



我国开征社会保障税若干问题探讨

作者：王立京 信息来源：湖北省社科院政法所《法治时代》编辑部

目前，虽然理论界对开征社会保障税问题的讨论非常热烈，中国开征社会保障税也越来越成为理论界的共识，但就现行社会保障制度下开征社会保障税的难点，开征社会保障税应遵循的原则，开征社会保障税的基本构想及配套制度设置等重大问题的认识仍不尽明确统一。在此，本文拟从以下几个方面对上述相关问题作一探析。

一、对社会保障税的再认识

对于我国现阶段是否开征社会保障税，大多数学者持肯定态度，主要理由是社会保障税的开征并通过立法具有的强制性和规范性，有利于增强社保金收缴的约束机制，有利于利用税务部门现有的机构设置、监控机制等优势，提高社保金的收缴率，强化征管，降低筹集成本。但不少学者也指出，从国际上社会保障费、税发展的趋势，开征社会保障税还须缜密考虑。笔者亦认为，开征社会保障税并非简单的是名称、形式的变化，而是实质内容的改变，它既涉及每个公民当前的切身利益，又将产生隔代效应，所以，在确定开征社会保障税和实施立法之前，应当充分认识社会保障税功能的有限性与其本身存在的不可避免的缺陷，正确定位该税的功能与作用。

(一) 社会保障税筹资功能的有限性。

我国目前社会保障基金主要来源于用人单位和个人。按国家规定，用人单位缴费总额已达职工工资总额的29.6%（养老20%、医疗6%、失业2%、工伤1%、生育0.6%），个人缴费比例已占个工资总额的11%（养老8%、医疗2%、失业1%）。显然，除去所得税外，这已成为用人单位和劳动者的一项极大支出。但即便如此高的缴费率，其收入不仅远远不能满足日益增长的社会保障的给付需求，资金缺口还愈来愈大。能否在现有基础上通过社会保障税立法强化缴纳义务，并设置比现行费率更高的税率来增加筹资能力？答案是否定的。因为，如果社会保障税税率设置得过高，对纳税意识不强的纳税人而言只能促使其形成偷税动机，而对于具有较强纳税意识的纳税人，则可能会促使其资本对劳动的替代或者闲暇对劳动的替代，最终将造成产品成本上升、企业竞争力下降和社会整体效益的损失。更何况许多用人单位是因为亏损严重而无力及时足额地缴费，一些劳动者也是由于收入过低而无法承受缴费负担。可见，想通过开征社会保障税而一劳永逸地解决社保基金筹集问题是不现实的，单纯进行社会保障“费改税”并不能从根本上解决社保基金入不敷出问题。我们不能对社会保障税的筹资功能寄予过高的希望。其他国家的经验也证明，仅靠社会保障税是不能满足社会保障资金需求的，不能将社保基金来源局限于社会保障税收入。要维持社会保障工作的正常运转，同时又不增加用人单位和劳动者的压力和负担，还应采取其他措施拓宽社会保障金的来源渠道。

(二) 防治拖欠、偷逃、拒缴费(税)的有限性

从实践上看，当前社会保障费征收中存在的主要问题是拖欠、偷逃、拒缴社保费严重。其中用人单位拖欠、偷逃、拒缴的方式有：(1)故意不与职工订立劳动合同，造成劳动保障部门不能准确掌握用工情况，核定的缴费工资总额远远低于实际工资总额^①；(2)增加临时工，减少合同工或频繁使用短期合同工，以减少符合社会保障条件的人员数量，规避缴费义务；(3)违反规定，仅以职工基本工资作为计提基数，将职工的各种津贴、经常性奖金和其他工资排除在外，或把工资性开支化整为零，使部分工资性报酬逃离计提范围，变相减少工资总额，降低社保费的提取标准；(4)以亏损、资金困难等理由拒

