

社会保障 热点问题透析

宋静宜 著

SHEHUI

BAOZHANG

REDIAN WENTI

TOUXI

SHEHUI BAOZHANG REDIAN WENTI TOUXI



经济科学出版社
Economic Science Press

社会保障 热点问题透析

宋静宜 著

SHEHUI

BAOZHANG

REDIAN WENTI

TOUXI

SHEHUI BAOZHANG REDIAN WENTI TOUXI



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障热点问题透析/宋静宜著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4127 - 6

I. 社… II. 宋… 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 (2013) 第 303124 号

责任编辑: 柳 敏 宋 涛

责任校对: 徐领弟 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏



社会保障热点问题透析

宋静宜 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

787 × 1000 16 开 15.25 印张 180000 字

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4127 - 6 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

党的十八大报告提出了“全面建成小康社会”，实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等一系列新任务、新举措。面对新的蓝图，发展和改革仍是主旋律，也是解决我国现实问题的关键。发展对于全面建成小康社会，加快推进社会主义现代化、保障和改善民生，仍然具有决定性的意义。社会保障作为促进经济社会协调发展的重要措施，必须进一步发展、改革和完善。要充分发挥社会保障制度在弥补社会主义市场经济机制缺陷、维护社会稳定等方面的重要作用，尤其是对人民群众的社会安全网和保护伞等，都直接关系到他们的切身利益的有效解决，是我们面临的重大任务。近年来，社会保障体系加快发展，制度政策的不断改革创新取得了前所未有的成就。但是，目前社会保障制度框架还仅仅是初步建立，面临着不少突出的问题。譬如社会保障体系统筹不足、层次单一、覆盖不全、待遇水平低、法规体系不健全、基金征收刚性差，管理手段、体制机制与社会保障的发展要求不相适应，等等。社会保障在许多方面需要统筹，如社会救助、养老、医疗与促进就业政策的统筹，保障项目间的统筹，政策间缺少衔接，许多单项制度孤军作战，制度效率大打折扣；层次单一的问题在养老和医疗制度方面最为突出。目前，养

老制度仅一个层次，很难解决企业、行政事业间待遇差距的矛盾，不能满足不同层次对养老的需求。在医疗保障方面，目前，也仅是在解决基本医疗保障上迈开一小步，离真正解决人民群众的医疗需求、发挥医疗保障作用还有很大距离。在社会救助方面，制度间分割严重，单项制度救助待遇水平偏低。此外，法律制度体系、管理手段和体制机制等，改革发展的任务仍很繁重，进一步健全完善社会保障体系也面临十分艰巨的任务。社会保障存在许多全社会关注的热点、难点问题，作为一个实际工作者，我从亲历感受、实践和深入观察研究，提出了自己的一些看法。由于社会保障的复杂性，对有些问题的认识还是初步的，需要进一步思考和探索。

总之，社会保障的改革与发展面临着前所未有的挑战，无论是从事理论还是实际工作的同志，都有必要进行不断的探讨研究。当前，在社会保障体系框架已初步形成的当口，我们有必要更加关注改革和发展的理论工作。要通过深入研究总结已有经验，探索理论路径，为社会保障的改革提供顶层设计的坚实基础，以推动社会保障事业健康发展。

由于社会保障体系很大，涉及内容很多，限于篇幅，本书仅着眼于大保障格局，就养老、医疗、救助和就业等重点问题进行了思考研究。在本书综论中涉及的问题，在后边几章中未加以展开，有些问题也未再提及。因本人水平有限，许多论述浅尝辄止，谬误之处敬请读者斧正。

作者

2013年11月于济南

目 录

第一章 我国社会保障制度综论	1
第一节 我国社会保障制度发展的回顾	1
一、积极的就业政策及服务体系日趋完善	2
二、社会养老保障制度建设与发展	3
三、城乡公共卫生服务体系逐步建立	5
四、加快覆盖全民的医疗保障体系建设	6
五、加快构筑社会救助防护网	7
六、健全特殊人群社会保障政策体系	8
七、构建阳光透明的财政社会保障运行机制	10
第二节 我国社会保障制度的主要问题	11
一、制度之间分割制衡	11
二、制度刚性严重弱化	13
三、制度集中统筹度不高	14
四、管理手段和方法缺乏科学、规范	15
第三节 我国社会保障制度改革的基本趋向	16
一、改革面临的基本任务目标	16
二、社会保障改革与发展的内在关系	21
三、构建统一规范的多层次的社会保障体系	26

