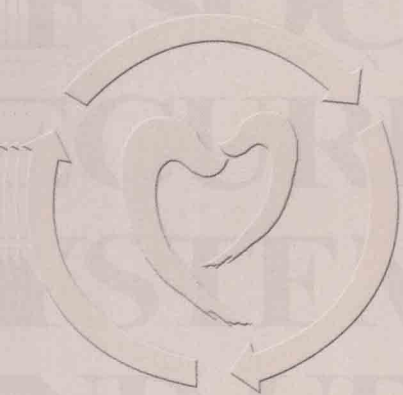




中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目



主编：陈元 副主编：郑新立 刘克菡

STUDY ON THE ESTABLISHMENT OF SOCIAL SECURITY SYSTEM IN RURAL AND URBAN AREAS

建立和完善覆盖城乡全体居民的 社会保障体系研究



研究出版社



中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目

建立和完善覆盖城乡全体 居民的社会保障体系研究

主 编：陈 元

副主编：郑新立 刘克崮

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究 / 陈元主编.

—北京: 研究出版社, 2010.9

(中国经济热点研究丛书)

ISBN 978-7-80168-589-6

I. ①建…

II. ①陈…

III. ①社会保障—研究—中国

IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 176500 号

责任编辑: 未 爽 责任校对: 宜 环

封面设计: 陈 勤

建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究

陈 元 主编

研究出版社 出版发行

(北京 1764 信箱 邮编: 100017 电话: 010—64045067)

北京晨旭印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 787毫米×960毫米 1/16

印张: 11 字数: 185千字

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-80168-589-6

定价: 30.00元

本社版图书如有印装错误可随时退换

总 序

国家开发银行党委书记、董事长

陈元

2009年,中央政策研究室与国家开发银行在前两年合作的基础上,完成了《建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究》、《深化财税体制改革研究》、《转变经济发展方式研究》等三个研究课题,对我国社会保障体系、财税体制改革和转变经济发展方式等重大问题,进行了系统深入研究,提出了对策建议。这对于我国在新的历史条件下实现科学发展和构建和谐社会具有积极意义。

改革开放以来,我国的经济建设和各项社会事业不断发展,已成为拉动世界经济增长的重要引擎之一。目前,我国已基本形成了以社会保险为主体,社会救助、社会福利、社会慈善、优抚安置、住房保障为具体内容,基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,商业保险为补充的社会保障体系架构。财政税收制度改革迈出重要步伐,初步建立了财政收入稳定增长的制度框架;确立了适应社会主义市场经济的公共财政改革目标,财政支出结构开始向公共财政方向进行调整和优化;财政支出管理制度的改革已取得突破性进展。根据经济发展面临的新形势新任务,党的十七大提出了加快转变经济发展方式的战略任务。

当前,世界经济形势已出现回暖迹象,但世界经济复苏基

础并不牢固,复苏并不均衡,还存在很多不确定因素。实现世界经济可持续增长还有很长的路要走。今年以来,我国经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,回升向好势头更加巩固,但基础还不牢固,还存在着许多矛盾和困难。要解决这些问题,既要考虑当前和短期,增强针对性、及时性、有效性,又着眼全球和长远,实现长期、可持续发展。

多年来,国家开发银行以开发性金融理论为指导,融资支持“两基一支”和民生领域发展,大力开展国际业务,主动落实国家宏观调控的各项政策,将贷款集中投向经济和社会发展的薄弱环节,支持经济结构调整和自主创新,积极服务科学发展和社会和谐。与此同时,国家开发银行通过规划先行,融资推动市场建设和制度建设,完善市场运行的微观基础和传导机制,从制度上缓解经济社会发展的结构性矛盾。开发性金融在促进基础设施建设、经济结构调整以及民生“瓶颈”领域发展的实践,为开展这些领域的研究提供了丰富、有益的实践基础。

