

中国妇女就业论坛

大会发言摘要

中华全国妇女联合会

中国妇女研究会

2002年12月·北京

目 录

- 1、我国就业有关情况和积极的就业政策.....刘丹华(1)
- 2、探索小额信贷模式 扶助下岗女工自主创业.....王之球(8)
- 3、男女退休年龄与性别公平的退休政策研究.....潘锦棠(13)
- 4、招聘中的机会平等与歧视.....谭 琳(18)
——一个亟需政府规制的领域
- 5、郑州地区女性非正规就业现状与对策.....程绍珍(22)
- 6、妇联组织促进妇女就业和再就业的作用.....崔 郁(26)
- 7、私营企业女工权益保护问题研究.....吕红平(30)
- 8、促进农村妇女劳动力的有序输出.....程 一(34)
- 9、第二期中国妇女社会地位调查在就业领域的主要发现及建议
.....蒋永萍(38)
- 10、女大学生就业问题与对策.....叶文振(42)
- 11、就业质量的性别比较分析.....李军峰(45)
- 12、农业专业协会与农村妇女发展.....陈 方(49)
- 13、农村劳动力市场建设与女性劳动力转移.....赵 巍(53)
- 14、加入 WTO 与女企业家发展的机遇和挑战.....史清琪(57)
- 15、我国女职工劳动保护立法建议.....石美遐(61)

我国就业有关情况和积极的就业政策

劳动和社会保障部培训就业司 刘丹华

我国是世界上人口最多的国家，劳动力供大于求的矛盾十分突出，就业问题比任何一个国家都复杂，扩大就业的任务比任何一个国家都艰巨。特别是在加入 WTO 初期，受经济全球化进程和世界经济结构调整大格局的直接影响，我国的就业问题显得尤为突出。妇女就业中存在的突出问题，正越来越引起社会的广泛关注。全国妇联召开中国妇女就业论坛，充分说明了促进妇女就业和再就业工作的迫切性和重要性。

我国政府十分重视就业和再就业工作。今年 9 月，中央国务院又召开了全国再就业工作会议，围绕解决下岗失业人员的再就业问题，研究制定了一整套力度很大的促进就业和再就业的政策措施，确立了有中国特色的积极就业政策的基本框架。

一、就业和再就业工作进展情况

1、就业规模不断扩大，就业结构有所改善

通过实施积极的财政政策、稳健的货币政策，加大基础设施建设投资力度，提高低收入居民收入水平等措施，保持一定的经济增长速度和对就业的拉动能力，1990 年至 2001 年底，我国从业人员从 6.5 亿增加到 7.3 亿，其中城镇增加 6900 万人。城镇登记失业率 2001 年底为 3.6%。第一产业从业人员占全部从业人员的比重“九五”期间首次下降到 50% 以下。第三产业、非公有制经济从业人员稳步增长，分别由 1990 年的 18.5% 和 4% 提高到 2001 年的 27.7% 和 15%。近 1.3 亿农村劳动力在乡镇企业实现就业，8000 多万人进入城市就业。

2、再就业工作取得进展，国有企业富余人员问题有所缓解

1998 年以来，国有企业下岗职工绝大多数进入再就业服务中心，领到了生活费，中心还替他们代缴了社会保险费。4 年来，全国共筹集发放生活保障资金 847 亿元，其中财政补助 400 多亿元，确保了下

岗职工的基本生活。各地还通过政策扶持、就业服务、职业培训等措施，促进下岗职工和失业人员再就业。1998 年至今年上半年，国有企业下岗职工累计达 2611 万人，其中 1726 万人通过多种渠道和方式实现了再就业。一大批国有企业职工从第二产业转到了第三产业和非公有制经济领域。国有企业职工人数从 7500 万人减少到 5000 万人，国有企业富余人员问题有所缓解。

