

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

建立健全社会保障管理体系 问题研究

JIANLI JIANQUAN SHEHUI BAOZHANG GUANLI TIXI WENTI YANJIU

丛树海 主持



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

建立健全社会保障管理体系 问题研究

丛树海 主持

经济科学出版社

责任编辑：王东萍
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

建立健全社会保障管理体系问题研究

财政部干部教育中心组织

丛树海 主持

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：espbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 9.5 印张 210000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-4198-X/F·3476 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书》

编 审 委 员 会

主任委员：楼继伟

副主任委员：廖晓军 王 军 解学智
王建国 贾 康 吴俊培

委 员(以姓氏笔画为序)：

马国强	马海涛	王 乔	王雍君
帅重庆	丛树海	刘尚希	孙 开
李 赤	李俊生	张 军	张 馨
苏 明	赵凌云	杨灿明	周秉建
贾荣鄂	高培勇	储敏伟	

序

“财政改革与发展重大问题研究”因兼具丰富理论与指导实践双重任务而倍显重要。经过努力，课题组的同志们取得了一批很有份量的研究成果，确实难能可贵。现在又将其结集出版，提供更多的关心财政、支持财政、研究财政的人们学习借鉴、研究参考，不能不说又是一件好事。

改革开放 20 多年来，特别是党的十四届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国财政实施了一系列重大改革，打破了统收统支的财政体制，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，有效发挥了财政的职能作用。1994 年至 2003 年，全国财政收入年均增长 17.4%。2003 年，全国财政收入已达 21 715 亿元。财政实力的不断壮大，明显增强了财政宏观调控能力，有力促进了国民经

济和社会各项事业的健康发展。

当前,我国正处在全面建设小康社会的关键时期。按照科学发展观的要求,更好地发挥财政职能作用,促进实现“五个统筹”,是财政工作首要而紧迫的任务。这之中,有许多重大理论和现实问题需要认真研究与积极探索。实践表明,采取由行政机关主导、专家学者参与,理论界和实践部门并肩携手研究财政改革与发展中的重大课题的办法,是一种很好的形式。将来自多个方面的力量结合起来,取长补短,优势互补,既可有效地推动财政理论研究的不断深化,又可大大加速科研成果在实际工作中的推广与应用。这次出版的12项课题研究成果,就是理论工作者与实践工作者密切合作的结晶。

总体上看,这些研究成果具有以下共同特点:一是研究视野较为开阔。注重吸收借鉴了国内外以及相关学科的前沿成果,既丰富了财政理论研究内容,又拓展了财政理论研究领域,体现了较高的学术研究水平。二是具有一定的前瞻性。课题的研究,不仅注重解决当前面临的现实问题,还注重从长远发展的角度,设计未来的公共财政体制框架,分析财政政策的未来取向,研究长效机制的具体内容,既指导了当前实践工作,又启示了今后改革发展思路。三是理论联系实际,针对性强。课题研究人员能够贴近财政改革和发展实际,广泛调查研究,深入层层分析,提出了许多有针对性的对策建议。

当然,坦率一点说,上述课题研究也还存在如何进

进一步增强时效性和可操作性的问题，个别观点也还有可商榷、可完善之处。尤其是要看到，社会政治和经济财政形势在不断发展变化，财政改革和发展的目标、重点、内涵、路径等也将随之相应调整。因此，现在取得的研究成果是阶段性的，还需要根据形势发展的要求，继续加强跟踪研究，不断加以丰富和完善。希望广大财政工作者更加重视财政理论和工作专题研究，广大专家学者更加关心财政事业、支持财政工作，共同为我国的财政改革与发展大业做出新的贡献。

是为序。



2004年7月21日

出版说明

为了广泛动员社会力量，深入研究当前财政改革与发展中的重大问题，发挥理论对实践的指导作用，进一步推动财政改革向纵深发展，财政部于2001年12月成立了“财政改革与发展重大问题研究”课题组，组织一批全国著名的财政理论研究领域的专家学者对财政改革与发展进程中的一些重大问题进行研究。

“财政改革与发展重大问题研究”课题组组长由财政部副部长楼继伟担任，副组长由财政部副部长（时任财政部部长助理）廖晓军、财政部部长助理王军、西藏自治区副主席（时任财政部税政司司长）解学智、财政部干部教育中心主任王建国、财政部科研所所长贾康、武汉大学副校长吴俊培担任。“财政改革与发展重大问题研究”课题包括12项子课题，它们分别是“积极财政政策问题研究”、“入世后的中国

