

167
武汉

社会保障体系 改革研究

主 编 路 策

副主编 沈金华 王 蓉

武 汉 出 版 社

《武汉社会保障体系改革研究》编委会

主 任:王 蓉

副主任:吕植禾

编 委:曾翔旻 文贵华 左洪平 罗玉华

赵 杰 李 军 徐 强

目 录

张代重常务副市长在'99 武汉市社会保障体系改革研讨会上的讲话	(1)
国务院经济体制改革办公室产业与市场体制司孔泾源副司长在'99 武汉市社会保障体系改革研讨会上的讲话 ..	(4)

(一)

加快改革步伐 建立有效的社会保障体系	孙 亚(9)
构建城镇社会保障网:政府和市场应如何分工	曹 阳(18)
论建立现代企业制度与创建社会保障体系	傅波华 傅红兵 柯 伟(26)
我国开征社会保险税浅议	邓大松 向运华(42)

(二)

武汉市社会养老保险面临的主要困难及应对措施	武汉市政府工作目标管理办公室(53)
完善社会养老保险制度的若干建议	李 珍(64)
实现养老保险筹资模式转换的思考	武汉市社会保险管理局课题组(74)
社会养老保险基金代征工作中的问题及对策	武汉市地方税务局基金征收处(88)
当前开展机关、事业单位养老保险制度改革若干问题的思考	武汉市人事局(97)

武汉社会保险体系与发展商业保险的关系探讨

..... 张绍国 陈汉生(105)

养老金制度与资本市场研究..... 张怀富 段文军(116)

武汉城镇职工基本养老保险基金的可持续运作

..... 陆惠琴 曾翔昱(127)

深化养老保险改革与民营企业发展

..... 程鸿仪 赵玉林 曹 军(132)

改革国有企业养老保险制度的难点和对策

..... 顾志明 王凯涛(140)

新洲区社会保险的现状与对策..... 新洲区经济计划委员会(152)

对企业养老保险工作的认识与思考..... 武昌造船厂(157)

关于武汉重型机床厂社会保险的情况调查

..... 王兴昌(163)

武汉市高校建立社会养老保险制度的构想

..... 李海晏 彭 攀(168)

(三)

完善社会保障制度,为再就业工程提供基础性支撑条件

..... 赵 曼(174)

社会保障制度改革与再就业工程..... 简新华 李永周(182)

武汉市国企职工下岗就业与社会保障

..... 沈金华 王 蓉 文贵华 曾翔昱 罗玉华(190)

再就业工程与社会保障体制改革..... 刘崇顺(214)

转型期的失业分析及社会保障体制改革

..... 刘 丹 朱命榴 郭小鲁(221)

武钢下岗职工再就业问题研究

..... 武钢经研中心课题组(228)

浅谈实施再就业工程与社会保障制度改革…………… 姚伟臣(238)

武汉市建立职工基本医疗保险制度的可行性和难点思考

…………… 刘佑武 王 萍(241)

关于我国医疗保险制度改革的几点思考…………… 陈汉林(258)

谈谈住房社会保障体制…………… 曾繁杰(266)

进一步完善城镇住房保障制度改革的对策研究…………… 路金勤(273)

(四)

关于切实做好我市国有企业下岗职工基本生活保障和社区

服务再就业工作的实践与思考…………… 李杰矩(282)

关于城市居民最低生活保障制度的思考…………… 曾翔昱(291)

关于国有企业下岗职工基本生活保障制度实施对策的思考

…………… 张启春(303)

完善国有企业下岗职工基本生活保障制度探讨

…………… 罗 斌(314)

(五)

发达国家社会保障制度及其对我国的启示

…………… 陈继勇 王清平(323)

论国外养老保险制度及其对我国的启示

…………… 张建华 段红涛(333)

智利养老金制度的改革与启示…………… 王凯涛 顾志明(343)

张代重常务副市长在'99 武汉市 社会保障体系改革研讨会上的讲话

(一九九九年五月十八日)

在国企改革进行到攻坚阶段,在社会保障改革进行到关键时刻的今天,我们大家会聚一堂,研讨武汉市社会保障体系改革的现状,探索武汉地区社会保障体系的发展,这对促进国有企业改革、推进再就业工程以及迎接人口老龄化的挑战,是非常及时的,也是迫切需要的。在此,我谨向远道而来的国家体改办的领导以及省、市有关方面领导和专家学者表示热烈地欢迎!

