

改革和完善 社会保障体系

○ 高强

建立和健全社会保障体系，是推进国有企业改革和发展社会主义市场经济的重要环节，对于深化改革、促进发展、稳定社会、改善生活，都具有十分重要的作用。九十年代中期以来，根据经济体制改革特别是企业改革的需要，党中央、国务院把加强社会保障体系建设作为一项突出的任务来抓，经过地方各级党委、政府和有关部门的共同努力，我国已经初步建立了以“三条保障线”、“两个确保”为主要内容的社会保障体系框架。在我国成功地克服通货膨胀困扰，实现经济的“软着陆”；成功地抵御亚洲金融危机冲击，实现国民经济的持续、快速、健康发展；成功地实施国民经济结构调整和产业结构调整，推动国有企业改革、改组和改造，实现国有企业三年脱困目标的过程中，社会保障体系都发挥了“稳定器”和“减震阀”的作用。各级财政部门为此也付出了极大的努力，做出了突出的贡献。没有这几年社会保障的支撑，没有各级财政的大力支持，也就没有经济和社会稳定的今天。

但是，我们也要清醒地看到，现行的社会保障体系还不完善，不适应建立社会主义市场经济体制特别是建立现代企业制度的要求，存在一些突出的问题和矛盾。其主要表现：

一是制度体系还不够健全、完善，政策还不够协调。现行的养老保险实行统筹账户和个人账户相结合，统筹账户用于当期发放，个人账户用于积累。个人账户由职工个

人缴费和统筹账户划入一部分组成。但由于大部分地区养老保险基金统筹收不抵支，个人账户资金全部用于当期发放，仍存在缺口，个人账户都成了空帐。即使收支结余较大的地区，个人账户资金也不完整。这种状况不仅将为以后老龄化到来时的支付带来很大压力，个人账户的本金、利息等问题也会引起债务纠纷，必须认真研究解决。在大规模进行经济结构调整，使大批国有企业职工离开工作岗位的时期，我国采取国有企业下岗职工进入再就业服务中心，实行基本生活保障的办法作为过渡，避免把大批职工一下子推向社会，对于减轻政府负担，保证社会稳定是必要的。但由于多数下岗职工未与企业解除劳动关系，给企业实现减人增效、轻装上阵留下隐患，政府负担也未减轻。目前，大规模国有企业职工下岗的浪潮已经过去，企业经营状况有所改善，政府负担能力也有所加强，应该认真解决下岗职工基本生活保障与失业保险并轨的问题。

二是筹资机制不健全。企业基本上实行差额征缴，征缴情况难以考核，缴多缴少难以掌握，再加上随意减免、协议缴费等不规范手段的存在，使逃费、避费行为屡禁不止，资金来源不稳定，收缴率很低，大量应收资金收不上来。部分地区基金收不抵支缺口越来越大，不得不依靠政府大量的财政补助来弥补。

三是管理操作不规范。离退休职工的养老金由企业发放。经济效益好的企业随意扩大支付范围，增加支出项

目,提高待遇标准,办理提前退休手续等,致使支出水平难控制,又引起了攀比效应;而效益差的企业则大量拖欠职工养老金,有的甚至挤占、挪用养老金,把矛盾推给政府。而政府对企业发放养老金情况不明、底数不清,难以有针对性地解决问题。

四是城镇居民最低生活保障制度不健全。覆盖面小,保障率低,大批城镇低收入居民未得到最低生活保障,特别是中央和省属企业所属的困难职工家庭,这种情况更为突出。1999年,全国财政用于城市居民最低生活保障支出为18.38亿元,与我国城镇低收入居民的实际状况相去甚远。

五是企业和政府、中央和地方之间责任不明确,企业依赖政府、地方依赖中央的现象比较突出,“两个确保”的责任主要由中央财政承担。1999年,全国国有企业下岗职工基本生活保障支出248.4亿元,其中财政支出占71%;全国财政用于养老、下岗职工基本生活费 and 城镇居民最低生活保障方面的支出322亿元,其中中央财政占79%,地方财政仅占21%。

