

# 努力实现中国社会保障科学发展

改革开放30年来，我国社会保障事业取得了重大成就。日前举行的第三届中国社会保障论坛围绕“中国社会保障的科学发展”这一主题，对建立中国特色社会保障体系提出了新的更高的要求。本报推出专版，摘登论坛部分演讲内容。

## 适应统筹城乡发展要求，不断扩大社会保障覆盖范围

当前，中国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。中国政府已经明确，要在2020年之前建立覆盖城乡居民的社会保障体系。这是一项重要的战略目标和任务。我们将建立健全各项社会保险制度，对城乡各类群体作出符合其就业状况和收入特点的制度安排。当前的重点是加快健

全农村社会保障体系，当务之急是抓紧出台农民工养老保险办法和新型农村社会养老保险意见。

## 适应人口老龄化迅速发展的要求，建立社会保障可持续发展的长效机制

当前和今后一段时间，中国面临人口老龄化的严峻挑战。为应对这一挑战，中国政府于2001年开始进行做实养老保险个人账户试点，将适时在全国普遍推开，真正发挥账户结合、部分积累的制度优势，努力实现养老保险制度的可持续发展。同时，抓紧研究制定投资运营管理方法，努力实现基金的安全完整

和保值增值。

## 适应大规模人口流动和就业形式多样化的要求，不断完善社会保障政策

随着工业化、城镇化的发展，我国人力资源市场呈现出流动性强、就业方式多样化等新特点。我们要适应这一要求，着力提高社会保障统筹层次，争取明年底前在全国基本实现养老保险省级统筹，发挥社会保险的互济和调剂功能；抓紧制定出台社会保险关系转移办法，解决跨地区流动就业人员社保关系接续难的问题；在设计和完善社会保险制度和政策时，充分考虑灵

活就业人员的特点。

## 适应依法行政的要求，加强社会保障法制建设

社会保障作为通过国家立法强制实施的社会经济制度，必须有完善的法律法规作为保证。经过多年探索，中国社会保障体系框架已基本形成，社会保障意识深入人心，具备了较好的立法基础。当前，重点是加快《社会保险法》立法步伐，研究制定基本养老保险条例、企业年金条例、社会保障基金监督与管理条例等配套

法规，建立健全社会保险的法律体系。

## 适应建设服务型政府的要求，加强社会保障公共服务体系建设

加强社会管理和公共服务是转变政府职能、建设服务型政府的客观要求。我们要按照这一要求，坚持以人为本的理念，加强社会保障公共服务体系建设，积极推进“金保工程”，加强社会保障经办能力建设，努力实现对参保对象“记录一生、跟踪一生、服务一生、保障一生”的目标。

国内外经济形势发展变化要求我们更加重视消费需求。

今年以来，在国内严重自然灾害和世界经济金融形势震荡多变的不利影响下，我国国民经济仍然保持了平稳较快发展，经济发展的基本态势没有改变。受金融危机影响，世界经济增速明显放缓，已经对我国的出口、就业和外商投资等产生较大影响。我国经济面临的不确定、不稳定因素有所增加。为应对严峻的经济形势，保持国民经济持续稳定增长，需进一步转变经济发展方式，扩大国内需求，特别是居民消费需求，形成消费与投资、出口协调拉动经济增长的格局。

社会保障是增加消费需求和推动经济发展的重要力量。

完善的社会保障制度，有助于稳定居民支出预期，增强消费信心，减少居民在养老、医疗、住房等方面预防性储蓄，给消费倾向较高的中低收入群体带来稳定的收入预期。完善的社会保障体系对发展服务业与优化产业结构也具有重要作用。与社会保障紧密相连的养老服务、健康护理、社区服务等服务业的发展将带动新的需求，从而增加第三产业在经济总量中的比重。在居民基本生活需求得到较好保障后，将增加对各类非生活必需品和服务的支出，推动消费结构和产业结构的升级换代，形成新的经济增长点。

