

Public Economics Research

公共经济研究

2007

厦门大学财政系 厦门大学公共财政研究中心 主 编



中国财政经济出版社

Public Economics Research

公共经济研究

2007

厦门大学财政系 厦门大学公共财政研究中心 主 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济研究. 2007/厦门大学财政系、厦门大学公共财政研究中心主编.
—北京: 中国财政经济出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0665 - 3

I. 公… II. ①厦…②厦… III. 公共经济学 - 文集 IV. F062. 6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 060057 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 18.5 印张 431 000 字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0665 - 3 / F · 0538

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

卷 首 语

中国改革的实践、中国经济的快速稳定增长、东西方思想的碰撞，使得中国经济学的发展正面临一次难得的机遇。

财政学研究在中国已得到了很好的发展，而新兴的公共经济学研究尚处于起步阶段。以厦门大学财政学国家重点学科点为依托，由厦门大学财政系和公共财政研究中心主办的《公共经济研究》旨在给各界交流提供一个平台，推动中国公共经济学科发展。《公共经济研究》倡导严谨、规范的学风和自由、平等的学术交流，以发表公共经济学及其相关问题研究的学术成果为主，特别鼓励发表针对中国公共部门制度转轨和发展研究的原创论文。

我们诚挚地期待学界同仁共襄盛举，共同为中国公共经济学的发展贡献力量！

厦 门 大 学 财 政 系
厦门大学公共财政研究中心

学术顾问（以汉语拼音为序）：

陈 共（中国人民大学）

丛树海（上海财经大学）

邓子基（厦门大学）

樊丽明（山东大学）

高培勇（中国社会科学院财政与贸易经济研究所）

何盛明（财政部财政科学研究所）

胡鞍钢（清华大学）

贾 康（财政部财政科学研究所）

李俊生（中央财经大学）

刘汉屏（江西财经大学）

马国强（东北财经大学）

王国清（西南财经大学）

王绍光（香港中文大学）

吴俊培（武汉大学）

许 毅（财政部财政科学研究所）

杨灿明（中南财经政法大学）

叶振鹏（财政部财政科学研究所）

目 录

研究论文

地税部门征收社会保障费的现状分析及我国开征社会保障税的构想	雷根强等 (3)
经济全球化背景下涉外税收管理向国际税收管理拓展的若干思考	陈 工 孙隆英 (13)
西方发达国家公共治理下的政府预算管理——理念、制度、机制与技术	安秀梅 (21)
政府收费导论	胡学勤 (36)
财政理论的自然本土化	刘国贤 (47)
审计风暴与财政治理——关于《财政治理专家问卷》的深度分析之一	凌 岚 高树兰 (54)
制度变迁、技术进步与经济增长——一个分析框架	皮建才 (68)
关于足球单场彩票发行目的及玩法设计的几点建议	李 刚 (75)
逃往瓦朗纳斯——法国大革命前夕财政改革启示录	李炜光 (85)
财政民主化指标体系的构建与中国现实	杨志勇 (110)
公共规制与反垄断前沿理论研究新探	杜 云 张铭洪 (121)
政企关系中地方政府行为的外部性及其内部化	林 玢 王艺明 (133)
我国财政分权体制的稳定性研究	谢贞发 (140)

私人部门的寻租、逃税行为与公共产品供给	王艺明 谢绵陞 (152)
有关企业税收筹划理论和操作的若干思考	黄婷婷 (162)

研究综述

税收理论研究最新进展综述	白芸 黄海 武彪 (173)
国际税收协定最新进展综述	林文生 (189)
养老保险理论最新进展的评述	雷晓康 (198)
地方政府间财政竞争研究评述	吴惠萍 (207)
税收协定与 FDI 之间的关系: 文献综述	王燕武 林致远 (227)
负所得税研究的文献综述	谢瑞平 翁莉兰 (235)
高等教育的公共援助——一个文献综述	刘言迪 (245)
关于经济管制理论的一个文献综述	何惠敏 (255)
国际税收竞争理论: 文献综述及对中国的启示	黄婷婷 (266)
影响美国基础和中等教育教育产出的因素	何惠敏 (271)
政府与公共选择文献综述	黄丰 (280)

研 究 论 文

地税部门征收社会保障费的现状分析及 我国开征社会保障税的构想

雷根强等^①

摘 要 本文首先对地税部门征收社会保障费现状进行了分析,指出了目前存在的问题;其次,分析了社会保障“费”改“税”的必要性和可行性;再次,重点阐述了我国社会保障税制的设计构想;最后,对社会保障税的一些配套改革问题进行了说明。

