

● 吴惠平

关于开征社会保险税问题的研究

当前,我国的经济体制改革已进入一个新的发展阶段。随着社会主义市场经济体制的确立,与原经济体制相适应的税收制度也必然要相应地进行改革。如何进一步完善税制,财税理论界和实务界众说纷纭,见仁见智,但大家都把尽快开征社会保险税作为完善税收制度的必要内容。“他山之石,可以攻玉”,本文拟从国外征收社会保险税的经验入手,对我国开征社会保险税的有关问题作一粗浅的研究。

一、国外征收社会保险税的经验值得借鉴

国外的社会保险税亦称社会保障缴款,或称薪给税。尽管称谓不同,但其实质含义一样,都是为了实现社会保障制度、筹措社会保险基金而开征的一种税。

社会保险税起始于1935年美国联邦政府通过立法开征的薪给税。继美国之后,挪威政府于1936年也开征了社会保险税。以后,许多工业化程度较高的资本主义国家也相继开征此税。二、三十年来,特别是80年代以后,社会保险税发展较快。据《世界政府财政年鉴(1990)》记载118个国家的资料中,实行此税的有80个国家,占68%,其覆盖面大于增值税。发达国家中,除日本尚未开征外,其余都开征了社会保险税。其中德国、法国、瑞士、荷兰、瑞典等国家的社会保险税已成为这些国家的头号税种。在人员跨国流动较广的欧美国家,实行社会保险税对邻近国家的影响颇大,使得其他国家纷纷仿效。大部分亚洲和非洲国家虽未开征社会保险税,但这些国家已认识到开征此税是筹集社会保险资金的有效途径。

综观各国的实践,社会保险税与社会保险项目的范围是相适应的。社会保险立法之初,保险的项目主要集中在工伤、养老和疾病上,以后才逐步加以补充和完善,故社会保险税的征税范围选择是从窄到宽逐渐拓展;税率从低到高逐步调整;税收规模从小到大逐步扩大。

目前,世界各国社会保险税的项目大致有医疗保险、老年保险、疾病及生育保险、失业保险、伤残保险、遗属保险等。有的国家此税项目少则5个左右,有的国家多则20个左右。如瑞典社会保险税项目就有18个。尽管各国社会保险税的项目多少不一,但居多的有以下三类:一类是养老退休保险;二类是失业保险;三类是医疗保险。一般情况下,经济实力强、人民收入水平比较高的国家,社会保险税的项目就多一些;反之,则少一些。

许多国家开始实施社会保险税时,税率定得比较低,税收规模也较小,以后根据需要逐步提高税率,逐步扩大税收规模。如美国,刚开始时征收范围小,税率低,很不起眼,随着国家经济实力的增强和社会保障制度的扩展,社会保险税的重要性才显示出来。据统计,美国社会保险税收入占联邦总收入的比重,1955年为12%,1960年为18%,1970年为26%,1980年为30%,1986年跃升到占联邦收入的37%,目前此税收规模仅次于个人所得税,居联邦税收收入的第二位。近几年来,许多国家为了解决社会保障的财政问题,通行的做法主要

有：（1）提高税率；（2）提高或取消税基限额；（3）取消对国家公务员和社会保险津贴领取人免交社会保险税的政策，使之与企业人员一样缴税；（4）对自由职业者实行强制征收；（5）增加医疗保险参保人的医疗费用的支付标准，

国外社会保险税的税基是工薪收入。因而有的国家称此税为薪给税。叫做社会保险税只是从税收“专收专用”而得到的约定俗成的名称。社会保险税大多是由雇主和雇员分摊的，有的国家雇主和雇员的负担水平大体相同，有的国家则雇主的负担率高于雇员。各国的社会保险税税率不同，税率的高低主要取决于社会保险的覆盖面和受益人的受益程度。并且不同的税目设置不同的税率，需要支出多的和重要的社会保险项目，税率就定得高一些；反之，就定得低一些。目前世界各国采用的税率有两种：一种是比例税率，在规定的税基限额以下均适用一个税率，超过税基限额的部分不征税。比例税率累退性较突出，因而低收入者所负担的税收比高收入者要重；另一种是累进税率，即根据工薪收入的不同级距确定不同税率。采用累进税率使低收入者的负担相对减轻，高收入者的负担相应增加，旨在体现公平税负的原则。

