

论中国养老保险统筹基金筹资方式的选择

刘俊霞

摘要: 社会统筹养老保险是一种公共商品,职工或企业缴纳社会统筹养老保险税或费与其受益之间没有直接的联系;相反,个人账户是以收定支,个人的受益直接决定于个人账户中积累资金的多少,是典型的私人商品。社会统筹养老资金的筹措应采取税制,而个人账户应继续采取收费制。财政为统筹养老保险筹资有较大的税种选择空间,采用什么样的税种,应遵循如下原则:一是能有效地调节收入分配,满足老年人基本生活的需要;二是能最大限度地减少对劳动力流动、企业竞争力及经济增长的负面效应;三是能最大限度地降低筹资成本;四是具有现实可行性。基于这四条原则,社会统筹养老保险基金来源主要应是个人所得税和遗产税。养老保险税率的确定,应考虑收入替代率;收入水平;赡养率以及收入增长率、老年人口和在职职工的增长率等因素。

关键词: 养老保险 筹资方式 养老保险税 所得税及遗产税

一、关于养老保险基金筹措的税费之争

养老保险筹资实行税制还是继续实行收费制,在理论界和实际部门,都是一个颇有争议的问题。一种观点是反对税制而主张应该继续实行收费制。另一种观点是主张税制。反对税制而主张应该继续实行收费制的主要理由:一是税收的刚性,将促使现收现付得以恢复并且被强化、巩固,从而会使未来潜在的支付危机进一步扩大,并完全可能重走发达国家或福利国家的老路。二是国家从社会保险制度的间接责任主体(直接责任主体在现收现付制度模式中应当是企业与劳动者个人)变为直接责任主体,政府财政必然随着人口老龄化趋势的加快而背上日益沉重的包袱,这种风险且会因社会保险部门无需用承担筹资与资金管理责任而放大。三是社会保险供款率、待遇标准将因税制而迅速统一,统筹层次也会因统一征税而自然提升,从而可能激化地区之间的矛盾。四是开征社会保险税会削弱企业的竞争力,甚至导致企业大面积的亏损,从而危及整个经济和社会的稳定。主张实行税制的主要理由:一是税收是国家借助法律形式筹集资金的一种手段,税收本身具有强制性和固定性的特点,开征养老保险税可以借助法律手段强制地实行社会保险基金的社会统筹,并确保社会保险基金的稳定性。二是养老保险税按统一税率征缴,克服了不同地区、企业、行业的职工之间负担不均、待遇不同的弊端。三是养老保险税的征收管理主要集中在财政部门,管理成本较低,更符合效率原则。四是有利于加强国家的宏观调控。社会养老保险税由税务部门统一征收,纳入预算,可以根据社会经济水平的发展和养老保险发展的需要,通过对征税范围和税率的调整,实现对经济的调节,同时也可以通过对养老保险基金的调剂使用,调节部门、地区之间的利益分配。

笔者认为,应明确税和费的不同性质,并将社会统筹养老保险和个人账户的筹资方式区分开来。在市场经济条件下,政府的基本职能是弥补市场失效,提供公共商品。典型的公共商品具有非排他性和外部性,因而不能直接对消费者收取费用。但是,公共商品的生产是有成本的,其成本只能用强制的手段从非公共商品的消费或占有中获取。因此,税收的本质是政府为提供公共商品而强制性获取的收入。政

府收费,实质上是对政府提供商品的定价。在现实中,政府提供的商品,除典型的公共商品外,还有准公共商品,即既具有公共商品的性质,又有私人商品的性质,这些商品有特定的受益对象,可以根据其生产成本确定适当的价格,向受益者收取。社会统筹养老保险从属性上看是一种公共商品,因为职工或企业缴纳社会统筹养老保险税或费与其受益之间没有直接的联系;相反,个人账户是以收定支,个人的受益直接决定于个人账户中积累资金的多少,因此它是典型的私人商品。由此可见,社会统筹养老资金应采取税制,而个人账户应继续采取收费制。

