



上海社会保障绿皮书®

REEN BOOK OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY

上海社会保障改革与 发展报告 (2008)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT ON REFORM AND DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY IN SHANGHAI (2008)

主 编/汪 泓

副主编/张健明 吴 忠 史健勇

郝建平 李正龙 陈心德



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

2008版

上海社会保障绿皮书



GREEN BOOK
OF SHANGHAI'S SOCIAL SECURITY

上海社会保障改革与 发展报告 (2008)

**ANNUAL REPORT
ON REFORM AND DEVELOPMENT
OF SOCIAL SECURITY IN
SHANGHAI
(2008)**

主编 / 汪 泓
副主编 / 张健明 吴 忠 史健勇
郝建平 李正龙 陈心德



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

图书在版编目 (CIP) 数据

上海社会保障改革与发展报告 (2008) / 汪泓主编. — 北京: 社会科学文献出版社, 2008. 9

(上海社会保障绿皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0213 - 0

I. 上... II. 汪... III. 社会保障 - 福利制度 - 研究报告 - 上海市 - 2008 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 136904 号

法律声明

“皮书系列” (含蓝皮书、绿皮书、黄皮书) 为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权, 其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册, 社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权, 任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为, 社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任, 维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话: 010 - 65137751。

社会科学文献出版社

法律顾问: 北京市建元律师事务所

上海市社会保障重点学科专题研究成果之一：项目编号 P1403

上海市科委科技攻关重点项目系列研究成果：项目编号 065111037

2005 年度国家社会科学基金资助项目：项目编号 05BJY108

上海社会保障绿皮书编委会

编委会主任 汪 泓

编委会成员	张健明	吴 忠	史健勇
	郝建平	李正龙	陈心德
	王宇熹	胡守忠	吴 清
	王裕明	严运楼	刘 芳

中文摘要

上海是我国社会保障制度相对比较完善的地区之一。《上海社会保障改革与发展报告》(2008)系统梳理了上海社会保障制度改革与发展的历史进程,介绍了上海社会保障制度改革与发展的现状和趋势,较为客观地描述、分析和探讨了上海社会保障发展的目标与路径、政策与思路,详细分析了上海养老保险、社会医疗保险、失业保险、工伤与生育保险等各项社会保险制度的改革与发展状况,分析了上海的小城镇保险、农村社会保险、社会救助、住房改革、社会保障管理体制和社会保障法制建设等重大制度建设的现状和政策实施的效果。

《上海社会保障改革与发展报告》(2008)是我国第一部全面介绍一个地区或城市社会保障制度的“绿皮书”。全书按照社会保障体系框架分为十三个专题,每一个专题围绕制度建立、运行现状、存在问题和发展趋势等内容展开,自成体系、结构完整。

Abstract

Compared with other parts in China, Shanghai boasts a more sufficient social security system. The Green book—“A Research Report on the Reform and Development of Social Security in Shanghai” reviews systematically the history of the reform and development of social security system in Shanghai, describes the current status and trend of the system, objectively advances its goals, outlines, policies and lay out maps, conducts in-depth analysis of the reform and development of each scheme under the social security system in Shanghai, namely, the pension scheme, the social medical insurance, the unemployment insurance, the employment injury insurance and the maternity insurance. In addition, in this book, the current status and the effects of implementing policies of the following crucial institutions in Shanghai are also discussed, such as the township insurance, the rural social insurance, the social assistance, the housing reform scheme, the management mechanism and the legal system of social security.

There has never been a book published before like this Green book, which is to give an overview of the social security system of a region or of a city. The layout of this book is in accordance with the framework of social security system. It consists of thirteen topics, each of which is self-sufficient and integrated and each of which addresses the issue of the institution establishment, the current status, the deficiencies and the trends.

前 言

社会保障制度是现代国家最重要的经济社会制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求。改革开放以来，伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善，我国对计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改革，逐步建立起与市场经济体制相适应、由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架。近年来，党和国家将健全社会保障制度列为“民生工程”的重要内容，党的十七大进一步提出要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，并对我国的社会保障制度建设作出了战略性部署。可以说，建立具有中国特色的社会保障制度，已经成为我国经济社会发展的一项紧迫任务。