《建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究》深入研究了我国社会保障体系的基本架构、重点和特点,论述了建立和完善覆盖城乡居民的社会保障体系的战略意义,并针对覆盖城乡居民社会保障体系建设中存在的突出问题,提出了加快建立和完善覆盖城乡居民社会保障体系建设的政策措施。

《深化财税体制改革研究》深入分析了我国财税体制中存在的主要问题,在回顾总结改革开放30年来我国财税体制改革的成就、历程与基本经验的基础上,提出了完善公共财政体制、深化财税体制和转移支付制度改革,建立健全政府收支预算管理制度等改革建议。

《转变经济发展方式研究》论述了加快转变经济发展方式的关键在于进一步深化改革,通过建立完善社会主义市场经济制度,更好地

发挥市场在资源配置中的基础性作用,改善经济发展方式转变的制度环境,构造经济发展方式转变的微观基础,建立促进经济发展方式的体制机制来加快经济发展方式的转变,推动经济又好又快地发展。同时还提出了通过促进消费、投资、出口协调拉动经济发展,依靠自主创新促进经济增长方式转变,以管理创新推动经济增长方式转变,把结构调整作为转变经济发展方式的主线,发展现代产业体系和金融业等促进经济发展方式转变的措施建议。

由于这些课题的涉及面广,中央政策研究室与国家开发银行共同邀请了发改委、财政部、人力资源与社会保障部、国务院发展研究中心、社科院等多家单位的专家参与研究,对相关领域的问题提出了比较系统、权威的见解。课题在研究过程中始终以科学发展观为指导,立足中国现实国情,吸收国内外经验及研究成果,把相关领域的研究向前推进了一大步,形成了重要的理论研究成果。这些成果,建立在总结我国长期改革和发展实践、深入研究我国和世界发展趋势的基础上,希望有助于各界提高对深化改革中的一些矛盾和问题的认识,对当前我国积极转变经济发展方式、建立健全基本社会保障制度和推进财税体制改革,可提供有益借鉴。

2010年8月16日

目 录

第一章 建立和完善覆盖城乡全体居民社会保障体系的战略思考	(1)
第一节 社会保障体系的基本架构、重点及特点	(1)
第二节 建立覆盖城乡居民的社会保障体系的战略意义	(3)
第三节 覆盖城乡居民社会保障体系的建立及主要成效	(5)
第四节 覆盖城乡居民社会保障体系建设中存在的突出问题	(8)
第五节 加快建立覆盖城乡居民社会保障体系建设的政策措施	(10)
第二章 建立和完善覆盖城乡全体居民的养老保障体系	(20)
第一节 我国养老保障事业改革发展的历程和成就	(20)
第二节 我国养老保障体系建设面临的形势和问题	(24)
第三节 国外养老保障制度的主要模式和发展趋势	(28)
第四节 完善我国养老保障体系的对策建议	(32)
第三章 建立和完善覆盖城乡全体居民的医疗保障体系	(36)
第一节 我国医疗保障体系建设的基本历程和现状	(36)
第二节 医疗保障制度建设的国外经验及中国模式选择	(41)
第三节 建立和完善医疗保障体系的政策建议	(45)
第四章 建立和完善覆盖城乡全体居民的失业保障体系	(50)
第一节 发展现状：经验和成效	(50)

第二节	主要问题：矛盾和困难	(53)
第三节	国际经验：吸收和借鉴	(55)
第四节	政策措施：改革和发展	(56)
第五章	建立和完善覆盖城乡全体居民的住房保障体系	(64)
第一节	我国住房制度改革和发展的历史回顾	(64)
第二节	住房保障体系的国际经验	(70)
第三节	建立和完善住房保障体系的基本思路	(76)
第四节	城镇住房保障的模式及政策取向	(79)
第五节	农村住房保障的模式及政策取向	(83)
第六章	建立和完善覆盖城乡全体居民的最低生活保障体系	(86)
第一节	我国最低生活保障事业发展的历程和成就	(86)
第二节	我国最低生活保障事业面临的问题和障碍	(89)
第三节	完善我国最低生活保障体系的对策建议	(93)
第七章	健全商业保险体系 构筑中国特色的社会保障制度	(98)
第一节	商业保险是社会保障体系的重要支柱	(98)
第二节	大力发展和健全商业保险体系	(103)
第三节	商业保险在完善我国社会保障制度中的实践探索	(109)
第四节	建立和完善商业保险体系的政策建议	(115)
第八章	建立和完善慈善救助体系	(120)
第一节	慈善救助的基本概念与历史功能	(120)
第二节	我国慈善救助体系的发展现状	(122)
第三节	我国慈善救助体系存在的问题	(124)

