贯彻“三个代表”重要思想全面建设小康社会需要社会保障

邓大松, 刘昌平

(武汉大学 社会保障研究中心 湖北 武汉 430072)

摘要: 实现全面建设小康社会的宏伟目标是学习贯彻“三个代表”重要思想不断引向深化的具体体现, 而全面建设小康社会需要社会保障。因此, 我们认为, 健全和完善社会保障制度是推动经济增长, 实现全面小康社会目标的根本路径; 是合理调整收入分配结构, 实现全面小康社会目标的必然选择; 是维系社会稳定, 实现全面小康社会目标的重要保障; 是解决“三农”问题, 实现全面小康社会目标的实质性举措; 是促进精神文明建设, 实现全面小康社会目标的基本条件。

关键词: 十六大 全面小康社会 社会保障

由于我国目前的总体小康社会呈现出低水平、不全面、发展很不平衡的特点, 我们党在新的历史时期提出了全面建设小康社会的奋斗目标。全面建设小康社会是一个综合性目标体系, 就是要: 社会保障体系比较健全, 社会就业比较充分, 家庭财产普遍增加, 人民过上更加富足的生活; 社会主义民主更加完善; 全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高; 可持续发展能力不断增强。因此, 实现全面建设小康社会目标要求我们健全和完善社会保障制度。

一、健全和完善社会保障制度是推动经济增长, 实现全面小康社会目标的根本路径

十一届三中全会以来, 人民生活实现了两大历史性跨越: 20 世纪 80 年代基本解决了温饱问题, 90 年代由温饱达到小康; 城乡居民收入增长和消费水平提高的速度居于同期世界前列, 1979 年—2000 年, 我国经济年均增长 9.5%, 是全世界最快的; 按可比价格计算, 2000 年国内生产总值是 1980 年的 6 倍以上, 超过原定 20 年翻两番的目标。¹我国 20 年的高速增长为实现小康社会目标提供了物质基础。在新的历史时期, 党的十六大提出的全面建设小康社会的经济目标是: “国内生产总值到 2020 年力争比 2000 年翻两番”。按照这一目标要求, 到 2020 年, 我国国内生产总值(按 2000 年价格计算)将超过 35 万亿元。也就是说, 在未来二十年时间里, 中国经济将保持近 7.2% 的增长速度。这意味着我们将在较大的基数上、更高的水平上, 继续保持经济的持续、快速增长。对于这样一个目标, 我们认为是有机会实现的。首要原因是我国保持着比较高的国内储蓄率, 今后的任务是如何使这种高储蓄转化为社会投资; 第二个因素是人力资本, 中国是一个人口大国, 如果我们每一个人的个人人力资本都能够提高, 无疑将推动中国经济持续增长; 第三个因素是社会有效需求, 扩大内需仍然是当前推动我国经济增长的主要动力之一, 我国仍然存在非常大的社会需求潜力, 特别是农村居民的消费需求远没有得到满足; 第四个因素是国有企业改革问题, 如果我们能较好地解决国有企业所产生的问题, 国有经济搞活所激发的巨大能量势必将大大地推动中国经济的长期增长。保持未来我国经济持续、快速、健康发展, 必须有健全和完善的社会保障制度作为支撑。

1、通过建立完善的社会保障制度增加社会有效需求。完善的社会保障制度使居民感受到生活的安全感, 生活上没有后顾之忧, 城镇居民的储蓄倾向将下降, 边际消费倾向将明显提高; 同时, 社会福利支出是以制度化的政府转移支付形式进入低收入家庭, 在贫困家庭或个人较高边际消费倾向作用下, 这些转移支付的绝大部分将形成社会现实购买力, 可以使经济不断维持一种较高的有效需求状态。如果把社会保障制度安排好了, 居民的预期稳定度可以大大提高, 分散的个

人储蓄保障转化为规范的社会保障,就完全有可能把国内居民家庭一万多亿美元货币存量的相当部分,有效地释放出来。在目前收入增长相对稳定的情况下,通过不断完善城镇社会保障制度,探索建立农村社会保障制度,并积极发展企业年金和补充医疗保障制度,完全可以把城镇中产人群的消费和农村居民消费鼓动起来。