现行的社会保障制度和工作中存在的问题不仅给当前的社会保障运行带来困难,更会给今后社会保障造成极大隐患。必须抓住时机,果断决策,深化改革,补充完善。这是保证我国社会保障事业可持续发展的重大战略决策。各级财政部门一定要充分认识完善社会保障体系的重要性和紧迫性,把做好完善社会保障体系工作作为一项重要工作来抓,认真研究贯彻落实国务院提出的试点方案的政策措施,全力推进社会保障制度改革。

一、按照国务院统一部署,抓紧抓好完善社会保障体系的试点工作

构建社会保障体系,既是一项庞大、复杂的系统工程,又是一个由近及远、逐步完善的过程。试点方案作为深化社会保障体制改革指导性文件,不仅阐明了改革的目标、原则和主要任务,而且提出了城镇职工基本养老、基本医疗、失业保险等社会保障制度改革的若干政策措施。各级财政部门要按照国务院统一部署,深刻领会方案的精神实质,准确把握方案的改革重点,认真制订贯彻方案的具体措施,积极稳妥地搞好试点工作。在制订具体的试点规划时,政策要明确,办法要规范,工作要扎实,资金要到位,确保试点工作有条不紊地开展,并取得预期的效果。

国务院决定,今年先在辽宁省全省进行试点,其他省、市、区也可以选择一个市进行试点。各省、市、区财政厅(局)要高度重视试点工作,在当地党委、政府的领导下,周密部署,精心指导,主动会同有关部门选

择好试点地区,并指导试点地区财政部门深入调研,认真分析,科学测算,积极参与制定切实可行的实施方案和办法,合理安排试点所需的财政资金,努力推进试点工作。同时,要与有关部门密切配合,狠抓基础管理工作。认真清理和核定缴费基数、缴费人数等基础数据,全面实行全额缴拨,进一步规范社会保障待遇计发项目和标准,加快下岗职工基本生活保障向失业保险并轨步伐,全面推进社会化管理和服务工作。对试点情况进行全过程跟踪,及时总结经验,针对出现的问题制定相应的对策措施。涉及有关政策和制度问题,要及时向财政部反馈,为以后扩大试点和全面推开做好准备,打好基础。

二、加大调整支出结构的力度,多渠道筹集资金,保证“两个确保”等各项社会保障资金的供给

今年社会保障工作和改革任务相当艰巨,社会保障对财政资金的需求仍呈上升趋势。基本养老保险在规范管理上虽然取得了很大进展,但实行全额缴拨和社会化发放后原有隐藏的矛盾暴露在明处,基金收不抵支的状况日益加剧;新的下岗职工原则上不再进入再就业服务中心,直接领取失业保险金,增加了失业保险基金和再就业工作的压力,而滞留中心的下岗职工还需要继续保障其基本生活,在一段时间内,双重负担有可能使财政压力加重,特别是职工解除劳动关系还涉及到某些债务问题,如处理不慎,有可能出现一些不稳定因素;城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生服务体制改革的全面实施,用人单位和个人必须按规定缴费率缴费,医疗机构要建立正常的财政补偿机制,公务员还要实行医疗补助制度,会对财政提出一些新的要求;健全城市居民最低生活保障制度,享受人数也会有所增加,要求财政增加经费,等等。所有这些都将成为财政资金安排带来一些新的困难。各级财政部门一定要认真按照建立公共财政的要求大力调整支出结构,压缩某些直接用于生产领域的支出和一般事业经费支出,将社会保障作为当前的支出重点之一,努力增加社会保障支出预算,逐步提高社会保障性支出占财政支出的比例,将这一比例从目前的11%左右提高到15-20%。应当指出,社会保险收费与财政安排资金是确保社会保障支出的两个方面,此长彼消,此消彼长。如果筹资机制健全,覆盖面扩大,征缴率提高,基金收入增加,财政压力就会少一些,相反,财政压力就会很大。因为前提就是一个,必须保证社会保障所需支出,不能出现新的拖欠。希望各级财政部门妥善处理两者的关系,既要健全正常筹资机制,又要努力增加社会保障支出预算。即使是社会保障基金收大于支的地区,也要保证社会保障财政支出预算的合理增长,留有后备。为了考核各地社会保障支出安排和使用情况,今年各级财政安排的社会保障资金要全部纳入社会保障基金财政专户

