



# 现行社会保障制度 存在的问题

## ——中国社会 保障制度 改革剖析 之一

○ 余功斌

经过十多年的改革和再改革,我国已初步建立起与社会主义市场经济相适应的社会保障制度体系的基本框架,为深化国有企业乃至整个经济体制改革奠定了较好的基础,但是,由于我国社会经济生活中的各种基本关系尚未理顺,社会保障制度改革又是在缺乏综合协调、统一安排的情况下进行的,因此,经过十几年改革后的现行社会保障制度仍然存在一些不容忽视的问题,与社会主义市场经济的客观要求还存在很大差距,还需要进一步深化改革。

### 一、目前我国社会保障制度存在的 共性问题

现行各项社会保障制度仍然存在的共性问题,主要表现在以下几个方面:

1. 统筹层次低,社会化管理和服务程度低。目前,在我国除了养老保险和失业保险外,其他社会保险项目仍然停留在试点阶段,没有全面实行社会统筹。即使是养老保险和失业保险统筹,除少数省市以外,大部分地区仍停留在市县级统筹阶段。社会保险的社会化管理和服务也进展较慢,还有许多事务性的工作基本上仍由企业承担,“交了钱,事还得自己办”的现象仍然存在,等于企业承担了双重负担。形成这种局面,既有地区社会经济发展水平差异较大的客观原因,也有新的社会保障行政管理体制管理效率低下、管理水平差的主观原因,还有以“视厂为家”为主要特点的“单位福利社会主义”观念根深蒂

固的原因,即职工愿意有事(包括各种福利保障)由所在单位负责处理,而一旦走向社会,他们感觉似乎失去了依靠。

2. 覆盖面不完整,待遇水平存在较大差别。我国现有的社会保障制度基本上只涵盖了行政事业单位、国有企业和部分集体企业的职工(其中大多数行政事业单位仍停留在传统的社会保障制度之下,没有全面实施以社会统筹为特征的现代社会保险制度),而城镇部分集体企业职工、个体经营者、私营企业和“三资”企业的中方职工还没有享受到真正的社会保障。如果加上农民,据估算,全国只有 1/4 的劳动者能够享受到社会保障待遇。在已享受社会保障的人群中,由于保障基金来源不一,

其享受的待遇还存在很大差异,如在现行的劳保医疗制度下,如果企业效益比较好,职工的医药费就能够全部报销,反之,就有可能常年不能报销。这两方面的原因:一是从传统计划经济体制继承下来的行政单位、事业单位、国有企业、集体企业(又分大集体和小集体)、私营企业和个体工商户由高到低的严格等级观念以及客观存在的差别待遇制度,使得包括社会保障制度改革在内的各项改革的立足点首先是解决行政事业单位和国有企业的问题,从而决定了最初的改革仅涉及国有企业等有限的范围;二是城乡二元结构的存在以及社会保障福利待遇差别的客观存在,决定了农民在低收入阶段很难与相对富裕的城市工薪阶层获得同等的福利待遇。

**3. 国家和集体(企业)包揽过多,负担过重,个人自我保险意识淡薄,诱发了浪费。**我国传统的社会保障体制是与传统的计划经济体制相适应的,其支出基本上由国家和企业(单位)包揽,造成个人缺乏足够的自我保险意识,国家和企业的负担沉重,已不能适应建立市场经济体制的要求。即使是经过多年的改革,由于传统习惯的惯性作用,受保者的权利与义务仍然严重不对称。如已实行社会统筹的养老保险基金和失业保险基金(简称“两金”),目前企业负担的比例仍占主要地位,大约在2/3左右,个人负担较少。各地“两金”向企业统筹的比例为职工工资总额的20%左右,有的省份甚至高达30%以上,而向个人筹集的比例仅为工资总额的3%至5%。

