

# 内蒙古残疾人就业保障金征收使用管理与对策研究

丁芳<sup>1</sup> 王娟博<sup>1</sup> 和原芳<sup>1</sup> 丁玲<sup>2</sup>

**摘要：**残疾人就业保障金制度作为残疾人权益制度中的重要组成部分，对促进残疾人就业和改善残疾人生活环境发挥了重要作用。残保金政策建立以来，内蒙古自治区相关制度体系有效健全完善，各项政策落实力度持续加强，但是残疾人就业保障金作用发挥不充分等问题仍然突出。随着内蒙古经济社会发展和残疾人就业形势的变化，作为残疾人数量相对较多、就业压力较大的省区，残疾人就业保障金如何实现“有效的征”和“有效的用”，是本课题需要解决的重要问题。

**关键词：**残疾人 就业保障金 征收 使用

残疾人就业保障金制度作为残疾人权益制度中的重要组成部分，对促进残疾人就业和改善残疾人生活环境发挥了重要作用。近年来，残保金统一由税务部门征收后，征管力度明显加强，收缴数额逐年增加，在非税收入中的地位也越来越重要。残保金政策建立以来，内蒙古相关制度体系有效健全完善，各项政策的落实力度持续加强，取得了显著成效，但是残疾人就业保障金征收使用管理中仍然存在不少问题。与全区社会保障资金支出总量相比，残疾人就业保障金虽然额度较小，但在整个残疾人保障体系中具有特殊意义，起着重要的“四两拨千斤”的作用。在残保金征缴总额不断增多、管理要求精益求精的现实面前，大力提升残保金征缴使用管理能力，增加残疾人就业服务有效供给，不断满足残疾人对美好生活的需求和向往，是新时代新征程的必然要求，也是贯彻落实习近平总

书记对残疾人“格外关心、格外关注”精神的生动体现。

## 一、内蒙古残保金征收使用管理中存在的问题

“十三五”期间，全区共征收残保金 30.93 亿元，其中，自治区本级征收 5.12 亿元，各盟市共征收 25.81 亿元。而各盟市 25.81 亿元收入总额，是在平均 20.65% 较低征缴率之下实现的，即实缴户数与应缴户数的比例仅为 1 :5。如不考虑其他因素，仅从数据进行分析，理论上“十三五”期间“应征尽征”的盟市级残保金收入总额应超百亿元。2021-2022 年，全区征收残保金 9.64 亿元、12.33 亿元，同比增长 10.87%、27.9%。全区累计支出残疾人事业发展资金 15.4 亿元，其中，中央转移支付资金 3.4 亿元，自治区各级财政预算安排 12.4 亿元。全区残疾人就业资金支出 5.1 亿元，其中，自

治区本级支出 0.75 亿元，盟市支出 4.35 亿元。内蒙古残保金审核、征缴、使用方面存在一定问题，距离实现“有效的征、有效的用”的总体要求尚存差距，“有效的支”与加快财政资金支出进度的要求也存在改进和提升的空间。

### （一）残保金实际征缴比例不高

自 2018 年残保金征缴电子化平台运行使用以来，全区税务机关提供的残疾人就业保障金应征缴户数年均均为 44.66 万户，各盟市平均征缴率仅为 20.65%，年均实际缴纳残保金单位数量约为 9.2 万户。其中，征缴率最低的盟市是巴彦淖尔市 4.67%，最高的鄂尔多斯市也仅为 49.95%。

### （二）残保金使用效益不高

与“有效的征”对比，残保金在“有效的用”方面仍存在差距，并且尚未得到有效改善。例如，“十三五”期间全区残疾人事业发展资金支出总额占残保

**基金项目：**内蒙古自治区残疾人事业发展研究课题项目（编号 NMGZZQCL-2023-KTYJ-10）。

金收入总额的比重为 40.1%，全区残疾人就业资金支出总额占残保金收入总额的比重为 16.5%。2021 年，全区残疾人事业发展资金支出总额占残保金收入总额的比重为 35.8%，全区残疾人就业资金支出总额占残保金收入总额的比重为 8.8%。数据表明，随着残保金征缴总额的逐年递增，全区残疾人事业发展资金支出总额和全区残疾人就业资金支出总额占残保金收入总额的比重，呈现出“双下降”的趋势。

### （三）残保金支出进度偏慢

近两年，自治区残联、财政等部门多措并举，通过召开会议、实地查看、印发关注函、纳入绩效评价指标体系等方式，着力督促盟市旗县加快残疾人事业发展补助资金支出进度，但与标准数据、平均进度相比仍存在一定差距。例如，2020 年各盟市残疾人事业发展补助资金支出 3.06 亿元，当年年底结转 8475.46 万元，结转率 21.7%，2021 年各盟市残疾人事业发展补助资金支出 2.88 亿元，年底结转 9820.46 万元，结转率 25.4%。2022 年一季度，全区残疾人事业发展中央直达资金支出进度尚不足 7%，远低于序时进度。当前，内蒙古财政收支处于紧平衡状态，基层安排专项资金支持相关事业发展并非易事，在这样“缺钱”的情况下，残疾人事业发展资金连年结转近亿元，说明“有效的支”做得不够好。

