通过税收逃避来最大化其收益。当税务机关的信任度提高时，税收支付会提高。这同样适用于税务机关的权力（定义为税务机关侦查和惩罚税收犯罪的能力）。税务机关可以通过强制税务执行或自愿合作来提高税收遵从水平。总而言之，自愿合作与强制遵从之间的差别可以通过纳税人的行为以及潜在的动机得到反映。同时，税务机关的信任度和权力可以相互作用。因此，税务机关与纳税人之间应当建立合作性、信任型的伙伴关系——即帮助纳税人实现“合作性遵从”：该遵从行为将使得纳税人在正确的时间缴纳正确数额的税款。

在合作性遵从的策略之前，税务机关的遵从实现手段可以概括为“服务+执法”，这一模式虽然十分精准，然而无法反映多方互动背景下纳税人遵从的驱动力量，并且仅仅代表税务机关单方面的努力。在合作性遵从策略下，更低成本却产生更高遵从度的内在驱动力量是征纳

双方的信任，甚至于是涉及各方之间的相互之间的信任。从而，产生最大遵从度的最优税收执行资源配置，变成了“最大程度信任+最优执法资源配置”。在合作性遵从策略下，从单向的“执法+服务”，演变成为多向互动的“信任+执法”。从目前来看，这一模式被越来越多的税务管理部门做为指导其税务管理模式的理论指导。

五、进一步的完善

19 大以来新时期的要求，更进一步提出了尤为重要，十九大报告提出“中国特色社会主义进入新时代”，在新的历史起点上提供平衡、充分、满足党、国家和人民期望的税收管理与服务需求，履行好税收职能。这是税务管理现代化信息化发展面临的形势。需要进一步的完善我国现代化管理体系的建设。

总体而言，可以预期的是管理对象的分化，从企业到自然人，管理主体，从国税局到地税局的合并，纳税人和缴费人的多元化，非税功能的进一步丰富，在这一大的趋势之下，

在税务管理现代化的认识框架中，有所谓的“流程+机构+信息化平台”的看法，这一看法颇具道理，本文试图也从这种三个角度展开对进一步完善的分析。

1、形成符合中国国情的现代征管程序

对于现代税收管理程序有不少观点，例如，过程由五个基本程序构成：纳税人自我评定程序、（税务机关）税收评定程序、税收征收程序、违法调查程序、争议处理程序（张爱球和隋焕新，2014；李林军，2012）。这五个基本程序相互联系，形成现代税收管理的核心流程。一般而言，不同国家税收管理流程对应不同的分类选择方式，还有不同的体现形式。

实际上，现代征管程序不仅要体现税务管理的主要职能，更要体现税务管理的核心竞争力，这一要求在部分税务管理职能可以社会化服务形式外包的现实面前，更是如此。

目前我国已经形成了与信息化宏观发展良好格局相适应的，税务管理运行自动化运作的大信息平台，对于能够做到遵从的纳税人而言，自动化的征管具有了一定的基础。基于自动化的税收征管，要进一步优化税务管理的核心功能。形成如下图所示的基于税收风险分析的强制征收、纳税诉求响应、税收诉颂、税收法律服务在内的税务管理功能循环。

在这一模式下，基础管理功能将不再是重点，而将形成基于自动化征管流程的核心管理功能：即以基于税务领域特色算法的大数据分析为中心，形成的两个层次的核心税务管理，第一个层次主要包括积极服务（Active taxpayer service）、风险管理(Risk Management)、强制征收（collection），其中积极服务基于税务部门的大数据信息，进行了“无需要不打扰”的精准服务，风险管理指狭义范围的风险管理，主要针对已经产生税务风险的纳税人进行干预，而强制征收是类似于我们现在的欠款催收的功能，因为正常的遵从纳税人从申报到缴款，已经在自动化流程中完成。以上三个功能主要在确定性的现行税收法律框架内进行。第二个层次涉及的功能主要解决税法由于抽象和滞后经济社会发展引起的模糊性和不确定性问题，包括：纳税人诉求响应（Advocate），处理个性化的纳税人权益诉求；争议解决（Appeal），提供税务部门与纳税人解决争议的渠道；以及税收法制服务（consel），进一步将出现的问题法制化、规范化。

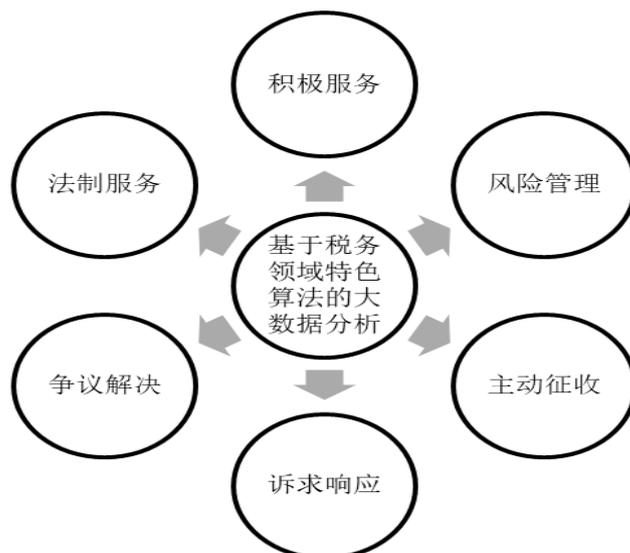


图 5：现代税务管理模式

这一核心功能的要点在于认识到税务管理处于税收制度从抽象到现实转换的临界点，时时处于征纳关系已成契约与现实冲突演变点，通过动态的功能调整和互动，维持管理体系的不断优化的演进。

