

税务部门统一征收社会保险费:改革必要性与推进建议

汪 德 华

(中国社会科学院 财经战略研究院 北京 100028)

摘 要: 社会保险费究竟应由税务部门还是由社保经办机构负责征收? 在中国已有近 20 年的讨论。近期,《深化党和国家机构改革方案》明确由税务部门统一征收社会保险费。国际发展趋势和若干地区的实地调研结果表明,我国推进税务部门全责统一征收社会保险费,既可实现税费“同征同管”,充分发挥税务部门信息处理能力强等核心优势,提升征管效率并降低征管成本,还可为推进社会保险制度改革、社会保险基金治理体系现代化奠定基础。下一步,应按照分类处理、分步推进、加快配套的原则落实税务部门统一征收社会保险费的改革要求。

关键词: 税务部门; 社会保险费; 全责征收; 社会保险制度改革

中图分类号: F812.42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2018)07-0103-09

社会保险费征收工作是社会保险基金可持续运营的基石。社会保险费征收工作可分为参保登记、缴费基数核定、征收、缴费记录及确认、稽核、清欠等环节。所谓社会保险费征收体制,是指由社会保险经办机构,还是由税务部门为主体负责以上各征收环节。受复杂历史背景的影响,当前我国各地区社会保险费征收存在社保全权负责、税务代征、税务全责征收三种模式。税务代征模式是指税务部门仅负责征收、缴费记录环节;税务全责征收是指税务部门全权负责参保登记、基数核定直到稽核、清欠等环节;社保全权负责则是税务部门不参与社会保险费征收工作,仅由社会保险经办机构全权负责征收工作。

近期,中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》提出,“为提高社会保险资金征管效率,将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保

险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。”^①这一意见,标志着有关中国社会保险费征收体制近 20 年的争论有了最终答案。中国为什么要推行由税务部门统一征收社会保险费,下一步的改革如何推进? 本文主要结合文献梳理、社会保险费征收制度国际发展趋势,以及笔者 2017 年初赴广东、北京等四省市调研了解的情况,对这些问题进行初步讨论。

一、中国社会保险费征收体制发展历程及存在的问题

20 世纪 80 年代中国开始建立社会保险制度,在制度建立之初,社会保险费的征缴工作一般由隶属于各级劳动部门的社会保险经办机构(以下简称社保经办机构,后隶属于人力资源和社会保障部门)负责。1995 年前后,为提高征管效率以及确保资金安全性,武汉、宁波等个别城市率先进行社会保险费征管体制改革的尝试,由税务部门代征社会保险费。1999 年颁发的《社会保险费征缴暂行条例》(以下简称《条例》)则规定,“社会保险费的征收机构由省(自治区、直辖市)人民政府规定,可以由税务部门征收,也可以由劳动保

^① 参见 http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

基金项目:国家自然科学基金面上项目(71773139);中国社会科学院“基础研究者资助计划”

作者简介:汪德华,1974 年生,中国社会科学院财经战略研究院研究员,经济学博士。

障行政部门按照国务院要求设立的社会保险经办机构征收”。不过,在具体的职责划分上,《条例》规定社保经办机构负责参保登记、缴费基数核定、缴费记录、检查处罚等环节;只是在征收环节,才分别由社保经办机构和税务部门负责。但在实际执行中,一些省份也在探索由税务部门全责征收的模式。2011年正式实行的《社会保险法》规定,社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定。但《社会保险法》实施之后,由哪个机构统一征收社会保险费的争论并未平息,全国统一社会保险费征收模式的目标并未实现。制度规定上的含糊,导致了近20年到底应由税务部门,还是应由社保经办机构来征收社会保险费之争。截至2016年末,全国21个省(自治区、直辖市、计划单列市)由地税部门负责征收全部或部分社会保险费,其他地区则是由社保经办机构负责征收。2017年,河南省改为由税务部门征收社会保险费。在实施税务征收的地区,具体制度安排又有很大差异。其中,内蒙古、大连、宁波、安徽、福建、湖北、深圳、海南、云南、重庆、宁夏、河南等12个省市区全部职工五项社会保险费是由税务部门征收的;辽宁(不含大连)、浙江(不含宁波)、福建(不含厦门)、广东(不含深圳)等地实现了税务部门“全责征收”模式。实际工作更为复杂,即使是由税务部门负责征收的地区,一些险种的征收依然由社保经办机构负责,特别是居民缴费的险种大都如此;甚至按单位和个人性质不同就同一险种向不同部门缴费。在有些实行税务征收的省份,如浙江、福建,职工养老保险缴费基数的核定由税务部门负责,职工医疗保险等其他社会保险缴费基数仍然由经办机构核定。^①

