

努力构筑社保“安全网”

——访江苏省财政厅副厅长李双成

○ 本刊记者 王旭

被称为社会“安全网”的社会保障体系,是社会主义市场经济体制的重要组成部分。江苏省财政部门在建立健全社会保障财务管理机构、积极参与和推进各项社会保障制度改革、健全财政职能、加强财政管理和监督方面,做了大量艰苦细致和卓有成效的工作。

对此,李双成副厅长把财政部门在完善社会保障体系中的重要的作用概括为三个方面:第一是在负担能力方面的宏观调控作用。财政作为国家宏观调控部门,要在社保资金筹资比例和发放标准上进行调控,不能搞不切实际的高标准;第二是资金的保障作用。在预算安排上,保障再就业经费、社会救济经费、社保机构经费和卫生事业费等方面支出。在资金的管理上,要对社会保障基金进行筹集管理,保证资金的专款专用;第三是在资金使用上的监督作用,包括建立健全规章制度,保证资金不被挤占挪用;建立规范的资金供给程序,防止资金的分散浪费。

李双成副厅长介绍说,江苏省财政部门在社会保障财务管理和改革方面做了以下几方面工作。

首先,坚持把社会保障基金纳入财

政专户管理。财政厅与有关部门共同拟定了《江苏省社会保障基金财政专户管理办法》和《江苏省企业职工基本养老保险基金纳入财政专户实行收支两条线管理的决定》,强调社会保障基金实行财政专户管理,专款专用,不得挪作他用。1997年全省社会保障基金总收入138亿元,较上年增长35%。社会保障基金总支出115亿元,较上年增长38%;社会保障财政支出48亿元,较上年增长43%。各县市财政部门为把专户管理落到实处做了大量工作。淮阴市财政局组织财政、审计和人民银行对劳动、人事部门管理的市级“两项基金”和事业单位养老保险基金进行了检查,针对发现的问题,他们认真做好纠错和建制工作。他们还与各县财政局签订责任状,对社会保障基金和经办机构管理费的财政专户存储率确定了考核指标;泰州市通过检查,清理了市社会保险经办机构“两项基金”及机构管理费帐户41个,划入财政专户1310万元。

其次,努力促进卫生事业的健康发展。加快卫生事业的发展,提高全民健康素质,是人民群众生活质量改善的重要标志。结合江苏省的实际情况,财政

部门制定了改革和完善财政对卫生投入政策的8项措施,一是到本世纪末,全省全社会卫生总费用要达到占国内生产总值的5%左右;二是政府举办的各类卫生机构的基本建设及大型设备购置、维修,由各级政府按区域卫生规划的要求,给予安排;三是政府举办的各类卫生机构的离退休人员费用和卫生人员的医疗保险费用,以及预防保健机构的人员经费和基本预防业务费等,由各级财政预算安排;四是预防保健机构开展有偿服务的收入不冲抵财政拨款,纳入单位预算统一管理。五是各级财政应根据医疗机构的不同情况及其承担的任务,按人员经费的一定比例给予补助;六是政府制定优惠政策,多形式、多渠道筹集卫生资金;七是建立适应社会主义市场经济体制的新型卫生服务价格体系,区别服务性质,实行不同作价,实现“总量控制、结构调整”的办法;八是建立和增加省级卫生事业专项发展资金。各级财政部门也从卫生事业的发展需要和当地实际情况出发,积极参与制定了相应的政策,建立起新的卫生投入体制。常州市制定了对当地医疗机构投入的分步实施方案,

在1997到1999年三年对医疗机构的补助标准逐步提高;无锡市明确了政府保障的范围,对公立医疗卫生单位的基本建设及大型设备购置和维修,由政府按区域卫生规划的要求安排。1997年财政直接投入资金7000多万元,用于8个项目的建设。

第三,增加财政投入,促进社会保障事业的发展。江苏省各级财政部门在财力紧张的情况下,积极筹措资金,努力增加社会保障事业的投入。一是积极安排城市居民最低生活保障资金。目前全省13个省辖市都已建立起了城市居民最低生活保障制度。1997年全省各级财政部门共筹集资金2963万元,其中省级财政安排1500万元,省辖市财政安排958万元,区级财政安排505万元,保证了城市居民最低生活保障制度的实施。二是建立了优抚对象抚恤补助自然增长机制。省财政厅经过认真的调查了解和测算分析,会同省民政厅下发了《关于建立优抚对象抚恤补助自然增长机制的通知》,指导各地逐步建立起优抚对象补助标准与各市经济发展、人民群众生活水平同步提高的自然增长机制。目前,已有9个市出台了相应政策,整个优抚对象抚恤补助自然增长机制建立后,全省增加财政投入8000多万元。三是注意对再就业工程的投入。全省各级财政千方百计挤出资金支持这项工作的开展,南京市加大了企业的解困力度,1997年保障了3万多下岗职工的基本生活,有4万多下岗职工重新上岗,占全市下岗职工的40%。1998年市财政安排预算内外资金5500万元,市劳动失业保险基金安排2000万元,外来人口就业调剂金安排1000万元,社会捐助500万元,这笔资金全部汇集到财政专户,集中用于再就业工程。

