

民与生

王军 著

社会保障是民生工作的重中之重，我国“十二五”时期将更加注重保障和改善民生。公共财政支持社会保障的基本思路是：保基本、广覆盖、重统筹、多层次、建机制、顺体制、严管理、可持续。无论过去、现在还是将来，财政工作者都把支持社会保障事业改革与发展，作为自己的职责和荣誉。

 人民出版社

民与生

民与生

人民出版社

社会保障是民生工作的重中之重，我国《十二五》时期将更加注重保障和改善民生。公共财政支持社会保障的基本思路是：保基本、广覆盖、重统筹、多层次、建机制、顺体制、严管理、可持续。无论过去、现在还是将来，财政工作者都把支持社会保障事业改革与发展，作为自己的职责和荣誉。

王军 著

民与生

责任编辑:郑海燕 吴焰东 陈 登 姜 玮 茅友生

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

民与生/王军 著.

-北京:人民出版社,2011.3

ISBN 978-7-01-009694-0

I. ①民… II. ①王… III. ①社会保障-中国-文集 IV. ①D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 028591 号

民 与 生

MIN YU SHENG

王 军 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京凌奇印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:177 千字 印数:0,001-5000 册

ISBN 978-7-01-009694-0 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

写在前面的话

这是几篇讲稿，本想讲完就算了。但回头一看，四篇稿子谈的都是社会保障方面的问题，是对《病与医》和《险与保》的深化与拓展，又考虑到目前是“十一五”收官、“十二五”开局的总结展望之时，故结集。

十年来，特别是“十一五”期间，我国建立了社会保障的基本制度体系，走出了一条具有鲜明中国特色并具越来越大国际影响力的社会保障发展之路，这在世界社会保障史上是不多见的。尤其是相比较而言，我国是在经济发展水平不高、低收入者占比较大、财政汲取能力较低、人口老龄化发展较快等情形下做到的，则更是没有先例。

中国共产党十七届五中全会提出：“十二五”时期要更加注重保障和改善民生，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。社会保障是民生工作的重中之重。在书中，我对“十二五”时期财政支持社会保障制度建设的基本思路进行了探讨，提出“保基本、广覆盖、重统筹、多层次、建机制、顺体制、严管理、

可持续”的二十四字原则，并对医药卫生体制改革、促进就业、农村社会保障体系建设等提出了自己的意见和建议。或许，会为研究制定“十二五”社保建设的具体规划提供一些参考吧！

2010年6月我在国家行政学院举办的省部级农村社保专题研讨班上曾经说过：“一点也不夸张地讲，我们都是农民的后代；一点也太过分地说，农民种的粮食和所做的贡献在我们成长的过程中起到了至关重要的作用。我们这代人对农民、农村、农业怀有深深的情感。因此，让我们以感恩之心、以尽责之份、以奉献之情、以荣誉之感，共同努力，把社会保障特别是农村社会保障工作做得更好，支持得更好，让和谐社会之花遍地开放。”

尽心尽力地保障和改善民生，是财政工作者的职责，也是荣誉！

王 军

2011年2月

民生

Contents

目录

写在前面的话	1
发挥好财政职能作用 促进好社保事业发展	1
加大财税政策支持力度 推动医改工作深入开展	71
公共财政尽心尽力 农村社保快速发展	130
认真总结研判 全力促进就业	184

发挥好财政职能作用 促进好社保事业发展^①

中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出，要更加注重保障和改善民生。认真贯彻落实这一要求，尽心尽力支持社保工作加快发展，需要各级财政部门全面总结“十一五”时期财政社保工作，深入分析“十二五”时期财政社保工作面临的新形势和新任务，研究明晰下一步财政支持社保改革与发展、加快民生建设的基本思路。

