

## 关于我国城镇社会保障制度模式的探讨

国家计划委员会 刘 风

### 一、打破所有制界限,城镇范围一体化

现代社会保障制度主要是在全民所有制单位实施,不适应社会主义市场经济体制和劳动力流动的要求。新的社会保障制度实施范围,原则上应面向全社会。但由于我国当前城乡之间经济发展还有很大差距,广大农民的社会保障问题必须依据农村情况区别对待。在城镇范围内,则应以最近劳动部提出的打破所有制界限、实行一体化的原则为指导,所有企业单位、事业单位和行政机关,都应按照国家的统一立法和权利、义务统一的原则,实行统一的制度。新的社会保障制度应该由单位和劳动者个人共同负责,按期缴纳社会保障基金,按照同一的计发办法享受社会保障待遇,以利劳动力流动和统一劳动力市场的形成。为了给所有企业创造平等竞争的条件,改变目前完全由企业负担的状况,现有的2500万离退休职工所需的养老、医疗等社会保障费用,就像他们所创造的劳动成果由全社会所享用一样,应由城镇所有企业单位承担。

### 二、改革单位办社会状况,管理服务社会化

现代社会保障制度是在计划经济条件下形成的,职工的衣食住行生老病死,统统由单位包管。企业办社会、事业办社会、机关办社会的状况十分突出,严重影响企业参与市场竞争和劳动生产率的提高。新的社会保障制度应该实行社会化原则。劳动部提出,属于社会保障管理范围的事情应由社会保障系统实行“一条龙”管理,这将有助于企业摆脱沉重负担,集中全力参与市场竞争。当前,“一条龙”管理服务的一项重要工作就是要逐步实现离退休人员管理服务工作的社会化,对离退休人员养老金的发放和服务管理,应该逐步由单位负责改为由社会保障部门负责,逐步使企业的服务部门从企业母体中分离出来,健全完善社会保障部门。

### 三、兼顾公平与效率

社会保障就其职能而言,主要是解决社会分配的公平问题,但在怎样解决公平问题上,也有一个效率问题。西方国家的社会保障事业,在处理公平与效率问题上是有不同的。瑞典、英国以“福利国家”著称,主要是指他们的社会保障是福利型的,对社会成员,“从摇篮到坟墓”,统统由社会予以保障,其结果助长了人们的懒汉思想。美国、德国的社会保障,比较注重效率,尽管费用负担也很重,但对经济发展还没有达到起障碍、制约的作用。我们建立新的社会保障制度,要借鉴国外的经验与教训,处理好公平与效率的关系。要通过社会保障制度具体条例的规定,解决公平分配问题,保障低收入,适当限制高收入,缩小高低收入差,防止两极分化。同时也要兼顾效率,我们不能搞福利型的社会保障,通过社会保障制度的实施,要有利于进一步调动劳动者的生产积极性,而不能相反,更不能助长懒汉思想的滋长。

### 四、筹资渠道多元化,单位、个人共同负责

社会保障事业需要庞大的资金为基础。过去在计划经济条件下,全民所有制单位养老、医疗以及住房、子女教育等各种社会福利所需经费,基本上是由国家全包的,职工个人自我保障意识淡薄,筹集资金渠道单一,企业和财政负担沉重,不仅不能适应市场经济体制的需要,就是在原有体制下也难以继。随着社会主义市场经济体制的建立、个人收入分配政策和制度的变

化,新的社会保障制度筹集资金的渠道应该多元化,总的原则应该是国家、集体、个人三方合理负担。目前国有企业缴纳的养老统筹基金,是在税前列支,实际是由国家和企业承担,职工个人缴费制度还没有完全建立起来。涉及绝大多数非国有企业和个体工商户的保障制度尚未建立,资金尚未筹集,亟待研究解决。

#### **五、现收现付与部分积累相结合,为老龄化高峰到来做好准备**

当今世界各国社会保障的筹资模式大体不外三种情况:一是现收现付制,不搞积累,上一代人的保障基金由下一代人承担,代代相传;二是完全积累制,本代人的保障基金由本代人自己积累,减少代际之间的矛盾;三是现收现付与部分积累相结合,实行部分积累制。从我国具体情况看,按第三种筹资模式筹集保障基金较为适宜。完全现收现付制,不能为人口老龄化进行战略准备,在老龄化高峰时期再即时筹集和支付庞大的社会保障费用,将严重制约未来的经济发展,不利于实现经济发展第三步战略部署。完全积累制,为当前经济实力所不容,不仅要支付现已多达2500万人的离退休职工的巨额费用,还要为全体在职职工储备退休后足够的保障基金,这是财政和企业无力承受的,将严重制约当前经济发展。能够瞻前顾后、兼顾当前与未来的唯一途径,是实行部分积累制。根据当前国家财政和企业、个人的承受能力,在满足当前支付需要的基础上,为老龄化高峰期储备一部分保障基金,使下个世纪上半叶实现经济发展第三步战略部署的条件较为宽松一些。

