



上海社会保障绿皮书®

REEN BOOK OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY

上海社会保障改革与 发展报告 (2009~2010)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT
ON REFORM AND DEVELOPMENT
OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY
(2009—2010)

主 编/汪 泓
副主编/张健明 吴 忠 史健勇



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2010
版



上海社会保障绿皮书

GREEN BOOK
OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY

上海社会保障改革与 发展报告 (2009~2010)

ANNUAL REPORT
**ON REFORM AND DEVELOPMENT
OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY**
(2009-2010)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

上海社会保障改革与发展报告. 2009 ~ 2010/汪泓主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2010. 7
(上海社会保障绿皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1494 - 2

I. ①上… II. ①汪… III. ①社会保障 - 福利制度 - 研究报告 - 上海市 - 2009 ~ 2010 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077576 号

上海社会保障绿皮书

上海社会保障改革与发展报告 (2009 ~ 2010)

主 编 / 汪 泓
副 主 编 / 张健明 吴 忠 史健勇

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127
电子信箱 / pishubu@ssap.cn
项目经理 / 邓泳红
责任编辑 / 陈 韬
责任校对 / 王明明
责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬
品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 26 字数 / 445 千字
版 次 / 2010 年 7 月第 1 版 印次 / 2010 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1494 - 2
定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO（) 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害（) 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

上海社会保障绿皮书编委会

主 编 汪 泓

副 主 编 张健明 吴 忠 史健勇

编委会成员 郝建平 李正龙 陈心德 王裕明
吴 清 唐幼纯 沈 勤 郝 勇
刘 芳 严运楼

主编简介

汪泓女，1961年4月生，江苏南京人，中共党员，上海交通大学企业管理博士，复旦大学应用经济学博士后，现任上海工程技术大学校长、教授，上海交通大学博士生导师，教育部高等学校管理科学与工程类学科教学指导委员会副主任委员，国家新世纪“百千万”人才工程国家级人选，教育部新世纪优秀人才支持计划资助学者，享受国务院特殊津贴专家。上海市第十、十一、十二届人大代表，上海市第十二届人大教育科学文化卫生委员会咨询组专家。主要研究方向为战略管理、社会保障政策与实务，先后承担省部级以上重点研究课题40余项，出版学术论著10余部，发表论文50余篇。

中文摘要

《上海社会保障改革与发展报告（2009～2010）》对上海的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤与生育保险、社会救助和法制建设与管理信息化建设等社会保障改革成果和发展现状进行了较为全面的述评，比较深入地分析了上海社会保障事业发展中存在的问题，探讨了上海社会保障事业改革发展的目标模式和实现路径，并对上海社会保障事业的发展趋势进行了科学预测。

Abstract

Annual Report on Reform and Development of Social Security in Shanghai (2009 – 2010), comprehensively reviews the social security reform achievements and current development status, which refers to Shanghai's pension insurance, medical insurance, unemployment insurance, work injury and maternity insurance, social assistance, the legal system and information management and the forth. This book profoundly analyses the problems in the development of the social security of shanghai, discusses the target model and the realizing path of its reform and development and scientifically forecasts its developmental trend.

目 录



上海社会保障制度改革与发展总报告	汪 泓	张健明	吴 忠	/ 001
------------------------	-----	-----	-----	-------

养 老 保 险

上海多层次养老保险体系发展报告	苑立波	陈心德	/ 017
上海老龄化高峰期预测与养老金收支平衡分析	李正龙	朱 萌	/ 035
基于人口结构优化的上海城镇养老保险基金			
可持续发展对策研究	汪 泓	吴 忠	李红艳 范君晖 / 062
上海养老保险基金运行管理发展报告	唐幼纯	苑立波	李含伟 / 076
上海农村养老保险研究报告			严运楼 / 094
上海小城镇养老保险制度发展报告			王宇熹 / 102
上海市企业年金发展报告	汪 泓	杨 微	/ 113
构建与发展：上海社区养老服务体系现状与对策研究		邱梦华	/ 130
上海流动就业人员养老保险改革发展报告	张伯生	刘颖颖	/ 141
上海养老保险改革与发展的城乡一体化进程	刘颖颖	张伯生	/ 153
上海职工退休年龄改革探索	王裕明	吉 祥	/ 164

医 疗 保 险

上海基本医疗保险制度改革与发展报告	张健明	李 洁 / 176
上海居民医疗保险制度改革发展报告	沈世勇	/ 203
上海新型农村合作医疗研究报告	严运楼	/ 212



上海医疗资源配置的合理性研究	汪泓 罗娟 / 222
上海外来从业人员医疗保险发展报告	沈世勇 / 239
完善上海社区卫生服务模式的研究	史健勇 丁红娟 / 248

