

完善我国社会保障体系的措施

■ 赵秋梅 吴红智

经过多年的探索实践,我国社会保障事业取得了重大成就,但还存在一些问题,有待解决。

首先,财政对社会保障的投入相对不足。在社会保障制度的建设上,我国政府的财政投入与其他国家相比,一直较少。近年来,社会保障支出占财政支出的比重基本保持在10%—11%之间,但从国际上看,在现代公共财政体制下,社会保障和福利支出一般占到财政支出的1/3以上。尽管近两年中央也一再要求各级财政部门要将财政支出的15%—20%用于社会保障,但由于缺乏立法约束,导致财政对社会保障的投入带有随意性。

其次,社会保障基金保值增值困难,财政负担加重。一方面,社会保障基金面临贬值风险。另一方面,社会保障基金保值增值手段单一,投资回报率低。目前,我国社会保障基金资产配置中的普通银行存款、银行协议存款和国债回购投资占资产总量的一半左右;债券投资和股票投资的比例都较低。存放银行、购买国债,是一种保守型投资,风险小,收益较有保证,但当银行利率或国债利率低于物价上涨指数时,基金面临贬值风险,由此增加财政负担。

再次,缺乏有效的管理和监督,导致基金的滥用和挪用。长期以来,我国的社会保障法制建设工作滞后,虽然实践中也陆续出台了一些保障条例,但由于缺乏有效监督,难以得到贯彻实施。同时,制度自身的控制机制较差,社会保障的受保对象、待遇提供者(如医疗保险中的医院、医药行业)基本没有纳入监督的范围,因而监督控制无从谈起。缺乏有效监督的社会保障管理体制,在运行过程中不可能产生自动控制机制,容易导致社会保障基金的滥用和挪用。

针对以上问题,笔者建议从以下三方面加以改进:

首先,扩大筹资渠道,实现社会保障基金来源多元化。目前资金不足是影响社会保障事业发展的最为根本的问题。这就要求尽量拓宽筹资渠道,建立稳定可靠的资金筹措机制。要完善现行征管机制,强化征收管理,力争做到应收尽收;进一步调整财政支出结构,逐步提高社会保障支出占财政支出的比重,弥补资金缺口;完善通过资本市场变现部分国有资产、通过股票市场适当减持国有股、按

融资额的一定比例提取资金以弥补社会保障资金历史欠账的政策;适时开征社会保障税,扩大基金来源;积极探索其他有效的筹资渠道,如将慈善事业作为现代社会保障体系的有机组成部分,鼓励和便利一切有能力帮助他人的社会成员参与社会公益事业,等等。

其次,探索新的投资渠道,促进社会保障基金保值增值。社会保障基金投资运营可以选择以下途径:一是认购国债。在西方,国债在社会保障基金投资中占有较大份额,也是我国社保基金最主要的投资方向。它具有无风险、收益有保证、操作容易等优点。但由于其收益水平低,所以不能成为基金的唯一投向。二是委托银行、信托公司、基金管理组织等金融机构运营。为使基金得到尽可能大的投资回报,可将基金分割成几块,委托多家机构进行投资。既可以通过竞争提高效益,防止垄断性经营造成效率低下,也可以分散风险。三是进行实体投资。考虑到实体投资抗通货膨胀性,可以将一部分适宜作长期投资的社会保障基金直接投资于国家基础设施建设,如交通、电力、通讯、矿产等行业,还可以选择高新技术、生物工程、环保等对我国经济发展有长远意义的关键领域。这类投资的回报率不是太高,但较为稳定,风险较小。四是进行国际资本市场的投资。随着世界经济的全球化、一体化发展,各国的货币管制都有放松的趋势,出于分散投资风险和追求高收益率的需要,社会保障基金投向国外资本市场的数量将会增大。

再次,强化行政监督和社会监督,建立严格的基金管理制度。完善的监督体系至少应包括:人大对社保基金预算审批,财政、审计、监察部门的事前、事中和事后监督,以及新闻监督和社会监督。目前,我国的《社会保障法》尚未出台,因此应及时修订相关管理办法,充分体现社会保障基金管理的公开化、透明化。进一步明确规定有关机构违反相关规定应受到何种处罚,并规定监督机构的职责和应该承担的责任。同时,应由立法部门牵头,财政、劳动和社会保障部门配合、协作,通过立法的形式对社保基金加以监管,从而建立起严格的社会保障基金管理制度。

(作者单位:河北经贸大学 河北省财政厅)

责任编辑 刘慧娟