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

建立健全社会保障管理体系问题研究

财政政策问题研究”、“中国税费改革问题研究”、“建立健全社会保障管理体系问题研究”、“构建公共财政框架问题研究”、“部门预算编制问题研究”、“国库集中收付制度问题研究”、“政府采购问题研究”、“财政风险及其防范问题研究”、“政府预算会计问题研究”、“地方财政问题研究”、“财政体制改革问题研究”，这些子课题分别由吴俊培、马国强、高培勇、丛树海、张馨、苏明、马海涛、杨灿明、刘尚希、王雍君、贾康、孙开等十二位国内财政理论界的著名专家、教授任负责人。课题组的具体组织协调工作由财政部干部教育中心负责。

“财政改革与发展重大问题研究”课题为对策性研究课题，按照课题组的要求，各子课题最终研究成果应包括三部分内容，即借鉴与思考（各种不同类型国家此项工作的做法）、现状与问题（我国此项工作的现状及存在的问题）、对策与措施（可操作的对策意见）等。课题研究工作大体分为五个阶段，即（1）前期准备阶段；（2）研究报告撰写阶段；（3）充实完善阶段；（4）评审鉴定阶段；（5）研究成果完成阶段。

在研究报告撰写阶段完成之后，各子课题分别形成了5 000字左右的阶段性研究报告，为了检验各子课题的阶段性研究成果，在各子课题之间进行情况交流，课题组于2002年8月在河北涿州召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究工作座谈会。课题组在充分肯定了各子课题的阶段性研究报告之后，进一步明确了课题研究工作的目标：开展“财政改革与发展重大问题研

究”课题研究工作的出发点和落脚点，就是为财政改革实践提供参考意见，立足于现实，着眼于长远，为财政改革出谋划策。

座谈会后，各子课题对其阶段性研究报告做了进一步的充实完善，截至2003年下半年，各子课题均形成了15万字左右的最终研究成果，基本完成了研究工作。课题组分别于2003年10月和12月在乌鲁木齐和北京召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究成果的评审鉴定会，12项子课题均以高质量的研究成果通过了评审鉴定。

“千淘万漉虽辛苦，沥尽漫沙始得金”，课题研究工作与淘金一样，各子课题负责人为各自承担的研究任务做出了许多努力，经过深入推敲、广泛求证，付出了大量的心血，才形成了最后的研究成果，这批课题研究成果是我国财政学界著名的专家学者集体智慧的结晶。

在课题研究过程中，财政部部领导对研究工作十分重视和关心，楼继伟副部长、廖晓军副部长和王军部长助理就课题研究工作多次做出书面指示。楼继伟副部长和王军部长助理分别出席了在研究中期的座谈会和最后的评审鉴定会，为研究工作提出了具体要求，保证了课题按照既定目标顺利完成。为了协助和配合研究工作，财政部有关司局为课题研究工作提供了大量的第一手资料和最新的财政业务工作信息。财政部关税司王伟副司长、国库司周成跃副司长和姜洪处长、社会保障司余功斌处长以及国务院农村税费改革领导小组办公室胡忠勇

建立健全社会保障管理体系问题研究

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

副处长参加了有关子课题的评审鉴定，并从实际工作的角度提出了许多宝贵意见和实践信息。各子课题负责人所在单位对课题研究工作给予了支持并提供了方便。在此，向所有对课题研究工作给予支持和帮助的单位和个人表示感谢。

为及时推广本课题的研究成果，更好地为财政改革与发展提供理论支持和借鉴参考，在各子课题根据评审鉴定意见进行修改完善之后，课题组将各项研究成果编辑整理，作为财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书予以出版，不足之处，请读者批评指正。

财政部财政改革与发展重大问题研究
课题组

2004年8月

前 言

社会保障是国家的安全制度，涉及广大居民的切身利益和一部分特殊社会成员的生存，关系到企业和国家财政负担水平，影响社会政治稳定状况。社会保障也是国家和社会道德和文明水准的现实标志。关注社会保障，不断改革和完善社会保障同时也成为一个世界性的课题。研究社会保障不仅要解决负担能力问题和保障模式问题，而且也要解决管理体系和管理制度问题。

