

## 社会保险欠费成因及改革思路

时间: 2007-09-14

来源: 中国社会保障网

【字号:   】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#)  [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

### 第一章 社会保险欠费现状

#### 一、欧盟现状

##### (一) 法律体系及缴费监管途经

欧盟各成员国(丹麦除外)的社会保险基金由一个公共部门来具体管理,各国在社会保险基金征收上都由国家统一立法。受雇人员通过税收由企业代扣代缴自付部分;自雇人员自己缴费,这是法律规定缴费是义务。

- 1、法律允许三种人不缴费的条件:
- 2、生病并不能工作的;
- 3、失业并努力找工作的。
- 4、抚养小孩和护理没有生活能力的老人的。

员工缴费的详细记录,由税务(征收)部门发给缴费记录本。个人申报数与税务部门要一致,员工通过核对缴费记录发现企业没有缴费,可以催促企业缴费,也可以向社保部门或税务部门投诉。

##### (二) 欧盟的社会保险的缴费欺诈和处罚办法。

欧盟国家对“超过6个月以上没有缴费”的,界定为社会保险缴费欺诈(欠费)。企业(包括代扣员工个人的社会保险费)和自雇人员没有在规定的时间内缴纳,均视为缴费欺诈(欠费)。

政府有关监管部门对凡发生缴费欺诈的违法行为,处罚办法是责其限期补缴,除本金外还要加收利息和高额滞纳金,并将其列为重点检查对象,每年检查一次(未发现缴费欺诈的,每3—5年例行检查一次);缴费欺诈严重的还要追究刑事责任。

一般情况下,政府监管部门通过员工投诉或例行检查发现问题,及时处理,但对某些行业也难于监控。如建筑行业,因其工作地点不稳定性和人员的高流动性,施工队可能存在不给建筑工人缴费情况。

据欧盟专家介绍,欧盟国家的欠费问题,虽有个案但不普遍。关键是缴费有法可依、缴费情况透明、投诉渠道畅通、监察执法到位、违法惩处严厉。这是因为缴费由国家立法,员工维权意识较强,欠费容易被管理部门发现,管理部门处理及时;企业和员工的法制意识普遍较强,欠费即为犯罪,会受到法律的严厉惩罚,所以发生欠费的情况不多。

#### 二、我国现状

##### (一) 法律体系及缴费监管途经

从1999年1月——2007年6月,我国对社会保险征缴和清理欠费采取了20多项措施,颁布了1个《条例》,6个《办法》,11个《通知》,1个《意见》。这些全国性措施分别出自国务院、国务院办公厅、劳动保障部、财政部、国家经委、劳动和社会保障部社保中心、国家税务总局等政府机构。主要如下:

- 1、1999年1月国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》(国务院令第259号)(以下简称《条例》),它对社会保险费征缴主体、范围、权利、义务、费基、费率、征收程序、征收机构、征收监督等等做出明确规定。这为规范我国社会保险费的征收行为奠定了法规基础。这是我国目前最高层次有关清理社会保险欠费的法规。

- 2、2000年2月国务院办公厅《关于继续做好确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员养老金发放工作的通知》(国办发[2000]9号),它把清理欠费工作提高到“两个确保”的高度,指出了要采取法

律、行政、舆论监督等措施，加大追缴力度。审计机关要适时组织对重点欠费企业的专项审计。

3、1999年3月劳动和社会保障部对社会保险费的征收连续下发了三个办法，分别对社会保险费征收的登记、申报、监督三个方面进一步明确。

4、1999年7月财政部和劳动保障部联合下发《社会保险基金财务制度》（财社字[1999]60号），进一步明确征收主体的社会保险费的追收权力。

5、1999年11月劳动和社会保障部、国家经委和财政部三部委联合下发《关于清理回收企业欠缴社会保险费有关问题的通知》（劳社部发[1999]36号），要求建立清理欠费目标责任制，禁止以物抵费和协议缴费，明确了破产企业清欠程序。

6、2000年5月劳动保障部社保中心下发《关于建立欠缴基本养老保险费企业信息库的通知》（劳社险中心函[2000]43号），该文要求对所有欠费企业进行缴费能力认定，并签订补缴欠费计划。该文还规定了数据结构、行业编码和欠费情况季报表。

7、2001年12月劳动保障部下发《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》，明确了欠费不缴程序。

