

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2022.03.008

加入WTO二十年与中国社会保障发展

单大圣

(国务院发展研究中心,北京 100051)

摘要:中国加入WTO二十年来,不失时机加快社会保障制度建设,补齐制度短板,完善治理体系,建成世界最大规模的社会保障体系。在这一过程中,中国加强对国外社会保障理论实践的学习借鉴,加强社会保障国际合作与协调,发挥社会保障应对全球性风险的作用,以合理的社会保障策略巩固全球竞争优势。随着中国进一步扩大开放,社会保障的重要作用将更加突出。下一步,建议加快发展多层次的社会保障体系,加紧研究适合新业态从业人员特点的社会保障模式,增强社会保障制度的统一性,守住社会保障安全底线,尽快在关键领域改革上取得突破,切实提高社会保障管理服务能力。

关键词:社会保障;WTO;开放;安全

中图分类号:F810.453

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2022)03-0074-08

2001年12月,中国正式加入WTO(世界贸易组织),标志着中国对外开放进入一个崭新的时期。二十年来,中国利用加入WTO带来的巨大发展机遇,不失时机加快社会保障制度建设,建成世界最大规模的社会保障体系,也为中国进一步扩大开放、融入世界经济体系提供了坚实的支撑。

一、世纪之初的中国社会保障制度

加入WTO是世纪初中国政府基于“重要战略机遇期”判断和加大对外开放力度作出的主动选择,但是当时也有许多人担心,中国是否会由于开放导致大规模失业、贫困等现象,引发全局性的社会危机,这种担心不无道理,因为当时社会保障制度的基础并不够稳固。中国从1978年实行改革开放以后,即按照现代社会保障制度的要求,对原来计划经济体制下的劳动保险制度进行了结构性改革。1993年中共十四届三中全会将建立多层次的社会保障体系作为社会主义市场经济体制的五大支柱之一。但是,受国情和发展阶段制约,社会保障制度改革难度和阻力较大,导致新制度的发育比较缓慢,保障能力较弱,因而发挥的作用也比较有限。特别是20世纪90年代后期,由于国有经济战略性重组加上亚洲金融危机的冲击叠加,造成数以千万计的职工下岗,集聚了巨大的社会风险。随后,中国明显加快了社会保障制度建设步伐,社会保险、社会救助等主干制度基本建立,还组建了劳动和社会保障部,实现了社会保险的集中统一管理。但是由于新建立的社会化、责任共担的社会保险制度,从制度结构、责任承担方式、财务模式以及与其他政策系统的关系,几乎重塑了计划经济时期单位保障制度体系^[1],制度转换过程中的利益关系协调十分艰难,政府对改革的补偿能力又十分有限,因此新的制度一直处在艰难的扩面、调整、巩固过程中。另一方面,现代社会保障制度

收稿日期:2022-03-21

作者简介:单大圣(1984-),男,湖北黄梅人,国务院发展研究中心研究员,管理学博士,研究方向为社会保障体制改革。

特别是核心的社会保险制度主要是在工业化程度较高、市场经济制度比较完善、城市人口占主体的基础上建立起来的,是一种成本较高的社会制度,而当时中国经济发展水平不高、贫困和低收入人口规模较大、城乡区域发展不平衡等国情明显制约了社会保障扩张。2000年,中国虽然总体上实现了小康目标,但还是低水平、不全面、发展很不平衡的小康。GDP仅8.9万亿元,城镇化率为36.2%,城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别为6280元、2253元^①。按照每人每年100元的“1978年标准”,2000年农村贫困人口为3200万(按照每人每年1196元的“2008年标准”则为9400万;按照每人每年2300元的“2010年标准”则为4.6亿)^②。在这样的国情条件下,社会保障建设的自主性较弱,只能服从于经济追赶的目标,主要作为经济体制改革和经济结构调整的配套性措施,针对改革中存在的问题进行被动地、适应性调整。社会保障制度不可能大范围铺开,主要覆盖城镇就业人口,待遇水平也较低,特别是农村社会保障制度十分薄弱。

