

# 浅议我国社会保险改革中的三大财政问题

朱 青

社会保险计划的财政安排是社会保险制度设计中的一个重要内容，也是目前我国社会保险制度改革亟待研究和探讨的问题。社会保险的财政安排不仅关系到社会保险事业自身的发展，而且还涉及到国家的财政税收制度乃至整个国民经济的运行。因此，对这个问题进行探讨具有一定的理论意义和现实意义。

## 一、关于现阶段我国养老社会保险的筹资模式问题

长期以来，我国的养老社会保险一直实行现收现付筹资模式。尽管近年来养老保险基金已累计结余了 600 多亿元，但这笔基金只相当于七、八个月的养老保险支出（1996 年我国基本养老保险的支出总额为 1014 亿元）。按照世界银行的标准，养老保险计划的储备基金规模超过两年的支出需要才属于部分基金式计划。根据这一标准，我国现行的养老社会保险仍为现收现付式计划。现收现付式养老保险计划最大的问题是不利于应付人口老化。而我国未来的人口老化问题与一些发达国家一样也会相当严重，因此，我国理论界许多同志主张我国养老社会保险计划的财政模式应从现收现付式转变为部分基金式。但笔者认为，我国是否有必要将养老社会保险的筹资模式转换成基金式，是很值得研究的。这里关键是要看我国今后储蓄率的情况。

我们知道，养老保险实行基金式的实质目的在于将在职职工一部分用于眼前消费的收入通过养老基金的投资用于有助于经济发展的投资项目，以增加未来社会向老年人提供物质产品的能力。也就是说，国家通过基金式养老保险计划可以提高整个国民经济的储蓄和投资水平。实际上，目前一些发达国家努力将养老保险计划从现收现付式转向基金式也正是从这一点考虑的。例如，在发达国家中，美国是一个国民储蓄水平很低的国家，国民净储蓄率目前仅为 3% 左右。而与此同时，美国战后生育高峰时期出生的人口到 2015 年就要进入退休期，人口老化和养老负担问题将日益严重。正是在这种情况下，美国经济学家从 70 年代开始就呼吁政府尽早将养老社会保险由现收现付式转向基金式，以此提高国民储蓄水平，为应付人口老化创造物质条件。从 1983 年开始，美国曾多次提高老年、遗属保险（OASI）计划的缴款率。到 1996 年，该计划的储备基金已达 4500 多亿美元，计划到 2019 年养老储备基金的规模将达到 3 万亿美元。

目前美国 OASI 的储备资产规模已接近年支出总额的 2 倍，从而基本实现养老保险向部分基金式转换。而我国长期以来一直是一个高储蓄、高积累的国家，经济改革以后这一经济特征也并未发生根本性改变。例如，经济改革前的 1978 年，我国的投资率为 38.3%，到 1996 年投资率仍为 39.2%。在这种持续性的高储蓄、高投资的情况下，我国是否还有必要利用基金式养老计划的储蓄机制来提高国民储蓄水平很值得商榷。况且，养老保险储蓄对其它私人储蓄的替代作用也不容忽视。在这方面新加坡的情况就很值得研究。新加坡的公积金计划比较完善，为每个职工都积累了一笔养老和医疗基金，然而在新加坡约有 40% 的职工除了公积金计划中的强制储蓄以外几乎没有其它个人储蓄。新加坡的情况表明强制性养老储蓄对个人自愿储蓄会有一定的替代作用。所以，即使我们认为有必要利用基金式养老保险计划进一步提高我国的储蓄水平，其结果也不一定奏效。当然，如果我们在实行基金式养老保险计划以后，不能对养老基金进行合理投资，甚至将积累的养老基金用于消费性支出，那末，这种基金式养老保险不仅无助于减轻未来的养老负担，而且还会因缴费率提高而降低企业和个人的储蓄和投资能力，从根本上说这对解决养老问题是十分有害的。所以，我国是否应当通过基金式养老保险来应付人口老化，关键要看我国未来储蓄率的走势。而从日本和亚洲一些新兴工业化国家的经验来看，经济的高速增长和人均 GDP 的提高并不一定要伴随着国民储蓄率的持续下降。如果我国的情况也是这样，那末现收现付式的养老保险就仍有存在的必要性。

另外，即使我国未来储蓄率有下降的趋势，从而养老保险有必要从现收现付式转向基金式，那么，这种筹资模式的转换也应当是渐进的，不可一蹴而就。因为，养老保险从现收现付式转向部分基金式，年轻职工必然要面临双重养老负担问题。由于我国过去长期实行现收现付式养老保险，现已退休或接近退休年龄的职工过去并没有为自己积累养老基金，这部分人员的养老金必然要由年轻职工负担。如果这时养老保险改为部分基金式，则年轻职工除了要负担老年人的养老费用之外，还要为自己未来养老向保险计划缴纳一部分保险费。在现有退休养老负担已十分沉重的情况下，再给年轻职工增加一笔养老负担，其困难是可想而知的。1996 年国务院颁布了统一城镇企业职工养老保险办法的规定，要求实行社会统筹加个人帐户的养老保险模式。但目前这种个人帐户属于“空帐”，企业和个人向个人帐户交纳的保险费当期要用于向退

