

江西社会保障改革发展三十年：历史、成就与前瞻

——以养老保险、医疗保险为例^{*1}

伍世安^{1a} 张仲芳^{1b} 黄颀^{1b}

(1. 江西财经大学 a. 经济学院; b. 经济与社会发展研究院, 江西南昌 330013)

【摘要】：改革开放 30 年来，江西社会保障事业稳步健康发展。社会养老保险发展历经退休费用社会统筹、统账结合以及统一并轨三个阶段，其覆盖面持续扩大，改革不断深入。医疗保险改革历经大病统筹、试点及全面改革和发展阶段，初步建立新型农村合作医疗制度。同时，社会养老保险制度的覆盖面及持续性仍有较大改革空间，医疗保险制度间差异较大，需要进一步扩大城镇养老保险的覆盖面，建立多层次农村养老保险制度，加快医疗卫生体制改革，促进江西社会保障事业的持续健康发展。

【关键词】：养老保险；医疗保险；制度改革；江西

【中图分类号】：F840.61 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1008-2972(2008)06-0029-05

“老有所养、病有所医”关系到每一个社会成员的切身利益，是社会稳定与和谐的基础。随着社会老龄化日益加速，除传统的家庭养老模式外，社会养老保险逐渐成为养老保障的主体；而生命和健康是人的基本权利，建立完善的医疗保障体系，同样是经济社会发展的重要目标之一。改革开放 30 年来，随着江西经济的快速发展，江西社会保障事业稳步健康发展，为江西经济社会的全面发展和进步奠定了坚实的基础。本文重点分析改革开放 30 年来江西社会养老保险和医疗保险制度的改革发展历程，总结江西社会保障事业发展的历史成就，分析问题，并展望未来。

一、历史回顾

(一) 江西社会养老保险改革和发展历程

江西养老保险制度改革始于 1986 年，大致可分为以下四个阶段。^[1-2]

1. 退休费用社会统筹阶段（1986 年至 1995 年）这一阶段社会养老保险改革的主要特点有：第一，改革的主要目的是将养老保险与企业逐步分离，统筹对象主要为国有经济职工；第二，由省政府指定劳动厅负责养老金的统一收缴和发放，统筹层次主要在市、县级；第三，养老保险费由国家、企业、个人三方负担，个人负担相对较轻，个人缴费不超过本人标准工资的 3%，同时由财政建立养老保险后备基金，必要时给予补贴；实行现收现付制，基金的结算实行差额缴拨。

2. 统账结合阶段（1995 年至 1998 年）根据《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和《国务院关

¹ 收稿日期：2008-07-05

作者简介：伍世安，江西财经大学教授，博导，主要从事公共经济与价格研究；张仲芳，江西财经大学助理研究员，博士生，主要从事产业经济和公共经济研究；黄颀，江西财经大学助理研究员，博士，主要从事区域经济研究。

于深化企业职工养老保险制度改革的通知》精神，1995 年 8 月，江西省政府印发《江西省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案》，正式确立了社会统筹和个人账户相结合的制度模式。统账结合的养老保险制度改革的主要内容有：扩大养老保险的范围和对象，养老保险覆盖城镇各类企业和职工；全面实行基本养老保险费由国家、企业和个人三方共同承担；缴费基数从“双基数”变为单基数，缴费比例基本统一。

3. 统一并轨阶段（1999 年至 2006 年）1999 年 1 月，根据《国务院关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》精神，江西省政府印发了《江西省统一企业职工基本养老保险制度实施办法》，实现了江西省养老保险制度与全国养老保险制度的统一并轨。养老保险制度统一并轨的基本内容包括：实现养老保险缴费比例的统一，企业缴费比例逐步统一为 20%，个人缴费比例逐步统一为 8%；个人账户的记账规模统一为 11%；统一养老金计发方法，实现与全国计发办法的并轨。

为了顺利做好并轨工作，江西省劳动厅印发了《江西省统一企业职工基本养老保险制度实施办法细则》、《江西省职工基本养老保险个人账户管理办法》。同时，按照国务院要求，完成了行业统筹下放地方管理的工作，出台了城镇私营企业和个体工商户参加养老保险的办法，规范了事业单位参加养老保险工作，启动了农垦企业和监狱企业参加养老保险工作，部分县市开展了失地农民和村干部养老保险试点工作。

4. 制度完善阶段（2006 年 7 月至今）2006 年 4 月，根据国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》精神，江西省政府颁布了《江西省完善企业职工基本养老保险制度的实施意见》，江西省政府办公厅下发了《关于改革城镇企业职工基本养老金计发办法的通知》，进一步完善了江西省养老保险制度。

