

四川省劳动和社会保障厅 四川省劳动和社会保障科学研究所

新时期劳动保障 实践与探索

*XINSHIQI LAODONG BAOZHANG
SHIJIAN YU TANSUO*

主编 张成明



西南财经大学出版社

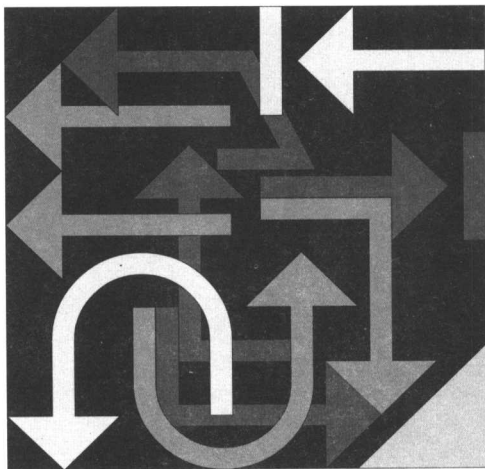
四川省劳动和社会保障厅 四川省劳动和社会保障科学研究所

新时期劳动保障 实践与探索

**XINSHIQI LAODONG BAOZHANG
SHIJIAN YU TANSUO**

主编 张成明

副主编：陈璞 张格民 张列加 王志军 刘家强



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期劳动保障实践与探索/张成明主编. —成都:西南财经大学出版社, 2006.11

ISBN 7-81088-634-7

I. 新... II. 张... III. 劳动就业—社会保障—四川省—文集
IV. D669.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 124662 号

新时期劳动保障实践与探索

主编 张成明

责任编辑:叶茜 王正好

封面设计:穆志坚

责任印制:杨斌

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	170mm×230mm
印 张:	26.5
字 数:	400 千字
版 次:	2006 年 11 月第 1 版
印 次:	2006 年 11 月第 1 次印刷
印 数:	1—3000 册
书 号:	ISBN 7-81088-634-7/F·535
定 价:	40.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

2. 版权所有,翻印必究。

序 言

劳动保障关乎国运，惠及子孙。改革开放以来，特别是党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标之后，劳动保障工作在经济社会发展中的地位越来越重要，社会各界广泛关注，劳动保障制度改革和事业发展不断取得新的突破。刚刚结束的党的十六届六中全会明确把“社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”作为构建社会主义和谐社会的重要内容，标志着劳动保障事业又进入新的发展阶段。

“十五”期间，我省各级劳动保障部门重视劳动保障政务调研和科学研究工作，为制定完善各项政策措施和推动劳动保障重点、难点、热点问题的解决进行了积极的探索。省劳动保障科学研究所发挥科研排头兵作用，组织力量对我省劳动力市场建设、职业技能培训、农村劳动力转移、社会保险制度改革和劳动关系调整等方面的若干理论与实际问题进行了研究，共完成10项省部级重点课题，取得了较好成效。其中，《四川省社会保障社会化管理服务研究》荣获劳动保障部《劳动法》十周年优秀科研成果一等奖和省第四届政务调研成果一等奖；《四川省统筹城乡就业和社会保障发展战略与对策研究》荣获省第五届政务调研成果一等奖，相关成果在省委、省政府和有关部门决策中得到了反映；特别是《坚持就业优先和健全社会保障体系研究》课题成果已被我省“十一五”劳动保障专项规划采纳。省劳动保障厅机关各处室、直属单位和各市（州）劳动保障部门从实际出发，在搞好各项业务工作的同时，加强调查研究，形成了丰富的成果，仅在《劳动与社会保障工作研究》上刊载的优秀理论文章和调研报告就达100余篇。这些成果对于开拓视野、创新思路、推动实际工作落实发挥了很好的指导作用。

“十一五”时期是我省劳动保障事业发展的关键时期。我省劳动保障

工作既面临良好的发展机遇，也要应对严峻挑战。劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、素质不相适应之间的矛盾十分突出，做实养老保险个人账户、解决困难群体医疗保障和农民工社会保障等问题非常迫切，劳动关系协调、劳动争议处理和维护劳动者合法权益的任务更为繁重，劳动保障决策的科学化和民主化水平与事业发展的要求还存在较大差距。这些都迫切需要包括劳动保障科研工作者、从事实际工作的同志以及社会各方面的力量共同参与研究和解决，从而增强工作的创造性和预见性，不断提高科学决策水平，推动劳动保障工作发展。