2、应用新技术和新理念完善“后金税三期”时代的信息技术平台

信息系统是使能器（enabler），从信息技术在中国税务管理的应用历史来看（谢波峰，2017b），在不断变革中，将税务管理系统进行信息系统层面的映射的确是一项不容易的工作，然而“唯期艰难”，才见其珍贵。从目前来看，面临越来越复杂庞大的系统、人工智能、区块链、云计算、大数据等领域迅速发展的新技术，用包括整体业务架构的方法论、全局业务的数据建模、科学化的系统开发方法、工程化的系统运行先进的建设理念等，完善“后金税三期”时代信息技术平台建设。当前信息技术平台方面的重点任务，本文认为主要有如下：

首先需要考虑信息平台的进一步升级。在近些年不断的税制改革中，为了降低风险，推进税制改革，通过统一的省级平台，以“1+N”的方式进行金税三期平台建设，正是税务管理以税制改革为服务对象的中国税务管理演进规律的实践。然而，现有的金税三期平台本质上是一个省级集中平台，与其它行业的全国大集中系统对比，在营改增税制改革基本取得阶段性成果以及当前国地税已经合并的大背景之下，进一步提升系统集中度，选择更合适的技术模式和更适用的技术平台，更好地从技术层次助力现代税务管理的完善，已经是值得考虑的问题了。

其次，现代税务管理所依托的管理介质问题。这一问题更狭小的理解就是所谓的“以票管税”的革新。以往税务管理依托的是纸质发票需要在现代税务管理中进行扬弃，现有的电子发票要进一步形成数字发票生态链（刘志安等，2018），实现真正电子化。目前正在探索中的区块链电子发票对于延续 30 多年的“以票管税”思路将产生实质性的冲击，通过区块链的新技术应用破解对纸质发票的依赖性，真正实现信息管税。

围绕着以上两大路线，根据现代化税收征管流程，进一步细分现代化税务管理依托的税务部门管理信息系统平台，大致可以划分如下：

第一，基于区块链的电子票据应用，联动融合金融支付电子账单、财务管理电子单据的

需要，探索和建设下一代电子票据生态链解决方案。

第二，基于纳税人（缴费人）的涉税行为数据，结合多层次的身份识别技术，形成税务管理大数据，研究纳税人的税收行为特征，为加强管理和优化服务提供支持。

第三，同时，深入应用机器学习等新技术和新算法，建设面向纳税人服务和管理的支撑平台，通过技术手段为纳税人做到自愿遵从提供纳税服务，将税务大数据的功能惠及社会公众。

第四，建设电子税务局，为税务管理部门在数字经济时代提供现代税务管理平台。

第五，基于人工智能技术，研究税务领域税收政策和制度的税务智能体系，进行税务知识图谱建设，探索中国税务智能机器人。

第六，基于税务大数据，探索大数据环境下政府税务决策智能支持系统。

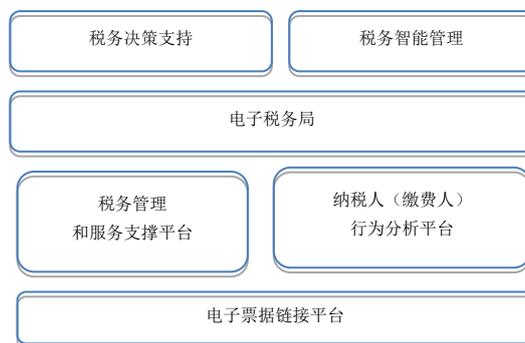


图 6: 现代化税务管理依托的信息技术平台示意图

3、优化形成既发挥主动性又有所监督的现代化税务管理机构

发挥现代化税收管理流程的前提基础是具备现代化的税务管理机构，在前面提及的各国推进税务管理现代化的实践经验中，税务机构就开始从内部设置进行现代化的机构配置，同时，现代化税务管理机构还非常重视税务管理机构整体在国家治理体系中的位置。作为这一认识的反映，在 2004 年开始的 OECD 税收管理比较系列中，有众多观察各国税务管理机构的指标，但多年以来，其中对税务部门能否发挥自主能动性进行征税的考察都放在了较前的位置(autonomous)，这一认识是对税务管理发挥作用前提的重要共识。这一方面，我们可以重温 1998 年美国 IRS 现代化工程设计时对 IRS 机构的整体架构计。

众所周知 IRS 具有较大税务管理权限，在 IRS 更具效率、更现代化和更能适应客户要求的机构设计努力中，不仅调整了主要以职能分工为基础改变为新型的以纳税人类型为主（按客户分类）进行机构重组的建议，以充分发挥 IRS 征税过程的主观能动性，但与此同时也设计了一整套自上而下的监督体系。首先，设立了一个针对 IRS 的管理的独立的由 7 人（2 名来自公共部门、5 名来自其他部门的专家）组成的理事会负责。该理事会将具体负责向 IRS 提供长期的策略指导，并负有维护 IRS 管理的责任。在这个管理委员会的管理之外，还设置了纳税人角度的监督体系，在 IRS 的机构调置，国家纳税人权利办公室（National The National Taxpayer Advocate）是纵向垂直的体系，独立于当地的税务机构，直接向总部负责。除此之外，还有财政监察专员（The Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA)），该职位是总统任命，向财政部长、监管委员会和议会报告，并且为了保证公正不干扰地完成

工作, 该职位的担任者, 需要至少两年内不是 IRS 员工, 5 年后也不能提任 IRS 的职位。当然, 以上美国的做法, 在其它各国也有类似安排。

在国地税合并的大背景下, 税收征管法即将修改完成, 逐渐形成现代化科学管理流程, 税务管理部门的管理能力毫无疑问将大大增强, 与此同时, 不仅要按照“扁平化”和矩阵式权责等组织机构的完善进一步提高税务管理的效率(张斌, 2018), 同时治衡税务管理部门的权力, 也是税务管理现代化建设的重要方面。在组织机构优化方面, 中国税务管理部门近年来也一直在努力完善, 例如在 2018 年前后开展了北京、广州、重庆等地跨地的北京、广州、重庆, 不仅是跨区域税务管理和服务, 也是对税务部门内部的创新监管方式等。在国地税机构合并的基础之上, 从中国税务管理现代化的实践需要和阶段性要求而言, 借鉴国外经验, 可以尝试进一步完善机构的设置。例如参照货币政策委员会的做法, 探索成立税收政策与管理咨询委员会, 在依法治税基础上, 从专业性方面为税收管理现代化提供专业性的治理保障; 成立税收法律办公室, 解决全国税法统一解释和服务问题; 成立具有一定独立性的税务服务监察办公室, 统一税收管理和服务的监察权限。

