

再接再厉 推进社会保障事业又好又快发展

□ 财政部副部长 王 军

在总结回顾“十一五”期间财政社会保障工作成绩和经验的基础上，深入分析“十二五”期间面临的新形势和新任务，研究提出“十二五”时期财政社会保障事业发展的基本思路和主要任务，对进一步做好财政社会保障工作、推动民生社会建设，具有重要的理论和现实意义。

一、“十一五”时期财政社会保障工作成绩显著

“十一五”时期，在经济和财政实力不断壮大的基础上，按照构建社会主义和谐社会的要求，围绕推进基本公共服务均等化，国家逐年大幅增加财政投入，努力推动体制机制创新，各项民生事业发展都取得了新突破。

（一）制度体系基本健全

无论养老、医疗，还是就业、住房，各类基本需求都有了更加系统的制度化保障机制。无论城镇人口还是农村人口，无论低收入者还是其他社会成员，各类群体的基本保障需求都因制度体系的完善而得到进一步的满足。无论是社会保险制度，还是社会救助制度乃至社会福利制度，各种保障制度的内容都得到进一步发展和丰富。多层次的社会保障体系加快建立并完善，化解历史遗留问题方面的工作也取得明显进展。可以说，经过“十一五”时期的不懈努力，覆盖城乡的社会保障制度体系框架已基本搭建成形，在有效化解社会成员的基本生存和发展风险、不

断改善城乡居民的生活水平、促进经济健康快速发展等方面发挥了巨大作用。

（二）扩面工作成效明显

社会保障制度覆盖面从就业人员扩大到非就业人员，从城市居民扩展到农村居民，越来越多的城乡居民被纳入到社会保障制度覆盖范围。一是社会保险覆盖人数大幅增加。企业职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数预计2010年底将分别达到2.31亿人、2.1亿人、1.3亿人、1.51亿人和1.15亿人，比2005年分别增长47.12%、61.43%、22.27%、87.21%和119.57%。新农保从2009年底开始试点，当年参保人数达3326万人，2010年试点范围扩大到全国23%的县（市、区、旗），如果加上各地自行推进的试点，估计能达到40%左右，参保人数将达到1亿多人。全国享有基本医疗保障的人数超过12亿人（包括城镇职工2.19亿人、城镇居民1.85亿人和新农合8.34亿人），是2005年的4倍，基本实现了全民医保。二是社会救助对象逐年增加。2010年6月，全国城市低保对象为2305万人，比2005年的2234万人增加71万人。农村低保对象达到5007万人。五保供养对象从2005年的328万人增加到2010年的560万人。三是城镇新增就业稳中有升。2006—2010年，全国累计实现城镇新增就业预计达5823万人，其中帮助就业困难人员再就业777万人。每年转移农村劳动

力超过900万人，城镇登记失业率均控制在4.3%以内。

（三）待遇水平大幅提高

社会保障主要项目标准的年均增幅大大高于同期CPI 3.29%的增幅，也显著高于同期GDP增幅，绝大多数项目高于城镇在岗职工平均工资、居民可支配收入、农民人均纯收入的增幅。一是基本养老金标准连年提高。企业退休人员基本养老金月均标准由2005年的711元提高到2010年的1350元，翻了将近一番，年均增长13.41%。二是医疗保障水平大幅提高。新农合财政补助标准由2005年的人均20元，提高到2010年的人均120元，5年间提高到原来的6倍。居民医保人均筹资标准也由2007年的人均不低于50元提高到2010年的不低于150元，3年间提高了2倍。2010年，城镇职工医保、城镇居民医保和新农合政策范围内住院费用补偿比例分别达到72%、60%和60%以上，最高支付限额分别提高到当地职工年平均工资、城镇居民可支配收入和全国农民人均纯收入的6倍以上，其中新农合补偿比例比2005年翻一番，城乡居民受益水平明显提高。三是低收入者生活保障标准多次提高。全国城乡低保平均补助标准分别由2005年的每月72元和2007年的39元提高到2010年11月底的168元和62元，年均增长18.47%和16.71%，其中，2008年一年内就三次提高了城乡低保补助水平。为改善城乡困难群众基本生活，拉动低收入群体消费需求，2009年春节前，中央财政还向包括城乡低保对象等在内的7570万社会保障对象发放一次性生活补贴90.67亿元。农村五保供养标准由2005年的每人每年1064元，提高到2010年的2582元，翻了一番多，年均增长20.49%。四是优抚保障水平明显提高。优抚对象残疾抚恤标准在“十一五”时期年均增长20.7%。

