番号制度：日本社会保障与税制一体化改革的实施平台

贺满萍

（江苏联合职业技术学院　江苏徐州　221008）

【摘要】日本政府于2011年6月推出《社会保障与税制一体化改革方案》，核心是使每个日本国民都有一个社会保障和税收通用的番号，以达成正确把握收入信息合理纳税，同时能在养老金、医疗、护理保险、福利和劳动保险等方面保障更准确的缴纳并得到高效的服务。本文对日本番号制度作详细解读，以期对我国未来建立类似的制度起到借鉴作用。

【关键词】社会保障　税制改革　番号制度

每个人都有自己固有的番号，这个番号可用于养老金、医疗、护理保险、福利和劳动保险等社会保障领域，并能使用它向国家和地方税务机关设定的窗口纳税。这一构想在不远的将来会变成现实。日本政府正考量引入通用番号制度并把它作为维护社会稳定的基础工具。

一、番号制度实行的背景

日本番号制度的实施主要基于以下社会背景：一是随着老龄人口的增加和劳动力人口的减少，少子老龄化问题更加严重；二是伴随着收入差距的扩大而引发的社会不安；三是在网络如此发达的今天，信息通讯技术的进步为番号制度提供了开发潜能和技术支撑；四是全社会都希望能够进一步提高国家制度运营的效率和透明度；五是全社会都有保障纳税人合理负担和社会保障费用支付公平性的诉求。

在通用番号制度导入之前，日本有关国民的番号制度经历了以下几个阶段的探索实践：1968年，为提高行政效率，政府研讨在国家机关推行统一个人代码制度，因被认为是对全体国民进行总编号而批评之声四起，这一动意只好放弃。1980年，为适时把握个人的利息、分红所得信息，政府对纳税人的编号引入“绿卡”制度，因有侵犯个人隐私之嫌而遭到强烈抵制，这一做法最终于1985年被废止。1994年为完善超越各自治区域的个人身份认证制度而实施基于居民基本登记网络系统的“居民基卡”制度，但国民认为这不利于保护个人隐私，这一制度对番号在用途上作了若干限定。2011年1月民主党政府发表“社会保障与税收通用番号制度基本方针”，并于同年6月制定了《社会保障与税收番号大纲》。2012年2月，日本国会通过了《我的番号法案》。至此，《社会保障和税制一体化改革方案》得以顺利实施。

二、番号制度基本内容与解读

1. 番号制度欲达成的社会愿景。把养老金、社会保险和纳税等具有不同用途的番号，统合为“我的番号（my number）”，以提高社会保障制度和税收制度的有效性与透明度，使社会更加公平公正，这就是番号制度的社会愿景。

目前，日本国民的个人信息由税务署、厚生劳动省（相当于我国的人力资源与社会保障部）、市街村政府等公共机关分散管理。在这种现状下，很难准确把握并完整呈现同一个人的全面信息。例如有个人叫“斋藤”，当他进行有关申请，提示「斉藤」这样的汉字名、而别的行政机关在管理一个笔画多的「齋藤」档案信息时，就不清楚是不是同一个人。行政机关办事人员之间发生确认作业是件很麻烦的事。养老金记录问题也存在这样的问题，要切切实实逐一确认。由于面广量大，处理这类问题要花费大量的时间并可能产生更高的成本。于是，使个人信息确认能够准确而且快捷的制度设计便呼之欲出，这就是《社会保障与税制一体化改革方案》中的“番号制度”。迄今为止日本的养老金和社会保险等领域因为制度通道各异，所以有各不相同的账号。但在通用番号制度下，把这些不同的账号用“我的番号”来链接，将会使医疗、护理、养老金等社会保障领域和在合理扣除、适当征税等税制领域更加透明有效，并可以此作为构建公平公正社会的基础。

2. 番号制度的设计架构。番号制度包括三个方面的基本结构：一是番号编号；二是信息共享平台；三是番号使用者身份确认。

（1）番号编号。政府将向每个有居民卡的居民提供一个不会重复的编号（“我的番号”）。这个号码包含新近的四项基本信息并可动态管理，它包括姓名、住所、性别和出生日期。依制度设计，公司向税务署或市街村政府提供标记职员番号的有关薪酬文件，并把这个公司职员的番号通过IC卡确认。由此，使用者（民）、公司（民）、税务署及市街村政府（官）之间即形成“民—民—官”的互通关系，以确保这一番号透明可视，并可灵活使用。

