

财政视角下的 社会保障改革与发展

中华人民共和国财政部社会保障司 编

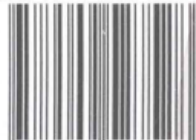


中国财政经济出版社

财政视角下的 社会保障改革与发展

中华人民共和国财政部社会保障司 编

ISBN 978-7-5095-2752-8



9 787509 527528 >

封面设计*陈 瑶

定价: 98.00 元

财政视角下的社会保障 改革与发展

中华人民共和国财政部
社会保障司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政视角下的社会保障改革与发展/中华人民共和国财政部社会保障司编.
—北京: 中国财政经济出版社, 2011. 3
ISBN 978 - 7 - 5095 - 2752 - 8

I. ①财… II. ①中… III. ①社会保障 - 体制改革 - 研究 - 中国②社会保障 - 发展战略 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 021763 号

责任编辑: 陈志伟 责任校对: 张 凡
封面设计: 陈 瑶 版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 31.75 印张 680 000 字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 98.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2752 - 8/F · 2343

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编 委 会

主 编 孙志筠

副主编 由明春 余功斌 符金陵 路 英 宋其超

成 员 向雅如 邸东辉 吕富全 刘 菲 童爱萍
姜 宇 祖国英 王文君 杜志农 宋国斌

序 言

记得有一位诗人曾经说过，“政府的责任是让人民的精神不再痛苦，人民的肉体不再流浪”。健全与完善社会保障制度，是构建社会主义和谐社会的必然要求和重要内容，是贯彻落实科学发展观的本质要求，对有效缓解社会矛盾、协调社会关系、维护社会稳定，扩大国内需求、促进经济可持续发展具有十分重要的意义。过去的6年是中国社会保障改革发展不平凡的6年。经过坚持不懈的努力，我国社会保障体系已初步建立，已成为构建我国社会主义和谐社会的重要基石，成为社会主义市场经济不可或缺的重要支柱。

6年间，财政社会保障支出迅猛增长，社会保障资金监管力度不断加大，社会保险基金预算初步建立；医药卫生体制改革全面推进，新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险实现全面覆盖，城乡低保制度全面建立，新型农村社会养老保险制度开始试点；面对国际金融危机冲击，国家出台了一系列“促就业”、“保民生”的政策措施；面对突如其来的地震、泥石流等重大自然灾害，及时出台应对措施……以人为本，改善民生，是国家发展的重要目标，也成为公共财政的坚定理念和重要实践。

在辛劳和喜悦交织的背后，熔铸着财政社会保障战线的同志们默默奉献、辛勤耕耘的精神成果。为了将这些精神成果在社会保障制度发展的绵延长河中留下宝贵的印记，我们将2004年以来财政部社会保障司在部内外发表的研究资料、情况反映等研究性文章加以汇集整理，形成了这册《财政视角下的社会保障改革与发展》。总的来看，这些研究成果具有以下几个特点：

一是内容比较丰富。这几年的研究成果，不仅按照综合、就业、养老、医疗卫生、社会救助等不同业务领域进行了划分，而且还依据文章类型细分为思路篇、资金篇、实践篇、借鉴篇等，也从一个侧面体现出财政社会保障工作内容的多样和深广。

二是视野比较开阔。不仅从财政角度去看待观察这些热点问题，而且还吸收借鉴了国内外以及相关学科的前沿理论，既丰富充实了社会保障研究领域，也拓展了财政知识理论，体现出财政社会保障工作者开阔的研究视野。

三是理论联系实际。这些研究性文章，除了具有学术研究价值之外，都是针对社会保障改革和发展中遇到的难点、热点问题，经过广泛调查研究，

深入考察分析，提出的具有极强现实意义和前瞻意义的对策建议。因此从某种程度上说，这些文章都是理论与实践互容共生的结晶。

当然，由于本书时间跨度较长，社会和财政经济形势都在不断发展变化，社会保障和财政改革的目标和路径也都在不断调整和完善之中。因此，本书所收文章中的部分数据可能已经过时，个别观点可能还需商榷。但是为了原汁原味地呈现文章的原貌，我们未做大的修改。

