

纪念改革开放三十周年

2008浙江就业报告

社会保障问题研究

SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU

■ 陈诗达 主编



中国劳动社会保障出版社

纪念改革开放三十周年

2008 浙江就业报告

社会保障问题研究

浙江省劳动和社会保障厅
浙江省劳动和社会保障科学研究院

陈诗达 主编

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

2008 浙江就业报告——社会保障问题研究/陈诗达主编. —北京:
中国劳动社会保障出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 5045 - 7211 - 0

I. 2008… II. 陈… III. ①就业-研究报告-浙江省-2008②社会
保障-研究报告-浙江省-2008 IV. D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 094770 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 26.25 印张 345 千字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

编委会名单

总 顾 问 陈小恩

顾 问 田小宝 黄亚萍 姚先国

主 编 陈诗达

副 主 编 谭永杰 何文炯

编撰人员 (以姓氏笔画为序)

马克继 王晓琴 王 萍

王 晨 王斐波 厉 进

庄小木 米 红 许卫祖

邢水德 孙胜梅 何文炯

李远明 李明伟 张春玉

陆海深 陈 野 陈诗达

陈朝晖 周永水 周 坚

周惠文 季朝锋 项 薇

徐红梅 商卓群 黄乃忠

曹建国 斯 燕 谭永杰

潘惠芬

序

在人类社会的发展进程中，社会保障一直以其不可替代的功能发挥着独特作用。在当代社会，社会保障更是成为一个国家或地区社会文明、社会公正、社会和谐程度的核心评价指标。凡是社会保障制度健全的国家，必定是文明、和谐的国家；凡是社会保障制度残缺的国家，必定是社会矛盾与社会危机频发的国家。当一个国家发展到一定阶段后，通过健全社会保障制度安排来保障民生、改善民生便会成为国家发展的必然选择，欧美等发达国家是如此，包括韩国等在内的新兴工业化国家也是如此。因此，以社会保障制度为核心的国民福利甚至已经成为当代世界衡量一个国家或者地区的政府合法性的重要依据。

经过三十年来经济持续高速增长，我国国民经济已经发展到了一个较高的平台，日益丰厚的物质基础不仅为国家建设社会保障制度创造了相应的经济条件，也不断激发出国民对社会保障以及通过这种制度安排来谋求更为可靠的安全预期的全面诉求。当构建和谐成为国家发展既定的目标指向，当公平、正义、共享成为整个社会的主流价值甚至核心价值，当诸多社会问题迫切需要依赖社会保障制度来化解，加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系便很自然地成为国家持续、健康发展的重大使命。因此，中国需要一个健全的社会保障体

系，需要一个能够日益公平地惠及全体国民的社会保障制度。

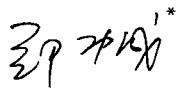
从国际经验与中国现实出发，走中国特色的社会保障道路是我们国家社会保障改革与制度建设的必由之路。中国特色的社会保障制度无疑是中国特色社会主义道路的重要内容，它既要尊重各项社会保障制度自身的发展规律，又要与中国具体国情相适应，因为各国社会保障制度虽然有着许多共同特征，但毕竟要受制于各国的政治、经济、社会乃至历史文化传统等诸多因素，各国的社会保障制度其实是这些因素综合影响的结果。因此，我曾经指出过，所谓合理的社会保障模式，其实是能够适应所在国家的国情和适应所在国家所处时代的社会保障制度安排，国情变化与时代发展是我们优化中国社会保障制度的两个根本因素。回顾中国社会保障制度已经持续二十多年的改革历程，可以用“成就巨大、教训深刻”来评价，这一制度既对中国的改革事业与经济发展起到了巨大的维系与促进作用，也让国家与相关群体付出了很大的代价。以往的社会保障理论与政策研究，往往不是偏重或者屈从于现实国情就是在扭曲现实国情的基础上走向极端；以往的社会保障改革实践，往往不是追求试点先行、单项突破就是放任各地自由探索，不良后遗症总是波及新制度的健康成长；缺乏总体设计与宏观统筹是理论研究的内在缺陷，政策分割、部门职责紊乱则构成了社会保障制度设计的先天不足。因此，中国社会保障改革与制度建设的任务远未完成，既要改革计划经济体制时期遗留的东西，更要修正以往改革中的缺陷与不足，我曾经用“任重道远、前景光明”来描绘现阶段中国的社会保障及这一制度的未来发展。“任重道远”是因为社会保障制度还存在着许多认识误区与客观困难，要矫正认识误区与克服客观困难并非易事；“前景光明”是国家已经进入了理性、文明的发展阶段，由单纯的经济增长发展到经济与福利同步增长已经不可逆转，把中国建成一个公平的、惠及全体国民的福利社会更是我们走向未来的必然选择。在这样一个关键时期，理论上迫切需要有系统的、宏观的社会保障研究成果，制度实践中则迫切需要有新的战略思

