



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁建定

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国社会保障制度整合 与体系完善重大问题研究

RESEARCH ON MAJOR ISSUES
IN THE INTEGRATION AND IMPROVEMENTS
OF CHINA'S SOCIAL SECURITY SYSTEM

丁建定

等著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中国
课题

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国社会保障制度整合 与体系完善重大问题研究

RESEARCH ON MAJOR ISSUES
IN THE INTEGRATION AND IMPROVEMENTS
OF CHINA'S SOCIAL SECURITY SYSTEM



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障制度整合与体系完善重大问题研究/
丁建定等著. —北京: 经济科学出版社, 2019. 5
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 “十三五”
国家重点出版物出版规划项目
ISBN 978 - 7 - 5218 - 0432 - 4

I. ①中… II. ①丁… III. ①社会保障制度 - 研究 -
中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 057970 号

责任编辑: 白留杰
责任校对: 蒋子明
责任印制: 李 鹏

中国社会保障制度整合与体系完善重大问题研究

丁建定 等著

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

总编辑部电话: 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)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 28.5 印张 560000 字

2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0432 - 4 定价: 99.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

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

经世济世

知行合一

贺教育部

重大项目

成果出版

李延村  有八

课题组主要成员

王三秀 柯卉兵 郭 林
王超群 李 薇 杨 斌

编审委员会成员

主 任	吕 萍				
委 员	李洪波	柳 敏	陈迈利	刘来喜	
	樊曙华	孙怡虹	孙丽丽		

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化、时代化、大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯队衔

接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改革的，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献！

教育部社会科学司

摘要

本书基于“社会保障制度内容、结构与层次体系三体系”的整体分析框架，运用“社会福利与服务需求力、承受力、配置力与获得力四力协调”的局部分析框架，采用文献研究和社会调查研究相结合的研究方法，重点研究中国养老保险制度、医疗保险制度、社会救助制度和社会福利制度等关键性社会保障制度的整合与体系完善，尤其是关注哪些制度需要新建，哪些制度需要做出局部调整或内涵的延伸，哪些制度之间需要衔接，哪些制度之间需要实现相互协调。本书共分八章：

第一章导论。主要讨论本书的研究应用价值与学术价值，系统梳理和评价了现有研究状况，比较具体地介绍了本书的分析框架、研究思路与基本方法，简要阐述了本书研究的总体目标、具体目标与本书核心观点。

第二章社会保障制度整合与体系完善的基础。主要研究内容为，中国社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度的发展是中国社会保障制度整合与体系完善的制度基础；中国共产党对社会保障制度理念、目标、功能、道路以及反贫困等的认识是社会保障制度整合与体系完善的理论基础；中国政治、经济、社会环境的发展变化是社会保障制度整合与体系完善的影响因素。

第三章养老保险制度整合与体系完善的重大问题。重点研究中国必须推进基础养老金的全国统筹，提升基本养老保险制度筹资的有效性，建立基本养老保险制度待遇的合理调整机制，构建适应中国国情的延迟退休年龄政策机制，推进城乡居民、城镇职工基本养老保险制

度的整合与衔接，推进企业年金与职业年金制度以完善多层次养老保险制度体系。

第四章医疗保险制度整合与体系完善的重大问题。重点研究中国推进城乡居民、城镇职工基本医疗保险制度的整合与衔接，进一步完善基本医疗保险制度的参保与筹资机制，合理推进分级诊疗制度，建立基本医疗保险费用有效控制制度，进一步完善城乡居民大病保险制度与职工补充医疗保险制度，在总结试点工作的基础上适时推行长期护理保险制度。

第五章失业与工伤保险制度体系完善的重大问题。重点研究中国失业保险制度必须实现从失业保障到兼顾失业保障与就业促进的转变，工伤保险制度必须实现从工伤保障到兼顾工伤保障与工伤预防的转变，劳动政策必须实现从劳动保护到兼顾劳动保护与收入保护的转变，同时还要推进失业保险、工伤保险、劳动保护等制度与其他社会保障制度的衔接。

第六章社会救助制度整合与体系完善的重大问题。重点研究中国社会救助制度的时代任务应从贫困救助转变为通过精准扶贫实现贫困人口脱贫和奔小康，最低生活保障制度应从“分类施保”转变为“按标施保”，加快建立和完善以救急难为主的临时救助制度体系，推进医疗、教育、住房等专项救助制度的整合与体系完善，强化社会救助制度与相关社会保障制度的衔接。

