

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.05.03

# 我国社会保险费改税的争议与改革路径探讨<sup>\*</sup>

王婷婷

(西南政法大学,重庆 401120)

**摘要:**在我国,随着社会保障事业的推进,如何保障社会保险的资金来源成为迫切需要解决一道难题。对此,学界和实务界关于社会保险是否应当费改税一直存有争议;而2010年10月出台的《社会保险法》采取了保守做法,依然沿用了通过缴费筹集社会保险基金的方式。然而,从长远计,社会保险费改税的制度变迁既有深厚的理论基础,也有坚实的现实需要。因此,应积极面对我国当前社会保险费改税的现实障碍,寻求各方利益的平衡和制度之间的协调,适时地、渐进地推动社会保险费改税,以全面缓解和克服目前因社会保障缴费体制不合理所带来的问题,更好地推动我国“普惠型”社会保障制度的建设。

**关键词:**社会保险税;社会保险费;强制储蓄;费改税;社会保险基金;统账结合;社会保险法;社会保障缴费体制

中图分类号:F842.0

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)05-0017-07

## The Dispute on Transforming Social Security Contribution to Tax in China and Discussion on Its Reform Path

WANG Ting-ting

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** With the advancement of social security undertakings, how to ensure the social security funds source has become a difficult problem that urgently needs to be solved in China. According to this, academic circle and practical field has been disputing on whether the social security contribution should be transformed into taxes. The Social Security Law enacted in October 2010 takes conservative method which continues to raise social security funds by collecting fees, however, the social security system change from fees to tax, from long-term viewpoint, has both deep theoretical basis and solid present demand. Thus, China should actively eliminate the barrier for the change of fees to tax, seek the balance of each party interests and the coordination between systems, properly and timely push forward the change of social security from fees to tax, overall solve the problems caused by unreasonable social security fee-collection system and better promote the construction of China's "General Benefit Style" social security system.

**Key words:** social security tax; social security contribution; coercive money-deposit; change of fee to tax; social security funds; universal account; Social Security Law; social security fee-collection system

\* 收稿日期:2012-08-03;修回日期:2012-09-01

基金项目:国家社会科学基金一般项目(10BFX010)“以人为本的税收法治观研究”

作者简介:王婷婷(1987—),女,江西萍乡人;博士研究生,在西南政法大学学习,主要从事经济法、财税法研究。

## 一、背景:我国社会保险基金筹集的税费之争

社会保险是社会保障的核心,在社会保障制度中处于重要地位。人们依靠社会保险制度来寻求保障的意识日益增强,人口老龄化趋势带来的家庭及社会养老压力的不断加大,更是让越来越多的人认识到,只有积极参与社会保险,才能在未来享受到社会保障。而在社会保险制度体系中,社会保险基金筹集模式的适应性不但直接影响到整个社会保险基金的收缴状况,也关系着每个公民获得未来收入和社会保障的基本预期。当前,我国通过社会保险征费方式筹集社会保险基金的运行效率低下,征缴及管理过程中问题频现。在此背景下,社会保险筹资方式应继续顺延“费”的逻辑还是应转向“税”的轨迹备受争议,一度成为我国社会保障制度改革讨论的焦点。

### 1. 赞成说:社会保险应费改税

赞成说认为现行社会保险费制度存在诸多问题,应该用税来取代费。如谷声洋(2003)认为当前我国社保资金筹集的主要问题是:社会保障缴费覆盖面狭窄,不利于中国社会保障体系的形成和社会安全网的扩大;征收方式不规范,手段弱化,筹集资金不稳定;欠费情况严重,社会保障资金收支矛盾突出,稳定器作用不大;社会保障费收支管理缺乏监督机制,不利于保障费的管理和保值增值。而实行社会保险费改税,不仅有利于增强社会保障筹资的强制性,降低社会保障资金的征收成本,加强社会保障资金的预算和管理,还能够有利于国际税收比较,协调国际税收。因此,就费改税的必要性而言,大部分支持者的依据主要集中于:一是费改税顺应了国际改革的大潮流,可以与国际接轨;二是费改税可以增强征缴的强制性、权威性以打击偷逃费现象;三是费改税可以加大对社保基金的监督,从而保障社保基金的安全性。

