

试谈社会保障制度改革的思路 and 措施

○周顺明

党的十四届五中全会通过的关于制定“九五”计划和2010年远景目标的《建议》指出：“要加快养老、失业和医疗保险制度改革，初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度。”这一决策指明了建立社会保障制度的方向。根据《建议》精神和前期改革实践，我认为应从以下几个方面完善我国的社会保障制度。

(一)建立统一领导、分级管理，以社会化管理为主的管理体制。社会保险应建立统一的决策和领导机构，如社会保障委员会或社会保障部(局)，统一领导社会保险事业，防止多头领导，政出多门。同时又要实行分级管理。应该设立三方面的机构：①立法和监督机构。社会保障的立法和监督机构应属于人民代表大会，可以考虑在人大及其常设机构增设社会保障委员会，会同人大法制委共同组织社会保障的立法与监督。同时由有关部门和单位成立社会保险基金监事会或监督管理委员会，使社会保障纳入统一的立法和监督体系。②社会保障行政管理机构。借鉴国际经验，设立国家社会保障部(局)或委员会。主要负责研究制订社会保障的方针、政策和发展规划；协调社会保障各相关部门、地区的关系；制定社会保险各项基金的财务、会计、审计和统计制度；监督检查保险基金的征收、管理、经营和使用情况。各省、市、自治区政府成立相应的社会保障机构，统一管理本地区的社会保障工作。各有关部门和机构管理的各类社会保障人员、编制、经费、基金等都应统一划并到社会保障行政主管部门。③社会保险基金营运机构。按照政事分开原则，在社会保障行政主管部门之下应设立社会保险基金管理机构，作为非盈利性的事业单位，负责执行国家有关社会保障法规和制度，负责社会保险费的征收、给付和个人帐户的管理，负责社会保险基金的投资运用、保值增值和社会保险服务等业务。

(二)建立社会保险基金国家统筹，国家、单位、个人三方筹资制度，优化社会保险基金管理

和运筹。世界各国较为成功的经验表明,整个社会保障费用中政府一般承担30—40%,企业承担35—45%,个人承担15—25%,这可资我国借鉴。社会保险基金的来源是:国家财政拨款和特殊补贴,向企业征收社会保障税,通过立法,规定从个人工资增长额中拿出一定比例作保险基金储蓄。要逐步变社会保险费为社会保障税,具体税目可采取逐步扩大方式,如先征收失业保险税、养老保险税等,再逐步征收其他社会保险税;税率的设置可按现阶段实际交纳水准界定。要结合国有企业改制将企业部分存量资产债权化,抵顶一部分国家对企业社保金的给付,实现转轨中巨额社保费用的合理过渡。

在社会保险基金的管理上,要以国家财政预算的方式管理社会保障资金。一是把现行由经常性预算和建设性预算组成的复式预算改为由政府公共预算、社会保障预算和国有资产经营预算组成的三式预算,将社会保障预算收支全部纳入社会保障预算统一核算、统一管理。社会保障预算收入主要是按照国家、单位(企业)、个人共同分担的原则,向全社会征收的社会保险税和政府社会保障拨款以及投资收益。二是社会保障预算支出主要用于拨付给有关部门建立各种社会保障基金,主要包括养老保险基金支出、失业保险基金支出、工伤保险基金支出、医疗保险基金支出以及社会福利基金支出、社会救济支出等。各项基金的余额应由财政部门纳入社会保障预算统一安排。三是社会保障预算一般不得发生赤字,若发生赤字,应提高社会保险税率或增加政府社会保障拨款,或者重新调整社会保障支出范围和标准等,以保证预算平衡;社会保险预算盈余应主要用于购买国债,预算盈余较多时也可以适当投资于其他项目,但要确保按时还本付息。社会保障基金不得用于弥补政府公共预算赤字或挪作其他用途。在社会保险基金的运营上,应改变现有的储备方式,实现基金的保值增值。国家应根据可能对社会基金予以优惠利率,特别是物价上升时,基金应享受保值储蓄利率。

(三)建立全社会一体化的法定基本保险制

度以及建立法定基本保险、企业补充保险、个人储蓄保险多层次的社会保险制度。由于劳动者都有享受社会保险的平等权利,市场经济又要求劳动者在全社会范围内自由流动,因而,社会保障应对所有的劳动者在筹资比例和给付标准上是统一的。这就需要建立不分所有制,不分用工形式,不分地区,基本保障统一立法,统一筹资比例,统一给付标准,统一管理的一体化的社会保险制度。在此前提下再适当考虑待遇差别,以利于劳动力在不同地区、不同所有制单位之间流动。

