



新型城市化和城乡一体化丛书

A STUDY ON
THE BASIC PUBLIC SERVICES
IN URBAN AND RURAL AREAS
OF BEIJING

北京市 城乡基本公共服务 问题研究

张英洪 等 著

- ◎ 北京市城乡社会保障制度比较
- ◎ 北京市城镇居民基本医疗保险与“新农合”制度整合
- ◎ 北京市城乡基本公共服务均等化
- ◎ 北京市城乡基本公共服务达到中等发达国家水平研究
- ◎ 北京市外来农民工基本公共服务政策
- ◎ 京津沪渝城乡基本公共服务比较



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



新型城市化和城乡一体化丛书

北京市 城乡基本公共服务 问题研究

A STUDY ON
THE BASIC PUBLIC SERVICES
IN URBAN AND RURAL AREAS
OF BEIJING

张英洪 等 著



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

图书在版编目(CIP)数据

北京市城乡基本公共服务问题研究/张英洪等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 7

(新型城市化和城乡一体化丛书)

ISBN 978-7-5097-6161-8

I. ①北… II. ①张… III. ①社会服务-城乡一体化-
研究-北京市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 126452 号

新型城市化和城乡一体化丛书
北京市城乡基本公共服务问题研究

著 者 / 张英洪等

出 版 人 / 谢寿光

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

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 周 琼

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 张建中 周 琼

责任校对 / 张俊杰

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 7 月第 1 版

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6161-8

定 价 / 78.00 元

印 张 / 20.25

字 数 / 352 千字

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

前 言

中国正处在改革的伟大时代。已经进行了 30 多年的改革，实质上就是不断发展人的权利的过程。

我国是社会主义国家，社会主义的突出特点就是赋予和保障人的社会权利，以规避市场经济发展对人的自身价值和尊严可能产生的损害。1948 年通过的《世界人权宣言》以及 1966 年通过的《经济、社会和文化权利国际公约》对各国政府保障每个人的社会权利做了明确规定。

20 世纪 50 年代，我国建立了城乡二元体制，使城乡居民的社会权利严重不平等。推进城乡基本公共服务均等化，不断提高城乡居民基本公共服务水平，就是为了实现和保障城乡居民的各项社会权利。2002 年党的十六大以来，中央已经明确提出实现基本公共服务均等化的目标和任务。2012 年党的十八大进一步提出到 2020 年总体实现全国基本公共服务均等化。北京市作为经济发达地区和首都，有条件、有能力、有责任不断提高城乡基本公共服务水平，率先实现城乡基本公共服务均等化目标。

我们的研究既不是为了取悦领导，也不是为了迎合某些部门，而是为了实现包括农民在内的每个人的基本权利和自由尊严，为了促进社会的公平正义，为了推进国家治理的现代化。本书是笔者在 2010 年 2 月至 2013 年 11 月主持完成的有关北京市城乡基本公共服务课题研究的主要成果。三年来，笔者和研究团队密切合作，对北京市城乡基本公共服务相关问题做了持续的调查研究与思考。我们在调研中得到了许多部门和领导的大力支持，在此向他们表示衷心感谢。

张英洪

2013 年 11 月 13 日

目 录

第一篇	北京市城乡社会保障制度比较	001
	一 城乡社会保险	003
	二 城乡社会救助	013
	三 城乡社会福利	023
	四 世界城市背景中的城乡社保前景	027
第二篇	北京市城镇居民基本医疗保险与“新农合”制度整合	029
	一 北京市城镇居民基本医疗保险制度的建立与发展	031
	二 北京市新型农村合作医疗制度的建立与发展	039
	三 实行城镇居民医保与“新农合”制度整合的必要性	059
	四 实行城镇居民医保与“新农合”制度整合 面临的主要问题	061
	五 实行城镇居民医保与“新农合”制度整合的 对策建议	064
第三篇	北京市城乡基本公共服务均等化	071
	一 基本公共服务概述	073
	二 基本公共服务均等化的政策演变与发展	082
	三 北京市城乡基本公共服务均等化的新进展	091
	四 城乡基本公共服务均等化面临的主要问题	138
	五 加快实现城乡基本公共服务均等化的对策建议	166

