

# 中国社会保障制度的改革与发展

中国银河证券公司 苑德军 中国社会科学院研究生院 王虎峰

## 中国社会保障制度改革的目标模式

### (一) 国际社会保障制度模式的基本类型

世界各国的经济制度和经济、社会发展水平不同,从而决定其经济运行模式和社会保障制度的类型也存在很大差别。按照社会保障制度的筹资机制和待遇水平来划分,可将世界各国的社会保障制度分为四种类型:一是以德国、美国、日本为代表的“传统型”。这种类型的社会保障制度坚持“选择性”的保障原则,即对不同的社会成员适用不同的保障标准,社会保障费用由国家、雇主和劳动者三方负担,社会保障的待遇给付标准同劳动者的收入和交纳社会保险税(费)相挂钩,强调劳动者个人在社会保障方面应承担的责任;二是以挪威、瑞典为代表的“福利型”。主要实行于英国、瑞典、挪威等西欧和北欧部分国家。这类社会保障制度坚持“普遍性”的保障原则,社会保障基金主要来源于国家税收,社会保障的范围相当之宽,包括每个人“从摇篮到坟墓”的各种生活需要,给付的待遇标准是统一的。这种制度下的社会保障待遇水平较高,国家负担过重。三是以前苏联为代表的“国家型”。前苏联及东欧等国家都曾实行过这类制度。它坚持“国家统包”的保障原则,社会保障费用由国家和用人单位负担,职工个人不必缴纳社会保障费用,社会保障范围包括职工的基本生活需要,社会保障事务由国家统一设立的保险组织经办,职工参加管理。四是以新加坡等国为代表的“储蓄型”。主要为新加坡、马来西亚等新兴市场经济国家采纳。这类社会保障制度实行“个人账户积累”的原则,社会保障费用由劳资双方按比例交纳,以职工个人名义存入个人账户,在职工退休或有需求时,将该费用连本带息发给职工个人。这种制度有利于树立职工自我保障的意识,具有较强的激励机制,但同时也存在着难以兼顾社会公平的缺陷。

### (二) 中国社会保障制度改革目标模式的选择

考虑到中国的基本国情和诸多限制性因素,社会保障制度改革的目标模式应该满足以下条件:

第一,社会保障水平要与社会生产力发展水平相适应。中国不具备实行高福利的社会保障制度的现实条件,盲目地提高被保障人的待遇会给财政和企业增加负担,制约经济发展。但同时也要不断调整待遇标准,使之与社会经济发展和变化着的居民生活水平相适应,真正起到生活保障作用。

第二,保障范围要从需要和可能两方面综合考虑确定。就目前来讲,首先要确保城镇职工的基本保障,因为他们不像农民那样具备和生产资料直接结合的条件,个人生活,特别是退休后的生活,只能由社会保险的方式来解决。而在农村,则可随工业化和城市化的进程来逐步加以解决。

第三,保障基金应由国家、集体和个人三者合理负担。国家财政预算应安排一部分社会保障基金,参保人所在单位和参保人则应依法缴纳社会保障金。社会保障基金分担程度要与三方的承受能力相适应,职工的缴费水平要与工资水平相适应。

### 中国社会保障制度的现状及改革的约束条件

#### (一) 中国社会保障制度的现状

经过近20年的探索与实践,中国的社会保障制度改革取得了重要进展。党的“十四大”提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,第一次明确提出把社会保障制度改革作为建立社会主义市场经济体制的重要环节。国务院于1997、1998年相继出台了全国统一的企业职工基本养老保险和城镇职工基本医疗保险的政策法规。目前,中国有10258万职工和3000多万离退休人员参加了基本养老保险社会统筹;已有200多个地、市实行了基本医疗保险制度,参保人数达到2700多万人;参加失业保险的职工人数为10346万人。同时,全国全部667座城市和1638个有建制镇的县人民政府所在地,都建立了城市居民最低生活保障制度。此外,作为体制转轨时期的过渡性、阶段性措施,中国自1998年开始对下岗职工实行基本生活保障制度。这项制度与确保离退休人员养老金发放一起,构成“两个确保”;与失业保险制度、城市居民最低生活保障制度一起,构成“三条保障线”。同时,工伤保险、生育保险、农村社会养老保险以及养老金的社会化发放工作也取得了一定进展。