### 2. 反对说:社会保险不宜费改税

社会保险费改税的反对者针锋相对地对“从税派”的观点提出了质疑:一是认为实行社会保险费改税并不是唯一的国际潮流,在世界各国的社保改革潮流中既有费改税的现象,也有税改费的现象;二是认为费改税可提高征缴力度及其权威性的说法没有根据,征收力度的大小并不在于缴款的性质是费还是税,而在于社会保障制度本身的设计是否

科学;三是认为费改税并不是加强社保基金安全性和监督力度的必要条件,因为实行社保基金收费的法国、德国、瑞典等国家的社保基金安全性都有保障(陆解芬,2010)。在此基础上,否定论者提出了自己的主张,他们认为:费改税不符合社会保障权利与义务的对等性,费改税在技术上不符合统账模式的制度环境要求,费改税不利于提高统筹层次等(郑秉文,2010)。否定论者进一步指出,费改税在目前不符合我国社会保障制度结构设计的本质要求,与外部社会经济二元结构存在较大冲突,且将派生出一些新的问题,例如:费改税有可能会降低征缴效率,甚至将产生巨大的财政风险;新农保政策出台之后,个人供款性质更加远离税性;基本养老保险费改税将影响其他保险制度改革进程,尤其是医疗体制改革的进程(郑秉文,2010)。反对者认为,实行社会保险费改税超越了目前中国社会保障制度发展阶段,超越了中国社会经济发展阶段,与中国社会保障制度发展战略相悖。

### 3. 折衷说:社会保险费改税应缓行

这种观点认为,尽管社会保险费改税势在必行,但是我国目前尚不具备开征社会保险税的条件。如学者郑功成(2002)认为,缴费与征税的实际效果是一致的,我国目前所遇到的社会保险征缴难并非是采用征费方式造成的,而是客观经济环境、立法与执法力度以及历史欠账未能有效化解等因素综合影响的结果,在当前社会保障制度模式、地区经济发展水平、国民经济发展状态、国家财政调控能力等因素的制约下,费改税应当缓行。而学者汪珍珍(2009)则从成本收益分析的角度出发,分析了社会保险费改税将产生的制度运行收益和制度规范收益以及将耗费的制度缺失成本和制度摩擦成本,指出当收益等于成本时才是制度变革的合适时机,但在当前由于社会保障的制度缺失所导致的制度变革成本远远大于相应收益,因此社会保险费改税应当缓行。

## 二、回应:社会保险费改税的必要性分析

以上关于社会保险费改税争论的焦点集中于:社会保险费改税是否必要,如为必要,现阶段是否可行?对此,本文认为,单纯地是强调社保税和社保费的优势或劣势无法对该争论作出真正的回应,不仅应对社保税和社保费进行优势的比较,还应回归到我国的根本国情去探讨费改税是否必要。

## 1. 社会保险税具有制度上的比较优势

从一定程度上讲,选择激励性大、安全感强、运行成本低的社会保险基金筹集方式符合人们对社会保障制度的根本诉求。从理论层面分析,社保税和社保费二者相比较而言,税的形式具有费所不能替代的优越性。

### (1) 公共物品理论下社会保险收费制度的缺陷

社会保障是国家和社会通过立法实施的、通过国民收入再分配对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度和事业的总称(张琪,2006)。以此来看,社会保障具有再分配的功能,它是政府按照规定的征集范围和对象,集中一部分国民收入再分配给法定受益人,其分配对象具有公共物品的特性,具有较强的财政属性。因此,即使在市场经济条件下,社会保障这种社会性的、带有福利分配性质的活动难以通过市场机制的引导来实现,而需要国家作为社会保障的责任主体,通过公共财政的行为来实现。然而,作为我国社会保障制度中最核心部分的社会保险制度采用收费形式来筹集社保资金,实行的是谁投保谁受益、不投保不受益的原则,这将使许多无力参保或不能参保的社会弱势群体被挡在社会保险制度的保障范围之外,进而不能实现其基本的社会保障需求。

当前,我国的社会保险统筹范围小,真正能享受到社会保险的人群只有国家机关工作人员、国有企业职工和大型城镇集体企业职工等,而集体企业、乡镇企业、私有企业和外商投资企业的社会保险不健全且参保率低,个体劳动者和广大农民基本上没有被纳入社会保障体系。这使得本应成为公共服务的社会保险与基本公共服务均等化的目标渐行渐远。并且,就我国《社会保险法》的适用对象来看,不同群体之间的社会保险费用负担也极不公平,体现在社会保险费的缴费对象为中国境内的用人单位和个人,而公务员、参照公务员管理的事业单位工作人员的社会保险资金的大部分却来自财政直接拨款。

