

哲学社会科学国家重点研究课题

财政部“八五”重点科研课题

各国税制比较研究丛书

社会保障税制 国际比较

各国税制比较研究课题组 编著

中国财政经济出版社

哲学社会科学国家重点研究课题

各国税制比较研究丛书

社会保障税制国际比较

各国税制比较研究课题组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障税制国际比较 / 《社会保障税制国际比较》课题组编. —北京: 中国财政经济出版社, 1996
(各国税制比较研究丛书)
ISBN 7-5005-3167-2

I. 社… II. 社… III. 社会保险税—税收制度—对比研究—世界 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 14632 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 4.625 印张 105 000 字

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 10.00 元

ISBN 7-5005-3167-2 / F.2948

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

丛书编审委员会名单

名誉主任委员：刘仲藜 项怀诚

主任委员：韩绍初

副主任委员：(以下排名按姓氏笔划)

刘克崮 张玉泰 倪平松

唐腾翔 解学智

委员：马国强 王铁军 许建国

宋爱武 张 军 贾荣鄂

蒋晓蕙

本分册编写人员：白景明 张学诞 彭 飞

序 言

《各国税制比较研究》课题组将其研究成果：《个人所得税制国际比较》、《公司所得税制国际比较》、《增值税制国际比较》、《财产税制国际比较》、《社会保障税制国际比较》、《消费税制国际比较》奉献给读者，是值得祝贺的。

当今世界是开放的世界。开放的世界是以商品、资本、劳务、技术信息跨国流动为基本特征。这就是人们通常所说的经济国际化。

经济国际化把世界各国的生产和经济生活紧密地联结在一起，相互往来日益增多，相互依赖日益加强，组成了全球性网络。可以说，当今一个国家的经济发展除了自身因素外，还受制于其他国家的经济发展和政策；反过来，一个国家的经济发展和政策也必然地影响到其他国家的经济发展。

经济决定税收，税收影响经济。经济的国际化带动了税收的国际化。众所周知，长达数千年之久的传统的国家税收，只局限于一国国界之内，它反映的税收基本关系是构成征税人的本国政府同构成纳税人的本国国民之间的关系。纳税义务人是本国的公民或居民，征税对象是发生于本国境内的经济或其他应税事项。但是当从事生产、经营或劳务的人们的活动范围突破了一国国境之后，纳税义务人则不仅有本国人，还有外国人；当本国人涉及的经济或其他应税事项既发生于境内，也发生于境外时，国家政

府所课征的税收则有可能触及到境外的收入。

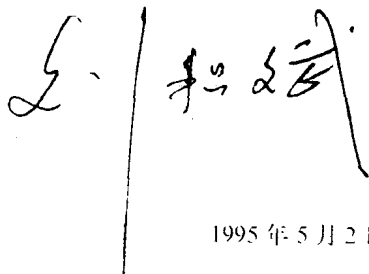
上述情况的出现，迫使我们必须要缜密地思考两个问题。其一，国家的税收制度是否与经济国际化的大环境相适应；是否符合我国经济改革和开放的要求；我国的税收环境对国内外的投资者是否有吸引力；其二，当我国的税收管辖权同外国的税收管辖权发生交叉重叠时，我国应如何正确地处理相关国家的税收权益分配。要回答这两个问题，只研究本国的税收制度显然是不够的。因为在税收国际化的现实环境中，各国的税收制度和政策，包括税制结构、税种设计、税负水平、征免优惠、税收征管等等都是相互影响，并相互渗透的。因此，各国税制的比较研究，就显得十分重要和迫切。

通过各国的税制比较可以清楚地发现，税收制度既属于一国主权范围内的事，国家间的税制差异本在情理之中，但经济运行有其自身的共性要求，在世界各国经济关系日趋紧密的今天，更不会因国家差别而完全割裂开来，因而决定了各国税制发生了趋同化的态势。特别表现在重要的税种上，无论税种属性、功能、要素结构、计征依据、减免政策以及征收管理，有许多共通的观点和通行做法。谁曾想到，200年前所得税制在英国创立，然后是西方国家先后仿效，而今已遍及全球。又谁知，40年前法国首创了增值税制，先在欧洲经济共同体中实行，进入70年代以后便在世界五大洲迅速推开，现在已有100个国家（地区）实行。社会保障税最早是美国于1935年开征的，当时实施此税的国家寥若晨星，二战之后，已被西方经济发达国家普遍采纳。如此等等无不说明，税收制度作为人类社会的共同实践，既有国别的特殊性，也有国际的共通性；而共通性则寓于特殊性之中。随着经济国际化广度和深度的发展，共通性的特征将愈来愈明显，其结果是形成了税收的国际通常做法。比较的方法历来是科