不按时缴费，长期拖欠。而个人则大多采取隐瞒收入或少报收入来逃避缴费义务。拖欠、偷逃、拒缴行为造成缴费者和不缴费者之间在有效费率上和相同职工间收入分配上的不平等，降低了社会保障的再分配功能，扭曲了劳动市场的运作规律，增加了福利成本，并导致企业和职工为逃避缴费向地下经济和非正规转移，进而阻碍经济增长，助长逃费行为进一步产生，因此确实需要加强惩治力度。不可否认，社会保障税法从制度层面上为社保基金提供强大法律支持，它所具有的税收强制性和威慑力一定程度上能够促使部分有意拖欠、拒缴的单位和个人按时缴纳，从而提高筹资效率。但仅仅一部税法还是难以杜绝或防止偷逃、拒缴费(税)问题的。因为即便税务机关有很强的征管手段，对于以上各种隐蔽的偷逃方式，特别是对利用劳动用工制度的漏洞偷逃缴费的行为，还是力不能及的。所以，分析发生拖欠、偷逃、拒缴费(税)的方式、原因、对症下药地制定与社会保障税法配套的制度，才是杜绝拖欠、偷逃、拒缴现象，实现应缴尽缴的根本途径。

(三) 累退性和重复课征缺陷

许多人都乐观地认为，通过开征社会保障税将社会保障基金收入纳入预算管理，会明显提高我国税收收入占同期GDP的比重，大大充实我国的直接税体系，促进我国税收结构的进一步完善，并将发挥税收公平分配和调节经济的功能，有利于建立健全我国的社会保障制度。但我们应注意到，在开征社会保障税的国家，社会保障税都显示出很强的累退性。因为社会保障税只以工薪基数为征税对象，并只对纳税人工薪中不超过某一最高应纳税额的部分课税，对非工薪如利息、股息、红利、租金、资本所得等和工薪所得中不超过某一最高应纳税额的部分不征税，税率为单一的比例税率，且一般没有宽免扣除，也不考虑纳税人的其他特殊情况，因而高收入者缴纳的税款与其收入的比例远远小于低收入者。社会保障税的这一特性不仅与所得税的基本特点——累进性背道而驰，而且有损税收的公平性。由于劳动者的工薪所得也是个人所得税的征收对象，因而社会保障税与个人所得税的税基相同，由此产生重复征税问题。显然，累退性与重复征税破坏了税收基本原则，违背了开征社会保障税的初衷。如何尽量避免社会保障税的累退性和重复征税，以期发挥其为低收入者分散风险和转移支付而追求的正向收入再分配效应，进而对社会财富和国民收入原始分配所造成的收入不平等和贫困扩大化趋势进行抵制，是我国开征社会保障税不得不考虑的重要问题之一。

二、开征社会保障税的难点

社会保障基金的运行采取“费改税”的作法，虽然不论从社会保障基金性质的角度，还是从操作角度，都有其合理性，但是将开征社会保障税付之于实践，还须要认真考虑社会保障税制度中的难点。

(一) 社会保障税税负的转嫁与归宿

社会保障税税负的转嫁与归宿主要是指由雇主缴纳的社会保障税的转嫁与归宿问题，因为雇员所缴纳的部分同所得税一样，是一种直接税，不能转嫁，只能由自己承担税负。但是，雇主缴纳的社会保障税无疑是作为劳动力要素成本的一部分，也是产品生产成本的一部分。雇主可以通过提高产品价格的万武将税负转嫁给消费者，也可以通过压低工资的办法将税负转嫁给雇员。如果雇主采取前者，产品价格的提高必然会给产品在市场上的竞争力带来负面影响，这是雇主所不愿意的。另外，根据宏观经济学的市场供求规律，产品价格的提高势必会减少社会对雇主的产品需求量，进而使雇主减少产品的供给，减少产出和就业，失业的增加降低了雇员的实际工资水平，因此，这部分税负最终实际上还是由雇员承担。如果雇主采取后者，由于我国目前劳动力供大于求，我国雇员的工资刚性较其他国家为低，劳动力的供给几乎是无弹性，劳动力的供给不会因征收社会保障税实际工资低而减少，雇主很容易将其应负担的社会保障税份额转嫁给雇员。因此，要在我国开征社会保障税，就要考虑从制度上防止或减少雇主将税负转嫁给雇员的问题。