第四,加强财务管理,健全规章制度。加强社会保障资金管理,健全财务规章制度,是社会保障资金充分发挥效益的必要前提。因此,江苏省财政部门一方面加强财务制度建设,规范资金分

配方式。省财政部门制定了《江苏省城市居民最低生活保障金财务管理试行办法》,对城市居民最低生活保障金的性质、使用原则,保障金的来源、财政专户、使用范围和预决算的编制、经费的拨领、财务监督处罚等进行了明确的规定。淮阴、泰州等市针对近年来公费医疗经费大幅度超支的状况,研究出台了符合当地实际情况的“定额到人,节余结转,超支分担”的公费医疗管理办法,实施效果良好。另一方面实行零基预算,科学分配资金。盐城、泰州、连云港等市改变“基数加发展”的传统经费分配方式,坚持“量入为出、量力而行、突出重点、兼顾一般”的原则,根据财力的可能和事业发展需要,积极探索正常经费定员管理,这些专项经费集中管理,预算内外资金统一管理的新路子,在财力十分紧张的情况下,既保证了必要的正常开支需要,又集中资金支持了重点项目,在一定程度上缓解了资金供需矛盾,提高了资金的使用效益。与此同时,他们还注意加强财务检查,促进管理水平提高。为遏止公费医疗经费的过快增长,在尚未实行职工医疗保障制度改革的地区清理不规范医疗行为,克服浪费,取得了一定的成效。泰州市财政局会同市公费医疗办公室对公费医疗享受单位、享受人员进行了审核,核减非享受公费医疗人员100多人,堵塞了漏洞;南京市对特约医疗人员的住院费和人均医疗费用在2000元以上的单位进行了重点检查,核减开支近百万元,通报批评了违纪医疗单位和享受单位,抑制了公费医疗费用的过快增长。

在谈到成绩的同时,李双成副厅长不无忧虑地谈到目前社会保障工作存在的一些亟待完善的地方:

首先,基本养老保险制度和职工医疗保障制度覆盖范围小、管理制度不健全。到1997年底江苏省参加养老保险的人数为1635万人,占应保人数的43%,参加失业保险的企业职工609万人,占全省职工人数的70%,参加医疗保险职工人数所占比例更低。社会保

障制度目前只是涵盖了行政事业单位、国有企业和部分集体企业的职工,而城镇集体企业职工、个体经营者、私营企业和“三资”企业中方职工及广大农民还没有享受到真正的社会保障。从社会保障基金的来源看,主要由国家、集体负担,如养老基金和待业基金向企业统筹的比例为职工工资总额的20%左右,而个人缴纳仅占工资的百分之几。

其次,社会保障基金管理需要加强,财政的管理职能有待于充分发挥。随着社会保障事业的发展,江苏省社会保障资金也大幅度增长,1997年全省社会保险基金总收入138亿元,较上年增长35%;社会保障财政支出48亿元,较上年增长43%。社会保障资金的不断增长,客观上要求加强对资金收支的管理,而就目前的状况看,江苏省的社会保障资金在筹集、营运和使用中还存在着筹资手段落后、社会化程度低、基金管理不善、资金使用浪费的现象。如在社会保险基金的征收上,基本采用行政手段,缺乏必要的法律制约和征缴手段,保险基金收缴困难;养老保险社会统筹只停留在市、县一级,社会保险的大量事务仍由企业负担,管理和服务的社会化水平不高;社会保障基金在管理上职责不分、管理监督手段不力,也是造成挪用、浪费现象的重要原因。

第三,社会保障管理体制与事业发展不相适应。由于管理机构分散,社会保障缺乏统一的设计、协调、管理和监督,从养老保险来看,企业职工的养老保险、机关事业单位职工的养老保险和农村人口的养老保险归属不同部门进行管理,这种状况不仅缺少综合规划,而且造成机构臃肿,管理各成体系,业务相互交叉,降低了管理效率,增加了管理成本,影响整个社会保障的协调发展。