第四篇	北京市城乡基本公共服务达到中等发达国家水平研究	183
一	基本公共服务分析框架	186
二	北京市城乡基本公共服务现状	187
三	中等发达国家公共服务水平现状 ——以韩国、新加坡为例	199
四	北京市与中等发达国家基本公共服务的比较	213
五	研究结论与对策建议	222
第五篇	北京市外来农民工基本公共服务政策	227
一	基本公共服务的概念与内容	229
二	北京市外来农民工公共服务基本情况	230
三	北京市外来农民工公共服务存在的主要问题	243
四	完善北京市外来农民工基本公共服务的对策建议	247
第六篇	京津沪渝城乡基本公共服务比较	251
一	天津市整合城乡居民医保制度考察报告	253
二	京津沪渝城乡居民基本医疗保险政策比较	261
三	京津沪渝城乡居民养老保险政策比较	274
四	京津沪渝城乡居民低保政策比较	282
附录一	解决“三农”问题的根本：破除二元社会结构	298
一	“三农”问题的根源在于二元社会结构	298
二	二元社会结构的形成和演变	301
三	统筹城乡发展，尽快改变二元社会结构	305
附录二	城乡一体化的根本：破除双重二元结构	308
一	高度关注双重二元结构	308
二	动态二元结构问题正日益凸显	311
三	全面推进城乡一体化	314

第一篇

北京市城乡社会保障
制度比较

Part 1 ←



现代社会保障是工业化和市场经济发展的产物，社会保障制度已经成为现代国家不可或缺的一项重要的基本制度。健全的社会保障体系被公认为现代社会的“安全网”。社会保障权是公民的基本权利，保障公民在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下依法获得物质帮助的权利，是现代国家最基本的职能之一。目前，世界上绝大多数国家和地区都建立了比较完善的社会保障制度。一般认为，社会保障体系主要包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚和社会互助等内容，其中，社会保险是社会保障的核心部分。

与全国一样，北京的社会保障制度也曾深深地打上了城乡二元结构的烙印。在相当长的时期里，农民基本被排除在社会保障制度之外。党的十六大以来，北京市坚持以科学发展观为统领，加快统筹城乡发展力度，着力推进城乡一体化进程，社会保障制度迅速向包括农民在内的全体居民覆盖，城乡社会保障制度的差距不断缩小，并逐步实现城乡并轨。但由于历史和现实的多重影响，北京城乡社保制度仍存在某些差距，需要在城乡一体化进程中尽快加以解决。

一 城乡社会保险

社会保险是指国家对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿，使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征，主要包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险等项目。作为社会保障体系核心的社会保险，其保障对象主要是全体劳动者，目的是保障基本生活，具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是政府、单位或集体和劳动者本人，政府承担最终责任。在世界各国，社会保险的一些项目已覆盖全体国民。

我国社会保险制度建设比较滞后，城乡社会保险差距大，且各类人群的社会保险办法各不相同，至今没有出台全国统一的社会保险制度。2008年12月28日，全国人大常委会办公厅向社会全文公布《中华人民共和国社会保险法（草案）》征求意见。2009年12月22日，第十一届全国人大常委会第十二次会议对《社会保险法（草案）》进行了三审。我国统一的社会保险制度虽未建立，但有关部门和地方却制定了各类社会保险的法规和政策。北京的社会保险制度与全国一样，长期存在城乡分割、职业差异等问题。近些年来，北京加快了统筹城乡社会保险制度建设步伐，成效显著。

（一）养老保险

我国已进入老龄化社会，养老问题日益成为严重的社会问题。截至 2008 年底，全国 60 岁及以上人口 15989 万人，占全国总人口的 12%（其中 65 岁及以上人口 10956 万人，占全国总人口的 8.3%）。同期，北京市常住人口 1695 万人，其中北京户籍总人口 1229.9 万人。在北京户籍人口中，60 岁及以上老年人口为 218 万人，占户籍总人口的 17.7%，其中非农业老年人口 166.1 万人，农业老年人口 51.9 万人。

北京早在 20 世纪 90 年代就进入了老龄化社会，养老问题已相当突出。目前，北京市养老保险已经形成了机关事业单位养老保险、城镇企业职工养老保险、新型农村养老保险、城乡居民养老保险的基本格局。2009 年，北京市已建立了城乡劳动者、城乡居民的养老保险体系，在全国率先实现了养老保障制度的全覆盖和城乡统一。