实践无止境，创新无穷途。回顾往昔，是为了更好地展望未来。在将这些阶段性的研究成果编辑出版之际，刚刚落幕的党的十七届五中全会从完善基本公共服务、合理调整收入分配、健全社会保障体系、加快医药卫生体制改革等方面，全方位地勾画了“十二五”时期民生工作的宏伟蓝图。我们将根据“十二五”规划的总体部署，坚持解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，为改革与发展社会保障制度体系，研究与探索财政社会保障工作中的重大理论和现实问题，实现未来的民生新愿景而努力奋斗。

是为序。

财政部副部长

2010年11月

目 录

一、综合部分

(一) 思路篇

深化社会保障制度改革的基本思路及今后 3—5 年的工作重点	(3)
今后一段时期社会保障事业发展的总体思路和政策建议	(14)
我国农村社会保障发展思路研究	(25)
社会保障对财政及金融稳定的影响	(33)
政府间社会保障事权和支出责任划分的理论和国际经验	(43)
政府购买社会工作服务的公共财政政策研究	(52)
加快发展步伐 加大改革力度 着力保障民生 促进社会和谐 ——2010 年度社会形势分析报告	(64)
不断发展中的澳大利亚社会保障服务与管理体系	(72)

(二) 资金篇

建立和完善我国社会保障预算制度研究	(78)
社会保障资金统计指标体系研究	(84)
社会保障支出水平的国际比较	(91)
国外社会保险精算理论及其应用概况	(103)

(三) 借鉴篇

关于政府购买公共卫生服务的比较研究	(113)
国内外应对金融危机有关就业和社会保障政策措施比较分析	(118)
国际社会保障制度发展的历史考察和经验分析	(123)
瑞典、日本社会保障改革发展情况及对我国的启示	(129)

欧盟及比利时就业和社会保障制度改革及启示	(142)
巴西社会保障制度考察报告	(154)

二、就 业 部 分

实施积极劳动力市场政策 稳定和促进就业	(165)
多管齐下出重拳 扩大就业促发展	(172)
就业支出绩效评估研究及政策建议	(182)
当前主要国家就业政策措施及思考	(188)
刺激经济发展 优先保障就业——奥巴马政府 2010 年就业政策解析	(192)
美国就业政策及其支出绩效评估考察报告	(196)
美国职业培训体系考察报告	(205)
让就业更有吸引力——欧盟社会保障制度改革	(209)
欧盟劳动力市场政策改革	(212)
俄罗斯、德国就业支出绩效评估制度考察报告	(216)
从被动失业保障向积极促进就业转变——瑞典、罗马尼亚劳动力市场 政策考察报告	(224)
2 法国就业政策和措施的几点启示	(231)
部分国家劳动力市场政策支出情况简介	(235)

三、养 老 部 分

构建中国农村新型养老保险制度研究报告	(239)
探索创新农村社会保险制度的新模式	(252)
“新农保”试点中应采取切实措施防范虚报冒领	(259)
全国企业职工基本养老保险制度精算分析	(263)
事业单位养老保险制度改革试点进展情况及几点思考	(268)
公共部门养老保障制度国际比较	(275)
人口转型、社会保障与公共财政——中日养老金改革比较研究	(281)
澳大利亚“三支柱”养老保障制度对我国的启示	(303)

四、医疗卫生部分

(一) 思 路 篇

深化卫生医疗体制改革的基本思路及相关财政政策	(311)
建立适应社会主义市场经济体制的卫生投入机制	(322)
完善我国医疗保障体系的基本思路	(336)
完善医疗机构财务管理制度的建议	(340)
卫生筹资有关问题的分析和国际比较	(343)
政府卫生投入与购买服务	(346)
商业保险参与医疗保障管理的经验及启示	(350)

