

中国社会保障税费之争三十年

□ 高庆波

摘要:三十年来,支持采用社会保障税、社会保险费与中立三方探讨的主要问题与论证方式随着社会保障制度的发展演化存在着明显的时代特征。按照时间顺序来看,可以分为三个大的阶段:一是在新制度建立前,各方主要探讨国际社会保障税征缴情况与开征社会保障税的必要性、可行性、制度存在的问题及改革/优化现有制度的方案;二是从制度确立后到《社会保险法》出台期间,各界主要探讨社会保障税与费的性质差异、国际社会保障变革及当前制度优化路径与方案,期间制度效应等探讨开始起步;三是在《社会保险法》颁布之后,各方聚焦于社会保障制度的核心问题以及税费之间的关键差异,探讨外部效应的文献开始增多。总的来看,三十年税费之争,各方在国际比较、制度问题与税费性质辨析等方面在一定程度上达成了共识,但未尽之处依旧很多,争论仍在持续。

关键词: 社会保障税; 社会保险费; 捐税; 养老保险

中图分类号: C979

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2019)03-0033-11

1986年,职工退休费开始社会统筹的尝试,改革开放后最初的社会保障税费争论就发生在那之后不久。此后,统账结合的制度模式确立开启了一场规模浩大、持续至今的社会保障税费之争。截至2019年3月16日,利用中国知网(CNKI)检索,以社会保障税为主题的期刊文章1988篇,以社会保险税为主题的期刊文章730篇,以社会保险费为主题且摘要中含有社会保险费这一词汇的期刊文章1484篇^①,直接以“社会保障”“费改税”为主题词的文献也有290篇。

一、新制度建立之前的探讨

在这场旷日持久的争论中,在《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号)确立统账结合模式之前,关于社会保险费、税的文献数量已超过100篇。

(一) 以社会保险费为主题的探讨

在那一时期的探讨中,支持社会保险费的论证大致可以分为以下三种模式^②。

一是基于国际比较进行论证,类似的文献以世界社会保障制度(征缴体制)为基石,进而探讨不同的主题。于业海分析了西欧六国与北欧国家的社会福利支出占比,指出西方国家的社会保障制度正遇到严重的财政危机^{[1]54-57},这也是改革开放后最早的相关文献;郭宏德对瑞典、荷兰社会保险制度进行了分析,认为两国社会保险费的性质是“国家为了实现社会保障,运用法律强制征收的一种费”,并探讨了社会保险费的征收范围、费率、支付原则与管理方式^{[2]48}。

邝海春分析了资本主义国家社会保障事业的发展演化进程,提出社会保险制度应在资金筹集方面兼顾国家、集体和个人的利益,建议参考西欧国家社会保障资金来源——企业为主、国家补贴略低于劳动者缴费的方式来筹集资金^{[3]171-182}。刘有锦指出瑞典从1976年以后资金主要来自雇主为其雇员所缴

作者简介:高庆波,中国社会科学院社会发展战略研究院、社会保障实验室副研究员
基金项目:中国社会科学院重大国情调研课题“企业社会保障负担调查”阶段性成果
收稿日期:2019-04-02

① 社会保障(险)税不存在于我国现实制度中,因而包含该主题的探讨非常集中。社会保险费探讨内容则十分宽泛,但聚焦也导致了一定的偏差。另,文中公开文献均以CNKI检索为标准,特此说明。

② 需要说明的是,论证方式并非彼此独立,在部分文献中事实上多种论证方式并存,如郭宏德(1986)的论证以国际比较为基,行文中也包含了税费性质的若干探讨,此处分类以重要性排序,后文同。

纳的保险费,文章还分析了瑞典社保制度的不利影响^①:一是导致工作者与退休者之间的代际矛盾,二是存在退休者收入与在职者收入倒挂的矛盾,三是影响家庭储蓄率。这些矛盾导致保险费用入不敷出,财政不堪重负^{[4]40-44,39}。

二是基于基金性质进行论证。徐放鸣对社会保险资金的性质做了专题探讨,文章对社会保险费用与“平调”和财政收入关系做了界定,认为企业才是养老保险费用的直接负担者^{[5]32-34};夏积智与朱龙翔认为,“社会保险税”等于把社会保险经费变成了国家财产,又退回到国家包揽的老路上去^{[6]24-25}。

三是基于完善社会保障制度整体设计的思路进行探讨。邓大松提出了社会保险制度改革的设想:一是制定和颁布社会保险法,二是扩大社会保险覆盖范围,三是恢复和建立社会保险基金制度,四是进一步改革和完善待遇计发办法,五是运用社保基金开展投资业务。文章特别论证了社会保险与社会福利、社会救济的区别,指出参保者缴纳保险费是社会保险特有的权利和义务^{[7]51-57}。

(二) 以社会保障税为主题的探讨

在支持社会保障税的文献中,当时主要的论证方式有三种:第一种也是基于国际比较的视角。超过半数的文章从符合国际惯例开始论证,其中最纯粹的社会保障税国际比较文献出自唐腾翔,唐文中写道,“社会保障税(social security tax)也被译为社会保险税,或称社会保障缴款(social security contributions)”^{[8]16-19},并使用该定义介绍了多国社会保障概况;三年后,其使用《世界政府财政年鉴1990》数据,沿用原定义方式得出经济发达国家除日本外,全部开征社会保障税的结论^{[9]7-11}。由于文章混淆了捐与税的区别(定义错误),故文中探讨的情况与真实情况存在着相当大的偏差,类似偏差在此后二十余年间屡屡出现。

二是基于制度改革或财税改革进行论证。张湘祥第一个提出征收社会保障税,采用“社会保障预算管理”并建立储备基金的设想^{[10]22-27},其论证方式即是基于财税改革理念;金国平认为:当时中国职工退休养老基金为职工工资总额的14%~25%,开征社会保障税可以使财政部门用税收杠杆调节国民收入分配^{[11]59,50};张连顺等认为开征社会保障税可以将社会保障费用由企业的初次分配转为社会范围统筹,有利于完善税制和提高财政收入占国民收入的比重,且当时具备开征社会保障税的现实可能性^{[12]38-40}。

三是基于社保制度缺陷(税收比较优势)的论证。崔元勋认为应在马克思主义必要扣除理论基础上开征社会保障税:税收征缴力度更强,预算式支出有利于统一发放标准,有助于企业公平竞争与实现劳动者权利义务平等^{[13]30-32};张连顺等认为当时的社会保障制度存在以下几个问题难以解决:一是统筹社会化程度低;二是基金收入没有立法保障;三是部门管理不协调^{[12]38-40}。

