

人力资源和社会保障 公共服务均等化

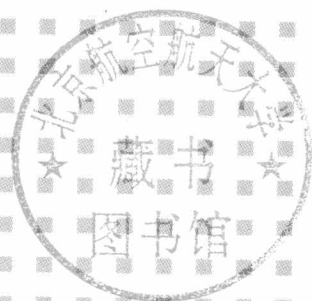
- 胡晓义 深入贯彻落实《社会保险法》 加快建立完善覆盖城乡居民的社会保障体系
- 信长星 关于公共就业服务的几个问题
- 刘宇南 建立健全我国基本公共服务制度体系的思路与政策
- 李保国 健全人力资源社会保障公共服务体系对策思路
- 孙建立 贯彻实施人才发展规划 推进政府人才工作发展
- 毕雪融 推进统一规范灵活的人力资源市场建设
- 魏 加强职业能力建设工作 为就业和经济社会发展服务
- 唐霁松 社会保险管理服务的若干问题
- 何文炯 劳动就业、社会保障与基本公共服务均等化
- 莫 荣 国外公共就业服务均等化的做法和经验

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

013044037

F249.21
78



人力资源和社会保障 公共服务均等化



北航

C1647086



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

人力资源和社会保障大讲堂：人力资源和社会保障公共服务均等化/胡晓义等著. —北京：中国劳动社会保障出版社，2013

ISBN 978-7-5167-0354-0

I. ①人… II. ①胡… III. ①人力资源管理-中国-文集②社会保障-中国-文集
IV. ①F249.21-53②D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 074662 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14 印张 1 插页 176 千字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价：36.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者重奖。

举报电话：(010) 64954652

人力资源和社会保障大讲堂

编审委员会

主 任 张梦欣 王志明
副 主 任 赵树国 张立新
委 员 曾令萍 吴春星 仲艳平 崔 尧
 陈晓丽

本期策划 张立新

目 录

Contents

胡晓义

人力资源和社会保障部
副部长

深入贯彻落实《社会保险法》 加快建立 完善覆盖城乡居民的社会保障体系 /1

- 一、《社会保险法》的立法背景、简要过
程和重要意义 /1
- 二、《社会保险法》的立法原则 /5
- 三、《社会保险法》的基本内容 /6
- 四、以认真贯彻落实《社会保险法》为契
机，推进社会保障事业全面协调可持
续发展 /10

信长星

人力资源和社会保障部
副部长

关于公共就业服务的几个问题 /14

- 一、就业服务与公共就业服务概述 /14
- 二、公共就业服务的发展 /22
- 三、公共就业服务面临的形势和存在的
主要问题 /36
- 四、下一步发展思路 /40

刘宇南

国家发展和改革委员会
社会发展司副司长

建立健全我国基本公共服务制度体系的 思路与政策 /51

- 一、《规划》编制的背景和意义 /51
- 二、《规划》中有关概念的理解和把握 /53
- 三、国际国内实践及经验借鉴 /58
- 四、《规划》的主要内容 /69

李保国

人力资源和社会保障部
规划财务司司长

健全人力资源社会保障公共服务体系对 策思路 /74

- 一、人力资源社会保障公共服务体系建设现状 /75
- 二、人力资源社会保障事业发展的现实需求 /78
- 三、人力资源社会保障公共服务体系建设的有利条件 /81
- 四、人力资源社会保障公共服务体系建设的基本思路 /83

孙建立

人力资源和社会保障部
专业技术人员管理司司
长

贯彻实施人才发展规划 推进政府人才 工作发展 /91

- 一、政府人才工作面临难得的发展机遇 /91
- 二、政府人才工作发展的目标任务 /98
- 三、大力加强政府人才公共服务体系建设 /114
- 四、充分发挥政府人才综合管理部门的职能作用 /122

