

论社会保险税的征收与社会保障制度深化改革的关系

中南财经政法大学财税学院 庞凤喜

摘要：我国各级政府都在积极推进社会保障事业的发展，不断加大社会保障的力度，相应地资金压力逐渐增大，财政风险增加，迫切需要进一步深化社会保障制度改革。但实践中的制度不统一，社会保障统筹层次低，社会保障资金征缴体制不合理等原因而面临着扩面难、缴费基数不统一、缴费基数不实、资金安全存在隐患、征缴成本高昂等一系列障碍。本文认为，征收社会保险税是化解社会保障制度诸多障碍深化改革的突破口，是深化社会保障制度改革的切入点。

一、问题的提出

为社会成员提供社会保障，是现代政府的一项重要职能。因此，自改革开放以来，尤其是国有企业体制改革以来，我国社会保障步伐不断加快，2007 年“两会”的《政府工作报告》中更是明确提出，国家在积极推行新型农村合作医疗制度、加快建设以社区为基础的新型城市卫生服务体系、启动以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险试点、政府对困难群众给予必要的补助的同时，要继续完善企业职工基本养老保险制度，推进做实个人账户扩大试点工作，健全城镇职工基本医疗保险和失业、工伤、生育保险制度。并进一步扩大社会保险覆盖面，特别是要做好外资、私营等非公有制企业和城镇灵活就业人员的参保工作。很显然，社会保障职能能否实现，我国社会保障事业能否顺利、健康发展，在很大程度上取决于有无充足、稳定的社会保障资金。也正因为如此，今年的《政府工作报告》中明确指出，要多渠道筹集和积累社会保障基金，完善社会保险费征管方式，提高基金征缴率，以积极发展社会福利事业。但遗憾的是，在急需巨额社会保障资金支持我国社会保障事业的快速推进时，社会保障筹资反而陷入了税费之争，及其背后的部门之争，并滞缓了社会保障制度深化改革的进程。

在社会保障缴款问题上，理论界极力主张由社保部门采用收费形式征收的首推郑功成和郑秉文两位学者。例如，郑功成先生在对北京市审计局公布市属 146 家参保单位社会保险费征缴情况审计结果，即半数以上的企业没有依法参加社会保险，一些效益好的企业参保状况更令人堪忧发表谈话时，一方面承认这种现象并非个别地区的个案，同时，他认为除雇主的守法意识以及企业的社会责任、地方领导缺乏正确的政绩观等不容忽视的原因外，特别强调的原因是，劳动保障系统整个监管力量严重不足。他指出，由于当前的劳动关系已不再是计划经济时代简单的国有企业与职工的关系，而是非常复杂的劳资关系，从而要求配备更多的人员从事劳动保障监管、稽核工作^①。为此，他认为^②，对中国而言，理顺社会保险管理体制的关键是用集中管理取代分散管理，当务之急是统一社会保险费的征缴机构，同时让国家财政退出直接管理社会保险事务的格局，进而真正让社会保险管理机构及经办机构切实承担起自己应当承担的责任。笔者认为，在这里，社保部门作为政府的一个由财政拨款经费的职能部门究竟什么才是自己的责任？社保部门与其他政府部门究竟有何不同？是否所有带社

^①武唯：漏缴凸现企业社会责任缺失：《中国劳动保障报》，2004 年 9 月 11 日。

^②中国新闻网：中国研究学者：社会保障的漏洞须靠制度来“堵”(2) <http://www.chinanews.com.cn>

会保障字样的事务都必须由社会保障部门承担？是否任何一项改革的推进，无论性质如何都需要大力扩充机构，似乎都不是需要特别花大力气讨论的问题。

而郑秉文先生针对税费之争斩钉截铁地指出：目前世界大趋势不是社会保障费改税，而是税改费。他认为，自20世纪80年代初开始至今，世界范围内掀起了一个社会保障税改费的国际潮流。其主要原因：一是1973年第一次石油危机导致发达国家发生了自战后以来最严重的一次经济危机，主要发达国家社保财政几乎都出现了问题，对现收现付制提出了挑战；二是大西洋两岸发达国家新自由主义的改革浪潮，私有化浪潮席卷了整个资本主义世界，改革的对象之一就是削减福利支出；三是20世纪90年代出现的全球化浪潮，使传统的现收现付制已不适应劳动力的跨国流动；四是以智利为代表的社保私有化改革开历史之先河，创造出了一个崭新的个人账户积累制，并逐渐成为各国决策者和研究者的一个新兴社保样板。由此就出现第三阶段即税改费时期，这个时期至今也未结束，无论是老牌资本主义国家，还是转型国家，税改费的浪潮风起云涌，汹涌澎湃，方兴未艾^①。

