

新疆城镇社会保险 制度研究

李儒忠 张际信 马洁 董永茂 张文中等著

新疆人民出版社

新疆城镇社会保险 制度研究

李儒忠 张际信 马洁 董永茂 张文中等著

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新疆城镇社会保险制度研究/李儒忠等著. —乌鲁木齐:新疆人民出版社, 2001. 12

ISBN 7 - 228 - 06928 - 5

I. 新… II. 李… III. 城镇 - 社会保险 - 福利制度 - 研究 - 新疆
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 095444 号

新疆城镇社会保险制度研究

李儒忠 张际信 马洁 董永茂 张文中等著

出 版 新疆人民出版社

地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号

邮 编 830001

电 话 总编室(0991)2825887 发行科(0991)2816212

印 刷 新疆地理研究所公共事业服务公司印刷厂印刷

发 行 新疆人民出版社

开 本 850 × 1168 1/32

印 张 8.625

字 数 220 千字

版 次 2002 年 6 月第 1 版

印 次 2002 年 6 月第 1 次印刷

印 数 1 - 500 册

ISBN 7 - 228 - 06928 - 5/D·748

定价: 28.00 元

前 言

李儒忠

党中央关于西部大开发战略的实施以及中国加入 WTO 给新疆社会经济的发展带来了千载难逢的历史机遇。在新的发展机遇和挑战面前,如何在新疆建立起一个统一、规范、可靠和可持续的社会保障体系,如何处理好稳定、改革与发展三者之间的关系,这些对实施西部大开发中的新疆社会经济发展战略都具有特别重要的意义。近二十年里,我国社会保障制度的建设速度不断加快,特别是近五年中,制定与出台了一系列的政策和法规,建立了国家劳动和社会保障管理体系,社会保险基金逐步走向正常运营。在新疆,改革与完善城镇社会保障制度具有特殊意义。

首先,新疆是一个远离内地省区、多民族聚居的自治区,各民族友好相处、齐心协力搞建设是经济繁荣兴旺的前提,因此,处理好稳定、改革与发展三者之间的关系,为新疆各族人民提供可靠的社会保障,对实施西部大开发中的新疆社会经济发展战略和对国家长治久安有着重要的现实意义。新疆的区情决定了在新疆确保社会稳定意义的重大。近些年,极少数民族分裂分子在国外敌对势力的怂恿支持下,不断在新疆制造动乱和分裂活动,严重地破坏了安定团结的局面,影响了投资环境的改善,民族分裂主义势力是影响新疆社会生产力发展的主要因素,给新疆的社会生产和各族人民生活带来了很大的灾难与损失。没有稳定的局面,改革与发展就无从谈起。但不改革,发展就没有动力,没有后劲;不发展,就不能

保持长久的社会安定与人民安居乐业。只有通过不断改革,消除那些阻碍生产力水平提高和技术进步的来自生产关系和上层建筑方面的负面影响,发展才能不断取得进步和成效。

其次,新中国成立以来,新疆社会经济在国家的大力支持和兄弟省区的帮助下,经过各族人民的艰苦奋斗,已发生了翻天覆地的变化,一大批现代工矿企业在荒漠戈壁安家,科技、教育和卫生事业也有了蓬勃发展,由此新建了许多城镇,构成新疆城镇体系,城市经济活动蓬勃展开。随着社会主义市场经济的确立和发展,通过改革来促进企业改制以增强企业活力,这是新疆多数国有企业的必由之路。但不建立适合于市场经济发展需要的社会保障体系,人力资源的优化配置就难以实现,企业的改革与发展也寸步难行。

第三,新中国成立后,尽管新疆按国家一系列有关社会保障制度的政策建立起了适合于社会主义计划经济体制的劳动保障体系,对鼓励大批支边人员安心在新疆工作起了重要作用,但也应看到,正是这种社会保障制度的惯性作用,又使新疆在改革开放的迅速发展中失去了许多机会。比较来看,新疆与其他较发达省区还有许多差距,需要迎头赶上。

