



2009年中国社会保险事业

王发运 李宇 2010-03-17 21:35:38

摘要：2009年社会保障工作在朝着人人享有社会保障方面迈出了坚实有力的步伐。医疗保险加快全覆盖，新型农村养老保险启动试点，以城乡居民最低生活保障、全民养老保险、全民医疗保险为主体的覆盖城乡的社会保障体系框架基本形成，但也面临着社会保险关系转移难、事业单位养老保险改革难等突出问题。

关键词：社会保障体系 改革 试点

2009年是应对国际金融危机，努力稳定就业局势的一年。2008年末以来，金融危机席卷全球，中国经济受到严重冲击，出口急剧下滑，部分企业生产经营遇到困难，就业压力明显增大。为减轻企业负担，稳定就业局势，国家实行“五缓四减”政策，允许困难企业在一定期限内缓缴社会保险费，阶段性降低医疗、失业、工伤和生育保险费率。2009年8月，为加大对中小企业的扶持力度，国务院常务会议又决定将对困难中小企业的阶段性缓缴社会保险费或降低费率政策执行期延长至2010年底。到2009年9月底，各地通过降低费率共计减收医疗、工伤、生育保险费100多亿元，累计缓缴养老、医疗、工伤、生育四项社会保险费近70亿元。社会保障政策进入宏观经济政策工具箱，这还是第一次。

2009年是社会保障政策的制定方式发生重大变化的一年。早在2008年10月14日，深化医药卫生体制改革的意见率先走出部委大院，在全国公开征求意见。同年12月28日，全国人大常委会办公厅向社会全文公布社会保险法草案，广泛征求意见。2008年以来，农民工参加养老保险办法、养老保险关系转移接续办法、新型农村养老保险的意见、工伤保险条例修订都在社会上公开征求意见，引起社会关注。仅社会保险法，全国人大常委会有关方面就收到47511件意见，其中通过中国人大网提出的有47324件，通过主要报刊刊登的有21件，来信提出的有166件。主要门户网站的网民跟贴2万多条，相关博客文章200多篇。对于涉及国民利益的社保问题，能够从少数人埋头研究制定的圈子里走出来，上升到全民讨论和立法程序，这本身就是法治建设的巨大进步，标志中国政府正在向服务型政府转变。

2009年还是社会保障事业大发展，朝着人人享有社会保障目标大跨越的一年。经验证明，每当经济危机爆发的时候，往往也是社会保障事业大发展的时候。1929~1933年经济危机，促成了1935年美国通过《社会保障法》，建立老遗残保障制度，至今运转良好，奠定了美国经济增长方式良性循环的基础，担当起美国社会发展道路铺路机的重任。1997年亚洲金融危机后，为促进经济结构调整和国有企业改革，中国实行“两个确保”，建立“三条保障线”，加快形成了城镇社会保障体系框架。2009年中国社会保障事业的发展再一次体现了经济危机与社保事业发展的这种伴生关系。经过多年的高速增长，中国经济发展已经到了新的阶段，即把扩大内需作为保增长的根本途径，把加快发展方式转变和结构调整作为保增长的主攻方向。而要有效扩大内需，就必须加快完善社会保障体系，解决“横”在居民消费前面的医疗、养老等问题，解除老百姓的后顾之忧。

忧。从这个意义上说，完善的社会保障体系是促进经济增长方式转变的制度保证，甚至可看作是经济增长的“第四驱动力”。为此，中共中央政治局集体学习，专门研究社会保障问题，并加快了覆盖城乡社会保障体系建设步伐。这一年，社会保障政策出台之密集、工作推动之有力、社会反响之强烈，是多年来少有的。这一年，重大制度建设取得突破性进展，但同时社会保障工作还面临着很多难题。

一 医疗保险加快走向全覆盖

2009年4月6日，众所瞩目的新医改方案终于揭开神秘面纱，成为中国医药卫生体制改革进程中一个历史性的日子。《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009年-2011年)》的推出，标志着具有里程碑意义的医疗改革方案全面实施。

