

【和谐社会与制度创新】

# “十一五”时期 我国社会保障体制改革展望\*

王德文

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 北京 100732)

[摘要]我国“十五”计划期间社会保障体制改革取得了重大进展。城市初步建立了一个社会统筹与个人账户相结合的社会保障体系。“十一五”规划期间,我国将着力推进医疗保障体制改革和农村社会保障体系建设。在完善社会保障体系过程中,需要从扩大社会保障体系覆盖面、增加财政投入、提高社会保障体系监管水平,以及做好农村社会保障体系建设整体规划等方面着手,解决社会保障体系建设所面临的若干深层次问题,从而实现社会保障体系可持续发展。

[关键词]“十一五规划” 社会保障发展目标 城市社会保障体制 农村社会保障体制

[中图分类号]D632 [文献标识码]A [文章编号]1004-6623(2007)03-0016-07

[作者简介]王德文(1967—),安徽枞阳人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员、社会保障研究室主任、劳动与社会保障研究中心副主任、经济学博士,主要从事劳动力经济学研究。

从20世纪90年末期开始我国全面建立城镇社会保障体系,通过“十五”期间的努力,已初步建立了一个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、管理服务社会化的社会保障体系。2006年底,劳动和社会保障部制订了我国社会保障事业“十一五”发展规划。从进度上看,通过各方面努力,“十一五”发展目标能够实现。但是,在完善社会保障体系过程中,一些深层次的问题,如养老金隐性债务、个人账户空账、扩大覆盖面的制度约束、农村社会保障体系建设滞后等等,都需要在“十一五”期间采取积极的改革措施,着力加以解决。

本文根据全国和调查省份社会保障事业“十一五”发展规划,结合《中国城市就业和社会保障研究》住户调查资料,分析我国社会保障体系改革进展状况和主要问题,提出了有针对性的政策建议。

## 一、社会保障体制改革进展情况

(一)全国情况。“十五”计划期间,通过深化改革,我国城镇社会保障事业取得长足发展。首先,实施的“两个确保”政策加快了国有企业改革和城镇社会保障体制转型。城镇下岗职工通过再就业服务中心按月领取基本生活费,生活获得了基本保障。“十五”期间,全国共筹集下岗职工基本生活保障资金618亿元,确保了2400多万进入再就业服务中心的下岗职工的基本生活。从2001年开始,国有企业下岗职工基本生活保障制度并轨转入失业保险制度。同时,企业离退休人员的基本

\* 本文获得了中国社会科学院跟踪调研课题的资助 特此致谢。

两个“确保”政策,即确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员基本养老金按时足额发放。这项政策从1998年开始实施。所需资金按照“三三制”(财政承担、企业自筹、社会筹集)原则进行筹集。

养老金也做到了按时足额发放。“十五”期间,全国共发放企业离退休人员基本养老金13867亿元,其中补发历史拖欠40多亿元。

在东北三省改革试点成功经验的推动下,我国城镇社会保障体系的覆盖面不断扩大。到2005年底,基本养老保险参保人数达到1.75亿人,比“九五”期末增加了3900多万人,占城镇就业数量比例从2000年的51.7%上升到55.2%,提高了3.5个百分点(见表1)。养老保险社会化管理服务水平逐步提高,基本养老金实现了社会化发放,超过60%的企业退休人员纳入社区实行社会化管理服务。企业年金制度也开始实行。

“十五”期间城镇医疗保险体制改革进展最为迅速。到2005年底,城镇职工基本医疗保险参保人数达到1.38亿人,比“九五”期末增加了近1亿人,占城镇就业人员比例从2000年的15.7%上升到44.3%,提高了28.6个百分点(见表1)。通过改革,城镇初步实现了公费、劳保医疗制度向城镇职工基本医疗保险制度的平稳转轨。在建立基本医疗保险制度的同时,医疗补助、医疗救助和企业补充医疗保险等措施也相继推行,较好地满足了参保人员多层次的医疗需求。

失业保险覆盖范围继续扩大。到2005年底,失业保险参保人数达到1.06亿人,比“九五”期末增加了240

万人。同时,失业保险制度的政策体系不断完善,保障基本生活和促进就业的作用有所发挥。2005年全年共有678万人享受过不同期限的失业保险待遇,比“九五”期末增加了381万人。