学研究的一种基本方法。运用比较方法，由表及里，由此及彼，可以更深刻地认识税收中带有规律性的东西。这对于从中国国情出发，有分析和有比较地吸收和借鉴外国经验，搞好我国的税制建设，无疑是大有益处的。这一点在我国的税收实践中同样得到了有力的印证。我国1994年税制改革的成功，就包含着学习国际经验的因素。上述比较税制的六本书，在重大税种方面以大量的资料论证了这一点。

值得提到的是，现在世界上还没有也不可能有一部放之四海而皆准的统一税法，税制的趋同并不等于税制的一律。由于各国人文社会历史背景的不同，经济发展水平以及经济运行机制的不同，税收制度的差异是必然的。差异就是矛盾，按照国际惯例和通行做法，恰当地处理国家之间的税收权益分配的现实矛盾，是十分必要的。通过各国税制的比较研究可以使我们更多地了解世界，也有助于世界了解我们。这对协调世界各国的税收事务好处很大。

现在，21世纪即将到来。未来的新世纪是经济全球化的世纪。新形势日新月异，新情况层出不穷，比较税制的研究还要深入下去，并将面临着更高层次的要求。我们希望这六本书的出版，能起一个开荒者的作用。

A handwritten signature in black ink, followed by a vertical line and the date '1995年5月2日'. The signature appears to be 'L. 杨文斌'.

1995年5月2日

编写说明

社会保障税又被称为社会保险税或社会保障缴款，是当今世界上许多国家征收的用于筹集社会保障体系所需资金的一种税或税收形式的缴款。它最早产生于美国，第二次世界大战后得到迅猛的发展，现已被许多国家所采用并作为国家社会保障体系中主要的资金筹措手段。我国自建国以来，至今尚未形成全国统一的社会保障体系，社会保障资金的筹措、使用及管理还不完善和规范，这种情况已与我国社会主义市场经济的迅速发展、人民生活水平的不断提高及各项经济制度的改革不相适应。现行社会保障制度亟待改革和完善。本书正是在这一背景下，通过对世界各国社会保障税制的建立、发展，现行政策的制定、执行和完善以及相关经验的比较研究和分析，力图为我国社会保障制度的改革，特别是为建立一套科学、完善的社会保障资金筹措制度提供一些思路和可资借鉴的经验。

由于时间仓促，作者水平有限，书中难免存在错误和疏漏之处，还望广大读者批评指正。

作者

1996年5月

目 录

第1章 社会保障制度与社会保障税	(1)
1.1 外国社会保障制度建立的理论依据	(1)
1.2 外国社会保障制度的起源和变迁	(15)
1.3 社会保障税的基本概况	(27)
第2章 发达国家的社会保障税	(38)
2.1 社会保障税收入在发达国家税收收入 结构中的地位	(39)
2.2 发达国家的社会保障税体系	(70)
第3章 发展中国家的社会保障税	(87)
3.1 发展中国家引入社会保障税的社会经济 背景及发展过程	(88)
3.2 社会保障税收入在发展中国家税收收入结 构中的地位	(92)
3.3 发展中国家社会保障税制度	(102)
第4章 中国开征社会保障税可行性分析	(115)
4.1 我国社会保障筹资的现行模式	(115)
4.2 国民收入分配格局与开征社会保障税的 可行性	(118)

第 1 章

社会保障制度与社会保障税

1.1

外国社会保障制度建立 的理论依据

1.1.1 什么是社会保障和社会保障制度

所谓社会保障，就是以社会的力量保证全体社会成员至少都能达到最低生活水平而形成的一种保障制度。社会保障资金的运用，又体现一种分配关系。其确切的内涵可以表述为：社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会，或收入不能维持必要生活水平等情况时，由政府负责以依靠社会力量所筹集的资金提供必要的生活保证。一般来说，社会保障体系是由一套

