责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

建立公平均等的社会保障服务体系

——广东省东莞市社会保障体系建设工作调研

社会发展的基本宗旨是人人共享、普遍受益。而推进基本公共服务均等化，是实现人人共享社会发展成果，维护社会公平的需要，也是解决民生问题、化解社会矛盾、促进社会和谐的迫切需要。

社会保障作为基本公共服务的基础和重点，关系着每一个人、每一个家庭的福祉。十八大报告提出，要以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。十八届三中全会指出，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，建立更加公平可持续的社会保障制度。社会保障工作事关改革开放和社会主义现代化事业全局，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系是促进社会公平正义、增进人民福祉的具体体现，是推动科学发展、促进社会和谐的重要工作，是保增长、保民生、保稳定的重要任务，也是保持国家长治久安的重要条件。

改革开放30多年来，广东省东莞市作为改革开放先行区，不仅在经济上创造独特的“东莞模式”，在社会保障体系建设上也大胆探索，先行先试，创建了与经济社会发展水平相适应、具有东莞特色的社会保障体系。东莞社会保障服务均等化的实践过程，是探索东莞经济社会与社会保障两者协调发展的过程，也是促进社会保障体制不断完善的过程，更是寻求发展成果全民共享的过程。

建立“城乡一体”的养老保险制度

20世纪80年代，随着经济体制改革，尤其是城镇国有企业改革的推进，东莞率先进行了中国养老保险制度改革。1984年7月东莞开始实施企业职工养老保险制度，先后将各类就业人员纳入参保范围。2001年1月东莞实施农（居）民养老保险制度，一次性将东莞户籍农（居）民纳入参保范围。2010年，东莞市进一步深化全市养老保险制度改革，对不同群体实行“分离”“补缴”的分类办理，对空账运行的原农保个人账户采取“补实”的还清历史欠账和分期投入的办法，全面整合职工基本养老保险和农（居）民基本养老保险制度，建立起城乡一体的社会养老保险制度，进一步开拓养老保险这个民生新领域，在全国范围内东莞在破解“全民养老”这个普遍性问题上走出了关键性的一步。实行全市统一制度、统一标准、统一管理、统一基金调剂使用，将城乡居民和企业职工全部纳入同一养老保险体系，增强了基金的抗风险能力，也从制度设计上确保了社会公平。

党的十七大报告提出的“努力使全体人民老有所养”，“要加快推进建立覆盖城乡居民的养老保障体系，逐步实现由城镇为主向城乡统筹、由城镇职工为主向覆盖城乡居民的重大转变”，是东莞社会养老保险制度改革的目标。

敢于“破解”，是养老保险制度取得突破的关键。一是破解身份。通过打破职工户籍界限，1994年完成了企业职工基本养老保险制度的结构性调整，并将外来务工人员（主要是农民工）纳入养老保险体系；通过打破城乡居民户籍界限，2001年1月在全国地级市中率先建立同职保制度基本相同的农保制度，实现了农村户籍居民和城市户籍居民在养老保障上的一致。从而为打破就业人群和非就业人群的体系分割，建立社会养老保险制度进行了很好的铺垫。二是破解体制。2001年设立列入政府部门序列的东莞市社会保障局，撤消原市农民基本养老保险管理委员会办公室，市社会保障局统一管理全市职保和农保经办工作；2009年根据社保发展需要，在新一轮机构改革中继续开全国先河，单独设置东莞市社会保障局，理顺了管理体制，为社会养老保险制度改革扫除机构设置上的障碍。

敢于“扩面”，是养老保险制度改革发展的基础。扩面征缴是做强做大养老保险事业的重要内容，只有通过扩面，才能在扩大保障面的同时，提高基金抗风险的能力和养老保险体系的承载能力，从而为城乡一体养老保险体系建设打下基础。东莞1997年实施职工基本养老保险全市统筹，并逐步稳妥推进扩面，到2009年月10月底，职保参保达307.91万人，基金积累已超过180亿元（其中统筹账户约65亿元）。而且，随着制度的完善，扩面征缴和养老保险事业的发展将实现良性循环，社会养老保险制度的功能将得到更好发挥。

敢于“投入”，是养老保险制度不断完善的保障。养老保险制度的发展与完善过程中必须有一个稳定的筹资机制，其中加大政府公共财政对社会保障体系建设的投入不但是财政管理体制改革的重要方面，而且是现代社会保障制度建设的必然要求。东莞市经济发展起步早，财政收入持续保持良好增长势头，为养老保险城乡一体化提供了有效支持。早在2000年东莞就拿出10亿元资金启动农保制度改革；2010年为了推进社会养老保险制度改革，对农（居）民实行“市、镇街、个人”多方缴费模式，并将改革资金列入政府财政年度预算，突显政府在公共服务和民生领域中的责任。这次社会养老保险制度改革，市、镇街（包括村和社区）两级共需投入62亿元，其中，“补缴”和“补实农（居）民个人账户”两项所需资金达36亿元。

