

□ 葛寿昌

我国社会保障模式的选择与操作构想

社会保障是社会化大生产和市场经济发展的产物,又是市场经济发展和运行的重要前提条件。我国原有的社会保障模式是产品经济条件下产生的,远远不能适应社会主义市场经济发展的要求。因此,需要通过改革,建立具有中国特色的社会主义市场经济型的社会保障模式。

党的十四届三中全会决议指出,我国要建立社会主义市场经济体制。而建立多层次的社会保障制度则是社会主义市场经济体制的一个主要环节。这是因为,社会主义市场经济要求企业投入市场,自主经营、自负盈亏。企业自主经营,在用人上要有自主权,即有权根据生产经营的需要,招收和选择职工,并根据生产经营的变化,辞退多余的、不适合的和表现不好的职工。这就要求改变原来的企业对职工提供劳动保险的制度。原来的企业保障制度,使职工紧紧地依赖和依附于企业,劳动力只能进不能出,因为职工一旦被辞退离开企业,劳动保险就没有了。企业投入市场,必然要展开竞争,优胜劣汰。这就要为企业的竞争创造平等的条件,改企业办保险为社会办保险,搞好社会保障和社会福利,使企业能集中精力,轻装上阵,投入市场竞争,搞好生产经营,提高经济效益。

社会主义市场经济的发展,必然使家庭结构发生大的变化,即主干家庭减少,核心家庭增多,家庭的职能也随之而发生变化,如家庭的保障职能减弱。因为市场经济条件下的家庭主要靠工资养家糊口,由于竞争激烈,一旦失业,收入中断陷入困难,就既无恒产可依,又无原靠宗族观念所维系的家庭所能保险。家庭结构和职能的变化,要求加强社会保险。

社会主义市场经济,要求生产要素配置市场化,企业中重要的生产要素——劳动力的配置也实行市场化,即劳动者的就业和流动都必须通过市场实现。在劳动力市场上,劳动者与用人单位实行双向选择,当劳动力供过于求时,要求就业的劳动者之间要展开就业竞争;即使进入企业,也经常会有岗位竞争,竞争中的弱者,就会被淘汰,成为失业者,这就要求社会给予基本生活保障。市场经济中,竞争机制、风险机制和激励机制充分发挥作用,结果必然是竞争中的强者获胜,素质高的、能力强的、贡献大的劳动者获得较多的收入;反之,弱者被淘汰,能力差的、素质低的、贡献小的劳动者只能获得较少的收入,甚至陷入困境。市场经济的发展,必然会形成贫富差距,这就要求社会对弱者、贫者提供一定的保障,以实现社会安定,保证经济的稳定发展。

我国原有的保障制度,是保障与就业高度重合、单位化的封闭型的体制。其弊病是:实施范围不广,仅限于全民和大集体单位中的正式职工;社会化程度不高,很多保障项目仍是企业保障,由企业筹资、支付和管理,社会没有建立统一的社会保障制度,不利于劳动力的流动;筹资渠道单一,是企业或国家包下来,劳动者个人不交纳社会保障费;资金是现收现支,基本没有积

累储存,很难应付即将到来的人口老龄化高潮;社会保障多头领导,政出多门。这种保障模式与市场经济存在严重的矛盾,限制了劳动力的流动,扼杀了企业的活力,阻碍了市场经济的发展,必须进行改革,以建立符合市场经济要求的社会保障模式。

建立既适应社会主义市场经济运行要求,又适合我国的国情,具有中国特色的社会保障模式,对于促进我国市场经济的发展,巩固社会主义制度,具有极其重要的意义。因此,社会保障模式的选择,是十分重要的。

目前,国际上大致有四种社会保障模式。第一种类型是“传统型”的社会保障模式,美、日等发达的资本主义国家实行这种模式。它贯彻“选择性”原则,强调个人责任,给付与收入、交费联系,费用由三方负担或两方负担。第二种类型是“福利型”的社会保障模式,英国、瑞典等西欧、北欧福利国家实行这种模式。它贯彻“普遍性”原则,范围包括“从摇篮到坟墓”的各种生活需要,按统一标准交费、给付,保障基金主要由国家税收解决。第三种类型是“国家型”的社会保障模式,原苏联及东欧社会主义国家实行这种模式,社会保障完全由国家包下来,职工个人不交纳费用,费用由单位负担,由国家统一的保险组织经办,并由工人共同管理。第四种类型是“储蓄型”的社会保障模式,新加坡等亚非拉少数发展中国家实行这种模式。它实际上是强制储蓄,强制劳方或劳资双方交费,以职工名义存入储金局,职工退休或其他需用时,连本带息发给职工。

