

TANSUOYUSHIJIAN

财政社会保障 探索与实践

钱巨炎 主编



浙江大學出版社

财政社会保障探索与实践

钱巨炎 主编

浙江大学出版社

责任编辑 葛 娟

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 浙江大学印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 11.25

字 数 282 千字

版 印 次 2004 年 5 月第 1 版 2006 年 1 月第 2 次印刷

印 数 3001 - 4000

书 号 ISBN 7-900674-01-2/F·50

定 价 30.00 元

《财政社会保障探索与实践》

编 委 会

主	编	钱巨炎		
副	主	编	黄克旭	
编委会成员		钱巨炎	黄克旭	叶 忠
		沈 磊	张才德	辛春平
		王柳霞	陈志远	赵雅玲

序

改革和发展的实践证明,社会保障制度的建立和完善,事关国家改革、发展、稳定的大局,是社会主义市场经济体系的重要支柱,是市场经济条件下政府职能的具体体现。市场经济呼唤建立公共财政,财政在社会保障改革和管理中的地位 and 作用也越来越凸显,社会保障已成为公共财政的一个重要范畴。

近年来,浙江省各级财政部门勇于开拓、求实创新,围绕着“加大投入、深化改革、强化管理”这一主线,注重社会保障财政财务管理,积极参与各项社会保障改革,促进社会保障事业协调、健康发展。目前,财政社会保障的各项基础管理工作平台已初步搭成,有力地促进了社会保障体系基本框架的构建。特别是在2003年,浙江省委、省政府根据浙江省实际,绘就出一幅今后一段时期全省社会保障体系建设蓝图,这标志着浙江省社会保障体系建设已由城镇向农村延伸,以城乡低保、被征地农民基本生活保障、新型农村合作医疗、孤寡老人集中供养、低保家庭子女免费入学为主要内容的“新五保”救助机制已经启动。

“时若我迎,必受其利。”时代要求我们须再度审视社会保障问题,进一步更新观念,拓展视野,抓住机遇,顺势而行。不断探索新的工作思路,研究和解决当前社会保障改革中的矛盾和问题,逐步建立与市场机制和公共财政相适应的财政社会保障管理模式和管理手段,为社会保障体系建设作出新的贡献。

为使更多人关注和研究社会保障的若干现实问题,了解和支

持社会保障财政管理工作,浙江省财政厅社会保障处将 2003 年全省财政社会保障工作会议上的领导讲话,市县财政部门在社会保障领域的探索与实践中提炼出来的典型经验和有关调研报告结集编辑成了《财政社会保障探索与实践》一书。希冀本书的出版,能为进一步做好全省财政社会保障工作起到指导、借鉴作用。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Chen Yizhi, the official mentioned in the text.

2004 年 5 月

目 录

讲 话 篇

- 与时俱进 再上台阶——浙江省财政厅黄旭明厅长在全省
财政社会保障工作会议上的讲话 (3)
- 适应形势 开拓进取 努力开创财政社会保障工作新局面
——浙江省财政厅钱巨炎副厅长在全省财政社会保障
工作会议上的讲话 (22)

经 验 篇

- 积极发挥财政职能 多渠道筹集社保资金
..... 杭州市财政局(43)
- 增强执政为民意识 全面加快社会保障体系建设
..... 杭州市萧山区财政局(53)
- 建立被征地人员养老保障制度 完善社会保障体系建设
..... 宁波市财政局(61)
- 做好非公扩面工作 增强基金支付能力
..... 温州市财政局(67)
- 发挥财政职能 规范社会保障资金运行机制
..... 乐清市财政局(74)
- 社会保障管理体系调整完善的探索与实践
..... 嘉兴市财政局(81)

城乡居民合作医疗保险制度的实践与完善思路

..... 嘉兴市财政局(94)

大胆探索 勇于实践 做好社会保障预算的试点工作

..... 平湖市财政局(102)

建立养老保险基金收支平衡新机制的探讨

..... 湖州市财政局(108)

健全和完善基本医疗保险制度 加强定点医疗机构的考核

..... 湖州市财政局(119)

农民合作医疗大病统筹实施情况及改进意见

..... 德清县财政局(127)

运用财政导向作用 激活民间资源 大力推进村庄环境

建设 加快城乡经济统筹发展..... 安吉县财政局(133)

