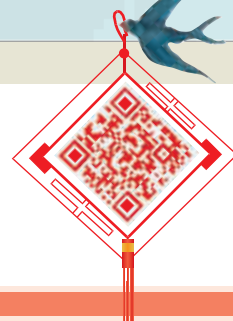




织密民生“安全网” 稳稳幸福有保障



创新发展大事记

本报记者 鲁 哲

看病要带上医保卡，发生工伤可以申请工伤保险，女职工生育可以领生育保险金，失业了有失业保险金，“依现在退休金有几钿？”是不少老年朋友聊天绕不开的话题……今天我们视为再平常不过的“社保”，在 40 年前可是想都不敢想。

社会保障是民生之基，是社会的“安全网”和“稳定器”，是经济发展的助推器。改革开放以来，上海“走小步”“不停步”，逐步建立起“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的社会保障制度体系，解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

从“劳保”到“社保”

鲍淡如，曾任上海市社会保险事业基金结算管理中心主任，上海市劳动和社会保障局副局长，上海市人力资源和社会保障局副局长，分管社保工作。“我是 1999 年 2 月到社保系统工作的，记得报到的第二天就到市电信大楼参加一个关于社保基金管理的全国电视电话会议。”当时正是社保发展的关键时期。在近日的采访中，这位上海社保界的“老法师”给记者上了一堂“上海社保发展史”。

“1951 年，我们国家就颁布了《劳动保险条例》，在城市的企业事业单位实施。”他说，《劳动保险条例》覆盖所有企事业单位职工及其供养直系亲属，内容也很全，包括养老、医疗、生育、工伤。供养直系亲属享受的是医疗及遗属待遇，基本是职工待遇的一半，“那时候老百姓管这个制度叫‘劳保’。职工是‘全劳保’，供养直系亲属是‘半劳保’。”

但这个制度实施的范围很小，改革开放后，“劳保”碰到了新问题。“‘文革’结束后，大批知青返城，国有企业及集体企业不可能全部安置返城知青，于是出现了新的就业形式——合作社，就业问题解决了，但

基本社会保障制度框架



他们没有劳保福利待遇，眼前的医疗问题，长远的养老问题，怎么办？上海做了一个探索，在 1982 年出台了试行养老、医疗两项保险的政策，由保险公司承保，俗称“双保险”。“这可以说是社会性、缴费型保险制度的萌芽。”鲍淡如说。

由于“劳保”是由单位承担的，当时出现了“苦乐不均”的现象。老企业退休人员多，负担重；新企业退休人员少，甚至没有退休人员。于是，1986 年，上海开始实行国有企业退休费统筹，1989 年又将统筹的范围扩大到本市所有的集体企业。

之后，外资企业的问题又冒了出来。当时正值大力引进外资，出现了一批外商投资企业，这些企业不能参加统筹。于是，上海，出台了在商业保险公司建立养老保险的办法，由企业为员工按月缴纳保险费。

到了 1991 年，国务院出台《关于企业职工养老保险制度改革的规定》，明确了养老保险社会化发展的道路。上海在 1993 年出台了具体制度。制度的覆盖范围把合作社的“双保险”和外资企业的商业保险也都包括进来，后来又扩大到了个体、私营企业、自由职业者、小时工等人群。

五种保险——建立

从 1992 年到 2004 年这十多年，是上海社会保险体系逐步建立时期。

看病，是职工最关心的问题之一。医疗保险制度分两步推进。第一步，是 1996 年至 1997 年，先后实行“城镇企业职工住院医疗保险”和“城镇企业职工门诊、急诊部分项目（大病）的医疗保险”，也就是说，住院和

一些特定的大病，即使在门诊看，也实行统筹的办法。但是企业职工门诊仍然维持劳保医疗制度，机关事业单位还是原来的公费医疗。这个制度虽然解决了企业医疗费用的主要问题，但实际上仍是半截子办法，这种既有公费、劳保，又有医疗保险的办法不适应实际需求。所以根据国家统一部署，上海 2001 年建立了社会统筹与个人账户相结合的医疗保险制度。

1986 年，上海出台了《上海市国营企业职工工伤生育保险实施办法》。鲍淡如说，实施之初主要对象是劳动合同制工人。但随着企业改革的深化和产业结构的调整，待业保险的范围不断扩大，1992 年覆盖了各种所有制的企业和机关事业单位。到 1995 年，市政府发布《上海市失业保险办法》，将“待业保险”修改成“失业保险”。