2、发挥社会保障制度在国有企业改革中的支撑作用。国有企业是整个市场经济改革的核心与主体,当前国有企业改革的一个重要障碍就是如何安全、稳妥地把大量富余人员转移出来,以及解决计划经济体制下国有企业背负的社会包袱。但目前出现的矛盾一是资金严重不足,许多地方只能实行贫困保障甚至最低生活保障;二是给国有企业职工的保障还带有一定的政府补偿的性质,社会化保障普遍不足,失业职工仍然难以适应新的市场环境;三是保障方式缺乏法制基础。可以想见,如果我们能够建立完全独立于企业之外的、社会化的、现代社会保障制度,那么,当前国有经济改革与发展面临的许多问题和矛盾都将迎刃而解。

3、大力发展基础教育和职业培训,为经济增长提供高素质的劳动力。中国劳动力数量庞大但综合素质较低,一般劳动力数量严重过剩,但符合产业结构调整需要、适应新技术革命和经济全球化要求的高素质的人才、经营管理人才、外经外贸人才等专门人才严重不足。同时,由于基础教育薄弱,我国劳动力队伍的整体素质的基础平台就很低;由于职业技能培训和职业道德教育的缺失,合格的技术工人十分匮乏,相当数量的员工责任心不强,这与中国实现工业化的要求很不适应。造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖的创新人才,是党的十六大提出的重要任务,是一项具有战略意义的基础工程。做好这项工作,对于我国走出一条新型的工业化道路,加快实现现代化,提高国际竞争力,全面建设小康社会,具有重大而现实的意义。因此,一方面,要进行教育体制改革,加大国家对基础教育的投入,充分发挥基础教育、正规教育、社会力量在提高劳动力素质方面的作用;另一方面,要开展行之有效的职业教育和培训,落实职业教育培训经费,完善职业教育培训方式,着力改善劳动力技能结构,提高技术工人特别是高技能人才的比重,尽快形成技能人才辈出的机制。¹¹同时,企业要树立继续培训员工的意识,建立、健全企业培训制度和与之相适应的激励机制,全面提升全社会劳动力的整体素质。

4、科学地安排社会保障基金投资运营,实现社会保障基金与资本市场的良性互动。在发达国家,一直盛行着“养老金计划就是资本市场”的说法,尽管这个说法比较绝对,但它却体现着养老基金与资本市场休戚相关。在当今世界各国社会保障都遇到不同程度的障碍的时候,深化养老基金与资本市场的联系和它们之间的运作,是扭转这一逆势的必由之路。社会保障基金投资能够产生双赢效果:一方面,能够实现基金保值增值;另一方面,作为资本市场上的重要机构投资者,养老基金对资本市场的资金来源、市场结构、管理水平、运作效率以及金融创新等方面都产生积极影响,能够促进资本市场的不断发展成熟,对于改善资本市场的投资者结构和稳定资本市场具有十分重要的意义。同时,通过社会保障基金投资可以实现个人储蓄向投资的转换,增加社会投资总量,推动经济增长。

二、健全和完善社会保障制度是合理调整收入分配结构,实现全面小康社会目标的必然选择

收入分配是否合理,直接关系到全体社会成员的经济利益,也关系到一种社会经济制度的生存和稳固。十六大对于公平与效率问题作出了明确的回答,即“初次分配注重效率,发挥市场的作用,鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能,调节差距过大的收入。”因此,公平而有效率的收入分配制度是实现“三个代表”、全面建设小康社会、不断提高人民收入水平和经济福利的制度保障。

