

● 主编 李学军 吕发科

新疆财政与 社会保障

XINJIANG CAIZHENG YU
SHEHUI BAOZHANG



经济科学出版社

新疆财政与社会保障

主编：李学军、吕发科

编委：李学军、吕发科、弯海川、谢焯
肖彦俐、渠慎俭、戴万斌、姚黄

责任编辑：黄璟莉

责任校对：杨晓莹

版式设计：周国强

技术编辑：王 娟

新疆财政与社会保障

主编：李学军 吕发科

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

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河市永明装订厂装订

850×1168 32 开 8 印张 200000 字

2001 年 6 月第一版 2001 年 6 月第一次印刷

印数：0001—2100 册

ISBN 7-5058-2533-X/F·1925 定价：14.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱，建立和完善社会保障体系，是保证各项改革及经济可持续发展和社会稳定的重要保证。

社会保障与财政有着极为密切的关系，财政管理贯穿于社会保障资金运行的每一个环节。当前我区社会保障制度的改革尽管取得了明显的进展，但仍然存在着社会保障基金制度不健全、资金短缺以及社会化管理水平低、监督管理手段受部门和地区划分的影响较大等问题。因此，在社会保障制度改革进程中，如何发挥财政的职能作用，确定合理的社会保障水平，加强社会保障资金监督管理，通过法律、经济、行政等各项措施不断完善财务监督管理制度，预算监督管理办法，提高财政管理水平，确保社会保障各项资金的有效使用，建立一整套适应新疆区情的社会保障体系已成为需要研究的一个重要课题。基于此，我们通过研究探讨国内外社会保障制度建立完善的经验、教训，根据我国社会保障制度改革的既定目标，提出了适合我区区情、区力的社会保障体系的财政政策。在研究过程中，得到了财政部科研所副所长、博士生导师苏明以及研究室杨良初主任的热情指导。在此一并表示感谢。

由于水平有限，缺点或错误在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2001年3月12日

目 录

新疆社会保障体系的财政政策研究（总报告）	1
一、正确认识社会保障与财政的关系	1
二、国外社会保障体系特征及经验借鉴	6
三、我国社会保障制度改革的目标和原则	14
四、自治区社会保障体系的运行现状和当前 面临的主要问题	17
五、加快自治区社会保障体系建设的财政思考	40
财政支持城市居民最低生活保障的政策探索	47
一、新疆城市居民最低生活保障的状况	47
二、新疆城市居民最低生活保障制度运行中存在的问题 ...	56
三、城市居民最低生活保障的发展趋势	58
四、财政在城市居民最低生活保障中的 作用和有关政策探索	60
自治区养老保险制度的改革与完善	63
一、自治区养老保险制度运行状况	64
二、自治区养老保险制度改革存在的问题	69
三、进一步完善自治区养老保险制度的对策	72
财政如何支持就业与再就业	76
一、失业下岗状况	76

二、失业的发展趋势	78
三、就业与再就业的成就和财政在实施就业 工程中的作用	79
四、存在的问题	80
五、就业与再就业的财政对策	81
自治区城镇职工医疗保险制度改革的方向与政策	88
一、建立和完善职工基本医疗保险制度是建立 健全社会保障体系和社会主义市场 经济体制的必然要求	88
二、自治区职工医疗保险制度改革的任务与主要政策	90
三、城镇职工基本医疗保险制度改革，需要把握 好的有关政策	92
附一：经验借鉴	96
美国的社会保障制度	96
德国的社会保障制度	112
稳步推进城镇职工基本医疗保险制度改革的几个问题	131
附二：相关文件	139

新疆社会保障体系的 财政政策研究

(总报告)

社会保障问题直接关系到改革、发展和稳定的大局，健全和完善具有中国特色的社会保障体系，刻不容缓。由于我国社会保障事业发展相对滞后，社会保障资金严重不足，加上我国即将面临的人口老龄化问题，社会保障的任务十分繁重。必须加快推进社会保障体制改革，建立完善、规范的社会保障资金收缴体系，制定与经济发展水平以及各方面承受能力相适应的社会保障标准，实现社会保障对象管理和服务的社会化，健全社会保险基金的监管和保值增值机制，加强社会保障体系法制建设，尽快构建独立于企事业单位之外的、资金来源多元化、保障水平规范化、管理服务社会化的有中国特色的社会保障体系。

