

我国社会保险费的征管机构选择 ——基于税务部门行政成本的视角

郑春荣¹, 王 聪²

(1. 上海财经大学 公共政策与治理研究院, 上海 200433;

2. 上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要:社会保险费应该由社保部门还是由税务部门征管,是一个争论已久的问题。文章从两个角度进行研究:一是社会保险费的征收机构由社保部门转向税务部门是否会明显增加税务部门的行政成本,在控制了各地经济发展水平、产业结构等因素的影响之后,多元回归模型的测算结果表明,税务部门征收社会保险费后,其行政成本并没有显著增加,甚至还是有效率的;二是比较各地的地税收入和社会保险费的单位征收成本,同样在控制了一些影响因素之后,双重倍差模型的结果表明,由税务部门征收社会保险费的省份单位征收成本与征管收入呈负相关关系,表明由地税跨部门征收社会保险费具有规模效应和协同效应,有利于降低单位税费征收成本。

关键词:社会保险费;地税;费改税;行政成本

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2014)07-0017-10

一、引言

社会保险在我国经济和社会发展中起着举足轻重的作用。为了保证社会保险能起到应有的作用,征收到足够数额的社会保险费是前提条件,而征收机构的选择与管理效率则是制度成功运行的关键环节。如表1所示,目前世界各国的社会保险征管机构主要分为三类:社保部门、税务机关以及基金管理公司或其他自治机构。其中,采用社保机构征缴的主要是西欧国家;采用税务部门征缴的包括部分北欧国家、一些以英语为母语的国家以及部分中东欧国家;第三种征缴模式主要适用于强制储蓄性质的养老保险个人账户,不是征缴机构的主流。

表1 世界部分国家和地区社会保险款项征收主体情况

征缴机构	税务部门	社保部门	基金管理公司
国家	阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、保加利亚、加拿大、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、匈牙利、冰岛、爱尔兰、拉脱维亚、黑山、新西兰、荷兰、挪威、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、英国、美国	奥地利、比利时、巴西、捷克、法国、德国、希腊、印度尼西亚、日本、墨西哥、菲律宾、波兰、葡萄牙、韩国、斯洛伐克、瑞士、泰国、乌拉圭	智利、萨尔瓦多、中国香港、马来西亚、秘鲁、新加坡

资料来源: Barrand P, Ross S G, Harrison G. Integrating a unified revenue administration for tax and social contribution collections: Experiences of central and eastern European countries. IMF Working Paper WP/04/237, 2004.

收稿日期: 2014-03-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(71273223); 上海财经大学研究生创新基金(CXJ-2013-399)

作者简介: 郑春荣(1974—), 男, 福建莆田人, 上海财经大学公共政策与治理研究院副教授, 经济学博士;

王 聪(1989—), 女, 山东济南人, 上海财经大学公共经济与管理学院博士生。

1999年1月,国务院颁布了《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。各省份根据自身的现实情况确定了各自的社会保险费征收主体。根据笔者的统计,截至2012年年底,全国有18个省(自治区、直辖市)的征收主体由社保机构转变为地税部门,企业职工基本养老保险由社保部门征收的省份有13个(北京、天津、山西、吉林、上海、江西、山东、河南、广西、四川、贵州、西藏、新疆),由税务部门征收的有18个(河北、内蒙古、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、广东、陕西、甘肃、青海、重庆、湖北、湖南、云南、海南、宁夏)。各省份社会保险费征缴机构由社保转向地税的时间见表2。在本文中,我们从定性研究和定量研究的角度来尝试解答社会保险费由地税部门征收是否合理。

表2 我国各省(自治区、直辖市)社会保险费征收机构变迁时间

省份	征收机构变迁的起始时间	省份	征收机构变迁的起始时间
重庆	1998年7月1日	福建	2001年1月1日
安徽	1998年8月	广东	2001年1月1日
甘肃	2000年4月1日	青海	2001年1月1日
陕西	2000年5月	湖南	2001年5月1日
辽宁	2000年7月1日	湖北	2001年7月1日
江苏	2000年7月1日	河北	2002年3月1日
黑龙江	2000年10月1日	云南	2004年7月1日
海南	2000年11月	浙江	2005年6月1日
内蒙古	2001年1月1日	宁夏	2008年1月1日