社会保障是一项重要的社会政策,它与就业政策、工资政策、住房政策、教育政策一起,成为构筑整个社会政策的重要基础。中国的社会保障由社会保险、社会救济和优抚安置等制度组成。社会保险是社会保障制度的核心,目的是保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育等收入中断或减少的情况下,从国家和社会获得物质帮助和补偿。社会保险的参加人数广,基金数额大,解除劳动者的后顾之忧,使整个社会更加安定、祥和,因而被称为社会的“安全网”。武汉市传统的社会保险制度是建国初期建立,是以企业为载体而实施的,职工的生病死伤残等待遇全部由职工所在的企业承担。劳动者进入企业,就本企业得到就业、医疗、住房等保障,并难以自由流动;而企业则难以辞退职工,致使企业冗员增多,包

袱越背越重,还不得不承担过多的社会管理负担,如发放退休金,为离退休人员组织娱乐活动,帮助离退休人员解决生活困难等,使企业失去了发展的活力。随着经济体制改革的进一步深化,迫切需要改变这种状况,建立起适应市场经济要求的社会保障体系。根据国家社会保险制度改革的精神和要求,武汉市自1986年10月起开展退休费用社会统筹,先后建立了国有企业固定职工、劳动合同制工人、集体企业职工、三资企业中方职工、企业临时工、劳动就业服务企业职工养老保险制度。1994年11月,武汉市又出台了《武汉市城镇职工养老保险制度改革方案》,在全国较早确立了全方位、一体化、社会统筹与个人帐户相结合的养老保险模式。特别是近年来,武汉市抓紧落实《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,积极做好基本养老保险与全国统一制度并轨工作;深化职工医疗保险制度改革,在职工住院医疗保险改革方面取得进展;完善失业保险和社会救济制度等。经过十多年的社会保障改革的探索,武汉市社会保障体系已初现雏形,并已形成具有武汉地方特色的社保网络体系。目前武汉市养老保险征缴率为85%,国企已达100%,集体企业已达98%,三资企业与私营企业参加社会养老保险的意识也已加强。同时,武汉地方政府也为社保工作做出了应有的努力,98年市政府安排2.3亿元资金保“三三制”、保“两保”工作,承担了政府应尽的责任与义务。

现在武汉市社会保障体系改革虽然初具成效,但是,与新兴城市和中小城市相比,与经济全面发展的需要相比,武汉市全面开展社会保障制度改革的负担更沉重,一步到位的困难更大。在既要遵循社会保障制度建设要尽快与经济和社会发展相适应,又兼顾各方承受能力的要求下,武汉市社会保障体系改革的重点主要要解决好如下几个问题:(一)关于扩大覆盖面的问题。武汉的社会保险制度中,养老和失业保险已经覆盖了绝大多数的就业部门及

其职工,今后扩面的重点是三资企业与私营企业。(二)关于困难企业参加社会保险问题。在当前的国企改革中,一部分企业生产和经营困难,资金紧张,难以缴纳社会保险费用。保障这些企业和离退休人员的基本生活,是社会保险改革面临的重要任务。应采取有力的政策措施。1. 加强执法监察,防止一般企业故意拖欠保险费;2. 对确有困难的企业制定缓缴保险费的措施;3. 通过逐步提高统筹层次,加大基金调剂力度;4. 通过扩大保险覆盖面和提高个人缴费比例,逐步降低企业费率,减轻企业负担。(三)是关于中央财政的救助问题。武汉市的社保改革成本单靠地方财政是难以承担的,举全省之力保武汉也不太可能,特别需要中央财政的救助。建议中央政府尽快制定一个方案,变目前随意性的社保救助制度为一个法定的制度性的社会救助规则,真正承担起中央财政的主导作用。

我相信,通过大家的努力,一定能把这次研讨会开成一个成果丰硕的会议,形成可操作性的意见,积极向中央、省、部等有关单位呼吁,同时,也为市委、市政府决策提供科学依据。最后,祝大会取得圆满成功!

