

# 引入精算概念 助力社保改革

杨光

从公共财政的角度而言,提供公共产品和公共服务是我国现阶段财政支出的根本要义。其投入方向应该包括两个层次,一方面是各类社会事业,包括社会保障、教育、文化、科技、卫生、国防、行政等支出,另一方面是涉及到国计民生的重大投资事宜,比如经济结构转型中的重大产业投资。党的十八届三中全

会之后,财政支出的重点紧密围绕上述两个职能展开,在社会事业支出中的头等大事就是社会保障支出。笔者认为,由于没有引入精算的概念,难以提高其精确度,导致这些年来社会保障相关收支的波动较大。引入精算是社会保障收支改革的必由之路,既可保证社保资金的运行高效、可控,又可更好地为社会

发展运行服务。

## 社会保障体系的改革与完善亟需引入精算

根据我国社会保障部门的分类,社会保障主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容,其中哪些应由财政负担,哪些可由



市场分担，应该有一个明确的区分。在笔者看来，财政的重点应放在社会救济、社会福利上。社会救济是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的社会保障制度。救助对象一是无依无靠、没有劳动能力、没有生活来源的人，包括孤儿、残疾人以及没有参保且无子女的老人；二是有收入来源，但生活水平低于法定最低标准的人；三是有劳动能力和收入来源，但由于自然灾害或社会灾害而一时无法维持生活的人。作为最低层次的社会保障，社会救济的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠，应该全额保障。社会福利则是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群，提供必要的社会援助。社会优抚是指政府和社会对特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。社会保险是社会保障的核心部分，是对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿，使他们能够享有基本生活保障，主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。据研究资料显示，国际上比较公认的有两种社会保障理论体系：一是俾斯麦模式，强调以保险原则为基础，实行现收现付制，强调权利与义务相统一，提倡保险费为主，税收为辅；二是贝弗里奇模式，又称为全面福利模式，不过分强调保险原则，主张福利的普遍性和统一性，实行现收现付制，不过分强调权利与义务的对等，税收是更重要的筹资方式。基于我国有限的财力基础和突出的人口特点，更适合于俾斯麦模式，社会保险的资金来源主要是用人单位和参保人，政府给予资助并承担最终责任。这就需要有精确的计算，每期由个人缴费多少、承担多少，政府资助多少，必须精确。

另外，在社会保障体系改革的过程中，还有一项支出是国家无法回避的支

出，就是上世纪90年代国企改革遗留的历史问题，其中一块是职工养老金欠账。十八届三中全会提出，到2020年，国企上缴利润比例将达到30%，用于补充社保。划拨部分国有资本偿还国家对老职工的社保欠账是一件很好的政策，需要合理测算历史欠账，十分有必要引入精算。

### 社保基金的保值增值条件已趋于成熟

从社保资金管理的角度来看，精算同样重要。过去我们的社会保险没有引入精算的概念，社会保障资金的管理效率不高，在资金较为紧张的年份，会导致社会保障的功能也受限。由于社保资金是存放于社保账户的，其余长期不动。截至2014年底，我国基本养老保险基金累计结余3.5万亿元。按照现行政策，基金投资范围严格限于银行存款和购买国债，这虽然对保障基金安全起到了重要作用，但已不适应基金保值增值的需要，影响基金的支撑能力和养老金制度的可持续发展。今年国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》，首次允许养老金投资股市，并规定了30%的上限，资金可投向股市、股票基金和平衡型基金，其余可投向国内的可转债、货币市场工具、资产支持证券、指数期货和债券期货，以及大型基建项目。30%的入市上限在某种程度上说也是一个精算的概念。因此，作为老百姓的“保命钱”，社会保险资金的收支必须引入精算的概念，应算清楚每一期大概的收支是多少，这些收入中哪些应该是由参保人缴纳的，哪些应该是由国家补充的。另外，从微观的层次考虑，还应算出参保人缴纳的比例与家庭收支的关系，从而可以有效地调节收入分配；而国家补充的资金中多少是来自于国有资本红利，多少来自于税收补偿，也要有明确界定。这同时也有利于从微观上设计、完善我国的国有资本收益分配

体系，最终为国有资本收支体系的运行提供理论基础。

### 构建与完善社会保险投资运营机制

应该说人口红利正在离我们远去，预计到“十二五”末，我国60岁以上老年人口将达到2.21亿人，占总人口的比例约16%，而且随着我国人口老龄化趋势的继续，作为社会保障中最重要的组成部分，社会保险的支付压力将会越来越大。保证社会保障体系的高效、完善、可持续运行就显得尤为必要。建议应完善社会保障的立法体系，并构建、完善可持续的社会保险投资运营机制。首先，应逐步完善与我国社会经济发展相适应的社会保障法律体系。目前我国仅有2011年7月1日起实施的《社会保险法》以及一些部门法规和规章，应在法律层面做清晰的规定，把社会保障制度在资金筹集、运营乃至相关机制的落实与安排，在法律体系上予以固化，并形成逐步完善的机制。其次，我国的社会保障资金必须全额纳入预算并同时遵循流动性和收益性的原则来进行管理。从制度上来讲，应实行基金积累制，并逐步落实记账式个人账户制度。与个人和企业支付的积累挂钩，不仅能有效约束资金的运转，还能促进个人积累，不影响劳动力流动和代际平衡关系。这实际上是在国家对社保基金集中、高效投资的基础上，由国家承担保底利率托底的专项投资制度。第三，应从精算角度考虑，简化行政管理部门职能。目前与社保有关的管理部门涉及财政部、人社部、民政部、社保基金、发改委、卫生部、总工会等，分工有区别又有交叉，责任不明确。因此应该从全局的角度考虑，放弃固有的既得利益，简化行政部门职能，以明确职责，提高效率，更利于政策的运行操作。□

(作者单位：中国财经报社)

责任编辑 张小莉