

我国社会保障制度改革30年成就与发展

□汪泽英 何 平

提 要

今年是改革开放30周年。30年来,我国社会保障制度改革取得了显著的成就,推动了市场经济体制改革,促进了经济发展,维护了社会稳定。

1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》后,城镇建立了职工劳动保险制度并覆盖城镇机关和企业事业单位职工及供养直系亲属;同时,农村建立了面向乡村孤老残幼的“五保”制度,面向农民的农村合作医疗制度。“文革”期间,劳动保险制度被取消并演变为“企业保险”。

NO.1 社会保障制度改革历程

当前,我国社会保障制度改革的历程,根据不同时期的社会保障制度改革目标、重点和重大政策举措,可划分为改革探索、制度框架初步形成与统筹城乡发展三个阶段。

我国社会保障制度改革历程根据不同时期的社会保障制度改革目标、重点和重大政策举措,可划分改革探索、制度框架初步形成与统筹城乡发展三个阶段。

1978至1992年间的改革探索时期
这一时期,我国经济体制改革的核心是转变企业经营机制、增强企业活力,实行以承包为主的多种形式的经济责任制。在这种改革背景下,社会保障改革的指导思想定位于服务企业改革的需要,国家把社会保障改革作为企业改革的配套措施来进行,以单项制度改革为突破口。

在改革步骤上,首先从改革城镇企业养老保险制度和建立失业(待业)保险制度入手,再随着有关企业改革政策的出台,陆续制定了其他相关的社会保障改革措施。在养老保险方面,1984年,国家在全民和集体所有制企业开始了退休费用统筹的试点;1991年,国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,实行基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度;基本养老保险费用由国家、企业和个人共同负担,实行社会统筹,先由市、县级统筹再逐步过渡到省级统筹。在失业保险方面,1986年为配合国营企业劳动合同制,国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》,首次在我国建立了企业职工待业保险制度;1993年国务院修订了该规定,发布了《国有企业职工待业保险规定》,进一步扩大了待业保险的覆盖范围,提出由企业缴费建立待业生活基金,用于保障待业职工的基本生活。

1993年至2004年的制度框架初步形成时期
1992年,党的十四大提出我国经济体制改革的目標是建立社会主义市场经济体制。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,把建立社会保障制度作为社会主义市场经济基本框架的五个组成部分之一,明确了我国社会保障体系的基本内容。随后,城镇社会保障制度改革按照党的十四届三中全会确定的目标、任务和基本原则来进行,重点是养老保险、医疗保险和失业保险制度的拓展,改革养老金计发办法,强化激励约束机制,建立长效机制;2006年,国务院颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,国务院办公厅转发《劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》,推进农民工和被征地人员社会保障制度建设;2007年国务院颁布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》、《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,全国建立兜底性的城乡最低生活保障制度,同时将医疗保险由职业人群拓展到城镇非职业人群。

2005年以来,《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》等文件的出台,标志着我国经济社会进入以人为本、落实科学发展观和统筹城乡发展的时期。
在这一大的背景下,我国社会保障制度发展进入统筹城乡、全面覆盖、综合配套、统一管理的阶段。2005年国务院颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,实现养老保险覆盖范围由职工向城镇灵活就业人员的拓展,改革养老金计发办法,强化激励约束机制,建立长效机制;2006年,国务院颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,国务院办公厅转发《劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》,推进农民工和被征地人员社会保障制度建设;2007年国务院颁布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》、《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,全国建立兜底性的城乡最低生活保障制度,同时将医疗保险由职业人群拓展到城镇非职业人群。

回首30年·劳动论坛

伴随着经济转型的深化,社会主义市场经济的确立,非公有制企业大量涌现,这些企业厂务公开民主管理工作如何开展,是摆在各级工会组织面前的新课题。根据实践与调查思考,笔者认为,要在以下几个方面有针对性地做好工作。

