

江苏城乡社会保障 发展研究报告

2016

主 编 黄建元



南京大学出版社

江苏城乡社会保障 发展研究报告

2016

主 编 黄建元



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

江苏城乡社会保障发展研究报告. 2016 / 黄建元主
编. — 南京 : 南京大学出版社, 2017. 6
ISBN 978-7-305-18712-4

I. ①江… II. ①黄… III. ①社会保障—研究报告—
江苏—2016 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 114469 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 江苏城乡社会保障发展研究报告(2016)
主 编 黄建元
责任编辑 周 军 王日俊

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 17.5 字数 442 千
版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-18712-4
定 价 148.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

指导委员会

主	任	陈章龙	宋学锋		
委	员	徐莹	赵芝明	鞠兴荣	王开田
		章寿龙	潘镇	谢科进	邢孝兵
		党建兵	张为付	宣烨	

编写委员会

主	编	黄建元			
副	主	编	黄斌		
编写人员	蒋建梅	李晓鹤	吕丽娜	秦建国	
	左怡				

本书为江苏高校优势学科建设工程(PAPD)、江苏现代服务业协同创新中心(CNISCC)、江苏高校人文社会科学校外研究基地“江苏现代服务业研究院”(JIMSI)、江苏省重点培育智库“现代服务业智库”的研究成果。

书 名:江苏城乡社会保障发展研究报告(2016)

主 编:黄建元

出 版 社:南京大学出版社

前言

社会保障是社会发展的“稳定器”，经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”，社会保障制度建设直接体现党的全心全意为人民服务的宗旨，关系到人民群众的切身利益，关系到每一个家庭的福祉，关系到保证改革开放和经济建设稳定发展的大局。经过近三十年来的改革与发展，江苏城乡社会保障制度实现了由“国家—单位制”向“国家—社会制”的转变。顺应计划经济向市场经济体制转型需要的“政府主导、责任分担、社会化、多层次”的城乡社会保障体系已经形成，“十三五”期间，一个更加公平、更有效率、更可持续的有江苏特色的城乡社会保障体系即将出现。本报告系统分析了“十二五”期间江苏城乡社会保障综合发展以及社会保险、社会救助、社会福利三大模块重要子项目的发展现状及其存在问题，并进一步提出全面推进江苏城乡社会保障发展的对策建议。

一、江苏城乡社会保障制度发展的优势基础

1. 江苏城乡社会保障综合发展水平持续、快速提升

江苏城乡社会保障综合发展水平总指数值从 2011 年的 26.4201 提高到 2015 年的 49.818，年均提高 17.64%。城乡社会保障六个层面的评价指数均保持持续、稳步的增长势头，从六个层面指数的平均增速来看，养老保障、总体保障指数年均增速较快，分别为 26.32%、24.6%，其他四个层面的增速大致相当，保持 15%左右的年均增速。江苏城乡社会保障三个维度的指数也保持较快的持续增长势头。从三个维度指数的平均增速来看，保障度指数年均增速略高一点，为 20.55%，持续性指数、覆盖面指数增速大致相当，在 15%左右。在 2011—2015 年的总指数贡献率当中，社会福利指数年平均贡献率最高，为 20.70%；其次是医疗保障指数年平均贡献率，为 19.99%；然后是就业保障指数年平均贡献率，为 18.21%；养老保障指数年平均贡献率，为 16.34%；社会救济指数年平均贡献率，为 14.52%；总体保障指数年平均贡献率最低，为 10.25%，大致为社会福利指数年平均贡献值的一半。

2. 江苏城乡社会保险制度稳步向前发展

2011—2015 年，江苏城乡社会养老保险制度覆盖面不断扩大、基金储备稳步增加、社会养老保险待遇不断提高。城乡社会养老保险制度覆盖率从 2011 年的 73.15%逐年增加到 2015 年的 77.98%，覆盖率年平均增长 0.97%。城镇企业职工基本养老保险基金累计结余逐年增加，从 2011 年的 1604.03 亿元上升到 2015 年的 3113.84 亿元，年平均增长 20.92%。城镇企业退休人员月均基本养老金逐年增加，从 2011 年的 1622 元/月增加到 2015 年的 2460 元/月，增长了 1.52 倍。

