

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）^{*}

刘 军 强

摘 要：筹资是社会保险制度运行的基础，而筹资机构的选择是社会保险制度设计的关键环节。在中国社会保险费征缴体制中，地方税务机构和社会保险经办机构并存，形成二元征缴局面。新通过的《社会保险法》也未能终结征缴主体之争。为什么这一权力分散的格局得以延续十余年？由谁征收社会保险费更有利于社会保险事业的发展？事实上，两种征缴方式各具优势，与征缴相对应的权力以及征缴所带来的资金流和人事编制才是双方相持不下的动因。本研究追踪了 1999 至 2008 年各省级单位征缴主体的变迁，并构建了一个历时 10 年的面板数据库。统计分析发现，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。作为独立的经验研究，分析结果有助于终结长达十余年的征缴主体之争；同时，部门利益的分析框架也可应用于对其他政府机构的分析。

关键词：社会保险 征缴主体 部门利益 覆盖面 基金收入

作者刘军强，社会福利博士，西南财经大学保险学院副教授（成都 611130）。

引子：一个悬而未决的条款

1999 年国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》，其中第一章第六条规定：社会保险费征缴机构，国务院授权各省级单位自行在地方税务和社会保险经办机构之间进行选择。到 2009 年，地方税务机构（下文简称地方税务）陆续接手了 18 个省级单位社会保险费的征缴任务，其余 13 个省级单位仍由社会保险经办机构（下文简称社保经办）负责。中国社会保险费二元征收模式已经延续了十几年。

2010 年 10 月，历经三年时间、四次审议方获通过的《社会保险法》本可结束二元征收局面。然而，几经波折后，该法第七章第五十七条规定：社会保险费实行统一征收，实施步骤和

^{*} 本研究是教育部人文社会科学研究青年基金项目“资源、激励与机构选择：社会保险征缴体制的实证研究”成果之一，项目批准号：10YJC840045。与叶竹盛的讨论启发了笔者对这一问题的研究；笔者感谢赵玉兴、杨一心、孙志春、刘鹏、王晔协助联系访谈对象；并感谢接受访谈的各位政府官员；感谢马骏教授、何文炯教授在研究初期给予的支持，并感谢苏阳教授、黄琪轩的修改建议；特别感谢李振、庄文嘉和刘晓婷提供了许多修改意见和富有启发性的观点；感谢林谦教授、吴璞周、魏英杰、张艳、魏晓盛、李向梅等在资料方面的帮助；感谢匿名评审人的修改建议。

具体办法由国务院规定。尽管与先前草案中的“社会保险费的征收机构和征收办法由国务院规定”相比已有所进步,不过,问题仍然悬而未决。^①

为什么这一争论持续十余年仍未有定论?这一久拖不决的争论背后牵涉着怎样的部门利益?由谁征收社保费更有利于社会保险的发展?对于这些问题至今缺少系统的分析。中国社会保险项目的规模举世罕有:2009 年,仅城镇基本养老保险参保者就达 2.36 亿人,基本医疗保险参保者达 4.01 亿人,城镇五项社会保险基金收入高达 1.6 万亿元。^②涉及面如此广泛,资金汲取规模如此庞大,使得社会保险费征缴成为关系国计民生的重要议题。在《社会保险法》意见征求过程中,中国人大网收集到 7 万多条意见,其中有 1076 条建议明确规定社保费征收机构,这是观点最集中的建议之一。^③我国将逐步统一社会保险费征收机构,最终的政策选择将波及社保、税务两大部门及其遍及全国的征收机构和人员,关系到各社会保险项目的发展。

从理论上讲,两个部门对社会保险费征缴相持不下,这为观察、分析部门利益提供了机会,借此可以增加对政府组织行为的认识。此外,征收机构之选择并非简单的“二选一”问题,也反映了公共管理领域的两难问题:政策执行是依赖已有的、较完善的机构(如地方税务),还是依赖专门设立的机构(如社保经办)?^④相关研究将为政策执行的机构选择问题提供新的依据。

征缴主体之争背后的部门利益,需要通过广泛的调查和访谈,以厘清争执之焦点、利益之所在。十几年来各省(市、自治区)自主选择征缴机构,从而形成一个难得的准自然实验。我们可以利用经验证据比较两种征缴机构的表现,对这一争论作分析,从而为现实的政策选择提供科学支持。

本文将致力于回答以下两个问题:1. 征缴主体之争背后牵涉着什么样的部门利益?2. 地方税务与社保经办之间,哪种社会保险费征收方式更有利于社会保险事业的发展?社会问题的复杂性使得单纯的质化和量化方法都相形见绌。鉴于此,本研究将采取质化和量化相结合的研究方法,以获得多样化的证据,提高结论的可信度。为此,研究者在收集数据过程中访谈了十余位征收机构工作人员。此外,本研究构建了一个纵贯 10 年(1999—2008)的面板数据库,动态跟踪各省征缴方式变化及相应的社会保险发展状况。

一、社会保险征缴体制:历史、分类与相关研究

(一) 社会保险征缴体制历史

1949 年以后,中国社会保险费的管理大致经历了四个阶段:工会征缴劳动保险金阶段

① 耿雁冰、谢文兴:《社保大法 10 月再审:全国能否做成一本账》,2010 年 8 月 17 日, <http://www.21cbh.com/HTML/2010-8-17/40MDAwMDE5MjM4OQ.html>, 2010 年 10 月 10 日。

② 五项社会保险是指企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险。基本医疗保险包括非强制性的城镇居民基本医疗保险,人力资源和社会保障部:《2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2010 年 5 月 21 日, http://www.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content_382330.htm, 2011 年 2 月 26 日。

③ 林晓洁:《〈社会保险法〉诞生记》,2010 年 11 月 3 日, <http://www.labournews.com.cn/html/report/31798-1.htm>, 2010 年 12 月 25 日。

④ 已有机构在人力、机构完善方面占有“资源优势”,但这些机构并非为此政策专门设立的,执行政策的激励不足。新建机构是为该政策量身定做的,拥有“激励优势”,但它们受限于人力、机构、经费等“资源”约束。究竟选择谁作为政策执行机构考验着决策者的判断力。参见施能杰撰:《国会监督与政策执行——美国经验之研究并兼论我国的发展》,台北:台湾商务印书馆,1987 年。

（1954—1969）；停止提取劳动保险金，改在企业营业外列支阶段（1969—1978）；社会保险经办机构负责阶段（1980年代中期至1990年代中期）；社会保险经办机构和地方税务机构共同征缴阶段（1990年代中期至今）。^①

1980年代之前的劳动保险制度与单位制嵌合在一起，劳动保险费一般全部由单位负责，其征缴也大多通过单位进行，独立的社会保险管理机构尚未发展起来。从1986年开始，随着改革的深化，以单位制为依托的劳动保险制度难以为继。社会化的养老、医疗、失业保险体制进入改革议程。养老、医疗保险基金开始由企业、个人分担，实行社会统筹。劳动部门开始建设跨单位的社会保险经办机构，以适应社会保险的发展需求。社保经办机构也开始负责社会保险费的征缴和管理。^②

进入1990年代，随着改革的进一步深化，部分国有、集体企业经营困难，甚至走向破产，导致社会保险征缴困难重重；与此同时，社会保险的支付额度却开始上涨。两方面的变化使得社会保险基金面临巨大压力。1995年前后，宁波、武汉两地政府决定将企业和有纳税义务的事业单位缴纳的养老保险费委托银行或地方税务机构代为收缴。^③1998年，财政部、原劳动部、中国人民银行以及国家税务总局下发了《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》（财社字〔1998〕6号），规定基本养老保险费可以由地方税务代征。1999年国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》，正式确认了各省级单位在选择社保征缴机构上的自主权。二元征缴体制由此确立。

