
中国经济改革研究基金会项目：

“2020 年以前社会保障体系改革的主要目标与措施” 最终成果

全面建成小康社会中的社会保障

——2020 年前社会保障体系改革的主要目标与措施 *

项目负责人：郑功成（中国人民大学教授）

项目成员：鲁全（中国人民大学讲师）

2012 年 12 月 北京

* 注：本报告主要参考郑功成主笔，《中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案》，人民出版社，2008；郑功成主编，《中国社会保障改革与发展战略》（总论卷）、（养老保险卷）、（医疗保障卷）、（救助与福利卷），人民出版社，2011。

目 录

一、中国社会保障制度改革进程与现状.....	1
1、中国社会保障制度改革发展进程与评估.....	1
(1) 中国社会保障制度改革的基本进程.....	1
(2) 对中国社会保障制度改革的总体评估.....	3
2、中国社会保障制度建设存在的问题与面临的挑战.....	6
(1) 当前我国社会保障制度存在的主要问题.....	6
(2) 完善社会保障制度面临的挑战.....	8
二、探索中国特色社会保障制度的目标模式.....	10
1、社会保障制度建设的国际经验.....	10
(1) 健全的社会保障制度能够推动社会经济的健康与可持续发展	12
(2) 责任分担与互助共济是社会保障制度的内在价值要求.....	14
(3) 在不同模式的相互学习与融合中形成符合自身国情的制度...	15
2、中国社会保障制度的基本特色.....	16
(1) 社会保障决策机制的中国特色.....	18
(2) 社会保障制度结构中的中国元素.....	20
(3) 社会保障运行机制中的中国特色.....	21
(4) 社会保障财政来源的独特成分.....	22
(5) 社会保障责任机制中的中庸之道.....	23
3、中国特色社会保障制度的目标模式和发展路径.....	24
(1) 中国特色社会保障制度的目标模式.....	24
(2) 中国特色社会保障制度的发展路径.....	27
三、2020年前我国社会保障制度发展的战略目标、步骤和措施.....	29
1、战略目标：构建公平、普惠、可持续的社会保障体系并实现制度全面 定型、稳定、可持续发展.....	29
2、战略步骤：“两步走”战略.....	30
(1) 战略第一步：2013—2015年.....	31
(2) 战略第二步：2016—2020年.....	32
3、战略措施：支撑社会保障可持续发展的重大措施.....	33
(1) 发展中国特色的民主政治.....	33
(2) 加快社会保障法制建设步伐.....	34
(3) 加大财政投入，调动社会资源.....	35
(4) 加快社会保障体制改革与机制创新.....	36
(5) 提供有力的组织管理、人力资源和信息技术支持.....	37

(6) 新旧有别，制度衔接.....	38
四、2020年前养老保障制度发展战略.....	38
1、战略目标.....	39
2、战略步骤.....	42
(1) 战略第一步：2013—2015年.....	42
(2) 战略第二步：2016—2020年.....	45
3、重大战略措施.....	46
(1) 进一步完善城镇职工基本养老保险制度.....	46
(2) 全力推进基础养老金全国统筹.....	47
(3) 尽快建立养老保险基金投资管理体制.....	49
(4) 尽快完善养老金待遇调整机制.....	51
(5) 尽快开始逐步延长退休年龄.....	52
五、2020年前医疗保障制度发展战略.....	54
1、战略目标.....	54
2、战略步骤.....	56
(1) 战略第一步：2013—2015年.....	56
(2) 战略第二步：2016—2020年.....	57
3、重大战略措施.....	57
(1) 积极推动运行管理机制优化，提高实际医疗保障水平.....	57
(2) 渐进推动多元制度的整合.....	59
(3) 深化公立医院改革，建立竞争有序的医疗服务市场.....	61
(4) 大力推进医疗服务与药品定价机制的改革.....	62
(5) 深化卫生行政系统改革.....	63
六、2020年前社会救助与福利制度发展战略.....	64
1、战略目标.....	64
2、战略步骤.....	66
(1) 战略第一步：2013—2015年.....	66
(2) 战略第二步：2016—2020年.....	68
3、战略措施.....	70
(1) 实现从最低生活保障制度向综合援助计划的转变.....	70
(2) 建立社会救助资金的保障机制和社会福利基金的多元筹集机制..	70
(3) 建立适度集中的社会救助和社会福利管理机构.....	71
(4) 充分调动社会和市场力量参与社会救助与社会福利事业.....	72
七、结语.....	73

一、中国社会保障制度改革进程与现状

1、中国社会保障制度改革发展进程与评估

(1) 中国社会保障制度改革的基本进程

中国的社会保障制度改革是伴随着中国社会经济体制的全面转型而进行的，它既构成了整个改革事业的重要组成部分，同时也是维系整个改革事业顺利进行、国民经济持续发展和社会基本稳定的重要制度保障。从总体上看，伴随着从计划经济到市场经济的转型，中国的社会保障制度亦基本实现了从国家—单位保障制向国家—社会保障制的整体转型。

中国的社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代初期。前 30 年与计划经济体制相适应，制度安排具有典型的国家负责、单位（集体）包办、板块结构、全面保障、封闭运行等特征，无法真正实现社会公平并维持国民经济的健康发展，制度自身亦不可持续。改革开放以来，随着市场经济体制的确立与社会结构的分化，始于 20 世纪 80 年代社会保障改革与制度建设为改革创造了良好的外部环境并促进了经济社会的协调发展。具体而言，我国社会保障制度改革的历程可以分为四个阶段：

第一阶段是从 1978 年到 1985 年，这是社会保障制度变革前的准备阶段。在这个阶段，国家致力于恢复社会保障制度的基本秩序，部分地区出现了自发性的改革试验，虽然国家—单位保障制的根本尚未被触及，但制度改革已经有了组织上和思想上的准备。**第二阶段**是从

1986年到1992年，这个阶段是为国有企业配套，新制度缓慢生长的阶段。在这个阶段，“社会保障”的概念被首次提出，社会统筹的筹资方式和社会化的管理方式亦先后被提出，改革的主要内容是为国有企业改革配套和缓解农村贫困问题，原有的社会保障制度虽然仍然在延续运行，但一些新的制度因素在被动的条件下逐步生长。**第三阶段**是从1993年到1998年，这个阶段是为市场经济改革服务，制度急剧变革的阶段。在这个阶段，社会保障制度被界定为市场经济体系的五大支柱之一，并严重受到市场经济“效率优先”原则的影响，一些强调个人责任的政策陆续出台，而原有的社会保障制度亦未明确废除，由此呈现出国家—单位保障制和国家—社会保障制双轨并存，此消彼长的特征。**第四阶段**是从1998年至今，这个阶段是新型社会保障制度全面建设的时期。在这个时期，社会保障制度逐步摆脱单纯为国有企业改革被动配套和为市场经济服务的附属角色，而成为一项基本的社会制度并进入全面建设时期。社会保障体系的框架和各项主要社会保障制度的框架基本形成，尤其是社会保障制度的核心，社会保险制度已经上升到了法律的层次。社会保障体系建设逐步突破了城乡分割和地区分割的限制，明确了城乡统筹的发展目标并取得了实践上的突破，社会保障管理体制逐步健全，各项社会保障制度的运行机制也在不断完善。

综上所述，中国的社会保障制度改革是一次全面而又深刻的改革，它经历了从新制度萌芽到新旧制度并存，再到新制度充分发展的过程，经历了从被动性、附属性制度安排向独立的社会经济制度转变的

过程，经历了从基于劳动权的覆盖部分群体的制度向基于国民权的城乡统筹的制度转变的过程。

(2) 对中国社会保障制度改革的总体评估

在中国社会保障制度改革实践的过程中，既借鉴了国际社会保障制度改革的经验，也与中国特殊的社会经济环境相适应，从而形成了具有中国特色的社会保障制度改革路径，既积累了成功的经验，也存在深刻的教训。中国社会保障制度改革的主要成就与经验主要表现在以下四个方面：

第一，重塑了国民的社会保障观念。在计划经济时期，人们普遍持有保障靠国家与单位的思想，个人的风险意识与互济观念严重不足。我国的社保制度改革在很大程度上是责任格局重新调整的过程，劳资双方、各级政府均不同程度地承担着社会保障的责任，尤其是个人缴费的引入，不仅增强了社会保障责任分担的合理程度，而且促进了国民权利与义务的紧密结合，实现了国民社会保障观念的革新，这为其他改革内容的推进奠定了坚实的思想基础。

第二，试点先行、渐进改革的策略，避免了制度全面变革时可能出现的重大危机。我国的社会保障制度变革是一次深刻而又全面的变革，它既需要借鉴世界范围内社会保障制度改革的经验，也需要结合我国特殊的社会经济背景；既存在利益的增进，也存在利益的调整，因此，牵涉面极广、难度也较大。在这样的背景下，我国的社会保障制度改革采取了渐进式的改革路径，从部分地区的单项改革逐步过渡到全国范围的综合改革，从弥补制度缺失到实现制度整合，从而确保

新制度能够在不断总结经验教训的过程中逐步成熟。

第三，在借鉴国际经验的同时，紧密结合中国国情，初步形成了具有中国特色的社会保障体系。在制度模式上，我国的社会保障制度改革既学习了起源于德国的社会保险模式的基本特征，也借鉴了新加坡的公积金模式和智利的个人账户制度，同时还保留了中国传统的家庭成员互助的因素，从而体现出混合式的制度特征。在社会保障制度与经济发展的关系上，保持了与国民经济发展的协调性，一方面，高速的经济发展产生的替代效应减缓了社会保障制度变革带来的利益损失，另一方面，社会保障制度的不断完善亦有力地支持了国民经济的发展，促进了经济结构的转型与增长方式的转变。

第四，社会保障制度建设取得重要进展，社会保障水平不断提高，改革实践效果明显。经过二十多年的改革，我国已经基本形成了以社会救助、社会保险和社会福利为核心，以慈善事业和商业保险为补充的社会保障体系。各项主要社会保障制度都上升到了法制化或规范性文件政策的层次，尤其是《社会保险法》的颁布实施更是我国社会保障法制化进程的重要标志。与此同时，各项社会保障制度的覆盖面都不断拓宽，各项社会保障水平都在不断提升，从而有效地维护了公民的社会保障权益，防范了社会风险。

然而，我国的社会保障制度改革也存在一些教训与不足。我国社会保障制度仍处于逐步定型与完善的过程中，总结并正视这些教训与不足，无疑将有利于深化改革，并实现新型社会保障制度的定型、稳定与可持续发展。总体来看，我国社会保障制度改革主要存在以下三

个方面的不足：

第一，社会保障改革的指导理念存在严重偏差。由于早期的社会保障改革强调为国有企业改革服务和其作为市场经济体系的重要组成部分，“效率至上”的改革理念与社会保障制度追求公平的内在属性存在本质矛盾，部分改革措施严重背离了社会保障制度的内在发展规律，并在实质上对部分人群的社会保障权益造成损害。这种“效率至上”的改革理念还突出地体现为对个人责任的过分强调。医疗、住房等领域曾经出现的市场化改革趋向，对个人账户的过分推崇都是改革指导理念偏差的具体体现。当然，随着改革的不断深入和对社会保障内在属性认识的逐步加深，这种错误的理念正在得到扭转。

第二，改革策略的统放不分导致制度分割、责任不清。我国社会保障制度改革表面上是由中央政府统一管理，但实际上各项制度的统一性并不高，地方政府和一些非主管部门都可以进行具体的制度设计，从而导致制度的地区分割、行业分割和城乡分割，制度碎片化现象异常严重。在制度分割的背景下，不同主体在各项社会保障制度中的责任不清，历史责任与现实责任不清，不同层级政府、不同政府部门以及不同届政府之间的责任也不清。责任不清体现在财政支出和管理权责等各个方面。责任不清既导致了政出多门，管理运行效率低下，也使行政问责无法切实实行。

第三，改革路径缺乏统筹与长远考虑，制度缺乏顶层设计。由于我国社会保障制度改革的相对被动性，因此在改革过程中往往是“头疼医头、脚疼医脚”，缺乏宏观与长远的制度设计，由此导致体系残

缺、安全漏洞与交叉重叠现象并存。一方面，农民工、灵活就业人员等群体仍未被实质性地纳入到保障范围之内；另一方面，在由不同职能部门推进同一类型保障制度时，又会出现交叉的现象，如部分地区出现的重复参保现象等。

综上所述，中国二十多年的社会保障制度变革的确取得了令人瞩目的成就，它既是一个从与计划经济相适应的旧制度向与市场经济相适应的新制度彻底转变的过程；也是一个结合国际经验与本国国情，不断发展、逐步完善、并正处于定型与稳定发展阶段的过程。在这个过程中，宝贵的经验和深刻的教训并存。进一步总结和发挥既有的经验，认真吸取和避免此前改革的教训，必将有利于下一阶段社会保障制度的改革与发展。

2、中国社会保障制度建设存在的问题与面临的挑战

（1）当前我国社会保障制度存在的主要问题

受到改革理念、路径和方法等因素的综合影响，以及受制于当前的社会经济发展阶段，我国的社会保障体系还存在很多问题，主要体现在以下三个方面：

第一，制度严重分割，缺乏系统性与协调性。制度分割是当前我国社会保障体系最严重的问题。制度分割体现为城乡分割、地区分割，不同群体之间的制度分割以及管理体制分割等多个方面，也是养老保险制度、医疗保险制度、社会救助与福利制度共同存在的问题。制度分割违背了社会保障制度的内在发展规律，亦直接损害着这一制度功

能的发挥。在制度分割的同时，不同的制度之间缺乏协调与衔接机制，从而破坏了社会保障体系的系统性与协调性，既不利于自由劳动力市场的形成，也损害了社会保障制度的公平。

第二，现行保障体系结构混乱，配套改革滞后。经过二十多年的改革，尤其是 2008 年以来的制度加速发展，我国的社会保障体系内容不断充实、完善，体系框架已经基本形成，但体系结构仍然较为混乱，基本生活保障制度与各专项救助制度及扶贫制度的关系不清；城镇职工养老保险制度仍处于较低的统筹层次，并且与其他基本养老保险制度无法衔接；针对专门人群的社会福利制度仍未全面建立都充分说明现有保障体系的结构混乱。与此同时，包括户籍制度、收入分配、公共财政、卫生事业等相关制度的配套改革严重滞后，在很大程度上制约了社会保障制度的改革与发展。

第三，社会保障法制、体制、机制存在着缺陷。社会保障的法制化进程还远远落后于实践的需要，对社会保障法律关系的特殊性仍然认识不足。社会保障管理体制不顺，政府与社会组织之间、政府不同部门之间以及不同层级政府之间的权责边界模糊，并且严重受到财政管理体制和行政管理体制的双重制约。社会保障运行机制陈旧，经办能力不足，社会救助中的贫困瞄准机制、就业激励机制等，社会保险中的筹资机制、待遇确定及调整机制等，社会福利中的服务递送机制等基本机制建设都严重滞后，从而迫切需要深化改革。

除此之外，自给自足的小农意识引致的公民社会责任感缺乏、互助共济观念淡薄；政府责任不清，并由此影响了对市场机制与社会机

制的有效利用等因素都阻碍着社会保障制度健康持续发展与社会和谐发展。

(2) 完善社会保障制度面临的挑战

社会保障制度的发展不仅要遵循其自身发展规律，还需要适应不断变化的社会经济政治环境。中国一方面正处于并将长期处于社会主义初级阶段，另一方面也经历着社会经济的剧烈变革而处于全面的转型期。这些急剧变化中的社会经济因素都对社会保障制度的完善与可持续发展构成了挑战：

第一，城乡二元分割与地区发展失衡。城乡二元分割与地区发展失衡作为长期形成的一种客观现象，受制于经济、社会发展失衡及一些根深蒂固的制度安排（如户口政策），失衡状况与差距虽然会持续缩小，却非短期内可以完全改变。尽管社会保障制度应当符合政府主导、城乡一体、公平普惠的内在要求，但城乡分割与地区发展失衡的现实国情，迫使中国的社会保障体系建设只能走渐进发展的道路。因此，在尽可能防止社会保障制度碎片化、努力追求制度整合的同时，一定时期内采取多元化制度安排来覆盖全民仍将是必要选择。

第二，人口老龄化与人口流动加速。生育率下降和预期寿命延长导致的人口老龄化以及家庭结构小型化必然导致家庭保障功能急剧弱化，由此增加了居民对社会保障的需求。老龄人口数量的增加¹也对养老保险、医疗保险等社会保障项目的财务可持续性构成一定的影响。与此同时，城乡之间、地区之间、不同行业之间人口流动规模和

