

完善温州社会保险制度的构想

张新平

(温州大学法政学院, 浙江温州 325035)

摘要: 温州社会保险体系已经形成, 但仍然存在着基本养老保险与基本医疗保险覆盖面过窄、劳动力供大于求与企业“招工难”的长期矛盾等问题。完善温州社会保险体系应鼓励私营企业参与养老保险、将流动人口尤其是农民工纳入参保范围来扩大社会保险覆盖面; 可先在农村富裕地区或城市郊区实行农村养老保险制度试点, 条件成熟再在全市农村推广; 以非公有制企业和个体劳动者为重点, 稳步扩大医疗保险覆盖面; 对失业保险基金要合理调配并加强管理以完善失业保险制度。

关键词: 温州; 社会保障体系; 社会保险制度; 养老保险; 医疗保险; 失业保险

中图分类号: F840 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2006)03-0071-05

社会保障体系是国家通过立法对社会成员给与物质帮助而采取的既互相独立又相互联系的各项社会保障措施所构成的社会保障整体, 各个国家的社会保障自成体系。党的十六届四中全会指出: 要健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系, 这是目前我国社会保障发展的目标体系。其中社会保险是该体系的核心部分。社会保险, 是一种通过国家、社会、企业和个人各方按照一定的方式和比例集资建立基金, 依法对工薪劳动者在生育、疾病、工伤、年老或失业等暂时减少、中断或丧失物质收入时, 给予物质帮助或经济援助以保障基本生活水平的社会保障制度。当前我国进行社会保障制度的改革, 最迫切的、也正是有关方面最为着力解决的是社会保险制度, 尤其是对社会保险中的养老、失业和医疗保险制度的改革。温州同全国一样社会保险体系初具规模, 对于保证温州经济繁荣, 促进城乡社会稳定, 保障广大人民群众的基本权益和基本生活起到了关键的作用。但是由于城乡二元经济结构和各地之间发展不平衡, 使得温州的社会保险体系还不够完善。因此, 本文从温州社会保险的实际情况出发, 提出存在的问题, 探寻完善温州社会保险体系的建议与构想。

一、温州市社会保险制度实施的情况

温州同全国一样, 以社会保险为核心、以社会福利制度与社会救助制度为补充的社会保障体系框架基本形成。其中养老保险制度改革取得重大进展, 实现了从“企业保险”向社会统筹的过渡, 并确立了三方负担机制, 建立了社会统筹和个人帐户相结合的新型的企业职工基本养老保险制度, 并且从2005年开始逐步做实个人帐户。全市参保人数由2001年的75.32万人, 增加到2004年的83.07万人, 目前全市养老范围仍在不断扩大, 参保人数不断增加。年收缴的社会养老保险

收稿日期: 2005-10-10

基金项目: 浙江省社会科学界联合会基金(31506013Z04013); 温州大学科研基金(X03138)

作者简介: 张新平(1956-), 女, 满族, 黑龙江克山人, 副教授, 学士, 研究方向: 社会保障

基金逐年增加,享受养老待遇人员的月人均养老金也随着经济建设的发展在逐年增加,养老金的社会发放率已达到100%^①。

医疗保险制度改革全面启动。2004年9月出台了《温州市区国家公务员医疗补助暂行办法》,并于2005年1月1日开始实行,目前市区所有的公务员及事业单位工作人员正式告别了公费医疗,纳入了基本医疗保险制度。除此之外,全市所有统筹地区都实施了基本医疗保险,参保人数达35.12万人。还建立了重大疾病医疗补助、企业补充医疗保险等,满足了城镇职工不同层次的医疗需求。医疗保险制度的实行,从制度上有效保障了参保职工的基本医疗,解决了过去公费、劳保医疗制度下长期存在的拖欠职工医疗费用的问题,解除了职工后顾之忧,医疗费用初步得到控制。