“十五”期间工伤保险制度取得了巨大突破。2003年,国务院颁布的《工伤保险条例》奠定了工伤保险制度基本框架。随后,有关参保、费率、认定、鉴定、康复、预防等方面的配套政策出台,进一步完善了这项制度,发挥了它在保障工伤职工权益、分散企业风险、促进社会稳定等方面的重要作用。到2005年底,工伤保险参保人数达到8478万人,比“九五”期末增加了4100万人,参加工伤保险的人数占城镇就业人数比例从2000年的18.8%上升到31.0%,提高了12.2个百分点(见表1)。

城镇生育保险覆盖面也不断扩大。全国有20个省、自治区、直辖市出台了地方生育保险办法,2005年底生育保险参保人数达到5408万人,比“九五”期末增加2400多万人,占城镇就业人数比例也从13.0%上升到19.8%(见表1)。

“十五”期间,农村社会养老保险制度处在调整和探索之中。2005年底,全国31个省、自治区、直辖市的1900个县(市、区、旗)开展了农村社会养老保险工作,5442万农民参保,占农村就业人数的11.2%,在数

表1 “十五”期间社会保障体系发展状况

	1995年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
<b>城镇社会保障状况(万人)</b>							
参加基本养老保险人数	10979	13617	14183	14737	15507	16353	17488
参加失业保险人数	8238	10408	10355	10182	10372	10584	10648
参加基本医疗保险人数	746	3787	7286	9401	10902	12404	13783
参加生育保险人数	1500	3002	3455	3488	3655	4384	5409
参加工伤保险人数	2615	4350	4345	4406	4575	6845	8478
<b>相当于城镇单位职工比例(%)</b>							
参加基本养老保险人数	64.0	94.4	100.1	104.0	104.6	107.6	110.9
参加失业保险人数	55.3	92.4	95.9	96.4	94.6	95.4	93.4
参加基本医疗保险人数	5.0	31.1	57.8	72.1	78.4	85.8	90.9
参加生育保险人数	10.1	26.7	32.0	33.0	33.3	39.5	47.4
参加工伤保险人数	17.5	38.6	40.3	41.7	41.7	61.7	74.3
<b>相当于城镇就业人数比例(%)</b>							
参加基本养老保险人数	51.6	51.7	51.9	51.9	52.6	53.5	55.2
参加失业保险人数	43.3	45.0	43.3	41.1	40.5	40.0	39.0
参加基本医疗保险人数	3.9	15.7	28.3	34.5	38.2	41.6	44.3
参加生育保险人数	7.9	13.0	14.4	14.1	14.3	16.6	19.8
参加工伤保险人数	13.7	18.8	18.2	17.8	17.8	25.9	31.0
<b>农村社会保障状况</b>							
参加基本养老保险人数	5143	6172	5995	5462	5428	5378	5442
<b>相当于农村就业人数比例(%)</b>							
参加基本养老保险人数	10.5	12.6	12.2	11.2	11.1	11.0	11.2
<b>城乡参加基本养老保险占就业人数比例(%)</b>							
	22.9	26.3	26.4	26.1	26.7	27.4	28.6

资料来源:国家统计局,《中国统计年鉴》(2006),《中国劳动统计年鉴》(2006),中国统计出版社,北京。

量和比例上都比“九五”期末有所下降(见表1)。这种下降主要来自对农村社会养老保险基金整顿和规范,以防范其风险。在整顿规范农村养老保险制度的同时,推行了对被征地农民、乡镇企业从业人员、农民工等群体特点的社会保障体制改革试点,积累了有益的经验。

(二)调查城市的社会保障覆盖情况。2004年和2005年,中国社会科学院人口与劳动经济研究所在19个城市开展了《中国城市就业与社会保障研究》家庭和个人调查。样本城市包括5个大城市和14个中小城市。为了便于比较,我们选择了5个大城市及其周边5个中等城市来进行分析。

这次调查采取了相同的统计口径,选择了大体相同的城市住户和外来住户数量,不仅为我们观察包括外来移民的城市社会保障状况,提供了难得的资料,而且也弥补了现有的统计不足。在目前的官方统计中,我们无法获得有关