8、2003年2月劳动保障部出台《社会保险稽核办法》，明确稽核机构和职责，明确了社会保险欠费清理回收工作职责归稽核部门。

9、劳动保障部社保中心从2000年起每年向全国各地社保部门下达清欠任务，同时建立了全国清欠的季报制度。

我国的社会保险费的缴费办法，由企业（单位）向社会保险征缴部门（社会保险经办机构或税务部门）申报缴费，其职工个人缴费部分由企业（单位）代扣代缴。养老保险缴费情况由社会保险经办机构发给职工《社会保险缴费手册》，每年通过对帐单形式核对。职工发现本人的社会保险权益受到伤害时，按申请仲裁、行政诉讼、上诉法院的顺序得以维护；城镇个体劳动者直接向保险经办机构申报缴费。

各级政府的劳动保障监察部门、社会保险经办机构和税务机关（由税务征收的地区）的稽核部门，对缴费情况进行核查。

## （二）我国养老保险欠费及清欠情况

养老保险欠费分为“显性欠费”和“隐性欠费”两部分。所谓“显性欠费”指已建立养老保险关系的参保人（法人和自然人下同），应缴费而未缴费的发生的欠费；“隐性欠费”指法律法规规定的参保对象，因未建立养老保险关系不能缴费形成的欠费，以及虽已建立养老保险关系，未按规定足额缴纳的费用。本课题不包括也不论述国家建立统一的养老保险制度（国发[1997]26号）前，国有和县以上集体企业的“固定职工”，具有“国家承认的连续工龄视同缴费”形成的“隐性债务”。

“显性欠费”容易统计和监管，但也因对“应缴费”的定义存在认识和操作上的误差，其统计数据或多或少的误差；“隐性欠费”在现阶段几乎无法统计和监管。本课题使用的欠费数据，除特别注明外，均为“显性欠费”。

### 1、全国社会保险费欠费情况

据统计，1998—2006年，我国企业养老保险欠费每年分别为286亿元、365亿元、358亿元、380亿元、440亿元、431亿元、428亿元、432亿元和436亿元。欠费总体趋势在上升。

其中：广东省欠费截止2006年末，企业养老保险累计欠费53.08亿元。

2004、2005、2006年黑龙江省城镇企业基本养老保险欠费累计额分别为25.15亿元、30.5亿元、23.96亿元。其中，2004年当期欠费3.6亿元，2005年当期欠费4.9亿元，2006年当期欠费7亿元。

### 2、全国社会保险欠费清理情况

据统计，2006年我国社保部门清理欠费203.98亿元（其中：补缴202.22亿元，核销1.75亿元），欠费企业57.3万户，当年新欠缴社保费209.19亿元。1998—2006年累计欠费436.29亿元。累计欠费前三位分别，广东省53.08亿元，河北省46.42亿元，湖北省33.91亿元。

## 第二章 我国社会保险欠费特征及分类

### 一、我国社会保险欠费特征

（一）欠费总量分布与经济发展、地理位置没有必然关系。

2006年末，全国欠费前十名省市依次是：广东、河北、湖北、辽宁、山西、黑龙江、江苏、安徽、重庆、湖南，欠费合计283.25亿元，占全国欠费总额的64.9%。

欠费最少三个省（市）依次是：西藏0.15亿元、上海0.41亿元、宁夏0.84亿元。

(二) 累计户均欠费内地省份比沿海省份高。

全国2006年底欠费户数为57.32万户，期末户均累计欠费7.61万元(河南和西藏没有提供欠费户数)，户均欠费前十名依次是：兵团120.12万元、河北48.43万元、山西46.77万元、天津33.49万元、贵州31.66万元、辽宁29.7万元、广西29.05万元、内蒙古28.66万元、陕西26.95万元、湖南23.51万元。

兵团累计户均欠费最高，与兵团以农场(或团级)为参保单位，欠费实体较大有关。广东、浙江累计户均欠费最低，与小企业和个体工商户的大量参保有关，两省欠费户数超过30,000户。

期末户均累计欠费最少三个省(市)：上海0.79万元/户、广东1.54万元/户、浙江2.94万元/户。

(三) 欠费大户主要在老工业基地和老国有企业较多的省份及其大型企业。

欠费千万元以上大户177户，累计欠费45.16亿元，平均欠费2551.9万元/户。欠费大户数占总欠费户数的0.03%，但欠费金额占欠费总额的10.35%。欠费大户数较多的前五名：山西(29户)、重庆(18户)、辽宁(14户)、湖北(14户)、四川(11户)。欠费数额最多的前五名：山西6.78亿元、重庆5.71亿元、辽宁4.34亿元、陕西3.01亿元、湖北2.56亿元。

