

汪泽英 何平 等著

建立覆盖城乡居民 社会保障体系

JIANLI FUGAI CHENGXIANG JUMIN SHEHUI BAOZHANG TIXI

 中国劳动社会保障出版社

建立覆盖城乡居民 社会保障体系

汪泽英 何平 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立覆盖城乡居民社会保障体系/汪泽英, 何平等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010

ISBN 978-7-5045-8482-3

I. ①建… II. ①汪…②何… III. ①社会保障-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 128259 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)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

北京地质印刷厂印刷 三河市华东印刷装订厂装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 24 印张 509 千字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定价: 52.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

本书是国家人力资源和社会保障部 2008 年重点项目“覆盖城乡社会保障体系”、国家科学技术部 2004 年社会公益专项“建立新型城乡社会保障体系”研究成果，2008 年度国家社会科学基金重大项目“统筹城乡社会保障体系”阶段性成果，于 2009 年 8 月成稿。

目 录

第一章 建立覆盖城乡居民社会保障体系概论	(1)
第一节 引言	(1)
第二节 我国城乡社会保障体系建设发展概况	(4)
第三节 城乡养老保障制度改革与发展	(8)
第四节 城乡医疗保障制度改革与发展	(15)
第五节 城乡居民基本生活保障问题与制度建设	(21)
第六节 城乡流动人口社会保障问题与政策措施	(27)
第七节 城乡社会保障体系建设的支撑条件	(37)
第八节 城乡社会保障体系建设面临形势、目标与对策	(44)
第二章 农村养老制度与支撑条件	(58)
第一节 加快农村社会保障发展是我国政府统筹城乡社会保障 发展的既定目标	(59)
第二节 农村养老保险的实践发展与分析	(60)
第三节 农村养老保险发展的现状与评估	(63)
第四节 农村养老保险的构建与条件分析	(75)
第五节 关于失地农民的社会保障问题	(93)
第三章 农民工社会保障问题	(103)
第一节 农民工的现状、特点及就业发展趋势	(103)
第二节 农民工社会保障现状	(109)
第三节 存在的主要问题及分析	(115)

第四节	推进农民工社会保障的若干问题	(118)
第五节	农民工社会保险政策设计	(121)
第六节	推进农民工参保的政策建议	(126)
第四章	机关事业单位养老保险制度改革研究	(129)
第一节	我国机关事业单位养老保险制度的现状与问题	(129)
第二节	国际经验与启示	(139)
第三节	改革方案讨论	(144)
第四节	机关事业单位养老保险制度与企业养老保险制度的 衔接	(146)
第五节	关于机关事业单位养老保险制度改革推进步骤与条件的 讨论	(148)
附录 1	典型国家的公务员养老保险制度	(151)
附录 2	国际公务员养老金制度的一些相关资料	(155)
附录 3	贵州、河南、河北机关事业单位养老保险制度改革 情况	(159)
第五章	覆盖城乡居民的基本医疗保障体系研究	(170)
第一节	城乡居民医疗保障制度历史和现状	(170)
第二节	医疗保障的理论基础和国际经验	(182)
第三节	覆盖城乡的医疗保障体系的目标和框架	(191)
第四节	覆盖城乡的医疗保障体系建设的主要内容及政策思路	(196)
第六章	统筹城乡基本生活保障制度研究	(207)
第一节	我国贫困人口现状	(208)
第二节	基本生活保障制度的建立	(209)
第三节	基本生活保障制度的运行情况分析	(213)
第四节	统筹城乡基本生活保障制度的基本思路及目标定位	(223)
第五节	对策建议	(225)
第七章	养老保险个人账户基金管理运营和风险防范	(230)
第一节	我国养老保险个人账户基金发展概况	(230)
第二节	个人账户基金管理和投资运营面临的风险	(232)