资料来源:作者根据各省市公开资料整理而成。

二、文献综述

关于社会保险费征管机构的选择问题研究主要分为两个层次:

(1)第一层次(大视角)是从费改税的角度来研究。高培勇(2012)从财政预算管理、税制优化等角度认为社保费应改为社保税,那么征管机构自然就是税务部门。郑春荣(2011)认为我国社保统筹层次低、名义缴费率高,造成各地费率悬殊、劳动力流动受阻以及劳动密集型企业缴费负担偏重,应实施费改税。持反对意见的学者则从社会保障资金的性质出发,认为不宜费改税,仍应由社保部门征管社保费。例如,郑秉文(2010)认为,社保缴费与待遇是挂钩的,在性质上有别于税收的无偿性,我国养老保险统账结合的模式导致费改税不可行。郑秉文和房连泉(2007)对世界各国社保征缴的三种模式进行了实证分析,认为基于中国的国情,社保费应由社保部门征管。

(2)第二层次(小视角)仅从征管机构本身的优化角度来研究。张雷(2010)通过分析各省社保征缴率的变化情况,认为实行基本养老保险费税务征收省份的征缴率反而低于社保征收省份。刘军强(2011)的研究表明,作为社会保险费征缴主体,地方税务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。傅鸿翔(2012)分析了2006年以来社保费改由地税征收的变化情况,认为地税征收对于稳步扩大社会保险覆盖面、提高社会保险费征缴率具有促进作用,但同时存在人均基金征收额增长率低于社会平均工资增长率的现象,表明社保的费基存在核定不实的问题。

总的来看,目前对社保征管机构选择的研究基本上以定性研究为主,罕有实证研究。

三、税务部门征管社保费的征收成本规模变化分析

我国仅城镇职工养老保险的参保人数就超过了 2 亿人,社会保险费征缴的涉及面广,需要大量的人力与物力。社保费的征管权限由社保部门移交至税务部门,相应的征收成本是否也会转移呢?本文从税务部门征收成本的角度来进行研究和分析。税收征收成本是指税收部门为保证税法顺利实施以及及时、正确、足额地计征税款所需要花费的费用,即政府为取得税收收入而支付的各种费用。征税成本主要由四部分组成:一是人力资本价值支出;二是日常公务经费;三是设备购置费;四是基建费用。我国的社会保险费虽然在严格意义上不属于税的范畴,但是在征收过程中同样需要以上四个方面的投入。

(一)变量(指标)设置。针对本文的研究焦点,我们设置被解释变量、解释变量以及控制变量如下:

1. 被解释变量。在本文中,我们选择税收事业费来衡量税务部门的征收成本。我们研究的是社会保险费的征收机构由社保部门转向税务部门是否会明显增加税务部门的成本,因此,我们选取各地区税务部门税收事业费的增长率作为被解释变量。

2. 解释变量。在本文中,我们分析的是地方税务部门征收社会保险费对其征收成本的影响。我们设置两个解释变量:“各地区社会保险费的征收方式”和“社会保险费移交当年”,均为虚拟变量。“各地区社会保险费的征收方式”衡量各省(自治区、直辖市)当年社会保险费征收主体,如果为地方税务部门,则取值为 1,否则为 0。“社会保险费移交当年”则是仅在社保费由社保机构转向税务部门当年取值为 1,否则为 0。现实中,各省份移交的月份差别较大,我们以每年的 7 月 1 日作为分界线,法令实施时间在此之前的,从当年开始为 1;反之,法令实施在 7 月 1 日及之后的,从次年开始为 1。

3. 控制变量。除了社会保险费的征收方式外,税务部门征税成本的增长还可能受到其他因素的影响。为了更好地体现模型效果,我们设置了如下控制变量:

(1)地区经济发展水平。经济因素是影响一个地方税源和税额的重要因素。一般来说,地区经济水平越高,税源越丰富,这会造成两方面的影响:一方面,征收难度降低,单位税收的征收成本越低;另一方面,需要配备的人员和机构越多,征收成本也会有一定的增长。本文研究的是税务部门征收成本的增长率,故我们假定,地方经济发展水平对税务部门征税成本的增长有正向影响。在本文中,我们选取人均地区生产总值来衡量。

