



教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国社会保障改革与 发展报告2017

邓大松 刘昌平 等著

Reform and Development of Social
Security Report 2017

 人民出版社



教育部人文社会科学
重点研究基地



武汉大学社会保障
研究中心

中国社会保障改革与 发展报告2017

Reform and Development of Social
Security Report 2017

邓大松 刘昌平 等著



人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障改革与发展报告.2017/邓大松 等著. —北京:
人民出版社,2019.4

(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978-7-01-020662-2

I. ①中… II. ①邓… III. ①社会保障体制-体制改革-研究报告-中国-
2017②社会保障-发展战略-研究报告-中国-2017 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 065741 号

中国社会保障改革与发展报告 2017

ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG GAIGE YU FAZHAN BAOGAO 2017

邓大松 刘昌平 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

天津文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26.25

字数:390 千字

ISBN 978-7-01-020662-2 定价:88.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

社会保障是社会稳定的“安全网”、经济运行的“调节器”，是构建社会主义和谐社会的重要内容，对于调节收入分配、促进社会公平，增加国内需求、拉动经济增长具有十分重要的作用。中国政府一直高度重视社会保障制度建设，党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定”，将社会保障制度作为社会主义市场经济体制的重要支柱；党的十七大报告中明确提出将“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”作为构建社会主义和谐社会的主要任务之一，要求到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使人人享有基本生活保障；党的十八大报告中进一步提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。党的十九大报告中明确提出，要按照兜底线、织密网、建机制的要求全面建成覆盖全民城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。

改革开放以来，特别是党的十四届三中全会以来，中国政府抓住国民经济持续快速健康发展的有利时机，在社会保障制度体系建设上作出了不懈努力，取得了重要进展：明确完善社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务，确立社会统筹与个人账户相结合的基本社会养老保险和基本社会医疗保险制度，基本建成了涵盖养老保险、医疗保险、失业保险、

工伤保险和生育保险,以及城乡居民最低生活保障制度的社会保障体系;普遍实行个人缴费制度,加大中央和地方财政投入力度,建立全国社会保障基金,初步形成了国家、企业 and 个人的社会保障资金多渠道筹集机制;扩大社会保险制度的覆盖范围,实现了从国有企业向城镇各种所有制企业、灵活就业人员和个体工商户的延伸;实行原行业统筹下放省级管理,解决条块分割的矛盾,建立了上下贯通、覆盖全国的社会保险社会化管理服务体系。社会保障制度的改革与不断完善,对保障人民群众的基本生活需求和维持社会安定团结,对国有企业改革、经济结构调整的顺利推进,对统筹城乡社会经济发展进程,发挥了十分重要的作用。

中国是世界上最大的发展中国家,人民生活还不富裕,社会主义市场经济体制初步建立,影响发展的体制机制障碍依然存在,经济增长和社会发展面临着许多突出问题。正如党的十七大报告所言:“人民生活总体上达到小康水平,同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大。”当前,社会保障体系不完善与人民群众日益增长的社会保障需求是构建社会主义和谐社会的突出矛盾之一。

武汉大学社会保障研究中心作为国家“985”工程社会保障研究创新基地和教育部人文社会科学百所重点研究基地之一,长期以来一直致力于社会保障理论与中国社会保障制度研究,承接了包括国家自然科学基金、国家社会科学基金以及教育部、各级政府部门、国内外相关研究机构和社会组织研究课题在内的大量研究任务,近几年取得了一系列研究成果。《中国社会保障改革与发展报告》是由武汉大学社会保障研究中心组织国内社会保障领域诸多知名学者与专家,共同编著的一份重要的年度研究报告,也是教育部哲学社会科学研究报告资助项目“中国社会保障改革与发展报告”(批准号 10JBG009)的重要研究成果,报告重点关注社会保障理论研究与国际比较研究中的前沿问题,当前中国经济社会发展过程中凸显的社会矛盾和民生问题,中国社会保障制度改革过程中的焦点、难点和热点问题。

社会保障是一项复杂的社会系统工程,也是一项正在不断改革和完

前 言

善的社会经济制度,需要解决的问题和面临的困难太多,《中国社会保障改革与发展报告》不可能穷尽当前社会保障领域内的所有方面。因此,我们试图在有限的篇幅和人力条件下,经过编著者的共同努力,将《中国社会保障改革与发展报告》打造成中国社会保障理论与政策研究的精品与力作。

目 录

- 1 党的十八大以来扶贫工作的指导思想 邓大松 李玉娇 王仲玮 1
- 2 精准扶贫战略实施的重点与建立稳定、持久、高质量脱贫致富机制研究 卢海元 27
- 3 经济新常态下扶贫开发战略的适应性研究 林毓铭 89
- 4 社会救助政策与再就业激活体系联动机制的构建研究 王增文 109
- 5 家庭禀赋、社会资本与农村老年贫困研究 刘昌平 汪连杰 161
- 6 典型国家和地区扶贫模式比较研究 胡宏伟 高冉 周欢 韩明希 张伯千 197
- 7 金融扶贫典型个案分析 邓大松等 315