外来移民,特别是农民工的社会保障状况。样本城市采取分层等距随机抽样方法,10个城市一共抽取了9336户,其中城市住户4823户、外来住户4513户,合计25130人(见表2)。

表2 10个调查城市的社会保障覆盖状况

城市	城市本地劳动力				城市外来劳动力			
	养老保险	失业保险	工伤保险	医疗保险	养老保险	失业保险	工伤保险	医疗保险
上海	61.7	21.8	26.6	57.8	9.1	3.7	7.1	8.0
武汉	62.8	6.7	4.6	43.0	3.9	0.6	0.2	0.7
沈阳	54.2	15.9	9.6	48.4	5.8	2.2	1.8	5.0
福州	63.0	15.6	8.3	46.1	3.3	1.0	1.7	1.7
西安	62.0	27.9	14.5	49.3	4.5	1.1	3.2	2.8
无锡	79.0	28.9	15.6	77.1	11.5	6.8	8.8	10.3
宜昌	49.6	9.8		48.5	2.5	0.4	1.5	1.7
本溪	66.4	27.5		52.1	3.3	0.6	0.6	1.3
珠海	53.8	36.0		50.2	20.0	16.4	20.4	20.0
宝鸡	63.2	23.5		56.8	2.4	0.3	0.1	1.2
5个省会城市	61.0	17.6	15.6	50.7	5.7	1.8	3.6	3.9
5个中等城市	65.5	25.0		61.0	16.2	12.4	15.6	15.8
全部	61.7	18.8		52.3	8.3	4.4	6.5	6.8

资料来源:中国社会科学院人口与劳动经济研究所,2004年和2005年《中国城市就业与社会保障研究》问卷调查。

从调查情况看,对于城市本地劳动力而言,养老保险和医疗保险的覆盖率较高,10个城市的养老保险覆盖率平均为61.7%,医疗保险覆盖率平均为52.3%,而失业保险和工伤保险平均都不到20%。与全国资料比较,养老保险和医疗保险的覆盖率高于全国城镇平均水平,但失业保险和工伤保险低于全国平均水平。

从城市之间比较看,省会城市并不一定好于中等城市。由于各城市所面临的劳动力市场状况和财政能力等因素差别,它们在建立社会保障体系进展等方面也存在着较大的差异。例如,无论是城市本地劳动力还是外来劳动力,5个中等城市的养老保险、医疗保险和失业保险的平均覆盖率都大于5个大城市。

与城市本地劳动力相比,外来劳动力的社会保障覆盖率非常低。城市外来劳动力的养老保险覆盖率为8.3%,不到城市本地劳动力覆盖率的1/7;城市外来劳动力的失业保险覆盖率4.4%,不到城市本地劳动力覆盖率的1/4;城市外来劳动力的医疗保险平均覆盖率6.8%,不到城市本地劳动力覆盖率的1/6。如果把外来劳动力数量也计算在内,那么,调整后的城镇社会保障覆盖率就会有所降低。随着进入城市的农民工数量上升,城市人口和劳动力的基数增大,如果没有覆盖面同步或以更快速度扩大,那么就会出现社会保障覆盖率缓慢上升或下降的局面,“十五”期间养老保险覆盖率和失业保险覆盖率的变化就说明了这个问题。这也从一个侧面反映出在城市化过程

中我国社会保障体系建设仍面临着艰巨的任务。

## 二、“十一五”时期我国社会保障体制改革目标及其措施

(一)改革目标。“十一五”期间,我国社会保障体制改革的总体目标是:建立健全社会保障制度和管理服务体系,实现资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化。进一步扩大社会保障覆盖范围,基本实现城镇各类就业人员平等享有社会保障。健全农村社会保障制度。到“十一五”期末,城镇基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险参保人数分别达到2.23亿人、3亿人、1.2亿人、1.4亿人和8000万人以上,参加农村社会养老保险和企业年金的人数逐步增长(见表3)。

从增量变化看,“十一五”期间城镇医疗保险覆盖人数增加最多,新增1.62亿人;其次是工伤保险,增加5522万人;养老保险处于第三位,增加4813万人;生育保险列第四位,增加2592万人;失业保险处于最后一位,增加1352万人。从增长率变化看,医疗保险和工伤保险的计划目标在“十一五”期间都超过了两位数的增长,分别达到15.6%和10.0%。生育保险的计划目标在“十一五”期间也保持了较快增长,达到了7.8%。养老保险和失业保险的参保人数在“十一五”期间相对较慢。

