

社保发展之拙见一二

社保发展之拙见一二

贺方浦

前述：银发浪潮、基金缺口、空帐运行、覆盖面窄、农民进城等都不可怕。这是历史的一页、这就是当今现状。不能否认银发人和农民为共和国经济腾飞和家业积累做出的牺牲！不能否认社会保障为共和国安定做出的贡献！可怕是失实的统计带来了“节粮渡荒”的灾难；可怕是只计算出口创汇，忘记进口开销的低级错误，造成若干年“外汇额度”控制，影响发展；更可怕的是“基金的糊涂账”，光吃饭不给钱，再大的家业也会淘空吃干！

银发人是共和国功臣。该歇歇了，赡养安渡晚年是后来人的本分；农业曾无私地援助共和国经济发展，反哺农民，理所当然；城市化进程是历史的必然，全民保障是和谐社会的重点。

只要将底数、头绪摸清，做好前瞻性的制度建设策

划；只要我们的带头人还记着“情为民所系，权为民所用，利为民所谋”、还富有责任感；前车之鉴，警钟长鸣，危机意识、紧迫感常在心间。中华民族，英才辈出，有“田忌赛马”的智慧；懂得“舍得”的内涵；会将“天下难事，必做于易；天下大事，必做于细”的几千年文化积淀，如火山爆发般的释放，必将在不太长的时间，看到根本性的改观。从天津创新“据实结算”管理，创造养老保险增量增幅三破历史纪录的缩影，就可以看出，制度的力量、创新的伟岸。“态度决定一切”，振奋精神，励志创新，认真实践，迎接挑战，现在“觉悟”还不晚！

一. 社会保险是构建和谐社会底线的基础

1. 和谐社会与社会保障

和谐社会就是全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会；用社会学的术语来表达就是良性运行和协调发展的社会。

社会的和谐，是社会稳定和协调的理想状态；是公平和效率的统一；是社会动力机制和平衡机制的统一；是价值目标和社会历史过程的统一。把治国理政的视野拓展到经济、政治、文化、社会和人等各个方面，并运用经济、法律、行政、政策和道德等手段，统筹各种社会资源，综合解决社会协调发展问题。

事实上的平等是马克思主义者所追求的终极目标。从这个意义上讲，社会主义和谐社会是中国共产党的治

国理想，也是党执政的价值取向。

让每个人总能获得维持生存的最基本所需，这是建立和谐社会的起码条件。国家社会保障体系建立的根本宗旨正基于此。社会和谐不仅要求部分和谐，更重要的整体和谐，也就是和谐社会的目标不是一个区域，而是全中国，不是一个阶层，而是中国所有公民……社会的方方面面都要和谐。因此，社会保障体系不仅仅针对城市居民，而是要针对包括农民在内的所有中华人民共和国的公民，保障范围从农村到城市，覆盖各行业，各类人群，只有这样才能适应经济发展对社会保障的需求，才能夯实社会主义和谐社会的基础。特别是，解决弱势群体和低收入群体的社会保障问题，更是事关改革发展全局和我国经济社会的可持续发展，事关建设和谐社会的目标的实现。

2. 社会保险与社会保障

中共中央十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为中国建立社会保障体系设计了基本框架。《决定》指出：中国社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。

按资金筹集方式、保障目标分类，中国社会保障体系大致由三大块构成，含13个项目。第一部分是主要由国家财政支撑的保障项目，包括社会救济、社会福利、优抚安置、社区服务四项；第二部分是由国家法律强制

实行的社会保险项目，包括养老、失业、医疗、工伤、生育保险和住房保障六项，这是社会保障体系的主体部分。第三部分是遵循自愿原则，以盈利为目的的商业保险项目，包括个人投保、企业投保和互助性保险三项，这是社会保险的重要的补充。

在日常社会活动中，“社会保障”一词常与“社会保险”混同使用、互相替代。严格讲是混淆了这两个不同的概念。只要是中国公民身份，就可以按规定享受社会保障的第一部分；而第二部份是按权利与义务相对应的原则推行的社会保险，公民若不承担缴费责任，则无权享受。社会保险是社会保障的主要组成部分，约占70%左右。

社会主义初级阶段的社会保障制度是在个人和家庭遇到难于独自承担的风险时提供的社会互济，这种社会互济是建立在个人责任的基础上，国家提供制度保证并只能在个人遇到较大风险时负起有限的责任。

