

分改革加以解决。针对上述问题,有必要坚持问题导向,对医疗卫生领域公共服务提供和保障现状及存在问题进行全面梳理,进一步改革完善中央与地方财政事权和支出责任划分。

## 二、《方案》的基本思路及主要内容

医疗卫生领域财政事权和支出责任划分的基本思路是:建立政府主导的多元卫生投入机制,推动实现人人享有基本医疗卫生服务;遵循财政事权和支出责任划分的一般规律,适度加强中央财政事权和支出责任;聚焦当前划分体系存在的主要矛盾和问题,突出重点改革调整;立足当前,着眼长远,在保持现有财政事权和支出责任框架总体稳定的基础上,分类施策,扎实推进。通过改革,形成中央主导、权责清晰、依法规范、运转高效的医疗卫生领域财政事权和支出责任划分模式,提高基本医疗卫生服务的供给效率和水平。

主要内容则从公共卫生、医疗保障、计划生育、能力建设四个方面划分中央与地方财政事权和支出责任。对现行划分较为科学合理且行之有效的,予以确认;对现行划分不尽合理且改革条件成熟的事项,进行改革调整;对改革条件尚不具备的事项,暂时延续现行划分格局,并根据相关领域体制机制改革进展情况及时作相应调整。

(一)适度加强中央财政事权和支出责任,减少职责交叉重叠的共同财政事权。将全国性或跨区域的重大传染病防控等项目上划为中央财政事权。医疗卫生机构改革和发展建设按照隶属关系分别明确为中央或地方财政事权。

(二)简化归并中央财政分担比例,科学合理确定中央和地方分担方式。对于基本公共卫生服务、城乡居民基本医疗保险补助和计划生育项目,中央财政统一对西部地区(含中部比照县)分担80%,中部地区分担60%,对东部地区的分担比例简化归并为50%、30%和10%三档。

(三)统筹推进项目优化整合,提高财政资金使用效益。在近年来清理整合工作的基础上,进一步推进项目优化整合,扩大地方的自主权。具体是将部分重大公共卫生服务项目和计划生育项目并入基本公共卫生服务,并适当提高基本公共卫生服务补助标准。一是将原重大公共卫生服务项目中除全国性或跨区域的重大传染病防控,以及中医药事业传承与发展以外的其他重大公共卫生服务项目,全部纳入基本公共卫生服务项目统筹安排。二是将原计划生育项目中计划生育事业费和孕前优生健康检查项目调整至基本公共卫生服务。基本公共卫生服务补助资金新增部分不再限于基层医疗卫生机构使用,由地方政府在基本公共卫生服务领域统筹安排使用。

按照上述改革方案,改革后属于中央财政事权的主要包括:全国性或跨区域的重大传染病防控等重大公共卫生服务项目、中央所属医疗卫生机构改革和发展建设、中央职能部门承担的其他管理事务和中央医疗保障能力建设;属于中央和地方共同财政事权的主要包括:基本公共卫生服务、中医药事业传承与发展、医疗保障、国家统一组织实施的人才队伍建设和重点学科发展等能力提升项目、计划生育家庭扶助保障补助等;属于地方财政事权的主要包括:地方

所属医疗卫生机构改革和发展建设、地方自主实施的人才队伍建设和重点学科发展等能力提升项目、地方职能部门承担的其他管理事务和地方医疗保障能力建设等;对于未明确的其他事项,按照改革的总体要求和事项特点具体确定财政事权和支出责任。

## 三、《方案》主要亮点

一是强化中央权责。《方案》明确,将全国性或跨区域的重大传染病防控等重大公共卫生服务上划为中央事权,由中央财政承担支出责任,有利于提高重大公共卫生服务水平和突发公共卫生事件应急处置能力。

二是完善分担比例。《方案》规定,对城乡居民基本医疗保险补助、基本公共卫生服务、计划生育扶助保障等3项共同事权事项,中央实行分档分担办法。中央分担比例简化归并为五档,避免了原中央分担比例与个别省份的财力顺序不一致的矛盾。

三是推进项目整合。《方案》提出,将原重大公共卫生服务和计划生育项目中的妇幼卫生、老年健康服务、医养结合、卫生应急、孕前检查等内容划入基本公共卫生服务。各地可结合实际自主安排补助资金,有利于调动地方在资金使用和项目管理方面的积极性,各地可以因地制宜地调整基本公共卫生服务内容。

四是规范保障标准。《方案》规定,对于中央制定国家基础标准的事项,地方在事先按程序报上级备案后,可在国家基础标准之上合理增加保障内容或提高保障标准,增支部分由地方财政负担。地方可根据实际需求和财力状况,合理确定保障范围和标准。

五是适应机构改革。《方案》根据新一轮机构改革的要求,对《方案》规划的内容进行了调整。药品生产流通管理的职责划入市场监管总局,有关财政事权和支出责任划分在制定其他领域划分改革方案时予以考虑;医疗保障职能从原有多个部门独立出来,相关能力建设支出在《方案》中单独表述。

(财政部社会保障司供稿,胡海振执笔)

## 建立养老保险基金中央调剂制度 确保各地养老金按时足额发放

近年来,我国企业职工养老保险制度改革取得了重大进展,覆盖面不断扩大,参保人数不断增加,待遇水平稳步提高。但随着我国城镇化、就业多样化、人口老龄化加快发展,地区间抚养比差距扩大,省际之间基金不平衡的问题日益严重。为确保企业退休人员基本养老金的按时足额发放,按照国务院的统一部署,中央财政逐年加大对基本养老保险基金的补助力度。1998—2018年,中央财政对企业职工基本养老保险累计补助3.5万亿元,对确保企业退休人员基本养老金按时足额发放发挥了重要作用。但省际之间基金不平衡问题靠中央财政补助和省级统筹已难以解决,迫