本文回顾了改革开放四十年来, 中国税务在管理现代化道路上的探索, 分析其外部影响和内部因素, 对未来税务管理现代化的重要问题进行了思考, 2018 年国地税合并, 站在中国税务管理的新起点和新基础, 我们有理由、也有信心, 中国税务管理现代化的未来会更加美好, 能够为各国税务管理现代化的提供了一个良好中国典范样本, 为国家治理现代化体系提供坚实的基础和支撑。

参考文献:

- [1] 高培勇:《中国财税改革 40 年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018 年第 3 期。
- [2] 王军. 踏上税收现代化的新征程[N]. 中国税务报,2014-01-01(A01).
- [3] 张爱球. 当代主要发达国家税收管理法律概览——兼及对我国建设现代征管法制体系的启示[J]. 金陵法律评论, 2012(2):3-17.
- [4] 王向东, 王文汇, 王再堂, 等. 大数据时代下我国税收征管模式转型的机遇与挑战[J]. 当代经济研究, 2014(8):92-96.
- [5] 刘尚希, 孙静. 税收治理:基于大数据的理论思考[J]. 经济研究参考, 2016(9):3-6.
- [6] 罗一帆. 税收征管改革的历史演进及其现状[J]. 湖南税务高等专科学校学报, 2014, 27(03):6-9.
- [7] 张卫, 王晓玲, 徐晨. 从管理学角度看税收征管的完善[J]. 税务研究, 2004(12):58-61.
- [8] 高莉. 从管理角度看优化税制改革[J]. 税务研究, 2004(11):19-21.
- [9] 武辉. 从制度经济学角度看当前税收征管制度的优化[J]. 税务研究, 2005(12):71-72.
- [10] 刘剑文. 税收征管制度的一般经验与中国问题——兼论《税收征收管理法》的修改[J]. 行政法学研究, 2014(01):31-41.
- [11] 滕祥志. 谋划税收管理改革当重视法治视角[N]. 中国税务报, 2013-01-02(008).
- [12] 李林军. 税源专业化管理与深化征管改革的思考[J]. 中国税务, 2012(07):9-13.
- [13] 深圳市国家税务税务局, 2002, 美国国税局现代化工程, 内部报告
- [14] 谢波峰. 从税务电算化到“互联网+税务”——信息技术在我国税务管理中应用研究的回顾和展望[J]. 税务研究, 2017(03):14-18.
- [15] 税收管理战略转型:国际经验与中国选择, 刘军, 2009, 税务出版社

- [16] 李旭红. “互联网+”背景下的税收管理创新[J].税务研究,2016(11):121-124.
- [17] 刘志安,谢波峰,赵杰夫,王子豪.构建电子发票生态链的探索[J].税务研究,2018(05):118-122.
- [18] [1]谢波峰. “互联网+税务”的内在逻辑及蓝图构建浅析[J].财贸经济,2017,38(02):20-30.
- [19] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [20] 董新宇,苏竣.电子政务与政府流程再造——兼谈新公共管理[J].公共管理学报,2004(04):46-52+94.
- [21] 刘亚平.协作性公共管理:现状与前景[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2010,63(04):574-582.
- [22] OECD, Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, 2011, OECD Publishing.
- [23] 国家税务总局,《关于进一步深化征管改革的方案(讨论稿)》,2012年全国税收系统深化税收征管改革工作会议材料。
- [24] 约翰·布朗德罗、张志勇:《中国税收征管:未来的改革重点》,《国际税收》2016年第5期。
- [25] 中国社会科学院财经战略研究院课题组:《现代税收管理的国际经验及对中国的启示》,《国际税收》2013年第4期。
- [26] 中国社会科学院财经战略研究院课题组,中国税收征管改革研究:从传统走向现代,中国税务学会2013年深化征管改革研究课题研讨会论文集,2013
- [27] 张斌,以国地税合并为契机推进税收组织体系现代化,税务研究,2018年第7期
- [28] (美)理查德·泰勒(Richard Thaler),(美)卡斯·桑斯坦(Cass Sunstein),助推,中信出版社,2015年4月1日。

社保征管体制改革的影响

马光荣

(中国人民大学财政金融学院)

摘要：社保费交由税务部门统一征收，征管将大大严格。预估如果严格执行，企业社保负担和用工成本明显上升。社保费严格征管，对劳动密集型企业、中小民营企业、东部沿海省份的影响将较大。社保费严格征管后，社保费率存在下调空间，养老保险费率预计可以下调 6 个百分点。“严征管、降费率、宽税基”是社保费征管的改革方向，目标指向“全民参保、公平参保”的社保制度，也是为养老保险全国统筹铺路。

1 社保征管体制改革

今年 7 月出台的《国税地税征管体制改革方案》规定，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。

社保费的征缴，之前大多数省份都是由社保部门负责，或者是社保部门核定、税务部门代征，仅有少数省份是由税务部门全责征收（见表 1）。社保费交由税务部门统一征收后，征管严格度将会提高，这是三层因素叠加的作用：首先，相比于社保部门，税务部门对企业财务数据、员工人数、工资等信息掌握更为深入，也有更多的征税和稽查手段。第二，国地税合并后，税务部门实施以国家税务总局垂直管理为主的体制，地方政府对税务部门的影响力减少。以往一些地方政府为了招商引资，放松对企业的社保费征管，未来这种做法将会减少。第三，我们上文分析的，养老保险中央调剂制度，设立了对地方扩面征缴社保的内在激励，各省份对中央的上解，不是按照实际征纳额，而是按照工资水平和职工总数的应缴纳额来计算。这会使一些省份为了完成上解中央和发放养老金的双重任务，不得不去扩面征缴。