就社会统筹养老保险而言,上述反对采用税制的理由是不充分的。首先,税制不会使未来潜在的支付危机进一步扩大,并重走发达国家或福利国家的老路。社会统筹养老保险制度只提供基本的生活保障,国家可以根据经济发展水平设计适当的养老金支付标准和征税标准。其二,个人账户的直接受益者是缴费人,无疑不应由政府负责。但是,提供统筹养老保险,调节收入分配差别,保障老年人的基本生活,本来是政府为弥补市场失效而应尽的责任。在我国现行的收费制下,因企业拒缴或欠缴,统筹部分养老金收不抵支,最后是政府用财政预算资金加以弥补的。可见,不实行税制,并不能减轻政府的责任和财政的压力;相反,实行税制,强化统筹部分养老金的征收,有利于减缓财政的压力。实行税制,利用国家税务部门现有分支机构统一征收,无需社会保障部门另建一套征收机构,社会保障部门可集中精力于养老保险基金的管理与支付,既可降低养老保险基金的筹资成本,又可提高养老保险基金的管理效率,不会因社会保险部门无需用承担筹资的责任而放大养老保险基金的财务风险。其三,当前,地区收入差别过大已成为我国经济中的突出矛盾,并已直接影响到社会总需求的扩大和经济的可持续发展。建立统一的养老保险制度,提高低收入地区养老保险支付水平,减缓地区间收入差别进一步扩大的趋势,无疑有利于舒缓我国地区之间的矛盾,而绝不是相反激化矛盾。同时,实行税制还是收费制,与社会保险供款率、待遇标准的统一,统筹层次的提升,没有必然联系,实行税制可以设计差别税率,按各地基本生活费用标准确定养老金的支付标准,在收费制下,政府亦可以在不同层次地区之间调节养老保险收支的

余缺。我国一些省区已由地、市统筹过渡到省级统筹,并不是因为采取了税制,更没有因统筹层次的提高而激化省内地区间的矛盾。其四,统筹养老保险筹资方式的选择必须充分考虑对企业竞争力的影响,不能以削弱企业的竞争力为代价来提高养老保险水平。现行的收费制,使国有企业养老负担过重,同时也使国有企业与非国有企业在市场竞争中处于不同的地位。相反,统筹养老保险的筹资实行税制并不会必定削弱企业的竞争力,因为可以设计适当的税种和税率而相对减轻对企业竞争力的不利影响。

对个人养老账户而言,上述赞成实行税制的理由也是站不住脚的。其一,强制性并不是税制所独有的,依照国家法律制度征收养老保险费同样具有强制性,两者强制性的程度不取决于“税”与“费”的名称,而取决于相应的法律制度规范的程度和执法的力度。同时,个人账户既可以是强制性的,也可以是非强制性的,或部分非强制性的。相反,个人账户的有偿性与税收的无偿性是相互冲突的。其二,个人账户的受益,不仅取决于投保人的缴费,还取决于基金投资收益,由于缴费和投资收益的不同,不同地区、企业、行业的职工之间待遇不同是必然的。个人账户实行以收定支的原则,多缴费可以多受益,少缴费则少受益,既可制定统一的缴费标准,也可以实行差别缴费标准。由于不同地区、企业、行业的职工之间收入水平差别悬殊,对其收入在不同生命周期的配置也有不同的偏好,没有必要通过按统一税率征缴。其三,个人账户的属性是私人商品,用征税的办法将个人账户的资金集中在财政部门,然后由国家统一经营并承担投资的风险,不但会加大政府的管理成本,而且加入了政府的风险。其四,个人账户具有有偿性,不应纳入预算,更不应调节使用。在现行制度下,个人账户被挪用于统筹养老基金,一方面造成个人账户的“空账”运行,另一方面造成政府对投保人的负债。这是必须尽快加以解决的问题,更不能采取税制和纳入预算的办法加以强化。

