

浙江省社会保障体系建设分析与对策研究

陈荣华

【摘要】浙江省从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的全局出发,将建立健全社会保障制度作为构建社会主义和谐社会的重大举措,积极加以推进。目前,浙江社会保障体系建设实现了由“单一突破”向“整体推进”转变,由“政策调整”向“法律规范”转变,由“城镇保障”向“城乡统筹”转变,在全国率先初步建立了覆盖城乡、功能完善、多层次的社会保障体系。本文全面介绍浙江省社会保障体系建设的总体情况及其下一阶段的发展目标与基本思路。

【关键词】浙江;社会保障;体系

【中图分类号】 C913.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1007- 9092(2008)01- 0077- 09

近年来,浙江省从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的全局出发,将建立健全社会保障制度作为构建社会主义和谐社会的重大举措,积极加以推进。全省上下坚持以科学发展观为指导,按照干在实处、走在前列的要求,把社会保障体系建设作为总揽改革、发展、稳定全局的大事来抓,从本省实际出发,积极推进社会保障制度建设,目前已初步建立了覆盖城乡、功能完善、多层次的社会保障体系。

一、浙江省社会保障体系建设现状

经过大胆探索、不懈努力,目前全省已基本建立了与经济社会发展水平相适应,具有浙江特色的社会保障制度框架和政策体系。各地坚持整体推进与重点突破相结合,制度创新与完善政策相统一,在社会保险体系的制度创新、机制转换方面进行重点突破,进一步加大了社会保险制度改革的力度。到2006年年底,全省企业基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数达到1053万人、731万人、505万人、603万人和383万人,分别比2001年末增加500万人、363万人、114万人、383万人和195万人。社会保险基金征缴力度不断加强,2006年全省社会保险基金收入491.81亿元,支出312.11亿元,累计结余713.57亿元。

(一)养老保险改革先行、功能完备

《浙江省职工基本养老保险条例》的修改、“低门槛准入、低标准享受”的“双低”参保办法出台,将全省境内各类企业人员纳入了养老保险参保范围。按照“抓两头、促中间”的工作思路,选择26个经济较发达的市县和13个基金支付困难市县作为工作重点,养老保险全覆盖工作稳步推进。基金支付能力不断提高,目前企业养老保险基金支付能力达26个月,比2001年末提高16个月。在确保离退休养老金按时足额发放的基础上,不断提高企业离退休人员养老金水平,2006年全省企业离退休人员月人均养老金达到1080元,位居全国前列。企业离退休人员基本养老金社会化发放达到100%,社会化管理服务达到96%。多层次的养老保险体系建设取得一定进展,一批企业为职工建立了企业年金。

(二)全民医保初具雏形

顺利实现了从公费、劳保医疗制度向城镇职工基本医疗保险制度的平稳转轨,医疗保险费用的新型筹措机制和医疗费用的分担机制基本建立,摆脱了医疗费用由国家和企业统包统揽的传统模式。基本医疗保险覆盖范围不断扩大,推动非公企业、混合所

有制企业、非公经济组织及灵活就业人员参保,拓展了基本医疗保险的参保范围,截至 2006 年年底,全省农民工参加医疗保险人数已达 163 万人,列全国第 3 位。确立了包括覆盖范围、统筹层次、缴费比例、保障待遇、服务管理以及城镇职工基本医疗保险的用药管理、诊疗项目和医疗服务设施范围等一整套医疗保险政策体系,初步构建起以基本医疗保险为主体,公务员医疗补助、企业补充医疗保险、大额医疗费补助、社会医疗救助等为补充的多层次医疗保障体系,建立了企事业单位离休人员医药费保障制度,困难企业退休职工保障问题基本解决。医疗保险基金收支平衡,统筹基金和个人账户双结余,为医疗保险制度的可持续发展打下了较好的基础。城镇居民医疗保障制度建设试点工作已在各地陆续展开,确定了 30 个试点城市进行城镇居民医疗保障制度建设试点。全省 87 个县(市、区)已全部实行了新型农村合作医疗制度。参加人数 2902 万人,占全省农业人口的 86%,人均筹资水平达 59.7 元。为解决农村地区因病致贫、因病返贫问题起到了积极作用。

(三)失业保险政策框架不断完善

失业保险在保障失业人员基本生活、促进就业方面发挥积极作用。2001 年浙江在全国率先实现了下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度的并轨,五年间为 1270 万人次发放了失业保险待遇,每月享受待遇人数从并轨后的最高峰(2002 年 1 月)33.76 万人,逐月下降到目前的 7 万人以下,基本将下岗职工平稳融入了市场就业的大军。逐步将失业保险工作重点从基本生活保障转移到促进再就业上来,制定了《浙江省失业保险基金促进再就业经费管理使用办法》,初步形成了失业保险制度促进再就业的政策框架。

