

## G 问题探讨

# 我国制造业的发展历程与现状

## 观点

制造业是立国之本、兴国之器、强国之基。在建设中国特色社会主义的新时代，坚持走中国特色新型工业化道路，加快制造强国建设，加快发展先进制造业，对于实现中华民族伟大复兴的中国梦具有特殊重要的意义。要以坚定的意志和韧劲，恪守初心、担当使命，既高瞻远瞩、运筹帷幄，又锲而不舍、滴水穿石，力图铸就中国制造业新的辉煌。

陈敏

制造业是立国之本、兴国之器、强国之基。打造具有全球水准的制造业体系，是提升国家综合国力与核心竞争力、保障国家安全和促进可持续发展的必由路径。坚定不移走工业化道路，致力于建设完备发达的工业体系，是我们党在进入社会主义建设和改革开放时期切实践行“初心使命”的集中体现与生动实践。而在建设中国特色社会主义的新时代，坚持走中国特色新型工业化道路，加快制造强国建设，加快发展先进制造业，

对于实现中华民族伟大复兴的中国梦具有特殊重要的意义。

从鸦片战争到民国时期，中国长期处于遭受列强凌辱、落后挨打的悲惨境地，让一些仁人志士萌发“实业救国”的抱负并着手工业化尝试，但这种尝试在萌芽阶段就面临内忧外患的恶劣生存环境，磨难重重，步履维艰，只是在治铁、造船、轻工纺织等领域形成了一些零星且低端的制造能力，中国最终以机械化为基本特征的第一次工业革命和以电气化、自动化为基本特征的第二次工业革命擦肩而过，始终未能摆脱农业占主导、工业基础十分薄弱、工业化水平极低的局面。

新中国成立伊始，以毛泽东为首的老一辈领导人高瞻远瞩，面对西方国家严密的经济技术围困和封锁，毅然决然走工业化道路。从一五、二五时期156个重点项目的建成投产，到“两弹一星”试制成功，再到后来的大规模“三线建设”，上下同心，矢志不渝，艰苦奋斗，举全国之力投入工业化建设，使中国历史上首次拥有了在世界上上比较独特、相对完整的工业体系，艰难地补上了第一次工业革命和第二次工业革命的功课。这个时期，中国虽然不得不在计划经济时代关起门来搞工业化，但中国制造实现了从无到有、由全球工业化的“落后者”成为“追赶者”的第一次伟大转变。

中国制造真正驶入发展快车道并融入全球化分工体系始于改革开放初期。彼时，欧美日等发达国家和地区掀起一轮“去工业化”浪潮，而中国大力实施改革开放政策，打开国

门让境外资本、装备、技术和管理等生产要素与国内相对丰富的劳动力、土地与自然资源结合起来，以中外合资、外商独资、“三来一补”以及代工生产等多种方式，迅速在沿海地区形成大规模制造产能和产业集群。与此同时，国内民营工业也随之异军突起。特别是2002年加入世贸组织以后，中国适应国际贸易规则空前加大改革开放力度，不断优化投融资和营商环境，吸引全球跨国巨头纷纷落户中国，促成中国迅速成为“世界工厂”，中国制造行销全球。中国于2009年成为全球第一大出口国；继之于2010年又成为全球第一大制造国。按照联合国工业发展组织的数据，中国是全球唯一拥有全部制造业门类的国家，22个制造业大类行业的增加值均居世界前列；世界500种主要工业品种，目前有约230种产品产量位居全球第一。到2018年末，中国制造业增加值高达40027.5亿美元，约占中国GDP总额的29.4%，占有全世界制造业份额的28.7%。

与此同时，中国制造不仅实现了数量扩张，而且在质量上也有了显著提升。随着供给侧结构性改革的深化和产业转型升级步伐的加快，中国制造所承载的产品、技术、装备、品牌、结构与效益得到优化或升级，不断向价值链的中高端攀升，高质量发展的态势逐步显现。特别是一批“国之重器”“国家名片”的闪亮面世，壮大了中国制造的科技优势和产业优势。目前，中国在轨道交通（包括高铁）、超临界燃煤发电、特高压输变电、超级计算机、基础设施建设、移动支付、稀土分离提纯