改革开放以来,我国居民的平均收入水平得到了显著增长,人民群众的物质生活水平明显

提高,同时,居民收入分配的不均等状况也达到了相当高的程度。中国城市居民可支配收入基尼系数从1978年的0.16上升到2000年的0.32;农村居民纯收入基尼系数从1978年的0.21上升到2000年的0.35;城乡居民收入基尼系数从1995年的0.389上升到2000年的0.417。目前,我国收入差距扩大的趋势已经趋缓,但在一段时间内,收入差距仍将继续扩大。在城市,分配差距问题直接表现在就业与失业、简单劳动与复杂劳动、要素收入与非要素收入、垄断和非规范收入与非垄断和规范收入之间的差别上。在农村,收入差距的背后是工业部门的就业权问题,因为缺少到工业部门就业的机会,收入就难以提高。ⁱⁱⁱ与此同时,城乡收入差距也进一步扩大,从1978年的1:2.57曾一度下降至1985年的1:1.86,以后城乡收入差距又迅速扩大,1992年超过1978年的水平,达到1:2.59,1994年曾一度高达1:2.86,1999年依然是1:2.59,城乡收入差距超过2,已属不太正常了。^{iv}地区收入差距拉大也已经对社会稳定构成了潜在影响和威胁。应当承认,包含地区差距在内的中国收入分配不平等程度恶化的速度是比较快的,世界银行的研究表明,中国整体不平等“是所有资料国家中恶化最快的”^v。而这种“伴随着改革与发展的不断扩大的不平等,使人们无法分享经济增长成果,贫富差距就会变得让人难以接受,政府的道义基础就会削弱,它的合法性就会遭到怀疑”^{vi}。

针对当前我国城乡之间的收入差距、农村内部的收入差距、城镇内部的收入差距和地区之间的收入差距扩大的问题,我们认为,当前和今后一段时期内,国家应在社会保障方面着力做好以下工作:其一,加大国家对西部大开发的扶持力度,应从政策、资金、人力资源等方面向西部地区倾斜,特别是应加大对西部贫困地区的扶贫力度;其二,进一步完善城镇社会保障体系,建立一个包括进城农民工、乡镇企业职工在内的、覆盖城镇所有劳动者的全面、统一的社会保障体系;其三,建立、健全农村社会保障制度,将建立农村养老保险、医疗保险和农村最低生活保障制度作为当前和今后政府工作的重要目标;其四,在更大程度上关怀被社会排除的成员的社会福利状况。

三、健全和完善社会保障制度是维系社会稳定,实现全面小康社会目标的重要保证

从经济和经济学的角度看,社会保障基本理论是关于政府与市场的作用及相互关系的问题,与此关联的是公平与效率的问题。社会保障是一种再分配制度,它追求的是公平或某种程度的公平,是政府干预市场分配结果的一种手段。^{vii}哈耶克曾将自由社会的保障分为两种:第一种是防止严重的物质匮乏的保障,即确保每个人维持生计的某种最低需要;第二种是某种生活水准的保障。他认为应建立最低收入保障和特定收入保障两种制度。^{viii}现代社会保障理论提倡在发展自由市场的同时,国家要对其负面影响加以调控,即纠正市场失灵所产生的消极作用,以谋求一种在经济与社会发展间的均衡。因此,社会保障的功能是在保障社会公平的基础上,保证和促进劳动力再生产,促进社会经济的发展,从而在根本上保证社会秩序稳定。

目前,我们初步达到的小康水平是一种低水平的、不全面的、很不平衡的小康,地区之间、城乡之间发展水平差距较大。西部12个省市区,面积占全国的71%,而国内生产总值却只占全国的18%。截至2000年,还有近3000万人没有完全解决温饱问题,城镇也有近2000万人在最低生活保障线以下,还有一部分人口虽然解决了温饱问题,但尚未达到小康。到2000年底,全国2073个县中,未达温饱线的占22.8%,居温饱线和小康线之间的占63.2%,居小康线和比较富裕线之间的占13.7%,达到比较富裕线的只占0.3%。而上海和深圳这样的大城市,已经达到人均GDP4000美元,不仅远远超过了小康社会的标准,而且达到了全面建设小康社会的标准。^{ix}在我国现阶段社会转型时期,如何建立健全和完善的社会保障体系,将关系到我国经济健康发展与社会稳定。

1、探索积极、有效的劳动就业政策,妥善解决失业问题。我国经济的持续、高速增长有效地促进了就业总量的扩大。1978年到2001年,中国从业人员总量从40152万人增加到73025万人,年均增加1429万人;其中城镇从业人员从9512万人增加到23940万人,年均增加627万人,