二、关于税种的选择

从世界范围看,大多数采用税收筹措养老保险资金的国家,选择的是工资税,即以工资为税基,按工资额的一定比例由职工或雇主或职工与雇主共同缴纳。但是,一些经济学家主张应增加个人所得税或增值税在公共养老金筹资制度中的作用。美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者莫顿就曾指出:用政府的一般财政收入为公共养老金制度筹资的最大好处是它不像社会保险缴费那样仅对工资收入课税,从而可以在各要素之间分散风险。目前,荷兰、芬兰和挪威等国已将社会保险税与个人所得税合并征收。另外,比利时曾用增值税替代部分社会保险税,近来德国也采取增值税部分替代社会保险税。

我们认为,财政为统筹养老保险筹资是有较大的税种选择空间的,采用什么样的税种,应遵循如下几个原则:一是能有效地调节收入分配,满足老年人基本生活的需要,从而符合养老保险的本质要求;二是最大限度地减少对劳动力流动、企业竞争力及经济增长的负面效应;三是最大限度地降低筹资成本;四是具有现实可行性。基于这四条原则,从长远来看,社会统筹养老保险基金来源主要应是个人所得税和遗产税。在现阶段,由于个人所得税有限,遗产税尚未开征,可以采取辽宁省试点的办法,将企业的缴费全部进入统筹基金,用于支付当期的养老金。随着个人所得税的增长和遗产税的开征,逐步降低企业缴费的比例。总起来看,我们

倾向于以个人所得税和遗产税替代养老保险费或税。其理由是:

(1)可以强化养老保险的收入分配功能。按现行的养老保险制度,个人不论工资收入多少都必须按相同比例缴纳养老保险费,因而其调节个人收入分配的功能极为有限,甚至还可能产生逆向调节作用。个人所得税是以个人取得的各种收入为对象而征收的一种税。个人所得税是世界上大多数国家尤其是西方发达国家最重要的税种。它不仅是财政重要的筹资工具,同时具有“自动稳定器”和“收入调节器”的功能。在经济高涨时期,收入增加,所得税相应增加,可以起到抑制经济过热的作用;在经济萧条时期,收入减少,所得税相应减少,可以刺激经济繁荣。因此,所得税可以起到熨平经济周期的作用。个人所得税一般规定有起征点,并实行累进税率。个人收入在起征点下,不需缴税,超过起征点,收入越高缴税越多;反之,收入水平低则缴税相对较少。

养老保险费的计费基数只含工资,而个人所得税的税基不仅包括工资、薪金所得,还包括劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得、财产转让所得以及利息、股息、红利所得等各种形式的个人所得。所得税调节收入分配的范围也比养老保险费的调节范围宽。

(2)可以最大限度地减少对劳动力流动、企业竞争力及经济增长的负面效应。按国家现行规定,企业是养老统筹保险的缴费主体,企业缴纳的养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保险费总起来达工资总额的29.6%(养老20%+医疗6%+失业2%+工伤1%+生育0.6%=29.6%)。据国务院体改办与美国安泰保险公司的预测,如果企业完全承担转制成本,缴费率从2000年到2030年将持续高达35%左右。同时,企业还需缴纳33%的所得税、营业税和增值税等。企业是容纳劳动力就业、创造国民收入的基本单位,养老保险缴费率过高,加大了企业的人工成本,企业效益下降,竞争能力衰退,失业和提前退休人员增加,如此构建养老制度无异于“竭泽而渔”。目前世界范围内减轻企业税费负担,以提高本国企业的国际竞争能力及对外国投资者的吸引力,已成为一个趋势。加入世界贸易组织(WTO)后,我国企业直面国际竞争,没有技术优势的我国企业,如果没有成本优势,将无法迎接外来的冲击。

