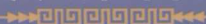


中国发展报告2008/09



构建全民共享的 发展型社会福利体系



构建全民共享的发展型社会福利体系



中国发展出版社



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

图书在版编目 (CIP) 数据

中国发展报告 2008/09: 构建全民共享的发展型社会福利体系/中国发展研究基金会组织编写. —北京: 中国发展出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80234 - 340 - 5

I. 中… II. 中… III. 社会福利—研究报告—中国
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 027710 号

书 名: 中国发展报告 2008/09: 构建全民共享的发展型社会福利体系

组 织 编 写: 中国发展研究基金会

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 - 80234 - 340 - 5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京东海印刷有限公司

开 本: 880 × 1230mm 1/16

印 张: 15. 75

字 数: 300 千字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 45. 00 元

咨 询 电 话: (010) 68990692 68990622

购 书 热 线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电 子 邮 件: fazhan@drc.gov.cn

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

序 言

全面建设小康社会目标的确立，标志着中国社会经济发展进入新的阶段，也把社会福利体系建设的问题提到了重要的议事日程。这是现阶段中国制度建设的重要组成部分，也是实现经济社会协调和可持续发展的必要条件。

改革开放 30 年来，中国创造了经济高速增长的奇迹，人民生活总体上达到小康水平，社会福利得到明显改善，特别是在反贫困方面取得全世界公认的成就。但中国是一个发展中国家，在社会福利方面还是低水平的、不全面的和发展很不平衡的。城乡之间和地区之间发展不平衡所引起的矛盾，在社会福利领域表现也很突出。加强社会福利体系建设，保障城乡人民福利的增进和经济发展水平相适应，是解决经济和社会发展不平衡、城乡之间和地区之间发展不平衡所必须的，也是实现民富国强，把中国建设成为社会主义强国所必需的。这是全面建设小康社会乃至实现现代化的重要历史任务。

这是中国发展研究基金会组织研究的大型研究报告，同先前中国发展研究基金会组织研究并已公开发布的两份年度报告《追求公平的人类发展》和《在发展中消除贫困》一样，研究的是中国社会经济发展中的重要问题。这份报告的主题，正如题目所标明的，是构建全民共享的发展型社会福利体系。所谓全民共享，是指这种社会福利体系是覆盖城乡全体人民的；所以称为发展型，是说它是发展进程中的，和经济发展相适应并且相互促进的渐进过程。报告提出了现阶段构建社会福利体系的总体目标和基本框架，就社会福利制度所包括的养老、医疗卫生、教育、就业、住房、基本生活保障以及特定人群的社会福利等方面，作了较为详尽的论述，并且提出了

政策建议。社会福利体系或许还可以有更广泛的内容，但这几个方面无疑是最基本和最重要的。中国正致力于扩大内需，提高居民消费占 GDP 的比重，报告所提出的这些方面无疑是重要的政策着力点。

关于社会福利的思想和实践有悠久的历史，现代意义上的社会福利制度则是与工业化和市场经济发展所伴生的社会问题联系在一起的。在世界范围内，关于社会福利的政策和制度，在正反两个方面都给我们提供了有益的借鉴。新中国成立以来，包括改革开放前 30 年和改革开放后 30 年，在社会福利方面都做了不懈的努力，积累了不少经验和教训。这份研究报告所提出的见解和政策主张，正是立足于对现阶段中国国情的分析，并且考虑了国内外的经验和教训。需要说明的是，根据社会福利水平必须与经济发展水平和国家财力相适应并且促进经济与社会协调和可持续发展的原则，报告对于社会福利的公共财政支持作了初步测算，说明要实现报告中提出的社会福利构想，不仅需要经济的持续增长，还有赖于财税体制和其他相关制度的改革和完善。

近年来关于社会福利的专项研究不少，但综合性的研究尚不多见。这份综合性的研究报告所提供的系统的实证分析和政策建议，对于中国的社会福利体制建设和政策的完善，是有重要参考价值的。