城镇从业人员比重从 23.7%提高到 32.8%。但是，由于人口众多，人口基数大，我国仍面临着十分突出的就业矛盾：全国每年新增劳动力达到 1000 万人以上；随着经济体制改革、国有企业改革与政府机构改革的深化，计划经济体制下的“无效”就业，城镇“体制性失业”现象日益突出；从农村向城镇转移的农村剩余劳动力的数量也十分庞大，致使我国长期保持沉重的就业压力。

面对严峻的就业形势，政府有必要采取一些救急措施以解决当前严重的失业问题，其中重点应当放在贯彻劳动准备制度、加强再就业培训、建立就业基金、发展社区服务和提供失业救助这几个方面。但是，从长期来看，解决就业问题仍然应该主要依靠市场机制，再辅之以必要的政府调控。只有如此，才能与整个社会的发展趋势相一致；也只有如此，才能从根本上解决就业问题。因此，培育和规范劳动力市场将是中国政府的一项长期任务。为此，首先应当实现劳动收入的货币化和工资化，逐步消除劳动力流动的制度性障碍，尤其是户籍制度、城镇的身份等级制度，这是建立劳动力市场机制的前提。此外，利用法律规范劳动力市场的运行，是建立完善这一市场的另一块基石。利用计算机网络技术，对劳动力市场供求信息进行充分的披露有助于降低劳动力市场的运行成本，为解决就业问题提供技术支持。面向市场的教育制度对于培养合格的劳动者，推动经济结构的调整是十分重要的。中小城镇的发展将为中国未来的劳动者提供广阔的就业空间，政府应当对此加以引导和支持。在市场经济中，中小企业是解决就业问题的主导力量，因此，政府应该鼓励就业形式和就业内容的创新，大力发展中小企业和各种“非正规就业”。最后，探索积极劳动力市场政策，通过对那些在竞争性生产中的弱者提供必要的扶持和帮助，使其重新回到劳动力队伍中来，以促进就业、减少失业和缓解社会保障体系的压力。通过采取以上这些措施，发挥社会各界的力量，我们认为，长期来看我国的就业问题是可以得到妥善解决的。

2、加强最低生活保障制度建设，为社会弱势群体提供能够遮风避雨的保护伞。社会保障首先要关注弱势人群。⁸简言之，弱势群体是指那些依靠自身的力量或能力无法保持个人及其家庭成员最基本生活标准、需要国家和社会给予支持和帮助的社会群体。其主要表现是缺乏劳动能力，或在市场经济条件下，劳动手段落后，不能适应社会经济发展的新要求，在市场竞争中处于不利地位。他们大致可以分为三类：一是那些没有法定抚养人、没有劳动能力、没有生活来源的“三无”人员，以及残疾人和孤寡老人；二是下岗人员中的特困职工，这部分人群年龄大、知识层次和再就业能力较低，几乎没有稳定的收入来源；三是进城的农民工，他们虽然也在工作，但受歧视，享受不到城镇劳动者的同等待遇，劳动权益得不到保护，单位并没有按照《劳动法》为他们办理各种社会保险。截至 2001 年底，下岗特困职工 700—800 万人，病残和三无人员约 300 万人。2001 年享受城市居民最低生活保障的人约 1123 万。解决社会弱势群体问题的关键在于：一方面是加大政府对收入分配的干预、调节力度，强化政府有关职能，为最低生活保障制度提供稳定的资金来源；另一方面是发展多层次的社会救助与慈善事业，同时加强专业督导，规范行为，使其成为社会保障的重要补充力量。社会弱势群体的保障问题解决好了，许多社会矛盾就不会激化，就可以为社会经济发展创造良好的外部环境。

