

努力做好 社会保障财务工作

○ 高强

去年下半年以来,我国面临着前所未有的极其复杂的国内外经济环境。去年7月开始的东南亚金融危机,已向全球蔓延,世界金融体系出现了战后最严重的动荡,世界经济增长速度放慢,对我国国民经济发展也带来了很大的困难和压力。入汛以来,我国长江全流域和嫩江、松花江流域又发生了历史上罕见的特大洪水,使国家和人民群众的财产遭受了严重的损失,对经济增长和社会发展产生了重大影响。随着我国经济由卖方市场转为买方市场,产业结构和产品结构失衡的矛盾更加突出,从而加大了宏观调控的难度。这一严峻的局面,给我国的社会保障制度改革和社会保障财务管理工作提出了新课题,促使我们认真研究深化改革和加强管理的思路 and 措施,加快社会保障财务工作的部署。

一、1998年社会保障制度改革与财务管理工作情况

今年以来,党中央、国务院从稳定和发展的全局高度出发十分重视研究和解决好社会保障问题,要求各级党委和政府把做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作作为今年的头等大事来抓。各级财政部门认真贯彻党中央、国务院的英明决策,在各级党委政府的领导下,以极大的热情和饱满的精力,积极投入社会保障制度的改革和完

善工作,并投入了大量的财力,支持社会保障工作,取得了显著的成绩。

(一)支持国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作

今年中央财政在资金十分紧张的情况下,通过调整支出结构,安排了专项资金支持国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作,其中对财政困难的中西部地区和老工业基地补助安排专项补助。为了帮助地方解决社会和企业筹资不落实的问题,确保国有企业下岗职工基本生活费和企业离退休职工养老金的按时足额发放,中央财政又安排大量资金借给困难较大的地方。各级财政部门也采取了许多措施,千方百计从预算内、外筹集资金。重庆市规定将一般预算的5%划入再就业基金;吉林、四川、北京、陕西、湖南、黑龙江等省(市)规定将个人所得税的增量部分和预备费的一定比例以及压缩会议费、通讯费、招待费、出国经费、购车经费等节省下来的经费,专项用于国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作。与此同时,各级财政部门还根据国务院有关规定,在依法治税、规范税制的前提下,充分运用国家确定的税收政策,支持下岗职工再就业。对当年安置下岗、失业人员超过企业人员60%的新办劳动就业服务企业,免征所得税三年;对企业免税期满后当年新安置

下岗、失业人员占企业从业人员30%以上的,减半征收所得税两年;对下岗职工从事社区居民服务业的,实行免征营业税、个人所得税以及行政性收费三年的优惠政策。

与此同时,财政部会同劳动保障部先后制发了对中央补助地方资金的分配和管理办法、再就业资金的使用和管理办法以及中央借款的使用和管理办法,规范财政资金分配方式,促进了社会保障资金的管理。各地财政部门也结合本地实际情况会同劳动保障部门制定了许多具体实施办法。明确了资金的筹集方式、拨付程序、使用范围和开支标准,对资金实行专户储存,专款专用,专项管理,建立了财政专户,对财政和社会筹集的资金实行统一调度、统一管理。

由于各级财政部门领导重视,措施得力,促进了国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的顺利开展。据劳动保障部统计,到9月底,全国国有企业下岗职工总数为714.4万人,其中已有701.1万人进入了再就业服务中心,637.6万人领到了基本生活费。

(二)推进企业职工基本养老保险制度改革,确保养老金按时足额发放

针对当前一些地方拖欠企业职工养老保险金问题,国务院提出11个行业养老保险系统统筹下放地方管理,同时加快省级统筹步伐,扩大养老保险覆盖面,改进基金收缴办法,以保证按时足额发放养老金。各级财政部门积极配合劳动保障部门,认真落实这些重大措施,努力推进企业职工基本养老保险制度改革,加强基本养老保险基金的管理和监督。

1.妥善解决拖欠离退休人员养老金问题。各级财政部门都把保证企业离退休人员养老金按时足额发放提到财政工作的重要议事日程,主动配合劳动保障部门筹措资金,认真清理和追回被挤占挪用的资金。为了缓解地方的困难,中央财政安排了部分资金借给拖欠养老金较多的地区,以确保今后不再发生新的拖欠,并尽快补发以前年度出现的拖欠。经过财政部门与劳动保障部门的共同努力,这一问题得到了缓解。据统计,今年6月底,全国拖欠养老金90亿元,涉及460万人。到9月份,除个别地方外,各省市均未发生新的拖欠,同时对以前的拖欠还补发了13亿元。