（2）信息共享平台。限于法律规定的事务，由“我的番号”确定的特定的个人信息将可在多个公共机构之间实现信息共享。据此过去不正确的数据处理，像类似“斋藤”名字因汉字标记的不同所发生的确认作业方面的繁琐事务即可避免。

（3）番号使用者身份确认。在利用“我的番号”的时候，确

定使用者真的是“我的番号”的所有者本人是非常重要的。在番号制度中让大家持有搭载IC芯片的IC卡,在IC卡中,既有“我的番号”的基本信息,又有本人的照片信息,从而保证人卡合一,万无一失。

3. 番号制度的效果与优势。

(1)在正确连接与共享个人信息的基础上,将使社会保障支付工作做得更加体贴入微。在通用番号制度下,所有日本国民都有专属的“我的番号”,这个番号可用于养老金、医疗、护理、福利、劳动保险等社会保障领域以及向国家和地方税务机关设定的窗口纳税。政府试图整合并引入记载姓名、住所、“我的番号”等信息的IC卡,利用它在辖区内办理纳税或社会保障等方面的事宜,使用者也可以借助个人使用的网页浏览自己纳税申报信息或社会保障金的支付记录。

通用番号制度的引入,使公权机关之间信息的共享更加准确快捷,对每位国民也有诸多好处。如果行政机关办事人员能在“我的番号”平台下达到信息共享,则可以更加准确地把握每一位国民的个人信息。从个人的切身感受来看,番号制度简化了很多向当地自治政府提交各种附加文件的繁琐手续,国民可以不用特意请假即可向辖区政府机关办理有关申报。现在面向全体国民咨询的社会保障服务,也会由行政机关通过网络发出通知,自动收到诸如“可以受理”之类的信息。

(2)简化行政手续的同时提高医疗和护理服务质量。在医疗方面,能够确认持续的健康诊断信息和儿童预防接种的履历记录。一旦实现番号制度,即使在新居住地,也可以确认以前的信息记录。为使婴幼儿健康诊断做到准确与持续,我们努力做到早期发现有无虐待儿童的行为。使用“我的番号”,由于可以持续性地积累医疗信息,使有预见性地追踪观察病人病情发展成为可能。在确保个人匿名信息的基础上,如果能二次利用,对有效积累医疗研究的数据很有价值。

护理方面,加入护理保险的被保险者,如果因工作单位或住所等原因在市街村之间有所变动,也可以确认并阅览当事人在原地的护理信息,而不需要在诊断书上添加各种行政手续证明。对于抚养需要护理对象的亲人来说,简化各种手续是显见的好处。把养老金账户、健康保险证和护理保险证等各种机能和信息集中到IC卡一卡通中,是再好不过的构想。

(3)提高把握家庭个人所得的准确度,实现税收的公平负担。例如税务署和市街村政府在其所获取的各种所得信息、家庭抚养信息方面,可以利用“我的番号”,进行名目的采集和数据的核实,以有效防止所得的过少申报和有效确认抚养扣除,也能防止税收的不当返还,减少逃税现象的发生。而且把源泉征收与其他相关的法定调查记录结合起来,可以更准确地把握所得信息。

在发生灾害时,通用番号制度也可灵活发挥作用,列出需要援助者的清单并及时更新,对受助者本人进行信息确认,灵活运用受助者就诊和用药等方面的医疗信息,对他们的生活重建能给予有效的支援,以发挥其守护民生方面的重要职能。

4. “综合核算制度”从财务上为番号制度护航。在设计引入番号制度时,需要慎重斟酌:建立怎样的“综合核算制度”架构,以设定“我的番号”当事人在医疗、护理、保育和残障等方面由自己负担的合计额的上限?在通用番号制度下,可以横断面来把握不同领域的信息。这样,超越不同领域的社会保障,可以提供一揽子服务,在酌定家庭总收入之后,即可设定由自己负担的费用上限。以往的高额医疗费和高额护理费核算制度中,规定医疗及护理费用由自己负担的部分一年中超过一定数额的部分会由政府返还。通用番号制度下,在当事人提出申请时过去需要提供的相关附加文件现在可以省略,甚至是即使达到自己负担的上限额的时候,也无需垫付,仍可继续享受医疗及护理服务。此外,番号制度也可避免漏掉支付或重复支付等问题的发生。实现上述构想,需要在医疗、护理等信息敏感度高的领域建立个人信息保护特别法。