毕雪融

人力资源和社会保障部
人力资源市场司司长

推进统一规范灵活的人力资源市场建设 /128

- 一、人力资源市场的基本概念 /128
- 二、人力资源市场发展历程及成果 /131
- 三、全面把握新形势下中央关于人力资源市场建设的新要求、新思路 /135
- 四、统一规范灵活的人力资源市场建设的总体思路 /137

吴道槐

人力资源和社会保障部
职业能力建设司司长

加强职业能力建设工作 为就业和经济社会发展服务 /144

- 一、正确认识职业能力建设工作在经济社会发展中的地位 and 作用 /145
- 二、近年来职业能力建设工作取得的成果和基本经验 /146
- 三、贯彻落实党的十八大精神，努力推进职业能力建设工作新发展 /150

唐霁松

人力资源和社会保障部
社会保险事业管理中心
主任

社会保险管理服务的若干问题 /158

- 一、关于新形势下经办工作面临的挑战 /158
- 二、“十二五”规划中经办机构的任务 /161
- 三、几个社会热点问题 /164
- 四、社保经办中的重点工作 /167

何文炯

浙江大学社会科学研究院
副院长，浙江大学风险管
理与劳动保障研究所所长

劳动就业、社会保障与基本公共服务均 等化 /177

- 一、改革探索：加强了劳动就业和社会保
障基本公共服务 /177
- 二、制度缺陷：影响着劳动就业和社会保
障公共服务绩效 /182
- 三、深化改革：促进了劳动就业和社会保
障公共服务均等化 /186

莫 荣

人力资源和社会保障部
国际劳动保障研究所所
长

国外公共就业服务均等化的做法和经验 /193

- 一、公共就业服务的概念和国际标准
/193
- 二、公共就业服务在工业化国家中的发展
演变 /199
- 三、公共就业服务的目标及职能 /201
- 四、公共就业服务发展中的主要趋势及创
新 /202
- 五、公共就业服务均等化的相关经验
/209

深入贯彻落实《社会保险法》 加快建立完善覆盖城乡居民的 社会保障体系

胡晓义*

2010年10月28日，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》），胡锦涛主席以第35号主席令公布，2011年7月1日起正式施行。这是我国社会保障发展史上具有里程碑意义的大事，是加快建立完善覆盖城乡居民的社会保障体系的又一强大推动力。下面，我对《社会保险法》的立法精神、主要内容以及贯彻实施问题向大家做一介绍。

一、《社会保险法》的立法背景、简要过程和重要意义

《社会保险法》的诞生走过了近17年的路程。这期间，党的执政

* 人力资源和社会保障部副部长。

理念、我国社会经济结构、社会保障制度本身、广大人民群众的需求，都发生了重大发展变化。总体来看，构成本法重大而直接的立法背景可以概括为四个方面。

第一，党中央、全国人大、国务院高度重视社会保障体系建设，这是社会保险立法的政治基础。1993年，党中央第一次在党的决定中确定了社会保障体系建设的目标、原则和主要任务；同年开始研究起草《社会保险法》。党的十六大之后，随着以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观的提出和落实，社会保障体系建设由经济体制改革的配套措施演进为保障、改善民生的重要内容和全面建设小康社会的重要目标。党的十七大提出加快建立覆盖城乡居民社会保障体系的目标和要求，进一步明确了我国社会保障制度建设的方向，也为社会保险立法确定了基本原则。第八届至第十一届全国人大常委会都将《社会保险法》纳入立法规划，把《社会保险法》作为我国社会主义市场经济体制法律体系的支架法律，组织开展了大量调研论证工作。国务院连续推出改革和发展社会保障制度的重大举措，着力保障和改善民生。

第二，改革开放30多年来，我国经济建设取得了举世瞩目的伟大成就，综合国力极大增强，这是社会保险立法的经济基础。2011年，我国国内生产总值47万亿元，财政收入超过10万亿元；城镇五项社会保险基金总收入2.4万亿元，累计结余积累2.9万亿元。此外，还有7800多亿元全国社会保障基金战略储备。有了这样日渐雄厚的物质基础保障，我们才有可能在立法中提出更高、更长远、更鼓舞人心的目标。

