

# 社会保障： 七十年砥砺前行 新时代再书华章

财政部社会保障司

新中国成立以来，党和国家高度重视社会保障工作，中华人民共和国第一部宪法对保障人民群众的社会保障权益作出了明确规定。党中央带领全国人民砥砺前行，开拓创新，坚持以人民为中心的发展思想，不断增加社会保障项目，稳步扩大制度覆盖面，逐步提高保障水平，基本建成了与社会主义市场经济相适应的社会保障制度体系。特别是党的十八大以来，在党中央的坚强领导下，社会保障体制机制改革进一步深化，社会保障制度的公平性和可持续性进一步增强，社会保障事业取得了全方位、开创性成就。

## 从无到有，从有到优，持续接力建成了世界上覆盖规模最大的社会保障安全网

按照“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”的原则，各级财政部门深入贯彻落实“兜底线、织密网、建机制”的要求，根据经济社会发展需要，扎实推进改革，加大投入力度，充分发挥社会保障作为社会发展“稳定器”、经济运行“减震器”、社会公平“调节器”的功能。

### （一）坚持尽力而为量力而行，兜牢基本民生底线

建立健全救助体系，推动实现城乡统筹。新中国成立初期，面对旧社会和战争遗留下来的千疮百孔的社会现实，党和政府积极开展社会救济工作。改革开放后，进一步探索建立完善社会救助制度。上世纪

90年代起，我国开始建立城乡居民最低生活保障制度。1999年，国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，规定符合条件的持有非农业户口的城市居民，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。2007年，国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，要求在全国范围内建立起规范的农村最低生活保障制度。从2003年起，我国开始推进城乡医疗救助制度建设，先后于2003年、2005年启动农村医疗救助制度和城市医疗救助制度试点。2014年，国务院印发《社会救助暂行办法》，明确了由最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、就业救助、临时救助等救助政策以及社会力量参与组成的社会救助体系。2018年，全国城市低保对象1007万人、农村低保对象3519.1万人，城乡特困人员482.7万人；临时救助累计救助1108万人次，通过医疗救助资助参加基本医疗保险7062.4万人，实施住院和门诊医疗救助5435.1万人次。

完善就业政策框架，促进重点群体就业。就业是最大的民生。新中国成立后，实行了失业救济制度。1986年，国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》。1999年，国务院颁布实施《失业保险条例》，将政策对象扩大为城镇企业事业单位及其职工。2007年，就业促进法出台，把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，明确对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助等政策措施。党的十八大以来，按照党中央、国务院决策

部署,进一步完善就业援助、促进就业、扶持创业、公共服务能力建设等政策措施,通过加大稳岗支持力度,实施失业保险支持技能提升行动,加大对深度贫困地区的政策支持力度,就业政策预防失业、保障失业人员基本生活、促进重点群体和就业困难人员实现就业、稳定职工队伍、维护社会稳定等作用充分显现。

加大政策倾斜力度,支持打赢脱贫攻坚战。国家积贫积弱、人民贫困如洗是旧中国留给世人的深刻印象,贫穷是中国实现发展和人民对美好生活向往的最大障碍。新中国成立以来,党和政府带领人民为消除贫困付出了不懈努力。党的十八大以来,中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标。党的十九大提出坚决打赢脱贫攻坚战的战略目标,把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,“社会保障兜底一批”是“五个一批”脱贫措施的重要组成部分。各级财政部门提高政治站位,完善政策措施,加大倾斜力度,坚决支持打赢脱贫攻坚战。一是积极发挥财政职能,推进社会救助资源统筹,做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策的有效衔接,加大资金支持力度,提高救助资金使用效益,确保困难群众特别是兜底保障对象吃穿不愁。二是按照精准扶贫要求,聚焦低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭、建档立卡贫困户的危房改造,大幅提高补助标准,加大向深度贫困地区倾斜力度,支持做好困难群众的基本住房保障工作。三是对贫困人口参加城乡居民医保个人缴费部分给予补贴,将贫困人口全部纳入重特大疾病医疗救助范围,降低贫困人口大病保险起付线并提高支付比例,全面取消建档立卡贫困人口大病保险封顶线,通过医疗救助渠道安排补助资金用于提高深度贫困地区农村贫困人口医疗保障水平,进一步加强困难群众的基本医疗保障。