5. 番号制度得到国民支持的关键:加强个人隐私保护。设立第三方机构,独立对行政机关和企业进行监视与监督,当IC卡丢失时,可及时进行番号变更。番号制度设计的目标是确保国民放心与使用安全,因此应设立一个具有独立权限的第三方机构,独立行使相关职能。这一机构可以对相关事项进行事前手续确认和作信息保护评价。第三方机构有权监视行政机关和企业是否认真对待每个人的“我的番号”相关的个人信息,在哪些事情上使用个人信息,制度设计是否适当等等。此外,第三方机构还要努力在分散管理个人信息及个人信息加密方面提高其安全性,对不正当利用个人信息或故意泄露信息的行为人,设计制定严格的罚则。

此外,人们还担心一旦IC卡丢失了怎么办?是否会引发相关的犯罪行为?在这种情况下,当事人应及时与行政机关取得联络,办理相关变更手续,以使用新的番号。目前,正在优化设置“我的入口”个人用网页,通过这一平台,能够确认是谁在何时出于何种目的使用了自己的信息。

6. 轻松使用“我的番号”。在互联网上能够确认与“我的番号”相关的个人信息的是个人用的网页。利用“我的入口”平台,可以显示上网记录、个人信息确认,并实现一站式服务和推送式服务。其中上网记录具有对自己本人信息自动记录的功能;本人信息确认是确认行政机关等部门是否拥有本人的相关信息;一站式服务是提供一个通道,让申请人要经过哪些行政机关,提供哪些文件,利用“我的入口”可以一次搞定;在推送式服务中,本人应怎样支付,会自动分别收到有关行政机关的通知,如果没带电脑,只要持IC卡至行政机关,即可确认相关事项。“推送型”服务是政府未来公共服务的大方向。

用户可以全天候地从电脑上浏览本人信息,这有赖于行政机关的推送式服务。自己的信息,以及能接受怎样的社会保障服务,这些都可以在家用电脑上随时浏览,例如养老金、健康保险、护理保险等各种社会保险费的缴纳,还可以很方便地确认在接受医疗、护理、保育等服务时需要支付的费用。即使是明确的纳税申报这样的信息,也可以通过“我的入口”予以确认,在向税务署提交纳税申报表时会发挥作用。

目前,用户如遇有关制度变动,需要自己去查询。但随着番号制度的导入,推送式服务的进一步增强,制度变动通知等有关信息便可以即时获得。

三、从国际比较中审视日本的番号制度

日本番号制度同样借鉴了世界各国的经验。世界上有许多发达国家在实行番号制度，实施番号制度的国家大致分为四种类型：关怀型国家（法国、德国、日本），其特点是番号受国家管制，番号的使用范围有一定限制；福利型国家（丹麦、芬兰和瑞典），其特点是番号受国家管制，但使用范围较广；管制型国家（新加坡和韩国），其特点是番号受国家管制，但使用范围非常广泛；移民型国家（美国、澳大利亚和加拿大），其特点是番号实行自主注册，并且使用范围非常广泛。介于关怀型与福利型之间的国家有英国、荷兰和奥地利。

和大多数发达国家一样，日本的番号制度不是一种国家对国民实施管理的制度，而是一种对国民提高公共服务水平和行政运行效率的制度。我们从上述四种类型的国家中选择四个典型的国家就番号制度的使用年份、导入目的、番号管理机关、行政利用和民间利用状况以及个人信息保护等条目作一归纳，具体如下表所示。