(四) 当期新欠大于清欠，累计欠费总额呈上升趋势。

2006年全国当年清欠203.98亿元，当年新欠209.19亿元，2005年全国期末累计欠费431.08亿元，但是到2006年全国期末累计欠费436.29亿元，欠费净增长5.21亿元，增长率为1.2%。新欠的社保费绝对额增加，与我国职工平均工资增长速度快，致使缴费基数增长过快有关。

(五) 欠发达地区的欠费群体，仍以公有经济企业为主。

2006年，黑龙江省国有、集体企业欠费5.7亿元，占当期欠费总额的81.5%；非公有经济业欠费2.1亿元，占当期欠费总额的3%；其他企业及个人欠费1.1亿元，占当期欠费总额的15.5%。

## 二、我国社会保险欠费的类型

(一) 按时段划分：历史欠费、当期欠费、未来欠费。

历史欠费(不包括“隐性债务”一见前述)是指我国各地开展社会保险以来，自各地人民政府发文后至统计时的上年度，参保人(法人和自然人一下同)发生的欠费。历史欠费近十年来维持在300—400亿元左右。

从国家层面上细分，历史欠费可划为两个部分(以养老保险为例)：

一是国家统一制度前发生的欠费；二是国家统一制度后发生的欠费。时间以1998年(国发[1997]26号文正式实施)为界。

当期欠费指当期统计年度内发生的欠费。由于养老保险征收总量的不断提高以及征缴力度的不断加大，欠费所占社会保险费征收总额的比例在持续下降。

未来欠费是根据现行制度安排和目前欠费状况测算出来的欠费。

(二) 按参保人性质划分：公有制企业欠费、非公有制企业欠费和个体劳动者(个体工商户和灵活就业人员——下同)欠费。

公有制企业欠费指国有(或国有控股)企业以及县以上集体企业及其职工的欠费。在历史欠费中绝大多数是公有制企业的欠费。

非公有制企业欠费指公有制企业以外的其他企业(含国有参股企业)及其职工的欠费。

个体劳动者欠费指自雇人员或雇工在7人以下的个体工商户及其员工的欠费。

(三) 按企业经营状况划分：正常经营欠费、并转欠费、关停欠费、破产中欠费。

正常经营欠费指企业在生产、公司在经营、职工工资可以发放时发生的欠费。

并转欠费指企业被合并转让期间，企业正常经营发生的欠费。

关停欠费指企业已经关闭或停止生产或名存实亡，未进入破产程序，职工没有解除劳动关系发生的欠费。

破产欠费指在申请破产过程中发生的欠费。

(四) 按征收主体划分：社保征收欠费、税务征收欠费。

社保征收欠费指由社保经办机构征收发生的欠费。税务征收欠费指由税务部门征收发生的欠费。

(五) 按险种划分: 养老欠费、医疗欠费、工伤欠费、失业欠费、生育欠费。

养老欠费指基本养老保险和地方补充养老保险的欠费。

医疗欠费、工伤欠费、失业欠费、生育欠费, 是对应各个险种的欠费。

(六) 按意愿划分: 无意欠费、无奈欠费、恶意欠费。

无意欠费指有缴费意愿和缴费能力, 并实施了缴费步骤, 但缴费没有到账的。

无奈欠费指有缴费意愿但无缴费能力, 没有实施缴费步骤的。

恶意欠费指有缴费能力但没有缴费意愿, 没有实施缴费步骤的。

(七) 按透明度划分: 显性欠费、隐性欠费。

显形欠费指参保人建立了社会保险关系, 征收机构有明确欠费记录的欠费。隐形欠费指法律法规已覆盖的应保人(法人或自然人-下同), 未建立社会保险关系,

或虽建立社会保险关系, 但因瞒报、漏报发生的欠费。

### 第三章 我国社会保险欠费的原因分析

#### 一、学术界对欠费原因的看法

##### (一) 欠缴现象全国普遍存在。

“从征缴率来看, 据有关部门统计, 1992年至2001年10年间, 中国城镇企业职工养老保险基金征缴率一直在70%—80%之间, 通过采取多种措施清欠后, 清理成效比较可观。但从总体上看, 往往是清回的赶不上新欠的多, 基金的综合征缴率始终没有超过95%。从欠费情况来看, 1999年底全国企业累计欠费为383亿元。2001年欠费千万元以上的企业有207个。企业拖欠养老保险费造成了现实养老基金支付的困难, 是近年来养老体系巨额赤字的重要原因, 成为我国养老保险制度改革和发展的瓶颈。”

