

Zhongyang Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》 重大专题研究

(第四册)

朱之鑫 刘 鹤 主编

党建读物出版社

Zhongguo Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》

重大专题研究

(第四册)

本书是中央“十二五”规划《建议》重大专题研究的成果汇总，分为四册，共27个专题。每个专题分为主报告和若干分报告，由中央、国务院有关部门和研究机构牵头并参与撰写，分别针对“十二五”规划的总体思路、“十二五”时期我国发展面临的国际环境、扩大内需战略、“三农”问题、国民经济结构调整战略、推进自主创新建设创新型国家战略、加强基础设施战略总体思路、能源资源安全战略、生态文明建设与可持续发展战略、应对气候变化和发展低碳经济思路、城镇化战略、促进就业总体思路、完善社会保障体系思路、教育发展战略、医疗卫生体制改革和总体发展思路等涉及国民经济和社会发展中的重大课题进行了系统的研究，针对不同领域的发展现状和存在问题，提出了一系列具有战略性的政策建议。各专题研究全面深入，具有较强的思想性、学术性和权威性，是深刻领会中央“十二五”规划《建议》的主要精神、准确把握我国“十二五”规划《纲要》的核心思想和深刻内涵的重要参考资料，对于研究“十二五”时期和今后更长一个时期我国各领域经济社会发展战略具有重要参考价值。

ISBN 978-7-5099-0385-8



9 787509 903858 >

定价：368.00元（全四册）

Zhongyang Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》 重大专题研究

(第四册)

朱之鑫 刘 鹤 主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央“十二五”规划《建议》重大专题研究 / 朱之鑫, 刘鹤主编. —北京: 党建读物出版社, 2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5099 - 0385 - 8

I. ①中… II. ①朱…②刘… III. ①国民经济计划—五年计划—中国—2010 ~ 2015—学习参考资料 IV. ①F123. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 235298 号

中央“十二五”规划《建议》重大专题研究

ZHONGYANG “SHIERWU” GUIHUA 《JIANYI》ZHONGDA ZHUANTI YANJIU
朱之鑫 刘鹤 主编

本册责任编辑: 杜念峰 本册责任校对: 钱玲娣 封面设计: 春天·书装工作室

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010 - 58587631 / 7681)

新华书店经销 保定市中华美凯印刷有限公司印刷

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 122 印张 2063 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0385 - 8 定价: 368.00 元(全四册)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话: 010 - 58587660)

主 编:

朱之鑫 刘 鹤

编委会委员(按姓氏笔画为序):

丁 伟	丁学东	万 钢	王在邦	王光亚	王华庆	王兆星
王守荣	王志发	王昌顺	王秦平	王晓初	牛 盾	仇保兴
尹蔚民	石泰峰	卢中原	宁吉喆	朱之鑫	全哲洙	危朝安
邬贺铨	刘 鹤	刘世锦	刘明康	刘铁男	刘海燕	刘燕华
齐 骥	江 帆	许 勤	孙安民	孙志军	孙志辉	孙政才
孙树义	杜 鹰	杜一力	杜占元	李 扬	李 斌	李小雪
李克穆	李学勇	李荣融	李盛林	李智勇	李德成	李毅中
杨 雄	杨 晶	杨明杰	杨绍品	杨洁篪	杨健强	杨焕宁
吴晓青	何 宪	何家成	汪 民	沈晓农	张 平	张小建
张玉台	张来武	张国宝	张晓强	张海涛	张景安	陆东福
陈 希	陈 竺	陈 雷	陈传书	陈连增	陈宜瑜	陈晓华
陈敏尔	陈锡文	陈德铭	邵 宁	邵琪伟	苗 圩	欧阳坚
尚福林	周 建	周小川	周生贤	郑国光	郑新立	胡晓义
胡晓炼	侯云春	施尔畏	姜 力	姜伟新	祝列克	姚 刚
袁贵仁	聂振邦	桂敏杰	贾治邦	徐绍史	徐宪平	翁孟男
高西庆	高虎成	高鸿宾	郭向远	唐仁健	黄 明	曹健林
矫 勇	鹿新社	彭 森	蒋建国	蒋省三	蒋黔贵	韩 正
韩 俊	韩 康	傅自应	曾丽英	谢伏瞻	谢旭人	谢鸿光
裘援平	解振华	蔡 武	穆 虹	魏礼群	魏建国	

