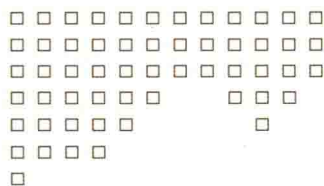


中国税收 研究报告

国家税务总局税收科学研究所 / 编



2014年

ZHONGGUO SHUISHOU
YANJIU BAOGAO



中国财政经济出版社

CHINA

中国税收 研究报告

国家税务总局税收科学研究所/编

2014

常州大学图书馆
藏书章

ZHONGGUO SHUISHOU
YANJIU BAOGAO

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收研究报告. 2014 年/国家税务总局税收科学研究所编. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6620 - 6

I. ①中… II. ①国… III. ①税收管理 - 研究报告 - 中国 - 2014 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 025019 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 张 凡

封面设计: 邹海东

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 31 印张 535 000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 93.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6620 - 6/F · 5327

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

目 录

税制改革与经济发展

税务机关统一征收社会保险费问题研究

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (3)

分税制条件下中央与地方财力分配状况统计分析

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (22)

我国稀土产业税收政策研究 …《我国稀土产业税收政策研究》课题组 (50)

浙江省地税机关征收社会保险费的实践与思考

..... 浙江省地方税务局课题组 (76)

关于构建地方税体系的建议 北京市地方税务局课题组 (88)

关于完善促进企业创新的税收政策研究 山东省国家税务局课题组 (109)

黑龙江省部分现代服务业“营改增”政策效应分析

..... 黑龙江省国家税务局课题组 (129)

完善地方税体系下的消费税改革探讨 江苏省地方税务局课题组 (151)

二十年税制改革理论与实践探索问题研究

..... 陕西省国家税务局课题组 (162)

新常态下推进税收现代化建设的几点思考 孟军 李平 (188)

关于加强北京市总部经济税源建设的思考 杨志强 (197)

促进四川省就业的税收政策研究 四川省国家税务局课题组 (217)

煤炭资源税改革及其对相关行业的影响 山东省地方税务局课题组 (236)

税收管理与纳税服务

大企业税务风险内控机制研究

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (259)

企业研究开发费用加计扣除问题研究

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (276)

沿边开放税收政策及优化服务研究

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (293)

江西省车船税法执行情况分析及对策 江西省地方税务局课题组 (314)

国税系统大数据开发与应用研究 辽宁省国家税务局课题组 (329)

税收优惠政策规范化管理研究 甘肃省国家税务局课题组 (341)

土地增值税专题调研报告

——以石家庄市为例 河北省地方税务局课题组 (353)

税收执法管理信息系统运行衍生影响情况分析报告

..... 广东省国家税务局课题组 (363)

我国节能环保税收优惠政策的调查报告及政策建议

..... 国家税务总局税收科学研究所、国家发展和改革委员会经济研究所联合课题组 (378)

出口退税分配多元化对外贸经济的影响分析及对策建议

——基于山东省外贸经济和出口退税指标分析 刘景溪 (395)

防范出口退税风险 促进外贸健康发展

——浙江出口退税风险分析与对策 周广仁 (411)

汽车企业研发费加计扣除政策研究 魏志梅 (430)

税制比较与借鉴

国外资源和环境税发展现状与趋势 龚辉文 (455)

金融危机以来世界各国宏观税负变化分析及基本结论 陈珣 (482)

税制改革与 经济发展

税务机关统一征收社会保险费问题研究

国家税务总局税收科学研究所课题组

我国社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等，其中社会保险是社会保障的核心内容。社会保险是国家根据法律，强制由劳动者、企业、政府三方共同筹集资金，在劳动者及其家属生、老、病、伤、残、失业时给予的物质帮助。社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等。社会保险费（以下简称社保费）征收工作是社会保险基金管理使用的前提，事关广大人民群众切身利益。因此，应在贯彻落实《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）的基础上，借鉴国际经验，统一社保费征收，强化社会保险费征收管理，对于更好地筹集社会保险资金、维护缴费人合法权益、加强民生保障、促进社会和谐与稳定、优化资源配置等具有重要的意义。

