



武汉研究院文库

文库主编 / 杨卫东

武汉社会发展丛书

丛书主编 / 彭开勤

武汉市社会保障 制度研究

WUHANSHI SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

邓大松 薛惠元 孟颖颖 著



人民教育出版社



武汉研究院文库

文库主编 / 杨卫东

武汉社会发展丛书

丛书主编 / 彭开勤

武汉市社会保障 制度研究

WUHANSHI SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

邓大松 薛惠元 孟颖颖 著

 人民教育出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

武汉市社会保障制度研究/邓大松,薛惠元,孟颖颖 著. —北京:人民出版社,
2017.12

ISBN 978-7-01-018677-1

I. ①武… II. ①邓… ②薛… ③孟… III. ①社会保障制度-研究-武汉

IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 307942 号

武汉市社会保障制度研究

WUHANSHI SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

邓大松 薛惠元 孟颖颖 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:307 千字

ISBN 978-7-01-018677-1 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

两年前,我们提出了创建文库的设想。文库的名称我曾一度为之纠结,原拟名为《武汉研究文库》,虽然言简意赅,却给人非常学术、过于阳春白雪的感觉,而且未能概括建设文库的全部创意。文库中或许有一些文字以记录为主,或许有的文字只是今天或明天的史料而不是研究文章。我们希望更多的学者和武汉学的爱好者来关心武汉,研究和收集武汉昨天和今天的辉煌、光荣、艰辛、奋斗与梦想。经同仁们再三斟酌,定名为《武汉研究院文库》。名副其实者有三:其一,文库出版的书籍之主体是由武汉研究院发布立项的各类课题的研究成果;其二,文库所出版的书籍皆为武汉研究院资助;其三,文库的所有文稿均由两级编委会审定通过。

武汉研究院既是高校服务社会的产物,也是协同创新的产物。研究院以“武汉”名之,体现了其立足武汉,研究武汉,为武汉发展服务的初心与宗旨。它以学术影响力、决策影响力、公众影响力和自身成长力为目标,定位于理论性、国际化的学术中心,开放式、独立型的高端智库,以对策性、应用性为特色的评价咨询平台。

武汉研究院围绕武汉经济、社会、文化、历史、生态文明、城市建设等领域,主要从五大方面开展工作。一是设计发布武汉研究院开放性课题,吸引更多高水平的校内外专家承接课题,组织和动员专家研究武汉。二是举办武汉研究院论坛,以武汉发展为主题,邀请国内外知名专家和政府相关部门来校开展学术讨论与专题讲座。三是刊印《专家观点》,编辑整理专家对武汉经济社会发展的观点、思考和建议,以内参形式报送市领导及相关职能部门,为武汉市的决策提供服务。四是与武汉企业联合会、武汉企业家协会携手合作出版武汉企业发展报告(《企业发展蓝皮书》),采用多视角的方法分类研究武汉企业,为政府部门和企业提供参考。这些工作,武汉研究院在前两年便已逐步展开,唯有第五项工作还在探索,这就是策划出版《武汉研究

院文库》(以下简称《文库》)。《文库》以武汉城市建设与发展为研究对象,包含《武汉经济建设丛书》《武汉社会发展丛书》《武汉城市建设丛书》《武汉生态文明建设丛书》《武汉文化发展丛书》《武汉城市历史丛书》,力图成为一个全面宣传武汉的窗口和集中、系统、全面展示武汉研究优秀成果的学术平台。

为此,我们将“开放性、影响力、创新性、规范性”作为《文库》的基本追求。

开放性。首先是对校内外作者的开放,凡研究武汉、推介武汉的海内外优秀著作均予以资助出版;其次是成果形式的开放性,专著、研究报告、论文集、图册、资料汇编等多种形式均可收录;最后是时间上的开放性,《文库》不设截止期,书稿成熟一本出版一本。

影响力。《文库》要求具有较高的学术影响力和社会影响力。学术影响力不仅表现为有较高的研究水平,而且独特的见解能得到学术界认可和传播。社会影响力包括决策影响力和公众影响力,表现为研究成果能在促进社会经济与文化发展、提供政策与决策参考等层面产生广泛影响。

创新性是对学术研究最基本、最核心的要求。凡入选的学术研究成果都应在“新”字上做文章,或有新材料,或有新视角,或有新方法,或有新结论。

规范性。《文库》作者须秉承严谨治学、实事求是的学风,恪守学术规范。我们尊重知识产权,坚决抵制各种学术不端行为,自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。

