

社会保障费改税的实证分析

张广科, 黄瑞芹

(中南财经政法大学 劳动经济与社会保障研究所, 湖北 武汉 430064)

摘要: 社会保障费改税的初衷在于依靠税收的强制性和规范性来扩大社会保障的覆盖面, 提高保费的有效征缴率, 从而缓解基金的财政危机。但是社会保障费改税不是简单的筹资手段的改变, 而是必然涉及到社会保障体制改革过程中的一些深层次问题。

关键词: 社会保障费改税; 养老保险; 失业保险; 个人账户

中图分类号: F840.67 D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2001)05-0077-04

Practical Analysis on Transforming Administrative Fees into Taxes of Social Insurance

ZHANG Guang-ke, HUANG Rui-qing

(Research Institute of economic and social insurance, South-central University of Finance and... Hubei, Wuhan, 430064)

Abstract: The principal aim of transforming administrative fees into taxes of social insurance is to enlarge the coverage of social insurance and improve the effective collecting rate depending on the forcibility and standard of the tax, so as to alleviate the financial crisis of the fund. But this transform is not just the change of collecting the fund, it will necessarily touch upon some deep problems during the reforming process of social insurance system.

Keywords: transforming administrative fees into taxes of social insurance; endowment insurance; unemployment insurance; personal account

社会保障基金是社会保障制度的物质基础, 直接关系到社会保障制度保障功能的实现。在社会保障基金增值困难, 支付缺口日益扩大的情况下, 社会保障费改税, 依靠税收的刚性来扩大社会保障的覆盖面, 提高逐年下降的保费的有效征缴率, 也就成了自然的应对之策。八届人大四次会议通过的《中华人民共和国经济和社会发展的2010年远景目标纲要》已明确提出要在适当时期开征社会保障税。本文从实证分析角度出发, 着眼于费改税运行的具体经济、制度环境, 探讨社会保障费改税在我国现阶段实施的可能性及应该注意的问题。

收稿日期: 2001-03-26

作者简介: 张广科(1977-), 男, 河南人, 武汉中南财经政法大学劳动经济研究所硕士研究生。

一、从政府角度分析

1. 社会保障费改税,可以把非国有经济纳入保费收缴的范围,使社会保障的覆盖面扩大。但在我国现行的养老保险制度下,这可能成为一种短期行为。

我国现行的养老保险制度下的保费由企业、被保险人、政府三方负担,政府扮演“最后出台的角色”,即在企业和个人负担的基础上,保险费用收不抵支的部分由国家财政来负担。1995年,《国务院关于深化企业职工养老保险改革的决定》又具体落实了中共十四届三中全会提出的养老保险“社会统筹和个人账户相结合”的原则。规定新职工(1986年及以后参加工作)从其参加工作之日起,由国家、企业和个人三方出资,为其建立统账结合的养老基金存储方式。职工年老退休时,个人账户中的储存额(包括保险费本金和利息)除以平均余命,算出应发的基本养老金,按月发放。这项制度的缺陷在于个人账户积累额只够保障退休职工10年的生活费,余下生存时间将完全由社会统筹和政府负担。

1990年人口普查资料显示:我国男职工60岁退休后的平均余命为15.9岁,女职工55岁退休后的平均余命为22.9岁。这说明即使在现阶段,社会统筹在退休职工余命期间已无太多的调剂空间。这样,仅现行个人账户养老金支付一项,政府就要承担男性职工近6年,女性职工12.9年的最终余命养老费用^[1]。2000年的人口普查已经结束,估计老年人口平均余命会更长,人口老龄化的趋势会更加明显。同时,养老保险又必须贯彻切实保障基本生活的原则及退休老人分享社会经济发展成果的原则。所以,退休金不仅要随着物价的上升不断调整,而且在社会平均消费水平不断提高的情况下,退休待遇也要相应提高。因此,如果政府想在现行的社会保障政策基础上实行社会保障费改税,采用扩大覆盖面的方式来缓解当前社会保障基金短缺问题,那么20多年后,政府将面临更加沉重的养老债务负担。

在养老基金投资机制不健全,个人账户基金增值困难的情况下,相应的对策只能是在现阶段就提高个人账户的缴费水平以提高其积累率或根据职工退休后平均余命的长短降低其将来退休金的给付水平。但这些在我国现阶段低收入水平、低保障水平及社会保障能上不能下的刚性条件下,都不具备可操作性,只能作为中期措施来考虑。所以,现阶段可行的措施还是只能着眼于养老基金的保值增值机制及如何提高政府的财政承受能力,这也是政府现阶段一直在扩大社会保障覆盖面上作文章时不能不考虑的问题之一。

