

二十一世纪昆明社会科学丛书

昆明市 **2005** 年年度

社科规划课题

成果选 **下**

SHEKE GUIHUA KETI CHENGGUOXUAN

昆明市社会科学界联合会

云南出版集团公司
云南科技出版社

二十一世纪昆明社会科学丛书

21 世纪昆明社会科学丛书

昆明市 2005 年年度社科规划 课题成果选 (下)

昆明市社会科学界联合会

云南出版集团公司
云南科技出版社
· 昆明 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

昆明市 2005 年年度社科规划课题成果选/昆明市社会科学界联合会编. —昆明: 云南科技出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5416 - 2724 - 8

I. 昆... II. 昆... III. 社会科学—科技成果—昆明市—2005 IV. C127.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 181478 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码: 650034)

昆明理工大学印务包装有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 16.5 字数: 450 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000 册 定价: 40.00 元 (上、下册)

编 委 会

主 编：龙东林

副 主 编：李自明

编 辑：张学琼

校 对：沈 德 汪献勇 张宇川

马颂梅 于 春 张海燕

王清海 杨富刚 赵晓春

黄忠勇

目 录

(下)

- 昆明市社会保险费统征制度研究/1
- 昆明市绩效审计研究/22
- 昆明市现代物流发展研究/37
- 加大对工业企业多渠道资金投入问题研究/58
- 加快昆明市县域工业发展对策研究/72
- 磷资源整合与晋宁县域经济发展研究/103
- 昆明市文化产业发展研究/123
- 昆明茶产业现状调查与发展思路研究/146
- 中小学信息安全教育/169
- 西山区城市化进程中的农村教育/217

昆明市社会保险费统征制度研究

昆明市地方税务局课题组

社会保险费是社会保险基金的主要来源,是社会保障制度建立和发展的重要保证,而社会保险费的征收管理,则构成了我国社会保障制度进一步健全完善并有效运行的现实基础,与广大人民群众的利益紧密相关,直接关系到改革深入、经济发展和稳定的大局。根据国务院 1999 年 1 月颁布的《社会保险费征缴暂行条例》的规定,社会保险费可以由劳动保障部门征收,也可以由税务部门征收。从全国部分省市由税务部门征收社会保险费的实践证明,社会保险费由税务部门征收的优势更为突出。构成税务部门征收社会保险费优势突现的原因,除了税务部门所拥有的较强的征管力量和征管条件外,从本质上说,也是社会保险费本身所具有的特殊的税收属性所决定的,因为社会保险费的强制征收特点,以及这种由企事业单位向政府部门进行的强制性转移就带有税收的性质。事实上,社会保险费收入在很多国家已经成为增加政府可支配资源和实现政府宏观调控的一个重要途径和手段。昆明市目前实行的由地税部门统一征收五个险种社会保险费(养老保险费、医疗保险费、失业保险费、工伤保险费和生育保险费)的机制,就是改革社会保险费征收体制的重要体现和一次成功尝试。但由于历史的、客观的、体制的多方面原因,目前,昆明市的社会保险费地税统一征收工作还存在着一些困难和问题,使得地税统一征收的优势和成效还未达到理想的效果。有鉴于此,开展对昆明市社会保险费统征制度的研究,不仅

是进一步健全完善昆明市社会保险费各项统一征收制度、促进社会保障管理体制改革的必然需要,而且对于探索和建立适合云南省乃至全国实情的社会保险费征管体制、推进社会保障体系的健全完善具有重要的理论价值和现实意义。本课题以昆明市地方税务局开展社会保险费统一征收试点工作以来的具体实践和相关数据资料为依据,着重分析其取得的成绩、存在的问题及原因,提出相应的对策和建议,以便进一步推动昆明市社会保险费统征制度的不断健全完善和政府部门有针对性地实施决策。

