

社会保障“十二五”规划纲要 学习读本

人力资源和社会保障部 编



中国劳动社会保障出版社

社会保障“十二五”规划纲要 学习读本

人力资源和社会保障部 编

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障“十二五”规划纲要学习读本/人力资源和社会保障部编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2012

ISBN 978-7-5045-9866-0

I. ①社… II. ①人… III. ①社会保障-中国-2011~2015-学习参考资料 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 146562 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开本 2.375 印张 34 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定价: 10.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

国务院关于批转社会保障“十二五”规划纲要的通知	(1)
社会保障“十二五”规划纲要	(2)
贯彻实施《社保规划》 加快推进社会保障事业发展 ——尹蔚民部长在贯彻实施社会保障“十二五” 规划纲要视频会议上的讲话	(31)
关于学习贯彻社会保障“十二五”规划纲要的通知	(45)
附：社会保障“十二五”规划纲要宣传提纲	(52)
关于社会保障“十二五”规划纲要答记者问	(61)

国务院关于批转社会保障 “十二五”规划纲要的通知

国发〔2012〕17号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意人力资源社会保障部、发展改革委、民政部、财政部、卫生部、社保基金会制定的《社会保障“十二五”规划纲要》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

二〇一二年六月十四日

社会保障“十二五”规划纲要

人力资源社会保障部 发展改革委 民政部

财政部 卫生部 社保基金会

社会保障与人民幸福安康息息相关，事关改革开放和社会主义现代化事业全局。党的十六届六中全会和十七大提出，到 2020 年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。“十二五”时期是实现这一目标的关键时期，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，编制社会保障“十二五”规划纲要。

一、发展环境

“十一五”时期，是建国以来社会保障体系建设发展最快的时期，社会保障制度建设取得突破性进展，覆盖城乡居民的社会保障体系框架基本形成。公布了《中华人民共和国社会保险法》，修订了《工伤保险条例》。建立新型农村社会养老保险（以下简称新农保）制度并开展试点，全面建立企业职工基本养老保险省级统筹制

度，建立并全面实施城镇居民基本医疗保险制度，新型农村合作医疗（以下简称新农合）制度和城乡医疗救助制度普遍实施，职工基本医疗保险制度进一步完善。建立和实施农村最低生活保障制度、城市生活无着的流浪乞讨人员救助制度，完善了灾害救助、临时救助等制度，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。社会保障覆盖范围从城镇扩大到农村，从国有企业扩大到各类用人单位，从职工扩大到灵活就业人员和城乡居民，越来越多的人享有了基本社会保障，并解决了一批历史遗留的突出问题。社会保障水平有较大幅度提高。社会保障管理服务体系初步建立，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。“金保工程”一期建设任务顺利完成，建立了中央、省、市三级网络，并全部实现省、部联网。

专栏 1 社会保障“十一五”规划主要指标实现情况

指 标	2005 年	2010 年		
		规划目标	实际情况	增长率
城镇基本养老保险参保人数 (万人)	17 487	22 300	25 707	47.0%
新农保参保人数 (万人) 〔1〕	—	—	10 277	—
城镇基本医疗保险参保人数 (万人)	13 783	30 000	43 263 〔2〕	213.9%
新农合覆盖率	23.5%	>80%	95% 〔3〕	—
工伤保险参保人数 (万人)	8 478	14 000	16 161	90.6%
失业保险参保人数 (万人)	10 648	12 000	13 376	25.6%
生育保险参保人数 (万人)	5 408	8 000	12 336	128.1%
社会保障卡持卡人数 (万人)	—	—	10 300	—

注：〔1〕 2005 年和“十一五”规划目标未列新农保参保人数，2009 年开始组织新农保试点，2010 年数据中不包括各地自行试点的参保人数。

〔2〕 2010 年城镇基本医疗保险实际参保人数中包括职工基本医疗保险 23 735 万人、城镇居民基本医疗保险 19 528 万人。

〔3〕 2010 年新农合参保人数 8.36 亿人。

“十二五”时期，是实现全面建设小康社会的关键时期，是加快经济发展方式转变、保持经济平稳较快发展的攻坚时期，也是社会保障领域深化改革和在关键环节上实现突破的重要时期。党中央、国务院高度重视社会保障体系建设，为社会保障事业加快发展提供了坚实的政治基础；改革开放 30 多年来，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，综合国力极大增强，为社会保障事业加快发展提供了雄厚的经济基础；我国社会发展进入新的阶段，人民生活水平显著提高，广大人民群众的社会保障意识增强，对社会保障的期盼提高，为社会保障事业加快发展提供了良好的社会基础；社会保障制度经过 20 多年的改革探索，积累了宝贵的经验，为社会保障事业加快发展提供了丰富的实践基础。在充分认识社会保障事业加快发展的有利条件的同时，也必须清醒地看到，我国社会保障体系还不完善，城乡社会保障发展还不平衡，广大农村地区社会保障发展严重滞后，一些基本保障制度覆盖面比较窄；随着城镇化进程的不断推进，加强制度整合、衔接和推进管理服务一体化的要求日趋紧迫，难度不断提高；城乡间、不同群体间社会保障待遇差距仍然较大，矛盾比较突出；人口老龄化加

