

经济和管理

加入WTO与中国社会保障制度的发展与完善

王延中 单大圣

【摘要】十年来中国社会保障建设取得了很大的成就,社会保障成为改善民生和社会建设重要领域和促进力量,对于克服经济全球化深入发展背景下各种矛盾、促进经济发展和社会稳定发挥着积极的作用。但是,中国社会保障制度还不完善,面对世界贸易组织框架下越来越复杂的国际国内形势,需要进一步加快社会保障制度建设,选择科学合理的社会保障模式和管理体制,加强社会保障公共服务体系建设,实现人人享有社会保障。

【关键词】世界贸易组织 社会保障制度 社会保障模式

〔中图分类号〕F061.4 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2012)03-0046-11

中国加入世界贸易组织十年来,社会保障制度得到强化和完善,有效地防范了内部的不稳定性和外部冲击的风险。随着中国更加全面融入到世界经济体系中,社会保障制度还将继续发挥重要和特殊的作用。为更加适应世界贸易组织框架下国际国内形势的快速变化,中国社会保障体制还面临诸多挑战,需要进一步发展和完善。

一、加入世界贸易组织对中国社会保障发展的影响

尽管加入WTO主要涉及对中国贸易和投资自由化方面的改革承诺,但是由此引起的经济社会方面的重大变化,对社会保障制度的影响同样是深刻的,归纳起来主要有以下一些方面。

第一,就业结构剧烈变化对完善社会保障提出了迫切要求。作为世界上人口最多、劳动力资源最丰富的发展中国家,中国在经济体制改革尚未完成、体制性失业十分严重的情况下,加入WTO之后必然对我国的就业体制、劳动保护制度和和社会保障制度带来一定冲击和压力。这个问题从国内因素看是由于劳动力数量严重供过

于求;从国际因素看是由于资金、技术可以自由流动而劳动力难以自由流动的世界经济体系,无法为中国剩余劳动力的转移提供足够大的国际空间。因此,中国加入WTO初期,由于大批城市正式职工失去了传统就业保障制度的保护、新的社会保险制度的覆盖面比较窄,同时大量没有社会保险保护的农民工加入到出口导向型的经济活动中,在一定程度上降低了劳动力成本,有利于出口的扩大。但是,伴随中国出口导向型经济发展到一定程度,特别是国外尤其是发达国家利用各类技术手段限制中国出口的快速膨胀时,中国必须转变发展方式,扩大内需,维护社会稳定。社会保障制度在这方面具有一定作用,由于就业与社会保障的密切关联性,不能覆盖大多数农民工和灵活就业人员的社会保险制度必须加快改革与发展步伐。事实上,进入21世纪第二个十年,中国明显加快了社会保障制度建设步伐和投入力度。企业职工社会保险覆盖人数不断扩大,针对城乡居民的国民养老保险、健康保险制度发展更加迅速。

第二,劳动力市场发生深刻变化引发新问题、新挑战。一是劳动力流动的城乡限制、体制限制、行政限制将日益缩小,劳动者能够在城乡、地区、企业之间自由流动的程度将不断扩大,就业方式也会更加灵活,对社

会保险关系的接续提出新的要求，要改进社会保险的管理方式，同时要求打破社会保障制度的分割，建立覆盖全民的统一的社会保障制度。二是在工业化、城镇化进程中涌现出了农民工这支新型劳动大军，他们户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工、亦工亦农，流动性强，有的长期在城市就业，他们面临着最紧迫的社会保障需求，在这方面还没有形成能够适应他们流动性大、工资收入偏低特点的有效制度安排。2009年，中国出台了养老保险、医疗保险关系转移接续的办法和制度，提出了一些应对举措。

第三，社会保障受到劳动成本上升的制约。一方面面对加入 WTO 可能带来的经济社会风险，中国将进一步加快社会保障制度建设，完善社会保障体系，尤其是对建立全国基本统一的社会保险制度有更迫切要求。另一方面在日益强化的国际竞争压力下，社会保障越来越受到劳动成本上升的压力。以 2001 年的调查资料为例，企业承担的基本养老保险缴费率在深圳仅为 6%，在北京为 19%，而在武汉却高达 24%，高低之间相差 18 个百分点，对企业的成本结构产生显著影响。高成本的社会保障直接诱使企业不参加社会保险或者拖欠社会保险费。社会保险负担差距问题不仅影响各地区的竞争环境，也影响劳动力跨地区流动和全国统一劳动力市场的形成。因此，加快社会保险制度和劳动保障制度的城乡统筹、地区衔接，乃至建立全国基本统一的社会保障制度，日益紧迫提上日程。各地围绕上述目标，开展了大量的探索和试点，取得了一些进展。但离最终目标仍有相当大的距离。

第四，国际劳工标准和社会权利的压力和挑战，促进了这一时期中国社会保险制度和劳动保障制度的快速发展。尽管 WTO 条款中没有关于社会保障领域的政府承诺，但是与全球化相伴，在国际贸易中引入劳工标准的呼声越来越强烈，其中既有保护各国劳工权益的合理成分，也有国际贸易竞争的因素，特别是把国际劳工标准、社会保障标准和人权标准作为国际贸易战的一个砝码，是很多 WTO 成员国的手段。^① 1966 年联合国大会通过的《经济、社会和文化权利国际公约》第 9 条规定，“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险”，第 11 条规定，“人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”作为最有影响的国际人权文书之一，中国于 2001 年加入该公约，并将全面履行有关规定。鉴于国际劳工标准和劳动保障标准的双重性以及中国国情和发展阶段的差异，中国并没有批准所有相关的国际公约（比如没有批准《社会保障（最低标准）公约》），而是有选择性地批准了部分与国际劳工标

准和社会保障标准相关的国际公约。

第五，劳动力的跨国流动需要加强社会保障国际合作和协调。经济全球化的迅速发展必然扩大劳动者跨国就业，与就业相关的社会保障税费征缴与权益保障问题，也必然出现国际化的趋势。事实上，发达国家在建立社会保障的过程中，已经重视跨国就业者的社会保障问题。从上个世纪初期国际上就开始研究解决此问题，通常的做法是国与国之间签署社会保障双边互惠协议。在这方面，中国到 21 世纪初才开始社会保障国际双边合作的步伐，起步较晚，仅仅与德国、韩国等少数国家签署了此项协议，与国外合作的经验相对匮乏，滞后于经济社会发展和维护劳动者合法权益的需要。^② 随着中国加入 WTO 之后经济社会的快速发展，社会保障国际合作将进一步发展和深化。

