

完善社保体系改革进入攻关阶段

本刊记者 江正银 戴开成

2000年,国务院印发了《关于完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,正式确立了建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系改革总目标,并决定从2001年起在辽宁省率先进行完善社会保障体系改革试点。2004年将试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。2005年2月劳动和社会保障部、财政部联合发文,要求年底前全国范围内基本实现国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨。2005年12月,在总结东北地区试点经验的基础上,国务院又颁布了新的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,从十大方面确立了城镇职工基本养老保险政策,并从今年1月1日起在天津、上海等8个省市区进行做实个人账户扩大试点。至此,我国企业职工社会保障体系建设全面进入攻关阶段。

失业并轨:企业保障迈向社会保障

国有企业再就业服务中心和下岗失业人员基本生活保障制度是从1998

年国企改革提速后开始建立的。但从实际情况看,通过企业自己的再就业服务中心进行下岗人员再就业安置和提供基本生活保障的做法,既与建立社会主义市场经济制度相悖,也不能从根本上解决这部分人的生活保障问题。因此,下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨,既是国有企业改革的内在要求,也是社会保障体制改革的题中之义。2001年辽宁省开始并轨试点后,从1月1日起,省内国有企业不再建立新的再就业服务中心,企业新的裁员也不再进入就业服务中心。当年,全国共有18个省份推出了并轨方案。其主要做法是:

——中止下岗失业人员的国有企业职工身份,企业依法解除与职工的劳动关系,凡所在单位参加了失业保险并依法足额缴费的,按规定享受失业保险待遇。对于长期在国有企业工作的职工而言,下了岗还要解除国企职工身份,思想观念上的震动是可想而知的。由于圆满解决了下岗失业人员长期关心的养老保险、失业保险和基本生活费等历史遗留问题,在保持社会稳定的前提下,实现了下岗职工

身份的平稳转变。辽宁省2002年底基本完成并轨任务,124万国企下岗职工与原企业解除了劳动关系,2003年以来的三年间,又有40万下岗职工与原企业解除了劳动关系。

——根据职工工作年限,向解除劳动关系的下岗职工计算支付经济补偿金或生活补偿费。对劳动合同期未满的职工,在解除劳动关系时按其在职工作年限支付经济补偿金;对劳动合同期已满的职工,依法终止劳动合同,按其在岗工作年限支付生活补助费。企业与职工解除劳动关系所支付的经济补偿金和生活补助费,以职工在岗前一年本人月平均工资计算,在职工作年限每一年发给相当于1个月工资的经济补偿金或生活补助费,最多不超过12个月。经济补偿金或生活补助费由国家财政和企业共同筹资解决,有条件的企业还将资产变现收入、国有资产收益和下岗职工基本生活费结余用于并轨。

——着力解决好企业与职工的债务关系。在解除劳动关系时,企业拖欠职工的工资、欠缴的社会保险费等各项债务由企业负责偿还。偿债困难的企

业,可以用土地使用权转让、变卖收入,或出租闲置固定资产、处理库存产品、抵偿职工住房等多项措施筹资,解决拖欠职工的债务问题,暂时不能解决的,还可以通过协议方式逐步予以解决。据统计,2004—2005年吉林、黑龙江两省并轨企业通过现金和协议方式,分别清偿下岗职工债务10.5亿元和17.9亿元,偿债率分别为43.1%和41.2%。

——加大支持力度,促进企业下岗职工再就业。就业是民生之本。在企业裁员、减负、增效的同时,政府和企业从各方面想方设法确保促进再就业。自2002年全面实施积极就业政策,开展下岗失业人员再就业工作以来,通过税费减免、职业培训和职业介绍、小额贷款担保贷款、社会保险补贴等促进再就

2005年,中央财政累计安排补助资金1940亿元,地方财政也相应安排了资金。为了保证个人账户可持续性,2001年辽宁试点的主要内容之一就是“立足当前,着眼长远”,把个人账户基金储存起来,其基本做法是:

——做实个人账户。从1997年统账分开到2001年试点前,辽宁省个人账户承诺比例为11%(其中5%为个人缴费),由于这部分个人账户基金已成“空账”,试点中采取承诺记账的方法,以后是否会逐步做实不得而知。试点后个人缴费比例统一调整为8%并全额计入个人账户:个人缴费增加的3%直接记入个人账户;原来5%形成的缺口,中央财政每年补助3.75个百分点(14.4亿元),地方财政自筹1.25个百

省份,分别从不同的比例起步做实。

——统筹基金和个人账户基金分别管理。从做实试点开始,统账切实分设,统筹基金现收现付,个人账户基金储存起来,只能用于职工本人养老金发放,不得占用挪用,不得提前支取,其积累期间全部用于购买国债,以实现保值增值。