3、进一步完善城镇社会保障制度，彻底解决乡镇企业职工和进城农民工的社会保障问题。20 世纪 80 年代末和 90 年代初期，中国出现了波澜壮阔的民工潮。民工潮的兴起一方面为发达地区和城市建设提供了大量的廉价劳动力，为国家的经济建设和发展做出了巨大贡献；另一方面缓解了欠发达地区富余劳动力就业的压力，成为农民增收的重要组成部分。当历史进入到 21 世纪，党的十六大又明确提出了“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势”，这将意味着还有约 1.2 亿仍滞留在农村的绝对剩余劳动力在未来将转移出来，如果加上前期已经转移到乡镇企业、其他非农产业和进城打工的 2.3 亿人，总计为 3.5 亿农村剩余劳动力。⁹而这么大一大部分人却长期处在社会保障的“真空”状态，因此解决他们的社会保障问题就是必须将目前城镇社会保障制度的保障对象由城镇职工扩大到城镇所有劳动力。目前，我国的社会保险政策规定，城镇异地就业的职工和农民合同制职工参加单位所在地的社会保险，按规定享受社会保险待遇。农民合同制职工在终止或解除合同后，社会保险经办机构可以将基本养老保险

和基本医疗保险个人账户储蓄额及失业保险生活补助一次性发放给本人^{xii}。这种政策规定实质上并没有考虑到劳动力流动后社会保险制度的连续性，以及在城镇就业的农村劳动力的利益。随着城市化的发展，大量农村劳动力将进城就业，劳动力跨地区流动也会更加频繁。因此迫切需要建立一个具有稳定性、连续性、统一的城镇社会保障制度。

四、健全和完善社会保障制度是解决“三农”问题，实现全面小康社会目标的实质性举措

全面建设小康社会的重点、难点在农村。十六大强调：统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。因此，当前和今后一段时期，我们必须“建立适应新形势要求的卫生服务体系和医疗保健体系，着力改善农村医疗卫生状况，提高城乡居民的医疗保健水平；发展残疾人事业；继续大力推进扶贫开发，巩固扶贫成果，尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题，并逐步过上小康生活”。“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。

1、建立家庭养老与农村社会养老相结合的农村养老保障体系。谈到人口老龄化问题，人们往往关注和重视的是城镇人口的老龄化。而事实上，农村人口老龄化问题远比城市严重，从一定意义上讲，农村人口老龄化更应引起社会的关注。从总量来说，农村老龄人口远多于城市。据第五次全国人口普查公告显示，我国人口共 126583 万人，居住在城镇的人口 45594 万人，占总人口的 36.09%；居住在乡村的人口 80739 万人，占总人口的 63.91%；65 岁及以上的人口为 8811 万人，占总人口的 6.96%。按照城镇和农村人口占总人口的比例推算，城镇老年人口约为 3180 万，农村则大约为 5631 万，其绝对数是城镇的 1.7 倍；从增长速度来看，农村老龄化的增长速度快于城市。随着青壮年农村剩余劳动力向城市的转移，农村老年人口占农村总人口的比例将持续上升，老年扶养比（老年人口/劳动人口）也将逐渐攀升。经过建国 50 多年的发展，特别是改革开放以来，中国的工业化程度得到了长足的发展，但是城市化水平仍滞后于工业化，中国仍是一个农业大国，解决农村人口养老问题是建立社会保障制度的重要任务。

民政部在 20 世纪 80 年代试行了农村养老金计划，并从 1991 年起向全国推行。但截止到 1997 年底，只有 0.82 亿人参加了该计划，仅相当于农村全部人口的 10.4%，其总购数额仅为 13.9 亿元，即人均 169 元，相当于 1996 年农村人均纯收入的 11%。（在这些农村养老计划的参与者中有一些并非是自愿参加的）^{xiii}总结计划执行难的原因，可以归纳为：一是家庭养老观念在农村仍十分强大；二是农民收入水平低下，无力为自己提供养老保险金；三是政府没有为制度提供类似于城镇养老保险计划同等待遇；四是没有提供合适的投资管理模式以实现养老基金的保值增值。