由于，社会保险是社会保障的主要组成部分，兼顾效率与公平，参保人尽缴费义务获得共济权利，实现不同群体收入分配“调节器”的功能，保障人们的基本生活需要，从而有助于实现先富促后富、最终达到共同富裕的目的。而除社会保险之外的社会保障部分，是由国家全额出资，相对易于进行。因此，构建社会保障体系的重中之重是社会保险体系建设的策划、实施。

3. 多赢、全覆盖的社会保险体系制度是构建和谐
社会基础的必然选择

和谐社会存在的利益冲突是通过具有均衡利益的制度与机制的作用，实现在分歧中求协调、在差异中求一致、在对立中求妥协、在冲突中求共存的利益关系趋于均衡的社会。这也是现代和谐社会中重要的利益价值观。

社会保险强调公平兼顾效率，强调权利与义务相对应。防止了好逸恶劳及不劳而获倾向的孳生，鼓励全体劳动者通过诚实劳动付出，获得应得到的共济、保障权利，实现共享经济社会发展成果是符合和谐社会的核心价值取向。

多赢与和谐共生共存。贫者获得物质接济；富者获得精神满足；政府着力组织好多赢的制度保证并承担相应责任。各方在精神和利益层面的平衡点即是政策多赢的立足点。因此，多赢、全覆盖的社会保险体系制度是构建和谐社会基础的重要组成部分和必然选择。

二. 目前社会保险的困境和成因：

表象为覆盖面窄，负担率高，征缴率低，欠缴居高不下，基金入不敷出，前景岌岌可危。实质的问题是：

1. 公共事务管理者对社保基金性质认识不清，把社保基金当作解难的唐僧肉，造成基金入不敷出。

有的领导误把基金当作为可随时调用的救济款，困难职工过年的饺子钱也从基金出；企业改制裁员的最佳出路是特岗、病退把包袱甩给基金。提前退休即降低了企业人工成本，又给职工找到保险出路。某企业厂长讲：“花50万元，办200人特岗。值！”，对此类现象，各级领导大多采取默认态度。反正有社保兜着…。受益人花钱买出路，批准人收钱做“好人”，增加了社保基金负担，侵害了参保职工利益。

目前对养老保险制度威胁最大的不是老龄化，而是提前退休。据劳动和社会保障部对10城市1997—2000年提前退休人员的典型调查，提前退休人数占当期办理退休人数的比例高达29%，提前退休人员平均提前3.69年。据此推算，2000年因提前退休造成基金减收24亿元，多支出养老金82亿元，两项合计106亿元，约占中央财政给当地补助额的三分之一。

从2000年恢复病退、特岗退休后，此风愈演愈烈。天津市2000-2003年期间，此类提前退休分别占当年退休人数的58.59%、51.65%、66.63%、55.04%。若按截至目前约占我市退休总数的三分之一计算，一年就少收、多支合计55.6亿元。这是我市06年全年征缴额的二分之一呀！长此以往，将造成社会保险体系的崩溃。必须采取断然措施，立即遏止此类劣行。应像1998年那样，立即停办特岗病退也实属必要。若一时无无法，也应另帐处理，分清责任。若任其自流，公共管理者将成为历史罪人。

2. 深入实际调研的社会保险研究缺位：

长期以来社会保险研究局限于各级机构、院校学者。且大多以社会保障为主，专门做社会保险研究的寥若晨星。可以说：社会保险研究是好汉子不愿意干，赖汉子干不了的“边缘学科”。想查找统计数据，各官办数据库要收费；即便做了社会保险研究，由于没有相关工作经历、体验，看表象多，抓本质少；即便问题找到了，对策也不会中肯、实用。最后大多归罪于立法层次低、不到位等。不食人间烟火是作不出“湖南农民运动考察报告”那样的经典调研的。主要矛盾找不准，措施不得力，问题积重难返。调研好比作战侦察判断，纸上谈兵是打不了胜仗的。此外，只看表像，就高喊危机！崩溃！亏空×万亿等耸人听闻的不准确判断更是会混淆视听、影响安定、干扰决策。要尽快解决理论脱离实际的研究缺位现状。

