



社会保障绿皮书[®]

REEN BOOK OF CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障发展报告

(2012) No.5

社会保障与收入再分配

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT

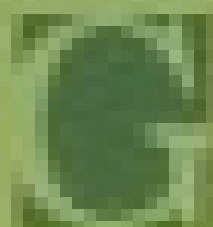
(2012) No.5

主 编 / 王延中



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2012
版



社会保障绿皮书

CHINA'S SOCIAL SECURITY GREEN BOOK SERIES

中国社会保障发展报告

(2012) (No. 5)

社会保障与收入再分配

中国社会保障与收入再分配课题组 中国社会保障与收入再分配课题组 中国社会保障与收入再分配课题组

中国社会保障与收入再分配课题组

中国社会保障与收入再分配课题组

中国社会保障与收入再分配课题组

中国社会保障与收入再分配课题组

2012
第5期

社会保障绿皮书

GREEN BOOK OF
CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM



中国社会保障发展报告 (2012) No.5

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT
(2012) No.5

社会保障与收入再分配

主 编 / 王延中



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障发展报告. No. 5, : 2012 社会保障与收入再分配/王延中主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 9
(社会保障绿皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3709 - 5

I. ①中… II. ①王… III. ①社会保障 - 研究报告 - 中国 - 2012 ②社会保障 - 国民收入分配 - 研究报告 - 中国
IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 199820 号

社会保障绿皮书

中国社会保障发展报告 (2012) No.5

——社会保障与收入再分配

主 编 / 王延中

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 范 迎

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 范 迎 黄 丹

责任校对 / 岳宗华

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 9 月第 1 版

印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3709 - 5

定 价 / 69.00 元

印 张 / 20.75

字 数 / 356 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序一

重视并发挥好社会保障在 调节收入分配中的作用

陈佳贵

改革开放使得中国的经济社会发生了巨大的变化，各项事业的发展取得了显著成绩，城乡居民收入不断增加，社会保障制度不断完善，社会保障在保障人民群众基本生活、促进社会和谐稳定等方面发挥着越来越重要的作用。但是，受历史和现实等诸多因素的制约，目前我国社会保障制度还存在着基本制度尚不健全、社会保险覆盖面不高、社会保险待遇转移接续困难、社会保障总体水平不高等问题。进一步完善社会保障制度、充分发挥好社会保障制度的作用，仍是我国经济社会发展领域的重大问题。

完善和健全社会保障制度是一个长期而艰巨的任务，制度设计和执行一定要具有科学性和可持续性，这是这个制度发挥应有作用的基础和前提。但是，在剧烈的社会变迁、经济社会结构变化和利益格局调整过程中，社会保障制度建设必然具有一个时期的主要目标和重点任务。中国社会保障制度的改革和发展历程与中国经济发展和经济体制改革保持着很强的一致性，这也是社会保障制度功能与作用的重要体现。

社会保障制度作为国民收入再分配的重要机制，是调节不同群体劳动者和城乡居民收入分配的重要手段，在调节不同层次的收入分配中均发挥着不同程度的作用。在初次分配领域，社会保障发挥着直接或间接的调节作用，通过包括工资、福利、保险等在内的薪酬体系的设计，可以提高劳动者的总体报酬，实现初次分配领域中的直接调节。间接地看，社会保障通过合理的制度设计对低收入群体、贫困人口、失业人员、患病人员等群体提供帮助，促进其人力资本的提升，增加个人和家庭收入；社会保障通过减轻家庭负担而间接促进家庭收入的提升；



社会保障通过免除劳动者的后顾之忧而为其提供良好的劳动环境，进而提高劳动效率、增加个人收入。在再分配领域，科学、合理的社会保障制度设计可以充分体现其公共性、福利性、公平性和互助性的本质属性，可以通过发挥政府的主导和调节作用，运用社会保障的资源 and 机制，扶弱济困，保障各类风险；通过政府财政转移支付机制和社会保障运行机制，实现对弱者和贫困人口的直接帮助，进而实现不同人群之间的收入分配调节。

