

论我国社会保障制度的模式转换

●施有文 方奇华

1991年10月,国务院作出了关于企业职工养老保险制度改革的决定(下文简称1991年决定),标志着我国社会保障制度向着商品化、社会化方向改革有了质的转变。社会保障体系包括职工养老保险、失业救济保险、职工医疗和工伤保险等诸多方面的社会保险福利的内容,而职工养老保险只是其中的一个基本方面。因此,以1991年决定为基调,我国社会保障制度总体上应作如何的改革?新的社会保障制度的模式是否可行、并怎样才能实行?这些问题都有待于作进一步深入的探讨。本文拟对此谈一些粗浅之见。

社会保障制度是建立在一定的社会经济基础之上的。从经济领域看,它的性质和状况如何,主要取决于某一社会的经济体制、劳动就业制度和相应的分配政策等特征。当这些经济特征发生变革时,社会保障制度及其模式也应作同步的改革或调整。

第一,有计划商品经济的新体制,要求对传统社会保障制度的弊端加以克服。

首先,社会保障体系不健全、社会保险的范围和适用对象过于狭窄,这反映在失业救济保险规定含糊、医疗和工伤等社会福利的保险仍未有明确规定;主要的社会保险措施一般适用于极少数职工,即使1991年的决定,也仅原则上适用于全民所有制职工。这一缺陷说明,现行社会保障制度已不能适应商品经济全面深入发展的需要了。

其次,保险基金来源较为单一,并采用现收现支的使用方法。目前,我国的社会保险基本主要由企业支付,少量部分由国家补充,个人则没有相应交纳一部分。据1989年的统计,我国社会保险福利费用的95%由企业支付,总额达700多亿元。由于保险基金现收现支,随着职工个人生活费用指数的上升,企业负担越来越重。可见,现行社会保障制度的社会化程度与我国经济的社会化程度不相称。

再次,缺乏专门的社会保险管理机构。现在,

对职工的各种社会福利保险的费用仍旧由所在的企业直接负责和支付,1991年的决定把社会保险的管理机构规定为非营利的事业性单位,实际上只是一种服务机构,权力与义务相当有限。在此情况下,职工个人被客观固定在一定的企业内部,使劳动力横向流动受阻。

总之,新的社会保障制度确立过程中,必须对上述弊端进行诊治,使新模式中溶进符合我国经济发展特别是有计划商品经济发展要求的新内容。

第二,我国劳动就业制度的改革,需要新的社会保障制度与之相配套,并作为前提条件。

自1991年下半年始,我们已经在主要城市的部分企业开始全员劳动合同制的试点工作。在1991年7月全国劳动工作会议上有关领导指出,这一制度将在“八五”计划末在全国推行。根据这一改革方向,今后我国劳动就业制度将呈现下列两个特点:(1)在国家计划指导下,充分发挥市场机制的作用,逐步实行职工个人与企业之间的双向自由选择的就业模式;(2)与第一点相联系,将允许社会上存在一定数量的公开失业,并使企业的隐性失业逐步公开化,把失业机制作为调节社会劳动力供求和资源配置的手段之一。显然,社会保障制度也应随之进行重大变革。

1. 新就业制度下,职工的横向流动加速,这要求职工社会保险基金来源多元化与支付主体单一化相结合。在传统劳动就业制度下劳动力几乎不发生横向流动,所以职工退休金一般由其退休前所在的企业支付,收支双方并不矛盾,失业救济金的情况类似于此。但实行合同制后,职工将有可能经常更换工作单位,如仍按现行的社会保障制度职工的社会保险金由哪个企业支付?各自应支付多少?因此,在合同制下要求各企业应按一定的工资总额比例对社会保险机构交纳职工社会保险金,而职工个人的社会保险福利费用由统一的管理机构所支付。1991年的决定也初步确定了这一方法,但仍需进一步充实。

2. 由于隐性失业的部分公开化, 公开失业的人数将大大增加, 现行的社会保障制度已无力维持失业职工及其家属的生活稳定和提高, 迫切需要增加保险基金的来源。我国现有公开失业人员约350万人左右, 若隐性失业部分公开化后我国的公开失业人数能控制在800万人上下, 所需生活费用按平均标准计算约为120亿元, 而依1986年国营企业待业救济保险的暂行规定, 企业按其工资的1%交纳失业救济金, 目前可提供的失业救济金总额仅在30亿元左右, 两者之间存有较大的缺口。隐性失业公开化具有重大的社会经济意义, 迫切需要解决社会保险基金短缺的矛盾, 而这有待于改进社会保障特别是失业保障的措施和方法, 我们认为, 一是法定个人交纳保险基金, 二是实行积累使用。

