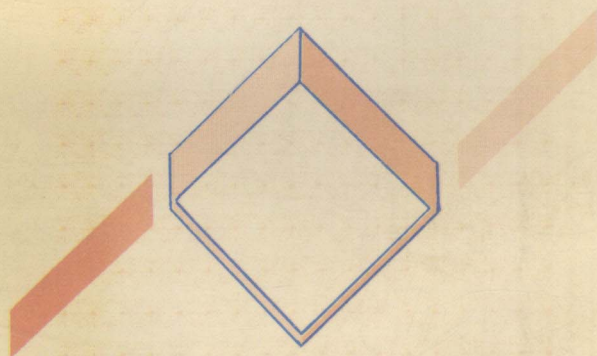


6.11.8  
*Shehuibaozhang  
Zhidugaige*

# 社 会 保 障 制 度 改 革

主编 ● 杜 俭 郑维桢



立信会计出版社 LIXINKUAIJI CHUBANSHE

# 社会保障制度改革

杜 俭 郑维桢 主编

立信会计出版社

(沪)新登字 304 号

**社会保障制度改革**

杜 俭 郑维桢 主编

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

立信会计常熟市印刷联营厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 18 插页 2 字数 436,000

1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—5,000

ISBN 7-5429-0300-4/F·0288

定价:22.00 元

保障体系  
的建立

劉積斌

乙亥春

深化改革  
加強管理  
促進社會

保障体系  
的建立

劉積斌

乙亥春

深化改革  
加強管理  
促進社會

# 前 言

党中央、国务院已明确，在财税、金融、投资、外贸、外汇等五大宏观经济体制改革措施推出并取得重大进展之后，今后几年经济体制改革的重点将是建立健全现代企业制度以及与之相配套的社会保障制度改革。这两项重大改革都与财政部门密切相关，各级财政部门应充分利用改革的机遇，积极参与和支持社会保障制度的各项改革和管理工作。这正是《社会保障制度改革》一书的出版目的。

## 一、深化社会保障制度改革的基本思路

党的十一届三中全会以来，随着我国经济体制改革的不断深化，我国对与计划经济相适应的传统社会保障制度也进行了改革，主要是对国有企业和部分集体企业职工养老保险基金实行了社会统筹，建立了国有企业职工待业保险制度，推进了职工医疗保险制度改革，并在较为富裕的农村地区实行了农民养老保险制度。但是，由于我国经济生活中的各项基本关系尚未完全理顺，经济运行中深层次的问题尚未解决，再加上社会保障制度又是在缺乏综合协调、统一安排的情况下进行的。因此，我国现行社会保障制度还远不能适应社会主义市场经济的客观要求。随着现代企业制度的建立、用工制度的改革、劳动力流动范围的扩大以及人口老龄化等问题的不断出现，社会保障制度所面临的挑战也越来越严重。因此，进一步深化社会保障制度改革的任务已经迫在眉睫。

根据党中央、国务院的统一安排，1994年5月初，国家体改委牵头组成了由劳动部、经贸委、财政部等12个部门参加的“建立社

会保障体系专题调研组”，针对目前我国社会保障制度存在的主要问题，就今后改革的目标、原则、实施方案等进行了深入的调查研究，取得了较为一致的意见，并已多次向党中央、国务院有关领导汇报，待国务院修改、批准后即可实施。这一总体改革方案的基本精神是：

### （一）改革的目标

我国社会保障制度改革的目标是，到本世纪末要基本建立起适应社会主义市场经济体制需要的资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障体系。

### （二）改革的基本原则

我国社会保障制度应遵循以下几条基本原则：一是社会保障水平与我国社会生产力发展水平相对应；二是权利与义务相统一；三是公平与效率相结合；四是政策统一；五是政事分开；六是服务社会化；七是城乡有别、地区有别。

### （三）改革的步骤和重点

我国社会保障制度改革要本着“总体设计，突出重点，分步实施”的原则，有计划、有步骤地逐步推进，当前改革的重点是配合建立现代企业制度，改革和完善城镇职工养老保险、失业保险和医疗保险制度。

关于城镇企业职工养老保险制度改革，其主要内容：一是要逐步建立起基本养老保险、企业（单位）补充养老保险、个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系；二是将基本养老保险的实施范围由国有企业、部分集体企业职工扩大到城镇各类企业及其职工；三是改现收现付制为部分积累制，实行社会统筹与个人帐户相结合的模式；四是建立起国家、企业和个人三方合理负担的费用机制；五是建立起养老保险金的自然增长机制；六是提高养老保险管理服务的社会化程度。