第三，我国社会发展进入新的阶段，人均GDP超过5000美元，进入中低收入国家行列，人民生活水平显著提高，广大人民群众对分享社会经济发展成果、实现社会公平正义有了更高的期盼，这是社会保险立法的社会基础。《社会保险法（草案）》公开征求意见期间，社会各界给予了高度关注，共收集到各类意见7.1万多条，赞同的意见

占绝大多数比例，反映了社会保险立法的必要性、时机和基本精神与人民群众的需求是一致的。

第四，社会保险制度经过近 20 年的改革和探索，取得了丰富的经验，为社会保险立法提供了实践基础。主要包括：初步建立了适应社会主义市场经济体制要求和生产力发展水平的社会保险制度和政策体系框架；社会保险覆盖范围不断扩大，越来越多的人享有了基本社会保障；保障水平有了较大幅度提高，保障和改善了广大人民群众的生活；社会保障公共服务体系初步形成，服务能力不断提升。

同时，随着社会主义市场经济体制的建立和完善以及社会保险制度改革不断深化，一些突出的矛盾和问题凸显出来，有待立法解决。比如，立法层次低，缺乏权威性；社会保险体系有缺失，制度强制力不够；社会保险制度分割，缺乏衔接；筹资渠道偏窄，难以满足社会保险制度持续发展的需要；制度运行机制不健全，管理服务能力有待提高。因此，要求制定一部社会保险法的呼声越来越高。

1993 年和 1998 年，原劳动部和原劳动保障部就根据全国人大常委会的立法规划和要求，先后两次研究起草《社会保险法（草案）》，并分别于 1995 年和 2001 年向国务院报送了草案送审稿。但由于当时社会保险制度处于急剧变革之中，有关各方对社会保险制度基本的发展方向、模式等还未形成较为统一的认识，尤其是农村居民和城镇居民的社会保险制度建设还未提上议事日程。因此，这两次报国务院审议的《社会保险法（草案）》都未能在社会各方面形成共识，也未能提请全国人大常委会审议。2006 年，原劳动保障部根据第十届全国人大常委会的立法规划和要求，将第三次组织起草的《社会保险法（草案）》报国务院。2007 年 11 月，国务院常务会议通过并提请全国人大常委会审议。全国人大常委会分别于 2007 年 12 月、2008 年 12 月、2009 年 12 月进行了三次审议，最后于 2010 年 10 月进行第四次审议并表决通过。至此，历经 17 年的“三报四审”，我国第一部《社会保险法》正式诞生了。其间，我部与国务院法制办，全国人大财经委、法

律委，全国人大常委会法工委等单位通力协作，开展了大量的立法调研工作，采取多种形式广泛听取各方面的意见，大量吸收社会保险制度改革的成功经验，借鉴国外的有效做法，对一些主要制度和重点问题进行了反复研究论证。可以说，《社会保险法》是充分发扬民主，集中各方面智慧的成果。

《社会保险法》是我国第一部社会保险制度的综合性法律，是一部着力保障和改善民生的法律，是党和政府履行“让人人享受社会保障”庄严政治承诺的法律保证。它的制定、颁布和实施重要意义体现在以下四个方面：

第一，是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大举措。党中央、国务院高度重视社会保障工作，对加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设作出了全面部署。《社会保险法》将党中央建立健全社会保障体系的重大决策和战略部署转化为根本性、稳定性的国家法律制度，必将对构建社会主义和谐社会和国家的长治久安发挥重要的保障和推动作用。

