

统筹城乡就业与 社会保障体系建设研究

TONGCHOU CHENGXIANG JIUYE YU SHEHUI BAOZHANG TIXI JIANSHE YANJIU

宋斌文 / 著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

统筹城乡就业与社会 保障体系建设研究

TONGCHOU CHENGXIANG JIUYE YU SHEHUI
BAIZHANG TIXI JIANSHE YANJIU

宋斌文 著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡就业与社会保障体系建设研究/宋斌文著. —武汉:中国地质大学出版社,2009.7

ISBN 978-7-5625-2390-1

I. 统…

II. 宋

III. ①劳动就业-研究-浙江省②社会保障-研究-浙江省

IV. F249.275.5 D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 111238 号

统筹城乡就业与社会保障体系建设研究

宋斌文 著

责任编辑:李菊凤

责任校对:戴莹

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511 传真:67883580 E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:250 千字 印张:8.375

版次:2009 年 7 月第 1 版

印次:2009 年 7 月第 1 次印刷

印刷:湖北地矿印业有限公司

印数:1—3 000 册

ISBN 978-7-5625-2390-1

定价:30.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

序 言

新中国成立以来,我国一直奉行“以农补工,以乡促城”的发展战略,致使城乡二元结构愈益凝固化。改革开放虽使我国整体实力有了大幅提升,但也要清醒地看到,城乡二元结构不但没有改变,相反城乡差距继续拉大。随着我国改革开放的深入,综合国力不断增强,我国在总体上开始进入了“以工促农,以城带乡”统筹城乡发展的战略转轨新时期。在此背景下,党的十六大提出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”中共十六届三中全会进一步阐述,按照“五个统筹”的要求,完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。因此,深化统筹城乡就业与社会保障问题研究无疑具有很强的现实意义。

统筹城乡就业与社会保障,就是要把原来城乡分治向城乡统筹兼顾和统筹发展方面转变。目前理论界对统筹城乡发展进行了较多的研究,但在统筹城乡劳动就业与社会保障方面的研究相对滞后。作为东部发达地区的浙江省,经过改革开放近三十年的飞速发展,每年经济基本上以两位数增长,综合实力持续增强,主要经济社会发展指标已提前完成,已进入了工业化中后期,具备了统筹城乡就业与社会保障体系建设的物质基础。浙江省在统筹城乡就业与社会保障体系建设方面有哪些值得全国其他省份学习和引以为戒的方面呢?宋斌文同志的研究报告以浙江省作为典型案例,比较全面系统地论述了浙江省统筹城乡就业与社会保障发展战略(简称为“一个率先、两个加快”):以率先建立比较完善的城镇社会保险体系,加快建立统筹

城乡的就业制度,加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系为重点内容,努力形成扩大就业与完善社会保险、构建社会救助相互促进的良性长效运行机制,加快建设与浙江省经济社会发展水平相适应的广覆盖、多层次、可持续的大社保体系。对浙江省提出“一个率先、两个加快”的背景、内涵、意义、目标等都作了详细阐述,对其实施过程中所出现的问题也进行了系统分析。

《统筹城乡就业与社会保障体系建设研究》一书作为对统筹城乡就业与社会保障体系进行较为系统研究的学术专著,综合运用了人口学、经济学、保险精算等知识,紧密结合浙江省改革实际,对上述问题进行了较为深入的研究。我相信,斌文同志在这一领域的研究成果,不仅会对浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设具有一定的参考价值,而且对其他省份完善社会保障体系,以及丰富社会保障理论具有积极作用。同时,必须指出,这一研究还是初步的,如医药卫生体制改革方面某些论述需进一步斟酌。我相信,随着我国统筹城乡发展进程的深入,对统筹城乡就业与社会保障问题研究还将持续深化。在祝贺这本书出版之际,也殷切希望斌文同志在新的岗位继续努力,谦虚谨慎,理论紧密结合实际,为完善中国社会保障体系的学术研究和促进财政社会保障领域的实践作出应有的贡献!