第四节 我国社会保障制度建设的具体内容	29
一、完善社会保险制度体系	29
二、健全覆盖城乡的公共卫生服务体系	30
三、强化食品药品监管体系	31
四、健全城乡居民基本生活保障体系	32
五、建立健全社会保障公共服务体系	33
六、健全完善就业再就业长效机制	34
七、健全有效的教育社会保障机制	35
八、健全劳动保障监察和卫生监督体系	36
 第二章 构建我国社会保障大保障格局	37
第一节 我国社会保障大保障格局的概念	37
一、社会保障大保障格局的概念	37
二、社会保障大保障格局主要特征	38
三、我国社会保障大保障格局的重要作用	39
第二节 构建社会保障大保障格局的重要意义	40
一、构建社会保障大保障格局是社会经济发展的 必然要求	40
二、构建社会保障大保障格局是建立现代企业 制度的迫切需要	41
三、构建社会保障大保障格局是政府职能转变的 重要标志	42
第三节 我国社会保障大保障格局的主要内容	43
一、健康的外部环境体系	43
二、公平的教育体系	44

三、积极地促进就业体系	45
四、完善的全民健康保障体系	46
五、多层次的社会保障体系	47
六、健全的社会保障公共服务体系	48
第四节 我国社会保障大保障格局的基本政策趋向	49
一、构建社会保障大保障格局的基本思路	49
二、构建社会保障大保障格局的基本政策趋向	51
 第三章 我国就业制度的基本架构	59
第一节 我国就业制度的历史沿革	59
第二节 我国就业制度的基本内容	61
一、劳动者就业的法律制度保障	61
二、就业制度的主要内容和形式	62
第三节 我国就业制度的重大要素及运作	64
一、就业制度市场化机制	64
二、就业制度与政府的关系及政府作用	65
三、就业制度与教育制度的协调安排	68
 第四章 我国就业形势分析与就业政策的选择	70
第一节 影响就业的主要因素	70
一、就业主要矛盾与其消极影响	70
二、财政政策是促进就业政策的必然选择	72
第二节 我国就业形势与挑战	73
一、劳动力供求缺口扩大	74

二、劳动力供求结构失衡	74
三、农村劳动力向城镇输出就业压力大	75
四、企业破产失业压力仍将会发生	75
五、高科技发展对就业的影响	76
六、新增就业的不稳定性	77
第三节 正确处理就业矛盾问题的政府举措	78
一、劳动力市场问题	78
二、政府在就业中扮演的角色	80
 第五章 我国积极就业政策与选择	82
第一节 我国就业政策面对的基本问题	82
一、政府过多垄断资源	83
二、就业制度缺乏正向激励	83
三、就业服务体系建设严重滞后	83
四、创业环境严重制约就业	84
五、教育和培训制度与市场需求不对称 严重制约就业	84
第二节 我国就业政策的基本趋向	85
一、健全科学的就业制度体系	85
二、尽快健全完善劳动力市场规则和机制	86
三、统筹政府就业政策机制与市场化机制	88
第三节 采取可持续发展的就业政策	90
一、加强经济增长与就业增长的统筹	90
二、积极的就业政策城乡统筹	91
三、实施更加积极的就业政策	93

四、大力提升就业能力	95
五、强化就业资金投入绩效与监管	96
第六章 我国城镇职工养老制度改革与发展	98
第一节 我国城镇职工养老制度沿革	98
一、传统养老保障制度	98
二、养老保障制度改革	99
第二节 城镇职工养老制度改革的重要意义	103
一、社会保障代替企业（单位）保障的重要 意义	103
二、企业养老制度改革发挥的重要作用	104
三、企业养老保险制度发展改革的重要经验	106
第三节 我国城镇职工养老保险制度的主要问题	107
一、养老保险制度筹资效率低	110
二、养老保险制度与现行体制缺乏衔接	111
三、现行养老保险制度的形式单一	112
四、社会保障法制化程度低	112
第四节 我国城镇职工基本养老保险制度的改革	113
一、改革做实个人账户的做法	113
二、统筹基金与个人账户实行分离	114
三、强化保值增值措施	115
四、强化养老制度、政策管理和法律体系建设	115
第七章 我国农村和城镇居民的养老保障制度沿革	117
第一节 旧的农村养老保障制度模式	117
一、旧模式发展的现状	117

