

科思论丛

中国政策专家库专家文集

《社会保险法》实施评估研究

金维刚◎主编 武玉宁◎副主编

《社会保险法》颁布实施以来，我国的社会保险制度法制化建设取得了突出成就。但在其实施过程中，也逐渐显现出了一些新问题，如部分条款贯彻落实不到位、部分条款执行成本过高等，而加快修订和完善《社会保险法》就成为解决这些问题的重要举措。



中国言实出版社



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

《社会保险法》实施评估研究

金维刚 主 编
武玉宁 副主编

图书在版编目 (CIP) 数据

《社会保险法》实施评估研究 / 金维刚主编. — 北京 : 中国言实出版社, 2016.10
ISBN 978-7-5171-1955-5

I. ①社… II. ①金… III. ①社会保险法—研究—中国 IV. ①D922.554

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第248193号

出 版 人: 王昕朋
责任编辑: 邓见柏
文字编辑: 李 琳
封面设计: 徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
版 次	2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
规 格	710 毫米 × 1000 毫米 1/16 25.25 印张
字 数	358 千字
定 价	63.00 元 ISBN 978-7-5171-1955-5

前 言

我国于2010年10月28日颁布《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》),并于2011年7月1日起实施。《社会保险法》的颁布具有重要的里程碑意义,标志着我国社会保险制度建设从此进入法制化轨道。《社会保险法》颁布实施以来,国务院及人力资源和社会保障部等相关部门根据《社会保险法》授权或者依据《社会保险法》,制定修订了40多个配套的法规政策,初步形成了以《社会保险法》为中心,以一系列法规政策为依托的社会保险法律制度体系。

几年来,在社会保险法制化建设推动下,社会保险在制度完善、扩面征缴、待遇提升、经办能力增强等各方面都取得了很大的成就,逐步建成了覆盖全民、统筹城乡的制度体系,使全体人民分享到了经济社会发展成果,促进了社会的稳定与公平。同时也要看到,《社会保险法》在实施中还存在一些问题亟待解决,比如由于授权条款多,部分配套法规政策和实施细则还没有制定出台;部分条款的可操作性差,执行成本高;部分条款脱离现实,没有得到执行,以及法律执行强制力不足等问题。

党的十八大以来,我国经济社会发展进入一个新的阶段。中共十八届三中全会提出要建立更加公平可持续的社会保障制度,中共十八届四中全会提出了全面依法治国的战略部署,这些对加快社会保险制度改革,全面贯彻落实《社会保险法》提出了更为急迫的要求。此外,我国经济进入新常态,增速降缓,失业人数增多,人口老龄化进一步加剧,二胎政策全面实施等,对制度的可持续发展带来很大挑战。相对于《社会保险法》出台时的情形,当前《社会保险法》实施的外部环境发生了很大变化,因此,需要在梳理《社会保险法》面临的问题和挑战的基础上,进一步探讨完善《社会保险法》的思路,以促进社会保险制度更公平、更可持续发展。

人社部社会保障研究所对《社会保险法》的实施情况开展了长期跟踪研究。2012年，在《社会保险法》实施一周年之际，开展了“《社会保险法》实施情况跟踪研究”。2015年，在《社会保险法》颁布五周年之际，开展了“《社会保险法》实施难点与完善思路研究”。为深入了解《社会保险法》的实施情况，人社部社会保障研究所每次都与地方人社厅（局）所属科研机构组成联合课题组共同开展研究。第一次是与北京、辽宁、河南、浙江、四川和广西等六个省市区合作，第二次是与北京、黑龙江、山西、浙江、四川和广西六个省市区合作，并邀请了清华大学法学院参与课题研究。两次课题研究都基于广泛的实地调研，包括与地方人社厅（局）、相关部门、社会保险经办机构负责人座谈，到企业走访，与企业负责人和人力资源主管座谈，与职工代表座谈。同时，两次课题研究都对企业职工发放了调查问卷，为跟踪研究和持续评估提供了依据。

