

社会保障征缴的税费之争与改革方向

□ 胡继晔

社保基金征缴的税费之争

征缴是社会保障基金形成的“入口”，世界上所有建立了社会保障制度的国家都通过严格的立法来进行征缴。中国在2011年7月1日开始实施的《社会保险法》第59条中提出社会保险费实行统一征收，但由于各地社会保险费征收部门分别在地税和社保经办机构，该条款授权将实施步骤和具体办法由国务院规定。时至今日，仍然未确定“统一征收”的部门，还是“双轨制”，截至2017年1月31日，20个省份、3个计划单列市由税务机关征缴，其余十几个省份由社会保险经办机构征收。

除现实的征收“双轨制”之外，在理论层面也一直存在着“税”“费”之争。支持社会保障“费改税”的学者认为，征税模式有利于征收刚性、有利于统筹实现、有利于资金统一调度、有利于公平负担。反对“费改税”的学者认为，社保改革的主要潮流是加强个人缴费与未来权利之间的联系，多缴多得，而社保税不能够体现缴税与待遇之间的关联。

“费改税”的合理性在于其注意到了我国现行社会保障收费制度的种种弊端，试图利用税收的法定性、统一性、强制性、成本低的特点，有针对性地解决当前效力低、范围小、收缴难、差异大、成本高、监督难等问题。但“费改税”的支持者无法从理论上和实践上阐述税收的强制性、固定性、公共财政性，如何与社会保障所要求的权利与义务的一致、个人账户与社会统筹相结合之间兼容衔接的问题，不能充分说明社会保障税所具有的专税专用、保障个人所有权等特点。同时从激励的角度来看，社保部门对社保基金收支平衡负有直接责任，有足够的动力去扩面参保和加强征收，税务部门则无此激励。

“费改税”的反对者指出实行社会保障税收制度存在理论上的障碍，认为税收的公共性与社保基金个人账户的私有性相冲突、税收的不直接偿还性与社会保障的专用性冲突，都是“费改税”无法逾越的障碍。反对者们看到了税与费在理论性质上的区别，然而在现实中，“费改税”的反对者却也承认税与费的强制性并无高低之分，因此无法说明为什么不将费改税，从而充分利用税收制度的强制性。

社会保障税或费的问题之所以陷入理论的困境，无法自圆其说，并在实践中造成“双轨制”，其中主要的问题就在于：无论是费改税的支持者还是反对者都容易局限于传统的公法—私法的二元结构来认识社会保障。赞成“费改税”观点的学者，容易从公法的视角来审视社保筹资的性质，但却无法说明社会保障所具有的私法特征；反对“费改税”观点的学者，则过于偏重社会保障筹资

的私法性质，未看到社保公共属性的一面。其实社会保障法作为社会法的一部分兼具公法与私法的特点。判断和认定某一主体是否为征税主体，主要应看其行使的权利和实施的行为的性质，而非简单地看其名称。因此，只要充分认识到社会保障融资中的公共利益特征，那么无论是采用社会保障费还是社会保障税都可达到同样的目的，关键是实现税费统一，真正将《社会保险法》落到实处。

发达国家社保税费统一的经验

从经济合作与发展组织35国情况来看，养老金制度分为私人养老金和公共养老金，私人养老金当然采取缴费制度，多缴多得；而公共养老金是政府主导的，在筹资模式上不管是美国的工薪税还是英国的国家保险缴费，实质上并无根本差别，大都相当于缴税。它们的共同特点：一是强制性，无论名称为税或缴费，都由法律明确规定，统一强制征收，形成社会保障供款；二是所征得的收入形成专门基金，与一般税收相区别，专款专用；三是以雇员的工薪收入为基准征收，未来养老金待遇领取与缴纳期限相关。这些特点贯彻了税收理论中的受益原则，即将纳税人从政府公共支出中所获得的利益大小作为税收负担分配的标准。受益原则的理论依据是政府之所以能向纳税人课税是因为纳税人从政府提供的公共物品中获得了利益，受益不同者负担不同的税收。受益原则的使用范畴为准公共产品，公共养老金即属最典型的准公共产品。

