

第十五章

建立具有中国特色的社 会保险制度



第一节 我国建立社会保险制度的基本国情

第二节 目前我国社会保险存在的主要问题

第三节 我国社会保险制度改革的目标和原则

第四节 我国社会保险改革的重点

第一节 我国建立社会保险制度的基本国情

- 人口众多，就业压力大
- 生产力发展水平低，经济发展不平衡与二元经济结构并存
- 人口老龄化进程加快，未来社会的赡养成本压力大
- 多种经济成分长期并存

第二节 目前我国社会保险存在的主要问题

一、覆盖水平不高

二、社会化程度低

三、社会保险费收缴难，资金缺口大

四、社会保险法制不健全，管理水平低



一、覆盖水平不高

社会保险覆盖面的大小，是社会保险制度健全与否的主要标志，也是市场经济发育是否成熟的重要体现。我国社会保险覆盖范围偏窄，主要表现为：

- 社会保险总体覆盖率不高
- 社会保险覆盖范围有待拓宽
- 社会保险各项目覆盖率不平衡

二、社会化程度低

当社会保险制度的对象是全体劳动者时，它才能真正起到稳定社会的作用，然而，受我国社会生产水平和国家财力的制约，社会保险的覆盖面只局限于城镇，而且又主要局限于国有企业、城镇小集体企业和三资企业参保率不高，私营企业、个体工商业人员的社会保险问题有待解决。

社会保险统筹层次较低，养老保险虽然实行省级统筹，但社会保险的互济功能还有待充分体现。而其他险种距离省级统筹的目标还有一定的距离。我国社会保险金社会化发放取得了一定的阶段性成果，但对推进社会对象管理和服务的社会化工作进展还比较缓慢，社区职能定位还不明确，社区组织与设施建设还比较滞后，管理能力和服务水平还有待提高。

三、社会保险费收缴难，资金缺口大

社会保险基金收缴难的原因主要为：

- 企业经济效益不佳，缴费困难。
- 一些企业着眼于眼前利益和局部利益，拖欠缴费或是瞒报工资总额。

- 社会统筹基金占用个人账户基金，直接影响了个人账户的积累，致使个人缴费缺乏激励机制，由于省级统筹设有严格实施，社会保险基金没有资金积累，社会保险基金运营手段和增值机制尚未建立，调剂资金上缴缺乏约束机制，基金收缴机构的积极性受到影响。
- 省级统筹调剂金征缴和支付具有较强的区位移动性，而“分灶吃饭、收支包干”的财政体制是按企业隶属关系来划分财政收入归属的，两者之间产生的利益矛盾和冲突，其直接结果是各地想尽一切办法少缴或不缴省级统筹基金。

四、社会保险法制不健全，管理水平低

受经济发展水平的制约与传统社会保险观念的影响，社会保险管理目标与管理层次不高；养老保险中，注重“老有所养”的问题，对“老有所乐”“老有所为”重视不够；医疗保险中，重治疗、轻预防；失业保险中，注重解决失业者的基本生活问题，对失业者的技能培训与就业引导关心不够；工伤保险中，注重工伤保险金的发放，忽视工伤预防与职业康复。



第三节 我国社会保险制度改革的目标和原则

- 一、有中国特色的社会保险制度的改革目标
- 二、社会保险制度改革的原则



一、有中国特色的社会保险制度的改革目标

何为中国特色的社会保险制度？简言之，就是从我国的具体国情出发，根据社会保险的本质与功能，建立起能体现社会主义市场经济制度优越性，有利于调动各方面积极性，促进经济建设和保障社会劳动者因各种风险失去收入来源时满足其基本生活需要的社会保险制度。

根据我国社会主义初级阶段的基本国情和国民经济及社会发展的要求，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出：“**要加快形成独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化社会保障体系。**”这是我国社会保险制度改革目标的高度概括。

二、社会保险制度改革的原则

- ❖ 坚持基本保障标准与我国经济发展水平以及各方面承受能力相适应的原则
- ❖ 坚持城乡有别和体现经济发展不平衡的原则
- ❖ 坚持公平与效率、权利与义务相对应的原则
- ❖ 坚持逐步推进，保持政策连续性的原则



（一）坚持基本保障标准与我国经济发展水平以及各方面承受能力相适应的原则

建立社会保险制度的根本目的是稳定社会和发展生产力，过低的社会保险水平会损害劳动者的积极性，过高的社会保险水平则会阻碍经济的发展，加重财政负担。因此，必须坚持基本保障标准与我国经济发展水平以及各方面承受能力相适应的原则，实行“三低”，即：

低起点，低成本，低标准。

(二) 坚持城乡有别和体现经济发展不平衡的原则

中国城乡二元经济结构明显，生产力水平、就业结构和消费方式等方面差别很大，在农村，广大农民具有土地使用权，构成了客观的经济物质保障，但是其生产、生活、消费方式与城市居民有较大差异，广大农村还一时难以与城镇社会保险制度改革齐头并进。

