

# 开征社会保障税必要性和可行性研究

董伟康

(南京医科大学人文社会科学学院, 江苏 南京 211166)

**摘要:**征收社会保障基金是目前我国社会保障资金的主要来源,在满足社保资金供给的同时,也暴露出其不适应社会保障覆盖面日益扩大的需要等问题。开征社会保障税是建立完善我国社会保障制度需要的重大改革举措,文章主要就开征社会保障税的有利条件和需要解决的难题,以及税制的具体设计进行一些积极探索,从而为社会保障制度改革和正常有序运行提供财力保证。

**关键词:**社会保障税;社会保障制度改革;税制改革

中图分类号: F812.42

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2017)06-453-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20170604

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,我国也逐步建立起与之相适应的新的社会保障体系,并通过征收社会保障基金的方式筹集资金。这一方式随着我国社会保障体系的逐步完善以及社会保障范围的不断扩大,也暴露出一些缺陷。本文就改进社会保障资金的征收方式,实行征收社会保障基金改为征收社会保障税的“费改税”新模式的必要性、可行性及税制设计进行探讨,并为有关部门制定政策提供参考。

## 一、开征社会保障税的必要性

(一)是提高社会保障基金征收立法层次、增强社保基金征收强制性的需要

目前我国社会保障基金主要是依据国务院有关部门制定的行政条例,以社会保险费的形式征收,属未经立法机构审议通过的正式法规,立法层次低、强制性不够,对许多拖欠社保基金的企业和个人缺乏约束力。改为征收社会保障税之后,可由全国人大审议制定和颁布实施《社会保障税法》,并使之成为社会保障基金征收方面的配套法规,由行政法规升格为正式法律,从而提高社会保障基金征收立法层次,充分体现税收强制性的特征,确保社会保障基金能够如期足额、应收尽收,有效解决原来以统筹缴费方式集资情况下的法律强制力不强、社保基金收缴率难以提高等问题。

(二)是适应社会保障模式转换、社会保障覆盖面不断扩大的需要

改革开放以来,为适应经济体制改革和建立社会主义市场经济体制的需要,我国开始对原有社会保障体系进行重大调整,将城镇企业职工养老、医疗等由原来的国家和企业负担改为由企业、个人共同负担的社会保险制度,并成立专门的社会保障机构进行管理,以在职职工的工资收入为基数,个人和企业按照规定的缴费率计算应缴纳的社保费用,由企业代扣代缴。目前我国规定的社保缴费率一般在40%左右,其中在职职工个人负担11%,企业负担约30%<sup>[1]</sup>。具体地说,个人按其工资收入的8%缴纳养老保险费,企业按职工工资收入的20%缴纳养老保险费;个人负担的医疗保险费为2%,企业承担6%;个人承担其工资收入1%的失业保险费,企业按2%为其缴纳失业保险费。这种社会保险缴费制度覆盖面小,实施范围窄,统筹层次低<sup>[2]</sup>。

近年来,随着国家逐步扩大社会保障的覆盖范围,由企业职工向自由职业者、无职业的普通居民、事业单位工作人员、政府公务人员甚至农村人口扩大,对社保资金的需求大大增加,原来那种向被保障者收取社会保险费并对等定向支付的方式已不适应新形势的需要。所以,当社会保障模式由针对部分人群的现收现付模式,向全社会扩展的大范围不对等支付模式转换后,通过税收形式筹集社保资金,改变

收稿日期:2017-05-23

作者简介:董伟康(1963—),男,浙江宁波人,副教授,研究方向为财政税收、理论经济学等。

以收定支的定向收付模式,才能实现全国范围内的统筹支付,为新的社会保障模式的运行提供资金保证。

(三)是完善社会保障基金征管机制、实现社会保障基金收支两条线规范管理的需要

新的社会保障制度实行以来,社保资金就由劳动保障部门负责登记、征收、发放、管理等所有工作,这种由社会保险经办机构集收、支、管、用于一体的管理机制存在诸多问题,包括:在基金征收过程中,用人单位和个人不缴、欠缴和中断缴纳保险费的现象十分严重,即使一些地区实行社保基金由地税部门征收,也因存在与劳动保障部门的衔接问题,以及企业个人的原因而难以准确、足额征收,而且由于缺乏对社会保险基金运营管理的必要约束和监督,截留、挪用社保基金的情况时有发生。而将社会保障基金收费改为征收社会保障税,可以发挥税收强制性、固定性、无偿性的特性,避免收费形式必须对应收付对象的要求,使税收作为财政收入的组成部分,无特定对应支付对象的特点充分发挥出来,从而为实现全国范围内的社会保障提供充足的资金保证。这样也可通过将社会保障税的税收纳入财政预算,保证社保资金在成熟完善的预算管理制度下安全规范的运营。