第四节	国外完善慈善救助体系的主要经验	(127)
第五节	建立和完善我国慈善救助体系的对策与建议	(130)
第九章	建立和完善社会保障预算制度	(135)
第一节	建立和完善社会保障预算的必要性和重要意义	(135)
第二节	我国建立社会保障预算制度的探索	(138)
第三节	国外社会保障预算的几种模式及比较	(141)
第四节	建立和完善我国社会保障预算的总体思路	(143)
第十章	关于社会保障基金保值增值问题研究	(148)
第一节	社会保障基金保值增值的必要性	(148)
第二节	我国社会保障基金投资运营现状	(150)
第三节	我国社会保障基金管理及投资中存在的主要问题	(153)
第四节	可资借鉴的国际养老保险基金的投资运营情况	(154)
第五节	我国社会保障基金保值增值的制度设计和政策建议	(159)
后 记		(163)

第一章 建立和完善覆盖城乡全体居民社会保障体系的战略思考

社会保障体系建设是党中央国务院一直以来十分关注的重要问题,“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”是胡锦涛同志在党的十七大报告中提出的重大战略方针,2009年年底召开的中央经济工作会议和2010年召开的“两会”都进一步明确提出了要加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系,提高社会保障水平的一系列具体举措。从此,将会进一步加快推进我国社会保障工作的进程。现将我们对建立覆盖城乡居民的社会保障体系的主要特点、战略意义、发展现状、主要成效、突出问题以及政策措施等方面的研究作一系统梳理。

第一节 社会保障体系的基本架构、重点及特点

一、社会保障制度的基本内涵

社会保障制度是指国家和社会对生活困难的社会成员予以物质帮助,并保障其基本生活的制度和措施。目前,社会保障制度已成为现代国家普遍实行的一项重要经济社会制度。完善的社会保障制度,一方面能起到收入再分配的调节功能,即调节中高收入群体的部分收入,提高最低收入群体的保障标准,减少贫困,从而适当缩小不同社会成员之间的收入差距,使其保持在一个适度的水平;另一方面能为劳动者建立各种风险保障措施,帮助他们消除和抵御各种市场风险,避免因生活缺乏基本保障而引发一系列的矛盾,从而维护社会的稳定。因此,完善的社会保障制度,历来被称为人民生活的“安全网”、社会运行的“稳定器”和收入分配的“调节器”,是维护社会稳定和国家长治久安的重要保障。

二、社会保障体系的基本架构

社会保障体系是一个多层次的架构,按照党的十七大关于建立覆盖城乡居民的社会保障体系的论述,我们理解,中国特色的社会保障体系的基本架构是

以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的体系。如果进一步细分，社会保险可分为养老、医疗、失业、工伤、生育等五个险种；社会救助可分为城乡居民最低生活保障、教育救助、医疗救助、司法救助、住房救助等；社会福利可分为老年人福利、残疾人福利、孤残儿童福利等。

