

新时期我国财政 社会保障工作的基本思路

本刊讯 结合学习党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，财政部副部长肖捷在最近召开的全国财政社会保障工作电视电话会议上提出了做好新时期财政社会保障工作的新思路。他说做好新时期财政社会保障工作，一要明确各级政府的社会保障事权及其财政支出责任，二要深化就业和再就业体制改革，三要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系，四是改革与投入并重，加快卫生医疗事业发展。

一、健全公共财政体制，明确各级政府的社会保障事权及其财政支出责任

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任；根据经济社会事务管理责权的划分，逐步理顺中央和地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责。社会保障事权和支出责任是当前我国社会保障改革和财政改革面临的重要问题之一。这几年中央反复要求地方各级政府要切实承担起社会保障支出责任，但是执行的结果始终是中央拿大头，地方拿小头甚至不拿钱。出现这种局面的原因很多，但其中一个很重要的原因就是，中央和地方社会保障管理责权划分不够明确，支出责任的划分弹性太大。为此，必须按照《决定》的要求，深入调查研究，尽快理顺关系，明确责任，规范体制，增强激励，强化约束，调动中央和地方两个积极性。首先，要划清市场

与政府的责任边界。凡是市场能有效解决的，就应该让市场解决，政府不应介入，已经介入的要逐步退出；凡是市场不能解决的或解决不好的，政府要切实承担起责任。建立社会保障制度的目的就在于为人们提供基本的生活和医疗保障，其所需资金要通过健全公共财政体制予以保证。至于更高层次的生活和医疗保障，则要注重发挥市场机制的作用，通过补充保险、商业保险等方式解决，政府只是从政策上加以引导，并实行严格的监管，这是发达国家经过几十年甚至上百年的探索出来的经验总结。其次，要按照中央统一领导、充分发挥地方主动性的原则，合理划分中央和地方的社会保障事权和支出责任。总的考虑，社会保障法律法规和重要政策的制定，由中央政府负责；具体的社会保障、就业和卫生医疗服务项目，除基本养老保险在条件成熟时可将其基础部分逐步过渡到全国统筹外，其他均由地方政府负责组织实施。从财政角度来说，应重点做好两方面的工作：一是以事权划分为依据确定中央和地方财政的支出责任，支出责任与事权要对应；二是随着经济发展和财政体制的不断完善，努力提高地方财政的收入能力，使地方政府履行职责有必要的财力保障。至于社会保障支出责任的划分，也应遵循上述基本原则，中央与地方财政分别按事权范围安排有关项目所需支出。在中央与地方财政体制及其他支出责任比较明晰、资金安排有保障的条件下，对于地方社会保障支出超出其承受能力的地方，中央财政通过一般性或专项转移支付予以补助。

另外，实行全口径预算管理，重视和防范财政风险，也是健全公共财政体制的一项重要内容。改进我国

财政管理,不仅要重视预算内和预算外资金的监管,而且要重视政府性债务和或有负债的监管。社会保障隐性负债,是财政政府性债务的一个组成部分。为防止其无序扩大而出现的风险,必须研究建立社会保障预算,加强社会保障基金的管理和监督,科学监测社会保障基金收支状况,及时研究制定有针对性的政策。

二、深化就业和再就业体制改革,把就业和再就业工作放到更加突出的位置

《决定》指出,要把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,实施积极的就业政策,努力改善创业和就业环境。党中央、国务院高度重视就业和再就业工作,做出了一系列重大决策。《决定》根据经济社会协调发展的原则把就业问题提升到一个前所未有的高度,把扩大就业与经济增长放在同等重要的地位,要求全面实施积极的就业政策。我理解,做出这样的决定主要是基于以下考虑:第一,解决我国的就业问题是一项长期而又艰巨的任务。这个问题是历史形成的,既有城市下岗失业人员问题,又有城市新成长劳动力和农村剩余劳动力问题,必须将其放在发展和改革过程中逐步加以解决,各地要积极稳妥、扎扎实实、坚持不懈的搞下去。第二,解决就业矛盾必须按照劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,深化就业体制改革。在社会主义市场经济条件下,就业主要还是应当发挥市场的基础作用,政府的职责主要是对特殊困难对象实施就业援助,健全劳动力市场体系,依法维护劳动力市场秩序,提供就业服务和完善社会保障体系等。第三,改革发展和结构调整都要与扩大就业紧密结合,也就是说既要考虑经济增长的目标,又要考虑扩大就业的需要。因此,《决定》提出了“四个注重”,即注重发展劳动密集型产业、注重扶持中小企业、注重发展非公有制经济、注重采取灵活多样的就业方式。我们要按照《决定》的要求积极贯彻落实。

三、加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系,解除广大人民群众的后顾之忧

《决定》提出,加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系,并指出了改革重点和方向。党中央、国务院历来高度重视社会保障体系建设,特别是近年来,