社会保险在全国铺开的关键时期（1998—2000），国有企业是社保护大覆盖面的主要对象。但当时大多数国企正在努力脱困。很多经济困难地区的社会保险费收不抵支。为了缓解这一状况，有的省（市、自治区）采取了由地方税务机构征收的方式，以保证征收效率。1998年浙江省向税务部门移交了征缴权限。2000年和2001年是移交高峰期，共有14个省（市、自治区）出现移交现象。这里既有江苏、广东、福建等沿海地区，又有陕西、甘肃、青海等内陆省份。至2009年，18个省（市、自治区）陆续施行了地方税务征收的模式。变化情况如表1所示。

表1 采纳地方税务机构征缴保险费的省（市、自治区）

年 份	各年采用税务征收的省（市、自治区） （单位：个）	累计比例 （%）	新增省（市、自治区）名录
1998	1	3.2	浙江
2000	8	29.0	辽宁、黑龙江、江苏、广东、海南、重庆、 陕西、甘肃
2001	6	48.4	内蒙古、安徽、福建、湖北、湖南、青海

① 张彪、王跃萍：《社会保险费筹集和征缴问题研究》，《理论建设》2009年第4期。

② 胡晓义主编：《走向和谐：中国社会保障发展60年》，北京：中国劳动社会保障出版社，2009年，第470—478页。

③ 宁波市规定，单位缴纳的养老保险费，由社会保险机构委托各开户银行按月代为收缴，宁波市人民政府：《宁波市城镇职工养老保险制度改革总体方案》（甬政〔1994〕16号），1994年7月26日，http://csi001.zj001.net/show_hdr.php?xname=NI921V0&dname=DJNQDV0&xpos=2 2011年1月3日。

武汉市人民政府：《武汉市城镇企业职工养老保险实施办法（试行）》（武政〔1995〕12号），武汉年鉴编纂委员会主编：《武汉年鉴（1996）》，武汉：武汉年鉴社，1996年，第325页。

续表 1

年 份	各年采用税务征收的省（市、自治区） （单位：个）	累计比例 （%）	新增省（市、自治区）名录
2002	1	51.6	河北
2004	1	54.8	云南
2008	1	58.1	宁夏
总计	18		

资料来源：中国社会保险征缴体制变迁数据库（笔者自建）。①

注：1 征缴主体移交的时间参照各省（市、自治区）相关法规规定的时间。

2 四川省、吉林省曾实施地税代征方式，不久又改回社保经办征收社保费方式，因此未计入表内。

（二）征缴方式：分类及现实复杂性

目前社保费征缴可以分为以下两种模式：

第一，社保经办独立征收。在表 1 中未列出的 13 个省（市、自治区），征缴主体没有发生变化，社保经办独自负责社会保险费征缴的所有环节，包括登记、审核、征缴、追收欠款、划拨财政账户、记账等。

第二，地方税务负责征收。这一类型又包括地方税务代征模式和地方税务全责征收两种模式。地方税务代征模式即社保经办机构委托地方税务机构征缴保费，征收权限并未完全移交。具体操作如图 1 所示：

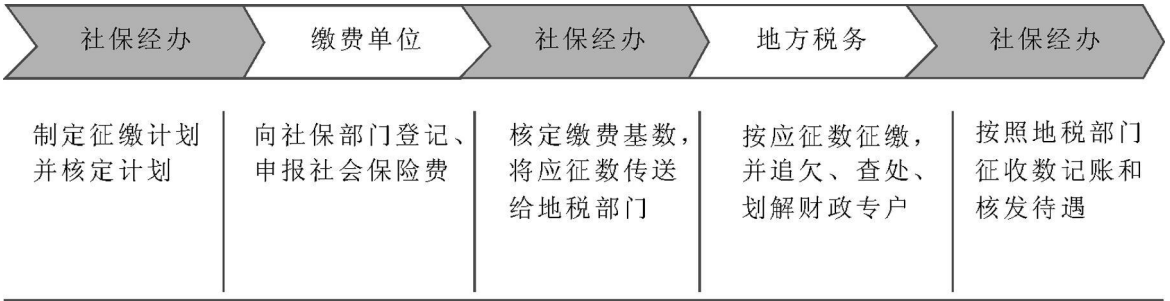


图 1 地方税务代征社会保险费流程

可见，这一模式中社保经办和地方税务各有职权，任何一方都不能独立完成。目前辽宁、黑龙江等省级单位采用了这一模式。

地方税务全责征收是指地方税务机关全面负责社会保险费征缴环节中的缴费登记、申报、审核、征收、追欠、查处、划解财政专户等相关工作，并将征收数据准确、及时地传递给社保经办记账。而社保经办将放弃登记、审核等权限，专门负责记账和待遇管理。浙江、宁夏、广东等省（市、自治区）采用了这一模式。

实际情况远比上述分类复杂。社保经办独立征收的省（市、自治区）内部，征缴主体基本做到了一致。但在地税代征、全征的省（市、自治区）内，大部分没有达到国务院规定的“省（市、自治区）内保持一致”目标。在各险种之间、省（市、自治区）内各地区之间，甚至同险种内部在不同所有制单位之间，征收方式都可能存在差别。首先，在险种之间，养老保险和失业保险的移交较为一致，差异主要在医疗保险。其次，省（市、自治区）内各地区之间也存在

① 本数据库涵盖 31 个省级单位自 1999 年至 2008 年的征缴体制变化情况，包括养老、职工医保和失业保险等三个险种。数据源自对省级单位征缴主体部门的访谈及数据收集。

一些差异。一些地级市（尤其是计划单列市）在政策实施中与全省（市、自治区）存在差异。另外，最极端的情况是不同所有制的缴费单位之间也有差别，例如湖南省向地方税务移交了养老保险的征收权，但仅限于外企和私企的养老保险。这些情况增加了分析难度。

（三）国内外研究现状

两种征缴模式孰优孰劣，学术界争论不休。实践中，二元征缴体制存在很多弊端：机构重复建设；机构间协调导致交易成本提高；社会保险统筹层次低而监管成本高，等等。^①在学术争论外，地方税务和社保经办之间在征缴问题上的争执反映了部门间的利益之争。正是由于这些因素，二元征缴体制自1998年至今一直继续下来，延宕至今。相关研究可分为两种意见：

一类意见认为应由税务部门负责征收社会保险费。地方税务经验丰富，信息健全，可以强化征收力度，保障基金收入。有研究者进而支持将社会保险费改为社会保险税，增加强制性。^②

另一类意见认为应由社保经办负责征收。社保经办直接接触参保人群，更加了解实际事务中的各种细节，便于展开工作。^③如果将社会保险费的征收、管理交由社保经办统一执行，可以减少多部门协作造成的“交易成本”问题。^④

世界范围内，因历史、制度设计等因素，其他各国形成了不同的征收模式。^⑤相关讨论也围绕地方税务和社会保险机构的分立、协作及整合展开。^⑥一些发展中国家和转型国家也在重新调整征收机构。可见，征收机构的选择也是一个国际性的议题。

现有研究提供了丰富的洞见，但较少通过经验数据来检验其结论。系统收集经验资料来分析地方税务和社保经办的利弊得失，无疑会使这一问题的讨论更加深入。二元征缴体制争论涉及税务部门和社会保障部门的利益之争，这可能影响部分研究的取向和结论。而超越部门利益的独立研究，才有助于学界的理性讨论和政府的科学决策。

二、征缴优势和部门利益：官员访谈分析

征缴主体之争久拖不决，一方面是因为这两种征缴方式各有千秋，决策者很难取舍；另一方面，社会保险费征缴涉及方方面面的利益，尤其涉及税务部门和社会保障部门的利益。那么，究竟什么是“部门利益”？哪些具体“利益”令部门之间相持不下？现有文献少有深入具体的分

- ① 王军：《论我国社会保险费征收中的主要问题及对策》，《社科纵横》2004年第5期。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》2007年第4期。
- ② 胡鞍钢：《利国利民、长治久安的奠基石——关于建立全国统一基本社会保障制度、开征社会保障税的建议》，2009年12月1日，<http://www.macrochina.com.cn/zhtg/20010622009766.shtml>，2010年3月12日。许建国：《社会保险费改税的利弊分析及改革设想》，《税务研究》2001年第4期。王玉松：《社会保障税制度设计的理论问题与框架分析》，《复旦学报》2003年第4期。
- ③ 郑秉文：《从国际发展趋势看我国不宜实行社会保障费改税》，《宏观经济研究》2007年第3期。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》2007年第4期。
- ④ 郑秉文：《从国际发展趋势看我国不宜实行社会保障费改税》，《宏观经济研究》2007年第3期。
- ⑤ Peter Barrand, Stanford Ross and Graham Harrison, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries*, IMF Working Paper WP/04/237, Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2004.
- ⑥ S. G. Ross *Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues*, paper presented in International Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow, Poland, 2004.