第三节 个人账户基金投资管理与风险防范建议	(236)
第八章 财政社会保障投入问题	(243)
第一节 财政社会保障投入水平分析	(243)
第二节 财政社会保障投入责任理论分析	(252)
第三节 面临的问题及政策建议	(255)
第九章 社会保障管理能力研究	(259)
第一节 我国社保经办机构现状评估及存在问题	(260)
第二节 社会保险经办面临的形势和挑战	(272)
第三节 社会保险经办能力建设的基本理念及国内外实践	(275)
第四节 我国社会保险经办机构的性质及定位	(278)
第五节 当前我国社保经办能力建设的工作重点和长远发展 目标	(280)
第十章 覆盖城乡居民社会保障体系运行监测评价警情系统研究	(286)
第一节 背景与思路	(286)
第二节 监测评价系统研究内容	(287)
第三节 监测评价指标体系	(290)
第四节 评价标准与评价警情	(304)
第五节 覆盖城乡社会保障体系指标数据库设计	(309)
附件 1: 财政社会保障资金需求测算报告	(330)
附件 2: 医疗保险筹资机制与待遇水平分析	(340)
附件 3: 国外农村养老保障发展的规律性与启示	(362)
后记	(375)

第一章 建立覆盖城乡居民社会保障体系概论

第一节 引言

一、国内研究综述

（一）主要文献与研究视角

2003 年中共中央提出统筹城乡发展，2006 年中共十六届六中全会提出“到 2020 年，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”。近年来，社会保障体系研究主要是围绕统筹城乡社会保障体系建设、覆盖城乡居民的社会保障体系建设两大主题展开的。覆盖城乡居民的社会保障体系建设是统筹城乡社会保障体系建设的前一阶段目标，覆盖城乡居民的社会保障体系是统筹城乡社会保障体系建设的重要组成部分。有影响的文献包括中国发展研究基金会的《构建全民共享的发展型社会福利体系》、第二届中国社会保障论坛文集《建立覆盖城乡的社会保障体系》、郑功成主笔的《中国社会保障改革与发展战略》等。

研究视角可分为两大类。第一类是覆盖城乡社会保障体系的综合性研究，研究内容主要集中在必要性、理念、目标、思路、制度、机构建设等方面；第二类是单项制度或专题研究，主要集中在覆盖城乡居民的养老保险制度、完善城乡医疗保障体系、社会保险统筹层次、基金投资运营、社会保险关系转移接续等专题上。

（二）代表性的主要观点

现有的研究成果认为，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，应实行多元、多层次的制度安排，倡导积极发展型理念，以保险制度为主体。主要观点如下：

1. 关于全覆盖。建立覆盖城乡的社会保障体系以“底线公平”为基本理念，在社会主义初级阶段初步实现“适度公平”（梅哲，2007）。首先，解决 2 亿农民工和失地农民的社会保障问题；其次，利用大城市的辐射和带动作用探索城市周边的农民社会保障制度；最后，再逐步推开普遍的农村社会保障制度。农村的社会保障制度应从最低生活救济、新型合作医疗和九年义务教育入手，再逐步向养老等其他项目扩展（何平，2006）。当前城市社会保障制度改革的重点，在于优化和调整社会保障项目，适时控制社会保障水平；农

村社会保障工作的重点在于加强制度建设,提高社会保障水平(杨翠迎,2004;郭金丰,2004;李鸿敏、郭翔宇,2005)。短期内不能期望通过扩大城镇社会保障制度来实现对城镇从业人员的全覆盖,应考虑通过建立单独的缴费型社会保障制度、普惠式非缴费型社会保障制度以及完善基于家计调查的社会救助制度来为未参保人群提供保障(朱俊生,2008)。关于城乡社会保障制度由分割到统一的步骤,提出实现覆盖城乡、东(与中、西部)区域内的动态衔接、全国范围内衔接三步战略(米红,2007);2012年前构建“二免除一解除”的社会保障制度框架、2020年前实现中国特色社会保障制度全面定型和稳定发展、2050年迈向中国特色的社会主义福利社会的三步战略(郑功成,2008)。从新入职的人员开始,逐步把机关事业单位工作人员纳入全国统一的基本养老保险制度,在此基础上建立职业年金,以避免其待遇下降(郑秉文等,2008)。建立覆盖城乡的基本养老保险体系,农村农民、农民工、城镇个体工商户与灵活就业人员等三个群体宜用个人账户与统筹账户相结合的完全积累制养老保险;被征地农民、城镇企业职工和机关事业单位职工等三个群体宜用社会统筹与个人账户相结合的部分积累制养老保险(杨再贵,2007)。

