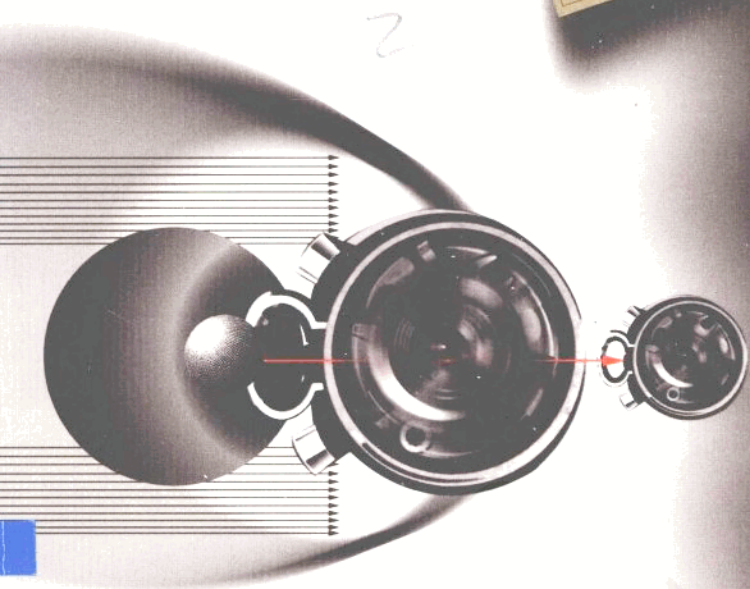


江苏省
经济社会发展研究
重大招标课题

课题负责人—宋林飞
南京师范大学出版社

江苏劳动就业与社会保障近期、中期对策研究



江苏省经济社会发展重大招标课题成果丛书

编 委 会

主 任：任彦申 王 湛

委 员：（按姓氏笔画为序）

王永顺 刘志彪 刘瑞田 宋林飞

李云锋 李廉水 陈万年 陈 颀

张颢瀚 洪银兴 顾介康 顾冠群

顾朝林 黄文虎 崔功豪

主 编：黄文虎

副主编：张颢瀚

说 明

由省委宣传部、省哲学社会科学规划领导小组组织的江苏省经济社会发展重大招标课题,于1999年3月18日面向全国招标,先后有十四个省市的数十个课题组参与投标。经过北京、上海、浙江、福建的著名专家进行通信评审和会议评审,通过量化评分和无记名投票,有南京大学洪银兴、江苏省社会科学院宋林飞、江苏省委政策研究室顾介康、东南大学李廉水等主持的四项课题中标。

在省委、省政府领导的关心下,在社会各界的大力支持下,经过课题组全体同志辛勤努力,四项课题已全部完成,并通过了省委宣传部组织的四个专家鉴定委员会的鉴定。鉴定专家认为,四项课题达到了招标预定目标,成果质量突出,每项成果在理论上均有重要突破,在应用上都有一系列创新。

这次招标在社会上产生了较大反响,专家们认为这是对社会科学研究体制的创新。中宣部领导也给予了充分肯定。招标工作还要继续完善,招标课题成果还要通过党政实际部门的继续检验,使其在现代化建设中发挥更大的作用。

江苏省哲学社会科学规划办公室
1999年12月

序

多为江苏在新世纪的持续发展献计献策

回良玉

我很高兴地看到我省哲学社会科学工作者奉献给广大读者的这四项成果。这不是一般意义上的科研成果,它们是省委宣传部和省社科规划领导小组在第一次向全国公开招标的基础上产生的,因此,这批成果有着一些自身的特点与优势。第一,选题重大。四项成果所研究的内容都是事关江苏改革发展和稳定、事关江苏发展全局的重大课题。据我所知,当初四项选题的确定,曾经焕友、允石同志亲自审定过。第二,科研力量雄厚。四项课题的科研组织采用市场化运作手段,通过招标吸引了全国十几个省市的 30 多个课题组的投标,经过北京、上海、浙江和福建的著名专家评审,最终这四个课题组中标。这就汇集了理论界相当一批著名的专家学者参加研究,其中既有造诣深厚的教育、科研部门的研究人员,也有党政部门的领导和专家。每项课题汇集这么多的人才集中联合研究,以往并不多见。第三,成果质量较高。每个课题组的同志都以高度负责的精神与严谨科学的态度进行了深入的调查和精心的研究。现在呈现给大家的成果学术水平较高,应用价值较大,操作性也比较强,对实践很有指导意义。我曾于今年四月参加江苏发展高层论坛研讨,会