析。为了理解征缴主体之争背后的深层含义,本研究访谈了9个省(市、自治区)的11位政府官员,涉及8个征缴机构或其主管部门。一手资料不仅可以帮助分析不同征缴方式的各自优势,而且有助于揭开部门利益的面纱。限于篇幅,本文不详细介绍各个访谈对象及其机构。^①

(一) 资源与激励: 不同征缴方式的比较

笔者对征缴机构的官员进行了访谈,一个核心问题是:地方税务和社保经办在征收保险费时,各有什么优势?他们的回答大致可以反映各省(市、自治区)选择征缴主体时的考虑:为什么征缴主体要从社保经办机构移交给地税机构?为什么13个省(市、自治区)的征缴主体仍然是社保机构?

在转换征缴主体的省(市、自治区),地方税务官员认为地税部门拥有资源优势,而且收支两条线有助于保障基金安全。

第一,地税官员往往强调其有专门的征收队伍,人员充沛,网点众多。经过十几年的发展,2008年地方税务机构已经拥有47233个机构,39.9万工作人员。^②而同期社保经办机构仅有7419个机构,13.3万工作人员。^③两者规模不可同日而语。他们认为:“(地税征收)可以节省行政成本。省里没有必要再建一套专门的人马来负责这个事。企业也可以不用既跑社保局又跑税务局。”(D1010L)^④

第二,征收经验和征收力度是其强调的另一优势。地税官员一方面认为地税部门熟悉企业财务状况,“对企业了解,掌握企业工资发放情况”(I1010ZH);另一方面觉得他们对企业的制约力强,“执法要强硬一点”(B1010ZH)。如一些被访者提到:

地税征收有税法制约,力度大。制约手段也多,如果(企业)不交保险费,就不给开发票,不给办理税务登记,还可以进行审计、罚款等。(C1007L)

(税务部门)征管手段很充分,信息化平台、网点覆盖全省,同时对企业财务状况可以掌握第一手资料。(Q1010ZH)

地税数据库数据更接近现实一点,(因为)只有那些有生产经营活动的企业才会办理税务。(C1007L)

另外,最近几年社保基金大案频发,引发对社保基金安全的反思。^⑤这也给地方税务部门的坚持提供了论据。他们认为,“实施社会保险收支两条线,管理规范一些”(I1010ZH),可以更好地保障基金安全。如一些人提到:

(社保部门)负责登记、核定、征缴、发放,这样它就把所有的环节都掌握了。不利于保障基金的安全。(O1010L1)

① 在地方税务机构内部,有的征缴部门是单独设立的,称为“社会保险费管理处(科)”或“社会保险基金处(科)”等;也有一些地区,将负责社会保险费征缴的部门称为“规费管理处(科)”,即把社会保险费的征缴和地税局负责的其他非税类项目合并在一起。在有些地区(如广东),地方税务局还负责文化事业建设费、教育费附加等行政收费的征缴。在社会保障部门,征缴任务一般交由下属的事业单位社保经办完成。社保经办内部一般分设养老保险、医疗保险、失业保险等科别,分别负责对对应险种的征缴任务。社会保险费征缴流程大同小异。

② 中国税务年鉴编辑委员会编:《中国税务年鉴》,北京:中国税务出版社,2009年。

③ 人力资源和社会保障部:《2009年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2010年5月21日, http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content_382330.htm, 2011年2月26日。

④ 被访者均做匿名化处理:首位字母为省份代码,第二至五位是访谈的年月,第六位是受访人代号(部分记录有第七位,也是受访者代号的一部分)。

⑤ 郑秉文:《社保基金违规的制度分析与改革思路》,《中国人口科学》2007年第4期。

06 年省里出过医保案件，^① 地税提出要负责征收，他们提出了“社保开票，税务征收，财政管理，银行发放”的新模式，但省里觉得时机不成熟没同意……后来还是批准了。（R1010L）

但是，地方税务征收的诸多优点无法解释为什么 13 个省（市、自治区）仍然将社保经办作为征收主体。社保经办部门认为其优势在于有责任心，对参保者熟悉以及程序简化等。

首先是激励问题。社保经办人员认为征收社会保险费是他们的本职工作，因此其责任心更强。而地税部门缺少征收社保费的积极性，征收时难免出现“先税后费”的问题。如一些人提到：

（征收社会保险费）并非他们的本职工作，相当于副业。很多税种像营业税、所得税，都是有提成的。地税局一般员工每年的提成就有三五万。征收社会保险费不允许提成，只有超额奖励。所以他们积极性不会太高。（C1007H）

针对税务部门的人力优势，社保部门官员认为：

地税部门的优势就在于征收权……社保跟地税之间（的差别是）权力而非人力。因为这部分职能划拨并不需要很多人力，只不过是多开几个窗口，多加几台计算机的问题。（C1007L）

其次，虽然地税部门熟悉企业，但是社保经办人员认为他们更了解参保者，因此征收经费更加准确。学者郑功成认为，“社保经办机构关注的是参保单位的就业情况，必须跟踪劳动者的一生；而税务部门只关注企业的经营状况，不可能跟踪劳动者的流动，更不可能跟踪劳动者一生。所以建立由社会保险经办机构统一征收的制度势在必行”。^②

一些被访谈者也提到：

地税征收时，往往按照工资总额的比例来收。而且往往在这个基础上打个折扣。这造成社保费征缴不准确。而社保经办机构因为直接负责社保费的管理，因此对人员变动情况非常熟悉，可以根据人头来收，已经退休的、已经办理关系转移的，都可以及时处理。（F1010F）

地税采取捆绑式征收方法。地税部门按照企业工资总额直接扣缴，不管这些人是否参保。个人账户则由企业从员工的工资中扣缴，然后转给地税部门。缺点是工资表一旦作假，地税就会少收。比方说一个企业有 500 员工，但是上工资表的只有 300 人。社保部门负责核查，地税部门不负责。（C1007H）

在企业情况的掌握方面，社保经办人员认为地税部门的数据存在漏洞：

有一些企业，他们经营不善、不办理税务登记，但是办理社保登记。地税局并不了解这部分情况。另外，地税局不了解企业的具体情形，例如职工人数、退休变动情况。他们只负责征收总体的款项，不了解细致情况。社保部门要管理具体的个人账户，所以拥有信息优势。（C1007L）

此外，社保经办的官员认为由社保经办单独征收保险费会简化程序，处理起来较灵活。一旦地税介入，双方的协调会增加操作成本。四川省在 1998 年 7 月曾实行地税代征方式，由于存在地方税务与社保经办协调等诸多问题，不到一年时间，1999 年 4 月又重新改回由社保经办征

① 2006 年 R 省 S 市医保中心有 3190 万元的医保资金被挪用，有 1200 余万元无法追回。这是该市建国以来金额最大的贪渎案。

② 耿雁冰：《〈社保法〉背后的智慧们》，2010 年 12 月 24 日，<http://www.21cbh.com/HTML/2010-12-27/zMMDAwMDIxMjczMg.htm> 2010 年 12 月 25 日。

收社保费。^①

可以看出,两种征缴方式各具优势。地方税务部门强调自身的资源优势(征收队伍、网点和经验)和对企业的信息优势,而社保经办强调自身的责任心(本职工作、激励机制)以及对参保者的信息优势。那么,到底哪种征收方式更胜一筹?