（四）应急工作迅速有力

面对急、难、险、重问题比以往任何一个时期都多的严峻局面，财政部门努力健全工作机制和 workflow，及时制定和合理提高应急保障标准，为成功应对突发事件提供了坚强保障。一是有效应对各类特大自然灾害。按照“急事急办、特事特办”的原则，及时研究应对各种灾害的财政政

策，适时调整自然灾害生活救助项目和中央补助标准，拨付救灾、救治和防疫等各项资金，对夺取抗击“5.12”汶川特大地震、青海玉树地震、甘肃舟曲山洪泥石流灾害、南方部分地区低温雨雪冰冻灾害等重大自然灾害的胜利，使受灾群众尽快恢复生产生活秩序发挥了重要作用。二是妥善处理突发公共卫生事件。积极应对婴幼儿奶粉事件、甲型H1N1流感、手足口病等。在处理婴幼儿奶粉事件中，支持各地对2000多万婴幼儿进行免费筛查，开展免费救治，并探索出了一套应对大规模突发公共卫生事件的工作机制。在应对甲型H1N1流感过程中，出台了免费接种疫苗政策，明确了妥善解决医疗救治费用等政策。三是全力做好涉军群体维稳工作。配合有关部门研究出台了提高优抚对象抚恤补助标准、给予部分参加作战和特种试验军队退役人员生活补助、完善优抚对象医疗保障以及部分军队退役人员再就业、住房、社会保险接续等多个政策文件，保持了优抚对象和复员退伍军人的基本稳定。四是积极参与应对国际金融危机的冲击。针对国际金融危机对我国造成的冲击，及时调整就业和社会保障政策，出台了“五缓四降三补贴两协商一开口”、特别职业培训计划、引导农民工和高校毕业生就业、发放一次性生活补助等政策措施。



“十一五”时期，国家逐年大幅增加财政投入，努力推动体制机制创新，各项民生事业发展都取得了新突破。

（五）资金规模成倍增加

积极采取措施增加社保投入。一是财政投入大幅增加。“十一五”期间，全国财政社会保障支出累计34126亿元（含住房保障支出，2006—2009年为决算数，2010年为预算数），相当于“十五”时期14361亿元的2.38倍，年均增长20.4%，高于同期财政支出（不含通过赤字融资

安排的支出)18.6%的年均增幅。全国财政医疗卫生支出累计14500亿元,相当于“十五”时期3874亿元的3.74倍,年均增长35.4%,更是大大高于同期财政支出的年均增幅。其中,中央财政医疗卫生支出由“十五”时期的296亿元增加到“十一五”时期的4292亿元,增长13.5倍,年均增长78.11%。二是社保基金收支规模快速增长。“十一五”期间,全国企业职工基本养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金和失业保险基金等三项基金收入年均分别增长20.67%、25.37%和11.45%,三项基金支出年均分别增长21.84%、29.15%和21.67%,2010年底累计结余分别达14107亿元、4705亿元和1712亿元,基金抗风险能力明显增强。此外,作为应对人口老龄化等风险的全国社会保障基金规模明显增大,2010年底将超过8500亿元。

(六)管理水平明显提高

按照科学化精细化管理的要求,完善相关管理制度,创新管理方式,不断提高财政管理水平。一是开始试编社会保险基金预算。国务院决定从2010年起在全国建立社会保险基金预算制度,这是社会保险基金自10多年前实行收支两条线、财政专户管理以来又一重大制度创新和管理创新,

