

# 开征社会保障税的需要、可能与可行

陈冬红

为使我国社会保障制度真正成为市场经济运行和全社会稳定的“减震器”与“安全网”，尽快摒弃现行社会保障制度中存在的弊端，开征社会保障税并以此作为我国社会保障制度改革与完善的关键一环，是行之有效的理想选择。

## 一、开征社会保障税——客观上需要

1. 管理需要。一方面借助于税收这种法律形式，通过开征社会保障税，对现行社会保障制度中管理混乱、政出多门、管理的社会化程度低以及参保人的随意性和管理机构的分散性加以限制和克服，以满足统一管理、专款专用、跨行业进行社会宏观调控等管理科学的需要；另一方面社会保障税税率形式单一，计算简便，且大多采用源泉扣缴的征管办法，便于征收，成本低，操作方便，有利于提高行政效率，融洽征纳双方关系，便于管理。

2. 筹资需要。由税收的强制性和固定性所决定。通过开征社会保障税，将各类不同所有制的企事业、行政单位的职工及个体劳动者都纳入社会保障范围，征收面广，具有普遍性，标准统一，数额稳定，既可以有效的避免现行筹资比例的随意性，又可增强筹资的刚性，防止和克服现行社会保障筹资不足、手段软化、统筹金拖欠等非规范弊端，使社会保障有稳定可靠的资金来源，并符合国际惯例。同时，开征社会保障税，对于缓解财政紧张状况，缓解日益迫近的人口老龄化及经济转轨时期伴随的失业人口增加而需要的社会保障增支所造成的双重压力具有积极效果。况且，社会保障收入的数量还将随着经济的发展、就业率和职工收入水平的提高而相应增加，从而为巩固和发展社会保障事业提供可靠的财力保证，使扩大保险覆盖面，增加和完善社会保障的内容，提高保障水平成为可能。

3. 企业需要。长期以来，我国的社会保障的各项保险待遇多由企业直接支付，加重了企业负担，同时，新老企业的离退休人员结构比例不均，老企业离退休人员占职工总数和费用开支远比新企业高，无形中加重了老企业的负担、不利于市场经济下的公平竞争。通过开征社会保障税，实现社会保障基金由全社会统筹，社会支出由社会统付，从而可以使因职工退休金、医疗费等支出由各企业自行支付而引发的矛盾迎刃而解。为新老各类企业公平负担、公平竞争创造条件。同时，社会保障税往往以工资总额为计税依据，由国家、企业、职工个人三方按比例承担，这样既有利于减轻企业负担，又符合兼顾三者共同利益原则，还能促进企业经营机制的转换和现代企业制度的建立。

4. 政府需要。通过开征社会保障税，一方面可减少政府（甚至包括企业转轨）转变职能过程中的机会成本与不安定因素，促进社会主义市场经济的确立，体现政府转变职能的客观要求；另一方面，社会保障税作为一种专用目地税，其收入可纳入政府的财政预算作为一项专用款，

为财政实现政府职能,摆脱仅有义务没有相应权利的局面提供了前提,“专税专用”,统一安排预算支出,拨给社会保障专门机构综合安排,统一支出标准和范围,从而缓解国家财政现实中因支出保障金而带来的压力,并且便于政府协调和宏观控制。

5. 个人需要。开征社会保障税,完善社会保障体系,使职工个人的退休、养老等均有可靠的物质与制度保证。这不仅解除了职工个人的后顾之忧,而且能从根本上破除“养儿防老”、“多子多福”的旧习俗与旧观念,使我国计划生育的人口政策进一步顺利落实,使职工生活保障的社会化程度得到提高。

6. 机制需要。通过开征社会保障税,可以促进社会保障制衡机制、动力机制、约束机制等构成机制的建立和形成,从而克服机制不合理,国家和企业包揽过多,个人几乎不承担任何费用而造成的缺乏自我保障意识以及由此诱发的严重浪费的缺陷。健全社会保障运行机制,这不仅是我国社会主义市场经济运行机制以及现代企业制度机制的迫切需要,也是配套改革、整体推进、重点突破的客观要求。

## 二、开征社会保障税——客观上可能

开征社会保障税在客观上的可能体现在多方面,其主要表现在:

1. 经济条件。一是自改革开放以来,我国的经济实力及城乡居民收入水平有了较大幅度的提高。据初步预测,1995年我国城镇居民人均生活费收入可达4000元,增长26%左右,农村人均纯收入可达1465元,增长20%左右。截止1994年底居民的储蓄存款达21519亿元,预计1995年居民储蓄存款余额将达到28520亿元,比去年增长32.5%,新增储蓄7000亿元。80年代以来,我国国内生产总值以9—13%左右的速度增长。二是基金有剩余。作为经济发展的直接反映,社会保障基金的剩余主要表现在我国国有企业和集体企业职工基本养老保险基金数的收支规模不断扩大,截止1993年底,全国国有企业和集体企业职工基本养老金的收支规模已分别达到497亿元和451亿元;失业保险基金的收支规模已分别达到17.4亿元和9.4亿元。我国养老保险、工伤保险、女工生育保险基金的滚存结余分别已达到41.8亿元、3.1亿元和0.8亿元,总计滚存结余为44.7亿元。据劳动部和国家统计局最新发布的1994年劳动事业发展年度公报显示,1994年全国共收缴基本养老保险基金707亿元。随着我国经济发展水平的迅速提高,社会保障基金的收支规模还会进一步扩大。因此,所有这些都为社会保障税的开征,提供了前提、基础和充足的税源。

2. 群众基础。近年来,我国国民经济依法纳税意识普遍增强,社会保障税作为一种特定目的税,更直接体现了“取之于民,用之于民”的方针,易被广大群众所接受,加之由于市场经济的发展易使人们生活中的各种风险不断增加,人们也盼望尽快开征此税,以解除其后顾之忧。所以,开征此税不仅为权利和义务的统一提供了物质前提,而且更具有广泛的群众基础。

3. 管理系统。一是我国拥有一套严密的素质较高的税收征管系统和征管机构,为开征此税提供了重要条件;二是财政部门有一整套自下而上的执行预算和监督系统,为开征此税提供了现实基础;三是劳动部门有一套自下而上的职工就业与失业、企业工资总额变动的登记与监督机构,为开征此税及该税的上缴,社会保障支出的安排,社会保障政策、法规的制订等提供了可能;四是适应客观形势发展的需要。目前财政部已组建了社会保障司,各地区财政厅(局)也已陆续组建了或正在组建专门的社会保障财务管理机构,专司社会保障财务和资金管理工作。据初步统计,我国现已有陕西、四川、湖北、上海、辽宁、吉林、大连、青海、浙江、北京、新疆、内蒙

古、海南、江西等 14 个省、自治区、直辖市和计划单列市正式成立社会保障处,并开展工作,还有 20 多个省、自治区、直辖市和计划单列市已上报政府待批,这就为开征社会保障税提供了可靠的组织保证。

4. 基础环境。1994 年财税、金融、外汇、外贸和投资等五大宏观经济体制改革的整体推进结果及其所取得的重大突破,尤其是企业财务体制和税制的改革,为开征社会保障税创造了良好的环境。如新的企业财务制度规定,管理费用包括劳动保险费、失业保险费和税金等,可以在企业应纳税额中扣除;新企业所得税法规定,失业保险等允许税前扣除,为征此税提供了依据。

5. 正反面的经验。我国长期以来实施社会保障,积累了许多正反两方面的经验,尤其是现行社会保障统筹实践,为开征社会保障税奠定了基础。同时,西方发达国家长期积累的开征社会保障税的有益经验和做法,也为我国开征此税提供了参考和依据。

### 三、开征社会保障税——客观上可行

建立在客观需要与可能的基础之上,开征社会保障税就更具有客观上的可行性。为使这种可行性更加有效,便于操作,切实可行,特拟定如下方案和实施步骤,并对此作必要的效果预测:

1. 纳税人。各类企事业单位和个人,包括国有企业、城镇集体企业、“三资”企业、股份制企业、私营企业、乡镇企业、个体经济、行政事业单位和社会团体及其职工。

2. 课税对象。即纳税人的工资收入。就企业和单位而言,工资性收入指企业单位的工资总额;就职工个人而言,指个人从企业和单位领取的工资;就私营企业、个体劳动者而言,指经济收入扣除经营成本后的净所得额。

3. 税率。税率的确定是个关键,必须考虑到社会生产力发展水平和可能提供的资金数量以及纳税人的负担能力,或一定时期国家的社会保障税总收入在满足当期社会保障支出和管理费支出后有一定结余为标准而测定。参考国际惯例,根据我国 1992 年、1993 年的实际负担和 1994 年、1995 年测算以及 1993 年至 2000 年间变化趋势预测,我国社会保障税一般税率在 2000 年以前可定为 28%(基金增值率和通货膨胀率;养老、失业和医疗保险均考虑在内),企业和个人分别负担 22%和 6%的比例较为可行。这与目前企业缴纳的统筹比例基本一致,只是个人缴纳比率略有上升,体现了权利与义务统一的原则。