	美国	瑞典	德国	韩国
使用年份	1936年	1947年	2009年	1968年
番号名称	社会保障番号	个人番号	纳税人ID番号（无统一番号）	居民登记番号
导入目的	社会保险费的征收、对受助者的管理与补偿	基于居民登记的税务、社会保障及其他相关的行政事务	实现税务的一元化管理、确保课税的公平性、提高税务行政效率	把握居民的居住和变动状况、增进居民生活便利、适当履行行政事务、维护社会稳定
管理机关	社会保障局	国税局	联邦内务省	行政安全部
行政利用	①养老金：领取资格管理、社会保障清单寄送。②医疗：医疗保险享受资格管理、对低收入者和残障者医疗补助及其他补助的一并调整、医患管理、保险资格确认、受理医疗费申请。③其他福利：食品券发放、州政府对社会保障对象资格审查等。④税务：个税征纳管理、税收整合的确认、各种税收减免申请。⑤其他行政事务：出生、结婚、死亡证明；驾照号、学生证号、享受各种行政服务的本人身份认定等	①养老金：领取资格管理、领取申请、养老保险费缴纳和支付状况管理、养老金通知单寄送。②医患管理、医保资格确认、受理医疗费申请、健康数据库构建。③医疗机构、社区（福利）、失业保险劳动市场局、奖学金局一并支付的调整。④伤病补助及津贴与雇主一并支付的调整。⑤税务：收入信息共享、税收和社保费的统一征收。⑥其他行政事务：享受各种行政服务的本人身份认定等。⑦行政机关之间信息的网络共享	①联邦财政部只提供番号，而征税和所得数据管理事宜则由州政府办理。②纳税人番号只是事务处理番号，并不用于纳税记录管理。③纳税人番号在各州居民登记信息的平台上使用。④居民登记系统的信息变更和纳税人番号管理的住所信息实现联动。⑤德国在社会保障领域诸如养老金、医疗、护理、失业、社会救助、工伤等多个方面都有对应的番号。⑥有关社会保障费、相关税收的征纳系统与社会保障系统的整合目前还未成形	①无论官民都可作为个人认证的手段而广泛使用，也可在电子政府反映民意的系统中发挥独特职能，作为个人信息管理番号或登录地址。②养老金：领取资格管理。③医疗：在以家庭为单元获取医疗保险番号的基础上可以作为个人信息的管理番号使用。④税务：在国税整合系统中作为个人及法人的税务信息管理番号，用作经由网上纳税申报的登录地址
民间利用（并非所有企业都需要）	无特殊限制，可以广泛用于私人保险公司受保人番号、各种合同的本人认证、身份调查、信用记录确认、市场营销等	无特殊限制，依据公文公开的原则，居民登记数据库的信息原则上可公示；也可用于私营企业作客户管理番号	可以在税务和社会保障方面限于特定用途的使用，其他目的则被禁止	无特殊限制，可以灵活用于各种合同的个人认证、金融机构的信用记录确认、私营企业的客户番号或会员番号（尤其是可用于网上会员登录）
个人信息保护	行政机关对个人信息的管理除要受个人隐私保护法律约束之外，还要遵守联邦政府及州政府社会保障法、税收法律的规定	依1998年个人信息保护法及1980年保密法处理相关个人信息，并适用于官方和民间；另外，设置数据监察院监管个人信息	依联邦数据保护法由联邦数据保护监察机构和各州的监察机构监督管理；官民之间限于特定用途，而民民之间则禁止使用	没有专门个人信息保护法，类似法律尚处于研究阶段；在个人信息保护上根据居民登记法及社会保障基本法的相关规定执行

日本在对不同类型国家的番号制度进行对比考察之后，确立了与《社会保障与税制一体化改革方案》相对应的番号制度。其通用番号的成形，主要借鉴了美国、瑞典和德国的模式：借鉴德国纳税人 ID 番号制度，只是用于税务领域，以期引入带补助的税收减免，并能更准确地把握纳税人的所得及税款征收状况；借鉴美国的社会保障番号制度，主要用于税务领域与社会保障领域，尤其是在社会保障领域，其番号既可用于社会保障的现金支付，又可用于社会保障方面的信息服务；借鉴瑞典的个人番号制度，主要用于简化行政手续、整合并加强行政协作、在行政服务的快捷与准确性上更有效率，以期使电子政府广泛实现“推送型”公共服务。

日本的通用番号制度是在原有纳税人番号制度和社会保障不同项目番号制度的基础上，并借鉴其他发达国家成功做法而适时确立的，构想完整、合理而且人性化，但达成需要举国不懈努力、艰苦磨合。目前和未来的一段时间内围绕社会保障和税收通用番号制度，政府及相关社会力量亟须从以下几个方面开展工作：

1. 努力与国民取得共识。政府层面，应就引入通用番号制度的意义、优势、压缩行政费用、个人信息保护系统等内容简明易懂地向国民传达，让更多的人知道这一制度能让真正需要社会保障的人获得援助。同时告知国民，准确的收入确认和个人信息方面的协作是不可或缺的。