二、加入世界贸易组织十年来中国社会保障制度的发展

加入世界贸易组织是中国政府适应经济全球化趋势主动做出的一项战略决策。这项决策对中国经济社会的影响是全面而深刻的，^③ 特别是对于中国的社会保障体系能否有效地防止内部的不稳定性和外部冲击的风险，国内外都有着各种各样的担心。中国政府对此有着非常清醒的认识，在加入 WTO 后不久就提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，并将其作为构建社会主义和谐社会的重要内容和全面小康社会的重要标志，这是非常重要的政策。围绕这一要求，十年来中国明显加快了社会保障制度建设步伐，取得了显著成就。

1. 社会保障制度体系框架初步建立

中国加入 WTO 之后明显加快了社会保障建设步伐，除不断完善城镇职工基本养老保险、基本医疗保险和城市居民基本生活保障制度外，覆盖其他居民的社会保障制度逐步建立。2003 年开展了建立新型农村合作医疗制度的试点；2005 年建立农村医疗救助制度；2006 年将农村五保工作纳入公共财政保障范围；2007 年建立

^① 何平：《加入 WTO 对中国社会保障的影响与对策》，《宏观经济研究》2002 年第 3 期。

^② 王延中：《社会保障国际合作值得关注》，《中国社会科学院院报》2008 年 7 月 31 日。

^③ 当时，关于加入 WTO 对中国社会影响的研究不少，基本判断是，加入 WTO 总体上有利于提高人民生活水平和促进社会和谐，但也会使某些社会问题趋于严峻，导致社会不稳定，大多数研究者认为脆弱的社会保障体系是导致社会不稳定的薄弱环节。可参见郑功成《加入 WTO 与中国的社会保障改革》，《管理世界》2002 年第 4 期。

农村最低生活保障制度；同年建立起城市医疗救助制度，开展城镇居民基本医疗保险试点；2008年决定在部分省市进行事业单位养老保险制度改革试点，山西、上海、浙江、广东、重庆等5个省市开展的事业单位工作人员养老保险制度改革试点工作稳步推进；2009年开展新型农村社会养老保险试点；2011年启动城镇居民社会养老保险试点。经过快速地制度建设，中国已经初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障制度体系框架。作为社会保障领域的基础性法律，经过多年酝酿、多轮修改的《社会保险法》于2010年底由全国人大审议通过、2011年7月1日正式实施，这是中国政府履行“让人人享有社会保障”承诺的法律保证，也是中国社会保障制度建设成果的集中体现。

2. 社会保障覆盖面不断扩大，保障水平稳步提高

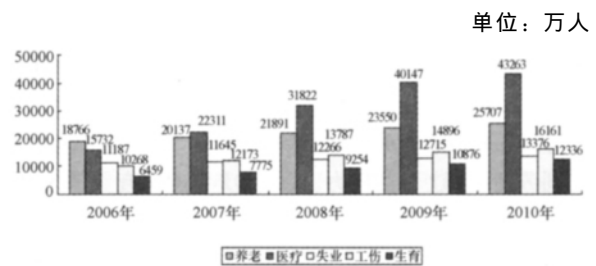
在加快制度建设的同时，社会保障覆盖范围亦逐步扩大，从国有企业向各类企业和用人单位，从正式职工向灵活就业人员和城乡居民扩展。2000年，参加城镇基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的人员分别为13617万人、2863万人、10408万人、4350万人、3002万人；到2010年末分别上升为25707万人、23735万人（不含参保城镇居民19528万人）、13376万人、16161万人、12336万人（参见表1）。社会保险“十一五”时期发展速度明显快于“十五”时期（参见图1）。参加新型农村社会养老保险人数10277万人。全国有3.71万户企业建立了企业年金，参加职工人数为1335万人。^①2007年中国在试点基础上基本建立了新农合制度。截至2010年底，全国有2678个县（区、市）开展了新型农村合作医疗，参合人口数达8.36亿人。^②社会救助制度不断完善，基本实现“应保尽保”。2010年底，全国城市低保对象为1145.0万户、2310.5万人，农村低保对象为2528.7万户、5214.0万人。同时，享受五保供养的人数为534.1万户，556.3万人。2010年全年累计救助城市居民1921.3万人次、贫困农民5634.6万人次、城市生活无着的流浪乞讨人员171.9万人次，还对153.0万人次城市居民和613.7万人次农村居民进行了临时救助。^③社会保障待遇水平逐步提高。“十一五”期间，中国连续5年提高企业退休人员基本养老金，由2000年的月人均544元提高到2009年的1200元；国家还多次提高了低保标准和失业、工伤保险待遇标准。^④医疗保障待遇水平亦稳步提高，政策范围内的住院费用报销比例，城镇职工已经达到75%，城镇居民和农村居民达到60%，超过80%的地区开展了门诊统筹。^⑤2010年全国城市低

保平均标准251.2元/人、月，农村低保平均标准117.0元/人、月。^⑥

表1 2000年~2010年中国社会保险制度参保人员数量 单位：万人

年份	城镇基本养老保险	城镇基本医疗保险	失业保险	工伤保险	生育保险
2000	13617	2863	10408	4350	3002
2010	25707	23735	13376	16161	12336

图1 “十一五”时期社会保险覆盖人数示意图



3. 社会保障公共服务体系初步形成

中国在建立社会保障制度过程中，不断推进企业退休人员社会化管理服务工作。加入世界贸易组织之后，企业退休人员社会化管理服务进程明显加快。到2010年底，纳入社区管理的企业退休人员共4344万人，占企业退休人员总数的76.2%。^⑦截至2010年底，全国县及县级以上社会保险经办机构7635个，实有工作人员150376人。伴随社会保障制度的发展，针对城乡灵活就业人员和社会居民的社会保障服务网络初步形成。截止到2010年底，全国城镇的街道、社区，农村的部分乡镇及行政村建立的基层民政和社会保障服务站所超过19万个，专兼职工作人员37.6万人。覆盖全国的社会保障信息网络架构初具规模，已经实现全国范围内省、部联网，社会保障卡发放和使用范围不断扩大。截至2011年6月底，社会保障卡已发行1.35亿张。国家在部分

①⑦ 人力资源和社会保障部：《2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部网站，2011年7月20日。

② 卫生部：《2010年我国卫生事业发展统计公报》，卫生部网站，2011年4月19日。

③⑥ 民政部：《2010年社会服务发展统计报告》，民政部网站，2011年6月16日。

④ 何平：《中国社会保障60年》，《中国劳动保障》2009年第10期。

⑤ 《医药卫生体制改革述评：织起世界最大全民医保网》，新华社，http://www.gov.cn/jrzq/2011-05/29/content_1873126.htm。

地区开展了社会保障服务中心和基层就业社会保障服务设施建设试点。^①各县(市、区)普遍设立了新农合经办机构,成立了由相关部门和农民代表组成的新农合监督委员会,一些地方还在委托商业保险机构经办新农合工作上进行了有益探索,丰富了新农合基金管理方式。截至2010年底,全国各类老年福利机构39904个,床位314.9万张。^②