本书在两次课题研究报告的基础上汇编而成，包括一个主报告、五个专题研究报告、两个问卷调查报告以及八个省市区《社会保险法》实施情况研究分报告。

主报告

《社会保险法》实施评估研究报告 /3

- 一、《社会保险法》颁布以来社会保险发展取得的成就 /3
 - (一) 社会保险制度建设进入法制化轨道 /3
 - (二) 社会保险改革和发展步伐加快, 社会保险制度体系不断健全 /4
 - (三) 覆盖范围迅速扩大, 基本实现制度全覆盖 /6
 - (四) 待遇水平逐步提高, 使公民共享发展成果 /7
 - (五) 基金监督管理不断加强, 基金的安全性得到提高 /7
 - (六) 经办管理体系建设加快, 管理服务能力有了较大提升 /8
 - (七) 社会保险意识增强, 社会保险法治环境得到改善 /9
- 二、《社会保险法》实施中存在的难点问题 /11
 - (一) 部分配套政策和实施细则尚未制定出台, 导致相关规定执行无据 /12
 - (二) 部分条款可操作性差, 执行成本高 /17
 - (三) 部分条款虽然有明确规定, 但没有得到全面执行 /19
 - (四) 部分条款依法实施后, 带来新的矛盾与冲突 /24
 - (五) 救济渠道漫长, 职工维权不易 /28
 - (六) 执法强制力不足 /29
- 三、《社会保险法》颁布实施以来的形势分析 /34
 - (一) 经济进入新常态, 欠费企业增多 /34
 - (二) 企业人工成本上升, 出现劳动替代和产业转移情况 /34

目 录

- （三）待遇正常调整机制尚未建立，职工持续缴费意愿下降，社会保险制度可持续发展堪忧 /35
- （四）养老保险全国统筹需要加速 /36
- （五）社会保险关系转移接续给地方基金平衡带来影响 /37
- （六）法律实施不到位容易引发新的社会矛盾 /38
- 四、对策和建议 /39
 - （一）依法加快制定和修改相关法规政策 /39
 - （二）完善现行规定，使之更具可操作性 /41
 - （三）适时修改完善《社会保险法》相关条款 /43
 - （四）完善救济渠道，保障职工权益 /46
 - （五）完善社会保险执法监督体系，实现刚性执法 /46

专题研究报告

《社会保险法》部分条款问题研究报告 /51

2015 年度工伤保险先行支付案例分析报告 /81

社会保险关系转移接续政策研究报告 /104

社会保险基金征缴问题研究报告 /126

社会保险执法监督问题研究报告 /141

问卷调查报告

2012 年《社会保险法》实施情况问卷调查报告 /171

2015 年《社会保险法》实施情况问卷调查报告 /187

地方分报告

北京市《社会保险法》实施情况研究报告 /213

黑龙江省《社会保险法》实施情况研究报告 /241

山西省《社会保险法》实施情况研究报告 /261

浙江省《社会保险法》实施情况研究报告 /294

四川省《社会保险法》实施情况研究报告 /313

广西《社会保险法》实施情况研究报告 /333

河南省《社会保险法》实施情况研究报告 /357

辽宁省《社会保险法》实施情况研究报告 /379

主报告 |

《社会保险法》实施评估研究报告

《社会保险法》颁布五年来，我国社会保险改革和发展的步伐加快，各方面都取得了突出成就。与此同时，《社会保险法》在实施中还存在不少问题，有的条款贯彻落实不到位，有的条款实施环境已发生了变化，还有的不能反映最新发展趋势。报告重点对《社会保险法》实施中的难点问题进行分析，并对法律实施以来的宏观形势进行了研判，在此基础上，提出了加快制定和完善社会保险政策，及修改完善《社会保险法》的建议和意见。

一、《社会保险法》颁布以来社会保险发展取得的成就

（一）社会保险制度建设进入法制化轨道

《社会保险法》颁布实施以来，国务院和相关部委制定出台了40多个配套法规政策，其中核心的法规政策包括修订《工伤保险条例》和《工伤认定办法》，出台《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》《社会保险基金先行支付暂行办法》《社会保险个人权益记录管理办法》《关于领取失业保险金人员参加职工基本医疗保险有关问题的通知》《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》《社会保险费申报缴纳管理规定》《关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》《城乡养老保险制度衔接暂行办法》等配套文件。随着这些法规政策的制定出台，在社会保险领域逐步形成以《社会保险法》为核心，以配套法规、政策为依托的社会保险法律制度体系。各地也按照《社会保险法》及配套法规政策的授权与要求，修改完善了地方的法规政策。

与此同时，国家对其他领域中与《社会保险法》不符的一些法律法规也进行了修订，比如修改《建筑法》相关条款，要求建筑企业职工必须参加工伤保险。一些在《社会保险法》出台后颁布的社会保障领域的法律法

规,也都与《社会保险法》保持了一致,如《军人保险法》《女职工劳动保护特别规定》《老年人权益保障法》《残疾人权益保障法》等,由此形成了相互衔接的广义上的社会保障法律体系。在社会保险法制建设中,社会保险欺诈入刑有着非同寻常的意义。2014年4月24日,全国人大常委会对《刑法》第二百六十六条做出了司法解释,将社会保险欺诈明确列入刑法罪名,实现了《社会保险法》与《刑法》的对接,加大了对社会保险违法行为的打击力度与震慑威力。

