

关于我国社会保障制度改革的构想与建议

Thoughts on the Reform of China's Social Insurance System

辜胜阻

(武汉大学社会经济研究中心,教授 武汉 430072)

目前,我国社会保障制度已经严重制约了改革的整体推进。参照发达国家的经验,根据我国的国情,笔者认为,我国社会保障制度应从以下七个方面进行改革。

一、改变多头办社会保障的混乱局面,建立统一的社会保障管理机构。

目前我国社会保障中的一个突出问题是多头办保险,即社会养老保险分别由民政部、劳动部、人事部、中国人民保险公司、行业(如铁道系统等)五大主力举办。他们分别接受各自上级的管理,其业务互有交叉,存在着严重的恶性竞争。这种竞争所产生的显性和隐性弊端远大于所带来的利益。

第一,不利于资金调剂,不能达到社会再分配的目的。上述五个部门力争在保住自己领地的基础上,尽量占领他方阵地,实际上是一种变形的行业壁垒。这种壁垒使得资金只能在部门内部流动,而不可能在社会大范围内调剂,无法实现富裕地区与贫困地区,高效行业与低效行业间的社会再分配。

第二,不利于资金保值和增殖。一方面行业壁垒减少了可运用资金数额,对于投资安全性的要求优于收益性,从而造成投资渠道保守。目前,民政部的资金大多采用银行存款和购买国债的形式,在通货膨胀和货币贬值的背景下,资金增殖度无法保证。另一方面,由于社会保险各承办部门分别受其隶属单位的管理,资金挪用、占用现象相当严重。

第三,不适应劳动力流动的需要。随着经济开放度、自由度的扩展,我国劳动力的流动性也日趋增强并成为时尚。在城市,跨地区、跨部门、跨所有制的劳动力流动也日趋频繁。然而僵化的养老保险体制使保障并不能随劳动力的流动而动,不能为职工提供稳定持续的社会保障。

第四,相互竞争的交叉的业务,浪费了大量的人力、财力和物力。由于各主办部门之间相互争夺,

各方都在为维护自己的领地而苦苦奔波,调动了所有能利用的力量,结果耗费了大量的人力和财力。

第五,不利于社会保险的社会化、一体化管理。现在没有权威的社会保险管理部门,即使有,也难以进行有效的管理。现存社会养老保险各部门都具有双重身份,首先要接受其隶属单位的管理,然后再接受社会保险管理机关的领导。无可置疑,两个主管部门在利益上存在矛盾,这样就使社会保险政策的制定、变更及实施受到严重影响。

第六,不利于正确的社会保险观的确立。现存的五类社会保险部门性质各不相同,既有盈利性的经济实体,又有非盈利性的政府机关,给人一种任何部门都可办社会保险的错觉,降低了社会保险的严肃性和重要性。

为此,必须尽快改变目前多头管理的倾向,设置一个全国统一的、有权威的、事业性很强的社会保障机构——“社会保障局”,统一指导协调全国的社会保障事业。

二、与统一的社会保障机构相适应,改革国家预算管理制度,推行三式预算。

在企业营运资金紧张,国家财政多年赤字的情况下,各种社会保障基金却越来越多,造成资金的闲置和浪费。如养老保险金目前结余 200 多亿元,待业保险金结余 20 多亿元。许多地方对社会保障基金存在不同程度的挪用占用现象。要克服这种状况,必须改革国家预算管理制度,把现行由经常性预算和建设性预算组成的复式预算改为由政府公共预算、社会保障预算和国有资产经营预算组成的三式预算,将社会保障收支全部纳入社会保障预算统一核算,统一管理。

