

国民经济和社会发展第十个五年计划

人口、就业和社会保障重点专项规划

序言

控制人口数量，稳定就业形势，完善社会保障体系，既是促进我国经济社会持续快速健康发展，向社会主义现代化目标稳步迈进的基本条件，也是我国深化改革，保持社会稳定和国家长治久安的一项根本性任务。从新世纪开始，我国将进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。在这个关键时期，如何为经济社会的快速发展和体制改革的进一步深化创造比较宽松的社会环境，是一个涉及处理好改革、发展、稳定三者关系的重大基础性问题。

在我国经济社会发展进程中，人口、就业和社会保障三个领域的问题相互制约、相互影响，始终存在着紧密的内在联系。人口过多是我国诸多经济和社会问题产生的根本原因之一，人口数量的持续增长，造成与资源、环境的矛盾日益突出，对可持续发展战略形成挑战。劳动适龄人口的不断增加导致劳动力供求矛盾突出，就业形势严峻，影响了人民生活水平的提高，加剧了收入差距的扩大。人口老龄化的加速发展又进一步加大了社会保障的支付压力，对经济社会的发展产生深刻影响。社会保障制度不健全，不但对社会稳定构成威胁，而且阻碍了经济体制改革的不断深化和经济结构的加快调整。人口、就业和社会保障是我国现代化建设过程中必须长期面对的重大难点问题。因此，要以人口问题为出发点，从宏观调控的角度对人口、就业和社会保障统筹规划，继续控制人口数量，提高人口素质；进一步改善就业结构，扩大就业空间，形成以市场为导向的就业机制；重点深化社会保障体制改革，加快社会保障体系建设，基本满足城乡居民多层次保障需求。

本规划的核心内容是在控制人口增长的前提下，着重阐述“十五”时期稳定就业形势、完善社会保障体系的方针、目标、主要任务以及相应的政策措施。本规划的规划期为2001年至2005年。

一、主要成就、面临的严峻挑战和有利条件

新世纪初，发展变化的国际国内形势，对我国人口、就业和社会保障带来了新的机

遇与挑战。

（一）“九五”的主要成就

在党的十五大精神指导下，经过全国人民的共同努力，我国人口控制、就业和社会保障制度改革工作，基本完成了“九五”计划确定的目标与任务。

1、人口过快增长得到有效控制，人口再生产类型发生历史性变化。“九五”期间，计划生育政策进一步得到落实，计划生育率稳步提高，晚婚、晚育、少生优生的婚育观正在形成，妇女总和生育率已降至更替水平以下。“九五”期间净增加 6000 万人，年均人口自然增长率为 9.69%，2000 年末全国大陆总人口可控制在 12.7 亿以内。1998 年人口自然增长率首次降到 10% 以下，人口再生产实现了低出生、低死亡、低增长类型的历史性转变。

2、就业规模继续扩大，劳动力市场机制初步形成。“九五”期末全国从业人员达到 7.12 亿人，五年城镇新增加就业 3560 万人。国有企业富余人员问题得到初步解决，在经济结构调整中下岗的国有企业职工近 50% 实现了再就业，城镇登记失业率控制在 3.1%。就业结构不断改善，第一产业从业人员占全国从业人员的比重首次降到 50% 以下，实现农村劳动力向非农产业转移 3000 万人，第三产业从业人员所占比重稳步增长，由 1995 年的 24.6% 上升到 27%。劳动就业制度改革取得进展，企业自主用人、劳动者自主择业的市场就业机制初步形成。