## 二、存在问题的成因分析

### （一）“有效的征”制度宣传不到位

一些地方领导认识不够，甚至有的以优化营商环境、支持企业发展等为由不支持残保金的征收。一些用人单位既不愿意安置残疾人，又不愿意缴纳残保金，甚至没有认识到安置残疾人和交纳残保金是法定的义务，认为可有可无。

### （二）共享信息不足

残联与人社、税务、财政、编制、统计等部门掌握的各单位在职职工人数信息共享不够，数据衔接不畅，加之旗县残联审核能力弱且缺乏行政强制手段，导致一些用人单位没有参加审核、甚至故意不接受审核，没有实现“应审尽审、应征尽征”。

### （三）存在认识和理解偏差

过多强调残保金已纳入一般公共预算且不能以收定支，却忽视了征收残保金的主要目的和使用的主要方向，加之近年来多数盟市、旗县财力紧张，在安排残疾人事业发展资金、残疾人就业支出方面考虑得比较少。

### （四）资金使用管理不够科学有效

一是残疾人事业发展支出刚性不足。与低保资金、特困供养资金等按月发放、到卡到户的资金不同，残疾人事业发展资金支持的残疾人康复、就业、文化、体育等事项，均较难明确支出时限，导致了残疾人事业出现“很重要但不着急”的现象。二是残疾人事业发展补助资金支出标准不够明确。残疾人事业属于社会福利领域“锦上添花”式的制度



安排，是社会保障的高层次追求，内容复杂、项目繁多、个体需求差异大，较难确定明确的支出标准。三是按照事权支出责任划分，发展残疾人事业属于盟市旗县财政事权。但部分基层残疾人事业工作者创新能力不足，对如何结合当地实际来管理和使用资金，缺少调查研究，思路比较窄，措施办法不多，高水平、成规模的好项目储备不足。四是基层财政困难，库款紧张。在“支出时限”“支出标准”不够明确、项目不够好、“很重要但不着急”的情况下，部分基层财政没有将残疾人事业发展补助资金放在支出保障的优先位置，甚至存在截留、挤占、挪用的情况。以上诸多复杂情况不断累积形成了“连锁反应”，引发了“恶性循环”。

### 三、完善残疾人就业保障金征管和使用的对策建议

(一) 提升法治水平，建立考核机制

1. 健全残疾人就业保障金立法。一是明确执法主体。目前征收主体和执法部门不统一，给残保金征收造成很多困难。建议通过法律的形式明确让税务机关作为残保金征收的主体，遇到违法行为时能够及时采取措施处理违法行为，有利于实现低成本、高效率。二是设置罚款规则和金额，加大惩罚力度。对拒不申

报、拒不缴纳残保金的违法行为分别明确处罚金额，参考《税收征收管理法》，可以设置在残疾人就业保障金应缴本金的50%或者5倍以下，以增加违法行为的成本。三是规定残保金使用范围及比例。残保金收入要实现专款专用，同时贯彻公开透明的原则，从立法层面明确支出应用的范围、重点、比例等等。加强残保金使用监管，并及时向社会公布专项资金绩效评价情况，接受社会监督。

2. 扩大减费规模与优惠范围。一是针对不同行业出台差异化优惠政策，综合考量用人单位所在行业、职工人数、收入和利润等多方面因素，设置不同的征收率，不能单纯按职工人数进行“一刀切”。另外针对负担能力有限的企业，应给予不同比例的减免优惠政策，减轻实体企业负担。二是扩大残保金减免政策的实施范围。如在“减税降费”背景下，将能够全免的政策范围继续扩大，增加免征限制的职工人数，由原来的30人以下变为100人以下。此外，也可根据用人单位不同的职工工资设置一定的免征额。从而减轻税务机关征收压力，也有利于企业享受到更多改革红利。三是建立税收优惠措施，适当降低残疾人保障金的缴费标准，减轻用人单位负担，激发企业安排残疾人就业的积极性，同时也减轻政府在福利支出方面的负担。

(二) 创新工作思路，有效发挥残保金使用效益

1. 出台一批好政策，解决“支出刚性不强”问题。自治区残联既要当好“指战员”，也要加大研究力度当好“运动员”，还要指导基层开阔思路“写论文”，当好“大教员”。全区残联系统要“揭榜领题”、分工协作，尽快填平补齐制度短板和标准缺陷，切实推动出台一些解决残疾人急难愁盼的支出刚性强、行之有效的好政策。

