

深圳改革开放研究丛书

SHENZHEN GAIGE KAIFANG
YANJIU CONGSHU



高兴民 等著

深圳市社会保险制度研究



人民出版社

深圳 改革开放研究丛书

广东省普通高校人文社会科学研究重点项目资助

深圳市社会保险制度研究



高兴民 等著



人民出版社

责任编辑:方国根

文字编辑:刘仲翔

图书在版编目(CIP)数据

深圳市社会保险制度研究/高兴民 等著. —北京:人民出版社,2010.8
(深圳改革开放研究丛书)

ISBN 978-7-01-009087-0

I. ①深… II. ①高… III. ①社会保险-福利制度-研究-深圳市
IV. ①F842.765.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 126177 号

深圳市社会保险制度研究

SHENZHENSHI SHEHUI BAOXIAN ZHIDU YANJIU

高兴民 等著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:29.25

字数:461 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 978-7-01-009087-0 定价:62.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

总 序

王京生

从广义上讲,在人类历史长河中,改革开放是社会发展和历史前进的一种基本方式,是人类文明演进的一种基本逻辑,也是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。一方面,古今中外,国运的兴衰、地域的起落,莫不与改革开放息息相关。另一方面,从历史上看,各国的改革开放在实际推进中却不是一帆风顺的,力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革开放的始终,流血斗争在各国历史上也并不罕见。改革开放的实际成效并不会实现理想的“帕累托最优”或“帕累托改进”。就当事者而言,对改革开放的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此,透过复杂的枝蔓,洞察必然的主流,坚定必胜的信念,对改革开放来说就显得至关重要和难能可贵。

改革开放是深圳的生命动力,是深圳成长和发展的常态,是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。改革开放铸造、发展了深圳特区,形成了深圳特区的品格秉性、价值内涵和运动程式,培育了深圳的城市机能和整体结构,展示了深圳的品牌形象、素质能

力、体制机制、活动方式和环境风尚,推动深圳特区跨越了一个个历史屏障。特区初建时缺乏建设资金,就通过改革开放引来了大量外资;发展中遇到瓶颈压力,就向改革开放要空间、要资源、要动力。深圳的每一步发展都源于改革开放的推动,深圳 30 年的发展奇迹是深圳 30 年改革开放的结果。同时,改革开放又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。改革开放作为当代中国的一场新的伟大革命,不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。深圳作为改革开放的探索者、先行者,向前迈出的每一步都面临着一个十字路口的选择。从特区酝酿时的“建”与“不建”,到特区快速发展中的姓“社”姓“资”,从特区跨越中的“存”与“废”,到新世纪初的“特”与“不特”,每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退,每一次挑战都把深圳改革开放的“招牌”擦得更亮。30 年来,深圳正是凭着坚持改革开放的赤胆忠心,在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往向前,经受住了各种风浪的袭扰和摔打,闯过了一个个关口,成为锲而不舍的改革开放“闯将”。

深圳的改革开放是没有止境的。随着经济社会的迅猛转型,深圳已进入综合配套改革和全方位开放的历史新阶段。在这个阶段,改革开放更加迫切地需要突出以人为本,展现全面、协调、可持续性,大幅降低经济社会发展失衡的成本和风险,鼓舞全国人民建设中国特色社会主义的信心和决心。当前,全国各地群雄并起、千帆竞发,形势逼人,时不我待,改革开放的质量、水平和力度已远远超出了以前的套路、标准和要求,只有以“杀出一条血路”的精神开拓进取,拿出深圳改革开放的精品和力作,才能“走出一条新路”,在全国的改革开放中发挥示范推动作用。

改革开放是深圳的永恒话题,而当下探讨深圳的改革开放,却

有着特殊的意义。在全市上下隆重迎接深圳经济特区建立 30 周年这个历史节点上,回顾深圳改革开放历程,总结深圳改革开放的历史经验,研究深圳改革开放的未来走向,无疑是为深圳的改革开放增添新力量的最好契机。为此,深圳社科理论界着力推出了《深圳改革开放研究丛书》,包括综合、经济、社会、文化四类,既有宏观总揽,也有个案分析,既有理论阐述,也有实践探求,是总结深圳 30 年改革开放历史经验、探索深圳未来发展的研究成果,也是了解和探讨特区改革发展的重要工具书。

