



献礼建党90周年上海市重点图书

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

“十二五”上海重点图书 城镇化与社会管理丛书



城市化与小城镇 社会管理研究

○纪晓岚 主编



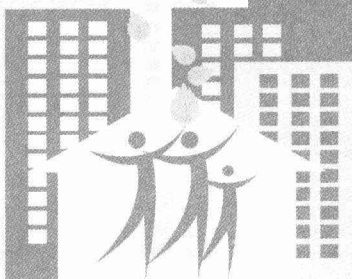
华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



献礼建党90周年上海市重点图书

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

“十二五”上海重点图书 城镇化与社会管理丛书



城市化与小城镇 社会管理研究

○纪晓岚 主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市化与小城镇社会管理研究/纪晓岚主编. —上海: 华东理工大学出版社, 2011. 11

(城镇化与社会管理丛书)

ISBN 978-7-5628-3140-2

I. ①城… II. ①纪… III. ①城市化-研究-中国 ②小城镇-社会管理-研究-中国 IV. ①F299.21 ②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 190990 号

献礼建党 90 周年上海市重点图书

“十二五”上海重点图书 城镇化与社会管理丛书

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

城市化与小城镇社会管理研究

主 编/纪晓岚

责任编辑/李 骁

责任校对/陈孟昀

封面设计/戚亮轩

出版发行/华东理工大学出版社有限公司

社址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: (021)64250306(营销部)

传真: (021)64252707

网址: press.ecust.edu.cn

印 刷/常熟华顺印刷有限公司

开 本/710mm×1000mm 1/16

印 张/14.25

字 数/259 千字

版 次/2011 年 11 月第 1 版

印 次/2011 年 11 月第 1 次

书 号/ISBN 978-7-5628-3140-2/C·163

定 价/48.00 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)

编委名单

编委会主任:纪晓岚

编委会副主任:张广利 杨发祥

编委会成员:龚秀全 汪 华 徐丙奎 刘 燕 张本效
赵 贇 李文静 牛 星 冷凤彩 朱 逸
陈保禄 刘 畅 张 歌 朱晓丹

序 / PREFACE

国家人力资源和社会保障部农村社会保险司副司长 卢海元

中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确指出：“着力发展县城和建制的重点镇，从财政、金融、税收和公共品投入等方面为小城镇发展创造条件，外来人口较多的城镇要从实际出发，完善社会管理职能。”“十二五”期间，我国要有重点地发展联动城乡的特色小城镇，把城镇化和社会主义新农村建设作为关系到中国稳定和可持续发展的重大问题，纳入国家战略层面。

中国小城镇经过近 20 多年的快速发展，目前已进入一个战略机遇期和战略转型期，对中国小城镇社会管理的理论和政策的探讨，将为国家制定有关小城镇发展战略和具体政策提供参考。

研究小城镇社会管理的重大意义在于，数量巨大的农村居民需要小城镇提供现代化服务；为避免农村人口过快涌入大城市，小城镇必须发挥分流作用；为避免相对高素质的农村人口过快流出农村，小城镇必须发挥截留作用。大城市正面临巨大的就业压力和巨大的资源环境压力，大城市病的日益凸显和大城市为降低成本、产业结构升级的需求需要重视小城镇的发展，低成本农村现代化的需求需要小城镇发挥更大的作用。因此，从新农村建设意义上看，小城镇是有效组织农村公共产品供给的中心，小城镇是农民安居的新型居住区，小城镇是提高城镇化质量的重要途径，是中国特色城镇化道路的具体体现。

“十二五”期间，我国城市化将进入中期快速发展阶段，不可避免地会带来大量的社会问题，社会管理的紧迫性和必要性日益突出。这些问题表现在：城市数量极其短缺，由于大城市的户籍制度限制，生活成本太高，大量流动人口无法在城市居住下来，许多农村转移的剩余劳动力将会选择在小城镇居住和工作。1984 年，费孝通先生就提出了把小城镇作为农村剩余人口的