加强非公企业民主管理工作的监督考核

工会应与党政有关部门及企业协会、工商联合作,形成优势互补,合力推进的工作格局。由政府经济主管部门牵头,对民营企业经营者进行培训,增强他们的民主意识和法制观念,树立以人为本的先进经营理念,推进先进管理方法。同时借助社会力量,发挥政府与工会联席会议、劳动关系三方协商机制以及厂务公开领导小组各成员单位的作用,促进非公有制企业厂务公开民主管理的推

行,并开展厂务公开民主管理工作与企业评优树模相结合,作为一项重要考核内容。

强化改制企业的厂务公开民主管理工作

国有企业改制中,政府主管部门关注的重点往往是资产、债务处置和职工身份置换,对于改制后企业工会的组建以及民主管理工作很少当作重点考虑,这就导致原国有企业

1.制度、机制和体制方面的创新。实现从企业保障到社会保障的转变,初步建立了适应社会主义市场经济的社会保障网。创新了养老保险、医疗保险制度,实行社会统筹与个人账户相结合的制度模式,五项社会保险全面实现了社会统筹,建立了用人单位、劳动者共同缴费、政府给予补助的筹资机制。成立了社会保险经办管理机构,实行政策制度与管理分开,提高统筹层次,推行属地管理和社会化管理服务。

2.创新了具有中国特色的下岗职工基本生活保障政策。为转换国有企业经营机制,减员增效,为市场竞争中的弱者——下岗和失业人员等建立了最低生活保障、失业保险、下岗职工基本生活保障,实现了4000多万国有企业下岗进入再就业服务中心,平稳地退出国有企业,进入劳动力市场,未造成大的社会震动,创造了世界奇迹。

3.理论上的突破。针对上世纪90年代末养老保险差额缴拨管理下,企业离退休人员养老金拖欠严重的现象,提出了建立

1.坚持党的路线方针、坚持服务经济社会改革和发展全局。社会保险制度是一项重要的社会、经济制度,党的路线方针政策是纲领性文件,它决定了经济社会发展的终极目标,决定了我国社会保险制度建制理念和阶段性目标。1992年前转换国有企业经营机制的成功,以及1993年后的市场经济体制的建立,2005年以来统筹城乡发展取得的初步成绩,重要因素之一是社会保障制度建设服务于党的路线方针,恰好地处理了作为局部的社会保险事业与作为整体的经济社会发展之间的关系,既推动企业转换机制、充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,减少企业富余人员,又坚持党为人民服务的宗旨,不是简单地把富余人员推向市场,而是坚持以人为本理念,建立下岗再就业服务中心,保证下岗人员基本生活,提供培训、转岗和再就业保障。经济社会发展需要改革社会保障制度,社会保障制度建设则进一步推动了经济社会发展,实现了社会保险和社会经济的互动发展。

当前,应按照党的十七大“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”要求,完善以社会保险为主体的社会保障体系,养老保险和医疗保险具有覆盖群体多、资金量大、制度复杂等特点,是建设的重点。

社会保障制度面临的挑战和突出问题
当前,社会保障制度建设与十七大目标有差距,面临着一系列突出问题,主要表现在四方面:一是制度存在缺失,广大农民、大部分农民工和城乡无收入老年居民目前尚无养老保险制度安排。退休人员医疗待遇未实行社会化管理。二是覆盖面窄。2007年我国1.53亿60岁以上老人中,只有4400万人能够享受定期待遇,不足三分之一;在7.7亿劳动人口中,参加了养老保险的仅有2亿,占26.5%;在5.9亿城镇人口中,参加医疗保险的仅有2.4亿,不足40%。三是管理体制不顺。社会保障事务管理分散在多个部门,不利于政策的统一规范。基金在地方管理,导致提高统筹层次难,跨统筹地区调剂基金困难。四是历史负担沉重。关闭破产国有企业、困难企业职工和退休人员共约2000万人,由于资金问题未纳入医疗保险制度。

