

提高欠发达地区社会保险 统筹层次的理性思考

谢洁 黄娟 王玉帅(博士)

(江西科技师范学院 南昌 330013 东华理工大学长江学院 南昌 330013 南昌大学经济与管理学院 南昌 330031)

【摘要】 本文结合江西省社会保险统筹层次的实际情况,以案例方式对社会保险统筹层次存在的问题和原因进行了分析,认为部门条块分割、地方保护主义和信息化滞后是阻碍社会保险统筹层次提高的关键因素。为此,必须突破部门利益和地方保护主义的束缚,以信息化为中心进一步完善社会保险制度。

【关键词】 欠发达地区 社会保险 统筹层次

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,要逐步将社会统筹的层次提高到省级,并在条件具备时实行全国统筹。为了推进社会养老保险制度改革,本文主要以江西省为例,对欠发达地区社会保险统筹层次存在的问题和解决对策谈些看法。

一、提高社会保险统筹层次的必要性

1. 有利于增强社会保险的功能。提高社会保险统筹层次,对发挥社会保险的保障功能,强化保险基金管理以及推进社会保险改革都具有不可替代的作用。随着统筹层次的提高,企业缴费基数和缴费率必然走向统一,特别是保险基金可以在全省范围内进行调剂,能缓解地区之间、行业之间、企业之间和个人之间费用负担不均衡的矛盾,增强保险基金抵御大范围风险和突发事件的能力,进一步发挥保障功能。

2. 有利于促进劳动力转移。社会保险统筹层次太低,使得劳动力难以在不同统筹区域内流动、社会保险不能在全省区域内有效转移,从而影响了劳动力的有效转移和就业。而提高社会保险的统筹层次,能有力地促进劳动力的自由流动和劳动力市场的形成、优化劳动力资源配置。而劳动力的有效转移又能够促进劳动力参加社会保险的积极性,从而扩大社会保险基金的规模和提高社会保险覆盖率。

3. 有利于缩小收入差距。提高社会保险统筹层次,可以充分发挥政府职能,弥补市场缺陷,缩小贫富差距,实现相对公平,缓解社会矛盾,维护社会安定。

二、江西省社会保险统筹层次现状

按照现行国家关于社会保险统筹统一管理、统一收缴、统一支付、统一调度的标准,江西省社会保险统筹层次还是比较低的。目前江西省社会保险的统筹层次多在县市级,还未实现省级统筹,全省有 1/4 的县的保险基金存在缺口,个别区、市还存在收不抵支的情况(受篇幅所限,江西省 2001~2006 年各险种基金年度结余情况表已省略)。

由于历史原因,江西省目前低水平的统筹方式导致某些项目的费率在各地差别很大,加剧了地区之间的发展不平衡;

且由于统筹层次较低,保险基金实力不强,抗风险能力较弱,使得保险基金不能在更高一级范围内调剂使用,不能统筹调剂各地区间保险基金的余缺。

社会保险统筹层次过低是江西省乃至全国尤其是欠发达地区社会保险制度的一个严重缺陷,它使得在同一城区范围内、市辖各县之间的社保缴费比例、基金核算和管理、待遇计发等,标准不一,难以形成规范、统一的社会保险管理体系,影响了社会保险基金统筹调剂能力的发挥。

江西省社会保险统筹层次较低,可以说是欠发达地区的一个共同问题,具有普遍性。研究解决这一问题对提高欠发达地区的社会保障水平具有重要的现实意义。

三、社会保险统筹层次存在的问题及原因

1. 部门之间的立场不同引起利益冲突。由于历史原因,多年来社会保险改革由地区决策,各地区分别制定仅适用于本地区的政策、标准、措施,形成各地区之间缴纳水平、管理方式不相同的状况。还由于我国长期计划经济体制的惯性作用,使得部门之间存在着各自的利益目标,导致各种社会保险政策缺乏统一标准。目前,我国社会保险包括基本养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险、最低社会保险等多个险种,不同险种大多由不同部门管理,而不同部门站在各自的立场制定政策和制度,使得各险种之间难免出现一些政策上的差异。但是,社会保险覆盖对象既有针对性,又存在交叉性,不同部门之间制定政策的差异,新老政策之间的不协调性,必然会产生一些矛盾,影响社会保险政策的贯彻实施。

2. 地方保护主义的影响。地方保护主义使得各地保障制度不统一,这直接阻碍着社会保险统筹层次的提高,因为低费率地区不愿意分担高费率地区的负担,高待遇水平地区也不愿意降低待遇水平,要强行推进并真正实现更高层次的统筹便面临着巨大的阻力。这就使得社会保险在区际之间的转移障碍重重,不但省与省之间很难转移,而且就是省内各地区之间都难以转移。这与市场经济对劳动力自由流动的要求是完全相悖的。拿江西省来说,在人力资源流动性不断加强的情况

下, 区际转移的困难对社会保险资金的征缴和发放都形成很大的负面影响。由于各地区的缴费负担很不平衡, 社会平均工资差别很大, 从而加大了地区间经济发展水平的差距。地方保护主义的存在使得在职人员想往退休待遇高的地方流动, 而待遇高的地方往往“筑堤建坝”, 防止自身变成“养老城市”, 极力阻止年纪大的养老保险人员的关系转入。这种做法已经严重影响了劳动力在地区间的流动, 不利于劳动力市场的发展。可见, 低水平统筹层次带来了不良的后果。