(二) 社会保障税收入的归宿

社会保障税收入的归属是指社会保障税收入是属于中央税还是地方税的问题。目前，我国社会保险费是作为地方政府的固定收入，如果把要开征的社会保障税继续作为地方税，就存在一些问题：一是社会保险计划的实施范围窄不利于保险风险的分担，也不利于保险的互助互济功能的发挥；二是由于各地统筹比例不同，势必使得统筹比例高的地区对劳动力有更强的吸引力，这种状况不利于公平竞争环境的形成，妨碍了劳动力的合理流动，不利于人力资源的有效配置；三是社会保险计划是中央政府的一项收入再分配计划，我国的社会保障带来的福利应惠及每个参加社会保障的公民，如果把社会保障税作为地方

税,只会导致富人越富,穷人越穷,不利于社会公平,更何况经济状况差的人更需要社会保障。另外,贫困地区积累下来的社会保障欠款最终还是要由中央财政来承担,加重了中央财政的负担。从这三个方面来看,把社会保障税作为中央税,不是地方税更合理。

(三) 社会保障税纳税人范围的确定

由于目前我国平均工资水平不高,因此普遍认为我国社会保障税是对超过起征点的工薪所得征税,那么只要工薪所得超过起征点的我国公民,都应缴纳社会保障税,这就涉及到我国一亿多进城务工的农民和在乡镇企业的农民,如果他们在工薪所得超过起征点的情况下,他们就必须缴纳税款,否则就违反了税收的公平原则和效率原则,但是,由于他们的流动性强、收入不稳定,并不一定有能力持续缴纳税款,如果他们交了税,即使仅仅缴纳了一次税款,他们就有理由享有社会保险,这样的话,我国社会保险支出将大大增加,社会保险基金难以承受。另外,就城市人口来说,社会保障税的纳税人除了包括机关和企事业单位拿工资的员工外,还包括大量的个体工商户等自由职业者,他们的记载收入的帐证不齐,有的根本就是无任何帐证,如何对他们征收社会保障税不仅是我国的难题,也是世界性的难题。并且,他们也同样存在与农民工、乡镇职工一样的问题,即交税与享受社会保险的问题。

(四) 社会保障税税率高低的确定

社会保障税税率的确定是开征社会保障税需要解决的一个关键问题,影响社会保障税税率高低的主要因素有两个:一是我国社会保障税收入规模,二是缴纳税款人的负担。如果开征社会保障税,其收入是指负担制度转型后新发生的社会保险支出,还是除此以外,还需要负担一部分甚至是全部过去遗留下的隐性债务(主要是隐性养老金债务,即统帐结合制实施后,“老人”已经发生的养老金和“中年人”已有工作年限所应积累的养老金形成的债务),如果是前者,过去遗留下的隐性债务就需要别的偿还办法。如果是后者,根据世界银行在1997年的统计,在我国,大于60岁及以上的人口比例从1990年的9%上升到2030年22%,根据世界银行2002年的最新预测,我国的老人赡养率(65岁及以上人口与15岁至64岁人口之比)将从1999年的11%上升到2030年的25%和2050年的36%,面对庞大的社会保险支出,就需要把社会保障税率定得高于目前的社会保障缴款率,但是,税率定得太高,一方面会增加企业扭亏增盈的负担,另一方面我国的高层次消费正在扩展,住房、教育等将转化为商品,这会促使我国居民调整支出结构,如果社会保障税率定的太高,工薪阶层将承担较高的社会保障税税负,这势必约束整体消费进步和市场化进程。

三、我国开征社会保障税的构建原则

(一) 循序渐进、分步实施。要注意与现有社会保障缴款制度平稳衔接,在较完备的税收框架下,循序渐进、分步实施。税目由少到多,征收区域范围由窄到宽。为适应市场经济条件下劳动力可自由流动的状况,保险的覆盖面在条件允许的情况下,要尽可能广一些。