国务院经济体制改革办公室产业与市场体制司孔泾源副司长在'99 武汉市社会保障体系改革研讨会上的讲话

(一九九九年五月十八日)

首先感谢会议的主办者为我提供一个与大家学习和交流的机会。社会保障体制改革,近几年我们参与了一些工作,问题也不少,下面讲几个问题:

第一,我们的社保为什么经过二十年改革开放后,到今天会显得如此突出,甚至是难以解决的问题,这是怎么来的?

第二,社保制度选择的是什么样的一个路径,这个路径对于我们今后的制度建设会发生什么样的影响?

第三,就目前和今后一段时间的工作而言,我们能做到哪些事情?做的过程中,会遇到哪些难点需要大家共同解决?

改革开放二十年,我们的经济发展迅速,经济实力大有提高,但社保问题为什么会显得如此突出?解决起来如此艰难?这既是传统计划经济体制带来的问题,在一定程度上也同我们改革所选择的道路有关。大家知道,一个国家在体制转轨的过程中,会面临许多困难甚至痛苦。前苏联和东欧经历的那段痛苦时期,多少年来,我们没有切身感受社会保障有关矛盾和困难,往往以为是别人在制度选择上不聪明造成的结果,其实不然。它只是以不同的形式将其集中地表现出来。我们走的是渐进式的改革道路,而前苏

联和东欧国家则采取“休克疗法”的方式,这种“休克疗法”,几乎是没有一个成功的例子。有人说波兰成功了,匈牙利也好一点,捷克也有起色,但问题的关键是连波兰的经济学家都不承认他们是“休克疗法”所取得的成果,而是他们摆脱了“休克疗法”之后取得的成就。于是乎,有些学者把“休克疗法”概括为“没有休克的休克”,而把我们这种渐进式的改革方式叫做“没有休克的疗法”。“没有休克的疗法”最初面对的依然是原有产业结构、市场联系,甚至所有制结构也不发生重大变化,通过渐进的方式,通过体制外发展来解决问题,把改革和发展结合起来,当然也有政治稳定的考虑。通过渐进的、发展的方式来进行改革,它的问题不可能一下子暴露出来,但它是潜在地、渐进地暴露出来。它暴露出来的问题,更多的是深层次的问题,而不是浅表的问题。浅表的问题,我们通过发展解决了,深层次的问题主要就是养老、医疗、失业这些社会保障问题,还有体制转轨过程中所出现的结构问题。尤其是社会保障问题随着时间的拉长,改革过程的拉长,一代人逐渐老了,新一代人在改革的初期并没有意识到我们要为未来的养老、医疗等社会保障问题事先进行制度设计和建设。到今天各种矛盾混在一起,使我们的国企改革、结构调整的任务,比以前任何时候的难度都要大,而且步伐不加快也不行。它拖到了不能再拖下去,非改不可的地步,最终要动大手术。在这个过程中,所有的矛盾都集中到一起来了,这就是为什么改革二十年后,社保问题还会如此艰难的主要原因。在渐进性改革中,我们的历史债务是多方面的,一方面是我们今天要说的社会保险的负担,尽管是隐性的,但它是今后几十年非支付不可的债务,这笔债务至少不下于3万亿元,第二笔债务就是我们银行的呆、坏帐,估计至少也不下于3万亿元。加上我们的显性债务如国债,还有一些债务,如医疗、失业、救助穷人等等,再加上国际形势变化,还有一些必须由国民负担的纯消耗性的东西,

