

《社会保险费征缴暂行条例》 《失业保险条例》 释义

国务院法制办公室政法劳动保障司
劳动和社会保障部法制司 编

.555

中国劳动社会保障出版社

《社会保险费征缴暂行条例》 《失业保险条例》释义

国务院法制办公室政法劳动保障司 编
劳动和社会保障部法制司

顾问 国务院法制办公室副主任 宋大涵
劳动和社会保障部副部长 刘雅芝

中国劳动社会保障出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

《社会保险费征缴暂行条例》《失业保险条例》释义/国务院法制办公室政法劳动保障司,劳动和社会保障部法制司编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 1999. 9

ISBN 7-5045-2752-1

I. 社…

Ⅱ. ①国… ②劳…

Ⅲ. ①社会保险-条例-中国-解释 ②失业保险-条例-中国-解释

Ⅳ. F810. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 37605 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:唐云岐

*

北京市朝阳区北苑印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 198 千字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数:5000 册

定价:18.00 元

前 言

《社会保险费征缴暂行条例》和《失业保险条例》于1999年1月22日由朱镕基总理签署第259号、第258号国务院令发布实施。两个条例是我国社会保障领域的重要立法，其发布施行，是我国社会生活中的一件大事，对于在社会主义市场经济体制下规范社会保险费征缴制度和失业保险制度，维护广大职工的合法权益，保障企业改革的顺利进行，促进社会稳定都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

两个条例涉及职工和单位的切身利益。为了广大职工和单位了解、掌握两个条例的内容，直接参与两个条例草案起草、审查工作的国务院法制办公室政法劳动保障司、劳动和社会保障部法制司的同志共同编写了这本释义，王岩、芮立新、彭高建、王丽、陈培勇、朱卫国、毕殷达、高永贤等30多位同志直接参加了撰稿工作，并由国务院法制办、劳动和社会保障部有关负责同志担任顾问。他们将自己在起草审查过程中对两个条例立法背景及立法意图的了解归纳整理，通过释义的形式向广大读者全面介绍两个条例的立法宗旨、基本法律制度和各项具体制度以及两个条例同相关法律、法规和规章的关系等，便于广大读者能够更准确地理解和把握立法原意，依法维护自己的合法权益，也便于执法人员依法正确履行职责。

本书的编写人员在繁忙的工作之余编成此书，不妥之处，敬请予以指正。

编 者

1999年6月

主	编	李	建	任泽民	
副	主	编	王	岩	党晓捷
主要	撰稿人	王	岩	芮立新	彭高建
		王	丽	陈培勇	朱卫国
		毕殷达	高永贤		

第一部分

《社会保险费征缴 暂行条例》释义

第一章 总 则

第一条 为了加强和规范社会保险费征缴工作，保障社会保险金的发放，制定本条例。

【释义】本条是关于《社会保险费征缴暂行条例》（以下简称《条例》）立法目的的规定。

《条例》是关于社会保险费征缴工作的法律规范。社会保险是我国宪法确定的劳动者的一项基本权利，是指劳动者由于年老、疾病、工伤、失业等原因丧失劳动能力或者暂时不能劳动时，由国家或者社会提供物质帮助的一种保障制度。我国的社会保险按险种划分主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

社会保险具有以下特征：（1）社会保险是国家和社会基本政策的直接体现，是维护国家社会稳定、经济持续发展的重要措施；（2）社会保险是国家以立法形式强制实施的一种保障制度；（3）社会保险是全社会所有劳动者的一项基本权利；（4）社会保险所保障的水平为一定时期劳动者的基本生活需要；（5）社会保险制度实行权利义务对等原则，这是社会保险与社会救济、社会福利、社会优抚等其他社会保障制度相区别的重要特征。即劳动者在享受社会保险权利的同时，必须依法履行一定的社会保险义务。

社会保险基金是社会保险制度确立的物质基础。因此，社会保险费的筹集是社会保险制度的重要内容和基础环节。世界上实行社会保险制度的国家都是以立法形式规范社会保险费的筹资渠道，强制征缴各项社会保险费。如果不能依法及时足额地征集社会保险费，建立一定规模的社会保险基金，发放各项社会保险待遇，保障劳动者的基本生活需要就只能是一句空话。为此，适时制定《社会保险费征缴暂行条例》具有十分重要的意义。