4. 起征点、减免税规定和财务处理。核定各省内城镇居民最低标准生活费,凡是超过最低生活费标准一倍以上的职工个人都应按规定的税率缴税。企业和行政事业单位不设起征点,同时,企业缴纳的社会保障税应视同工资成本进入管理费用,计入企业产品成本;行政事业单位缴纳的社会保障税列入经费预算,按财政财务体制和隶属关系分别列支;个人缴纳的应允许从个人所得额中扣除,以免重复课税,收入在贫困线以下的免征。

5. 征收管理。社会保障税按属地原则由税务部门征收。企业缴纳的社会保障税由税务机关与其他税款一并征缴入库,行政事业单位由财政部门负责划转,干部、职工和个人由单位发工资时代扣代缴,其他自由职业者按规定时间自行申报纳税。社会保障税征收后,纳入同级财政预算管理,列收列支,专款专用。社会保障税的节余资金以及间歇资金之运用由社会保障部门负责,但只限于购买政府专项公债。

由以上五部分构成的开征社会保障税的方案,是按国际通行办法和我国基本国情设计的,较为规范,也便于统一管理和操作。据测算,与现行基金统筹相比(包括医疗(下转第 44 页)

2. 贯彻“谨慎管理”的原则,加强管理,稳定秩序。

新兴市场的自我调节机制还不成熟,加上股票市场上自发的投机倾向常常造成新兴股市的剧烈震荡,因此要贯彻“谨慎管理”的原则,强化对市场的监督管理和调控手段,抑制过度的投机行为,维护投资者的利益。

3. 改进上市公司的结构,吸收更多的大型企业作为股市的中坚。

在成熟的股市中,总有世界上一些著名的公司以其良好的形象和投资效益成为股市的中流砥柱。据统计,在西方的证券市场上十种最大的股票占市场的比重一般为20%。也就是说市场的集约化是市场建设的重要内容。要吸引知名度高、经济效益好的大型企业改制上市,既有利于股市的稳定,又能提高上海股市的影响力,密切股市与国民经济的联系。

4. 加强一级市场建设,规范股票发行工作。

一级市场采取计划管理的模式,难以与市场化程度较高的二级市场协调发展,因此,应强化一级市场的市场化建设,要培育和发展投资银行,分析市场动态,研究筹资策略,设计上市公司的形象,全面负责证券发行的承购或代销工作,成为沟通投资者与发行公司之间的桥梁。

改进发行方式,科学地确定新股价格是搞好扩容的关键。无限量认购、抽签的方法,成本过高,增加了二级市场消化发行成本(占集资金额的30%以上)的压力。交易所集中竞价的方法,限制了投资者入市,不利于贯彻股权分散的原则,而且成交价容易受少数人的操纵,助长新股投机。应探索新的发行方法,例如采取限制个人最高认购份额,并根据社会认购总份额按比例配售的方法。可防止少数人的市场操纵行为,并能实现股权分散、公开、公正的原则。在新股的定价上应该充分利用二级市场发现价格的功能,防止两个市场间股价的不平衡,并尽量缩短新股发行到上市的时间间隔,以防止时间差造成两个市场之间的价格差对市场的冲击。

---

(上接第26页)保险),从企业看,其负担可减少6%;从个人看,其负担增加了3%;从财政看,增加了管理费用支出,但摆脱了公费医疗支出无休止增长的负担。不足之处在于目前企业亏损面大,个人收入水平不高的情况下,个人不易接受。就医疗费进入社会保障税而言,由于职工医疗费支付缺乏标准,医疗费的增长较难控制,因此,开征社会保障税分两步走较为可行。第一步,将现行的“劳动两金”改为社会保障税形式(据测算,税率可定为20%,企业和行政事业单位负担17%,职工个人负担3%),公费劳保医疗改为医疗个人基金制,简称“一税一费”,或“税费并存”。第二步,待个人收入增加,企业亏损得到根本好转后,再将“费”并入“税”,完成实现全面开征社会保障税。

从开征社会保障税可能产生的预期效果考察,无论上述方案的实施如何分步,据测算,均可基本达到“企业负担有所减轻,个人负担有升有降,财政负担基本持平”的预期效果。而且,这样运转的结果,既能保证养老、失业和医疗三项保险支出,又考虑到了个人能够承受,即国家、企业(集体)、个人三方面都易接受,尤其企业负担减轻后,所征集的社会保障税预计仍能够保证满足必要的社会保障支出,这将促使开征社会保障税的可行性化为现实,有利于我国建立统一、规范、有序、高效的社会保障良性循环机制,加速现代企业制度和我国经济体制改革深化的进程。