如巩固国防问题等。所以我们不能简单地说国债是多少。我们改革的路径是一种可取的路径,它的好处是,可以通过国内的体制性外援来相对减轻、缓解这些矛盾,但这些矛盾本身是不容回避的,前苏联和东欧经历过的那段苦难,我们虽然没有明显、突出的表现出来,但经过十年或更长的时间,我们必须艰难地跨出这一沼泽地。

社保制度所选择的路径是怎么形成的,对今后的发展有何影响,制度设计本身存在什么问题,应该说受到过国际上的一些制度类型的影响。我们在进行社保体制改革的时候,面对两种选择:一种是基金积累制,另一种是现收现付制。要将两种制度结合在一起,这是良好的愿望,但这没有考虑转制成本问题。基本上按现收现支的方式来设计制度,但要它按基金积累制来运行,怎么会没有困难?关键是已退休人员 and 即将退休人员的养老金怎么支付?体制转轨国家要不要支付转轨成本?作为转轨制国家来说,普遍存在通货膨胀现象,这既有结构性原因,又有财政性原因。在计划体制下,企业利润全部集中在财政手中,相应的社会保障也统一由国家承担。而进入到市场经济体制中,面对迅速多元化的主体,国企要放权让利,一些权力转移到个人手中。传统的财税体制一时间不适应多元化的市场主体,国家收税能力下降,特别是买方市场形成后国企利润下降。举一个综合性的例子:我国的名义关税率很高,但由于走私和地方政府各自出台自己的优惠政策,实际关税率很低。另一个是政事不分,这是造成国家财政紧张的重要原因之一。国家办了很多事业,多数是从事科教文卫,涉及到国民经济的可持续发展、社会的全面进步等,具有很重要的作用和意义。但3000多万人事业单位,要分清哪些应该由国家财政承担,哪些可走向市场。正由于这些问题未解决好,造成中央财政沉重,地方财政吃紧。中央财政拿不出钱,就要转嫁到地方去;而地方财政拿不

出钱,则转嫁到企业。这里问题是要解决征税能力。现在再谈在转轨时期,国家要不要对社会保障支付转制成本的问题。我个人的看法是国家要支付转制成本。如波兰特别重视社保,在经济缓和的情况下,支持社保。还有德国,在原东德转轨时期,西德给予了强大的财力支持,用来做两件事:一件是大规模从事基础建设,刺激消费;另一件是从事社会保障。

今天,我们研讨社保制度设计问题,事实上,一种制度一旦付诸实施,由于制度惯性,很难轻易改变,因此只谈一谈一些具体问题。武汉作为一个老工业基地,养老基金征缴率达29%,远远高于发达国家进入老龄化社会后的养老基金征缴率。这对武汉招商引资、市场竞争能力都有影响。由国家支付转制成本是个遥远的问题。目前有数十个地级城市养老基金告急,中央压力增大,也只能采取不得已的方法如扩大覆盖面、行业统筹移交地方等方式来缓解。武汉从地方情况出发,要求省级统筹,解决公平负担问题,但这势必要求经济薄弱的地市县来支援武汉市。这从另一方面说明,面对我国经济差别大、生活水平悬殊,国家选择制度无论怎么选,实行起来都会有困难。正如赵曼教授所说,政府应在基础养老制度上做到全国统一,个人帐户则交给地方政府。而现在是“统帐结合”靠现有基金支付已退休人员的养老金,无从分开。中央政府给予一定的支持,钱放在哪里,这很难确定。因为,支付方式虽然是统一的,但缴费率不一样,并且影响因素也很多,如工资基数等,任何一个因素都可能会改变收支平衡问题。因此,政府的钱怎么给,投在哪里,没有客观标准和依据。制度设计本身也有一些不完善的地方。如个人帐户利率问题,过高则造成财政紧张,过低则造成养老危机;另如人均寿命预期问题。此外预筹积累制还存在有金融风险问题。