3、劳动力市场得到培育发展，市场导向的就业机制初步形成

1998 年，中央国务院提出了按照科学化、规范化、现代化的要求建设劳动力市场的目标，并确定要通过 5 年左右的时间建立与市场经济体制相适应的就业机制。目前，全国 100 个试点城市中，职业介绍机构基本实现了网络化管理，可以及时快捷地向社会发布职业供求信息，并从去年起开始发布全国大中城市劳动力供求信息和工资指导价信息，对于促进劳动力资源合理配置和职业培训事业的发展起到了引导作用。公共就业服务体系基本形成。2001 年底，全国共有各类职业介绍机构 2.6 万个，其中公共职业介绍机构及其基层网点 1.8 万个，向社会提供包括职业介绍、职业指导、就业训练、劳动力供求信息发布、社区就业岗位开发服务等内容的公益性就业服务。4 年累计为 7200 万人次提供了就业服务，成功介绍 3900 万人次实现了就业或再就业。随着社会保障制度、住房制度、户籍制度等项改革的加快，劳动力市场发育的客观环境得到明显改善，劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业的新机制初步形成。目前，不仅新成长的劳动力主要通过市场实现就业，大批下岗失业人员、大中专毕业生和越来越多的复员退伍军人也逐步通过市场实现再就业，市场机制已经开始在劳动力资源配置中发挥基础性作用。

二、当前就业和再就业的形势

“十五”时期，我国就业形势依然十分严峻，就业和再就业工作任务非常繁重。

1、城镇新成长劳动力、农村富余劳动力、下岗失业人员“三碰头”，就业压力加大

从总量看，“十五”期间每年城乡新生劳动力将升至峰值，加上现存的城镇下岗失业人员，每年城镇需要安排就业的达到 2200-2300

万人。按经济增长速度保持在 7%左右,在现有经济结构状况下,每年新增的就业岗位 700-800 万个,年度供大于求的缺口在 1400-1500 万个左右,劳动力供大于求的矛盾十分尖锐,构成巨大的就业压力。

从城乡情况看,我国现有农村富余劳动力 1.5 亿人。今后一个时期,随着农村经济结构调整,农村劳动力向非农领域转移、向城市流动的规模将进一步扩大。在城市下岗失业人员问题相当严重的情况下,大量农村富余劳动力进城务工带来的新的就业压力,使解决就业和再就业问题的难度加大。

从失业人员和新成长劳动力情况看,城镇登记失业人员由 1998 年的 571 万人增长到今年 6 月底的 733 万人。一方面新成长劳动力仍处于高峰期,另一方面领取失业保险金的失业人员由 1998 年末的 58 万人上升到目前的 390 万人。再加上现有的企业下岗职工,新成长劳动力和失业人员矛盾相互交织,就业压力越来越大。

2、下岗失业人员再就业难成为当前社会关注的焦点问题

随着下岗职工三年协议期满出中心和国有企业改革与经济结构调整力度的进一步加大,以及一些优势企业应对国际竞争,减员力度加大,下岗失业人员再就业问题日益显现出来。不少地区出现下岗职工到期出中心难,关闭破产企业职工安置难,长期失业人员就业难的复杂局面。下岗失业人员大都文化素质不高,技能单一,再就业十分困难。如在下岗职工中,大龄人员(男性 50 岁、女性 40 岁以上)占 40%,初中以下文化程度的占 40%,初级及无技术等级的人员约占 50%。几年来,下岗职工再就业率呈下降趋势,已由 1998 年的 50%降至 2001 年的 30%。这些人中下岗 3 年以上的占 50%,失业人员中失业 1 年以上的占 50%,成为城镇特殊的困难群体。

3、结构性失业问题日益突出

当前,由于青年工人学习技术的积极性不高,下岗失业人员技术老化,中国职工队伍的整体素质比较低,高级技工严重缺乏,很不适应加快产业结构调整、提高企业竞争力和促进再就业的迫切需要。特别是加入世贸组织初期,不同地区、不同行业劳动力供求的不平衡性加剧,劳动力素质与岗位需求不适应的矛盾更加突出。一些下岗职工的就业观念还比较陈旧,多数仍希望回到原单位工作,不愿到社区服

