

# 深化社会保障制度改革的基本思路

杜 俭

## (一)

社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要组成部分,完善的社会保障制度是市场经济条件下政府弥补市场机制不足、维护社会稳定和经济顺利运行的“安全网”和“减震器”,是市场经济条件下生产要素特别是劳动力合理流动的基本前提之一,是筹集建设资金加强宏观经济调节的重要手段。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,“深化分配制度改革和社会保障制度改革”是建立社会主义市场经济体制的“重要环节”。

我国原有的社会保障制度是根据传统的高度集中的计划经济体制的要求逐步建立并发展起来的。这一制度对于保证人民群众的基本生活,维护社会稳定,促进经济发展曾经发挥了重要的作用。但是,现在已不适应建立社会主义市场经济体制的客观要求。一是机制不合理,国家和企业包揽过多,个人几乎不承担任何费用,造成个人缺乏自我保障意识,诱发了较为严重的浪费;二是覆盖面小,城镇集体企业、私营企业的职工和个体户以及“三资”企业的中方职工和广大农民还没有完全享受到真正的社会保障;三是管理体制不顺,各有关部门都设有社会保

策。按照生产成本加平均利润的原则合理确定农村新优势财源的大宗产品的最低保护价。保护基价必须在市场价格显著提高的时候相应提高,以保证农民在不稳定的市场价格变化中免受损失。(2)对外贸易政策。鼓励优势农副产品出口和限制进口,利用国际市场来平抑国内市场波动,防止因国内市场饱和而使农民收入遭受损失。(3)改善市场营销设施。由政府投资建设市场基础设施,提高物质装备水平,增强市场

透明度措施。(4)储备制度。合理确定大宗优势产品产量与储量标准,以保证市场有效供给和调剂产品供求过剩,保护生产者及消费者的利益。各级政府应增加仓储设施建设投资及储备部门的资金补助,提高合理有效的仓储能力。(5)农业保险制度。依靠投保平抑农村优势财源的市场风险,特别是自然风险,增强农业抗御自然灾害的能力。

(责任编辑 王 旭)

险机构,自成体系,政出多门,造成机构重叠和浪费;四是保险形式,层次和结构单一;五是社会化管理和服务程度低,增加了企业的负担,阻碍了劳动力的合理流动;六是保险基金收缴困难,管理、运营存在许多问题,挪用、挤占甚至贪污挥霍浪费的现象时有发生,基金安全受到威胁;七是缺乏必要的,有效的社会监督。

随着我国经济体制改革的逐步深化,尤其是在去年财税、金融、外汇、外贸和投资等宏观经济体制改革整体推出并取得重大突破之后,今后几年内,要在进一步完善宏观经济体制改革的基础上重点抓好现代企业制度和劳动保障制度的建立。另外,我国人口老龄化高峰也在迅速逼近,而我国现行的社会保障制度虽几经改革,仍不能适应客观需要,已经成为我国下一步经济改革的“瓶颈”。因此,深化社会保障制度改革,建立健全具有中国特色的,适应市场经济需要的社会保障制度已经迫在眉睫,这一历史使命已成为各级政府和有关部门当前和今后一项极其重要的工作任务。

(一)关于改革的目标。到本世纪末,我国社会保障制度改革要基本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、权利与义务相对应、管理和服社会化的社会保障体系。同时,相应地逐步建立统一的社会管理保障机构;组建不依附于行政主管部门的、独立经营的、统一精干的法定社会保障基金经办机构;建立健全社会保障监督组织。

(二)关于改革的基本原则。我国社会保障制度改革应遵循以下几条原则:一是社会保障水平要与我国社会生产力发展水平相适应。国家只能保证人民群众的基本生活需要,并据此合理确定筹资水平和保障水平,至于更高层次的需求,可通过商业保险来解决。二是自我保障和社会互济相结合。从观念上树立自我保障的意识,摒弃“福利保障”的观念,将自我保障融入社会保险机制,在自我储存的基础上发挥社会互济的作用。三是权利与义务相统一,即单位和个人都有缴纳社会保险费的义务,劳动者在履行规定义务的前提下有享受社会保障待遇的权

利。四是公平与效率相结合,既要保障职工的基本生活,又要和个人对社会的贡献挂钩,以激励职工的劳动积极性。五是政策统一,社会保障的基本政策和制度要统一,管理要法制化。六是政事分开,即社会保障行政管理与社会保障基金营运要分开。政府部门主要管政策、标准和制度;基金的收支、营运和管理应由依法设立的、独立经营的、统一精干的社会保障基金管理机构承担,并接受必要的行政监督和社会监督。七是管理和服社会化,即要将目前各部门、各单位分散管理逐步转为统一的社会化管理,将目前企事业单位和行政机关承担的事务性工作逐步转化为社会化服务。八是城乡有别,地区有别。