个人所得税既不同于企业缴纳的养老保险费,也不同于企业所得税、营业税及增值税。企业所得税是以企业利润为计税对象而征收的一种税。增值税是以商品销售额和应税劳务营业额为计税依据,运用税款抵扣原则计算征收的一种流转税,其实质是对增值额的课税。营业税则是对提供劳务性的营业收入以及转让无形资产和销售不动产取得收入征收的一种税。这三种税直接影响到企业投资及生产经营的税后收益,税负过重必然影响企业的竞争力和经济增长。个人所得税的调节对象是个人收入,而不会直接影响企业的投资收益,也不会影响企业的竞争力和经济增长。

个人所得税按个人收入的多少设计统一的税率,不存在行业、地区和企业性质的差别。同时,个人所得税直接进入财政预算,然后统一划入统筹养老保险基金,职工无论转移到哪个行业、地区和企业,退休后均可按一定标准享受养老金,这就为劳动力的自由流动提供了便利。在现行的统筹养老制度下,个人因所在行业、地区和企业不同,缴纳的费用不同,而从某个地区和行业转移到其他地方去后,便不能继续享受该地区或行业的统筹养老。这对劳动力的合理流动极为不便。

(3)可以减少社会养老保险的运行成本。在现行制度下,所得税由税务部门征收,而养老保险费由社会保障部门征收,两套机构、两套人马。如果开征社会保险税,由税务机关统一征收,虽然可免除设置两套征收机构的成本,但对同一或相近的征税对象两次计税和征缴,依然成本较高。以所得税替代养老保险税,既可以充分利用现有税务机关的人力和物力,又可以一次计税并征缴,从而可大大降低养老保险的筹资成本。

以个人所得税等替代养老保险费,可以将养老保险基金直接纳入预算。这样可以将通过税收形式筹集的养老保险基金以及原来国家财政经常预算中的社会养老保险收支,以专门账户反映出来,使社会保险的收支管理真正纳入预算管理的轨道,从而实现养老保险资金的规范化、法制化管理。通过养老保险预算的编制和审批,可以将养老保险资金的筹措、管理、使用纳入国家立法机关的法律监督、新闻媒体的舆论监督和人民群众的社会监督之下,既可以使养老保险资金不被挤占和挪用,又便于以财政经常性收入弥补养老保险的不足,这将使养老保险筹资的资金来源得到了有力的保证。

(4)具有现实可行性。根据世界银行提供的资料,在工业化国家个人所得税率占税收总额的28%,发展中国家个人所得税占税收总额的11%,而我国1998年个人所得税占税收总额的比重仅为3.4%;个人所得税占国内生产总值(GDP)的比重,低收入国家为3%,中低收入国家为6%,中高收入国家为5.3%,高收入国家为11.5%,而我国不足1%;西方国家对高收入和高收入家庭实际税率都在30%以上,而我国20%的城镇最高收入和高收入户实际税率不足0.6%,城镇居民实际缴纳个人所得税率也远低于名义税率,甚至还低于农民的人均税率3.74%。2002年,我国GDP达到102398亿元,如果将个人所得税占GDP的比率提高为3%,个人所得税可达3071.94亿,而当年养老保险收入总额为2110亿。由此可见,通过征收个人所得税来筹措养老保险资金的空间是很大的,改革养老保险的筹资办法是具有可行性的,关键是要改革个人所得税的征管办法。

三、关于税率的确定

毫无疑问,养老保险税率过高,个人负担会过重,其所可能带来的负面影响主要表现在如下方面:一是影响劳动者的工作积极性。社会保险税是以个人所得额为征收依据,税率过高,意味着工资收入较大部分转化为社会保险金,个人的实际收入就会下降过多,影响在职职工的工作积极性,严重时还会影响在职职工的生活水平。二是延缓和制约补充保险、商业保险的成长和发展。统筹养老保险的税率过高,将削弱个人缴纳个人账户养老费以及购买补充养老保险和商业养老保险的能力。其后果是政府不得不代替市场承办养老保险事项,加大政府的负担。