切需要在全国范围对基金进行适度调剂。

党中央、国务院高度重视养老保险制度可持续和提高统筹层次问题。社会保险法规定,基本养老保险基金逐步实行全国统筹。党的十九大报告明确要求,完善城镇职工基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。习近平总书记在2017年中央经济工作会议上强调,要改革完善基本养老保险制度,量力而行,加快实现养老保险全国统筹。李克强总理指出,2018年要实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,为实现全国统筹迈好第一步。按照党中央、国务院决策部署,财政部、人力资源和社会保障部研究起草了《企业职工基本养老保险基金中央调剂制度方案》,并经中央全面深化改革委员会第二次会议审议通过。2018年5月底,国务院印发《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》(以下简称《通知》),正式建立养老保险基金中央调剂制度,从2018年7月1日起实施。

## 一、养老保险基金中央调剂制度的主要内容

### (一)指导思想

全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的基本理论、基本路线、基本方略,牢固树立和贯彻新发展理念,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,紧扣满足人民日益增长的美好生活需要,着力解决发展不平衡不充分的突出问题,围绕建立健全更加公平更可持续养老保险制度目标,从基本国情和养老保险制度建设实际出发,遵循社会保险大数法则,建立基金中央调剂制度,作为实现养老保险全国统筹的第一步。加快统一养老保险政策,明确各级政府责任、理顺基金管理体制、健全激励约束机制,不断加大调剂力度,尽快实现养老保险全国统筹。

### (二)基本原则

1. 促进公平。通过实行部分基金中央统一调剂使用,合理均衡地区间基金负担,提高基金整体抗风险能力。

2. 明确责任。实行省级政府扩面征缴和确保发放责任制,中央政府通过转移支付和中央调剂基金进行补助,建立中央与省级政府责任明晰、分级负责的管理体制。

3. 统一政策。国家统一制定职工基本养老保险政策,逐步统一缴费比例、缴费基数核定办法、待遇计发和调整办法等,最终实现养老保险各项政策的全国统一。

4. 稳步推进。合理确定中央调剂基金筹集比例,平稳起步,逐步提高,进一步统一经办规程,建立省级集中的信息系统,不断提高管理和信息化水平。

### (三)主要内容

在现行企业职工基本养老保险省级统筹基础上,建立中央调剂基金,对企业职工基本养老保险基金进行适度调剂,确保基本养老金按时足额发放。

1. 中央调剂基金筹集。中央调剂基金由各省份企业职工基本养老保险基金上解的资金构成。按照各省份职工平均工资的90%和在职应参保人数作为计算上解额的基数,上解比例从3%起步,逐步提高。

2. 中央调剂基金拨付。中央调剂基金实行以收定支,当

年筹集的基金全部拨付地方。中央调剂基金按照人均定额拨付,根据人力资源社会保障部、财政部核定的各省份离退休人数确定拨付资金数额。

3. 中央调剂基金管理。中央调剂基金是基本养老保险基金的组成部分,纳入中央级社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,专款专用,不得用于平衡财政预算。中央调剂基金采取先预缴预拨后清算的办法,资金按季度上解下拨,年终统一清算。各地在实施基金中央调剂制度之前累计结余基金原则上留存地方,用于本省(区、市)范围内基金余缺调剂。

4. 中央财政补助。现行中央财政补助政策和补助方式保持不变。中央政府在下达中央财政补助资金和拨付调剂基金后,基金缺口由地方政府承担。省级政府承担确保基本养老金按时足额发放和弥补基金缺口的主体责任。

## 二、开展的主要工作

《通知》印发后,财政部配合人力资源和社会保障部按照国务院部署,组织各省认真贯彻落实,制度顺利启动实施。具体包括以下两个方面:

一是完善基金中央调剂制度的政策体系。2018年下半年,人力资源和社会保障部、财政部先后印发《关于印发企业职工基本养老保险基金中央调剂制度实施办法的通知》《关于2018年企业职工基本养老保险基金中央调剂方案的通知》《关于印发企业职工基本养老保险基金中央调剂制度2018年缴拨计划的通知》等配套文件,明确具体操作办法和经办流程,确保了制度启动顺利、操作规范、运行平稳。各省份根据当地实际,制定了基金中央调剂制度实施方案,明确了中央调剂基金筹集和使用具体办法。

二是顺利完成2018年基金中央调剂资金缴拨工作。基金中央调剂制度2018年下半年开始实施,截至12月底,上解下拨资金已分两个季度全部到位,调剂任务顺利完成。中央调剂基金总规模2422.3亿元,有22个省份从中受益,受益金额600多亿元。2018年第三季度启动资金上解下拨时,考虑上解资金到位时间和部分地方基金收支压力较大的实际,采取分批下拨的方式,对辽宁、黑龙江等7个省份先行下拨资金,有效缓解了这些省份确保发放的燃眉之急。

## 三、取得的政策效果

省份间基金结构性矛盾大大缓解,提高了中西部地区和东北等老工业基地确保基本养老金发放的能力。7个上解省份为广东省、北京市、浙江省、江苏省、上海市、福建省和山东省,均为基金收支状况相对较好的东部发达省份。实施基金中央调剂制度,对缓解有关省份基金压力、确保养老金按时足额发放发挥了积极作用。

同时,通过实施养老保险基金中央调剂制度,净上解省份和净受益省份省级调剂使用资金的力度都得到增强,对促进各省完善省级统筹制度,加快实现基金省级统筹收支发挥了积极作用。各省份均在研究制定实现基金省级统筹收支的时间表、路线图,多数省份拟2019年底前发文,确保2020年底前启动实施。

(财政部社会保障司供稿,苏航执笔)