

# 改革建议草案

## -第四卷-



Social Protection Reform Project  
中国-欧盟社会保障改革项目

### 第一部分

#### 宏观活动1.6

#### 2018活动方案

#### 促进社会进步

高质量发展与劳动者素质提升  
人口流动背景下的就业社保问题  
普遍养老金在中国的前景分析  
积极老龄化指数在中国的应用  
中国税制和社会保障制度的收入再分配效应  
中国城镇职工养老保险结构改革提议

## 前言

作为中欧社会保障改革项目 2018 年度活动的一部分，2018 年9月13 日在北京举行了课题研讨会。研讨会涉及该年度的3个议题，主要就中方专家草拟的现状分析报告展开研讨，同时结合相关的欧洲优秀经验以及“十三五”规划的相关内容。

根据项目经费申请表中宏观活动 1.6 的内容，会议集中讨论了“与研究课题相关的改革方案初步提案”。本文结合项目的研究目标，罗列出本次会上提交的改革建议草案。

另外，2018年项目第一部分还提交了两份与中国发展现状密切相关的报告，它们是积极老龄化指数在中国的应用研究报告，以及关于中国城镇职工养老保险结构的改革提议。

上述项目报告全文、课题研讨会摘要以及相关议题欧洲优秀经验介绍等文献，均可以从项目官方网站 <http://euchinasprp.eu> 下载。

本项目向中国政府提交的改革建议草案（第四卷）包括高质量发展与劳动者素质提升、人口流动背景下的就业社保问题、普遍养老金在中国的前景分析、积极老龄化指数在中国的应用、收入分配政策工具以及中国城镇职工养老保险结构改革提议。

让-维克多·圭亚  
第一部分常驻专家  
中欧社会保障改革项目  
2019 年1月

## 目录

前言	2
目录	3
成果 3	4
社会保障领域的国家政策评估手段	4
课题 1.1.3 高质量发展与劳动者素质提升	5
成果 4	16
全面覆盖养老保险体系的国家政策框架	16
课题 1.3.2 & 1.3.4 中国城镇职工养老保险结构改革提议	17
课题 1.3.3 普遍养老金在中国的前景分析	26
课题 1.3.7 积极老龄化指数在中国的应用	29
成果 5	30
应对城市化趋势的改革措施	30
课题 1.3.5 中国税制和社会保障制度的收入再分配效应	31
课题 1.3.8 人口流动背景下的就业社保问题	33

## 成果 3

### 社会保障领域的国家政策评估手段

## 课题 1.1.3 高质量发展与劳动者素质提升<sup>1</sup>

### 政策建议

- 关注营养均衡保障身心健康，全面提高劳动者综合素质
  1. 身心综合素质是劳动者队伍培养与建设的基础，有了良好的身体素质与心理状态，劳动者才能更好的接受教育、参加培训并在工作中创造价值。
  2. 2016年提出的《“健康中国2030”规划纲要》在发展基础、适用对象、主要内容、实现路径和保障措施等方面都给出了较为详细的方向性指导，以此作为统筹、指引中国健康事业发展的纲领性文件。在此基础上，还需要更为详尽且更具针对性的政策或指导内容对不同地区、不同人群、不同职业的健康发展内容作为补充。
  3. 以地区为主，夯实专业性的健康保障基础。
    - 3.1 要充分提高农村地区食品供给的质量，杜绝“三无”食品、假冒伪劣食品的供给与销售，重点整治农兽药残留超标问题，以农村小型食品加工坊、批发市场、乡镇集贸市场、农村中小学校园及校园周边食品经营者和学校(含托幼机构)食堂等高风险区域为重点，考虑农村食品消费高风险时段。
    - 3.2 要着力满足农村地区居民的营养需求，对于贫困地区农村居民的营养状况要重点关注，可以考虑在精准扶贫的考核内容中加入对营养状况的考察。
    - 3.3 要进一步完善农村地区医疗卫生建设，在农村地区人口逐渐减少的背景下可以采取合并乡镇卫生院的方式整合邻近地区的医疗卫生资源，通过规模的扩展提升服务质量，减少农村地区现有医疗卫生资源的浪费，但这需要完善的道路基础设施和完备的医疗卫生队伍建设做支撑。
    - 3.4 注重农村地区居民的心理卫生状况，着力培育农村地区居民心理健康意识，可以通过乡镇文化站开展心理健康普查、教育甚至是干预活动，对于有一定经济条件且居民数量较多的乡镇，可以设置专业化的心理咨询室、辅导室等。
  4. 对于产业集聚地区的健康保障建设，要以产业内容为基础，以特定问题为主体，以问题预防为导向，多角度开展具备产业发展特色的专业化健康保障项目。
    - 4.1 从身体素质方面考虑，产业集聚地区的职业类型、活动相似，所面临的职业病种类也比较一致，对特定职业病开展专业化的防治措施有利于提高政策、措施的精准度与实施效率。例如，可以在现有《职业病防治法》基础上，在制造业企业集中的地区进一步深化政府及相关部门与专业性医疗机构合作，在高温、废气、化学污染等方面出台详细的、具备制造业产业特征的疾病防治办法；作为淘汰落后产能重点地区的河北、山西等地可以在钢铁、煤炭产业转型升级过程中将更