上听了其中一个课题组有关专家对课题成果内容的介绍,我感到这些成果质量确实较高,对我省经济社会发展有很多启示。据了解,这几项课题的成果,许多已被省有关部门在决策中采纳。由此可见,这批成果是我省社会科学领导应用市场化机制,组织科研力量攻关的有益尝试,是我省理论工作者用自己的智慧和汗水为党委、政府决策服务的真诚奉献,也是省委宣传部与省社科规划领导小组抓成果、抓人才的一项重要成果。我相信,这批科研成果不仅会为我省党政决策部门的领导干部所欢迎,而且对相关领域的专家学者们也会有所借鉴。

当我们翻开这些著作时,我们已经离 21 世纪很近很近了。21 世纪是高科技更加迅猛发展的世纪,经济全球化趋势日益加强,国际竞争日趋激烈。国内市场格局、经济增长方式、经济结构和经济体制以及对外开放的格局,都将发生重大而深刻的变化。进入新的世纪,无论对国家,还是对江苏,既是机遇又是挑战。在新的世纪里,前一二十年,我们江苏将率先基本实现现代化。小平同志早就寄希望于江苏,提出“江苏的发展应当比全国平均速度快”,江泽民总书记也谆谆教导我们要为全国作出更大的贡献,全省人民也对江苏未来的发展寄予深切的希望。未来的世纪对于江苏的发展将是至关重要的。我来江苏工作后,一直为江苏的改革、发展和稳定的好形势所鼓舞,同时也在不断深入调查研究的基础上,集中思考这样一个问题:江苏怎样才能保持现有的良好发展态势,在新的世纪再上一个新的台阶。省委、省政府目前正在加紧研究制定我省经济社会发展“十五”计划,为 21 世纪初江苏的发展描绘蓝图。近一时期以来,省委先后召开了全省科技创新大会、全省城市工作会议与全省组织工作会议等一系列具有全局性重要意义的会议。省委、省政府强调,在新的世纪,我们要继续坚定不移地高举邓小平理论的伟大旗帜,

以江泽民总书记“三个代表”的重要思想为指导,坚决贯彻党的基本路线,坚持以加快发展为主题,保持经济较快增长;坚持以结构调整为主线,推动结构优化和产业升级;坚持以“两个创新”为主动力,提供经济和社会发展的活力源泉;立足省情,实施科教兴省、经济国际化、区域共同发展、可持续发展与城市化五大主战略,全面拓展发展空间。在谋划江苏发展宏图的过程中,我们比以往任何时候都更加需要广大理论工作者所提供的理论支持与政策咨询,我们也比以往任何时候更深地体会到要提高决策的民主化、科学化水平,就必须多多依靠理论工作者,更多地听取他们的意见。我们高兴地看到,这四项重要科研成果正是我省实施的五大主体战略的主要内容,它们都是省委、省政府在制定“十五”计划过程中所思考和所要解决的重大理论与实践问题,它们已经在我们制定江苏未来发展规划中发挥着重要的作用。我相信,今后它们在对实践的指导中会进一步体现出重要的科学价值。我真诚地感谢为提供这些重要科研成果付出辛勤劳动的同志们,我也希望省经济、教育、科技、建设与劳动等主管部门的领导和同志们都要认真读读这几本书,更多地把其中具有科学价值的政策建议运用到我们的决策中去,更好地发挥这些成果的社会效益。

在当今中国,哲学社会科学的研究应当以建设有中国特色社会主义的重大理论与实践问题为主攻方向,这既是实践对理论的呼唤,也是理论保持自身旺盛生命力的根本所在。在重视加强应用性研究的同时,也要重视基础性理论研究。我希望省委宣传部与省哲学社会科学规划领导小组进一步认真总结这次运用招标组织科研的成功经验,进一步提高社会科学研究工作的组织程度,加强引导和指导,加大支持力度,促进我省理论界出更多优秀成果与优秀人才,努力促进江苏省哲学社会科

