

加强社会保险 基金管理的思考

○陈 羲 吴启飞

社会保险基金的管理是社会保障制度改革的核心,它不仅制约着劳动人事、工资分配等制度改革的深化,也直接影响企业转换经营机制的进程。

江苏省盐城市自1986年开始推行国营企业职工退休养老保险基金和失业保险基金统筹以来,至1993年底,全市共有4600户企业、42万职工和6万多离退休人员参加了社会劳动保险,基金累计收入62460万元,累计支出51807万元,累计结余10653万元,有力地促进了我市社会劳动保险事业的发展,在一定程度上均衡了企业负担,有利于企业的平等竞争,保障了离退休人员和失业人员的基本生活,促进了劳动就业等制度改革的深化,为企业自主用人,劳动者自主择业创造了有利条件。

当前在强化社会保险基金管理,健全社会保障体系等方面还存在着不足,有待进一步完善和加强。

——社会保险的法制化没有得到加强,管理体制松散。一方面表现为国家目前仍没有统一的社会保险法,没有确立社会保险的法律地位;另一方面又表现为多头开展工作,政出多门。社会保险工作,劳动部门在搞;民政、人事以

及中央部、省属企业行业主管部门也在搞,各部门都制定自成一体政策,都有自己的管理模式,缺乏统一的管理制度。社会保障的覆盖面狭窄,社会化程度低,限制了劳动者获得社会保障的权益和他们应尽的义务,因而难以做到在全社会范围内有效地分担风险。

——社会保险基金的筹集形式和运行方式单一,收支缺乏科学的预测分析和定量研究,使用与管理缺乏约束机制。目前,社会保险基金是按照“以支定收、略有结余、留有部分积累”的原则进行筹集的,但对结余、积累水平在国民收入中应占有的合理份额,缺乏定量分析,不能客观反映现实可能与未来经济发展的需要,不能与国家财力、物价上涨指数以及国民收入分配、再分配其他比例关系相适应。例如盐城市8个县(市、区)已有5家拟定基本养老金筹集率超过国际公认的20%的警戒线,再提高比例,企业承受能力有限。同时由于现行的社会保障制度是建立在传统经济理论上,过多地使用行政手段和不规范的经济手段,缺乏法律手段,致使一些不符合财经制度的现象时有发生。有的地方为了统筹养老保险基金,采用不正当的经济刺激手段,按各地上缴积累基金数额的一定比例返还,作为地方社会保险机构管理费,用于宣传、业务经费;还按上缴基金数给下级社会保险机构发放奖金,一次发放数额人平达到一般事业单位工作人员全年奖金总额,既影响了社会保险基金的完整、增值(实质上这是一种挪用基金现象),也在一定程度上造成部门间收入不平衡,助长违纪现象的发生。

——财政管理和监督职能没有得到应有的重视和很好的发挥。社会保险基金是财政资金的让渡,按职责应由财政部门、社会保险专职管理部门共同管理,财政部门负责基金的保值、增值和财务管理等,即管钱;社会保险专职管理部门负责社会保险政策的研究、保险费用的发放等,即管事。而现行的社会保险工作,几个部门在搞,由于部门利益的影响,他们各自为政,钱事统管,缺乏必要的财政监督与管理,在一定程度上造成了管理的混乱和社会保险基金的流

失。

——挤占、挪用社会保险基金现象严重。目前,社会劳动保险机构的经费是按基金收入的一定比例提取的。按比例提取管理费,不但满足不了机构开展工作的客观需要,还导致浪费现象的普遍发生,在每一预算年度内,往往解决不了诸如办公用房、小汽车、微机等固定资产购建的需要,而这项资金用于正常事业经费又显得过多。盐城市1993年社会保险机构管理费收入612万元,每个社会保险机构管理费平均收入68万元,人均占有管理费3.7万元,大大高于行政事业单位的平均水平,造成了部门间收入的严重不平衡。有些社会保险机构超标准购建办公楼、职工宿舍以及豪华小汽车等,行政主管部门还挪用、摊派、转嫁负担,特别是在近年来兴办第三产业热潮的影响下,有的将社会保险基金借给企业周转使用,有的用基金搞投资,由于运营不善,基金难以收回,严重影响了基金的专款专用和保值、增值。