##### (二) 欠费(逃费)现象分为显性逃费和隐性逃费。

“显性逃费是缴费人在缴费义务发生以后不缴或少缴社会保险费的行为。隐性逃费是缴费人在缴费义务发生以前通过非法手段规避社会保障制度, 减轻或免除社会保险费并企图规避法律惩罚的行为”。

##### (三) 企业缺乏缴费能力。

“企业欠缴社会保险费多数是自身经济方面的原因造成的, 如经济效益欠佳, 甚至是停产半停产、关闭或等待破产等, 确实缺乏缴费的能力。而政府及有关部门的工作薄弱或履行责任不到位, 导致一些欠费未能及时清理越积越多, 也是一个不可忽视的因素。”

##### (四) 企业领导社会保险意识淡薄。

“有些厂长(经理)只考虑眼前利益, 没有长远打算, 认为给职工发工资是应该的, 参加了养老保险是否按期交纳养老保险费, 要视企业经营情况而论。不能正确认识养老保险的重要作用和企业为职工应负的责任, 没有认识到依法缴纳养老金的重要性。”

##### (五) 企业无法按破产程序清偿。

“已经宣布破产、停产的国企, 养老保险费无法按破产程序清偿。”“这类企业所欠的养老保险不能及时清偿, 成为养老保险基金的一堆‘呆帐’。”

##### (六) 社会保险制度缺乏强有力的执行手段和制约机制。

“企业发生短期行为, 只用工不缴费, 少报职工人数(包括临时用工), 低报缴费工资等”和“财政预算没有安排机关事业单位公务员、工作人员、正式职工、劳动合同制职工的社会保险费缴纳资金, 形成断保、漏保、造成的欠费”。

#### 二、我国社会保险欠费的原因分析

综合专家学者的研究和社会保险工作实践的经验教训, 分析我国社会保险欠费的原因, 主要有以下几个方面:

##### (一) 少数地方政府与部分企业的短期行为。

在经济发展相对落后的地区, 不缴、少缴和缓缴社会保险费成了当地政府吸引投资和部分企业到当地投资的“谈判”条件。个别地区甚至在企业门口挂上由当地党委、政府专门制作的“未经招商引资办批准, 任何单位和个人不得进入检查”牌子, 显然这些地方的任何监察和维权都是无力的。



企业的恶意欠费还表现在利用劳动力充足，以另雇他人和从本人工资中扣除企业应缴部分相威胁，压制职工举报。

## （二）现行法规对恶意欠费力不所及。

相对于恶意欠费，对已经建立养老保险关系的参保人有“鞭打快牛”的倾向。1999年国务院《社会保险费征缴暂行条例》，对于欠费的处理表现在两个方面：

一是走程序。对于参保人欠费，必须首先下达“催缴通知书”后，逾期未缴的，才能进行处理（加收滞纳金和对法人代表处于罚款）。

二是滞纳金按每天2%加收。

可以看出，“走程序”的前提是建立在政策覆盖的所有应参保人，都已建立了社会保险关系的情况下才能实现。这样征缴机构发现参保人中断缴费后，又没有办理缓缴手续的，当达到一定时限后即可下达“催缴通知书”。

在目前监管无法到位，特别是有上述第一条原因的影响，“走程序”就会出现如下匪夷所思的结果：

1、参保越迟则“获利”越多。应参保人恶意欠费，不管距应参保的时间多长，其第一次缴费只需缴纳本金和利息。现利息低于在岗职工平均工资增长率，特别是相对滞纳金更是微不足道，其“效益”显而易见。

2、参保越早“盯得”越紧。参保人一旦发生欠费，除补缴本金外，还要加收比利息高的多的滞纳金。

显然，未参保人得到“鼓励”，处罚成了已参保人的“特权”。

结果，现行单边（指只对已参保人起作用）“走程序”的办法，使参保人质疑以后遇到新政策出台，要不要等一等，看一看，会不会“吃亏”？因此，政府的权威和诚信受到极大的伤害。

滞纳金虽然不是罚金，但其威慑作用是显而易见的。由于社会保险费的滞纳金是税收滞纳金（0.5%/天）的4倍，表面上强化了社会保险费的威慑力，但欠费时间长的，滞纳金数倍于本金，成了天文数字。企业无力偿还，政府也无意让其“倾家荡产”，因此，欠费现象普遍存在。

由于执法的不到位、难到位，“走程序”又鞭长莫及，企业便采取能拖就拖、能躲就躲的办法，直到职工上访或得知劳动仲裁或法院判决之前，“主动”到社会保险部门经办申报，使其无法“走程序”，既平息了企业与职工的矛盾，又逃避了滞纳金，何乐而不为？

