



# 对我国现阶段 社会保障费改税的质疑

武汉大学 薛惠元

**【摘要】** 我国社会保障费改税是大势所趋,从长远来看没有人会否定开征社会保障税,但现阶段时机尚不成熟,还存在种种顾虑和质疑,这包括:费改税是否一定会增强强制性;费改税后,刚建立起来的“统账模式”该何去何从;税收的固定性、统一性与现阶段社会保障制度改革的渐进性及地区差异性的矛盾该如何协调;费改税该如何实现利益分配的公平性;开征社会保障税的物质基础和社会心理基础是否已具备。

**【关键词】** 社会保障 费改税 质疑

在我国,是否应该将社会保障费改为社会保障税的讨论已进行了十几年。从主张征税的文章中可以了解到人们对税收方式的过分自信、对税收管理的过分倚重、对税收预期效果的过高期望,这种强烈的倾向性有时也影响研究者冷静、全面的思考。为此,笔者查阅大量有关社会保障费改税的资料,并结合我国的实际情况,对我国现阶段社会保障费改税问题提出了六点质疑。

## 一、费改税是否一定会增强强制性

中国社会保险学会张怀璐秘书长曾指出,“如何实现我国社会保障的可持续发展?有钱就能够实现!”这足以看出“钱”对于弥补当前我国社会保障收支缺口、充实个人账户、实现社会保障可持续发展的重要性。由此可以说,社会保障体系“最核心的问题就是钱的运作问题”。为此,理论界纷纷把目光投向社会保障的费改税上来,希望能通过税收的强制性达到筹集资金的目的。上海社科院的一位学者说道:以纳税形式征收社会保障基金将是长期稳定的可靠渠道,能杜绝目前许多地区的拖欠,且能切实保障保险者的利益。然而,我们需要考虑这样一个问题,是不是关于“钱”的问题上升到税收的高度就可以高枕无忧呢?税收从本质上来讲是一种国家的强制行为,具有极大的刚性,其可以保证政府实现筹集资金的目的。但是笔者认为,我国的税收制度本身并不完善,且税收的强制性并不能解决一切问题,社会保障基金不会因为变成税收的形式就能绝对防止拖欠。

在这个问题上,中国人民大学郑功成教授曾有一段精辟的分析:对社会保险制度而言,征费与征税均应当是依法进行的,强制性是否强,并不决定于“费”与“税”的名称,而是取决于法律的规范、执法的力度和当时当地的经济状态。综观国外的社会保障筹资模式,我们会发现,许多国家(如日本和澳大利亚等)完全能够通过征费方式来实现筹集社会保障基金的目的,而有些国家虽然采取了征税方式,但一旦遇到经济危机亦难以完成社会保障的筹资任务。实际上,关于我国目前遇到的社会保障费征缴难的问题,强制性不够仅仅是一个方面的原因,同时其还与企业经济效益不好、制度的利益导向、企业及职工的短视行为等因素有关。因此,强制力

并非“灵丹妙药”,依靠费改税来增强社会保障筹资强制性的设想并非一定有成效。

## 二、费改税后,刚建立起来的“统账模式”该何去何从

《中国社会保障》杂志社在2000年年初的一份专家调查问卷中提出这样一个问题:一旦将社会保障费改为社会保障税,则必须重新设计我国现行的社会保险制度。在82份问卷中,专家们的看法是具有倾向性的,他们认为十分正确和基本正确的占56.1%,而认为理由不足的和毫无道理的仅为21.9%。这也就是说理论界已经基本达成共识:一定的社会保障制度模式对应着一定的社会保障筹资模式。具体而言,普惠制社会保障制度一般采取征税方式来筹集资金,而选择制社会保障制度则一般采取征费方式来筹集资金。现收现付模式的社会保障制度既可以采取征费方式也可以采取征税方式来筹集社会保障基金,而部分或完全积累模式的社会保障制度则适宜采取征费方式。其主要原因在于税收的公共性与个人账户的私有性相冲突。因此,我国若选择征税方式,则应废除正在确立中的统账结合型社会保障制度或明确取消个人账户,重新确立普惠制与现收现付型社会保障制度;若既要采取征税方式来筹集资金,又想维持“统账模式”,理论上将无法自圆其说,而在实践中,在两个账户的具体设置以及确定收入划分比例问题上也将面临新的利益冲突。