路与统筹安排。

近十年来，我一直密切关注着全国各地的社会保障改革与制度建设。我很欣喜地看到，浙江省作为沿海经济发达省份，不仅市场化改革起步早、发展快、质量好，经济发展走在全国前列，而且十分重视以贯彻落实科学发展观、构建和谐社会为目标的各项制度建设，尤其是在构筑社会就业、社会保险、社会救助相互衔接、相互促进的大社会保障体系上做了大量卓有成效的工作，多项社会保障改革与制度建设也走在全国前列。例如，浙江省率先在全国打破城乡分割与户籍壁垒，形成了以城乡一体化的最低生活保障为主体、各种专项救助为重要内容、较为发达的慈善事业为重要补充的新型社会救助体系；浙江省已经初步建立了覆盖城乡、功能完善、多层次的社会保险体系，一些地区的社会保险制度已经延伸到乡村，社会保险待遇与支付能力持续增强；浙江省还在全国率先建立被征地农民社会保障制度，基本实现了农民失地必保、即征即保的目标，尽管失地农民的社会保障还需要进一步全面融入新的社会保障制度，但浙江省自觉地、切实地维护失地农民的社会保障权益无疑起到了正面的示范作用。正是由于浙江省在社会保障改革与制度建设方面的努力，我们可以看到浙江省城乡居民的社会保障水平要明显高于其他地区，共享经济发展成果的民生目标通过社会保障制度的建设日益得到了体现。从浙江的发展实践可见，经济发展是社会保障改革与制度建设的重要物质基础，地方党委与政府的高度重视和理性决策是这一制度健康发展的基本保证，而社会保障改革与制度建设又促使着浙江省经济社会更加健康、更加文明地持续发展。浙江省的经济发展经验值得引起高度重视，浙江省的社会保障改革与制度建设同样在许多方面有值得各地借鉴的经验，有的改革方案与制度建设能够代表中国社会保障改革与制度建设的发展方向。因此，浙江其实是一个值得研究的可窥中国改革发展进程的典型对象，研究浙江的社会保障改革与制度建设，也一定能够深刻地揭示出这一制度变革的目标与路径及政策取向。

在改革开放迎来三十周年之际，在时代发展特别需要理性的社会保障研究成果的背景下，浙江省劳动保障厅和浙江省劳动保障科学研究院立足浙江，围绕大社会保障体系建设这一主题组织有关部门和高等院校、科研机构的研究人员深入调研和联合攻关，在获取第一手丰富资料的基础上，完成了《2008 浙江就业报告——社会保障问题研究》。这份报告理清了浙江省社会保障事业发展的历史脉络，对养老、医疗、失业、工伤、生育保险以及失地农民社会保障、新型农村合作医疗等社会保障事业的发展作出了实事求是的评估，不仅客观地总结了改革与发展进程中的经验，而且认真剖析了存在的问题，还对社会保障改革与制度建设的未来发展进行了大胆探索，这无疑是一项很有价值的研究成果。

