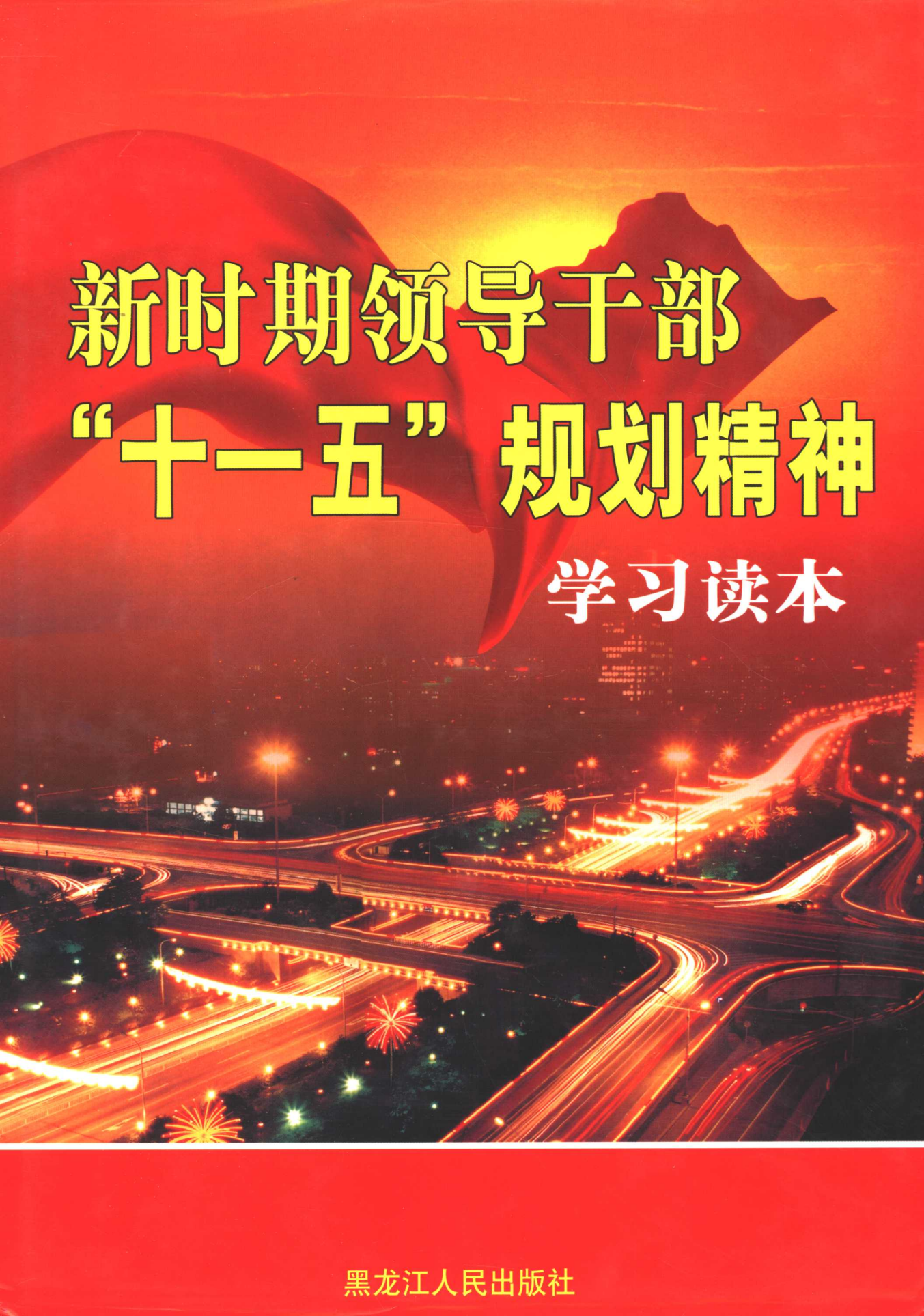




新时期领导干部 “十一五”规划精神 学习读本

黑龙江人民出版社

新时期领导干部“十一五” 规划精神学习读本

第四卷

黑龙江人民出版社

就业问题,则是另一个方面。两个方面相互影响,必须同时注意,但在不同时期,工作重点、政策重点会有不同。就目前情况看,促进就业应当成为宏观经济工作的一个优先指标。

就社会稳定而言,城镇大量失业人口的存在,严重影响了人民生活水平的提高,带来不少社会问题。这种情况若长期得不到有效的解决,社会公平难以实现,社会稳定难于保持,人民会不满意,人民会不高兴。事关人民的利益,我们一定要以权为民所用,情为民所系,利为民所谋的精神,切切实实、认认真真地打主意、想办法,努力扩大就业。

从人民生活水平提高的角度来看,失业无疑更使生活水平的提高无从谈起。

第二节 构建和谐社会需要实施积极的就业政策

针对当前我国经济发展与人口就业的实际情况,国家提出了积极的就业政策,确立了“劳动者自主就业,市场调节就业,政府促进就业”的就业方针。通过发展经济、调整经济结构、深化改革、协调发展城乡经济以及完善社会保障体系促进就业,并采取各种有效措施,千方百计增加就业,扩大就业规模,努力把失业率控制在社会可承受的限度内。这一政策的基本内容包括:

一、发展经济,调整结构,积极创造就业岗位

一是通过发展经济扩大就业。将促进就业作为国民经济和社会发展的战略任务,将控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的主要目标,纳入国民经济和社会发展规划,坚持以经济建设为中心,把发展放在首位,保持国民经济平稳较快的发展,并积极调整经济结构,提高经济增长对就业的拉动能力。

二是发展第三产业,扩大就业容量。把发展服务业作为扩大就业的主要方向,鼓励发展社区服务、餐饮、商贸流通、旅游等行业,更多地增加这些行业的就业岗位。重点是开发社区公益性就业岗位,帮助和促进下岗失业人员和其他就业困难群体再就业。

三是鼓励发展多种所有制经济,拓宽就业渠道。注重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,特别是就业容量大的私营、个体经济和中小企业。