(二) 实 践 篇

揭开神木医改的神秘面纱——陕西神木“全民免费医疗”调研	(357)
兼顾“小病”，创新管理，积极推进新型农村合作医疗制度建设	(362)
关注“盲区” 规范试点 积极稳妥地探索建立城镇居民医疗保障制度	(367)
创新思路，完善机制，深化农村公共卫生体系改革	(371)
调整资源，创新机制，积极发展城市社区卫生服务	(377)
规范收支，加强监管，医疗机构收支两条线管理改革的思考	(381)
因地制宜，严控范围，冷静看待惠民医院试点	(384)

(三) 借 鉴 篇

奥巴马医改新政及启示	(390)
巴西、阿根廷卫生医疗体制考察报告	(405)
完善卫生筹资机制与健全医疗保障制度——发展中国家的经验及对我国的启示	(415)
墨西哥、巴西卫生医疗体制考察报告	(421)
美国、捷克和德国卫生医疗体制考察报告	(429)
高效的澳大利亚医疗卫生体制	(439)

五、社会救助部分

关于建立农村老年津贴制度的思考 (453)

建立与物价变动相适应的城乡最低生活保障标准调整机制研究 (461)

关于农村特困群众生活救助情况的调研报告 (465)

关于消费券发放情况分析 & 政策建议 (471)

发展慈善事业 构建和谐社会 (476)

俄罗斯、克罗地亚社会救助制度考察报告 (484)

挪威、西班牙的社会救助制度考察报告 (491)

后 记 (497)

一、综合部分

(一) 思 路 篇

深化社会保障制度改革的基本思路 及今后 3—5 年的工作重点

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出，要“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”。制度建设是社会保障体系建设的基础和核心，改革开放以来，我国在建立和完善社会保障制度方面进行了大量探索，取得了明显成效，但仍然存在着诸如各地制度不够统一、各项制度不够协调以及制度运行成本过高、缺乏可持续性等问题。在分析我国社会保障制度建设既有成就和现存问题的基础上，我们就进一步深化社会保障制度改革的总体思路进行了探讨，并提出了今后 3—5 年的工作重点。当然，这些思路还是初步的、框架性的，其具体实施和操作还有待进一步的研究和论证。

3

一、我国社会保障事业发展的成就及尚待进一步研究解决的问题

改革开放以来，特别是近 10 年来，在党中央、国务院的统一部署下，通过有关方面的共同努力，

我国已经初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的，以“三条保障线”（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）和养老保险、医疗保险、工伤保险为主要内容的城镇社会保障体系，实现了“两个确保”和城市低保的应保尽保，在保障人民基本生活、维护社会稳定、深化国有企业改革和推进经济结构调整等方面发挥了重要作用；农村社会保障事业近年也取得了一定进展，新型农村合作医疗制度和农村医疗救助制度正在积极推进，农村五保供养工作力度进一步加大，一些有条件的地区还探索建立了农村最低生活保障制度。

但是，与完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的要求相比，在社会保障体系建设和改革方面还有很多问题需要研究和解决：一是农村社会保障工作面临体制、机制、管理水平及现实承受能力等多方面因素制约，总体发展相对缓慢。新型农村合作医疗制度虽然已在全国范围内进行试点并取得了一定进展，但在筹资和管理、保障方式、范围和水平等方面都有待进一步深化和完善，长效机制有待建立。如何按照统筹城乡发展的要求，结合经济社会发展的实际条件和财力状况，逐步推进农村其他社会保障制度建设，还需要进一步研究。二是城镇社会保险制度覆盖面依然较窄。困难企业职工、关闭破产企业离退休人员及灵活就业人员难以被纳入养老保险、医疗保险等社会保险制度。三是在城市化和工业化进程中出现的一些边缘群体，如进城农民工和失地农民等“两不靠”人群的社会保障问题尚无系统的解决办法。四是政府间社会保障事权划分不合理和支出责任不清等问题仍比较突出，下级依赖上级、地方依赖中央的现象比较普遍，理顺中央和地方以及各部门在社会保障领域的分工和职责还有很多工作要做。五是社会保障体系内部各项政策之间及其与相关政策之间缺乏衔接配套。“三条保障线”的待遇标准及其与最低工资标准之间没有合理的差距，下岗、失业、低保等待遇标准的确定和支取与就业政策不衔接，不利于促进就业和再就业。机关事业单位与企业退休人员待遇差距较大，引发了一系列矛盾。六是社会保险基金面临着人口老龄化和经济体制转轨的双重压力，自求平衡机制尚未建立，财政社会保障支出压力大。