无独有偶，经过了40年的激烈争论，经历了几任总统的不懈努力，经过了多次挫折，2009年11月9日，美国医疗保险改革方案在众议院涉险过关，奥巴马政府的医改方案向前迈进了一大步。各界对此给予了高度评价。美国众议院议长佩洛西把这份医改方案与众议院1935年通过的社会保障法案相提并论，路透社认为美国朝着40年来最大的医保政策变革迈出重要一步。美国医改的艰难充分说明医药卫生体制改革是一个世界性难题。比较中美两国的医改方案，有很多共同的地方，例如两国都坚持实行医疗保险，没有实行免费医疗。都将扩大覆盖面放在重要位置，中国到2011年，医疗保险要覆盖90%的城乡人口，美国打算把医保覆盖率扩大到96%。两国政府对低收入人群参加医疗保险都提供补贴，中国对就业困难人员参加职工医疗保险、城镇居民参加居民医保、农民参加新型农村合作医疗都提供补贴；美国则将从2013年起，对中低收入人士由政府补助购买医保。两国都投入巨额资金，2009~2011年中国各级政府将投入8500亿元，其中中央政府投入3318亿元；美国预计10年内耗资大约1万亿美元。当然，不同的地方也很多，比如制度设计不同，中国基本医疗保险分为职工医保、居民医保和新型农村合作医疗，美国则没有这么复杂，其企业职工医疗保险主要由私人机构承办等。

对于新医改，社会各方给予了积极评价，认为政府主导的思路非常清晰，无论是政府加大投入、全民医保、重点扶持基层卫生机构、还是实行基本药物制度等，都体现了政府责任的回归。改革的渐进性符合国情，财政负担符合国情实际，既让各级政府负担得起，也能让社会和公民个人充分参与，还能保证“看病难、看病贵”问题从根本上缓解。但也有不同意见，中国著名肝胆外科专家、全国政协委员黄洁夫就提醒：“医改更应把重点放在体制改革，而不仅仅看投入多少。”有人认为，医疗制度改革仅仅有“方向正确”肯定不行，如何确保其有效执行才是成败的关键，应该建立一种问责和监督制度来配套新医改的实施，明确各级主管部门具体的权限和责任，明确监督和问责的具体办法，保证改革不走样，并得到不折不扣的实施。有人指出，新医改方案可圈可点之处很多，但就国家基本药物制度来讲，却留下不小的瑕疵。国家基本药物目录和基本医疗保险药品目录各自为政，没有合二为一，依然各吹各的号，各唱各的调，两者的割裂，给医保和财务人员带来很多麻烦，严重影响到社会公平。

另外，2009年3月1日，位于陕西省北部的神木县颁布《全民免费医疗实施办法（试行）》，一石激起千层浪，各方褒贬不一。赞同者认为，神木是公益医疗的先行者，代表着新医改的方向，切实解决了“看病贵”的积弊难题。批评者认为全民免费医疗“勇气有余，务实不足”，有“乌托邦”之嫌，没有充分考虑到公民的道德风险；制度设计上存在种种漏洞，缺乏必要的监控机制，大量“小病也要住院”、“病好了也不出院”的情况，最终会让这项措施走向“灭亡”。半年多过去了，据神木县通报，截至2009年9月底，累计报销医药费7880万元，7个月的实际报销数额未超出测算范围。即使如此，多数人仍然认为难以在全国范围内推广。

为加快扩大医疗保险覆盖面，国家主要采取了三项措施。一是提前一年解决关闭破产企业退休人员参加医疗保险问题。这个问题困扰医疗保险工作好几年，但由于没有财政投入，迟迟得不到解决。2009年初，国务院要求争取用两年的时间妥善解决好这个问题，后来国务院常务会议又决定，提前一年时间即2009年底前，将关闭破产国有企业退休人员全部纳入当地城镇职工基本医疗保险，中央财政为此新安排一次性补助资金429亿元。二是提前全面推开城镇居民医保。城镇居民医保原计划在2010年实施，2009年国务院即要求全面推开，并将在校大学生全部纳入，比原定时间又提前了一年。2009年4月，人力资源和社会保障部、财政部联合发出通知，要求2009年全国所有城市都要开展城镇居民基本医疗保险工作，参保率力争达到50%以上，2009年前开展试点的城市参保率力争达到80%以上。三是适应灵活就业人员和农民工等的参保需求，调整有关参保政策，打通各种医疗保险制度通道，指导地方探索设立多个档次的筹资水平和相应待遇的保险层次，增强制度的灵活性和弹性。打破以人设制，允许部分困难从业人群在不同医保制度间进行选择，发挥城乡居民医保兜底的作用。国务院要求，2009年底职工医保、居民医保、新农合参保总人数达到12亿人，人力资源和社会保障部据此确定了全年职工医保和居民医保扩面计划，即2009年底达到3.9亿人。2009年上半年很多地区扩面工作没有做到时间过半，计划完成过半，分析其中原因，主要有以下三个。一是底数不清。在人员流动频繁情况下，人户分离的情况很多，医保机构找不到人。另外，大量农村劳动力流入城市，还存在重复参保现象。二是地方财政补贴到位晚。三是医保机构缺乏手段。居民医疗保险实行自愿参加，不能搞强迫命令，扩面工作主要依靠宣传推动。2009年第三季度后，各地普遍加大了扩面力度，10月底，全国职工医保和居民医保参保人数达到37451万人。