对于“滞纳金”问题，各地虽然采取了严厉的措施，但执行情况不尽人意。据调研和通过各种渠道了解，因“滞纳金”太高、各方反响强烈，难以操作。各省（市、自治区）利用各种形式规避滞纳金，已成了公开的秘密，使“滞纳金”形同虚设。

## （三）现行缴费核定的操作办法，形成少报、瞒报的负面导向。

从国发[1997]26号到国发[2005]38号文，对单位缴费基数规定为“全部职工工资总额”，实际操作中都演变为“职工缴费工资之和”。在目前监管不到位的情况下，显然少保、瞒报职工人数和缴费工资，单位缴费投机的“效益”是明显的。

现行缴费核定的操作办法，还引发新的不公：

国有企业特别是垄断性行业，经济效益好、企业工资总额高，理应更多承担偿还国家“隐性债务”的责任。采取以“职工缴费工资之和”确定缴费基数后，单位的缴费工资总额远小于本企业实际工资总额，而职工个人绝大多数都可以地按缴费上限缴费。因此这类企业在养老保险缴费中的“责任”最小，而职工却在养老保险待遇中得到的“利益”最大；

非公有制企业理论上讲不用承担偿还国家“隐性债务”的责任。现阶段，这类大多以劳动密集型为主的企业，用工多且对象主要是外来工，工资水平不高。参保后，缴费费率与国有企业一样，单位的缴费基数又采取以“职工缴费工资之和”确定，缴费工资基数“虚高”，使缴费工资总额远大于本企业实际工资总额。而职工个人缴费按缴费下限还非常困难（见分析6）。因此，这类企业在养老保险缴费中的“责任”最大，而职工却在养老保险待遇中得到的“利益”最小。

## （四）“应缴费”的定义偏颇。

长时间以来，有劳动关系或建立了社会保险关系的，一直作为“应缴费”的唯一标准。

养老保险缴费，不少省（市）的地方法规或实施细则规定，参保人必须连续缴费；有些地方虽然规定领取失业保险金、工伤和参军等期间不缴费，但要求其他时间必须缴费。调研中了解到哈尔滨市规定：凡企业职工，与企业解除劳动关系以后，未再到企业就业的，达到退休年龄办理退休时，必须补缴中断缴费期间（规定三种情况除外）的养老保险费。这些欠费虽然未列入例行统计，国家、省级机构的报表中也不反映出来，但作为参保人是欠费，退休时要实实在在的补缴，才能享受养老保险待遇。

## （五）劳动关系、社保关系与缴费三者之间关系不清，导致欠费行为与社会保险经办机构的责任不清。

典型例子是参加了当地固定职工退休费用统筹，国家统一养老保险制度时或者以后，企业关停、名存实亡，又未列入破产的国有或县以上集体企业，企业不能与职工解除劳动关系，既发不出工资又无力缴费，社会保险经办机构对此类企业一般按欠费处理。职工退休时不找企业主管部门，也不找企业，而找社会保险经办机构，形成以下“怪圈”：

企业名存实亡，无工资可发，于是形成欠发；因为有劳动关系，又有养老保险关系，“理”应缴费；因不能缴费（企业无钱，职工无工资），则记“欠费”，年年复加；职工达到退休年龄，找社会保险经办机构讨待遇，社会保险经办机构发现有欠费，令其补缴；职工为了领取养老金，不惜（也是无奈）连同企业应缴部分一起“补缴”；拿到养老金后，便责怪社会保险经办机构的不作为，不去核查企业缴费，而将责任转嫁给职工。

（六）现行“在岗职工平均工资”的统计样本不尽合理。

统计部门公布的“在岗职工平均工资”与实际“在岗职工平均工资”相差甚远，造成企业及其职工的抵触情绪，扩面困难。这种情况在非公有制企业和招收外来工多的地区尤为突出。以广东为例，截至2006年底为止，全省参加养老保险的在职人数1582万人，其中外来工700万人，占参保人数的44.25%；《2007广东省统计年鉴》公布的2006年在职工统计人数为886.15万人（企业职工为640.69万人），占参保人数的56.02%（企业口径为40.50%）；当年的全省在岗职工平均工资为2182元/月（以下同），则最低缴费工资为1309元（208×60%），而2006年广东最低工资标准，最高（一类地区）780元，最低（五类地区）450元。可以看出，占44.25%的外来工，工资水平一般为或略高于最低工资标准，其基本生存为第一需要，每月要按高于本人实际工资的1.68-2.91倍的基数缴费，产生抵触情绪自然就可以理解了；而大量招用外来工的劳动密集型非公有制企业，同样要支付高于实际工资总额的1.68-2.91倍的基数缴费，在他们承受了偿还部分“隐性债务”（费率）后，还要承担远高于实际的缴费基数，抵触情绪更大。于是千方百计找“途经”少缴、瞒缴和不缴，而且极易与职工（特别是外来工）产生“共鸣”。

