

求索

QUESTIONS

吉林社会保障工作实践与思考

申奉澈 著

求索

QIUSUO

吉林社会保障工作实践与思考

JILIN SHEHUI BAOZHANG GONGZUO SHIJIAN YU SIKAO

申奉澈 著

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

求索: 吉林社会保障工作实践与思考/申奉澈著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2008.6

ISBN 978-7-206-05548-5

I. 求… II. 申… III. 社会保障—研究—吉林省

IV. D 632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第079380号

求索——吉林社会保障工作实践与思考

著 者: 申奉澈

责任编辑: 赵梁爽

封面设计: 龙震海

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 长春市时风彩印有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 25.25 字数: 300 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-05548-8

版 次: 2008 年 9 月第 1 版 印 次: 2008 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1-1 500 册 定 价: 58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。



申奉澈 近照

作者简介

申奉澈，朝鲜族，1956年2月（农历）出生，研究生学历，经济学硕士。曾任共青团吉林省延边朝鲜族自治州委书记、吉林省延边朝鲜族自治州青年联合会主席、中共安图县委副书记、中共龙井市委副书记、龙井市人民政府市长、中共龙井市委书记。现任吉林省劳动和社会保障厅副厅长。先后在安徽省凤阳县、山东省淄博市、国家劳动和社会保障部挂职锻炼。曾在中央党校学习。现为政协吉林省十届委员会委员，吉林省政协社会法制委员会副主任（兼）、民族宗教委员会副主任（兼），吉林省境外就业协会会长、吉林省就业工作联席会议办公室主任、吉林省劳务经济工作办公室主任、吉林省农民工工作办公室主任。被聘为《吉林朝鲜文报》发展研究会会长、《长白山》发展研究会会长、《道拉吉》发展研究会会长，东北师范大学、吉林工程技术师范学院、长春电视大学客座教授。

艰辛 奋起 尽心(代序)

在吉林省劳动保障厅工作的十多年时间里,我曾先后分管过养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等五大社会保险行政业务工作,至今仍在分管失业保险行政业务工作。其间,我和同事们参与了一系列建立完善我省社会保险制度过程中的重大事件。平心而论,在我所分管过的劳动保障三大行政业务工作中,社会保险的分管经历是我感到最艰难、最复杂,甚至是刻骨铭心的一段记忆。养老保险方面,组织参与了全省统一企业职工基本养老保险制度方案的起草和实施工作;组织参与了“开仓放粮”、确保发放的无奈之举;组织参与了行业统筹下放省里的艰难过程。医疗保险方面,组织参与了吉林省医疗保险制度改革实施方案的起草工作;组织参与了省市县三级医疗保险经办机构的组建工作;组织参与了市州及重点县(市)医改实施方案的审查工作;组织参与了全省医疗保险改革启动工作。失业保险方面,连续三年组织召开了全省失业调控工作会议,先后提出了失业调控综合治理十项措施、“9+1”失业调控方案、失业预警框架意见;组织参与了“错峰运行、确保发放、促进就业”失业调控方针的落实等工作。在当时特定的历史时期,如果说我从事就业工作是凭着一种良心,从事劳动关系工作是凭着一种用心,那么从事社会保障工作是凭着一种尽心而做的。本书收录的许多文稿就是我所经历过的那段历史的真实写照,也是继第一部《思索—吉林劳动关系工作实践与思考》、第二部《探索—吉林就业工作实践与思考》之后,第三部《求索—吉林社会保障工作实践与思考》。

至此,总算对这十多年所从事的劳动保障工作分三大块做了回顾和整理。我之所以用思索、探索、求索作为书名,就是因为劳动保障工作是永无止境的伟大事业,任何人的努力只能反映他所处的那个历史阶段的认识水平。我之所以用良心,用心,尽心来表达我这一段心路历程,就是因为这十多年的经历,实在让我感慨万千。现在,我感到欣慰的是,我敢说我们当年的付出对得起党和人民、对得起这段历史、对得起这段事业、对得起这段韶华。因为,我尽力了。正像某位文人所说:回首过去,我曾目睹彩虹;回顾过去,我曾历尽风雨;回望过去,我永远问心无悔。唯一感到遗憾的是,这些年我对父母、妻子、女儿欠账太多,好在他们给了我无私的理解、支持和帮助。