财政部社会保障司司长

孙志筠

2009年6月于北京三里河

前 言

自从党的“十六大”提出统筹城乡发展的战略,标志着中国共产党人在新时期战略思想的转移,其实质是要消除城乡二元结构,缩小城乡持续拉大的差距,实现城乡一体化。目前理论界对统筹城乡发展进行了较多的研究,但有关统筹城乡发展的论述,还不系统、不完善,尤其在统筹城乡劳动就业与社会保障方面的研究更是滞后。

作为东部发达地区的浙江省,经过改革开放 30 年的飞速发展,综合实力持续增强,已进入了工业化中后期,具备了统筹城乡就业与社会保障体系建设的物质基础。浙江省委、省政府把统筹城乡就业与社会保障体系简称为“大社保”。

本书以浙江省作为典型案例,全面系统地论述了浙江省统筹城乡就业与社会保障发展战略(简称为“一个率先、两个加快”):率先建立比较完善的城镇社会保险体系,加快建立统筹城乡的就业制度,加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系,努力形成扩大就业与完善社会保险、构建社会救助相互促进的良性长效运行机制,加快建设与浙江省经济社会发展水平相适应的广覆盖、多层次、可持续的“大社保”体系。并对“一个率先、两个加快”的背景、内涵、意义、目标等都作了详细阐述,对其实施过程中所出现的问题也进行了系统分析。

本书共分 11 章。第 1 章导论,指出“统筹城乡就业与社会保障体系建设研究”的背景和意义,介绍了国内外在此方面的研究现状,阐述了本书的主要研究内容、方法和拟解决的关键问题。

第 2 章,分析了统筹城乡就业与社会保障的内涵及关系,在就业、社会保险与社会救助三者之间,要把促进就业放在首位,在社会

保险与社会救助的制度安排和政策设计中要体现就业导向,通过扩大就业来提高社会保险覆盖面。

第3章,对浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设进行了回顾,从浙江省逐年扩大就业总量,社会保险覆盖面不断扩大、基金支付能力稳步提高,覆盖城乡的新型社会救助体系基本形成,法制化进程加快等方面,分析了在“十五”期间,浙江省在统筹城乡就业与社会保障体系建设方面所取得的成绩,指出构建“大社保”体系应遵循的五大原则,分析了阻碍“大社保”体系建设的因素。

第4章,指出经济增长并不必然带动就业的增长,在若干年份,国有企业和集体企业中被“摧毁”的就业岗位数超过城镇私营和个体户所创造的就业岗位数。通过定量分析,测算未来若干年份浙江省就业压力,并提出了相应对策与建议。

第5章,提出完善城镇职工基本养老保险制度是完善城镇社会保险制度的重点和难点,分析造成浙江现行社会养老保险制度不可持续性根源,指出要从“开源”和“节流”两个方面探索保持社会养老保险基金收支平衡的长效机制;探寻做实个人账户的途径,实现基金保值增值;努力扩大社会保险覆盖面和提高统筹层次等举措来完善城镇职工基本养老保险制度。

第6章,分析了浙江省建立覆盖城乡的新型社会救助体系所取得的成绩与面临的问题,并在此基础上,提出了一些对策与建议。

第7章,指出浙江省农村社会养老保险事业发展相对滞后,通过借鉴国外建立农村社会养老保险制度的经验与教训,提出浙江省必须分阶段、分步骤、有重点地加快推进农村养老保险计划,以应对人口老龄化的冲击。

第8章,构建适合浙江省流动人口特点的社会保障模式是构建“大社保”体系的难点。分析了阻碍农民工参加社会保险的重要因素,并提出了相应对策与建议。

第9章,介绍了浙江在城市化进程中被征地农民的基本状况及其基本生活保障的思路与特点,提出对做好被征地农民基本生活保

障的若干思考。

第10章,简要介绍了浙江省建立基本医疗保障制度的历程,分析了浙江省建立基本医疗保障制度过程中存在的主要问题,提出完善浙江省基本医疗保障制度若干建议。

第11章,着重强调统筹浙江省城乡就业与社会保障体系建设,还必须加强“大社保”体系的支撑平台和载体建设。同时指出了浙江省构建“大社保”体系给全国其他省份的重要启示和未来浙江省“大社保”体系建设还须努力的方向。

因统筹城乡就业与社会保障体系建设是中国特殊历史条件下出现的崭新课题,还有待于我们运用科学发展观对其进行更深入的理论探讨和实践检验,书中不妥之处敬请专家学者和广大读者批评指正。

作 者

2009年6月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 选题的背景与意义	(1)
第二节 国内外研究现状	(3)
第三节 研究的主要内容、方法以及拟解决的关键问题	(7)
第四节 本书的特色和可能创新之处	(8)
第二章 统筹城乡就业与社会保障体系建设的概述	(10)
第一节 统筹城乡就业与社会保障的内涵及关系	(11)
第二节 统筹城乡就业与社会保障在构建社会主义和谐社会中的作用	(14)
第三章 浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设的现状分析	(16)
第一节 浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设的回顾	(16)
第二节 浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设所遵循的基本原则	(22)
第三节 浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设存在的 障碍性因素分析	(24)
第四章 建立统筹城乡就业制度研究	(36)
第一节 经济增长必然会带动就业的增长	(36)
第二节 未来若干年浙江省就业压力分析	(40)
第三节 统筹浙江城乡劳动就业的对策与建议	(43)

