

# 公平分配视角下的社会保障税

肖 京

(北京大学 法学院,北京 100871)

**摘 要:**经济法和民法都具有公平分配功能。社会保障税是连接经济法和民法的重要关键点,从公平分配的视角审视社会保障税,具有十分重要的意义。社会保障税与公平理念、分配制度之间存在内在的契合。公平分配中的公平和效率平衡同样存在于社会保障税中。社会保障税中公平和效率的平衡,与其经济性与社会性的复合相关,同时也体现了经济法与民法的融合。从公平分配视角去审视社会保障税,可以更加准确地把握经济法与民法的这种内在联系。

**关键词:**公平;效率;公平分配;社会保障税

中图分类号:F810.422 文献标识码:A 文章编号:1000-2359(2012)04-0086-04

**作者简介:**肖京(1977—),男,河南泌阳人,北京大学法学院博士研究生,主要从事财税法、经济法与社会法理论研究。

## 一、引论

上个世纪 90 年代,社会保障税问题曾经以税制改革为契机,在我国经济学界引起过相当热烈的讨论,之后慢慢沉寂。但随着我国《社会保险法》立法进程的不断推进,尤其是在中央财政部门官员的正式表态之后,社会保障税问题重新引起人们的关注,即便是在《社会保险法》顺利通过并实施之后,这种争论仍未停止。

与经济界的热议讨论相比,法学界对社会保障税问题并未真正深入研究,至少到目前为止,与社会保障税问题相关的有分量的法学理论成果并不多见。这也许与社会保障税问题的交叉性和边缘性有关。然而,正是这种交叉性和边缘性,使得研究社会保障税问题具有独特的意义。社会保障税不仅对于我国税制和税法结构有重要影响,而且作为社会保障的重要筹资工具,在一定程度上也决定着社会保障法律制度目的的真正实现,是连接经济法和民法的重要关键点,研究社会保障税问题有助于深刻理解经济法与民法之间的内在联系。

研究社会保障税可以有多个角度,其中公平分配视角更能清晰透视经济法和民法的联系脉络。因为法律作为人类社会制度文明的重要组成部分,整体都与分配具有天然的联系,它以其独特的价值为社会经济生活提供了基本前提,并“决定着所有财富的安排”<sup>[1]</sup>。况且,法律本身也是“一种配给制度”<sup>[2]</sup>,是一种追求公平和正义的分配制度,“法律有关权利、义务的分配,对社会财富及收入的分配有重要影响”<sup>[3]</sup>。在整个法律部门中,“经济法又通常被认定为是典型的‘分配法’,分配不仅始终是改革开放过程中的重要问题,也是贯穿整个经济法制度建设的一条重要经脉”<sup>[4]</sup>。而民法同样具有突出的再分配功能。社会保障税作为税收体制中的重要税种,本身“是对各类主体的利益的平衡,是分割社会财富的利器”<sup>[5]</sup>,是一种收入再分配重要方式。因此,从公平分配的视角审视社会保障税,对贯通经济法和民法两个不同的法律部门尤为重要。

## 二、社会保障税与公平理念的契合

公平在不同的历史时期和不同的国情之下,其

基金项目:国家社会科学基金 2011 年度重大招标项目(11&ZD031);国家社科基金重点项目(11AFX005);国家社科基金一般项目(11BFX070);中国法学会一般项目[CLS(2011)C47]

收稿日期:2012-02-10

具体含义是不同的。同时,公平这一概念广泛应用于哲学、伦理学、经济学、政治学、法学、社会学等领域之中,在不同的学科和语境中强调的侧重点也会存在一定的差异。但是,从一般意义上看,公平与公正、平等、正义的含义非常接近,都是一种衡量的标准和尺度,具有高度抽象的理念性。社会保障税既是经济学的范畴,又是法学的范畴,与公平理念存在高度的契合,这种契合可以从社会保障税的理论基础、社会基础以及社会保障税的运作机制等方面得到印证。