失 业 保 险

上海就业促进和失业保障制度发展与改革报告	孟卫军 / 261
上海促进大学生就业措施实施效应分析	李正龙 / 274
上海失地农民就业政策的实施效果分析	刘 珊 / 284

工伤与生育保险

上海工伤保险制度运行效应分析	刘 芳 / 297
上海生育保险制度运行效应分析	李旭芳 / 307
建立上海流动人口生育保障的若干思考	史健勇 宋 娟 / 319

社 会 救 助

上海廉租房制度实施效应分析	吴 清 赵 鉴 / 333
金融危机下上海社会救助制度的改革与发展	李 晗 / 350
上海残疾人事业发展报告	刘 珊 / 362

法制建设与管理信息化建设

上海社会保障法制建设报告	尹乃春 / 377
上海社会保障信息化发展现状与未来趋势分析	吴 忠 李跃文 / 390



CONTENTS



The General Report of Development and Reform of Shanghai's Social Security System	<i>Wang Hong, Zhang Jianming and Wu Zhong</i> / 001
--	---

Pension Insurance

The Report of the Development of Shanghai's Multi-level Pension System	<i>Yuan Libo, Chen Xinde</i> / 017
Forecasting the Aging Peak of Shanghai and Analyzing the Break-even Pension	<i>Li Zhenglong, Zhu Meng</i> / 035
The Research and Strategies of Population-based Structural Optimization of Shanghai's Urban Pension Insurance Fund for Sustainable Development	<i>Wang Hong, Wu Zhong, Li Hongyan and Fan Junhui</i> / 062
The Report of Operation Management and Development of Shanghai's Pension Fund	<i>Tang Youchun, Yuan Libo and Li Hanwei</i> / 076
The Report of the Study of Shanghai's Rural Pension	<i>Yan Yunlou</i> / 094
The Report of Development of pension system in Small Towns of Shanghai	<i>Wang Yuxi</i> / 102
The Report of the Development of the Company Pension of Shanghai	<i>Wang Hong, Yang Wei</i> / 113
Establishment and Development of: the Status and Strategies of Shanghai's Community Service Pension System	<i>Qiu Menghua</i> / 130



- The Report of Development and Reform for the Floating
Employed Pension *Zhang Bosheng, Liu Yingying* / 141
- The Process of Urban-rural Integration of Development and
Reform of Shanghai's Pension *Liu Yingying, Zhang Bosheng* / 153
- The Reform of Retiring Age for Workers of Shanghai *Wang Yuming, Ji Xiang* / 164

Medical Insurance

- The Report of Development and Reform of Shanghai's Social Basic
Medical Insurance System *Zhang Jianming, Li Jie* / 176
- The Report of Development and Reform of Shanghai's Resident
Medical Insurance System *Shen Shiyong* / 203
- The Report of the Research of Shanghai's New-type Rural
Medical Corporation *YanYunlou* / 212
- The Research of the Rational Allocation of Shanghai's
Medical Resources *Wang Hong, Luo Juan* / 222
- The Report of Development of Medical Insurance for
the Employed outside of Shanghai *Shen Shiyong* / 239
- The Research of Perfection of Shanghai's Community
Health Service Model *Shi Jianyong, Ding Hongjuan* / 248

Unemployment Insurance

- The Report of Employment Promotion and Reform and Development
of Shanghai's Unemployment Security System *Meng Weijun* / 261
- The Analysis of Effect of Implementation of Shanghai's Employment
Promotional Measures for College Students *Li Zhenglong* / 274
- The Analysis of Effect of Implementation of Shanghai's Employment
Policy for Landless Peasants *Liu Shan* / 284



Work Injury and Maternity Insurance

- The Analysis of the Effect of Operation of Shanghai's
Work Injury Insurance System *Liu Fang / 297*
- The Analysis of the Effect of Operation of Shanghai's
Maternity Insurance *Li Xufang / 307*
- Some Thoughts on the Establishment of Shanghai's Maternity
Security for the Floating Population *Shi Jianyong, Song Juan / 319*

Social Assistance

- The Analysis of the Effect of Implementation of Shanghai's
Low-rent Housing System *Wu Qing, Zhao Jian / 333*
- The Development and Reform of Shanghai's Social Assistance
System under the Financial Crisis *Li Han / 350*
- The Report of the Development of Shanghai's Disabled Cause *Liu Shan / 362*

Establishment of Legal System and Informationization Management

- The Report of the Legal System of Shanghai's Social Security *Yin Naichun / 377*
- The Status of Informationization of Shanghai's Social Security
and the Analysis of Its Future Trend *Wu Zhong, Li Yuewen / 390*