表 1：目前各省份的社保费征管体制

类型	省份
社保部门征收	北京、上海、天津、山东、四川、广西、江西、山西、吉林、贵州、新疆、西藏、河北、湖南、陕西、青海、深圳、青岛
税务部门半责征收 社保核定、税务代征	内蒙古、江苏、安徽、福建、湖北、海南、重庆、云南、甘肃、宁夏、大连
税务部门全责征收	辽宁、黑龙江、广东、河南、浙江、宁波、厦门

尽管我国社会保险制度要求职工强制参保，有全国统一的法定费率，对缴费基数也有明确规定，但长期以来，在征管层面实际操作中是比较宽松的。首先，从社保覆盖面上来看，尽管城镇职工养老保险的参保率已经从2004年的45%上升到当前的69%，但仍然有31%的城镇职工没有参保。近年来，有部分城镇职工去参保费率非常低的居民养老保险。第二，已参保群体中，仅有少数严格按照法定费率和缴费基数参保。很多企业不是按照员工实际工资来缴费，而是按照较低的基数缴费。一些地方政府还会给企业费率上的优惠。广东和浙江两省，单位和个人合计缴费率只有22%，远低于全国标准缴费率28%。我们利用公开数据测算了社保的实际缴费率。以养老保险为例，参保职工的人均缴费与社会平均工资之比是17.4%，远低于全国标准法定费率28%。即使考虑到缴费基数存在社会平均工资3倍这一上限，以及灵活就业人数的缴费基数偏低等因素，法定缴费率大约应在25%左右。因此，对于全国已参保职工而言，实际缴费率与法定缴费率之间存在1/3的缺口。而如果将1/4的未参保职工也纳入计算，那么实际缴费额与法定缴费额相比少了近一半。

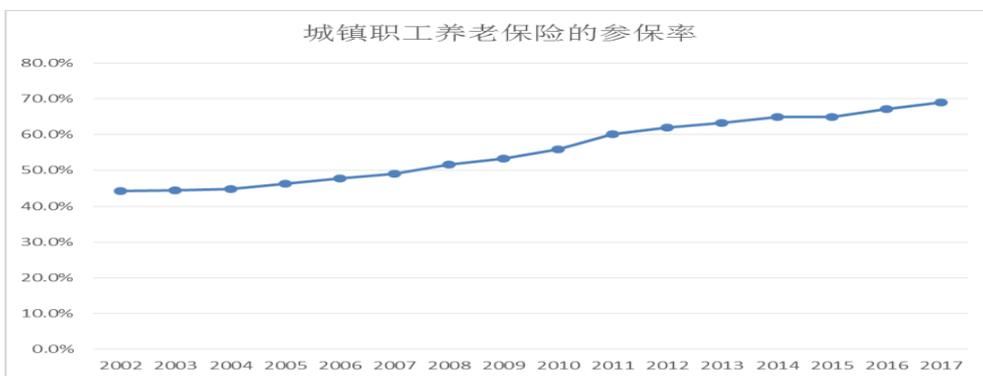
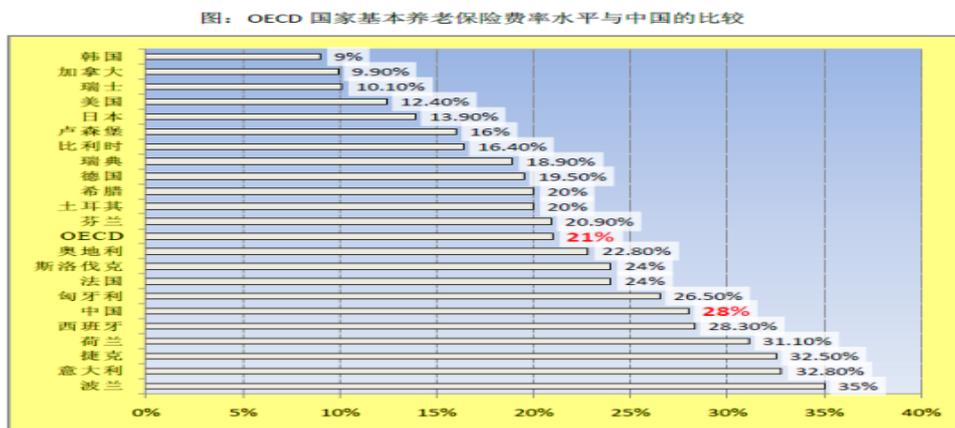


图1 城镇职工养老保险的参保率

这组数据也可以解释我国社会保险的一个“悖论”。我国社保的法定缴费率居于全球前列，但社会保障水平却不高。老龄化程度还没有那么高，但一些省份却出现了养老金发放的困难。原因就在于征管宽松，尽管我国法定费率高于OECD国家平均值，但是我国社保费征缴额占GDP比重仅有6.5%，低于OECD国家平均9%的水平。我国养老保险法定缴费率为28%，养老金替代率（养老金与退休前工资之比）仅有47%左右；而美国养老保险缴费率为12.4%，养老金替代率却达到了49%。



