

应用研究

省社科应用研究优秀成果选编（十一）

编者按：本期围绕社会保障体制改革的有关问题从2014年度“江苏省社科应用研究精品工程”结项课题中摘编相关成果的观点，以期促进我省该领域相关研究的深入开展。

江苏省政府购买社会组织 养老服务的路径优化

南京工程学院 曲绍旭

江苏省政府于2011年9月7日就已颁布了《关于加快构建社会养老服务体系的实施意见》并制定了养老服务多元化的具体目标。发展至今，江苏省养老服务在内容、标准、评估等方面业已初具标准化规模，同时，政府购买社会组织养老服务方面亦走在全国前列，并打造了如“南京模式”、“昆山模式”等值得借鉴的经验。但是我省政府购买社会组织养老服务的方式在职能定位、服务规范、监督管理、评估机制等方面存在诸多弊端，亟需解决。因此，在总结优势经验之基础上，适时、适度、适当地提出完善与优化江苏省政府购买社会组织养老服务的方式、方法，是完善社会政策、公共

服务的首要所在。

一、形成社会组织+家庭+社区的服务购买路径

（一）完善社会组织参与社区与家庭信息传递服务购买机制

社会组织可发挥其灵活性的特点，通过信息的传递有效介入社区与居家养老服务中。在这一过程中，社会组织对老年人信息的收集显得尤为重要。可以采用两种方式一是老年人基本信息的档案库建设；二是老年人需求信息的分类。尤其是第二点，老年人的需求很多，除了衣、食、住、行等基本生活方面，还包括心里、社交等精神生活需求。社会组织要对不同的需求进行分类，哪些方面居家养老服务能满足？哪些方面社区养老能满足？对两者都不能满足的需求，社会组织要尝试其他的办法解决，尽量最大化满足老年人的需求。

（二）强化家庭成员社区融入等社会组织服务的购买

江苏省可通过引导、宣传、协同等方式，强调社会组织帮助老年人家庭尽快融入社区，简化服务过程，提升服务的效果。在引导方面，通过政府的购买，社会组织要与老年人家庭形成良性的互动，通过公益的方式引导家庭成员参与到社区的活动中来；在宣传方面，通过政府的购买，社会组织要多向老年人家庭成员灌输养老服务的思想，引导正确的养

老方式；在协同方面，通过政府的购买，社会组织要与老年人家庭形成完善的帮扶关系，为家庭成员在养老服务方面的行政工作提供咨询、帮助等内容。

二、形成社区+NGO+机构的服务购买路径

（一）通过购买机制，形成资源共享体系

江苏省可通过购买社会组织的部分养老服务，对双方主体进行位置整合，形成完备的服务模式。要以社会组织为管理与宣传核心，由社区提供服务场所，在社区内建立（可采取购买社区养老服务抑或单独申请等合作方式）类似养老院的福利机构，其服务对象主要包含养老机构无法满足其心理安抚、自身提高等要求的老年人，此种方式即可满足社区、机构养老功能之不足，又可形成三方联网的养老体系。整合的方式可采用社会组织与机构养老方合作，在社区内建立养老机构的分支，或直接把机构养老的一部分业务拓展到社区养老服务中。笔者在南京调查时发现，有部分社区已经引入了机构养老的服务，在社区养老服务中心内设立专门的医疗服务部门为老年人开展日常的卫生服务。

（二）完善服务转移购买机制

在社区养老和机构养老服务模式的整合方面，江苏省可以通过购买社会组织服务为中介进行服务连接，即老年人在社区内满足日常生活需求，之后进入社会组织接受心理咨

询、社会关系建立（政府购买），最后进入机构享受照料、陪护等全方位服务（政府购买）。

三、形成机构+NGO+家庭的服务购买路径

（一）评估服务模式的建立

即通过政府购买，让社会组织同时进入家庭、机构养老，通过定期听取后两者的反馈，并检视其服务状况，做出预期评估。社会组织可拓展机构介入家庭养老服务的评估业务。社会组织对机构介入家庭养老的方式进行评估，需要更加专业化的人员，更为细致的分类标准。但这一评估方式若能形成，对机构养老服务的业务拓展提供了较为重要的基础。