基本医疗保险制度建立以来，医疗保险部门做了很多努力，降低个人医疗费用负担，但社会上反映看病贵的呼声仍很高。为缓解看病贵问题，国家采取了五项措施。一是提高医疗保险基金最高支付限额，从目前相当于当地平均工资或居民平均收入的3~4倍提高到6倍左右或以上，在更大程度上发挥医疗保障制度的共济功能，减轻大病重病患者的经济负担。为引导参保人到低级别医院就诊，优先考虑提高基层医疗机构的基金支付比例。二是积极开展城镇居民基本医疗保险门诊医疗费用统筹，扩大城镇居民医保受益范围。三是探索调整城镇职工基本医疗保险个人账户使用办法，适时开展城镇职工基本医疗保险门诊医疗费用统筹，逐步扩大和提高门诊费用的报销范围和比例，提高个人账户基金的共济能力和使用效率。四是加强医疗保险基金管理，控制结余基金总量，提高医疗保险基金使用效率。五是引入医疗服务和药品价格谈判机制，充分利用医疗保险“团购”地位，降低医疗服务价格和药品价格，使参保人以较低的价格享受较好的服务。

由于现行医疗保险统筹层次较低，参保人员跨统筹地区就医结算非常不方便，社会上意见也很多。对此，国务院要求加快提高医疗保险统筹层次，减少异地就医结算量，2011年基本实现市级统筹，同时以异地安置退休人员为重点解决异地就医结算问题。各地也不等不靠，积极探索。长三角地区由上海市牵头，采取相互签订合作协议的办法，互相承认参保年限和实际缴费年限并合并计算，对在转出地已经参加城镇职工医保，后因跨地区流动的人，医疗保险关系需随同转移。

二 新型农村养老保险试点

近十年来，政府在公共财政覆盖农村方面做了很多工作，全面取消农业税，实行农业直接补贴，免除农村义务教育学杂费，建立新型农村合作医疗制度，深受广大农民群

众的欢迎，他们称之为“种地不交税、上学不付费、看病不太贵”。但是，农民的基本养老保障问题迟迟没有出台政策。2008年底，年近七旬的湖南农民付达信在北京车站“抢劫”后不跑不逃，静候警察抓他。他说，抢劫是为了解决“两年没吃过肉”的生活困难及“入狱养老”，恳请法官重判自己，希望能在监狱中度过余生。付达信案例说明，农民特别是老年农民的养老保险问题已经十分突出，土地养老、家庭养老无法从根本上解决老年农民的基本生活问题，建立农村社会养老保险制度非常迫切。特别是在全国普遍建立了城乡居民最低生活保障制度，2009年医疗保险又提出全覆盖后，农村居民养老保险制度缺失问题就更加突出。

实际上，早在1991年，民政部就开始在部分地区开展农村社会养老保险试点。但由于试点“以个人缴费为主、以集体补助为辅、政策适当倾斜”，政府基本没有投入，实际上是农民自己缴钱养自己，自我储蓄式的“老农保”犹如鸡肋，农民对其根本没有积极性。即便参加了农村养老保险，养老金水平也非常低，月养老金不足3元的人很多。近年来，中央高度重视“三农”问题，提出建设社会主义新农村，部分地区开始探索新型农村养老保险（以下简称新农保），加大政府投入，全国有500个县开展了新农保试点，但各地做法不一，很不规范。