## (二)坚持人人尽责人人享有,织密织实社会保障网

建设多层次养老保障体系。一是基本养老保险方面,制度从无到有,覆盖面从城镇到农村、从职业人群到城乡居民,逐步建立了覆盖城乡的养老保险制度。1997年,国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,决定建立社会统筹和个人账户

相结合的企业职工养老保险制度,2005年企业职工基本养老保险覆盖范围扩大到城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员。2009年、2011年,先后正式启动了新型农村社会养老保险试点和城镇居民社会养老保险试点,并于2014年起在全国合并实施,最终实现了基本养老保险制度全覆盖。积极推动机关事业单位养老保险制度改革。截至2018年底,全国参加城乡居民养老保险的人数达到5.2亿人,参加企业职工养老保险和机关事业单位养老保险人数达到4.1亿人,总计覆盖人数超过9.3亿人。二是补充养老保险方面,从2000年开始,逐步建立企业年金制度。为配合事业单位分类改革和事业单位养老保险制度改革,2015年国务院颁布《职业年金试行办法》,推动职业年金制度发展。同时,积极开展个人税收递延型商业养老保险试点工作。

不断完善全民医保体系。一是织就最大基本医疗保障网。新中国成立初期,我国实行职工公费、劳保医疗制度,和农村合作医疗制度。1998年,国务院颁布《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,要求建立社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本医疗保险制度。2002年,党中央、国务院明确提出要在全国逐步建立新型农村合作医疗制度。2003年、2007年,我国先后开展新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险试点工作,两项制度自2016年开始整合实施,最终实现了基本医疗保险全民覆盖。截至2018年底,全国参加城乡居民基本医疗保险的人数达到10.3亿人,参加城镇职工基本医疗保险的人数达到3.2亿人,总计覆盖人数超过13.5亿人。二是构建“三道保障线”。出台财税支持政策,允许单位补充医疗保险缴费不超过职工工资总额5%的部分税前扣除。开展商业健康保险个人所得税政策试点。建立起以职工医保、城乡居民医保为主体,城乡居民大病保险、公务员医疗补助、企业补充医保等为补充,城乡医疗救助为托底的多层次医保体系。

保障军人军属合法权益。始终将优抚安置作为重点保障领域,让对社会作出突出贡献的群体得到优待。一是不断建立完善军人保险制度。大力支持建立军人



伤亡保险、退役养老保险、退役医疗保险、随军未就业军人配偶保险等制度，切实保障军人军属的保险权益。二是更好地保障优抚对象基本生活。建立完善优抚对象基本生活保障标准正常调整机制，让他们生存有尊严、生计有保障、生活有盼头。特别是自2005年以来，连续十四年较大幅度提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，并且从2018年开始进一步提前了调标时间。三是不断加大安置工作支持力度。按标准核拨补助经费，做好军队转业干部进高等学校专项培训工作。调整退役士兵教育培训中央财政补助标准，支持地方做好退役士兵职业技能提升工作。

### （三）围绕更加公平更可持续，建立健全运行机制

全面深化养老保险制度改革。加强养老保险制度改革顶层设计，完善制度与健全机制相结合，进一步提高制度的公平性、适应人口的流动性和增强基金的可持续性。按照党中央、国务院决策部署，会同相关

部门深入研究企业职工基本养老保险基金中央调剂问题，报请国务院印发《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，正式建立养老保险基金中央调剂制度，作为养老保险全国统筹的第一步，有效缓解各地基金负担苦乐不均的问题，提高了中西部地区和东北等老工业基地确保养老金发放的能力，对促进各省完善省级统筹、规范政策、加快实现省级基金统收统支也发挥了积极作用。完善个人账户政策，综合考虑职工工资增长和基金平衡状况等因素，通过精算平衡公式确定个人账户记账利率，进一步增强养老保险制度多缴多得的激励机制作用。建立覆盖企业、机关、事业单位的退休人员基本养老金合理调整机制，实现基本养老金调整的合理化、规范化。研究制定《基本养老保险基金投资管理办法》，拓宽基金投资范围，规范基金投资规程，提高基金投资回报率，更好实现养老保险保值增值目标。深化社会保险费征收体制改