(三)关于改革的步骤和重点。我国社会保障制度改革要遵循“总体设计,突出重点,分步实施”的基本原则。“总体设计”是指各项改革都要按照国务院的统一部署、统一规定,制定总体规划;“突出重点”是指根据我国目前社会保障实际情况,先解决问题大、影响大的改革项目,其他改革项目待上述改革取得进展后,有条件再进行;“分步实施”是指各项改革都要有计划,有步骤地逐步推进,不能一哄而上,也不能各行其是。改革的重点是配合建立现代企业制度,改革和完善城镇职工养老保险制度、失业保险制度,并逐步扩大医疗保险制度改革试点的实施范围。

城镇企业职工养老保险制度改革的主要内容包括:逐步建立起基本养老保险、企业(单位)补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系;将基本养老保险的实施范围由国有企业、部分集体企业及其职工扩大到城镇各类企业及其职工;改现收现付制为部分积累制,实行社会统筹与个人帐户相结合的模式;建立起国家、企业和个人三方合理负担费用的新机制;建立起基本养老保险的自然增长机制;提高养老保险管理和服社会化的程度。

失业保险制度改革,一要逐步扩大失业保险的实施范围,由目前仅限于国有企业逐步扩

大到城镇各类企业及其职工;二要调整失业保险基金的使用结构;基金的绝大部分要用于失业职工的失业救济金以及领取失业救济期间的医疗补助费、丧葬费及其遗属的抚恤费等;三要广泛利用社会力量开展职业介绍、就业培训、生产自救,促进失业人员再就业;四要对失业救济期满尚未再就业的职工,符合社会救济条件的,由民政部门按照社会救济的标准提供社会救济。

医疗保障制度改革,目前正在进行改革试点,以便为建立社会统筹与个人帐户相结合的城镇职工医疗保障制度提供经验。试点的主要内容:一是职工医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳;二是建立社会统筹医疗基金和职工个人医疗帐户相结合的制度;三是建立对职工个人的医疗费用制约机制,减少浪费;四是加强对医疗单位的有效制约,改善医疗服务;五是加强管理,强化监督。

机关事业单位社会养老保险、农村社会养老保险和企业职工工伤保险、女工生育保险以及社会救济、社会福利、优抚安置等其他方面的改革,应在各有关部门充分协商,共同制定改革方案并报国务院批准后先试点,再立法,后推广。

(四)关于社会保险基金管理改革。一是要建立健全各项管理规章制度,保证社会保险基金收缴、支付及其营运规范化、制度化;二是社会保险基金纳入国家预算统一管理和监督;三是社会保险基金在保证支付的前提下,结余的绝大部分应用于购买国家发行的债券;四是加强对社会保险基金的监督检查,杜绝浪费。

## (二)

社会保障工作与国家财政休戚相关,密不可分,国家财政在社会保障制度中具有十分重要的地位和作用。积极、主动地参与和支持社会保障制度改革和管理工作是财政部门义不容辞的责任。

(一)从国民收入分配的角度来看,国家财政是社会保障分配的主体。社会保障是当生产力发展到一定阶段,国家作为社会的代表为广

大社会成员提供最低收入保障和健康保障的一种形式,其各项基金的收支和投资运营活动本身就是对国民收入进行的分配和再分配,对国家与企业、国家与个人、企业和个人之间的分配关系都将产生直接影响。而国家财政是国民收入分配和再分配的总枢纽,是国家、企业、个人之间各项分配关系的“总管家”,直接控制或间接制约着社会保障分配的总量和结构。

(二)从预算的角度来看,社会保障预算已成为国家财政预算的重要组成部分。社会保障基金是通过国民收入分配和再分配形成的、以确保社会成员基本生活水平为特定目的的资金,是广大干部职工的“养命钱”。截至1993年底,全国国有企业和集体企业职工基本养老保险基金的收支规模已达到497亿元和451亿元;待业保险基金的收支规模已达到17.4亿元和9.4亿元。随着我国社会经济发展水平的迅速提高,社会保障基金的收支规模还会迅速扩大。为了保证基金的合理使用,防止浪费和挪用,防止用于弥补财政赤字,对其应建立相对独立的社会保障预算,实行专门管理。但是,目前我国各项社会保障资金虽然都纳入了国家预算,但并未实行专门的预算管理。例如,社会救济、社会福利、优抚安置等方面的预算资金以及行政事业离退休经费、公费医疗经费仍与政府经常性支出混在一起;养老保险基金、待业保险基金仅仅是列收列支而已,难以进行严格的预算管理和监督。因此,党的十四届三中全会决定明确提出,国家财政预算实行复式预算,在条件成熟的情况下要编制社会保障预算。

