

*The Strategy of
Social Security System Reform in China*



郑功成 主编

中国社会保障改革 与发展战略

救|助|与|福|利|卷



人
民
出
版
社

总理批示项目

国家社科基金决策咨询项目

人力资源和社会保障部重大项目

民政部重大项目

“十一五”国家重点图书出版规划项目

*The Strategy of
Social Security System Reform in China*



郑功成 主编

中国社会保障改革 与发展战略

救|助|与|福|利|卷

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障改革与发展战略(救助与福利卷)/郑功成 主编.

-北京:人民出版社,2011.3

ISBN 978-7-01-009658-2

I. ①中… II. ①郑… III. ①社会保障-体制改革-研究-中国 ②社会保障-发展战略-研究-中国 ③社会救济-研究-中国 ④社会福利-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 018601 号

中国社会保障改革与发展战略

ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG GAIGE YU FAZHAN ZHANLÜE

(救助与福利卷)

郑功成 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 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:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:23

字数:450 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009658-2 定价:60.00 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

总 序

华建敏

很高兴看到中国社会保障改革与发展战略研究在郑功成教授主持下,经过全国众多专家学者四年来的深入调研、广泛交流、凝聚共识,获得了由《中国社会保障改革与发展战略》之总论卷、养老保险卷、医疗保障卷、救助与福利卷组成的最终成果,它是我国理论学术界集体为社会保障体系建设及其发展描绘的全景式战略蓝图,具有重大的理论价值与实践意义。在此,我对专家学者们付出辛勤劳动取得丰硕的成果表示祝贺!

记得在 2008 年 2 月召开的中国社会保障改革与发展战略研究核心组扩大会议上,我曾专门强调过对社会保障开展战略研究的必要性与重要性。历史经验告诉我们,任何一项宏伟的事业,都有必要立足全局、着眼长远开展战略性研究,只有解决了战略目标、战略方向问题,才可能找到正确的发展路径,并获得更为合理的行动方案。在中国革命和新中国建设史上,中国共产党一向重视战略研究。在革命战争时期,毛泽东同志 1936 年的《中国革命战争的战略问题》、1938 年的《论持久战》等著名文章就是范例。近 30 多年,我们党关于改革开放、建立社会主义市场经济体制、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会等一系列重大战略决策,都是在深刻总结国内国际经验教训、进行深入战略研究的基础上作出的。这些正确的战略选择,指导我国革命和建设事业一步一步走向胜利。

社会保障作为现代社会一项基本的社会经济制度和民生福祉的基本制度保障,同样需要开展战略研究并在制度定型与发展过程中进行战略选择。因为它客观上维系着国家的长治久安,关乎普遍的和基本的民生问题,对经济社会发展全局具有重大影响。众所周知,在近 100 多年的社会保障发展史上,有三个重大的历史事件:一是 19 世纪 80 年代,面对工人阶级的激烈

