



社会政策亮点 20



缴费征收和法规遵守方面的成功因素

本期《社会政策亮点》认定了改善缴费征收和强制守规这一核心管理服务的若干成功因素。显然，除了确保资格权利、津贴充足和财政健康以及社会保障计划的公益地位外，缴费征收和法规遵守方面的成功还可以支持扩大社会保护覆盖的宏伟大志。在由国际社会保障协会的会员机构提供的调查证据的基础上，本期《亮点》得出的结论认为，虽然实现缴费征收和法规遵守的改善并不能避免更为宏观的国家政策环境的影响，但是，社会保障机构通过改善管理却可以对实现这些目标做出积极贡献。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

社会保障津贴的筹资

从全球来看，关于社会保障津贴的筹资的支配性机制是缴费。然而，除了缴费逃匿和津贴诈骗的挑战以外，许多缴费性社会保障计划的财政可持续性还面临一定数量风险的挑战。风险的一个方面来自于表现为寿命延长、出生率下降和地域流动性增加的人口变化趋势。另一方面的风险来自于劳动力市场的结构性变化和不断变化的就业模式，特别是一种工作变得日益非正规化和脆弱化的趋势。

这些风险使得对于补充性筹资来源（来自自治性基金、社会保障投资基金回报、国家财

这一期

- 解释为什么缴费征收和法规遵守的成功是必不可少的
- 讨论改善缴费征收和法规遵守的成功因素与挑战
- 介绍在缴费征收和法规遵守方面的最佳做法的国家事例
- 强调社会保障管理部门的良好治理是至关重要的

政补贴等的收入)和对于社会保障计划设计改革的需要变得越来越迫切。在某些情况下,正在恶化的老年抚养比和相对不断增长的开支而言的日益走低的缴费收入很可能导致许多缴费性计划走向财政失衡。

重要事实和问题

- 极为普遍的是,强制性缴费为公立社会保险计划筹资,但是缴费制度也可以为个人储蓄计划(例如,国家公积金和强制性个人退休或失业储蓄账户)筹资。
- 缴费逃匿对于社会保障制度可能成为一个严重问题:它对于提高缴费者的费率或对于降低津贴或对于二者构成一种压力。
- 近几十年来,一批欧洲国家走向了兼征缴费和税收的统一制度(例如,爱尔兰、瑞典和英国)。利用统一制度的其他国家包括澳大利亚、加拿大、新西兰、美国和乌兹别克斯坦。然而,在所有国家中间,国家征收机构的职责和作用各不相同。
- 可能出现了从一种集中化制度向相反方向发展即走向分权化的唯一事例,这就是俄罗斯联邦。
- 对于社会保障制度来说有一种明显的趋势,这就是利用税收筹资供给在增加,而缴费筹资供给的作用在相对下降。
- 改善缴费征收和法规遵守对于维护与社会保险计划相联系的权利和价值以及对于遏制任何支持对社会保障更多采用剩余法的趋势都是一种必然要求。
- 通过采取一系列目标化措施可使缴费法规在雇主和工人中间得到更好的执行(使不守规的现象下降),这些措施包括加强监察任务、对不缴费给予财政处罚、对不遵守法规的雇主公开“点名和曝光”、以及通过公共教育运动来提高关于对遵守法规重要意义的认识。

为什么改善是至关重要的

由国际社会保障协会开展的一项社会保障机构和缴费征收机构的调查结果揭示了为什么改善缴费征收和加强法规遵守的目标是至关重要的共同原因。

第一,由参保人和以他们的名义及时、足额支付缴费对于这些人首先取得关于最低津贴的法律权利是必须的。

第二,计划的财政可持续性和法定现金津贴的足够性依赖于缴费的足额和及时支付。

第三,卓有成效的缴费征收对于增强公众对社会保障作为一个社会机构的支持以及社会保障作为社会制度的合法性是必需的。

第四,改善缴费征收和法规遵守将提供一种实际手段,通过这一手段国际社会保障协会的会员机构可以在支持国际社会保障协会的扩大社会保障覆盖战略方面做出积极的贡献。可以预计的是,上述各方面管理的改善必将推动覆盖的扩大,并对国际劳工组织的“扩大社会保障以惠及所有人的全球运动”以及促进建设一个全球“社会保护平台”的联合国机构共同倡议起到补充作用。

治理的一个重要方面

改善缴费征收和法规遵守涉及到社会保护、法律、政治和财政等多个重要层面。然而,如果把它作为一个管理问题看待,这种改善也可以被视为一个治理的重要方面。

公众对于一个缴费性社会保障机构是否卓有成效、值得信赖和具有合法性——因此具有可持续性——的感受将在很大程度上成为一把如何看待该机构治理缴费征收和法规遵守过程的尺度。

成功因素

尽管改善征收和法规遵守是必需的,但实现这种改善却常常是困难的。不过,人们可以确定一些可以增加成功可能性的因素。

证据表明,在一项计划已经运行了较长一段时间的地方,征收努力是更为有效的。这是因为负责缴费征收的机构有时间完善了征收和审计程序,而计划的管理者也能够不断修正计划的政策以帮助实现高效征收。

劳动力的规模和多样性也是一个因素。当劳动力处于地域上分散和欠正规的情况下,税赋和社会性缴费的征收都变得更加困难。

成功因素

- 社会保险计划的成熟期;
- 覆盖程度和劳动力的规模与多样性;
- 自动化程度;
- 与外部机构的协调程度;
- 征收政策的做法的经常评估和调整;
- 一个国家社会保障文化的程度;
- 在雇主和工人中存在一种遵守(法规)的文化;
- 强制守规措施的有效性和对不守规行为的处罚。

