

关于我国开征社会保险税问题的探讨

中国人民大学财政金融学院 朱青

近一个时期,人们经常提到社会保险税(或社会保障税)这个词.为了解决我国社会保险缴费收缴率较低造成的社会保险计划资金紧张的问题,理论界和实际部门也正在积极研究开征社会保险税的必要性和可行性.开征社会保险税是我国社会保险筹资制度的重大改革,它涉及一系列理论和实际问题,本文也想就此问题谈一点看法,以期抛砖引玉之效.

一.关于国外的“社会保险税”

在研究我国开征社会保险税问题之前,我想首先需要澄清一个问题,即国外的社会保险计划是否都是通过社会保险税来筹资的,或者说,社会保险税在国外是否是一个很普遍的税种.目前在我国有一种很流行的说法,即全世界已经有 80 多个国家开征了社会保险税.我认为这种说法是值得商榷的.这里关键的问题是什么是社会保险税.许多人认为,国外的社会保险筹资方式之所以被称为“社会保险税”,是因为它具备以下几个条件:一是在该国的法律条文中其名称叫税,而不叫捐或缴费;二是征收单位为税务机关;三是收入要纳入国家预算.但是从实际情况来看,大多数国家的社会保险费课征并不符合这些条件.首先,从名称上看,把社会保险缴费叫作税的国家并不多见.大多数国家在法律条文中称社会保险缴费为“捐”,如英国叫“国民保险捐”(National Insurance Contributions),也有的国家称其为“付款”或“保险费”,如爱尔兰叫“社会保障付款”(Pay Related Social Security),加拿大联邦政府征收的失业保险缴费叫“失业保险费”(UI Premium).只有美国等极少数国家在立法中将社会保险缴费称为“税”(美国称为 Payroll Tax,即工薪税).其次,社会保险缴费在许多国家实际上是由政府的社会保障部门负责征收的,而由税务部门负责征收的只有美国、英国、荷兰、瑞典、挪威、马耳他等少数国家(ILO,1984,P24).另外,国外的社会保险缴费也并不都是纳入国家预算的.例如,在欧洲主要国家中,法国、意大利、荷兰、英国的社会保险收支就不纳入国家预算(IMF,1983,P134-135);.美国从 1987 年开始也不再将老年、遗属保险计划(OASDI)的收支纳入联邦政府的一般预算,而是作为政府的预算外资金进行管理.

那么,为什么我们在国外的一些著作中经常会看到“社会保险税”这个词呢?其

实,把社会保险缴费普遍称作社会保险税只不过是国外理论界对社会保险缴费形式的一种学术归类而已.因为,社会保险缴费也是国家凭借政治权力强制课征的,而且在实行社会统筹型社会保险计划的国家,这种缴费并不具有直接的返还性(例如,在美国,一个单身老人尽管交纳了几十年的养老社会保险费,但如果他达到 65 岁退休年龄后来不及享受养老金就去世了,那么他以及他的后代从养老社会保险计划中就得不到任何回报),鉴于这类社会保险缴费具有强制性、无偿性和固定性的特征,所以许多西方学者将其归入税收范畴进行研究.我们有些同志看到国外学术刊物上经常提及社会保险税这个概念,便误以为社会保险税在国外是一个很普遍的税种.其实,国外学术意义上的社会保险税与税制中的社会保险税并不是一回事.所谓世界上已经有 80 多个国家开征了社会保险税,实际上是世界上 80 多个国家的社会保障制度采取的是缴费筹资的社会保险类型,而不是用一般财政收入筹资的社会救济或普遍津贴类型.

其实,在财政学中,“税”、“捐”、“费”应该都有各自的含义.“税”(tax)一般是指那些不具有具体指定用途的政府强制课征,如商品税、所得税和财产税,这些税种都是不被指定用途的一般税,国家征收这些税收以后,既可以用于国防,也可以用于教育、卫生或经济建设等方面.“捐”(contribution)也是政府的一种强制课征形式,但它与税收的区别是具有指定的具体用途,是专为某种财政支出筹资的.“费”(charge)则是政府在提供某些劳务时按照规定的价格收取的费用,具有明显的等价交换特征.根据以上划分标准,将社会保险缴费称作“捐”是比较科学的,因为政府征收上来的社会保险费收入具有专款专用的特点,它只能用于政府的养老、失业、医疗等社会保险支出,不能为政府的其它支出筹资,可谓“打油的钱不能买醋”.正是基于这一点,许多人反对将社会保险缴费称为“税”.不过,在财政学界里也有人使用“目的税”的概念,一些人认为可以把社会保险缴费归入目的税的范畴.但这样归类又模糊了“捐”与“税”的区别.