第二，为有效维护劳动者和公民的社会保险权益，使他们更好地分享社会经济发展成果提供了法制保障。《社会保险法》确立了广覆盖、可转移、可衔接的社会保险制度，有利于形成和发展统一规范的人力资源市场，适应劳动者和公民的合理流动，促进城镇化进程；进一步规范明确了劳动者和用人单位的社会保险权利义务关系，有利于促进劳动关系的和谐稳定；规定了多渠道筹资、城乡统筹、规范管理服务、强化基金监管等内容，有利于逐步提高社会保险待遇水平，使各类群体更加公平地分享社会经济发展成果。可以说，它是一部造福百姓的法，是一部彰显公平的法，是一部促进和谐的法。

第三，使我国社会保险制度发展全面进入法制化轨道。《社会保险法》规范了社会保险关系，规定了用人单位和劳动者的权利与义务，强化了政府责任，明确了社会保险行政部门和社会保险经办机构的职责，确定了社会保险相关各方的法律责任，使社会保险制度更加稳定、

运行更加规范，从而使社会保险体系建设全面进入法制化轨道。

第四，还将有力推动整个人力资源社会保障事业的科学发展。《社会保险法》不仅对社会保险工作是极大推进，也将对整个人力资源社会保障工作产生积极而深远的影响。《社会保险法》的出台，与以前颁布实施的《劳动法》《公务员法》《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议协调仲裁法》一起构成了我国人力资源社会保障法律体系完整的顶层架构，为人力资源社会保障依法行政提供了强有力的法律支持，对推进人力资源社会保障事业在法制轨道上实现科学发展具有重要意义。

二、《社会保险法》的立法原则

《社会保险法》从草案起草到国务院审议，再到全国人大常委会多次审议修改，始终坚持了以下原则：

一是贯彻落实党中央的重大决策部署。党的十四届三中全会以来，中央对社会保障制度改革和事业发展作出了一系列重大决策部署，特别是关于广覆盖、保基本、多层次、可持续等带有根本性、管长远的基本方针，关于以人为本、公平正义、统筹城乡、基本公共服务均等化的理念，关于社会保险要独立于用人单位之外、资金来源多渠道、管理服务社会化以及加强基金管理监督的要求等，都在法律制定中得到充分体现。

二是使广大人民群众共享改革发展成果。按照党的十七大提出的到2020年全面建设小康社会、基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标，《社会保险法》确立的体系框架，把城乡各类劳动者和居民分别纳入相应的社会保险制度，努力实现制度无缺失、覆盖无遗漏、衔接无缝隙，使全体人民在养老、医疗等方面有基本保障，无后顾之忧。

三是公平与效率相结合，权利与义务相适应。《社会保险法》从我国基本国情和社会主义初级阶段的实际出发，在政府主导的社会保险

制度上，优先体现公平原则，作出适当的普惠性安排，通过增加政府公共财政投入，加大社会财富再分配力度，防止和消除两极分化，促进社会和谐；同时体现激励和引导原则，坚持权利与义务相适应，把缴费型的社会保险作为社会保障的核心制度。

四是确立框架，循序渐进。《社会保险法》全面总结我国社会保险改革发展的实践经验，借鉴世界各国社会保险的有益做法，确立了我国社会保险体系建设的总体框架、基本方针、基本原则和基本制度；同时，基于我国社会保险体系建设正处在改革发展过程中，新情况、新问题不断出现，需要继续探索和实践，《社会保险法》也保持了必要的灵活性，作出了一些弹性的或授权性的规定，为今后的制度完善和机制创新留出了空间。

三、《社会保险法》的基本内容

《社会保险法》涵盖面广、内容丰富，而且在目前社会保险实践的基础上有许多创新、发展和完善。归纳起来，主要有以下几个方面：

（一）确立了全国覆盖和统筹城乡的调整适用范围

《社会保险法》确定，在我国五项社会保险制度中，养老和医疗保险覆盖各类劳动者和全体居民，工伤、失业、生育保险覆盖全体职业人群，以法律形式确立了“广覆盖”的范围。《社会保险法》适应我国统筹城乡发展的要求，将新农保制度纳入了基本养老保险的调整范围，并预留了逐步建立和完善城镇居民社会养老保险制度的发展空间（第二十条至第二十二条）；新型农村合作医疗制度也被纳入基本医疗保险的调整范围，授权国务院规定管理办法（第二十四条）；规定进城务工的农村居民与其他职工一样依照本法参加社会保险（第九十五条）；还明确了被征地农民的社会保险问题（第九十六条）。