但是，社会保障制度在收入再分配中的功能发挥与作用大小，不是自然而然的，有赖于这一制度的设计理念、制度框架和运行机制，有赖于这一制度体系内部不同保障类型、不同层次具体制度各自功能的整合与综合作用。比如，社会保障制度的覆盖面和动用资金、资源的总规模，决定了这一制度能够发挥作用的上限。追求公平导向的制度建设与更加强调某一制度运行效率的制度建设，使其再分配功能可能明显不同。在养老保险制度中，现收现付的制度与基金积累的制度，其再分配效果就可能很不相同。另外，每一种社会保障制度再分配作用的具体运行机制也是千差万别。因此，社会保障制度再分配功能的评价需要具体制度具体分析。

改革开放以来，我国逐步探索改革传统的社会保障制度，逐步建立了与市场经济体制相适应的现代社会保障制度，以社会保险、社会福利、社会救助为主体的社会保障制度体系框架基本建立，社会保障法制建设取得了显著进展，为保障和改善民生、促进收入分配调节奠定了重要的制度基础。随着覆盖面的不断扩大，越来越多的人成为社会保障的对象，纳入到社会保障的收入分配调节系统之中。无论是社会保险，还是社会福利、社会救助，覆盖面都在不断扩大。以社会保险的覆盖范围为例，根据人力资源和社会保障部、国家统计局的数据，企业基本养老保险年末参保职工人数从1989年的4816.9万人增加到2011年的21574万人，新型农村社会养老保险制度2011年年底达32643万人；医疗保险制度已基本实现全覆盖；其他社会保险覆盖人数也明显增长。随着社会保障覆盖面的日益扩大，越来越多的人纳入到现代社会保障网络之中，成为社会保障的参与者、社会保障基金的贡献者和社会保障待遇的获得者，必将使社会保障在调节收入分配中发挥更大作用。

社会保障资金是调节收入分配的重要资源，社会保障的资金构成主要包括社会保障财政资金、社会保险基金和社会捐赠等其他来源的资金，这几个方面的资



金规模均在不断扩大。社会保障财政资金规模的扩大,在调节收入分配中发挥着越来越重要的作用。改革开放以来中国政府用于社会保障方面的财政支出不断增长,社会保险基金的收支与累计节余规模日益扩大,成为调节居民收入分配的重要资源。

随着中国社会保障制度的不断建立健全、社会保障覆盖面的不断扩大和社会保障资金的不断增加,社会保障在经济社会发展中的作用日益凸显,在整个国民收入分配格局中占据越来越重要的地位。同时,我们又发现中国社会保障在调节收入分配中的作用还不理想,甚至存在一定程度的负面作用。一些学者的研究认为,部分社会保障项目在调节收入分配中发挥着逆向调节作用,不仅没有缩小初次分配带来的收入差距,反而进一步扩大了居民之间的收入差距。这些问题应当引起重视。自20世纪80年代中期以来,我国不同居民之间的收入差距在不断扩大,20世纪80年代中期我国的基尼系数只有0.16,2000年上升到0.44,2008年在0.49左右。不同群体之间的收入差距越来越大,甚至同一群体内部的收入差距也非常显著。现代化过程中收入差距的扩大是多种原因造成的,但是我们不能不承认社会保障在调节收入分配、缩小收入差距方面没有充分发挥作用也是重要原因之一。本书各篇调查报告和分析报告,提供了丰富详实的素材,有兴趣的读者可以借此作进一步的分析和思考。

加强收入分配制度改革已成为未来国家经济社会发展的重要任务,未来需要进一步完善社会保障制度,充分发挥其收入分配调节作用,实现人人公平享有社会保障,让全体国民公平共享改革发展成果。

明确和践行公平共享的理念是充分发挥社会保障制度调节收入分配作用的重要前提。公平就是要让不同地区之间、不同部门之间、不同职业群体之间的社会保障水平不出现过大的差距;要求社会保障制度遵循弱者优先的原则,对一些低收入群体和贫困人口给予更多的关注和帮助。共享就是要实现社会保障的广覆盖,让全体国民都纳入社会保障的范围,共同享受社会保障的权益,分享经济社会发展的成果。

在坚持公平共享理念的基础上开展科学合理的制度设计,是发挥社会保障制度调节收入分配作用的关键因素和核心任务。未来中国社会保障的制度设计需要综合考虑政治、经济、文化、社会等诸多因素,结合现实状况和未来发展趋势,基于未来经济社会长远发展和社会保障制度可持续发展的目标,展开顶层设计,