4. 社会保障重点领域和关键环节改革取得新突破

城镇职工基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合是中国社会保障制度改革初期确定的基本原则,并且在《社会保险法》中得以确认。但是,如何建立个人账户、如何管理和运行个人账户资金问题,一直是中国社会保障制度建设尤其是养老保险制度改革的焦点与难点。经过不断探索,做实个人账户的工作不断推进。2001年在辽宁省开始做实个人账户试点。2004年,完善城镇社会保障体系试点从辽宁扩大到吉林、黑龙江,2005年,在总结东北三省试点经验的基础上,国务院做出完善企业职工基本养老保险制度的决定,进一步明确了指导思想、主要任务和政策措施。到2010年底,辽宁、吉林、黑龙江、天津、山西、上海、江苏、浙江、山东、河南、湖北、湖南、新疆等13个做实企业职工基本养老保险个人账户试点省区共积累基本养老保险个人账户基金2039亿元。全国31个省区和新疆生产建设兵团已建立养老保险省级统筹制度。^③为应对将来人口老龄化高峰来临对社会保险制度带来的系统性压力,中国于2000年开始建立具有战略储备性质的全国社会保障基金,2010年期末社保基金会管理的基金资产总额8566.90亿元。2009年6月,经国务院批准,财政部、国资委、证监会、社保基金会联合发布《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》,到2010年期末累计转持境内国有股917.64亿元,为全国社保基金开辟了稳定的资金筹集渠道。^④这一时期中国还解决了一批体制转轨的历史遗留问题,2008年,通过中央财政补助、多渠道筹资,解决了地方政策性破产企业退休人员参加医疗保险问题。2009年中国启动了新一轮医药卫生体制改革,推动基本医疗保障制度、基本药物制度、基本医疗服务体系、基本公共卫生服务以及公立医院改革试点等五个方面的改革。城镇职工和城乡居民参保人数超过12亿人,成为世界上参保规模最大的社会保障制度。全国已有60%左右的政府办基层医疗卫生机构实施了基本药物制度,以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设规划启动实施,基层就医条件明显改善,国家免费向城乡居民提供9类基本公共卫生服务和7项重大公共卫生服务,16个国家重点联系城市、北京市和各省(区、市)确定的试点单位启动了公立医院改

革试点工作。^⑤

5. 社会保障国际合作取得显著进展

经济全球化的迅速发展必然扩大劳动者跨国就业,与就业相关的社会保障税费征缴与权益保障问题,也必然出现国际化的趋势。中国加入世界贸易组织以后,随着经济的发展和出入境工作人员的增加,社会保障制度进一步加快了参与国际合作的步伐。2001年和2003年,《中华人民共和国与德意志联邦共和国社会保险协定》、《中华人民共和国与大韩民国互免养老保险缴费临时措施协议》的签署,标志着中国社会保障国际合作工作尤其是双边协议工作已经开始走向规范化、制度化。^⑥截至2011年,中国有关部门共为赴德、韩国工作人员分别开出7500份和3200份证明,收到德、韩方证明分别为4500件、2000件,有效地维护了双方派出人员的利益。^⑦随着对外开放的不断深入,外国人在中国就业逐渐增多,其中许多人在中国长期工作并居留,一些外国人对在中国就业期间的社会保险权益十分关注。2011年10月15日《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》正式实施,对在中国境内就业的外国人依法参加社会保险等相关问题作了规定。

三、中国社会保障制度发挥的作用及存在的问题

(一) 加入WTO以来中国对社会保障制度发挥的作用日益突出

首先,与加入WTO初相比,中国政府及各界人士进一步提高了关于社会保障制度地位与作用的认识。在

① 孟昭喜：“依法提升经办能力，为参保人员提供更加高效优质的服务”，在2011年9月5日人力资源和社会保障部第十期全国社会保险经办机构负责人培训班上的讲话，内部资料。

② 民政部：《2010年社会服务发展统计报告》，民政部网站，2011年6月16日。

③ 人力资源和社会保障部：《2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部网站，2011年7月20日。

④ 全国社会保障基金理事会：《全国社会保障基金理事会基金年度报告（2010年度）》，全国社会保障基金理事会网站，2011年5月19日。

⑤ 《国务院医改办主任孙志刚谈医改：在深水区谋求新突破》，新华网北京2011年4月6日电。

⑥ 王延中：《社会保障国际合作值得关注》，《中国社会科学院院报》2008年7月31日。

⑦ 人社部有关负责人就《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》有关问题答记者问，人力资源和社会保障部网站，2011年10月24日。

加入世界贸易组织之前,中国社会保障制度体现了为国有企业改革、经济体制转型配套建设服务的鲜明色彩,社会保障更多作为一项临时措施和权宜之计。由于经济社会体制的系统性,中国在落实加入WTO承诺而对涉外经济体制进行改革时,也要求包括社会保障体制在内的其他相关体制同步改革、协调发展。继2003年第一次提交履约报告后,2010年中国政府向联合国提交了《经济、社会及文化权利国际公约》第二次国家履约报告。报告全面介绍了近年来中国在促进和保护人民经济、社会和文化权利方面取得的成就,并回答了联合国有关机构在审议中国首次履约报告时提出的问题,受到联合国等有关方面的积极评价。2011年中国社会科学院法学研究所编写的《中国法治发展报告(2011)》指出中国在包括工作权、工作条件权、受教育权、社会保障权在内的经济社会权利保障方面都达到了或者是基本达到了经济社会权利公约的要求。特别要指出的是,将社会保障作为一项基本的社会经济制度加以建设、从单纯追求经济增长向实现国民福利与国民经济同步发展转变的理念得以确立,并成为各级政府的自觉认识和生动实践。中共十六大以来,中国相继提出了科学发展观、构建和谐社会、加快转变经济发展方式等重大战略,社会保障地位和作用不断提升,甚至被提到了“以人为本”的高度,社会保障还成为全面小康社会的关键目标和以改善民生为重点的社会建设的主要内容。中国共产党第十七次全国代表大会上提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标,^①与以前的社会保障制度改革相比,这些目标的内涵更丰富,实际上提出了建立和发展新型的社会保障体系的新构想,新型社会保障体系体现了比以往更加全面的、公平的和可持续发展的保障观,而且是更加积极的保障,体现了中国政府在社会保障理论方面的认识水平的不断提高。社会保障地位的提升还表现在对社会保障理论研究的推动和社会公众对社会保障的认知方面,十年来中国社会保障研究在广度和深度方面都得到了极大加强,在不同领域当中产生了丰富的理论成果。根据中国社会科学院《中国社会形势分析与预测》的跟踪,2001年~2005年间,“下岗就业”问题一直是公众关注的首要焦点,2006年“社会保障”取代“下岗就业”问题,成为2006年城市居民关注的首要社会问题,并在之后一直成为排在前列的焦点问题,社会公众对社会保障的强烈关切成为推动社会保障改革和发展的强大动力。

