

的实施，对于进一步提高资金使用效益和加强廉政建设起到了积极的作用。

(四) 进一步优化资源配置，提高资金使用效益。长期以来，由于受传统观念的影响，我国事业行政部门主要偏重于扩大规模、上新项目等粗放型发展模式，重复建设、重复购置、投入多、产出少、效益差的问题比比皆是。为了改变这种状况，各级财政部门积极配合主管部门开展优化资源配置的工作。一是调整布局 and 结构。如对学校布局进行调整，合并学校扩大规模、精简教职员工、调整师生比例，优化了教学资源配置；文化部对其所属艺术表演团体进行改革，剧团数由 13 个减为 10 个，演职人员由 3 616 人减少到 2 873 人，每年增加演出 200 场左右。二是打破部门界限，实行资源共享、设施共建。如云南省公检法机关打破部门界限，共建一套司法鉴定系统；湖南省采用省级公检法部门大型仪器设备集中购置、共同使用的办法，上海市图书馆与科技情报所合并，实行优势互补等，都取得了较好的经济效益和社会效益。

### 五、初步形成了多种渠道筹集资金，多种形式发展事业的格局

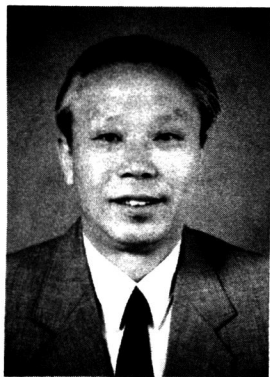
改革开放初期，文教行政单位资金供需矛盾十分突出，为了加快事业的发展，1980 年中央发出了

《中共中央、国务院关于节约非生产性开支、反对浪费的通知》，鼓励有条件的事业单位合理地组织收入，以解决经费不足的问题，促进事业的发展。这一规定，打破了国家财政包揽一切的传统模式，为解决事业发展资金开辟了一条新的渠道。财政部在总结多年来组织收入实践经验的基础上，于 1992 年发布了《关于加强事业单位收入财务管理办法》，对事业单位收入管理和使用等方面做出了原则规定，继续鼓励事业单位合理组织收入，有效地缓解了事业发展资金不足的问题。各地出现了许多民办学校、民办科研单位、民办剧团、民办医疗卫生机构，以及事业单位与企业联姻、与外商合作办事业等形式。经过 20 年的不断探索，已初步形成了以国家财政拨款为主，单位组织收入、金融机构贷款、社会集资捐赠、与企业联合、与外商合作等多种渠道筹集资金、多种形式发展事业的新格局。据统计，1997 年全国文教科学事业单位共取得事业收入 1 038.71 亿元，占当年国家财政对文教科学事业单位的财政补助收入 1 510.24 亿元的 68.78%。实践证明，事业单位依法合理组织收入并严格加强管理，增强了单位的经营意识、竞争意识和自我发展能力，这是社会主义市场经济条件下发展事业的必由之路。

(本文作者系财政部公共支出司司长)

## 深化改革 强化管理 促进社会保障事业健康发展

杜 俭



经过 20 年的改革，我国初步建立起了符合中国国情的、具有中国特色的、与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系。国家财政在社会保障制度改革、发展和管理中充分发挥职能作用，积极主动参与各项政策的调研、制定，并适应政府职能的转变承担起社会保障的

责任，为我国的改革、发展和稳定大局做出了积极的贡献。

### 一、社会保障制度改革取得了辉煌成就

我国的社会保障体系由社会保险、社会救助、社

会福利、社会优抚安置、社会互助和个人储蓄五部分组成。在传统的计划经济体制下，社会保障责任多由国家和企业包揽，且层次单一、项目不全。80 年代中期，为适应社会主义市场经济体制改革，我国开始对社会保障制度进行改革。