美国作为统一社会保障缴税的典型代表，其工薪税由雇主和雇员按工资的62%分别缴纳，合计12.4%。工薪税税收不进入国库，而是形成了独立于国库的联邦社保基金，采取完全独立于财政收入的投资管理模式；所有工薪税收入由财政部对其发行特种国债，通过精算确定期限和额度，在社保机构发放养老金时使用到期国债的资金。美国人没有身份证制度，社会保障号码就相当于身份证号，全国统一，有效促进了劳动力流动。每年联邦社保基金都会发布年度精算报告，给出短期（10年）和长期（75年）的预测结果。

为提高行政效率，许多国家将征缴社会保障基金与征税结合在一起，并且社会保障供款占税收总额的比重在不断攀升，社会保障的收、支逐步成为财政收、支的第一大项。据OECD的统计，各成员国社会保障供款占税收总额的比重，1965年仅为18.1%，1985年上升到23.4%，1995年达26.3%，2009年达27.2%。以美、日、德三国为例，社会保障供款占税收总额的比重1965年分别为13.3%、21.8%、26.8%，到了2011年，分别增加到了27.2%、40.9%、38.7%。在其他国家，社会保障供款也基本上都成

为第一大税种。由此可见，不管名称如何，社会保障税费都是统一的，已经在西方发达国家的税收领域占据了极其重要的地位。

我国社保税费统一的改革方向

社会保障制度是市场经济的安全网和稳定器。目前我国社会保障制度仍处于碎片化的状态，统一的社会保障体系尚未形成。我国社会保障制度改革，应在已经取得了历史性成就的基础上，从碎片化走向制度整合，而社会保障税费统一将是重要一步。

现有基本养老保险制度的不可持续性体现在多方面，其中之一就是未能够足额缴费。尤其一些劳务输入地区如珠三角、长三角地区，由于缴费人数较多，而劳动力流动时统筹部分留在原工作地，出现了较多的结余后当地政府主动降低了缴费比例，例如深圳的企业职工共济金（即统筹部分养老保险）缴费率仅为14%，远低于其他地区的20%，造成地区之间的缴费不公平。

在事关国家发展全局的社会保障制度改革中，基于社会统筹和个人账户的不同性质，借鉴OECD公共养老金和私人养老金的两分法，将基本养老保险的社会统筹部分改为征收社保税，将来在条件许可的时候可以加上基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险，形成统一的社会保障税，全国统一税率。这样，一方面可以实现计划很久却迟迟难以落地的养老保险全国统筹，彻底消除碎片化；另一方面也可以使得统筹部分养老金的保值增值问题不再成为问题，以彻底的现收现付税收制度为基础，杜绝养老保险统筹部分不足的省份挪用个人账户养老金的问题。最近人力资源与社会保障部提出的中央统筹方案将采用省际调剂金模式，责任还在省一级，这也可能带来中央与各省之间的讨价还价。而费改税后，不需要讨价还价，劳动力流动也不再需要社保关系的接续，只需要社会保障号码（即身份证号码）中的记录即可。社会保障费改税将在促进实现全国统筹、制度公平方面起到至关重要的作用。

社会保障税开征之后，由于把此前的社会保险费改为税收，其税率、纳税人、征税对象、纳税期限、法律责任等均由国家统一立法，便于国家调控。此前社会保险基金征缴管理“政出多门”，各地具体操作相差较大，中央很难进行有效调控。正是因如此，使各地的劳动用工成本差异较大，各地、各部门往往强调自己管辖地区的重要性，而造成碎片化和混乱。社会保障税将社会保险费的收缴纳入税收范围，以国家强制力为后盾，强制程度提高。对于欠税、漏税，税务机关除责令限期补交外还可加收滞纳金；对于偷税、抗税还可以处以罚款；主管税务机关还可采取通