当时,城镇社会保障制度主要包括社会保险(含养老、医疗、失业、工伤、生育)、社会救济(主要是低保)、社会福利制度等,农村社会保障制度主要是传统社会救济。2000年,全国参加基本养老保险社会统筹的人数为1.4亿(含在职职工、离退休人员),参加农村养老保险的人数为6172万,基本医疗保险社会统筹覆盖4332万人,参加失业保险、工伤保险、生育费用社会统筹的人数分别为10408万、4350万、3002万^③。获得城镇最低生活保障的人数为402.6万,获得农村最低生活保障、集体供给的五保户、社会救济对象、临时救济贫困人口、定期定量救济贫困人口分别为300.2万、208.1万、5907.8万、1667.6万(人次)、62.3万^④。

虽然社会保障覆盖面窄、基础不够稳固,但是因为当时中国经济尚未深度参与全球分工,要素的双向流动还不充分,传统的劳动保护、单位保障制度还发挥重要作用。即便遇到1997年亚洲金融危机这种全球性的冲击,中国仍然通过“两个确保”“三条保障线”的特殊措施保证了社会安全。加入WTO之后,随着中国经济日益融入世界经济体系,剩余劳动力的转移获得了更大的吸纳空间,大量没有社会保护、低劳动成本的人口参与出口导向型经济活动。与此同时,城市国有经济进一步受到冲击,许多正规就业人口失去单位保障,直接暴露在社会风险之中。许多学者担心,脆弱的社会保障体系将成为导致社会不稳定的薄弱环节^⑤。此外,随着中国企业越来越直接参与全球竞争,社会保障发展也越来越受到劳动力成本上升、国际劳工标准等约束^⑥。经济发展与社会保护的矛盾日益突出,进一步发展社会保障面临着复杂的政策选择。

二、加入WTO以来社会保障制度快速发展

加入WTO迅速改变了中国社会经济状况,导致制约社会保障的国情发生了深刻变化,建立全民社会保障制度逐步具备了现实可能性。

一是经济快速发展。加入WTO之后,中国经济发展进入加速增长轨道,在短短十几年时间里迅速成长为世界第二大经济体、第一制造业大国,使得中国有更加充足的物质条件支撑社会保障加快发展。二是思想观念深刻变化。加入WTO使中国加强了与世界交流互鉴,深化了全民对社会保障的科学认识,社会保障逐渐成为广泛凝聚社会最大公约数的民生项目。三是人口结构发生变化。经过持续努力,中国绝对贫困人口逐年大幅减少,区域性整体贫困得到解决,农村人口比例也大幅下降,使得制约现代社会保障制度向全民覆盖的因素大大减弱。四是政府治理能力增强。在WTO倡导的国民待遇、透明度、非歧视、公平竞争等基本原则约束下,中国政府的职能逐步向主要提供公共服务和加强社会管理转变,社会保障管理服务网络逐步完善,为加快社会保障发展提供组织保障。

尽管加快发展社会保障的条件逐渐成熟,但是对中国是否建立全民社会保障制度以及建立怎样的社会保障制度,尤其在加入WTO之后的开放条件下,如何看待社会保障与经济的关系,学术界有不同的认识。有的学者认为,在开放条件下,劳动力(社会保障)成本低是中国保持劳动密集型产品出口优势的重要

因素,建立全民社会保障制度将严重削弱中国经济的国际竞争力^[5];有的则提醒,提高社会保障水平会提高劳工成本和财政负担,过早地实行对发达国家的“福利赶超”,有可能导致经济增长停滞,中国应合理把握福利增进与经济增长之间的平衡^[6]。大多数学者认为应加快社会保障制度建设,认为社会保障并不必然是经济发展的负担,通过科学的制度设计能够完善社会保障体系,使人民分享社会经济发展成果。2002年,中共十六大将“社会保障体系比较健全”作为2020年实现全面小康目标的重要标志。2012年,中共十八大指出“社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”,社会保障不再作为经济体制改革的配套工程而是独立的公共服务项目进入政策议题,制度建设更加积极主动。同时,考虑复杂的国情,在发展路径上实行适宜的推进策略,坚持分步实施、有序渐进。基本思路是面向各类人群,先解决基本制度从无到有的问题,继而解决覆盖面从小到大的问题,在此基础上逐步解决保障待遇从低到高、制度由分割到统一的问题,大体可划分为两个阶段。