一、地税部门统一征收社会保险费的意义

(一) 实行地税部门统一征收社会保险费,有利于加大社会保险费的征收力度

首先,经过长期以来的税收实践,各级地税部门积累了丰富的税费征管经验,积蓄了较为过硬、条件一流的征管资源和征管条件,培养锻炼了一支政治合格、作风过硬、业务熟练、能打硬仗的征收队伍。其次,由于地税干部熟悉和了解企业生产经营、工资水平、人员变化、财务收支等情况,使地税机关在征收社会保险费过程中能够快捷地掌握和了解企业申报缴费的能力、潜力和实情,与其他部门相比,具有较为明显的征管资讯优势。第三,地税机关具有在税务登记、申报、征收、管理、统计、检查、清欠等环节较为成熟的征管手段和经验,这将十分有助于社会保险费征收工作的顺利开展和提高征收效率。第四,虽然我国开展社会保险费征收工作时间较早,但由于种种原因,目前我国社会保险的覆盖面仍不理想,在参加社会保险的企业以国有企业和部分集体企业为主的情况下,仍有一些效益好、负担轻的集体企业、外商投资企业没有参加社会保险,私营企业和个体工商户没有参保的情况则更为普遍,使得社会保障资金来源渠道相对较窄。地税部门征收社会保险费,就可以充分利用全面了解企业和

经营者情况的优势,与劳动保障等部门联合进行综合执法,有效地将这些参保缴费“盲区”纳入到社会保险的覆盖范围之内,从而有效扩大社会保险的覆盖面,筹集更多的社会保障资金,确保社会保险费的及时、足额发放,还可为今后社会保险费向社会保障税的过渡作积极有益的探索实践。

(二) 实行地税部门统一征收社会保险费,有利于提高社会保险费的征收率

目前,影响部分地区社会保险费征收和社会保障基金发放成效的一个重要因素是征收率的问题。由于目前我国实行的社会保障资金筹集和发放的机制特点,决定了社会保险费收入必须受到政府、企业、个人三个方面资金能力因素的影响,其中某个环节发生资金断链问题,必然会影响到社会保险费的征收效率和收入水平,特别是企业欠费突出的问题,需要强有力的征管力量和征管手段才能有效控制和缩小企业欠费的规模和程度,而在这一方面,地税部门具有不可取代的优势,其征管机制和征管力量能够较好地适应这一工作需求,这是目前在法规政策无法有效保障的情况下,运用行政资源所能够达到的最好效果。如昆明市地方税务局在实行统一征收社会保险费后的2003年、2004年、2005年的三年间,分别清理回收欠费4611万元、6435万元和12922万元,充分体现了地税部门清理欠费的能力和潜力,这对于进一步提高社会保险费的征收率是十分重要和必要的。

(三) 实行地税部门统一征收社会保险费,有利于规范社会保险费征收方式和降低征管成本

地税部门统一征收社会保险费,可以直接借鉴和参照税收征管的程序和方式,运用征税机制征费,如昆明市地方税务局所实行的“税费征管同步”和“税费同管同查”制度等,不仅有利于维护社会保险费政策的严肃性和避免协议缴费、随意减免等不规范缴费方式的出现,进一步规范社会保险费的征缴行为,而且有利于建立稳固可靠的社会保险资金筹资机制,促进社会保险资

金的及时足额发放和社会化管理。同时,还可以有效借助地税部门已有的征管条件、征管队伍、征管资源、征管经验和信息化平台,不必再另行组织一套专业化征收队伍和建设新的征管信息化平台体系,这样就极大地节约了行政资源和政府财力,达到降低征收成本、提高征收效率的目的,这也符合当前中央关于建设节约型社会的要求。

(四) 实行地税部门统一征收社会保险费,有利于促进社会保险基金管理的规范化

在实行地税部门统一征收社会保险费后,使得社会保险基金的收、管、支完全分开,形成了“地税征收、财政监管、劳动和社会保障发放”的“三方运作机制”,建立了真正意义上的“收支两条线”管理机制,这不仅符合当前我国各级政府实施的财政管理体制改革的的要求,而且从机制上有效保证了社会保险基金的规范运行和安全完整,有利于逐步实现社会保险资金收、管、支过程的透明化、有序化和规范化,有效防范违规操作和资金风险。