序

1



蓄水池,“中国今后从农村转移出来的人口主要应当由小城镇来吸收,以避免出现拥挤不堪的大城市。许多人聚集在一起,他们都有自己的生活需要,要有一个能共同相处的社会秩序,就是市政管理,有政府的、有民间的,有家庭的。一个人在哪里吃,在哪里住,在哪里工作及孩子在哪里上学,生了病在哪里治疗等等,都是城镇规划的项目。”(费孝通 1996)

目前,我国小城镇的人口构成非常复杂,主要有政府公务人员,企事业单位员工,农村来的务工、经商和从事服务业的人员,以及城市的技术工人和经商人员等。这些人中既有传统社会管理领域的机关事业等单位职工,又有许多新出现的群体;既有本地农转非人员、务工经商人员,又有许多外来从业人员,还有城镇化过程中失去土地和生计的农民。随着大城市发展到一定阶段,可能会出现“逆城市化”人口,他们对社会管理与服务的取向和意愿、需求并不完全相同。因而,小城镇的社会管理工作必然更为复杂,既有别于城市,也有别于传统的农村管理方式,需要根据小城镇的特点,从实际出发,研究制定适合小城镇特点的社会管理体制和制度。

现阶段我国小城镇正处于转型期,2009年全国建制镇有19322个,根据国家统计局《2009年农民工监测调查报告》,全国农民工总量为2.29亿人,其中小城镇吸收农民工约1.06亿人。毫无疑问,小城镇将为农民的非农就业提供场所,提供创业和受教育的机会。未来20年,中国将从以发展特大型城市为主,过渡到大、中、小城市及小城镇协调与并重发展阶段。小城镇将作为大城市的腹地,其果蔬生产基地、休闲娱乐中心、旅游度假基地、养老保健基地等功能将日渐显现出来。

目前,促进小城镇自身转型的外在因素主要包括:逆城市化,郊区城市化,大城市人口流向郊区;大城市环境、住房、就业、交通的压力日益加大;城市对农村的反哺、工业对农业的反哺。促进小城镇自身转型的内在因素包括:行政管理体制改革的内驱力,需要转变镇的行政体制,提升级别,强化功能;人口规模扩张的内驱力,需要建设更多的文化体育娱乐设施,如音乐厅、体育馆、电影院、图书馆、博物馆等;农民工外出打工返乡,立志改变家乡面貌的内驱力,大学生村官和领导干部下乡挂职人数将逐渐增多。

社会管理,主要是对人的服务和管理,从根本上说是对人的需要的了解和满足。如何认识小城镇社会管理的特殊性和复杂性是一个极为复杂的问题,原因就在于居住在小城镇的居民的需要得不到满足,政府的服务职能严重滞后,来不及适应城镇化快速发展的需要。本书正是涉及了小城镇社会管



理的诸多领域:社会保障领域、社区管理领域、城市化转型等重大现实问题。

本书涉及的社会管理领域的第一个问题是关系到老百姓切身利益的社会保障问题。在社会保障研究专题一的上篇“吴江市 2008—2012 年社会保障发展规划”中,作者对吴江市社会保险发展的历史过程及成就进行了概括,详细分析了目前吴江市社会保险发展所面临的社会经济形势,提出了吴江市社会保险发展的指导思想和基本原则,并在此基础上提出了未来五年吴江市社会保险发展的目标及保障措施,研究的重点部分是吴江市五大保险,包括养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险的发展规划,以及被征地农民的社会保障规划。其中,吴江市养老保险发展规划又是重点中的重点,分为城镇职工养老保险发展规划、农村养老保险发展规划、外来从业人员养老保险发展规划,以及机关事业单位养老保险发展规划四大部分。在对吴江市的社会保障现状和未来发展进行全面深入研究的基础上,提出了 2008—2012 年吴江市社会保障发展的基本思路、规划目标和对策措施。

