



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学权威报告



CISS CASS
中国社会科学院世界社保研究中心

CHINA PENSION REPORT 2013

中国养老金发展报告2013 ——社保经办服务体系改革

郑秉文 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

CHINA PENSION REPORT 2013

中国养老金发展报告2013 ——社保经办服务体系改革

郑秉文 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老金发展报告 2013 / 郑秉文主编. —北京: 经济管理出版社, 2013.12
ISBN 978-7-5096-2820-1

I. ①中… II. ①郑… III. ①退休金—劳动制度—研究报告—中国—2013
IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 280974 号

组稿编辑: 张永美
责任编辑: 张永美
责任印制: 杨国强
责任校对: 超凡 王纪慧

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京画中画印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 880mm × 1230mm/16
印 张: 14.25
字 数: 463 千字
版 次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-2820-1
定 价: 198.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

《中国养老金发展报告 2013》编委会

主任委员 李培林 王建伦
副主任委员 宋晓梧 乌日图 郑功成
执行主任 郑秉文

委员 (按拼音字母排序)

陈力君	褚福灵	丛树海	邓大松	丁建定	董克用	房连泉	高庆波
葛 曼	关信平	郭 鹏	何文炯	胡云超	黄 念	李 珍	林 义
林 弈	刘昌平	吕学静	穆怀中	潘锦棠	齐传钧	青连斌	仇雨临
申曙光	宋保安	孙守纪	孙永勇	唐 钧	唐 俊	王国辉	王延中
席 恒	向运华	谢 琼	杨长汉	杨河清	杨燕绥	张盈华	张智勇
朱俊生	邹照洪						

全书摘要

《中国养老金发展报告 2013》是由“中国社会科学院世界社保研究中心”编写的第三部年度养老金行业报告，它反映了 2012 年度中国多层次养老金制度的整体发展状况和改革动态。全书由主报告和 9 个分报告组成，分为年度发展篇、改革主题篇、指数发布篇三部分内容。

主报告从构建服务型政府的角度，以“中国社会保险经办服务体系改革再出发”为主题，阐述了中国社会保险经办服务体系的现状与作用，并对社会保险经办服务体系存在的问题及其原因进行深入分析，在此基础上提出了社会保险经办服务体系改革路线图。报告指出，在过去 20 多年里，社会保险经办服务体系自身建设获得了长足发展，为全国社会保险制度有效运行做出了巨大贡献，但也存在诸如社保经办机构人均负荷比高、经费保障不足、经费投入体制不顺等问题。鉴于此，本报告提出三点改革建议：一是社会保险经办人员编制实行动态配比机制，工作人员数量与参保人次挂钩，以防止出现“小马拉大车”和服务质量受到影响；二是社保经办服务系统的经费预算与各级财政预算脱钩，全部纳入社会保险基金中列支，以彻底解决经费保障不足的问题；三是根据事业单位改革的政事分开和管办分离的要求，建立全国社会保险事业管理总局，各级经办机构实行垂直领导体制，在事业单位分类中将社保经办系统定性为“特殊类公益事业单位”，这既符合社会保险经办机构的实际定位和国际惯例，也完全符合十八届三中全会提出的“转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式”。

年度发展篇由五个专题报告组成，分别对基本养老保险的参保

和基金运行状况、企业年金基金的市场化运营、全国社会保障基金的投资管理以及商业养老保险的发展状况进行了评估。通过对多层次养老保障体系的数据信息披露，对各项养老保险覆盖面和基金运行情况进行较为详细的解读和评价，从中可以了解 2012 年养老金制度的整体发展动态。

改革主题篇包括三个分报告，其研究主题为社会保险经办服务体系。分报告六回顾了中国社会保险经办服务体系发展的历史沿革，以甘肃、河南和广东三省为案例，着重分析目前中国社保经办服务体系建设的现状和发展面临的一些问题；分报告七论述了服务型政府转型的背景下，加快推进社会保险经办管理体制改革的提升经办服务能力的重要性，提出了改革的基本设想和政策建议；分报告八主要介绍了国际上三类社会保险经办管理模式的基本做法和国别案例情况。

指数发布篇的分报告九公布了 2010 年、2011 年和 2012 年三年的中国养老金发展指数和主要统计数据，从中可以看出各省份养老金制度发展的不平衡性和地区间存在的显著差异。