三、社会保障制度的主要特点

在我国多元的社会保障体系中，基本养老、基本医疗、最低生活保障是社会保障制度的重点，这三项重点保障的突出特点有三：

（一）在保障对象的覆盖范围上具有全民性

基本养老、基本医疗、最低生活保障是每一个城乡居民都需要的，而其他保障项目，如失业、工伤、生育等保险，教育、医疗等专项救助，老年人福利、残疾人福利等专项福利，保障对象都是特定的人群，在覆盖范围上没有像这三项制度如此广泛。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，受政府财政和各方面承受能力的制约，必须抓住人民最关心、最直接、最现实的利益问题推进社会保障体系建设。因此，要将社会保障覆盖到城乡居民，为全体人民提供基本的生活保障，就必须以这三项制度为重点。

（二）在保障内容上具有不可或缺性

年老丧失劳动能力后没有养老金、患病后不能得到及时救治、失去生活来源后没有糊口的经济收入，将会直接影响人的生存。对任何一位社会成员来说，不管现在处于什么样的社会阶层，不管今天收入有多高，养老、医疗、最低生活保障都是不可缺少的。有了这三项制度，老有所养，病有所医，在市场竞争或遇到社会生活风险出现收入来源中断时有最低生活保障“兜底”，就可以基本解除人们的后顾之忧，为社会成员提供起码的生活保障，就可以鼓励人们放心大胆地去创造财富，进一步提高生活质量。

（三）对国内消费需求具有拉动性

转变经济发展方式，促进国民经济又好又快发展，必须坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针。但是，目前我国居民的消费需求仍然不足，消费对经济增长的贡献比较低，不适应转变经济发展方式的需要。消费需求不足的重要原因之一是居民的储蓄率比较高，其中固然有节俭持家传统文化的影响，但也有人们担心社会风险的因素。很多人省吃俭用、积极储蓄，就是为了防老、防病，怕失去收入来源后基本生活没保障。把这三项制度建立起来，就可以增强人们的社会安全感，起到拉动消费、扩大内需，从而促进经济增长的作用。

第二节 建立覆盖城乡居民的社会保障体系的战略意义

社会保障是社会主义市场经济体制的重要支柱,是体现以人为本、实现发展成果由人民共享的一项重要制度安排。加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,关系到中国改革、发展、稳定的全局,关系到广大人民的幸福安康,是坚持立党为公、执政为民的具体体现,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。特别是面对国际金融危机冲击,加快完善社会保障体系,有利于扩大国内需求、促进经济发展,有利于保障人民基本生活、促进社会和谐稳定。加快建立和完善覆盖城乡居民的社会保障体系,具有十分重要而深远的战略意义,其战略意义主要体现在如下四个方面。

一、建立覆盖城乡居民的社会保障体系是构建社会主义和谐社会的制度保证

纵观世界各国,凡是和谐的社会都必然有一个比较完善的社会保障体系。社会主义和谐社会的核心是社会各方面经济利益的协调,而社会保障是协调社会不同阶层、不同群体利益关系的重要制度。改革开放20多年来,中国经济高速发展,取得了令人瞩目的成就。但在社会生活中也存在着很多不和谐因素,包括城乡、地区之间发展失衡、贫富差距持续扩大、劳动关系紧张等。在广大农村问题尤为突出。除全国温饱问题没有解决的人口外,每年还有许多灾民、特困户和孤老残幼需要扶持与救济。这些问题不解决,将对和谐社会建设构成严重威胁。社会保障作为“社会安全网”和“减震器”,是缓解社会矛盾、维护社会公平的一个重要手段。它通过社会保险方式,弱化不同阶层、不同群体之间的利益矛盾;它通过社会救济方式将社会财富的一部分转移给缺乏收入获取能力的社会贫困人口,缩小社会不同阶层的收入差别,避免社会矛盾的激化;它通过社会福利方式,保障特殊群体(包括残疾、孤儿、孤老等)的基本生活需要。所有这些,都是和谐社会所必需的。逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系,无疑对构建和谐社会具有重要的制度保证作用。