有鉴于此，我对该项成果的完成及《2008 浙江就业报告——社会保障问题研究》一书的出版表示祝贺！并期望有更多的人重视研究浙江及其他先进省市的发展实践，关注中国的社会保障改革与制度建设，共同为建立一个既符合社会保障制度自身客观发展规律又能够适应中国具体国情的完善的社会保障体系而努力。



2008 年 4 月于北京

* 郑功成，全国人大常委会委员，中国人民大学教授。

摘 要

社会保障是指国家通过立法，实行国民收入再分配，为社会成员生、老、病、死、伤、残、失业等风险提供基本经济保障的制度。一般来说，现代社会保障体系包括社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等项目。我国建国后逐步形成的社会保障制度是与计划经济体制相适应的，在相当长一个时期内，为我国经济发展、社会进步和人民生活水平的提高发挥了重要的作用。但是改革开放后随着经济体制改革的深入，经济、社会开始转型，原有的社会保障制度已经不适应改革发展的需要。从 20 世纪 80 年代中期开始，我国的社会保障制度走上了改革之路。进入 21 世纪，随着经济的不断发展、社会进步以及人们自身价值的追求，在科学发展、构建和谐社会的大背景下，社会保障的地位及其重要性越来越被党和政府所重视。完善的社会保障制度，不仅是社会公平的调节器，解决民生问题的重要抓手，维护社会稳定的安全网，更是一个社会进步和文明的标志。

浙江省作为沿海经济发达省份，市场化改革起步早、发展快、质量好，经济发展一直走在全国前列。按照中央对浙江要在全国率先实现全面小康社会的战略部署和要求，浙江省委、省政府围绕实施“八八战略”、建设“平安浙江”“法治浙江”“文化大省”“四位一体”的总体布局，十分重视以贯彻落实科学发展观、构建和谐社会为目标的

各项制度建设,积极主动地探索适合本省省情的社会保障发展之路,特别是在构筑社会就业、社会保险、社会救助相互衔接、相互促进的大社保体系上花大力气做了大量卓有成效的工作,新型社会保障体系建设取得突破性进展,社会保障事业的发展走在了全国前列。

一是覆盖城乡、功能完善、多层次的社会保险体系初步建立。浙江基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育五大保险覆盖面不断扩大,特别是基本养老保险,在2001年浙江省政府出台了“低门槛准入、低标准享受”(以下简称“双低”)的参保政策,有力地促进了基本养老保险覆盖面的扩大。到2007年底,全省企业基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险参保人数达到1 076万人、855万人、1 003万人、585万人和505万人,分别比2002年末净增441万人、432万人、777万人、195万人和311万人。五大基本社会保险得到快速发展的同时,浙江企业年金、储蓄性养老保险等逐步建立,构筑了多层次的社会保障,增强了居民的抗风险能力。截至2006年底,浙江累计建立企业年金的企业已经达到500家左右,参加的职工人数约6.28万人,积累年金基金总量约7亿元。城乡统筹社会保障工作进展顺利,杭州、宁波、嘉兴等地积极探索农民工养老保险办法,出台了有关政策,为农民工纳入社会保障开了好头。

二是养老保险待遇不断提高、支付能力不断增强。随着浙江经济的健康快速发展,浙江综合实力不断增强,为企业退休人员充分享受经济社会发展的成果创造了条件。2003—2007年,浙江连续5年实现参保人数与基金征缴收入持续高速增长,企业基本养老保险基金累计结余604亿元,支付能力达28个月,比2002年末提高17.3个月,支付能力大大高于全国平均水平。全省2004年以来企业退休人员的基本养老金经过多次调整,待遇不断提高,到2008年2月企业退休人员月人均养老金达到1 310元,位居全国省区第一,逐步缩小了企业与机关事业单位的待遇差。同时,养老金社会化服务水平不断提高。企业离退休人员养老金通过社会保险经办机构、银行和邮局等中

