

专题

推动社保事业跨越发展

健全和完善社会保障体系对促进社会和谐稳定和国家长治久安具有重要作用。“十二五”时期，各级财政部门充分发挥统筹协调和引导作用，通过加大投入、深化改革和创新制度，推动社会保障制度建设和财政社保工作实现了跨越性发展。

“十二五”财政社保工作取得新成绩

财政部社会保障司

“十二五”时期，各级财政部门按照“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的要求，大力支持建立更加公平可持续的社会保障体系，推动实现社会保障制度建设和财政社保工作取得新进展。财政社保政策体系不断完善，制度创新深入推进，财政投入不断增加，一般公共预算用于社会保障和就业、医疗卫生和计划生育支出分别为7.2万亿元和4.6万亿元，是“十一五”时期的2.2倍和2.7倍，为社会保障事业改革发展提供了坚实的财力保障。

体制改革取得进展

“十二五”是养老保险制度、医药卫生体制改革全面推进的时期，也是就业保障、社会救助和社会福利改革不断深化的时期。财政部门充分发挥公共财政职能，全力参与改革，在创新体制机制方面取得了新进展。

养老保险制度改革实现重大突破。主动开展养老保险改革顶层方案设计，从深层次推动养老保险制度改革。目前，机关事业单位养老保险改革已顺利实施，并同步建立职业年金制度，实现了与企业职工基本养老保险统一的制度模式，解决了不同性质单位在基本制度安排上的“双轨制”问题，这在我国养老保险制度改革上具有里程碑式的意义。新农保和城居保统一整合为城乡居民基本养老保险，使城乡居民与城镇职工一样有了“老有所养”的制度保障。

医药卫生体制改革取得明显成效。我国医改持续推进，三大目标中的“保基本”初步实现，“强基层”成效显著，“建机制”稳步推进。在医疗机构体制机制改革方面，基层医疗卫生机构和村卫生室全面实施基本药物制度，取消药品加成，推进综合改革，建立基层运行新机制。如厦门探索建立健全基层医疗机构考核机制，并将考核结果与财政资金安排挂钩，取得了一定的成效。公立医院改革稳步推进，在34个城市、1048个县启动了公立医院改革试点，积极探索管理体制、运行机制、

- “十二五”财政社保工作取得新成绩 14
- 撬动社会资本助推养老机构更好更快发展 17
- 三医联动推动公立医院综合改革 19
- 积极推进城乡居民基本医疗保险整合 21
- 完善社会保障补助资金转移支付制度 24
- 借助改革东风 力促社保基金“四化”管理 26



补偿机制、人事分配制度改革路径，中央财政按照每个试点城市2000万元、每个县300万元的标准予以支持，并及时总结和推广福建三明“三医联动”的典型做法。如浙江省推进药品招标采购机制改革，充分发挥市场在药品价格形成中的作用。在医保支付方式和经办体制改革方面，推动实施医保付费方式改革，更好保障参保人权益，规范医疗服务行为，控制医药费用不合理增长。在确保基金安全和有效监管的前提下，倡导和推动具有资质的商业保险机构经办医保管理服务。如江苏镇江等地在改革支付方式，河南洛阳、广东湛江等地在政府购买医保经办服务方面各具特色。

其他方面的改革也有新的进展。建立并不断完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，确保困难群众基本生活救助不因物价上涨而降低，社会救助制度的兜底作用进一步加强。先后出台运用失业保险基金代缴基本医疗保险费、对符合条件的企业给予稳岗补贴、普遍降低失业保险费率等政策，充分发挥财税政策在促进就业创业、推动机制创新方面的积极作用。如天津初步

建成了以市场需求为导向，多层次、重考核的政府购买职业培训成果政策体系；云南注重加强低保和就业政策衔接，为有劳动能力的低保对象提供就业培训，帮助其自食其力，避免“养懒汉”。

制度建设不断推进

“十二五”时期，基本每年都会出台一项或多项重大的社会保障制度。比如，2011年启动了城镇居民养老保险试点，补齐了全民养老保障体系的最后一块短板。2012年，启动建立城乡居民大病保险制度，进一步提高重特大疾病保障水平。目前，全国31个省份均已开展了大病保险试点工作。2013年，通过多渠道筹集资金，推动建立了疾病应急救助制度，对特定患者的急救费用给予补助，避免“路倒病人”、“三无人员”不能得到及时救治冲击社会底线等事件的发生。2014年，全面建立临时救助制度，对基本生活陷入困境，其他社会救助制度无法覆盖或救助之后基本生活仍有严重困难的家庭和个人给予应急性、过渡性救助，编织织密困难群众基本生活安全网。同时，推动建立养老服务补贴制度，对经济困难的高

龄、失能等老年人发放补贴，努力破解社会养老服务供给不足的难题。目前，涵盖各类群体、针对各类基本需求的社会保障制度体系已基本形成。

保障人群覆盖面持续扩大

经过多年的不懈努力，特别是“十二五”时期的攻坚克难，我国建立了世界上最大的社会保障网，主要社保项目实现制度全覆盖，各项社会保险参保缴费人数迅速增加。

基本养老保险实现制度全覆盖。截至2014年底，职工和城乡居民养老保险参保人数分别达到3.1亿人和4.7亿人，比2010年底增长34.8%和319.6%。我国参保缴费人数占就业人口的比重超过70%，明显高于中高收入国家51%的平均水平以及41%的世界平均水平。