2011—2015 年，江苏城乡社会医疗保险参保人数稳中有升，从 2011 年的 7766 万人增

加到 2015 年的 8 011 万人,实现全覆盖。江苏生育保险参保人数持续增加,从 2011 年的 1 199.2 万人增加到 2015 年的 1 471.68 万人。城镇基本医疗保险基金累计结余逐年增加,从 2011 年的 553.2 亿元上升为 2015 年的 1 038.3 亿元,年均增长 17.73%。生育保险基金累计结余逐年增加,从 2011 年的 50 亿元上升为 2015 年的 66.80 亿元,年均增长 11.55%。

2011—2015 年,江苏失业保险参保人数从 2011 年的 1 238.20 万人上升到 2015 年的 1 490.91 万人。工伤保险参保人数从 2011 年的 1 327 万人上升到 2015 年的 1 594.14 万人。2015 年,江苏省全年工伤保险累计结余 87.59 亿元,基金支撑能力为 17.1 个月。

3. 江苏城乡社会救济制度稳步向前发展

2011—2015 年,江苏城乡低保平均标准年均增长速度分别达到 11%和 14%。全省 39 个县(市、区)实现城乡低保标准并轨,占 85 个涉农县(市、区)的 46%,苏南五市均实现城乡低保标准一体化。江苏农村低保与扶贫开发两项制度在功能定位、对象认定、标准制定、信息共享等方面进行有效衔接。2015 年提标后,江苏农村低保最低标准达到每人每月 340 元(年保障标准 4 080 元),实现与扶贫标准的无缝衔接。

4. 江苏城乡社会福利制度稳步向前发展

江苏城乡社会福利支出快速增加,从 2011 年的 219 356.4 万元增长到 2015 年的 465 334.7 万元,年均增速 40.48%。江苏教育财政预算支出无论是总量还是规模都逐年增加,从 2011 年的 1 093.22 万元增长到 2015 年的 1 746.22 万元,年均增速 15.41%,年均增速快于财政预算支出的年均增长率。江苏城乡社会福利保障覆盖范围不断扩大,福利类收养性单位的收养床位数逐年增加。江苏城乡社会救助支出逐年增加,从 2011 年的 10.26 亿元增加到 2015 年的 18.34 亿元,年均增长率为 15.93%。社会救助人次快速增加,从 2011 年的 122.85 万人次逐年增加到 2015 年的 345.4 万人次,年均增长率达 34.21%。

5. 江苏城乡残疾人社会保险事业不断进步

城镇残疾职工参加基本养老保险人数从 2011 年的 17.42 万人稳步增加到 2015 年的 24.7 万人;城镇残疾职工参加基本医疗保险从 2011 年的 15.32 万人稳步增加到 2015 年的 129.3 万人。残疾居民参加社会保险人数不断提高;残疾居民参加城镇居民社会养老保险人数从 2011 年的 20.6 万稳步增加到 2013 年的 30.58 万;残疾居民参加城镇居民医疗保险人数从 2011 年的 37.32 万稳步增加到 2013 年的 41.1 万。城乡残疾人社会服务水平不断提高。2012 年基本实现残疾人“人人享有康复服务”目标,比全国 2015 年实现残疾人“人人享有康复服务”的目标提前了三年。

二、进一步推进江苏城乡社会保障制度发展存在的问题

1. 江苏人口老龄化压力巨大

截至 2015 年底,江苏省 60 岁以上户籍老年人 1 648.29 万人,占总人口的 21.36%,为历年之最。近年来,江苏老龄化相对全国老龄化程度一直维持在 1.32 左右,远高于全国水平。江苏省人口预期平均寿命不断提高,从 1949 年的 39 岁提高到 2000 年的 74.13 岁,再到 2010 年的 76.63 岁,接近 77 岁的世界发达国家的人均预期寿命水平。江苏省城乡家庭结构中小型化、核心化趋势明显,到 2015 年末,家庭户均人数为 3.05 人,比 2000 年减少了

