



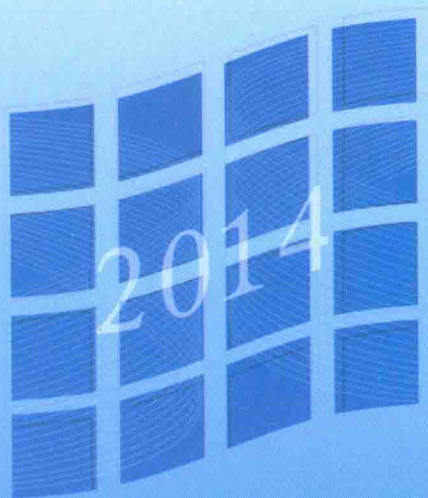
教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国社会保障改革与 发展报告2014

Reform and Development of Social
Security Report 2014

邓大松 刘昌平 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



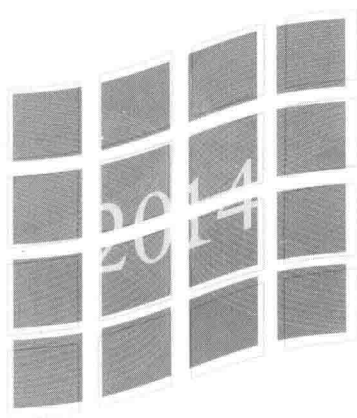
教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Series Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国社会保障改革与 发展报告2014

Reform and Development of Social
Security Report 2014

邓大松 刘昌平 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障改革与发展报告.2014/邓大松等著.—北京:北京大学出版社,2016.12
(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978-7-301-27853-6

I. ①中… II. ①邓… III. ①社会保障—体制改革—研究报告—中国—2014 ②社会保障—发展战略—研究报告—中国—2014 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 305698 号

- 书 名 中国社会保障改革与发展报告 2014
ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG GAIGE YU FAZHAN BAOGAO 2014
- 著作责任者 邓大松 刘昌平 等著
- 责任编辑 董郑芳(dzfpku@163.com)
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27853-6
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
- 印刷者 北京鑫海金澳胶印有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 26 印张 495 千字
- 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价 76.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

总 序

哲学社会科学的发展水平,体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质,反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中,哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导,特别是在社会发展的关键时期,哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中,繁荣发展哲学社会科学,不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展,而且关系到社会主义核心价值体系的构建,关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高,关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学,从中国特色社会主义发展全局的战略高度,把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年,中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出:“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界”。2011年,党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容,深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断,集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视,为哲学社会科学繁荣发展指明了方向,提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神,教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》,明确提出到2020年基本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划(2011—2020年)》,教育部下发《关于进一步改进高等

学校哲学社会科学研究评价的意见》《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件,启动了新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年,高校哲学社会科学将着力构建九大体系,即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系,同时,大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划,提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期,我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上,高校哲学社会科学面临着难得的发展机遇和有利的发展条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军,必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势,坚持马克思主义立场观点方法,以重大理论和实际问题为主攻方向,立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造,形成中国方案和中国建议,为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自 2010 年始,教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向,以数据库建设为支撑,以推进协同创新为手段,通过组建跨学科研究团队,与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟,围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究,努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题,对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究,强化数据采集分析,重视定量研究,力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右,最终稳定支持百余种发展报告,有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来,夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命,呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感,立足新实践,适应新要求,以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务,大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新,加快建设高校哲学社会科学创新体系,更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能,为全面建设小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

教育部社会科学司

2012 年 7 月

前 言

社会保障是社会稳定的“安全网”、经济运行的“调节器”，是构建社会主义和谐社会的重要内容，对于调节收入分配、促进社会公平，增加国内需求、拉动经济增长具有十分重要的作用。改革开放以来，中国政府就一直高度重视社会保障制度建设，中共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》明确提出，“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定”，将社会保障制度作为社会主义市场经济体制的重要支柱；中共十七大明确提出将“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”作为构建社会主义和谐社会的主要任务之一，要求到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使人人享有基本生活保障；中共十八大又进一步提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。