三、尽快构想并建立多层次养老保险体制,改变社会保障制度的单一性,逐步推行“四条腿”的社会保障制度。

我国政府已在 1991 年提出了类似“三条腿”的

老年保障制度。国务院 1991 年 10 月的决定中指出：“随着经济的发展，逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工储蓄性养老保险相结合的制度。企业补充养老保险由企业根据自身经济能力，为本企业职工建立，所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取。”笔者建议在基本养老保险上实行低起点，即基本养老金只保障基本生活的需要。同时，要强调再就业在社会保障中的作用，建立基本养老保险、企业补充保险、个人储蓄保险、再就业自我保障的“四条腿”社会保障体系。

四、建立合理的筹资模式，兼顾社会保险的共济性和自主性，逐步推行双重帐户的二元筹资体制。

我国的社会保障制度要有一定的共济性和福利性，国家要通过收入调节工具发挥调节作用，给弱者一定的保护。所以我们主张实行二元社会保障筹资模式。其特点是：一方面通过建立社会共济帐户，实行部分积累式的筹资方式，即“以支定筹，略有积累”来推进政府举办的基本养老金的改革。这一制度要体现共济性、福利性和收入调剂转移的功能，其给付水平应保证老年人的基本生存需要。另一方面，通过建立个人帐户，实行储蓄预筹制来推进企业和商业保险公司共同举办的补充养老保险。这一制度要确保个人产权，体现“一分耕耘，一分收获”，政府要确保投保人的权益。

五、贯彻以支定收，略有节余的原则，尽快建立社会保障制度的储备基金。

面对在职职工负担退休职工的负担系数日益上升，老年社会保障只有两种选择：一是不断提高企业和在职职工的缴费率；二是建立老年社会保障制度的储备金，以应付保障基金入不敷出的状况。严峻的老龄化形势决定了我国不可能完全靠增加缴费率，提高劳动成本的途径来应付养老金需求的日益上升。从现在开始，必须在筹资方式上以支定收，略有节余地建立养老金的储备基金。

六、赋予社会保险机构更多的权力，确保社会保障基金保值、增殖。

国家应赋予保险机构更多的权力，让保险机构

运用结余资金购买国库券、特种国债、经济建设公债、金融债券等有价值证券，或以直接融资方式，使其资金增殖。此外，加强养老保险立法，逐步实现保险费的依法收缴和依法管理，严禁各级政府挤占、挪用养老保险基金。

七、按照梯度发展原则，分不同层次和步骤推进农村老年保障事业的发展。

这种梯度的具体构想是：

第一，在上海、江苏、浙江、山东、北京、天津等省市农村，全面推行养老保险制度，只是投保档次可视各地经济水平而定，并尽可能提高投保档次。这是因为，其一，这些地区是我国人口老龄化程度最严重地区，我国人口老龄化将最先冲击这些地区，建立养老保险制度刻不容缓。其二，这些地区是我国农村经济发展较快、水平较高的地区，强制性全面推广养老保险有客观的经济基础，农民也有一定的保险意识和承受能力。其三，这些地区是我国计划生育工作做得较好的一类地区，推广养老保险可巩固和发展有利局面。同时，在东部一些省份农村经济水平较发达的地区，也可采取类似的措施，主要的因素是人均收入的高低，一旦人均纯收入达 700 至 800 元，就可低档启动。

第二，在东部一些省份的较落后地区和广大中部地区，一旦人均收入达到可承受标准就应推行，但主要是低档启动，逐渐提高。在暂时未达到收入标准、推行有困难的地区，则集中力量办理独生子女两全保险、独生子女父母养老保险等险种，为将来推行社会养老保险营造适宜的气氛。这是因为，这些地区人口老龄化程度稍低，同时经济水平又不允许全面推行，只好采取这种局部强制推行的过渡措施。

第三，在西部一些经济发展还很落后，人口年龄结构还十分年轻的省区，则暂不推行农村养老保险工作，当然个别条件好的地方也可例外。这些地方主要集中力量办理独生子女父母养老保险等险种，促使人口结构向成年型和老年型方向过渡，为振兴地方经济，最终走上全面推行养老保险制度之路作准备。

（责任编辑 孙立明）