

中国社会保障 发展报告 2017

China's Social Security Development Report 2017

中国社会保障学会 编

郑功成 主编

中国社会保障 发展报告 2017

China's Social Security Development Report 2017



中国社会保障学会 编

郑功成 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障发展报告. 2017/郑功成主编. -- 北京: 中国劳动社会保障出版社,
2017

ISBN 978-7-5167-3327-1

I. ①中… II. ①郑… III. ①社会保障-研究报告-中国-2017 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 313400 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 22.5 印张 1 插页 321 千字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

定价: 78.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/84209103/84626437

营销部电话: (010) 84414641

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

中国社会保障学会简介

中国社会保障学会（China Association of Social Security, CAOSS），是经国务院批准、民政部登记，由我国从事社会保障和相关领域的专家、学者及有关单位自愿结成的全国性、学术性、非营利性社会团体。2015年2月28日在北京正式成立。中国社会保障学会会员包括个人会员与单位会员，目前主要接受个人会员，现有个人会员788人，主要来自全国220多所高等院校和中国社会科学院、国务院发展研究中心等重要机构。

中国社会保障学会的宗旨：团结全国相关领域专家、学者与专业人士，为健全社会保障、提升人民福祉、促进社会和谐发展贡献力量。

中国社会保障学会的四大使命：一是促进中国社会保障理论繁荣；二是助力中国社会保障改革与制度建设；三是推动社会保障及相关学科发展与专业人才培养；四是推进社会保障国际学术交流。

为完成上述使命，学会采取如下行动方式：

- ◎ 组织全国性和国际性会议；
- ◎ 出版学术刊物与年度报告，建立门户网站与公共微信平台；
- ◎ 组织开展专题调研活动和培训活动；
- ◎ 与政府部门、立法机关和社会组织、高校或研究机构进行合作。

学会设有世界社会保障研究分会、社会救助分会、养老金分会（筹）、医疗保障专业委员会等分支机构。

学会出版物：《社会保障评论》（CSSCI源刊）、《中国社会保障发展报告》《中国民生保障发展报告》，以及高端智库报告《民生专报》等。

官方网站：www.caoss.org.cn

编 委 会

一、编委会主任

郑功成 中国人民大学教授

二、编委会委员（以姓氏笔画为序）

丁元竹 国家行政学院教授

丁建定 华中科技大学教授

丁 纯 复旦大学教授

王杰秀 民政部政策研究中心主任、研究员

王延中 中国社会科学院研究员

王振耀 北京师范大学教授

卢德之 华民慈善基金会理事长、教授

申曙光 中山大学教授

关信平 南开大学教授

丛树海 上海财经大学

李 玲 北京大学教授

张思锋 西安交通大学教授

张奇林 武汉大学教授

宋宝安 吉林大学教授

何文炯 浙江大学教授

陆士桢 中国青年政治学院教授



郑秉文 中国社会科学院研究员
杨燕绥 清华大学教授
杨立雄 中国人民大学教授
林 义 西南财经大学教授
林 卡 浙江大学教授
林闽钢 南京大学教授
青连斌 中共中央党校教授
岳经纶 中山大学教授
周 弘 中国社会科学院学部委员、研究员
金维刚 中国劳动社会保障科学研究院院长、研究员
钟仁耀 华东师范大学教授
席 恒 西北大学教授
梁 鸿 复旦大学教授
童 星 南京大学教授
褚福灵 中央财经大学教授

三、编辑部主任

杨立雄（兼） 中国人民大学教授



前 言

本书是中国社会保障学会组织编写并用以全面反映中国社会保障改革与体系建设进程的年度报告，是继 2016 年由人民出版社出版首部《中国社会保障发展报告 2016》之后编辑出版的第二部年度报告。