国际经验也表明，社会保障与居民消费之间存在相互促进的关系。在国内需求不足时，通过发展社会保障事业可以达到刺激消费、扩大内需和推动经济增长的积极效果。

为推动社会保障事业的科学发展，我们将主要做好以下工作。

**一是加强收入分配调节，增强社会保障再分配功能。**加快推进收入分配制度改革，加强收入分配调节，避免社会保障在实现社会公平上的逆向调节。

**二是统筹规划，促进各项社会保障事业发展健康发展。**在“十一五”规划实施后期和“十二五”规划编制工作中，加大对社会保障领域重大政策、重大改革、重大项目等问题的研究，统筹规划、协同推进社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业的整体发展。

**三是加强薄弱环节，着力解决制约社会保障科学发展的关键问题。**适应城镇化、人口老龄化、就业形势等变化，加快解决社会保险关系跨地区转移接续问题，增强社会保障制度的适应性和普惠性。提高社会保险统筹层次，扩大社会保障覆盖面。着力加强农村社会保障制度建设，探索建立农村养老保险制度，进一步完善新型农村合作医疗和农村最低生活保障制度。

**四是加强社会保障服务体系建设，实现基本公共服务均等化。**加大对养老、康复等服务设施建设的支持引导力度。鼓励吸引各类社会资金，促进养老服务业、社区服务业等发展。

国家发展和改革委员会副主任  
王金祥

# 完善社保体制 促进居民消费

# 有效保障人民群众基本生活

民政部副部长  
姜力

## 加大财政投入 理性安排支出 实行精细化管理

# 用民生财政支持社保事业发展

财政部副部长 丁学东

据统计，2003—2007年，各级财政共安排社会保障支出1.9万亿元（不含卫生支出），年均增长19.4%。2008年，各级财政预算安排社会保障支出6684亿元，较上年增长128.6亿元。与之同时，财政部会同有关部门不断强化社会保障资金管理，建立健全社会保险基金监管机制，确保各项社会保障资金使用的安全性、规范性和有效性，并积极推进政府采购、社会保障资金财政专户集中支付、重大财政社会保障支出项目绩效考评，不断提高资金使用效益。

为适应党的十七大关于2020年

实现全面建设小康社会奋斗目标的要求，各级财政将坚持以人为本、统筹兼顾，努力推进民生财政建设，支持和促进社会保障事业全面协调持续发展。

**一是加大财政投入，多渠道筹集资金。**按照精简效能的原则，完善社会保

险费征管机制，统一社会保险费征收主体，提高征管效率，降低征管成本，促进社会保险费收入稳定增长。逐步提高财政社会保障支出比重，重点用于支持农村社会保障、低收入群体社会保障，逐步提高老年人、残疾人、妇女儿童等弱势群体的福利保障水平。继续通过一般

预算收入和国有资产收益划转等方式逐步壮大全国社会保障基金。

**二是理性安排支出，建立科学合理的待遇确定和调整机制。**做好社会保障制度内部不同项目之间、不同群体之间的待遇水平衔接，避免人为扩大差距和引发矛盾。进一步增强基本养老保险待遇享受与缴费之间的挂钩机制，研究建立基本养老金正常调整机制和养老金水平与退休年龄密切挂钩的计发办法。研究建立医疗费用分担机制以及医疗服务和药品市场竞争机制。研究制定科学规范的家庭财产收入审核办法，合理

确定社会救助标准和范围。

**三是实行精细化管理，健全社会保障资金管理制度。**建立和完善政府相关部门既分工协作又相互制衡的社会保险基金管理体制。

加强社会保障基金预算管理，逐步在政府收支预算体系内建立相对独立的社会保险基金预算体系。继续推行社会保险基金财政集中收付制度、政府购买服务，建立和完善重大财政社会保障支出项目绩效考评体系，提高资金使用效益。