为了既满足统筹养老保险金支出的需要,同时又保证税率适当而不致损害劳动者工作的积极性,在人口规模和收入水平等外生变量一定的条件下,关键是要合理设计统筹养老保险制度的内生变量,并采取合理的税制。按2000年的统计,我国全国城乡人均年收入为6317元,60岁以上的老年人达1.26亿。一些地区基本社会养老保险的工资替代率高达80%,如果以此标准构建统一的统筹养老制度,养老金支付将达6367.5亿元,而当年实际征收的个人所得税仅510.2亿元,即使将个人所得税全部用于养老保险支出,也是杯水车

薪。如果不降低收入替代率和提高退休年龄,仅以所得税替代养老保险费,就必须大幅度提高税率,这显然是不现实的。为了既满足统筹养老保险金支出的需要,又保证税率适当,可以考虑采取以下几方面的措施:

(1)实行社会统筹与个人账户的分离,并降低统筹养老保险的收入替代率。税率与替代率匹配合理与否事关社会保险风险的大小。老百姓当然希望税率尽可能低一些,同时又希望替代率高一些,可以得到更多的收入和实惠。政府管理部门则希望税率高一些,可以掌握更多的养老保险资源,同时也愿意替代率低一些,从而减少养老保险金的支出,可以积累更多的资金从容面对未来的养老保险问题。我们认为,确定统筹养老保险替代率的基本出发点,不应是保证老年人在退休后能够取得与在职期间相等或相近的收入,而是保证满足其基本生活的需要。因而可以选择较低的社会保险税率与较低的替代率相匹配,可以减轻政府承担的社会保障风险,也可以有效地防止惰性机制的滋生,促进社会公民更多地依靠自身的努力和积极地参与补充保险、商业保险来获得基本保险之外的社会保险。目前一些地区的替代率达到80%以上,实际就是保证老人收入与在职期间相等或相近。按国务院颁布的试行方案,统筹养老保险的工资替代率为20%。我们认为这个替代率是与统筹养老保险的性质相符的,也是比较适合我国国情的。

(2)考虑适当延长劳动者退休的年龄,如将退休年龄由60岁延长为65岁。从世界范围看,随着生活水平和医疗卫生水平的提高,人均寿命呈延长的趋势。我国现行政策规定职工退休年龄为60岁,主要目的在于增加年轻人就业的机会,但由此提高了赡养率,带来了养老负担的加重。由于我国实行每对城镇夫妇只许生育一个子女的政策,如果不延长退休年龄,独生子女父母进入退休期后,赡养率还将进一步提高。从长远发展看,解决就业问题,应积极促进经济发展,扩大就业门路,而不是消极地缩小退休年限。在此基础上,适当延长职工退休年龄,则可以降低赡养率,从而减轻统筹养老的压力。按照蒋正华、张玲广等人的计算,2000年65岁及65岁以上老人占总人口的比例为6.78%,这一比例将在2050年前后达到最高峰,届时会超过20%,但比60岁以上人口占总人口的比例低得多。如果按这两个新的标准计算,当年养老金支付可以减少到1099.2亿。

表1 中国居民养老金需求预测

	65岁及以上人口		收入		养老金		
	65岁及以上人口	收入	65岁及以上人口	收入	养老金	养老金	
2000	86 561 843	6 367	1 099	2010	107 322 164	10 371.1	2 074.2
2001	88 888 067	6 685	1 337	2015	127 509 540	13 236.5	2 647.3
2002	91 107 359	7 019.6	1 403.9	2020	161 853 736	16 893.5	3 378.7
2003	93 116 818	7 370.6	1 474.1	2025	184 996 908	21 560.9	4 312.2
2004	94 979 515	7 739.1	1 547.8	2030	228 585 182	27 517.8	5 503.6
2005	96 955 445	8 126.1	1 625.2	2035	277 657 152	35 120.5	7 024.1
2006	98 982 408	8 532.4	1 706.5	2040	309 588 539	44 823.6	8 964.7
2007	100 839 051	8 959.0	1 791.8	2045	317 142 694	57 207.8	11 441.6
2008	102 700 008	9 406.9	1 881.4	2050	323 558 673	73 012.9	14 602.6
2009	104 852 632	9 877.3	1 975.5				