实践中社会保险费征管模式的不统一,带来了一些突出问题。一是增加了征收成本,降低了工作效率,并给企业和个人缴费带来不便。二是部门间执法尺度不一,如税务部门和经办机构之间以及不同经办机构之间对同一企业核定的缴费工资基数都不统一,一定程度上导致了费源流失。三是有些地方税务部门与经办机构之间单证、数据传递不畅,致使资金划转、记账、对账等工作受到了一定程度的影响。四是在实施税务代征模式

地区,税务部门只有征收权,没有管理权,在一定程度上影响了税务部门的积极性,也造成社保经办机构和税务部门之间相互推诿扯皮。正因如此,《社会保险法》才要求统一征收模式。

学术界对于社会保险费征管体制也有很多讨论。郑秉文、房连泉(2007)通过梳理国际经验,认为考虑到中国社保制度扩大覆盖面工作的长期性和艰巨性,应当由社保部门负责社会保险费的征收工作^[1]。张斌、刘柏惠(2017)则认为,税务部门作为专门征收机构具有组织、信息、服务、执法等方面的优势,由其全责征收社会保险费,能够在提高征收率的同时,降低行政成本和遵从成本。一些学者还采用计量分析方法,控制住各类可能的干扰因素,采用省级数据比较不同模式的征收成本和效果。然而这方面的学术研究结论缺乏共识^[2]。刘军强(2011)基于省级面板数据的分析发现,地方税务机构征收社会保险费更有利于扩大社会保险覆盖面,有利于促进社会保险基金收入增长^[3]。彭雪梅等(2015)同样基于省级面板数据的分析发现,由社保经办机构征收总体好于税务机构征收^[4]。征管成本和征管效果是选择社会保险费征管模式的重要标准。两篇论文采用方法基本相同,但基本结论相反。由此可见,受影响因素过于复杂等因素的影响,采用省级数据比较不同模式征收效果和成本的努力难以成功。比较不同模式的征管成本和征管效果,更需要基于实地调研,对不同部门负责社保费征收工作内在机制进行比较分析。

二、社会保险费征收体制的国际发展趋势

经济合作与发展组织(OECD,2015)在其年度出版物中,专门调查和分析了社会保险费征收是否应与税务部门统一化问题^[5]。在31个有独立的社会保险缴费制度的经济合作与发展组织国家中,12个国家的社会保险缴费的征收已经被融入税收征收中。需要注意的是,虽然目前多数国

