

# 实现社会保障制度改革目标模式的对策

## ——中国社会保障制度改革剖析之三

○ 余功斌

将现行社会保障制度与前述社会保障制度改革的目标模式相对照,还有很大差距,改革还有很长的路要走,还需要本着循序渐进的原则逐步推进。

1. 改变传统的单位福利主义观念和体制,为推进社会保障制度改革铺平道路。只有彻底改变了传统的单位福利主义观念和体制,剥离单位(企业)的社会保障职能,才有可能将传统的国家保障和单位(企业)保障从根本上转变为真正意义上的社会保障,按照社会主义市场经济的要求建立由国家、单位、个人共担风险的社会保障机制,切实加强个人的自我保障意识,减轻国家和单位(企业)的经济负担,让社会保障制度真正承担起其应有的职能。

2. 切实注意加强社会保障制度各项目改革之间以及与其他各项社会经济体制改革的协调配合,从宏观上控制社会保障总体水平,促进经济和社会的协调、稳定发展。一方面,根据上述改革目标,结合经济和社会发展状况及其体制改革进程,研究制定社会保障制度改革的中长期规划和周密细致的短期计划,指明改革的方向;另一方面,切实注意各项目之间在筹资比例和方式、待遇计发方式和范围、管理方式方法等方面的协调配合,以保证社会保障制度各项项目的规范化、统一化目标的顺利实

现。

3. 在建立健全各项社会保险制度的同时,要注意充分发挥家庭保障和社会救济制度的“兜底”作用,发挥补充性保险、商业保险制度共担风险的作用。社会保险制度是以就业为基础的,其功能在于为就业者提供相应的保险待遇,而无论是就业者,还是未就业者,家庭保障和社会救济制度都能提供最基本的生活保障或医疗保障,补充性保险和商业保险则可以满足比社会保险更高层次的保险需求,因此,这三个层次的制度是相互补充、相互分担风险和压力的一个整体,缺一不可。这就要求我们继续鼓励家庭保障,发扬中国人尊老爱幼的优良传统,扩大社会救济制度的覆盖面,面向全社会需要救助救济的人群。在建立以社会统筹为特征的社会保障制度的同时,不要一味地贬低和抛弃传统的劳动保险制度,应鼓励企业以此为基础建立新型的企业补充保险制度,这样既平稳过渡,又省时省力。在控制和降低社会保险总体筹资水平的基础上,积极鼓励发展商业保险,为富裕起来的国民提供更高层次的保险需求。

4. 吸取西方发达国家的经验教训,对国家强制举办的社会保障项目要坚持广覆盖、低标准、低起点。社会保障

项目除了要覆盖城镇所有人口以外,还应采取切实可行的措施将符合条件的乡镇企业职工和现代农业企业(如产业化的高科技农业企业等)职工纳入职工社会保险范畴。这既有利于扩大社会保障制度的覆盖面,符合公平原则,又有利于扩大可供支付的基金筹资来源,也符合效率的原则。西方发达国家一个世纪的社会保障制度实践充分证明,社会保障支出是一项刚性支出,只能增长,难以降低,而且过高的社会保障费用会造成国家和企业负担沉重,增加整个国民经济的运行成本,削弱国内企业在国际上的竞争力。因此必须坚持政府提供的社会保障低标准、低起点的原则,一方面由政府出面举办一套基本的社会保障制度,保障全体国民的基本生活和医疗需求,同时还要低标准起步,为今后的增长留下一定的空间;另一方面通过积极鼓励企业和社会举办各种补充保险和商业人寿保险事业,调动国民自我保障的积极性,减轻政府的压力。

5. 建立起收、支、管、投四个环节相对分离的社会保障管理体制,为社会保障制度的顺利实施奠定体制基础。从长远目标来看,在我国应建立起由税务部门征缴社会保障税(费)、由社会保障部门负责社会保障待遇计发、由财政部

门负责社会保障基金管理、由具备经营资格的独立投资运营机构负责基金投资运营的社会保障管理体制。与此同时,还要建立健全社会保障基金的内部监督、行政监督、司法监督和社会监督相结合的严格监督体系,定期向社会公布社会保障基金的收支和结余以及投资状况,保证基金的安全和完整,维护人们对政府管理社会保障基金的信任感。