关键词 社会保障费 社会保障税 税制设计

一、引 言

我国的社会保障制度,从20世纪50年代开始起步,经过了曲折的发展历程,逐步形成一个基本符合我国国情的社会保障体系。目前,我国的社会保障主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等五种形式。^②其中,养老、医疗和失业保险参保人数最多,资金量也较大。在社会保险费的征缴方面,过去养老保险由社保机构和人事部门等负

^① 作者:雷根强、蔡盈盈、戴来贵、张静、林盼、李吟鹤,厦门大学经济学院。通信地址:361005 厦门大学经济学院财政系。E-mail: leigenqiang@126.com。

^② 《2004年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm。

责征收,失业保险由劳动就业机构负责征收,医疗保险由卫生部门负责征收。不同部门分散管理,而且社会保险费的征收没有一套系统、完善的法律制度做保障,给社会保险费征缴工作带来不利影响,征缴率较低,严重影响了社会保险费按时足额发放。1999年1月国务院第13次常务会议通过了《社会保险费征缴条例》,规定社会保险费的征缴范围为国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及职工、实行企业化管理的事业单位及其职工,同时还规定养老保险费和失业保险费可由税务机关负责代征。目前,全国已有17个省、自治区、直辖市和2个计划单列市地方税务局征收社会保险费。^①从其实际征收情况看,地税部门代征的优势在于:(1)提高了参保面和征费率。现有地税部门的组织机构、物质资源和人力资源是在原有的基础上进行抽调、整合,且税务人员在税收征收特别是个人所得税的征收方面积累了经验,对缴费企业和个人的情况掌握更准确。(2)降低了社会保障基金的征收成本。从缴费单位和个人的缴费成本来看,原来需要专门为缴纳社会保险费到社保公司跑一趟,现在可以结合企业其他税费一并缴纳,节约了企业的人力物力。(3)贯彻了收支两条线的原则,确保基金安全与完整。地税机关征收、财政部门管理、社保机构发放,构筑了“三位一体”的征管格局,实行收、支两条线,有利于形成社会保障基金相分离、互相制约、互相监督的合理机制,杜绝挤占和挪用基金行为的发生。但社会保险费由地方税务机关负责征收也出现了一些问题。本文针对当前社会保障费征收出现的问题指出开征社会保障税的必要性和可行性,并对开征社会保障税提出了具体的构想。

二、地税部门征收社会保障费存在的问题

社会保险费由地方税务机关负责所出现的问题比较复杂,既有法制方面的原因,也有部门间协调的原因,主要表现在:

(一) 法制缺乏,征收缺位

目前国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》及各地出台的地方性法规,虽然明确了社保费可由地税机关征收,但其征收主体地位仍不十分明确,部分地税部门把征收社会保障费当作代征行为,而忽视其征收主体的地位,导致其在征收社会保障费上重视程度不够,潜意识中有“社保费征收从属税款征收”的概念。

(二) 征缴主体多元化,权责不清,效率低下

现行的社保费征缴中企业及城镇个体工商户的养老、失业保险费由地税部门征收;自谋职业和流动就业者养老保险费由社保经办机构代收;机关事业单位(包括个别企业化管理的事业单位)基本养老保险由机关事业社保经办机构征收,此外医疗保险由劳动和社会保障局下属的医疗保险中心负责,工伤和生育保险由社保公司和医疗保险中心负责。社会保障资金的筹集主体、范围和缴费依据不统一,严重制约了社会保障资金的筹集规模、使用效

① 《国家税务总局关于切实加强税务机关社会保险费征收管理工作的通知》(国税发[2005]66号)。

益和保障功能，出現效率低下的現象。

（三）剛性不足，收繳困難

由於目前的《社會保險費徵繳暫行條例》賦予稅務機關的征收管理權限不足，導致社會保險費的征收缺乏應有的剛性。稅務部門徵繳的社保費主要是根據勞動部門提供的應征數據，沒有參保單位和個人的資料，而勞動部門主要根據參保單位和個人的主動申報，對企業的財務狀況不了解，致使一些單位虛報、漏報參保人數等，導致徵繳與審核不能掛鉤。其次，對於統籌繳費，在狹隘的部門利益驅動下，一部分企業拒繳、滯繳和逃繳。據勞動和社會保障部的統計表明，截止到 2001 年底，全國企業累計欠費 395.39 億元，其中欠費千萬元以上的企業 207 家，欠繳百萬元以上的企業有 4900 多家，最多的欠繳上億元。^①