与此同时,我国现行社保费征缴及管理中也存在突出的问题,表现在:一是社会保险费的法律强制力不够导致社保资金征缴困难;二是社保资金的管理缺乏制约机制而致使非法挤占和挪用现象极为严重;三是社会保险费实行的税务征管体制因信

息不对称的存在而导致大量漏征漏管现象的发生。因此,总体而言,现行社会保险费的双重征管体制已不能适应我国当前经济社会形势发展的要求,严重制约了我国社会保障事业的深入发展(陆解芬,2010)。

### (2) 社会保险税相对于社会保险费的制度优越性

作为社会保障基金筹集的不同方式,社会保险费和社会保险税的根本区别不在于固定性和强制性特征上,而在于无偿与有偿的区别。这是因为费的形式具有明显的补偿性,缴费者与国家之间是一种“有偿交换”的关系,缴费者的当前供款与未来待遇之间是一种同比增长关系,这意味着无力承担社会保险费用的公民将被排斥在社会保障的范围之外。而若采取税的形式筹集,尽管纳税人与政府之间也是一种“交换”关系,但这种“交换”却是无偿的。虽然纳税人需要为自己所获得的公共产品或服务缴税,但是他们负担的费用与其从国家所提供的公共产品与服务获得的收益并不对等,这意味着通过税的形式能够更好地实行量能课税原则,对于那些收入比较少,无法负担高额社会保险税的群体而言,他们只需缴纳与其收入水平相匹配的税就能得到同等待遇的社会保障,因而能在最大限度上确保社会公平。

而从实效方面而言,将“社会保险费”改为“社会保险税”具有诸多实践优势。首先,税务机关成为真正的征收主体,不需要再按照社保经办机构提供的信息收费,而是充分利用自身的专业优势、征收网络以及信息优势进行征管,这将大大提高工作效率,节约制度成本。其次,社会保险基金的征纳受到税收程序法定的制约,税务机关可以更加有力地打击偷逃社会保险税的行为,资金来源更有保障,安全性更高。最后,社会保险费改税可以把社会保障纳入财政管理轨道,实行收支两条线管理,从而彻底打破社会保障中长期存在的政事不分、收支管理一体化、监督乏力的格局。因此,无论是在约束能力还是征收效率抑或是资金的安全性上,社会保险税制度都较社会保险费制度更为优越。

## 2. 社会保险费改税是中国国情的特殊要求

据国际货币基金(IMF)统计,目前全球共有172个国家征收社会保障税或类似税收,建立了规范的社会保险基金征集制度,其中140多个国家开

征了社会保险税(陈汪茫,2010)。然而,这并不能想当然地推论,社会保障资金的筹集是一个“非税不可”的命题,因为还有诸多国家,例如德国、法国、瑞典实行费的形式来筹集社保基金。因此,在我国,对费改税问题的分析还应追根溯源,回归到我国的基本国情,着眼于如何更有效地配置社会资源、分配公共财富,以保障全社会公民基本的生存权和发展权。

我国之所以需要进行社会保险费改税的制度变革,一方面是由我国现阶段的基本国情决定的。就当前世界各国的情况来看,社会保障筹资的方式主要有三种:一是以美、英等国为代表的征收社会保险税;二是以德、法等国为代表的缴纳社会保险费;三是以新加坡为代表的强制储蓄。这三种筹资模式下各国的国情及社会保障水平是不同的,一般而言,缴税制国家通常强调政府只为公民提供最基本的生活保障,缴费制国家政府承担的社会保障水平相对更高,而强制储蓄制国家以个人自我保障为主,保障水平与个人账户积累程度直接相关。据相关统计数据,2008年中国社会保障支出占中央政府支出比重为7.5%,远低于德国的55.5%、加拿大的45.6%以及美国的30.2%,我国政府的公共服务水平之低可见一斑。因此,对于我国这样一个庞大的发展中国家而言,社保基金紧缺下的缴费制和强制储蓄制皆无法满足为全社会公民提供最基本生活保障的需要,而采取社会保险税的方式则能逐步实现社会保障的最低需求,确保公共服务的均等化和公平性。