(一) 建立了统一的企业职工基本养老保险制度。80 年代中期，中国开始对企业包揽的职工养老保险制度进行改革，实行企业职工养老保险的社会统筹。90 年代初，中国基本养老保险确定了社会统筹与个人账户相结合的部分积累模式，改革进展顺利。1997 年 7 月国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，明确规定要把所有城镇劳动者都纳入基本养老保险统筹范畴，逐步降低基本养老保险的替代率，在降低企业缴费比例的同时提高个人负担比重。至 1998 年底，全国 79% 的城镇企业职工参加了养老保险的社会统筹。

(二) 建立了失业保险制度。1986 年我国开始建

立失业保险制度, 1999年1月, 我国颁布了《失业保险条例》, 决定将城镇企事业单位的职工纳入到失业保险中, 由企业和个人共同缴费。到1998年底, 全国73%的城镇企业职工参加了失业保险, 1998年全年为近320万人发放了失业救济金。

(三) 积极推进城镇职工基本医疗保险制度改革。1993年, 我国确定了社会统筹与个人账户相结合的基本医疗保险改革模式, 经过5年的改革试点, 1998年11月国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》, 决定在全国范围内建立起社会统筹与个人账户相结合的城镇职工基本医疗保险制度, 由企业和个人共同缴费, 并在1999年内基本建立起这一制度。

(四) 建立了城市居民最低生活保障制度。我国原有社会救助制度只覆盖了农民和城市少数特殊人群。近年来, 城镇贫困问题引起了党和政府的高度重视。1997年9月国务院发出了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》, 要求“九五”期间在全国建立起城市居民最低生活保障制度, 由国家财政负担。到1998年底, 全国87.4%的城市和61%的县政府所在镇已经建立了最低生活保障制度。

## 二、调整财政支出结构, 加大社会保障资金投入, 支持社会保障事业健康发展

随着我国经济体制改革的日益深化, 与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度逐步建立, 我国社会保障资金规模也迅速增长。

(一) 社会保险基金大幅度增长。随着社会保险制度改革特别是养老保险制度改革的迅速推进, 社会保险基金大幅度增长, 从1990年到1997年, 社会保险基金收入从211亿元增加到1457亿元, 年均增长31.8%; 支出从174亿元增长到1315亿元, 年均增长33.5%。其中养老保险基金收入从203亿元增加至1364亿元, 年均增长率31.3%; 支出由172亿元增长到1249亿元, 年均增长32.7%。

(二) 调整支出结构, 为实现“两个确保”提供资金保障。1998年, 党中央、国务院从维护社会稳定的高度出发, 提出要确保国有企业下岗职工基本生活, 确保企业离退休人员养老金的按时足额发放, 各级党委、政府把这项工作作为头等大事来抓。国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金按照财政、企业和社会三方共同负担的原则积极筹集资金。中央财政在非常困难的情况下安排了144亿元资金, 各地财政也通过调整支出结构, 保证财政资金的到位。为了保证企业离退休人员养老金的按时足额发放, 各级财政部门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, 部分省市还从预算中安排了一定数量的资金。为了缓解地方的困难, 中央财政安

排了20亿元养老金借款, 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。

(三) 财政预算内各项社会保障经费支出增长较快。我国预算内财政对社会保障事业的投入包含卫生事业经费、抚恤和社会福利救济经费、对社会保险基金的补贴、国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助、城镇就业补助、行政事业单位离退休经费等。随着社会保障制度改革的日益深化, 社会保障支出需求迅速增长, 各级财政部门通过调整财政支出结构, 加大了社会保障经费支出。从1978年到1997年, 国家财政每年用于抚恤和社会福利支出由18.91亿元增长到142.14亿元, 与国家财政支出的增长速度基本同步; 卫生事业经费(为了可比, 含计划生育事业费)由29.2亿元增长到408.8亿元, 远高于同期财政支出增长速度。近年来社会保障支出有加快的趋势, 从1991年到1997年, 社会保障经费支出由216.6亿元增长到747.7亿元, 按可比口径(扣除行政事业单位离退休经费划转)年均增长17.4%, 高于预算内财政支出增长速度。

