

必须加强对保险基金、退休养老基金的财务管理和预算管理

宗和思

赵紫阳总理在六届人大五次会议的政府工作报告中指出，要积极建立职工待业保险制度，逐步推行以省、市或县为单位统筹职工养老保险金的办法。因此，进行劳动保险制度改革是十分重要的，它是经济体制改革的重要组成部分。在劳动保险的有关方针、政策已经确定的情况下，如何合理地筹集基金，保证供给，实质上是个财政问题。因此，加强保险基金和退休养老基金（以下简称“两项基金”）的财务、预算管理，是财政部门义不容辞的责任。目前，必须在坚持“双增双节”方针和保证实现国家计划、预算的情况下，积极地进行“两项基金”的社会统筹工作。

（一）关于退休养老基金提取比例的问题

第一、退休养老基金实行社会统筹，由原来企业实报实销改为按统一比例提取，实际上是一个财政问题。如何筹集好基金、保证供给，是财政部门应有的责任。1982年《国务院批转财政部关于严格财政管理制止乱开减收增支口子的报告的通知》中规定：“今后凡涉及

减收增支的文件，需要报请国务院下达的，须由财政部报批，或者由财政部与有关部门联合报批；不需要报请国务院下达的须由财政部下达，或者由财政部与有关部门联名下达。未商得财政部同意，有关部门自行下达涉及减收增支的规定，财政部有权要求纠正，并通知所属财政税务部门不予执行。”在确定退休养老基金提取比例的问题上，各地区、各部门必须执行国务院文件的规定。因此，退休养老基金的提取比例，应当由财政部门为主，会同劳动部门、计委和经委，在调查研究、认真测算的基础上，确定一个切实可行的比例，报请人民政府批准后执行。按系统统筹的退休养老基金提取比例由中央主管部门报财政部批准后执行。

第二、国营企业职工是一个整体，国营企业职工退休养老基金应当不分新、老职工按统一的办法进行社会统筹，但是，国营企业职工退休养老基金社会统筹是分步实施的。去年，为了配合劳动制度的改革，国务院规定企业为劳动合同制工人按其工资总额的15%左右交纳养老保险基金。现在，固定职工也要实行社会统筹。在这种情况下，退休养老基金筹集的原则应当是：劳动合同制工人和固定职工的退休养老基金必须结合起来考虑实行社会统筹，可行的原则是分别计算，统一使用，以支定筹，略有结余。我们认为这个筹资原则是适合我国国情的。具体地说，凡是实行固定职工退休费用社会统筹的地区，需要结合劳动合同制工人养老保险基金的收入情况，统筹测算退休养老基金的总收入，在此基础上，根据以支定筹、略有结余的原则，合理地确定固定职工退休费提取比例。确定退休养老基金提取比例时，既要保证退休费开支的需要，也要考虑国家财政和企业的承受能力，不能有过多的储备基金。特别是当前完成今年的国家计划和国家预算的任务非常艰巨，更应该量力而行。如果由于退休养老基金提取比例定得过高，影响到地方财政的收支平衡，出了问题，中央财政是无能为力的。因此，各级财政部门都要从当前的实际情况出发，不要把希望寄托在中央财政补助上。

第三、在具体确定比例时，考虑到我们还没有成熟的经验，经济体制正在进行改革，各种经济关系尚未完全理顺，有些因素难以准确测算，加上近几年财政困难，不可能做到比例一经确定便多年不动，基金的积累也不能太多。退休养老基金的提取比例，一般来讲，一定三年不变还是可行的，三年以后，取得了经验，根据那个时候的财力可能和企业承受能力，再研究和确定提取比例的稳定时间，可能稳当一些。关键是现在一定要在认真测算的基础上，确定一个比较合理的比例。

(二) 关于“两项基金”实行专项预算管理的问题

关于基金预算管理问题。首先必须明确，“两项基金”财政计息专户是特别财政专户，该专户的基金属于国家用于职工待业保险和退休养老保险的专项储备基金，必须专款专用，各级财政部门不得用于平衡预算，任何地区、任何部门都不得擅自动用。由于“两项基金”属于专项基金，需要在银行单开财政专户，一般来说，应设在办理“两项基金”收付业务的银行为宜。在新的专户未开设之前，可以暂存在预算外资金财政专户，新的专户开设后再划转过来。利率问题，考虑到退休养老基金是职工福利性质的，我们意见，基金存入财政计息专户，也应当象劳动合同制工人养老保险金一样，按居民储蓄存款利率计息。

关于管理费预算管理的问题。目前各地主管机构管理费开支比较混乱，有的地方劳动部门自行决定按比例提取管理费，而且比例较高。有的地方由于机构重叠，提取的基金全部用于管理费开支都不够。因此，必须加强对管理费的管理。对“两项基金”的主管机构应实行事业单位预算管理办法，不能按比例提取管理费。具体来说，主管机构必须编制管理费的预算，经同级财政部门审批后，从“两项基金”财政计息专户中核拨管理费。管理待业保险基金专职机构必须定编定员，财政部门要按照编制内的实有人数，核拨管理费。管理费的开支范围，按现行的人员经费和公用经费规定办理。

(三) 关于今年需要做好的几项工作

第一、目前退休养老基金社会统筹工作是根据中央的有关方针、政策，由各地组织实施的，各地的有关部门要在当地人民政府领导下搞好这项工作。一定要向本单位领导和当地人民政府的主管负责同志讲清楚加强“两项基金”财务和预算管理的重要意义。只有在各级人民政府的领导和支持下，才能使这项工作顺利开展。

第二、各地一定要充分做好准备工作，积极、稳妥地开展退休养老基金的社会统筹工作。实行退休养老基金社会统筹是经济体制改革的重要内容之一，财政部门应该积极支持这项改革。鉴于这项改革不仅涉及到国家与企业、企业与企业之间的分配关系的调整，而且关系到广大职工的切身利益，政策性很强，牵涉面很广，需要做大量的调查研究、反复测算等准备工作，因此，必须坚持量力而行的原则，稳步前进，不要一哄而起。

第三、主动加强与有关部门的联系，积极帮助主管部门解决一些实际问题。各级财政部门不仅要加强对“两项基金”的财务、预算管理，执行上级财政部门的有关规定，还要积极帮助主管部门解决一些实际问题，比如：帮助主管机构建立健全必要的财会制度；协助主管机构组织“两项基金”的收入。同时，还要加强同有关职能部门的联系，保证这项改革的顺利开展。

第四、认真编好1987年“两项基金”的决算和1988年“两项基金”的预算，并按规定做好“两项基金”财政计息专户的划转工作各地区和按系统统筹的中央主管部门要在充分准备的基础上，认真搞好今年“两项基金”决算的试编工作，在此基础上，搞好明年的预算编报工作。目前，国营企业职工待业保险和劳动合同制工人养老保险办法已经全面实行，国营企业职工退休费用统筹正在逐步开展，编制“两项基金”预决算时，待业保险基金和劳动合同制工人养老保险基金要全部汇总上报；固定职工退休费统筹，有多少报多少。