

1995年 社会保障 支出情况 分析与建议

何锦国

1995年是“八五”计划的最后一年,各级财政部门本着适度从紧、有保有压的精神,坚持保工资、保正常运转、保社会稳定的原则,合理安排各项社会保障支出,进一步加强财务管理,基本满足了各方面的正常需要,促进了社会保障事业的健康发展。

一、社会保障支出大幅度增加,社会保障事业继续发展

1995年全国社会保障经费(含卫生、中医事业费、公费医疗支出、抚恤和社会福利救济费、劳动事业费、归口管理的行政事业离退休人员待遇经费,下同)银行支出数423.08亿元,扣除劳动事业费和离退休人员待遇经费为415.40亿元,比1994年增长17.01%,比1995年财政支出增长速度高6个百分点。各项重点支出基本得到了保证。

随着国家财政投入的增加以及财税优惠政策的有力支持,各项社会保障事业得到较快发展。1995年全国社会保障事业机构达94101个,比上年增加2444个。年末固定资产905.17亿元,比上年增加161.87亿元,增长21.78%,事业单位可持续发展能力增强。1995年卫生医疗机构病床数212.98万张,比上年增加9.23万张;全年门诊20.64亿人次,比上年增加1.44亿人次。通过实施农村卫生“三项建设”计划,农村卫生和预防保健事业显著加强。1995年国办福利院床位数13.92万张,比上年增加2.02万张。优抚救济面有所扩大,定期抚恤人数达453.09万人,定期救济人数135.04万人。由于优抚救济标准的提高,优抚救济对

区的税收规模,将随外贸经济的发展而达到一个新的水平。但是应当看到,要实现两者同步增长,必须有针对性地治理和解决税收流失问题。

第一,治理所得税流失。一要摸清现有底子。应组织力量开展专题调研,对现有“三来一补”企业的投资规模、生产能力、经营状况、创利水平等指标逐户、逐项重新测算,从源头上摸清企业的税收潜力。二要按照企业法的要求,严格会计核算制度,纠正一些外商企业不做帐、做假帐或做多套帐(管理帐对内部、公司帐对股东、财务帐对政府)的作法,加强财务审计,促进企业正确反映经营成果,如实体现企业利润,遵纪守法,照章纳税。三要严肃税法,对于有意作弊、隐瞒或转移企业利润的,除按估评利润纳税外,还应按偷税逃税的有关规定处理。

第二,治理工缴费收入中的税收流失。解决这类问题,靠市场机制本身的力量是不行的,必须强化中央权威,加大政府干预力度。根据目前一些地方以收取工缴费的形式代行财政职能的现实,与其绕开财政体外循环,不如因势利导,把它作为中央地方共享收入。我们建议,以收取工缴费的单位或组织为缴款人,以工缴费实收额为基数,扣除一定的成本,其余部分由中央、地方合理分成,同时取消原来按小规模纳税人征收增值税的作法。为了确保地方既得财力,可考虑让地方得大头,中央得小头。实行这种办法等于建立了一种机制,使工缴费进了财政笼子,从长远看,对中央地方都是有利的。

第三,治理进口加工设备税收流失。国务院有关文件规定,从1996年4月1日起,取消对外加工贸易、补偿贸易进口加工设备免征关税和进口环节调节税的优惠政策。对这项政策,沿海地区反响很大,要求对“三来一补”设备征税给予政策照顾。我们认为,处理这类问题要持慎重态度,既要看到沿海实际,又要顾及全局利益,更要考虑国家规定的严肃性和权威性。据调查,如果参照国内同样设备的使用年限,对“三来一补”不作价设备按“年度折旧纳税法”征税,各方面都能够接受,对内对外影响都不会太大,执行的结果将大大有助于挖掘这项税收潜力。

第四,治理进口走私、出口骗税税收流失。解决这一问题的关键是加强对加工贸易进口料件的管理,严厉打击联手逃税。要强化台帐保证金管理制度,及时建帐,及时核销。凡是料件进口后,不按合同规定出口的,要坚决追缴税款,从企业开户银行直接划转国家金库,并按延误时间加罚滞纳金,情节严重的诉诸法律。

(责任编辑 王尚明)

