

改革社会保障制度的基本思路

○ 李友志

养老、失业和医疗保险等三项保障制度是社会保障体系基本框架的顶梁柱,改革和完善这三项制度是构建社会保障体系基本框架的重点工程。因此,当前我国社会保障制度改革的重点应该注重以下几个方面。

一、扩大社会保障覆盖面

1. 扩大社会保障的范围。随着改革的进一步深化,多种所有制并存、多种经济成分共同发展的格局已经形成,并实现了用工制度和经营方式的多样化。因而,社会保障仅限于部分国有企业职工和城镇部分集体企业职工的规定已不适应生产力的发展和劳动力正常流动的客观要求,必须把职工养老、失业、医疗保险等社会保障的范围扩大到城乡所有企业(包括私营企业)、机关、事业单位各类职工及个体劳动者。

2. 建立多层次的社会保障体系。职工养老、失业、医疗保险等基本保障应根据需要和可能,在社会生产力水平和地方财政承受能力许可的前提下,来确定合理的基本保障筹资水平。按照社会统筹与个人帐户相结合的原则,在基本保障范围以外,对经济效益好的企业,可以通过建立补充养老、失业、医疗保险满足不同层次的社会保障需求。对没有能力参加基本保险的职工进行社会救助。根据企业经济效益情况在税后自有资金中列支,建立个人储蓄性养老保险,国家在政策上给予鼓励和优惠。同时,要进一步探索农村养老保险和农村合作医疗管理办法,以扩大社会保障覆盖面。此外,应大力发展商业保险和社会互助作为社会保险的补充,逐步形成“社会保险为主,商业保险为辅”

的多层次社会保障体系。

3. 增强个人自我保障意识。要按照“以支定收,收支平衡,略有节余”的部分积累筹资模式,由单位和个人分别按工资总额的一定比例缴纳养老、失业、医疗保险费。在理顺分配关系,加快个人收入工资化、工资货币化进程的基础上,逐步提高个人缴费比例,最终达到保险费用由企业和个人各负担50%。随着个人缴费比例的提高而逐步降低企业缴费比例,以减轻国家和单位的负担,使职工的社会保险待遇逐步实行个人缴费的年限与金额挂钩。同时应增加养老、失业、医疗等保险的积累,为迎接人口老龄化支付退休费高峰作好资金准备。

4. 健全社会保障的运行机制。目前世界各国基本保险基金管理大体可分为现收现付制、部分积累制、完全积累制和社会统筹与个人帐户相结合等四种办法。实行社会统筹与个人帐户相结合,比较符合中国国情。如职工个人缴纳的基本养老保险费连同单位缴纳的保险费的一部分记入个人帐户,到个人退休时按其帐户内储存的养老保险金总额分期付给养老金。养老金归个人所有,工作调动时可以划转。单位缴纳的另一部分为社会统筹或社会救济基金,用于支付已离退休职工的养老金和对特殊情况者的救助。对于改革前已就业的职工,可按工作年限折算成一定数量的金额,作为今后计发养老金的基数。

5. 提高社会保障管理服务的社会化程度。要提高和强化社会保险机构的服务功能,逐步做到由社会保险经办

机构发放或委托银行、邮局代发社会保障资金,建立以社会化管理为主要形式的退休人员管理服务体系。增强和发展城镇社区服务,逐步实现社会保障者与原单位分离,以减轻单位的负担。

二、建立社会保障预算

目前我国的社会保障收支处于一种分散状态。一般性税收收入安排的社会保障支出分散在行政费或各项事业费的有关科目中反映;社会保障各项基金的收支未纳入预算管理。这种不规范的管理办法不利于全面、准确地反映政府支持社会保障事业的总体情况。通过建立社会保障预算,财政部门可以准确把握社会保障各项基金的筹集、支付和管理情况。

根据国际惯例和我国国情,社会保障预算有两种方案可供选择:其一,“分块式”社会保障预算方案,即社会保障基金预算和政府公共预算分别编制。社会保障基金预算包括所有社会保障基金的收支和结余。这种模式有利于将各种社会保障基金纳入国家预算管理,依法运营,使社会保障基金管理逐步向制度化、规范化、法制化过渡。其二,“统一式”社会保障预算方案,即将一般性税收收入安排的社会保障经费支出和各项社会保障基金收支作为一个统一整体,编制涵盖内容全面统一的社会保障预算。该方案全面反映社会保障资金收支情况和资金规模,体现国家社会保障整体水平。可以对社会保障资金需求作出全面、统一安排,有利于社会保障事业协调的发展。“统一式”社会保障预算既能防止现行预算管理办法所带来的政府在社会保障方面

所作努力难以体现和各项基金管理混乱等问题,又能够克服社会保障基金预算不能全面反映社会保障收支状况的弊端,同时吸收了政府公共预算管理办法和社会保障基金预算管理办法的优点,符合我国建立社会主义市场经济体制和完善社会保障制度的客观需要。不过,由于我国处于由计划经济向市场经济过渡的磨合时期,各方面的体制尚未理顺,改革尚不配套,“统一式”社会保障预算编制难度较大。因此,目前宜按“分块式”建立社会保障预算,待时机成熟后,向“统一式”社会保障预算发展。