务业等就业。由于上述种种原因，劳动力市场中“有人无事干、有事无人干”的问题十分严重。

三、实施积极的就业政策，大力促进下岗失业人员再就业

1、扩大就业的宏观经济政策

坚持扩大内需的方针，保持国民经济必要增长速度，积极调整经济结构，提高经济增长对就业的拉动能力。在制定涉及全局的经济社会政策和确定建设项目时，要在注重提高竞争力的同时，把扩大就业作为重要因素考虑，千方百计扩大就业。

主要面向六个领域开发就业岗位：

(1) 调整产业结构，大力发展第三产业。尤其要积极开发社区服务业和旅游业的就业岗位，还要积极发展商贸、餐饮等传统服务业。

(2) 调整所有制结构，鼓励发展个体、私营、外商投资、股份合作等多种所有制经济。

(3) 调整企业结构，鼓励发展有市场需求的中小企业，继续发展劳动就业服务企业。

(4) 充分发挥劳动力资源优势，积极发展具有比较优势和市场需求的劳动密集型产业和企业。

(5) 适应企业用工需求和就业方式变化，鼓励下岗失业人员通过非全日制、临时性、季节性、弹性工作等灵活多样的方式实现就业，并通过发展劳务派遣、就业基地等组织形式为灵活就业提供服务和帮助。

(6) 面向国内国外两个市场，发展跨地区劳务协作和对外劳务输出。

2、面向困难群体的再就业扶持政策

重点扶持对象：国有企业下岗职工、国有企业失业人员、国有企业关闭破产需要安置的人员、享受最低生活保障并且失业1年以上的城镇其他失业人员。

主要包括以下四个方面扶持政策：

(1) 支持下岗失业人员自谋职业。对下岗失业人员从事个体经营的，3年内免征主要税收，免收行政事业性收费。对下岗失业人员自谋职业和自主创业提供小额担保贷款，并由财政全额据实贴息。

(2) 鼓励服务型企业吸纳下岗失业人员。对各类服务型企业新增岗位新招用国有企业下岗失业人员，并签订 3 年以上劳动合同的，按招用人数提供 3 年的社会保险补贴。对服务型企业规模吸纳下岗失业人员（新增岗位当年新招人数达到职工总数 30% 以上），可减免营业税、所得税等税收。

(3) 对就业困难对象实行再就业援助。对有就业能力和就业愿望的男 50 周岁、女 40 周岁以上就业困难的下岗失业人员，作为就业援助的主要对象，提供即时岗位援助等多种帮助。政府投资开发的公益性岗位优先安排大龄就业困难对象。在社区开发公益性岗位安排原国有企业的大龄就业困难对象就业，给予社会保险补贴。同时，由各地根据实际，提供适当比例的岗位补贴。

(4) 鼓励国有大中型企业通过主辅分离和辅业改制安置富余职工。对国有大中型企业通过主辅分离、辅业改制，分流安置本企业富余人员而兴办的经济实体，符合规定条件的，3 年内可免征企业所得税。

3、强化服务培训的劳动力市场政策

(1) 建立公共就业服务制度。对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工，提供免费职业介绍，对城镇就业转失业人员和国有企业下岗职工，提供免费再就业培训。

(2) “一站式”就业服务。在各级公共职业介绍机构中，实行求职登记、职业指导、职业介绍、培训申请、鉴定申报、档案管理、社会保险关系接续“一站式”就业服务。加快就业服务信息化建设，健全劳动力市场信息网及其公开发布系统，提供及时便捷的信息服务。

(3) “一条龙”办理服务。设立专门窗口，对从事个体经营的下岗失业人员实行工商登记、税务办理、劳动保障事务代理等“一条龙”服务。

(4) 再就业培训。利用全社会教育培训资源，组织开展多层次、多形式的再就业培训，提高下岗失业人员的就业能力。对有开业条件的人员开展创业培训和开业指导，提供项目咨询、跟踪扶持。