介机构发放。2000 年始, 全省养老金社会化发放率一直保持在 100%, 并在 1998 年底前全部补发历史拖欠后, 10 年来始终能够按时足额发放。

三是在全国率先建立被征地农民社会保障制度。改革开放以来, 特别是进入 20 世纪后期, 浙江的城市化进程进一步加快, 被征地农民不断增多, 各种矛盾日益显现。在这样的背景下, 浙江开始了被征地农民社会保障制度的探索。如嘉兴市从 1993 年开始, 经过 5 年的探索, 于 1998 年底出台了第一个浙江地方性的有关被征地农民社会保障制度的实施办法——《嘉兴市区土地征用人员分流办法》。2003 年 8 月, 浙江省政府下发《关于加快建立被征地农民社会保障制度的通知》, 大大加快了浙江被征地农民社会保障制度的建设步伐, 基本实现了被征地农民基本生活保障即征即保。截至 2006 年底, 全省除了尚有 5 个县(市、区)正处于制度运行的试点阶段, 82 个县(市、区)已实施了被征地农民社会保障制度。目前有 291 万名被征地农民纳入了社会保障范围, 有 109 万名符合条件的参保人员已按月领取基本生活保障金或养老保险金; 累计筹集保障资金 283.74 亿元, 被征地农民已参加社会保障的人数和筹集保障资金的总量约占全国的 1/3。

四是城镇居民医疗保障制度建设在试点的基础上稳步推进。随着城镇基本医疗保险制度的推进和农村合作医疗制度的试行, 城镇基本医疗保险覆盖范围外的城镇居民的医疗保险问题, 由于制度缺位, 矛盾日益显现, 已经成为社会关注的热点问题。浙江省政府对涉及医疗保障等民生问题高度关注, 2004 年省长办公会议提出由省劳动保障厅牵头调研城镇居民医疗保障问题。在调研的基础上经过充分酝酿, 浙江省人民政府于 2006 年 8 月出台了《关于推进城镇居民医疗保障制度建设试点工作的意见》, 把城镇居民、学生、失业人员纳入医疗保障体系, 使浙江社会医疗保险从城镇职工医疗保险向城镇全体居民医疗保险拓展和延伸, 人人享有医疗保险开始实现, 为浙江建立覆盖城乡全体居民的基本医疗保险体系迈出坚实的步伐。到 2007 年底,

浙江 50% 的县市实施城镇居民基本医疗保险制度, 参保人数达 150 万人。至此, 浙江省已从制度层面在全国率先实现了城乡居民基本医疗保障全覆盖。

五是农村新型合作医疗发展迅速。近些年来, 党和政府加大了对农村健康医疗的改革力度。2003 年 1 月国务院办公厅转发了卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》, 同年 6 月, 浙江省被国务院列为全国四个试点省份之一。根据党中央和国务院的有关决策和部署, 浙江省政府于 2003 年出台了《关于建立新型农村合作医疗制度的实施意见(试行)》, 启动了新型农村合作医疗的试点工作, 明确了试点工作方案、目标任务和实施步骤。经过 5 年时间的探索试点, 浙江新型农村合作医疗制度稳步推进, 受到广大农村居民的热烈欢迎。到 2007 年底, 全省参加新型农村合作医疗的农民达到 3 000.1 万, 参保率达 89% 以上。同时, 浙江省政府不断加大对农村合作医疗制度的财政投入力度。2008 年, 省级财政对不同经济地区的新型农村合作医疗的补贴标准将提高一倍, 所有市县新型农村合作医疗人均筹资达到 100 元以上。新型农村合作医疗制度的实施对解决广大农民“看病难、看病贵”问题, 加快推进社会主义新农村建设起到了积极有效的作用。