另一方面,社会保险费改税也是由我国的社会主义公有制度决定的。我国社会制度的属性决定了我国社会保障的需求是无条件的、刚性的。“普惠型”社会基本保障制度是一种公共产品,需要以税的形式筹集社会保障基金,而税收制度既能保证国家社保资金的筹集刚性,又能实现社会资源的优化配置,公平社会财富积累的分配,保障国民的基本生存权和发展权(沈文千,2012),这刚好契合了我国社会主义公有制度的本质和宗旨。

此外,社会保险费改税还由我国的基本发展战略所决定。基于科学发展观,我国提出了“五个统筹”的发展战略,其中,统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展的要求均与社会保险制度密切相关(叶姗,2012)。而当前社会保险费的征缴却与我国统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社

会发展的要求渐行渐远,且与我国基本公共服务均等化的目标发生背离。例如,当前我国的养老、医疗和失业等社会保障以缴纳社会保险费的形式进入社保基金,主要在省一级统筹,但由于各地经济发展水平不一,社保资金的筹集和发放标准也各有不同,难以实现跨区域统筹。同时,随着我国社会保险基金的支出压力逐步加大,更需要对社会保险基金的缴费方式进行制度改进以适应我国发展战略的需求。

### 三、现状:转型期社会保险费改税的主要障碍

2010年10月,《社会保险法》的出台标志着以社会保险权为中心的社会保障法律制度初步建立。作为我国在社会保障方面的第一部基本大法,《社会保险法》的实施不仅需要良好的制度设计,更需要稳定雄厚的社会保险基金为前提。然而,现有的《社会保险法》关于社会保险基金的筹集方式依然沿用了缴费的方式,并不如颁布之前人们所期盼的那样将会进行费改税的改革。究其原因,是因为现阶段社会保险费改税还存在诸多障碍,换言之,社会保险费改税存在着制度经济学上的路径依赖。

#### 1. 社会保险费改税缺乏制度之间的衔接与配合

制度变迁不仅是一项制度的变迁,其涉及的是一系列制度的变迁,制度的变迁要配以其他相关制度的变迁才能实现优势互补,降低制度变迁的成本和风险,发挥最大潜力(黄少安,2002)。相对于社会保险费而言,社会保险税是一种效益更高的制度,社会保险基金采取此种制度安排能够在一定程度上降低交易费用,进而导致社会保险缴费制度的演进和替代。然而,社会保险由费到税的变迁并不是一个孤立的过程,必将涉及与社会保障制度相关的财政预算制度、税收制度、工资制度等一系列制度的综合变迁,只有和其他制度的改革相结合,才能推动社会保险费改税的成功转型。然而,就当前而言,这些制度尚未成熟或存在这样那样的缺陷,此种背景下实行社会保险费改税只能是“只见树木,不见森林”,无法实现制度的全面转轨。

一是“统账结合”的征费筹资模式难以改革。当前,我国社会保险基金逐渐形成了“统账结合”的征费筹资模式,社会保险基金由雇员单一承担发展到由财政、雇主和雇员三方分担,创设了“社会统筹

与个人账户相结合”的社会保险制度。其中社会统筹属于公共积累,系国家产权,它强调社会互济、分散风险和保障性强的特点;而个人账户属于个人产权,其将个人贡献与最终收益直接挂钩,强调个人的自我保障意识、激励机制和劳动贡献差异等,带有强制储蓄的性质。社会保险费改税之所以遭受质疑,原因之一就是我国实行统账结合的制度,反对者认为只能对社会统筹部分进行税的改革,而对于个人的账户,因其产权属于个人所有,不能将其平均化。

二是社会保障基金预算制度尚不健全。1994年《预算法》的颁布实施,标志着我国已经有了编制社会保障预算的基础。按照公共财政要求社会保险基金本应列为预算内收支的,然而,我国当前的社会保险费被列入预算外收支,加之缺乏强有力的收入弥补机制和监督制约机制导致资金被挪用流失,出现社保不保等严重问题。根据人力资源和社会保障部发布的《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,2011年全年五项社会保险(不含新农保和城居保)基金收入合计24 043亿元,同比增长27.7%,如此大规模的资金,由于社会保险基金的筹集方式而没有纳入国家税收。社会保障基金的管理未纳入国家预算,给有关部门提供了非法使用基金的机会,使社会保障基金被非法挪用成为一个突出的问题。