而笔者认为，在国际社会保障（保险）实践中遭遇基金短缺、累退性、对资源配置的损害等诸多问题时，各国采取减慢社会福利增长的速度、提高退休年龄、强调“个人对社会保险的选择”，并减弱政府承担的责任的措施并不能直接称之为税改费。况且，“智利型”社会保障模式在中国有多大的适用性、可行性，也是特别需要认真加以研究的。再者，笔者看到的资料是，近些年来，已开始出现有些国家将社会保障部门征收的社会保障缴款改为税务部门征收的情况，且这样的国家既有如英国这样一个社会保障制度完善、社会保障水平很高的国家，也有如俄罗斯这样的转型国家。而不像郑秉文先生所讲的那样是普遍的税改费。而且，其改革动因何在？不能不为身为后来者的我国所关注。

就英国而言，1999年以前，英国的社会保障缴款由社会保障部的代理机构负责征收，而税务署则负责征收直接税。1998年11月25日，英国上议院在社会保障缴款议案（The Social Security Contributions (Transfer of Functions, Etc.) Bill [HL]）中提出，应更好地提供服务和方便纳税，并决定于1999年4月1日将原社会保障部的社会保障缴款征收代理机构及其征收职能并入税务署，国家养老保险的社会保障缴款政策由税务署制定。税务署和财政部负责社会保障基金的管理和监控^②。

对此项改革，英国皇家财政部认为，将原社会保障部的社会保障缴款征收代理机构及其职能并入税务署的优势在于^③：一是将使税收和社会保障缴款的政策目标更加一致，有助于实现政府的长期目标；二是通过同一个组织征收税收和社会保障缴款，使企业和其它纳税人不必分别缴纳而有助于降低纳税人负担；三是有助于减少偷漏税行为，更好地利用征收资源，从而实现纳税公平；四是两部门合并能充分利用征管资源提高服务质量，给纳税人税款缴纳提供方便，进而提高征收效率；五是随着时间的推移，将使税收制度和社会保障缴款原则的统一变得更加容易；六是两部门合并将精简一些机构^④，从而降低征收成本。

而俄罗斯也实行了养老金的“费改税”制度^⑤。2000年8月5日，普京签署新的《税法典》，将养老基金以外的其他三项社会付费改为统一的社会税。自此，俄罗斯的养老保险的缴费形式和比例也发生了较大变化，即养老保险费由改革前的缴费形式变为以统一的社会税形式缴

^①郑秉文：社会保障费改税问题：费与税孰优孰劣？人民日报（海外版），2007年2月14日。

^② Social Security Contributions (Transfer of Functions, Etc.) Bill [HL] Bill 38 of 1998-99

^③ HM Treasury Budget 1998 Press Notices

http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_1998/budget1998_press_notices/bud98_press_ir44.cfm

^④ 通过员工辞职和退休，合并后将减少200个工作岗位。

^⑤ 资料来源：边怒、穆怀中，俄罗斯养老保险制度改革及其效应分析，《俄罗斯研究》，2004（4），P26—30。

纳，其征收机关由原来的社会保障部门改为税务部门。由于俄罗斯转轨时期主要社会保障制度本身制订得不够完善，加上通货膨胀的影响，许多效益不好的企业拒交或拖欠医疗保险基金和退休养老金的款项。^①在此次“费改税”中，俄罗斯采取了一系列措施使得养老资金入库率有所提高。

诚然，社会保险制度的基本原理确实是自我平衡、自我发展，但社会保险支出如果财政不实行兜底，劳动部门自然不可能凭空生出平衡与发展能力来。也因为如此，原劳动和社会保障部郑斯林部长在透露目前我国养老金缺口达 2.5 万亿元时明确指出，养老金不会出现断裂，养老金缺口将由政府拿钱来补。^②

