

关于开征社会保障税的几点思考

□ 吴文昆 张祖华

所谓“社会保障税”，亦称社会保险税或工薪税，指国家为筹集社会保险基金，通过立法以企业向职工（雇员）支付的工资和薪金等所得为课税对象的一种税，它是当今世界各国所得税体系中的一个重要组成部分。

一、社会保障税模式探析

1. 一般社会保障税和特定社会保障税并存模式。这种模式是根据承保对象和承保项目相结合而设置的，以美国为代表，亦称美国式社会保障税。美国的社会保险税由一般保险税和特别保险税（如针对特定部分承保对象的失业保险税和铁路员工社会保险税）构成。其中一般保险税也称联邦保险税，以老年人、遗嘱、残疾保障（OASDI）和医疗保障（HI）为主体，满足这种需要的社会保险税称之为一般保险税。另外，由于失业和铁路员工社会保险自成体系，不在 OASDI 和 HI 之列，因此美国针对这两项特别承保项目设置失业保险税和铁路系统社会保险税，其中失业保险税有联邦失业保险税和州失业保险税，由雇主缴纳，税率由联邦立法规定。美国社会保障税模式的主要优点是，税收收入目的性和收益性很强，可在一般社会保障需要基础上针对特定行业设置特殊的社会保障，并且能够在保费收支上自成体系，收入形成特定的基金，专款专用。同时，无复杂的宽免、扣除和抵扣规定，征管便利。缺点是不具统一性，管理不方便，采用单一比例税率具有累退性，公平性减弱。当然，美国联邦缴费限额和多数州限额低于平均工资收入的做法能够在一定程度上缓和比例税率的累退性，增强公平性。

2. 分类设置社会保障税模式。这种模式以承保对象分类设置，以英国为代表，亦称英国式社会保障税。英国的社会保障税按承保对象分为四大类。①对雇员

征收的国民保障税，此类由雇员和雇主缴纳，课税对象是雇员薪金和工资所得，1999~2000 年度基本采用比例税率。②对自营者（个体经营者）征收的国民保障税，以其各种经营所得为对象，定额征收，有免征额规定，1999~2000 年度税率为 6.55%。③对自愿投保者（包括非就业者、就业者和自营者）征收的国民保障税，实行定额征收，1999~2000 年度税率为 6.45%。④对自营者征收的国民保障税，课税对象是自营者的经营利润，实行比例税率，1999~2000 年度税率为 6%。英国的这四类保障税都由国内税务局负责具体征收，收入上缴国库，由财政部统收统支，在公共预算中单独反映。英国社会保障税模式的优点是区别不同就业或非就业人员特征，实行差别税率，便于执行，也较具公平性，采用比例税率征管较为简便；同时，政府利用集中的部分社会保障费，可在全国范围内调剂社会保障基金余缺，平衡地区差距。缺点是比例税率的累退性仍然存在，社会保障税征收和承保项目无明确挂钩。

3. 分项设置的社会保障税模式。该模式根据承保项目设置，以瑞典和德国为代表，主要以德国为主，亦称德国式社会保障税模式。瑞典的社会保障税根据用途划分为 19 项，由雇主支付，按一定比例从工资或薪金中提取，如补充年金、疾病保险、退休年金保险等。德国的社会保障税则由老年年金保险（个体经营者及家庭妇女可自愿参加）、健康保险、失业保险捐赠、（工伤事故和职业病等）康复护理保险四项组成，由雇主和雇员各付一半。目前，德国的社会保障综合税率在 40% 以上，如 2000 年为 41%，其中公共养老保险为 19.3%，公共健康保险为 13.5%，托管保险为 1.7%，失业保险为 6.5%。德国社会保障税的优点在于，保险税征收与承保项