对于企业职工来说,除了法定的基本保险以外,还应建立企业补充保险。劳动者的法定基本保险金中除工伤、生育保险金由用人单位一方负责外,医疗失业养老保险金应由单位和劳动者个人共同负担。经济效益好的企业,国家应立法规定,他们为本企业职工建立企业补充保险,在社会保险待遇标准上体现一定的差别,以发挥社会保险在体现公平的前提下兼顾效益的作用。鼓励一部分收入较高的职工进行个人储蓄保险,使其在丧失劳动能力后能保持较高的生活水平。国家对个人储蓄保险给予鼓励和支持。

(四)建立社会统筹和个人帐户相结合的养老、医疗社会保险制度,扩大失业保险的范围。我国的养老、医疗保险制度改革,是将社会统筹和个人帐户结合起来,即将单位和个人按职工工资额的一定比例交纳的社会保险费记入个人帐户,职工生病和退休时,按规定在个人帐户的储存额中领取和支付。但是,职工生的病有大有小,费用有多有少,退休后的寿命也有长有短,这就需要进行社会统筹互济,即在单位为职工交纳的保险费中提取一定比例,形成统筹基金,以便对那些特殊情况的人进行接济帮助,以保证其基本需要。

关于养老保险制度的改革,一是扩大基本养老保险的范围。二是职工基本养老费用由单位和个人共同负担。三是合理确定职工基本养老金保障水平、统筹水平和积累率,养老金相当于工资水平的比例要由目前83%降至60%左

对财政赤字

形成原因的分析

○史 珪 沈 翼

从新中国成立到改革开放前的1978年,我国财政始终坚持“收支平衡,略有结余”的方针,并将财政平衡作为控制国民经济综合平衡的“最后一个法码。”在计划体制和计划经济思路的指导下,建国头30年只有10年赤字(剔除债务收入则有15年赤字),且带有赤字数额小、持续时间短的特点。1979年以来,持续的财政赤字成为我国财政运行状况的常态,不仅数额渐渐扩大,而且持续时间长。社会各界对其产生原因的分析是多方面的,如经济效益低下,亏损补

贴和价格补贴的增加、财政放权让利、企业承包和地方包干制对财政收入的制约,财税管理中的漏洞,等等。应该说,持续的财政赤字集中反映了改革开放过程中改革、发展和稳定之间存在的矛盾。

我国实行改革开放政策以来,经济发展条件、体制条件以及收入分配格局都发生了巨大的变化。财政所担负的稳定社会、改革体制、发展经济等职能与改革开放前也大不相同,而财政分配关系呈现被动滞后的局面,加上各种外

右。四是建立退休人员基本养老金的正常调节机制。五是提高养老保险管理服务的社会化程度。

关于失业保险制度的改革,一是扩大实施范围。要使失业保险的范围扩大到城镇各种所有制形式的职工和机关、团体、事业单位订立劳动合同的职工。二是强化基金统筹。失业保险基金按照以支定收,留有适当储备的原则,进行全社会统筹。失业保险费用,实行国家、用人单位、个人三方合理负担。三是确定基金的使用方向和结构。失业保险基金的使用以失业救济为主,紧密结合再就业,保持有效的管理。为此,首先要将大部分基金用于失业职工的基本生活保障。其次要运用一定比例的基金积极帮助失业职工再就业,包括转业训练费、生产自救费、职工介绍费。四是做好失业救济金的发放。失业

救济金的发放标准,将过去相当于社会救济的120%至150%,改为与当地法定最低工资标准挂钩(相当于70%至80%)。失业保险费的给付期限,应按职工失业前工作时间的长短分划不同层次,但最长不得超过24个月。五是建立有效的基金监督机制。财政、审计等部门要加强预决算的审核和失业保险金执行情况监督检查。

(五)建立以社会保障为主,与群众互助保障、家庭保障、商业保险相结合的保障体系,逐步实现涵盖全体劳动者的广泛的社会保障制度。鉴于国外的教训和我国财力和物力有限的情况,我们应该发扬家庭亲属保障和群众互助保险的优良传统,充分运用这些传统的保险形式,同时鼓励发展商业保险,以补充社会保险的不足。