

因收入规模的缩小而相应减轻,相反,支出规模越来越膨胀。

上述问题的存在,加剧了财政困难,使财政入不敷出,连年赤字,一直处于超负荷运行的状态,大大地削弱了财政对宏观经济的调控能力。近年来,国家一方面一再要求大力加强重点经济建设,而另一方面作为国家重点经济建设投资主渠道的预算内投资却逐渐下降。政府所承担的责任与其实际投资行为极不相称,国家的宏观经济调节缺乏必要的财力保障。因此,在今后的治理整顿及经济改革中,必须认真对待和切实解决这一问题。这是强化财政的建设职能和提高财政宏观调控能力的根本出路。解决这一矛盾也要从两方面着手:一方面要改革现行收入分配政策和加强税收征管,提高财政收入占国民收入的比重。从当今世界范围来看,在美国、联邦德国、法国、英国、

加拿大等资本主义国家,财政的主要职能是维持政府的公共消费,财政收入占国民收入的比重基本保持在30—45%之间;在瑞典、丹麦、挪威、荷兰等高福利、高消费的国家,财政收入占国民收入的比重保持在50%以上;在苏联、东欧社会主义国家,财政收入占国民收入的比重一般在60%以上。我国仍属一个发展中国家,社会生产力发展水平和资金积累水平都是较低的,因此,财政参与国民收入分配的比例不可能太高。但为了发挥财政支持经济建设的职能,使国家建设资金在社会主义商品经济中起到导向作用,必须改变目前财政收入占国民收入比重过低的状况,有必要提高到25—30%。另一方面,要改变“由国家包下来”的做法,逐渐甩掉或减少那些可以让社会负担但目前仍由财政负担的支出,以保证国家能够集中财力扎扎实实地在经济建设中“办几件大事”。

对完善社会保障制度的 几点意见

卢洪友

我国现行社会保障制度,是在统收统支、高度集中的财政经济体制下逐步形成和发展起来的,带有浓厚的财政统包统揽色彩。

一是保障层次少、资金来源单一。现行国有企业的劳动医疗保险由企业负担,行政事业单位的医疗福利以及全社会的抚恤救济基本上由财政供给,保障层次少,资金来源单一。由此而带来的弊端是显而易见的。从国家来看,财政不仅包揽了全部抚恤福利救济费用,而且国有企业的保障费用实际上又是财政的间接支付,给财政带来的负担越来越重。从企业来看,社会保障费用是由各个企业在国民收入初次分配中以计

入成本或抵冲上缴利润等方式进行“暗扣”的,这导致企业因职工年龄结构和行业平均利润率不同而保障负担畸轻畸重,阻碍公平竞争环境的形成和劳动力的合理流动。从个人来看,退休养老、医疗保健费用全部由国家和企业支付,实际上就等于告诉有劳动力的人们可以毫无顾忌地将全部收入转化为消费,这减少了收入储蓄积累,又导致了消费结构的不合理。

二是保障体系残缺不全。我国现行的医疗、退休、失业等保险制度只是针对国有单位和一部分集体单位的,区、县以下集体单位、个体经济、私营经济和广大农村,尚未普遍地建立起社会保险制度。这些公民因生老病死、伤残、失业等丧失劳动能力或失去工作机会生活处于困境时,其负担往往最终要转嫁到国家或单位头上,由财政或有关单位从社会福利或救济渠道中支付,这既混淆了社会保险与社会福利救济之间的原则界限,又加重了财政负担。

三是保障功能弱,资金使用效益差。我国社会保障范围基本上是按所有制来界定的,在城市与乡村、工人与农民、全民与非全民职工之间,社会保障的情况区别很大。一方面国有企业职工和行政事业单位职工没有承担保障金积累的义务,却有享受种种社会保障的权利;另一方面一些小的非国有企事业单位的职工和8亿农民,却只能享受微薄的社会救济,这些公民在商品经济发展的大潮中其经济安全感越来越差。

有鉴于我国社会保障制度的上述状况,我认为建立健全与我国国情国力相适应的新型社会保障体系,已是财政部门 and 有关部门的一项紧迫的任务。要构筑

我国新型社会保障体系，在指导思想，应当依据我国社会主义初级阶段多种经济成分并存的现状和有计划商品经济发展的要求，按照公平与效率兼顾，社会保险权利与义务对等，量力而行与尽力而为相结合等原则，重新划分国家、集体（企业）、个人和其他各种社团在社会保障上的权责利关系，由低级到高级，由简单到复杂，循序渐进。我以为，在今后相当长的一段时期内，我国还只能建立以社会保险为主导环节，以社会福利和社会救济为辅助环节，多层次、多形式、多渠道、低水平的复合型社会保障体系。具体设想是：