^① 相关资料来自于国家税务总局提供的调研资料,以及《社会保险费征缴体制研究报告》(人力资源和社会保障部社会保障研究所,2016年)。

家还是采用独立社会保险缴费征收机构的方式,但在过去20年间,一个明显的趋势就是将社会保险缴费和一般税收的征收整合在一起。从目前的发展趋势来看,更多的国家,如捷克、立陶宛、斯洛伐克、泰国、阿尔巴尼亚、马其顿、摩尔多瓦、黑山和塞尔维亚等正在推进或研究将社会保险缴费与税收征收整合到一起。特别要提出的是,希腊因社会福利水平过高等原因在2009年之后出现财政危机,接受国际货币基金组织的建议,将于2017年将社会保险缴费与税收征收整合到一起。与之类似,日本社会保障费长期面临巨额收不抵支的压力,参保人大量逃费问题是重要原因之一。为此,日本自2012年开始明确要推进社会保障和税制一体化改革的方向。改革内容:一是提高消费税率并专项用于社会保障支出;二是推进养老保险缴费等与税收征收业务一元化管理,具体措施包括2015年起实现社保和税收一号制,并拟在未来实现将国民养老费交由国税局征管(张玉棉、刘广献,2013)^[6]。希腊和日本的案例都表明,当社会保险支付面临危机之时,社会保险费交由税务征管是必然选择。

为什么会出现这种将社会保险缴费与税收同一化的趋势?OECD(2015)引用了国际货币基金组织(IMF,2004)的一项研究成果解释了这一点。该文在研究中东欧国家社会保险费征管体制改革历程之后提出如下观点,这些观点与笔者实地调研所获得的结论在一定程度上是契合的,对于中国的选择也很有启发性。

第一,一般性税收和社会保险缴费征收具有核心过程的共同性。两者都需要使用单一的注册号识别缴费者或纳税人;税基或费基通常都是以相似定义的所得为基础确立,缴费者或纳税人应当提供同样的所得申报表;无论实际缴费人或纳税人是谁,通常通过雇主代扣;征收机关应有足够能力稽核未申报问题;征收过程中均使用基于风险的现代审计方法来识别报表中的信息准确性。

第二,将用于税务管理的系统扩大到包括社会保险缴费边际成本相对来说非常小,可以提升政府资源的使用效率。OECD调查的国家都认为使用税务管理机构能够降低征收成本和提高征

收率。

第三,税收和社会保险机构的核心能力有差异。各国税务管理机构均建立起了与收入征收职能相关的核心能力。调查也显示,许多国家的税务管理机构已经提高了与社会保险缴费相关的征收水平。而社会保险机构的核心能力是为公民提供各种福利。

第四,可降低政府的管理成本。将社会保险缴费的征收职责交由税务管理机构,减少了在处理、认证和申报表的强制收集和缴纳等领域的核心职能的重叠。这有利于减少员工和人力资源的管理和培训成本,也有利于降低办公设施、电信网络和相关职能的基础设施成本,降低复杂的信息技术开发成本,以及系统开发和维护的风险。

第五,能降低纳税人和缴款人的遵从成本。由税务管理机构征收社会保险缴费,可以基于相同的凭证和报表进行征收,减少了纸面上的工作,进而可以显著地降低雇主的遵从成本。这种简化可以提高各种计算的准确性,内部和外部审计可基于同一报表体系。税务管理机构电子信息技术广泛应用也可降低纳税人和缴费者的遵从成本。

三、为什么中国要推进社会保险费税务部门全责征收?

社会保险费征收机构双轨并存运行20余年的实践已表明,征收机构应当统一。《社会保险法》也已提出这一要求,最终由《深化党和国家机构改革方案》决定,社会保险费交由税务部门统一征收。应当说,这一决定不仅是参考了国际发展趋势,更为重要的是基于中国现实国情做出的决策。在笔者赴多地调研过程中,无论是社保经办部门还是税务部门,都对当前部分地区实行的“税务部门代征”模式持反对意见。《深化党和国家机构改革方案》虽明确由税务部门统一征收社会保险费,但未明确是采取“税务代征”模式还是“税务部门全责征收”模式。基于各地调研的发现,笔者认为,从提高征管效率以及促进社保制度改革的目标出发,当前我国应推进社会保险费税务部门全责征收。

(一) 税务部门征管条件优越、信息处理能力强, 税费“同征同管”有利于实现对企业缴费的“依法足额征收”

