

我国社会保险税的立法原则

WOGUO SHEHUI
BAOXIANSHUI DE
LIFA YUANZE

席月民

随着我国社会保险制度改革的逐渐深入,学界关于尽快制定社会保险税法的呼声愈来愈高。笔者认为,制定社会保险税法,开征社会保险税必须从基本国情出发,从长远利益和全局利益出发,首先明确统率社会保险税法制度的基本原则。只有正确把握这些原则,才能深入认识社会保险税法的本质和体系,才能制定一部科学严谨、符合我国实际的社会保险税法。

一、一般原则

(一)公平原则

税收公平原则是由英国古典经济学家亚当·斯密最早提出并系统阐述的税法原则。现代西方学术界认为:“税收公平原则就是指国家征税要使各个纳税人承受的负担与其经济状况相适应,并使各个纳税人之间的负担水平保持均衡。”

^[1] 在社会保险税法中,公平原则不仅意味着收入在富人和穷人之间的转移,而且包括了收入在不同年龄、不同健康状况、不同时期以及不同就业机会的人们之间的多种分配与转移;不仅意味着横向的公平,即经济状况或纳税能力相同的人应当缴纳相同数额的税收,而且包括了纵向的公平,即经济状况不同的人应当缴纳不同的税。前者体现形式上的公正,后者则符合实质上的公正。具体说

来,要做到区别对待,合理负担,充分考虑纳税人的受益程度、负担能力、客观条件的优劣和收入来源,同时还要适当照顾价格、利率、汇率、工资水平以及其他因素,做到统筹兼顾,协调平衡,坚决反对“一刀切”。

(二)效率原则

税法中的效率原则包括两方面内容,其一,经济效率,即政府向企业和个人征税不仅是收入分配,而且是资源转移,是对市场所决定的资源进行重新配置;其二,制度效率,或称为行政效率,征收效率,即“政府设计的税收制度能在筹集充分的收入基础上使税务费用最小化。”^[2] 这里的税务费用一般包括管理费用、纳税费用以及政治费用^[3]等。就社会保险税而言,确立和实施效率原则必须在立法时,尽可能在选择税目、确定税基、制定税率过程中考虑如何避免造成大的经济效率损失,改善资源配置,保持税收中性,同时要注意减轻纳税人税负,降低纳税成本,提高征税效率。

(三)税收法定原则

我国税收管理法规定,税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律规定执行;法律授权国务院规定的依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定,擅自作出税收开征、停征

以及减税、免税、退税、补税的规定。^[4] 这条规定全面反映了税收法定原则的要求,标志着税收法定原则在我国税收法制中的确立和完善。简言之,所谓税收法定,即法律明文规定为应税行为和应税标的物的,必须依照法律规定征、纳税;法律没有明文规定为应税行为和应税标的物的,不得征税。这一原则是现代民主原则和法治原则在税收关系中的集中体现。^[5] 具体说来,在制定社会保险税法过程中,要贯彻税收法定原则,必须做到课税要素内容法定、表述明确、征纳程序合法,避免税务机关滥用征税权力,禁止征纳双方排除适用强行法规定的行为。

二、特殊原则

社会保险税法的特殊原则是区别社会保险税与其他税种,贯彻实施国家社会保险政策,体现社会保险税特征的基本原则。概括起来,主要包括下列三项:

(一)循序渐进原则

国外的经验表明,社会保险制度的建立与发展是与一国社会经济发展水平相适应的。作为一个发展中国家,我国现阶段的社会物质基础还比较薄弱,地区之间经济发展还不平衡,农业生产的社会化程度还比较低,加上人口因素的影响,这一切决定我国社会保险税的设计必须从基本国情出发,坚持循序渐进原则。具体说来,在现行部分积累制这一社

会保险基金筹资模式下,开征社会保险税应以“低水平,广覆盖”为基础,不宜全国“一刀切”,应视各地具体情况逐步推行,实施范围由小到大,由企业职工向其他公民逐步展开;保险项目由少到多,逐步增加;税率调幅在相对稳定的前提下,由低向高逐步上扬。决不能把社会保险标准定得过高,应避免因改变社会保险筹资形式而增加负担,以减少征收阻力。^[6]