序 言

《中央“十二五”规划〈建议〉重大专题研究》，是根据中央为向党的十七届五中全会提出《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》而安排的重大研究专题所作的研究成果汇编。研究专题针对“十二五”规划的总体思路、“十二五”时期我国发展面临的国际环境、“十一五”经济社会发展指标完成情况和“十二五”经济社会发展主要指标展望及人口资源环境的条件分析、扩大内需战略、“三农”问题、国民经济结构调整战略、推进自主创新建设创新型国家战略、加强基础设施战略总体思路、能源资源安全战略、生态文明建设与可持续发展战略、应对气候变化和发展低碳经济思路、区域发展总体思路、城镇化战略、深化体制改革总体思路、深化国有企业改革总体思路、促进非公有制经济健康发展战略、金融业发展和金融安全战略、新形势下对外开放战略、公共安全战略、促进就业总体思路、完善国民收入分配制度问题、完善社会保障体系思路、教育发展战略、医疗卫生体制改革和总体发展思路、人才战略、完善人口政策和人口老龄化战略、文化事业和文化产业发展战略等涉及国民经济和社会发展中的重大课题进行了比较系统的研究，针对不同领域的发展现状和存在问题，提出了一系列具有战略性的政策建议。本书研究成果是深刻领会中央“十二五”规划《建议》的主要精神、准确把握我国“十二五”规划《纲要》的核心思想和深刻内涵的重要参考资料，对于研究我国各领域经济社会发展战略具有重要参考价值。

“十二五”时期是全面建成小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是我国经济社会继续加快发展并可以大有作为的重要战略机遇期。这一时期，受国际金融危机冲击影响，世界经济进入深度调整时期，国际经济格局面临大变革大发展大调整，影响经济政治军事变化的各类不确定因素明显增多，加剧了全球经济政治的不稳定性。同时，中国经济社会发展跨入新的历史发展阶段，按照世界银行划分标准，我国已经进入中等偏上收入国家行列，

面临着诸多严峻挑战：一是资源环境约束加剧。随着工业化的发展，我国正在进入资源性产品需求快速增长的阶段，化解资源环境与经济快速增长的尖锐矛盾，是我们必然面对的重大挑战。二是社会矛盾更加突出。随着社会结构的快速变动，各种社会问题和矛盾会不断增多并趋于复杂化，就业问题、社会保障问题、收入分配问题，以及教育、医疗、公共服务体系等一系列问题，还不能适应经济社会发展的要求，有些矛盾和问题已经相当突出并开始影响社会的稳定，统筹经济社会和城乡协调发展的任务十分紧迫。三是国际竞争压力加大。经济全球化的发展和科技进步加快，要求我们必须适应新形势，进一步提高对外开放水平，以适应我国加入世贸组织之后国内竞争国际化、国际竞争国内化的形势变化，加快科技创新步伐，进一步增强我国的综合国力和国际竞争力。四是经济社会和公共安全存有隐忧。粮食安全、金融安全、资源安全、环境安全、信息安全、食品安全、公共安全等，使我们面临着巨大的压力，任何环节出现问题都将影响甚至导致社会不稳定，必须要未雨绸缪，防患于未然，才能真正保持国民经济全面协调健康可持续发展。因此，加强我国中长期重大战略问题研究，加快转变经济发展方式，实现科学发展，是我国当前面临的十分迫切的重大任务和要求。