#### 第四章 解决社会保险欠费的思路

根据以上欠费原因分析，提出以下解决思路：

一、加强和完善社会保险费征缴法规制度，制定科学的缴费制衡机制。

（一）尽快修改《社会保险费征缴暂行条例》。

1、降低滞纳金比率，将社会保险滞纳金比例降为0.5%/天，实行与“税收”同步。这主要是考虑“税收”与“社保费”的滞纳金性质是一样的，不能用谁先后、谁重谁轻去度量。既然“税收”早已修改，“社保费”有必要同步，实践也证明过高的滞纳金，没有达到设计时的初衷。因此，“税收”滞纳金与“社保费”滞纳金的升降，应形成联动。但对企业法人代表和业主的“罚金”应加大，要与本企业工资总额挂钩。现在的“罚金”，虽规定由个人支付，但其最高金额，对于年薪数十、上百万元的企业法人代表和业主，九牛一毛，不足挂齿，起不到警示作用。

2、借鉴欧盟国家做法，建立惩罚累加机制。对超出一定期限的应参保而未参保的企业及其职工（包括瞒报人数和缴费工资基数要求补缴的），滞纳金和罚款按以下办法处理：

（1）主动申报的，首次缴费的滞纳金按基本标准（0.5%/天—下同）加收，对企业法人代表或业主的罚金按最低金额；以后再次发生的，其滞纳金和罚金按第（2）款执行。

（2）被动申报的（由劳动保障监察部门、社保稽核部门查处和仲裁、法院判决的），首次缴费的，滞纳金和罚金处理如下：

滞纳金：1998年底以前的欠费，按基本标准；1999年（征缴条例执行）以后的欠费，在基本标准的基础上，每超过1年按0.01%/天累加。

罚金：有1998年底以前的欠费的，对企业法人代表或业主的罚金按最高金额。仅有1999年以后的欠费的，可视欠费年限在规定的范围从上限酌减；

以后再次发生的，列入每年重点稽核对象，其滞纳金比例和罚金适当增加，处理如下：

滞纳金：每发生一次，在上次发生的基础上，增加0.01%/天，即第二次为0.03%/天，第三次为0.03%/天，余类推）。

罚金：对企业法人代表和业主的罚款与企业工资总额的一定比例挂钩，比例随发生次数递增。为防止投机，规定最低罚金限额。

上述企业应列入每年重点检查对象，连续三年不再发生欠费现象时，可适当延长检查周期。

（二）通过《社会保险法》立法，增加相关反社会保险费欺诈内容，把超过一定限度的欺诈行为，界定为犯罪。另外，对地方政府的短期行为，也必须予以规范。

二、明确国家、企业、职工和社会保险经办机构在社会保险缴费中的责任，合理界定缴费依据。

社会保险基金为全体参保人共有，国家及各级政府有确保基金安全和确保待遇按时、足额发放的责任，但不得以任何形式损害参保人的利益。

#### （一）资源枯竭而破产企业应由财政出资解决欠费。

修改“列入国家资源枯竭而破产的国有企业，职工缴纳个人应缴费用后，企业欠缴可以核销的规定”，中央级国有企业的欠缴由国家安排相应得财政转移支付资金予以解决；各级人民政府对管辖内的国有和县级以上集体企业，当其不能生产或经营时，企业所欠社会保险费，也应由地方财政安排相应得财政转移支付资金予以解决，不得转嫁到社会保险基金。

#### （二）其他欠费企业应分别采取措施解决欠费。

其他企业发生欠费，应按规定的办法通过与社会保险费征缴机构签订缓缴协议，超过缓缴期的应将抵押的财产拍卖，偿还所欠费用；企业无法再生产的，依法申请破产，社会保险费按工资序列偿还；企业财产分配完毕后，到社会保险经办机构办理相应手续；其企业帐户销户，同时终止社会保险关系；其职工办理“中断”缴费手续，社会保险关系予以保留，待到重新就业继续缴费后，缴费年限前后合并计算。企业恶意欠费，致使职工养老金减少，后又被仲裁或法院判决职工胜诉的，按养老金计发办法计算的损失金额的两倍，一次性支付本人。