(二) 共同负担原则

社会保障的实质是国家干预以保障人们的基本生活,但如何处理国家、社会、企业(雇主)和个人的关系,各国则采取了不同的模式。从我国社会保险走过的50年来看,1951年设计的劳动保险,实际上是一种以企业主导并辅以一定社会性的保障制度。与通常的社会保险相比,劳动保险的全部资金由雇主缴费维持,个人无需缴费。因此,当时的劳动保险不体现劳动者之间的社会共济,而仅仅表现为雇主对劳动者承担的义务。这种模式在很大程度上受了前苏联的影响,企业承担职工保障责任体现着新政权对工人阶级利益的高度关怀。财政部于1996年规定企业不再缴纳劳动保险费,劳动保险待遇从企业“营业外支出”帐户列支。这样,劳动保险变成了完全的企业责任,原来所辅之的社会性至此消失。从此,劳动保险被人们称为“企业保险”。实际上,“企业保险”的本质是国家责任。由于企业并非自负盈亏,其利润必须上缴政府主管部门,亏损也可得到主管部门的补偿,因此,劳动保险支出对企业资金损益的影响并不由企业承担,而由政府承担。企业的作用只是承担劳动保险的日常工作,而不是提供资金来源。80年代的经济体制改革动摇了“企业保险”的基础,改变了企业与政府的分配关系,政府责任悄然后退,劳动保险待遇的支付责任都落到了企业身上,企业利益受到直接影响。自1984年以来,社会保险改革从养老保险推向工伤、生育、医疗、失业等领域,其核心是重构国家、企业、个人和社会的关系,改变企业主导的状况,逐渐建立社会主导的新模式。单位不再直接支付保险待遇,而是

按照职工工资一定比例缴费形成社会性保险基金,由基金支付待遇,从而使风险抵御有比之单个个人或单位更大的力量和能力,单位之间的负担也得到了平衡和调剂。在社会化改革中,政府启动了个人缴费机制,国务院在1991年将其明确为一条原则。^[7]要求个人缴费,是国外社会保险制度的通行做法,也是基金社会性的重要内容。由单一责任主体转向多重主体,社会保险基金由国家、企业和个人共同负担既符合公平原则,也符合国情,同时也同世界上绝大多数国家的做法一致。

(三) 专税专用原则

社会保险是由国家组织并强制实施的,国家筹集的社会保险基金必须实行“专项储存,专款专用”,任何单位和个人均不得擅自动用。专税专用原则要求社会保险税的收支应建立专门的预算管理制度,由税务机关征收税款,足额划拨给社会保险机构,以确保社会保险税款用于各保险项目。同时要量入为出,对收支结余部分,由财政部门纳入社会保险预算管理,统一安排。这样,各级社会保险机构在按照预决算管理规定,留足必要的周转金后,应按照安全、效率的原则,以不同的方式如购买国债、银行存款等进行投资,以确保基金的保值、增值。基金保值、增值所获收入,在扣除必要费用后,应全部转入基金,不准挪作他用。

在社会保险税法基本原则的问题上,有学者提出了“负担与受益对应、权利与义务相统一的原则”,^[8]对此笔者不敢苟同。该学者认为,国内各类企业及其职工、个体经营者均有义务缴纳社会保险税,不缴税者不享受社会保险,缴税项目和缴税数额的多少与受益项目及受益程度挂钩,做到权利与义务相统一。依笔者之见,这样做的话无形中会抹杀社会保险本质功能。我们知道,社会保险基金具有互济功能,基金建立的目的是有效地应付个人在现代社会面临的年老、失业、疾病、工伤、生育和死亡等社会风险,而且基金的来源包括国家资助、企业负担和个人缴费三个方面,体现了社会财富的二次分配,即社会财富在不同的社会组织之间的再分配,和社会财富在社

会成员之间的再分配。而我国各地、各行业的劳动者收入参差不齐,城乡之间、地区之间以及社会各阶层之间,贫富差距很大,社会收入分配不均的问题,早在80年代中期就已存在,进入80年代后期和90年代,由于权力市场化进程加速,这方面的情况有了很大变化,一是高收入者的主体加入了大批通过非劳动手段致富的人,二是国有企业职工成了城市贫困人口的主要部分,三是收入高低悬殊的情况已比80年代显著得多。^[9]因此,如果采用了该原则,即排斥了低收入者享受基本社会保险待遇的资格和机会,与社会保险的初衷相悖。故我国制定社会保险税法不宜采用此原则。

注释:

[1] 孙尚清主编:《商务国际惯例总览(财政税收卷)》,第382页。

[2] 郭庆旺、苑新丽、夏文丽编著:《当代西方税收学》,东北财经大学出版社,1994年12月第1版,第222页。

[3] 这里的“政治费用”指纳税人试图影响税法所发生的费用,由政府 and 纳税人共同负担,这里因为税法的变动是不可避免的,而变动的压力主要来自税务机关和纳税人。

[4] 1992年9月4日,七届全国人大常委会第二十七次会议通过的《中华人民共和国税收征收管理法》第3条。

[5] 徐孟洲主编:《税法》(21世纪法学系列教材),中国人民大学出版社,1999年11月第1版,第48页。

[6] 朱子荣著:“我国社会保险存在的主要问题及改革取向”,载于《当代财经》,1998年第3期,第28页。

[7] 本刊编辑部,“中国社会保障走过50年”,载于《中国社会保障》,1999年10月4日第9版。

[8] 朱子荣著:“我国社会保险存在的主要问题及改革取向”,载于《当代财经》,1998年第3期,第29页。

[9] 何清涟著:《现代化的陷阱——当代中国的经济社会问题》,今日中国出版社,1998年1月第1版,第219-220页。

(作者系国家法官学院兼职教师)