为充分发挥这些研究成果的作用，有必要将这些重大专题研究成果汇编成册，供广大研究人员和实际工作者研究、参考。希望能够通过这样的努力，切实为“十二五”时期和今后更长一个时期我国经济社会发展战略研究发挥更大的作用。

本书编者
2012年5月

目 录

专题二十二 关于完善社会保障体系研究

主 报 告	“十二五”时期完善社会保障体系课题研究报告 人力资源和社会保障部/ 3
分报告之一	“十二五”期间财政支持社会保障事业发展规划 财政部/ 16
分报告之二	“十二五”期间社会保障体系研究 民政部/ 25
分报告之三	关于完善社会保障体系研究 国务院发展研究中心/ 37
分报告之四	优化社保体系 改善公共服务 促进社保公平 中国社会科学院经济研究所/ 49

专题二十三 关于教育发展战略研究

主 报 告	“十二五”教育发展战略问题研究总报告 教育部/ 71
分报告之一	“十二五”教育发展战略问题研究报告 教育部/ 86
分报告之二	由教育大国向教育强国转变初期的教育发展战略研究 中央党校/ 106
分报告之三	进一步强化科教兴国战略 全面推进教育改革与发展 国家行政学院/ 118
分报告之四	“十二五”时期我国教育体制改革与科教兴国战略研究 中国社会科学院/ 131

专题二十四 关于医疗卫生体制改革和总体发展思路研究

主 报 告	医药卫生体制改革和总体发展思路研究报告 国家发展和改革委员会/ 145
分报告之一	卫生发展战略需求、规划目标研究 卫生部/ 156
分报告之二	我国医疗保障体系的现状、主要问题和“十二五”期间 的基本思路 人力资源和社会保障部/ 171
分报告之三	医疗卫生服务体系发展研究 卫生部/ 180
分报告之四	药品(含医疗器械)供应保障体系发展研究..... 卫生部/ 190
分报告之五	中国卫生人才发展研究 卫生部/ 195
分报告之六	卫生投入机制改革发展研究 财政部/ 211
分报告之七	健康产业发展研究 卫生部/ 226

专题二十五 关于人才战略研究

主 报 告	人才发展总体战略研究报告 中央组织部 人力资源和社会保障部/ 241
-------	---

专题二十六 关于完善人口政策和人口老龄化战略研究

主 报 告	完善人口政策与人口老龄化战略研究 国家人口和计划生育委员会/ 265
分报告之一	“十二五”期间人口老龄化战略研究..... 民政部/ 280
分报告之二	关于完善人口政策和人口老龄化战略研究

	国务院发展研究中心/ 295
分报告之三	关于完善人口政策和人口老龄化战略研究 中国社会科学院人口与劳动经济研究所/ 313
 专题二十七 关于文化事业和文化产业发展 战略研究	
主 报 告	“十二五”时期文化事业和文化产业发展战略研究 报告 中央宣传部/ 325
分报告之一	“文化事业与文化产业发展战略研究”课题报告..... 文化部/ 343
分报告之二	新闻出版业发展战略研究课题报告 新闻出版总署/ 365
分报告之三	“十二五”时期广播影视事业产业发展战略研究报告 国家广播电影电视总局/ 380
分报告之四	“十二五”期间体育事业和体育产业..... 国家体育总局/ 403
分报告之五	中国旅游业“十二五”发展规划总体思路..... 国家旅游局/ 412
分报告之六	“十二五”文化产业规划 中国社会科学院财政与贸易经济研究所/ 427
后 记	 479

关于完善社会保障体系研究

牵头单位:人力资源和社会保障部

参加单位:财政部

民政部

国务院发展研究中心

中国社会科学院

主 报 告

“十二五”时期完善社会保障体系 课题研究报告

人力资源和社会保障部

党的十七大明确提出,到2020年,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障。社会保障是民生安全网、社会稳定器,在社会经济发展中发挥着重要作用。研究制定“十二五”社会保障规划,加快完善社会保障体系,是调整国民收入分配结构、扩大内需、推动经济发展方式转变的重大举措,是调节收入分配、促进社会公平的重要途径,是保障和改善民生、维护社会稳定的重要任务,对实现全面建设小康社会的宏伟目标具有十分重要的意义。