（二）购买服务方式的跟进

社会组织可在家庭与机构间采取间接的服务方式，即家庭购买社会组织的养老服务，面对其服务效能不足的情况，社会组织可再与机构联系，促使其工作人员进入家庭为老年人服务，形成多元并举的服务格局。需要考虑的是，家庭购买社会组织养老服务机制的形成需要量方面的合力，一方面集中于家庭的购买意愿；另一方面集中于 NGO 家庭服务的吸引程度。家庭购买社会组织的养老服务的可能性主要集中于其他服务不能满足的情况之下，或缺乏家庭所需要的服务。现有的居家养老服务不能完全满足老年人的服务需求已成事实，社会组织可适当介入。

加强我国社保基金投资监管的政策建议

金陵科技学院 郁露露

社保基金是社会保障体系的核心，更是老百姓的“养老钱”、“保命钱”，因而其投资运营与监管的是否有效不仅关系到每一个被保障人的切身利益，而且关系到整个社会与经济能否平稳地运行。就目前的现状而言，虽然江苏等经济较发达的东部地区，社保基金相对比较充足，但随着老龄化社会的加剧，加之近几年社保基金案件的频繁发生，规模巨大的老百姓“养命钱”频频遭到挪用，社保基金偿付压力日益加大。自 2014 年起的未来十年内，经 ARMA 模型的测算，养老保险基金的实际可支付金额将从 2014 年的 2.8 万亿元猛增到 2023 年的 8 万亿元，总金额几乎翻了 3 倍。基于会计视角，在我国现阶段，要建立健全社保基金的投资运营监管体系可以从以下几方面着手：

一、设置合理入市比例，构建有效投资组合

社保基金的入市并不是将全部的社保基金都投入资本市场，而只是将部分的社保基金投入资本市场。因而，确定合理的入市投资比例对基金投资风险的控制至关重要，因为

资本市场的高收益总是伴随着高风险。尤其是对于我国的资本市场而言，市场秩序的不规范、法律体系的不健全势必会增大我国社保基金入市的投资风险。因此，我国社保基金的入市应持较为谨慎的投资态度，并且应在认真分析研究我国资本市场特征的基础上确定社保基金的合理入市资金量和比例，以确保基金投资运营的安全。此外，选择什么样的投资品种构建投资组合也至关重要，这也是确保我国社保基金实现其保值增值目标的关键环节。例如，在选择股票投资品种上，可以挑选那些绩优且有成长性的公司股票来构建投资组合，以确保在提高基金整体投资收益的同时实现对其投资风险的有效分散。

二、科学选择基金管理公司

就我国目前社保基金的投资方式而言，风险较低的投资一般由全国社保基金理事会直接运作，而风险较高的投资则需委托专业的投资管理机构进行运作。因而，为了有效控制我国社保基金的投资风险，如何选择合格的社保基金投资管理人和托管人就显得尤为重要。从国际经验看，通过公开招标挑选社保基金管理公司是一种比较科学的方式。例如，社保基金管理部门可以通过设定严格的市场准入资格，公开招标挑选合格的基金投资管理人和托管人，并进行经常性的清理和整顿，从而实现对社保基金委托代理风险的有效控制。

三、建立准备金制度，防范经营风险

目前，我国的资本市场还存在着市场秩序不规范、投资工具不丰富以及法律体系不健全等诸多问题，因而社保基金进入资本市场进行投资，必然会面临着投资收益率波动的风险，所以为了保证社保基金最低投资收益的实现，确保基金投资运营的安全，当务之急就是要建立一个社保基金的准备金制度，从而实现对基金投资经营风险的有效防范。具体而言，基金的准备金制度应该包括提取盈余准备金和风险准备金两部分。当基金的实际收益率低于最低收益率时，可以先动用盈余准备金进行弥补，仍不足弥补时再动用风险准备金。如果准备金均已动用完毕，实际收益率仍低于最低收益率，则可通过让受托人不再提取管理费等方式，实现对社保基金投资风险的有效控制。

四、建立独立的社保基金审计委员会

目前，我国的社会保障经办机构主要是依靠政府督导和自身内心道德法则来保证会计机制的有效运行，从而导致在很大程度上弱化了我国社保基金会计监管的权威性和有效性。因而现今的当务之急就是要建立一个隶属于社会保障经办机构，但同时又具有独立地位的社保基金审计委员会，以加强对社保基金的内部审计，并逐渐完善我国社保基金的会计监管制度和内部控制制度，从而提高会计信息披露的质量，确保会计监管职能的充分发挥，最终实现对社保基金投资运营全过程的有效会计监管。