第一阶段是补齐制度短板。即逐步将制度从城镇就业人口向农村和城镇非就业居民扩展,并注重统筹城乡发展和促进社会公平正义,向着“人人享有社会保障”目标稳步迈进。2003年,中国开始试点建立个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,同时建立农村医疗救助制度。2005年,开展城市医疗救助制度试点。2006年,将农村五保供养经费纳入地方政府预算。2007年,建立农村最低生活保障制度,开展城镇居民基本医疗保险试点。2008年,由美国次贷危机引发的国际金融危机,给中国出口导向型经济带来了很大的负面影响,也促使中国主动推动经济转型升级,各方面达成了必须加快发展社会保障并提振居民消费,进而刺激国民经济增长的共识。在这一背景下,一系列重大的社会保障政策出台。2009年和2011年,分别启动个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险试点和城镇居民社会养老保险试点。2010年,建立孤儿基本生活保障制度,为所有孤儿发放基本生活津贴。2011年,《社会保险法》正式实施,标志着社会保障事业迈入法制时代。经过不懈努力,社会保障的制度短板不断补齐,在制度上基本实现了全民覆盖。

第二阶段是完善治理体系。随着社会保障制度逐步完善,中国适时将治理体系和治理能力摆到更加突出的位置。2013年,中共十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。就社会保障来说,一方面制度已基本覆盖全民,待遇水平不断提高;另一方面制度还不完善,管理还不科学,表现为制度碎片化、统筹层次较低、公平性不足,管理还比较粗放,改革的方向是增强制度的统一性,具体来说,就是“增强公平性、适应流动性、保证可持续性”^[7]。为解决制度不统一问题,2014和2016年,城乡居民基本养老保险、基本医疗保险制度合并实施。2015年,启动机关事业单位工作人员养老保险制度改革,与企业养老保险制度并轨。同年,建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,解决残疾人生活支出和长期照护支出困难。2016年起,探索建立长期护理保险制度。在试点的基础上,2018年修订后的《中华人民共和国老年人权益保障法》提出鼓励地方建立80周岁以上低收入老年人高龄津贴制度。2019年1月,民政部宣布老年人高龄津贴、服务补贴和护理补贴制度的全国覆盖基本实现。这一时期,还将社会保障兜底纳入精准扶贫“五个一批”(发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底)的政策体系,全面实施城乡居民大病保险,加大长期护理保险制度试点,实施全民参保计划,制定基本养老保险基金投资管理办法,推进医疗保险支付方式改革,完善社会保险关系转移接续制度,实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,弹性调整社会保险费率,明确社会保险费征缴体制,进一步巩固了社会保障普及成果,改善了社会保障治理。

可以说,加入WTO以来的二十年,是中国社会保障制度建设进展最大、成就最大的时期。正是在这一时期,中国平稳实现了从国家-单位保障制向国家-社会保障制的转型^[8],在强化政府对社会保障所承担的财政责任基础上,建立起国家、社会与个人共同分担责任的机制,形成了缴费型制度和非缴费型制度相结合、基

本保障与补充保障相配合的多层次社会保障制度体系,社会保障体系的内涵与国际劳工组织确定的九类基本保障项目大体基本对应^[9]。2020年,全国参加基本养老保险(城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险)人数达10.1亿,参加基本医疗保险(职工基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险)人数超过13.6亿,参加失业保险、工伤保险、生育保险人数分别为2.2亿、2.7亿、2.4亿,获得最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助人数分别为4426万、478万、1341万^[4]。特别是基本养老保险、基本医疗保险这两类10亿人量级的超大计划在短短十几年时间建成,在世界社会保障史上是极其罕见的。鉴于中国在社会保障扩大覆盖面方面取得的成就,国际社会保障协会于2016年授予中国政府“社会保障杰出成就奖”。同时,从中央到地方的五级社会保障管理组织体系和服务网络初步形成,一直延伸到全部城市社区和大部分行政村,社会保障卡持卡人数达13.4亿人,覆盖95.4%的人口,12333电话咨询实现地市全覆盖^[10]。