从征收管理方面看，国外的社会保险税一般都由税务机关统一征收，征收后集中到社会保障机构统一管理。在征收过程中，对雇主应负担的社会保险税由雇主按照发给雇员的工薪收入，根据规定的计税依据和适用税率自己直接申报缴纳；对雇员应缴纳的税款由雇主在发放工薪时负责代扣代缴；自营者亦自行申报缴纳。

二、我国开征社会保险税的基础及可行性

目前，我国虽未开征社会保险税，但与开征社会保险税密切相关的社会保障问题，历来被党和政府高度重视。李鹏总理在八届人大一次会议《政府工作报告》中再次指出：“要逐步形成适应我国现阶段生产力水平的社会保障体系，着重健全待业保险和工伤保险，提高养老保险和医疗保险的社会化程度，建立合理负担的社会保险统筹基金制度”。建国40多年来，我国建立了城镇职工劳动保险和离退休养老制度、农村的社会孤寡养老及合作医疗制度、城乡社会福利和自然灾害救济制度、社会优抚制度、部分地区试行的乡镇企业职工养老保险和务农社员养老补助制度等社会保障制度。上述社会保障制度的资金来源一般包括以下几个方面：由财政预算安排的抚恤和社会福利救济费，离退休人员的费用，托儿费及合作医疗费用等；城镇企业按政策规定计入成本的病假、产假工资，丧葬费，在营业外支出中列支的离退休费和长期病假生活费以及工伤补助费等；企业和职工向人民保险公司缴纳的人身保险费用，以及向劳动部门缴纳的退休统筹费和待业保险费等；乡、村、队从所属企业收缴的利润和其他公益金；集体和个人的捐款；国家在税收上的优惠等。总之，资金的使用和管理分散在财政、民政、劳动、保险公司等部门以及各级政府和企事业单位。

这种形式的社会保障制度在一定时间内曾起过积极作用，但随着客观经济情况的变化和改革开放的不断深化，逐渐显示出一些弊端：一是社会保障机构多元化。财政、民政、劳动等部门都参与管理社会保障业务，缺乏集中、统一性；二是保障制度层次化。由于现行社会保障缺乏统一的基本制度，因而导致了各系统对同一社会保障项目有不同的标准，如民政、行政事业单位、国有企业、集体企业、农村系统下的受益者在待遇上有很大差别；三是资金使用管理分散化。如民政部门每年社会保障支出有几十亿元，企业管理的劳保费用每年支出200多亿元，其他部门和单位每年也有社会保障支出几十亿元，甚至更多，不能充分发挥社会保障资金应有的作用，而且国家在宏观上也难于调控；四是社会保障费用企业化。“文革”开

始后社会保障费用和退休费均转由企业负担，因而形成了新老企业负担不均现象，造成了不利于劳动力合理流动和老企业不堪负担等问题，企业之间无法在平等条件下开展生产经营活动；五是农村社会保障的低效化。如保障水平低，保障项目不健全，社会化程度不高，不能发挥社会保障应有的作用。

上述社会保障制度的弊端已经和正在被越来越多的人所认识，并引起重视。1986年我国首先从城镇劳动保障制度改革入手，国务院发布了关于劳动保障制度改革的4个法规。部分省、市对职工养老保险和待业保险进行了改革。职工退休养老保险实行退休费社会统筹，由劳动部门向企业征集，建立职工退休养老保险基金，实现了城镇职工退休养老费的省级统筹；职工待业保险费亦由劳动部门向企业征收待业保险费，建立待业保险基金，实现了待业保险费县级统筹；对职工医疗保险、工伤保险的改革也在有条件的地区试点。退休养老和待业保险基金实行统筹的办法，初步使企业承担的社会保险义务转归由社会承担保险义务，这种办法的积极意义在于为解决企业之间退休养老和待业保险费用负担畸轻畸重的问题，为企业平等竞争初步创造了条件，也为保证退休职工和待业人员的生活解除他们的后顾之忧起到了积极作用，从而为开征社会保险税奠定了基础。

开征社会保险税是适应社会主义市场经济体制、建立有中国特色的社会保障制度的理想选择，它的可行性至少可以概括为以下三个方面：

1. 开征社会保险税可以规范社会保障制度。现行的城镇企业职工退休费省级统筹和待业保险费用县级统筹以及企业和职工向人民保险公司缴纳保险费用等办法，部分地区试行的医疗保险、工伤保险改革以及乡镇企业养老费统筹等，表明我国的社会保障制度已有了一定的覆盖面，通过各种渠道汇集的社会保障资金已初具规模。这从客观上说明征收社会保险税已具备了相应的基础。适时开征社会保险税既有利于用法律形式规范社会保障制度，又有利于解决目前存在的社会保障业务分头参与、政出多门的弊端，加强社会保障的统一管理和提高社会保障的社会化程度。

