

社会保障税的国际比较与借鉴

林国建¹ 吴军海²

(_{1,2} 厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

摘要:人均GDP超过1000美元,人们基本过上小康生活,然而我国也进入了“高风险”时期:收入差距扩大、失业威胁加剧、人口老龄化严峻。如何防范和解决好这类问题关系到改革、发展与稳定的大局。完善社会保障制度,真正发挥社会保障“安全网”的功效已成为人们共识。本文比较分析了各国社会保障税的税制设置方式,并进一步探讨在我国开征社会保障税的一些相关问题。

关键词:社会保障制度;社会保障税;税制设置

中图分类号:F810.42 文献标识码:A 文章编号:1008-4428(2005)11-125-02

社会保障制度作为社会稳定机制,在经济发展中起着重要作用。近年来,我国社会保障制度的改革取得了较大的进展,社会保障资金的筹集方式发生了根本性的变化,由原来各企业分散提取和管理,转变为目前社会化的收缴和管理。但是,现行的缴费方式在实践中仍存在着诸如覆盖面小、保障项目统筹层次低、征收力度不够、基金管理制度不健全、政策不统一等问题,难以保证筹集社会保障收入的需要。社会主义市场经济的发展和企业经营机制的转换、人口老龄化周期的到来和家庭规模小型化的发展趋势以及人世进程的进一步加快都要求完善我国的社会保障制度。如何改革我国社会保障资金的筹集方式,进而完善我国的社会保障体系,是摆在我们面前的重要课题。目前理论界的主要观点是开征社会保障税以代替现行缴费方式,以更具有法律强制力的税收形式筹集社会保障资金,摆脱当前缴费率偏低的困境。因而,如何设置我国的社会保障税就成为一个值得研究的问题。

一、社会保障税的设置方式的比较

据承保对象和承保项目设置的方式不同,现代各国的社会保障税制度大体上可以将社会保障税分为三类:

(一)项目型社会保障税模式

项目型社会保障税模式即按承保项目分项设置社会保障税的模式。这种模式以瑞典最为典型。项目型社会保障税的最大优点在于社会保障税的征收与承保项目建立起一一对应的关系,专款专用,返还性非常明显,而且可以根据不同项目支出数额的变化调整税率,也就是说,哪个项目对财力的需要量大,哪个项目的社会保障税率就提高。其主要缺点是各个项目之间财力调剂余地较小。

(二)对象型社会保障税模式

所谓对象型社会保障税模式是指按承保对象分类设置的社会保障税模式。采用这种模式的典型国家是英国。社会保障税模式的优点是可以针对不同就业人员或非就业人员的特点,采用不同的税率制度,便于执行。对象型社会保障税模式的主要缺点是征收与承保项目没有明确挂钩,社会保险税的返还性未能得到充分的体现。

(三)混合型社会保障税模式

所谓混合型社会保障税模式即以承保对象和承保项目并存设置的社会保障税模式。美国是采用这一模式的典型国家。该国的社会保障税不是一个单一税种的结构,而是由一个针对大多数承保对象和覆盖大部分承保项目的一般社会保障税(薪工税)与针对失业这一特定承保项目的失业保险税,以及针对特定部分承保对象而设置的铁路员工退休税和个体业主税四个税种所组成的税收体系。

二、社会保障税的构成要素的比较

(一)社会保障税的纳税人

社会保障税的纳税人一般为雇员和雇主。由于自营者不存在雇佣关系,也没有确定的工薪所得,是否应纳入课征范围,各国的做法不尽相同。在各国的社会保障税体系中,多数项目由雇主和雇员双方共同负担,负担的比例各国不尽相同。有的国家是雇主和雇员双方各负担一半,如德国的养老金税(各为9.75%)、健康保险税(各为6.8%)等。有些国家雇主负担的比例要高于雇员,如加拿大的联邦失业税(雇主4.13%,雇员2.9%)等。极少数国家雇主负担的比例低于雇员,如瑞典的养老金税(雇主6.4%,雇员6.95%)。个别项目完全由雇主负担,如美国的失业保险税等。世界各国的工伤保险税一般都由雇主负担。

(二)社会保障税的课税对象

社会保障税的课税对象是雇员的工资、薪金收入额,有时还包括自营人员的经营纯收益额。各国一般对应税工薪有最高限额的规定,最高限额的高低因国而异,一般在各国平均工资水平的1.2到2.7倍之间变动,并随着各国消费物价指数的变动而调整。美国、法国、荷兰、比利时等国采用这种办法。相反,在俄罗斯的社会保障税体系中,没有一个项目规定了最高限额。有些国家既规定了应税工薪的最高限额,也规定了应税工薪的起征点,因而应税工薪即为起征点与最高限额之间的那部分工薪收入,超过最高限额和起征点以下的工薪收入不课税,如英国、加拿大、德国等。也有的国家只有起征点的规定,如意大利。社会保障税一般不设减免额或费用扣除额,而是把工资薪金所得直接作为课税对象。

项目基金:福建省莆田学院科研基金项目(2005022)。

(三) 社会保障税的适用税率

世界各国社会保障税的税率形式有所差别,少数国家实行单一比例税率,大部分国家按不同的保险项目设置不同的差别税率。各国社会保障税税率水平的高低,一般是由社会保障制度的覆盖面和受益人收益的多少决定的。一般的情况是,刚开征时,保险的覆盖面小,保险项目少,税率一般较低。随着保险项目的逐步拓宽,税率随之相应提高。目前,凡是保险受益多的国家,社会保障税的税率都比较高。欧洲福利国家社会保障税率一般都在30%以上。根据各国经验,社会保障税率的高低应当适度,既要考虑政府社会保障资金的需要,同时也要兼顾人民的承受能力。