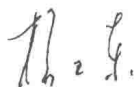
经过两年多的准备,《文库》的第一批书籍终于面世了。这首先应归功于周建民兄的辛勤操劳与协调组织。他从《文库》的整体设计、编委会的组织建设到作者的联络、书稿的审定都付出了大量心血。其次应感谢人民出版社和武汉出版社的领导和编辑,从《文库》还处在设想的萌芽状态时,他们便开始积极地跟踪服务,克服了许多困难,努力打造出版的高质量。当然还应感谢武汉研究院办公室的沈少兰、汤蕾等同志和设计学院魏坤老师,正是他们默默无闻、任劳任怨的工作才保证了《文库》的顺利出版。

《文库》第一批著作的出版既具有开创性也必然存在不完美性,我们衷心希望《文库》能得到更多人士、更多部门和机构的关心、指导和支持,我们将不断地改进《文库》的入选机制和编撰工作。

《文库》的价值重在品质,我们追求严谨科学,精益求精,不唯上、不唯书、只为实、只求是的精神,努力使更多的成果能在时间的长河中经得起风浪的洗涤与冲刷,历久弥新。

《文库》不可能一蹴而就,它需要积淀。不仅需要武汉研究院的持之以恒,而且需要一大批关心武汉、热爱武汉的志士仁人、专家学者的不懈努力。

我对《文库》充满着期待,我对《文库》充满着希望!

A handwritten signature in black ink, appearing to be '霍震' (Huo Zhen), written in a cursive style.

2017.11.16

前 言

武汉市社会保障制度的改革始于 20 世纪 90 年代初。当时的社会保障制度改革主要是为了配合建立社会主义市场经济体制和国有企业改革。当前的社会保障制度不再是国有企业改革的配套措施,而是社会主义市场经济的重要支柱,是构建社会主义和谐社会的重要内容,也是全面建成小康社会的重要指标。目前,武汉市已经建立起了以社会保险、社会救助、社会福利为主体,以补充保障为辅助的比较完善的社会保障体系。其中,社会保险包含了基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险,基本养老保险又包含了城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险和机关事业单位养老保险,基本医疗保险包含了城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险,社会救助包含了最低生活保障、特困人员供养、灾害救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等,社会福利包含了老年人福利、残疾人福利、妇女福利、儿童福利、公共福利等,补充保障包含了员工福利(如企业年金、职业年金、企业补充医疗保险等)、城乡居民大病保险、商业保险、慈善事业、互助保障等。

《武汉市 2015 年暨“十二五”期间国民经济和社会发展统计公报》的数据显示,2015 年年末,武汉市城镇职工基本养老保险参保职工为 265.49 万人,城乡居民基本养老保险参保人数 142.07 万人,城镇基本医疗保险参保人数 602.35 万人(其中城镇职工基本医疗保险参保人数 390.24 万人,城镇居民基本医疗保险参保人数 212.11 万人),失业保险参保人数 184.05 万人,工伤保险参保人数 270.47 万人,生育保险参保人数 236.47 万人,新型农村合作医疗参合率达 99.9%。2015 年武汉市城市居民最低生活保障标准达到 580 元/人·月,农村居民最低生活保障标准达到 320 元/人·月。2015 年武汉市城市居民享受低保人数 11.41 万人,比 2014 年减少 1.99 万人;发放低保金 7.75 亿元,比 2014 年下降 4.9%。2015 年武汉市农村居民享受低保人

数 10.26 万人,比 2014 年减少 1.05 万人;发放低保金 4.23 亿元,比 2014 年增长 14.3%。2015 年年末武汉市有社会福利院 283 家,床位数 47289 张。2015 年武汉地区福利彩票销售额 33.46 亿元,比 2014 年增长 7.0%。2015 年武汉市筹集社会福利资金 2.62 亿元,比 2014 年增长 6.9%。可见,武汉市社会保障制度建设已经取得了重大成就,参保人数不断增加,保障水平不断提高,基金收支规模不断扩大,部分社会保障项目,如基本医疗保险、最低生活保障等都已经实现了人群全覆盖。

在看到成绩的同时,也要看到武汉市社会保障体系还存在一定的问题,如部分社会保障项目没有实现人群全覆盖;剔除财政补贴,城镇职工基本养老保险基金存在当期收支缺口;受人口老龄化的影响,城镇基本医疗保险基金也出现了收不抵支的现象;基本养老保险缴费激励机制设计不完善,导致中青年居民对城乡居民基本养老保险的参保积极性不高,个体工商户、灵活就业人员缴满 15 年后就不再缴费;养老保险个人账户空账运行,隐性债务规模巨大;机关事业单位养老保险制度改革后,“隐性双轨制”依然存在;多层次社会保障体系中的第二层次和第三层次发展缓慢;社会保险和社会救助的经办管理与服务能力不足等。这给建立更加公平、更可持续的武汉市社会保障制度带来了挑战。亟须从理论方面加以研究,以便为武汉市相关部门完善社会保障制度提供决策参考。