2. 关于农村社会保障制度。必须把增强土地的保障能力与发展土地外保障结合起来(陈峰燕,2004)。基于农民对不同社会保障的需求程度设计农村社会保障体系。首先,建立最低生活保障制度,使其基本生活得到保障;其次,建立新型农村合作医疗制度,实现可及性和可支付性;最后,建立农村养老保险制度,对因老龄化、空巢化而受到冲击的居家养老模式进行补充(雷晓康、席恒,2007)。当前制度建立与完善的重点在于对农村社会养老保险、新型农村合作医疗、社会救助体系等问题的突破,同时也将面临以下难题:实现全覆盖难、保障资金的筹集难、保险关系转移难、保障功能扭曲效应的消除难等(杨翠迎、黄祖辉,2007)。政府应承担更多的责任来推动和促进农村社会保障制度的建设,特别是资金支持和组织引导的责任(李迎生,2005;李珍,2006)。

3. 关于农民工社会保障制度。完善对进城农民工的社会保障制度,应按照农民工的实际需求分阶段、分层次逐步建立社会保障制度(陈峰燕,2004)。“统筹城乡发展,应以人为本,建立一套政府、企业、农民工共同努力着重解决农民工急需的工伤、大病医疗、养老保险等符合农民工特点的社会保障体系”(李守霞,2006)。农民工社会保障要优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保险问题。要适应流动性大的特点,保险关系和待遇能够转移接续(何平,2006),分段享受养老保险待遇(于坤,2008)。

4. 关于失地农民保障。以土地换保障,用土地补偿费用来为失地农民建立社会保障(卢海元,2003)。用保障换取农民放弃土地:设置城市流动人口迁移准入标准,为达到准入标准的迁移人口建立一个福利包,在自愿的基础上,达到上述准入标准的乡村迁移人口,如果(无偿)放弃农村的土地,则可以获得城市户口和申请享受上述福利包的资格(陶然等,2005)。失地农民的社会保障应包括:最低生活保障、养老保障和医疗保障(陈信勇等,2003)。

5. 关于社会保险管理体制模式。基本养老保险管理模式有利于养老保险制度的可持续发展,体现制度的公平性、社会化的本质要求,是最适合发展的管理模式,而五险合一模式下的基本养老保险管理模式能降低单位管理成本、强化地方政府养老保险责任(朱

慧, 2008)。按照服务型政府的总体要求, 构建城乡统一、集散结合、高效便民的新体制, 实行中央集中管理和省市两级分层分散管理相结合的体制, 配套建立统一的信息系统(陈仰东, 2008)。提高社会保障能力, 应完善以下业务体系: 完善业务运行体系, 完善基金支撑体系, 完善统计信息体系, 健全监督检查体系, 健全社会化服务体系(朱慧, 2007)。

6. 关于财政投入。1994 年分税制改革后, 中国政府间的财政关系向着财政收入层层集权、社会保障责任及相应的支出负担层层下移的方向演变, 结果导致基层财政普遍处于“紧”运行中, 有必要对现行转移支付制度的目标导向、模式及政府间的事权分配进行调整, 从而为提高农村社会保障供给与实现城乡间社会保障均等化打下必要的财政基础(臧玉磊, 2008)。社会保障事业作为政府弥补市场缺陷而提供的重要公共服务之一, 要求相应建立起相对独立、规范的社会保障预算(蔺丰奇等, 2008)。

7. 关于社会保险关系转移接续。通过提高社会统筹层次, 较大范围地保障社会保险关系转移顺畅; 明确中央和地方责任, 建立中央财政社会保险关系转移结算机构; 制定符合农民工特点的养老保险关系转移政策; 注重解决机关企事业单位人员流动引发的养老保险关系接续问题; 加快金保工程建设步伐, 建立全国社会保障网络中心(张福林等, 2008)。劳动力流动时, 无须转续基本养老保险关系, 退休时按累计缴费年限计发养老金, 按参保地缴费年限分段计算承担责任, 退休地社保机构统一支付(杨宜勇等, 2008)。