五、加强社保基金会计信息披露

管理透明度低、会计信息披露不充分是我国社保基金会计监管存在的重要问题之一。在一个会计信息披露不充分的制度下，很难确保会计监管发挥其应有的作用。因此，要健全我国社保基金的会计监管机制，就必须完善社保基金的管理公示制度，提高社保基金管理的透明度。只有这样才可以将投资公司置于监管机构和社会公众的双重监督之下，防止投资公司违规挪用等行为的发生，避免基金所有人的利益受到损害。

六、构建社保基金预警监管指标体系

社保基金投资运营的预警监管是社保基金会计监管工作中的一个重要组成部分。而我国至今还未建立一个能够充分全面地反映社保基金投资运营情况的预警监管指标体系。因而，为了更好地发挥社保基金会计监管的作用，当务之急就是要建立一个能够反映我国社保基金投资运营情况的预警监管指标体系，以便为社保基金的投资运营提供及时、准确的财务预警信号，实现对我国社保基金投资运营的全面监管。具体而言，我国可以先从单个预警监管指标的科学设置上入手，在此基础上逐步完善每一个预警监管指标的计算，并不断地提高这些预警监管指标的可比性和系统性，从而为最终构建出一个完整、有效的社保基金预警监管指标体系做准备。

农民养老权利法律保障机制研究

——以城镇化进程中的江苏农村为背景

南京审计学院 毕少斌

江苏省政府提出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略，是实现我省跨世纪奋斗目标的一项重要措施”。城镇化战略背后，涵盖了广泛的改革和发展领域。如何在城镇化的进程中保障农民特别是失地农民的养老权益，将在很大程度制约城镇化进程。江苏虽然是个经济大省，社会发展水平处于全国领先地位，在全国率先建立了被征地农民基本生活保障制度，全省城市规划区内被征地农民即征即保机制已初步形成。新型农村合作医疗覆盖率为 99.5%。但仍然存在大量的农村人口，并且地区间发展也呈不平衡状态，比如苏北要明显落后于苏南。在经济文化方面仍然存在着城乡差别、地区差别，需要在城镇化进程中统筹兼顾。随着新型城镇化进程的日益推进，农村家庭规模日趋小型化，农村居民老龄化程度偏高，对传统家庭养老都带来更多挑战，建立新型农民养老法律保障机制已迫在眉睫。

一、目前农民养老保障的现状调查

2014 年 8 月，课题组在连云港市赣榆、灌云，常州武进

地区，选择了经济条件好、中、差不等的村（组），采取入户走访，资料查询等方法进行，共调查了 3 个村（组）、62 户，涉及人数 130 多人。调查主要围绕建立农民养老法律保障机制所必需的资料为主，涉及年龄结构、文化层次、家庭结构、养老观念、养老权救济途径的等个方面。

年龄	70 岁以上	60 岁-70 岁	50-60 岁	50 岁以下
人数（130 人）	22	28	42	38
比例	16.9%	21.5%	32.3%	29.2%

注：由于大部分家庭有年轻成员在外打工，调查时实际受访对象老龄比例比户籍人口偏高。

家庭成员人数	1	2	3	4	5
户数（62 户）	8	17	21	11	4
比例	12.9%	27.4%	33.8%	17.7%	6.6%

注：有 41 户家庭有成员在城市打工，占调查总数的 66%。

文化层次	大专以上	高中	初中	小学	文盲
人数（130 人）	16	40	35	34	5
比例	12.3%	30.7%	26.9%	26.1%	3.8%

养老观念	养儿防老	政府保障	自力更生	投亲靠友
人数（130 人）	60	41	26	3
比例	46.1%	31.5%	20%	2.3%

养老权救济主要途径	司法诉讼（找法院）	上访（找政府）	人民调解	家族亲戚调解
人数（130 人）	42	48	12	28
比例	32.3%	36.9%	9.2%	21.5%

数据显示：

1、农村人口年龄日益呈老龄化，特别是长期居住在农村的老人比例呈上升趋势。60 岁以上的老人占调查人数的 38.4%；50—60 岁占 32.3%表明今后几年将保持较快的人口老龄化速度。因此，从养老权保障的权利主体的角度来看，紧迫性日益凸显。