近些年来，在郑功成、郑秉文等学者主张由社保部门征收社保费的同时，许多学者，包括笔者都极力主张由税务机关征收社会保险税^③。笔者认为，在社会保障制度亟待完善，而深化其改革步履艰难的今天，明确社保税征收与社会保障制度深化改革的关系是极有裨益的。

二、当前深化城镇社会保障制度改革面临的主要障碍

当前，社会保障制度的改革深化面临许多问题，而最集中、最突出的问题与障碍又主要体现在以下几个方面：

1. 扩面任务重

实施社会保险由《劳动法》明文规定，国家和各省有关部门都对各项社会保险的参保范围和对象作了具体与明确的要求，即所有企业均必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。但实际上，扩面难、难扩面一直是困扰社会保障体系完善和发展的难题，尽管各地采取了许多措施，但效果都不够理想。东部某发达省份地税局对某市 2004 年底部分普查单位和企业职工参保情况的调查^④很好地证明了这一点。如表 1、表 2 所示：

表 1 某市 2004 年底企业参保普查情况

调查 总户数	养老保险 参保情况		医疗保险 参保情况		失业保险 参保情况		工伤保险 参保情况		生育保险 参保情况	
	户数	比例	户数	比例	户数	比例	户数	比例	户数	比例
5149 户	2036 户	40%	1749 户	34%	853 户	17%	1532 户	30%	1171 户	23%

上述参保情况中，情况最好的养老保险也只有近 40% 的参保率，最差的失业保险的参保率仅为 17%。而该地区企业职工参加各险种的情况差异也很大。

表 2 某市 2004 年底企业职工参保普查情况

年末职 工总人 数	养老保险 参保情况		医疗保险 参保情况		失业保险 参保情况		工伤保险 参保情况	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
92.8 万	23.8 万	25.6%	8.4 万	9.3%	16.9 万	18.2%	13.4 万	14.4%

上述参保情况中，情况同样最好的是养老保险，但也只有 25.6% 的参保率，最差的医疗

^① 资料来源：刁莉、高玉芳著：《过渡中的俄罗斯社会保障制度解释》，载《经济社会体制比较》，2003 年第 4 期第 101—105 页。

^② 劳动保障部称 2.5 万亿元养老金缺口将由政府补，《法制晚报》2005 年 03 月 16 日。

^③ 庞凤喜、洪源：对开征社会保障税的思考：文献综述，《财政经济评论》2007 年（上）。

^④ 本文引用的实际资料，主要来源于全国税务系统会议资料。

保险仅 9.3%。这表明我国当前社会保险的扩面工作任务仍十分繁重。

2. 缴费基数不统一、缴费基数不实

改革开放以前,受计划经济体制的影响,我国长期实行低工资高福利的政策,人们的货币化工资极低。市场化改革后,工资制度逐渐实现货币化改革。但总体上来看,目前我国货币性工资收入占整个工资性收入的比重仍然偏低。加之全国各省各地五项社保费缴费基数的规定不统一,实际操作各异,“工资总额”在实际征收中很难具体把握,具体计算口径差别很大。如有的地方企业基本养老保险费、工伤保险费是以单位上月实际发放的全部职工工资总额作为缴费基数;基本医疗保险费、失业保险费、生育保险费则以参保职工的缴费工资之和为缴费基数;有的地方干脆以全省社会平均工资的 60%作为职工基本养老保险费的缴费基数,企业则以职工缴费工资之和作为缴费基数;还有的地方基本医疗保险费干脆按人定额缴纳等等。由此带来的问题就是缴费基数不统一与缴费基数不实的问题,如东部某发达省份 2004 年某市区基本养老保险费全部普查企业年缴费工资总额为 45 亿元,而其实际全部工资总额为 107.67 亿元,缴费工资基数占实际工资的比重仅为 41.8%,从而使得应征的社会保险费大量流失。