一、关于时代背景和特点

(一)“十一五”时期主要成就及基本经验

“十一五”以来,党中央、国务院把社会保障工作摆在经济社会发展全局更加突出的位置,先后作出了一系列重大决策部署,加快推进社会保险各项基本制度建设,加大中央财政补助力度,逐步妥善解决历史遗留问题,社会保障体系建设呈加速发展态势,各项工作取得突破性进展。“十一五”时期成为新中国成立以来社会保障体系建设发展最快的时期,“十一五”规划纲要提出的社会保障目标任务已经完成,其中部分目标任务的完成情况远远超出预期。初步形成了以社会保险、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、商业保险为补充的社会保障体系框架,为维护社会稳定和促进经济社会健康

发展作出了积极贡献。

——制度建设取得突破性进展，社会保障体系的框架基本形成。全面建立了城镇职工基本养老保险省级统筹制度，制定实施了企业职工基本养老保险关系转移接续办法，开展了事业单位养老保险制度改革试点，企业年金制度建设取得积极进展。建立了新型农村社会养老保险制度并开展了试点，被征地农民社会保障工作稳步推进。建立并全面实施了城镇居民基本医疗保险制度，新型农村合作医疗保险制度和城乡医疗救助制度也在全国普遍实施，职工基本医疗保险制度不断完善，从制度上实现了基本医疗保险对城乡居民的全面覆盖。失业保险与促进就业联动机制基本建立，积极探索保障生活、促进就业、预防失业的制度体系。覆盖城镇职工的工伤保险和生育保险制度普遍实施。积极稳妥解决农民工社会保障问题，推进农民工参加工伤保险和大病医疗保险工作取得突破性进展。全面建立和实施农村最低生活保障制度；建立城市生活无着的流浪乞讨人员救助制度，实现了从强制收容遣送向自愿受助、无偿救助的根本转变；完善了灾民救助、临时救助等制度，自然灾害应急救援能力不断增强；社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动和志愿服务活动制度化建设取得明显成效。“十一五”期间，填补了多项社会保障制度建设的空白，已有的制度也得到巩固和完善。

——覆盖人群迅速扩大，保障水平较大幅度提高。社会保障覆盖范围逐步从城镇扩大到农村，从国有企业扩大到各类企业，从正规就业的职工扩大到城乡居民，使越来越多的人享有了基本社会保障。到“十一五”期末，全国基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的参保人数分别达到2.6亿人、4.3亿人、1.3亿人、1.6亿人、1.2亿人，比“十五”期末分别提高了47%、214%、25.6%、90.6%、128.1%，新型农村社会养老保险参保人数达到1亿人，试点地区平均参保率达到80%，新型农村合作医疗参保人数不断增加。与此同时，各项社会保障待遇水平稳步提高，保障和改善了广大群众特别是低收入群体的生活。“十一五”期末，全国企业退休人员人均月基本养老金达到1362元，较“十五”期末增长近80%；城乡基本医疗保险报销比例逐步提高，城镇职工基本医疗保险最高支付限额由职工年平均工资的4倍提高到6倍，城镇居民基本医疗、新型农村合作医疗的最高支付限额分别达到居民年人均可支配收入、农民年人均纯收入的6倍以上，各级财政对城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗补助标准从“十一五”期初的每人每年40元提高到120元；失业保险金、工伤保险金、生育保险待遇以及城乡低保、农村五保、优抚对象抚恤和生活补助标准进一步提高。保障水平的