1. 机关事业单位养老保险

机关事业单位养老保险包括公务员养老保险和事业单位职工养老保险两大部分。公务员养老保险实行的是公务员退休金制度。2006 年 1 月施行的《公务员法》第 77 条第一款规定：“国家建立公务员保险制度，保障公务员在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿。”《社会保险法（草案）》规定“公务员和参照公务员法管理的工作人员参加基本养老保险的办法由国务院规定”。这引起学界的不同争论，有的学者认为应将公务员养老保险纳入全国统一的社会保险框架，不应再单独规定。总之，我国公务员养老保险（退休金）的保障性相对较高。北京市按照国家有关规定实行公务员退休金制度，公务员退休前的职级和参加工作的年限不同，其退休金也有差异。

事业单位可分为财政全额拨款、差额拨款事业单位和自收自支事业单位，财政全额拨款和差额拨款事业单位的养老保险与机关单位养老保险大致相同，实行退休金制度。自收自支事业单位养老保险有所不同。2003 年 1 月实行的《北京市自收自支事业单基本养老保险制度改革暂行办法》规定，自收自支事业单位缴纳的基本养老保险费与全市企业基本养老保险统筹基金，实行统一管理、统一核算，基本养老金实行社会化发放，并按单位所在区、县实行属地化管理。



2. 城镇企业职工养老保险

长期以来,城镇企业根据不同所有制性质实行不同的职工养老保险,非公有制企业职工则没有纳入养老保险范围。近些年来,国家加大了城镇企业职工基本养老保险建设力度。2009年12月28日,国务院办公厅转发人力资源和社会保障部、财政部《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,从2010年1月1日起,参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员包括农民工的基本养老保险关系可以跨省转移接续。

北京在统一城镇企业养老保险上迈的步子较大。2007年1月,《北京市基本养老保险规定》开始实行,该规定将全市行政区域内的企业和与之形成劳动关系的城镇职工、城镇个体工商户和灵活就业人员均纳入城镇职工基本养老保险。城镇职工以本人上一年度月平均工资为缴费基数,按照8%的比例缴纳基本养老保险费,全额计入个人账户。城镇个体工商户和灵活就业人员以本市上一年度职工月平均工资作为缴费基数,按照20%的比例缴纳基本养老保险费,其中8%计入个人账户。

在农民工养老保险问题上,北京市劳动和社会保障局于2001年8月27日发布《北京市农民工养老保险暂行办法》,将农民工纳入社会保险范围。养老保险费由用人单位和农民工共同缴纳,用人单位以上一年本市职工月最低工资标准的19%,按招用的农民工人数按月缴纳养老保险费。农民工本人以上一年本市职工月最低工资标准为基数,2001年按7%的比例缴纳养老保险费,其个人缴费由用人单位在发放工资时代为扣缴。农民工参加本市养老保险社会统筹后,与用人单位终止、解除劳动关系时,经本人申请、单位同意,可以一次性领取养老保险费,终止其养老保险关系。今后再次参加本市养老保险社会统筹的,按新参加人员办理。

从2010年1月起,北京将落实《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,实行农民工与城镇职工平等的养老保险制度,外地农民工、本市农民工和本市城镇职工,履行同样的缴费义务,享受同等的养老待遇。

3. 新型农村养老保险

中国农民自古以来靠家庭养老和土地保障,国家从来没有将农民养老纳入议事日程。从20世纪80年代开始,一些地方试点探索农村养老保险。1989年,民政部选择北京市大兴县、山西省左云县进行县级农村社会养老保险试点。1992年1月,民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,这是第一次出台全国性的农民养老保险政策。这种以农民个人缴费为主的

“老农保”，由于缺乏公共财政的投入，农民参保积极性并不高。

2009年9月，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，明确提出建立新型农村社会养老保险制度（简称“新农保”），逐步解决农村居民老有所养问题，以保障农村居民老年基本生活。2009年在全国选择10%的县（市、区、旗）进行试点，以后逐步扩大试点，在全国普遍实施，2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。缴费标准目前设为每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次，地方可以根据实际情况增设缴费档次。中央确定的基础养老金标准为每人每月55元。地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准，中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予50%的补助。以国家的公共财政为支撑，建立农民养老保险制度，被认为是中国几千年历史开天辟地的大事。

作为经济发达地区，北京市于2007年12月出台《北京市新型农村社会养老保险试行办法》，自2008年1月起实行“新农保”制度，基础养老金标准全市统一为每人每月280元，基础养老金所需资金由市、区（县）财政共同筹集，分别列入市、区（县）财政预算。2009年1月，北京“新农保”并入城乡居民养老保险框架，《北京市新型农村社会养老保险试行办法》同时废止。