表3 “十一五”期间全国社会保障发展规划

	养老保险	医疗保险	失业保险	工伤保险	生育保险
参保人数(万人)					
2000	13618	3787	10408	4350	3002
2005	17487	13783	10648	8478	5408
2010	22300	30000	12000	14000	8000
增量变化(万人)					
2005	3869	9996	240	4128	2406
2010	4813	16217	1352	5522	2592
平均增长率(%)					
“十五”	5.0	25.8	0.5	13.3	11.8
“十一五”	4.9	15.6	2.4	10.0	7.8

资料来源:国家统计局《中国劳动统计年鉴》(2006),中国统计出版社,北京;劳动和社会保障部,《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要(2006年~2010年)》。

到“十一五”末,全国医疗保险的参保人数将超过养老保险人数,处于第一位。工伤保险的参保人数将超过失业保险的参保人数,处于第三位。养老保险的参保人数降到第二位,而失业保险和生育保险的参保人数分别列第四位、第五位。与“十五”期间相比,除了失业

保险的参保人数增长率外,参加其他四项保险的参保人数增长率都低于“十五”时期平均增长率,但它们的绝对数量增量都超过“十五”期间,因此,实现“十一五”规划目标仍需要作出很大努力。

从调查省份看,由于省份之间经济和社会保障事业发展不平衡,各省“十一五”期间社会保障发展目标也有较大差异。东部沿海省份由于经济发达,收入水平高,财力充裕,社会保障事业发展的基础较好,这些省份计划在“十一五”期间社会保障事业有更大的发展。

在城镇社会保障体系覆盖企业职工的基础上,广东省力争以促进非公有制企业职工、灵活就业人员参保为重点,努力扩大社会保险覆盖面。计划到2010年将95%的本省城镇户籍从业人员纳入养老保险,全省城镇职工基本养老保险参保人数达2180万人,工伤、失业、基本医疗、生育保险参保人数分别达到2000万人、1300万人、2200万人和600万人(见表4)。计划到2008年,将工伤风险较高的建筑行业、非煤矿山等采掘行业的农民工全部纳入工伤保险,将与城镇用人单位签订劳动合同的农民工全部纳入医疗保险范畴,将符合条件的被征地农民全部纳入被征地农民养老保障范围,在有条件的地区建立农村养老保险制度。计划到2010年新型农村合作医疗覆盖率达85%,建成以县区统筹、保大病保住院为主的农村合作医疗体系,进一步完善农村医疗救助制度、城乡低保和五保供养体系等等。

辽宁省计划到“十一五”末期,基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、职工生育保险参保人数分别达到1328万人、1100万人、620万人、550万人、347万人(见表4)。做实基本养老保险个人账户基金466亿元,累计做实667亿元。

相比之下,中西部省份由于经济落后,财政能力较弱,社会保障事业发展起步较晚,这些省份也计划在“十一五”期间社会保障事业有所发展。湖北省参加养老保险的职工人数到“十一五”末,反而比“十五”末期有所下降。与全国水平比较,中西部省份在“十一五”期间的工伤保险发展相对较快。湖北和陕西两省工伤保险的参保人数“十一五”增长速度都在两位数以上。在医疗保险方面,仍然以广东省的参保人数增长最快(见表4)。

(二)主要措施。劳动和社会保障部制订的《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要(2006年~2010年)》中提出了五个方面的具体措施。由于是参照全国规划来制定本地规划的,各地在政策措施选择上具有高度的相似性。

一是完善各项社会保险制度。积极推广东北三省完

善城镇社会保障体系试点经验,采取统一政策,将非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员纳入城镇基本养老保险覆盖范围;改革社会保障资金征收和管理办法,做实个人账户,建立基本养老金正常调整机制。发展企业年金制度和推进机关、事业单位养老保险制度改革。积极创造条件,基本实现基本养老保险省级统筹等。