8 对新时代我国老龄问题的分析思考	王深远	385
参考文献		400
附 录		403

1

党的十八大以来 扶贫工作的指导思想

邓大松 李玉娇 王仲玮

1.1 引言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫开发工作,党的十九大进一步将精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打赢的三大攻坚战之一,在全国范围内做出一系列重大部署,我国扶贫开发由此进入新时代脱贫攻坚阶段。在习近平总书记有关扶贫的一系列重要论述的指引下,各地各部门认真贯彻党中央决策部署,全面推进精准扶贫、精准脱贫,脱贫攻坚取得决定性进展。根据《2017年国民经济和社会发展统计公报》,全国农村贫困人口从2012年年底的9899万人减少至2017年年底的3036万人,累计减少6853万人;贫困发生率从2012年年底的10.2%下降至2017年年底的3.1%,累计下降7.1个百分点。我国提前10年实现了联合国2030年可持续发展议程确定的减贫目标,在全球减贫事业中始终保持领先地位。在肯定党的十八大以来脱贫成效的同时,应当清醒地认识到我国贫困问题的复杂性和脱贫攻坚任务的艰巨性,“人之愈深,其进愈难”。从总量上看,2017年年底全国农村贫困人口数为3036万;从结构上看,现有贫困地区和贫困群众都是几轮扶贫后剩下的“硬骨头”,是贫中之贫,困中之困;从群体分布上看,主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者等完全或部分丧失劳动能力的贫困人口;从扶贫工作成效上看,当前脱贫攻坚工作中还存在贫困识别不够精准、帮扶措施不实际、政策落实不到位、监管机制不完善等问题。^①因此,坚决打赢新时代脱贫攻坚战,必须以习近平总书记有关扶贫的重要论述为指导,不断深入推进扶贫开发的理论创新和实践创新,确保实现2020年我国现行标准下

^① 《坚决打赢脱贫攻坚战》,中国共产党新闻网, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1123/c415067-29664036.html>, 2017-11-23。

农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,实现区域性整体贫困的脱贫攻坚总目标。

1.2 党的十八大以来扶贫工作的指导思想

1.2.1 党的十八大以来扶贫工作指导思想的形成与发展

四十多年来,在中国县、市、省、中央的扶贫工作让习近平总书记对中国“三农”和贫困问题有着深刻的理解,并初步形成了经济大合唱、弱鸟先飞、滴水石穿和思路贫困等重要扶贫理念、观点和方法。2012年12月31日,习近平总书记到河北省阜平县看望慰问困难群众,考察扶贫开发工作。在阜平召开的两场座谈会中,习近平总书记强调“把帮助困难群众脱贫致富摆在更加突出位置”,同时提出“因地制宜、科学规划、分类指导、因势利导”,明确要求各项扶持政策要进一步向革命老区、贫困地区倾斜。^①

党的十八大以来,习近平总书记高度重视扶贫开发工作,将脱贫攻坚摆到治国理政的突出位置,多次组织扶贫重要会议和开展扶贫考察调研。2013年11月,习近平总书记到湖南省湘西土家族苗族自治州花垣县排碧乡十八洞村考察,首次提出了“精准扶贫”的重要思想。这标志着我国的扶贫开发进入新的历史时期,扶贫开发模式由“大水漫灌”变为精准“滴灌”,由“被动输血”变为“主动造血”。在扶贫开发工作中,习近平总书记的精准扶贫战略思想不断丰富和深化。2015年2月,习近平总书记在延安主持召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会,将脱贫攻坚任务进一步聚焦到革命老区,要求领导干部“看真贫、扶真贫、真扶贫”,做到目标

^① 《十八大以来习近平对脱贫攻坚做出超强部署》,中国网, http://news.china.com.cn/2017-06/28/content_41111761_2.htm, 2017-06-28。

明确、任务明确、责任明确、举措明确。2015年6月,在贵阳召开的涉及武陵山、乌蒙山、滇桂黔集中连片特困地区的脱贫攻坚座谈会上,习近平总书记提出精准扶贫的基本要求——“六个精准”,即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。同年10月,习总书记在2015减贫与发展高层论坛上深刻阐述了中国共产党和中国政府的主张和部署,并首次提出“五个一批”脱贫举措,即发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。