3、社会保障制度改革取得重要进展，社会保障体系初步建立。“九五”期间，社会保障各项改革措施稳步推进，保障体系建设步伐加快，社会保险管理体制和运行机制的改革不断深化。国务院相继出台了城镇职工基本养老保险、基本医疗保险和失业保险等方面的条例和决定，进一步扩大了社会保险覆盖面，规范了基本养老保险和基本医疗保险社会统筹与个人帐户相结合的模式。“九五”期末，城镇职工参加基本养老保险、基本医疗保险和失业保险的人数分别达到 10448 万人、4332 万人和 10408 万人。加强了社会保险基金的管理和征缴力度，提高了三条保障线标准，基本做到了“两个确保”工作。国有企业下岗职工 95% 以上进入了再就业服务中心，90% 以上的人领到了基本生活费；3000 多万企业离退休人员基本按时足额领到了基本养老金。基本上实现了养老金社会化发放。社会救济制度进一步完善，《城市居民最低生活保障条例》的出台，进一步扩大了社会救济覆盖面，使这项工作走上规范化、法制化的管理轨道。全国城市已全部建立了城市居民最低生活保障制度。社会福利事业进一步发展，社会化进程逐步推进。全国城乡社会福利机构床位数达到 110.5 万张，城镇社区服务中心达到 8101 个，社区服务设施 20 万个。妇女、未成年人、老年人、残疾人等弱势群体的合法权益得到保护。

（二）面临的严峻挑战

1、人口数量过多，仍是可持续发展的首要问题

人口问题一直是制约我国经济和社会发展的主要因素。预计“十五”期间将增加 5600 万人左右，到 21 世纪 40 年代，人口将达到总量为 15 亿以上的峰值。在今后相当长的时期内，庞大的人口规模与资源、环境不相适应的矛盾将日益尖锐。目前的低生育水平还很不稳定，各地发展不平衡，实行计划生育仍有相当的难度，造成人口增长过快的主要压力来自中西部地区。

2、城乡就业矛盾依然突出，结构性失业更加严峻

“十五”期间，我国新生劳动力供给总量将升至峰值，达到 4650 万人，就业压力将会明显增加。随着我国加入 WTO 以及产业结构调整和企业改革步伐的加快，结构性失业问题将更加严重。同时农业剩余劳动力已有 1.5 亿人以上，“十五”期间估计每年还要新增加 500-600 万人，转移农业剩余劳动力的任务十分艰巨。

3、劳动力市场机制尚不完善，劳动力资源不能得到有效的开发和合理配置

我国劳动力的市场竞争就业机制尚未完全形成，城乡之间、地区之间以及部门之间就业政策不协调、不配套而导致的市场分割现象严重。户籍制度和人口迁移政策限制太多，劳动力市场价格机制不健全，社会保障制度不完善等，阻碍了劳动力的合理流动，影响了劳动力资源的有效开发利用。

4、社会保障体系不健全，人口老龄化、体制改革和经济结构调整对社会保障的压力迅速增大

2000 年，我国已进入人口老龄化社会。这一趋势将加速发展，2005 年 60 岁以上的老年人口将达到 10.5%，2050 年将上升到 28% 以上。人口老龄化对社会保障，特别是对基本养老保险和基本医疗保险的压力在迅速增大。“十五”期间，结构性失业、企事业单位富余人员的消化以及城镇贫困现象等许多影响社会稳定的问题将更加突出，社会保障体系建设的任务十分艰巨。

目前我国各类社会保障事业发展不协调，滞后于经济和社会发展的需要。一是对社会弱势群体的保障程度低；二是保障体系建设相对滞后；三是农村基本保障工作薄弱，农村养老、医疗和贫困人口救济问题突出。

5、社会保障资金缺口较大，社会保险基金管理不规范

在社会保险体制转换过程中，单独依靠征缴的基本养老保险费已难以满足日益增长的基本养老金支付需求。主要问题是：基本养老保险基金当期收不抵支，社会统筹基金占用个人账户基金，直接影响了个人账户的积累；社会保险基金的互济功能没有充分体现，省级统筹没有严格实施，社会保险基金没有资金积累，中央调剂能力有限；社会保