反抗和斗争,德国俾斯麦政权采纳新历史学派的主张,颁布了工伤、疾病、养老等社会保险法律,开近代社会保障制度之先河,有效地缓和了劳资之间的尖锐对抗,形成了有德国特色的社会主义市场经济模式,也促使处于资本主义世界薄弱环节的德意志联邦由此走向强盛;二是20世纪30年代,面对全球性经济危机,美国罗斯福政府采纳凯恩斯主义,实施政府干预市场的“新政”,通过颁布社会保障法案,建立健全美国式社会保障制度等宏观调控措施,迅速摆脱了“市场失灵”所导致的深刻危机,维护和巩固了世界经济霸主的地位;三是20世纪40年代,仍处于第二次世界大战之中的英国工党“影子内阁”委托一批专家学者进行社会问题与福利政策研究,其完成的“贝弗里奇报告”成为指导第二次世界大战后英国福利型社会建设的基础,形成了英国“福利国家”模式以及由此派生出来的以瑞典为代表的“斯堪的纳维亚”模式,并随之风靡整个西方世界。这三个事件,不仅对德、美、英三国的经济、政治、社会走向产生了重大的转折性影响,而且影响到世界众多国家的发展趋向。由此可见,社会保障制度不仅是国家发展战略的重要组成部分,而且与经济、政治、社会发展战略有着深刻的联系。同时,社会保障制度本身也有许多重大战略问题,需要进行深入研究。例如:如何将社会保障制度发展的客观规律与本国国情有机结合,关系到社会保障发展道路的正确选择;如何处理社会保障制度中公平与效率关系,决定了能否设计出正确实现公平、公正理念的制度模式;如何确定社会保障的结构与水平,关系到不同群体之间、代际之间的利益分配格局能否趋向合理并实现可持续发展;如何建立统一、高效的社会保障管理体制和运行监督机制,关系到政府职能转变和社会组织方式转变。社会保障道路选择与制度模式设计,以及相应的体制、机制问题,不仅对当代经济社会发展影响重大,而且关系到今后的长远发展。因此,在全面建设小康社会的新的历史阶段,适应时代发展的需要与亿万人民对社会保障的要求,加强对社会保障战略问题的研究具有必要性与紧迫性。研究得越深入、越透彻,决策的科学性就越强,在实践中就可以避免走弯路,降低制度选择的成本。

我国的社会保障制度,是自新中国成立之初开始建立起来的,包括退休、工伤、医疗保险和贫困救助等在内的社会保障制度,当时对保障人民生活、激发群众社会主义建设积极性起到了巨大的作用。改革开放后,原有的、基于计划经济体制的社会保障制度越来越不适应经济社会的发展要求,

必须进行改革和重建。近 20 多年,特别是近 10 多年来,党中央、国务院对社会保障改革与制度建设作出了一系列重大决策部署,党的十七大更是明确提出到 2020 年基本建立覆盖城乡居民社会保障体系的奋斗目标。推进社会保障体系建设不断取得新的进展,越来越多的城乡居民享受到了相应的社会保障,一个政府主导、责任分担、社会化、多层次化的新型社会保障体系,已经取代了原有的国家负责、单位(集体)包办、板块分割、封闭运行的社会保障制度,与社会主义市场经济体制相适应、具有中国特色的社会保障体系框架已经初步形成,并日益发挥着保障基本生活、增进国民福利、维护社会公平稳定、促进经济发展的重要功能。伴随《中华人民共和国社会保险法》的制定与实施,我国社会保障改革与制度建设亦迫切需要从长期试点的试验性状态走向定型、稳定、可持续发展阶段,这为在全面建设小康社会的新时期进一步完善社会保障体系和发展社会保障事业提供了新的战略起点。同时,国民经济持续高速增长和国家财力日益雄厚也为建设健全的社会保障体系奠定了相应的物质基础;而社会各界的普遍关注和支持,基层组织、用人单位和企业职工、城乡居民社会保障意识的不断增强,亦为加快完善社会保障体系奠定了广泛而牢固的思想基础。

然而,越是发展条件有利,越要清醒地认识到,要实现全面建设小康社会时期,以至更加长远的社会保障体系建设目标,我们还不得不面对一些严峻挑战,其中有些是具有战略选择性的重大问题。我把这些问题概括为六方面:一是中国特色社会保障制度建设中的一些重大问题需要理论回应。包括价值理念、基本原则、制度框架及责任分担机制,均迫切需要在科学发展观的指导下进行系统思考、顶层设计,还需要合理确立各保障系统及各项具体制度安排的功能定位。二是城乡社会保障发展不平衡。城市中社会保障制度相对比较健全,但仍有许多非公经济组织和非正规就业群体游离在制度覆盖之外,事业单位和机关普遍没有建立社会化的养老保险制度。而在农村,困难群体所获得的生活保障还不足,农村合作医疗的保障水平还较低,新型农村社会养老保险试点也刚起步不久,整个农村社会保障建设仍很滞后。因此,如何统筹城乡社会保障体系建设,并实现城乡社会保障均衡发展的战略目标,是我们面临的巨大挑战。三是人口老龄化的加速来临。我国在本世纪初已经进入了老龄社会,专家预测到 20 年代末期老龄化率将达到 20% 以上,老龄化高峰期正在步步逼近,而社会保障制度准备还不够充