快，养老保险个人账户大部分空账运行，社会保障长期资金平衡和基金保值增值压力加大；社会保险统筹层次低，信息化建设发展水平不均衡，管理体系不健全等问题尚未得到根本解决，在一定程度上成为完善社会保障体系、促进基本公共服务均等化发展的制约因素，必须研究采取相应措施，认真加以解决。

二、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使广大人民群众得到基本保障，共享经济社会发展的成果，促进社会主义和谐社会建设。基本要求是：

（一）更加注重保障公平。充分发挥社会保障再分配的调节功能，把人人享有基本社会保障作为优先目标，基本解决制度缺失问题，使人民群众都能享有相应的基本社会保障制度安排；逐步提高社会保障水平，使其与经济发展水平相适应；协调平衡各项社会保障制度的待遇水平，逐步缩小相关群体的保障水平差距，使广

大人民群众平等共享经济社会发展成果。

（二）更加注重统筹城乡发展。以农民、农民工、被征地农民、城市无业人员和城乡残疾人等群体为重点，以促进城乡统筹、更好适应流动性要求为目标，加快社会保障制度整合，提高统筹层次，推进制度规范，完善政策体系，做好各类制度的衔接和社会保险关系的转移接续工作，努力清除影响就业人员转移就业和享受各类社会保障待遇的障碍，维护参保人员权益。

（三）更加注重优质高效服务。加强社会保障的基础设施建设，健全服务网络，提高社会保障公共服务可及性。加大政府对社会保障公共服务体系建设的投入，加快信息化建设，改进服务手段，提高社会保障公共服务便利性；加快理顺社会保障管理服务的体制机制，建立全国统一的社会化管理服务体系和规范的管理服务流程，加强标准化建设，提升服务质量，为广大群众提供均等化的社会保障公共服务。

（四）更加注重可持续发展。实行国家统一决策与分级管理相结合、公平与效率相结合、权利与义务相对应，明确划分社会保障事权，落实各级政府、用人单位和参保个人的主体责任，建立健全多渠道筹资机制，实

现社会保障基金中长期平衡。进一步加大调整财政支出结构的力度，稳步提高社会保障支出占财政支出的比重。继续做实企业职工基本养老保险个人账户，扩大全国社会保障基金规模，充实国家战略储备。加强风险预测，保证资金长期收支平衡，积极稳妥推进基本养老保险基金投资运营，大力发展多层次社会保障体系，为应对人口老龄化高峰提供制度和资金保障。

三、发展目标

未来五年社会保障事业发展的主要目标是：社会保障制度基本完备，体系比较健全，覆盖范围进一步扩大，保障水平稳步提高，历史遗留问题基本得到解决，为全面建设小康社会提供水平适度、持续稳定的社会保障网。

（一）制度建设。各项保障制度基本完备。机关事业单位养老保险制度改革稳步推进，已有各项保障制度不断完善。城乡统筹取得积极进展，多层次保障体系进一步完善。

（二）覆盖范围。基本养老保险、基本医疗保险保障人群实现基本覆盖。“十二五”期末，城镇基本养老保险参保人数达到 3.57 亿人，其中企业职工基本养老

保险达到 3.07 亿人；新农保参保人数达到 4.5 亿人。城乡基本医疗保险参保率在 2010 年基础上提高 3 个百分点。工伤保险参保人数达到 2.1 亿人，失业保险参保人数达到 1.6 亿人，生育保险参保人数达到 1.5 亿人。城乡最低生活保障实现应保尽保。

（三）保障水平。继续提高各项社会保险待遇水平。企业职工基本养老金、城镇居民社会养老保险和新农保基础养老金稳步增长。职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新农合在政策范围内住院费用支付比例达到 75% 左右。城镇居民基本医疗保险和新农合门诊统筹覆盖所有统筹地区，稳步推进职工基本医疗保险门诊统筹。失业保险、工伤保险、生育保险待遇标准和城乡低保标准稳步提高，工伤伤残职工享有基本的职业康复服务。

（四）服务体系建设。覆盖全社会的劳动就业和社会保障公共服务网络基本形成，全国所有街道（社区）、乡镇（行政村）基本完成劳动就业和社会保障基层服务平台建设，行政村普遍实施劳动就业和社会保障协管员制度。县级以上（含县级）普遍建立布局合理、功能齐全、信息联网的社会保障基础服务设施。国家统一标准