“十一五”期间,全国财政社会保障支出累计34126亿元,相当于“十五”时期14361亿元的2.38倍。

也是健全政府预算体系的重大举措,标志着社会保险基金管理进入了一个新阶段,将对健全社会保险基金管理体制,规范社会保险基金收支预算管理和监督,明确政府投入责任,提高社会保险基金的规范性、安全性和有效性,保持社会保险制度的可持续发展起到积极作用。二是大力推动政府购买服务工作。为提高社会保障和医疗卫生资金使用效益,变“养人办事”为“办事养人”,推动政府投入的重点从供方向需方倾斜,从2007年起,中央财政每年拿出一定资金在社区卫

生领域推行购买服务,对工作开展较好的地区予以奖励。同时,还与世界银行等机构密切合作,通过举办研讨会、出版相关书籍等方式,加强购买服务理念的宣传。目前,社会保障和医疗卫生领域的购买服务在许多地区推行,并产生了良好示范作用。三是进一步健全相关财务管理制度。制定出台了就业资金、城镇居民医保基金、城市医疗救助基金、农村低保资金、救灾资金、残疾人事业发展资金和卫生事业补助资金管理办法和新农合基金财务会计制度。积极推进重大财政社保支出项目绩效考评,提高财政资金的使用效益。创新资金分配方法,采取以奖代补的方式,推动基层医疗卫生机构实行基本药物制度。

总的看,过去的五年,我国社会保障制度建设取得长足发展,是财政社会保障事业不断进步的五年,是财政社保队伍不断壮大的五年,是工作作风不断改进和业务素质不断提升的五年。我国社会保障体系的不断健全,大大促进了社会公平,有效维护了社会稳定,有力拉动了经济增长。可以说,我国社会保障制度建设进度之快,在世界社会保障发展史上是少见的。我们立足中国国情,对发展中国家在人口多、底子薄、穷人多的情况下如何界定政府、市场、个人的责任,如何实现公平与效率的均衡进行了积极探索,走出了一条具有中国特色的社会保障发展改革之路。

二、“十二五”时期财政支持加快社会保障制度建设的思考

“十二五”时期财政支持我国社会保障制度建设的总体思路,可以概括为“保基本、广覆盖、重统筹、多层次、建机制、顺体制、严管理、可持续”。各级财政社保部门要按照总体思路要求,支持加快健全社会保障体系,推动社会保障事业再上新台阶。

(一)保基本

“保基本”,就是要根据经济社会发展阶段以及个人、企业和财政等多方面的承受能力,以逐步满足人民群众在维护生存和实现自身发展方面的基本需求为目标,合理确定社会保障的水平和项目。第一,“保基本”是对“低水平”的扬弃。与

“低水平”相比，“保基本”既继承了社会保障水平与经济社会发展阶段相适应这一基本内涵，又进一步凸显了随着经济发展逐步提高保障水平以更好地满足人民群众基本保障需求的含义，更具有以人为本的色彩，是经济发展和社会保障制度建设进入新阶段后的客观要求。随着我国经济实力和国家财力的不断壮大，我们有必要也有条件将“保基本”作为今后确定社会保障水平的指导原则，为每位需要帮助的社会成员提供适度水平的保障。第二，“保基本”也是对“福利”的警惕。福利制度具有内在的自我膨胀机制。因此，在按照“保基本”的要求不断推动社会保障待遇从“低水平”向“适度水平”转变的同时，还要对“福利”倾向保持必要的警惕，即脱离经济发展水平和社会结构的现实搞跃进，以拔苗助长的方式来推进社会保障制度建设和提高社会保障待遇水平。这不仅不能够真正改善社会成员的福利状况和促进社会和谐，反而会适得其反。第三，只有坚持“保基本”，才能更好地实现“广覆盖”。在国家财力仍然不很宽裕的情况下，如果将过多的资金用于提高已经被制度覆盖群体的社会保障待遇标准，那么扩展社会保障覆盖面的力度就必然会受到影响，可能会进一步激化制度内群体与制度外群体之间的矛盾。因此，尽快扩展各项社会保障制度的覆盖面，建立起覆盖城乡居民的社会保障体系，也必须坚持“保基本”的原则。第四，“保基本”是一个动态的概念。在不同的地区、不同的时期，保基本的内涵是不完全一样的。总的来看，随着经济发展和社会进步，基本保障的含义会不断发

