

谁退，谁缴退谁”创造了条件。

5、遵循“科技加管理”思路，大力推进出口退税计算机管理。

实践证明：没有先进科技手段和现代信息技术的完善和运用，就不能有效防范和打击骗取出口退税行为。首先，国税系统应加快“金税工程”建设步伐，将出口货物的征退税连接起来，从根本上杜绝利用虚假增值税发票骗税的可能。“金税工程”要加快“防伪税控系统”、“认证系统”、“交叉稽核系统”、“协查系统”的建设，尽快将出口专用税票纳入增值税计算机稽核子系统监控；尽快实现基层国税机构联入全国税收主干广域网，形成覆盖全国的国家税务总局、省级国税局、地（市）级国税局和县级国税局四级稽核系统和网络，并按照稽核地域进行稽核处理。其次，尽快实现国税系统和有关部门之间联网。在完成“金税工程”基础上，要尽快实现国税系统同海关、出入境检验、外管、银行、外经贸等部门联网，推动出口退税管理工作再上一个新台阶。

6、加强出口退税检查，严厉查处骗税案件。

鉴于目前出口骗税活动的严峻形势，骗税的查处只有由国务院直接领导，以税务部门为主，其它与出口退税有关的部门及纪检、司法部门的积极配合，才有可能查得深入、查得彻底。对涉嫌骗税业务的出口企业，一律暂停其半年以上的出口退税权，并划归D类企业管理，情节严重的，报经国家税务总局批准，停止出口退税权；对已骗取的税款，退税机关要限期追缴入库；对参与骗税的地方党政领导、国税干部及其他有关人员，要提请其上级机关及纪检、监察部门严肃处理，构成犯罪的，移送司法机关追究刑事责任；逃出境外的，提请公安机关通过国际刑警组织缉拿归案。唯有如此，才能教育震慑骗税企业、骗税分子和腐败官员，有效遏制日益蔓延扩大的骗税势头。

（作者单位：安徽省砀山县国家税务局）

完善我国养老保险制度的对策研究

○ 蔡秀云

我国的养老保险制度经过几十年的改革，初步建立起了社会统筹与个人账户相结合的基本制度。但是，养老保险仍然存在基金严重不足、强制性缴费约束软化等问题，并且成为社会普遍关注的热点问题。

一、我国养老保险存在的问题及原因分析

养老保险，作为国家对劳动者退休后生活所做的一项制度安排，通过强制性缴费确保充足的资金是其关键。但是，目前我国养老保险制度却出现了强制性缴费约束软化、养老保险基金严重不足等问题。或者说，我国养老保险存在的各种问题，集中表现为基金严重不足。近几年来，养老保险当期收支缺口逐年扩大，2000年有300多亿元，收不抵支的省份已达24个。这严重制约了我国养老保险制度的完善和正常运转，影响了养老保险制度社会保障功能的有效发挥。究其原因，主要有以下几个方面：

1、养老保险制度转轨过程中的隐性负债。所谓隐性负债，又称过渡成本，是指由现收现付的受益基准制向预筹资金的个人账户的供款基准制过渡中，国家对两类职工的负债问题。一类是改革前已退休人员，一类是改革前就已参加工作但尚未退休的人员。改革前已退休人员也有权利从他们的下一代人的缴税中获取退休金收益，但在现收现付的体制向预筹资金的体制过渡时，他们的下一代不再缴税，而是缴费记入自己的个人账户，这样改革前已退休人员丧失了退休金来源。这个资金缺口是由于国家强制性的制度转轨造成的，理应由

国家负担。改革前已参加工作尚未退休的人与此类似，他们的账户在改革前没有缴费记录，需要资金充实。国家对这两类职工的隐性负债是现实存在的，混合体制仍保留了一个社会统筹的现收现付的养老金计划，国家试图用这部分资金来支付现已退休人员的养老金，但由于个人账户挤占一部分资金，必然使原有统筹面基础上的社会统筹资金不足以支付现有退休人员的退休金。因此，国家应当通过适当的形式偿还他们。