经过经济改革 20 多年，我国社会主义市场经济体制已经基本确立。随着经济体制改革的深化，国有企业独立走向市场并与其他企业一起进行公平竞争，需要放下包袱，轻装上阵。一部分地方在经济发展过程中成长较快，一部分人在收入增长过程中先富起来，与此同时，另一部分地区和另一部分人在经济发展和收入增长过程中处于不利境况，他们也需要受到社会的高度重视。再从个人的生命周期和基本规律看，在劳动期间和非劳动期间存在收入能力和收入水平的实际差异。所有

这些都需要一个完备的社会保障制度予以支撑和保护。《“十五”计划纲要》和国务院《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》提出了这个体系的总体目标是：“建立独立于企事业单位之外、资金来源多样化、保障制度规范化、管理体系社会化的社会保障体系。”

我国社会保障应建立怎样的基本模式、体系和框架，特别是如何进行有效管理，则是摆在理论和实践面前、亟待解决的重大问题。现有的社会保障管理“多龙治水”，相互之间缺乏联系，置财政预算管理体系之外，十分有限的资金结余，加之分散管理的局面，又使得基金保值增值出现困难。社会保障必须解决体系划分、筹资给付、预算管理和保值增值等重大问题。

本书是在我国已有的社会保障模式和基本框架下，通过对我国社会保障制度模式和管理体系的国际比较，探讨我国社会保障体系、社会保障管理体系、社会保障资金筹集与支付管理、社会保障资金的预算化管理和社会保障基金的投资运营管理，即将研究重点放在我国社会保障管理体系和管理制度的建设和完善上。

本书将我国社会保障发展过程划分为初创、调整、挫折、修补和创新发展五个时期，将我国社会保障体系划分为社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚安置四个部分。在分析了我国城镇职工养老保障、医疗保障、失业保障、最低生活保障和农村社会保障基本制度的基础上，对国外社会保障制度的类型和模式进行的概要的介绍和分析，包括美国模式、欧洲模式、拉丁美洲模式、澳大利亚模式和新加坡模式，认为“多支柱”的社会保障体系是这些国家社会保障制度的一个普遍和重要的特征。并且，总起来看，打破完全现收现付、公共管理体制的同时引入个人积累

和私人管理是当今世界绝大多数国家社会保障制度发展的基本趋势，但在积累和私有化管理程度上都存在广泛差异。这明显的是受到各国具体国情的影响。大多数西方发达国家由于福利型制度实行时间长、覆盖面广、福利水平高，其改革的经济和政治阻力都比较大。而许多发展中国家由于原来的公共保障制度实行范围有限，覆盖面小，福利水平低，因而这方面的困难要小一些。此外，社会保障基金的运营效率、特别是投资收益率的高低至关重要。实际上，对社会保障制度的任何探讨最终都必须归结保值增值的问题上来。同时，对社会保障基金运营效率的关心将必然导致对社会保障管理体制的关心。由于社会保障基金的筹集、投资与分配等都是依据一定的管理框架进行的，管理体制的设置是否得当、管理方式是否科学等必然会对其运营效率产生决定性的影响。

在社会保障管理体制方面，不同国家的社会保障管理体制存在很大差异。采用不同的社会保障模式的国家由于在社会保障理念、政策意图等方面存在原则性的区别，因而在管理体制上一般也表现出显著的不同。而即使采用同一社会保障模式的国家由于在政治经济制度、发展水平、人口结构、民族构成、历史文化遗产等方面不尽相同，也会在管理机构设置、管理体系和管理方式等方面体现出许多差别。社会保障管理体制的建立包括两个基本组成部分：一是管理框架的科学设计，核心目标是保证对社会保障事务的管理与既定的社会保障目标以及其他宏观政治经济目标协调一致；二是管理体系的有效运行，涉及到整个管理框架的各个方面，从政府的角度来说就是如何对社会保障基金的整个运作过程进行有效的监管，以确保既定的目标和规则得到准确的执行。

建立健全社会保障管理体系问题研究

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

无论是管理框架的设计还是管理体系的运行都要涉及到政府在社会保障中的作用如何进行合理定位的问题。就社会保障的社会性质而言,政府的介入毋庸置疑,关键在于政府以采取何种方式介入。例如当今社会保障制度的一个基本趋势就是打破完全的公共管理,引入竞争性的私人管理模式,特别是在以个人积累制替代现收现付制的情况下。之所以要引进私人管理,根本的目标是通过这样做来引进竞争,打破垄断性的公共管理并消除由于垄断所导致的官僚、腐败、浪费等现象。真正的竞争又与规范密不可分,只有在规范的基础上才可能形成长期的、良性的竞争,从而促进社会保障基金的高效运营和社会福利水平的不断提高。政府介入社会保障管理应遵循三个基本原则:第一,管理体制必须以法制化为基础,做到规范统一;第二,坚持集中与分散相统一的原则,同时强调保持整个管理系统的灵活性;第三,对社会保障基金管理公司的管理目标必须明确集中。本书在进行社会保障国际比较之后对社会保障制度的理论依据、社会保障建设的制度模式、社会保障制度建设中的公平与效率关系、社会保障基金管理和配套改革等问题进行了分析与思考。