在社会保障收支预算中,应分别设计类级、款级、项级、目级、节级预算收支科目。在不同项目基金的收支范围内,可采取先易后难,逐步扩大到整个社会范围。农村的各种基金的收支由于点多、分散、收入上缴、支出下拨手续繁杂、项目不全等原因,应先由乡镇政府或财政所负责管理,也可以暂不纳入预算。城镇以上各项社会保障基金要全部纳入县和县以上财政机关的复式预算,不能继续作预算外资金来进行管理。在具体管理形式上,各项社会保障基金收入应按现行财政体制全部纳入财政专户,各项支出由当地财政部门核实下拨。各级财政部门负责社会保障基金的宏观管理和协调指导实施,以加强社会保障预算管理,确保专款专用和基金的保值增值。

三、改革社会保障的筹资方式

目前从世界各国来看,社会保障制度大体有三种筹资模式:(1)即缴即付制。即通过国家或地方政府立法,开征社会保障税。在西方,税率一般为12—14%,课税对象为企业发放的工资,其中雇主和雇员各承担50%。这笔收入上缴同级财政,由财政部门拨给社会保险经办机构并按标准发放到人。(2)强制储蓄制。即政府通过法律手段强制要求每个人从参加工作时起就按月按工资的一定比例储蓄,同时也要求雇主拿出一定的钱为雇员储蓄。这些储蓄

就形成了一个专门基金,对于符合法定条件失业或退休的可办理给付手续。可一次性或分次给付,也可以按遗嘱将其中结余部分归家属或用于安葬。(3)基金制。即由企业按照一定工资比例养老金发放人数逐月将这笔钱缴给社会保险经办机构,再由其发给每个人。比较三种模式,开征社会保障税不失为一种较好的筹资办法。改革开放以来,我国的社会生产力得到全面发展,国民收入增长较快,开征社会保障税只是将企业负担的社会保障费用改为缴纳税收,国家通过征税手段实现收入的再分配,有可能减轻企业负担;随着居民收入水平的提高,居民个人已有一定的社会风险防范意识和经济承受能力,开征社会保障税为其创造了社会保障均等的机会。同时,我国税务机构分布广泛,征管经验丰富,为开征社会保障税提供了“硬件准备”。此外,随着公民的纳税意识和防范社会风险能力的增强,国外开征社会保障税的经验也可供借鉴。这些都为我国开征社会保障税提供了良好条件。

社会保障税要保证“取之于民,用之于民”。在操作中要增强透明度,专款专用,力争保值增值,更要注意负担适当。

四、完善社会保障管理体制

随着社会保障预算的执行和社会保障税的开征,社会保障管理体制改革的势在必行。要彻底改变过去政企不分,企业办社会的“小而全”的社会保障模式,尽快形成适应社会主义市场经济发展需要的社会保障体系的新格局。

总的设想是对现有的社会保障机构进行改革,形成一套自上而下的统一管理、统一执行、统一监督的社会保障管理体系。具体目标是在每个县和县以上行政区域内分别设立社会保障行政管理机构、社会保障财务管理机构、社会保障执行机构和社会保障监督机构。社会保障行政管理机构主要负责社会保障法律、法规、政策、办法的起草和协调工作;按照《预算法》和《会计法》

的要求,负责社会保障资金核算和财务管理工作;负责各种社会保障基金结余的保值增值工作;监督各项社会保障基金的收缴、支付任务的完成情况。社会保障财务管理机构主要负责制定和实施社会保障的有关财务管理法规、办法;检查和监督社会保障资金的筹集、使用和结余情况;按法定程序妥善安排和拨付由财政承担的社会保障资金;及时编报社会保障收支预决算;定期向同级人民代表大会报告社会保障资金的预算执行情况。此机构设在同级财政部门。社会保障经办机构主要职责是直接向投保单位和个人收缴各种社会保障基金;做好记帐、算帐、报帐以及各种统计、财务报告工作。社会保障监督机构的主要职责是对各种社会保障基金收支全过程实施全方位监督;监督各种社会保障基金结余的保值增值情况;对社会保障管理机构和经办机构个别人员的违纪问题进行处理;参与当地政府有关社会保障方面的重大法律、法规、政策的决策工作。该机构可设在各级人大之内,组成强有力的监督队伍,保证社会保障基金的良性循环。

当前,财政部门必须加强对社会保障基金的宏观管理和实际应用的研究。首先必须参与社会保障制度改革方案的测算和设计,建立严格的社会保障预决算制度,将社会保障基金全部纳入财政预算管理,并对其进行经常性的监督检查,从而规范和约束社会保障基金的实际运作过程。其次,要尽快按社会统筹与个人帐户相结合的原则建立健全社会保障财务会计制度,规范社会保障基金和经办机构的管理,逐步建立完整科学的社会保障统计指标体系及报告制度,研究制定社会保障资金使用效益考核办法等等。再次,财政对社会保障基金的监控主要体现在对基金收支管理和投资运营方面,确保基金收缴的真实性,拨付的准确性,结余资金运营的合理性,使之真正成为社会的“安全网”和“稳定器”。

(作者单位:湖南省财政厅)