(5) 街道社区平台建设。街道和工作任务重的乡镇，设立或确定负责劳动保障事务的机构，街道劳动保障工作机构在社区聘用专门

服务人员并提供工作经费，建立统一的社会保障和劳动就业工作体系。

4、促进就业减少失业的宏观调控政策

(1) 调控指标。把控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的重要指标，纳入国民经济和社会发展规划。五项具体目标作为各级政府和有关部门政绩考核内容：①净增就业岗位；②落实再就业政策；③强化再就业服务；④加大再就业资金投入；⑤帮助困难群体就业；⑥建立抽样调查制度和失业预警机制。

(2) 控制失业。规范关闭破产企业职工安置工作，凡职工安置和社会保障方案不明确、资金不到位的，不得进入关闭破产程序。对企业成规模裁员加强指导，规范程序，凡不能依法支付经济补偿金并妥善解决企业拖欠职工债务的，不得裁减人员。国有大型企业一次性减员超过一定数量和比例的，要事前向当地人民政府报告。

(3) 统筹安排。在做好下岗失业人员再就业工作的同时，统筹安排城镇新增劳动力和农村富余劳动力的就业工作。对农村富余劳动力转移就业，开辟更多的生产门路和就业门路。同时取消各种限制农民进入城市就业的歧视性政策。

5、完善社会保障体系政策

(1) 生活保障。对现在中心的下岗职工，切实保障其基本生活。对企业新裁减人员和出中心的下岗职工，按规定及时提供失业保险，符合条件的纳入低保。对协议期满暂时无法解除劳动关系的下岗职工，继续运用现有各类资金渠道筹措的资金保障基本生活。

(2) 社保关系接续。下岗失业人员离开企业时，其过去的社会保险缴费年限和个人帐户继续保留，符合规定条件的可以协议缴纳社会保险费。继续参加养老保险并按规定缴费的，其前后缴费年限合并计算。下岗失业人员由企业招用再就业的，由新的用人单位和职工个人按规定继续缴纳社会保险费；自谋职业和灵活就业的，可以按照个体工商户参保办法参加养老保险；对尚未纳入基本医疗保险范围的困难下岗失业人员，实施社会医疗救助；制定适应灵活就业特点的劳动关系形式、工资支付方式和社会保险等方面的配套办法，保障劳动者合法权益。

上述政策从宏观政策到微观政策，从就业方向到扶持手段，从工作目标到保证措施，力求解决就业和再就业工作各个环节和主要方面的问题，构成了一个比较完整的政策体系。这次的扶持政策力度大，含金量高，就业的增长点在哪里，政策就支持到哪里，导向作用明显。为落实这些政策，各级财政要建立专门的再就业经费，中央政府也决定拿出更多的资金，对中西部地区再就业工作给予扶持。

全国再就业工作会议后，经国务院批准，各有关部门制定了7个配套文件，已陆续下发。各地政府都高度重视，召开了贯彻大会，并正在结合本地实际情况制定实施细则。解决中国的就业问题是长期艰巨的任务，但通过实施这些政策，将使当前最紧迫的包括妇女在内的下岗失业人员的再就业问题得到一定程度的缓解，同时，也为今后长期的就业工作奠定了很好的基础。

探索小额信贷模式 帮助下岗女工自主创业

天津市妇女联合会 王之球

自1999年起，天津市妇联在全国妇联直接指导和天津市委、市政府的关心支持下，利用国际援助，按照市场化运作方式，探索城市小额信贷模式，使4000多名下岗妇女实现了自谋职业和自我创业。

一、城市小额信贷的由来

调动下岗女工的潜能，帮助她们自主就业是妇联组织参与再就业工作的立足点和重要任务。过去我们的再就业工作侧重于调研、培训、安置、宣传表彰典型，虽有一定成效，但仍无法满足下岗女工系统的能力开发与培训、自谋职业启动资金支持和创办企业指导的需求。在国内外相关组织和机构的支持下，我们开始通过“帮助下岗女工再就业与创业”的国际项目，探索再就业的新路。