2. 开征社会保险税也是适应社会主义市场经济体制的要求。社会主义市场经济体制的基本特征是市场在资源配置过程中起基础性作用。在这种体制下，企业要求把过去承担的属于社会性的保障义务归还给社会承担，它只是按照公平的原则承担本单位在职职工的社会保障费用；企业的职工因不可能永远固定在一个单位工作，所以他必须在工作期间由聘用单位和本人向社会缴纳保险费用，退休或待业之后的退休养老金、待业保险金也必须由社会来承担；自由职业者为社会提供商品和劳务，满足社会的需要，在工作期间向社会缴纳一定比例的社会保险费用，当他丧失劳动能力时，他的生老病死等问题也转由社会来承担。由此可见，开征社会保险税，可以将作为国民收入组成部分的职工退休费等保障费用，由在企业的初次分配转为在社会范围内统筹，从而适应了社会主义市场经济体制的要求。

3. 开征社会保险税，将个人与企业的应尽义务用法律形式固定下来，可以从根本上改变养老保险等只是财政再分配，只能由财政拿钱，而不知道在另外体制下它恰恰是一种向社会各方（包括个人）等集资金的有效手段的陈旧观念，为减轻财政负担提供了重要条件。另外，由于社会养老保险制度是一代人用自己创造的产品和劳务，换取下一代人为自己的养老提供产品和劳务的代际交换的一种形式，是在职工与退休职工之间一种内在的“契约”关系，且社会保险税是按照在职职工的劳动报酬为征税对象，所以从根本上割断了企业劳保费用负担轻重与退休职工的多少之间的联系，能解决目前情况下新老企业养老保险费用极不合

理的矛盾，使企业真正地从“小社会”环境中解脱出来，参与市场的公平竞争。就职工而言，也不会因为企业之间效益不同而使将来受益多少差距甚大。因此，开征社会保险税企业和个人一般都能接受。

三、对我国社会保险税框架的设计

借鉴国外征收社会保险税的经验，结合我国目前社会保障状况和社会保障费用筹措的基础及可能性，我认为我国的社会保险税的框架设计主要包括以下几方面内容：

1. 设计原则

(1) 统盘考虑，分步实施。社会保障项目中主要项目的资金筹措都应通过征收社会保险税来实现。社会保险税可设以下若干税目：养老保险；待业保险；工伤保险；医疗保险；遗属保险等。初试阶段，可先就目前已初步具备条件下的职工退休费统筹和职工待业保险费统筹纳入征税项目，其他项目分步积极实施征税。

(2) 负担与受益相对应。国内各类行政、事业、企业（包括外资企业）单位及干部、职工（外资企业只就中方人员）、自由职业者均有义务缴纳社会保险税，不缴税者不受益，缴税项目及缴税数额的多少与受益项目及受益程度相对应。

(3) 国家、集体、个人共同负担。国家财政预算安排一部分社会保险资金；行政事业单位除个人负担的部分外，其余由财政拨款或财政与行政事业单位（指有业务收入的单位和“三产”收入的单位）共同负担；各类企业和职工分别负担，以企业负担为主；自由职业者（包括个体工商户）应独自负担。

(4) 专门管理，专税专用。社会保险税的收支应建立专门的预算管理制度，以保证社会保险税收入专项用于社会保险支出。对收支结余部分可建立社会保险信托基金，用于直接或间接投资，使其不断增值，扩大社会保险基金总额。

2. 纳税人

我国境内的各类企业（包括外资企业）和行政、事业、企业单位的干部职工，外资企业的中方人员、自由职业者（包括个体工商户）均为社会保险税纳税义务人。行政事业单位可不作为社会保险税的法定纳税人，但财政部门或财政部门与行政事业单位（指有业务收入的单位和“三产”收入的单位）应根据行政事业单位在职人员的劳动报酬总额（计税依据）乘社会保险税率计算出的资金额，由财政部门列入预算支出，划拨给社会保障机构，或财政部门与行政事业单位共同负担，分别列预算支出和单位支出，由财政拨款和通过财政监督缴纳社会保障机构。