关于失业保险制度改革，其主要内容：一是逐步扩大失业保险

的实施范围,由目前仅限于国有企业逐步扩大到城镇各类企业及其职工;二是调整失业保险基金的使用结构,基金的绝大部分应用于失业职工的失业救济金以及领取失业救济金期间的医疗补助费、丧葬费及其遗属的抚恤费等;三是广泛利用社会力量开展职业介绍、就业培训、生产自救,促进失业人员再就业;四是对失业救济期满尚未再就业的职工,符合社会救济条件的,由民政部门按照社会救济的标准提供社会救济。

关于医疗保险制度改革,主要是通过镇江、九江两个城市的试点,进一步完善社会统筹与个人帐户相结合的城镇医疗保险制度,其主要内容:一是职工医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳;二是建立社会统筹医疗基金和职工个人医疗帐户相结合的制度;三是建立对职工个人的医疗费用制约机制,减少浪费;四是加强对医疗单位的有效制约,改善医疗服务;五是加强管理,强化监督。

另外,调研组还对工伤保险、女工生育保险、社会救济、社会福利、优抚安置等各项制度改革进行了调查研究,并准备在以上各项改革取得进展后,在试点的基础上逐步推行。

#### (四) 加强社会保险基金管理

社会保险基金的管理,其改革的主要内容:一是要建立相应的规章制度,保证社会保险基金收缴、支付及其营运规范化、制度化;二是社会保险基金应纳入国家预算统一管理和监督;三是社会保险基金在保证支付的前提下,积累的绝大部分应用于购买国家发行的债券。

#### (五) 深化社会保障管理体制改革

关于社会保障管理体制改革,应逐步建立统一的社会保障管理机构;组建不依附于行政主管部门的、独立经营的、统一精干的法定社会保险基金经办机构;建立健全社会保障监督组织。

### 二、社会保障制度改革和管理与国家财政密不可分

无论是从实践还是从理论上来看,建立健全社会保障制度是

各国政府社会政策的重要组成部分,它直接涉及到千千万万老百姓的生、老、病、死、伤、残等,是社会经济运行的“安全阀”和“减震器”,是筹集建设资金,加强经济调节的重要手段。因此,社会保障与国家财政密不可分,具体来说,主要体现在以下几个方面:

(一)从国民收入分配的角度来说,国家财政是社会保障分配的主体。社会保障是当生产力发展到一定阶段,国家作为社会的代表为广大社会成员提供最低收入保障和健康保障的一种形式,其各项基金的收支和投资运营活动本身就是对国民收入进行的分配和再分配,对国家与企业、国家与个人、企业和个人之间的分配关系都将产生直接影响。而国家财政是国民收入分配和再分配的枢纽,是国家、企业、个人之间各项分配关系的“总管家”,直接控制或间接制约着社会保障分配的总量和结构,如机关事业单位职工的养老金直接受到财政收支状况的制约。

(二)从预算的角度来说,社会保障预算已成为国家财政预算的重要组成部分。社会保障基金是通过国民收入分配和再分配形成的、以确保社会成员基本生活水平为特定目的的资金,是受保者的“养命钱”。在我国,到1993年养老保险基金的收支规模已达到497.3亿元和451.5亿元;待业保险基金收支规模已达到17.4亿元和9.4亿元。随着社会经济水平的迅速提高,社会保障基金的收支规模也会迅速扩大。为了保证基金的合理使用,防止浪费和挪用,防止用于弥补财政赤字,对其应建立相对独立的社会保障预算,实行专门管理。但是,目前我国各项社会保障资金虽然都纳入了国家预算,但并未实行专门的预算管理,如,社会救济、社会福利和优抚安置等方面的预算资金以及行政事业离退休经费仍与政府经常性支出混在一起,养老保险基金、待业保险基金仅仅是列收列支而已,难以进行严格的预算管理和监督。因此,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》明确提出,国家财政预算实行复式预算,在条件成熟的情况下要编制社会

保障预算。

(三) 从筹资和支付的角度来说,社会保障基金筹集与支付办法直接影响国家财政分配的状况。社会保障是政府社会政策的重要内容,各项基金的筹集和支付都是政府行为,政府必须从对公民负责的角度管好、用好各项社会保障基金,并通过国家预算加以实施。这样,各项社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准都直接关系到国家财政收入和支出水平的高低。从基金筹集的方式、范围和标准来说,如果推行部分积累模式和完全积累模式,或扩大保障实施范围,或提高基金筹集标准,都会直接或间接地增加国家财政和企业(单位)的负担(行政事业单位在预算中列支,而企业基本上是税前列支);从基金支付的方式、范围和标准来说,如果建立起与工资增长或物价上涨挂钩的机制,或扩大实施范围,或提高支付标准,就会增加基金入不敷出的风险,一旦基金出现短支现象,国家财政势必要兜底,承担最后的责任。以养老保险为例,按现行规定采取“部分积累”模式(即考虑一定比例的积累),以 1993 年职工工资总额为基数估算,每提高一个百分点,就会直接增加财政支出约 11 亿元,同时减少企业收入约 38 亿元,间接减少财政收入约 13 亿元。至于社会福利、社会救济、优抚安置方面的资金直接来源于国家财政预算拨款,其范围的扩大、支付标准的提高,都会直接增加财政支出。