现在再谈一谈医改与就业问题,医疗比养老问题复杂得多,设

计不好,比养老保险问题的后果更严重。医疗消费的特征有:一是生活水平提高,医疗消费的需求弹性极大;二是环节比较多,涉及到医、患、药、保方方面面;三是伦理色彩与福利刚性较强。这些都加大了医改的难度,但地方政府也有所作为,可从两个方面着手:一是地方政府要解决约束因素;二是要解决大重病的保障。目前,我国就业难度大,主要原因有:1. 总量原因。人口多,就业压力大,这是客观现实,只能用发展方式来解决。比如加快农村小城镇建设,就可以减轻大中城市的就业压力。2. 技术性原因。技术进步动因,特别是前沿领域要赶、超,提高了资本有机构成,加大了就业压力。3. 体制性原因。转轨时期,国企下岗职工,政府要加强救助,最低生活保障制度等要和以工代赈结合起来。4. 周期性原因。目前国外出口受到制约,国内需求难以启动。经过 20 年改革与发展,生产与需求之间的矛盾日趋凸现,周期性的发展,有挑战也有契机。契机是加快基础设施建设和城镇化发展。

加快改革步伐

建立有效的社会保障体系

孙 亚

党的十五大报告指出,要坚持社会主义市场经济的改革方向,使改革在一些重大方面取得新的突破,并明确提出:积极推进各项配套建设,建立社会保障体系,实行社会统筹和个人帐户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保险和社会救济制度,提供最基本的社会保障。国务院最近也颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。江泽民同志的报告和国务院的决定描绘了社会主义市场经济体制下具有中国特色的社会保障体系的基本轮廓。社会保障制度涉及国家、企业、个人三者利益关系调整,关系到改革、发展、稳定的大局,有必要进一步的深入研究探讨,通过深化改革,建立起有效的符合中国国情的社会保障体系。

一、有效社会保障体系的客观要求

社会保障制度是现代工业文明的产物,自从19世纪上半叶英国提出《济贫法》,到20世纪30年代罗斯福《社会安全法案》问世,以及随后“福利国家”的纷纷出现。社会保障制度已存在了大约一个半世纪。资本主义国家为了适应工业革命和社会化大生产的要求,缓和社会矛盾,维护社会正常秩序,当劳动者因年老、患病、工

伤、生育等原因永久或暂时、全部或部分丧失劳动能力,或因失业而丧失工作机会、失去收入来源时,由国家通过法律强制性制度,对其提供经济补偿和援助。经过 150 多年的发展,这项制度已成为市场经济国家制度中不可缺少的组成部分。有效社会保障体系具有以下客观要求:

1. 充分运用大数法则,覆盖范围要宽广。大数法则是客观世界所存在的一般规律,大量的现象通常是用平均数的形式反映出来。社会保障的“大数法则”体现出只有覆盖范围愈大,其抵御风险的能力才会愈强,也就是说,社会保障应该具有全民性。从市场经济发达国家看,其社会保险制度包括了所有居民,而且是每个居民“从摇篮到坟墓”。从我国的情况看,要均衡企业之间的负担,社会互济、社会保障应该覆盖所有城镇中的各类企业的全部职工,以及所有城镇个体劳动者及帮工。

2. 切实保证代际供养,基础保障性要强。当今世界,不论是发达国家,还是发展中国家,人口老龄化的现象越来越突出。据统计,世界各地 60 岁以上(含 60 岁)的老人已有 5.4 亿,其中生活在发展中国家就有 3.3 亿。[注 1]我国老年人口的长寿比例由 1982 年的 6.6% 上升到 1995 年的 8.6%,全国已有上海、北京、广东等三分之一的省市区人口呈老年型。[注 2]人口老龄化意味着老年人越来越多而出生婴儿越来越少,它一方面反映了社会生活水平提高和生活质量改善;另一方面反映必须尽快建立完善的社会保障系统。由于现在的人们参加社会保障是为自己今后养老或预防风险,那么在建立社会保障体系特别是养老保险制度的时候,客观上存在着这一代人享受上一代人创造的物质基础,同时又要供养上一代人的代际供养关系。人口老龄化给代际供养带来了财政上的难题。因此,社会保障体系中社会和国家只能承担最基础性的保障,一方面使劳动者一旦因风险失去收入来源后仍能享有基本生