为促进社会公平正义，破除城乡二元结构，逐步实现基本公共服务均等化，使农民“养老不犯愁”，逐步解决后顾之忧，同时也为应对国际金融危机，扩大国内消费需求、加快完善覆盖城乡的社会保障体系，推动和谐社会建设和国家长治久安，2009年9月国务院印发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，开始建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度。新农保的制度创新，主要有两个方面：一是实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资办法，地方财政对农民缴费实行补贴。参加新农保的农村居民按规定缴纳养老保险费，缴费标准目前设为每年100元、200元、300元、400元、500元五个档次，各地还可以根据实际情况增设缴费档次，参保人自主选择档次缴费，多缴多得，国家依据农村居民人均纯收入增长等情况适时调整缴费档次。有条件的村集体对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会民主确定。国家鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人缴费提供资助。地方政府对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年30元，对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励，具体标准和办法由省级人民政府确定。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。国家为每个新农保参保人建立终身记录的养老保险个人账户，个人缴费，集体补助及其他经济组织、社会公益组织、个人对参保人缴费的资助，地方政府对参保人的缴费补贴，全部记入个人账户。个人账户储存额目前每年参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。二是实行基础养老金和个人账户养老金相结合养老待遇，国家财政全额支付最低标准基础养老金，每人每月55元。地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准。对于长期缴费的农村居民，可适当加发基础养老金，提高和加发部分的资金由地方财政负担。个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以139（与现行城镇职工基本养老保险个人账户养老金计发系数相同）。参保人死亡，个人账户中的资金余额，除政府补贴外，可以依法继承；政府补贴余额用于继续支付其他参保人的养老金。中央财政对中西部地区最低标准基础养老金给予全额补助，对东部地区补助50%。年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的农村老年人，可以按月领取养老金。新农保制度的这两个显著特点，强调了国家对农民老有所养承担的重要责任，明确了政府资金投入的原则要求，这是与老农保仅靠农民自我储蓄积累的最大区别。国务院决定，2009年新农保试点覆盖面为全国10%的县（市、区、旗），以后将逐步扩大试点，在全国普遍实施，2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

新农保制度赢得一片赞许声。在前期试点的地区，随着新农保的推行，广大农民的养老观念发生了重大变化，社会养老观念逐步深入人心。农村老人有了固定的经济收入，生活有了自信。新农保受到农民普遍欢迎，参保积极性高，有的农民称赞：“一份养老金，顶好几个儿子！”社会上普遍认为这是惠及亿万农民、促进社会公平的重大改革，对这一制度的具体实施和完善充满期待。建立新农保制度，是破解农民社会养老历史难题，建立统筹城乡社会保障体系的第一步，它既有利于促进解决“三农”问题，也能有效拉动农村内需。从社会各方面的反应来看，推行新农保，要做好以下几个方面的工作。首先目前应好试点，在试点基础上，尽快在全国推广，让所有农村老人及早享受到政策的实惠；要建章立制，加强管理，做好服务，形成一套完整的规章制度。其次，在具体实施层面要处处从农民利益出发，增强制度的灵活性和弹性，特别是政府补贴要及时到位，因为政府承担什么样的补贴责任，将直接影响这一制度的政策效果。人们期望政府补贴新农保的额度随着经济发展水平的提高不断调整，努力让农民的保险金待遇与实际生活水平相适应。第三，新农保在实行农民自愿参加，不搞强迫命令，不片面追求参保率的同时，还要坚持发挥农村传统养老保障方式的积极作用，子女仍然要承担赡养老人的责任。最后，要切实加强新农保基金监管，保证基金安全增值，实现参保农民收益最大化。

对新农保试点，地方政府非常积极，争相要求增加试点。一些地方在国家试点之外，还由省级财政出资，搞若干省级试点。有的地方政府认为到2020年基本覆盖全国的步子有点慢，要求加快进度。分析地方政府的这种积极性，一方面原因是对新农保试点，中央财政有补助，而且不同于对企业职工养老保险基金的缺口补助，这次中央财政不仅对中西部地区给予补助，对东部地区也给予适当补助；另一方面，这项工作民心所向，搞得晚的市县会受到民众的压力。北京、天津、郑州等城市在新农保制度基础上，更是推出了城乡居民养老保障办法，建立全覆盖的养老保障制度。

当然，新农保试点刚刚起步，还有很多重大问题需要在实践中探索和进一步完善。首先，新农保个人账户养老金水平与个人账户资金投资收益关系极大，在找到稳妥的投资办法以前，新农保个人账户资金按照银行存款利率计息是否合适。其次，上亿农民工是否要同时参加企业职工养老保险和新农保，二者之间如何衔接。再次，55元的月基础养老金水平可能偏低。但起步就是胜利，这项制度会越走越好，中国农民必将从中得到真正的实惠。

