



Laodong he
shehui baozhang
tansuo

李伟民 曹阳 邢凤玉 主编

劳动和社会保障探索

辽宁大学出版社

劳动和

社会保障

探索

主 编 李伟民 曹 阳 邢凤玉

副主编 孙 晶 齐国林

辽宁大学出版社

2003.5

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动和社会保障探索/李伟民, 曹阳, 邢凤玉主编. - 沈阳: 辽宁大学出版社, 2003.5

ISBN7-5610-4491-7

I. 劳… II. ①李…②曹…③邢… III. 社会保障 - 研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 034129 号

责任编辑: 窦重山

封面设计: 邹本忠

责任校对: 合 笑

版式设计: 杨朴晶

辽 宁 大 学 出 版 社 出 版

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号

邮编: 110036

联系电话: 024-86864613

<http://www.lnupress.com.cn>

Email: mailer@lnupress.com.cn

抚顺日报社印刷厂印刷

辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 140mm × 203mm

印张: 13.375

字数: 350 千字

2003 年 5 月第 1 版

2003 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000

定价: 25.00

序

陈俊良

做好新时期的劳动和社会保障工作是贯彻江泽民同志关于“三个代表”重要思想最直接、最具体的体现,是深化改革、促进发展、维护社会稳定的重要保证,也是全面建设小康社会的重要内容。

完善的社会保障体系,是社会的稳定器、经济运行的减震器和社会公平的调节器,是社会主义市场经济的重要支柱。只有建立起独立于企事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系,才能真正实现老有所养、病有所医、失有所补、困有所助,才能确保实现全面建设小康社会的奋斗目标,才能保证国家的长治久安。

就业和再就业问题已经成为一个带有全局性影响的

重大经济和社会问题。扩大就业,促进再就业,是深化改革、促进发展、稳定社会和安邦兴国的大计。因此,做好劳动就业工作不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题。

党的十六大报告指出:“就业是民生之本。扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务,是国家实行促进就业的长期战略和政策”。“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证”。党的十六大为做好劳动就业和社会保障工作指明了方向。贯彻落实党的十六大精神,就必须按照执政为民的要求,解放思想,实事求是,与时俱进,开拓创新,千方百计扩大就业,扎扎实实做好完善社会保障体系工作,逐步使社会就业比较充分,社会保障体系比较健全,实现在本世纪头二十年全面建设小康社会的奋斗目标。

近年来,抚顺市按照国家和省的总体部署,认真组织实施完善城镇社会保障体系试点,围绕建立和完善社会保障体系以及建立新的就业机制等方面做了大量工作。目前,全市不仅初步形成了独立于企事业单位之外的社会保障体系的基本框架,人民群众的保障水平也有了很大提高,而且“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业新机制也不断完善。但是,由于受计划经济

影响较深,各种机制性、结构性矛盾十分突出,一些深层次的问题和矛盾仍然存在,需要引起方方面面的重视。例如,怎样建立促进就业的长效机制,不断拓宽就业渠道,在走新型工业化道路的同时,保证城乡充分就业;怎样建立简便易行、科学规范的制度,准确认定就业时间和劳动收入,使隐性就业显性化;如何加强劳动保障法制建设,规范劳动关系,提高全社会的社会保障意识,切实维护用人单位和劳动者的合法权益;如何强化职业技能培训,提高培训后的就业率和就业稳定性;怎样实现失业保险动态管理;如何深化医疗保险制度改革,建立既覆盖城镇全体劳动者,又能有效抵御风险,并且形成包括基本医疗保险、补充医疗保险、社会医疗救助以及商业保险等多层次的医疗保障体系等,都是需要我们从理论到实践认真研究探索的重大课题。应该说,就业问题是世界性难题,完善社会保障体系任重而道远,我们只有与时俱进,开拓创新,深入研究,不断探索,才能使劳动就业和社会保障工作由量的积累升华到质的飞跃,更好地服务于经济发展、社会进步,不断提高人民生活水平。