(四) 从基金投资的角度来说,社会保险基金的结余是社会发展和经济建设的重要财力,通过国家预算统筹安排有利于基金的安全和保值增值。养老保险基金、待业保险基金等各项社会保险基金收支相抵之后的结余,实际上是为了均衡不同时期社会保险费用负担而预先进行的储备。到 1993 年底,我国养老保险基金的滚存结余已达到 267.6 亿元,待业保险基金的滚存结余已达到 41.8 亿元,工伤保险基金滚存结余已达到 3.1 亿元,女工生育保险基金滚存结余已达到 0.8 亿元。为了保证基金的安全和保值增值,以及

各项保险费用均衡和及时地支付,必须将这部分结余用于有效的投资。而这部分结余投资应遵循安全性、收益性和流动性的原则,也就是说,要保证投资于风险最小,并能获得较大收益,且能随时变现的项目。但是,根据7个省的调查情况来看,在“两项基金”滚存结余中,财政专户存储部分占10.99%,购买国债占23.18%,其他(含银行存款、挪用等)占65.83%。这种使用结构很难保证基金的安全和完整,一旦出现支付困难的局面,国家财政势必因兜底机制而承担最后的支付责任。鉴于此,在要求将社会保障基金全部纳入国家预算管理的同时,还要求结余的绝大部分用于购买国家债券,在当前,这是最稳妥的一种投资方式,既可以保证基金的安全,又可以增加国家可支配财力,保证基金的结余用于社会发展和经济建设。

(五)从宏观调控和微观管理的角度来说,社会保障制度改革和管理需要国家财政政策法规加以规范和引导。如前所述,社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准都直接影响到财政分配关系,影响到国民收入分配和再分配,国家财政有必要制定相应的政策法规,对其进行宏观调控,以保证基金既能够及时筹集起来和支付出去,又不超过国家财政、企业和个人的经济承受能力。另外,对社会保障基金及其经办机构的微观经营管理活动,也需要国家财政制定相应的财务、会计制度予以规范和引导。

### 三、财政部门应积极参与和支持社会保障改革和管理工作

在深化社会保障制度改革的过程中,财政部门要未雨绸缪,针对改革中可能出现的问题,搞好有关政策研究和准备工作,积极投身改革,切实加强资金和财务管理、监督工作。

(一)提高认识,加强领导,切实把参与社会保障制度改革、加强资金和财务管理作为一项重要工作来抓。社会保障制度改革是建立社会主义市场经济的需要,是建立现代企业制度的需要,是社会稳定和经济发展的需要,而且与财政分配密切相关,因此,支持

和参与社会保障制度改革,加强社会保障资金和财务管理是各级财政部门义不容辞的责任,各级财政部门特别是领导同志一定要重视这项工作,把这项工作列入工作日程。

(二) 积极、主动地参与各项社会保障制度改革方案、政策的研究制定和具体实施工作。由于社会保障制度改革政策性强,内容多,涉及面广,各级财政部门应在认真调查研究的基础上,根据实事求是,量力而行和“总体设计,突出重点,分步实施”的原则,积极参与各项改革方案以及综合性政策的研究制定工作,并注意社会保障制度改革与我国现行财政体制的协调问题。对基金征集的范围、方式、比例等影响国民收入分配和再分配的有关政策,应以财政部门为主研究制定,以保证改革不超过国家财政、企业或单位以及个人的承受能力。在具体实施过程中,各级财政部门一定要严格把握“统筹安排,分步实施”的原则,防止一哄而上,并及时解决资金和财务管理方面的具体问题,以保证社会保障改革的顺利进行。在力所能及的条件下,财政部门对社会保险制度改革应给予适当的财力支持。另外,还要特别慎重处理好以下两个问题,一是关于机关事业单位职工的各项社会保险制度改革问题,有些项目需要搞(如养老保险),有些项目不需要搞(如公务员的失业保险没有必要搞),而且事业单位分为全额预算管理单位、差额预算单位和自收自支单位,其资金来源不同,也不宜采取与机关单位类似的保险模式,更何况这项改革直接影响到财政负担,因此各级财政部门对这项改革一定要慎重,应在先行试点并取得成功后,经总结再逐步推行。二是国有资产不能划出用以补偿社会保险金(主要是养老、待业基金)不足的问题,这是一个非常危险的作法,它不仅加大国有资产管理难度,而且还直接侵蚀了国有资产,造成国有资产的流失,甚至会动摇国有经济的主导地位,各级财政部门要坚决抵制这种倾向。

