

新时期 社会保障制度改革

和 财政管理问题探索



中国财经报社 财政部社会保障司

江苏省财政厅 编

XINSHIQI
SHEHUIBAOZHANG
ZHIDUGAIGE
HECAIZHENGGUANLI
WENTITANSUO

经济科学出版社

新时期社会保障制度改革 和财政管理问题探索

中国财经报社
财政部社会保障司 编
江苏省财政厅

经济科学出版社

2000年·北京

《新时期社会保障制度改革和财政 管理问题探索》编委会成员

主 编	编：	张光辉	杜 俭	路和平	
	委：	张光辉	杜 俭	路和平	孙志筠
		李双成	路 英	余功斌	黄晓平
		刘懿信	李卫东	王保嘉	

前 言

在建国 50 周年之际的 1999 年，财政部社会保障司、中国财经报社和江苏省财政厅联合举办了“社会保障财政管理”有奖征文活动，旨在适应改革需要，在社会保障财务工作者中提倡调查研究 and 理论联系实际的工作作风，推进社会保障制度改革和财政管理的理论研究和实践探索。在征文通知发出后，无论是事务性工作缠身的实际工作者，还是知识渊博的理论工作者都积极踊跃地投稿，为我国的社会保险制度改革及财务管理献计献策。在这些文章中，有许多好的思路、建议，读起来让人为之一振，给人启发，值得一读。现选取部分论文编辑成册，与关注社会保障制度改革和财务管理的读者共享。

本书选取的论文涉及内容是很丰富的，包括社会保险（养老、失业、医疗、工伤、生育）、社会救助、社会福利、社会优抚和安置等各个方面，并对目前人们普遍关心的一些热点问题进行了探讨，诸如社会保障费改税的理论和实践，编制社会保障预算有关问题研究，财政部门如何支持和确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员养老金的发放，社会保障制度改革对财政和经济的影响，如何加强社会保障资金的管理和监督，如何规范和加强社会保障财政专户管理、社会保障制度转轨成本、社会保障基金投资运营等。

文章作者多是社会保障制度改革和财务管理的参与者，文章中的总结、反思和建议有着坚实的实践基础，第一手的资料很丰富；同时，文章中先进理论和方法含量也较高，其中不乏国内外

前沿的理论和方法，因此，分析的层次更高，基础更坚实。我们衷心希望这本集子的出版对读者的工作、学习和研究能够有所裨益。

另外，为了帮助读者了解和把握我国社会保障制度改革的方向和财务管理情况，本书还收集了中央文件和中央领导关于社会保障问题的重要论述以及财政部社会保障司的部分政策理论研究成果。

最后还需要说明的是，由于编者水平有限，再加上时间仓促，书中错误在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

2000年5月

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期社会保障制度改革和财政管理问题探索/中国财经报社, 财政部社会保障司, 江苏省财政厅编.

—北京: 经济科学出版社, 2000

ISBN 7-5058-2219-5

I. 新… II. ①中…②财…③江… III. ①社会保障-体制改革-研究-中国-文集②社会保障-财政管理-研究-中国-文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 29023 号



新时期社会保障制度改革

财政管理问题探索

责任编辑：柳敏
封面设计：武华

ISBN 7-5058-2219-5



9 787505 822191 >

ISBN 7-5058-2219-5
F·1611 定价：21.00 元

目 录

重要文件和重要讲话摘录

论文选编

(一) 综合部分

加快社会保障改革与发展的几点设想·····	(21)
从全局和讲政治的高度切实做好社会保障财务工作·····	(31)
关于当前社会保障的几个问题·····	(36)
加快建立和完善我国社会保障体系的对策研究·····	(46)
社会保障基金财政专户管理亟待加强·····	(54)
1998 年社会保障经费决算情况分析·····	(62)
财政主导型：中国社会保障制度改革的基本模式·····	(74)
当前经济形势下的社会保障制度改革思路·····	(82)
积极的财政政策与社会保障制度改革·····	(91)
充分发挥财政职能 推进社会保障制度建设·····	(102)
抓住机遇 迎接挑战 坚持优先发展社会保障事业·····	(109)
建立财政专户 管好“养命钱”·····	(120)
关于建立我国社会保障预算的构想·····	(128)

关于构建社会保障预算收支体系的设想·····	(135)
吕梁地区建立社会保障预算的实践与思考·····	(145)
推进社保基金会计电算化管理的任务及解决方案·····	(152)
浅议加强财政对社会保险的宏观调控·····	(158)
社会保险费改税探讨·····	(165)
社会保险基金纳入财政专户后所面对的问题及对策·····	(173)

(二) 养老保险部分

部分省市企业职工基本养老保险费实行税务机关征

收成效显著·····	(180)
基本养老保险基金收支预测分析·····	(187)
“老职工”负债养老、“新职工”积累保障之可行性 研究·····	(200)
中国城乡社会养老保障制度改革的整体思路：从二 元到三维·····	(210)
我国养老保险制度潜在风险分析·····	(224)
财政预算并轨管理养老保险基金的设想·····	(236)
对南京市企业职工基本养老保险基金当期收不抵支 情况的思考·····	(243)
对于欠发达地区做好养老保险金征收工作的思考·····	(251)
我国养老保险筹资困境出路何在·····	(254)

