

中国社会 保险制度

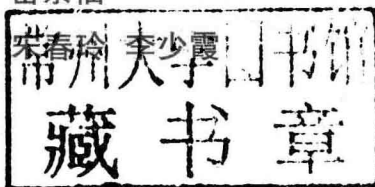
岳宗福◎主编

人民日报出版社

中国社会 保险制度

主 编：岳宗福

副主编：



人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保险制度 / 岳宗福主编. —北京: 人民日报出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5115-5334-8

I. ①中… II. ①岳… III. ①社会保险制度—研究—中国 IV. ①F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 035861 号

书 名: 中国社会保险制度

作 者: 岳宗福

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 周海燕

封面设计: 张合涛

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369527 65369846 65363528

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369518

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 265 千字

印 张: 15.5

印 次: 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-5334-8

定 价: 48.00 元

第一章 社会保险简论	/ 001
第一节 社会保险理论基础	/ 001
第二节 社会保险发展历程	/ 007
第二章 社会保险制度	/ 013
第一节 社会保险经办	/ 013
第二节 社会保险基金	/ 028
第三节 社会保险监管	/ 033
第三章 养老保险制度	/ 041
第一节 养老保险理论基础	/ 041
第二节 养老保险制度演进	/ 047
第三节 职工基本养老保险	/ 055
第四节 居民基本养老保险	/ 067
第五节 城乡养老保险制度衔接	/ 080
第五节 机关事业单位工作人员养老保险	/ 084
第六节 补充养老保险：企业年金与职业年金	/ 103

第四章 医疗保险制度 / 112

第一节	医疗保险理论基础	/ 112
第二节	医疗保险制度演进	/ 117
第三节	职工基本医疗保险	/ 120
第四节	居民基本医疗保险	/ 132
第五节	城乡居民大病保险	/ 139
第六节	医疗保险关系转接	/ 142

第五章 工伤保险制度 / 145

第一节	工伤保险理论基础	/ 145
第二节	工伤保险制度演进	/ 155
第三节	工伤保险基金	/ 160
第三节	工伤认定办法	/ 166
第五节	劳动能力鉴定	/ 175
第六节	工伤保险待遇	/ 179
第七节	先行支付制度	/ 187

第六章 失业保险制度 / 193

第一节	失业保险理论基础	/ 193
第二节	失业保险制度演进	/ 200
第三节	失业保险基金	/ 204
第四节	失业保险待遇	/ 208
第五节	失业保险金申领	/ 214
第六节	失业保险关系转迁	/ 220

第七章 生育保险制度 / 223

第一节 生育保险理论基础 / 223

第二节 生育保险制度演进 / 228

第三节 生育保险基金 / 231

第四节 生育保险待遇 / 234

主要参考文献 / 238

第一章 社会保险简论

【内容提要】本章主要从社会保险的基本含义、险种构成、基本原则、发展史等方面概括介绍社会保险的理论基础。

【关键词】社会保险；劳动保险；理论基础；险种构成；基本原则；发展历程

社会保险是工业社会和劳资矛盾的产物。社会保险既具有“社会性”的特征，又具有“保险性”的特征。社会保险的“社会性”是指，社会保险体现了一种政府通过制定公共政策谋求多数人福利的社会互助机制；所谓“保险性”是指，这种社会互助机制需要运用保险的基本原理，以制度化的安排来解决社会风险事故所造成的“经济无保障”问题。同时，由于社会保险制度在德国起源之初，即以立法的形式出现，所以社会保险还具有法制化的特征。社会保险与社会救助同属社会保障体系的组成部分，但两者在保障对象、保障目标、实施机制与资金来源方面存在明显的区别。社会保险与商业保险同样基于保险原理，但两者在保险性质、保险对象、保费来源、给付标准及管理体制等方面存在本质的差别。

第一节 社会保险理论基础

社会保险在概念上有广义和狭义之分。广义上的社会保险在对象上涉及全体社会成员，在内容上除了我们一般所说的社会保险项目外，还包括生活困难补助及其他社会救助、社会优抚等内容，实际上与社会保障差不多（security 一词本身就有保险、安全的含义）；狭义上的社会保险在对象上仅限于正在工作或曾经工作过的劳动者，内容上也仅限于一般所说的社会保险项目。一般而言，我们用社会保险一词的时候，都是在狭义上使用的，但从国际范围来看，劳动者虽然仍是社会保险需要覆盖的主体，但越来越