（四）徵管銜接不夠，繳費基數固化

1. 自地稅部門征收以後，社會保險登記工作仍然在原社保經辦機構，其社會保險登記的標準、範圍和要求與稅務登記存在着明顯差別，給地稅部門的社保費收繳及日常管理工作帶來很大的麻煩，也給財政、稅務、社保經辦機構將來的微機聯網、信息共享造成很大的障礙。

2. 繳費基數是由社保部門核定，在一段相對較長的時間內交費基數是相對固定的。稅務部門憑勞動部門移交的交費基數到企事業單位征收，然而有些企業反映應交數與企業實際不符，特別是在企事業改制、人員分流變動的情況下。稅務部門即使及時了解情況，也無權調整，而社保部門對情況不甚熟悉，導致繳費基數無法及時調整，使企業產生不滿情緒，給征收工作帶來困難。

（五）中間環節增多，網絡建設滯後，數據傳遞不暢

目前參與社保費收支活動的單位、環節較多，如地稅局、社保經辦機構、人行國庫、財政局預算科、資管中心、社保科、各商業銀行等，每筆基金的收支都必須經過各單位核對、審批、徵繳、撥付，中間環節增多，手續繁雜，造成資金運轉慢，而且各部門在工作銜接上也並不十分順暢，在一定程度上降低了工作效率。從硬件來看，各部門軟件系統各自封閉，不能進行數據傳輸，數據資源不能實現共享，增加了不少重複性的手工勞動。從軟件來看，各部門並未建立有效的數據傳遞制度和工作協調制度，造成各部門信息不完全、滯後，出現如票據傳遞不暢，財政部門對征收入庫進度了解不及時等問題。

三、社會保障“費”改“稅”的必要性和可行性

通過上述具體分析，稅務機關代征社會保障費仍然有許多問題有待解決。為適應社會主義市場經濟體制，擴大我國社會保障體系覆蓋範圍，規範社會保險費的征收管理，有必要對

^① 叶响裙：《中国社会养老保障：困境与抉择》，社会科学出版社 2004 年版。

现有的社会保障制度进行改革。因此,在考虑实际情况及对未来发展趋势进行分析后,我们认为,我国应适时开征社会保障税。

(一) 开征社会保障税更具法律规范性

税收的强制性、规范性、稳定性和及时性是行政收费所无法比拟的。将社会保障由“费”改“税”,既能够解决现有税务机关征收过程中“名不正言不顺”的问题,也能够从法律上对原先模糊的范围、职责加以明确,增强税务机关征收主体的地位。同时,开征社会保障税,使社会保障资金的筹集方式规范化,有利于贯彻政府统一的社会保障筹资政策。

(二) 开征社会保障税是税务机关顺利开展征管工作的内在要求

1. 可以将筹资的具体工作赋予遍布城乡各地的税务机构统一进行,避免征收主体多元化,保证社会保障资金征集的科学规范和统一,减少机构之间的相互掣肘。

2. 可以充分利用现有的税务机构和预决算管理机制,精简不必要的政府机构及人员,节约管理费用,降低社会保障资金筹集成本。此外,税务部门在人员素质、征管经验和硬件设施等方面的优势,可以大大提高社会保障资金的筹资效率。

3. “费”改“税”后,税务机关可以从法律方面获得更多的权限,从而增强其征收的刚性,促使负担社会保障缴纳义务的单位和个人及时足额缴纳,避免因缴费不统一和欠规范造成企业负担过重或负担不均现象,为国家及时、稳定、足额组织财政收入提供了制度保证。

(三) 我国开征社会保障税的时机日益成熟

1. 近年我国社会保障体系建设成效显著。截至2004年底,全国参加基本养老保险的人数为16353万,比上年末增加847万人,其中,参保职工12250万人,参保离退休人员4103万人,全年企业离退休人员基本养老金全部按时足额发放;全年基本养老保险基金总收入4258亿元,比上年增长15.7%;年末全国参加农村养老保险的人数为5378万人,全年共有205万农民领取了养老金;年末全国参加失业保险的人数为10584万人,全年失业保险基金收入291亿元,支出211亿元,分别比上年增长15.8%和4.1%;年末全国参加基本医疗保险的人数为12404万人,比上年末增加1502万人;全年基本医疗保险基金收入1141亿元,支出862亿元,分别比上年增长28.1%和31.6%。^① 社会保险参保人数越来越多,社会保障基金收入也逐年增大,并且都以较高的速率呈增长趋势。人们对社会保障的认同感也在加强。随着市场经济的发展,劳动力市场人才自由流动的现象越加普遍,人们希望从一个企业到另一个企业后,其享受的社会保障没有受到影响,因此他们也要求所有的企业都参与我国的社会保障事业。我国人口结构逐渐呈现老龄化趋势也使越来越多的人关注社会保障制度,现代生活消费趋高,“养儿防老”的古老传统不再适用,我国银行居高不下的储蓄率表明人们对未来的不确定性具备风险意识,近年来破产、倒闭企业的职工、企业的富余人员、城乡离退休职工的增多也使人们的风险意识普遍有所增强。越来越多的人认识到,只有现在缴纳