一、加强和规范社会保险费的征缴工作

我国的社会保险制度源于 50 年代初期的劳动保险制度。几十年来劳动保险制度在保障企业职工基本生活，促进国民经济的恢复和发展中起了很大的作用。“文革”期间，劳动保险制度受到很大冲击，劳动保险基金被取消，职工的生、老、病、残、死等问题完全由本企业自己解决，使当时一定范围的社会统筹又倒退到“企业保险”。

80 年代初，随着我国经济体制改革的深化，以城镇企业职工养老保险为重点的社会保险制度改革在全国范围内普遍推开。改革的主要内容是，推行职工退休费用的社会统筹，扩大养老保险费的征收范围，实行个人缴费制度等。1991 年，国务院在总结部分省、市试点经验的基础上，颁发了《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》。《决定》正式确立了基本养老保险费实行社会统筹。基本养老保险费用按照国家、企业、个人三方负担的原则建立养老保险基金，使城镇企业职工养老保险制度完成了由“企业保险”向社会保险的过渡。与此同时，医疗保险、失业保险以及工伤、生育保险的改革试点也相继在各地推开。随着社会保险制度在改革中的逐步确立，社会保险费的筹集征缴也成为越来越重要的工作，工作实践中，亦反映出诸多问题：

1. 征缴制度不规范。80 年代以后，我国即开始社会保险制度改革的试点，在改革中，国家颁行了一些法律、行政法规和规范性文件，规范和指导改革的进程。如 1993 年国务院发布的《国有企业职工待业保险规定》，1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，以及 1994 年劳动部颁发的《企业职工生育保险试行办法》和 1996 年劳动部颁发的《企业职工工伤保险试行办法》等，但是，这些规范多从实体上规范各项社会保险制度的建立，而对社会保险经办机构如何征收社会保险费，缴费单位和缴费个人如何缴纳社会保险费没有明确的规范和要求。因此，社会保险费的征缴工作一直处于制度不健全、不规范，收缴

工作缺少法律依据的状况。

2. 征缴机构不统一。1998 年国务院机构改革之前, 国家社会保险工作由劳动部、人事部、卫生部和民政部按照职责分工分别负责管理监督。劳动部主要负责企业职工养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险; 人事部负责机关、事业单位的保险、福利; 卫生部负责组织医疗保险改革的试点和实施; 民政部负责农村养老保险等。不同部门在推进所负责的社会保险险种的工作中都成立了具体的经办机构。这些经办机构承办具体的社会保险事务, 同时负责征收社会保险费。由于经办机构不统一, 不仅加大管理费用的开支, 而且还造成征缴制度各异, 不利于基金的收缴和管理。

3. 欠缴社会保险费问题突出。仅以养老保险费欠缴情况为例, 据不完全统计, 全国 31 个省、自治区、直辖市都存在程度不同的养老保险费欠缴情况。仅 1998 年上半年, 全国 (不含原实行行业统筹的 11 个行业) 欠缴养老保险费达 91 亿元。截止到 1998 年 6 月底, 全国累计共欠缴养老保险费已达 348.6 亿元。

4. 社会保险费流失情况严重。根据国家财务检查的情况, 近年社会保险基金被挪用、挤占、截留等现象十分严重, 流失金额高达 92 亿元。这种状况严重影响社会保险制度的实施, 影响社会保险待遇的发放。因此, 必须适时完善社会保险费征缴方面的立法, 规范征缴, 统一征收机构, 加大征缴力度, 保证社会保险费及时、足额地征收。

《条例》正是在这一背景下产生的。为了加强和规范社会保险费的征缴工作, 《条例》主要确立了以下制度:

1. 社会保险登记和社会保险费申报、缴纳制度。针对目前我国社会保险缴费无制度规范, 工作中存在很大的随意性的情况, 《条例》确立对缴费单位实行强制性的社会保险登记制度, 同时规定缴费单位必须按照规定向社会保险经办机构申报应缴纳的社会保险费数额, 并在规定的期限内缴纳社会保险费。