¹ 注：根据联合国的最新预测，我国 2030 年和 2050 年 65 岁及以上老年人占总人口的比例将分别达到 16.3% 和 23.6%。

速率的加快则迫切要求进一步整合相关制度，以保护国民在流动中的社会保障权益不受损害。

第三，快速工业化、城镇化与就业形式多样化。中国工业化、城镇化进程中产生的差距、流动、分化等特有现象直接增加了社会保障制度建设的艰巨性。例如农村劳动力转移就业导致农村人口结构急剧变化，对农村社会保障制度的可持续性构成直接影响；再例如，工业化与城镇化的脱节，导致了以灵活就业人员大量出现为主要表现形式的就业形式多样化，而就业形式的多样化必然对传统的、建立在稳定劳资关系基础上社会保险制度构成挑战。

第四，经济增长方式转变与经济结构调整。为了实现经济的持续和健康发展，迫切要求从单纯依靠进口和投资拉动型经济增长转变为内需拉动型经济增长。增长方式的转变一方面要求进一步完善社会保障制度，消除广大国民对未来的不确定性，提振消费信心；另一方面经济增长方式的转变要求提高居民收入占国民收入的比例，必然会降低财政收入在国民收入分配中的相对比例，从而对社会保险基金的自我平衡提出更高的要求。同时，经济结构调整意味着三产结构的调整和第三产业的迅猛发展，第三产业复杂化、多样化的劳动关系特征也会对传统的、建立在就业基础上的社会保险制度构成直接挑战。

第五，全球化影响的两面性。全球化背景下的贸易、资本市场的全球一体化进程，一方面导致全球范围内“强资本、弱劳工”格局的形成，另一方面公平、正义、民主、自由等普适价值的推广，也会进一步影响并促进发展中国家加快社会保障制度建设。

二、探索中国特色社会保障制度的目标模式

2020 年是实现全面建设小康社会目标的年份，也是建立覆盖城乡居民的社会保障体系目标实现的年份。因此，本课题设定的目标，就是到 2020 年时应当实现我国社会保障体系全面定型、稳定、可持续发展，全面满足城乡居民的基本社会保障需求。

1、社会保障制度建设的国际经验¹

追求高质量的幸福生活是古今中外任何国家国民共同的不懈追求。从历史的角度看，公元前 551 年出生的中国思想家孔子提出了大同社会的主张，晚出生 124 年的古希腊思想家柏拉图则描绘了理想国的蓝图，国民安居乐业的生活状态则是东西方这两位思想巨人所描绘的理想国度中的基本要素。在交通不便、信息不通、东西隔绝的条件下，两位世界思想巨人先后表达对理想社会的向往，表明了并非现代人或者西方人才具有追求平等、幸福社会的理想，它从一个侧面反映了社会保障作为人类通向平等与幸福的基本制度保障，具有东方与西方相通的思想渊源。从现实的角度看，无论是国内民众对退休养老制度以及医疗卫生制度的高度关切与积极的建言献策，还是国外民众对部分福利制度改革的高度敏感，甚至是形式激烈的意见表达，都纷纷表明民众对关乎自身福利的社会保障制度高度关切。社会保障制度能够得到全世界各国政府和民众的长期和高度关注，是因为它与每一个人的生活息息相关，人们追求幸福生活的理想是具有共性的，这种共

¹ 注：本节部分内容参见郑功成：《当代社会保障发展的历史观与全球视野》，《经济学动态》，2011 年第 12 期；鲁全：《欧债危机是福利制度导致的吗？——基于福利模式与福利增长动因的分析》，《中国人民大学学报》，2012 年第 3 期。

性决定了社会保障制度也有其自身的内在发展规律必须遵守。

在东西方两大文明体中，社会保障制度沿着不同的脉络在发展。在欧洲历史上，慈善曾是社会保障的代名词，而宗教则是慈善之母；直到 1601 年英国伊丽莎白王朝颁布《济贫法》，才揭开了西方国家介入社会保障并由政府承担责任的历史源头。在近 100 多年的现代社会保障发展史上，世界上有三个重大的历史事件：一是 19 世纪 80 年代，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，开现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，为各国社会保险制度建设提供了示范；二是 20 世纪 30 年代，美国面对全球性经济危机，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，仍处于二战之中的英国工党“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”描绘了福利国家的蓝图，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，并风靡北欧诸国。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，也奠定了欧美国家垄断社会保障话语权的基石。

在中国历史上，家国一体构成了中华民族的传统文化基因，一方

面是宗法思想指导下的家庭与家族保障，一方面是“仁政”、“民本”思想指导下的国家负责传统，即国家一直承担着救助灾民、贫民和照顾孤寡老幼的责任，政府负责或主导保障与照顾人民生计的传统异常深厚，即使一些朝代做得并不好，但依然不能否定这种国家或政府负责的历史传统。在确立了社会主义市场经济体制之后，中国则在保留传统保障措施的同时逐步建立起了以社会保险制度为主体，社会救助、社会保险和社会福利为核心内容，慈善事业和补充保障为重要补充的社会保障体系。

以上，简要回顾了社会保障制度在东西方两大文明体中的发展历程。全面、完整、辩证地审视全球范围内社会保障制度发展的历程，可以总结出社会保障制度建设的三点重要国际经验。

(1) 健全的社会保障制度能够推动社会经济的健康与可持续发展

凡是追求社会公平并想获得持续、健康、和谐发展的国家，必定高度重视社会保障制度建设；凡是社会保障制度健全、完备的国家，都是能够获得持续、健康发展的国家。反之，凡是不重视社会保障或者社会保障制度残缺的国家，通常也是社会矛盾相对尖锐、社会排斥与社会对抗相对严重的国家。社会保障化解社会矛盾、维护社会稳定与和谐的被动型积极作用长期为人们所普遍认可，例如，社会救助制度可以有效地防止和减少贫困，社会保险制度则可以有效地应对劳动者的各种收入风险，社会福利制度则实现了国民对经济发展成果的合理分享，有利于促进社会融合与社会团结。但是另一方面，社会保障制度推动经济可持续发展的主动型积极功能则为人们所相对忽视。从

全球社会保障制度历史发展的角度看福利制度与经济的关系，我们可以发现一个基本规律，即当一国的经济发展面临动力不足，或出现发展停滞时，福利制度一方面可以发挥保障性作用，即通过维持低收入群体的基本生活，防止其落入贫困，维持社会稳定；另一方面，可以发挥刺激性作用，即通过转移性收入分配，提振人们的消费信心和对未来的预期，从而尽快摆脱经济停滞的局面。19 世纪末，德国成为全世界第一个建立社会保险制度的国家。社会保险制度通过劳资双方缴费，共同抵御劳动者在工业化背景下的收入风险，缓和了劳资关系，提高了劳动生产率，成为德国社会市场经济的基本要素，帮助德国从一个社会矛盾尖锐突出、较为落后的资本主义国家成为欧洲最强大的国家之一。上世纪 30 年代，美国遭遇上世纪最大规模的经济危机。为了应对经济危机，罗斯福政府于 1935 年出台了《社会保障法》，建构了以老年人、残疾人、失业者和儿童为主要对象的社会保障体系。作为罗斯福新政的重要内容，这部法律的出台与实施确保了弱势群体的基本生活，对美国摆脱经济危机发挥了重要的作用。上世纪 40 年代，英国遭受二战重创，社会经济全面凋敝。针对此，工党提出建立覆盖全民、待遇均等、项目齐全的福利国家制度，迅速提振了国民的信心，巩固了社会团结，拉动了相关基础设施和服务设施的建设，提供了大量的就业岗位，帮助英国很快从二战的废墟中走出来，成为全世界第一个福利国家。因此，从全球范围内社会保障制度发展的历史看，福利制度的产生与发展不仅不是经济危机的致因，而且常常成为缓解经济危机，恢复经济发展的良策。

（2）责任分担与互助共济是社会保障制度的内在价值要求

初创于德国的社会保险制度通过劳资分责、政府担保的方式来应对劳动者在工业化社会中的各种收入风险，这是一种极其精巧的制度设计。从责任分担的角度看，劳资双方平分责任既体现了工业化大生产背景下劳动关系的重要性，也通过这种机制实现了劳资双方权利与义务的平衡，形成了相互制约与激励的良性机制。不仅如此，政府担保的责任既增强了该制度的强制性与规范性，也将财政性资金与社会保险资金划清了界限，明确了各自的不同责任。从互助共济的效果上看，这种以社会保险为主要形式的现收现付制度以劳资互助和代际互助为主，以不同收入水平群体之间的互助为辅。从实际的运行效果来看，以典型的德国为例，在老龄化不断加剧的背景下，责任分担机制让劳资双方的养老保险总和缴费率仍未超过 20%，政府的财政补贴责任亦相对固定，现收现付的财务机制也使其避免遭受到国际金融危机的影响。二战之后，初创于英国，风靡于北欧的福利国家模式同样遵循了责任分担与互助共济的原则。在责任分担方面，由政府直接采取税收的形式汲取财政资源意味着所有的国民一起分担了其共同面临的收入风险，相比社会保险制度而言，是一种更大范围内的责任分担。福利国家模式互助共济的效果更加显著，现收现付的财务制度实现了代际互助，以工资税为基础的资金筹措机制实现了劳资双方的互助，均等化的待遇水平则实现了不同收入群体之间的互助。虽然上世纪 70 年代缘起于智利的完全积累型制度极大地削弱了互助共济的特征，但其在香港和新加坡的变种则又分别恢复了以劳资共同缴费为形式

的劳资分责和以政府集中投资为形式的不同收入群体之间的互助共济。2008年，智利又建立了现收现付的“零支柱”，亦充分说明责任分担和互助共济是社会保障制度不可违背的发展规律。

(3) 在不同模式的相互学习与融合中形成符合自身国情的制度

近30年间，伴随着全球化进程的加快，国家与国家之间的相互影响在不断加强，各国都在探索社会保障建设与发展之路，既受德国俾斯麦模式和英国贝弗里奇模式的影响，又不再是德国俾斯麦模式一统天下，更不是英国贝弗里奇模式统领世界，而是呈现不同模式在相互学习与融合中创新发展的景象。典型福利模式的国家更是如此，以社会保险为主体的德国通过“李斯特改革”，在推进多层次制度的同时，进一步调整了劳资双方和政府的责任；英国在坚持医疗服务领域均等化和普遍化原则的同时，在养老保障领域则部分地引入了完全积累制；而全球率先将完全积累制度引入公共养老金体系中的智利则引入了现收现付的“零支柱”来强化政府的责任；瑞典等国家的名义账户制改革则将个人账户与现收现付制结合在一起，实现了制度创新。由此可见，全球社会保障制度的发展在一定程度上呈现出了收敛的趋势，混合型的制度安排成为一种发展趋势，而这种制度安排与选择显然需要与本国的政治、经济、社会和文化环境相适应。

强调当代社会保障发展要具有全球视野，要全面总结社会保障制度建设的国际经验就是要通过对各国社会保障制度发展的系统考察与比较，总结社会保障发展的客观规律，以及这些规律与各国国情的有机结合，总结社会保障发展的共性，同时发现不同国家的个性差异。

特别需要发现不同社会保障模式的特点、责任分担机制、结构与水平、运行与监控及其对公平与效率关系的处理，对不同群体之间、代际之间利益分配关系的处理。了解得越全面，研究得越深入、越透彻，社会保障政策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。在我国社会保障制度选择的过程中，就曾经出现过因为对社会保障制度发展的国际经验认识不足或片面理解，而出现制度选择出现偏差。例如，在职工医疗保险制度中引入个人账户，结果不仅削弱了这一制度的风险分摊功能，而且留下了阻碍医疗保障制度进一步整合的后遗症；同样是由于过分夸大个人账户在养老保险制度中的作用，中国的职工基本养老保险制度改革于1995年选择了世界上独一无二的统账结合模式，个人账户的规模一度达到用人单位缴费工资额的16%，这种忘记养老保险制度互助共济本质及客观规律而狭隘地以个别国家的极端变革作为参照的政策选择，同样损害了中国养老保险制度的健康发展。

2、中国社会保障制度的基本特色

在选择社会保障模式，建设社会保障制度的过程中，既要遵循社会保障制度发展的一般规律，也需要充分考虑我国在政治、社会、经济、人口和文化等方面的特征，从而形成符合我国社会经济文化特征、可持续发展的中国特色社会保障制度。

当前，我国属于中等收入水平的新型现代化工业国家，同时，正处于高速城镇化、工业化和现代化的进程中，处于中华民族伟大复兴的重要历史时期。在经济发展方面，经过三十多年的改革与发展，我

国经济一方面保持长期稳定发展，国家财政能力和人民生活水平都得到普遍的提高，但另一方面，也面临经济增长方式转变和经济结构调整等诸多挑战，需要解决城乡差距、收入分配差距等重要问题。在社会发展方面，随着市场经济体制的建立，社会流动的规模和频率都显著加快，新的社会分层正在形成，在激烈的社会变革中，传统的社会风险在不断扩大，各种新的社会风险在不断出现，迫切需要积极的社会政策体系予以应对。同时，社会建设已经不再是单纯维持社会稳定与促进社会和谐的政策工具，而成为推动社会经济全面转型，实现社会经济健康、可持续发展的基本落脚点。人口结构也是社会因素的重要组成部分。少子高龄化是目前我国人口发展的基本趋势，虽然人口学意义上的人口红利期即将过去，但由于我国的社会保障制度尚未覆盖全部人群，因此人口结构变化对我国社会保障制度的影响会滞后于人口结构本身的变化，这意味着我们无需过分强调人口结构变化对社会保障制度产生的影响，但我们仍需要通过完善社会保障的制度结构，将人口结构变化对部分社会保障项目财务可持续性的影响降低到最小。更为重要的是，我国人口结构的变化是在外部生育政策的影响下发生的，但试图通过放松生育政策来提高生育率的目的又很难实现，而社会保障政策，尤其是针对家庭的生育津贴等政策却有可能提高生育率，因此，人口政策与社会保障政策之间是相互影响，而非单方面影响的。在政治改革方面，政治体制和行政体制已经成为影响诸多领域改革的关键问题。行政体制改革进入关键阶段，政府不仅需要处理好与市场的边界问题，还需要正确处理好与其他社会组织等机构

之间的关系。在行政体系内部，急需理顺不同政府部门之间以及不同层级政府之间的关系，自上而下推进的党内民主和基层民主改革正在稳步推进，互联网时代自下而上的社会精英和普通民众对政治运行公开性和透明性的要求愈发迫切。在历史文化因素方面，中华传统文化传承至今，从未间断，其追求“大同社会”的文化价值取向与现代社会保障的内涵具有一定的相似性。从全球福利体制的类型上看，所谓的东亚社会保障模式在很大程度上也是建立在东亚地区相关国家对儒家文化认同的基础之上。在中国传统文化中，既强调基于血缘关系、地缘关系和业缘关系的互助，尤其是不同代际之间的互助，因此，中国有着家庭保障、亲友互助、单位保障等传统；同时，作为一个传统的科层性官僚社会，又异常强调政府作为“父母官”，对确保属地居民的基本生活承担直接责任。对以上这些中国基本政治社会经济因素的全面与正确认识是理性选择中国社会保障模式的前提，而我国社会保障制度的“中国特色”其实也就是这些政治经济文化因素在社会保障制度中的具体体现。从总体上看，中国社会保障制度的基本特色应当至少包括以下五个方面的内容：

（1）社会保障决策机制的中国特色

中央主导下的地方分权、分责的政治决策体制，决定了中国模式的社会保障制度从整体上看必定是国家统一与地区特色相结合的制度安排。中国社会保障决策机制的特色首先体现在立法机关与行政机关的关系上，与国外社会保障制度的决策体制相比较，中国不是三权分立的国家，而是在中国共产党领导下，实行人民代表大会制度，同

时还一直保留着行政机关主导国家事务的传统。因此，一方面，国家立法机关拥有社会保障立法权，将执政党对国民福利的主张和人民的福利意志统一起来，并上升为法律。另一方面，政府在确定社会保障制度方面依然发挥着重大作用，法律的实施细则需要由政府部门来制定和执行。我国社会保障决策机制的第二个特色体现在国家立法机关与地方立法机关的关系方面。根据《中华人民共和国立法法》规定，中国的法律体系包括国家立法机关通过的法律、国家行政机关颁布的法规和地方立法机关通过的法规。因此，国家立法机关和地方立法机关实际上均具有相应的立法权，地方立法机关可以在不违背国家法律、法规的条件下制定适用于地方的社会保障法规。这种并非完全统一在国家立法机关与中央层面的社会保障决策体制，实际上与中国的历史传统和作为一个人口众多的大国并且地区发展不平衡直接相关，一些福利事务还需要通过地方立法来调动地方的积极性。同时，这种分散立法的方式也需要与不同类型的社会保障项目相匹配。例如，养老保险制度涉及到劳动力跨区域的流动和全国统一劳动力市场的形成，因此应当由国家立法机关制定统一法律；医疗保险制度则是以年度平衡为特征，并且与辖区的公共卫生条件、经济发展水平等因素密切相关，因此可以在国家立法机关制定总体原则与框架的基础上，充分发挥地方立法机关的积极性。我国社会保障决策机制的第三个特征体现在行政决策过程中，不同层级政府和不同政府部门共同介入。由于我国区域经济发展不平衡，不同地区对社会保障制度建设与发展的认知水平和迫切程度有所差别，在改革的过程中，既出现过中央政府