(二)“权”与“利”:拆解部门利益

现实中征缴主体的移交并非全然出于对征缴方式优劣的考虑,很多其他因素影响了征缴主体的选择。如突发性事件、地方政治生态、部门的政治影响力等对征收主体的移交都有很大影响。如 R 省因为发生医保基金案件,地税部门接管了社会保险费的征缴。最具戏剧性的是 C 省 D 市: C 省在 2000 年就已经将征收主体移交给地方税务部门, D 市却一直坚持采用社保经办机构来征收的方式,据说,“D 市是人保部的社保征收示范点,后来地税局局长调任常务副市长,一个批文就把征缴方式改过来了”(O1010L2)。

在一些经济欠发达地区,社会保险费征收压力较大,容易发生收不抵支的局面。因此这些地区的“税务局起初不太愿意接手社会保险征缴任务”(O1010L1)。有的地区还出现过反复:陕西省已将征缴主体转移到地方税务,但安康、汉中市正在酝酿将征收主体返回社保经办(O1010L1)。吉林、四川等省,以及贵阳市、长沙市等地区也曾发生过反复。^②

在全国范围内,整体的形势是地方税务和社保经办都想获得征收权。考虑到自 1998 年起,国务院禁止从社会保险基金中提取管理费,征收经费由同级财政安排。^③表面上看征收社会保险费并没有太多利益可争。那么,究竟是什么驱使他们争取征收权呢?

根据尼斯坎南的科层制模型,科层组织具有“预算最大化”的动机。^④更多的权力、更大笔的预算、更多的人员是科层制所追求的。虽然后来的学者对尼斯坎南的模型有所修正,不过对于科层制的扩张倾向,学者们的意见较为一致。^⑤

在尼斯坎南的科层制模型中,官僚组织往往是某一类公共服务的垄断者;在本研究中,地方税务和社保经办则是社会保险费征缴这一服务的竞争者。与针对单个科层制的分析相比,本研究中的征缴主体之争凸显科层制内部的利益所在。本文将从两方面分析部门利益:其一是“权”,即职权范围及其所对应的部门权威;其二是“利”,即与权力伴生的实际利益。

“权”涉及职权范围与部门权威。与普通物品相比,声望、地位、权力等社会性物品是排他性的。权力并不能通过增加供给来解决需求问题。权力所带来的利益和满足感及其社会稀缺性

① 刘昫:《四川、重庆社保费征收方式对比分析》,《中国商界》2008 年第 1 期。

② 王飞:《中国社会保险费征缴管理体制的问题与建议》,《首都经济贸易大学学报》2009 年第 2 期。

③ 财政部、劳动和社会保障部:《关于社会保险经办机构经费保障等问题的通知》,1999 年 10 月 29 日, http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=70774 2010 年 10 月 20 日。

④ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing, 1994; William A. Niskanen, *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Washington, D. C.: Cato Institute, 2008.

⑤ 例如米格和毕朗哥提出,具有自由支配权的预算(discretionary budget)才是科层制人员追求的目标,参见 J. L. Migué and G. Bé langer, "Toward a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, vol. 17, no. 1, 1974, pp. 27-47. 邓利维进一步细化了预算的种类和科层制组织的类别,参见 Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, New York: Harvester, 1991. 相关讨论参见 Ronald Wintrobe, "Modern Bureaucratic Theory," in D. C. Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1997, pp. 429-454.

息息相关。如果把权力赋予很多部门，其含金量就会降低，带给权力拥有者的利益和满足感也会随之降低。现实中，部门之间的权力竞争往往非常微妙。例如，当涉及部门协作中由哪个部门做主导的关键问题时，“部门之间联合发文（时），排名先后、有没有本部门的发文字号，都是部门之间争执的内容。”（S1007W）

征缴业务的移交意味着权限的缩小。如果职权范围缩小，负责的业务减少，那么该部门对管治对象的权威性就会受到损害。管治权限丧失意味着管理方与被管理方关系的失去，意味着被管治方不必显示尊敬或者提供其他利益。

从计划经济到市场经济的转型使得劳动部门（社保部门前身）的权限范围缩小。计划经济时期，人事局管干部、劳动局管工人。劳动部门负责管理当时城镇就业人口的主体部分：国有企业的工人；职权范围也相当广泛，包括技术评定、工资定级、调配劳动力、工作调动等。进入市场经济后，尤其是当下，劳动部门的职权大多属于服务性质，例如职业培训、劳动仲裁等。这种只花钱、不挣钱的职权相对缺少吸引力，而且无益于提升部门的政治影响力。如果社会保险费征缴这一权限全部转移到地方税务部门，劳动部门将损失一个重要的工作“抓手”。

由此，与征收主体之争相关的社会保险“费改税”争论也就容易理解了。社会保障部门是费改税的坚定反对者，相反，财政税务部门则是费改税的热烈支持者。^①一旦社会保险费由“费”变“税”，征收权限就会自然地社保部门划归到税务部门，征收主体将毫无疑问地走向税务部门，这将意味着社保部门与征收业务彻底脱钩。这也是费改税争论笼罩在部门利益下的一个原因。

“利”涉及资金流和人事编制。政府部门的运转至少需要两类资源：财政资源和人力资源。职权范围的划分往往与办公经费、人事编制等联系在一起。社保费征缴仅城镇部分就涉及数亿人员和数万亿基金收入，工作量极大，与之成比例的经费征收、人员编制也相当可观。职权变化往往意味着资源转移。官僚机构有膨胀的内在动力，部门间对此相持不下也就易于理解了。

在征收经费、增收额奖励以及社保资金流方面，对于地税机构，把征缴权拿过来意味着多重利益。一方面，征收经费的配备会增加办公经费。一般而言，征收经费由各级财政部门列入预算，专项拨付。部分省披露的比例约数如表 2 所示。

表 2 部分省征收经费

省 份	经费计算基数	比 例（%）
青 海	社会保险费年度收入	3
湖 南	基本养老保险费入库数	3 5
江 苏	年度征收计划数	0 6—0 8
浙 江	社会保险基金实际征缴入库额	1—1 2

资料来源：相关省份法规。^②

① 谢旭人：《坚定不移深化财税体制改革》，《求是》2010 年第 7 期。

② 青海省人民政府：《青海省社会保险费征收暂行办法》（青政〔2000〕114 号），2000 年 12 月 29 日，<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg23051/156161.shtml> 2010 年 11 月 25 日。湖南省地方税务局、湖南省劳动和社会保障厅、湖南省财政厅：《湖南省地方税务局、湖南省劳动和社会保障厅、湖南省财政厅关于征收外商投资企业、私营企业社会保险费的通知》（湘地税发〔2000〕95 号），2009 年 4 月 14 日，<http://www.hnghw.com/Info.aspx?ModelId=1&Id=2429> 2010 年 11 月 25 日。江苏省政府办公厅：《关于社会保险费改由地方税务部门征收的通知》（苏政办发〔2000〕56 号），2010 年 10 月 28 日，http://www.jiangsu.gov.cn/jm/jmbs/qtsw/xgfg/200710/t20071015_76012.html 2010 年 11 月 25 日。浙江省地方税务局：《关于地税部门征收社会保险基金征收业务费有关问题的通知》（浙财社字〔2004〕