医疗保险制度实现“全民医保”

东莞市在1992年3月启动社会医疗保险；1994年根据“提供最基本保障”的原则，实施以“缴费水平低、保大病、保住院”为特征的社会统筹大病医疗保险模式；1996年10月医疗保险进一步规范化发展；2000年，随着东莞经济的发展，外来务工人员大量增加，他们在为东莞经济发展作出贡献的同时，也推动了东莞医疗保障事业改革迈出关键的一步。针对镇（街）企业职工中农民工多、流动性大、开展基本医疗保险和建立个人账户存在困难的特点，东莞市大胆突破国家同期开展的“统账结合”的医保模式，采用“综合基本医疗保险”和“住院基本医疗保险”两种形式。“综合基本医疗保险”主要解决市属单位（行政事业单位及原国有集体企业等）参保人员的基本医疗问题；“住院基本医疗保险”则以“缴费水平低、保大病、保住院”为特征，将全市绝大部分企业务工人员纳入住院险范围。这种双层次的制度设计，不仅大大减轻了城市化和工业化进程中不同群体间利益协调的阻力，推进了改革的进程，同时住院险相对较低的保障门槛，在缴费水平、保障水平等方面，适应了日后农（居）民医疗保险制度与之衔接的需求。

随着新型农村合作医疗在全国范围广泛开展，东莞市于2004年7月一步到位，打破二元户籍制度的壁垒，实施农（居）民基本医疗保险，将具有本地户籍且未参加职工基本医疗保险的城乡居民纳入医疗保险体系。在该制度中，除缴费标准、待遇支付比例及支付限额与职工医保略有不同外，其余皆沿用职工医保有关规定和管理办法执行，同时考虑各镇街经济发展不平衡的实际，采取“低水平、广覆盖、保大病、保住院”的原则，建立起AB两个参保档次、可供不同镇街不同经济承受能力的村（居）委会选择的农（居）民基本医疗保险。灵活的制度设计走出了一直圈于众多改革者心头、被称为“难题”的农村医疗保险制度建设的新路子。2007年7月AB两档合并，原A档参保人全部转为B档参保，按每人250元/年建立，对个人及市镇两级财政缴费进行调整，个人负担部分由原来的B档190元/年降为120元/年，市镇两级财政补助由原来共补贴60元/人年，提高到130元/人年，同时将农（居）民基本医疗保险改名为城乡居民基本医疗保险。

2008年7月1日，东莞市按照统一制度、统一标准、统一基金调剂使用的原则将全市职工、按月领取养老金或失业金人员、全市灵活就业人员、城乡居民以及大中专院校在校学生纳入统一的医保体系，建立起统一的城乡一体化的社会基本医疗保险制度和社区门诊基本医疗保障制度。至此，东莞市建立了真正意义上的全市统一的社会基本医疗保险制度，这在全国尚属首次，破解了在其他省市医疗保险体系建设中“块块分割、难以统筹”的难题，具有重要的现实意义。

建立预防、补偿、康复“三位一体”工伤保险制度

东莞市地处广东珠三角地区，是一个不带县区的地级市，直辖33个镇（其中街道4个，高新技术产业园1个），常住人口168万，外来劳务工（主要是外来农民工）数百万人，是珠三角地区凭借“三来一补”劳动密集型经济模式发展起来的全球制造业基地和全国出口产品加工制造基地之一。随着多年的经济发展，东莞工业形成了以电子信息制造业为龙头的比较完整、门类齐全的工业体系。制造业多属于劳动密集型产业，存在较高的事故隐患，东莞数百万外来劳务工中有近90%为农民工，劳动力的综合素质不高，安全意识淡薄。在这种情况下，东莞市社保局结合东莞市的实际情况，以构建“三位一体”的工伤保险体系为工伤保险工作的着力点，以关爱社会、保障农民工权益为关键，通过部门合力，注重服务，锐意改革创新，不断促进“三位一体”的工伤保险体系的建立完善，保障了工伤保险基金的稳健运行，各项管理科学有序，服务公平便捷，有效地保障了参保人和参保单位的权益。

