

东北城镇社会保障制度试点存在的问题与对策

孙少岩

(吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 东北大中型国有企业比较多, 国有企业下岗失业问题严重, 由于社会保障制度落后于国有企业改革的步伐, 不仅影响了就业问题的解决, 而且导致东北地区城市贫困问题越来越严重。目前, 东北三省先后成为社会保障改革试点省份, 试点的目的就是“做实个人账户”, 即养老保险基金中个人账户里的资金不被统筹账户占用, 根本的途径是扩大养老基金来源和改革管理模式。

关键词: 东北; 社会保障; 养老资金

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A

东北大中型国有企业比较多, 国有企业下岗失业问题严重, 由于社会保障制度落后于国有企业改革的步伐, 不仅影响了就业问题的解决, 而且导致东北地区城市贫困问题越来越突出。社会化的社会保障制度能够为国有企业消除冗员扫除障碍, 成为职工自主择业和劳动力自由流动的制度化基础, 为东北地区解决就业问题创造有力条件。近年来, 东北三省先后成为社会保障改革试点省份, 但是资金问题是困扰社会保障改革的难点。为了加快东北老工业基地振兴, 应当通过多种途径筹集社会保障资金, 使国有企业职工社会保障资金历史欠账问题得到根本性的解决, 建立职工与国有企业之间市场型的雇佣关系。

一、东北地区进行社会保障制度改革的意义

东北地区社会保障制度试点具有十分重要的现实意义。首先, 东北地区企业办社会问题严重, 沉重的社会负担制约了企业竞争力的提高。根据财政部 2002 年企业财务决算统计, 2002 年末东北三省共有国有企业办社会机构 7183 个, 年末职工人数 491, 000 人, 企业补助经费为 153.8 亿元。东北地区中央监管的三级以上企业中资不抵债的困难企业 104 户, 有相当部分要关闭破产。

其次, 由于国有企业改革导致下岗职工增加, 东北地区城市贫困问题越来越突出, 对社会保障制度的需求增加。东北地区下岗职工占全国的比重非常高。据统计, 辽宁省仅 2002 年国有企业下岗职工就达 76.5 万人, 城镇登记失业人员 83 万人, 城镇有就业需求的人员达 160 万人。2002 年吉林省的失业人员已达到 80 万, 预计未来五年城镇约有 230 万下岗失业人员和新生劳动力需要就业。黑龙江省的下岗职工总数已达 60 余万人, 保守估计企业还有 60 多万富余人员, 城镇登记失业率已达 5%。东北地区城市下岗失业职工时间之集中、人数之多是前所未有的, 再加上部分下岗失业人员从业技能单一, 择业观念陈旧, 以及农村剩余劳动力转移加快, 都进一步加剧了就业和再就业的供求矛盾。据估计, 整个东北老工业基地城市的生活困难人群已达到五六百万人, 占全国城市贫困人口的四分之一。

第三, 建立完善的社会保障制度是东北地区社会稳定的重要基础。东北老工业基地下岗职工多, 相当一部分人民群众的生活比较困难, 经常有一些职工越级上访, 个别地方甚至出现了罢工事件, 社会矛盾比较突出。东北的产业工人受过良好的教育, 如果他们因为失业和贫困汇合成为一支不满社会的力量, 不仅会影响振兴东北老工业基地战略的实施, 而且对全国社会稳定将构成严重的威胁。

第四, 在东北地区建立完善的社会保障制度具有示范作用。辽宁省 2001 年 7 月被国务院定为全国完善社保体系试点省份, 2004 年 5 月吉林、黑龙江正式启动完善城镇社会保障体系试点工作, 东北三省全部被确立为国家社会保障试点省份。目前, 东北已经初步建立了城市社会保障体系, 主要包括就业政策、社会保险、社会救助和其他支持系统(教育扶贫、

廉租住房、医疗救助、税费减免及促进全社会的扶贫帮困)等,惠及东北地区 500 万人左右的城市贫困人口。

二、从单位保障向社会保障制度的转换

我国原有的社会保障制度是在计划经济体制下形成的,以城镇职工和单位提供保障为主,社会保障作为广就业低工资的辅助支持系统,包括养老、医疗、住房、子女入学和其他福利等。提供社会保障的主要是全民企业、集体企业、乡镇企业以及机关、学校、科研机构等部门,保障范围和保障方式按照国家规定的社会身份(如干部、工人等)实行差别化保障待遇,具有等级保障和低失业保障的制度特征。机关、事业人员人数最少,但保障程度最高,全民企业职工次之,集体企业职工再次之,乡镇企业最低,农村主要依靠以社队经济为基础的集体经济提供较低水平的社会保障。

