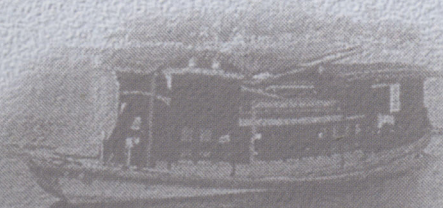


浙江社会保障体系建设的 实践探索

吴锦良 等著

ZHEJIANG
SHEHUI BAOZHANG TIXIJIAN SHE DE SHIJIAN TANSUO



 人民出版社

80

浙江社会保障体系建设的 实践探索

吴锦良 等著

ZHEJIANG
SHEHUI BAOZHANG TIXIJIAN SHE DE SHIJIAN TANSUO

D632.1
W803

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:高 敏

图书在版编目(CIP)数据

浙江社会保障体系建设的实践探索/吴锦良等著.

-北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008504-3

I. 浙… II. 吴… III. 社会保障-研究-浙江省 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 213928 号

浙江社会保障体系建设的实践探索

ZHEJIANG SHEHUI BAOZHANG TIXI JIANSHE DE SHIJIAN TANSUO

吴锦良等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.25

字数:296 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008504-3 定价:36.00 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

◎作者简介

吴锦良，男，1955年12月出生。现任中共浙江省委党校副教育长，《中共浙江省委党校学报》常务副主编。研究领域集中在非政府组织和基层社会治理等方面。曾主持国家社科基金项目3项，主持省部级重大、重点课题6项，出版专著3部，发表论文30余篇。作者的《政府改革与第三部门发展》、《走向现代治理：浙江民间组织崛起及社会治理的结构变迁》等著作在学界产生了一定反响。近年来重视科研与决策服务，多项成果得到省部以上领导的重视并获批示。

浙江省哲学社会科学规划课题成果
科学发展观与浙江发展研究中心研究成果
本书为中共浙江省委党校原常务副校长龚昌成同志主持的
“浙江构筑城乡大社会保障体系的政策框架研究”项目的最终成果

前言

本世纪以来,浙江省委省政府按照党的十六大关于全面建设小康社会和健全与经济发展水平相适应的社会保障体系的总体要求,把社会保障体系建设作为总揽改革、发展、稳定全局的大事来抓。随着经济的快速发展和经济实力的不断提高,自2003年以来,浙江省不断加大了对社会保障体系建设的力度。连续多年,浙江省委省政府将加强全省社会保障体系建设作为经济社会发展中的一项重点基础工程来抓。紧紧围绕“一个率先,两个加快”(即率先建立比较完善的城镇社会保险制度,加快建立统筹城乡的就业促进机制,加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系)的目标,从本省实际出发,浙江省积极推进社会保障制度建设,加快健全城镇职工养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险体系,探索建立城镇居民养老保障、被征地农民基本生活保障、城镇居民医疗保障、新型农村合作医疗以及农村社会养老保险制度。经过努力,浙江社会保障体系建设实现了由“单一突破”向“整体推进”转变,由“政策调整”向“法律规范”转变,由“城镇保障”向“城乡统筹”转变,走出了一条符合浙江实际的、具有浙江特色的社会保障体系建设之路,在全国率先初步建立了覆盖城乡、人人享有、功能完善、多层次的社会保障体系。目前,浙江省已基本建立了覆盖城乡的就业再就业、社会保险和社会救助三位一体的“大社保”体系。浙江省各地在养老保险、医疗保险、社会救助等方面,尤其是新型社会救助体系、农民工社会保障、农村养老保险、新型农村合作医疗制度等方面,均有领先于全国大多数省市的创新做法和经验。浙江各市县在社会保障方面的资金投入、政策扶持、制度和机制创新等工作,对全国其他省市的社会保障体系建设均有一定的借鉴意义。

