

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编 · 李 伟

社会政策重点领域改革研究

社会发展研究部课题组 著

Research on Reforms
of Key Aspects of Social Policy



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

非外借

社会政策重点领域改革研究

社会发展研究部课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策重点领域改革研究/社会发展研究部课题组著.
北京:中国发展出版社,2016.10

(国务院发展研究中心研究丛书,2016/李伟主编)

ISBN 978-7-5177-0536-9

I. ①社… II. ①社… III. ①社会政策—研究—中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 156449 号

书 名: 社会政策重点领域改革研究

著作责任者: 社会发展研究部课题组

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0536-9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 10

字 数: 120 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990625 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: 121410231@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

“社会政策重点领域改革研究”

课题组

课题总负责人

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部部长 研究员

课题执行负责人

李建伟 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长 研究员

林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部巡视员 研究员

课题协调人

喻 东 国务院发展研究中心社会发展研究部 副研究员

课题组成员

丁宁宁 国务院发展研究中心社会发展研究部 研究员

王列军 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长 副研究员

余 宇 国务院发展研究中心社会发展研究部第三研究室副主任
副研究员

张佳慧 国务院发展研究中心社会发展研究部第一研究室副主任
副研究员

王雄军 国务院发展研究中心社会发展研究部第二研究室副主任
副研究员

张冰子 国务院发展研究中心社会发展研究部 副研究员

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016 年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到 2020 年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015 年 10 月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016 年 3 月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略性安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未遇的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到，我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成，欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着，在当前和未来相当长的时期内，投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强，有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势，只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象，而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展，我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景，我们认为，中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期，如果不能在窗口期内完成发展的转型，我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎，现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点，并对转型发展进行了周密部署。概言之，未来五年，为了推动经济转型、释放发展潜力，我们将以新的发展理念为统领，依照“十三五”规划描绘的蓝图，通过持续不断地深化改革和扩大开放，建立新的发展方式，形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级，形成发展新格局，需要从供给和需求这两侧采取综合措施，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，转变发展方式，促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段，摆在面前的既有周期性、总量性问题，但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中，当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如，在传统的增长动力趋弱的同时，

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的中国特色新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书 2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括 19 种（20 册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

2016年8月

内容摘要

当前社会政策重点领域主要是医疗卫生、教育和社会保障（包括养老）。为了突出改革的目标和可行路径，本书不求四平八稳、面面俱到，而是以问题为导向，以上述领域的若干关键改革为切入点，一共形成了九篇专题研究报告。此外，还就经济增长方式转换期非常关键的劳动就业问题进行了研究。

提供普遍服务的三级医疗服务体系、妇幼保健和重大疾病防控一直是我国医疗卫生事业的重中之重。专题一（鼓励社会办医必须厘清的几个问题）指出，在进一步明确公立医院的主导地位的前提下，鼓励社会办医的主要目标是动员社会力量、提升整体服务能力、拓展服务范围、满足多样化需求；政策重点是激励约束并举，促进非营利机构健康发展。“混合所有制公立医院”“股份制非营利机构”等错误做法必须严格控制。专题二（关于全面实施免费基本生育服务的建议）指出，要进一步降低我国孕产妇死亡率和婴儿死亡率，减少出生缺陷及其他相关疾病发生率，就应充分借鉴国际经验，提供免费的全过程基本生育服务，同步推进服务体系和支付方式改革，在服务能力和经济上都切实可行。专题三（以乙肝药物免费提供为切入点，同

步推进乙肝防治和基本药物制度的完善)指出,针对防控形势依然严峻的部分重大疾病,可以通过防治模式改革,率先实现防控突破。建议近期以完善乙肝防控作为切入点,通过政府主导与相关药品生产企业谈判,大幅度降低乙肝优选药物的采购成本并以(基本)免费方式提供,同步推进基本药物制度完善。专题四(利用信息化手段,提升基层医疗体系能力)指出,我国三级医疗服务体系的一个突出问题是基层医疗体系利用率不高,其中一个重要的原因是基层医疗体系能力还很不足,患者对其缺乏信心。通过信息化手段推动基层诊疗的标准化、网络化,发展更加贴近患者的诊疗方式,从总体上优化医疗资源配置,是能力提升的一个重要“抓手”和突破口。