第七章社会福利和服务整合与体系完善的重大问题。重点研究中国社会福利与服务重心应该从关注福利制度的实施到重视服务体系的建立和完善，准确把握老年、儿童、妇女与残疾人福利与服务的需求力，增强老年、儿童、妇女与残疾人福利与服务的承受力，强化老年、儿童、妇女与残疾人福利与服务资源的配置力，提升老年、儿童、妇女与残疾人福利与服务的获得力。

第八章社会保障管理体制整合与机制完善的重大问题。主要研究中国社会保障财政管理上应从财政补贴制度为主转变为建立社会保障预算管理制度，行政管理上应从行政多头管理转变为按功能整合行政管理，管理手段上应在加快信息化建设的基础上提升业务经办能力，风险管理上应从外部风险管控转变为内部风险预防，宏观政策方面还需要构建政策调整机制并完善社会保障法制。

Abstract

The analysis framework of this research is based on “content, structure, and level system—three-dimensional social security system”, while “demand, allocation, endurance and acquisition—four force coordination” is used to analyze in social welfare and social services. Literature research and social survey is the method adopted in this research. The research of this book mainly focuses on the integration and improvement of old-age insurance, medical insurance, social assistance system, especially on what new systems need to be built, what systems should make changes and what systems need to be connected and coordinated between these systems, which are key roles in the social security system. This book is divided into eight chapters:

Chapter one will discuss the application value and academic value, present a literature review of existing research, introduce the analysis framework and methodology, and elaborate main objectives and core ideas.

Chapter two is the foundation of the integration and improvement of social security system, including social insurance, social assistance and social welfare. The perception of the Communist Party of China on social security system concept, objectives, function, pathway and anti-poverty is the theory foundation, while the development of political, economic and social context is the influence factors.

Chapter three mainly focus on the integration and improvement of old-age insurance. It is necessary to bring pension schemes under national unified management, improve the effectiveness of raising funds, establish a reasonable pension adjustment system, adopt delayed retirement age policy based on national conditions, accelerate the integration and connection of insurance for urban employees and for rural and non-working urban residents, move faster to the development of enterprise annuity and occupational annuity, which can enrich multi-level pension system.

Chapter four pays attention to the integration and improvement of medical insur-

ance. Promoting the integration of basic medical insurance for urban employees and for rural and non-working urban residents, improving the participation and funding mechanism, facilitating hierarchical medical treatment system, setting up cost control system, improving serious disease insurance and employees supplementary medical insurance and implementing long-term care based on previous experience are top priority in medical industry.

Chapter five lays emphasis on the integration and improvement of unemployment insurance and work-related injury insurance. Currently, Unemployment insurance and work-related injury insurance should both combine its own original duty to future employment promotion and injury prevention respectively. For labor policy, it should combine both labor protection and income protection, and at the same time, it should promote the connection between unemployment insurance, work-related injury insurance and the other social security system.

Chapter six will attach importance to the integration and improvement of social assistance. The priority task of social assistance has transferred from poverty assistance to targeted poverty reduction, which can alleviate poverty and lead to a moderately prosperous society. The implementation of subsistence allowances system should be changed from classified insurance to standard insurance. It is also imperative to speed up the establishment of temporary assistance, promote the integration of medical, education and housing insurances and strengthen the connection between social assistance and related social security system.

Chapter seven's content is the integration and improvement of social welfare and social services. The focus of social welfare and social services should shift from implementation to the establishment and improvement. In order to improve social welfare and social services, it is necessary to grasp elderly, children, women and disabled people's basic welfare and service's needs, to increase their income capacity, strength the allocation of social welfare and social services resource and enhance their accessibility to social welfare and social services.

The last chapter, chapter eight, is about the integration and improvement of social security management system. Financial management on financial subsidy system should give priority to the establishment of social security budget management, while administrative management should begin from multi-section management into a functional integration. Moreover, management system needs to accelerate the construction of the information to improve its competitiveness. For risk management, external risk control management should be transformed into the internal risk prevention. In terms of macro policy, it also needs to establish policy adjustment mechanism and improve social security legal system.

