

SHEHUI BAOZHANG SHUI YANJIU

JIANLUN ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG SHUI DE KAIZHENG

社会保障税

研究

兼论中国社会保障税的开征

李捷枚 著



经济科学出版社
Economic Science Press

THE HU BAOZHANG SHU TANJIE

THE HU BAOZHANG SHU TANJIE (THE HU BAOZHANG SHU TANJIE)

THE HU BAOZHANG SHU TANJIE

THE HU BAOZHANG SHU TANJIE

THE HU BAOZHANG SHU TANJIE

社会保障税研究

——兼论中国社会保障税的开征

李捷枚 著

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 于源
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：邱天

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障税研究：兼论中国社会保障税的开征 / 李捷枚著. —北京：经济科学出版社，2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9121 - 0

I. ①社… II. ①李… III. ①社会保险税 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 032905 号

社会保障税研究

——兼论中国社会保障税的开征

李捷枚 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 6. 75 印张 170000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9121 - 0 定价：15. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

从20世纪八十年代起，我国传统的社会保障体制随着经济体制改革的逐步展开拉开了改革的序幕，此间关于社会保障诸多问题的研究因社会保障改革的实际需要而迅速活跃，研究的视野涉及社会保障的起源及实质、社会保障存在的合理性及必要性、现代社会保障的特征、社会保障运行机制的合理构建、社会保障制度的国际比较与借鉴、我国传统社会保障制度背景及改革必要性等方面，总之这些研究既涉及社会保障基本理论，又对社会保障机制运行实际中的具体问题进行了分析和探讨。这些研究在丰富和发展我国社会保障理论的同时，对我国社会保障改革实践起到了重要的推动和指导作用。

关于社会保障税的研究，是在20世纪90年代初理论界随着对社会保障研究的深入，将关注的焦点转向对于社会保障机制持续运行至关重要的环节——社会保障筹资方式时开始的。研究从考察我国传统的社会保障筹资模式入手，分析其产生的历史背景和制度基础，指出其改革的必要性。通过对世界上建立了社会保障制度国家的社会保障筹资模式的实证分析，出现了主张在我国开征社会保障专门税收，以征税取代收费的呼声，即社会保障筹资模式改革设计中的“主税派”，与此同时，主张社会保障筹资仍宜维持“缴费”方式的声音也没有停止，正因为如此，对社会保障税的研究多集中在论述以社会保障税筹集社保资金的优势及合理性，以及我国实行费改税，将社会保障筹资模式的改革方向定位于开征社会保障专门税等方面，呈现出主“税”与主“费”在争论中各抒己见的观点。

这些对社会保障税的研究直接而具体，并在事实上对我国近二十年来社会保障筹资模式改革过程中若干政策选择产生了一定影响。

可见，对社会保障相关问题的研究至今已持续活跃了近三十年，对社会保障税的考察和探讨也有近二十年。但尽管如此，关于社会保障的理论研究仍在继续。这一方面是因为理论本身有待深化，另一方面则源于我国社会保障改革和建设的实际需要。在此大背景下，《社会保障税研究——兼论中国社会保障税的开征》出版，从书名看，似乎是一个已经开展已久的话题，但书中的一些研究成果和观点主张却也的确在一定程度上反映了上述两个方面的实际。

在我看来，该书至少有两个方面值得肯定。首先，从总体思路上讲，作者没有单刀直入地直接对社会保障税进行就事论事式地分析，而是将社会保障税的研究置于社会保障财政制度安排这样一个大的平台之上，将社会保障税作为社会保障财政制度安排中的收入方面进行深入考察，紧扣社会保障的国家主导性特征，阐述社会保障财政制度安排国家主导性原则，结合税收原理及税收本质，指出以社会保障专门税收的方式筹集社会保障资金，能够更有效地体现现代社会保障最重要的特征——国家主导性，开征社会保障税是社会保障财政制度安排国家主导性原则实践的合理路径。尽管这里得出的研究结论也是以社会保障税筹集社保资金具有合理性和比较优势，但因其将社会保障税置于社会保障财政制度安排的大平台之上，其对社会保障税的研究就必然涉及社会保障收入制度、社会保障支出制度及社会保障收支管理制度及其涉及要素的依存关系，其思维是创新的，逻辑也是缜密的。并且正因为此，该书清晰而明确地界定了社会保障筹资模式的含义，即社会保障筹资模式就是社会保障资金收入模式，而关于这个问题，长期以来在理论上是存在一些混乱的，许多文章把社会保障筹资模式与社会保障财政制度安排混同，这样不仅导致逻辑上的混乱，更不利于对社会保障财政制度安排中筹资方式选择进行科学的理论分析。从社会保障机制运行实践来讲，筹资方式的改革与选择必然是与社会保障财政制度改革和