国务院发展研究中心原主任

中国发展研究基金会理事长

王梦奎

2009 年 2 月 18 日

致 谢

经过一年多时间的努力,《中国发展报告 2008/09:构建全民共享的发展型社会福利体系》终于和读者见面了。30 年的改革开放使中国的经济、社会与人民生活发生了翻天覆地的变化,与此同时,我们的经济与社会结构也处于深层次的转型与调整过程中。有鉴于此,中国发展研究基金会组织研究了这份报告,提出把构建“全民共享的发展型社会福利体系”作为中国在未来应对一系列经济与社会挑战的战略性举措。不仅如此,报告认为,加快社会福利体系的建设,也是促进实现当前“保增长、扩内需、调结构、惠民生”目标的关键举措。

本报告的顺利完成,得益于全体课题组成员的辛勤投入以及众多专家和单位的鼎力支持。人力资源和社会保障部社会保险研究所所长何平、北京师范大学教授李实、中国社会科学院劳动与社会保障研究中心主任王延中,承担了撰写主报告的重任,他们熟悉理论,也了解中国政策以及实践动态,在报告的框架设计、讨论和成稿过程中,付出了大量的努力,他们的辛勤工作为报告的顺利完成奠定了坚实的基础。国务院发展研究中心原主任、中国发展研究基金会理事长王梦奎三阅其稿,提出了许多重要而详尽的建设性意见,为报告的完善作出了重要贡献。中国发展研究基金会副秘书长汤敏参与了报告多个章节的撰写和修改工作。

社会福利体系的研究涉及众多学科,这份报告也是多学科合作的结晶。为了使报告的分析有坚实的科学基础和可操作性,中国发展研究基金会委托了来自高校和部委科研机构的研究者以及政府相关部门的政策实践者撰写了 12 份背景报告,这些报告中的许多资料、分析和意见已经被本报告采纳。这些背景报告及其作者分别是:《国外社会福利体系与实践》(郑秉文)、《国际社会福利体系比较研究》(刘民权、俞建拖)、《中国新社会福利体系中的最低生活保障》(王振耀、田小红)、《中国养老保障制度》(孔泾源)、《中国新社会福利体系中的公共教育服务》(张力)、《中国新社会福利体系中的健康保障》(张振忠、吴华章、王秀峰)、《就业促进、就业援助和失业保护制度》(莫荣)、《中国新社会福利体系中的住房保障》(任兴洲)、《我国特定人群的社会福利制度》(张时飞)、《社会福利筹资与公共财

政支持》(贾康、王敏)、《中国社会福利体系的治理框架》(贡森)、《中国城乡福利水平分析》(李实、罗楚亮)。此外,杜智鑫也提供了课题组在欧洲考察的调研报告。上述背景报告的作者还参与了报告各个阶段的讨论并提供了许多宝贵的建议。

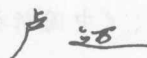
在研究和报告的撰写过程中,还有许多专家参与了讨论并提供了建设性的意见,陆学艺、于小庆、郑京平、樊纲、韩俊、白重恩、李稻葵、蔡昉、李培林、王晨光、王小鲁、高世楫、陈淮、都阳、汪三贵、白南生、刘继同、吕学静、熊跃根、汪明、汪小卓等都为报告提出了十分有价值的意见与建议。国家统计局、财政部财政科学研究所等机构,在数据和研究分析上提供了有力的支持,使本报告对新型福利体系的财政资金总需求以及对国家财力的估算成为可能。为了借鉴欧美国家在社会福利体系建设和改革中的经验及教训,课题组于2008年5月专程赴欧洲进行了考察,并与欧洲的有关专家进行了深入研讨和交流,丹麦哥本哈根商学院为此次考察及研讨作了周密安排,Ove. K. Pedersen, Sven Blondal, John Campbell, Søren Kaj Andersen, Ole Beier Sørensen, Bent Greve等学者对课题提供了评论意见和欧洲的经验。2008年9月,基金会还与国际劳工组织共同召开了社会保障和公共财政支持的视频会,M. Cichon, J. Woodall, A. Hu, Florence Bonnet, E. Saint - Pierre Guilbault和朱常有等也对报告的框架和内容提出了评论意见。

中国发展研究基金会承担了此次报告的全部组织工作,在基金会副秘书长汤敏的领导下,基金会项目官员杜智鑫、冯明亮、都静不仅出色地完成了具体的项目组织工作,还承担了不少资料搜集整理及辅助性研究工作,并在报告终稿阶段做了大量的编辑工作。在过去一年的报告写作过程中,柯伊兰、陈小龙、杨俊雄、胡自强、高国清、张岩也提供了各种帮助。