(四)工伤、生育保险制度进一步规范化

《工伤保险条例》、《浙江省生育保险暂行规定》的颁布实施,进一步推动了工伤、生育保险制度法制化、规范化。参保人数明显增长,工伤保险参保人数列全国第 4 位,其中农民工参保人数 136 万人,列全国第 3 位。事业单位、民间非营利组织工伤保险工作进展顺利。工伤保险和生育保险保障待遇支付、分散用工风险等制度功能逐步体现,五年来,享受工伤、生育保险待遇的参保职工,总人数超过了 30 万人次,支付工伤、生育保险基金约 15 亿元。

(五)社会基金保险监督管理日趋强化

浙江重点做了三个方面的工作:

第一,认真研究解决养老保险基金的保值增值问题。基金保值增值是养老保险制度一项十分重要的内容,其增值资金也是整个保险基金的重要来源之一。浙江积极探索基金运行的有效方式,在确保基金安全性、流动性的前提下,努力提高基金的收益率。

第二,多渠道筹集社会保障资金。按照省政府下发的专门文件,明确了多渠道筹措社会保障资金的办法和措施,各地结合实际,认真加以执行。

第三,切实做好社会保险基金的稽核和监管。着力加强社会保险基金监管体系建设,建立健全以社会保障监督委员会为统领,行政监督、专门监督、社会监督和内部监督共同组成的基金监管体系。强化基金监管手段,对社会保险费征缴、社会保险金发放、基金管理和运营各环节进行全过程监督,有重点、有计划地开展社会保险基金的全面清查和专项检查,加大对违纪违规基金的查处力度,切实保证基金的安全和完整。

二、浙江省社会保障体系建设的主要特点及存在问题

回顾社会保障体系建设的进程,浙江省委、省政府坚持从省情出发,致力于建立符合社会主义市场经济体制要求的社会保障制度,采取了一系列重大决策和部署,在一系列重点难点问题上取得了突破,形成了一系列带有浙江特色的做法。

(一)坚持党委、政府主导,各方协同推进大社保体系建设

各级党委政府都把大社保体系建设作为实施“八八战略”、建设“平安浙江”的重点工作加以部署,主要领导亲自开展调查研究,在规划编制、政策制定、督促检查等各方面加大力度。为有利于统筹协调、整合资源,成立了由省、市、县政府主要负责人挂帅的社会困难群众救助工作领导小组,明确一位分管领导统抓社会保障工作,并每年召开一次社会保障工作会议持续推进各项工作。近年来,省里先后就就业再就业、社会保险、被征地农民基本生活保障等工作进行专门部署,省政府每年对各市下达社会保障体系建设目标任务,并纳入党政领导班子和领导干部的政绩考核体系,先后多次开展全省性的专项督查以推动各项工作,确保了工作有布置、有检查、有督促、有考核,建立健全全省统一领导、分级负责、层层抓落实的工作机制,形成一把手亲自抓、分管领导全力抓、职能部门具体抓、有关部门配合抓的良好工作格局。无论是试点地区还是非试点地区,无论是发达地区还是欠发达地区,社会保障工作都开展得有声有色。

(二)坚持从浙江省情出发,构筑浙江特色的社会保障体系

浙江省市场取向改革比较早,民营经济发达,社会阶层结构的急剧变化和社会经济成份、组织形式、物质利益、就业方式的日益多样化,使社会保障制度建设面临复杂的局面和挑战。对此,社会保障制度改革紧密结合浙江经济社会发展和所有制结构的特点,一是在制度设计上注重针对各类所有制企业和灵活就业人员,坚持市场改革取向。如在养老保险制度改革方面,针对浙江民营企业量多面广的实际,实施了“低门槛准入、低标准享受”的养老保险参保政策,扩面征缴取得较好的效果。二是在统筹层次上,界定各级政府责任。根据浙江区域发展不平衡,各地经济状况、就业结构、生活水平差异明显的特点,坚持社会保险县(市)统筹的办法,既与现行财政体制相适应,又明确了县(市)党委、政府作为社会保障责任主体,对本区域社会保障工作负全责,有力地推动了全省社会保障体系的建立,避免了吃大锅饭的问题。如在医疗保险制度改革上,省政府主要是确定全省城镇职工基本医疗保险制度改革的总体框架,一些具体政策,如筹资比例、统筹基金起付标准等,由各地自主决策,调动了各地实施医疗保险制度改革的积极性。三是在工作推动上,注重各项配套改革。如建立被征地农民基本生活保障制度同步推进土地征用制度改革,建立事业单位养老保险制度在深化事业单位整体改革中推进,完善基本医疗保险制度同步推进医疗卫生体制和药品流通管理体制方面的配套改革等,有效地避免了社会保障制度改革单兵突进的局面。