一、我国社保费征收的基本情况

（一）我国社保费征缴模式的演变和现状

从国际范围看，社会保险费的征收分为统一征收、代理征收和混合征收三种模式。与世界其他国家相比，我国社会保险费征收模式既不是统征模式，也不是代征模式，更不是混征模式。这是因为从国家立法层面看，税务机关和社会保障部门可以同时征收，征收主体不统一，不能称为统征；从全国各地情况看，有的通过地方立法明确了税务机关征收权，属于征收，有的没有明确，属

于代收，正是各地间存在这种差异，因此不能称为完全意义上的代征；世界上采取混征模式的国家，国家统一规定哪些项目由税务机关负责征收，哪些项目由社保部门负责征收，地方政府不享有自选项目，而我国则授权省级政府自行决定征收模式。

从社保费的征收主体和征收方式看，社保费的征收很不规范，其主要表现：一是征收主体不统一，税务机关、社保部门各有征收权。目前，全国半数以上税务机关负责征收社保费，其余地区均由社保部门等有关部门负责征收。二是实行税务机关负责征收的省市没有全部做到“五险统征”。按照国务院关于社保费征收机构在省（自治区、直辖市）保持一致的目标，已经征收社保费的 21 个省市中并未真正实现，其中有的省仅征收基本养老保险费、失业保险费，有的省仅征收基本养老保险费中的外商投资企业和城镇私营企业。此外，同一省份地区中间也存在差异，有的省仅有个别地区征收社保费。三是税务机关存在“全责”征收（即社保费征收过程中的缴费登记、申报、核定、征收、划解、追欠、检查及处罚等环节全过程均由税务机关负责）与“非全责”征收（即只负责社保费征收过程中的征收、划解和检查环节）两种不同模式。在 21 个征收社保费的省市中，除广东、福建、厦门等地税务机关实行全责征收外，其余地区均未实现全责征收。

（二）社保费收入情况

我国社保费征收起步较晚，但社保费收入保持了良性的增长势头。

1. 我国的社保费收入分年度看，其收入情况（见表 1）。

表 1 社会保险基金分年度收入情况表 单位：亿元

年份	基本养老保险	失业保险	基本医疗保险	工伤保险	生育保险	合计	增长率
1995	950.1	35.3	9.7	8.1	2.9	1006	
1996	1171.8	45.2	19	10.9	5.5	1252.4	24.49%
1997	1337.9	46.9	52.3	13.6	7.4	1458.2	16.43%
1998	1459	68.4	60.6	21.2	9.8	1623.1	11.31%
1999	1965.1	125.2	89.9	20.9	10.7	2211.8	36.27%
2000	2278.5	160.4	170	24.8	11.2	2644.9	19.58%
2001	2489	187.3	383.6	28.3	13.7	3101.9	17.28%

续表

年份	基本养老保险	失业保险	基本医疗保险	工伤保险	生育保险	合计	增长率
2002	3171.5	215.6	607.8	32	21.8	4048.7	30.52%
2003	3680	249.5	890	37.6	25.8	4882.9	20.60%
2004	4258.4	290.8	1140.5	58.3	32.1	5780.3	18.38%
2005	5093.3	340.3	1405.3	92.5	43.8	6975.2	20.67%
2006	6309.8	402.4	1747.1	121.8	62.1	8643.2	23.91%
2007	7834.2	471.7	2257.2	165.6	83.6	10812.3	25.10%
2008	9740.2	585.1	3040.4	216.7	113.7	13696.1	26.67%
2009	11490.8	580.4	3671.9	240.1	132.4	16115.6	17.67%
2010	13419.5	649.8	4308.9	284.9	159.6	18822.8	16.80%
2011	16894.7	923.1	5539.2	466.4	219.8	24043.2	27.73%
2012	20001.0	1138.9	6938.7	526.7	304.2	28909.5	16.83%
2013	决算尚未编报完成						
2014 (预算)	21489	1230	7242	613	397	30971	9.1%

注：表中数据来源于《中国统计年鉴（2012年）》（中国统计出版社2012年版）表21—37，基金收入含各级财政补助、利息收入等。

从表1可以看出，1995—2011年的16年间，我国社会保险基金（以下简称社保基金）收入增长了23.9倍，特别是自2000年以来，随着税务机关的参与征收，社保基金增长更为迅猛，从“十五”初期的2644.9亿元增长到“十二五”初期的24043.2亿元，社保基金收入呈几何倍增趋势，已超过两万亿元的规模。