技术、核聚变装置、民用无人机等领域居于世界领先水平；在全球导航定位系统、载人深潜、深地探测、5G移动通信、语音人脸识别、工程机械、大型震动平台、可再生能源、新能源汽车、第三代核电、港口装备、载人航天、人工智能、3D打印、部分特种钢材、大型压水堆和温气冷核电、可燃冰试采、量子技术、纳米材料等领域整体进入世界先进行列；在集成电路、大型客机、高档数控机床、桌面操作系统、大型船舶制造、碳硅材料、节能环保技术等领域迈出加快追赶世界先进水平的步伐。近些年，国产龙门五轴联动机床、8万吨模锻压力机、深海石油钻井平台、绞吸式挖泥船等重大装备的入役，填补了国内空白，解决了一些“卡脖子”难题。对于全球消费者来说，中国制造的消费品不再是低质低价、“山寨品”的代名词，质优价廉、高性价比成为中国产品新的口碑。可以说，至此中国已经拥有全球范围内产业链最为齐全、独立完整性强、产业链配套性好且价值链地位不断攀升的工业体系。在以信息化为基本特征的全球第三次工业革命进程中，中国制造实现了从小变大、由全球制造业的“追赶者”成为“并跑者”和局部领域“领先者”的第二次伟大转变。

做好中国制造，需要有一种精神。这种精神在过去表现为自力更生、艰苦奋斗，而在今天则是企业家精神、科学家精神、担当精神和工匠精神的有机结合。我们要以坚定的意志和韧劲，恪守初心、担当使命，既高瞻远瞩、运筹帷幄，又锲而不舍、滴水穿石，力图铸就中国制造业新的辉煌。



策划/制图:张菁

## G 前沿观察

# 以多层次社会保障体系满足人民美好生活需要

刘伟

民生是人民幸福之基、社会和谐之本。在中国特色社会主义进入新时代的重要阶段，带领人民创造美好生活已经成为我们党的奋斗目标。党的十九届四中全会明确提出，将“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”作为中国特色社会主义制度建设的一个重要内容，紧紧抓住人民最关心、最直接、最现实的利益问题。坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，是我们党践行全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现。

社会保障最基本的功能是解除城乡居民生活方面的后顾之忧，并为全体人民提供稳定的安全预期。养老保险保障了年老退休后的经济来源，医疗保险抵御缓冲了疾病医疗风险，失业保险则是劳动者失业时渡过难关的制度保障，社会救助更是让低收入困难群体不陷入生活绝境的“最后一根稻草”。社会保障制度不仅能够减轻家庭成员的负担与压力，更能增进社会各群体的福祉，提升其生活质量。由此可见，完善的社会保障制度就是满足人们对美好生活需要的基础。

改革开放以来，我国社会保障获得了全面发展，当前的社会保障体系建设趋于完善，社会保障制度框架也逐步成熟，取得了可观的发展成就。其中，养老保险已经实现了制度全覆盖，截至2018年末，我国基本养老保险参保人数为94293万人，城镇职工基本养老保险参保人数为41902万人。年末基本养老保险基金累计结存58152亿元。还有8.74万户企业建立了企业年金，参加职工人数为2388万人，年末企业年金基金累计结存14770亿元。同时，全民医保的目标已初步实现，截至2018年末，基本医疗保险参保人数134452万人，参保覆盖面稳定在95%以上。其中，参加职工基本医疗保险的人数为31673万人，比上年末增加1351万人，增长4.5%；参加城乡居民基本医疗保险的人数为89741万人，比上年末增加2382万人，增长2.7%。此外，全年基本医疗保险基金总收入21090.11亿元，总支出17607.65亿元。截至2018年末，基本医疗保险基金累计结存23233.74亿元，其中职工基本医疗保险个人账户积累7144.42亿元。

但仍需要指出，虽然新时代我国社会保障事业已有显著的成绩，但同时，也面临着更为复杂的风险与挑战。截至2018年，我国65岁以上人口总数已达到16658万人，占中国人口总量的11.94%。在老龄化如此凸显的背景下，养老保险基金保值增值以及老年健康产业的发展都是迫切需要解决的问题。此外，四中全会提出，强化提高人民健康水平的制度保障，这是坚持和完善卫生健康制度的总体目标。“健康中国”战略的推进对社会医疗保险的保障作用提出了新要求，不仅要构建多层的医疗保险制度，更要改善国民健康正常政策，从预防入手提升国民健康水平，致力于为职工群众提供全方位全周期健康服务，从根源出发以促进医疗保险制度可持续发展，推动“健康中国”战略的实施。

当前，社会保障工作虽面临不少困难和挑战，也有着难得的历史机遇和有利条件。只有及时总结成就经验、梳理仍需破解的难题，才能更好地按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。