我国的改革开放已经走过三十年历程,随着改革开放的不断深化、经济社会的日益发展,现在不仅劳动保障工作条件、环境发生很大变化,而且社会保险工作条件、环境也得到了很大的改善。面对沧桑巨变,我再次吐露心声:我绝不后悔自己所走过的这一段路程。如果当年不是我们趟过这条河,肯定会有另一部分人来趟这条充满艰辛之河。

现在,我们正处在新的历史起点。第十一届全国人民代表大会第一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》决定组建人力资源和社会保障部。从某种意义上讲,劳动保障部门工作已经或即将成为历史。至于今后的路怎么走,仁者见仁、智者见智,但与广大人民群众利益休戚相关的就业、劳动关系及社会保障工作将随着大部制的推行和逐步完善,只能加强、不能削弱。我坚信这一点。让我们伸出双臂拥抱光辉灿烂、充满希望的未来!

申奉澈

2008年3月31日于长春

目 录

保障老干部待遇是劳动部门的重要工作(1996年8月29日)	(1)
认真做好社会保险各项工作(1996年9月4日)	(4)
切实做好统一企业职工基本养老保险制度工作(1997年5月18日)	(15)
精心组织 全力推动 确保统一制度工作目标的实现(1998年7月6日)	(21)
努力实现“两个确保”(1998年9月21日)	(23)
加大行政执法力度 确保养老保险条例落到实处(1999年5月22日)	(31)
深化医疗保险制度改革(2000年4月26日)	(37)
加快推进全省医疗保险制度改革步伐(2000年9月20日)	(48)
全面推进我省医疗保险制度改革 (2000年9月27日)	(56)
坚定信心 大胆探索 努力完成医改工作任务(2000年10月15日)	(64)
高标准制定医改实施方案(2000年10月19日)	(72)
积极做好试行基本医疗保险制度各项准备工作(2000年11月15日)	(78)
肩负使命 推动医改(2000年12月22日)	(86)
积极推进全省医疗保险制度改革(2001年3月8日)	(91)
突出重点 解决难点 推动医改(2001年11月8日)	(102)

认真开展失业保险宣传月活动(2002 年 3 月 29 日)	(104)
努力做好失业保险工作(2002 年 5 月 31 日)	(112)
坚定信心 全面完成失业保险工作任务(2002 年 8 月 23 日)	(114)
切实解决困难职工生活问题(2003 年 1 月 6 日)	(124)
扎实做好困难职工生活救助工作(2003 年 1 月 10 日)	(135)
做好“两节”期间企业特困职工生活救助(2003 年 12 月 31 日)	(141)
健全失业保险制度的对策措施(2004 年 8 月 17 日)	(144)
建立失业保险 最低生活保障和再就业联动机制(2004 年 8 月 30 日)	(150)
进一步加大失业调控工作力度(2004 年 9 月 24 日)	(157)
继续深化失业调控工作(2005 年 11 月 11 日)	(166)
协调“三大板块”关系,推动社会保障工作(2006 年 3 月 30 日)	(170)
推进城乡社会救助体系建设(2006 年 11 月 20 日)	(182)
围绕大局 推进失业保险工作(2006 年 12 月 21 日)	(184)
多管齐下 多措并举 切实做好城市扶困工作(2006 年 12 月 29 日)	(194)
做好省直企业困难职工扶困工作(2007 年 1 月 29 日)	(201)
进一步完善失业保险制度(2007 年 5 月 18 日)	(204)

附录 1:

关于企业职工增加生活补贴、离退休人员增加基本养老金和生活补贴的通知	(209)
关于企业职工养老保险若干政策问题的处理意见	(211)