#### **六、社会统筹共剂与个人帐户相结合,调动劳动者个人投保积极性**

从一般概念讲,社会保障与统筹共剂是联系在一起的,不论是单位或者个人缴纳的法定保险基金,都不是完全属于个人的,而应由社会保障部门按照投保者的条件与需要,进行统筹共剂、调剂使用。但这要结合各个国家的具体国情,要符合各自国民社会化意识程度。从我国具体情况看,我国正处于实现工业化的过程之中,农村人口占绝大多数,城镇职工很大部分也是刚从农村转移来的,应该说人们的大生产社会化意识还比较淡薄,在筹集社会保障基金的方式上,实行社会统筹共剂与个人帐户相结合可能比较适宜,这会更有利于调动劳动者个人投保的积极性。所谓统筹共剂与个人帐户相结合,即单位和个人缴纳的保险基金,一部分参与统筹共剂,调剂使用;一部分挂在投保者个人名下,属于个人所有,不可调剂使用。在当前我国初始建立个人缴纳保险基金制度之际,个人缴纳的法定保险费用中,全部或者部分采取个人帐户制,企业单位内的费用中相应地拿出一部分记在职工个人名下,作为职工退休后的保障基金,会促使职工积极投保,减少阻力,较快地把个人缴费制度建立健全起来。

#### **七、法定保险与补充保险相结合,合理确定待遇水平**

社会保障项目中,支出费用最大的是养老保险、医疗保险和失业保险,特别是养老、医疗两项保险,随着人口老龄化程度的提高,这两项费用将急速膨胀。作为社会保险,应该通过立法强制执行,即法定保险。依据我国社会生产力水平和人口众多之国情并借鉴西方国家之经验教训,法定保险待遇水平不可能定得过高,只能保障受益者的基本生活。定得过高,不仅会加重当前企业负担,而且对今后经济发展将要带来严重影响。一些福利国家在这方面的教训值得吸取。定得过低,不能保障劳动者的基本生活,也不可取。为了使劳动者在年老退休后能够生活得更宽裕一些,需要鼓励、提倡单位和个人的补充保险。单位、个人补充保险必须体现效率和自愿原则。经济效益好的、有条件的企业、事业单位,可在自有资金中为职工购买补充保险,以增加职工凝聚力。对劳动者个人,要鼓励购买养老储蓄保险,可通过提高利率和减免所得税等经济政策予以鼓励,这不仅有利于劳动者退休后能有较多收入保障,而且能引导消费健康发展,能

集中更多资金用于经济建设。

#### **八、建立良性的资金运行机制,确保储备基金保值、增值**

资金的良性运行机制,一是将该收的费用按时收齐;二是将现收现付资金和储备积累资金分流;三是向受益者及时发放保障费用;四是确保储备积累资金保值、增值。

所谓保值增值,并非要求全部保障资金都要保值增值,现收现付部分即当年收入当年支出部分,不需要也不可能作到保值增值。需要保值增值的主要是为老龄化高峰期作准备的储备积累资金,包括个人和单位缴纳而列入个人帐户的那部分资金。储备积累资金,一要不因通货膨胀而贬值,二要高于银行短期个人存款储蓄利率的增值率。做不到这两点,就失去了建立储备积累基金的意义。对投保者来说,年老退休后实际拿到的保障资金,必须是把投保期间应得的增值率计算在内,受益保障资金应该等于投保金额乘以增值率,以确保投保者的利益。

#### **九、建立社会保障统一领导组织,强化事业管理机构**

社会保障事业的管理机构,原则上应该是统一的。但整个社会保障事业涉及范围很广,再加上我国城乡之间、地区之间经济社会发展很不平衡,完全由一个管理机构进行统一管理,一时还难以做到。而目前按机关事业单位与企业、城市与农村分别三个部门进行管理的状况也带来很多问题,特别是养老、医疗改革,机关事业单位与企业之间相互联系影响,依据单方面的情况作出决策很容易犯片面病,必须统筹规划、相互衔接。城市与农村,虽然有很大不同,但总还有结合部,乡镇企业既属农村,又与城市企业接近。而且城乡之间也不是相互隔绝的,农村劳力不断向城市转移,农村也要发展小城镇。为了适应社会主义市场经济体制的需要,尽快把社会保障体系建立起来,应加强对养老、医疗等社会保障事业的统一领导,有必要建立有权威的精干的社会保障委员会,统筹规划改革步伐,组织协调有关部门,制定条例和法规,研究确定改革模式与方向,加强宏观调控力度,指导各地改革工作健康发展。同时,要强化社会保障事业管理机构,提高管理水平,搞好管理服务社会化,协助企业尽快摆脱办社会的沉重负担。社会保障事业管理机构,不要兼管基金经营,要把基金经营从社会保障行政部门、事业管理部门分离出来,交由专业机构单独经营管理。