第五章	率先建立比较完善的城镇社会保险体系研究	(46)
第一节	完善城镇职工基本养老保险制度所面临的问题	(46)
第二节	完善城镇职工基本养老保险制度的举措	(59)
第三节	完善其他社会保险制度的对策建议	(68)
第六章	加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系研究	(69)
第一节	浙江省建立覆盖城乡的新型社会救助体系的现状	(69)
第二节	建立覆盖城乡社会救助体系所面临的问题	(75)
第三节	对策与建议	(77)
第七章	关于新型农村社会养老保险制度建设研究	(81)
第一节	浙江农村社会养老保险制度建设现状	(82)
第二节	国外建立农村社会养老保险制度的经验教训与其他省份的做法	(83)
第三节	对策与建议	(87)
第八章	构建适合浙江流动人口(农民工)特点的劳动和社会保障模式研究	(92)
第一节	建立健全农民工社会保障的意义	(93)
第二节	浙江农民工参加社会保险现状	(94)
第三节	农民工社会保险存在的主要问题及原因分析	(97)
第四节	各地建立农民工社会保险制度的做法和借鉴	(103)
第五节	解决浙江省农民工社会保险问题的基本思路	(105)
第六节	建立和完善浙江省农民工社会保险的对策建议	(110)
第九章	浙江省城市化进程中被征地农民社会保障问题研究	(115)
第一节	浙江省城市化进程中被征地农民的基本状况	(115)
第二节	浙江省解决被征地农民基本生活保障的基本思路和	

特点·····	(116)
第三节 对做好被征地农民基本生活保障的若干思考·····	(120)
第四节 对策与建议·····	(122)
第十章 关于浙江省建立基本医疗保障制度的研究·····	(126)
第一节 浙江省建立基本医疗保障制度介绍·····	(126)
第二节 浙江省建立基本医疗保障制度过程中存在的主要 问题·····	(131)
第三节 对策与建议·····	(136)
第十一章 总结、启示与研究展望·····	(142)
第一节 关于“大社保”体系建设的支撑平台和载体的研究 ·····	(142)
第二节 全书总结·····	(145)
第三节 启示与研究展望·····	(151)
附件一 未来浙江省就业供给量与需求量预测·····	(156)
附件二 新旧城镇职工基本养老保险政策对浙江省财政风险的 比较·····	(162)
附件三 《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》实施细则 ·····	(172)
附件四 《浙江省最低生活保障办法》·····	(179)
附件五 浙江省人民政府关于进一步做好就业再就业工作的 实施意见·····	(185)
附件六 浙江省职工基本养老保险条例·····	(197)
附件七 国务院关于解决农民工问题的若干意见·····	(210)
附件八 关于加快建立被征地农民社会保障制度的通知·····	(223)
附件九 杭州市城镇基本医疗保险办法·····	(228)
致 谢·····	(250)
主要参考文献·····	(252)

第一章 导 论

本书以浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设作为研究对象,探讨了统筹城乡就业与社会保障的内涵及关系,以及浙江省统筹城乡就业与社会保障体系建设所取得的成绩和存在的问题。在此基础上,提出了相应对策与建议。

第一节 选题的背景与意义

一、选题的背景

新中国成立以来,一直奉行“以农补工,以乡促城”的发展战略,致使城乡二元结构愈益凝固化。虽然改革开放使我国整体实力有了大幅提升,人民生活水平总体达到了小康。但也要清醒地看到,城乡二元结构不但没有改变,相反城乡差距继续拉大,不利于社会稳定与和谐。以进城务工人员为主体的流动人口群体日益庞大,标志着我国由城乡二元结构向三元结构转变。城乡分割的社会保障制度难以应对经济社会急速转型的挑战,统筹城乡劳动就业与社会保障体系建设显得尤为紧迫。在此背景下,统筹城乡包括劳动就业与社会保障体系建设在内的发展,是党在新时期提出的一个重要战略思想。

党的“十六大”提出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”十六届三中全会进一步阐述:“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力