3. 管理运作上的问题。一是信息化建设滞后。江西省社会保险统筹层次低的一个重要原因就是信息化滞后, 与税务、银行和电信的信息化水平相比较, 弱势非常明显。信息化滞后使得江西省内各地区之间社会保险信息很难沟通, 参保人员整个生命周期的信息也得不到很好的管理, 从而影响了整个社会保险统筹层次的提高, 以致保险基金在省内统一调度难以实现。二是效益不理想, 保险基金保值增值难度大。目前江西省市、县一级的保险统筹基金一般存入银行, 而银行目前利率已经低于通货膨胀率, 在实际利率为负的情况下, 社会保险资金事实上正在贬值, 这使得全省本来就严峻的社保基金形势更加严峻。而如果用社保基金进行证券投资, 在目前世界性金融危机尚未完全解除、我国证券市场走势不稳的情况下进行证券投资, 保险基金的安全性难以得到保障。

四、提高社会统筹层次的措施

1. 打破部门条块分割局面, 实行统一管理。要坚决执行社会保险统筹层次制度改革, 突破部门利益保护主义的束缚, 实行社会保险统一管理。统一管理指的是有统一的机构, 实行统一的标准、统一的流程、统一的服务、统一的信息标准。社会保险统筹实行统一管理, 还包括所有涉及的人、事、机构、基金等, 这些方面都需要由省里设置统一部门进行管理。总的要求是合并机构、统一部门、统一业务, 最终达到统一养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险管理机构的目的。这样做有利于提升社会保险统筹水平, 由专业机构承担这一任务, 不仅可减少部门之间的内耗成本, 而且可以保证有专业机构的专业管理, 使社会保险基金保值增值。

2. 突破地方保护主义的束缚, 实行省级垂直管理。当前, 江西省统筹层次还在市县一级, 应尽早推行省级统筹, 并实现省级统筹和省级社会保险部门的垂直管理。不要等到市级统筹形成稳定的利益格局后再来搞省级统筹, 那样会增加难度。各种社会保险统筹实现省级统筹后, 全省可以根据各地市情况进行基金的调度, 不再受地方保护的制约。同时个人账户基金由省里统一负责营运, 收益按资金份额分配到每个人的个人账户, 具体的管理工作还是由市县一级垂直管理部门负责, 省里的任务是保证基金的安全。养老保险应该设立省级养老金, 统一缴费基数、比例和待遇水平; 同时设立地方性养老金, 体现地区差异。对于失业保险, 要果断地实行全省统一费率、统一待遇标准(适当考虑地区差别)的统筹制度。关键要做好失业人员的统计工作, 缩短领取失业保险金的期限, 待遇水平要与当地经济发展水平相适应。工伤保险要实行全省统一的工伤认定标准和缴费标准。对于医疗保险, 在“十一五”期间,

要把完善市县乡级统筹当作重点工作来抓, 注重医疗保险基金的收支平衡, 建立省级医疗保险风险储备金。

3. 提升信息化水平, 实行社会保险的“一卡通”。信息化大大推进了社会保险体系的规范运作, 为机构合一、垂直管理提供了平台, 也为社会保险“一卡通”的实施奠定了基础。社会保险应充分利用信息化手段, 实现“五保合一”和“全省一卡通”的目标。“五保合一”是指把五种社会保险的各种申领、查询等功能全部集中在一张卡上, 办理机构一个窗口对外, 建立一套档案, 最大限度地方便群众。凭借“一卡通”, 市民可以看病买药、结算费用及办理个人医疗保险事务、申领社会救助金、进行相关政策查询等等。为了实现这一目标, 需要建立相应的信息化管理体系, 做好以下具体工作:

一是建立以社会保险数据为中心的数据库。通过对接好各地区的社会保险数据库, 建立覆盖欠发达地区各省城市和农村的数据库, 以形成统一、标准的社会保险业务数据资源, 为全省社会保险统一管理提供信息支持。

二是加快网络硬件建设, 实现城乡网络互通。完善省、市、县、乡四级网络建设, 有条件的市要将网络进一步延伸到街道、社区, 形成覆盖全省的劳动保障系统网络, 实现同财政、税务、民政、工商、医院、药店、银行、邮局等部门和单位的信息互通。要开展失业登记和失业保险监测、医疗保险管理服务监测、工伤保险管理服务监测、职业介绍、社会保险基金监督以及异地领取养老金等业务协同管理的联网应用。

三是实施统一应用软件和整合业务数据。要在国家劳动保障部社会保险核心和劳动力市场两个平台软件基础上, 开发和推广全省劳动保障统一应用软件, 加强基础数据库建设, 整合劳动就业和社会保险各项基础数据。

四是建立信息化系统的稽查和维护系统。通过建立这一系统加强信息化系统的监测和维护工作, 为社会保险的信息化建设保驾护航, 促使社会保险信息系统安全运行。

社会保险统筹层次的提高并非是一个独立的问题, 要提高社会保险统筹层次, 还必须社会保险制度体系中与社会保险水平、社会保险管理体制、社会保险覆盖面等子系统进行有效协调, 以实现社会保险资源的优化配置。

【注】本文系国家社科基金项目“城乡统筹背景下劳动力市场一体化的就业结构优化效应与路径研究”(项目编号: 09CJY023)及江西省社会科学“十一五”规划项目“创业动机及其影响因素实证研究——以江西省地区创业者为例”(项目编号: 08YJ129)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 王晓军, 赵彤. 中国社会养老保险的省区差距分析. 人口研究, 2006; 3
2. 龚秀全. 中国基本养老保险全国统筹的制度转换成本与路径研究. 人口与经济, 2007; 6
3. 刘金炎. 江西社会保险 20 年. 南昌: 江西人民出版社, 2007
4. 谢季宏. 一卡可享五种社保 重庆将推五保合一管理模式. 重庆商报, 2004-11-18