



深化社会保障改革 面临的几个问题



财税改革

中国财政

一、关于建立社会保障预算问题

建立健全社会保障预算对于发挥财政在社会保障制度改革和管理中的职能和作用至关重要。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出要改革和完善我国现行的复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算,并根据需要建立社会保障预算等其他预算。根据这一要求,去年财政部社会保障司等单位对复式预算制度改革进行了研究,并从统一财政、健全财政职能的角度提出了建立新型复式预算的基本设想和具体建议,对社会保障预算的基本思路进行了研究,提出近期优先考虑将养老、失业、医疗、工伤、女工生育等保险基金以及住房公积金、社会福利基金、残疾人就业保障金等各项社会保障基金纳入预算管理和监督,待条件成熟后,再建

○杜 俭

立起对社会保障基金和一般性税收收入安排的社会保障性支出进行统一管理的社会保障预算体系。但是,改革和完善现行复式预算制度,建立社会保障预算,涉及到现行管理体制和部门分工的调整,同时还有操作性的问题,难度较大。因此,我们既要清醒地认识到建立社会保障预算是发展的方向,又要看到面临的困难,进行深入的调查研究,以使实施方案更加成熟和完善。

理论和实践都证明,凡是以政府的名义强制征收的各项税、费以及其他收入都应纳入国家财政管理和监督的范畴。社会保障基金是以政府的名义强制征收社会保障费而形成的基金。据统计,世界上有 80 多个国家以社会保障税的形式筹集社会保障基金,并将其纳入国家预算管理和监督。为此,我们要积极创造条件,尽快建立社会保障预算,并研究社会保障税等有关问题。有条件的地区还可以先行一步,试编一下社会保障预算。在目前各项社会保障基金管理转为混乱的情况下,我们不能坐等新的复式预算改革方案,可以先在财务会计等各种配套制度方面做些工作,理顺业务关系,为实行社会保障预算作好准备。

二、关于社会保险基金管理及其建立财政专户问题

由于目前中央尚未对社会保险基金的管理模式问题作统一规定,全国各地的具体作法也不同,江苏、浙江等地财政部门参与力度大,管理比较好,多数财政部门参与力度小,管理偏松。因此,加强财政对各项社会保险基金的管理和监督是社会主义市场经济体制下政府职能和财政职能的客观要求,是保证职工“养命钱”安全和保值增值的需要。在社会保障预算建立之前,设立社会保障基金财政专用帐户,实行专户存储、专款专用、专项管理,既有利于社会保障预算的顺利实施,加强财政管理和监督,又有利于保证各项社会保险基金的安全和保值增值。对财政部门来说,实行财政专户管理一是要做好服务,方便使用;二是只能加强管理和监督,

不得随意动用;三是应及时向政府领导汇报,争取领导重视和加强领导。在建立社会保障基金财政专户制度方面,省一级建立有困难的,可以搞几个地、市试点,湖北襄樊市、辽宁盘锦市、江苏镇江市和江西九江市的养老保险基金和医疗保险基金的管理经验值得各地学习和参考。

三、关于医疗保险制度改革问题

我国现行的职工医疗制度是计划经济时期制定的,这项制度对于保障职工身体健康、促进经济发展、维护社会安定曾发挥了重要作用。但是随着社会主义市场经济体制的逐步建立,这项制度越来越不适应,必须进行改革。改革开放以来,各地已经进行了一些改革,但远远不能适应新形势的要求。为此,国务院决定,在试点的基础上,逐步建立起适应社会主义市场经济需要的医疗保险制度。值得强调的是,医疗保险基金的提取比例要严格控制在国务院批准财政部等四部委发布的文件规定比例以内,即医疗保险费提取比例不得超过工资总额的 10%。这个比例,是经过认真测算出来的,各地区在实际确定比例时,一是根据各自医疗费用支出水平,可以适当浮动,但不能盲目攀比;二是提取比例不能超过 10%,超过的要报财政部批准。在这个问题上江苏、江西是有经验和教训的,江苏省镇江市当时全市医疗费支出占工资总额 13%,(其中公费医疗为 15%),镇江市确定为 10%,执行结果收支基本平衡,略有结余。江西九江市医疗费支出占工资总额 7%(其中公费医疗为 7%),定为 10%,1995 年全市需财政安排的公费医疗经费为 750 万元,比上年同期支出 414 万元增加 336 万元,增长 81%,个别县增长 1.75 倍。执行结果是财政负担加重,而医疗保险基金结余较大,1 至 5 月其社会统筹和个人帐户的结余分别高达 47%和 53%,一方面财政连工资都发不出去,另一方面人为提高基金筹集比例,形成大量结余,这是值得深思的。因此,各级财政部门在基金筹集比例上一定要严格把关。