险基金运营手段和保值增值机制尚未建立；基金征缴困难，企业欠费问题严重等等。

（三）有利条件

在充分认识人口、就业和社会保障面临严峻挑战的同时，“十五”期间控制人口增长，稳定就业形势和完善保障体系也存在很多有利条件和良好机遇：

1、我国实行计划生育 20 年来，逐步形成了适合我国国情的计划生育政策，控制人口数量、提高人口素质的基本国策已深入人心。计划生育的工作机制和有利于实行计划生育的利益导向机制正在形成，基层服务网络初步建成，全国生育水平开始降到更替水平以下，计划生育工作已步入良性发展轨道。这为新时期人口与计划生育工作的深入开展创造了有利条件。

2、随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立与完善，市场导向的就业机制正在逐步形成，劳动力市场建设初具规模，这为进一步解决就业问题打下了较好的基础。“十五”期间，我国经济的持续快速增长以及城市化、西部大开发战略的实施也为缓解就业压力提供了契机。

3、目前，我国社会保障体系已初步建立，有关法律规章建设步伐加快。十五届五中全会明确提出了建立独立于用人单位之外的社会保障体系的要求，社会保障制度改革的方向和筹资渠道进一步明确，同时国家经济实力的逐步增强，也为社会保障制度的改革提供了坚实的财力基础。当前是我国人口负担系数较低的时期，尤其在“十五”这一关键时期，为我国大力发展经济，建立和完善社会保障体系，在老龄化高峰到来之前做好物质和制度准备提供了机遇。

4、社会成员对改革的承受能力和自我保障能力不断提高。随着社会主义市场经济体制的初步建立，城乡居民市场意识和法制观念已经基本形成，收入普遍得到较大幅度的提高，社会成员的抗风险能力逐步增强。

5、党中央、国务院以及地方各级人民政府对人口、就业和社会保障工作的高度重视，也为进一步解决人口、就业和社会保障问题提供了极其重要的保证。

二、指导方针、发展目标和基本原则

（一）指导方针

“十五”期间，我国人口、劳动就业和社会保障工作必须以邓小平理论为指导，紧紧围绕保持国民经济持续、快速、健康发展和维护社会稳定的大局，以人的全面发展为中心，坚持计划生育的基本国策，实行更加积极的促进就业政策，完善社会保障制度体系，切实保护广大人民群众的利益，促进社会公平，为改革开放和社会主义现代化建设

创造稳定的社会环境。

（二）发展目标

1、有效控制人口规模，稳定低生育水平，提高出生人口素质。“十五”期末，全国总人口控制在 13.3 亿以内，五年新增人口 5600 万人，人口年平均自然增长率不超过 9‰。出生人口素质明显提高。

2、努力保持就业规模稳定增长，进一步改善就业结构，抑制失业率上升，基本形成市场导向的就业机制。“十五”期间，全国新增城镇就业 4000 万人，转移农业劳动力 4000 万人，城镇登记失业率控制在 5%以内。到“十五”期末，三次产业就业结构调整调整为 44: 23: 33，劳动者素质得到进一步提高，建立起机制灵活、基本完善的劳动力市场体系。

3、加速推进社会保障体系建设。加快城镇社会保障制度建设，基本建成独立于用人单位之外、资金来源多元化、保障方式多层次、保障制度规范化、管理服务社会化的有中国特色的社会保障体系。在农村，以多种医疗保障办法建设为先导，积极探索与社会主义市场经济体制和经济发展水平相适应的基本保障体系。城镇各类社会劳动者逐步纳入社会保障体系。“十五”期末基本养老保险、基本医疗保险和失业保险覆盖法规规定的所有用人单位和劳动者。社区服务中心数达到 9600 个，社会福利床位数达到 180 万张。

（三）基本原则

1、政府主导，社会参与

人口、就业和社会保障工作作为政府的最重要的职责之一，要充分发挥政府的主导作用，加强各级政府相应的调控管理能力。要坚持依靠广大人民群众积极参与，调动企业、个人的积极性，积极发挥社会团体、中介组织的作用，提高社会成员在政府指导和帮助下，自我管理和互助互济的能力。