多的国家或地区倾向于将全体社会成员纳入覆盖范围。

一、社会保险的基本内涵

关于社会保险的基本内涵，我们可以简单地表述为：“社会保险是国家通过立法对全体社会成员在年老、疾病、死亡、伤残、失业及遭遇其他经济无保障状况时给予物质帮助的一种社会风险分散制度”。当然，关于社会保险的内涵还有许多不同的理解和表述，但都包含着一些共同的内容。因此，对于社会保险含义的理解要重点把握如下几个方面：

（一）社会保险是现代社会保障体系的主体与核心

首先，社会保险支出规模占社会保障的最大份额；其次，社会保险项目关乎每个公民的一生；第三，每个公民从出生开始几乎都离不开社会保险。

（二）社会保险的对象是最大也最重要的社会群体——劳动者

首先，劳动者劳动权利的实现和劳动关系的建立是参加社会保险的基本条件，我国现行《宪法》第42条规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务”，因此达到就业年龄的公民，通过就业实现劳动权利是一项法定权利。其次，劳动者参加社会保险必须履行一定的义务。因为社会保险是一种权利义务相结合的保障制度，因此劳动者享有权利的前提必须先履行相应的义务，主要是缴费的义务（社会保险通常是三方责任共担机制）。

（三）社会保险是一种立法强制性的保障制度

社会保险自诞生之日起，就呈现出明显的立法强制色彩，劳动者及其雇用单位必须无条件地按照法定要求参加，不得逃避或采取其他规避的措施。我国《社会保险法》明确规定，“中华人民共和国境内的用人单位和个人依法缴纳社会保险费”。

（四）社会保险是国家保障公民社会权的制度安排

社会权是指公民从社会获得基本生活条件的权利。社会权概念有两层含义，一是公民有依法从社会获得其基本生活条件的权利；二是在这些条件不具备的情况下，公民有依法向国家要求提供这些生活条件的权利。我国现行《宪法》第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”由此可见，社会保险权是公民社会权的基本构成部分。

二、社会保险的险种构成

由于社会保险所承担的风险是公民经济无保障的风险，在实践中表现为公民在其全部生命周期内遇到的各种失去收入的风险，包括年老、疾病、失业、工伤、生育等风险。因此，社会保险险种通常包括如下几种：

（一）养老保险

养老保险是为法定范围内的社会成员因年老（符合法定退休条件）而退出社会劳动岗位后提供生活保障的一种社会保险项目。在世界各国社会保障体系中，养老保险一般都是最重要的项目，这是因为在养老保险中投保人享受保险待遇的时间最久，待遇给付的标准相对较高；尤其是在人口老龄化加剧的条件下，养老保险的重要性更是不言而喻。

（二）医疗保险

医疗保险是为法定范围内的社会成员在患病或非因受伤时提供医疗及生活保障的一种社会保险项目。它既包括医疗费用的给付，也包括各种医疗服务。医疗保险的目的是恢复社会成员的劳动能力和补偿劳动者病假期间的生活费用，在各国的社会保险制度中，医疗保险是仅次于养老保险的又一重要社会保险制度。

（三）工伤保险

工伤保险是对法定范围内的劳动者因从事职业工作遭受伤害或患有与工作相关的职业病提供医疗及生活保障的一种社会保险项目。与其他社会保险项目相比，工伤保险具有雇主赔偿的性质，工伤保险的缴费一般完全由雇主承担，政府在特殊情况下予以资助，而劳动者个人不需要承担缴费义务。

（四）失业保险

失业保险是对法定范围内的社会成员因失业而失去经济来源时，按法定时限和标准给予其物质帮助的一种社会保险项目。在市场经济条件下，社会成员的就业通常由竞争机制发挥主导作用，失业现象在所难免，对失业者予以一定的保障，既有利于劳动力的再生产，使企业 and 国家经常拥有可靠数量和素质合格的劳动力资源，也有利于社会安定。