完整的列入社会保障的保险和福利项目所构成，并由政府负责管理的体系，政府通过国家立法形式，筹集社会保障资金并配合政府的财力，向少数因遭受意外事件收入中断或减少的人，提供必要的生活上的支持。社会保障费的筹集与支付是通过国民收入再分配形成的一种分配关系。从另一个角度来说，它还是国家以法律、政策、规章形式赋予以劳动者为主的社会成员的一种生活保障。

社会保障作为一种社会制度，其主要特征包括以下几个方面：

（一）社会保障是以社会安全为目标

社会保障对人们基本生活要求给予的满足，使人们常常只从物质利益上看到社会保障，把它当作一个简单的经济问题，但实际上，社会保障在人们心理上所起的作用，并不亚于人们在物质帮助上所得的实惠。人们生理上对生存的需求和心理上对安全的需求往往是并存的。社会保障通过对人们基本生活的保障，在适度的经济利益需求与心理需求的交叉点上，恰到好处地从两方面给予了满足，使人们获得了安全感，从而保持一种社会心理上的平衡，没有后顾之忧地在安定的社会环境中从事活动和创造。

（二）社会保障是以社会立法为手段

社会保障作为一项社会制度，要通过一定的社会立法手段去实现。一是用立法形式明文规定每一个社会成员的基本权利和义务，克服了封建时代的恩赐形式，增强了权利感和参与意识；二是用社会立法的形式可使社会保障的具体实施更为制度化、规范化，避免人治的主观随意性。

（三）社会保障是以社会公平为原则

社会保障强调社会公平的原则，社会公平的原则就是在社会成员地位平等、权利平等的基础上实行机会均等。市场经济的发

展，随之而来的种种风险，必然会造成社会成员收入上的差别，社会保障要通过合理的收入再分配政策，调节收入上的这种差别而使贫富不过于悬殊。也可以说，社会公平在以效率为前提的竞争中，对社会成员的基本生活起保底的作用，使贫困者不致于一蹶不振，让他们有东山再起的希望。

(四) 社会保障是以人道主义为本色

社会保障以人道主义为本色的特征体现，是它能被社会各阶层的人所接受。人道主义是人类对自身社会性认识之后的更高层次的理性与情感，是人类文明发展的标志，也是人类在现代社会条件下驾驭自身的表现。人由于本身的“类”属性，使人类社会要发展必须是整体的共同发展。富裕的对贫困的、健全的对病残的、年轻的对垂老的，总之，强者对弱者，就应该讲人道精神。整个人类社会是一个整体，每一个社会成员在其自身所有的需要层次上拥有相同的权利和机会。社会不会抛弃也不应该抛弃弱者及困难的群体，社会保障恰恰是在配合社会发展，争取在不同层次上满足社会成员的物质和精神需要。

社会保障制度就是以社会的力量保证全体社会成员至少都能达到最低生活、医疗水平而形成的一种社会制度，它是现代西方发达经济社会的一个重要组成部分。一般指的是包括老年退休保障制度、失业保障制度、医疗保险制度、伤残人保障制度等在内的一系列社会福利计划。

1.1.2 社会保障在经济发展中的作用

社会保障作为政府的一项社会政策和国民收入再分配工具，不仅是经济发展到一定阶段的产物，而且它一经产生，便在经济发展中发挥着十分重要的作用。社会保障在经济发展中的积极作用主要有以下几个方面。

(一) 通过维持和提高劳动者的身体素质促进经济增长

劳动者的身体素质包括劳动者的身体发育和健康状况、智力机能的完好状况等，它是劳动力质量的一个最基本的要素。劳动者的身体素质对一国的经济增长有着直接影响。而劳动者的身体素质通常受到许多因素的影响，其中劳动者的经济状况和医疗条件是二个十分重要的因素。社会保障在这两个方面均能发挥一定的积极作用。当劳动者遇到生、老、病、伤、失业等情况时，其个人收入或家庭人均收入就要受到威胁，长期的贫困将导致劳动者及其家庭成员营养水平下降，进而将造成他们的健康状况不断恶化。但若劳动者在遇到意外经济事故以后能及时地得到社会保障津贴支付，则他们就不会因工作收入的中断或损失而陷入贫困，其正常的营养水平和身体素质也将得以维持。医疗方面的社会保障则有助于患病的劳动者早日康复，重新恢复工作能力。此外，家庭津贴对于劳动者子女的健康成长，使他们在进入劳动年龄以后能有良好的身体素质。