其次,社会保障成为促进我国民生和社会建设重要领域和促进力量。加入世界贸易组织十年来,我国经济保持了平均10%以上高速增长,人均GDP从1000美元提高到4000美元。这为我国大力加强民生建设奠定了

越来越坚实的物质基础。与此同时,伴随经济社会结构的转型,利益冲突和社会矛盾日益凸显,对民生建设提出了更加迫切的需求。“民生”意指“人民的生活”,它同生计、福利(福祉)、幸福、生活质量、需要满足等概念紧密联系在一起。我国社会保障不仅包括社会救助、社会保险、社会福利等三大方面,广义的社会保障还包括就业保障、教育保障、医疗保障和住房保障。可以说,社会保障是我国民生建设甚至社会建设的重要领域,加快社会保障建设是促进民生建设和社会建设的重要内容。我国加入世界贸易组织以来的民生与社会建设问题,已经超越了短期经济时期主要解决温饱问题的范畴,而在很大程度上成为解决经济与社会发展不协调问题的重要体现。中共中央十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,不仅提出要把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的位置,而且把“就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安”等问题作为关系群众切身利益的重大问题。中共十七大报告把民生与社会建设有机结合起来,明确提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,同时提出了我国民生与社会建设的六个重点领域:优先发展教育,建设人力资源强国;实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业;深化收入分配制度改革,增加城乡居民收入;加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活;建立基本医疗卫生制度,提高全民健康水平;完善社会管理,维护社会安定团结。2011年全国人大通过的《“十二五”规划》,进一步明确完善社会保障体系,并将其作为民生与社会建设的主要内容和关键领域之一。为此,中国政府不断加大社会保障方面的资金投入。进入21世纪第一个十年,中国政府用于社会保障方面的财政支出和社会保险基金支出不断增长。不论是政府财政直接用于抚恤和社会福利、救济支出、行政事业单位离退休费、社会保障补助支出的绝对量,还是社会保险基金的增长量,或者是用于教育、卫生、住房保障的政府性开支数量,都有几倍甚至接近10倍的增长。这在过去历史上是没有的。尽管社会保障各类支出占政府财政性总支出的比例由于财政收入的快速增长变动不大,但是占全国GDP的比重快速上升。根据我们的测算,狭义财政社会保障支出(口径一)、狭义社会财政保障支出和社会保险基金支出(口径二)、狭义财政社会保障和社会保险支出及财政性教育卫生事业费投入(口径三)总规模占GDP的比重分别上涨了50%甚至70%(见表2)。

^① 一些地方政府也提出了重要的民生目标,如“幸福广东”、“五个重庆”等。

表 2 中国政府社会保障性支出情况

单位：亿元；%

年份	口径一	口径二	口径三	占财政总支出的比重			占 GDP 的比重		
				口径一	口径二	口径三	口径一	口径二	口径三
2000	1517.57	3604.52	6493.56	9.55	20.05	36.13	1.53	3.63	6.54
2002	2636.22	5590.43	9604.93	11.95	22.36	38.41	2.19	4.65	7.98
2004	3116.08	7223.71	12368.39	10.94	22.16	37.95	1.95	4.52	7.74
2006	4361.78	9950.23	16898.14	10.79	21.63	36.73	2.06	5.18	7.97
2008	6804.29	15098.51	26865.76	10.87	21.30	37.90	2.26	5.02	8.94
2009	7606.68	18132.95	32564.68	9.97	20.88	37.51	2.23	5.33	9.56
2010	9130.62	23949.62	41303.82	10.16	22.88	39.45	2.29	6.02	10.38

数据来源：根据该年《中国财政统计年鉴》、《中国统计年鉴》、《中国卫生统计年鉴》有关数据整理；其中 1998 年~2008 年社会保险基金支出的数据来源于《2008 年中国财政年鉴》；2009 年数据来源于全国财政支出决算报告；由于不同年份统计口径不同，有些年份数据有所差异。2009 年之前数据转引自王延中、龙玉其《改革开放以来中国政府社会保障支出分析》，《财贸经济》2011 年第 1 期。2010 年财政支出数据来源于财政部网站。

再次，社会保障对保障经济社会稳定发挥着日益明显的作用。社会保障支出规模的不断扩大，不仅保障了 7000 多万低保对象和 6000 万离退休职工的基本生活，还维护了社会基本稳定，城乡居民基本医疗保险制度覆盖面已经达到 90%，新型农村养老保险制度和城镇居民基本养老保险制度覆盖面的不断扩大，将为绝大多数中国城乡居民提供最基本的医疗保障和养老保障。尤其值得肯定的是，中国社会保障制度在应对 2008 年国际金融危机冲击方面表现稳健和积极。2008 年由美国次贷危机引发的国际金融危机是近十年来对中国经济社会稳定的重大挑战。社会保障制度一度遭遇巨大冲击，突出表现是基本社会保险参保人数明显减少。2009 年 1 月养老、医疗、工伤 3 项保险参保人数分别比 2008 年底减少 23 万、51 万和 203 万人，在沿海外向型经济发达地区，农民工出现返乡高潮，退保和断保使农民工参加养老、医疗和工伤 3 项保险人数分别减少 93 万、68 万和 137 万。^① 面对危机，中国政府果断决策，把改善民生作为“扩内需保增长”的出发点和落脚点，及时启动了新型农村社会养老保险和城镇居民基本医疗保险试点，并把廉租房等保障性住房建设作为扩大投资、拉动内需的重要领域，对解决低收入家庭的住房问题发挥了重要作用。同时，对社会保障政策的运用也更加灵活，一方面降低社保“门槛”，千方百计扩大就业，^② 同时又在经济刺激“一揽子”计划中发挥社保刺激消费和拉动需求的作用。值得注意的是，与亚洲金融危机期间的被动应对危机相比，这些社会保障政策的出台更多是主动干预、超前部署、顶层设计的结果，体现出中国社会保障制度的成熟和稳健，被有关研究称为走上了调整其制度参数以应对外部环境变化的反周期的制度化轨道。^③