管理，专款专用。同时，中央财政对各地的补助也要与地方预算安排情况挂钩，凡是地方安排不到位的，中央财政要扣减补助。

三、进一步完善社会保险费征管机制，提高征缴率

社会保险费征缴问题是实现“两个确保”的核心问题。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“两个确保”的最主要资金来源。抓好了社会保险费征缴，就抓住了“两个确保”工作的“牛鼻子”，抓不好社会保险费征缴工作，“两个确保”就会陷入“无米之炊”的困境。由于种种原因，目前一些企业和职工个人缴费积极性不高，个别企业存在瞒报、少报缴费工资基数等问题，还有一些征收机构责任心不强，征缴不力，甚至采取协议缴费等不规范行为，致使社会保险费收缴率难以提高，当年收不抵支的情况越来越严重。为改变这种被动局面，各地财政部门要会同有关部门认真贯彻执行《社会保险费征缴暂行条例》，深入实际督促检查，全面彻底地将差额征缴改为全额征缴，并完善征管机制；强化征收管理，提高征缴率，做到应收尽收。已经实行税务征收的地区要会同地方税务部门不断总结和完善办法，巩固征收成果，并不断提高，同时要尽快研究实施养老保险费、失业保险费和医疗保险费等“三费”合征的办法，已准备实行税务征收的地区要借鉴其他地区的先进经验，制定切实可行的操作方案，尽快付诸实施，并务求初战告捷；仍实行由社会保险经办机构征收的地区，应督促和帮助征缴部门加大工作力度，改善征缴手段和条件，努力增加收入。对工作不力，征缴困难的地方，要积极研究并向政府建议采取其他有效办法。

为保证社会保险费税务机关征收工作的顺利开展，各级财政部门要会同有关部门认真研究解决税务机关在征收管理工作中遇到的一些具体问题。如通过地方立法，比照《税收征收管理法》赋予税务机关对社会保险缴费从登记到处罚等完整的征收管理权，明确划分税务机关、社会保险经办机构、财政部门等单位在征收管理方面的职责等等。只有这样，才能做到责任和权利相适应，充分发挥征收机关的积极性、主动性、权威性。

四、大力推进城镇职工基本医疗保险、医疗卫生服务和药品流通三项体制改革

各级财政部门要坚决贯彻执行国务院有关文件及去年7月上海会议精神，研究制定符合本地实际情况的医疗保险制度改革实施方案并尽快组织实施。要认真落实卫生财政

补助政策和医院药品收支两条线管理等改革措施，努力增加卫生投入，合理安排应由财政负担的医疗保险改革资金。各地财政部门除做好本职工作外，还要督促下级财政部门切实落实各项改革措施，坚定不移地推进改革，尽快建立符合社会主义市场经济要求的医疗卫生制度，保证人民群众的基本医疗需要，促进医药卫生事业的健康发展。

在财政卫生投入方面，有些地方反映财政困难，难以安排。这里应该强调，财政部会同有关部门下发的医疗卫生方面财政补助政策文件，并没有过多地增加财政支出，而是要求属于公共卫生方面的经费应该安排到位。按照江总书记“三个代表”的思想，关心群众生活，保障人民群众健康，提高民族素质，是财政部门应尽的职责。做好这项工作，必须正确认识经济发展与保障人民身体健康的辩证关系问题。我们发展经济的目的是为了提高人民群众的生活水平，包括提高健康水平。如果卫生事业发展严重滞后于经济发展，结核病、艾滋病、血吸虫等严重危害人民健康的重大传染病以及地方病和多发病得不到有效控制，人民的健康水平得不到保障，就不能体现人民生活水平提高和我们经济建设成果。我们搞建设、上项目，动辄几千万、几个亿资金投入，而区区几百万的卫生防疫资金却拿不出来，主要是对这个辩证关系认识不清。各级财政部门要按照有关文件的要求，根据各级政府管理卫生事务、行使卫生监督执法等工作职责以及卫生事业发展需要，制定符合本地实际情况的具体补助项目、标准和定额，合理安排卫生、中医、药品监督管理等事业经费预算，既要保证卫生监督执法等部门的正常经费，还要根据当地实际情况合理安排重大疾病控制等专项经费。对国务院特别强调的结核病、艾滋病以及某些地方病防治经费，各级财政一定要根据各地实际需要合理安排，努力增加这方面的财政投入。