1993年,国家税务总局召开“开征社会保障税”研讨会,总结了当时社会保障制度存在的主要问题:一是社会化程度不高,覆盖面窄;二是管理混乱;三是专款专用原则难以落实;四是各地、企业与个人间负担不均;五是资金筹集不规范。而税收形式规范且符合国际惯例,税收刚性可以保障资金筹集,因而开征社会保障税是必要且可行的^{[14]28-32}。

需要指出的是,当时已经有了对征收社会保障税最初的反思,悦光昭认为,征税对发展经济未必有利,还加重企业和个人的负担^{[15]41-44}。夏积智与朱龙翔反驳了税收征缴力度更强的观点,他们指出,调查显示一些税的收缴率还不如社会保险缴费率高^[6]。

(三) 第一次论争的理论意义、问题与发展

制度确立之前的社会保障税费争论深受时代背景变化的影响:建立于中华人民共和国成立之初的劳动保险制度,越来越难以应对经济形势与劳动关系的变化,新的就业形态引致了社会统筹的尝试,最初的税费争论就发端于此。及至十四届三中全会提出三方共担原则,学者们致力于探讨以何种形式应对新的形势,税费之争开始升温。第一次争论时期取得的主要成就有如下三方面。

一是国际比较研究开始起步。当时研究分析探讨了美国、西欧、北欧以及日本的社会保障制度。如刘有锦的文章内容、范式堪称经典,文中代际间分配以及收入倒挂问题,至今仍存在警示作用;彭澄^{[4]1676-84}、崔元勋与王学荣等注意到世界各国的社会保障支出越来越高,各国已经开始采取行动的情

^① 在此处与后文中,多次出现社保这一缩略语。在支持社会保障税的学者中,“社保”通常指代社会保障制度,亦或指代已有的社会保险制度(中国社会保障制度的核心所在);而在支持社会保险费和中立学者中,通常指代已有的社会保险制度,词语使用差异并不影响问题性质探讨。特此说明。

况^{[17]28-30}。当时的国际比较研究为尚未明确方向的中国社会保障制度构建提供了借鉴的范本。

二是系统总结了制度存在的问题: 社会化程度不高, 覆盖面窄, 管理混乱, 地区、企业与个人之间负担不平衡, 统筹层次低, 资金筹集办法刚性不足等。当时提出的一些设想, 如保证公平(惠及全民、统一标准)、专门管理、分步实施, 以及关于纳税人范围与税率设置等, 成为下一阶段的主要探讨内容。

三是揭开了税费性质探讨的大幕。当时的研究已开始界定社会保险税费性质, 如张栓成认为, 由于社会保险税的特殊性, 应将“受益原则”放在首位, 而不应强调“量能原则”, 其形式上具有“有偿性”^{[18]11-13}; 还有学者指出, 西方社会保障税存在累退性、不公平、缴纳与收益脱节与税负转嫁等问题^{[19]36-39}。对于税费性质的界定, 几乎成为下一阶段文章的标准开篇模式。

不过, 由于时代的限制, 当时的探讨也存在很多问题: 第一, 相当数量的探讨参与者对社会保障制度历史缺乏了解, 甚至存在如“谁来进行扣除来提供基本保障呢? 自然只有国家, 而以国家为主体行使这一职责的最佳选择自然是采用税收形式”式的论证^{[20]40-42}。众所周知, 中华人民共和国成立之初建立的劳动保险制度就是基于马克思主义六项扣除理论, 当时由工会收取工资总额的3%作为费用, 类似的错误论证在相当数量的文献中存在。另外, 缺乏对制度的了解也意味着, 对制度未来的发展运行做出准确判断的可能性较低。

第二, 相当数量的学者探讨的只是充分条件, 而不是充要条件。如余家金的论证有四: 一是从增加国家财政收入看开征社会保险税的可行性; 二是从我国即将进入老年型国家看开征社会保险税的紧迫性; 三是从为国营企业深化改革创造宽松的环境看开征社会保险税的必要性; 四是从落实我国计划生育的基本国策看开征社会保险税的重要性^{[21]32-35}。即使四条都成立, 又如何能得出必须开征社会保障税(而不是收费)的结论? 类似的错误, 在当时的文献中普遍存在。

第三, 社会保障国际比较研究错漏较多。一是捐税不分, 半数以上文献将社会保险缴款算做社会保障税; 二是多有错误例证, 如将德国、法国作为社会保障税的代表国家进行探讨^{[22]25-27}。当时导致社会保障税费定义错误的可能原因有二: 一是清代以后中国捐税不分, 如《税收与财务手册》中将税收定义为“历史上又称为赋税、租税或捐税……”; 二是翻译错误, 当时已有学者指出这一现象的存在^{[6]24-25}。

总的来看, 在最初的论争中, 社会保障税的支持者们探讨了开征社会保障税的必要性、可行性以及改进的方案, 反对者们则在探讨优化现有制度的路径, 双方共同探讨了国际社会保障征缴体制与社会保障制度存在的问题, 那些探讨既为社会保障制度模式的选择提供了参考, 也为进一步的研究奠定了基础。

二、统账结合时期的探讨

1995年, 国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》, 基本养老保险制度由此确定了制度模式。1996年, 《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出“逐步开征遗产和赠与税、利息所得税和社会保障税”, 大规模的社会保障税费之争随即爆发。

(一) 支持社会保障税的探讨

在这一时期中, 各方探讨问题的深度和广度远超过往, 论证的方式也有了明显的变化, 一是基于财税(制度变革)角度的探讨数量剧增: 1997年, 社会保障领域第一篇直接以费改税为题的文章即是从规范税收的视角, 认为当时的社会保障筹资方法既不统一, 也不规范, 不能为社会保障提供稳定的资金来源, 建议参照国际上的通行做法, 把社会保障统筹改为社会保障税^{[23]25-27}。

数年之后, 贾康提出基于社会保障税的制度设想: 职工个人养老、医疗、失业等项保险综合的缴税率维持11%, 进入养老保险和医疗保险“个人账户”的缴税率13%~15%^{[24]25-34}。同年, 税费之争中引用率最高的文献刊发了胡鞍钢的文章, 他认为: 全球主要国家征收社会保障税, 我国已经具有开征社保税的基本条件, 社会保障税最可能被国民所接受, 而且开征社会保障税可以提高中央税收占GDP比重, 从而提高中央政府调节居民收入分配的能力^{[25]12-18}。