序言

唐舜松

人力资源和社会保障部社会保险
事业管理中心主任

中央政府历来高度重视社会保障制度建设，特别是改革开放以来，在长期探索和实践的基础上，我国已基本建立覆盖城乡的社会保险制度框架，对促进经济转型、保障社会稳定和改善人民生活发挥了重要作用。但是，随着经济结构的不断升级、新型城镇化的有序推进和人口老龄化趋势的日益严峻，社会保障领域新变化、新问题和新的挑战不断涌现。

毋庸置疑，这些新情况的出现已经不再是局部性矛盾，而是牵涉到利益格局和制度安排失衡的深层次矛盾。因此，新一届政府刚刚成立不久，就全面启动了社会保障制度顶层设计。我们知道，所谓的“顶层设计”就是对现有制度进行重构和完善的总体规划。如果仅有规划，缺乏具体的实现手段，则在总体规划之下很可能又造成各自为政、分兵把口的局面，造成资源难以共享、信息难以互联互通的后果。所以，社会保障制度顶层设计能否有效落实，不仅取决于顶层设计本身是否合理，而且与社保经办服务体系的能力和效率密切相关。也就是说，社会保障制度改革和社保经办服务体系能力建设同等重要。

我们还应该看到，社保经办服务体系能力建设也是转变政府职能的一项重要举措。随着市场经济体制改革的不断深入，如何定位政府职能越来越重要，建设服务型政府、完善社会公共服务体系已成为我国政府职能转变的重点方向。党的十八大报告明确提出了转变政府职能的目标：“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”显然，转变政府职能的关键在于执政理念的转变，即由传统的社会行政管理向公共服务意识转变，提高政府部门为经济社会发展服务、为公众服务的能力和水平，完善社会管理和服务体系。作为政府机构的一个重要组成部分，社保经办服务体系承担着向亿万参保者输送社会保险服务的基本职能，是体现国家公共部门形象的一个主要窗口，其能力建设也要立足于此，即不断增强社会保险服务工作的科学性、公正性、便捷性，不断提高社会保险服务的质量和效率，从而适应我国社会保险制度向城乡统筹、全民覆盖、人人享有社会保障发展的需要，满足公众对社会保险服务的客观需求。

从20世纪90年代开始，伴随着社会保障制度的逐步确立和不断完善，社会保险经办服务体系经历了从无到有、不断发展壮大的历程，取得了长足的进

步,对社会保险制度有效运行起到了重要的保障作用。到目前为止,我国社保经办服务体系已初步建成以各级社会保险经办机构为主干、以社会服务机构为依托、以市场服务机构为辅助、以社区服务为基层平台、以网络通信服务为基础平台、以信息化手段为基本技术支持的服务网络。从中央到省、市、县四级政府的社会保障职能部门均设有社会保险经办机构,形成了一个覆盖全国的分层设置、分级管理的经办组织系统。其中,中央机构是最高经办机构,主要负责对下级机构进行业务上的指导和统筹管理。地方社会保险经办机构包括省、地(市)和县(市)三级,省、地两级机构肩负着指导和具体经办的双重职能,县一级只负责经办业务。在乡镇和城镇社区还设立社会保障事务所(站),作为基层社保服务平台,开展社会保险经办工作。

尤其值得一提的是,为了加强社保经办服务体系信息化建设,2002年“金保工程”开始试点并逐步向全国推广。截至2012年底,金保工程一期建设全面完成,并顺利通过竣工验收。到目前为止,全国31个省份实现了部、省、市三级网络贯通,城域网加速向街道、社区、乡镇基层服务机构延伸。例如,全国街道乡镇平均联网率达92%;全国近2700个县(市、区、旗)通过信息系统办理城乡居保业务;社保跨地区系统建设迈出坚实步伐,养老和医疗保险关系转移系统分别已有12个省份、256个县市和44个地市入网。可以说,目前我国社会保险信息化建设已初具规模,公共服务手段逐步由单一化向多元化