稳步提高,为改善人民生活、使更多的人分享经济社会发展成果创造了有利条件。

——**加快解决历史遗留问题,一些突出矛盾得到化解。**进一步完善和落实再就业政策,鼓励企业吸纳就业,扶持就业困难人员就业,对各类企业招用就业困难人员和就业困难人员灵活就业后申报就业并缴纳社会保险费的,在相应期限内给予基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴以及适当的岗位补贴。中央财政安排 509 亿元资金,帮助地方将关闭破产国有企业未参保退休人员全部纳入城镇职工基本医疗保险范围,并统筹解决其他关闭破产企业退休人员和困难企业职工纳入医疗保险问题。国有企业“老工伤”人员已基本纳入工伤保险统筹管理范围。这些历史遗留问题的逐步解决,为维护社会稳定、推动和谐社会建设发挥了重要作用。

——**社保基金规模不断扩大,抗风险能力显著增强。**各级政府加大对社会保障的财政投入,进一步规范社保基金收支和管理,基金规模不断扩大。“十一五”期末,城镇 5 项社会保险基金收入、支出和累计结余分别达到 17071 亿元、13310 亿元和 21438 亿元。全国社会保障基金管理的资产总额达到 7800 多亿元。社保基金规模不断扩大,为社会保障体系的可持续发展奠定了较为坚实的物质基础,为在社保领域积极应对历史罕见的国际金融危机提供了有力保证。社会保险领域首次实施对困难企业缓缴 5 项社会保险费、降低 4 项社会保险费率,并加大 3 项社会保险补贴力度的措施,稳定了就业岗位,促进了经济较快企稳回升。据不完全统计,“十一五”期间各级政府用于支付社保补贴资金约 400 亿元,共安置近 800 万困难群体人员重新就业。

——**公共服务体系初步形成,服务网络逐步延伸。**社会保障管理服务体系基本建立,形成了以各级社会保险经办机构为主干、以银行及各类定点服务机构为依托、以社区劳动保障工作平台为基础的社会保障管理服务组织体系和服务网络,并逐步向乡镇、行政村延伸。规范化、信息化、专业化建设积极推进,社会保障服务中心建设、“金保工程”建设和经办机构能力建设初见成效,建立了中央、省、市三级网络,并全部实现了省、部联网,实现了数亿参保人员的监测数据上传,信息技术广泛应用于各级各项社会保险管理服务业务。全面实现了企业离退休人员基本养老金的社会化发放,75% 以上的企业退休人员纳入了社区管理。公共老年服务设施和服务网络建设不断加快,多种形式的老年服务体系初步形成。社会保障管理服务体系的不断完善,为提高管理服务水平、完善公共服务职能提供了有力支撑。

“十一五”时期是我国社会保障事业发展最快的时期。基本经验是:第一,深

入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,统筹城乡发展和区域发展,积极转变政府职能,财政支出更多地向社会保障倾斜,推动实现人民群众分享经济社会发展成果。第二,从我国基本国情出发,坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本原则,推动形成政府主导下资金来源多渠道、保障水平多层次、管理服务社会化的格局。第三,与时俱进,抓住重点、针对热点、突破难点,随着经济社会发展进程,优先解决制度“从无到有”的问题,逐步实现制度安排上的公平;进而推动覆盖面“从小到大”,将更多的群体纳入社会保障制度;在此基础上,促进保障水平“从低到高”,不断提高社会保障待遇。第四,以改革为发展动力,坚持先行试点,总结经验,逐步推开,充分发挥中央和地方两个积极性。这些基本经验应在“十二五”时期借鉴和发扬。

（二）“十二五”时期面临的主要形势

当前,我国社会保障事业发展中仍然存在一些突出矛盾和问题:社会保障城乡、区域发展不平衡,解决农民、农民工、被征地农民、城镇无业人员和残疾人等群体社会保障问题的任务繁重;人口老龄化问题更为突出,企业职工基本养老保险个人账户部分空账运行,社会保障长期资金平衡压力巨大;社会保障制度不完善、覆盖面窄、统筹层次低、总体保障水平不高、管理体系不健全等问题尚未得到根本解决。“十二五”时期,我国社会保障事业处于重要发展战略机遇期。党中央、国务院和各级党委政府的高度重视,社会各界的广泛关注和积极参与,我国经济继续保持平稳较快发展的势头,已经构建的制度体系和积累的丰富经验,都为“十二五”时期社会保障新的发展创造了有利条件;同时,也面临着前所未有的挑战。