(五) 实行地税部门统一征收社会保险费,有利于提高社会保障的社会化服务水平

当前中国社会保障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。而实行地税部门征收社会保险费,可以大大减轻和缓解社会保险经办机构的工作量和工作强度,能够把社会保险经办机构从征收工作中解脱出来,集中精力搞好社会化管理和服务工作,从而有助于社会保障的社会化服务水平的进一步提高。

二、地税部门统一征收社会保险费成效显著

昆明市地方税务局征收社会保险费工作始于 1998 年,该局

首先承担的是养老保险费征收任务,当年实现收入2.25亿元;2001年4月医疗保险制度启动时,该局又担负起了征收医疗保险费的职责,当年实现医疗保险费收入1.98亿元。从1998年到2003年6月(统一征收前),该局共累计征收社会保险费48.75亿元,为全面实现地税统一征收社会保险费奠定了坚实的基础。

按照省、市政府和省地税局的统一部署,昆明市地方税务局于2003年7月1日在全省率先启动了昆明市社会保险费统一征收试点工作,于2004年6月30日圆满完成试点工作任务,其后正式进入全面推广运作阶段。三年来,在省、市政府和省地税局的正确领导下,在各级劳动保障、财政、银行等部门的大力支持和配合下,该局的社会保险费统一征收工作取得了较为显著的成效,充分体现地税部门征收社会保险费所具有的优势。主要表现在:

(一) 社会保险费统一征收的各项制度初步建立并不断规范完善

社会保险费统一征收作为一项全新的系统工程和对原有社会保险征管制度的重大变革,首先面临的是如何构建社会保险费统一征收的各项制度问题。对此,昆明市地方税务局统征试点启动前,在学习考察、调查摸底、调研论证、设立机构、充实人员、制定方案等方面做了大量扎实有效的基础性准备,并顺利完成接受征管资料、开发征管应用软件、动员宣传培训、征管流程对接等工作,于2003年7月1日顺利启动了统一征收试点工作,其后不断总结统征工作的经验,特别是针对在开展试点工作前存在的征管机构不统一、五个险种的统筹层次不同、征管体制不一致、信息化建设不同步和交叉管理严重等主要问题,围绕强化征管、优化服务、初步建立、规范了社会保险费统征的各项制度措施。

1. 实现了“五个统一”，初步建立、规范了社会保险费征管体系

昆明市地方税务局在统征试点工作启动之时，就严格按照《试点工作方案》的要求，积极主动与各有关部门联系协调，进一步理顺征收管理秩序，逐步实现了以“统一征收机构、统一征收范围、统一征收办法、统一入库方式和统一征收票据”为内容的“五个统一”，这不仅从制度上首先明确了地税机关是昆明市社会保险费的唯一征收主体，而且还将所有五个险种的社会保险费都纳入了同一规范化征收管理体系。同时，昆明市政府正式颁布了《昆明市社会保险费征收管理暂行办法》，以地方政府规章的形式对昆明市社会保险费统一征收工作进行了明确规范。实现了征收的社会保险费统直接缴入财政专户管理，五个险种征收票据的统一开具，既保证了社会保险资金的安全性和准确性，又在很大程度上提高了社会保险费征收的效率和规范性。

2. “税费同步征管”，推动了社会保险费统一征收工作不断迈向规范化轨道

“税费同步征管”，使征税和征费实行了“一个机构、一个班子、一个队伍、一套设施、一个体系、一个网络”的管理，从而在没有大量增设机构、投入建设的情况下，实现了征税、征费的同步运行、同步见效，不仅在很大程度上降低了征收成本和节约了社会资源及管理费用，而且进一步加强和丰富了社会保险费征收管理的方式和手段，提升了社会保险费征管的规范化和制度化水平，有效地杜绝了人为的少征、缓征、减征或不征等行为。为社会保险费收入的稳步增长奠定了坚实的制度基础，大大提高了社会保险费的征管效率、质量和水平，使昆明市社会保险费的统一征收逐渐步入依法征缴、规范运行的轨道。