改革开放以来，特别是中共十四届三中全会以来，中国政府抓住国民经济持续快速健康发展的有利时机，在社会保障制度体系建设上作出了不懈努力，取得了重要进展：明确完善社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务，确立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和基本医疗保险制度，基本建成了涵盖养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，以及城乡居民最低生活保障制度的社会保障体系；普遍实行个人缴费制度，加大中央和地方财政投入力度，建立全国社会保障基金，初步形成了国家、企业和个人的社会保障资金多渠道筹集机制；扩大社会保险制度的覆盖范围，实现了从国有企业向城镇各种所有制企业、灵活就业人员和个体工商户的延伸；实行原行业统筹下放省级管理，解决条块分割的矛盾，建立了上下贯通、覆盖全国的社会保险社会化管理服务体系。社会保障制度的改革与不断完善，对保障人民群众的基本生活需求和维持社会安定团结，对国有企业改革、经济结构调整的顺利推进，对统筹城乡社会经济发展进程，发挥了十分重要的作用。

中国是世界上最大的发展中国家,人民生活还不富裕,社会主义市场经济体制初步建立,影响发展的体制机制障碍依然存在,经济增长和社会发展面临着许多突出问题。正如中共十七大报告所言:“人民生活总体上达到小康水平,同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大。”当前,社会保障体系不完善与人民群众日益增长的社会保障需求是构建社会主义和谐社会的突出矛盾之一。

武汉大学社会保障研究中心作为国家“985”工程社会保障研究创新基地和教育部人文社会科学百所重点研究基地之一,长期致力于社会保障理论与中国社会保障制度研究,承接了包括国家自然科学基金、国家社会科学基金,教育部、各级政府部门,以及国内外相关研究机构和社会组织在内的大量研究任务,近几年取得了一系列研究成果。《中国社会保障改革与发展报告》是由武汉大学社会保障研究中心组织国内社会保障领域诸多知名学者与专家,共同完成的一份重要的年度研究报告,也是教育部哲学社会科学研究报告资助项目“中国社会保障改革与发展报告”(批准号:10JBG009)的重要研究成果,重点关注社会保障理论研究与国际比较研究中的前沿问题,当前中国经济社会发展过程中凸显的社会矛盾和民生问题,以及中国社会保障制度改革过程中的焦点、难点和热点问题。

社会保障是一项复杂的社会系统工程,也是一项正在不断改革和完善的社会经济制度,需要解决的问题和面临的困难太多,本报告不可能穷尽当前社会保障领域内的所有方面。因此,我们试图在有限的篇幅和人力条件下,经过作者们的共同努力,将《中国社会保障改革与发展报告》打造成中国社会保障理论与政策研究的精品与力作。

武汉大学社会保障研究中心

2015年5月

目 录

1 改革开放以来中国社会保障制度的改革与发展	
邓大松 孟颖颖 薛惠元	1
2 社会保险改革的风险分析 林毓铭	107
3 中国养老金便携性改革研究 刘昌平 殷宝明	138
4 中国养老服务体系建设研究 赵 曼 邓汉慧 于艳丽	206
5 医疗保障发展报告 杨燕绥	245
6 中国工伤保险制度的发展：历程、成就与问题 岳经纶 何伟强	306
7 中国社会救助事业的发展实践与完善对策 边 恕 王 宁	325
8 他山之石——完善中国社会福利制度的国际经验借鉴	
李滨生 常品超 王 玮 郝 帅 石 磊	368

1 改革开放以来中国社会保障制度的改革与发展*

邓大松 孟颖颖 薛惠元

1.1 改革开放以来中国社会保障制度改革回顾

1.1.1 改革开放以来中国养老保险制度改革回顾

一、企业职工基本养老保险改革回顾

1978年国务院发布《关于工人退休、退职的暂行办法》(国发[1978]104号),对工人的退休和退职制度进行了修改和补充。^①

1983年原劳动人事部和财政部下发了《关于提高职工退休费、退职生活费的最低保证数的通知》(劳人险[1983]60号),提高了生活困难的退休、退职人员的养老金水平。