#### (二) 中国社会保障制度改革的现实困难

这种困难主要表现为以下三方面的矛盾。

一是基金积累规模与基金实际需求之间的矛盾。在中国实行的五项社会保险险种中,养老保险和医疗保险所占的筹资比重较大,这两个险种对国计民生的影响也较大。其中养老保险基金是具有积累性质的基金,该基金的积累状况成为社保基金能否实现可持续平衡的关键。另外,养老基金的保值增值尚未有较好的办法,基金自身增值问题没有解决。如何实现基金的可持续积累,已经成为完善社会保障制度的核心问题。

二是社会保障政策不完善与社会保障法制化之间的矛盾。我国社会保障工作滞后,突出表现在社会保障立法滞后。解放初期出台的劳保条例,一直沿用至今。国内至今尚未制定出一部有关社会保障的专门法律,这给社会保障工作带来了很大的负面影响。

三是社会保障的社会化要求同滞后的社会保障管理和服务之间的矛盾。从本质上讲,社会保障是由国家颁布法律并组织实施的一种社会福利制度,要求采用社会化方式来管理和提供服务。从社会保障的整个体系看,中国目前社会化的管理和服务还很落后,现在从事社会保障的服务机构,基本上是一些政府组织或企业自身,社会上自发或自愿为社会保障事业服务的机构尚未建立。

### 推进中国社会保障制度改革的对策建议

#### (一) 多渠道筹集资金,从根本上解决基金保值增值问题

随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,整个社会对社会保障制度改革的要求非常迫切。而要摆脱目前社会保障制度改革滞后的局面,必须把社会保障体系的建立与经济改

革和经济发展有机地结合起来,实现彼此之间的良性互动,实现改革、发展和稳定在社会经济层面上的最佳结合。应该看到,社会保障制度并非仅仅被动地适应经济发展,其对经济发展还具有重要的促进作用。其一,社会保障制度对经济运行可以发挥某种意义上的宏观调控作用。在市场经济条件下,国家可以通过社会保障制度调节经济运行。这主要表现为:社会保障制度是经济发展过程中经济效率与社会公平的必要的协调机制,社会保险基金的征收与支付则是国民收入分配的有效调节机制。市场经济是高效率与高风险相统一的经济。从这个意义上说,社会保障制度又是经济运行中劳动力再生产的主要保障机制,是维持劳动者基本生活需要的特殊分配机制。其二,社会保障制度对于投融资以及资本市场的发展具有重要的促进作用。社会保障基金,特别是养老基金,本身就具有积累和投资的功能,再加上社会保障基金的社会广泛性、长期积累性以及它对安全性和增值性的要求,因此,它既是市场投融资的巨额资金来源,同时又是一个特殊的市场服务对象。一方面,它创造投融资需求;另一方面,它对资本市场的发展也提出了新的要求。其三,社会保障制度是社会主义市场经济体系的“润滑剂”。没有社会保障制度,市场经济会由于竞争带来的一系列社会问题而难以正常运行。如没有社会保障制度,亏损企业就难以破产,而企业不能破产,就无法实现市场的优胜劣汰。从另一个角度看,由于国有企业负担沉重,经营机制缺乏活力,冗员充斥,很难参与激烈的市场竞争。要使企业积极地参与市场竞争,就必须由社会保障替代企业保障来维护职工的合法权益,保证职工的基本生活。建立社会保障制度,是在市场经济体制下运用“大数法则”原则,来分散劳动者可能遇到的各种风险的一种有效机制,是对市场缺陷的一种有效的弥补方式。同此,社会保障制度是支撑社会主义市场经济体制的重要支柱,对维护社会稳定具有其他措施不可替代的作用。在中国现实情况下,当务之急是要加大社会保障基金的筹集力度,千方百计解决社会保障基金缺口问题。据有关专家测算,中国养老、医疗、失业三方面社会保障基金的支付缺口每年大约为673亿元。为了弥补资金缺口,政府应出卖部分国有资产,可行的办法是尽快推出国股减持措施,开征社会保障税,或发行特别国债以及社会保障福利彩票。同时,要努力实现社会保障基金的保值和增值。养老基金的投资对象一般可以分为:1、购买政府发行的有价证券。如国库券、特种国债、国家经济建设债券等。投资于这些“金边债券”,可以获取稳定的债券利息。2、购买公司股票和公司债券。这种投资收益可能较高,但也往往伴随着较大的投资风险。3、购买基金证券。这是养老基金最主要的投资对象。4、委托投资。即委托专业投资机构进行投资,它是将养老保障基金转化为商业借贷资本。5、购买房地产。房地产投资是一种投资回收期长、资金需求量大、投资风险大的投资方式,受国家政策影响大,投入资金较多,房地产投资业务涉及的方面较多,技术要求高,必须做长期的投资前期工作准备。正是由于这些原因,将养老保障基金用于购买房地产的比重在好多国家中都比较低。6、现金和银行存款。将养老保障基金用于现金和银行存款形式上的国家并不是很多,因为银行存款的利率很低。有时甚至跟不上物价的上涨水平,从而会出现养老保障基金在数量上保值和增值,实际上却贬值的现象。但采用银行存款方式,相对来说是最安全的。考虑到中国近年采储蓄存款利率不断下降的实际情况,要实现基金的保值和增值,必须拓宽养老保障基金的投资渠道,采取证券投资组合方式,将