(三)坚持多渠道投入,建立社会保障体系的资金筹措机制

为改变社会保障筹资渠道单一、保障功能脆弱的问题,2004年10月,浙江省政府出台了《关于建立社会保障资金多渠道筹措机制的意见》,要求各地从调整财政支出结构、强化基金征缴管理、开拓新的稳定的筹资渠道等几方面着手,努力做到社保投入多渠道、资金来源多元化,逐步建立起多渠道筹集社会保障资金的新机制。一是加大社会保险征缴力度,积极推行社会保险“五费合征”办法,基金支出压力得到缓解,支撑能力逐步增强。从2000年到2006年,全省基本养老、基本医疗、生育、工伤和失业保险基金收入由114亿元增加到492亿元,平均每年增加76亿元,年平均增长32.3%;基金支出由94亿元增加到312亿元,平均每年增加44亿元,年平均增长27.5%;各项社会保险均实现了收支平衡,略有结余。二是各级财政积极调整支出结构,增加对社会保障的投入。从2000年到2006年,全省财政社会保障经费年支出由76.5亿元增长到201.5亿元左右,增长1.63倍。其中:对就业和社会保障补助支出从5.76亿元增长到28.94亿元,增长了4.02倍,累计补助支出达到106.71亿元;全省各级安排累计安排低保资金19.72亿元;三是开辟新的筹资渠道。明确规定各地必须从当年国有资产收益、国有土地有偿使用收入中按比例提取用于充实社会保障资金。四是增强个人的自我保障意识,实行基本养老保险、失业保险、基本医疗保险由用人单位和职工共同缴纳费用的制度。新型农村合作医疗制度、被征地农民基本生活保障制度、城镇居民医疗保障制度都采取了政府、集体、个人分担缴纳费用的办法。

(四)坚持政策法规先行,为社会保障体系建设提供保障

浙江省委、省人大、省政府将制定社会保障地方性法规规章作为建设法治浙江的一项重要工作来抓,及时将已经成熟的基本

政策上升为政府规章或地方性法规,养老保险、失业保险已先后制订地方性法规,最低生活保障已经出台省政府规章,浙江的社会保障地方性法规规章建设走在了全国前列。同时,积极总结实践经验,加快制订各项政策。2006 年又制定出台了完善企业职工基本养老保险制度、建立城镇居民医疗保障制度、工伤保险全覆盖、农民工问题等方面的政策,适合浙江省情的社会保障政策体系基本形成。

(五)坚持统筹协调,推动社会保障体系建设

贯彻落实科学发展观,在社会保障体系建设中始终贯穿统筹协调的工作方针。

一是统筹协调就业、社会保险、社会救助三方面工作。把促进就业摆在第一位,在社会保险、社会救助的制度安排和政策设计中体现就业导向,通过持续扩大就业不断提高社会保险覆盖面,又通过完善多层次的社会保险和社会救助体系,有效解决结构调整、体制转轨中出现的各类困难群体的生产生活问题,三方面联动共同构建社会保障安全网。

二是统筹协调城乡社会保障事业。在积极推进城乡统筹就业的同时,从现阶段农村经济社会发展水平的实际出发,从社会救助开始起步,逐步拓展农村社会保障事业,并在一系列制度安排和政策设计中建立了城乡接轨的机制和通道。职工基本养老保险实施范围扩大到浙江行政区域内工商注册登记的各类企业及其形成劳动关系的职工,失业保险实施范围扩大到全省除公务员以外全部以工资收入为主要生活来源的劳动者,最低生活保障已经实现城乡全覆盖,纳入基本生活保障的被征地农民实现就业后可以过渡到城镇职工基本养老保险。加强乡镇、街道、社区(村)的社会保障基层工作平台建设,遍布城乡的社会保障管理服务网络基本形成。符合城乡统筹要求的社会保障新格局初步确立。

三是统筹协调各项制度安排和政策设计。在实践中妥善把握需要和可能、全局与局部、权利与义务以及前后左右之间的关系,基本实现社会保障各项制度和政策的相互衔接、良性运作。如社会救助、失业保险与就业再就业之间,被征地农民基本生活保障与城镇基本养老保险、最低生活保障之间,政策上的衔接比较紧密,保障水平也比较合理。

通过全省上下的努力,浙江社会保障体系建设取得了重大进展,各项工作走在了全国前列。同时,也存在着一些矛盾和问题,主要有:

一是社会保障水平不平衡。

浙江省目前实行的社会保障是国家组织的基本保障、企业补充和个人储蓄保险相结合的保障制度。限于经济发展水平,政府提供的保障还很有限,保障功能还比较弱。企业补充和个人储蓄保险部分因企业效益好坏不同和个人收入水平的差异而呈现出明显的不平衡状况。社会保障中有些项目各地所实行的办法和措施也不一样。社会保险是普惠性制度,本应体现基本待遇均等,但目前地区之间、人群之间差异较大。比如,基本养老保险的企业缴费比例,全省最低为永康市和新昌县,仅 12%;最高为开化县,为 22%。同一统筹地区内部,也存在正常缴费和“双低”缴费两类,甚至出现在同一企业内部。更突出的是企事业单位退休人员的待遇差,2006 年全省企业退休人员平均基本养老金为 1080 元/月,仅为事业单位退休人员退休费的 49.9%。这是近年来反映较为强烈的问题。而从长远来看,农村养老保险制度尚需整体构建。由于国家没有出台统一的机关事业单位养老保险改革方案,浙江省各市、县、区都是根据本地的实际情况出台的改革办法在缴费基数、缴费比例、缴费方式等方面都不一致,导致各地区做法不一,发展不平衡。