**四是明晰财权事权，建立健全中央与地方的责任分担机制。**中央财政继续发挥支持社会保障事业发展的主导作用。但要根据社会保障事务的特点，明确规定地方政府的财权事权和支出责任。加大一般性转移支付力度，增强专项转移支付的针对性，促进地方政府完善制度、规范管理和增加投入。

## 加快建立和完善多层次医疗保障体系

卫生部副部长 尹力

健康是人全面发展的基础，关系千家万户的幸福。近年来，我国建立了城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，为城乡居民提供基本医疗服务保障，同时，在城市和农村建立了医疗救助制度，为城乡贫困人口提供医疗救助。目前，城镇职工基本医疗保险覆盖约1.98亿人口，城镇居民基本医疗保险覆盖7594万人口，新型农村合作医疗覆盖8.15亿人口，全国已有超过10.5亿城乡居民参加不同形式的基本医疗保障制度，中国特色的基本医疗保障体系框架已初步形成。

中国作为最大的发展中国家，医疗保障发展水平与人民群众的医疗保障需求之间还存在较大差距，主要存在城乡和区域之间卫生资源分布不均衡、保障水平较低和管理基础较薄弱等问题。要建立完善的医疗保障体系，还需要一个长期渐进的过程。中国医疗保障体系改革和发展必须从保护和增进人民健康、维护人民健康权益出发，加快建立和完善覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系。

**一是要坚持协调发展。**医疗保障体系建设要与公共卫生服务、医疗服务和药品供应等各方面形成良性互动，同步建设，协调推进。要坚持广覆盖、可持续的原则，从重点保障大病起步，逐步向门诊小病延伸。同时，医疗保障体系的协调发展也必须明确政府、社会和个人在医疗保障方面的权利和义务，建立责任明确、分担合理的多渠道筹资机制，充分调动各方积极性，实现社会互助共济。

**二是要坚持统筹兼顾。**基本医疗保障体系是由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助共同组成，必须做好各部分间的有效衔接，协调发展各项基本医疗保障制度。要逐步提高统筹水平和统筹层次，缩小城乡间、区域间以及各类基本医疗保障制度间保障水平的差距，妥善解决农民工的医疗保障问题。

**三是要坚持完善制度和机制。**有中国特色的基本医疗保障体系框架已经初步形成，具体制度、管理体制和运行机制还有待完善。要在新型农村合作医疗基本覆盖全体农村居民的基础上，逐步提高筹资水平和报销比例，增强保障能力。城镇职工基本医疗保险要争取在2010年底覆盖所有城镇从业人员。要加快推进城镇居民基本医疗保险试点工作，完善城乡社会医疗救助制度，积极发展商业医疗保险，逐步扩大医疗保障覆盖面，提高保障水平。

近年来，商业保险积极发挥经济补偿和社会管理功能，利用精算、风险管理等方面优势，为社会保障提供技术和服务支持。

新农合方面，2007年，7家保险公司在全国14个省（区、市）的114个县（市、区）参与了新农合工作，基金规模36.6亿元，参合人数3017万。

计划生育保险方面，今年上半年，16家保险公司在全国28个省（区、市）的252个地市开展了计划生育保险及相关业务，参保人数280万，保费收入1.2亿元。

农村保险方面，2007年，农村人身保险保费收入近400亿元。今年，我们还在9个省区的县以下乡镇开展农村小额人身保险试点，为农民提供价格低廉、程度适宜的保险保障。

第三，企业年金业务快速突破。目前，有12家保险公司获得了18个企业年金管理资格。截至今年上半年，保险业的企业年金受托管理业务量为575亿元，签约企业数占比超过99%，投资管理业务量