^① 《2004年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm。

了社會保障金，將來才能享受到社會保障福利。同時，“社會保險費”改為“社會保障稅”後，征收具有強制性，管理具有規範性，稅款具有專項返還性，能夠保證所有納稅人從中受益，易為廣大群眾接受。

2. 我國基本形成了可靠的稅源基礎。社會保障稅與個人所得稅有類似的稅基，因而社會保障資金取得多少與城鄉人民的收入水平有直接關係。由於自十一屆三中全會以來，經濟貨幣化程度不斷加深，我國國民收入有顯著的增长，城鄉人民的收入水平有了大幅度提高。1978~2003年，農民人均純收入從133.6元上升到2622.2元，增加了19.6倍，城鎮居民的家庭人均可支配收入由1978年的343.4元上升到2003年的8472.2元，增加了24.7倍。^①我國城鎮人口實際收入水平已經超過世界中下等收入國家水平，同時我國城鎮家庭實際儲蓄率水平也有很大提高，征收社會保障稅的潛力很大。根據國家統計局資料表明，1985年城鎮居民家庭儲蓄率即人均可支配收入和人均消費性支出差額與人均可支配收入之比為8.9%，1990年為15.3%，到1999年上升為21.2%，2003年為23.1%。^②這表明隨着我國城鎮人均收入水平提高，家庭儲蓄率不斷提高，並高於許多發達國家水平。2000年城鎮居民儲蓄存款餘額為6.43萬億元，2001年城鎮居民儲蓄存款餘額7.376萬億元。據中國人民銀行2005年9月13日最新發布的統計數字，我國居民儲蓄繼續增加，2005年8月末全部金融機構本外幣各項存款餘額為28.81萬億元，同比增長17.5%。^③可見，經濟的發展和人民收入水平的提高為開征社會保障稅提供了穩定可靠的稅源基礎。

四、我國社會保障稅制的设计

（一）納稅人的確定

我國現行社會保障的覆蓋範圍主要包括國有企業、集體企業職工，而一部分城鎮集體企業、部分外商投資企業、大部分私營企業和個體工商戶的職工都未納入保障範圍，導致不同所有制企業負擔不公平和職工待遇不平等等問題。

我們認為，社會保障稅的納稅義務人應包括各類企業單位、國家機關、事業單位及其職工、城鎮個體工商戶和自由職業者，使社會保障覆蓋城鎮全體勞動者。這裡的一個難點是：是否應把政府機關和事業單位的職工包括在社會保障稅的納稅義務人範圍內。從理論上看，對政府機關和由財政撥款的事業單位徵稅實際上對財政的行政事業性支出徵稅，似乎沒有實質性意義，國外大多數國家對公務員都實行一套相對獨立的社会保險制度，資金由財政直接撥款，日常管理也由財政直接負責，但美國例外，它對公務員同樣征收社會保障稅。我國目前的公務員運作制度還不規範，機關和實行財政全額補助的事業單位工作人員的養老、醫療基本上是由國家包下來的，從市場經濟的發展趨勢看，我國的公務員制度還要進行

① 《中國統計年鑑》（2004年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/indexch.htm>。

② 《中國統計年鑑》（2004年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/indexch.htm>。

③ 《世華財訊》<http://www.shihua.com.cn>。

改革并逐步与国际接轨,公务员在将来同样存在下岗、失业等情况。因此,从完善我国社会保障制度的角度而言,要保持这套制度的规范性、统一性和公平性,也就应该要把机关事业单位及其职工纳入社会保障税的纳税人范围,税款在财政预算经费中列支。

