

目前我国的《社会保险法》正处于审议阶段，而社会保险基金管理体制又是《社会保险法》所必然要涉及的一个重大问题，在此情况下，理论界和实际工作部门对我国社会保险基金管理体制进行反思和深入探讨，就显得十分必要。

目前有两种对立的观点：一是社会保险计划应由劳动保障部门“封闭式”管理，社会保险基金由劳动保障部门一家自收、自支、自管；二是社会保险计划应由多部门协同共管，实行“税务收、财政管、劳动支、审计查”的管理模式。上述第一种观点的主要依据是《劳动法》第七十四条，即“社会保险基金经办机构依照法律规定收支、管理和运营社会保险基金，并负有使社会保险基金保值增值的责任”。而第二种观点主要是基于社会保险基金的安全性和有效性考虑，主张通过多部门的相互监督和制约以确保社会保险基金这笔“养命钱”万无一失。权衡两种方案利弊得失，笔者更倾向于第二种观点，理由是：

一、社会保险基金多部门共管有利于确保社会保险基金的安全性

现代政府组织理论和规制经济学理论都主张对一种经济活动要由多个政府部门进行管理，认为这种管理模式有利于抑制腐败行为的发生。法国著名经济学家拉丰（Jean-Jacques Laffont）在他的“分散规制者以对付共谋行为”一文中就指出：“我们认为，分散规制者可以起到防范规制俘获（regulatory capture）威胁的作用”。这里所谓的“规制俘获”，通俗地讲就是管理者被拉下水，成为金钱和诱惑的俘虏。拉丰还说，防止规制者和被规制的利益集团结成联盟，这是分权理论的基础。分权理论的假设前提是政府的管理部门中存在着一些不能洁身自好者，他们可能会利用手中的权力来追求个人利益，从而损坏公众的利益；而如果将一项事业的管理部门分散化，不同的部门或不同的规制者只能获得其中的部分信息，那么就会减小各个部门或规制者的权力，从而有利于抑制以权谋私，使社会福利最大化。

笔者认为上述分权理论对制定我国社会保险基金的管理模式是有启发意义的。2006年11月22日国务院就社保基金安全性问题召开了常务会议，会议指出，“社会保障制度是社会的安全网和稳定器，是建设社会主义和谐社会的重要内容。社会保险基金必须切实管好用好，确保安全完整、保值增值，这是政府的重要责任。社会保险基金是‘高压线’，任何人都不得侵占挪用”。可见，党和国家对社会保险基金的安全性问题是十分重视的。但如何才能保证社保基金不被侵占挪用？显然，根据现代管理的分权理论，社会保险基金还是应当由多部门共管，形成一个相互监督、相互制约的制度模式。由于社会保险基金的管理涉及社会保险缴费的征收、社保资金的使用以及社保基金的保值增值等问题，所以社保基金多部门共管就是要让社会保险的经办机构（劳动保障部门）与财政、税务、审计等部门各司其职，相互配合，形成“税务收、财政管、劳动支、审计查”的部门分工格局。这是当前提高社保基金安全性的一个比较好的制度选择。

二、社会保险费由税务部门征收有其内在的合理性

从世界各国的情况来看，社会保险费的征收机构不尽一致。在大国中，美、英等国由税务部门征收，而法、德等国则由社会保障主管部门或独立机构负责征收。各国的选择都是基于本国的国情和历史因素所做出的，所以我国在这个问题上也必须结合自己的国情来进行抉择。笔者认为，我国在考虑社会保险费的征收机构时应当有两个出发点：一是要有利于确保征收；二是要有利于节约征收费用，提高征收管理的效率。而由税务部门征收社会保险费恰恰有这两个方面的优势。



首先，税务部门负责征收社会保险费在制度和技术上是有绝对优势的。因为社会保险费是对企业工资总额按一定比例课征的，而税务部门在课征企业所得税和个人所得税的过程中都需要掌握企业的工资发放情况，这样由税务部门负责征收社会保险费就具有一定的比较优势。例如：企业所得税法规定，企业发放的工资、薪金可以在税前扣除，这样，企业在纳税申报时就要向税务机关如实申报当年的工资发放情况，如果企业为少缴社会保险费而瞒报职工工资总额，那么这种行为就很容易被税务部门所发现。另外，个人所得税法也要求企业、单位在向职工发放工资时为其代扣代缴个人所得税，并负有向税务机关全员、全额申报职工收入的义务，这也要求税务部门全面、准确地掌握企业和单位的工资、薪金发放情况，从而有利于税务部门征收社会保险费。