因此，考虑上述原因，我们应在农村建立家庭养老与农村社会养老相结合的农村养老保障体系。其一，充分发挥家庭保障在农村养老中的主体保障作用。提高家庭保障水平必须依靠增加农民的收入水平、减轻农民负担和加强非正式约束。其二，正确规定农村养老保险资金的筹集和缴纳方式。在我国现阶段，农村社会养老保险资金的筹集应以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家（政府）予以扶持。个人缴纳和集体补助的保险金均应计入个人账户。其三，切实做好养老保险基金的管理及保值增值工作。可以考虑设置事业性质的“县级养老保险基金管理中心”，专门从事农村社会养老保险基金的存储和管理。其四，应当建立、健全农村养老保险基金管理制度，如财务核算制度、审计监督制度等，同时政府应向农村养老保险制度提供与城镇类似的待遇和财政支持。

2、在救助的基础上建立农村最低生活保障制度。根据国家统计局研究的成果，2000 年末，全国初步达到小康水平的人口是 75%左右，也即现在全国还有 3000 万人口的温饱问题没有解决；农村还有几千万人口是低水平的不巩固的温饱；温饱已经解决的，但是遇到天灾人祸，温饱也有可能成问题。因此，农村扶贫工作任重而道远。

消除贫困，维护公平，是促进社会改革与发展的强大动力，是社会文明与进步的标志。农村

最低生活保障制度是国家和社会为保障收入难以维持最基本生活水准的农村贫困人口而建立的社会救济制度。依照国务院《关于在全国建立最低生活保障制度的通知》，目前，这一制度在一些地区已具雏形，但大部分地区仍未真正建立起来。因此，尽快建立和完善农村最低生活保障制度就成为人们关注的热点。建立农村最低生活保障制度，需要注意以下几点：首先，准确、合理地界定农村最低生活保障对象。农村最低生活保障对象大体上包括因缺少劳动力、低收入等造成生活困难的家庭；因灾、因病及残疾致贫的家庭；无劳动能力、无生活来源及无法定抚养人的老年人、未成年人、残疾人等。其次，科学确定最低生活保障线标准。确定农村最低生活保障线标准的基本要求是：既能保障农村贫困人口的最低生活，又能防止因保障标准过高而形成养懒汉的倾向。最后，合理筹集农村最低生活保障资金。

3、重构农村合作医疗制度。我国的农村合作医疗制度从上世纪 50 年代兴起，70 年代曾覆盖了我国 90% 以上的农村，对保障农民健康起到了巨大的作用。上世纪 80 年代，随着农村集体经济解体，家庭联产承包责任制为主体、统分结合的双层经营模式的建立，合作医疗失去了赖以存在的经济基础，加上合作医疗兴起的两次高潮在很大程度上都是靠政治运动推动，并不是真正按照群众的意愿兴办，以及管理经验缺乏、舆论导向和政策导向失误，合作医疗迅速走向衰落，1985 年合作医疗的覆盖率只有 5.4%，至 1989 年，其覆盖率更下降到 4.8%。但我们必须看到，在社会主义初级阶段，合作医疗仍是帮助农民抵御大病风险的有效途径。2003 年 1 月，《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》要求：从 2003 年起，各省、自治区、直辖市至少要选择 2 到 3 个县（市）先行试点，取得经验后逐步推开。到 2010 年，实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型合作医疗制度的目标，减轻农民因疾病带来的经济负担，提高农民健康水平。当前，国家提出要建立新型农村合作医疗制度，是非常及时和正确的。我们必须统一认识，逐步建立和完善社会主义市场经济体制下的新型农村合作医疗制度。

新型农村合作医疗制度是在政府组织、引导下，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的互助合作医疗。各地在开展试点工作中应注意把握好以下几个问题：一是要本着“为农民服务，对农民负责”的态度，科学、合理地制订新型农村合作医疗制度的管理办法，以指导农村合作医疗制度的试点和建设。二是要建立一个有效率的农村合作医疗管理机构 and 一支精干高效的管理队伍。三是要增加政府的农村基层公共卫生支出以使政府投资向农村倾斜，在分级管理的财政体制中，各级政府每年要从财政上设立农村合作医疗基金用于对农村合作医疗的投入。四是合理确定报销比例，逐步提高保障水平。比例过低达不到医疗保障的目的，过高会出现“有病无病都看病、大病小病多拿药”的现象，造成医疗资源的浪费。因此报销比例应由各地合作医疗管理机构根据筹资数额及以往医疗费用实际支出情况，按照“以收定支、略有结余”的原则合理确定。五是要建立有效的管理与监督机制，用好、管好农村合作医疗基金，加强基层人大、政协以及社会舆论的监督，采取坚决有力的措施，杜绝截流、挪用农村合作医疗资金的现象。六是各级卫生服务机构要创造性地开展工作，积极主动服务，规范医疗卫生服务行为，提高服务水平。同时，各级政府部门，特别是卫生行政部门要严格规范农村医疗服务行业、监督医疗服务质量、防范医疗市场和保险市场的“失灵”。

