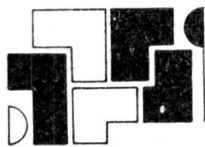


强化财政监督职能 规范劳动「两金」管理

宜昌市劳动「两金」管理的调查与思考

◎陈业新 韩庆顺



工作研究

湖北省宜昌市从1986年开展企业职工退休养老金和待业保险基金(以下简称劳动“两金”)征收管理工作,到1992年底,全市市、县两级从事劳动“两金”征收的保险机构共25个,机构编制人数217人;参加养老保险的职工人数达206 687人,征收养老保险基金6 822.4万元,基金滚存结余8 154.4万元;参加待业保险的职工人数为264 723人,征收待业保险基金493万元,基金滚存结余1 164.2万元。从理论上讲,劳动“两金”的实行,通过基金积累的方式,既解决了企业职工待业保险和退休养老的问题,又从长远利益上减轻了企业负担过重的困难,是社会主义制度优越性的充分体现。从宜昌市劳动“两金”的执行情况来看,成效是显著的,但在征管工作中还存在一些亟待解决的问题。

(一)征管机构多头,管理层次不清。宜昌市劳动“两金”的征管工作在起步阶段,是由劳动部门负责征收,之后,劳动部门内部形成了两个专门机构——社会劳动保险局和社会劳动就业局,保险局负

责征收退休养老金,就业局负责征收待业保险基金。与此同时,人民保险公司也办理部分集体企业职工退休养老保险。1992年下半年,人事部门也开始承办行政事业单位的劳动“两金”征收工作。这样使得劳动“两金”的征管形成了“诸侯割据”的局面,从而带来诸多弊端:一是多部门征管,工作不协调,各部门站在自身利益立场上说话、办事,相互扯皮现象严重。二是在基金管理上各管一块,造成基金的过度分散,不利于基金统筹使用和确保增值。三是政出多门,在征管政策的制定和执行上各不相同,有的地方还自行制定了一些政策,改变征收标准,使得征管工作不仅在征管部门之间不统一,而且造成了区域之间的不平衡。四是征管机关和财政部门之间的矛盾。首先是管理体制上的矛盾,财政部(1987)财综字第3号文件“关于下发《国营企业职工待业保险基金和退休养老金财政管理暂行规定》的通知”第8条指出:劳动“两金”支出大于年度收入时,应先用上年结余,如仍不够的,在报经同级财政部门批准后,由地方财政给予补贴。由此可见,财政部门是劳动“两金”收支不能平衡的补充者,应该自始至终参与劳动“两金”收支管理,而目前的情况却是财政部门无法参与基金征管工作,各级劳动“两金”主管部门都不愿意与财政部门共同管理。其次是政策法规不一致,在财务政策上,劳动、人事部门执行上级主管部门的文件,而不执行统一的财政法规,造成了征管脱节,财政监督失控的局面。

(二)提取费用偏高,基金积累缓慢。劳动“两金”的费用提取比例大都由上级主管部门单方面行文,财政部门有规定也不能贯彻执行,这些费用的提取比例均偏高,严重影响了基金的积累。以待业保险基金为例,按照宜昌市劳动部门行文规定,每年需从当年待业保险基金收入中提取本级管理费10%,提交上级管理费10%,提取转业培训费20%,生产自救费15%,仅此四项,就占去全年收入的55%。如此大的支出费用严重影响了基金的正常积累,使基金的支付潜伏着危机,如果遇上失业人员增加的情况,基金收支就会出现入不敷出的局面。费用高的另一方面表现在劳动“两金”管理机构人员费用支出标准大大高于预算内。1992年全市社会保险机构年平均人员133人,提取管理费365.7万元,人平2.75万元;待业保险机构年平均人员41人,提取管理费71.9万元,人平1.75万元。这些都比预算内行政事业单位人员经费支出标准高出好几倍。

(三)基金管理松散。主要表现在:一是支出结构不合理。1992年全市退休养老金管理费和其他支出达853万元,占总支出的15.38%,其中其他支出达511.8

万元。待业保险基金直接用于待业救济的支出只有23万元,仅占总支出的10%。二是资金管理混乱,银行帐户多,存单存折多。三是挪用基金。有的地方无视国家关于劳动“两金”基金管理的规定,挪用基金去搞生产建设,有的将基金用于放贷,人为地加大了基金支付的风险性。