做好战略规划。

未来中国社会保障制度的改革和完善需要从以下几个方面着手：一是要加强社会保障制度的整合与衔接。目前社会保障制度的碎片化现状，在实践中存在诸多问题，不利于社会保障收入分配调节作用的发挥，未来应该进一步加强社会保障制度的整合与衔接，增强社会保障制度的公平性。二是要建立和完善城乡统筹的社会保障制度。城乡统筹发展是我国经济社会发展的必然要求，也是社会保障制度发展的必然要求。针对目前我国社会保障制度的城乡分割与城乡差距较大的现实，未来需要建立和完善城乡统筹的社会保障制度，尤其是在城市化与工业化进程加快的背景下，社会保障的城乡统筹发展就显得更加迫切。三是要完善社会保障制度的筹资机制。应该在遵循公平优先、权利与义务相结合的基础上，对低收入人口和贫困人口给予特别支持。基于目前社会保障缴费率较高的现实，应该适当调整基本社会保障项目的缴费率。在筹资模式上，应该加大社会统筹的成分，适当降低个人账户的缴费比例，以增强社会保障制度的互助共济功能。可以探索“累进”的缴费方式，收入越高，征缴的比例越高，对低收入人口和贫困人口实行“负缴费”。四是要建立科学的社会保障待遇补偿机制。完善的筹资机制只有与科学的待遇补偿机制相结合，建立二者的有效联动机制，才能较好地发挥其调节收入分配的作用。在养老保险方面，总体上来说，应该完善现有的固定给付与缴费确定相结合的待遇确定模式，建立待遇享受与待遇适度关联的“累退”型待遇享受机制，可以探索建立适度的最低待遇担保机制。在医疗保险方面，应该增强其互助共济功能，缩小甚至取消个人账户；应该降低或取消起付线，提高或取消封顶线，扩大药品和服务的报销范围，探索新的医疗保险支付方式。在失业保险方面，应该提高补偿水平，缩短补偿时间，注重发挥失业保险基金的促进就业功能。在工伤保险方面，应该坚持预防、补偿、康复相结合的方针，根据伤残程度进行补偿，简化补偿程序，平等对待所有类型的职工。在最低生活保障方面，应该完善瞄准机制，建立动态调整机制，避免“贫困陷阱”。五是完善社会保障待遇调整机制。应该在坚持总体待遇水平逐步提高的同时，建立差异化的待遇调整机制，重点提高低收入群体和贫困人口的社会保障水平，使之向社会平均水平看齐。

充分发挥社会保障调节收入分配的作用，需要进一步加大政府财政对社会保障的投入，建立民生财政体制。目前我国社会保障的发展不足和收入分配调节作



用的欠缺，与政府对社会保障的财政投入不足密切相关。在建立和完善覆盖全体城乡居民的社会保障体系的过程中，需要大量的财政投入，逐步探索建立社会保障财政投入的长效机制，为社会保障事业的发展提供充分、适度、持续的财政保障。基于目前社会保障财政投入总量不足、投入不均衡的现实，未来需要加大对社会保障的财政投入，调整财政投入结构，明确财政投入的重点项目、重点地区与重点人群，来实现调节收入分配的功能。财政投入应该向城乡中低收入群体倾斜，满足中低收入群体的社会保障需求，提高中低收入群体的收入水平；应该向农村倾斜，大力发展农村地区的社会保障事业；应该向中西部地区倾斜，支持中西部地区的社会保障事业发展，提高中西部地区城乡居民的收入水平。

序二

进一步重视社会保障体系 建设与改善民生*

郑功成**

国计与民生，自古以来就是相提并论的，但历史上真正重视民生的时期并不多见。我在总结近 30 多年的国家发展历程时，曾经用如下四句话加以概括：民生维艰是中国改革开放的根本动力，民生改善是 30 多年改革与发展的主要成果，民生升级是现阶段面临的巨大挑战，而保障与改善民生正在成为国家发展的核心使命。几年前，我提出过教育是民生之基，就业是民生之本，收入分配是民生之源，社会保障（含医疗保障、住房保障）是民生之安全网等观点。短短几年过去了，这些领域都无一例外地取得了巨大进展，政府在民生领域的财政投入力度、制度建设速度、惠及民生广度都前所未有。特别是社会保障领域，农民养老保险试点具有划时代意义，《社会保险法》成为我国社保体系从长期试验性状态走向定型、稳定、可持续发展新阶段的重要里程碑，低保制度已覆盖全民并向综合型社会救助迈进，三大医疗保障制度接近覆盖全民，社会保障水平总体上有了大幅度提高，亿万人民实实在在地得到了实惠。因此，“十一五”期间在应对巨大灾难、国际金融危机等一系列艰难挑战的背景下，中国确实开启了民生为重的新时代。