二、建立覆盖城乡居民的社会保障体系是中国社会经济发展的必然要求

社会保障与经济发展相互适应是一条客观规律。中国社会保障必须紧随

经济的高速发展,否则,社会生产力的发展就会受到制约,社会安定就会受到影响。由于传统的城乡分治政策框架和制度安排,中国长期以来实行的是城乡分割的社会保障模式,造成“市民”和“农民”分开,农民由于“身份”的制约,没有真正享受到国家应当为他们提供的公共产品,使城乡居民的社会保障水平存在巨大差距。随着中国社会主义市场经济体制改革的深入发展和城乡发展的一体化,迫切需要建立覆盖城乡居民的社会保障体系。中国是一个农业人口占绝大多数的发展中国家,13亿多人口,9亿在农村。农村社会保障,是中国社会保障体系的重要组成部分,没有完善的农村社会保障,就没有完善的中国社会保障体系。逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系,既顺应了中国经济高速发展的要求,又能有效地改变城乡二元社会经济结构造成的社会保障发展不平衡状况,解决“三农”问题,提高农村的社会文明质量,实现社会稳定和国家的长治久安。

三、建立覆盖城乡居民的社会保障体系是解决中国民生问题的重要举措

2009年经济工作会议进一步提出要着力保障和改善民生,使民生问题再一次成为社会各界关注的重点和热门话题。民生问题首先包涵社会保障问题,讲民生问题不能不讲老百姓的社会保障。让老百姓有饭吃、有衣穿、有房住、有学上、病有治、老有养、有劳动能力者有活干,让老百姓过上好日子,这就是民生,这就是老百姓的基本社会保障。社会保障是民生的安全网,逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系,是关心和解决民生问题的基本要求。

四、建立覆盖城乡居民的社会保障体系是全体人民共享改革发展成果的重要途径

“必须坚持改善民生和扩大内需内在统一。发展经济的最终目的是保障和改善民生。做好保障和改善民生工作,是坚持以人为本、实现发展成果由人民共享的必然要求,也是扩大国内需求、拉动经济增长的重要动力。从当前我国经济结构和经济社会发展状况看,我们必须更加注重围绕保障和改善民生来谋划发展,把增加居民消费作为扩大内需的重点,通过保障和改善民生促进经济结构优化、增强经济发展拉动力。”这是胡锦涛总书记在今年经济工作会议讲话中一段铿锵有力的话语。成果共享最直接、最现实的就是社会保障共享。社会保障与人民幸福安康息息相关,社会保障工作事关改革开放和社会主义现代化事业全局。党和政府历来高度重视社会保障工作。改革开放以来,我国社

会保障体系建设取得重要进展,初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的社会保障体系框架,为维护改革发展稳定大局发挥了重要作用。

第三节 覆盖城乡居民社会保障体系的建立及主要成效

建立覆盖城乡居民社会保障体系,是党中央在十七大提出的重大战略举措。胡锦涛总书记在党的十七大报告中,针对“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”问题专门作为一部分进行了系统的论述,胡锦涛总书记提出“社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度,逐步提高保障水平。完善失业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次,制定全国统一的社会保险关系接续办法。采取多种方式充实社会保障基金,加强基金监管,实现保值增值。健全社会救助体系。做好优抚安置工作。发扬人道主义精神,发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房制度,加快解决城市低收入家庭住房困难”。正是胡锦涛总书记这些系统而具体的论述,从此开启了我国建立覆盖城乡居民社会保障体系的重大民生工程。多年来,经过全党全国人民的共同努力,我国社会保障体系建设取得了重要进展,初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的社会保障体系框架,为维护国家改革发展稳定大局和保障广大人民的生活安康发挥了重要作用。我国社会保障体系建设取得的显著成效主要表现在以下五个方面。

一、社会保障体系架构渐成雏形

目前,我国已基本形成了以社会保险为主体,以社会救助、社会福利、社会慈善、优抚安置、住房保障为具体内容,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以商业保险为补充的社会保障体系架构。具体表现在六个方面:一是普遍实施了城镇养老、医疗、失业、工伤、生育保险等制度,实现了从原来的单位福利向社会保险的转变。二是建立了以政府出资为主,农民缴费为辅的农村合作医疗制度,实现了医疗费用从原来的完全由个人承担向社会保险的转变。三是城乡居民低保完成了从原来的保障特定人群(如城镇无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人、农村五保户)向普遍保障的制度转型。四是社会统