(三) 坚持公平与效率、权利与义务相对应的原则

社会保险作为劳动者的一项权利，要求在保障范围、保障待遇、保障过程中体现公平性。但在社会主义市场经济条件下，要保持经济运行的高效率，社会保险又要讲求效率，强调社会保险的有效性、激励性和保值增值等。实行社会保险制度，为企业经营、职工劳动就业创造了稳定的经济运行条件和安全社会环境，用人单位和职工个人都从中受益，企业有责任缴纳社会保险费，职工个人在享受社会保险权利的同时也必须履行缴费义务。

（四）坚持逐步推进，保持政策连续性的原则

社会保险制度是一项长期的复杂的系统工程，涉及到社会各方面的利益，需要经过几代人的努力，在新制度建立过程中，要有过渡措施，保持社会稳定，保证社会转型期社会保险体制的平稳过渡。例如，在养老保险改革中，既要考虑“老人”在旧体制时期分配结构的客观现实，又要考虑“中人”在过渡期逐步减少旧体制再分配的份额，积极启用新体制。“老人老办法、中人中办法、新人新办法”，逐步推进。

第四节 我国社会保险改革的重点

一、维护社会稳定，落实“两个确保”政策

二、强化社会保险费征缴，养老、失业、医疗三费改征社会保险税

三、开辟多元化筹资渠道

四、强化管理，推动社会保险高效发展

一、维护社会稳定，落实“两个确保”政策

- 确保国有企业下岗职工基本生活
- 采取积极的财税政策与资产管理政策，确保按时足额发放离退休人员养老金

(一) 确保国有企业下岗职工基本生活

- 首先，要实现下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并轨。
- 其次，改革城镇居民最低生活保障线制度的供款机制。
- 第三，发挥利息税对下岗职工基本生活费的补充作用。

（二）采取积极的财税政策与资产管理政策，确保 按时足额发放离退休人员养老金

- 首先，结合人口老龄化社会的到来建立养老金财政支持的长期预算。
- 其次，筹措养老保险资金要完善保护国有资产与土地资源的公平交易机制。
- 第三，着眼经济与社会发展全局，改革社会保险运行机制。

二、强化社会保险费征缴，养老、失业、医疗三费 改征社会保险税

- 加速工资制度改革，谨防瞒报工资总额现象继续发生及补贴项目进入统筹项目
- 依据社会经济发展与未来预期，要谨慎确定社会保险税率
- 实行单一税率制改革，再向综合税率制过渡

三、开辟多元化筹资渠道

目前，我国还没有形成一个完善的托管人市场；同时，还没有更多的适合于养老基金的投资工具。这些问题的存在使养老基金的投资在很大程度上还是一种政府行为，这对推进养老保险体制的改革与资本市场的发育是十分不利的，也无助于渡过我国人口老龄化高峰期。我国社会养老保险与商业性人筹保险协调发展的机制应该有所创新。

➤ 首先，要科学界定养老保险三大支柱结构的内涵，合理统筹安排三大支柱养老保险的保险税（费）率，实现政企分离，个人账户积累及运作要有充分的信息披露，以保障个人账户的个人所有权（包括收益权、处置权、继承权），实现个人账户基金的“实账化”，规避未来风险。

- 其次，成立养老金基金会，基金会的董事机构可由政府、企业、职工和专家代表共同组成。
- 第三，建立竞争性的托管人市场，有关金融机构或寿险公司作为养老基金受托人，要根据“谨慎投资原则”代替委托人适当行使包括投资组合在内的各项权力，政府为此加强行为督导，并把对投资主体的信用评估作为一种公共立品加以提供和发布，加强信息披露，减少养老基金投资的盲目性。



➤ 第四，从长远看，必须为养老基金创造更多的
适宜的投资工具。

四、强化管理，推动社会保险高效发展

- ❖ 建立社会保险预算
- ❖ 逐步实现管理手段现代化

(一) 建立社会保险预算

将社会保险收支纳入预算，严格收支两条线管理，强化管理和约束机制，规范社会保险资金收支及各项基金结余及投资运营活动，避免因社会保险支出分散而造成的行政经费和各项事业经费支出混乱。

近期将养老、医疗、失业、工伤、生育等保险基金以及住房公积金（可考虑住房公积金账户与个人养老保险账户并轨）纳入国家预算。财政部门设立社会保险资金专户，统一核算、统一管理。财政社保部门主动接受审计部门及有关业务主管部门对专户情况的财务检查，保证社会保险基金不被挤占、挪用，并依法规范资金拨付程序，避免违规操作。

(二) 逐步实现管理手段现代化

建立公民社会保障号码，为社会保险管理手段现代化提供条件。运用电子技术手段，建立统一的覆盖全国的社会保障技术支持系统，将各地社会保险基金的缴纳、记录、核算、支付、查询服务等，均纳入计算机管理系统，逐步实现全国联网。