2011 年 3 月全国人大通过的国家“十二五”规划纲要，可以称得上是一份未来五年的民生愿景报告书，它不仅首次使用“民生篇”并赋予其丰富、实在的内容，而且在其他篇章中事实上也处处透露出以保障与改善民生为出发点与落

* 本文系作者 2011 年 4 月 29 日出席国务院领导主持召开的“十二五”国家级重点专项规划编制工作座谈会的发言稿。收入本书时由王延中、单大圣进行了编辑处理。

** 郑功成，中国人民大学劳动人事学院。



脚点的基本观点。因此,“十二五”规划纲要确实描绘了美好的民生愿景。

然而,现阶段我们面临的是民生诉求的全面升级,它几乎涵盖了教育、就业、收入分配、社会保障、生态环境及其他公共服务等各个方面,并集中表现为对社会公平正义、合理分享财富、稳定安全预期和提升生活质量的迫切追求,从而既是必须妥善应对的重大挑战,也是国家发展进步的客观标志。根据国家“十二五”规划纲要及若干重大专项规划内容,本文就如何进一步完善社会保障制度和改善民生提出相关建议。

一 进一步改善民生与调节收入分配的建议

1. 高度重视统筹考虑保障与改善民生的制度体系与政策措施,并在国家层面进行顶层设计

近年来,各地对民生的重视程度明显提升,但在保障民生的制度安排与政策措施方面却普遍缺乏统筹考虑,制度之间、政策之间的分割,不仅影响了实施效果,而且还制造了一些新的矛盾。因为与民生相关的各种制度安排虽然应当分工并明确各自的职责与使命,但因都是面向城乡居民并必然要基于保障与改善民生的共同目标,客观上存在着内在的逻辑关联性,若统筹得当,制度之间会因相互补充或相互替代而相得益彰,综合效果必定优良;若缺乏统筹,则极易轻重失当、缺漏与重复并存,甚至因秩序紊乱导致职能异化,衍生出新的利益冲突。例如,就业、收入分配、社会保障的相互脱节,就很难形成真正长效、公正的民生制度保障;社会保障体系因多部门分割,必然导致政策分割,亦在很多方面出现了不良的症状;面向学龄前儿童的幼儿园等事业是学前教育还是儿童福利事业,亦无定论,我就不赞同定为学前教育而主张定为儿童福利事业,因为3~6岁的孩子不应过早地纳入应试教育范畴,而应当享受能够让其快乐成长的社会福利,等等。因此,有必要从战略高度对整个民生事业加以统筹考虑,并立足于综合效果的提升,从相互协调的角度在国家层面上对与民生相关的各种制度安排进行顶层设计。

2. 高度重视提供稳定的安全预期,以此达到安定民心、提升信心、促进和谐的目的

温总理说过,信心比黄金更宝贵。而信心源于稳定的安全预期。一个没有稳



定安全预期的社会，只能是充满不安与风险的社会；一个缺乏稳定安全预期的制度体系，不可能营造出民心安定、人人安分守己的和谐局面。当前一些社会问题的恶化和社会矛盾的尖锐化，除了现实中确实存在着一些突出的民生问题未能得到妥善解决外，在很大程度上是由于缺乏稳定安全预期带来的不安、焦虑所放大的。例如，人们不知道未来收入是多少，养老是否有保障，疾病风险能化解到什么程度，住房供给能满足到什么状态，教育、就业等相关权益什么时候才能公平享有，等等。因此，无论是从现实出发，还是从国外经验出发，政府应当为人民提供稳定的安全预期，稳定的安全预期是安定民心、提升信心、促进和谐的法宝。哪怕是近年甚至“十二五”期间解决不了的，也要有明确的目标、方向与思路以及渐进的措施，这既是对人民的承诺，也是对政府的约束。2009年确立的“三年医改目标”就是预期，它实际上在一定程度缓和了公众对“看病贵”、“看病难”的不满；2011年温总理在政府工作报告中明确提出建设保障性住房、棚户区改造住房1000万套，明确“十二五”期间城镇保障性住房覆盖率达到20%，同样正在起到缓和公众对住房消费的焦虑症的作用，因为稳定的安全预期是安心与信心的源泉，因此，保障与改善民生的规划需要着重考虑提供稳定的安全预期。