中国发展研究基金会为年度性的《中国发展报告》设立了“中国发展基金”,以支持相关研究的顺利进行。史带基金会和沃达丰公司2008年为中国发展基金提供了慷慨的资助。德国技术合作公司为报告的部分研究工作与出版提供了资助。福特基金会为报告的相关准备工作提供了资助。

值此报告付梓之际,谨代表中国发展研究基金会,对全体课题组成员以及为报告的顺利完成提供支持和帮助的其他单位和个人表示诚挚的感谢!

中国发展研究基金会秘书长



2009年2月20日

目 录

摘 要	1
第一章 导 言	7
一、中国社会经济发展的回顾与反思	9
二、中国社会福利制度的进展与挑战	13
三、关于 2012 年和 2020 年中国发展型社会福利体系的构想	22
第二章 发展型社会福利体系的基本原则和整体架构	25
一、构建发展型社会福利体系的基本原则	26
二、发展型社会福利体系的架构	27
三、发展型社会福利体系的管理体制	30
四、发展型社会福利体系的法律环境	33
第三章 世界社会福利体系的发展与改革	35
一、社会福利体系的发展历史	36
二、社会福利体系的不同形式及其分类	37
三、当前各国福利体系的改革	41
四、改革的争论与风险	49
第四章 覆盖全体农民工的福利体系	53
一、农民工的社会福利缺失	54
二、建立与完善农民工养老保险制度	55
三、农民工的住房保障	57
四、农民工的就业培训和就业服务	58
五、农民工的其他社会保障	60

第五章 养老保障	63
一、老年社会保障制度的现状	64
二、老年社会保障制度的主要问题	69
三、老年社会保障体系的发展目标	70
四、政策建议	72
第六章 健康保障	79
一、中国卫生服务体系的发展	80
二、医疗保障制度的改革与发展	83
三、健康保障体系存在的主要问题	87
四、发展型健康保障体系的发展目标	90
五、政策建议	92
第七章 教育保障	97
一、中国义务教育的回顾	98
二、中国义务教育面对的问题	101
三、发展型教育保障的发展目标	106
四、政策建议	110
第八章 就业保障	115
一、经济体制改革与就业政策演变	116
二、失业保险制度的建立与发展	119
三、失业保险与就业保障制度的主要问题	123
四、发展型就业保障制度建设的目标	127
五、政策建议	128
第九章 住房保障	133
一、住房制度改革的进程	134
二、城乡住房保障制度的现状	138
三、现有住房保障制度存在的问题	143
四、住房保障制度的发展目标	152
五、政策建议	155

第十章 基本生活保障制度	159
一、最低生活保障制度的发展历程	160
二、最低生活保障制度的成效与问题	163
三、最低生活保障制度在发展型福利体系中的定位	165
四、基本生活保障制度建设的目标与对策	166
第十一章 特定人群的社会福利制度	171
一、残疾人福利事业的发展	172
二、老人社会福利的发展	175
三、妇女和儿童社会福利的发展	177
四、特定人群社会福利存在的问题	179
五、特定人群社会福利建设的目标和对策	182
第十二章 社会福利的公共财政支持	187
一、公共财政支出用于社会福利项目变化趋势及分析	188
二、发展型社会福利体系建设对公共财政资金的需求	191
三、公共财政支持社会福利体系建设的能力测算	198
四、发展型社会福利体系筹集与管理	201
第十三章 相关政策建议	205
一、养老保障	206
二、健康保障	209
三、教育保障	209
四、就业援助和失业保险	210
五、住房保障	211
六、最低生活保障	212
七、特定人群社会福利建设	212
八、建立社会保障基金预算	212
九、提高福利支出占 GDP 和财政支出的比例	213
附 录	214
参考文献	233

