

人民密切关注的是生活安全,人民时刻在乎的是生活质量。中国社会保障改革与发展的最终目标,将是引领人民迈向中国特色社会主义福利社会,让全体人民真正过上后顾无忧、幸福富足和自由、平等、体面、尊严的高质量生活

迈向中国特色社会主义福利社会

——全国人大常委会委员郑功成教授谈中国社会保障改革与发展战略

INC. 独家专访
■本报记者 于宛尼

在当前国际金融危机持续蔓延、中国经济下行压力加大的背景下,人们对社会保障问题的关注再度升温。

温家宝总理在作政府工作报告时表示,2009年政府工作要以应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展为主线,全面实施一揽子计划,其中就包括“大力发展社会事业,着力保障和改善民生”、“大幅提高社会保障的水平”。报告还从推进制度建设等五个方面谈及加快完善社会保障体系。

那么,我国社会保障改革当前面临怎样的形势、挑战与任务?如何规划中国社会保障制度建设的战略目标、步骤与措施?

2009年3月10日,本报记者独家专访了全国人大常委会委员、中国人民大学教授郑功成,请他就广大读者关心的社会保障问题进行解读。

社会保障制度建设面临的挑战与任务

记者:您曾经指出,中国正面临着从外向依赖型经济向稳定的内源驱动型社会转变、从依靠低工资低成本化势向通过提高劳动者素质与技术创新来提升核心竞争力转变、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巨大挑战。那么,社会保障与中国经济运行有怎样的关系呢?

郑功成:中国经济发展只能建立在能够给国民以稳定的安全预期的基础之上,只有健全的社会保障体系才能真正给全体国民带来普遍的生活安全感与稳定的安全预期。因此,社会保障对中国的经济发展而言,不仅不是一种负担,而且是一种非常必要的、有益的长效投资。

同时,经济全球化正在异常深刻地影响着国家与国家之间的竞争,影响着一国之中的劳资关系,它为各国社会保障改革与制度建设提供了新的视野与重整机会。经济全球化背景下的社会保障制度建设必定要与国家竞争力和可持续发展紧密联系在一起。

没有健全的社会保障制度和完备的社会保障体系,就不能切实解除国民的后顾之忧,无法让国民获得确定的安全预期及对未来发展信心,也无法协调好各种复杂的社会关系,实现让全体人民共享经济发展成果的目标并真正增进其幸福感。

因此,正如温总理所说,全面提高社会保障水平,才能持续提升并维系国家的核心竞争力,实现和谐发展的政治、经济、社会目标。

记者:我们生活的时代,已经从单纯强调经济增长乃至GDP至上、效率至上,向经济社会发展全面协调、健康文明、可持续发展为特征的科学发展新阶段。民生问题已经在持续发展的进步中全面升级,当前,我国社会保障改革与制度建设所面临的困难与挑战都表现在哪些方面呢?

郑功成:公众对社会保障的普遍需求升级,构成了加快社会保障制度建设与发展的源动力。金融危机爆发后,人民期望通过这一制度来解除生活后顾之忧,并确立长久的、稳定的安全预期。

当前,我们面临的挑战主要体现在:城乡分割与地区发展失衡;人口老龄化与人口流动加速;快速工业化、城镇化与就业形式多样化;全球化影响的两面性,以及现行社会保障制度体系残缺、有效性不高,相关制度配套改革不同步等五方面。

同时,中国将长期处于社会主义初期阶段,城乡二元分割与地区发展失衡作为长期形成的一种客观现象,受制于经济、社会发展失衡及一些根深蒂固的制度安排(如户籍政策),失衡状况与差距虽然会持续缩小,却非短期内可以完全改变。在尽可能防止社会保障制度碎片化、努力追求制度整合的同时,一定时期内,采取多元化制度安排来覆盖全民仍将是必要选择。

记者:在您看来,我国建立完善社会保障制度的主要任务有哪些?

