

关于我国社会保险体系改革的探讨

冯光华 林金淑

(铁道部劳资司)

摘要 通过回顾我国社会保险发展的过程,找出其在社会主义市场经济体制下需要改革和完善的突破口,进而提出在遵循基本原则的前提下,社会保险体系应从体制、法规、范围、服务等几个方面进行改革,同时应建立金融、统计和社会保险教育等方面的配套工程。

关键词 社会保险;体制;立法;配套;改革

分类号 F842.0

随着社会主义市场经济体制和现代企业制度的建立,社会各界对建立和完善社会保险体系的要求越来越迫切。然而,我国目前的社会保险体系存在着诸多问题与矛盾已难以适应社会主义市场经济的要求。因此,建立和完善当前的社会保险体系已成为一个紧迫的课题。

1 问题提出

真正的社会保险体系是新中国成立以后,在参照战争年代的供给制和前苏联模式的基础上逐步建立起来的。1951年政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,后经过1958—1966年不断调整和完善,初具规模。但是,这初具规模的社会保险体系遭到文化大革命的破坏和干扰,几乎处于瘫痪状态。经过十一届三中全会后的局部修改和调整,初步建立了养老、医疗、工伤、失业等社会保险体系。随着改革开放的不断深入,我国社会保险主要进行了以下几个方面的改革:

第一,实行全民企业和县以上集体企业职工退休费用社会统筹。

第二,建立了失业保险制度。

第三,进行了医疗保险改革。

第四,在社会保险方面开展一些深层次的试点改革。

这些改革对保障广大职工生活,安定社会秩序,调动职工生产积极性等方面起到了一定的作用,但是由于这套社会保险体系是适应产品经济需要而建立和发展起来的,因而越来越不能适应社会主义市场经济的要求,存在着自身无法克服的缺陷。

第一,管理体制不顺。全国缺少社会保险权威机构,没有实行专业化和网络化管理。目

前,参与社会保险管理的有五个部门:劳动部门,人事部,民政部,卫生部,人民保险公司,即被人们称之为“五龙治水”,宏观上缺乏综合协调管理,部门之间多办保险,扯皮现象比较严重;微观具体业务存在部门或单位所有制与“企业保险”现象,占用挪用、浪费基金问题非常严重。

第二,全民社会保险意识落后。长期以来,在计划经济体制下,建立起来的社会保险体系,基本上职工个人不缴纳费用,劳动者的生、老、病、死、伤残等待遇由企业一包到底。由于宣传不力,滋长了职工依赖国家的思想,广大劳动者把社会保险单纯地当作职工应该享受的福利或救济来看待,全民保险意识较差。

第三,缺少法律保证。从社会保险的性质来看,社会保险具有强制性。所谓强制性就是国家立法,以确保受保者和承保者的权利和义务,强制实施。但是,我国社会保险立法滞后,至今还没有形成一部完整的社会保险法律。社会保险实践中,主要是依靠各级政府和各个部门颁发大量的文件等形式运行。造成很多方面无法可依。

第四,内容简单,覆盖面窄。我国目前社会保险主要对象基本上是全民所有制单位职工,部分经济效益较好的城镇集体企业只是参照执行。其它的私营企业、个体劳动者等大部分没有法定的社会保险。社会保险的内容主要是养老保险、失业保险、工伤保险、医疗保险,女工生育保险改革尚未起步。

第五,缺乏高级管理人才。我国社会保险的管理人员,从数量到质量都比较薄弱。不仅理论研究人才缺乏,而且实际工作人员也不足。建国以后,虽然工会和劳动部门培养了一批社会保险管理干部,但几十年间很多人转业从事其它工作,还有不少人已经到了离退休年龄。近几年随着各级社会保险机构的大量成立,新配备了许多德才兼备的工作人员。但是由于缺乏系统专业训练,高层管理和精算预测人才还是奇缺。

2 我国社会保险体系必须改革

建立和完善有中国特色的社会保险体系是一件关系到深化改革,促进发展,保持稳定的大事,它在构筑社会主义市场经济体系中具有重要的地位和作用。

第一,国家的改革形势要求社会保险体系必须改革。社会保险体系改革滞后,已经成为制约社会主义市场经济发展的“瓶颈”,社会各界要求加快以养老保险为主要内容的社会保险体系改革的呼声越来越强烈,已引起了党中央、国务院的高度重视。1995年被确定为社会保障制度改革年。1995年中央经济工作会议确定,围绕企业改革要进行以养老、失业保险为重点的配套改革。李鹏总理在全国人大八届三次会议《政府工作报告》中,强调搞好以养老、失业为重点的社会保障体系改革。在总结试点经验的基础上,国务院下发了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,明确了基本养老保险制度的目标、原则、任务、措施和方法,提出了具有中国特色的社会保险制度改革的总体方案。我们的思想认识必须统一到中央的方针和部署上来,提高对社会保险制度改革的必要性认识,扎扎实实做好社会保险制度改革工作。