上海是我国沿海经济比较发达的地区之一。20世纪90年代以来，上海着力完善与社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的社会保障体系，不断提高城乡社会保障水平，形成了养老、医疗、失业、工伤和生育保险为主要内容的城镇社会保障体系基本框架，各项社会保险覆盖范围逐步扩大，城镇社会保障相关待遇标准逐年提高，人民群众基本生活得到有效保障，为深化改革、促进发展、维护稳定作出了积极的贡献。进入新世纪，上海深入贯彻落实科学发展观，坚持“发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享”的理念，依据“以人为本原则，保基本、广覆盖原则，调节收入分配原则，城乡一体化原则和可持续发展原则”，进一步健全与经济发展水平相适应、覆盖城乡居民、多层次与可持续的社会保障体系，基本形成了适应社会主义市场经济体制要求的社会保障事业框架，社会保障项目逐步健全，社会保障待遇稳步增长，社会保障管理服务机制进一步完善，广大市民对社会保障事业发展的认同感不断增强。

当前，上海发展进入一个新的历史阶段。上海正在努力实现率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市步伐，这对上海的社会保障事业发展提出了新的更高的要求。虽然，上海的社会保



障事业发展取得了显著成绩,但是它依然面临着严峻的挑战。在我们看来,上海的社会保障面临三个重大挑战:(1)随着上海经济社会发展,广大人民群众对社会保障的需求日益增长,而上海的社会保障制度不论从保障水平还是从保障覆盖面来看,都需要通过进一步完善来适应人民群众的需要。(2)城市人口老龄化加速对上海社会保障所形成的压力不断加剧,迫切要求我们拿出一套有效的对策方案。(3)国家宏观经济形势波动对社会保障基金安全、稳定运行产生影响,如何通过完善制度和机制,使各项社会保障基金的收支平衡,以利于长远发展,成为我们决策的难点与关键。应对挑战,要求我们具有新的发展理念,把握新的发展内涵,形成新的发展思路。因此,总结上海社会保障改革经验,探索上海社会保障事业发展新思路,是进一步完善上海社会保障体系的重要前提。

上海的社会保障事业是走在全国前列的。上海应当为我国社会保障制度建设提供自己的经验。我们的研究工作是对上海社会保障发展目标和路径、政策与思路作一个客观分析、描述和探讨,旨在表达我们对上海社会保障事业进一步发展趋势和路径的看法。

本书是上海市社会保障重点学科专题研究成果之一。全书收录了重点学科课题组成员的研究成果。本书以上海社会保障改革与发展为主题,围绕上海社会保障体系中的主要方面,在总结上海社会保障改革发展经验的基础上,分析上海社会保障的现状和面临的形势,提出理论观点和改革建议。

本书内容涉及上海社会保障体系各个方面,包括上海社会保障目标模式、上海社会保险各个项目、住房保障制度、社会救助制度、社会保障管理体制和社会保障法制建设等。本书的特点可概括为“三性”,即“系统性”、“专题性”和“创新性”。“系统性”是指研究报告基本涵盖了上海社会保障体系各个方面。“专题性”是指每一项研究报告都是一个独立的研究专题。“创新性”是指每一个专题都以当前面临的理论和实践问题为研究对象,探索新规律和寻求新思路,在理论认识和实践操作方面都有一定突破。部分研究报告,具有较高的参考价值(部分报告已经被上海社会保障决策部门所采纳)。

本书所提出的一些改革发展建议正确与否,可操作性如何,有待今后的实践检验,也恳切希望读者提出批评意见。我们认为,这些建议本身是否都能站得住脚并不是很重要,重要的是我们的有关建议能够起到抛砖引玉的作用,引发不同观点,政府部门能够通过不同观点的争论作出科学、民主的决策,从而促进上



海，乃至全国社会保障体系的进一步完善，才是我们希望获得的价值目标。

本书由上海工程技术大学社会保障学科带头人提出研究思路 and 大纲，并组织对上海社会保障问题研究具有较深造诣的中青年学术骨干集体编写。如果说我们的研究成果能够对社会保障学科发展、对我国的社会保障事业发展具有一定的促进作用的话，首先要感谢上海市总工会、上海市发展改革委员会、上海市劳动和社会保障局、上海市医疗保障局、上海市统计局等政府职能部门领导的关心、指导和帮助。其次要感谢课题组全体成员的共同努力。再次还要感谢社会科学文献出版社的范广伟先生，为本书的顺利出版所做的大量工作。此外，我们在撰写本书过程中，参阅了国内外学者大量文献资料，在此也一并表示感谢！