转型,网络应用、电信服务多面开花,机构服务能力和服务水平不断提升。

我们还必须看到,中国人口、经济社会结构等多方面因素的变化正在对社保经办体系建设提出严峻的挑战。例如,人口老龄化的加速发展必然导致退休人口数量的绝对增长,将直接增加养老保险和医疗保险基金等相关支付业务的工作量;新型城镇化的逐步实施意味着正在有更多的农村居民转变为城市居民,这就要求政府提供更多的公共服务,其中就包括社保经办服务;长期存在的二元经济结构和较高的非正规化就业比例客观上要求社保经办服务的多样化和便捷化。然而,与这些快速增长的社保服务需求相比,我国社保经办服务体系的供给能力已经明显不足,经办服务机构建设正处于相对滞后状态,尤其是存在着人员编制和经费等方面的瓶颈制约因素,已在很大程度上影响到社保制度的可持续发展。

中国社会科学院世界社保研究中心作为国内知名的学术研究机构,近几年来每年推出一本《中国养老金发展报告》,在业界和媒体都产生了比较大的影响,也为政府完善社保制度提供了有益参考。《中国养老金发展报告2013》的主题是社保经办体系建设,作者通过广泛调研,在获得大量数据和翔实资料的基础上,对社保经办服务体系做出了清晰、全面和透彻的分析,最后对社保经办服务体系提出了改革的基本思路和政策建议,其中不乏真知灼见。