三、中国与世界深度融合背景下的社会保障制度建设

与加入WTO之前相比,二十年来中国社会保障制度建设的一个重要特征,就是社会保障制度是在中国与世界经济深度融合、日趋开放的条件下发展和完善的,社会保障制度建设和功能发挥具有一些新的时代特点。

一是加强对国外社会保障理论实践的学习借鉴。由于各种因素的制约,中国社会保障改革的理论长期严重不足,国外可以借鉴的经验虽然不少,但是难以照抄照搬^[11]。21世纪90年代,当中国对计划经济时期的单位保障体制进行改革的时候,社会保障改革浪潮也席卷全球,涌现了新加坡中央公积金制、智利基金积累制、世界银行推荐的“多支柱”模式、欧亚几国的“名义账户制”等养老保险模式。中国秉持开放学习的态度,加强与世界各国的交流与合作,学习借鉴有益经验做法。中国不仅要国内学者和官员“走出去”,还将外国学者和国际组织“请进来”。2000年,国务院发展研究中心召开社会保障体制改革国际研讨会,邀请国际著名社会保障专家为中国社会保障制度的目标模式进行咨询,时任国务院总理朱镕基会见参会代表。加入WTO之后,社会保障理论与政策的国际交流合作更加频繁。2004年9月,中国政府承办了国际社会保障协会第二十八届全球大会,会议围绕“社会保障:确保社会公平”主题,探讨全球范围社会保障的发展趋势。2006年9月,中国成立了由11个有关部委组成的医疗体制改革协调小组,委托全球机构设计医改方案,并向社会征求意见。中国在学习借鉴国外经验的基础上注意批判吸收,用好已有的历史优势,形成了具有中国特色的社会保障制度^[12]。如基本养老保险、基本医疗保险采取社会统筹与个人账户相结合的部分积累制,吸收了现收现付制互助共济和个人缴费正向激励的优点,在整个社会保障发展史上是极其例外的^[13],为世界社会保障改革做出了积极贡献^[14]。

二是加强社会保障国际合作与协调。在经济全球化背景下,劳动力跨国转移就业日渐成为常态,产生了跨国就业者的社会保障税费征缴与权益保障问题^[14]。加入WTO以来,中国与世界各国的人员交流日益频繁。2020年,中国对外劳务合作派出各类劳务人员30.1万人,2020年末在外各类劳务人员62.3万人^[5]。由于社会保障基本上还是基于主权国家范围实施的社会政策,跨国就业者社会保障普遍面临双重缴费、待遇转移接续、制度政策国别差异等难题,国际上一般通过社会保障双边、多边协定的方式,以降低劳动力跨国流动的制度性成本,增强社会保障权益便携性,确保被保险人保障权益的实现。中国自2001年与德国签署第一部社会保障协定以来,已与12个国家正式签署了社会保障协定,已先后生效实施11个。此外,2010年,《社会保险法》规定:“外国人在中国境内就业的,参照本法规定参加社会保险”。社会保障双边协定的签署实施,对于减轻企业运营成本、促进正常的劳务流动、保障劳动者权益发挥了积极作用,适应了国内企业更多参与国际竞争的需要。据人社部不完全统计,自2002年中国签署的首部社会保障协定生效实施以来,超

过5万名出境就业人员受益,相关企业共节省境外社会保险费成本超过100亿元人民币^[15]。此外,中国还主动加强与国际劳工组织等国际组织合作,积极参与国际劳工核心标准的协商、规范和落实^[16]。