最后，中国社会保障制度不仅从传统的单位保障制度逐步转变为社会保险制度为主体的社会保障体系，而且逐步向部分积累制的发展型社会保障制度转型。中国当前社会保险制度建立了用人单位、参保个人和政府财政三方投入机制，其中个人供款主要作为个人账户进行积累。尽管我国的各类社会保险积累的个人账户基金还不是很多，离建立比较完善的“社会统筹与个人账户相结合的部分积累制”制度还有很长距离。但是，中国社会保险制度尤其是养老保险、住房公积金、全国社保基金的积累机制已经建立起来，而且积累基金的规模也在不断扩大。截至 2009 年底，全国社会保险基金累计结余 15721 亿元，全国社会保障基金累计积累 7766.2 亿元，企业年金累计结余 2533 亿元，新型农村合作医疗基金累计结余 185.1 亿元，农村社会养老保险基金累计结余 681 亿元；2009 年这几项的累计结余总和为 26886.3 亿元，占 GDP 的比重为 7.9%（见表 3）。如果加上住房公

① 转引自郑秉文《2009 金融危机：“社保新政”与扩大内需》，《中国社会科学院研究生院学报》2010 年第 1 期。

② 2008 年末与 2009 年初人力资源和社会保障部等三部委发文，为减轻企业负担，允许困难企业及时地和阶段性地采取“五缓四减三补两协商”措施；人力资源和社会保障部等三部门发布了稳定劳动关系的“六条意见”，要求在保企业、保就业、保稳定中充分发挥三方协商机制的独特作用。据有关部门预测，上述“五缓四减三补”为企业减负上千亿元，稳定企业职工就业岗位达上千万个，对有效抵御金融危机的冲击和保持就业局势的稳定起到了积极的作用。参见郑秉文《中国社会保障制度 60 年：成就与教训》，《中国人口科学》2009 年第 5 期。

③ 郑秉文：《中国社会保障制度 60 年：成就与教训》，《中国人口科学》2009 年第 5 期。

积金上万亿的积累额, 积累制资金数量更加庞大。这不仅为应对人口老龄化积累了一定资金, 而且为建立发展

型社会保障奠定了一定物质基础和制度依托。

表3 2000年~2010年全国社会保险基金累计结余

单位: 亿元; %

年份	五项社会保险基金	全国社保基金	企业年金	新农合基金	农村社会养老保险基金	积累总额	积累总额占GDP比重
2000	1327.5					1327.5	1.3
2002	2423.4	1241.9				3665.3	3.0
2004	4493.4	1711.4		11.2	285	6501.0	4.1
2006	8255.9	2827.7	910	57.8	354	12405.4	5.9
2008	15176.0	5623.7	1911	122.3	499	23332.0	7.8
2009	15721.0	7766.2	2533	185.1	681	26886.3	7.9
2010	22984.0	8375.6	2809	399.2	423	34567.8	8.7

数据来源: 五项社会保险基金数据来源于国研网数据中心, 包括城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五项; 全国社会保险基金数据来源于该年全国社会保障基金理事会年度报告; 企业年金、农村社会养老保险、新农合数据来源于该年相关统计“公报”或“信息手册”。

(二) 中国社会保障制度面临的突出问题

首先, 中国社会保障面临着规避“中等收入陷阱”的艰难政策选择。当前中国开始进入上中等收入国家行列。但是中国人口多、底子薄、发展不平衡的基本国情并没有改变, 中国仍然是一个发展中国家。^① 国际经验表明, 在这一阶段, 由于实现从“中等收入”国家向“高收入”国家转变的条件和环境与过去相比都将发生变化, 原来的发展方式难以解决发展过程中所积累的矛盾, 如果不能适时调整政策, 就会掉进“中等收入陷阱”中徘徊不前。当前制约中国进一步发展的突出矛盾是劳动力、土地、资源能源、其他要素产品价格快速上升的压力, 这就要求中国必须慎重选择社会保障的发展阶段、道路、水平, 在社会保障体制设计和实施上, 既不要“滞后发展”, 也不要“超前发展”。^② 中国在这个问题上总的来说是清醒的, 是谨慎的, 并鲜明地提出了社会保障同经济发展水平相适应的原则。但是在局部也出现了一些不好的苗头, 比如个别地方在工作推进过程中, 追求轰动效应, 提出一些不切实际的政策举措。一些地方虽然没有转化为实际行动, 但是在宣传上夸大事实, 盲目许诺, 提出了一些并不适合社会保障发展规律或者超越发展阶段的口号和原则。^③ 值得担忧的是, 与这些目标相匹配的地方财政状况并不乐观。^④ 在有限的政府财力和过高的福利承诺压力下, 地方政府片面追求GDP、增加税费、大规模推行土地征用(拆迁)出售的动机将进一步强化, 从而进一步扭曲经济发展方式, 降低福利水平。这是中国社会保障制度建设中的新现象, 也是值得警惕的现象。^⑤ 总之, 仍处于经济赶超阶段的中国, 在发展社会保障问题上面临双重困境: 一方面,

为了应对人口老龄化问题和缩小收入差距, 需要进一步扩大基本保障覆盖面和适当提高保障水平; 另一方面, 如果保障水平增长幅度过快, 将给经济运行和企业发展尤其是劳动密集型中小企业带来过重压力, 一旦出现大的经济波动和财政困难, 势必给社会保障和经济的可持续发展带来不利影响。

其次, 我国现行社会保障管理体制和运行机制很不健全。与城乡分割、条块分割、人群分割的旧体制相比, 目前我国社会保障和公共服务管理体制已经进行了很大的改进。但是, 如何从广义的角度理解社会保障, 把社会保障与社会公共服务体系有机结合起来, 现行的

① 参见刘世锦、张军扩、侯永志、卓贤《如何正确认识在中国发展中国家身份上的争议》, 《中国发展观察》2011年第7期。

② 王诚: 《社会保障体制改革中的美国经历与中国道路》, 《中国人口科学》2004年第2期。

③ 最典型的是提出“免费”、“低廉”等口号。

④ 截至2010年底, 全国地方政府性债务余额107174.91亿元, 其中: 政府负有偿还责任的债务67109.51亿元, 占62.62%; 政府负有担保责任的或有债务23369.74亿元, 占21.80%; 政府可能承担一定救助责任的其他相关债务16695.66亿元, 占15.58%。参见中华人民共和国审计署办公厅《全国地方政府性债务审计结果》(中华人民共和国审计署审计结果公告2011年第35期), 审计署网站, 2011年6月27日。

⑤ 关于“福利赶超”现象的动机和危害, 参见樊纲、张晓晶《“福利赶超”与“增长陷阱”——拉美的教训》, 《管理世界》2008年第9期; 陈昌兵: 《“福利赶超”与“增长陷阱”》, 《经济评论》2009年第4期。