展，因此，要根据形势发展需要，结合各方面承受能力，逐步加大“保基本”的力度，并适时进一步完善基本保障项目，比如随着老龄化的日益严峻，要积极稳妥地开展老年护理保险制度建设等。第五，既要继续做好“保基本生活”，更要加大“保基本医疗”和“保基本住房”力度。之所以强调更加注重“保基本医疗”，是因为与基本生活相比，基本医疗有一些明显不同的特点：其一，从需求角度而言，基本医疗的保障标准很难有一个明确的上限，而基本生活保障的标准却是比较容易确定的。其二，通常对基本医疗的界定以经济承受能力作为标准，反过来这也意味着，随着国家、社会、个人经济承受能力的提高，基本医疗的内涵和外延将不断拓展。其三，对基本医疗保障得越好，人们的生命延续得越长，越可能会带来下一步更大规模的基本医疗需求。其四，基本医疗保障涉及的利益主体更加多元，控制费用的难度更大。因此，要继续稳步提高新农合、城镇居民医保、城镇职工医保、城乡医疗救助的保障水平，并切实加强对各类基本医疗保障制度的管理。此外，基本住房保障也是当前经济社会中万众瞩目的焦点和难点问题，关系到群众的切身利益，涉及到方方面面，错综复杂。在目前，困难群体的基本生活虽然通过最低生活保障等制度得到了有效保障，但是困难群体特别是大中城市很多困难群体的住房问题尚待进一步解决，在有些地区，甚至中等收入群体的住房问题也比较突出。因此，有必要将“保基本住房”作为下一步民生工作的一项重点内容，切实加大工作力度。

（二）广覆盖

“广覆盖”，就是通过建立起覆盖城乡居民的社会保障制度，使尽可能多的社会成员都能够享有基本的社会保障。第一，覆盖面的大小是体现社会保障公平性的核心指标，要把实现“广覆盖”作为下一步社会保障制度建设的优先目标。“十二五”期间，要将全力扩大社会保障覆盖面作为社会保障体系建设的重中之重加以大力推进，把各类未纳入社会保障制度的群体尽快纳入覆盖范围。第二，为最大程度实现“广覆盖”，应尽力推动“制度全覆盖”，并切实提高社会保险制度的参保率。需要说明的是，不同的社会保障项目职能定位不同，有些社会保障项目如医疗保障是面向全民的，有些社会保障项目如低保、优抚则是针对特定群体的。因此，所谓制度的全覆盖，是指社会保障制度要将所有符合条件的社会成员纳入覆盖范围，而并非都要将全体公民纳入覆盖范围。即使在制度实现全覆盖的情况下，由于社会保险制度实行权利与义务对应的原则，以及部分社会保障项目的参保实行自愿原则，被纳入制度覆盖范围的社会成员，也可能因种种原因没有参加相关社会保障制度。只有推动制度全覆盖，并努力提高各项城镇社会保障制度及新农合制度、新农保制度的参保率，才能最大程度实现“广覆盖”。第三，“广覆盖”并不意味着完全由政府为社会成员提供基本保障，而是要充分发挥各种保障渠道的作用。比如，对于高收入群体，应鼓励其通过购买商业保险等市场化保障机制来解决其养老、医疗和意外灾害等方面的风险，他们的住房保障需求也应当通过购买