为了动态地考察我国统筹养老保险对税收率的要求,我们以2000年为基期,假定人均年收入每年以5%的速度增长,收入替代率为20%,统筹养老金支付额2010年为2074.2亿元,2020年为3378.7亿元,2030年为5503.6亿元,2040年为8964.7亿元,2050年为14602.6亿元。为了满足此需求,要求个人所得税在2000年基础上每年平均以6.1%速度增长。近两年个人所得税的增幅实际上大大超过这个速度。

许多地区个人所得税的年均增长速度达到了40%~60%,成为仅次于营业税的第二大地方税种。据有关部门预测,“十五”期间我国个人所得税每年将递增16%,超过同期财政收入增幅6个百分点。为了满足统筹养老保险金支出的需要,当前并不需要提高个人所得税率,只需加强对个人所得税的征管。

(3) 选择有限超额累进税制。目前我国对个人工资、薪金所得适用5%~45%的9级超额累进率,对超过10万以上的收入部分税率不再累进。这对于调节个人收入分配,同时减少对劳动者工作积极性的影响,是有利的。但是,我国对劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得、财产转让所得、利息、股息、红利所得等适用20%的比例税率,则是不利于缩小个人收入分配差别的。以利息税为例,我国居民储蓄存款现已逼近10万亿,一个比较普遍的说法是,约80%的居民储蓄为20%的高收入储户所有。由于实行比例税率,高收入储户每年可以获得高额的利息收入,而只需其中很小的部分拿出来缴税,在银行存款利率较高的条件下他们获得的收入更高。这些人既可以不工作,又可以不投资,成为纯粹的食利者。另一方面,低收入储户获得的利息收入加上劳动所得也可能不够所得税的起征点,但他们却要按相同比例缴纳利息税,这显然是有失公平的。在我国,由于住房制度和教育制度的改革,加上社会保障制度不健全,不仅低收入者会节衣缩食进行储蓄,下岗职工甚至享受“低保”的居民也会为出于安全或养老防病的目的而储蓄,按相同比例缴纳利息税,使他们处于更加相对贫困的境地。同时,还必须指出的是,高收入者比中低收入者往往拥有更多的投资机会,中低收入者存入银行的可能是其消费剩余的全部,而高收入者存入银行的则可能是其消费剩余的一部分,甚至是小部分。他们可能进行房地产、股票和外汇投资,或者将巨额的资金转移到国外,当然也可能进行实业投资。为了激励投资,促进经济发展和增加就业,对于实业投资是可以实行税收优惠的;但对非实业投资所得只按20%征税,则不利于政府调节和缩小个人收入分配的差别。

(4) 适时开征新的财产税,为统筹养老保险提供新的资金来源渠道。财产税的课税对象是财产,而财产是指一定时点的财富存量。个人的福利水平不仅取决于一定时期收入的多少,还取决于一定时点上拥有财富量的多少。随着经济的发展和个人财富的积累,个人的年度收入与其拥有的财产相比,前者的相对量呈缩小的趋势,而后的相对量则越来越大。财产的分布状态,对社会公平与否的影响,起着越来越重要的作用。而且,财产分布状态不仅影响当代人的福利,还会通过继承或赠予影响下一代机会的公平。这样的差别,在现代社会的任何国家都是应加以控制和调节的。因此,财产税在西方经济发达国家是政府的重要税种。在我国实行改革开放前,生产资料实行公有制,城市居民的住房也是公房,私人所占有的财产极为有限。实行改革开放政策以来,我国居民拥有的私人财产迅速增长。拥有上亿甚至几十亿资产的个人也不罕见,同时拥有多处高档住宅或豪华别墅者也大有人在。这是改革开放和经济发展取得成就的反映,本身并不是什么坏事。但是,如果代代相传,而且能够随着时间的推移而增值,社会财富的占有的差别就会日趋扩大,同时还产生与生俱来的机会不平等。因此,我国应考虑开征财产税特别是开征遗产税。

