

完善我国社会保障制度的对策及建议

文/况梅

随着我国经济体制改革、产业结构的调整以及人口老龄化的到来,在计划经济条件下形成的传统的社会保障制度日益暴露出其弊端,未能在改革中充分发挥其“安全网”和“稳定器”的作用,延缓了我国现代企业制度的建立和市场经济体制的健全,阻碍了劳动力资源的优化配置以及农村城市化的进程等,进而影响了我国经济的发展。社会保障制度的完善迫在眉睫。为此,本文将研究视角致力于完善我国社会保障制度的对策研究,对完善我国社会保障制度,笔者本人作如下建议:

一、明确社会保障制度改革目标

(1)充分发挥市场和社会的力量在社会保障资源配置中的作用。要加快补充养老保险、补充医疗保险制度的建立,推动商业人寿、医疗保险的发展,真正发挥市场和社会的力量在社会保障资源配置中的作用。补充保险是在政府政策指导下由企业或行业举办的为弥补职工基本保险不足而建立的具有专门用途的保险制度。商业保险是纯粹由商业保险公司独立操作的市场化行为,政府不作过多干预。补充保险和商业保险构成社会保险三大支柱中的两大支柱。(2)将社会保障制度的重点转移到促进就业、扶助弱势群体方面。在社会保障制度中加入就业指标,使“愿意就业”成为享受社会保障的基本条件,失业者必须参加就业培训或在职业中心登记才能领取失业津贴,就连领取社会救济和残疾人福利的人也必须证明自己已经尽力工作了;加强失业人员的各类培训,增强其再就业的能力,从政策上鼓励各种形式的就业和再就业(如给予吸纳失业人员的企业一定程度的税收优惠等);通过增加工资的形式直接向低收入家庭支付税收信用,改革可能增加贫困和失业的收益制度。(3)建立一种有活力的社会保障制度用以支持工作、储蓄和诚实,同时有效地解决社会不公正和不平等现象。

二、完善社会保障制度法律体系

只有建立健全社会保障制度法律体系才能保障社会成员在法律体系范围内享受社会保障权利和履行社会保障法律规定的义务,规范社会保障实施、执行部门的行为;社会保障资金的筹集、运营管理就有法可依,社会各成员的生活才真正有了安全和稳定,整个社会也就能稳定和发展。(1)社会保障基本法。社会保障基本法是国家实施社会保障各项活动的根本法律,是规范社会保障行为,制定各项社会保障政策的基础和依据。通过立法来明晰社会主体各方的社会保障责任、社会保障机构的权限和职能;确保社会保障资金的收缴、支付规范化和制度化,切实做到公开、透明和安全;建立社会保障资金的安全投资机制,严格社会保障资金的投资方向和投资比例,保证社会保障资金的保值增值;建立健全社会保障资金管理机构的内部管理和监控机制,实行收支两条线管理,保证专款专用;加强对社会保障资金的行政监督和社会监督等。自建国以来,我国就没有建立过社会保障的基本法,各险种的法律、法规及其制度的制定缺乏统一的、基本的法律依据,只有国家宪法中的有关社会保障的导向性的条款。因此,尽快出台《中华人民共和国社会保障法》已成当务之急。(2)社会保障实体法。社会保障实体法主要包括社会保险法、社会救助法、社会优抚法和社会福利法。其中:社会保险法。这是社会保障事业中的核心内容,包括养老、失业、医疗保险;社会救助法。这是保障社会困难成员生存权利的最后一道防线的法律;社会优抚法。这是国家和社会对优抚对象,实行优待、抚恤、安置及其他物质照顾和精神鼓励制度的法律。享受优抚的对象包括现役军人、革命残疾军人、复员退伍军人,革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病故军人家属、现役军人家属等;社会福利法。这是国家和社会为保障和维持社会成员一定的生活质量,满足其物质和精神基本需要而采取的社会保障政策以及所提供的设施和相应的服务。包括社会成员需要的衣、食、住、行、娱乐、环境和教育等内容。另外,国家还应健全和完善社会保障的相关法律,如财政法、税法、金融法、劳动法、合同法、教育法、妇女儿童保障法和残疾人保障法等,这些法律是完善社会保障制度法律体系不可缺少的配套法律。国家应尽快制定和完善这些法律体系。(3)社会保障程序法。社会保障程序法就是国家对社会保障争议、事故处理等工作程序和方法用法律的形式确定下来。随着社会保障事业的发展,有关社会保障的纠纷也在增加,我国现行社会保障的行政复议与行政诉讼是参照民事复议与诉讼法规进行的,但社会保障工作有自身特有的规律和特征。因此,应尽快建立独立的社会保障程序法。

三、多渠道筹集社会保障基金

(1)开征社会保障税。要做到社会保障资金在全国的统收统支,就应以国家税收的形式,开征社会保障税,以社会保障税作为筹集社会保障资金的主渠道。这样,通过税收的强制性,提高社会保障资金的征缴率,保证社保收入来源的长期稳定;有利于社会保障资金统一调度,由中央政府掌