8. 关于养老保险全国统筹。实现养老保险全国统筹战略是中国养老保障体制改革的发展方向, 首先应加强社保经办机构的执行能力, 填补国家基本养老保险体系的历史债务, 分析养老保险体系的可持续性并在精算的基础上构建养老保险全国统收统支系统, 注意地方利益集团的影响并构建合理的省际利益调节机制(杨娟, 2008)。由目前的统筹层次, 一步实现基本养老保险制度统筹部分全国统筹成本最小、代价最低(郑功成, 2008)。

9. 关于基本养老保险个人账户基金投资管理体制。由中央政府成立专门的基金管理机构进行市场化的投资运营, 采取严格的市场监管方式, 并建立相应的投资风险补偿机制(房边泉, 2008)。

国内关于“覆盖城乡社会保障体系”研究成果的不足主要有如下三点: 一是系统性不够, 大多数为论文式的研究, 未从制度建设、机制建设、体制建设、人员全覆盖、统筹层次、管理能力、财政投入、基金投资管理运营等全面系统深入地研究; 二是覆盖城乡社会保障制度研究与当前政策完善研究关联性不强, 实际工作中难以操作; 三是缺乏系统的量化分析。同时研究成果在以下方面存在分歧: (1) 全覆盖的制度体系。公职人员是否单独地建立一个养老保险制度? 农民工是否单独地建立一个养老保险制度? 灵活就业人员与个体工商户是否适用低缴费政策? 农村养老补贴与新型农村养老保险是一个制度, 还是两个制度? “3+1”的城乡医疗保障体系下一步如何在发展中整合? 是否建立门诊统筹制度? (2) 统筹层次与项目。是分两步先实现养老保险省级统筹, 再实现全国统筹, 还是一步实现全国统筹? 是统筹全部养老金, 还是统筹基础养老金? 其他险种统筹层次提高与养老保险统筹层次的关系如何处理? (3) 财政投入问题。在投入项目、群体与水平, 以及是否建立财政社会保障预算方面存在分歧。(4) 个人账户做实后, 是国家集中管理, 还是省级管理意见不一致。投资渠道与是否设置最低收益率未达成一致。(5) 经办机构管理能力、编

制、体制如何适应覆盖城乡社会保障体系发展的需要。

二、研究目的与思路

（一）研究目的

落实中共十七大提出的“到 2020 年，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”目标，研究提出覆盖城乡居民社会保障体系目标、整体思路、基本原则、阶段任务与配套措施，推动我国社会保障事业健康发展。

（二）研究思路

第一步，总结我国社会保障制度改革发展历史、成效与经验，为社会保障制度进一步改革提供一个完整、清晰、客观的现实基础；第二步，借鉴国际经验，立足国情现实，着眼长远，研究提出建立覆盖城乡居民社会保障体系思路、基本原则与阶段任务三大宏观问题；第三步，按系统、科学和可操作要求，提出覆盖城乡居民社会保障制度、体制、机制建设建议；第四步，提出财政投入、经办管理等配置措施建议。

三、研究内容与方法

主要研究内容分为三大部分。第一部分，分析总结我国城乡社会保障发展历程、成效与经验，具体有我国城乡社会保障整体概况，养老保障、医疗保障、最低生活保障制度改革与发展研究，城镇化过程中的农民工与被征地农民社会保障制度研究和社会保险经办管理能力、基金投资运营与监管能力、社会保障管理体制等支撑系统研究。第二部分，提出覆盖城乡社会保障体系建设目标、主要思路、基本原则、制度框架与阶段任务。第三部分，提出建立覆盖城乡社会保障体系主要政策建议。

研究方法：采用理论分析、比较分析、历史分析、实证分析等综合研究方法。运用理论分析、历史分析总结我国社会保障改革历史经验；运用理论分析、比较分析提出我国覆盖城乡社会保障体系建设主要思路、基本原则与阶段任务；运用理论与实证分析提出建立覆盖城乡社会保障体系主要政策建议。