经过多年的大力投入, 我国税务部门的队伍建设、信息系统建设等征管核心要素优势明显。税费可以“同征同管”, 社保费的费基与个人所得税一样, 都是机关企事业单位职工工资, 是自然人税收管理体系的重要监管对象。企业所得税征管、个人所得税全员全额申报能够掌握企业员工全面的薪酬信息, 从制度上为收集、处理社会保险费核心信息奠定了基础。税务部门的信息化建设、内部机构设置也为收集、推送处理、甄别、事后核查这些信息奠定了良好基础。总之, 与社会保险经办机构相比较而言, 税务部门在技术手段、制度支撑、管理经验, 以及实现《社会保险费》规定的“用人单位应当自行申报, 按时足额缴纳社会保险费”方面都有明显优势。

具体而言, 税务部门在核实缴费人数、缴费基数等基础数据方面都更加具备专业优势, 能够有效解决部分企业逃避缴费和瞒报缴费基数等问题, 减少社会保险费源流失, 提高社会保险费收缴率。调研中一些数据也支撑这一观点。广州市属税务全责征收, 2016年底全市税务登记企业户数为117.1万户, 社会保险单位缴费登记户数为106.2万户, 占比达90.7%。与之对比, 北京市目前是社保征收, 2015年底全市税务登记企业户数为97.9万户, 社会保险单位缴费登记户数仅为42万户左右, 占比仅为42.9%。^①

税务部门全责征收社会保险费, 能够很好地提升征收效果, 但这并不意味着增加企业负担。随着征收率的逐步提高, 可以启动降低企业名义社会保险费的改革, 这将为降低虚高的社会保险费率创造基础和条件。

(二) 税务部门信息系统管理便捷, 核心模块全国一致, 税务部门全责征收可以为参保人提供便捷服务

税务部门的信息化建设自20世纪90年代中期起步, 目前已形成了以网上为主、实体大厅为辅的税费征收方式, 很多业务均可以网上或者移动互联办理。特别是2016年开始, “金税三期”核

心征管系统已在全国正式上线。现在运行的“金税三期”系统中, 有现成的社保费征收模块, 从登记、申报、基数核定到征收, 有一套严密完整的管理体系, 可以实现与社保、财政等部门数据实时同步。纳税人或缴费人在办理缴税业务的同时, 即可顺便实现缴费。“金税三期”还具有基本模块全国一致性、具体业务模块可延展性强的特点, 既为社保缴费信息全国联网打下基础, 适应了国家预算管理的要求, 又允许各地接入具有本地特色的运行系统。

强大的信息化系统、专业的征收机构和人力保障, 加上税务部门近些年力推的纳税服务规范化改革, 可以为参保人提供更为便捷服务。以广东为例, 在信息系统的支撑下, 除少数关键信息变更之外, 缴费登记、增减员、申报缴费等业务均可以在网上办理。特别要指出的是, 现行各类居民养老保险、居民医疗保险等, 不涉及收入信息甄别的要求, 参保主要依靠政策吸引力和征收机构的服务能力。在这方面, 税务部门的信息系统同样可以为参保人提供便利化服务。在组织、宣传推广方面, 税务部门也可以学习当前社保部门的做法, 通过与基层政府建立合作平台予以推进。

(三) 税务部门全责征收具有边际征管成本优势

选择税务部门全责征收还是由社保经办机构直接征收, 对政府管理成本或征收成本的影响是决策的重要依据。需要指出, 直接计算比较现有不同模式的社会保险费征收成本意义不大。从决策的角度看, 需要比较的是转换成本或者说边际征管成本, 即需要比较: 从税收征收转换为社保征收需要增加多少成本, 从社保征收转换为税收征收需要增加多少成本。从调研情况看, 由税务部门全责征收具有明显的边际征管成本优势。

首先, 对以企业为单位参保的情况来说, 由社保或税务代征转为税务部门全责征收, 无须增加编制、人员和信息化建设等硬件费用, 转换成本(边际征管成本)低。由于企业参保的社保费征