管理体制还存在不少问题和障碍。社会保障的不同项目具有不同的运行机制和特点，目前对这个方面的考虑还不充分。养老保障制度尤其是全国统一的基础养老金制度还没有建立起来，同时缺乏相应的管理体制作为依托。目前，全国名义上有 600 多个地、市级以上的统筹地区，但其中 90% 以上实际上是以县（市）级统筹为基础的。此外，现行制度的统筹区域过于分散，不能有效发挥其最为重要的社会互济功能，地区之间养老负担苦乐不均的问题十分突出。医疗保障多部门管理引发了比较尖锐的矛盾，也造成重复建设和资源浪费。卫生服务与医疗保障管理部门之间存在深刻的矛盾，医疗保障管理体制及运行机制尚未对不规范的医疗服务和不合理的医疗费用增长产生根本性的抑制作用。社会保险行政管理与基金管理在部门内的“政事合一”，难以形成对基金管理的有效外部监督，使社会保险基金不能专款专用，挪用、挤占、浪费严重。部门主管、部门经办往往使社会保险基金的管理变成内部控制的私有领域，在基金收缴、使用、费用支出方面的信息不公开，难以形成有效的社会外部监督。社会保障体制机制不完善，突出体现在跨地区流动的劳动力无法方便、有效地纳入到新的工作和生活所在地的社会保障体系之内。突出表现为农民工社会保障的匮乏与滞后。目前全国农民工总量超过 2 亿人，跨地区流动的也超过 1 亿人，已经被社会保险覆盖的数量只有 1/4 到 1/3，绝大多数没有被覆盖。这成为中国社会保障制度建设的一个重大缺陷，也成为阻碍农民工“真正”城市化的重要因素之一，使得中国的城市化是不成熟的、低质量的城市化。实际上，没有社会保险与社会保障的农民工，还不能真正成为所在城市的市民，因为一旦他们遇到失业等社会风险，就不得不回到农村原籍寻求帮助；一旦他们进入老年或丧失劳动能力，农村老家又成为他们最后的归宿。这样的农民工只具有城镇人口统计方面的意义，还不是已经完成“城市化”的城镇居民，最多只是从农村居民向城镇居民过渡的中间环节。^① 相当多的农民工已经转化成城市常住人口，但消费模式还没有转变过来。与老一代农民工相比，新生代农民工更渴望融入城市，希望能够实现从农民身份向城市市民身份的转变。

再次，不同层次社会保障制度的功能还不协调。国际经验表明，社会保障单一制度难以覆盖全体人群，各国社会保障体系大都以某种模式为主，兼容其它模式，注重发挥社会各方面的积极作用，基本取向是通过多层次、多支柱的混合模式实现社会保障的全面覆盖。中国国情决定了中国社会保障体系架构中需要有普惠式的制度安排，但又不能将普惠制作为主体制度，而应当把缴费型的社会保险作为核心制度，同时需要为贫困人口提

供兜底的救助制度，为人民群众更高需求提供多样化、差异化服务。经过多年的制度建设，以社会救助、社会保险、社会福利、补充保障为主体的多层次的社会保障制度框架逐步确立。由于筹资来源和制度设计的差异，不同层次社会保障制度在功能方面有一定的分工，各有侧重。税收支持的社会救助制度和社会福利制度，应着重保障公平性；^② 缴费型的社会保险制度应强化缴费义务与支付待遇的对应关系，平衡现实收入和长远收入，熨平收入差距；补充保障应着眼于满足多元化、个性化的需求，同时有利于促进经济增长。我国希望建立多层次、满足不同人群需要的社会保障体系，但受多种因素的制约，各类制度的功能定位缺乏有机统一，影响了整体功能的发挥。比如自中国确立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度之后，个人账户规模问题、管理体制问题、做实问题、投资问题等，就成为争议的焦点和建立新制度的难点问题，至今尚未找到适合中国国情的、健康运行的、社会统筹与个人账户有机结合的制度模式，无法对积累资金进行有效的投资运营，保值增值压力巨大。

另外，人口老龄化和经济全球化对中国社会保障制度的发展带来的压力逐步显现。我国已经进入了人口老龄化快速发展的时期，不仅需要为大规模的城乡老人提供基本经济保障，而且必须建立与之相适应的社会服务体系。随着计划生育政策的实施以及经济社会的转型，家庭规模日趋小型化，家庭的服务保障和精神保障功能逐步弱化，个人越来越难以依靠自己或家庭解决相应的服务需求和精神需求问题。但现行社会保障体系特别是面向所有老年人提供生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援和社会参与等方面的服务保障和精神保障还十分缺失，还没有完整的制度安排，成为社会保障制度建设的薄弱环节。加入世界贸易组织有力促进了我国经济的高度发展。但是，经济全球化进程对社会保障建设来说也在一定程度上形成了更大、持续的压力。一方面，为应对全球竞争以吸引全球资本，降低对法人与个人的所得税和社会保险缴费的压力巨大，否则高昂的劳动力成本在一定程度上将削弱国际竞争力。另一方面，经济全球化使劳动力市场的国际标准（如劳动工资基准、劳动保护基准、社会保障基准、“人权”基准等）成为影响中国工业劳动力市场价格的重要因素，正规工业劳动力就业的

^① 王延中：《中国社会福利制度的发展及其对城市化的影响（上）》，《中国社会科学院研究生院学报》2010年第2期。

^② 郑功成：《中国福利改革与发展战略：从照顾弱者到普惠全民》，《中国人民大学学报》2011年第2期。

“社会成本”将日益提高。^① 跨国公司为代表的国际资本亦会在政治、文化和意识形态方面进行渗透。在经济全球化进程不断加快背景下,中国企业面对越来越大的国内外市场竞争压力。

四、中国社会保障发展的趋势与展望^②

(一) 社会保障覆盖全体国民,实现人人享有社会保障

中国政府把人人享有社会保障作为全面建设小康社会的一个重要奋斗目标,这是十分重要的承诺,也是从中国现实国情出发、并没有超出现阶段国家财政承受能力的战略选择。这也是中国更加融入世界经济体系的客观要求,世界经济结构调整所形成的“倒逼机制”,对我国加快经济发展方式转变形成外在压力。随着中国综合国力和国际影响力的进一步提高,这种压力会越来越大。面对这些压力和挑战,中国已经明确将扩大内需作为我国经济发展的基本立足点和长期战略方针,其核心是要大力提高居民消费能力,^③ 建立起促进消费和扩大内需的长效机制。^④ 由于社会保障在扭转储蓄倾向和稳定消费预期上的积极作用,转变增长方式要求社会保障制度建设要具有协调性,使其制度安排在客观上有利于促进增长方式的转变。^⑤ 这意味着中国在面临成本上涨的压力下,仍需要坚定不移地加快社会保障制度建设,实现社会保障的全覆盖。全覆盖是指所有劳动者和公民甚至一定程度上包括在中国居住的外国公民,都应当被纳入到中国社会保障制度体系之内,这里的社会保障制度体系应该是全面的,包括养老保障、医疗保障、失业保险、工伤保险、教育保障、住房保障、就业援助、特殊人群保障等制度安排。^⑥ 在实现人人享有社会保障目标过程中需遵循分步实施的原则,坚持社会福利水平与经济发展水平和各方面的承受能力相适应,先解决制度从无到有的问题,循序解决覆盖面从小到大、待遇水平从低到高的问题,既量力而行,又积极作为。