第二节 我国城乡社会保障体系建设发展概况

系统回顾我国社会保障体系的发展历史，总结经验，分析问题，有助于明确未来改革方向，进一步完善制度体系。

一、城乡社会保障体系建设的主要历程

我国社会保障历史以新中国建立为起点，从无到有、从城镇到农村、从职业人群到城乡居民，是一个不断改革、发展、完善的过程。大体可划分为 3 个阶段。

（一）以劳动保险为主的社会保障形成阶段

时间为新中国成立初期至改革开放初期。这一阶段的社会保障制度主要是适应计划经济体制的要求，在城镇实行低工资、多就业方针，职工就业、住房、养老、医疗、子女入托、上学等福利都由国家和单位一包到底。主要政策有 1951 年的《劳动保险条例》、1955 年的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、1978 年的《关于工人退休、退职的暂行办法》，有些政策一直沿用至今。在特定历史阶段，这种社会保障制度对保障群众生活和保持社会稳定发挥了积极作用，但保障范围很窄，主要是公有制单位的正规就业群体。农民主要靠土地保障和家庭养老，“五保户”的生活保障则由农村集体负责。

（二）以社会保险为重点的社会保障改革探索阶段

时间为改革开放初期至党的十六大。其突出特点是围绕国有企业改革、经济体制改革，按照社会主义市场经济体制的要求，探索建立国家、企业、个人共同负担的社会保障制度。企业职工基本养老保险：1984 年，各地开始试行退休费用社会统筹，建立了企业缴费制度；1991 年，国务院发布第一个企业养老保险制度改革的决定，明确职工个人也要缴费；1993 年，党的十四届三中全会明确基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的制度模式；此后经过不断改革、调整和完善，基本养老保险制度的激励约束机制初步建立。失业保险：1986 年，国家首次建立了国有企业职工待业保险制度；1999 年，发布《失业保险条例》，把失业保险制度扩大到各类企事业单位。职工基本医疗保险：针对传统的公费医疗浪费严重和企业拖欠职工医药费严重的问题，从 1994 年开始，国家在部分城市进行医疗保险改革试点；1998 年，明确了我国城镇职工基本医疗保险的制度、政策和措施，全面启动改革。与此同时，工伤保险、生育保险、城镇居民最低生活保障等项制度也得到发展完善。这一时期的社会保障建设主要是以城市为中心，以职业人群为重点，尚未对农村和社会贫困群体的社会保障做出通盘设计和考虑。

（三）以统筹城乡为目标的全面发展和制度创新阶段

党的十六大以来，中央提出要加快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重要内容和全面小康社会的重要指标，社会保障被提升到前所未有的战略高度，开始进入统筹城乡发展和制度创新完善的新阶段。2003 年，国家实施新型农村合作医疗制度，着力解决农村居民的看病问题，政府公共财政在新制度中出资比例约占 80%；2007 年，建立农村最低生活保障制度，同年开展城镇居民基本医疗保险试点，计划用 3 年时间在全国推开，覆盖城镇全体居民；2008 年，决定在部分省市进行事业单位养老保险制度改革试点；2009 年，中央出台了深化医药卫生体制改革的意见，国务院制定了医药卫生体制改革近期重点实施方案，把加快推进医疗保障制度建设作为第一项任务。

二、城乡社会保障体系框架基本形成

（一）形成了以社会保险为主体的社会保障制度框架

目前，我国已经建立起以社会保险为主体、以非缴费的普惠型保障项目为补充的社会保障体系框架，既坚持公平与效率结合、权利与义务对等的原则，又适应我国人口多、底子薄、区域城乡发展不平衡的基本国情。社会保险包括基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险五项制度，主要覆盖职业人群，具有覆盖人数最多、资金量大等突出特点，在社会保障体系中具有重要地位。

（二）城镇社会保障制度比较齐全

城镇社会保障制度改革从 20 世纪 80 年代养老金费用统筹开始，以后逐步扩展到医疗、失业与工伤制度，部分地区开展生育保险制度改革试点，1999 年建立城镇最低生活保障制度。目前，企业年金、城镇职工补充医疗保险制度、医疗救助、就业援助制度等也已建立，项目齐全。从项目上看，与国外发达国家没有大的区别。

（三）农村社会保障制度逐步建立

20 世纪 50 年代中后期建立了农村“五保户”制度、合作医疗制度。80 年代农村家庭联产承包责任制改革过程中，传统的农村保障制度因农村集体经济力量削弱而衰退。新世纪以来，适应统筹城乡发展的需要，我国农村社会保障制度逐步建立，2003 年我国开展以保大病、保住院为主要内容的新型农村合作医疗试点，2007 年开展建立农村最低生活保障制度，两项制度目前已在全国普遍建立。2009 年，新型农村养老保险制度在全国 10% 的县（市）试点。