3. 征税对象和计税依据

社会保险税的征税对象为行政、事业、企业单位支付给干部、职工的全部劳动报酬（包括基本工资、效益工资、浮动工资、各种工资性补贴和奖金等）。按全部劳动报酬为征税对象，既简便，又不会使纳税双方发生争执。自由职业者（包括个体工商户）由于确定全部劳动报酬难度较大，因此根据“专税专用”、只有纳税人才能受益的原则，对他们取得的毛收入作为征税对象。征税对象按照规定的扣除照顾项目后的余额为社会保险税的计税依据。

4. 税率设计

我们在设计税率时，首先，既要考虑财政的承受能力，又要考虑个人的负担能力。因为，企事业单位缴纳的社会保险税涉及到财政支出和企业所得税收入的减少，个人缴纳的社

会保险税是全部劳动报酬的扣减，不能只顾社会保险的一头，而忽视维持生计的一头。其次，不同税目应设计不同的税率。哪个保险项目需要的支出多，哪个税目的税率就定得高一些；反之，则低一些。再次，根据社会保险收支平衡情况，可适时调整税率。因为社会保险税的征税方法比较简便，计税依据也不复杂，所以调整起来征纳双方较容易接受。而且适时调整税率更能体现“专税专用”、“负担与受益相对应”的原则，从而使广大职工对社会保险税更信任。另外，根据我国的国情和缓解社会分配不公等政策要求，减少社会保险税的累退性影响，社会保险税税率采用全额累进税率比较合理。

5. 征收管理

社会保险税按属地原则由税务部门负责征收，这样能体现税收的强制性，漏洞少，而且节省费用。税款征收采用“企业申报纳税”和“源泉扣缴”两种方法。企业缴纳的税款由税务机关一并与其他税收同时征收入库，企业职工缴纳的税款由企业发放劳动报酬时代扣代缴。行政事业单位以及个人缴纳的税款，由财政部门负责征收和划转以及由行政事业单位发放工资时代扣代缴。自由职业者（包括个体工商户）采取自行申报缴纳。社会保险税征收后要经财政按时足额地划转到社会保障机构，社会保障机构应给税务部门适当的征收费用。社会保障机构应设在财政部门为好，由财政统管资金的运用，并每年在预算收支报告中通报社会保险税收支编制、执行、决算情况。

在我国开征社会保险税是一个新事物，涉及的问题很多。我们既要借鉴国外征收社会保险税的成功经验，又要正视我国的实际情况。在社会保险税的立法过程中，尽可能把问题考虑得全面一些，从而使社会保险税能顺利、稳妥地施行。

（上接第15页）投资与本国吸收外资之比往往前者大于后者。上海完全应该也有可能倚重中央的支持，依托京、沪的合力，大踏步地跨出国门，使对外开放真正呈现出全方位、多层次、双向流的崭新格局，使相当一批企业和集团公司直接经受国际市场的风浪摔打，从而使上海人真正成为敢闯四海的“领头羊”。

从以上上海圈形战略的逐一展示中表明，上海不仅是全国经济起飞的启动点，也是我国经济走向世界的联结点；不仅是世界特别是环太平洋地区辐射作用的接收点，又是中国经济能量向外辐射的发射点。因此，上海的战略地位及其重要性确实是无与伦比、无可替代的。

当然，所有这些战略的实施及其效应全都必须建筑在基础战略的基础之上。其中最重要、最关键、最核心的，作为“基础的基础”的就是经济体制改革的超前战略。没有超前性经济体制改革及其先发性效应，其他各项战略都无法顺畅实施，即使得到实施，其效果也会大打折扣。上海唯有率先建立社会主义市场经济体制，在这方面敢于突破，敢于创新，超越一般省区，以多种多样、不同层次、高效运转、规模宏大的现代市场为纽带，把全国的、远东的以至世界的物流、资金流、人才流、信息流等聚集到上海来，凝聚起巨大的经济能量，经过上海多种功能的优势组合，发挥整体效应和“乘数效应”，再以更大的能量扩散、辐射出去，使上海真正成为现代的“辐辏之地，四达之乡”。到那时，上海作为全国经济中心的地位自然确立，上海建成国际经济、金融、贸易中心的宏观目标的实现，将指日可待。

（执笔人：徐桂华）