（五）生育保险

生育保险是对法定范围内的女性社会成员因生育而导致收入暂时丧失

而提供生活保障的一种社会保险项目，也是一项维护女性权益的社会政策。需要说明的是，这项保险在许多国家往往是与医疗保险合并在一起的。

（六）残障保险

残障保险是对因病致残的社会成员提供残障保险待遇的一种社会保险项目。它包括经常性补偿和一次性赔偿，还包括医疗服务、休养、康复治疗等待遇。除了满足致残者的基本生活需要之外，还尽可能使他们恢复劳动能力，重新走上工作岗位，从事力所能及的工作。

（七）遗属保险

遗属保险也称死亡抚恤金。其待遇包括两个部分，一部分是死者的丧事治理和安葬费用，另一部分是死者遗属享有的抚恤金。

（八）护理保险

在德国、日本等发达国家，由于进入了少子高龄化时期，国家还建立了专门的护理保险制度，即社会成员在劳动期间可以参加护理保险，待年老需要生活照料时，可以通过护理保险获得生活保障。

综上所述，社会保险所承担的是社会成员丧失收入的风险，在实践中表现为社会成员在其全部生命周期内遇到的各种失去收入的风险。因此，社会保险项目通常包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、残障保险、遗属保险、护理保险等。但是，世界各个国家的社会保险项目是不尽一致的，有的国家将灾害保险也纳入社会保险范畴，如希腊；有些国家或地区则没有失业保险或称之为就业保险，如韩国、菲律宾、马来西亚、中国香港地区等；还有些国家将生育保险与医疗保险（亦称疾病保险或健康保险）合并在一起，如日本、韩国等，更有发达国家，将部分社会保险项目演变为普遍性的国民福利，如英国、瑞典等。依据我国《社会保险法》的规定，目前中国大陆地区的社会保险制度主要包括养老、医疗、工伤、失业、生育等5个方面，一般通称为“五险制度”。

三、社会保险的基本原则

社会保险制度的基本原则是指集中反映社会保险制度本质、贯穿社会保险制度始终并对整个社会保险制度体系起核心作用的基本准则。2011年实施的《社会保险法》第3条对我国社会保险制度的基本原则做出了概括性规定，即“社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，

社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应”。下面，结合学界的相关研究，将社会保险的基本原则归纳为如下几个方面：

（一）普遍性原则

普遍性原则是指社会保险所实施的范围应覆盖所有的社会成员，强调所有社会成员普遍享有社会保险的权利。公民在年老、疾病、失业、生育等生活发生困难的情形下，享有从社会获得帮助的权利，这是《宪法》赋予我国公民的权利。《社会保险法》第3条所规定的“广覆盖”恰好体现了普遍性原则。只有社会保险制度实现了覆盖范围的普遍性，社会保险法才能够真正发挥保障社会安全的功能。

（二）合理性原则

合理性原则是指社会保险标准应当与社会经济发展水平相适应。社会保险水平直接与社会经济发展水平相联系，社会经济的发展和社会财富的增加是发展社会保险事业的经济基础。社会经济越发展，社会财富越丰富，社会保险水平才越有可能提高。同时，社会保险水平对社会经济的发展也具有反作用，过低或过高都会阻碍经济发展。因此，社会保险立法不仅要考虑社会保险的目的，即保障劳动者的基本生活需要，而且要充分考虑一个国家的国情国力，这也是《社会保险法》第3条强调“社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应”的原因所在。我们不能否认，社会保险法的目标是实现社会公平，但公平必须以效率和发展带来的物质财富为基础，而不能促进效率的公平就会成为制约经济发展的障碍，并难以达到真正的公平目标。所以，社会保险法制建设必须在公平和效率之间寻求一种合理的平衡。

（三）强制性原则

社会保险是由政府采用危险集中管理的方式，对可能发生损失的被保险人提供现金支持或服务。社会保险保障大多数人的利益、安全与健康，虽然会减少个人的所得，但是基于社会整体的福利，采用强制性原则仍然是必要的，例如强制参保、强制缴纳保险费等，这样才能维持社会保险制度的正常运转，发挥社会保险的功能。