二是社会保障覆盖面还不广。

社会保险目前仅仅覆盖到部分城镇劳动人口,还有部分城镇劳动人口、大部分城镇居民、绝大部分农村人口还没有覆盖到。2006 年末,全省企业职工基本养老保险参保人数仅占二三产业从业人员总数的 33.2%,11 个设区市的参保率均低于 50%,丽水市还

不到 20%。基本医疗保险、失业、工伤和生育保险的覆盖面则更低。这与我省所有制结构有关,也与农民工和灵活就业人员规模较大有关,同时也受保险费率较高、关系转移困难等因素的影响。此外,养老保险中断缴费人数持续扩大,已从 2002 年末的 55.4 万人增加到 2006 年末的 92.4 万人。如城镇居民养老保障、医疗保障问题还没有解决,新型农村养老保险制度还未实施等。即使已覆盖到的部分城镇人口,也有一些人是低水平的,不全面的。如残疾人的生活状况与社会平均水平相比还存在较大差距,有些方面呈拉大趋势。失业保险尚未覆盖到大量的非正规就业失业人员,更难以包括大量的短期处于失业状态的农民工。不断扩大覆盖面、提高保障水平,是一个长期的历史任务。

三是政策制度还不够完善。

由于社会保障体系建设是一项全新的探索,在起步阶段难免存在政策制订不完善,制度设计有缺陷的问题,引发诸多社会矛盾。社会保险关系转移难。特别是农民工已经遇到许多现实问题,他们按照现行制度应参加各类社会保险,但农民工流动比较频繁,而且到一定年龄后往往回乡生活,因而碰到社保关系转移上的障碍。以基本养老保险为例,职工跨统筹地区流动时,只转移保险关系和个人账户资金。这意味着转入地将多支付该职工退休后的基础养老金,并且承担动态调整的增资部分。由于“转人不带资”,不少地区出台形形色色的“土政策”,致使社保关系转移受阻,从而损害农民工等流动从业人员的合法权益。

四是基金支付风险较大。

从基本养老保险来看,目前全省基金结余虽有 453.5 亿元,但个人账户历史欠账达 604.1 亿元,两者相抵缺口达 150.6 亿元。据浙江大学课题组测算,假如不考虑历史欠账,仅做实新增个人账户部分,全省基金收支当年即出现赤字,支付能力由目前 26 个月降至 19 个月,12 年后出现亏空;若需维持 12 个月支付能力,财政必须巨额注资,到 2010 年需投入 68 亿元、2011 年需投入 129 亿元,到 2027 年将突破 1000 亿元。从基本医疗保险来看,虽然制度着眼于现收现付、当期平衡,但由于受“系统老龄化”的影响,随着赡养比的提高,统筹基金也将出现较大的缺口。

五是财政投入不足,基金保值增值问题非常突出。

由于财政多年来是“吃饭财政”,对社会保障的投入很少,造成沉重的历史欠账。这几年尽管经济发展很快,财政投入显著增加,但投入到社会保障的经费依然达不到应有比例。据统计,2003 年—2005 年,全省社保基金综合收益率分别为 2.09%、1.87%、2.08%,而同期养老保险个人账户记账利率分别为 3.5%、4%、3.5%,两者之间也存在着收益与利率的缺口。

三、浙江省下一步社会保障体系建设的目标和对策措施

今后一个时期,是浙江全面建设小康社会中承前启后的关键时期,也是社会保障事业向政策更加完善、制度更加健全、管理更加高效、运行更加稳健方向迈进的关键时期。浙江社会保障体系建设要在新的起点上继续走在前列,必须进一步理清思路、明确方向。要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,围绕解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,以促进就业为根本,以健全社会保险、社会救助、社会福利为基础,以发展慈善事业、开展社会帮扶为补充,坚持改革创新,切实完善政策,注重协调推进,努力在全国率先建立统筹城乡、惠及全民、功能完备的就业和社会保障体系,率先形成与经济社会发展和人民群众基本需求相适应的“大社保”管理体制和运行机制,让全省人民共建共享小康社会、共建共享和谐社会。

实现上述目标,需要解放思想、实事求是、与时俱进,尤其要从浙江实际出发,继续坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则。一是着眼全覆盖。就业和社会保障的公共服务必须讲求普遍性,即把社会成员中所有符合资格条件的人都纳入保障体系,这体现了公平公正的精神。立足浙江省情,就业和社会保障体系要稳步向城乡全体居民覆盖,不仅在城市不分居民性别、职业、地位等身份的差异,而且要打破城乡界限,使农民在基本生活的各领域都有相应的保障政策,真正做到“应保尽保”、“全民共享”。