(二) 社会保险改革和发展步伐加快,社会保险制度体系不断健全

《社会保险法》的颁布实施,全面推动了我国社会保险制度建设。在养老保险方面,尤其实现了跨越式的大发展。一是2012年底在全国普遍建立新农保和城镇居民养老保险,将亿万城乡居民纳入基本养老保险范围,从而与职工养老保险制度一起,在制度上形成了覆盖全民的养老保险格局。二是2014年国务院印发《关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号),打破了新农保和城镇居民养老保险的城乡户籍界限,建立了统一管理、统一政策的城乡居民养老保险制度。三是人力资源和社会保障部制定出台《城乡养老保险制度衔接暂行办法》(人社部发〔2014〕17号),沟通了城镇职工和城乡居民两大养老保险体系,实现了流动就业人员跨身份、跨制度参保时,养老保险权益的可转移和可衔接。四是2015年国务院出台机关事业单位养老保险改革办法,意味着我国养老保险改革的最后一个群体——机关事业单位被统一纳入城镇职工基本养老保险体系。五是2015年8月国务院出台《基本养老保险基金投资管理办法》,表明数以万亿元计的基本养老保险基金不再躺在银行睡大觉,而是将进入资本市场实行保值增值运作。

在医疗保险方面,《社会保险法》出台之前,城镇职工基本医疗保险、新农合、城镇居民医疗保险三大保险制度已基本建立,之后医疗保险改革的重点在于,一是广泛开展完善支付制度改革探索;二是依据《社会保险法》的要求,初步实现了城镇职工基本医疗保险省内异地就医结算,其中,一些省市还采取了各种方式积极推进跨省直接结算;三是,部分地区开展了城镇居民医疗保险与新农合的整合,个别地方还实现了城镇职工、城镇居民和农村居民三项医疗保险制度的统一,推动了制度公平。在生育保险

方面，各地开展了扩大生育保险覆盖范围，增加基金支出项目，提高待遇保障水平等的探索。2015年7月，人社部和财政部出台了《关于适当降低生育保险费率的通知》，要求各地通过测算，在将统筹地区生育保险基金累计结余控制在合理水平的基础上，调整费率，减轻企业负担。

在失业保险方面，根据《社会保险法》要求，出台政策将领取失业保险金的失业人员统一纳入职工基本医疗保险制度，由失业保险基金为其缴纳职工医疗保险费，个人不缴费，患病后享受与在职职工同样的待遇保障，以此提高失业人员在领取待遇期间的医疗保障水平。此外，各地都在稳步推进失业保险制度改革，特别是东部七省市开展了扩大失业保险基金支出范围试点，探索建立防失业、促就业机制。由于失业保险基金结余量大，为降低用人单位和个人负担，2015年人力资源和社会保障部、财政部联合发布《关于调整失业保险费率有关问题的通知》（人社部发〔2015〕24号），将失业保险费率暂由现行条例规定的3%降至2%。

在工伤保险方面，《工伤保险条例》是迄今为止制定条例的两个险种之一，也是《社会保险法》颁布后唯一修订的条例。各地根据新的工伤保险条例的规定，大幅度提高工伤职工待遇水平，稳步推进工伤康复试点工作和工伤预防试点工作，一些地方还探索将公务员和参照《公务员法》管理的事业单位纳入工伤保险，不断扩大制度覆盖范围。2014年12月，人力资源和社会保障部会同住建部、安监总局、全国总工会联合印发《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》（人社部发〔2014〕103号），要求按工程项目参保，按工程总造价的一定比例一次性缴费实现全员覆盖，切实解决了建筑行业按传统方式参保比较困难的问题，将更多人群纳入保障范围。在费率方面，2015年7月人力资源和社会保障部和财政部出台《关于调整工伤保险费率政策的通知》，重新划分了行业的风险等级，明确不同行业实行差别费率和档次的范围，以及单位费率的确定与浮动机制，有利于充分发挥费率的经济杠杆作用，促使企业更加注重工伤预防。

总体看，《社会保险法》颁布实施以来，我国不仅迅速构建了覆盖全民的社会保险制度，而且也加快了制度的整合，尤其是在养老保险方面，将新农保和城镇居民养老保险整合为统一的城乡居民养老保险制度，将机关事业单位养老保险制度纳入城镇职工养老保险制度，解决了备受热议的