在这一阶段，完善养老保险制度的主要内容包括：确保基本养老金按时足额发放，保障离退休人员基本生活；逐步统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策，扩大覆盖范围，城镇个体工商户缴费比例统一为 20%，缴费基数统一为在岗职工平均工资的 100%；划清省政府和市县区政府、政府与企业及个人的责任；逐步做实个人账户，完善社会统筹与个人账户相结合的基本制度。

（二）江西医疗保险改革和发展历程

1. 城镇职工基本医疗保险制度的建立与发展江西城镇医疗保障制度的改革从 1987 年起步，其建立与发展经历了大病统筹、改革试点和扩大试点、全面改革三个阶段。^[3-4]

（1）大病统筹阶段（1988 年至 1993 年）江西最初的医疗保障制度改革从大病统筹起步。1988 年，江西省选择部分县市开展大病医疗费用社会统筹试点工作。星子县、临川县作为首批试点县，分别于 1988 年和 1991 年开始大病医疗费用社会统筹的改革试点。1994 年，在总结试点经验基础上，江西省出台《江西省城镇企业职工大病医疗费用社会统筹意见》。该文件明确了大病医疗费用社会统筹的基本原则、目标、统筹范围、对象、统筹基金征集和支付、医疗管理等问题。

（2）改革试点和扩大试点阶段（1994 年至 1998 年）1994 年，国务院决定在江西省九江市和江苏省镇江市进行医疗保险制度改革试点（“两江”试点）。1996 年中央决定扩大职工医疗保障制度改革试点。新余市、宜春地区和鹰潭市被确定为江西省扩大医疗保险制度改革的试点城市，先后于 1997 和 1998 年启动和开展了试点工作。

（3）全面改革和发展阶段（1999 年至今）1998 年 12 月，国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发^[1998] 44 号）。1999 年 7 月，江西省政府出台《江西省建立城镇职工基本医疗保险制度总体规划》。按照《总体规划》的统一部署，全省各地在 2000 年到 2002 年间先后制定了建立城镇职工基本医疗保险制度的实施方案，并陆续组织实施。

在基本医疗保险的制度设计上，《总体规划》确定了个人账户与统筹基金相结合的“板块式”管理办法，统筹基金和个人

账户划定了各自的支付范围，分开管理使用，不相互挤占。筹资方式上，《总体规划》明确了全省城镇所有用人单位，包括企业、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工都要参加基本医疗保险。在筹资标准上，职工个人缴费比例确定为本人工资收入的2%，单位缴费比例全省控制在职工工资总额的6%左右，退休人员个人不缴纳基本医疗保险费。

2. 城镇居民基本医疗保险的试点与推广

2006年，为探索让未参加公费医疗、城镇职工基本医疗保险和住院保险的城镇户籍居民参加医疗保险的新路子，江西在抚州等地开展了城镇居民合作医疗保险制度试点。^[5]2007年，在抚州市试点经验的基础上，江西在全国率先全面推行城镇居民基本医疗保险制度。根据《江西省推进城镇居民基本医疗保险指导意见》，2007年在全省建立城镇居民基本医疗保险制度，参保人数不低于224万人，覆盖率不低于33%，2008年实现城镇居民基本医疗保险全覆盖。^[6]通过建立城镇居民基本医疗保险制度，凡在江西省行政区域内未纳入城镇职工基本医疗保险覆盖范围内的城镇居民，都可以参加城镇居民基本医疗保险，政府给予适当补助。

在筹资方面，城镇居民参加基本医疗保险的筹资标准，成年人不低于每人每年150元，未成年人不低于每人每年50元，财政给予补助，财政补助的比例全省统一按40%执行，低保对象以及其他特殊困难人员参加城镇居民基本医疗保险的上述筹资标准由财政全额负担；财政补助资金由省、市、县三级财政按7：1：2（其中国定贫困县按8：0：2）的比例负担。

3. 新型农村合作医疗的试点与推广

江西省新型农村合作医疗从2003年的试点起步。2003年江西选择南昌、分宜、樟树、吉安、崇义、婺源、贵溪7个县（市）首开试点，经过2004—2006年的扩大试点，到2006年，全省建立新型农村合作医疗制度的县（市、区）增加到40个，2007年增加到80个，2008年在全省有农业人口的96个县（市、区）全面推行，实现制度的全面覆盖。^②