三、统筹城乡社会保障体系建设的主要成就

社会保障制度改革在制度建设，支撑国有企业改革，促进经济发展，维护社会稳定，保护劳动者权益方面取得了以下成效：

（一）制度体系更加健全，覆盖范围不断扩大

与改革前相比，改革后的社会保障制度更加健全。一是建立了农村合作医疗、新型农村养老保险、城乡最低生活保障、城乡医疗救助等新制度项目。二是改革传统的养老、医疗、生育、工伤保险与待业制度，推行社会统筹，实现了从“单位福利”向统筹互济的社会保险模式的转变。新型农村合作医疗推动农民医疗费用从完全由家庭承担向区域共济模式的转变；城乡居民低保完成了从保障特定人群（如城镇无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人的居民和农村的五保户）向普遍保障的制度转型。同时，保障体系开始从单层次向多层次发展。

各项社会保障制度覆盖范围逐步从国有企业向多种所有制组织、从正式职工向灵活就

业人员、从城镇居民向农村居民扩展，覆盖范围不断扩大。城镇职工基本养老、医疗、失业、工伤、生育保险 2008 年覆盖人数分别为 21 891 万人、19 996 万人、12 400 万人、13 787 万人、9 254 万人。2008 年以来，城乡享受最低生活保障人数达 6 600 万人，城镇实现了应保尽保；农村基本实现了应保尽保。2008 年，城镇居民基本医疗保险覆盖 11 826 万人；新型农村合作医疗覆盖 8.15 亿人，参保率 91.5%。

（二）待遇水平稳步提高，有力保障城镇居民基本需求

随着经济的发展，各项社会保障待遇水平稳步提高。国家已连续 5 年统一调整企业退休人员基本养老金待遇，2008 年退休人员月均养老金达 1 200 元；1999 年《失业保险条例》颁布以来，累计 5 533 万人次享受了失业保险金，体制转轨过程中，2 800 万名下岗职工进入再就业服务中心，得到基本生活保障。同时，人均生育保险待遇、人均工伤保险待遇也逐步提高。新农合的筹资水平经过两次调整，从年人均 30 元提高到 100 元。据第四次国家卫生服务总调查数据，2007 年城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗住院报销比例分别为 65%、51%、34%，有力地缓解了居民“看病贵”的问题。

（三）解决了一批体制转轨的历史遗留问题，有力支持了国有企业改革和经济结构调整

国家通过实行“两个确保”、建立“三条保障线”，以及对破产关闭企业采取一系列有针对性的社会保障政策措施，保障了 3 000 多万名国有企业下岗职工的基本生活；同时，对就业困难人员建立了社会保险缴费补贴政策，先后有 2 800 多万名下岗、失业人员实现再就业；为推动国有资本结构优化、纺织工业深化改革调整结构解困扭亏等国家重大决策，1 000 多万人享受到内退、有条件的提前退休政策。5 000 多万企业离退休人员养老金做到按时足额发放，并补发了以前拖欠的养老金；2008 年，通过中央财政补助、多渠道筹资，解决了部分地方政策性破产企业退休人员参加医疗保险的问题，2009 年中央财政投入 429 亿元彻底解决关闭破产企业退休人员等困难群体医疗保障问题。这些举措，既有力地解决困难群众基本生活问题，又推动国有企业改革和国民经济结构战略的调整。

（四）社会化管理服务体系初步建立，减轻了企事业单位的社会事务负担

目前全国社会保险经办服务机构有 7 400 多个，街道和乡镇劳动保障事务所有 3 万多个，并初步建立了社会保障信息化网络管理体系。城镇企业离退休人员的养老金实现了由社会服务机构发放，方便了群众就近随时领取，杜绝了挤占拖欠养老金问题；医疗、失业、工伤、生育等保险待遇的结算和发放事务也相继从企业中分离出来，改由专门的社会服务机构直接支付；73.2%的企业退休人员纳入街道社区管理服务，老年公共服务设施和服务网络建设不断加快，多种形式的老年服务体系正在形成。