同时,我们还面临人口老龄化、就业形式多样化、城镇化的挑战。目前我国已进入老龄化社会,与西方已老龄化的国家相比,我国具有未富先老、老年人规模大、老龄化速度快、高峰期持续时间长的特点。预计本世纪30年代进入老龄化高峰期,老年人口将达3.5亿-4.5亿,负担系数大幅增加,养老支出急剧增加。退休人员人均医疗费用是在职工工的4倍,老龄化导致医疗保险支出急剧增加,基金支付风险大。我国正处在工业化、城镇化加快发展阶段,大量农民工流动就业的现象将会长期存在。灵活就业数量和比例上升,传统的以“单位”为对象的社会制度不能适应这种分散化、流动性强的就业格局。

社会保障制度未来发展方向

当前我国经济社会已经进入了一个“以工促农、城乡支援农村、工业反哺农业”的发展阶段,社会保障进入统筹城乡发展阶段。社会保障制度发展既要遵循自身的规律,又要服务于经济社会大局,为此必须做到如下两点。

的党群主要领导很难进入改制后的企业领导班子。加之民营企业工会工作机构和人员弱化、兼职化,使工会工作本身开展都非常困难,厂务公开民主管理工作有开展也大多依老板的意志而流于形式。因此,政府主管部门应会同工会在改制中健全工会组织,选好工会主席,督促帮助改制企业建立厂务公开民主管理特别是职代会制度。这样才能使改制企业做到从改制中的机构设置、人员配

NO.2 实现两个创新一个突破

实现从企业保障到社会保障的转变,初步建立了适应社会主义市场经济的社会保障网;创新了具有中国特色的下岗职工基本生活保障政策;提出了建立多层、多元、多样化的中国特色的社会保障体系理论。

独立于企事业之外的社会保障体系理论。2008年,针对“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”目标,提出了建立多层、多元、多样化的中国特色的社会保障体系理论,特色内涵有如下五个方面:一是公平与效率相结合;二是基本保险与补充保险相结合;三是统一性和特殊性相结合。覆盖城乡的社会保障体系在制度上必须统筹考虑、整体设计、统一管理,防治制度设计的“碎片化”而加大运行中的摩擦。同时要正视我国城乡之间、地区之间经济社会发展不平衡性,

NO.3 社会保障制度改革经验

坚持党的路线方针、坚持服务经济社会改革和发展全局;立足于国情,坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针;制度建设、法制建设和服务管理并重。

2.立足于国情,坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针。在以经济效率为中心和经济总体发展水平还比较低的总体背景下,致力于保障职工基本生活,坚持了低水平、广覆盖和保基本的原则,避免高福利倾向;考虑了城乡间、地区间经济发展差距,制度政策不搞一刀切,倡导建立多层次的制度安排,中央颁布指导性文件,地方自主调整实施,适应部分发达地区、效益好的企业和高收入群体的保障需求,拓展了企业年金制度和补充医疗保险等制度发展空间,基本形成了社会基本保险、补充保险和商业保险构成的多层次的社会保险体系。考虑了制度转轨和社会转型,将历史遗留问题与发展、现实问题统筹考虑,避免了前苏联“休克”式改革给人民、经济社会带来的巨大创伤,政策制定和

NO.4 面临的挑战和今后发展

当前,应按照党的十七大“建立覆盖城乡居民的的社会保障体系”的要求,完善以社会保险为主体的社会保障体系,养老保险和医疗保险具有覆盖群体多、资金量大、制度复杂等特点,是建设的重点。

1.坚持正确的指导思想,全面贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,围绕全面构建和谐社会总体要求,坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,建立具有中国特色的覆盖城乡居民的社会保障体系。以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。

2.树立社会保障制度改革理念。应坚持多元、多样、多层次。多元化制度应符合城镇、农村以及城乡间流动群体特点。多样化制度应符合正规企业职工、灵活就业人员、公务员、事业单位职工、城镇无职业居民等不同特点和需求。多层次是指国家基本保险、单位补充保险和商业保险以及政府福利项目结构,以满足不同收入群体的保障需求。树立发展型社会保障理念,立足于建立长期可持续发展的机制。在社会保障基本模式的选择上,应以单位和个人缴费性的社会保险制度为主体,其它福利制度为辅助,强化缴费义务与待遇权利的对应关系,建立国家、单位和个人共同负担机制。

