

*The Annual Report on the Social Security Reform and
Development in Guangzhou (2017)*

广州社会保障改革 发展报告 (2017)

岳经纶 黄远飞 主 编



人 民 出 版 社

*The Annual Report on the Social Security Reform and
Development in Guangzhou (2017)*

广州社会保障改革 发展报告 (2017)

岳经纶 黄远飞 主 编

 人 民 出 版 社

责任编辑:夏 青

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

广州社会保障改革发展报告.2017/岳经纶,黄远飞 主编. —北京:
人民出版社,2017.12

ISBN 978-7-01-018681-8

I. ①广… II. ①岳…②黄… III. ①社会保障-体制改革-研究报告-广州-
2017 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 309898 号

广州社会保障改革发展报告(2017)

GUANGZHOU SHEHUI BAOZHANG GAIGE FAZHAN BAOGAO 2017

岳经纶 黄远飞 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京教图印刷有限公司印刷 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:22.5

字数:334 千字

ISBN 978-7-01-018681-8 定价:65.00 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

编辑单位：广州市社会保障工作联席会议办公室
中山大学广州社会保障研究中心

编委会主任：岳经纶 黄远飞

编辑委员会（以姓氏拼音为序）：

陈健明	陈康成	陈维斯	陈玉元	李程	刘峻
林立	李明华	李艳林	李莹莹	黎忠	李志雄
黄远飞	申曙光	石小琼	彭浩然	谈绍远	易利华
岳经纶	张碧儿	张扬	朱亚鹏	张占峰	

编辑部主任：陈玉元

编辑部成员（按姓氏拼音为序）：

白铭文	曹刚	陈琳琳	陈敏慧	陈茜	陈永杰
段咏慧	范昕	冯剑锋	江锋	官洁君	黄博函
胡项连	惠云	廖慧卿	陆杭同	龙明勇	陆建洲
李佩恩	李文盛	李卓英	寇文涛	区洁仪	彭宅文
唐子奇	伍嘉晖	王俊聪	万璐璐	文逸明	徐旺梅
严福长	杨晓红	尤泽锋	钟军	张莉	周淑妍
庄文嘉	张伟英	钟晓慧	郑梓锋		

前 言

党的十九大庄严宣示，“带领人民创造美好生活，是我们党始终不渝的奋斗目标”；“增进民生福祉是发展的根本目的”。为此，党的十九大报告明确提出“必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，深入开展脱贫攻坚，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。同时，十九大对加强社会保障体系建设作出了新的战略部署，要求“按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。

关于社会保障体系建设，十九大提出了全面而系统的具体要求，包括：全面实施全民参保计划。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。完善失业、工伤保险制度。建立全国统一的社会保险公共服务平台。统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。发展残疾人事业，加强残疾康复服务。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。

党的十九大报告不仅对我国社会保障体系建设作出了新的、全面、系统的阐述，而且指明了社会保障体系建设的方向和目标，必将对我国社会保障事业的发展产生重大影响，进而有力推动我国民生福祉的提升，有效应对新时代的社会主要矛盾。作为国家中心城市、改革开放的前沿阵地，广州市将在十九大精神的鼓舞和指引下，进一步加大社会保障建设的力度，不断完善社会保障体系建设，更好地满足人民的美好生活需要，使十九大精神在广州社会保障领域落地生根、开花结果。

2016年，面对复杂多变的发展形势，广州市坚持稳中求进工作总基调，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，经济综合实力迈上新台阶，人民生活水平得到进一步提高。在社会保障领域，广州坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统领社会保障改革发展，致力于建设更加公平可持续的多层次社会保障体系，取得了明显的成效：社会保障制度体系建设不断完善；社会保障待遇水平持续提高；社会保障经办服务能力不断增强；社会保障监督管理水平不断提升；社会保险费征收管理建设不断完善；社会保险基金全流程风险防控体系基本建立；社会保险降费减负效果明显；社会救助事业稳步发展；住房保障水平稳步提升；深化养老服务供给能力，优化养老服务格局；儿童福利范围进一步扩大。可以说，2016年以来，广州社会保障体系建设主动适应新常态，助推“供给侧结构性改革”，主动对接人民日益增长的美好生活需要，持续改善民生福祉，维护社会和谐稳定，为广州经济社会发展做出了积极贡献。

为了更好地记录和实证广州社会保障事业改革发展的轨迹，推进广州社会保障事业的发展，在广州市社会保障工作联席会议的支持下，广州市人文社会科学重点研究基地中山大学广州社会保障研究中心与广州市人力资源和社会保障局、民政局、住房保障办、妇联、残联等单位继续携手合作，共同编撰《广州社会保障发展改革报告2017》。来自中山大学广州社会保障研究中心的研究人员和广州市社会保障工作联席会议成员单位的工作人员参与了本报告的撰写。