学界一般认为,社会保障税的产生与社会保障理论密切相关。在众多的社会保障理论中,有三种理论极具有代表性,即英国庇古的福利经济学说、凯恩斯的社会保障理论和贝弗里奇的福利计划理论。它们分别代表了不同时期各国的社会保障制度发展方向,至今仍具有深远的影响力。庇古在其《福利经济学的几个问题》一文中指出增加社会福利的两个途径:“一是对于一个人的实际收入增加,会使满足增大;二是将富人的货币收入给穷人,满足会增大”;英国著名经济学家凯恩斯以需求管理为基础建立社会保障经济理论,在其《就业、利息和货币通论》一文中提出国家干预经济理论及政策主张,在其国家干预思想中,社会保障占有相当重要的地位;《贝弗利奇报告》是一份关于英国社会保险问题的技术性报告,其中建议政府全面建立社会保险制度和国民医疗保险制度。由此可以看出,庇古的福利经济学理论从社会福利的角度,论证了社会保障和社会保障税开征的必要性,符合“均贫富”的公平理念;凯恩斯从国家干预经济、矫正市场缺陷的角度,论证了社会保障和社会保障税的存在必要性,符合“经济安全”的公平理念;贝弗里奇的福利计划理论的出发点就是维护弱势群体的基本利益,符合“关注弱者”的公平理念。此外,近代以来建立在“人人生而平等”理念之上的人权理论也为社会保障税的合理性提供了理论基础。以上这些理论,虽然其侧重点各不相同,但是都反映了一定程度的公平理念,并且为后来社会保障税在西方发达国家的开征提供了坚实的理论基础。

社会保障税的社会基础同样体现了社会保障税和公平理念的契合。一般认为,社会保障税产生于20世纪30年代的经济危机时期,经济危机及其引起的社会危机迫使西方国家开始运用税收的方式来筹集社会保障资金,于是,“一种以纳税人的工资、薪金所得为征税对象,且‘专税专用’于社会保障支付

的新税种——社会保障税便产生了”<sup>[6]</sup>。1935年,美国首次以立法的形式确立了社会保障税,之后,其他国家也陆续开征了社会保障税。因此,社会保障税的产生可以理解为西方国家应对“经济危机”所引发的“社会危机”的工具,是特定时期配合社会保障法应对“社会危机”的副产品。“社会危机”使得国家和政府开始关注社会弱势群体并采取相应措施着手解决社会问题。社会保障税以及社会保障税所支撑的社会保障制度从其产生之初就体现了对社会弱势群体的特殊关怀,彰显了其独特的公平价值理念,因而同样具有鲜明的“公平理念”烙印。从这种意义上讲,社会保障税在产生之初就与特定时期的公平理念高度契合。

社会保障税与公平理念的契合同样还体现在社会保障税的运作机制上。社会保障税和它所支撑的社会保障制度,通过物质财富的再分配过程,矫正初次分配中的不公平,使得社会成员中的劳动者可以在保证基本生存的情况下参与市场竞争,社会成员中的潜在劳动者(未成年人)有机会通过努力摆脱不利境遇,从而在一定程度上维护了社会公平。而且,与一般税收不同,社会保障税属于目的税,其款项专款专用,指定用于社会保障支付,但是社会保障税的纳税主体与受益主体之间并不完全对应,在一定程度上还会存在代际转移支付的问题,这一代人缴纳的社会保障税并不是用在这一代人身上,而是很有可能用于支付上一代人的社会保障费用。这种“代内转移支付”和“代际转移支付”支付同样体现了“代际公平”的理念。

### 三、社会保障税与分配制度的契合

社会保障税作为再分配的范畴,与分配制度存在高度的契合。这种契合,可以从分配制度的内容、层级、主体、标准等方面进行探讨。

从分配制度的内容来看,社会保障税属于分配制度的重要组成部分,与分配制度高度契合。分配有广义和狭义之分。广义的分配包括对全部社会资源的分割,包括自由、权力、权利、财富等各个方面;狭义的分配仅仅指财产利益的分割,主要是收入的分割。社会保障税与广义和狭义的分配都有高度的契合。一方面,社会保障税是针对工资收入课税的一种税,因此必然涉及财产收入分配的问题,完全可以归入到狭义分配的范畴;另一方面,社会保障税的征收必然涉及公权力的配置,例如社会保障征税权的分割、财税宪政问题等问题,同样也可以归入到广义分配的范畴。因此,从这种意义上讲,无论是广义

的分配还是狭义的分配,社会保障税都与之高度契合。

从分配制度的层级来看,社会保障税是连接第二次分配和第三次分配的关键点,因而也与分配制度高度契合。一般认为,分配按照其层次可以分为初次分配和再分配,初次分配主要是在经济领域之内进行,包括生产资料的分配和生活资料的分配,再分配是经济领域之外的分配,包括第二次分配和第三次分配,第二次分配是政府通过税收、财政、预算、价格法律法规和政策进行的,第三次分配是通过社会保障法律和政策进行的。因此,社会保障税属于再分配,但是社会保障税的地位非常特殊,一方面,它属于税收的范畴,因此可以归入到第二次分配;另一方面,它又是社会保障资金筹资的一种方式,属于社会保障的范畴,可以归入到第三次分配,是再分配中连接第二次分配和第三次分配的关键点。社会保障税与分配制度这项内容方面的契合,同时也体现了社会保障税经济性和社会性的复合,更加凸显了经济法与社会法的密切联系。

