

广州市社会保险制度改革的思路与财税对策

○朱德明

社会保险是国家为劳动者在遇到生、老、病、死、伤、残、待业等社会风险而丧失或减少收入来源,致使生活发生困难时提供收入的一种社会保障制度,建立和健全社会保险制度,是当前经济体制改革和建立社会主义市场经济体制的重要内容。本文试图对广州市社会保险制度改革的思路和财税部门在社会保险制度改革中如何发挥其积极作用等问题,进行一些探讨。

一、广州市社会保险制度的现状及存在问题

广州市现行的社会保险制度主要包括两大各自独立的系统,一是国家机关和事业单位职工的社会保险制度。该制度始于50年代初期,并一直沿用至今。其保险经费来自国家行政管理费和事业费中的工资基金,由国家财政支出。在这些部门就职的职工,全都可以享受退休、公费医疗和伤残劳保等对待。由各级人事部门负责管理这方面的工作。二是城镇企业职工的社会保险制度。广州市从1984年实行养老保险金社会统筹试点以来,逐步建立起了覆盖国有企业、集体所有制企业、区街企业、企业化管理的事业单位的职工、外商投资企业的中方职工,包括养老、待业、工伤等险种的社会保险制度,保险金以社会统筹为主,各级劳动部门是企业职工社会保险工作的主管部门。这种社会保险制度存在的主要问题是:

(一)社会化程度较低。这主要表现在:一是社会保险的覆盖范围不够全面。目前,广州市城镇企业中的外来临时工、个体私营企业职工、农村的广大农民(包括村干部和乡镇企业的职工)还没有纳入社会保险的范围。仅就养老保险而言,到1992年末,参加退休统筹的在职职工(不含市属县)有76.5万人,只占城镇在业人数(剔除外商投资企业)的44.9%。二是企业劳动保险的险种也不够齐全。目前,广州市企业劳动保险只包括养老、待业、工伤三个险种,其他保险项目,如生育、医疗等保险则还是由企业自行解决。三是国家机关、事业单位的职工没有纳入社会统筹的范围。这种做法不利于政府机构的精简和人才的合理流动。

(二)缺少一个统一管理、协调社会保险的管理机构。据国务院(1991)33号文规定,由劳动部门、人事部门、民政部门分别负责企业、国家机关、事业单位和农

村养老保险制度改革。因此,社会保险存在多头管理、机构重复、政出多门、互相掣肘的问题也就在所难免。

(三)缺乏法律依据。目前,我国还没有制定社会保险法或条例,只是由国务院发布了关于企业职工养老保险、待业保险的规定。根据这些规定,并结合广州市的实际情况,市政府1993年6月发布了《广州市企业职工社会劳动保险规定》(以下简称《劳动保险规定》)。这个规定只对城镇企业职工的劳动保险作了规定,且许多规定也不够详细具体。这样,在进行企业劳动保险工作中遇到的一些具体问题仍无法以法律形式解决。至于其他的社会保险工作,因无章可循而无法开展。

(四)社会保险基金主要由政府和企业负担,个人的缴费比例过低。目前,广州市社会保险基金的缴费率(基金占缴费工资的比例)分别是:养老保险基金,企业为24.5%,个人为2%;工伤保险基金最高2%,最低0.5%;待业保险基金1%,后两项基金只由企业缴纳。

二、社会保险制度改革的思路

针对上述现状及存在问题,根据《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》的精神,笔者认为,进一步深化广州市社会保险制度改革的思路和方向应是:

其一,建立统一的社会保障管理机构——社会保障委员会,负责社会保险、社会福利等社会保障的行政管理和政策的制定。同时,建立统一的社会保险基金的经办机构——社会保险公司,负责社会保险基金的筹集和营运。

其二,在国家还没有制定统一的社会保险法或条例的情况下,应进一步完善《劳动保险规定》。同时,尽快研究和制定有关国家机关、事业单位、农村的社会保险规定,为建立社会化程度较高、基金统一调度的社会保险制度提供法律依据。

其三,逐步建立社会化程度较高、基金统一调度的社会保险制度。把国家机关、事业单位的职工纳入社会统筹的范围;把个体私营企业的职工纳入社会保险的范围;逐步实行生育、医疗保险社会化;先行对农村的基层干部和乡镇企业职工的养老保险实行社会统筹,以后逐步扩展到其他农民险种;在条件成熟的时候,参