^① 相关资料来源于广州市、北京市税务部门提供的汇报资料。

收与个人所得税征收的核心要素是一致的,例如都是以工资收入为基数,税务部门可实行税费一体化管理,税费同管、互为促进,赋予税务部门承担社保费全责征收的责任无须增加额外成本。一个典型例子是:四川、深圳均是由社保局负责社保费征收工作,每年均需花数百万外聘会计师事务所从事稽核工作。如果这两地是由税务全责征收社保费,由于税务局有专业的税费稽核机构,无须增加成本就可以同步完成社保费稽核工作,而且力度更大、效果更好。与之对比,如现由税务征收社保费地区转换为社保经办机构征收,在当前社保管理业务繁重的背景下,则必然要增加人员、编制,信息化建设也需要额外费用支出。

其次,由税务征收可降低大部分企业参保户的遵从成本。如同前文国际经验所示(IMF, 2004)^[7],对于企业参保户,在税务部门税费“同征同管”的背景下,仅需准备一份税费申报资料,可有效降低其遵从成本。由于中小企业一般不单设人力资源部门,因此降低遵从成本对于中小企业尤其明显。

最后,在营改增和社保待遇管理业务日益繁重的大背景下,税务承担社保征收的可行性和动力较强。在营改增大背景下,原地税机关业务相对略有减少,更有助于其承担社保费征管责任。从另一个角度看,当前税务征收覆盖省份较多,在营改增背景下让税务退回去难度更大。在社保待遇支付管理业务繁重的背景下,由社保征收转换为税务征收,原工作人员可大部分补充到社保管理业务中,这也是政府部门人力资源优化配置的改革。

(四) 有利于推进下一步社会保险制度改革

我国社会保险体系的一大突出特征和弊病是“碎片化”现象严重。包括职工养老保险在内,多数险种的统筹层级仅在县级或地级行政区。一些省份的职工养老保险,虽号称已实现省级统筹,但仅仅是通过比重很低的调剂金制度实现,实际权力和责任依然由地县级承担。这种局面不仅不利于全国统一公平市场的发展,也严重损害了社会保险体系的可持续性。由于实际统筹地区在地县级,劳动力流动需要转移社保关系。在调研中了

解到,2009年养老保险跨地区转移接续方案虽已出台,但在操作中遭受了很强的阻力,实际效果不大,也阻碍了劳动力自由流动。由于实际统筹地区在地县级,特别是征收权力直接由地方政府控制,一些地区甚至以降低缴费基数或费率为条件招商引资,导致费源体制性流失。这不仅不利于全国统一公平市场的发展,也严重侵害了社会保险体系的可持续发展。

可以认为,破除社会保险体系“碎片化”难题,提升社会保险体系的统筹层级,是中国社会保险制度改革的首要方向。然而,提升各类社会保险项目的统筹层次,需要下级政府以及各部门的高度配合。在各类信息由下级政府掌握的情况下,推进改革将可能面临底数不清、下级不配合则寸步难行的局面。

从这个角度看,由税务部门全责征收社会保险费,有利于推进社会保险制度的下一步改革,特别是提升统筹层级的改革。由社保经办机构负责征收,则征收体系本身是碎片化的一部分。与之比较,原地税部门属于省级直属,《深化党和国家机构改革方案》已明确,国地税机构将合并且实行以国税总局为主的双重领导体制,实质上全国直属色彩很浓。因此,由税务部门负责全责征收社会保险费,至少已经在收入征收和参保信息掌握两个关键环节实现了省级统筹,随着改革的推进,将实现全国统筹。这将为下一步推进社会保险制度的提高统筹层次改革奠定了基础条件,有利于推进统一公平市场建设,也有利于提升社会保险体系的可持续性。从长远看,这也为全国统一统筹账户缴费率、统一待遇制度、建立国家基本养老金制度(而非统筹地区的)奠定了体制保障。