从结构来看，主要的社保基金收入来源于基本养老保险，例如2012年（见图1）。

2. 税务机关征收社保费收入情况。

税务机关从参与到社保费征收后，充分发挥其征管优势，征收社保费成效显著，2013年征收情况如表2所示。

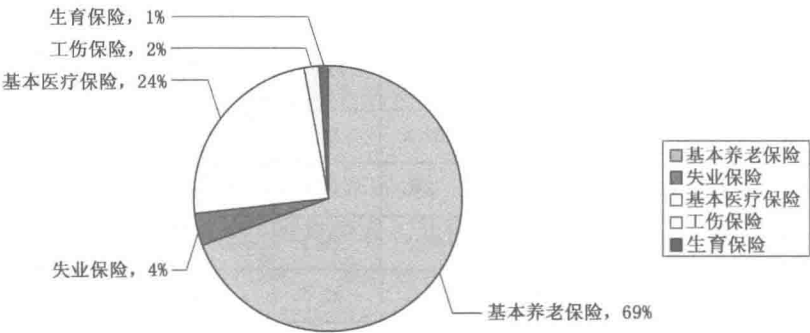


图 1 2012 年社会保险基金收入情况

表 2 2013 年全国税务机关征收社会保险费收入情况统计表 单位：万元

项目	基本养老保险费			失业 保险费	基本医疗 保险费	工伤 保险费	生育 保险费	合 计		
地区	收入额	比上年同 期增减额	比上年同 期增减比	收入额	收入额	收入额	收入额	收入额	比上年同 期增减额	比上年同 期增减比
河 北	5458301	458398	9. 17%	435567				5893868	512610	9. 53%
内 蒙 古	3437738	360025	11. 70%	231874	1108163	97544	53709	4929028	611922	14. 17%
辽 宁	6893943	963269	16. 24%	423659	1296347	153215	32831	8799995	1117984	14. 55%
大 连	1521301	173111	12. 84%	145990	552562	47812	30857	2298522	231801	11. 22%
黑 龙 江	4666238	833344	21. 74%	197133	202537	24247	21878	5112033	882076	20. 85%
江 苏	13111534	1383125	11. 79%	1098134	5326557	500532	321454	20358211	2304514	12. 76%
浙 江	8589297	1200803	16. 25%	693878	3402476	328928	200816	13215395	1790848	15. 68%
宁 波	1538133	264563	20. 77%	159442	864887	72285	38821	2673568	386372	16. 89%
安 徽	4542993	801672	21. 43%	310371	1678471	175223	75069	6782127	1243132	22. 44%
福 建	2034205	283476	16. 19%	163355	1224191	105720	66308	3593779	576296	19. 10%
厦 门	1036547	164607	18. 88%	114279	577723	34251	44978	1807778	385428	27. 10%
湖 北	6146099	587507	10. 57%	367535	1961053	117733	78606	8671026	962156	12. 48%
湖 南	111748	16485	17. 30%					111748	16485	17. 30%
广 东	12827109	1312499	11. 40%	680182	5271180	421576	275602	19475649	2161560	12. 48%

续表

项目	基本养老保险费			失业 保险费	基本医疗 保险费	工伤 保险费	生育 保险费	合 计		
地区	收入额	比上年同 期增减额	比上年同 期增减比	收入额	收入额	收入额	收入额	收入额	比上年同 期增减额	比上年同 期增减比
海 南	906380	116598	14.76%	49212	386713	22784	20436	1385525	150702	12.20%
重 庆	4183579	309084	7.98%	217166	1502742	163505	64165	6131157	673288	12.34%
云 南	2479416	267772	12.11%	223804	1465710	118065	66947	4353942	517775	13.50%
陕 西	4056896	446595	12.37%	285818	185670	35446	5180	4569010	551727	13.73%
甘 肃	1875513	152858	8.87%	137210	422074	43277	20679	2498753	234103	10.34%
青 海	614365	72170	13.31%	48900				663265	78735	13.47%
宁 夏	856590	135288	18.76%	65668	314970	27731	18546	1283505	241155	23.14%
合 计	86887925	10303249	13.45%	6049177	27744026	2489874	1436882	124607884	15630669	14.34%