上述两个方面的分析, 其结论是: 首先, 我国的社会保障制度应加以改革, 并建议新模式以1991年的决定为样本, 使其体系和各种措施、办法完善起来; 其次, 新的社会保障制度与过去相比, 最重要的区别应在社会保险基金的来源和使用方法上; 再次, 专门的社会保障管理机构对于新模式的运行也有着至关重要的作用。

社会保障模式是社会保障制度的核心内容, 因此, 建立新的社会保障制度, 必须首先解决选择什么样的模式的问题。

1. 新的社会保障模式应遵循的原则。

社会保障模式是社会保障制度的各种方法和措施的具体表现, 因而牵涉到各种社会经济关系, 所以, 我国社会保障模式的选择应当考虑下列原则: 第一, 社会效益与经济效益相统一。新模式不仅通过社会调剂和互助使一部分完全丧失劳动力和暂时失去劳动机会的社会成员生活稳定, 从而确保社会的公平, 同时又促进企业对劳动、技术等生产要素合理组合、鼓励就业竞争、提高劳动生产率进而提高全社会经济活动的效率。我国过去的模式就是过于注重公平而忽视了效率。第二, 与社会经济发展阶段相适应。新模式应当考虑整个国民经济的状况、劳动者的收入水平及其他社会经济关系, 兼顾国家、企业、个人的承受能力, 处理好国家与集体、集体与个人、长远与现在的各种利益关系。第三, 计划指导与市场调节相结合。即新模式既要反映政府的社会经济发展目标, 并通过管理机构这一中介实现政府的控制与引导, 又要反映商品经济的内在要求, 按价值规律办事, 最终体现有计划商

品经济的要求。

2. 新的社会保障模式应包括的基本内容。

根据上述原则和本文第一部分指出的方向, 参照1991年的决定, 我们认为, 新的社会保障模式应具有以下几个方面的内容: (1) 健全的社会保障体系。全社会职工都参与社会保险, 社会保险的范围不仅包括退休养老、失业救济, 还包括医疗、工伤和其他社会福利的各个方面。(2) 多元的社会保险基金来源。社会保险基金不仅由企业交纳、国家补充, 还将以法定方式强行(不是自愿)规定职工个人交纳, 且个人交纳部分占较大份额。(3) 科学的保险基金使用方法。社会保险基金实行个人专户存储, 积累使用, 并与社会统筹相结合。(4) 专门的社会保险管理机构。这一机构联接政府、企业和职工个人, 既是经济实体, 又是服务单位, 主要职能为统一使用和筹措、积累社会保险基金, 提供社会特别救济, 提供就业服务, 等等。

3. 新的社会保障模式的选择。

目前可供选择的社会保障模式可归为两类。一类是社会统筹保险制, 欧美国家一般都采用了这种模式。其主要内容是: 社会保险基金从职工收入分配中筹措, 由社会保险机构统一使用, 采取现收现支的方法。该模式虽然保证了社会成员之间的收入调节和风险分担, 但面临保险基金匮乏之困难, 特别是在与人口老龄化相关的社会负担过重的情况下, 该模式已陷入窘境。另一类是法定个人储蓄基金保险制, 简称为基金积累制, 主要内容是, 职工个人和企业按一定比例交纳保险基金, 以个人帐户存储, 社会保险福利费用从积累了的基金中支付。该模式为发展中国家所重视, 它使社会保险基金来源经常化、社会化, 减轻了社会和企业负担, 但其中社会成员的互助互济功能较弱。上述两模式在不同类型国家中均曾起过积极的作用。

上述两模式并不是相互对立和排斥的, 与社会主义生产关系更无根本性的矛盾。因此, 我国新的社会保障模式关键应侧重于吸纳两种模式各自的优点, 摈弃其中的弊端。从我们的分析中不难看出, 两种模式最主要的区别在于保险基金的使用方法上, 即现收现支的社会统筹与个人储蓄积累支付的不同, 两种模式的结合也就是这两种方法上的融合。本文认为, 由我国生产关系的特征和经济管理中的计划性、控制性所决定, 我们完全可以做到这一点。具体地说, 其一, 相应建立保险基金的个人储蓄帐户, 其二, 管理机构有权对各个职工积累的保险基金在一定时期内统一安排使用; 其三, 根