2. 对社会保险费 (《条例》确定的三项保险费) 实行集中、

统一征收制度。统一征收机构是规范征缴制度的重要内容,《条例》根据目前各地方征收工作的实际情况,规定征收机构由省级人民政府规定,可以由税务机关征收,也可以由劳动保障部门按照国务院规定设立的经办机构征收,但不得由除这两个机构以外的其他机构征收。

3. 对社会保险基金的管理监督。总结社会保险工作实践的经验教训,根据国务院对社会保险基金加强监督的精神,《条例》确立了对社会保险基金实行劳动保障、财政、银行三家互相监督、制约的机制。

4. 对违反规定不缴纳社会保险费的处罚制度。主要有对缴费单位未按规定办理登记的处罚;对缴费单位违反有关财务、会计、统计的法律、行政法规和国家有关规定的处罚,以及从事社会保险工作的工作人员滥用职权、玩忽职守的处罚等。《条例》确立的处罚制度,目的在于加强征缴工作的强制性,保证征缴工作的顺利进行,维护社会保险被保险人的合法权益。

二、保证社会保险金的发放

社会保险金是职工的保命钱,必须保证及时、足额发放,不得克扣,不能拖欠。近年来,党和政府十分重视社会保险金的发放工作,连续发文要求各地区、各有关部门切实做好发放工作。这一工作直接关系到职工的基本生活保障,关系到企业改革的深入和发展以及社会稳定。要确保社会保险金的发放,加强基金收缴工作是前提和保证。近年来,许多企业不缴、欠缴以至拒缴的情况十分严重,因此必须通过立法,以国家的强制力保证各项社会保险费收缴工作的顺利进行,使社会保险金的发放工作落到实处,使广大参保职工的切身利益和权益得到切实保障。

第二条 基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费(以下统称社会保险费)的征收、缴纳,适用本条例。

本条例所称缴费单位、缴费个人,是指依照有关法律、行政法规和国务院的规定,应当缴纳社会保险费的单位和个人。

【释义】本条是对《条例》适用范围的规定。

一、关于适用本《条例》的社会保险险种

劳动法确立了我国社会保险的基本框架。《劳动法》规定，国家建立社会保险制度，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。在《劳动法》规定的五个社会保险险种中，基本养老保险、基本医疗保险和失业保险涉及的人群范围广，与广大人民群众的最切身的利益直接相关。这三项社会保险涉及的基金金额也大。这三个险种的实施关系到国民经济的持续发展，关系到社会的稳定。同时也考虑到目前国家经济发展水平和企业承受能力，因此将当前征收社会保险费的范围，确定为基本养老保险、基本医疗保险和失业保险这三个基本险种。鉴于一些地方已经实行了工伤保险和生育保险，《条例》对这两个险种的适用问题，授权省、自治区、直辖市人民政府根据本地区的实际情况确定。

二、关于《条例》适用范围内的单位和个人缴纳社会保险费的依据

本条第二款规定，本《条例》所称缴费单位、缴费个人，是指依照有关法律、行政法规和国务院的规定，应当缴纳社会保险费的单位和个人。

结合本条第一款关于《条例》适用险种的规定，第二款所称的“有关法律、行政法规和国务院的规定”目前来看，主要是指以下法律法规：1994年7月八届全国人大常委会通过的《中华人民共和国劳动法》；1999年1月国务院发布的《失业保险条例》；1997年7月《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》；1998年12月《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。

上述有关法律、行政法规和文件对三项社会保险费的征收范围、费基、费率以及待遇计发方式、待遇发放原则、标准等均作了规定，是目前与《条例》相配套的重要实体法律规范性文件。