高书生提出用全新的理念去搭建中国社会保障的新平台。高文认为, 中国社会保障体系建设所面临的外部环境发生了根本性变化——通货紧缩、加入WTO与国有企业经营困难, 导致在通货膨胀时期拟定的社会保险制度改革方案却在通货紧缩时密集出台, 因而, 矫正社会保障体系建设的目标, 使其同宏观经济和社会发展总目标一致起来, 是搭建中国社会保障新平台的根本出发点。高文建议: 放弃或搁

置社会保险制度,美国社会保障模式更适合于我国国情和国力^{[26]25-35}。

安体富、王海勇通过对中国税制结构演变历程及与世界其他国家的横向比较认为,我国直接税特别是所得税收入比率过低,但社会保障基金收入所占比率较大,建议尽快开征社会保障税以优化税制结构^{[27]28-34};国家税务总局课题组分析了发达国家、发展中国家和转型国家税收结构特征与差异,认为我国社保费收取存在诸如强制力较弱、征收力度小等问题,解决这些问题的最佳方式是开征社会保障税。文章还指出,现代税收博弈分析表明,政府税收政策目标的实现不仅取决于政府税制设计中的策略选择,还取决于纳税人的策略行为选择^{[28]8-17}。

二是基于社保缺陷(税收比较优势)的论证为数众多。贾康认为现行社会保险缴费体制存在的五个主要问题:一是法制性不强,征缴力度弱;二是制度设计缺乏公平性;三是统筹层次低;四是覆盖面窄;五是管理分散;刘军强通过对过往十年税务征收和人社部门征收的比较,认为地方税务机构征收保险费对社会保险扩大覆盖面与基金增长有积极作用,建议社会保险费征缴更多依赖已有的、较完善的地方税务机构,以节省大笔的行政开支^{[29]139-156}。

需要指出的是,在这一时期中,以机构为主体的相关研究为数不少。从1994到2005年,《全国税收理论研讨会观点综述》有十年对社会保障税做了主题研究,如2005年聚焦于征税范围、纳税人、税率与征缴方式^{[30]92-97}。财政部财政科学研究所做过三期综述(1999、2004与2007)2007年的那一期认为制度的主要问题在于:社会保险缴费率过高,企业负担不均,工资制度不合理以及存在养老金缺口。而解决问题的途径是明确社会保障预算地位,逐步做实个人账户并健全社保基金的监督机制^{[31]41-45}。

三是税费性质界定开始频繁作为开篇(或论据)出现。孙春雷、焦建国总结了当时国内学者对社会保障税的7种定义,认为社会保障税兼有“税”和“费”双重性质——社会保障税是带有一定互济性质的缴款,其专用性与直接返还性也是一般税收所不具有的;文章还总结了社保基金征缴管理存在的10个问题与可行性和必要性的9个理由,该文也是当时最详尽的支持社会保障税文献观点索引^{[32]97-109}。

四是国际比较使用普遍,但作为论据的力度开始减弱。如萧明同认为,当时126个国家(地区)中实行社会保障税(捐)的国家为111个^①。此后,文中列举了如下理由:税收强制性更强、社会保障税与个人所得税或企业所得税有许多共通之处,以及有利于财务监督和反腐倡廉。文章建议:借鉴国际经验,降低社保税率,扩大税基与财政补贴^{[33]43-48}。正如该文所示,当时文献虽然大多使用国际比较开篇,但之后的分析建议部分,多采用了其他方式进行论证。

(二) 支持社会保险费的探讨

与上个时期相比,支持社会保险费的文献占比开始变少,但论述更为集中,总体来看,给人以针对支持社会保障税文献论点逐条反驳的态势(通常限于社会保障部分)。历数主要的支持文献,论证主要从以下几个角度出发。

一是明确税费之争不是征缴体制(筹资模式)之争,而是必然与制度模式相关。郑功成认为,国际上凡采取完全积累或个人账户的国家,都采取征费方式来筹集社会保险基金,因为税收的公共性质与个人账户的私人性质不相容^{[34]19-22,107};李建平认为,国际经验显示,社会保障制度模式决定社会保障筹资模式^{[35]28-30};薛惠元也认为一定的社会保障制度模式对应着一定的社会保障筹资模式,文章指出,20世纪80年代以来,国际上社会保障制度改革的重点在于将传统的现收现付模式改为部分积累和完全积累模式,这与费改税思路相反^{[36]55-56}。

二是基于税费性质差异探讨税收与制度的兼容性。郑功成认为,社会保障费具有强制征收、专款专用与追求周期自我平衡的特征,不能与其他收费等同视之,费改税将使现收现付制得以恢复并被强化^[34];李建平认为,个人账户部分制度设计具备明显的补偿性,不符合费改税项目应具备的条件^[35];薛惠元认为,税收的固定性、统一性与现阶段社保制度改革的渐进性和地区差异性的矛盾难以协调,且难以实现利益分配的公平性^[36];林琦认为,费改税与二元经济现况以及税收的量能负担原则冲突,税收的固定、稳定、统一性操作欠佳,且税负转嫁问题未解^{[37]92-94}。

三是基于国际比较的论证。郑秉文、房连泉归纳了社会保障供款与一般税收的三种模式:第一种是

^① 文中写道“上述国家的此项税制名称不一,有社会保障税、工薪税、社会保险捐、社会税、社保费、社保基金(公积金、准备金)等”。这一定义将所有的缴费形式一网打尽(税捐费均包含在其中)。笔者更好奇的是,剩下的那几个国家到底怎么取得费用?从构成上看,未被包括的只剩下非缴费的项目了,如财政转移支付和慈善(捐款)。

“分征”模式,代表国家如德国与比利时;第二种是“代征”模式,如美国、英国和爱尔兰等;第三种为“混征”模式,如荷兰。社保部门征缴大多存在于西欧国家和实行中央公积金制的国家^①;采用税务机关征缴方式的国家包括部分北欧国家、一些英语国家以及部分中东欧国家;私营机构征收的国家主要存在于拉美地区。该文认为,“税费之争”的背后实际是征缴主体之争,而征缴主体之争则夹杂着浓厚的部门博弈因素和局部利益考虑,文章建议采用分征制,由社保部门征缴^{[38]1-16,121}。