(二) 规定了社会保险制度的筹资渠道，特别是强化了政府在筹资方面的责任

《社会保险法》明确了用人单位、个人和政府在社会保险筹资中的责任：城镇职工社会保险基金的主要来源是社会保险缴费，其中职工基本养老保险、职工基本医疗保险和失业保险费用，由用人单位和职工共同缴纳；工伤保险和生育保险费用由用人单位缴纳，职工个人不缴费。居民社会保险基金主要由社会保险缴费和政府补贴构成，新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合；城镇居民基本医疗保险实行个人缴费和政府补贴相结合。政府在社会保险筹资中的责任主要有：县级以上人民政府对社会保险事业给予必要的经费支持（第五条），在社会保险基金出现支付不足时给予补贴（第六十五条）；国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担（第十三条）；在新型农村社会养老保险和城镇居民基本医疗保险制度中，政府对参保人员给予补贴（第二十条至第二十二条）；基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴（第十三条第二款）；国家设立全国社会保障基金，由中央财政预算拨款以及国务院批准的其他方式筹集的资金构成，用于社会保障支出的补充、调剂（第七十一条）。

(三) 扩大了参保人的各项社会保险权益

《社会保险法》在各项制度设计上，始终以保障参保人的合法权益、打造服务型政府为出发点。这方面的亮点很多，我举几个例子：一是为解决缴费不足 15 年人员的养老待遇问题，规定这些人员可以缴费至满 15 年，然后按月领取基本养老金，也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险，按照国务院规定享受相应的养老保险待遇（第十六条）。二是健全了养老保险中的遗属、残疾待遇制度。规定参加基本养老保险的个人，因病或者非因工死亡的，其遗属

可以领取丧葬补助金和抚恤金；在未达到法定退休年龄时因病或非因工致残完全丧失劳动能力的，可以领取病残津贴（第十七条）。三是将工伤保险待遇中原来由用人单位支付的“住院伙食补助费”“到统筹地区以外就医的交通食宿费”和“终止或者解除劳动合同时应当享受的一次性医疗补助金”等三项费用改由工伤保险基金支付（第三十八条）。四是为保证工伤职工得到及时救治，规定了工伤保险待遇先行支付以及追偿制度。即职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费，发生工伤事故的，由用人单位支付工伤保险待遇。用人单位不支付的，从工伤保险基金中先行支付，然后由社会保险经办机构依照本法规定追偿（第四十一条）。五是规定失业人员参加职工基本医疗保险，其应当缴纳的基本医疗保险费从失业保险基金中支付，个人不缴纳基本医疗保险费（第四十八条）。六是规定参保职工未就业配偶按照国家规定享受生育医疗费用待遇（第五十四条）。

（四）明确社会保险行政管理体制，提高了社会保险费征收的强制性

一是明确社会保险行政管理体制，规定国务院和地方各级人民政府社会保险行政部门负责社会保险管理工作，其他有关部门在各自职责范围内负责有关工作（第七条）。二是明确规定了“社会保险费实行统一征收”的方向，同时授权国务院制定实施步骤和具体办法（第五十九条）。三是赋予社会保险费征收机构必要的强制征收手段，包括查询用人单位存款账户；从用人单位存款账户直接划拨社会保险费；要求用人单位提供担保；申请人民法院扣押、查封、拍卖其价值相当于应当缴纳社会保险费的财产，以拍卖所得抵缴社会保险费（第六十三条）。

（五）强化了社会保险基金管理和监督

一是规定社会保险基金专款专用，任何组织和个人不得侵占或者