(2)地区市场化水平。税收环境对征收成本也会有一定的影响,这主要体现在纳税人的纳税意识和税收服务体系等方面。纳税人的纳税意识越强,税务部门的征收难度越小;税务人员的征税意识越强,浪费越少,征税成本越低。而税收服务体系的完善也大大减缓了税收成本的增长。随着征管现代化水平的提高,纳税申报趋向电子化、网络化,纳税过程也越来越简洁和便利,这些都大大降低了税收的征收成本。在本文中,我们用地区市场化指数来衡量。

(3)地区经济集中程度。大中型工业企业往往是地方的重要税源。茅台、海尔等地方企业每年都会为地方提供数额可观的税收。因为税源比较集中,所以当地税务部门往往只需派出少数的人力就可以实现税收的征收。相反,如果地区的小型企業较多,那么税源的分散就要求税务部门有更多的人力、物力和财力投入。本文中,我们采用地区大中型企业所占比重来衡量。我们假设,地区大中型企业所占比重越大,地方征税成本增长率越低。

(4)地区税务部门收入。税收收入与征收成本是紧密相连的。税收收入越多往往意味着税源越多,征收成本也会越高。在本文中,由于被解释变量为税务部门税收事业费的增长

率,我们假设,地税部门收入的增长率对被解释变量具有正向影响。

(二)数据来源与样本选取。在本文中,我们选择税务事业费来衡量税收征收成本。由于重庆的数据具有明显的非连续性,西藏自治区的情况比较特殊且数据不全面,本文选取了除重庆和西藏之外的29个省、自治区和直辖市作为样本。我国于2008年进行了政府收支分类改革,改革前后数据的统计口径发生了较大的变化,加之数据的可得性,所以本文选取了1999—2007年的面板数据。这个时期涵盖了除宁夏回族自治区之外的其他所有省份社会保险费征收机构的变化期间(安徽省的征收权限移交于1998年8月,按上文所述变量赋值标准,等同于1999年),同时也是社会保险发展最为关键的时期。

本文被解释变量根据税务事业费处理得出,税务事业费的数据来源于1998—2008年《地方财政统计资料》。解释变量“各地区社会保险费的征收方式”是我们根据各省份法令实施的时间整理得出。控制变量中,人均地区生产总值、地区大中型企业比重以及地区地税部门收入数据均来源于国务院研究中心数据库。地区市场化指数取自樊纲等(2011)编辑的《中国市场化指数:各地区市场化相对进程2011年报告》,该报告得出的各地区市场化指数由五个方面指数组成:政府与市场的关系、非国有经济的发展、产品市场的发育程度、要素市场的发育程度以及市场中介组织发育和法律制度环境。每个方面的指数都含有若干分项指标,最终的市场化指数由23项基础指标构成。