活;另一方面使国家和社会能够长期地供养和负担。

3. 积极适应市场机制,社会化程度要高。市场机制的基本功能是通过出价竞争来优化配置资源,从而形成优胜劣汰,而社会保障机制的基本功能是通过互济救助,保持社会稳定,从而有利于经济增长和社会进步。由于市场是竞争的,资源是流动的,包括人力资源也是流动的,在流动中形成优胜劣汰的效率机制,因此,社会保障必须适应市场社会化要求,适应建立开放、竞争、流动的劳动力市场的需要,建立一套具有全民性和全面性的最基本的社会保障体系,在效率优先的基础上促进公平和稳定。

4. 充分考虑收支平衡,法律措施要过硬。社会保障体系大体包括三大部分:社会保障、社会福利和社会救济。除社会福利和社会救济基本上依赖于公共财政支出外,社会保障的本性是在完成个人缴费义务基础上享受机会均等的社会保障,因此必须财政自理,专项征集,专项存储,专款专用。社会保障体系除了能对经济发展起保障和促进作用外,能否取得成功还取决于能否有效的避免财政危机。因此,通过法律强制性的筹集基金,并保证基金运营的保值增值,是有效社会保障体系的重要基础。

二、市场经济国家社会保障制度的经验和教训

市场经济发达国家的经验主要体现在:一是一般都有一整套全国统一的,完备详尽的社会保障法律制度。通过法律规定,对因年老或失业而没有收入的人实行收入保障,使他们可以维持基本的生活。另外在生病时能够支付医疗费以安定其生活。二是建立全社会覆盖宽广的社会保障体系,个人缴费与雇主缴费紧密结合,通过保险基金的征集和发放,使一般人和贫困者,健康人和病人,

有工作的人和老人或失业者之间能够互相调济,形成一种收入再分配的职能。三是防止贫困恶化,促进社会经济稳定的职能。社会保障不仅可以缓和因贫困恶化造成的社会紧张,而且有助于保护劳动力,扩大被保障者的购买力,给经济发展带来比较稳定的需求。四是资金筹集方式法制化。据国际货币基金组织的资料统计,目前世界上已有 80 多个国家开征了社会保障税,几乎遍及所有市场经济国家,特别是以美国为代表的主要西方发达国家的社会保障税已成为本国的主要税种,为社会保障资金的筹集提供了稳定的来源。[注 3]

市场经济发达国家的教训主要表现在:一是由于炫耀“福利国家”,实行高福利政策,导致财政负担沉重。以瑞典为例,1965 年该国社会保险支出占 GDP 的 7%,80 年代初占 17%,到 90 年代初已占到 60%,大大超过国民生产总值的增长速度,形成大量的债务和财政赤字,成为难以诊治的“瑞典病”。[注 4]二是高福利来自于高税收。税收过高截断了劳动与收益之间的有机联系,严重地影响了在业职工的生产积极性,一部分人宁愿“失业”在家领补贴,也不愿意多赚钱多缴税,惯坏了一批懒人。三是庞大的社会保障管理机构虽然能够使社会保障系统比较稳定地运行,但由此带来的机构臃肿、官僚主义、低效率等弊病也成为公众猛烈抨击的重点。

当然市场经济发达国家也已充分认识到改革其社会福利制度的必要性和紧迫性,并相继提出一些改革设想:如增加私人保险并承担更多的费用;逐步减少社会福利开支;提高退休年龄;降低失业救济金或疾病津贴;通过灵活的工时制和工资制来创造更多的工作岗位等等,但由于多种社会经济矛盾的制约而难以实行。

三、我国现行社会保障制度的特点和难点