就社会保障基金的征缴而言,通过社会保障税征缴,有利于统一税负,及时、稳定地筹集社会保障基金,统一征收管理,减少管理费用支出,减轻国家和企业的负担,也有利于建立和完善社会保障预算,加强预算管理,还有利于从管理上缓解目前社会保障基金征缴困难的矛盾。具体办法,可考虑将基础性养老金、医疗保险金和失业保险金的来源通过社会保障税合并征缴,由税务部门负责,养老基金直接划入中央国库,其他两项基金直接划入地方国库。而强制储蓄部分以及补充性保险的保险费的征缴则由具体的保险经办机构直接负责征缴。但是考虑到一步到位比较困难,在过渡期内可考虑将现行的各项社会保险费改由税务部门代征,这样既有利于提高基金的收缴率,保证社会保险经办机构专心致志地搞好社会保险津贴待遇的社会化管理和发放工作,又有利于为开征社会保障税积累经验,并在将来实现顺利过渡。

就社会保障基金的支付而言,应该说这是社会保险经办机构的本职工作,是衡量其工作好坏的基本标准,是社会保障制度社会化管理的直接体现。因此,从现在起,社会保险经办机构就应该转变工作思路,认真抓好津贴支付的社会化管理问题,真正地让企业从繁琐的日常管理事务中解脱出来。

就社会保障基金的管理而言,应将税务部门缴入国库的各项社会保障基金随即转入社会保障基金信托账户,并通过建立社会保障预算进行独立于其他经常预算收支的财政管理。但考虑

到社会保障预算的建立不仅仅涉及到社会保障制度改革本身,还涉及到预算体制的改革,还需要一个过程。在过渡期内,应继续坚持和完善现行的社会保障基金财政专户管理制度,并积极做好平稳过渡的准备工作。

就社会保障基金结余的投资而言,从长远来看,应该将其交由具有专门知识的投资运营机构实行多元化投资运营,由政府负责宏观监管,以提高投资回报率。但考虑到我国目前的金融市场还是一种典型的新兴金融市场,很不稳定,风险太大,因此,在相当长的时期内,我国的社会保障基金只能继续投资于收益相对稳定的国债,但应改变目前特种定向国债结构单一、资金用途不明确的作法,调整国债品种结构,明确国债资金的使用方向,让老百姓了解自己的钱到底干什么去了。

6.关于养老保险制度改革。一是要建立起包括城乡各类企业事业单位和行政单位职工在内的统一的职工养老保险制度,同时,对公务员和享受公务员待遇的事业单位职工可以由政府出面建立公务员附加年金制度(实际上类似于企业补充养老保险制度),以保证这些人能享受相对较高的养老保险待遇,这样既体现了人人享受平等的基本原则,又体现了区别对待的原则,还可以适当降低管理成本。二是将现行的社会统筹与个人账户相结合的制度模式分解成两个层次的养老保险制度,即社会统筹部分由中央政府实行全国统筹,继续维持现行的基础养老金待遇;个人账户部分转变为强制性的个人储蓄账户,由省级地方政府指定专门的经办机构负责管理,具体缴费比例由地方政府根据本地社会经济发展水平和生活水平在规定的比例范围内自行确定。这样便于两种不同的制度模式的分别管理,有利于保证个人账户的基金积累实账化。三是认真对待和处理养老保险隐性负债问题。据世界银行测算,中国的养老保险隐性负债总额大约在GNP的40—50%左右。

这对于一个处于经济腾飞阶段的发展中国家确实不是一个小数目,我们要严肃而慎重地对待。应立即着手测算实际的隐性负债额,并结合养老保险制度改革以及其他有关制度改革的步伐通盘考虑,周密策划,避免养老保险制度可能出现的支付危机。

至于除乡镇企业职工和现代农业企业职工以外的农民养老保险制度,一定要坚持政府政策引导、农民自愿参加的原则。在条件具备的地区主要是农村经济比较发达的地区进行试点,可以根据自愿、量力的原则逐步推行个人储蓄积累式的农民养老保险制度,建立起农民的自我保障机制。至于经济不够发达、温饱问题刚刚解决的地区,应继续维持目前的家庭保障,不宜拔苗助长。

7.关于医疗保险制度改革。一是要将其纳入卫生医疗体制改革的大系统中去,将医疗保险制度改革作为医疗单位补偿机制之一与其他卫生医疗体制问题(如医疗单位本身应该走国有企业改革的路子,实行改革、改组、改造和加强管理;实行医、药分开,医院与医生分开;建立逐级转诊制度;等等)统筹考虑。二是取消现行制度中的个人账户部分,这部分待遇可通过加大补充医疗保险制度的份额加以弥补,有利于减少不必要的管理成本。至于公务员及享受公务员待遇人员的较高医疗待遇既可以直接加大补充医疗保险缴费比例,也可以直接给他们购买商业医疗保险。三是积极探索行之有效的医疗费用支付方式。在过渡期内,大部分地区只能从保持基金收支平衡的角度采取按医疗项目包干支付的办法,这种办法虽然不能保证医疗服务质量,但至少保证患者的医疗费用能够及时报销。