4. 城乡居民养老保险

2009年1月1日，北京施行《北京市城乡居民养老保险办法》，将具有本市户籍，男年满16周岁未满60周岁、女年满16周岁未满55周岁（不含在校生），未纳入行政事业单位编制管理或不符合参加本市基本养老保险条件的城乡居民，纳入城乡居民养老保险。同时，也将“新农保”并入城乡居民养老保险，实现城乡居民养老保险的一体化。

2009年2月18日，北京市劳动和社会保障局出台《关于发布2009年北京市城乡居民养老保险缴费标准的通知》，规定2009年城乡居民养老保险的最低缴费标准为960元，最高缴费标准为7420元。参保人员可根据自身经济承受能力确定缴费标准。2009年12月8日，北京市人力资源和社会保障局、北京市财政局发布《关于对参加城乡居民养老保险的人员给予缴费补贴的通知》，从2009年起，对符合享受缴费补贴的参保人员按年度给予每人每年30元的补贴。

（二）医疗保险

医疗保险关系民众的健康和幸福，关乎每个人的权益，是重大的民生问



题。20 世纪 50 年代，我国根据干部、工人和农民三种主要职业身份，分别建立了城乡有别和职业差距的三种医疗保险制度，即针对干部建立公费医疗制度，针对工人建立劳保医疗制度，针对农民建立农村合作医疗制度。20 世纪 90 年代后，市场化取向的医疗改革，造成了普遍的“看病难、看病贵”问题。

2009 年 3 月 17 日，中共中央、国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》，对改革以来奉行的泛市场化医疗改革进行了重大调整，明确提出以人人享有基本医疗卫生服务为目标，把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，实现全体人民病有所医，到 2011 年，建立全面覆盖城乡居民的基本医疗保障制度。城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助共同组成基本医疗保障体系，分别覆盖城镇就业人口、城镇非就业人口、农村人口和城乡困难人群。3 年内城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗参保（合）率均达到 90% 以上。2010 年各级财政对城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的补助标准提高到每人每年 120 元。

近些年来，北京加快了医疗体制改革，已建立了以公费医疗、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗为主要内容的医疗保障体系，并朝着城乡一体化方向迈进。2010 年上半年，全市 1800 家定点医疗机构、1000 万参保人员全部实现门诊“持卡就医、实时结算”。

1. 公费医疗制度

1952 年 6 月 27 日，政务院发布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防的指示》和《国家工作人员公费医疗预防实施办法》，从此建立公费医疗制度。公费医疗的保障对象主要是国家机关和全民所有制事业单位工作人员、离退休人员以及二等乙级以上革命伤残军人和高等院校在校学生。从 1998 年起，全国已有 90% 左右的省份完成了公费医疗制度向城镇职工基本医疗保险制度的转轨。

当前北京市公费医疗主要依据 1990 年 2 月发布的《北京市公费医疗管理办法》。从 2009 年 5 月起，北京市在平谷区开展公费医疗并入基本医疗保险改革试点，平谷区两万多名行政机关、事业单位在职职工和退休人员全部纳入基本医疗保险，不再享受公费医疗。从 2010 年起，北京 18 个区县所属机关事业单位公务员公费医疗全部纳入基本医疗保险。

2. 城镇职工基本医疗保险

2001 年 2 月，北京市政府颁布《北京市基本医疗保险规定》，同年 4 月实

施。职工基本医疗保险覆盖了全市行政区域内所有城镇用人单位的职工和退休人员。从2006年4月起,北京实施全市退休人员统一补充医疗保险政策,规定退休人员个人按比例负担费用可以再报销50%。截至2009年8月,全市参保职工达到911万人,其中退休人员达到189万人。

2008年5月,北京市劳动和社会保障局发布《关于调整基本医疗保险参保人员待遇标准有关问题的通知》,自7月1日起调整基本医疗保险参保人员待遇标准,在职职工门(急)诊报销起付线由目前的2000元下调为1800元,在职职工在社区就医门诊报销比例进一步提高到70%。同时,包括支架、导管等在内的贵重医用材料的报销比例、安装体内人工器官报销标准都提高了20%。

3. 城镇居民基本医疗保险

城镇职工基本医疗保险覆盖的对象只是城镇就业人员,而城镇非就业居民的医疗保险长期被忽视。2007年7月10日,国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,开始试点建立城镇非就业居民基本医疗保险制度。根据该意见,全国城镇居民医疗保险改革于2007年启动试点,2008年扩大试点,2009年试点城市达到80%以上,2010年在全国全面推开,逐步覆盖全体城镇非就业居民。