为更好地交流我省劳动保障政务调研和课题研究成果，进一步形成劳动保障政务调研和科学研究的浓厚氛围，充分发挥科研成果对决策的支持作用，值此全省劳动保障科研工作座谈会召开之际，我们组织编印了《新时期劳动保障实践与探索》一书。该书汇集了我省劳动保障系统政务调研和课题研究方面的最新成果，既是对近几年劳动保障实践经验的总结，也是对劳动保障若干理论的探索、思考和研究。该书从一个侧面反映了我省劳动保障制度改革的进程和取得的显著成就，其中不少观点、思路和对策措施对当前和今后一段时间的劳动保障工作具有一定的指导意义。希望全省劳动保障系统、有关方面和社会各界的同志们，站在新起点，把握劳动保障工作的新形势和新任务，以科学发展观为统领，不断总结新经验、研究新情况、提出新思路、解决新问题，为我省劳动保障事业持续健康发展，为全面建设小康社会、构建和谐四川做出更大的贡献。

四川省劳动和社会保障厅厅长



2006年10月

目 录

领导论文篇

劳动保障与和谐社会	张成明 (3)
四川省就业服务信息化建设的现状与发展展望	陈 璞 (10)
四川省劳动保障系统贯彻《信访条例》情况的调查与思考	张格民 (23)
关于医疗保险利用基层医疗服务的研究	张列加 (32)
实施“一二三四”工程 奋力推进我省社会保险事业新跨越	王志军 (38)
西部地区就业基本态势与对策研究	刘家强 (43)

科研成果篇

坚持就业优先与健全社会保障体系研究	四川省劳动和社会保障厅课题组 (53)
四川省劳动保障事业城乡协调发展战略与对策研究	四川省劳动和社会保障厅课题组 (98)

调研成果篇

当前工伤认定行政复议面临的主要问题及对策建议	四川省劳动和社会保障厅法制处 (147)
我省十一五期间就业和社会保障面临的问题及对策研究	四川省劳动和社会保障厅规划财务处 (158)
四川省职业技能培训存在的主要问题与解决途径探讨	四川省劳动和社会保障厅培训就业处 (166)

关于我省劳动合同制度执行情况的调研报告	
..... 四川省劳动和社会保障厅劳动工资处	(172)
我省劳动仲裁机构实体化建设研究	
..... 四川省劳动和社会保障厅劳动争议仲裁处	(178)
我省劳动保障监察工作现状及对策	
..... 四川省劳动和社会保障厅劳动监察处	(192)
农民工养老保险办法初探	
..... 四川省劳动和社会保障厅养老保险处	(202)
关于加强我省失业调控的基本思路和对策措施	
..... 四川省劳动和社会保障厅失业保险处	(205)
全国破产改制企业退休人员医疗保障情况的调查报告	
..... 四川省劳动和社会保障厅医疗保险处	(211)
我省社会保险反欺诈工作情况和存在的主要问题	
..... 四川省劳动和社会保障厅基金监督处	(216)
关于再就业扶持政策贯彻落实情况的调查报告	
..... 四川省就业服务管理局	(223)
完善养老保险省级统筹 建立保发放长效机制	
..... 四川省职工社会保险事业管理局	(228)
四川省省级基本医疗保险缴费和医疗费用控制政策措施的调研报告	
..... 四川省医疗保险管理中心	(233)
关于四川省机关事业单位基本养老保险制度改革试点情况的调查报告	
..... 四川省机关事业单位社会保险基金管理中心	(239)
四川省高技能人才队伍建设的现状及对策	
..... 四川省职业技能鉴定指导中心	(244)
我省金保工程建设应解决的主要问题及对策措施	
..... 四川省劳动和社会保障厅信息中心	(259)
我省省级机关事业单位遵守劳动保障法律法规情况及对策建议	
..... 四川省劳动保障监察总队	(265)
成都市社会保障能力居全国第五位的分析报告	
..... 成都市劳动和社会保障局	(272)