1984年起,广东、江苏、辽宁、四川等省的少数市县开始试行退休费用社会统筹,从而拉开了我国养老保险制度改革的序幕。

1986年国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》(国发[1986]77号),建立了劳动合同制工人的养老保险制度,规定劳动合同制工人按不超过本人标准工资的3%缴纳养老保险费,改变了过去完全由国家和企业负担的办法。这是我国社会主义社会保险史上第一次建立个人缴费制度。

* 邓大松教授被聘为新疆大学“天山学者”。严妮、张梅珏、宋君、王帆等博士、硕士研究生也参与了本研究部分内容的撰写,并在资料搜集做了大量的工作。本研究同时受到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会救助制度改革研究”(项目批准号:15JJD630009)的资助。

① 早在1958年,国务院就发布了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)》,从而建立起了工人退休、退职制度。

1991年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号),规定养老保险费由国家、企业和职工三方负担,缴费标准开始时可不超过本人标准工资的3%,基金按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集,并开始探索建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系。本办法注重养老保险基金的收缴,未涉及养老保险费用的计发问题。

1993年,党的十四届三中全会明确提出养老制度改革实行“社会统筹与个人账户相结合”的模式。

1995年,国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号),提出了企业职工养老保险制度改革的目标,明确了“统账结合”是我国企业职工基本养老保险制度改革的方向,并给出了统账结合的两套实施办法供选择。但在实际上几乎是一个地区一个办法。这种状况导致地区之间养老金水平相互攀比,中央难以管理、调控,职工跨地区流动困难。

针对这种情况,1997年,国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)。统一制度的要点:一是统一缴费比例。按职工工资的11%建立养老保险个人账户,其中个人缴费8%(4%起步,每两年提高1个百分点,逐步到位),企业缴费划入3%;企业缴费的费率不得超过20%。二是统一计发办法。基本养老金=基础养老金+个人账户养老金;基础养老金=职工退休时上年度职工月平均工资 $\times$ 20%;个人账户养老金=个人账户储存额/120。

1998年,国务院发布《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》(国发[1998]28号),要求加快实行企业职工基本养老保险省级统筹,按期完成基本养老保险行业统筹移交地方管理,确保按时足额发放企业离退休人员基本养老金。

2000年,国务院发布《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发[2000]42号),决定2001年在辽宁省进行包含企业职工基本养老保险制度在内的城镇社会保障体系的改革试点。2004年,试点范围扩大到吉林省和黑龙江省。

2005年,在总结东北三省试点经验的基础上,国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号),该文件提出:将覆盖面扩大到个体工商户和灵活就业者;个人账户由11%下调为8%,全部由个人缴费构成,企业20%的缴费全部纳入统筹账户;改革基本养老金计发办法,基础养老金与缴费年限、缴费工资、退休时间等挂钩,个人账户养老金计发办法更加灵活,考虑了平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素;建立基本养老金正常调整机制,调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。



2007年原劳动和社会保障部、财政部联合发布《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》(劳社部发〔2007〕3号),提出了企业职工基本养老保险省级统筹标准,即统一制度和政策,统一缴费基数和缴费比例,统一养老金计发办法、统筹项目和待遇调整,统一管理和调度使用基金,统一编制和实施基金预算,统一经办业务规程和信息应用系统。2009年年底,中国所有省份企业职工基本养老保险基金全部实现省级统筹。

2009年,国务院办公厅转发了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(国办发〔2009〕66号),保证了参保人员跨统筹地区流动并在城镇就业时基本养老保险关系的转移接续。

2014年2月24日,人力资源和社会保障部、财政部印发了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》(人社部发〔2014〕17号),实现了城乡基本养老保险制度的无缝衔接。