二是立足保基本。社会保障的最终责任主体是政府,因为这是维护社会稳定的一项基本制度。政府必须通过国民收入再分配,对弱势群体实施有效保护,避免因贫富过于悬殊而引发社会动荡。就政府而言,应着力解决普惠性的基本保障,切实让广大居民少有所学、青有所为、老有所养、病有所医、弱有所助、困有所济。三是注重多层次。完善浙江就业和社会保障体系,要正视城乡、区域发展的不均衡性,所以制度设计还难整齐划一。鉴于长期以来形成的城乡二元结构,市民与农民的社会保障待遇在较长时期应允许有所差别,不同地区的就业和社会保障政策也可采取不同标准。当然,我们不能借口发展失衡的现状,而任由城乡“樊篱”永久存在;但也不能一谈公共服务均等化,就迅即实现城乡制度并轨。“大社保”体系的多层次是当前的现实选择,制度并轨必须稳妥,确保改革有序推进。四是确保可持续。就业和社会保障体系建设必须立足当前、着眼长远,根据经济社会发展水平和财政承受能力,科学确定筹资和待遇标准。既要切实保障城乡居民基本生活,又要兼顾不同阶层、不同群体的利益关系,防止因解决局部问题而引发整体上的不平衡;既要充分考虑保障待遇的动态增长机制,又要合理引导群众的心理预期,努力促使公平与效率相统一,确保制度的可持续发展。

浙江的社会保障体系建设要着力把握社会保障体系建设的内在规律,在率先建立比较完善的城镇社会保险体系的同时,深化完善新型社会救助体系,加快农村社会保障体系建设步伐,按照覆盖广泛、水平适当、结构合理、基金平衡的要求,努力在社会保障的制度创新、机制转换上寻求新的突破,建立健全以社会保险为主体,覆盖城乡,保障水平多层次,保障方式多样化,资金来源多元化,保障制度法制化,管理服务社会化,与经济社会发展水平相适应的社会保障体系,使浙江的大社保体系建设继续走在全国前列。具体对策措施如下:

(一)率先建立更为完善的城镇社会保险体系

进一步完善养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度,按照“强化扩面征缴、完善政策法规、加强基础管理、健全服务体系”的工作思路,整体推进各项社会保险工作的协同发展。

1. 养老保险。

贯彻落实《浙江省人民政府关于完善企业职工基本养老保险制度的通知》,完善养老保险体系,探索建立长效机制。一是扩大养老保险覆盖面。以非公企业和城镇个体工商户、灵活就业人员、外来务工人员为参保重点,继续按照“抓两头、促中间”的工作思路,经济发达县市要向全覆盖推进,中间县市要向基本全覆盖推进,困难县市要通过扩面与省级调剂挂钩的办法推进扩面。逐步做实个人账户。各地要积极创造条件,加大对养老保险基金的投入,各地可以在确保养老金发放的基础上确定做实比例,以实现养老保险个人账户完全由空账转实账的目标。规范“双低”参保办法,做好与基本养老保险制度的衔接。积极发展企业年金。二是建立健全参保缴费的激励约束机制。改革养老金计发办法政策,包括个人账户规模的调整、“新、中人”养老金的计发办法、过渡期的政策以及完善“双低”、中断等各类人员的待遇计发办法等。三是建立健全养老保险宏观调控机制。编制养老保险的中长期规划,完善养老保险统计指标体系,构建科学有效的养老保险基金预警机制。进一步完善养老金省级调剂制度,制定第二轮困难县市调剂补助办法。四是健全多渠道的养老保险基金筹措机制。改进养老保险费的征收体制,确保应收尽收。进一步加强财政投入,多渠道筹措养老保险基金。五是建立养老金正常调整机制。按国家和省里的统一部署,适时地调整基本养老金,并继续向退休早、待遇偏低等相关人员倾斜。改革事业单位养老保险办法,建立与企业基本养老保险相衔接的办法,在调整事业单位退休人员待遇时,综合考虑企业养老金的调整,逐步缩小待遇的差距。六是建立规范有序的人员流动机制。统一城镇个体工商户和灵活就业人员的参保政策。规范养老保险转移办法。参保职工在同一统筹范围内流动的,只转移养老保险关系和个人账户档案,不转移个人账户储存额;跨统筹范围流动的,其养老保险关系、个人账户档案和储存额同时转移。制定新型农村养老保险、被征地农民基本生活保障、“双低”与城镇基本养老保险相衔接的办法,以确保城乡劳动力流动时养老保险关系的衔接。