2.建立良性管理机制,保证基金专款专用。经过各级财政部门的共同努力,企业职工基本养老保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理工作取得了突破性进展。今年年初,经国务院同意,财政部会同有关部门联合制定了《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》,明确了具体的操作程序,以及财政部门、社会保险经办机构、社会保险主管部门之间的职责分工,有力地推动了这项工作的顺利开展。到目前为止,全国已有24个省、自治区、直辖市和计划单列市制定了具体实施办法。与此同时,各级财政部门按照国务院要求对历年

基本养老保险基金管理中出现的违纪问题进行了检查和清理,并对部分问题进行了处理。一些省市还结合反腐败工作,配合有关部门查处了一些大案要案,使挤占挪用企业职工基本养老保险基金的现象基本上得到了遏制。

(三)推进城市居民最低生活保障制度的建立,深化职工医疗保障制度改革,加强社会保障事业财务管理

1.稳步推进城市居民最低生活保障制度的建立。各级财政部门把建立科学、合理的城市居民最低生活保障制度作为一项重要工作来抓,积极与有关部门协调、配合,根据本地的经济发展水平和财政承受能力,合理确定保障对象、范围和标准,积极筹措资金,支持和促进了这项工作的顺利开展。截至7月底,全国已有536个城市和661个县的人民政府所在镇建立了城市居民最低生活保障制度;许多省(市)还专门制定了城市居民最低生活保障资金财务管理办法,保证资金的合理有效使用。

2.继续研究和推进职工医疗保障制度改革。各省、自治区、直辖市财政厅(局)和参加职工医疗保障制度改革试点40个城市的财政部门,认真研究制定医改方案,会同有关部门认真测算筹资比例,严格控制医疗费用,强化基金管理,及时研究解决试点中出现的問題,认真总结医改试点工作的经验和教训,有效地抑制了公费医疗经费的不合理增长和浪费。1997年,全国公费医疗经费增长幅度从前几年的20%—30%下降到18.3%,今年1—9月份比上年同期仅增长10.7%。财政部积极会同有关部门,对医改试点和非试点地区的各种医改实施办法进行比较分析,提出了以财政和企业负担的可能为前提的筹资原则以及多种“统帐结合”办法,并在此基础上参与起草了《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。

3.积极探索社会保障事业财务管理的新思路。各级财政部门结合本地实际情况,制定了一些卫生经济政策,加大了投入力度。青岛、上海、青海、重庆、安徽等地还认真组织实施区域卫生规划,优化卫生资源配置,规范财政补助方式,上海、北京等地继续实施和完善“总量控制、结构调整”办法和医疗设备政府采购办法。另外,财政部还会同卫生部制定了新的医院财务、会计制度。

继续协助民政部门和残联理顺财务体制,建立内部制约机制,加强财务管理,提高资金使用效益。今年以来,财政部会同有关部门,在救灾款的使用管理、落实优抚对象和军队离退休人员的待遇标准以及社会福利基金管理等方面制定了一系列制度和办法,安徽省还专门组织专家研究开发了救灾资金支出管理模型。

二、明年社会保障制度改革和财务管理工作的任务

1999年是国有企业改革进入攻坚战的第二年,国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作仍很繁重,养老、医

疗和失业保险等各项社会保障制度改革将会进一步深化,财政部门面临的任务将会更加艰巨。我们要认清形势,坚定信心,全身心地投入到社会保障财务工作中,竭尽全力,保证经济建设和各项改革的顺利进行。明年社会保障财务工作的基本思路是:认真学习和全面贯彻执行党中央、国务院的重大战略决策,切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作,积极推进职工基本养老、医疗、失业保险和城市居民最低生活保障等各项社会保障制度改革;认真做好社会保障基金纳入财政专户、实行收支两条线管理工作;努力增加资金投入,建立健全财务制度,提高资金使用效益,为深化企业改革和保持社会稳定做出贡献。