四是发展灵活多样的就业形式,增加就业途径。鼓励劳动者通过灵活多样的方式实现就业,积极发展劳务派遣组织和就业基地,为灵活就业提供服务和帮助。

二、完善公共就业服务体系,培育发展劳动力市场

一是建立市场导向的就业机制。积极培育和发展劳动力市场,逐步确立企业作为劳动力市场的用人主体、劳动者作为供给主体的地位。同时,协调推进社会保障制度、住房

制度、户籍制度等项改革,为劳动力市场发育提供外部条件。

二是发展完善公共就业服务体系。大力加强劳动力市场科学化、规范化、现代化建设,建立公共就业服务制度。

三是完善失业保险制度。为失业人员提供失业救济和失业医疗补助,开展失业人员管理和服 务,并充分发挥失业保险促进就业和再就业的作用。

三、促进下岗失业人员再就业

在中国长期处于劳动力供大于求的背景下,随着经济结构的不断调整,从传统产业分流了一大批下岗失业人员。1998~2003年,国有企业累计下岗2818万人。近年来,国家先后提出了一整套促进下岗失业人员再就业的政策:大力开发就业岗位,搞好再就业服务,增加再就业资金投入,强化再就业技能培训,积极引导下岗失业人员转变就业观念。1998~2003年,中央财政共安排国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金731亿元。2003年,经过全国各级政府的共同努力,共有440万下岗失业人员实现了再就业,其中有120万为男50周岁、女40周岁以上的困难人员。

四、完善社会保障体系,维护劳动关系的和谐稳定

一是建立以国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障为内容的“三条保障线”制度。在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心,下岗职工在中心期间可领取最长为三年的基本生活费。三年期满出中心后没有实现再就业的下岗职工和其他失业人员,已参加失业保险并足额缴费的,可按规定领取最长期限两年的失业保险金。城市居民家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的下岗失业人员,可按规定享受城市居民最低生活保障标准。

二是加强社会保障服务。采取各种措施,积极探索建立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。

三是建立新型劳动关系调整机制。积极推动建立“双方自主协商、政府依法调整”的劳动关系协调机制,推动建立通过劳动合同确立劳动关系的制度。劳动合同制度已在城镇各类企业中广泛实施。鼓励企业不断加强职工代表大会和工会的职能,完善职工民主参与制度,积极探索和推行通过平等协商签订集体合同的制度。

四是保障劳动者就业权利。通过加大执法监督力度,督促企业认真落实法律法规中有关平等就业的规定,纠正劳动力市场上的各种歧视行为,禁止在媒体上刊登或播出有歧视性的招聘广告。同时,提高劳动者的维权意识和能力,营造良好的舆论氛围,支持和鼓励劳动者运用法律武器保护自身劳动就业权益。

第三节 解决就业问题的政策措施

一、转变政府职能,积极创造就业环境和岗位

将扩大就业作为政府宏观调控的重要指标。经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡这四大宏观政策目标,是市场经济国家要始终兼顾的。但是,当就业岗位增加的速度不及经济扩张速度时,多数国家都倾向于选择就业优先的政策目标。他们会制定年度就业计划和战略,将控制失业率、新增就业机会作为促进国民经济和社会发展的出发点和评价地方政府政绩的重要指标。目前,在我国就业矛盾十分突出的状况下,各级政府作为扩大就业和再就业的第一责任人,应将社会劳动力的供求平衡作为经济和社会发展的优先目标来考虑,将扩大就业作为政府工作的主要目标。只有把就业问题处理好,才有利于构建和谐社会,国家才能实现经济和社会可持续发展。

借鉴国外政府增加就业岗位的成功经验。在失业率上升阶段,多数国家政府最主要的任务是创造就业机会、增加就业岗位,并为此提供公平和公正的社会环境。主要做法一是鼓励企业实施节制工资、抑制成本上扬、实行轮岗制和一周四天工作制、限制超时工作、不允许公休日和节假日工作等措施;二是不断加大对劳动密集型行业的指导性投资,并通过减税鼓励建立新公司;三是对即将破产的企业采取减免税收的办法,并设立专项基金,补贴那些不裁减冗员以及帮助失业者找到工作的机构、协会、企业和个体经营者;四是在国外设立就业署,鼓励劳工到国外就业。

政府积极创造就业环境和机会。国内外经验表明,由政府创造就业机会安置失业人员的成本大大低于给予失业人员的失业保障。随着我国市场竞争机制的逐步形成,减少用人,提高效率,已成为企业追求的目标。但是,政府的职能则应适时地转到实现社会公平的目标上来。就业率是效率和公平的结合点,就业率过低必然导致收入差距的拉大,从而使效率信誉下降。目前我国就业压力比国外大,各级政府及各有关职能部门应切实把改善就业环境和增加就业岗位作为重要职责,充分运用税收、货币、收入等手段,加大对城镇失业人员就业援助的力度。

二、大力扶持就业容量大的中小企业

中小企业是吸纳就业的主渠道,一些发达国家的中小企业比例已达75%以上。经验表明,凡是中小企业多的国家和地区,就业压力均比较小。凡是大企业多的国家和地区,就业压力则较大。我国的江浙和东北地区是这方面较为突出的典型。目前,世界多数国家均将对中小企业的扶持作为政府的工作重点之一。如:美国政府专门设立小企业局,每年约有10亿美元的资金用于扶持小企业。政府对小企业实行贷款担保,担保风险由政府

承担 30%,银行承担 70%。东欧一些国家规定,只要投资 500 万美元创办中小企业,就可享受政府五至十年的税收减免、低价建设用地或基础设施建设支持等优惠政策。同时企业每创造一个就业机会便可获得最高额为每人 6000 多美元的创就业奖励。瑞士是目前世界上失业率最低的国家之一,主要原因之一是,政府十分重视发展中小企业和服务业。在瑞士企业中,雇员在 50 人以下的非工业企业占企业总数的 97% 以上,而员工超过 250 人以上的企业只占企业总数的 1%。