令人欣慰的是,抚顺市劳动和社会保障局与社会科学院的同志不辞辛苦,围绕劳动和社会保障工作的重点问题,开展了大量的调查研究,在此基础上,精心撰写了《劳动和社会保障探索》一书。尽管此书不是尽善尽美,

在理论的深度和高度上还有欠缺,但全书从“总论”、“劳动就业制度改革”、“劳动力的就业”、“劳动关系的确立及调整”、“职业技能培训”、“劳动力市场”、“劳动者合法权益的维护”、“劳动保障法制建设”、“完善养老保险制度”、“完善失业保险制度”、“医疗保险制度改革”、“社会保险基金监督”、“完善城镇社会保障体系试点”以及“离退休人员的社会化管理”等十四个方面,比较系统地阐述了劳动和社会保障工作的实践经验及解决问题的有效途径,并提出了一些很有见解的观点和具体建议,为从事劳动和社会保障工作的同志、经济工作者和理论工作者,提供了切实的、有益的参考,也为劳动和社会保障业务培训工作提供了可以借鉴的基础教材。

我衷心地希望,《劳动和社会保障探索》一书的出版,能够使广大劳动和社会保障理论研究者 and 实际工作者从中得到帮助,使劳动和社会保障工作再上一个新台阶。并借本书出版之际,向付出辛勤劳动的编著者以及在劳动和社会保障第一线工作的同志们,表示衷心的感谢!

(作者系辽宁省劳动和社会保障厅厅长)

目 录

总 论 开创劳动和社会保障工作新局面

- ◎认清新形势/3
- ◎理清新思路/10
- ◎确立新目标/17
- ◎采取新举措/19

第 1 章 劳动就业制度改革

- ◎劳动就业制度改革取得的成就/35
- ◎促进劳动力就业的渠道/43
- ◎对当前及未来就业形势的分析/52
- ◎劳动就业政策的选择/58

第 2 章 劳动力的就业

- ◎劳动就业领域的基本状况/67
- ◎劳动就业领域的主要矛盾/74
- ◎劳动就业与经济增长/78
- ◎劳动力充分就业的现实选择/84

第3章 劳动关系的确立及调整

- ◎劳动关系概述/93
- ◎劳动(合同)关系的订立/95
- ◎劳动(合同)关系的变更、解除与终止/103
- ◎调整劳动关系的法律制度/109

第4章 职业技能培训

- ◎职业技能培训的必要性/121
- ◎职业技能培训的原则与主要形式/125
- ◎职业技能培训的鉴定/136
- ◎市场经济条件下的职业技能培训/143

第5章 劳动力市场

- ◎劳动力市场的构成/151
- ◎劳动力资源的开发/158
- ◎劳动力资源的宏观管理/166
- ◎建设规范化的劳动力市场/173

第6章 劳动者合法权益的维护

- ◎劳动者应具备的条件及工作态度/183
- ◎劳动者合法权益的基本内容/189
- ◎劳动者合法权益的维护/198
- ◎女职工和未成年工的特殊劳动保护/204

第7章 劳动保障法制建设

- ◎劳动保障法制建设概述/213
- ◎劳动保障行政执法/222
- ◎劳动保障执法检查/231
- ◎劳动保障行政争议及处理/237

第8章 完善养老保险制度

- ◎养老保险概述/245
- ◎抚顺市现行养老保险制度的基本框架/253
- ◎养老保险审批制度改革公示内容/257
- ◎深化养老保险制度改革/260

第9章 完善失业保险制度

- ◎失业保险制度的特点及类型/271
- ◎下岗职工基本生活保障向失业保险并轨的意义及主要政策/279
- ◎国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨的实施步骤、操作程序及原则/288
- ◎进一步完善失业保险制度/296

