公共财政全力支持覆盖全民的社会保障体系建设

财政部社会保障司

百年奋斗践初心，锐意进取创辉煌。中国共产党自成立以来，始终牢记安国兴邦之使命，秉承造福人民之宗旨。早在1922年，党的二大宣言中就明确将实行工厂保险和保护失业工人等社会保障事业作为奋斗目标。党带领全国人民不懈探索、持续奋进、攻坚克难，推动社会保障事业从思想酝酿到创建奠基，从改革探索到制度重构，从加速普及到全面完善，书写了一部波澜壮阔的社会保障发展史，创造了民生改善的伟大奇迹。改革开放特别是党的十八大以来，各级财政部门积极履职尽责，按照党中央、国务院决策部署，增投入、强管理、促改革，推动保障项目不断完善、覆盖范围稳步扩大、待遇水平合理提高、服务能力明显提升、基础管理日益规范，基本建立起功能完备、具有鲜明中国特色的社会保障体系，为如期完成决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会的历史性任务发挥了重要作用。

加大投入，强化管理，为建立健全中国特色社会保障体系提供强有力的资金支持

“财者，治国安民之本也。”财政部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，按照“兜底线、织密网、建机制”的要求，持续加大投入力度，切实强化资金管理，支持社会保障事业发展不断取得新成就。

（一）调整支出结构，大幅增加社会保障投入。为实现“老有所养”“病有所医”“劳有所得”“弱有所扶”等民生保障目标，各级财政努力优化支出结构，将社会保障作为优先支持方向予以重点保障。一是资金总量迅速增加。2013—2020年，一般公共预算全国社会保障和就业支出合计18.5万亿元，年均增长12.3%，卫生健康支出11万亿元，年均增长11.1%，均高于一般公共预算总支出年均8.3%的增速，合计占一般公共预算总支出的比重提高到21.1%，比2013年提高2.2个百分点；2013—2020年，社会保险基金支出合计41.5万亿元，年均增长15.5%。二是重点项目保障有力。中央财政持续加大对养老、医疗、社会救助等重点保障项目的补助力度。2013—2020年，中央财政对企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、城乡居民基本医疗保险基金的补助额分别累计达3.35万亿元、9205.65亿元和1.98万亿元，年均增长率分别为12.5%、9.6%和12.5%。2013—2020年，中央财政累计安排困难群众救助补助资金1.07万亿元，优抚安置类补助资金9006.7亿元，公共卫生服务补助资金4628亿元，就业补助资金3765.5亿元。三是支持领域不断拓宽。财政部门大力支持社会保障项目不断丰富完善，形成了涵盖全生命周期和社会民生多领域的社会保障体系，包括出生缺陷干预、医疗保险、长期护理保险、公共卫生、医疗服务、就业援助、就业促进、职业培训、失业保险、社会救助、社会福利、农村危房改造、优抚安置、养老保险、养老服务等一系列保障项目。

（二）加强资金管理，切实提高资金使用效益。在加大投入的同时，不断完善制度办法，加强资金监管，强化绩效评价，着力提高资金使用效益。一是健全社会保险基金管理制度。修订社会保险基金财务制度和会计制度，制发社会保障基金财政专户会计核算办法。研究建立社会保险基金预算激励约束机制，对各地社会保险预算绩效管理情况进行考核通报。强化预算执行，组织各地按月报送社会保险基金预算执行情况，

中国财政杂志社

加强预算执行分析研究，为防范化解社保基金运行风险夯实基础。二是加强转移支付资金管理。修订完善城乡居民基本医疗保险补助资金等十几项资金管理办法，资金分配、下达、使用和管理更加安全、规范、高效。加大转移支付资金整合力度，将原来用于低保、特困救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等方面的资金统一整合为困难群众救助补助资金。三是强化预算绩效管理。规范并推动绩效评价工作标准化，提高绩效评价结果横向可比性。建立绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩机制，将公共卫生、困难群众救助、农村危房改造、医疗救助等社会保障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。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。