分,特别是养老保险当期的支付压力还很大,个人账户“空账”问题尚未解决,针对老龄化社会的医疗、护理政策还不健全,老年服务体系发展还相对缓慢,我们能不能承受老龄化高峰期带来的种种冲击,保证顺利实现2020年以至更长远的战略目标,是又一个重大的战略问题。四是大规模人口流动和就业方式多样化。农村富余劳动力向城市转移,是任何一个国家工业化过程的必然现象。但像我国这样数以亿计人口的转移规模、跨越几千公里的转移空间和快速增长的转移速度,是世界发展史上前所未有的。与此同时,随着市场化、信息化的进程,灵活就业数量和比例上升,劳动关系不确定、就业岗位不确定、工作时间不确定、工资收入不确定的现象增加。以往的社会保障体系设计主要针对稳定、正规就业的群体,如何适合人口大规模流动和就业方式灵活多样的状况,实现社会保障制度更广泛的覆盖和更有效地保障参保人员的合法权益,是在社会变革中面对的又一重大挑战。五是如何更有效地发挥社会保障制度的整体功能。社会保障制度的基本功能是抵御和分散劳动者在劳动过程中和公民在基本生活方面的经济风险。我们目前的社会保障体系,功能发挥还不够充分,除了体系不健全、覆盖面较小外,已有的制度大都统筹层次较低,养老保险要实现全国统筹的目标还面临着困难,医疗、失业、工伤、生育保险普遍还是市、县级统筹;在职工社会保险、城乡居民社会保障、社会救助等制度之间,还缺乏有机的衔接和整体设计,不利于有效使用资金、分散风险、提高保障水平;在管理体制上,各级政府都在加大对社会保障的投入,但各部门之间的权责划分还不够清晰;社会保障的管理、经办、监督三方面体制、机制也需要进一步完善。六是社会保障制度与整个经济、社会发展的关系需要妥善处理。社会保障制度建设与产业政策、劳动就业、公共财政、人口政策的关系问题,以及社会保障制度建设中的公平与效率问题、政府与市场问题等,都不是局限于社会保障制度内部的问题,都关系到经济体制、行政管理体制改革和社会治理结构的发展取向,因而也是战略性问题。因此,现在已经到了这样一个时期,即是必须通过总结国内外社会保障制度发展历史经验,进行具有总体性、前瞻性的战略研究,构建覆盖城乡居民定型、稳定、可持续的社会保障体系。

中国社会保障改革与发展战略研究,正是在这样的时代背景下开展的重大战略课题,所取得的成果《中国社会保障改革与发展战略》(1—4卷),是经过了20多个省区市的专题调研、广泛的国际交流和数十次大小规模研

