

北京市城乡基本公共服务发展研究

张英洪 等著



中国政法大学出版社

013066576

D669.3
189

北京市城乡基本公共服务发展研究

张英洪
等著



北航

C1673720



中国政法大学出版社

2013·北京

D669.3
189

01368228

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市城乡基本公共服务发展研究 / 张英洪等著. -- 北京: 中国政法大学出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-5620-4704-9

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

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第083869号

- 书 名 北京市城乡基本公共服务发展研究
BEIJINGSHI CHENGXIANG JIBEN GONGGONG FUWU FAZHAN YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 academic.press@hotmail.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908437 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 720mm × 960mm 16 开本 18.5 印张 300 千字
- 版 本 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4704-9/D · 4664
- 定 价 56.00 元
- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

前言

北京市农村经济研究中心自1990年成立以来,主要从事农村经济方面的研究,而对农村社会问题的研究明显不足。2010年3月,北京市农村经济研究中心对内设机构进行了较大调整,专门设立了旨在加强农村社会问题研究的社会处。本人到社会处工作后,除了从事新型城市化和城乡一体化方面的中长期决策研究外,也着手开展有关北京农村社会问题的研究工作。本书就是我在2010年2月至2012年12月间主持以及主笔完成的有关北京市城乡基本公共服务研究课题的主要成果。

20多年前,当我看到《世界人权宣言》以及《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》时,我惊叹原来人类还可以建设一个如此尊重和保障人权的美好社会。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,就是为了保障和实现公民的各项社会权利。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任务。2012年党的十八大进一步提出到2020年全国基本公共服务均等化总体实现。北京市作为经济发达地区和国家首都,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。本书着眼于北京市城乡基本公共服务发展这一主题,对北京市在提高城乡基本公共服务水平和推进城乡基本公共服务均等化程度上所做的有益探索、面临的实际问题以及发展前景作了相关研究。

我们在研究过程中,得到了许多领导和同事的关心支持,也得到了许多专家学者和朋友的热情帮助。北京市农村经济研究中心郭光磊主任、贺东升副主任、张秋锦副主任、王瑞华书记、曹四发副主任、吴志强副主任,城乡经济信息中心刘军萍主任、党组成员戚书平以及中心原主任赵树枫、焦守田

等领导，对我们的研究工作给予了大力支持，中心各处室的领导和同事也都对我们的研究给予了多方面的帮助。北京市农委王孝东主任、李成贵副主任，北京市财政局李玉国副局长等领导非常关心支持我们的研究工作，中央财经大学财经研究院童伟研究员，中国社会科学院刘志昌博士、徐秀军博士以及课题组的其他成员，都热情支持我的工作，积极参与课题研究，为完成课题研究任务付出了辛勤劳动和杰出才华。在此，我向他们表示衷心的感谢。

当然，作为课题研究的主持人和主笔人，由于水平有限，本书中的任何不足或错误之处均由我负责。

今天是我的小女儿尧尧六周岁生日。她起床后发现窗外下雪了，就脱口说“这是天公送给我的生日礼物”，并说她也要送给天公一个礼物：买个气球放向天空。孩子们快乐的幸福生活，就是我们成人的奋斗目标。我的这本书就算是送给孩子的生日礼物。我也真诚祝愿所有的孩子们都能享有充分而有保障的基本公共服务，都能过上健康、快乐、自由、安全的幸福生活。

张英洪

2012年12月12日于北京北沙滩

目 录

前 言	I
第一篇 北京城乡社会保障制度比较研究	1
一、城乡社会保险	1
(一) 养老保险	2
(二) 医疗保险	5
(三) 工伤保险、失业保险和生育保险	8
二、城乡社会救助	11
(一) 农村五保供养	12
(二) 城乡低保	13
(三) 医疗救助	15
(四) 教育救助	19
三、城乡社会福利	21
(一) 老人福利	22
(二) 残疾人福利	23
(三) 其他福利	25
四、世界城市背景中的城乡社保前景	26
(一) 进一步加快社会保障制度的城乡并轨, 全面实现城乡社会 保障一体化	26
(二) 进一步加快社会福利建设, 率先建立健全普惠型的社会 福利制度	26

(三) 进一步加大公共财政投入力度, 不断提高社会保障支出占全部财政支出的比重	26
(四) 进一步加快以改善民生为重点的社会建设, 充分发挥社会组织在开展社会互助活动中的积极功能	26
(五) 进一步加强城乡社保统筹建设力度, 将加快建立健全城乡统一的社会保障制度建设作为新农村建设和城乡一体化的重要内容	27
第二篇 北京市城镇居民基本医疗保险与“新农合”制度整合研究	28
一、北京市城镇居民基本医疗保险制度的建立与发展	28
(一) 北京市城镇居民基本医疗保险制度的建立与基本政策	29
(二) 北京市城镇居民基本医疗保险制度的运行与成效	31
(三) 北京市城镇居民基本医疗保险制度存在的主要问题	35
二、北京市新型农村合作医疗制度的建立与发展	37
(一) 北京市新型农村合作医疗制度的建立与基本政策	38
(二) 北京市新型农村合作医疗制度的运行与发展	40
(三) 2010 年“新农合”的政策现状	49
(四) 北京市新型农村合作医疗制度的主要成效	55
(五) 北京市新型农村合作医疗制度存在的主要问题	59
三、实行城镇居民医保与“新农合”制度整合的必要性	61
(一) 有利于构建城乡一体化新格局	62
(二) 有利于实现城乡基本医疗服务均等化	62
(三) 有利于实现北京率先发展目标	63
(四) 有利于降低医保制度运行成本	63
四、实行城镇居民医保与“新农合”制度整合面临的主要问题	64
(一) 管理体制不同	64
(二) 统筹层次不同	64
(三) 经办机构不同	64