一、“十一五”时期财政社会保障工作成绩巨大

“十一五”时期是我国经济社会发展进程中非常重要的阶段。

① 本文系根据作者2010年9月在全国财政社会保障工作会议上的讲话稿整理而成。

在党中央、国务院的正确领导下，各地区、各部门坚定不移地推进改革开放，积极发挥市场配置资源的基础性作用，不断加强和改善宏观调控，妥



善应对国际金融危机的严重冲击，成功抗击汶川特大地震等重大自然灾害，保持了经济社会平稳较快发展。预计 2010 年我国国内生产总值（GDP，以下 2010 年数据除另有说明外皆为预计数）比 2005 年的 18.5 万亿元翻一番，有望跃居世界第二位。“十一五”时期，我国 GDP 按不变价格计算，年均递增 9% 以上，占世界 GDP 的比重由 5% 增长到 8% 左右。特别是 2008 年下半年以来，面对美国次贷危机引发的国际金融危机，党中央、国务院审时度势、果断决策，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，不断丰富完善应对国际金融危机的一揽子计划和政策措施，在全球率先实现经济回升向好。据有关专家测算，2009 年我国对世界经济增长的贡献达到 50% 左右，成为世界经济触底反弹的主要推动力量之一。“十一五”时期，全国财政收入预计实现 294000 亿元，年均增长约 18.5%，财政收入占 GDP 的比重从 2005 年的 17% 提高到 2010 年的 21% 左右。五年来，我国工业化、城镇化、市场化、国际化进程明显加快，社会生产力、综合国力和人民生活水平跃上新台阶，城乡面貌发生了很大变化。可以说，我们已经站在一个新的历史起点上。

在经济和财政实力不断壮大的同时，各项民生建设得到快速发展。“十一五”时期，按照构建社会主义和谐社会的要求，以基本公共服务均等化为价值取向，逐年大幅增加财政投入，努力推动体制机制创新，民生新政频频出台，惠民力度不断加大，各项民生事业发展都取得了历史性突破。五年间，社会保障制度建设每年都有大举措和大收获：2006 年，统筹推进规范津补贴与提高企业退休人员等社会保障对象待遇调整工作，并明确了今后

几年的调标政策，妥善平衡了相关群体的利益，初步形成了社保对象分享发展成果的机制；2007年，积极完善政策，妥善解决企业军转干部、自谋职业转业干部、部分参战退役人员、参加核试验退役人员等涉军群体的合理诉求，进一步保障其基本生活，有效维护了社会稳定；2008年，急灾区之所急，想灾区之所想，为夺取抗击汶川特大地震等罕见自然灾害的巨大胜利提供有力保障；2009年，多管齐下，充分发挥社会保障制度拉动消费、扩大内需的作用，有效化解国际金融危机冲击；2010年，面对新世纪以来最为复杂的经济局面，进一步推进医改、农村养老制度改革，建立与物价挂钩的确保低收入群体基本生活不受通胀影响的应对机制等方面，都取得新的成绩。社会保障事业在“十一五”时期为我国经济社会发展做出了突出贡献。

（一）制度体系基本健全

“十一五”时期，社会保障制度体系逐步健全（详见附表1-1、附表1-2、附表1-3）。与“十五”时期相比，重大进展主要体现在以下几方面：第一，无论养老、医疗、还是就业、住房，各类基本需求都有了更加系统的制度化保障机制，为实现党的十七大提出的“老有所养、病有所医、劳有所得、住有所居”等民生建设目标提供了制度保障。第二，无论城镇人口还是农村人口，无论低收入者还是其他社会成员，各类群体的基本保障需求都因制度体系的完善而得到进一步的满足。比如，针对城镇居民建立了城镇居民基本医疗保险制度、城市医疗救助制度、廉租住房和公



租住房保障制度等；针对农村居民建立了农村低保、新农保、农村危房改造等制度。第三，无论是社会保险制度，还是社会救助制度乃至社会福利制度，各种保障制度的内容都得到进一步发展和丰富。例如在社会福利方面，我们出台了重度精神、智力残疾人托养，贫困儿童抢救性康复，残疾人机动车用油补贴等一系列针对残疾人、孤儿等特殊群体的福利政策。第四，多层次的社会保障体系也在快速发展。企业年金和企业补充医疗保险有了较快的发展，商业保险的保障职能明显增强，商业保险公司经办社会保障业务取得新进展。汶川地震、玉树地震等特大自然灾害极大激发了举国上下的爱心和慈善热情，推动我国慈善事业发展进入新的历史阶段。第五，化解社会保障历史遗留问题取得明显进展。妥善解决关闭破产国有企业退休人员参加基本医疗保险、国有企业下岗职工生活保障向失业保险并轨遗留的经济补偿金和社会保险费等历史遗留问题。研究制定相关政策，妥善解决部分企业军转干部和军队复员退伍军人等涉军人员在基本生活、医疗和住房方面的困难。大力推进各类棚户区改造。同时，对未参保集体企业退休人员等的养老保障以及将“老工伤”人员纳入工伤保险社会统筹等进行了认真研究，初步形成了解决问题的基本思路。