(作者单位:中央财经大学政府管理学院)

## G 热点思考

# 坚持问题导向 依法保障农民工工资支付

## 观点

工资保障是劳动者应得到的最基本法律保障。《保障农民工工资支付条例》即是解决拖欠农民工工资问题的立法实践。不以劳动关系为起点，坚持问题导向，为农民工工资提供特殊的劳动法律保护是我国劳动立法技术思路的重要转型和新尝试。

沈建峰

升级，科技进步，社会分工越来越细致，人力资源管理手段不断提升等背景下，以统一的劳动关系概念为前提进行劳动关系认定，并据此进行劳动力提供者保护的思路，不仅为劳动关系认定带来很多难以解决的问题，而且越来越难以适用解决社会问题的实际需要。对劳动关系进行分层治理，分类保护，对非劳动关系中的劳动者也根据需要给予必要的法律保护日渐成为理论界的主流思路，实现这种思路的立法技术路径之一就是聚焦特定社会问题，针对特定职业群体或特定人群制定特别法律。《条例》是我国现行劳动立法中按这个思路和技术进行立法的首次尝试，在一定程度上也是我国劳动立法从完全依附、围绕劳动关系展开到一定程度上与劳动关系松绑，围绕劳动领域社会问题展开的一次转型。

## 坚持问题导向，不纠结劳动关系有无的技术方法

为了实现不问劳动关系有无而针对特定社会问题对特殊群体进行特殊法律保护的立法思路，《条例》不再纠结于劳动关系的认定、劳动合同的签订等问题，而是明确其制定的上位法是《劳动法》及有关法律，它不仅要解决劳动关系领域的农民工工资拖欠问题，还要解决无劳动关系时的农民工工资拖欠问题。另外，《条例》一般规则部分的一些条文，例如第1章第6条、第2章第12条等，特意使用了与农民工“书面约定”而未使用“书面劳动合同约定”的表述，其立法用意也很明显。在不以劳动关系为中心进行规则设计的前提下，为了明确本法所要解决的问题和适用范围，防止《条例》规定的特殊保障措施不当扩

大化，《条例》第2条第二、三款界定了“农民工”和“工资”两个概念，明确了《条例》保障的是为用人单位提供劳动的农村居民应当获得的劳动报酬。使用“用人单位”的概念同时意味着《条例》保障的仅是为组织体提供劳动时的工资，区分了一般民事领域的报酬支付和农民工给组织体提供劳动时需要特别保障的工资支付。

## 不纠结劳动关系有无不等于否认存在劳动关系

需要注意的是，不以劳动关系为重心就特定群体的工资支付提供特殊法律保护，并不意味被保障的主体和相对人之间一定不存在劳动关系。这种立法技术只是不问劳动关系的有无，将尽可能多的劳动力提供者纳入工资特殊保障的范畴，而非否定劳动力提供者与用人单位可能存在劳动关系，也并不妨碍根据现行法的规则和实践认定当事人之间存在劳动关系。实际上，从《条例》的相关规则来看，在建筑施工领域其同时在推动用工的劳动立法化和规范化。《条例》第28条规定，施工总承包单位或者分包单位应当依法与所招用的农民工订立劳动合同并进行实名登记。未与施工总承包单位或者分包单位订立劳动合同并进行用工登记的人员，不得进入项目现场施工。

## 坚持问题导向，不纠结劳动关系有无对程序法的影响

在农民工工资保障不再以劳动关系为前提的实体法则确立后，其对程序法也会产生影响。尽管《条例》为保障条例，规定了很

多监督检查和法律责任规则，其更多属于通过人社部门劳动监察等行政手段保障农民工工资的立法。但《条例》同时也规定了对属于《条例》保障范围工资的劳动争议处理程序救济。《条例》第10条规定“被拖欠工资的农民工有权依法投诉，或者申请劳动争议调解仲裁和提起诉讼”，结合《劳动争议调解仲裁法》第2条第(六)项的规定“法律、法规规定的其他劳动争议”也可以适用本法，这就意味着在拖欠农民工工资时，农民工也可以通过《劳动争议调解仲裁法》规定的一调一裁两审终审的争议处理程序得到权利救济。该规则不仅拓宽了农民工工资保障的途径，同时也对现行劳动争议处理制度的受案范围产生了影响：在农民工与用人单位未必一定存在劳动关系的前提下，劳动争议调解仲裁程序解决的争议也将不仅限于因劳动关系而生的争议。在劳动争议处理程序的立法中，这也是一种新突破。