(三) 医疗保险部分

城镇职工基本医疗保险制度改革取得进展·····	(262)
公立医院改革的“第三条道路”·····	(268)
关于职工基本医疗保险制度改革的几个问题·····	(273)
合理界定基本医疗以适应医疗保险的实施·····	(279)
医改实施方案中财政部门需要研究的几个问题·····	(283)
适应市场经济与医疗卫生体制改革促进农村乡镇	

卫生院建设健康发展·····	(288)
省会城市医疗保险制度改革对财政的影响及其对策·····	(300)
镇江市职工医疗保障制度改革的问题与思考·····	(309)
发挥财政职能 探索离休干部、二等乙级以上伤残 军人公费医疗改革新途径·····	(317)
社会医疗保险制度改革中的问题与对策·····	(325)
浅议健康促进在社会保障事业中的重要作用·····	(336)
财政在医改中的主要工作思路·····	(342)
优化配置资源 提高医疗效益·····	(346)
(四) 失业保险、下岗职工基本生活保障和再就业、 城镇居民最低生活保障部分	
三道防线：须层层设防·····	(353)
青海省城镇居民最低生活保障制度实施情况调查·····	(363)
确保国有企业下岗职工基本生活费发放的改革思路·····	(376)
下岗职工基本生活保障和再就业工作中存在的问题 及财政对策·····	(386)
再就业形势及财政对策·····	(392)
(五) 其他部分	
建立优抚对象抚恤补助标准自然增长机制的实践与 思考·····	(401)
发挥财政的职能作用 建立和实施优抚对象抚恤补 助标准自然增长机制·····	(407)

重要文件和重要讲话摘录

一、1993年11月14日党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：要建立合理的个人收入分配和社会保障制度。文件摘录如下：

(23) 个人收入分配要坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，体现效率优先、兼顾公平的原则。劳动者的个人劳动报酬要引入竞争机制，打破平均主义，实行多劳多得，合理拉开差距。坚持鼓励一部分地区一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策，提倡先富带动和帮助后富，逐步实现共同富裕。

(24) 建立适应企业、事业单位和行政机关各自特点的工资制度与正常的工资增长机制。国有企业在职工工资总额增长率低于企业经济效益增长率，职工平均工资增长率低于本企业劳动生产率增长的前提下，根据劳动就业供求变化和国家有关政策规定，自主决定工资水平和内部分配方式。行政机关实行国家公务员制度，公务员的工资由国家根据经济发展状况并参照企业平均工资水平确定和调整，形成正常的晋级和工资增长机制。事业单位实行不同的工资制度和分配方式，有条件的可以实行企业工资制度。国家制定最低工资标准，各类企事业单位必须严格执行。积极推进个人收入的货币化和规范化。

(25) 国家依法保护法人和居民的一切合法收入和财产，鼓励城乡居民储蓄和投资，允许属于个人的资本等生产要素参与收益分配。逐步建立个人收入应税申报制度，依法强化征管个人所得税，适时开征遗产税和赠与税。要通过分配政策和税收调节，避免由于少数人收入畸高形成两极分化。对侵吞公有财产和采取偷税抗税、行贿受贿、贪赃枉法等非法手段牟取收入的，要依法惩处。

(26) 建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。社会保障政策要统一,管理要法制化。社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助。发展商业性保险业,作为社会保险的补充。

(27) 按照社会保障的不同类型确定其资金来源和保障方式。重点完善企业养老和失业保险制度,强化社会服务功能以减轻企业负担,促进企业组织结构调整,提高企业经济效益和竞争能力。城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合。进一步健全失业保险制度,保险费由企业按职工工资总额一定比例统一筹缴。普遍建立企业工伤保险制度。农民养老以家庭保障为主,与社区扶持相结合。有条件的地方,根据农民自愿,也可以实行个人储蓄积累养老保险。发展和完善农村合作医疗制度。

(28) 建立统一的社会保障管理机构。提高社会保障事业的管理水平,形成社会保险基金筹集、运营的良性循环机制。社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能。建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社会保险基金监督组织,监督社会保险基金的收支和管理。社会保险基金经办机构,在保证基金正常支付和安全性、流动性的前提下,可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券,确保社会保险基金的保值增值。

二、1998年12月14日,江泽民总书记在社会保障与法制建设讲座上做了重要讲话:

社会保障,是一个很重要的经济和社会问题。社会保障的主

要作用，是帮助人们降低生活和工作中可能遇到的风险，保障社会成员的基本生活，增强他们的生活安全感。社会保障体系是否健全，这方面的法制是否完备，对一个国家的经济发展和社会稳定，会产生直接的影响。