从2003年7月起，第一批试点县覆盖农业人口248.12万人。2006年，江西新增新型农村合作医疗试点县（市）29个，试点县（市、区）达到40个，占全省总县（市、区）数的40%，覆盖农业人口1437.40万人，占全省农业人口的45.43%。从2006年开始，中央财政对参合农民每年的补助资金提高到20元，省市县三级地方财政的补助标准分别为14元、3元和3元。

2007年，根据各级财政提高对参合农民补助标准的情况，在保持乡级、县级、县外定点医疗机构的起付线分别为100元、300元、600元，县外非定点医疗机构800元不变的情况下，乡级、县级、县外定点和非定点医疗机构的补偿比由原来的55%、45%、35%、25%分别提高到75%、55%、45%和35%；各县（市、区）在此基础上还可对县、乡级定点医疗机构补偿比上下浮动5%；封顶线由原来的1.5万元提高到2万元。

为方便农民报销住院费用，江西推行了定点医院医药费直接补偿制度。到2007年底，100%的县级医院、70%的乡镇卫生院已经开展了“直补”工作，各设区州市级和部分省级定点医疗机构也开展了“直补”工作。2008年，江西在全省96个有农业人口的县（市、区）全面推行新农合制度，实现了新农合制度的全面覆盖。

二、主要成就

（一）基本养老保险覆盖面持续扩大，基金运行平稳，社会养老保险制度改革取得突破性进展

² ①文中有关江西省新型农村合作医疗试点和推广的数据资料来自江西省新型农村合作医疗领导小组办公室编印的《江西新型农村合作医疗简报》各期。

1. 基本养老保险的覆盖面持续扩大

近年来，江西省基本养老保险的覆盖面持续扩大，特别是在 1998 年以来，参保人数保持了较快速度的增长。截至 2006 年底，江西省基本养老保险的参保人数达到 414.97 万人，其中参保职工 303.34 万人，参保离退休人员 111 万人。从覆盖率来看，截至 2006 年末，江西省城镇单位就业人员 282.75 万人，城镇私营企业和个体劳动者 221.34 万人，全省基本养老保险参保人数为 414.97 万人，约占前两项之和的 82.3%。

从基本养老保险参保人的所有制结构来看，企业和其他经济成分劳动者的养老保险参保人数增长速度较快，到 2006 年达到 287.8 万人，占总参保职工数的 94.8%，其中国有企业、集体企业的覆盖率较高，到 2006 年末，城镇国有企业和集体企业的就业人数为 216.59 万人，养老保险覆盖率已经达到 87%。非国有企业、个体工商户和自由职业者的覆盖率处于逐步扩展范围。

2. 养老保险基金规模增长迅速，基金运行稳定

近年来，江西省基本养老保险基金收入保持迅速增长势头(图 1)，基金累计结余规模逐步扩大。2006 年基本养老保险基金总收入达到 102.75 亿元，比 2001 年增长了 1.54 倍，其中征缴收入 73.8 亿元，比 2001 年增长 1.2 倍。1987-2006 年累计征缴养老保险金达 452.95 亿元，养老金的支付也一直处于上升趋势，2006 年养老金的支付总额是 2001 年的 2 倍多，基本养老保险基金结余 72.11 亿元，是 2001 年的 3 倍多。