全书保持了首部报告的基本特色，一是力求内容相对完整，以反映整个社会保障体系建设全貌与主要制度安排的发展情况，避免一叶障目不见泰山或以偏概全、以局部充整体的现象；二是评价力求客观，立足于国家全局与全民福祉，既肯定取得的成就，也不回避存在的问题；三是崇尚理性，着力于提出建设性政策建议。同时，首次收录了有代表性地区的专题调研报告，如东部的代表浙江省、东北的代表黑龙江省、西部的代表新疆南疆地区，均有相应的调研报告收入本书，其作用是进一步增进读者对全国社会保障改革与体系建设及其在地方实践情况的了解。

中国的社会保障是举国上下都高度关注的重要领域，也是当今世界保持兴致不减的重要领域。我们经历了 30 多年的艰辛探索，获得了从传统的与计划经济体制相适应的制度安排转向与市场经济体制相适应的新型保障体系的成就，全体人民受惠其中，国际社会高度认可。但客观而论，新型社会保障体系并未成熟、定型，以往改革的历史局限性与统筹不足、设计不周以及已经形成的路径依赖（在某种程度上表现为政策僵化），正在影响着整个社会保障体系的发展。因此，未来的改革任务还十分繁重，不仅需要有效的行动方

案，更需要形成新时代背景下的社会保障共识。

感谢中国劳动社会保障出版社的友好合作，中国社会保障学会将与出版社一起，共同将《中国社会保障发展报告》建设成为中国社会保障领域有影响力的年度综合报告。

中国社会保障学会会长 郑功成

2017 年 10 月 8 日



目 录

第一篇 中国社会保障发展总论（2016）

——五大进展和五个依旧

一、中国社会保障发展取得的五大进展	（ 4 ）
（一）社会保险制度整合迈出了新步伐	（ 4 ）
（二）社会保障法制化程度在提升	（ 6 ）
（三）补齐针对弱势群体的短板有成效	（ 7 ）
（四）出台“健康中国 2030”建设规划，开展长期护理保险试点	（ 7 ）
（五）社会保障水平持续提高	（ 8 ）
二、中国社会保障依旧存在的五大问题	（ 10 ）
（一）社会保障发展理念模糊的格局依旧	（ 10 ）
（二）社会保障权责不清与责任失衡的格局依旧	（ 11 ）
（三）社会保障项目地区分割与群体分割的格局依旧	（ 13 ）
（四）社会保障体系建设多层次缺失的格局依旧	（ 15 ）
（五）社会保障政策僵化的格局依旧	（ 19 ）
三、中国社会保障发展需要着重考虑的取向	（ 22 ）

第二篇 中国社会保障发展专题报告

一、养老保险发展报告	（ 27 ）
（一）发展成就	（ 27 ）

第三篇 中国社会保障发展地方调研报告

一、黑龙江省养老保险发展调研报告	(231)
(一) 引言	(231)
(二) 黑龙江省养老保险制度面临的挑战	(233)
(三) 形成养老保险制度挑战的根本原因和基本结论	(239)
(四) 应对东北地区养老保险挑战的治本之计	(246)
二、浙江省医疗保险发展调研报告	(251)
(一) 浙江省医疗保险制度及其运行情况	(251)
(二) 医疗保险制度改革和建设的浙江特色	(263)
(三) 浙江省医疗保险深化改革若干建议	(272)
三、新疆南疆地区社会保障发展调研报告	(278)
(一) 南疆地区社会保障发展成就	(279)
(二) 发展面临的主要挑战	(285)
(三) 促进南疆地区社会保障发展的建议	(292)

附篇 世界社会保障制度改革发展报告

一、德国社会保障制度的改革与发展	(299)
(一) 养老保险深化改革	(300)
(二) 医疗和护理保险改革	(302)
(三) 难民潮对德国社保体系的冲击和体系应对	(304)
(四) 前景展望	(305)
二、法国社会保障制度的改革与发展	(307)
(一) 补充养老保险改革	(307)
(二) 前景展望	(310)