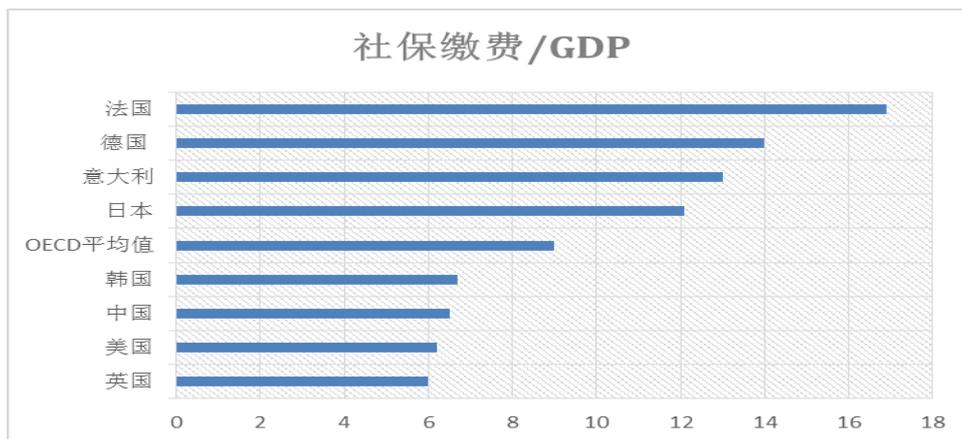


图3 主要国家的法定社保费率、社保缴费占GDP的比重

2 社保征管改革的意义：为统一费率、全国统筹铺好路

社保严格征管，一些舆论认为是很多地方养老金发放困难，政府缺钱所以才去加税。舆论反应激烈，也是因为这与近年来我国一直强调的减税、降成本大基调相违背。实际上，社保缴费交由税务部门严格征管，更重要的目的是有利于实现社保费率的全国公平统一，为下一步养老保险的全国统筹铺好路。

长期以来，我国社会保险体制的统筹层次很低，大多是在城市层面统筹，少数省份实现了省级统筹。这种分割的社保体制，产生了很多弊端，不利于劳动力跨地区流动、不利于分散基金风险。在缴费率上的弊端，是各地区征管松紧不一，企业实际缴费负担存在巨大差异。一些地方政府为了招商引资或地方保护，形成了若干费率洼地。东部沿海省份由于年轻人口净流入，养老负担较轻，因而征管较松；老工业基地集中的省份则由于人口净流出，同时国企退休职工数量较大，养老金发放困难，实际缴费率高。广东的实际缴费率仅有9%，而东北三省、内蒙古、新疆的实际缴费率均超过了20%（后文图4）。我们看到的“投资不过山海关”，部分也是受东北地区的社保高缴费率的影响。进一步说，社保缴费率的地区间差异加大了区域经济发展的不平衡，甚至产生了“马太效应”。社保实际缴费率在地区间、企业间的不统一，阻碍了全国统一市场的形成，不利于要素的有效率配置。因此，统一各地区、各企业间的缴费率和征管力度，既有利于促进公平，也有利于提升效率。党的十八届三中全会提出税制改革应该要满足“统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则”，而社保费率的统一则应正是题中之义。

统一社保费率和征管力度，也是养老保险全国统筹的需要。党的十九大报告提出，要尽快实现养老保险全国统筹，在今年则已迈出了第一步，建立养老保险中央调剂制度。养老保险全国统筹，意味着各地区“共吃一口灶”，因此要求各地区的费率和征管力度统一。

3 测算社保征管改革对企业负担的总影响

社保征管严格后，企业缴费负担将会上升，这表现为两个维度：（1）参保率不变，社保

将更严格按照实际工资和标准费率来缴费。(2) 社保将扩面，参保率上升。

我们的测算结果显示，如果先考虑第一个维度，即参保率不变，现有参保职工严格按照实际工资作为缴费基数，同时法定缴费率严格按照28%执行的话，整个企业部门的社保缴费负担上升50%左右，企业的用工成本会上升7.5%，企业的利润总额会下降8.2%。如果再考虑第二个维度，参保率从现在的70%上升到100%的话，整个企业部门的社保缴费负担上升100%左右，企业的用工成本会上升16%，企业的利润总额会下降17%。当然，这组数字是一个上限估计，我们假设是百分百严格征管。

短期之内，因为工资有黏性，所以社保费负担的上升主要由企业承担；但是中长期看的话，用工成本上升导致部分制造业企业可能会出现外迁，工人工资会下降。

严格征管对原先社保缴纳不规范的中小企业、民营企业来说，冲击最大。在行业层面，劳动密集型的行业因为劳动力成本占比大，受到的冲击将更大，例如纺织服装、轻工制造业、建筑业、生活服务业等。表2测算了工业各行业的资本密集度和企业平均规模，由于资本密集度越低、平均规模越小的行业，我们也可以看到，服装服饰业，皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业，印刷和记录媒介复制业，木材加工和木、竹、藤、棕、草，文教、工美、体育和娱乐用品制造业，纺织业以及食品制造业受到的影响较大。

9月6日的国常会强调，“在社保征收机构改革到位前，各地要一律保持现有征收政策不变”，意味着政策上会有一个过渡期，以免对企业经营造成太大的震荡。但这句话也暗含着，社保严格征管的大方向是不变的。

表2：工业各行业规模以上企业的资本密集度和企业平均规模

	资本密集度(K/L)
服装、服饰业	10
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	15
印刷和记录媒介复制业	36
木材加工和木、竹、藤、棕、草	39
文教、工美、体育和娱乐用品制造业	40
纺织业	40
食品制造业	45
开采辅助活动	46
仪器仪表制造业	47
农副食品加工业	53
金属制品业	55
橡胶和塑料制品业	55
电气机械和器材制造业	60
通用设备制造业	61
专用设备制造业	63
其他制造业	64
酒、饮料和精制茶制造业	64

铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	65
家具制造业	67
医药制造业	73
计算机、通信和其他电子设备制造业	76
金属制品、机械和设备修理业	78
非金属矿采选业	82
化学纤维制造业	88
煤炭开采和洗选业	90
非金属矿物制品业	108
汽车制造业	111
有色金属矿采选业	119
废弃资源综合利用业	122
造纸和纸制品业	131
烟草制品业	145
有色金属冶炼和压延加工业	159
化学原料和化学制品制造业	179
水的生产和供应业	188
石油加工、炼焦和核燃料加工业	201
黑色金属冶炼和压延加工业	210
燃气生产和供应业	229
石油和天然气开采业	235
黑色金属矿采选业	246
电力、热力生产和供应业	408

