



# 积极稳妥地开展税务部门征收社会保险费工作

○ 社 论

## 一、税务部门征收社会保险费具有十分重要的意义

今年1月,国务院颁布了《社会保险费征缴暂行条例》,明确指出社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定,可以由税务机关征收,也可以由劳动保障行政部门按照国务院要求设立的社会保险经办机构征收。税务部门征收社会保险费意义重大。不仅可以扩大社会保险覆盖面,提高收缴率,降低收缴成本,还可为确保及时、足额发放社会保险金,促进社会保障体系的建立和完善创造良好的社会环境。具体来说:

### (一)有利于扩大社会保险覆盖面

1986年,我国开始建立企业职工养老保险制度和失业保险制度。经过各级劳动、社会保险经办机构十多年的努

力,社会保险覆盖面不断扩大。但由于种种原因,目前社会保险覆盖面仍不理想。据统计,截至1998年底,全国参加基本养老保险的职工仅占全部职工的73%,参加失业保险的职工占56%。参加社会保险的企业以国有企业及部分集体企业为主,而一些效益好、负担轻的集体企业、外商投资企业、私营企业和个体工商户没有参加。社会保险覆盖面窄的主要原因:一是缺乏严格的法律规范;二是一些企业尤其是外商投资企业、私营企业和个体工商户参保意识不强;三是社会保险经办机构难以掌握外商投资企业、私营企业和个体工商户的基本情况,难以有效地将这些单位纳入社会保险范围内。社会保险覆盖面窄,不利于减轻国有企业负担,影响统一的社会保险制度的建立。由于税务

部门对上述单位长期组织税收工作,比较全面地掌握其生产经营等各方面情况,可以有效地将其纳入社会保险覆盖范围之内。

### (二)有利于提高社会保险费收缴率

企业欠缴社会保险费问题很严重,究其原因,一是个别企业生产经营困难无力缴费;二是个别企业通过少报职工人数、工资总额以及多头开设资金帐户等手段逃避缴费;三是征收手段不硬,对逃避缴费行为缺乏制约手段。据财政部决算初步汇总统计,到1998年底企业欠缴基本养老保险费累计319亿元。劳动与社会保障部统计,1998年收缴率平均90.6%。需要说明的是,这个统计是按差额缴拨统计的,如按全额缴拨口径统计收缴率更低。收缴率逐年下降,

不仅难以确保基本养老金及时足额发放,引发了拖欠企业离退休人员养老金问题,而且还会对社会稳定 and 经济发展形成一定负面影响。为了确保企业离退休人员按时足额领取养老金,1998年中央财政安排20亿元专项借款,并从行业统筹部门集中的养老保险基金结余中安排5.09亿元,加上春节前安排的9.4亿元,前后共安排了34.5亿元用以解决养老金及时足额发放问题。今年党中央、国务院把确保国有企业下岗人员基本生活保障和确保离退休人员养老金按时足额发放作为一把手工程和头等大事来抓,要实现社会保险费收缴率达到90%以上的目标,必须改进征收办法。由于税务部门长期以来对各类企业的财务等状况比较了解,并有训练有素的固定队伍和奖惩分明、有效制约的过硬征收机制,可以最大限度地避免企业逃避缴费现象,切实提高收缴率。

### (三)有利于规范社会保险费征缴办法

目前,社会保险费征收中存在一些不规范的办法:一是部分地区社会保险经办机构对一些效益好、负担轻的企业,采取“协议缴费”的办法,尤其是对一些“级别”高、“牌子”亮、缴费多的大型企业,人为减少应缴的社会保险费;二是对企业采取差额结算的缴拨方式,需要上缴的企业只将差额部分缴给社会保险经办机构,需要弥补的企业按照差额部分由社会保险经办机构弥补,客观上强化了养老保险由企业实行“封闭运行”、自我保险的旧体制,并致使企业缴费意识淡漠,该缴不缴。由税务部门征收社会保险费,能够从根本上杜绝“协议缴费”等不规范的征缴办法,真正实行全额缴拨。