#### **十、立法管理,社会监督**

社会保障是政府行为,社会保障事业的发展要以国家立法为依据。建国初颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》和1978年颁布的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》与《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》,都推动了社会保障事业的发展,但都不能适应今天建立社会主义市场经济体制的要求,需要加以修改。建立新的社会保障制度,还尤其需要制定新的社会保障法或条例,一些需要强制执行的法定保险,更需要尽早颁布条例。

在市场经济条件下发展社会保障事业,除了立法之外,还需要强有力的社会监督。一要权力机关的监督,社会保障部门应每年向人民代表大会报告社会保障事业发展和经费收支预决算的情况,听取代表意见;二要有关部门和工会代表的监督,形成一定的组织形式和监督制度,定期审查政策执行和经费收支情况,提出改进建议;三要基层单位和投保个人代表监督,基层单位和投保个人有权提出咨询和疑问,有权得到应有的答复。通过社会监督,提高社会保障事业管理水平和经费收支情况的透明度,促其健康发展。

#### **十一、改进养老金计发办法,建立养老金正常调整机制**

现行养老金计发办法是《劳动保险条例》确定的,在当时是适用的。改革开放以来,人们的收入情况和工资结构发生了很大变化,标准工资比重降低了许多,物价指数年年上涨,原定以

标准工资为基数、按比例折算的计发办法已不适用,各地都作了许多调整,有的地区改行了新的办法,从全国看还没有统一的法定办法。

新的养老金计发办法,应以职工的全部工资收入为基数,改变按标准工资为计算基数的传统作法。计发比例,应结合当前社会成员收入差距拉大的现实情况,本着保障低收入、适当限制高收入的原则精神,按收入水平划几个阶梯,对不同阶梯的收入,确定不同的计发比例。依据我国社会生产力水平,全社会的总体计发比例,以个人全部工资收入的60%上下为宜,体现在职劳动与退休养老的区别。就当前职工工资水平考虑,对阶梯比例可作如下设想:月收入300元以下部分,发80%或略多一些,301—500元部分,发65—70%为宜;501—800元部分,发55—60%;801—1500元部分,发45—50%,1500以上部分,发40%。这是指法定养老保险,主要保障基本生活。补充保险,执行个人帐户制,多投多得,少投少得,取决于企业效益和个人收入水平,自行确定。一些特殊行业,如国家公务员和中小学教师,没有条件建立补充保险的,法定保险计发比例可适当高些。一些特殊地区,可依据实际情况作出补充规定。计发养老金的工资收入基数,应与个人计算缴纳养老保险基金的工资收入基数相一致。以个人退休前一段时间(如五年或十年)的工资收入平均水平作为计发养老金的计算基数,比按退休前一个月的收入作为计算基数要科学,可以防止出现突击增资升级等弊端。同时按收入阶梯计发养老金比同社会平均工资挂钩要符合个人劳动贡献实际情况,可以减少许多计算上的疑难问题。

在经济转轨阶段,随着价格体制的改革,物价指数上升较快。保障离退休人员的实际生活水平不降低并能享受一定的社会发展成果,是保持社会稳定的重要一环。作为国家的社会保障制度,应该建立养老金的正常调整机制,主要考虑物价因素,作到养老不贬值。要与在职职工正常调资脱钩,两条线各走各的路。只有在经济发展水平有较大提高、在职职工普调工资标准时,才好同时对养老金标准作相应调整,以示享受一定程度的社会发展成果。

## 十二、养老保险筹资方式,新人新制度,老人老办法

养老保险筹资方式,依据我国当前职工状况,不宜采取“一刀切”的办法,而应区别新老职工不同情况,分别采取不同方式。已经离开工作岗位的离退休职工,不存在筹资问题,只能继续采用统筹共剂办法,从统筹基金中支付其养老金。文革前参加工作的老职工,现今年龄已过45岁或50岁,已接近退休年龄,从现在起开始缴费,也积累不了很多资金,对这部分老职工继续采取老办法为宜。个人缴费制度建立后,老职工也要按规定缴费,主要体现权利、义务统一的原则,其退休后的待遇水平也不宜与个人缴费挂钩,仍按统筹共剂办法,从统筹基金中支付其养老金较为适宜。有条件实行个人帐户制的,是60年代出生、80年代参加工作的那部分新职工。他们年龄在30岁左右,离退休还有几十年的工作时间,他们进入退休年龄时也正是我国老龄化高峰之际。对他们可实行个人帐户制,由单位和个人共同筹集养老保险基金,实行部分积累,建立养老储备基金。实行个人帐户制,积累率多高,要依单位和个人的实际承受能力而定。积累部分,如不能满足他们退休后的需要,还可以与现收现付制相结合,由未来的年轻职工所创造的财富中解决一部分。