0.25人,比1990年减少了0.70人,“421”家庭结构和“空巢”老人家庭日趋增多。

2. 江苏城乡社会保险制度有待全面推进

社会保险的覆盖面有待提高,到2015年底,城乡社会养老保险覆盖率为77.98%,在城镇企业职工基本医疗保险参保率为71.08%。城乡社会养老保险参保人员抚养比从2011年的2.55快速下降到2015年的2,城乡社会养老保险参保人员的负担较重。社会保险基金支出平均增长率快于社会保险基金收入平均增长率,基金压力大。城乡社会保险待遇给付不高,企业退休人员养老保险替代率维持在42%左右,比例偏低,不能保障退休前生活水平。社会保险制度筹资能力有待提高。江苏城乡社会保险制度发展不平衡:城乡社会保险待遇差距显著、城乡社会保险制度设计不一致、城乡社会保险制度立法不够完善。江苏城乡社会医疗保险和生育保险基金存在着基金较严重的使用率低、高结余风险,存在年末基金结余过多的现象。江苏失业保险的统筹层次依然停留在市县级,统筹层次较低。

3. 江苏城乡社会救助制度有待完善

江苏城乡社会救助对外来人口存在制度性排斥或歧视,缺少包容性,外来人口获得救助的机会不平等。江苏社会救助形式主要是物质性的现金给付,而非物质性的服务提供则较少,不能满足受助对象的差异化需求以及实现社会救助的精准化。江苏城乡社会救助措施设计存在漏洞,未能实现应保尽保和政策广覆盖。

4. 江苏城乡社会福利帮扶力度有待提高、供需矛盾依然突出

2011—2015年,虽然江苏的社会福利支出快速增长,但其占财政预算支出的比重只有0.5%左右;儿童福利支出占社会福利支出的比重逐年下跌;人均慈善救助水平大致逐年下跌,2014年人均慈善救助水平几乎只有2011年的一半;教育财政支出占地区生产总值的比重一直维持在2.4%左右。江苏城乡社会福利发展不平衡:苏南、苏中、苏北地区之间差别较大;城乡之间社会福利事业发展差距也很大,城市的社会福利制度在福利项目、覆盖范围、福利水平等方面都远远高于农村,而在价格补贴、住房福利、福利设施等方面,农村也远落后于城市。江苏城乡社会福利的立法层次偏低,社会福利法律法规体系不健全。

三、推进江苏城乡社会保障制度发展的几点建议

1. 建立适应江苏省情的社会保障理论,完善社会保障制度的顶层设计

首先,明确以解决民众最基本生存问题为主要出发点,把“底线公平”作为建构江苏城乡一体化社会保障体系的理论基础。其次,明确江苏省社会保障事业的目标是切实保障广大民众最基本的生存需求,保障整个社会乃至我们子孙后代持续和谐发展的需求。再者,要建立起城乡统筹、涵盖各个阶层、努力缩小阶层之间对立的社会保障制度。具体而言:我们需要在充分尊重当前江苏省不同层次、不同类别老百姓对社会保障的现实需求的基础上,在宏观层面上,明确社会救助、社会保险、社会福利制度体系的统筹安排与合理定位,明确法定的基本保障层次与市场化、社会化的其他层次之间的统筹安排与合理定位;在中观层面上,解决不同社会保障类别或主要项目的结构、功能定位与资源配置方式,以及与相关制度安排的关系;在微观层面上,细化具体保障项目的顶层设计,重点是优化制度结构,合理分配责任,保证制度公正、有效且可持续,使社会保障制度能够适应江苏经济发展新常态的客观要求。

2. 加强社会保障法制建设,完善江苏社会保障法律体系

社会保障法是确保社会保障制度按照既定目标实施的前提和基础。只有尽快建立健全社会保障法律制度,才能充分发挥社会保障的功能。一是提升社会保障法律的法律层次和水平,以加强社会保障的法律权威,形成独立的社会保障法律体系;二是注意把社会保险法制化与社会援助和福利制度法制化统一起来;三是尽快出台将社会保险、社会福利、社会救济制度统一加以考虑的社会保障法,以保证社会保障政策的贯彻执行。