完善联系在一起，离开社会保障财政制度安排，社会保障税存在的正当性及必要性将会受到质疑。因此，该书这种研究社会保障税的思路，不仅有其理论意义，而且能够获得坚实的现实支撑。其次，该书较为全面地对社会保障筹资方式进行了理论研究及实证分析，在此基础上提出的有关我国开征社会保障税的对策建议在理论依据上是经得起推敲的，在实践上也是务实的，因此对我国社会保障筹资模式改革有一定的参考价值。更因为该书的作者有过在税务部门从事社会保险费征收的实际工作经历，其对我国社会保障筹资模式存在问题的考察有较强的感性基础，因此提出的对策建议包括配套改革措施的设想都更多了一份现实依据。这从另一个方面反映了作者源于现实的开阔的研究视野，可以说，读者能够通过此书对社会保障税实施及其相关情况有一个较为全面的了解。

当然，从对社会保障税进行专门研究的角度看，该书似有至少从以下两个方面进行深化研究和完善的必要。首先，对社会保障财政制度安排中国家、企业和个人相互依存关系的探讨稍显粗浅，而这是研究社会保障筹资模式选择中需要深入剖析的问题，也就是说，作者今后在此环节尚有较大的作为空间；其次，对我国社会保障税制的具体设计只能说是推测性的，因而只是一个初步的研究结果。而社会保障税一旦付诸实施，其税制设计必须是既反映经济发展要求又与现有税制有机衔接的具有实际可操作性的方案，不然就仅仅是一个理论上的设想而已。所以说，在科学测算的基础上设计切实可行的社会保障税制方案，应该是该书作者努力的又一个方向。

杨灿明

2009年12月

（杨灿明：教授、博士生导师，中南财经政法大学副校长）

前 言

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，也是社会稳定和国家长治久安的重要保证。社会保障既是一项社会政策，又是一种重要的经济制度，是对全体社会成员基本生存提供必要保障的制度体系。

在社会保障制度安排中，政府既制定社会保障政策，又借助必要的合理的经济手段保证社会保障制度顺畅运行和健康发展。必要而充足的社会保障资金是社会保障制度顺畅运行的财政保证，因此，合理选择有效的社会保障资金筹集方式，是社会保障财政制度安排的核心环节，更是社会保障制度建设必须解决的重大问题。本书正是从合理选择社会保障资金筹集方式的角度，通过筹资的理论分析和筹资的实证分析，对作为社会保障重要筹资方式的社会保障税进行研究，在此基础上探讨研究我国开征社会保障税相关问题。

本书在对社会保障筹资的一般理论分析中，通过探究社会保障从萌芽到形成较为完备的制度体系的过程，明确指出现代意义的社会保障是在工业化和市场化的过程中，适应市场经济要求建立的对社会成员生存的必要的保障制度，它既反映了人类保障的一般要求，更体现了经济市场化对人类保障的特殊要求，是市场经济中对人的保障的必要的合理的制度安排。本书紧扣社会保障的内涵和特征，以保障对象权利与义务是否一致为依据，将社会保障划分为社会保险和社会保证，在社会保险中，保障对象只有在履行了一定的保障资金交纳义务后，方能享受法定的保障待遇，用于社会保险的

保障资金主要来源于保障对象的缴款，国家只负责承担最后兜底的责任；在社会保证中，保障对象无条件享受法定保障待遇，用于社会保证的保障资金主要由国家承担，社会保证主要包括社会救济和社会福利，社会保险是社会保障的核心部分，在社会保障中居于主导地位。社会保障资金是社会保障实施和运行的基础，筹集社会保障资金实际上是一种在政府主导下的国民收入再分配过程。