3. 中央行政、专业机构社会保险制度建设及组织、指导不适应社会主义市场经济的发展：

面对社会主义市场经济日趋完善，非公有制高速发展，灵活就业日渐成为就业主流、参保人员流动频繁及农村城镇化、农业产业化、乡镇企业集约化等客观现实，社会保险制度建设要超前策划、快速反应、尽快适应参保成分由成建制单位为主，逐步向灵活就业为主的形势需要；要确立“以人为本”的社会保险理念。特别目前，社会保险产品设计要服务于、服从于农民工、困难群体及灵活就业人员等的低准入参保需求。

社会保险制度建设必须纳入市场经济轨道，否则，将失去市场，难以完成历史赋予的使命，这是摆在公共

管理者面前的严肃课题。实现多赢的社会保险产品是经办工作的生命线，产品不赢人，自然白吆呼。如自由职业者参保缴费完全是自愿，“强制性”则显得苍白无力。他们用市场经济的眼光审视政策，合适就缴，不合适就算。要用市场经济观念引导群众，将参保作为人生投资，辅以与其他投资渠道效果比较和便捷的接续养老保险关系服务推介，会大力推进灵活就业人员参保。从构建社保体系看，制度建设的缺位、短板，也难以胜任搭建全覆盖体系的历史责任。

把各地好经验作为中央文件推广，这是社保人梦寐以求的期望。这些地区的成功，是在当地领导理解支持下，经过艰苦奋斗、克服来自各方意想不到的困难而取得的，他们应得到所有同仁的尊敬。如果主管社会保险的国家机关，做出上述一个地区的努力，争得中央领导、国务院的认同，那么只需一纸国发××号文件，既可以从体制、法制、机制等根本方面理顺省市级相关机构关系，又可获得全国大多数地区社保瓶颈问题的根本性突破。那将是为党、为全国人民做了一件众望所归的大事情。中央主管机关的“与时俱进”将大大缩短建立和完善独立于企、事业之外的社会保障体系进程；也避免了各地区为一个众所周知、各省市又难以解决的问题而“苦斗”。

4. 各级财政的博弈与地方保护主义制肘社保发展：

财政偿还社保基金历史债务、偿付公共管理失误所形成的损失（如：制度研究、建设及基金运营、监管不力等）及政策责任支付如破产企业社保缴费减免等，应该一事一议或分期约定偿还。但实际是：各级财政推

诿、等靠，历史债务归还遥遥无期、只下批文不给钱。要清楚偿还基金产生的收益是公共基金增值。长期以来无视公共基金与财政债权债务关系，若干领导认为基金亏空财政补，用不着分那么清楚。造成各级财政对基金偿付的博弈攀比，严重影响基金积累和运营。

常言道：“干活不由东，累死也无功。”由于劳动、社保归地方领导，人、财、物统管。因此，地方政府指示：为了吸引投资，不准去××小区、××类企业推动扩面、监察、不准曝光；上报统计失实、阴奉阳违比比皆是；更有甚者扬言：谁把投资者挤跑了，我就摘了他的乌纱帽！...没有敢鸡蛋碰石头的。因此，若干文件贯彻受到影响，上有政策，下有对策的事情更是老生常谈。地方保护主义，严重影响总体工作部署和贯彻，制肘社保事业的健康发展。

5. 创新之路举步维艰：

“创新是一个国家、一个民族的灵魂，是我们事业兴旺发达的不竭动力”。社会保险工作是一项探索性、创造性、挑战性的事业；社会保险的历史应该是创新、开拓的历程。事实上，十几年来约定俗成的社会保险经办，因循守旧思想根深蒂固，创新道理讲的头头是道，实践起来却打压阻拦。如：在天津推行三年多的创新征缴工作的“据实结算”管理，成绩显赫。03-05年养老保险征缴额分别比上年净增10、16、20亿元。三年连破养老保险增量、增幅历史记录。应该说事实胜于雄辩，但某些上级领导依然疑虑重重，什么影响职工权益了、违背有关规定了，甚至对成效的真伪也有怀疑，更不用说积极推广了...。当初，进行“据实结算”试运行，内

部也有很多不同意见，更有总结了八大罪状的…。可以讲：创新既是变革，会触及某些人的利益。抵触形式、手段林林种种。“据实结算”管理能够成功实践，很大程度上是被我市连续三年缴费人数大幅减少、欠缴据高不下的严峻形势逼到死角的最后一搏。当时，主张创新实践的领导，顶着压力，采取不争论、搁置矛盾的策略，积极化解困难，步步为营认真试行；在第一批试点前，就有一些区县在相互切磋、借鉴，并“悄悄”进行“据实结算”的实践探索。真是：欲罢不忍，欲进不能，个中苦痛，哀诉难行…。