五、健全和完善社会保障制度是促进精神文明建设，实现全面小康社会目标的基本条件

“全面建设小康社会，必须大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明。当今世界，文化与经济和政治相互交融，在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。文化的力量，深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。全党同志要深刻认识文化建设的战略意义，推动社会主义文化的发展繁荣。”

1、社会保障制度促进了社会互助、互济精神的发展。现代社会保障制度是一种由国家出面组建，通过在全社会范围内筹集财富和劳动，为全体社会成员提供各种福利、救济和保险的一种

经常化、制度化的保障方式。从筹资方式来看，现代社会保障制度可以凭借国家权力，通过筹措资金和物资在全体社会成员之间进行再分配；从保障范围来看，现代社会保障制度所保障的是全体社会成员，并要求社会成员的积极参与；从保障待遇上看，现代社会保障制度不仅提供人们最基本的物质生活需求，而且通过各种福利形式满足社会成员的精神生活和个人发展的需要。这样一种覆盖全体社会成员的保障形式更易于促进社会成员的参与意识的提高，在社会范围内弘扬互助、互济精神。特别是现代社会保障思想所倡导的社区服务、志愿服务，以及鼓励捐赠等相关社会保障活动，更能促进社会成员自觉参与社会保障活动和促进社会互助、互济精神的发展。同时，现代社会保障制度的建立也使互助、互济的涵义更加深刻。现代社会保障思想倡导提供救助是国家和社会义不容辞的责任，接受救助是每个公民的权利，这使得救助的涵义由传统的施舍、恩赐变为法定责任：提供救助者不再总持有一种同情和施舍的心理对社会弱者提供救助，而会认为这是作为一个社会公民应尽的义务，是一种善举和仁慈德性的一部分；而接受救助者也不再把接受救助视为一种可耻、丧失自尊的行为，因为这是法律赋予每个公民应该享有的权利。

2、适度的再分配有利于缓解社会各阶层经济利益的矛盾，有助于形成和谐、积极向上的社会风气。由于经济制度的不完善和本身功能的缺陷，社会经济制度并不能保证社会财富在社会成员间的公平分配，同时由于个人受教育程度和劳动能力的差异，社会成员间的收入差异也非常大，更有甚者导致收入两极分化。这种状况一方面会挫伤那些希望通过努力改变坏状况的人们的进取心；另一方面将势必引起社会各阶层经济利益的矛盾和社会不稳定。社会保障制度通过社会成员间收入再分配，在全社会范围内实现了一定程度的社会平等，给人们创造出一个和平和安宁的生活空间。现代社会保障制度在西方的起源和发展恰恰说明了社会保障制度在促进社会相对稳定和社会经济繁荣方面起到了重要作用。从客观结果上看，现代社会保障制度使社会弱者的基本生存权利得到保障，使他们树立生存的信心，促进了社会和谐，以及良好社会风气的形成。

3、社会保障制度促进社会成员文化素质的提高，推动社会文明的进步。社会福利除了旨在提高穷人的消费水平之外，有些项目还着眼于福利享受者的精神生活和提高个人发展能力的需要。根据专家对贫困原因的分析，贫困最大的根源是教育问题，因此大多数国家都通过社会福利方式向社会成员，特别是贫困地区和贫困人口提供基础教育，对社会弱势群体提供职业培训。这些社会保障项目的实施，不仅提高个人谋生的能力，而且促进了全社会文化素质的提高。在中国，虽然教育福利还未成体系，但一直都起着积极的作用，如小学和初中的九年义务教育，各种助学金，贷学金，奖学金制度，也为贫困家庭子女提供了较公平的就学机会。同时，国家举办的“希望工程”等教育扶贫政策等都在一定程度上促进了贫困地区教育水平的提高。因此社会保障制度通过教育福利提高了国民的科学文化素质，促进了社会成员的全面发展，推动社会文明进步。