据各类职工具体交纳的社会保险基金数额，划分使用与发放的标准，基金剩余部分最终按一定比例归职工或其家属所有；其四，政府部门拨出专门的社会保险基金，作为社会调剂，并主要用于对特殊困难的社会成员的救济。显而易见，我国的新模式以基金积累制为骨干，但包涵了社会统筹的内容，即强调了有关管理机构和政府部门的计划调控和统一指导的功能。所以，本文把我国应选择的新的社会保障模式称之为法定个人储蓄基金统筹保险制，简称为基金积累统筹制。

三

新的社会保障制即基金积累统筹制，其中最实质性的内容是社会保险基金来源的多元化及其使用方法上的积累与统筹相结合。关于基金的社会统筹措施，我国实施已久，只需在一些具体方法上加以补充与完善，因此，新模式是否可行关键取决于社会保险基金的积累能否足够支付各种社会保险福利费用，社会保险基金额的合理程度等因素。本文在此以1991年的决定为依据，并结合具体经济情况，对新模式的可行性作实证性分析。

1. 实证分析的前提条件。

(1) 由于农村的统计资料不全，我们选择城镇职工是以全民所有制企业职工为分析对象；并按一般职工18岁就业，男性职工60岁、女性职工55岁退休，取职工平均就业年限为40年；同时，预测职工退休后需要养老等保险的时间平均为20年。

(2) 所有统计数据均以1989年为基期，其中城镇劳动力资源为1.4亿人（全民所有制职工约为1.1亿人）。

(3) 考虑到国民收入年增长率、劳动生产率提高速度、物价上涨率等因素，我们确定单个职工退休后人均保险福利费用年增长率为6%，而总体的社会保险福利费用因牵涉到人口老龄化趋势、劳动人口增长等因素，规定其年增长率为10%。

(4) 按1991年决定，基金存储按同期居民储蓄存款利率计息，所得利息并入基金，且依照我国3年定期存款利率为8.64%、同期国库券利率为10%，社会保险基金积累达40年，平均每年交纳的基金存储时间在20年左右，因此，规定积累了的基金年利率为15%，并计复利。

(5) 为分析之便，将不考虑职工个人因各种原因需对社会保险基金现收现支的部分；也不考虑个人储蓄基金积累40年后（职工退休之后）的继续以一定利率水平的增殖，与此相对应，撇开了职工

退休后20年生活费用的上涨。

2. 职工个人所需人均社会保险福利费用的计算。

这一费用包括两部分，即职工就业期间和退休后各种社会保险福利费用之和。1989年，全民所有制在职职工社会保险福利费用为325.8亿元，人均取整数为300元左右，那么，从1989年始，职工就业40年内所需人均社会保险费用总额（ F_1 ）为：

$$F_1 = 300 \times \Sigma (1 + 10\%)^{40} = 136755.54$$

（元）

1989年全民所有制企业退休职工为1629万人，所用退休养老金为309.7亿元，人均1900元，那么，从1989年始，职工退休后20年间所需的人均退休养老金总额（ F_2 ）为：

$$F_2 = 20 \times 1900 \times (1 + 6\%)^{40} = 390857.28$$

（元）

职工自参加工作后需要的各种社会保险费用的人均额F则为： $F = F_1 + F_2 = 527612.82$ （元）

取整数为52万元左右。

3. 人均应交纳的保险基金额的确定。

基金积累的公式可简单地列为：

$$E = A \Sigma (1 + r)^i$$

式中的A则为职工个人人均所需的社会保险基金额，r为基金的利率，i为年限，根据前提条件的约定： $r = 15\%$ ； $i = 40$

代入基金积累的公式中：

$$E = A \Sigma (1 + 15\%)^{40} = A \times 2045.2223$$

这一结果表明，基金积累额若能满足以支付上述各种社会福利费用支出，关键是A的数量大小的确定，即要使

$$E = F, \text{ 即 } A \times 2045.2223 = 52 \text{ (万元)}$$

则 $A = 0.02543$ （万元）

取整数A为255元。

4. 实证分析的结论和说明。

上述实证分析的结论是，基金积累统筹制，通过恰当数量的个人和企业交纳的社会保险基金的积累，在一定期限内是以支付职工的各种社会保障福利支出，因此，这一模式从总体上是可行的。主要原因再作如下解释：

(1) 新模式中企业交纳相应部分（我们规定为人均125元）社会保险基金是恰当的。首先，大大低于原模式中所应支付额。1989年我国全民所有制企业支出的社会保险福利总额为635.5亿元，人均高于570元，而新模式下所需支出的费用仅为过去的四分之一，其次，企业上缴的基金额，不是职