北京市为了给没有条件纳入基本医疗保险范围的城镇居民提供基本医疗保险,先后建立了灵活就业与破产企业退休人员及农民工参加基本医疗保险办法、“一老一小”、“无业居民”医疗保险制度。

(1) 灵活就业与破产企业退休人员及农民工参加基本医疗保险办法。所谓灵活就业人员,是指具有本市城镇户籍、在法定劳动年龄内从事个体劳动或者自由职业,并在市、区(县)劳动保障部门开办的职业介绍服务中心、人事部门开办的人才交流服务中心和市社会保险经办机构委托的社会保险代理机构以个人名义存档的人员。

2002年3月北京开始实行《北京市个人委托存档人员参加基本医疗保险暂行办法》,在全国率先建立灵活就业人员基本医疗保险制度。2009年1月正式实行《北京市灵活就业人员参加职工基本医疗保险办法》,4月,又实施解决灵活就业人员门诊医疗费用办法,灵活就业人员可以报销门诊费用。2002年4月,北京市劳动和社会保障局等部门联合发布《关于破产企业实行社会化管理的退休人员参加基本医疗保险有关问题的通知》,规定自当年5月1日起,对全市破产企业实行社会化管理的退休人员建立基本医疗保险和大额医疗互助,享受相应的医疗保险待遇。

2004年7月28日,北京市劳动和社会保障局发布《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》,自9月1日起施行。这是北京市首次完善的专门对外地农民工制定的医疗保险政策。农民工医疗保险有两大特点:一是保大病,农民工在患大病方面和城镇职工享受的待遇一样,但不将一般的门诊纳入其中;二是保当期,即是指农民工在北京打工期间的医疗保障,退休之后则不纳入管理范围。

(2)“一老一小”大病医疗保险制度。2006年6月7日,北京市发布《关于建立北京市城镇无医疗保障老年人和学生儿童大病医疗保险制度的实施意见》,在全国率先实施城镇居民“一老一小”大病医疗保险制度。

“一老”指的是北京市城镇没有医疗保障的老年人,具体标准是具有本市非农业户籍、没有纳入城镇职工基本医疗保险范围,男年满60周岁、女年满50周岁的城镇居民。“一小”指的是北京市城镇没有医疗保障的学生、儿童,具体标准是具有本市非农业户籍,且在本市行政区域内的各类普通高等院校(全日制学历教育)、普通中小学校、中等职业学校(包括中等专业学校、技工学校、职业高中)、特殊教育学校、工读学校的在册学生,以及非在校少年儿童(包括托幼机构的儿童、散居婴幼儿和其他年龄在16周岁以下非在校少年儿童)。

城镇无医疗保障老年人大病医疗保险筹资标准为每人每年1400元,其中个人缴纳300元、财政补助1100元。学生儿童大病医疗保险筹资标准为每人每年(按学年)100元,其中个人缴纳50元、财政补助50元。学生儿童大病医疗保险自2007年9月1日起实施,城镇无医疗保障老年人大病医疗保险自2007年10月1日起实施。2009年1月,北京开始“一老”的门诊费用报销,起付标准200元,起付标准以上部分报销50%,在一个医疗保险年度内累计支付的最高数额为500元。2010年,北京建立了“一小”的门诊报销制度。

(3)“无业居民”医疗保险制度。2008年6月,北京市政府发布《关于建立北京市城镇劳动年龄内无业居民大病医疗保险制度的实施意见》,自7月1日实行,从而将无业居民纳入大病医疗保险范围。城镇无业居民的筹资标准为每人每年700元,其中个人缴纳600元、财政补助100元。城镇无业居民中残疾人员的筹资标准为每人每年1400元,其中个人缴纳300元、财政补助1100元,补助资金由市和区县财政各负担50%。这一制度的实施,标志着北京市率先实现了医疗保险制度的全覆盖。

4. 新型农村合作医疗

20 世纪 50 年代建立的农村合作医疗制度在改革进程中迅速解体，农民陷入空前的“看病难、看病贵”困境。2003 年 1 月，国务院办公厅转发卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，提出从 2003 年起在全国开展新型农村合作医疗试点。新型农村合作医疗制度（简称“新农合”）是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病医疗统筹为主要内容的农民医疗互助共济制度。2008 年，全国参加新型农村合作医疗的人口 8.14 亿，参合率 91.5%。