(二) 低起点、低标准。税率、税目的制定及保障水平应与生产力发展水平相适应,开始税率不宜过高,保障范围和水平应只限于为劳动者提供基本的生活需要,较高层次的需要可通过发展补充保险和个人保险来解决。

(三) 国家、单位、个人共同负担。国家财政预算安排部分社会保障资金,其余由单位和个人以缴纳社会保障税的形式共同负担,以单位为主,自由职业者则完全由个人负担。

(四) 负担与受益相对应。这是税收权利和义务相适应原则的具体体现,国内各类企事业单位及其职工,自由职业者均有义务缴纳社会保障税,不缴纳者不受益,缴纳项目和缴税数额的多少与受益项目及受益程度相适应,但对于特殊情况,即便不纳税,也可以享受社会保障待遇,领取保险金,这就涉及到一个免征额标准设计的问题。

(五) 公平性与效率性。社会保障既要体现社会公平、互助互济、分散风险的原则,又要体现效率原则,要发挥中央、地方、单位、个人的积极性,要有一定的激励机制。

(六)专门管理、专款专用。社会保障税的收支应建立专门的预算管理制度,以保证社会保障税收入专项用于社会保障支出,对于收大于支的结余部分可以考虑建立社会保障信托基金,用于直接或间接投资,实现社会保障基金保值增值的目的。

(七)平稳过渡,负担适度的原则。为了避免由于改变社会保障筹资方法而大幅度增加企业和职工的负担,减少社会保障税的征收阻力,有利于我国社会保障筹资方式由现行模式向课征社会保障税平稳过渡,社会保障税的负担水平要制定得适度、合理,既要考虑到支出的需要,又要注意与现阶段的负担水平相衔接。以后随着社会经济发展水平和企业、职工的实际收入水平的提高再进行相应调整。绝不能将社会保障水准定的过高,导致税负过重,使企业和职工难以承受。

(八)简化税制的原则。我国开征社会保障税虽然不乏国外的成功经验可供参考,但终究缺乏实际管理操作经验,加之我国特有的经济体制及历史背景,国内企业的经济管理水平和税务机关的税收征管水平不高,应尽可能地把社会保障税制度设计得简便易行,尽量简化计算征收手续,以便税务机关征收管理,也便于纳税人缴纳。

(九)国情原则。在设计社会保障税制度时候,应充分考虑到我国的国情。纳税义务人的确定应体现普遍纳税的精神;减免税务的口子不能开得过大。

(十)贡献与受益对等原则。社会保障税开征的主要目的在于保证基金及时充足地缴纳与规范合理地使用,本着权利与义务相对应的原则,除极少数特殊情况外,不缴纳者不受益,缴纳项目及缴税数额的多少与受益项目及受益程度相对应。

四、开征社会保障税的基本构想

综观世界各国社会保障税的设置,大体有三种类型:以瑞典为代表的按承保项目分项设置的项目型社会保障税,以英国为代表的按承保对象分类设置的对象型社会保障税和以美国为代表的按承保对象与承保项目并设的混合型社会保障税。比较而言,这三者不分伯仲,各有利弊^②。笔者认为,根据国情,我国应当采用混合型社会保障税模式,具体设置分析如下:

(一)纳税人

以我国各类企业单位和在我国境内有工薪收入的劳动者(包括在各类企事业单位、国家机关工作的工薪劳动者)为主要纳税主体,其中企事业单位(包括城镇各类内资企业和外商投资企业及事业单位)承担主要的税收负担,个人负担一部分,国家也通过低扣计税所得等形式承担一部分费用,以此体现国家、集体、个人三者共同负担原则。没有雇佣关系的自营者可通过自行向社会保障机构申请建立个人社保帐户方式成为纳税人;有条件的地区可将农村劳动者列为养老、医疗保障税目的纳税人。