目前,我国新的社会保障制度模式已逐渐深入人心,占主体地位的养老、医疗保险均采用统账结合模式,为了维护政府形象和信誉,不宜立即变费为税。因此,郑功成教授说:如果我们不想改变正在确立的社会保险制度模式,便不要轻易匆忙地改变社会保险的筹资方式。

## 三、税收的固定性、统一性与现阶段社会保障制度改革的渐进性及地区差异性的矛盾该如何协调

税收具有固定性、稳定性等特点,税制、税率在确定后很难改变,即使要改变也需要经过烦琐的立法程序,而这与当前我国不断变革中的社会保障制度产生矛盾。首先,现阶段我国社会保障仅覆盖城镇职工,若开征社会保障税,其纳税人只能是城镇职工,但随着经济的发展和和社会保障制度的完善,农民、农民工必将被纳入到社会保障体系中来,这就意味

着要调整社会保障税的税目,而这与税收的固定性、严肃性背道而驰。其次,我国目前实行部分积累制,费率仍处在不断调整之中,在国家、企业、个人三方的权责关系尚未明确的条件下开征社会保障税,强行确定一个固定的税率来筹资,会产生社会负效应。

我国各地区经济发展水平和社会保障制度的完善程度参差不齐,在缴费工资基数、费率的确定上存在较大的差异,而税收却要求统一性,这是一对矛盾。费改税后,税率自然要统一,这对于实现公平负担、待遇平等的目标显然有直接促进作用,但对于像我国这样的政府财力有限、地区发展很不平衡的发展中国家而言,目前能否统一起来还值得怀疑。对此,著名经济学家、厦门大学教授邓子基说:“在目前养老保险基金缺口较大、养老保险覆盖面不宽、人口老龄化问题在未来二三十年内逐渐步入高峰期、各省市养老保险基金积累参差不齐、各地基本社会保险水平差异甚大的情况下,要确定一个适当的税率水平,使之不至于因此挤出强制性缴费的养老金计划下的个人储蓄,恐怕不是一件容易的事情。”此外,税收的统一性促使社会保障制度的统一化,即社会保障供款率、待遇标准将因征税而迅速统一,统筹层次也会因统一征税而自然得到提升,这样必然产生所筹资金逆向流动、保险待遇与地区经济水平不相适应的风险,进而激化地区之间的矛盾。

#### 四、费改税如何实现利益分配的公平性

从一种宽泛的意义上讲,涉及社会保障的利益集团有两组:一是富人与穷人;二是贡献者和受益者。在第一组利益集团中,富人的自我保障能力强,他们对缴税的积极性不大;穷人需要社会保障,但他们的收入水平有限,即使缴款不多也会大大影响其生活,因此他们会抵制社会保障税。在第二组利益集团中,某些贡献者预期这种贡献与自己的受益明显不对称,会在行动上抵制。而基于人口的老齡化、失业者数量的增加、预期医疗压力等原因,受益者的队伍会扩大,他们强烈要求享受相应的保障。而经济利益分配的不公会使社会保障税的征收面临巨大的阻力。

从我国现实的情况来看,现阶段我国社会保障仅覆盖城镇职工,农民、农民工的社会保障仍处在试点阶段。由于税收具有不直接偿还性,在社会保障覆盖面尚未遍及全体公民的情况下,率先开征社会保障税会使纳税主体与受益主体不一致,可能会产生逆转移支付,导致不公平现象出现。