主要做法和经验是：在工伤预防、工伤补偿和工伤康复“三位一体”的工伤保险体系框架构建上，首先明确了工伤预防、工伤补偿和工伤康复的定位：工伤补偿是基础，是工伤保险业务中最基本、最务实的内容；工伤康复是提升，是工伤事故发生后恢复劳动能力最重要的补救手段；工伤预防是终结目标，构建“预防为主”的工伤保险体系是工伤保险发展的理想状态。东莞市正是在此基础上，结合实际情况和推进时机，探索构建“三位一体”的工伤保险体系。

通过采取强制措施要求企业履行工伤保险责任来推进工伤保险体系建设。在推行工伤保险体系建设过程中，利用工伤保险的强制性特点，将采取强制措施要求企业履行工伤保险责任贯穿于“三位一体”工伤保险体系建立发展的每个阶段。如强制所有的单位（包括建筑行业）和企业所有职工（包括农民工）必须参加工伤保险；强制对事故高发企业（收支率高于200%）进行费率浮动提高费率；强制对各镇街事故高发的前30家企业进行督查，要求企业采取措施做好工伤预防，等等。通过强制性措施，使企业明确责任，化解工伤保险风险，对于保险体系的开创、突破性建设起着重要的推动作用。

通过不断提高工伤保险的保障水平和保障范围来推进工伤保险体系建设。主要是建立有效机制，提高保障水平，扩大保障范围，综合提升工伤保险的保障能力。在工伤保险待遇上，东莞坚持按政策范围内的最高待遇标准发放工伤补偿（如一次性工亡补助金等），并且不断提高工伤保险待遇标准（如1995年全面提升工伤保险待遇等），在待遇项目上也坚持最宽的项目发放范围（如将“丧葬补助金”解释为每个工亡职工都可以领取的补助，工亡职工父母是农村户口的，无论子女情况如何，均视为主要生活来源），同时实施工伤预防和工伤康复措施。工伤补偿待遇的补偿范围的扩大以及工伤保险保障力的提升，使得工伤保险参保和非参保人、工伤保险和其他险种均形成鲜明对比，同时工伤保险的低费率，高补偿也扩大了工伤保险的影响。

通过保障职工安全健康和提高职工安全意识来推进工伤保险体系建设。工伤保险参保的强制性、对企业落实工伤责任的强制性、化解工伤保险风险的主动性以及工伤保险的高保障性，给职工创造了一个全方位的保障机制，也给职工提供了一个相对安全舒适的生产环境。而且，随着社保部门、企业和职工的良性互动体系的形成以及工伤保险保障能力的不断提高，不仅落实了保障职工生命健康的责任，而且提高了企业和职工对工伤保险的认识，推动了工伤保险“三位一体”体系的发展，弘扬了工伤保险的理念和文化。单位和职工由拒绝、抵制工伤保险转变为主动要求参加工伤保险，并且积极配合，主动参与工伤预防和工伤康复，打开了工伤保险工作的新局面。目前东莞市工伤保险已全面覆盖各种类型的企业，实现了包括建筑行业、服务业在内的特殊行业及其所属员工（包括农民工）的全面覆盖。职工积极申请工伤康复和参与工伤预防活动。至2009年9月，东莞市已完成工伤康复900多人次，在住院期间和工伤治疗出院30日内提出工伤康复申请的占工伤康复总人数的83.03%。

截至目前，东莞市“三位一体”工伤保险体系框架十分清晰：在工伤补偿业务方面，建立了从入口到出口完备的体系，包括参保缴费、工伤认定、工伤医疗管理、劳动能力鉴定和补偿待遇核发；建立了一整套规范化、信息化、社会化管理机制，确保了待遇核发工作的顺利进行。在工伤康复方面，建立了市局统筹，分局追踪负责，分级建制，各司其职的管理机制，初步实现了管理统一、业务规范、服务到位的工作目标，有力保障了工伤职工能及时获得必要的康复治疗。在工伤预防方面，采取费率宏观调控和具体实施相结合的机制，借助市镇两级的部门联合预防机制开展工作，全面降低了东莞市工伤事故的发生率。

失业、生育保险实现“良性运转”

1986年10月，东莞市在国有企业和市属集体企业建立失业保险缴费制度，为失业保险的发展奠定基础。此后通过逐年的政策完善与调整，尤其是1999年3月，明确规定在东莞市内所有纳入失业保险实施范围的职工在参加养老保险的同时必须参加失业保险，进一步加大了失业保险的扩面范围，保障了失业保险的健康发展。东莞市生育保险开始于1992年3月，规定参加东莞市职工社会医疗保险的女职工，在医院分娩、节育手术及人工流产，产生的住院或门诊费用由医疗保险按70%的支付比例报销；1998年3月1日，实施《东莞市企业职工生育保险试行办法》；2000年4月，出台《关于东莞市职工生育保险有关问题补充规定的通知》，扩大了参保范围；为整合社会保险资源，2009年6月起，东莞市整合社会基本医疗保险和生育保险制度，在保证参保人应有待遇水平基本不降低的情况下，实行统一管理、统一征缴、统一发放，生育保险不再另行缴费。东莞医保参保人在生育时连续参保并足额缴费满2年以上，并且符合计划生育等有关政策，均可按规定享受生育医疗待遇。