3. 高度重视促使保障与改善民生的基本制度安排走向定型化，这就要求进一步强化中央政府的制度设计责任，淡化地方“摸着石头过河”的“创新”

只有定型的制度安排，才能真正带给人们稳定的安全预期。改革开放30多年来，试点先行、逐步推进是一条宝贵的经验，但针对民生保障的相关制度安排若长期试而不定，总是处于不断调整中，不仅会损害制度的严肃性与可靠性，而且会因地方的“过度创新”而造成制度碎片化，留下后遗症。在社会保障等领域中，当前深化改革的困难就大多与20世纪八九十年代放任各地“创新”直接相关，国家与人民付出的代价非常大。因此，建议在“十二五”期间努力推进与民生相关的制度体系，尤其是基本制度安排走向定型。为此，重大制度安排不宜放任各地自行“摸着石头过河”，而是需要进一步强化中央政府的制度设计责任，尽可能步入法制化轨道。

4. 就业领域，在努力增加就业岗位的同时，重点宜放在提高就业质量和改善就业环境上

一方面，随着劳动力供求关系的新变化和中西部地区工业化进程的加速，



就业岗位净增长应当会持续，当前“用工荒”蔓延全国在一定程度上预示着就业岗位在快速增长，而就业质量不高及农民工不能安居乐业则不仅损害了劳动者的权益，也影响着城镇化进程，并造成现代化进程的非健康状态。另一方面，与就业相关的政策环境不公，是放大就业领域结构性矛盾的重大因素，如社会保障权益不公、收入分配失衡及其他公共服务的缺失，直接制约着大学生的就业空间。为此建议：一是明确将提高就业质量作为“十二五”期间的追求目标，通过严格实施《劳动合同法》，强化劳动监察，维护劳动关系稳定，这是维护劳动者权益并实现工资正常增长的基本条件；二是淡化灵活就业，强化安居乐业，推进户籍制度改革，让农民工真正融入我国工业化、城镇化进程；三是启动第二次劳动就业体制改革，以实现同工同酬同制同权为新一轮改革的追求目标，消除同工不同酬、同制不同权的现象；四是尽快营造公平的就业制度环境，包括加快实现社会保障制度的普惠性并提升这一制度的公平性，加快推进基本公共服务的均等化，以公平的外部环境扩张就业空间；五是将社会服务业特别是为老年人、残疾人、儿童服务的行业纳入产业振兴计划，以促进社会组织健康发育成长，这是缓和结构性矛盾并可以新增大量就业岗位的领域，同时也是满足民生需求、改善民生质量的重要方面，值得高度关注并采取得力措施推进。

5. 在收入分配领域，需要下定决心、加大力度、多管齐下，适宜采取中医式“抽丝祛病”与西医式“外科手术”相结合的综合疗法

在初次分配领域，不宜过急过猛，也不宜只考虑工资，而是宜行“抽丝祛病”的中医疗法，政府可以通过提高最低工资标准的有效性、强制参与社会保险、适当调整税收政策、努力提高就业质量和引导用人单位建立职业福利机制与劳资双方建立工资谈判机制等措施，最终形成结构优化并保持相对稳定的“工资+社会保险+职业福利”三位一体的劳动报酬体系，促使劳动报酬总体水平逐步提高而不是简单地讲工资增长。在再分配领域，宜采取“外科手术”式的西医疗法，在消除腐败、杜绝浪费、避免低效投入的同时，还需要削减经济建设、公共行政等方面的公共开支，让国家财政进一步向教育、就业、社会保障、公共卫生及其他基本公共服务等民生福利倾斜，公共财政应当是民生财政、效益财政。有必要明确“十二五”期间城乡居民收入增长快于GDP增长速度，明确初次分配中政府、企业与劳动者个人的合理分享比例，明确劳动者



