

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个人账户形式。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)

个人所得税应成为重要的中央税

○余小平

目前世界上较发达的市场经济国家,都把个人所得税作为中央政府的主要税种,几乎无一例外。这不仅是因为这些国家的收入水平高,个人所得税的征收数量可观,更主要的是因为个人所得税的优良性质。个人所得税有着一些其他税种所不具备的优点:

1. 个人所得税最能贯彻社会公平的原则。由于个人所得税是直接对公民的收入进行课税,而且一般都采用累进税率,所以它具有很高的累进性,即高收入者缴纳的税款占总收入的比例比低收入者要高,而流转税,无论是增值税、销售税、还是营业税,都不具有这种特征。

2. 个人所得税的收入弹性大。所谓“收入弹性”就是税收收入的增长速度与国内生产总值(GDP)或国民收入增长速度之比。在经济增长的过程中,不同税种的收入弹性大小是由税基决定的,税基不能与经济增长同步的税收,收入弹性就会小于1;税基能大体与经济增长同步增长的税种,收入弹性就接近于1;而个人所得税的税基增长一般要快于经济的增长速度,所以它的收入弹性是大于1的。这是因为随着人们收入水平的提高,每年会有一些人收入达到起征点而进入纳税人的行列,而且在采用累进税率的情况下,每年还会有一批纳税人进入更高的税率档次。特别是在一个国家的经济起飞阶段,个人所得税收入弹性大的特点就更加明显。

3. 个人所得税是市场经济条件下进行宏观调控的有力武器。在市场经济中,国家对经济的管理、调控,一般采用间接的手段。其中个人所得税就是一个很好的杠杆。这主要是通过对投资性支出规定全部或部分免税来实现。在西方国家,个人所得税的计算是非常复杂的,哪些收入是计税的,哪些收入可以不计税,哪些支

出可以在交税时进行抵扣都有细致而严密的规定。通过对这些规定的调整,可以起到平抑经济周期、刺激投资增长的作用。

4. 运用好个人所得税可以提高政府威望,促进社会稳定。由于个人所得税与每个公民的利益直接相关,在西方国家往往还发挥着较强的政治功能:政府家们可以用降低税率来获取民心,争取选票;政府可以用增加免税项目来平息老百姓的不满和怨气;累进税率可以对不同档次的个人收入进行调节。因为它的收入弹性大,税收收入的增长快于经济的增长速度,就为政府的减税措施提供了可能性,使一些国家可以一再降低税率而不致引起财政困难。

鉴于以上这些优越性,各国都将个人所得税作为中央税,它在各国受到政治家和经济学家们的普遍关注。

我国的个人所得税目前占整个财政收入的比重还很小,因此还没有引起应有的重视。有些人认为把时间和精力放在个人所得税的建设上,增加不了多少收入,税收成本却很高,是得不偿失。如果只从短期来看,也许的确如此,这种情况在各国的个人所得税初创阶段都曾存在过,但经过了一段时间的努力,这些国家均从个人所得税中获益匪浅。

我国从1994年开始实行分税制的财政体制,个人所得税因为其征管难度大和收入数量小而被划为地方税,这是一种鼓励地方积极性的作法。根据国际经验,一个国家在经济起飞阶段,人民收入水平不断提高,个人所得税收入弹性亦处于最高阶段,有些国家个人所得税的弹性系数甚至可以达到2—3或更高的水平。我国目前正好处于这样的阶段,经济增长速度快,个人收

(下转48页)