书的文字是静止的,但精神是跃动的。如果通过这套丛书,能够使读者达到“天变不足畏,祖宗不足法,人言不足恤”的境界,那无疑是所有编撰者的最大心愿。

(作者为深圳市委常委、宣传部部长)

目 录

总 论	1
第一节 社会保障制度的现代演进	1
一、社会保障的界定 / 2	
二、西方的社会保障理论流派 / 5	
第二节 深圳经济特区社会保障的基本实践	17
一、建立现代社会保障是深圳经济特区的必然选择 / 17	
二、深圳经济特区社会保障的制度变迁 / 29	
第一章 深圳市养老保险制度:演进、评估与完善	54
第一节 深圳市养老保险的制度演进	55
一、养老保险制度的初步探索期 / 55	
二、养老保险制度的快速发展期 / 61	
三、养老保险制度的完善期 / 69	
四、养老保险制度的演进规律 / 72	
第二节 现行养老保险制度概况	73
一、现行制度总体框架 / 73	
二、现行制度主要内容 / 75	
第三节 制度运行效果的客观评估	84

一、构建评估指标体系原则与思路 / 84	
二、评估指标体系设计 / 85	
三、制度运行的评估与判断 / 90	
第四节 制度发展取得的成就	93
一、广覆盖、多层次的养老保险制度架构基本形成 / 93	
二、养老保险管理体制进行了调整 / 94	
三、基本养老保险参保人数持续增长 / 95	
四、养老保险管理体系不断完善 / 96	
五、新修订的《深圳市企业员工社会养老保险条例》的 改善及意义 / 96	
第五节 现行制度存在的问题	98
一、农民工养老保险制度设计缺陷 / 98	
二、机关事业单位与企业养老保险待遇差距悬殊 / 101	
三、多层次制度中企业年金层次发展不充分 / 102	
四、养老保险管理体制与机构设置存在缺陷 / 104	
五、企业基本养老保险的统账管理存在不足 / 105	
六、养老保险财政投入不到位 / 106	
第六节 制度完善与发展的建议	107
一、养老保险未来长期发展趋势预测 / 107	
二、继续夯实个人账户 / 111	
三、农民工养老保险制度改革的基本思路 / 112	
四、改革机关事业单位养老保险的制度选择 / 113	
五、促进企业年金发展 / 114	
六、进一步改革养老保险管理体制 / 116	
第二章 深圳市医疗保险制度:演进、评估与完善	118
第一节 深圳市医疗保险的制度演进	118
一、职工基本社会医疗保险的初创阶段 / 119	
二、职工基本医疗保险的完善阶段 / 124	

三、全方位、多层次社会医疗保险的探索阶段 / 130	
四、深圳市医疗保险制度演进规律 / 135	
第二节 医疗保险制度的现状	137
一、现行制度总体状况 / 137	
二、现行制度主要内容 / 141	
第三节 医疗保险制度的绩效评估	149
一、构建评估指标体系的目的、原则和思路 / 149	
二、评估指标体系设计 / 151	
三、制度运行的评估与判断 / 157	
第四节 制度建设取得的成就	160
一、建立了广覆盖、多层次、多形式的医疗保险体系 / 160	
二、在全国率先进行劳务工合作医疗制度的探索和建设 / 162	
三、对统账结合模式、结算方式、配套制度的探索 / 162	
四、医疗保险管理体系不断完善 / 164	
第五节 现行医疗保险制度存在的不足	166
一、管理体制与机构设置存在缺陷 / 166	
二、医疗保险承担过多保障功能 / 168	
三、医疗保险基金与现收现付原则存在一定背离 / 170	
四、医疗保险未覆盖到部分人群 / 172	
五、社区医疗保险服务体系发展不足 / 172	
六、医疗保险中的道德风险仍然存在 / 174	
第六节 完善医疗保险制度的措施	176
一、建立惠及全体居民的基本医疗保险制度 / 176	
二、改革现行医疗保险管理体制 / 183	
三、明确医疗保险在医疗保障中的功能 / 185	
四、拓宽医保基金结余的出路、提高其配置效率 / 195	
五、推动三改联动 / 195	
六、强化社区医疗保险管理服务体系 / 197	
七、继续进行结算方式的新探索 / 199	