另一方面，他们可以参照征税所得奖励，通过征收社会保险费来获得奖励。以 C 省 L 市地税局为例，“去年（2009）征收了 9 个亿，奖金一两百万”（C1007L）。R 省的地方税务部门“（向省里）提出按征收额比例发奖励基金，但最后政府批的是按‘增收额’的比例”（R1010L）。

为了扩面增收，各省（市、自治区）都实行了不同程度的奖励措施。如表 3 所示，广东省按照基金征缴率和增收额两个指标计算奖金。如果基金收缴率在 95% 以上，增收额为 1 亿元，奖金将是 100 万元^①，是一笔相当可观的奖金。《广东统计年鉴》从 2006 年起报告养老、失业基金征缴率：该年全省养老保险基金征缴率已高达 97.4%，失业保险基金征缴率为 96.6%，除个别地级市外，大部分地区养老、失业保险征缴率均已超过 90%。

表 3 广东省社会保险扩面增收工作奖励（养老和失业保险）

基金收缴率（%）	奖金占增收额的比例（%）	
	全省其他城市	广州市、东莞市
≥ 95	1 00	0 50
90—95	0 85	0 40
85—95	0 50	0 25

资料来源：广东省人民政府：《印发广东省地方税务机关征收社会保险费有关经费问题暂行规定的通知》（粤府〔2000〕31 号），2000 年 4 月 14 日，<http://law.51labour.com/lawshow-4236.html>，2010 年 11 月 10 日。

从地方政治生态角度，地方政府各部门的政治地位与其创收能力相对应。一个部门对地方财政贡献越大（例如招商引资力度），其话语权就越大。即使是统一上缴的、本部门掌控权限不大的资金流入，该部门也可以用作与财政局谈判的砝码，来争取更大的预算额度（或者奖金、补助等）。

社会保险基金每年收入数以万亿，是一笔海量资金。尽管国家对社会保险基金的管理、使用有诸多限制，明令不得挪用、拆借等，但不可否认，近年来社保基金案件屡查不绝，这说明在许多地方，社保基金在一定程度上是可动用的。其一，目前社会保险统筹层次比较低，基金管理分散于全国 7000 多个管理主体。^②而且，社会保险基金流入地方财政专户，而非全国统一的财政账户，这就留下了操作空间。^③其二，社会保险基金缺乏独立的监管主体，管理者很容易屈从地方政治压力。其三，由于统筹水平大多停留在区县层次，而分税制改革之后中国地方政府的财政状况呈现越在基层越紧张的特点。^④因此，在财政吃紧、经济实力差的地区，老百姓的养命钱很容易转变成地方财政的养命钱。

可动用的资金不仅是一笔经济资源，同样意味着政治影响力。在地方政治层面，掌握资金流的部门拥有更大的政治影响力和话语权，成为地方政府主要领导器重的对象。经手大量社会保险基金的部门或官员，也是各个有着吸储需求的银行争取的对象。

此外，在人事指标方面，对于部门领导，人员配备增多意味着部门内部在处室设置、干部

① 75 号），2004 年 9 月 23 日，<http://www.chinaacc.com/new/63/159/183/2006/2/yi3992161020251260024944-0.htm>，2010 年 11 月 25 日。

① 广东省统计局、国家统计局广东调查总队编：《广东统计年鉴 2007》，北京：中国统计出版社，2007 年。

② 申剑丽：《社保基金监管酝酿系列新规》，2009 年 4 月 16 日，http://www.21cbh.com/HTML/2009-4-17/HTML_NGCADDRSH83.html，2009 年 10 月 5 日。

③ 此外，由于目前社会保险在地区间的可转移性尚未完全解决，参保者退保时仅能拿回个人缴纳部分，企业缴纳部分将沉淀在缴纳地区。这部分资金的性质和管理处于模糊地带，存在一定风险。这部分得益于与庄文嘉的讨论。

④ 周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006 年第 6 期。

调整、选拔任用等方面“回旋”的余地变大。对于普通工作人员，本部门工作人员规模扩大意味着人均工作负担下降，责任也相应摊薄。对于普通人，政府部门及其附属机构（例如事业单位）所提供的职位收入稳定、福利好、社会声望高，就具有很大的吸引力。在就业岗位日益紧俏的形势下，政府、事业单位的人员编制是一笔重要资源。

社保费征缴涉及面广，需要大量的人力物力。这部分权限的去留与编制、机构规模密切相关。如果将这部分职权移交出去，是否意味着一部分人需要分流呢？这对于部门领导是一个棘手问题。在访谈中，我们发现目前编制变动不大。大部分征缴主体移交时，社保经办机构并没有出现裁员的情况，地税部门扩张也不大。这是因为社保经办机构目前的人员配备没有达到适当水平（F1010F）。如访谈对象所言，“（社保经办机构编制）原先是打算按照千分之二来配备，不过后来没实施，（因为）人太多，财政上觉得负担太重。”（C1007H）

但是经过一定时期，在社会保险拓展到农村地区后，与业务范围调整相关的人员编制增减问题将会凸显出来。也就是，从长期来看，不论哪个部门负责征收，人员编制的扩充只是时间问题。现在政府部门的人员编制大多是1998年以来政府机构改革的“三定”方案确立的。^①十多年来正式编制的膨胀并不大，这已经与政府职能的扩展不相适应。随着社保业务扩展，与社保征收相应的人事编制指标很可能在不久的将来逐步落实。若如此，争夺这项职权的动因也就更加易于理解了。

总之，在分析不同征缴方式优劣的同时，不能忽视征缴主体之争背后的部门利益。因为这些部门利益往往影响了争论的方向和问题的解决方式。

三、量化分析：研究设计

本文通过数据分析尝试回答：地方税务和社保经办作为保险费征收主体，哪一方更有利于社会保险的发展？

（一）变量操作化

“社会保险发展”概念过于笼统，本研究将其操作化为两个具体指标：保险覆盖面的扩大；保险基金收入的增长。第一个指标涉及人，即参保者；第二个指标涉及钱，即社保基金。^②

首先，扩大覆盖面是社会保险发展的首要目标。参保人数增加意味着风险范围扩大，基金运行可以更加平稳。此外，相当规模的覆盖面则可以实现规模效应，降低人均管理成本。^③

其次，保持基金快速增长是社会保险发展的另一重要目标。只有获得稳定的资金流，社会保险项目才能为参保者提供保险待遇。实际上，社保费用征缴过程中，漏缴、避保、逃费，甚

① 三定是指“定职能、定机构、定编制”，从1998年国务院机构改革到2002年，全国各级党政群机关进行机构改革，共精简行政编制115万名，清退超编人员约43万人。参见《1998年机构改革》，2003年3月6日，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-03/06/content_761488.htm，2011年2月27日。

② 感谢匿名评审人的提醒，覆盖面和基金收入这两个因变量存在相关性。覆盖面上升意味着参保人数增加，会增加基金收入。但是这两个因变量反映了制度发展的不同侧面，存在一定的独立性。以基金收入为例，基金收入的上升除了受参保人数影响外，还受当地工资水平、缴费基数核定、对拖欠社会保险费的约束能力等因素影响。缴费基数的核定和对拖欠的制约力在征缴机构间是不均衡的。征缴机构对参保对象信息的掌握程度影响了缴费基数的核定，而征缴机构的强制能力影响了清欠社会保险费的效果。

③ Olivia S. Mitchell, "Administrative Costs in Public and Private Retirement Systems" in Martin Feldstein, ed., *Privatizing Social Security*, Chicago: University of Chicago Press, 1998, pp. 403-456.