学事业的全面繁荣。我也希望广大理论工作者进一步发扬科学严谨、孜孜以求、勤奋刻苦的工作精神,进一步探索我省改革、发展与稳定的重大问题,以自己新的科研成果为党委、政府决策服务,为促进我省两个文明建设服务。

2000年9月7日

目 录

总 报 告

内容提要.....	(3)
前 言	(11)
第一部分 江苏劳动就业与社会保障的现状和趋势分析	(12)
第二部分 2010 年前江苏劳动就业与社会保障的供需态 势和宏观思路	(21)
第三部分 城镇劳动力就业促进战略和近中期对策	(33)
第四部分 农村劳动力就业促进战略和近中期对策	(47)
第五部分 城镇社会保障制度建设的近中期对策	(54)
第六部分 农村社会保障制度建设的近中期对策	(63)
第七部分 群体性突发事件的近中期对策	(72)

分 报 告

分报告一 江苏城镇劳动力就业形势、难点与战略对策	(81)
分报告二 江苏农村劳动力的转移与就业对策.....	(110)
分报告三 江苏城镇社会保障体系建设的近中期对策	(139)

分报告四 江苏农村社会保障体系建设的近中期对策	(178)
-------------------------------	-------

分报告五 江苏劳动突发事件的现状、原因和对策	(204)
------------------------------	-------

专 题 报 告

专题报告一 当前江苏城镇劳动力就业形势与问题	(223)
专题报告二 江苏再就业政策分析	(232)
专题报告三 国外再就业的基本经验	(252)
专题报告四 江苏就业形势与促进就业的政策建议	(262)
专题报告五 江苏农村劳动力非农化过程	(279)
专题报告六 江苏农村妇女劳动力现状分析	(293)
专题报告七 非农化过程中的制度分析	(305)
专题报告八 对城镇企业职工养老保险的研究	(317)
专题报告九 进一步完善失业保险制度的几点思考	(325)
专题报告十 城镇职工医疗保险制度改革研究	(333)
专题报告十一 城镇企业职工工伤、生育保险研究	(342)
专题报告十二 江苏城乡居民最低生活保障制度回顾和 展望	(347)
专题报告十三 农村社会养老保险的现状与对策	(359)
专题报告十四 发展和完善农村合作医疗的思考	(369)
专题报告十五 劳动纠纷引发的集体上访行为研究	(375)
专题报告十六 劳动突发事件的预防与处置	(385)
专题报告十七 群体性突发事件的现状、原因和对策机制	(394)
专题报告十八 西方国家处理劳资争议的措施	(408)

江苏省经济社会发展研究重大招标课题

江苏劳动就业与社会保障 近期、中期对策研究

总 报 告

江苏劳动就业与社会保障 近期、中期对策研究*

内 容 提 要

一、主要内容

第一部分,江苏劳动就业与社会保障的现状和未来面临的挑战。首先总结了江苏现阶段经济、社会发展成就,劳动就业、社会保障取得的进展和存在的问题;进而分析了2010年前江苏经济、社会发展的趋势。这些趋势是:市场化取向的改革进一步深化,经济结构的调整全面进行,人口老龄化向深度发展,城市化进程显著加快,农村发展和现代化进入新的阶段。从现在起到2010年,是江苏从“小康”向“基本现代化”发展的十分关键的时期,是江苏城乡劳动就业和社会保障方面的矛盾特别尖锐的时期。因此,解决好城镇劳动就业和社会保障问题,在江苏基本现代化的进程中具有重要的战略意义。江苏劳动就业和社会保障面临九大难题,这些难题构成了本课题研究的基本内容。