专栏目录

专栏 3.1 福利模式的划分与制度特征	38
专栏 3.2 世界福利改革的三组国家	49
专栏 4.1 一个农民工对社保转续的建议	56
专栏 4.2 广东中山市的农民工培训	59
专栏 5.1 中国养老金的三支柱模式	65
专栏 5.2 新型农村社会养老保险的几种类型	68
专栏 5.3 丹麦哥本哈根市的社会化养老	76
专栏 6.1 农村改水改厕等公共环境卫生治理	82
专栏 6.2 传统农村合作医疗	84
专栏 7.1 义务教育福利制度的国际比较	100
专栏 7.2 政府的公共教育责任边界和行为分类	109
专栏 8.1 三条保障线	121
专栏 8.2 丹麦的就业促进计划	126
专栏 9.1 中国城镇廉租住房制度框架的形成	139
专栏 9.2 中国城镇经济适用住房制度框架的形成	140
专栏 9.3 美国的住房政策	141
专栏 9.4 从“补砖头”转向“补人头”	146
专栏 9.5 解决农民工住房的地方经验	148
专栏 9.6 新加坡的“居者有其屋”	150
专栏 9.7 山西省对农村困难家庭“住房解困”的探索和实践	151
专栏 10.1 北京“低保边缘户”通过电脑排序获救助	161
专栏 10.2 国外农村最低生活保障制度	166
专栏 11.1 日本的残疾人就业服务	173

图目录

图 1.1 中国就业人员的产业构成 (1978 ~ 2007 年)	10
图 1.2 中国城市化进程 (城镇人口占全国人口比重)	11
图 1.3 中国农村居民收入差距的基尼系数 (1978 ~ 2005 年)	12
图 1.4 中国城镇居民收入差距的基尼系数 (1978 ~ 2005 年)	12
图 1.5 中国城镇职工参加基本养老保险人数 (1989 ~ 2007 年)	16
图 1.6 城镇从业人员参加失业、医疗和工伤保险的人数 (1994 ~ 2007 年)	16
图 1.7 城镇享受了最低生活保障的居民人数 (1996 ~ 2007 年)	17

图 1.8 城镇参加基本养老保险职工占城镇从业人员比例 (1990~2007 年)	18
图 1.9 中国参加社会保险职工占城镇从业人员比例 (1994~2007 年)	18
图 1.10 城乡居民认为社会保障领域应该加强的方面	20
图 1.11 OECD 国家社会支出占 GDP 比重 (1980~2003 年)	22
图 2.1 中国发展型社会福利体系架构	27
图 2.2 多层次的社会福利结构	30
图 5.1 1994~2007 年农村社会养老保险参保人数和覆盖率	67
图 6.1 中国城镇基本医疗保险参保人数及覆盖情况	85
图 6.2 政府财政卫生支出占 GDP 和财政支出的比重	88
图 6.3 1979~2007 年全国卫生总费用结构	88
图 7.1 财政性教育经费占全部教育经费的比重	103
图 7.2 中小学教育学杂费占中小学教育经费的份额	104
图 7.3 农村义务教育生均预算内事业费、公用经费与全国水平对比	105
图 8.1 城乡地区就业信息交流市场所提供状况比较	124
图 9.1 1978~2006 年中国城乡居民住房面积的增加趋势	136
图 9.2 1997~2007 年经济适用住房投资占商品住宅投资的比重	146
图 10.1 1999~2006 年中国城市居民最低生活保障人数	162

表目录

表 1.1 城镇不同所有制单位就业人员参加社会保障的比例 (2007 年)	19
表 1.2 城镇不同行业就业人员参加社会保障的比例 (2007 年)	19
表 1.3 中国 2005 年各项社会福利支出占 GDP 和政府财政支出的比重	21
表 2.1 中国发展型社会福利体系中项目与人群的对应关系	28
表 4.1 2000~2006 年跨区域流动农民工的规模	54
表 5.1 城镇职工基本养老保险参保人数和覆盖率	66
表 5.2 城镇 (非就业) 老年人中, 没有养老金的人口比例	69
表 6.1 全国医疗机构业务工作量及病床使用情况	82
表 6.2 2003~2007 年新型农村合作医疗发展情况	86
表 7.1 青年识字率与小学入学率: 中国与国际社会比较	98
表 7.2 1990~2007 年中国普及义务教育的进展	99
表 7.3 1995~2006 年间中国教育投入不同来源占 GDP 的比例	102
表 7.4 中小学教育经费占全部教育经费比重	103
表 7.5 不同时期财政性教育经费和学杂费增长情况	104