注：表2 中省与单列市为并列关系。数据来源：《国家税务总局 2013 年全国社会保险费收入通报》。

3. 税务机关征收社保费模式。

由于目前社保费征缴分属税务机关和社保部门两个征收机构，使得全国 21 个省（自治区、直辖市、计划单列市）税务机关的征收模式和情况不尽相同（见表 3）。

表 3 全国分地区税务机关组织社会保险费收入现状表

序号	地区	征收模式	“五费”统征情况
1	河北省	代征	征收养老、失业两费
2	内蒙古区	代征	“五费”统征
3	辽宁省	全责征收	“五费”统征
4	大连市	代征	“五费”统征
5	黑龙江省	代征	征收养老、失业两费
6	江苏省	代征	“五费”统征
7	浙江省	全责征收	“五费”统征

续表

序号	地区	征收模式	“五费”统征情况
8	宁波市	代征	“五费”统征
9	安徽省	代征	“五费”统征
10	福建省	全责征收	“五费”统征
11	厦门市	全责征收	“五费”统征
12	湖北省	代征	“五费”统征
13	湖南省	代征	外企、私企养老保险
14	广东省	全责征收	“五费”统征
15	海南省	代征	“五费”统征
16	重庆市	代征	“五费”统征
17	云南省	代征	“五费”统征
18	陕西省	代征	“五费”统征
19	甘肃省	代征	“五费”统征
20	青海省	代征	征收养老、失业两费
21	宁夏区	代征	“五费”统征

注：表 3 中“五费”是指基本养老保险费、基本医疗保险费、工伤保险费、失业保险费和生育保险费。

（三）我国社保费征管存在的主要矛盾

1. 立法滞后难以适应税务部门征收的需求。

税务部门统征社保费的主要法律依据是 1999 年国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》，立法层次低。税务部门征管工作主要依据是《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》），并不适用于社保费的征收工作，所以在征收力度，处罚手段上均远远落后于其他税收的征收。社保费的征收部门是由各省确定，目前，全国仅有 18 个省、自治区和直辖市以及厦门、宁波、大连 3 个计划单列市，是按当地省、市政府的规定由地方税务局征收各项或单项社保费。

2. 征收主体法律定位不清，不利于规范执法。

《社会保险费征缴暂行条例》第六条规定：社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，可以由税务部门征收，也可以由社会保险经办

机构征收。《社会保险法》第五十九条第二款规定：社会保险费实行统一征收，实施步骤和具体办法由国务院规定。《社会保险法》没有明确规定征收主体，给社会保险的征缴带来了制度上的障碍。由于征收主体不统一，两个部门分别执法，不可避免地存在掌握政策尺度不一、执法力度不一、征管制度不一的现象，不利于加强和规范社保费征收管理，也不利于公平企业负担、促进地区间经济和社会的协调发展。

3. 社保费征缴管理职责交叉，部门之间矛盾较大。

地税部门负责征收部分社会养老保险费，另一部分则由劳动和社会保障部门征收。在征收过程中，地税部门只有受理申报征收之职责，而没有稽核、登记之权限。使地税部门对情况了解不及时、不详细，在发现问题时也不能及时处理。

4. 征收权力的不完整，使地税部门地位尴尬。

根据规定，社保费的社会保险登记、缴费申报两个环节的行政处罚权在于劳动与社会保障部门，地税部门仅是受托进行行政处罚，程序繁琐，容易造成行政处罚不及时、不准确，无法充分保证费款不流失。社保费滞纳金比率偏高，其法定标准是按日千分之二，而税收的滞纳金比率仅为按日万分之五。过高的滞纳金比率，使欠费企业无力负担，欠费企业可能不缴或少缴滞纳金，而地税机关也难以执行到位，造成滞纳金的惩戒作用难以发挥。