三是社会保险基金征缴制度较为混乱。目前,我国社会保险费的征收既可以由社会保障经办机构进行,也可以由税务部门代征,而具体的选择权则交由省级政府选择,这就使得社会保险费的征缴混乱不一,社保部门与地方税务部门之间的利益博弈也导致社保基金的进一步流失。尽管当前由地方税务部门代征以推行“收支两条线”管理已成为大的发展趋势,但是由于我国现行的税务信息管理系统的信息共享水平低,信息传递机制不畅通,仍然会给开征社会保险税的信息采集以及税源的监控带来难题。

四是工资薪金制度尚不规范。社会保险税是以工资薪金为征收对象的一种用于特定目的的税种,它的征税对象为纳税人的工薪收入。然而,与发达市场经济国家相比,我国的工资薪金制度还存在诸多不规范之处,体现在劳动收入中非工资化、非货币化收入较多,占有较大比重的工资外收入、隐性收入及其他资本收入未列入工资的范畴;同

时,一些行业福利实物化分配现象还较为普遍,使得账面工资明显小于实际劳动收入,也直接导致了社会保险税源的减少。特别是对于一些高收入者及高福利行业而言,社会保险税的累退性较为明显。工资薪金制度的不规范也使得社会保险税的开征举步维艰。

## 2. 社会保险费改税存在巨大的利益冲突

在制度变迁过程中,各个主体都有自己特定的利益,因而面对同一制度变迁,面临权利的重新界定和利益的重新调整,会持不同的态度,扮演不同的角色,制度变迁的路径取决于行为主体之间的利益调整程度和力量强弱对比(黄少安,2000)。在开征社会保险税的过程中,牵涉的利益集团包括中央政府、地方政府、财政部门、劳动和社会保障部门、税务部门以及企业、职工等。在当前经济转型和制度转轨时期,利益集团之间对经济利益的明争暗斗更为明显,这些利益集团在是否开征社会保险税问题上存在着比较大的分歧是社会保险费改税久拖不决的重要原因。

首先,就部门之间的利益冲突而言,主要集中在财税部门与劳动和社会保障部门之间。财税部门对开征社会保险税持积极态度,这是因为我国各级财政部门负责编制当地社会保障资金的财政预算,同时负责管理征收的社会保险费、拨付各种社会保障预算款项。一个地区的社会保障基金如果收不抵支,最终还得由财政来兜底,而开征社会保险税能提升社保基金筹集的积极性,有利于筹集到更多的资金。对于税务部门而言,开征社会保险税也意味着自身权力的进一步扩大,税务部门在未来国家的社会保障政策的制定中将拥有更大的发言权,由税务部门负责社会保险基金的征收将不再受到置疑。然而,就劳动和社会保障部门而言,开征社会保险税则意味着这些机构职能的削弱,原本由自身的征收机构掌握的征收权将拱手让给税务部门,且将产生大量的人员安置问题,因而该部门对社会保险费改税的态度总体上较为消极。对此,有学者曾批判性地指出费改税是一种制度建设上的极端自私主义,因为费改税与其说是一种制度变革,毋宁说是部门利益的博弈,财政和税务部门的人坚决支持费改税,而社保部门的人则更愿意维持原状,决定取舍不在于制度本身是否合理,而完全是考量部门自身的利益得失(马光远,2010)。

其次,就政府之间的利益冲突而言,开征社会保险税必然会涉及税权的划分问题,一般而言,地方政府会主张将社会保险税设为地方税,反对将社会保险税设置为中央税。如果设置为中央和地方共享税的话,地方政府也将与中央政府进行博弈,以求从税权划分上分得更多的利益。

再次,开征社会保险税也会影响到企业的利益。开征社会保险税意味着征税强化和处罚加重,企业偷逃和拖欠行为的成本将大大上升,这就使得企业从拖欠和偷逃缴税这种行为中获得好处的相对价格将大幅度上升。故而对于具有机会主义倾向的企业而言,他们不愿意支持开征社会保险税。

最后,开征社会保险税还将影响到职工的利益。对于城镇在职职工而言,他们是社会保险税的主要纳税人,也是开征社会保险税的主要受益者,但是如果社会保险税过高的话将使得他们的收入受到很大程度的影响,因此社会保险税的开征合理与否直接关系到他们对社会保险税的态度。而对于下岗工人和困难国企的离退休人员而言,他们是最需要社会保障的一个群体,开征社会保险税不仅为社保基金筹集提供了更强有力的保证,而且更多地被他们视为收入再分配的一种方式,因此这个利益集团对开征社会保险税大都持欢迎态度。