以上几种模式中,福利型的社会保障模式,是建立在生产力高度发展的基础上,与我国作为发展中国家的国情不适应。况且,这种模式,由于国家包得过多,标准水平过高,正陷入严重的危机,正在进行调整改革。我国决不应也不可能采用这种模式。国家型的社会保障模式,由于社会保障完全由国家包下来,个人不交费,不利于培养职工自我保障的意识,不能体现权利与义务的结合,而且费用由单位负担,容易成为企业保障,不利于企业实行自主经营、参与市场平等竞争,也不利于劳动力流动。我国原有的社会保障模式,即属于这种模式,其弊病已明显暴露,必须改革这种模式。储蓄型的社会保障模式,虽然有利于树立职工自我保障的意识,充分体现权利与义务的统一,但这种模式缺乏社会统筹,不能发挥社会保障的调剂互助职能,是一种初级的原始的社会保障制度。而传统型的社会保障模式,是实行社会统筹,可以充分发挥风险分担,互助互济的作用。

根据我国的国情,借鉴世界各国的经验教训,在总结我国 40 多年实行社会保险的经验及分析四种社会保障模式优缺点的基础上,我国应实行具有中国特色的一体化、多层次、社会统筹与个人帐户相结合的社会保障模式。这一社会保障模式具有以下的一些基本特征:

1. 建立包括全体劳动者在内的范围广泛的社会保障制度。

在市场经济条件下,劳动者普遍存在着生、老、病、死、伤、残、失业等风险;我国又是以公有制为主体的社会主义国家,劳动者在生产资料的占有权利方面是平等的,故劳动者应平等地享受社会保障权利,而不应该是有的所有制(如全民所有制和大集体所有制)职工有社会保险,而有的所有制职工(小集体、私营企业)和农民及个体劳动者没有社会保险。应根据劳动者社会保险权利平等的理论,建立所有劳动者都有权享受的、实施范围普及的社会保险制度。当然,这是目标模式,实现这个目标模式只能是逐步的渐进的。

2. 建立全社会一体化的法定基本保险制度。

由于劳动者都有享受社会保险的平等权利,市场经济又要求劳动者在社会范围内自由流

动,因而,社会保障应对所有的劳动者在筹资比例和给付标准上是统一的,不应由于所有制和身分的不同而有差别。这就需要建立不分所有制,不分用工形式,不分地区,基本保障统一立法,统一筹资比例,统一给付标准,统一管理的一体化的社会保险制度,以利于劳动力在不同地区、不同所有制单位之间流动。

3. 建立法定基本保险、企业补充保险、个人储蓄保险多层次的社会保险制度。

对于企业职工来说,除了法定的基本保险以外,还应建立企业补充保险。企业经济效益好的,国家立法规定,企业应为本企业职工建立企业补充保险,在社会保险待遇标准上体现一定的差别,以发挥社会保险在体现公平为主的前提下,兼顾效率的作用。一部分收入较高的职工,鼓励其进行个人储蓄保险,使其在丧失劳动能力后能保持较高的生活水平。国家对个人储蓄保险给予鼓励和支持。

4. 建立社会保险基金国家统筹,国家、单位、个人三方筹资的制度。

社会保险是以国家为主体举办的一种社会福利事业,国家应负责统一规划、统筹和管理社会保险基金。统筹的范围越大,保障的程度也就越高。劳动者的社会保险基金应由国家、单位、个人三方合理负担。个人交纳一定的社会保险费,有利于树立自我保险意识,体现权利与义务的结合。筹集的经费必须基金化,并使其保值和增值。