选择部分地区进行改革试点的渐进式推进方式，也出现过部分地方政府主动进行政策创新并最终在中央政府的首肯下上升为全国政策的政策改革方式。而在各级政府的决策过程中，社会保障业务主管部门与其他职能部门也会因对社会保障发展理念的认识不同而存在差异，因此社会保障政策改革的决策往往成为一个妥协与折衷的过程，这些因素都决定了我国的社会保障模式具有国家统一与地方特色相结合的特色。

(2) 社会保障制度结构中的中国元素

虽然在全球化的背景下，不同国家社会保障制度所要应对的社会风险相对一致，由此导致社会保障的总体结构和项目趋于相似，但是，由于历史传统文化的差别，在不同社会保障项目中的责任分担结构却体现出极大的差异，包括家庭保障、亲友扶持、邻里与社区互助以及单位照顾等元素，则充分体现出中国特色社会保障制度的特殊性。在中国特色社会保障的责任体系结构中，家庭保障是核心，社会保障不仅是家庭保障的有益补充，而且应当促进家庭更好地发挥保障作用。社会保障与家庭保障、单位保障、亲友邻居互助等的有机结合，不仅能够更好地发挥家庭、社区、单位组织及亲缘关系的互助保障功能，而且可以让社会保障制度安排呈现出有中国特色的多层次性和特别的人性美。这种具有中国特色的社会保障责任分担结构也是对社会保障之“社会化”内涵的新诠释，它不同于西方传统的社会化概念和手段，其主体更加丰富、方式更加灵活多样，它充分考虑以家庭保障为基础，以单位或者社区保障等为补充，继续倡导家庭成员之间、亲友

邻里之间、社区成员之间的互助协作，并通过法定基本保障制度与这些传统保障方式的有机结合，努力弥补家庭保障、社区与邻里互助功能的弱化与不足，全面满足国民的生活保障需求并确保其生活质量得到相应的改善。在我国社会保障制度建设与改革的实践中，这种特色也正在逐步体现。例如，农民养老保险个人账户鼓励农村老年人的亲属缴费，最低生活保障的家计调查遵循“共同居住原则”，在住房保障制度建设中重提单位的作用等都体现出了明显的中国特色。

（3）社会保障运行机制中的中国特色

健康、理性而又符合国情的社会保障制度框架是充分发挥社会保障制度功能的基础，而完善的社会保障运行机制则是确保各项社会保障制度顺利运行的关键。从广义上看，社会保障运行机制包括社会保障决策立法系统、社会保障监督管理系统和社会保障运行实施系统。中国特殊的政治体制、行政体制与社会管理体制决定了在各项社会保障运行机制中的中国特色。具体而言，在社会保障决策立法系统中，由国家和地方立法机关、中央行政机关分掌立法权，不同的立法主体在不同类型社会保障项目中承担的立法责任有所差别。但是，需要强调的一点是，行政法规必须符合立法机关所制定的法律的基本宗旨，地方立法也不应当有违全国性立法的基本原则。在社会保障监督管理体制中，除了明确行政监管的核心位置、司法监管的兜底作用与社会舆论监管的补充作用之外，还应当充分发挥执政党的纪检监督系统的作用，以及具有特殊法律地位的人民团体（如工会、妇联、残联等）的监督管理作用。需要特别强调的一点是，在行政监管体制中，由于

我国尚未建立起有效的部门间协调机制，因此不宜通过建立部际协调机构来实现“混责”式的监管，而适宜在明确业务主管部门的监管责任和问责义务的基础上，辅之以其它行政部门在其各自业务范围内的监管，实现“分责”式的监管，这种适度集中的行政监督体制也是社会保障监督体制中的中国特色之一。在社会保障实施运行系统中，除了要借鉴西方国家的经验，大量发展和培育非政府组织来承担社会保障事务的具体运作之外，还应当充分发挥城乡基层政权组织、自治组织、人民团体和其他类型社会组织的服务系统。尤其是在社会保险的经办管理中，由于我国社会保险制度发展过程中政府主导色彩较浓厚，因此社会保障经办机构的独立性相对较弱，在一定程度上需要依附国家行政机关，这虽然导致了经办独立性和自主性的下降，但却保证了权威性，对其进行彻底的改革仍然需要较长的时间。

（4）社会保障财政来源的独特成分

无论是在什么类型的福利体制国家，国家财政都是社会保障资金的重要来源，中国也不例外，但中国特殊的基本经济制度决定了社会保障财政来源的独特成分。首先，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度决定了政府除拥有基于税收的财政性资源之外，还有规模庞大的国有资产可用于支持社会保障事业的发展。根据国有企业的所有制性质，国有资产及其收益应当由全民分享。随着社会保障覆盖面的不断扩大，在实现了全民覆盖的前提下，将国有资产及其收益作为社会保障资金的重要来源是实现全民共享的一个重要途径。除此之外，中国特殊的土地所有制及其流转制度也能够成为

社会保障的重要财政来源。中国的土地制度是国家所有制与乡村集体所有制并存格局，不实行土地私有化，城镇居民享受相应的公共房屋福利（如现行的经济适用房、廉租房制度）时往往含有土地国有制的成分，而在城镇化过程中，农村土地流转所带来的收益亦能成为部分农民社会保障项目的资金来源，从而充分保护城镇化过程中农民的社会保障权。这些基于中国基本经济制度所带来的特殊性财政来源构成了中国社会保障财政来源的独特成分。

（5）社会保障责任机制中的中庸之道

中庸之道是中国传统文化中的主流，这种文化传统决定了中国社会保障在模式选择、责任分担等方面都具有将国际经验与本土文化相结合的平衡智慧。例如，中庸之道强调权利与责任的结合与平衡，因此，中国不会选择由政府承担全部责任的福利国家模式，而适宜并已经选择了以权利与义务相结合为主要特征的社会保险型模式；再如，在制度模式的选择上，我国在充分学习和借鉴世界各国社会保障模式的基础上，在城镇职工基本养老保险制度中创新性地选择了社会保险与个人积累相结合的制度，在城乡居民养老保险制度中创新性地选择了福利津贴与个人积累相结合的制度，这种组合型制度安排都体现了中庸文化的影响。中庸之道与平衡之美还体现在责任机制的分担上，例如，在养老保障制度中，不仅通过法律的刚性方式明确了年轻一代对老年一代的赡养义务，同时也不排斥老年一代对年轻一代的扶持和帮助；在社会救助制度中，不仅强调政府对贫困人群提供救助的当然义务，也同时强调增强贫困群体的劳动能力和就业激励，鼓励其通过

自身努力摆脱贫困。

综上所述，虽然社会保障制度是全世界人民共同的需求，但中国的社会保障制度有其独有的特色，这些特色体现在制度选择、制度结构、管理运行机制、财政来源等多个方面，这些特色的形成是社会保障制度在遵循其自身发展规律的基础上，受中国传统历史文化影响的结果，也是中国特色社会经济以及政治体制在社会保障制度中的具体体现。

3、中国特色社会保障制度的目标模式和发展路径

(1) 中国特色社会保障制度的目标模式

我国已经是一个跨入中等收入行列的新兴工业化国家，国家必须建立与国情相适应的健全、完备、可持续的社会保障体系。基于此，我们认为，中国特色社会保障制度发展的战略目标是：**建立适合国情的公平、普惠、可持续的社会保障体系，在解除人民生活后顾之忧的同时，不断提高人民的生活质量并增进人民的幸福感，切实维护个人的自由、平等与尊严，在中华人民共和国成立一百周年时迈向中国特色社会主义福利社会。**具体而言，中国特色社会保障制度的目标模式应当既能够符合中国当前的政治经济社会特征和历史文化传统，又能够发挥促进经济增长、社会和谐与发展的功能；该制度安排应当在惠及全民的基础上，有利于缩小不同群体与阶层的差距，实现客观公平程度与主观公平感的全面提高；该制度模式应当以物质保障为基础，首先解除广大人民群众在贫困、养老、医疗、失业、工伤、护理等方

面的后顾之忧，再逐步通过服务保障与精神慰藉，提高人民的生活质量与幸福感，使每一个公民都可以不依附于任何他人与组织而实现自由与体面的生活。

中国特色社会保障制度的基本结构如图 1 所示，从总体上看，它由应对贫困风险的社会救助制度、应对工业化背景下收入风险的社会保险制度、应对社会排斥与服务风险的社会福利制度、针对军人及其家属的保障制度以及补充性保障制度共同构成。在社会救助制度体系中，包括针对家庭的基本生活救助制度、针对因灾受困家庭与个人的灾害救助制度以及医疗救助、住房救助、教育救助、司法救助等专项救助制度。社会保险制度体系包括现有的养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和需要新增设的护理保险制度。社会福利制度体系则包括针对四类特殊群体（老年人、残疾人、妇女和儿童）的福利制度，以及针对全体国民的教育福利与住房福利制度。军人保障制度体系包括针对伤亡军人的抚恤制度、转业军人的安置制度、军人保险制度以及其他针对军人和军属的福利制度。补充保障制度体系包括以用人单位为责任主体的职业福利制度、以慈善捐赠为基础的公益慈善事业、以商业保险公司为责任主体的商业保险制度和其他具有保障性功能的制度安排。

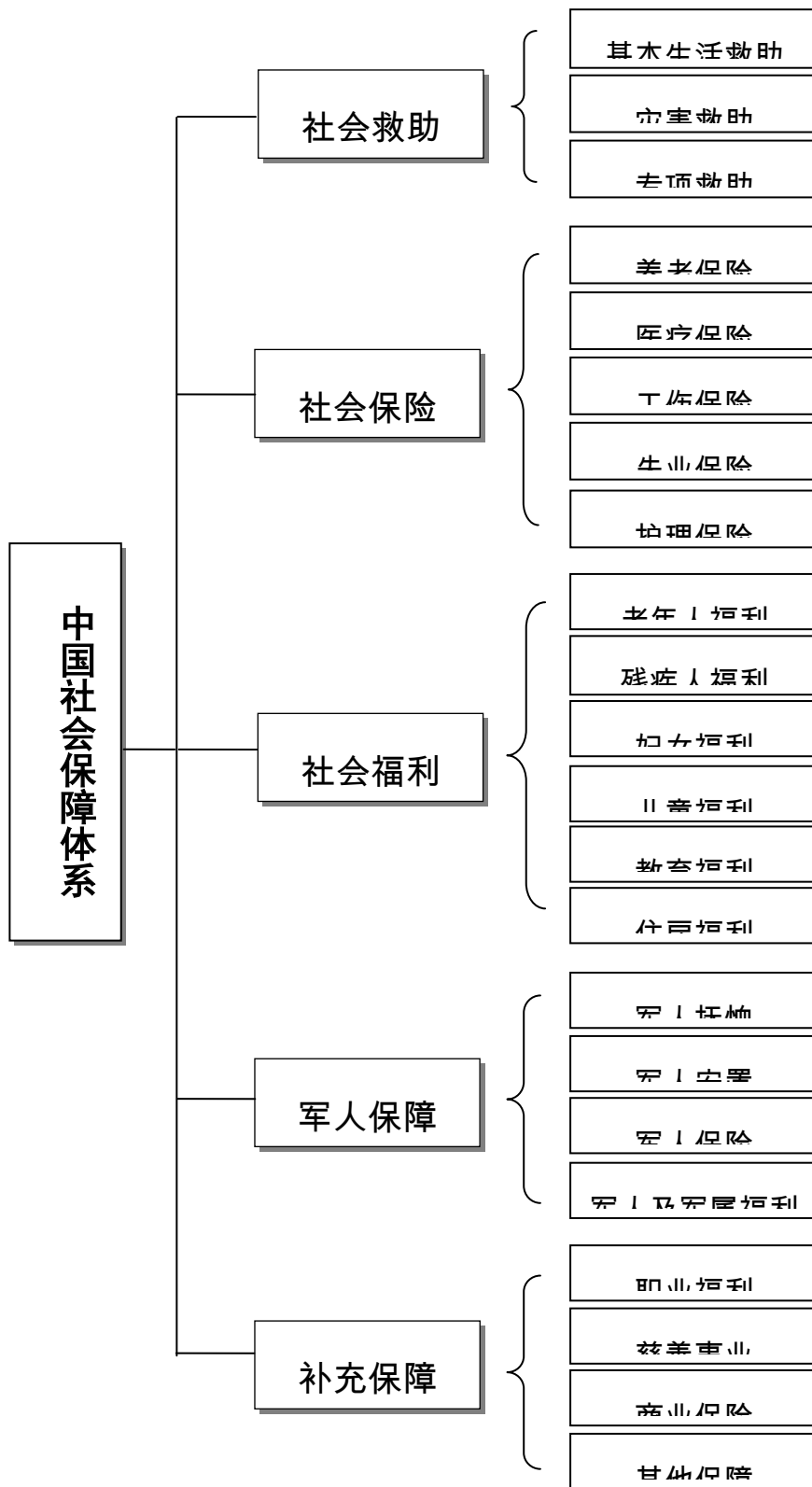


图 1 中国社会保障体系

（2）中国特色社会保障制度的发展路径

中国特色社会保障体系的建设过程是一个循序渐进的过程，是一个从搭建制度框架到完善制度内容的过程，是一个从普遍覆盖的制度安排到能够实现公平共享的制度安排的过程，是一个从较低保障水平的制度向能够维持国民体面和尊严生活的制度转变的过程。这既是社会保障制度发展的内在规律，也是适应中国社会经济发展规律的必然选择。基于此，中国特色社会保障制度的基本发展路径如下：第一，从选择性制度安排走向普惠性制度安排。受到城乡二元结构以及制度发展路径依赖等因素的影响，我国社会保障制度的覆盖面有一个逐步扩大的过程。在很长一段时期，主要的社会保障制度并未覆盖全部人群。近些年来，国家加快了社会保障制度的建设步伐，主要社会保障制度（如养老保险制度、医疗保险制度）都已经实现了制度上的全覆盖，目前正处于人群全覆盖的过程中。第二，从不平等的普惠性制度走向公平的普惠性制度。由于不同群体的劳动关系特征、收入水平有显著差别，因此普惠性制度并非大一统的制度，而是用有序的多元制度覆盖不同类型的群体。在实现了制度普惠之后，应当合理控制不同制度覆盖人群待遇水平的差距，充分发挥社会保障制度的收入再分配功能。第三，从基本制度安排入手，逐步完善制度体系。社会救助制度、养老保险制度和医疗保障制度是社会保障体系中的基本支架和核心制度。因此，应当率先完善以上三项制度安排，解除人们的生存危机、疾病忧患和养老后顾之忧，之后，再逐步建立和完善其他社会保险制度、社会福利制度和补充保障制度。第四，从全国统一性制度安

排入手，逐步建立和完善区域性特色制度。不同类型的社会保障制度都需要在中央政府和地方政府之间进行合理的权力与责任分配，才能充分调动“两个积极性”。但统一性是社会保障制度的内在要求，因此，现阶段应当强调中央政府的统一规划和权威，率先建立全国统一性的制度，当全国统一性制度稳定运行之后，各地方政府再根据当地的经济社会发展水平，建立和完善补充性的区域性福利制度。第五，从确保和维持基本保障水平入手，逐步实现对国民体面与尊严生活的维护。当前，应当首先通过完善相关的物质保障制度，合理确定保障水平，确保相关群体的基本生活水平，之后，再逐步完善福利水平的合理增长机制，确保国民可以分享社会经济发展成果，并通过建立相应的服务保障和精神慰藉制度，全面维护国民体面和尊严的生活。

根据上述中国社会保障制度建设与发展的基本路径，在本世纪中叶之前，可以分为两大发展阶段：第一阶段从2013年到2020年，其基本目标是实现中国特色社会保障制度的全面定型和稳定发展；第二阶段是从2021年到2049年，其基本目标是从基本保障型社会保障制度向生活质量型社会保障制度转化，并逐渐向中国特色社会主义福利社会迈进。2013年到2020年横跨我国“十二五”和“十三五”规划时期，是实现全面建设小康社会的冲刺阶段，这个时期中国社会保障体系建设要完成制度定型和体制完善两大任务，为迈向中国特色社会主义福利社会奠定坚实基础。