就业的城乡、区域内外和市场统筹	自贡市就业服务管理局 (288)
扩大社会保险覆盖面的难点及对策	泸州市社会保险事业管理局 (305)
发展壮大德阳技术工人队伍对策研究	德阳市劳动和社会保障局 (311)
提高养老保险统筹层次 增强基金调控保障能力	德阳市劳动和社会保障局 (317)
基本养老保险个人账户转移管理中的难点与对策	广元市社会保险事业管理局 (322)
遂宁市就业再就业工作现状、存在的问题及对策	遂宁市劳动和社会保障局 (329)
强化五个监督 确保基金安全	乐山市劳动和社会保障局 (339)
南充市开发就业岗位调查报告	南充市就业服务管理局 (344)
继续实施积极就业政策 让更多的人实现就业	宜宾市劳动和社会保障局 (351)
关于困难群体社会保障问题的思考	广安市劳动和社会保障局 (356)
达州市社会保障体系建设现状及对策	达州市劳动和社会保障局 (361)
建立完善三级劳动争议仲裁体系 促进和谐劳动关系构建	巴中市劳动和社会保障局 (367)
雅安劳动保障事业发展情况简析	雅安市劳动和社会保障局 (373)
关于眉山市开展农村社会保障工作的调研报告	眉山市劳动和社会保障局 (383)
阿坝州就业和职业培训工作存在的问题及对策建议	阿坝州劳动和社会保障局 (392)
建立和完善甘孜州社会保障体系研究	甘孜州劳动和社会保障局 (398)

领导论文篇

劳动保障与和谐社会

四川省劳动和社会保障厅厅长 张成明

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出，“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”。中央 2005 年经济工作会议提出，今年经济工作的一大重点就是“坚持以人为本，努力构建社会主义和谐社会”。而就业是民生之本、安国之策，社会保障是促进社会稳定的“安全网”，社会发展的“稳定器”，所以没有扩大就业的积极措施，没有完善的社会保障体系，和谐社会也就缺乏必要的物质基础。

一、劳动和社会保障在构建和谐社会中的重要意义

（一）就业是民生之本，是构建和谐社会的安国之策

就业是人生存发展的基石，是人安生立命之本。构建和谐社会，一个重要的任务就是让人民“各展其能，各得其所”。我国人口众多，是一个劳动力资源丰富的国家。目前就业状况总体趋好，但矛盾仍然十分突出。每年新增大量劳动力需要就业，压力很大；国有企业减员增效和政府机构精简、事业单位改革，有大量富余人员需要分流，需要再就业的人员不断增加。扩大就业以更好地解决民生问题，成为我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。只有扩大就业，才能增进社会生产力发展，为经济和社会的发展提供基本条件；只有扩大就业，人民才能安居乐业；只有人民安居乐业，社会才能从根本上保持稳定。也只有通过扩大就业，广大人民群众才能通过辛勤劳动获得经济收入，实现自己的物质利益，不断改善和提高物质文化生活水平，逐步实现全面建设小康社会的奋斗目标，为构建和谐社会奠定物质条件。

（二）社会保障是民生之网，是构建和谐社会的稳定器

社会保障制度是为了维护社会成员的基本生存权利，保证和促进社会稳定和经济发展，为国民提供的一整套社会保险和社会帮助计划。它能使个人风险的社会化，有效调节分配，缓解贫困，保证社会稳定、社会公正和社会团结，促进经济资源合理配置，提高经济运行效率，在全社会范围内实现最大福利的需要，是公民权利、社会进步和人的全面发展的重要方面。因此，完善社会保障制度，实际上是在为和谐社会编织一道牢靠的安全网，它有利于消除人们对未来的担心和忧虑，化解社会矛盾，扶助弱势群体，激发起全社会的创造力，增强社会的凝聚力，也是妥善处理各方面利益关系，让全体人民共享改革和建设成果的有效方式。