可以说，经过“十一五”时期的不懈努力，覆盖城乡的社会保障制度体系框架已基本健全，在有效化解社会成员的基本生存和发展风险，不断改善城乡居民的生活水平，促进经济健康快速发展方面发挥了巨大的作用。

（二）扩面工作成效显著

随着社会保障制度体系的不断健全，制度覆盖面从就业人员扩大到非就业人员，从城市居民扩展到农村居民，越来越多的城乡居民被纳入到社会保障制度覆盖范围（详见附表 1-4）。具体来讲，一是社会保险覆盖人群大幅增长。企业职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数 2005 年分别为 1.57 亿人、1.3 亿人、1.06 亿人、0.81 亿人和 0.52 亿人，预计 2010 年年底将分别达到 2.31 亿人、2.1 亿人、1.3 亿人、1.51 亿人和 1.15 亿人，比 2005 年分别增长 47.12%、61.43%、22.27%、87.21% 和 119.57%。新农保从 2009 年年底开始试点，当年参保人数达 3326 万人，2010 年试点范围将扩大到全国 23% 的县（市、区、旗），如果加上各地自行推进的试点，估计将达到 40% 左右，参保人数预计将达到 1 亿多人。全国享有基本医疗保障的人数超过 12 亿人（包括城镇职工 2.19 亿人、城镇居民 1.85 亿人和新农合 8.34 亿人），是 2005 年的 4 倍，基本实现了全民医保。二是社会救助对象逐年增加。2010 年 6 月全国城市低保对象为 2305 万人，比 2005 年的 2234 万人增加 71 万人。农村低保制度从无到有，2010 年 6 月农村低保对象达到 5007 万人。五保供养对象从 2005 年的 328 万人增加到 2010 年的 560 万人，增长 71%。三是城镇新增就业稳中有升。2006—2010 年，全国累计实现城镇新增就业 5823 万人，其中帮助就业困难人员再就业 777 万人。每年转移农村劳动力超过 900 万人，

城镇登记失业率均控制在 4.3% 以内。

（三）待遇水平大幅提高

“十一五”时期，各项社会保障待遇水平不断提高，广大社会保障对象对经济发展成果的分享超过以往任何时期（详见附表 1-5）。具体来讲，一是连年提高基本养老金标准。企业退休人员基本养老金标准连年大幅提高，月均标准由 2005 年的 711 元提高到 2010 年的 1350 元，将近翻了一番，平均每年增长 13.41%，相当于同期城镇在岗职工平均工资增长率（16.22%）的 82.7%。二是大幅提高医疗保障水平。新农合人均筹资标准由 2005 年的人均 30 元，提高到 2010 年的人均 150 元，5 年间提高到原来的 5 倍，新农合财政补助标准同期由 20 元提高到 120 元，提高到原来的 6 倍。居民医保人均筹资标准也由 2007 年的人均不低于 50 元提高到 2010 年的不低于 150 元，3 年间提高到原来的 3 倍。2010 年，城镇职工医保、城镇居民医保和新农合政策范围内住院费用补偿比例将达到 72%、60% 和 60% 以上，最高支付限额分别提高到当地职工年平均工资、城镇居民可支配收入和全国农民人均纯收入的 6 倍以上，其中新农合补偿比例比 2005 年翻了一番，城乡居民受益水平明显提高。三是多次提高低收入者生活保障标准。全国城乡低保平均补助标准分别由 2005 年的每月 72 元和 2007 年的 39 元提高到 2010 年 11 月底的 168 元和 62 元，年均增长 18.47% 和 16.71%。其中，2008 年一年内就三次提高了城乡低保补助水平。为改善城乡困难群众基本生活，拉动低收入