社会保险费“五费合一”征收管理机制的探索

..... 长兴县财政局(142)

多管齐下 共同促进下岗失业人员再就业

..... 绍兴市财政局(147)

试编社会保障预算 积极探索社保资金管理新路子

..... 上虞市财政局(153)

积极探索筹资渠道 完善社会保障机制

..... 金华市财政局(161)

加大社保基金征收力度 确保社保扩面工作顺利开展

..... 义乌市财政局(167)

创新机制 落实措施 不断推进非公企业养老保险扩

面工作..... 台州市黄岩区财政局(173)

管好用好“保命钱” 筑好建好“安全网”

..... 温岭市财政局(179)

规范离休干部医药费管理的探索

..... 衢州市财政局(184)

因地制宜 整合资源 积极推进五保老人集中供养	江山市财政局(191)
建立和推行新型农村合作医疗制度 保障广大农民的健康利益	开化县财政局(199)
加强低保工作 促进社会稳定	龙游县财政局(207)
充分发挥财政职能 努力做好就业再就业工作	舟山市财政局(213)
锐意改革 不断进取 努力做好拥军优抚安置工作	舟山市财政局(223)
重视保障金收支管理 促进残疾人事业发展	丽水市财政局(229)
规范运作 加强管理 逐步完善最低生活保障制度	松阳县财政局(237)

调 研 篇

浙江省养老保险财政风险研究	浙江省财政厅课题组(243)
农村社会保障政策研究	浙江省财政厅社会保障处(289)
台州市区失土农民基本生活保障制度建立及资金收支预测	台州市财政局(326)

讲
话
篇

与时俱进 再上台阶

——浙江省财政厅黄旭明厅长在全省财政社会保障工作会议上的讲话

(2003年11月27日)

同志们：

社会保障关系到社会的稳定和政权的巩固,如果社会不稳定,政权不巩固,改革、发展也就无从谈起,国家要强盛,民族要振兴,也无从谈起。所以,社会保障工作是极其重要的,它的重要性怎么说都不为过。厅党组决定召开这次会议,钱巨炎同志作了工作报告,我在义乌搞调研又特意到会,这都表明我们对社保工作非常重视。这次会议,市、县、区都来了局领导,并且很多是一把手,社保处、科长们也都来了,说明大家是很重视这项工作的。钱巨炎同志的工作报告已经把厅党组、厅领导班子想说的话都说得清清楚楚,非常到位了,我完全赞同,希望大家认真贯彻好、落实好。因此,具体的工作我不再重复,我主要还是讲讲对社保的认识问题,说说对做好社保工作的一些看法、想法,希望引起大家重视。

一、关于当前财政经济形势和近年来财政社保工作取得的成效

(一)当前财政经济形势

当前的形势,无论政治、社会和经济形势,还是财政形势,总的

来说都是很好的。我一直认为,如果我们看不到形势的主流,看不到形势的基本面,那么,我们就是糊涂虫;如果看不到问题,看不到矛盾,那是没有希望的,也是极其危险的。看到了基本面,看到了主流,我们就能保持清醒头脑;看到了问题,看到了矛盾,找到了努力的方向,才能保持好的发展形势。2003年以来,尽管碰到了难以预料的巨大挑战,包括上半年的“非典”疫情、前阶段由于高温干旱引起的严重缺电、缺水,给生产、生活都造成了很大的损失和影响。但是,在新一届党中央、国务院、省委省政府的坚强领导下,全国、全省方方面面都做得很好,战胜了一个个的困难,取得了喜人的成绩,得到了广大老百姓的极大拥护和海内外的高度评价。

我省2003年前三季度GDP增长13.5%,是1996年以来增长最快的一段时期。1—10月份,全省出口贸易增长近50%,固定资产投资增长40%以上,居民人均收入增长也很快,尤其是农村居民人均收入的增长达11%左右,这种情况无论在历史上还是周边省市、别的国家都是不多见的。其他各项经济指标也是1996年以来不曾有过的好指标。财政税收方面的情况也很不错,1—10月份全省财政总收入完成1229.82亿元,比上年增长25.6%,已经超过上年全年的总量。其中,上划中央“四税”638.5亿元,比上年增长28.4%;地方财政收入591亿元,比上年增长22.8%,完成预算的98.4%。养老、医疗等社保基金的征收增长情况也非常好。因此,总的来说,整个形势是很好的。