数据来源：《中国统计年鉴》

4 社保征管改革对企业负担影响的分省份测算

上面我们计算了社保征管改革对全国企业整体缴费负担的影响。但是，由于社保体制是各地区分别统筹，每个地区自主制定费率、负责保费征缴，因此社保征管严格执行后，不同地区企业受到的影响有较大差异。原先征管较松的地区，参保率较低、实际缴费率较低，受改革的影响也较大。

为了测算企业负担的上升情况，本部分先测算各省目前的参保率和实际缴费率，然后再估计征管严格执行后，各省企业缴费负担和用工成本的上升情况。

各省份参保率的测算

图 4 当中，我们计算了各省养老保险参保率，即参保在职职工人数与城镇职工人数之比。按照《中国统计年鉴》的数据口径，城镇职工人数为城镇单位就业人数与城镇私营企业和个体就业人数之和。从中可见，全国平均参保率为 69%，广东在各省中居于最高，为 102%。广东参保率超过 100% 是因为部分农村就业人数也参加了城镇养老保险。参保率较高的省份

还包括广东、辽宁、黑龙江、山东、河北和天津。相比之下，甘肃、云南、重庆、安徽等省份的参保率在 50% 以下。

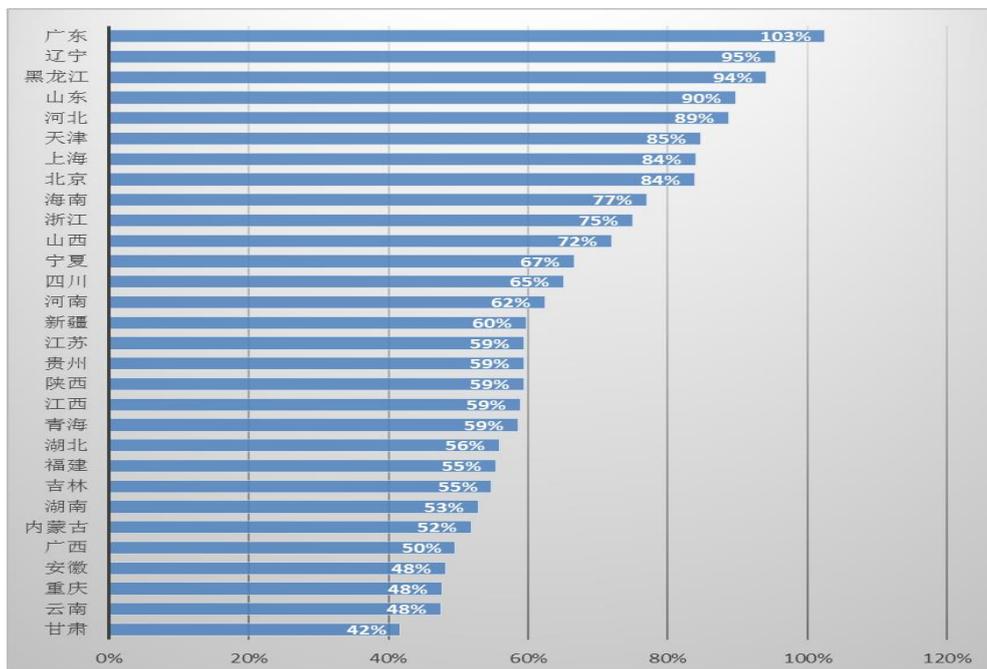


图 4 各省份的养老保险参保率

备注：养老保险参保率为参保在职职工人数与城镇职工人数之比。数据来源：《中国统计年鉴》

(1) 各省份实际缴费率的测算

已参保群体中，仅有少数企业严格按照工资作为基数参保，因此导致实际缴费率低于标准法定费率 28%。我们使用如下公式测算实际缴费率：

$$\text{实际缴费率} = \text{参保职工的人均缴费} / \text{社会平均工资}$$

其中参保职工的人均缴费计算公式如下：

$$\text{参保职工的人均缴费} = \text{养老保险缴费收入} / \text{参保职工数}$$

其中养老保险缴费收入 = 养老保险基金收入 - 财政补贴 - 利息收入。

尽管中央制定的标准法定标准费率是 28%，但是实际中有一些因素导致法定费率低于 28%。首先，缴费基数的上限是社会平均工资的三倍。其次城镇个体工商户和灵活就业人员的参保基数较低，而且缴费比例为 20%。考虑到这两个因素后，法定费率折合 25% 左右。第三，部分省份制定的法定缴费率低于 28%，例如广东省现在的法定费率是 22%（单位 14%、个人 8%）。

图 5 是各省的养老保险实际缴费率，全国平均实际缴费率为 17.4%，远远低于法定 28% 的水平。广东省实际缴费率仅有 9%，在 31 个省份中位列最低。除广东外，海南、福建、北京、重庆等省份也较低。新疆、内蒙古、甘肃和黑龙江的缴费率较高，达到 25% 左右。广东省的实际缴费率低，主要原因是广东的法定缴费率低，背后原因是广东养老负担轻，较低的费率也能维持养老保险基金的收支结余。新疆、内蒙古、甘肃和黑龙江等省份的实际缴费率高，跟这些省份的养老保险抚养比高有很大的关联，当然黑龙江的高实际缴费率仍然难以维持养老保险收支平衡。