**4. 社会保障基金的筹集缺乏强制性,收缴困难。**由于长期以来我国社会保险基金的征缴缺乏必要的法律制约和征缴手段,征缴工作已愈加困难(当然也有企业困难的原因),收缴率大幅度下降,有的地方尚不足80%,入不敷出、吃老本的现象开始增多。

**5. 社会保障基金管理和监督不力,存在挪用、挤占甚至浪费现象。**无论是

社会保险基金,还是用于社会福利、社会救济和优抚安置方面的其他社会保障资金,由于长期以来基本上由各级社会保障经办机构自行管理(虽然近两年已经三令五申,要将社会保险基金纳入财政专户管理,但具体实施仍处于启动阶段,尚未完全铺开),没有建立起行之有效的行政监督、司法监督和社会监督以及内部监督相结合的社会保障监督体系,再加上已有的各种管理办法执行不力,存在较为严重的“内部人控制”现象,挪用、挤占甚至浪费的现象时有发生,基金的安全受到严重威胁。据1996年财政部对10个省的部分社会保险经办机构重点检查情况来看,挪用社会保险基金达到62亿元。这种现象若不从根本上得到扼制的话,我国的社会保障制度将会面临信任危机。

**6. 社会保障制度总体筹资比例偏高,企业负担过重。**从宏观上来讲,企业缴费和职工个人缴费都是企业劳动力成本的重要组成部分。目前,各地实行社会统筹的各项社会保险制度(包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、女工生育保险以及住房公积金)的筹资比例之和平均水平已经超过工资总额的40%,如果再加上个别地区已经开始实施的补充保险的缴费比例,那么这个比例更高。形成这种局面的一个很重要的原因就是前面所谈到的统筹层次低。在由地方自行确定筹资比例的前提下,有一种利益机制诱导他们尽量确定较高的筹资比例,即通过较高的筹资比例变相地为其地方经济建设筹集资金。当然,总体筹资比例偏高也有制度模式和过去隐性负债太多的原因,如养老保险由于要从传统的现收现付制转换成部分积累制,传统制度的一部分隐性负债要显性化,而且缺乏必要的财政资金来源,只能借助新制度内部提高缴费率来解决。

## 二、目前我国社会保障制度存在的个性问题

现行的各项社会保障制度还存在

着一些个性问题,现分述如下:

### 1. 养老保险制度存在的主要问题。

(1)制度分割。城镇行政事业单位职工、企业职工和农民目前仍然是实行相互分割的制度,从模式到待遇标准都存在极大的差别,行政事业单位职工的社会保障待遇基本由国家全包,企业职工实行社会保险,而农民仍然依赖于传统的大家庭保障形式和土地保障形式。(2)现行的城镇企业职工基本养老保险制度虽几经反复,仍不完善,主要表现在:一是空账问题即对改革前的退休者和在职职工的显性化后的隐性负债仍然悬而未决,这将是这一制度未来运行中的最大隐患;二是强行将社会统筹和个人账户(即现收现付制和完全积累制)捏在一起管理,增加了行政管理的难度,加大了管理成本,具体操作十分困难;三是如果将来个人账户转换成实账后,降低基本养老保险制度替代率的目标将是一句空话,因为个人账户养老金的替代率主要取决于个人账户积累的基金及其投资收益。(3)目前中央只管大的方向和政策,具体的改革方案和政策都是由地方政府决定的,各地在缴费和待遇标准等具体政策方面千差万别,给劳动力的跨区域流动和今后的制度统一带来了巨大的难度。

### 2. 医疗保险制度存在的主要问题。

(1)本末倒置。作为社会保障制度的重要组成部分的医疗保险制度具有其特殊性——它还是卫生医疗体制这个大系统的一个子系统,因为它是卫生医疗事业发展的一项重要资金来源,因此,在研究推进医疗保险制度改革时,应将其纳入整个卫生医疗体制改革的大系统中去考虑,但事实上我国目前的改革是将卫生医疗体制改革作为医疗保险制度的配套措施来看待的,这样在设计改革方案时难免会出现问题过于简单化的现象。(2)现行的社会统筹管大病(住院)、个人账户管小病(门诊)的“各管各”办法,虽然避免了试点过程中社会统筹基金出现赤字的风险,但是此时的个人账户从成本——效益对比的角