商品房等市场化渠道解决。政府重在解决困难群体和普通社会成员的基本保障需求。

（三）重统筹

“重统筹”，至少应做好以下几方面的统筹。第一，制度统筹。切实加大相关社会保障制度的统筹力度。比如，新农保制度与农村五保供养制度、农村计划生育家庭奖励扶助制度的统筹问题；城镇职工医保与城镇居民医保及其与新农合制度之间的统筹问题，城乡医疗救助制度与各项社会医疗保险制度之间的统筹问题；以及就业政策、低保政策与失业保险政策之间的衔接问题等等。第二，城乡统筹。加大城乡统筹力度，意味着要将社会保障工作的重心和财政投入的重点适度向农村倾斜。逐步缩小农村社会保障在发展水平、基础管理和服务等方面与城市存在的明显差距。在统筹城乡的过程中，要将解决好农民工和被征地农民社会保障问题，作为实现城乡社会保障事业统筹发展的有力抓手和重要突破口。切实保障农民工与城镇职工同工同酬，同城同教，同地同保。在强调城乡统筹的同时，也要明确城乡统筹不等同于城乡一致，而是制度上的可递进、可发展，为最终纳入同一轨道创造条件。要以最低生活保障制度、医疗救助制度以及新农合与城镇居民医保制度等为重点，加快城乡统筹步伐。第三，地区统筹。我国区域发展不平衡，地区间经济社会发展水平存在较大差距。在此背景下，一方面要允许并鼓励各地因地制宜地积极推进当地社会保障制度建设，进行有益的创新和探索，更好地保障当地居民的基本生活和基本医疗需求。另一方面，要加强

对各地社会保障制度建设的指导和调控，促进社会保障事业协调有序发展。避免地区间社会保障水平不合理拉大，从而更好地促进基本社会保障服务的均等化。有效缓解地区之间因为种种原因特别是不太合理的原因而拉大的基本公共服务差距，是“十二五”期间应当予以重点关注和解决的问题之一。第四，群体统筹。这方面重点要做好推进机关事业单位养老保险制度改革工作。机关公务员、事业单位职工和企业职工之间社会保障特别是养老保障政策和待遇的矛盾近年来一直比较突出，如不逐步加以解决，势必会影响社会稳定。目前每年按照10%提高企业基本养老金的做法只是一种治标之策，难以从根本上缓解“待遇差”。只有下大决心和气力，推动机关事业单位养老保险制度改革，建立起统一的城镇职工基本养老保险制度平台，才能一劳永逸地解决这一问题。要在事业单位分类改革的基础上，按照党中央、国务院关于事业单位养老保险制度改革的要求，精心测算，合理设计事业单位养老保险改革方案，同时，积极研究机关公务员养老保险政策。第五，资金统筹。首先，要按规定做好一般预算资金、社会保险基金、政府性基金、土地出让收入、彩票公益金、国有资本经营预算收入等各渠道资金的统筹，通过多渠道筹资更好地满足社会保障资金需求。第二，要加强对廉租住房保障资金、公共租赁住房资金以及各类棚户区改造资金的统筹。第三，要合理提高社会保险基金统筹层次。要研究明确各项社会保险基金的最优统筹层次，在此基础上着手推动提高相关各项社会保险基金的统筹

层次。其中，基本养老保险基金的省级统筹制度要尽快规范，实现省级统收统支和统一管理，并积极创造条件推进基本养老金基础部分全国统筹工作。

（四）多层次

“多层次”，是指政府主导的基本保障和市场、慈善提供的补充保障要协调发展，充分调动各方面力量，推进建立多元化保障机制。第一，切实发挥市场保障机制作用。比如，积极探索和鼓励商业保险机构参与社会保障经办管理等服务工作。可以在有条件的地区，由政府确定标准化的保障产品，放开竞争，参保人可在社会保险机构以及不同商业保险公司之间进行选择。研究通过税收递延政策，大力推动企业补充保险发展，支持商业保险公司开发和提供符合城乡居民需求的养老保险、健康保险产品，努力激发个人自我保障的积极性，为其提供更高的保障，满足多样化需求。在医疗服务领域，鼓励社会力量举办医疗机构，与公立医疗机构形成有效竞争格局，促使公立医疗机构提高服务质量和效率。第二，继续发挥好家庭在社会保障中的重要职能。在推进社会保障制度建设的过程中，要注意通过适当的制度设计，实现传统保障与现代保障的优势互补，避免家庭保障责任的过度社会化。第三，大力推动慈善事业发展。通过完善对慈善机构和慈善捐助的税收优惠政策和财政补助政策，改革慈善组织的管理体制以及研究开征遗产税和赠与税以推动高收入阶层捐赠的积极性等措施，鼓励社会捐款，使慈善事业在支持社会保障及其他各项民生工作方面发挥出更大作用。