目前来说,新疆社会保障体系包括三个部分,即新疆城镇社会保障体系、新疆农村社会保障体系和新疆生产建设兵团社会保障体系。《新疆城镇社会保险制度研究》这一课题重点研究的是新疆城镇社会保障体系中的核心部分,即新疆城镇社会养老保险、社会失业保险、社会医疗保险以及工伤和生育保险,力求揭示其存在的重大问题,剖析成因,并就改革与完善提出相应的对策。本课题的显著特点是注重社会调查和实际问题的分析,不仅对目前新疆城镇社会保险制度建立中共同存在的若干方面的问题进行了深入的探讨,而且分别对养老保险、失业保险和医疗保险方面存在的特殊问题加以研究,旨在为自治区党委和人民政府制定相关的政策和方针,研究劳动与社会保障方面存在的问题,寻求解决相关问题提

供参考,这对维护新疆社会稳定和安定团结的政治局面,保证各项改革的顺利进行,实施可持续发展战略都具有十分重要的意义。

本书各章执笔人是:第一章,李儒忠;第二章,杨立梅、刘舒、刘星;第三章,张际信,王婧;第四、五章,董永茂;第六章,张际信;第七章,张文中;第八章,马洁。

附录资料由董永茂整理。李儒忠负责审定全稿。

在这本著作问世之际,谨向自治区计划委员会社会处、自治区劳动和社会保障厅、自治区卫生厅、昌吉回族自治州劳动和社会保障局、自治区统计局、昌吉市民政局以及上海市有关单位为本课题提供的大力支持表示诚挚的感谢。黄薏舟、王辰华和杜婷三位研究生参加了本课题的调研并为课题研究搜集了大量资料,在此一并致谢。书中的缺点和不足之处在所难免,诚恳地希望各位专家、学者和广大读者批评指正。

目 录

前 言		(1)
第一章	改革与完善城镇社会保险制度是新疆城市社会 经济可持续发展的根本保证.....	(1)
第二章	社会保险体系中具有特殊性的问题研究	(14)
第三章	社会保险制度建设的法律与政策研究	(24)
第四章	新疆城镇社会保险制度发展战略的构想	(54)
第五章	新疆城镇社会养老保险制度研究	(72)
第六章	新疆城镇失业社会保险制度研究.....	(108)
第七章	新疆城镇医疗保险制度研究.....	(193)
第八章	新疆城镇职工工伤生育保险制度研究.....	(225)
附录 1:统计资料		(246)
附录 2:社会保险基金运营流程图		(252)
附录 3:新疆城镇社会保险制度问卷调查报告		(253)
附录 4:失业保险条例		(262)
参考文献		(268)

第一章 改革与完善城镇社会保险制度是新疆城市社会经济可持续发展的根本保证

一、城镇社会保险在新疆社会保险体系中的地位

社会保险制度是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助,保障其基本生活的制度。这一制度是市场经济体制的重要组成部分,是保持政府发挥其保证社会公平职能以及保持社会稳定和发展的必要手段,它还是影响人们的消费、就业行为的政策工具。

目前,新疆的社会保险体系包括三个部分,即新疆城镇社会保险体系、新疆农村社会保险体系和新疆生产建设兵团社会保险体系(可称之为“三大块”)。这“三大块”都包含有大致相同的内容,即社会救济、社会保险、社会福利和社会优抚安置。社会保险是以国家为主体,对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力,或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下,通过立法手段,运用社会力量,给这些劳动者以一定的收入损失补偿,使之能继续享有基本生活保障,从而保证劳动力再生产和扩大再生产的正常运行,并保证社会安定的一种制度。社会保险是社会保险体系的核心部分。它一般包括以下项目:(1)老年社会保险。(2)疾病社会保险。(3)失业社会保险。(4)工伤社会保险。(5)生育社会保险。(6)残障社会保险。(7)死亡社会保险。

由于在新疆城乡之间、地方与兵团之间有着多方面的差别,故

上述“三大块”将会在一段时期内并存,并分别建立社会保险制度。其中新疆城镇社会保险体系是社会保险体系中的最重要的部分。其原因是:首先,无论从管理体制来看还是从资金管理与运营来看,它都较其他部分要复杂;其次,随着我国城市化进程不断延续,大量农村地带将逐渐变为城镇。因此,农村社会保险无疑会趋同于城镇,而新疆生产建设兵团这一特殊的农工商一体化,既屯垦又戍边,政府职能与企业职能兼而有之的特殊部门,也将随着国家社会保险制度的改革与完善,逐步以属地原则为基准,按统一的政策和运作方式进行。可以预见,在不远的将来,新疆地方与兵团的社会保险制度将会统一起来。因此,以新疆城镇社会保险制度为出发点来研究社会保险制度有利于发现社会保险制度建设中的共同问题,并寻找到最经济、最合理的解决办法。