2、改革创新，完善制度

通过体制改革和制度创新，引入市场化、社会化运行机制，健全相关的社会基本制度，加强法制建设，规范政府、企业和个人的行为，形成统一、完善的社会保障体系和市场导向的就业机制。

3、适应国情，突出重点

坚持生产力为标准，正确处理好长远利益和近期利益的关系，处理好改革、发展、稳定之间的关系。在控制人口、促进就业、建立社会保障和社会服务体系时，必须要同国家、各地区的经济发展水平和实际情况相适应，必须考虑国家和企事业单位的承受能力，集中力量解决人民群众的基本需求和维护社会稳定面临的重大问题。

三、人口控制的主要任务和政策措施

（一）主要任务

继续坚持计划生育的基本国策，稳定现行计划生育政策，把工作重点放在农村特别是中西部地区，加强对流动人口的计划生育管理。进一步落实“三为主”（以宣传教育、避孕、经常性工作为主）的工作方针，建立依法行政、村民管理、优质服务、政策引导、综合治理的计划生育管理机制。稳定低生育水平，提高出生人口素质。大力提倡优生优育，提高计划生育和生殖健康服务的能力和水平，推动不同地区人口与计划生育工作的均衡发展。

（二）政策措施

1、继续实行党政领导责任制。坚持和完善人口与计划生育目标管理责任制，各级党委和政府主要领导要亲自抓、负总责。要从全局和战略高度认识和解决人口问题，把人口与计划生育工作摆到可持续发展的基础位置，坚持不懈地把人口与计划生育工作抓紧抓好，确保未来人口与计划生育目标的实现。

2、制定有利于农村计划生育家庭的社会经济政策。各级政府部门要采取小额贷款、项目优先、科技扶持、政策优惠等措施，帮助计划生育农户增加经济收入。优先保障计划生育贫困户的基本生活需求，解决现实困难，提高社会经济地位。研究制定农村独生子女户和双女户父母养老保障的有关政策，切实落实对计划生育家庭的各种奖励优惠措施，解除群众实行计划生育的后顾之忧。

3、建议制定《人口与计划生育法》。加快人口与计划生育国家立法进程，逐步建立健全人口与计划生育法制体系，把人口与计划生育工作纳入法制轨道。加强法制宣传，增强干部群众的法律意识，提高依法行政水平，充分发挥群众监督和舆论监督作用，切实维护群众的合法权益。

4、加强计划生育服务能力建设。继续加强中西部贫困地区计划生育技术服务设施和能力建设，充分利用现有卫生技术服务资源，尽量共享现有人员和设备，巩固和发展服务网络，改善服务条件。积极培训和充实基层技术服务人员，满足群众避孕节育、生殖健康和优生优育需求。城市要积极发挥社区的管理服务功能。建立以现住地为主的流动人口计划生育综合管理机制。

“十五”期间，以预防农村地区高发先天性疾病为重点，逐步形成覆盖重点地区的出生缺陷干预网络，全面推进优生优育工作，使我国出生缺陷发生率在现有水平上明显下降。

5、加快人口和计划生育信息化建设，提高管理和服务水平。建立全国人口和计划生

育系统信息网，及时准确地掌握妇女节育生育状况，提高计划生育管理和服务水平。

四、促进就业的主要任务和政策措施

（一）主要任务

1、努力促进就业增加，缓解结构性失业矛盾

继续保持经济的快速增长，最大限度地创造新的就业机会，基本满足城乡劳动适龄人口的就业需求。广开就业门路，大力发展劳动密集型产业和企业，将第三产业、中小企业和非公有制经济作为今后扩大就业的主要渠道。通过调整产业结构、加快城市化进程和强化提高劳动力素质，改善劳动力就业结构，提高就业弹性和就业容量，有效减轻结构性失业压力，促进农业剩余劳动力转移。