社会保险制度改革是一项深层次的改革,是复杂的系统工程,涉及面广,政策性强,工作难度大,必须得到全社会的重视和支持。在社会主义市场经济条件下,市场对企业 and 劳动者的优胜劣汰的分化作用越来越明显,劳动者的就业与经济无保障的风险,也将越来越大,这就要求加强社会保险基金的管理,提高社会保险抵御各种风险的作用。

当前最关键的是要运用法律手段和经济手段相结合的方式管理社会保险基金,改革社会保险基金管理体制。传统经济体制下,社会保险工作,主要依靠行政机关颁发大量的规定、办法、通知等运行,缺乏必要的基本立法,没有形成社会保障体系,在社会保险基金的筹集、上缴下拨、支出结构、管理费的提取比例等方面,缺乏制衡机制和监督措施,尚未形成有效的法律管理程序,许多问题还通过经济刺激、人情关系来解决,具有很大的主观随意性。因此,应尽快制定和颁布国家社会保险法,用法律形式对社会保险费的筹集、使用以及基金管理中的人权、事权、监督管理等作出明确规定,使社会保险基

金逐步走上依法管理的轨道。另外,社会保险是一种政府行为,社会保险工作应由政府的职能机构依法经办,这就要求有一个能够独立行使职权、不受部门利益影响的政府机构来统一管理该项工作。此其一。

其二,加强社会保险基金的财政管理,健全社会保险基金的管理体制。首先,要理顺关系,明确职责,财政部门管钱,社会保险管理部门管事,钱事分管,各司其职,相互协调,相互配合,共同管好社会保险基金;其次,社会保险基金属于财政资金范畴,应按照财政资金的管理要求进行管理,各级政府对基金的收支实行预决算管理制度,每年基金收支的预算和决算报同级人代会批准,将社会保险基金真正纳入财政预算管理,建立起完善的财务制度,坚决制止侵占、挪用基金现象的发生。

其三,改提取管理服务费为财政拨款,改变社会保险机构的经费来源渠道。社会保险机构经过近10年发展,已初具规模,目前其经费仍然是按基金的一定比例提取管理费,已经越来越不适应社会保险事业发展的需要,总的说来管理费比例偏高,管理上存在许多漏洞。要改变社会保险机构经费管理中存在的弊端,笔者认为,应取消按比例提取管理费,实施财政预算内拨款。在安排其经费时,根据人员编制、行政事业单位的一般水平,考虑其业务工作的特殊性,给予合理照顾,对基建支出和购买交通工具等专控商品的支出,按规定从严掌握,加强源头管理,从根本上杜绝违纪现象发生。

其四,加强社会保险基金的定量研究和预测分析,改革原有的基金筹集和支出方法。在市场经济条件下,我国经济由一元化向多元化发展,劳动者的劳动风险也越来越大,客观上要求加强社会保障制度的改革,社会保险将成为国家干预经济的手段。国家要对基金筹集、提取比例、积累率、积累基金的安全、完整、增值以及采用什么手段才能保证基金的筹集和使用既达到基本平衡,又留有余地,做到心中有数,只有这样才能保证国家解决劳动者的劳动风险,保持社会稳定所必需的资金。所以,必须加强定量研

究,通过对一定时期的就业情况、工资水平、社会保险基金收缴率、财政承受能力、价格、利率等因素的综合分析,对该时期的社会保险基金的筹集、使用、积累以及发展趋势作出科学的预测分析,使社会保障水平与社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应,促使社会主义市场经济的健康发展。