三是发挥社会保障应对全球性风险作用。加入WTO既增强了中国经济发展活力,也使中国更加暴露在全球性风险之中,防范风险成为中国必须面对的现实问题。面对风险挑战,中国积极发挥社会保障托底作用和“逆周期”经济调节作用,对冲外部影响。2003年SARS的影响虽然持续时间不长,但集中暴露了公共卫生体系特别是农村卫生服务体系的失效问题,中国顺势加快农村医疗保障、基层卫生服务体系,着力解决“看病难、看病贵”问题,解除全民疾病后顾之忧。2008年国际金融危机之后,社会保障被首次纳入扩内需、保增长的“一揽子”刺激政策^[17],包括采取“五缓四减三补两协商”措施,为困难企业减负、启动新型农村社会养老保险和城镇居民基本医疗保险试点,投入8500亿元启动新医改、大规模保障性住房建设等,为经济恢复增长发挥了重要作用。2020年新冠肺炎疫情爆发后,中国在连续七年实施阶段性降低社会保险费基础上,再加大力度对部分地区和企业叠加实施“减、免、缓”等降费政策^[18],社会保险总费率从41%下调至33.95%,2020年全年共减免企业社保费1.7万亿元,保障了经济平稳运行^[19]。同时,还为4亿人次困难群众发放价格临时补贴资金218亿元,为254万人次提供临时救助^④。目前,基本养老、失业、工伤三项社会保险基金累计结余6.4万亿元,全国社会保障基金权益约2.4万亿元^[20]。可以说,与二十年前相比,社会保障制度已经为中国抵御全球性风险提供了更加可靠的安全网。

四是以合理的社会保障策略巩固全球竞争优势。一个国家的社会保障发展总要受到国家能力的约束,必须兼顾需要和可能,既不能消极无为,也不能操之过急,要把握节奏、顺势而为,尽可能以较低的成本寻求较高的收益^[21]。中国加入WTO以后,国际贸易中有关劳工标准和社会权利的规则逐步强化,这些规则既有保护劳工权益的合理因素,也有国际贸易竞争的因素^[15]。在开放条件下,社会保障制度需要为人民的生存权、发展权提供可靠保障,但是不能超越发展阶段,不能脱离国家和民族的长远利益,更不能以牺牲国家竞争力为代价。为适应国家长远发展和保持竞争力的需要,中国社会保障制度保持了一定的弹性,有时不得不采取“必要的退却”,比如适时适当降低社会保险费率,删减优化一些项目,采取必要的改革策略,比如实施财政补贴激励、提供多元选择、实行增量改革等^[22],为经济发展赢得时间和空间,获得了国际社会的高度评价^[23]。中国持续保持全球第二大外商直接投资国地位,2020年营商环境排名在190个经济体中跃升至第31位,外国商会调查显示,中国连续多年被列为全球最佳投资目的地之一^[24]。

四、开放条件下进一步推进社会保障制度建设的政策建议

随着中国进一步扩大开放,社会保障的重要作用将更加突出。2021年2月,中共中央政治局第二十八次集体学习时指出,社会保障是治国安邦的大问题,社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段^[25]。这一重要判断揭示了社会保障新的发展阶段和历史方位,即社会保障已经成为中国国家治理的基础性制度和重要支柱,进一步改革和完善社会保障制度,着眼点已经不是局部地、阶段性地加强和改善民生,而是要从国家长治久安和国家现代化的高度,将社会保障制度建设得更加科学、发达、强大、有效,为国家发展提供稳定可靠的支撑。因此,下一阶段推进社会保障制度建设应着重关注以下几个方面。

一是加快发展多层次的社会保障体系。在开放条件下,生产要素充分流动,居民消费结构不断升级,避险的市场工具日益发达,政府不可能也不必包办所有的保障需求。因此,要在兜住基本保障底线基础上,适应人民群众多样化需求,加快发展多层次的社会保障体系。在人口结构不断老化的条件下,这也是实现社会保障制度可持续发展的必然选择。当前,中国社会保障制度的层次结构不尽合理,基本保障缴费和待遇水平较高,对补充保障发展产生了一定的挤出效应。补充社会保障整体发展不够充分,作为第二支柱的企