象的生活困难得到缓解,党的优抚救济政策进一步落实,促进了社会稳定。

各级财政部门在政策、资金、管理等方面创造了许多优惠条件,支持和鼓励社会保障事业单位充分利用自身技术、人才等优势,积极合理组织收入,弥补事业经费不足。1995年全额预算单位创收62.46亿元,其中用于抵顶预算拨款的收入为16.31亿元,占当年财政拨款的8.60%,比上年增加6.01亿元,增长59.04%;卫生、中医及抚恤救济事业差额预算单位组织收入1055.94亿元,为当年财政拨入差额补助费的8.91倍,比上年增加240.23亿元,增长29.45%。医疗机构的收入达1028.59亿元,比上年增长29.27%,支出1031.31亿元,经费自给率99.74%,比上年提高2.14个百分点。事业单位收入的增加,缓解了国拨事业经费投入不足的紧张状况,增强了单位自我发展能力。

二、存在的主要问题

(一)经费支出结构不合理,资金供需矛盾加剧。国家财政对社会保障事业的投入虽有较大幅度的增长,但在高通胀条件下,实际增加非常有限,而增加的经费又主要用于“人吃马喂”。1995年社会保障支出中人员经费比重超过70%,若加上用于优抚救济对象补助的支出,比重高达80%。当年人员经费增支占总增支额的63.38%,公用经费增加极少,若考虑物价上涨因素,实际呈负增长趋势,真正用于事业发展的资金不多。资金不足仍是制约社会保障事业更快发展的重要因素。

(二)公费医疗支出增长过快,各级财政和单位不堪重负。1995年公费医疗总支出139.41亿元,较上年增加30亿元,增长27.42%,其中:财政拨款112.88亿元,增长22.49%;单位负担公费医疗经费超支19.87亿元,增长37.03%;医院负担公费医疗超支6.66亿元,增长39.57%。公费医疗高速增长的势头没有得到有效遏制。

(三)医疗机构收入虽然增长较多,但补偿机制很不完善,药品收入比重过高,过多的检查及不必要的重复检查,造成卫生资源浪费,加重了国家、单位和个人的负担。1995年全国医疗机构业务收入1028.59亿元中,药品和制剂收入584.20亿元,占56.80%,检查收入50.31亿元,占4.89%。当年医疗机构医疗业务收支亏损达106.83亿元,而药品和制剂净盈利39.33亿元。实际上,除国家拨款外,医院主要还是依靠大量卖药及大型设备检查来维持生计。

(四)社会保障事业单位重收轻支的现象仍较严重,对预算外收入管理不严。在收入分配上,存在过分

向个人倾斜的现象。

(五)社会救济标准偏低,救济面窄,加之物价高涨,部分人群生活困难加大。

(六)财政部门社会保障财务专职管理机构成立时间短,部分人员业务素质较低,业务知识欠缺,不能适应管理工作的需要,许多基层财政部门尚未成立社保机构,社会保障财务管理水平有待进一步提高。

三、几点建议

(一)规范财政供应范围,净化支出内容。应把属于社会化、市场化的机构、人员、事情逐步推向市场,政府要集中资金办好属于政府职责兴办的事业,确保重点支出的需要。

(二)实行“零基预算”办法,使资金分配逐步科学化、规范化,保证将有限的资金用在社会保障事业最急需的方面。同时,要切实改变“重预算,轻执行”的管理状况,进一步加强事前、事中、事后的监督管理,提高资金使用效益。

(三)实行综合财务收支计划。改变过去收入管理与支出管理脱节、财务管理与资金管理脱节的状况,将单位的各种来源的资金收支活动纳入单位预算管理,并与财政拨款统筹安排,统一管理,结合使用,更好地发挥社会保障资金的综合效益。

(四)加强专项资金管理,特别是对救灾专款的管理。专项资金要实行追踪反馈制度,改变“重拨款、轻管理”的做法,保证专款专用和资金及时到位,强化对资金使用过程的监督检查,追踪问效。

(五)随着国家财政状况的改善,逐步提高优抚救济标准,使优抚对象生活水平略高于当地群众的平均生活水平,救济对象的生活水平相当于当地群众的平均生活水平。要积极而又稳妥地制定和实施最低生活保障线制度,保障困难群众的基本生活需要,维护社会稳定,保证改革的顺利进行。

(六)加快医疗保险制度改革,保障人民基本医疗需要,控制和节约公费医疗经费。同时,还要抓紧研究完善医疗机构补偿机制的切实可行的具体措施,逐步达到既发展卫生事业,又控制医疗费用的过快增长的目标,实现合理利用卫生资源的良性循环。

(七)加快机构建设,加强业务培训。国家投入的各项社会保障资金,对于维护社会安定、保障人民群众的身体健康起着非常重要的作用,财政部门必须管好用好这部分资金,充分发挥其效益。各级财政部门很有必要成立专门机构进行管理,尽快提高管理人员的业务素质,进一步提高财务管理水平。

(责任编辑 方震海)