四是从企业欠费现象的原因进行论证。李建平认为,欠缴养老保险费的原因主要有:企业经营困难,其次是私企和外商企业欠缴率高,再次是制度自身征缴能力差,征税能解决的问题有限^{[35]28-30};杨立雄指出,当前造成参保主体欠费和逃费问题的原因主要有:一是养老保险制度设计不合理,二是征缴法律体系不健全且征缴机构缺乏强制执行力,三是信息不对称导致漏征与企业经营或改制等因素导致逃费,四是地方政府竞争导致征缴力度减弱^{[39]33-37}。二者分别得出了增加征缴独立、加强缴费与待遇间的联系、设计合理的缴费率等完善制度的建议。

五是认为国家财政将由后台走向前台^{[34][38]}。

六是质疑社会保障税强制性更强的观点:郑功成认为强制性不在于名称而在于立法^[34];林琦认为社会保险资金筹集方式改革未必能够改善资金筹集情况^[37]。

(三) 主张择机选择或中立的探讨

主张择机选择的学者更多的是从理论分析或者效应分析的角度加以探讨。孙祁祥、孙立明提出,以税收的形式来征缴基本养老保险费用在近期内可能不易实施,可否考虑通过税务部门来代征以作为一种替代措施^{[40]48-50,47}。

李绍光从世代交叠模型(Overlapping Generation Model)出发,认为通过对社会保障税归宿和劳动力供给特征关系的分析表明,开征社会保障税需要恰当的时机。在阶层间收入分配差距过大或中等收入阶层过小时征收社会保障税,将无法实现缩小社会净福利配置差距的初衷^{[41]48-56}。

杨俊以国有企业的平均工资和就业人数增长率为研究对象,利用分省区的数据并考虑养老保险制度在统筹层次和征缴主体上的差距后,认为养老保险缴费增加将显著降低工资和就业人数的增长率,降低养老保险缴费率将同时促进工资和就业的增长^{[42]132-143}。

在此类论述中,更多的是强调制度实施需要的条件及制度的溢出效应,这些探讨为进一步完善制度并加强制度间的协调提供了理论建议。

(四) 统账结合时期论争的成就、问题与发展

历数以上所述的对社会保障制度的缺陷的批判,曾经在早期文章中普遍存在的诸如条块分割、覆盖面窄、管理混乱与成本过高等问题,已经悄悄消失在后继的文献中——社会保障制度自身的完善和发展是关键所在,这也表明,当初学者们列举社保制度缺陷以支持收税在逻辑上并不完备。以覆盖面为例,在没有社会保障税的情况下,养老保险制度已经接近发展中国家能达到的理论覆盖上限,医疗保险已经近乎实现了完全覆盖。以成本为例,最初社保部门可以提取3%的管理费,地税部门的管理费低于这个水平,所以税务部门指责社保部门征收成本过高,但随着时间的推移,社保部门不再提取管理费,但地税部门仍旧提取管理费,控辩双方的位置已经悄然对调。

那一时期探讨所取得的主要成就有三:一是税费性质日益趋同,国际比较取得了长足的发展。在那一时期的探讨中,虽然依旧存在着相当数量捐税不分的国际比较文献,但随着时间的推移,无论支持社会保障税与否,各方所定义的社会保障税(费)内容日益趋同。大多数文献认为社会保险税(费)具有强制性与固定性,不认可(或搁置探讨)其具备无偿性,且认为这一税(费)不同于其他税(费)。这种现象也是一种必然,因为社会保险供款无论名字是税还是费,其实质都是捐。

关于税、捐、费三者的区别,朱青已给出了精准的解答——财政学中“税”一般是指那些不具有具体指定用途的政府强制课征,如财产税;“捐”也是政府的一种强制课征形式,但它与税收的区别是具有指定的具体用途,是专为某种财政支出筹资;“费”则是政府在提供某些劳务时按照规定的价格收取的费用,具有明显的等价交换特征。部分人使用的“目的税”概念,但这模糊了“捐”与“税”的区别^{[43]57-60}。

其二是关于征缴力度问题双方分歧明显缩小。最初支持者们普遍认为税收征缴力度更强,但随着

① 社保部门各国不同,后文所指均为类似中国人力资源与社会保障部社保经办机构组织。特此说明。

时间的推移,征缴力度作为支持的论据日渐式微。当时支持者们的实证研究显示,社会保障税(税务征收)相较于人社部门征收优势很小,如刘军强的测算认为以地方税务机关作为征缴主体的各省养老保险费收入在平均值上要比其他地区多 21.57^①[29];而反对者们则认为税务征收能解决的问题有限^{[34][37]}。其三是再次梳理了制度亟待完善的问题,当时的探讨已经开始深入到了制度缴费待遇计发机制、缴费率、养老金缺口与公平性等深层问题。

当时研究的主要遗憾在于:支持社会保障税者提供的方案多数没有经过缜密的论证。如胡鞍钢建议的养老保险税率高达 30%,更多的文章将税率设定在 20% 以下^[25]。当时文献中出现频次最高的建议有:出台《社会保险法》,开征社会保障税,降低税率、提升税基和增加财政补贴。剔除前两项不表,后三项建议的问题在于,社会保障是一个长期政策安排,当税基已经无法扩大的时候,该怎么做?需要多少补贴?中国在 2000 年已经步入了老龄化社会,2017 年基本养老保险制度就在 28% 的名义缴费率下花掉了 8000 亿元人民币的财政补贴^②,低税率能维持到什么时候?如果提高税率(或者如胡鞍钢设计的超高税率),以税收的刚性,会发生什么?支持者们并没有回答类似的问题。

另一个缺憾在于,未能提供令人信服的如何在统账结合制度模式下让税收与制度相兼容的结论。有论证如“中国社保基金缺口仍要财政补贴,个人交纳和入账的数额不一,其结果也不是责权等同,因而它绝不是一般有偿服务的自愿储蓄交纳”^[33]。这种论证的问题在于,没有回答权责不同的情况下会发生什么?如果权利大于义务,财政在什么条件下可以承担?如果义务大于权利,怎么保障制度实施?中国养老保险制度二十余年来严重的以足投票行为与越来越庞大的财政补贴,已经给出了现实的答案。

在支持社会保险费的探讨中,已明确指出费税二者之间的强制性并非来自名字,制度模式很难兼容社会保障税。这也是那一时期的主要成就之一。另外的成就是税费性质探讨与国际比较。当时主要的不足有:一是大多数社会保险费支持者认为,费改税之后国家将从后台站到前台。问题在于,无论国家站在哪里,社会保障始终是国家的最终责任。二是缺少实证研究与对外部效应探讨。那一时期仅有的少量实证研究与效应分析文献多出自中立学者,支持社会保险费者并没能提供令人信服的为什么不能选择税务代征模式的理由——按照当时文献的逻辑,税务代征不改变制度,那么为什么不可以那么做?三是对外部约束条件的迅速变化缺乏总体判断。当时众多支持社会保险费的学者的理由之一是企业经营困难。问题在于,这种困难在任何时期都会在一定程度上存在,尤其是劳动力市场马上将迎来刘易斯拐点,劳动成本的持续提升是超大概率事件。