建立以最低生活保障制度为核心的多元社会救助体系

社会救助是保障和改善民生的基础防线，是维护社会安定的重要保证。改革开放以来，东莞市经济、社会快速发展，社会保障体系不断完善，逐步建立以城乡低保对象为重点、最低生活保障为主体、以政府救济为主渠道、以社会互助为辅助、以基层组织为依托的城乡社会救助体系，全面实现城乡困难群体贫有所济、老有所养、病有所医、幼有所学、困有所助、弱有所扶、住有所居的目标。社会救助的内容已从单一的灾害救助向医疗、住房、教育、就业、法律援助等各方面拓展。截至2010年，东莞市财政共支出社会救助等各类救助资金约3.5亿元，救助困难群众高达45万人次。其中，向最低生活保障对象拨付约6229万元低保金，向低保（含低保边缘）户在读子女发放助学金约5826万元，与此同时还向全市3万多户困难家庭赠送“慰问礼包”共计2700多万元。

推动社会福利与慈善事业不断创新发展

近年来，东莞按照“整合资源、提升服务、创新发展”的思路，进一步完善社会福利服务体系，推进社会福利社会化、慈善事业健康发展。

加快推进城乡一体化的养老服务体系建设。建成省一级敬老院25家，省二级敬老院6家。新建和改建老年人活动中心124个，发放敬老免费乘车卡，不断扩大老年人优待范围，着力提高为老年人服务的水平。一是加强老年人基本生活保障。出台并全面落实《东莞市80周岁以上高龄老人生活津贴发放方案》，并将发放范围扩大至70岁以上老年人。二是建立五保和“三无”老人供养标准自然增长机制，普及城乡居民养老补贴，完善无保障老人福利金制度。同时，探索建立高龄老人营养补贴服务和特殊困难老人的免费医疗制度，完善老年人医疗救助与住房救助，缩小企事业退休人员退休金差距。三是全面推进居家养老服务工作。建立居家养老服务补贴制度，以政府为主导，在镇街建立居家养老服务中心；完善“平安铃”呼叫系统，建立健康档案，为居家养老服务人员提供基本服务。2011年，市镇（街）两级财政下拨居家养老服务工作专项经费422．18万元，全市共有14个镇街39个社区开展了居家养老服务工作。

切实加大孤儿保障工作力度。实施养育、医疗、教育、就业、住房相配套的综合救助政策。按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养等多种方式，妥善安置孤儿。确定孤儿基本生活最低养育标准，建立孤儿基本生活保障制度。积极实施“残疾孤儿手术康复明天计划”，提高孤儿医疗康复保障水平。大力实施“儿童福利设施建设蓝天计划”，加大孤残儿童救助力度；提高孤儿供养标准，2011年东莞市政府印发了《东莞市孤儿保障工作实施方案》，明确孤残儿童基本生活养育标准为每人每月1200元，健全孤儿每人每月1000元。全年为198名孤残儿童实施系统的康复治疗，为35名孤残儿童实施“明天计划”康复手术。依法办理93宗国内收养及66宗涉外送养事宜。

慈善事业实现创新、健康发展。东莞成立市慈善会，扎实开展各项慈善募捐与慈善救助活动，市民慈善意识、参与慈善活动的热情逐年提升。从2010年开始，东莞市将每年的10月25日定为“东莞慈善日”。近几年来，东莞积极开展扶贫济困、扶弱助残、救孤助老、助学兴教等社会公益活动，进一步加大对户籍人口和新莞人的救助力度，累计实施128项慈善公益项目。同时，东莞还建立慈善信息公开制度，通过网络、报纸等渠道及时公布慈善捐赠和支出情况，切实提高了慈善公益项目的公信力。

东莞市社会保障体系建设的启示

东莞市今年政府工作报告指出，逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。这正是东莞一直努力的方向。回顾30年发展历程，东莞社保坚持大胆创新，先行先试，在破除难点的同时摸索出很多新的经验，为全国社保事业的发展提供了许多可供借鉴的理念与举措。