宜昌市劳动“两金”的管理之所以存在上述问题,其根本原因是利益机制驱动,从上到下关系未能理顺。要改变这种状况,加强劳动“两金”的管理,需要从以下几方面着手:

(一)强化财政监督管理职能,将劳动“两金”纳入财政管理轨道。劳动“两金”就其来源渠道看,是通过国民收入的分配和再分配而形成的社会消费基金。劳动“两金”的筹措,既影响企业的成本和利润,也影响财政收支,涉及到积累和消费的比例关系,国家、企业、个人三者利益分配关系。从劳动“两金”筹集的目的来看,是为了减轻各级财政和单位的负担,是国家通过各级政府向社会成员提供的基本生活保证,是国家社会保障职能的体现。由此可见,劳动“两金”属社会保障基金,是政府收支的重要组成部分。财政是政府管理资金的职能部门,对两项基金的征收和基金管理有义不容辞的责任。因此,财政部门应本着对国家资金高度负责的精神,积极参与劳动“两金”征收和管理,扭转过去政府和财政部门监督失控的局面。

(二)规范劳动“两金”收支行为,变被动管理为主动管理。劳动“两金”的收支管理,必须以国家统一的财会制度为准则,必须由财政部门制发。劳动部门单方面制定劳动“两金”收支的财会制度和管理办法是不妥的。为此,财政部门应与劳动“两金”征收主管部门加强协商,统一规章制度,规范收支行为。一是统一劳动“两金”征管制度,要充分发挥财政职能,明确征管权限和范围,与主管部门共同管理劳动“两金”;二是统一财会制度,主管部门不得单方面制定开支标准和范围,财务开支的标准和范围必须由财政部门制定或审定,以维护国家财经法规的统一性和严肃性;三是统一预决算报表制度,改变目前劳动“两金”预决算报表财政部门 and 主管部门不统一的状况,要统一报表格式,统一编报口径,确保预决算资料的完整性、真实性和准确性。

(三)加强对基金的管理,促进基金积累和增值。一是要根据财政部规定,将基金纳入财政专户管理,保证专款专用。二是要控制多头开户,清理存单存折,保证资金的相对集中,避免分散性。三是要多渠道促进基金积累和增值。就目前情况看,购买国库券不失为一条好的增值途径,这样做既支援了国家现代化建设,为国分

忧解难;又保证了基金增值,并可避免风险。

(四)严格控制管理费的提取和使用标准,保持合理的费用水平。劳动“两金”机构在开办之初,为了改善办公和生活条件,管理费用的提取比例高一些是可以的,但现在情况不同了,各级机构的办公和生活设施已基本解决,管理费提取比例便应适当调低。另外,上级主管部门向下级提取管理费的做法应废止。管理费支出要实行定编定员定额制度,年初要编制支出预算,报同级财政机关审定后执行。在费用开支标准上,要与预算内标准相一致,不能有钱就可以多提多用,脱离财政监督,要使费用支出保持在一个合理的水平。

“遗失支票案” 留下的法律思考

○罗彬

有关部门虽明文规定不准签发空白支票,但现实经济生活中,空白支票却极为常见。支票遗失或被盗现象也时有发生。因丢失支票而引起的纠纷,也越来越多。

1992年5月19日,某厂供销员刘某,遗失一张已盖好单位及有关人员印鉴的转帐支票,刘某立即汇报了厂方,厂方当即通知了开户银行,并于当晚在本市、区电台、电视台播出了遗失声明。但事隔四天,某商店持被银行退回的支票到该厂,要求该厂支付二台松下2185型电视机的货款7230元。厂方以该支票已声明作废为由,拒不承担任何责任。经法院审理认为:被告该厂遗失支票后,虽通知了开户银行,并在有关新闻单位播出了“遗失声明”,但这种提醒有关方面注意的“周知”式做法,不具有法律效力,为此,厂方应负主要责任,承担四分之三的经济损失。原告某商店,在接受支票时,没有核对持票人身份,造成持票人冒用他人已挂失的支票,因此,也负有一定责任,承担四分之一的经济损失。