上海社会保障制度改革与发展总报告

汪泓 张健明 吴忠*

摘要：2009年，是上海社会保障制度建设发展较快的一年。上海本着关注民生、改善民生的原则，和“多层次、保基本、广覆盖、可持续”的原则，进一步深化上海社会保障制度改革，进一步完善了以“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”等基本社会保险为主体、适应城乡不同群体保障需要的社会保险体系，进一步完善了以贫困救助为核心的社会救助体系，一个适应上海经济社会发展要求，具有中国特色、时代特征、上海特点的、比较完善的城市社会保障体系正在逐步形成。但是，面对国际金融危机的影响和上海经济社会发展新的要求，上海社会保障制度还不够健全，上海社会保障体系有待于进一步完善，上海社会保障管理水平还有待于进一步提高。2010年，上海将进一步完善多层次的社会保障体系，突出“保基本”的制度重点，进一步扩大社会保障覆盖范围，进一步完善可持续的保障制度，建立城乡一体化的社会保障体系。

关键词：社会保障 社会保险 改革 体制

一 引言

2008年爆发的国际金融危机对中国经济社会发展产生的影响具有双重性：一是我国经济发展受到国际金融危机的严重冲击，发展建设放缓、就业形势严峻；二是各级政府更加清醒地认识到，经济的持续发展，离不开经济、社会各个

* 汪泓，上海工程技术大学校长、教授、博士生导师，主要研究方向为战略管理、社会保障政策与实务；张健明，上海工程技术大学教授，主要研究方向为公共管理学和社会保障学；吴忠，上海工程技术大学教授，主要研究方向为社会保障信息化管理和社会保障定量分析。



方面的统筹协调,调整经济结构,转变经济发展方式的自觉性和紧迫感进一步增强。各级政府更加注重经济与社会的协调发展,更加注重民生,更加注重就业促进,更加注重社会保障制度建设。所以,国际金融危机给中国的社会保障事业带来的不仅是挑战,也可以说是一个新的发展机遇。

上海是一个对外依存度非常高的国际化大都市,在这场罕见的国际金融危机中,遭遇了前所未有的冲击。调整产业结构,转变发展方式,克服金融危机,成为上海最为紧迫而重要的任务。与此同时,上海社会发展进入了特殊历史阶段,处于改革发展的关键时期,深层次的社会矛盾日益凸显,加强社会建设,完善社会保障体系,维护社会稳定,成为上海面临的又一重要任务。2009年,上海应对国际金融危机的挑战,贯彻落实科学发展观,在推进发展方式转变的同时,进一步加强了社会保障制度建设,为上海经济又好又快的发展提供了良好的社会环境。

2009年,是上海市社会保障制度建设发展较快的一年。上海抓住社会保障事业发展的有利时机,围绕建设成为现代化国际大都市,建成国际经济、贸易、金融、航运中心之一的战略目标,总结国内外社会保险制度的经验,以新的更高的标准和要求,创新改革和发展思路。上海本着关注民生、改善民生的原则,进一步深化上海社会保障制度改革,本着“多层次、保基本、广覆盖、可持续”的原则,进一步完善了以“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”等基本社会保险为主体、适应城乡不同群体保障需要的社会保险体系,进一步完善了以贫困救助为核心的社会救助体系,一个设计细致、内容广泛、形式多样的社会保障体系框架已经建构起来,一个适应上海经济社会发展要求,具有中国特色、时代特征、上海特点的、比较完善的城市社会保障体系正在逐步形成。社会保障制度的不断健全,社会保障体系的不断完善,为缓解国际金融危机的影响,促进经济发展方式的转变,保持经济社会又好又快的发展奠定了基础。

二 上海社会保障改革发展现状分析

2009年,上海社会保障事业取得了显著进展。社会保障项目逐步健全,社会保障待遇稳步增长,社会保障管理服务机制进一步完善,适应社会主义市场经济体制要求,体现多层次、保基本、广覆盖、可持续的要求,社会保险、社会救助和社会福利制度有机衔接的社会保障体系基本形成。这些体制机制建设的成



效，有力地推动了上海社会保障事业的健康发展。目前，上海市社会保障体系覆盖了城镇和农村几乎所有从业人员、退休人员和其他各类低收入群体，覆盖了所有机关事业单位、国有、集体、私营、外资等单位和组织。