(二) 课税对象和计税依据的确定

我国现行社会保险费的缴费基数是一定时期内直接支付给本单位全部职工的劳动报酬总额,包括基本工资、奖金、津贴和补贴。个人缴费工资标准超过当地职工平均工资3倍以上的部分不缴费,达不到职工平均工资60%的按60%缴纳,国际上征收社会保障税的国家大多数也是有限额规定的。我国在开征社会保障税时,宜保留现行的费基上下限的规定。这是因为如果不设立下限,低收入者在扣除社会保障税后可能连现有的生活都难以支撑,而高收入者自我保障能力强,对社会保障的依赖程度较低,过度课征,等于强制奉献。虽然社会保障税带有调节收入分配公平的性质,但在已有个人所得税对收入分配进行调节的基础上,不宜对高收入者多征社会保障税,以免损害高薪阶层的劳动积极性。

社会保障税的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、津贴和补贴)为课税对象。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。对于个体工商户等非工薪收入者的计税依据,原则上按工资收入据实核定,对不易核定的,可授权征收部门在当地上一年度职工月平均工资一定范围内予以确定。

(三) 税目的确定

社会保障税的税目设置应与社会保障的项目相对应。我国社会保障的项目主要有职工养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、女工生育保险五项,其中前三项是社会保障的主要内容,对社会经济影响最大,其改革在各地也更为深入和广泛地进行;另外,我国是发展中国家,生产力水平不高,社会保障的项目和标准必须与我国经济发展水平以及各方面的承受能力相适应。因此我国社会保障税应暂设“基本养老保险”、“基本医疗保险”和“失业保险”三个税目,统一税基,分别征收,以后根据经济条件的变化再增加工伤、生育等税目,以便适应社会保障水平不断提高的需要。

(四) 税率的确定

确定合理的税率水平是社会保障税税制设计的关键。从国际上看,大多数国家采用的是比例税率,如美国、英国、加拿大。我国也宜采用全国统一的比例税率,按养老、医疗、失业三个税目分别设率。

从设计原理上讲,税率的确定应以社保基金的支出需要和纳税人的承受能力为基础进行测算。我国目前正在实施的基本养老保险费总的缴费率为不超过工资总额的28%,基本医疗保险费的缴费率为8%,失业保险费的缴费率为3%,三项加在一起是39%,导致企业人力成本过高,很多企业难以承受,开征社会保障税时必须把目前过高的缴费负担降下来,重点应对养老保险费率进行调整。

假设我国对社会保障税采取完全积累制,不实行现有的社会统筹,则养老金的税率关键

在于我国设定的养老金替代率。养老金替代率是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。根据 2004 年的《中国统计年鉴》，我国 2003 年的全国人口平均预期寿命为 71.40 岁，我国现有的退休年龄为男 60 岁，女 55 岁或 50 岁，鉴于人口老龄化的趋势，这里选取我国的退休年龄为 60 岁。假设投保人纳税年限为 35 年，银行利率为 0，工资增长率为 0，通货膨胀率为 0，投保人在其生命终结前正好将其缴纳的保险基金提取结束，则可形成如下的等式：

$$\text{个人年工资} \times \text{纳税年限} \times \text{税率} = \text{个人年工资} \times (\text{人口平均寿命} - \text{退休年龄}) \\ \times \text{养老金替代率}$$

整理后可以得出税率 = $0.326 \times$ 养老金替代率。按我国基本养老金的目标替代率 58.5% 来算，税率应该定在 19% 左右。如果考虑银行利率、工资增长率和通货膨胀率，并且工资增长率可以和通货膨胀率相抵，则这个比率还可以降低。国际上开征社会保障税的国家，其养老保险税平均税率大约为 20% 左右，我国可以此作为参考。

根据有关数据显示，我国 2004 年城镇家庭平均每人全年医疗保健费用支出为 528.15 元，在岗职工平均年工资为 16024 元，^① 则医疗保健费用支出占工资总额的 3.3%。因此，现有 8% 的缴费率基本可以满足社会统筹的需要。考虑到我国人民享受的医疗待遇应该逐渐提升，社会保障税医疗保险项目的适用税率应该比现有的支出比例 3.3% 高。国外的医疗保险税率（费率）一般定在 8% 左右，如日本为 8.5%，智利为 7%，我国也宜定在 6% ~ 8% 左右。但是医疗保险的支付必须确定起付标准和最高支付限额，以免造成资金的浪费和社会统筹方法的无效。

目前，我国的失业保险制度是按照职工工资总额的 3% 来筹集失业保险资金的。在现收现付制、失业者的最低生活费用标准相当于平均工资的 50% 和实际用于发放失业保险金的比例为失业保险基金的 60% 的条件下，这一缴费率大约可以支撑 3.6% 的失业率。