但是,我们不能只看到好的一面,还要看到问题、矛盾的一面。2002年全省人均GDP是2000美元左右,按照省委十一届二次全会提出的目标,2007年要达到人均3000美元,从目前发展情况看,到2005年就可超过3000美元。据说,人均GDP在1000美元到3000美元之间的经济发展阶段属于“事故多发”阶段。因为在此阶段,经济转型、体制转轨,分配收入上的差距等问题都易引发社会矛盾,如果把握不好,处理不好,就会影响社会稳定、政权巩

固。当前,我国正处在一个不能不让人高度警觉的阶段,不稳定因素还有很多,失土农民、下岗失业工人,还有民办教师、企业军转干部问题等等。国外、海外不稳定的因素也很多。所以我们必须保持清醒头脑,认识到自己肩负的责任,在党和政府的领导下,尽心竭力地、扎扎实实地做好财政工作,收好钱,管好钱,用好钱,使我们的国家和民族越来越强盛,执政地位越来越巩固,使广大人民群众过上越来越好的日子,使更多的人能安居乐业,使整个国家长治久安。

(二)近几年我省财政社会保障财务工作取得的成效

近几年,我省社会保障制度建设迈出了可喜的步伐,多层次社会保障体系已初步建立。一是以五大保险为主要内容的城镇社会保障体系框架已建立,各项制度渐趋完善。二是社会保障体系建设已逐步从城市向农村延伸。以农村最低生活保障、失土农民社会保障、新型农村合作医疗、孤寡老人集中供养、贫困家庭子女免费入学等各项工作组成的针对困难群体的新型社会救助机制已经启动。应该说我省社会保障体系建设的许多工作已走在全国前列。如失土农民社会保障、孤寡老人集中供养工作在全国各省、市中开了先河;我省还是率先实行城乡一体化的低保制度、下岗向失业并轨和统筹城乡就业的省份之一。社会保障制度的顺利运行和制度创新,为维护社会稳定、促进经济发展起到了“稳定器”和“安全网”的作用。

在推进社会保障制度改革的过程中,我省各级财政部门积极调整支出结构,多渠道筹措资金,努力加大社会保障投入,积极参与各项社保改革,完善制度,加强资金监管,为社会保障制度的顺利运行和经济社会稳定发展作出了应有贡献。很多地方动了不少脑筋,积极为当地政府献计献策,当好家、理好财,为社会保障体系的建立和完善提供了大量的、必要的财力支持。2002年,全省财

政对社保的投入达到 110 亿元,占当年财政支出的 14.6%。

社保基金征管渐趋规范,“地税征收、财政监管、社保支付”的框架体系已经建立,社保基金支撑能力有所增强,企业养老保险基金结余超过 100 亿元,支付能力为 10 个月左右,其他各项社保基金也基本实现当年收支平衡、略有结余的局面。

当然,各地也普遍感到,目前在社会保障财政财务管理工作中压力越来越大,面临的困难和问题还很多,有些同志的思想认识还没有完全到位,社保资金供需矛盾日益突出。应该看到,随着经济体制改革的不断深化,社会不稳定因素增多,客观上要求我们不断完善社会保障制度,而且广大人民群众对社会保障的期望值也越来越高,需要我们用全新的观念重新认识社会保障问题,调整思路,拓展视野,不断探索新的工作思路,研究和解决当前社会保障改革中的矛盾和问题。

二、提高思想认识,树立“五种意识”

社会保障工作的重要性是不言而喻的,问题是我们的认识有没有到位,如果思想认识不到位,认为这项工作可有可无,能拖则拖,能推则推,最好没人找我们,我们也不用着急,这样的思想是很危险的。反之,如果我们认识到位了,做具体工作就会有感情,就会有办法,就会有干劲,就会把工作做得更主动些,就可以更早、更好地解决一些问题。所以,思想认识是最重要的,尤其是我们的领导同志。这次,我们之所以把大家请来,聚在一起,主要目的就是希望大家通过交流和讨论,统一思想,提高认识,对社会保障问题能引起高度重视,丝毫不能松懈,把社保财务工作做得越来越好,越来越有成效,为维护社会稳定作出贡献。为了加深对社会保障的认识,我们不妨从几个侧面来回顾一下社会保障制度的创建和它的重要意义。