表4 “十一五”期间调查省份社会保障发展规划

	参保人数(万人)			增量变化(万人)		平均增长率(%)	
	2000年	2005年	2010年	2005年	2010年	“十五”	“十一五”
养老保险							
辽宁	1030	1194	1328	164	134	2.9	2.1
广东	1172	1796	2180	624	384	8.5	3.9
湖北	597	804	800	207	-4	5.9	-0.1
陕西	296	376	450	80	74	4.8	3.6
医疗保险							
辽宁	110	864	1100	755	236	41.3	4.8
广东	350	1235	2000	885	765	25.2	9.6
湖北	134	502	700	368	198	26.4	6.6
陕西	130	349	400	218	51	19.7	2.7
失业保险							
辽宁	694	608	620	-86	12	-2.6	0.4
广东	748	1099	1300	351	201	7.7	3.4
湖北	498	392	460	-106	68	-4.8	3.2
陕西	310	327	330	17	3	1.1	0.2
工伤保险							
辽宁	409	475	550	65	75	3.0	2.9
广东	961	1605	2200	644	595	10.3	6.3
湖北	185	230	400	45	170	4.4	11.0
陕西	26	149	270	123	121	34.7	11.9
生育保险							
辽宁	229	220	347	-9	127	-0.8	9.1
广东	232	419	600	188	181	11.9	7.2
湖北	191	176	240	-15	64	-1.7	6.2
陕西	5	43	100	38	57	42.0	16.8

资料来源:国家统计局,《中国劳动统计年鉴》(2006),中国统计出版社,北京;辽宁省人民政府《辽宁省劳动和社会保障事业发展“十一五”规划》;广东省人民政府《广东省社会保障事业发展“十一五”规划》;湖北省人民政府《湖北省劳动保障事业发展“十一五”规划纲要》;陕西省人民政府《陕西省“十一五”劳动和社会保障事业发展专项规划》。

在不断完善城镇基本医疗保障政策和管理条件下,建立健全运行保障机制,加快城镇医疗救助制度建设,规范补充医疗保险,构建以基本医疗保障为主体,以保障大病风险为重点,兼顾多层次需求的医疗保障体系,逐步扩大基本医疗保障覆盖范围。

完善失业保险金申领办法,结合失业人员求职和参加职业培训的情况完善申领条件,建立失业保险与促进就业联动机制。推动东部地区适当扩大失业保险基金支出范围试点,发挥失业保险制度促进再就业功能。对灵活就业人员的失业保险问题做出相应的制度安排。逐步推进失业保险市(地)级统筹。

完善工伤保险政策和标准体系,扩大工伤保险覆盖面。完善工伤认定制度和劳动能力鉴定制度,建立工伤事故的预防制度、工伤康复制度和工伤保险储备金制度。进一步扩大生育保险覆盖范围,建立健全生育保险医疗服务管理体系和费用结算办法。

探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。采取适合不同群体特点和需求的方式,着力推进被征地农民社会保险工作,优先解决农民工工伤保险和大病医疗保障问题,抓紧研究低费率、广覆盖、可转移,与现行养老保险制度衔接的农民工养老保险办法。基本建立新型农村合作医疗制度。

二是多渠道筹措社会保险资金。规范征收流程,强化征收管理,做到社会保险费应收尽收。建立健全社会保险基金预决算制度,开辟新的渠道筹措社会保障基金,形成稳定的资金来源。妥善解决困难群体医疗保障费用来源问题,将困难企业职工、关闭破产企业退休人员、城镇居民中的困难家庭纳入医疗保障体系。

三是完善社会保障基金运营和监督管理机制。完善社会保障基金收支两条线办法,制定按基金性质进行分类投资的政策。在确保基金安全的前提下,研究制定养老保险个人账户基金、农村社会养老保险基金投资管理办法。加强全国社会保障基金和企业年金市场化投资运营的监管,实现规范运作和基金的保值增值。建立健全行政监督、专门监督、社会监督、内部控制相结合的监督体系,加大查处力度,堵塞基金支付漏洞。

四是完善参保人员社会保险关系转移、衔接的政策措施。解决城镇各类群体之间社会保险制度设计、政策衔接中存在的问题,实现不同群体之间社会保障制度政策的有效衔接,便利就业人员的择业流动。

五是建立健全社会化管理服务体系。加强资源整合,规范服务标准和流程,推进社会保险经办机构服务规范化、信息化、专业化建设。建立激励和约束机制,全面提高社会化管理服务水平。加快公共老年服务设施和服务网络建设,鼓励有条件的地方兴建退休人员公寓,提高退休人员的生活质量。