2. 费改税不是简单的筹资手段的改变,而是必然涉及到采取何种筹资模式、政府责任的变化及地区之间利益均衡等一系列问题。

主张费改税的部分学者总是笼统地讲“社会保障税是当前世界上最为普遍的社会保障筹资方式,目前世界上150多个建立养老保险、失业保障的国家中,有90多个国家开征了社会保障税”,并把这作为我国实行社会保障费改税的理由之一。但其并没有真正弄清社会保障筹资形式与存储模式之间的关系。事实上,国际上凡采用完全积累式或个人账户式基金存储模式的国家都是采用交费方式而非征税方式,而采取现收现付存储模式的国家则既有缴费的又有征税的。根本的原因就在于税收的公共性质与个人账户或完全积累的私人性质是不相容的。因此,即使政府将来要实行社会保障费改税,也应该注意这一点。正如劳动与社会保障部社会保障研究所所长何平所主张的“是否定位于‘税费结合’的方式进行筹资,即向单位筹资用于社会统筹的资金以社会保险税方式征收,向个人筹资进入个人账户,部分以缴费方式筹集”。

费改税也会导致政府责任的变化。国家财政将由后台走向前台,从社会保险尤其是养老保险的间接责任主体变成直接责任主体。社会保障改革的最终目标是要建立独立于企业之外

的完善的社会保障体系,但是现在其独立于企业之后,却又与国家财政合二为一。既不符合社会保障制度追求自我调节、自我平衡的国际趋势,也不利于有效规避社会保险支出膨胀的风险。同时,在中国现阶段地区发展极不平衡,各种社会保险项目的财务机制并不相同,所要求的统筹层次也不一样,费改税还面临着许多难以逾越的地方利益格局。这些问题不容忽视,它将决定这种改革的效果不会像主张费改税的人士所期望的那样。^{1 2}

二、从企业角度分析

1. 养老保险

我国现在正处于养老保险基金存储模式由“现收现付制”向“社会统筹与个人账户相结合”制度的转轨时期。在体制转轨的过程中存在一个绝对额在2~3万亿元的养老基金缺口(包括现金流量缺口和制度转换成本)——隐性历史债务。隐性历史债务的责任主体是政府,但最终的承担者却是企业。参保企业拖欠保费的深层次原因之一就在于此。企业一方面要负责为在职职工建立个人账户以及缴纳社会统筹,另一方面还要弥补这笔隐性债务所形成的基金缺口。根据对中国10大城市508家企业调查的结果,社会保险(5项险种)缴费比例的制度定位目前已达到29.8%(养老保险20%、医疗保险6%、失业保险2%、工伤保险1%、生育保险0.8%),企业实际缴费比例已有16个省份超过30%,而且还有继续提高的趋势。按照现收现付的基本模式计算预测的养老保险比例:2000年为24%、2050年为50%^{1 3}。显然,国有企业保费负担应该有个上限,超过部分应从其他渠道筹集。对于这一问题,经济理论界的共识就是国有承担部分通过减持国有股或转让部分国有资产存量来实现。但在国有资产转让进展缓慢,无法可依的情况下,如果国家不能及时采取其他配套改革措施,社会保障费改税,依靠法制手段提高有效征缴率,恐怕会适得其反。不仅不利于社会保障体制改革的顺利进行,而且会加剧企业的缴费负担,使国有企业在同非国有企业竞争中处于不利的地位,从而有违社会保障制度改革的初衷。

2. 失业保险

在我国现阶段,政府出于缓解社会显性失业压力,维护社会稳定等方面的考虑,对国有企业冗员身份退出,隐性失业显性化作出了种种限制,“下岗”便是种种限制的产物。而我国1986年颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》明确规定保险对象包括“宣告破产企业的职工,濒临破产企业精简的职工,企业辞退的职工,终止、解除劳动关系的职工”四种人。因下岗者仍然与企业保持有一定的劳动关系,我国现阶段的失业保险就未将其列入失业者的范畴,也因此没有把其当作失业保险的给付对象。企业实际上还须为“下岗者”支付相应的部分工资,甚至再就业的一切费用。这样,矛盾就产生了,作为失业保险费主要缴纳者的国有企业却不能从缴纳的保费中获取收益。在长期付出高额成本却没有相应收益的扭曲分配体制下,企业的理性行为就是拒绝缴费或少缴费。尤其是企业转制完成以后,法人代表拥有一定的股份,企业的经济效益会直接影响到个人收入。只要国有企业的“隐性就业”成本不能顺利转移出去,社会保障费改税,要提高保费的有效征缴率,在目前按照工资总额征收保费的筹资模式下,不仅会刺激企业一方面保持基本工资不变,另一方面采取变相手段增加收入以逃避税收的积极性;而且会促使企业在把部分职工推向下岗或失业的同时,千方百计地使用临时工、民工,通过少报参保职工人数,瞒报工资总额来减少生产成本,以获得法人利益。由于劳动力供需的不平衡,许多临时工、外地工明知个人利益受到侵犯,也因怕被辞退而敢怒不敢言。尽管社会保障部门在企业外部通过行政执法手段来维护职工利益,但是却收效甚微。同时,在失业保险基金