由于社会保障具有维持和改善劳动力身体素质的功能，而且劳动力的身体素质又与经济增长紧密相关，因此一些有益于劳动者身体素质和健康状况的社会保障开支不应仅仅被视为一种消费性支出，从人力资本投资的意义上来说，可以将它们看作是一种生产性投资。这类社会保障开支在客观上有助于一国的经济增长，因而使作为社会“减震器”的社会保障制度产生出一种重要的间接效益。

(二) 为经济增长创造稳定的社会环境

实践证明，经济的迅速增长离不开一个稳定的社会环境。在为经济增长提供稳定的社会环境方面，社会保障起着不容忽视的作用。

在市场经济条件下，要实现经济增长，必须充分利用市场机

制。因为只有强化市场机制，才会给经济带来较高的效率。经济效率的核心内容是生产要素的生产率。经济效率或生产要素生产率的高低在很大程度上决定于经济资源的分配。市场机制一方面能够通过市场价格机制合理配置并有效利用生产要素，使有限的生产资源发挥出更大的经济效益；另一方面可以通过市场收入分配机制为经济增长提供动力源泉。因为市场分配机制是按生产要素的供求关系以及人们在经济活动中的能力和功绩来分配收入的，它在拉大人们收入差距的同时，刺激人们不断开拓创新，勇于进取，更新技术，改善管理，使更多的人成为追求盈利并敢于承担风险的“经济人”。

但是，市场机制在给经济带来效率和动力的同时，也会给经济增长的社会环境带来不稳定的因素。这种不稳定因素主要来自于市场收入分配机制本身的缺陷，即它在刺激经济效率的同时，往往会造成人们在伦理上很难接受的收入分配不平等。如：市场分配方式在不同生产要素所有者之间分配收入是根据各种要素的稀缺程度来进行的，稀缺要素的所有者会取得较高的收入水平，而充裕要素所有者的收入水平则较低。同理，人们拥有的财产差别也将导致收入的差别。尤其是在市场分配方式下，个人天赋及能力的不同也将导致人们之间的收入差距，那些不能或不适于参加工作的老弱病残，以及丧失工作机会的失业者便得不到收入或收入水平很低。从实际情况来看，市场经济国家在经济增长过程中都不同程度地出现了收入分配不平等现象。美国经济学家西蒙·库兹涅茨通过对一些市场经济国家经济增长过程的考察，在本世纪50年代中期提出了著名的“倒U字理论”，即一些国家在经济增长初期，由于强化市场机制，其收入分配的不平等呈扩大趋势，当经济增长达到一定阶段以后，政府对收入分配的干预和调节不断加强，收入分配的不平等程度则开始逐渐缩小。“倒U

字理论”从某种意义上表明，在经济增长过程中，为了加快经济增长步伐，需要强调充分利用市场机制，但这又必然导致收入差距的扩大。

收入分配的严重不平等，不仅不符合社会公平的政策目标和一般的伦理道德，甚至还会导致社会动荡，阻碍经济的进一步增长。这就要求强调市场机制的国家在实现经济增长的过程中，必须注重政府对市场收入分配的干预和纠正，使收入分配状况达到社会希望和可以接受的程度。由于在市场机制下收入分配不平等的原因是多方面的，所以政府的干预措施也不是唯一的。对于不同生产要素所有者之间出现的收入分配不平等，政府应采取财产再分配措施；至于一部分社会成员因丧失劳动能力或失去就业机会而面临着收入中断或损失的问题，政府则应通过社会保障制度予以解决。社会保障制度可以在发生与未发生受保事故的受保人之间，以及高收入者与低收入者之间进行“横向”和“纵向”的收入再分配，因而有助于改善社会成员之间的最终收入分配状况，使整个社会的收入分配趋于公平。这不仅可以保障老弱病残等社会成员的基本生活，而且也增进了社会安定，使经济增长获得良好的社会环境。