### 三、改革面临的主要问题

无论从全国水平看,还是从调研省份看,在“十一五”规划中,量化指标主要集中在扩大社会保障体系覆盖面上,而解决社会保障资金缺口、做实个人账户、发挥社会保险的积极作用、解决城镇个体劳动者和灵活就业人员、农民工、被征地农民、农村务农人员的社会保

障问题,以及提高社会保障基金的运行绩效等方面没有明确的指标。这说明有些问题尚处于改革试点或积累经验阶段,短期内彻底解决的难度很大,需要通过“十一五”期间改革试点,为下一轮改革做好准备。就实现“十一五”社会保障发展目标来讲,下一步改革面临着如下问题:

(一)扩大社会保障体系覆盖面存在制度约束。从表1可以看出,如果以城镇职工作为基数计算社会保障覆盖率,那么,养老保险的参保比例超过100%,医疗保险和失业保险的参保比例均超过90%,工伤保险的参保比例超过70%,生育保险的参保比例接近50%。这些数据与按照城市就业人员的计算得到的结果有很大差距。这种差距预示着“十一五”期间扩大社会保障体系覆盖面的重点对象应该是城镇个体劳动者、灵活就业人员、私营企业就业人员、城镇困难家庭群体、进城农民工等。但是,由于这些就业群体缺少单位依托,而社会保障制度设计在覆盖对象划定、缴费水平、缴费收益等方面存在着不完善的地方,扩大覆盖面的工作难度很大。

从政策角度讲,养老保险已经把非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员纳入城镇基本养老保险覆盖范围,但由于机关和事业单位改革尚未进行,这些人员被排除在城镇养老保险覆盖范围之外。失业保险的参保人员范围划定为城镇企事业单位职工,不包括城镇个人经营户和自我雇用者、灵活就业人员,也不包括国家机关工作人员。医疗保险的人员范围也是划定为城镇单位的职工,没有将城镇个体劳动者、灵活就业人员、私营企业就业人员和农民工纳入覆盖范围。很显然,这种制度上的原因给扩大覆盖面增添了一定难度。

社会保障缴费率高也不利于吸引企业和个人参加社会保险。按照“五项”社会保险(养老、医疗、失业、工伤和生育)缴费标准,企业需要为员工支付将近工资总额的25%配套资金,用于社会统筹。这种高缴费对企业并不带来什么好处,因此,不少企业通过采取各种手段逃避缴费。由于城镇个体劳动者、灵活就业人员和私营企业就业人员大多数属于低收入群体,在缺乏企业或单位配套的情况下,个人需要缴纳工资收入的28%左右,在缴费率高而收益预期不确定的情况下,这些群体缺乏加入城镇社会保障体系的积极性。

(二)解决社会保障资金缺口的制度保障欠缺。养老和医疗是社会保障资金缺口的主要部分。按照制度设计,基本养老保险和基本医疗保险都需要建立个人账户,并将其与统筹账户分开,但在实际运行过程中,由于体制转型产生了“老人”(新体制建立前的离退休人

员)“中人”(新体制建立前参加工作的尚未退休人员)“新人”(新体制建立后参加工作的人员)的养老负担问题,即“老人”和“中人”在新体制建立前缺乏积累,形成了一个巨大的缺口,结果使得统筹账户划拨个人账户资金,用于支付离退休人员养老金,造成了个人账户“空账”问题。解决这个问题对于保障社会保障体系可持续性发展和扩大覆盖面有着重要意义。

为了解决养老金账户缺口问题,在20世纪90年代末政府曾尝试国有股减持办法,即通过股票市场出让国有资产的方式,来填补历史欠账问题。但这项政策很快被终止。近年来,一些学者提出划拨10%~15%的国有股来充实社保基金,利用这些股票资金收益,部分地解决社保资金缺口问题。还有些学者提出将部分外汇储备划拨充实社保基金。这些意见目前都停留在谈论阶段,政策上没有实质性进展。“十一五”规划只是提出了要逐步提高社会保障支出占财政总支出的比重,但并没有明确的比例,这就使得解决养老和医疗等社会保障资金缺口的问题充满了变数。