第10章 医疗保险制度改革

- ◎医疗保险制度改革的目标和原则/305
- ◎抚顺市医疗保险制度改革的政策框架/311

- ◎医疗保险基金的筹集与管理/316
- ◎建立多层次医疗保障体系/324

第 11 章 社会保险基金监督

- ◎社会保险基金监督概述/333
- ◎社会保险基金投资运营及风险监管/340
- ◎社会保险基金的现场监督与非现场监督/348
- ◎法律责任及处理/355

第 12 章 完善城镇社会保障体系试点

- ◎完善城镇社会保障体系试点的目的和意义/363
- ◎完善城镇社会保障体系试点的主要内容和政策/367
- ◎完善城镇社会保障体系试点的主要原则和模式/379
- ◎完善城镇社会保障体系试点的主要做法和成果/383

第 13 章 离退休人员的社会化管理

- ◎加强社区建设/391
- ◎企业离退休人员移交社区管理/396
- ◎加快社会保障信息化建设/404

后记

416

总 论

开创劳动和社会保障工作新局面

- 认清新形势
- 理清新思路
- 确立新目标
- 采取新举措

当前,我国进入了一个深化改革、扩大开放、加速发展,全面建设小康社会的新阶段。在这种新形势下,劳动和社会保障部门面临许多新情况和新问题,只有认清新形势,理清新思路,确立新目标,采取新举措,才能开创劳动和社会保障工作的新局面。

认清新形势

形势是一种客观存在,处于不断的变化之中,不同的时代有不同的特征。党的十六大报告提出“21 世纪头 20 年对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”这是党中央站在历史和时代的高度,科学分析和准确把握国际国内形势所得出的重要论断。从国际形势看,和平与发展是当今世界的主题。世界要和平,国家要发展,社会要进步是时代的潮流。在世界多极化和经济全球化的曲折进程中,虽然存在局部紧张动荡,充满矛盾曲折,但总的发展趋势不可逆转。我国可以继续在这段时间的和平国际环境和良好的周边环境下,聚精会神搞建设,一心一意谋发展。从国内形势看,经过 20 多年的改革开放和高速发展,国内市场供求格局、经济体制环境和对外经济关系都发生重大变化,在这竞争和发展、机遇和挑战并存的形势下,我们必须认清形势,把握机遇,迎接挑战。

全面建设小康社会对劳动和社会保障工作提出更高要求

党的十六大的主题,就是全面建设小康社会,开创具有中国特色社会主义事业的新局面,要始终坚持发展是硬道理,把发展作为执政兴国的第一要务,坚持以经济建设为中心不动摇。紧密联系

劳动和社会保障工作实际,全面建设小康社会。

1. 解决农村剩余劳动力的转移问题。没有农村剩余劳动力的转移,我国实现小康社会是不可能的。因此,劳动和社会保障部门必须采取积极的政策加以引导落实。

2. 全面建设小康社会,必须加快经济发展。解放和发展生产力,优化经济结构,以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走科技含量高,经济效益好,资源消耗低,环境污染少,人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。作为劳动和社会保障部门要积极支持国有企业结构调整、重组改制和主辅分离,千方百计帮助分流和安置企业富余人员,并做好国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨工作。

3. 全面建设小康社会,必须提高国民素质。要造就数以亿计的高素质劳动者以及数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才,这就要求我们必须搞好职业教育和职业培训工作,为提高职工的素质贡献力量。

4. 全面建设小康社会,必须全面提高人民的生活水平。这是全面建设小康社会的出发点和最终落脚点。作为劳动和社会保障部门要真正做到老有所养、病有所医、生有所补、困有所助,为保障广大人民的安居乐业贡献力量。

加入 WTO 对劳动和社会保障部门 提出新的挑战

加入 WTO 对我国的影响很大,特别是劳动和社会保障部门面临着严峻挑战。

1. 就业压力增大。加入 WTO 以后,从长远看我国会增加就业,但是从短期看,将会出现更多的职工下岗失业。这是因为我国现有经济格局面临重组,结构调整力度进一步加大,结构调整中出