至于农村合作医疗保险制度,随着我国农村经济的迅速发展,国家应采取切实可行的鼓励政策促使其逐步恢复和规范发展。各地特别是农村经济和乡镇企业比较发达的地区在发展经济的同时,要积极探索市场经济条件下农

# 对“债转股”的 理性思考

○ 周 伟

村合作医疗制度的实现形式,因地制宜。既可以实行“村办村管”、“村办乡管”的形式,也可以实行“全乡统筹”等其他各种形式,其根本目的只有一个,即为广大农民群众提供基本医疗服务。

8.关于失业保险制度改革。一是由于我国目前处于劳动力就业高峰期,每年还有大量的农村剩余劳动力向非农产业转移,再加上我国大多数非农产业处于结构调整和转换升级阶段,在相当长的时期内我国将面临总量失业和结构失业并存的局面,因此,要正视这一现实,并将失业保险和促进就业工作作为近一段内的主要任务。二是要将失业救济与促进再就业有机地结合起来,变消极的失业保险为积极的失业保险。一方面对失业救济津贴的发放实行累退制,激励失业人员努力寻找新的工作;另一方面将一部分失业保险基金用于失业人员的培训和职业介绍,以尽快帮助失业人员重新走上工作岗位。另外,在国有企业结构大调整时期,要继续搞好国有企业下岗职工再就业工程这一特殊时期的特殊工作,一方面要严格界定再就业的概念,同时制定明确的下岗职工劳动合同关系和社会保险关系接续政策,以便将近 2/3 实际上有稳定或非稳定职业的下岗职工转出企业再就业服务中心;另一方面积极开展职业技能培训,并制定各种优惠政策,鼓励社区服务和非公有制经济积极吸纳其余的 1/3 下岗职工。

9.关于社会福利、社会救济和优抚安置制度改革。一是对国家包揽的项目及其标准、范围进行全面的清理整顿,按照社会主义市场经济的要求进行规范,该由政府包下来的,各级政府要给足给够,而不该或应该只给予适当补助的项目,则应取消或降低补助标准、缩小补助范围。二是制定各种优惠政策(如免收各种税费、给予适当补助等等),鼓励社会各界参与社会福利、救济和优抚安置事业的发展,充分发挥慈善机构等民间组织或机构的作用。

(作者单位:财政部社会保障司)

改革开放 20 多年来,国有企业用了整个国家 70% 以上的信用贷款、80% 以上国内最好的劳动力。但目前却只能提供占 GDP30% 的产出,其中半数以上的企业在亏损中徘徊不前。相当一部分人认为,国企的高负债率使企业销售收入很大部分被用于利息支付,扣除成本、税金后已无利润可言。换句话说,企业是在“为银行打工”。然而商业银行也并非受益者。它虽可坐收可观的利息收入,而多年积累起来的不良贷款呆账、坏账数目惊人,每年的坏账准备金远远不足以冲销坏账发生额,因而严重影响了银行的正常运转,成为我国发生金融风险的一大隐患。如何排解财经领域的两大难题,是各级政府、企业界和金融界关注的焦点。如今为商业银行化解营运风险,帮助国有企业摆脱困境的改革举措——“债转股”的出台,让人们看到了希望。但债转股转化资金之大,牵动面之广,所涉及的问题之多,也是不容忽视的。

## 一、“债转股”带来的问题

“债转股”之所以成为当前我国经济领域的热点问题,是因为通过国企欠银行的巨额债务转化为金融资产管理公司对国企的股权投资,可以降低企业

资产负债率,增加资本金比重,改善企业经营状况。既使国企摆脱沉重的债务负担,同时又使国有银行改善资产结构,政府减少财政补贴,这似乎皆大欢喜,其积极意义毋庸置疑。但并非一转就灵。在银行运行风险因素增多、现代企业制度尚未建立及法人治理结构尚未形成的情况下推出“债转股”,将产生如下问题:

(一)国有企业的“还债道德”问题。债转股使企业卸下沉重债务,轻装上阵,迎来了新的发展机遇,在银行注入流动资金和技术改造资金后,有利于企业正常运转、技术进步和产业升级,但“名正言顺”地借债不还,也使企业产生“道德缺陷”,助长了“赖账机制”。长期以来,在许多国企经营者的观念中,你“都是国家的”思想根深蒂固,轻而易举地转化债务,企业所有权约束就难以硬化,从某种程度讲,债转股有碍于现代企业制度的建立和完善。

(二)商业银行的转轨问题。国有专业银行向商业银行转轨是金融体制改革的目标取向,近几年金融改革步子缓慢,银行与商业化运作要求差距较大,其中一个主要原因是银行不良资产增多,成为金融改革的羁绊。“债转股”