“多层次”还意味着在政府主导的基本保障体系内部，社会救助、社会保险和社会福利等不同的保障层次之间也要实现协调发展。既要进一步加大社会救助力度，使最困难群体的基本生活能够得到妥善保障，也要加快健全社会保险制度，更有效地化解大多数社会成员的基本风险，同时加大社会福利事业发展力度，根据我国社会经济发展水平，积极推行针对老年、儿童、残疾人等特殊群体的福利，如老年人护理照顾、儿童营养、孤儿保障、残疾人康复等。

（五）建机制


“建机制”，就是改革完善社会保障运行机制和管理机制，这对提高社会保障资金使用效率具有重要意义。机制建设具有根本性、稳定性和全局性。财政社保部门不仅要努力保障好社会保障事业发展的资金需求并加强资金管理，还要积极参与和推动社会保障机制建设，做到增加投入与深化改革相得益彰，相辅相成，并有效激发业务主管部门的改革动力，提升社会保障服务机构转变机制的自觉性。

此次医改，各级财政为支持2009—2011年五项重点工作新增投入8500亿元。如何保证这项投入产生预期的社会效益，是各级财政部门必须认真研究的问题。要推动医改方案各项重点工作的有效落实，发挥好财政部门支持医改的职能作用，关键是在机制建设上取得突破。为此，我们积极推动奏响了机制转变的“四部曲”。第一部曲是综合改革。以实施基本药物制度为契机，统筹推进包括人事制度、收入分配制度、管理体制、补偿机制等在内的综合改革，规范基层医疗卫生机构的运行和发展机制。第二部曲是“多头补偿”。对基层医疗卫生机构取消药品加成后减少的收入，由先前的财政单家补偿，转变为采取机构内部消化、提高服务价格、医疗基金补偿、财政补助等多种渠道共同补偿，建立基层医疗卫生机构多渠道补偿机制。第三部曲是科学定价。通过改革定价机制，解决基本药物价格虚高，招标采购机制不完善等问题，逐步实现基本药物最终销售价格由国家统一制定的目标。第四部曲是规范透明。通过修订医疗机构财务会计制度、加强医疗卫生机构绩效考核并将其逐步公开、推进政府卫生支出预

算公开等措施，让医改资金的使用者切实感到有压力把医改资金花好。通过大力推动机制转变，有效增强了财政部门在医药卫生体制改革中“花钱买机制，花钱建机制”的话语权和主动权。在推进各项社会保障改革时，我们都应该秉持这样一种理念和思路。具体来讲，要在以下几方面有新的突破：

一是完善社会保障待遇标准调整机制及部分社会保障项目缴费标准调整机制。为增强社会保障事业发展的可预见性，更好地稳定各方面预期，促进各项社会保障待遇政策之间的衔接，应尽快建立起科学合理的社会保障待遇自然增长机制，按照社会保障待遇水平协调性的要求，建立与人均GDP、物价水平、工资或收入水平、医疗费用增长水平等指标联动，更加透明、更加科学的待遇调整机制，确保社会保障制度内部不同项目之间以及不同群体之间的待遇水平有机衔接。此外，还要建立起个人缴费与社会保险待遇的挂钩机制，激励参保人多缴多得。

二是继续大力推广政府购买服务机制。理论和实践都表明，社会事业领域的很多服务和产品是可以由非政府机构优质廉价提供的，不必由政府



通过大力推动机制转变，有效增强了财政部门在医药卫生体制改革中“花钱买机制，花钱建机制”的话语权和主动权。

府直接生产。政府购买服务与直接举办机构提供服务相比，既可以保证效率，也能够实现公平。要继续做好这项工作，在巩固和扩大基本医疗和公共卫生领域政府购买服务成果的同时，在政府购买养老服务、就业服务、社会保障经办管理服务等方面取得明显突破，努力做到“应买尽买”。