业年金、职业年金制度已初步建立,目前仅仅覆盖5800多万人,作为第三支柱的个人养老金制度还存在政策空白^[26]。下一步,一方面要结合社会保障顶层设计,逐步降低基本保障比例水平,比如将基本养老保险统账结合中的社会统筹部分与个人账户部分分解并发展为普惠式的国民养老金与差别性的职业养老金。另一方面,重点解决好补充保障制度的税收激励问题,激发参保主体积极性。比如适当提高企业年金的税优比例,尽快实施企业年金“自动加入”试点,改变税延养老险的比例扣除方式,采取定额扣除方式并适当提高延税额度,简化第三支柱商业养老保险的税优扣除操作流程,进一步破除企业和社会组织参与提供养老服务的机制障碍。

二是加紧研究适合新业态从业人员特点的社会保障模式。在开放条件下,依托互联网平台催生的各类新业态快速发展,普遍形成灵活化、自主化、弹性化的就业方式,对主要以正规就业者为对象的传统社会保障模式提出了挑战。随着数字互联网经济深入发展,预计新业态从业人员规模将越来越大并成为一个长期问题。根据目前的政策,灵活就业者可参加职工基本养老和医疗保险;个人按规定缴费,也可参加城乡居民养老、医疗保险;自主选择缴费档次。但是,由于灵活就业者参加职工基本养老、医疗保险的费用完全由个人承担,缴费负担远高于在岗职工,而城乡居民养老、医疗保险待遇较低,新业态从业者普遍工作竞争激烈、收入偏低且不稳定,更注重当期收益,参保意愿较低,而且中断缴费比例较高。还有一些省份和超大城市出于统筹城市发展和人口规模的现实需要,尚未完全放开外省户籍灵活就业人员参保。由于新业态特殊的用工方式,从业者难以获得劳动法有关权益保护和互联网平台的雇主责任保护,亟待通过社会保障扩展为他们提供风险保障。建议首先加快完善新业态从业者的工伤保险制度,地方政府对新业态从业者参加城镇职工基本养老、医疗保险给予必要补助,中央财政以转移支付方式给予奖补,推动各省进一步放开外省户籍新业态从业者在就业地参保限制,做好社保关系转移接续,鼓励新业态从业者参加商业保险等。

三是增强社会保障制度的统一性。国家治理需要通过社会保障制度的统一性与强制实施,强化国民的国家认同意识和促进社会团结^[27]。发展现代市场经济,也需要社会保障集中统一,才能促进生产要素的顺畅流动,实现资源优化配置和社会分工的扩大。中国社会保障制度由于分地区、分城乡、分人群设计的历史路径,制度结构比较分散,有的制度具有明显的过渡性特征,同时带有浓厚的身份色彩,即按照职业身份(机关事业单位、企业)、户籍身份(城、乡)、地域身份(属地管理)分别管理。社会保障的制度间、地区间、人群间分割的状态,实际上将社会保障的治理重心降低到地区、单位这个层次,从长远看,将使国民缺少对国家这个抽象概念具体感知的载体,也会带来区域分割、分化与失衡现象,并最终危害社会公正与国家安全^[28]。下一步,要加强中央政府的顶层设计,强化中央在社会保障方面的事权,优化、简化社会保障基本制度的结构,切实消除城乡差异、地区差异、职工与非职工差异等因素,真正建成全国统一的社会保障制度。适时加快推进社会保障法治化进程,科学界定基本制度、基本政策、待遇标准等,规范政府、用人单位、个人的权利、义务、责任,规范地方政府的决策权力、责任及程序等。