由于历史欠账问题没有及时解决,而通过高缴费率积累又需要较长时间,就形成了高费率与扩大覆盖面之间的矛盾、现收现付运行与分账运行目标之间的矛盾。加上社会保障资金统筹层次低和管理上的漏洞,养老和医疗等社会保障基金在大多数省份都是赤字运行,并且规模逐年上升。东北三省在试点改革过程中,中央财政转移支付解决了其大部分赤字问题,但其他中西部省份自身难以消化社会保障资金的赤字问题。

(三)社会保险的基本功能尚未得到充分发挥。由于历史遗留问题没有解决和投入不足,社会保险的基本功能并没有发挥其应有的作用。例如,由于医疗卫生体制改革滞后、公共卫生投入不足和医疗保险覆盖率低,医疗保险在解决“看病难”和“看病贵”等问题上力不从心。

根据对天津、大连和青岛三个城市调查,失业保险制度在运行过程中存在以下四个方面问题:一是覆盖率仍然较低。城市灵活就业人员和农民工等被排除在外。二是失业保险金的受益水平太低。失业保险金水平处于城镇低保和最低工资水平之间。三是失业保险金的受益水平和缴费贡献之间缺乏关联。无论缴费贡献大小,失业保险金的领取水平与缴费年限有关,与缴费贡献没有关联。四是统筹层级较低。失业保险基本上是市级统筹,有些地方甚至是县级统筹,统筹层次低导致抗御风险能力差。由于上述原因,失业保险很难实现其保障基本生活和促进就业的目的。

工伤保险工作重心目前集中在医疗救治和经济补偿

等方面,不仅覆盖面小,而且属于消极的工伤保险政策。积极的工伤保险政策应将工伤保险延伸到工伤事故和职业病发生之前和之后,通过加强安全生产和工伤预防,将工伤发生的概率降低到尽可能最小程度,保障就业人员的生命安全和健康。

(四)建立农民工和农村社会保障体系缺乏整体方案。从全国的规划看,“十一五”期间政策的重心仍放在城市,并且提出了具体的目标。但是,针对建立农民工和农村社会保障体系只给出了指导性的意见,缺乏整体方案和长远规划。相对而言,东部地区一些省份,如广东、江苏和浙江等,对建立农民工和农村社会保障体系有比较明确的方案和长远规划。由于缺乏全国整体方案,随着不同省(市)社会保障规划实施,到“十一五”末,社会保障水平的地区差距将有可能进一步扩大。

从发展阶段和收入水平看,我国目前已经具备条件建立农村社会保障体系。从协调城乡发展和建立和谐社会的要求看,建立农村社会保障体系的需求更加迫切。“十一五”时期是我国社会经济发展的关键性时期,起到承上启下的作用。因此,下一步改革应考虑制定农民工和农村社会保障体系整体方案、发展规划,用来推动社会保障事业的全面进步。

## 四、政策建议

“十一五”期间,我国社会保障事业应该有更大的发展。不仅要实现已经制定的目标,而且还要通过深化改革和加大投入,为建立覆盖全民的社会保障体系做好准备。做好这项工作,将有利于确保社会保障体系的可持续发展,有利于我国国民经济保持持续增长,有利于实现我国社会稳定、经济繁荣和人民安居乐业。

(一)完善制度设计扩大社会保障覆盖面。首先,通过适当降低基本养老保险和基本医疗保险过高的名义缴费率和参保标准,把城镇个体经营人员、灵活就业人员纳入城镇社会保障体系覆盖范围,提高其参加社会保障的积极性。

其次,深化机关和事业单位社会保障制度改革,将公务员等纳入统一的城镇养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保障体系,这样,既扩大了城镇社会保障的覆盖面,又增加了社会保障资金的缴费基数和资金来源。

第三,对于城镇低收入群体和贫困家庭,通过财政收入转移和公共卫生保障等制度,对其加入社会保障体系给与一定比例的免费、低收费卫生服务或者医疗救助,将其纳入城镇社会保障体系。

第四,通过将缴费多少与缴费收益挂钩,制定合理的收益水平和标准,充分发挥社会保险的积极功能。例如,适当提高或调整职工个人缴纳失业保险费的比例,使雇主与雇员各承担50%的缴款比例,提高就业人员参加失业保险的积极性。同时,适当缩短领取时限和适度提高失业保险待遇水平,发挥失业保险保障基本生活和促进就业的功能。