需要特别说明的是，在近些年社会保险的实践中，各省、自治区、直辖市根据国务院的行政法规和有关规定制定了许多地方性法规和政府规章，这些地方性法规和政府规章对本地区社会保险制度的贯彻执行起到了很大作用。《条例》没有将地方性法规和政府规章作为征缴的依据，主要基于以下考虑：（1）《条例》不否定地方性法规、政府规章在贯彻实施各项社会保险立法中的作用。（2）鉴于我国社会保险制度正在向逐步统一政策、统一制度的方向过渡，《条例》是对三个重要的社会保险险种征缴制度的规范，其内容既有对征缴程序的规范，也涉及到一些社会保险实体法的规范，如关于社会保险费征缴范围的规定，社会保险费缴费基数、费率的规定，这些规范都是社会保险制度中十分重要的、核心的内容。为了建立统一、规范的社会保险制度，必须由中央立法对这些基本制度作出统一规范，如果在这些基本制度上形成各地区立法不一致，就会导致今后整个国家社会保险制度内在的不协调和立法冲突与矛盾，不利于从根本上保障人民群众的社会保障权益。因此，《条例》在第二条中对三个险种的适用范围作了规范，同时对三个险种的缴费单位和缴费个人缴纳社会保险费的依据也进行了规范，即规定缴费单位和缴费个人必须按照中央立法的规定进行缴费。通过《条例》的制定，进一步规范了三个险种的适用范围。同时在《条例》第三条中对社会保险费的缴费基数、费率也作出同样规定。这样就使各地在立法和执行中不尽统一的几项基本制度通过征缴《条例》的颁行，统一到中央立法的规定上来，即以有关法律、行政法规和国务院的规定为依据。（3）地方立法应当根据《条例》的规定，对现行规定进行修订和完善。地方性法规和政府规章在与新出台的中央立法作好衔接后，仍可继续执行。

《条例》第二条中为什么没有将国务院部门规章列入征缴的立法依据，这是因为《条例》主要适用于养老、医疗和失业三个险种，从这三个险种目前的立法看，都已有国务院的行政法规和国务院的文件进行规范。关于工伤保险和生育保险，《条例》在第二

十九条中授权地方政府根据实际情况决定其在本行政区域的实施。目前工伤保险和生育保险劳动保障部门已发布了规章进行规范，仍应按照现行规定执行。同时，地方可以根据劳动保障部门的规章，制定相应的地方性法规和规章在本地区组织实施。

第三条 基本养老保险费的征缴范围：国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。

基本医疗保险费的征缴范围：国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业及其职工，国家机关及其工作人员，事业单位及其职工，民办非企业单位及其职工，社会团体及其专职人员。

失业保险费的征缴范围：国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业及其职工，事业单位及其职工。

省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况，可以规定将城镇个体工商户纳入基本养老保险、基本医疗保险的范围，并可以规定将社会团体及其专职人员、民办非企业单位及其职工以及有雇工的城镇个体工商户及其雇工纳入失业保险的范围。

社会保险费的费基、费率依照有关法律、行政法规和国务院的规定执行。

【释义】本条是关于基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费征缴范围的具体规定，以及社会保险费费基、费率的规定。

一、关于《条例》适用的三个险种的征缴范围

本《条例》作为与上述社会保险实体法律规范相配套的程序性规范，有关三个险种征缴范围的规定，是与上述法律文件中规定的适用范围规定相一致的。如前所述，依据《条例》第二条第二款的规定，目前三个险种中基本养老保险费征缴的直接依据为本《条例》和1997年7月《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》；基本医疗保险费征缴的直接依据为本《条

例》和 1998 年 12 月《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的规定》；失业保险费征缴的依据为本《条例》和 1999 年 1 月国务院发布的《失业保险条例》。为了使《条例》在执行中更具有可操作性，本条分别对基本养老保险、基本医疗保险和失业保险三个险种社会保险费征缴的具体范围，即征缴的对象作出具体明确的规定。

1. 关于基本养老保险费的征缴范围。

1997 年发布的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中对基本养老保险的适用范围表述为“基本养老保险要逐步扩大到城镇所有企业及其职工”，“实行企业化管理的事业单位，原则上按照企业养老保险制度执行”。《决定》作为规范性文件，对适用范围未作硬性规定，并允许各地根据情况逐步扩大养老保险的范围。《条例》在立法论证中，广泛听取各地方和部门的意见，鉴于目前养老保险基金许多地方已入不敷出的情况，迫切需要扩大覆盖范围，加快养老保险在各地实施的进程。

本条第一款明确规定，“基本养老保险费的征缴范围：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其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工”。根据这一规定，城镇各类企业 and 企业化管理的事业单位及其职工自《条例》发布之日起均纳入征缴范围。