本书在对社会保障财政制度安排现状的分析中，通过对现收现付制、完全积累制和部分积累制的评述，以及对社会保障资金来源模式因政府、企业和个人三方负担的比重不同而呈现出不同形态的分析，明确指出由于政府、企业和个人都从实施社会保障制度中获得了收益，因此都应当承担相应的社会保障责任，做到权利与义务基本统一，所以，以政府、企业和个人三者共同负担保障资金的模式较为合理。目前世界上社会保障资金筹集方式大体上可分为两类：缴税制和缴费制。缴税制即以开征社会保障税筹集社会保障资金的方式；缴费制即以收取社会保障费筹集社会保障资金的方式。社会保障财政制度安排不同，筹资方式的选择亦不相同，缴税制与缴费制各有其适应性。本书特别对社会保障财政制度安排、筹资方式（模式）和资金来源三个既相互依存又相互区别的概念进行了明确界定，在此基础上，分析以社会保障税方式筹集资金，在筹资统一性、强制性和固定性方面具有的比较优势，更利于政府进行合理的社会保障财政制度安排。

本书在对社会保障税进行基于一般税收原理的分析中，紧扣社会保障税的基本要素分析其税收性质及特点，指出社会保障税作为税收的一种，拓展了税收经济杠杆作用的领域，强化了税收稳定经济熨平波动的宏观调控作用，强调社会保障税在税收体系中的重要地位和对税制结构变化产生的重要影响。从投资、储蓄、劳动力供求、收入分配等方面，分析社会保障税的经济效应，并得出相应政策启示，从而进一步深化对社会保障税的理论研究。

本书在对社会保障税的国际比较与借鉴中，首先对当今世界上

存在的社会保障税收设置模式进行概括,介绍了目前世界上通行的三种社会保障税设置模式,即根据保障项目设置征收社会保障税的项目式社会保障税设置模式、根据不同的保障对象设置不同的社会保障税的对象型社会保障税收设置模式,以及根据保障项目和保障对象分别设置社会保障税的混合式社会保障税收设置模式;其二对部分发达国家和发展中国家的社会保障税收制度分别进行具体介绍和分析。选取德国、英国、瑞典、法国、美国、加拿大的社会保障税收制度进行实证分析,比较主要发达国家社会保障税收体系,通过对社会保障税占GDP的比重变动进行的经济分析,说明社会保障税在发达国家税收体系及经济生活中的重要地位。通过介绍部分发达国家自20世纪末开始至今仍呈加强趋势的社会保障制度改革浪潮,分析其出现的原因,评价其改革效果及合理性。选取巴西、阿根廷、韩国、智利、新加坡和中国台湾地区为发展中国家和地区代表,分析其社会保障税收制度随社会保障制度发展的进展情况,指出社会保障税在发展中国家和地区社会保障制度建设中日益发展的趋势。最后,总结借鉴国际上以征收社会保障税筹集社会保障资金的经验教训,给我国社会保障筹资方式改革以启示。

本书在对我国开征社会保障税的现状分析及政策研究中,特别是针对我国现有社会保障筹资方式中存在的问题,分析了我国开征社会保障税的必要性;评介我国社会保障制度改革取得的初步成效,分析我国开征社会保障税的可行性和主要障碍;从我国人均GDP水平及社会保障的过渡性特征的应对问题、总体税收制度的合理设计问题、社会保障项目及资金在中央与地方的划分问题、社会保险统筹中建立的“个人账户”实质及处理问题等方面,分析我国开征社会保障税所需做的必要准备;与社会保障及社会保障资金筹集相对应,将为筹集社会保障资金而开征的税收名称统一为“社会保障税”;从开征社会保障税的基本原则、社会保障税要素设计、对农村开征社会保障税的特殊处理等方面对我国开征社会保障税提出了具体设想;从探索建立适合我国的社会保障财政制度安排、明

确界定相关职能部门事权、完善社会保障立法、完善税法及税收征管法、引导和促进就业保险、鼓励和支持第三部门发展等方面，论述了我国开征社会保障税的相关配套制度改革。

总之，本书运用规范分析与实证分析相结合的方法，对社会保障筹资及社会保障税进行了系统的理论分析，对国际上社会保障税收实践进行了比较分析和经验借鉴，对我国开征社会保障税相关问题进行了较深入的探索，为我国合理选择社会保障资金筹集方式，完善社会保障制度提出了若干政策建议。