### (四)有利于规范社会保险基金管理,确保基金的安全与完整

社会保险基金是职工的“养命钱”、“保命钱”,基金的安全与完整直接关系到职工个人的切身利益,直接关系到社会稳定和社会保障制度改革的成败。

十多年来,社会保险主管部门和各级社会保险经办机构十分重视社会保险基金管理工作,采取了多种措施,制定许多办法,千方百计加强社会保险基金管理。但是,由于社会保险基金由一个部门既管收,又管支,自收自支,没有形成部门之间的监督制约机制,因此,尽管主管部门下了很大功夫,花费了不少心血,仍然难以避免社会保险基金被挤占挪用,甚至挥霍浪费。1996年,财政部对10个省市企业职工基本养老保险基金和失业保险基金进行重点财务检查,共查出违纪金额达62亿元。出现这些问题的根本原因在于基金管理缺乏制约机制。因此,国务院领导多次要求,尽快建立并完善具有相互监督制约机制的社会保险基金管理体制,即社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户、实行收支两条线管理。税务部门征收社会保险费,彻底实现了社会保险基金收、支分开,即形成了“税务征收、财政监管、社保使用”的新型管理体制,从而建立起真正意义上的收支两条线管理体制,因此,实行由税务部门征收社会保险费,是进一步规范和加强社会保险基金管理的有益探索。

### (五)有利于提高社会保险的社会化服务水平

社会保险制度改革的重要目标之一,就是要提高社会化管理和服务水平,使企业不再承担应由社会承担的事务性工作,保证企业集中精力从事生产经营。由于社会保险基金的收、支等工作均由社会保险经办机构负责,使社会保险经办机构将其工作重心放在社会保险费收缴方面来,在一定程度上影响了社会保险社会化管理和服务工作的深入开展,许多本应由社会保险经办机构承担的管理工作,如企业离退休人员待遇审核、养老金发放以及其他各项服务工作,不得不由企业自行承担,出现了社会保险经办机构“只管钱,不管事”现象,引起企业和职工的强烈不满,也损害了社会保险经办机构的形象,致使企业不愿参保、参保而不缴费等现象

屡屡发生。实行税务部门征收社会保险费,大大减轻了社会保险经办机构的工作量,能够把社会保险经办机构从征收工作中解脱出来,为社会保险经办机构集中精力搞好社会化管理和服务工作、切实减轻企业负担提供了条件。

### (六)为研究和开征社会保障税提供了经验,有利于尽快建立社会保障预算

党的十四届三中全会提出,要逐步建立社会保障预算,根据《预算法》规定、由国务院发布的《中华人民共和国预算法实施条例》也明确,各级政府预算要按照复式预算编制,其中包括社会保障预算。国务院已将税费改革列为本届政府的施政目标之一,其中政府为支持某些重要事业发展设立的、具有税收性质的政府性基金或专项收费,将改为税收。社会保险费是政府为行使社会管理职能,通过立法强制征收的费用,具有规范和稳定的收入来源渠道,因此,符合费改税的条件。我们要借鉴国外的成功经验,按照国务院确定的“总体规划、分步实施”原则,准备用2—3年的时间完成社会保障税的研究、论证和方案起草工作。同时,按照《预算法》要求,完善国家预算体系,逐步建立社会保障预算,构建社会保障资金预算管理的新体制。实行税务部门征收社会保险费,能够进一步推动社会保险费改税工作,为研究社会保障税提供了实践经验,并为今后开征社会保障税和建立社会保障预算打下了基础。

### 二、密切协作,完善措施,进一步做好税务部门征收社会保险费工作

社会保险费征收工作,是一项十分重要的工作。国务院充分考虑到各地的实际情况,提出了两种不同的征收方式供各地选择。国务院的这一政策是一种灵活的、符合实际的政策,各地区应根据是否有利于扩大社会保险覆盖面,是否有利于提高社会保险基金收缴率,是否有利于推动社会保险制度改革,以及是否有利于改革、发展和稳定的大局,来确定符合实际情况的征收方

式。税务部门征收社会保险费是一项新工作,在实际操作中遇到各种各样的问题在所难免,对于税务部门和财政部门来讲,解决这些问题的办法确实也无从借鉴。因此,各有关部门要在实际工作中注意以下几个方面的问题:

(一)要进一步提高认识、增强信心,制定切实可行的措施方案

税务部门征收社会保险费,符合党中央关于建立符合中国国情、具有中国特色社会保障体系的战略部署,符合国务院提出的费改税大方向,符合建立社会保障预算的大目标。部分地区的经验也证明了税务部门征收社会保险费有利于扩大覆盖面,有利于提高收缴率,有利于降低征收成本,有利于社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理。国务院颁布的征缴条例,对社会保险费征缴制度和程序做出了科学的规范,提出了目标模式。因此,各级财政、税务等部门的同志要认真学习、深刻领会征缴条例的内容,在吃透精神、明确目标的前提下制定出切实可行的征缴方案。