浙江社会保障事业虽然取得了突破性进展, 但还将面临各种挑战: 一是现行社会保障制度与城市化、劳动力市场一体化和就业形式多样化的趋势还有许多不适应。表现为社会保险制度的实际覆盖面还不够宽, 社会保险关系转移难, 农民工和灵活就业人员参保率低、退保率较高。二是部分人群缺乏社会保障, 群体间保障待遇差距较大, 与社会公平、社会和谐的要求不符。表现为农民医疗保险保障水平低, 农民社会养老保险进展缓慢, 企业退休人员与机关事业单位退休人员养老金待遇差距过大, 补充性保险发展不平衡。三是社会保险基金潜伏危机, 难以适应人口老龄化的趋势, 影响社会保险制度持续健康运行。例如, 社会保险筹资渠道狭窄, 社会保险缴费基数不实, 社

会保险历史债务尚未妥善解决，基金保值增值难，以及医疗保险费用控制难等。

当前，浙江社会保障事业的发展，挑战与机遇并存。浙江省第十二次党代会提出“创业富民、创新强省”的总战略，把维护好人民群众根本利益作为“两创”的出发点和落脚点。贯彻“十七大”和省十二次党代会精神，一个突出的重点就是完善浙江的社会保障体系建设。在完善浙江的社会保障体系过程中，要处理好以下五个关系：

一要处理好经济发展与社会保障水平的关系。社会保障制度建设过程中，要建立完善社会保障水平的正常增长机制，根据经济发展适当提高社会保障水平；要统筹考虑机关、事业单位养老保险制度改革，不断缩小企业退休人员和机关事业单位退休人员养老金的待遇差。同时，要注意各项社会保障制度的同步推进，保证社会保障的可持续发展。

二要处理好科学发展观与城乡社会保障发展的关系。在经济发展中建立和完善社会保障制度，不断扩大覆盖面，努力把非公企业职工、个体工商户雇工、个体劳动者、灵活就业人员以及外地农民工纳入社会保障范围。要坚持城乡统筹协调发展的思路，按照省委、省政府提出的建设覆盖城乡居民的社会保障体系的总目标，积极探索农村社会保障制度。要充分认识到，没有比较完善的农村社会保障制度，就没有社会主义新农村。建立完善的农村社会保障制度，既要政府积极引导与高度重视，又需要农村集体经济与广大农民的积极支持。要增加农民收入，提高农民参加社会保险的承受力，农村社会保障的水平，要以保障农民的基本生活为目的，走渐进式发展道路，要参照城镇社会保险社会化管理和服务的实践经验，探索农村社保社会化管理和服务的路子。同时，加快农村社会保障的立法工作，做到有法可依。

三要处理好农民工社会保障与城市化发展的关系。农民工是产业工人的主力军，是中国工业化、现代化发展过程中的一个特殊群体。

因此,从城市化发展的趋势和构建和谐社会的需要看,农民工的社会保障问题,不应该通过建立专门的一套制度来解决,最终应融入统一的社会保障制度中。目前,养老保险方面,可以先用“双低”办法把农民工纳入基本养老保险。在基本医疗保险制度的框架内,重点解决农民工大病住院和规定病种门诊的医疗费用。针对农民工收入低、社会保险关系转移难带来的不愿参保和退保现象,建议在有条件的地方,可以参照工伤保险的办法,积极探索那些流动性大、收入低的农民工,比如其工资收入低于当地社会平均工资60%的,社会保险费用全部由用人单位承担,个人不缴费。或允许个人养老保险缴纳本人工资总额的4%,加上统筹基金中划入4%记入个人账户。农民工社会保险个人账户转移时,由统筹基金中划出个人账户额的同等数,实行与个人账户同步转移等。要通过不断的探索实践,最终通过立法将农民工真正纳入社会保障范畴。