表 7.6	城镇住户教育费用及其占年收入比重	104
表 7.7	各级教育生均教育经费的比较	106
表 7.8	2012、2020 年中国的学龄人口、义务教育普及及免费水平预测	107
表 8.1	1992~2006 年城镇失业下岗人员和离退休及退职人员数量变动情况	121
表 8.2	中国失业保险金受益比例	125
表 8.3	2000 年以来失业保险补偿替代率变化	126
表 9.1	2005 年中国城市、镇、农村住房来源	136
表 9.2	2005 年中国城市、镇、农村住房建筑结构	137
表 9.3	城镇不同收入组中住房困难户的比例	138
表 9.4	廉租住房制度建设情况 (截至 2006 年底累计数)	140
表 9.5	1997~2006 年全国经济适用住房投资	145
表 9.6	未来住房保障体系框架	153
表 10.1	2005~2007 年低保救助标准	164
表 11.1	中国残疾人享受基本生活社会救助情况	172
表 11.2	2000 年和 2006 年中国老年人养老、医疗保障状况	175
表 11.3	未来中国特定人群社会福利事业发展的目标任务	182
表 12.1	2002 年部分国家社会福利支出情况	188
表 12.2	中国财政社会保障支出情况	190
表 12.3	1997~2006 年财政性教育经费占全国财政收支和 GDP 的比重	190
表 12.4	中国的卫生总支出	191
表 12.5	社会福利体系建设对公共财政资金需求的预测	196
表 12.6	2007~2020 年社会福利的财政负担	199
表 12.7	社会保险的企业和个人平均缴费率	201
表 12.8	2002~2007 年企业养老保险基金收入构成情况表	202

摘要

构建一个具有中国特色的、适应当前发展阶段的社会福利体系，是进一步提高中国社会经济发展的公平性、落实科学发展观的最重要的任务之一。党的十六大以来，中国政府进一步加大在社会福利制度建设方面的投入，注重创新，取得了重大进展。为进一步完善中国福利制度，构建一个全覆盖的、规范和可持续的社会福利体系，中国发展研究基金会组织撰写了《中国发展报告 2008/09：构建全民共享的发展型社会福利体系》。报告的主要的研究成果及政策建议摘要如下。

一、发展型社会福利体系的内涵与报告主旨

报告为 2020 年的中国提供了一个新的社会福利体系的构想。它具有两方面的创新：一是强调社会福利体系的全民共享性；二是强调社会福利体系的发展型特征。

“全民共享性”是未来中国社会福利体系公平性的最重要的体现之一。其突出的特点为，使新型的社会福利体系能惠及 13 亿中国国民，特别是广大的农村居民。它包括三层含义，第一是为没有制度保障的社会群体建章立制。为农民、农民工建立养老保险等保障制度，为城乡无收入老年人提供养老保障和基本医疗服务。第二是扩大已有制度安排的社会群体的覆盖面。这部分群体包括城乡中小企业雇员、灵活就业人员以及个体工商户。一方面要消除各种障碍让他们尽快进入保障范围，另一方面也要适度降低费率，适应他们参保缴费的能力。第三是逐步提高社会福利水平和社会福利的公平性，使每个国民通过国家福利项目保障能维持正常生活并享有适当的公共服务；同时应建立社会福利水平调整机制，随着物价指数、人们收入水平与国家财政收入的提高适时调整，保证全国人民共享社会经济发展的成果。

“发展型”社会福利体系也包括三层含义，第一是新型福利体系突出以人为本、关注与推进人的全面发展的新理念，把教育扩展、健康促进、就业援助等“上游干预性”领域纳入社会福利体系。第二是强调福利体系的渐进发展过程，不急于求成，不简单地移植或攀比西方福利国家的方式与方法，要充分兼顾中国在不同发展时期的财政能力、人口结构、收入

水平、市场化程度、区域发展差别、城乡二元结构、城市化水平、劳动力流动性、就业多样化和儒家文化传统等特征,使福利体系的改善与中国社会经济的发展阶段相适应。第三是从中长期发展战略的角度入手制定社会福利政策,加强社会福利支出的社会投资功能,把传统的补偿型福利模式转变为一种与经济发展相互促进的福利模式。