(一)切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作

国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作直接关系到经济体制改革特别是国有企业改革的成败,关系到我国经济的健康发展和社会的稳定,为了确保这项工作的顺利开展,各级财政部门要认真贯彻国务院确定的“三三制”筹资原则,千方百计筹措下岗职工基本生活保障和再就业所需资金。各地财政部门在编制年度预算时都要将这部分资金足额安排,如数列入预算,并及时拨付到企业再就业服务中心,不得少列、漏列。要下决心调整支出结构,砍掉一些应由企业承担的基建、技改、贴息等直接的生产性支出,压缩一些除科教、农业以外的事业性经费支出,压缩行政费支出,以保证国有企业下岗职工基本生活和再就业经费等各项社会保障性支出的安排。同时,对企业和社会应筹集的资金也要督促其尽快筹措,不能把问题都推给政府。对企业和社会筹集资金确实有困难的,“各级财政要兜底”,这是党中央、国务院从国有企业改革顺利推进和社会稳定的大局出发作出的重要指示,我们要坚决贯彻落实。但兜底不是大包大揽,企业和社会有能力的必须承担。为此,要深入企业和社会保险经办机构,摸清企业经营情况和失业保险基金收支情况,不允许出现企业有钱买汽车、盖大楼、搞高消费,而无力支付下岗职工基本生活费的情况。还应该明确,下岗职工进入再就业服务中心并不是目的,最终目的是促进下岗职工再就业。如果几百万下岗职工长期滞留在再就业服务中心,不能尽快安置,国家也将难以承担这笔巨额开支。因此,各级财政部门要积极配合劳动保障部门,规范下岗程序,认真做好下岗职工身份和收入状况的核查认定工作,加强下岗职工管理。同时,加强劳动力市场建设,积极支持企业吸纳下岗职工,鼓励下岗职工自谋职业,努力完成50%的再就业任务。

要加强资金管理和监督,提高资金使用效益。各级财政部门要切实将国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金纳入财政专户,实行专项管理,专款专用,严禁挪用、挤占和用于再就业服务中心管理费开支,保证资金真正全部

用于下岗职工的基本生活保障和再就业工作。要建立规范化的资金分配程序,分配方案要尽量公平、科学、合理、透明,严格界定下岗职工补助范围和补助标准。对资金的使用情况要进行跟踪调查和日常监督。

(二)加强基本养老保险基金管理,完善职工基本养老保险制度

建立单独的社会保障基金财政专户,对基本养老保险基金实行收支两条线管理,是国务院决定采取的一个行之有效的办法,财政部已经会同劳动保障等部门联合制定了具体的实施办法,各地要针对实际操作中遇到的问题,进一步规范和完善。同时,各地要抓紧对违纪问题的清理检查和处理工作,挤占挪用的基金必须及时收回,对清理检查中发现的问题,一定要追究当事人责任,严肃处理,触犯刑事的,要移送司法机关查处,决不姑息。

要标本兼治,切实解决拖欠离退休人员养老金问题。应该指出,在基本养老保险基金存在着大量结余的情况下,目前出现的拖欠养老金问题是一种不正常的现象。出现拖欠养老金情况主要有四个方面的原因:一是统筹层次低,地区之间不平衡,难以相互调剂;二是合理占用,如购买国债,造成资金一时周转困难;三是不合理占用,将养老保险基金挪作他用;四是企业占用,由于实行差额缴拨,企业应支付给退休人员的养老金不能按时足额发放。各地区要按照国务院的要求,落实好现有政策,尽快推进和完善省级统筹,并采取全额缴付、提高收缴率、扩大覆盖面等具体措施,进一步增强基本养老保险基金的调剂能力,从根本上保证养老金的及时足额发放。

(三)推进职工基本医疗保险制度和卫生事业改革

国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,提出要尽快建立健全城镇职工的基本医疗保险制度。医改决定的主要精神:一是坚持低水平、广覆盖的原则,保障职工的基本医疗需要,筹资水平要以财政和企业的负担可能,而不是以满足需求为原则。单位缴费率一般在职工工资总额6%左右,职工个人缴费从2%起步。给付水平也要有封顶线,个人负担、基本医疗、医疗技术服务等范围也要界定;二是坚持社会统筹与个人帐户相结合,并划定各自的支出范围,实行分别管理;三是将基金纳入财政专户,统一管理使用;四是效益好的企业可自愿参加商业医疗保险;五是加快医疗机构改革,提高服务质量,降低医疗成本,控制医疗费用的不合理增长;六是妥善解决离休、老红军、二等乙级以上革命伤残人员的医疗待遇和公务员的补充医疗待遇,注意新旧制度的平稳过渡。

各级财政部门一定要认真学习和贯彻国务院关于医疗改革的决定精神,结合本地实际情况,制定切实可行的具体改革方案。要会同有关部门合理测算和确定基本医疗保险筹资水平,做好医疗保险基金纳入财政专户管理和监督工

作,建立健全医疗保险基金预决算和财务会计制度,以及特殊人员的医疗保障和公务员补充医疗保障办法。还要加快医疗机构的配套改革等工作,为建立有中国特色的职工医疗保险制度做出贡献。

(四)建立和完善城市居民最低生活保障制度和失业保险制度,并做好相关制度的衔接

各地财政部门要认真按照国务院要求,积极会同民政部门,确保明年年底之前在大中城市和县政府所在镇建立城市居民最低生活保障制度,保障广大城市居民的基本生活。要严格控制保障范围、对象,实事求是地确定保障标准,保证所需资金。同时,建立健全财务制度,加强监督检查,提高资金使用效益。