历数支持社会保障税的文献,将发现当时大多数文章所探讨的并不是征缴体制(筹资机制),而是社会保障制度改革,即将核心放在“税”上,将社会保障作为约束限定词加以论证;而对社会保障费(社会保险费)的支持者和部分中立者而言,核心在于“社会保障”这四个字,费(税)只是一种手段。侧重不同,论证方式与结果自然不同。探讨社会保障制度改革这种方法的优点在于将社会保障制度置于更为宏大的视角进行探讨,但不足之处在于,当时的研究大多忽视了经济政策与社会保障目标二者的时间跨度并不相同。

社会保障制度变革动辄以十年为单位,评价制度优劣则需要数十年的时间,而经济周期则短得多。如当时认为社会保障应当适应通货紧缩环境关系,但通货紧缩持续时间与社会保障问题持续时间相比完全不是一个量级。按照当时的逻辑,当通货紧缩变成了通货膨胀,那么社会保障制度又该何去何从?

另外的遗憾是,当时的探讨中有很多精彩的设想没能实现。如早在新世纪初期,傅京燕提出,为解决制度的累退性与广泛性问题,应当为低收入者提供补贴(负税收)^{[44]17-20},遗憾的是,诸多类似设想至今未能实现;另一方面,在那一阶段探讨的末期,很多关键技术问题已经开始探讨,如关于逃费方面论述的有李丹^{[45]202-204}、彭宅文等的探讨^{[46]138-150}。这些关键的技术问题与理念探析,在下一个阶段中得到了更充分的探讨。

三、新的论争

2010 年,《中华人民共和国社会保险法》出台,提出“用人单位和个人依法缴纳社会保险费”,但征

① 相对于养老保险费收入各省级统筹单位少则百亿动辄千亿的体量,该数值差异过小。而且,文章采用的是各省平均值,并没有剔除不同统筹单位间的经济差异因素。

② 人力资源和社会保障部《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dong-taixinwen/buneyaowen/201805/P020180521577716650735.pdf。

管政策仍沿用《社保法》实施前的《社会保险费征缴暂行条例》等文件,一时间争论再起。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》,提出社会保险费由税务部门统一征收,再次引爆了这一持续已久的争论。

(一) 支持税务征收(社会保障税)的探讨

《社会保险法》明确“社会保险费”属性之后,原本接近达成一致的税费性质探讨进入了新的阶段。庞凤喜认为,只要收入与指定的支出之间具有受益关系,无论该收入项目名称是“税”或“费”,均属于“指定用途税”的范畴——社会保险费(税)即属于此。判断一种财政收入是不是税收,采用的标准是该种财政收入是否同时具备税收的强制性、规范性及非直接偿还性,而不是名称。在当前我国整个社会管理成本已高居难下,税务机构已在全国城乡蛛网般密集设置且全面覆盖的情况下,再单设一套社保资金平行征收管理机构,从征管成本的角度而言是不利的^{[47]68-71}。

在明晰了税费性质之后,各方不再拘泥于名称,而关于强制力的探讨亦接近达成共识。王增文、邓大松认为,社会保障的征费与征税均需依法进行,强制性并不决定于一个国家的筹资模式是“缴费”还是“纳税”的词语本身,而是取决于该国有无社会保障资金征缴方面的法律法规、执法的强度和力度^{[48]87-89};童锦治、罗会武认为,《社会保障费征缴条例》强制力低、地方政府介入与制度设计不完善三者共同导致了征收率低的结果^{[49]109-112}。

在那一时期中,支持者们利用各种方法,探讨税收成本与征管收入间的关系。郑春荣、王聪进行了两方面研究:一是在控制了经济发展水平、产业结构等因素影响之后,认为地税部门征收社会保险费后行政成本并没有显著增加;二是利用双重倍差模型,论证了地税部门征收社会保险费的省份征收成本与征管收入呈负相关关系^{[50]17-26};李波、苗丹选取城镇职工基本养老保险参保率与征缴率指标,认为利用地税征缴地区的城镇职工养老保险征缴率略好于社保征缴的地区,但两种情况下的征缴率都没有超过50%,说明城镇职工基本养老保险存在较为普遍的漏缴、少缴、欠缴、拒缴问题,文章建议地税部门全责征收,并降低社保费率^{[51]20-25}。

另外,这一时期中有一种主要的论证方式,这种方式来自于征管实践中越来越多的税务征收(代征)情况。陈月富系统总结了社会保险费征管二元体制情况——截至2016年,在36个省、市、区、计划单列市中,已有21个由地方税务机关征收社会保险费全部或部分险种费款。文章据此指出,当前制度存在政策定位不清晰、征管法律配套落后以及名义费率高与实际缴费率低等诸多问题,建议统一地税机关作为社会保险费征收主体,推进以保基本为主的多层次社会保险体系建设^{[52]56-61}。

总的来看,这一阶段的支持者们认为“费改税”时机已经成熟,费改税已具备可行性,并对完善社会保障制度提出了深刻的改革建议。如王增文、邓大松建议,将工资替代率水平降到合理标准,将社会保险缴费率控制在适度的水平,实施差别化累进税率等。

(二) 支持社保征收的探讨

在这一时期中,支持社保征收的文献比率继续降低,相当多原本支持社会保险费的学者已经转为支持税务征收。依旧支持社保征收的学者们,则针对社会保险费成本这一核心问题进行了探讨。鲁全利用欠费率与清欠率指标^{[53]110-115},彭雪梅等利用足额征缴率和扩面率指标^{[54]63-71},分别对《社会保险法》出台前各省级单位的养老保险征收体制政策变迁的效果进行实证分析,得出了以社会保险经办机构为主体的征收效果要好于以税务机关为主体的结论。