分税制财政体制与 发展农业特产品浅议

○文义光 张继海

今年,新财税体制的全面实施,标志着我国财政向着构建社会主义市场经济需要的运行机制迈出了重要的一步。作为调整中央和地方分配关系的改革,必然会对地方财政带来一些变化和影响。中央与地方,地方与企业之间财力的适当转移,可能使部分地区的财政收入下降,特别是经济欠发达地区,财政支柱型产业少,收支矛盾将更加突出。同时,财力分配的规范,使得地方更加明确自身的收入水平、增长因素和可挖潜力。因此,要因势利导,采取正确的决策,积极涵养地方税源,加强地方税收征管,发展和壮大自身财力。

农业特产税作为地方财政收入的一个重要组成部分,在工业基础差,农业特产品有一定发展的现实情况下,要实现财政收入总量增长,可谓举足轻重。以四川省达川地区为例,农业“四税”占全区地方财政收入30%左右,部分县的比例还要高一些。农业税(提价因素除外)、耕地占用税、契税每年增长幅度相对较小,只有农业特产税弹性大,增长速度快。达川地区从1987年开征农林特产税以来,至1993年,累计征收税款2105万元,七年翻了五番,年平均增长37.23%。今年,国务院143号令关于农业特产税征收规定出台以后,不但保留了原农林特产税的征收品目,还将原征收产

品税的部分农林牧水产品改征农业特产税,扩大了农业特产税的征税范围和征税环节。通过测算,农业特产税在达川地区很有潜力,前景非常广阔。

达川地区地处大巴山南麓,亚热带气候,适宜农业特产品的生产,现有农业特产品烟叶、茶叶、蚕茧、水果等1000多个品种。党的十一届三中全会以来,调动了广大农民种(养)植(殖)农业特产品的积极性,出现了生产农业特产品的好势头,促进了农村经济的发展和产业结构调整。但是,从广度上讲还远远不够,资源浪费严重。从目前的情况看,该区还有宜林山地912万亩,荒山草坡575万亩,塘堰水库12万亩及大量的江河养殖面积,这些可供使用的资源没有得到很好的开发和利用。同时,种养殖利用率不高,大多属于单品种和浅层次的开发利用,技术含量低,经济效益总水平差。另外存在着资金投入不够,技术服务滞后,产销脱节等问题。

分税制财政体制为发展农业特产品提供了契机。地方财政工作要适应变化了的新情况,大力发展农村经济,狠抓农业特产品的生产,开辟特产税税源。

一、全面发展与因地制宜相结合。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:我国农村经济的发展,开始进入以调整结构、提高效益为主要特征的新阶段……在保持粮棉等基本农产品稳定增长的前提下,调整农村产业结构。达川地区的任务是做好宣传发动工作,号召农民投身于农业特产品的生产,指导和帮助他们调整产业结构,把好关、算好帐,当好参谋,争取在3—5年,使农业特产品生产有一个大的飞跃,做到处处花果山,遍地特产品。但应注意合理布局,因地制宜。要学会适应市场经济的要求,有预见地选择适应市场竞争的品种。

二、调整产业结构与发展三高农业相结合。农业特产品的生产,在同样的环境和条件下,存在着产量悬殊,质量差异明显的问题。调整产业结构,这一举措无疑是正确的。但是,我们要吸取过去在调整结构中步入后尘,引进品种质量低劣的教训,应与发展三高农业相结合,大力推广一些科技含量高、产量大、品质优良的品种,优化种养殖业结构,调整中既要克服盲目急躁的问题,又要杜绝生产的短期行为。

三、选择项目与提高效益相结合。发展农业特产品的意义在于繁荣农村经济,增加国家和农民收入。因此选择项目时,既要考虑到项目的可行性,又要考虑能实现的最佳经济效益。经验告诉我们:其一,要克服过去开发资源周期短、技术要求不高、受益容易的权宜性观念,应在开发资源多品种,深加工和系列化上作文章,