工平均工资额的5%，而1986年规定企业保险金所占份额为1%，1991年的决定中退休养老金所占份额在3%内，再加上医疗、工伤事故等所需的保险基金，实际所需与我国现行的政策规定也较为接近。因此，新模式将大大降低企业的社会负担。

(2) 国家所交纳的社会保险基金额(我们规定为人均每年为5元)，是能有保证的。1989年国家财政、民政部门用于社会保险福利费用的支出在40亿元左右，而新模式中所需费用只为六、七亿元，国家财政不仅可以支付，而且与过去相比也大大减轻了财政的负担。

(3) 职工个人所交纳的社会保险基金额(年均约125元)也是比较合理的。其一，目前城乡居民储蓄已突破8000亿大关，而社会保险基金可视为居民储蓄的转移；其二，即使目前该基金额占职工工资总额的5%上下，但从长远看，如果职工工资按正常速度(6%)上升，我们计算出职工在职40年间(以1989年为基数)年均工资在5000元左右，那么职工个人所支付的社会保险福利费用只占其工资份额的2.5%。

四

新的社会保障制度的模式如何得以实行呢？本文认为，实现模式的转换，是一个较长而复杂的过程，应注重分析研究下列两个问题。

1. 模式转换的步骤怎样安排？

我们的基本看法是，实现新的社会保障模式是不可能一步到位的，应该分步骤进行。其原因很多，但主要障碍仍在于：(1) 职工具体就业时间各不相同，有的已接近退休，有的则刚刚参加工作，如立即转换成新模式对就业时间较长的职工显然不利；(2) 保险基金来源量与使用量之间存有矛盾，按新模式中确定的255元基金额，全社会的基金来源为360亿元左右，不及1989年实际使用的社会保险福利费用的一半，如果仅用此基金支付，不仅收支缺口大，而且该基金也难以积累。这就是说，新旧模式在一段时间内将共同运行，这对于我国社会保障制度的连续性和社会稳定，是必要的。

总的说来，新旧模式的转换过程将分三个阶段，即一是以旧模式为主的新旧模式并存阶段，二是以新模式为主的新旧模式并存阶段，三是新模式独立运行的阶段。那么，如何实行这三个阶段的平稳过渡呢？主要途径在于逐步地、有比例地降低现收现支那部分社会保险福利费用的支出。详细地

讲，首先把各支付主体为业已退休职工而交纳的社会保险基金用于现收现支；其次是从已经积累的退休养老金中支取少量部分作为现收现支不足的弥补；再次是严格控制各种社会保险福利支出的过度膨胀。当然，具体到每个职工个人，可以工作年限为区分标准，确定其各种社会保险福利费用中现收现支和基金积累使用的比例。总之，通过这些措施，若干年后现收现支的部分将几乎消失，新模式将进入直接运行阶段。

在新旧模式转换的第一个阶段，企业既要现收现支绝大部分社会保险福利支出，又要进行基金积累(全社会总额约为 125×1.4 即175亿元)，因此，用于社会保障的支出有所增加，这一过程将持续4到5年。在此阶段，政府部门要实现优惠政策，鼓励企业的社会保险基金筹措和使用方法的置换，目前，国务院为增强企业活力已计划逐步把企业产品所得税降低为33%，恰好提供了一个良机；同时，企业内部也应挖掘潜力，支持新旧模式的转换。

2. 社会保险基金如何增殖？

基金积累统筹制这一模式要得以实行，各支付主体所得交纳的社会保险基金必须以一定的年利率(实证分析中确定为15%)增殖。如何使社会保险基金以一定的增长速度不断积累呢？我们建议：

(1) 建立各级专门的社会保险管理机构，并使之具备金融保险单位的某些职能，赋予一定的经济权力，从而当作一个经济实体。只有这样，筹措了的社会保险基金才能由其恰当地运作于经济活动之中，具备增殖的机会。

(2) 社会保险基金虽本质上属于消费基金，但在积累期间却应使之转化为生产建设性资金，并主要打入国家基础设施、瓶颈部门和新兴产业之内，购买国家长期公债和国库券是便利的选择。这样，既避免了投资风险，又基本确保了它能以较大幅度地增殖。

(3) 政府有关部门对积累的社会保险基金的运用，要实行宏观指导并予税收等方面的优惠。

总之，建立新的社会保障制度，实行新的社会保障模式，对于解决我国的隐性失业、合理配置社会资源、优化产业结构、改变错位了的消费结构以及促进社会稳定有着不可低估的作用，更何况在下世纪初我国将进入老龄化社会，因此该模式的转换也是跨世纪的战略选择。所以，我们一定要积极创造条件，使新的社会保障制度的确立和新模式的运行顺利实现。