一、正确认识社会保障与财政的关系

社会保障制度是政府行使社会管理职能，通过国民收入的分配和再分配形式，确保社会成员的基本生活和健康，维护社会稳定，促进经济发展的社会制度。国家财政是政府惟一分管社会再生产分配环节的宏观管理部门，社会再生产所有分配范围和过程，均是国家财政管理的对象，社会保障作为其中的一个分配范

畴必然成为财政管理的重要内容。

（一）国家财政参与国民收入分配与再分配，是社会保障分配的主体

马克思在《哥达纲领批判》一文中曾阐述的社会总产品分配的“六项扣除”理论，实际上是社会总产品在进入劳动者现期消费之前对补偿基金、积累基金和社会消费基金和个人远期消费基金的扣除顺序的理论，既是维持社会再生产的必需，也包括了国家财政分配和企业财务分配的基本内容，具体来说，“第一，用来补偿消费掉的生产资料的部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”。这三项扣除属于社会再生产补偿基金和积累基金的扣除：其中第一项补偿基金的扣除，纯粹是企业财务分配的内容；第二项扣除大部分职能已由企业财务分配承担，也有相当一部分仍由国家财政分配承担；第三项扣除属于国家财政承担的社会救灾、救济的社会保障分配范畴，也有一部分是由企业性质的商业保险公司承担的。后三项扣除“剩下的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的。在把这部分进行个人分配之前，还得从里面扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用。第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金，总之，就是现在属于所谓官办济贫事业的部分”。此三项扣除属于社会消费基金和个人远期消费基金的扣除，而且都属于国家财政分配的内容。其中第二项扣除和第三项扣除又是社会保障分配的基本内容。所不同的是第二项扣除和第三项扣除不是国家财政无偿提供的，是在劳动者及所在单位履行社会保障缴费义务基础上的有偿分配。由此可见，“六项扣除”中至少有五项扣除属于财政分配范畴，其中有三项扣除又是社会保障分配的基本内容。社会保障分配与财政分配存在内在联系，二者都是属于以政府为主体的分配范畴，而且社会保障分配也是财政

分配的重要组成部分。从实际情况看，社会保障的各项基金收支和投资运营活动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、企业与人之间的分配关系都将产生直接影响。国家财政担负着国民收入分配和再分配的任务，是国家、企业、个人之间各项分配关系的“总调节枢纽”，直接控制或间接制约着社会保障分配的总量和结构，如企业的养老、失业、医疗、工伤、生育等保险要在成本中列支直接影响财政收入；社会福利、社会救济、社会优抚和安置、机关事业单位职工养老、公费医疗等大都是财政拨款，直接受到财政收支状况的制约。社会保障资金筹集及其支付的方式、范围和标准的确定及调整必须考虑财政运行状况和承受能力。

（二）国家财政参与社会保障分配管理，既是社会化大生产发展的必然结果，也是国家行使社会职能的要求

随着生产力水平和生产社会化程度的提高，使劳动力再生产的条件不断发生变化，劳动者将产生更高的消费需求，导致劳动力再生产费用的普遍增长。但许多消费需求的满足不是劳动者个人及其工资所能解决的，尤其社会公共需求的扩展，不是个别单位所能解决的，必须在社会范围内统筹规划。这就要求政府把一部分劳动力再生产费用以保险费、捐税的形式扣留下来，集中起来建立社会保障基金，在社会范围内统一用于劳动力再生产。因此，日益广泛的社会保障是由社会化大生产决定的分配社会化的一种表现形式。作为社会化分配形式的社会保障要求实行集中统一的社会化管理。这种社会化管理是由国家财政部门和社会保障职能部门共同完成的。其依据是：第一，现代社会保障是面向全体社会成员的，涉及社会各部门、各单位、各阶层的经济利益，只有国家直接出面组织管理，通过政府的收入分配政策，调节各方面的利益关系，才能实现社会公平的目标。第二，国家社会保障政策、方针的制定，受到诸如国民经济与社会发展目标、财政