二、深化社会保障制度改革的基本思路

深化社会保障制度改革是进一步完善社会主义市场经济体制的重要内容，也是落实科学发展观和构建和谐社会的客观需要。社会保障制度的改革和完善，既要努力确保尽可能多的社会成员能够得到基本生活和基本医疗保障，也要注意与我国现阶段经济社会发展水平和承受能力相适应，因地制宜、循序渐进，保证制度的长期可持续性。总的来看，今后要按照“责任明确、管理科学、机制合理、制度协调、城乡统筹、地区平衡、水平适当、重点突出”的原则，继续深化社会保障制度改革。

（一）明确政府与市场之间的社会保障责任，通过降低社会保险缴费门槛、

调整统账结合的社会保险制度和强化社会救助，重构城镇社会保障体系，使更多的城镇居民能够享有基本保障

目前，我国五项社会保险缴费率之和相当于工资水平的40%左右，有的地区甚至达到50%，一方面，加重了参保企业的负担，挤压了补充保险和商业保险的发展空间；另一方面，抬高了社会保险的门槛，使大批困难企业职工和其他困难群体被排斥在社会保险制度之外，并相应增大了社会救助制度的压力；大批城镇就业人员缺乏参保积极性也使得制度越来越封闭，造成制度赡养率大大高于我国总人口赡养率，削弱了社会保险基金自求平衡能力。过高的缴费率和待遇水平实际上是政府在社会保障领域职能越位、错位的体现。通过降低社会保险缴费率，使社会保险制度覆盖更多的城镇居民，既可以减轻政府对社会保险基金的补助责任，也可以将更多资金用于社会救助。因此，有必要对推进社会保险制度特别是基本养老保险和基本医疗保险制度的思路做进一步的调整和完善。

1. 关于基本养老保险制度。就基本养老保险制度而言，若按照目前东北三省试点方案的基本思路继续推进会面临以下问题：一是通过财政补助直接做实基本养老保险个人账户在相当长时期内会增加财政补助的压力，在全国推广财政能否承受尚难预测；二是政府既要承担当期基金收支缺口和做实个人账户的补助，还要承担个人账户积累基金的投资运营风险；三是企业、个人的名义缴费率偏高，政府承担的责任偏重，补充保险和个人储蓄性保险发展空间有限，加之操作复杂，增加了基金征缴管理的难度。因此，在不违背十六届三中全会决定要求的前提下，有必要根据需要进行调整完善企业职工基本养老保险制度的长远改革思路，具体可有两种方案：

一是制度重建方案，即建立以“低进低出”为特点的、新的基本养老保险制度，通过鼓励发展积累制补充养老保险做实个人账户，同时，保留和完善现行企业职工基本养老保险制度，维护离退休人员的既得利益。新制度的总缴费率控制在12%—15%左右，由单位和个人各负担一半；基本养老金与个人缴费情况适当挂钩，平均替代率控制在40%左右。通过降低进入门槛，将尽可能多的各种类型城镇从业人员纳入企业职工基本养老保险制度之内。同时，通过税收优惠鼓励建立补充保险和个人储蓄性保险，采取积累制个人账户模式。另外，要继续完善现行企业职工基本养老保险制度，进一步完善待遇与缴费的挂钩机制，制定相关政策鼓励现行制度参保在职职工选择进入新制度，如允许进入新制度的参保职工将新老制度缴费比例的差额，部分用于建立补充养老保险或个人储蓄性保险，并给予相应的税收优惠，以减轻政府的养老保险隐性负担。

