

目的是逐步理顺被承包制扭曲的分配关系,明确国家具有的政权职能和管理经济的双重职能,使国家做为公有制的代表,能够在国民收入分配中起支配作用。“税利分流”的某些作法虽然还不够完善,但与承包制相比,无疑是一个进步,因此,应在不断改进的基础上,积极开展试点工作,有计划地扩大试点范围,争取在“八五”中后期逐步推开。

从长远看,为了切实解决提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重的问題,最有利的办法就是在划清各级政府事权的基础上实行分税制。因此,在“八五”期间,除了应进行“税利分流”的试点以外,

财政部门还应当抓紧时机,积极、稳妥地进行分税制改革的试点工作,摸索经验,合理确定各级政府应掌握的财权和财力,为下一步深化财税体制改革打好基础。

在此基础上,还要逐步理顺税制结构,强化税收管理,使税收在增加财政收入和宏观经济调控中发挥更大的作用。

另外,在预算管理方面,应当努力创造条件,尽快编制复式预算,将现有的各种“基金”在所有权不变的前提下,纳入财政专户管理,严格划清经常性预算和建设性预算的关系,以便提高社会资金的使用效益。

## 加强“两金”管理的财政对策

孙德宪 王文烈

建立和发展以国营企业职工待业保险基金和退休养老基金(以下简称“两金”)为主要内容的社会保障制度,不仅可以解除劳动者的后顾之忧,稳定职工队伍,鼓励劳动者为社会利益忘我工作,而且也使职工老有所养、生活有靠,充分显示社会主义制度的优越性。目前在“两金”的管理工作中还存在一些亟待解决的问题,从湖北省襄樊市“两金”管理情况看,主要有以下几方面的问题:

一、“两金”管理工作的透明度不高,人们对这一问题的认识还普遍地停留在低水平上。主要表现在人们对“两金”的性质、作用、意义、用途等有关问题不甚了解。产生这个问题的根本原因是宣传工作缺乏应有的力度和深度。

二“两金”的征收缺乏科学的量化标准,造成计提比例偏高和计提范围过宽,致使基金结存规模过大。据统计,宜城县 1990 年职工待业保险基金和退休养老基金实际征收数额分别为 10 万元和 150 万元,年底净结余分别为 8.2 万元和 96 万元,占当年实际征收数额比重分别为 82% 和 64%。

三、对“两金”的监督、管理不力,造成“两金”使用失控。突出表现在一些地方和部门无视国家有关政策规定,逃避财政监督管理,擅自将“两金”挪作他用。如襄樊市某县劳动部门,无视财经纪律,擅自将 70 万元的“两金”收入用于修建高标准住房。导致这个问题的主要原因,一是财政部门没有采取强有力的措施对“两金”的使用进行有效监控,有些财政部门认为从事“两金”管理是搞“副业”,存在怕麻烦的错误思想,因而放松了对“两金”的管理;二是财政和劳动部门的有关制度和政策规定不相吻合,各唱各的调,结果在管理中出现互相扯皮现象。

四、部门、企业之间相互不协调,“两金”征收难度日益增大。例如,宜城县 1990 年职工待业保险基金和退休养老基金的实际收缴率分别为 71% 和 82%,全年“两金”累计欠交额达 36 万元之多。究其原因,一是企业缴纳“两金”的积极性不高,认为实行“两金”统筹是国家在变着法子抽调企业资金;二是由于当前银根抽紧,资金供求矛盾十分突出,企业不能按时缴纳“两金”;三是有一部分专业银行考虑到自身的利

益,不愿划转资金,造成资金结算梗阻;四是劳动部门所属的“两金”征收机构不具备强有力的征收措施和手段,造成企业逃交、漏交、欠交甚至拒交的现象时有发生。

五、管理体制不合理,责、权分离。一方面,政府行政部门管得过宽,不能充分发挥基层单位的主动性和灵活性;另一方面,地方财政部门作为国家管理资金的职能部门,承担管理“两金”的责任,而劳动部门作为主管部门有“两金”的使用权,由于责权分离,造成管理上的被动。

针对上述“两金”管理工作中存在的问题,我们认为在今后的“两金”管理工作中应采取如下财政对策:

一、深入宣传,提高认识,增强“两金”管理工作的透明度。有关部门在开展这项工作的过程中,必须深入实际,耐心细致地做好思想政治工作,并充分利用各种宣传工具,大力开展多形式、全方位的社会性宣传工作,澄清模糊认识,消除思想疑虑,切实地向人们讲明开展“两金”管理工作的重要意义,争取社会各界对此项工作的理解和支持。

二、努力探索“两金”增值的有效途径,提高资金的使用效益。在保证基金正常支出并留有足够的周转余地的前提下,可调剂出一部分资金,对那些投资少、周期短、见效快的发展项目给予必要的扶持,并根据投资份额的多少按股分红,所得盈余应全部返回到各项基金之中,以实现资金的有效增值。

三、认真调查,科学测算,对“两金”征收进行合理的量定。“两金”是通过国民收入的分配与再分配而形成的社会消费基金,它涉及到国家与企业的分配关系,直接关系到职工的切身利益和社会经济的稳定与发展,因此,在实际工作中有必要对“两金”的征收比例和征收额度进行科学、合理的量定。具体办法是:1、职工待业保险基金的提取仍按现行办法执行,即按各企业和单位全部职工(固定工和合同工)标准工资总额的1%计提,由各企业和单位分月向劳动部门缴纳。2、合同制工人退休养老基金采取定额缴纳,国家或企业负担大头,个人负担小头的

办法,由劳动部门按月收缴。全年缴纳定额以200元为宜,其中职工个人负担的比例为15%;固定职工退休养老基金,由劳动、财政部门在每年初根据各企业和各单位上年底的劳动工资报表所反映的离退休职工人数及离退休费用支出情况,认真合理地编制本年度收支预算。在编制收支预算的过程中,要把本年度预算结余数控制在预算收入的10%以内,并在此基础上测算出统一的计提比例,计提范围只限于在职的全部固定职工的标准工资总额。

四、理顺管理体制,为“两金”管理工作的顺利开展创造一个良好的条件。首先是要克服政出多门、缺乏统一规划、统一协调和统一管理的混乱现象,明确划分各部门的权责,促使各部门各司其职,各负其责。如明确规定财政部门负责资金的管理和资金使用的监督检查;劳动部门负责基金的征收及其发放与使用。其次,银行、财政、劳动部门要密切配合,通力协作,对缴纳基金不积极或拖欠基金的企业和单位;银行部门可直接从其账户上划转,保证基金收入及时足额的收缴;财政部门要严格地按计划拨付资金,以保证正常支出的需要。

五、狠抓建章立制,完善管理办法。一是要根据实际情况,因地制宜地制定出一套符合本地实际的“两金”收支财务会计制度,规范“两金”的会计核算和财务管理;二是要建立“两金”收支的预决算制度,将“两金”收支纳入财政统一管理,从而硬化预算约束,增强财政部门的宏观调控功能,为今后其它各项社会保障基金的顺利实施打下良好的基础,提供可借鉴的有效经验。

六、加强立法工作,尽快实现提取基金向以税种征收的办法过渡,即在时机和条件成熟的情况下,借鉴外国的一些经验做法,通过开征社会保障税,以法定的税收形式把城乡居民的社会保障问题固定下来,以达到深化社会保障制度改革的目的。从而,为建立多层次、多渠道的县级社会保障制度提供行之有效的法定保证条件。