义务教育公平性和民办教育是教育事业的近期重点。专题五(建立教师流动制度:担忧、障碍与建议)指出,教师流动是义务教育均衡发展的重要手段,要充分考虑教师个体及学校、主管部门等机构利益对教师流动的影响,从激励与约束两方面入手,对相关制度障碍进行针对性改革。专题六(促进民办教育健康发展的思路与建议)指出,一些长期制约民办教育发展的制度桎梏和政策壁垒还没有从根本上消除,应理顺政府与民办学校关系,进一步明确民办教育目标、定位和业务范围,在区分营利性和非营利性的基础上建立民办学校分类管理制度,同时加强整体规划、业务指导和质量监管。

社保制度改革和养老服务体系建设的社会保障事业的重点和难点。专题七(社会保障领域的重点改革)指出,社会救助制度改革重点是完善待遇确定和调整机制,提升管理能力;养老保障重点是引入名义账户制,扩大缴费型支柱的覆盖范围,建立和扩展补充型养老支柱,加快推进降低费率、延迟退休等改革;医疗保障重点是整合三项医保制度和管理体制,改革筹资和缴费机制。专题八(我国社会养老

服务体系建设存在的问题与调整建议)指出,我国社会养老服务体系建设刚刚起步,顶层设计缺失的问题突出,应从社会养老服务体系的定位和作用出发,完善定价机制和筹资方式,加强人员队伍建设。

劳动就业问题是当前的一个热点。专题九(我国劳动力供求格局的转折性变化与就业政策调整)指出,未来10年是我国劳动力供求格局从总量基本平衡向供给不足转换的重要时期,劳动力供给规模将在2016年达到7.7亿人的峰值,之后将逐步下降到2025年的7.6亿人。就业政策的重点应从过去的保就业总量调整为鼓励就业和提升劳动生产率。



专题一

鼓励社会办医必须厘清的几个问题

- 一、进一步明确鼓励社会办医的目标 / 2
- 二、激励约束并举，促进非营利机构健康发展 / 4
- 三、规范营利性机构发展，警惕医疗服务领域的“混合所有制改革” / 5
- 四、进一步明确政府办医和社会办医的关系 / 7

专题二

关于全面实施免费基本生育服务的建议

- 一、我国生育服务成绩巨大，但仍存在一些值得关注的问题 / 11
- 二、建议尽快实施面向全民的免费全过程生育服务 / 12
- 三、提供全民免费基本生育服务的意义和可行性 / 15

专题三

以乙肝药物免费提供为切入点，同步推进乙肝防治和基本药物制度的完善

- 一、我国乙肝防控面临的形势和主要障碍 / 19
- 二、基本政策建议：建立政府主导的价格谈判与费用分担机制，
实现乙肝抗病毒药物的普遍可获得 / 21
- 三、推进乙肝药物基本免费提供意义重大，成本却很有限 / 25

专题四

利用信息化手段,提升基层医疗体系能力

- 一、“看病难”“看病贵”的问题中,也有基层医疗体系能不能“看病准”的问题 / 27
- 二、一些地方在通过信息化推动基层诊疗方面的改革探索值得重视 / 28
- 三、利用信息化手段提升基层医疗体系能力的政策建议 / 29
- 四、只有正确认识信息化手段的作用,才能更好推动“强基层” / 31

专题五

建立教师流动制度:担忧、障碍与建议

- 一、建立教师流动制度存在的若干担忧 / 35
- 二、建立教师流动制度面临的主要障碍 / 37
- 三、义务教育学校教师流动的“嘉善经验” / 40
- 四、教师“县管校用(聘)”的成都探索 / 45
- 五、建立教师流动制度的政策建议 / 49