在社会保障研究专题一的下篇中,作者以“社会保障与经济社会协调发展研究——东海社会保障发展经验”为实证研究案例,对江苏省东海县新型农村社会养老保险的制度创新、可持续发展、“四千精神”、信息化管理经验和推进城乡劳动力就业创业经验进行了比较全面、深入、系统的分析研究,对东海县级社会保险经办机构工作负荷等方面的分析非常独到,对东海县社会保障的经济社会效益进行了客观公正的评估,提出了将新农村保险制度推广到城镇居民等政策建议。

社区管理模式研究专题二是以“昆山周市镇社区管理模式创新研究”为主题展开的。昆山周市镇正处于城市化快速推进、经济迅猛发展的时期,人口组成多元化,流动人口大量涌入,截至 2009 年底,昆山周市镇本地户籍人口约 5 万,外来人口约 15 万,流动人口的大量涌入在对当地经济发展做出大量贡献的同时,也对当地政府的社会管理能力提出了更高的要求。作者对周市镇目前社区管理中存在的热点、难点问题进行了深入实地的调查研究,借鉴国外发达地区及上海等地已有的经验,根据周市镇的具体镇情,提出了适合周市镇的社区管理模式。主要研究内容包括:周市镇社会经济发展过程的成就及经验,快速城市化过程中周市镇的社区发展特点,周市镇社区管理面临的困境及原因分析,国外及上海等地的社区管理经验借鉴,周市镇社区管理模式创新的战略思路及理论依据,周市镇社区管理模式创新的具体实施方案等。



专题三关于城市化转型研究,本书提出了主动城市化的命题,作者以九星村课题研究为基础,描述了九星村如何主动把握发展机遇,维护农民根本利益,为农民构建长效致富机制的过程和经验,揭示了九星村主动城市化发展过程中取得的三次历史性转变,总结了主动城市化的经验,提出了九星模式价值以及今后九星村发展的目标。

华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心通过承担国家相关部门、地方政府和企事业单位委托的研究课题,以项目委托、实践参与等多种形式,推进高校、政府和企事业单位之间的协作与交流,实现了政界、学界、企业的结合。该中心不定期举办了各种形式的学术报告和讲座,为我国小城镇建设提供了理论支持和决策参考。该中心坚持以学术研究为基础,以服务社会、关注民生为目标,理论探索和实地调研相结合,对我国小城镇建设的重大问题展开了诸多研究。目前该中心已初步形成了三大研究方向:覆盖城乡的社会保障制度研究、养老服务能力建设研究、城市化与小城镇发展战略研究,并由此形成了相应的研究团队,陆续发表了一系列较有影响的研究成果。

社会管理是加强社会建设的重要内容。小城镇社会管理不仅是一个新的视角,也是一个有待加强的新领域。在隆重庆祝中国共产党建党 90 周年之际,祝贺本书顺利出版,同时期待中心能有更新、更高水平的研究成果问世。

目录/CONTENTS

专题一 社会保障专题

上篇 吴江市社会保障发展规划研究 2

第一章 吴江市社会保障的经济社会背景 3

第二章 吴江市各类社会保障制度规划概要 14

第三章 新型农村社会养老保险的制度建构与实践策略： 基于江苏省吴江市的实证研究 24

第四章 农民工社会养老保险制度设计与推进战略 35

下篇 东海县社会保障可持续发展研究 45

第五章 东海县社会保障发展的经济社会条件分析与预测 46

第六章 东海县新型农村养老保险的制度创新与可持续发展 55

第七章 东海县“新农保”与“四千精神” 67

第八章 东海县新型农村养老保险机构能力建设 74

第九章 东海县推进城乡劳动力就业创业路径 80

第十章 东海县社会保障的经济社会效益分析与评价 96

第十一章 新型农村社会养老保险制度的实践模式 及其优化策略 102



专题二 社区管理专题

快速城市化背景下社区管理模式创新研究

——以昆山周市镇为例

第十二章	昆山周市镇社区管理现状与特点	115
第十三章	周市镇社区管理模式创新基本思路	123
第十四章	镇级层面:增设一委一科	129
第十五章	街道层面:“一委一办两站”建设	131
第十六章	社区层面:“1+3”模式创新	135
第十七章	周市镇新镇街道社区公共服务设施状况分析	146

