

编者按：

党的十六大报告指出，健全社会保障体系是全面建设小康社会的必然要求，也是实践“三个代表”重要思想的充分体现。作为老工业城市的天津市由于历史原因形成的国有企业比例大、第二产业比重高、人员结构老化，使社会保障工作任务十分艰巨。天津市财政部门勇于开拓创新，经过多年的努力，初步建立了适应社会主义市场经济要求的社会保障体系，促进了天津市社会经济的稳定发展。现特编发一组文章，介绍他们的经验和做法。

与时俱进

创新财政社会保障工作

党的十六大报告指出“建立健全同经济发展相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”天津是老工业城市，由于历史原因，致使国有企业比例大、第二产业比重高、人员结构老化，在经济体制改革过程中暴露的矛盾较多，社会保障工作任务十分艰巨。几年来，天津市各级财政部门认真实践“三个代表”重要思想，始终把社会保障工作作为加快改革、促进发展和保持稳定的大事来抓，努力调整支出结构，多渠道筹集和积累社会保障资金，加强资金的规范管理，初步建立了适应社会主义市场经济要求的社会保障制度体系、适应社会保障制度发展的资金筹措体系、适应社会保障制度要求的财务管理体系，促进了社会经济事业的稳定发展。

一、积极推进各项社会保障制度改革，建立适应市场经济的社会保障制度体系

目前，天津市已初步建立起适应经济发展和社会稳定需要的、独立于

企事业单位之外的社会保障制度体系。其主要内容包括养老保险制度、失业保险制度、医疗保险制度、下岗职工基本生活保障制度、城乡居民最低生活保障制度和优抚对象抚恤自然增长机制等，形成了一个覆盖全社会企事业单位职工、各种基本保险齐全，以社会资金为主体、以政府预算作补充的社会保障体系，为稳定社会、促进改革与发展起到了重要作用。2002年底，全市城镇企业职工养老保险参保职工287.5万人，其中：在职职工198万人，离退休人员89.5万人，基金征缴收入53亿元；城镇职工失业保险参保职工197万人，其中：企业职工163万人，事业单位职工34万人，领取失业保险金人员12.6万人，基金征缴收入5.3亿元；城镇职工医疗保险参保职工209万人；享受低保人数为30.6万人，比1998年的1.6万人增长了18倍，全年低保支出20194万元。

(一) 积极推进统一的企业职工基本养老保险制度的建立

1987年，天津市开始在国有企业实行固定职工退休费社会统筹。1996年颁布的《天津市城镇企业职工养老

保险条例》，标志着养老保险制度已基本成形，并开始纳入法治化管理的轨道。1998年，根据国务院决定，中央将11个行业养老保险统筹移交地方管理后，天津市也将开发区、产业园区、保税区的养老保险纳入全市统筹，至此企业职工养老保险实现了全市统筹，由社会保险基金管理中心统一经办。1998年5月份，党中央、国务院提出：要确保离退休人员的基本生活，保证按时足额发放养老金，不得发生新的拖欠，对过去拖欠的应逐步予以补发。为贯彻落实中央要求，我们重点抓了两项工作：一是对历年拖欠的养老金进行了补发。在中央财政的支持下，我们顺利补发了11万人历年欠发统筹项目内养老金20500万元。但由于各种因素，全市反映出漏统漏报欠发养老金12万人，欠发金额1.6亿元。为此由财政、劳动保障、养老保险经办机构三部门组成工作小组，对漏统漏报情况进行审查，确认漏统漏报企业510户、11万人，欠发金额1.8亿元。据此，我们确定了根据企业经营状况和货币资金结存量对各类企业区别对待解决漏统漏报问题的方案，各类企业共筹资2000万