此外，许多呕心沥血的优秀创意就没它那么幸运了，往往在有关领导怕影响相关部门“关系”的当口上就夭折了。“关系”胜于一切的人，绝无责任感、事业心可言。这些人混迹于领导岗位，实在是误国、误民。

“没有忧患意识的民族，必然被淘汰；没有忧患意识的军队，必然被消灭。”社会保险事业的成长正是处于我国从计划经济向市场经济过渡的转型期间，面对当前经济成分、分配形式、就业形式多元化的复杂局面，与时俱进、开拓创新就显得十分重要…

6. 扭曲的道德导向影响民众心理预期：

只顾眼前缺乏长远统筹安排的工作导向，造成道德导向的扭曲，影响社会保险事业健康发展。如：99年建国50周年大庆，为解决拖欠退休职工养老金问题，将本该由企业负责的欠发，一次性由国家投入几百亿补足。结果造成企业的错误认识：违规者得实惠，有的企业一次

得到几百万；想方设法保证如期发放退休金的分文未得。今后谁还会按规矩按条文办事？于是，企业间、省市间都绞尽脑汁，留困难、摆问题、要条件。反正会哭得孩子有奶吃，更有交流“经验”的，谬种流传。历史巨额拖欠据高不下，就是此种道德导向扭曲的恶果！荣辱观念在此利诱下也显得苍白无力了。

“市场”与“需求”共生共存。下岗职工想方设法办特岗、病退。根据提前退休年限，花费约在1—2万元。严审文件下了也不见效。反正是大家拿、拿大家。眼下看似与谁都无直接关系的公共基金流失，一般也无人过问，因为一过问、追究就要得罪领导、得罪当事人。其作用：解决部分职工“困难”；腐蚀了部分干部、医生；侵占了参保人权益；坏了世风。当然，也有花了钱而没办成。他们敢怒不敢言，只好背后骂“贪官”。市场只承认强者、群众只承认结果。违规办事已成为一部分人衡量“办事能力”的标准。如此扭曲的道德导向，使百姓对参保产生疑虑，社会保险到底能否保险？再默认下去，对事关百姓切身利益、国家长治久安的共和国基业可持续发展形成巨大威胁。

三. 明确几个概念：

1. 社会保险基金的构成和性质：

社保基金主要是由参保人员缴纳的保险费、财政偿还和国家对特殊群体扶持政策的责任支付构成的。

不论是职工个人或企业的缴费都是职工劳动报酬的组成部分；国家财政支付：其一是偿还历史债务、其二是偿付行政失误所形成的损失（如：制度、决策失误及基金运营、监管不力等）；再有是政策责任支付。泛指财政对社保的支付为“财政投入”，此言不准确。因此说社保基金是参保人员共济投入的公共基金。厘清各级政府偿债责任，尽快完璧归赵是当务之急。

2. 特殊工作岗位及因病提前退休等的支付，不是社保基金的支付责任。

按照谁受益，谁批准，谁负责的原则，理应由政府和责任企业负担此类人员提前退休期间的费用支付和至正常退休期间的社保交费。

此外，社保基金只负责退休职工养老金及据通胀水平的待遇调整。政府下文给离休干部、解放前老工人增加生活补助，应由政府买单；退休职工死亡，其遗属的生活补贴应由民政部门负责。均应从社保支付项目中剔除。上述行为，均属于侵占民众权益的举措，应予以纠正。

3. 关于立法：

当前，社会保险较高的管理模式是省级统筹。实践中，大多省市着眼于当前“救火”多，考虑长远建设少。法规跟不上发展变化、政策严肃性差、甚至朝令夕改的也不鲜见。像解除劳动关系一次性补偿金超过当地

上年社会平均工资三倍的，不再保留职工身份。今后再就业的，其中断就业前的缴费年限不能与再就业后的缴费年限合并计算的规定，也因为矛盾激化而废止。立法是在反复实践、总结和规律性的高度概括基础上，由国家行使立法权的机关，依照立法程序制定的，有国家强制力保证执行的行为规则。但在市场经济以个人缴费为主体的情势下，简单的强制难以奏效。应赋予立法以新时代的内涵即多赢、和谐社会以人为本的新概念，立法才更具时代特征和亲和力。