正确的理念选择是前提

东莞社保事业能够走在全国前列，最关键的因素是东莞市委、市政府和社保人对理念选择的正确性、坚定性与创新性。30多年来，始终坚持“人人享有基本社会保障”，并根据发展需要调整制度建设重点，使社会保障调整国民收入分配的功能得到较好发挥，在经济社会转型期彰显了公平正义，在一定程度上化解了东莞在转型期所承受的来自社会、企业、群众等各方的压力。

合理的机构设置是基础

东莞市的社保工作始终按照“结构合理、运转协调、高效廉洁”的组织原则，实现所有政策制定、业务经办的统一归口管理，避免了执行过程中不必要的行政损耗，提高了工作效率，降低了管理成本。

单独设置行政机构。东莞始终重视社会保障管理机构的发展与壮大。2001年，在原社会保险管理局基础上组建东莞市社保局，列入政府部门序列；在2009年的政府机构改革中，东莞市社保局成为全国唯一得以保留、单独设置列入市政府组成序列的部门。社保部门的单独设立，让全市社保工作的归口拥有了载体，解决了城乡二元社会保障制度之间衔接配套不够、资源配置重复、信息渠道不畅等难题。

所有社保业务实行归口管理。2000年3月，将原由卫生部门管理的公务员公费医疗划入社保部门管理；2004年7月，把曾先后由农业部门、卫生部门管理的农村合作医疗调整为农（居）民基本医疗保险，管理职能一并划入社保部门，在全国率先建立起农（居）民基本医疗保险制度；2006年，将民政部门管理的全市低保户和残疾人的基本医疗保障划入社保部门管理。这些举措，很好地解决了“五龙治水”的问题，东莞也率先在全国建立起由社保部门统一管理全市公务员、企业职工、城乡居民的社保事业。

管理权责坚持垂直管理。自1990年2月成立市、镇两级垂直管理的各镇（区）社会劳动保险管理所，至2009年，社会保障分局升格为正科级单位，东莞始终保持垂直管理的行政体制结构。这种按东莞实际设立的行政体制结构，实现了“基层服务群众、市级基金管理和技术支持”，有效解决了政策拟定与操作之间联系欠紧密、落实难的现象，形成了“政策执行—信息反馈—政策完善”的良好通道。市镇两级的“一盘棋”运行，极大地提高了社保业务经办效能，为东莞社保最终实现全市统筹提供了最有利的条件。

科学的管理模式是保障

科学设置业务流程，实现衔接“无缝化”。近年来，东莞社保局对业务流程进行了大胆创新，取得了良好的效果。创新账户管理模式。改革原由市和镇街分别管理基金账户的资金分散管理模式，建立“收入统收、支出统支、账户统设、会计统管、资金统调”的全市集中核算管理模式，消除了多头管理存在的风险；严格实行财政专户和社保、财政部门双印鉴管理，严把基金管理关口，夯实了基金安全高效运转的基础。

全面打造信息系统，实现业务管理“数字化”。开发数字信息管理平台。以数据规范准确、业务流程规范合理、基金运转安全为目标，开发建立城乡一体化社会保险信息管理与服务平台，把所有社保业务纳入信息化管理，运用现代信息技术对社保业务进行实时全程监管。

大力建设监督体系，强化“透明化”监管。建立规范有效的内部监管体系。组建业务和基金稽核部门，加强内部业务运行和社保基金流动等情况的监控。强调社保信息全面公开。建立规范的社保信息发布机制，确保涉及民生的社保信息能够及时通过电视、电台、报纸、网络等媒介向公众进行公布。不断优化“东莞市社会保障网”和12333咨询服务中心的建设，开通个人账户网上查询系统，方便参保人了解自身参保缴费情况，切实维护参保人的知情权和监督权。

党的十八届三中全会确立了市场在资源配置中的决定性作用，进一步深化经济体制改革。为保障这一改革的顺利进行，预防市场经济发展过程中可能出现的资源分配不公带来的社会问题，保障在市场竞争中失败企业职工的生存权益，这就需要有完善的社会保障制度，对失业者给予基本的生活保障，调节和缩小分配上的差距，以弥补市场经济的不足。东莞市是我国改革开放的前沿地区，也是市场经济发展比较成熟的地区，推进社会保障服务均等化是经济社会协调发展的必然要求。东莞在社会保障服务均等化工作的许多制度创新与建设方面都居于全国前列，真正做到了服务大局、关注民生、促进公平、维护稳定，为东莞经济和社会发展打下了坚实的基础，为其他地区进行社会保障服务均等化建设提供了有益的经验。

（中央党校课题组：向春玲 卢旭东 刘钊 张嘉俊 汪星余 许雯 王朋蓉；执笔人：张嘉俊）