专题三 城市化转型专题

第十八章	上海市闵行区九星村主动城市化道路研究	162
第十九章	失地农民社会保障体系构建的路径分析 ——九星村“政府+集体经济”双重供给 主体模式初探	181
第二十章	主动城市化的探索与思考 ——以上海市闵行区七宝镇九星村为例	191
第二十一章	城中村土地资产经营研究 ——以上海市闵行区七宝镇九星村为例	200
第二十二章	“社工”城镇化角色分析 ——基于上海市闵行区七宝镇九星村城镇化问题调查	206
后 记		214

专题一

社会保障专题

上篇 吴江市社会保障发展规划研究

第一章 吴江市社会保障的经济社会背景

第二章 吴江市各类社会保障制度规划概要

第三章 新型农村社会养老保险的制度建构与实践策略:基于江苏省吴江市的实证研究

第四章 农民工社会养老保险制度设计与推进战略

下篇 东海县社会保障可持续发展研究

第五章 东海县社会保障发展的经济社会条件分析与预测

第六章 东海县新型农村养老保险的制度创新与可持续发展

第七章 东海县“新农保”与“四千精神”

第八章 东海县新型农村养老保险机构能力建设

第九章 东海县推进城乡劳动力就业创业路经

第十章 东海县社会保障的经济社会效益分析与评价

第十一章 新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略

上篇 吴江市社会保障发展规划研究

吴江市位于中国江苏省的最南端,东邻上海,西濒太湖,南连浙江,北依苏州,是江苏、浙江、上海两省一市交汇的金三角地区,面积 1 176 平方公里。2009 年末,全市户籍总人口为 79.72 万人,全市登记外来暂住人口 66.98 万人。辖 9 个镇和 1 个国家级经济开发区、1 个省级经济开发区。

吴江离上海虹桥机场 80 公里,距京沪铁路苏州站 22 公里,与上海洋山港和苏州太仓港的距离分别为 190 公里和 105 公里,四通八达的水陆交通网把吴江与上海、杭州、苏州等大中城市联成一体,人员和货物运输十分方便。

2009 年吴江实现地区生产总值 850.20 亿元,比上年增长 15.1%。其中,第一产业增加值 24.74 亿元,第二产业增加值 519.39 亿元,第三产业增加值 306.07 亿元。三次产业增加值比例为 2.9 : 61.1 : 36.0。人均地区生产总值达到 106 776 元,按当年汇率折算,人均地区生产总值约 15 600 美元。全年完成全口径财政收入 205.10 亿元,比上年增长 33.0%,其中地方一般预算收入 70.20 亿元,增长 16.7%;地方财政支出 132.93 亿元,比上年增长 51.2%,其中一般预算支出 63.83 亿元,增长 20.4%。在一般预算支出中,用于社会保障与就业、科技、教育、文化、医疗卫生和环境保护等方面的支出为 36.24 亿元,比上年增长 25.4%。

目前,吴江市已拥有国家卫生城市、中国优秀旅游城市、全国创建文明城市工作先进市、国家环境保护模范城市、国家园林城市等 20 多项国家级荣誉称号。

2007 年 11 月至 2008 年 7 月,吴江社会保障局委托华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心课题组以“吴江市社会保障发展规划”为题进行研究。2008 年 7 月 12 日通过了专家评审。研究报告全文 10 余万字,本书专题一上篇“吴江市社会保障发展规划研究”中的四个章节是在研究报告基础上修改提炼完成的。



第一章 吴江市社会保障的经济社会背景

吴江市全市综合经济实力在近些年取得了突出的成绩,2007 年人均地区生产总值为 10 700 美元,进入后工业化阶段(后工业化阶段人均 GDP 大于 10 000 美元),已达到中上等发达国家水平(根据世界银行统计,2005 年世界“中上等”发达国家和地区的人均 GDP 平均在 3 466~10 725 美元)。根据科学发展观和构建和谐社会的要求,吴江市在经济实力快速扩张的同时,经济社会的协调发展成为必然趋势。劳动和社会保障工作作为社会发展进步的重要内容,在保障居民基本生活、维护社会稳定和促进经济发展方面的重要作用将更加明显。劳动和社会保障工作的进步是构建社会主义和谐社会的必由之路,体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望,因此,必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,落实科学发展观,站在新起点、瞄准新目标,把解决当前的突出问题与建立长效机制结合起来,进一步加大改革的力度,加快完善社会保障体系。