改革目标
完善以社会保险为主体的社会保障体系,改革的重点是医疗和养老保险制度。

1.养老保险
坚持社会统筹和个人账户相结合的制度模式。完善养老保险体系对策主要体现在“全、统、实”三个方面。
“全”就是实现城乡全覆盖,重点是建立农村养老保险制度和养老金补贴制度,农村养老保险制度实行“基础性养老金加个人账户”

的模式,覆盖从业人员。养老补贴制度覆盖城乡60岁以上无保障低收入老人。

“统”就是提高统筹层次,实现基础性养老金全国统筹,理顺中央与地方责任,中央按工资总额的一定比例向单位征收养老保险费,负责基础性养老金发放,缺口由中央负责;过渡性养老金、个人账户养老金由省级经办机构管理与负责。

“实”就是做实个人账户,统筹基金和个人账户基金的分别管理和建账,不挤占、真正变现现收现付为部分积累。坚持个人账户基金市场化投资运营方向,加强基金监管体制、法规体系、组织队伍和能力建设,实现基金保值增值。

2.医疗保险
完善失业人员基本医疗保障政策,通过财政补贴和调剂失业保险基金,降低失业人员医疗保险缴费负担;通过多方筹资妥善解决国有困难企业、关闭破产企业退休人员参加基本医疗保障问题。

探索建立稳定可靠、合理增长的筹资机制,合理调整医疗保险基金支付政策,提高保障水平,创新就医结算管理方式,逐步解决参保人员门诊就医保障问题。

当前,失业、工伤与生育保险政策体系已基本建立,并且主要覆盖企业职工,下一步任务是继续完善政策法规标准、扩大覆盖面、健全管理服务、提高待遇水平。

(作者介绍:汪泽英,人力资源和社会保障部社会保障研究所宏观室主任,副研究员,管理学博士,经济学博士后。

何平,人力资源和社会保障部社会保障研究所所长,研究员。)

以人为本 关爱员工

——中铁隧道集团公司“三工”建设纪事

□李庆安 孟国军 赵作建

整洁的图书阅览室摆满了最新的书籍报刊,员工住宿区全部开通了10M互联网,每餐荤素搭配不低于5菜一汤,周末晚上固定播放最新电影和组织卡拉OK演唱……中铁隧道集团公司胶州湾隧道工地的这一幕场景,已经成为这家中国最大隧道施工企业职工生活的真实缩影。

长期以来,在认真践行“三个代表”重要思想,落实科学发展观的学习实践活动中,中铁隧道集团公司工会坚持以人为本的管理理念,大力推动以“工地文化、工地生活、工地职工之家”为内容的“三工”建设,把它作为活跃员工生活、凝聚员工力量,加快生产进度、构建和谐企业的重要措施来抓,为推动企业更快更好发展做出了积极的贡献。

“三工”建设实现“三纳入”、“三结合”

隧道施工多在崇山峻岭地区,交通不便,生活条件匮乏。职工远离亲人长期劳动在异地,思想情绪很容易出现形形色色的波动和问题。中铁隧道集团公司工会在深入调研的基础上,决定通过开展“三工”建设活动为职工营造温馨的大家庭,努力改善职工的精神文化生活,切实办好这项提高职工生活品位的民心工程。

在集团党政的高度重视和强力支持下,集团公司工会把“三工”建设提升到维护职工合法权益和企业整体利益的高度,不仅纳入到施工项目的整体规划之中,同时纳入到企业文化建设和项目信誉评价活动中去。基层把“三工”建设与项目“两优一先争红旗”活动相结合,与文明施工、文明生活相结合,与党建、思想政治工作相结合,在集团全国各地的施工工地上扎实推进了“三工”建设示范单位创建活动。