关于“两江”医疗保险制度改革试点,国务

院多次开会研究,一致认为起步平稳,运行正常,基本上是成功的,这次改革试点对于调动各方面的积极性,合理利用卫生资源;对于遏制医疗费用过快增长;对于调整医疗机构布局,都有很大的作用。国务院领导要求在认真总结基础上适当扩大试点,各省、自治区、直辖市可选择2个具有一定条件的城市进行医疗制度改革试点,个别条件较好的省可以适当多选择几个试点城市。

“两江”医疗保险制度改革试点在取得成绩和经验的同时,也暴露出了卫生事业发展中的问题,主要是卫生事业发展缺乏全面规划和统筹安排,事业发展过快,超过了社会需要和财力可能,机构重叠,大型设备重复购置,重复建设,管理偏松,造成卫生资源的浪费,亟待解决。国务院领导已召集中央有关部门进行了多次研究,要求中央有关部门按照职责分工分别制定区域规划、医疗机构补偿机制、医疗机构内部管理、医药分开管理和调整医疗服务价格等有关方案。完善医疗机构补偿机制的主要思路是,在坚持调整区域规划的前提下,明确政府职责,规范财政资金供应范围和资金供给方式,实行总额控制、结构调整。根据财力可能适当增加投入的同时,实行减人减床减机构不减钱,加人加床加机构不加钱的办法。为了逐步推行社会统筹与个人帐户相结合的医疗保险制度,各级财政部门也要结合本地实际情况研究解决上述问题,作些必要的准备工作。在医疗保险制度改革全面推行前,仍要继续推广以医院管理为主、适当与享受者单位和个人利益适当挂钩的公费医疗经费管理办法,以控制公费医疗经费的不合理增长。

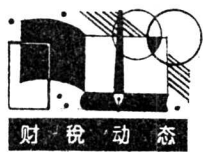
四、关于加强自然灾害救济费管理问题

长期以来,由于种种原因,自然灾害救济费管理中存在不容忽视和亟待解决的问题:一是地方各级财政部门参与管理力度不够,投入较少,致使自然灾害救济费的绝大部分来源于中央财政,这与分级分税财政体制的改革方向是相悖的。二是自然灾害救济费总量不足,但每年

都有大量的结余。三是许多地区民政部门过多地提取救灾周转金,将预算内资金转为预算外,用于扶持民政部门的创收、扶贫项目,使用中存在着许多问题。四是救济和救灾资金分配使用中存在着重灾区没重点安排甚至优亲厚友、浪费挪用等不良倾向。针对这些问题,应尽早研究制定有关管理办法,在根据财力可能适当增加投入的同时,调动中央和地方两个积极性,建立健全相应的制度,强化管理,杜绝浪费,提高资金使用效益。各地财政部门需要在对本地区自然灾害救济费使用情况进行全面检查的基础上,清理和整顿救灾周转金,严格控制提取比例,切实保证自然灾害救济经费用在刀刃上,保证自然灾害救济工作的顺利开展。

五、关于行政事业单位社会保险制度改革问题

关于行政事业单位社会保险制度改革问题,财政部和人事部今年已经联合进行广泛的调研,目前正在制定改革方案,待国务院批准后,再在全国选择2~3个城市进行试点,对试点进行总结后再扩大试点,最后立法全面推行。当前各地财政部门应注意以下问题,一是行政事业单位社会保险制度改革政策性强,涉及面大,态度要积极、步子要稳妥,严格按国务院统一部署办事,不要一哄而起,更不能自行其是,不然搞乱了后果不堪设想;二是财政部门要积极与人事部门密切配合,协商办事,统一步调,耐心做工作;三是行政事业单位尤其是机关和全额事业单位离退休经费都是财政支出,不得将预算内支出划到预算外,已经划出去的要划回来;四是认真深入地开展调查研究,把行政事业单位离退休人员基本情况摸清楚,并研究改革的原则、范围、项目、筹资模式、管理办法等。总体上来说,行政事业单位社会保险制度改革势在必行,但不一定完全照抄照搬企业社会保险改革办法,应根据行政事业单位实际情况确定,如国家公务员的社会保险制度,世界许多国家并未纳入一般性的社会保险范畴,不搞积累制和个人帐户,全部由财政部门统一管理。