2003 年 6 月 27 日，北京市政府办公厅转发《北京市建立新型农村合作医疗制度的实施意见》，全面实施新型农村合作医疗制度。新型农村合作医疗重点解决农民因患大病出现的因病致贫和因病返贫问题，首先保证对农民大额医疗费用的补助。北京市 13 个涉农区县从 2007 年开始统一人均筹资标准，即 2007 年 220 元，2008 年 320 元，2009 年 420 元，2010 年 520 元。在每年增加的 100 元中，政府投资为主的格局基本形成。2009 年北京市新型农村合作医疗共筹资 11.9 亿元，其中市、区（县）、镇（乡）三级政府筹资占筹资总额的 85.7%。到 2009 年底，全市 278 万农业人口中参加“新农合”的比率达 96%。“新农合”住院补偿率 2004 年为 29%，2008 年提高到 48.4%，2009 年达到 50%。到 2010 年，北京“新农合”住院补偿率将提高到 60%，门诊补偿将由 2009 年的 32% 提高到 40%。

（三）工伤保险、失业保险和生育保险

1. 工伤保险

工伤保险是劳动者在劳动和工作中遭受意外伤害或因职业病导致暂时或永久丧失劳动能力以及死亡时，劳动者或其遗属获得物质帮助的一种社会保险制度。我国工伤保险始于 1951 年 2 月 26 日政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》。长期以来，我国工伤保险存在明显的城乡差别。传统的工伤保险只覆盖城镇国有企业和集体企业。

2003 年 4 月 27 日，国务院颁布《工伤保险条例》，自 2004 年 1 月 1 日实行，该《条例》首次扩大了工伤保险的范围，将农民工纳入其中，明确规定各类企业和有雇工的个体工商户都应当参加工伤保险。但是，农民没有工伤保险，农民工没有资格参加工伤保险，是我国工伤保险面临的重大问题。目前国家尚未出台有关农民参加工伤保险的政策规定。

2004年6月1日,劳动和社会保障部发布《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》,明确提出农民工参加工伤保险、依法享受工伤保险待遇是《工伤保险条例》赋予包括农民工在内的各类用人单位职工的基本权益,各类用人单位招用的农民工均有依法享受工伤保险待遇的权利。但在事实上,因种种原因,农民工参加工伤保险的比率相当低。根据人力资源和社会保障部的数据,2008年底,农民工参加工伤保险人数为4942万人,只占全国农民工就业人数2.25亿人的22%。

北京市政府于2003年11月25日审议通过《北京市实施〈工伤保险条例〉办法》。2004年7月28日,北京市劳动和社会保障局印发《北京市外地农民工参加工伤保险暂行办法》,进一步明确了农民工参加工伤保险的具体政策。但据调查,北京有超过90%的农民工没有参加工伤保险。农民工参加工伤保险的比率很低,其原因既有工伤保险政策本身设计方面的缺陷,也有其他相关体制因素的制约。

2. 失业保险

改革之后的1986年,国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,开始建立失业保险制度,保险对象只限国营企业职工。20世纪90年代开始的国企改革,造成数千万工人下岗。1993年4月12日国务院发布《国有企业职工待业保险规定》,当时使用的是“待业”而不是“失业”概念。1998年6月9日,国务院发布《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,确立下岗职工基本生活保障制度。1999年1月22日,国务院颁布《失业保险条例》,将失业保险的覆盖范围扩大到所有类型的企业及事业单位职工。从2006年起,下岗职工生活保障制度实现与失业保险制度并轨。

1986年9月15日,北京市政府发布《北京市执行〈国营企业职工待业保险暂行规定〉的实施细则》。1994年6月6日,北京市政府发布《北京市企业职工失业保险规定》,将国有企业职工、城镇集体所有制企业(包括股份合作制企业)职工、股份制企业及各类联营企业职工、外商及港澳台商投资企业的中方职工、私营企业和个体工商户雇佣的城镇职工等纳入失业保障。1999年9月14日,北京市政府发布《北京市失业保险条例》,城镇企业、事业单位的失业人员依照规定享受失业保险待遇。2007年6月14日,北京市政府第190号令对《北京市失业保险条例》进行了修改。

失业保险只覆盖城镇职工,农业劳动者则始终未纳入失业保险框架。城镇职工实际享有失业保险的人数也偏低。同时农民工的失业保险建设明显滞后,