要实现社会稳定,为改革与发展创造条件,必须选择建立完备有效的社会保险体系。近二十年里,我国社会保险制度的建设速度加快,特别是近十年中,制定与出台了一系列的政策和法规,建立了国家劳动和社会保险管理体系,社会保险基金运营逐步走向正规。在新疆,改革与完善城镇社会保险制度的特殊意义还表现在:

首先,新疆是一个远离内地省区、多民族聚居的自治区,各民族友好共处、齐心协力搞建设是该区域经济繁荣兴旺的前提,因此,处理好稳定、改革与发展三者之间的关系,为新疆各族人民提供可靠的社会保险,对实施西部大开发中的新疆社会经济发展战略和对国家长治久安有着重要的现实意义。由于新疆的区情所决定,在新疆确保社会稳定意义重大。近年来,极少数的民族分裂分子在国外敌对势力的怂恿支持下,不断地在新疆制造动乱和分裂活动,严重地破坏了安定团结的局面,影响了投资环境的改善,给新疆的社会生产和各族人民生活带来了很大的灾难与损失。没有稳定的局面,改革与发展就无从谈起。但不改革,发展就没有动力,没有后劲;不发展就不能保持长久的社会安定与人民安居乐业。只

有通过不断改革,消除那些阻碍生产力水平提高和技术进步的来自生产关系和上层建筑方面的负面影响,发展才能不断取得进步和成效。其次,解放以来,新疆社会经济在国家的大力支持和兄弟省区的帮助下,经过各族人民的艰苦奋斗,已发生了翻天覆地的变化,一大批现代工矿企业在荒漠戈壁安家,科技、教育和卫生事业也有了蓬勃发展,由此新建了许多城镇,构成了新疆城镇体系,城市经济活动蓬勃展开。然而,这些绝大多数是计划经济的产物,随着社会主义市场的确立和发展,通过改革来促进企业改制,以增强企业活力,这是新疆多数国有企业的必由之路。但不建立适合于市场经济发展需要的社会保险体系,人力资源的优化配置就难以实现,企业改革与发展也是寸步难行。第三,解放后,新疆就按国家一系列有关社会保险制度的政策建立起适合于社会主义计划经济体制的保障体系,这对鼓励大批支边人员安心在新疆工作是起了重要作用的,但也应看到,正是这种社会保险制度的惯性作用,又阻碍了新疆在改革开放后的迅速发展,失去了许多机会。近几年中,新疆紧跟国家社会保险体系改革的步伐在社会保险制度建设方面取得了进步。新疆的社会保险综合得分为53.6,略高于全国平均水平。然而,比较来看,新疆与其他省区还有许多差距,例如,新疆与上海市相差18.4个分值。需要迎头赶上。否则,新疆就不可能与国内其他省区在同一条件下进行竞争和发展。

总之,保持稳定的政治局面和安定团结的社会秩序是新疆城市社会经济可持续发展的根本保证,良好有效的社会保险制度是其坚强的基石。

二、新疆城镇社会保险体系建设中存在的若干重大问题及成因

问题之一:社会保险覆盖面窄。

理想的社会保险制度应覆盖全体公民。然而,现阶段我国的社会保险体系只覆盖了部分人群。在城镇,绝大多数的国有企业和事

业单位的职工参加了社会保险,城镇集体企业中的一部分人参加了社会保险,而城镇个体及外资企业、合资企业参加社会保险的比例较低。众多的农村人口只能获得很低的社会保险。据统计,至1999年末,新疆城镇参加养老保险的职工人数为101万人,征缴率为91.6%;参加失业保险的职工人数为111.5万人,占应参保人数的91.6%,参加医疗保险的人数为42万人,仅占应参保人数的21.5%。覆盖面窄的直接不良影响首先是减少了社会保险基金的征收额,从而降低了社会保险的支撑力;其次,它的存在不利于形成劳动力市场及劳动力资源的合理流动和配置,从而无法使得人才机制发挥其应有的功能作用。第三,它的存在也不利于各类型企业在相同的条件下进行竞争。特别是老企业,退休职工人数多,负担重,难以与新兴企业在同等条件下竞争和发展。