没有唯一最好的途径

在缴费征收和法规遵守方面，一种反复呈现的证据是，一种集中化的统一的制度对于征收社会保障缴费和税收具有更为有效的潜能。情况往往确实如此，因为集中化被设想带来规模经济并有助于协调审计与记录保持活动。

但是，正如在各国达到良好治理的唯一最好途径上没有一致意见那样，在唯一最好的缴费征收方式方面也没有一致意见。相反，一个复杂的互动性的因素系列——政策设计和调控、覆盖程度和劳动力构成、征收单位所处的地点、自动化程度、文化和政治因素以及机构的历史等——都在发挥作用。

尽管存在这种复杂性，但各国社会保障机构通过做出在他们的机构职权以内的变化正在积极促进加强缴费征收和法规遵守。这正是通过更广泛地开展管理方面的治理改善首先应当做好的。

从国际社会保障协会方面来说，作为其促进和发展社会保障战略性职责的一部分，以及为了进一步促进良好治理的重要性，它将坚持自己的承诺，开发各国社会保障机构进一步追求这些目标所需的工具和指导原则。

阻碍进展的共同挑战

- 缺乏作为提供所有缴费者 / 津贴接受者唯一身份的个人社会保障号码 / 税收身份号码。
- 保密限制妨碍了与其他机构匹配数据的努力。
- 缺少自动化，这不利于打击少报、逃匿和诈骗等问题。
- 机构工作人员的老龄化导致知识的流失，在某些情况下，甚至导致无法安置受过培训的、有经验的人员。
- 假如强制执行措施被看作是软弱的，假如不守法的经济好处被看作超过被处罚和制裁企业的财政代价和潜在名望损害，那么不守法的雇主和工人可能做出一种理性的选择来逃避支付缴费。

自动化程度给成功带来重要有利条件。这些有利条件通过使用因特网、电子数据匹配、电子工资报告、在线管理信息、缴费电子支付、使用先进的演算来查找支付模式的异常之处以及使用自动化客户关系管理计划等等是可以实现的。一个令人感兴趣的最新发展是移动电话技术的使用。在一个案例中，坦桑尼亚联合共和国政府雇员公积金通过与南非沃达丰通讯公司 (Vodacom (M-Pesa) Tanzania) 建立伙伴关系，能够使缴费利用手机完成。

与外部单位包括税务当局和其他社会计划、社会伙伴和机构的有效合作与协调对于成功的缴费征收也被认为是重要的。例如，在意大利，全国社会保险管理局与商会共同协调努力以查知没有社会保障号码的工人的存在，特别是在旅游、农业和食品服务行业中。

在缴费征收方面被认为是最成功的机构经常地监控、评估和调整它们的程序及做法。因此，在缴费征收工作程序中引入精心规划和及时的变革是一个进一步的成功因素。在法国，社会保障机构中央管理局 (ACOSS) 就是这方面的一个很好的榜样。

一个进一步的因素是被称为国家社会保障文化的力量。在任何一个既定国家，公众关于管理部门效率和津贴支付准时性的感受以及公众关于由社会保障计划提供津贴的认识将会促进对社会保障的一种较为正面的或负面的看法。可以预计，一种对社会保障更加积极的看法将会支持改善缴费征收和法规遵守的努力。为了促进这样一种文化，日本养老金服务 (局) 每年举行一次为期一个月的公共宣传活动，以改善对养老金计划重要性的认识和广泛传播有关养老金计划的信息。

国际社会保障协会会员机构的调查回复表明，并没有什么唯一的最重要的成功因素。相反，在每个国家的环境中，往往是一种诸多因素的组合似乎在征收努力发挥着最大的影响。

改善工作的障碍

尽管有这些被认定的成功因素，但仍然有一系列共同的挑战在经常阻碍实现改善缴费征收和法规遵守的进展。

在许多情况下，这些被认定的挑战着重表明需要在基础设施和人员配备方面进行更多的投资，同时也表明了对制度和法规改革的一种可能的要求。然而，要有效应对这些挑战，不仅要求行政改革，而且要求政策制定方面的投入。

重要结论

第一，主要通过致力于行政和治理的改善来积极影响缴费征收和法规遵守是属于社会保障机构权力范围内的事情。

第二，缴费征收和法规遵守的改善（以及减少不遵守法规缴费的现象）可以确保投保人能够充分获得他们的津贴权力。

第三，提高缴费收入的水平可以使计划的财政可持续性和津贴的足够性变得更加确定，还可以加强社会保障作为一种制度和它所代表的价值观的合法性。

第四，通过改善计划的财政健康状况和通过减少对财政补贴的需要，有限的公共资源则可以以替代性方式进行再分配，以应对扩大国家社会保障覆盖的优先目标和社会需要。

来源

Enoff, L. D.; Makinnon, R. 2011 年：“Social Security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection”（社会保障缴费征收和遵守：改善治理以扩大社会保护），发表于“International Social Security Review”（《国际社会保障评论》）第 64 集第 4 期。

国际社会保障协会，2010 年：“ISSA Strategy for the extension of social security coverage”（国际社会保障协会关于扩大社会保障覆盖的战略）。日内瓦，国际社会保障协会。

Nyland, C.; Thompson, S.B.; Zhu, C. J. 2011: “Employer attitudes towards social insurance compliance in Shanghai, China”（雇主对在中国上海遵守社会保险法规的态度），发表于“International Social Security Review”（《国际社会保障评论》）第 64 集第 4 期。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | www.issa.int