三 农民工的养老保险困惑

2007年以来，国家加大打击力度，拖欠农民工工资的现象大大减少，农民工的诉求已从眼前薪资利益，转向寻求长远终身利益和自身的社会保障。2009年10月13日，中央电视台经济半小时栏目报道：来自湖南衡阳54岁的易承芳，1987年随丈夫来广州一家化妆品工厂打工，本想2010年就可以退休的她，突然发现尽管参加了养老保险，却无法到期在广州退休，领取广州市的养老金，原因就在于她在广州市缴纳养老保险费未满15年，而且她不能续缴到15年，这样她只有选择退保，领回个人账户内个人缴费部分及其利息。易承芳缴纳了11年的养老保险费只不过是存了11年的银行活期存款，“老有所养”对于她仍然遥远。随着第一代打工者逐渐到达退休年龄，易承芳的事例绝非个案，带有一定普遍性，突出地反映出当前养老保险制度的窘境。

1997年国家统一企业职工养老保险制度，扩大养老保险覆盖范围，第一代打工者从此履行缴费义务，有了个人账户。由于农民工流动性强，更由于养老保险关系无法转移，每年年末绝大多数农民工回家前选择退保，没有退保的现在或多或少面临与易承芳

同样的问题。

易承芳的困惑首先表明个别地方养老保险政策的僵化和缺乏人性化操作。之所以出现“无法退休”现象，原因在于政策设计欠缺弹性，以及有关单位在审核职工缴纳养老保险的个人资料时把关不严。既然政策规定职工在退休前必须缴足15年养老保险费用，那么就不该让年龄不符合条件的职工缴费，否则以未满15年为由，拒绝给他们发放养老金，这样先允许后拒绝，责任明显不在农民工。让农民工个人来承担政策的过失后果，显然是不公平的。就农民工而言，当他们辛辛苦苦参保缴费十多年，最终却发现“缴了白缴”，也会对政府公信力，特别是对养老保险制度的信任产生动摇。当然，由于农民工参加养老保险政策起步晚，还有许多不完善的地方，不可避免会出现政策上的漏洞，为此有必要灵活对待，尤其是在“无法退休”这个事项上，本着特事特办的原则，允许他们以个人缴费方式补足所差的年限，让他们在为之工作了十多年的地方退休，而不是简单地退回个人缴费部分及其利息，终止养老保险关系。如此处理，才能显出制度的人性化，也能杜绝制度的“死角”。

易承芳的困惑还说明对农民工落实国民待遇任务艰巨。社会保险本不应有地域范畴的狭隘概念，每一个参加社会保险的公民，无论迁徙到国家的哪一个角落都应享受与他们缴费相对应的社会保障，这既是社会保险政策制定的出发点，也是社会保险制度的责任。“划疆而治”的社会保险无疑违背了这一制度的初衷。目前养老保险统筹层次低，养老保险基金画地为牢，形成地方利益。在地方利益面前，外地人的权益往往会被排斥。近年来，一些地方为了解决一些历史遗留问题，相继制定了一些灵活政策，例如允许到达退休年龄而缴费年限不够的继续参保缴费，直至其符合待遇享受条件。但对农民工，这方面的政策总是有些躲躲闪闪。看来，落实国民待遇，特别是对农民工落实“省民待遇”或者所在城市的“市民待遇”任务还很艰巨。

易承芳的困惑还说明加快养老保险全国统筹非常必要。养老保险必须在全国“通存通兑”，实现“一卡通”。近年来养老保险省级统筹工作推进较大，2009年底以前全国将基本实现。这样，可以从根本上磨平省内市、县之间的利益分割，解决省内人员养老保险关系转移接续问题。但省级统筹只能缓解养老保险关系转移难，而不能从根本上解决转移难。特别是农民工，跨省流动性非常强。养老保险一日不全国统筹，他们就有可能仍然漂泊在路上，被抛在半空中，无所依托。

四 事业单位养老保险改革进退两难

2009年初，国务院决定在山西省、上海市、浙江省、广东省、重庆市先期开展事业单位养老保险制度改革试点，与事业单位分类改革试点配套推进，未进行试点的地区仍执行现行事业单位退休制度。国务院公布在五省市实行试点以后，在社会上尤其是试点地区的知识界引起较大反响。由于担心引入统帐结合制度和实行新退休待遇计发办法可能带来退休待遇的大幅降低，受“越改越少”的认识影响，在一些试点地区还出现了提前退休潮。有些全国人大代表建议国务院及人力资源和社会保障部暂停这一改革试点工作，并着手制定机关、事业、企业三者联动的养老保险制度改革方案。虽然5省市进行“事业单位养老保险制度改革试点”已经将近一年，但5个试点省市在实施过程中普遍出现“推进难”现象，多数省市仍在进行方案的调研、论证。