二、旧农村社会养老模式存在的主要问题·····	119
第二节 农村传统养老保障制度面临的挑战·····	122
一、农村传统养老保障面临的挑战·····	122
二、农村社会养老保险的模式和筹资方式选择·····	126
第三节 加快发展我国农村养老制度的新模式·····	131
一、加快完善农村社会养老模式的基本原则·····	131
二、实行合理、科学的整体框架体系·····	134
三、科学规范运行与监管机制·····	135
 第八章 我国养老保障制度的重构·····	136
第一节 重构养老保障制度体系的基本指导思想·····	136
一、模式的选择与制度设计·····	136
二、合理确定政府责任，明确划分事权和财权·····	137
三、正确处理公平与效率的关系·····	138
四、保障形式与筹资分担·····	139
第二节 重构养老保障制度体系的基本原则·····	140
一、坚持社会保障水平与社会生产力发展 相适应的原则·····	140
二、坚持社会基本养老与其他社会保险 实行“一率进企”的原则·····	141
三、坚持城乡有别、权利与义务、公平与 效率相统一的原则·····	141
四、坚持政事分开、社会化管理和引入市场 机制的原则·····	142
五、坚持社会保障优先，量力而行与稳中 求快的原则·····	143

第三节 重构养老保障制度体系的基本目标·····	143
一、基本养老保障制度应以广覆盖为基本目标·····	143
二、养老保障水平应通过多层次的养老保障 加以实现·····	144
三、增强养老保障体系的可持续性·····	144
四、建立起与其他体制密切衔接的养老保险政策 体系·····	145
第四节 重构养老保障制度体系的基本思路·····	145
一、建立多层次、多形式相配套的养老金制度 体系·····	145
二、建立吸收世界先进模式的养老保险制度运行 体制·····	147
三、对养老保障法律制度的建设与管理监督·····	147
 第九章 医疗卫生保障体系的改革与发展·····	149
第一节 医疗卫生体制发展与改革简要回顾·····	149
一、健全覆盖城乡的基本医疗保障体系·····	149
二、积极推进医疗卫生服务体系建设·····	150
三、积极推进基本公共卫生服务均等化·····	151
四、建立国家基本药物制度·····	151
五、全面提升食品和药品监督执法能力·····	152
第二节 我国医疗卫生改革发展面临的挑战与机遇·····	152
一、医疗基本保障制度的深层次问题·····	153
二、医疗保障制度的单一层次问题·····	154
三、我国医疗卫生的养人机制与责任划分缺失·····	155

四、医疗资源发展不平衡与人民群众需求之间的矛盾·····	156
五、医疗卫生队伍发展难以适应城乡居民的需求·····	157
第三节 我国医疗卫生改革与发展的基本趋向·····	159
一、健全完善医疗保障制度体系·····	159
二、健全完善县域内基层医疗服务体系·····	161
三、加强公共卫生服务体系建设·····	162
四、健全基层医疗卫生机构基本药物制度·····	162
五、建立规范高效的公立医院管理体制和运行机制·····	162
六、加强医疗卫生资金管理·····	163
第十章 我国医疗卫生提供方式的改革·····	164
第一节 我国医疗卫生提供方式与国外模式·····	164
一、我国医疗卫生提供方式简述·····	164
二、“他山之石”——医疗卫生提供方式的国外模式·····	166
第二节 我国医疗卫生体制面临的问题·····	168
一、公益性所掩盖的问题·····	168
二、公立医院的改革问题·····	169
三、怎样看待投入不足问题·····	169
第三节 我国医疗卫生提供方式的创新·····	170
一、放开准入，充分竞争，有效扩大医疗资源并形成合理的价格机制·····	170
二、健全医疗保障制度，让居民群众真正减轻负担·····	171