(五) 有利于推进社会保险基金治理体系以及政府治理体系的现代化

首先,有助于建立“税务征收,财政统筹,社保支出,公共监督”的社会保险基金分权制衡治理模式。税务部门征收社会保险费,有利于建立社会保险基金收、支、管、办相互制衡、分工协作的工作机制,也就是人社部门负责社会保险政策和制度制定;经办机构着重负责个人账户记录、社会保险关系转移、享受待遇资格审核、社会保险待遇

发放等社会保险管理服务;税务部门负责参保登记、参与征收计划制定、接受缴费申报、核定缴费基数、费款征收、实施处罚等社会保险费征收各项工作;财政部门负责社会保险基金的鼓励和财政专户收支核算;审计等部门负责社会保险基金使用的监督。这种管理体制有利于加强和规范社会保险基金管理,确保基金安全性。

其次,有利于社保机构强化支出管理,提升社会保险的社会化服务水平。当前社会保险事业的发展除依法征管缴费之外,社会保险待遇支付管理同样是巨大挑战。例如,医保支付管理滞后,工伤保险待遇支付争议很多,一方面影响对参保人的服务,另一方面也影响基金安全。搞好社会保险待遇支付,同样需要加大人力物力投入。社会保险费征收职能由社会保险经办机构移交税务部门后,能够使社会保险经办机构从繁重的基金收缴工作中解脱出来,集中精力做好社会保险待遇管理和服务工作,提高社会保险服务水平。

最后,这也是建立现代财政制度的必然要求。建立和完善现代财政制度,是实现国家治理体系和能力现代化的基础和重要保障。王绍光(2006)在研究美国、英国、法国等国财政制度历史演进的基础上指出,政府收入由一个部门统一负责征收,实现“财政统一”,是国家财政管理的核心要求,是现代国家的重要标志^[8]。政府收入由一个部门统一征收,便于全面掌握政府收入信息为宏观经济决策服务,便于推进预算管理制度现代化,便于在供给侧结构性改革大背景下推进减税降费等工作。从这个角度看,将社会保险费交由税务部门全责征收,符合“财政统一”的要求,是建立现代财政制度的必然要求。

四、推进下一步改革的建议

《深化党和国家机构改革方案》明确由税务部门统一征收社会保险费,解决了两个部门近20年的争论。如何落实税务部门统一征收社会保险费的改革要求,还有许多问题需要研究。这包括:各类社会保险险种如何分步推进改革,税务部门如何做好社会保险费征收工作,如何协调税务部门与社保经办机构的分工合作等。总体而言,应

以分类推进、分步实施、加快配套为落实改革要求的基本原则。

(一) 涉及企业缴费的社会保险项目应尽快落实由税务全责征收

养老、医疗(含合并后的生育)、失业、工伤四大职工社会保险项目,均是企业法定缴费义务。其征收工作的特点是涉及收入甄别,即以参保人的实际收入为费基,按固定费率缴费。涉及企业缴费的社会保险项目征管效率不高,且以养老、医疗为代表的险种长期存在财务可持续性风险。从《深化党和国家机构改革方案》提到的提高征管效率目标出发,这类职工社会保险项目,落实税务机关全责征收更具紧迫性。

考虑到推进改革可能带来的阵痛和社会风险,具体改革方案可考虑分步走:以省为单位,当前由税务代征的地区均应在一年内改为税务部门全责征收;现由社保部门负责征收的地区,应积极做好准备,在两年内改为税务部门全责征收;已经由税务部门全责征收的,应继续完善相关制度,特别是加强与社保部门的协调配合。在不同险种分由税务和社保经办机构负责的地区,则可考虑以职工养老、医疗两大险种为参照系,凡是这两个险种归税务征收的,均视为已由税务征收,其他险种也改为税务部门全责征收。

(二) 自愿参保或不涉及收入甄别的居民类社会保险项目可分步推进

自愿参保或不涉及收入甄别的社会保险项目,主要是指居民养老保险、居民医疗保险等。这些险种或参保的主要特征是,法律法规上要求自愿参保,参保人缴费额一般为定额,无须进行收入甄别。因此,人们是否愿意参保,主要取决于政策设计和服务,取决于对政策是否有利于自己的判断。征管机关的收入甄别等能力,对于提升征管效果和效率作用较小。