该方案在保证退休人员基本生活的前提下，既有利于尽可能扩大基本养老保险制度的覆盖面，又避免了将政府养老保障责任不必要地放大，减轻了企业基本养老保险负担。当然，由于该方案在短期内降低了养老保险制度的收入，而支出并未相应下降，因此短期内会增加养老保险制度对财政支出的压力，但这是以近期的低成本来避免远期的高成本，有利于以较低的成本应对人口老龄化高峰期的

挑战。

二是若考虑到上述方案对现行制度调整过大，也可通过发展补充保险和个人储蓄性保险做实个人账户方案（简称“多层次联动”方案）。即在维持目前社会统筹支柱并适当降低缴费率的基础上，将基本养老保险个人账户明确为名义个人账户，并从技术上加以完善，使个人账户缴费与个人账户养老金待遇密切挂钩；同时允许原参保企业或个人及新参保企业或个人通过抵扣名义个人账户缴费的方式，退出名义个人账户，建立补充养老保险或个人储蓄性养老保险。该方案充分借鉴了英国、德国、瑞典以及东欧部分转轨国家养老保险制度改革的实践经验，给予企业和个人一定的选择权，企业和个人可自主选择是否做实个人账户，有利于新老制度的平稳过渡，又有利于促进补充保险和个人储蓄性保险的发展，逐步减轻政府的责任和负担。不过，由于基本养老保险缴费率下降有限，对目前尚未参保的城镇从业人员仍缺乏足够的吸引力。

在改革企业养老保险制度的基础上，建立统一的城镇职工基本养老保险制度，实现机关事业单位与企业基本养老保险制度的并轨，实现城镇从业人员基本养老保险待遇的公平统一。要从概念上将目前的公务员退休金明确区分为政府以社会行政管理者身份提供的基本养老金和政府以雇主身份提供的公务员职业年金。公务员通过参加基本养老保险制度享受基本养老金待遇，同时政府通过建立公务员职业年金制度作为补充，保证其总体退休金水平不降低。

6

2. 关于基本医疗保险制度。从近年来基本医疗保险制度运行情况看，医疗保险个人账户基金降低了医疗保险基金的抗风险能力（据统计，2002年个人账户基金收入占到医疗保险基金收入的40%，有的省市达到50%，比统筹基金规模还大），而且并未在约束职工个人医疗费用开支方面发挥预期作用，只是增加了企业缴费负担和管理成本。医疗保险个人账户是实账，制度调整不涉及转轨成本，相对更加容易。因此，可考虑将目前针对困难企业的“适当降低缴费率，只建立统筹基金不建立个人账户”的政策扩展到今后新参保的全部单位和职工，已参保单位和职工可根据自身情况自主选择是否继续保留基本医疗保险个人账户。在改革基本医疗保险制度、降低基本医疗保险缴费率的同时，可考虑进一步放宽目前对企业补充医疗保险的优惠政策，在4%的基础上进一步适当提高企业补充医疗保险缴费进入成本的比例，以鼓励企业补充医疗保险和商业医疗保险的发展。

3. 加快社会救助制度建设，推进社会福利制度改革。在深化养老保险和医疗保险改革的同时，要本着低标准、严管理的原则建立健全以最低生活保障制度和医疗救助制度为主的社会救助体系，切实解决无力参加社会保险以及参保后仍有困难的弱势群体的最基本生活和医疗保障需求。研究制定科学规范的家庭财产收入审核办法，合理确定低保标准和范围，低保标准的调整应主要与消费价格水平的长期变动趋势挂钩，并适当考虑经济和工资增长因素。按照政事分开、机构精简效能的原则，统筹考虑城镇贫困居民的基本生活、基本医疗和住房、教育等