

限性,但一些思想家却据此提出了强烈的反对意见,认为:大地所能给予人类的资源有数,人们所能创造的财富有限。因此,“取之有度,用之有节,则常足;取之无度,用之无节,则常不足”。这种认识虽然不无一定的道理,但因此全盘否定“量出制入”财政原则,确有攻其一点、不及其余的味道。

北宋中叶,被列宁称为“中国十一世纪的改革家”王安石,为改变北宋长期以来积弱积贫的局面,推行重在开源的“量出制入”原则。王安石设想,由“三司总天下财赋”,“凡一岁用度……皆编著定式”。也就是说,由当时相当于财政部的三司总掌全国财赋收支,每一年的支出都要首先通过预算确定下来。具体做法是:通过预测确定国家支出数额,然后测算他所实施的青苗法、方田均税法等变革措施可能取得的收入或削减的费用,在此基础上计算出全国各项收入,并据此编制簿式大纲。王安石的这种作法,取得了一定的成效。“中外府库无不充盈,小邑所积钱米亦不减二十万”。到南宋中叶,著名思想家叶适也主张采用“量出制入”的财政原则。

需要说明的是,在中国古代,“量入为出”原则始终占有统治地位,“量出制入”只是财政改革家适时加以运用的一个原则,并取得了显著的成效。但后来的封建统治者往往违背“量出制入”的客观的“度”,挥霍无度,任意加征,致使“量出制入”的财政原则至今给人留下一个予取予求、聚敛无度的坏名声。这也是“量出制入”财政原则在我国影响较小甚至于遭受抵制的原因。

随着社会主义市场经济的提出与逐步建立,我们认为应该重新评价与确立“量出制入”财政原则。只要按照社会主义市场经济客观要求,合理地明确规定了政府职能和财政支出的范围,并以必要的法律形式对之加以保证,“量出制入”便会具有非常积极的意义与作用。

(责任编辑 江正银)

社会保障税

宜

缓

行

○马晓光

我国社会保障制度经过多年努力的改革和完善,目前已覆盖养老、失业、医疗、抚恤救济、住房等方面,这对于保障人民生活,促进社会稳定和经济发展,发挥了重要作用。但是,现行的社会保障制度也存在着许多亟待解决的问题,其中最主要的就是保障资金的筹集缺乏法律保证和规范性方法。

为了解决社会保障资金的筹集问题,有人提出了开征“社会保障税”的设想。笔者认为,开征“社会保障税”是社会主义市场经济条件下,社会保障制度改革的发展方向,但是,目前开征“社会保障税”的条件尚不成熟。第一,虽然“征税”与“缴费”相比,因税收带有强制性、无偿性、固定性的特点,有利于社会保障资金的及时筹集和有效的管理运用,但是在目前我国各地经济发展水平极不平衡,基本生活费收入和最低生活开支标准悬殊较大,农业人口占绝大多数的条件下,“社会保障税”的税率难以确定。税率高,纳税人难以承受;税率低,又难以保证资金需要。此外,税基也难以确定。第

二,由于社会保障属于社会公共事务的范畴,那么在享受社会保障待遇方面,全体公民都应具有平等的权利。但是就我国现实条件看,庞大的农业人口和较低的农业劳动生产率,使我国的社会保障覆盖面难以扩展到农村。因此,如果开征“社会保障税”,我们将面对一个两难的选择,即如不将农业人口纳入征收对象和社会保障范围,会损害他们享受社会保障待遇的平等权利;但如将农业人口纳入征收对象和社会保障范围,则征收管理工作势必无法操作。第三,我国公民纳税意识淡薄,税收征管手段较为落后,如开征“社会保障税”,直接面对千千万万个遍布全国的纳税人,其征管难度可以想象。综上所述,我认为目前不宜开征“社会保障税”。