3. 资金安全存在隐患

社会保障基金的征缴与使用均属于非市场活动。其基本特点是:维持这一活动的收入与生产它的成本是分离的,因此,收支两条线是行政性基金管理的共性,社会保障基金也不例外。但我国劳动社会保障部门多年来集政策制定、费用收缴、投资运作、监督检查等权力于一身,权力高度集中,缺乏必要的事中监督与事后监督,导致社保金的各种漏损惊人,基金挪用严重。2006 年爆出一系列包括上海社保基金案件在内的滥用贪污社保基金案,一定程度上表明,我国社保基金的安全问题存在着体制与机制上的严重弊端。

4. 征缴成本高

一般来说,为使社保基金从企业、个人手中收缴至收入部门,就既需要机构、人员等组织保障,也需要一系列制度保障,并需要有好的机制使组织机构与制度顺利运转。但实际的情况是,目前很多地方各项社会保险的登记远没有统一,且多头征管,其具体征管办法、征管流程也不统一,从而一方面给经办机构和缴费人增加了很多不必要的工作量,另一方面也造成登记信息不一致的现象大量出现,在部门信息共享水平低,信息传递机制不畅通的情况下,严重影响了信息的采集与费源的监控,引发了管理上的诸多矛盾,并带来相应的高昂的管理与协调成本。

同时,为切实加强社保费征管工作,无论是税务机关还是社保部门,从中央到地方都下发了大量规章制度,单以税务机关为例,自 2002 年起,国家税务总局先后制定下发了《国家税务总局关于税务机关征收社会保险费工作的指导意见》(国税发[2002]124 号)、《国家税务总局关于定期报送社会保险费收入及征管情况的通知》(国税函[2003]97 号)、《国家税务总局关于加强税务机关征收社会保险费宣传工作的通知》(国税函[2003]408 号)、《国家税务总局关于切实加强社会保险费征收管理工作的通知》(国税发[2005]66 号)、《国家税务总局关于印发税务机关征收社会保险费表证单书(样式)的通知》(国税函[2005]891 号)和《国家税务总局关于进一步加强规范税务机关征收社会保险费欠费管理和清欠工作的通知》(国税发[2006]140 号)等;同时研究起草了《税务机关征管社会保险费费源管理办法(初稿)》和《税务机关征管社会保险费缴费评估办法(初稿)》。而各地税务机关又结合本地征管实际,不断规范和完善社保费征管制度,研究制定了一系列征管制度和办法。到 2006 年止,仅福建省地税局就先后制定了《社会保险费核定征收管理办法》等八个征管文件;内

内蒙古自治区地税局制定印发了社保费考评管理办法、登记管理办法、档案管理办法等 9 个制度、办法。而这无疑也是管理成本、征缴成本高昂的重要表现。

三、当前城镇社会保障制度改革障碍形成的主要原因

形成目前深化社会保障制度改革的原因很多,但总体上来看,主要有以下两大原因:

1. 制度不统一、社会保障统筹层次低

从制度上看,我国目前还没有形成全国统一的社会保障制度,社会保障统筹层次极低,是各地自保的社保格局。这种格局征收费率确定的一般规律是:发达地区低,不发达地区高;新兴城市低,老工业城市高。其基本原因在于:发达地区工资水平高、新兴城市老龄人口比例小,以较低比例的保险费征收即可满足当地当前离退休人员的养老需要;相反,不发达地区以较高比例的保险费征收也不能满足当前离退休人员的养老需要。具体来说,在 1999 年 1 月我国颁布《社会保险费征缴暂行条例》,但征费率等方面未作具体规定的情况下,各省、自治区、直辖市、其下属的不少城市、甚至一些县或县级市也都制定或修订了本地区的社会保险费征缴条例或规定,结果每一个地区的社会保险费征缴制度在具体规定上都有别于其他地区。因此,社会保险费的征缴与发放等各项具体措施和规定实际上主要是由各地区根据本地区的经济状况、人口结构等因素来确定。

显然,我国目前各地自保的社保格局,本身就是社保统筹层次低下的集中反映。而由于社会保障资金的统筹层次决定动员社会保障资金的伸缩能力,因此,社保的统筹层次低,一国动员社会保障资金的伸缩能力就弱,其结果,必然就是各自为政。而各地保各自区域的公民,实际上无形中又为不同区域公民的自由流动设置了进出的一道屏障。尽管这种状况的出现,与我国各地区的自然资源、后天环境、经济基础、管理水平、人才条件等存在差异有关,但应该说,更主要的原因就在于我国至今还没有一个包括收入制度在内的统一的社会保障制度。