## 二、开征社会保障税的可行性

实行社保资金“费改税”改革有其客观必要性,但在实际实施的过程中,有哪些有利条件,又有哪些不利因素,这在真正开始实施这一改革时必须全面认识,并采取有效措施消除不利因素,为改革顺利进行创造有利条件。

(一)开征社会保障税具备的有利因素和条件

1.城乡居民收入的不断提高,为我国开征社会保障税提供了雄厚的物质基础和税源保证

随着市场经济体制的不断完善,我国经济还有着巨大的发展空间。据统计,我国农村居民人均纯收入由1978年的133.6元提高到2014年的9892元;城镇居民人均可支配收入由1978年的343.5元增加到2014年的29381元<sup>[3]</sup>,城乡居民经济负担能力增强,已具备了一定的纳税能力,为开征社会保障税奠定了物质基础。并且,现行的以统筹方式收取社会保险费已经把社会保障税的税源相对固定下来,下一步只是如何把它转到税收形式上来的问题。

从2000年以来的各国数据看,我国国民收入格局中,居民收入占比在57.5%~66.1%之间,2014年

为61.1%,企业收入占国民总收入的比重则在20%上下。照此估算,企业和居民在国民收入初次分配格局中收入占比已达80%左右,使开征社会保障税具备可靠、独立的税源基础和完整的税源结构<sup>[4]</sup>。

2.公民对社会保障制度的认同和需求,为开征社会保障税创造了环境条件

改革开放以来,特别是十四届三中全会提出将建立社会保障制度作为经济体制改革的内容和目标以后,我国首先对企业进行了以养老、医疗、失业为重点的社会保障制度改革,参加统筹的企业采取“以支定收、现收现付”的办法,在全国陆续选定了若干城市作为试点,并根据需要推出了自由职业者、城镇居民社会保障制度。2013年,党的十八届三中全会提出推进机关事业单位养老保险制度改革,整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度,事业单位工作人员参加社会保险。按照这一要求,国务院印发了《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,并提出在2020年前全面建成覆盖全社会的公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度,为开征社会保障税提供了有利的外部环境。

另一方面,养老、医疗、失业等严峻的现实问题使全社会各阶层人员的风险意识普遍增强,从自身长远利益考虑,全体公民都希望被纳入社会保障体系,以化解后顾之忧。随着税收执法力度的加强和税法宣传的广泛传播,税收观念已深入人心,公民和企业依法纳税意识普遍增强。社会保障税的性质决定了其征收规范并专项使用,可以更好地保障国民社会保障的基本权利,逐步提高国民福利,直接体现了“取之于民、用之于民”和纳税与受益相对应的原则,更易为纳税人所接受,从而为开征社会保障税提供了社会环境条件。

3.部分地区已实行的社保费税务部门征收,为开征社会保障税提供了机构保证和积累了经验

从2000年开始,我国部分省市开始实行社会保障费税务部门征收的改革,目前全国已有19个省市实现了税务机关代征社保费。税务机关遍及每一个乡镇,拥有一套严密而有效的税收征管系统,并在长期的实际工作中积累了丰富的税收征管经验。财政部门则拥有一整套自下而上的预算制定、执行和监督系统、社会保障财务管理系统以及已经实行的财政专户管理体系;而在组织机构设置上,各级财政部门组建了社会保障财务管理机构。最后,各级劳动和社会保障部门拥有统一管理社会保障行政事务行政管理部门和负责资金发放的经办机构<sup>[5]</sup>。这些部门通过多年积极沟通协调磨合,已经积累了丰富的组织管

理和征收经验,为今后开征社会保障税提供了有力的组织机构保证,这在已经实行社会保障费税务部门征收的省市均得到了充分的实践证明。

#### 4.其他国家征收社会保障税的经验可以借鉴

社会保障税最早1935年起源于美国,是仅次于个人所得税的第二大税种<sup>[6]</sup>。之后随着社会保障制度在不同国家的建立,社会保障税也迅速地兴起和发展,在税制结构中的比重也逐步提高。目前,社会保障税已为多数国家和地区接受,特别是欧洲一些国家,社会保障税占税收收入的比重甚至超过了个人所得税和企业(公司)所得税,一般要占到30%~40%,成为这些国家的第一大税种。据国际货币基金组织(IMF)统计,到2010年,全世界170多个国家里至少有132个国家开征了社会保障税。这些已经开征社会保障税的国家在税制建设和征收管理上积累了许多值得借鉴的经验。