(二)征税对象

工薪劳动者的征税对象是纳税人的工资、薪金收入。就企事业单位、国家机关而言,资、薪金收入是指一定期限内企事业单位、国家机关的职工工资总额;就职工个人而言,是指一定期限内个人的工资、薪金收入。自营者以其一定期限内收入扣除成本后的净所得为征税对象,农村劳动者可以农民年总收益为征税对象。

(三)税目

按照与现行社会保障制度相衔接的原则和大多数国家的通行做法,税目的设计应适合我国社会保障制度改革的现状;与社会保障项目的宽窄相匹配。由于职工基本养老保险、医疗和失业保险费的征收已有国务院下发的统一性文件规定,考虑到这三项保险对社会经济影响最大,其改革在各地也进行得最为广泛和深入,所以我国社会保障税暂时包含基本养老保险、基本医疗保险和失业保险三个税目。根据国际劳工组织《社会保障(最低标准)公约》(第102号)规定,社会保险基金应当包括医疗照顾、疾病救助、失业救济、养老补助、受雇工伤补助、家属补助、生育补助、伤残补助及遗嘱补助等九个主要方面的基金。所以今后要逐步扩大税目范围。

(四) 计税依据

国际上通行的社会保障税的计税依据, 一般是在职职工的工薪收入和自营者的劳动报酬(事业纯收益额)。但在工薪收入的具体内容上各国规定不同;有的国家对工薪收入有最高应税限额的规定, 有的国家有最低免税限额的规定, 还有的国家不允许有费用的扣除, 不包括资本所得、股息、利息所得等等;对自营者的计税依据的核定方法则一般较为灵活。我国社会保障税计税依据的确定既要参照国际上通行的做法, 又要体现自身的特点。由于目前我国内外资企业及事业单位的工资薪金内涵极不一致, 在确定计税依据时, 原则上应以一定时期内支付给职工的各项所有工资、薪金性质的实际收入(包括工资、奖金、津贴和补贴、加班工资、特殊情况下支付的工资)为准, 具体到各类用人单位, 哪类收入应纳入计税依据范围, 哪些作为费用扣除, 应根据各个用人单位的不同情况合理确定, 以力求做到各类企事业单位和国家机关的计税依据基本合理;有多处工薪收入的劳动者应以所有收入为计税依据。自营者应以个人经营收入扣除规定的成本、费用、税金、损失后的净所得为计税依据。对于收入、成本难以核定的自营者和农村劳动者则按各地区收入差异采用定额征收;为避免社会保障税的累退性, 在确定计税依据时候有必要研究对高收入者征税是否规定上限, 上限应达到什么水平, 同时对低收入者也应考虑是否设立起征点, 以体现照顾和公平。

(五) 税率

确定合理的税率水平是建立社会保障税的核心问题, 从设计原理上说, 社会保障税税率的确定应在测算社保基金支出需要和纳税人的承受能力的基础上进行。考虑到与现行制度的平稳过渡问题, 目前可根据社会保障制度的覆盖面和个人的收益大小, 采取分保障项目和按缴税单位和缴税个人分别确定税率, 总体税率水平拟参考当前社保基金征收率, 将用人单位的税率总水平限定在工资总额的30%以内, 个人承担的税率控制在10%以内。基于各地差异, 应授权各省级人民政府在国家统一规定的税率幅度内享有调整税率的权限。

(六) 宽免规定

由于社会保障税税款是劳动者的“活命钱”, 故为保障劳动者应有权益, 用人单位必须及时足额缴纳而没有减免税规定, 即便用人单位破产进行资产清算时, 仍应补缴所欠税款。当然, 对因不可抗拒的特殊困难而暂时无法缴纳的, 应在税法中明确规定缓缴的条件和期限;对社会保障税覆盖范围内的自营者其收入确实低于最低生活标准的, 或工薪劳动者因用人单位停工停产而取得的基本生活费, 应在税法中规定不予征收。为避免重复计征, 用人单位缴纳的税金可作为成本在企业所得税前扣除, 个人缴纳的部分可在个人所得税前扣除。