失业、工伤、生育保险稳步推进。其中,失业保险制度不断完善。2004年全市失业保险参保人数达39.50万人,失业保险金标准为人均每月300元以上。规定下岗失业人员不论以何种形式实现再就业,都要接续社会保险关系,基本做到了不论下岗失业人员流动到哪里,采取什么形式就业,都能享受到应有的社会保障。工伤、生育保险制度逐步健全。目前全市都已实施工伤保险制度,参保人数达39.25万人。全市所有县(市)都已出台实施生育保险,生育保险参保人数已达25.38万人。温州市还将失业、工伤保险费正式移交税务部门征收,实现了失业与养老保险费合并征缴。

二、温州现行保险制度中存在的问题

(一) 基本养老保险覆盖面较窄

改革开放以后,温州市的企业所有制性质出现了历史性的变化。目前温州市的工业企业中,私营企业、合伙企业和个体劳动占全部工业企业的比重达到95%以上,民营企业相当发达。而企业与员工之间出现了实质意义的“资方”与“劳方”,劳动关系日趋复杂,加之温州市劳动密集型中小企业承担能力差、企业主社会责任意识不强;有的企业不依法与职工签订规范的劳动合同,随意与职工解除劳动关系;有的企业漠视职工群众利益,克扣职工工资,随意延长职工劳动时间,还有不给职工缴纳社会保障费用的情况也时有发生。虽然温州市的非公企业中如正泰集团和德力西集团等为代表的企业已率先在养老保险方面实现了全员参保,但温州市拒绝参保或逃避参保的企业仍占多数。从企业员工结构来看,温州从业人口中还有相当一部分是流动人口,据全国第五次人口普查的数字显示,这部分人约占全部人口的25%左右,大量的外来务工人员(大多是农民工)职业转换较为频繁,且参保意识不强,他们宁可雇主多发一点工资,也不愿将工资的一部分拿去参保。近年来温州的扩大社会保障覆盖面的工作虽然一直没停止过,但是各项社会保险在非公企业的覆盖面仍然很小。长此下去,不利于温州的经济发展,也不利于各种企业之间的平等竞争。从温州农村的养老保险情况看,农民参保率还不高,农村养老保险亟需加强。

(二) 基本医疗保险存在着相应的问题

一是基本医疗保险覆盖面偏低,虽然从2004年开始温州市所有的公务员及事业单位工作人员均纳入了基本医疗保险制度,实现了该市基本医疗保险对城镇所有劳动者实现了全覆盖,但是医保实施至今在非公企业的覆盖面仍不广,在全省社会发展指标考核中温州医疗保险覆盖率指标仍居后列。二是医疗资源分布严重不均衡。医保定点医院主要分布在温州市区,一些符合公众利益、

^① 温州市劳动和社会保障局,2004年度工作报告,2004,12.

具有更大社会效益的预防保健、基本医疗服务和农村卫生事业等工作发展缓慢。这样就使得城乡居民就诊流向上一级医院，大医院看小病、看常见病，造成大医院人满为患，同时使得基层医院的资源利用率和技术水平下降。三是对于医疗保险制度缺乏基金筹集与积累的平台。我国目前的医疗保险模式是现收现付式，没有基金积累机制。进入老龄化社会，医疗费的高额支出将导致医疗保险的缴纳比率快速上升。温州面临着同样的问题。从2003—2004年两年的医疗保险费的收缴和支出情况看，暂时略有结余，待到若干年后进入深度老龄化、高龄化社会也同样会出现入不敷出的情况。显然，医疗保险的可持续发展问题也相当严重。

（三）失业与就业形势日趋严峻

劳动力供大于求的长期矛盾与企业“招工难”同时存在，下岗失业人员再就业难度更大，农村富余劳动力特别是被征地农民、大中专毕业生就业压力增大。而实际上失业保险的实施仅限于国企，覆盖面窄。另外，对浙江省颁布的《工伤保险条例》实施重视和宣传教育力度不够，不少企业主和职工对条例都比较陌生。由于温州地区多为民营企业，企业职工多为外来务工者，且很多为短期工和季节工，流动性比较大，一定程度上制约了企业投保。再加上工伤保险的事实存在地区上的差异，投保的资金不能跨省流动，解决不了大部分外来务工者的实际困难，因此保费征收比较困难^[1]。