(二) 构建国家基本保障与多元多层保障相结合的社会保障体系

经过 20 多年的改革探索,中国社会保障的制度框架基本形成。城乡“低保”制度已经覆盖全国,针对各类从业人员和城乡居民的社会保险制度逐步健全,公共服务覆盖的范围和保障的程度不断扩展,特殊人群社会福利制度发展很快,这为实现人人享有社会保障的发展目标奠定了比较坚实的基础。但由于历史的原因,中国各类社会保障制度之间的关系还很不协调,没有充分发挥各自的功能。一些制度尤其是不同的社会保险制度之间

的衔接关系设计得尚不科学,很难体现义务与权利对应的原则,把基本保障与附加保障功能叠加在一起、用人单位和个人的缴费责任混同在一起,形成一个制度混杂、封闭运行、协调困难的分割或“碎片化”体系。这是机关事业单位养老保险改革、基本养老保险全国统筹、做实个人账户等重大改革难以推进的重要原因。《社会保险法》已经颁布实施,但是如果不在制度层面理顺相互之间的关系,就很难在实践层面走出基本保障与其他保障相互补充、相互协调的社会保障发展之路。法律虽然规定达到一定收入标准的各类从业人员都应当参加社会保险制度。^⑦ 问题是社会保险制度是坚持一个制度、一个模式,还是建立多个制度、多个模式,或者建立一个国家统一的基本制度、并由其他多个相关制度配套。这个问题的答案决定了中国建立社会保险制度的思路。美国自 1935 年开始建立了国家统一的基本养老金制度,为所有参保人员提供基本养老保障,同时建立了灵活多样的职业年金制度。日本的公共养老金制度由两个层次组成,第一层次是基础养老金,覆盖各类被保险人,第二层次是与个人报酬相关联的厚生养老金和共济养老金。这对中国具有一定借鉴价值,必须看到,中国

① 王延中:《加入 WTO 之后的中国就业形势与政策选择》,《数量经济技术经济研究》2002 年第 6 期。

② 有关内容请参见王延中《中国社会福利制度的发展及其对城市化的影响(下)》,《中国社会科学院研究生院学报》2010 年第 3 期。

③ “十一五”时期,城镇居民的平均消费倾向有下降的态势。2010 年城镇居民平均消费倾向为 70.5%,比 2005 年下降 5.2 个百分点。同时,净储蓄率不断上升,2010 年城镇居民净储蓄率为 11.1%,比 2005 年上升 7.6 个百分点。“十一五”时期,除 2009 年受经济危机的影响,净储蓄率略有下降、消费倾向略有上升外,其余 4 年净储蓄率均逐年攀升,而平均消费倾向则逐年下降。城镇居民净储蓄率上升较多,消费意愿有所下降。扩大内需,刺激消费仍是未来需要继续关注的问题。参见国家统计局住户调查办公室:《全国城镇居民收支持续增长 生活质量显著改善——“十一五”经济社会发展成就系列报告之九》,国家统计局网站,2011 年 3 月 7 日。

④ 李克强:《深刻理解〈建议〉主题主线 促进经济社会全面协调可持续发展》,《人民日报》2010 年 11 月 15 日。

⑤ 郑秉文:《中国社会保障制度 60 年:成就与教训》,《中国人口科学》2009 年第 5 期。

⑥ 参见中国发展研究基金会《中国发展报告 2008/09——构建全民共享的发展型社会福利体系》,中国发展出版社 2009 年版,第 27 页。

⑦ 最近《社会保险费申报缴纳管理规定(草案)》将原办法规定的养老、医疗和失业三项保险,扩大为全部五项社会保险,用人单位未按时足额缴纳社会保险费的,将面临多项强制措施。

在很长一个时期内社会保险制度难以覆盖全部从业人员，要向全民提供保障，最有效的办法是分清层次，各取所需。我们主张未来中国社会保障制度体系应该由四个层次组成。处在底部的是以城乡居民最低生活保障制度为基础的社会救助体系或者基本生活保障体系。第二层次是建立一个全国大致相同的基本养老金制度，为达到法定退休年龄等相关条件的国民提供一个替代率大致平衡、总体水平达到基本生活保障线之上的基本（或基础）养老金。这一层次包括两种制度：一是由各级财政向城乡无退休金的无保障老人提供一定数量的老年津贴（随着社保制度逐步完善，这部分人群会逐渐减少），这一制度不需要老人缴费，其待遇发放不与其子女是否参保关联；二是针对城乡劳动者尤其是非正规就业的城镇就业人员，逐步建立国家统一的基础养老金为主的收入保障制度，这部分供款主要来源于中央税收和雇主缴纳的一定比例的（其比例原则上不超过 50%）社会保险统筹基金，不足部分可以向各类就业人员和符合纳税条件的个人征收社会保障税，个人年度缴费不超过当地人均收入的 10%，用于发放基础养老金等基本社会保障支出。基础养老金应当是全国统筹的，由中央政府相关部门或机构直接管理。基础养老金水平可以达到当地人均收入的 30%~40%，能够保障老年人的基本生活。第三层次是主要面向正规就业者、与缴费相联系的社会保险制度。雇主单位缴纳一定比例（原则上各种社会保险不超过单位工资总额的 20%），雇员和达到一定收入标准的自谋职业人员可以按收入的一定比例（原则上个人缴费比例不超过 10%）缴纳社会保险费。个人缴费形成个人账户养老金（其中部分实行基金积累制），体现职业和地域差异。第四层次是补充保险，满足群众更高的、多样化的社会保障需求，包括职业（企业）年金制度、补充医疗保险和商业健康保险。值得注意的是，在上述制度设计下，用人单位的社会保险缴费比例可以下降 10 个百分点左右。所有公务员、参公人员以及主要由国家财政负担经费的事业单位职工应参加基本养老保险，承担缴费义务，同时获得基本养老金和与职业关联的大致平衡的、具有一定激励作用的“职业年金”保障。制度体系是开放的，灵活就业者、个体工商业者、农村就业尤其是农业劳动者等特殊人群可以选择加入主要面向正规就业者的社会保险制度。在医疗保障与医疗服务提供方面，要使医疗保障制度覆盖全体劳动者和城乡居民，加强政府主导的城乡社区卫生服务体系的建设，完善医疗服务和药品生产流通市场秩序，限制卫生服务机构逐利性行为，引导城市大型卫生服务机构规范发展。在就业服务与失业保障、社会救助方面，在保障退出劳动力市场竞争人员基本生活的前提下，政策取向是鼓励和引导