度来看已没有存在的必要,因为只要是小病,患者从个人账户或个人腰包掏钱,其效果是一样的,设立个人账户人为地增加了管理成本,显然是画蛇添足。(3)现行的医疗保险制度方案在某种程度上只是解决了筹资或者说是患者医疗费用报销的来源问题,而另一个同样重要的问题——支付方式却没有引起足够的重视。由于医疗保险不同于其他社会保险项目,涉及第三方付费问题,如果没有一个行之有效的支付机制,那么作为患者的第一方(总是希望多看病,住院时间更长些,拿药更多些)和作为医院的第二方(总是希望患者多看病,多吃药,多住院,以便获取更多的利润)都有着几乎共同的目标,很容易“吃空”社会保险经办机构——作为第三方掌管的医疗保险基金,因此,几乎同样是医疗保险制度“生命线”的支付方式问题没有引起足够的重视不能不说是一种缺憾。(4)社会统筹基金的支付实行上下限控制的办法,虽然有补充医疗保险予以补充,但这只解决了“富人”的大额费用报销问题,没有解决“穷人”的类似问题,也就是说,对贫困人群的医疗补助问题在现行制度方案中没有明确说法。

**3. 失业保险存在的主要问题**(就最新的《失业保险条例》而言)是没有将失业保险机制与促进再就业有机地结合起来。按现行规定,失业保险基金全部用于失业救济(包括国有企业下岗职工基本生活费),没有用于促进再就业的经费。而作为存在大量总量失业和结构失业的国家,我国应该采取积极的就业政策,失业保险制度应该有利于这一政策的全面实施。

**4. 在社会福利、社会救济和优抚安置方面**,由于我国在改革前几十年来的“一贯制”,近年来,在国家财政困难的情况下,虽经多次调整和提高,但其涵盖的范围及其标准仍跟不上经济发展水平和物价水平,致使某些方面的社会保障功能有所削弱,而且项目和标准由于缺乏统筹考虑,也显得过多过滥,有



些该给的没有给足,有些不该给的却给了。其次,社会化程度不高,从经费来源到具体的事务性工作基本都由国家包下来,没有充分发挥社会慈善机构的重要作用。

### 三、我国社会保障制度改革本身存在的问题

就社会保障制度改革的非系统性而言,主要存在以下问题:

**1. 缺乏总体协调和宏观控制。**综观十几年来的养老保险、失业保险和医疗保险制度改革情况来看,几乎都是各自为阵,单项突破,在缴费水平、待遇标准和范围以及管理体制设计上都缺乏统一的考虑和宏观控制,缺乏项目之间的协调配合,为将来制度的统一管理带来了较大的隐患。造成这种状况的直接原因是1998年以前过于分散的社会保障管理体制,更深层次的原因是我们对各项社会保障制度项目之间的内在联系缺乏足够的认识。

**2. 缺乏预见性。**在这短短的十几年间,我国的各项社会保障制度改革可

以说是始终没有明确具体的改革目标,基本上“摸着石头过河”。无论是养老保险、失业保险,还是医疗保险,具体的改革方案都是一而再、再而三地修改,至今也没有找到一个比较完善的真正适合中国国情的改革目标和具体实施方案。这一问题的根本原因在于对社会主义市场经济体制这一总体改革目标的认识经历了一个曲折反复的过程,即使到今天,社会主义市场经济体制的内涵还有很多东西需要进一步深化认识。

**3. 缺乏科学性。**在制订各项社会保障制度改革方案时,有关数据的测算基本上都是以经验数据为主,几乎很少像西方发达国家那样以精算师的精算数据为依据,这样就使得各项项目的缴费率、待遇计发水平等都难免带有“拍脑袋”的成份。显然这种没有科学依据的改革方案难以经得起实践的检验。造成这种情况的主要原因有两条:一是统计体系尚不健全,缺乏可靠的基础数据;二是精算人才匮乏。(未完待续)

(作者单位:财政部社会保障司)