三是健全社会保障筹资机制。有必要在强化筹资刚性、明晰中央和地方筹资责任等方面取得新进展。在强化筹资刚性方面，全面实现社会保险费税务征收，增强基金自求平衡能力。在中央

和地方筹资责任方面,也要着力解决大量社会保障事务中央和地方共同负责而各自职责又不十分清晰的问题。比如,随着低保制度的逐步成熟,可考虑将中央财政的专项转移支付作为基数下划地方,完全由地方政府承担起低保筹资责任;要进一步健全救灾资金的分担机制,明确中央和地方在应对特大自然灾害时的支出责任等等。在健全筹资机制方面,还要继续通过划拨部分国有资本经营预算、扩大彩票发行等方式,充实和壮大全国社会保障基金。同时,建立和巩固财政社会保障投入稳定增长机制,进一步调整财政支出结构,加大对社会保障、医疗卫生等社会事业的支持力度,使社会保障支出在“十二五”期间继续保持较快的增长速度,占财政支出的比重有所提高。

四是完善社会保险基金保值增值机制。如何在确保风险可控的前提下适当放开投资渠道,尽可能提高基金的回报率,是必须认真研究的问题。比如,能否向社会保险基金发行特种定向国债,能否将社会保险基金的一定比例投入到盈利前景好的大型基础设施建设等等。当然,完善基金保值增值要以一定的前提条件为基础,比如基金管理要进一步统一,不能分散在各个县市。同时,也可以引入适当的竞争机制。

(六) 顺体制

理顺社会保障管理体制,使其高效、顺畅运转,对社会保障制度的决策效率和运行效率有重要影响。重点是要做好以下几方面工作:第一,尽快理顺医疗保障的管理体制。争取实现城镇职工医保、城镇居民医保、新农合、城乡医疗救助等各项医疗保障工作的统一管理。第二,加快统一社会保险费征管体制。要尽快实现一个地区社会保险费征收主体的统一,同时进一步推动各项社会保险费的“五费合征”,实行税务机关征收社会保险费。第三,完善就业管理体制。要研究就业政策碎片化问题,切实改变就业政策多部门管理现状,统一就业政策管理。当前要重点解决培训政策政出多门、培训资金多头下达的局面。第四,按照大部门制的思路推进社会保障行政管理体制改革。第五,按照小政府、大社会的要求大力推进社会保障具体经办服务的社会化。在加强各类社会保障具体经办机构之间衔接并进行有效整合的

基础上,进一步实现政事分离,管办分开。将社会保障的具体经办服务工作不再由政府下属机构负责,而是转移给社会中介机构、商业保险公司等社会力量或市场主体,以提高社会保险管理效率、完善社会保险制度运行的监督制约机制。

(七) 严管理

各项社会保障政策能否最终落实好,各级政府投入的社会保障资金能否最大程度的惠及广大社保对象,切实做到“应保尽保”并有效杜绝骗保等问题,很大程度上取决于基础管理工作是否到位。要切实将强化资金管理与增加资金投入放在同等重要的位置,全面提高社会保障基础管理水平,努力推进社会保障的科学化精细化管理。第一,大力推进社会保障信息化建设。要加快社会保障信息网络向基层的延伸,基本实现对所有社区和村镇的全面覆盖,逐步建立起以个人为单位的社会保障信息系统,能够全面包含每个社保对象的相关必要信息。要逐步将各地区相对独立、各保障项目分别建立的信息系统整合为全国一体、涵盖各类保障项目的社会保障信息系统,为统一处理各项社会保险和社会救助业务提供信息

理顺社会保障管理体制,使其高效、顺畅运转,对社会保障制度的决策效率和运行效率有重要影响。

技术支持。要按照业务发展与横向信息交换的需要,加强社会保障信息系统与公安、税务、计生、公积金管理等其他相关社会信息系统的有效衔接和信息共享,进行信息资源整合,形成统一的公共服务平台。第二,严格社会保障待遇的资格审核和领报手续。要积极推广指纹认证系统及更先进的虹膜识别系统,为加强养老金、医保金、低保金、优抚金等社会保障资金的发放管理提供技术保障。加大救助性保障项目的收入核实力度,