2. 征缴体制不合理

目前我国社会保险费的征缴体制主要有四种:一是社会保障经办机构全责征收;二是地税部门全责征收;三是地税部门非全责征收;四是社保部门与税务部门分别征收。由此也形成了我国特有的社保资金征收的极不合理的征缴体制。

(1) 社会保障经办机构全责征收

以某直辖市为例,该市实行的是社保经办机构征收社保费,具体工作由市社保中心执行的办法。该市社保中心内设 19 个处室、下辖 21 个分中心和 1 个医疗保险中心,除负责征收社保费外,还负责账户的管理、各项保险待遇的支付等项管理职责,共有 10 余人,其中,负责征收的人员逾总人数的 30%。在该市,由于实行工商、国税、地税、统计和劳动部门“五局联网”的信息平台开展扩面工作,同时实行“五险合一,五险统征”,其征收管理相对于其他省份情况好很多。如 2002—2006 年,该市社保费征收额分别为 67.5 亿元、84 亿元、106.5 亿元、133.7 亿元、161 亿元。但即使如此,也存在经费投入大,相对效果欠佳的问题。据统计,该市财政对其社保经办机构的经费投入除正常办公经费外,还在购置办公楼、信息化建设和超收奖励方面给予专项经费,2002—2006 年,每年的经费投入占征缴额的比例在 0.9%—1.3%之间。而市地税局自 2005 年起代征全市的残疾人保障金后,当年即征收 1.8 亿元,比上年整整增长 8 倍,且未增加支出。此外,社保中心在社保费征管中也存在着扩面难、基数核定难与执法难的问题。如 2006 年在市地税局登记管理的纳税户共有 21.1

万户，其中企业户数为 13 万户，个体工商户 8.1 万户，而社保中心登记的参保户截至 2006 年 8 月底仅有 3.8 万户。尽管存在移动、铁路等行业的所属企业以户为单位在社保部门参保的集团参保形式，但两者之间的户数差距仍嫌过大。在基数核定上，社保中心一般按照企业申报的工资基数进行核定，无切实有效的方法与手段准确查实企业为少缴费而隐瞒职工收入的情况，对企业恶意不缴的情况，也只能采取申请人民法院强制执行，因而实际效果并不好。

（2）地税部门全责征收

在该征缴体制下，地税机关拥有征收主体地位。具体来说，在此种征缴体制下，地税部门可直接参与社保费缴费基数的核定，全面负责缴费登记、接受企业申报、社会保险费稽核和检查工作，从而能较好地掌握社保费征管主动权。因此，东部某发达省份 2004 年在省政府明确失业保险费、工伤保险费由地税征收之后，该省地税部门针对社保费征管中存在的征管机构不统一、缴费基数不统一、征缴程序不规范、企业覆盖面窄等问题，提出实行社保费“征收机构统一、征缴基数统一、征缴流程统一”的“五费合征”办法，并在两县级区域试点实行，取得了明显效果。一是扩大了社保费企业征收面，增加了参保人数；二是增加了社保收入。如以下表所示：

表 3 某省试点地区征缴户数增加情况

地区	2004 年 7 月养老保险 费征缴户数	2004 年 12 月养老保 险费征缴户数	净增加户数
A 市	4600 多户	7400 多户	2800 多户
B 县	736 户	2973 户	2237 户

表 4 某省试点地区参保人数增加情况

地区	2004 年 7 月参保人 数	2004 年 12 月参保 人数	净增加人数
A 市	125130 人	149507	24377 人
B 县	47627 人	51437 人	3810 人

表 5 某省试点地区社保费增加情况

地区	2004 年	同比增长
A 市	59005 万元	40.52%
B 县	17500 万元	67.71%

而这种增长实际是管理性因素所导致的。在实践中存在的主要问题仍然有三个：一是税务机关作为征缴主体与劳动部门作为社会保障管理主体在稽核责任、管理责任等方面的界定问题；二是管理环节增加导致管理成本增加的问题；三是征缴与记账的脱节问题。四是违章处罚缺乏强有力的法律依据。