总量不足, 社会保障金低水平给付的情况下, 开征社会保障税, 可能会在社会中形成新一轮的“隐性就业”。下岗者出于对失业保险及再就业的低收入(社会保障税对工资进行扣除)预期, 宁愿呆在再就业服务中心, 在获得企业支付的部分工资和政府再就业工程帮助的同时, 从事“地下经济”, 获得隐性收入, 达到个人收入最大化。并且只要其公开失业后再就业的收入小于其呆在中心的机会成本, 下岗者就不会中断其“寻租”行为。这就是下岗者当初死活不愿进中心, 现在又死活不愿出中心的原因之一。由于信息的高度不对称性, 查处这些“地下经济”和“隐性就业”的成本是高昂的, 从而可能使得“隐性就业”成为社会保障基金流失的又一大漏斗。

三、从个人角度分析

1. 我国现阶段的工资分配迄今为止还没有统一的标准, 1985年以来, 工资标准基本未动, 工资的增长几乎都表现为毫无规律的修修补补, 缺乏通盘考虑和微调机制, 标准工资仍没有正常运转, 缺乏一种能反映经济规律的工资增长机制。而且工资与效益挂钩具有很大的不规范性, 收益高, 工资高并非真正是效益好, 劳动贡献大, 而往往是行业垄断和价格不合理的结果。社会保障费改税并按“比例税率”征税, 在这种情况下可能会使个人账户制的养老金出现不合理分配, 一些本应属于国家的级差收益不仅变成工资, 并且又变成养老金, 使初次分配的不合理又延伸到再分配领域^[4]。这样既形成了经济扭曲又加剧了社会不公, 这也是有关部门在制定社会保障费改税政策时应切实关注的问题之一。

2. 在我国现阶段, 体制性变革及新旧体制的摩擦导致职工产生了紧缩性消费, 职工对未来收入预期的不确定性不断增强, 支出预期也随之明显上升。在这种积累性消费的背景下开征社会保障税, 硬从职工手中本来就十分有限的现期支出中再挤走一块, 不但不能提高职工缴费的积极性; 而且即便社会保障税是一种指定收入税和转移支付制度, 社会保障费的这一收一发, 还是会对当前疲软的国内需求构成大的冲击。根本的原因就在于我国人均收入消费水平很低, 社会保障转移支付的“帕累托改进”存在的概率较小。国际上对上述问题的解决已有了许多成功的经验, 如美国在开征社会保障税的初期, 在居民人均收入水平较低的情况下采取的工资补贴制度, 对我国的社会保障税的开征就有一定的借鉴意义。

3. 个人账户“回报率”低的问题。在现收现付制下, 缴款的隐含回报率等于工资总额增长率, 而在基金制下, 缴款的实际回报率等于资本的边际产出率。据世界银行估计, 在未来几十年内, 中国的工资总额增长率为7%, 相关资本的边际产出率为19%^[5]。但事实上, 由于资金管理混乱, 营运不规范、投资渠道单一等因素的存在, 缴款的回报率远低于此。另外, 现行的基本养老保险制度实质上仍是一种现收现付制。参保企业和在职职工承担着养老保险的体制成本, 要负担“老人”的“现期支付”, 又要承担“中人”的“空头账户”。再加上个人账户“回报率”低的问题, 二者的合力就造成了实际上的“名义账户”或空账问题。个人账户中记载着一个余额, 但是事实上这笔钱早已被花掉了。这就使得回报率低的问题更加严重, 因为利率是政府制订的, 在没有外部约束的条件下, 政府显然没有动机去支付较高的利率。这样, 个人账户实际上成了缴费和领取养老金的凭证, 而非资本化的账户, 职工个人并不能从个人账户中得到多少好处。在这种制度安排下, 社会保障费改税, 依靠强制力收缴, 理性人的经济行为就是隐瞒工资收入和少缴费, 以其他形式进行投资, 以实现资金的保值和增值。而刚刚结束的全国计划工作会议已决定将个人账户基金同企业缴费形成的社会统筹基金分账管理, 也许已迈出了解决该问题的第一步。