本书旨在对浙江省社会保障体系建设的基本思路和实践探索进行全面介绍。第一章“浙江特色社会保障体系建设的发展”是全书的总论,该章介绍了

浙江特色社会保障制度的基本框架、浙江省社会保障体系建设的主要特色、存在问题,并提出了进一步推进浙江社会保障体系建设的思路与对策。本书第二章至第七章分别介绍了浙江省在统筹城乡社会保障体系建设、养老保障体系建设、医疗保障体系建设、最低生活保障制度及社会救助体系建设和慈善事业的发展的基本情况。“总分结合”和“面点互补”是本书的内容结构特点。从全书而言,第一章为总论,其余各章为分论。从第二章开始,各章尽量按照“面点互补”的设想来进行内容布局,即每章内容安排尽量让读者既了解浙江省的相关基本情况,又能通过一些典型市县的实践探索的介绍,以供读者对浙江省社会保障体系建设既有对面上情况的基本了解,也有对各地有代表性做法及其典型经验的深入了解。浙江各市县在社会保障体系建设方面互有所长、各有特色,我们经过广泛了解、精心选择,重点介绍了最具典型意义的区域社会保障体系建设的实践探索,包括嘉兴市统筹城乡的社会保障体系建设、宁波市失土农民社会养老保险体系建设、杭州萧山区实现农民养老保险全覆盖的实践、湖州市新型农村合作医疗制度建设、温岭市非公企业农民工医疗互助保障制度、海盐县和庆元县的低保工作规范化建设、湖州市全程医疗救助体系建设、杭州市下城区的社区救助体系建设等情况。

吴锦良

2009年7月

◎内容简介

本世纪以来，浙江省走出了一条符合浙江实际的、具有浙江特色的社会保障体系建设之路，在全国率先初步建立了覆盖城乡、人人享有、功能完善、多层次的社会保障体系。目前，浙江省已基本建立了覆盖城乡的就业再就业、社会保险和社会救助三位一体的“大社保”体系。本书对浙江省社会保障体系建设的基本思路和实践探索进行全面介绍，其中对一些有代表性市、县的典型做法作了详细的介绍分析，有助于读者点面结合、全面了解浙江社会保障体系建设的情况。

目 录

前言	(1)
第一章 浙江特色社会保障体系建设的发展	(1)
第一节 浙江特色社会保障制度框架初步确立	(1)
一、养老保险改革先行	(2)
二、全民医保初具雏形	(2)
三、失业保险政策框架不断完善	(3)
四、被征地农民基本生活保障制度建设积极推进	(4)
五、积极开展新型农村社会养老保险制度试点	(4)
六、工伤、生育保险制度进一步规范化	(5)
七、社会保险基金监督管理日趋强化	(6)
第二节 浙江省社会保障体系建设的主要特色	(6)
一、坚持党委、政府主导,各方协同推进大社保体系建设	(7)
二、坚持从浙江省情出发,构筑浙江特色的社会保障体系	(7)
三、坚持多渠道投入,建立社会保障体系的资金筹措机制	(8)
四、坚持政策法规先行,为社会保障体系建设提供法制保障	(9)
五、坚持统筹协调,促进社会保障体系建设的协调发展	(9)
第三节 浙江社会保障制度建设存在的问题与面临的压力	(10)
一、浙江社会保障体系建设存在的主要问题	(10)
二、浙江社会保障体系建设面临的压力与挑战	(13)
第四节 进一步推进浙江社会保障体系建设的目标和对策措施	(16)
一、坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则	(17)
二、推进“城乡统筹、人人共享社保”需要把握的几个关系	(17)
三、浙江特色社会保障体系建设的工作重点和对策措施	(19)

第五节	加强浙江社会保障体系支撑能力建设	(24)
一、	建立健全社会保障宏观调控机制	(25)
二、	建立完善稳定可靠多元的社会保障基金筹措机制	(25)
三、	加快形成完善的地方社会保障法规规章体系	(26)
四、	加强基层社会管理和公共服务组织网络建设	(27)
第二章	浙江省统筹城乡社会保障体系建设的实践探索	(28)
第一节	嘉兴市统筹城乡的社会保障体系建设	(28)
一、	嘉兴市社会保障发展的回顾	(28)
二、	嘉兴市社会保障发展的特点	(33)
三、	嘉兴市失地农民保障	(36)
四、	嘉兴市城乡合作医疗保障	(43)
五、	嘉兴市城乡养老保险	(49)
六、	嘉兴市城乡最低生活保障	(53)
七、	进一步促进统筹城乡社会保障体系建设的几点思考	(56)
第二节	杭州市城乡统筹社会保障体系建设	(66)
一、	基本养老保险制度建设情况	(66)
二、	基本医疗保障制度建设情况	(68)
第三节	德清县城乡社会保障一体化的实践探索	(95)
一、	德清县推进城乡社保一体化工作及其成效	(96)
二、	德清县在推进城乡社保一体化过程中的不足	(99)
三、	推进城乡社保一体化发展的未来设想	(102)
第三章	浙江省养老保障体系建设的实践	(105)
第一节	浙江省养老社会保障体系的构建	(105)
一、	浙江省人口老龄化发展形势	(105)
二、	浙江现有养老保障制度体系	(107)
三、	现行养老社会保障制度体系存在问题	(113)
四、	构建养老社会保障体系的建议	(123)
第二节	宁波市构建失土农民社会养老保险体系的实践	(133)
一、	宁波市失土农民养老保险制度建设的背景	(133)