（五）促进了经济社会协调发展，创造稳定和谐的改革发展环境

城镇社会保障制度体系建设，有力地推进了 20 世纪国有企业用人机制、经营机制转

换，推动社会事务社会化，为企业创造公平的竞争环境，保障了下岗失业人员和困难家庭等弱势群体的基本生活，为 20 世纪末数以千万计的国有企业下岗失业人员进入劳动力市场创造了条件，创造了稳定的改革发展环境。不断加大社会保障投入、提高保障水平，促进了社会保障事业发展，有力地遏制了经济社会发展差距，发挥了社会“安全网”、经济“稳定器”的作用。

第三节 城乡养老保障制度改革与发展

我国养老保障制度建立于 1951 年，主要覆盖城镇企业职工。根据当时的《中华人民共和国劳动保险条例》，社会保险经办机构按职工工资总额的 3% 提取劳动保险基金，并在全国范围内调剂使用，职工待遇包括养老、医疗、工伤与生育。1955 年，国家建立了机关、事业单位工作人员的养老保险制度。1958 年，国家根据当时的实际情况，将企业和机关事业单位的两个养老保险制度在适当放宽养老条件和提高待遇标准的基础上作了统一规定，并一直沿用到 1978 年，1978 年由《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》所取代。这个历史阶段社会保险的特点是，所有的个人福利与生老病死都由企业负担，具有“企业保险”的特点。这种保险制度虽然为社会主义建设作出了巨大的贡献，但不能适应经济体制改革、利税制度改革的需要。

一、城镇企业职工养老保险

（一）改革背景和历程

20 世纪 80 年代企业养老保险制度改革启动，目的是均衡企业的养老负担，促进公平竞争，将企业转变为自主经营、自负盈亏的经济实体。企业养老保险制度改革在各地自主试点的基础上，逐步走向统一与完善。大体可分为以下两个阶段：

第一阶段：从分散试点到统一制度

从 1984 年起，随着在城市推进经济体制改革和企业改革，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。1986 年，开始建立劳动合同制工人的养老保险制度，规定按照本人工资的 3% 缴费，改变了过去完全由国家和企业负担的办法。1986—1993 年，经国家有关部门批准，先后有水利、电力等 11 个行业实行了养老保险系统统筹。1990 年前后，宁波、深圳等一些地方开始探索实行养老保险社会统筹与个人账户相结合的筹资模式。

1991 年 6 月，在一些地方试点的基础上，国务院颁发了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确规定养老保险实行社会统筹，费用由国家、企业和职工三方负担，职工按照本人工资的 3% 缴费，基金实行部分积累，提出建立由基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险组成的多层次养老保险体系。1993 年，党的十四届三中全会决定提出养老保险制度改革实行“社会统筹与个人账户相结合”的筹资模式。1995 年 3

月，国务院颁布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（以下简称《通知》），进一步明确基本养老保险制度“统账结合”模式改革方向，要求各地建立个人账户，逐步提高个人缴费比例。《通知》同时提出两套具体实施办法，由各地政府选择试点。但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，中央难以管理和调控，职工跨地区流动困难；同时，基金统筹层次低，调剂能力弱，存在挤占挪用现象。

为此，1997年7月，国务院发布《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），统一了各地“统账结合”方案，统一了缴费比例、待遇计发办法、基金与事务管理办法。其要点是：按照职工工资的11%建立基本养老保险个人账户，其中个人缴费8%（4%起步，每2年提高1个百分点，逐步到位），企业缴费划入3%；企业缴费的费率不超过20%（含划入个人账户部分）。养老金支付分为两部分：一是基础养老金，其标准为职工退休时当地社会平均工资的20%；二是个人账户养老金，其标准为个人账户累计额除以退休职工平均余命月数（120个月），“中人”增发过渡性养老金等。“26号文”的发布，标志着我国城镇企业职工基本养老保险制度从分散试点走向统一，奠定了养老保险制度的基本框架。