2. 医疗保险。

一方面,以非公有制企业和外来务工人员为重点,积极扩大城镇职工基本医疗保险覆盖面,覆盖范围扩展到城镇所有从业人

员,覆盖人数超过 900 万,实现基本医疗保险基本全覆盖。不断完善基本医疗保险政策,稳步提高参保人员的医疗保障水平,减轻个人医疗费用负担。进一步规范基本医疗保险医疗服务管理,建立健全定点医疗机构和定点零售药店信用等级制度和准入、退出机制。强化医疗保险基金征缴,逐步建立与经济发展水平相适应的医疗保险费率调整机制及多渠道资金筹集机制;加强基本医疗保险费用结算办法研究,逐步形成较为系统、科学的费用支出控制机制,努力实现基本医疗保险制度的可持续发展。另一方面,按照《浙江省人民政府关于推进城镇居民医疗保障制度建设试点工作的意见》的要求,推进城镇居民医疗保障制度建设。要按照“分类指导、逐步推开”的原则,各地要抓紧制定实施方案和有关配套措施。在总结试点经验的基础上,2007 年起逐步全面推开,到“十一五”期末,所有统筹地区都要建立城镇居民医疗保障制度。要根据保障范围、不同人群的保障需求和承受能力,按照不低于当地新型农村合作医疗、不高于城镇职工基本医疗保险的保障水平,合理确定城镇居民医疗保障的筹资标准。要建立个人(家庭)、单位缴费和政府资助相结合的筹资机制,明确各自的资金分担责任。各级政府要调整财政支出结构,加大对城镇居民医疗保障的资金投入,发挥政府资金的引导和激励作用。城镇老年居民、未成年人和城镇非从业人员,以个人(家庭)缴费为主、财政给予适当补助,有条件的用人单位可以对职工家属(包括未成年人)的个人缴费部分给予适当补助;丧失劳动能力的残疾人和低保对象个人缴费部分由政府负责全额补助。

3. 失业保险。

提高非公有制企业及其职工的参保率。妥善解决职工在不同经济类型单位之间转换时的关系接续问题。在城乡统筹就业状况较好的地区逐步试行城乡统一的失业保险制度,对本地农村劳动者在城镇单位就业的,与城镇劳动者一样参保缴费,一样享受失业保险待遇。各级统筹地区也可以根据本地经济社会发展状况、参保情况和基金承受能力,有计划地逐步提高外省农民合同制职工的一次性生活补助标准。在条件成熟的地方,直接实现外省农民工与本省职工同等参保,同标准享受的目标。最终建立不分户籍、不分经济类型和用工形式,凡是有失业风险的城乡所有劳动者,都能享受同等权益的失业保险制度。要在全面落实各项基本生活保障待遇的基础上,总结扩大失业保险基金支出范围试点经验,研究如何更好地发挥失业保险基金促进再就业功能。到 2010 年,实现失业保险基金促进再就业经费支出占当年基金收入的 20%,争取在享受对象、补助项目和资金使用规模三个方面取得新的突破。同时,要研究灵活就业人员、被征地农民和农村劳动者的失业保险政策,保证就业新群体的失业保障利益。

4. 工伤保险。

按照《浙江省人民政府关于全面推进工伤保险的通知》的部署,坚持扩面与完善政策标准两手抓,所有企业、事业单位(参照或者依照公务员管理事业单位除外)、民间非营利组织及有雇工的个体工商户必须依法参加工伤保险,并按规定缴纳工伤保险费。全省 26 个经济发达县市,要在 2007 年底前率先实现工伤保险基本全覆盖;其他县市也要在 2008 年底前实现工伤保险基本全覆盖,在此基础上,实现工伤保险基本全覆盖。不断完善工伤保险制度,推进工伤保险以补偿为主,兼顾工伤事故预防和职业康复相结合的体系建设。保持工伤保险基金收入与支出的基本平衡,建立随经济的发展和进步调整工伤职工待遇水平的机制。在科学制定最低生活保障标准的基础上,根据困难群众的实际困难程度和致贫致困的不同原因,有针对性地实行救助。

5. 生育保险。

认真贯彻落实《浙江省生育保险暂行规定》,扩大生育保险覆盖面,积极推广生育保险和医疗保险协同推进管理模式,实行“三统三分”:即在同一参保单位和人群,实行统一缴费,统一参保,与医疗保险定点机构管理、医疗服务管理和费用结算管理等实行统一管理;两项保险的费率分别确定,基金分别列帐,待遇按规定分别支付。逐步实现管理社会化,切实保障生育女职工的合法权益。

(二) 加快农村社会保障体系建设步伐

1. 被征地农民基本生活保障。

以规范完善为重点,全面、深入推进被征地农民基本生活保障制度建设。一是对城镇规划区、经济开发区、工业园区中的被征地农民实施基本生活保障,再分步解决其他地区被征地农民的保障问题。二是对2003年以前被征农民的基本生活保障问题,根据需求和可能、政策相衔接等因素,通过建立生活补助等办法,妥善予以解决。三是确保政府承担的部分保障资金及时足额到位,其中:2005年起被征地农民参加社会保障制度的,政府承担的保障资金必须在所征土地的出让金使用年终决算日之前到位;2003年以前政府承担的保障资金,尚不能在建立社会保障制度当年到位的,各级政府应列出拨付计划,确保在2007年前到位。三是积极做好与被征地农民基本生活保障制度建设相关的就业、医疗、住房、教育等配套政策措施的落实。四是妥善处理新老被征地农民的政策衔接问题,研究制定被征地农民基本生活保障制度与城镇社保体系接轨的政策。