3. 各方联动效应凸显，部门协调制度和系统内部管理制度逐步建立和完善

社会保险费的统一征收涉及到各级地税、财政、劳动、社会

保障等部门及社会保险经办机构、银行等单位，因此，明确各部门职责权限，实现部门间工作的有效衔接，直接关系到社会保险费征收工作的顺利开展和有效运行。为此，昆明市地方税务局在统征前后，十分重视和加强与各有关部门的联系协调，积极促成部门联席会议等制度的建立和完善，如该局在积极协调和征求各方意见的基础上，牵头制定了《昆明市社会保险费征缴对账制度》，有效规范和理顺了征收对账工作关系和秩序。同时，在系统内部管理制度层次方面，昆明市地方税务局还制定了《社会保险费征收工作过错责任追究制度》、《社会保险费征收管理考核评比办法》等制度，进一步明确了地税机关内部各相关工作岗位的职责权限和奖惩机制，使统征工作实现科学化、规范化、制度化、管理。

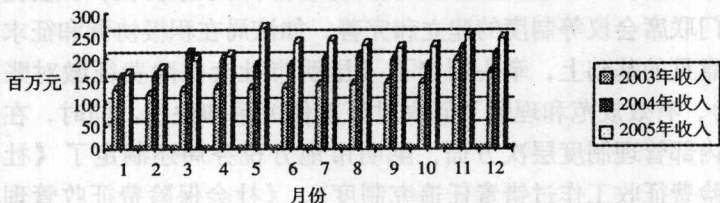
（二）社会保险费统一征收促进和推动了社会保障事业的发展

昆明市地方税务局在承担起全市社会保险费统一征收工作任务后，不仅圆满完成了上级交赋的统征试点工作任务，为全省全面推广积累了经验，而且还带来了社会保险费收入的持续大幅度增长和征缴力度的不断增大，有力地促进和推动了昆明市社会保障事业的健康有序发展。

1. 社会保险费收入持续大幅度增长，增收机制初步建立

从历年的收入总量来看，2003年，昆明市地税系统共计征收社会保险费170282万元，比统征前的2002年增长24928万元，增长了17.15%，不仅巩固了原有收入水平，而且实现了新移交险种的平稳过渡和稳步增收。2004年，该局又进一步巩固和提升统征工作成效，全年共计征收社会保险费229241万元，比2003年增收58959万元，增长34.62%，各险种都呈现出大幅一增长的良好态势。2005年，昆明市地税系统共实现社会保险费收入263641万元，比2004年增长13.05%，继续保持了两位数的增长态势，标志着地税部门已初步建立了较为稳定的社会保

险费增收机制,全市社会保险费收入在今后一个较长的时期内仍将保持较为稳定的收入来源和增收渠道,为昆明市经济社会各项改革建设事业的健康持续发展提供坚实的物质基础。



昆明市地方税务局 2003 年、2004 年、2005 年社会保险费收入对比图

2. 清缴欠费成效明显,征收扩面得到进一步推进

自统征工作启动后,昆明市各级地税机关就将清缴欠费和协助劳动保障部门扩面作为工作重点,不断强化清缴欠费的各项措施,收到了明显成效。

——结合各种欠费的特点,实施欠费分类对口管理,制定切实可行的清欠计划,逐级下达清欠任务,落实到每一名税收管理员。

——推行欠费分级催缴责任制,及时核对社会保险经办机构提供的欠费企业名单,与各有关部门组成联合清欠组和综合执法队,深入企业调查分析欠费原因,举办欠费企业法人培训班,与欠费企业签定《企业补缴欠费计划保证书》,督促企业补缴费款;建立重点费源欠费企业监控台账,按欠费数额分别由市局和各基层单位监控缴费及欠费情况等,既清理回收了大量陈欠,又较为有效地控制了新欠。

——积极协助各级社会保险经办机构,抓住非公经济这一扩面重点,积极争取、吸纳下岗失业人员和灵活就业人员参保缴费;与社会保险经办机构联合开展缴费普查,全面掌握费源分布

