



（背景资料：在“中国社会保障论坛首届年会”上国务院试点工作小组专家组成员关信平先生做了主题报告，全文如下：）

2005年12月至2006年4月，国务院完善城镇社会保障体系试点工作小组专家组由组长王建伦同志带队，对吉林、黑龙江两省试点情况进行检查评估。现将专家组的基本结论及建议介绍如下：

#### 一、两省试点任务完成的基本情况

首先，推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨是试点的主要任务之一。两省基本完成并轨任务。

到2005年底，吉林省共完成并轨130万人，共支付经济补偿金85亿元，其中中央财政25亿元、地方各级财政33.1亿元、企业自筹50.6亿元，人均8800元。清偿企业欠职工债务总额29.5亿元，人均7108元。并轨人员中，65%实现了比较稳定的就业，88%接续了养老保险关系。

同期，黑龙江省共完成183万人的并轨，共支付经济补偿金134.3亿元，其中中央财政30亿元、调剂使用下岗职工基本生活费结余14亿元、地方各级财政51.7亿元、企业自筹38.6亿元，人均8367元。清偿企业欠职工债务总额56.7亿元，人均7538元。并轨人员中，44%实现了比较稳定的就业，63%接续了养老保险关系。

#### 第二，进一步完善了基本养老保险制度。

一是做实基本养老保险个人账户。按照最初的试点方案规定，吉黑两省均从2004年1月1日起，按5%的比例起步做实，中央财政补助3.75%，地方财政补助1.25%。而到2005年底两省实际做到6%，增加1个百分点的资金主要通过基金征缴解决。

二是改革了基本养老金计发办法。吉黑试点中，基础养老金月标准以当地上年度职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%；个人账户养老金月标准为职工退休时个人账户储存额除以预期计发月数，而预期计发月数按城镇人口预期寿命、本人退休年龄、利息等因素来确定。同时，两省采取了新老计发办法平稳过渡的办法，使新计发办法受到退休人员的普遍欢迎。

三是加强了养老保险扩面征缴。在大量职工并轨和灵活就业的情况下，两省保持住了参保缴费人数不下降的良好势头。吉林省实现了养老保险缴费人数占参保人数比例不降低，征缴和清欠双增长。黑龙江省实现了基本养老保险参保人数、实际缴费人数、基金征缴额、清理企业欠费“四个增长”。

四是规范养老保险省级统筹。吉林省采用“两级调剂，分级负责，定额补助，自求平衡”的管理模式，建立了省级调剂基金，实现了全省各类参保企业的省级统筹。黑龙江省从2005年5月1日起，以统一统筹项目、统一计发办法、统一基金管理、统一业务规程和信息系统、统一管理经办机构为目标，实行基本养老保险省级统筹，对各地经办机构实行垂直管理。

第三，两省基本医疗保险和工伤保险制度有新的进展。

近年来两省基本医疗保险参保人数和基金收入都有较大幅度增加。两省还出台了公务员医疗补助、职工大额医疗费用补助、企业补充医疗保险等政策，明确了关闭破产和改制改组国有企业退休人员医疗保险补助标准和资金渠道，制定了并轨人员医疗保险接续办法，吉林省还出台了城镇居民住院医疗保险办法，逐步形成了以基本医疗保险为主、多层次的医疗保障体系。同时，吉黑两省工伤保险参保人数和基金征缴收入也大大增加，其扩面的重点对象是煤炭、建筑等高风险行业和进城务工人员等。

第四，两省城市居民最低生活保障制度得以加强，均基本做到应保尽保，并且健全了四级工作网络，完善了管理制度。

2005年底，吉林省低保对象有136万人，平均月补差68元，2005年支出10.7亿元；黑龙江省低保对象有150.6万人，平均月补差63元，2005年支出11.7亿元。此外，两省还建立低保和再就业的联动机制，实现动态管理。试点期间两省低保人数分别下降10万人和7.6万人。再有，对低保人员实施了分类管理和分类施保，建立了综合性救助体系，并收到良好效果。

第五，两省均加强了退休人员社会化管理服务和社会保障信息化建设。

在两省试点工作中也还有一些没有很好完成的工作。例如，试点方案规定，未参加过基本养老保险统筹且无力缴费的集体企业退休人员按当地低保标准由民政部门全额发放基本生活费。但由于没有明确资金渠道及地方财政困难，目前这项政策尚未实施。另外，试点方案还规定要积极研究机关事业单位的社会保险制度改革问题，也由于各省无法单独操作而未落实。再有，两省的企业年金发展尚需进一步推进。为此，专家组建议试点工作小组认真研究具体方案，督促落实这些工作。