3. 推进江苏城乡社会保障制度一体化建设,努力实现社会公平

我们首先是要推进城乡社会救助制度一体化建设。目前,亟须加快推进城乡社会救助制度、标准及管理等方面的一体化,以有效地破除在社会救助对象、项目、资源等方面的城乡二元分割局面。其次是要推进城乡社会保险制度一体化建设。城乡社会保险制度特别是基本养老保险制度与基本医疗保险制度的一体化建设,有利于破解现行江苏省社会保障体系的二元格局,缩小地区、群体间的社会保障差异,促进社会公平,促使劳动力在地区、行业间自由流动。再者是要推进城乡社会福利制度一体化建设。坚持“普惠性、保基本、均等化、可持续”的原则发展社会福利制度。目前,亟须通过多元化筹资和政策关照,加快发展农村社会福利事业,促进城乡社会福利公平。

4. 稳步提高全民社会保障水平,使经济发展成果更多更好地惠及民生

现阶段,江苏社会保障体系建设和发展的目标是要在基本实现社会保险的“全覆盖”的基础上稳步提高社会保障水平。一是要建立养老保险待遇正常调节机制,建立机关事业单位、企业和城乡居民基本养老金统一的调整办法。二是要实行基础养老金全省统筹,加大社会保障资金的财政投入,为稳步提高民众的社会保障水平打下良好的基础。三是要实现最低生活保障标准地区之间、城乡之间的统一,并稳步提高保障水平。四是要深化社会福利制度的改革,建立民众共享、参与主体多元的社会福利体系。

5. 加强社会保障基金的管理,提高资金使用效率,并实现基金的保值增值

现阶段,需要改革和完善现行的社会保障基金使用管理办法,重视统筹基金的收支平衡,提高基金的使用效率;拓宽基金投资渠道,建立专业化的投资体制和市场化的运营机制,努力实现基金的保值增值;完善职工基本养老保险个人账户,优化统账结合的基金结构;改革过去比较粗放的社会保险行政管理模式,建立规范的、科学的基金精算管理模式。

目 录

综合篇

第一章 新常态背景下的江苏城乡社会保障制度建设.....	3
一、新常态对江苏城乡社会保障制度建设提出了新要求	3
二、新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展的机遇与挑战	4
三、新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展与改革的思路	5
四、“十三五”江苏城乡社会保障制度发展的重点	7
第二章 江苏城乡社会保障发展综合评价.....	9
一、城乡社会保障发展评价研究综述	9
二、江苏城乡社会保障发展综合评价体系设计.....	10
三、江苏城乡社会保障综合发展水平评价.....	15
四、结论与建议.....	27

社会保险篇

第三章 江苏城乡社会养老保险发展报告	31
一、江苏城乡社会养老保险制度发展历程.....	31
二、江苏城乡社会养老保险发展现状.....	34
三、江苏城乡社会养老保险运行过程中存在的问题.....	39
四、促进江苏城乡社会养老保险制度发展的建议.....	43
第四章 江苏城乡社会医疗保险和生育保险发展报告	47
一、江苏城乡社会医疗保险和生育保险发展历程.....	47
二、江苏城乡社会医疗保险和生育保险事业发展现状.....	54
三、江苏城乡社会医疗保险和生育保险制度存在的问题.....	60
四、促进江苏城乡社会医疗保险和生育保险制度发展的建议.....	65
第五章 江苏失业保险发展报告	68
一、江苏失业保险制度发展历程.....	68
二、江苏失业保险制度发展现状.....	69