一、吴江市社会保障发展取得的主要成就

(一) 覆盖城乡的社会保障体系基本建立

吴江市已建立起覆盖城乡的社会保障体系,各类人群均有相应的制度安排,除机关事业单位、城镇职工之外,外来从业人员、灵活就业人员、失地农民、农民均有相应的社会保险制度,使得各类人群都被纳入了社会保障的安全网,并且各类社会保险的覆盖面仍在不断扩大。

(二) 就业再就业成效明显

2007 年末,吴江市城镇登记失业率为 2.04%,低于同期全国平均水平;全市拥有各级民间职业介绍机构 132 个,公益性职业介绍机构 14 个;全年新增劳动就业岗位 8.87 万个,农村剩余劳动力实现转移就业 2.48 万人,安置城镇职工再就业 1.37 万人。

(三) 城镇社会保险参保人数庞大

2007 年末,吴江市全市城镇企业职工养老保险累计参保 30.95 万人,享受养老保险人数 3.56 万人;机关事业单位累计参保人数 0.70 万人,享受养老保险人数 0.26 万人。医疗保险累计参保 35.52 万人,失业保险参保 26.96 万人。

(四) 农村社会保障覆盖面不断扩大

2007 年末,新型合作医疗镇、村覆盖率达 100%,居民参保率接近 100%。农(土)保参保人数 21.50 万人,农村养老保险参保率达到 95%以上。被征地农民实现“应保尽保”。

(五) 最低生活保障制度扩容

最低生活保障制度积极推进,保障标准逐年提高。2007 年末,共有最低生活保障对象 11 676 人,比上年增加 348 人,其中,城镇居民和农村居民最低生活保障已保人数分别为 1 967 人和 9 709 人,全年累计支出最低生活保障资金 1 574.46 万元。

(六) 社会福利事业蓬勃发展

2006 年全年社会福利彩票销售额 4 387 万元,接收社会捐赠款 678.58 万元。

(七) 吴江市社会保障发展的 SWOT 分析

SWOT(即英文 Strengths、Weaknesses、Opportunities 和 Threats 的缩写)分析的主要目的在于对吴江市社会保障的综合情况进行客观公正的评价,以识别各种优势、劣势、机会和挑战因素,是开拓思路、正确制定社会保障发展战略的基础。通过综合、明晰、科学的 SWOT 分析,可保证吴江市社会保障规划战略目标、工具选择的合理性。

对吴江市社会保障发展的 SWOT 方法拟分如下两个层次:

第一个层次是初级的 SWOT 分析,主要基于吴江市社会保障的发展背景与现状,分析其面临的优势、劣势、机会和挑战。其中,优势和劣势因素属于内部环境因素,它们是吴江市社会保障在其发展中自身存在的积极因素和消极因素,属主观因素;机会和挑战属于外部环境因素,它们是外部环境对吴江市社会保障发展的有利因素和不利因素,属于客观因素,一般归属为相对宏观的,如经济的、政治的、社会的等不同范畴。



第二个层次是进行 SWOT 矩阵分析,通过初步的 SWOT 分析,根据吴江市社会保障发展面临的机遇和挑战、自身的优势和劣势,可以构建 SWOT 矩阵。利用 SWOT 矩阵可得到 4 个 SWOT 组合,即优势—机会(SO)组合、优势—威胁(ST)组合、劣势—机会(WO)组合、劣势—挑战(WT)组合。每一种组合都存在多种匹配关系,每一种匹配关系都可给出对应的战略对策。当然,现实中许多因素的匹配关系很弱或根本不存在,无需考虑。根据 SWOT 矩阵分析的组合和匹配关系,可以为吴江市社会保障发展确定思路、确定目标以及拟定实现目标的战略途径提供客观现实的依据。