#### (二)开征社会保障税存在的问题及对策

##### 1.与现行社会保障模式不兼容问题及对策建议

目前我国社会保障制度实行“个人账户”和“社会统筹”相结合的“统账结合”模式,将个人缴费部分划入个人账户,单位缴费和国家财政补贴等其他形式的收入划入统筹基金。这种筹资模式中,个人账户有3项权利不能通过税款形式获得,即财产营运的收益权、对等返还的请求权和法定继承人的继承权。此外,城乡居民社会保险的自愿性、灵活性与税收的强制性、无偿性和固定性也不兼容,尤其是个人账户具有私人所有的性质与税收中税款一旦征收即为国家所有和服务全社会的公共属性相冲突。“费改税”后是否保留个人账户?已经存入个人账户的资金如何处理?这些问题都必须寻找到科学合理、为所有人所接受的解决途径。

笔者认为,随着覆盖全社会的社会保障制度的逐步建立,开征社会保障税的条件正在逐步形成,通过征收社会保障税并纳入预算管理,解决了社保基金只针对部分人群的问题。对于原来社保基金的“个人账户”可以考虑暂时保留,其支出条件、标准及方式也可以按照原来的规定执行。但由于现在是以税收方式缴纳社保基金,故可以专项退税的方式将部分资金转入个人账户来解决。

##### 2.国家财政支出压力和解决思路

社会保障资金由收费模式改为征税模式一旦全面实施,政府和财政将面临着必须化解的巨大压力,具体表现在两个方面:第一,实行“费改税”后,所有社会保障收入都将成为财政预算内收入,所有社会保障支出也将成为经常性的预算支出,社会

保障将是国家必须履行的职责,国家财政也将会承担主要的、具有“无限责任”性质的社会保障支出压力。第二,随着机关事业单位社会保障制度改革的推进,全国数以千万的机关事业单位职工将告别财政负担养老医疗支出,转而纳入社会保障体系。如此众多的机关事业单位职工虽然没有任何缴纳社会保障费积累,但按照政策可按工作年限“视同缴费”,即使费改税之后也不需要补交税款,而转制后其养老、医疗等多种生活保障资金都需要由已经实行社会保障税的国家财政负担,由此带给财政收支来承担的转制成本和支付压力也将是巨大的。

对于第一个支出压力,一方面随着国家经济总量的增加,包括社会保障税在内的整个财政收入也会不断增长,从而满足日益增长的社会保障支出需要;另一方面,社会保障支出在支付标准的制定上应坚持水平适当、覆盖面广的原则,在尽可能覆盖到更多人群的同时控制社会保障支出规模,减轻财政支出压力,并随着国民经济的增长而逐步提高社会保障水平。对于第二个转制带来的支出压力,除了由改制后的机关事业单位在职人员缴纳社会保障税收入弥补支出的增长外,有必要设立若干年的过渡时期。在此期间,财政要根据支出需要测算并安排专项预算支出,用于满足转制带来的社会保障支出需要,待社保资金积累规模扩大、资金结余较为丰厚时逐步减少这部分专项预算补助。

##### 3.社会保障基金保值增值问题和解决思路

在现有社会保障基金实行收费管理模式的情况下,社会保障基金由专门的基金管理机构负责管理运营,属预算外社会公共专项基金,不纳入财政预算管理。在实行“费改税”后,社会保险基金性质从社会公共基金变为政府财政资金。基金性质的变化,除了意味着政府在社会保险资金的提供上责任加大、负担加重外,也使得社会保障资金的管理相对更加规范、安全,挪用现象可大大减少。但由于财政资金规范安全运作的特殊原因,不适合也不允许将财政预算内资金用作运行不规范、风险不可控的投资活动,这对于社保基金的保值增值极为不利。但在通胀压力和汇率变动等因素的影响下,作为老百姓“养命钱”的社会保障资金必须避免资金贬值,确保其支付能力。所以,在考虑进行社保基金“费改税”时,必然要研究在财政预算资金模式下的社保资金的保值增值问题。

对此,可以考虑在财政部门成立专门管理运营机构,将结余社保财政资金用于无风险、收益尽可能高的投资项目,如国债、保本付息的投资品种、垄断

性行业的大型企业的原始股等,而且还应考虑不同组合的投资以分散风险。同时应设立相应的监督机构,定期对投资计划、资金运作等进行检查监督,保证社保资金在财政部门直接监控下安全运作,实现保值增值、增强支付能力。