2、进一步发展完善劳动力市场，促进劳动力合理流动

立足于提高劳动力资源的配置效率，积极促进劳动力流动，建立基本统一、规范的劳动力市场体系，完善政府对劳动就业的管理手段和相应的法律规章，进一步深化改革劳动人事和户籍管理制度，调整和协调有关就业的政策措施，充分发挥市场对劳动力资源配置的导向作用。

（二）政策措施

1、实行积极的促进就业政策，千方百计扩大就业规模

经济增长要为扩大就业提供切实保证。“十五”期间，要继续采取有效的宏观调控政策，将经济增长速度保持在7%左右，全国新增城镇就业4000万人，以基本满足新生劳动力的就业需求，并为扩大就业拓展更大空间。

依靠发展第三产业提高就业增长弹性。要采取切实可行的政策措施，积极发展就业容量大、社会需求迫切的教育培训、社区服务、旅游业等为重点的第三产业，努力促进劳动力需求的增长，不断提高第三产业从业人员占全部从业人员的比重，充分发挥第三产业增加就业容量的巨大潜力。

确立中小企业和非公有制经济作为扩大就业的主渠道地位。采取放宽市场准入限制、税率优惠、建立投融资渠道等有力措施，积极促进中小企业和非公有制经济发展壮大，使之真正成为吸纳劳动力就业的主要载体。要制定和落实优惠政策，鼓励企业增加用工和劳动者创业，促进下岗失业人员再就业。

以实施“走出去”开放战略带动就业增加。努力开拓国际劳务市场，加强国家之间的劳务合作关系，继续扩大工程承包、远洋运输等传统劳务输出项目。鼓励具有比较优势的产业和企业向境外转移或投资、举办经济实体，带动劳动力就业。有组织地开展各

类专业人员的劳务输出。

2、实施两大发展战略，促进农业剩余劳动力转移

通过实施城镇化战略加快农村劳动力的开发利用。坚持城市发展多元化的方针，发挥大城市的聚集和扩散效应，引导乡镇企业发展和小城镇建设相结合，积极促进农村劳动力向城镇第二、三产业转移。同时，改革相关制度和调整相关政策，合理、有序地实现人口城镇化。

实施西部大开发战略要与就业目标紧密结合。在制订开发规划和实施开发项目时，必须作出对当地劳动力的使用安排计划。进一步扩大以工代赈的规模，将扶贫和就业有机地结合起来。对生产生活条件恶劣和生态环境保护地区，要实行经济补贴和移民并举措施，为农业剩余劳动力开辟新的就业途径。

继续发挥第一产业作为农业剩余劳动力蓄水池的作用。加快农业和农村经济结构调整，发展农业产业化组织，加强农业社会化服务体系建设，引导调整乡镇企业结构，保护和调动农民的生产经营积极性，扩大农村经济吸收农业剩余劳动力就业的能力。

3、建立统一、规范的劳动力市场，完善就业服务体系

统筹规划和调控全国城乡劳动力就业，取消各种限制劳动力合理流动的政策规定，促进劳动力在城乡之间、地区之间的有序流动。“十五”期间，通过改革户籍制度和社会保障制度创新，在东部有条件的省市或经济比较发达的地区，逐步推进城乡劳动力市场一体化。通过建立和完善统一的社会保障制度，深化劳动就业制度改革，取消社会从业人员之间的不同“身份”，消除不合理市场分割现象，尽快统一城市劳动力市场。

建立劳动就业登记制度，进一步改革劳动工资制度。社会成员就业必须登记，确定唯一社会保障号码，建立个人工资帐户和社会保障帐户。逐步建立和完善劳动力市场工资指导价位制度。