4. 关于社会保险体系问题

谈起社会保险体系，就是三支柱理论。其实，“三支柱”是个纵向概念，美国社会保险搞了七十年，广覆盖之后，自然会强调纵向保险层次。完整的社保体系既包括纵向体系的深度；又涵盖横向体系的广度。现阶段全覆盖为主的情势下，应该强调的是横向、政策可衔接、多赢的社会保险层面为主；纵向多支柱层面的保障为辅。

因此说：现阶段应立足于横向层面为主的社会保险体系策划和完善。言必谈三支柱体系，照搬国外现成模式，是脱离中国国情的。

5. 企业补充养老保险与年金：

建立企业补充养老保险的初衷是弥补因降低基本养老保险替代率造成的既得利益损失；补充养老保险最实

质的部分（缴费及待遇水平）是作为整个养老保险的一部分来设计和实施的。它是因调整基本养老保险结构而分流出来的制度。带有明显的社会保险的特征和烙印；是根据国情，既考虑降低各方运行成本、又兼顾效益好企业的发展和职工待遇的人性化的策略选择。

目前，改称“年金”，全部由商业运作。有若干不妥：

(1)有专家对企业年金成本和收益率及年金受益人最终收益率进行多方案模拟计算，（中国社会保障04年8期p60）结论是：最终年金投资收益率有低于同期银行储蓄和国债利率的趋势。主因是平均管理费率超过了全部收益率的55%，无法实现年金的初衷：“保障年金受益人收益最大化的目标”；（注：受托人管理费为基金净值的0.2%、帐户管理人的管理费为60元/人·年、托管人的管理费为基金净值的0.2%、投资管理人的管理费为基金净值的1.2%）

(2)基金托管人、帐户管理人、受托人、投资管理人都只管收管理费，而年金风险均由年金受益人和委托人承担，有失公平。

从原有的“企业补充保险”改为“年金”制度，没实现为民谋利的目的，是脱离国情，生搬硬套美国401(K)计划的悲哀。放着现成的社会资源——为百姓义务服务的社会保险经办机构及已有、可共享的数据库、网络不用，非要改个使百姓一头雾水的“年金”？有专家评论：“经办机构的正规化管理在企业年金发展过渡中起

到了重要的积极作用。...经办管理企业年金对社保经办机构本身的利益并没有坏处，甚至是有利的，但两个《办法》主动放弃了这样的“利益”，充分说明劳动保障部门在市场化条件下的清醒态度和大局意识。”到底把利益留给谁了？留给参保人不更好吗！建议：采取企业补充养老保险与年金制度双轨运行，供企业选择，五年后再择优定论。

6. 社会保险征缴指标体系：

征缴是基金的源头之水，指标是征缴工作导向、考评依据、决策参考的要点。随着社会主义市场经济改革的日臻完善，传统的养老保险征缴统计已不适应所有制多元化、就业选择多样性和劳动者转移频繁等的变化；随着社会保险体制改革增速，多险合一征缴逐渐形成及原有重点监控内容主要为单一累计数据为主也不适应宏观总体水平监测等问题。笔者认为：按征缴指标作用或特点分为五类。即：(1)目的性指标：为实征额。包括：当期征缴额、补缴额和追历年欠缴额；(2)实质性指标或称为灵魂基础指标：是缴费人数、缴费基数；(3)水平性指标：月均缴费人数、月均缴费基数和由此衍生出的上述指标与“上年月均±”等水平比较指标；(4)相对性指标：结算率、参保率；(5)影子指标：企业数、就、失业人数等。按管理作用可分为三类：(1)(2)类为重点监控考核指标、(3)类为宏观调控指标(4)(5)类为参考指标。“重点监控考核指标”和“宏观调控指标”作为主要矛盾方面，为决策提供技术支持。