当前专门针对武汉市社会保障制度进行研究的文献并不多,个别社会保障项目,如武汉市补充养老保险、武汉市补充医疗保险、武汉市临时救助、武汉市护理保险的研究文献基本为空白。已有研究大都是针对武汉市某一保障项目的研究,尚未见到对武汉市社会保障制度进行系统研究的文献。基于此,本书以社会保障中最主要的三大项目——养老保险、医疗保险和社会救助为重点,在实地调研的基础上,对武汉市社会保障制度进行系统、深入的研究。

本书的名称为《武汉市社会保障制度研究》,系 2015 年江汉大学武汉研究院“武汉发展专项研究”重点项目“武汉市社会保障制度研究”(立项号:jhdxwyy20151103)最终研究成果。在课题研究的两年多时间里,以项目为支撑,课题组做了大量的调研:2014 年 9 月 4 日,课题组赴武汉市江夏区民政局调研城乡居民最低生活保障制度的运行情况,与区、街道两级民政部门、财政社保部门的负责同志进行了座谈,获取了城乡低保的运行

数据,并对10户低保家庭进行了走访和问卷调查;2015年5月,课题组在武汉市中心城区调研城镇职工延迟退休年龄的意愿及其影响因素,共发放调查问卷200份,收回有效问卷192份;2015年6月5日,课题组赴武汉市人力资源和社会保障局调研武汉市养老保险、医疗保险的历史沿革、发展现状以及运行中存在的问题等情况,并获取了相关统计数据和政策文件;2015年7月9日,课题组赴武汉市民政局调研武汉市社会救助制度的发展历程、运行现状以及存在的问题,并获取了城乡低保、五保供养、医疗救助等相关统计数据和政策文件;2016年6月17日,课题组赴武汉市江汉区社会福利院调研城镇“三无”人员救助(特困人员供养)的基本情况;2016年7—8月,课题组选派4名成员赴武汉市人力资源和社会保障局实习,了解武汉市社会保险政策制定以及经办管理服务情况;另外,课题组长期与武汉市新洲区凤凰镇人力资源和社会保障服务中心保持联系,获取了该镇城乡居民基本养老保险大量的参保数据,以及实施经验、推行中的问题等资料。本课题的实地调研数据已经部分地反映在了本书之中。此外,以课题研究成果为支撑,2015年8月28日,课题组成员薛惠元副教授还参加了由武汉市人力资源和社会保障局组织的《武汉市被征地农民参加基本养老保险实施办法(征求意见稿)》专家论证会,并在会上提出了专家审议意见,该法规最终于2015年10月26日由武汉市人民政府印发实施。

本书主要采用了实地调研法、比较研究法、社会保险精算方法、计量经济学方法(包括ELES模型和二元Logistic回归模型)、文献法等研究方法,分别围绕武汉市养老保险制度、武汉市医疗保险制度、武汉市社会救助制度展开研究,并针对武汉市城乡居民基本养老保险缴费标准优化、武汉市城镇职工延迟退休年龄意愿及其影响因素展开专题研究。具体来说,本书共分为五章。

第一章,绪论。这一部分提出本书的选题背景与研究意义,对当前国内外的研究现状进行综述,介绍本书的主要内容、研究思路、研究方法等。

第二章,武汉市养老保险制度研究。该部分按照养老保险的项目构成,分别回顾了武汉市城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位养老保险、被征地农民养老保险、补充养老保险改革与发展的历程,分析了武汉市养老保险制度发展的现状,找出存在的问题,然后在借鉴其他

副省级城市和国外典型国家经验的基础上,提出完善武汉市养老保险制度的政策建议。

第三章,武汉市医疗保险制度研究。该部分按照医疗保险的项目构成,分项回顾了武汉市城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险、补充医疗保险、城乡居民大病保险改革与发展的历程,分析了武汉市医疗保险制度发展的现状,找出存在的问题,然后在借鉴其他副省级城市和国外典型国家经验的基础上,提出完善武汉市医疗保险制度的政策建议。

第四章,武汉市社会救助制度研究。该部分按照社会救助的项目构成,分项回顾武汉市最低生活保障制度、农村五保供养、医疗救助、教育救助、住房救助、临时救助、灾害救助制度改革与发展的历程,分析武汉市社会救助制度发展现状,找出存在的问题,然后在借鉴其他副省级城市和国外典型国家经验的基础上,提出完善武汉市社会救助制度的政策建议。