单位保障制是计划经济体制的产物,与企业的公有性质密切相关,不仅包括职工的“生老病死”,而且还保障职工的家属,形成了完全由企业和国家财政负担的企业办社会现象。单位保障制度是企业办社会形成的根本原因,也是制约企业发展的主要障碍。与此相对应,民政部门提供的社会救助和社会福利作为单位保障制度的补充形式,主要针对那些无业居民、孤寡老人和伤残军人等少数弱势群体。

改革开放以后,特别是现代企业制度改革以后,企业作为组织生产经营活动的市场主体,追求利润最大化的动力迫使企业剥离其原先承担的社会保障和社会福利功能。社会化的社会保障制度能促使职工从“单位人”转变成为“社会人”,为国有企业消除冗员扫除障碍,而且为职工自主择业和劳动力自由流动创造了条件。

但是,在改革之初,社会保障制度是作为国有企业改革配套设计的。我国在 80 年代开始建立待业(失业)保险制度,并形成了失业保险制度与国有企业职工“下岗”相结合的失业保障制度,以维护就业市场化过程中的社会稳定。但是,这种社会保障制度涵盖的对象主要是全民所有制职工和部分集体企业的职工,一些小集体企业和绝大部分乡镇企业、私营企业的职工及城镇个体劳动者都被排除在外,导致社会保障的覆盖范围狭小。1999 年末,东北共有 10821 万人口,其中城镇有权享受养老保险、医疗保险和失业保险待遇的人员,只占城市总人口的 10%左右。

社会保障制度缺陷导致下列问题:一是企业欠缴现象严重,筹资渠道单一,负担沉重的国有企业仍然不堪重负;二是非国有经济企业不愿意缴纳养老基金,参保比例太低,形成了国有企业职工向非国有企业转移的流动障碍。东北国有企业职工由下岗转变为公开失业是必然的趋势,与之相适应,由下岗职工基本生活保障向失业保险制度并轨,是完善城镇社会保障制度的必然要求。2001 年开始,国家逐步取消作为过渡措施的国有企业职工“下岗”制度,与失业保险制度并轨。面向所有企业,建立“社会统筹与个人账户相结合”社会保障基本制度,是新型城镇社会保障制度的发展趋势。然而,由于东北地区国有企业职工社会保障资金历史欠帐问题十分突出,建立社会保障制度的难度较大。

社会化的社会保障制度是指社会成员在暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会,或收入不能维持必要生活水平等状况时,获得由国家或社会提供的保障基金。因此,要改变社会保障由企业和国家财政完全负担的状况,筹集资金要走向多元化,保障待遇与“贡献”挂钩而不是与“身份”挂钩,使权利与义务的统一,公平与效益的统一。其实质在于分摊社会风险,实现互济性和社会公平,保护社会成员最基本的生存权与发展权,促进社会全面进步与文明。

三、社会保障改革试点中存在的问题

社会保障制度的核心是养老保障制度,它是关系经济发展与社会稳定的基础性制度。养

老保险制度有三种模式：“现收现付制”、“部分积累制”和“完全积累制”。“现收现付制”的再分配功能较强，当期退休人员的养老金由当期在职职工的养老保险费支付，而当期职工的养老金权益在未来由下一代职工的养老保险费兑现，既不需资金积累，也不存在保值增值问题。“完全积累制”是劳动者个人通过储蓄方式实行延期消费，通过资本市场的保值增值实现积累，而这种社会保障制度的缺陷在于没有再分配功能。

我国养老保险制度实行“部分积累制”模式，个人和单位缴纳的养老保险基金被划分为社会统筹和个人两部分。社会统筹部分实行“现收现付制”，用于支付当期退休人员的养老金；个人账户是一种“完全积累制”，个人账户基金管理的核心是保值增值。目前，我国养老保障制度面临的主要问题是，养老基金统筹部分入不敷出，个人账户基金被拿到统筹基金中去，个人账户基金“空帐运行”。东北三省社会保障改革试点的目的就是“做实个人账户”，即养老保险基金中个人账户里的资金不被统筹账户占用。做到这一点的关键涉及两个问题，一是资金，二是管理模式。

从管理模式上来看，社会保障试点改革以后，并没有改变原有的基金统一管理、统一调剂使用的基金管理模式，社会统筹可以没有任何障碍地透支个人账户的基金，个人账户基本上还是“空账”。