——基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。基础养老金由统筹基金发放,个人账户养老金由个人账户基金支付,个人账户基金用完以后,统筹基金将继续予以支付。同时,还根据物价水平变动和生活水平提高情况,建立了基础养老金调整机制。

辽宁试点的做法是:缴费不满15年的,不发放基础养老金,个人账户基金一次性支付给个人。缴费满15年的,基础养老金按所在市(地)上年度职工平均工资的20%确定;超过15年的,每超过1年增发0.6%。个人账户养老金按个人账户累计储存额除以120确定。

在总结辽宁试点经验的基础上,吉林、黑龙江两省试点时,规定累计缴费满15年的职工,基础养老金发放标准以当地上年度平均工资和本人指数化平均缴费工资的平均值为基数,每缴1年发给1%,以增强“多工作、多缴费、多得养老金”的激励约束机制。这一方案已为2005年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》所采纳,实际上已成为基础养老金发放标准模式。

——扩大养老保险覆盖面。进一步扩大养老保险的覆盖范围,建立覆盖全社会的养老保险体系,让更多的人老有所养,是社会保障事业发展的优先目标。从试点地区看,目前已将民营企业、个体工商户、灵活就业人员和自由职业者纳入了城镇职工社会保障体系,其缴费比例也略低于其他人员。根据劳动和社会保障部计划,“十一五”期间企业职工基本养老保险参保人数要从目前的1.73亿人增至2.2亿人,每年净增1000万人以上;城镇个体工商户和灵活就业人员参保人数要达到1930万。



2006年3月4日,全国妇联、劳动和社会保障部在北京共同启动“三八”妇女维权周“春风送岗位行动”

业优惠政策,积极创造就业岗位、广开就业渠道、扩大就业总量。2003—2005年,全国下岗失业人员实现再就业1470万人,占新增就业岗位50%,中央财政安排就业补助资金共计219亿元。

个人账户:逐步做实,完全积累

长期以来,我国基本养老保险金发放一直存在较大缺口。1997年明确社会统筹与个人账户相结合的养老模式以后,由于过去养老基金没有积累,为确保企业离退休人员养老金发放,个人账户基金基本上被挪用,同时,国家财政还给予了大量补助,2002—

2005年,中央财政累计安排补助资金1940亿元,地方财政也相应安排了资金。为了保证个人账户可持续性,2001年辽宁试点的主要内容之一就是“立足当前,着眼长远”,把个人账户基金储存起来,其基本做法是:——做实个人账户。从1997年统账分开到2001年试点前,辽宁省个人账户承诺比例为11%(其中5%为个人缴费),由于这部分个人账户基金已成“空账”,试点中采取承诺记账的方法,以后是否会逐步做实不得而知。试点后个人缴费比例统一调整为8%并全额计入个人账户:个人缴费增加的3%直接记入个人账户;原来5%形成的缺口,中央财政每年补助3.75个百分点(14.4亿元),地方财政自筹1.25个百

分点(约4.8亿元)。2001—2003年辽宁省试点期间,中央财政累计补助做实个人账户资金43.2亿元,地方自筹88.3亿元(含个人缴费和清缴欠费)。2003年试点结束后,中央财政还继续对辽宁省做实个人账户给予资金补助,到2005年,辽宁省个人账户已做到201亿元。2004年吉林、黑龙江两省加入试点行列后,从5%起步做实(中央财政补助标准同辽宁省),每年增加一个百分点逐步做到8%。2004—2005年,中央财政每年补助两省18.2亿元,用于做实个人账户。2006年,新加入的8个试点

——提高统筹层次，增强抗风险能力。我国养老保险统筹首先是从县级开始的，由于统筹范围小，抗风险能力差，也不利于人员流动和提高管理水平。东北三省通过试点，已实现了省级统筹。如黑龙江省从2005年5月1日起全省实行“五统一、一垂直”的管理办法，即统一基本养老保险政策、统一缴费比例和统筹项目、统一基本养老保险计发办法、统一基金管理、统一业务规程和信息系统，养老保险经办机构实行垂直管理。

完善体系：全面构建社会安全网

除并轨工作和做实个人账户外，我国社会保障体系建设还在建立基本医疗保险制度、最低生活保障制度、困难群众社会救助体系、以及公共卫生体系等方面探索经验，全面构建社会安全网。