劳动力就业和再就业，大力实施积极就业政策和就业援助。在社会福利服务与社会发展方面，政府应当重视并不断加大投入，并引导社会力量进入社会服务事业与社会工作，这既是促进消费，更是促进发展，因为社会福利服务包括教育福利、医疗服务、就业援助、适当的住房保障等，都属于发展型社会政策。发达国家在经济起飞阶段之后，更重视社会保障制度建设尤其是发展型社会政策的实施，对其保持经济社会协调发展发挥了重要作用。国民福利水平与经济国际竞争力并不是替代关系。经验表明，发展型社会政策与经济发展是相辅相成、互相促进的。这些经验值得我们借鉴和学习。只要我们的制度设计科学合理，符合发展规律和我国实际情况，社会保障建设将使我国经济继续保持活力和竞争能力，同时使全体劳动者和国民都能享有更加公平、更高水平的社会保障和社会福利。

（三）加快基本公共服务体系建设

建设以公共财政投入为主体、所有居民共享的公共服务体系，是健全社会保障体系不可或缺的重要组成部分。要改变社会保障制度仅仅是保障资金筹措、管理与发放的狭隘观念，树立资金保障与服务保障同等重要的新理念，高度重视公共服务和社会福利服务的供给体系建设，推进基本公共服务的均等化。要根据基本公共服务标准加快设施建设和专业人才培养，加大财政支持力度，确保各地政府具有均等支付这些基本公共服务的能力。按照发展型社会福利制度要求，优先发展基础教育、基本医疗等基本公共服务，要克服可以完全通过市场化手段提供所有公共服务的思维。公共财政不仅要在义务教育、基本卫生以及老年服务、保障性住房建设等方面发挥主导作用，而且要随经济发展和财力的不断提高，逐步扩大公共服务和福利服务的范围，提高水平。通过加大国家层面的财政投入和加快社会保障基础设施建设，破除以二元社会福利体制和以地方财政为依托的属地化社会福利体制，实现社会保险权益的顺畅转移和地区衔接。

（四）深化社会保障与公共服务管理体制改革

为保障社会保障运行的效率，需要进一步改革社会保障管理体制问题。适应国家层面社会保障事务的不断扩大，应当建立国家社会保障署，统管全体国民和劳动者的基础养老金制度。对于卫生、教育等主要依赖公共服务的项目，需要研究解决社会保障资金、财政投入资金如何更有效地与服务体系建设、服务提供递送等方面有机衔接的新体制，克服几个机构各管一段、互不配合、影响资源配置效率的问题。这个问题在推进全民医保背景下已经迫在眉睫。急需提出符合实际的医疗保障资金筹集、使用、监管新体制，使有限的公共资源发挥更大的效益。尽管世界上各国福利体制均因国情不同而

有所差异,不能简单照抄照搬其他国家的模式,但也决不因此放弃借鉴其他国家已经十分成熟的基本经验、运行机制和管理技术。由于我国仍处于社会保障体制逐步发展过程之中,社会保障管理体制和运行模式还没有定型,可调整的空间和余地比较大。要按照提高资源配置效率和效益的要求,打破已经不适应城市化进程和经济社会发展要求的部门利益的阻碍,适时调整社会保障与公共服务的管理体制。

(五) 加强社会保障与公共服务机构自身能力建设

建立全面覆盖的社会保障并为全体国民提供均等化的基本公共服务,本身也需要投入,也需要不断提高目前管理机构、管理队伍的服务能力。要加大基层尤其是农村地区社会保障机构和人员队伍建设,把服务触角深入到基层。要利用现代信息化技术支持,建立健全社会保障、

就业服务、社会救助、医疗服务等方面的基础平台。应当利用高等教育毕业生资源,大力培养专业化的社会工作者队伍和公共服务人员,作为公共就业岗位充实到基层社会服务和公共服务领域。国家不断加大社会保障基础设施投资十分重要。但是,仅仅投资于基础设施本身是不够的,必须为基础设施的运行提供必要的资金保障,要把基础设施投资和人力资源建设有机结合起来,提高社会保障各类人员的服务意识和素质。

本文作者:王延中是中国社会科学院劳动与社会保障发展中心主任、研究员,中国社会科学院研究生院博士生导师;单大圣是教育部教育发展研究中心助理研究员
责任编辑:赵俊

Accession to the WTO and the Development of Social Security in China

Wang Yanzhong Shan Dasheng

Abstract: China's social security system construction has achieved great accomplishments in ten years after it joined the WTO (The World Trade Union). Social security, as an important part of improving the people's livelihood and social construction, has played a positive role in overcoming all kinds of contradictions and promoting economic development and social stability against the background of growing economic globalization in greater depth. However, China's social security system is not perfect in the face of complicated international and internal situation under WTO framework. We need to further speed up the construction of social security system, choose scientific and reasonable social security system model and management system, strengthen public service system of social security, and achieve social security for all

Key words: WTO (The World Trade Union); social security system; social security mode

观点选萃

保证领导机关年轻干部基层锻炼的有效措施

李世明

中国延安干部学院教授李世明在来稿中指出:

胡锦涛总书记近年多次指出年轻干部和青年学生要重视到基层经受锻炼经受考验的问题。笔者认为,领导机关包括中央、省、市、县、乡五级党政机关,重点是市(地)以上机关。年轻干部主要是指在高等院校毕业后直接考进领导机关的干部。所谓基层是指村庄、厂矿、商店、学校、社区街道等农村和企事业一线单位组织。

保证领导机关年轻干部基层锻炼的有效措施有:

第一,变弹性要求为硬性“规定”。对机关干部应有基层工作经历的要求,不是可有可无的,而是必须到位的,是必须解决的问题。具体方式可否通过挂职锻炼或过去行之有效的派干部长期驻县驻乡驻村“蹲点”等途径解决。

第二,疏通进入“渠道”。今后各级党政机关缺员补充时,可否传承我们党的一些老规矩好规矩,逐级逐层进行选调,让那些有扎实基层工作经历的干部,表现好有业绩的优秀干部有奔头有途径调入一层一层的上级领导机关发挥作用。

第三,“赛马场上”选“良驹”。历史和实践反复证明“马厩相马”往往靠不住,俗语说得好,“是骡子是马牵出来溜溜”。只有通过“赛马场上”(基层实践锻炼)比优劣、见高低,才能选准“良驹”,任用合格人才。

(周勤勤 摘编)