

对我国社会保障 筹资模式选择的思考



■ 于兵

十多年来,我国的社会保障制度改革取得了显著成效,已基本建立了一个符合社会主义市场经济要求的社会保险体系。与此同时,社会保险资金的筹集方式也发生了根本性转变,由各企业分别提取和管理,转变为向企业和职工实行社会化的收缴和管理。但在实践中,现行的征缴机制仍存在许多问题,难以保证社会保险筹资的需要。为此,理论界和实际工作部门的许多人提出借鉴西方国家的经验,以开征社会保障税来取代现行的缴费方式,主张以更具有法律强制力的税收形式来筹集社会保险资金。然而,我国的国情有别于西方发达的市场经济国家,如何筹集社会保障资金需结合我国的现实情况进行具体分析。

一、选择社会保障筹资方式的客观依据

一般来说,社会保险筹资方式的选择主要取决于以下几个客观因素:

一是社会保险的提供方式。世界各国社会保险的提供方式主要有三种类型:全民资格型、基金性社会保险型和雇主指令型。这三种类型的社会保障提供方式需要有不同的筹资方式支持。实施全民资格型的主要是英联邦国家及北欧诸国。实施原则是国家的所有居民均有权享受一整套社会保障津贴,其显著特点是福利具有普遍

性,因而通常需要由政府的一般预算提供资金支持,且通常包括在政府的常规预算中。基金性社会保险型是西欧、美国及日本等大多数国家采取的模式。它将有资格享受社会保障的对象局限于已向社会保险计划缴纳了最低数额资金的人,体现了福利与贡献相联系的特征,需要由参与社会保障的单位和人员缴纳社会保障税(或费)来取得资金,并且需要将社会保险的资金收支同其他的政府预算收支相分离。雇主指令型则主要存在于新加坡及智利等少数国家。是指由政府通过行政指令的方式规定雇主为雇员提供社会保险的最低标准;或通过劳资双方集体协商确定这一标准。雇主指令型的社会保障收支不包括在政府预算中,其资金筹集一般按雇员工资的一定比率提取。

二是社会保险的运营模式。社会保险运营模式分积累式、部分积累式和现收现付制三种。积累式是在预测和精算未来时期社会保险支出需求的基础上,确定一个可以保证在相当长的时期内收支平衡的总平均征缴率。只要这一时期经济发展平稳,物价涨幅较小,社会保险基金的支付对象结构基本稳定,基金收缴就可在相当长的时期内保持稳定不变,因而积累式的运营模式适合以固定性较强的税的形式筹集。而现收现付式是根据当期支出需要组织收入,当期征收,当期

使用,不为以后时期提供储备资金。这种方式尽管管理方便,但由于各期支付额不同,征缴率也经常变动,因而这种运营模式不适合以固定性较强的税的形式筹资。部分积累式的运营模式介于上述两种模式之间,可以根据具体情况,选择费或税的方式筹集。

三是社会保险资金来源。社会保险的资金来源主要有企业与个人的缴纳、政府预算拨款、社会保险基金运营收益、国有资产存量转增、各种形式的捐赠等,这些资金特点不同,要通过不同方式筹集。来自企业及个人收入一部分的缴纳,主要通过职业性收入进行课征或预扣专门的社会保险税(费)取得,其数额较大,来源比较稳定,充分体现了贡献与收益对等的原则;社会保险基金的运营增值收益,是通过社会保险基金经营而获得的。国有资产存量转增,并不是社会筹资的主渠道和经常性来源,只能作为特殊情况下的—种补偿资金。来自政府预算拨款的资金,要通过一般性税收手段课征。捐赠收入则是以—种非固定的、完全自愿的方式提供的。

四是社会保险的统筹层次。社会保险的统筹层次是一国社会保险社会化水平的标志,较高的统筹层次有利于解决地区之间、企业之间和个人之间的负担不平和余缺调剂问题。资金统筹层次越高,政府进行余缺调剂等转移支付的空间越大。一般而言,税

收具有强制性和统一性的特点,以社会保障税的形式筹资适合高层次的统筹;以缴费形式筹资灵活性较强,不同地区可以结合当地情况,制定适当税率,更适合较低层次的统筹。

通过上述分析可知,社会保险筹资手段取决于社会保障体系总体的要求,在一国的社会保险体系中,社会保险筹资手段是多样化的。这不仅取决于社会保险体系内容的多样性和社会保险资金来源多渠道,而且与社会保险提供方式、筹资模式及统筹层次相关。从我国的国情看,一方面表现为个人收入较低,地区经济差异大,决定了我国不具备实施全民资格型社会保险的财力基础。另一方面,我国是社会主义国家,社会保险要体现提高人民生活水平、保证社会成员各尽所有、各得其所、安居乐业的宗旨。雇主指令型社会保险显然也不宜在我国实行,所以我们只能采取基金性社会保险提供方式。在此基础上,努力实现由现收现付制向积累式的运营方式转变,以企业与个人缴纳作为社会保险资金的主要来源,并逐步提高统筹层次。