在项目计划中，我们提出并强化了“下岗女工是一支重要的人力资源”的理念；树立了“从解决吃饭、就业问题入手，落脚于人力资源开发”的主导思想；策划了按照市场化运作方式帮助下岗女工自主就业的具体办法；确定了五项产出目标，即建立再就业信息网络、开展系统的开发式培训、提供小额启动资金贷款、创建妇女创业服务中心、向全国推广项目经验。其中，小额信贷和创业中心是本项目的两个载体，其它三项产出则是促进载体运行的辅助目标。两个载体的有机连接提升了再就业工作水平。前者帮助最困难的下岗女工实现自主就业，后者成为有创业潜力的贷款户或其它下岗女工的创业基地。

小额信贷基金创办3年间，我们利用天津市政府和国际援款 90 万美金，使2100名下岗女工直接受益。项目运作至今，还款率保持在99%以上，97%的贷款户成功地实现了自主就业和创业，她们又创造了2000多个新的就业岗位。

二、城市小额信贷的模式

既与国际接轨，又突出中国特色；既体现了人文关怀，又遵循了市场经济运行规律；既注意维护女工的合法权益，又下苦功夫挖掘每个人的潜能；既发扬了优良传统，又有效的吸收了国外的先进经验。

这套模式主要包括以下四个内容：

1、贷款原则

我们确定了“贷穷不贷富”、“贷女不贷男”、“贷小不贷大”、“整贷零还”的原则，并将原则加以量化。

“贷穷不贷富”是指小额信贷致力于为较贫困的下岗女工提供信贷支持。贷款申请者收入应在上年度全市平均工资收入水平一半以下、家庭财产可变现能力在10000元以内，并对夫妻双下岗的家庭和单身母亲给予优先考虑。

将“贷女不贷男”作为原则之一，是因为：下岗女工是失业人群中最困难的一部分群体；女性经济基础的丧失会导致其社会地位和家庭地位的下降；女性家庭责任感及精打细算的特点使小额信贷所支持的项目更容易取得成功，有可能使抗风险能力脆弱的贫困家庭走出困境。

“贷小不贷大”是根据小额信贷本身的特点决定的。小额信贷提供启动资金，重点支持社区服务、小加工等风险较低，但又有脱贫基础的小买卖。

“整贷零还”即贷款期为一年，一次性发放，一年内本息分25次还清（两周一次还款）。贷款者可到附近的商业银行网点还款。分期还款分解了贷款户还款的经济压力，降低了贷款风险。

2、组织机构

小额信贷的支持管理机构、服务机构与操作机构三者各司其职，是小额信贷实现可持续发展的组织保证。

强有力的管理机构。我们成立理事会，负责项目的监督、审计，重大事项的决策指导，组织资源配置，提供协调服务等。理事会由项目的援助、执行、实施机构、政府部门、金融机构及专家和成功的创业者组成。在提高发展质量与扩大影响方面起到了不可忽视的作用。

专业性的服务机构。为解决妇联运作小额信贷合法性问题，经人民银行天津分行批准，我们与天津市商业银行建立了合作业务关系。商业银行不承担贷款风险，主要负责贷款过程中的金融运作环节，它们利用其储蓄网点，使小额信贷实现了无现金操作，并与操作机构沟通信息，在必要时代表操作机构提出法律诉讼等。

市场化的操作机构。操作机构具体负责小额信贷的贷前审核，贷后回收，并对资金负责。操作机构下设信贷部、财务部、技术咨询部、

行政事务部四个部门。天津市妇联设立专门的信贷办公室负责此项工作。信贷办公室实行独立核算，自主运转。目前具体负责小额信贷的工作人员共有11人，除妇联派干部1人外，全都从社会招聘，择优录用。操作机构实现了客户信用评价管理；在财务收支上以可持续发展为目标，实行量入为出的预算管理。2001年底已基本实现了收支平衡。截止11月底累计发放2586笔贷款，放贷金额1182万元。