五、加强预算和财务管理，保证有限的财政社会保障资金用在刀刃上

加强各项社会保障资金预算和财务管理，是各级财政部门的一项基本职能。今年各级财政部门要按照财政部的统一部署，大力推进预算管理制度改革，编制部门预算，细化预算。个人工资性支出按编制内的实有人数核定；公用经费支出按部门分类档的定额和项目编制预算；基本建设、科技三项费用等建设性专款，以及教育、科学、卫生和其他部门的事业性专项支出，通过项目论证测定支出概算；结合国民经济和社会发展规划，对行政事业单位经费中的专项支出进行分类排队，制定滚动项目计划，年度预算要编制到具体项目。与此相适应，还要逐步实行国库单一账户收付制度，并对医疗卫生设备、救灾物资等全

结构调整与中长期 财政投资政策

○ 苏明

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出，今后五到十年是我国进行经济结构战略性调整的重要时期，并明确要求“十五”计划“要把结构调整作为主线”。这是从我国宏观全局出发作出的一个正确判断，是实现我国工业化现代化战略目标的根本途径。财政投资政策是国家宏观经济政策的重要组成部分，正确运用财政投资政策，对于促进经济结构的优化和升级，推动生产力布局的合理调整，都具有十分重要的宏观导向作用。

支持结构调整是财政投资政策面临的重大任务

当前我国经济正处于一个极其重要的发展阶段，工业化现代化的任务十分繁重。工业化的实质是结构调整，也就是从产业的低级形态不断向高级形态演化。而加速产业结构升级，不仅是当前我国经济发展和结构调整中一个最为紧迫的任务，而且也是整个社会主义初级阶段实现工业化发展战略目标面临的一项根本性任务。我国仍是一个经济相对落后的发展中国家，这一方面表现在生产力总体发展水平不高，另一方面表现在产业结构现状的落后。从总体上讲，目前三次产业的分布结构比较粗放和落后，各类产业的整体素质较低，技术落后，设备老化，产业趋同、产品雷同、功能单一的问题非常突出，产品结构与市场需求脱节程度越来越大，一般产品生产能力过剩，许多行业和产品生产能力已大大超过市场容量，但高水平加工能力和新产品开发能力却严重不

面推广实施政府集中采购办法，这就要求加强财政监督，提高工作效率，节约财政资金，杜绝腐败。

各级财政部门还要认真贯彻落实现行的各项社会保障资金财务管理制度，加强财务管理和监督，提高资金使用效益。近年来，财政部在制度建设方面做了大量的工作，制定了一系列财务会计制度，但各地执行的情况并不理想，抵制和违背财务制度的现象屡见不鲜。因此，各级财政部门要狠抓社会保障资金的规范管理和贯彻落实，切实将社会保险基金纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，加强各项社会保障专项资金的跟踪反馈，保证各项社会保障资金专款专用。今年，财政部还将根据财政和社会保障制度改革的进展情况重新修订有关财务、会计制度，各省、自治区、直辖市财政厅（局）也要修订相应的实施办法，加强监督检查。

六、大兴调查研究之风，狠抓基础工作

毛泽东同志早就讲过，“没有调查研究，就没有发言权”。当前社会保障工作面临的新情况、新问题很多，如

果不能在调查了解实际情况的基础上有针对性地制定政策措施，天天坐在办公室里拍脑袋，是解决不了实际问题的。各级从事财政社会保障工作的干部，尤其是领导干部，无论工作多么忙，都要挤出一定的时间深入基层开展有目的、有针对性的调查研究，掌握第一手情况，以便制定政策时有的放矢。今年财政部要结合改革试点工作，围绕基本养老保险改革、失业保险和国有企业下岗职工基本生活保障并轨、城镇职工基本医疗保险和医药卫生等三项体制改革、城市居民最低生活保障制度建设以及社会保障基金管理等重点问题，组织地方同志一起开展深入调研，务求取得成果。

各级财政部门还要狠抓基础管理规范，认真做好数据收集、内部工作管理制度建设等各项基础工作。要会同劳动保障等有关部门研究设计一套动态信息管理系统，对各项数据、资料的采集都要有明确详细的规定，切实解决虚报、瞒报、漏报问题。部里也要会同有关部门在总结地方工作经验的基础上，研究设计统一的信息管理系统，加强管理和监督，确保数据的真实性、可靠性。

（作者为财政部副部长）