情况;按月将已纳税但未参加社会保险的纳税人名单提供给社会保险经办机构,堵塞参保缴费漏洞,形成部门间的联动增收效应,不断扩大和夯实费源基础,促进了社会保险费收入和征缴面的稳步增加。2005年,全市共扩面4600户,约占全年社会保险费参保缴费户的8.85%。

3. 开发了先进的征管信息系统,社会保险费征收的现代化、信息化水平得到极大提高

为拓展信息化建设滞后的“瓶颈”制约,在各级政府的支持帮助和云南省地税局的直接指导下,昆明市地税局全面加大了信息化建设力度,先后进行了两期社会保险费征收系统的开发建设。第一期建设,重点是加大硬件投入,对征收一线的计算机进行及时补充、调整和维护,对全市地税系统广域网和局域网进行改造和DDN专线提速,并在原有的医疗保险费征管软件的基础上,开发了一套适用于统征试点工作的征管软件,确保了统征试点工作的按时顺利启动。在二期建设中,集中力量开发了具有国内先进水平的基于B/S管理模式——即全市数据大集中模式的昆明地税社会保险费征收管理信息系统,于2005年1月1日上线试运行,取得了较好的使用效益和功能效益,全面提高了社会保险费征收工作的信息技术层次和科学化、规范化、信息化水平,优化了社会保险费征收服务质量,提升了管理层次和决策支持度,受到了省市领导、各有关部门和广大缴费人的一致好评。

4. 地税统征工作实践,为探索开征社会保障税积累了有益的经验

目前,世界上已有120多个国家开征了社会保障税,作为社会保障资金和国家财政收入的重要筹集方式和途径。尽管现阶段我国由于尚处于社会主义市场经济初级阶段的健全完善进程中,各方面的条件还不具备,但开征社会保障税将是大势所趋。昆明市地方税务局在社会保险费统一征收工作中所作的成功实践,为探索开征社会保障税积累了有益的经验。

三、目前昆明市社会保险费统征工作 存在的主要困难和问题

在取得较好成效的同时,我们也深切地认识到,任何一项改革,都不可避免地会触及到一些深层次的矛盾和问题,都不可能一帆风顺,社会保险费统一征收的过程,就是其矛盾和问题不断地暴露和得到解决的过程。由于诸多方面的原因,目前全市社会保险费统一征收工作还存在着一些困难和问题,需要各方面共同努力寻求有效的解决途径。

(一) 社会保险费征收的相关立法滞后

当前,地税部门统一征收社会保险费的主要依据是国务院 1999 年颁布实施的《社会保险费征缴暂行条例》,它在一定范围内赋予了地税部门征收社会保险费的职权。但在具体实践中,一些深层次的矛盾和问题仍然没有通过立法的途径得到有效解决,主要表现为:一是地税部门统一征收社会保险费缺乏全面和完整的法律支持。地税部门统一征收社会保险费总体上沿用的是原劳动保障部门的征收模式,其征收方式按收支两条线管理原则必须进行相应变革,原有模式显然已难适应地税部门统一征收的需要,直接表现为相关的立法规定及其管理机制明显滞后。二是《社会保险费征缴暂行条例》没有全面赋予地税部门必要的强制手段、处罚措施,对于一些参保单位没有正当理由拒不缴费的行为,地税部门很难像适用税法那样有法可依,缺少相应的强制措施,从而削弱了地税机关的征缴刚性,也制约了社会保险费征收力度的加强和征收率的提高。三是由于社会保险费征缴相关立法的滞后,形成相关执法主体权责不清和履行职责的职能虚化、弱化。四是社会保险费欠费管理办法不完善,对恶意欠费、死欠等问题没有作出明确处理方法,影响了清理欠费工作的正常有序开展。