要积极配合有关部门,努力扩大失业保险覆盖面,调整失业保险基金支出结构,确保基金主要用于失业救济和国有企业下岗职工基本生活保障。同时,要将失业保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理。

国有企业下岗职工基本生活保障和再就业、失业保险、城市居民最低生活保障是三道重要的社会保障线,要做好三个制度的衔接,保证各项制度之间的层次和梯度。一般来说,城市居民最低生活保障标准要低于失业救济标准,失

业救济标准要低于下岗职工基本生活保障标准。另外,应将目前的再就业资金、城镇就业补助费及失业保险基金中的生产自救费、转业训练费等有机结合起来,统筹安排,形成合力,提高整体效益。

(五)加强社会保障事业财务管理,提高社会保障资金使用效益

要规范财政供给范围,净化支出内容,把那些不该由财政供给的机构和人员支出分离出去,控制人员支出,集中有限的资金促进社会保障事业的发展。要继续推行零基预算、政府采购等办法,改进和加强经费管理。要建立健全财务规章制度,实行预算内、外资金统一管理,加强财务管理和监督。要按照党中央、国务院清理整顿财政信用的要求,会同有关部门认真清理社会保障事业周转金、救灾周转金和扶持城镇青年就业周转金。

总之,社会保障财务工作,任重而道远。我们必须高举邓小平建设有中国特色社会主义理论的伟大旗帜,坚定信心,克服困难,把各项任务落到实处,尽一切努力确保党中央、国务院各项重大战略决策的顺利实施。

(作者为财政部副部长)

(上接第32页)力、威胁方法拒不缴纳税款,这种不(少)缴税款行为已演变成公然与税务部门对抗,必然引起政府的强硬打击和制裁。

二、避税行为的法律界限

根据上述分析,缴税方为达到不缴或少缴税款的目的,分别有六种表现形式(当然还有欠税、骗税等特殊形式),其手法比较起来是逐步升级的,税务部门对其行为产生的反应也是不同的。在这些表现方式中,最难区分的就是“非违法”的避税与不合法的避税。“非违法”的避税处于一个灰色地带,是合法与违法的转折点。在这个转折点上,政府为保证财政收入必然约束纳税人减轻税负的行为,从完善税法角度堵塞漏洞,而纳税人则不断寻找新方式钻税法空子以减轻税负。当法律趋于完善,原来看似合法或不违法的行为一旦为法律所约束,即发展演变为不合法的行为,成为反避税工作对象。而反避税工作人员也肩负着尽早发现法律漏洞,

反馈情况,促使国家完善税法的任务。

此点可从深圳开展反避税工作实践加以说明。最初,深圳税务部门发现来深外资企业40%以上报称亏损,同时又不断扩大生产规模。经调查,发现这些企业通过高进低出等方式转移利润到境外,逃避我国税收。而当时国内并没有法律可约束此种行为(即属“非违法”的避税行为)。为维护我国税收权益,深圳市税务部门借鉴国际税收惯例,以市政府名义于1988年初制定了《深圳经济特区外商投资企业与关联公司交易业务税务管理的暂行办法》,开始了反避税工作。由于有了这一地方性法规,深圳市外企当时的“非违法”的转让定价即演变成违法的行为(即不合法的避税),受到税务部门的调整和制裁。此后,全国人大的立法使在我国外资企业的转让定价行为成为“不合法的避税”行为,使反避税工作步入了法制化轨道。有些学者认为所有避税行为均是合法的,容易让人产生反避税就是

不合法的错误认识。然而,从目前我国反避税工作情况看,反避税工作对象所从事的行为均具不合法性,即反避税工作是有法可依,有法必依的。

综上所述,笔者认为,不可将避税行为与节税和税收筹划一并笼统称为合法,这不仅使避税行为加剧模糊性,而且不利于反避税工作的开展。应当用发展的眼光具体问题具体分析,从纳税人行为本质分析。若政府赞成和允许的,就不应划入避税,而是节税或税收筹划。若纳税人利用现有法律漏洞,违背政府意愿减少税负,则构成“非违法”的避税。但当政府发现这一漏洞并已以法律条文形式加以约束时,此种行为便已发展演变为不合法的避税。正因为避税情况有此两种具体表现形式,也就使得反避税工作有了双重任务:其一,致力于发现现行税法税制漏洞,及时加以完善;其二,打击已立法约束的不合法的避税行为,维护税收权益。

(作者单位:深圳市地方税务局)