二、宁波市失土农民养老保险的实践情况分析·····	(135)
三、进一步完善宁波市失土农民社会养老保险制度的路径探索·····	(140)
第三节 杭州市萧山区率先实现农民养老保险全覆盖的实践·····	(143)
一、萧山区全面实施农民基本养老保险制度的背景分析·····	(143)
二、萧山区全面实施农村养老保险制度的基本情况·····	(146)
三、萧山区农民养老保险存在的主要问题·····	(151)
四、进一步完善萧山区养老保险制度的思路·····	(153)
第四章 浙江省医疗保障体系建设的实践·····	(156)
第一节 湖州市新型农村合作医疗制度建设的实践·····	(156)
一、湖州市“三条医疗保障线”制度的建立及其成效·····	(158)
二、“三条医疗保障线”制度成功运行的机制·····	(163)
三、“三条医疗保障线”制度存在的主要问题·····	(167)
四、完善新型农村合作医疗制度的途径·····	(169)
第二节 德清县新型农村合作医疗制度建设的实践探索·····	(173)
一、德清新型农村合作医疗的发展历程·····	(173)
二、德清县新型农村合作医疗工作推行的现实基础·····	(177)
三、德清县新型农村合作医疗工作的经验启示·····	(178)
第三节 开化县新型农村合作医疗的实践探索·····	(183)
一、开化县新型农村合作医疗工作开展情况·····	(183)
二、对开化县新型农村合作医疗模式适应性的分析·····	(185)
三、开化县新型农村合作医疗实施中存在的问题·····	(187)
四、对完善新型农村合作医疗工作的几点建议·····	(190)
第四节 温岭市非公企业农民工医疗互助保障制度·····	(193)
一、温岭市开展非公企业医疗互助活动的背景·····	(193)
二、温岭市非公企业医疗互助保障制度的运行机理·····	(194)
三、温岭市非公企业医疗互助存在的主要问题·····	(195)
四、已有成效及进一步发展的思考·····	(197)
第五章 浙江省最低生活保障制度建设·····	(199)

第一节 浙江农村低保工作基本情况	(199)
一、整体规划,稳步推进,不断提高低保群体的保障水平	(199)
二、注重实效,勇于创新,逐步完善农村低保的管理制度	(200)
三、强化督察,细化考核,确保政策落到实处	(202)
第二节 低保申请的听证制度	(203)
一、杭州市西湖区的实践	(203)
二、宁波市江东区白鹤街道的实践	(207)
第三节 低保工作的规范化建设	(209)
一、海盐县的低保工作规范化建设	(209)
二、庆元县低保工作规范化建设	(213)
第四节 低保工作信息化建设	(218)
一、义乌市低保工作信息化平台建设	(218)
二、慈溪市打造帮扶信息平台	(221)
第六章 浙江省社会救助体系建设的实践探索	(227)
第一节 浙江省新型社会救助体系建设概况	(227)
一、浙江省社会救助体系建设的发展和主要成果	(227)
二、浙江省社会救助体系建设的主要特点	(232)
第二节 浙江城乡医疗救助体系建设	(234)
一、浙江率先在全国建立了城乡统筹的医疗救助制度	(234)
二、浙江省推进医疗救助工作的特点	(235)
三、湖州市探索建立全程医疗救助体系	(238)
第三节 宁波市社会救助体系建设的实践	(241)
一、宁波市社会救助体系建设概况	(241)
二、宁波市社会救助体系建设取得的成效	(244)
第四节 杭州市下城区完善社区救助体系的实践	(249)
一、下城区社区社会救助的基本做法	(249)
二、下城区社区社会救助体系建设存在的不足	(259)
三、完善中国城镇基层社会救助体系的思路与对策	(261)
第七章 浙江慈善事业的发展	(266)