入群体消费需求，2009年春节前，中央财政还向包括城乡低保对象等在内的7570万社会保障对象发放一次性生活补贴90.67亿元。农村五保供养标准由2005年的每人每年1064元，提高到2010年的2582元，翻了一番多，年均增长20.49%。四是优抚保障水平明显提高。优抚对象残疾抚恤金标准在“十一五”时期增长了156%，年均增长20.7%。比如，一级因战残疾军人的抚恤金标准由2005年的11200元提高到2010年的28690元。以上几个项目标准的年均增幅，均大大高于同期CPI3.29%的增幅，显著高于同期GDP的增长速度，全部高于居民可支配收入、农民人均纯收入的增幅，绝大多数高于城镇在岗职工平均工资增幅。

（四）应急工作迅速有力

“十一五”时期，社会保障工作面临的急、难、险、重问题比以往任何一个时期都多，经受的考验比以往任何一个时期都大。我们没有被重重危难吓住，没有被接踵而至的应急任务压垮，而是以大无畏的勇气、饱满的热情投入到一场又一场应对突发事件的战斗中，努力健全工作机制和 workflows，及时制定和合理提高应急保障标准，不断拓展财政保障范围，取得了一次又一次的胜利（详见附表1-6）。具体来讲，一是有效应对各类特大自然灾害。按照“急事急办、特事特办”的原则，深入研究应对各种灾害的财政政策，适时调整自然灾害生活救助项目和中央补助标准，及时拨付救灾、救治和防疫等各项资金，夺取了抗击

“5·12”汶川特大地震、青海玉树地震、甘肃舟曲山洪泥石流灾害、南方部分地区低温雨雪冰冻灾害、区域性寒潮冰雪灾害、极端暴雨洪涝灾害、阶段性严重干旱、局地性强风暴、高频次登陆台风等重大自然灾害的胜利。对汶川地震和玉树地震等特大自然灾害受灾群众采取了包括临时生活救助、后续生活救助、重建住房补助、遇难人员家庭补贴、提高低保补助水平、伤病人员免费救治等一系列政策措施，为受灾群众尽快恢复生产生活秩序发挥了重要作用。二是妥善处理突发公共卫生事件。积极应对婴幼儿奶粉事件、甲型 H1N1 流感、手足口病等。在处理婴幼儿奶粉事件中，不仅支持各地对两千多万婴幼儿进行免费筛查，开展免费救治，还出台了一系列扶持奶农和奶业发展的政策措施，并探索出了一套应对大规模突发公共卫生事件的工作机制。在应对甲型 H1N1 流感过程中，出台了免费接种疫苗政策，并明确了妥善解决医疗救治费用等政策。各级财政积极安排资金支持疫苗购置、疫情监测以及救治能力建设。三是全力做好涉军群体维稳工作。配合有关部门研究出台了提高优抚对象抚恤补助标准（见附表 1-5）、给予部分参加作战和特种试验军队退役人员生活补助、完善优抚对象医疗保障以及部分军队退役人员再就业、住房、社会保险接续等多个政策文件，切实保障了优抚对象和复员退伍军人的基本稳定，促进了社会和谐发展。四是积极参与应对国际金融危机的冲击。针对国际金融危机对我国造成的冲击，牢牢把握经济周期变化情况，及时调整就业和社会保障政策，出台了“五缓四降三补贴两协商一开口”（“五缓”即允许困难企业在一定期限内缓缴五项社会保险费；“四降”即阶段性降低基本医疗、失业、

工伤、生育四项社会保险费率；“三补贴”即使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴，就业专项资金对困难企业开展在岗培训给予补贴；“两协商”即鼓励和引导职工与企业依法平等协商采取多种措施共渡难关；“一开口”即允许就业专项资金对困难企业开展在岗培训给予补贴）、特别职业培训计划、引导农民工和高校毕业生就业、发放一次性生活补助等政策措施。