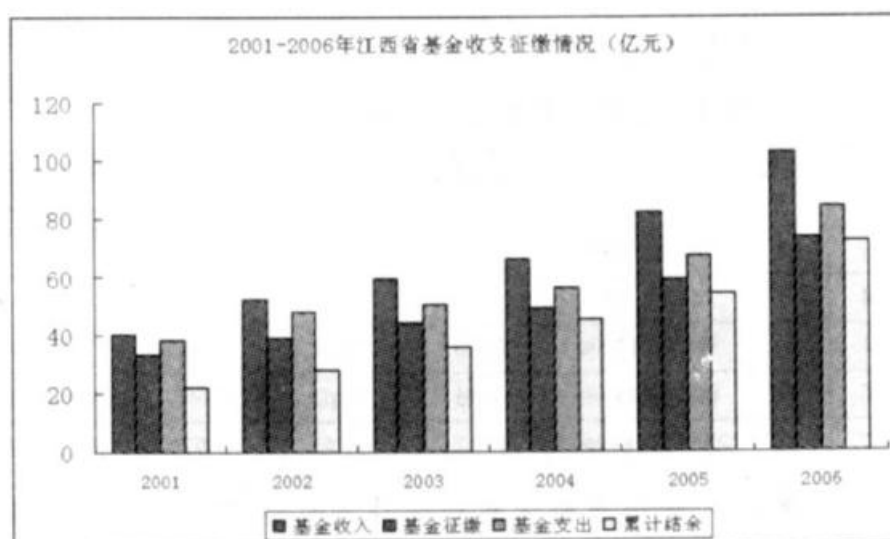


图 1 2001-2006 年江西省养老保险基金收支征缴情况

数据来源：根据《中国统计年鉴 2002-2007》、江西省社会保险管理局数据整理得出。

(二) 三大“基本医疗保险网”从制度上实现了

对江西城乡居民的全面覆盖，城乡医疗保障体系初步形成

1. 城镇职工基本医疗保险政策覆盖面逐步扩大，基金收支运行平稳

从 1988 年至 1994 年，城镇职工基本医疗保险只覆盖了部分市、县国有企业、事业单位职工和退休人员；1994 年至 1996 年，

覆盖部分市、县国有企业、事业单位职工和退休人员，九江市境内的所有用人单位；1996 年至 1998 年，覆盖部分市、县国有企业、事业单位职工和退休人员，九江、新余、宜春、鹰潭市内的所有用人单位；1999 年至今，覆盖江西省境内的所有用人单位。2003 年覆盖面扩大到灵活就业人员，2005 年扩大到农民工，2006 年扩大到部分市、县失地农民、部分大中专院校、中小学在校学生和部分城镇居民。

从参保人数的发展变化来看，全省参加城镇职工基本医疗保险的职工人数从有正式统计的 1991 年底 5.1 万人，上升至 2006 年底 313.34 万人，15 年净增 313.04 万人，特别是 2001 年以来，参保人数增长较快。

从基金收支情况来看，基本医疗保险基金收入和支出持续增长，基金运行平稳。1991 年，全省城镇职工基本医疗保险基金收入为 7 万元，基金支付 2 万元，节余 5 万元；2006 年，基金收入达到 173648 万元，基金支付 124844 万元，累计节余 135344 万元。

2. 新型农村合作医疗制度实现农村地区全覆盖，参保和受益人数持续增长

江西实行新型农村合作医疗的县（市、区）由 2003 年的 7 个，增加到 2006 年的 40 个，2007 年的 80 个，2008 年全省有农业人口的 96 个县（市、区）均推行了合作医疗。2005 年以来，农民参合率保持在 80%以上，住院费用平均补偿比例逐步上升，基金运行平稳（见表 1）。

表 1 江西省新型农村合作医疗发展情况

年度	县数 (个)	覆盖农业人口 (万人)	参合率 (%)	住院平均补偿 比例 (%)	基金收入 (万元)	基金支出 (万元)
2003	7	248.12 (7.8%)				
2004	7	248.12 (7.8%)				
2005	11	394.81 (12.5%)	79.36	22.34	9618.28	7504.63
2006	40	1437.4 (45.4%)	84.95	29.63	57545.73	39884.33
2007	80	2850.59 (89.6%)	87.47	31.43	129972.12	103133.59

资料来源：江西省新型农村合作医疗领导小组办公室编，《江西新型农村合作医疗简报》有关各期。

3. 城镇居民基本医疗保险制度全面启动

2006 年，江西开始在抚州市开展城镇居民基本医疗保险试点，到 2007 年 6 月，全省 99 个县（市、区）全面启动。截至 2007 年底，全省城镇居民基本医疗保险参保人数达到 339 万人，覆盖率达到 53%，全年共筹集资金 2.15 亿元，其中财政补助资金 1.37 亿元，个人自缴 0.78 亿元，已有 48.37 万城镇居民享受了医疗保险待遇。^③江西已成为全国率先铺开城镇居民基本医疗保险的五个省份之一，而且作为中部地区经济欠发达省份，对于低保对象、国有农林水、大集体退休职工、六类退役人员和其他特殊困难人员，参加城镇居民基本医疗保险的所有保费都由财政全额承担，这在全国还为数不多。^[7]

³ ②数据来源于江西省人民政府办公厅：《2007 年全省民生工程实施情况及 2008 年全省民生工程安排》（赣府字〔2008〕24 号）（2008 年 3 月 3 日）。