从分配的主体来看,社会保障税属于国家分配的范畴,因此也与分配制度存在着高度的契合。分配主体,也就是由谁来进行分配的问题,一般认为,主要包括经济主体、市场和国家三个方面。在市场经济条件下,经济主体的分配主要通过自愿交换的方式来完成,市场的分配主要通过市场机制的调节来完成,国家的分配主要通过经济法和社会保障法进行宏观调控来完成。显然,社会保障税是国家运用国家权力进行强制征收社会保障资金的一种方式,从其征缴主体来看,应当属于国家分配的范畴。此外,社会保障收取的资金通过国家来进行发放,从其发放主体来看,也应当属于国家分配的范畴。社会保障税和分配制度在这方面的高度契合,充分体现了社会保障税的经济性与社会性的契合,这一契合点就是国家这一分配主体。这也在一定程度上表明,经济法与社会法都具有较强的国家调制性。

从分配的标准来看,社会保障税对公平和效率进行平衡,因此也属于分配制度高度契合。分配标准也就是根据什么标准进行分配的问题。在分配对象、分配收受者、分配次数、分配主体相对确定的情况下,分配的标准十分关键,它决定着人们对于分配的认可度以及相关主体的生产积极性、下一个环节经济活动的进行、社会的安全和稳定等一系列问题,在整个分配制度中具有举足轻重的地位,是整个分配制度的核心要素。由于在现实生活中影响到某一

次具体分配的因素非常多,分配的最终标准可能是以某一标准为主、综合其他多个标准,但主要是公平和效率两个标准。社会保障税中的分配标准更是强调其公平,但又不能忽视效率,这是社会保障税与分配标准的契合。这种契合说明,社会保障税的社会性特征比较明显,但社会保障税作为经济法的体系范畴,又有着一定的经济性。如何协调社会保障税中的公平与效率关系,以及经济性和社会性的关系,这正是下文所要论述的内容。

#### 四、社会保障税中公平与效率的平衡

社会保障税中公平与效率的平衡根源于并且在很大程度上体现分配制度中公平与效率的协调。任何社会的分配制度,都必须协调平衡公平与效率。一方面,分配必须考虑到社会的认同感,也就是公平;另一方面,公平分配还必须考虑到分配的客体的最大化,也就是效率。片面强调效率而忽视基本的社会公平必然会导致社会问题的出现,而片面地强调公平并不必然就有助于效率的提高,甚至可能导致效率的下降。从这种意义上讲,实然存在的分配制度在某种程度上都是公平和效率博弈平衡的产物。分配制度中公平与效率的协调直接影响到社会保障税中公平与分配的平衡。我国社会保障制度理念的变迁就充分反映了这一点。在改革开放初期,我国在政策导向上偏重强调效率,其基本理念是“效率优先、兼顾公平”,实行“初次分配注重效率,再次分配注重公平”的分配原则,社会保障税及其支撑的社会保障制度并未能收到应有的重视,导致当前社会问题凸现。而在党的十七大之后,中央在政策导向上开始偏重于公平,强调“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现”,“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”,社会保障税及其支撑的社会保障制度也开始在理念上开始偏重于公平,着重解决当前因经济发展所带来的一系列社会问题。

社会保障税中公平与效率的平衡在不同的国家和地区有不同的侧重,但总体上都处于一个大致平衡的状态。在社会保障税中,公平问题主要是指社会保障税对社会整体发展促进程度,效率问题主要是指社会保障税对经济发展的促进程度。社会保障税中的公平与效率是一对矛盾统一体。事实上,社会保障税中的公平与效率之间的互动式是如此复杂,以至于要准确确定合理的社会保障税,就必须结合不同国家和地区的政治、经济、文化背景,在动态互动博弈的过程中平衡公平与效率。社会保障税在