二、我国实行“费”或“税”之征缴模式的差异分析

对于提供基金性社会保险的国家,筹资手段的名称不尽相同,比较常见的有三种:社会保障税;社会保障费;工薪税。三种形式实质上并无根本差别,它们的共同特点一是强制性,无论名称为税或费,都由法律明确规定,强制征收。二是基金性,所取得的收入形成专门基金,专款专用。三是以雇员的工薪收入为征收依据。至于由税务机关统一征收,还是由统一的社会保障部门征收,或是由各个不同种类的社会保险机构分别征收,并不影响这些实质上的共性。在

实际运作中,只要坚持了这三个特征,无论何种形式都能履行社会保险的筹资作用。

无论是社会保障税,还是社会保障费,实际上都与税或费的原有含义相去甚远。社会保障费是一种特殊的缴费,不同于一般财政收入中的规费,并非公民为直接交换某种政府服务付出的代价;而是在政府强制规定下,在为自身需要进行积累,同时又带有一定程度互济性质的缴纳。社会保障税也不同于一般税收,它的专用性和直接返还性是一般税收所不具有的。因此,社会保险筹集模式的“费改税”与国家实行财政体制改革所提到的“费改税”是有很大差别的。这样说来,社会保险领域的“费改税”不能套用我国财政体制改革中的“费改税”。既然如此,社会保险筹资模式“费改税”的理由,就只能是为了解决社会保障资金筹集中的非效率问题,因为在社会保险资金筹集的过程中,环节过多,操作复杂,入财物耗费巨大,试图通过开征社会保障税,达到强化社会保险费的征收,解决统筹缴费中的拖欠问题,进而实现社会保险资金筹集固定化、规范化、社会化、集中化的目标。但从我国目前的国情看,对这一征缴模式改变所能实现的目标还不能抱有太大的希望。其理由是:

1. 提高社会保障资金的筹资效率,实质是解决资金拖欠的问题,但“费改税”的设想还无法改变目前资金筹集的困难处境。首先,无论是采用“费”或“税”的形式,以边际收益等于边际成本为特征的林达尔均衡在现实中极难实现,搭便车现象不可避免。简单地说,就是意欲欠缴社会保险资金的人不会因为征缴方式的改变而改变缴纳态度。其次,开征社会保障税之后,“欠费”将由“欠税”代替。因为政策性收费已经具有了税收的强制性

和固定性,名称的互换并不能从根本上改变问题。再次,解决欠费一定要有健全的法制和严格的执法来保证,但社会保障税显然并没有这方面的效力。

2. 从世界各国的实践来看,社会保障税一般是以工资收入为课税对象,普遍实行累进税率。“职工个人以工薪收入、国有企业以职工工资总额、个体与私营企业主以缴纳所得税为纳税对象,行政事业单位职工应纳税由政府预算直接安排”的税制设计,隐含了这样一个前提,即:预开征的社会保障税的课税对象与已开征的所得税的课税对象同源。对个人(含个体工商户)的课税客体与个人所得税相同;对企业的课税只不过是企业所得税的翻版。因为企业的计税额是纳入成本的,最终只不过是在减少企业所得税的同时,增加了社会保障税而已,这对增加社会保险收入意义不大。另外,如果说开征社会保障税的动因是要解决收费中的高成本问题的话,那么过高的税收成本也可能使得新税的实施效果大打折扣。在我国,税收平均成本收入率(狭义)约为5%。如果以这样的成本支出水平同现行的“缴费”成本相比,将无法得出“缴税”优于“缴费”的结论。

可见,实行“费改税”的理由在目前还不够充分。但笔者仍认为在不久的将来,待税收秩序理顺后,社会保障税仍有望成为社会保险资金的稳定来源。因为,随着我国经济社会快速发展,法制建设日趋完善,为开征社会保障税提供了必要的前提。各类经济主体,特别是国有企业经济效益大幅提升,为开征社会保障税提供了必需的税源,将有效地减少被动“欠税”问题的发生。

(作者单位:天津市财政局)

责任编辑 李艳芝