

清理整顿各类名目繁多的基金,并将其纳入预算管理,所需开支由财政部门根据事业发展需要统一安排并监督使用效果。二是清理整顿“小金库”,加大查处力度,采取措施,力争从源头上制止“小金库”现象。另外,要坚决制止“三乱”现象,杜绝“减税让利”口子,纠正和克服一味地靠“减税让利”来发展经济的错误做法。

(五)加强财政法制建设,严肃财经纪律。当前财政纪律松弛,收入流失与资金浪费并存也是造成财政困难的原因之一。要按照社会主义市场经济的要求,加快财政法制建设,一方面废除不适应市场经济发展的法规,另一方面适应新形势,加快立法步伐。要严格执行各项财经纪律,特别是各项开支标准,不得擅自扩大范围和提高开支标准,在一个地区没有统一的政令是控制不了支出规模的。还要正确处理好改革与严肃财经纪律的关系,改革与严肃财经纪律并不矛盾,改革要与财力相适应,要在不违犯财经纪律的前提下,制定相应的改革措施,纠正严肃财经纪律有碍于改革的错误观念,破除改革必须要财政拿钱的错误思想。

(六)严格财政管理,提高理财水平。一是要适应社会主义市场经济要求,树立新的理财观念,这种观念的转变不仅各级领导要转变,从事财政工作的干部也要转变,这样才能有利于提高整体的理财水平。二是财政部门内部的资金管理应进一步提高,在财力不足的情况下,要适当集中财力,强化集权。三是用好现有财力,集中资金,有重点有计划有步骤地解决一些较为突出的社会事业发展严重滞后的问题,以免影响经济发展的速度。四是要建立一整套财政支出的管理制度,按照权责结合的原则,划分资金分配管理权限,重大数额的资金分配,包括有偿使用的部分,都应集体讨论决定。同时建立资金使用效益反馈监督制度,真正使资金运转在事前、事中、事后都有监控系统的监督。五是完善分税制财政管理体制,逐步增强财政宏观调控能力,逐步改善贫困地区的财政状况。

(责任编辑 李海南)

我国 失业 保险 改革 思路 初探

○陈冬红

1986年国务院颁布《国营企业职工失业保险的暂行规定》以来,我国劳动者失业保险制度改革取得了较快的发展,逐步形成了失业人员救济与再就业服务紧密结合的工作网络。保险对象由原来的国有企业职工扩大到部分集体企业、股份制企业 and “三资”企业职工,截至1994年底,参保职工人数达到9500多万人。保险基金收支规模不断扩大,滚存结余逐年增多,到1994年底已达53.68亿元。但改革过程中也出现了不少问题值得理论研究和决策部门认真思考。这些问题主要有:

1、体制不健全,缺乏制约机制。失业保险制度作为社会保障制度的一个组成部分,应该统一管理,但现行失业保险基金的筹集、使用和管

理由劳动部门及其所属失业保险机构包揽负责。从社会保险基金统一使用、统一管理和提高基金使用效益的角度考虑,这种体制就明显缺乏制约机制,难以保证失业保险基金有较高的使用效益。例如,管理费按基金的收缴总额提取,为超标准使用管理费提供了温床;投资兴建失业人员生产自救基地和转业训练基金的独家经办,助长无效益的投资和设施的转作他用;积累基金使用和管理缺乏约束机制,不仅难以保证基金的保值和增值,而且使挪用、借用和浪费基金成为现实,几年来的实践也充分说明这一点。以管理费为例,1991年在失业保险基金总支出中,用于直接救济失业人员的支出为0.24亿元,仅占总支出的9.6%,而失业保险机构管理费支出为0.72亿元,占总支出的29%,为失业救济金支出的三倍。这样高比例的提取管理费支出不恰当的,长此下去,必将使失业保险难以为继。目前,失业保险基金从征收管理到安排使用,都由劳动部门独家管理。财政部门在基金管理方面依然处于被动局面,在基金管理方面缺乏必要的制约措施和手段,无法对基金进行有效的监督管理,使基金支出管理费开支、“两费”提取及使用方面出现一系列问题。

2. 政策不配套。一是政策相抵触,企业按政策规定交纳了失业保险基金,但辞退富余人员受到政策的种种限制,甚至有些按政策规定可以辞退的人员也难以辞退。二是政策不衔接,即失业保险制度与社会救济、养老退休制度之间的政策不配套、不衔接。如有些因病或年龄偏大等原因而未能重新就业,失业救济终止后,其基本生活保险问题如何解决,没有做出相应的政策规定。

3. 操作不方便。失业保险制度要发挥应有的作用,不仅制度本身要合理,而且制度本身也应具有很强的可操作性,但现行失业保险制度在这一方面则存在着种种弊端。例如,现行失业保险制度规定,失业保险基金的筹集按企业职工标准工资总额的1%提取,在目前情况下,企业工资名目繁多及种类复杂,标准工资又难以准确计算,这样的提取标准不仅在国有企业中

难以操作,在集体企业和三资企业中则更难推广;又如,失业救济标准按失业人员前三个月标准工资的一定比例计发,不仅难以操作,而且还会发生救济标准过低等问题。

针对我国失业保险制度改革中存在的这些问题,探索符合我国国情的失业保险之路,笔者的初步设想是:

(一)应坚持“三统一、三分离、三负担”的“三三制”原则。

三统一原则就是:第一,政策统一。由具有权威性的专门机构制定统一规划、统一政策,使这种政策不仅包括横向的统一,而且体现纵向的统一,从而使从事各项失业保险活动的单位、企业和个人都有统一的政策依据。第二,制度统一。通过一定立法程序,制定有关法规法令,制定失业保险法,逐步在各类企业职工和机关、事业单位等全社会范围内的职工中建立和实施统一的失业保险制度。第三,基金筹集、使用与管理统一。建议运用法律手段,开征失业保险税,并以此来带动基金的统一使用和统一管理。制定统一的缴纳比例、待遇标准和基本使用规定,构建统一规范的、操作简便的、大范围的失业保险运行体系。

三分离原则即在管理机构设置和权责划分上实行征、管、用的三分离。失业保险税由政府负责征收,具体由税务部门负责;财政通过纳入预算等形式负责管理;劳动部门负责发放等。建立和健全失业保险基金征收使用、管理制衡机制和监督机制。使立法、执法和资金运营管理相分离。

三者负担原则即失业保险金的筹集由国家、企业、个人三者共同负担的原则,建立多层次筹集资金的模式,如开征失业保险税将会使企业和个人直接成为纳税义务人,国家可拨付不足部分,实现权利与义务的统一。

(二)开征失业保险税。开征此税适应社会主义市场经济体制的客观要求,有利于规范失业保险制度,克服目前政出多门、政事不分的弊端,有利于加强失业保险的统一管理,提高其社会化程度;有利于从根本上改变财政、企业统包

的局面,使企业个人的权利与义务用法律形式固定下来,有利于在全社会范围内统一征收标准以及保险基金发放标准,实现失业保险制度改革目标。通过代表国家权力的税务机关强制征收失业保险税,有利于充分发挥税收杠杆的调节作用,抑制由于市场经济发展所带来的贫富不均,有利于在全国范围内形成统一的劳动市场,推动劳动力、人才合理流动,达到社会资源有效合理的配置;开征失业保险税还可带动社会保障规范化、法制化。

(三)合理确定失业保险支出结构。首先严格管理费开支。管理费的提取要根据管理人员编制、参照行政事业单位经费开支标准,由财政部门核定,先提后支,不得预支。管理费的使用,要严格规定范围和标准,以防虚列扩大支出。其次,适当加大扶持失业人员生产自救和转业训练费用的比例。完善的失业保险制度,应具备两种功能:一种是保障功能,另一种是帮助失业人员再就业的功能。保障功能,主要是通过失业救济办法保障失业人员基本生活,是一种纯粹的福利性支出。生产自救,则是采取必要的经济扶持和本人劳动相结合的办法,取得生活来源。帮助失业人员再就业,主要是通过转业训练和职业介绍来实现。对于生产自救和转业训练费提取,应坚持随用随提,不得预提的原则,分别可按当年基金结余的15%、20%或更多一点提取,并单独设帐管理,年终结余并入失业保险基金。

(四)严格失业保险支出的标准和条件。首先,合理确定失业救济金发放标准和期限。失业救济金发放标准太低,不能保证失业者的基本生活,太多不能调动失业人员再就业的积极性,还会加重国家财政和企业的负担。这方面应吸取西方国家的教训。我国现行失业保险制度中是按失业人员失业前三个月标准工资的50—70%计发的,不仅难以操作,而且标准很低(有的地区甚至还低于当地民政部门社会救济水平)。根据我国现实情况,有必要调高失业救济金计发标准,基本上按照相当社会救济水平120—150%的标准发放。另外,由于失业救济金

是为了保障失业人员的基本生活需要,在物价上涨幅度比较大时,其标准也应予以适当调整,并与社会救济水平的调整结合进行,以便保持两者关系的协调。其次,明确失业保险金领取条件和期限。主要内容包括:一是从参加工作开始就按规定缴纳失业保险的个人;二是工龄超过5年的职工最高可以享受24个月的失业保险金,其中前12个月领取比例为个人失业前月标准工资的60—75%,后12个月为50%,工龄不足5年的职工领取的期限最高不超过12个月,领取比例为月标准工资60—75%,最低月标准为80元。另外,当失业率超过5%时,领取时间可由24个月延长到36个月。三是没有缴纳失业保险税的个人,已超过失业保险期限的个人,两次无正当理由拒绝分配工作及劳教服刑的个人,不能享受失业保险待遇。

(五)将失业保险基金收入纳入国家预算管理。首先,把现行由经常性预算和建设性预算组成的复式预算改为由政府公共预算、社会保障预算和国有资产经营预算组成的三式预算,将失业保险基金收支全部纳入社会保障预算统一核算,统一管理。其次,失业保险预算收支一般不得发生赤字。若发生赤字,应提高失业保险税率或增加政府失业保险拨款,或重新调整失业保险支出范围和标准等等,以保证预算收支平衡。失业保险收支相抵有盈余应主要用于购买国债,结余较多时也可委托国家投资公司使用,但要确保还本付息。另外,失业保险基金不得用于弥补政府公共预算赤字或挪作其他用途。财政部门要积极参与各项失业保险政策法规的研究制定工作,以确保失业保险收支的合理性。

(六)建立我国法定基本保险、企业年金保险、个人储蓄保险并存的多层次的失业保险体系。法定基本保险的基金来源主要是征收失业保险税,由国家、企业、个人三方共同分担;企业年金保险由企业负担,国家在政策上给予鼓励;个人储蓄由职工个人自理。这样,国家、企业、个人在失业保险制度中都承担责任和风险。

(责任编辑 江正银)