和竞争力,健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”2004年国务院《政府工作报告》明确指出:“当前我国农业发展又处在一个关键时期。今后要按照统筹城乡发展的要求,采取更直接、更有力的政策措施,加强农业,支持农业,保护农业,努力增加农民收入。”2005年中共中央、国务院联合下发了《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》,更加明确地提出:“全面落实科学发展观,坚持城乡统筹发展的战略,坚持‘多予少取放活’的方针,稳定、完善和强化各项支农政策。”胡锦涛总书记在十六届四中全会上更明确提出了“两个趋向”的重要论断,即在工业化初始阶段,农业支持工业,为工业提供积累是带有普遍性的倾向;但在工业化达到相当程度后,工业反哺农业,城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的倾向。目前,我国在总体上已经到了“以工促农,以城带乡”统筹城乡发展的战略转轨时期。统筹城乡就业和社会保障是统筹城乡发展和统筹经济社会发展的重要内容,这必然是今后一个时期劳动保障事业发展的新课题。

二、选题的意义

自从党的“十六大”提出统筹城乡发展的战略,标志着中国共产党在新时期战略思想的转移,其实质是要消除城乡二元结构,缩小城乡持续拉大的差距,实现城乡一体化。目前理论界对统筹城乡发展进行了较多的研究,但有关统筹城乡发展的论述,还不系统、不完善,尤其在统筹城乡劳动就业与社会保障方面的研究更是滞后。

作为东部发达地区的浙江省,经过改革开放30年的飞速发展,每年经济以两位数增长,综合实力持续增强,主要经济社会发展指标已提前完成,已进入了工业化中后期,具备了统筹城乡就业与社会保障体系建设的物质基础。浙江省在统筹城乡就业与社会保障体系建设中有哪些值得全国其他省份学习和引以为戒的方面。

本书以浙江省作为典型案例,比较全面系统地论述了浙江省统筹城乡就业与社会保障发展战略(简称为“一个率先、两个加快”):以率先建立比较完善的城镇社会保险体系,加快建立统筹城乡的就业制度,加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系,努力形成扩大就业与完善社会保险、构建社会救助相互促进的良性长效运行机制,加快建设与浙江省经济社会发展水平相适应的广覆盖、多层次、可持续的“大社保”体系。对浙江省提出“一个率先、两个加快”的背景、内涵、意义、目标等都作了详细阐述,对其实施过程中所出现的问题也进行了系统分析。

第二节 国内外研究现状

一、国内研究现状

有学者(陈平,2002)认为,在中国这样一个地区发展很不平衡的大国、穷国,企图建立统一的社会保障体制是不可行的,陈平教授认为这是一种“洋跃进”,“其经济动机是短期的,战略目标是错误的”,财政上是无法持续的,而且自损中国国际竞争力。第一,统一社会保障制度在经济上根本不可行。在区域发展高度不平衡、有 13 亿人口的发展中国家,要建立统一社会保障制度,在经济上将是乌托邦式的“洋跃进”。统一的社保制度非但无助于国企改革,还会拖垮整个财政体系。第二,统一的社保制度将严重削弱中国的国际竞争力,外资将流向劳动力价格更低廉的国家,从而削弱而非加强社会稳定。第三,违背当前“小政府、大市场”的世界改革潮流,在体制上重演西方和东欧的错误。陈羹球也认为建立农民工社保时机尚不成熟。

有学者持相反观点(田凯,张红英,杨玉民,2002),他们认为中国社会保障制度改革应该朝着统一化方向发展。王国军(2000)提出从“二元到三维”的模式以实现城乡社会保障制度的衔接。有学者(张

德元,2003)认为,城乡统筹不等于城乡统一,社会保障制度的城乡统一是远景目标,并不是现在实行城乡统一的社保制度,而是以城乡统筹的思想统领社会保障工作的全局,分清轻重缓急,循序渐进,缩小差距,最终消除社会保障“城乡分割”的局面,从城乡统筹走向城乡统一。李迎生(2001)、张立荣、李海华(2000)等学者提出,先实现城乡社会保障项目的部分统一,最终建立城乡一体化的社会保障体系。

有学者(林义,2007)认为,统筹城乡社会保障制度建设,实现城乡统筹协调发展,是当前我国社会主义和谐社会和新农村建设必须首先回答的重大理论和现实课题。他提出统筹城乡社会保障制度的总体思路:加快建立农民工工伤保险和大病医疗保障制度,强化政府在农村社会保障制度构建中的责任,强化服务机制建设,强化农民工和失地农民社会保障问题研究,尽快建立我国社会保障综合协调和配套机制。贾康(2007)认为,统筹城乡社会保障体系建设,需要得到更多财政投入的支持和相关公共财政的制度建设支撑。^①郑功成(2007)指出建立覆盖城乡的社会保障体系,需要确立国民福利与国民经济同步增长的理念;要明确社会保障责任主体,尤其是政府责任的边界;充分调动社会资源和利用市场机制,补充社会保障公共资源的不足;明确推进重点及步骤,优先构建覆盖城乡居民的社会救助体系与医疗保障体系。其中,建立城乡一体化的最低生活保障制度则是构成城乡一体化的社会救助体系的核心与基础。^②

郑秉文(2007)认为,建立统筹城乡的社保体系要重视十大问题:一要克服扩大覆盖面进程的盲目性。二要考虑到经济发展水平的约束性。三要考虑不同制度之间的未来衔接问题。四要考虑到失地农民的补偿性。五要考虑到农民工社保问题的便携性。六要考虑到城

^①贾康. 加大财政投入 促进城乡社会保障体系建设. <http://finance.sina.com.cn/economist/jingjixueren/20070922/17154005056.shtml>.