2. 增强残疾人兜底保障能力。巩固拓展残疾人脱贫攻坚成果，健全防止残疾人返贫致贫监测和帮扶机制。健全困难残疾人救助保障机制，完善残疾人“两项补贴”标准动态调整机制。建立残疾人托养照护补贴制度，出台残疾人托养服务机构等级评定办法。健全残疾人综合保险保障机制，落实政府为重度残疾人参加城乡居民养老保险、医疗保险代缴政策，继续为0-60周岁残疾人缴纳意外伤害保险。

3. 做足做好残疾人就业典型文章。残疾人就业存在困难，既有残疾人就业能力不足的主观因素，也有用人单位认可度不高的客观因素。为解决残疾人和用人单位双方的顾虑，建议通过“请进来、培养好、送出去”的方式，试点开展一些既能推动残疾人就业，又能同步用好残保金，还能调动用人单位积极性的“多赢”项目、“典型”项目。

4. 规范机关事业单位残保金来源。调研发现,有的地区将机关事业单位应缴纳的残保金列入预算,给予专门资金保障,实质上形成了残保金“左兜装右兜”的“数字空转”局面,与征收残保金促进残疾人就业的制度本意不符。建议从国家层面就残保金使用管理制定出台更加明确的支持范围和支出标准,以进一步明确机关事业单位缴纳的残保金通过压减“公用经费”“一般性支出”等方式,精打细算“过紧日子”来解决。

5. 探索以市场化方式支持残疾人就业创业。推动让市场“无形的手”用好政府扶持政策“有形的手”,“打出组合拳”来促进残疾人就业创业。建议自治区残联成立残疾人就业创业服务公司或人力资源中介(劳务派遣)公司,并在各盟市设立分支机构,从而让全区形成统一的残疾人就业创业“市场化大盘子”。可考虑设立残疾人就业创业帮扶基金,由自治区残联依托现有残疾人福利基金会或委托第三方机构运营,产生的收益或者社会捐赠等增值部分,用于帮扶残疾人就业培训、中介服务、创业扶持、贷款和困难帮扶等方面。

6. 强化监督检查措施。各级审计、纪检监察部门要对残保金的征收管理和使用加强监督检查,对既不安置残疾人就业又拒缴残保金的单位进行严肃处理,并纳入征信系统。建立公示制

度,对用人单位年度安置残疾人就业情况、残保金审核入库情况和使用的总体情况进行公示,接受社会监督。各级政府要牵头定期召开联席会议,相关职能部门定期通报情况、交流意见、解决问题,切实提高残保金征缴使用管理水平。

(三) 提高公共服务质效,提升纳税单位配合度

1. 科学利用残疾人就业保障金,完善残疾人帮扶制度。一是调整残保金预算分配比例,加大对旗县级政府支出。合理调整残保金预算分配比例,降低上级统筹部分,并加大对旗县级政府的残疾人事业资金支持,这对于规范财政拨款的行政机关事业单位申报缴纳残保金,促进地方政府加大残疾人就业项目支出具有重要作用。二是积极落实各项优惠政策,扶持安残用人单位发展。科学合理配置残保金在技能培训、职业转换、创业支持、岗位适配等方面的使用,为残障人士提供更多就业机会,增强就业竞争力。建立更完善的就业服务体系,提供更全面、更专业的帮扶措施。同时,完善残疾人帮扶制度,除资金支持外,政府应建立更完善的法律体系和社会支持机构,提供法律援助、心理咨询、社会交流等服务。强化对残疾人权益的保障政策,确保其享有平等的就业权和公平的工作机会。

2. 积极扩大社会宣传,促进用人单位自觉缴费。一是宣传

残保金的社会价值和积极影响。通过专门的宣传教育活动,向用人单位介绍残疾人保障金的重要性、积极成效等,让用人单位了解残保金对于提升残疾人生活水平和推进现代化强国建设的重要意义。二是宣传残保金的申报缴纳流程。设立残疾人保障金缴纳政策咨询服务平台,向用人单位提供便捷的政策解答和指导,有助于解决企业在缴纳过程中出现的疑问和困惑。三是宣传残保金违法成本。申报缴纳残保金是用人单位的义务,要告知用人单位不申报缴纳残保金的法律责任及违法的风险,从而提高其遵从度。■

#### 参考文献:

[1] 舒俊鹏. 残疾人就业保障金征管问题与对策研究[D]. 华中师范大学. 2020.

[2] 李建营. 浅谈残疾人就业保障金征收使用管理方面存在的问题及对策建议[OB/OL]. 济南市审计局官网. 2019-08-16.

[3] 兴安盟残联. 兴安盟残联精准施策推动全盟残疾人事业高质量发展[N]. 兴安日报. 2021-04-20.

[4] 汪玉涛. 成都市残疾人体育健身现状调查及对策研究[J]. 体育科技. 2014,(4).

(作者单位:1. 内蒙古自治区财政厅; 2. 呼和浩特市税务局)

责任编辑:康伟