体职工支付养老金，这样，个人帐户上并不能形成一笔积累的养老资产，这与新加坡、马来西亚、澳大利亚等国“实帐”性质的养老个人帐户是不相同的。目前之所以要这样做，主要是因为“实帐”会给年轻职工造成养老双重负担。在目前企业效益普遍欠佳的情况下，这种“实帐”的方案更不可行。还应当看到，目前我国与发达国家相比，职工的收入水平低很多，但在职工职工的养老负担却已相当沉重，1996年全国平均的养老保险缴费提取率已达到23%，这一比率甚至已超过美国、加拿大、英国、爱尔兰等发达国家养老保险的缴费水平。在这种情况下，我们选择养老保险的财政模式就不能不考虑职工的养老承受能力问题。

## 二、关于我国开征社会保险税的问题

目前一些同志主张我国应通过社会保险税来为养老、失业等社会保险计划筹集资金。这些同志认为：“开征社会保险税可以强化社会保险费的征收，解决统筹缴费中的拖欠问题，并且这种做法也符合国际惯例”。笔者并不反对研究我国的社会保险税问题，但因这项工作十分复杂，涉及面很广，所以必须慎重对待。不过，这里有必要先澄清一个问题，即国外一些学术刊物上所说的“社会保险税”只不过是人们对社会保险缴费制度的一种学术归类而已，并不是政府预算中的一个具体税种。首先，目前把社会保险缴费收入纳入国家预算的国家并不多。其次，社会保险费由税务部门负责征收的也只有美国、加拿大、英国、爱尔兰等少数一些国家，绝大多数国家社会保险费是由相应的社会保险机构负责征收的。另外，即使是在名称上，目前将社会保险缴费在法律条文上被称作“税”的国家也不多，大多数国家在法律条文中称其为“捐”，如英国叫“国民保险捐”（National Insurance Contributions），也有的国家称其为“付款”或“保险费”，如爱尔兰叫“社会保障付款”（Pay Related Social Security），加拿大联邦政府征收的失业保险缴款叫“失业保险费”（UI Premium）。只有美国等极少数国家在立法中将社会保险缴款成为“税”（美国称为Payroll Tax，即工薪税）。国外一些学者之所以把社会保险缴费叫做“社会保险税”，是因为社会保险缴费制度一般也是由国家立法强制实施的，具有税收的一些特征，故将其在学术上归入税收范畴。有些同志误将国外这种学术意义上“社会保险税”视为税制中的一个税种，把世界上多数国家实行社会保障缴费筹资（而非所得税筹资）说成是多数国家开征了社会保险税，

并进而认为我国也应遵照这个国际惯例由税务部门征收社会保险税，这种理解显然不够准确的。

从我国的情况来看，目前研究开征社会保险税至少不能忽视以下两大问题：第一，社会保险税能否有效解决社会保险缴费工作中的拖欠问题。目前我国养老保险缴费工作中的拖欠问题主要是由于一些企业经营状况不佳从而无力缴纳造成的。当然也有一些拖欠是由于少数企业对养老保险缴费的意义认识不清，错误地认为养老统筹是“杀富济贫”，因而有意逃避缴纳社会保险费。对于企业效益不佳造成的保费拖欠问题显然用征税的办法并不能得到解决。即使是对人为逃避交费问题也不是一征税什么问题就都能迎刃而解的。目前企业严重的欠税问题就是很好的佐证。从另一方面看，现在的养老社会统筹缴费虽然不叫税，不由税务机关征收，但也都经过中央和地方政府的行政立法，也都具有强制力。这样，把养老统筹缴费变成税务部门收税对企业拖欠缴费的问题能起多大的抑制作用很值得研究。当然，在一些税务人员力量充实的地方由税务部门代征社会保险缴费也是无可非议的（例如浙江等地已开始实行这种做法），但由税务部门征收并不一定非要叫社会保险税不可。当初国家预算中的能交基金和预算调节基金也是由税务部门负责征收的，可当时这两项基金收入都没有叫税。第二，社会保险税的征收管理权应放在哪一级政府。目前我国的养老保险统筹除了十几个省级统筹以外，其它都以地或市、县为单位统筹。在这种情况下，如果开征社会保险税，则它只能作为一个地方税种征收，而且在有的地区社会保险税是省级税，有的地区是地级或县级税。在税收立法上，社会保险税也只能象营业税（娱乐业）那样由中央政府规定一个幅度税率，由各省（自治区）根据自己的实际情况确定本级统筹的税率或本省的幅度税率。但如果实行这种制度，社会保险税就只是在现有的养老社会统筹缴费制度的基础上更换个名称和征收机构，并无多大的实质意义。而从理论上说，养老社会保险计划应由中央政府管理，社会保险税相应地也应当作为中央税来征收，这样一方面有利于中央政府在全国范围内调剂各地区社会保险基金的余缺，防止出现地区之间税率畸高畸低的现象，另一方面也有利于劳动力在全国范围内的合理流动。但目前我国各地区之间退休负担很不平衡。1996年，全国基本养老保险费的平均提取比率为23.6%，但有的地方比如上海、安徽、辽宁等地该比例已接近30%，而一些西北地区的省份提取率则较低，如宁夏为21.5%，贵州为