我国初步建立了以“三条保障线”和养老、医疗保险为主的城镇社会保障体系基本框架,为维护社会稳定、推进改革、促进发展发挥了重要的作用。但是,客观地讲,我国社会保障体系还不够完善,与建立独立于企业事业单位之外,资金来源多元化、保障制度规范化、管理和服社会化的社会保障体系目标还有较大差距。为此,我们要按照《决定》的要求,进一步深化改革,逐步建立起“低水平、广覆盖、可持续、严管理”的社会保障体系,为人民群众提供基本的生活和医疗保障,切实解决其后顾之忧。从财政的角度看应有三点认识:第一,完善我国社会保障体系,既要尽可能地保障基本生活和医疗需要,又要与我国的经济水平特别是财政、企业和个人的承受能力相适应。保障人民群众基本生活和基本医疗需要,是我们建立社会保障体系的根本目的,但是各项社会保障制度的运行是以资金为支撑的,而各项社会保障资金都来自于企业、个人缴费以及财政拨款,因此,社会保障项目、标准、范围等有关内容的确定要充分考虑企业、个人以及财政的承受能力,要以不损害经济社会发展为底线,尤其是我国目前及至今后相当长一个时期内仍然处于社会主义的初级阶段,不仅不能损害经济社会的健康发展,还要有利于促进经济的快速发展。这与党中央确定的“发展是执政兴国的第一要务”的精神也是相吻合的。第二,完善我国的社会保障体系还要有利于促进就业和再就业。社会保障体系的建设与促进就业再就业有着直接的关系。建立一个符合“一外三化”要求的社会保障体系,既有利于促进就业和再就业,还有利于增加社会保障体系的资金来源,反之,社会保障范围过大、标准过高、管理不严,就会出现养懒汉的现象,不利于促进就业和再就业,也会减少社会保障收入,增加社会保障支出。为此,各项社会保障范围、标准的确定要充分考虑我国就业状况,特别是标准的确定要与在职职工收入水平适当拉开差距。第三,完善社会保障体系必须建立起职责明确、运转有效的管理体制。一个好的社会保障管理体制是各项社会保障制度正常运行的重要保证。近年来我们在管理体制上做了一些探索,但职责不清、推诿扯皮、运转效率不高的问题仍然存在。今后要进一步明确各部门的职责分工,加强协作,逐步建立起社会保障主管部门制定政策、税务机关征收社会保障费(税)、财政部门管理社会保障资金、社会保障经办机构审核计发待遇的管理

体制。各级财政部门要着重完善社会保障资金的管理机制，并研究建立社会保障预算，积极组织收入，严格控制支出，加强资金管理和监督，确保社会保障资金收支的可持续性。

四、改革和投入并重，加快卫生医疗事业发展

《决定》提出，深化公共卫生体制改革，强化政府公共卫生职能，建立与社会主义市场经济体制相适应的卫生医疗体系。改革开放以来，我国卫生事业得到较快发展，人民健康水平不断提高。但是，医疗卫生领域也存在着一些比较明显的结构性和体制性弊端，如卫生管理体制条块分割、政府职能转变滞后、卫生医疗机构缺乏活力、城乡卫生事业发展失衡以及卫生投入总量不足、结构不合理等问题。这次非典疫情使这些问题充分暴露出来，也引起了各级政府和社会各界的广泛关注。贯彻《决定》精神，加快卫生事业发展要着重把握好以下几方面：一是政府在公共卫生领域的职能要到位，建立一个以政府为主导，多元主体参与公共卫生事务，共同提供公共卫生服务的公共卫生体系。政府通过制定有关规划和政策，组织管理各种社会资源，并保证基本公共卫生项目的经费需要。同时，尽可能地发挥市场机制作用，为人民提供高效率的公共卫生服务。二是在医疗服务领域，政府要逐步实现从医疗服务直接提供者向医疗服务购买者和医疗服务市场监督者的转变，不断强化政府对医疗服务行业的监管职能，加快非公有制医疗卫生机构的发展，探索与社会主义市场经济体制相适应的医疗服务体系。三是按照城乡协调发展的原则加快农村医疗卫生事业发展，改善农村卫生条件，转变乡镇卫生院等农村卫生机构运行机制，提高农村地区基本医疗服务水平，逐步为农村居民提供初步的医疗保障。四是按照公共财政的要求，合理划分各级政府支出责任，增加财政投入，改变财政补助方式，调整卫生医疗支出结构，切实向公共卫生和农村卫生倾斜，发挥政府投入的杠杆作用，促进卫生医疗事业的健康发展。（本刊记者）

脚踏实地做好

本刊讯 肖捷副部长在最近召开的全国社会保障工作电视电话会议上强调，要脚踏实地做好2004年财政社会保障工作，他要求各级财政部门以“三个代表”重要思想为指导，认真学习和全面贯彻落实十六届三中全会《决定》和中央经济工作会议以及全国财政工作会议的精神，本着统筹兼顾、协调发展的原则，继续实行积极的就业政策，促进下岗失业人员再就业；完善社会保障体系和公共卫生体系，保证广大人民群众的基本生活和基本医疗；按照建立公共财政的要求，完善筹资机制，健全财政监管体系，提高资金使用效益。具体来说，主要做好以下几项工作：

一、加大政策措施落实力度，促进下岗失业人员再就业

实行积极就业政策，努力促进下岗失业人员再就业，是解决困难群众生产生活问题的重要措施之一，今年各级财政社会保障部门要将这项工作作为重点抓紧抓好，进一步加大政策措施的落实力度。一是继续认真落实再就业优惠政策。各地特别是再就业压力较大的中西部地区和老工业基地，要深入分析贯彻落实再就业政策尤其是落实小额担保贴息贷款政策和主辅分离、辅业改制政策中存在的问题，采取有针对性的措施，确保各项优惠政策全面落实到下岗失业人员。再就业压力相对较轻的东部沿海地区，要及时总结经验，着手研究建立解决就业问题的长效机制。二是规范操作，加强资金管理。各地要严格《再就业优惠证》的发放，按规定程序和用途拨付社会保险补贴、再就业培训补贴和职业介绍补贴。三是认真研究制定“三条保障线”等社会保障政策之间以及与再就业政策之间的衔接配套措施，促进下岗失业人员从“吃救济”向再就业转变。针对目前下岗部分失业人员灵活就业又同时享受社会保障的状况，要在确保社会稳定的前提下，进一步规范劳动合同管理，明确就业的认定标准，适