总体报酬水平的上升机制与速度，明确财政支出调整的目标与结构优化方向及具体指标等。

6. 需要进一步细化民生指标，包括预期性指标与约束性指标

“十二五”规划纲要的一个重要特点是淡化了经济增长指标而强化了民生福利指标，但还需要通过相关专项规划进一步细化。例如，在已有指标的基础上，将基尼系数、劳动报酬、基本公共服务均等化程度、城乡收入差距及劳动者收入差距的控制等列为预期性指标，将城乡居民收入增长、财政性民生福利支出、基本社会保障制度覆盖面等列为约束性指标。指标就是指挥棒，一定有利于扭转当前许多地方仍然只重 GDP 增长的发展取向。同时，建议将城乡居民的生活环境纳入民生指标体系，建设宜居城镇、宜居乡村，并据此作为考核地方政府政绩的重要方面。在温饱问题得到解决后，包括空气、水、土壤等在内的生态环境优良与否，是影响人民幸福感的至关重要的因素。经济发展不能总是以牺牲环境为代价，在经过 30 多年的持续高速增长后，我国应当已经具备走新兴工业化道路的物质基础。根据我的调研发现，东部有的发达地区虽然物质生活水平早已进入小康甚至富裕阶段，但环境遭破坏后正在导致居民痛苦指数上升；中西部许多地区正在急起直追，大规模工业化已经进入加速时期，个别地区的生态环境面临着被严重破坏的危险，若简单地重复东部发达地区的老路，伴随物质水平快速上升而来的可能是痛苦指数的持续攀升。因此，需要高度重视生态环境的保护，在工业化与城镇化进程中建设宜居城镇，在新农村建设中突出宜居乡村，这应当成为重要的民生指标。

7. 基本公共服务应当努力提升均等化程度

在教育领域，重点是基础教育设施的均等化和贫困家庭子女、流动人口子女、残疾儿童的教育机会均等，关键是教育资源的均衡配置和教师队伍的均衡建设，让适龄受教育者均能享受公共的教育机会。在就业服务方面，重点是将公共就业信息网络向乡镇延伸，同时在尊重职业技能教育客观规律的条件下培养大量高素质劳动者。在社会保障服务方面，重点是业务经办专业化与基层服务综合化、信息化。在公共卫生方面，重点是乡镇（街道）、村（社区）公共卫生设施建设标准化，服务内容规范化，实施过程便捷化等。在这方面，作为国务院统筹城乡发展综合试验区的成都市的探索值得引起重视，其在基本公共服务均等化方面的许多做法具有在全国推广的价值。



二 进一步加强社会保障体系建设的建议

社会保障不仅是解除人民后顾之忧的基本制度安排，也是当代社会促使财富得到合理分配的基本制度保证。在我国社会保障体系建设进入快车道并需要走向定型、稳定、可持续发展阶段的大背景下，“十二五”期间的任务特别繁重，它不仅需要继续推进各项制度建设，更需要在以往长期试验的基础上实现基本保障制度的定型、稳定。如果制度定型不当，其代价将是试验性阶段的倍数，并完全可能演变成巨大的社会风险。对“十二五”期间的社会保障体系建设，我提出如下建议。

第一，统筹考虑社会保障体系建设，尽快从国家层面设计整个社会保障体系。例如，养老金与老年服务分别肩负着为老年人提供经济来源与服务保障的职责，老年服务的滞后，已经对养老金的持续提高及“老有所养”产生了部分的抵消作用；城镇居民基本医疗保险与农村居民合作医疗的政策分割、经办分割，正在造成日益严重的浪费现象，并为医疗保障制度的整合留下了隐患等。因此，从战略高度来统筹考虑各项社会保障制度的建设，从国家层面对整个社会保障体系进行顶层设计已经迫在眉睫。

第二，严格奉行“老人老办法、新人新办法、中人过渡法”的原则。社会保障因关系到每个人的切身利益，它以追求公平、共享为目标，但也必须考虑历史公正与现实公平的差异性。我国社会保障改革中一个迄今未能处理好的重大问题，就是在制度变革中没有充分体现出“老人老办法、新人新办法、中人过渡法”的原则。如机关事业单位职工与企业职工的养老待遇差距，就是两个群体自改革以来各自延续而缺乏统筹考虑历史公正与现实公平关系的结果，机关事业单位职工的高退休待遇被年轻人承袭下来，而老一代企业职工却因制度变革而承受着收益损失，进而造成日益严重的社会矛盾。如果能够在制度安排中明确划定新职工与老职工的界线，分别享受同等待遇，则既体现了合理的差异性，又可以实现制度的公平性。那种同班同学走出校门因在不同单位工作而享受悬殊的社会保障待遇，特别是养老金待遇的现象，实在不能继续下去了。因此，建议“十二五”期间按照“老人老办法、新人新办法、中人过渡法”的原则检讨现行制度安排，明确划定新人、老人的政策界线，对收益受损的老年人给予相应



