

我国社会保障基金筹集中的法律问题

文/蒋晓梅

社会保障基金不足是我国社会保障事业面临的重要课题。根据规定,我国社会保障基金的资金来源有参保单位和个人缴纳费用、国有股减持划入资金及股权资产、财政拨款资金、彩票公益金、经批准以其他方式筹集的资金及其投资收益形成等多种渠道。从当前情况看,我国社会保障的筹资方式主要是征缴社会保险费,财政补助虽然逐年增加,却远不能满足社保需要。国有资产划转社保基金的相关规定迟迟没有出台,阻碍了划转国有资产补充社保基金的道路。因此,要弥补社保基金不足,首先应从法律层面解决我国社会保障资金筹集中的一些问题。

一、提高社会保障费的征缴基数和比例

社会保障费率是按照社会保障缴费基数征收的比例,不同国家对缴费基数的规定不同,有的单位规定了用人单位和个人的缴费上限,有的没有上限。比如法国规定缴费基数为雇员的所有劳动收入,包括实物奖励。我国则规定用人单位的缴费基数是职工工资总额。但对职工工资总额的构成并没有做具体规定,指使我国用人单位普遍存在缴费基数不实的问题,另外还存在一些协议缴费等不规范做法,导致社会保障基金的流失。

关于缴费比例,国务院1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定:企业交纳基本养老保险费的比例一般不得超过企业上年度职工工资总额的20%,个人缴纳基本养老保险费的比例,1997年不得低于本人缴费工资的4%,1998年起每两年提高1个百分点,最终应达到本人缴费工资的8%;关于基本医疗保险费用,国家规定用人单位缴费率应控制在职工工资总额的6%左右,个人缴费率一般为本人工资的2%;《失业保险条例》规定,用人单位失业保险费交纳率为本单位工资总额的2%,个人缴费率为工资的1%。单位和个人每月缴纳的养老保险费、医疗保险费和失业保险费之和最高占职工工资总额的30%左右,若考虑到近年来单位缴费逐年下降等因素,实际缴费比例更低。

二、尽快制定《国有资产划转社会保障基金管理办法》

通过减持国有股补充社会保障基金的做法,在全国社会保障基金理事会成立时就有讨论,但直到目前仍在争论之中。2001年6月,国务院发布《减持国有股筹集社会保障资金暂行办法》规定,上市国有企业在IPO时减持10%国有股,并将收入划入全国社保基金。由于各方面原因,该暂行办法2001年10月被叫停。2002年6月,国务院决定,除企业海外发行上市外,对国内上市公司停止执行《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》。也就是说,仅是海外上市的国有企业在IPO时,减持10%国有股以充实全国社保基金。2003年,中共十六届三中全会明确“采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金”,确定了划拨国有资产充实社保基金的大前提。2004年,由财政部、国资委和全国社保基金理事会等部门牵头,成立了“股权划拨研究领导小组”。

从当前情况看,划转国有资产补充社会保障基金的方向已经明确,之所以到现在还没有制定出相关法规,主要在于部门利益协调问题。比如划转的方式问题,社会保障基金理事会坚持通过划转股权给社保基金,确保社保基金理事会能享受到国有资产保值增值带来的收益,而国资委坚持划转资金补充社会保障基金,认为国资委作为国有资产的所有者代表,应该具有唯一性,如果划转股权给社会保障基金理事会,就会形成两个国有资产所有者代表,破坏了国有资产监管体制的完整性,也会对国有股的控制地位造成影响。至于划转的比例,除明确规定海外上市的国有企业在IPO时,减持10%国有股以充实全国社保基金外,也没有制定更明确的标准。

据权威部门的测算显示,到2006年底,养老金资金将出现1.8万亿元缺口。要弥补这个缺口,仅靠财政增加社保资金投入远远不够,必须尽快制定《国有资产划转社会保障基金管理办法》,对相关问题从法律上予以解决,明确具体做法。随着我国股改进程的加快,国有股流通的时间已经越来越接近,如果不能尽快明确国有股减持后的收益去向,社会保障基金缺口问题就不能得到有效解决。国有资产划转社保帐户,是一项事关全民的大事,必须尽快统一各部门意见,以行政法规的形式制定出切实可行的操作办法。

三、建立和完善社会保障财政预算制度

社会保障财政责任,就是财政代表国家和社会对公民提供物质帮助的责任。《宪法》第45条规定,我国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利,国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。正因为是一种帮助,由财政所供给的社会保障水平,既不可能满足公民的全部生活需求,也不应当遵循等价交换原则而

要求公民做出对等的贡献¹。但财政投入社会保障基金的资金量如何确定，并没有明确的法律规定。

改革开放初期，为鼓励市场竞争，追求较高的增长速度，在效率与公平之间，强调效率更多，兼顾公平较少。投入生产领域的财政资金远远大于在社会保障方面的支出。社会保障历史欠帐较多，导致了社会保障基金收不抵支，形成巨额赤字。社会保障是政府为了弥补市场缺陷而设置的，倘若政府无力承担，任社会各方面自愿承办，自找门路，各行其事，甚至有利则多办，无利则少办或不办，那么就不是在弥补市场缺陷，而是在进一步扩大市场缺陷，进一步引起社会不公。因此，应当将社会保障财政责任法定化，财政必须依法定标准、以法定方式为社会保障承担资金支持责任，各级政府都不得减免和推卸这种责任（作者单位：西南财经大学法学院）

相关链接

加快住房保障制度改革，构建社会主义和谐社会
我国石油经济面临的挑战及对策分析
我国社会保障基金筹集中的法律问题
制约依法治国进程的经济根源分析
刍议建立我国产品召回制度
我国社会保险法律制度的回顾与启示
刍议全国社保基金社会责任投资与企业的社会责任

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心