秉承2016年《广州社会保障发展改革报告》的范式，本年度报告继续

采用广义的社会保障概念，以广州市社会保障工作联席会议的成员单位的业务为框架，按照“总报告+专题报告+研究报告”的编写体例，分专题对2016-2017年广州社会保障主要政策领域的改革发展，如养老保险、医疗保险、工伤保险、社会救助、养老服务、儿童福利、住房保障等进行了全面分析，同时，对广州社会保障的重要实践领域，如社会保障基金监督、智慧社保、退休人员社会化管理服务等进行了深入分析。为了更全面地了解广州社会保障体系的发展，本报告还提供了有关广州社会保障发展及现状的居民调查报告的详细数据分析。此外，为了展现广州社会保障部门的政策探索实践，本报告还包括了两份课题研究报告，分别是社会救助申请人家庭经济状况核对业务规则研究报告，以及支出型贫困家庭救助研究报告。

本报告的编写继续遵循政治性、社会性、精准性、一致性、可读性、实用性的原则，力求整个报告充满正能量，力求引用的政策表述与国家、省、市的政策相一致，与当前的政策相衔接，力求对相关政策问题和数据进行精准分析和引用，做到各篇章体例风格的基本一致，文字畅顺，不仅能对广州社会保障工作具有指导意义和引领作用，而且还可以成为研究广州社会保障改革发展的重要参考文献。

报告的编辑出版得到了广州市社会保障工作联席会议办公室、广州市社会科学规划领导小组办公室、中山大学政治与公共事务管理学院/中国公共管理研究中心、中山大学广州社会保障研究中心、人民出版社、广东省经纬社会发展研究服务中心等多方面的大力支持，在此谨表诚挚的谢意。我们希望本报告的编辑出版，能够助力于广州市社会保障事业的改革发展，能够推动我国超大型城市和经济发达地区社会保障体系建设的比较研究，为推动我国社会保障制度创新发展做出理论和实践贡献。

编者

2017年12月

目 录

前 言	1
-----	---

一、总报告

构建可持续的多层次社会保障体系助推供给侧结构性改革	3
一、广州构建可持续的多层次社会保障体系取得的主要成效	4
二、广州构建可持续的多层次社会保障体系存在的问题与挑战	18
三、深化广州可持续的多层次社会保障体系改革重点工作	19

二、专题报告

广州养老保险改革发展报告	29
一、2016—2017 年广州养老保险改革的工作概况	30
二、2016—2017 年广州养老保险改革的具体成效	32
三、广州养老保险改革未来面临的挑战	36
四、2017—2018 年广州养老保险改革的工作重点	37
广州医疗保险改革发展报告	40
一、2016—2017 年广州医疗保险改革的进展与成效	41
二、2016—2017 年广州医疗保险体系建设存在的问题与困难	45
三、2017—2018 年广州医疗保险体系建设的工作重点	48

广州工伤保险改革发展报告	51
一、2016—2017年广州工伤保险工作概况	52
二、2016—2017年广州工伤保险改革发展的具体进程与成效	52
三、2017—2018年广州工伤保险的工作重点	63
广州社会救助改革发展报告	67
一、2016—2017年广州社会救助工作概况	68
二、2016—2017年广州社会救助改革发展进程与成效	72
三、2016—2017年广州社会救助领域存在的问题与挑战	78
四、2017—2018年广州社会救助的工作重点	81
广州养老服务改革发展报告	83
一、2016—2017年广州养老服务领域工作进展	84
二、2016—2017年广州养老服务问题与挑战	94
三、2017—2018年广州养老服务工作重点	99
广州住房保障改革发展报告	102
一、2016—2017年广州住房保障工作概况	103
二、2016—2017年广州住房保障改革发展的具体进程与成效	103
三、2017—2018年广州住房保障的工作重点	113
广州儿童福利改革发展报告	119
一、2016—2017年广州儿童福利工作现状	120
二、2016—2017年广州儿童福利改革创新情况	130
三、2016—2017年广州儿童福利发展中存在的问题和挑战	135
四、2017—2018年广州儿童福利的工作重点	140
广州残疾人福利改革发展报告	144
一、2016—2017年广州残疾人福利改革发展总体状况与成效	145
二、促进社会融合:广州市残疾人社会福利改革发展的亮点	147
三、2016—2017年广州残疾人社会福利领域存在的问题与挑战	161
四、2017—2018年广州残疾人社会福利的工作重点	163