筹机制从原来的全部由国家单一承担责任向社会、政府、单位、个人共同承担责任的转变。五是城镇职工基本养老保险从原来的单一代际赡养的现收现付制向社会统筹与个人账户相结合的部分积累制的转变,形成了基础养老金加个人账户养老金的混合模式。六是社会保障体系从原来的单一层次向多层次发展的转变。

二、社会保障覆盖范围逐步扩大

目前,我国各项社会保障制度覆盖范围逐步扩大,一是从原来的单纯养老退休金扩展到医疗、失业、工伤、生育保险等保障种类。二是从原来的国有企业扩展到多种所有制组织。三是从原来的体制内的正式职工扩展到灵活就业人员。四是从原来的城镇居民扩展到农村居民。截止到2009年末,我国参加各类社会保险和享受相关社会保障居民均达到一定规模,参加城镇基本养老保险人数2.35亿人(其中参保职工1.77亿人,参保离退休人员5795万人);新型农村社会养老保险试点顺利启动;参加城乡基本医疗保险制度人数已达12.74亿人(其中参加城镇职工基本医疗保险2.20亿人;参加城镇居民基本医疗保险1.81亿人;参加城镇医疗保险的农民工4335万人;参加农村新型合作医疗8.3亿人);参加城镇职工失业保险人数1.27亿人;参加城镇职工工伤保险人数1.49亿人(其中参加工伤保险农民工5580万人);参加城镇职工生育保险的人数1.09亿人;享受政府最低生活保障的城乡居民分别达到2347.7万人和4759.3万人;年末全国领取失业保险金人数达235万人;得到政府五保救济的农村居民554.3万;全年政府救助城乡医疗困难群众分别达417.2万人次和688.4万人次;政府资助城镇困难群众参加城镇医疗保险人数1047.8万人;政府资助农村困难群众参加新型农村合作医疗人数3689.8万人。

三、社会保障水平不断提升

随着我国经济社会的快速发展,我国各项社会保障水平逐步提升。一是退休人员基本养老金普遍提高。通过有关部门的认真测算、精心组织和加强资金调度,养老金保障继续向退休早、养老金偏低和具有高级职称退休人员倾斜的政策,顺利完成了2008年和2009年企业退休人员及办养老金的调整工作,并确保按时足额发放。经过调整,城镇职工基本养老保险额度由2000年的月人均544元提高到2009年的1200元。二是机关事业单位职工退休养老金由2000年的月人均887元提高到2009年1755元。三是新型农村合作医疗筹资水平由最初的30元提高到100元,大病住院医疗费用报销比例从最初的20%提高到2008年



的38%。四是低保标准、失业保险标准、工伤保险标准逐步提高,低收入群体基本生活得到了有效保障。五是社会保障基金规模迅速扩大,支撑能力显著增强。2009年,城镇职工5项社会保险基金总收入达到1.4万亿元,是1998年8.4倍。

四、社会保险制度改革试点稳步推进

养老保险个人账户试点继续扩大做实。据有关部门统计,截止到2009年末,全国已有31个省份和新疆生产建设兵团建立了基本养老保险省级统筹制度。事业单位养老保险制度改革已在多个试点省市正式启动。新型农村社会养老保险试点也顺利启动,全国27个省(自治区)320个新型农村社会养老保险制度试点县和4个直辖市试点方案已经批复。全国有10%左右的县(市)开展新型农村社会养老保险制度试点。养老保险省级统筹达到预期目标。全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团全部出台了实施养老保险省级统筹的文件,如期完成在全国建立养老保险省级统筹制度的目标。这项制度的建立,既为劳动力的合理流动创造了条件,也为实现养老保险全国统筹奠定了良好基础。2009年,有29个省份出台了被征地农民社会保障实施办法。年末全国领取失业保险金人数为235万人。同年,全国医疗保险制度建设取得重大进展,在全国范围内实施了城镇居民基本医疗保险制度,提前一年从制度上实现对城镇居民的全面覆盖,关闭破产企业和其他困难企业职工及退休人员的医疗保障问题基本解决。2009年,已有2716个县(市、区)开展了新型农村合作医疗工作,新型农村合作医疗参合率94.0%。新型农村合作医疗基金累计支出总额为646亿元,累积受益4.9亿人次。向实现“病有所医”的目标迈出关键一步。