2015年11月,中央扶贫开发工作会议召开,习近平总书记全面阐述了“六个精准”“五个一批”“四个问题”^①等重要思想,形成了系统的精准扶贫战略思想。2016年7月,习近平总书记在银川主持召开东西部扶贫协作座谈会时强调,东西部扶贫协作和对口支援是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措,同时提出“提高认识,加强领导”“完善结对,深化帮扶”“明确重点,精准聚焦”“加强考核,确保成效”四点要求。2017年6月,在太原召开的深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上,习近平总书记提出合理确定脱贫目标,加大投入支持力度,集中优势兵力打攻坚战,区域发展必须围绕精准扶贫发力,加大各方帮扶力度,加大内生动力培育力度,加大组织领导力度,加强检查督查八条要求。2018年5月,习近平总书记主持召开中共中央政治局会议,指出“坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略,坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,坚持大扶贫工作格局,坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准,聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体,突出问题导向,优化政策供给,下足绣花功夫,切实提高贫困人口获得感”。

党的十八大以来,习近平总书记走遍了全国14个集中连片特困地区,进行调研考察,基于长期实践经验对扶贫开发问题进行深入思考和科学总结,为当地脱贫致富开出良方。同时,在全国“两会”、中央经济工作

^① 实施精准扶贫战略必须解决好“四个问题”:一是“扶持谁”,即瞄准扶贫对象。二是“谁来扶”,即严格责任机制,同时发挥脱贫攻坚各方合力。三是“怎么扶”,即根据致贫原因和发展需求分类施策。四是“如何退”,即建立合理的贫困人口脱贫和贫困县摘帽机制。

会议、中央政治局会议等重要会议和重要场合,习近平总书记反复强调扶贫开发的重要意义,做出一系列脱贫攻坚的重要指示和部署,习近平总书记关于扶贫开发的重要论述,系统阐明了新时代扶贫开发的一系列重大理论和实践问题,成为新时代我国扶贫工作的重要遵循。

1.2.2 习近平总书记关于扶贫的重要论述的理论渊源和丰富内涵

习近平总书记关于扶贫的重要论述是马克思主义反贫困理论中国化的重要成果。马克思和恩格斯最早从制度层面关注和分析资本主义贫困问题,并在深刻批判资本主义制度的基础上阐述了物质贫困、精神贫困,绝对贫困、相对贫困等现象,并提出消灭剥削制度、发展生产力、满足人的物质和精神需求、建立“真正的共同体”以及促进人的自由全面发展等思想。马克思主义反贫困理论确立了中国共产党看待和分析贫困问题的唯物主义立场,指明了消除贫困的根本路径和方向,为中国共产党反贫困思想的形成和实践提供了重要的思想基础和理论支撑,推动了我国扶贫事业的发展。

习近平总书记关于扶贫开发、脱贫攻坚的一系列重要论述是对马克思主义反贫困理论的继承和创新,充实和发展了马克思主义反贫困理论中国化的基本内涵。一是深化了贫困与社会主义本质关系的认识。马克思在《资本论》中指出,实现社会物质极大丰富、消灭阶级间差别、摆脱私有制是反贫困的前提条件。基于此,习近平总书记认为坚持走中国特色社会主义道路,是我国消除贫困,实现共同富裕的必由之路,并指出“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,社会主义的本质要求”^①。二是深化了贫困与人的自由全面发展之间关系的认识。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出,只有在未来物质财富极大丰富和人的精神境界极大提高的共产主义社会,每个人才能自由而全面地发展。基于此,习近平总书记

^① 《习近平的“扶贫观”:因地制宜“真扶贫,扶真贫”》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1017/c1001-25854660.html>, 2014-10-17。

提出扶贫开发是“物质扶贫”和“精神扶贫”的统一,认为“脱贫致富从直观上说是贫困地区创造物质文明的实践活动,但是真正的社会主义不能仅仅理解为生产力的高度发展,还必须要高度发展的精神文明方面,要提高人民的思想道德水平和科学文化水平,这才是真正意义上的脱贫致富”^①。三是深化了马克思主义反贫困中对人的主体性地位的认识。马克思和恩格斯肯定了人民群众在历史活动和实践活动中的主体地位,是历史唯物主义的基本观点和方法。同样,习近平总书记在扶贫工作中坚持以人民为中心的根本价值取向,充分激发贫困人群的内生动力,实行“智志双扶”,认为“扶贫不是慈善救济,而是要引导和支持所有有劳动能力的人,依靠自己的双手开创美好明天”^②。四是深化了马克思主义“真正的共同体”思想的认识。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中阐明了“真正的共同体”是代表所有人的共同利益的各个人的联合。而习近平总书记关于“共建一个没有贫困、共同发展的人类命运共同体”^③的携手减贫思想正是以增加各国人民共同福祉为目的,体现的是中国对于世界贫困人口的热心关切和主动承担减贫责任的大国担当。