1998 年 8 月国家统计局和国家工商行政管理局联合发布了《关于划分企业登记注册类型的规定》（以下简称《规定》），对各类企业作了划分和界定。《规定》中规定，目前企业划分为内资企业，台、港、澳商投资企业和外商投资企业三大类。内资企业包括：国有企业、集体企业、股份合作企业、联营企业、有限责任公司、股份有限公司、私营企业及其他企业；台、港、澳商投资企业包括合资经营企业，合作经营企业，台、港、澳商独资经营企业，台、港、澳商投资股份有限公司；外商投资企业包括中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业、外商投资股份有

限公司。《条例》根据现行有关法律、行政法规和《规定》关于企业的界定，对基本养老保险费的征缴范围没有全部列举，而是采取了列举主要类型的企业的表述方式。这样既可以明确征缴的具体范围，又可避免法律条文过于赘述。

本条第一款中所称的国有企业是指企业全部资产归国家所有，并按照《中华人民共和国企业法人登记管理条例》规定登记注册的非公司制的经济组织。不包括有限责任公司中的国有独资公司。

本条第一款中所称的城镇集体企业是指，企业资产归集体所有，并按照《中华人民共和国企业法人登记管理条例》规定登记注册的城镇经济组织。

本条第一款中所称的外商投资企业，包括：（1）中外合资经营企业，即指外国企业或外国人与中国内地企业依照《中华人民共和国中外合资经营企业法》及有关法律的规定，按合同规定的比例投资设立、分享利润和分担风险的企业；（2）中外合作经营企业，即指外国企业或外国人与中国内地企业依照《中华人民共和国中外合作经营企业法》及有关法律的规定，依照合作合同的约定进行投资或提供条件设立、分配利润和分担风险的企业；（3）外资企业，即指依照《中华人民共和国外资企业法》及有关法律的规定，在中国内地由外国投资者全额投资设立的企业；（4）外商投资股份有限公司，即指根据国家有关规定，经外经贸部依法批准设立，其中外资的股本占公司注册资本的比例达25%以上的股份有限公司。

本条第一款中所称的城镇私营企业，是指由自然人投资或控股，以雇佣劳动为基础的营利性城镇经济组织。包括依照《公司法》《合伙企业法》《私营企业暂行条例》规定登记注册的城镇私营有限责任公司、城镇私营股份有限公司、城镇私营合伙企业和城镇私营独资企业。（1）城镇私营独资企业，是指按《私营企业暂行条例》的规定，由一名自然人投资经营，以雇

佣劳动为基础，投资者对企业债务承担无限责任的城镇企业；(2) 城镇私营合伙企业，是指按《合伙企业法》或《私营企业暂行条例》的规定，由两个以上自然人按照协议共同投资、共同经营、共负盈亏，以雇佣劳动为基础，对债务承担无限责任的城镇企业；(3) 城镇私营有限责任公司，是指按《公司法》《私营企业暂行条例》的规定，由两个以上自然人投资或由单个自然人控股的城镇有限责任公司；(4) 城镇私营股份有限公司是指按《公司法》的规定，由 5 个以上自然人投资，或由单个自然人控股的城镇股份有限公司。

本条第一款中所称的其他城镇企业主要包括台、港、澳商投资企业，还包括形式为联营企业、有限责任公司、股份有限公司、股份合作企业等城镇企业。

台、港、澳商投资企业包括：(1) 合资经营企业（港或台、澳资），是指台、港、澳地区投资者与内地的企业依照《中华人民共和国中外合资经营企业法》及有关法律的规定，按合同规定的比例投资设立、分享利润和分担风险的企业；(2) 合作经营企业（港或台、澳资），是指台、港、澳地区投资者与内地企业依照《中华人民共和国中外合作经营企业法》及有关法律的规定，依照合作合同的约定进行投资或提供条件设立、分配利润和分担风险的企业；(3) 台、港、澳商独资经营企业，是指依照《中华人民共和国外资企业法》及有关法律的规定，在内地由台、港、澳地区投资者全额投资设立的企业；(4) 台、港、澳商投资股份有限公司，是指根据国家有关规定，经外经贸部依法批准设立，其中台、港、澳商的股本占公司注册资本的比例达 25% 以上的股份有限公司。

其他城镇企业中：(1) 联营企业，是指两个及两个以上相同或不同所有制性质的企业法人或事业单位法人，按自愿、平等、互利的原则，共同投资组成的经济组织；(2) 有限责任公司，是指根据《中华人民共和国公司登记管理条例》规定登记注册，由两