订单导向型农民合作社发展研究

张跃超

（平顶山学院 河南平顶山 467000）

【摘要】本文分析了我国订单导向型农民合作社的特征和发展现状，总结了现有的三种基本运作模式，发现其中存在组织治理结构不健全、订单合同不规范、缺乏专业人才和金融支持等问题，进而探索其发展道路。

【关键词】订单农业 农民合作社 资本要素

一、订单导向型农民合作社的特征与优势

订单农业是指农业生产者与农产品购买方之间通过签订订单合同方式，合理有序安排农业生产和销售的模式。因为订单合同具有法律效力，农产品买卖双方由此形成法律权利和义务关系。订单导向型农民合作社是指由农民合作社出面和农产品购买方签订订单合同，按照订单内容来组织合作社的农民进行生产劳作。由农民合作社代替农户和农产品购买方签订买卖合同，能够有效解决单个农户在订单农业运作模式中存在的诸多问题：一方面可以使购买方能够以适当的价格获得可靠的农产品供应来源；另一方面可以使农民合作社的社员能够充分利用自己的生产资源满足市场需求，获得更多的经济效益，并且双方的交易费用和交易风险都可以尽可能降低。

与订单型农户生产模式相比，订单导向型农民合作社生产模式具有以下特征：

第一，生产标准化程度高，充分实现规模经济效益。由于农民合作社是相当多数农户的集合体，能够在同一订单下组织规范化的集中生产，使得农产品的生产标准得到统一，推动先进生产模式和生产技术的应用与推广，提高劳动生产率，且有利于形成品牌效应，提高我国农产品的市场竞争力。

---

2. 制度设计在整体的框架内把握轻重缓急。在整体设计上无疑要达成番号的多功能利用，从而实现电子政府职能。当前应从立竿见影的领域着手，使国民看到实际效果。比如先从以全体国民为对象的税收和社会保障的现金支付范围（需要相关的个人申请、通知及与公司、金融机构的协作）的利用开始，进而扩展到基于个人选择的网络平台的医疗和护理服务，再延伸到广泛的行政服务。

3. 普及对自我信息控制权的认识。在引入番号制度时，必须就个人信息权利保护的机制与做法向国民普及传达。无疑个人隐私保护和个人信息泄露是番号制度面临的最大课题，在这个方面政府应让国民放心。

4. 过渡期的补充措施。为保障番号制度的顺利实行，政府方面在向国民配发番号后，番号制度系统即可运行。不仅如此，金融机构和企事业单位的职能逐渐显现，他们将向相关机构和个人提供与税务及社会保障业务有关的交易信息、收入信息，在得到本人确认之后，发挥获取并管理番号的职能作用。为此，要构建一个路线图，政府方面和民间方面都要有充分的准备。作为顺利过渡的措施，政府需要对民间提供必要的财政或技术支持。

5. 持续对番号制度进行成本收益分析研究。人们一直批判劳民伤财的公共事业，政府相关部门应慎重实施拟定的计划，不断地跟踪验证该计划的利用情况并进行现实的成本与收益分析，以期随时改进和调整制度设计与业务设计。

“我的番号”制度目前还在制定阶段，是从现在开始要达成的制度。对日本国民来说，关乎每个人的利益与生活，所以这一制度的国民关注度高，非常期待。我国是发展中国家，人口众多，资源稀缺，更关键的是经济和社会发展在城乡和地区之间存在巨大差距。政治制度需要变革，经济结构需要优化，市场需要成长与完善，政府的思维与行为方式需要转型，税制远不成熟，社会保障水平低下。从管理控制型政府向开放服务型政府的转变需要一个过程。在利益面前，避免各自为政，能整合各种资源为全体国民共享不是易事。目前和未来相当长的时间里，我国都不具备像日美欧等发达国家那样建立通用番号制度的硬件和软件条件。但通用番号制度毕竟是一个国家发展到一定程度时的努力方向。相信了解和分析日本的通用番号制度对当下我国经济社会的发展会有所启发。

主要参考文献

1. 社会保障与税收番号大纲. 参见日本内阁官房网站 http://www.cas.go.jp

2. 社会保障与税收通用番号制度的引进及利用方法.日本金融——税制番号制度研究会，参见 http://www.japantax.jp

3. 广濑真人.番号制度的意义与展望.参见 http://www.nri.co.jp

4. 前田英行.通用番号制度的未来.参见日立综研网站 http://www.hitachi-hri,com/reseach.jp