（三）支持扩面提标，推动公平分享发展成果。在公共财政大力支持下，社会保障制度体系日趋健全，覆盖范围迅速扩大，保障水平稳步提高，在改善民生和促进共享发展方面的作用不断增强。一是制度框架基本健全。目前已基本建成以社会保险为主体包括社会救助、社会福利、社会优抚等项目较为齐全的社会保障体系，涵盖生育、医疗、工伤、失业、养老、救助、优抚、住房等各类需求。既覆盖城镇人口，也覆盖农村人口；既包括正规就业的职工，也包括非正规就业人员以及其他城乡居民。二是主要项目全民覆盖。基本医疗保险覆盖13.6亿人，参保率稳定在95%左右，基本养老保险覆盖近10亿人，织就了世界上最大的社会保障安全网。低保等社会救助制度城乡全覆盖，较好实现困难群众应保尽保。三是保障水平明显提升。2020年企业退休人员基本养老金平均每人每月2800多元，是2013年的1.5倍。城乡居民基本养老金平均每人每月170元，是2013年的2.1倍。职工医保和居民医保政策范围内住院费用报销比例分别达到80%以上和70%左右。基本公共卫生服务人均财政补助标准从2013年的30元提高到2020年的74元。全国城市、农村低保平均标准2020年底分别达到每人每月678元和497元，城乡平均标准之比从2013年底的1.84∶1下降到2020年底的1.36∶1，保障水平差距明显缩小。优抚对象等人员抚恤和生活补助标准每年调整幅度保持在10%以上。

（四）积极主动作为，全力投入打赢两场战役。2020年，在决战决胜脱贫攻坚的关键时刻，突如其来的新冠肺炎疫情严重威胁人民生命安全和身体健康，严重影响经济社会发展和生产生活秩序。财政部门积极主动作为，统筹做好支持兜底脱贫、防控疫情、复工复产等重点工作。一是支持打赢脱贫攻坚战。一方面，加大“输血”力度。增加社会救助投入，充分发挥低保、特困人员救助供养、临时救助等在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用，支持完成建档立卡贫困户等4类重点对象存量危房改造任务。大力实施健康扶贫，对“三区三州”等深度贫困地区专门安排补助资金提高医疗保障水平，倾斜支持国家级贫困县特别是脱贫攻坚挂牌督战县的医疗卫生机构能力建设。另一方面，提升“造血”功能。提高就业扶贫因素在就业补助资金分配中的占比，对“三区三州”深度贫困地区“戴帽”下达资金，进一步加大对贫困地区和贫困人口的就业帮扶力度，增强贫困地区的内生发展动力。二是支持打赢疫情防控阻击战。第一时间主动提出“确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控”，并以最快速度拨付相关补助资金，让资金保障走在疫情防控的前头。及时研究制定新冠肺炎病毒疫苗及接种费用政策，对本轮疫苗实施居民免费接种政策，推进建立有效的免疫屏障。三是支持受疫情影响企业复工复产。实施阶段性减免社会保险费政策，与降低职工基本养老保险费率等制度性降费安排相结合，2020年全年减免社保费1.7万亿元。加大稳岗补贴等就业扶持力度，切实做好疫情期间稳就业等工作。

深化改革，完善机制，为社会保障事业高质量可持续发展提供强有力的制度保障

坚持制度引领，围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设，用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题，坚决破除体制机制障

中国财政杂志社

碍，推动社会保障事业不断前进，实现了社会保障制度“从无到有”“从有到优”的历史性发展，人民群众不分城乡、地域、性别、职业，在面对年老、疾病、工伤、残疾、贫困等风险时都有了相应制度保障。

（一）建立完善养老保险制度，切实保障老年人基本生活。支持建立并持续完善养老保险制度，努力让所有老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。一是推动建立覆盖城乡的基本养老保险制度。在新农保和城居保试点基础上建立统一的城乡居民基本养老保险制度，启动机关事业单位养老保险制度改革，会同相关部门起草并报请中央印发《改革和完善基本养老保险制度总体方案》，推动基本养老保险从无到有、由点及面，从城镇职工到城乡居民、从双轨运行到并轨实施，从试点推广到顶层设计，社会化保障的基本养老保险模式落地生根、日臻完善。二是建立完善基金中央调剂制度。会同人力资源和社会保障部研究起草并报请国务院印发《国务院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》，从2018年7月1日起实施基金中央调剂制度，上解比例从3%起步逐步提高。截至2020年底，22个中西部地区和老工业基地省份共受益3890亿元，有效均衡了地区间养老保险基金负担，迈出了全国统筹的第一步。三是完善养老保险公平可持续运行机制。联合相关部门起草并报请国务院印发《降低社会保险费率综合方案》，推动基本养老保险费率全国趋于统一。统一和规范职工养老保险个人账户记账利率，进一步完善个人账户制度。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，引导激励城乡居民早参保、多缴费。全面开展基本养老保险基金委托投资，促进基金保值增值。建立并实施职业年金制度，修订完善企业年金制度，启动个人税收递延型商业养老保险试点，推动多层次、多支柱养老保险体系建设。