改革和完善现行的社会保障制度,是建立社会主义市场经济体制,转变政府职能,建立和完善现代企业制度的客观需要。在目前尚不具备开征“社会保障税”必要条件的情况下,我们可对现行的缴费筹资制和现行管理体制进行规范化改革,为将来开征“社会保障税”创造条件。当前的改革重点,应着眼于“统一管理、规范征收、合理分担、建立机制”四个方面。“统一管理”即建立统一的社会保障管理机构,制定统一的缴费办法,执行统一的法律法规;“规范征收”,即确定规范的征收范围、征收对象、征收比例和规范的管理方式;“合理分担”,即坚持国家、集体、个人三者合理分担的原则,适当增加个人在社会保障方面的义务和责任,充分发挥三个方面的积极性;“建立机制”,即建立科学、合理、可操作性强的筹资机制,建立安全、可靠、高效的资金运营机制。同时,在改革中要根据我国的具体情况,坚持低起点、少项目、大范围、分层次,先低后高、先小后大、先易后难、逐步发展的原则。

在发展和改革现行社会保障制度过程中,要注意建立以国家提供基本生活保障为主,商业性社会保险和个人储蓄为补充的分层次的社会保障体系。而当务之急,是要从宏观上研究和制定基本社会保障的有关法规及资金管理、运营办法。同时,要对商业性社会保险和个人储蓄保障体系的建立,从宏观上给予政策指导和调控,即要制定一些优惠政策,鼓励企事业单位参加商业性社会保险,以便为职工提供补充性福利保障,并施以必要的管理。对个人为未来生活保障进行的个人储蓄,亦应给予政策鼓励。

鉴于我国的具体情况,目前国家提供基本社会保障的项目不宜过多,现阶段可从养老、失业、医疗三个社会保障主要项目起步,个人缴费和发放标准也不宜过高,其他项目待外部条件成熟后再行拓展。重在建立

机制、规范行为、杜绝浪费和培养个人保障意识。在具体方式的采用上,现阶段宜推行较为简单和直接的帐户形式。工伤、抚恤、住房等社会保障项目,应发挥商业性社会保险和个人储蓄的作用。企业和个人可根据自身条件许可,参加商业性社会保险和进行个人储蓄,在取得经验和健全规章制度的基础上,逐步推行专项基金、信托基金等社会保险形式,以满足不同企业和个人的不同需要。

建立一套多层次、功能全、复盖面广、比较完善,具有中国特色的社会保障体系,是一项复杂的系统工程,需要上上下下的共同努力和方方面面的支持与配合。财政部门作为国家资金的具体管理部门,在建立社会保障体系,特别是加强社会保障资金的管理方面责无旁贷。只要先从社会最急需解决、而又有可能解决的养老、失业、医疗等方面入手,创造条件循序渐进,不断扩充社会保障形式、项目和商业性社会保险种类,逐步完善社会保障手段,一定会对我国的经济的发展产生积极的促进作用。

(责任编辑 石化龙)

(上接49页)

人的增长速度高于经济的增长速度。自90年代以来,个人所得税尽管在征管方面还存在着极大的漏洞,然而其弹性每年都高于1,1993年高达1.728。而同期整个财政收入与国内生产总值的增长弹性系数只有0.48—0.78。目前我国个人所得税只占全国财政收入的1.45%,但如果按GDP每年增长10%,财政收入的增长弹性为0.7,个人所得税增长弹性为1.7测算,到2000年个人所得税收入将达到168亿元,占全国财政收入的2.88%。如果能及时建立普遍申报制度,加强个人所得税的征管,其增长弹性必然会更大。

另外,在市场经济中,居民的收入来源往往不限于某一个地区,个人所得税作为地方税就为人们的避税和逃税提供了可乘之机,作为中央税则更有利于在全国的统一征管,更好地体现社会公平的原则,也避免了各地在个人所得税上可能进行的盲目竞争。

将个人所得税作为中央税还应尽早建立个人所得税普遍申报制度。目前我国正处于经济高速发展的阶段,个人收入的增长又大大超过国民经济的增长。现在我国居民中收入能达到起征点的恐怕已不能用极少数来形容了。普遍申报制度的建立使人们在起征点不变的情况下,随着收入的提高自然进入纳税人的行列,心理上比较容易接受,同时也使低收入者增加了公平感。

(责任编辑 张沁)