2. 加快建立面向农业劳动者的新型农村养老保险制度。

出台《关于建立新型农村养老保险制度的指导意见》。研究确定个人缴费和政府补贴及村(组)集体经济组织补助的筹资机制、缴费和保险费管理模式、养老金支付条件和待遇标准等政策。分类指导,区别情况,做好组织实施工作。今后五年,经济发达地区,或人均GDP3000美元以上的县(市、区)全面实施新型农村养老保险制度,力争农业劳动者基本上都参加养老保险,实现老有所养。经济发展中等的和欠发达的地区,选择经济发展较好的县(市、区),开展新型农村养老保险制度的试点工作,积累经验,逐步推进。

3. 积极稳妥地解决农民工社会保障问题。

一是依法将农民工纳入工伤保险范围。

贯彻落实《工伤保险条例》,扩大农民工工伤保险覆盖范围。制定并实施农民工“平安计划”,用三年左右时间将与所有用人单位有劳动关系的农民工均纳入工伤保险。用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续,并按时足额缴纳工伤保险费。对未参加养老保险的农民工,可先行参加工伤保险。农民工发生工伤后,用人单位必须及时申报,有关部门要抓紧做好工伤认定、劳动能力鉴定和工伤待遇支付工作。对建筑、矿山、危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产等实行施工许可证、安全生产许可证制度的高风险用人单位,发证管理机关在颁发相关许可证或办理许可证延期手续时,应认真审查申请单位提供的《工伤保险参保证明》和《建筑意外伤害保险投保证明》,对不能提供有效证明的用人单位,不得颁发相关许可证。

二是切实做好农民工医疗保障工作。

各地要尽快将农民工纳入医疗保险范围。与城镇用人单位签订规范劳动合同的农民工,随所在单位参加基本医疗保险。劳动密集型企业中形成劳动关系的农民工,尚未参加养老保险的,可以先参加基本医疗保险。按照“低费率、保大病”的原则,根据农民工的特点和医疗需求,合理确定缴费基数和保障方式。农民工参加基本医疗保险,重点解决大病住院医疗保险,原则上只建统筹基金,不建个人账户。农民工参加基本医疗保险后,其住院或规定病种医疗费用按基本医疗保险有关规定支付。农民工医疗保险关系省内跨地区转移时,要根据有关规定及时办理。完善医疗救助制度,对大病医疗保险报销后仍陷于重大经济困难的农民工实行医疗救助。

三是探索适合农民工特点的养老保险办法。

有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。已经参加城镇职工基本养老保险的农民工,用人单位要按时足额为其缴纳基本养老保险费。允许农民工按照“双低”的办法参保缴费,退休时按“双低”办法享受基本养老保险待遇。农民工养老保险关系和个人账户省内跨统筹地区转移时,各地要严格按政策规定办理转移,转入地社会保险经办机构应及时接续养老保险关系和个人账户,不得以任何理由设置转移接续条件。为适当均衡各地因农民工转移带来的养老保险基金负担,对农民工转入比较集中的地区,建立省内转移补偿机制,从省级调剂金中给予适当补贴。

四、切实加强浙江社会保障体系支撑能力建设

社会保障体系建设是一项庞大的系统工程,涉及经济社会发展的方方面面,是构建社会主义和谐社会的重要内容和基本任务。完善浙江社会保障体系建设,要深入研究社会保障发展所面临的战略性问题,积极探索建立长效机制,不断强化社会保障体系建设的支撑能力。

(一)建立健全社会保障宏观调控机制

社会保障制度与经济社会发展和民主政治建设密切相关,涉及面广、跨度大、时间长,必须纳入全省经济社会发展的全局统筹考虑。为此,社会保障必须纳入宏观战略目标,建立宏观调控机制。

一是把社会保障事业纳入宏观调控体系。编制落实社会保障的中长期规划,定期组织开展对就业再就业、社会保险以及收入分配形势的分析和监测,为政府科学决策、适时适度实施宏观调控提供可靠依据。进一步完善党政领导班子和领导干部的政绩考核体系,把社会保障体系建设作为政绩考核的主要指标,强化政府的主体作用和领导干部的责任意识,做到责任分明、考核分明、奖惩分明。

二是建立完善社会保障统计指标体系。对现行社会保障制度的统计方法进行改革,建立包括社会保障覆盖面、社会保障基金占国内生产总值比重、企业和个人缴费率、养老金替代率和积累基金的保值增值等在内的统计指标体系,并纳入全省国民经济和社会发展规划。

三是构建科学有效的社会保障基金预警机制。为防患于未然,确保基金的收支平衡,有必要构建一整套社会保障基金的预警机制,从而有效地监控制度运行的潜在风险,及时制定相应的措施,提高化解支付风险的应急能力。