在继承和吸取马克思主义反贫困理论的基础上,习近平总书记立足于我国国情、社情、民情,将马克思主义反贫困理论与中国现阶段扶贫开发实践相结合,提出了一系列新时代扶贫开发的实现路径,开拓和创新了马克思主义反贫困理论中国化的实施路径。一是政治优势和制度优势。习近平总书记认为“发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势,这是我们的最大政治优势”^④。在始终坚持党的领导的基础上,发挥各级党委一把手的领导作用,实现省市县乡村五级书记一起抓,为脱贫攻坚提供坚强政治保障。二是精准扶贫。习近平总书记提出“扶贫开发贵在精

① 习近平:《摆脱贫困》,福建人民出版社1992年版。

② 《切实把精准扶贫精准脱贫落到实处》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1020/c1001-28792272.html>, 2016-10-20。

③ 《为没有贫困的人类命运共同体不懈奋斗》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2015-10/17/content_2948495.htm, 2015-10-17。

④ 习近平:《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015年第12期,第5—7页。

准,重在精准,成败之举在于精准”。扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退这四个关键环节贯穿扶贫开发的全过程,必须精准滴灌、对症下药、靶向治疗。三是改革创新。习近平总书记指出,脱贫攻坚必须坚持问题导向,以改革为动力,以构建科学的体制机制为突破口。在扶贫开发实践中,具体问题具体分析,破除旧的体制机制,改革创新扶贫工作的责任落实机制、政策保障机制、资金投入机制和监督考核机制等。四是合力攻坚。习总书记认为“脱贫致富不仅仅是贫困地区的事,也是全社会的事”。应健全东西部扶贫协作机制和定点扶贫机制,并动员社会各方力量参与脱贫攻坚,充分发挥专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等各方面的积极作用,为贫困地区争取更多优质帮扶资源。五是阳光扶贫。习近平总书记强调扶贫领域的公正性、公开性和真实性,认为应该加强扶贫资金阳光化管理,在资金使用、对象识别、责任落实、绩效考核等方面都应加强审计监管,杜绝扶贫领域腐败、作假和职务犯罪等现象的发生。^① 习近平总书记在致贫原因、扶贫主体、扶贫内容、扶贫方法、扶贫机制、考核评价等诸多方面都提出了富有成效的新探索,开拓和创新了马克思主义反贫困理论在当代中国的具体实践路径,形成了具有中国特色的贫困治理实施方略。^②

习近平总书记关于精准扶贫、合力攻坚、靶向治疗、智志双扶、实现物质扶贫和精神扶贫统一、共建设有贫困的人类命运共同体等思想理念的提出以及一系列扶贫开发重大理论和实践问题的阐述,是对马克思主义反贫困理论的继承、创新和发展,赋予了中国特色扶贫思想新的时代内涵与特征,是当前及未来阶段中国脱贫攻坚工作的科学指南和根本遵循。^③

^① 《党的十八大以来脱贫攻坚的成就与经验》,中国共产党新闻网, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0601/c40531-29310380.html>, 2017-06-01。

^② 杨增崇、张琦:《习近平精准扶贫精准脱贫思想的哲学基础与理论创新》,《贵州社会科学》2018年第3期,第4—10页。

^③ 黄承伟、刘欣:《新中国扶贫思想的形成与发展》,《国家行政学院学报》2016年第3期,第63—68页。

1.3 党的十八大以来扶贫实践

1.3.1 明确脱贫攻坚目标,做好顶层设计

农村尤其是贫困地区是全面建成小康社会过程中最难以攻克的难关。党的十八届五中全会确定了脱贫攻坚的总体目标,即2020年确保我国现行标准下,农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。具体包括:稳定实现农村贫困人口的“两不愁、三保障”,即不愁吃、不愁穿,保障义务教育、基本医疗和住房安全。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。如期实现脱贫攻坚目标对于我国实现全面建成小康社会——第一个百年奋斗目标具有重大意义,同时标志着我国历史性地解决绝对贫困问题,在减贫事业方面取得了决定性进展。^①在明确脱贫攻坚目标的基础上,以习近平同志为核心的党中央基于我国扶贫开发工作实践经验,对脱贫攻坚的制度体系、重点工作和实现路径做出顶层设计,构筑脱贫攻坚的四梁八柱,为扶贫体制机制的创新和政策举措的落实提供了强有力的支撑。

1.3.2 创新机制,建立脱贫攻坚制度体系

按照党中央、国务院决策部署,目前脱贫攻坚四梁八柱的顶层设计已经完成,主要是建立了脱贫攻坚责任、政策、投入、动员、监督、考核六大体系,为打赢脱贫攻坚战提供强有力的制度保障。^②

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室:《脱贫攻坚砥砺奋进的五年》,http://www.cpad.gov.cn/art/2017/10/17/art_624_72141.html,2017-10-17。

^② 《国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告》,中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content_2027584.htm,2017-08-29。