革,明确由税务部门统一征收养老保险费等各项社会保险费,提高社会保险基金征管效率。

深入推进医药卫生体制改革。针对群众不断增长的医药卫生新需求和医药卫生发展的新趋势以及面临的新挑战,着力进行探索创新,破解医药卫生领域深层次的体制机制问题。各级财政部门,履职尽责,主动作为,完善机制,加大投入,深入推进医药卫生体制改革。会同有关部门对医疗卫生事业的发展规律、财力保障程度等进行了深入研究,报请国务院出台了《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,成为基本公共服务领域第一个出台的财政事权和支出责任划分改革方案,强化了中央权责,完善了分担比例,推进了项目整合,规范了保障标准,为促进医疗卫生事业的健康发展提供了坚强保障。坚持“三医联动”,突出典型引路,总结提炼可复制、可推广的改革经验,加大推广力度。开展公立医院综合改革,完善激励约束机制,取消了实行60多年的药品加成政策。推动医疗联合体建设、家庭医生签约服务,建立完善分级诊疗机制,持续提升基层医疗卫生服务能力,引导医疗资源下沉基层。支持基本药物制度,推行药品购销“两票制”,健全药品供应保障制度。加强基本医疗保险基金预算管理,切实发挥医保控费作用,激发医疗机构规范行为、控制成本、合理收治和转诊患者的内生动力。完善综合监管制度,打击欺诈骗取医疗保障基金行为,保障基金安全。

完善资金投入和管理机制。一是建立健全社会保障支出稳定增长机制。各级财政部门坚持完善体制机制,调整支出结构,加大投入力度,全国财政社会保障支出(含卫生健康支出)2018年达到42635.6亿元,占财政支出的比重达到19.4%。二是不断完善社会保险基金管理制度。1996年起,财政部落实国务院预算外资金管理相关要求,研究出台实施办法,将各项社会保险基金纳入财政专户,实行收支两条线管理。1999年,财政部牵头制定社会保险基金财务制度和会计制度,并于2017年对两项制度予以修订。2013年,社会保险基金预算首次报送全国人大审议,并于2018年首次分中央和地方分别编制社会保险基金预算草案。三

是建立绩效评价和结果应用机制。建立绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩机制,推动将社会保障相关资金纳入重点绩效评价范围,树立“花钱必问效,无效必问责”的鲜明导向。按照国务院部署,会同有关部门激励表彰落实社会保障重大政策措施真抓实干、取得明显成效的地方,建立正向激励机制。

### 始终坚持党的领导, 始终坚持以人民为中心, 是社会保障事业不断发展的基本经验

(一)坚持和加强党的全面领导是根本保证。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。中国共产党是用科学理论指导武装起来的马克思主义政党,是应对各种风险和考验的主心骨,是坚持和发展中国特色社会主义事业的坚强领导核心。中国共产党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。从建立社会养老保险制度到制定实施健康中国战略,从中央与地方财政事权和支出责任划分到减轻企业税费负担,党把方向、谋大局、定政策、促改革,总揽全局、协调各方,擘画蓝图、指明方向,为社会保障事业不断取得进步提供了根本保证。

(二)铸牢“四个意识”是思想之基。通过将“三个表率,一个模范”落到实处,彰显政治统领,把政治建设抓细抓实,坚持问题导向,用马克思主义中国化最新成果指导财政社保工作。在大局下谋划,大势中推进,大事中作为,坚决贯彻落实社会保险扶贫、降低企业负担、开展职业技能提升行动等决策部署,通过服务经济社会发展大局,实现了深化改革、完善制度、丰富政策工具。“沧海横流显砥柱,万山磅礴看主峰”。坚决维护中国共产党这个中国特色社会主义事业的领导核心,自觉维护以习近平同志为核心的党中央,维护党中央权威和集中统一领导,听党指挥,认真执行社会保障相关政策方针,确保各项工作不走样不跑偏。通过思想上看齐、政治上看齐、行动上看齐、作风上看齐,不忘为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心,勇担全面建成多层次社会保障体系的使命。