郑功成:一是加快弥补制度缺失,构建健全无漏的社会保障体系并促使其完备化,让全体国民都能够享受到基本社会保障,不同程度地解除其生活中的后顾之忧,这应当是当务之急。

二是尽快推进社会保障制度定型、稳定,并实现可持续发展。在经历一个长期的试验探索阶段后,迫切需要完善社会保障制度,定型下来,只有定型、稳定的社会保障制度,才能真正给人以稳定的安全预期。否则,若长期试而不定或者试而难定,社保制度整合的难度会直线上升,制度建设的成本也会成倍上升。

三是切实推进社会保障制度战略措施。实现社会保障发展战略总目标和完成各阶段的目标任务,必须有能够长久支撑社会保障可持续发展的重大措施。这些措施有哪些呢?

郑功成:中国的现代化进程也是民主化进程,没有中国特色民主政治的发展,也不会有成熟的中国特色社会主义保障制度。第一,发展中国特色的民主政治,切实落实人民对社会保障制度的知情权、参与权、表达权与监督权。

第二,加大财政投入和调动社会资源,提供有力的财力保障。

第三,提供有力的组织与人力资源支持。

第四,建设先进的信息技术支撑系统。

第五,对老年人等实行新旧有别,



全国人大常委会委员郑功成教授

郑功成:社会保障是长久的制度安排,维系的是国家的长治久安与国民终生福祉,只有追求目标明确、发展路径清晰、采取措施得当,才能真正给人民带来确定的安全感与良好的安全预期。

基于改革开放30年所取得的巨大成就和已经奠定的发展平台,以及亿万人民要求解除生活后顾之忧和对良好的安全预期的愿望,中国社会保障制度发展的战略目标,是建立适合国情的公平、普惠、可持续的社会保障体系,在解除人民生活后顾之忧的同时,不断提高人民的生活质量并增进人民的幸福感,切实维护个人的自由、平等与尊严,在中华人民共和国成立一百周年时迈向中国特色社会主义福利社会。

要实现上述目标,国家就必须建立与国情相适应的健全、完备、可持续的社会保障体系。通过社会救助、社会保险和社会福利(津贴、设施与服务)三大系统的综合、协调发展,再加一个面向军人的特殊保障系统,同时辅之以发达的商业保险与慈善事业等补充保障,尽可能地满足国民的经济保障、服务保障和精神保障需求,实现人人公平地享有全面而有效的社会保障。

记者:作为人类文明发展进步的重要成果与整个世界普遍奉行的一种社会机制,社会保障制度有着自身的客观发展规律。在中国的社会保障制度建设,既要考虑现实国情及这种国情的持续发展变化,又要遵循社会保障制度发展的普遍规律。中国社会保障制度建设战略分哪几个步骤?

郑功成:根据现实需要与发展可能,中国社会保障发展战略目标的实施步骤可以分为三个阶段,即从社会保障体系残缺到制度健全、完备;从选择性保障制度安排到公平、普惠的保障制度安排;从只能维护人的生存条件到维护人的自由、平等与尊严。

记者:那这三个阶段怎么划分,分阶段的目标任务是什么?

郑功成:第一阶段(2008—2012年)以现届政府任期为期,我们建议的目标任务是:通过强力构建覆盖全民的最低生活保障制度、医疗保障制度与养老保障制度,初步实现“二免除一解除”的社会保障目标,即让全体人民享有起码的社会保障,能够免除生存危机、疾病忧患和从制度上解除养老后顾之忧,同时稳妥有序地推进其他保障制度建设。

第二阶段(2013—2020年)到2020年全面建设小康社会,目标任务是实现中国特色社会主义保障制度全面定型、稳定发展。

这一阶段是中国特色社会主义保障体系的全面建设时期,需要对第一阶段已经确立的社会救助、医疗保障与养老保障制度进一步完善,又需要不失时机地推进各项社会福利事业及各项补充保障的发展,全面完成建设完整的社会保障体系的任务,并实现整个社会保障体系的良性运行。

第三阶段(2021—2049年)到中华人民共和国建国100周年时,目标任务是在进一步完善中国特色社会主义保障制度并实现这一制度可持续发展的同时,不断提高保障水平,确保国民的生活质量,全方位满足国民对社会保障及相关服务的需求,真正迈向中国特色社会主义福利社会。

这个阶段发展的重点任务是通过进一步完善制度、提升保障水平、建设十分发达的社会公共服务体系,促使社会保障制度由基本保障型向生活质量型转化。

建立中国社会保障制度战略措施

记者:实现社会保障发展战略总目标和完成各阶段的目标任务,必须有能够长久支撑社会保障可持续发展的重大措施。这些措施有哪些呢?