(八) 初步 SWOT 分析

1. 优势

(1) 经济快速发展、财政收入增长为社会保障发展提供了良好的经济后盾。由图 1-1 可见,自 2002 年起,吴江市 GDP 的年均增长率基本上超过了 20%。特别是近两年,GDP 的增长率接近 25%,2007 年全年实现地区生产总值 618.00 亿元,在 2002—2007 年的五年间,吴江市 GDP 增长了近两倍。“十一五”期间,吴江市 GDP 计划年均增长 15%,这一估计值相对于“十五”时期的经济增长速度略为保守,若按 15%的增长率进行估计,2012 年,吴江市 GDP 将达到 1 243 亿元;按目前的发展趋势估计,假设 GDP 增长率为 18%,则 2012 年吴江市的 GDP 将达到 1 413 亿元。经济总量的快速增长为财政提供了坚实的基础,2002—2007 年,全口径财政收入由 22.39 亿元增长到 110.53 亿元,年均增长 37.62%,2007 年地方全口径财政收入为 110.53 亿元,比上年增长 33.6%,按年均增长 30%估计财政收入的增长率,则到 2012 年,吴江市财政收入将达到 410 亿元,这为社会保障资金提供了优厚的基础。

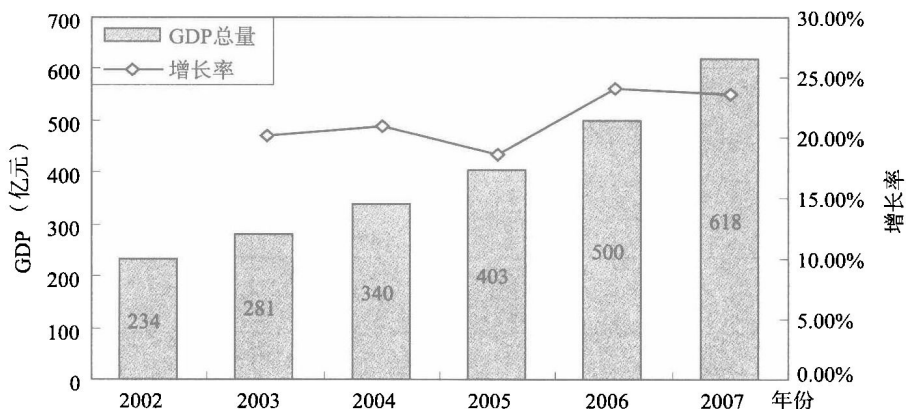


图 1-1 2002—2007 年吴江市 GDP 总量及增长速度

(2) 产业结构的变化也有利于社会保障的发展。吴江市近五年第一产业的产值比重有了明显的下降,第二产业的产值比重逐渐上升。按照经济发展的一般规律,预计未来五年,吴江市第三产业的比重将有所增长;第二产业的总量继续上升,比例保持稳定;第一产业从业人员将继续减少。由于第一产业和第三产业的从业人员多为农民和自由职业者,第三产业从业人员的收入相对于第一产业从业人员的收入更高,参与社会保障的能力也更强;而第二产业的从业人员多在企业工作,比较容易组织,而且企业也可以承担部分的社保资金,为吴江市社会保障覆盖面的扩展提供了较好的条件。

(3) 优良的区位因素为吴江市的经济发展提供了良好的契机。吴江市地处沪苏浙结合部,距上海虹桥机场 80 公里,距京沪铁路苏州站 22 公里,与上海洋山港和苏州太仓港的距离分别为 190 公里和 105 公里,四通八达的水陆交通网把吴江市与上海、杭州、苏州等大中城市联成一体,人员和货物运输十分方便。优越的区位优势为吴江市的经济发展提供了良好的契机。

(4) 后发优势。吴江市社会保障发展相对于苏州市周边地区(如昆山、太仓)时间较晚,这使得吴江市一方面在社会保障政策选择上具有较强的灵活性,另一方面也可以借鉴其他地区的成功经验,充分发挥自己的后发优势,实现跨越式发展。