专题六

促进民办教育健康发展的思路与建议

- 一、我国民办教育发展进入新阶段 / 55
- 二、当前民办教育发展面临的突出问题 / 59
- 三、促进民办教育健康发展的改革实践 / 61
- 四、以分类管理为突破口,促进民办教育健康发展的思路与建议 / 68

专题七

社会保障领域的重点改革

- 一、改革的总体思路 / 80
- 二、关于社会救助制度改革 / 83
- 三、关于养老保障制度改革 / 86
- 四、关于医疗保障制度改革 / 92
- 五、关于生育保险及生育服务相关制度改革 / 99
- 六、需要推进的其他改革 / 101

专题八

我国社会养老服务体系建设存在的问题与调整建议

- 一、社会养老服务体系建设存在的问题 / 105
- 二、主要发达经济体养老服务体系发展的基本趋势 / 109
- 三、调整社会养老服务体系建设和改革的建议 / 112

专题九

我国劳动力供求格局的转折性变化与就业政策调整

- 一、我国劳动力供给即将发生转折性变化 / 118
- 二、未来 10 年劳动力充分就业仍需经济保持适度增长 / 125
- 三、我国中长期经济发展将面临劳动力供给不足的制约 / 132
- 四、结论与政策建议 / 141

专题一

鼓励社会办医必须厘清的几个问题



按照新一轮医改方案确定的正确目标和党的十八届三中全会《决定》精神，促进社会办医健康发展，就要对一些基本问题理清思路。在进一步明确公立医院主导地位的前提下，动员社会力量办医，提升整体服务能力、拓展服务范围、满足多样化需求是鼓励社会办医的最主要目标和功能；政策重点是激励和约束并举，促进非营利机构健康发展。当前医疗服务领域出现的“混合所有制改革”“股份制非营利机构”等改革思路和做法，在逻辑上、法理上都行不通，现实危害很大，必须从严控制，存在明显偏差的做法要及时制止。

一段时期以来，社会办医的热度很高。学术界有很多鼓励与呼吁，社会资本有了更大热情，一些地方政府也开始进行不同形式的政策鼓励甚至“政策创新”。对于其中的一些理念、走向和做法，质疑的声音也很多。毫无疑问，在国家政策层面，对社会办医一直是鼓励和支持的。2009年出台的新医改方案、随后的一系列相关政策文件以及党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）都对此有明确的表述和要求。我们认

为，对于社会办医，不存在要不要发展的问题，重要的是如何按照医疗卫生事业发展的内在规律，按照新一轮医改方案确定的正确目标和三中全会《决定》的精神，促进其健康发展。对一些基本问题，必须理清思路，防止走弯、走偏。

一、进一步明确鼓励社会办医的目标

长期以来特别是新一轮医改启动以来，国家一直明确鼓励社会办医，并陆续出台了一系列鼓励性政策。但迄今为止，社会上对为什么要鼓励社会办医一直有不同的解读。有观点认为，通过鼓励社会办医，可以提升整体的医疗服务能力，提供多层次、多样化的服务，满足多样性需求；有观点认为，当前公立医院改革滞后，通过社会办医，引入竞争，可以倒逼公立医院改革；还有一种解读，就是当前我国经济面临下行压力，很多领域产能过剩，鼓励社会办医，可以成为新的经济增长点，可以为社会资本提供新的投资出路，等等。

动员社会力量办医，提升整体服务能力、拓展服务范围、满足多样化需求是鼓励社会办医的最主要目标和功能。这也有利于动员公共服务领域的社会参与，完善政府与社会力量的关系。从发达市场经济国家的经验看，在医疗服务领域，也大都以不同方式鼓励社会力量参与。应该说，鼓励社会办医是正确的方向。

通过鼓励社会办医促进公立医院改革是一个值得探讨的问题。在一定程度上，社会力量举办的医疗机构具有较强的自主性，在治理方式、人事与薪酬制度以及成本控制等不少方面可以进行更加灵活的探索，可以为公立医院在相关领域推进改革提供示范。适度引入竞争也可以改变公立医院的发展环境，形成一定的改革压力。但从本质上讲，