第二部分,2010年前江苏劳动就业与社会保障的供需态势和宏观思路。首先分析了江苏未来劳动就业的供需态势,计算

* 总报告执笔人为宋林飞、陈颐、叶南客、孙克强。刘瑞田、刘钰、沈立人、宇文扬、孔德厚、唐仲勋、吴先满、徐元明、包宗顺、孙功谦等提出了修改意见。

了1978—1998年间江苏GDP增长城乡就业系数、三次产业增长就业系数。计算结果表明:GDP增长拉动就业的效应逐步减弱,农村非农产业拉动农村劳动力就业的效应也已大大弱化,经济体制改革、经济结构调整、科技进步产生的就业拉动效应不显著,第三产业仍有较大的就业空间,城镇就业系数高于农村。报告接着计算了2010年前江苏城乡劳动力的供给总量。如果2010年前GDP年递增10%,GDP增长就业系数维持在90年代水平,2010年时江苏城镇失业率可能超过10%。因此,创造与增加就业机会,是政府宏观调控的首要目标。解决城乡就业的宏观思路是:第一,要确立“就业优先”的战略思想,把劳动就业纳入经济发展的战略目标和近中期规划,培养劳动就业的新的增长点,在实现劳动就业目标的基础上争取GDP的尽快增长;第二,科学制订劳动就业目标,2010年前城镇失业率控制在6%~8%,并以此为目标完善失业保险制度;第三,加强劳动就业市场的宏观调控,通过市场促进就业目标的实现;第四,重点发展县城城市和其他农村中心小城镇,缓解大中城市就业压力;第五,大力发展基础设施建设,促进农村劳动力就业。

关于社会保障的供需态势,报告将1998年城镇社会保障总费用相当于职工工资总额的比例指数化为100,再根据到2010年前老龄化、失业增多等趋势测算出2010年时城镇社会保障需求指数将上升为138。而如果在2010年前江苏GDP、财政收入都能每年递增10%,则增加的社会保障费用仍在可承受的范围之内,现行社会保障制度是能够保持稳定发展的,应对此保持信心。江苏社会保障建设的宏观思路是:近期内,在现行制度的框架内,针对现阶段的矛盾和问题以及未来的趋势和挑战,全面建立起运行规范、功能正常发挥的城镇社会保障体系;2010年,实现城镇社会保障基本现代化,并建立起比较完整、规范的农村社

会保障体系。

第三部分至第七部分,报告分别就江苏近中期的城镇劳动就业、农村劳动就业、城镇社会保障建设、农村社会保障建设,以及防范、化解、处理因劳动就业和社会保障引发的突发事件,提出了具体的对策建议。

二、理论创新

本课题属应用性对策研究。本报告在理论上有所创新,这些创新构成了对策建议的理论基础与依据。

(1)经济与社会协调发展。

经过 20 年的改革与发展,江苏经济正在进入新的阶段。但社会发展相对滞后,主要表现为实际失业率偏高、平均失业时间过长、社会保障覆盖面不宽与力度不大。经济与社会必须协调发展。只有下大决心解决好目前劳动就业与社会保障方面的突出问题,才能保证江苏经济与社会协调发展。

(2)就业弹性结构差异理论。

经济增长的就业弹性存在结构性差异:第一、二产业增长的就业弹性系数逐步下降,而第三产业不断提高,城市明显高于农村。因此,推动城市化进程与发展第三产业,是创造更多就业机会的主要途径。本报告通过定量测定近 20 年来江苏 GDP 增长、三次产业增长、城乡结构同劳动就业的关系,从而形成对江苏 2010 年前劳动就业供需态势的科学判断,为我们制订正确的劳动就业战略提供了建立在定量分析基础上的理论依据。

(3)“就业优先”原则。

把就业纳入经济发展的战略和近中期发展规划,在实现就业目标的基础上争取 GDP 的尽快增长。这是对经济增长和劳

动就业关系的理论创新。

(4)社会保障是社会主义市场经济体制的重要组成部分。

社会主义市场经济体制包括四个方面的内容:一是以公有制为主体、多种经济成份共同发展的所有制结构,二是市场机制,三是政府宏观调控,四是社会保障制度。建立与健全社会保障制度,是建构社会主义市场经济体制的内在要求与重要组成部分。

(5)调整财政支出结构。

根据经济结构与社会结构的变化,政府应及时调整财政支出结构,适当扩大社会保障支出,增加就业投入,满足经济运行机制的新变化,为经济与社会协调发展奠定物质基础。

(6)社会保障费的成本化与工资化理论。

目前,企业为职工缴纳的各项保险费,是职工劳动创造的价值的一部分,也是职工劳动所得的一部分。但在现行分配制度下,单位缴费成为“单位”的支出,导致发生各种少缴、拒缴与拖欠行为。为了从根本上解决这一问题,必须改革现行国民收入分配制度,把企业为职工所缴的社会保险费“成本化”与“工资化”。这一理论是对劳动关系、工资、社会保障、国民收入分配理论的创新。