二、发展型社会福利体系的基本原则

报告倡导的发展型社会福利政策的基本原则包括:

1. 坚持公平与效率相结合,以公平为首要原则。要把全体国民人人享有社会福利,减少工业化进程中两极分化,促进社会公平和稳定作为首要目标。实现社会福利的共享性,逐步消除因户籍、性别、职业、地位等身份差别所导致的不平等。特别是为贫困家庭的子女提供平等的受教育与其他的发展机会,防止贫困代际相传。在强调社会福利公平性原则的同时,也要兼顾效率,保护发展活力,使社会福利体系能有效地促进经济长期可持续增长。

2. 坚持社会福利水平与经济发展水平和各方面的承受能力相适应,实现社会福利的可持续发展。建立一个完整的国民福利体系,首先要解决福利制度和项目的“从无到有”的问题,其次要解决实际覆盖群体的由少到多乃至全的问题,再次要循序渐进地解决待遇水平的由低到高的问题。既要抓紧建立群众有迫切需求的保障项目,又要根据财政和经济支撑的能力确定适度的保障水平,建立可持续发展的长效机制。由于我国社会福利体系建设还处于起步阶段,各方面制度和机制尚不完善,要结合城镇化、老龄化的趋势,统筹考虑保障资金长期供求平衡问题,实现可持续发展。

3. 坚持就业优先的原则。就业是最大的社会保障。人口和就业问题是长期困扰我国经济和社会发展的基本问题。无论对个人还是家庭,就业是避免贫困和消除个人对政府依赖的可靠途径,因此要把就业优先作为社会福利政策的基本原则之一。要从进入劳动年龄的青年人特别是新生代农民工的扩展性基础教育和职业培训入手,提升他们的就业和创业能力,以利他们积极寻找岗位,融入社会。政府应充分扩大就业岗位,鼓励劳动者自主创业。防止因保障程度过高、企业缴费比例过高、负担过重而减少就业岗位。

4. 坚持政府与社会相结合,以政府为主导。社会福利体系从根本上说是政府行为,政府必须在社会福利制度建设上发挥主导作用,积极推动立法,增加财政投入,提供更多的公共服务。同时,也要发挥市场的作用,发挥基于市场经济体制的激励作用,调动社会组织的资源和各方面的积极性,共同推进社会福利体系建设。在社会福利模式选择上,缴费性的社会保险和免费性的福利项目都具有重要作用,要形成政府、单位和个人共同承担责任的机制。在社会保险制度的设计和运行中,应强化缴费义务与支付待遇的对应关系,鼓励单位和

个人参加社会保险并连续缴费,以防止个人逃避缴费义务对政府和社会过度依赖的道德风险。注意发挥社区互助、慈善组织援助和家庭的传统保障功能。

三、发展阶段和目标

中国全民共享的发展型社会福利体系的建立可分为以下两个阶段:2009~2012年为第一阶段,主要任务是初步建立中国发展型社会福利制度框架。2013~2020年为第二阶段,中国发展型社会福利体系基本成型。

2012年中国发展型社会福利体系的目标为初步建立一个全覆盖的福利体系。这个体系应包括六个方面的具体内容。一是基本消除男女学龄人口入学差异,城乡学校九年义务教育和特殊教育完全免收学杂费,农村学生享受免费教科书,中西部贫困地区寄宿生提供免费的营养配餐。学前教育覆盖全体城镇儿童和较发达农村地区儿童。对农村贫困地区以及城乡低收入家庭的儿童提供免费一年学前教育。对贫困地区与低收入家庭子女初中毕业后不再继续升学的毕业生实行一年免费职业教育。对所有进入高中阶段学习的贫困生进行学费减免。二是建立一个全覆盖的“老有所养”的基本制度。到2012年,建立一个包括农民、农民工、城镇居民在内的全覆盖的有差别的养老保险系统。建立全国统筹的农民工的养老保险制度。实行在国家补助下的农业从业人员基本养老保险办法。建立国家财政支持的无保障老人的“老年保障金制度”。三是大力实施积极就业政策,加大职业培训、职业介绍投入。积极探索对失业人员的培训与社会福利待遇有机结合的途径。所有城镇劳动者的失业保险实现全覆盖,并向乡村劳动者扩展。四是力争城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险覆盖面进一步扩大,达到90%以上;基本解决跨统筹地区流动人员的参保和待遇衔接问题。五是努力使最低生活保障的覆盖面与补助标准逐步扩大与提高。提高中央财政在最低生活保障方面支出的比重。配套给以低保对象基本生活之外的基本医疗、基本教育、基本住房等方面的救助和社会支持。同时,关注边缘人群的状况。对儿童、老年、残疾、妇女等特定人群要提供基本的公共服务与社会福利。六是完善城乡住房保障制度,增加廉租住房的供应量,使50%左右的城镇低收入住房困难家庭和10%左右的跨地区流动农民工住房困难家庭能够享受廉租住房保障,为260万户农村建房困难家庭提供建房补贴。