2. 劣势

(1) 现有的财政支持力度远不能适应社会保障发展的需求。近五年,吴江市对社会保险的资助占到 GDP 的 0.37%,低于全国平均水平,且其中大部分是对农村保险和征地保障的投入。根据 20 世纪 90 年代初的统计,发展中国家社会保障支出占财政支出的比重一般为 10%左右,中等发达国家一般为 25%左右,发达国家一般为 40%。^① 2006 年,我国政府用于社会保障支出的资金占财政支出的比重为 11.05%左右。2006 年,吴江市财政支出中用于社会保障补助支出的为 29 636 万元,占财政支出的比重为 7.56%,低于全国平均水平(见表 1-1)。

表 1-1 吴江市近五年对社会保险资助情况

保险资助类别	金额(万元)	比例
企业养老保险	1264	1.97%
医疗救助基金	250	0.39%
城镇老居民养老补贴	917	1.43%
农村保险	31 468	49.02%
征地保障	30 287	47.19%
合计	64 186	100.00%

^① 发达国家的社会保障属于广义的社会保障,其外延除了包含我们常用的社会保障概念外,往往还包含教育、住房补贴等内容。



(2) 养老金账户尚未做实,养老保险缴费中断人群规模巨大。吴江市从1996年1月起实施社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,开始建立养老保险个人账户,但从实际运行的情况来看,“统账结合”的模式并未真正实现,个人账户只是作为一种计发养老待遇的办法,并未做实。另外据统计,目前有外来从业人员212 635人(其中,187 025人为外地农村户口)和本地户籍人员32 369人的企业养老保险关系处于中断状态。统计数据显示,2004年吴江市登记外来人口为35.32万人,2005年为39.26万人,到2007年,吴江市外来登记人口为75.61万人,三年间增长了一倍多。外来从业人员的规模已与吴江市户籍人口比例相当(2007年末,吴江市户籍人口为79.32万人),规模巨大的外来人口和庞大的缴费中断人群直接影响着社会保障扩面征缴的质量,也带来了一系列的后续问题。

(3) 保障水平和覆盖率相对较低。以养老保险为例,目前吴江市外商投资企业和民营企业950元/月的缴费基数低于规定的下限标准,大多数参保企业也往往选择按最低缴费基数来为职工缴费,造成了缴费基数普遍偏低。据有关部门统计,目前吴江市有18 000家经工商部门注册的企业,而目前办理社会保险登记的仅5 507家企业,而且已参保单位还存在申报人数不足的现象,离社会保险全覆盖的最终目标尚有很大差距。

(4) 社会保障的运行模式不统一。一方面,没有真正实现五险合一。目前,吴江市养老、工伤、生育、失业缴费基数与医保缴费基数还不统一,这不仅增加了政策解释和理解的难度,同时也给软件设计和操作带来了不便。另一方面,各种保险对不同人群的保障模式存在较大差别。

(5) 经办能力尚待提高。社会保障运行的经办能力具体反映在:第一,人员紧缺,知识结构有待进一步优化。吴江市社保中心共有工作人员77人,而人员编制还是机构合并时核定的60人编制,这已越来越不能满足新形势下社会保障工作的需要,为此该中心另外聘请了16名年度合同制人员。同时,由于社会保障工作涉及的政策性、法律性规范要求越来越高,经办人员的知识结构有待进一步优化、充实。第二,多头管理比较突出。如已参加机关事业单位系统养老保险的职工退休仍由人事部门审批,由劳动保障部门发放养老金。人事部门在审批退休时对其缴费情况了解不够,只是根据档案工资和工龄进行审批,造成了待遇审批和发放的脱节,职能交叉,权责不统一,工作中的矛盾不断增多。

3. 机遇

(1) 制度基础逐渐健全。2004年,“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”内容写入了《宪法》,为建立健全社会保障制度提供了宪法依据。修订后的《劳动合同法》于2008年1月1日开始实施,这说明我国社会保障的法律、