#### 4. 税制设计上的技术性问题及设计建议

开征社会保障税,还会面临一个重要问题,即社会保障税的税制设计问题。从一般原理来说,税收制度核心主要是关于纳税人、征税对象、税目税率、减免规定的内容,社会保障税同样如此。

第一,社会保障税的纳税人。按照现行规定,社保缴费的对象包括企事业单位和职工个人。实行“费改税”后,社会保障税的征税对象仍然是企事业单位和职工个人,而随着社会保障覆盖面的扩大,还应包括个体工商户和自由职业者,以及未来户籍制度改革、社会保障向农村地区扩展时统称为居民的农村人口。

第二,社会保障税的征税对象。社会保障税的征税对象企业和事业单位为工资薪金收入总额<sup>[7]</sup>,无固定单位的自由职业者、城镇居民及未来农村地区居民为个人其他收入总额。

第三,社会保障税的税目。社会保险税的开征应重点解决城镇劳动者共同的基本养老、失业及医疗保险需要。因此,应将当前征收社会保险税收入的支出方向定为基本养老保险、基本医疗保险和失业保险三个方面,亦即将基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费合并,改征统一的社会保险税,根据社会保障支出的分类设立养老保险、医疗保险、失业保险三种税目,并可根据需要适时增加。

第四,社会保障税的税率可先参考现行社会保险收费的比例,维持现行标准运行一段时间后再适当调整。目前我国规定的社保缴费率约为43%,其中在职职工个人负担11%,企业负担约为32%。实行“费改税”后,可继续按这一比例报缴社会保障税,并根据满足社会保障支出的需要准确测算、适当调整这一税率。对个体工商户、自由职业者以及未来的农村居民,由于没有企事业单位负责缴纳的部分,可以43%为基准税率。同时设置若干低于这一标准的税率,由纳税人根据自身负担能力自愿选择、缴纳。当然,这种低于基准税率的纳税人,其得到的社会保障收入支付标准则相应降低。

第五,社会保障税的纳税时间、地点和报缴方式。申报纳税时间为取得收入的次月1日至10日。纳税地点方面,企事业单位及其职工、个体工商户的纳税地点为企事业单位或个体工商户注册地税务机关,以

企事业单位、个体工商户自行申报缴纳和为职工代扣代缴为申报纳税方式;自由职业者或未来的农村居民则向户籍所在地税务机关以自行申报纳税。

第六,社会保障税的减免规定。当出现下列情形的,应当予以免征或减征社会保障税:①孤老残疾人员及其他不具备劳动能力、缺乏生活来源的;②因不可抗力造成重大损失,确实暂无能力缴纳社会保险税的;③经国家规定的其他项目。

第七,社会保障税的罚则。对于社会保障税欠税、偷税等违法行为,可以处以滞纳金、罚款等处罚措施。这些处罚措施对企事业单位或个体工商户相对较为有效,对于自由职业者和农村居民则难有有效的约束力。对这部分人群的社会保障税的征缴短期看还只能采取自愿方式,不缴纳者不能得到社会保障,从而引导他们认识到缴纳社会保障税的重要性,逐步加入到纳税人的行列。

第八,社会保障税的征收管理。社会保障税纳入财政预算收入,主要用于满足中央财政和地方财政社会保障支出的需要,因而它属于中央地方共享税,税收收入可以按一定比例分成,具体比例可在测算两方面需要后确定。鉴于各地具体情况,社会保障税应以省级单位分别征管,征收机关为地方税务局,征收后再按比例分别划入中央财政和地方财政。

开征社会保障税是涉及社会方方面面的重大改革,涉及面广、难度大,需要在实践中不断总结汲取本国及国外的经验,不断完善税制设计和不断提高征收管理水平,从而建立完善中国特色的社会保障制度,为民众提供满意的社会保障服务。

#### 参考文献

- [1] 文利芳. 我国社保缴费高费率的原因和影响分析[J]. 科技世界,2013(32):57
- [2] 苏春红. 我国转型期开征社会保障税的探析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2011(5):26-31
- [3] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2015[M]. 北京:中国统计出版社,2015:181
- [4] 时红秀. 如何看待国民收入分配格局与收入分配的关系[N]. 中国经济时报,2017-3-31(5)
- [5] 洪杏如. 我国开征社会保障税探究[J]. 湘潮月刊,2011(9):28-30
- [6] 高强. 国外社会保障与财政管理[M]. 北京:中国财政经济出版社,1999:33
- [7] 杨琼,黄振华. 中国开征社会保障税的法律制度设计思考[J]. 经济论坛,2007(9):111-113