从资金来源上来看，如果国家不对计划经济体制下所形成的社会保障历史欠账进行补偿，社会保障资金的缺口无法弥补。计划经济下国有企业支付给工人的工资只相当于收入中购买消费品的那一部分，而教育、住房、养老、医疗等方面的工资资金全部扣除。这笔积累的资金被用于扩大再生产，直接形成国有资产。计划经济下政府统一扣除了相当于必要劳动70%的社会保障部分，社会保障的功能是通过国有企业单位来行使。按照社会保障支出与利率的关系倒推，目前的一部分国有资产应当属于国有企业职工的社会保障基金。

四、扩大社会保障资金渠道的思考

振兴东北应当以科学的发展观为指导原则，特别强调“以人为本”的发展理念，各级政府要适应市场经济的需要，转变职能，不再直接参与项目投资，把工作的重点转移到公共事务上来。2003年11月振兴东北第一批100个项目获国家发改委批准，总投资额610亿元。这些项目基本上是在原有经济体制和原有企业制度没有发生实质变化的条件下进行的，虽然许多企业得到了优惠政策和技术改造资金，有些企业通过改造提高了技术水平和竞争力，但是由于没有形成一种良好的体制环境做支持，地方政府之间项目竞争的结果往往是，项目建成后不是设备不行就是没流动资金和市场，银行贷款无法偿还，并引发职工下岗等一系列社会问题，形成“项目怪圈”。

振兴东北老工业基地最终目的是要提高人民生活水平和生活质量，建立和完善城镇社会保障制度，是解决城市贫困问题和维护社会稳定的关键。我们认为，应当采取以下措施补充社会保障资金缺口：

1. 中央政府援助资金应当重点用于补充东北社会保障基金的缺口。据统计，1998-2003年国债投资中，约有半数是经营性的项目。国债要退出竞争性和赢利性的领域，尽可能发挥市场在配置资源中的优势，中央财政资金要加大转移支付的比例，弥补东北等老工业基地的社会保障资金缺口应当是财政资金的一个主要用途。

2. 变现部分国有资产补充养老保险基金。为了偿还计划经济时期形成的社会保障历史欠账，可以考虑从国有资本中划出三分之一左右，划拨给社会保障基金。截至2004年6月底，全国社会保障基金的权益为1432亿元。用5年或更长一段时间，争取使社会保障基金规模达到一万亿元左右，为社会保障的可持续发展提供可靠保证。

3. 地方财政拿出7-8个百分点用于养老保险补贴支出。如果在未来20年内财政用于养老保险隐性债务的支出逐步提高到10%，就可以基本补足个人账户空账，并大大降低企业的养老保险缴费压力。补贴范围应以1986年改变企业用工制度为时间界限。

4. 实行个人账户资金市场运营, 确保积累基金保值增值。可以考虑把基本养老保险中的个人账户基金交由全国社会保障基金理事会监管, 由专门的基金管理公司管理营运, 保险公司、银行和其他金融机构也可以举办基金管理公司或直接承办个人账户基金的运作。

此外, 还应要拓宽投资渠道, 探索海外投资运作办法, 并开发新的投资品种。扩大社会保障的范围, 充分发挥社会保障制度稳定社会的功能, 不仅有利于创造良好的社会环境, 也能够促进国有企业职工向非国有经济单位的流动, 提高市场配置劳动力资源的效率, 从而为东北地区解决就业问题提供的制度条件。

参考文献

- [1] 郭席四. 社会保障导论[M]. 拉萨: 西藏人民出版社, 1999.
- [2] 袁志刚, 宁铮. 人口年龄结构、养老保险制度与最优储蓄[J]. 经济研究, 2000, (11)
- [3] 沈士仑. 养老保险基金“社会统筹与个人账户相结合模式”的目标风险及对策[J]. 浙江学刊, 1999, (6).
- [4] 达功. 东北三省仍是中央补助大户[N]. 南方都市报. 2003-11-24.

The existent problem and countermeasure of experimental unit of social security system of the northeast town

SUN Shao-yan

(Center for China Public Sector Economy Research in Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: There are many large and medium-scaled SOEs in the Northeast, and the problems of laid-off workers and unemployment are serious. Social security system lagging behind SOEs' reform has prevented the solution of employment problems and has caused more and more obvious urban poverty in the Northeast. At present, three Northeast provinces have successively become the pilot provinces of social security system reform, the objective of which is to “do a real personal account”, namely the fund in the personal pension account is not taken up by the pool account, and the basic way is to expand the fund source of pension fund and reform the management mode.

Key words: Northeast; social security; the pension fund

收稿日期: 2004-08-20;

基金项目: 2004 年国家社科基金“振兴东北老工业基地过程中的就业问题研究”(04CRK004)

作者简介: 孙少岩(1965-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心副教授。研究方向: 制度经济学、西方经济学。