四、社会保障战略构想的主要方面：

1. 目标：

(1)建立全国统一的社会保障体系。对国民实现社会保险与社会保障项目的有机衔接全覆盖，整合各方积极性，积极推动“一个也不能少工程”；

(2)建立多赢、政策全覆盖可衔接的社会保险体系；

(3)推广全国社会保险试点经验，限期完成省级统筹；

(4)推动以缴费基数指数化为核心的社会保险关系国内转移无障碍工程

(5)建立社会保障和社会保险制度建设和规划机构体系、建立社会保障责任中央、地方分担机制和相应的激励机制。

(6)建立社会保障制度建设和规划实施监督体系。

2. 社会保障战略构想：

(1)各级党委和政府要加强和改善对构建社会主义和谐社会各项工作的领导，把构建社会主义和谐社会摆在

全局工作的重要位置，认真研究解决重大问题和突出问题，建立有效的领导机制和工作机制，；

(2)强化以教育援助、职业技能培训、扶贫工程、人才包括大学生的到贫困地区工作的激励和组织等从根本上提升贫困地区自救工程的组织和投入；

(3)整合社会资源，建立确保对生活保障线以下的贫困人口、灾民的社会救济和孤、寡、老、弱、病、残者的社会福利的基本生活，完善杜绝跑、冒、滴、漏的援助系统和监督机制；

(4)促进纯福利性、非营利性、志愿性与商业性的社会公益事业体系的完善，发挥对全民社会保障体系的补充、支持功能；

(5)构建覆盖全社会的社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系；

(6)建立国家社会保障工作领导小组及隶属国务院的社会动员部。统筹策划社会保险（含：住房公积金亦应回归社会保险管理）、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系的完善和工作的组织、推动、投入；

3. 社会保险战略构想：

(1)明确财政责任：首先，由审计署组织厘清财政与社会保险的债权、债务并提出分期清偿方案待国家社会保障工作领导小组批准后分步实施；其次，清理不属于社会保险支付的待遇（从07年起停止特岗、病退审批工作或改其他渠道负责）实行除退休金正常增长之外的任何增加支付项目。按谁批准、谁负责的原则，实行政策、资金、给付“三同时”确保国家改革政令畅通；

(2)社会保险调研决策创新：

“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”民主参与是贯彻“情为民所系、权为民所用，利为民所谋”的重要方面。

a. 社会保险制度设计的基本原则。

兼顾权利、义务对应基础上的共济原则；满足多层次社会保险需求的原则；按总体设计完善社会保险体系的原则；统筹兼顾注重政策平滑过渡衔接的原则；与总体经济发展相适应的原则；着力实现大数法则的原则。

b. 社会力量民主参政决策建议。

借助高校、专业机构、社会研究力量参与政策方案设计。接受人大或行政部门委托，按要求和编制原则，

分别提出若干备选方案；召开人大、政协、企业在职及退休职工代表、相关部门及社保经办机构等人员参加的政策听证会；按听证会提出的问题和建议，各单位继续完善方案；（2、3程序视情况进行几轮。）行政部门集思广益、博采众长，结合实际、撷英总揽，正式提出方案。经审查、人大批准后发布实施；

(3)社会保险体系创新：

国家以上海社保和东北社保改革试点经验为重点参考的博采众长，完善多赢、全覆盖、政策可衔接的社会保险体系模式为示范，为以缴费基数指数化为核心的社会保险关系国内转移无障碍工程和实现全国一体化的社会保险统筹做好规划及实施准备；省市结合国家的社会保险体系示范模式，在推动省级统筹同时，策划向国家统筹并轨的政策衔接过渡前期准备；

在养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险基础上，将原属于社会保险范畴的住房公积金回归社会保险统筹。实现对资源统一配置、提高效率、精兵简政、为民服务、反腐倡廉等目的；

(4)社会保险经办创新：

通过据实结算管理，强化了缴费单位对欠费的主体责任，促进了社会保险费筹集方式由被动为主动的根本性转变；实现缴费资源最大化管理；实现征缴“人性化”管理，方便职工补缴和流动；变部分“虚化”管理

为完全“净化”管理；为依法经办铺就绿色通道；杜绝了当期欠费，为清理历史欠费打下基础；满足多险种统一征缴管理的需要。实践证明“据实结算”管理，实现了征缴额、缴费人数较大幅度增长。

据实结算管理就是按社会保险强制性的原则要求，按选择上的唯一性原理，进行经办制度设计的。从而使复杂的、多种选择的社会保险费征缴工作处理模式，变成相对简单的处理模式——按时足额缴费，即及时记账；不符合要求，即退出申报，把缴费基数下载到数据库，作补缴凭证；企业清楚责权对应的原则，因此，现在很少有到社保争取“优惠”的，人来客往的应酬几乎绝迹。经办秩序大为改善。从制度上保证了反腐倡廉。因此说“据实结算”管理是对十多年来传统征缴管理模式的重大变革，具有重要的历史意义。推广社会保险征缴“据实结算”管理模式，会给全国社会保险征缴工作带来量的飞跃和质的变化；