为使项目持续发展，经社团管理局批准，2002年11月1日正式成立了“天津市妇女创业发展促进会”，承担小额信贷项目结束后的工作。

3、操作方式

为保证小额信贷目标的实现和防范贷款风险，我们建立了以下四项有效的操作制度。

审贷分离制。有贷款需求的客户，统一到小额信贷办公室审核。这种做法可改变信贷员因追求数量而忽视质量的问题，也可改变贷款者多头贷款的问题。

入户调查制。通过与申请者面对面的谈话，了解贷款的准确用途，做出对申请者创业能力和家庭状况的评价。通过对经营场地的调查，了解周围经营者对其能否持续经营的评价，保证贷款后的监督。

小组联保制。在对申请者进行贷款前培训的过程中，组成4至7人小组，实行相互联保。小组成员有人不能还款时，其他成员有义务替其还款。此外，还试行了个人信用担保。

中心会制。每两周一次还款，在中心会上由信贷员进行检查。中心会的作用是提供信息技能培训，融通感情，交流经验，同时还可使贷款者互相帮助，互相监督，履行担保义务。

小额信贷的5名信贷员大多是小额贷款的受益者，每人管理200-300个贷款户。做到了“四必到”、“四必访”。“四必访”，即情绪消沉必访、停止经营必访、开发新项目必访、经营及居住场所变迁必访；“四必到”，即家有困难必到、家中发生大的矛盾必到、经营遇到困难必到、不遵守信用必到。对有拖欠隐患的客户，除小组联保以外，我们采取以下不同的方法，使各种问题得到及时解决。对忘记还款时间的，加强培训和小组成员提示；对资金周转困难的，变现商品；对经营失败的，介绍到别的客户处打工以工资支付欠款；对遇到天灾人祸的，提倡成员爱心捐赠；对还款意识薄弱的，加强信用教育并由

银行发催款通知书；对恶意不还的，通过法律诉讼解决。

4、全程服务

小额信贷的目标人群是自我抗风险能力低的下岗失业群体，提供的是无抵押的信贷服务。利用妇联组织以挥从事社会工作的优势，将支持服务与信贷方式相结合，有效降低了信贷风险、提升了贷款户的创业成功率。提供的服务包括：

（1）技能培训服务。包括技术与经营技能、政策、信用、法律培训。

（2）协调服务。在力所能及的范围内，与有关部门协调解决客户经营中的问题，帮助她们摆脱困境，并将她们的需求反映给政府有关部门。

（3）信息支持。通过中心会、网战、信息发布会等，促进经营信息的多向交流，使贷款户更快掌握市场行情，增强参与竞争的能力。并发布贷款者的产品信息，提高产品的知名度。

（4）精神支持。通过对贷款户进行心理咨询、择业观的教育，使她们排除心理障碍，树立自主创业的信心。

（5）媒体宣传。通过对贷款户自强自立事迹的报道，争取更多的社会关注与支持。

（6）经验交流。邀请创业成功者讲述创业史，帮助下岗女工转变观念，增强信心，实现手拉手、一帮一共同致富的目的。

（7）解决家庭矛盾。家庭矛盾是贷款户不能继续经营的重要原因。因此，调解家庭纠纷成为信贷员的工作，为降低小额信贷风险提供保证。

5、城市小额信贷的效果

（1）摆脱了贫困。通过对贷款满一年的707户调查，月收入增加800元以上的占15%，增加500-800元的占27%，增加300-500元以下的占25%，300元以下占30%，收入与贷款前一样或亏损的仅占3%。一些下岗女工不仅彻底摆脱了贫困，还创办了自己的企业。

（2）重塑了自我。小额信贷刚发动时，难度很大。作为弱势群体，下岗女工从心理上难以接受造血式的贷款扶助，对国家输血式的无偿援助存有强烈的依赖心理。经过近3年的实践，她们开始主动迎接市场经济的挑战，掌握了“借鸡生蛋，借钱生钱”的经营之道。经过小额信贷的扶助，不少创业女工，获得了“巾帼建功标兵”、“三八”