产生上述问题的主要原因是:我国是一个贫穷的农业国,长期实行的是国家保障制度,其保障对象是城镇工薪阶层的一部分,即国营企业、机关事业单位的干部与职工,而许多集体企业的劳动者和个体劳动者基本上不在保障范围内,更无法将农村人口覆盖在社会保险制度范围之内。

应当考虑采取的对策与措施是继续以扩面征缴为重要手段,一是要尽快将所有的外商投资企业、私营企业、个体工商户及其雇用的帮工纳入社会保险的覆盖范围;二是针对企业改制、下岗失业人员增多的情况,社会保险部门应开设社会保险个人参保业务,将有经济收入的下岗失业人员都纳入社会保险覆盖范围。但最根本的是要发展经济,提高社会生产力水平。

问题之二:社会保险基金征缴困难。

目前新疆城镇中许多企业因种种原因处于亏损状态,经营十分困难。社会保险统筹费率高,企业负担日益加重,欠缴保险费的企业和单位较多,产生了支付危机。据自治区劳动和社会保障厅的统计,新疆尚未收回的1998年度及以前年份的养老金欠费为

8 500 万元,1999 年当年新的欠费为 1.3 亿元。

社会保险基金征缴不足的影响与危害主要是造成某些基金收不抵支,使社会保险基金运营陷入困境。如不尽快采取措施,则危及到整个社会保险制度正常运行,使政府的信誉降到冰点。

应当考虑采取的对策与措施是加大对企业社会保险金的征缴力度,强化基金征缴工作。在加强宣传教育的同时,应采取有力措施,必要时,可通过各种方式强制企业和个人缴纳。调整费率亦是解决企业缴费难的一条重要途径。另外,要加快建立自治区调剂金制度,完善区级统筹。自治区调剂金制度的资金来源除上解调剂资金外,还可以从以下几方面考虑:调整自治区财政支出结构,在财政预算中安排一部分社会保险支出;发行社会保险定向债券;通过股市变现一部分国有资产,扩大社会福利彩票发行范围。

问题之三:政策、制度不配套。

我国的社会保险制度正处在转轨时期,即由国家保险模式转为混合式的社会保险模式,它以“社会统筹与个人账户相结合”的筹资方式进行社会保险基金的运营。在这个过渡阶段,原先在计划经济体制下产生的一系列关于社会保险与社会福利的政策法律制度并没有全然废止。社会保险制度改革以来,国家又先后出台了不少关于社会保险方面的法规,为深化社会保险制度改革提供了法律依据。但由于这些政策法规缺乏强制性,且相互独立、自成体系,与先前颁布的有关法规仍有冲突,无法全面地规范社会保险基金管理的权利和责任,给社会保险基金的征缴与使用带来了不利的影响。

新疆由于各种原因在上述方面的改革上都存在一些困难。例如,要缓解基本医疗保险制度的压力,建立多层次的医疗保险制度就成为必要,但从实际操作来看,其配套改革还存在许多障碍。如企业补充医疗保险和公务员的医疗补助制度将受制于企业的效率和政府的财力;商业医疗保险因风险限制还无法与社会医疗保险

制度对接;社区医疗服务更因社区建设的滞后而难以发挥作用。应当考虑采取的对策与措施是重视有关社会保险制度的综合研究,建立完善的法制体系。

问题之四:社保管理机构不健全,经办人员素质有待提高。

为统管社会保险事业,国家已设立劳动和社会保障部,新疆也相应设立了劳动和社会保障厅。但由于新疆机构改革工作进展缓慢,社会保险管理机构并不完善。例如,卫生部门、劳动部门和人事部门都在涉足管理医疗保险。同时,因机构改革不到位,社会保险机构,特别是医疗保险机构编制不落实,经费紧张,职能划分不当等问题在各地州不同程度地存在着。由此也造成行政管理与经办机构职能难以明确划分,如不尽快解决,则会影响今后新疆城镇社会保险制度的运转。另外,新疆城镇社会保险管理与经办机构建立时间短、进展快,在其组建过程中,匆忙抽调各类人员,难免进入和录用一些素质不高的人员。社会保险管理机构不健全,经办人员素质不高就可能导致社会保险工作效率降低,同时,也难免出现违法乱纪,如造成挪用基金等情况。

应当考虑采取的对策与措施是政府在配备安置社会保险部门的领导干部时,应当高度重视选拔录用德才兼备的人,另外,要加强对该部门的工作人员的培训。对在岗的工作人员进行严格考核,引进优胜劣汰机制。