八、加强对医疗服务提供方道德风险的控制 / 205

九、加强医疗保险信息化建设 / 207

第三章 深圳市工伤保险制度:演进、评估与完善 209

第一节 深圳市工伤保险的制度演进 209

一、工伤保险制度的初创期 / 210

二、工伤保险制度的发展期 / 216

三、工伤保险制度的调整期 / 221

四、工伤保险制度的全面统一时期 / 225

五、制度演进规律 / 227

第二节 工伤保险制度的结构与内容 228

一、现行制度总体架构 / 228

二、现行制度的主要内容 / 234

第三节 工伤保险制度运行的评估 243

一、构建指标体系的原则与思路 / 243

二、指标体系的构建 / 244

三、制度运行的评估与判断 / 253

第四节 制度构建与运行的绩效分析 257

一、制度构建取得的成就 / 257

二、制度运行的绩效 / 261

第五节 制度建设存在的缺陷 266

一、工伤保险管理体制存在缺陷 / 266

二、制度未能有效纳入一些劳动者群体 / 267

三、工伤预防、康复与职业病防治体系存在缺陷 / 268

四、预防、康复与职业病防治投入力度不足 / 271

第六节 制度发展的建议与措施 274

一、完善工伤保险管理体制 / 274

二、推动工伤保险制度有效纳入一些劳动者群体 / 275

三、完善工伤预防、康复和职业病防治制度 / 276

四、加强工伤保险中医疗服务管理 / 282	
五、加大工伤保险总体投入力度 / 284	
第四章 深圳市失业保险制度:演进、评估与完善	287
第一节 深圳市失业保险制度的演进	287
一、失业保险制度初步探索期 / 288	
二、失业保险制度的规范时期 / 293	
三、失业保险制度的统筹发展期 / 299	
四、制度演进规律 / 304	
第二节 现行制度框架与内容	308
一、制度结构与管理体制 / 308	
二、制度结构的内容 / 312	
三、制度的性质判断 / 315	
第三节 制度运行绩效的评估	317
一、构建评估指标体系的原则与思路 / 317	
二、评估指标体系 / 318	
三、制度运行的评估与判断 / 322	
第四节 失业保险制度发展的成绩	329
一、颁布了失业保险条例 / 329	
二、实现了全市失业保险统一管理 / 330	
三、率先实现下岗与失业并轨 / 330	
四、失业保险覆盖范围进一步扩大 / 331	
五、率先进行了失业普查探索 / 332	
第五节 失业保险制度改革中的问题	333
一、失业保险管理体制存在缺陷 / 333	
二、存在对非户籍劳动者的制度歧视 / 338	
三、基金费率设计不合理,支付制度不规范 / 341	
四、非正规就业者缺乏失业保障,不利于社会稳定和促进就业 / 342	
五、现行失业登记、调查、统计工作存在缺陷 / 344	

六、宝安、龙岗现行失业保险制度缺乏法律依据 / 345	
第六节 制度发展与改进的对策	346
一、改革、理顺失业保险管理体制 / 346	
二、打破制度歧视,实际覆盖范围向非户籍劳动者扩展 / 352	
三、改革基金收支制度,合理确定收支结构 / 354	
四、建立针对非正规就业人员的自愿性失业保险基金 / 356	
五、失业调查统计制度化 / 359	
六、扩大特区条例的适用范围 / 360	
第五章 深圳市社会保险基金制度:演进、评估与完善	361
第一节 深圳市社会保险基金运营制度演进	361
一、社会保险基金运营的制度创新期 / 361	
二、社会保险基金运营制度改革突破期 / 366	
三、社会保险基金运营制度的统一规范期 / 370	
四、制度演进规律 / 374	
第二节 社会保险基金运营制度的概况	376
一、现行制度总体状况 / 376	
二、现行制度主要内容 / 379	
第三节 制度与运营绩效的评估	383
一、理论基础与研究框架 / 383	
二、构建指标体系的原则、思路 / 385	
三、评估指标体系的设计 / 386	
四、制度运营的评估与判断 / 391	
第四节 制度构建取得的成就	399
一、规范的制度设计保证了基金安全运营 / 399	
二、多层次体制框架理顺了层级间的委托—代理关系 / 402	
第五节 社会保险基金存在的困境及其成因分析	403
一、基金保值增值现状形势严峻 / 404	
二、基金增值收益过低加大未来支付压力 / 407	