三、大力发展第三产业,尤其是新兴服务业

在许多国家,第三产业是吸纳就业人员最多的产业。目前,发达国家第三产业的从业人员已占就业总数的 75% 以上,美国这一比例早在 1997 年时就达到 81.2%。我国第三产业从业人员所占比重稳步增长,1990~2003 年,由 18.5% 提高到 29.3%,从业人员达到 21809 万人。但是,总体上看我国第三产业的从业人员不仅比例低,而且从业人员结构也不尽合理,尤其在金融、保险、审计、会计、社会福利、社区服务、信息咨询、中介服务 etc 新兴服务业的从业人员很少。一些发达国家第三产业的从业人员主要集中在新兴服务业,尤其是社区服务业。北欧一些国家在社区服务业的从业人员已占全部从业人员的 40% 以上。因此,大力发展第三产业,尤其是新兴服务业,将会有效地缓解我国城镇的就业矛盾。

四、加大对促进就业资金的投入

我国各级政府今后对城镇失业人员的资金投入重点,应逐步从基本生活保障转移到促进就业保障上来,并应加快建立各项促进就业的专项资金。目前,多数工业发达国家均已建立了这种基金。瑞典《就业保障法》规定,将 GDP 的 1.7% 投入到扩大就业岗位及劳动力市场建设方面。新加坡政府大力投资兴办吸纳劳动力多的各类社区服务实体、劳动服务企业和流动市场,仅流动市场全国已发展到 500 多个,创造了大量就业岗位。一些国家还对自主创业的下岗职工提供急需的启动资金贷款担保。鉴于我国目前通货膨胀率很低,银行资金存在大量存差的现状,应通过扩大信贷投入增加投资的办法,加大政府对生态、环保、公共服务、卫生等公益事业的开发性资金的投入,直接对城镇失业人群创造就业岗位。

五、有效实施对劳动者就业能力的培训

目前对失业者再就业能力的培训,大多存在培训机构不规范、培训课程不对路、培训费用过高、培训单位与用人单位相脱节等诸多问题,致使一些失业者经培训后仍在失业。对此,我国应多借鉴国外的成功经验。许多国家政府规定,失业者只有在愿意接受职业培训和能证明其在积极寻找工作的情况下,才能领取失业救济金,并且规定领取救济金的时间不能超过一定期限,以此来鼓励失业者更加积极地为求职而接受培训。同时,大多数国

家的就业培训机构是在政府统一规划和指导下进行,并对失业者在培训期间的学费和部分生活费实行减免,培训经费则由政府向培训机构提供。为减少培训的盲目性,多数国家政府不断跟踪劳动力市场的变化及时调整培训内容,最大限度地发挥培训对促进就业的作用。

六、转变就业观念,大力发展非正规就业形式

长期以来,我国考虑正规就业的因素较多,而采取措施发展非正规就业不力,在一定程度上加剧了就业的矛盾。因此,大力发展非正规就业和弹性就业形式,应成为我国今后相当长时期内解决就业出路的重点。政府应从多方面政策上鼓励失业人员从事社区服务、以工代赈、清扫环境、维护交通、植树种草、接送儿童等非正规就业工作,并实行季节工、临时工、小时工、轮岗制等弹性灵活的工作形式。要积极引导失业人员树立“职业不分高低”和“劳动光荣”的观念。

七、培育和发展全国统一有序的劳动力市场

建立全国统一、竞争、有序的劳动力市场,不仅可以缓解失业者求职无门、用人者招人无路,以及一些人没事干和一些事没人干等就业与需求信息不对称的问题,也可以疏通和加快地区之间、城乡之间、行业之间、部门之间的劳动力转移和流动。目前,许多发达国家均已建立了全国统一的劳动力市场和用人信息网络库,随时为失业者提供国家就业计划、政府就业指导、企业招工信息、培训服务信息、专家职业分析、心理咨询、推荐工作岗位、申请失业补助等各种就业信息咨询。这种通过市场机制对劳动力资源及时和有效配置的方式,可以大幅降低劳动力流动的成本,有效扩大就业。

八、通过立法实现就业服务体系的制度化、专业化

就业服务体系不仅涉及就业标准的界定、就业目标的确定、就业政策的制定、就业措施的实施、就业服务机构的资质审核、就业项目的落实、就业能力的培训等诸多问题的系统集成,还涉及一系列有关就业法律、法规和条例的制定和实施。目前我国还未形成这样一整套沿着制度化、经常化、专业化、社会化方向发展的城镇就业工作的运行机制。因此,根据市场需求建立劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的法律、法规和机制,是目前我国就业工作的当务之急。

九、深化教育体制改革,调整人才培养结构

我国目前的就业矛盾既存在总量问题也存在结构问题。结构问题主要反映在教育体制、教育结构和专业设置等方面。如:某些专业人才过剩致使部分大学生毕业生就业困难,而有些专业如软件人才短缺;在普通教育与职业教育结构上,由于忽视职业技术教育

导致技术工人严重不足。因此,应根据社会经济发展对人才的需求结构调整教育结构,缓解目前人才培养结构与市场需求相脱节的矛盾。

十、综合解决失业问题

1. 继续给予长期失业者必要的社会救助和支持。随着“下岗生活补贴”、“失业保险”和“城镇居民最低生活保障”制度的建立,大部分城镇失业者和贫困家庭的基本生活得到了一定程度的保障。但随着下岗和失业的“并轨”,“下岗生活补贴”正逐渐淡出历史舞台,“失业保险”和“城镇低保”将会发挥更大的作用。然而,目前的失业保险制度存在着覆盖面窄和缴费困难的问题;而城市“低保”存在着资金来源困难、管理不规范和“瞄准”机制缺乏效率的问题。其结果,一些真正需要社会救助的城镇失业者和困难家庭得不到相应的帮助,生活相当艰难;相反,一些生活并不十分困难的人却常常能从中得到好处。因此,从社会救助的角度来说,当务之急是必须迅速完善失业保险制度并提高城市“低保”资金的使用效率。