汪泓

2008年5月22日

目 录



上海社会保障制度改革与发展报告	汪 泓 张健明 郝建平 史健勇 / 001
上海养老保障制度改革与发展报告	陈心德 苑立波 / 018
上海医疗保障制度改革与发展报告	吴 忠 李跃文 李旭芳 / 069
上海就业保障制度改革与发展报告	李正龙 / 110
上海的生育保障制度改革与发展报告	吴 忠 李跃文 李旭芳 / 168
上海工伤保险制度改革与发展报告	刘 芳 / 178
上海小城镇社会保障制度改革与发展报告	王宇熹 / 191
上海农村社会保障制度改革与发展报告	刘 珊 / 203
上海市外来从业人员综合保险制度研究报告	严运棣 / 227
上海社会救助制度改革与发展报告	李 晗 / 241
上海住房保障制度改革与发展报告	吴 清 / 261
上海社会保障管理体制改革的研究报告	王宇熹 / 289
上海市社会保障法制建设研究报告	尹乃春 李玉霞 / 300

CONTENTS



- A Research Report on the Social security Institutions Evolvment
in Shanghai *Wang Hong, Zhang Jianming, Hao JianPing and Shi Jianyong* / 001
- A Research Report on the Pension System Reform
and Development In Shanghai *Chen Xinde, Yuan Libo* / 018
- A Research Report on the Medical Security System Reform
and Development in Shanghai *Wu zhong, Li Yuewen and Li Xufang* / 069
- A Research Report on the Employment Security System Reform
and Development in Shanghai *Li Zhenglong* / 110
- A Research Report on the Maternity Security System Reform
and Development in Shanghai *Wu zhong, Li Yuewen and Li Xufang* / 168
- A Research Report on the Employment Injury System Reform
and Development in Shanghai *Liu Fang* / 178
- A Research Report on the Township Social Security
System Reform and Development in Shanghai *Wang Yuxi* / 191
- A Research Report on the Rural Social Security System Reform
and Development in Shanghai *Liu Shan* / 203



- A Research Report on the Reform and Development
of the Comprehensive Social Security System
for the Floating Population in Shanghai *Yan Yunlou / 227*
- A Research Report on the Social Assistance System Reform
and Development in Shanghai *Li Han / 241*
- A Research Report on the Housing Scheme Reform
and Development in Shanghai *Wu Qing / 261*
- A Research Report on the Management Mechanism
of the Social Security System in Shanghai *Wang Yuxi / 289*
- A Research Report on the Legal System of the Social Security
in Shanghai *Yin Naichun, Li Yuxia / 300*

上海社会保障制度改革与发展报告

汪泓 张健明 郝建平 史健勇

社会保障制度是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立与健全社会保障体系,是社会和谐发展的必然要求,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。当前,我国正处在推进全面建设小康社会、构建和谐社会的重要历史时期,完善社会保障体系、健全社会保障制度,直接关系到我国社会主义现代化建设战略目标的实现,是我国现代化历史进程中的关键问题之一。

上海是我国社会保障制度相对比较健全的地区之一。改革开放30年来,上海在完善社会保障体系、健全社会保障制度方面做了大量的工作。上海逐步建立起了以养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险以及城市居民最低生活保障为主要内容的社会保障体系框架,为上海经济体制改革的顺利推进和经济社会健康发展奠定了重要基础。

21世纪的头20年,上海将要建设成为国际经济、贸易、金融、航运中心之一,建设成为现代化国际大都市。上海将步入国内生产总值人均10000美元的历史阶段。上海的新一轮发展,对社会保障事业提出了新的更高的要求。深化上海社会保障制度改革、进一步完善上海社会保障体系,成为上海实现发展战略目标、实现经济社会又快又好发展的重要前提。

改革开放以来,特别是近10多年,上海市政府始终高度重视社会保障制度建设,抓住经济社会发展的有利时机,积极推进社会保障制度改革,不断完善社会保障体系,取得了一系列重要进展。在多年改革和发展的基础上,上海逐步明确了建立社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务,确立了社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和社会基本医疗保险制度,涵盖养老、医疗、失业、工伤和生育保险,以及城市居民最低生活保障制度的社会保障体系框架基本形成。社会保险覆盖范围不断扩大,多渠道筹集社会保障资金的机制初步形成,保障水平不断提高,管理服务体系逐步健全。社会保障制度不断健全,社会保障