职工养老保险双轨制问题,促进了制度的公平发展。与此同时,不断推进跨制度、跨统筹地区养老保险关系的可转移和可接续,进一步促进了人员的自由流动。自2010年起,5年来全国累计办理了养老保险跨省转续560.4万人次,累计转移资金931.2亿元。2014年7—12月,全国从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险11.2万人次,从城镇职工养老保险转出至城乡居民养老保险人次4.34万人次。

(三) 覆盖范围迅速扩大,基本实现制度全覆盖

《社会保险法》明确了各个险种的制度覆盖范围,随着《社会保险法》的实施,各地加大了社会保险扩面的力度,基本实现了制度全覆盖。

在养老保险方面,随着城乡居民养老保险制度的建立,以及集体企业在职人员和退休人员,“五七工”“家属工”等历史遗留的养老保障问题的全面解决,基本养老保险制度覆盖面不断扩大,2014年基本养老保险参保人数达到84232万人,其中城镇职工基本养老保险参保人数34124万人,城乡居民养老保险参保人数50107万人,分别比2010年增加了133%、33%和388%。2014年,基本养老保险待遇领取人数达到22906万人,几乎所有的老年人都享有基本养老金,基本实现老有所养。

在医疗保险方面,2014年,全国医疗保险参保人数达到13.9亿人,其中城镇职工基本医疗保险参保人数28296万人,城镇居民基本医疗保险参保人数31451万人,新农合参保人数79253万人,分别比2010年增加了10%、38%、19%和-5%。排除重复参保等情形,医疗保险覆盖率超过95%,基本实现全民医疗保险。

失业、工伤和生育保险等就业关联型保险项目参保人数分别达到17943万人、20639万人和17039万人,分别比2010年增加了34%、28%和38%。

表1 2010—2014年社会保险扩面情况(万人)

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2014年比 2010年增长
基本养老保险	35984	61573	78797	81968	84232	134%
城镇职工基本养老保险	25707	28391	30427	32218	34124	33%

续表

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2014 年比 2010 年增长
城乡居民基本养老保险	10277	33182	48370	49750	50107	388%
基本医疗保险	126863	130543	134141	137272	139000	10%
城镇职工基本医疗保险	23735	25227	26486	27443	28296	38%
城镇居民基本医疗保险	19528	22116	27156	29629	31451	19%
新农合	83600	83200	80500	80200	79253	-5%
失业保险	13376	14317	15225	16417	17943	34%
工伤保险	16161	17696	19010	19917	20639	28%
生育保险	12336	13892	15429	16392	17039	38%

资料来源:《人力资源和社会保障事业发展公报(2003—2014)》《我国卫生事业发展统计公报(2004—2011)》《我国卫生和计划生育事业发展统计公报(2013)》。

(四) 待遇水平逐步提高,使公民共享发展成果

2014 年,国务院自 2005 年以来连续 10 年以年均 10% 的幅度调整企业退休人员基本养老金。调整后的企业退休人员月人均养老金达到 2053 元,比 2005 年第一次调整增长了 190%。2015 年国务院继续调整企业退休人员养老金,平均增幅仍保持在 10%。企业退休人员养老金连续大幅调整,使广大企业退休人员充分分享了社会经济发展成果。2014 年,城乡居民养老金也有了较大幅度的增长,月人均养老金增加到 100 元左右,其中来自中央财政的基础养老金补贴水平从月人均 55 元增加到 70 元。职工和城镇居民医疗保障水平持续提高,2014 年,城镇职工和城镇居民医疗保险政策范围内的住院费用支付比例分别达到 80% 和 70% 左右,在很大程度上保障了参保人员的基本医疗需求。与职业人群相关的工伤保险、失业保险和生育保险待遇水平也都随着工资增长和社会经济发展得到提高。

(五) 基金监督管理不断加强,基金的安全性得到提高

《社会保险法》出台后,随着更多的人参加社会保险和享受待遇,社会保险基金的收支规模迅速扩大。2014 年,五项社会保险基金收入合计 39828 亿元,合计支出 33003 亿,累计结余 52463 亿元,分别是 2010

年的 2.1 倍、2.2 倍和 2.2 倍。

基金的安全是基金的生命线。依据《社会保险法》要求，加强基金监督制度建设，包括制定实施基金监督检查证管理规程、社会监督试点意见、社会保险工作人员纪律规定等规章和规范性文件，尤其是推动实现社会保险欺诈入刑，加大了对社会保险欺诈行为的打击力度。开展了医疗、失业、工伤、城乡居民养老保险基金和财政补助资金等专项检查。不断提升基金的监督手段，推动基金监管软件联网应用，通过基金网络监管，提高了基金监督的效率。同时，组织开展了社会监督试点，鼓励和支持社会各方面参与基金监督工作，通过查处重大案件，建立惩防并举的机制，基金安全程度进一步提高。