经济状况、经济管理体制以及劳动、工资制度等诸多因素的制约，必须全面规划、统筹考虑，才能保证社会保障政策、方针综合体现各制约因素的要求。第三，现代社会保障的核心是社会保险，所遵循的“大数法则”要求在尽可能大的社会范围内统一筹集和调剂保险基金，统筹调剂的范围越大，越能分散风险损失。第四，生产专业化程度的提高、市场竞争的加剧，使企业经济活动趋向单位，要求社会保障工作从企业管理中分离出来由社会承担，使企业集中精力于生产经营，提高市场竞争力。

（三）社会保障是国家财政进行宏观调控的重要手段

财政是政府对经济实施宏观调控的主要手段之一。财政通过预算、税收、信用、补贴等方式，对经济运行实施宏观调控，与计划、金融等调控手段协调作用，促进总供给和总需求、积累和消费等国民经济重大比例关系的协调，实现国民经济的快速、稳定、健康发展。社会保障分配无论是在规模上还是在影响面上，都是国民经济活动的一个十分重要的组成部分。社会保障资金缴费的多少、发放标准的高低、结余资金的使用方向，对国民经济总供给和总需求平衡、积累和消费的比例，以及对财政收支的规模，都会产生重大而深远的影响。因此，财政必须发挥其宏观调节职能，利用直接和间接的手段，引导社会保障资金按照国家计划实现合理流动。首先，国家财政要通过与社会保障有关部门共同研究制定社会保障政策和调整各项社会保障基金的收支范围、内容及其标准等，调节国民收入分配和再分配的结构和总量，控制社会总需求，促进社会需求和社会总供给的平衡。另外，社会保障基金的投资总量和投资方向对社会经济运行具有重要影响。因此，社会保障基金的收入，支出及投资活动必然成为国家财政进行调控社会发展和经济运行的重要手段。

(四) 社会保障基金筹集与支付直接影响国家财政分配

社会保障基金的筹集和支付的方式、范围和标准的确定及调整都直接影响国家财政收入和支出。社会保障基金筹集由现收现付模式改为部分积累模式，直接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）；基金支付如果与工资增长或物价上涨挂钩，就会增加社会保障基金入不敷出的风险，一旦社会保障基金入不敷出，国家财政必然要承担最后的责任。至于公费医疗经费、社会福利、社会救济、社会优抚和安置、行政事业单位离退休经费、社会保障补助支出等项的支出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，都直接增加财政支出，影响财政收支平衡。

(五) 社会保障资金运营的每一环节都离不开国家财政的参与和管理

社会保障基金的筹集和支付的方式、范围和标准的确定及调整都直接影响国家财政收入和支出。社会保障财务、会计制度制定和管理，是国家财政管理的重要内容。不仅社会保障基金来源于国家财政的补助或直接的支出，基金的筹集比例、基金的管理和使用、监督离不开国家财政；而且基金的保值增值、基金预决算的编制、财务会计制度的制定和监督，都是财政部门的重要职责，社会保障管理机构的管理费也需财政部门拨款。社会保障预算是国家财政预算的重要组成部分，在西方各国都是如此，社会保障基金收支约占国家财政收支总量的 $\frac{1}{3}$ ，甚至是一半以上。目前我国社会救济、社会福利、优抚安置等方面的预算资金、行政事业单位离退休经费与政府公共支出混在一起。社会养老、医疗、失业、工伤、生育保险基金仍是实行“财政专户”、收支两条线管理，尚未建立专门的社会保障预算，使社会保障资金仍处于地方和部门分散管理状态，难以进行严格的预算管理和监督。