(二)建立完善稳定可靠多元的社会保障基金筹措机制

增强社会保障基金的支付能力,关键在于按照资金来源多元化的方向,继续完善多渠道筹集资金的新机制。

1. 要进一步强化社会保险扩面征缴工作,提高社会保险基金自求平衡能力。进一步落实税务部门征收社会保险费的主体职责,不断完善征缴管理办法,尽快实现基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险费税务部门统一征收,积极试行社会保险“五费合征”办法。要积极开拓新的、稳定的社会保障资金筹措渠道,努力实现社保投入多渠道、资金来源多元化。要抓紧制定社会保险费征收激励机制,加快推进社会保障预算编制试点工作,指导和督促各地尽快真正建立起社会保障资金多渠道筹措机制。

2. 按照公共财政要求,继续努力增加社会保障投入,保证财政社会保障支出每年增幅不低于当地财政经常性支出的增长比例。逐步提高社会保障支出占财政支出的比重,2010年社会保障支出占财政支出的比重要达到20%,并鼓励有条件的地方达到更高比例。各级政府预算超收财力,除保证法定支出外,要重点用于补充社会保障支出。要进一步建立健全省级社会保障专项转移支付资金与地方社会保障财政投入和保障工作挂钩的分配机制,以调动地方加大社会保障投入的工作积极性。

3. 探索社会保障资金保值增值办法。目前,浙江仅社会保险基金滚存结余资金达537亿元。但由于近年银行利率持续下调,存入银行的资金回报率既低于承诺的记帐利率,更低于待遇提高的幅度,给基金支付带来较大压力。对暂时处于闲置状态的社会保险结余资金,如何规范管理、稳健运作,是一个亟需研究的大问题。国家成立了社会保障基金理事会,负责选择并授权合格的资产管理公司,对基金进行保值增值运营。作为省一级,在中央许可的情况下,也可以探索以相对集中的方式,委托可靠的机构对基金的结余部分进行安全运作。

(三) 加快形成完善的地方社会保障法规规章体系

立法是实现社会保障可持续发展的最重要支撑和保障。在现代社会,政府本身就是社会保障法律关系的重要主体。政府应当通过立法,调整利益冲突,推动建立符合社会公共利益的社会保障制度。社会保障从“家庭自我保障”和“慈善救济”发展到现代意义上的社会保障,正是政府运用法律手段强制推行的结果。浙江在社会保险立法方面走在了全国前列,但也存在着医疗、工伤、生育保险、基金监管等立法需要进一步加强的问题。为此,一是要加快立法进度。今后五年争取制定出台《浙江省工伤保险条例》、《浙江省社会保障基金监督管理条例》、《浙江省城镇职工基本医疗保险条例》、《浙江省职工基本养老保险条例实施办法》、《浙江省生育保险办法》等地方法规和政府规章。二是根据社会保障事业发展的要求,适时修订完善有关法规规章。如根据《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,修订完善《浙江省职工基本养老保险条例》。三是加强社会保障法制监督。建立健全省、市、县三级社会保障基金监督委员会,依法对社会保障法规政策执行、社会保险费征缴、社会保险金发放、基金管理和运营各环节进行全过程监督,维护社会保障基金的安全与完整。建立社会保障资金管理的内部控制机制,规范社会保障待遇支付,严防资金流失。

(四) 加强基层社会管理和公共服务组织网络建设

随着浙江社会保障体系建设从主要面向城市和城镇职工扩展到农村、向城乡全体劳动者转变,业务范围不断扩大,业务量大幅增加,如城乡统筹就业、农民工社会保障等工作的开展,基层社会保障管理服务组织网络建设已无法适应业务发展的需要。实际上,随着政府职能转变和服务型政府的建设,整个社会管理和公共服务的重心都在下移。这意味着街道、乡镇以及城镇社区、农村的整个社会管理和公共服务网络需要重构。因此,必须本着政府主导、各方协同、公众参与的方针,结合农村综合改革和基层政权建设,适应信息化发展要求,加快建立覆盖全省城乡的社会保障管理服务网络。乡镇、街道普遍设立社会保障事务所,社区和村要设立工作站,并要有专职社会保障援助员,切实做到机构、编制、人员、场地、经费、制度“六个到位”。要赋予基层社会保障管理服务机构相应的职责,对上分别负责、对下一个口子,融劳动就业、社会保险、退休人员社会化管理服务等多项职能于一体,实行上联下达和“一站式”服务,实现城乡社会保障公共服务网络建设的一体化。要规范社保经办机构名称、性质和职能,切实解决社保经办机构人员编制、办公场所、工作经费等方面的问题。通过努力,在全省范围内建立起与社区建设进程相适应、规章制度完善、服务程序规范、服务内容丰富、服务形式多样化的社会化管理服务体系。

参考文献:

- [1]张左己:《领导干部社会保障知识读本》,中国劳动社会保障出版社 2002 年
- [2]国务院课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社 2006 年
- [3]郑功成:《构建和谐社会》,人民出版社 2005 年
- [4]劳动和社会保障部办公厅:《劳动和社会保障调研报告》,中国劳动社会保障出版社 2007 年
- [5]孟醒:《统筹城乡社会保障》,经济科学出版社 2005 年
- [6]陈荣华、俞韵、高飞跃:《农村社会保障》,《中央文献出版社》2006 年