5. 建立社会统筹和个人帐户相结合的养老、医疗社会保险制度。

新加坡的公积金制度,就是建立个人帐户的,但他们没有实行社会统筹。我国的养老、医疗保险制度改革,是将社会统筹和个人帐户结合起来,即将单位和个人按职工工资额的一定比例交纳的社会保险费记入个人帐户,职工生病和退休时,按规定在个人帐户的储存额中领取和支付。但是,职工生的病有大有小,费用有多有少,退休后的寿命也有长有短,这就需要进行社会统筹互济,即在单位为职工交纳的保险费中提取一定的比例,形成统筹基金,以便对那些多生病、生大病、长寿命而个人帐户储存额不够用的人进行接济帮助,以保证其基本需要得到满足。建立个人帐户,可以使职工摆脱对单位的依赖和单位对职工的束缚,解除自由择业和流动的后顾之忧,有利于市场经济的运行和发展。

6. 建立统一领导、分级管理,以社会化管理为主的管理体制。

社会保险应建立统一的决策和领导机构,如社会保险委员会或社会保险部(局),统一领导社会保险事业,防止多头领导,政出多门,同时又要实行分级管理。还要有分工协作的专门管理机构,并依靠基层政权组织以及群众性的管理组织,形成社会化的社会保险网络体系。社会保险应实行社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主。社会管理主要由社区管理。社会保险的管理,越接近基层,越接近受保群众,越能减少浪费,减少官僚主义等弊病,而且能使受保对象得到切实的照顾。

7. 建立以社会保障为主,与群众互助保障、家庭保障相结合的保障体系。

鉴于国外的教训,鉴于我们财力和物力有限的情况,我们不可能完全由社会来建立“从摇篮到坟墓”的社会保障制度,这是一方面;另一方面,我国又长期存在着家庭亲属保障和群众互助保险的优良传统,我们应充分运用这些传统的保险形式,以补充社会保险的不足。

社会保险的模式确定后,如何进行具体操作,就成为十分重要的问题。具体的操作方式是否恰当,是否科学合理,对于社会保障制度的发展和巩固,是极其重要的。笔者对我国劳动者的社会保障的操作过程和方式,有如下的构想:

1. 法定基本保险基金由国家、单位和个人共同负担。

劳动者的法定基本社会保险基金,除工伤、生育保险基金由用人单位一方负担外,医疗、失业、养老保险基金应由单位和劳动者个人共同负担。

劳动者的基本养老保险基金,改变过去长期来个人不缴纳的筹资方式,实行个人交费制度。在开始起步时,个人交费比例不能过高,以本人上一年月平均工资收入(包括奖金、津贴)的2—3%为宜。个人交费的比​​例随着工资收入的增长逐步提高,每两年提高一个百分点,一直提高到个人工资收入的8%为止。个人交费部分,因过去没有包含在工资含量中,故应通过增加工资的方法予以弥补。失业保险基金目前个人是不交费的,应实行个人交费制度,以适应实行现代企业制度和劳动人事制度改革的需要,体现享受失业保险权利与交纳保险费义务的结合,体现在职劳动者对失业劳动者的互济帮助。个人交纳的失业保险费可占工资收入的0.5—1%。医疗保险基金,改革起步时,个人按工资收入的1—2%交纳,以后逐步提高。

用人单位要为本单位的职工按工资总额的一定比例交纳社会保险费。例如,为职工交纳13—14%的基本养老保险费,随着劳动者个人交纳养老保险费比例的不​​断提高,相应降低交费比例,一直降低到与劳动者交费比例相等,如同是8%。用人单位要为职工交纳工资总额的1—2%的失业保险费,交纳10%左右的医疗保险费。

国家亦要负担一部分社会保险费。国家负担体现在以下几个方面:允许企业为职工交纳的社会保险费在税前列支,列入成本,国家由此减少了所得税,这也就是国家对社会保险的支持和负担;在社会保险费收支发生赤字时,国家财政给予补贴。

2. 社会保险基金有效运用,确保基金的保值增值。

社会保险基金筹集后,除去支付实际需要的社会保险金外,还有部分积累,而且随着社会保险制度改革的深入,这部分积累的基金数量将越来越大。为了保障受保对象的生活水平不致因物价上涨而下降,必须有效地运用社会保险基金,使其保值和增值。实现社会保险基金的增值,大致可以采取以下的途径和方法。

(1)将社会保险基金存入银行或其他信用机构,以取得利息收入。这种办法风险小,利息收入比较稳定,但其增值收益率较低。为了解决银行存款收益率较低的问题,国家对社会保险基金存款,应给予支持和优惠。同时建议国家对社会保险基金开办“增值储蓄”,给予比物价指数更高的优惠存款利率。