讨会与征求意见的集体智慧结晶。它的顺利完成,表现了我国理论学术界对国家发展战略的高度重视与承担国家责任的学术自觉性,是理论学术界在政府部门支持下独立自主地进行国家层面重大政策研究的案例。我注意到,这一战略成果的内容极为丰富,几乎涵盖了我国社会保障体系建设及未来发展的各个方面。它强调坚持尊重社会保障制度客观发展规律与尊重发展变化中的中国国情相结合,坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针,坚持公平、正义、共享的价值理念和普遍性、统一性、互助共济、可持续发展、以人为本与弱者优先、政府主导与责任分担六大原则;主张建立在权利与义务相结合基础上的缴费型保险为主体的社会保障体系,充分发挥中国传统的家庭保障等非制度化措施以及社会机制、市场机制的积极作用;提出了从弥补制度缺失到循序渐进地迈向中国特色社会主义福利社会的战略目标,设计了三大战略步骤与目标任务,以及相应的城乡统筹、制度优化的行动方案与长效机制;对养老保险制度、医疗保障制度、社会救助制度与社会福利事业的近、中、长期发展均提出了重要的政策建议。这些具有战略性、前瞻性的研究结论,对我国社会保障体系建设与长远发展无疑具有重要的决策参考价值,其中在2008年8月完成的总报告与核心报告提出的一些主张已经在将于2011年7月1日实施的《中华人民共和国社会保险法》和近年来出台的重大社会保障政策中得到了体现。我相信,这一成果必定会为我国社会保障制度及相关政策的制定与长远发展提供重要的理论背景,并对与之相关的经济社会转型与长远发展产生深远的影响。

当然,理论研究即使是政策性理论研究,也会与实践存在着一定的距离。尽管这一研究已经尽可能地做到深入调研,并在成果形成后到多个部门和地方广泛征求过意见,但仍可能存在着缺漏与不足。因此,理论学术界的研究任务并未完成,我期待着专家学者们在科学发展观的统领下,坚持实践出真知和实践是检验真理的唯一标准,在这一成果的基础上,继续深化和细化对我国社会保障体系建设的理论与政策研究,为国家的科学决策服务。

是为序。

2011年2月16日

主持人的话

郑功成

《中国社会保障改革与发展战略》(包括《总论卷》、《养老保险卷》、《医疗保障卷》、《救助与福利卷》四卷),是在中央领导同志的关注与重视下,在人力资源和社会保障部(原劳动和社会保障部)、民政部、全国哲学社会科学规划办公室等的大力支持下,由我于2007年春夏间发起、组织全国社会保障及相关领域专家学者开展“中国社会保障改革与发展战略研究”项目(2007—2010)的最终成果,是中国理论学术界对中国社会保障改革与发展蓝图进行战略思考的集体智慧结晶。

回顾“中国社会保障改革与发展战略研究”项目自启动以来的四年历程,应当称得上是中国社会科学界开展学术研究的独特案例。四年来,项目研究工作分为两个大的阶段:前期集中研究中国社会保障的建制理念与原则、总体目标与思路、战略步骤与基本措施,形成的是核心报告《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》;后期在核心报告指导下,围绕养老保险、医疗保障、救助与福利设立30多个子项目,由相关专家学者分别组成课题组展开研究,形成的是由此次一并出版的《中国社会保障改革与发展战略》(1—4卷)。说其独特,可用如下一组数字作为注解:研究周期跨过5个年头,多位中央领导同志批示,组成1个核心组与30多个分项目组,200多位专家学者和200多位各级官员参与研讨,到20多个省区市开展专题调研,召开大小规模专家研讨会30多次,到12省4部委召开征求意见会16次,召开或合作召开国际会议10多次,与德、日、韩、瑞等多国进行直接交流,形成1个总报告、4个核心报告与35个子报告,前期出版著作1部(已在海外有外文版出版),现在出版4部,10多篇研究报告在第四、第五、第六届社会保障国际论坛和第四届中国社会保障论坛、首届中国社会救助论坛、第五届中欧社会保障高层圆桌会议等重要会议上报告,《人民日报》、《光明日报》、《新华文摘》等重要报刊发表或报道项目成果及观点数十次。本项研究的收获主要有三:一是促使理论学术界对健全我国社会保障体系的认识由分歧巨大甚至态度消极转变为积极推进,许多共识来之不易;二是以理性与战略思维为社会保险立法及近年相关政策出台提供了理论背景与参考;三是将