——经济发展方式转变,对加快推进社会保障体系建设提出了新的更高要求。“十二五”期间,国家将进一步加快经济发展方式转变,坚持扩大内需特别是扩大消费需求的方针。社会保障制度不完善、城乡发展不平衡、覆盖面窄、保障水平不高,是消费不足和制约内需扩大的重要原因。必须加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,尽快弥补制度缺失,实现全民享有基本社会保障,并稳步提高社会保障待遇水平,使更多的人分享经济社会发展成果,才能有效地消除广大群众在养老、医疗、失业、工伤和生育等方面的后顾之忧,改善居民消费预期、增强人们的消费意愿和能力。因此,经济发展方式的加快转变,必然要求加快推进社会保障体系建设,社会保障体系建设的任务会更加繁重。

——**城镇化加速,对加快健全社会保障管理机制提出了新的更高要求。**“十二五”期间,我国将把符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务,把统筹城乡区域协调发展与推进城镇化结合起来。未来几年内将出现城镇常住人口多于农村人口的转折点,到2015年我国城镇化率将超过50%。这种快速变化所带来的城乡人口流动转移频率加快和社会管理方式的转变,使社会保障管理服务体制和机制建设面临重大考验。必须加快统筹城乡社会保障制度的步伐,完善各种不同制度之间的衔接转移办法,妥善解决跨地区社会保险关系接续、医疗保险异地就医结算、被征地农民参加社会保障等重大问题。同时要加快各项社会保障政策统一的进程、提高统筹层次、强化资金调剂,从制度上消除影响劳动力合理流动的障碍、打通城乡社会保险制度之间的转换路径。

——**人口老龄化来势迅猛,对加快实现社会保障可持续发展长效机制提出了新的更高要求。**人口老龄化是21世纪全球性难题,我国面临的形势更为严峻,2009年我国60岁以上老年人口为1.67亿人,占总人口的12.5%,预计到2010年我国超过60岁的老年人将达到1.74亿,约占总人口的12.8%,到“十二五”期末该比例将达到15%左右。人口老龄化对养老保险和医疗保险基金支出影响巨大,同时,我国人口预期寿命不断提高,提前退休的现象仍然比较普遍,长此下去,必然导致社会保险基金“生之者寡,食之者众”的局面,收支缺口逐步扩大,制度运行隐藏着巨大危机。应对老龄化高峰的挑战,必须进一步调整财政支出结构,增加对社会保障的投入,逐步做实养老保险个人账户,积极稳妥地开展社保基金投资运营,以此做大社会保险基金的盘子,不断增强我国社会保障资金支撑能力。

——**人民群众多层次、个性化的需求日益增加,对加强和完善社会保障公共服务体系建设提出了新的更高要求。**随着新型农村合作医疗、新型农村和城镇居民社会养老保险制度的不断推进和完善,社会保障覆盖人群规模将迅速扩大。同时,随着经济和社会的快速发展,公众对社会保障公共服务需求日趋多样化,对服务质量和品质要求将越来越高。此外,与老年人相关的老年住宅、医疗护理、文化娱乐、文体健身、照料慰藉、旅游服务、再就业服务需求等将不断增加,对老年人实施全方位护理、照顾的需求尤为突出。而我国社会保障管理公共服务体系总体上看还不适应需要,基础建设薄弱、人员配备不足、能力建设滞后的问题十分突出,迫切需要加大建设力度,大力提升服务能力,否则将会严重制约社会保障体系建设的健康发展。