实现职工劳动报酬和福利的工资化、货币化，改进政府对企业工资管理的调控手段，促进劳动力市场价格机制的形成。

完善和规范劳动就业服务体系。加强劳动力市场载体建设，建立覆盖全国主要城市的劳动力管理与服务信息网络和劳动力供求状况的信息分析发布制度。努力改善公共职业介绍机构的服务，实现职业介绍机构网络化、现代化，提高服务机构人员的专业化水平，促进民营职业介绍机构的健康发展。制定劳动力市场管理和职业介绍、职业指导、劳动事务代理等就业服务制度和标准，规范劳动者、企业和社会中介组织的市场行为。

4、全面提高劳动者素质，实行灵活的就业形式

采取就学替代就业措施。大力发展非义务教育，进一步扩大高等教育和高中阶段教育的招生规模。全面推行劳动预备制度和劳动就业准入制度，对新生劳动力、下岗失业青年强化职业教育和职业培训。力争通过增加大学、高中招生数量和就业前培训，提高

文化和技能素质，使当年大部分劳动适龄青年延迟就业。

加强在职培训和再就业培训。推行职业资格证书制度，强化再就业培训工作，对下岗失业人员实行免费培训。重视开展对农村劳动力的职业技术培训，逐步形成完善的农村职业培训体系。

实行灵活的就业形式。引导劳动者转变就业观念，采取非全日制、临时性、阶段性和弹性工作时间等多种灵活的就业形式，提倡自主就业。改革和落实带薪休假制度。

五、深化社会保障体制改革，加快社会保障体系建设

（一）主要任务

1、加快社会保障制度改革，健全多层次社会保障体系

政府要加强宏观调控和政策引导，发挥市场和社会各方面在社会保障体系建设中的积极作用，努力构筑覆盖全社会的多层次社会保障安全网。一是以深化城镇职工基本养老、基本医疗和失业保险制度改革为重点，在试点的基础上扩大改革实施范围，推进各项制度建设，基本建立统一、规范、完善的社会保险制度体系。二是完善社会救济、社会互助、优抚安置和社会福利政策，切实维护妇女、未成年人、老年人和残疾人的合法权益；加强对社会低收入群体的保障和救助，确保城市居民最低生活保障制度的落实。三是改善政府的宏观调控，健全社会保障法律法规，建立信息网络系统，提高管理水平和工作效率，保证社会保障制度改革的顺利实施。四是大力加强社区建设，鼓励社会各方面积极参与社区建设，实现社会保障管理服务的社会化，切实减轻企业的社会负担。五是推动农村基本保障体系建设，在健全初级卫生保健服务体系和以家庭养老为主的基础上，探索市场经济条件下适合农村不同地区的各种保障形式，满足广大农民的基本保障需求。

2、改进筹资方式和运营机制，保证社会保障基金的平稳运行和有效积累

要进一步强化对社会保障基金的调控和监管，基本形成规范操作、高效运行的社会保障基金收支体系。通过深化改革，统筹安排，开源节流，采取盘活存量、扩大增量的多种筹资办法，建立可靠稳定的社会保障基金筹资机制。调整财政支出结构，增加必要投入，充实保障基金，在确保当期支付的基础上逐步解决基本养老保险个人账户积累问题，合理调整缴费率和替代率水平。改进社会保障基金运营手段，提高运营效率，实现保值增值。加强对各级社会保障基金的监管，规范收、支、管、投各环节的监督制约机制，促进社会保障体系稳定、健康和有序运行。

（二）政策措施

1、以加强制度建设为核心，改革完善社会保险体系

完善城镇企业职工基本养老保险制度。要在制度规定范围内的各类用人单位全面建立起统一的基本养老保险制度。继续完善社会统筹与个人帐户相结合的养老保险模式，实行统筹基金与个人帐户基金分帐管理，在保证离退休人员基本养老金支付的基础上，逐步做实个人帐户，确保基本养老保险制度的稳步实施。根据居民生活费用价格指数和在职职工工资增长情况，规范基本养老金的调整机制，准确核定缴费基数，合理控制替代率水平。推动基本养老保险在全国范围内实现省级统筹。

