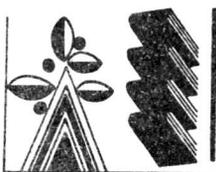


管,只能报多少退多少。更难的是集贸市场税收退库。按规定:“集贸市场的退税范围只限于在集贸市场从事商品贩运的临时商贩,没有工商行政管理部门营业执照的无照商贩和从事服务经营的专业户、社队集体和农民销售的应税产品”。随着市场经济体制的确立,工商部门早有明确规定:“凡申请从事个体、私营经济经营者,只凭本人身份证和职业证明,就可向工商行政管理部门办理登记手续。”因此,能纳入集贸市场税收的无证经营收入范围已微乎其微,退税面已十分狭窄。但税务机关文件却又规定“所有的个体收入均应作为集贸市场税收”。这对财政部指定的征收范围而言显然是扩大了,在今年新税制实施后,它直接减少了中央收入。究竟如何执行,国库难以确认,最终只能依靠与地方政府协商退库,结果是越退越多,造成了国家预算收入的流失。

三、制定退库法规的权力机关及批准收入退库的权限无法律约束,土政策、土法规使国家财政收入被层层截留。

多年来,由于我国一直沿用的是计划经济模式,法规不够健全。国家金库条例作为各级国库人员唯一可依据的工作准则,多年来虽几经修改,各章条款仍然只偏重国库的执行作用,对国库在预算执行中的监管职能未作具体规定,对财、税、库三者之间的相互制约关系不明晰。特别是对收入退库的权限和制定收入退库的权力机关与现行分税制的要求存在现实差距,尤其是征收机关自收自退的税款,在中央收入与地方收入的管理体制上还缺乏健全、完善的约束机制,唯一的监控手段就是同级或上级财税部门签字制度。结果,自定政策,自立法规的地方越权行为致使预算收入退库基本成为各级财税部门弥补经费不足的主要资金来源渠道。据了解,税务部门仅集贸市场税收退库一项增加的收入就达到了自身经费的两倍有余。

从以上分析情况不难看出,退库管理在新旧体制交错磨合期出现的漏洞,严重分散了国家预算资金的正常积聚。为此,我们呼吁国家有关部门在推行新的财税体制过程中,应尽快出台与之相配套的各项管理法规。要注意发挥国库部门的监管作用。凡涉及预算管理法规的规定,必须考虑政策的可操作性和制约机制,使其具有实效性。同时,国家金库条例也必须随着新税制的推行加以修改,要对预算收纳、报解、拨款、退库诸环节中,财、税、库各自承担的责任、权力和义务作出明确的规定,以强化三者之间相互制约、协调统一的关系,从而达到促进新税制的平稳过渡,实现国家预算收入稳步增长之目的。



问题探讨

社会保险基金的筹集和投放是社会保险工作的基础和核心,对我国社会保险体系的建立和运行起着十分重要的作用。

一、社会保险基金的筹集

我国目前已实行的养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、女工生育保险试点,大都以企业工资总额为基数,根据各个险种规定的统筹比例,确定企业应缴纳社会保险金的数额,而且社会保险基金收缴率比较低。1993年的统计数据表明,养老保险基金收缴率仅为85%。其原因除了企业经济效益低,无力缴纳保险基金之外,还有以下两个重要原因:

一是企业对参加社会保险的重要意义、作用缺乏深刻认识。一些企业认为搞社会保险是变相的吃“大锅饭”、“杀富济贫”,是“鞭打快牛”。这种观念是没有正确理解社会保险的真正含义。社会保险是生产力发展到一定水平的必然要求,是社会文明进步的象征,是建立社会主义市场经济体制的重要内容,同时也是保障社会安定,保证社会经