福建省财政厅 长庄友松谈 “九五”期间 财政工作思路

(一)关于统一财权问题。统一财权就是要健全、强化财政职能,加强财政的宏观调控能力。针对本省财政收入占国民生产总值比重下降、预算外资金膨胀、财政职能被肢解等问题,一

要强化综合财政职能,实行预算内外资金“统一管理、统筹运用”办法。二要加强税收征管,逐步建立和完善地方税体系。要建立纳税申报、代理、稽查“三位一体”的征管制度。三要加强财政监督,强化财政部门对专项资金的管理。总的原则是财政资金投放到哪里,财政监督就跟到哪里。四要加快行政事业经费改革步伐,对行政经费按人头经费、公用经费、专项经费“分户管理,专户专用”,逐步将有条件的事业单位推向市场,缩小财政供应范围。

(二)关于集中财力问题。“九五”期间,在统一财权,壮大财力同时,应重点支持农业、水利、交通、能源、通信等基础设施和基础工业建设,支持科教、卫生、环保、计划生育等事业发展以及农业脱贫致富奔小康目标的实现。财政资金的使用要同发展经济、培植财源、促进财政增收紧密结合起来,财政专项拨款要

向山区、贫困地区倾斜,财政周转金应向沿海经济发达地区倾斜,以更好地发挥资金的使用效益。

(三)关于培植财源问题。在财源培植对象选择上要抓住重点:一是巩固基础财源,大力培植农业特产税源。二是优化主体财源。通过国有资产存量流动和合理配套,促进产业结构调整。集中财力发展支柱产业、重点企业和拳头产品,提高企业经济效益。三是壮大乡镇财源,支持乡镇企业加快技术改造步伐。四是拓宽外向型财源,利用福建侨、港、台优势发展外向型经济。五是开发新兴财源,注重发展交通运输旅游等行业,增加第三产业的税收。

(四)关于振兴财政问题。初步设想,“九五”期间全省财政收入按计划年递增11%以上,到

按照国务院规定,行政事业单位离退休经费财政部门内实行由社会保障机构统一归口管理。目前,各地区有的已经划转,有的正在研究划转。去年,财政部对中央级行政离退休人员待遇经费进行了划转,目前正在研究将公用经费、管理机构经费通过预算进行划转。今年将研究事业单位离退休经费的划转问题。在经费划转中要注意以下几点:一是按实际支出数划转,不能漏项,更不能少划转;二是划转中要争取财政部门内部有关部门的支持,特别是文教和预算部门的支持;三是及时向厅(局)领导汇报,争取领导的重视和支持,妥善解决划转中的问题;四是集中统一归口管理是财政部门内分工职能的转变,绝不能因划转而降低了离退休人员待遇。

六、关于城镇贫困人员的救济问题

随着我国企业体制改革和行政事业单位体制改革的深入,优抚救济对象、离退休人员收入没有建立起相应的正常调整机制,这些人收入

增长低于物价上涨幅度,难以得到基本生活保障,再加上大量的富余人员将逐步分流出来,这个问题还会越来越突出。这是实行市场经济体制的必然现象,又是我国当前改革中社会各界普遍关注的问题,直接关系到社会的安定,必须想办法解决。目前,大连等许多城市已针对这一新问题研究制定了城镇最低生活保障线,并拨出专项资金,及时向城镇贫困人员提供了基本生活费,取得了较好的效果。但是,解决这个问题,如果都由国家财政包下来,国家财政难以承受,是不切实际的。因此,从近期来看,各级财政部门一方面要积极参与城镇最低生活保障线的研究测算工作,制定出切合本地实际的最低生活标准,并注意与现有各项社会救济政策相衔接。另一方面,要会同有关部门共同想办法,多渠道筹集资金,保证城镇贫困人员的基本生活需要。从长远来看,这个问题还是要通过建立健全社会保障制度,理顺社会保障机制来解决。

(责任编辑 江正银)