展望江苏省社会保障工作的前景,李双成副厅长认为应该从几个方面积极深化改革。

首先,做好建立统一的企业职工基本养老保险制度的工作。在制度的制

定过程中,一定要合理确定企业缴费比例,使它与国家财政和企业的负担能力相适应。要扩大覆盖面,逐步将以工资为主要来源的城镇劳动者都纳入到不同形式的社会保险体系之内;要提高养老保险基金的统筹层次,逐步由市县级统筹向省级统筹过渡;要建立健全个人缴费机制,强化个人的自我保险意识;要提高社会保障管理服务的社会化水平,创造条件将离退休人员的管理服务工作逐步由企业转向社会,减轻企业的社会事务负担。

其次,抓好社会保障基金纳入财政专户、实行收支两条线管理工作。这项工作使财政部门的责任比过去更大了,省财政厅提出了三点要求,一方面各级财政部门要强化服务意识,对社会保障基金的必需支出,要及时、全额地拨付,不得以任何借口拖延;另一方面财政部门要保证社会保障基金专款专用,既不能用于平衡财政预算,也不能与预算内外资金调剂使用,更不能用于投资或从中提取任何费用;第三方面建立健全规章制度,加强监督和检查,对任何地区和部门违反规定挤占、挪用基金的,要坚决予以抵制。

第三,加强财务管理,提高资金使用效益。一方面加强社会保障事业主管部门及单位的预算外资金管理,对单位的收入项目进行全面清理,指导、帮助社会保障事业主管部门及单位做好各项收支由财务部门统一管理的工作,扭转单位收支管理分散的状况,提高财务管理水平;另一方面规范卫生经费支出,推进区域卫生规划合理调整配制卫生资源,改变按人头和床位分配经费的办法;实行按人群健康需要分配经费,规范资金的供应范围和供应方式,使有限的资金用到最急需的项目上;积极探索医疗结构内医药分别管理、分开核算的办法,消除医疗机构过分依赖药品收入的弊端;为保证资金的专款专用,注重对事业成果的检查,改变对专项经费一拨了之的情况。

蚌埠市实施再就业工程纪实

○ 本刊记者 石化龙

实施再就业工程,解决好下岗分流职工再就业问题,是事关国有企业改革成败的大事。安徽省蚌埠市各级党委、政府从改革、发展、稳定大局的高度来认识再就业工程,从政府到企业,从社会到职工,齐心协力去破解下岗职工再就业这道难题。

上下联动 优惠扶持有政策

蚌埠市1994年被列为全国首批“优化资本结构”试点城市。随着企业兼并、破产、拍卖等项改革的大步推进,这个拥有25万产业大军的老工业城市,两年里大约有20%左右的职工离开了原来的岗位,相继走进蚌埠市再就业中心。面对这一严峻形势,该市坚持“个人自主择业、市场调节就业、政府促进就业”三大就业方针,对再就业工作实施了三个转变:劳动者的就业方式从依靠企业、政府安置,向自谋职业和市场调节就业转变;再就业的渠道从国有企业、第二产业,向非公有制经济、第三产业更广阔的领域转变;政府工作的重点从直接安置职工,向加强领导、政策扶持、创造宽松环境促进就业转变。目前,蚌埠市已

建立了一整套从下岗登记、技术培训到职业介绍、失业保险的有效工作机制和运转体系,实行目标分解,分级管理。各县、区政府、企业主管部门和各企业层层签订责任状,切实采取措施,真正把再就业工程作为稳定社会、保障改革顺利进行的头等大事抓到实处。

为推动再就业工程的顺利实施,蚌埠市制定了一系列优惠政策。从拓宽就业渠道、税费减免、土地占用、市场建设、再就业帮困基金的使用等方面对下岗职工再就业和用人单位进行多方扶持。如各区、街道、居委会、企业主管部门、各类企业及其它为安置失业下岗职工新办的各类经济实体,工商管理部在办理工商登记时,仅收取营业执照工本费,1年内不收注册登记费,缓缴2年工商管理费;这些单位及其他用人单位当年接收录用失业、下岗职工人数达到本单位从业人员50%的,免征3年所得税,期满后,当年接收失业、下岗职工占本单位从业人员20%的,减半征收2年所得税;组织失业、下岗职工从事各类非正规就业的,3年内免征有关收费,1年内免