(三)坚持以人民为中心是力量之源。在十八届中央政治局常委中外记者见面会上,习近平总书记开宗

明义地指出,人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。党的十九大报告强调,全党必须牢记,为什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石。纵观社会保障事业改革发展历程,正是因为坚持以人民为中心的发展思想,坚持问需于民、问计于民、多谋民生之利、多解民生之忧,才能使发展成果更多更公平地惠及人民群众,实现好、维护好、发展好人民群众的社会保障权益。

(四)坚持实事求是基本方法。始终注重处理好保障改善民生和经济社会发展的关系,在我国经济社会发展水平不断提高和国力稳步增强的基础上,逐步推进社会保障制度建设,及时适度提高社会保障待遇水平,同时坚决防止脱离实际的“高承诺”和不可持续的“高福利”,避免社会保障事业发展速度超出国家、单位、个人的承受能力而导致经济社会发展和民生事业陷入困境。突出保基本、兜底线,及时解决人民群众面临的突出问题,切实保障人民群众的基本社会保障需求,又强化制度的激励约束机制和精算平衡能力,注重调动各方积极性,增强制度体系适应老龄化冲击、城镇化进程的调整能力,实现社会保障制度的长期可持续发展。

### 紧扣新时代中国特色社会主义新要求,推动建立更加公平更可持续的社会保障制度体系

在充分肯定成绩的同时,我们也必须清醒地看到,受老龄化进入加速阶段、部分领域改革相对滞后等因素的影响,社会保障制度还面临着不平衡、不充分、不可持续的挑战。“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行,一件事情接着把事情办,一年接着一年干”。

(一)围绕一个目标。按照既尽力而为、又量力而行的原则,坚持在发展中保障和改善民生,在社会保障和医疗卫生等领域不断满足人民日益增长的美好生活需要。

(二)抓住两条主线。一是横向注重公平性,即通过强化制度的统一性、加大统筹协调力度和加大转移支付力度等措施,着力缩小群体之间、区域之间社会

保障水平的差距,实现更加公平的目标。二是纵向注重可持续性,即着力增强制度的灵活性,确保制度在面临老龄化、经济波动等因素冲击时能够对相关参数进行及时调整,基本实现社会保险基金在中长期的总体收支平衡,使制度更可持续。

(三)提升三种能力。一是提升服务能力。随着经济发展和财力增强,进一步创新服务供给方式,充分发挥市场作用,不断增强提供养老、医疗以及护理、就业培训等基本公共服务的能力。进一步贯彻习近平强军思想,支持构筑适应新时代要求的退役军人保障政策体系。二是提升监管能力。通过完善资金管理办法和财务制度、强化绩效评价、加强信息化建设,进一步加强对各项社保资金的监管,切实提高资金使用的规范性、安全性、有效性。三是提升精算能力。按照党的十八届三中全会“坚持精算平衡原则”的要求,建立社会保险精算报告制度,加强人才队伍建设,有效监控和防范社会保障制度运行风险。

(四)健全四项机制。一是改革待遇确定、调整和支付机制。研究调整职工基础养老金计发基数,强化基金收支联动机制。建立基本养老金合理调整机制,合理确定物价指数和工资增长率等因素的权重,将调整幅度与基金未来收支状况更紧密挂钩。完善医保支付方式,改革医保个人账户。二是健全筹资机制。落实好降低社会保险费率综合方案,规范社会保险费政策。推进全面实施划转部分国有资本充实社保基金。合理确定财政对职工和居民社会保险基金的补助责任。积极稳妥开展基本养老保险基金投资运营。三是完善基金调剂统筹机制。加快完善养老保险省级统筹制度,实施好基本养老保险基金中央调剂制度,积极创造条件尽快实现养老保险全国统筹。适当提高其他社会保险基金的统筹层次。四是强化政策衔接协调机制。进一步强化就业政策与社会救助政策之间,低保等救助政策与扶贫政策之间,社会救助体系内部不同政策之间,医疗救助与基本医疗保险、大病保险等政策之间统筹衔接,避免政策的简单叠加,做到政策目标明确、政策范围对象清晰合理、政策合力效果显著。□

责任编辑 刘慧娟