三、江苏失业保险制度运行过程中存在的问题..... 71

四、江苏失业保险制度发展思路与建议..... 72

第六章 江苏工伤保险发展报告 74

一、江苏工伤保险制度发展历程..... 74

二、江苏工伤保险制度发展现状..... 75

三、江苏工伤保险制度运行过程中存在的问题..... 83

四、江苏工伤保险制度的发展思路与建议..... 84

社会救助篇

第七章 江苏城乡社会救助发展报告 89

一、江苏城乡社会救助制度发展历程..... 89

二、江苏城乡社会救助制度发展现状..... 92

三、江苏城乡社会救助制度发展过程中存在的问题..... 96

四、江苏城乡社会救助制度发展思路与建议..... 97

社会福利篇

第八章 江苏城乡社会福利发展报告..... 101

一、江苏社会福利事业发展历程 101

二、江苏城乡社会福利发展现状 104

三、江苏城乡社会福利发展过程中存在的问题 114

四、促进江苏城乡社会福利发展的对策 116

第九章 江苏城乡残疾人社会福利发展报告..... 120

一、推进江苏城乡残疾人社会福利建设的必要性 120

二、江苏城乡残疾人社会福利发展现状 123

三、江苏城乡残疾人社会福利事业存在的问题 134

四、促进江苏城乡残疾人社会福利事业发展的对策 136

第十章 江苏城乡老年社会福利发展报告..... 140

一、加快推进江苏城乡老年社会福利制度建设的必要性 140

二、江苏城乡老年社会福利事业发展现状 142

三、江苏城乡老年社会福利发展过程中存在的问题 151

四、促进江苏城乡老年社会福利发展的对策 154

第十一章 江苏城乡养老服务业发展报告..... 157

一、前 言 157

二、江苏城乡养老服务业发展现状 157

三、江苏城乡养老保险业发展与改革中存在的问题 171

四、江苏城乡养老服务业的发展与改革思路 176

政策篇

江苏省慈善事业促进条例..... 181

江苏省老年人权益保障条例..... 187

江苏省新型农村合作医疗条例..... 193

江苏省失业保险规定..... 200

省政府关于加快完善社会保障体系实现人人享有基本社会保障的实施意见..... 207

江苏省残疾人保障条例..... 212

江苏省政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系实施意见..... 220

江苏省社会救助办法..... 227

江苏省实施〈工伤保险条例〉办法..... 237

江苏省养老服务条例..... 243

数据篇

2011—2015 年江苏省地区生产总值、公共预算支出与社会保障支出基本情况 253

2011—2015 年江苏省人口与就业基本情况 254

2011—2015 年江苏省城乡养老保险基本情况 255

2011—2015 年江苏省失业、医疗、工伤、生育社会保险基本情况 257

2011—2015 年江苏省社会保险基金收支及累计结余 258

2011—2015 年江苏省城乡人民生活水平基本情况 259

2011—2015 年江苏省社会福利预算资金支出情况 260

2011—2015 年江苏省城乡老年人服务基本情况 261

2011—2015 年江苏省城乡残疾人事业基本情况 263

综合篇

第一章 新常态背景下的江苏城乡社会保障制度建设

社会保障是国家面向全体国民、依法实施的具有经济福利性的各项生活保障措施的统称,是用经济手段解决社会问题进而实现特定政治目标的重大制度安排,是维护社会公平、促进人民福祉和实现国民共享发展成果的基本制度保障。我国的社会保障体系由社会救助、社会保险、社会福利三大系统及商业保险、慈善事业等补充保障构成。这当中,社会救助是社会保障的最后一道防护线和安全网,旨在免除国民生存危机,保障起码生活;社会保险是社会保障体系核心部分,旨在解除劳动者的后顾之忧;社会福利是社会保障体系中的最高纲领,是实现全体人民分享社会发展成果的基本途径。

社会保障是社会发展的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”,社会保障制度建设直接体现党的全心全意为人民服务的宗旨,关系到人民群众的切身利益,关系到每一个家庭的福祉,关系到保证改革开放和经济建设稳定发展的大局。社会保障制度的存在与不断发展,一方面是源自老百姓对于安全感的内生需求,另一方面也是化解社会矛盾、增进国家认同、促进社会团结、维护社会公平正义、实现社会进步与文明发展的必然选择。

经过近三十年来的改革与发展,江苏城乡社会保障制度实现了由“国家—单位制”向“国家—社会制”的转变。顺应计划经济向市场经济体制转型需要的“政府主导、责任分担、社会化、多层次”的城乡社会保障体系已经形成,“十三五”期间,一个更加公平、更有效率、更可持续的有江苏特色的城乡社会保障体系即将出现。