2、在从计划经济向市场经济转轨时期，由于保险体系前后脱节，出现拖欠养老金问题，造成基金缺口。在计划经济体制下，国有企业统负盈亏，保险福利都按计划列入成本，不存在拖欠问题。而在经济体制转轨时期，企业走向市场，自负盈亏，在没有进行社会统筹的情况下，仍由企业发放养老金，就会出现一些新的情况和问题：一些效益差、负担重的企业不可避免地出现拖欠，有的企业单纯追求利润最大化而有意拖欠养老金，还有的企业由于缺少社会保险意识，目光短浅，在企业效益好、负担轻时，拒不参加社会保险，一旦效益下滑、负担加重，又没有钱发养老金，有的企业甚至挪用养老金搞经营，造成拖欠。到2000年11月，企业欠职工养老金160亿元，欠社会机构的养老费高达414亿元。

3、养老保险统筹的覆盖面不广，国有企业经营状况不佳，客观上也制约了养老金的收缴。在国企整体效益不佳的

情况下，一些国企养老保险的缴纳显然难以继，再加上国家扩大养老保险计划覆盖面受阻，许多外商投资企业、民营企业仍没有参加养老保险社会统筹，为支付现有退休人员的养老金，必然要提高有缴费能力企业的缴费率。目前我国养老保险收费比例全国平均已达 22%，再加上医疗保险平均 6%，失业保险平均 2%，以及工伤和生育保险，企业的缴费率已经很高。因此，提高现有企业的缴费率，必然使这些企业的负担日益沉重。这一趋势又使企业生产成本上升，在市场竞争中处于不利地位，部分处于边际盈利边缘的国企亏损，以致形成亏损→缴费率上升→负担沉重→竞争失利→亏损面再扩大的恶性循环，部分尚有缴费能力的国企也想方设法逃避缴费。强制性缴费面对亏损和有缴费能力的两类国企均发生约束软化，只是程度不同，极大地影响了养老金乃至整个社会保险金的筹集。

4、现有的户籍制度和劳动人事制度对养老保险金的筹集也有不利的影响。现在的养老保险制度是与户籍制度挂钩，职工只能在自己的户籍所在地参加基本养老保险，而户籍的迁移又受到严格限制，从而影响了养老保险金的筹集。

5、现行体制缺乏制约恶意逃避缴费的法制手段和经验。我国传统体制是企业保险，企业为职工缴费，列营业外开支。在转轨过程中，改革方案是逐步加大个人缴费，但企业缴费仍占大部分。这使得受益与缴费并不对称，企业并不会从缴费中获取直接收益，反而会增加成本。所以企业一旦参加统筹，离退休人员开始与工作企业脱钩，企业逃避缴费“搭便车”的行为便会严重起来。这需要一方面设计一个更为合理的缴费体制，另一方面要加强社会保障管理方面的法制建设。

二、完善我国养老保险制度的对策与建议

我国养老保险制度的改革和完善，必须着力解决基金严重不足问题。要解决这一问题，当务之急是要完善养老保险缴费制度，硬化“强制性”缴费，并加强社会保障方面的法制建设及相关领域的体制改

革。具体应包括以下几个方面：

1、国家必须正视隐性负债的存在，并应主要依托国有资产存量和资本市场解决这部分隐性负债。国有资产中包含了劳动者必要劳动和积累部分（如养老金），因此应当通过部分国有资产的拍卖等将其所得充当职工养老保险金的积累。解决隐性负债这一问题是养老金制度改革的前提，它直接关系到整个混合体制能否真正建立，以及今后能否有效缓解人口老龄化高峰时的支付危机。政府不能通过责任转嫁和推迟处理而使问题得到解决，否则，为支付已退休职工的养老金必然导致高缴费率，养老保险覆盖面的无限扩大也将危机重重。从权利义务明确这一角度讲，偿还隐性负债是国家义不容辞的责任。同时，政府还应根据当前粮食充足、物价稳定、财政收入持续增加的有利时机，多渠道筹集资金解决这一难题。包括调整各级财政的支出结构，提高社会保障支出在财政支出中的比例，承担新制度的启动成本；从国债收入中拿出一部分解决基金不足问题；开征一些固定税种，如遗产税、社会保障税等，专项用于社会保障；通过发行社会保障长期债券、增发彩票等形式筹集资金。