#### 五、开征社会保障税的物质基础是否已具备

1.从政府角度来看,国家社会保障能力不足。自1994年的税制改革以来,我国财政收入增长很快,调控能力大大增强,但目前我国正处于深化改革时期,与发达国家相比,国力依然薄弱,各项资金缺口都很大。在这种情况下,施行一些力所能及的小规模、小范围的保障措施还可以勉强为之,如果做出开征社会保障税的决定,变小范围保障为大规模保障,变社会保障为政府保障,运作全国性的社会保障工程,政府将面临严峻考验。

社会保障基金如果采取征费的方式,即让社会保障基金在财政外循环,则社会保险管理部门是直接责任者,政府财政成为最终责任者;若开征社会保障税,政府财政则从幕后

走向前台,成为直接责任者,它必将成为社会保障基金收支缺口的直接填补者,特别是在国家还没有建成科学完备的财政预算体系、社会保障预算尚未在预算中单独列支的情况下,会产生社会保障支出挤占其他财政支出的现象,从而导致财政混乱。

2.从企业角度来看,企业承受能力不足。目前我国企业经营状况欠佳,诸多企业处于微利或亏损状态,一大批国有企业还在进一步深化改革之中,尚未走出低谷,即使是构成我国新经济增长点的民营企业,也大多处于不稳定的盈亏状态中。开征社会保障税,要求所有应税企业较未开征前多增加相当于工资总额20%~30%的税收负担(在开征社会保障税前已缴纳社会保险费的企业的比例较低且为差额缴纳),这部分税收全部由企业负担必然导致企业可支配利润的减少,如果转嫁给职工则会相应降低职工的收入水平。

3.从个人角度来看,受到的阻力较大。对工薪阶层而言,每月减少5%甚至更多的收入,在基数并不太大的情况下是一个不轻的负担。另外,那些自认为出险概率较低的供款人提供资金的积极性不高,他们会想方设法逃避这种义务,而那些有较高概率的供款人或者是缺乏足够的资金,或者是希望“搭便车”,最后的结果是社会保障基金缺少根本的保障。因此,太多的人需要而太少的人愿意和有能力供给,在贡献者与受益者之间、“所征”与“所用”之间存在着相当大的矛盾。这样一项税收制度的实行必将遭受很大的阻力。

#### 六、开征社会保障税的社会心理基础是否已具备

许多研究社会保障税的文章普遍引用了这样的事实:140多个国家和地区开征了社会保障税,某些国家的社会保障税占其税收的比重在不断加大,成为其头号税种。这成为人们论证我国也应该开征社会保障税的理由之一。但人们忽略了这样一个事实:20世纪80年代以来,国际上很多国家在进行社会保障制度改革,改革的重点不在于将社会保障费改为社会保障税,而在于将传统的现收现付模式改为部分积累和完全积累模式。由此可见,从整体思路来看,国际上社会保障建设呈现一种由“国家保障”回归“社会保障”的态势,这与我国一些学者主张的变社会保障费为社会保障税、从“社会保障”转化为“国家保障”的思路恰恰相反。这种逆国际潮流的做法很难让人们接受。

另外,温家宝总理在2005年年初的《政府工作报告》中指出,我国将在2006年全面免征农业税,彻底改变两千年来农民缴纳“皇粮国税”的历史。而在这期间如果新征一道社会保障税,将会产生很坏的社会影响。一方面,这会造成城镇职工心理上的不平衡,他们会误认为国家开征社会保障税是为了填补免征农业税所带来的财政缺口;另一方面,若对农民征收社会保障税,会使他们产生一种被愚弄的感觉,认为农业税又来了,只不过是改头换面而已。因此,开征社会保障税的社会心理基础还不具备。

#### 主要参考文献

- ①马杰.对社会保障税的讨论及启示.涉外税务,2001;1
- ②郑功成.社会保险费改税应当缓行.中国经济时报,2000-02-02