现的失业就会增多。另外,加入 WTO 使企业面临更加激烈的竞争,一批缺乏竞争力的企业将被迫裁员,甚至破产倒闭。加之,目前世界经济不景气,虽然我国出口有了一定的增长,但是与出口相关的行业就业机会不可能大增。加入 WTO 后,国外商品的进口将有较大增加,而这些商品又都是国外生产的,对我国商品市场的占有率提高多少,就意味着我国劳动力就业机会减少多少。特别是由于国外农副产品的进口对我国农业的冲击,如粮食、棉花等土地密集型的大宗农产品价格高、质量低、不具有国际竞争力,而国外有竞争力的粮食、棉花等农副产品将替代我国的产品。同时,受国外产品的影响,我国粮食、棉花将压低价格,如果按 30% 左右的粮食进口计算,同比减少就业机会近千万个。如棉花价格下降,不仅影响农业收入,也将影响农业人口就业。所有这些都告诉我们,加入 WTO 对我国构成了严峻的就业压力,对劳动和社会保障部门提出了新的挑战,我们必须迎接这一挑战,采取积极的就业政策,搞好劳动就业结构的调整,充分发挥劳动力资源丰富的优势,发展劳动密集型产业,缓解就业压力。

2. 转变职能刻不容缓。加入 WTO,对我国经济生活、政治生活和社会生活都将产生深刻的影响,造成强大的冲击。但是,对我国行政管理制度的影响和冲击更大更直接。因此,劳动和社会保障部门现行的管理观念、制度、体制、手段都需要进行深刻的变革。加入 WTO 面临严峻的挑战是政府如何应对,关键在于政府职能的转变,政府要按 WTO 的规则要求,实现职能转变和政府转型,由高度集权向管理分权转变,由行政命令向市场主导转变,由审批经济向监管服务转变,建立适应 WTO 需要的政府。

转变政府职能,关键是强化政府的监管职能,弱化直接管制职能,这就要加快审批制度改革,大幅度减少行政性审批,规范审批行为。要坚持依法行政,强化监督机制。要强化为企业和社会服务。作为劳动和社会保障部门,转变职能最直接的就是建立和完

善社会保障体系,为企业和社会提供服务。我国正处在向市场经济体制转变的过程中,在社会保障体系建设方面,正经历着由过去的企业福利制向保障社会化的方向转变。由于社会保障体系建设的相对滞后,对改革开放影响很大,一方面,攻坚阶段的改革要求社会保障体系建设配套,现在有些改革往往受阻于社会保障能力不足;另一方面,进一步扩大开放必须要有完善的社会保障体系与之相适应,因为市场经济的进一步发展,开放的进一步扩大,意味着社会风险的进一步增大,如果没有社会保障作为安全网,就难以消除后顾之忧,这势必会对开放与市场经济发展形成逆向效应。因此,建立和完善社会保障体系势在必行。

3. 劳动和社会保障法制建设迫在眉睫。加入 WTO 后,标明我国真正转向法治经济,我国政府启动了与 WTO 规则接轨的“立法工程”。从中央到地方的各级政府认真清理法律、法规、规章和政策措施。其中仅中央和各部委需要修改、废止的法律、行政法规 50 多件,需要停止执行的国务院文件 40 多件,需要修改或废止的部门规定和其他政策 1000 多件。作为劳动和社会保障部门也认真清理了现行的法律、法规和政策,并取得了一定的效果。在清理法规的同时,我们还要加快立法的步伐,建立适应 WTO 需要的法律、法规,从劳动和社会保障部门看,制定《劳动和社会保障法》、《社会保险法》和《劳动合同法》等基本的法律、法规已迫在眉睫。劳动和社会保障部门还要确保政令畅通,坚决纠正不顾国家利益和人民根本利益的本位主义和地方保护主义,坚决打破行政垄断、地区封锁。

4. 公务员队伍建设滞后。我国的公务员队伍素质总体上看是好的,大多数同志都能够勤勤恳恳,努力工作,基本上做到了人民群众满意。但是,加入 WTO 以后,公务员面对的是开放的中国。要和国际市场接轨,这就有一个适应新形势的问题。(1)加强学习。锻造一支学习型公务员队伍,不断提高素质,做人民满意的公