各变量的名称、含义、符号以及描述性统计见表3。

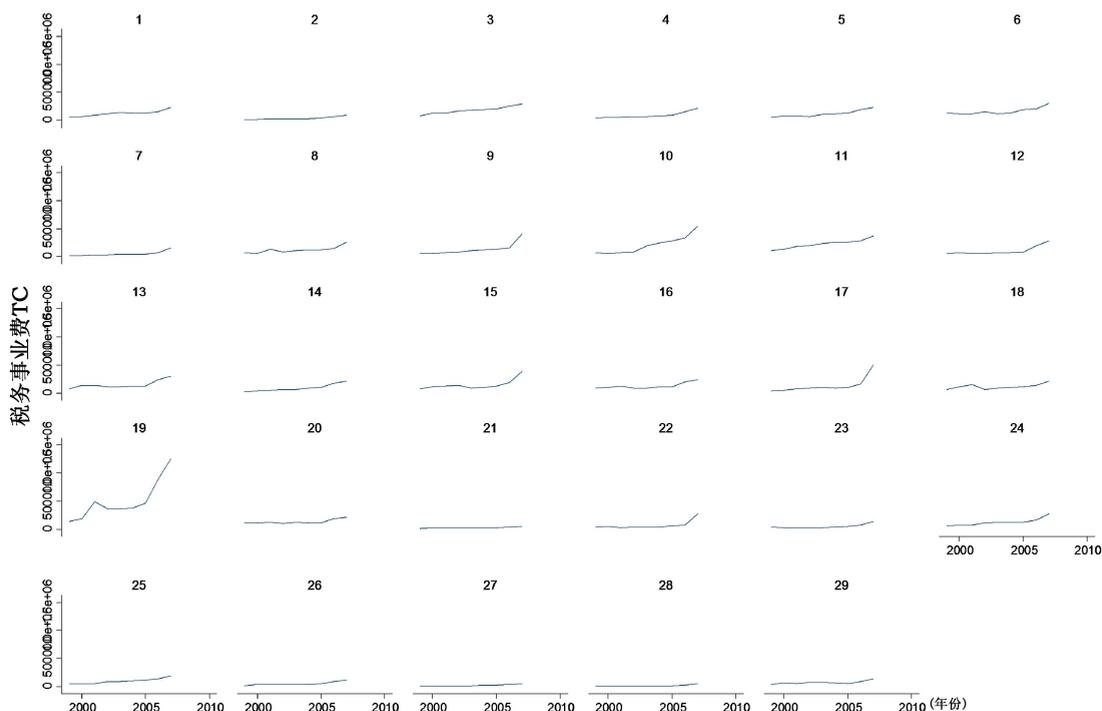
表3 变量定义与描述性统计

名称	含义	符号	均值	方差	最小值	最大值
税务事业费增长率	当年税务事业费/ 上年税务事业费	TCR	1.263516	0.3973988	0.4334472	3.953069
征收方式	地税征收=1 社保征收=0	CB	0.4061303	0.492053	0	1
征收主体移交当年	移交当年=1 其他=0	YEAR	0.0613027	0.2403456	0	1
人均地区GDP	地区生产总值/ 地区人口	PGDP	13 533.47	10 594.04	2 545	66 367
大中型企业比重	地区规模以上大中型 工业企业的比例	BIG	0.1354257	0.0444755	0.0487304	0.2963918
市场化指数	樊纲等计算得出	MI	5.60705	1.894206	1.72	10.92
地税收入增长率	当年地税收入/ 上年地税收入	TR	1.190039	0.1901391	0.2992504	2.044621

(三)量化分析。本文研究的是地税部门征收成本的变化,所以我们先对1998—2007年各地区税务事业费的时间变化趋势进行分析,结果见图1。

从图1中可以看出,尽管各省(自治区、直辖市)的税务事业费数额相差较大,但是基本上都处于增长的状态。同时,在社会保险费移交的当年,各省份地税部门的税务事业费并没有大幅提高,而税务事业费变动较大的年份也不是社会保险费移交的当年或者次年。例如,河北省、内蒙古自治区的税务事业费一直平缓增长,而湖北省税务事业费在2007年有较大的增长,但其社会保险费早已于2001年7月1日就移交给了地税部门。这些说明,仅从时间趋势上分析,社会保险费由地税部门来征收似乎不会给其征收成本带来明显影响,即社会保险费由地方税务部门来征收是有效率的。

由此我们假定,社会保险费征缴机制的改变(由社保到地税)是有效率的。为了更好地加以证明,接下来我们尝试进行量化分析。



注:1 北京 2 天津 3 河北 4 山西 5 内蒙古 6 辽宁 7 吉林 8 黑龙江 9 上海 10 江苏 11 浙江 12 安徽 13 福建 14 江西 15 山东 16 河南 17 湖北 18 湖南 19 广东 20 广西 21 海南 22 四川 23 贵州 24 云南 25 陕西 26 甘肃 27 宁夏 28 青海 29 新疆

图 1 各地区税务事业费的时间变化趋势图(1998—2007 年)

表 4 中模型(1)与模型(2)报告了征收方式对征税成本增长率的影响。结果表明,解释变量社会保险费的征收方式不显著,征收方式的转变对地税部门的成本没有明显的影响。为了更好地剔除时间效应,我们采用变量“移交当年”进行分析。模型(3)与模型(4)结果表明,在社保费移交当年,地税部门的征税成本也没有发生明显的变化。