（二）社会保险费管理机制尚不健全

1. 部门职责权限还需要进一步协调理顺

由于与社会保险费统一征收有关的各部门间的管理体制、机制等方面存在着较大的不同，客观上依然存在着交叉管理、权责不顺等现象和问题，影响了统征工作的顺利、有序开展。一是在征收关系上，地税机关往往处于“照单抓药”的被动地位，形成“药不对症”或有劲使不上的问题；特别是在扩大覆盖面、核实缴费基数等方面，地税部门很难发挥其职能优势，难以解决社会保险费“跑、冒、滴、漏”的问题。二是根据有关规定，社会保险费应缴入开设在相关国有商业银行的财政专户，但由于各险种统筹级次不同、地区差异以及国有商业银行的分布不均，各地开设社会保障基金财政专户银行不统一，造成社会保障基金财政账号设置过多，致使社会保险费票据交换传递工作繁琐，相关部门存在多头对账情况等。三是各有关部门之间缺乏长效稳定的及时沟通与反馈机制，也没有相应的机构或机制来协调解决各部门在征管所遇见的共性问题及其他情况，使得很多方面的工作缺乏稳定性、协调性和持续性。

2. 各个险种的社会保险费缴费基数口径和参保范围不同

如何合理地确定各险种缴费基数口径和参保范围，是健全完善社会保险费统一征收制度的重要内容。目前，社会保险费各险种的缴费基数构成口径不统一，分别以上年度单位工资总额、上年度全省社会平均工资或上年度单位月平均工资等为缴费基数，给地税部门有效强化统征措施和统征成效带来了极大的不便和难度。同时，各个险种的社会保险费缴费基数口径和参保范围的不同，又导致了缴费户间的负担不均，不仅不利于企业单位的公平竞争及劳动力的合理流动，还影响了社会保险费的征缴成效。

3. 欠费问题依然十分突出，征缴面持续扩大面临困难

昆明市地方税务局自统一征收社会保险费以来，虽然各级税务机关有针对性地强化清理欠费措施，投入大量的时间和精力清

欠,取得了明显成效,但是由于一些深层次的问题仍然未能得到有效解决,使得欠费问题依然十分突出。目前,五个险种都存在欠费问题,尤其以养老保险和失业保险更为突出。2003 年养老保险累计欠费 16247.4 万元,失业保险累计欠费 1614.2 万元。2004 年,养老保险累计欠费为 20493.1 万元,相当于当年养老保险收入的 16.4%;失业保险累计欠费为 2087.4 万元,相当于当年失业保险费收入的 11.4%。2005 年,养老保险累计欠费达 19319.8 万元,相当于当年养老保险费收入的 13.95%;失业保险累计欠费达 1815 万元,相当于当年失业保险费收入的 8.48%。造成社会保险费欠费成为难以解决的问题,既有主观上各缴费主体积极性不高、意识不强等方面的原因,又有政策、制度性因素造成的欠费,其中最主要的是作为重要缴费主体的部分国有企业经营困难,有的甚至处于根本无力缴费的境地。由于政策制度层面和现实征管等方面的原因,扩大社会保险费征缴面依然存在着许多难点。从近年昆明市社会保险费收入的快速增长可以看到,虽然昆明市城镇社会保险费的征缴面在逐年扩大,但仍存在很大的提升空间。

目前虽然昆明市国有企业和集体企业的综合参保比例超过 90%,但其他非公经济单位参保比例却不到 40%,反映到人数比例上,参保水平显得更低,如 2005 年昆明市个体工商户人数为 36 万,同年参加养老、工伤和生育保险的个体工商户人数为 5.1 万,比例仅为 14.2%。另外,城镇部分外商投资企业、大部分私营企业、个体经营者或者没有纳入社会统筹范围,或是仅纳入养老、失业、医疗保险中的一项。而这些经济单位经济效益好、职工工资高的不在少数,有比较强的缴费能力。从统计数据来看,2005 年昆明市非公有制经济约占全市 GDP 的 61%,从业人员超过 50 万。因此,如何适应社会经济发展格局,将为数众多的非公经济从业人员、灵活就业人员纳入覆盖范围,是扩大社会保险费征缴面中具有重要意义又面临诸多困难的难题。