为中国社会保障体系建设及其未来发展提供重要参考。

在项目研究中,我们秉持的态度是积极、理性、开放,所取的视角是宏观、全局、长远,选择的价值取向是努力增进人民福祉、促进公平正义共享和维护国家健康发展,基本目标是在尊重社会保障制度客观发展规律和不断发展变化中的中国国情的基础上,为国家社会保障改革与制度建设提供一份真正理性的、系统的、宏观的政策研究建议书,提供一份能够真正符合社会保障制度自身发展规律并适应国情的国家与民生利益报告书,以为国家建设健全、完备的社会保障体系提供相应的理论背景与可供决策参考的依据。

衷心感谢多位中央领导同志的关心、重视与支持。温家宝总理对《中国社会保障改革与发展战略研究项目实施方案》作出重要批示,明确要求有关部门要重视和支持社会保障发展战略研究,充分参考和利用研究成果,推动我国社会保障制度建设;张德江副总理对本项目前一阶段取得的核心成果作出重要批示,充分肯定其可以作为政府制定社会保障制度及相关政策的重要参考依据,并对后期研究提出原则要求;华建敏副委员长(前国务委员兼国务院秘书长)不仅多次听取研究进展情况汇报,而且亲自出席项目核心组会议并发表重要讲话,自始至终关切与支持着本项目的研究;还有全国人大常委会成思危前副委员长对本项目也给予过高度关注和指导。上述领导同志的关注与支持,对“中国社会保障改革与发展战略研究项目”的顺利进行产生了巨大的激励作用,因为他们的关心与支持不仅体现了对社会保障发展战略研究工作的高度重视,同时也表明了国家对社会保障发展宏观政策研究成果的客观需要。

衷心感谢人力资源和社会保障部(原劳动和社会保障部)、民政部、全国哲学社会科学规划办公室对本项目研究的大力支持与帮助,感谢财政部、国家发展与改革委员会以及中国人民大学所给予的支持与帮助。

衷心感谢多位主管部委领导同志的支持与帮助。原劳动和社会保障部部长田成平、民政部原部长李学举、民政部部长李立国、原劳动和社会保障部副部长刘永富(现为甘肃省委常委、副省长)、人力资源和社会保障部副部长胡晓义、民政部副部长窦玉沛、财政部副部长王军、原劳动和社会保障部副部长王建伦等中央部委领导同志,都对本项目给予了直接支持与帮助。尤其是胡晓义、窦玉沛、刘永富同志更是多次顾问并参与项目研究会议,支持理论学术界独立、自主地开展战略研究工作,他们的支持与帮助,是本项目顺利进行以及获得相应成果的重要条件。

衷心感谢项目核心组成员与子项目负责人,以及所有参与本项目及其子项目讨论的专家与官员,他们是本项目所有成果的共同创造者。林义教授、席恒教授、申曙光教授、何文炯教授、关信平教授、童星教授、林闽钢教授、桂世勋教授、郭士征教授、

宋宝安教授、丁建定教授、邓微教授、高灵芝教授等还分担了项目研究的相关会议组织工作,各子项目负责人均组织开展了卓有成效的调研工作。来自全国各地的 200 多位专家教授和 200 多位各级官员的积极参与,是本项目顺利进行和获得相应成果的基本保证。

衷心感谢项目工作组成员为“中国社会保障改革与发展战略研究项目”顺利进行所做的高效工作。杨立雄副教授、鲁全博士、杨俊博士、彭宅文博士、乔庆梅博士、谢琼博士、李志明博士、金炳彻博士等以极大的热情承担着数百人的日常联络、数十次会议的具体组织和以千万字计的观点梳理,他们同时还直接参与了项目成果的形成,反映了年轻一代社会保障学人的奉献精神及对社会保障事业的深切热爱。特别是鲁全博士,近四年来全力协助我组织开展中国社会保障改革与发展战略研究,付出了巨大的劳动与心血。

时光易逝,只争朝夕,四年弹指一挥间。作为项目主持人,能够在国家发展日新月异的时代背景下,和全国众多专家学者共同描绘中国社会保障改革与发展战略理论蓝图,殊属幸甚!