如前文所分析的,由于税务部门信息系统能力强大的优势,税务部门也可为自愿参保人提供便捷的服务。加之,由税务部门负责征收,可以实现所有险种参保登记信息处理集成化,便于税务部门和社保经办机构之间的信息流转。基于这些考虑,笔者认为,自愿参保的居民类社会保险项

目,最终的改革方向应是由税务部门全责征收,但过渡期可由各省具体规定。由此可能导致,企业缴费为基础的险种,与个人自愿缴费为基础的险种,其征收主体不一致。在现有实践中,很多地区就是这种状况,但调研中并未发现这为社会保险工作带来障碍。

(三) 建立“税务征收、财政统筹、社保支出、公共监督”的治理模式

社会保险业务从参保登记、基数核定到待遇支付等是一个完整的链条。一些人担心,将其中部分环节交由税务部门,割裂了其完整性,额外增加了部门间的协调成本。在收支均由社保经办机构负责时,收支之间的内在激励约束机制会促使社保部门更为努力增收,更为谨慎支出。而将征收环节交由税务,则弱化了这种激励约束机制。笔者认为,解决这些问题的出路是建立“税务征收、财政统筹、社保支出、公共监督”的治理模式。

由税务部门全责征收确实会增加与社保经办机构的部门沟通成本,需要处理好两个部门之间的协调沟通问题。但正如前文所指出的,公共部门的分权制衡非常重要,由此增加一些沟通成本也是必要的代价。对公共部门而言,内在的激励约束机制固然重要,但外部监管约束更为重要。在当前社会保险待遇支付已经高度依赖一般公共预算补贴的情况下,社保经办机构内在的激励约束机制本身并不强。在实现税务部门全责征收改革之后,解决两个部门的激励弱化问题,需要强化外部监督。

建立“税务征收、财政统筹、社保支出、公共监督”的治理模式,辅以现代信息技术的支撑,可以实现信息流动无技术障碍基础上的部门沟通和分权制衡。如广东建立的财政、社保和税务三方信息交换和合作平台,能够很好地实现部门间实时信息交换。在税务、社保部门之外,要充分发挥财政统筹作用和审计等部门的公共监督作用。通过强化外部监督约束促使税务部门实现“依法足额征收”,社保部门依法谨慎管理支出。在税务全责征收之后,税务和社保一收一支,职责划分相对清楚,在这一分权制衡架构的约束下,既可以确保资金的安全性,又为部门间的良好沟通奠定了

制度和技术基础。

(四) 税务部门应加强对社保政策的学习和培训

社会保险事业是一个有机统一的整体,缴费环节与参保人的参保后待遇支付密切相关。这是社保经费征收与一般税收征收有显著差异的地方。因此,税务部门应加强对社保政策的学习和培训,各级政府应重视社保费征收体制机制的协作问题。

首先,税收系统应建立社保费的专门征收机构,负责社保政策信息和参保信息的处理,在新进人员招聘上应向社保专业倾斜。其次,税务系统应开展社保政策学习和培训的专项行动,领导参与,集体提升对社保政策的理解。最后,社保部门应与税务部门通力合作,抱着共同搞好社会保险事业的目标,为税务部门提供社保政策学习和宣传方面的帮助。

(五) 建立社保、税务、财政三方信息交换和合作平台

首先,应建立重大决策的会议协商机制(政府主导,一个分管领导),建立部门沟通常态机制,及时传递社保征收政策,定期组织联席会议,通报工作开展情况,共同商讨解决征收难题,对改进征收工作提出合理化建议。特别是缴费基数等关键参数的确定,应由社保、财政、税务协作,建立相应的领导体制。其次,应加强信息化建设,学习广东模式,以税务部门“金税三期”核心征管系统为依托,加快推进省、市、县三级综合治税信息平台,通过提高数据交换率,完善异常信息甄别处理机制,实现人保、财政、地税三方数据实时对账。最后,共同制定征收办法,明确缴费期限与票证使用种类,征收完成后应将相关信息实时推送至人保部门,对多缴社保费申请退还的,应依照退税相应程序办理,推动征费业务流程化、规范化管理。