的社会保障卡持卡人数达到 8 亿人。纳入社区管理的企业退休人员比例达到 80%。社会养老服务体系 and 儿童福利服务体系更加完善，建立健全残疾人服务体系和农民工留守家属关爱服务体系。经常性社会捐助体系进一步完善，各乡镇（街道）基本建立经常性捐助站（点）和慈善超市。

专栏 2 “十二五”时期社会保障发展主要目标			
指 标	2010 年	2015 年	增加
基本养老保险参保人数（亿人）	3.60	8.07	4.47
城镇基本养老保险参保人数（亿人）	2.57	3.57	1.00
新农保参保人数（亿人）	1.03	4.50	3.47
基本医疗保险参保率（%）	—	—	3
工伤保险参保人数（亿人）	1.6	2.1	0.5
失业保险参保人数（亿人）	1.3	1.6	0.3
生育保险参保人数（亿人）	1.2	1.5	0.3
社会保障卡持卡人数（亿人）	1.03	8.00	6.97
注：2010 年城镇基本养老保险参保人数中未包含城镇居民，2015 年企业职工基本养老保险参保人数不少于 3.07 亿人。			

四、大力推进社会保障制度建设，基本解决制度缺失问题

（一）加快健全养老保险制度。实现新农保制度全覆盖，提高基础养老金水平。完善企业职工基本养老保险制度。建立城镇居民社会养老保险制度，在试点的基础上全面实施。研究制定因病或非因工死亡参保人员遗属领取丧葬补助金和抚恤金办法，以及因病或非因工致残完全丧失劳动力参保人员领取病残津贴办法。在试点的基础上，积极稳妥地推动机关事业单位养老保险制度改革。

（二）加快完善医疗、工伤、失业、生育保险制度体系。进一步完善职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新农合制度，积极推进门诊统筹。加强工伤预防工作，深入推进以职业康复为重点的工伤康复工作，预防工伤和职业病的发生，努力让更多工伤职工重返工作岗位。注重强化失业风险防范功能，继续推进规范失业保险基金支出范围政策实施，建立预防失业、促进就业的长效机制。研究探索建立生育保险制度体系。

（三）实施应对人口老龄化的社会保障政策。实行有利于促进就业的社会保障政策，建立社会保障待遇水

平与缴费情况相挂钩的参保缴费激励约束机制。立足当前，着眼长远，继续做实企业职工基本养老保险个人账户，研究弹性延迟领取养老金年龄的政策。积极稳妥推进养老保险基金投资运营，实现基金保值增值。继续通过中央财政预算拨款、划拨国有资产、扩大彩票发行等渠道充实全国社会保障基金，为应对人口老龄化高峰做好准备。

（四）建立健全家庭养老支持政策。完善农村计划生育家庭奖励扶助制度和计划生育家庭特别扶助制度，完善和落实城镇独生子女父母老年奖励政策，建立奖励扶助金动态调整机制，鼓励有条件的地区在基本养老保险基础上，积极探索为独生子女父母、无子女和失能老人提供必要的养老服务补贴和老年护理补贴。

（五）健全残疾人社会保障制度。完善残疾人社会保障体系，将残疾人纳入覆盖城乡居民的社会保障体系并予以重点保障和特殊扶助，研究制定针对残疾人特殊困难和需求的社会保障政策措施，扩大残疾人社会保障覆盖面，提高残疾人社会保障待遇。建立贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴制度。

（六）大力发展补充保险。在建立健全各项基本社

会保险制度的基础上，针对人们不同的社会保障需求，落实和完善税收支持政策，积极稳妥发展多层次社会保障体系。发展企业年金和职业年金，鼓励用人单位为劳动者建立补充养老保险；鼓励个人建立储蓄性养老保险；统筹考虑各类人群的补充医疗保险政策，逐步建立适合不同群体、分不同档次的补充医疗保险制度；鼓励发挥商业保险补充性作用。

（七）进一步健全社会救助制度。完善城乡最低生活保障制度，规范管理，实现应保尽保。合理确定低保标准和补助水平。进一步完善临时救助制度，帮助缓解低收入家庭突发性、临时性生活困难。完善城乡医疗救助制度，做好与基本医疗保险制度的衔接。

专栏3 “十二五”时期社会保障制度建设专项行动

- | | |
|----|--------------------------------|
| 01 | 实现新农保制度全覆盖。 |
| 02 | 建立并全面实施城镇居民社会养老保险制度。 |
| 03 | 推进事业单位养老保险制度改革。 |
| 04 | 研究制定公务员和参照公务员法管理单位的工作人员养老保险办法。 |
| 05 | 建立基本养老保险参保人遗属待遇制度。 |
| 06 | 建立基本养老保险参保人病残津贴制度。 |