可以说，社会发展离不开社会保障的发展，经济社会越发展，越需要发达的社会保障事业与之相协调。伴随工业化、现代化进程产生的现代社会保障制度，已经成为调节收入分配、实现社会稳定和构建和谐社会的重要措施和标志。

（三）合理的收入分配政策是民生之源，是促进社会和谐的政策之基

现阶段收入分配存在的初次分配不合理、再分配缺乏力度与公平、第三次分配几乎没有的格局。分配关系是一种重要的利益关系，分配关系是否公平、公正和合理，将影响劳动者切身利益和维护劳动者合法权益，影响企业发展，影响社会的和谐稳定。劳动保障部门担负着国家应尽快确立合理、公平、共享的收入分配原则的责任，并按照这一原则尽快从初次分配、再分配与第三次分配三个层次上理顺整个收入分配关系。否则，收入分配差距扩大任其发展下去，贫富阶层之间的社会冲突必然显化，这不利于促进社会和谐发展。

（四）维护劳动者的合法权益，建立和维护和谐稳定的劳动关系是民生之需，是构建和谐社会的本质要求

随着我国社会主义市场经济体制不断完善，多种所有制经济迅猛发展，劳动关系日益趋向多元化、复杂化，劳资冲突日益成为社会焦点问题与新的社会矛盾。维护维护劳动者的合法权益，建立和维护和谐稳定的劳动关系是构建“和谐社会”的本质要求，是我党维护好、实现好人民群众利益之举，是维护社会稳定、巩固执政基础之策。

二、劳动保障在构建和谐社会中面临的形势和存在的主要问题

今后一个时期,随着我省社会结构的快速变动,各种社会问题和矛盾会不断增多并趋于复杂化,我省劳动保障事业的发展将面临着许多困难和问题,主要反映在:

1. 就业形势相当严峻,劳动力供求矛盾尖锐,结构性问题更加突出。未来几年,我省就业主要矛盾将集中表现在劳动力供求矛盾和结构性矛盾并存,城镇新成长劳动力就业和下岗失业人员再就业问题交织,农村富余劳动力向城市加速转移使城镇面临更大的就业压力。据省统计局研究预测,到2010年我省就业形势将更加严峻,劳动力资源将达到5891.4万人,劳动力需求总数将达到5506.1万人,劳动力资源与从业人员的缺口将进一步拉大,劳动力供大于求的矛盾仍将长期存在。随着城市化、工业化进程的加快,我省农村富余劳动力向非农产业转移的速度加快,使城镇面临更大的就业压力。与此同时,受经济结构变动、地区发展不平衡和劳动力素质等因素的影响,结构性矛盾更为突出。在城镇,部分地区、行业和社会群体的就业矛盾更加突出,军工、煤炭、冶金、森工等困难行业和企业下岗失业人员,再就业矛盾十分突出。在农村,失地农民就业矛盾突出。城乡就业政策不平等现象比较严重,进城农民工的就业环境不宽松。技能人才队伍总量不足与结构性矛盾十分突出,难以满足我省新型工业化发展的需要,技能人才培养能力还不适应我省经济社会发展的需要,技能人才队伍建设的整体功能尚未充分发挥。此外,经济形式多元化,带来就业方式的多样化,正规就业和非正规就业并存,灵活就业群体的扩大对就业、社会保险管理和劳动关系协调提出了更高要求。街道、社区劳动保障工作平台建设与就业形势发展不相适应,控制城镇登记失业率的难度将加大。

2. 社会保障支付压力越来越大,制度亟待进一步完善。当前和今后一个时期,随着经济全面改革调整,我省社会保障制度将面临人口老龄化、城镇化、就业形势多样化和经济全球化等多方面的影响。未来几年,我省社会保障体系将主要存在以下困难与问题:参保扩面难,基金支付压力越来越大;失业保险缴费义务与享受权利不对等,导致参保积极性较低,私营企业扩面困难,基金支付压力较大;医疗保险城镇混合所有制、非公经