2. 实施积极的劳动力市场政策,提高失业者的就业能力。欧盟自 20 世纪 80 年代中期开始实施积极的劳动力市场政策之后,劳动参与率大大提高,这说明积极的劳动力市场政策确实能够改善就业能力。目前,积极劳动力市场政策的框架在我国也已基本形成。现在的问题是如何把这一框架进一步具体化,并找出对就业促进作用最大的具体措施,使其具有更强的操作性。国际经验表明,积极劳动力市场政策的核心是如何提高失业者的就业能力,其有效措施主要包括:积极改善就业的制度环境和政策环境,规范劳动力市场;为失业者寻找工作提供更加充分的信息;积极培育和发展培训市场,鼓励各种形式的职业和技能培训等。

3. 实现经济政策和劳动力市场政策整合,提高经济增长的就业含量。解决失业的最根本的途径依赖于经济增长。我国经济长期持续的高速增长创造了大量就业机会,但目前的问题是经济增长的就业含量不断降低。在改革开放初期,经济每增长 1 个百分点会带动约 0.4% 的就业增长,但到了 21 世纪,这一拉动作用降低到 0.1%。如何把经济政策(财政政策和货币政策)与劳动力市场政策结合起来从而提高经济增长的就业含量,已经成为当前面临的紧迫任务。具体来看,要使经济增长就业的含量不断提高,首先应该大力发展劳动密集型产业。劳动密集型产业的发展意味着相对于经济增长的就业弹性会增加。在目前的经济形势下,就业弹性每增加 10%,意味着增加近 50 万个就业机会。同时,提高经济增长的就业含量还必须大力发展非国有经济和民营经济,鼓励各种各样的就业形式。一般来说,非国有经济具有劳动密集型特点,最具就业吸纳潜力,大力发展民营经济必将创造出大量的就业机会。

第十章 构建社会主义和谐社会与 社会保障体系建设

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,是经济社会协调发展的必然要求,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。如何以科学发展观为指导完善社会保障体系,构建社会主义和谐社会,是摆在我们面前的一项重要任务。

第一节 社会保障是构建和谐社会的安全阀

社会保障,是国家依据一定的法律和法规,在劳动者或全体社会成员因年老、疾病、伤残、失业及遭受其他灾难时,保障他们及其家庭的基本生活需要的社会行为、机制和制度的总称,以维护社会安全,调动劳动者的积极性,促进国民经济持续、稳定的发展。社会保障包括社会救助、社会福利、社会保险等等,它们之间既相对独立、分工负责,又相互融洽、功能互补,共同构成一个完整并具有独特运行规律的社会保障体系。社会保障制度的产生,是生产力发展到一定阶段的产物,是社会进步和文明的重要标志。经过一百多年的发展,社会保障在各国经济和社会生活中的影响越来越大,已经成为市场经济不可缺少的重要支柱,发挥着社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”的作用。党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会,在这一伟大进程中,完善的社会保障体系起着维持社会稳定的安全阀的作用。

一、经济发展的推进器和减震器

社会保障是现代市场经济发展的产物和市场经济的内在要求,也是一项重要的社会安全制度。从社会保障制度产生发展过程来看,尽管社会保障在时间上滞后于市场经济的产生,但其用公平的手段来解决失业、伤病、贫富差别、社会动荡等的做法,在客观上起到了维持市场经济有序运行的效果。社会保障基金征收与支付又是国民收入分配的调节机制。社会保障的这种再分配功能并没有改变国民财富的总量即存量,但是它却直接改变国民经济运行中的结构比例和流量。通过社会保障,在保证公民生命、生活基本需要的同时,还能利用互济来调节收入差别,使多数劳动者保持一定的购买力和消费水平,这样就直接或间接地提高了劳动者收入水平,增加了社会总需求和其消费的市场空间,从而刺

激供给和经济增长,达到调节供求比例和经济结构等目的。社会保障制度还是筹集建设资金、调节国民经济运行的重要手段。社会保障基金是一种递延的消费金,通常存在一定的结余。安全合理地把握基金的投向,如购买国库券和国家特种公债,将结余基金转为政府资金,国家就可以名正言顺地使用这笔资金来调控国民经济,投入基础产业、瓶颈产业、高新技术产业等,有利于按照现有产业政策调整产业结构。

社会保障制度是市场经济运行中宏观调控机制的重要内容。从宏观角度看,社会保障制度中的社会保险是市场经济运行中劳动力再生产的重要保障机制;社会救助和社会福利是调整经济发展与社会公平矛盾的必要的协调机制;社会保障基金的征收与支付又是国民收入分配的调节机制,使国家能对国民收入分配进行再调节,尽量缩小贫富差距,缓和矛盾,确保市场稳定;社会保障基金的投向是国家用以调节国民经济产业结构的重要手段。社会保障的这种再分配功能,在保障公民基本生活需要的同时,通过互济来调节国民收入的流量和差别,直接或间接地提高了劳动者和贫困者的收入水平,增加了社会总需求和扩大了需求的市场调节空间,从而刺激供给和经济增长,达到调节供给比例和经济结构等目的。

二、社会公平的调节器和社会的稳定器

有了社会保障制度的公平作用,市场经济运行的效率更能充分发挥,效率与公平才能有机结合。市场经济通过市场调节社会经济活动、配置社会资源,尽管有许多优越性,但必然会导致分配不均,产生两极分化;同时由于市场机制和竞争规律发挥作用的结果,必然会使一些企业在竞争中失败、亏损乃至破产而导致职工失业,使职工生存受到威胁,这就需要有完善的社会保障制度,对失业者给予基本的生活保障,调节和缩小分配上的不平衡,以弥补市场经济的不足。应该看到,市场经济运行实质上是市场对资源配置起基础性作用的过程,而这种配置又主要是靠市场竞争、市场供给和价格参数实现的。市场机制在资源配置过程中客观上要求参与市场竞争的各经济主体有均等的机会,而竞争的结果一般又是非均等的。这种竞争机会的均等性和竞争结果的非均等性的矛盾,则是激励劳动力竞争的动力与压力。对于那些无力参与竞争和竞争中的被淘汰者,则需要通过社会保障制度予以基本生活的必要保障,以维系社会劳动力生产的需要,并随时为经济系统的运行补充必要的劳动力,否则社会就不能安定,市场经济就不能正常发展。因此,社会保障制度是社会经济运行的“安全网”和“减震器”,是维系整个社会稳定的重要手段。