表 4 显著性检验结果

变量	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
自变量				
征收方式 移交当年	0.0843125(1.20)	-0.1281268(-1.41)	0.1386513(1.07)	0.1670112(1.26)
控制变量				
人均地区 GDP		0.3862608** (2.26)		0.0178403(0.28)
大型企业比重		-0.4952582(-0.56)		-0.3665036(-0.69)
市场化指数		-0.0010476(-0.02)		0.031164(1.30)
地税收入增长率		-0.0020443(-1.56)		-0.0024861* (-1.77)
常数项		-1.956365(-1.41)		1.258301(2.28)
样本量		261		261
R ²		0.1206		0.0547
F 值		6.23		2.26

注:括号内为 t 值。*、** 和 *** 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。在多重共线性检验中,各变量的 VIF 值最大为 3.45,说明各变量之间不存在多重共线性。下表同。

上述实证结果表明,社会保险费的征收机构由社保转向地税并不会明显增加地税部门成本。这说明在征收权限移交的省份,地方税务部门作为社会保险费的征缴主体,其征收行

为是有效率的,这也为社会保险费的费改税提供了部分依据。我们也不难理解其背后的原因:地税部门的征管队伍健全,网点众多。因此,征收税费的增加对地税部门来说有一定的规模效应,即地税部门在原来征收税收的基础上加征社会保险费的边际成本较小。

四、地税部门征管社保费的征收成本率(效率)变化分析

为了进一步体现社会保险费对地税部门征收效率的影响,需要比较征收机构变化的省份在改革前后征收成本率的变化。我们把地税部门征收的社会保险费视为税收的一部分,通过量化分析来证实由地税来征收社会保险费会使征税成本率下降。在模型中,当年征收社会保险费的地税部门的税收收入等于地税部门税收收入与社会保险费之和。

(一)双重差分模型。正如前文所说,影响地税部门税收征收成本的因素有多种,仅仅依据移交后征税成本的变化是不全面的。加之随着时间的推移、技术的提高,征税成本本身也可能也存在下降的趋势。为了更准确、全面地了解社保费移交地税部门后征税效率的变化,我们有必要引入双重差分模型。

双重差分模型(*Difference-in-difference Model*)是一项非常重要的评估政策效果的研究方法。国内外有大量基于此方法的经济学文献。在国际方面,广为引用的是 Card 和 Krueger(1994)的研究。他们利用新泽西州和宾夕法尼亚州快餐行业的数据,发现最低工资的提高并没有减少就业。国内也有很多学者采用这一方法进行政策研究,周黎安和陈焯(2005)利用此方法研究了我国农村税费改革对农民收入增长率的影响。

双重差分模型的具体设置是将研究对象分为“处理组”与“对照组”进行研究。我们注意到,在社会保险费征收主体由社保机构转向地税部门的 18 个省份中,有 9 个省份的变迁时间为 2001 年(法令实施时间为 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日)。同时,在我们研究的 1999—2007 年,社会保险费征收主体未发生改变的有 13 个省份(其中宁夏回族自治区征收机构变迁时间为 2008 年;而西藏自治区情况比较复杂,不在我们的研究样本中)。我们可以构造在 1999—2007 年,社保费征收主体发生变迁的“移交组”和未发生变迁的“未移交组”,形成一个“准自然实验”,对比社保费征管机构变化后地税部门的征收效率以检验政策效果。

表 5 双重差分模型中的“移交组”与“未移交组”

移交组	辽宁、江苏、黑龙江、海南、内蒙古、福建、广东、青海、湖南
未移交组	北京、天津、山西、吉林、上海、江西、山东、河南、广西、四川、贵州、宁夏、新疆

我们用变量“移交组(*change*)”反映所选取的省份是否发生了社保费征收主体的改变,征收主体由社保转向地税的省份取值为 1,未发生改变的省份取值为 0;用变量“改革时间(*time*)”反映征收主体移交的时间,发生移交的当年及以后取值为 1,之前的年份取值为 0;为了检验改革效果,我们在此基础上设置交互项“征收主体移交(*did*)”,它是“移交组”和“改革时间”的交互项。设置这一变量的目的是,只有“移交组”在“改革时间”及以后,其取值才为 1,这样能够更为准确地衡量社保费征收主体转向地税对地税部门征税成本的影响。