（三）为经济增长筹集资金

在任何社会中，资本积累都是经济增长的巨大推动力量。在劳动力、自然资源、技术水平等一定的情况下，增加资本积累可以提高经济实力，为经济增长创造更有利的条件。资本积累主要包括储蓄和投资两个相互联系的环节。其中投资是资本形成过程，它是资本积累的关键环节。但储蓄对资本积累也有重要意义。因为储蓄是投资的先决条件，没有储蓄，便不可能有投资，进而也就不可能有资本积累。在投资渠道和环节完善以及投资效益一定的情况下，一国的资本积累规模在很大程度上取决于它的

储蓄水平。从这个意义说，储蓄水平是制约经济增长的一个重要因素。

按部门来划分，储蓄可分为居民储蓄、企业储蓄和政府储蓄。社会保障制度的财政结余或储备基金属于政府储蓄。不同财政模式的社会保障制度所具有的储蓄功能强弱不同。在现收现付财政模式下，社会保障收入当年征收，当年使用，整个社会保障制度基本不留储备；而基金或社会保障制度则在收入满足支出需要以后留有相当规模的储备基金积累，因而，基金式社会保障制度可以带来更大规模的政府储蓄。

基金式社会保障制度由于具有较强的储蓄功能，因而在提高一国的储蓄水平方面可发挥重要作用。国外许多国家特别是发展中国家都十分重视利用基金式社会保障制度增加本国储蓄，为经济发展筹集资金。发展中国家在经济增长过程中面临的一个突出问题是储蓄水平较低，许多国家苦于储蓄率低而无法提高资本积累规模，经济增长因此受到很大影响，为了摆脱这一困境，发展中国家普遍注重通过增加政府储蓄来弥补私人自愿储蓄不足，其主要手段之一是实行基金式社会保障制度。

1.1.3 建立社会保障制度的理论依据

任何理论，都产生于社会实践，社会保障理论也是如此。由于社会保障最早产生于工业革命后的西方国家，因而，作为社会保障实践总结的概括和社会保障学说，也最早产生于西方。

(一) 社会保障理论产生的历史背景

近代社会保障制度从诞生至今不过一百余年，但从思想上追溯可谓源远流长。任何一种思想都有一个发展演变过程，都有其历史继承性。无论从观念形态或从实践活动角度考察，社会保障作为一种理想，或是作为一种社会事业是自古即有，与社会同生

的。自古，人们就憧憬安居乐业、长治久安，过上一种生活、劳动均有保障的日子。为此，东西方文化中先后出现了诸如“理想国”、“大同世界”、乌托邦”一些美好构想。当然，在当时的社会经济条件下，这些构想只能是空想。由于生产力水平低下，家庭仍是社会的基本细胞，劳动者遇到各种风险时，只能靠家庭其他成员，如配偶、兄弟姐妹、父母、子女等帮助，这就是所谓的家庭保障。也就是说，在当时条件下，要建立覆盖全社会的保障体系，是不可能的。

18世纪60年代爆发的欧洲产业革命给社会各个方面带来了巨大的冲击。资本主义机器大工业代替了工场手工业的生产方式，物质资料生产的社会化，以其低廉的生产成本、产品的高质量和生产的高效率在竞争中彻底摧垮了以家庭为基本生产单位的自然经济基础。伴随大机器工业而来的工厂企业迅速地取代了一家一户的手工业生产和作坊，成为社会的基本生产单位。产业革命的影响是全方位的，不仅涉及经济领域，还涉及政治、思想、社会生活等各个领域，当然也包括人们长期依赖的家庭保障领域。

社会化大生产取代手工生产方式之后，建立全社会范围的保障体系才具有了真正切实的可能。一方面，社会化大机器生产冲破了传统家庭固有的传统职能观念的束缚。使家庭固有职能——生产职能受到极大削弱。工厂、企业越来越多地吸收劳动力，使人们不再束缚在家庭生产的狭小圈子里，生产成了社会化行为。既然家庭的生产职能淡化了，它的其他职能如抚育、教育、赡养等职能也随之大为减弱。家庭的原有功能变得越来越薄弱，而逐渐让位于社会的各个职能部门，如工厂、学校、医院等。从前劳动者在整个劳动期间经受的种种风险几乎一概由家庭承担，现在则几乎全由社会共担了。另一方面在以物质资料扩大再生产为内