#### （三）明确在欠费中个人的责任。

职工个人缴费因由企业代扣代缴，缴费情况通过社会保险经办机构发放的《养老保险缴费手册》和每年的缴费对帐单核对，也可以通过社会保险经办机构公布的方式核对。发现企业未为本人缴费或缴费不足，应立即敦促企业补缴，或向社会保险经办机构、劳动保障监察部门、劳动保障仲裁部门等投诉，维护自己的权益。明知自己的权益受到伤害，本人两年内不举报、不投诉的视为弃权。

#### （四）明确到帐记费。

1、社会保险经办机构按“收付实现制”的原则记账，把基金帐户到账，作为社会保险经办机构记账的依据，不得以企业开户银行已开单（出具账单），或非个人责任为由，提前记账。

2、参保人退休时，按到账记录的缴费工资和缴费年限，计发养老保险待遇。由于资金流通的原因，当月的缴费不可能全部进入社保基金财政专户，视同到账或提前到账，都会引发诸多矛盾，社会保险经办机构不但帐不符实，还会导致一旦资金无法到位，就会出现很难纠正错法待遇，使责任错位。

因此，参保人在退休下月领取养老保险待遇，不能理解并操作为“参保人在退休下月必须拿到养老保险待遇”，而应理解并操作为“在参保人符合退休年龄，提出办理养老保险待遇的申请后，社会保险经办机构从其本人达到退休年龄的下月起，终止缴费，在该参保人缴费全部到账以后（可规定1-3个月的等待期），按实际缴费工资和缴费年限（含视同缴费年限），计发养老保险待遇，如能享受基本养老金的，其基本养老金从终止缴费的当月起发放，实际发放月份前一月与缴费终止当月的时差，养老金按人民银行公布的同期活期利率加发利息。

#### （五）明确缴费依据。

社会保险的缴费依据：凡有雇主（单位或个人）的，建立和形成劳动关系的自然人，以是否有工资为准；无劳动关系但有合法收入的自然人，以收入是否达到缴费基数为准。前者在法律上应列入强制参保范围，后者，可列入自愿选择参保范围。

最低缴费工资基数不得低于当地最低工资标准。职工（包括个体劳动者的雇工）发现本人的工资低于当地最低工资标准的不法行为时，应及时举报或投诉，以维护本人的合法权益；个体劳动者的收入低于当地最低工资标准的，可中断缴费，其收入达到当地最低工资标准及以上时继续缴费，缴费年限和金额前后合并计算。

### 三、理顺劳动关系、社保关系、“中断”与“终止”社保关系与缴费的关系。

#### （一）劳动关系不是参加社会保险的必要条件。

劳动关系（劳动合同关系和事实劳动关系-下同）是参加社会保险的重要条件，不是必要条件，否则个体劳动者就不能参加社会保险；

#### （二）社会保险关系是缴费的必要条件。

社保关系是缴费的必要条件，有劳动关系，但没有建立社保关系的人不能缴费；但无劳动关系，建立了社保关系的（个体劳动者），也能缴费；

#### （三）缴费以职工是否有“工资”，个体劳动者是否有合法“收入”为依据。

要求参保者建立社保关系后必须连续缴费，就如同要求劳动部门必须保障参保者终身就业一样，既不合理也不现实。

#### （四）区分中断缴费和终止缴费。

建立了社保关系没有缴费的为“中断缴费”，“中断缴费”不是“终止”养老保险关系，也不是“终止缴费”；“终止缴费”有“终止”养老保险关系的，也有“终止”养老保险关系的。如退休后“终止缴

费”，不“终止”养老保险关系。“在职死亡”和退休前出国定居且本人申请“终止缴费”的，则“终止”养老保险关系。

上述相互的关系表述为：凡有劳动关系的必须参加社会保险，建立社会保险关系，并且按规定缴费；没有劳动关系但有合法收入的城镇个体劳动者，也可以由本人申请参加社会保险，建立社会保险关系并按规定缴费；缴费以是否有“工资”或合法“收入”为依据；“中断缴费”超过X月（≤1年为宜）后，不再累加“欠费”，但社会保险关系继续保留。

因此，各级社会保险经办机构应及时清理“中断缴费”的账户，特别是对名存实亡的又未能破产的企业欠费，不再累加欠费金额。对“中断缴费”（侵权的）的处理，与有劳动关系但未参保的情况一样，由监察和稽核部门依法查处。这样，社会保险征缴部门、登记管理部门、监察稽核部门、待遇核发部门、基金结算部门等各负其责，即不推卸责任也不包揽责任，更不人为夸大或缩小“欠费”数字。