三、研究报告

广州智慧社保发展报告	169
一、广州智慧社保建设成就	170
二、社保卡发展进程和成就	183
三、广州智慧社保领域存在的问题与挑战	187
四、广州智慧社保未来发展蓝图	188
广州社会保险基金监督改革发展报告	192
一、广州社会保险基金监督改革发展的进程与成效	193
二、广州社会保险基金监督改革发展面临的问题与挑战	200
三、促进广州社会保险基金监督改革发展的政策建议	203
广州市退休人员社会化管理服务改革发展报告	206
一、广州退休人员社会化管理服务改革发展的进程与成效	207
二、广州退休人员社会化管理服务改革发展存在的问题与挑战	220
四、进一步做好广州退休人员社会化管理服务的对策建议	223
广州社会保险统计分析报告	231
一、受教育程度	232
二、就业情况	234
三、就业企业类型	237
四、法律、条例了解度与维权	241
五、最关注问题	245
六、社会保险（保障）情况	249
七、结语	262
社会救助申请人家庭经济状况核对业务规则研究报告	265
一、前言	265
二、社会救助目标定位与经济状况核对发展趋势	268
三、各地经济状况核对业务规则的分析与研究	270

四、建立科学的核对业务规则体系278

五、核对业务规则体系发展的进一步探讨289

支出型贫困家庭救助研究报告.....292

——基于广州市的实证分析

一、前言292

二、支出型贫困救助的基本理论294

三、先进地区支出型贫困救助方式303

四、广州市支出型贫困救助制度309

五、广州市支出型贫困家庭问卷调查314

六、建立支出型贫困家庭救助制度的建议326

四、大事记

广州市社会保障大事记 (2016 年 7 月—2017 年 7 月).....337

一、广州市社会保障大事记 (2016 年 7 月—2016 年 12 月)337

二、广州市社会保障大事记 (2017 年 1 月—2017 年 7 月)343

五、广州市社会保障统计资料 (2016)

广州市社会保障统计资料 (2016).....349

构建可持续的多层次社会保障 体系助推供给侧结构性改革

岳经纶 黄远飞*

2015年6月,习近平总书记在贵州调研时指出:适应新常态、把握新常态、引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。而为了更好地应对我国经济发展“新常态”,2015年12月,中央经济工作会议指出“推进供给侧结构性改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新,是适应我国经济发展新常态的必然要求”。同时,会议明确将“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”作为今后一个阶段的五大重点任务,进一步指出要降低社会保险费,研究精简归并“五险一金”。

建立与经济发展水平相适应的多层次社会保障体系是社会保障制度建设的基本原则。因此,如何积极推进社会保障建设的“供给侧结构性改革”是“供给侧结构性改革”不可或缺的重要组成部分,这也是广州社会保障工作的重中之重。2016年,面对复杂多变的发展形势,广州坚持稳中求进工作总基调,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作,经济综合实力迈上新台阶,人民生活水平得到进一步提高。一年来,广州社会保障建设主动适应新常态,持续改善民生福祉,维护社会和谐

* 岳经纶,中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授、博导,广州市人文社会科学重点研究基地中山大学广州社会保障研究中心主任;黄远飞,广州市人力资源和社会保障局巡视员、高级经济师。

稳定，为广州经济社会事业发展做出了积极贡献。

在社会保障事业发展过程中，广州也遇到了一些问题和挑战，这就要求我们必须坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统领社会保障改革与发展，凝聚思想共识和智慧力量，按照兜底线、织密网、建机制的要求，率先全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，助推“供给侧结构性改革”，更好地对接人民日益增长的美好生活需要。

一、广州构建可持续的多层次社会保障体系取得的主要成效

（一）社会保障制度建设不断完善

2016年，社会保障制度建设不断完善，在机关事业单位养老保险制度和医疗保险政策改革、积极推进长期护理保险制度、创新医疗保险支付方式、提高城乡居民大病医疗保险待遇水平、推进工伤保险制度改革和推进失业保险支持企业稳定岗位等方面成效明显。具体内容如下：

第一，根据国务院、广东省关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的要求，2016年12月2日，印发机关事业单位养老保险办法，制定工作实施方案，稳步推进机关事业单位工作人员养老保险制度改革。

第二，实施离开机关事业单位人员参加医保政策，通过一次性缴费，解决市离开机关、事业单位人员以及部分事业单位人员参加职工社会医疗保险的历史遗留问题。

第三，在广州被国家人社部确定为全国首批长期护理保险制度试点城市后，根据国家人社部关于开展长期护理保险制度试点的要求，积极推进建立长期护理保险制度，逐步满足失能人群长期护理需求。