通过这种形式,我们就可以将样本划分为 4 组:改革前的移交组($change = 1, time = 0$)、改革后的移交组($change = 1, time = 1$)、改革前的未移交组($change = 0, time = 0$)和改革后的未移交组($change = 0, time = 1$),则双重差分模型为:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 change_{it} + \beta_2 time_{it} + \beta_3 did_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

通过控制时间对于“移交组”和“未移交组”以及两组之间的不同,我们就可以清晰地看到改革的真正效果,即变量 did 的系数 β_3 。

双重差分模型成立的一个重要条件是政策外生,即社保费移交省份的选择过程是随机的。我们首先对此进行检验。我们选取“移交组”作为被解释变量,分别选取“地税部门征税成本率”、“人均地区 GDP”、“大中型企业比重”和“市场化指数”作为解释变量进行 $logit$ 检验。数据选取改革前的 1999—2000 年,回归结果见表 6。从中可以看出,社保费征收主体移交省份的挑选与我们的主要变量均不相关,由此可以确定本文样本选择的随机性,满足双重差分模型成立的前提。

表 6 $logit$ 模型回归结果

	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
地税征税成本率	0.3799(1.54)			
人均地区 GDP		0.2598(0.48)		
大中型企业比重			-3.2482(-0.54)	
市场化指数				0.4694(1.61)
常数项	-6.0697	-2.6902	-3.2482	-2.3846

(二)回归模型设定。如前文所述,我们用式(1)作为对于社会保险费征收主体移交,地税部门效率的计量方程。被解释变量为地税部门征税成本率。关于这一变量,衡量征税成本最常用的两个指标为征税成本率和人均征税额,其中征税成本率=(征税成本/税收收入) $\times 100\%$,人均征税额=税收收入/税务人员总额。

在本文中,我们采用征税成本率来衡量。由于我们的税收收入中包含了由地税部门征收的社会保险费收入,本文对征税成本率做了相应变动:地税部门征税成本率=[地税部门税务事业费/(地税部门税收收入+由该省地税部门征收的社会保险费)] $\times 100\%$ 。

曾国祥(2003)认为,决定税收管理水平和质量的主要因素体现在内部和外部两个方面,内部因素包括税收业务岗责分工、税务机构、税收信息化以及依法治税的科学性、规范性、有效性等,外部因素包括社会经济发展规模、总量和结构以及直接税和间接税的合理搭配、相关结构的合作与协作、纳税人的纳税遵从程度等。因此,为了更好地估计地税部门社会保险费移交后的征税效率,除变量“移交组($change$)”、“改革时间($time$)”和“社保费征收主体移交(did)”外,我们还设置了以下控制变量:

(1)地区经济发展水平。在一定时期内,一国的税收制度一般是给定的。经济发展水平的高低决定了税源的多少。经济发展水平低,税源就少,应征税额小,征税成本自然就会减少;经济发展会带来税源增加,税源增加了,征税成本自然也就提高了。如果用征税成本率来衡量,那么它与经济发展水平或者说 GDP 之间就表现出负相关关系,经济发展水平越低,征税成本率就越高;反之,经济发展水平高,征税成本率就低,这是因为如果经济发展水平高,技术进步会提高税务部门的征管水平,从而降低征税成本,这已经被发达国家的实践所证明。在本文模型中,我们选取人均地区生产总值来衡量。

(2)地区经济产业结构。地区产业结构是以第一、第二、第三产业所创造的价值占地区 GDP 的比例来体现的。一般而言,第一产业占 GDP 的比例大说明该地区的经济发展水平较低,由于第一产业的税源比较分散,税收征管难度大,征税成本相对较大;而如果地区的第二、第三产业所创造的价值占 GDP 的比例大,由于第二、第三产业的税源相对集中,这降低了征管难度,征税成本也就自然会下降。在本文模型中,我们分别选取地区第二、第三产业占 GDP 的比重来衡量。

(3)地区经济集中程度。如果地区的小型企业较多,那么税源的分散就要求税务部门有更多的人力、物力和财力投入。本文模型中,我们采用地区大中型企业所占比重来衡量。我们假定,地区大中型企业所占比重越大,地区征税成本率越低。