第五章,专题研究报告。该部分是课题组结合当前社会保障领域的热点问题撰写的两篇专题研究报告,分别为《武汉市城乡居民基本养老保险缴费标准优化研究——基于合意替代率和个人缴费能力的双重考量》和《城镇职工延迟退休年龄意愿及其影响因素研究——基于武汉市 192 份问卷的调研数据》。

本书的写作思路与框架由邓大松教授拟定,薛惠元负责稿件收集和全书的统稿,全书最终由邓大松教授修改审定。本书的写作分工如下:前言,邓大松、薛惠元;第一章,邓大松、薛惠元、孟颖颖;第二章,薛惠元、赵羚雅、仙蜜花、王帆、宋君;第三章,孟颖颖、李玉娇、刘光阳、刘振宇、郭婷、赵英丽、李慧丽、尉家旗、饶黛;第四章,郭婷、赵羚雅、涂思、彭浩荣、尉家旗、董迦德、余思琦、饶黛;第五章,薛惠元、张怡、鲁雪媛。

需要特别指出的是,虽然武汉大学社会保障研究中心的洪丽博士、张郢博士、黄玉君博士、吴振华博士,以及梁书毓、张梅珏等硕士研究生没有参与本书的撰写,但是他们在课题论证、课题的实地调研和资料搜集等方面做了大量的工作,在此表示衷心的感谢!

另外,课题组在实地调研过程中,得到了武汉市人力资源和社会保障局、武汉市民政局、武汉市江夏区民政局、武汉市江汉区社会福利院、武汉市新洲区凤凰镇人力资源和社会保障服务中心等部门领导同志的大力支持和

帮助,在此一一表示感谢!

受作者水平和时间所限,本书中的疏漏和不当之处在所难免,欢迎各位专家和广大读者批评、赐教。

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
第二节 已有研究文献评述	3
第三节 研究内容、研究思路与研究方法	19
第二章 武汉市养老保险制度研究	22
第一节 武汉市养老保险制度发展历程	22
第二节 武汉市养老保险制度发展现状	31
第三节 武汉市养老保险制度存在的问题	39
第四节 国内外养老保险制度经验借鉴	46
第五节 完善武汉市养老保险制度的政策建议	77
第三章 武汉市医疗保险制度研究	90
第一节 武汉市基本医疗保险制度的发展历程	90
第二节 武汉市基本医疗保险制度的发展现状	96
第三节 武汉市基本医疗保险制度存在的问题	112
第四节 国内外医疗保险制度经验借鉴	127
第五节 武汉市基本医疗保险制度发展的政策建议	160
第四章 武汉市社会救助制度研究	172
第一节 武汉市社会救助制度发展历程	172

第二节	武汉市社会救助制度发展现状	182
第三节	武汉市社会救助制度存在的问题	195
第四节	国内外社会救助制度经验借鉴	206
第五节	完善武汉市社会救助制度的政策建议	250
第五章	专题研究报告	261
报告一	武汉市城乡居民基本养老保险缴费标准优化研究 ——基于合意替代率和个人缴费能力的双重考量	261
报告二	城镇职工延迟退休年龄意愿及其影响因素研究 ——基于武汉市 192 份问卷的调研数据	277
参考文献		296

第一章 绪 论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

(一) 全面建成小康社会要求全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系

社会保障与人民幸福安康息息相关,事关改革开放和社会主义现代化事业全局。党的十六届六中全会和十七大提出,到 2020 年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。中国《社会保障“十二五”规划纲要》也提出具体的目标:社会保障制度基本完备,体系比较健全,覆盖范围进一步扩大,保障水平稳步提高,历史遗留问题基本得到解决,为全面建设小康社会提供水平适度、持续稳定的社会保障网。近年来,中国社会保障制度的覆盖人群不断增加,保障范围不断扩大,保障水平不断上升,保障内容不断丰富,保障质量不断提高,制度建设取得了较为显著的成效。但不容忽视的是,目前中国社会保障发展中不平衡、不协调、不可持续的问题仍然存在,社会保障权益公平问题亟待解决,养老保险制度顶层设计亟待完善,社会保障资源动员与优化配置亟待行动,社会保障模式选择与政策评估亟待落实,社会保障可持续发展的基础与条件亟待夯实,社会保障管理制度与机制创新亟待探索,构建中国特色社会主义统筹城乡的社会保障体系尚未真正完成。党的十八大提出,2020 年“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”、“社会保障全民覆盖”的目标,党的十八届三中、五中全会也进一步提出“建立更加公平更可持续的社会保障制度”,这为未来中国社会保障制度的改革与发展提出了明确要求。