(5) 社会保险体制创新：

全国社会保险经办系统实行垂直化管理。对加快社会保障制度改革具有深远意义。它有利于确保事关和谐社会基础建设工程的政令畅通；有利于实现人、财、物的最佳配置和交流；有利于促进人性化管理和劳动力、退休人员流动；有利于技术创新实现新生产力支持；有利于实施经办队伍的精兵简政；有利于社会保障事业实现可持续发展。若赋予社会保险经办机构以在行政部门指导下的仲裁、监督、执法权限，（像海关、税务）就可大大提升为民服务的效率和便利；

(6)社会保险制度创新：

像城市建设附加税、教育附加税一样，在企业税前利润中提取“社会保险费（税）”作为统筹基金。可实现劳务密集型企业与技术密集型企业的有效共济。前者为解决广泛就业做努力、后者为前者进行经济补贴做贡献。从而大大提高了社会保险的共济功能。费率在统筹需求与利润总额之间平衡选取。按缴费基数指数化和个人缴费的个人帐户体现待遇水平。

无利润企业（机关、社会团体、事业单位、亏损企业）仍依据职工人数、缴费基数、费率，纳入“据实结算”管理；

五. 多赢全覆盖的社会保险政策体系支持：

整合资源优势，实现社会保险体系覆盖最大化。有利于减轻政府负担；有利于促进诚实劳动的道德导向；有利于遏制福利社会倾向；有利于激活内需引导消费；有利于促进国民经济健康发展。为尽快实现社会保险事业走向良性循环，有必要对若干政策进行合理化调整。

1. 国民平均余命和维护女性工作合法权益，采取渐进式调整退休年龄至60岁。女性退休年龄，第一次调整为55岁；以后每年向后推迟半年，即2018年，实现男女退休年龄并轨；

2. 享受退休待遇的最低缴费年限，“新人”调整为30年；“中人”由15年调整为20年；

3. 规范养老金调整办法。除对历史政策原因退休金过低者的调整外，正常调整改变每年调整做法，以通胀率达到3%以上时调整，水平为不高于在职工资增长的50%。此外，退休人员唯一考核社会贡献因素是工龄或称缴费年限。为体现公平，建议退休金调整时，按“年”计发较为合理；

4. 清理违规提前退休。对违规提前退休的，提前多少年，就停止调整待遇多少年；

5. 外来临时就业人员参保，实行全国统一社会保险编号及一卡通（适时推广至全体参保人员），可参照上海“综合险”的做法（适当提高养老保险份额），除工伤、大病住院外，养老保险部分全部计入临时个人账户，待退休时按统筹与个人账户各50%分割计算待遇；流动转移时，养老保险投入全部转出，医疗、工伤待遇实行异地继续享受；在一地居住五年以上者，有留居参保意愿，有正当职业和住所的，可按缴费基数指数化折合纳入当地社保管理，为趋近当地水平，允许不超过当地社平工资一次性补缴，之后的缴费按当地规定办理；实行统一制度后，除出国定居外，原则不可以退保；

6. 改限制基金投资运营渠道为限制基金投资结构和比例。通过组合投资和投资比例控制，达到减少投资风险、提高投资回报的目的。政府在税收、利率、信息、法律、和投资项目上提供支持。以实现基金利用最大

化。

六. 社会保障战略构想实施要点：

1. 统一思想：

从改革、发展、构建和谐社会的政治高度认识建立普惠制社会保障制度的必然性和紧迫性，以科学发展观为指导，以构建共享发展成果的社会保障制度建设为中心，以创新整合资源、不等不靠，千帆竞技，百舸争流，务必于十一五期间让构建和谐社会基础的社会保障体系建设初见雏形，并以此考核各级执政能力，提高公共事务管理能力，切实将其纳入可持续发展轨道；

2. 组织落实：

国家社会保障工作领导小组统筹普惠制社会保障制度规划、建设的策划组织及对各省市实施计划的协调、推动、监督、考核；隶属国务院的社会动员部负责社会力量动员的策划、组织、协调、推动。省市亦建立相应的工作推动机构；宣传部组织相关单位组建社会保障制度建设宣传工作指导小组，统筹负责宣传推动、系列报道、信息反馈、典型弘扬等；