社会保险基金的筹与投

○王法德
金世杰

济正常运行的需要。我们认为,企业参加社会保险的重要意义在于:①有利于分离企业社会负担,使企业轻装上阵,一心一意搞经营。过去,一个企业就是一个小社会,企业从建立之初,就行使政府职能,企业职工和离退休人员的医疗费用、离退休费用、工伤事故费用和离退休人员的退管服务等都由企业负担。企业参加社会保险以后,这些负担转由社会(政府)承担,有利于促进企业转换经营机制,使企业从繁杂的社会事务中解脱出来,一心一意搞经营。②有利于均衡新老企业负担,为企业公平竞争创造条件。新老企业离退休人员的费用不同,老企业老职工多,离退休人员多,医疗费用和离退休费用高,新企业负担相对较轻;不同行业的工伤费用支出水平不同,工伤事故发生频率高的企业,工伤费用也高,工伤事故频率低的企业,工伤费用也低。老企业和工伤事故多的企业由于先天不足,不能进行公平竞争。新老企业、不同行业的企业参加社会保险后,解决了企业负担畸轻畸重的矛盾,企业在公平的环境中竞争,优胜劣汰,符合市场经济的运行法则。③有利于企业用人自主权的落实。企业转机条例规定企业的14条权利,其中就有企业的用人自主权,但《条例》颁布几年来,企业的用人自主权却迟迟得不到落实,富余职工仍然留在企业,一个重要的原因就是社会保险制度不健全。企业参加社会保险,就可以充分行使自己的权利,“精兵简政”,提高效率。④企业参加社会保险后,企业职工老有所终,壮有所“用”,废疾有所养,解除了职工的后顾之忧,有利于增强企业的凝聚力、向心力。⑤企业参加社会保险可以变费用支出的不确定性为确定性,从财务角度讲,可以为企业节省一笔资金。对企业来说,职工是否有大病发生,企业是否有工伤事故发生,何时发生,发生时需支出多少医疗费、工伤费,都是不确定的。企业不参加社会保险,就必须实行自我保险,为应付事故发生,必须准备一笔基金,这无疑增加了企业负担,造成企业资金闲置。企业通过参加社会保险,把企业职工患病支出、工伤事故支出的不确定性转化成确定性,变不确定性支出为固定投

保费用,企业的社会负担交由社会保险机构处理,就可以节约一笔预防基金,同时,由于企业剔除了医疗费用支出、工伤费用支出等不确定性因素,可以更准确地预测企业的财务状况,更准确地进行现金流量分析,更科学地进行投资决策。

同时,社会保险是一种政府行为,是政策性保险,国家通过立法强制企业参加,参加社会保险既是企业的权利,也是企业的义务,是企业为建立社会主义市场经济体制应该做出的贡献。

二是有关基金征缴部门缺乏必要的征缴手段和征缴办法。社会保险从全社会来看不仅是单个企业的事情,更是一项社会事务。为了促进社会保险事业的健康发展,我们认为,国家应设立社会保险税,在社会保险总税种下,分设养老保险税、失业保险税、医疗保险税、工伤保险税、女工生育保险税五个分税种,以税收的形式收缴社会保险基金,以提高社会保险基金的收缴率。同时,以统一的社会保险税向企业征收社会保险金,可以减少管理成本,各项基金在核算明确的前提下,允许相互流用,可以降低保险金收缴比例,减轻企业负担。

五个社会保险项目就其保险性质来说,医疗保险、工伤保险、女工生育保险是短期保险,宜采用现收现付式,根据企业前几年的医疗费用和工伤费用实际支出情况,确定统筹比例。至于失业保险金统筹比例的确定,考虑我国经济正处在高速发展时期,从长远来看,长期失业职工不会太多。企业在转机建制和进行结构性调整过程中引起的失业问题,国家可作为特例解决。因此,失业保险基金的筹集也应选用现收现付式。这几个保险项目,社会保险基金只要做到收支基本平衡、略有结余即可。