四是守住社会保障安全底线。扩大开放既可以获得机遇,也会放大安全风险。中共十八大以来,中国逐步形成“宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底”的宏观经济政策框架。由于社会保障是社会的稳定器,因此确保开放条件下的社会安全、趋利避害的关键一条,就是守住社会保障安全底线。首先是要守住制度承诺的底线。建议采取待遇清单的方式将政府的社会保障承诺具体化,为参保群众提供稳定、可靠的预期。其次是要守住资金安全的底线。社会保障资金是社会保障可持续运行的物质载体,资金安全是制度安全的前提。数以万亿计的社会保险基金作为社会保障资金的主体,要以保险精算为基础,建立数量或比例的纪律约束,并纳入预算管理,避免财政隐性兜底社保债务。建议通过增加预算资金、划转国有资本等方式扩大对全国社保基金的投入,增强社会保障战略储备。最后是守住基本生活保障的底线。即社会保障要发挥最后的托底作用,把全社会最困难的人托住,确保他们有人管;把基本生存需求托住,确保不发生冲

击社会心理底线的事件;让每一个公民在获得家庭、市场主体、社会组织的多重帮助后,如果还有困难,能够获得社会保障托底。

五是尽快在关键领域改革上取得突破。进一步扩大开放,对加快社会保障改革、推动制度成熟定型提出了更迫切的要求。首先,要实现基本养老保险全国统筹。目前全国已实现养老保险基金省级统收统支,基金中央调剂金规模不断扩大,要进一步巩固统筹成果,尽快明确中央与地方对基本养老金的筹资和支付责任,在此基础上逐步向全国统筹过渡。其次,延长法定退休年龄。提高法定退休年龄的本质是在人口结构发生变化的情况下,体现社会保障代际公平的要求。在这方面,既要广泛凝聚社会共识,也要抓住宝贵的时间窗口果断实施,同时明确制度“弹性实施”“分类推进”原则和“长缴多得”特征。再次,建立积累性社会保障基金积极的市场化投资方式。目前各项社会保险基金累积结余加上具有战略储备性质的全国社会保障基金,已经超过10万亿元,亟待通过市场化投资方式获得长期稳定收益,否则将造成极大的社会效益损失。要建立更多元化、专业化的基金投资体制,实施更积极的资产配置策略,实行严格、独立的综合监管^[29]。最后,加强激励约束机制建设。要按照互助共济、责任共担的原则,合理确定政府、单位、个人的筹资责任,推动居民参保缴费由定额缴费向按收入比例缴费转变,扭转社会保险的福利化倾向。要按照适度保障、“以支定收”的原则,制定科学合理的养老保险待遇调整机制,深化医保支付方式改革,建立与待遇水平相匹配、社会各方面可承受的缴费机制,实现待遇与缴费挂钩,体现正向激励。

六是切实提高社会保障管理服务能力。对国民来说,社会保障的获得感,不仅取决于制度、政策的完善,还取决于管理服务能力的提升。在开放条件下,这一点越来越重要。应继续加大社会保障基础设施建设,积极推进经办服务标准化建设,打破地区、部门、层级之间的壁垒,建设全国统一、协同的社会保障经办服务体系。大力培养专业化的社会工作者队伍和社会保障公共服务人员,提高服务意识和人员素质。依托互联网+网格化的管理方式,加强基础信息收集,完善社会信用体制和收入申报制度,加快家庭经济状况核对机制建设。积极推进跨地域、跨部门有关就业、社会保障、收入、税收、扶贫、住房等信息联通共享,探索建立低保对象、困难家庭、低收入群体、已脱贫人口等数据库。坚持以参保者为本,优化服务流程,推进标准化、规范化建设,全面建立“一门受理,协同办理”工作机制,加快数字化转型,发挥移动互联网应用、线上经办服务等功能,推进社保公共服务方便、可及、快捷,更智能化、人性化,更适应老年人等特殊人群需求,推动社保关系跨地区转移接续、异地就医直接结算等服务便利化。

注 释:

- ① 资料来源于2000年国民经济和社会发展统计公报。http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60684.htm,2022-03-21。
- ② 资料来源于2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报。http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200603/t20060301_69895.html,2022-03-21。
- ③ 资料来源于2000年民政事业发展统计报告。<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/200801/200801150093959.shtml>,2022-03-21。
- ④ 资料来源于全面建成小康社会:中国人权事业发展的光辉篇。<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1710614/1710614.htm>,2022-03-21。
- ⑤ 资料来源于2020年我国对外劳务合作业务简明统计。<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/ydjm/lwhz/202101/0210103033329.shtml>,2022-03-21。