关于 1996 年调整企业退休人员基本养老金的通知	(214)
关于做好企业部分离休干部调整待遇工作的通知	(215)
关于 1997 年调整企业离休干部和建国前参加革命工作的退休人员基本养老金的通知	(216)
关于印发《吉林省统一企业职工基本养老保险制度实施办法》的通知	(217)
关于加强失业保险工作提高保障能力的通知	(226)
吉林省失业保险办法	(229)
关于进一步加强失业保险工作意见的通知	(237)
关于印发《吉林省失业保险促进再就业试点方案》的通知	(241)
关于确定省失业保险促进再就业试点单位的通知	(246)
关于贯彻执行《吉林省失业保险办法》若干问题的意见	(247)
关于印发《开展建立失业保险、城市居民最低生活保障和再就业联动工作机制试点指导 意见》的通知	(251)
关于切实做好失业调控工作的指导意见	(256)
关于印发《吉林省失业调控工作“9+1”方案》的通知	(260)
关于进一步加强失业保险工作的通知	(304)
关于贯彻落实《吉林省人民政府办公厅关于进一步加强失业保险工作的通知》的意见	(307)
关于做好上报失业登记和失业保险监测数据工作的通知	(312)
关于印发《吉林省失业调控工作领导小组成员名单及工作职能》的通知	(316)

关于军转干部机关事业单位工作人员转入企业后失业保险待遇核定问题的复函 ... (320)

关于严格按规定标准发放失业保险金的通知 (322)

关于印发《吉林省建立城镇职工基本医疗保险制度总体规划》的通知 (323)

关于印发《吉林省实行城镇职工大病医疗救助办法指导意见》的通知 (329)

关于印发《吉林省城镇职工基本医疗保险诊疗项目管理意见(试行)》的通知 (331)

关于印发《吉林省城镇职工基本医疗保险医疗服务设施范围和支付标准(试行)》的通知
..... (337)

关于印发《吉林省城镇职工基本医疗保险定点零售药店管理实施细则(试行)》的通知
..... (340)

关于印发《吉林省建立企业补充医疗保险指导意见》的通知 (344)

附录 2:

在吉林省劳动和社会保障厅工作实录(1995 年 11 月 -2008 年 3 月) (348)

保障老干部待遇是劳动部门的重要工作

(1996年8月29日)

这次全省老干部工作会议开得很好，刚才听了崔运宏副部长的工作报告，使我们进一步加深了对做好新时期老干部工作重大意义的认识，进一步增强了做好企业离休干部生活保障工作的责任感与使命感。

离休老干部是在中国革命和建设的特定历史时期形成的特殊群体，他们为中华民族解放、社会主义革命和社会主义建设事业做出过特殊的贡献，理所当然应受到党和国家的特殊关怀与特殊照顾。按照党中央、国务院和省委、省政府确定的老干部工作方针，认认真真地做好老干部工作，扎扎实实地搞好老干部的生活保障，不仅是老干部工作机构的基本职能，也是摆在包括劳动行政部门在内的政府有关部门和单位的一项重要任务。

目前，我省地方企业有离休干部31173人，占全省老干部总数的48%。与国家机关、事业单位相比，企业的离休干部人数略少一些，但是实施生活保障的任务却很重。近年来，各级劳动行政部门，在各级党委、政府的领导下，在组织、人事和老干部工作部门的指导下，为维护企业离休干部的合法权益，保障他们的基本生活，做了一些应该做的工作。特别是去年上半年以来，省劳动厅按照省委常委〔1995〕第11次会议确定的原则，经过反复调查测算，并征求省委老干部局、省人事厅等部门的意见，提出了解决企业离休干部待遇偏低问题的具体意见，经省委常委会议和省政府常务会议讨论通过，由省政府发出了38号文件，决定从1995年7月1日起，按照参加革命工作时期和原职务级别，给企业离休干部每月增加100元至300元的生活补贴。这样就保证了企业离休干部待遇与机关事业单位同时期同职务离休干部待遇基本拉平，受到了广大企业离休干部的拥护。