知开户银行扣缴入库、吊销税务登记证、提请工商部门吊销其营业执照、提请人民法院强制执行等等强制手段。

在统筹部分改为社会保障税并实行全国统一征收之后，目前在社保经办机构征收的社会保障税应当全部移交给税务机关；而过去由税务机关征收个人账户养老保险费的省份应当把征收权移交社会保险经办机构征收。行政职能的转换会涉及工作人员的流动，可以借鉴2008—2009年养路费改燃油税后全国十多万稽征人员分流的经验，实现平稳过渡。

从实践角度来看，开征社会保障税已经具有现实可行性。我国可以借鉴社保税、税率降低、全国统筹的国外经验。目前我国已有超半数的省份实行了社会保险费由地方税务机关征收，增加了人们对社会保障税的心理预期。遍布全国的税务干部在个人所得税的征收中积累了丰富的经验，建立了完善的IT系统，地税机关可以充分利用企业所得税中的工资薪金扣除项目、个人所得税源与养老保险费源互相交叉的特点，确保费基准确，节约行政资源，提高征管效率。这些信息资源上的优势为社保税的开征提供了征管体系的保证，开征社会保障税应当不会存在任何技术上的障碍。

未来费改税后，“税”的部分实行严格的现收现付制度，不需要考虑投资资本市场的问题，真正实现全国统筹；对于个人账户养老金部分，与越来越多企业参与的第二支柱企业年金、机关事业单位职工的职业年金一起组成个人养老金，保留缴费的多缴多得激励机制，通过投资资本市场来保值增值，促进养老金体系的可持续性增强，体现社会保障制度的效率。果真如此，则“公平可持续”的社会保障制度改革总目标将具备制度性基础。



发展养老金融需要综合施策

□ 娄飞鹏

截至2016年底，全国60岁以上人口约2.31亿人，占总人口的比例为16.7%；65岁以上人口约1.5亿人，占总人口的比例为10.8%。老年人占总数较多，增长速度较快，农村地区老龄化程度高于县城和城市地区，高龄人口数量较大，以及未富先老等都是我国人口老龄化的突出特点。人口老龄化是世界性問題，对人类社会产生的影响是深刻持久的，我国面临的问题更多、更复杂。面对人口老龄化的快速到来以及快速发展，亟须发展和优化养老服务业，建立多层次养老服务体系，保障老年人安享晚年。这不仅文明社会发展的标志，也是促进社会和谐稳定和经济社会健康发展的应有之义。

金融作为现代经济的血液，需要在积极应对人口老龄化中发挥重要作用，积极发展养老金融以应对人口老龄化。从服务对象看，养老金融是重点服务于老龄人口、养老金、养老服务业等与养老相关产业的金融。但是由于金融机构受制于老龄人口和养老服务业提供服务的收益较低，而风险并没有相应降低，使得金融机构在发展养老金融和实现自身商业可持续发展之间缺少好的结合

点，最终导致老龄人口、养老服务业成为金融服务可得性相对较低的经济主体。因此，在发展养老金融时，既需要金融机构主动作为，积极创新，充分挖掘自身发展养老金融的潜力，也需要有配套的财政政策和货币政策，为金融机构发展养老金融提供良好的政策保障。

老龄人口的金融服务需求特点鲜明，养老金既需要追求高收益以实现保值增值又需要承担较低的风险。养老服务业在国内发展的基础相对薄弱，金融机构发展养老金融既需要充分利用传统业务提高养老金融服务的可得性，也要积极做好创新，提高养老金融服务的针对性。就传统金融业务而言，金融机构需要结合老龄人口、养老金、养老服务业的特点，做好业务流程的优化调整，推动服务模式的丰富完善。养老金融服务重在按照长期价值投资的思路，通过资产配置解决其保值增值问题。更重要的是结合老龄人口、养老金和养老服务业的特点，做好有针对性的金融产品和服务创新，这是金融机构发展养老金融的难点，也是重点。在不同细分行业的金融业务各有专长的情况下，金融机构发展养老金融需要发挥各自的比较优势，做好机构之间的横向协同配合，以此来提高养老金融服务的广度和深度。