三、英国社会保障制度的改革与发展	(313)
(一) 社会保障制度改革	(313)
(二) 前景展望	(317)
四、北欧国家社会保障制度的发展	(320)
(一) 福利开支	(320)
(二) 社会保险	(321)
(三) 就业政策	(321)
(四) 卫生、文体、老人看护	(322)
(五) 社会服务	(322)
(六) 家庭政策	(323)
(七) 全民基本收入计划	(323)
(八) 公共部门的建设	(323)
五、意大利社会保障制度的改革与发展	(325)
(一) 社会保障制度概况	(325)
(二) 金融危机后的主要改革	(331)
(三) 前景展望	(333)
六、拉美国家社会保障制度的发展	(335)
(一) 拉美国家 CCT 计划的发展现状	(335)
(二) 拉美国家 CCT 计划退出机制的主要经验	(337)
(三) 实施退出机制面临的困难	(344)
(四) 几点主要结论	(345)
七、结语	(347)

第一篇

中国社会保障发展总论（2016） ——五大进展和五个依旧

郑功成^{*}



- 一、中国社会保障发展取得的五大进展
- 二、中国社会保障依旧存在的五大问题
- 三、中国社会保障发展需要着重考虑的取向

^{*} 郑功成，中国社会保障学会会长，中国人民大学教授。

卷首语

2016 年是中国社会保障改革与发展持续取得重要进展的一年，但影响这一制度发展的一些重大问题依旧存在。总体而言，这一年在五个方面取得了新进展，即社会保险制度整合迈出了新步伐；社会保障法制化程度在提升；补齐针对弱势群体的短板有成效；出台“健康中国 2030”建设规划，开展长期护理保险试点；社会保障水平持续提高。正是在党和政府的持续努力下，城乡居民的福利水平有了较大幅度的提高，后顾之忧明显减轻，中国社会保障的发展成就也得到了国际社会的高度认可。然而，长期存在并困扰我国社会保障体系走向成熟、定型的一些突出问题仍然客观存在，理念模糊、责任失衡、制度分割、多层次缺失、政策僵化的格局依旧。因此，2016 年在中国社会保障改革与发展进程中留下了自己的印迹，但真正要取得突破性的进展还需要付出更大的努力。



一、中国社会保障发展取得的五大进展

2016 年是全面深化改革的重要年份，也是社会保障领域的立法与相关政策密集出台的年份，既涉及社会保险、社会福利与社会救助等法定社会保障，也涉及慈善事业等补充保障，涵盖了各个社会群体，而低收入困难群体、残疾人群体、困境儿童等备受关注，这一制度日益成为惠及全民的制度安排。而强调于法有据渐成社会保障改革与发展的前置条件，立足中长期发展与注重优化制度结构亦步入了新的境界，这使得整个社会保障水平得以提升。正是由于近几年来我国在扩大社会保障覆盖面与提高社会保障水平方面持续取得重要进展，国际社会保障协会于 2016 年将“社会保障杰出成就奖”授予中国政府，表明了国际社会的高度认可。

总体而言，在 2016 年，中国社会保障改革与发展取得的重要进展主要表现在以下五个方面。

（一）社会保险制度整合迈出了新步伐

制度碎片化是我国养老保险与医疗保险等领域存在的现实问题，而加快相关制度整合步伐则是深化改革的必然取向。在 2016 年，伴随国务院发布整合城乡居民医疗保险制度的政策性文件和全国人大常委会通过授权将生育保险与基本医疗保险合并实施，标志着我国社会保险制度整合迈出了新步伐。

2016 年 1 月，国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，为整合城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗提供了有力指引。其背景是 2003 年和 2007 年我国基于传统的城乡分割格局，针对农村人口、城镇非就业人口分别