去年10月份以来，我们厅针对机关事业单位离休干部增加待遇以后，使得企业离休干部待遇又拉下一块的新情况，及时组织各地劳动行政部门进行调查测算，通过对大量数据的综合分析和对诸多方案的选择，经我厅党组讨论以后，向省政府提出了通过增加基本养老金的办法，进一步做好企业离休人员与机关事业单位离休人员的待遇平衡工作的建议。5月4日，云坤省

长对我厅的报告作出批示：“原则同意，再和社保公司沟通一下。”按照省长的要求，我厅即与省社保公司及省财政厅多次沟通，并由省政府马季春副秘书长最终协调，形成了贯彻实施的一致意见，经敏学副省长签批，报云坤省长签发。省政府办公厅于今年8月8日发出了《关于企业职工增加生活补贴、离退休人员增加基本养老金和生活补贴的通知》（吉政办发〔1996〕32号），其中对企业离休干部待遇问题，制定了三条政策：

第一条政策是，为了做好企业离休干部与国家机关、事业单位离休干部待遇的平衡工作，给企业离休干部增加基本离休金，其标准是：

（1）正厅级（或相当于正厅级）离休干部，红军时期参加革命工作的每月增加240元，抗日战争时期参加革命工作的每月增加220元，解放战争时期参加革命工作的每月增加200元。

（2）副厅级（或相当于副厅级）离休干部，红军时期参加革命工作的每月增加200元，抗日战争时期参加革命工作的每月增加180元，解放战争时期参加革命工作的每月增加160元。

（3）正处级（或相当于正处级）离休干部，抗日战争时期参加革命工作的每月增加150元，解放战争时期参加革命工作的每月增加140元。

（4）副处级（或相当于副处级）离休干部，抗日战争时期参加革命工作的每月增加130元，解放战争时期参加革命工作的每月增加120元。

（5）正科级及其以下的离休干部每月增加100元。

第二条政策是，在增加基本离休金的基础上，再给企业离休干部每人每月增加生活补贴50元。

第三条政策是，上述增加基本养老金和生活补贴的时间，从今年5月1日起执行。所需费用暂由企业支付，一个年度之后纳入社会统筹支付。这次增加完基本养老金和生活补贴以后，对企业离休干部调整待遇的办法，比照机关、事业单位离休干部调整待遇的办法处理。

《关于企业职工增加生活补贴、离退休人员增加基本养老金和生活补贴的通知》的出台，是省委、省政府高度重视和特殊关怀企业离休干部的具体体现，也是我省进一步解决企业离休干部基本生活保障问题采取的重要政策和措施，确保了离休干部待遇与在职人员待遇同步增长。特别是文件规定了今后企业离休干部待遇调整，比照国家机关、事业单位离休干部待遇调整办法处理，不仅可以免除企业离休干部在老有所养问题上的后顾之忧，有效地保障“特殊群体”的基本生活，而且将改变企业离休干部待遇调整工作的被动局面。这次给企业离退休人员增加基本养老金和生活补贴，一次性增加地

金额比较多，特别是对离休干部的养老待遇问题，解决得比较好，力度也比较大。要把这件事办好，把增加的养老金和补贴全部落实到位、兑现到人，还需要各方面下很大的工夫。

各级劳动行政部门一定要在党委、政府的领导下，认真贯彻落实好省委常委会议纪要（〔1996〕第22次）和这次全省老干部工作会议精神，坚持不懈地做好企业离休干部的生活保障工作。当务之急，就是要抓紧组织落实好省政府《关于企业职工增加生活补贴、离退休人员增加基本养老金和生活补贴的通知》，省劳动厅已就此问题专门发出通知，提出了贯彻落实的具体意见和要求。其中强调，企业在给在职职工和离休、退休人员增加待遇工作中，在所需费用未纳入社会统筹之前，确实遇到资金困难时，也应千方百计优先保证离休干部待遇的兑现。劳动部门要及时、认真地做好办理待遇审批工作，要帮助企业解决兑现工作中的困难和问题，并依据《劳动法》，对各地的贯彻落实情况，进行监督检查。同时，还要抓好两方面工作。一方面是根据省委常委会议纪要和省政府《通知》要求，研究提出如何使企业离休干部收入与企业效益脱钩，比照国家机关、事业单位调整离休干部待遇的办法，及时调整企业离休干部待遇的具体操作方案，报省委、省政府批准后执行。另一方面是研究如何尽快建立起包括政策保障、基金保障和管理保障等内容的对企业离休干部实施特殊保障的机制，使以养老保险、医疗保险为重点的基本生活保障工作经常化、制度化。