^②郑功成. 积极建立覆盖城乡的社会保障体系. 光明日报, 2007-09-23.

镇非公经济成分参保人员的收益性。七要考虑到社保制度的财务可持续性。八要考虑到社保基金的安全性。九要考虑到退休收入的多元性。十要考虑到社保制度的补救性。^① 何平、汪泽英等(2007)认为,现行城乡社会保障体系运行失衡,统筹城乡社会保障发展,就必须统筹规划,统一管理,制度衔接,协调发展,逐步实现城乡社会保障一体化。^②

目前国内对统筹城乡社会保障较早进行较系统研究的是孟醒先生,他把城乡二元社会保障制度的形成和解体与中国推进工业化的进程紧密联系起来,加以理论阐述。^③ 他指出:统筹城乡社会保障制度建设是解决我国“三农”问题的重要突破口;工业化的推进为城乡社会保障一体化创造了有利条件;要以教育培训推动统筹城乡社会保障制度。在统筹城乡社会保障制度建设过程中,要充分考虑我国的历史文化传统和经济承受能力,发挥政府、市场和社会的力量,努力做到工业化、城镇化与社会保障制度建设相互促进。

二、国外研究现状

从世界各国建立社会保障制度的轨迹来看,基本上沿着先城市后农村的路径。至于何时建立农村社会保障制度?建立农村社会保障制度需要具备什么样的经济社会条件?国外建立农村社会养老保险制度的实践表明,农村社会养老保险制度的建立并没有在经济、人口等方面存在一个必然的、具体的指标,而是更多地受一个国家政治、经济、人口、社会等多方面因素综合作用的影响。一个国家是否需要建立农村社会养老保险制度,以及在什么时间什么背景下建立,

^①郑秉文. 建立统筹城乡的社保体系要重视十大问题. 光明日报, 2007-09-23.

^②何平,汪泽英等. 统筹城乡社会保障制度发展的思考. 建立覆盖城乡的社会保障体系——第二届中国社会保障论坛论文集, 北京:中国劳动社会保障出版社, 2007:177.

^③孟醒. 统筹城乡社会保障——理论·机制·实践. 经济科学出版社, 2005:1.

主要根据这个国家人口和经济发展所处的阶段去判定。^①通过对国外建立农村社会养老保险制度的时间背景考察,发现各国农村社会养老保险制度的建立,大都在工业化中期或工农自养阶段。^②江熙春认为,国外建立农村社保制度时农业产值占 GDP 比重小;农业人口占总人口比重亦不占多数;中央财政用于社会保障支出比重较高;农村居民的生存风险较大。林义(2006)指出,在国外社会保障进入成熟阶段时,欧美发达国家目前的农村社会保障制度对于中国而言,其借鉴作用不大。^③华迎放(2007)认为,中国农村与国外农村最大的区别在于,世界上绝大多数国家农地是私有,而中国农地是集体所有。农民基本社会养老保障的制度如何安排取决于本国的社会保障理念、社会保障道路选择以及发展演进过程等多方面的因素。具体来讲,有的采取非缴费性的农民养老福利制度,有的不加区别地将农民纳入国民养老保障体系,也有的则专门建立了针对农民的养老保险制度。

总体而言,学术界和相关政府部门对统筹城乡就业与社会保障体系建设研究,偏重国内研究较多,对国外的研究与借鉴欠缺,偏重定性研究,定量研究相对较少。笔者认为,我国已进入“以工补农、以城促乡”的新阶段,已具备建立统筹城乡就业与社会保障体系的经济、社会及政治条件,在经济发达的地区具备了加快建立城乡一体化的社会保障体系的各项条件。

①杨翠迎,刘玉根,丰萍.国外农保实践与我国农保探索.中国社会保障,2005,(5):24~27.

②杨翠迎,庾国柱.建立农民社会养老金保险计划的经济社会条件的实证分析.中国农村观察,1997,(5):55~59.

③林义主编.农村社会保障的国际比较及启示研究.北京:中国劳动社会保障出版社,2006:3.