2、农村家庭规模日益趋小型化。由于计划生育政策的

影响，以及人们生活方式的改变，即使家庭人口较多，但几代同堂的大家庭已非常少见。因而传统家庭养老方式面临挑战。

3、老龄农民的文化层次总体偏低，甚至有个别是不识字的文盲，使得对养老保障的认识上难免存在障碍，对国家的法律政策也缺乏必要的了解。

4、大部分调查对象仍抱有传统的养老观念，以家庭养老为主要方式，但也有近三分之一的农民意识到政府对农民养老的保障义务。20%的农民选择了自我保障。

二、构建农民养老权利法律保障机制的设想

符合新型城镇化建设要求的农民养老保障机制构架应当包括三个层面：保障（权利）主体、保障（义务）主体和保障方法；五个环节：科学立法、公正司法、严格执法、全民守法和权利救济。以立法为前提，司法裁判、行政执法、全民守法、社会救助为手段，权利救济为保障。各环节相互作用，形成有机整体，通过有效运行来共同保障农民的养老权益。

1.保障（权利）主体。现阶段中国农民已大体分化为8个阶层：农业劳动者阶层、农民工阶层、雇工阶层、农民知识分子阶层、个体劳动者和个体工商户阶层、私营企业主阶层、乡镇企业管理者阶层和农村社会管理者阶层。立法上应根据分化后各类农民群体的自身特点分别制定保障措施，切实保障各类农民群体的养老权益。

2.保障（义务）主体。国家机关包括立法机关、行政机关、司法机关，是农民养老权的主要保障义务主体，在法律授权范围内代表国家行使职权，是农民养老权保障的主渠道；民间团体、企业、家庭等社会组织都应在保障农民养老权利方面承担相应的社会责任。

3.保障方法。科学的立法行为、公正的司法裁判行为、透明的行政执法行为以及社会善良风俗的培养是完善农民养老权利保障机制的具体方法。

（二）五个环节

1.科学立法。在城镇化进程中，科学立法是农民养老法律保障机制的前提。坚持以民为本的立法理念；加强重点领域立法，如民生领域；拓宽社会各方有序参与立法的途径和方式；加强程序性立法；加强地方立法机关的立法主动权；开展多层次多形式法治创建活动，理应结合国情、民情，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

2.严格执法。十八届四中会会《公报》强调：法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。明确农民养老权保障的具体行政主体，推行权力清单制度和责任清单制度，严格按法定权限和程序行使职责；强化对行政权力的制约和监督，完善纠错问责机制，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。

3.公正司法。公正司法是法治建设的保障。也是真正使农民的养老权利从起点公平走向结果公平的保障。要贯彻司法为民的基本原则，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义；公正司法核心是不断提高司法公信力；构建司法与社会沟通的制度化平台；可尝试在有条件的基层法院专设老年庭。

4.全民守法。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护，在农民养老权保障机制中的所有主体都应当自觉养成权利意识和法治意识，树立法律信仰，自觉践行法治精神；要加强法治宣传教育，增强公众的法治意识；推进农民养老保障法治化，保障手段综合化，保障途径多元化。

5.救济保障。完善司法救济；强化行政救济制度；完善人民调解制度；规范信访制度。

构建我国失独老人社会保障体系的思路

金陵科技学院 郭秉菊

所谓失独老人，是指响应国家的计划生育政策只生育了一个孩子，而独生子女因意外或疾病死亡，没有再生育或领养的老人。失独问题一定程度上是国家人口政策负效应的体

现，如果不妥善加以解决会带来人们对政府的信任危机，同时随着失独家庭规模的增大，失独群体也会衍变成一个不稳定群体阻碍我国和谐社会的建设，因此，加强对失独问题的关注与研究具有重大的理论与现实意义。

一、推进立法完善，从根本上保障失独老人权益

（一）加快《失独家庭社会救助法》的立法进程

霍布斯认为国家是通过契约产生的，契约的精神就是：人们为了自身安全而转让或放弃自己的权利给主权者，因此主权者行使权力必须受到契约宗旨的限制。对失独家庭来说，从政府获得社会救助是其应有的权利；就国家而言，为失独家庭提供社会救助则是其应尽的义务。因此，如何利用立法的形式，将这种公民权利与国家义务的关系加以规范和制约，显得尤为重要。当前我国针对失独老人的法律、法规欠缺，可以考虑在条件成熟时制定《失独家庭社会救助法》对此问题进行规范，当前条件不具备的情况下可以考虑先由国务院制定《失独家庭社会救助条例》以解燃眉之急。

（二）构建多层次的失独家庭社会救助法律体系

从养老救助、失业救助、医疗救助、住房救助、失独者国家补偿等相关方面建立针对失独家庭的社会保障立法体系。例如地方政府可以负责为独生子女家庭购买独生子女意外伤残险、失独老人的大病住院保险等。对于农村的失独