除此之外,这一阶段的探讨拓展了上一阶段税费之争必然涉及制度模式之争的相关论述,并将之上升到整个养老保险体制改革的高度。冯辉认为,区间征缴制是客观承认“五险一金”,是将社会养老成本与政府提供养老服务义务的一部分转嫁给用人单位和劳动者,而强制足额征缴制则不承认上述问题,将社会保险费变成了“社会保险税”。“利益绑定”是征缴模式成败的关键,如果不能解决对制度参与者的利益绑定难题,必将极大削弱征缴的绩效,这需要加强延迟退休、异地转续、社会化养老等配套制度的改革与协同^{[55]27-36}。

(三) 主张择机征收或者中立的探讨

在这一时期,支持以两段论为代表的择机征收学者越来越多。蒲晓红、徐梓川建议,按照个人账户规模实施税收返还,解决征税导致的个人账户权能缺失问题;暂时不将城乡居民纳入征税对象,避免城乡居保制度中的强制性与固定性冲突;暂时维持“二元征收”体制,待时机合适时转为税务征收^{[56]62-68}。

林闽钢认为,目前社会保险模式下,缴费体制是必然选择。中国社会保障制度最大的成果之一是建立了国家、社会和个人多方责任共担的机制,而费改税既割断了这种联系,又无法解决由隐性负债显性化造成的资金缺口问题。随着开展国民基础年金制度改革、国民健康保险制度改革和适度普惠的社会服务的实现,个人账户将被逐步取消,届时社会保险费以征税的形式,并由税务部门征收机构统一征收为最佳选择^{[57]11-15}。吴文芳认为,完善我国社会保障费征缴方式有两种,一是赋予社保部门缺失的强制权力,二是交由税务机关代征。文章指出,当国家经济发展到一定程度时,倾向于提供更具公平性的社会保障制度,但当制度不可持续时,又容易走向“费改税”^{[58]86-89}。李运华、殷玉如梳理了中国社会保险征缴历程,结合国际社会保障税征收体制现状,认为中国当前制度尚处在大幅度变革的时期,无法采取统一的税收形式,建议根据制度设计,将养老保险费划分为两个部分,雇主承担的部分征收养老保险税,个人承担的部分征收养老保险费,二者均由税务机关负责征收^{[59]139-142,159}。刘览霄对税费之争做了一个综述,认为社会保障税应是费的升级形式,社会保障费改税的现实条件还不充分,时机还不成熟,等到社会保障全国统筹以后,社会保障税的诸多优势才可以充分发挥^{[60]82-85}。

(四) 三十年税费之争评述

在国际社会保障界,探讨社会保障税费之争的文章数量很少,究其原因正如近年探讨的结果,一般来说征缴方式与养老保险制度的模式关联。而中国的税费之争之所以绵延持久,一个十分重要的原因在于中国独特的制度设计——中国的养老金制度是唯一被归类为固定养老金制度与个人账户制度组合而成的国家,十年之前,相同的组合还有阿根廷。

三十年间,税费之争取得的主要成就有:一是社会保障自身发展可以解决的问题随着时间的推移淡出了各界的视野。以社会保险为核心的中国社会保障制度,从最初只保障国有企业职工,发展到今天已经成为劳动人口最重要的保障。随着《社会保险法》的实施,社保部门被授予了更多权力,社保部门的法定事权并不逊色于税务部门^[56],在这个过程中,原本针对制度不够成熟的若干非议,已经越来越少作为费改税的论据出现。

二是国际比较取得了丰硕的成果,对世界社会保障制度变革的认知更加清晰。如在征缴体制方面,正如 Brrand、Ross 和 Harrison 所述,征缴主体主要有社保部门、税务机构及基金管理公司或其他独立自治机构。社保部门和税务部门这两个征缴主体的比重在世界各国大约各占一半,由税务机关征收的比例稍多一些^[61]。通过多年的探讨已知,不是所有的社会保险缴费(税)都纳入国家预算管理。

三是各方关于税费性质的探讨已接近达成共识,各方所界定的内容实质都是“捐”所对应的内容,这也为近年来乃至未来的探讨奠定了基础,各界可以将更多的精力放在核心问题上,而不是名字。

四是越来越深入探讨财税制度与社保制度的本质。在社会保障制度完善方面,针对统筹层次、制度公平性欠缺、待遇计发机制、老龄化问题的探讨越来越多;在税务征收方面,如何解决税收导致的权能缺失方案越来越细致。

五是从更广的维度探讨完善社会保障制度,体现为各种理论分析与效应探讨的文章数量越来越多。如付伯颖等利用 Hansen 提出的门槛模型(Threshold Model),认为中国当前制度存在两个门槛值(13.346%、30.347%),当税率跨越第二个门槛值时,社会保障税收入与经济增长之间呈现负相关关系^{[62]41-47};这为老龄时代的中国的社会保障总体负担水平提供了思路。李昕、关会娟基于税收楔子理论分析认为,我国社会保障支出中企业社保负担过重,造成了职工收入不高但企业实际用工成本不低的矛盾^{[63]114-122}。刘苓玲、慕欣芸通过上市制造业公司数据,发现企业社保缴费对劳动力就业存在显著的挤出效应,即企业社保缴费率每上升1%将挤出企业雇佣人数约6.9%^{[64]107-118}。徐凤辉、胡慧子通过企业调查数据,探讨缴费水平对员工工资的挤出效应^{[65]1-5}。上述探讨,为走过刘易斯拐点之后完善中国劳动政策与社会保障政策做出了积极的贡献。

最后,各界对信息化的重视程度越来越高。回顾早中期的税费之争,税务部门多强调人员、规模与网点优势,人社部门强调的则是对参保人员的信息优势与热心。这种现象也表明,部门间信息分割在很大程度上制约着中国社会保障制度的发展与完善,随着时间的推移,越来越多的文献开始重视部门间信息共享与协作的作用——笔者认为,国家层面的信息整合才是解决问题的关键所在。

不过,虽然历经三十年的探讨,税费之争依旧存在着诸多遗憾,其一,最典型的问题是依然缺乏令人信服的理论分析与实证分析。从1999年《社会保险费征缴暂行条例》授权省级政府自主决定社会保险费由

税务部门或社会保险经办机构负责征收至今,实践中出现税务代征(或全责征收)的时间还不足20年,这为计量分析带来了巨大的挑战——样本容量不够且不稳定,而且基础信息的缺憾制约着进一步探讨的步伐——当前的数据无法告诉我们到底有多少人在参保(无法剔除重复参保人口,且无法表明每个人真实缴费长度),而且各省就业人口情况与基数选择更是一言难尽,对制度外部约束条件的剥离亦是困难重重。因而,既有文献的实证分析,与其说是征缴体制变化带来了各地征缴率的变化,倒不如说是各地对征缴率的要求带来了征缴体制的变化——地方政府的意愿在更多情况下才是决定性要素。