三、问题与展望

（一）值得关注的几个问题

1. 基本养老保险制度的框架虽已建立，但在制度覆盖面、制度可持续运行等方面仍有较大改进空间首先，江西省基本养老保险制度的覆盖面还有待扩大。目前江西省养老保险覆盖面水平还不高，依然有相当数量的劳动者游离在养老保险的范围之外。2006 年末，江西省基本养老保险参保职工 414.97 万人，占同年城镇就业人口（668 万人）的 62.1%。^[8]值得注意的是，农村社会养老保险依然发展缓慢，农村养老保险制度依然在探索之中，农民养老依然缺乏社会化保障。

其次，企业欠缴基本养老保险费现象屡见不鲜，企业逃避缴费义务、低报缴费基数、拖欠保费的现象时有发生。在目前就业困难的社会环境下，许多企业无视员工参加养老保险的权利，员工无法要求企业加入基本养老保险，这种现象在私营企业更为突出。

2. 三大医疗保险制度间差异大，不同保障人群间的医疗保障水平差异明显

首先，医疗保障制度间的筹资水平、支付比例、封顶线和保障水平差异较大。其中城镇职工医疗保险人均筹资额最高，筹资以职工和用人单位共同缴费的方式为主，国家财政补贴比重较小，退休人员不缴费，2006 年人均筹资额 765.5 元。^[8]城镇居民医疗保险中，儿童学生人均筹资额为 50 元，其他非从业人员 100 元，根据不同情况财政给予部分或全额补贴。新型农村合作医疗人均筹资额 50 元，其中政府补助人均 40 元，人均缴费 10 元。

其次，在医疗保障待遇上，平均支付比例最高的城镇职工医保在 80% 以上，城镇居民医保支付比例次之，为 50%~60%；新型农村合作医疗支付比例略低，不超过 50%。相应的封顶线（最高支付金额）城镇职工医保最高为 2.5 万元左右，城镇居民医保的封顶线为 2 万~3 万元，新型农村合作医疗封顶线为 1.5 万元。新型农村合作医疗由于筹资水平低，近年来住院费用补偿（报销）比例为 30% 左右，保障能力有限。

（二）进一步完善基本养老保险和医疗保险制度的思考与建议

1. 进一步完善基本养老保险制度，扩大城镇基本养老保险的有效覆盖面，建立多层次的农村养老保险制度。各级政府应当根据本地区养老保险覆盖率发展程度，有计划地制定扩面征缴的策略，将城镇私营经济工商业者、个体劳动者和灵活就业者作为扩大覆盖面的重点对象，以便有效扩大养老保险覆盖人群。

尝试建立正式的农村养老保险制度，在全省范围内推行。除个人缴纳保险费，政府财政应提供相应补贴。对于失地农民，应积极将他们吸纳进入城镇养老保险系统。

2. 加强不同医疗保险制度间的衔接，建立不同医疗保障制度间流动的通道，为最终实现城乡医疗保险制度一体化奠定基础。

首先，应建立不同医疗保险制度间流动的通道。对新农合、城镇居民医保的缴费年限，在补足与城镇职工医保的差额部分后，视同为城镇职工医保的缴费年限。

其次，加快医疗卫生体制、药品流通体制改革，促进三项医疗保险制度的发展。应加快完善基本医疗卫生制度，提高基层定点医疗机构软硬件设施，更好地发挥其公益性职能；采取有效措施，鼓励优秀的医学院校毕业生到卫生院工作，提高现有医务人员的待遇水平和业务技能。在药品流通体制方面，应尽快实行医药分开，一方面实施国家整体调控，建立药品供应保障体

系，从厂家直购药品，在减少中间环节的同时，降低药品价格；另一方面，由医疗保障部门实行统一购药，这样既便于统一定价，方便药物的管理，又保证了药品的质量。

参考文献：

- [1] 刘金炎，程乐华. 江西社会保险 20 年[M]. 南昌：江西人民出版社，2007.
- [2] 江西省劳动和社会保障厅. 江西省企业职工基本养老保险政策汇编[G]. 2007 年 9 月.
- [3] 江西省劳动和社会保障厅. 基本医疗保险和工伤保险主要政策汇编[G]. 2006 年 10 月.
- [4] 江西省劳动和社会保障厅. 江西省城镇居民基本医疗保险文件汇编[G]. 2007 年 6 月.
- [5] 李晓晓. 抚州完善城镇居民基本医保体系惠及广大群众[N]. 经济日报，2007—07—30.
- [6] 张凤安. 江西全民医保欠东风：参保率成关键[N]. 21 世纪经济报道，2007—04—22.
- [7] 佚名. 江西财政为全民医保兜底不怕钱少就怕花不了[J]. 领导决策信息，2007，（19）.
- [8] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京：中国统计出版社，2002—2007.