(四) 国家财政为社会保障事业发展提供优惠政策。为促进社会保障事业的发展, 国家财政还提供了许多优惠政策。为鼓励福利企业和残疾人事业的发展, 1980年以来, 我国规定福利企业可以享受税收优惠政策, 1994年税制改革后, 实行了福利企业增值税先征后返的政策; 近年来, 为推进再就业工程, 各地在规范税制的前提下, 对下岗职工再就业实行税收优惠政策; 90年代初我国决定建立多层次养老保险体系, 各级政府积极支持企业建立补充养老保险, 作为对基本养老保险的补充。

## 三、财政部门在社会保障制度改革和财务管理中充分发挥职能作用

(一) 积极、主动参与社会保障制度改革。从80年代中期, 养老保险、失业保险、医疗保险和最低生活保障等各项改革措施在各地陆续出台, 财政部门就积极参与调查研究和政策制定。进入90年代, 我国社会保障制度改革步伐加快, 国务院陆续出台了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》、《失业保险条例》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》等多项重大社会保障改革政策, 财政部在保障水平、保障标准、保障对象、筹资水平、覆盖面等方面做了大量的调查研究工作, 提出了许多好的政策建议, 得到了国务院的肯定和采纳。各地财政部门在各项改革实施方案的制定中, 也积极参与, 确保了当地社会保障政策与当地经济发展水平相适

应。可以说，现行的社会保障水平与国家生产力发展水平相适应，与国家、企业和个人的负担能力是基本适应的，在公平和效率间作出了较科学的选择，财政部门为此作出了不懈努力。

(二) 建立科学、规范的社会保险基金管理体制，加强基金管理和监督，防止挤占和挪用基金。80年代社会保险制度改革以来，社会保险基金由社会保险经办机构自收自支，基金管理缺乏强制有效的制约与监督机制，因此基金被挤占挪用现象严重。为此，财政部经过大量的调研和反复论证，提出建议，得到了国务院领导的认可。1996年国务院发文决定将社会保险基金纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理。1998年1月，经国务院的批准，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》，明确了社会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的具体操作程序，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1998年年底，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，为管好社会保险基金打下了良好的基础。

(三) 加强社会保障资金管理。一是调整财政社会保障支出结构，改变多年来我国卫生资源配置中存在的重城轻乡、重医疗轻预防保健的问题。从1992年起，中央财政每年拨出专款，用于扶持农村卫生和预防保健事业的发展，截至1998年，投入的专项资金达到2.7亿元。各地财政部门也加大了对农村卫生事业的投入，并积极研究实施区域卫生规划，实施和完善“总量控制、结构调整”，以社会需求为导向分

配卫生资源，取得良好效果。二是改革财务管理体制。我国民政部门多年来存在着财务管理分散的问题，影响了资金的使用效益。为此，各级财政部门协助民政部门和残疾人联合会理顺财务体制，建立内部制约机制，提高资金使用效益。为了加强行政事业单位离退休经费的管理，并为机关事业单位的养老保险改革作好准备，1995年起开始对行政事业单位离退休经费实行归口管理，目前许多地区完成了行政事业单位离退休经费划转工作。三是完善财务制度。为改革和完善社会保障财务管理制度，财政部会同有关部门先后制定了《企业职工养老保险基金财务制度》、《企业职工失业保险基金财务制度》、《社会保险经办机构财务管理办法》、《行政单位离退休经费管理办法》、《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金管理暂行办法》、《中央财政拨付地方国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助费管理暂行办法》、《医院财务制度》、《职工医疗保险基金财务制度》、《财政部拨付中国初级卫生保健基金会基金使用管理办法》、《社会福利基金使用管理暂行办法》等一系列重要社会保障财务制度，为社会保障资金管理的规范化和制度化发挥了重要作用。四是改革支出管理方法。针对传统的社会保障资金支出管理办法中存在的问题，中央及地方财政部门进行了积极探索。如安徽等省市在行政事业离退休经费管理中积极推行零基预算；1997年财政部会同卫生部、国家中医药管理局对在京中央直属的中医药单位的锅炉改造实施政府采购；1998年中央财政在对下岗职工就业生活补助费的分配中探索多因素指标分配法；等等，对加强支出管理起到了积极的作用。

(本文作者系财政部社会保障司司长)