为480亿元，总量占比超过50%。

**第四，专业化的监管框架基本形成。**经过多年发展，保监会逐步建成了“三支柱”监管框架体系和防范风险的“五道防线”，制定了《健康保险管理办法》和《保险公司养老保险业务管理办法》，为健康、养老保险经营提供了较完整的操作规范。

近年来，商业保险积极发挥经济补偿和社会管理功能，利用精算、风险管理等方面优势，为社会保障提供技术和服务支持。

新农合方面，2007年，7家保险公司在全国14个省（区、市）的114个县（市、区）参与了新农合工作，基金规模36.6亿元，健康保险保费收入为427亿元。

第二，市场体系不断完善。目前，全国有107家保险公司开展健康和意外保险，54家保险公司开展商业养老保险，为市场提供养老、健康保险产品超过1000种。

第三，企业年金业务快速突破。目前，有12家保险公司获得了18个企业年金管理资格。截至今年上半年，保险业的企业年金受托管理业务量为575亿元，签约企业数占比超过99%，投资管理业务量

度，引导、鼓励和调动企业、职工、金融机构等多方面的积极性，推进我国多层次社保体系的建立。

**要正确处理不同历史时期职工群众的社会保障关系。**明确划分社会保障方面的历史责任与现实责任，正确处理解决老人、中人和新人之间的关系，是实现我国社保科学发展不可回避的重要而紧迫的任务。实践已经表明，仅靠现行制度来解决中老年职工的历史负债，导致了企业缴费比例明显偏高、部分地区基金入不敷出、个人账户“空账”等，这些问题长期积累，势必会影响社保制度的可持续发展。因此，应当从现在起研究制定规范化的制度安排，全面清理我国社

会保障的隐性负债，积极稳妥地清偿社会保障历史债务。

**要正确处理不同人群、不同区域的社会保障关系。**社会保障顾名思义，应当坚持社会性和全民性，应当坚持大数法则。目前，我国有城镇企业职工、灵活就业人员、事业单位人员、机关公务员、城镇居民、农民工等多种不同的养老和医疗保险制度，各项保险制度之间有机衔接不够，造成不同地区、不同用人单位、不同人员群体、城镇与农村劳动力之间的流动障碍。因此，应当从全面的战略高度，整合过于分散的社保制度，优化制度安排，充分体现社保制度公平的价值取向与社会共济的本质要求。

**要正确处理中央与地方政府在社会保障方面的责任关系。**建立科学合理的中央和地方各级政府责任分担机制，是确保社会保障制度科学发展的前提条件。当前，应当按照财权与事权相统一的原则，尽快以国家立法的形式对中央与地方政府在社会保障方面的职责范围作出明确规定。

## 积极发展商业保险

# 实现多支柱社会保障

保监会主席助理 陈文辉

在全球面临金融危机和经济衰退的背景下，探讨中国社会保障的科学发展对健全我国社会保障制度具有重要意义。

我国是一个发展中国家，基本保险只能是“广覆盖、保基本”，基本线以上的保障应通过商业保险等手段解决，这是实现多层次保障的根本途径。商业保险能为社会保障计划发起、运营、管理、给付提供全程服务，成为补充保险和个人保险的主要承担者；可以为基本保险提供技术支持和管理服务，减轻政府财政压力；也可以开发小额保险产品，通过保本微利经营，为基本保险未覆盖的人群提供基础性保障。发展商业保险是社会保障科学发展的内在要求。

党的十六大以来，我国保险业取得了

## 正确处理“四个关系”

# 维护广大职工社保权益

中华全国总工会副主席、书记处书记 张鸣起

当前，我国社会保障制度建设已进入定型、稳定、持续发展的关键时期，应以科学发展观为指导，着眼当前，立足长远，从战略全局的高度正确认识和处理制度建设方面存在的问题，全面推进社保事业的科学发展。

**要正确处理基本社会保险与补充保险的关系。**基本社会保险是社会保障制度的主体和基础，是通过立法强制实施的一项普惠性的制度安排。在建立和完善社保制度中，首先应以提高基本社会保险的强制力为保证，打牢基础，稳步推进。同时，我国现阶段国情决定了应当建立多层次的社保体系，应进一步加强对企业年金、补充医疗保险的政策支持力度