因此，将各种社会保障资金归入社会保障预算，有利于提高社会保障资金的安全性和完整性，强化社会保障资金的管理。同时，社会保险结余资金可以通过一定的方式成为国家经济建设和社会发展的财力。截止 1998 年底，我国养老、失业、医疗、工伤、生育保险基金的滚存结余超过 1000 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，结余资金的投资应遵循安全性、收益性、流动性的原则，保证投资于风险最小、获得较高收益、且能随时变现的项目，但是目前我国的社会保险基金结余处于省、市、县分散管理之中，据财政部对“两项基金”的专项检查情况看，“两项基金”的滚存结余存在严重的挤占、挪用、浪费现象，难以保证基金的安全和完整，危及未来社会保险基金的支付。为此，国务院和财政部先后出台了社会保险基金投资管理规定和社会保险基金财政专户、收支两条线办法，规定结余资金除留足两个月的支付费用外，其余购买国家发行的特种定向债务。但实际执行很不理想。如何确保社会保险结余资金保值、增值仍是当前社会保险基金管理中亟待解决的矛盾。

二、国外社会保障体系特征及经验借鉴

（一）国外社会保障体系特征

综观当今世界各国，特别是主要发达国家的社会保障制度模式，虽然其具体做法有所不同，但在保障范围、筹资方式以及管理体制等方面，仍具有一些共同性的特征。

1. 建立了较为完备的社会保障体系。西方发达国家的社会保障一般起步较早，而且经过长时期的运行，并以其雄厚的经济实力基础作后盾，因此，他们的社会保障体系较为完善。首先，

社会保障的覆盖面具有相当的广泛性。所有劳动者都在社会保障范围内，基本上所有公民均有权享受社会保障。其次，保障项目齐全，几乎囊括了从生、老、病、死、伤、残、子女的抚养（即家庭津贴），到各种收入保障和医疗服务项目，可谓达到无所不“保”，无所不“包”的程度，正如一些西方学者指出，发达国家对每一个公民从娘胎到坟墓的一切，即从怀胎到死亡，从物质到精神，从个人到家庭，从衣食住行到工作学习，从正常生活到遭受意外事故的一切方面，都给予充分的考虑和安排。这固然有助于提高全体公民的社会保障水平，但也无疑加重了社会负担和财政负担。再就是，社会保障制度法制化。西方国家大都有一套完善的法律体系作后盾，以确保社会保障的有效实施。如美国 1935 年制定了《社会保障法》，英国 1946 年制定了《社会保障法案》，德国则是根据社会保障项目分别制定法律条例，通过立法明确规定了社会成员享有社会保障的权力，并在立法中确立了政府、法人团体和个人的义务和责任。严格而系统的立法为建立现代社会保障体系创造了条件。

2. 由政府、雇主、个人共同负担社会保障开支。战后特别是 80 年代以来，受人口老龄化、通货膨胀以及社会福利消费需求增长等因素的影响，西方发达国家的社会保障支出负担日见沉重。这类支出的刚性较强，为此，不少国家通过发展补充性社会保障来缓解政府保障支出的压力。补充性社会保障大体上有两块：一块是由雇主交纳的职业年金，一块是由个人参加的保险，在英国，补充性社会保障的支出占全国社会保障总支出的比重达到 40% 到 150%。在日本，社会保障资金体系中的保险费占到了 57%，其中个人投保 6.9%，雇主交纳 30.1%。在德国，社会保障资金来源结构大体是国家占 30%，雇员占 30%，雇主占 40%。这两块补充性社会保障与政府保障汇到一起，被西方社会号称为一国社会保障体系的三大支柱。这种由政府、雇主、个人三者共同支撑一国社会保障体系的做法，有利于减轻国家负担，

更好地体现国民的权利和义务，增强国民的自我保障意识。当然也有一些为数不多的富裕国家，如北欧的瑞典、丹麦、挪威等未搞补充性社会保障，而基本上由政府全额提供国民的社会保障支出，由此带来了高税负、高赤字的结果，目前正在进行改革。

3. 重视财政在社会保障管理中的作用。从世界各国建立社会保障制度的发展过程看，无论是采取缴税筹资模式的国家 and 缴费筹资模式的国家，还是采取储蓄筹资模式的国家，政府财政始终是参与社会保障基金管理的，只是因筹资模式的不同，参与管理的方式有所不同而已。