养老金融的发展需要合理有效的货币政策予以足够的支持。在运用法定存款准备金率、公开市场操作、常备借贷便利（SLF）、中期借贷便利（MLF）、抵押补充贷款（PSL）等货币政策工具进行调控时，应当考虑养老金融发展比较好的金融机构，通过合适的政策设计，为这些金融机构维持良好的流动性提供政策支持。也可以对养老金融发展核定专项信贷规模，或者对于养老金融规模占比较大的金融机构适当调增信贷额度，保障金融机构融资支持老龄人口和养老服务业有充足的信贷规模。在运用货币政策推动养老金融发展的同时，也需要有金融监管政策做好相应的支撑，从机构开办、业务准入等方面为致力于发展养老金融的机构提供政策便利，提高金融机构发展养老金融的积极性。

养老服务业中很多服务项目具有公共物品或准公共物品的性质，需要从财政政策方面对养老金融发展予以合理的政策支持。财政政策支持养老金融发展主要包括直接和间接两条途径。间接途径是在政府采购、相关税收优惠、补贴等方面对养老服务业领域的企业单位予以倾斜支持，通过合理的政策保护推动养老服务业健康发展，真正做大、做强养老服务业，为金融机构发展养老金融

提供更大的市场，降低金融机构支持养老服务业的市场风险。直接途径是对金融机构发展养老金融予以合理的税收政策优惠，对于养老金融领域的贷款核销等出台有针对性的政策，并在财政存款、国债发行代销等方面，考虑对养老金融发展较好的金融机构适当倾斜。另外，就养老金三支柱体系（基本养老保险、企业年金、个人储蓄性养老保险）而言，国内亟须对第三支柱个人养老商业计划出台税收优惠政策，切实从税收方面鼓励个人做好养老储备。

对于上述支持政策，在出台后要明确统一的统计标准，及时做好统计分析，全面掌握金融机构发展养老金融的实际情况，客观评价政策支持效果，为政策修订完善提供思路、方向、支撑。在综合施策发展养老金融方面，除了金融机构主动创新，财政政策和货币政策予以积极支持外，还可以充分利用PPP模式，对于重大项目适合PPP模式开发的养老基础设施项目建设，鼓励政府和金融机构共同参与，以项目合作的方式协同推进养老金融发展。

发展论坛

虚拟经济是市场经济发展到一定阶段，伴随着金融深化的必然产物，它与实体经济一起，构成了现代市场经济中的两大经济模式。其中，实体经济是国家经济发展的根本，是虚拟经济的前提和基础，只有实体经济健康发展，虚拟经济才能步入良性发展的轨道；虚拟经济是实体经济发展的内在需求，归根到底是为实体经济服务的，不仅为实体经济发展提供资金支持，而且还能够有效促进实体经济物质资源的优化配置。与实体经济相比，虚拟经济具有高度流动性、不稳定性、高风险性和高投机性等特征。如果虚拟经济过热且长期与实体经济发展不相匹配，就极易容易导致资产泡沫加剧膨胀、金融风险集中爆发，甚至促成新一轮金融危机。因此，必须坚持实体经济和虚拟经济均衡发展，坚持“两条腿”走路，不能一长一短。

但是，近年来，受经济持续下行、实体经济投资回报率降低以及房地产价格上涨过快等因素影响，在一些地方实体经济和金融运行越来越不协调，呈现出“脱实向虚”甚至“脱实成虚”的态势。“脱实向虚”主要表现为企业家投资实体经济领域的意愿下降，资金大量进入具有虚拟经济特点和资产资本属性的房地产市场、股市等领域，导致资金长时期在虚拟经济领域中“空转”甚至投机套利，弱化了整个国家经济体系的实业基础。

充分发挥市场的决定性作用和更好发挥政府作用

一方面，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，在统一开放、竞争有序的现代市场体系下，保障资本要素自由流动、平等交换。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，对于作为生产要素的金融资产，其价格必须交由市场本身的价格形成机制决定。同时，着力完善金融市场体系、产权保障，打破垄断，让金融资产能按照市场规律，平等有效地在虚拟和实体经济各市场主体中流动。对于要素市场自形成的扭曲，要以市场化思维化解，避免行政手段对价格的强行干预，或者强制进入、退出市场。另一方面，更好发挥政府作用，加强金融市场制度建设和规范管理，建立虚拟经济运行监控体系，防止虚拟经济的过度膨胀。有效引导市场主体健康发展，加强金融调控力度，对资本市场一些盲目、短视或者过热的情况，及时疏通引导。高度关注金融创新动向，对金融创新业务“疏堵并举”，适度约束同业业务的虚拟性扩张。强化政府投资管理，合理优化政府投资结构，重点布局实体产业，积极发挥财政资金对市场投资资金的引导作用，促进资本流向实体经济。