三、构建和谐社会的需要完善的社会保障体系

构建社会主义和谐社会,完善的社会保障体系是必不可少的。特别是联系到我国的现实,完善社会保障体系更是意义重大。因此要特别关心困难群众的生产生活,切实解决他们的实际困难,把解决好困难群众的生产生活问题提高到增强党的执政能力、构建社会主义和谐社会的高度来认识。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》特别强调,要“高度重视和关心欠发达地区、比较困难的行业和群众。

在全社会大力提倡团结互助、扶贫济困的良好风尚,形成平等友爱、融洽和谐的人际环境”。应采取切实措施,做好下岗失业工人的就业再就业、养老保险、失业保险、医疗保险、“低保”等工作;做好农村的扶贫工作,缩小城乡差别,促进农村经济发展,努力为困难群众构造一个可靠的“安全网”。尽快建立健全社会协调机制,引导群众以理性合法的形式表达利益要求,解决利益矛盾,自觉维护安定团结。

目前,我国正处于经济体制及结构调整的关键时期。生产力的提高,产业结构的升级,市场竞争的加剧,使大量的劳动力被迫退出生产领域,加入失业大军。严重的失业问题不仅威胁着社会的稳定,也阻碍着体制转轨和企业改革的顺利实施。从系统论的角度来看,任何一个高级系统都必须有一个相应的自我保护系统,当主系统出现故障以后,自我保护系统就会自动启动,对其进行维护。社会保障作为市场经济的保护系统,担负着保证社会成员的基本生活水平,保持社会稳定,协调公平与效率的使命。因此,完善社会保障制度,使其与构建社会主义和谐社会的伟大任务相适应;使其紧跟经济体制改革的步伐,积极发挥其缓和冲突、促进就业的作用。

四、和谐社会的社会保障体系必须体现公平性原则

社会公平是完善的社会保障制度必须明确的核心价值目标,这也是和谐社会的一个重要标志。首先,从公平与效率的一般性结构关系中可知,公平具有价值统领的地位,尤其是社会公平。从整个社会系统看,公平既是起点和又是终点,是最高指向,效率处于中间,充当着手段。其次,依据公平与效率的时序性结构关系,社会公平在当前具有现实意义。社会生产力发展水平较低时,生存需要是主要矛盾,经济效率的提高是首要问题;当生产力水平提高,享受和发展需要成为社会的普遍要求时,社会效率和社会公平的矛盾就处于突出的地位。目前我国在改革开放的普遍受惠之后正走向利益分割,不同社会阶层呈现出不同收入和占有不同的财产。这样的情况表明这是一个特别需要社会保障的时代,在追求效率的提高和财富增长,更要争取整个社会和谐、健康地发展。再次,社会公平是社会保障制度的内在要求。社会保障属于再分配领域,是社会公平的体现和产物。效率是和谐社会中完善的社会保障制度重要层次的价值目标。社会公平是和谐社会完善的社会保障制度的核心价值目标,但它不否认、排斥效率。因为社会公平有利于经济效率和社会效率,即公平具有促进效率的功能,公平与效率有着正相关的一面。同时,当前社会保障制度还存在一些非效率问题,即社会保障制度在实现社会公平的同时可能带来的对效率的负效应。但无论是发挥正效应还是避免负效应,效率只是具有手段层次的意义,追求效率和避免非效率只是为了更好的实现其保障社会公平的目标。

第二节 当前我国社保体系在构建和谐社会中存在的缺陷

社会保障是一项维护社会安定,促进经济发展,关系到社会全体成员切身利益的社会

制度。构建符合中国国情的、健全的社会保障体系,则是社会保障最核心的内容。中国是世界上最大的发展中国家,人口众多,经济发展起点低,地区之间、城乡之间发展不平衡,完善社会保障体系的任务十分艰巨和繁重。在我国,一个由政府主导、责任分担,体现社会化、多层次化的新型社会保障体系框架已经建成。但符合构建社会主义和谐社会目标要求的社会保障体系还没有真正建立起来,目前在社会保障体系建设中还存在不少问题,亟待我们去解决。

一、农村社会保障体系的严重缺位

城乡二元化的格局,使城乡社会保障出现巨大反差。社会保障的基础是“大数法则”,即用恒定的大数来保障突发的小数。参与保障的人数越多,承受风险的能力就越强。在我国,与二元经济结构相适应,建立了呈明显二元化特征的社会保障体系,即:在城市,建立了面向企业劳动者的社会保险制度;在农村,则实行家庭保障与集体救助相结合而以前者为主的保障制度,尚未在农村建立作为现代化社会保障体系核心内容的社会保险制度。从社会保障费的支出看,占全国人口80%左右的农民的社会保障费支出只占总数的11%,而占人口20%的城镇居民的社会保障费支出却占总数的80%;从覆盖面看,城镇已达91%,而农村只有2%。国家机关、事业单位、国有企业及部分集体企业的工作者享受国家的退休金、医疗、工伤、住房、粮食、副食等补贴,而数量众多的农民基本上处于国家的社会保障体系之外,他们大部分实行家庭养老的方式,享受国家救济的只是极少数“五保”老人。这种长期存在的二元社会保障格局,不仅导致了城乡差别的扩大,亦使我国社会结构转型更加困难。当前农村社会保障体系的缺位主要体现在以下几个方面:

一是社会保障覆盖面窄,且发展很不平衡。农村社会保障的覆盖面是很小的。不仅如此,农村社会保障体系建设在各地的发展也很不平衡。同时,大部分乡镇企业和私有企业以及有农村劳动力就业的国有企业、城镇集体企业、三资企业对农村劳动者的社会保障基本上是空白的。