(1) 税收优惠。各国政府一般都对履行社会保障缴费（税）义务的单位和个人给予税收优惠照顾，即从个人所得税基和公司所得税基中加以扣除，一方面是为了避免重复课税，另一方面是为了鼓励更多的人参加社会保险，并如实申报个人的工薪收入。而且对工薪收入计费基础作了一系列的扣除，即只对来自主业的正常工薪收入作为计费基础，而不包括利息、稿酬、服务性收入等非正常收入。但是，在发放养老、伤残保险金时，保险金必须计入个人所得税的税基，缴纳个人所得税。如英国、瑞典、丹麦等大多数国家都是这样。也有的国家如美国在缴纳个人所得税时不对个人缴纳的社会保障税扣除，但是在发放养老、失业等社会保险金时则免交个人所得税；而公司缴纳所得税时要对所缴纳的社会保障税给予扣除。同时，美国对计算社会保障税的税基作了一系列扣除，其中主要将资本所得从个人收入中扣除，还对工薪收入不应计入税基的部分加以扣除。比如 1985 年度美国计算社会保障税的工薪额仅为 11501 亿美元，仅占个人所得额的 44.76%。可见，适当的税收优惠是推动社会保障事业、提高企业和个人参保积极性所不可缺少的，但过多过滥的优惠又会影响社会保险基金的收入，造成应征收入的大量流失。因此，在确定税收优惠项目时一定要科学合理和适度。

(2) 收支管理。各国政府财政直接或间接地参与社会保障收

支管理。政府财政参与社会保障收支管理的方式，一般取决于社会保障筹资模式。凡实行社会保障税筹资模式的国家，都是直接参与社会保障收支管理的，组织和管理社会保障收支成为财政部门的一项经常性工作。如美国将老残保险、医疗保险和失业保险综合开征社会保障税，由国内收入署负责征收，将收入纳入政府预算管理，财政部根据社会保障署提供的社会保障号码、雇主和雇员应缴保险税的报表、领取退休金的额度等资料，组织保险金的发放；失业保险金尽管由国内收入署统一征收，但联邦政府将失业保险税金的 90% 返还给各州，由各州根据联邦社会保险委员会确定的标准具体实施失业保险计划。凡是实行社会保障缴费的国家，政府财政虽不直接参与社会保障的收支管理，但参与有关社会保障制度的制订，并提供财政补助。如德国法定养老保险机构按地区设立，法定医疗保险机构既有地区性的，又有行业性的，事故保险机构是按行业组建的，失业保险由联邦、州、地方劳动局负责，相应的保险基金的收支由上述机构按联邦政府的有关法律和条例进行自主管理，财政部负责财务制度的制定和在各种保险金收不抵支时给予专项补助。日本的社会保障基金也是分散管理的，大藏省负责管理互助年金中的国家公务员、地方公务员互助年金和公共企业职员互助年金，负责对养老金、健康保险金进行监督，负责管理年金保险费的会计监督和养老保险结余资金的综合运用。同时各种年金保险和互助会保险金计划和预算要报大藏省大臣审批。凡是实行强制储蓄制的国家，政府财政虽不直接参与社会保障基金管理，但基金的结余规定绝大部分要购买国债，而且一旦发生赤字政府财政要提供最终经济担保，即拨款补助，如新加坡、智利等实行强制储蓄制的国家就是这样。

(3) 预算管理。从各国社会保障实践看，与政府预算的关系一般分为三种类型：一是将社会保险收支纳入政府经常性预算。这种做法适用于现收现付制的短期社会保险计划。加拿大仅将失业保险计划纳入联邦政府的预算。1990 年前，中央保险账户出