平衡公平与效率之间的张力具有明显的国情特色,在不同国家,甚至在同一个国家不同的历史阶段,都会有不同的侧重。在瑞典和英国等西北欧福利国家,社会保障税及其支撑的社会福利制度明显偏重于公平理念,以至于产生了福利国家的“福利病”;而在美国、日本等国家,社会保障税及其支撑的社会保障制度虽然没有偏离基本的公平性,但却主要价值趋向还是效率。有些国家关于社会保障税中公平与效率的关系更为复杂,在不同的历史时期,其公平和效率的侧重点会有不同的调整。智利在 20 世纪 70 年代末之前,社会保障税及其支撑的社会保障制度一直以公平为基本理念,实行高税收高福利的社会保障政策,但在 20 世纪 70 年代末,智利开始进行了大规模的社会保障制度改革,开始从偏重公平转向偏重效率。由以上论述可以看出,在社会保障税中,公平与效率的平衡虽然不断变动,但在总体上处于一个基本均衡的状态。

社会保障税中这种公平与效率的平衡同样也可以理解为社会保障税中经济性与社会性的平衡。由于“效率”侧重于强调其经济效率,具有明显的经济性,而“公平”侧重于强调社会正义,具有明显的社会性,因此,社会保障税中公平与效率平衡又表现为其经济性和社会性的平衡。虽然公平和效率都是法律的重要价值,但公平与效率在不同法律部门的具体侧重点是不一样的。从总体上看,经济法固然也关注社会效应,具有一定的社会性,但却更具有鲜明的经济性,侧重于关注效率;而社会法固然也具有一定的经济性,但其更具有鲜明的社会性,侧重于关注公平。从社会保障税中这种经济性和社会性的平衡,我们也可以更加清晰地看到经济法与社会法的内在联系。经济法虽然具有明显的经济性,但其经济性却与其社会性紧密相连,而社会法虽然具有明显的社会性,但其社会性却同样与其经济性相连。这是因为,在当今时代,“经济法和社会法都属于现代法,都具有突出的现代性,并由此都具有一定的政策性、

参考文献:

- [1]弗雷德里克·巴斯夏. 财产、法律与政府——巴斯夏政治经济学文粹[M]. 秋风,译. 贵阳:贵州人民出版社,2003:98.
- [2]劳伦斯·M·弗里德曼. 法律制度——从社会科学角度观察[M]. 李琼英,林欣,译. 北京:中国政法大学出版社,1994:23.
- [3]何建华. 社会正义论[M]. 北京:人民出版社,2007:36.
- [4]张守文. 贯通中国经济法学发展的经脉——以分配为视角[J]. 政法论坛,2009(6):122—135.
- [5]张守文. 财富分割利器——税法的困境与挑战[M]. 广州:广州出版社,2000:338.
- [6]高培勇. 西方税收——理论与政策[M]. 北京:中国财政经济出版社,1993:220.
- [7]张守文. 经济法总论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009:60.

社会性,无论是基本理念还是制度构建,无论是产生的经济基础还是社会基础,两个部门法都存在较多的一致性,从而体现出密切的联系”<sup>[7]</sup>。

社会保障税中公平与效率平衡所体现出来的这种经济法与社会法的密切联系,对经济法学和社会法学的研究方向和发展进路具有十分重要的意义。经济法学研究不仅要关注经济效率问题,还必须要考虑到社会公平问题;而社会法学研究,则不仅要关注社会公平问题,还要考虑到经济效率问题。况且,在当代社会,有很多经济问题本身也是社会问题,而有很多社会问题又源于经济问题,经济问题和社会问题纵横交错,难以分离,必须综合运用经济法和社

## 五、小结

社会保障税作为连接经济法和社会法的关键点,具有经济性与社会性高度复合的特点。而公平分配不仅是经济问题的核心,而且是社会各界普遍关注重要社会问题,也是经济法与社会法所共同研究的对象。因此,从公平分配的角度研究社会保障税,对于理解社会保障税的内在逻辑以及综合运用经济法和社会法解决社会问题,具有十分重要的意义。在我国当前经济发展方式转变的大背景之下,需要面对诸多交织经济与社会的复杂问题,更需要综合运用经济法和社会法的进行调整。当然,经济法与社会法的密切联系不仅限于社会保障税这一具体制度,还会体现在很多方面,例如住房保障、社会保障基金管理等问题,都直接体现了经济法和社会法的这种关联性。本文限于文章主旨和篇幅,并未对其他问题进行详细论述,而是在公平分配视角下以社会保障税为研究的切入点,相信这会对加强经济法与社会法的综合研究,以及当代复杂的社会经济问题的解决,有一定的启示作用。

[责任编辑 迪 尔]