事业单位是中国的特有现象，是中国政治、经济、文化、社会体制的重要组成部分，承担着为社会提供大量公共服务和社会管理的职能，目前从业人员已经达到3000万人，特别是在教科文卫部门集中了大批高素质人才。事业单位养老保险制度改革遭遇巨大阻力和困境并非始自今日。早在1992年，原人事部就在云南、江苏、福建、山东、辽宁、山西等省开始局部试点，由于各地试点步调不一，最终没有形成全国统一的事业单

位养老保险的全面改革方案。此次改革试点方案主要有五个方面的内容：一是与企业职工养老保险同样实行社会统筹与个人账户相结合，单位缴纳工资总额的20%左右，个人缴纳本人工资的8%左右，并建立个人账户；二是与企业职工基本养老金计发办法基本保持一致，但考虑到制度衔接，采取老人老办法，新人新办法；三是逐步实行省级统筹；四是建立养老金正常调整机制；五是建立职业年金制度。制度设计本身已经考虑到转制成本和衔接的合理性，但仍然刚一出台就引起轩然大波，分析原因主要有以下几个方面：一是政策宣传不到位，许多人不了解改革的真正意图，把改革误解为降低待遇水平，减轻国家负担。二是事业单位构成复杂，有承担社会管理职能参公管理的，有从事生产经营活动的等等，而分类改革没有完全到位，难免产生混乱。三是对事业单位的实际情况估计不足。长期以来，事业单位主要参照党政机关模式实行管理，没有真正“分过家”，社会保障方面跟着机关走，同吃一碗饭已经成为习惯。即使在已经实行事业单位养老保险制度的地区退休待遇也不和缴费挂钩，制度改革停留在现收现付、单位管理、平衡退休费用的初级阶段。特别是事业单位集中了大批的社会精英，其社会影响不容忽视。

事业单位养老保险如果不改革，就无法建立有利于人员流动的人事管理制度，人员管理就无法做到“能进能出”。事业单位改革又是一个系统工程，养老保险改革只是其中的一个配套措施，如果贸然单兵推进，难免受到太多的掣肘。中国社会保障制度改革基本遵循“先易后难”的路径展开，从阻力最小的地方开始，逐步向“深水区”推进。无疑，事业单位养老保险改革涉及人员多、范围大、政策性强，已经深入到改革的“深水区”，各种利益观念激烈碰撞，难度之大可想而知。

从根本上来说，事业单位养老保险改革首先面临着公平性的质疑。长期以来，事业单位人员与公务员群体一同享受“铁保障”，现在只拿事业单位“开刀”显失公平，事业单位人员面临复杂的利益权衡和博弈，产生了强烈的被剥夺感，在经济、政治和社会心理层面都面临着考验。

从方法上说，事业单位养老保险改革应与事业单位工资改革同步推进。实际上，公务员工资改革后以后，工资水平已高于事业单位，如果事业单位工资制度不改革，单纯推进养老保险改革显然不合时宜。而且，现行试点方案实施后有可能出现大量徘徊在“温饱线”上的教授和高级工程师。可喜的是，事业单位工资改革已经起步，国家从2009年10月1日起在公共卫生与基层医疗卫生事业单位实施绩效工资，2010年1月1日以后在其他事业单位实施。

事业单位养老保险改革陷入两难还提示我们，社会保障改革必须有顶层设计，统筹考虑，全面推进。把各个群体单列出来，各搞一套养老制度，既不合理，也无法赢得理解和认可。不同的群体有不同的利益，有不同的诉求，我们的社会已经到了注重社会公平正义的阶段，任何一项政策出台前都要分析其涉及面，否则就会产生不公平，有违改革初衷。

总之，2009年社会保障工作在朝着人人享有社会保障方面迈出了坚实有力的步伐，以城乡居民最低生活保障、全民养老保险、全民医疗保险为主体的覆盖城乡的社会保障体系框架基本形成，但也面临着社会保险关系转移难、事业单位养老保险改革难等突出问题。展望2010年，加快实现社会保险全覆盖，规范社会保险关系异地转移接续，提高社会保险统筹层次，尽快做到全国统筹，提高保障水平等，将称为工作重点。这既是各界群众对社会保障工作的期望，也是今后一个时期社会保障工作的主要努力方向。

作者简介：

王发运,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,主要研究社会保障;
李宇,首都经济贸易大学副教授,主要从事社会保障基本理论、社会保障基金管理、社会保险精算等问题研究。

中国社会学网 www.sociology.cass.cn

文档附件:

编辑: 文章来源: 《2010年社会蓝皮书》

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载, 请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]