目的对应性，专款专用，具有很强的返还性，将税率与险种的风险挂钩，实行差别险种税率，体现了权利与义务的对等原则。缺点是不利于财力在项目之间的调剂。

二、我国社会保障税开征的可行性与具体设计

（一）社会保障税开征的可行性

1. 税源充足。社会保障税主要以纳税人的工资薪金收入或自营职业者的经营利润为税基，税源的丰富与否关系到税基的多少，进而对社会保障制度的正常运作产生影响，因而开征社会保障税时关注税源非常重要。改革开放以来，我国经济得到了持续稳定快速发展，平均每年以 7% 的速度增长，GDP 从 1978 年的 3624.1 亿元增长到 2001 年的 95933.3 亿元，增长了 26.47 倍；工资总额从 1978 年的 568 亿元增长到 2001 年 11830.9 亿元，增长了 20.83 倍；人均工资从 1978 年的 615 元增长到 2001 年的 10870 元，增长了 17.68 倍；城镇居民人均收入从 1991 年的 1700.6 元增长到 2001 年的 6859.6 元，增长了 4.03 倍。因此，经济的持续稳定增长和工资收入的大幅增长使社会保障税有了税源基础。

2. 严密的组织基础和完善的征管制度。我国现行的税收由财政、海关、税务机关征收，除农业税、牧业税、耕地占用税和契税在部分地方仍由财政机关征收和由海关征收关税以及代征进口增值税和消费税外，大部分税收主要由税务机关征收，因而在全国各省、市、自治区、直辖市、县、乡、镇等都设立了税务机构，形成了一整套遍布全国各地的税务机构，并且在征收过程中逐渐推进了金税工程，形成了以纳税申报和优质服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查的现代征管办法，具有严密的组织基础和征管效率

及征管经验。这些为社会保障税的开征提供了组织和征管基础。社会保障税开征以后,可充分利用现有税务机构和人力资源,降低社会保障资金筹集成本,实现成本收益的最大化,而且还可在一定程度上杜绝多头管理,多头征收,互相推诿,互相扯皮的现象。

3. 社会基础较好。社会保障税具有税收性质,但是不完全等同于税收,最大特点是偿还性,会以各种援助方式返还给纳税人。政府征收社会保障税的目的在于为纳税人积累资金,以防止纳税人年老无人赡养、失业而没有生活保障、生病而无钱就医的现象。同时,随着现代企业制度的推行,优胜劣汰的市场就业机制也使得纳税人的失业风险意识加强,迫切需要国家通过社会保障制度为其生存提供起码的物质保障。社会保障税作为社会保障基金的主要筹集方式,由于征收规范,专款专用,透明度高,同时兼具社会保障资金的偿还性,因而比较容易为纳税人所接受并且愿意在就业期间承担社会保障税,社会保障税具备了良好的社会基础。

4. 国外经验的借鉴。自社会保障税在1889年德国首创后,英国、法国、瑞士、意大利、美国等都先后开征了社会保障税。迄今为止,世界上已有140多个国家开征了社会保障税。虽然各国因国情的不同社会保障税的具体设计有很大差异,但各国较为完备的社会保障税收体系仍有许多可取之处,并且这些国家随着经济的发展和现代文明的进步,丰富和完善了自己的社会保障税收体系,逐步形成了三大社会保障税模式。这些保障税模式都为我国当前社会保障税的开征提供了可供借鉴的经验。

(二) 社会保障税的内容

1. 纳税人。考虑到政策上的连续性及借鉴国外社会保障税由雇主和雇员共同负担的通行做法,结合当前我国实际情况,社会保障税应以在我国境内的各类企业(主要有国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业和三资企业)、自由职业者(含个体工商户)和个人(包括国家公职人员)为纳税人。鉴于目前我国农村生产力水平不高且地区发展不均衡,农民收入水平较低以及相关配套条件缺乏的现状,可暂不把农民纳入纳税人范围,但可以选择

少数经济发展水平较高,农民承受能力较强的地区进行试点,逐步扩大农村的社会保障范围。

2. 课税对象及计税依据。课税对象以纳税人支付的工薪总额或取得的工薪收入份额为对象,主要包括两种情况。公司或企事业单位以其实际支付的工资薪金总额为课税对象;个人以其所获得的工资薪金总额(含基本工资、奖金、浮动工资、各种工资性补贴)为课税对象。另外,自由职业者(含个体工商户)则以毛收入为征税对象。以上各类具体课税对象扣除法定减免或豁免项目后的余额作为计税依据。