三、2020 年前我国社会保障制度发展的战略目标、步骤和措施

1、战略目标：构建公平、普惠、可持续的社会保障体系并实现制度全面定型、稳定、可持续发展

可以预见，从 2013 年到 2020 年的近十年，仍将是中国社会经济发展的重要战略机遇期和发展期。社会主义市场经济体制进一步完善，虽然经济增长速度会略有降低，但仍然能保持平稳增长，成为世界上最大的经济体之一。同时，经济增长方式得以进一步转变，产业结构更加合理，经济增长的质量逐步提高，城乡之间、区域之间、不同收入阶层之间的差距会进一步缩小，从而具备了包容性发展的基本特征。在社会发展方面，社会流动加快、人口结构变化更加显著，社会风险的类型和表现形式更加复杂多样，对以社会保障为核心内容社会建设需求的迫切程度进一步加大。政治体制与行政体制改革进一步推进，民主法制更加健全，行政运行效率进一步提高，不同层级政府之间以及不同政府部门之间的权责更加明确，社会组织充分发展，民众可以更加有序地参与到国家的政治生活中。

基于三十多年改革开放所取得的巨大成就和已经奠定的发展平台，以及亿万人民要求解除生活后顾之忧和良好的安全预期的愿望，再加上上述社会经济政治环境的进一步变化，我们认为，2020 年之前我国社会保障制度发展的战略目标应当确定为：**建立适合国情的公平、普惠、可持续的社会保障体系，并在 2020 年前实现全面定型、**

稳定与可持续发展。这个战略目标的主要内容可以被分解为两个方面：其一是建立和完善制度，实现制度的全面定型；其二是完善体制和机制，确保制度健康、稳定和可持续运行。在制度建设方面，不仅要实现制度体系整体结构的完整，即可以应对国民不同类型的风险，而且要实现各项制度自身结构的合理与完整，同时处理好相关制度之间的关系；不仅要遵循各项制度建设的普遍发展规律，而且要使相关制度安排符合中国传统历史文化和当前国情的需要；不仅要确保制度体系可以覆盖所有的国民，成为一张没有漏洞的安全网，而且要合理控制不同群体之间福利水平的差距，防止收入逆分配现象的发生。在体制与机制建设方面，一方面要积极推动决策体制、管理监督体制和运行实施体制的完善，重点推进行政管理体制和财政管理体制的改革；另一方面要进一步根据不同类型社会保障项目的内在发展规律，完善其筹资机制、基金管理机制、待遇确定机制以及服务递送机制等，从而确保制度运行的稳定和可持续发展。

2、战略步骤：“两步走”战略

为了实现 2020 年中国社会保障制度发展的战略目标，可以按照“先实现制度定型、后完善体制机制”的原则，制定“两步走”的战略步骤。为了与国家经济社会总体发展战略安排相一致，2020 年之前中国社会保障“两步走”战略的第一步应确定为“十二五”时期，该时期的主要任务是在现有的制度基础上，继续完善并巩固包括综合型社会救助、基本养老保险、基本医疗保险等基本社保制度，逐步建立和推进其他社会保障制度，在“十二五”末期形成完整、稳定的中

中国特色社会保障制度体系，并有效化解城乡居民的基本生活风险。第二步是“十三五”期间，该时期的主要任务是完善社会保障体系的各项体制和机制，包括形成完备的中国特色的社会保障法律体系，设置统一的社会保障监管机构，现代化、规范化的社会保障管理与运行机制等，实现社会保障制度的稳定与可持续发展，较充分地满足城乡居民的社会保障需求。

(1) 战略第一步：2013—2015 年

在第一步（即“十二五”期间）中，要以完善核心制度、实现制度定型为基本目标。主要措施包括：1) 将现行的与最低生活保障资格简单相挂钩的基本生活保障制度转变为以最低生活保障制度为核心的一制多项的综合型基本生活保障制度。2) 整合现行的新型农村合作医疗制度与城镇居民基本医疗保险制度，再与城镇职工基本医疗保险制度相整合，形成覆盖全民的、区域型统一的缴费型医疗保障制度。3) 整合现有的养老保险制度，形成包括公职人员基本养老保险制度、农民养老保险制度、职工基本养老保险制度和老年津贴制度在内的基本养老保障制度体系。4) 强化工伤保险与失业保险的积极促进功能，实现生育保险向生育津贴制度的转变，适时建立长期护理保险制度。5) 全面推进老年人福利、残疾人福利和妇女儿童福利事业发展，使这部分特殊群体的基本生活与服务需求得以有效满足，并能够合理分享社会经济发展成果。6) 全面推进教育福利与住房保障事业的发展。将义务教育年限延长到 12 年，进一步提高国家财政对教育的投入；增加公共房屋的供应，完善多层次的房屋供应系统，基本

实现住有所居。7) 推进军人保障及相关制度建设，建立健全的军人保险制度、军人抚恤制度、退役补偿制度和军属优待制度等。8) 推动慈善公益事业的健康发展，完善慈善事业发展中的信息披露机制、社会组织登记与内控机制、多主体共同参与的监管机制等；引导商业保险及其他市场主体参与社会保障体系建设，从总体上不断提高国民的社会保障水平。

(2) 战略第二步：2016—2020 年

在第二步（即“十三五”期间）中，要以完善体制机制，实现制度的健康和可持续发展为基本目标，主要措施包括：1) 完善社会保障决策机制，使立法机关成为社会保障制度的决策机关，形成较为完备的中国特色社会保障法律体系。2) 完善社会保障监督管理体制，按照权责明晰，统一、权威、有效的原则，建立适度集中的社会保障行政管理机构，并且明确不同层级政府主管部门的权责结构。3) 完善社会保障经办运行机制，以高效便利为基本原则，根据不同类型社会保障项目的内在要求，建立不同的经办体制，并充分发挥市场主体和社会组织的积极性。4) 完善社会保障筹资机制，一方面坚持以劳资缴费为基础的社会保险制度，并逐步实现劳资分责；另一方面，加大财政性资金对社会保障的投入，并明确不同层级政府的财政责任。5) 完善社会保障资金管理体制，建立社会保障专门预算，推行预算管理；建立对社会保障基金收支的监测制度和基金缺口的风险管理制度，确保各项社会保障制度的财务可持续性；建立积累型社会保障基金的投资管理体制，确保基金的保值增值。6) 建立和完善社会保障

待遇的确定与调整机制。根据不同类型社会保障项目的财务要求建立合理的待遇水平确定与调整机制，并将待遇差别控制在合理范围。

3、战略措施：支撑社会保障可持续发展的重大措施

(1) 发展中国特色的民主政治

发展中国特色的民主政治，切实落实人民对社会保障制度的知情权、参与权、表达权与监督权。社会保障事关国家长治久安与全体国民的终生福祉，是特别需要人民共同参与建设的制度安排，没有中国特色民主政治的发展，也不会有成熟的中国特色社会保障制度。要维护公民对社会保障政策决策过程与社会保障信息的知情权，应当定期向公众公开社会保障运行的宏观指标，通过信息化手段，确保每一个人可以便捷地查阅到与自身相关的社会保障权益；社会保障政策的制定与变更应有较为详细的说明与论证，并可以为民众所查阅、了解。维护相关主体在社会保障政策制定、管理和执行中的参与权，通过开门立法，倾听群众对社会保障政策的意见和建议，明确行政部门、社会组织和市场主体在社会保障管理与运行中的参与权，确保其有序、合理参与社会保障政策的管理和运行。维护人民群众的表达权，完善社会保障争议纠纷解决机制，使群众有较为畅通的渠道表达对社会保障相关政策的意见，反映社会保障政策执行过程中的意见，并确保社会保障争议能够得到妥善解决。切实维护相关主体的监督权，包括立法机构的监督、行政监督、司法监督和公众与社会舆论的监督等。中国特色的民主政治与西方“三权分立、政党竞争”的民主政治不完全相同，它是在坚持共产党领导和政治协商制度的前提下，从基层民主

和党内民主入手，逐步完善的过程。在社会保障制度的政策决策过程中，首先要在行政体制内部广泛听取不同层级政府和不同政府部门的意见，其次，广泛听取工会、妇联等社会团体和普通民众的意见，逐步实现民主决策。同时，政府要从当前的立法主体逐步转变为推动立法的主体，使立法机构真正成为社会保障政策的决策者。

（2）加快社会保障法制建设步伐

加快社会保障法制建设步伐，在 2020 年之前基本完成社会保障体系的立法任务，为这一制度的确立与健康运行提供具体的法律依据。立法先行是全世界社会保障制度建设的普遍规律，通过社会保障立法可以将执政党的社会保障主张与人民的社会保障愿望统一结合起来，并规范社会保障制度及其运行。虽然，我国已经初步构建了中国特色社会主义法律体系，但是以社会保障为核心内容的社会法体系仍然严重滞后。因此，应当进一步加快社会保障法制建设步伐，争取在“十二五”期间初步建立起社会保障法律体系和司法体系。在立法方面，一方面，应当尽快制定《社会保险法》和《军人保险法》的实施细则，尽快出台《社会救助法》，再逐步完成《住房保障法》和《慈善事业法》等相关法律的制定任务。另一方面，应当修订和充实社会福利方面的相关法律，包括《老年人权益保障法》、《妇女权益保障法》、《残疾人保障法》和《未成年人保护法》，扩充其中有关福利的内容，增加刚性的约束性条款，制定配套的实施细则。与此同时，还要逐步从法制向法治的转变，建立和完善社会保障争议调解和司法解决机制，适时建立社会法院。

（3）加大财政投入，调动社会资源

加大财政投入，调动社会资源，为社会保障制度发展提供有力的财力保障。财政投入是政府承担社会保障责任的直接体现，也是实现社会保障财务可持续性的重要保障。因此，必须建立合理的投入与责任分担机制，不断加大国家财政对社会保障事业的投入。具体而言，从投入总量上看，应当在 2020 年底实现全口径财政性社会保障投入（包括直接的财政性社会保障支出、社会保险基金收支以及通过免税等方式对补充性保障制度的间接支出）占 GDP 不低于 15%，现口径财政性社会保障投入（包括财政性资金对社会救助与社会福利事业的直接支出和对社会保险缺口的补贴）占国家财政总支出的比重不低于 20%。从投入结构上看，要理清财政的雇主责任与公共财政责任，理清直接责任与间接责任，理清不同层级政府财政的责任。雇主责任是各级财政为其公职人员直接支付或缴纳的社会保险金（费），公共财政责任则指向非公职人员，公共财政责任的部分应当不断加大。直接责任是指财政对社会保障事业的直接投入，间接责任则是指通过税收减免等方式对社会保障职业发展的间接投入，对基本社会保障制度主要通过承担直接责任的方式，对补充性社会保障制度则可以通过承担间接责任的方式。同时，需要在改善分税制的基础上，根据事权与财权相结合的基本原则，厘清不同层级政府财政在不同类型社会保障项目中的责任。除了进一步加大财政对社会保障事业的支出之外，还要充分发挥财政的引导作用，通过免税等方式鼓励企业、个人和社会组织支持补充性社会保障制度的发展，争取到 2020 年时，社会慈善捐

献占 GDP 的比重不低于 1%，各项职业福利制度得到充分发展，从而形成中国特色的多层次社会保障体系。

（4）加快社会保障体制改革与机制创新

健全的体制和机制是确保社会保障制度顺利运行的关键。2020 年之前，应当进一步加快社会保障体制改革与机制创新。具体而言，在决策机制方面，应当逐步实现决策权力的上移和集中。所谓决策权力的上移是指从现阶段的以地方行政决策为主逐步过渡到以中央政府的形成决策为主，再从中央政府的行政决策逐步过渡到国家立法机关的决策，使社会保障决策真正迈入法制化的轨道，任何社会保障政策的出台与修改都应该由立法机关进行，行政机关则主要负责制定相应的配套与实施办法。所谓决策权力的集中是指从目前的多部门分散决策逐步过渡到行政主管部门负责制，并辅之以严格的问责制度，以确保社会保障行政主管部门切实拥有相关权力，并切实承担起相关责任。在监督管理体制方面，要从现行的多头参与、分散管理走向适度集中的管理体制，同时，根据不同类型社会保障项目的特征，处理好不同层级政府的权责分配，从总体上说，中央政府应当负责养老保险的管理，地方政府主要负责社会救助与福利，以及医疗保险的管理。与此同时，应当充分发挥审计、财政、监察等部门在各自职责范围内的监督权力。除此之外，还应当加强司法监督体制和社会监督体制的建设，培养熟悉社会保障业务的专业法官，并尝试建立专门的社会法院；充分调动社会团体与公众舆论的力量，形成行政监管、司法监管与社会监管共同构成的三位一体式社会保障监管体系。在社会保障运

行机制方面，社会救助坚持官管官办；社会保险应建立专门的养老保险经办机构和医疗保险经办机构；社会福利则坚持社会化运行的道路。同时，应当加强筹资机制、基金管理投资机制、福利待遇确定与调整机制以及服务递送机制的改革。严格按照社会保险的原则，将筹资水平与待遇水平紧密挂钩，并在提高劳动者收入的前提下，逐步实现社会保险中的劳资平分缴费责任。建立“安全至上、市场化参与、固定和长期投资为主”的社会保障资金投资管理机制，适度扩大全国社会保障基金规模，建立和完善风险控制机制和多元化投资管理机制。根据不同类型社会保障项目的特征，建立科学的待遇确定与调整机制，控制不同群体之间的待遇水平差距。大力扶持社会组织和专业社会工作者，缩短服务递送的半径，整合基层服务递送机构，提高服务递送质量与效率。

(5) 提供有力的组织管理、人力资源和信息技术支持

将政府职能的重心转换到以社会保障制度建设为核心的公共服务方面，进一步完善社会保障组织管理体系。以横向合理分工与纵向有效协调为基本原则，在横向关系上，建立适度集中的社会保障管理机构，明确主管部门的权责，其他业务主管部门适当分工、密切配合；在纵向关系上，明确不同层级部门的权责分配，实现双向的信息交流、权力制约与运行监督机制。建设各类社会保障服务机构和专业化的工作队伍，社会保障服务部门是应当大力扩充编制、充实专业人员的政府职能部门，应当按照被服务对象一定比例（如 1：6000）来确定经办机构服务人员编制，同时加强经办能力建设和信息化建设，规范服

务流程，提升服务质量。将信息系统建设作为社会保障体系建设的基础性工程加以重视，由中央政府出面组织建设统一的社会保障信息系统，建立完善的管理与服务标准，推行全国统一的社会保障卡。

（6）新旧有别，制度衔接

在制度转轨的过程中，要妥善处理好老人、新人与中人之间的关系问题，一方面，严格遵循“老人老办法、新人新办法”的原则，逐步推进增量改革，即在不损害绝大部分人现有利益的基础上，推动社会整体福利的改进。例如，在实现全国统筹的过程中，可以将历史积累的结余基金交由现行的统筹单位代为管理运行，将实现全国统筹之后的全部收支基金统一由中央政府预算管理；再如，在推进机关事业单位养老保险改革的过程中，可以通过结构性调整，在保证总体替代率不变的情况下，适当降低基本养老金的替代率，从而实现制度的顺利过渡。另一方面，应当给予“中人”以自由选择权力，由其自由选择留在旧制度还是加入新制度，这是社会保障制度自身的权威性与稳定性所要求的，也是维护社会公平的要求。这种自由选择的权力可以确保制度衔接过程中不会出现福利水平的大幅度变化，从而实现制度的顺利转轨。

四、2020年前养老保障制度发展战略

养老保障制度是各国社会保障体系中的核心制度安排，尤其是在全球老龄化的背景下，养老保障制度的重要性愈发显著。与其他社会保障制度不同，养老保障制度涉及代际关系、劳动力市场等多个因素，

并且养老保险基金规模大、运行周期长，因此特别需要进行顶层设计和战略规划。伴随着从计划经济向市场经济的转型，我国的养老保障制度基本实现了从国家单位保障制向国家社会保障制的整体转型，在为经济体制改革和社会和谐稳定发挥重要作用的同时，还部分地实现了制度创新。在实际运行过程中，制度覆盖面不断扩大，随着 2012 年新型农村社会养老保险实现制度全覆盖，除部分未进行城市居民社会养老保险试点的地区之外，大部分地区都已经实现了养老保险的制度全覆盖，实际参保人数也在不断扩大，养老金水平逐年提高。但是，虽然养老金制度体系已经初步形成，但大部分地区受到制度改革路径依赖等历史因素的影响，仍处于多元分散型制度结构的状态，不同群体之间的养老金待遇水平存在较大差距，并逐渐成为公众关心的社会热点问题。与此同时，养老保险制度的运行机制仍待进一步完善，城镇职工基本养老保险的缴费责任分担机制、财政补贴分担机制和基金投资管理机制仍不健全；新型农民养老保险和城镇居民养老保险的制度结构仍待进一步调整；养老保险待遇确定与调整机制、养老保险积累基金投资体制；养老金与老年服务之间的衔接机制也都尚未建立。基于此，急需明确 2020 年之前我国养老保险制度的发展战略、步骤与具体措施。