郑功成:中国的现代化进程也是民主化进程,没有中国特色民主政治的发展,也不会有成熟的中国特色社会主义保障制度。第一,发展中国特色的民主政治,切实落实人民对社会保障制度的知情权、参与权、表达权与监督权。

第二,加大财政投入和调动社会资源,提供有力的财力保障。

第三,提供有力的组织与人力资源支持。

第四,建设先进的信息技术支撑系统。

第五,对老年人等实行新旧有别,

处理好制度衔接问题。

记者:社会保障制度的知情权、参与权指的是什么?表达权又如何实现呢?

郑功成:社会保障事关国家长治久安与全体国民的终生福祉,是特别需要人民共同参与建设的制度安排。

知情权要求实行社会保障政务公开,管理机构要定期向人民代表大会或其常委会报告社会保障发展情况,接受国家立法机关的预算监督,并定期发布政策信息、业务信息,满足人民群众了解、查询社会保障信息的要求。

先进国家的实践表明,民主政治不仅是国民自由表达福利愿望与主张福利意志的渠道,而且是促使社会保障制度民主决策、理性发展和整个社会沿着公平、健康、和谐轨道发展的有力保证。

参与权要求在社会保障立法中实行开门立法,以充分倾听人民群众的意见,让工会、雇主组织等社会团体直接参与社会保障制度的设计等等。

表达权的实现,要求有畅通的渠道与途径,确保人民群众及时反映自己的福利诉求及对社会保障制度的意见。进一步完善人民代表大会制度与政治协商制度,逐步丰富民主的方式、扩大民主范围,让人民通过直接选举或者通过人民代表大会自由选举领导人,表达自己对社会保障制度建设的意志。

针对社会保障制度需要建立健全权威的行政监督、司法监督机制,而且要强化人民代表大会及其常委会对社会保障制度建设及其运行的监督,尤其是要通过专门的社会保障预算制度来实现有效监督,同时接受各人民团体、社会组织及公民个人、媒体的监督。

记者:支撑社会保障制度可持续发展,需要强大的物质基础与财力保障。观察国民福利能否与国民经济同步发展的核心指标是社会保障支出占一国GDP的比重高低。我国如何实现社会保障支出占GDP比重持续上升?

郑功成:从战略角度出发,中国社会保障制度的财力保障,必须坚持两条腿走路:一方面必须逐步提高公共投入比重,主要包括财政性社会保障投入有较大幅度的提升,社会保险基金随着制度覆盖面的扩大与收入统计的规范而持续增长,通过发行彩票等方式筹集到的公益金等稳定增长。

另一方面,必须充分调动社会资源,主要是大力发展慈善公益事业,引导各界热心参与与提供志愿服务,这方面的潜力巨大。

国际上,多数国家的社会保障支出占GDP的比重在10%以上。在中国,全口径社会保障支出在2008年约为1.6万亿元,占GDP的比重为5.2%,属于明显偏低型国家。缴费型社会保险是中国社会保障体系的主流,随着社会保障覆盖面的持续扩大,社会保险基金将持续高速增长。

同时,在国家财力持续增强的同时,经济建设主要依靠市场机制解决,政府财政将完全向公共财政转型,用于社会保障方面的支出必定随着财政规模的扩大而持续增长,再加上社会资源的调动,多管齐下的效果必然使社会保障支出占GDP比重持续上升。

记者:社会保险基金如何持续增长?