2013年11月6日

总目录

序 言 唐霁松 / 1

主报告 中国社会保险经办服务体系改革再出发——构建服务型政府的客观要求 / 1

第一部分 年度发展篇

分报告一 2012 年基本养老保险参保状况评估——扩面速度有所放缓，地区差异依然存在 / 19

分报告二 2012 年基本养老保险基金运行状况评估——收支结余规模继续扩大，基金运行压力
加大 / 57

分报告三 2012 年企业年金基金市场状况评估——投资业绩回归较高增长，地位提升有待跨越式
发展 / 87

分报告四 2012 年全国社保基金投资管理状况评估——资产规模突破万亿元，投资收益率获三年来
最高 / 104

分报告五 2012 年商业养老保险发展状况评估——市场规模稳步扩大，发展潜力有待提升 / 109

第二部分 改革主题篇

分报告六 中国社会保险经办服务体系发展现状——基于三省调研的思考 / 117

分报告七 中国社会保险经办服务体系改革的紧迫性——基本思路与政策建议 / 134

分报告八 国外社会保险经办服务体系现状——基于三种模式的分析 / 158

第三部分 指数发布篇

分报告九 中国养老金发展指数 2013 / 187

编后记 / 205

中国社会科学院世界社保研究中心 / 社会保障实验室年度学术活动和成果一览 / 207

目 录

序 言 唐舜松 / 1

主报告 中国社会保险经办服务体系改革再出发——构建服务型政府的客观要求 / 1

一、社会保险经办服务体系的现状与作用 / 1

(一) 社会保险经办服务系统为扩大“制度规模”做出重要贡献 / 1

(二) 社会保险经办服务系统为保证制度运行质量立下汗马功劳 / 3

(三) 社会保险经办服务系统不断自我完善和成长壮大 / 4

二、社会保险经办服务体系存在的问题及其原因分析 / 5

(一) 人均负荷比接近极限，社会保险服务质量受到制约 / 5

(二) 经费保障不足，社会保险制度处于低端运行状态 / 7

(三) 经费投入体制不顺，金保工程和“三化”建设跟不上服务型政府的发展要求 / 9

三、社会保险经办服务体系改革路线图 / 10

(一) 全国社会保险经办服务系统的人员编制应实行动态配比机制，人员编制应与参保人次挂钩 / 10

(二) 全国社会保险经办服务系统的经费支出应视为制度运行的行政成本，在社会保险基金支出中列支 / 12

(三) 全国社会保险经办机构的定性和定位应重新认识，管办分离的行政管理体制改革势在必行 / 14

四、简单结论 / 15

第一部分 年度发展篇

分报告一 2012 年基本养老保险参保状况评估——扩面速度有所放缓，地区差异依然存在 / 19

一、城镇职工基本养老保险扩面速度放缓，制度赡养率略有反弹 / 20

(一) 离退休人员人数增速快于参保职工人数 / 20

(二) 不同经济类型企业的参保人数变化明显 / 23

(三) 各个省份之间职工参保状况继续分化 / 26

二、各省城镇职工基本养老保险参保人员结构差异较大，赡养率变化趋势不一 / 30

(一) 各个省份职工参保人数的行业构成差异较大 / 30

(二) 企业城镇职工基本养老保险制度赡养率略有下降 / 31

(三) 其他人员城镇职工基本养老保险制度赡养率上升 / 35

三、不同性质企业参保状况有较大差异 / 39

(一) 国有企业参保人数比重下降，其他各类企业参保人员占比上升 / 39

(二) 国有企业城镇职工参保状况分化明显，制度赡养率普遍偏高 / 40

(三) 集体企业城镇职工基本养老保险参保状况差异最为显著 / 43

(四) 其他经济类型企业职工参保人数保持快速增长 / 46

(五) 港澳台及外资企业职工参保人数继续增加 / 49

四、城乡居民基本养老保险扩面速度下滑，参保状况差异显著 / 52

(一) 各个省份城乡居民基本养老保险扩面进度参差不齐 / 52

(二) 大部分省份城乡居民基本养老保险领取待遇人数增速放缓 / 54

(三) 各个省份城乡居民基本养老保险领取待遇人数占参保人数的比例差异明显 / 55

分报告二 2012 年基本养老保险基金运行状况评估——收支结余规模继续扩大，基金运行压力加大 / 57

一、城镇职工基本养老保险基金收入状况继续改善，增速有所放缓 / 58

(一) 城镇职工基本养老保险基金收入结构正在悄然变化 / 58

(二) 征缴收入中非正常缴费所占比例有所下降 / 60

(三) 绝大部分省份基金收入增速开始放缓 / 62

(四) 绝大部分省份征缴收入继续增长，但占基金收入的比重下降 / 65

二、城镇职工基本养老保险基金支出加速增长，基本养老金所占比重下降 / 69

(一) 城镇职工基本养老保险基金支出快速增长，增速变动出现分化 / 69

(二) 基本养老金支出占比略有下降 / 73

(三) 离退休人员待遇得到进一步提高 / 75

- 三、城镇职工基本养老保险基金结余继续增长, 出现势头放缓苗头 / 75
 - (一) 城镇职工基本养老保险基金当期结余继续增长, 但增速放缓 / 75
 - (二) 累计结余继续以较高的速度增长, 大部分省份增速有所下降 / 79
 - (三) 备付月数进一步提高, 但地区差异仍然显著 / 81
 - (四) 个人账户累计记账额继续扩大, 做实个人账户工作艰难推进 / 82
- 四、城乡居民基本养老保险基金收支和累计结余继续增长, 增速放缓 / 83

分报告三 **2012 年企业年金基金市场状况评估——投资业绩回归较高增长, 地位提升有待跨越式发展 / 87**

- 一、中国企业年金基金市场总体状况 / 88
 - (一) 2008 年以后投资业绩再次出现比较高的增长 / 88
 - (二) 参保职工人数增加成为基金规模快速扩大的主因 / 88
 - (三) “市场集中度指数”显示市场竞争依然充分 / 89
 - (四) 必须尽快实现企业年金跨越式发展 / 90
- 二、2012 年企业年金基金受托管理市场分析 / 92
 - (一) 市场份额 / 92
 - (二) 市场分析 / 94
- 三、2012 年企业年金基金账户管理市场分析 / 96
 - (一) 市场份额 / 96
 - (二) 市场分析 / 97
- 四、2012 年企业年金基金托管市场分析 / 99
 - (一) 市场份额 / 99
 - (二) 市场分析 / 99
- 五、2012 年企业年金基金投资管理市场分析 / 100
 - (一) 市场份额 / 100
 - (二) 市场分析 / 101

分报告四 **2012 年全国社保基金投资管理状况评估——资产规模突破万亿元, 投资收益率获三年来最高 / 104**

- 一、大力推进基金筹集和受托投资工作, 资产规模突破万亿元 / 105
 - (一) 全国社会保障基金筹资渠道进一步拓宽 / 105
 - (二) 受托投资运营广东省 1000 亿元社保基金, 支持地方养老基金保值增值 / 105
 - (三) 基金资产首次突破 1 万亿元, 基金权益大幅增长 / 105
 - 二、加强投资精细管理, 动态调整资产配置 / 105
 - (一) 调整固定收益类产品的投资结构 / 105
-