（六）经办管理体系建设加快，管理服务能力有了较大提升

《社会保险法》颁布后，随着参保范围扩大，经办事项增多，在地方政府支持下，各地经办机构的建设进一步得到加强，建立了以各级社会保险经办机构为主干、以社区劳动保障工作平台为基础的社会保障管理服务组织体系和服务网络，并逐步向乡镇、行政村延伸。2013 年末，全国县以上各类社会保险经办机构共有 8363 个，实有工作人员 17.7 万人，基层有 30 多万人从事社会保险等综合性公共服务。基层就业和社会保障服务平台、社会保障服务中心建设初见成效，发挥了示范效应和引领作用。

在加强社会保险管理体制建设的同时，各地通过加快“三化”建设大力提升社会保险经办管理能力。目前我国养老保险和医疗保险实现了制度全覆盖。2014 年，仅人社部门管理的五项保险的参保人数就达 19.8 亿。在机构编制受限制的情况下，必须依托信息化、标准化、规范化提高管理服务效率。在信息化方面，“金保工程”建设加快，基本实现了部省市三级互联、应用软件基本统一、数据资源集中管理，全国统一的技术支撑平台也已基本形成。另外，不少地方还开展了电子社会保险示范城市建设，推广网上经办、自助服务等新的业务经办模式。截至 2014 年底，全国社会保障卡持卡人数达到 7.12 亿人，覆盖了全国 52% 以上的人口。信息化公共服务能力进一步加强，全国已有 340 个地市级以上人社部门（含省本级）开通了 12333 电话咨询服务，开通率达到 92.9%，全年来电总量达 7839.1 万次。随着《社会保险法》的出台，我国加快了社会保险管理

服务标准的制定与应用工作，推动了管理服务的规范化建设。在专业化建设上，各地开展了系统内部的培训工作，不断提高经办队伍的法律意识、业务素质和专业化水平。

2015 年问卷调查显示，随着经办能力的提升，半数以上调查对象对社会保险经办服务表示满意，其中 15.1% 的人对社会保险经办服务表示“非常满意”，36.6% 的人表示“比较满意”，两者合计表示满意的占 51.7%，另有 36.6% 的人表示“一般”满意。与 2012 年问卷结果相比，2015 年问卷调查显示职工对社会保险经办服务表示满意的比比例提高了 10%。

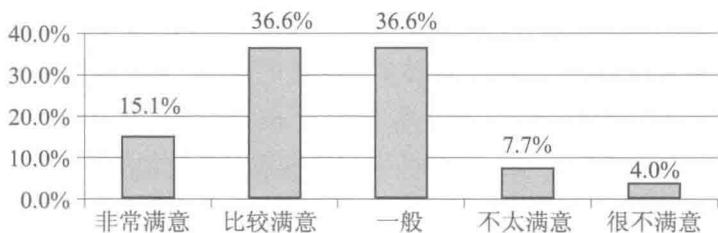


图1 对经办人员的服务是否满意（2711人回答）

（七）社会保险意识增强，社会保险法治环境得到改善

在企业方面，随着《社会保险法》的出台，企业守法意识得到加强。恶意欠费的企业越来越少，一些困难企业在发不了全额工资的情况下，仍千方百计筹资缴纳社会保险费，将社会保险看作是职工最为重要的权益保障。90% 以上的调查对象表示，企业为他们参加了职工基本养老保险和基本医疗保险，而未参保的调查对象中，因企业原因不给职工办理养老保险和医疗保险的比例很低，仅占 15% 左右，更多的原因是个人选择不参保以及经济收入压力大。另外，与企业人力资源主管的座谈，我们了解到一些大企业不敢招用不缴费、只想多拿工资的人，因为怕职工将来反过来告企业。总体来说，尽管不是所有企业都为员工参保，尽管一些企业暂时还做不到百分之百参保，但是由于职工有了《社会保险法》赋予的维权手段，使用人单位有了巨大的参保压力和动力。

在个人社会保险意识方面，随着《社会保险法》的颁布实施，职工的社会保险意识普遍增强。2015 年调查显示，被调查人员中 6.6% 的人表示对《社会保险法》“非常了解”，25.8% 的人表示“比较了解”，40.5% 的人