郑功成:中国特色的社会保障体系,必定是强调权利与义务相结合的缴费型社会保险为主体的制度体系,由劳资双方缴费形成的社会保险基金便构成了中国社会保障制度极为重要的财力来源。

从社会保险制度应当覆盖所有劳动者的国际经验与规律出发,中国的社会保障覆盖面必定会随着经济社会的发展而通过立法不断扩大,从目前仅覆盖劳动者总量的20%左右,到这一制度在2020年前覆盖到全体劳动者时,覆盖面扩大的空间巨大,此即意味着社会保险基金将大幅度增长。

同时,收入统计的规范,必定使名义工资与实际工资趋向一致,从而导致实际缴纳的社会保险费将会随着缴费基数提高而上升。因此,社会保险基金收入与支出规模在未来15年内将持续大幅增长。

记者:中国已经进入人口老龄化快车道,到2040年左右将达到老龄化高峰。作为基本养老保险制度的战略性储备基金,将如何应支付人口老龄化高峰带来的支付风险?

郑功成:能否支撑社会保障制度的持续发展,关键在基本养老保险制度。在2040年前,只要制度逐渐覆盖到所有

劳动者,这一期间的基本养老保险基金一定是前期高积累、后期支大于收,但整个期间可以实现收支平衡;

到2040年后,则需要寻求外部资金支持。建立战略储备性基金并在2040年后开始利用,是完全必要的,但又必须是适度规模的。作为战略储备的全国社会保障基金应当保持增长,但不是通过对其进行大规模的注资来增长,而是在现有规模上,主要通过有偿投资获取收益,来扩张基金规模。

从国家经济社会发展需要出发,以战略性投资并获取长期收益为主要取向为宜,不宜以短期投资活动及短期风险投资收益为追求目标。

记者:如何多方动员社会资源,实现社会保障资金来源渠道的多样化?

郑功成:社会资源是社会保障制度财力保障的重要补充。我们要大力发展慈善事业,通过财税优惠政策与有利的社会慈善氛围等,形成对社会资源投入慈善公益事业的拉力。到2012、2020、2049年时,中国社会慈善捐款占GDP的比重应当分别不低于0.5%、1%、2%。

此外,我们要扩大公益彩票的规模,探索其他博彩方式,促使这一途径筹集的福利公益资金持续增长,并用以补充社会福利事业等的发展需要。

同时,还要大力发展职业福利,在构建工资、社会保险、职业福利三位一体的薪酬体系中,逐步提高职业福利的水平,包括发展企业年金、职业年金,补充医疗保障,单位住房福利等,它们将构成社会保障体系财力保障的重要补充。

记者:社会保障制度的持续发展,离不开强有力的组织与人力资源支持。如何进行社会保障组织的人力资源建设?

郑功成:首先,多部门分工管理是中国社会保障制度的现实格局,但从社会保障尤其是基本社会保障制度的协调发展与协同推进要求出发,建立统一的社会保障监督管理机构,以便集中监管各项主要的社会保障事务,将是必要的。

其次,社会保障服务机构建设是实现社会保障服务社会化的核心内容,社会保障服务机构及其人员的能力,直接决定着社会保障服务的质量。按照适度集中原则,尽快建设好各类社会保障服务机构,并合理确定人员编制,建立经办机构经费保障机制。

此外,社会保障专业工作者、社会工作者素质的高低,直接制约着社会保障事业的水平,培养从事社会保障事业的专门人才,是社会保障制度良性运行的关键。加快专业人才培养,形成一支高素质的、专业化的社会保障专业工作者、社会工作者和志愿者队伍。

记者:如何建设先进的信息技术支撑系统?

郑功成:国外经验与中国社会保障制度实践中面临的困难与问题表明,先进的信息技术系统客观上是社会保障制度良性运行与健康发展的不可或缺的基础性条件。我们力争2012年前,基本完成先进的信息技术系统建设。

首先,国家应当制定并使用统一的社会保障信息管理系统指标,确保各地信息标准与管理标准统一。

其次,现阶段各地自行建立社会保险信息系统、最低生活保障信息系统,各自分割的局面形成完全是地方分割投资的直接后果。

因此,应由中央专项投入,建设与完善社会保险信息平台、社会救助信息平台,实现全国范围内社会保障信息的共享,为劳动力自由流动提供坚实保障,真正实现社会保障“一卡通”。

此外,还要建立社会保障服务质量评价指标体系和社会保障工作人员素质评价体系,这是提高社会保障服务水平必须举措。

记者:如何理解您提出的“新旧有别,制度衔接”的措施?