三、完善温州社会保险制度的建议与构想

（一）扩大社会保险覆盖范围

扩大社会保险覆盖范围是增加保障基金调剂功能，增强抗风险能力的有效措施。只有覆盖范围扩大和实际参保率提高，才能发挥更广泛的社会力量共同防御风险。因此对于温州来说，在社会保险征缴扩面工作中，社会保障应逐步覆盖全体劳动者，现阶段应尽快建立覆盖全体劳动者的基本养老保险制度，即享受基本养老保险的主体应包括：一是职工，职工的范围应当扩大到所有的用人单位，即凡是工资为主要生活来源的劳动者均是职工^[2]。对于以民营经济为主的温州地区，其职工范围应扩大到所有的用人单位，也包括农民工；二是最大程度鼓励农民参加养老保险并应继续坚持最低生活保障覆盖城乡全部人口。因此，针对温州的实际情况扩大社会保险范围是做好社会保障工作的当务之急。

1. 鼓励私营企业参与养老保险

温州的实际情况是私营、个体工商户从业人员数量较多，增长速度较快。在温州如果目前数量众多的私营企业职工不参与养老保险，这些人退休以后会给社会带来巨大的压力。针对这种情况，政府特别是社会保障部门要加强引导、教育，调动企业和职工的参保积极性。对于私营企业，从发展的角度看，采取为员工缴纳养老金等各项社会保障措施，是吸引和留住高级人才，增强自身的凝聚力，使其持续发展的有效措施之一。否则，职工来到该企业工作就意味着社会保障关系的中断，其养老、失业、医疗以及工伤等各方面的权益都难以得到有效的保证。对于私营企业职工及社会保障的受益人来说，通过各方面教育引导使他们认识到，参与养老保险等社会保障的各个方面，是一项基本权利、福利；而将养老金交由国家统一的组织负责进行管理和运作，比自我储蓄式积累更为保险和有效，这是有利于社会、家庭、本人的一种有效途径。

2. 将流动人口尤其是农民工纳入参保范围

有调查显示^[3]，截止到2005年6月来温州求职的农民工有276万人，活跃在温州的各行各业。他们渴望在工资待遇、社会保障方面逐步与城里人有同等待遇。然而对于数额庞大的农民工，如

何建立社会保障特别是养老保障现在还没有切实可行的办法。对于温州来说,如何留住熟练的技术工人,提高劳动者积极性,使企业走进“提高劳动生产率、低劳动力流动率”的良性循环,避免出现“招工难”、“技工荒”、“民工荒”现象是值得探讨的。现实中社会保障一方面能为农民工解决后顾之忧,另一方面有可能因为增加用工成本而影响其就业。对于农民工的养老保险笔者赞同有学者提出的:为农民工建立一个完全的个人账户的基金制度,即新加入社保的人不再分为社会统筹和个人统筹两块,而是建立一个完全的个人账户,新加入的人积累下的钱属于个人(但在达到退休年龄前不能领取),他流动到那里,账户就带到哪里。

3. 重视农村社会保险

由于目前农村家庭的小型化、农村劳动力的广泛流动,以及农民人均耕地的减少,使得温州农村居民来自土地的保障不仅十分有限,而且还将面临着新的不确定性。所以现阶段温州农村土地养老保障的经济功能在趋于弱化。农村居民如何养老?党的十六大报告中关于农保问题的表述是:“有条件的地方探索建立农村养老保障制度”。笔者认为在温州地区的农村,应扩大农保覆盖面。积极建立与农村经济发展水平相适应的农村养老保险制度,逐步将有条件的市县和农民群体纳入社会养老保险体系。现在温州市全面推广农村社会养老保险尚不具备条件,但是在农村富裕地区尤其是城市郊区逐步建立农村养老保险制度是具备条件的。除此之外,温州还要在农村建立和巩固最低生活保障制度,农村大病保险制度和农村合作医疗制度。逐步建立农民与市民,各种所有制企业职工平等一致的、覆盖全社会的包括养老保险、失业保险和医疗保险在内的农村社会保障体系。另外,在农村要特别重视被征地农民的社会保障。2004年温州市出台了被征地农民基本生活保障政策,并且在各市、县进行了试点,以此探索适合温州实际的制度模式。笔者认为,为保障被征地农民的权益,妥善解决农民的长远生计问题,应探索多种形式安置失地农民的途径。