二是依旧未能解释诸多现实问题,如为什么在当前税务代征已超过半数省份的情况下,企业会对出台税务征收的政策如此敏感?按照既有文献,税务代征不改变税率,那么如何解释会出现企业负担巨幅增加的报告(如国泰君安)^①?上述现象所反映的,是长期以来既有文献很少探讨缴费基数缺陷,而基数问题正是税务征收的关键所在。以养老保险制度为例,缴费基数包括工资总额(社会统筹部分基数)、个人工资(个人账户部分基数)及城镇单位在岗职工平均工资(作为上下限使用,从2019年5月1日起,将由城镇单位在岗职工平均工资变更为全口径工资,后者大概相当于前者的80%)^②。如果缴费任务从人力资源和社会保障部转移给税务部门,势必会在当前三种定义基础上增加税务部门所采用的企业工资薪金总额与个人工资薪金所得两个新的定义。这些定义无论在构成与免除组成上,均存在着一定的差异。正如Rodrigo A. Cerda所指出的,由于人口老龄化,现收现付制度终将面临严重的财务可持续性危机^{[66]509-517}。在上述问题无法得到回答的情况下,也就无法得出令人信服的征缴变革对税负乃至整个社保制度的可持续性影响的成果。

2019年政府工作报告提出,“稳定现行征缴方式,各地在征收体制改革过程中不得采取增加小微企业实际缴费负担的做法,不得自行对历史欠费进行集中清缴”^③。这一提法正如税费之争三十年的经历,二者仍在完善的道路上,但距离完成越来越近了。三十年来,变化的是经济、社会、人口与制度自身,不变的是如何更好地实现社会保障目标、达成更广泛的社会发展乃至经济发展的战略方向。

参考文献:

- [1]于业海《发达资本主义国家正在着手调整“高福利”政策》,载《世界经济》1981年第11期。
- [2]郭宏德《瑞典、荷兰社会保险简介》,载《财政》1986年第7期。
- [3]邝海春《关于我国社会保险制度的几点看法》,载《广西社会科学》1986年第3期。
- [4]刘有锦《瑞典的社会保险制度》,载《中国劳动科学》1987年第4期。
- [5]徐放鸣《关于社会保险的若干问题》,载《财经研究》1986年第8期。
- [6]夏积智、朱龙翔《增加“社会保险税”税种绝对行不通》,载《中国劳动科学》1993年第10期。
- [7]邓大松《论我国社会保险制度改革》,载《武汉大学学报(社会科学版)》1989年第3期。
- [8]唐腾翔《外国社会保障税的比较研究》,载《涉外税务》1989年第3期。
- [9]唐腾翔《世界各国所得税、增值税和社会保障税的新动向》,载《涉外税务》1992年第10期。
- [10]张湘祥《试论我国社会保障制度的整体改革》,载《求索》1987年第4期。
- [11]金国平《建立职工退休养老保险基金的几点设想》,载《当代财经》1988年第3期。
- [12]张连顺、陆炜、孙午珊、于跃才《开征社会保障税有关问题的探讨》,载《税务研究》1992年第4期。
- [13]崔元勋《对设置社会保障税的探讨》,载《税务研究》1991年第10期。
- [14]《开征社会保障税问题研讨会观点综述》,载《税务研究》1994年第3期。
- [15]悦光昭《赴美考察社会保障札记》,载《中国劳动科学》1987年第5期。
- [16]彭澄《资本主义国家税制发展的回顾与预测》,载《中南财经大学学报》1991年第6期。
- [17]王学荣、耿全忠、张战军《社会保障税探讨》,载《税务研究》1994年第1期。
- [18]张栓成《在我国开征社会保险税的探讨》,载《财税与会计》1994年第10期。
- [19]雨浓、庆丰《各国社会保障税存在的问题及我国社会保障税的选择》,载《税务与经济(长春税务学院学报)》1994年第5期。
- [20]陈萍《开征社会保障税,推进企业职工养老保险制度改革》,载《财经论丛(浙江财经学院学报)》1993年第1期。

① 新浪财经:税务征收社保后企业个人将补缴近2万亿? [2019-04-04] <http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-09-08/doc-ihivtsyk0697669.shtml>.

② 由于各地自主性,上述表述所指的是常见情况,并不适用所有省份。

③ 中国政府网,《2019年政府工作报告》(EB/OL): <http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhfgzbg/index.htm> 2019年3月15日。