问题之五:兵团与地方之间在社会保险方面存在显著差异,行业统筹与地方统筹之间存在矛盾。新疆城镇社会保险呈现地方、中央驻疆单位、生产建设兵团“三大块”各自为政、自成体系的格局。

由于传统计划经济体制的惯性影响,新疆职工的社会保险筹资、计发和管理服务自始至终一直按“三大块”各自为政、自成体系的格局运行,“三大块”之间由于统筹费率畸轻畸重,保障额多少不均,有悖于社会保险的属地原则,还有碍于劳动力的合理流动,有碍于全新疆共同发展和共同进步,是造成新疆社会不稳定的经常

性因素之一。

应当考虑采取的对策与措施是兵团与地方均按统一的社会保险基金征收办法(见《社会保险费征缴暂行条例》)进行社会保险费的征缴。新疆城镇社会养老保险应坚决按属地原则贯彻执行,要尽快将中央所属在疆企业(单位)的行业统筹与地方统筹合二为一,全部归并由自治区劳动和社会保障厅管理。

问题之六:社会保险体系信息系统不健全。

目前,新疆社会保险体系的信息系统还没有建成,养老保险单机版软件虽然已在全区各县市推广应用,大多数县市以上单位可以上机开展业务,自治区劳动和保障厅以及10个地州的局域网业已正常使用,但全区广域网特别是中心城市的广域网还没有建成,另外,整个关于社会保险对象的信息系统和社会保险管理部门的信息系统尚未形成。

鉴于以上情况,如果不能及时地了解全社会成员参保情况,以致很难及时进行调剂资金上缴,将会影响保险基金的运营,特别是确保养老保险金的按时足额社会化发放,以及保证社会保险工作的高效率;其次,也不利于杜绝和预防冒领养老金、最低生活保障金和失业救济金,特别是不利于“三条保障线”的衔接。

造成信息系统不健全和常常失灵的根本原因是对社会保险管理费的投入不足。众所周知,要在新疆建立起一个完整的社会保险管理信息系统,需要很大的投资,而根据新疆社会保险管理部门目前的财力,还无法满足其需要。充分的信息对科学的决策具有重要的作用,一个有效的公正的制度必须具备信息的公开性和充分性。传统的公费医疗和劳保医疗制度之所以维持不下去,实际上就是在大包大揽的前提下忽视信息作用的结果,国家、企业和个人之间信息严重不对称,最后将引起大量的道德风险,使这项制度难以为继。行业统筹制度虽然是个进步,但因其统筹范围过窄,又带有明显的福利性质,故对医疗信息的需求仍不强烈。而统账结合的养老

保险和医疗保险模式带有明显的社会共济功能,其福利特征大大减弱。医疗费用的支出并非人人都能享受,因此必须根据与医疗相关的大量信息来确定、修正和调整费用标准,防止大面积挤占、浪费医疗基金。新疆刚开始实行城镇基本医疗保险制度,其中存在的问题还很多,如何搜集、处理和使用医疗信息,使该项制度既能保持公平,又不损害效率是需要重点解决的问题。而目前医疗保险机构、医院、定点药店、银行、保险公司之间还缺乏信息共享机制,特别是医疗保险机构本身的信息系统还处于分散的状态。故应尽早建立起完善的医疗保险信息系统,克服医疗保险中的信息不对称,防止因信用恶化带来的道德风险在医疗保险中蔓延。

应当考虑采取的对策与措施是:一方面由政府牵头,广泛向社会征集捐赠;另一方面调整财政支出构成,专门为社会保险筹集一笔经费。还可以考虑与邮电、税务、医疗和医药等部门联合建立公共信息系统。

问题之七:群众对社会保险制度及其改革的认知程度低。

我们在对《新疆城镇居民关于社会保险意愿问卷调查》及《新疆城镇居民养老保险意愿问卷调查》初步分析的基础上了解到,新疆城镇居民对现行的社会保险的认知状况是:知道社会保险的人占83.3%,其中,47.25%的人是因单位发工资代扣三项保险金时获知的,有27.84%的人是通过广播电视等媒介获知的,有15.38%的人是通过亲朋好友告知的。当对没参加养老保险的人群询问原因时,9.8%的人表示对它不相信,40.6%的人表示因收入太低买不起,49.4%的人认为没有必要。当对没参加失业保险的人群询问原因时,9.1%的人表示对它不相信,34.2%的人表示因收入太低买不起,56.3%的人认为没有必要。当对没参加医疗保险的人群询问原因时,7.9%的人表示对它不相信,35%的人表示因收入太低买不起,57%的人认为没有必要。当对参加养老保险的人群询问原因时,他们当中有51%的人说是政府要求参保的,45%的