(四) 筹资标准不同	64
(五) 财政补助不同	65
(六) 保障待遇不同	66
(七) 信息系统不同	67
五、实行城镇居民医保与“新农合”制度整合的对策建议	68
(一) 基本思路	68
(二) 实施步骤	68
(三) 保障措施	71

第三篇 建设人人共享的现代公共服务之都

——北京市城乡基本公共服务均等化研究	73
一、基本公共服务概述	74
(一) 基本公共服务的内容与范围	74
(二) 均等化的内容与标准	79
(三) 财政支持是实现基本公共服务均等化的物质保障	81
二、基本公共服务均等化的政策演变与发展	83
(一) 我国基本公共服务均等化政策的演变与发展	83
(二) 北京市基本公共服务均等化政策的演变与发展	87
三、北京市城乡基本公共服务均等化的新进展	93
(一) 城乡基础教育均等化新进展	94
(二) 城乡基本医疗卫生服务均等化的新进展	101
(三) 城乡社会保障均等化的新进展	110
(四) 城乡就业服务均等化的新进展	120
(五) 城乡住房保障均等化的新进展	125
(六) 基本公共服务均等化中的财政支持	139
四、北京市城乡基本公共服务均等化面临的主要问题	144
(一) 城乡教育资源配置问题	144
(二) 城乡医疗卫生均等化问题	149
(三) 城乡社会保障问题	154

(四) 城乡公共就业服务问题	165
(五) 城乡住房保障问题	169
五、加快实现北京市城乡基本公共服务均等化的对策建议	173
(一) 制定北京市城乡基本公共服务均等化规划和实施方案	173
(二) 拓展基本公共服务均等化的广度和深度	176
(三) 形成以基本公共服务均等化为导向的财政支出结构	179
(四) 提高土地出让金收入用于基本公共服务的比重	181
(五) 实行多元化的基本公共服务参与提供方式	184

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	190
一、基本公共服务分析框架	191
(一) 公共服务	191
(二) 基本公共服务	191
(三) 基本公共服务评价指标	192
二、北京市城乡基本公共服务现状	192
(一) 北京市经济社会发展基本情况	192
(二) 北京市基本公共服务现状	196
三、中等发达国家公共服务水平现状——以新加坡、韩国为例	206
(一) 中等发达国家的界定	206
(二) 中等发达国家公共服务总体状况	207
(三) 新加坡公共服务发展状况	211
(四) 韩国公共服务发展状况	216
四、北京市与中等发达国家基本公共服务的比较	220
(一) 基础教育	220
(二) 医疗卫生	222
(三) 社会保险	223
(四) 公共交通	225
(五) 财政支出结构	226

五、研究结论与对策建议	230
(一) 北京市基本公共服务取得的主要成效	230
(二) 北京市基本公共服务存在的主要问题	230
(三) 对策建议	231
第五篇 京津沪渝城乡基本公共服务比较研究	234
一、天津市整合城乡居民医保制度考察报告	234
(一) 天津统筹城乡居民医保的背景情况	234
(二) 天津整合城乡居民医保的主要做法	237
(三) 天津整合城乡居民医保制度的特点、成效与经验	240
(四) 推进北京城乡居民医保整合的几点建议	242
二、京津沪渝城乡居民基本医疗保险政策比较	243
(一) 北京城乡居民医疗保险政策	244
(二) 天津城乡居民医疗保险政策	248
(三) 上海城乡居民医疗保险政策	250
(四) 重庆城乡居民医疗保险政策	254
(五) 小结	256
三、京津沪渝城乡居民养老保险政策比较	257
(一) 北京城乡居民养老保险政策	258
(二) 天津城乡居民养老保险政策	259
(三) 上海城乡居民养老保险政策	261
(四) 重庆城乡居民养老保险政策	264
(五) 小结	265
四、京津沪渝城乡居民低保政策比较	266
(一) 北京城乡居民低保政策	267
(二) 天津城乡居民低保政策	269
(三) 上海城乡居民低保政策	272
(四) 重庆城乡居民低保政策	274
(五) 小结	280

第一篇 北京城乡社会保障制度比较研究

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是现代社会的“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)》,广泛征求意见。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

我国已进入快速老龄化社会,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15 989万人,占全国总人口的12%。其中65岁及以上人口10 956万人,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1 229.9万人。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1990年代就进入老龄化社会,养老已相当突出。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其实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1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中去,不应再单独规定。总之,我国公务员养老保险(退休金)的保障性和参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

加工作年限的不同,其退休金也有差异。

事业单位可分为财政全额拨款事业单位、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的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职工基本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。中国农民养老向来靠家庭和土地保障,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社会政策。这种依靠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,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》,将具有北京市户籍,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北京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,北京市劳动保障局出台《关于发布2009年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,攸关每个人的权益,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不同职业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”的问题。

2009年3月17日,中共中央国务院发布《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》发布,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险体系,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、团体及所属单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防的指示》,同年8月30日,卫生部发布《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残废军人 and 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。

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》。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 20 000 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 个区县所属机关企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。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,在职工工门(急)诊报销起付线由 2000 元下调为 1800 元,在职工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《国务院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”大病医疗保险制度、“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,是指具有北京市城镇户籍、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月北京市开始实行《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》，自当年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，农民工在患大病的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，而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，具体标准是具有北京市非农业户籍、没有纳入城镇职工基本医疗保险范围、年满60周岁（含）以上的城镇老年人、女年满50周岁（含）以上的城镇居民。“一小”指的是北京市城镇没有医疗保障的学生、儿童，具体标准是具有北京市非农业户籍，且在北京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、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，北京市开始“一老”的门诊费用报