

社会保障制度改革的目标模式

——中国社会保障制度改革剖析之二

○ 余功斌

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出,要逐步建立起适应社会主义市场经济体制需要的资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障体系。这一体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等等;社会保障政策要统一,管理要法制化;社会保障水平要与我国社会生产力水平以及各方面的承受能力相适应;建立统一的社会保障管理机构,社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开,建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社会保险监督组织。应该说,作为我国社会保障制度改革的总体方向,这些是毫无疑问的。但是,为了更好地推进和实施这一总体目标的实施,还必须进一步明确各社会保障制度项目的具体改革目标。

1. 养老保险。第一层次,基础性养老金由中央政府实行全国统筹,按全国社会平均工资总额的20—25%计发,通过合并征收的社会保障税筹集基金。第二层次,强制性的个人账户养老金由省级地方政府负责实施,缴费完全由个人负担(缴费率不可太高,以总体替代率保持在30—40%左右为宜),其基金的投资运营按资本市场规则进行,政府只进行必要的宏观监管。第三层次,根据企业的意愿和经济效益情况建立企业补充养老保险或职业年金制度(由社会性的机构经办),缴费由企业负担,在规定的范围内,可以在所得税前列支。同时,根据个人的意愿建立个人储蓄性养老保险制度。这两类保障基金的投资运营完全按照资本市场规则进行,政

府只作必要的宏观监管。

2. 失业保险。第一层次,实行省级地方统筹,缴费率仍维持现行单位和个人共同负担的3%的比例,通过社会保障税合并征收,再返还地方,但支出除了用于有利于鼓励再就业性的失业救济以外,还要用于促进失业人员再就业的支出。基金投资只能用于购买短期国债或银行存款。第二层次,由社会性的慈善机构提供救济。

3. 医疗保险。第一层次,仍维持现行的规定上下限的大病社会统筹制度,统筹层次在省级,医疗保险费的征收由中央政府通过社会保障税合并征收,并悉数返还给省级政府建立基金,支付采取按病种进行包干的办法。基金结余只能购买短期国债。第二层次,根据企业的意愿和经济效益情况建立企业补充医疗保险制度,其筹资在规定的比例范围内可在所得税前列支,投资由企业自主经营,政府只进行宏观监控。第三层次,既有政府出资建立的医疗补助制度,也有民办公助的医疗补助制度,以解决穷人看病难的问题。

4. 社会福利。第一层次,完全不能通过收费解决资金来源的社会福利项目由政府全资举办。第二层次,能够收取适当费用但不足以弥补其全部成本的社会福利项目可以采取民办公助的办法举办。第三层次,完全能够通过收费弥补其全部成本的社会福利项目可以由社会各界举办,政府只需在政策上给予引导,并给以免税待遇。

5. 社会救济。第一层次,由政府出资分别建立起城市和农村贫困救济制度(即最低生活保障制度)、救灾救济等基本社会救济制度)。第二层次,由政府出面组织的社会捐赠救济活动。第

三层次,由社会各界自发组织的、直接送达救济对象的社会救助活动。

6. 优抚安置。第一层次,完全由政府出资建立的各项优待抚恤制度和军人安置制度。第二层次,由社会各界自发组织的、对军人等特殊群体的优待抚恤项目。

从上面的分析可以看出,各项目改革目标模式的设计,一是体现了多层次、多元化的指导思想,这样既可以避免传统制度下政府包打天下的弊端,也可以避免回到社会保障制度的原始形态(政府除了少量的社会救济以外,几乎不承担任何责任),有利于提高社会保障制度的抗风险能力;二是体现了与各项目改革现状的衔接,力求平稳过渡,有利于避免因社会保障利益的刚性而给社会稳定带来的负面影响;三是体现了分类管理以及公平和效率有机结合的原则,即以就业为基础的各社会保险项目采取缴费与受益挂钩的办法管理,资金来源主要是劳动者个人及其雇主的共同缴费,以效率为主,同时兼顾平等,而对包括社会福利、社会救济、优抚安置等各种福利救济类项目,主要是实现社会公平的目标,其资金来源主要是政府的财政拨款,通过严格受益人资格认定和支付标准的调整加强管理;四是汲取了西方发达国家传统制度过份强调社会目标而给经济发展带来沉重负担的教训,体现了以实现全民基本保障的社会目标为主,同时兼顾促进经济增长的经济目标的指导思想。只有这样,社会保障制度才能真正成为我国社会主义市场经济运行的“调节器”和“减震阀”。(未完待续)

(作者单位:财政部社会保障司)