四要处理好基本社会保险与企业年金(补充保险)的关系。要在政府建立基本养老保险、基本医疗保险,保障退休人员基本生活和人们基本医疗需求的同时,通过发展企业年金(补充医疗保险),建立基本养老保险(基本医疗保险)、企业年金(补充医疗保险)和个人储蓄保险相结合的多层次、多支柱的社会保险体系,同时通过发展商业保险,提高企业退休人员养老等的抗风险能力。要拓宽企业年金实行的对象,鼓励有条件的事业单位参加或举办职业年金。要不断完善现行企业年金(补充医疗保险)的法律法规,落实税收优惠政策,促进企业年金(补充医疗保险)的发展、壮大。

五要处理好基金安全和保值增值的关系。现有社保基金的运作模式主要是现收现付和部分积累相结合,随着浙江人口老龄化的到来,社保基金收支不平衡导致的安全问题关系到社会保险的可持续发展,必须引起政府应有的重视。要加快社会保险扩面步伐,按照法律法规的规定,严格规范用人单位的参保,努力做实社保缴费基数。要在做实基数、保证基金安全的前提下,适当降低缴费费率,实现用人单位

间的公平竞争。要加大财政对社会保险的投入力度，多渠道筹措社保基金。要加大社保基金的监管，遵循“安全第一”的原则，在严禁社保基金用于违规投资、借贷的同时，积极争取地方政策，探索基金投资增值渠道。

我们相信，浙江人民在省委、省政府的领导下，坚持科学发展观，一定能够抓住历史机遇，埋头苦干，求实创新，战胜挑战，为浙江的社会保障事业发展作出新的贡献。

Abstract

Social security is a legislated system under which government re-distributes incomes and provides fundamental economic security to society members who facing with risks of birth, old age, sickness and death, injury, disability and unemployment. Generally speaking, modern social security system consists of social insurance, social relief, social welfare and charities etc. The social security system formed after the founding of the People's Republic of China which conformed to planned economy has exerted important function to national economic development, social improvement and people's living standards improvement for a long period. But with deepened economic reform after nation's reform and opening-up, economy and society began to transform, former system could not meet the need of the reform. China began to reform social security system in mid-1980s. With economic and social development, people's pursuance of their own value in 21st century, Chinese Communist Party and the government attach great importance to the status of social security and its importance in backdrop of scientific development and harmonious society. Perfect social security system is not only a regulator of social justice, a gripping device of people's well-being, a safety net of social stability, but also a sign of social development and civilization.

As an economically-developed coastal province, Zhe Jiang started early on marketization reform which has quick development and a good quality, and the economic development has been at the forefront of the country. According to the CPC central Committee's requirements that Zhe Jiang take the lead in realizing all-round better-off society of all country, Zhe Jiang Provincial Committee and the government, centering on the overall arrangement of implementing "eight-eight strategy", building "peaceful Zhe Jiang", "Zhe Jiang under the rule of law", culture province "four-in-one", attach great importance to establish systems with the goal of implementing Scientific Outlook on Development and building a harmonious society, actively explore a develop way for social build a big social security system concerning interrelating and mutually reinforcing social employment, social insurance and social relief. The new social security system has achieved unprecedented progress, and the development of social security undertaking is at the forefront of the country.

First, a perfect-function, multi-level social insurance system which covers cities and countries has been set up in its preliminary form. The coverage of basic old-age insurance, basic medical insurance, unemployment insurance, work-related injury insurance and maternity insurance is expanding unceasingly, especially of the basic old-age insurance under the system of "low threshold access, low standard enjoyment" (hereafter refers to "two lowers"). At the end of 2007, there were 10.76million, 8.55million, 10.03million, 5.85million, 5.05million working people covered in the basic old-age insurance, basic medical insurance, unemployment insurance, work-related injury insurance and maternity insurance, compared to the end of 2002 with a net increase of 4.41million, 4.32million, 7.77million, 1.95million, 3.11million respectively. At the same time, enterprise