目 录

导论	1
一、选题的意义	1
二、文献综述	4
三、本书的研究方法与主要内容	28
四、本书的创新与不足	32
第一章 社会保障筹资的理论分析	35
第一节 社会保障的内涵与特征	35
第二节 社会保障存在的合理性与构成	39
第三节 社会保障筹资的几个基本问题	61
第二章 社会保障收支财政制度安排现状分析	67
第一节 主要的社会保障财政制度安排及其影响因素	67
第二节 三种社会保障筹资方式及比较分析	72
第三节 社会保障资金来源现状及合理性分析	75
第四节 对社会保障财政制度安排中各要素依存关系 的分析	77
第五节 社会保障财政制度安排与社会保障税收相关 实质分析	80
第三章 社会保障税——基于一般税收原理的分析	86
第一节 社会保障缴款的税收实质分析	86

第二节	社会保障税的基本要素及相关问题分析	91
第三节	社会保障税的特点分析	94
第四节	社会保障税作为税收的一般作用	98
第五节	社会保障税的经济效应分析	100
第四章	社会保障税的国际比较与借鉴	106
第一节	社会保障税概况	107
第二节	部分发达国家的社会保障税	110
第三节	部分发展中国家和地区的社会保障税	122
第四节	社会保障税的国际经验借鉴	137
第五章	中国开征社会保障税的现状分析及政策研究	147
第一节	中国开征社会保障税的必要性、可行性与 主要障碍	148
第二节	中国开征社会保障税的必要准备	159
第三节	对中国开征社会保障税的具体设想	164
第四节	相关配套制度改革	175
主要参考文献	191
后记	199

导 论

一、选题的意义

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

从资金的运动过程分析，社会保障实际上是由三个基本环节构成的，即社会保障资金的筹集、保障金的支付以及基金管理和运营。其中，选择何种模式筹集资金是构建社会保障资金的管理和使用乃至整个社会保障体制的基础环节。单纯从资金筹集方式考察，目前世界上社会保障的筹资模式大体可以分为两类：缴税制与缴费制。其中，缴税制即是以开征社会保障税方式筹集社会保障资金的一种筹资模式。根据国际货币基金组织的不完全统计，目前建立社会保障制度的170多个国家中，征收不同形式社会保障税或类似税种的国家已达到132个^①，社会保障税成为许多国家社会保障资金筹集的重要方式，也因此社会保障制度安排中占据重要地位。

建立社会主义市场经济体制客观上要求完善的社会保障体系与之相配套，我国社会保障制度改革应经济市场化改革的要求拉开序幕，经过多年的不懈努力与探索，在建立权利与义务相对等、资金

^① 胡鞍钢：《关于建立全国统一基本养老保险制度、开征社会保障税的建议》，中国宏观经济信息网，2007年7月16日。

来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的新型社会保障制度方面取得了一定进展。然而，总体而言，相对于我国政治、经济改革的整体进度和各项改革对社会保障的迫切需求，社会保障制度改革步伐仍相当缓慢，统筹层次偏低、缴费水平偏高等问题严重制约了改革的进一步深化。特别是在社会保障资金的筹集方面，存在立法层次低、法律体系不完善；筹资范围过窄、刚性不足；征缴手段落后，征收成本高；资金使用效率不高，资金管理不规范等问题。而必要的社会保障资金是整个社会保障制度得以顺畅运行的财政保证，是社会保障制度得以有效维持的“血液”。因此，对我国现有社会保障资金筹集模式进行必要的改革，合理选择和确定我国社会保障资金筹集模式，是我国社会保障制度改革必须解决的关键问题，亦是市场经济体制中社会保障制度安排的重要内容之一。

社会保险资金是社会保障资金的重要组成部分。我国社会保险金筹集制度安排，针对社会保险金收支严重失衡的财政状况，围绕如何有效组织收缴工作，增加社会保险收入，随着社会保障制度改革的深入，经历了由劳动部门和各行业自行收缴社会保险费到基本养老保险由劳动部门统一收缴，再由税务部门“代征”社保费（1986年，武汉市率先实行）和在全国由税务部门统一征收社保金（2000年，全国实行）的演变。社会保险基金由劳动部门负责征收转由税务部门代为征收的最直接动因是，作为专业组织税收收入的职能部门，税务部门在组织收入能力和征管水平方面优势明显，社保金由税务部门随税代为征收，可以有效提高收缴率，从而有效筹集社会保险资金。武汉市开全国之先河，率先由税务部门代征养老保险金，后逐步扩大到医疗保险、失业保险等社会保险项目。与劳动部门征收社会保险金相比，税务代征后社保基金收入大幅增加的现实，证明“税务代征”是有效的社会保险资金征集手段，被公认为成功的政策选择，随后有关部门正式决定由税务部门统一征收社保金，“代征”变为“征收”。