郑功成:社会保障制度的改革与持续发展,关键在于妥善处理老人与老人的权益

问题,实现新制度与旧制度之间的顺利转换。一般而言,新制度不能损害旧制度下受保障者的权益;或者,赋予旧制度覆盖人群自由选择,留在旧制度还是加入新制度的权力,这是社会保障制度自身的权威性与稳定性所要求的。

因此,在中国下一阶段的社会保障改革与制度建设中,应当切实贯彻“老人老办法,新人新办法,中人选办法”原则,以便采取自然过渡的方式,实现原有制度到新制度的平稳转换。

社会保障体制改革的核心内容

记者:在您看来,当前中国现行的社会保障体制存在哪些问题?如何解决?

郑功成:中国现行社会保障体制存在的主要问题,是行政主导同时替代或者部分替代了立法机关与司法机关的作用,立法体制、监督体制与实施机制通常混为一体,立法机关未能发挥应有的作用,司法机关在社会保障领域基本缺位。

在政府内部,职能部门之间缺乏有效的协调,甚至存在职责紊乱的现象,主管部门难以真正独立地履行职责。例如,社会保险费征收体制在全国范围内双轨并存,无法统一;社会保险基金管理体制尚未形成,社会保障基金异化为部分地方政府的既得利益。这种格局不可能为建立健全完备的社会保障制度提供有力的组织保证。

第一步是将现阶段由各地分散决策转变为中央政府集中决策,强化国家立法机关的作用,加快社会保障立法步伐。同时,全国人大及其常委会应当加快社会保障领域的立法步伐,制定《社会保险法》、《社会救助法》等基本法律,即使首次立法内容较粗,也可以实现由法律来确立基本社会保障制度的性质、原则和一般运行规则。

第二步是将社会保障制度的确立与调整的权力,由行政机关过渡到立法机关。即只有全国人大及其常委会才有权确立适用全国的基本社会保障制度,并决定其是否调整。同时让工会组织、雇主组织、社会中介机构以及保障对象等相关利益主体,充分参与社会保障制度的决策、监督和实施等相关环节,不断提高社会保障制度的运行效率。

在此,我认为还需要特别强调的是,社保改革不能放任各地自由试点,尤其是基本保障制度应当在中央主导下进行,否则,制度的碎片化现象便无法避免,以往的深刻教训正在让我们付出巨大的代价。

郑功成:在社会保障法制化进程中,应当以中央政府为主体,从全局出发,推动立法,建立统一、协调和稳定的基本社会保障制度。由于社会保障的公共品、福利性特征,以效率为首要原则的市场机制便处于失灵状态。

因此,政府还需要承担社会保障宏观调控的责任,包括:制定社会保障发展规划,用财政税收手段等充分调动社会各类资源参与社会保障制度建设;调整社会保障制度内不同项目之间的关系;合理规划与调配社会保障服务资源,提高社会保障服务的可及性和专业性等。

郑功成:国外经验与中国社会保障制度实践中面临的困难与问题表明,先进的信息技术系统客观上是社会保障制度良性运行与健康发展的不可或缺的基础性条件。我们力争2012年前,基本完成先进的信息技术系统建设。

首先,国家应当制定并使用统一的社会保障信息管理系统指标,确保各地信息标准与管理标准统一。

其次,现阶段各地自行建立社会保险信息系统、最低生活保障信息系统,各自分割的局面形成完全是地方分割投资的直接后果。

因此,应由中央专项投入,建设与完善社会保险信息平台、社会救助信息平台,实现全国范围内社会保障信息的共享,为劳动力自由流动提供坚实保障,真正实现社会保障“一卡通”。

此外,还要建立社会保障服务质量评价指标体系和社会保障工作人员素质评价体系,这是提高社会保障服务水平必须举措。

记者:如何理解您提出的“新旧有别,制度衔接”的措施?