养老保险基金筹集,考虑我国人口老龄化,宜采用部分积累式,但积累率也不应定的太高,主要原因:一是我国正处在经济大发展时期,建设资金十分紧张,应该将有限的资金尽可能用到经济建设中去。闲置资金本身就是一种浪费。二是国有企业经济效益不理想,资金困难。必须合理确定社会保险基金的征收比例,不能再增

加企业负担。

目前,筹集的社会保险基金国家未作统一使用,并且是多头管理,存在严重的挪用、贪污、浪费等问题,因此国家应尽快制定社会保险基金管理办法,明确社会保险基金的管理机构、管理目标、管理方式、管理责任、投资方向,并建立社会保险基金监督委员会,确保社会保险基金专款专用,任何单位、个人不得挪用,更不能贪污、浪费,降低筹资比例,减轻企业负担。

二、社会保险基金的投放

管好社会保险基金的重要途径是通过投资建立保值增值机制。进行投资就会有投资风险,因为投资行为本身决定了投入资金和收回资金之间有一个或短或长的时间差,在这段时间内可能出现一些事先无法预料的情况,使得收回的资金在数量上与预期收益有一定背离,也有可能投入的资金完全收不回来。因此社会保险基金投放本身就是一种风险活动。

而且许多自然的、社会的、经济的现象发生,都会给社会保险基金投放带来风险。因此,投资时完全避免风险是不可能的。但决不是说投资时面对投资风险只能听之任之,可以采取一些策略去应付风险。一是将社会保险基金投向不同的区域,不同的行业,并尽可能按不同的时间、不同的批次投放,以弱化投资风险。分散投资有横向分散和纵向分散两种方法。横向分散投资又称为投资组合,是把一定数量的保险金拆开来,分别投向不同的项目、部门。纵向分散投资按分散的范围不同,分为部门分散、企业分散和项目分散。纵向分散投资,又称为分批投资,是把一定数量的保险金,对同一项目分几批投入。分散投资可以减少风险发生的机会,弱化社会保险基金投放风险。

二是投出少量社会保险金将风险转嫁出去,以求自身投资环境稳定和心理安定。

三是充分考虑投资环境和投资行为本身的不确定性因素,并根据风险变动趋势相应调整投资行为,并使社会保险基金投放项目的决策、规划、设计的出发点都应着眼于防范风险和适

应风险。对此,应作以下几点考虑:1. 提高投资决策的科学性和灵活性。认真进行项目的财务评价,包括投资总额、项目经营效益、创汇能力、投资回收期的核算和研究,选用包括简单收益率法、静态投资回收期法、财务平衡表法、净现值比率法、内部收益率法等财务评价方法,力求投资决策的科学正确。2. 主动回避风险。初始根除风险或中途放弃风险,使投资活动具有某种程度的安全性。如将社会保险基金进行国债投资,而不购买股票。3. 自我保险策略。通过自我保险的办法把风险接受下来,用储备金或风险基金将可能发生的损失自我承担。

社会保险基金是职工的“养命钱”和“活命钱”,直接关系到职工的切身利益和社会安定。由于我国的社会保险改革刚刚开始,社会保险基金结余很少,保障能力较差,结余的社会保险基金为了保值增值进行投放时,必须满足安全性和流动性的要求,保证投资风险尽可能低,并可以随时变现。由于目前我国科学的投资体制尚未建立起来,投资法制还很不健全,宏观投资环境并不宽松,投资风险很大。尽管我们可以采取某些策略弱化投资风险,但仍难以保证社会保险基金投放的安全性和流动性。为了推动我国社会保险事业的健康发展,使社会保险真正起到社会“减震器”、“稳定器”、“安全岛”的作用,目前,社会保险基金不宜进行其他方式的投资,投资国债则是最安全、最理想的方式。因为,随着我国国债市场的日趋完善,国库券随时可以贴现和上市交易,并且国库券利率较高,投资风险极小,可以满足安全性、流动性和保值增值的要求。