至拒保的问题一直存在。^①那么，地方税务和社保经办究竟哪一方更有助于保费的征缴，更能促进保费的增长？

本研究以企业职工基本养老保险制度（简称养老保险）、城镇职工基本医疗保险制度（简称职工医保）和失业保险制度（简称失业保险）作为研究对象。这三个项目是我国城镇社会保险体系的主体，其基金收入占社会保险总基金收入的 98% 以上，其中养老保险基金收入占总收入的 70% 以上。^②针对这三个项目的分析可以反映城镇社会保险体系的总体情况。由于各地征缴主体移交情况在险种间存在差异，我们针对养老保险、职工医保和失业保险分别建立模型进行分析。

这三个社会保险项目的覆盖人口基本上是城镇企事业就业人口，当然略有差异。^③由于数据无法捕捉到这三个项目覆盖面精细的差异，本研究将“城镇就业人口”视为政策要覆盖的目标人口，再辅之以微调。这样做也是符合制度发展趋势的，因为越来越多的就业人口离开公有制单位，甚至离开正规就业部门，成为自雇者或者是非正规就业者。因此原先主要瞄准城镇正规就业人口的社会保险最近几年在调整。更广范围的城镇就业人口理应是制度的覆盖范围。基于此，三种保险的覆盖面计算方法分别如下：^④

养老保险覆盖率 = $\frac{\text{养老保险当年参保人数}}{(\text{当年城镇就业人数} + \text{离退休人数})}$ (1)

职工医保覆盖率 = $\frac{\text{职工医保当年参保人数}}{(\text{当年城镇就业人数} + \text{离退休人数})}$ (2)

失业保险覆盖率 = $\frac{\text{失业保险当年参保人数}}{\text{当年城镇就业人数}}$ (3)

社会保险基金收入也是根据养老保险、职工医保、失业保险项目不同而分别计算的。

本研究分析地方税务和社保经办在社会保险发展中的作用，自变量是一个虚拟变量：采用地方税务征收保费的省（市、自治区），变量取值为“1”，其他省（市、自治区）为“0”。这一变量将帮助区分地方税务和社保经办的不同作用。

针对征缴主体移交的复杂性，在编码过程中对险种之间、实施时间、省（市、自治区）内差异做了细化处理。

首先，该变量取值按险种进行，同一省（市、自治区）内部已经移交给地方税务的险种，其自变量取值为“1”，反之亦然。

其次，采纳地方税务征收保险费的省（市、自治区）内部，各地之间存在差异，例如辽宁省、黑龙江省的职工医保现在仅有部分地市移交给了地方税务，因此，本研究仍将这两个省的

① 章萍：《社会养老保险中企业逃费行为的制度成因分析》，《现代管理科学》2007 年第 7 期。
② 国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司：《中国劳动统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2009 年。
③ 例如，企业职工基本养老保险主要面向企业，政府机关和部分事业单位的工作人员实行退休制度，并不包含在此制度内。但是，正在进行中的事业单位养老体制改革正要将事业单位纳入养老制度的覆盖范围。
④ 养老保险和医疗保险的覆盖范围还包括离退休人员。但失业保险因为涉及就业、失业问题，并不包括离退休人员。另外中国人民银行的养老保险参保人数因为未实行属地管理，故未计入任何省（市、自治区）。从 2006 年起，《中国统计年鉴》和《中国劳动年鉴》停止公布离退休人员数，本研究只好以领取养老保险人数作为替代。由于各省（市、自治区）均未公布，因此我们认为各省的差异基本可以相互抵消。

医保征缴方式取值为“0”。

第三，对于移交时间的规定，本研究大致以法令规定的政策实施时间为准。但是由于并非所有省（市、自治区）实施时间都是当年的1月1日，因此在编码时只要实施时间早于当年的6月30日，自变量取值从当年开始为“1”。反之，法令实施时间为7月1日及其后的，自变量取值从下一年开始为“1”。

无论是覆盖面还是基金收入，都不可能只受征缴方式的影响。因此，为了分析地方税务和社保经办对社会保险发展的作用，需要对其他可能的变量进行控制。

1. 经济发展水平。经济发展是社会政策发展的重要制约因素。^①经济发展可以为社会政策的发展提供经济剩余；同时，工业化、市场化增加了生活风险，从而使得对抗风险的社会保险等项目变得很有必要。^②中国各地区间经济发展不均衡，各省（市、自治区）的经济发展程度往往和城市化水平、工业化程度以及正规就业比例等与社会保险相关的因素有关系，所以，本研究将经济发展水平作为控制变量，用以控制经济水平对社会保险发展的影响。这样，各省（市、自治区）之间历时比较更加可靠。这一变量将用人均国民生产总值作为测量指标。

2. 政府对社会保险的补助水平。^③作为公立的、强制性的社会保险，国家能力对制度发展至关重要。财政能力是国家能力的重要维度。^④尽管社会保险主要依靠雇主和雇员供款，并不需要国家供款，但是制度建设费用、日常管理费用都需国家投入（中央政府从1998年起禁止从社会保险基金中提取管理费）。政府的财力状况、对社会保险的补助水平会影响到社会保险的发展。尤其是制度启动和发展阶段，政府补贴是政策顺利启动的保障，例如进行广泛的政策宣传，设立工作机构，招募工作人员等举措。在制度运行过程中，政府的补贴有助于弥补历史债务、补贴困难群体，以及维持基金平衡。本研究将财政对社会保险的人均补助水平作为控制变量。同样，这一变量也根据养老保险、医疗保险、失业保险项目分别计算，分母与上文（1）、（2）、（3）各自对应的社会保险覆盖面计算式中的分母相同。

3. 所有制结构。社会保险最初主要面向国有单位，国有企业是扩面和基金征缴的主要对象。有关研究发现政府的统计系统对国有部门（主要是国有企业）信息的掌握能力要远胜于它们对私有部门的掌握；^⑤相对于个体、私营和外资企业，政府部门对国有企业的控制程度要更好一些。^⑥一般而言，私企和外企的逐利动机要更强一些；其员工流动率较高、平均年龄偏低，因此参加社会保险的意愿也更低一些。社会保险在国有企业中的发展要更容易一些。为了控制所

① Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The Free Press, 1958.

② Theda Skocpol and Edwin Amenta, "States and Social Policies," *Annual Review of Sociology*, vol. 12, 1986, pp. 131-157.

③ 政府对社会保险项目的财政补贴数据只涵盖1999—2007年。

④ Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-38.

⑤ Carsten A. Holz, "Fast, Clear and Accurate: How Reliable Are Chinese Output and Economic Growth Statistics?" *China Quarterly*, no. 173, 2003, pp. 122-163.

⑥ Jane Duckett and Arthar Hussain, "Tackling Unemployment in China: State Capacity and Governance Issues," *Pacific Review*, vol. 21, no. 2, 2008, pp. 211-229.