#### 四、对策:社会保险费改税的可行路径及制度设计

当前,我国市场经济的不断发展已为社会保险税的开征初步奠定了基础。这一方面体现为我国的工薪阶层收入水平有了大幅提高,具备了一定的纳税能力,这为社会保险费改税奠定了经济基础;另一方面《社会保险法》的出台也为我国社会保险费改税奠定了坚实的法律和制度基础。基于此,我国应将社会保险费改税作为社会保障制度改革与完善的突破口,破除重重障碍,优化社会保险税的税制设计,加强相关配套措施建设,平衡各利益主体的利益,通过社会保险税的征收筹集充足的社会保障基金,进而构筑社会保障的安全网。

##### 1. 社会保险费改税的制度改革与完善

(1) 社会保险基金应由税费分筹向税费合一过度

面对“统账结合”的征费筹资模式给社会保险费改税带来的难题,本文认为,应采取渐进的方式,先实行税费分筹,待时机成熟以后逐步向税费合一

过度。即在现阶段,对于自愿缴纳保险费的个人账户,没有必要改成强制性的税,保持一定的产权激励以保障个人的积极性。但是,对于公共积累部分的社会统筹账户,则应尽快实行征税制,以初步构建我国的社会保险税收体系。然而,随着我国社会保险制度的不断改进,应逐步实现税费合一,通过统一征收社会保险税的方式筹集社会保险基金。这是因为最新出台的《社会保险法》已不再规定基本医疗保险个人账户,而只是规定基本养老保险个人账户,这意味着个人账户的分设呈缩减的趋势。原因在于,对于医疗、失业、工伤这类小概率事件,用互助共济性的社会统筹来解决是最合适的,而个人账户的设立会分散社会统筹账户的筹资能力,且个人账户资金的使用效率也很差(叶姗,2012)。反之,养老是一个生活中的必然事件,是必然发生的生活常态,在公共财政能力有限的背景下,可由国家进行必保选项和个人账户相结合的制度安排,而随着公共财政能力的不断提升,个人账户的取消将成为一种必然的发展趋势。故而,在当前,社会保险基金的筹集应暂时采用税费分筹的方式,并随着个人账户的逐步取消逐步转向完全的社会保险税收模式。

##### (2) 社会保险费改税应同步实行配套制度改革

社会保险由费到税的制度变迁不是孤立的过程,既需要税收制度的改革,还需要与其相关的财政预算制度、工资制度等的配套改革。

一是社会保险税自身的设计。本文认为,应将社会保险税设计成为一种特别目的税,明确规定由其筹集的资金纳入社会保障基金范围内专款专用,规范社会保障基金收支的管理,以保障每个公民获得社会保障预期。并且,鉴于我国《社会保险法》出台的实际情况,为保障法律实施的稳定性,我国社会保险费改税应当采取循序渐进的办法,逐步推动我国社会保障制度的变革(沈文千,2012)。

二是要做好配套制度的改革。首先是预算制度的改革。这就要求将社会保障收支全部纳入公共预算,进行统一核算、统一管理,当社会保障预算出现收不抵支时,一般性预算应给予一定的支持,以弥补社会保障资金不足的缺口。其次是应做好税务信息管理工作。对此,应努力构建以信息技术为支撑,以信息共享平台为载体,以联动整合为依托,集税收分析、税源监控、纳税评估以及税务稽查为一体的“税源联动”这一现代新型税收征管模式,

以防范信息不对称带来的税收征管风险(张怡等, 2012)。最后,还应积极推动工资制度的货币化改革。当前,相当一部分单位的实际工资支出和个人工资收入还存在许多不规范的做法,而社会保险税的计税依据正是单位支付的工资总额和职工个人的工资收入。因此,为便于税务部门征收,应加快工资的货币化改革,规范职工收入,将养老、医疗、住房及单位的福利性补助、补贴全部纳入工资总额,以货币形式通过银行实名支付,进而加强税收部门对社会保险税的征管。