(三)从筹集和支付的角度来看,社会保障基金筹集与支付办法直接影响国家财政分配的状况。各项社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准的确定和调整都直接影响到国家财政收支水平的高低。从基金筹集的方式、范围和标准来说,如果推行部分积累模式,或扩大保险实施范围,或提高基金筹集标准,都会直接或间接地增加国家财政和企业(单位)的负担(行政事业单位在预算中列支,而企业基本上是税前列支);从基金支付的方式、范围和标准来说,如果

建立起与工资增长或物价指数挂钩的机制,或扩大实施范围,或提高支付标准,都会增加基金入不敷出的风险,一旦基金出现短支现象,国家财政势必要承担最后的支付责任。以养老保险为例,按现行规定采取部分积累模式,也就是人们常说的“以收定支,略有结余,留有部分积累”的筹资方式,以1993年职工工资总额为基数估算,若提高一个百分点,就会直接增加财政支出约11亿元,同时减少企业利润约38亿元,间接减少财政收入约13亿元。至于社会福利,社会救济和优抚安置方面的资金,直接来源于国家财政预算拨款,其范围的扩大、支付标准的提高,都会直接增加财政支出。

(四)从基金投资的角度来说,社会保险基金的结余是社会发展和经济建设的重要财力,通过国家预算统筹安排有利于基金的安全和保值增值。职工养老保险基金、待业保险基金等各项社会保险基金收支相抵之后的结余,实际上是为了均衡不同时期社会保险费用负担而预先进行的储备。到1993年底,我国养老保险基金的滚存结余已达到267.6亿元,待业保险基金滚存结余已达到41.8亿元,工伤保险基金滚存结余已达到3.1亿元,女工生育保险基金滚存结余已达到0.8亿元。为了保证基金的安全和保值增值,以及各项保险费用均衡和及时地支付,必须将这部分结余用于可靠有效的投资。也就是说,要保证投资于风险最小,并能获得较大

收益,且能适时变现的项目。但是,从有些地区的情况来看,到1993年底,在养老保险基金,待(失)业保险基金“两项基金”的滚存结余中财政专户存储部分占10.99%,购买国债占23.18%,其它(含银行存款、挪用等)占65.83%。这种投资结构显然很难保证基金的完全和完整,一旦出现支付困难的局面,国家财政势必因兜底机制而承担最后的支付责任。鉴于此,在要求将各项社会保障基金纳入国家预算管理的同时,还要求结余的绝大部分用于购买国家债券。在当前,这是最稳妥的一种投资方式,既可以保证基金的安全,又可以增加国家可支配财力,保证基金的结余用于社会发展和经济建设。

(五)从宏观调控和微观管理的角度来说,社会保障制度改革和管理需要国家财政政策法规加以规范和引导。社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准都直接影响到财政分配关系,影响到国民收入的分配和再分配,国家财政部门有必要制定相应的政策法规,对其进行宏观调控,以保证基金既能及时筹集起来和支付出去,又不超过国家财政、企业和个人的经济承受能力。另外,对社会保障基金及其经办机构的微观经营管理活动,也需要国家财政制定相应的财务、会计制度予以规范和引导。

(责任编辑 江正银)

(上接30页)

14.6个百分点。1993年又针对存在的问题,提高了个人门诊费负担比例和负担限额,并将大型检查及住院费与个人适当挂钩。从近几年的执行情况看,公费医疗支出增幅及人均支出数在江苏省一直处于较低水平。六是全面清理供给基数。已清理并累计撤销党政机关临时机构和临时工作班子400多

个,调出或清退超编人员、临时聘(雇)用人员2000多人,核销或核减不符合民政定补规定以及擅自“顶替”人员3000多人,核减不应享受公费医疗人员2360多人,清退超编临时代课教师4000多人,核减学生人数8000多人次,清理220多个学会、协会,明确其经费原则上财政不予负担,也不安排

专项活动经费。在预算执行过程中,盐城市还注意不断分析研究出现的新情况、新问题,广泛宣传量力而行、量财办事的思想,宣传财政形势和困难,从而使财政工作得到多数单位的理解和支持,一系列节支措施得以顺利实施,并确保实现了财政平衡。

(责任编辑 吴春龙)