一、新常态对江苏城乡社会保障制度建设提出了新要求

2014年5月,习近平总书记首次使用“新常态”来描述我国目前的经济发展阶段,并提出中国应主动适应和引领经济发展新常态,坚持以提高经济发展质量和效益为中心,把“转方式、调结构”放到更加重要位置,更加扎实地推进经济发展,更加坚定地深化改革开放,更加充分地激发创造活力,努力“提质增效”;同时,更加有效地维护公平正义,更加有力地保障和改善民生,促进经济社会平稳健康发展,鲜明指向努力提升老百姓的“获得感”,提高国民的生活质量。

江苏经济与全国一样,从2012年起步入增速换挡、经济转型的新阶段。2012—2015年,江苏省GDP增速持续走低,分别为10.1%、9.6%、8.7%、8.5%。可以认为,从现在起到未来一个较长时期,江苏经济发展与全国经济一样同步进入新常态^①。2015年江苏省经济总量超过7万亿元,人均GDP 87 995元,位居全国各省(区)首位。根据世界银行2010年的

^① 参见江苏省社会科学院课题组,《从全国发展大局研判江苏经济新常态》[N],《新华日报》,2014-12-02(015)。

最新收入分组标准,江苏省已处于“中等偏上收入”的行列,正处于从上中等偏上收入阶段向高收入阶段攀升的过渡期。江苏经济已迈入工业化和城市化的“双后期门槛”。^① 江苏经济社会发展将由生产要素和投资复合驱动向创新和民生改善复合驱动的阶段转变。^② 江苏经济发展也达到罗斯托和马斯格雷夫提出的经济发展阶段理论的成熟阶段,政府职能逐步扩展到以社会性公共服务为主,老百姓的教育、保健与福利服务需求快速增长。实施民生共享战略、切实保障和改善民生将成为未来江苏省经济工作的主旋律和经济和社会发展的重点。

社会保障是民生之基、民生之网。社会保障是人民生存和发展的依托,是解决民生问题最坚强的堡垒和后盾,是实施民生共享战略基本途径与制度保证。经济新常态背景下,努力建立更加公平更可持续的社会保障制度,让全省人民过上更有保障、更有尊严的幸福生活,已经成为江苏省“十三五”期间的基本战略部署:进一步完善社会保障制度,全面推进社会保障全民覆盖,构建多层次社会保障体系和健全社会救助优抚体系。

二、新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展的机遇与挑战

1. 新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展的机遇

改革开放以来,江苏省工业化、现代化、城市化快速发展。江苏省改革开放向纵深推进,综合经济实力显著提升,经济转型升级也取得重大进展,产业结构调整实现“三二一”的标志性转变,这些都为率先全面建成小康社会,着力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏打下了良好的基础,给江苏省城乡一体化的社会保障体系建设带来新的机遇。

到“十二五”时期末,江苏城乡社会保障制度建设取得了重大突破:覆盖城乡的社保体系基本建成,率先全面建立并整合城乡居民基本养老保险制度,35个统筹区实现城镇居民医保和新农合制度整合,启动实施机关事业单位养老保险制度改革。城乡基本养老、城镇基本医疗、失业、工伤、生育保险参保人数比“十一五”末分别增加880万、766万、337万、388万和385万,主要险种参保率由“十一五”末的95%提高到97%左右。企业退休人员基本养老金连续调整,月人均水平达2460元,比“十一五”末增长68%。城乡居民养老保险基础养老金最低标准由初始的每人每月60元提高到105元。城镇职工和城镇居民医保政策范围内住院医疗费用报销比例分别达84%和72%以上,比“十一五”末分别提高4个和12个百分点,城乡居民大病保险参保患者合规医疗费用报销比例平均提高10个百分点,累计26.8万人受益,补偿金额达12.1亿元。失业保险金月人均水平达1018元,比“十一五”末增长82%。^③ 总体来看,江苏省已经基本建立起了以相关法律法规为依据,以社会保险制度为核心,辅以社会救助和社会福利等制度,面向全体社会成员,提供必要的物质帮助与社会服务的城乡一体化的社会保障体系。

^① 参见刘兴远,郭艳,李宝会.江苏经济“新常态”与合理增长区间研究[J].中国国情国力,2014(9):29-31.