第二,竞争的社会主义市场经济要求必须建立社会保险体系。随着社会主义市场经济的不断发展和完善,必然会碰到一种难以驾驭的“老虎”这就是竞争规律。竞争是市场经济的普遍规律,也是市场机制得以发挥作用的驱动器,它赋予企业用工自主权和劳动者的自主选择业

权。竞争是无情的。结果往往是强者生存,弱者被淘汰。单个劳动者的机遇与条件是不一样的,同时劳动者个体能力也有差异,这样使一些人失去了就业机会,成为不能自立的人。就是就业大军中,随着潮来潮退,时而被抛卷上岸,在市场经济中也不少见。这样企业追求利润最大化的原则排斥了他,但追求社会公平的社会保障体系就应接收这些围观在市场经济游乐场之外而无法上场竞争的人。所以为了给竞争的市场经济社会加上一块软垫子就必须建立和完善社会保障体系。

第三,国民经济持续、快速、健康发展需要社会保障体系。社会保障体系是社会的“稳定器”,也是经济的“稳定器”。社会保障资金支出对经济影响很大。当经济萧条时,支出大于收入,有利于增加社会需求。当经济繁荣时,收入大于支出,有利于社会保险基金的积累,社会需求自动受到抑制。显然它可以烫平由需求波动带来的经济波动。这样有利于根据经济发展状况自动作出和经济管理目标相一致的反应。同时积累的社会保障基金是国家经济建设的重要经济来源,合理把握基金投向,有利于按照国家产业政策调整产业结构。所以说国民经济持续、快速、健康发展需要社会保障体系。

第四,国有企业转换经营机制,建立现代企业制度需要建立社会保障体系。建国几十年来,我们建立了一套以国有企业为载体的社会保障体系,国有企业形成了就业、福利、保障三位一体的体制。一个劳动者只要在全民单位就业,也就有了各种社会保险和福利。而现在建立现代企业制度,明确产权关系,企业享有充分的用人自主权,而劳动者也有充分的择业自由。劳动者面对劳动力市场的身份和地位是平等的,不再存在国营、集体、民营职工身份的区别。在这种情况下,仅仅以部分特定身份的劳动者为对象的社会保障就失去了存在的意义,同时也阻碍了劳动力合理流动。同样道理,在企业调整产业结构,实施破产,兼并,拍卖,横向联合,组建企业集团等产业组织结构和经济结构调整时,遇到的难点问题也是解决富余人员的安置和社会保障问题,这个问题解决不好,经济结构也就调整不了。

3 我国社会保障体系改革的原则

调整和完善的社会保障体系,建立适应社会主义市场经济要求的社会保障体系,必须遵循以下几个原则:

第一,兼顾公平与效益相结合。社会主义制度与资本主义制度区别的本质之一就是实现共同富裕。实行社会保险是保证共同富裕的前提。所以,社会保险需要讲求公平原则,需要把收入实行再分配,使低收入或无收入者能够受益。但是社会保险不是社会救济,在保障基本生活的同时,必须调动劳动者的生产积极性,促进效益的提高和社会经济的发展,使劳动贡献大小不同的人在社会保险待遇上有所不同,即尽量考虑效益,体现激励原则。公平与效益在社会保险中应当相互协调,强调公平不要忽视效益,而强调效益时,也不要忘了公平。

第二,统一性与多样性相结合。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确指出:我国目前经济成份是以公有制为主体,多种经济成份并存。在社会主义市场经济条件下,这种多种经济成份并存的经济运行机制必然长期存在。在同一经济形式中各个企业经济效益各不相同,同一企业中各个劳动者收入也不一样。因此,社会保险不能搞“一刀切”,即不能搞一个层次,一种形式,一种待遇标准,而应当是形式多样,标准有别,即坚持统一性与

多样性相结合的原则。

第三,坚持立足现在,放眼未来。改革社会保险体系,建立新的社会保险体系,不仅要考虑目前的需要与可能,还要考虑未来的需要与可能。既要立足于现在,又要放眼于未来。立足现在,我国处于社会主义初级,经济、技术水平落后,人口众多,人均国民收入处于穷国之列。因此在对社会保险体系进行改革时,既要体现社会主义制度优越性,又要与社会生产力发展的水平相适应。坚持量力而行,社会保险的范围要由小到大,项目由少到多,待遇标准由低到高。放眼未来,我国人口已经突破 12 亿大关,而且人口老龄化速度快,数量大,未来人口中,老年人口比重大,需要受社会保险保障的人数不断增多。为了减少国家负担,同时根据国内外社会保险的实践经验,其基金应实行国家统筹,国家、集体、个人三方共同负担,同时还要争取其它方面资金来源。尽快建立和完善有中国特色的社会保险体系。

第四,服务社会化。实行社会化管理服务是社会保险事业发展的方向,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,将目前仍由企业承担的社会保险方面的服务工作逐步转向社会化。

4 我国社会保险体系深化改革的方向

“九五”时期是关系到我国以什么面貌跨入 21 世纪的关键时期。国民经济和社会发展“九五”计划,确定了我国“九五”时期的奋斗目标。这为社会保障体系发展提供了新契机,同时也提出更高的要求。这种机遇与挑战集中体现在以下几个方面:

第一,建立统一的社会保险机构。社会保险涉及面很广、政策性很强,是一项复杂的系统工程。首先它包括养老、失业、工伤、医疗、生育等多个项目。其次我国经济成份多样性和人口基数大,所以参加保险的人数很多。第三管理内容复杂,它不仅要形成社会保险基金筹集、运营的良好循环机制,而且还要监督社会保险基金的收支和管理。要处理好这样繁重的任务,就必须成立一个规划战略、协调管理的权威的社会保险管理机构。同时要发挥劳动、人事、卫生、民政、保险公司等相关部门的作用,使其按专业化、社会化原则实现新分工。

第二,建立健全社会保险法规。社会保险具有强制性,必须用法律来强制实施。建国以来我国尚未颁布社会保险法。虽然 1951 年政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,但已实施了 40 多年。随着时代的发展,许多条例已名存实亡,国家有时相应地颁布一些条例,但这些条例都是以文件形式下达,不具有强制性。我国社会保险立法的滞后,已给社会保险体系改革带来较大困难,必须尽快制定社会保险法,并在此基础上,再制定若干子法及其相配套的条例和规定。由于我国经济体制正处在从计划经济过渡到社会主义市场经济阶段,所以在制定社会保险法时应考虑过渡性。在研究制定这一过渡时期的社会保险法时,既要维护法律的连续性,又要考虑改革过程中过渡性的要求。同时,要过渡到市场中去法律,其实施范围要包括全部不同所有制企业的职工,还应包括所有事业单位和行政单位的公职人员。其覆盖内容应是养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、工伤保险等方面的资金筹集、保险费用的支付、行政管理以及基金管理。

第三,扩大社会保险覆盖面。目前参加社会保险费用统筹的范围,主要是国有企业,以及部分三资企业。这种覆盖面较窄的社会保险制度已适应不了以公有制为主体,多种经济成份并

存的经济体制和用工制度改革的需要。经过“九五”的奋斗,对目前仍游离在社会保险体系之外的城镇劳动者,特别是外商投资企业和私营企业的员工,要使他们尽快地享受到宪法和法律赋予的社会保险权利。

第四,提高社会保险管理服务水平。社会保险工作是一项复杂的系统工程,它包括政策的制定、基金的运营和社会化的管理服务等工作。从职工参加社会保险时起,管理服务工作就贯穿于全过程。社会化的管理服务内容十分丰富。社会保险对象是人,所以社会保险决不是简单的收费和拨钱,而是要对在职工和离退休人员提供社会保险咨询和相应的管理服务。要通过办理保险手续、提供咨询查询、核发保险待遇、组织离退休人员的文化体育生活、兴办疗养院等公共设施,帮助他们解决实际问题。在为离退休人员提供服务的过程中,发挥社会保险安全网的作用。因此,社会保险的社会化管理服务工作是社会保险制度的有机组成部分,我们必须加强这项关系离退休人员切身利益的重要工作。

完善社会保险体系的配套改革措施。

第一,改革金融体制。社会保险基金的分散管理有不少弊端,而且不利于专款专用和基金保值、增值。建议国家成立政策性银行——社会保障银行,专门从事非盈利性的社会保险基金的收缴管理,保值增值,发放结算业务,以确保社会保险基金,自我发展,自我维持。

第二,加强统计分析工作。随着金融和社会保险事业的发展,在社会主义市场经济条件下,职工的货币收入与实际收入存在着明显的矛盾。为了保证职工的社会保险费用以及社会保险基金的保值,必须定期分析测算生活费用物价指数,社会消费水平指数等,为社会保险部门工作做依据。

第三,大力发展教育,培养社会保险专门人才。社会保险学是一门边缘科学,它涉及经济学、社会学、法学、人口学、心理学、会计学、统计学、高等数学、财政学、税收学等学科。同时社会保险工作又是一项专业性、技术性、科学性和政策性很强的工作。所以,建立社会保险体系,就应当拥有一批政策水平高,理论性强的社会保险专门工作人员。就我国当前的情况来看,精通业务善于经营和长于管理的社会保险人才奇缺。为了改变这种情况,建议:首先应该改革现行高校的专业设置,尽快开设一些与劳动有关的专业,如:劳动经济学等。其次社会保险工作岗位应逐步实行持证上岗,对从事社会保险工作的人员进行上岗培训、新技术培训、等级培训、岗位标准培训等措施。

参 考 文 献

- 1 王星琪,张龙治.风险与安全.沈阳:辽宁人民出版社,1993.101~105
- 2 邢季华.市场经济与劳动人事改革.北京:中国建材工业出版社,1993.78~90
- 3 尹伯成等.中国社会保险制度改革.上海:复旦大学出版社,1993.45~56
- 4 蒋家俊,王克忠.社会主义初级阶段的劳动工资和社会保障.上海:复旦大学出版社,1994.56~58
- 5 杨时旺.完善我国社会保障的基本思路.经济与管理研究,1994,(6):70~74
- 6 牛振亮.重塑我国的社会保障制度.改革与理论,1994,(2):34~37
- 7 林金淑.关于开征社会保险税的设想.管理教育,1994,(4):45~56