现赤字时，由联邦政府用一般税收弥补，目前政府已取消了这类补贴，完全由失业保险缴款筹资，缴款率一年一定。再如美国，社会保障收支纳入政府预算，但社会保障收支在预算中保持相对独立性，反映在“社会保障税”和“社会福利支出”等对应的预算科目中。美国政府将社会保险盈余组成社会保险信托基金，交由财政部直接管理，社会保障署署长、劳动部长、两位非政府人士在财政部长主管下组成五人信托基金委员会。政府通过征收社会保障税，增加政府预算，同时支付当期保障费用，收支盈余并不滞留在账上，而是采取政府一般预算向社会保险基金发行特别债券的方式进行借款，保险信托基金可获得稳定的利息收入，投资风险完全由财政部承担。二是社会保障收支纳入政府的专项预算。日本的社会保障计划作为独立账户纳入政府预算。日本政府的预算包括一般账户预算和 38 个特别账户预算。这些预算都要经国会通过。在 38 个特别账户预算中，有 7 个属于社会保障预算，即健康保险、雇员年金保险、海员保险、国民年金、儿童津贴、就业保险和工伤补偿保险。这些特别预算均有独立的资金来源（雇主和雇员的缴款）。另外，政府的一般账户预算要对各保险计划给予一定的补贴。德国政府在一般预算之外，单独编制社会福利预算，专门反映社会保障和福利收支，项目包括社会保险、社会救济、社会补助、社会服务、免费教育等。除社会保险大部分来自雇主和雇员的缴费外，其他均由政府财政专项补助。三是社会保险收入不纳入政府预算，而是作为政府的预算外项目。如法国、意大利、荷兰和加拿大均把老年社会保险收支放在政府预算外管理。

（4）财政补助。几乎所有建立社会保障制度的国家都离不开政府财政定期或不定期的亏损补助，以弥补社会保障收入的不足。即使在常有盈余的国家，也有一部分不能依靠收费维持而只能由政府财政拨款的社会保障项目，如社会救济、社会福利等。但是财政补助的形式在各国之间也不一样。有的国家是在某一年

度社会保障收支出现赤字时给予财政补助；有的国家是就社会保障某一项目按规定比例定期给予财政补助。如英国，退休养老缴款由政府负担社会保险费用的 18%，并承担全部经济调查津贴所需费用；1985 年英国医疗保险费用收入为 18.6 万英镑，实际开支 180 亿英镑，不足部分由国家财政弥补。再如瑞典的基本养老金所需费用的 30% 来源于政府拨款，失业救济金 90% 来自于政府津贴。德国的养老保险由政府补贴的数额一般为总开支的 $\frac{1}{3}$ ，不同年份补贴数额略有不同；失业保险金分为失业金和失业救济金两部分，失业救济金由联邦政府预算提供。实际上目前世界上建立社会保障制度的国家除少数不需政府财政补助外（仅指社会保险），大多数国家都要由政府补助，而且一些国家由于缴费率低、支出失去控制。进入 20 世纪 80 年代政府负担的社会保障补助成为政府财政的沉重包袱，成为掣肘经济发展的障碍。如英国在 1983~1984 年度公共开支中，社会保险和保健医疗占政府公共支出的 44.6%，加上科技教育共占 57%，这些开支在 1983 年国民生产总值中比重达 21.93%，1983 年英国政府财政出现 115 亿英镑的财政赤字。瑞典 1982 年社会福利支出占当年国民生产总值的 32%，与此同时为筹集福利费用而成为世界上税负最重的国家，1983 年产业工人平均所得税率为 35%，职员所得税率为 40%，高税负带来产品国际竞争力下降和经济的停滞。而德国 1990 年社会福利预算总额已达 7031 亿马克，占当年 GNP 的 29.4%。20 世纪 80 年代以来，一些国家为减轻社会保障和福利的负担，开始缩减社会保障和福利支出，向过去的社会保障和福利制度开刀。我国目前还处于社会保障制度的形成时期，要吸取一些福利国家的教训，注意从长远考虑社会保障缴费率、支出标准和范围，要从解决基本保障角度考虑社会保障规模，防止滋生社会保障惰性机制和陷入“保障陷阱”。

(5) 结余资金的管理。多数国家规定，社会保障结余资金一般只能购买政府公债或到银行存款，而且都规定优惠利率，以保