建立了新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险制度。这两项制度建立以来，对于健全全民基本医保体系、满足群众基本医疗保障需求、提高全体人民的健康水平发挥了重要作用，但城乡分割的制度安排的负面作用也日益显现，重复参保、重复投入、待遇不公等问题一直困扰着城乡居民医保制度的发展，因此，建立统一的城乡居民基本医疗保险（以下简称城乡居民医保）制度势在必行。本年度国务院出台整合城乡居民医保制度的政策性文件，无疑自上而下地加快了制度整合的步伐。在国务院文件出台后，一些省、自治区、直辖市也先后出台政策性文件，明确了城乡居民医疗保险制度整合的目标与路径及时间表，尽管还未全面完成这两项制度整合的任务，但我国基本医疗保险制度从过去的三元结构变成分别覆盖职工与居民的两大制度正在变成不可逆转的事实，从而向最终建成统一覆盖全民的基本医疗保险制度迈出了实质步伐。

2016年12月，第十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了《关于授权国务院在河北邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定》。这一举措是为落实党的十八届五中全会的明确部署和“十三五”规划以及中央全面深化改革任务中提出的“将生育保险和基本医疗保险合并实施”的要求而采取的步骤。根据这一决定，由全国人大常委会授权国务院在河北省邯郸市等12个城市暂时调整实施《中华人民共和国社会保险法》第六十四条、第六十六条关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定，将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。上述决定实施期限为两年。对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。国家立法机关做出这一决定，是因为生育保险和基本医疗保险在医疗服务项目上有共同之处，特别是在医疗待遇支付上有共性，将两项保险合并实施符合社会保险一体化运行的要求，有利于提升社会保险基金互济能力，更好地增强生育保险保障功能，也有利于提高行政和经办服务管理效能，降低运行成本，从而是推进建立更加公平、更可持续的社会保障制度的一项改革尝试。根据这一决定，人力资源和社会保障部门遵循保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路，按照该决定的部署和

要求组织实施。被确定的 12 个试点城市分别是河北省邯郸市、山西省晋中市、辽宁省沈阳市、江苏省泰州市、安徽省合肥市、山东省威海市、河南省郑州市、湖南省岳阳市、广东省珠海市、重庆市、四川省内江市、云南省昆明市。虽然两项制度是否最终合并还有待试点经验的总结，但它在全面修订《社会保险法》前采取由国家立法机关做出决定的方式推进改革深化，表明通过试点来完善社会保险立法是一种有益的尝试。

（二）社会保障法制化程度在提升

法制化是社会保障制度成熟、定型的根本标志。我国社会保障改革从试验性状态趋向成熟、定型发展阶段的客观标志即是这一领域的立法与修法。2016 年不仅由全国人大制定了《中华人民共和国慈善法》并于当年正式实施，而且通过全国人大常委会授权国务院试点的方式来推进生育保险与职工基本医疗保险合并实施，并制定了全国社会保障基金专项行政法规，从而是法制化程度有明显提升的年度。一是制定与实施《中华人民共和国慈善法》。2016 年 3 月，《中华人民共和国慈善法》成为首部由全国人民代表大会制定的社会保障领域法律，它为我国慈善事业的发展提供了法律依据，引起了社会各界广泛关注；同年 9 月正式实施，标志着我国慈善事业开始从传统走向现代的转型，同时也发出了国家发展慈善事业以补充法定社会保障制度不足的强烈信号。二是如前所述的《关于授权国务院在河北邯郸市等 12 个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定》，将生育保险与基本医疗保险合并实施，实质上是对《社会保险法》的局部修订，表明 2011 年实施的《社会保险法》开始进入适应制度变革的调整阶段。三是基金管理趋向法制化。2016 年 3 月，国务院颁布行政法规《全国社会保障基金条例》，为规范全国社会保障基金的管理运营，加强对全国社会保障基金的监督，在保证安全的前提下实现保值增值提供了法律依据。上述三大事件所揭示的是我国社会保障法制化程度在不断提升，不仅制定了新的“一法一条例”，而且首次将生育保险与基本医疗保险合并实施的