总之，我们各级劳动行政部门要心想老干部、情系老干部，为老干部办实事，为老干部服务好。

认真做好社会保险各项工作

(1996年9月4日)

这次全省企业社会保险工作座谈会，是经厅党组批准召开的。会议的中心任务是，传达贯彻全国劳动厅局长座谈会、省委常委会议和全州市州劳动局长会议的有关精神，紧密结合实际，研究讨论如何全面完成今年乃至今后一个时期社会保险工作任务的问题。下面，我讲三个问题：

一、前8个月工作的简要回顾

(一) 各级劳动部门把切实保障离退休人员基本生活、维护社会稳定作为重点工作紧抓不放，取得了阶段性成果

1. 省厅及时承办并转发了国务院办公厅、劳动部和财政部的《关于确保企业离退休人员过好春节的通知》、《关于做好企业离退休人员生活保障工作的通知》等文件，结合实际提出了贯彻落实意见，对于督促有关部门、单位和企业认真做好离退休人员的生活保障工作，起到了积极作用。

2. 针对部分离退休人员反映离退休待遇偏低的突出问题，通过上下配合共同进行调查研究和反复测算，省劳动厅提出了给离退休人员增加基本养老金和生活补贴的资金来源等问题，进行多次沟通和协调。目前，省政府已发出通知，决定给企业离退休人员普遍每月增加50元生活补贴。同时，再给离退休干部按参加革命工作时期和原职务级别，每人每月增加100-240元基本养老金；再给建国前参加革命工作的退休人员每人每月增加160元基本养老金。同时还对有关问题作出了明确规定。

(二) 各级劳动部门竭诚为企业和职工服务，及时为广大离退休人员办理了增加待遇的手续

去年省里为解决企业离休干部待遇偏低问题，对离退休人员基本养老金进行定期调整和增加三项津贴，连续下发了5个关于给企业离退休人员增加待遇的文件。各级劳动行政部门为了尽快贯彻落实好这些文件，保证离退休人员及时获得待遇，克服了任务重、人员少的困难，集中时间，集中人力，深入企业，现场办公，较好地完成了审批任务。据初步统计，全省共审批离退休人员待遇80多万人次。其中，省本级审批离退休待遇3.1万人次。

(三) 推动和指导城镇企业职工养老保险制度改革按照《实施方案》确定的目标健康发展

自去年7月1日开始,《吉林省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案》正式实施一年多来,运行正常也比较平稳。这种状况,一方面说明改革实施方案中的政策,制定得科学合理,贯彻落实后没有引起大的波动。全省按新制度和新办法,为近3万名企业职工办理了退休手续。另一方面也说明改革进展得不那么快,社会上的正面反响也就不那么大。特别是建立个人账户工作,由于主要靠手工劳动,所以进展情况与人们的预想存在很大差距。据了解,到目前为止,全省国有企业职工的建账、记账工作还没有全部完成,非国有企业职工的建账、记账工作基本上没有铺开。

为了制定与《吉林省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案》相配套的有关政策,省厅及时转发了劳动部《关于建立企业补充养老保险制度的意见》以及《关于企业职工基本养老金转移问题的通知》等文件,并结合我省实际情况,提出了贯彻落实的具体意见。