2020年中国发展型社会福利体系的目标,是进一步实现全体居民社会福利权利和待遇的公平性,维持体面正常生活并能得到适当的公共服务,基本实现城乡公共服务的均等化,包括六个方面的具体内容:一是实行“1+9+1”的义务教育模式,所有学龄儿童在享受九年免费义务教育之前受到一年免费学前教育,对完成初中阶段教育后不再继续升学的毕业生实行一年免费职业教育。对农村以及城镇低收入家庭子女高中阶段教育实行免费。二是进一

步完善“老有所养”的基本制度。所有城乡劳动者都能参加社会保险并按可承受的比例缴费,在老年、疾病、失业、工伤时能获得适度的社会保险待遇。所有无保障老人都能得到适当的养老补贴。三是城镇职工基本医疗保险,城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗达到全覆盖,医疗保障水平不断提高。四是对于非劳动者、低收入者或者无收入者,提供基本生活保障和医疗保障,并较大幅度提高保障水平。五是所有失业人员和就业困难群体提供就业培训和援助,形成促进就业的长效机制。六是城乡低收入人群、占跨地区流动农民工30%的长期进城且住房十分困难的农民工都能够享受基本住房保障,对住房困难的中低收入人群提供援助性住房保障,再为520万户农村建房困难家庭提供建房补贴。

四、主要政策建议

1. 老有所养。建立覆盖城乡的基本养老保险制度,坚持统账结合模式。实行基础养老金与个人账户制度模式。农村农民的基础养老金由财政出资,个人账户基金由个人缴费、集体补助、财政补贴构成。在农民工养老保险中,基础养老金由企业按6%缴费,全国统一征集管理支付,实行全国统筹;个人账户基金由单位和个人缴费组成,实账管理,归个人所有并随人员流动转移。城镇职工养老保险也应提高统筹层次,尽快实现省级统筹和基础养老金全国统筹。为加快实现城乡基本养老保险全覆盖,一是要大幅度降低费率,让更多的人有能力参保。可以从个体与灵活就业人员开始,所缴费率由当前的20%降到14%,以后再逐步降低其他社会群体的费率;二是较大幅度地增加财政投入,争取2010年时农民工养老参保率达到50%以上,到2012年前,农民工要达到基本都参保。对城乡65岁以上无工作或无保障老年人,建立养老补贴制度,标准略高于最低生活保障线,资金由财政负担。探索高龄老人长期护理保障机制,积极发展社会化养老服务体系。

2. 病有所医。努力扩大医疗保障体系的覆盖面。到2012年,使城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的覆盖率达到90%以上,基本解决跨统筹地区流动的农民工的参保和待遇衔接问题,使其能够公平享受参保制度规定的基本待遇。国家要加大对基层卫生服务体系的投入与管理,吸引更多的参保人员在基层就医。提高医疗保障水平,扩大支付范围和支付比例,降低个人负担。全面建立城乡医疗救助制度,提高救助标准。解决退休人员医疗保险社会化管理问题。逐步推进三个统筹:城乡统筹、地市级统筹和门诊统筹。探索建立社区医疗首诊和双向转诊制度;形成医疗保障经办机构参与定价、探索供需双方协商定价机制;探索总额预付和按病种付费等科学、合理的结算办法。增强中央财政的跨地区卫生财政转移支付。

3. 学有所教。扩展基础性的教育保障,把学前一年教育以及初中毕业后的一年免费职