元,市财政筹资1.6亿元,彻底解决了历年拖欠统筹项目内养老金问题。二是确保统筹项目内养老金按时足额发放。采取由财政、养老保险基金、企业三家出资的办法确保统筹项目内养老金按时足额发放。对企业自筹1/3确有困难的,财政又帮助解决。基本保证了养老金足额发放,不发生新的拖欠。为避免企业过分依赖政府,财政补发资金采取借款方式拨付困难企业,明确债权债务关系,借款额视同企业欠缴养老保险金,不计入职工个人账户,促使企业千方百计自筹资金保养老金发放。同时,我们严格借款审批制度,加强跟踪检查,保证专款专用,有效地保证了离退休人员的基本生活。

积极稳妥推进养老保险基金全额缴拨、社会化发放。天津市早在1993年就在三资企业实行养老金全额征缴和社会化发放,1995年又在河东、津南、武清三个区进行了养老金社会化发放试点。2000年市财政积极调整支出结构,压缩一些建设项目,保证对社会保障的投入,将养老保险预算补助资金增加了3倍,确保了全额征缴和社会化发放工作进展的需要。同时积极配合劳动和社会保障局,下大力量打好扩面、追欠缴和征缴三个硬仗,确保在全额征缴情况下征缴率不低于90%。在推进社会化发放的过程中,我们注意做好各项基础性工作,对离退休人员统筹项目逐一进行清理,对统筹项目内养老金由社保机构通过银行社会化发放,统筹项目外部分,由企业自筹资金解决;逐人核对离退休人员数据,发现问题及时纠正,确保各种数据准确无误;做好社保机构与工商银行、农业银行、邮政储汇局等代发机构搞好业务衔接,及时调整计算机软件,对接无误后才正式铺开,确保发放工作万无一失;利用多种新闻媒体,开辟社会化发放专版专栏,广泛宣传社会化发放的意义,印发了“致全市离退休人员的一封信”,征得广大离退休人员对该项工作的理解和支持。全市社会化发放程度由2000年年初的8%,跃至2000年9月的100%。



天津市副市长、原财政局长崔津渡到养老院看望群众。

加强养老保险基金运行管理,建立养老保险基金自求平衡机制。针对养老保险基金参保人数逐年下降的情况,我们积极配合劳动部门和经办机构做好征缴扩面工作。经与地税征管理部门协商,我们向社会保险基金管理中心提供了全市企业税务登记相关情况,使社会保险机构能够以此为依据,核查企业参保情况,严格缴费基数核定,防止缴费人员流失。经过努力,征缴扩面工作取得了良好的效果。与此同时,我们改变以往养老保险财务管理“重征缴、轻支出”的局面,深化支出管理,向节支要效益,重点是防止冒领养老金行为。为此我们拨付专款启动离退休人员指纹认证系统,协调养老保险经办机构与民政部门合作,已经初步建立参保离退休人员死亡信息反馈制度,使参保的离退休人员死亡信息能够及时向社会保险经办机构反馈。还在资金上给予支持,加强和完善了养老金社会化发放管理工作。

(二) 认真落实下岗职工基本生活保障政策,健全失业保险制度

1. 落实“三三制”政策,确保下岗职工基本生活。1995年天津开始建立解困基金,至1998年财政共投入资金1亿元,用于困难职工基本生活

补助、定向补贴和节日补贴。从1998年7月起,采取“三三制”保障下岗职工基本生活。落实“三三制”的最大难点是企业自筹资金。为解决这一问题,我们进行企业自筹能力的测定。确定享受“三三制”的条件是:连续两年亏损的国有企业;财政“兜底”的条件是:生产性企业全部停产,经营性企业无经营业务,企业无相对稳定的收入,下岗职工占在册职工总数的60%以上,在岗职工年收入低于全市职工平均工资80%,企业各项支出符合财务制度,开支合理,账目完整、准确。根据条件,批准“三三制”企业1600余户,通过采取各种措施,核实“财政兜底”企业400余户,并根据企业的实际状况调整了“财政兜底”保障的范围。