2、做实个人账户，切实开始养老保险基金的积累，并通过个人账户和完善的信息化系统来督促缴费，“硬化”强制性缴费的约束。社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度已运行了 3 年，个人账户的建立对于建立由国家、用人单位和职工个人分担养老责任的机制，调动职工为养老而积累的积极性，以减轻国家负担，发挥了积极作用。但是，由于长期以来养老基金严重不足，无论是社会统筹部分还是个人账户部分的资金都用来现收现付。因此，个人账户并没有形成积累，而是造成“空账”问题。到目前为止，个人账户已被透支 1900 多亿，使制度设计时确定的要在退休人员高峰到来前积累部分资金的初衷没有实现。因此，必须从现在开始，切实把个人账户作实，并积极创造条件将空账填实。将社会统筹基金与个人账户基金分开管理，社会统筹基金不再透支个人账户基金，个人账户实账运营，通过有效

的投资保值增值。另外，还要通过个人账户和完善的信息化系统来督促缴费，“硬化”强制性缴费的约束。在目前体制下，实行统一缴费，一部分纳入社会统筹，一部分纳入个人账户。这样在正常情况下，每个人的缴费记录应该是连续的。当这种连续性中断时，系统应当提示该个人账户是否是由于失业引起的，这可以通过与其它社会保险险种的联网做查询。如果不是因为失业，则应与该职工联系，调查缴费中断原因，进而采取相应的行动。这样就赋予个人账户以监督的功能。在为每一个劳动者建立个人账户后，其监督的功能将更加强大。这一方面依赖于信息技术的完善，另一方面还依赖于一个良好劳动力流动过程中个人账户的转移机制。

3、扩大覆盖面，加强基金征缴。扩大养老保险覆盖面，不仅可以增加社会保障基金收入，而且是维护广大职工社会保险权益的基本要求，是社会保险的一项基础性工作。社会保险的基本原理是“大数法则，统筹互济”，如果没有覆盖全社会的“面”，没有包含所有劳动者的“群”，就无法达到这个基本要求。作为社会保险之首的养老保险更是如此，因为只有扩大覆盖面，才能降低抚养比，应对老龄化带来的沉重负担，才能增强基金收入总量，增强支付能力，才能互助互济，平衡不同企业的负担，从而维护一个公平竞争的环境。所以，应将非国有企业纳入统筹，扩大统筹资金来源，保证支付改革前就已退休人员的退休金。而且目前非国企尚无退休人员负担，这样带来的将是资金的净流入。

4、全面推行养老保险的社会化管理。长期以来，由于一部分企业实行差额缴拨和由企业发放养老金，造成企业挤占、减发或扣发基本养老金的现象，成为拖欠养老金的一个重要原因，因此，中央提出了实行养老金社会发放的要求。养老金的社会化发放和退休人员的社会化管理服务，是深化国企改革，在市场经济条件下建立现代企业制度的客观要求，也是符合国际惯例的。只有全面推行养老保险的社会化管理，才能全面带动养老保险管理水

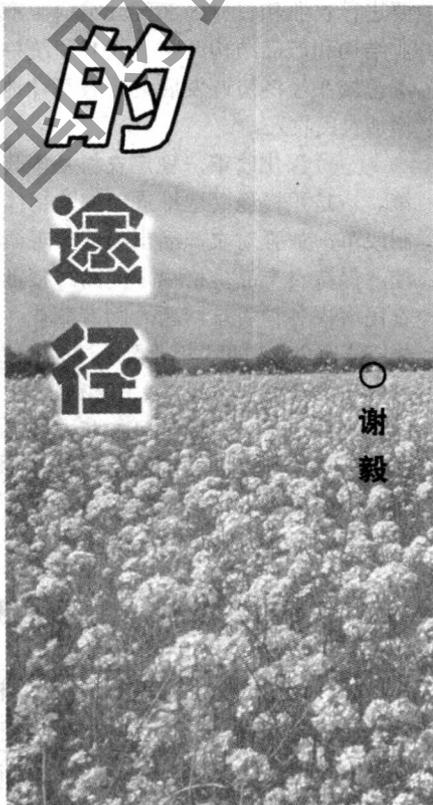
平的提高。养老金社会化发放,要求建立完整准确的数据库服务到每个人,这就要求必须尽快建立健全社会保险信息管理系统。