三、建立医疗服务机构分工协作机制·····	171
四、健全基层医疗服务体系，提高医疗卫生 服务的可及性·····	172
第十一章 我国医疗卫生投入机制·····	173
第一节 我国医疗卫生投入现状·····	173
第二节 我国医疗卫生投入机制创新·····	174
一、建立政府主导的多元化投入机制·····	174
二、健全医疗卫生政府投入机制·····	175
三、创新政府投入资金使用方式·····	176
四、财政投入资金管理与绩效·····	177
第三节 实行医疗卫生服务购买制度·····	179
一、医疗卫生服务购买制度建设的重要意义·····	180
二、政府购买医疗卫生服务的基本原则·····	185
三、政府购买公共医疗卫生服务的机制·····	190
第十二章 我国社会救助制度及其沿革·····	194
第一节 我国社会救助制度·····	194
一、社会救助制度的概念·····	194
二、我国社会救助制度的原则·····	197
第二节 现行的社会救助制度体系·····	198
一、城乡社会救助制度·····	199
二、农村其他社会救助制度·····	206
第十三章 统筹构建科学规范的社会救助制度体系·····	214
第一节 新型社会救助制度体系的基本原则·····	215

一、实施制度项目间统筹·····	215
二、社会救助制度应坚持包底·····	216
三、社会救助制度须正向激励·····	217
第二节 构建科学规范的社会救助制度体系的	
障碍和挑战·····	213
一、制度分割，体系、体制和机制不健全·····	219
二、城乡分割，难以形成一体化救助制度平台·····	220
三、社会救助制度的法律缺位·····	221
四、社会救助制度未充分考虑与其他制度衔接·····	221
第三节 统筹构建城乡救助体系的思路和对策·····	222
一、基本指导原则·····	222
二、加快构建统一的社会救助制度体系·····	224
参考文献·····	226
后记·····	229

第一章

我国社会保障制度综论

第一节 我国社会保障制度发展的回顾

在过去的十多年里，财政社会保障发展是极不平凡的。这一时期，国内外经济形势发生许多重大变化，国家宏观调控着力点也在不断地进行调整，财政政策变动力度之大前所未有，财政社会保障改革与发展新事之多、大事之多、急事之多也前所未有。面对更加重大的责任，更加繁重的任务，财政社会保障发展始终坚持以人为本，勇于创新，锐意进取，高效推进，支持支撑社会保障制度全面加快建设与完善，机制创新与发展、管理水平与效能得到全力推进和提高，财政社会保障改革在诸多领域取得了显著进展，促进了社会保障体系构架加快健全完善。到“十一五”末，公共就业服务体系、社会救助体系、公共医疗卫生保障体系、社会保险制度与安全运行体系、食品药品公共安全保障体系、助残康复与就业保障体系、社会保障预算和信息化管理体系等重要

社会保障体系在获得大发展的同时，也走上健全轨道。城乡医疗救助、城乡居民社会养老保险、城乡居民最低生活保障、城镇居民基本医疗保险与基本养老、基本药物制度、城乡基本公共卫生服务均等化、社会保险基金预算编制等制度建设实现了从无到有的重大突破，积极的就业政策体系、社会保险制度、社会救助制度、医疗卫生、社会保障资金分配管理机制等一系列重点社会保障制度机制建设，实现了从初具雏形到基本覆盖的较大转变。应该说，各项社会保障事业发展成效显著。

一、积极的就业政策及服务体系日趋完善

按照国家统一部署，建立了以就业政策支持体系为核心，以职业培训与就业能力提升体系为重点，以公共就业服务体系为支撑的积极的就业政策与服务体系，促进就业、维护就业形势稳定的坚实基础。一是，健全就业政策支持体系。以平等就业的理念为指导，先后实施更加积极的就业扶持政策，逐步扩大政策扶持范围，就业扶持力度不断加大。尤其是针对国际金融危机的影响，实施援企稳岗政策，稳定就业岗位，形成了一系列包括培训、求职、创业、税费减免、担保贷款等为主要内容的促进就业政策体系。财政不断加大投入，也有效地确保了就业政策落实。二是，健全职业培训与就业能力提升体系。坚持就业重心前置，把提升劳动者就业能力作为促进就业的关键，常抓不懈。从山东省情况看，2006年以来建立实施了“首席技师”、“山东省有突出贡献的技师”、“山东省技术能手”等高技能人才选拔制度，逐步扩大“金蓝领工程”、“技能扶贫与就业工程”实施规模，实施技工院校百强专业建设工程。在此基础上，财政投入的资金数额逐年增加，