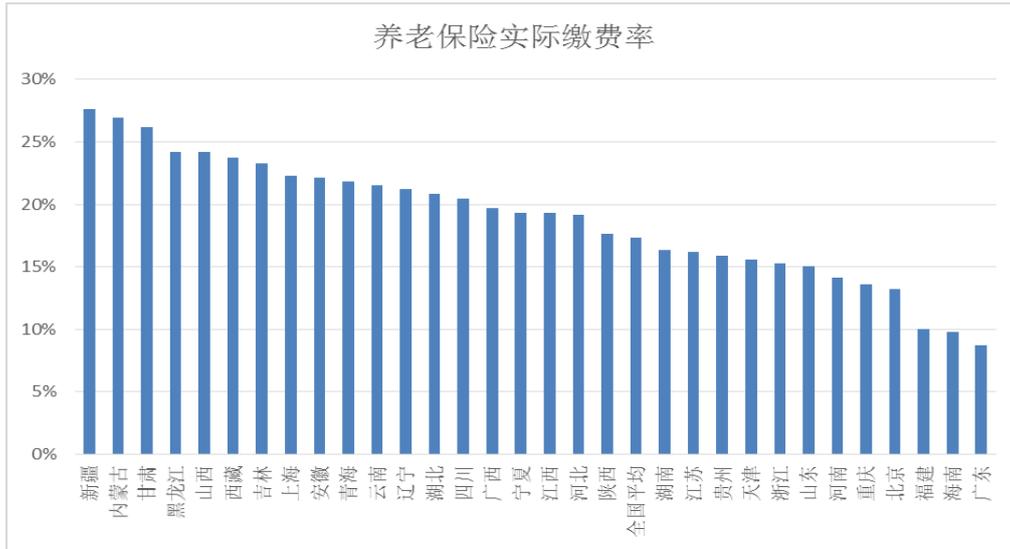


图5 各省份的养老保险实际缴费率

实际缴费率=参保职工人均缴费/社会平均工资。社会平均工资是城镇单位就业人员平均工资与城镇私营企业和个体就业人员平均工资的加权平均数。原始数据来自《中国统计年鉴》。

(2) 各省份征缴力度的测算：同时考虑参保率和缴费率

我们使用如下公式测算各省份的征缴力度：

$$\text{征缴力度} = \text{养老保险缴费额} / \text{城镇职工工资总额}$$

城镇职工工资总额等于《中国统计年鉴》当中披露的城镇单位职工工资总额与城镇私营和个体职工工资总额之和。将上式可以改写为：

$$\text{征缴力度} = (\text{养老保险人均缴费} * \text{参保职工数}) / (\text{城镇职工人数} * \text{社会平均工资})$$

因此，我们也可以将征缴力度表示成如下公式：

$$\text{征缴力度} = \text{参保人员缴费率} * \text{参保率}$$

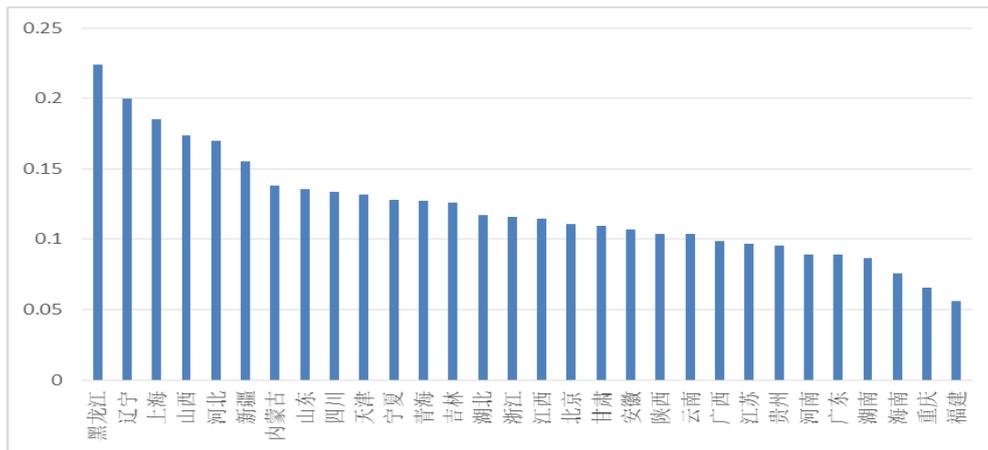


图6 各省份的征缴力度

征缴力度= 养老保险缴费额/城镇职工工资总额。

从该数据显示，黑龙江、辽宁、上海、山西等省份的征缴力度最高。福建、重庆、海南、湖南、广东的征缴力度最低。全国平均征缴力度是 12%，因此与标准法定费率 28%相比，

缺口达到一半。

(3) 各省份企业经营的受冲击状况

本报告测算了两个口径下，社保费严格征管对企业负担、用工成本和利润总额的影响。口径一是参保率不提升，但是缴费基数和缴费率按照全国统一标准执行。口径二是参保率提升到 100%，且缴费基数和缴费率按照全国统一标准执行。由于缴费基数的上限是社会平均工资的三倍，且城镇个体工商户和灵活就业人员的参保基数较低，我们将全国统一标准定为 25%。因此一个省份现在的实际缴费率越低，那么严格征管后，企业社保费负担的上升幅度越大。我们此处假设，严格征管后，各省的费率都严格按照全国统一标准执行。例如，对于广东而言，尽管当前法定费率是 22%，但我们假设严格征管后，法定费率按照 28% 执行。我们这样做的理由是，按照中央调剂制度和逐步迈向全国统筹的要求，各地区的法定费率势必会统一。

测算结果报告在了表 3 和表 4 当中。从表 7 可见，原先实际缴费率较低的省份，例如广东、海南、福建、北京、重庆，在严格征管且全国统一费率后，企业缴费负担上升较大。从表 8 可见，原先实际缴费率较低或参保率较低的省份，例如福建、重庆、海南、湖南、广东，在严格征管、扩面征缴且全国统一费率后，企业缴费负担上升较大。