有制结构对社会保险发展的影响,本研究将国有及国有控股企业就业人员比例作为控制变量,计算方法为:国有及国有控股企业就业人员数/城镇就业人数。

另外,政策的激励作用以及政府的推动和工作力度也会对制度发展产生重要影响。^①例如,某一年份某个地区出台加强征缴/扩面之类的文件,可能会提升覆盖面和基金增收这两个变量。这些作用不能当作征收体制的贡献,还需要单独设立控制变量,这里需要控制政策变量。在数据允许的情况下,补充这一控制变量将会增加模型的稳健性。然而,目前笔者无法收集到系统的数据,另外扩面增收的政策文件即使存在,也不能等同于相应的政策力度。在地方政府的日程中,具有优先权的事项因时间、地区、政治风向而异。在这种情况下,这一变量将被模型中的误差项所吸纳,也是可以接受的。因为隶属于不同征缴体制的各省(市、自治区)出台相关政策的概率很可能是随机分布的。所以,这一变量对因变量的影响将会互相抵消。例如,如果社保经办征收的X省出台扩面增收政策,其作用将会被地方税务征收的Y省出台的类似政策所抵消。

(二) 数据及其来源

本研究数据来自两个渠道:

首先,自变量(各省、市、自治区社会保险费的征缴方式)采集自各省(市、自治区)发布的有关社会保险征缴方式的政府文件,并通过对18个省级单位征缴部门的访谈予以确认。部分省(市、自治区)的确认工作延伸到地级市(例如辽宁、福建等省)。

其次,因变量、社会保险发展信息(覆盖面、基金增长情况等)和控制变量主要来自《中国统计年鉴》(历年)、《中国劳动统计年鉴》(历年)和《地方财政统计资料》等。^②

通过数据收集工作,本研究构建了一个纵贯10年的面板数据库(1999—2008)。这一时段涵盖了社会保险发展最为关键的10年。数据库可以动态地跟踪1990年代至今中国各省(市、自治区)社会保险费征缴机构的动态演变过程及其对社会保险发展的影响。

(三) 统计模型

本研究采用面板数据分析方法,统计表达式为:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it1} + \dots + \beta_k X_{itk} + \alpha_i + \mu_{it}, i = (1, 2, \dots, 31); t = (1999, 2000, \dots, 2008) \quad (4)$$

其中 α_i 和 μ_{it} 是两部分误差:即随时间变化的误差(μ_{it})和不随时间变化的误差(α_i)。其中*i*代表各个观测对象,即各个省(市、自治区),取值范围是1到31。*t*是指时间,取值范围是1999到2008。 Y_{it} 是指*i*省(市、自治区)在*t*年的职工医保覆盖面。 $X_{it1} \dots X_{itk}$ 是指自变量和控制变量。 β_k 是本文所关心的统计系数。本研究采用固定效应模型(fixed effects model)。它可以控制不随时间变化的误差,从而更准确地估计参数。^③

四、量化分析:结果与讨论

(一) 征缴方式对社会保险覆盖面的影响

表4为征缴方式对三大保险覆盖面影响的分析结果。从表4中可以看出,在其他条件不变的

① 感谢匿名评审人和刘晓婷的提醒。

② 财政部国库司、预算司编:《地方财政统计资料》,北京:中国财政经济出版社,1998—2007年。

③ E. W. Frees, *Longitudinal and Panel Data: Analysis and Applications in The Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.

情况下，地方税务征收养老保险费和医疗保险费，分别可以将养老保险和职工医保的覆盖面提高 8.78%和 12.09%。征缴方式移交与失业保险覆盖面成正向关系，但是结果不显著。由此可见，在控制了经济发展程度、政府补贴和就业结构的情况下，地方税务部门征收社会保险费对扩大养老保险和职工医保的覆盖面起到了积极作用。

表 4 征缴方式对养老、医疗、失业保险覆盖面的影响

	(1) 养老保险	(2) 职工医保	(3) 失业保险
征收方式			
地方税务征收=1 社保经办征收=0	0.0878 (0.0131)***	0.1209 (0.0369)***	0.0111 (0.0117)
控制变量			
经济发展程度 (人均 GDP)	3.13e-06 (8.22e-07)***	9.63e-06 (2.14e-06)***	-2.73e-06 (7.59e-07)***
财政对社会保险的补贴 (元/人)	1.37e-05 (1.52e-05)	7.44e-04 (2.58e-04)***	4.99e-05 (2.93e-04)
国有企业就业比重	0.0698 (0.0660)	-1.4889 (0.1810)***	0.4062 (0.0595)***
常数项	0.5954 (0.0303)***	0.7708 (0.0787)***	0.5068 (0.0272)***
R ² -组内	0.2812	0.6283	0.4213
R ² -组间	0.2499	0.1476	0.0244
R ² -总体	0.2439	0.3710	0.0071
观测数	N=277	N=252	N=266

注：1 显著性标准：***p<0.01；**p<0.05；*p<0.1。
2 表中系数为非标准化系数，括号内为对应的标准误。

（二）征缴方式对社会保险基金收入的影响

从表 5 可以看出，地方税务部门征收保险费对养老保险基金收入具有积极作用。在控制其他变量的情况下，地方税务机关作为征缴主体的地区，其养老保险费收入在平均值上要比其他地区多 21.57 亿元。职工医保和失业保险的基金收入也与自变量成正向关系，但结果均不显著。

表 5 征缴方式对养老、医疗、失业保险基金收入的影响

	(1) 养老保险	(2) 职工医保	(3) 失业保险
因变量单位：亿元			
征收方式			
地方税务征收=1 社保经办征收=0	21.5722 (11.9288)*	8.4573 (12.1387)	0.4502 (0.6002)
控制变量			
经济发展程度 (人均 GDP)	0.0100 (0.0007)***	0.0022 (0.0007)***	0.0008 (3.9e-05)***

续表 5

因变量单位: 亿元	(1) 养老保险	(2) 职工医保	(3) 失业保险
财政对社会保险的补贴 (元/人)	-0.0035 (0.0138)	-0.0353 (0.0797)	0.0381 (0.0150)
国有企业就业比重	-118.7071 (59.8829)	-172.7801 (59.0200)***	-0.3351 (3.0545)
常数项	34.9486 (27.5254)	66.9407 (25.6127)*	-1.1072 (1.3977)
R ² —组内	0.6412	0.2278	0.7604
R ² —组间	0.3851	0.5932	0.5468
R ² —总体	0.4737	0.3790	0.6186
观测数	N= 277	N= 253	N= 266

注: 1 显著性标准: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$ 。
2 表中系数为非标准化系数, 括号内为对应的标准误。

（三）讨论：政策执行的两难选择

综合表 4 和表 5 的量化分析结果，地方税务作为社会保险费征缴主体，对社会保险发展的影响基本上是正面的。尤其对养老保险而言，数据显示，地方税务机构征收保险费既可以扩大覆盖面，又可以促进基金收入增长。职工医保的覆盖面与征缴主体移交成正向关系。不过也需要注意其他方面，尤其是失业保险，无论是覆盖面还是基金收入，数据并不能显示征缴主体移交对其发展有促进作用。

执行一项政策时，决策者往往面临两难选择：究竟是由己有机构来做，还是专设一套机构？本研究中，社会保险筹资机构的选择提供了检验这一问题的契机。

地方税务机构的优点在于机构完善、人力以及信息丰富（即资源丰富）。如表 6 所示，从 1995—2009 年这 15 年间，地方税务部门的机构和人员数量都几倍于社保经办机构。因此，对于繁重的征收工作而言，地税部门有着机构和人力的优势。然而，征收保险费并非地税机关的本职工作，而且目前社会保险费性质上是“费”而非“税”。当外界的奖励机制不足时，地税部门的工作积极性就存在问题，也就是，地税机关在征收时存在“资源充足但激励不足”的问题，不利于社会保险的发展。相反，社保经办机构专为社会保险事务而设，不存在激励不足的问题。但是社保经办的人力、网点都相对不足，陷入了“激励充足但资源不足”的问题。

表 6 地方税务、社保经办机构和人员数量（1995—2009）（单位：个）

年 份	地方税务机构	地方税务人员	社保经办机构	社保经办人员
1995	39616	295053	7022	58498
1996	44507	332377	7426	64832
1997	42291	341228	6241	68689
1998	40235	351540	10864	98921
1999	37130	416020	7669	97182
2000	35416	416869	——	118322

续表 6

年 份	地方税务机构	地方税务人员	社保经办机构	社保经办人员
2001	33 248	39 9634	——	——
2002	31 343	39 3491	——	——
2003	30 917	38 8808	——	——
2004	49 475	38 7597	——	——
2005	48 802	39 0157	——	——
2006	49 084	39 3740	7 455	1 25 000
2007	48 524	35 2696	7 434	1 29 000
2008	47 233	39 8520	7 419	1 33 387
2009	——	——	7 448	1 41 000