总之, 社会保障费收缴率逐年下降不能仅仅归结为征缴不力, (下转第45页)

道；三是通过国际计生联和人口理事会等非政府组织的渠道。1993年以来非政府组织渠道一直是分配人口援助的主要渠道。1998年人口活动总支出中50%是由国际非政府组织开支，26%通过双边方案渠道，24%通过多边组织渠道。

二、人口活动的国内资金开支

据联合国人口基金的调查统计，1999年全球的人口活动国家资金估计数为78亿美元，加上目前私人资金在国内总额中所占比例估计为14%，约为11亿美元，这样1999年全球用于人口活动的国内资金流动总额达89亿美元。人口基金认为，尽管要准确地统计各国用于人口活动的国内资金是十分困难的事，但根据现有的估计，在一定程度上说明发展中国家为实现国际人发大会所定资金目标方面取得了进展。同时人口基金也指出，大部分国内资金来自几个大国，很多国家尤其是南部非洲和前不发达国家根本无法提供必要资金资助本国的人口方案。在这些国家人口活动主要依靠国际捐助者提供资金。国际非政府组织在提供服务方面发挥日益重要的作用，但它们仍然高度依赖外来资金。在用于人口活动的政府支出水平和方式方面，全球各区域间存在很大差异，超过3/4的资金总额源自亚洲及太平洋地区，世界最贫穷的区域与其他区域相比更加依赖于外部援助为其人口方案提供资金。据人口基金统计，少数几个国家占区域资金总额的比重较大，如撒南非洲，肯尼亚占50%以上；在亚洲及太平洋区域，中国占60%；在拉丁美洲和加勒比，巴西占80%以上；在西亚和北非，土耳其占38%；在东欧和南欧，罗马尼亚占80%。人口基金指出，亚洲计划生育服

务的支出水平之所以相对比较高，在很大程度上是由于该区域一个国家即中国政府的支出，其支出占该区域资金总额的一半以上。

据人口基金统计估计，政府支出几乎有56%分配给计划生育服务，24%用于基本生殖保健服务，14%用于防治性病和艾滋病活动，7%用于基础研究、数据以及人口与发展政策分析。而国际非政府组织的资金分配情况是，43%用于计划生育服务，29%用于基本生殖保健服务，22%用于防治性病和艾滋病活动，6%用于基础研究、数据和人口与发展政策分析。

显然，要十分完整地估计用于人口活动的资金是很困难的。特别是政府和非政府等用于其他与人口活动有关，涉及到《行动纲领》中更广泛的人口与发展目标的活动，如初级卫生保健、普及教育、消除贫困、提高妇女地位和能力、实现人口均衡分布等都未体现在内。由于各种服务日益一体化，以及尤其在保健和教育方面更多采取多部门投入的办法，因此，跟踪计算用于整个人口措施的资金投入及区分这些投入将更为困难。

总之，从1994年以来，在调集资金以实现国际人发大会确定的目标方面取得了一些进展，但捐助国和发展中国家要实现人发大会的目标，仍然要走很长的路。人发大会确定的2000年底国际社会应资助57亿美元，而实际仅达到这一目标的38%多一点。大部分国内资金主要集中在少数几个大国。大多数发展中国家用于人口和生殖保健方案的资金有限，因此主要依赖国际援助。资金缺乏仍然是限制全面执行《行动纲领》的主要问题之一。

[责任编辑 周皓]

(上接第80页) 其所涉及到的国企改革和社会保障体制改革的体制成本和利益整合等一系列深层次问题，也不是单单费改税所能化解的。一个好的社会保障改革方案，应充分考虑激励机制、社会保障基金的高积累率及有利于社会经济改革的原则。并将国企改革、工资体制改革、税收体制改革和社会保障体制改革紧密结合。只有这样，要扩大社会保障覆盖面，提高基金征缴额，社会保障费改税才能标本兼治。

参考文献：

[1] 刘紫云. 社保“请客”，政府“买单”. 经济学消息报，428. 2001-3-16

[2] 郑功成. 社保改革八题. 经济学消息报，422. 2001-2-2

[3] 香伶. 中国社会保障体制改革研讨会综述. 经济学动态，2001，(1).

[4] 赵曼. 社会保障制度结构与运行分析. 北京：中国计划出版社，1997.

[5] Main, Feld, Stain. 中国的社会保障制度改革钱从何来. 经济学消息报，351

[责任编辑 崔凤垣]

(本期执行编辑 田小波 董洪敏；英文审译 周皓)