红旗手、“五好文明家庭”、“纳税标兵”的光荣称号，有的还当选为市、区人大代表、政协委员。

(3) 扩大了影响。天津小额信贷的做法，和成果，影响了领导、服务了妇女、感染了社会、吸引了媒体，得到了国内、国际有关部门和媒体的关注，不仅为解决下岗女工再就业提供了一种模式，而且增强了妇联组织的社会影响力。

三、 城市小额信贷的问题探讨

城市小额信贷发展扩大，目前仍有以下问题需要政策支持。

问题之一：金融法人地位。我们目前法人地位是社会团体，不具有像银行一样进行金融活动的法人地位。要将城市小额信贷做大，以至组建“妇女创业银行”，需要得到现有金融政策的允许。

问题之二：利率政策的限制。目前执行的信贷利率是国家规定的贷款利率，与这种高成本、高风险的小额信贷不相适应。今年2月人民银行再次降低存贷款利率，使小额信贷年收入减少9.1%。据专家预测，我国存贷款利率仍有可能降低。这无疑会影响小额信贷机构的收入，增加持续发展的难度。努力降低成本，增加客户数量，减少拖欠，使资金最大限度的产生效益，是我们的应对措施。同时，建议给予小额信贷利率调整的特殊政策。

问题之三：后续资金的支持。城市小额信贷要做大，实现可持续发展，有赖于规模化发展，而资金不足是扩大规模、降低成本的一大障碍。建议通过政府投入、社会筹集、银行融资、国际援助等多种渠道解决，首先应扩大政府的投入，如提取一定数额的再就业基金做为小额贷款本金，循环使用。

问题之四：专门政策有待明晰。即将出台的由政府担保的低息、贴息的小额贷款，与上述模式的小额信贷同时存在，会对我们的工作形成挑战。我们认为，小额信贷既可通过利息收入使操作机构实现可持续发展，又可给贷款户一定的压力和全方位的服务，是激发妇女创业潜能的动力，也是使再就业工作进入社会主义市场经济体制的重要一步，应给予政策支持。

以上问题提出来希望国家金融管理部门研究。

男女退休年龄与性别公平的退休政策研究

中国人民大学 潘锦棠

男女退休年龄不同，是否导致女性劳动权益受损，目前引起很大争议。在中国妇女研究会资助下，本课题开展了相关研究。

一、世界各国男女退休年龄制度规定的特点

世界 165 个国家（地区）男女法定退休年龄或享受养老金年龄的情况，有以下几个特征：

1、男女退休年龄相同的国家（地区）与不同国家（地区）的比大体上是 60: 40 。

2、男性平均退休年龄高于女性。1999 年，全世界平均退休年龄男性为 60.5 岁，女性为 58.6 岁；最高退休年龄男女都是 67 岁，最低退休年龄皆为 50 岁。我国工人中，男女退休年龄差距为 10 年，是世界上两性差距最大的国家。

3、发达国家男女退休年龄一般高于发展中国家。

4、男女退休年龄是否相同与一个国家收入水平似不相关。无论是高收入国家还是低收入国家，都有男女退休年龄相同或不同的，没有明显的数量比例差距。

5、男女退休年龄是可变的。

综合分析，男女退休年龄没有统一标准，是由各国根据自己的国情和公共政策决定的。

二、我国男女退休年龄差距对女性养老金分配的利弊影响

从 1958 年起直至今天，我国男性职工（包括“干部”与“工人”）的退休年龄为 60 岁；女性职工分两档：“干部”退休年龄 55 岁，“工人” 50 岁。

1、传统养老保险男女退休年龄对养老金利益的影响

传统养老保险制度下，男女退休年龄差距对女性养老金利益的影响是双向的，有消极影响，也有积极影响。

（1）养老金与工资和工龄高度相关，退休早意味着工资低、

工龄短，养老金分配对女性有消极影响。因此，在一般情况下，同时退休的男女职工，其退休金差距大于其退休前工资的差距。

(2) 女性退休早寿命长，养老金分配对女性有积极影响。女性一生所得养老金总额与养老保险费总额之比大于男性一生所得养老金总额与养老保险费总额之比。因此，收入再分配有利于女性。