一、要理清保障层次。我国国民经济中生产力差别巨大的现代工业与传统农业并存的经济结构，决定了我国在较长时期内还必须将社会保障体系显著地区分为农村社会保障体系和城市社会保障体系两个相对独立的子系统。在农村社会保障体系内部，目前还应以家庭自我保障层次为主，同时可根据各地区经济社会发展程度，逐步建立起乡镇—县—市—省多层次、区域型的农村社会保障网络。在城市社会保障体系内部，目前应以街道一级政权和居委会为依托，逐步建立起居委会—街道—区（县）—市四个层次构成的互为补充、相辅相成的城市社会保障网络。

二、要完善保障形式。（1）强化家庭保障形式。随着社会化大生产的发展，家庭养老育幼功能相对削弱，但相对而言，家庭保障在我国有着深厚的社会基础和悠久的历史传统；同时考虑到我国人口众多，财力有限，家庭保障功能不仅不能削弱，还必须从法制和道德等方面加以强化。（2）发展社区服务形式。社区服务是在民政部门指导下，以基层政权和基层群众组织为依托，依靠社会各方面力量举办各种社会福利和社会服务，包括依靠社会力量为老年人、残疾人、儿童提供收养、看护、寄托、工疗、咨询、特殊教育等服务。大力发展社区服务形式，既能为家庭排忧解难，又可减轻财政保障负担。（3）扶持社会福利生产形式。社会福利生产是以安置有劳动能力的残疾人就业为主要特征的带有社会福利性质的特殊性生产活动。我国人口多，残疾人也多，全国约有5000万残疾人口，相当于世界上的一个中等国家，其中有劳动能力的残疾人约有1500万人，国家将规模如此庞大的残疾公民包养起来是既包不了，也包不好的。有效的途径是依靠国家、集体和社会创办多层次、多形式的福利企业，财政以减免税、优惠贷款、提供周转

金、财政补贴等方式给予扶持照顾。这样既能帮助残疾人走向社会，又可减轻财政保障负担。（4）改革社会保险形式。按照权力与义务对等的保险原则，打破社会保险上的所有制和用工形式界限，建立起适应城乡各类企业（全民、集体、个体、私营、“三资”企业等）、各类人员（固定工、合同工、临时工等），国家、集体（企业）、个人共同分担保险金的新颖社会保险体系。（5）完善社会救济形式。按照“依靠基层、生产自救、群众互助，辅之以政府必要救济”的原则，在城市对有劳动能力的困难户应依靠街道组织生产自救；在农村应变单纯救济为扶持发展生产，通过财政安排周转金和专项贴息贷款等方式开发贫困落后地区。

三、要拓宽保障资金渠道。基本目标是要逐步形成以国家、集体（企业）、个人共担风险，各种社团提供帮助的开放型社会保障基金筹资体系。在农村，从总体上来说社会保障基金还必须以自我积累、自我保障为主，国家和集体只能对少数农民无力解决的特殊困难（如五保户供给、残疾军人法定供给等）给予必要的救济、补助和扶持。农村社会保障基金筹集渠道应包括：（1）农民互助储备；（2）农民为办集体福利事业筹资；（3）个人收入中为社会保障进行的各项扣除；（4）从农民中统筹义务兵优待金和五保户供养金等；（5）集体经济公益金用于社会保障的部分；（6）“双扶”经济实体、福利工厂及福利事业生产经营和有偿服务收入的一部分；（7）乡镇财政拨款用于抚恤和社会福利救济事业的部分；（8）地方财政拨付的“双扶”周转金；（9）国家财政对福利生产给予的减免税照顾及优惠贷款等；（10）社会捐款等。在城市，社会保障基金应以企业和有收入的事业单位缴纳为主，并逐步实行由国家、集体（企业）和个人三者合理负担的制度。

四、要确定适度的保障水平。我国财政经济实力薄弱，人口众多，同时国家还要承担大量新增劳动力就业与大量老年人保障的双重压力，所以我国社会保障水平在今后相当长的一段时期内还只能是低水平的。这就要求改革目前对职工保障项目过多、保障水平过高的统包统揽做法。国家应从维持保障对象最低标准的需要做起，在财政经济承受能力内从低到高逐步发展。不言而喻，保障待遇过高，名目繁多，势必加重财政负担，侵蚀经济发展投资，扩大劳动成本和增加社会需求，造成令人忧虑的后果。