2. 强化财务监督,管好用好资金。根据财政部、劳动和社会保障部制定的《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金管理暂行办法》,市财政、劳动保障、人民银行三部门制定了《天津市国有企业下岗职工基本生活保障资金管理暂行办法》,规范了资金管理。一是建立四级资金专用账户。财政和通过失业保险筹集的2/3的基本生活费,分别拨付市再就业服务中心账户,通过局、公司两级

账户,拨付企业中心专户;财政“兜底”资金直接拨付企业中心专户。二是财政和失业保险筹集的养老和失业保险费,直接拨付社会保险经办机构。三是在医疗保险尚未出台的情况下,医疗费随基本生活费一同拨付企业中心统筹使用。四是建立了专项财务报告制度,企业按月报送下岗职工基本生活保障资金和再就业情况表。五是建立了专项财务检查制度,由财政、劳动保障、审计、企业主管部门组织力量,每季度抽查10%的企业再就业服务中心。

3.完善政策,拓宽渠道,促进就业。促进下岗职工再就业,是解决国有企业下岗职工问题的根本出路,我们配合有关部门抓了三个环节:一是落实促进再就业的各项优惠政策。为进一步实施好再就业工程,财政配合有关部门按照劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,制定了进一步促进国有企业下岗职工再就业的25条优惠政策,包括各种奖励政策、税费减免政策和多渠道就业政策等。二是鼓励下岗职工提前出中心。2000年,根据中央提出下岗职工基本生活保障与失业保险并轨的要求,市劳动保障局、市财政局联合出台了一系列政策,包括提前出中心奖励政策、协议保留社会保险关系、为提前出中心下岗职工补缴社会保险费和丧失劳动能力人员出中心后的安置政策等。三是积极探讨生活保障向就业保障转移的政策。按照天津市的工作计划,到2002年9月底进中心的下岗职工全部出中心,再就业服务中心的职能将由生活保障转向就业保障。为此,我们积极研究探讨帮助特困群体实现再就业的相关政策。如:建立劳务派遣组织、再就业基地,发展非正规就业、社区服务业,吸纳大龄职工就业补贴社会保险,政府出资补贴公益型岗位等鼓励再就业政策。在投资1400万元兴建天津市创业培训中心之后,2002年又筹资3000万元筹划扩建市职业介绍中心,扩大公益化职业介绍服务的规模,为下岗职工实现再就业创造便利条件。

4、狠抓失业保险基金的征缴,保

证社会筹集资金落实到位。为保证社会筹集资金落实到位,从1998年10月起,调整了失业保险缴费比例,由工资总额的1%,调整为3%,其中:个人缴费1%,单位缴费2%。1999年,扩大了征缴范围,将事业单位纳入失业保险统筹。2002年将失业保险基金的交费下限由最低工资调整到社会平均工资的60%。到2002年底,基金征缴收入实现5.3亿元,有力地支持了下岗职工基本生活保障工作。

五年来,全市共建立再就业服务中心1608个,累计进中心人数29.43万人。共投入下岗职工基本生活保障资金28亿元,其中财政负担18亿元,占64.25%,失业保险基金负担6亿元,占21.42%,企业自筹4亿元,占14.29%。累计出中心25.41万人,其中17.2万人实现了再就业,再就业率为58.44%。

(三) 积极稳妥地推进基本医疗保险制度改革

医疗保险改革是各项社会保障制度改革中最复杂的一项改革。在塘沽区、大港区进行试点运行的基础上,经过近几年的研究,2001年11月1日,天津市城镇企业职工基本医疗保险制度开始在全市范围内启动,2002年1月1日,行政事业单位(公务员)医疗保险制度启动。至此,与市场经济制度配套的新的医疗保险制度在全市运行。

财政部门积极参与支持医疗保险制度改革,独立和配合有关部门起草了近20个专业文件。建立了一整套医保基金、财政补助管理制度,如财政专户制度、收支两条线制度、预决算财务审查制度、财务会计核算和监督制度、公务员医疗补助制度等等,积极配合劳动保障局研究解决医保制度运行中存在的问题。