(4)地区税制结构。一般来说,直接税具有累进性质,征收难度较大。例如,所得税以净所得为征税对象,存在多种形式的优惠以及成本费用列支规定,且大多采用累进税率,核算程序与课征方法远比其他税种复杂,税务部门在所得税征管与纳税检查中花费的成本相比其他税种而言较多。而间接税则具有累退性质,税基较宽,征收难度较小,征税成本也较低。在本文模型中,我们选取地区地税部门组织的税收收入中所得税(企业所得税和个人所得税之和)所占比重来衡量。我们假定,所得税所占比重越大,征税成本率越高。

(5)地区市场化指数。税收环境对征收成本也会有一定的影响,这主要体现在纳税人的纳税意识和税收服务体系等方面。纳税人的纳税意识越强,税务部门的征收难度越小;税务人员的征税意识越强,浪费越少,征税成本越低。而税收服务体系的完善也大大减缓了税收成本的增长。随着征管现代化水平的提高,纳税申报趋向电子化、网络化,纳税过程也越来越简洁和便利,这些都大大降低了税收的征收成本。在本文中,我们用地区市场化指数来衡量。

(三)数据来源与样本选取。与前文类似,我们同样选取了1999—2007年的省级面板数据。被解释变量根据各地区地税部门税务事业费、税收收入和地区社会保险费收入处理得出,税务事业费的数据来源于1999—2007年《地方财政统计资料》,地税收入数据来源于国务院研究中心数据库,地区社会保险费收入数据来源于历年《中国劳动统计年鉴》。解释变量“各地区社会保险费的征收方式”是我们根据各省份法令实施的时间整理得出。控制变量中,人均地区生产总值、地区第二与第三产业比重、地区大中型企业比重及地区地税部门所得税收入数据均来源于国务院研究中心数据库。地区市场化指数取自樊纲等(2011)编辑的《中国市场化指数:各地区市场化相对进程2011年报告》,该报告得出的各地区市场化指数由五个方面指数组成:政府与市场的关系、非国有经济的发展、产品市场的发育程度、要素市场的发育程度以及市场中介组织发育和法律制度环境。每个方面的指数都含有若干分项指标,最终的市场化指数由23项基础指标构成。各变量的名称、含义、符号以及描述性统计见表7。

表7 变量定义与描述性统计

名称	含义	符号	均值	方差	最小值	最大值
地税部门征税成本率	$[\text{当年税务事业费}/\text{税务部门税收收入(含社会保险费)}] \times 100$	<i>LRC</i>	5.096207	2.924032	1.198484	18.83998
移交组	发生移交=1 未发生移交=0	<i>change</i>	0.4090909	0.4929124	0	1
改革时间	改革当年=1 其他年份=0	<i>time</i>	0.7777778	0.4167936	0	1
征收主体移交	移交组 \times 改革时间	<i>did</i>	0.3181818	0.4669512	0	1
人均地区GDP	地区生产总值/ 地区人口	<i>PGDP</i>	14 584.96	11 371.85	2 545	66 367
大中型企业比重	规模以上大中型工业企业的比例	<i>BIG</i>	13.63097	4.395284	5.007486	29.63918
市场化指数	樊纲等(2011)计算得出	<i>MI</i>	5.66995	1.908975	1.72	10.27

续表7 变量定义与描述性统计

名称	含义	符号	均值	方差	最小值	最大值
第二产业比重	(当年第二产业生产总值/地区 GDP)×100	SEC	44.43007	8.222792	19.8	57.7
第三产业比重	(当年第三产业生产总值/地区 GDP)×100	THI	41.07408	7.435508	30	73.5
所得税比重	[(企业所得税+个人所得税)/地税税收收入]×100	IT	32.63908	6.288678	17.25697	51.96955

(四)模型构建与估计分析。

本文采用面板数据的分析方法,构建如下模型:

$$LRC_{it} = \beta_0 + \beta_1 change_{it} + \beta_2 time_{it} + \beta_3 did_{it} + \beta_4 LnPGDP_{it} + \beta_5 BIG_{it} + \beta_6 MI_{it} + \beta_7 SEC_{it} + \beta_8 THI_{it} + \beta_9 IT_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, i 代表观测对象, t 代表时间。与式(1)相比,式(2)添加了控制变量,以便更加准确地进行估计。虽然式(2)表现为面板数据的形式,但是双重差分模型中,面板回归并不能显著提高估计精度,因此一般采用混合 OLS 进行估计。估计结果见表 8。