1、战略目标

本报告认为，2020 年之前，我国的人口结构、经济与社会发展都会进一步发生变化，这些变化都会对养老保障制度构成直接的影响。在人口结构方面，2020 年之前是我国人口老龄化的快速发展期，预

计到 2020 年的老年人口名义抚养比将超过 25%，同时，随着制度覆盖面的不断加大，实际抚养比与名义抚养比的差距将不断缩小，人口老龄化对公共养老金制度财务可持续性的挑战逐步显现，对多层次养老保险体系的需求程度更加迫切。在经济与社会发展方面，随着国民经济的整体向前发展以及收入分配结构的完善，地区之间和群体之间的收入差距会进一步缩小，相应地，人们也要求获得公平的养老金待遇。劳动力在不同区域以及不同行业之间的流动会更加普遍，因此需要建立不同类型养老保险制度之间的有效衔接机制。与此同时，随着产业结构的升级，就业形式更趋多样化，建立在传统的稳定劳资关系基础上的社会保险制度本身也需要进一步完善。

基于中国社会保障改革与发展的总体战略和养老保障制度面临环境的整体判断，本报告认为，中国养老保险制度发展在 2020 年之前的战略目标是：到 2020 年，建成以缴费型养老保险制度为主体、物质保障与服务保障相结合、覆盖全民、水平适度、可持续发展的多层次养老保障体系，实现人人老有所养，并确保老年人的生活质量。

具体而言，该战略目标包括四个方面的内容：第一，在制度结构上，建成覆盖全民的，以缴费型社会保险制度为核心的制度体系。目前，我国的养老保障制度已经基本实现制度全覆盖，但制度模式尚未统一，以缴费为基础的保险型制度、以财政资金为基础的福利型制度和以多方缴费形成的积累型制度并存，不同制度之间的衔接机制也尚未建立，并由此导致了待遇差距的不断加大。因此，需要进一步完善制度体系的结构，形成以缴费型社会保险为基础的多元有序的基本养

老保障体系。第二，在水平上，通过建立多层次的养老保险制度，提高养老金替代率，实现人人老有所养。随着人口老龄化进程的加快，公共养老金的财务可持续性将面临重大挑战，在这样的背景下，需要通过调整养老主体责任结构，积极发展商业养老保险、企业年金等补充性养老保障项目，从而确保养老金的总体替代率，实现人人老有所养。第三，在内容上，通过将物质保障与服务保障相结合，大力发展老年服务事业，确保老年人基本生活质量。目前，我国的老年保障体系仍处于以物质性保障为主要建设内容的初级阶段，但老年阶段的现金性消费逐步降低，服务性消费需求日益增加，因此，老年服务是老年保障体系的重要内容。在 2020 年之前，需要大力发展老年服务事业，探索老年服务主体的责任分配方式、老年服务的供给方式，老年服务的规范化与个性化发展模式，以及养老金与老年服务之间的衔接机制，努力使所有的城乡老年人可以便利地获得均等化、高质量的老年服务，实现体面、尊严的老年生活。第四，在体制机制方面，在完善制度结构的基础上，加强养老保障管理与运行机制建设，确保制度的可持续发展。进一步完善包括劳资双方缴费、财政补贴责任分担以及进一步充实全国社会保障基金在内的筹资机制；完善社会保险经办机构稽核征收，全国统一经办，社会保险主管部门行政监督与立法监督、司法监督和社会监督相结合，以及积累型养老保险基金投资机制在内的养老保险运行管理机制；完善综合考虑缴费水平与替代率水平的养老金待遇确定机制，充分发挥养老金计发办法内生性调整机制的作用，建立职业身份变动过程中的待遇衔接机制；建立和完善包

括养老金社会化发放和老年服务社会化供给机制在内的养老保障社会化服务机制。

2、战略步骤

根据 2020 年之前中国社会保障制度发展战略的总体安排以及养老保障制度发展的实际需求，2020 年之前中国养老保障制度发展战略也分为两步，第一步是从 2013 年到 2015 年，第二步是从 2016 年到 2020 年。

(1) 战略第一步：2013—2015 年

这一步的战略目标是优化和整合各项基本养老保险制度、完善养老保障制度体系。当前，我国的公共养老保险制度已经基本实现了制度的全覆盖，形成了以城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位退休金制度、新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度为核心的公共养老金制度体系，但是，各项制度的结构仍然有待进一步完善，各项制度之间的关系仍待进一步协调。因此，该阶段的核心任务是在优化各项基本养老保险制度的基础上，整合相关制度，形成较为完善的基本养老保障制度体系。（中国特色基本养老保障制度体系见图 2 所示）

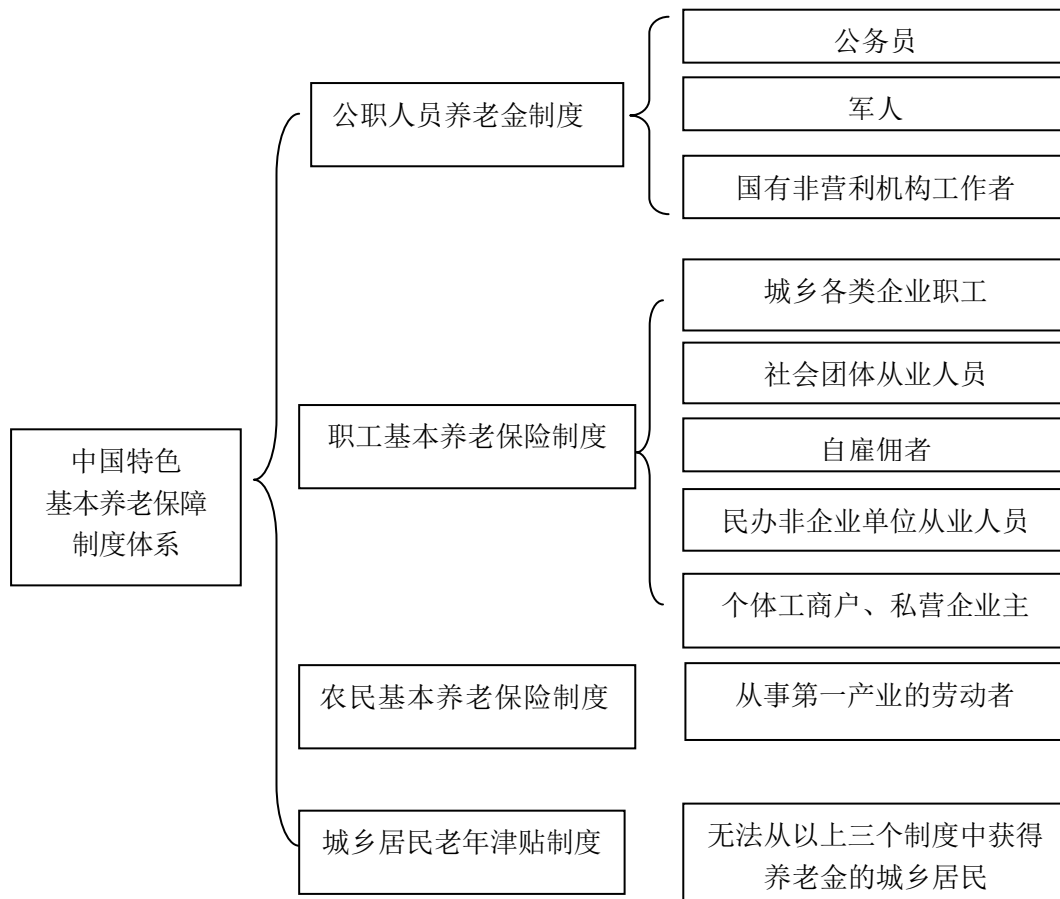


图 2：中国特色基本养老保险制度体系

具体而言，该阶段的主要任务包括：1) 尽快完善城镇职工基本养老保险制度，进一步缩小个人账户规模以及统筹账户与个人账户的资金来源，充分体现代际互助和劳资互助，逐步实现劳资缴费责任的平等分担；在对现有省级统筹方案进行全面评估的基础上，尽快实现基础养老金的全国统筹，在全国统筹和夯实缴费基数的条件下，适当降低缴费率，推进养老保险基金预算管理；尽快建立养老保险待遇确定与合理的调整机制，尽快建立个人账户积累基金投资管理体制。2) 改革公职人员养老金制度，通过结构化改革的方式，在维持总体替代率不变的情况下，首先改革现有的与在职职工工资挂钩的养老金增长机制，防止公职人员退休金与企业职工基本养老金差距的进一步扩

大。其次，将现有的公职人员退休金制度转变为由公职人员基本养老金和补充年金共同构成的新制度框架。其中，公职人员基本养老金由各级财政负担，采取现收现付模式；补充年金既可以采取个人缴费与财政补贴共同构成的、完全积累的职业年金形式，也可以采取根据公职人员服务年限与考核结果，在退休时一次性计发的年功年金的方式。

3) 改革现行的农民养老保险制度，考虑到中国农民人数规模巨大且目前缺乏有效的基金投资管理办法，因此宜将统账结合的制度模式转变为名义账户的模式，将完全积累型个人账户转变为自愿性行为。建立由农民个人缴费、政府补贴和农村土地流转收入作为农民养老保险的主要资金来源，农民个人缴费从定额缴费转变为按收入的一定比例缴费，将待遇与缴费更加密切地挂钩。

4) 将现行的城镇居民养老保险制度向老年津贴制度转变。明确将第二和第三产业就业人员纳入城镇职工基本养老保险制度的覆盖范围，将现有的城镇居民养老保险制度转变为补缺性的老年津贴制度，为城乡无任何养老金或养老金低于最低标准的老年人提供基本养老金。

5) 中央政府应尽快出台养老保障制度整合指导意见，提出现行全国范围内其他养老保障制度（如农村独女户与计划生育户养老保险制度等）向现有制度整合的方案，要求各地尽快出台地方性养老保障制度（如部分地区实行的农民工养老保险制度等）向现有制度框架整合的方案，最终形成全国统一的、多元有序的公共养老保险制度框架。

6) 建立适度集中的养老保险监督管理机制，强化主管部门的行政监督责任，明确其他职能部门的责任边界。建立全国统一、性质明确的养老保险经办机构，切实推

行养老保险基金预算管理制度、尽快出台养老保险积累基金投资管理办法，推动基本养老金全国统筹。

(2) 战略第二步：2016—2020 年

这一步的战略目标是通过加强体制与机制建设，确保公共养老金制度的健康与可持续运行，通过大力发展老年服务产业和加快推进多层次老年保障体系建设，提高老年人生活质量。该阶段的具体任务包括：1) 建立与缴费水平更加密切挂钩的养老金待遇确定与调整机制，在进一步调节收入分配结构的基础上，逐步缩小不同群体之间的养老金待遇差距。养老金的待遇确定应当兼顾保险精算原则和维持基本生活水平原则，养老金待遇调整则要充分发挥养老金计发办法的内在调整机制，实现养老金水平的理性、稳步调整。2) 建立不同养老金制度之间的待遇衔接机制。由于就业形式的不同，多元有序的公共养老金制度结构将是我国较长时期的理性制度选择，这种制度结构需要应对不同行业之间的劳动力流动，因此，需要建立合理的养老金待遇衔接机制，确保劳动者在流动过程中的养老金权益不受到损害。3) 大力发展以企业为责任主体的企业年金、以商业保险公司为责任主体的商业寿险和以地方政府为责任主体的区域性补充年金制度，提高国民养老保险待遇的总体水平，确保老年人生活质量。4) 加快发展老年服务事业，优先考虑失能失智老人的护理服务需求，兼顾健康老年人的服务需求，建立以居家养老和社区养老为主体，以托老所、老年公寓和养老福利院为主要形式的养老服务体系。适时建立长期护理保险制度，试点养老金与老年服务的衔接机制，加快老年服务的标准化

和规范化建设，大力培养专业的护理员，确保老年人的生活质量。

3、重大战略措施

(1) 进一步完善城镇职工基本养老保险制度

根据 2020 年之前基本养老保险制度发展战略目标，我国应当确立以城镇职工基本养老保险为核心的多元有序的公共养老金制度。因为社会保险型的养老保障制度不仅符合我国当前新型工业化国家的基本要求，也是经过历史考验的、可以实现责任分担和自我平衡的理性制度安排，德国和日本两个典型社会保险型国家制度顺利、健康运行的事实就充分说明了这一点。因此，我国应当坚持以城镇职工基本养老保险为核心的公共养老金制度结构。

当前，我国的城镇职工基本养老保险制度还存在一些重要的制度性缺陷，这些缺陷放大了人口老龄化对养老保险制度的影响，造成了制度运行的低效和结构性的基金缺口，并由此造成了一些不必要的社会恐慌、参保人的信心缺失和制度运行的长期潜在风险。因此，有必要进一步完善城镇职工基本养老保险制度，这些政策措施可以被总结为：“扩大参保对象、缩小个账规模、做实个人账户、夯实缴费基数、降低实际费率、实现劳资分责、延长退休年龄、推动全国统筹”。具体而言：第一，将职工基本养老保险的参保对象明确为第二和第三产业劳动者。现有的制度名称容易将参保者局限为城镇企业或拥有城镇户籍的企业职工，针对此，应当打破户籍限制，以从业方式和所属产业为唯一标准，严格按照《劳动合同法》和《社会保险法》的要求，取消户籍限制，将签订了劳动合同的劳动者明确为法定强制参保者，

将自雇佣人员（包括个体工商户、自由职业者等）从自愿参保者逐步过渡为法定参保者。第二，在进一步缩小个人账户规模的基础上，做实个人账户，实行真正的统账结合、实账运行。养老保险制度中个人账户的本质功能是对代际养老负担的微调，而不应当成为老年保障的主要方式。因此，建议进一步将个人账户规模缩小到个人缴费工资的3%（目前部门做实个人账户的省份就是从3%起步做实），并且严格将个人账户积累基金与统筹账户基金分开，实现真正意义上的统账结合、实账运行。第三，调整筹资机制中的责任分配方式，增加对个人的激励性。目前的筹资方式中，资方缴费比例过高，对参保者个人的激励程度严重不足。因此，建议在调整初次收入分配结构，加大劳动者收入水平的基础上，逐步实现劳资平等分责，资方缴费与劳动者缴费的一部分进入统筹账户，实现劳资之间以及不同劳动者之间的风险分担，劳动者缴费的剩余部分进入个人账户。需要强调的一点是，由于目前缴费基数不实，由此导致名义缴费率偏高。在夯实缴费基数的基础上，再考虑延长缴费年限和退休年龄的因素，劳资双方的总体缴费率都将有所下降。其他有关基本养老保险制度改革战略措施将在下文做进一步详细阐述。

（2）全力推进基础养老金全国统筹

2011年颁布实施的《社会保险法》明确规定，“基本养老保险基金逐步实现全国统筹”。基础养老金全国统筹具有必要性和紧迫性。它是基本养老保险制度的内在属性和必然要求，是建立公平市场环境，实现我国区域间产业结构调整与升级的重要支撑条件，是提高劳

劳动者报酬，扭转劳资收入分配失衡格局的重要举措，也是有效应对劳动力流动，维护劳动者养老保障权益的最佳方案。

在推进城镇职工基础养老金全国统筹的过程中，应当着重做好以下五个方面的工作：第一，尽快明确基础养老金全国统筹的具体内涵。只有明确了全国统筹的内涵，才能明确工作的目标与重点，才能明确不同层级政府以及政府不同部门的权力与责任。全国统筹的内涵至少应当包括：统一的制度模式、统一的缴费比例、统一的管理经办机构和统一的养老金计发办法四项基本要素。第二，认真总结各地实现省级统筹的宝贵经验。截至 2009 年底，全国所有的省区都基本实现了基本养老保险的省级统筹。各省区在从地市级统筹上升到省级统筹的过程中，做了大量卓有成效的工作，积累了提升统筹层次的宝贵经验。从省级统筹上升到全国统筹过程中面临的困难和从地市级统筹上升到省级统筹过程中面临的困难，两者的性质是基本相同的。因此，应当认真总结各省区实现省级统筹的途径、模式与宝贵经验，从而有力推动全国统筹工作的开展。第三，理性制定各地结余基金的处理方案。在基础养老金省级统筹的条件下，由于不同省区之间的人口结构有所差异，因此部分人口结构较年轻的省区积累下了规模较大的基础养老金滚存结余基金。对这些省区结余基金的处理方式将在很大程度上影响全国统筹的推进工作。建议应当兼顾公平与效率原则，兼顾中央政府和地方政府的利益，形成理性、合理的地方结余基金处理方案。第四，合理构建全国统筹条件下中央地方的权责分配体系。正确处理中央与地方的关系是基础养老金全国统筹条件下需要应对的重要问题。