5. 部门之间信息不能及时共享，造成效率低下。

虽然地税部门已将社保费纳入到电脑征管范围，信息化建设方面已取得重大进展，但是在社保、地税、财政、银行之间没有统一的征管软件和部门间相互沟通连接的信息网络渠道和机制，依然存在着基础信息收集难、各部门间信息不对称、部门协调机制不完善、欠费催缴方式与管理信息系统不匹配等问题。由此导致一是工作效率低，二是征收管理容易出差错，而形成各方信息不畅，数据不清，开展工作难度大的现象。用人单位和参保者均反映办事手续过于繁琐，且容易出现漏缴、少缴的情况，劳动者的合法权益难以得到维护，征收成本也大大增加。

6. 执法权限不完整，征收强制力不够，欠费现象严重。

二、税务机关统一征收社保费的必要性和可行性分析

为了完善社保费征收体制，促进社保费制度建设，必须实行社保费统一征收：

(一) 必要性分析

1. 税务机关统一征收社保费是进一步明确社会保险各主体之间法律责任的需要。

目前,社会保险费征缴环节中的核定制度带来的突出问题是:申报主体、核定主体和征缴主体三方之间的法律责任不明确。参保单位不同程度都存在少报、漏报社保费现象,还有一些社会保险代理机构将归集的社保费不按期如实向核定机关和征收机关申报解缴,而是占压,有的甚至挪用;有的把社保费作为收入当工资发放等现象。检查机关发现这些问题时,因法律责任难以界定而无法处罚。实行税务机关统一征收社保费后,建立参保单位和缴费个人自行申报制度,征收机关将参保单位和个人申报数作为征收依据。如果参保缴费单位不如实申报,就可以追究申报主体的法律责任。所以,实行税务机关统一征收社保费,建立自行申报制度,自核自缴,既有利于明确社会保险费征纳双方的法律责任,又能提高全社会参保缴费的法律责任和意识,还能强化保险费足额征收,使税务机关和社保部门真正做到各负其责,相互协调。

2. 税务机关统一征收社保费是进一步提高社保基金征缴率的需要。

目前社会保险缴费制度安排导致企业申报核定的工资总额与企业的实际工资总额不相符。社保费实施税务机关统一征收后,通过实行“双基数”申报,能解决社保费社保部门征缴办法中基数核定欠规范的问题,并能按企业的实际用工情况和实际工资水平确定企业应缴社保费数额,确保所产生的应征数据真实可靠,从而有效抑制目前社保费申报和征缴中出现的费源流失问题。

3. 税务机关统一征收社保费是促进社保费征管体制进一步完善的需要。

由税务机关统一征收社保费,按照税收征管模式对社保费实行规范化征管,不仅可以实现社会保障资金收支两条线管理,而且可以促进社会保障资金收、支、管、用等运行过程的有序化和规范化,有利于推动我国社会保险费征管体制的进一步改革和完善。同时,税务机关统一征收社保费,可大大减轻社会保险经办机构的工作量,促使其将主要精力用于社保费的管理上。

4. 税务机关统一征收社保费是进一步完善社保费法制建设的需要。

税务机关统一征收社保费的法制建设和完善,是规范社保费执法秩序、健全统征社会保险费制度的基础和重要内容。因此,从法律、法规及征管体制上明确税务部门是社保费统一征收的唯一执法部门,以便更好地行使法律赋予的强制执行手段,完成包括登记、审核、申报、征收、处罚、催缴、稽查等方面的全部工作,并有权对不缴纳或欠缴的参保单位、企业采取如税收一样的保全

措施和强制执行措施，以提高社保费的征收效率和刚性。

（二）可行性分析

考虑社保费的特征及征收社保费的现实条件而言，我国统一征收社保费具有可行性。

1. 现行社会保险制度具备“准税收”的属性。

国家是社会保险费的唯一管理主体，有比较完备而且具备一定立法层次的政策制度体系，确定了专门的管理机构，征收管理具有一定的强制性、固定性和规范性。从养老保险制度改为统账分离，统筹账户要向个人账户划拨的问题得到解决。社保费实行税务机关统一征收，税务机关可以根据企业工资总额据实征收，有效调节平衡参保人员利益分配，发挥社会统筹与个人账户的优势。现有养老保险制度为社会保险费税务机关统一征收创造了有利的条件。