3. 制度落实：

为确保上述目标的实施工作开展，自上而下建立工作班子责任考核制和相应的激励机制；以社会保障监督委员会、人大、政协、审计等相关部门参加的社会保障制度建设监督组织；加速社会保障立法、社会保险体系制度建设，是完善全覆盖社会保障体系工作顺利开展的重要支持，应由人大建立相应的工作推动机制；

4. 社会力量：

社会动员部门组织、推动公益组织、人民团体、工会、社区及志愿者组织积极关注、参与完善全覆盖社会保障体系工作；开辟社会力量参政议政渠道和窗口；建立群众建议反馈和激励机制，对采纳的和优秀创新建议进行阶段性奖励。社会力量参与社会保险体系制度建设事业是顺利推进工作的重要支持；

5. 社保宣传培训：除加强各种媒体宣传外，面对面的咨询可实现双向互动，效果更佳。除组织社会保障机构人员在服务窗口或外出咨询外，需广泛动员经培训过的社会力量参与社会保险宣传、咨询，从而形成社会氛围，可趋近达到家喻户晓、人人皆知的效果。

宣传队伍的类型选择：按照：高亲合力、低成本、基础素质好的原则。建议组织a. 企业劳资干部和工会积极分子b. 职介、人才机构和社区劳动保障服务中心工作人员c. 区街干部和街道积极分子d. 大中学青年及退休人员志愿者组织进行社会保险业务培训。e. 结合社会保障知识领导干部读本宣讲, 对各级领导干部进行有针对性的

短训。并聘请部分上述人员作为社会保险工作监督员。由各级社会动员部负责组织专业人员开展培训、宣传等项工作的策划、组织及教材的编制。b. 申请必要的经费支持。宣传为表，服务为里，寓服务于宣传之中的此项工作的开展，即是政府、机构服务于市场经济的重大战略举措，也是党政与群众心连心的一项系统工程。全民参与社会保障制度建设，对今后顺利贯彻实施带来便利和事半功倍效果；

6. 十一五任务：

全民社会保障制度建设决不能以任何理由向后拖延。在国家总体规划下，各省市制定可据实提出可操作的总体目标、实施方案和阶段目标、工作措施、支持需求、进度表。

矛盾存在是绝对的，解决矛盾是相对的，事业就是在不断解决矛盾的过程中获得前进、发展；态度决定一切，我们的事业心、责任感、创新思维、群众智慧会使办法更比困难多，坚定信念、相信党相信群众，我们做的是全体国民人人关注、拥护的事业，充分利用大好形势，时代的机遇，实现十一五规划期间，发达地区完成、困难地区见雏形的工作目标。

结语：

不怕贫富差距悬殊，有差距才能共济，有层次才有平衡的希望，如果都是一贫如洗，调节手段也是空想；

不怕覆盖面不宽，几亿乡镇企业、进城农民、非公企业、灵活就业人群都是大数法则的基础，会为社保注入新的力量；不怕欠缴据高不下，那是基金潜在的金库，是企业的责任记录、对历史欠费的据实结算，会把欠费变为基金的增长。

普惠制的社会保障制度，确保了国民生活的底线；多赢可衔接的社会保险体系，使百姓生活更加安康；据实结算的人本化管理，使参保更加自觉自愿；社保关系畅通接续，公民就可以鱼跃鸟飞般地寻求梦想；政府责任明晰，财政向社保返还，群众就更增强对社会保险的信任；参保踊跃，引导消费、共存共荣、和谐保障。

二十七年的改革开放，民富国强，预计今年财政收入可达四万亿、国民收入也在不断增长；有几亿即将投入社会保障怀抱的农村生产力、有辐射全国的社会保障服务网、还有上亿为志愿者事业献身的热血儿郎，和谐社会的理想使党和群众心心相印，这些都是共和国的力量。把压力当作动力，把困难当作机遇。加快制度体系建设为和谐社会打基础、戮力同心，共图共享经济社会发展成果的和谐社会大业，创新是发展的不竭力量，创新使我们走向更大的思维、发展空间、创新使我们加速实现理想。这就是“三个代表”的魅力，这就是振兴中华的智慧和力量！

二00六年七月二十六日

关键词：

社保、政策、缴费制、据实结算