一方面，需要明确中央政府和地方政府在基本养老保险制度中的事权关系，即根据不同层级政府的权力与职能，合理分配基金征缴权、基金监管权、基金投资权、账户管理权等各项权力在不同层级政府之间的分配；另一方面，需要明确中央政府和地方政府在基本养老保险制度中的财政责任，即明确中央财政和地方财政对当期支付缺口的分担责任。第五，逐步完善相关配套措施。应当根据国务院《关于试行社会保险基金预算的意见》，完善基本养老保险基金预算制度，为全国统筹奠定财务基础；尽快统一全国的养老保险信息系统，实现不同省区之间信息的共享与流动，为全国统筹奠定技术基础；建立垂直管理的经办机构，为全国统筹奠定组织基础。

（3）尽快建立养老保险基金投资管理体制

积累型个人账户基金的保值增值是充分发挥统账结合制度优越性与创新性、确保参保人替代率水平的重要措施。由于目前我国尚未出台养老保险结余基金的投资管理办法，因此大量基金处于实际的贬值状态，这是当前我国基本养老保险制度最大的财务风险。

本报告认为，2020年之前养老保险基金投资管理体制改革的战略目标是：在各级政府承担合理的、相应的责任的基础上，建立实现养老保险基金自我平衡和发展的制度体系，完善投资管理体制提高基金保值增值能力，实现积累制个人账户的长期发展。具体措施包括：第一，有效地提升养老保险基金的抗风险能力，引入多元化投资策略。为实现积累的个人账户制度的目标替代率，养老保险基金必须调整投资方式，通过放松投资限制和进行委托代理投资，逐渐引入并提高权

益类投资的比重。但由于在提高投资回报率的同时必然要面对更大的投资风险，所以必须保证养老保险基金具有更强的抗风险能力。增加养老保险基金的抗风险能力需要通过制度设计，构建和完善投资风险的缓冲和分担机制。只有养老保险基金可以有效地通过缓冲机制和分担机制来应对短期和长期的投资收益波动带来的冲击，才能真正实现基金长期保值增值的目标。第二，通过多种方式来提升养老保险基金的抗风险能力。包括将目前分散在不同统筹单位的养老保险基金结余进行集中管理。这样可以提高资金的集中度，通过做大资金规模来提升抗风险能力，同时也可以获得集中投资的规模效应，更进一步地提高基金的风险承受能力。逐步建立投资风险的缓冲机制。所谓缓冲机制就是将不同年份之间的投资回报进行内在平滑的机制。缓冲机制可以表现为建立一支缓冲基金，利用缓冲基金在不同年份之间调剂收益，使得基金可以获得稳定的、长期的、较高的平均回报率。第三，构建养老保险基金投资风险的分担机制。即当基金投资出现了长期性的回报率亏损时，需要引入的承担长期亏损的机制。例如根据个人账户的替代率目标需要每年的投资回报率是 6%，但是长期的平均投资回报率出现了系统性下降，假定 10 年的平均投资回报率下降到 5%。这时即使引入了缓冲机制，但是仍然存在 1% 的回报率缺口，需要有风险分担机制来支付这 1% 的长期回报率缺口问题。可以考虑建立的分担机制有税收补贴、国有资本收入划拨，利用全国社会保障基金补贴等。

完善的养老保险基金投资管理体制也需要分步骤进行。本报告建

议，第一步（2013—2015 年）的改革内容是提高基金集中管理的程度，将过于分散的基金的管理提升到省级政府统一管理的层面，并出台养老保险基金投资管理的新办法，其中需要明确基金进行多元化投资的风险缓冲机制和分担机制。第二步（2016—2020 年）的主要改革内容是建立以省级政府为基础的养老保险基金的直接投资和委托代理投资相结合的投资方式，逐渐提升权益类投资的比重，并通过引入严格的数量监管原则来控制风险。

（4）尽快完善养老金待遇调整机制

近年来，国务院连续对企业职工养老金待遇进行调整，人均养老金水平由 2005 年的 771 元上升到 2010 年的 1395 元，年平均增长率超过 10%。连续调待政策对于保障企业退休人员的基本生活水平，提高其养老金待遇，缩小企业职工与公职人员养老金差距都产生了明显作用。但就其对职工养老保险调整范围和幅度的合理性、调整政策的可持续性来看，该调整方法的科学性仍待进一步加强。本报告认为，养老金调整机制设计应当遵循的首要原则是自我调节原则，养老保险制度是一项能够实现自我平衡的制度，它主要体现为缴费水平与待遇水平的密切挂钩上，根据现行的职工养老金计发办法，退休当月的养老金由计发公式决定，此后的养老金调整是通过一个外部机制进行干预。但是，养老金计发公式中由于包含了“统筹地区上月社会平均工资”这个因子，这个因子自身的变化会自然地带来养老金水平的变化，而无需外部调整机制的介入。与此同时，养老金调整机制也不应简单地与物价变动水平相挂钩，其一，正如上文所论述的，养老金计发办

法中“上月当地社会平均工资”中就应当包含了物价变动的因素，所以，养老金计发公式本身就考虑到了物价波动的因素；其二，物价波动不仅影响退休职工生活水平，也影响其他居民生活水平，因此，当出现较大幅度物价波动时，应启动价格补贴机制来惠及全民，而不应当仅考虑退休职工；其三，物价指数具有波动性，既有上升也有下降，但养老金水平具有刚性，只可以调高而不可以调低，一旦物价水平下降，也不可能降低养老金水平。但是，同样不能简单使用养老金计发办法来计算退休人员每一年的养老金水平，因为这就将使养老金增长率与在职职工工资增长率保持一致，从而不利于对劳动者的工作激励。基于以上的基本判断，我们认为，养老金待遇调整机制应当严格遵循养老保险制度自我平衡的基本原则，以年度为调整单位，调整幅度应当为当年社会平均工资增长率的 50% 左右，如果当年的通货膨胀率高于当地社会平均工资增长率，则启动惠及全民的价格补贴机制，以维持老年人基本生活水平。

(5) 尽快开始逐步延长退休年龄

延长退休年龄是人类预期寿命延长和人力资本投资年限不断延长的必然要求，是对人生命周期结构的合理调整，其对养老保险基金财务状况的影响是客观后果，而非延长退休年龄的根本动因。考虑到退休年龄延长不可能一步到位，而只能是渐进的方式，因此建议政府尽快开始延长退休年龄，在规范现有退休年龄的基础上，以 2049 年实现男女同龄 65 岁退休为基本目标，进行倒逼式的制度安排，女先男后，小步渐进，逐步延长劳动者的退休年龄。

基于此,我们建议以2050年实现男女同龄65岁退休为基本目标,按照“女先男后、小步渐进”的策略,立即着手制定方案,逐步延长退休年龄。具体政策建议包括:第一,以规范现有退休年龄为基础。目前,我国非正常提前退休的现象非常普遍,大量从事非特殊工种的职工提前退休,使得实际退休年龄大大低于法定退休年龄。因此,提高退休年龄的基础性工作应当是严格执行现行的退休年龄政策。第二,女先男后,逐步实现男女退休同龄。考虑到目前女性退休年龄大大低于男性退休年龄,需要在一个相对长的周期内逐步提高退休年龄。因此,建议遵循女先男后的标准,在此过程中,还可以允许一定的弹性,适当的给劳动者尤其是女性劳动者一定的选择余地。第三,小步推进,逐渐提高退休年龄。为了将延迟退休年龄对在职职工的影响降低到最小,因此需严格遵循小步渐进的策略。对于女性职工(干部)而言,假设从2013年起,退休年龄从50(55)岁延长至2050年的65岁,则每年延长5个月(3个月)即可实现;对于男性职工而言,假设从2015年起,从60岁延长至2049年的65岁,则每年延长2个月即可提前实现。

最后,需要强调的一点是,应当理性分析、乐观估计延长退休年龄对就业的影响。虽然从短期看,延长退休年龄会对我国就业产生一定程度的影响,但从长期来看,新增就业岗位与宏观经济发展,尤其是产业结构有密切关系,而与退休年龄没有直接关系。综合考虑我国的经济发展以及人口红利期的即将结束,延长退休年龄,正是应对未来20—30年劳动力供求关系深刻变化的合理对策。

五、2020年前医疗保障制度发展战略

1、战略目标

2009年新医改方案实施以来，在“保基本、强基层、建机制”的基本原则的指导下，我国政府通过加大财政投入，加快体制机制综合改革等措施有效地建立了以三大医疗保险项目为主体、城乡医疗救助制度为基础覆盖全体国民的基本医疗保障体系。同时，财政对城乡居民参保补贴加大力度、门诊统筹试点正在推开、医疗保障给付水平稳步提高，有力地缓解了保障对象的医疗费用负担。医疗保险基金管理逐步规范，医疗费用支付制度改革也正在积极地试点。

目前，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分别从制度上覆盖了城镇从业人口、城镇非从业人口、农村居民和城乡困难人群，全民基本医疗保险制度框架基本建成。基本医疗保障接近全民覆盖，初步缓解了“看病贵”的现象，基本医疗保障水平的稳步提高不断地增进了医疗服务的可及性和公平性。在推进全民医保的过程中，各项医疗保障制度的筹资机制、管理机制和给付机制逐步建立，医疗保障体系逐步完善。其中，资金筹集方面，医疗费用缴费分担机制初步确立，政府补贴、用人单位或者雇主缴费及个人缴费共同构成了医疗保障制度的财政基础，城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险分别形成了“雇主+个人”、“政府+个人”的筹资格局。管理机制方面，除新型农村合作医疗制度的统筹层次仍以县市级为主外，城镇职工基本医疗保险和城镇居民

基本医疗保险均初步实现了地级市统筹。三大医疗保险项目均实现了基金统一结算，并通过定点医疗机构资格管理和协议管理、医疗支付制度的完善控制医疗费用，提高医疗服务质量。在待遇发放方面，三大医疗保险项目均通过社会统筹基金对参保患者的住院医疗费用和大额门诊医疗费用提供不同程度的保障。随着筹资水平不断提高，尤其是政府财政投入的加大，基本医疗保障待遇水平亦稳步提高。

尽管新医改以来的基本医疗保障制度建设进展顺利，但是三元分立的制度体系依然有着强烈的城乡分隔特征，并阻碍着统筹效率的提升，并且，现有三大医疗保险费用控制机制建设才刚刚随着医疗付费方式改革的展开而初步启动。未来的运行管理机制的优化和制度体系的整合依然任重而道远。医疗保障制度是消除国民疾病负担的基本制度安排，基于当前的医疗保障制度现状与问题，以及我国社会保障制度在 2020 年之前的总体发展目标，**本报告认为，我国 2020 年前的医疗保障制度建设目标是，力争在 2020 年建立区域性、一体化的国民医疗保险体系，实现医疗保障待遇的普惠和公平，医疗保障制度的稳定与可持续发展。**这种区域性、一体化的国民健康保险制度主要具有以下特征：第一，统一的制度安排。无论是前期地市级统筹的国民医疗保险制度，还是后期的区域性国民健康保险制度，均覆盖全体国民。统一的制度安排能够消除户籍等因素带来的身份差异，实现风险分担、社会互济，促进社会融合。（2）责任分担、个人缴费。要求用人单位或雇主、职工和居民履行缴费义务，是保险对象获得医疗保险的前提条件；同时，政府通过针对居民的普惠性的参保补贴和针对弱势

群体的额外专门财政补贴，促进职工和居民参加医疗保险。(3) 治疗为主，兼及预防和康复等保健服务。即国民健康保险以疾病医疗保险为核心，同时兼及疾病预防、康复等保健服务。当然，国民健康保险不是旨在向国民提供全面的健康保障，而是通过医疗费用支付机制和服务购买机制等激励性因素来引导医疗服务提供者将医疗干预的重点由治疗为主转向，以治疗为基础，兼及预防、康复等保健服务。(4) 确立服务购买机制。即通过完善医疗费用支付办法和切实推行定点医疗资格的合同管理，建立高效的服务购买机制，这将有利于通过市场机制的手段激励、约束和规范医疗服务提供者的行为，促使其合理选择医疗干预方式和医疗服务方案，提高医疗服务质量。

2、战略步骤

(1) 战略第一步：2013—2015 年

与社会保障体系的总体发展战略步骤一致，我国医疗保障制度在 2020 年之前的发展战略也分为两个步骤。第一步是从 2013 年到 2015 年，第二步从 2016 年到 2020 年。

第一阶段的战略目标是通过优化筹资机制，提高待遇支付水平；通过深化费用支付制度改革，提高费用控制效果，最终目标是提高实际医疗保障水平。具体而言，第一，提高医疗保障水平，降低个人费用自负比例，真正解除国民医疗后顾之忧。继续加大财政投入力度，提高制度运行效率，提供较高水平的医疗保障，同时提高医疗服务的质量。第二，完善费用支付机制与服务购买机制。在完善职工基本医疗保险的门诊医疗服务和住院医疗服务分类的费用支付制度的同时，

依据多元标准建立科学的医疗服务机构的服务质量评价体系，并将相应指标与费用支付标准关联，以此激励医疗服务机构不断控制医疗费用，提高医疗服务质量。同时，构建职工基本医疗保险和居民基本医疗保险统一的费用支付和服务购买机制、运行管理体制，而仅在费率和待遇水平上体现二者的区别。通过医疗费用支付和服务购买制度设计的统一，为整合职工基本医疗保险制度和居民基本医疗保险制度，推动和促进区域性统一的国民医疗保险制度的建立创造条件。

（2）战略第二步：2016—2020 年

该阶段的重点是推动医疗保障体系的制度整合，实现从二元医疗保险向一元化、省级统筹的全民健康保险迈进。具体内容包括：第一，适时整合三大制度安排，在统筹区域范围内建立统一的国民医疗保险制度。在完成城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗并轨的基础上，通过巩固职工基本医疗保险和居民基本医疗保险统一的费用支付和服务购买机制，以及运行和管理体制的基础上，不断缩小二者在费率和待遇支付水平上的差异，最终建立统一的国民医疗保险制度。第二，全面推动配套改革，继续深化医疗服务提供体系改革，在公立医院进行管办分开改革的同时，鼓励民营医院、非营利医院进入医疗服务市场，建立门诊医疗服务和住院与专业医疗服务的双层医疗服务网络。

3、重大战略措施

（1）积极推动运行管理机制优化，提高实际医疗保障水平

医疗保障实际补偿水平受三方面因素的影响，即筹资水平、待遇

水平和医疗保险的费用控制水平。从这三大影响因素出发，我们提出构建提高医疗保障水平的三大途径。具体包括：第一，完善医疗保险的待遇结构和内容，提高医疗保险的待遇水平。医疗保险所提供的服务保障范围越大，且每一种医疗服务的统筹基金支付水平越高，则医疗保险的（名义）待遇水平将越高。而名义保障水平的提高将有利于提高实际保障水平。第二，完善医疗保险的筹资机制和提高医疗保险基金的风险分散能力。医疗保险计划的筹资水平越高，基金的风险分散效果越好，则基金所能够承受的保障能力将越强。筹资机制直接影响医疗保险的筹资额度的提高和筹资的可持续性，它是医疗保障发挥风险分散能力的基础。基金的风险分散能力则与医疗保障体系的制度结构有关，统筹层次越高，基金的风险分散能力越强。第三，完善医疗保险付费制度，提高医疗保险项目的费用控制能力。医疗保险实际补偿水平与全部医疗费用呈反向关系。医疗费用水平越低，则越有利于提高实际补偿水平。控制医疗费用可以通过两方面的手段实现。一是完善医保定点医疗机构的协议管理，发挥医疗保险的团购优势，以竞争推动医疗机构提高服务质量，降低费用水平。二是推动付费制度改革，通过适宜的付费方式建立风险共担机制，使医疗机构主动控制医疗费用。提高基本医疗保障实际补偿水平的三大途径见表 1 所示。