体系逐步完善，在保障人民群众的基本生活、推进社会主义市场经济体制改革和发展方面发挥了十分重要的作用。

目前，上海市按照建设社会主义和谐社会，确保经济社会又快又好发展的新要求，在原有改革发展成果的基础上，进一步总结国内外社会保障制度的经验，创新改革和发展思路，把关注民生、改善民生放在突出位置，本着“多层次、保基本、广覆盖”的原则，继续推进上海社会保障事业的改革和发展，构建了以“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”等基本社会保险为主体、适应城乡不同群体保障需要的社会保障体系。一个设计细致、内容广泛、形式多样的社会保障体系框架已在上海基本形成；一个适应上海经济社会发展要求，具有中国特色、时代特征、上海特点的比较完善的城市社会保障体系框架已经基本形成。

一 上海社会保障制度改革与发展的历史回顾

上海的社会保障制度创建于新中国成立之初。1951年政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，从那时起，上海逐步建立起社会主义劳动保障体系。在计划经济时期，上海作为一个特大型城市，按照国家的统一安排，在医疗卫生、教育、就业、住房和社会福利服务等方面为广大的劳动者和城市居民群众提供了广泛的社会保障。改革开放以来，依据我国经济体制改革的发展要求，不断地推进社会保障制度改革，不断完善社会保障体系，回顾上海社会保障事业改革发展的历程，有助于我们总结社会保障改革发展的经验，了解上海社会保障事业的现状，把握社会保障的发展趋势，深化上海社会保障制度改革，推进上海社会保障事业健康发展。

（一）计划经济体制下的社会保障制度

改革开放前，上海依据国家一系列劳动保障行政法规建立起相应的社会保障制度。1951年，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，1953年政务院又颁布了修正后的《劳动保险条例》，与此同时，1952年政务院颁布了《关于全国人民政府、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措施的指示》等一系列行政法规，这些行政法规初步构建了我国的社会保险制度框架。但是这种社会保障制度带有明显的计划经济体制特点。



1. 社会保障制度设计没有体现权利义务对应、效率公平兼顾

无论是“文化大革命”前的国家统筹还是“文化大革命”期间的企事业单位负担,享有社会保障的个人,不承担任何社会保障的责任,虽然社会保障水平很低,社会保障资源严重缺乏,但是绝对的平均主义造成了个人吃企业“大锅饭”、企业吃国家“大锅饭”的状况。

2. 社会保障主要由国家和企业承担

“文化大革命”前,社会保险费用主要由国家统筹,“文化大革命”开始后,社会保险费用主要由企业直接负担,企业除了组织生产经营以外,还要承担大量的养老、医疗、工伤等社会保险费用和一系列社会事务,企业肩负着沉重的社会负担。

3. 在城乡二元社会结构下,农村缺乏社会保障

城镇居民拥有社会保障,广大农村除了有一些社会救助措施外,农民主要依靠十分脆弱的家庭保障,这种传统保障规避风险的能力十分有限。

(二) 改革开放后社会保障制度的改革与发展

1978年以后,随着我国经济体制改革的不断深入,计划经济条件下的社会保障制度,难以适应我国正在发生的经济体制转型,严重地阻碍着我国经济体制改革的推进。从1986年开始,党中央、国务院开始部署社会保障制度改革,1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》又将建立社会保障体系列为我国社会主义市场经济体制基本框架之一。社会保障制度的改革成为我国经济体制改革的主要内容之一。

1. 社会保障制度改革起步阶段

上海社会保障制度改革起步于20世纪80年代。1986年,随着国有企业改革的逐步推进,为了解决新老企业负担退休人员养老金不平衡的矛盾,上海市人民政府颁布了《上海市国营企业退休职工退休费统筹办法》,在全国率先实行了国有企业退休职工退休费统筹。与此同时,为了配合国有企业劳动用工制度的改革,上海市人民政府又颁布了《上海市国营企业职工待业保险实施办法》,在全市国有企业中普遍实施了职工待业保险。1992年上海市人民政府又颁布了《上海市待业保险暂行规定》,将待业保险实施范围扩大到机关、事业、社会团体及各类企业,待业保险对象扩大到了所有非自愿性待业人员。国有企业养老金社会



统筹和失业保险改革,标志着上海社会保障制度改革开始启动。但是,在1992年党的十四大明确提出我国建设社会主义市场经济体制的改革目标之前,上海的社会保障制度改革总体上没有突破计划经济体制下的社会保障模式。

2. 社会保障制度改革推进阶段

1992年,党的十四大确立了我国建立社会主义市场经济体制的改革目标。1993年,党的十四届三中全会进一步提出了社会主义市场经济体制的基本框架。从这时候起,上海社会保障制度开始进入全面改革阶段。在这一时期,上海的社会保障制度改革主要从以下几个方面全面展开。