握一部分社会保障资金用于地区之间、行业之间社会保障资金的余缺调剂，促进社会保障事业的健康发展；有利于建立规范化的资金预算管理。当社会保障资金收不抵支时，由财政保障支付；当出现结余时，通过有效运营确保社会保障资金的保值增值；有利于建立规范化的收、用、管和资金余缺管理的权责制度，实现社会保障的法制化和规范化管理。(2)优化财政支出结构。随着社会发展水平的提高，各级财政要按照建立公共财政的要求，大力调整财政支出结构，增加社会保障预算支出，提高社会保障支出占财政支出的比重，使我国的社会保障水平与经济水平相适应。根据国情，“十五”期间，我国社会保障支出占财政支出的比重应逐渐提高到15%~20%。今后，预算超收的财力，除了法定支出外，应主要用于补充社会保障资金。(3)充分调动社会力量。扩大彩票发行规模。彩票属于国家垄断资源，应当统一规范发行，按需调剂使用，使彩票收入成为社会保障资金的一项较稳定的收入来源；加大政策支持的力度，促进民间慈善公益事业的发展，充分调动社会各界参与慈善公益事业捐赠的积极性。

四、完善社会保障的管理体制

建立统一的社会保障体制是社会保障制度的内在要求，因为这种制度安排不仅公平，而且管理简便。市场经济的发展，要求建立全国统一的国内市场和劳动力市场，与此相适应，也要建立全国统一的社会保障制度和全国统一的社会保障基金，否则，劳动力在全国范围内流动势必受阻。因此，改变目前多头管理、地区分割、标准各异的社会保障制度，是健全和完善社会保障制度的关键。应尽快建立起集中协调与分工管理相结合的管理体制。(1)成立社会保障委员会。社会保障部门负责制定全国统一的社会保障政策、规划、制度和标准，按政策规定审核确认社会保障对象的资格及其待遇标准，并承担社会化管理服务工作。(2)应按照社会保障行政性与事业性分开原则，依法设立不依附于政府部门的具有法人资格的业务经办机构，负责基金的收缴、管理和支付。(3)成立社会保障基金投资管理公司，负责研究社会保障基金投资运营的方法和渠道，研究投资风险、收益和回报率，以实现基金的保值和增值。(4)尽快建立社会保障基金监管体系，确保基金的安全。社会保障基金监管体系应包括：行政监管体系、法律监管体系和社会监督体系三种形式。第一，行政监管体系。不仅有主管部门的业务监管，还要有横向相关部门如财政、税务、审计、监察等对基金运行过程的监管。第二，法律监管体系。尽快出台《社会保障基金监管法》，对社会保障各项目收支管理作出统一的规定，明确各级政府、主管部门、投资运营机构、受益对象之间的责权利关系。同时，在预算、税收、审计、会计等相关法律中对社保基金的管理作出相应的规定。第三，社会监督体系。包括人民代表大会的监督、新闻舆论的监督和全体公民的民主监督。

五、健全和完善农村社会保障制度

建立起包括覆盖农村的全社会保障体系，是全面建设小康社会、真正实现现代化、到本世纪中叶达到中等发达国家水平而必须完成的历史性任务。(1)更新观念，充分认识建立农村社会保障制度的作用。从深化农村改革、促进农村经济可持续发展与扩大内需的高度，来深入认识当前建立农村社会保障制度的迫切性和必要性。同时不应该存在畏难情绪，我们既要充分估计到建立农村社会保障制度的种种困难，更要看到其可行性。(2)重点解决农民养老问题。考虑到当前我国农村的现状，农村养老可选择“家庭及个人自我保障为主，合作养老为辅”的保障模式。发扬我国尊老、爱幼、家庭养老的优良传统，走出一条社会、家庭、个人相结合的有中国特色的养老保障新路子。(3)推广农村合作医疗制度。医疗风险比养老风险更大，因为医疗风险有可能威胁到整个家庭成员的生存与发展。我国农村的合作医疗制度，是农民在自愿和互济的原则下，建立起来的一种初具医疗社会保险性质的社会保障制度，其基本特点是，农民个人与集体在一定范围内共同筹集医疗基金，参加合作医疗的农民，患病时所需的医疗费用，由合作医疗基金组织和个人按照一定比例共同负担。(4)实施农村最低生活保障制度。农村最低生活保障对象大体上包括因缺乏劳动力、低收入造成生活困难的家庭，因灾、因病及残疾致贫的家庭，无劳动能力、无生活来源及无法定抚养人的老年人、未成年人、残疾人等，实行最低生活保障制度的资金来源依靠国家财政、集体资助及社会各界支持，而不需要当事人缴纳。(5)加快农村社会保障法制建设。目前，社会保险在农村进展不力，举步维艰，其中很重要的一个原因就是社会保险立法滞后。加快农村社会保障法制建设，主要应该抓好以下两项工作：其一是要抓好单项法规的建设，如农民社会养老保险法、农民医疗社会保险法、农村工伤社会保险法、农村扶贫与灾害救济社会保险法和农村残疾人保险法等；其二是要抓好地方性法规的建设，鼓励与提倡各地政府根据本地实际制定具体的保障办法（作者单位：攀枝花学院人事处）

相关链接

[关于农民工权益保障缺失的博弈分析与对策选择](#)
[解决“三农”问题和建设新农村要找准切入点](#)
[新疆农村经济发展中的金融服务需求分析](#)
[构建新疆农村资金回流机制的分析与对策](#)
[农民工社会保障制度缺失的原因探析](#)
[对农村剩余劳动力的理性思考](#)

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