第四，创新医疗保险支付方式，系统推进按病种付费、按人头付费、按床日付费、总额预付费等复合型付费方式，试点建立花都“农村居民门诊

“一元钱看病”新模式。

第五，建立建筑业职工参加工伤保险制度，推进建筑业职工参加工伤保险，进一步完善了工伤保险制度体系，成为加强建筑行业职工因工受伤及患职业病工伤保险保障的重要举措。

第六，制订广州市失业保险支持企业稳定岗位实施办法，推进失业保险支持企业稳定岗位，对于上年度未裁员或裁员率低于本市城镇登记失业率的企业，给予返还该企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 50% 的稳定岗位补贴，不仅减轻企业发展压力，而且有利于稳定就业局势，进一步增强失业保险制度设计的科学性与合理性。

（二）社会保障待遇水平持续提高

第一，社保降费提待成效显著。积极响应供给侧结构性改革要求，合理降低失业、工伤和医疗保险费率，其中阶段性降低职工社会医疗保险缴费率 1 个百分点，阶段性将广州市失业保险费率降至 1%（其中单位缴费 0.8%，个人缴费 0.2%）；推进用人单位失业保险浮动费率工作，对一定时期内不减员或者少减员的用人单位，按三个档次下浮费率，进一步降低了企业负担，同时促进了企业少裁员或不裁员；调整广州市工伤保险费率，实施工伤保险八档差别基准费率新政策，大幅度调整工伤保险浮动费率和奖励率，总体费率比原三档费率下降 21%，进一步减轻了用人单位缴费负担；落实《广州市失业保险支持企业稳定岗位实施办法》，为广州市约 2.6 万家企业发放稳岗补贴 13.8 亿元，金额占广东省近三分之一。2016 年各项减负降费政策受惠职工人数约 328 万人，为企业减负 22.28 亿元。

第二，保障水平持续提高。企业退休人员、农转居人员、城乡居民月人均养老金分别提高至 3316 元、930 元、624 元，其中企业退休人员人均养老金水平较上年增长 6.3%，农转居人员养老金待遇增幅达到 7%，城乡居民基础养老金增幅达到 6.1%。城乡居民医疗保险方面，参保人员的政府资助标准由上年 380 元/月的标准提高至 420 元/月。城乡居民大病保险待遇方面，把城乡居民大病保险支付比例由 70% 提高到 90%，参保满一年的最高

支付限额由 12 万元提高至 40 万元,连续参保 2 年及以上的,由 15 万元提高至 45 万元,同时向困难群体倾斜,属于社会医疗救助对象的,不设报销封顶线。参保失业人员人均可获得 1516 元/月的失业保险金,同时可获得职业培训补贴、职业介绍补贴、职业技能鉴定补贴、社会保险补贴、岗位补贴等促进就业补贴。工伤保险一次性工亡补助金达到 62.39 万元(不含丧葬补助金)。生育保险人均待遇达 2.3 万元,生育津贴占 78%。此外,还稳步解决了新增退休人员养老待遇“倒挂”问题,职工医保门诊慢性病种从 16 种扩大到 20 种,每病种每人每月限额从 150 元提高至 200 元。

(三) 社会保障经办服务水平不断增强

第一,全面启动全民参保登记工作。根据国家人社部、省人社厅关于开展全民参保登记计划的要求,广州市全民参保登记工作以社会保险全覆盖和精确管理为目标,通过信息比对、数据采集、入户调查等方式将截止 2015 年 12 月的广州市户籍人口(856.76 万人)参加社会保险情况登记到全民参保登记信息库。通过制定实施方案,先后与本市、本省、全国的业务数据比对,逐步提高入库率。经过两轮数据比对,截至 2017 年 9 月底,已完成 30.17 万人的入户调查,入户率 100%。至此省人社厅下达的 856.76 万户籍人口的登记入库工作全部完成,入库率达 100%。

第二,一体化运行管理优势突出。按照广州市委、市政府“服务下沉、管理上移”和公共服务“五个一”的要求,围绕广州社保一体化 e 社保的目标,构建起“一个平台、两级管理、三级经办、多元服务”的经办服务格局,各经办点负责综合受理、后台分类处理、市级负责核发和监督,并逐步将经办服务延伸到村居、银行、邮政、企业等服务点,参照现代企业集团管理方式建立了“前店后厂集团化管理”的一体化运行模式,为社保业务全城通办奠定了坚实的基础,大部分个人业务已经实现全城通办。

第三,标准化建设成效明显。各业务事项全面采用国家质监总局的标准,制定规程,设计流程,不断优化、简化,推动网上网下同步应用,2016 年通过国家标准化管理委员会 AAAA 级标准化良好行为社会保险经办机构