

## 直面挑战 蹄疾步稳促改革

中国社科院财经战略研究院财政审计研究室主任 汪德华

面对新形势新挑战，以建立更加公平更可持续的社会保障制度为目标的财政社保改革，更为急迫。我们应坚定信心，加快改革，完善制度框架，在各种可能的政策选项下取得共识，打出“组合拳”。

党的十八届三中全会、五中全会，对于财政社保工作的改革发展，都提出了明确的要求。“十三五”规划建议将“建立更加公平更可持续的社会保障制度”“推进健康中国建设”等，作为实现共享发展理念的关键支撑，财政社保工作的重要性进一步凸显。

2015年的财政社保工作，在加大投入、改革创新、科学管理等多方面取得了不俗的成绩，但就实现十八届三中全会、五中全会提出的社会保障领域的改革目标而言，一些关键性、根本性的改革方案尚在筹划之中。社会保障是一个庞大的制度体系，推进改革需蹄疾步稳。因为从若干发达国家经验来看，社会保障领域的改革，不仅仅是财政社保工作关注的重点，也是涉及到国家财政安全和健康运转的重大问题。

2008年之后，欧洲五国政府债务危机问题令人印象深刻。事实上，不仅仅是这些出现政府债务危机的国家，大部分发达国家近些年来政府债务占GDP比重均超过100%，攀至历史新高点。需要注意的是，这一现象是在和平时期发生的，并没有战争的影响。通常的看法是，金融危机导致税收下降，为救市出台刺激性财政政策，是发达国家近些年来政府债务比重快速攀升的原因。然而数据表明，在2000年至2007年全球经济增长的黄金时期，多数发达国家的政府债务，同样处于缓慢上升趋势，而非出现财政盈余。分析其背后的原因，人口老龄化趋势与社会福利制度的不协调，应是发达国家政府债务比重攀高的重要原因。

从20世纪末开始，欧洲大多数国家人口结构开始步入快速老龄化，但其社会福利体制没有进行相应的改革，这自然使得财政的负担越来越重。从出现危机的五个国家来看，意大利、葡萄牙现在的老龄相关支出占GDP的比重已达25%左右；另外三国虽然当前比重不高，但未来增长趋势惊人，如希腊到2060年要增加16%，西班牙和爱尔兰要增加9%。可以说，正是因为这些国家在社会福利方面的支出比重如此之高，且其趋势日益恶化，才导致金融市场对其丧失信心。

发达国家的经验和教训，理应被我国重视。我国社会保障领域的改革难度以及财政社保工作的未来挑战，可能更为巨大。一者所有国家社会福利体制的改革都非常艰难；二者中国问题还有特殊性——历史欠账、人口老龄化速度较快等都是巨大的挑战。以财政压力最大的养老保障领域为例，按照人社部公布的口径，2011年职工基本养老保险缴费收入比支出多1000多亿元，而这一数据到了2013年，就只多出159亿元。2014年，职工养老保险的基本养老金支出已超过缴费收入1000余亿元，首次出现缴费缺口。按照我们的研究，这一缴费缺口将呈加速扩大之势，将给国家的财政安全和长期可持续发展带来严峻的挑战。不仅仅是养老领域，在老龄化趋势之下，医疗保障领域将同样面临严重的财政压力。

另据民政部统计，截至今年3月底，全国共有城市低保对象1013.6万户、1842.9万人，农村低保对象2932.4万户、5160.2万人。近期中央扶贫工作会议提出，以社会保障兜底一批，实现2000万贫困人口脱贫，这也对社保领域的科学管理、精确管理提出了新的要求。长期以来，就业资金、低保资金如何分配使用才能更好地实现其政策目标、发挥更大的作用，一直是财政社保管理工作面临的重要挑战。针对上述问题，各级各地也在进行积极探索，但要真正凸显成效尚需时日。

因此,面对新形势新挑战,以建立更加公平更可持续的社会保障制度为目标的财政社保改革,更为急迫。我们应坚定信心,加快改革,完善制度框架,在各种可能的政策选项下取得共识,打出“组合拳”。

展望未来,正如财政部部长楼继伟所强调的,财政社保改革应明确应遵循的若干基本原则,这包括:立足基本国情,以保基本为优选目标,防止高福利倾向;坚持精算平衡,增强制度可持续性,防范经济社会风险;加强制度整合,提升制度公平性,防止结构性矛盾和社会不公;注重责任分担,合理均衡各社会主体之间的责任;注重科学管理,实现精准保障。