(2)购买公司债券,或购买政府债券,也可以进行直接投资。购买债券或直接投资,可以得到较大的收益报酬,基金增值率一般高于银行存款利率。但直接投资存在投资风险,管理和技术上需要有专门机构,负责保险基金的投资项目评估,以保证基金投资的安全性。社会保险基金投资运用要严格遵循安全、有效原则。即首先要保值,争取增值,力避风险大的投资,并采取分散化、多元化的投资策略;且以间接投资为主,直接投资为辅。也可委托给一些财力雄厚、商誉较好、经营管理能力较强的金融机构进行投资运用(即银行的信托投资)。

(3)成立相对独立的社会保险基金会或社会保险银行,或者由社会保险机构与专业银行联合建立信托投资公司,专门管理基金的运营与使用,进行投资融资。其董事会由财政、劳动、工会、社会保险机构等有关方面代表组成,并聘请金融、投资专家参加。同时建立和完善监督、审核、检查社会保险基金投资运用制度,使基金运用的范围、方向、期限等在宏观上有所把握和控制,增强基金运用的安全有效程度。国家应在政策上给予一定的优惠,如将一些风险小、有一定盈利水平的项目,优先安排到社会保险投资银行,同时对基金的投资运用,予以减免税优惠等。

3. 社会统筹与个人帐户相结合的制度。

劳动者的基本养老保险和医疗保险,均应实行社会统筹与个人帐户相结合的制度。社会保险机构要为每一个参加社会保险的职工建立个人养老保险帐户。记入个人养老保险帐户的包括:(1)按职工本人工资收入3%交费的部分;(2)单位为职工交纳的工资收入13%的部分,其中又分为两部分,一部分按本市职工平均工资的一定比例记入,其比例可以是5—8%;即不分工资高低,这一块记入个人帐户的绝对额都是一样的,以体现公平分配的原则,适当缩小工资高的职工与工资低的职工的养老金的差别;另一部分记入单位为职工按本人工资收入5—8%(不超过本市职工平均工资150%部分)交费的部分。职工个人养老保险帐户的储存额,由社会保险机构按不低于银行居民定期存款的利率计算利息。职工在本市变换工作单位,不变换养老保险帐户。职工由于各种原因而失业和中断工作的,其养老保险帐户仍予保留。他们在调动或中断工作前后个人养老保险帐户的储存额,可以累积计算。个人养老保险帐户的储存额,只能用于职工本人退休后按月支付养老金,不能移作他用。职工到了法定退休年龄,个人交费满15年的都可享受退休待遇,按月领取养老金,其标准为:月养老金=个人养老保险帐户的储存额÷120(10年的月份)。职工退休后,有的人寿命较长,有的人寿命较短,寿命长的人,其个人养老保险帐户的储存额不够用,而寿命短的人,其个人帐户上的储存额又用不完,这就需要进行社会统筹,建立社会统筹基金,以便进行调剂。社会统筹基金的来源有:(1)职工在未退休前即死亡,或出国,或者退休后不久即死亡,其个人养老保险帐户上的储存额,属于个人交纳的部分,连同本金和利息,返还给本人或其遗属,单位交纳的部分,纳入社会统筹基金;(2)社会保险基金运营增值的部分,一部分作为提高养老金水平之用,一部分可纳入社会统筹基金;(3)单位为职工交纳的养老保险费,不全部记入个人养老保险帐户,确定一定的比例(如2%)纳入社会统筹基金。

医疗保险的个人医疗帐户,由个人交纳的医疗保险费和单位为职工交纳的医疗保险费的一部分组成。个人医疗帐户,专款专用,用于支付个人的医疗费用。个人医疗帐户的本金和利息为职工个人所有,可以结转使用和继承。用人单位为职工交纳的医疗保险费用的其余部分进入社会统筹医疗基金或大病医疗统筹基金,由社会医疗保险机构管理,集中调剂使用。具体操作可以有两种设想:一种是职工患病治疗,医疗费用先从个人医疗帐户支付,个人医疗帐户不足支付时,先由职工自付。职工在个人医疗帐户之外自付的医疗费,按年度计算,超过本人年工资收入的5%以上部分,由社会统筹医疗基金中支付,个人仍要负担一定的比例,个人负担的比例,根据超过本人年工资收入5%以上部分的金额大小,确定不同的比例,最低为2%,最高为20%。另一种办法是,职工患一般的疾病,其医疗费在个人帐户中支付,个人帐户用完后,可在家庭内部其他人的帐户上调剂使用,仍自付有困难的可向单位申请补助。职工患大病门诊或住院治疗,其医疗费向社会医疗保险机构报销30—95%,个人自付5—30%。所谓大病是指:恶性肿瘤、严重外伤、各种内脏疾病、急病抢救、住院和手术后恢复期间的医疗费用,女职工难产引起的并发症等。职工虽未患上上述疾病,但经常患病治疗,月连续或一次就医的医疗费门诊300元以上,住院500以上的部分,亦可向社会医疗保险机构报销一定比例的医疗费。