(四) 社会保障税的征收管理机构

社会保障税的征收机构一般分为两种,一种是由国家的税务机关负责征收,如加拿大、美国、瑞典;另一种则是基金管理部门进行征收,如德国和俄罗斯。

各国社会保障基金的管理机构大体上可以分为两类,一类是通过各自国家的政府资金管理系统对社会保障基金进行财务管理,另一类是社会保障机构拥有自己的资金管理系统。前者的典型国家是美国、加拿大、瑞典等。后者的典型代表是德国、俄罗斯等。各国一般都将社会保障基金的留存部分用于投资,以使这部分社会保障税保值增值。

三、我国社会保障税制的设置

1. 纳税人

纳税人包括企业、机构、城镇劳动者个人和农民个人。养老、失业、医疗和工伤保险四个项目的纳税人分别如下:

养老保险、失业保险和医疗保险的纳税人包括企业、行政机关、事业单位及其成员和个体劳动者。世界各国的工伤保险一般都由雇主负担,对不同行业规定不同的税率,从而达到福利中的成本分摊到相对的行业和产品中去,以及激励雇主创造更为安全的工作环境的目的。相应地,我国工伤保险的纳税人包括企业、行政机关、事业单位。

2. 征税对象

我国社会保障税的税基是工资总额。具体分为单位纳税税基、个人纳税税基。单位纳税税基为全部职工应税工资之和;个人纳税税基为月实际工资额。对收入较难核实的个体劳动者和农民个人采用定额税率,根据月平均收入水平和税率计算出应纳税额。

参照世界各国社会保障税的做法,对个人工资收入超过平均工资一定限度的部分,免于征税。目前我国应税工资的最高限额可以规定为平均工资的3倍。

3. 我国社会保障税的适用税率

作为一个发展中国家,目前我国的社会保障税率不宜过高。这主要是基于以下原因的考虑:首先,中国的企业近年来正处于产品结构调整时期,很多企业经济绩效下降,特别是国有企业,仍有不少处于亏损状态,过高的社会保障缴款只能加重企业的负担。其次,中国的高层次消费正在扩展,住房、养老、教育等将转化为商品,这会促使中国居民调整支出结构。再次,中国有近13亿人口,劳动力接近7亿,如此庞大的劳动大军,迫使中国只能走高就业低工资的道路,因而也就只能以较低的税率征收社会保障税。

据有关人士测算:在养老保险采用部分积累制的条件下,养老保险税率应为15%,企业负担10%,个人负担5%。在

现收现付条件下,失业保障税率可定为3%,企业负担2%,个人负担1%。医疗保障税率可定为7%,企业负担5%,个人负担2%。工伤保险2%,完全由企业负担。这样,企业负担的社会保障税总和为20%,个人负担总数为7%。笔者认为,这一负担率是合理的。对于收入较难核实的个体劳动者和农民个人,可以参照美国的做法采用定额税率。

4. 我国社会保障税的征收管理

职工应负担的税款。由所在单位在支付工资、薪金时进行源泉扣缴,最后连同单位所应负担的税款一并向税务机关申报纳税。个体劳动者和农民个人的应纳税款,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,可进成本;行政事业单位需缴纳的社会福利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从个人所得额中扣除,免交个人所得税。

我国开征社会保障税后,由税务机关负责税款征收,将有利于降低社会保障基金的征收成本。利用现有税务部门的组织机构、物质资源和人力资源进行征管,充分利用税务部门在征管经验、人员素质、机构系统方面的优势,可以大大提高社会保障资金的筹资效率。

我国现行的社会保障基金的管理机构涉及到劳动和社会保障部、财政部、信息产业部、中国人民银行、审计署、国家税务总局、国家邮政局等七个部门,难免造成管理上的重叠和真空,过多的环节自然而然地加大了管理风险。因此应进一步明确主要管理机构为财政部,同时加强对其他部门的管理监督,把每个环节都连接起来,防止在运做过程中有跑冒滴漏,防止违规现象出现。财政部要切实负起责任,加强对社会保险费征收机构、社会保险金发放机构、社会保障基金管理和运营机构征缴、支付和管理运营基金情况的监督,定期不定期地对基金收入户、支出户及财政专户等各类社会保障基金银行帐户进行监督检查。

对于由社会保障基金理事会负责运营的基金,可以适当增加投资范围,包括银行存款、国债、证券投资基金、股票、信用等级在投资级以上的企业债、金融债等证券,真正确保社会保障基金的保值和增值。

参考文献:

- [1] 於鼎丞. 税收研究概论[M]. 广州:暨南大学出版社,2003.
- [2] 财政部税收制度国际比较课题组编著. 外国税收制度丛书-美国税制、英国税制[M]. 北京:中国财政经济出版社,2000.
- [3] 中国的社会保障状况和政策(白皮书).
- [4] 董克用等. 社会保障概论[M]. 中国人民大学出版社,2000.
- [5] 马国强等. 中国开征社会保障税的几个基本问题[J]. 财贸经济,2003,(05).
- [6] 徐瑞斌. 开征社会保障税有关问题综述[J]. 经济研究参考,2004,(07).

作者简介:

林国建,男,福建莆田人,厦门大学财政系2003级硕士研究生,莆田学院助教;
吴军海,女,福建莆田人,厦门大学金融系2004级在职研究生,莆田学院讲师。