资料来源：中国税务年鉴编辑委员会编：《中国税务年鉴》，北京：中国税务出版社，1996—2009 年。人力资源和社会保障部、国家统计局：《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，北京：人力资源和社会保障部发布，2009、2010 年。劳动和社会保障部、国家统计局：《劳动和社会保障事业发展统计公报》，北京：劳动和社会保障部发布，1999—2008 年。劳动部、国家统计局：《劳动事业发展年度公报》，北京：劳动部发布，1996—1998 年。

总体而言，地方税务机构征收保险费对社会保险扩面和社会保险基金增长有积极作用。可见，在社会保险征缴这一政策任务方面，“资源”优势压过了“激励”优势。可能的解释是：行政资源（机构、人力、经费）是有限的，它所造成的约束更可能是“硬约束”；激励机制虽然会影响机构的工作积极性，但作为制度、规则，完全是可以调控的，因此更可能是“软约束”。有些地区采取强化行政考核等方式提高地方税务部门的工作积极性。量化分析的结果显示，对于社会保险费征缴这一问题，可以更多地依赖已有的、较完善的地方税务机构，这意味着大笔行政开支可以由此节省。

五、结 论

《社会保险法》已经于 2010 年 10 月获得通过，但是征缴主体仍然留待国务院授权决定。亲历《社会保险法》17 年（1994—2010）历程的国务院法制办政法人力资源社会保障法制司彭高建副司长接受访谈时说：

在《社会保险法》审议过程中，很多人大常委建议解决这一问题，在法中明确征收主体到底是哪一家。但是，由于社会保险和税务两家实力相当，互不妥协，最后法案只能规定：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。实事求是地说，这样并没有很好地解决这个问题。^①

社会保险费征缴并非单纯的政策问题，牵涉政府不同部门、企业、参保者等方方面面的利益，可谓关系复杂、纠葛甚深。本文希望可以为一这一争论提供独立、客观、科学的研究结果，促进理性讨论，助力于社会保险事业发展。作为一项独立的社会科学研究，本文从三方面增进对这一议题的认识。其一，本研究收集的社会保险征缴体制变迁数据库（1999—2008）是第一

① 彭高建：《社会保险基金不排除进入股市可能》，2010 年 11 月 29 日，http://www.cnwnews.com/html/biz/cn_syp/20101129/284329.html，2010 年 12 月 10 日。

个涵盖各省(市、自治区)、各险种变化情况的面板数据库。通过这一数据库,可以掌握历时、跨地区的征缴方式的变化。其二,在收集数据过程中,对十余位政府官员进行了访谈,通过这些质化资料分析了不同征缴方式的优缺点,并结合科层制理论剖析了征缴主体之争背后的部门利益:权力与部门权威,资金流和人事编制。这一框架也可以应用于其他公共政策研究中对部门利益的分析。其三,利用面板数据,本研究使用统计模型分析了不同征缴方式对社会保险发展的影响,可以发现,总体而言,地方税务机构征收社会保险费更有助于保险覆盖面的扩展和基金收入的增长。在政策层面,希望上述发现有助于解决征缴主体之争;在理论层面,研究揭示,政策执行中,人力、机构等资源约束使得选择已有的、完善的机构成为较佳选项;激励问题可以通过制度规则的调整来解决。

本研究还有一些疏漏之处。征收成本也是选择征缴主体时的重要因素,理想的主体应该是既有利于增收扩面,成本又比较低。但是,对于征收成本的测算细节(例如指标、计算、权重等)学界尚无系统、扎实的实证研究。另外,受限于数据,本研究将地税部门代征和全责征收合并起来分析,而实际上两者存在一些差异;这两种模式中地税部门的角色并不相同,前者是受社保经办委托征收保险费,后者是独立的征收主体。而且代征模式的部门协调成本要高于全责征收模式。这两个模式的对比有待进一步研究。此外,受限于数据可及性,统计模型无法控制政策变量(政策的激励作用以及政府的推动与工作力度等)对社会保险发展的影响。需要指出的是,统计模型虽然可以客观分析,但是它们并非绝对可靠。考虑到变量内生性、因果关系方向等问题,即使地方税务部门作为征缴主体与保险覆盖面、基金收入存在正向且显著的关系,也不能完全证明是在征收主体改变后,因变量才发生了相应变化。由于社会科学很难进行反事实推断,社会过程很难控制或者逆转,我们必须对所有结论保留一定的怀疑。^①

从2007年4月到2010年10月,《社会保险法》三年内经历了人大常委会四次审议,“用国务院授权条款,摆渡不同部门的利益勾连,‘聪明’地避开某些议题,成为这部法律能够出台的关键”。^②

规避只能延缓却不能解决问题。2011年7月1日,《社会保险法》将正式实施。本文仅是抛砖引玉,希望出现更多的独立分析,以助于解决《社会保险法》中征缴主体这一悬而未决的条款。

〔责任编辑:刘亚秋 责任编审:冯小双〕

① Stanley Lieberman, *Making It Count: The Improvement of Social Research and Theory*, Berkeley: University of California Press, 1985.

② 耿雁冰:《〈社保法〉背后的智囊们》,2010年12月24日, <http://www.21cbh.com/HTML/2010-12-27/zMMDAwMDIxMjczMg.htm>, 2010年12月25日。

inclusion and a balanced strategy of long- and short-term development. An authoritative integrated government agency should be established to coordinate various government and societal efforts on aging issues. A series of policy measures should be implemented based on China's special socio-economic and cultural conditions, including redefining the social role of senior citizens, solving practical problems related to support for the aged and the sustainable development of an aging society.

(9) Resources, Incentives and Sectoral Interests: A Longitudinal Study of the System of Collecting Social Insurance Contributions in China (1999-2008) *Liu Junqiang* ° 139 °

Financing is the foundation of a social insurance system, and the selection of collection agencies for social insurance contributions is crucial for system design and construction. Two types of collection agency co-exist in China: local taxation agencies and social insurance agencies. The newly approved Social Insurance Law has failed to resolve the competition between the two. Why has this duopoly lasted for more than a decade? And which agency would better serve the development of social insurance programs? In fact, each has its merits. This paper argues that the main driver of competition between the two is the pursuit of collection-related power, funds, and staff positions. We examine the evolution of collection agencies at the provincial level and construct a panel database covering the ten years from 1999 to 2008. Our statistical analysis indicates that local tax agencies perform better in expanding social insurance coverage and increasing social insurance revenues. As an independent empirical study, this analysis will contribute to ending the decade-long debate over different types of collection agency. At the same time, the analytical framework of sectoral interests can be applied to the analysis of other government bodies.

(10) A Semiotic Approach to Linguistic and Cultural Studies *Wang Mingyu* ° 157 °

From the semiotic perspective, all cultural phenomena and spiritual activities express human achievements and the meaning of human existence through symbols. Since semiotics is closely related to linguistic and cultural studies, there has been a trend for the two to draw together and interact with each other. Integrating semiotic factors into linguistic and cultural studies, we adopt a semiotic perspective in linguistic and cultural studies with textual studies as the basis, the information communication process as the focus, the isomorphism of the first and second patterning systems as a reference, extensive dialogue as the principle and the dynamic balance of the semiotic domain as the foundation. We anticipate that this approach will introduce new theoretical frameworks and expand the horizon of linguistic and cultural research.

(11) Asymmetry in the Mutual Imitation of Language and Image: A New Look at the Literature-Image Relationship *Zhao Xianzhang* ° 170 °

The mutual imitation of the linguistic and pictorial arts is a traditional topic in the history of art both in China and elsewhere. However, an asymmetry resides within this imitation: it is natural for images to imitate language, but for language to imitate images reverses this order.