（五）资金规模成倍增加

一是财政投入大幅增加。“十一五”时期，各级财政部门在安排预算时，将社会保障作为改善民生、拉动内需的重点予以倾斜，社会保障支出大幅增加（详见附表7）。2006—2010年，全国财政社会保障支出累计34126亿元（含住房保障支出，2006—2009年为决算数，2010年为预算数），相当于“十五”时期14361亿元的2.38倍，年均增长20.4%，高于同期财政支出18.6%的年均增长速度（如包括通过赤字融资安排的支出，增速为20.3%）。其中，全国财政用于民政事业的支出9000多亿元，年均增长超过30%。中央财政用于民政事业的支出约4700亿元，相当于“十五”时期的4.7倍。中央财政对保障性安居工程的补助力度逐年大幅增加，2007—2010年分别为51亿元、184亿元、551亿元和761亿元。“十一五”时期，全国财政医疗卫生支出14500亿元，相当于“十五”时期3874亿元的3.74倍，年均增长35.4%，更是大大高于同期财政支出的年均增长速度。其中，中央财政用于医疗卫生的支出由“十五”时期的296亿元

增加到“十一五”时期的 4292 亿元，增长了 13.5 倍，年均增长 78.11%。二是社保基金收支规模快速增长。2006—2010 年，全国企业职工基本养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金和失业保险基金等三项基金收入年均递增分别为 20.67%、25.37% 和 11.45%，三项基金支出年均递增分别为 21.84%、29.15% 和 21.67%，2010 年年底累计结余分别达 14107 亿元、4705 亿元和 1712 亿元，基金抗风险能力明显增强。此外，全国社会保障基金作为应对人口老龄化等风险的中央财政战略储备，基金规模逐年明显壮大，2010 年年底预计超过 8500 亿元。

（六）管理水平明显提高

在社会保障资金收支规模急剧扩大的同时，各级财政部门按照科学化、精细化管理的要求，不断提高财政管理水平，财政管理监督工作取得重大突破。一是开始试编社会保险基金预算。国务院决定从 2010 年起在全国建立社会保险基金预算制度，这是社会保险基金自 10 多年前实行收支两条线、财政专户管理以来又一具有划时代意义的重大制度创新和管理创新，也是健全政府预算体系的重大举措，标志着社会保险基金管理进入新的历史阶段，将对健全社会保险基金管理体制，规范社会保险基金收支预算管理和监督，明确政府投入责任，提高社会保险基金的规范性、安全性和有效性，促进社会保险制度的可持续发展起到积极的作用。二是大力开展政府购买服务工作。为进一步提高社会保障和医疗卫生资金使用效益，促进体制机制转变，我们克服

阻力，大力开展政府购买服务工作，变“养人办事”为“办事养人”，推动政府投入的重点从供方向需方倾斜。从2007年起，中央财政每年拿出一定资金在社区卫生领域推行购买服务，对工作开展较好的地区予以奖励。同时，与世界银行等机构密切合作，通过举办研讨会、出版相关书籍等方式，加强新闻宣传，使购买服务的理念入脑、入心。目前，社会保障和医疗卫生领域的购买服务工作进展顺利，并产生了巨大的示范作用，购买服务已呈星火燎原之势，在许多地区推行，辽宁铁岭、山东潍坊、河南焦作、黑龙江鸡西以及天津等地均取得了很好的经验。三是进一步健全相关财务管理制度。制定出台了就业资金、城镇居民医保基金、城市医疗救助基金、农村低保资金、救灾资金、残疾人事业发展资金和卫生事业补助资金管理暂行办法和新农合基金财务会计制度；积极推进政府采购、国库集中支付及重大财政社保支出项目绩效考评，提高财政资金的使用效益；创新资金分配方法，采取以奖代补的方式，推动基层医疗卫生机构实行基本药物制度；切实加强了对廉租住房和公租房租金的收支两条线管理。四是政策研究不断取得新成绩。“十一五”时期，我们注重加强战略性、前瞻性政策研究工作，先后开展了社会保障预算制度、中央和地方社保事权和支出责任划分、社会保障支出水平国际比较、低增长条件下财政支持社会保障事业发展的对策、城乡低保标准动态调整机制、城乡医疗保障政策衔接、医药卫生体制改革国际比较等重大课题的研究工作，积极为社会保障事业的改革和发展建言献策。同时，积极参与社会保障法制建设，配合相关部门做好《社会保险法》、《社会救助法》、《慈善法》的起草工作，研究修