二、机关事业单位养老保险改革回顾

事业单位现行的养老保险制度始建于20世纪50年代,成型于1978年。当时国务院下发《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,基本确立了干部退休制度,规定实行退休制度的机关事业单位工作人员在工作期间不缴费,达到退休年龄和工作年限时,职工的退休待遇由单位根据工作年限进行支付。

1980年国务院发布《关于老干部离职休养的暂行规定》(国发〔1980〕253号)、1982年国务院和中央军委颁布了《关于军队干部离职休养的暂行规定》(国发〔1982〕1号),正式确立了干部离休制度,形成了干部退休制度的一种特殊形式。

1986年,国务院下发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》(国发〔1986〕77号),规定国家机关、事业单位招用的劳动合同制工人的养老保险基金来源,机关从行政费中列支,事业单位从事业费中列支。

1991年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)提出,国家机关、事业单位的养老保险制度改革,由人事部负责。

1992年,原人事部印发《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》(人退发〔1992〕2号),重申机关事业单位养老保险制度改革,提出“逐步改变退休金实行现收现付、全部由国家包下来的做法”,“要在总结我国现行干部退休制度的基础上,建立国家统一的、具有中国特色的机关、事业单位社会养老保险制度”。

1993年,国务院办公厅印发《机关工作人员工资制度改革实施办法》《事业单位工作人员工资制度改革实施办法》(国办发〔1993〕85号),1994年原人事部印发

《关于机关、事业单位工资制度改革实施中若干问题的规定》(人薪发〔1994〕3号),对机关事业单位离退休人员退休金的计发基数、比例标准等做了详细规定。

1994年开始,云南、江苏、福建等地先后发布机关、事业单位养老保险改革的有关文件,并开展试点工作。据原人事部有关资料显示,截至1997年,全国28个省(自治区、直辖市)的1700多个地市、县开展了试点,其中19个省(自治区、直辖市)政府出台省级方案,全国参保人数超过1000万人,约占机关、事业单位人数的1/3,但是各地试点适用范围差别较大,实施细节也各不相同。

1999年,经国务院批准,原国家经贸委所属10个国家局管理的242个科研机构、中央所属的178家工程勘察设计单位以及原建设部等11个部门所属的134个科研机构改革了管理体制,实行属地化、企业化管理,这些转制的科研机构实行城镇企业职工养老保险制度。

2000年,国务院《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发〔2000〕42号)规定,公务员和全部由财政供款的事业单位维持现行养老保险制度,部分财政供款事业单位的养老保险办法在调查研究和试点基础上分别制定,要求已进行改革试点的地区继续完善和规范。

2001年,原劳动和社会保障部发布《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》(劳社部发〔2001〕13号),其中对职工在机关事业单位和企业之间流动时转移养老、医疗、失业保险关系作出了规定。

2005年颁布的《公务员法》规定,国家建立公务员保险制度,保障公务员在退休时得到保障,公务员退休金所需经费来自财政预算,指明了公务员退休养老经费的来源。

2006年,原人事部、财政部印发《关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法》(国人部发〔2006〕60号)规定,公务员、事业单位工作人员、机关技术工人、普通工人的退休费分别以本人退休前职务工资和级别工资之和、岗位工资和薪级工资之和、岗位工资和技术等级工资之和、岗位工资为计发基数,计发比例为80%—90%。

2008年国务院原则通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》(国发〔2008〕10号),确定在山西、上海、浙江、广东、重庆五地先期开展试点,与事业单位分类改革配套推进。2009年1月,国务院要求五个试点地区正式启动此项改革,实现企业与机关事业单位之间制度能够衔接,事业单位养老保险制度改革与企业基本一致。