第二阶段：制度从统一到进一步完善

养老保险制度由“现收现付制”转换为“统账结合的部分积累制”时，由于转轨前退休或者参加工作的职工并未建立个人账户，转轨后一方面要照常支付其养老金，一方面又要在并不增加缴费率的前提下为个人账户作出积累，因此需要支付巨大的转轨成本。养老保险制度统一之后，转轨成本问题仍未解决，为确保当期养老金发放，只好挪用个人账户基金。由于“国发〔1997〕26号”文件中规定的个人账户规模过大，实际运行中难以做实，空账规模快速增长，养老保险制度难以转轨。面对这一情况，国务院在2000年颁布的《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）中进一步完善了“统账结合”，缩小个人账户规模，做实个人账户，改革养老金计发办法，强化缴费激励约束机制。2004年，国务院在辽宁省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上，将试点扩大到吉林省与黑龙江省，并完善了“国发〔2000〕42号”文件中规定的养老金待遇计发办法。

2005年，国务院在东北三省养老保险政策试点的基础上，出台了“国发〔2005〕38号”文件，进一步完善养老保险制度。其要点是：逐步做实个人账户；统一城镇个体户和灵活就业人员的参保缴费政策，将缴费基数统一为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为20%，其中8%记入个人账户；改进统筹结构，个人账户的规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%，全部由个人缴费形成，单位缴费不再划入个人账户；改进养老金计发办法，强化参保缴费的激励约束机制，《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》实施后参加工作、缴费年限（含视同缴费年限，下同）累计满15年的人员，退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

“中人”加发过渡性养老金。

（二）制度运行情况

覆盖面逐步扩大，待遇水平逐年提高。覆盖对象从国有集体企业职工向多种所有制从业人员和个体灵活就业人员扩展。1998—2007年，在国有企业职工从5 220万人降至2 553万人、集体企业职工从1 766万人降至614万人的情况下，参保人数由11 202万人增至20 137万人，年均增长6%。待遇水平逐年提高，过去的11年间多次调整离退休人员养老金，企业离退休人员月人均养老金水平从1998年的462元增加到2008年的1 200元。

做实个人账户从试点到推广，积累额逐年增加。为解决社会统筹基金透支个人账户基金导致个人账户空账运行的风险问题，2001年，国务院开始在辽宁省进行做实个人账户试点，2004年做实个人账户试点范围又扩大到吉林、黑龙江两省，2006年进一步扩大到天津、山西、上海、山东、河南、湖北、湖南、新疆8个省份，做实比例从3%起步。2008年，全国13个省份开展做实个人账户试点，共做实个人账户接近1 100亿元。

统筹层次逐步提高，基金支撑能力进一步增加。截至2008年年底，18个省（市）养老保险省级统筹基金调剂能力增强。基金收支规模扩大，基金收入由1998年的1 459亿元增至2008年的9 740亿元，养老金支出由1998年的1 512亿元增至2008年的7 390亿元。

推进社会化管理，服务能力提高。1999年开始在全国范围内将原来由企业发放离退休人员基本养老金改为委托银行、邮局等社会机构发放，2001年开始推进企业退休人员社会化管理服务。截至2008年年底，纳入社区管理的企业退休人员共有3 461万人，减轻了企业繁重的社会事务负担。

（三）面临的现实突出问题

制度缺乏弹性，个体灵活就业人员难以参保。市场化过程中，就业形式多样化，就业人员中个体灵活就业人员比重加大。大多数新生代就业人员集中在中小企业和非正规领域，虽然目前制度政策并不排斥这些人员参保，但由于就业不稳定，收入不高，参保缴费费率高，对公共养老金制度的认同和信任等因素，使这些人绝大部分没有参保，老年时则难以有养老保障。同时，现有的参保群体由于缺乏新增参保人员，抚养比持续提高，基金支付压力加大。

个人账户空账，难以应对人口老龄化。做实个人账户是实现统账结合制度的基本要求，也是应对人口老龄化的重要举措。由于未支付“转轨”成本，为确保已经离退休人员的养老金发放，各地实际上动用了个人账户基金，造成个人账户有账无钱，空账运行。到2007年年末，全国企业养老保险个人账户记账额已超过10 000亿元。随着今后个人账户账面规模的不断增加，将形成巨大的养老保险债务，潜在的支付风险越来越大。2000年以来，做实个人账户省（市）逐步增加，但做实比例参差不齐，从3%~8%不等，部分地区积累基金与职工个人缴费不符，出现新的空账。

统筹层次低，养老保险关系转移接续困难。截至2009年，已有18个地区实现省级统