在本项目结束与项目成果出版之际,期待着我国社会保障制度迅速迈上健康、持续发展之路,并在维系国家健康、文明、和谐发展与强盛辉煌的同时,将人民引入中国特色的福利社会!

期待着本成果能够接受实践的检验与历史的检验!

郑功成

2011 年 2 月 18 日于北京

中国社会保障改革与发展战略研究 项目支持单位与组成人员 (2007—2011)

一、项目支持单位

人力资源和社会保障部(原劳动和社会保障部)

民政部

全国哲学社会科学规划办公室(国家社会科学基金)

二、项目顾问

华建敏:全国人大常委会副委员长、原国务委员兼国务院秘书长

成思危:第十届全国人大常委会副委员长

田成平:原劳动和社会保障部部长

李学举:民政部原部长

胡晓义:人力资源和社会保障部副部长

窦玉沛:民政部副部长

王 军:财政部副部长

刘永富:原劳动和社会保障部副部长,甘肃省委常委、副省长

三、项目组组长

郑功成:全国人大常委会、中国人民大学教授

四、项目组核心成员

景天魁:中国社会科学院学部委员、研究员

周 弘:中国社会科学院学部委员、研究员

郑秉文:中国社会科学院研究员

中国社会保障改革与发展战略研究项目支持单位与组成人员

王延中:中国社会科学院研究员

丁元竹:国家行政学院教授

岳颂东:国务院发展研究中心研究员

杨宜勇:国家发展与改革委员会研究员

贾俊玲:北京大学教授

李 玲:北京大学教授

杨燕绥:清华大学教授

仇雨临:中国人民大学教授

孙树菡:中国人民大学教授

王晓军:中国人民大学教授

赖德胜:北京师范大学教授

何文炯:浙江大学教授

姚先国:浙江大学教授

童 星:南京大学教授

申曙光:中山大学教授

关信平:南开大学教授

宋宝安:吉林大学教授

席 恒:西北大学教授

王保真:武汉大学教授

张再生:天津大学教授

丁建定:华中科技大学教授

桂世勋:华东师范大学教授

林 义:西南财经大学教授

郭士征:上海财经大学教授

褚福灵:中央财经大学教授

吕学静:首都经济贸易大学教授

陆士桢:中国青年政治学院教授

王鉴岗:中国青年政治学院教授

高灵芝:济南大学教授

邓 微:湖南省委党校教授

五、项目工作组成员

鲁 全:中国人民大学讲师、总联络员

彭宅文:中山大学讲师、联络员
谢 琼:中国社会科学院博士后、联络员
金炳彻:中国人民大学讲师、联络员
李志明:国家行政学院讲师、联络员
杨立雄:中国人民大学副教授
韩克庆:中国人民大学副教授
杨 俊:中国人民大学副教授
乔庆梅:中国人民大学副教授
杨思斌:中国劳动关系学院副教授
汪 敏:华中科技大学副教授
张建伟:中央财经大学讲师
张浩森:南开大学博士后
张金峰:河北工业大学讲师
赵晓芳:中国人民大学博士生
俞贺楠:中国人民大学博士生