济组织和灵活就业人员自由职业者和区县的改制企业退休人员参保率低，特殊困难群体的医疗保障难于落实；补充养老保险和补充医疗保险制度不够完善，进程缓慢；工伤、生育保险法规政策不配套，基金征缴难，覆盖面窄，参保人数少，有关具体问题不好处理；社会化管理服务发展不平衡，存在认识不到位、发展不平衡和社区管理比例偏低等问题；失地农民的社会保障问题日益突出，农民工的社会保障问题比较复杂，而且显得更加重要和紧迫；金保工程应用系统及软件不统一，信息共享程度低，网络覆盖率低，业务处理不规范、不统一，社会保险政策的不断调整造成系统的开发、维护成本高；农村社会保险政策的问题越来越突出，现行政策已与当前社会发展要求不相适应，难以发挥养老的作用。

3. 劳动关系更加复杂，协调劳动关系难度增大。未来几年，我省经济和社会结构仍然处于较大变动时期，各种社会矛盾相互交织。随着国有企业改革的深入和多种所有制经济的发展，劳动关系双方利益越来越明晰化，双方的主体意识越来越强化，市场化的劳动关系将更加占据主导地位。经济结构调整将对就业结构产生重大影响，就业供求矛盾尖锐的局面短期内难以根本扭转，就业形式多样化、复杂化，灵活就业保持快速增长的势头，劳动力流动频率加快，劳动关系将更趋复杂、多变。在国有企业改革和调整中，一些深层次矛盾将逐步显现，国有企业遗留的劳动关系问题突出。另外，工资分配关系不合理、分配秩序不规范的矛盾仍较突出，少数用人单位安排劳动者超时加班，拖欠和克扣劳动者工资等侵害劳动者合法权益现象依然存在，劳动争议继续呈大幅度上升趋势，劳动争议预防处理工作仍将面临较大压力。

三、明确目标任务，夯实劳动保障工作，为构建和谐社会打牢基石

劳动保障工作与人民群众的切身利益息息相关，是构建和谐社会的基石。扩大就业是实现劳动者各尽所能的根本途径，健全的社会保障制度是人民各得其所的重要保证，稳定的劳动关系是和谐社会的重要标志。劳动保障工作的好坏，直接影响到人民群众安居乐业，直接关系到能否实现社会公平正义，保持社会安定团结。做好社会保障工作将是构建和谐社会的重要内容和本质要求。

因此，劳动保障工作在构建社会主义和谐社会中应以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党的十六大确立的全面建设小康社会的奋斗目标为方向，以全面协调可持续发展为主线，以能力建设为支撑，坚持以人为本，统筹城乡，完善制度，稳定政策，强化基础，提高能力，着力改善社会弱势群体的就业和社会保障环境。

第一，构建和谐社会，我们首先应扩大促进就业，加强职业培训，建立促进就业的长效机制。继续把促进就业摆在国民经济和社会发展更加突出位置 and 发展的优先目标，扩大就业门路，提高就业质量；全面提高劳动者的素质和就业能力，改善社会创业环境，逐步实现从人口大国到人力资源强国的转变；适应完善社会主义市场经济体制和城乡统筹发展的要求，改革就业制度，完善就业服务，基本实现城乡劳动者平等就业和自由流动，初步形成城乡统一的劳动力市场。加强高技能人才培养，扩展职业培训规模，全面推行职业资格证书制度。逐步建立起规模宏大、技能优良、专业齐全、梯次合理的技能人才队伍，并形成面向市场、运行有序、管理高效、覆盖城乡的职业培训和技能人才评价的制度框架、政策体系。

第二，构建和谐社会，我们应逐步完善涵盖弱势群体的社会保障体系。按照构建和谐社会的要求，努力完善社会保障体系，在继续巩固两个确保、做好三条保障线衔接的基础上，不断完善社会保险接续办法，搞好社会保险服务，以非公有制经济组织、灵活就业人员和农民工及被征地农民为重点，不断扩大社会保险覆盖面，逐步做实个人账户工作。养老保险要着力解决下岗失业人员接续关系的问题，积极推进建立企业年金制度，启动年金规范运营管理，建立多层次的社会保障体系；失业保险要进一步加强失业人员动态管理，将符合条件的失地无业农民都纳入失业保险范围，及时足额发放失业保险金，积极提供有效的再就业服务；医疗保险要着力解决困难企业职工和关闭破产企业退休人员的基本医疗保障问题，关键是明确资金来源；工伤保险要加大工作力度，积极推进重点行业和企业参保，保证政策得到有效贯彻落实。全面完成养老、失业、医疗、工伤和生育保险参保职工人数的目标任务，使更多的人民群众享有基本社会保障。探索机关事业单位养老保险制度改革，并根据国家关于改革机关事业单位养老保险制度的统一部署，研究制定我省机关事业单位养老保险制度