参考文献:

- [1] 郑功成.前所未有的改革实践——中国社会保障改革30年述评[J].中国社会保障,2008,(12):104-105.
- [2] 叶兴庆,殷浩栋,梁晓敏.我国贫困标准在国际上到底处于什么水平[R].北京:国务院发展研究中心调查研究报告特刊,2021,(11):1-5.
- [3] 郑功成.加入WTO与中国的社会保障改革[J].管理世界,2002,(4):37-44.

- [4] 王洛林.加入WTO十年后的中国[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [5] 陈平.建立集中统一的社会保障体系不适合中国的国情国力[J].内部文稿,2002,(15):9-11.
- [6] 樊纲,张晓晶.“福利赶超”与“增长陷阱”:拉美的教训[J].管理世界,2008,(9):12-24.
- [7] 人力资源社会保障部党组.我国社保建设的四点经验启示[N].人民日报,2019-09-24.
- [8] 郑功成.从国家-单位保障制走向国家-社会保障制:近30年来中国社会保障改革与制度变迁[J].社会保障研究(京),2008,(2):1-21.
- [9] 胡晓义.中国社会保障体系建设的基本经验与未来展望[J].经济研究参考,2018,(25):3-6.
- [10] 游翀.应保尽保建成世界最大社保网——中国共产党成立100周年社会保障工作述评[N].中国劳动保障报,2021-07-01.
- [11] 宋晓梧.从“为国企改革配套”到公共服务均等化[J].中国社会保障,2008,(6):35-38.
- [12] 丁建定.改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展[J].社会保障评论,2018,(4):31-42.
- [13] 王延中.中国社会保障制度改革的回顾与展望[J].经济学动态,2001,(10):45-49.
- [14] 王延中,单大圣.加入WTO与中国社会保障制度的发展与完善[J].中国社会科学院研究生院学报,2012,(3):46-56.
- [15] 任社宣.人社部召开社会保障协定宣传工作启动会[N].中国劳动保障报,2021-07-24.
- [16] 张亚力.加强国际合作 助推劳动保障改革[J].中国人力资源社会保障,2018,(12):60-61.
- [17] 郑秉文.中国社会保障制度60年:成就与教训[J].中国人口科学,2009,(5):4-17.
- [18] 郑秉文.中国共产党百年征程中的社会保障实践[N].光明日报,2021-06-25.
- [19] 胡晓义.努力完善覆盖全民的社会保障体系[J].旗帜,2021,(4):16-18.
- [20] 张纪南.开启社会保障事业高质量发展新征程[N].中国组织人事报,2021-06-18.
- [21] 张敏杰.论中国共产党的宗旨及其社会政策体现[J].中共杭州市委党校学报,2001,(5):7-11.
- [22] 陈仰东.社保改革需要讲策略[J].中国社会保障,2017,(8):26.
- [23] 金维刚.社保改革发展的回顾与展望[J].中国社会保障,2018,(12):36-37.
- [24] 马建堂.在培育市场主体优化营商环境研讨会上的讲话[N].中国经济时报,2021-07-11.
- [25] 郑功成,等.从战略高度完善我国社会保障体系——学习习近平总书记关于完善社保体系重要讲话精神[J].社会保障评论,2021(2):3-19.
- [26] 本刊编辑部.完善多层次养老保障体系 助力“十四五”时期社会保障事业高质量发展——专访中国经济社会理事会副主席李伟[J].中国经济社会论坛,2021,(5):4-7.
- [27] 中国社会保障学会理论研究组.中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向[J].社会保障评论,2017,(3):8-14.
- [28] 贡森.社会政策力促国家现代化[J].中国经济报告,2018,(4):47-51.
- [29] 单大圣.全国社会保障基金的建立、发展及未来展望[J].社会政策研究,2019,(1):111-126.

(责任编辑:卢 君)