1. 社会保险体系进一步完善

上海市的社会保险体系，从横向看，涵盖了市民养老、失业、医疗、伤残、生育等保险项目；从纵向看，包括了“城保”、“镇保”、“农保”和“综保”等多层次的社会保险制度。“城保”，即上海市城镇基本养老保险制度，建立于1993年，适用于本市范围内城镇各类单位及其从业人员，城镇自由职业者和退休人员。目前，本市“城保”的基本内容包括养老、医疗、失业、生育、工伤等五个险种。“镇保”即上海市小城镇社会保险制度，始建于2003年，适用于本市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，以及经市政府批准的其他人员。“镇保”，可简单概括为“25% + X”，其中“25%”即“镇保”的基本保险部分，包括养老、医疗、失业、生育、工伤五大险种，“X”即“镇保”的个人账户部分。“农保”，即上海市农村社会养老保险制度，建立于1996年，适用于本市农村户口的居民，“农保”实行以劳动者自我缴费积累为主，集体补贴和互济为辅，自助与互济相结合，统筹资金现收现付，个人账户资金完全积累的养老保险模式。“综保”，即上海市外来从业人员综合保险制度，建立于2002年，适用于本市各类单位使用的外来从业人员（其中主要是农民工），包括工伤（或者意外伤害）、住院医疗和老年补贴等三项保险待遇，以及门急诊医药费补贴。

2009年，上海进一步推进了养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险和工伤保险“五大险种”的制度调整和优化，进一步完善了多层次的社会保险制度。此外，上海进一步完善了覆盖基本养老保险制度尚未覆盖的体制外人群的高龄无保障老人基本保障、职工遗属保障、中小學生及婴幼儿基本医疗保障、普通高校毕业生医疗保障、上海市市民基本医疗保险等一系列保障政策。

（1）完善了养老保险制度。“城保”：社会统筹和个人账户相结合的城镇企业职工基本养老保险制度进一步完善，政府、企业和个人的社会保险责任进一步明确，做实基本养老保险个人账户的工作不断推进，建立了企事业单位职工基本养老金的增長机制，提高了企业退休人员养老金水平。制定鼓励政策，积极发展企业年金和商业保险，由基本养老保险金、企业年金、商业保险构成的“三支柱”养老保险模式正在逐步形成。机关、事业单位养老保险制度改革开始起步。



城镇退休人员的养老金待遇进一步提高。城镇高龄无保障老人养老保障政策覆盖面进一步扩大了。

“镇保”：以更具针对性的方式，在解决郊区各类人群的社会保险需求中发挥了积极作用，尤其在城乡一体化进程中，对于保障失地农民的基本权益，发挥了重要作用。由于“镇保”是一个过渡性质的制度安排，因此，正在逐步向“城保”过渡。

“农保”：推进本市农民纳入养老保障体系工作，加大农村养老保障的扩覆力度，农村养老金水平不断提高。2009年，全市农村户籍人员养老保障覆盖面达到99.12%，纳入养老保障体系的农民新增15.9万人。在2008年完成本市10万名农民纳入本市养老保障体系工作的基础上，出台了农村社会养老保险制度和老年农民养老金托底补贴政策，区县和乡镇两级政府共同投入机制不断完善。

“综保”：2009年，来沪从业人员综合保险覆盖面不断扩大，“综保”覆盖面达到380万人。与此同时，待遇标准进一步提高。农民工融入城镇职工基本养老保险体系的制度安排正在有序推进，转移接续的制度安排在中央的统一部署下正在积极推进。

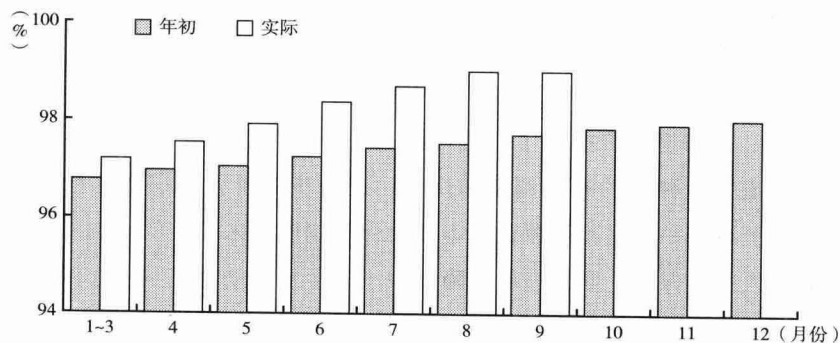


图1 2009年本市农民纳入养老保障体系情况

(2) 改进了医疗保险制度。2009年，上海市通过完善各项医疗保障制度，进一步减轻市民医疗费负担。一是完善城镇居民医疗保险，适当提高参保人员待遇。二是适度提高市民社区医疗互助帮困计划的筹资标准和待遇水平，实现持卡就医和上网结算。三是进一步扩大医保综合减负政策的受益人群范围，加大减负