（四）自给自足原则

社会保险的财务要做到自给自足、自负盈亏，社会保险虽然不能以营

利为目的，但是其财务状况必须做到收支平衡。为此，社会保险就必须运用保险精算技术来计算成本并确定合理的保险费率。社会保险以自给自足、自负盈亏为原则，并不是要完全否定政府从财政上支持社会保险的必要性，但政府财政支持的方向主要集中于补助保险费及提供行政事务经费等方面。因此，自给自足原则对于社会保险制度建设来说，其意义主要体现在两个方面：一是社会保险待遇的给付与社会保险费用的缴纳具有一定的对价性，所以财务的自给自足有利于社会保险制度的持续发展；二是社会保险具有社会性，强调风险责任的共担，财务上的自给自足实际上是强调被保险人的自保自给意识。

（五）社会适当原则

社会适当原则是指社会风险发生后，社会保险机构为被保险人提供基本生活保障，以使遭遇风险的社会成员不至于成为社会的负担。公平原则是商业保险必须遵循的基本原则，在同等条件下，交纳的保险费越高将来可能得到理赔金额就越多，这就体现了公平原则，但社会保险的主要目的是着眼于提供社会安全保护，要考虑基本生活水准的保障。例如，在失业保险制度中，在确定失业保险金的标准时，就不能仅考虑投保人及被保险人缴费金额的多少，同时必须考虑能否维持失业者的基本生活需要。

四、社会保险与商业保险的关系

社会保险与商业保险既有共同之处，又有明显的区别。两者共同点在于：一是保险对象都是参保人的生老、病死、伤残等社会风险；二是都具有社会互助共济作用，都是依照大数法则建立起来为遭遇社会风险的人们提供生活保障的方式。两者的区别表现在：

（一）从立法范畴来看，社会保险是国家规定的公民社会权的一项重要内容，属于社会立法范畴；而商业保险通过保险合同来维护保险双方的合法权利，属于民商事立法的范畴。

（二）从两者的属性来看，社会保险是国家通过立法强制建立起来的保护公民身体健康的一项社会事业，凡符合条件的社会成员均必须参加；商业保险则是保险公司与投保人在自愿基础上建立起来的以被保险人生命和健康为标的的一种合同关系，被保险人在遭遇人身意外伤害时依据保险合同获得保险赔偿。

(三)从资金筹集来看,社会保险基金来自用人单位和参保人共同缴纳的社会保险费以及国家的财政补贴,社会保险费按照国家或地方政府规定的统一费率向用人单位和参保人征收,国家给予各种政策优惠;商业保险则实行自愿投保、等价交换,保险费率视险情而定。例如在商业保险中,投保人的个人健康情况是商业保险公司确立缴纳费用数额的基本条件。保险人向被保险人支付保险金的资金全部来源于投保人缴纳保险费所形成的保险基金及其收益。

(四)从适用对象来看,社会保险的对象主要是参保人及其供养的近亲属,主要用于保障参保人员必需的医疗服务或经济补偿;商业保险的对象比社会保险要广泛,凡是一切符合投保条件的公民都可以通过与保险公司签订保险合同而成为被保险人。

(五)从管理体制来看,社会保险由中央或地方各级政府主管部门进行管理,其所属的社会保险事业机构是非营利单位,他们不仅要负责社会保险基金的管理和支付,还要为参保人提供必要的管理服务,保证参保人社会保险权利的实现;商业保险不涉及社会服务,保险公司一般以营利为目的,按照商业的原则自主经营、自负盈亏、自我发展。

综上,商业保险与社会保险是不可替代的两种制度。社会保险是社会成员的基本保险,是依据法律、法规强制实施的法定保险制度,参加社会保险是每个用人单位和公民应享有的权利也是他们应尽的义务,任何单位不得以任何形式变相地不履行参见社会保险的义务。即使有些企业和个人已经投保了商业保险,也必须按照法律的规定参加社会保险。如果违反了法律的规定,就要承担相应的责任。当然,商业保险作为社会保险的补充形式,由企业和职工在参加了社会保险的基础上自愿选择参加,可以在基本社会保险待遇的基础上,为参保人提供更高水平的待遇。