三、“安全型”运营制度不适应基金增值要求 / 411	
四、地方性社会保险基金运营制度功能缺位 / 413	
五、外部环境制约基金运营制度突破 / 416	
第六节 突破基金困境的现实选择	418
一、以试点促社会保险基金运营制度改革 / 418	
二、完善基金运营管理体制 / 420	
三、构建基金投资制度 / 428	
四、营造良好的外部环境 / 434	
第七节 社会保险基金运营中远期发展战略构想	437
一、规范制度环境,推动社会保险基金入市 / 437	
二、建立保障基金入市运营的长效机制 / 438	
主要参考文献	444
后 记	449

表 目 录

表 1-1	深圳市 1992—1995 年常住人口、户籍人口、企业养老保险参保人数	67
表 1-2	深圳市 1996—2003 年常住人口、户籍人口、养老保险参保人数	67
表 1-3	深圳市城镇职工月平均工资和养老金情况	69
表 1-4	深圳市养老保险制度公平性评估指标	86
表 1-5	深圳市养老保险制度有效性评估指标	88
表 1-6	深圳市养老保险制度适应性评估指标	89
表 1-7	历年深圳市参加基本养老保险职工人数及离退休、退職人员数	95
表 1-8	2002—2005 年企业与机关事业单位人均退休费	101
表 2-1	深圳市历年常住人口、户籍人口、基本医疗保险参保人数表	122
表 2-2	深圳市参保职工人均医疗费用和全国人均医疗费用表	127
表 2-3	深圳市从业人员基本医疗保险参保率情况	129
表 2-4	深圳市医疗保险广义管理体制	140
表 2-5	深圳市医疗保险制度公平性评价指标	152
表 2-6	深圳市医疗保险制度有效性评估指标	154

表 2-7	深圳市医疗保险制度适应性评价指标	156
表 3-1	1990—1993 年深圳市工伤保险制度运行状况	215
表 3-2	深圳市工伤保险第二阶段的运行情况(1994—1999 年)	218
表 3-3	2000—2003 年深圳市工伤保险制度运行情况	223
表 3-4	深圳市工伤保险制度公平性评估指标	245
表 3-5	深圳市工伤保险制度有效性评估指标	249
表 3-6	深圳市工伤保险制度适应性评估指标	252
表 3-7	深圳与各大城市工伤保险参保人数对照表	263
表 3-8	一些国家事故死亡率(1997 年 ILO 统计)	277
表 4-1	深圳市 1987—1997 年失业保险给付情况表	298
表 4-2	深圳市 1987—1997 年失业保险基金结余	299
表 4-3	欧洲三国现行失业保险制度简介	301
表 4-4	2003—2005 年促进再就业经费支出	304
表 4-5	深圳市失业保险相关管理机构及职能	311
表 4-6	保险逻辑与救济逻辑对比	316
表 4-7	深圳市失业保险制度公平性评价指标	319
表 4-8	深圳市失业保险制度有效性评价指标	320
表 4-9	深圳市失业保险制度适应性评价指标	322
表 4-10	深圳市失业保险制度公平性现状及评估	323
表 4-11	深圳市失业保险制度有效性现状及评估	326
表 4-12	深圳市失业保险制度适应性现状及评估	328
表 4-13	深圳市现行失业保险制度评分情况	328
表 4-14	深圳市 1998—2008 年失业保险给付情况	332
表 4-15	对市级失业保险管理体制有关规定与现行管理体制对比	334
表 4-16	2002—2008 年深圳市失业保险基金收支结构表	341
表 5-1	深圳市社会保险基金运营制度投入评价指标	388
表 5-2	深圳市社会保险基金运营制度收益评价指标	389

表 5-3	深圳市社会保险基金运营制度适应性评价指标	390
表 5-4	深圳市社会保险基金运营制度投入现状及评估	392
表 5-5	深圳市社会保险基金运营制度收益现状及评估	394
表 5-6	深圳市社会保险基金运营制度适应性现状及评估	397
表 5-7	1998—2004 年社会保险基金保值增值情况一览表	400
表 5-8	深圳市历年参保人规模变化预测	407
表 5-9	养老保险缴费与享受人规模变化预测(A 方案)	408
表 5-10	养老保险缴费与享受人规模变化预测(B 方案)	409
附表 5-1	世界各国投资工具和投资比例限制	441
附表 5-2	1980—1990 年各国养老金的年平均投资收益率	442
附表 5-3	1980—1990 年公共和私人养老金计划基金投资 绩效对比	442