表 1 提高基本医疗保障实际补偿水平的三大途径

途 径	目 的	措 施
<p>“提待” 完善待遇结构， 增加支付内容， 提高支付水平。</p>	<p>扩大服务保 障范围，推广 门诊统筹。</p>	稳健地扩大基本医疗保险三大目录
		建立重大疾病特殊药品的准入和支付制度
		深化城镇居民医保和新农合的门诊统筹改革
		城镇职工医疗保险停建个人账户，推行门诊统筹
	<p>提高统筹基 金支付水平。</p>	适当提高三大基本医疗保险基金支付水平
		鼓励发展大病医疗互助补充保险
稳健提高某些重大疾病医疗保障水平		
<p>“开源” 提高筹资水平， 完善筹资机制， 推进制度整合， 提高基金风险 分散能力。</p>	<p>提高筹资水 平，完善筹资 机制。</p>	将政府对新农合和城镇居民医保的补贴标准提高至 300 元，探索建立稳定的财政投入机制
		新农合和城居医保引导个人提高缴费水平，实现缴费责任平等分担，探索建立比例缴费制度
		完善镇职工基本医保的筹资机制：劳资分责、平等缴费，退休老人缴费参保
	<p>促进制度整 合，提高统筹 层次。</p>	推进三大医疗保险体系的制度整合和一体化，普遍实现新农合和城镇居民医保的整合
		提高统筹层次，普遍实现市级统筹，积极探索省级统筹
<p>“控费” 完善医疗保险 付费制度，提高 医疗保险的费 用控制能力。</p>	<p>加强医疗保 险经办机构能 力建设。</p>	解决医疗保险经办机构的法律属性问题
		加大投入，加强医疗保险经办机构的能力建设
	<p>以付费方式 改革为抓手， 推动医疗服 务购买机制 的建设。</p>	付费方式改革的推行需要先行推动药品定价及采购机制、医生服务定价机制的改革
		门诊医疗服务按人头支付需要与全科医生制度、社区首诊以及转诊制度改革紧密配合
		定点医疗机构的协议管理以及相关谈判和服务购买机制的改革，需要公立医院改革、医疗服务体系改革紧密配合。

(2) 渐进推动多元制度的整合

医疗保障制度的整合可以分两步进行。第一步实现制度体系和管理运行机制的统一，侧重于制度建设。第二步实现缴费和待遇水平的统一，侧重财务投入和责任分配方面。并且，渐进迈向区域性国民医

疗保险制度，需要根据当地的经济社会发展情况逐步进行。其中前一阶段制度改革的有效性和相关配套改革的协调性将是制度整合的关键影响要素。可以通过限定最终期限的办法，由地方政府在最终期限前适时实现相关制度的整合，而不必拘泥与全国的“一刀切”。从总体上看，制度整合主要有以下两个步骤。第一，实现城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险并轨。目前不少地方政府根据当地的发展情况，已经率先合并了城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险，形成了统一的居民医疗保险。一般而言，进行制度整合关键需要具备如下的前提条件：（1）城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的高效优化。这包括在资金筹集和补贴参保方面，居民缴费和政府的普惠性财政补贴缴费的流程统一，体制完善，管理标准统一，弱势群体的识别机制完善、科学，针对其的额外专项补贴参保机制健全、高效。在待遇标准、费用支付和服务购买方面，二者都已经参照城镇职工基本医疗保险的标准建立了统一的制度安排。这样，居民医疗保险制度的建立，就具有坚实的制度运行和管理基础，而仅需要明确各级地方政府的财政责任，以及协调好费率和待遇水准即可。（2）户籍制度改革和财政体制改革的有效协调。其中，户籍制度改革将允许地市级的范围内城乡居民的户籍流动和迁移；财政体制改革主要指地方财政体制健全、转移制度支付完善，这样，落后县市的财政补贴负担有制度化的安排，而不是全部由地市级政府负责。第二，实现居民基本医疗保险和职工基本医疗保险并轨，构建国民医疗保险制度。在完成了第一阶段的任务，即将城镇居民基本医疗保险与新型农村合

作医疗并轨成居民基本医疗保险后，就是继续推进它与职工基本医疗保险制度的并轨，构建统一的国民医疗保险制度。同样，国民医疗保险制度的建立需具备两个条件：（1）国民收入水平极大地提高，在职工人有较强的财务能力，且愿意为其家人（子女和退休父母）缴纳一定额度的医疗保险费用。这样，合并居民基本医疗保险和职工基本医疗保险不仅具有财务能力，还会受到多数劳动者的支持。（2）居民基本医疗保险和职工基本医疗保险均已经建立了高效的支付和服务购买机制，能够有效地控制医疗费用，提高医疗服务质量。如果二元医疗保险制度遭遇医疗费用控制的压力，管理运行的效率不高，则国民医疗保险制度的建立则会有一定的阻力。

（3）深化公立医院改革，建立竞争有序的医疗服务市场

深化公立医疗机构的改革，并促进基本医疗服务市场主体的多元和平等，是建立运转有效的基本医疗服务市场的基础。构建有效的基本医疗服务市场的首要条件是，培育多元的基本医疗服务市场主体。对此，我们需要对公立医疗服务机构进行运行和管理的“去行政化”改革，使得这两类医疗机构最终建立法人化的治理机构。与此同时，以“总量控制、结构调整”为原则消除公立医疗机构在基本医疗服务市场中的行政垄断，积极引导民营资本和社会力量参与基本医疗服务的提供。

公立医院改革的任任务有二。第一，通过法人化改革，完善公立医院的法人治理结构，将其培育成为正常的市场主体。第二，通过“总量控制、结构调整”，消除公立医院的垄断地位，为民营资本和社会

力量进入医疗服务市场开拓空间。其中第一项任务侧重恢复公立医院的自主性，并使其成为规范的市场经济的主体；而第二条原则则着眼于消除公立医疗机构的行政性垄断。

引入民营资本和社会力量兴办医疗服务机构，进而加强医疗服务机构之间的竞争，是构建医疗服务提供市场、提高医疗服务质量的重要机制。引导民营资本和社会力量参与基本医疗服务提供，大致可以分为两种方式：（1）规范准入条件，引导民营资本和社会力量独立建立新的医疗服务提供机构。（2）鼓励民营资本和社会力量参与公立医院的改革和改制。对于那些区域医疗卫生资源规划中医疗服务提供的区域分布已经饱和的地区，政府可以鼓励民营资本和社会力量参与存量的公立医疗机构和资产的改革和改制。

（4）大力推进医疗服务与药品定价机制的改革

构建运转高效的医疗服务市场，市场主体的培育是基础，价格形成机制的构建是关键。健全的价格机制将是医疗服务市场资源配置的基础。构建有效的药品和医疗服务价格形成机制，发挥其对药品、医疗服务以及卫生人力资源的基础性配置作用，需要改革我国当前不合理的药品和价格管制政策。这样，整个医疗服务市场和药品市场才能够在价格机制的作用下发挥其对产品和生产要素配置的基础性作用。具体到我国医改而言，构建科学、高效的药品和医疗服务价格形成机制需要首先实现医疗服务价格定价的市场化，以改变医疗服务提供者由于服务价格过低而产生的诱导服务需求的倾向。并在此基础上，推进基本药物制度和药品的集中招标采购制度的完善。

在恢复公立医院的运营决策权的基础上，摒弃对医疗服务价格的高度行政管制，逐步建立医疗服务价格的市场形成机制是整个医疗市场改革的重中之重。通过取消医疗服务的价格管制，实现医疗服务市场定价，使医疗服务的价格充分体现医疗服务提供者的医疗技术和服务价值，这样，医疗服务提供者仅仅通过医疗服务收费就足以获得与其人力资本及其医疗服务价值相称的收入水平。

除基本药物外，我国基本医疗保险目录中的其他用药均采用集中采购制度购买。但是这种单纯的医疗费用控制思路同样由于无法很好地扭转医疗服务价格低估情况下的医疗服务提供机构的诱导需求行为，而收效一般。针对此，政府应该首先解决医疗服务价格低估而造成的医疗服务提供机构的行为扭曲问题，这样才能解决招标机制失灵的根源。同时，我们建议社会医疗保险的经办机构也参与药品的招标采购，同时通过引入量价协议的方式，将药品的价格与实际使用的药品数量挂钩，降低药品的采购价格，以最终降低患者的医疗费用负担。

（5）深化卫生行政系统改革

高效的政府监管是医疗服务市场有效运转的保证。我国政府在基本医疗服务领域中的角色应该由提供者向监管者转变，按照“政事分开、管办分开”的原则深化卫生行政系统的改革，并优化卫生行政系统对医疗服务市场的监管和服务。

卫生行政部门监管方式改革的最终目的是实现卫生行政部门的角色转化，即由基本医疗服务的提供者或者参与提供者，转变成为医疗

服务市场的监管者。具体而言，其主要改革措施如下：（1）按照政事分开、管办分开的原则重塑卫生行政部门与公立医疗机构之间的关系。随着公立医疗机构法人治理结构的完善，卫生行政部门将作为市场的监管者来调节医疗服务提供机构的相关行为。作为一种政府管制，其相应的机制不再是行政手段，而是法律手段。（2）高效地履行医疗服务市场的监管者角色，在城乡医疗卫生资源的规划、公共服务均等化、医疗服务市场的市场准入方面，药品和医疗器械-耗材的质量监管，以及医疗费用支付标准确定等方面，建立科学的标准，提供优良的服务。

六、2020年前社会救助与福利制度发展战略

1、战略目标

社会救助是现代社会保障体系的第一块基石，它解除的是困难群体的生存危机，从而是维护社会底线公平的制度安排，经过近十多年来的发展，到目前为止，我国已基本形成了以城乡最低生活保障制度为基础，以农村五保供养制度、灾害救济制度、医疗救助、流浪乞讨人员救助为重要内容，以住房救助、教育救助、法律援助制度相配套，以临时救助制度为补充，与慈善事业相衔接的社会救助体系框架。这一体系框架尽管还未走向最终定型、稳定，但已经具有将生活救助与扶持生产相结合、物质帮助与社会服务相结合等特点，在保障城乡困难群体的基本生活、维护社会稳定等方面发挥了不可替代的作用。但是，我国的社会救助制度仍然存在着一些重大的问题，例如：救助

标准偏低和覆盖面偏窄；制度严重分割并影响了社会救助整体效能的提高；经费保障与责任分担机制尚未规范；就业激励机制不健全导致贫困陷阱的出现；社会救助服务非专业化导致制度运行效率偏低等等。综合考虑现阶段社会救助制度的发展现状，以及 2020 年之前我国社会保障体系整体发展目标，**本报告认为，2020 年之前我国社会救助制度的战略目标是：形成覆盖全民、全面保障、水平适度、法制健全、运转协调的综合型社会救助体系。**所谓覆盖全民就是指所有国民在遭遇生存危机时都能得到制度性的保障；所谓全面保障是指能够获得包括起码的生活保障、灾害救助、住房补贴、医疗救助、教育救助、司法援助等在内的各项救助内容；所谓水平适度是指在科学确定贫困线和规范家计调查的基础上，既能维持贫困家庭和贫困者起码的生活，也可以避免贫困陷阱的产生；所谓法制健全就是指形成完整的社会救助法律法规体系，实现社会救助制度运行的有法可依；运转协调指建立和完善包括资格认定、待遇确定、动态管理、资金责任分担在内的社会救助运行机制。

与国际上部分福利国家将社会福利作为一个外延极大的概念不同，根据我国现有的政策体系和法律框架，我国的社会福利是指由政府主导，以满足社会成员的福利需求和不断改善国民的生活质量为目标，通过社会化的机制提供相应的社会服务与津贴，具体包括老年人福利、妇女福利、儿童福利、残疾人福利等，教育福利与住房福利亦可以纳入其中，它是中国特色社会保障体系的重要组成部分。中国传统社会福利制度有一些重大的制度性缺陷，例如财政价格补贴、民

政福利和企业（单位）福利三大福利板块之间缺乏协调性，无法发挥整体效能；社会福利制度存在严重的城乡分割和人群分割，对象主要局限于市民，而不具有普遍性；职业福利不仅与工资相混同，而且其性质、功能和影响都发生了异化。虽然近三十年的社会福利事业改革在观念、制度框架以及资源调动与分配等方面取得了一些成就，但是与城乡居民的社会福利需求之间还存在较大差距。基于社会福利制度的内在发展规律和 2020 年之前我国社会保障体系的整体发展战略和，本报告认为，2020 年之前我国社会福利制度发展的战略目标是：在政府主导下，通过建立项目完整、保障功能强、社会化运行、多层次发展的社会福利体系，全面满足城乡居民的社会福利需求，并确保国民生活质量不断得到提升，让全体人民真正享有平等、尊严的生活保障。这个战略目标的内涵包括：在体系建设目标方面，社会福利事业应当符合社会成员的群体需求、福利事业的发展规律并具有中国特色，从传统模式下的板块状、封闭式和奇特的混合结构转变为融洽式、开放式、关系清晰、结构合理的完整体系。在保障内容方面，应当全面满足国民的各项社会福利需求。在保障水平目标方面，社会福利应当以不断改善和提高社会成员的生活质量为追求目标。在实施方式方面，坚持社会福利社会化运行。

2、战略步骤

（1）战略第一步：2013—2015 年

在社会救助事业发展方面，这个阶段的目标是统一城乡最低生活保障制度，形成社会救助体系框架。具体包括：1）统一城乡最

低生活保障制度，确保城乡困难居民的基本生活。社会保障制度的城乡统筹是 2020 年之前社会保障制度建设的重要目标之一，而社会救助制度作为维持居民起码生活的安全网，应当首先实现城乡统筹。这种城乡统筹主要是制度框架和管理体制的统一，而并非救助标准的统一。

2) 推进专项救助制度建设，完善社会救助体系。应当改变现有专项救助制度简单以低保为依托的方式，真正实行分类施保。在制度体系上，形成以长期生活救助、临时应急救助和分类专项救助共同构成的社会救助制度体系，其中，专项救助至少应当包括医疗救助、教育救助、住房救助、法律援助、流浪乞讨人员救助等。

3) 制定《社会救助法》，为社会救助的发展提供基本法律依据。《社会救助法》应对社会救助的定性、定位问题、体系框架、政府责任、经费来源、管理与运行机制以及法律责任等问题进行框架性规定，再由中央政府制定具体的实施办法，从而实现社会救助的法治化管理与运行。

4) 初步形成管办分离的管理运行体制。应当在民政部内设立以所有社会救助项目为管理内容的社会救助局，承担社会救助制度的行政管理责任。同时，在基层建立专门的社会救助经办机构，或在基层公共服务平台上设置专业的社会救助事务经办人，确保贫困瞄准的精确度和制度运行的高效。

在社会福利事业发展方面，初步形成社会福利体系制度框架，重点推进城乡老年服务体系、残疾人服务体系、幼儿事业发展，积极探索长期护理保险和临终关怀制度，同时还需要理顺管理体制，创新服务机制。具体包括：

1) 初步形成包括老年人福利、妇女福利、

儿童福利和残疾人福利在内的社会福利事业体系框架，并且理顺与社会救助、社会保险制度之间的关系。2) 大力发展城乡老年人服务，改善老年服务硬件设施，吸引民间力量和社会资源，促进老年服务规范化和标准化。3) 大力推进儿童福利事业发展，加大公共资源投入，解决“入园难”问题，以保护儿童天性，促进儿童个性发展为目标，使学龄前儿童可以健康快乐成长。4) 积极促进残疾人福利事业发展。建立以残疾人津贴为核心的残疾人社会保障体系，推动包括社区活动中心、康复机构和特殊教育机构在内的残疾人服务体系建设。5) 探索建立长期护理保险和临终关怀制度。

(2) 战略第二步：2016—2020 年

在社会救助制度发展方面，应当尽快实现综合型社会救助制度的定性、稳定和可持续发展。具体包括：1) 综合型社会救助制度全面定型。完成制度整合，形成针对家庭的起码生活保障制度、针对突发情况的急难救助制度和针对特殊困难的专项救助制度。2) 加大财政投入，缩小城乡社会救助水平的差距。与社会保险和社会福利制度不同，社会救助是政府的完全责任，资金应当全部或绝大部分来源于财政资金。因此，应当在科学制定救助标准的基础上，不断扩大财政投入，缩小城乡救助水平的差别，同时合理划分不同层级政府的财政责任，2020 年国家财政社会救助投入不低于财政总支出的 2.5%。3) 社会救助监管运行机制高效运行。在监管方面，应当建立适度集中的社会救助行政监管体制，将目前分散在不同部门的救助资源在中央政府的协调下，由民政部门实行具体分配，在条件成熟时，将社会救助的

管理权责集中到民政部门，实行集中监管，同时接受法律监督和社会监督。在运行方面，实行管办分离，在基层建立专业化的经办服务机构，隶属于上级政府的社会救助管理机构。

在社会福利事业发展方面，应当促使社会福利事业走向全面定型、稳定、持续发展，全面满足城乡居民的社会福利需求。具体包括：

- 1) 基本社会福利制度走向法治化轨道，制定以《社会福利法》为核心，《老年人福利法》、《儿童福利法》、《残疾人福利法》、《妇女福利法》(或在现有的各特殊群体权益保障法中大幅增加有关福利的内容)为主要内容的社会福利法律体系。
- 2) 理顺社会福利管理体制，明确民政部门作为社会福利主管部门的权力与责任，将其业务范围从传统的民政福利扩大为全民福利，并处理好与相关社会团体、群众组织之间的关系。
- 3) 创新社会福利服务供给机制。一方面，提高公共福利资源的利用效率，明确政府的公共福利资源主要投向低收入群体；另一方面，充分调动市场资源和社会资源，坚持社会福利社会化的改革方向，形成政府与市场的合理分工与协作。
- 4) 实现社会福利设施与社会福利服务的普遍化与均等化，一方面，促进各项社会福利制度的良性衔接和社会福利设施的城乡普遍覆盖，缩短服务半径，提高城乡居民获得社会福利服务的可及性和均等化程度；另一方面，顺应城乡居民个性化的服务需求，鼓励地方政府、用人单位和市场机构提供差异化的福利服务，提升国民的整体生活质量。