前言

本书是2013年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”（项目号：13JZD019）的最终成果。该项目立项以后，中国社会保障制度改革与发展的重要内容之一，就是以城乡居民基本养老保险制度整合、城乡居民基本医疗保险制度整合、机关事业单位人员养老保险制度并轨为标志的社会保障制度整合。这既表明该课题的现实性与必要性，也为该课题研究带来很大的不稳定性与难度。

课题组先后召开十次会议，讨论研究基本框架、重点内容与调研内容，最终形成一个基本的共识：沿用课题申报时所采用的社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系三体系的分析框架作为基本分析框架，同时把社会福利与服务需求力、承受力、配置力与获得力四力协调的分析框架作为部分内容的分析框架。重点研究养老保险制度、医疗保险制度、社会救助制度、社会福利制度等关键性制度中的重大问题，兼顾失业保险与工伤保险、社会保障管理制度整合与体系完善的研究，并开展中国社会保障制度整合与体系完善的基础的研究。

在此基础上，课题组逐渐形成了基本的研究框架，确定了关键性制度中的重大问题，并先后在黑龙江省、辽宁省、陕西省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、重庆市、河南省、湖北省、江西省、广东省等省市自治区，开展有关中国社会保障制度整合与体系完善的调研，取得了一些重要的数据、资料与信息。

本书的基本研究思路与整体框架由该项目首席专家丁建定教授提出，课题组成员尤其是其主要成员讨论确定。写作分工如下：丁建定

教授：摘要、前言、第一章、第二章、研究结论；王三秀教授：第六章；柯卉兵副教授：第八章；郭林副教授：第三章；王超群副教授：第四章；李薇副教授：第七章；杨斌副教授：第五章。全书由丁建定教授修改定稿。在此，谨向各位课题组主要成员亦是作者表示感谢！

本研究的顺利开展还需要感谢赵曼教授、卢海元先生、张亮教授等的大力支持！感谢为课题组调研提供诸多便利的各省市自治区及其地方政府职能部门的领导与工作人员！感谢参与研讨或者调研的团队成员！还要感谢关心和支持该课题研究的同行专家以及经济科学出版社的老师与领导！

希望本书能够为中国的社会保障制度体系的发展与完善有所裨益。其所存在的错误与疏漏之处也请读者批评指正！

丁建定

2019年2月16日

目 录

Contents

第一章►导论 1

- 第一节 研究的应用价值与学术价值 1
- 第二节 现有研究状况综论 4
- 第三节 分析框架、研究思路与方法 19
- 第四节 研究的目标与核心观点 22

第二章►社会保障制度整合与体系完善的基础 28

- 第一节 社会保障制度整合与体系完善的制度基础 28
- 第二节 社会保障制度整合与体系完善的理论基础 42
- 第三节 社会保障制度整合与体系完善的影响因素 61

第三章►养老保险制度整合与体系完善的重大问题 82

- 第一节 推进基础养老金的全国统筹 82
- 第二节 提升基本养老保险的筹资有效性 94
- 第三节 建立基本养老保险待遇调整机制 105
- 第四节 延迟退休年龄政策的机制构建 112
- 第五节 基本养老保险制度整合与衔接 125
- 第六节 多层次养老保险制度体系的完善 135

第四章►医疗保险制度整合与体系完善的重大问题 144

- 第一节 医疗保险制度的整合与衔接 144

第二节	基本医疗保险参保与筹资机制的完善	155
第三节	分级诊疗制度与有效控费措施	165
第四节	大病保险制度的完善	185
第五节	推进长期护理保险制度	195
第五章► 失业与工伤保险制度体系完善的重大问题		208
第一节	从失业保障到就业促进	208
第二节	从工伤保障到工伤预防	225
第三节	从劳动安全到收入保护	246
第四节	失业保险、工伤保险、劳动保护与其他社会保障制度的衔接	259
第六章► 社会救助制度整合与体系完善的重大问题		263
第一节	从贫困救助到精准扶贫	263
第二节	从“分类施保”到“按标施保”	275
第三节	临时救助与救助制度体系的建立和体系完善	283
第四节	社会救助与相关社会保障制度的衔接	301
第七章► 社会福利制度与服务整合与完善的重大问题		306
第一节	从关注福利制度到重视服务体系	306
第二节	老年福利制度与养老服务体系整合与完善	321
第三节	儿童、妇女福利制度和服务体系的整合与完善	334
第四节	残疾人福利制度与服务体系的整合与完善	353
第八章► 社会保障管理体制整合与机制完善的重大问题		366
第一节	从财政补贴到社会保障预算管理	366
第二节	从行政多头管理到按功能整合管理	378
第三节	从信息化建设到经办能力提升	386
第四节	从外部风险管控到内部风险预防	394
第五节	从构建政策调整机制到完善社会保障法制	399
研究结论		407
参考文献		413