2001 年，上海出台了生育保险。“在原来的体制下，生育补偿由企业实行。但随着改革的深入，完全由企业包下来的方法行不通了。有的企业能落实，有的不落实，使得部分女工生育有补偿，部分没有。如果强制执行，势必会造成一些企业为了节省成本排斥年轻女性，造成女性就业不平等。所以 2001 年，市政府颁布了《上海市城镇生育保险实施办法》。

最晚出台的是工伤保险。根据国务院条例，2004 年上海制定了《上海市工伤社会保险实施办法》，采用社会统筹的办法解决工伤问题。

“现在回头看，上海差不多用了十年多一点的时间建立了养老、医疗、失业、生育、工伤五大保险。”鲍淡如说。

从城镇到农村

在这 10 年时间里，除了五大保险制度外，上海又开发了三个针对特定人群的保险制度——针对农民的“农保”、针对外来从业人员的“综保”和针对离土农民的“镇保”。

在建立职工养老保险的同时，上海就开始探索农村社会养老保险。“这与上海有相当多的乡镇企业有关，”鲍淡如说，本市乡镇企业职工最高峰曾达到 240 万人。这些员工同样不属于劳动保险条例实施范围，农副业从业人员的养老问题同样亟待解决。1991 年，上海先在嘉定试点。到 1996 年，市政府专门出台了农村养老保险办法。

经过反复调研，上海在 2002 年出台了外来从业人员的综合保险。包含三项内容，养老、医疗和工伤。“在国家没有统一政策规定的情况下，如果不让外来从业人员参保，一是对这些员工不负责任；二是企业相对用工成本低，有些企业会偏向招募成本低的员工，这会对劳动力市场造成冲击，所以从实际出发，上海建立了这样一种保险制度。”鲍淡如解释。

上海还在 2003 年建立了小城镇社会保险制度，简称“镇保”。推出第二年就有 50 万人参加，大约 3 年时间里，就把上海离开土地的 100 多万农民都纳入了“镇保”。

鲍淡如说，回过头来看，整个上海社会保险制度的发展，是伴随着上海市场经济体制的改革目标逐步发展的。险种是一个一个拓展的，人群是一批一批纳入的，制度是一项一项完善的。这对上海的经济社会发展起

了很大的支撑作用。如果没有建立这些社会保障制度，很难想象这 10 年上海的经济和社会能有那么快的发展。

从“广覆盖”到“全覆盖”

“记得是 2005 年开展保持共产党员先进性教育活动，我们开展了‘沉下去、看一看、听一听’的主题活动，从了解群众诉求着手，看社保方面还有哪些问题需要解决。这一走一看，发现不少问题。参加走访的干部说有三个‘没想到’，没想到上海经济这么发达还有这么穷、这么困难的人；没想到我们自以为很全面的社保制度缝隙还很大；没想到没被制度覆盖的老百姓生活很困难但对政府很理解。”

鲍淡如说，当时干部职工就形成一种共识，就是我们的社保制度要朝着“人人享有社会保障权益”的目标去努力，想尽一切办法把各类人员纳入制度，而不是用种种限制把人推到制度外面去。

于是，高龄无保障老人、“农来农去”人员、重残无业人员……都进入了制度考虑的范围。2006 年高龄无保障老人、重残无业人员纳入保障体系，2008 年实行居民医保，2009 年实施新农保。

在制定“十一五”规划的时候，上海提出享有社会保障权益人数比重要达到 98%，“通过努力，在‘十一五’末，我们实现了目标。”鲍淡如说。

全面与国家制度接轨

制度建立后还要不断完善。2005 年底，国务院出台《完善城镇职工养老保险制度的意见》，改革城镇职工养老金的计发办法。“在原来的制度下，缴费 20 年和 40 年，在基础养老

金上没有差别，个人账户养老金和退休年龄无关，早领晚领没有差别。”鲍淡如说，这次改革，形成了多缴多得、长缴多得的机制。上海做了相应的改革。在农保方面，上海通过允许农村企业参加镇保，农保实行托底养老金机制，连制度前未缴费的老年农民也可享受最低托底养老金；提高统筹层次，实行乡镇统一标准，再实行区县统筹，从原来的 112 个标准减到 10 个标准。到新农保推出后，逐步形成全市一个标准。