- [21] 余家金 《浅议开征社会保险税的必要性和紧迫性》载《税务研究》1994年第8期。
- [22] 陆丰泉 《国外社会保险税的比较研究与借鉴》载《财经理论与实践》1994年第4期。
- [23] 张云贵 《论费改税》,载《税务研究》1997年第10期。
- [24] 贾康、杨良初、王玲 《实行费改税开征社会保险税的研究》,载《财政研究》2001年第1期。
- [25] 胡鞍钢 《利国利民、长治久安的奠基石——关于建立全国统一基本社会保障制度、开征社会保障税的建议》,载《改革》2001年第4期。
- [26] 高书生 《关于搭建中国社会保障新平台的设想》,载《经济研究参考》2003年第4期。
- [27] 安体富、王海勇 《公平优先兼顾效率: 财税理念的转变和政策的调整》,载《税务研究》2006年第2期。
- [28] 国家税务总局课题组刘佐、靳东升、龚辉文 《借鉴国际经验进一步优化中国中长期税制结构》,载《财政研究》2009年第5期。
- [29] 刘军强 《资源、激励与部门利益: 中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999-2008)》,载《中国社会科学》2011年第3期。
- [30] 赵景华 《2005年全国税收理论研讨会观点综述》,载《税务研究》2006年第3期。
- [31] 徐瑞娥 《关于我国社会保障制度改革观点综述》,载《经济研究参考》2007年第3期。
- [32] 孙春雷、焦建国 《社会保障税研究综述: 基于国内研究视角》,载《兰州商学院学报》2010年第6期。
- [33] 萧明同 《社会保障税制与政府责任的国际借鉴研究——兼论我国社会保险费改税问题》,载《涉外税务》2002年第1期。
- [34] 郑功成 《推进我国社会保障改革的几点思考》,载《中国软科学》2001年第4期。
- [35] 李建平 《社会保障“费”改“税”的制度性约束》,载《中央财经大学学报》2005年第7期。
- [36] 薛惠元 《对我国现阶段社会保障费改税的质疑》,载《财会月刊》2006年第8期。
- [37] 林琦 《我国社会保险税费之争理性选择》,载《合作经济与科技》2010年第2期。
- [38] 郑秉文、房连泉 《社会保障供款征缴体制国际比较与中国的抉择》,载《公共管理学报》2007年第4期。
- [39] 杨立雄 《加强养老保险征缴管理的对策研究》,载《经济纵横》2010年第9期。
- [40] 孙祁祥、孙立明 《中国养老保险基金运作中的问题及对策》,载《财政研究》1999年第6期。
- [41] 李绍光 《社会保障税与社会保障制度优化》,载《经济研究》2004年第8期。
- [42] 杨俊 《养老保险和工资与就业增长的研究》,载《社会保障研究》2008年第2期。
- [43] 朱青 《关于我国开征社会保险税问题的探讨》,载《财政研究》2001年第3期。
- [44] 傅京燕 《我国社会保障筹资方式的选择与社会保险税的效应分析》,载《税务与经济(长春税务学院学报)》2002年第2期。
- [45] 李丹 《论我国社会保险逃费问题及对策》,载《兰州学刊》2005年第6期。
- [46] 彭宅文 《财政分权、转移支付与地方政府养老保险逃费治理的激励》,载《社会保障研究》2010年第1期。
- [47] 庞凤喜 《社会保障缴款“税”、“费”形式选择中若干问题辨析——兼与郑秉文研究员商榷》,载《财政研究》2011年第10期。
- [48] 王增文、邓大松 《“费改税”——软环境与硬制度下社会保障筹资模式研究》,载《理论探讨》2012年第5期。
- [49] 童锦治、罗会武 《关于现行社会保障中有关问题的探讨》,载《生产力研究》2013年第5期。
- [50] 郑春荣、王聪 《我国社会保险费的征管机构选择——基于地税部门行政成本的视角》,载《财经研究》2014年第7期。
- [51] 李波、苗丹 《我国社会保险费征管机构选择——基于省级参保率和征缴率数据》,载《税务研究》2017年第12期。
- [52] 福建省地税局课题组、陈月富 《社会保险费征管体系改革探索》,载《发展研究》2017年第3期。
- [53] 鲁全 《中国养老保险费征收体制研究》,载《山东社会科学》2011年第7期。
- [54] 彭雪梅、刘阳、林辉 《征收机构是否会影响社会保险费的征收效果?——基于社保经办和地方税务征收效果的实证研究》,载《管理世界》2015年第6期。
- [55] 冯辉 《“区间征缴”抑或“强制足额征缴”——我国养老保险费征缴的模式选择与制度完善》,载《东方法学》2015年第4期。
- [56] 蒲晓红、徐梓川 《我国实施社会保险费改税的障碍化解》,载《经济理论与经济管理》2013年第6期。
- [57] 林闽钢 《中国社会保障制度优化路径的选择》,载《中国行政管理》2014年第7期。
- [58] 吴文芳 《社会保障费与税之关系的基础理论探究》,载《税务研究》2014年第7期。
- [59] 李运华、殷玉如 《中国社会保险基金税费结合征收模式探讨——以养老保险基金的筹集为例》,载《理论月刊》2014年第11期。
- [60] 刘览霄 《社会保障费改税研究综述——基于国内研究视角》,载《哈尔滨师范大学社会科学学报》2018年第9期。
- [61] Peter Barrand, Stanford G. Ross, Graham Harrison. “Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contri-

bution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries”, IMF Working Paper WP/04/237 [20190330],
https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04237.pdf.

[62]付伯颖、陈子昂、夏宁潞《国际比较视角下我国社会保障税最优税率设计》载《地方财政研究》2018年第9期。

[63]李昕、关会娟《省际企业劳动力税费负担估算:基于“税收楔子”》载《改革》2016年第5期。

[64]刘苓玲、慕欣芸《企业社会保险缴费的劳动力就业挤出效应研究——基于中国制造业上市公司数据的实证分析》,载《保险研究》2015年第10期。

[65]徐凤辉、胡慧子《我国企业水保缴费对员工工资挤出效应研究》载《劳动保障研究》2018年第4期。

[66]Rodrigo A. “Cerda: On social security financial crisis”, *Journal of Population Economics*, Vol: 18, No: 3(Sep: 2005) pp: 509 – 517.

Debates on Tax , Contribution and Payments of Chinese Social Security System in Last 3 Decades

GAO Qing – bo , *Chinese Academy of Social Sciences*

Abstract: During the decades on tax , contribution and payments (premiums) in last 30 years of China’s social security system , the main issues of supporter of social security tax , social insurance premiums and neutral scholar have obvious characteristics of the times with the development and evolution of the system. According to the chronological order , it can be divided into three major stages: First , before the establishment of the system , they mainly discuss the international social security tax collection and the necessity , feasibility and system problems of the social security system. The second is to discuss the differences in the nature of social security taxes and payments , the reforms took place in international social security field and the current institutional optimization path. After the promulgation of the Social Insurance Law , they began to focus on the core issues of the social security system and the key differences between taxes and payments , and explored the external effects. In general , during the 30 – year debates over taxes , consensus has been reached on contributions and payments , international comparisons and institutional reforms to some extent , while there are still many differences so that the debates are still proceeding.

Key words: social security tax; social insurance contribution; social insurance payments; pension insurance
责任编辑 吴兰丽

(上接第18页)

Contribution Cost of Basic Old Age Insurance in China: an Analysis Based on Regional Differences and Employment Structure

FANG Lian – quan , *National Institute of Social Development , Chinese Academy of Social Sciences*

ZHOU Jia – ling , *Graduate School , Chinese Academy of Social Sciences*

Abstract: The contribution burden level of the basic old age insurance system is a key issue in current social security research. Due to various reasons such as low level of pooling level , different levels of regional development and differences in employment structure , there are significant differences in the actual cost of the urban employees’ basic old age insurance in different regions. Based on the panel data of the urban employees’ old age insurance in 2005 – 2015 , this article analyzes the differences in the cost of old age insurance in each province , and measures the relationship between the level of social insurance contribution and employment structure. The conclusions of the study show that , from the perspective of region , the lower the level of economic development and the higher the supports of old age in a region , the higher the actual cost of social security; from the analysis on employment structure , the higher the proportion of private enterprise employment and labor – intensive industries , the lower the social security collection rate , the greater the space for social security revenue growth in future.

Key words: basic old age insurance; contribution cost; regional differences; employment structure

责任编辑 吴兰丽