(二)各部门要按照职责分工履行各自职责

征收社会保险费涉及企业、税务、社会保险经办机构、财政、银行等部门,需要环环相扣,密切配合,特别是在税务部门征收社会保险费初期,在税务部门对征收对象、依据等情况以及有关政策不太熟悉的情况下,更需要有关部门积极配合。只有取得各部门的大力支持,得到各部门的积极配合,才能保证社会保险费征缴工作公开化、透明化,才能保证实现社会保险基金的收支两条线管理。国务院有关规定中对涉及社会保险费征收的部门分工做出了明确规定:财政部门主要负责社会保障基金财政专户的核算和审核社会保险金用款计划;社保机构负责及时向税务部门提供应征基础数据,并根据缴款凭证进行个人帐户记录和管理;税务部门根据社保机构提供的应征基础数据,负责社会保险费的征收;银行按照税务

部门开具的缴款书和经财政部门审核同意的用款计划,及时办理资金划拨。各部门要按照国务院确定的分工要求认真履行职责,属于自己职责范围内的事情一定要认真落实,不能推诿;不属于自己职责范围内的事情,要积极向其他部门提出工作意见和建议,协助将事情办好。实践证明,只有各部门密切配合,才能保证这项工作的顺利开展;如果缺乏部门间配合,任何工作都将难以开展。因此,各部门要既有分工,又有合作,多商量,多沟通,共同搞好这项工作。

(三)切实处理好税费关系

税收具有强制性,社会保险费也具有强制性,要严格按照《社会保险费征缴暂行条例》的规定,做到应收尽收,并要有具体的、量化的任务指标。既不能因为征收社会保险费而影响税收,也不能因为税收而减少社会保险费,两者应当并重。税务部门直接面对企业,要多向企业宣传和解释有关政策,在征税和收费时不能排出谁先谁后,更不能互相挤占和影响收缴,一定要求企业按照应征税费足额缴纳。同时,对于不按规定缴纳社会保险费的单位和个人,要按照《社会保险费征缴暂行条例》的规定予以处罚。

(四)全力解决全额收缴带来的征收难度加大问题

实行税务部门征收社会保险费,突出的特点是征收对象必须按照应征数额全额缴纳社会保险费,彻底改变了过去长期实行的差额缴拨方式。这种缴费方式的改变,对于那些生产经营状况不好、流动资金紧张的企业来讲,压力较大,从而也会形成一定的阻力。在这种情况下,企业也往往以税费孰先孰后为借口,拖延缴纳社会保险费。对此,要明确社会保险费不得减免,参保单位必须足额缴纳,征收机关不能减征或缓征。凡是能够发放工资的,就应当缴纳社会保险费;在工资发放与缴纳社会保险费发生矛盾时,应当首先缴纳社会保险费。

(五)做好征缴的社会保险费及时存入社会保障基金财政专户工作

根据《社会保险费征缴暂行条例》规定,征收的社会保险费存入财政部门在国有商业银行开设的社会保障基金财政专户。目前,实行税务部门征收社会保险费的地区,有的先进入社会保险经办机构的收入过渡户,有的直接进入财政专户,有的先进国库,总之,目前不论采取何种方式,税务部门和社会保险经办机构征收的社会保险费必须及时足额划入社会保障基金财政专户。

(六)财政部门要认真解决税务部门征收社会保险费所需要的经费

在国务院做出了不再从社会保险基金中提取管理费的决定后,各地对社会保险经办机构经费问题十分关注,这一问题在实行税务部门征收社会保险费的地区也反映强烈。社会保险费由税务部门负责征收后,确实增大了税务部门的工作量,在人力、物力和财力方面都要投入很多,需要安排一定的经费予以支持,但经费标准要确定得相对合理,既不能过多地增加财政负担,也不能挫伤税务部门征收社会保险费的积极性,因此,实行税务部门征收社会保险费的地区,财政部门一定要从预算中足额安排征收工作所需要的费用,决不能再从社会保险基金中提取任何管理性费用。今后,各级财政部门要积极调整支出结构,加大对社会保障事业的投入,确保社会保障事业健康发展。

实行税务部门征收社会保险费是一件国务院领导、财政部领导关心的、关系到实现“两个确保”的大事,已经开展这项工作的地区一定要以对党和国家高度负责的精神,进一步提高认识,统一思想,统筹安排,加强领导,搞好部门间协作,将这项工作做细做好,配合社会保险制度改革,力争规范化、制度化,为开征社会保障税、建立社会保障预算奠定基础,为维护改革、发展和稳定的大局做出新的贡献。

(作者单位:财政部社会保障司)