第一节 浙江慈善组织体系与慈善事业发展概况	(266)
一、慈善工作网络基本形成	(266)
二、慈善募款成效显著	(266)
三、扶贫济困形式多样	(267)
四、实体建设稳步推进	(267)
五、社会影响不断扩大	(267)
六、浙江特色鲜明	(268)
七、政府支持、民间参与	(269)
第二节 浙江慈善活动的形式	(270)
一、慈善活动的主要形式	(270)
二、慈善筹款的特色	(272)
第三节 浙江慈善事业发展的社会推力	(276)
一、慈善组织的作用发挥	(276)
二、民营企业对浙江慈善事业的贡献	(277)
三、宗教团体对浙江慈善事业发展的作用	(278)
第四节 发展浙江慈善事业的基本政策和措施	(282)
一、加强慈善文化建设,大力提高民众慈善意识	(282)
二、加强慈善组织能力建设,建立完善慈善工作网络	(283)
三、发展志愿服务组织,广泛开展志愿服务活动	(283)
四、扶持发展非公募基金会,积极培育慈善家队伍	(284)
五、支持创办慈善福利机构,推进社会福利社会化进程	(284)
六、落实慈善税收减免政策,调动社会捐赠的积极性	(284)
七、开发各类慈善资源,推动慈善救助项目化	(285)
八、加强慈善工作队伍建设,推进从业人员职业化	(285)
九、完善慈善事业的法律规章,推进慈善工作的交流合作	(285)
十、建立表彰奖励机制,发挥先进典型的示范作用	(286)
参考文献	(287)
后记	(294)

第一章 浙江特色社会保障体系建设的发展

改革开放以来,特别是党的十六大以来,浙江省从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的全局出发,坚持以科学发展观为指导,按照干在实处、走在前列的要求,把社会保障体系建设作为总揽改革、发展、稳定全局的大事来抓,从本省实际出发,积极推进社会保障制度建设,加快健全城镇职工养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险体系,探索建立城镇居民养老保障、被征地农民基本生活保障、城镇居民医疗保障、新型农村合作医疗以及农村社会养老保险制度。经过努力,浙江社会保障体系建设实现了由“单一突破”向“整体推进”转变,由“政策调整”向“法律规范”转变,由“城镇保障”向“城乡统筹”转变,走出了一条符合浙江实际的、具有浙江特色的社会保障体系建设之路,在全国率先初步建立了覆盖城乡、人人享有、功能完善、多层次的社会保障体系。

第一节 浙江特色社会保障制度框架初步确立

经过全省上下大胆探索、不懈努力,目前浙江省已基本建立了与经济社会发展水平相适应,具有浙江特色的社会保障制度框架和政策体系。各地坚持整体推进与重点突破相结合,制度创新与完善政策相统一,在社会保险体系的制度创新、机制转换方面进行重点突破,进一步加大了社会保险制度改革力度。到2008年年底,全省企业基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数达到1293万人、1054万人、365万人、1262万人和687万人,分别比2001年末增加740万人、686万人、-26万人、1042万人和499万人。社会保险基金征缴力度不断加强,2008年全省社会保险基金收入

704 亿元,支出 427 亿元,累计结余 1177 亿元。

一、养老保险改革先行

1. 职工基本养老保险改革。《浙江省职工基本养老保险条例》先后两次作了修改,旨在推进职工基本养老保险率先改革。“低门槛准入、低标准享受”的“双低”参保办法出台,以及近年来省政府和有关职能部门制定实施的一系列养老保险政策文件,将全省境内各类企业人员纳入了养老保险参保范围。特别是劳动合同法的实施,推动了养老保险扩面征缴工作。各地还按照“抓两头、促中间”的工作思路,选择 26 个经济较发达的市县和 13 个基金支付困难市县作为工作重点,养老保险全覆盖工作稳步推进。基金支付能力不断提高,截至 2009 年 5 月,浙江省企业养老保险基金支付能力达 32 个月,比 2001 年末提高 22 个月。在确保离退休养老金按时足额发放的基础上,不断提高企业离退休人员养老金水平,2008 年全省企业离退休人员月人均养老金达到 1445 元,位居全国前列。企业离退休人员基本养老金社会化发放达到 100%,社会化管理服务达到 96%。多层次的养老保险体系建设取得一定进展,一批企业为职工建立了企业年金。

2. 城镇居民养老保障制度改革。各地从实际出发,积极探索城镇居民养老保险制度。规定凡劳动年龄段以上、未享受基本养老保险待遇的城镇居民都可自愿参加。城镇老年居民养老保险以个人缴费为主,政府给予适当补助。有些地方还探索建立城乡一体的居民养老保险制度。截至 2008 年年底,全省约有 13 万人参加了该项制度,保障了城镇老年居民老有所养。

二、全民医保初具雏形

浙江省已经顺利实现了从公费、劳保医疗制度向城镇职工基本医疗保险制度的平稳转轨,医疗保险费用的新型筹措机制和医疗费用的分担机制基本建立,改革了医疗费用由国家和企业统包统揽的传统模式。基本医疗保险覆盖范围不断扩大,推动非公企业、混合所有制企业、非公经济组织及灵活就业人员参保,拓展了基本医疗保险的参保范围。截至 2008 年年底,全省农民工参加医疗保险人数已达 420 多万人,列全国第 2 位。确立了包括覆盖范围、统筹层次、缴费比例、保障待遇、服务管理以及城镇职工基本医疗保险的用药管