(四) 企业职工的医疗、工伤和生育等项保险制度改革工作,都有不同程度的进展

今年四月,国务院在江苏镇江召开了全国职工医疗保障制度改革扩大试点工作会议。会后,我省参加会议的吉林、白山两市积极行动,把贯彻落实国务院会议精神,加快职工医疗保障制度改革步伐,作为一件大事来抓,组织专门力量制订改革方案,已经有了实质性的进展。今年初,长春市劳动局把深化工伤保险制度改革列入重要工作日程,经反复调查研究,多次讨论协调,已经形成了《长春市企业职工工伤保险制度改革方案》,准备上报市政府。全省生育保险制度改革工作,在《中国妇女发展纲要(1995-2000)》的指导下,在劳动部颁发的《企业职工生育保险试行办法》的指导下,取得了可喜进展。为了指导改革工作,省厅今年又编辑了23万多字的《企业职工社会保险制度改革学习材料》(四、五)两册印发全省各地。

(五) 站在维护企业和职工合法权益的高度,认真开展劳动鉴定工作

各级劳动鉴定委员会和劳动行政部门认真履行职责,依据《职工工伤与职业病致残程度鉴定标准》,按照劳动鉴定工作程序,依靠劳动鉴定专家,及时对因工(公)负伤、患职业病或非因工(公)负伤职工进行了劳动鉴定或鉴定复查工作。今年以来共鉴定或复查1万多人次。其中,省本级组织劳动鉴定253人次。

回顾前8个月,全省企业职工社会保险工作取得了一些成绩,但也存在

不少问题。主要是：从全省情况看，贯彻落实《吉林省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案》的进度比较慢，建立基本养老保险个人账户的社会效应尚未显现出来。在离退休人员待遇审批、兑现工作中，还存在随意解释政策、自行规定标准、故意拖延支付等问题。各项保险制度改革的进展情况不平衡。医疗保险制度改革停留在“大病统筹”阶段，有些县（市）连“大病统筹”都没搞，更谈不上按照统账结合模式建立社会医疗保险基金了。虽然大部分市、县开展了工伤保险制度改革，建立起了社会工伤保险基金，但是也存在着基金结余过多，企业负担较重、与职业康复、安全生产联系不紧密的问题。生育保险制度改革起步较晚，存在着统筹项目少、支付标准低、办法不规范的问题。我省新建立起来的社会保障管理体制在运行初期，不同程度地存在着职责不清、关系不顺、扯皮较多、效率低下的问题。各级劳动行政部门依据《劳动法》主管本行政区域内企业职工各项社会保险工作的主体地位有时受到冲击。所有这些问题都需要进一步研究解决。

二、今后一个时期主要工作任务

根据刚刚结束的全国劳动厅局长座谈会议精神，按照胡厅长在全省市、州劳动局长会议上的讲话要求，对今后的一个时期全省企业职工社会保险重点工作问题，讲几点意见。

（一）当务之急是抓紧贯彻落实好省政府出台的有关提高待遇的政策

去年以来，省政府连续出台了一系列提高企业离退休人员待遇的政策文件，这是省委、省政府高度重视和特殊关怀企业离退休人员的重要决策和具体体现，是各级劳动行政部门会同有关部门调查测算、协调配合的结果。它标志着我省保障企业离退休人员基本生活的工作进入了一个扎实深入的新阶段。

当时，我厅向省政府提出的解决离退休人员待遇的建议，有四个突出特点：第一，确保离退休人员待遇与在职人员待遇同步增长；第二，把普遍增加待遇与解决离休金偏低问题结合起来；第三，适时解决了建国前参加革命工作的退休人员待遇政策不连续的问题；第四，大胆地提出了企业离休干部待遇调整办法比照国家机关、事业单位离休干部待遇调整办法处理的意见，这不仅可以免除企业离休干部在老有所养问题上的后顾之忧，有效地保障“特殊群体”的基本生活，而且将改变企业离休干部待遇调整工作的被动局面。

给企业离退休人员增加基本养老金和生活补贴，一次性增加的金额比较多，特别是对离休干部和建国前退休人员待遇问题，解决得比较好，力度也