(六) 可配套启动降低社会保险费、提升统筹层次等改革

在税务部门全责征收之后,可以预期实际征收效果将会得到有效提升,这为降低名义费率创造了条件。当前各地实际缴费率差距很大,在征收体制改革之后,中央政令可执行能力强,各地的

实际费率可逐步趋同,可配套启动降低社会保险费法定费率的改革。降低社会保险费法定费率,既符合当前供给侧结构性改革的方向,又能提升参保人的遵从度,实际上有可能提升缴费收入总量,从而有利于社会保险事业的可持续发展。

另外,税务部门全责征收,在收入征收和参保信息掌握两个领域为提升社保统筹层次奠定了基础。为此,可在实现税务部门全责征收之后,抓住时机推进职工基本养老保险的全国统筹,其他三类社会保险的省级或地市级统筹。

参考文献:

- [1] 郑秉文、房连泉《社会保障供款征缴体制国际比较与中国的抉择》,《公共管理学报》2017年第4期。
- [2] 张斌、刘柏惠《社会保险费征收体制改革研究》,《税务研究》2017年第12期。
- [3] 刘军强《资源、激励与部门利益:中国社会保险征

缴体制的纵贯研究(1999—2008)》,《中国社会科学》2011年第3期。

- [4] 彭雪梅、刘阳、林辉《征收机构是否会影响社会保险费的征收效果?——基于社保经办和地方税务征收效果的实证研究》,《管理世界》2015年第6期。
- [5] OECD, "Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", *OECD Publishing* 2015.
- [6] 张玉棉、刘广献《日本税制—社会保障“一体化改革”最新研究》,《日本问题研究》2013年第1期。
- [7] IMF, *Integrating Tax and Social Security Contribution Collections within a Unified Revenue Administration: The Experience of Central and Eastern European Countries*, Washington DC. International Monetary Fund, 2004.
- [8] 王绍光《从税收国家到预算国家 国家治理与公共预算》,国际学术研讨会(2006)。

• 评论 •

问题导向的产业政策研究

评论人:贺俊

(中国社会科学院工业经济研究所,北京100836)

从目前国内有关产业政策的争论和研究看,大致存在两种不同的产业政策研究思路。一种是从经济学的基本理论和命题出发提出问题,完全基于抽象的经济学理论演绎来分析判断产业政策的有效性,研究过程中提及的零散的产业政策事实更多是用来支撑理论的逻辑可靠性;另一种则是从政府干预产业发展的现实动机和能力出发提出产业政策问题,然后回到经济学理论寻找必要的分析工具和方法,并对前面提出的特征性事实

进行理论解释和实证分析。本期刊载的三篇有关产业政策或政府行为的研究属于第二种研究类型的范畴。由于这类研究是从有关产业政策的事实出发,因而具有鲜明的问题导向。相应地,这类研究的结论超越了产业政策是否有效的争论,而是追求在实证分析的基础上,进一步提出“设计得当的”产业政策建议(贺俊,2017)。

现实中产业政策的制定、实施不仅出于政策主体基于社会福利最大化的经济学理性考虑,同时也受到政治过程、政策主体的实施能力等因素的综合影响。因此,孙晓东和宋磊(2018)认为,问题导向的或“现实主义的”产业政策研究应当置于政治学、经济学、公共管理学和企业管理学等多学科的背景下开展。公共管理学和企业管理学

基金项目:国家社会科学基金项目“技术集成能力对复杂装备性能的影响研究”(16BGL040)

作者简介:贺俊,1976年生,中国社会科学院工业经济研究所研究员,经济学博士。

• 110 •