改革的贯彻意见。指导各地搞好失地农民的养老保险工作，研究解决农民工养老保险问题，以农村城镇化进程较快的地区和农民工为重点，稳步推进农村社会养老保险工作。积极研究进城务工农民参加医疗保险的意见，探索解决农转非人员、失地无业农民逐步纳入医疗保障的办法。

第三，构建和谐社会，我们将按照公平与效益的原则，继续深化企业工资收入分配宏观调控，进一步加强企业工资收入分配宏观调控体系建设。构建社会主义和谐社会，是一项长期的系统工程，需要全社会方方面面的共同努力。我们认为，当前重要的是从收入制度层面着手，切实抓好各项制度建设，推动构建和谐社会。分配关系是一种重要的利益关系，分配关系是否公平、公正和合理，将影响劳动者的切身利益和维护他们的合法权益，影响企业发展，影响社会的和谐稳定；劳动保障部门担负着宏观调控企业工资收入分配的职责，应当按照构建社会主义和谐社会的目标要求，一要进一步转变职能，完善社会管理和公共服务职能，健全企业工资收入分配宏观调控体系，不断加强对全社会各类企业工资收入分配的调节、指导和服务，促进企业工资收入分配合理规范，提高效率；二要继续推进企业内部分配制度改革，加快建立健全重实绩、重贡献的分配激励机制，积极发挥工资的杠杆作用，促进企业良性发展；三要加快制度建设，落实办法措施，切实维护广大职工的合法报酬权益，促进企业和社会的稳定；四要配合有关部门完善以个人所得税为主的居民收入税收调节制度，加强税收征管，发挥税收调节收入分配的作用。

第四，构建和谐社会，我们将加强劳动关系协调和劳动保障监察力度，努力维护劳动者合法权益。加强劳动关系协调，更加注重劳动者与用人单位之间的利益关系平衡，也是构建和谐社会不可缺少的重要内容。因此，我们要在协调关系、缓解矛盾上下功夫，在维护劳动者合法权益上用力气。一要会同建设、工会等部门和组织，进一步做好解决拖欠职工，特别是农民工工资工作；二要继续采取有效措施，狠抓已出台的各项制度政策措施的落实，在全省普遍建立有关工资支付欠薪报告、重点监控、保证金、担保金、诚信评价、公开曝光等制度和办法，确保长效治理机制的尽快建立和有效施行；三要继续深入宣传有关工资支付的法律法规和政策，落实清欠计划和措施，加大劳动保障监察执法力度，依法严厉查处拖欠职

工、特别是农民工工资的行为；四要进一步健全矛盾纠纷排查调处机制，加大对违法案件的查处力度和劳动争议调解力度，完善信访工作责任制，及时妥善地处理群众反映的问题，维护劳动者的合法权益。通过以上工作，保障职工、特别是农民工在付出社会劳动后依法取得合理的劳动报酬，促进职工和农民收入不断提高，使社会安定有序。

第五，构建和谐社会，我们将以提高“四个能力”为重点，全面推进社会保障系统能力建设。为了适应现代社会形势对劳动保障工作的新要求，劳动保障系统提出了要不断提高谋划长远、狠抓落实、依法行政、廉洁自律“四个”能力建设，积极推动全面形成市场导向的就业机制、和谐稳定的劳动关系、“一外三化”的社会保障体系，全力推进社会保障事业的全面持续协调健康发展，切实把最广大人民的根本利益维护好、实现好、发展好，努力消除社会保障工作中影响社会和谐的各种因素，促进社会保障事业全面协调可持续发展，力争实现人民群众业有所就、老有所养、病有所医、困有所助，为构建社会主义和谐社会打下牢固的基石。