（3）地税部门非全责征收

此征缴体制的主要特征是：参保扩面、申报审核、基数核定等重要的管理职能和权限都集中在劳动部门，地税机关只有征收权，即地税机关的征收工作处于从属地位。显然，这种模式暴露出了自身难以克服的体制性问题。一方面增加了工作协调程序和数据传输等环节，容易导致实际工作中掣肘和扯皮，另一方面削弱了税务机关的执法职能，难以充分发挥税务

机关征收的优势和作用,从而严重影响工作效率。

(4) 税务机关与社保部门分别征收

在此征缴模式下,由于两个部门分别执法,不可避免地会存在掌握政策尺度不一、执法力度不一、征管制度不一的现象,不利于加强和规范社保费征收管理,也不利于公平企业负担、促进地区间经济和社会的协调发展。且职责界定不清,不利于提高征缴效率。同时,缴费人面对两个部门,缴费人增加了缴费成本,其合法权益也难以得到充分保障。

四、征收社会保险税是化解社会保障制度深化改革诸障碍的突破口

社会保障制度亟待完善,但前述分析表明,其深化改革面临扩面难、缴费基数不统一、缴费基数不实、资金安全存在隐患、征缴成本高昂等一系列障碍。从哪里寻求突破口,因其复杂性,是个仁者见仁、智者见智的问题。有学者认为,关键是完善社会保障制度,而征收问题只是一个技术问题。而笔者认为,社保税作为社会保障资金的筹措方式,本身就是社会保障制度的一个重要组成部分,不是一个纯技术问题,相反,因税法的高度统一性、权威性,以及税务机关的有效的组织保证性,社会保险税的征收是化解社会保障制度深化改革诸障碍的突破口。

1. 征收社会保险税有助于提高社会保障基金的征收力度和统筹层次

一般来说,税权具有高度集中性,税法具有高度统一性与高度权威性。因此,社会保险税的开征,可以依靠税收的强制性和规范性的两大特性,大大提高社会保障基金的征收力度和统筹层次,克服资金筹集过程中的种种阻力,杜绝拖欠、不缴和少缴现象,为真正意义上的社会保障基金的筹措提供强有力的筹资手段,使得社保资金征缴的扩面问题与统筹层次低的问题迎刃而解。而且,开征社会保障税有利于打破条块分割,实现人力资源的合理流动和有效配置,也有助于不同类型企业之间的公平竞争,更好地推动企业制度改革。

2. 征收社会保险税有利于促进社会保障缴款基数的真实可靠,社会保障缴款的及时足额征收

作为国家征收的用于筹集社会保障体系所需资金的一种税或税收形式的缴款,社会保障税主要对工资、薪金所得征收,即对劳动所得进行课征,因而它也是当今世界各国所得课税体系中的一个重要组成部分,而且各国通常都规定符合法律规定的社会保障缴款可以在企业所得税和个人所得税前扣除,相应地,它与企业所得税、个人所得税均存在必然联系。而正是这种必然或天然的联系,使得征收社会保险税有利于促进社会保障缴款基数的真实可靠,社会保障缴款的及时足额征收,并通过三税之间信息的勾稽关系确保企业所得税和个人所得税的足额征收。具体来说,由于税务机关掌握着企业纳税登记和纳税各种信息,在社会保险税的征收中,通过社保税申报与个人所得税申报资料的比对,可以有效缓解缴税单位瞒报、少报应缴社保税、恶性拖欠社保税等问题,从而实现个人所得税管理与社保税征缴的互动;通过将企业所得税汇算中的企业职工人数、税前列支工资总额、实发工资情况与企业、个人缴纳的社保费情况相对比,可以发现企业实发工资与缴费工资的情况。而以往企业要达到少缴税的目的,会多虚增人员、分解员工收入,现在通过社保、个税个人基本信息共享后,企业如虚增员工,就面临着多负担社保费的问题,想多申报缴费基数多享受社保待遇,又面临必须多缴个人所得税的问题,这种关联关系制约了企业,可以比较有效地杜绝个人所得税申报不实情况的发生。显然,税务机关在稽核力量、手段和信息渠道等方面所具有的特有优势,是其他部门远远不能相比的。