以供给侧结构性改革为突破口，实现“虚”“实”动态平衡

针对经济运行“虚”“实”两部分突出的矛盾和问题，虽然有历史性、周期性、总量性因素，但关键是重大的结构性失衡，导致资本要素在虚拟经济和实体经济中循环不畅，需要从供给侧结构性改革上想办法，努力实现“虚”“实”部分新的动态均衡。从供给侧而言，针对资本要素的供给，主攻方向是提高供给质量，就是要减少无效供给、扩大有效供给，着力提升资本要素供给对需求的适应性。强化资本要素的供给侧管理，既要丰富和拓展政府平台、企业的资金来源渠道和方式，形成多种形式、不同结构的全方位完善融资体系，又要加强投融资市场的规范管理，严厉打击非法集资、金融骗客等违法行为。提高资本要素供给质量，优化供给结构，大力发展企业直接融资以及三板、四板市场；同时，推进地方政府债券管理与改革，优化政府平台融资结构。就结构性而言，在健康的经济体系中，虚拟经济与实体经济的规模存在一个合理的比例区间。

经济时评

虚拟经济的根本是为实体经济服务的

虚拟经济规模过小，会阻碍资本有效流通、压抑投资规模，从而抑制经济发展；虚拟经济规模过大，会催生经济泡沫、引发过度投资，从而形成通货膨胀和金融风险。因此，“虚”“实”部分规模匹配是结构匹配的重要组成。另外，还要注意两者结构的对应性上，虚拟经济中的“庞氏骗局”就是一种脱离实体经济、独立存在的资本流动结构，这种与实体经济不相匹配的资本结构不仅带来巨大的风险隐患，还会扭曲资本市场上合理的要素结构，本来用于实体经济的资本要素流向投机性虚拟经济，提高了要素市场价格，并产生“挤出效应”，使得许多本该获得资本要素配置的实体项目缺乏资金，从而形成由“虚”“实”结构错配带来实体经济的结构性问题。由此可见，要以实体经济规模为基础，以实体经济结构为坐标，合理控制虚拟经济规模，有效促进虚拟经济对实体经济的结构匹配。

优化“虚”“实”经济，促进协调发展

在虚拟经济方面，需要大力发展多层次的资本市场，逐步扩大资本市场开放力度，丰富融资渠道和金融产品。着力推进去杠杆，抑制资产泡沫，防范和化解金融风险。对于房地产行业的虚拟经济属性，要有针对性地做好金融泡沫挤出工作，将房子真正变成用来住的而不是炒的工具。保持金融市场合理热度，避免过量的资金进入炒作，让资产价格维持在合理区间，降低区域性和系统性金融风险。加强金融创新监管，深刻认识美国金融市场过度创新导致次贷危机的教训，对金融创新坚持开放而又审慎的原则，采取积极探索与稳中求进相结合的渐进式改革思路。在实体经济方面，要坚持实体经济的基本性地位，大力发展先进制造业、现代服务业和新型农业，稳定现有产品、市场，巩固实体经济，同时增强活力，在产能、服务，及商业模式等方面提高竞争力。以提高质量和核心竞争力为中心，坚持创新驱动发展。一方面支持企业提升创新能力，推动企业加大研发投入，打造一批中国品牌、世界名牌；另一方面实施国家科技重大专项计划，并着力推动科研成果产业化，促进我国由制造业大国向制造业强国转变，为实体经济带来新的活力。进一步简政放权，构建法治化营商环境，深化行政审批制度改革，简化程序，限定时间，扩大企业的自主经营权。