- (二) 择机增加股票投资, 加强委托投资管理 / 106
- (三) 优选投资项目, 扩大实业投资规模 / 106
- (四) 基金投资收益创近三年最好水平 / 106
- 三、推动社保基金投资管理的法律制度建设 / 107
- 四、研究提出促进养老金中长期收支平衡的建议 / 107
- 五、对外加强国际交流, 对内提升信息系统 / 107
 - (一) 扩大对外合作, 增进国际交往 / 107
 - (二) 加强信息系统建设 / 108
- 六、总结经验, 提高投资管理水平 / 108

分报告五 2012 年商业养老保险发展状况评估——市场规模稳步扩大, 发展潜力有待提升 / 109

- 一、商业养老保险市场发展情况 / 110
 - (一) 年金保险业务增长回升 / 110
 - (二) 养老保障管理业务发展缓慢, 制度需进一步完善 / 110
 - (三) 经办新农保试点规模有待扩大 / 110
- 二、养老保险公司发展情况 / 111
 - (一) 企业年金业务保持平稳较快发展, 但市场后劲不足 / 111
 - (二) 团险业务保持较快增长 / 112
 - (三) 前期亏损严重, 近年来盈利情况有所改善 / 112
 - (四) 养老金管理领域面临诸多行业的挑战 / 112
- 三、关于充分发挥商业保险作用的几点建议 / 112
 - (一) 在顶层设计中明确商业保险的地位和作用 / 112
 - (二) 探索商业保险在完善“三支柱”体系中的发展模式 / 112
 - (三) 运用多种手段鼓励商业保险服务养老保障 / 113

第二部分 改革主题篇

分报告六 中国社会保险经办服务体系发展现状——基于三省调研的思考 / 117

- 一、我国社会保险经办服务体系的历史沿革 / 118
 - (一) 计划经济下的工会和企业自管阶段 (1951 年至 20 世纪 80 年代初) / 118
 - (二) 多部门管理阶段 (20 世纪 80 年代初期至 1998 年) / 118
 - (三) 归口管理阶段 (1998 年至今) / 119

- 二、全国社会保险经办服务体系建设取得的成绩 / 120
 - (一) 全国社会保险经办服务体系已初步建成 / 120
 - (二) 社保经办机构服务规模不断扩大, 保障能力稳步提升 / 121
 - (三) 经办机构经费投入和支出规模不断增加 / 123
 - (四) 经办机构信息化服务水平不断提升 / 124
 - (五) 经办机构管理体制逐步理顺, 管理手段更加有效 / 125
- 三、地方社会保险经办服务体系建设情况——甘肃、河南和广东三省调研案例分析 / 125
 - (一) 甘肃省 / 125
 - (二) 河南省 / 128
 - (三) 广东省 / 130

分报告七 中国社会保险经办服务体系改革的紧迫性——基本思路与政策建议 / 134

- 一、建设服务型政府, 社会保险经办服务体系面临的形势和挑战 / 135
 - (一) 完善社保经办服务体系是服务型政府建设的重要组成部分 / 135
 - (二) 未来社保经办服务体系建设的形势和挑战 / 136
- 二、提升服务供给能力, 社会保险经办服务体系改革的紧迫性 / 138
 - (一) 社保经办服务体系供给能力明显不足, 发展中存在制约瓶颈 / 138
 - (二) 社会保险经办管理体制改革滞后, 急需出台顶层设计 / 142
- 三、加快推进社会保险经办服务体系改革的基本思路和政策建议 / 145
 - (一) 实现社保经办服务体系的重塑 / 145
 - (二) 经办机构的人员配置和管理成本绩效分析 / 151
 - (三) 基本结论和主要政策建议 / 157

分报告八 国外社会保险经办服务体系现状——基于三种模式的分析 / 158

- 一、“统一式”社会保险经办管理模式简介 / 159
 - (一) 美国的养老保险经办服务体系 / 159
 - (二) 日本的养老保险经办服务体系 / 162
 - (三) 韩国的养老保险经办服务体系 / 165
 - (四) 总结 / 166
- 二、“自治式”社会保险经办管理模式简介 / 167
 - (一) 德国的社会保险经办服务体系 / 167
 - (二) 荷兰的社会保险经办服务体系 / 169
 - (三) 法国的社会保险经办服务体系 / 172
 - (四) 欧洲其他国家的社会保险经办服务体系 / 174