4. 基本保险、企业补充保险和个人储蓄保险相结合的制度。

职工的养老保险应实行多层次的养老保险制度。

(1)基本养老保险。基本养老保险,是由国家立法,强制建立的适用于所有职工的全国基本统一的一体化的养老保险制度。基本养老保险由政府有关部门统一组织和举办,统一立法、统一筹资比例、统一给付标准。基本养老保险的费用实行国家、企业和职工个人三方合理承担。基本养老保险的实施范围要扩大到所有不同所有制单位的劳动者和各种不同用工形式的职工

(包括临时工)。基本养老保险的费用要实行社会统筹。

(2)企业补充养老保险。企业补充养老保险,是由企业根据自身的经济能力,即当企业的经济效益和职工平均工资收入达到一定的水平时,要为本企业职工投保企业补充养老保险,待职工退休时,一次性或按月支付给退休人员,使职工退休后的生活水平能够在领取基本养老金的基础上得到补充和提高。

企业补充养老保险费用在企业自有资金中的奖励、福利基金中提取。这样做的实质是将激励机制注入养老保险领域,使其具有激励作用。当企业根据自身的经济能力为职工建立补充保险并在一定程度上体现效率原则分配给职工时,这样就把企业经济效益好坏同职工个人补充保险的利益紧密联系起来,其结果势必增强企业的吸引力和凝聚力,可以调动职工关心企业,提高劳动生产的积极性。

企业补充保险,具有立法的半强制性。国家将企业补充保险作为企业养老保险制度的一个层次,这就具有强制性,但又有一定的条件和灵活性。国家对补充保险实行提倡和鼓励,在政策上给予指导,在不具备条件时可不补充,在实施中补充标准和怎样补充不强调统一,可随企业的发展而建立、变化,可连续也可中断,不强调起始一致,始终如一,企业补充保险的分配方案、分配水平由企业自主确定。

企业补充保险,首先应体现公平原则,即机会均等、利益均沾,但又不是平均分配,应兼顾效率原则。这就是说,要为多数职工投保数额相同的补充保险;对少数表现特别好、贡献突出的职工投保较多的补充保险;对少数违纪的表现很差的职工不予投保,待他们转变了,表现好了,再投保,以奖优罚劣。对于接近退休的老职工,要有适当倾斜。职工的补充保险,要记入职工个人养老保险帐户。企业补充保险应有上限,如规定年提取的补充保险费总额一般以不超过企业上年人均收入的一个半月或两个月工资为宜,领取的补充保险金,以不超过基本养老保险金的50%为宜。

(3)个人储蓄性养老保险。某些工资收入较高的职工,为了使自己在退休后能领取较多的养老金,以便保持较高的生活水平,可以根据个人收入情况自行决定投保个人储蓄性养老保险。国家提倡、鼓励职工个人参加个人储蓄养老保险,并在政策上给予指导和优惠。个人储蓄养老保险,也可以向社会保险机构投保,也可以向商业性的保险公司投保。个人储蓄养老保险费在限额内,国家给予免税的优惠。个人储蓄养老保险基金记入个人养老保险帐户。

职工医疗保险,亦可以实行多层次的医疗保险制度。上面所讲的社会医疗统筹与个人医疗帐户相结合的制度是基本医疗保险制度。基本医疗保险只保障职工最基本的医疗需求。有承受能力的企业,应为职工建立企业补充医疗保险,以便对那些医疗费用较大,个人医疗帐户已用完而又缺乏承受能力的患病职工,给予适当的补助和接济。同时鼓励职工个人投保一定数额的医疗保险,以弥补基本医疗保险和企业补充医疗保险的不足。