## 二、试点的主要成效

首先，两省的试点工作有力地促进了国有企业改革和经济结构调整，为实施

东北老工业基地振兴战略提供了重要保障。

其次，试点对人们“一次就业定终身”传统的就业观念产生深刻影响，使市场导向的就业机制更加深入人心。试点解决了多年来国有企业与职工解除或终止劳动合同难的问题，企业逐步建立起新的“能进能出”的用工机制。同时，大批下岗职工转移到民营企业和第三产业就业，实现了劳动力跨地区、跨产业、跨所有制的流动，优化了劳动力结构和经济结构，推动了自谋职业和自主创业。

再有，试点促进了两省社会保障体系不断完善，并开始了对建立长效机制的初步探索。在试点过程中，社会保险和社会救助制度都取得重大进展，初步构建了独立于企业之外、保障制度规范化、资金来源多元化、管理服务社会化的社会保障体系。

最后，是试点工作促使各级政府逐步认识和承担起社会保障的责任，进一步强化了政府的公共服务职能。试点还进一步拉近了党委政府与职工群众的距离，增强了人民群众对党和政府的信任，树立了我们党执政为民的良好形象。

总而言之，两省试点较好解决了制约改革的深层次矛盾和历史遗留问题，促进了国有企业改革、经济发展、社会稳定和东北老工业基地的振兴。同时也为全国积累了宝贵经验。因此专家组认为，中央完善城镇社会保障体系试点的决策是正确的，两省的试点取得积极成效和宝贵经验，对于建立和完善符合我国社会主义市场经济体制要求的社会保障体系具有重要的现实意义和战略意义。

### 三、试点中存在的几个主要问题

一是试点方案规定，做实个人账户所需资金由中央和地方财政补助构成，导致与个人账户由职工个人缴费构成的事实相矛盾，中央和地方的财政补什么，应该是发放当期的退休金，而不是个人账户，个人账户是由个人缴费形成的，所以这是一个矛盾。

二是中央财政补助资金不足额和到位不及时，影响了个人账户动态做实。

三是个人账户基金管理没有明确的制度框架。

这些都需要在下一步的试点工作中解决。

### 四、有关政策建议

专家组提出，在下一步的试点中应当更加注重社会保障制度的公平性和可持续性；更加注重各项社会保障制度的衔接和共同推进；更加注重理顺政府、企业和社会个人的社会保障责任，尤其要进一步明确各级政府在社会保障体系中的责任。

同时专家组提出以下具体的政策建议：

一是理顺社会保险经办管理体制，建议尽快实行省以下社保经办机构垂直管理，以适应省级统筹与个人账户由省一级管理的要求。

二是要规范做实个人账户基金管理，尽快建立个人账户基金以省级为管理单位的、投资主体和投资渠道多元化的个人账户基金管理运营的制度框架，并建立相应的监督机制，确保基金的完整性、增值性和合法性。本人认为，对个人账户能否做到有效的管理及安全的投资运营，是部分累积极制养老保险体系成败的关键。因此要抓紧研究出台做实个人账户基金投资运营办法。要明确个人账户的管理及投资运营方面的责任制度和监督制度。

另外，要继续完善养老金计发机制，建立正常的养老金调整机制，控制养老金替代率下降的趋势。

三是应着力建立促进就业的长效机制，提高灵活就业人员的就业稳定性，并加强对失业的调控。

四是解决历史遗留的关闭破产企业及并轨国有企业退休人员和并轨人员医疗保险问题；并研究制定覆盖城镇全体居民的医疗保障政策。

五是进一步优化社会救助体系，扩大社会救助范围，设立分层救助体系，按其收入和实际生活状况在现有低保对象中分出一定的层次，针对各层的具体情况提供不同的救助；同时将综合性救助延伸到低保对象以外的“边缘户”，对他们中确有困难的家庭提供救助。同时，应继续探索低保与再就业的联动机制，使低保制度既能切实保障低保对象的基本生活，又能调动他们再就业的积极性。

六是积极探索建立城乡一体化社会保障体制。面临大量农村劳动力的异地转移，应逐步将外来劳动力纳入到城市社会保障体系中。在经济比较发达的地区应该积极探索建立长期性的城乡一体化社会保障体制。在其初期阶段主要解决地区之间和城乡之间社会保障制度协调问题，以便进入城市的劳动者能够比较顺利地进入城市社会保障体系，并且使从城市回到农村的劳动者能够保留和接续其社会保障关系。在此方面应该尽快出台全国性政策。

另外，专家组还提出了适时提高领取养老金的年龄，防止赡养率上升过快和替代率下降，以及积极推进机关事业单位社会保险改革等方面的建议。

最后，专家们建议，在下一步的试点中专家们能够同步参与调研，以便适时地了解第一线的试点情况，及时对试点的成效及问题做出反应，使试点工作更加有效地进行。

关信平：国务院试点工作小组专家组成员、南开大学教授

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]