2009年,事业单位实施绩效工资制度改革,在职职工领取绩效工资,对离退休人员发放生活补贴。生活补贴标准由县级以上人民政府人事、财政部门确定,绩效



工资不作为计发离退休费的基数。因此,目前事业单位退休人员待遇分为两个部分:一是按本人退休前岗位工资和薪级工资之和的一定比例计发的基本退休费;二是属地化的生活补贴,即替代绩效工资的部分。

2011年,《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发〔2011〕37号)出台,其中配套文件之九为《事业单位职业年金试行办法》,该办法对职业年金做出了框架性的规定,并规定该配套文件适用于山西省、上海市、浙江省、广东省、重庆市五个事业单位养老保险改革试点的省(市)。

2013年12月,《关于企业年金 职业年金个人所得税有关问题的通知》(财税〔2013〕103号)规定,职业年金实行EET式(E-exempt,表示免税;T-tax,表示征税;EET,即在缴费环节和基金投资环节免税,在待遇领取环节征税)的个人所得税递延纳税优惠政策。

2014年政府工作报告明确提出“改革机关事业单位养老保险制度”,并将其列入2014年重点工作中。

2014年7月1日正式实施的《事业单位人事管理条例》(国务院令 第652号)规定,“事业单位及其工作人员依法参加社会保险,工作人员依法享受社会保险待遇”。

三、城乡居民基本养老保险制度改革回顾

城乡居民基本养老保险的保障是由新型农村社会养老保险(简称“新农保”)和城镇居民社会养老保险(简称“城居保”)两项制度合并而来的。

中国的农村社会养老保险是从1986年开始探索,1991年进行试点,逐步建立起来的。1986年,民政部根据国家“七五计划”关于“抓紧研究建立农村社会保险制度,并根据各地经济发展情况,进行试点,逐步实行”的要求,开始在江苏省张家港市等经济发达地区进行农村社会养老保险工作探索。1991年6月,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)明确要求民政部负责农村(含乡镇企业)养老保险改革。同年,国务院有关领导批示,同意民政部开始选择20个有条件的县进行农村社会养老保险试点。为了完成这项任务,民政部成立了“农村社会养老保险办公室”,于1991年5月选择山东烟台市的牟平、龙口、招远县(市)和威海市的荣成、乳山县(市)作为农村社会养老保险试点县。

在总结试点县经验教训和几经征求有关方面意见的基础上,民政部于1992年1月印发了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发〔1992〕2号),以个人缴费为主、完全个人账户的农村社会养老保险,即“老农保”制度正式确立,同时要求各地结合实际,进一步组织试点。1992年12月,民政部在张家港市召开会议,总结各地试点经验,要求在有条件的地方逐步推开。

1995年10月,《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》(国办发[1995]51号)指出:“各级政府要切实加强领导,高度重视对农村养老保险基金的管理和监督,积极稳妥地推进这项工作。”为此,民政部先后下发了《农村社会养老保险会计制度(试行)》(民办发[1993]4号)和《关于加强农村社会养老保险基金管理的通知》(民险发[1994]27号)等一系列规范性文件。

1997年11月,民政部在山东烟台召开农保管理工作现场经验交流会。至此,全国有26个省政府相继颁布了开展农保工作的地方性法规和文件,将这项事业纳入政府工作的重要内容;全国2900多个县中已有2123个县引进了此项制度,8200万农民参加保险(参保率为9.47%),农保制度的覆盖范围和参保人数都达到了阶段性的顶峰。^①

1998年国务院机构改革,将农村社会养老保险管理职能划入劳动和社会保障部,实行社会保险的统一管理。

1999年7月,《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》(国发[1999]14号)提出:“目前我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。对民政系统原来开展的‘农村社会养老保险’,要进行清理整顿,停止接受新业务,区别情况,妥善处理,有条件的可以逐步将其过渡为商业保险。”此后,农村社会养老保险工作进入清理整顿阶段。

2002年11月党的十六大明确提出“在有条件的地方探索建立农村社会养老保险制度”。此后,农村社会养老保险工作进入一个创新发展的地方探索阶段。截至2009年9月,全国已有近500个县(市、区、旗)正在积极探索建立与农村经济发展水平相适应,与其他保障措施相配套的新型农村社会养老保险制度。^②