补偿,消除特殊权益的代际承袭现象,代之以新人新制度、老人老制度、中人有过渡办法可供选择,这样才能平稳地推进社会保障制度沿着合理的路径向目标迈进。

第三,在基本养老保险制度建设方面,从当前多元无序的制度体系迈向由公职人员基本养老保险、职工基本养老保险、农民基本养老保险组成的三元有序组合的制度体系具有必要性,同时需要尽快完善相关制度设计。例如,将公务员、参公人员与国有非营利机构工作人员作为一个整体(简称“公职人员”),单独建制;依据《社会保险法》推进职工基本养老保险制度,实现全国统筹,这不仅是统一劳动力市场的内在要求,也是巨额养老保险基金实行投资运营、保值增值的前提条件;农民养老保险实现制度层面上的全覆盖,但不宜强迫年轻农民参保,因为我国的工业化、城镇化进程在加快,大量年轻的农村劳动者必将融入工业化、城镇化进程。同时,各项养老保险制度还面临着完善的必要。尤其是各地以往建立的所谓失地农民养老保险、农民工养老保险、小城镇养老保险、综合保险等,均与《社会保险法》相冲突,急需清理并加以整合。

第四,在基本医疗保险制度建设方面,急需统一城乡医疗保障的经办机构,建立统一的医疗保障信息系统。与此同时,伴随着城乡居民医疗保障政府补贴的提高,应当加快城乡居民医疗保障制度统一的步伐。促进城乡医疗保障制度的一体化和提高医疗保障水平应当成为“十二五”期间的重要任务。

第五,在社会救助方面,迫切需要以最低生活保障制度为核心建立综合型社会救助制度,让有需要的低收入困难群体能够从不同项目中获得帮助,而不是简单地叠加在最低生活保障制度上或者添加新的“补丁”。同时,推进社会救助制度的城乡一体化,不宜再让这一面向最困难群体的制度仍然处于城乡分割状态。还需要指出的是,“十二五”期间应当根据我国的实际情况将贫困线标准提高到1美元/(人·天),并据此扩大社会救助的范畴,切实保障最困难群体的基本生活,同时明确划分中央与地方在救贫与消灭贫困现象过程中的责任。

第六,大力发展老年服务事业,并将其作为保障与改善老年人的生活状况和优化经济结构、扩大就业的重要方面。我国60岁以上的老年人已达1.7亿人,老年空巢家庭占40%以上,一些城市甚至高达50%或更高,许多老年人的养老金在逐年上升而生活质量因服务需求无法得到满足而持续下降。因此,大力发展老年服务事业已经成为改善民生的重要方面,为此需要出台相关政策、制定相关



规划、加大公共投入、吸引社会资源、培养专业人才等。同时也要防止非理性的冲动，如一些地方兴建超大规模的养老院，就不符合老年服务事业的客观需求与规律。中国应当尊重居家养老的传统，让老年服务设施社区化。

第七，在其他社会福利领域，残疾人与儿童是值得重点关注的两个群体。前者需要有社会化的残疾人服务体系和专门的残疾人福利制度安排，不宜将残疾人福利混合在其他社会保障制度中；后者需要有专门的儿童福利事业，而不宜简单地将其归入国民教育体系。

第八，重视利用中国社会保障改革与发展战略研究成果。中国社会保障改革与发展战略研究是于2007年5月由我国理论学术界启动并经中央领导同志做出重要批示后正式实施的一项大规模战略研究，《中国社会保障改革与发展战略》（含总论卷、养老保险卷、医疗保险卷、救助与福利卷）作为我国众多专家学者与社会保障工作者集体智慧的结晶，对我国社会保障改革与体系建设从现在到21世纪中叶的发展提供了一套完整的思路，从总体上阐述了制度建设的基本理念、基本原则及战略目标、战略步骤与战略措施，并对重要的制度安排进行了顶层设计，可以为我国社会保障体系的长远发展提供理论背景和决策依据。同时，近年来我国社会保障领域的理论研究日益深入，优秀成果不断涌现，建议国家有关部门能够更加重视理论研究成果，并在制定社会保障发展规划及年度任务时加以参考与充分利用。