（二）深化医疗卫生体制改革，切实维护人民健康。支持深化医药卫生体制改革，建立健全全民医保制度，努力让群众少得病、看得起病、看得好病。一是完善医疗保障政策体系。推动建立并完善以职工医保、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。配合起草并报请中央印发《关于深化医疗保障制度改革的意见》，加强医疗保障制度建设顶层设计和长远规划。建立医疗保障待遇清单管理制度，建立职工医保门诊共济保障机制，推动医保支付方式改革，指导地方稳步提升统筹层次。二是推动医疗服务能力提升。出台《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》，强化中央权责，完善分担比例，推进项目整合，规范保障标准。推动“三医联动”，典型引路、复制推广，创新破解医改难题改革思路。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。支持实施基本药物制度，推行药品购销“两票制”，健全药品供应保障制度。持续深化公立医院综合改革，取消药品和医用耗材加成。三是强化公共卫生体制改革。坚持预防为主方针，支持加强公共卫生体系和重大疫情防控救治体系建设。推动疾病预防控制体系改革，理顺管理体制，补足能力短板，着力提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。

（三）完善重点群体保障政策，维护社会大局稳定。支持完善就业、社会救助、优抚安置等社会保障政策，推动相关领域深化改革，切实保障失业人员、困难群众、退役军人、抚恤对象等重点群体的基本生活和合法权益，兜牢社会保障安全网。一是促进完善就业政策体系。推动出台就业促进法、失业保险条例等法律法规。坚持就业优先战略，立足就业援助、促进就业、扶持创业、公共服务能力建设等四大类别，建立起包括公益性岗位安置、社会保险补贴、一次性吸纳就业补贴、职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、创业补贴、一次性创业补贴、就业创业服务补助、高技能人才补助、创业孵化基地奖补等在内的完整规范、可持续发展的就业创业政策体系。二是全面完善社会救助制度。推动建立以最低生活保障、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。配合起草并报请中央印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，部署了6方面25项改革任务，强化社会救助制度顶层设计。不断完善特困人员

中国财政杂志社



社区养老惠民生。王晓 摄 来源：新华社

救助供养、临时救助等救助政策，加强农村低保与扶贫开发政策衔接。持续健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，缓解物价上涨对困难群众基本生活的影响。三是努力构建新时代退役军人安置保障政策体系。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，加强军人保险制度与社会保险制度的衔接，切实保障军人军属的合法权益。建立完善优抚对象基本生活保障标准正常调整机制，更好地保障优抚对象基本生活。配合退役军人事务部门完善法律法规，完善就业创业、困难退役军人帮扶援助等安置保障政策。

砥砺前行，守正创新，持续推进中国特色社会保障体系建设

“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”党的十九届五中全会明确了“十四五”时期和2035年民生事业的发展目标，多层次社会保障体系更加健全，卫生健康体系更加完善，民生福祉达到新水平。为实现这一目标，针对社会保障工作面临的挑战和存在的问题，财政部门将继续坚持把增进民生福祉、促进社会公平作为发展社会保障事业的根本出发点和落脚点，完善投入机制，补齐制度短板，深化体制改革，推动社会保障事业发展迈上新台阶。

（一）着力“可持续”，厘清责任边界，调整优化参数，促进社会保障制度实现内在良性循环发展。尊重客观规律，合理划分各方责任边界和风险分担，调整制度模式和具体参数，不断建立健全激励约束机制，形成激励适度、约束有力、良性互动的制度体系。一是更加合理界定一般公共预算与社会保险基金预算两者之间的关系并加强衔接。进一步明晰一般公共预算对社会保险基金的补助责任，督促通过完善制度、加强管理来实现社会保险基金收支平衡。二是优化基本养老保险制度。健全参保缴费和待遇调整机制，强化激励约束。完善职工养老保险个人账户记账利率政策，健