2. 税务机关的资源优势为统一征收社保费奠定了工作基础。

全国已有 21 个省、市、区实行由税务机关征收社会保险费，税务机关充分利用税收征收管理资源、优势和经验，对社会保险费实行统一征收管理，建立费源台账，实行源泉控制；建立社会保险费费源管理制度，开展征缴稽查，清收各类欠费；开发征缴软件，对社会保险费实行了科学化和精细化管理。在实行税务征收之后，相比以前普遍征缴率和收入总量都大幅提高，即社保基金征缴率相比由社会保险经办机构征收的省份，其征缴率要高出 10% 以上，每年征缴率均高达 95% 以上。税务机关是专业化的、社会化的征收组织，基础设施好，管理规范，特别是“金税工程”的实施，大大提高了科技化、精细化管理的水平，全国形成了统一的征管信息网络。税务机关可以借用税收征管平台实现信息共享，税务机构遍布全国，拥有经验丰富的税务人员、严格的管理机制和完善的征管手段，便于规模化、集约化管理，降低税费征收成本。

3. 国内一些省份率先推行全责征收的实践，证明了税务机关统一征收的可行性。

如广东省于 2005 年就在全省范围内实行地税机关全责征收社保费，劳动社保部门将不再负责社保费的申报、核定、追缴工作，建立起了地税部门负责社保费申报、核定、征收、追欠、查处、统计和化解，社保部门负责社保费登记、计账、待遇审批和基金发放管理的新模式。这种模式真正实现了社保费“收支两条线”。广东省还建立“缴费人自行申报缴纳，地税机关重点稽查、以查促管”的社会保险费征缴模式，明确企业应按有关缴费政策规定和要求

自行计算、如实申报缴纳社会保险费的法律责任，强化了缴费人自觉申报缴费意识，明确征缴双方法律责任，理顺征缴双方关系。

4. 国际经验证明，税务机关统一征收社保费的可行性。

世界上已经建立了社会保障制度的 170 多个国家和地区中，有 132 个国家和地区是由税务机关征收社保税或费。许多国家社保基金筹资形式的主要部分是“费”而非“税”，但征管体制则归属于税务部门。而且，原来少数实行收费模式的国家，也在改革征收方式；如英国上议院决定于 1999 年 4 月 1 日将原社会保障部的社会保障缴款征收代理机构及其征收职能并入税务署，国家养老保险的社会保障缴款政策由税务署制定。俄罗斯也实行了社会保险“费改税”的改革。2000 年 8 月 5 日普京签署新《税法典》，将社会保险费的社会付费部分改为统一的社会税，养老保险费由改革前的缴费形式变为以统一社会税形式缴纳，其征收机关由原来的社会保障部门改为税务机关。国外的经验为我国改革社保费筹资方式、实行社会保险费税务机关统一征收提供了可行性参考。

三、税务机关统一征收社保费的对策建议

社会保险费征缴模式是否科学，关系到社保费征管的质量和效率，关系到社会保障资金的筹集，关系到缴费人对政府管理部门的满意度。社保费征缴模式的选择必须要考虑“五个利于”：一是利于提高征缴效率；二是利于降低征缴成本；三是利于扩大社保参保覆盖率；四是利于保障基金安全；五是利于提升缴费单位的缴费主体意识和责任意识。

税务机关和社保经办机构之间，由谁来征收社保费更有利于社会保险事业发展的争议，延续了近 20 年仍未能达成共识。从长远看，社会保险“费改税”是必然趋势，但在当前全国各地经济发展不平衡、社会保障管理体制改革尚属初级阶段的情况下，开展“费改税”显得为时过早，应把开拓创新社保费税务机关统一征收模式，建立“税务统一征收、社保待遇发放、财政资金监管”的分权制衡模式作为现阶段高效可行的最佳选择。

（一）税务机关统一征收社保费的基本原则

税务机关统一征收社保费应当遵循如下原则：

1. 责任明确原则。

社保费征缴方式，要有利于强化缴费单位的缴费主体意识和责任意识，要有利于明确征缴双方的法律责任。主要包括：一是要明确查账征收方式，由缴