^② 参见孙肖远.中国经济新常态下区域转型发展的探索[J].世界经济与政治论坛,2016(1):148-159.

^③ 参见“十二五”时期及2015年全省人力资源社会保障工作情况和“十三五”时期及2016年工作安排[DB/OL]. http://jshrss.gov.cn/xwzx/xwtd/201601/t20160127_195082.html.

新常态背景下,江苏经济发展将保持在8.2%~9.0%的中高速平稳增长态势,^①经济运行质量将不断提高,企业生产经营状况逐步改善,全社会劳动生产率逐步提高,这为江苏社会保障制度改革与发展奠定坚实的经济基础,为社保基金特别是养老保险基金投资运营创造必要的条件;同时,江苏经济结构将不断优化,新型城市化发展将不断推进,新增就业人数持续增长,人民生活水平不断提高,城乡居民收入差距不断缩小;同时,伴随着江苏民生“六大体系”建设和实事工程的扎实推进,民众素质、社会文明程度将不断提升,这些都将有利于江苏省社保扩面征缴,为江苏社会保障制度改革与发展营造有利的经济与社会环境。

2. 新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展的挑战

短期来看,江苏新常态背景下的经济增长速度趋缓、经济结构优化,可能会对社保筹资、征缴和支出产生消极影响,社会保障基金面临的压力将增大。伴随着江苏省经济结构和产业结构的优化升级,经济还会经历一段痛苦的调整期,落后产业、中小企业和低端劳动力会被挤出市场,特别是那些对外依存度较高的劳动密集型产业会受到更大的冲击,企业和个人欠缴、断缴,甚至退缴社会保险费的现象会大量出现,加之劳动者工资收入增速降低,社会保障基金征缴收入增速会相应下降,且社会保障制度覆盖面的扩大也将日趋艰难。

同时,受经济增速下降的影响,财政收入增速下降,财政收入的稳定性下降,而与此同时,受到社会保障支出刚性增长及人口老龄化加快的影响,社会保障财政支出规模逐年增加,社会保障基金短期内财务平衡的压力会加大,社会保障待遇的增长,社会保障统筹层次的提高都将会受到影响。不断增加的社保基金压力将难以满足新常态背景下老百姓对更加公平、更有效率、更可持续的社会保障体系的期许。

再者,新常态背景下,江苏省的经济发展模式正在实现由“投资驱动”向“消费驱动”转型。在“三驾马车”当中,受到经济增速由超高速增长转向中速增长的影响,投资在经济增长中的拉动效应方面将有所减弱。受全球性金融危机和经济不景气的影响,出口也备受冲击。由此,消费特别是城乡居民家庭消费对推动经济增长的作用会逐步加强,成为经济增长的主要推动力。事实上,现阶段江苏省也正面临着如何解决增加和促进消费以“扩大内需”的难题。结合国内外的发展经验来看,没有社会保障体系的完善,就不可能真正实现“有效需求”的大幅度提升,进而也就不能顺利地推动和实现整个经济发展的转型与升级。可见,江苏省亟须建构更加公平、更有效率、更可持续的社会保障体系。

新常态是挑战,更是机遇。新常态要求江苏省努力建立和完善相关配套机制,促进社会保障体系建设走上制度化、规范化、科学化发展道路。当务之急是统筹推进城乡一体化社会保障体系建设,进一步确保和加强各项社会保险制度的可持续性发展,完善社会救助以及构建“普惠型”社会福利制度。

三、新常态背景下江苏城乡社会保障制度发展与改革的思路

江苏地处长三角的核心地区,是国内经济最发达的省份之一,在全国发展大局中占有重要位置,为我国社会保障制度发展探路是改革开放以来党中央对江苏的一贯要求,也是江苏

^① 参见刘兴远,郭艳,李宝会.江苏经济“新常态”与合理增长区间研究[J].中国国情国力,2014(9):29-31.