五、开征社会保障税应采取的配套措施

为使我国社会保障税的实施达到理想效果, 还应当完善与之密切相关的立法、社会保障机构和社会保障等制度。

(一) 加快社会保障立法建设, 实现社会保障管理法制化。应尽快制定出社会保障的基本法律, 明确社会保障参与者的权利和义务以及各个管理部门的职责范围, 这样才能保证我国社会保障事业的健康发展, 也使社会保障税的实施有法可依。

(二) 设立分工明确、相对集中的社会保障管理机构。开征社会保障税以后, 由于税收是在全国范围内按照统一的税率、税收项目征收, 因而以往分到县城各部门的基金将相对集中。集中后的社会保障基金客观上要求在预算管理、支付政策和制度以及支付标准等方面统一管理。因此, 设立相对集中的社会保障基金专门管理机构十分必要。

(三) 建立健全社会保障财务规章制度。当前要着重研究制定社会养老保险基金、失业保险基金等各项社会保险基金经办机构的财务会计制度。要建立健全社会保障预、结算审批制度, 并对其进行经常性的监督检查, 促进基金收缴、支付和投资运营以及管理费提取的合理化、规范化。此外, 还要研究制定或重新修订社会保障基金使用效益考核办法。

(四) 建立社会保障税的缴纳和社会保障基金支付的按人监控制度。税务部门建立按人监控社会保障税的缴纳制度，社会保障管理部门实施社会保障基金给付制度，两者结合才能使政府统筹的社会保障资金落到实处，发挥效益。

(五) 与社会保障税配套与衔接的其他社会保障制度。由于社会保障税是具有很强延续性的税种，一旦开征不但对广大在职职工和劳动者有很大影响，而且将持续影响几代人，故其设计必须十分周到、严密，既需要有一定的稳定性，又需要具有前瞻性。从社会保障法理论和立法技术的角度而言，普遍、全面、完善的社会保障制度应该是以社会保险法为中心，由社会保障税法、社会救助法、社会福利法、社会优抚法、社会互助法、公积金制度，社会保障监督和争议解决程序等一系列单行法、实施细则、法律解释等有机配合而成的。社会保障税法仅仅是其中的重要部分之一，因而其内容必须和其他相关制度配套与衔接。

注释：

- (1) 张平国：《开征社会保障税对我国税制的影响》，《中国税务报》，2001-8-14
- (2) 马国强、谷成：《中国开征社会保障税的几个基本问题》，《财贸经济》，2003-5

参考文献：

- (1) 国际劳工组织主编：《社会保障基础》(长春)吉林人民出版社、1989年版
- (2) 周顺明著：《社会保障预算》(武汉)湖北人民出版社2000年版
- (3) 朱青：《关于我国开征社会保障税问题的探讨》财政研究，2001年第三期
- (4) 刘磊：《社会保障税的几个理论问题》哈尔滨商业大学学报、2002年第二期
- (5) 张国海：《理想与现实——也谈开征社会保障税》财政研究，2002年第二期
- (6) 马杰：《对社会保障税的讨论及启示》涉外税务，2001年第一期
- (7) 李萍等：《关于开征社会保障税的思考》兰州商学院学报、2003年第三期

(作者单位：湖北省社会科学院政法研究所)
(出处：《法治时代》2004年第3期)

转载请刊出本网站名

相关文章

- 《法的合理性研究》提升我国法的合理性研究水平
- 论公司相互持股的法律规制
- 浅谈我国的广告监管
- 试论我国二手房经纪的法律性质
- 湖北省供销法制建设座谈会在汉召开
- 当前农村基层干部经济犯罪的扫描与剖析
- 家庭暴力——不容忽视的社会领域
- 城镇中年妇女走出困境的对策探讨

您是第304580位访客： | 联系我们 | 关于我们 |

版权所有 2003：湖北省社会科学院 技术支持：千年科技