2010 年《社会保险法》正式颁布。按照本市原来的规定，外来从业人员主要参加本市综合保险，郊区用人单位从业人员主要参加小城镇社会保险。按照《社会保险法》，本市需将外来从业人员及郊区用人单位从业人员纳入城镇职工社会保险范围。于是从 2011 年 7 月 1 日开始，对于参加综合保险改为城镇社会保险的，实行五年内费率逐步过渡，对于原参加小城镇保险的人员并入城镇社会保险的，实行三年内费率逐步到位的方法。

鲍淡如说，把原来按照人的身份参保改为按照人的状态参保是一大进步。按照身份参保是指，你是本市城镇户籍的企业职工，参加城保；你是郊区企业的，参加小城镇保险；你是外来的农民工，参加综保。现在按照社保法，只要是在企业就业的职工，不管身份，都参加城镇职工社会保险。是本市户籍居民的，不管农村还是城市，都参加上海的居民保险。这体现了社会保险社会化的思路，可以解决制度碎片化的问题。

经过 40 年来的不断探索，本市已经形成统筹城乡、覆盖各类人群、与经济发展水平相适应的基本社会保险制度体系（见上图）。

新时代再出发

上升的待遇 美好的未来

本报记者 鲁 哲

项 目	覆盖范围		待 遇	
	(截至 2018 年 7 月底)		(截至 2018 年 7 月底)	
养 老 保 险	职工基本养老保险制度参保人数	1556.46 万人	其中退休人员	495.98 万人
	居民养老保险参保人数	78.34 万人	其中领取养老金人数为	50.98 万人
医 疗 保 险	城镇职工基本医疗保险参保人数	1498.69 万人	其中离退休人员	498.16 万人
	城乡居民基本医疗保险参保人数	346.96 万人	其中大学生	60.63 万人
工 伤 保 险	本市工伤保险参保人数为	959.84 万人		
失 业 保 险	失业保险参保人数为	964.09 万人	领取失业保险金的人次数为	11.22 万人
生 育 保 险	生育保险参保人数为	972.91 万人		
长 期 护 理 保 险	覆盖两类人员			
	参加本市职工基本医疗保险的人员	参加本市城乡居民基本医疗保险的 60 周岁以上的人员。		
			职工基本养老保险待遇主要有养老金和丧葬抚恤待遇。截至 2018 年 7 月底，本市职保月平均养老金 4107 元，比 1993 年的 267 元增加了 14.4 倍。其中企业退休人员月平均养老金水平达到 3797 元，居全国前列。近年来，本市建立了城乡居保基础养老金正常调整机制，截至 2018 年 7 月底，城乡居保月平均养老金为 1154 元，居全国前列。	
			近年来每年都提高医保统筹基金最高支付限额，目前“职保”医保统筹基金最高支付限额 51 万元；最高支付限额以上的部分，由地方附加医疗保险基金支付 80%。同时根据医保综合减负政策规定，参保人员年自负医疗费与其年收入挂钩，参保人员年自负医疗费超过其年收入一定比例以上的部分，由医保基金减负 90%。	
			1-4 级伤残津贴的月最低标准分别为 6426 元、6036 元、5672 元、5319 元，生活完全不能自理、大部分不能自理、部分不能自理工伤人员的月生活护理费用标准分别为 3566 元、2853 元、2140 元，供养亲属抚恤金的月最低标准为 1340 元，孤寡老人或孤儿的月最低标准为 1426 元。	
			失业保险金第 1-12 个月的标准为每月 1770 元，第 13-24 个月的标准为每月 1416 元，延长期的标准为每月 1133 元。人均月失业保险金标准为 1601 元。此外，失业人员领取失业保险金期间由失业保险基金缴费参加城镇职工医疗保险，享受相应的医疗保险待遇。	
			生育住院期间起付线以上 85% 部分由职工医保基金支付，其他费用根据正常生育、流产等不同情况分别按 3600 元、600 元、400 元的绝对额支付。生育生活津贴的享受标准取决于生育生活津贴计发标准（一般为所在单位上年度职工月平均工资）和生育生活津贴享受期限（与生育女职工可以享受的产假期限相一致）。2018 年 1-7 月，生育妇女人均享受生育保险待遇水平约 36975 元。	
			社区居家照护：适用评估等级二至六级的参保人员，每周享受上门服务 3-7 次，每次 1 小时；对参保人员在评估有效期内发生的符合规定的社区居家照护的服务费用，长期护理保险基金的支付水平为 90%。满足一定条件，还可增加服务时间或享受现金补助。养老机构照护：适用评估等级二至六级的参保人员，对参保人员在评估有效期内发生的符合规定的养老机构照护的服务费用，长期护理保险基金的支付水平为 85%。	