表 3：口径一的结果

——参保率不提升，但是缴费基数和缴费率按照全国统一标准执行

	企业社保费负担的增幅	社保费增额/企业劳动力成本	社保费增额/企业的利润总额
全国合计	44%	7.5%	8.2%
北京	97%	13.7%	38.1%
天津	67%	11.0%	6.7%
河北	36%	7.3%	5.6%
山西	8%	1.5%	2.2%
内蒙古	4%	0.6%	0.0%
辽宁	22%	5.3%	6.7%
吉林	12%	1.7%	1.5%
黑龙江	8%	2.0%	1.5%
上海	17%	3.6%	5.7%
江苏	61%	7.3%	6.6%
浙江	70%	10.2%	12.6%
安徽	18%	2.2%	2.5%
福建	160%	11.7%	13.8%
江西	35%	4.8%	4.3%
山东	73%	12.4%	7.6%
河南	84%	9.5%	6.9%
湖北	25%	3.5%	3.2%

湖南	59%	6.4%	5.7%
广东	180%	23.4%	31.0%
广西	32%	3.8%	4.7%
海南	165%	16.5%	32.0%
重庆	91%	7.5%	9.6%
四川	27%	4.3%	6.1%
贵州	64%	7.6%	12.7%
云南	21%	2.6%	3.1%
西藏	10%	0.3%	1.8%
陕西	47%	6.0%	6.6%
甘肃	7%	0.9%	1.5%
青海	19%	2.9%	4.3%
宁夏	34%	5.3%	9.1%
新疆	1%	0.2%	0.8%

表 4：口径二的结果

——参保率提升到 100%，且缴费基数和缴费率按照全国统一标准执行

	企业社保费负担的 增幅	社保费增额/企业劳动力 成本	社保费增额/企业 的利润总额
全国	103%	16%	17%
北京	126%	18%	49%
天津	90%	15%	9%
河北	47%	10%	7%
山西	44%	10%	13%
内蒙古	81%	14%	9%
辽宁	25%	6%	5%
吉林	99%	16%	13%
黑龙江	12%	3%	2%
上海	35%	8%	12%
江苏	159%	21%	17%
浙江	116%	18%	21%
安徽	134%	19%	19%
福建	347%	27%	30%
江西	118%	18%	15%
山东	84%	15%	9%
河南	180%	22%	15%
湖北	113%	17%	15%

湖南	188%	22%	18%
广东	180%	23.4%	31.0%
广西	154%	20%	22%
海南	230%	24%	45%
重庆	283%	25%	30%
四川	87%	15%	19%
贵州	162%	21%	32%
云南	141%	20%	21%
西藏	733%	31%	134%
陕西	140%	19%	20%
甘肃	129%	19%	28%
青海	96%	16%	21%
宁夏	96%	16%	25%
新疆	61%	12%	36%

5“严征管”后，社保费率可以下调多少？

尽管各地区养老保险收支状况苦乐不均，但是如果把各省加起来，近年来都是有结余的。2017年，城镇职工养老保险基金收入是4.3万亿元，基金支出是3.8万亿元，当年结余0.5万亿元，账上累计结余4.4万亿元。即使扣除财政对企业职工养老保险的补助0.46亿元，缴费收入与基金支出也大抵相当。因此，如果严格社保征管的话，我们实际不需要这么高的法定缴费率。根据我们的测算，如果维持现有全国总征缴收入不变，当百分百严格征管后，法定缴费率在现有基础上可以降低1/3，养老保险缴费率可以从现在的28%降到20%。当然，这取决于我们社保严格征管的力度有多严格，如果严格的力度打折一半，那么社保缴费率可以从28%降到24%。因此，未来社保费率的下调幅度，取决于社保征收力度的提升程度。9月6日国会提出要先期对降低社保费率的幅度进行研究。我们建议，为了给企业更大的定心丸，步骤上应先部分降低社保费率，再逐步加强征管。如果是先加强征管，再降低费率的话，有些企业因难以消化用工成本而退出，再降费已难以将其“救活”。换句话说，步骤上，应该“先松后紧”，而不是“先紧后松”。

当然，社保费率的降低不仅需要考虑到当前的养老负担，还需要考虑到，随着人口老龄化程度加深，我们社保基金的收支压力会逐渐加大。但是对于人口老龄化的影响，我们更应该考虑延迟退休、全面鼓励生育、划转国有资本、发展企业年金和商业养老保险等方式来应对。

实际上，我们还应考虑到，社保费率的下调，本身也有拉弗曲线的效应，可以提升企业和职工的参保积极性。之前很多企业和职工不愿意参保或不如实参保，一个因素是因为我们费率太高。社会保险是社会托底的重要机制，全民参保是一个努力的方向。除了降费率外，我们还应该在社保制度当中进一步完善“多缴多得、长缴长得”的激励机制，调动企业和职工的参保积极性。这样参保人尽管缴费增加，但知道可以多领养老金，那么参保积极性也会上

升。因此，最终社保费应该回归到“低费率、严征管、宽费基”，这恰恰就是理想的税收制度。不仅如此，“全民参保、公平参保”恰恰也是理想的社保制度。

从国际比较来看，我国养老保险法定费率28%，高于OECD平均值21%，大大高于美国的12.4%，这远远高出周边的日本和韩国。08年金融危机之后，OECD国家当中有14个都降低了社保费率，成为这些国家减税政策当中的重要部分，包括德国、日本、墨西哥、比利时、法国、捷克、葡萄牙等。在2010年一年，就有8个OECD国家降低社保费率。尤其是欧盟国家，本来就面临着高人力成本的问题，年轻人失业率比较高，降低社保费率有助于企业降低用工成本，也有助于复苏就业。在金融危机之后都大幅下调了社保的缴费率，所以我国法定缴费率较高，未来也有比较大的下调空间的。

降低社保费率，不仅有利于效率，也有助于公平。由于缴费基数存在最低下限和最高上限，因此工资低于最低下限的职工，缴费与工资之比高于法定费率，而工资高于最高的职工，缴费与工资之比低于法定费率，因此社保费存在了一定程度的累退性。而降低社保费法定费率，则一定程度上减轻这种累退性，从而在缴费环节更加公平。