城镇职工基本医疗保险制度的建立,标志着天津市告别了50多年的公费医疗体制,建立了市场经济条件下的现代医疗保障制度。

(四) 建立和完善城镇居民最低生活保障制度

1.研究确定城乡居民最低生活保障政策。1998年初天津市出台了《天

津市城乡居民最低生活保障办法》。为落实该办法,我们认真总结了其他省市的经验,结合天津市的特点,与民政局先后联合下发了《关于印发〈天津市农村居民最低生活保障资金财务管理暂行办法〉的通知》和《关于印发〈天津市城镇居民最低生活保障资金财务管理暂行办法〉的通知》,规范了资金的预算、决算、收支和监督与检查的各项管理制度。此后低保制度不断完善,1999年将城市最低生活保障补助标准由185元调整到241元,2000年根据国务院文件规定,又扩大了低保补助范围,主要有:领取失业救济金期满人员、社会上达到法定劳动年龄本人没有就业人员、城镇集体企业未参加社会保险而停产多年的离退休人员和下岗职工。为使生活有特殊困难的家庭得到政府的保障,对享受最低生活保障家庭和低保边缘户家庭生活出现了特殊困难的群众,实行临时救济制度。

2.合理确定市和区县两级财政负担比例。考虑各区县的特殊困难,参考各地区每年的国内生产总值、一般预算收入、人口、低保人数、低保支出等主要经济指标和数据,兼顾效率和公平的原则,市财政合理确定了低保资金市和区县两级财政的负担比例,由原市财政平均负担50%提高到平均负担80%。

3.加强低保资金管理,做到“应保尽保”。针对2002年全市低保人数激增的情况,我们对低保制度的实施情况进行了全面分析研究,写出了《关于我市城市居民最低生活保障制度实施情况分析和建议的报告》,为调整政策、完善制度提供了翔实的基础数据和改革建议。在此基础上我们草拟了《天津市最低生活保障实施补充细则》,完善最低生活保障工作中的各项规定。同时大力推进城市最低生活保障工作的信息化和社会化进程,加快城市最低生活保障信息网络建设,在南开区试点的基础上,借鉴外省市先进经验,制定了具体实施方案和编制微机管理软件程序,投资300万元逐步建立起市、区县、街道、居委会四级微机网络管理系统,实现

通过银行发放最低生活保障资金,提高最低生活保障工作管理水平。

(五) 建立了抚恤补助标准自然增长机制

1998年,为了完善抚恤补助制度,建立了优抚对象抚恤补助标准自然增长机制,按照享受抚恤对象的基本生活与当地人民群众生活水平同步提高,并逐步实现略高于群众生活平均水平的原则,调整定期抚恤补助标准,以此确定自然增长机制的基数。从1999年开始,规定每年从7月1日起,根据天津市城镇生活水平的提高,相应调整优抚对象自然增长机制的生活补助标准。2000年在对全市优抚对象进行普查的基础上,建立了优抚对象数据库,从测算基数上严格把关。同时,为减轻区县财政的压力,确保自然增长机制顺利实现,市财政对调标所需资金全额负担。

1999年至2001年间,两次提高了优抚对象定期抚恤补助标准。使城镇优抚对象平均补助标准由每人每月148元增加到392元,农村优抚对象平均补助标准由每人每月108元增加到178元,增长幅度分别为164.9%和64.8%。

二、多方面筹集资金,建立适应社会保障制度发展的资金筹措体系

几年来,天津市从加强社会保险基金征缴、增加财政社会保障预算补助资金两个方面筹措资金,在中央财政帮助下,初步建立了适应社会保障制度发展的资金筹措体系。

——建立稳定可靠的社会保险基金征缴机制。社会保险费征缴问题是实现“两个确保”的核心问题。多年来,市委、市政府非常重视社会保险基金征缴工作,特别是2000年,全市上下齐动员,贯彻落实《社会保险费征缴暂行条例》,改差额缴拨为全额缴拨,努力扩大覆盖面和提高征缴率,取得了较好的效果。企业养老保险基金在当年7月份100%实现全额征缴的情况下,实现扩面17.9万人,比上年增长18.1%,增加基金收入