(1) 初步建立了覆盖城乡的新型养老保障制度。1993年,按照党的十四届三中全会的精神和国务院有关改革社会保障制度的要求,上海市人民代表大会通过了《上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案》,上海市人民政府颁布了《上海市城镇职工养老保险办法》。依据以上两个地方性法规和规章,上海开始实施养老保险社会统筹与个人账户相结合为特征、机关事业单位与企业一体化的基本养老保险制度。与此同时,城镇补充养老保险和农村养老保险也开始起步。

(2) 初步形成了以“三条保障线”为主要内容的基本生活保障制度。1993年,上海在全国率先推出企业职工最低工资、城镇居民最低生活保障制度。第二年,上海最低生活保障制度从城镇扩展到农村。1995年,上海市政府修改发布了《上海市失业保险办法》,将待业保险改为失业保险,确立了失业人员的失业保险制度,并实现了在失业保险待遇方面与最低生活保障线的衔接。最低生活保障线、最低工资线、失业保险线三条基本生活保障线的实施,初步形成了上海市基本生活保障制度框架。

(3) 特殊群体社会保障的规范化、制度化。1993年,市政府发布了《上海市残疾人分散安排就业办法》,初步建立了各类单位按比例安置残疾人的制度。1994年上海成立了慈善基金会、职工保障互助会等各类社会帮困基金会,社会帮困不再是一种个别的慈善行为,而成为一种规范的社会保障制度,社会帮困也开始步入制度化。

从1992~1996年,经过四年多的改革发展,上海社会保障制度框架开始逐步清晰起来。

3. 社会保障制度改革深化阶段

从1998年起,依据党的十五大精神,国有企业改革进一步深化,经济结构



大幅度调整,政府职能和管理模式进一步转变,这一切对上海的社会保障改革提出了新的要求,为了适应经济社会发展的要求,上海在更深层次上推进了社会保障制度改革。

(1) 下岗和失业开始并轨,失业保险制度进一步完善。1996年,上海市推出了以再就业服务中心为特色的国有、集体企业下岗职工就业保障服务模式。到1998年上海市国有和集体企业普遍建立起了再就业服务中心。再就业服务中心在缓解国有和集体企业富余人员下岗分流压力、促进下岗人员再就业方面发挥了积极作用。1999年,上海对《上海市失业保险办法》进行了修改,实现了下岗向失业并轨,从2000年起,国有、集体企业富余人员大规模下岗分流工作基本结束,再就业服务中心逐步撤销,国有、集体企业新产生的富余人员开始直接进入劳动力市场,下岗职工的基本生活保障与失业保险并轨。失业保险的覆盖范围进一步扩大了,失业人员的保障水平得到了进一步提高,同时失业人员再就业的社会功能进一步增强了,市场化的就业机制基本形成。

(2) 医疗保险改革开始起步,多层次的医疗保障格局初步形成。1996年,上海在国有、集体和股份制企业实行了职工住院医疗保险制度,接着职工住院医疗保险逐步扩大到各类所有制企业。与此同时,医疗保险项目也逐步扩大到在职职工部分门、急诊项目和退休人员的门、急诊医疗项目,医疗保险的社会化程度不断提高。

2000年,上海市人大通过了《上海市城镇职工基本医疗保险方案》,开始全面实施以社会统筹与个人账户结合为特征的城镇职工基本医疗保险制度。新的医疗保险制度,在保障体制上实现了劳保医疗与公费医疗制度全面并轨,覆盖了全市所有企事业单位的职工。在筹资模式上,实现了从政府和企业出资到单位与职工共同缴费、从政府或企业支付到社会统筹与个人账户支付相结合的两个重大转变。在管理方式上,由政府 and 单位对公费医疗、劳保医疗分别管理转变为统一的社会化管理。与此同时,与医疗保险制度改革相配套的职工医疗互助和社会医疗救助制度也开始建立起来。至此,以基本医疗保险为主体、补充医疗保障为辅助、社会医疗救助为托底的多层次的职工医疗保障格局初步形成。

(3) 养老保险制度进一步完善。从1996年起,上海的养老保险参保对象从在职职工扩大到所有城镇从业人员。养老保险基金的社会统筹、个人账户、养老金计发等方面都得到了进一步的调整和完善。同时,养老保险制度向城乡一体化