为了促进工程项目“三工”建设的开展,集团公司工会详细订立了工地文化、工地生活和工地职工之家建设的考核文件。依照这一规章,工期在两年以上,人员较多的工程项目要建立“三室一场”(广播室、图书室、电视室、篮球场),配备满足职工工文化生活需求的广播设备、电脑网络、电话通讯、电视接收设备和电视机、VCD、DVD音响以上、乒乓球台等,远离城镇施工的首肯以上、项目部需设工地医务室,配备专业医护人员及设备、器具和药品,重大决策出台前必须经过职代会或职代会联席会审议通过。

“民心工程”情暖一线职工

如今,“三工”建设已经成为中铁隧道集团公司工会工作的一面旗帜。工会干部们把“三工”建设与项目建点共同策划,不断增加和更新硬件设施,职工餐饮、住宿和劳动保护条件迅速改善,工余文化娱乐活动丰富多彩。隧道职工们说:“从吃住、娱乐和学习,工会样样想在前头,咱们职工的生活品位就应了‘芝麻开花节节高’那句话,一天比一天过得更好!”

西格二线关角隧道工地处在青藏高原严寒区,经常大风暴雪,员工高原反应强烈,精神文化生活匮乏。为了让一线员工能在气候恶劣、条件艰苦的施工现场有整洁舒适的生活环境,项目部工会把完善员工生活设施建设作为“三工”建设的重中之重,冬修供暖、员工生活区及公共场所全部安装冬季供暖,保证员工食堂每天都能供应新鲜蔬菜,并专门建设了篮球场、乒乓球室和员工文化娱乐活动室,实现了有线电视、互联网、通讯设施的全覆盖,就连远离生活区的炸药库也专门安装了电视接收设备。

虽然铁铁路三标项目部杭州分公司一工区虽然只有238名施工员工,“三工”建设依然坚持高标准,提出了“追求高品味,创建和谐工区”的目标。他们租赁了当地村民刚刚建成的五层楼房用于职工住宿,每个房间统一配置了钢管床、床头柜和衣柜,同时安装配备了热水器和洗衣机。特别值得一提的是,项目部工会把“三工”建设延伸到外协员工队伍中,不仅同样配置了安全防护员和道路保洁员,还专门购买了一台中巴车作为外协员工上下班使用。

中铁隧道集团公司工会主席胡继旺表示,企业工会要在促进企业又好又快发展中展示作为,就必须在维护职工权益上下功夫,适应一线员工生活水平的新要求,健全完善的基层“三工”建设体系。只有切实把“三工”建设这个提高职工生活品位的“民心工程”办好,才能真正实现整个企业的和谐、全面、快速发展。

政做好职工的思想工作并尽一切可能协同行政解决职工迫在眉睫的现实困难,以增强工会的吸引力和感召力。

加大对非公企业工会干部培训和工会干部的保护

针对非公企业工会干部新人多,业务不熟练的现状,应加强对他们的培训,使他们明白工会干什么、怎么干、谁来干,落实责任。从连续两年分三批对非公企业工会干部进行培训来看,收到了一定成效,但从实际看,仍需进一步加大培训力度。另一方面,面对民营企业工会干部“饭碗”的现实问题,应进一步研究探索民营企业工会干部职业化的路子,以解除他们的后顾之忧,使他们工作起来理直气壮。同时要教会工会干部运用法律武器自我保护同上级工会支持协调保护相结合,这样基层工会工作和民主管理工作才能落到实处。

非公企业推行厂务公开要有针对性

□成宝华

置,到改制后的正常运做都步入良性及规范,走上健康的发展道路。

加强困难企业的厂务公开民主管理工作

困难企业由于经营困难,大多处于欠发工资、人员下岗,社保金拖欠,医疗费无着落等多种矛盾交织的局面,给厂务公开民主管理特别是职代会的召开带来了难度,这也是