(五) 总结 / 177

三、“公司制”社会保险经办管理模式简介 / 178

(一) 拉丁美洲地区私营养老金制度的经办服务体系 / 178

(二) 总结 / 184

第三部分 指数发布篇

分报告九 中国养老金发展指数 2013 / 187

一、养老金发展指数设计 / 188

二、养老金发展指数概况 / 188

(一) 养老金发展指数体系的调整 / 188

(二) 养老金发展指数综合情况 / 189

(三) “全覆盖”指标情况 / 190

(四) “保基本”指标情况 / 192

(五) “多层次”指标情况 / 193

(六) “可持续”指标情况 / 195

三、养老金发展指数引发的思考 / 196

附录：主要养老金发展指标情况 / 199

编后记 / 205

中国社会科学院世界社保研究中心 / 社会保障实验室年度学术活动和成果一览 / 207

主报告

中国社会保险经办服务体系改革再出发

——构建服务型政府的客观要求

刚落下帷幕的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。这个划时代的文献指出:“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”《决定》还指出,“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”。毫无疑问,健全社会保障管理体制及其经办服务体系既属于切实转变政府职能和深化行政体制改革的范畴,又属于建设法治政府和服务型政府的标志性举措,其目标和结果必然是增强政府公信力和执行力。

社会保障是服务型政府所提供公共服务的重要组成部分,而社会保障经办服务体系则是社会保障制度赖以运转和社会保障政策得以执行的载体。在中国,社会保障是个大概念,社会保障经办体系就包括缴费型和非缴费型两大保障制度的服务提供体系,具体而言,社会保险是典型的缴费型保障制度,它的支撑是社会保险经办机构,而低保、五保等社会救助则是典型的非缴费型保障制度,由民政机构提供其具体服务项目。此外,公共卫生与医疗服务机构、计划生育机构及其相关的社区服务机构等都属于中国社会保障大概念下的经办服务体系。

本报告研究的主要是社会保险经办服务体系,重点是基本养老保险,兼顾其他“四险”即医疗、失业、工伤和生育保险,有时也涉及到新农合。与任何其他发达国家一样,社会保险服务经办体系是服务型政府的一个窗口,是公共服务提供的一个子系统,是保障民生的一个社会安全网。

但是,随着社会保险的制度覆盖人次的逐年提高,经

办服务体系的现状越来越显得与之难以匹配,尤其近几年来,城居保和新农保只用几年的时间就基本实现了全覆盖。面对这些日新月异、万马奔腾的快速发展,如果经办服务体系长期处于“小马拉大车”的超负荷运转状态,社会保险制度运行质量必将受到影响,很有可能导致“财政投入规模上去了,但服务质量却下来了”的后果,社保制度“精细化管理”不仅难以落实,反而会引发一些管理水平和服务质量上的新矛盾,拖了构建服务型政府的“后腿”,既不利于提高政府公信力,也不利于增强政府执行力。

正是在这样一个背景下,《中国养老金发展报告 2013》在其“改革主题篇”里将主题报告的研究内容定为社会保险经办服务体系改革,并为此派出一个项目小组,奔赴甘肃、河南和广东三省进行了长达半月的调研,以期对这项改革做出深入的研究,提出富有创造性的建议。

一、社会保险经办服务体系的现状与作用

(一) 社会保险经办服务系统为扩大“制度规模”做出重要贡献

20多年来,中国社会保险制度从无到有,从小到大,从弱到强,制度规模经历了一个快速发展的历史时期,而经办服务系统则成为扩大制度规模的有力支撑。所谓“制度规模”,主要是指覆盖人数和基金规模,这两组数据是一国社会保险制度的主要指标。

在覆盖人次上,截至2012年底,全国社会保险覆盖人次高达26.6亿,其中城镇五险合计参保13.4亿人次(养老3.0亿、医疗5.4亿、失业1.9亿、工伤1.5亿和生育1.6亿),新农保和城居保合计参保4.8亿人次^①,新农

^① 人社部官网:《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。