(二)加大政府投入和政策扶持力度。适当降低社会保障缴费率并不一定意味着会加大社会保障资金的缺口。如果通过合理的制度设计,它反而可能起到缩小社会保障资金缺口的作用。在解决社会保障资金缺口的问题上,首先要明确各级政府的社会保障的投入比例,并将其纳入年度财政预算,确保落实到位。

其次,由国务院出面协调国资委、社保基金理事会、财政部、劳动和社会保障等相关部门,划定国有企业盈利若干比例,用来充实社会保障基金。同时,建议划拨一定比例的外汇储备,用来弥补社会保障资金缺口。

第三,完善税收制度,允许企业将缴纳社会保障的费用列入税前成本,提高企业缴纳社会保障费用的积极性。在条件成熟情况下,将社会保障费改为社会保障税,提高征收强制性。通过开征新的税种,如利息税、遗产税,或者发行债券、彩票或其他募捐方式,扩大社会保障资金的筹集渠道。

(三)提高社会保障的征管、统筹和配套水平。除了财政投入外,个人和企业缴费是社会保障资金的重要来源。因此,要加强社会保险基金征缴和支出监督,在全面落实企业和个人责任的基础上,尽量做到社会保险基金账户收支平衡。

其次,提高社会保险的统筹层次。目前,养老保险基金在12个省基本实行了省级统筹;失业保险基金大多数只做到了在地市级层次上统筹。医疗保险基金大多停留在县市级层次统筹。“十一五”期间应提高社会保

障基金的统筹层次,争取将“五大”保险基金做到省级统筹层次水平。

第三,解决好社会保障制度内部之间以及与其他政策的衔接问题。例如,失业保险只能对参加这一制度的保障对象在需要时提供一定期限、一定水平的帮助或补偿。如果失业超过失业保险待遇期限而又无法就业,变成长期失业者,或者临近退休年龄的失业者,这时失业保险就起不到应有的作用。需要借助社会救助制度或最低生活保障制度,对其提供帮助。针对青年失业问题,如果把部分失业保险金用于青年失业者的培训支出,提高其就业能力,也会减轻对失业保险的压力。

(四)加快农民工和农村社会保障体系建设步伐。将农民工纳入城镇社会保障体系,需要结合农民就业和流动特点,分类设计和处理。对于拥有比较稳定职业并在城镇就业时间较长的农民工,可以将其直接纳入城镇社会保障体系,与城市职工同等缴费、享受同等待遇。对于没有稳定职业且流动性大的农民工,可设计过渡性方案,划定强制性险种和自愿性险种,强制性险种必须参加,自愿性险种尊重个人选择。对于进城从事经营性的自我雇用农民工,可参照城镇个体户参保办法。农民工加入城镇社会保障体系的资金来源,采取个人、企业和财政三方筹集。

针对失地农民的社会保障,在给与农民土地补偿金的同时,还应该为其建立相应的养老、医疗、失业、低保等社会保障,加大对他们的就业培训,提高其就业能力。失地农民加入社会保障体系的资金来源可以从财政拨款和土地使用权出让金中按比例提取,进行筹集。

农村社会保障体系建设应在全面建立农村最低生活保障制度和新型合作医疗制度的基础上,分地区探索建立农村养老保障制度。通过改革养老保险制度,鼓励有条件的地区发展城乡一体化的国民养老金和公共医疗制度。

## An Outlook of Social Security System Reform in China's 11th Five-Year Plan Period

WANG De-wen

(Institute of Population and Labour Economics, CASS Beijing 100732)

**Abstract:** China has made remarkable progress in reforming its social security systems during the 10th Five-Year Plan period. In urban areas, a basic social security system than combines social pooling account and individual account was basically set up. In the 11th five-year plan, China will make effort to reform its health and medical systems, and start to establish a social security system in rural area. In order to speed up this process, a package of policy measures that include extending social security coverage, increasing financial investment, enhancing monitoring and management of social security systems, and making out a blueprint for rural social security system, should be taken to solve several intrinsic issues and maintain its sustainability.

**Keywords:** 11th Five-Year Plan Goals of Social Security Development Urban Social Security System and Rural Social Security System

(收稿日期: 2007-04-11 责任编辑: 垠 喜)