中国财政杂志社

全城乡居民养老保险筹资机制。尽快实施企业职工养老保险全国统筹。三是优化医疗保障制度。健全基本医疗保险稳定可持续筹资和待遇调整机制。完善基本医疗保险门诊共济保障机制，优化职工医保统账结构。健全重大疾病医疗保险和救助制度。推进医保支付方式改革，推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式。做实基本医疗保险市级统筹，推动省级统筹。

（二）着力“补短板”，完善保障项目，健全体制机制，进一步提升社会保障质量和水平。针对目前社保体系存在的空点、弱点和难点，完善保障项目，创新政策措施，加强制度建设，进一步增强社会保障制度的包容性、公平性、有效性。一是加强托育和养老服务能力建设。加强婴幼儿照护服务专业化、规范化建设，建立健全婴幼儿照护服务的标准规范体系。稳步建立长期护理保险制度。增强政府扶持政策针对性，调动社会力量积极性，为群众提供质优量足的多层次养老服务。二是健全灵活就业人员社保制度。加快新业态下劳资双方法律关系的探索，调整完善参保政策，促进新业态从业人员纳入现行统一社会保障制度框架。加强农民工等重点群体参保工作，鼓励灵活就业人员参加职工社会保险。三是完善公共卫生服务体系。建立稳定的公共卫生事业投入机制，合理提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准。完善公共卫生服务项目，强化基层公共卫生体系、提高防治结合和健康管理能力。加强重大传染病防控经费保障，支持开展全国性或跨区域的重大传染病防控。

（三）着力“提质效”，完善服务内容，创新保障方式，进一步发挥就业保障政策和社会救助体系积极作用。坚持与时俱进，针对就业形势的新变化和困难群体的新需求，完善就业扶持和社会救助政策。一是继续强化就业优先政策。加强财税、产业等经济政策与就业政策的配套衔接，把稳就业作为经济运行合理区间的关键性指标，推动产业结构调整与就业扩量提质互促共进，实现就业与经济发展的良性互动。大力推进职业技能提升行动，将职业技能提升作为缓解结构性就业矛盾的关键举措。突出抓好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业创业工作，加大对就业困难人员的就业援助力度。二是更好发挥失业保险防失业、保生活功能。完善失业保险待遇政策，合理调整失业保险金水平。用好从失业保险基金结余提取的专账资金，支持职工技能提升和转岗转业培训。三是支持改革完善社会救助制度。建立健全分层分类的社会救助体系，鼓励有条件的地方逐步将低收入家庭、支出型贫困家庭等纳入救助范围。积极发展服务类社会救助，提高社会救助精准度、加强统筹衔接，充分发挥各类救助保障政策合力。

（四）着力“强财源”，拓宽资金来源，加强资源统筹，进一步充实壮大社会保障物质基础。适应经济发展水平，充分调动各方积极性，尽力而为、量力而行，广泛拓展社会保障资金来源，加强资金运营管理，更好满足人民群众日益增长的社会保障需求。一是合理增加财政对社会保障的资金投入。在明确政府、企业、个人责任边界前提下，研究调整财政补基金收支缺口的补贴方式，调整优化财政支出结构，合理确定和保障财政对社会保障的资金投入。二是规范强化社会保险基金管理。完善社会保险基金预算制度，加强绩效管理，强化预算硬约束。依法严厉打击欺诈骗保等行为，确保基金安全高效、合理使用。推进各项社会保险费由税务部门统一全责征收，提高社会保险费征收效率。三是大力拓宽资金来源。合理确定全国社会保障基金储备规模，完善筹资支付机制，多渠道壮大全国社会保障基金规模。积极稳妥开展社会保险基金投资运营，确保基金保值增值。完善多支柱、多层次的养老和医疗保障体系，更好发挥商业养老和医疗保险的补充作用。

“胸怀千秋伟业，恰是百年风华。”财政部门将切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，心怀“国之大者”，进一步提高政治判断力、政治领悟力和政治执行力，以“功成不必在我，功成必定有我”的担当和耐心，扎实落实社会保障体制机制改革各项任务，推进建设更加公平更可持续更高质量的社会保障体系，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，为实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而不懈努力。

责任编辑 刘慧娴

中国财政杂志社