郑功成:社会保障制度的改革与持续发展,关键在于妥善处理老人与老人的权益

问题,实现新制度与旧制度之间的顺利转换。一般而言,新制度不能损害旧制度下受保障者的权益;或者,赋予旧制度覆盖人群自由选择,留在旧制度还是加入新制度的权力,这是社会保障制度自身的权威性与稳定性所要求的。

因此,在中国下一阶段的社会保障改革与制度建设中,应当切实贯彻“老人老办法,新人新办法,中人选办法”原则,以便采取自然过渡的方式,实现原有制度到新制度的平稳转换。

郑功成:在社会保障法制化进程中,应当以中央政府为主体,从全局出发,推动立法,建立统一、协调和稳定的基本社会保障制度。由于社会保障的公共品、福利性特征,以效率为首要原则的市场机制便处于失灵状态。

因此,政府还需要承担社会保障宏观调控的责任,包括:制定社会保障发展规划,用财政税收手段等充分调动社会各类资源参与社会保障制度建设;调整社会保障制度内不同项目之间的关系;合理规划与调配社会保障服务资源,提高社会保障服务的可及性和专业性等。

郑功成:在社会保障法制化进程中,应当以中央政府为主体,从全局出发,推动立法,建立统一、协调和稳定的基本社会保障制度。由于社会保障的公共品、福利性特征,以效率为首要原则的市场机制便处于失灵状态。

因此,政府还需要承担社会保障宏观调控的责任,包括:制定社会保障发展规划,用财政税收手段等充分调动社会各类资源参与社会保障制度建设;调整社会保障制度内不同项目之间的关系;合理规划与调配社会保障服务资源,提高社会保障服务的可及性和专业性等。

2009年加快完善社会保障体系



社会主义福利社会渐行渐近

INC. 采访手记
■本报记者 于宛尼

这是记者连续第三年对郑功成教授进行独家专访了,且采访的主题都是社会保障。每年两会上,作为全国人大常委会委员,郑教授都是各大媒体争相采访的对象。因为,他是社会保障领域公认的学术权威,每年都有颇丰的成果和独到的心得。更为重要的是,社会保障是老百姓“幸福”生活的一道防线。

从亿万农民缺乏相应的养老保险,到城镇职工基本养老保险迄今仍处于低层次分割统筹的现实格局;从医疗保障体系因保障不足及体制障碍而造成的“看病难、看病贵”现象,到社会救助制度的城乡分割及某种缺失,以及各项社会福利事业的残缺无序,均表明中国现行社会保障体系是不

尽完善的,已有制度安排也现实存在着有效性不高等缺陷。

不久前,郑教授刚刚执笔撰写了《中国社会保障改革与发展战略》总报告和养老保障、医疗保障、社会救助发展战略三个分报告。这组15万字的报告,是由他领衔、全国200多位专家教授和200多位各级官员参与、历时一年半的调研成果。

报告在全面分析我国社会保障改革所面临的形势、挑战与任务的基础上,通过阐述正确的社会保障发展理念、原则和需要处理好相关关系,从全局及长远角度对中国社会保障制度建设的战略目标、步骤与措施进行宏观规划,同时就社会保障体制改革、政府责任与制度优化提出框架性政策建议,以为国家建设健全、完备的社会保障体系提供相应的理论背景与可供决策参考的依据。

三大分报告为我国养老保障、医疗保

障、社会救助制度三大基本制度的建设与发展做出战略规划,为真正构建起“二免除一解除”(免除所有人的生存危机、疾病恐惧与解除所有人的养老后顾之忧)的中国社会保障大厦支柱提供决策依据。

郑教授描绘的中国特色社会主义福利社会充满活力,令人向往:人人能够实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所帮、贫有所济、孤有所助、伤有所治、残有所扶、死有所葬、灾有所救、失业者能解困”;健全、完备、公平的社会保障制度与发达的社会服务,足以免除人民生活的后顾之忧,全面满足人民的福利需求,为经济发展和社会和谐进步带来持续的动力。

郑教授对记者坚信,具有中国特色社会主义福利社会离我们越来越近。然而,愿景变成现实,需要我们携手努力,共同创造。