二是社会保障能力差。社会保障包括资金保障和服务保障两大系统,而资金保障在两大系统中具有关键的作用。当前,社会保障存在的主要问题是保障资金不足。主要是因为国家财政的投入与市场物价上涨和人民生活水平普遍提高的状况不相适应。近年来,国家增加了对农村社会保障的投入,但是其增加的速度远远低于物价上涨的速度。

三是保障管理分散。我国农村社会保障的现状是城乡分割,条块分割,多头管理,各自为政。条块之间既无统一的管理机构,也无统一的管理办法。从管理机构上看,部分地区将在国有企业工作的农村职工的社会保障统筹归劳动部门管理,医疗保障归卫生部门和劳动者所在单位或乡村集体共同管理,农村养老和优抚救济归民政部门管理,一些地方的乡村或乡镇企业也建立了社会保障办法和规定,有的地方人民保险公司也搞了保险,妇联、组织部门、卫生部门、教育部门联合办各种保险,形成“多龙治水”的管理格局。由于这些部门所处的地位和利益关系不同,在社会保障的管理和决策上经常发生矛盾。这样使本来已经够乱的管理体制更加混乱。

四是保险基金管理缺乏法律保障,难以保值增值。由于农村社会保障体制尚未确立,

社会保障尚未立法,更没有形成法律体系,使农村社会保障无法可依,无章可循,致使农村社会保障基金管理缺乏约束,资金使用存在风险大,无法解决保值增值的问题。有的将社会保障基金借给企业周转使用,有的用来搞投资、炒股票,更有甚者利用职权贪污盗窃,致使基金大量流失,严重影响基金正常运转。

二、社会保障范围覆盖不全

在社会救助制度方面,未能充分考虑到贫困人口的住房、疾病医疗、子女教育需求等,有的地方甚至存在着将下岗职工的“虚拟收入”和困难企业职工不能按时领到的工资作为实际收入计算的现象,致使部分低收入居民不能进入最低生活保障体系,而大部分农村地区也未真正建立制度化的贫困救助制度。在社会保险制度方面,还有半数以上的城市劳动者未被养老保险所覆盖,进入医疗保险制度的人数还十分有限,因病致贫的现象时有发生;参加工伤保险的劳动者比例还比较低;因养老保险制度的缺漏,使部分老年人构成了新的贫困人口来源;因生育保险制度的缺乏,导致妇女与男子就业地位不平等,直接影响到育龄妇女的收入和生活。在福利制度方面,与人口老化和少子女化相适应的老年人护理体系尚未提到福利制度的建设日程;残疾人需要的康复服务基本空白;以农民工为主体的日益庞大的流动人口尚未被纳入有效的社会保障制度框架。总之,社会保障范围覆盖不全导致我国改革进程中蕴涵的社会风险正在持续累积。除了农村的社会保障覆盖面很小外,当前的三条保障线还不能全部覆盖城镇贫困范围。我国现有城镇贫困人口 3000 万以上,然而,享受社会保障的总人数比例不高。不能享受最低生活保障待遇的人占城市“下岗”、“失业”、“待岗”总人数比例较高。

三、社会保障资金筹措困难,基金管理不善

相对于日益增长的社会保障需求而言,我国目前的社会保障能力还较低。除了因经济增长能力制约着我国社会保障总水平的提高外,很大一部分是由于相关法制和资本市场的成熟导致保障基金的利用效率低下。由于基金管理不规范,社会保障基金经常被挤占、挪用、浪费,专款难以专用。我国社会保障金的发放工作是由企业做中介下发,一旦企业资金紧张,就有人打社会保障金的主意。据统计,我国社会保险金发放到位率只有 42.9% 左右,而一些社会保障管理机构也在超标准提取管理费,高标准发放工资、奖金等。非规范性管理不仅降低了保障基金的使用效益,还造成相当部分基金流失。在社会保障基金的收缴与支付之间存在一个时间差,由于资本市场的成熟及投资观念淡化,使我国现行社会保障基金或者因通货膨胀的影响贬值,或者由于缺乏合理健全的投资结构、科学严格的收益—风险分析而亏损严重。现行社会保障制度是按地区和部门分开制定的,条块之间既无统一的管理机制又无规范的管理方法。社会保障基金既有县市统筹,也有省级统筹。加之许多企业效益差,无力缴纳,且筹资渠道单一,因而导致社会保障基金收缴困难,循环和运转在很大程度上处于无政府状态。所以社会保障资金仍是“现收现付”,甚至是收不抵支,赤字逐年增大。以北京市为例,2002 年,北京市养老保险的赤字为 4 亿

元左右。同时社会保障内部管理职能、层次混淆不清的问题依然存在。政资不分、政事不分、执监不分的状况,在全国各地普遍存在。

四、法制不健全,社会保障立法滞后

我国的社会保障法律体系还很不健全。虽然《劳动法》相关章节中有些笼统规定,国务院颁布了相关条例,国家劳动与社会保障部也陆续发布了一些规章,然而这些政策法规文件往往只着眼于某一环节,且效力层次不一,远没有形成统一的法律体系,影响了我国社会保障体系建设与完善的进程。社会保险是社会保障制度的核心内容,但目前还没有建立起统一的、适用范围比较大的社会保险法律制度,社会保险费用的征缴、支付、运营、统筹管理也不规范;社会救济、社会福利和优抚安置的立法相当欠缺;社会保障工作在许多方面只能靠政策规定和行政手段推行;国家立法滞后,地方立法分散,统一的社会保障制度被分割。由于立法滞后,仲裁机构和人民法院无法根据有效的法律规定对社会保障争议进行仲裁或判决,处于无法可依的状态。