尽快健全城镇职工基本医疗保险制度。全面推进基本医疗保险制度改革，基本医疗保险制度实行社会统筹和个人帐户相结合。要健全费用分担机制，改进支付方式。逐步建立多层次的医疗保障体系。研究制定职工大额医疗费用和国家公务员医疗补助办法，妥善解决基本医疗保险最高支付限额以上的医疗费用；建立社会医疗救助制度。同步推进医疗保险制度、医疗机构和药品流通体制改革，用比较低廉的费用，提供比较优质的医疗服务。提高卫生资源利用效率和服务水平。

进一步完善失业保险制度。全面贯彻落实《失业保险条例》，依法扩大失业保险覆盖范围。加强失业人员的职业培训和再就业工作，继续实行鼓励失业人员自谋职业的政策支持和税收优惠。做好下岗职工基本生活保障与失业保险的并轨工作，逐步取消再就业服务中心，同时作好与其他社会保障制度的衔接工作。

完善机关事业单位社会保险制度。对国家机关公务员和按公务员管理的事业单位人员，要逐步实施基本养老保险制度改革；已改制为企业的事业单位按城镇企业职工基本养老保险制度执行；由财政部分拨款事业单位的养老保险制度另行制定。机关事业单位要按照国家的统一规定，参加所在地区的基本医疗保险。

稳步推进工伤保险和生育保险制度的试点和改革。逐步建立和完善城镇职工工伤保险制度和生育保险制度，切实保障工伤职工和生育女职工的基本权益。

2、规范和强化城市居民最低生活保障制度，积极发展企业补充保险和商业性保险

城市居民最低生活保障制度要覆盖家庭成员人均收入低于最低生活保障线的所有贫困人群。要按照当地维持城市居民基本生活所必需的费用，合理确定并逐步提高保障标准。严格进行家庭收入调查，规范申请、评审和发放最低生活保障金程序，使经济转轨过程中的弱势人群得到最低生活保障。

鼓励有条件的企业为职工建立企业年金和补充医疗保险，探索建立企业年金和补充医疗保险的管理方式以及保值增值机制。对企业实行企业年金和补充医疗保险的给予适当的税收优惠。商业保险要增加服务项目和服务范围，提高服务质量，满足经济状况较好的单位和人群的高层次保障需求。

3、加快社区建设，推动社会保障社会化

要改变传统的单位福利体制，剥离用人单位承担发放社会保险金和管理社会保障对象的社会性职能。离、退休人员、失业人员与用人单位脱钩后，社会保险金由银行、邮局代发，人员由社区统一管理。做好退休人员、失业人员社会保险关系的管理、接续和转移工作。建立真正独立于用人单位之外的社会化保障体系。

建立新的社区管理与发展模式，明确社区职能定位，合理划分社区范围，加快社区组织与设施建设，改善和提高基层的管理能力和服务水平，充分发挥社区在实现社会保障管理服务社会化中的作用。健全社区服务网络，逐步完善就业指导、医疗保健、文化娱乐等设施。政府要通过政策扶持和引导，调动、吸引社会力量积极参与社区服务设施建设，采取委托经营、购买服务、合作管理等方式，推进社区服务的社会化、产业化和市场化。为缓解人口老龄化压力与社会养老能力不足的矛盾，在人口老龄化严重地区要重点加强养老服务设施建设。