(5) 个人所得税由分享税改为国税。在许多经济发达国

家,个人所得税是中央(联邦)政府重要的税源,同时也是中央政府调节收入分配和熨平经济周期的重要手段。但是,我国在1994年实行分税制改革时,将个人所得税划归给了地方政府。这样做主要基于两个考虑:一是当时所得税的税源还很有限;二是所得税的征收比较困难。将个人所得税划给地方有利于地方政府关心和加强该税的征管。但是,这种做法存在较大的局限,而且随着居民收入差别的扩大而日趋突出。我们知道,我国居民收入在地区之间存在着巨大的差别,且不论城市与农村间居民收入的差别,在城市,东部沿海地区、中部地区与西部地区之间也存在着很大的差别,而且这种差别在初次分配领域还有进一步扩大的趋势。这种差别主要来源于区位条件和国家政策等外在因素,与劳动者的素质、技能及工作努力程度没有关系。一个同等水平的博士毕业生,到沿海地区的某个企业,开始工作的第1个月,收入可以超过5000元,而在武汉却只有2000元。这对个人来说无疑是不平等的。在个人所得税划归地方政府后,这种差别很难得到调节。如果地方政府都严格按国家标准征收,发达地区的税基大,个人所得税额大,地方财力雄厚,然后提供的社会福利多,地区之间居民总福利水平差距悬殊的问题依然没有得到改进。实际上,各地征收管理松严程度是不同的。一些沿海地区财政收入规模大,增长迅速,往往采取“放水养鱼”的财政税收政策,对个人所得税能不征的尽量不征,有的地区还出台一些抵扣和免交个人所得税的政策,如上海市规定购置商品房可以免交所得税。相反,许多中西部地区财政入不敷出,不仅应征尽征,而且税外还征收多种不该征收的费用或超标准收费,这就使个人实际所得的差距进一步扩大。同时,所得税划归地方政府,也不利于税收的征管。目前所得税主要是税源征收,对纳税人在两个或两处以上取得工资薪金所得的、取得应税所得但没有扣缴义务人或扣缴义务人没有按规定扣税的,则规定要求纳税人自行申报纳税。随着劳动力市场的开放和收入渠道的增加,异地获取收入的情况也越来越多,但是地方税务部门对纳税人在异地取得收入的情况并不容易掌握,因而不能有效地控制逃漏税。国税部门更容易在全国范围内取得纳税人的收入信息,由国税部门征收个人所得税,有利于对来源于不同地区的所得进行征税。还必须指出的是,如果以所得税替代养老保险费,并建立全国统一的统筹养老保险也必须将所得税改为中央税。如果所得税的归宿不变,统筹养老保险的层次也不可能提升。相反,如果将所得税改为中央税,并主要用于养老社会保险支出,则将大大强化所得税的收入调节功能,从而使其成为中央政府调节收入分配的重要杠杆。

注释:

郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,342页,北京,商务印书馆,2000。

林嘉:《社会保障法的理念、实践与创新》,286页,北京,中国人民大学出版社,2002。林义:《社会保险基金管理》,22页,北京,中国劳动社会保障出版社,2002。

朱青:《养老金制度的经济分析与运作分析》,55页,北京,中国人民大学出版社,2002。

赵曼:《关于建立社会保障基金支撑体系的探讨》,打印稿,第1、9页。

胡鞍钢:《加强对高收入者个人所得税征收,调节居民贫富收入差别》,载《财政研究》,2002(10)。

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072
中南财经政法大学公共管理学院 武汉 430064)
(责任编辑: N)