二.我国为什么要开征社会保险税

上面已经分析了,开征社会保险税实际上并不是一种国际通行的做法.那么,为什么近年来我国学术界和实际工作部门的许多同志呼吁开征社会保险税呢?原因就在于,目前由劳动保障部门负责征收的社会保险缴费不能保证及时、足额地收缴(到 1998 年 6 月,全国累计欠缴的养老保险费就已达 348.6 亿元)^①.据统计,我国基本养老保险缴费的收缴率实际只有 84%,而且这还是在差额拨缴制度下统计

的,如果考虑到企业对退休职工养老金的拖欠,养老保险缴费的收缴率显然会更低.鉴于社会保险缴费的收缴率过低,人们自然就想到了税收这种强制课征形式,想利用税收的“强制性”来保证社会保险缴费的收缴率.尤其是中央提出“两个确保”以后,养老金不能再拖欠,但如果社会保险缴费收不上来,社会保险机构也就“巧妇难为无米之炊”了.这样一来,上上下下都十分关心养老社会保险缴费的征收问题,想到税收也就很自然了.

这样看来,当前我国开征社会保险税的实践意义要大于它的理论意义.因为从理论上说,政府征收的社会保险费叫不叫它税意义不大,但如果以税收的形式征收社会保险缴费,其收缴率可能会提高一些.其实,我国社会保险缴费也是有国务院红头文件的.尤其是 1999 年 2 月国务院发布第 259 号令,颁布了《社会保险费征缴暂行条例》,它与目前的许多税收法规一样属于国务院的行政立法,也是国家的立法,各企业、各单位都应当严格执行,不得违抗.但在我国法制还不很健全的情况下,社会保险缴费由劳动保障部门征收与由税务部门征收效果还是不一样的.即使目前很多地区劳动保障部门已经委托税务部门来征收社会保险缴费,但仍与开征社会保险税有一定的区别.首先,经过多年依法纳税的教育,我国公民的纳税意识有了较大的提高.提起税收,一些部门和单位总觉得它是强制的,必须缴纳;但对于缴费,人们在心里多少有些无所谓的态度.对于这种心理,有些地区社会保障机构的工作人员甚至穿上税务人员的制服去企业征收社会保险费,用这种制服去体现征缴工作的严肃性.当然这听起来似乎很可笑,但在实践中这种办法还很见效,很有一种“威慑”作用.这也从一个侧面反映出我国税收法制教育取得了可喜的成就,但同时也表明一些企业和个人法制观念和法律知识确实还很贫乏.其次,让税务机关负责征收社会保险缴费还有一个好处,即税务机关对企业的财务状况比较了解,这样少数企业对付劳动保障部门的那一套逃避缴费的手段就不再灵了,这对于提高收缴率大有裨益.另外,目前我国税务机关可以根据《税收征管法》对不履行纳税义务的企业和个人采取一些税收保全措施和税收强制执行措施.比如,冻结纳税人相当于拖欠税款数额的银行存款,将纳税人拖欠的税款从其开户行强行划转到税务机关税款征收帐户,等等.这些措施是有法律保障的.但目前劳动保障部门却没有这种权力.即使是在劳动保障部门委托税务部门代征社会保险费的情况下(如重庆、浙江、安徽、云南、辽宁营口市和盘锦市、湖北武汉市、广东中山市等地区已经改由税务部门代征),如果企业故意拖欠缴费,税务部门也不能象对

待拖欠工商税收那样给当事人一定的处罚和制裁,因为社会保险缴费不是一种税,也不适用于《税收征管法》,所以就不能比照企业欠税的办法处理.如果企业拒不缴纳社会保险费,税务部门只能通知劳动保障部门,由劳动保障部门出面去做企业的工作,而劳动保障部门手里并没有保证缴费收入入库的“法宝”.鉴于这种情况,许多人呼吁尽快开征社会保险税,使社会保险缴费真正成为一个属于税务机关课征的税种,不再是由税务机关代征,这样,如果企业再拖欠社会保险费,税务机关就可以根据《税收征管法》对纳税人采取税收保全措施或强制执行措施,从而提高社会保险缴费的严肃性和可靠性.