五、解决社会保障历史欠账问题有了新突破

针对国有企业改组改造所带来的对破产关闭企业职工、下岗职工、退休人员等社会保障资金拖欠问题,国家在实行“两个确保”、建立“三条保障线”的基础上,又实行了一系列有针对性的社会保障政策措施:一是对就业困难人员建立了社会保险缴费补贴政策,使得近3000万下岗、失业人员实现了再就业。二是对破产关闭企业职工采取具体有效的保障措施,保障了3000多万国有企业下岗职工的基本生活。三是对企业离退休人员养老金实施足额发放,并补发了以前拖欠的养老金,使得5000多万企业离退休人员的晚年有了生活保障。四是对国有企业退休人员医疗保障资金增加了专项投入,通过中央财政补助、地方财政积极配套、各级社保机构逐人落实等多渠道筹资方式,基本解决了地方



政策性关闭破产国有企业退休人员的医疗保障问题。仅在2009年,中央财政就安排了429亿元专项补助资金,将各地关闭破产国有企业退休人员全部纳入职工医保,并统筹解决其他各类城镇人员医疗保障问题。这些有针对性措施的实施,有效保障了困难群体基本生活和基本医疗需求,加快弥补了国有企业改革后对困难职工社会保障资金的历史欠账,促进了社会稳定和社会和谐。

六、社会化管理日趋规范

随着养老、医疗、失业、工伤、生育等保险资金由所在单位管理转向由社保机构、相关服务机构以及银行等部门直接管理和服务后,不仅方便了群众就近随时办理,杜绝了单位挤占和拖欠养老金问题,减轻了企事业单位承担社会事务的负担,同时也促进了我国社会化管理与服务水平的提升和规范。2009年,企业退休人员社会化管理服务率达到75%以上。截至2008年,我国已初步建立了社会保障信息管理系统,全国各级社会保险经办机构已达7400多个,街道和乡镇劳动保障事务所达3万多个。全国已有73%的企业退休人员被纳入到街道社区管理服务体系。截至2009年,全国仅农村养老服务机构就达3万个;年末全国共有各类提供住宿的收养性社会服务机构3.9万个,床位275.4万张,收养各类人员208.8万人;各类不提供住宿的社区服务设施14.0万个。随着社会化管理范围的逐步扩大,将会有效地促进老年公共服务设施的完善和公共服务网络建设的加快。

第四节 覆盖城乡居民社会保障体系 建设中存在的突出问题

由于我国覆盖城乡居民社会保障体系建设工程刚刚处于起步阶段,因此,在推进过程中难免会遇到诸多新问题、新挑战和新困难。目前,我国社会保障领域仍然存在着保障体系还不完善,覆盖范围比较窄,保障水平还比较低,城乡发展不平衡,地区和各类保障制度之间的衔接还不通畅,保障制度不健全,保障管理基础薄弱,城镇个体劳动者和灵活就业人员、农民工、被征地农民、农村务农人员社会保障问题突出,养老保险、医疗保险等社会保障基金支付压力不断加大等一系列亟待解决的突出问题。同时,也长期面对人口老龄化、就业方式多样化、城镇化和收入分配不平衡的挑战。尤其是受国际金融危机影响,保障和改善民生的制度改革和建设任务更加艰巨。主要问题具体体现在五个方面。