全民医保基本实现。职工医保、居民医保和新农合三项基本医保参保人数超过13亿人，总参保率在95%以上，已接近西欧国家医保参保率，高于中东欧地区92%、北美地区86%的平均水平，远高于52%的世界平均水平。基本公共卫生服务覆盖全体城乡居民，服务项目

增加到 11 大类。

此外，其他社会保障制度的受益人群不断增加。通过大力支持实施农村危房改造，“十二五”前四年为 1362 万贫困农户解决了基本住房问题。优抚对象等重点人群保障面进一步扩大，中央财政保障的重点优抚对象人数 2014 年达到 893 万人，比 2010 年底增加了 281 万人。儿童福利范围进一步拓展，艾滋病病毒感染儿童纳入了孤儿基本生活保障范围。

保障水平明显提高

“十二五”期间，我国社会保障待遇水平稳步提升，广大社保对象较好地分享了改革发展成果，获得感日益增加。

养老保险待遇水平不断提升。企业职工基本养老保险 2011—2015 年连续五年按 10% 的幅度提高基本养老金，2015 年月平均水平达到 2200 多元，是 2010 年的 1.7 倍。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准由每人每月 55 元提高至 70 元。

医疗卫生筹资和保障能力进一步增强。职工医保、城镇居民医保和新农合政策范围内住院费用报销比例 2014 年比 2010 年平均提高了 10 个百分点左右。新农合和城镇居民医保筹资标准从 2010 年的每人每年 150 元提高到 2015 年的 500 元。基本公共卫生服务人均经费从 2010 年的 15 元提高到 2015 年的 40 元。独生子女伤残和死亡家庭特别扶助金标准也都大幅提高。

困难群众基本生活保障标准大幅提高。城市和农村低保平均标准分别由 2010 年底的每人每月 251 元和 117 元提高到 2014 年的 411 元和 231 元。孤儿基本生活中央财政补贴标准进一步提高。连续五年大幅提高各类优抚对象的相关补助标准。

服务能力有所提升

“十二五”期间，各级财政着力创新投入机制，支持提升养老、医疗和经办

管理服务能力。

在养老服务方面，出台了政府购买养老服务的政策，变“养人办事”为“花钱买机制”，推动建立比较完善的养老服务资源配置机制和供给机制。如河北省积极探索“一院两制”，利用公办养老机构内待利用土地，吸引社会资本建设老年公寓，大力推进民办公助，两年多来新增社会办养老机构床位 3 万多张，投资规模超过 18 亿元。

在医疗服务方面，着力支持加强基层医疗卫生服务体系建设，加大对县乡村三级医疗卫生机构设备购置、维修改造以及信息化建设的支持力度，基层医疗卫生机构就医条件和能力显著改善。支持面向基层开展“乡镇卫生院招聘执业医师”等项目，帮助基层加强医疗卫生人才队伍建设。支持建立起住院医师规范化培训制度，提高服务能力和服务水平。

在经办服务方面，各级财政大力支持加强社会保障经办能力建设，提升管理服务水平。财政部会同有关部门积极推动建立跨部门、多层次的居民家庭经济状况核对机制，提高低保对象认定准确率。各地也积极采取有效措施强化社会保障经办服务和基础管理，如湖南省引入企业职工基本养老金领取资格面部识别系统，作为养老金领取资格远程认证的重要手段，提升服务水平和审核精准度。

资金管理制度不断完善

针对社会保障资（基）金规模不断增加的实际，不断创新管理机制，规范管理措施，提高管理水平。

基金管理更加规范。健全“财政牵头、部门配合、沟通协商、共同推进”的社会保险基金预算编报工作机制，强化社会保险基金预算执行，做到编制与执行并重，实现社会保险基金收支运行动态全流程管理。不断提高社会保险基金公开透明度，从 2013 年起，全国社会保险基金预算正式上报全国人大，地方也不断推进向同

级人大报告社会保险基金预算。

规章制度更加健全。在完善新农保和城乡医疗救助基金等财务制度的同时，加大重大公共卫生服务项目整合力度，将性质相近的小项目分类整合并允许地方统筹使用，有效缓解项目“多、散、杂、碎”问题。如湖北省将重大公共卫生服务项目由专项转移支付改为一般性转移支付，解决了以前资金执行慢、效益不高等问题。山东省将各类社会救助资金整合后统一下达，赋予市、县一定的资金统筹调剂和使用权。

预算管理注重绩效。采取一系列措施，建章立制、加强督导，强化预算管理，提高预算执行效率。中央财政在分配相关补助资金时，与地方预算执行情况挂钩，促进地方盘活存量资金，提高资金使用效益。开展重点专项资金绩效评价工作试点，对城乡居民基本养老保险、农村危房改造、城乡医疗救助、公共卫生服务等十几项资金开展绩效评价，规范资金使用管理和完善相关政策。如广西进一步完善企业养老保险预算管理绩效考核指标体系，切实发挥奖优惩劣的激励约束作用。

在充分肯定成绩的同时，也要看到社会保障制度建设存在着一些突出问题：社会保险制度没有体现精算平衡原则，有效的激励约束机制尚未建立，可持续性较差；政府、单位（企业）和个人以及中央和地方之间责任分担机制不合理，收入保障和提供医疗卫生等公共服务的职责过度向政府集中，医疗卫生和社会保障服务机构运行机制比较僵化；制度条块分割，不同社会保障政策之间以及社会保障政策与其他经济社会政策之间衔接配套有待加强，碎片化问题突出；资金管理体制不完善，基金保值增值压力较大，基础管理工作不够规范。这些问题，要通过深化改革和创新制度，采取更加有力的措施努力加以解决。□

责任编辑 刘慧娟