1.7亿元。

——依法征收社会保险费。由缴费单位和缴费个人共同缴纳的各项社会保险费,是实现社会基本保障的最主要资金来源。多年来,市财政积极配合社会保险经办机构,贯彻落实《社会保险费征缴暂行条例》,强化社会保险基金征缴工作。市财政局主动向经办机构提供企业纳税登记数据库,帮助经办机构有的放矢地开展养老保险扩面工作;财政拨付专项经费委托社会中介机构,对缴费大户、征缴难户、有违规记录的重点户进行缴费基数核查工作;适时调整缴费政策,提高社会保险基金的自我平衡能力;采取严格执行加收滞纳金制度、履行诉讼程序、研究对欠费企业进行资产抵押保全办法等措施,加大追欠工作力度;大力宣传社会保险的各项政策,提高全社会依法缴费的意识,维护广大职工合法权益。上述措施的实施,使全市社会保险基金的自给能力不断增强。

——调整支出结构,增加财政投入。按照市委、市政府的要求,在加强社会保障基金征缴和管理的同时,逐年增加财政用于社会保障的支出预算。这项预算连续多年成倍增长,从1996年的0.5亿元提高到2002年的9.4亿元。

三、发挥财政职能,建立适应社会保障制度要求的财务管理体系

(一) 建立健全社会保险基金财务管理制度

1999年,财政部重新制定下发了《社会保险基金财务制度》和《社会保险基金会计制度》,天津市认真贯彻落实,并结合实际情况,研究修订了天津市社会保险基金财务会计制度,重新修改经办业务软件和财务会计软件,进行新旧财务会计制度对接,使社会保险基金财务会计管理工作更加科学规范。

(二) 建立社会保险基金预算管理制度

预算管理是财务管理的主要内

容。为实现预算管理的科学化、制度化,我们采取了三项措施:一是规范预算审批程序。要求经办机构在年度终了后15日内完成下一年度社会保险基金年度预算草案编制工作,经市政府审核批准后,按预算执行。二是严格预算审核内容。我们将编制预算的依据进行逐项审核,对基金年度收支预算做到底数清、情况明,为强化财政监督奠定基础。三是建立预算执行报告制度。我们规定经办机构按月向市财政报告预算执行情况。通过报告分析及及时掌握和了解基金收支情况和存在的问题,为财政部门科学合理安排预算资金,确保社会保障资金需要提供了依据。此外,严格社会保险基金预算的编制、审批和调整程序,提高预算编制的准确性,确保预算的约束力,改变了以往全年一份预算、一份决算的监管局面,强化了财政日常监督。

(三) 建立财政专户,实行收支两条线管理

1998年,根据国家有关规定,市财政与有关部门共同研究制定了《天津市城镇企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行办法》,并将养老保险基金纳入财政专户管理。至2001年底,已先后将失业保险基金、医疗保险基金纳入财政专户管理,实现基金收支两条线。2001年,按照财政部下发的《财政社会保障补助资金专户管理暂行办法》,市财政建立财政社会保障资金补助专户,对地方和中央安排的社会保障补助资金进行管理。建立财政专户和补助专户,有效地保证了社会保险基金完整与安全,确保了财政社会保障补助预算资金专款专用。

(四) 实行社会保险经办机构经费财政预算拨款制度

为保证基金的完整和安全,按照国家规定,天津市分别从1998年和2000年停止在养老保险基金和失业保险基金中提取社会保险经办机构经费,改由财政核拨预算,降低了基金的管理成本,加强了对社会保障资金的管理和监督。

(天津市财政局社保处供稿)