推算过程简述如下：

$$\begin{aligned} \text{失业保险金} &= \text{失业率} \times \text{职工总人数} \times \text{人均失业保险金} \\ \text{发放规模} &= \text{失业率} \times \text{职工总人数} \times \text{人均工资} \times 50\% \text{ 可以用于发放的失业保险金规模} \\ &= \text{失业保险缴费规模} \times 60\% \\ &= \text{缴费率} \times \text{职工总人数} \times \text{人均工资} \times 60\% \text{ 缴费率} \\ &= (\text{失业率} \times \text{职工总人数} \times \text{人均工资} \times 50\%) / (\text{职工总人数} \times \text{人均工资} \\ &\quad \times 60\%) \\ &= (50\% / 60\%) \times \text{失业率} \end{aligned}$$

当缴费率为 3% 时，可以支撑的失业率 = $(60\% / 50\%) \times \text{缴费} = (60\% / 50\%) \times 3\% = 3.6\%$ ，我国 2004 年城镇登记的失业率是 4.2%^②，因此缴费率应提高到 $(50\% / 60\%) \times 4.2\% = 3.5\%$ 。

按照以上分析，我国社会保障税的综合税率水平将有较大下降，大约可控制在 30% 以内，这样也与世界上大多数国家社会保障税的综合负担水平相接近。

① 数据来源：《中国经济网统计数据库》。

② 数据来源：《中国经济网统计数据库》。

（五）征收管理的确定

按照国际经验，基本的社会保险应该由中央政府统一负责，其对应的税种也相应作为中央税或共享税，补充保险则由地方负责。因此，建立单独的社会保障预算对基本社会保险的收、支和结余进行统一管理应该作为中央政府的基本职责之一，而各地区经济发展水平的差异可以通过发展补充保险来平衡。所以，从发展方向上看，为基本社会保险筹资而开征的社会保障税应作为中央税。鉴于目前受到我国社会保障的管理水平、统筹层次、体制，以及利益分配格局等一系列因素的制约，在一段时期内，社会保障税可暂时纳入地方税，实行省级统筹。社会保障税由地方税务部门负责征收管理，各级地方税务局依法对社会保障税款征收全过程进行监督管理，但是税收收入要纳入财政专户或逐步建立财政预算管理。

在实际管理中，社会保障税可采取“代扣代缴”和“自行申报缴纳”两种方式进行征管，同时加强与财政、税务、劳动与社会保障、银行等部门之间的协调配合，实现计算机联网和信息资源共享，以发挥社会保障征收工作的综合效力。具体来说，企事业单位应缴纳的社会保障税实行自行申报，按照传统税收征缴办法办理入库；职工应负担的税款由所在单位在支付工资、薪金时实行源泉扣缴，最后连同单位所应负担的税款一并向税务机关申报纳税。个体劳动者的应纳社会保障税，须自行申报，同个人所得税一并缴纳。企业缴纳的社会保障税列入企业财务费用，可进入成本；行政事业单位需缴纳的社会保障税列入当年经费预算，纳入同级财政预算。个人缴纳的社会保障税可以在个人所得税应纳税所得额中扣除，免交个人所得税。

五、我国开征社会保障税的相关配套改革

（一）加快税收立法

在社会保障制度的完善过程中，基本的法律保障是必需的，尽管我国已经出台了一些社会保障的法规和规章，如国务院于1999年颁布了《社会保险费征缴暂行条例》，但对社会保险费征缴流程的规定不便于实际操作，特别是缺乏有效的强制征缴手段，无法保证社会保险费征收工作的顺利实施。我国至今没有社会保障方面的立法，形成了社会保险费征缴机关、征收标准不统一的局面。社会保险费管理的不规范，使得社会保障制度建设严重滞后于我国经济体制改革的步伐。我国应加快建立社会保障基本法，全国人大应尽快制定和颁布《中国社会保障法》，规定参保者的范围，明确各主体在社会保障中的权利和义务，提高税收立法层次，尽快制定出《社会保障税法》，明确立法宗旨、税制要素、保全措施、法律责任和税务机关主体地位、执法手段，以及纳税人的权利义务、各管理部门的职责范围等；做到有法可依，增强刚性，实现社会保障资金征缴管理法制化，从根本上保证社会保障税征收和管理有序进行。

（二）做好与现行社会保险费征缴制度的衔接工作

社会保障税正式开征后，国务院发布的《社会保险费征缴暂行条例》将同时停止执行，