4、建立社区服务体系，有助于形成和睦相处，亲子融融的社会氛围。社会保障有物质保障，也有服务保障。服务保障是在解决了收入保障的同时，由政府倡导，支持和帮助，发动社区居民自我服务和互相服务，它是社会发展的一项配套工程。我国的服务保障主要体现为社区服务。社区服务通过社区内居民的自助，互助服务方式，以孤、老、残、幼等为对象，向他们提供物质和精神以及服务等方面的帮助。由于社区服务强调群众共同参与性、服务互助性、项目系列化、以及社会性。所以易于在社区内形成和睦相处的社会氛围，同时，中国文化善于调和具有冲突的双方，讲求平和、融合，主张和谐、包容，因此这种社区服务也有助于消除社区成员之间文化、民族、经济差异，使社区成为亲子融融的大家庭。近年来，全国有不少大中城市特别重视社区工作，将发展社区服务作为吸纳企业下岗职工再就业的战略决策。社会保障在社区的发展，营造了数以千计的各类社区服务项目，大大提高了服务保障的地位，促进了社区内精神文明建设。

Building A Well-Off Society In An All-Round Way Requires Social Security

Abstract: In the new century, our Party put forward the objectives of building a well-off society in an all-round way. We think that building a well-off society in an all-round way requires social security. To attain the objectives of building a well-off society in an all-round way, Perfect social security system is the fundamental path that promote economic growth; is the necessary choice that reasonably adjust the structure of income distribution; is the important guarantee that maintain society stabilization; is the substantial measure that solve “country, agriculture and farmers ”problems; is basic condition that improve spirit civilization.

Key Words: The Sixteenth National Congress of the CPC
a well-off society in an all-round way social security

ⁱ 王梦奎:《全面建设小康社会的宏伟纲领》,2002年12月5日, www.drcnet.com.cn。

ⁱⁱ 劳动和社会保障部:《吴邦国强调:深入学习贯彻党的十六大精神 努力开创劳动和社会保障工作新局面》, www.molss.gov.cn。

ⁱⁱⁱ 中国社会科学院经济研究所收入分配课题组:《我国居民收入分配趋势与对策》,《人民日报》,2002年7月9日,第九版。

^{iv} 权衡、徐 :《收入分配差距的增长效应分析:转型期中国经验》,《管理世界》,2002年第5期,第50页,第51页。

^v World Bank, Sharing Rising Income, P7-8.

^{vi} 王绍光、胡鞍钢:《中国:不平衡发展的政治经济学》,中国计划出版社,1999年11月版,第225页,第226页,第8页。

^{vii} 李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社,2001年版,第38页。

^{viii} 转引自王晓:《社会保障体系与社会稳定——兼论基础有机整合的社会保障体系》,《社会保障制度》,2002年第12期,第10页。

^{ix} 央视国际:《我国离全面小康有多远 港报析目前困难与挑战》,2002年12月9日, www.cctv.com。

^x 引自民政部政策研究中心主任时正新的讲话,载于《社会保障制度改革中的问题与发展前景》,《社会保障制度》(人大复印资料),2002年第8期,第20页。

^{xi} 王风云:《对目前我国农村剩余劳动力数量的估计》,2002年4月5日, www.drcnet.com.cn。

^{xii} 劳动和社会保障部:《关于贯彻两个条例 扩大社会保险覆盖范围 加强基金征缴工作的通知》(劳社部发[1999]10号)。

^{xiii} 赵耀辉、文贯中:《中国农村社会保障与土地制度》,《98年度中国社会保障国际研讨会论文集》,经济科学出版社1999年版。