4、探索多种保障形式，推进农村基本保障体系建设

进一步健全农村初级卫生保健体系，以农村卫生体制改革为动力，积极探索和完善农村合作医疗等医疗保障办法，因地制宜地确定农村医疗保障方式，逐步提高医疗保障水平。为实现人人享有初级卫生保健的目标，以农村贫困地区为重点，加强农村卫生基础设施建设，重点扶持西部地区办医条件严重落后的国家扶贫开发工作重点县的县医院和中心乡卫生院建设。坚持以家庭养老为基础，在比较发达的地区和乡镇企业，以农民自愿为原则，鼓励参加商业保险，探索多种形式的补充社会保险。要妥善解决城镇化进程中社会保障政策的适用与衔接问题。对进入城镇就业的农民工，要按照有关规定参加相应的社会保险。发展农村敬老院，进一步完善“五保”供养制度。继续贯彻扶贫攻坚战略，加大开发式扶贫、科技扶贫力度，保障最低收入农民的基本生活。

5、扩大社会保障资金来源，提高基金运营能力和积累水平

建立可靠、稳定的多渠道筹资机制。一是加大社会保险费征缴力度，保证当期保险费收入，结算方式上必须全额缴拨；二是中央和地方各级财政要调整财政支出结构，提高社会保障支出比重；三是结合国有经济结构的战略调整，变现部分国有资产；四是扩大彩票发行规模，按收入比例提取保障基金；四是将现有部分税种收入专项用于社会保障基金，也可以适时开征专项使用的新税种或附加税、发行长期国债等。通过以上办法在保证到期支付的同时，确保个人帐户的有效积累。

提高基金运营效率和投资收益率。通过招标委托有资信的专业性金融机构具体经营保险基金，随着资本市场的逐步完善，要适时开拓新的投资领域；提高规范运营效率，实现保值增值，使基金运行步入良性循环。

6、健全社会保障宏观调控和监督体制，保证社会保障制度改革的顺利实施

要加强对社会保障制度改革的统一领导和组织实施。国务院组成社会保障宏观协调机构，根据经济和社会发展状况以及改革目标，协调各有关部门研究制定社会保障体系发展的中长期规划、社会保障信息系统建设标准、社会保障总量调控指标等政府干预目标以及实施方案，做好政策配套和部门衔接工作，统一解决重大的政策性问题。

加强全国社会保障基金及其理事会对基金的规范管理，根据国务院确定的职责，在现行政策法规基础上制订管理条例，依据条例管理资金筹措，监督基金运行，向社会公布基金财务状况。严格落实基本养老保险基金省级统筹，充分发挥省级统筹对本地区基本养老保险基金收支运行的调剂和引导作用。

规范监督制约机制。加强行政监督和社会监督，明确相关机构的职能定位与合理分工，强化对社会保障政策执行情况和各级社会保障基金收、支、管、投的全过程监管，严格依法运作，确保公开、透明、安全和高效，使监督制约机制规范化和制度化。

7、加强法制和信息技术支持，改善社会保障体系建设的基础环境

建议抓紧制定并实施《社会保险法》，规范社会保险法律关系和各类法律主体行为，强化社会保险制度的法律地位。通过法律手段，扩大社会保险覆盖范围，加大社会保险费征缴与基金监管力度，规制保险基金运营模式，防范可能的政策风险和制度风险。加强执法监督，依法制裁拒缴、挪用、侵占社会保险金等违法行为。

加快社会保障管理信息系统建设。在充分利用现有资源的基础上，建立覆盖全国的社会保障信息网络，把社会保障对象的基本情况以及各类资金的缴纳、记录、核算、支付、查询服务等纳入系统管理，保证信息的准确与完整。信息网络建设要由中央政府制定统一规划方案和建设标准，各地政府分步组织实施，实现全国联网，提高社会保障工作的现代化管理与服务水平。

8、发展其他社会保障事业

继续发展社会福利、优抚安置和社会互助等社会保障事业。大力发展慈善机构，鼓励社会互助和各种形式的志愿活动。建立相应的支持机制和优惠政策，不断完善社会保障服务体系。贯彻落实妇女、儿童发展纲要，切实保障妇女、未成年人合法权益。加强残疾人事业，帮助残疾人康复、就学和就业，创造残疾人平等参与社会生活的条件。