3. 征收社会保险税有利于推进社会保障基金监管的安全

社会保险费是老百姓的“养命钱”，确保其资金安全是首要目标。社保经办机构是劳动和社会保障部门的下属机构，由其来征收社保费，在机制上就存在着影响资金安全的隐患。从理论上来说，由于社会保障基金是根据非市场机制建立起来的，它的收入和支出应由行政管理机构执行，因此，从高效、安全的角度出发，未来的社会保险基金管理应采用基金收入、支出、发放、运营、管理的组织建构相互分离与相互制约的模式。以实现严格意义的收支两条线。具体来说，基金筹措归国家税务部门，基金支出认定归社会保障部门，基金管理归财政部门，基金发放银行部门，基金增值归市场部门。采用此种基金管理模式能有效地建立起社会保险基金财务管理上的制约机制，从而有助于确保基金的安全性。其中，税务部门作为专司政府收入的政府执法机构，有独立的征收体系，社会保险基金筹措由税务部门承担，可以将目前集政策制定及收、支、管于一身的社会保障部门从繁重的征收工作中解脱出来，专司其最基本的工作——社会保险受益人身份及条件的认定。从而有助于从收、支分离的角度，以及加强支出管理的角度确保社会保险基金的安全与完整。

4. 征收社会保险税有利于降低征收成本，提高征收效率

每一个机构都有其特定的职能范围，在其职能的边界内，其工作业绩和管理成本能实现最优化，而如果超越了这个边界，就会产生高昂的管理成本。^①将社保税的征收职能交给税务部门是基于税务部门具有法律强制性的考虑和充分利用税务部门在征管经验、人员素质、机构系统方面的优势，通过管理费用最小化可以大大提高社会保障基金的筹资效率。

具体来说，税务机关具有覆盖城乡的征收网点、功能强大的信息化征管网络、具有熟悉企业生产经营、精通企业财务会计核算的高素质的税收征管队伍，税务机关不仅掌握着企业进出市场（设立、终止）的信息、掌握缴费基数和征管网络上方面都比劳动部门有很明显的优势。而且，如前所述，社会保险税与企业所得税、个人所得税具有天然的密切联系，同属所得税税系，其征收机理天然地适合由税务机关担当，加之我国税务系统已形成了一个独立征收体系，如果放弃税务机关这个现有的征收体系，而在其之外单独建立一套社保费征收体系，国家将要投入更多的人力、财力和设备资源，会带来政府的重复投入，将造成极大的资源浪费，而由税务机关征收，可以节约支出，降低成本，提高效率。据沿海某发达省份统计，2000年以前，该省财政拨付给社保部门的社保费征收经费为征收额的5%，2000年改由税务机关征收后，截至2004年，税务部门累计获得财政补助的经费仅占其征收额的0.07%。中部某省地税局和沿海某省某省辖市地税局则自接手征收社保费以来，没有因接收社保费征缴任务而增加一个编制，完全依托税收的征、管、查队伍承担社保费的征收管理任务。而且统一征收社保税，也大大方便了纳税人，从而提高了效率。

5. 征收社会保险税，有助于化解财政风险

社会保障支出的刚性，往往使得其收支缺口最终只能由财政兜底。因为社会保障税（费）是一种权利税（费），纳税人一旦缴纳了社会保障税（费），就意味着政府正式承认了该缴款人有了从社会保险制度中获取相应受益的权利。尽管缴款人从社会保险制度中获取的受益与其缴纳的社会保险款之间有着很强的关联性，但社会保险作为一种关系整个社会安全与稳定的公共产品，决定了这种关联性不可能是完全一一对应的关系。也就是说，即使由于某种原因导致社会保障税的收入规模没有达到预期水平，政府也必须动用其它的税收收入来确保既定的社会保险支付水平。在现实生活中，社会保障往往缴款不足，一般都需要政府动用其它

^①李珍、刘昌平.《论养老保险基金分权式管理和制衡监督的制度安排》，《中国软科学》，2002年第3期。

的税收收入来为其兜底。这也使得社会保障缴款无论名费或名税,其本质都是税收。开征社会保障税,有助于更好地明确社会保障中政府承担的责任,更好地明确社会保障收入能力,更好地明确相应的社会保障支出能力事关国家财政的安全能力,从而更好地统筹安排各项事业,并有效地化解财政风险