理、诊疗项目和医疗服务设施范围等一整套医疗保险政策体系,初步构建起以基本医疗保险为主体,公务员医疗补助、企业补充医疗保险、大额医疗费补助、社会医疗救助等为补充的多层次医疗保障体系,建立了企事业单位离休人员医药费保障制度,困难企业退休职工保障问题基本解决。医疗保险基金收支基本平衡,统筹基金和个人账户双结余,为医疗保险制度的可持续发展打下了较好的基础。

新型农村合作医疗取得突破性进展。为解决农民看病难、看病贵的问题,浙江省大力实施农民健康工程,加快建立新型农村合作医疗制度。2008年末,全省87个县(市、区)已全部实行了新型农村合作医疗制度,参加人数3000余万人,占全省农业人口的90%左右,人均筹资水平达90元,其中政府投入三分之二,为解决农村地区因病致贫、因病返贫问题起到了积极作用。

城镇居民医疗保障制度建设工作已在全省全面展开。2006年8月,浙江省人民政府出台了《关于推进城镇居民医疗保障制度建设试点工作的意见》(浙政发[2006]45号)文件。这是浙江省继城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度之后推出的第三张“医疗保障网”。不仅标志着浙江省医疗保障制度由城镇职工向城镇居民推进,也标志着浙江省从此迈进了全民医保的新时代。2006年全省即有28个县(市、区)作为首批试点单位。2007年7月,国务院出台了《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(国发[2007]20号)文件,决定从当年起开展城镇居民基本医疗保险试点。我省根据中央文件精神,进一步扩大了试点范围,将试点单位从28个增加到44个,占全省应实施单位总数的57%。截至2008年年底,全省75个统筹地区(单位),全部出台了政策文件,实施了城镇居民基本医疗保险制度,全省城镇居民参保人数达到260万人,平均筹资水平达到218元,人均报销水平达到43%。浙江省城镇居民基本医疗保险制度已取得实质性成果。

三、失业保险政策框架不断完善

失业保险在保障失业人员基本生活、促进就业方面发挥了积极作用。2002年底,浙江在全国率先实现了下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度的并轨,5年间为1270万人次发放了失业保险待遇,每月享受待遇人数从并轨后的最高峰(2002年1月)33.76万人,逐月下降到目前的7万人以下,基

本将下岗职工平稳融入了市场就业的大军。逐步将失业保险工作重点从基本生活保障转移到促进再就业上来,初步形成了范围覆盖城乡用人单位及其职工,基金来源稳定,承受能力显著增强,保障水平不断提高,管理日趋规范,适应市场就业机制要求的失业保险政策框架和制度体系。特别是我省在扩大保障范围,推动非公企业参保,促进失业保险对再就业的推动作用等方面,走在全国前列。截至2008年末,全省失业保险基金滚存节余101.6亿元,按当年基金支出9.89亿元计算,失业保险基金支出能力已达10.3个月。

四、被征地农民基本生活保障制度建设积极推进

浙江省自2003年在全国最早出台了被征地农民基本生活保障办法,各地加大工作力度,积极推进。到2008年底,全省有345.13万名被征地农民纳入社会保障覆盖范围。其中有286.77万名被征地农民参加了基本生活保障。已有121.28万名符合条件的参保人员已按月领取基本生活保障金或基本养老金。全省累计筹集保障资金390.11亿元。新增的被征地农民基本实现“即征即保”。在2007年下拨5000万元被征地农民基本生活保障专项补助资金的基础上,2008年省政府再次安排5000万元,重点对经济欠发达地区给予补助,支持和推动各地进一步做好被征地农民社会保障工作。为加强依法行政,作为省政府规章的《浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》目前已进入省政府常务会议审议前的各项准备工作,确保被征地农民长远生计得到保障。

五、积极开展新型农村社会养老保险制度试点

2008年以来,我省又有16个县(市、区)根据国家和省有关完善社会保障体系的要求,加快城乡居民的养老保障制度建设。各地紧密结合当地实际,在做好城镇社会保险工作的同时,进一步把工作延伸到农村,相继出台新型农村社会养老保险实施办法。新农保具有灵活便利、政策衔接、制度兼容、资金来源多渠道等适合农民的特点,尤其是政府财政给予参保者一定的养老保险补贴,农民参保的积极性较高,发展势头良好,工作有序,稳步推进。据不完全统计,到2008年底,新农保参保人数已有近50万人。作为经济发达地区积极探索,率先建立起覆盖城乡的新型农村社会养老保险制度,不仅为我省进一步完