## 2. 社会保险费改税应努力实现利益均衡

社会保险费改税的过程,在很大程度上也是各利益集团彼此之间不断博弈,从非合作博弈转向合作博弈(即寻找利益动态变化的纳什均衡)的过程。因此,社会保险费改税的过程中必须协调好各种利益关系。首先是中央与地方政府利益关系的协调。我国社会保险的统筹层次较低,需要全国统筹,但是地区差异性又与全国统筹的税收模式相矛盾。要做好二者之间的协调,一方面需要中央政府适当放权,使地方政府能根据各地实际情况和发展水平调整相应税收政策;另一方面,则需要建立起完善的转移支付制度调剂发达地区与落后地区之间的地区差异。其次是部门之间利益关系的协调。部门之间的利益冲突突出表现在税收部门、财政部门、社会保障部门之间的利益争夺上,对此,我们应建立“地税征收、社保支付、财政监管、专业保值”的社会保险基金运行制衡机制,实行社会保险基金收支两条线的预算管理(任龙洋,2010)。最后是人與人之间的利益协调。其一,社会保险税需要充分考虑到不同纳税人之间的税收负担能力,对于高收入的征税对象,应对应税工资收入设置上限;而对于低收入的征税对象,应设立起征点以保障公平。其二,社会保险税还应尽可能地扩大纳税人的范围,将公务员、参公管理人员列入我国《社会保险法》的统一规范范畴,并尽可能地涵盖城镇和农村中的非从业居民,以推动社会保障的城乡统筹发展。

## 五、结语:现实与展望

当前,我国社会保障制度进行了初步改革,《社会保险法》的出台标志着社会保障制度改革已初见成效。然而,《社会保险法》在以法律形式把我国社会保障制度改革成就固定下来的同时,也固化了社会保障制度存在的一些先天缺陷。比如,在《社会

保险法》并没有在人们的期待中打破现有社会保障的“条块化”制度格局,社会保障的覆盖范围也未得到实质性扩展,也没有认可推进社会保障基金管理实质改革的税务部门征收社会保险费的征收模式(李梦娟,2011)。基于此,在我国急需巨额社会保障资金推进社会保障事业的当前,我们应适时地、渐进地推动社会保险费改税,以全面缓解和克服目前因社会保障缴费体制不合理所带来的问题,推动我国的社会保障事业步入新的台阶。

## 参考文献:

- 陈汪茫. 2010. 社会保障税的国际比较及对我国实践的可行性思考[J]. 劳动保障世界(7):17.
- 谷声洋. 2003. 论中国社会保障费改税[J]. 贵州财经学院报(5):22-23.
- 黄少安. 2000. 关于制度变迁的三个假说及其验证[J]. 中国社会科学(4):37-49.
- 黄少安. 2002. 我国“费改税”的制度经济学分析[J]. 税务研究(10):12-16.
- 李梦娟. 2011. 社会保障税的开征及其制度设计[J]. 税务研究(2):58-59.
- 陆解芬. 2010. 对我国社会保障税费争论的思考[J]. 税务论坛(2):23-24.
- 马光远. 2010. 社会保障税:制度折腾主义的产物[J]. 卓越理财(5):11.
- 任龙洋. 2010. 转型期社会保险费改税的路径选择——基于新制度经济学的视角[J]. 当代经济(8):119.
- 沈文千. 2012. 关于在推进社会保险费改税过程中需要理清的几个关键问题[EB/OL]. (2012-07-31). <http://www.gs-n-tax.gov.cn/shownews.asp?newsid=54154&lmdm=0015>.
- 汪珍珍. 2009. 社会保险费改税应当缓行[J]. 铜陵学院学报(4):31-32.
- 叶姗. 2012. 社会保险费改税的法律分析[J]. 税务研究(1):53-54.
- 张琪. 2006. 社会保障概论[M]. 北京:中国社会保障出版社.
- 张怡,彭玉龙. 2012. 税源联动与纳税服务法律体系之完善[EB/OL]. (2012-08-02). [8http://www.lichangqi.net/new/content.asp?did=&cid=843413218&id=1023481552](http://www.lichangqi.net/new/content.asp?did=&cid=843413218&id=1023481552).
- 郑秉文. 2010. 费改税不符合中国社会保障制度发展战略取向[J]. 中国人民大学学报(5):26-28.
- 郑功成. 2012. 社会保险费改税应当缓行[J]. 中国经济时报(2):16.