3、战略措施

(1) 实现从最低生活保障制度向综合援助计划的转变

最低生活保障制度是社会救助制度体系的基础，但现行的最低生活保障制度仍存在一些缺陷，急需向综合援助计划转变。应当在生活救助方面实行标准统一、补足差额的做法，同时针对不同类别的受助人群制定相应的救助标准，将实物救助、服务救助和家庭津贴制度等有机地结合起来，同时，将基本生活救助制度与其它分类专项制度脱离，不把享受基本生活救助作为享受其他社会救助待遇的前提条件。建立和完善综合援助计划还需要科学地确定贫困线，规范家计调查方法。建议采取国际贫困标准的办法取代现行的绝对贫困线的测量方法，同时，根据当地经济发展水平、物价水平、消费水平等情况变化适时调整社会救助标准，确保困难群众的基本生活水平不因物价上涨等的影响而降低，同时又能适当分享经济社会发展的成果。另一方面，规范家计调查方法，要充分利用现有的信息网络平台，建立信息共享机制，从而全面获得家庭的各类型收入与财产状况。应当出台家庭经济状况调查的实施细则，从收入核查和消费支出两个方面，结合个人收入、家庭财产、消费支出来界定被救助对象。同时，建立专门的家计调查机构，让其代表政府负责核查城乡居民家庭的收入及财产状况。

(2) 建立社会救助资金的保障机制和社会福利基金的多元筹集机制

防止国民陷入贫困状态是政府合法性的重要来源，社会救助制度也因此成为政府的当然责任，这种责任首先体现在财政资金应当成为

社会救助资金的主要来源。目前，财政社会救助支出占财政总支出的比例仍然较低，随着社会救助水平的不断提高，应当不断加大财政社会救助支出，到 2020 年时，社会救助支出占财政总支出的比重应当不低于 2.5%。同时，应当明确不同层级政府财政的支出责任。当前社会救助的财政支出责任主要由中央政府承担，这不利于调动地方政府积极性，也不符合我国财政分税的制度安排，但如果将社会救助支出责任完全交由地方政府负担，则会造成资金需求越大的地区，地方可支配财政收入越少的矛盾，因此，建议采取以中央转移支付为主的中央与地方分责制度，确保社会救助资金按时、足额到位。另一方面，还应当明确不同层级政府在不同社会救助项目中的责任，中央财政应当在综合援助计划和重大灾害救助中承担主要责任，地方财政则应当在其他专项救助制度中承担主要的支出责任。

根据社会福利社会化的基本原则，建立社会福利基金的多元筹集机制，财政性资金一方面应当承担直接支出的责任，例如将财政性福利资金的增长作为各级政府绩效评估的约束性指标，同时，将国有企业利润和土地收益的相应部分划拨作为社会福利事业发展资金，以实现收益的全民共享。另一方面，应当通过免税政策，进一步鼓励公益慈善事业的发展，将企业捐献的免税额提高到 15%，同时，建立更加便捷的个人捐赠免税申请程序。除此之外，还可以通过适度发展博彩业、向福利服务接受者适当收费等方式充实社会福利资金。

(3) 建立适度集中的社会救助和社会福利管理机构

目前，社会救助的管理职能被分散在不同的政府职能部门，既不

利于提高行政效能，也会导致被救助对象之间的不公平，因此，建议建立适度集中的社会救助行政管理机构，逐步将社会救助的管理职能合并入民政部的社会救助司，将其业务范围从当前的最低生活保障制度扩展到所有的社会救助项目，从而避免“多头救助”的现象，财政、审计等部门则在其职权范围内进行有效监督。同时，建立管办分离的社会救助运行服务体系，经办机构由上级政府社会救助行政管理机构派出，集中办理各项社会救助业务，为城乡居民提供均等化、便利化的服务。

社会福利管理体制也应当在当前民政部的基础上，通过职能调整与机构重组，建立统一的社会福利事业管理与监督体制。可以在民政部设置老年人福利司（局）、残疾人福利司（局）、儿童福利司（局）、妇女福利司（局）等机构，真正承担起全面建设并推进社会福利事业的责任。同时，应当尽快剥离各级民政部门举办的社会福利机构，使民政部门作为整个社会福利事业的主管机构，统一协调规划全国范围内的社会福利组织。

（4）充分调动社会和市场力量参与社会救助与社会福利事业

社会救助事业虽然是政府的主要责任，但也应当充分调动社会的力量。例如，在社会救助资金筹集方面，应当大力发挥福利彩票募集和社会慈善捐赠的作用；在社会救助的实施机制方面，可以调动社会各方面积极性，一方面，发挥社区民间组织在社区救助工作中的作用，民政部门要通过登记注册、工作指导和检查监督等途径，加大对社会救助类社团和基金会等民间组织的培植力度，积极引导民间组织参与

发展社会救助事业。另一方面，政府可以建立一支社会化的专业救助队伍，承担筹资捐物、人员培训、信息反馈、社会监督和实地操作等方面的职能。同时，完善社区义工制，建立服务多元化的救助队伍。

在社会福利事业发展方面，应当创新社会福利服务供给机制，尽快出台购买社会组织公共服务的政策，调动市场与社会资源参与社会福利事业，真正形成了公助民办、购买服务、以奖代补等多种形式并存的社会福利服务供给机制。具体政策包括：将政府举办的福利机构改制为独立的社会组织，并将服务对象面向全部人群；将企业和用人单位举办的福利机构与原单位剥离，使之从单位的附属机构转变为面向大众的福利供给主体；大力扶植和鼓励民间力量举办社会福利事业，提供并落实在土地使用、税收减免等方面的优惠政策，促使社会组织不断发展壮大；引导社区服务的快速发展，充分利用现有社区的硬件设备，并配备专业的社会工作者，使城乡居民可以更加便利的获得相关福利服务。

七、结语

2020年是我国实现小康社会目标的重要年份，一个体系完整、结构合理、管理运行规范的社会保障体系是小康社会的基本要素。国内外社会保障制度发展的历史经验都充分说明，完善的社会保障制度是一个国家健康、可持续发展的重要前提和必备要素，而经过了近三十年的改革，我国的社会保障体系建设也已经取得了重要的进展，为进一步的发展与完善奠定了坚实的基础。

中国社会保障改革与发展的最终目标是迈向中国特色社会主义福利社会。中国特色社会主义福利社会是一个在保持社会经济健康可持续发展的基础上，实现民生持续改善，保障国民自由、平等、尊严的社会；是一个在遵循各项社会保障制度发展规律的基础上，在决策与管理体制、责任分配结构、资金来源、文化基础等方面充分体现着中国特色的福利社会；是一个以公平、正义、共享为核心价值取向，以健全的社会救助、社会保险和社会福利制度为主体，再辅之以补充保障、慈善事业等在内的福利社会；是一个人人可以公平地享有社会保障，在承担缴费义务和责任的基础上，合理地分担社会经济发展成果，通过互助共济和政府担保的方式，最终实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所帮、贫有所济、孤有所助、伤有所治、残有所扶、死有所葬、遭灾者有救助、失业者能解困”的社会。这个目标不仅是当代政府合法性的重要来源和广大国民的共同要求，也是现代国家发展的基本规律，是实现中华民族伟大复兴的必然选择！

在实现这个伟大目标的过程中，2020年之前的近十年时间将是极为关键的时期。在这段时期内，中国的政治、经济、社会等各项事业都仍将保持较快的发展，这种发展既对社会保障制度的健全与完善提出了迫切的要求，也客观上提供了良好的环境。因此，2020年之前的社会保障制度改革应当以整合制度、实现制度定型，完善体制、实现稳定和可持续发展为基本目标，从而奠定迈向中国特色社会主义福利社会的坚实基础。

附表 1：2020 年前中国社会保障体系建设的战略目标、步骤与主要措施

	2020 年前战略目标	第一阶段（2013-2015 年） 主要任务	第二阶段（2016-2020 年） 主要任务	主要战略措施
社会保障体系建设	建立适合国情的公平、普惠、可持续的社会保障体系，并在 2020 年前实现全面定型、稳定与可持续发展。	1) 将现行社会救助制度转变为一制多项的综合型家庭基本生活保障制度。2) 形成覆盖全民的、区域型统一的缴费型医疗保障制度。3) 形成“三险一贴”式的基本养老保险体系。4) 强化工伤保险与失业保险的积极促进功能，实现生育保险向生育津贴制度的转变，适时建立长期护理保险制度。5) 全面推进老年人福利、残疾人福利和妇女儿童福利事业。6) 全面推进教育福利与住房保障事业的发展。7) 推进军人保障及相关制度建设。8) 推动慈善公益事业健康发展。	1) 完善社会保障决策机制，使立法机关成为社会保障制度的决策机关。2) 完善社会保障监督管理体制，建立适度集中的社会保障行政管理机构。3) 完善社会保障经办运行机制，以高效便利为基本原则，建立针对不同社会保障项目的经办体制。4) 完善社会保障筹资机制，实现劳资分责，加大财政投入。5) 建立以预算制和风险分散与风险控制为主要内容的基金管理体制。6) 根据不同类型社会保障项目的财务要求建立合理的待遇水平确定与调整机制。	1) 发展中国特色的民主政治，切实落实人民对社会保障制度的知情权、参与权、表达权与监督权。2) 加快社会保障法制建设步伐，在 2020 年之前基本完成社会保障体系的立法任务。3) 加大财政投入，调动社会资源，为社会保障制度发展提供有力的财力保障。4) 加快社会保障体制改革与机制创新。5) 提供有力的组织管理、人力资源和信息技术支持。6) 遵循新旧有别的原则，做好制度衔接工作。

附表 2：2020 年前中国养老保障制度建设的战略目标、步骤与主要措施

	2020 年前战略目标	第一阶段（2013-2015 年） 主要任务	第二阶段（2016-2020 年） 主要任务	主要战略措施
养老保障制度建设	建成以缴费型养老保险制度为主体、物质保障与服务保障相结合、覆盖全民、水平适度、可持续发展的多层次养老保障体系，实现人人老有所养，并确保老年人的生活质量。	1) 缩小城镇职工基本养老保险制度个人账户规模，逐步实现缴费的劳资分责。2) 对公职人员养老金制度进行结构性改革。3) 将农民养老保险制度转变为名义账户模式。4) 将现行的城镇居民养老保险制度向补缺型的老年津贴制度转变。5) 中央政府尽快出台养老保障制度整合指导意见。6) 建立适度集中的养老保险监督管理机制，全力推进全国统筹。	1) 建立与缴费水平更加密切挂钩的养老金待遇确定与调整机制。2) 建立不同养老金制度之间的待遇衔接机制。3) 大力发展补充性养老保障制度。4) 加快发展老年服务事业，不断提高老年人生活质量。	1) 完善城镇职工基本养老保险制度，实现“扩大参保对象、缩小个账规模、做实个人账户、夯实缴费基数、降低实际费率、实现劳资分责”2) 全力推进基础养老金全国统筹。3) 建立多元参与、包括风险缓冲与风险分担机制在内的养老保险基金投资管理体制。4) 建立按照在职职工工资增长的一定比例为标准的养老金自动增长机制。5) 遵循“女先男后，小步渐进”的原则，尽快开始延长退休年龄。

附表 3：2020 年前中国医疗保障制度建设的战略目标、步骤与主要措施

	2020 年前战略目标	第一阶段（2013-2015 年） 主要任务	第二阶段（2016-2020 年） 主要任务	主要战略措施
医疗保障制度建设	建立区域性、一体化的国民医疗保险体系，实现医疗保障待遇的普惠和公平，医疗保障制度的稳定与可持续发展。	1) 实现城镇居民医疗保险制度与新型农村合作医疗制度的合并。2) 通过加大财政投入力度，提高制度运行效率，切实降低个人费用自负比例。3) 完善门诊和住院的分类费用支付机制，控制医疗费用，提高医疗服务质量。4) 构建职工基本医疗保险和居民基本医疗保险统一的费用支付、服务购买和管理运行体制。	1) 在统筹区域范围内建立统一的国民医疗保险制度。2) 全面推动配套改革，继续深化医疗服务体制改革和药品流通体制改革。	1) 通过提高待遇、完善筹资和控制费用，切实提高基本医疗保障实际补偿水平。2) 以制度整合为先导，渐进推进，逐步迈向区域性国民医疗保险制度。3) 通过法人化改革，完善公立医院的法人治理结构，通过“总量控制、结构调整”，消除公立医院的垄断地位，引入民营资本和社会力量兴办医疗服务机构。4) 改变医疗服务提供者诱导服务需求的倾向，逐步建立医疗服务价格的市场形成机制和药品的集中采购制度。5) 实现卫生行政部门从基本医疗服务的提供者向医疗服务市场监管者的转换。

附表 4：2020 年前中国社会救助制度建设的战略目标、步骤与主要措施

	2020 年前战略目标	第一阶段（2013-2015 年） 主要任务	第二阶段（2016-2020 年） 主要任务	主要战略措施
社会救助制度建设	形成覆盖全民、全面保障、水平适度、法制健全、运转协调的综合型社会救助体系。	1) 统一城乡最低生活保障制度。2) 改变现有专项救助制度简单以低保为依托的方式，形成以长期生活救助、临时应急救助和分类专项救助共同构成的社会救助制度体系。3) 制定实施《社会救助法》。4) 在民政部内设立以所有社会救助项目为管理内容的社会救助局，承担社会救助制度的行政管理责任。	1) 综合型社会救助制度全面定型。2) 加大财政投入，缩小城乡社会救助水平的差距。3) 实行管办分离，在基层建立专业化的经办服务机构。	1) 将现行的最低生活保障制度向“一制多项”的综合援助计划转变。2) 完善贫困线确定方法和家计调查方法。3) 明确不同层级政府财政在不同类型社会救助项目中的支出责任。4) 建立适度集中的社会救助行政管理机构，民政部将其业务范围扩展到所有的社会救助项目。5) 大力发挥福利彩票募集和社会慈善捐赠在社会救助资金筹集方面的作用；发挥社区民间组织在社区救助工作中的作用。6) 政府建立一支社会化的专业救助队伍，同时，完善社区义工制。

附表 5：2020 年前中国社会福利制度建设的战略目标、步骤与主要措施

	2020 年前战略目标	第一阶段（2013-2015 年） 主要任务	第二阶段（2016-2020 年） 主要任务	主要战略措施
社会福利制度建设	在政府主导下，通过建立项目完整、保障功能强、社会化运行、多层次发展的社会福利体系，全面满足城乡居民的社会福利需求，并确保国民生活质量不断得到提升，让全体人民真正享有平等、尊严的生活保障。	1)初步形成包括老年人福利、妇女福利、儿童福利和残疾人福利在内的社会福利事业体系框架。2)发展城乡老年人服务，改善老年服务硬件设施，促进老年服务规范化和标准化。3)以保护儿童天性，促进儿童个性发展为目标，推进儿童福利事业发展。4)建立以残疾人津贴为核心的残疾人社会保障体系，推动包括社区活动中心、康复机构和特殊教育机构在内的残疾人服务体系建设。5)探索建立长期护理保险和临终关怀制度。	1)形成以《社会福利法》为核心，《老年人福利法》、《儿童福利法》、《残疾人福利法》、《妇女福利法》为主要内容的社会福利法律体系。2)明确民政部门作为社会福利主管部门的权力与责任，将其业务范围从传统的民政福利扩大为全民福利。3)创新社会福利服务供给机制。提高公共福利资源的利用效率，充分调动市场资源和社会资源参与福利服务供给。4)实现社会福利设施与社会福利服务的普遍化与均等化。	1)在明确财政资金直接责任的同时，通过免税政策，进一步鼓励公益慈善事业的发展，建立更加便捷的个人捐赠免税申请程序。通过适度发展博彩业、向福利服务接受者适当收费等方式充实社会福利资金。2)建立统一的社会福利事业监管体制，使民政部门承担起全面建设社会福利事业，统一协调规划全国社会福利组织的责任。3)将政府和企事业单位举办的福利机构改制为独立的社会组织，面向全部人群提供福利服务。4)落实各方面的优惠政策，扶植和鼓励民间力量举办社会福利事业。5)引导社区服务快速发展。