（二）人口老龄化引起人口结构的变化将对社会保障制度形成外部压力

21 世纪上半叶中国人口迅速老龄化已成定局。据联合国 2009 年预测,中国人口中 60 岁及以上老年人口比重将从 2000 年的 10.0% 上升为 2050 年的 31.1%。即使按低速增长预测,2050 年这一比重也将达 27.2%。中国人口老龄化的速度将大大快于率先出现老龄化的发达国家。据联合国预测,始于 20 世纪 70 年代初的中国人口老龄化从 2010 年开始提速,2020—2035 年进入老龄化速度高峰期。人口中 60 岁及以上老年人口的比重从 12% 倍增为 24% 所需的时间,发达国家平均为 64 年,最早出现老龄化的法国需要 141 年(1872—2013),迄今老龄化速度最快的日本需要 25 年(1977—2002),而中国将只需要 22 年(2009—2031)。随着人口高速老龄化,中国人口的年龄结构将出现前所未有的历史性转变:60 岁及以上老年人口的数量在 2023 年前后将开始超过 0—14 岁少年儿童人口的数量。到 21 世纪中叶即新中国成立 100 周年之际,中国人口老龄化的程度(31.1%)将远远高于除中国以外的发展中国家的平均水平(17.8%),甚至将有可能超过美国、英国等许多发达国家,届时中国将进入平均几乎每 3 人中就有一名老年人的“超老龄社会”。

另外,第六次全国人口普查数据显示,2010 年全国 60 岁及以上人口占总人口的比例为 13.26%,其中 65 岁及以上人口占到总人口的 8.87%。在全国人口老龄化的大背景下,武汉市人口老龄化也难以避免,根据武汉市老龄委提供的数据,截至 2011 年年末,武汉市 60 岁及以上人口占总人口的比例为 15.96%,65 岁及以上人口占总人口的比例为 10.33%,这一比例高于全国的平均水平。人口的高速老龄化,必将对经济和社会发展带来重大影响,同时也对社会保障基金的平衡,尤其是对养老保险基金的收支平衡产生冲击,需要社会保障制度做出相应的调整。

（三）快速城镇化对社会保障制度提出了新的要求

近年来,中国的城镇化不断加速,2013 年中国城镇化率达到 53.7%。随着城镇化进程的推进,涌现出了许多新的问题,同时也给社会保障制度提出了许多新的要求。如城镇化进程带来的被征地农民问题,需要建立和完善被征地农民社会保障;又如,城镇化进程带来的农民工问题,需要解决农民工的社会保障,另外,农民工跨地区流动,需要解决其社会保险关系的转移接续以及医疗费用异地报销的问题;再如,城镇化带来的农转非问题,需要解决好城乡社会保障制度的衔接问题,如城乡居民基本养老保险与城镇职

工基本养老保险的衔接、新农合与城镇居民医保的衔接、农村低保与城市低保的衔接。作为副省级城市,武汉的城镇化率已达到 70%,未来还会不断攀升,快速城镇化对武汉市社会保障制度提出了新的要求。

(四) 户籍制度改革需要探索建立城乡一体化的社会保障制度

2014 年 7 月,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25 号),提出“取消农业户口与非农业户口性质区分”,“建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度”。目前,武汉市已取消农业户口与非农业户口的划分(湖北省全省已取消),统一为居民户口,这需要对社会保障制度做出相应的调整,如原来区分户籍的社会保障待遇应统一起来,同时也对建立城乡一体化的社会保障制度提出了新的要求。

二、研究意义

(一) 理论意义

利用中国知网多次检索发现,尚没有对武汉市社会保障制度进行系统研究的文献,因此,本研究可以丰富相关理论研究成果。

(二) 实践意义

本研究对武汉市社会保障制度改革与发展的宏观思路、体系设计与战略安排,以及对武汉市各个社会保障项目提出的具体的政策建议,可以直接为武汉市人社、民政、住房、财政等相关部门提供决策参考。另外,本研究的相关研究成果,不仅对武汉市,而且对其他副省级城市、湖北省乃至全国社会保障制度的改革和完善都具有一定的参考价值。

第二节 已有研究文献评述

一、武汉市社会保障研究综述

(一) 对武汉市养老保险制度的研究

国内外关于养老保险的研究已经非常丰富,但大都是基于全国或针对