现有的社会保障法律法规立法层次低,缺乏较高的法律效力和必要的法律责任制度。社会保障法是我国法律体系中一个独立的法律部门,应该由全国人民代表大会及常务委员会制定社会保障的基本法律。但是,我国自1979年以来,却没有制定和颁布实施专门调整社会保障关系的基本法律;有关社会保障的制度被分散规定在不同的法律规范文件中。这种状况与社会保障法所应处的地位是不相符的。完整的法律规范应当由责任、处理和制裁等内容构成,无法律责任、无制裁措施的法律规范,是一个有严重缺陷的系统,无法发挥法律规范的强制功能。在我国已经制定出来的社会保障法规中,比较普遍地存在着缺乏法律责任的现象,无法确保社会保障措施的有效实施。

社会保障的法律实施机制较为薄弱。合法的筹资机制、稳定的保障机制、严格的管理机制、有效的运行机制,有力的监督机制都不够健全。社会保障监督机构没有与管理机构严格划分开来,缺乏对欠缴社会保险费的行为和拖欠离退休人员、失业人员保险金行为的法律制裁措施;对非法挪用、挤占保险金的违法甚至犯罪行为得不到及时惩处,保险基金的运营处于不安全状态。

第三节 完善社会保障体系,构建社会主义和谐社会

一、加快相关法律的立法进程,完善社保法律制度

首先要加快社会保障立法进程。社会保障制度是一个国家主要的经济社会制度,从国际上其他国家的发展来看,实施社会保障制度最重要的特征是以国家立法为基本前提,并依靠法制来保证实施。同时,有无完备的法律规范,也是一个国家社会保障制度是否成

熟的一个基本标志。只有社会保障法制健全,才能保证社会保障事业的顺利发展。因此通过立法建立和健全社会保障制度,为社会主义市场经济的建立和发展提供良好的法律环境已成为当务之急。社会保障法律制度的立法内容应当与其他法律部门的立法内容相衔接,以保证社会保障法律规范的有效实施。例如,社会保险基金被违法挪用、挤占现象较为严重,使一些地方离退休人员不能及时足额领取到离退休金,造成人民群众对政府的不满。由于没有相应的法律规范制裁违法挪用、挤占社会保险金的行为,所以,至今无法追究挪用、挤占保险基金行为人的法律责任。现行的《中华人民共和国刑法》并没有相应的罪名对挪用、挤占社会保险基金的行为加以制裁。为确保社会保险基金的安全,制裁挪用、挤占社会保险基金的违法行为,全国人民代表大会常务委员会应制定和通过关于制裁挪用、挤占社会保险基金的违法犯罪行为的补充规定。

我国的社会保险基金已经出现了支付风险的前兆。应通过立法解决社会保险费的收缴问题,加大强制收缴社会保险费的力度,对欠缴、拒缴社会保险费的,要追究相应的法律责任。这是强化社会保险费的收缴功能、达到社会保险基金收支平衡、防范社会保险基金的支付风险的重要法律对策。保证社会保险基金的保值增值。社会保险基金的保值和增值是社会保险基金运营管理的重要目标。根据过去的规定,社会保险基金只能用于购买国债,这样做虽然能够保证社会保险基金的无风险,但却难以保证社会保险基金的增值。如果社会保险基金不能有效地增值,长期下去,会加重政府在社会保险方面的财政负担,也会对被保险人未来能够获得的实际社会保障水平产生不利的影响。应当通过立法建立社会保险基金的安全投资机制,如在规范金融秩序的条件下,严格规定社会保险基金的投资方向和各项投资比例的上限,强化投资监管措施,保证社会保险基金的保值与增值。目前,我们国家已经批准保险资金可以通过购买证券投资基金的方式进入证券市场,这是中国社会保险资金投资方式改革的创新措施。

我国社会保障立法必须坚持社会保障水平与社会生产力发展水平相适应的原则,必须坚持权利义务相统一的原则、效率与公平相结合的原则、城乡有别和城乡协调相统一的原则。我国目前城乡之间在生产水平、就业结构、收入水平和消费方式等方面差别很大,广大农村目前尚不具备国家统一立法、强制实行社会保险的条件。当前的任务是在保障方式和标准等方面的政策城乡有所区别的前提下,努力实现城乡协调统一。在完善城市社会保障体系的同时,逐步实现党的十六届三中全会的决定中提出的“农村养老保障以家庭为主,同社区保障,国家救济相结合,有条件的地方探索建立最低生活保障制度”的要求。

当前社会保障制度并不完善,要在短期内制定综合的、完整的社会保障法的条件还不成熟,存在着许多困难。为了加快立法进程可以先把主要的保险项目,相对完善的成熟的大的保险,例如,养老、医疗、失业保险先制定单项法律,等到条件成熟后再制定统一综合的社会保障法。还应将社会保障基金的征缴纳入税收法制轨道。随着市场经济的发展,各种经济成分的增多,一方面使市场经济更加活跃;另一方面民营企业、个体私营企业的社会保障基金的征缴难度增大。我国现行社会保障资金的筹集主要采用由劳动保障部门及相关行业自行制定筹资办法的方式,没有国家权力机关的立法。由于征收缺乏有效的法律保障,由劳动保障部门进行征缴,其手段、强制力度都不够,约束软化,致使相当多的

地区存在着拖欠、不缴或少缴社会保险基金的现象。社会保障基金来源缺乏保障。直接影响了资金的统筹运用。改变这种状况的最好办法是借鉴国际社会的一般做法,开征社会保障税,由软约束过渡到刚性约束。社会保障税的开征使企业、个人的权利义务以法律形式固定下来。税法相对完善,税收的强制性和规范性特征将有利于克服资金筹集过程中的拖欠、不缴或少缴现象,对试图逃避缴税责任的利益主体可以用税收征管法来制约。同时,还应加快社会保障基金管理的立法。社会保障基金的管理是关系着社会保障基金的安全、保值增值和实现其社会保障能力的重要问题,有关基金的征收入库、支付管理、保值增值方面的问题都应该以法律的形式加以规范,以保证资金按时发放,防止非法挪用,确保资金的安全。特别是关于社会保险基金的投资,有人提出将社会保险基金入市,即以股票作为社会保险基金的投资方式,让其增值。这种投资方式必须在完全能够保证安全的情况下进行,否则就停止进入这方面的投资,因此这方面的立法更需要慎之又慎,才能严防资金流失。