应当说,上面的考虑是有一定道理的.但社会保险缴费交由税务部门依据《税收征管法》进行征收并不意味着非要将它的名称改成社会保险税不可.目前的教育费附加就不叫税,但在管理上就与税收完全一样.既然开征社会保险税的目的是提高社会保险缴费的征缴率,那么把社会保险缴费纳入税收体系去管理,由税务机关按照《税收征管法》去征收,其名称即使不叫社会保险税也无关紧要.在这里还必须考虑一个问题,即我国的养老保险实行的是社会统筹与个人账户相结合的模式,企业和个人缴纳的社会保险费有一部分(个人最终的缴纳比例为8%,企业的缴纳比例为3%)要进入个人账户,在这种情况下,把这部分记入个人账户从而具有明显返还性的缴费也称作税显然是不妥当的.事实上,目前实行个人账户式社会保险计划的国家,如新加坡、马来西亚、印度等,在管理上和学术上均不把雇主和雇员向个人账户缴纳的社会保险费视为是一种税收,而只是把它作为一种强制储蓄形式来看待.所以,我认为我国最好不要把社会保险缴费在名称上改为社会保险税,如果非要将社会保险缴费冠以社会保险税的名称,那么也应当区别对待,即企业向社会统筹基金缴纳的部分可以称作社会保险税,但企业和职工个人向个人账户进行的缴费在名称上不宜做变动.这两部分缴费都可以考虑纳入税收体系去管理,以提高收缴率.

三.开征社会保险税需要研究的问题

上面提到,将社会保险缴费纳入我国的税收体系交由税务部门负责征收,其名称并不需要改为社会保险税,但为了方便起见,下面我们仍沿用人们的习惯说法,将这种由税务部门征收的社会保险费称为社会保险税.我国如果开征社会保险税,有以下几个问题需要加以研究:

1.计税依据

我国的养老、医疗社会保险缴费可以分为两部分,一部分记入社会统筹基金,一部分记入个人账户.个人账户中积累的资金直接与职工的利益挂钩,“多交多保”,因而其缴费依据可以按职工工资的全额确定.但记入社会统筹基金部分的缴费要不要规定一个缴费限额就是一个值得研究的问题.国外有些国家为社会统筹型社会保险计划筹资的社会保险税计税依据中规定有计税限额(又称缴费限额),超过这个限额的工资部分可以不计征社会保险税.例如,美国 1999 年规定社会保险税的计税工资限额为 72600 美元.我国有些地区实际上也有缴费工资限额的规定.如北京市就规定,企业全部被保险人月平均工资高于上一年本市职工月平均工资 300%以上的部分,不作为缴纳基本养老保险费的基数.为什么要规定计税工资限额?这主要是从现收现付式社会保险计划的权利与义务不对称性考虑的.因为,一个高收入者尽管缴费很多,但他从社会保险计划中得到的养老金等津贴数额却不一定与他在工作期间的缴费完全成一定的正比.例如,根据我国 1997 年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,今后我国职工的基础养老金将等于当地上一年职工月平均工资的 20%,这样,在一个地区,每一个退休职工所领取的基础养老金都是相等的.就是说,一个高工资收入者与一个低工资收入者领取的基础养老金完全相同.但高工资收入者一生中缴纳的养老保险费大于低工资收入者,如果从高工资收入者本身来看,这种情况对于他来说是不公平的,但是如果从社会公平的角度看,这种制度可以让高收入者向低收入者转移一部分收入,从而对改善一国的收入分配状况是有利的.目前国际上已经出现了改革传统的社会保险税、取消社会保险税计税工资限额的趋势,原因是人们更加重视社会保险计划的收入再分配功能,而对社会保险权利与义务相对应的问题不再看重.所以我们在处理这个问题上应当考虑我国社会收入分配状况恶化以及个人所得税调节力度有限的事实,在课征记入社会统筹基金的社会保险税时最好不要规定计费工资限额,而是以职工的工资总额为计费依据.

2. 社会保险税的归属问题

我国 1994 年进行财政体制改革,实行分税制类型的分级财政体制,中央与地方之间按税种来划分财政收入.如果社会保险缴费实行税务部门统一征收,即开征所谓的“社会保险税”,那么,将其划为中央收入还是地方收入也必须加以明确.目前我国的养老、失业、医疗等社会保险计划是由省、地或县市一级政府来搞,中央并没有统起来,所以社会保险税目前看来只能由地方税务部门作为地方税来