第二节 社会保险发展历程

在世界范围内,社会保险制度正式建立的标志是德国政府在19世纪80年代陆续颁布的社会保险“三法”,即1883年颁布的《疾病保险法》、1884年颁布的《工伤保险法》、1889年颁布的《老年残疾保险法》(后

又加入遗属抚恤保障的内容,故也被称为《老年、残疾、遗属保险法》或《老年、残疾、死亡保险法》)。我国社会保险制度的起源最早可以追溯至民国时代,这里仅介绍中华人民共和国成立后社会保险制度的演进历程。

一、劳动保险制度时期

中华人民共和国成立前夕,中国人民政治协商会议于1949年9月通过了《共同纲领》,其中第32条明确规定要“逐步实行劳动保险制度”,提出了建立劳动保险制度的主张。中华人民共和国成立之后,根据《共同纲领》第32条规定之精神,劳动部与中华全国总工会组成起草委员会,着手起草《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳动保险条例》)。

《劳动保险条例》于1951年2月23日由政务院第73次政务会议正式通过,并于同月26日公布,同年3月1日起正式实施,标志着我国劳动保险制度的诞生。先在大型企业试办,再推向中小企业,然后覆盖机关、事业单位工作人员,最终实现覆盖“所有雇佣劳动者”的目标,这是最初进行劳动保险立法时的制度安排,这种安排是符合当时国情的,也是“与《共同纲领》第32条规定逐步实行劳动保险制度的精神”完全符合的。此后,随着国家财政经济状况的根本好转,政务院开始着手对《劳动保险条例》进行修正,并于1953年1月2日重新公布。但在此期间,国家机关及事业单位工作人员却没有按原来的设计安排逐步纳入劳动保险制度,而是由国家颁行一系列文件,为之构建了国家保险制度。如1952年颁布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》,对国家机关工作人员的医疗待遇做出了制度安排;1955年颁布《关于女工作人员生育假期的通知》,对女工作人员的生育待遇做出了制度安排,同年颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,对机关工作人员退休养老待遇做出了制度安排。

由此开始,企业职工实行劳动保险、国家机关及事业单位工作人员实行国家保险,逐渐形成我国社会保险“双轨制”的制度安排。1958年国务院颁布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》和《实施细则》以及《关于工人、职员退职处理的暂行规定》和《实施细则》,统一了企业 and 国家机关的退休和退职办法,适当放宽了退休退职条件,并提高了待遇标准,

这是新中国首次尝试在退休养老待遇方面将“双轨制”进行“并轨”。“文革”开始后，从中央到地方的劳动保险管理机构被撤销或停止工作，“并轨”工作自然也无法进行。1969年2月，国家财政部发布了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见（草案）》，规定“国营企业一律停止提取劳动保险金”，“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支，改在营业外列支”。由此，企业劳动保险费用统筹机制被废弃，劳动保险演变为“企业保险”。“文革”结束后，国务院于1978年发布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》，对于干部和工人的退休退职问题又重新建立起了“双轨制”的制度安排。1983—1984年全国范围内普遍开展退休费用社会统筹的试点，1985年河北、河南、江西、湖北、辽宁、湖南等省的一些县（区）也试点退休人员医疗费用的社会统筹，尝试恢复在“文革”期间被破坏的保险费用统筹机制。

二、社会保险制度改革时期

1985年9月，中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中明确提出：“要逐步建立机关事业单位、全民企业、集体企业、中外合资企业职工的各种保险制度，特别是职工待业保险制度。城乡个体劳动者的社会保险制度，也要抓紧研究，进行试点，逐步实施。……社会保障资金应由国家、企业和个人合理负担，以企业和有收入的事业单位承担为主，改变过去全部由国家包下来的办法”，为我国社会保险制度的改革确定了指导方针。接下来的1986年，国务院分别发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》（明确劳动合同制工人实行养老保险制度，退休养老基金的来源由企业和劳动合同制工人缴纳，首开劳动者个人缴纳养老保险费之先例）和《国营企业职工实行待业保险暂行规定》（首次明确建立待业保险制度并为失业保险制度建立奠定了基石），我国社会保险制度才真正进入了“改革”时期。1993年11月，中共中央十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求建立多层次的社会保障体系，在我国社会保险制度改革过程中具有里程碑的意义。与此相适应，劳动部于1994年1月发布《关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革的总体设想》，进一步明确了社会保险制度改革的基本目标：通过国家立法，到20世纪末基本建立起覆盖城镇所有职工、

