

一公里”和“中梗阻”问题。无论是已出台的改革举措，还是推出新的改革举措，都必须抓紧提出任务清单，明确进度安排，倒排工期，跑表计时，确保中央各项决策部署落地生根。

(财政部科教和文化司供稿)

建设更加公平更可持续的 社会保障体系

改革开放40年来，我国在取得经济社会建设重大成就的同时，逐步建立起人人尽责、人人享有的社会保障制度体系。各级财政部门砥砺奋进，积极推进改革，坚持服务大局，加大投入力度，有力地支持了社会保障事业的改革和发展。

一、不断增强公平性，建成了覆盖城乡居民的制度体系

(一)建成覆盖全民的基本养老保险制度。改革开放以来，我国养老保险制度从城镇到农村、从职业人群到城乡居民，覆盖面逐渐扩大。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，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全覆盖。同时，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5.19亿人，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4.17亿人，总计覆盖人数超过9.35亿人。

(二)织就最大的基本医疗保障网。改革开放之初，我国实行新中国成立初期建立的职工公费和劳保医疗制度，以及农村地区的农村合作医疗制度。1998年，《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》颁布，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，中共中央、国务院明确提出要在全中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10.32亿人，参加城镇职工基本医疗保险的人数达到3.15亿人，总计覆盖人数超过13.47亿人。

(三)建立健全统筹城乡的社会救助体系。上世纪90年代后期，我国开始探索建立城市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。

此外，我国从2003年起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》，社会救助体系趋于健全。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。

(四)失业保险、工伤保险、生育保险覆盖人群不断扩大。截至2018年底，全国参加失业保险的人数达1.97亿人，参加工伤保险的人数达2.38亿人，参加生育保险的人数达1.91亿人。

二、既尽力而为又量力而行，筑牢织密民生保障的网底

(一)研究确定基本公共服务标准。一方面，为保障人民群众得到基本公共服务的基本权利，加大民生投入力度，“不降低标准”。另一方面，界定基本公共服务的范围，合理确定基本公共服务标准，不“吊高胃口”。同时，按照建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系的要求，进一步研究社会保障事权和支出责任划分。2018年，《国务院办公厅关于印发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的通知》，成为基本公共服务领域第一个分领域财政事权和支出责任划分改革方案。

(二)兜牢基本民生保障底线。免费为全体城乡居民提供基本公共卫生服务，支持实施重大公共卫生服务项目，支持国家基本药物制度，支持开展计划生育扶助工作，促进基本公共卫生服务均等化；构建以基本医保为主体、大病保险为补充、医疗救助为托底的基本医疗保障线，加大城乡居民医保投入力度，支持实施城乡居民大病保险，支持进一步完善疾病应急救助制度，提供基本医疗保障；通过城乡居民基本养老保险补助资金，落实城乡居民基本养老保险费代缴责任；安排困难群众救助、医疗救助、农村危房改造、残疾人事业发展等补助资金，构筑社会保障“最后一道防线”。

(三)坚持公共财政定位，更好发挥政府作用。在医疗保障、医疗服务相关领域积极推行政府和社会资本合作(PPP)与政府购买服务等市场化措施，使市场在资源配置中起决定性作用，提高管理和运行效率；支持开展以市场化方式发展养老服务产业、居家和社区养老服务等改革试点，完善养老服务体系，扩大养老服务供给。

三、完善政策措施，构建多层次社会保障体系

(一)建立完善多层次医疗保障体系。在医保制度框架内，构建起以职工医保、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。制定相关文件，规定单位补充医疗保险缴费不超过职工工资总额5%的部分可税前扣除。开展商业健康保险个人所得税政策试点。

(二)加快推进“三支柱”养老保险体系建设。从2000年开始，逐步建立企业年金制度，并适时完善制度。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。制定相关文件，对企业年金和职业年金在缴费和投资环节予以免税，在养老金领取环节按规定征收个人所得税。积极开展个人税收递延型商业养老保险试点工作。

(三)积极贯彻落实“以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系”的目标要求。安排福利彩票公益金，支持地方农村特困人员救助供养设施、城镇社区福利机构、社区养老服务设施等设施设备改扩建及更新改造；“十三五”期间，每年安排专项彩票公益金10亿元，支持开展居家和社区养老服务改革试点，扶持社会力量提供居家和社区养老等服务。

四、健全体制机制，增强可持续性

(一)努力增强养老保险制度可持续性。受人口老龄化提速等因素影响，养老保险基金收支矛盾开始显现。财政部门一方面加大支持力度，确保各群体养老保险待遇按时足额发放，另一方面研究制定政策措施，切实增强制度可持续性。一是在确保基金安全的前提下，适当拓宽基本养老保险

基金投资范围，提高基金的回报率。二是推动建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。三是呈报国务院印发《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》，均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担，解决部分省份养老金支付风险问题，推动养老保险全国统筹迈出第一步。

(二)坚持“三医联动”，控制医疗费用过快增长。突出典型引路，加大医改经验推广力度，总结提炼可复制、可推广的改革经验，不断完善改革方案；加强基本医疗保险基金预算管理，切实发挥医疗保险基金控费作用；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，促进建立分级诊疗机制，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”（即药品从药厂卖到一级经销商开一次发票，经销商卖到医院再开一次发票，并且每个品种的一级经销商不得超过2个），建立药品出厂价格信息可追溯机制。

（财政部社会保障司供稿，李岩执笔）