(三) 尽快研究制定涉及社会保障资金和财务管理的有关政

策法规。加强社会保障资金和财务管理、监督是各级政府赋予财政部门的重要职责,而管理和监督检查需要相应的政策法规作为依据。在今后深化改革的过程中,财政部门应根据社会保障制度改革方案以及有关政策的要求,相应地制定各项资金和财务管理的具体办法。当务之急就是要尽快制定各项社会保险基金及其经办机构的财务、会计制度,以规范基金的收缴、支付及其营运,规范经办机构管理费的提取、使用办法。与此同时,各级财政部门还要以此为依据,进行经常性和突击性监督检查,一旦发现问题,应按有关规定严肃处理。

(四) 尽快研究和编制实施社会保障预算,切实加强社会保险基金管理和监督。社会保险基金的管理直接涉及到参保人的切身利益,关系社会的安定,是社会保险能否正常运行的关键之一。为了保证基金的合理、有效地使用,并使其保值增值,财政部门应将其纳入国家财政预算专项管理和监督,建立相对独立的社会保障预算,确保基金专款专用。目前,在社会保障预算的具体编制方案尚未出台之前,各级财政部门应按现行有关规定建立严格的预、决算审批制度,各项基金(含经办机构提取的管理费)均应纳入社会保险基金财政专用帐户储存,专帐记载,专款专用。财政部门还应严格把握各项社会保险基金的投资方向和结构,尤其是在当前社会保险基金分散管理的情况下更应如此,以确保基金的安全和完整。

(五) 理顺分配关系,切实加强财政内部管理的各项社会保障资金的管理工作。目前,由财政部门直接管理的社会保障资金主要包括抚恤和社会福利救济费、卫生事业费(含公费医疗经费)、住房补助经费以及机关事业单位离退休经费、城镇青年就业补助费等,对这部分预算内资金,财政部门一定要在理顺分配关系的基础上管好用好,防止预算内资金向预算外划转。关于抚恤和社会福利救济费,各级财政部门要按照市场经济的要求对其使用范围和标准

进行清理和调整。关于机关事业单位离退休经费,各级财政部门应按国家有关规定从各行政、事业费类中划出,集中由财政部门内部的社会保障机构实行统一归口管理。

(六) 加强队伍建设,提高干部素质。随着我国社会保障制度改革的逐步深化,社会保障资金和财务管理的任务会越来越重,需要一批政治和业务素质好、知识面宽、思路敏捷、工作能力强的管理干部。这就要求各级财政部门尽快组建专门机构,充实人员,加强社会保障财务管理队伍的建设,并通过组织业务培训、经验交流等措施提高干部素质,提高管理水平。

同时,各级财政部门还要搞好理论研究和宣传工作,求得各级政府领导及有关部门和广大群众的理解和支持,并注意与社会保障业务主管部门和其他综合部门协调好关系,以保证我国社会保障制度改革平稳、顺利进行。

为加强对社会保障的宣传工作,便于从事社会保障工作的同志全面地了解社会保障制度改革的整体情况,财政部社会保障司和财政部中国财政杂志社的同志共同组织编辑了《社会保障制度改革》一书。希望广大社会保障工作者能从中得到启迪和裨益,从而进一步做好社会保障工作。

编 者

1995年2月6日于北京

# 目 录

## 一、基 础 篇

|                            |    |
|----------------------------|----|
| § 1-1 社会保障绪论 .....         | 3  |
| § 1-2 中国的社会保障制度及其改革 .....  | 8  |
| § 1-3 社会保障与国家财政的关系 .....   | 14 |
| § 1-4 养老保险 .....           | 18 |
| § 1-5 待(失)业保险 .....        | 24 |
| § 1-6 医疗保险 .....           | 30 |
| § 1-7 工伤保险与女工生育保险 .....    | 35 |
| § 1-8 社会优抚和安置 .....        | 41 |
| § 1-9 社会救济 .....           | 48 |
| § 1-10 社会福利 .....          | 52 |
| § 1-11 农村养老保险 .....        | 58 |
| § 1-12 农村合作医疗制度 .....      | 63 |
| § 1-13 行政事业单位离退休经费管理 ..... | 69 |
| § 1-14 卫生事业财务管理 .....      | 75 |

## 二、改 革 篇

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| § 2-1 建立具有中国特色的社会保障体系 .....   | 83  |
| § 2-2 适应市场经济要求 完善社会保障制度 ..... | 89  |
| § 2-3 我国社会保障制度改革的基本思路 .....   | 96  |
| § 2-4 关于深化社会保障制度改革的若干问题 ..... | 110 |
| § 2-5 建立社会保障体系的改革思路 .....     | 118 |