——基本医疗保险制度进一步健全。随着试点运行的深入，以城镇职工基本医疗保险、职工大额医疗补助保险、城镇居民住院医疗保险和离休干部医疗费统筹为主要形式的多层次医疗保险制度初步建立，医疗保险覆盖面逐步扩大。据统计，吉林省从2001年改革以来基本医疗保险参保人数已达285万人，基金累计收入47.6亿元，基金累计支出为30.6亿元，医疗基金结余17亿元。辽宁省从国企改革和社会稳定需要出发，按照低水平起步、分步实施的原则，扩大了医疗保险覆盖面，重点解决困难企业职工参保难题，目前，已将6.5万资源枯竭关闭破产矿山企业退休人员、110万无缴费能力企业职工及退休人员纳入城镇基本医疗保险范围。

——城乡困难群众救助体系初步建立。在试点过程中，按照协调发展和整体推进的原则，积极推进城乡困难群众救助体系建设，初步构建了以最低生活保障为核心，五保供养、灾民救助、医疗救助、教学援助、住房援助、应急救助等为配套的城乡社会救助体系，对缓解社会矛盾，促进社会公平，维护社会和谐稳定发挥了重要作用。

2005年中央财政共安排城市居民最低生活保障专项补助资金112亿元，全国平均低保标准为每人每月167元，每人每月平均补差71元。据统计，到2005年底，全国县级以上城镇居民低保对象2232.8万人，基本实现了应保尽保。2005年，中央财政还通过中央集中的彩票公益金，安排城市医疗救助资金3亿元。

——大力推进农村新型合作医疗试点和农村社会救助。2005年，作为新农村建设重要内容之一的农村新型合作医疗试点工作，在完善合作医疗运行机制、基金筹资和管理机制等方面进行了有益的探索。中央财政全年安排试点补助资金5.4亿元。截至2005年底，全国新型农村合作医疗试点县市市区达678个，约占24%，覆盖的农业人口23631万人，占全国农业人口的26.67%，其中参合农民17880万人，占20.18%。从2006年起，中央财政和地方政府将分别对参合农民的补助资金从年人均10元增至20元，试点的县市区将达到40%以上。

——大力支持公共卫生体系建设和流行性传染病防治，积极推进医疗卫生体制改革。中央财政在2003—2004年共安排50亿元专项资金的基础上，2005年继续加大投入，安排公共卫生专项资金42亿元，支持突发公共卫生事件医疗救助体系、疾病信息网络体系、卫生执法监督体系和疾病预防控制体系建设，以及重大疾病预防控制工作。

诸多难题仍需破解

社会保障尤其是养老保险制度建设，是一项“世界性难题”。我国从1984年开始改革城镇企业职工养老保险制度，迄今已历经20多年，到2005年底仍只有1.73亿职工参加基本养老保险、1.37亿职工参加基本医疗保险、不到1.1亿职工参加失业保险，城镇职工养老保险覆盖率只有78%左右，只相当于全部劳动力人口的1/4。现行养老金制度长期负债运转，收支缺口大，在人口老龄化、就业多样化和城市化高潮即将

到来之际，面临着严峻的考验。

一是统筹基金和个人账户隐含巨大债务缺口。1997年以前没有个人账户的老职工，有领取养老金的权利，随着这部分职工的退休，其权利逐渐变为社会保险基金的巨额债务负担。1997年建立个人账户后，由于统筹账户入不敷出，挤占了个人账户基金，使之形成“空账”。有专家估计，我国养老保险仅个人账户缺口就高达7000—8000亿元，且每年仍以1000亿元的规模扩大。目前解决养老金缺口除动用个人账户基金外，主要靠财政补助、国有股划转、彩票公益金和基金运营收入。在做实个人账户推开以后，其巨大债务负担只能靠国有资产存量变现解决，但目前国有股划转还存在许多操作上的技术难题，必须研究和探索其他渠道如划拨土地等公共资源收益充实社保基金的可能性。

二是企业欠缴社会保险资金情况复杂。企业欠缴养老金问题从社会保险制度建立之初就存在。一是工资收入统计不准，瞒报较多，未据实缴纳各项社会保险费。有关专家估计，我国社会保险缴费中至少有30%部分的工资被瞒报，大大影响了社保基金筹资能力。二是许多企业效益不高，无力缴费。三是参保比例低。从全国范围看，多数城镇个体户和灵活就业人员还没有参保，这与当前解决就业问题的政策取向不一致。因此，要真正做到职工应保尽保、保费应收尽收，必须加快研究和出台社会保障税政策。

三是个人社会保险信息统计体系和网络管理不健全。目前，社会保障个人信息不全，统计数据不准确，大大影响了社保工作的推进。必须按照人口基数建立对各地的科学的考核指标，并加大《统计法》、《劳动法》执法检查力度。

经过20多年的发展，我国社会保障目标体系框架已基本建立，各项政策也比较明确，这一点与其他方面的改革相比具有明显优势，但“世界性难题”的真正破解还有待认真研究和探索具体可行的方法。●