2、现代养老保险中男女退休年龄对养老金利益的影响

1997 年我国开始实行“社会统筹与个人帐户相结合”的现代养老保险制度，养老金支付不直接与工龄相关，但由于与缴付年限相关，因此与工龄有间接关系。退休年龄对养老金分配的影响依然存在。在新制度下，“基本养老金”由“基础养老金”和“个人帐户养老金”组成。其中，“基础养老金”工资替代率为 20%，“个人帐户养老金”为 38.5%。由于女性职工工资低、退休早，“基础养老金”部分的工资替代率越高，“个人帐户养老金”部分的替代率越低，对女性就越有利，反之，则越不利。

三、传统养老金分配有损女性正当利益

当养老保险制度涉及两性利益时，就需要设立“原则”，对两性损益的公正与否作评判。根据社会保障原则可以认定，我国退休金分配制度中工龄与退休金挂钩的具体办法损害了女性退休职工的正当利益。

社会保障分配是必要的和正当的；同时，社会保障分配比工资薪金分配应多一些“平等”。据此，我认为，评判性别利益正当与否应遵循以下两项原则：

1、养老保险应承担投保人的长寿风险。

2、在正常情况下，同时退休的男女职工，男女退休金之差距应小于/等于其退休前工资之差距。即：女性养老金与男性养老金之比应当大于/等于女性工资与男性工资之比。

根据原则 1，社会保障应当保障老年人的基本生活，个人长寿风险应由社会来承担，而养老保险对预期寿命不同的投保人在保险费率等条件方面应一视同仁甚至应当鼓励长寿，因此，女性因长寿而多得养老金是正当的。就此而言，我国养老保险制度对女性有利的方面是公正合理的。

根据原则 2，社会领域的养老金分配原则与经济领域的工资分配原则应有所不同。如果说在工资分配上遵循“效率优先兼顾平等”原则的话，那么在养老金分配上所“兼顾”的“平等”无论如何也应当比工资分配所“兼顾”的“平等”多一点。我国现行养老保险政策要求，法定退休年龄低于男性的女性与男性一样够 35 年工龄才能获得满额退休金，使较多的女性实际上无法得到满额退休金，因此，如果在正常情况下，同时退休的男女职工，两者退休金差距比两者退休前工资差距大，就不公正不合理了。

要实现现行退休金支付方面的公正和公平，一种可能的选择是：让“工龄”与“法定退休年龄”之比男女相等。比如：降低女性获得满额退休金的工龄条件至 32 年，使之区别于男性的 35 年，男女两性的利益就达到了平衡。即：32/55（女性）等于 35/60（男性）。

四、关于提高女性退休年龄的利弊分析

提高女性退休年龄涉及政府（社会保险机构）、企业和个人三者的利益。提高女性退休年龄的可能受益者是政府社保机构和一部分愿意继续工作的女职工，可能受害者是政府就业机构、企业的一部分不愿意继续工作的女职工。

1、对国家而言，提高女性法定退休年龄既有利亦有弊

有利的一面表现在：国家可以增加对女性的养老金筹集 5-10 年，同时减少对女性的养老金支出 5-10 年，减缓了养老基金的支付压力。不利的一面表现在：增加了国家的就业压力，当前，国家本来就已存在供大于求的就业压力。如果推迟女性退休年龄，这就等于用行政命令要求企业对本来该“下岗”的女职工安排其 5-10 年的“再就业”，这样就使我国的就业问题雪上加霜。

2、对大多数企事业单位来说，提高女性退休年龄弊远大于利

首先，用人单位将失去用年轻职工替换老年职工的最佳时机。

其次，由于 50 岁以上的职工工资较高，保险费较贵，所以提高女性退休年龄就会增加工资成本和养老保险费用的支出。

第三，企业人浮于事现象依然严重，机关事业单位更是如此，如果提高女性退休年龄，企事业单位人浮于事问题就不能得到较快的解决。