与省级甚至全国统一的社会保险基金统筹。

其四,借鉴新加坡公积金制度的经验,实行社会保险基金社会统筹和个人帐户相结合。公积金制度的实质,就是实现强制性自我储蓄保障,而目前广州市职工的个人强制保障储蓄只是养老保险基金的一小部份,根本无法达到自我保障的目的。为此,应逐步提高个人的社会保险基金缴纳比例(以50%为最终目标),并建立个人帐户的管理体系,逐步实现养老、医疗、住房等的自我保障计划。

三、财税对策

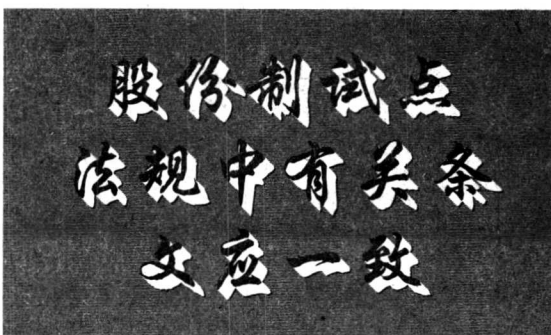
建立和健全社会保险制度,是一个综合配套的改革过程。它不仅需要社会保险部门积极稳妥地推进改革,而且需要其他各部门、各单位、各企业的支持和配合。就财税部门而言,应从以下几方面支持和配合社会保险制度改革。

——积极协助社会保险基金经办机构做好社会保险基金的征收工作。财政部门应充分认识把国家机关、事业单位的职工纳入社会统筹的重要意义,按有关规定把应缴纳的社会保险基金及时足额地划拨到社会保险基金经办机构。

——加强财政在社会保险制度改革中的监督、调控作用,把社会保险基金纳入财政预算管理。只有把社会保险基金纳入财政预算管理,才能完整地反映财政收支的情况,才能加强对社会保险基金收支的财政监督,使企业在缴纳社会保险基金的过程中能严格遵守财经纪律,做到按时足额缴纳,保证基金收入计划完成;使社会保险基金的营运、支出遵循安全、节约、高效的原则。

由于国家明确了实行复式预算的方向,社会保险基金预算也应按复式预算的要求设计。具体的编制办法是:由于社会保险基金有专门的收入渠道和支出用途,不同于公共性和经营性收支。因此,不应把社会保险基金划入公共性或经营性预算,而应设专项预算单独填列。根据复式预算的原则,当经营性预算发生赤字时,不能直接用社会保险基金来弥补,而应用社会保险基金的结余数购买地方财政债券(要以完成国库券购买任务和允许地方政府举债为前提);当社会保险基金收不抵支时,也不应以公共性预算的结余数来补足。而应通过提高基金的缴款率或调整某些社会保险项目的支出标准加以解决。

——加强对社会保险基金经办机构的财务管理。根据经办机构实际工作需要和节约的原则,核定其管理费的开支项目和开支标准;协助经办机构制定财务、会计制度,并经常检查其执行情况。



○吴克金

目前,我国推行股份制所遵循的法规主要有《股份制企业试点办法》、《股份有限公司规范意见》、《有限责任公司规范意见》、《股份制试点企业国有资产管理暂行规定》等,由于这些法规中有的条款不尽合理,有关条款之间以及这些法规与其他法规之间还存在着一些矛盾,致使依此建立起来的股份制企业难以规范化、科学化。如不尽早解决这些问题,不仅难以“实现企业的自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”,影响股份制的全面推行,而且会直接影响现代企业制度的建立,影响经济体制改革的进程。

一是关于公司董事、董事长的人选问题。《股份有限公司规范意见》第五十三条规定:“董事由股东会选举产生。董事可由股东或非股东担任。”第五十八条规定:“董事长由董事担任。”就是说,公司的董事、董事长均可由非股东担任。这就为外单位干预、控制股份公司提供了法律依据。虽然董事会成员是由股东大会选举产生,但目前改革措施尚不配套,无论是将现有企业改组成股份制,还是新建,都在不同程度上受到有关部门不正当的干预。一旦公司的较高权力机构——董事会为公司以外的人所操纵,那么,公司的法人代表以及经营决策权就等于拱手让给了别人,股份公司也因此容易造成只换牌子,不转机制。

二是关于优先股股东的表决权问题。《股份有限公司规范意见》第三十九条规定:“……优先股股东无表决权。但公司连续三年不支付优先股股利时,优先股股东即享有第四十一条规定的权力。”第四十一条规定:“股东有以下权利:(一)出席或委托代理人出席股东会并行使表决权……”。很明显,在特定条件(三年不付股利)下,优先股股东是有表决权的。而第五十一条又规定:“第四十一条第一项,不适用于优先股股东。”到底优先股股东有无表决权?怎样处理优先股股东与公司的关系?企业莫衷一是,优先股股东也是莫明其

(下转第52页)