3. 税目。根据当前社会保障统筹的有关项目以及考虑将来社会保障的重点,我国社会保障税应采取分项目相结合的办法进行设计,以保证特定用途资金的需要和征收管理的简便,因此建议可先重点设置养老、失业和医疗三大税目。至于其他诸如工伤保险、残障保险、遗嘱保险等完全可以通过商业保险方式解决。而像生育保险、残障津贴、家庭补助、遗嘱养育金等项目,应属于社会救济、优抚安置和社会福利的范围,应由一般性财政支出给予保障,资金来源于一一般性税收收入。当然,为了税制的统一性、严肃性、权威性以及资金运用的具体针对性,这些相关项目待时机成熟之时应当纳入社会保障税的范围。

4. 税率。当前国外社会保障税率有单一比例税率、分项比例税率、全额累进税率等几种。一般来说,社会保障税率主要取决于社会保障项目的繁杂、保障支出的基本需求、保障水平以及纳税人的承受能力。因此,结合我国当前的具体情况以及我国的征管水平情况,为便于管理和与制度相衔接,参照目前各地统筹保障费用的实际情况,可考虑实行分项比例税率并采取差别税率,不同项目设置不同税率。在目前的情况下,税率设计较为稳妥的方法是延续以前的征收率,即养老保险税率为28%,其中雇主缴纳20%,雇员缴纳8%;失业保险税率为3%,雇主缴纳2%,雇员缴纳1%;医疗保险税率为8%,雇主缴纳6%,雇员缴纳2%。这样既能实现社会保障税与以前缴费制度形式的衔接,也能满足当前我国社会保障支出的需

要。

5. 减免税和起征点。考虑当前我国经济发展水平还不很高,人民收入水平还比较低下以及贫困、失业、下岗等工人收入来源不确定等因素,同时兼顾效率与公平,应规定一定额度的起征点和减免额,以减轻纳税人的税收负担。为照顾困难职工的基本生活,可根据各地城镇居民最低生活标准设立起征点;企业和行政事业单位不设起征点。对于收入在贫困线以下,企业停产、停工发给职工的基本生活费,离退休人员被聘所得报酬,在职人员因公负伤、患病在疗养期间取得的不完全工薪收入以及经国务院批准的其他项目可给予免征或减征。另外,对于企业缴纳社会保障税可视同工资成本进入管理费用,缴纳企业所得税时予以扣除;个人缴纳的社会保障税可在缴纳个人所得税时允许税前扣除。

6. 征收管理。根据当前我国的征管情况以及各地具体情况的不同,社会保障税可由地方税务机关负责征收。税款征收采取“自行申报”和“源泉扣缴”相结合方式,企事业单位实行自行申报,职工个人由企业、事业单位支付时代扣代缴,即“源泉扣缴”;自由职业者及会计制度不健全的企业,可由中介机构(律师事务所、会计师事务所等)协助自行申报纳税。同时为了发挥社会保障基金的互助救济的作用,建议社会保障税收收入由社会保障机构管理,严格实行专款专用。

7. 相关制度配套。尽快出台社会保障的基本法律,明确社会保障参与者的权利与义务以及各个管理部门的职责范围;设立信托基金,由财政部门予以托管,用于购买国债、金融债券、市政债券等,实现社会保障基金的保值增值;完善基金营运、监管机制,规范基金市场参与者的行为,提高基金营运的透明度,确保基金的可靠性和安全性;加强财政、税务部门与有关社会保障机构的协调配合,确保社会保障基金的预算、征收、发放的协调一致性。同时,加强审计部门的审查和强化社会舆论的监督,确保社会保障税收收入的专款专用,充分发挥社会保障基金的最大效用。

(作者单位:厦门大学财政系)