老人生活会更加困难，政府应出面为其完善养老保险与医疗保险，以保证其老有所养。

（三）完善《中华人民共和国继承法》中的相关规定，扩大失独老人的养老路径

可以考虑增加侄甥子女为法定继承人，并规定其享有类似丧偶儿媳、女婿的继承权，如果失独老人有侄甥子女的话，只要他们对失独老人尽到主要的赡养义务了，就可以成为第一顺序的继承人。我国的《继承法》中已经建立了遗赠扶养协议制度，在实践中可以对该法条进行细化，让失独老人与常年居住的社区或相熟的邻居签订遗赠扶养协议，由社区或邻居照顾老人的生老病养，老人去世后遗产由社区或邻居予以继承，当然，法律也要同时规定相应的监督机关予以监督，以保障失独老人得到良好的照顾。

二、探索建立多层次的养老保险法律制度

（一）大力推进独生子女家庭保险与失独养老综合保险

我国在建立与完善养老保险法律制度过程中，应该借鉴国外有关养老保险法律制度，通过税收优惠等措施鼓励企业为职工缴纳补充养老保险和个人储蓄养老保险。建立起完备的社会统筹养老保险，个人养老保险帐户，养老保险年金，个人养老储蓄等多层次相结合的养老保险法律制度。并且针对独生子女家庭在其基本的养老保险体制之外，附加补偿保

险，保费可以参照国外模式由政府或者企业按相应比例承担，为独生子女家庭增加养老保障。针对失独老人的养老保险，可以由政府出资为失独老人购买养老、医疗、意外等综合型的保险，以应对我国因计划生育这一特殊国策而增加的独生子女父母社会保障风险。

（二）实行养老保险筹资渠道多元化，加强养老基金的市场化管理

目前我国的养老保险基金主要是由国家社会保障部门来管理，行政管理色彩较浓，管理机制僵化，效率不高。基本养老保险基金由地方政府运营，各地具体做法情况差别较大，管理混乱。从本质上讲，养老保险基金运营并不应该属于地方政府的职能。我国可以借鉴德国、智利、日本等国的有益做法，结合我国的具体情况，将养老保险基金采用基金管理公司的模式来保障其保值增值。以保证养老基金和独生子女家庭特别养老基金的保值升值。

三、改变单一的家庭养老模式，建立多元化的养老服务体系

中国传统的养老方式一直是以家庭养老为主，可是对于失独家庭来讲，失去了这一“最主要”的养老方式以后，他们的养老就陷入困境，只能依靠国家和社会。家庭养老模式对失独老人而言是无法实现的痛苦愿望，因此，应该尝试多

种养老模式的结合。

1. 失独者的养老院养老模式

政府可以出资在社区建立专门为失独者服务的养老院，让失独老人们在一起抱团取暖，并且可以与社区卫生院保持联系，由社区医生定时为失独老人进行身体检查，提供医疗服务。可以要求社会养老机构降低养老入住的门槛，取消失独老人入住养老院需儿女签字的要求，确保失独老人入住养老院无障碍。

2. 失独者的居家养老模式

以社区为依托，建立“居家养老+社区家政服务+集体生活照顾”的养老模式，此种模式比较适合喜欢家庭生活，不想到养老院养老，但生活上又缺少照顾的失独老人，社区可以加强对失独老人的关爱服务，采取政府购买服务的方式，引入社会组织为失独家庭开展服务。可以为社区老人开放小饭桌服务，将失独家庭纳入免费就餐范围。对失独老人定期开展义务上门诊疗，义务心理辅导等多种服务。

3. 失独者的寺院养老模式

寺院安养院模式是近年才出现的养老模式，一方面因为优质一点的养老院往往大门难进，另一方面，失独老人为了寻求精神解脱，躲进寺院寻求心理慰藉、缓解伤痛，因此这一模式也受到不少失独老人的青睐。

4. 旁系血亲或遗赠扶养协议养老模式

当前有的失独老人有侄子、外甥等自然血亲的亲属，他们也选择由侄甥养老，这可以增加老人与亲人间的联系与沟通，达到精神上的慰藉，是一种应该提倡的养老方式。另外，由失独老人与所在社区或邻居签订生前养老，生后继承的遗赠扶养协议，对老人晚年生活进行照顾也是一种可以运行的养老方式，不过要加强监督，防止虐待老人的情况发生。