#### 四、改革社会保险费征缴基数操作办法，合理界定参保人缴费基数。

##### （一）企业以实际工资总额为缴费基数。

为了体现缴费责任上的公平，特别是国有垄断行业应承担的责任，摒弃企业按“全部职工缴费工资之和”为企业缴费基数的操作办法，恢复为“按企业全部职工工资总额”为缴费基数。

在老总年薪数十万、上百万为标志国有垄断行业，一个企业增加的征收额比扩“成百上千”的中小企业或城镇个体劳动者更有效。据《统计年鉴》公布的工资总额和社劳统计数据推算，国有企业缴费工资总额为国有企业工资总额的70%，还有30%的潜力可控；而劳动密集型，以招收简单劳动力为主的非公有制企业，缴费基数可降低40.41-65.63%，从而激发缴费积极性。

两项权衡，一升一降，基金收入不降反升。

##### （二）个人以实际工资（或收入）为缴费基数。

在“在岗职工平均工资”虚高、“个人账户”不再从企业缴费中划入，完全由个人缴费的情况下，个人以实际工资（或收入）（均不低于最低工资标准）为基数，比降低缴费比例更受欢迎。

如前所述，广东拿最低工资标准的群体，以缴费下限为基数，按8%比例，相当于本人工资的13.44-23.28% $[8 \times (1.68-2.91)]$ ，即使缴费降到5%，仍相当参保人本人工资的9-14.55%，所以，参保人并不感激。降低费率还会出现游走于两种费率之间的群体，退休时向待遇高的缴费模式攀比，造成新的矛盾。

这两项措施，一是能恢复国家政策的本来面目，避免基金流失。二是在国家尚未对历史债务制定正常的补偿机制的情况下，国家通过国有企业分担部分责任。三是更能激发越来越多的非公有制企业及其职工参保积极性，使“要我参保”向“我要参保”转变。

由于企业缴费基数与实际工资总额相符，企业的违法成本增加（即违法加收的滞纳金，可能远大于实际缴费）；职工按实际工资也能缴得起费，企业不能再利用职工意愿搪塞缴费或结成“利益”共同体不缴费。职工在能缴得起费的情况下，则企业每按时缴费一个月，就意味着本人达到享受养老金的必要的缴费年限，缩短了一个月。如果出外打工，既解决了家庭的经济来源，又可以解决老年的后顾之忧，不再靠“养儿防老”，涉及到本人切身利益，便会监督企业缴费，使过去的“要我参保”变为“我要参保”。

#### 五、把“在岗职工平均工资”恢复到本来面目。

“在岗职工平均工资”应按实际在职职工人数统计。目前国家统计局对“在岗职工平均工资”（2000年前为“职工平均工资”）的统计样本，从上世界九十年代初到现在，几乎没有变化。

入前所述，广东的统计口径的在职职工人数，仅为参保人数56.02%（企业口径为40.50%），目前外来工参保700万，远没有涵盖全部外来工，所以统计口径用的在职职工人数占实际在职职工人数比例会更小。

“在岗职工平均工资”恢复到本来面目，可以达到以下效果：一是职工、城镇个体劳动者的缴费压力会有缓解。工资增长速度快，基数高，参保人缴费压力很大。二是社会保险基金的支付压力会得到一定程度的改善。由于不少社会保险待遇，都与“在岗职工平均工资”关联，工资增长速度快，基数高，使新退休的待遇增加过快，造成新、老退休人员的待遇差距加大，必须采取“调整”措施予以弥补。两项费用，使基金支付压力加大。三是按统筹区“在岗职工平均工资”的60%，作为个人缴费基数的下限，才能真正实施，才能保障参保人的个人账户达到一定的规模，退休时保持一定的替代率。

（陈廷银）（李锡权）

（本文荣获中国社会保障论坛2007年征文评选优秀奖）

【 】 【发表评论】

#### 相关新闻：

- 被征地农民社会保障工作的新背景、新突... (2007-09-14)

免责声明：



- 加快构建城乡统筹的最低生活保障制度(2007-09-14)
- 文登市城镇居民医疗保险的实践与思考(2007-09-14)
- 试析我国二十年医改困局的成因和出路(2007-09-14)

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

[关于我们](#) | [联系方式](#) | [招贤纳士](#)

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有  
京ICP备：05004171号