对申请人家庭正规就业收入、非正规就业收入及补偿性收入等进行全面核定。第三，探索实行以奖代补政策。通过以奖代补，对管理工作规范的部门和地区给予适当奖励，进一步调动其做好基础管理工作的积极性。第四，完善相关财务和管理制度。进一步规范社会保险基金预算编制办法，制定社会保险基金预算编制指导手册，推进建立社会保险基金预算信息管理系统，增强社会保险基金预算编制的准确性、科学性，不断提高社会保险基金预算编制水平。建立健全基金预算执行报告制度，及时反映和处理基金运行中出现的问题，保证基金安全有效运行。扩大预算编制范围，尽快将各项社会保险基金全部纳入社会保险基金预算管理，进一步强化社会保险基金的预算约束和财务管理机制，提高基金使用效益。修订和完善社会保险基金财务会计制度及医院财务会计制度。探索建立科学、合理的绩效考评办法，扩大绩效考评范围，强化对各级财政部门 and 主管部门的社会保险资金收支和管理活动的目标考核，将考核结果作为分配财政转移支付资金的重要因素，逐步实现社会保险资金绩效管理。深化部门预算改革，从严从紧编制各项支出预算，加强结余资金管理，加快预算执行进度，提高预算执行的均衡性和效率。第五，加强资金监管。要加快社会保障和医疗卫生资金的预算执行进度，强化预算执行分析，加强结余资金管理，提高预算执行的均衡性和效率，同时坚决杜绝违规开支和“突击花钱”行为。充分发挥人大、政协、审计部门以及社会的监督作用，确保各项社保政策让群众切实受惠。

（八）可持续

在推进社会保障制度建设的过程中，有一根弦务必要时刻绷紧，那就是要确保制度的长期可持续性。这是因为：首先，福利增长的内在刚性与经济增长的波动性之间存在一定矛盾。在经济高速增长时期，政府通常会大力推进社会保障制度建设，出台新的保障项目和大幅度提高待遇水平，但是在经

济面临困难甚至陷入衰退时，削减保障项目和待遇水平却面临极大的社会阻力，导致社会保障支出占比越来越高，甚至超过社会承受能力。其次，人口老龄化等外部因素对社会保障制度及我国经济增长也会带来严重挑战。在当前60岁以上人口占总人口12.5%的情况下，每年尚需为缴费率高达28%的养老保险制度提供1600多亿元的财政补贴，在人口老龄化高峰到来时，财政社保支出压力无疑会明显加大。第三，不断健全的社会保障体系在有效化解社会成员基本生存和发展风险的同时，也可能会带来另外的风险，比如，影响劳动者的工作积极性和创新精神，削弱经济增长的潜力。又如，保障水平的提高引发道德风险，使医疗费用等增速加快等。

实现社会保障制度的可持续发展，一方面是要不断提高社会保障制度本身的运行效率，另一方面也要使社会保障制度建设有利于增进宏观经济运行和劳动力市场运行的效率。要重点做好以下几项工作：第一，进一步完善基本养老保险制度，合理确定其缴费率。抓紧完善养老保险制度，有效降低过高的养老保险缴费率。虽然改革可能会在短期内增加政府的财政压力，但是从长期看，有利于减轻社会保险制度对经济运行和劳动力市场的扭曲，提升经济效率，促进经济增长，最终能够减缓财政压力。同时也能够为人口老龄化高峰时对社会保险费率的必要调整留下一定空间。第二，研究逐步提高退休年龄。随着生育率的下降和人口预期寿命的延长，人口老龄化形势日趋严峻，人口红利越来越少，逐步提高退休年龄对社会保险制度的长期发展是非常必要的。第三，在社会保障制度设计中要进一步体现积极保障的理念。积极保障理念的核心就是对有劳动能力的个人，要采取有效措施尽可能帮助和促使他们就业以实现自我保障，并在就业的基础上享有社会保障。第四，继续推进财政部门社会保险精算能力建设。通过加强精算能力建设，切实做好对社会保险基金收支的中长期预测预警工作，为及时调整完善相关政策提供技术保障。