不以劳动关系为起点，坚持问题导向，为农民工工资提供特殊的劳动法律保护是我国劳动立法技术思路的重要转型和新尝试。作为一种新思路，其尚有进一步探索、发展和完善的空间。尤其是在《条例》适用不以劳动关系为前提的情况下，其与劳动法、民法等其他制度如何配合、协调，这是《条例》制定过程中在不断完善、权衡和努力解决的问题，也是《条例》实施过程中应重点注意的问题。其涉及拖欠农民工工资问题的根治，也涉及防止《条例》适用范围的过度扩大，防止行政权力过度干预私人市场交往。在此，应根据《条例》解决特定社会问题这一基本取向，准确把握“用人单位”“农村居民”“提供劳动”等概念的具体内涵。

(作者为中央财经大学教授)

## 观点

职工之家是基层工会组织有效发挥作用、增强凝聚力的平台。要树立“建家兴企、建家育人”的理念；狠抓制度规范，打造系统工程；实行民主管理，维护职工参与、监督权益；为职工排忧解难，营造和谐温馨氛围，切实做到创建深入持久。

杨运洲

## G 工作研究

# 创建模范职工之家的实践思考

改革、促进企业发展中来，以“企业增效、职工增资”为目标，鼓励职工为企业安全生产和经济效益的提高做出贡献。在职工之家建设工作中，要把这一理念纳入企业发展的总体布局规划中，同部署、同安排、同考核，形成“支部领导、行政支持、外树形象、内强素质、与时俱进、争创一流”的良好工作机制。

狠抓制度规范，打造系统工程。为把职工之家建设成为党政离不开、职工信得过的安全、民主、学习、文明、温暖、勤俭之家，建立健全工作标准、自检自查制度、评比考核制度等。把安全工作放在首位，建立群防群治安全工作管理机制，大力加强安全文化建设，加大安全宣传教育力度，不断完善各项群众安全工作制度，强化基层群监组织建设考核机制，充分发挥群众安全监督检查的作用，组织职工开展安康杯竞赛活动，进一步夯实企业安全生产基础，充分发挥女工家属安全协管亲情帮教作用，筑牢安全生产第二道防线，形成全员、全方位、全过程的群众安全工作格局，实现

以职工之家带“职工小家”、以“职工小家”促职工之家的良性发展。

实行民主管理，维护职工参与、监督权益。职工是企业的主人，依靠职工办企业是企业的立身之本，也是职工之家建设的动力源泉。在创建工作巾，要坚持和完善企业会制度和厂务公开制度，认真落实企业会各项职权，企业安全生产、经营管理重大事项、职工奖惩、薪酬分配等都须提交企业会审议；建立健全平等协商、签订集体合同制度。在平等协商、签订集体合同过程中，既要维护企业的整体利益，又要突出维护职工的合法权益；组织职工代表对安全生产、集体合同履行、职工关心的热点难点问题进行检查，针对查出的问题提出整改意见，督促企业相关部门及时落实解决；坚持企业民主评议领导干部制度，进一步增强岗位意识、责任意识、表率意识，为选拔和使用干部提供重要依据；建立健全劳动争议三方调解组织。按照“预防为主、调解为主、基层为主”的原则，及时、准确、有效地掌握不稳定因素，做到把劳动争议消

灭在萌芽状态。

为职工排忧解难，营造和谐温馨氛围。一方面，工会组织切实把履行“知情人”“报告人”“帮扶人”的职责作为职工之家建设的重要内容，协助企业党政做好扶贫解困送温暖工作；对困难职工档案实行动态管理，落实领导干部与困难职工结成帮扶对子；建设爱心母婴室，对备孕期、怀孕期和哺乳期的女性给予更多呵护关心，为她们在工作单位提供一个私密、干净、舒适、安全的休息场所，为她们安然度过女性特殊生理阶段提供更加人性化的温馨服务；通过为职工办实事好事和深入开展各种职工喜闻乐见、积极向上的文化娱乐活动，激发职工的劳动热情和创造活力。另一方面，大力开展群众性经济技术创新和岗位练兵、技术比武、劳动竞赛等活动，为职工搭建施展才华的平台，团结动员职工为促进企业发展，立足岗位做贡献。通过开展“金点子”、评选安全合理化建议等形式多样、符合企业发展实际的各项活动，激发职工的工作热情。