其次，税务机关拥有一支专业的征收队伍（包括征收和稽查人员），其规模和素质足以胜任社会保险费的征收任务。特别是近年来国家实施了金税工程，大大提高了税务部门的信息化水平。而如果将社会保险费全部交给社保经办机构负责征收，后者势必要“另起炉灶”，再去组建一支庞大的征收队伍，从国家的角度看这显然会加大社保费的征收成本。而且，许多地区的社保经办机构目前并没有先进的信息化征收管理系统，如果它承担了征收社保费的重任，必然要再建一套信息化的征管系统，这种重复建设必然会造成巨大的浪费。事实上，一些国家政府所有税费都交给一个部门负责征收的不在少数。在这些国家，税务局都不叫“税务局”，而是叫“收入局”。如美国叫“国内收入局”（Internal Revenue Service），加拿大叫“加拿大收入局”（Canada Revenue Agency），英国叫“皇家收入与关税局”（HM Revenue & Customs）。这种制度安排完全是从机构设置和征收效率角度考虑的。笔者认为这种制度安排值得我们借鉴。实际上，目前我国的税务部门也承担着一定的收费职能，如教育费附加、城市建设费、文化事业费等都是由税务部门征收的。这种安排是十分合理的，因为没有必要教育费附加由教育部门负责征收，文化事业费由文化部门负责征收。从长远看，我国的税务局也应当向国家收入局的方向发展。如果这样考虑问题，将社会保险费交给税务部门征收也是顺理成章的。

三、社会保险与财政关系决定财政必须参与社会保险费制度设计

社会保险是政府按保险原则举办的一种社会保障计划，虽然它有独立的收入来源（社会保险缴费），但它与政府财政密不可分。实质上，社会保险计划的收支应纳入政府财政的视野通盘考虑，原因是：

第一，社会保险计划的收支缺口往往要由政府一般财政预算收入弥补。由于社会保险计划由政府承担，所以一旦出现收不抵支，政府都要用一般预算收入（如增值税、所得税收入）对其进行补贴，以保证社会保险津贴的按时足额发放。可以说，财政是社会保险计划最终的资金担保人。从发达国家的实践来看，除了美国的社会保险计划财务收支是完全的自求平衡外，其他国家要么财政给予社会保险计划一定比例或定额补贴（如日本、德国、英国、意大利等），要么财政用一般预算收入弥补社会保险计划赤字（如法国、丹麦、荷兰、卢森堡、比利时等）。我国情况也是如此，绝大多数地区社会保险基金（主要是其中的基本养老保险基金）需要财政（包括中央财政和地方财政）给予补助。2006年各级财政对基本养老保险计划的补助为1035.12亿元，其中中央财政的补助多达774亿元。从这个角度看，如果社会保险费的征收完全由社会保险经办机构负责，财政只充当“补窟窿”角色，那么财政的权利和义务就不对称，而且在这种“不可控”的局面下，今后这种“补窟窿”的义务很可能成为财政的沉重负担。

第二，社会保险费与政府一般税收收入可以相互替代，政府在筹集财政收入时应当统筹考虑二者的负担。政府的社会保障计划既可以采用社会保险的形式，也可以采用社会救助、普遍津贴等形式。在社会保险形式下，由于单独征收了社会保险费，所以政府可以腾出更多的一般预算资金用于其它社会经济事业；而在社会救助和普遍津贴形式下，由于政府完全要用一般税收收入为这类社会保障计划筹资，所以一般税收的负担就会加重。在现实中，各国政府对社会保险费和一般税收的负担往往是通盘考虑的，在总体负担



大致相同的情况下，社会保险费与一般税的负担往往是此消彼长的。例如，2005年，宏观税负（各项税收占GDP的比重）英国为29.62%，奥地利为27.29%，德国为22.18%；而三国的社会保险费占GDP的比重分别为8.53%、16.07%、17.72%。

第三，社会保险费构成劳动力税收负担的一部分。政府课税的税基主要分为劳动力、资本和消费，税制设计的一个重要任务是将总税负在各个税基之间进行合理分布。社会保险费与工资、薪金所得税一样都是对劳动力课征的税收，所以社会保险费的征收不仅要与工资、薪金所得税进行协调，而且还要与增值税、企业所得税等税种进行协调。例如，欧洲国家由于人口老化程度较高，养老金等社会保险津贴的支付比较慷慨，所以社会保险的缴费率也相当高，有的国家仅雇主的缴费率就已经超过了30%，有的甚至高达40%。这种状况造成了欧洲国家劳动力的税负普遍偏高，严重影响了劳动力市场的供求平衡。在这种情况下，一些国家开始考虑将社会保险的筹资渠道转向对消费课征的增值税（如德国）或对资本等课征的所得税（如荷兰），以平衡劳动、资本和消费三个税基之间的税负水平。我国的情况类似于欧洲国家，目前基本养老保险的缴费率企业为20%左右，个人为8%，均高于雇主10.5%和雇员5.6%的世界平均水平，甚至已经超过欧洲国家（不含东欧国家和前苏联）企业14.2%和个人6.8%的平均缴费率。以北京为例，目前企业和个人各项社会保险的缴费率之和已达到43.3%，如果再加上10%的个人所得税税率，总税费（工资个人所得税、雇主和雇员缴纳的社会保险费）相当于工资的比例已经达到53.3%，接近了比利时（55.4%）的比例，超过了德国（51.8%）、法国（50.1%）、瑞典（47.9%）、意大利（45.4%）、英国（33.5%）、美国（29.1%）、日本（27.7%）等发达国家的水平。这表明，在我国的各项税基中劳动力的税负是比较重的，要想再提高社会保险费的缴费率并没有什么空间。这就要求财政不仅要参与社会保险基金的管理，而且还应参与社会保险费征收制度的设计和制定，以便从宏观上协调社会保险费与其他税种的关系，从总体上把握我国税收的规模和结构。