我们党和政府历来重视社会保障工作。新中国成立以来，我们在社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚等方面做了大量工作，有力地保障了人民群众的权益，充分体现了社会主义制度的优越性。改革开放以来，党和国家采取了一系列政策措施，大力发展社会保障事业，积极推进社会保障制度的改革、健全和完善工作。党的十五大明确提出，建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，完善失业保障和社会救济制度，提供最基本的社会保障。我国的养老保险、失业保险、医疗保险、国有企业下岗职工基本生活保障和城镇居民最低生活保障等，取得了显著的成绩。各地区各部门在改革社会保障制度、加强社会保障工作中，也积累了新的重要经验。

必须十分重视和不断加强社会保障的法制建设。世界上许多国家的实践表明，基本的社会保险活动，都是以国家制定相关法律、法规和政策为手段来实施的。我们要努力把我们在发展社会保障方面长期积累的成功经验，用法律形式确定下来。同时，要增强社会保障的法制建设的前瞻性和系统性。

我们的社会保障工作，直接关系到坚持党的全心全意为人民服务的宗旨，关系到维护人民群众的切身利益，关系到保证改革开放和经济建设稳定发展的大局。各级党委和政府要从这样的高度，充分认识搞好社会保障的重要意义，加强对这项工作的领导，不断把社会保障事业推向前进。当前，我们的建设任务很繁重，各项改革都在深化，特别是国有企业改革进入攻坚阶段，做好社会保障工作尤为重要。大家一定要把中央对国有企业下岗职工的基本生活保障、城市居民的最低生活保障，以及一部分遇到困难的

离退休人员的生活保障的政策和要求，坚决落实好，切不可疏忽大意。

坚持依法治国，建设社会主义法治国家，是建设有中国特色社会主义事业的重要组成部分。我们要按照党的十五大提出的要求，继续抓好各方面的法制建设，为实现我国跨世纪发展的宏伟目标提供更完备的法制保障。

三、1999年3月8日，江泽民总书记参加九届全国人大二次会议上海代表团审议时强调：

加快建立和完善社会保障体系，扩大社会保障的覆盖面，提高各项保障的社会化程度。努力做好国有企业下岗职工再就业工作，切实保障基本生活，按时足额发放离退休职工的养老金。

四、1999年7月，朱镕基总理在考察安徽抗洪救灾和经济工作期间，在合肥召开了社会保障工作座谈会。在听取了有关地市和企业负责人的意见后，他指出：

我们要从社会经济发展的全局和战略高度，充分认识加快建立健全社会保障体系的重要性和紧迫性。健全的社会保障体系，是推进国有企业改革和发展的重要条件，是社会稳定和社会进步的重要保证。国有企业要增强活力和竞争力，就必须解决历史形成的冗员过多的问题，走下岗分流、减员增效的路子，而要减人就必须解除职工的后顾之忧，最重要的是保障他们的基本生活。这就需要建立一整套社会保障体系，并使之规范化、法制化。我们已经建立了国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城镇居民最低生活保障三项制度，但是，标准比较低，保证程度差，制度不规范。当前关键是要为社会保障体系开辟稳定的资金来源渠道，从现在起，就要适当调整财政支出结构，使社会保障支出在中央和地方财政预算中的比例逐步提高；同时，要采取多种措施，

拓展社会保障基金筹资渠道。要加快推进社会保障的社会化管理，实行离退休人员与原企业相分离，养老金由社会服务机构发放。当前，要按照国务院已经确定的办法和措施，认真落实社会保障三项制度，确保国有企业下岗职工的基本生活，确保离退休人员养老金的按时足额发放，不得发生新的拖欠。

五、1999年9月22日，十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出：要做好减员增效、再就业和社会保障工作。

下岗分流、减员增效和再就业，是国有企业改革的重要内容。要把减员与增效有机结合起来，达到降低企业成本、提高效率和效益的目的。鼓励有条件的国有企业实行主辅分离、转岗分流，创办独立核算、自负盈亏的经济实体，安置企业富余人员，减轻社会就业压力。要规范职工下岗程序，认真办好企业再就业服务中心，切实做好下岗职工基本生活保障工作，维护社会稳定。下岗分流要同国家财力和社会承受能力相适应。要调整财政支出结构，坚持实行企业、社会、政府各方负担的办法落实资金，亏损企业和社会筹集费用不足的部分，财政要给予保证。地方财政确有困难的，中央财政通过转移支付给予一定的支持。要进一步完善下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度，搞好这三条保障线的相互衔接，把保障下岗职工和失业人员基本生活的政策措施落到实处。

大力做好再就业工作。采取有效的政策措施，广开就业门路，增加就业岗位。积极发展第三产业，吸纳更多的下岗职工。引导职工转变择业观念，下大力气搞好下岗职工培训，提高他们的再就业能力。进一步完善促进下岗职工再就业的优惠政策，鼓励下岗职工到非公有制经济单位就业、自己组织起来就业或从事个体经营，使需要再就业的下岗职工尽快走上新的岗位。对自谋职业