表 8 双重差分回归结果

变量	系数	标准差	T 值	P> t
移交组	2.325975**	1.10149	2.11	0.036
改革时间	0.0745255	0.8518792	0.09	0.930
征收主体移交	-3.244905***	1.146729	-2.83	0.005
人均地区 GDP	-0.1570686	0.734076	-0.21	0.831
大中型企业比重	-0.9606301	4.841948	-0.20	0.843
市场化指数	-0.4602709*	0.2365898	-1.95	0.053
第二产业比重	-0.0806559**	0.0364899	-2.21	0.028
第三产业比重	-0.1193112***	0.0407249	-2.93	0.004
所得税比重	0.0475097	0.0414243	1.15	0.253
常数项	16.31435	4.762329	3.43	0.001

注:样本量为 261, R^2 为 0.3303, F 值为 15.82。

回归结果表明,社保费征收主体移交税务部门后,征税成本率变量系数的估计值为-3.245,高度显著;控制变量中,市场化指数、第二产业比重和第三产业比重分别在 10%、5%和 1%的水平上显著,系数符号均与我们的预期一致。这表明,在控制了其他可能影响税务部门征税成本率的因素后,征收成本率显著下降,社会保险费移交税务部门会带来征收效率的提高。

五、结 论

在我国,社保费的征管机构选择存在社保与地税的部门利益之争,从而影响了整个社会的经济效率的提高和正常的学术争论。本文不讨论社保费改税的经济影响,而是聚焦于社保费征管的行政成本。研究表明,地税部门的税收征管存在明显的规模效应:社保费由税务部门征收以后,地税部门的行政成本无显著变化,征税成本率显著下降,征收效率明显提高,征收效率明显提高。因此,即使在我国社会保险费体制不变(暂不实施社保费改税)的前提下,也可以进行局部的改良,将社保费的征管权限交由税务部门。

参考文献:

- [1]傅鸿翔.社会保险费地税收现状透视——以浙江省为例[J].中国医疗保险,2012,(5):34—37.
- [2]高培勇.社会保险费应变“费”为“税”[J].经济,2012,(12):11—12.
- [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)[J].中国社会科学,2011,(3):139—156.
- [4]曾国祥.税收管理学[M],北京:中国财政经济出版社,2003.
- [5]张雷.社会保险费征收体制的效率比较分析[J].社会保障研究,2010,(1):24—28.
- [6]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[J].公共管理学报,2007,(4):1—16.
- [7]郑秉文.费改税不符合中国社会保障制度发展战略取向[J].中国人民大学学报,2010,(5):23—30.
- [8]郑春荣.论促进区域经济协调发展的社会保险税制度[J].税务研究,2011,(7):14—18.
- [9]周黎安,陈烨.中国农村税费改革的政策效果:基于双重差分模型的估计[J].经济研究,2005,(8):44—53.

The Selection of Collection Agencies of Social Insurance Fees in China: From a Perspective of Administrative Costs of Local Taxation Authorities

ZHENG Chun-rong¹, WANG Cong²

(1. *Institute of Public Policy and Governance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*; 2. *School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*)

Abstract: Whether the collection agencies of social insurance fees should be the social security administration sectors or the local taxation authorities is a problem that has been debated. It conducts the research from two perspectives: firstly, it studies whether the administrative costs of local taxation authorities obviously increases in the process of the transformation of collection agencies of social insurance fees from social security administration sectors to local taxation authorities; after controlling the effects of factors like local economic development levels and industrial structure and according to the calculation of multiple regression models, it shows that after local taxation authorities collect social insurance fees, their administrative costs do not significantly increase and they still have efficiency; secondly, it compares local tax revenues and unit collection cost of social insurance fees and employs difference-in-difference model to study these issues after the control of some influencing factors. The results show that the unit collection cost is negatively correlated with collection revenues in provinces taking local taxation authorities as the collection agencies of social insurance fees, that is to say the collection of social insurance fees by local taxation authorities is featured by scale and synergy effects and is beneficial to the reduction in the unit cost of tax collection.

Key words: social insurance fee; local taxation; tax-for-fees reform; administrative cost
(责任编辑 许 柏)