2009年9月1日,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》(国发[2009]32号),标志着“新农保”制度的诞生。该文件规定“新农保”实行“基础养老金+个人账户”的制度模式,以及“个人缴费、集体补助与政府补贴相结合”的筹资模式,并提出2020年之前基本实现对农村适龄居民全覆盖的目标。

2011年6月,为解决城镇非就业人员的养老保险问题,国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号),要求2011年7月1日启动“城居保”试点工作,实施范围与“新农保”试点基本一致。从制度设计来看,“新农保”与“城居保”的制度设计基本一致。

2012年7月1日,“新农保”和“城居保”全覆盖工作正式启动,尚未开展试点

① 卢海元:《新农保:一路走来》,《中国社会保障》2009年第9期。

② 同上。



的地区全部纳入制度的覆盖范围,“新农保”和“城居保”提前8年实现制度全覆盖。

2014年2月21日,国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号),将“新农保”和“城居保”两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。

四、企业年金制度改革回顾

1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)中,首次提出“国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险,并在政策上给予指导”;明确了逐步建立起基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的提法;明确企业补充养老保险的经办机构是劳动部门所属的社会保险管理机构。

1994年颁布的《劳动法》将“补充养老保险”用法律的形式确定下来,其中规定,“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充养老保险”。

1995年,《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号)对建立企业补充养老保险又做出明确规定,并提出企业补充养老保险由企业和个人自主选择经办机构。

1995年,原劳动部印发的《关于建立企业补充养老保险制度的意见》(劳部发〔1995〕464号),对企业补充养老保险的实施条件、决策程序、资金来源、计发办法以及经办机构等具体政策做出了规范。

1997年,《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号)进一步明确,要求各地区和有关部门要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险。

2000年,国务院《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发〔2000〕42号)将“企业补充养老保险”正式更名为“企业年金”,并提出:有条件的企业可为职工建立企业年金,并实行市场化运营和管理。企业年金实行基金完全积累,采用个人账户方式进行管理,费用由企业和职工个人缴纳,企业缴费在工资总额4%以内的部分,可在成本中列支。

2004年,《企业年金试行办法》(劳动保障部令第20号)和《企业年金基金管理试行办法》(劳社部、银监会、证监会、保监会令第23号)确定了中国企业年金发展的框架,且对企业年金治理结构、管理及投资运营作出规定。

2004—2007年,原劳动和社会保障部与相关部门又发布了《关于企业年金基金证券投资有关问题的通知》(劳社部发〔2004〕25号)、《企业年金基金管理机构

资格认定暂行办法》(劳动保障部令第24号)、《关于印发〈企业年金基金管理运作流程〉、〈企业年金基金账户管理信息系统规范〉和〈企业年金基金管理机构资格认定专家评审规则〉的通知》(劳社部发[2004]32号)、《关于企业年金方案和基金管理合同备案有关问题的通知》(劳社部发[2005]35号)、《企业年金基金会计准则》(企业会计准则第10号)、《关于中央企业试行企业年金制度的指导意见》(国资发分配[2005]135号)、《关于国有金融企业试行企业年金制度有关问题的通知》(财金[2006]18号)、《关于企业年金基金银行账户管理等有关问题的通知》(劳社部发[2006]40号)、《关于企业年金方案和基金进入全国银行间债券市场有关事项的通知》(银发[2007]56号)等一系列的配套政策文件。

2009年,财政部、国家税务总局发布《关于补充养老保险费 补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》(财税[2009]27号),提出“为在本企业任职或者受雇的全体员工支付的补充养老保险费,在不超过职工工资总额5%标准内的部分,在计算企业所得税应纳税所得额时准予扣除”。