(二) 深化医疗保险制度改革

温州应在公务员及事业单位工作人员由公费医疗向医疗保险过渡后,以非公有制企业和个体劳动者为重点,稳步扩大医疗保险覆盖面。在有条件的情况下,可将在城镇参加基本医疗保险的劳动者和直系家属都纳入基本医疗保险体系,这样可以使其覆盖面扩大一至两倍。对于不能参加基本医疗保险的城镇居民,逐步建立公共卫生保障制度,可以在能够承受的范围内给予一定的免费、低费卫生服务或者医疗费用补助。努力完善医疗救助制度,建立多层次的医疗保障体系,要把社区卫生保健纳入基本医疗范畴^[4]。社区卫生保健是预防重于治疗、花费少、效果好的卫生保健途径。可以考虑从基本医疗保险费中,拿出一定比例用于社区医疗保健支出,使相当部分的医疗需求在社区层次得到满足,既方便群众,又节约费用。进一步健全定点医疗机构准入、退出机制和信用等级评定制度。加强医疗保险基金管理,完善医疗结算办法,强化医疗保险稽核,加大对医疗服务行为的监管力度。

(三) 完善失业和工伤保险制度

明确失业保险的目的,不仅要保证失业职工在失业期间获得必要的基本生活保障,而且要培养和增强失业职工的再就业能力;扩大失业保险范围,按照《浙江省职工失业保险条例》和《劳动法》的有关规定,逐渐将城镇集体企业、外商投资企业和城镇私营企业等非国有企业纳入失业保险范围,同时应将失业保险由企业扩大到事业单位,建议温州市把推进事业单位特别是各区全额事业单位失业保险落到实处,确保事业单位改制的顺利进行;以合理调配失业保险基金的使用、提高失业保险待遇、加强失业保险基金的管理等措施来完善失业保险制度。

对于工伤保险首先要加强劳动保护,从源头上防止工伤事故发生。其次,在工伤理赔和劳动

争议仲裁过程中, 笔者赞同有学者提出的: 为解决程序复杂问题, 建议行政部门可以参照便民服务中心的形式, 搞一条龙式的服务窗口, 尽量使职工少跑部门、少费时间; 建议政府设立劳动仲裁院, 可以更好的保护广大职工的生命健康和财产安全。

总之, 温州目前的社会保险制度尚需不断完善, 以适应社会保障体系的发展, 使社保体系在协调社会各阶层之间的利益关系、减少引发社会矛盾和影响社会安全的因素、促进社会的良性运行和健康发展等方面起到“安全阀”和“稳定器”的作用, 为建设一个具有和谐、活力和实力的温州提供保证。

参考文献

- [1] 苏晓春. 如何让工伤保险真正“保险”——省政协民主监督组调研侧记[EB/OL]. http://www.lm.gov.cn/gb/insurance/2004-10/21/content_50670.htm
- [2] 宋长青. 关于我国社会保障覆盖面的探讨[J]. 统计研究, 2004, (3): 17-19
- [3] 郑海华. 270万外来务工者创造财富 新温州人温州腾飞助推器[EB/OL]. <http://news.66wz.com/system/2005/11/26/100029836.shtml>
- [4] 王延中. 中国的劳动与社会保障问题[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004. 2

The Conceivableness of Improving Social Insurance System in Wenzhou

ZHANG Xinping

(Department of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: This paper presents the status quo of implementing social insurance system in Wenzhou, analyzes the existing problems from the aspects of basic endowment insurance, basic medical insurance, unemployment and on-job injury, the differences between urban and rural areas, and so on. It points out that the scope of social insurance should be enlarged by encouraging private enterprise's participation in social insurance, bringing the floating population, especially peasants and workers, into the insured scope, attaching importance to the social insurance of peasants whose land is used. The conceivableness of improving social insurance system in Wenzhou is proposed from the aspects of deepening the reformation of medical insurance systems and improving unemployment and the on-job injury insurance systems.

Key words: Wenzhou; Social security system; Social insurance; Endowment insurance; Medical insurance; Unemployment insurance