养老保障基金按不同比例分别投资于银行存款、基金证券、国库券、企业债券等，才能取得最佳的投资收益。

## （二）加快社会保障的法制建设步伐

适应建立和完善社会保障制度的需要，必须加强社会保障的法制建设，将社会保障的各项工作逐步纳入法制化、规范化的轨道。应抓紧制定有关社会保障的专门法律。由于存在政策不断调整和法律相对稳定的矛盾，目前首要的是制定“社会保险法”，然后再逐步完善社会保障其他方面的法律。该法应对社会保险的主要内容做出法律规定：一是纳入社会保险的人员范围。要规范机关事业单位同企业单位的参保问题，特别是要规范流动的城市打工人员，以及农村城市化进程中的人员的参保问题。因为这个问题的解决，对加快城乡一体化进程具有重要作用。二是单位和个人依法缴纳社会保险费（税）的问题。目前基金征缴力度不够，很大程度上是法制约束不够，因此，必须强化法制力度。三是保险待遇的给付。要依法保障退休职工的合法权益。确保其及时足额领取到离退休金。四是对养老基金的管理和运营也要运用法律来加以保证，对挪用、挤占社会保险基金的行为，要有相应的法律制裁措施。五是健全社会保障的司法机制。在人民法院应设立劳动和社会保障法庭，专门审理劳动和社会保障争议案件，使当事人在其社会保障权益受到不法侵害时能够获得有力的司法保护。在条件成熟后，也可借鉴国外普遍实行的专门法院审判方式，建立专门的劳动和社会保障法院。

## （三）大力发展服务组织，推进社会保障的社会化服务

随着人口老龄化进程的加快，传统的家庭保障方式和社会保障单位管理和服务的的方式已经过时，因此，必须实现社会保障管理和服务的社会化。实行社会化服务，是建立和完善社会保障体系的重要内容，是支持国有企业改革，切实减轻企业社会负担的重大举措。今后，企事业单位只须依法缴纳社会保险费，不再承担发放基本社会保障金和管理社会保障对象的日常工作。社会保障对象与企事业单位脱钩后，将由社区组织统一管理，社会保障金实行社会化发放。要建立社会化的服务机构，推行服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化、服务队伍专业化与志愿者相结合的模式。服务对象公众化，就是要改变过去社会福利机构仅仅面对“三无人员”、“五保户”、孤儿等传统服务对象的观念和做法，使新的社会保障基层机构能够为所有社会保障参保人员提供各种社会保障服务；运行机制市场化，就是要改变计划经济条件下的管理方式和运行机制，按照产业化思路和市场规律发展社会保障事业，建立市场化的运行机制，在注重社会效益的同时注重经济效益，使所有社区社会保障机构不仅能够生存，而且能够发展；服务方式多样化，就是要充分利用家庭、社区服务网络和社会保障机构等载体，因地制宜地开展集中、分散、上门包户等多种形式的社会保障服务，形成社会保障服务的完整体系，满足不同人群不同层次的需求；服务队伍的专业化与志愿者相结合，就是要通过专业教育和专业培训，逐步建立起一支政治强、业务精、作风正的社会保障服务专业化队伍；通过倡议、发动、引导志愿者服务活动和建立“劳动储蓄”制度等方式，不断壮大志愿者队伍，使志愿者服务制度化、经常化，从而形成专业人员与志愿者相结合的社会保障服务队伍。同时，还要大力发展围绕社会保障进行服务的各类中介组织，如专门的咨询机构、业务代理机构和律师服务机构等，真正实现全社会多层面、多方式地参与社

会保障工作，最终实现社会保障的社会化。