2009年和2011年《国家税务总局关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》(国税函[2009]694号)、《国家税务总局关于企业年金个人所得税有关问题补充规定的公告》(国家税务总局公告2011年第9号)规定,“企业年金的个人缴费和企业缴费计入个人账户的部分,不得在个人当月工资、薪金计算个人所得税时扣除”。即以上两个文件中企业年金实行当期税政策,对个人而言没有什么优惠。

2011年,人社部、银监会、证监会、保监会联合发布《企业年金基金管理办法》(人社部、银监会、证监会、保监会令第11号),对企业年金基金管理进行了完善,原《企业年金基金管理试行办法》(劳动保障部令第23号)废止。

2011年5月人社部发布《关于企业年金集合计划试点有关问题的通知》(人社部发[2011]58号),就企业年金集合计划试点问题作出了相关规定。

2013年,为降低个人所得税税负、推进我国补充养老保险制度的发展,财政部、人力资源和社会保障部、国家税务总局联合发布《关于企业年金 职业年金个人所得税有关问题的通知》(财税[2013]103号),规定企业年金、职业年金实行EET式的个人所得税递延纳税优惠政策,国税函[2009]694号和国家税务总局公告2011年第9号文件同时废止。

1.1.2 改革开放以来中国医疗保险制度改革回顾

一、基本医疗保险制度

(一) 城镇职工基本医疗保险

计划经济时期,我国实施的是劳保医疗和公费医疗,劳保医疗主要是解决企业



单位的职工工伤、疾病方面的保障问题,并为职工家属提供部分补助;公费医疗是一项为国家工作人员提供低费或免费医疗服务的保障制度,1952年公费医疗制度正式实施。但是劳保医疗和公费医疗都存在资金不足、资源浪费、缺乏合理的费用约束机制等问题。

改革开放后,我国开始对劳保医疗和公费医疗进行改革。1988年卫生部牵头的多部门成立国家医疗制度改革研讨小组,并起草了《职工医疗保险制度改革设想(草案)》,1989年在辽宁丹东、吉林四平、湖北黄石和湖南株洲四个市进行医疗保险制度改革试点,重点是控制医疗费用。1992年劳动部发出《关于试行职工大病医疗费用社会统筹的意见的通知》(劳险字[1992]25号),按照“以支定筹、略有结余”的原则筹集和使用基金;1993年党的十四届三中全会提出城镇职工医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合的办法;1994年国家体改委、财政部、劳动部等发布了《关于职工医疗制度改革的试点意见》,对试点的内容、政策等提出相关要求,经国务院批准,江苏镇江和江西九江开始医疗保险改革试点,12月“两江”方案正式实施;1994年至1998年间试点又扩展到更多的地区,在试点的基础上,1998年年底国务院发出《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44号),提出了建立城镇职工基本医疗保险制度的原则、覆盖范围、缴费办法、健全基金监管、加强医疗服务管理等。2003年原劳动与社会保障部颁布了《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》(劳社厅发[2003]10号),将灵活就业的人员也纳入到城镇职工基本医疗保险的范畴。

(二) 城镇居民基本医疗保险

由于城镇职工基本医疗保险只是针对有单位的职工,那些非就业人口则被排斥在外,为了解决这部分人的基本医疗保险问题,2006年十六届六中全会提出“完善城镇职工基本医疗保险,建立以大病统筹为主的城镇居民医疗保险”,2007年国务院颁布了《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),试点的目标是:2007年在有条件的省份选择2至3个城市启动试点,2008年扩大试点,争取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从业居民。这一政策的制定和实施标志着我国建立起覆盖城乡全体居民的医疗保险体系。2010年和2011年人社部相继发布了《关于做好城镇居民基本医疗保险工作的通知》,进一步对城镇居民基本医疗保险工作的实施做出具体规定。2012年国家发展改革委、卫生部、财政部、人社部、民政部和保监会发布了《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》,对大病患者发生的高额医疗费用给予进一步保障,是基本医疗保障制度的拓展和延伸。