费用负担和待遇标准合理、基金统一调剂使用、政企分开、社会化管理程度高的社会保险体系。

在养老保险方面,1991年6月,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,确定建立基本养老保险、企业补充养老保险、职工个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系,标志着我国正式拉开养老保险制度全面改革的序幕。国务院于1995年发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确定企业职工养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的基本模式,开始在全国范围内建立职工基本养老保险个人账户。1997年国务院发布《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》,决定在全国范围内统一企业和个人的缴费比例、统一个人账户的规模、统一基本养老金计发办法、统一领取基本养老金的条件。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》,着手解决养老保险统筹层次低以及行业统筹与地方统筹的矛盾问题。国务院于2005年底颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,对企业职工基本养老保险制度进一步进行调整和完善。在医疗保险方面,1994年由国务院直接出面,选择江苏省镇江市和江西省九江市两个中等城市进行医疗保险试点(简称“两江”试点)。1998年12月,国务院在总结“两江”医改试点经验的基础上,发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,统一了全国医疗保险基本制度,标志着我国城镇职工医疗保险制度改革进入了一个全面发展的新阶段。在失业保险方面,在已经明确建立社会主义市场经济体制的前提下,我国开始以“失业保险”取代“待业保险”,并于1999年1月22日由国务院正式颁行《失业保险条例》。在工伤保险方面,劳动部早在20世纪80年代末即开始在海南省海口市、辽宁省锦州市、广东省东莞市等地区推行工伤保险改革试点。至1996年8月,劳动部在总结试点经验的基础上颁布了《企业职工工伤保险试行办法》,标志着我国政府对传统工伤保险制度的全面改革。为了提高工伤保险的立法层次,建立更普遍的工伤保险制度,国务院于2003年4月公布了《工伤保险条例》,同时明确于2004年1月1日起开始施行。这是我国第一部专门的工伤保险行政法规,标志着中国新型工伤保险制度的基本确立。在生育保险方面,早在1988年江苏省南通市政府就颁布了《南

通市全民、大集体企业女职工生育基金统筹暂行办法》，率先试行生育费用社会统筹，揭开了生育保险社会化改革的序幕。1994年12月，劳动部在总结各地生育保险改革经验的基础上，颁发了《企业职工生育保险试行办法》，进一步推动了生育保险制度的改革。

三、全民社会保险框架基本形成时期

2006年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次提出建立覆盖“城乡居民”的社会保障体系的发展目标。2002年10月，中共中央、国务院发布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，要求面向农村居民建立“新型农村合作医疗制度”，2003年试点、2006年扩大试点。2007年7月，国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险制度试点工作的指导意见》，着手创建面向城镇居民的基本医疗保险制度，将中小学阶段的学生（含职高、中专、技校在校学生）、少年儿童等城镇非从业居民纳入覆盖范围。2008年国务院办公厅又发布《关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见》，明确将大学生纳入城镇居民基本医疗保险制度。2009年3月17日，中共中央、国务院发布了《关于深化医药卫生体制改革的意见》，明确提出要“建立覆盖城乡居民的基本医疗保障体系”，由“城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助”共同组成基本医疗保障体系，分别覆盖“城镇就业人口、城镇非就业人口、农村人口和城乡困难人群”。2008年2月，国务院通过《事业单位工作人员养老保险制度改革方案》，启动事业单位养老保险制度改革试点。2009年6月，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》，正式启动面向农村居民的新型社会养老保险制度建设。

四、社会保险制度定型与整合时期

2010年10月，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国社会保险法》，2011年7月1日起实施；2012年4月，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国军人保险法》，同年7月1日实施。这两部社会保险领域基本法的颁行标志着我国社会保险基本制度的定型。2010年12月，国务院发布《关于修改〈工伤保险条例〉的决定》，依据《社会保险法》对《工伤保险条例》进行重新修订，新修订的《工伤保险条例》自2011