5、建立统一、规范的养老保险缴费制度和正常有效的调整机制。逐步改革现有户籍制度和劳动人事制度,使之与市场经济的要求相适应,为养老保险制度改革扫除障碍。我国现行的机关事业单位职工养老保险制度与企业职工基本养老保险制度不统一,造成同类人员参保义务和待遇水平不平衡,制约了人员在机关与企业之间的流动。另外,现行的养老保险制度与户籍制度挂钩,职工只能在自己的户籍所在地参加基本养老保险,这使一部分城镇流动人口被排斥在现行的养老保险体制之外,使养老保险覆盖面变小。因此,一方面应尽快统一机关事业单位和企业职工养老保险制度;一方面应加快现行户籍制度和养老保险制度的改革步伐,以建立正常有效的养老保险调整机制。当然,考虑到公务员的特殊性、事业单位的复杂性以及改革措施同时出台可能造成的影响,可以暂时先制定与劳动合同相关的人员流动的养老保险关系转移办法,以使养老保险制度得到逐步完善。

6、大力加强养老保险的法制化工作。纵观世界各国的社会保险制度,尽管由于社会制度、经济发展水平不同,各个国家社会保障的形式、内容各有差别,但由国家借助法律手段强制推行社会保险,是各国社会保险制度的共同特点。我国社会保障制度有关规定的效率层级很低,最高也只是行政法规,尚缺乏一部具有基本法律效力的统帅性立法。《民法通则》的经验表明,这种统帅性法律极为重要,它将为整个社会保障制度的改革定下基调和方向,使改革有条不紊地进行,它也为社会保障各组成部分的有关法规提供一个协调机制,使它们之间不致于相互矛盾。而且,也只有通过基本法律,才能把司法机关对社会保障制度的支持包含进去,必将对养老保险金的征缴工作提供巨大的支持。

(作者单位:首都经济贸易大学)

增加农民收入的途径



谢毅

改革开放以来,由于党在农村的各项方针政策在农村的顺利实施,农民收入增长走出了长期低迷的状况,进入了快速增长的历史时期。农民人均纯收入由1978年134元增加到1999年的2210元,增加2076元,农民收入实现了翻4番的目标,年均增速8%,但是进入九十年代以来,农村居民收入的增长速度除了在1996年较高,达到9.0%外,从1997年起,已连续三年下降,1999年降到3.8%,这是改革开放以来,从未遇到的现象。由于农村居民的收入持续下降,农村消费与投资对国内生产总值的贡献率从1984年的55%,下降到1997年的22%。农村居民收入增长缓慢,消费能力不足,难以为拉动内需、推动经济增长发挥更为积极的作用。

当前的农民收入增速减缓,从近期看,主要是农产品价格下跌,乡镇企业发展减缓,农村剩余劳动力转移受阻,农民负担重等因素影响的结果。但从根本上讲,是我国农业和农村经济发展新阶段各种矛盾的反映。

(一)、农副产品价格持续走低。近几年由于农业丰收,总量供给大于需求,出现结构性、阶段性和低水平“过剩”,即由卖方市场转为买方市场,导致价格下跌。从1996年第三季度起连续三年多农产品价格处于疲软状态。1997年农产品收购价格指数为上年的95.5%,1998年为上年的92%,1999年主要农产品市场价格继续下跌,只有麻、烟、水果和牛羊等少数农产品价格略有上升。由于我国即将加入世界贸易组织,目前高达45%的农产品关税将会大幅度下降。而我国农产品价格已接近甚至高于国际价格。因此,今后靠提价让农民增收的可能性潜力已基本不存在。

(二)、农业生产结构、农产品品种结构不合理。随着人民生活水平由温饱向小康过渡,农产品的供求矛盾已经由总量短缺的数量问题转变为供求之间因品种、品质不适应而造成的结