22.95%，甘肃为25.12%。在这种情况下，如果由中央开征统一的养老保险税，必然会导致退休负担轻的地区向退休负担重的地区转移财政收入，从而触及到敏感的财政体制问题。尤其是象内蒙古、贵州、西藏、甘肃、宁夏等一些经济比较落后的地区目前养老负担轻于全国的平均水平，这些地区向外转移财政收入与中央政府的地区财政政策显然是不相吻合的。所以，如果要将社会保险税作为中央税，财政体制就必须做大的调整。但这项工作在我国十分复杂，因而近期内将社会保险税作为中央税难度是很大的。

### 三、关于社会保险收支纳入国家预算的问题

社会保险不同于完全靠政府一般财政收入筹资的社会保障计划，它有自己的收入来源，即社会保险缴费收入，而且社会保险的缴费收入属于政府的专款专用性收入，因此，从预算编制的技术上说，社会保险收支并不一定要纳入国家预算进行管理。然而，从理论上讲，政府将社会保险收支纳入国家预算也是站得住脚的，主要理由是：（1）社会保险也是政府举办的社会保障计划，而且政府是社会保险计划最后的担保人，因此，社会保险收支与政府的其它收支在性质上是一样的，在管理上也应与其它收支一样纳入国家预算；（2）社会保险的缴费是由政府立法强制实施的，企业和职工要按规定的比例定期缴纳，这与政府的税收制度没有太大的区别，作为一种税收，社会保险缴费收入应当纳入国家预算；（3）把社会保险收支纳入国家预算可以全面反映政府在社会保障方面的预算支出规模，并且对于准确衡量政府的经济影响也是十分重要的；（4）社会保险与政府的一般财政收入的关系十分紧密，例如在我国，政府有义务用一般财政收入弥补本地区养老和失业保险计划的赤字，从社会保险与政府一般财政收入的密切关系来看，应当把社会保险收支作为国家预算收支的一部分。另外，从我国的实际情况来看，将社会保险基金的收支纳入国家预算不仅在理论上是有据可依的，而且更重要的是，这对于强化立法机构和财政部门对社会保险基金的监督管理，克服社会保险基金提取和使用过程中存在的问题，确保社会保险基金的保值增值都具有十分重要的意义。可以说，目前将我国的社会保险基金纳入国家预算进行管理，其实践价值可能要大于理论价值。

社会保险收支纳入国家预算最大的问题是养老等长期性保险项目的收支结余如何处理。如果把养老保险收支纳入政府的经常性预算，养老保险计划的当年结余就会自动地为政府其它开支筹集资金，这样养老储备基金则无法形成。

因此，对于养老等长期性保险计划应编制专项国家预算。在这种预算制度下，社会保险的收支虽被纳入国家预算总盘子，但结余部分不能自动弥补政府其它支出项目的赤字，从而使养老储备基金能够建立起来。

单独编制社会保险预算还有两个问题需要解决。一是社会保险的各个项目是否也应单独编制预算。如果不单独编制，那么养老、失业、医疗等保险项目之间就会发生资金流用。而它们中既有长期项目又有短期项目。这时，作为长期性保险项目的养老保险就可能因失业、医疗等项目出现收不抵支而无法积累储备基金。要解决这个问题，就必须对每个保险项目分别编制预算，每项保险计划都有一个独立的基金帐户，相互之间不可以流用。目前许多拉美国家采用这种方法。我国在编制社会保险预算时也可以考虑实行这种方式。另一个问题是，社会保险预算的年度结余对整个国家预算平衡的影响。社会保险预算很容易发生结余，尤其是部分基金式计划每年的结余数额很大，尽管由于单独编制预算这部分结余不能自动用于其它政府支出（但可通过预算之间的借款方式使用社会保险预算的结余），但在考虑国家预算的平衡状况时这部分结余会掩盖国家财政赤字的整体规模。美国 1987 年国会通过法案将老年、遗属保险 OASI 和伤残保险 DI 从国家预算内拿到国家预算外就是怕这两大保险项目日益增大的年度结余掩盖政府严重的财政赤字的真相。加拿大的养老金计划（CP）目前已进入部分基金式，每年有很大的收支结余，所以加拿大也不把该计划放在关系到联邦政府赤字口径的管理预算中，而是只放在具有财政统计意义上的统一现金预算之中。我国 1996 年养老社会保险的收支结余为 168 亿元，如果把养老社会保险收支放在预算大盘子中与其它财政收支一道统一计算财政平衡状况，则我国当年的财政赤字就会从 610 亿元下降到 442 亿元，这对财政赤字的真实性将产生很大影响。所以，从这个角度看，我国的失业、医疗等短期性保险项目（其年度收支结余很小）可以纳入预算，但养老社会保险则以不纳入国家预算为好。为了加强对养老社会保险基金的管理，国家可对其实行财政专户管理，并将其在国家预算线下列支。

中国人民大学财金学院

朱青

原载《财贸经济》，1998 年第 3 期