征收.只有当养老、失业、医疗社会保险基金的统筹层次提高到全国统筹,社会保险税才有条件成为中央的收入.当然,从长期发展来看,我国的社会保险计划应当由中央政府在全国范围内统一实施,社会保险基金最终也应当实行全国统筹.理由是:第一,作为社会保险计划,其实施的范围越大,越能够发挥保险危险分担、互助互济的功能;第二,在全国范围内实施单一的社会保险计划有利于劳动力的合理流动,活跃我国的劳动力市场;第三,社会保险(这里指社会统筹类型的社会保险)是政府的一项收入再分配计划,而收入分配应当是中央政府在全国范围内履行的职能,因此社会保险计划理应由中央政府来实施.但目前我国各地的养老退休负担很不相同,如果养老社会保险由中央政府统一来搞,中央课征统一的养老社会保险税,则必然会导致退休负担轻的地区向退休负担重的地区转移收入,从而触及到敏感的财政体制问题.特别是象内蒙古、西藏、宁夏、陕西、甘肃等一些经济比较落后的地区目前企业的养老负担轻于全国的平均水平(1997年全国国有企业的在职职工与离退休人员之比为 4.4,即平均 4.4 个在职职工养 1 个退休职工,但上述地区该比例分别为 6.3、5.4、5、4.8、4.7),一旦实行养老保险基金全国统筹,上述地区就会向养老负担重的地区(其中许多是发达地区)转移养老保险缴费收入.而从财政体制上看,这些较为落后的地区是要靠中央财政补助为生的,让这些落后地区向发达地区转移资金显然是与中央政府的地区财政政策相冲突的.所以,如果要将社会保险税作为中央税,财政体制也必须进行相应的大调整.但这项工作十分复杂,因而近期内将社会保险税作为中央收入难度很大.

3. 社会保险税的制度设计和管理

将社会保险缴费交由税务部门负责征收并作为地方政府的固定收入,其税率应如何确定?由于我国是中央集权制而非联邦制国家,地方政府没有课税权,而只有根据中央政府的税收立法制定本地区实施办法的权力,因此,我国如果要开征社会保险税,还是应由中央立法,然后再将其划归地方政府.这就类似于目前的营业税、个人所得税等地方税.当前我国养老保险统筹的层次也不统一,有十几个省市实行省级统筹或省级调剂,其它都以地或市、县为单位统筹,在这种情况下,如果开征社会保险税,可能有的地区就是省级税,有的地区就是地级或县级税.由于各地统筹的比率不同,所以养老社会保险税的税率可以比照营业税中娱乐业税目的做法,由中央立法规定一个幅度税率(娱乐业的营业税税率为 5%—20%),然后再由各省(自治区)根据自己的实际情况确定本级统筹的税率或本省内的幅度税率.

失业保险由于各地的失业率不同,也可以考虑使用幅度税率的办法.但医疗保险应当由中央规定统一的税率.

尽管我国的社会保险税将划为地方收入,但为了提高其管理水平,防止地方政府挪用浪费,我们可以借鉴美国失业保险税的管理办法.美国的失业保险主要也是由联邦政府立法实施的,但如果州政府也搞失业保险,而且该州的失业保险立法已征得联邦政府的同意,则该州应当上缴给联邦政府的失业保险税收入可以减免90%,州政府只需向联邦政府缴纳余下的10%作为管理费.自己举办失业保险计划的州可以课征本州的失业保险税,但即使如此,州政府课征的失业保险税税款也必须存入联邦政府的失业信托基金.各州征收到的失业保险税不能放在自己的帐上,主要是为了加强联邦政府对这笔基金的监管,保障失业保险基金的安全.但州政府对存放在联邦政府信托基金帐户上的这笔基金有所有权,而且联邦政府要为州政府的失业保险税收入在联邦信托基金中单独开立一个帐户;州政府可以动用自己的这笔失业保险基金,但只能用于支付失业救济金.美国失业保险税的管理办法可供我们借鉴.也就是说,我国开征的社会保险税尽管可以作为一种地方税,但中央财政可以采取一定的形式对其进行监督管理,比如税款放入中央财政的专户,经过中央财政审批以后地方财政才可以动用.

参考书目:

- 1.ILO: “Financing of Social Security” ,1984
- 2.IMF: “Government Budgeting and Expenditure Controls:Theory and Practice” ,1983
3. “Annal Statistical Supplement” ,1998
- 4.George E. Rejda: “Social Insurance and Economic Security” ,Prentice-Hall,Inc. 1999
- 5.国务院法制办政法劳动保障司等:《社会保险征缴暂行条例释义》,中国劳动社会保障出版社,1999
- 6.《中国统计年鉴》1999年

朱 青

本文发表在《财政研究》，2001年第3期

^① 国务院法制办等:《社会保险费征缴暂行条例释义》,中国劳动社会保障出版社,1999年9月,第5页