6. 征收社会保险费无法化解矛盾,相反有可能进一步加深矛盾

国际社会社会保障已有逾百年的历史。各国社会保障制度的建立和完善无疑都受其自有的历史条件和现实条件的制约,具体到筹集社会保障资金采取何种形式(税、费)、由哪个部门(税务部门、非税部门)征收也是如此。当前,确实有德国、法国、奥地利、西班牙、比利时、瑞士等国家选择非税务部门的机构征收全部或大部分社会保障缴款,而这更多的是由历史原因与社会环境所决定的。一是各国社会保障体系建立之初,主要是由工会组织或行业协会自行建立的本行业社会保障制度,政府没有过多的介入,各行业组织在社会保障制度的发展过程中一直发挥着重要作用;二是随着社保体系的不断完善,社会保障缴款的征收、监管、福利发放及基金运营的都已有相应的部门设置,并已具有一定的规模。在整个社会的诚实守信的社会环境下,通过这些独立于政府部门的组织或机构,社会保障资金的筹措、使用与监控运转良好。以德国为例,其非税部门征收社保费有效的两个最为基本的原因:一是部门之间有极好的相互配合。体现为:其社会劳工事务部、财政部以及医疗、养老金和失业保险体系之间存在着密切合作关系和共享的数据库,能有效防止社会保障缴款偷漏行为的发生;二是参保受益主体自觉自愿。这体现为:在德国,雇主及雇佣合同必须在有关政府部门登记以便允许其证实每人总收入及社会保障缴款的减免,如果雇主未按时缴纳社会保障缴款,其雇员将会失去社会保障的资格,特别是医疗保险,如果雇员缴纳了医疗保险费,其扶养人也将无偿获得保险,因此,对雇员来说,偷逃社会保障缴款将会得不偿失。而中国远没有这样的社会环境。当前,我国现代社会保障制度仍处于初建的过程中,也一直是政府主导型的,特别是每年各级财政还要拿出大量的资金进行补助,社保资金的运行、监管都还存在不到位的地方,完全不具备上述国家的各项条件,因此,我国现阶段不具备实行非税务部门筹集社会保障资金的条件。由社保部门征收社会保险费不仅无法化解矛盾,相反有可能进一步加深矛盾。

五、结论与建议

总的来讲,在我国当前亟需巨额社会保障资金推进中国社会保障事业,但又面临一系列发展中的障碍的今天,综合考察,征收社会保险税更易于化解这些难题,为此,建议国家及时采取以下措施,以推进我国社会保障制度改革的深化:

1. 建议国家立法尽快明确“社会保险费(税)由税务机关统一、合并征收”,以全面缓解和克服目前因社会保障缴款体制不合理所带来的一系列问题。

2. 适时启动开征社会保障税立法工作。社会保险资金在全国的统收统支是制度统一的前提和基础,而没有基础养老等保险的统收统支,制度统一就难以实现。开征社会保障税是统收的捷径,也是统支的前提。

3. 尽快在全国范围内统一社会保险对象、保险内容与征收比例。因为地区性的社会保障不是现代真正意义上的社会保障,不能充分起到分散风险和财富再分配的作用,也很难顺利地操作下去。不仅如此,社会保障负担率的巨大差异必然影响企业的公平竞争地位,并进一步加大“马太效应”的程度。

参考文献

1. 陈佳贵 王延中主编：《中国社会保障发展报告》（2001—2004），社会科学文献出版社2004年版。
2. 王梦奎主编：《中国社会保障体制改革》，中国发展出版社2001年版。
3. 宋晓梧：《中国社会保障制度改革》，清华大学出版社2001年版。
4. 罗兰德·斯哥等编 华迎放等译：《地球村的社会保障—全球化和社会保障面临的挑战》，中国劳动社会保障出版社2004年版。
5. 李秉勤 贡森主编：《社会政策译丛—社会福利国家面临的挑战》，商务印书馆2004年版。
6. 丁建定 杨凤娟：《英国社会劳动保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社2004年版。
7. 谢尼亚·舍尔—阿德龙编 王发运等译：《建立社会保障—私有化的挑战》，中国劳动社会保障出版社2004年版。
8. 庞凤喜：社会保险税开征相关关系研究，《税务研究》2003年第5期。