(7)农村保障替代理论。

目前,学术界一般认为,农村社会保障的重要性就是缓解由市场经济、人口老龄化、计划生育引起的农村居民生活风险。我们认为,建设农村社会保障体系既是用社会保障取代“家庭保障”以缓解未来农村居民生活风险的需要,也是用社会保障取代“土地保障”以促进农村发展和现代化的需要。这一理论创新构成了本报告对农村社会保障体系构想的理论基础。

(8)社会保障费非农民负担论。

把社会保障费同农民负担混为一谈,是造成现阶段农村社会保障进展缓慢的一个重要原因。我们认为,两者有本质区别。社会保障费是农民为防范自身风险而进行的预支性投入,是一种特殊的推迟消费行为。同时在缴费标准上应充分考虑农村居民的近期生产、生活需要和承受能力。本报告提出了关于合理缴费水平的计算公式。

(9)“以土地换保障”。

土地本身具有产出能力,对农民具有保障功能。土地保障通过一定形式可以转换为社会保障。其主要做法是通过 60 岁以上的农村人口和乡镇企业职工让出责任田、口粮田,再将转包土地的“承包费”用做农村社会保障基金,建立农村社区补助养老保障和乡镇企业职工失业保险,以及从土地征用补偿费中拿出一部分为被征用土地的农民建立城镇养老保险的个人账户。

(10)劳动就业和社会保障方面的突出矛盾与问题是群体性突发事件的重要根源。

劳动就业和社会保障方面的突出问题是经济社会生活中深层次矛盾的主要表现之一,是引发群体性突发事件的重要根源。虽然这类群体性突发事件属于人民内部矛盾,但处理不好可能会激化,形成对抗性矛盾,危害社会稳定和改革、发展的大局。防范、化解、处理这类事件,是正确处理新时期人民内部矛盾的重要内容。

(11)社会风险预警理论。

由劳动关系和社会保障问题引发的群体性突发事件,是当前重要的社会风险形式。事前总有一定的征兆,因而是可以预警的。同时,只有提供早期警报,才能及时认识与处理矛盾,把突发事件化解在萌芽状态。应设置“劳动关系紧张指数”的公式

($T = \sum SDQ$)。这一指数是监测与防范劳动关系方面的矛盾及其激化的工具。这一指数对于建立劳动关系预警机制,监控集体性的突发事件的特点及严重程度,从而有效化解、处理突发事件,具有重要的理论价值和应用价值。

三、对策方案

关于城镇居民就业问题,我们提出了六点对策。第一,确立“就业优先”战略。制定一系列有利于促进就业的经济社会发展计划与政策,制定多层次、多种形式、有针对性的促进就业措施,增加财政的就业投入;从税费、信贷、手续等方面降低“门槛”,鼓励无业人员自主创业。第二,加强劳动力市场建设。培育和健全就业新机制,实现就业体制科学化、规范化和现代化,发展统一开放的就业服务体系。第三,将经济结构调整和再就业工程有机、有效地结合起来。重视发展中小企业、加大非国有经济比重、优先发展第三产业特别是社区服务业,促进城镇就业扩容。第四,进行超前性的政策创新设计,探讨顺利实现失业与下岗并轨运行的有效途径。第五,建立和运行失业警戒指标体系,制定失业率调控区间。第六,建立“就业市场化、失业公开化、劳动有保护、社会有保障”的新型就业保障体系,实行近几年内可行的若干过渡性政策。

关于农村就业问题,我们提出了五点对策。首先,鼓励农业劳动力在农业内部吸收转移。扩大农业社会化服务体系,发展农业产业化经营,开发利用滩涂,加快水利建设,从而增加农民就业机会。其次,充分发挥小城镇的聚集效应,逐步改革户口登记制度、户口迁移制度,创造新的集镇就业机会。第三,发展乡镇企业,提高乡镇企业对农村劳动力的吸纳能力,重点发展介于