目 录

Contents

第一篇 中国社会救助改革与发展战略(核心报告):从生存救助到综合救助 /1

一、现状分析:成就与问题 /1

(一)取得的主要成就 /2

(二)存在的主要问题 /4

二、发展战略:目标与步骤 /9

(一)战略目标与基本思路 /9

(二)第一步(2008—2012年):统一低保制度,制定

《社会救助法》 /12

(三)第二步(2013—2020年):实现综合型救助制度定型、

稳定、可持续发展 /16

(四)第三步(2021—2049年):社会保险与社会福利为主,

选择性援助为辅 /18

三、制度设计与创新 /20

(一)社会救助体系建设及发展路径 /20

(二)监管体制与运行机制改革及发展路径 /22

(三)服务体系建设及发展路径 /24

(四)社会救助资金保障机制 /26

(五)社会救助方式多样化 /28

四、当前政策建议 /28

(一)强化并规范政府责任 /29

(二)科学测量贫困线,规范家计调查方法 /30

(三)完善与促进就业相关联的管理机制 /33

(四)加快法制建设步伐 /35

(五)广泛动员社会力量参与 /36

第二篇 中国社会福利改革与发展战略(核心报告):从照顾弱者到普惠全民 /38

一、社会福利概念的界定与战略研究的必要性 /39

(一) 社会福利概念的界定	/39
(二) 开展社会福利战略研究的必要性	/40
二、传统模式的制度性缺陷与改革尝试	/44
(一) 传统福利模式的制度性缺陷	/44
(二) 对传统福利模式的改革尝试	/46
三、发展战略:原则、目标与步骤	/48
(一) 社会福利事业发展应当遵循的基本原则	/48
(二) 社会福利事业发展的战略目标定位	/50
(三) 社会福利事业发展的战略步骤	/52
四、促进社会福利事业发展的政策建议	/55
(一) 牢固树立积极的、理性的社会福利事业发展理念	/55
(二) 建立统一的社会福利事业管理与监督机构	/56
(三) 高度重视社会福利事业的法制建设	/57
(四) 加大公共投入与推进多元筹资	/57
(五) 切实扶持社会力量兴办福利事业	/59
(六) 创新社会福利服务供给机制	/59
第三篇 中国综合型社会救助制度发展战略研究	/61
一、我国新型社会救助制度的建立和发展	/61
(一) 改革开放后社会救助制度的建立和发展	/62
(二) 我国现行社会救助制度的特点	/66
二、我国现行社会救助制度存在的问题	/68
三、社会救助未来发展的战略目标及步骤	/72
(一) 现阶段我国城乡贫困的特点	/73
(二) 社会救助制度发展的战略目标和基本原则	/75
四、社会救助制度发展的具体要求与步骤	/77
(一) 实现社会救助发展战略目标的具体要求	/77
(二) 实现社会救助制度发展战略目标的步骤	/80
第四篇 中国慈善事业发展战略研究	/83
一、慈善事业发展现状	/83
(一) 主要成就	/84
(二) 主要问题	/87
(三) 面临的挑战	/92
(四) 加快发展慈善事业势在必行	/94

二、慈善事业发展的战略设计 /96

(一) 战略目标、定位及总体思路 /96

(二) 发展模式与战略重点 /97

(三) 三步走发展战略:从生存救助到促进全民福利事业发展 /102

三、推动慈善事业发展的政策建议 /109

(一) 加强慈善文化建设 /109

(二) 明晰和规范政府与慈善组织的关系,实行“政慈分开” /111

(三) 尽快出台专门的慈善法律 /111

(四) 进一步完善慈善财税制度 /112

(五) 积极发展民间慈善组织,培育慈善专业人才队伍 /112

(六) 规范慈善行为,健全运作机制 /113

第五篇 中国老年津贴制度研究 /115

一、老年津贴制度及其国内外实践 /115

(一) 老年津贴制度的国际经验 /115

(二) 老年津贴制度的国内实践 /117

二、建立老年津贴制度的必要性 /119

(一) 有利于实现社会养老保障全覆盖的目标 /119

(二) 有利于缩小社会养老保障领域的群体差别 /120

(三) 有利于扩大内需并促进公共财政的转型 /121

三、老年津贴制度要点 /122

(一) 制度定位 /122

(二) 覆盖对象 /123

(三) 待遇水平 /124

(四) 领取年龄 /125

(五) 资金来源 /125

(六) 管理体制 /125

(七) 制度衔接 /125

四、老年津贴制度的实施 /126

(一) 战略目标 /126

(二) 推进步骤 /126

(三) 政策措施 /127

五、老年津贴资金需求测算 /127