事实上，税务部门征收社保金问题和矛盾很多。劳动保障部门

与税务部门职能的不同，从根本上决定了社会保险费的征收对象和税收的征收对象不可能完全一致，管理错位必然影响到征收效率；期望借助税收的强制性强化征收社保金，因缺乏法律依据，在征收中并不能完全得到缴费人的认可和配合，也影响到组织收入的力度和效果。基层征收一线普遍反映，社会保险费若改为社会保险税，征收效果会更好些；社会保险费只有改为社会保险税，才能理顺征管关系，解决征收中的种种矛盾和疑难，筹资的效果会更好。来自税务部门建议社会保险“费”改税的呼声不断高涨，财税学界许多学者从规范收入管理、完善预算制度等方面分析也主张在我国开征社会保障专门税，从理论研究到实际部门，主“税”者已成一派；从另一方面讲，如仅仅从操作的便利性考虑主张选择税收方式筹集社会保障资金，则只涉及到问题的表层，因为操作的便利性本身就是一个人为的问题，只要制度安排本身是合理的，它的实际操作方式就应该是顺畅和便利的，仅以此主张“费”改税显然过于简单化。从一些国家的筹资实践看，缴费的形式已存在多年并仍然存在，一些学者从理论上分析“费”与税，认为税收并不必然就是社会保障筹资的唯一有效方式，因此，对于在我国开征社会保障专门税，也有相反的声音。

税收体系是适应整个经济社会发展的要求，经过长期变迁逐步形成的一个相对稳定的系统，各个具体的税种既互相独立，又有所关联，新开征一种税，涉及到税收体系的方方面面，牵一发而动全身，我国社会保障筹资以开征社会保障专门税的方式更有比较优势吗？从理论依据到具体要素设计都有很多问题需要探讨和解决……社会保障税从设想到实现，恐怕有一个较长的过程。

社会保障资金对于社会保障制度顺畅运行的重要性，以及我国社会保险金征收实际中面临的困难和问题，理论界对作为社会保障资金重要筹集方式——社会保险税的广泛关注与研究，对在我国是否开征社会保障专门税收，以税收的方式筹集社会保障资金存在着截然相反的观点等，成为我国社会保障改革及财税制度安排中具有

理论与现实意义的重要问题。

2008年年底，温家宝总理主持国务院会议，专题研究我国社会保障法草案；随后《社会保险法（草案）》颁布，向全社会广泛征求意见，人们就社会保障省级统筹与统一、社会保障资金征缴范围、公务员的社会保障等问题提出了许多想法，社会保障作为关系民生的重大问题，在岁末年初再次成为热点。

本书以社会保障税研究为主题，从社会保障筹资的理论分析入手，站在合理选择社会保障资金筹集方式的角度对社会保障税进行理论研究和实证分析，借鉴国际经验，探讨我国开征社会保障税相关问题，为我国社会保障资金筹集方式选择提供理论参考，是一件十分有意义的事情。

二、文献综述

必要的社会保障资金是保障计划得以实施的关键。社会保障资金主要来源于两个途径，一个源于来自一般税收的国家财政对社会保障的预算支出安排；另一个源于向社会保障对象收缴的社会保险费。通常意义上所讲的社会保障资金筹集，主要针对第二种资金来源方式而言。保障对象缴纳一定的保险费，是社会保障诞生伊始就存在的现象，随着现代社会保障的兴起，在社会保障制度建立和发展的过程中，有效的社会保障资金筹集方式既是社会保障制度顺畅运行的重要保证，又是社会保障财政制度安排的重要环节。

来自保障对象的社会保障资金最初多以缴费的形式出现，随着经济社会的不断发展，社会保障制度与全体社会成员生存与发展的许多方面息息相关，作为重要的经济社会制度也得到不断发展和完善。与此相适应，社会保障资金的筹集方式，由单一的缴费形式，发展到以开征社会保障专门税的形式筹集资金，社会保障筹资方式以税收方式出现，是社会保障制度对经济社会生活影响日益广泛，因此要求社会保障筹资方式更加统一和规范的反映，是社会保障财