从历史上讲,有国家就有社会保障,并随着国家的建立、发展

而逐步建立和完善。社会保障制度发端于 18 世纪 80 年代的德国。现代社会保障制度起源于经济起飞较早和发展水平较高的西方工业化国家。都铎王朝推行的“济贫法”制度,是现代社会保障制度的直接渊源,英国因而成为世界上最早实行现代社会保障制度的国家。19 世纪末期,俾斯麦政府率先在更高的层次上推行社会保障制度,从而使德国成为最早实施社会保险的西方国家。随后,现代社会保障制度便在世界范围内推广开来。从广义上讲,社会保障自从人类社会产生之日起就已存在,当时人类的自然生存能力并不强,为了获得生存和发展的权利,人类自发地组成了群体,互帮互济,对这个群体而言,老弱病残的原始人就是当时保障的对象。所以社会保障并不是一项新的工作,而是一项非常古老的工作。可以这么说,没有社会保障,人类就不能生存和发展到今天。

社会保障在各个社会历史阶段所表现的形式是不同的,主要有三种形式:氏族型保障、家庭型保障、社会型保障。氏族型保障在原始社会中表现最为突出,这也是跟当时生产力发展水平很低的情况相适应的。家庭型保障则贯穿于奴隶社会、封建社会等,是最为悠久的保障形式。毋庸置疑,即使在目前的中国农村,主要的社会保障形式还是家庭保障。而社会型保障自产生国家之日起就已存在,我国的史书上经常记载,在遇到自然灾害的时候,中央政府拨出银两和物资救济受灾群众,比如:赈灾、调粟、养恤、放贷、仓储等。研究人类经济社会的发展史,我们就会发现,属于生产关系范畴的社会保障制度是随着社会生产力的不断发展而进步的,其所体现的制度内涵必须适应生产力发展水平的要求。原始的氏族保障是在生产力极其落后,人类在自然界还未处于主导地位的时候,由于客观环境的逼迫而自发产生的。家庭型社会保障是在人类处于主导地位,经济发展水平不断提高的情况下产生的,并受人口不断增长,家庭关系逐渐复杂的影响。但这种以亲情为纽带的

家庭型社会保障模式随着物质财富的不断丰富,家庭结构的不断变化,其所固有的道德风险也是显见的。如何消除这种不稳固的社会保障关系,建立稳定的公平合理的社会保障模式的任务就自然而然地落到国家身上,以制度作保证的社会型保障制度就应运而生,这也是人类文明和进步的体现。从深层次上讲,没有公平就不能产生真正的效率、与社会生产力发展水平相适应的社会保障制度体现了最大的公平。

从横向看,社会保障的程度取决于经济发展水平和历史文化背景的差异。一般来说,经济越发展,社会保障越重要,社会保障体系越完善,也反过来促进经济的发展、社会的稳定和进步,两者是相辅相成的。世界各国的社会保障制度形式多样,几乎没有两种是完全相同的,都有自己的特点和特色,都从各自的国情出发,建立起适合本国经济发展水平要求的社会保障体系。各国的社会保障制度大体可以分为五种模式:救助型、保险型、福利型、国家型、储金型。各国社会保障的范畴和具体做法也不尽一致。按照对受保人及其供养亲属提供经济保障的方式,社会保障通常可以分为实物补助和收入保障这两类。从1973年石油危机爆发开始,发达国家的社会保障制度呈现出一些不容乐观的趋势。虽然西欧各国普遍实行并提高了家庭津贴标准,法国、意大利等国还采取相应的社会保障措施鼓励生育,美国也在为达成全民保障目标而努力,但它们又不得不抑制过于庞大的社会保障支出,不断改革社会保障制度。

从转轨型的社会层面看,我国目前正处于从计划经济向社会主义市场经济转轨的时期,财政也由过去的大包大揽向公共财政转轨。改革和发展的实践证明,社会保障制度是各项改革特别是企业改革取得成功的前提和基础,是社会主义市场经济的重要支柱,是市场经济下政府职能的具体体现,是公共财政中的一个重要范畴。