人表示是自愿的,其余人陈述了其他缘由。当对参加医疗保险的人群询问原因时,他们当中有 26.3%的人说是政府要求参保的,28.8%的人表示是自愿的,其余人陈述了其他缘由。当对参加失业保险的人群询问原因时,他们当中有 1.8%的人说是政府要求参保的,4.4%的人表示是自愿的,其余人陈述了其他缘由。

新疆城镇居民对现行的社会保险的工作状况的评价是:当征求参保人对社会保险部门关于养老保险工作的意见时,3%的人表示很满意,20%的人表示满意,46.3%的人表示一般,13.3%的人表示不满意。当征求参保人对社会保险部门关于失业保险工作的意见时,1.3%的人表示很满意,12.3%的人表示满意,43%的人表示一般,15%的人表示不满意,1.3%的表示很不满意。当征求参保人对社会保险部门关于医疗保险工作的意见时,2%的人表示很满意,14.7%的人表示满意,46.7%的人表示一般,14.3%的人表示不满意,3.3%的人表示很不满意。当问及目前新疆城镇开展养老保险方面存在的主要问题时,12.7%的人认为该项保险覆盖面太窄,5%的人认为服务跟不上,30%的人认为宣传力度太小,致使大多数人不明白,25.7%的人认为群众收入太低无法参与该项保险。当问及目前新疆城镇开展失业保险方面存在的主要问题时,7.7%的人认为该项保险覆盖面太窄,3.3%的人认为服务跟不上,36.7%的人认为宣传力度太小,致使大多数人不明白,25%的人认为群众收入太低无法参与该项保险。当问及目前新疆城镇开展医疗保险方面存在的主要问题时,14.7%的人认为该项保险覆盖面太窄,5%的人认为服务跟不上,33.3%的人认为宣传力度太小,致使大多数人不明白,25.7%的人认为群众收入太低无法参与该项保险。

新疆城镇居民对现行的社会保险的投保意愿是:当问及今后是否愿意投保社会保险时,48.7%的人表示将继续投保,49.3%的人表示不愿意。当对愿意继续投保的人询问今后最想投保的是哪

一种保险时,38.36%的人最乐意投保养老保险,16.7%的人最乐意投保医疗保险,3%的人最乐意投保失业保险,其余人表示最乐意投保其他保险。当对那些愿意参加社会保险的人群问及原因时,48.7%的人表示是受国家社会经济体制改革及政策的引导所致,35.3%的人认为这样可能会得到较好的回报。

上述调查表明,新疆城镇居民对社会保险制度认识程度还不高,应考虑进一步开展宣传教育,特别是利用公益广告以及通过社区进行广泛的社会保险知识的宣传教育,使国家社会保险制度改革与完善的重要意义和具体作法家喻户晓,妇孺皆知,以赢得广大群众的理解与支持。

问题之八:社会保险基金保值增值困难。

社会保险基金是一种专项基金,数额巨大,据统计,截至1999年末,新疆滚存结余的养老基金就有5.7亿元,这笔资金对社会经济生活有深刻的影响,直接关系到千百万退休人员、在职职工的生活及全社会的稳定。因此,对逐渐积累起来的养老保险基金进行管理,并确保基金的有效使用和保值增值是涉及到养老保险制度改革成败的关键之一。

由于我国目前还没有具备基金投资多元化的环境和条件,将基金结余额全部投资国债是非常安全的。但从经济发展的角度分析,由于我们在相当一段时间内将实行低利率政策以刺激经济。社会保险基金的保值增值很难实现。我国对基金投资方向实施严格限制是以失去基金最大增值的机会为代价的。从长期来看,随着资金不断增大,基金保值增值任务越来越重;随着我国金融市场及各方面条件和环境的成熟,基本养老保险金最终还是要走投资多元化的道路。

问题之九:道德风险度高。

由于我国公民素质还有待提高,在当前建立社会保险制度还存在较大的道德风险。所谓道德风险是当事人故意违法违纪使国