二、加强社会保障基金的征缴、筹措、管理和运营

社会保障基金是社会保障发挥作用的重要的物质基础。从其运行模式看主要分为两部分:一部分是社会救济、社会福利和社会优抚基金,这主要是政府的责任,主要来源于政府预算的一般税收项目,也可来源于社会的各种捐赠。另一部分是社会保险基金,是按照国家规定,强制提取(筹集)、使用(支出)和运营(投资增值)的专项基金。社会保险基金是社会保障基金的主要组成部分,世界各国的社会保障经费一般有以下几方面的来源:社会保险费、财政预算与财政补贴、资产营运收入,受益者部分负担和借款等,如英国的社会保障基金中,通过税收(财政负担)筹集的调节基金占全部费用的43%,用于非缴费的社会保障项目;雇主和雇员缴纳的社会保险费约占55%、社会保险基金投资收入占1%~2%。社会保险基金的筹集,大多数国家采取按比例分担社会保险费用的方式。这样一方面体现了权利与义务相对应的保险原则,也有利于提高人们的社会保险意识。我国目前养老保险雇主负担比例为工资总额的20%,雇员交纳5%~8%,医疗保险雇主负担6%,雇员负担2%,失业保险雇主负担2%,个人负担1%。由于社会监督力度不够,如前所述的这些保险基金到位率很低,还有违规动用社会保险基金的现象,由于我国离退休人员急剧增加,医疗费用日益膨胀,我国的社会保险基金支付规模日益扩大,必须实施多渠道筹集和积累,以保证社会保障的正常运转。要扩大社会保险覆盖面为社会保险基金建立更宽阔的来源基础;强化社会保险基金的征收力度,提高社会保险基金的到位率,并逐步过渡到以社会保险税的方式来征缴,为社会保险提供充足、稳定的资金来源;要加强对社会保障基金的监督管理,做到“专款专用”;要拓宽投资渠道,强化基金运营,实现保值增值。

三、积极推进农村社会保障制度建设

农村社会保障问题是改革开放以来中国社会保障制度建设一个薄弱环节。目前我国城市的社会保障制度的基本框架已初步建立,而广大农村社会救助仍是农村社会保障的

主体内容,作为现代社会保障核心的社会保险制度在我国农村才刚刚开始发展。改革开放以前农村实行合作医疗制度,但农村家庭联产承包责任制的实施使家庭成为农业生产的基本经营单位,以农业合作社为依托的合作医疗制度出现了滑坡的局面,很多地区的合作医疗基本瘫痪。改革开放以来各级政府为恢复合作医疗作出了很大的努力,但成效不大。很多农村居民不得不依靠家庭保障和自我保障,绝大部分农民沦为自费医疗的群体。二元化的社会保障体系影响了农村的发展,使业已存在的城乡差距有所扩大。因此,要使绝大部分农民免于沦为弱势群体,就必须加强农村社会保障制度建设。根据我国的国情,应当在巩固农村已有的社会救济制度的基础上,加强农村医疗保障、养老保障和最低生活保障制度建设。政府要加大对农村社会保障制度建设的财政投入,使广大农民在目前土地保障和家庭保障功能有所弱化的条件下,能够享受到国家经济发展所带来的社会经济安全感。1952年国际劳工组织制定的社会保障最低标准公约提出,养老、医疗和失业保险至少应当覆盖全体居民的20%。我国社会保障的原则之一是实行低水平、广覆盖,但目前基本保障的覆盖面还达不到国际最低标准。其主要原因是农村缺乏基本社会保障。在二元经济状况下,不可能建立城乡一体的社会保障制度,但也不应当在城乡一次分配差距已经很大的情况下,让二次分配进一步扩大这一差距。农村开展社会保障体系建设要因地制宜,分类指导。在对待农村社会保障制度建设方面,应当摒弃“包袱论”等偏见,对现阶段农村土地保障功能持续弱化和商业保险在乡村还无法发挥很大作用应有清醒的认识,根据构建社会主义和谐社会的要求,要积极推进农村社会保障体系建设。当前应重点做好以下几个方面的工作:

一是健全的农村社会保障制度应主要包括社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、社会服务五个方面的内容。但从当前的情况看,广大农民群众的基本要求和愿望是实现“生有所靠、老有所养、病有所医”。因而,在农村社会保障的各项制度建设中,应重点加强最低生活保障制度、养老保险制度和医疗保险制度的建设。

二是建设农村最低生活保障制度。首先应科学确定保障线标准。较为科学可行的最低生活保障线应为基本生活费支出占农民人均收入的28%左右。由于各地的经济发展水平不同,参照系数亦有差异。经济发达地区,农民收入水平高,基本生活费支出在人均消费支出中的比重小,恩格尔系数低,参照系数可低一点,以26%为宜;经济欠发达地区,农民收入水平低,贫困程度重,基本生活支出在人均消费支出中的比重大,恩格尔系数高,参照系数可高一点,以30%左右为宜。其次是合理筹集保障资金。通过社会救助制度来保障人民群众的基本生活,历来都是政府的职责。因此,保障资金的来源应以政府为主,决不能向农民个人伸手。还要正确界定保障对象。界定农村最低生活保障对象,要以通过积极劳动努力仍达不到最低生活保障线为衡量标准。

三是建设农村社会养老保险制度。养老保险的形式要灵活多样。农村社会养老保险的具体形式很多,按投保人的情况不同可归纳为两类:一类是普遍保险,另一类是职业保险。在我国现阶段,农村社会养老保险资金的筹集方式应是“以个人缴纳为主、集体补助为辅、政府予以扶持”。保险费缴纳方式应当灵活多样,既可补交、预交,又可按月、按季甚至按年缴纳。同时要切实做好养老保险基金的管理及保值增值工作。

四是建设农村医疗保险制度。正确选择合作医疗的形式及内容。应根据农村经济发