在社会保障管理体系建设方面,本书认为,我国社会保障管理存在管理分散、运作机制不规范、操作管理缺乏统一和法制建设相对滞后等问题。并对社会保障管理体系的定位进行了分析和研究,指出推进我国社会保障统一管理体制改革目标,可以从统一立法、统一机构设立、统一政策、统一制度和统一资金等五个统一入手。社会保障管理体系应该有一个明确的规划。从机构设置方面考虑:统一协调管理机构、行政管理部门、经办部门或机构、资金管理机构、监督机构。从运作体系方面考虑:对法规

政策制定的管理、对法规政策执行的管理、对资金的运作管理、对整个社会保障体系运作的监督性管理。对于具体的管理体系问题，应从几个层次进行考虑，主要是：社会保障体系方面要加强整体规划；建设步伐方面要加快社会保障法制法规建设；机构设置方面要形成行政管理、业务经办、资金管理、监督的部门体系；职能方面要合理划分权责、权责对应；资金管理与管理运营方面要分类负责、着力于保值增值；宏观管理系统方面要建立科学的测算制度、方法和标准；资金管理方面要逐步实现预算化；保障监督方面要不断完善社会监督体系；管理手段方面要建立社会保障管理信息网络。

本书还对我国农村社会保障制度建设问题进行了讨论，认为作为一个发展中的国家，农业、农村和农民问题一直都是中国一个带有全局性、战略性的问题，关系到整个国民经济发展的根本和整个中国面貌的改进。虽然改革是从农村开始的，但是发展至今，“三农”问题仍是最难解决的问题。中国是一个农业大国，农村经济不能长足发展、农民生活不能得到全面改善，那么中国经济的发展会受到很大的制障。改革开放以来，农村经济体制的改革和社会主义市场经济体制的初步确立，使农村的社会经济状况发生了根本变化，以集体经济为依托的农村社会保障体系基本解体，农村传统的以土地为基本手段的生活保障体系被削弱，农村的传统家庭和社会关系不可避免地发生了变化，养老问题、医疗问题以及部分农民的贫困问题日趋严重。建立适合我国国情的农村社会保障制度已经迫在眉睫。与城市社会保障体系相比较，农村社会保障体系在建立时间、项目内容和保障水平等方面都有很大的差距，而且缺乏整体制度设计。搞好农村社会保障体系建

建立健全社会保障管理体系问题研究

设,既是适应社会主义市场经济发展的变化,也是促进农村稳定发展的客观要求。党的十六大报告指出:“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保障”。根据我国国情,就目前而言,广大农民群众的基本要求与愿望是实现“生(存)有所靠、病有所医、老有所养”,因而农村最低生活保障制度、农村医疗保障制度和农村养老保险三项制度建设是其重点。同时,在农村社会保障体系建设中,还有一些重要关系尚需妥善处理。

在养老金资金筹集方面,报告对我国养老负担率、体制转换的隐性债务、养老保障覆盖面狭窄、缴费基数小、缴费率高、收缴率低以及养老筹资的税费选择问题进行了讨论,认为,目前养老筹资的形式还是以费的形式更符合中国国情。因为:

第一,我国目前社会保障制度正处于大幅度的改革之中。养老、医疗、失业保险制度尚不完善,覆盖范围、筹资水平、待遇标准尚未完全统一。特别是医疗保险还牵涉到医院体制的改革。各地、各行业的历史遗留账户、资金暂时无法合并,这决定了社会保障筹资暂时无法采取税收形式。

第二,就我国的财政现状来看,中央政府无法承受如此庞大的支出。我国亿万农民,而且大多生活水平不高,商品化程度很低,对他们征收社会保障税无论是从理论上还是从操作上看,都有很大困难。社会保障的覆盖面应是全体公民,当然不可能把农民排除在外。

第三,开征社会保障税无助于改善当前社会保障基金收缴不理想的现状。当前我国社会保障基金收缴不理想的原因是多方面的,其中一个重要原因就是相当部分的企业生产经营状况恶化、