<sup>1</sup> 节选自中方专家杨伟国先生的报告。

为严格的职业病防治措施与环保设备、绿色技术的应用结合起来，实现生产过程对环境友好、对劳动者友好。

4.2 从心理素质方面考虑，以服务业为代表的第三产业对于劳动者的心理健康需求最为迫切，可以在服务业占主导的地区考虑以财政为支持，通过政府购买心理健康机构服务的方式，借助市场化手段鼓励服务业从业人员接受心理健康辅导与干预。可以选择在电子商务服务较为集中的江浙地区为试点，开展杭州、上海地区的客服从业人员心理健康服务，采取个体咨询与团体辅导相结合的方式，在经验成熟之后扩展到其他相关领域从业人员。

5. 以人群为辅，采取针对性的健康发展政策。

5.1 有了以地区作为重点开展符合地方现实需求的保障措施为基础，可以考虑以特定群体的健康发展政策作为辅助性措施，确保政策目标范围的全面。例如，对于婴幼儿的健康发展，主要集中于基本营养的保障方面，特别是农村地区婴幼儿的微量元素保障，可以通过专业性营养改善项目的形式将健康发展资源向农村地区适当倾斜。对于贫困农村地区的婴幼儿，针对目前营养保障缺失的问题，可以在现有的“营养包”项目基础上扩展服务内容，以财政补贴、公益募集等形式通过专业性、公益性的机构开展婴幼儿早期发展的综合服务。

5.2 在婴幼儿的成长发育过程中，心理健康对未来的心理发展起着非常大的影响作用<sup>2</sup>。特别是农村留守儿童的心理，针对目前农村留守儿童亲子关系不理想的情况，要向外务工农民工普及儿童心理健康教育，对于留守儿童较多的村、镇，可以考虑在乡镇卫生院补充心理辅导人员。

6. 以职业为补充，发展多样化的健康护理服务

6.1 产业集聚地区要以职业病为主要分类依据开展高效率、针对性、小而精的专业化职业健康保障工作，一些没有优势产业的地区可以从当地职业结构比重出发，结合目标群体消费能力，借助近年来国家大力发展的全科医生项目，开展广覆盖、多内容、大而全的普适性基本健康保障工作。

6.2 具体地，可以考虑通过以地方工会与健康护理机构合作的形式，在基层工会发展较充分的地区借助全总基层工会信息管理系统掌握各类型职业劳动者的数量与年龄、工龄、性别、职业等具体情况，有针对性的为劳动者提供多样化、可选择的健康护理服务，服务机构则需要多角度扩展业务类型以满足需求。经费来源可以考虑通过财政补贴、工会经费或是采取类似于工会系统“职工互助一日捐”的形式予以保障。

● 延长教育时限提高教学质量，加快完善劳动者教育体系

7. 劳动者的教育不仅关系到其自身发展，还是社会经济与国家发展的决定性力量之一，解决劳动者的教育问题需要谨慎、全面、系统的考虑。教育作为一项基础性工作，其体制机制的不断完善不仅需要战略导向、发展目标、发展理念这些宏观概念的指导，还需要结合经济、社会发展的客观要求，从义务教育这一基础阶段开始，不断梳理并重新认识政策内容、参与主体、市场机制等的角色定位与主要作用。

<sup>2</sup> 方丰娟, 陈国鹏, 戚炜颖. 幼儿心理健康评估现状和思考[J]. 心理科学, 2006, 29(2):493-495.

## 8. 宏观层面上充分发挥各级政府的主导性作用

8.1 教育问题是宏观性、全局性、普惠性的问题，并非单一地区或仅依靠社会力量、市场机制就能解决的，需要国家层面的统筹考虑，自上而下地动员各地、各级政府落实政策改革措施并反馈实践问题。

8.2 在国家层面需要对义务教育、中小学、高等教育等各教育阶段的体制建设进行统筹协调。具体地，一是在义务教育阶段可以适当延长义务教育年限。现阶段的中国整体的经济实力与学生素质允许对义务教育年限进行适当调整，可以考虑在北京、广东等有条件的地区或是山东、河北、河南等教育大省用 2-3 年的时间采取试点先行的方式积累经验，主要是考察财政压力与基础设施、师资队伍建设情况，再通过选树典型推广经验。可以采取向前延伸的方式，将义务教育入学年龄降低到 4-5 周岁，部分覆盖学龄前教育阶段，费用来源可以通过财政部分地由学龄前教育投入转移支付。2015 年比利时通过法案形式将义务教育年龄降低至 5 周岁，至今运行平稳，并未给财政运行带来太大压力。此外，也可以采取将高中教育阶段纳入义务教育，将义务教育年限延长至 12 年的方式，但这一做法可能会给财政带来较大压力，且在目前的院校建设、师资配比方面也会有一定的限制。在义务教育基础最为薄弱的农村贫困地区，在目前物质激励措施已经较为完备的基础上，可以在学生上学的道路交通、校舍食堂、安全卫生等方面加大扶持力度，无论是否留守儿童，提供一视同仁的便利条件；但要从家庭教育的角度出发，给予留守儿童更多的精神教育与生活关怀。

8.3 在高等教育方面要逐步放宽准入门槛，并在学生培养上适当对接劳动力市场需求。前者可以视为是对终身学习政策的鼓励措施，主要目标群体是专科类院校毕业生和成人高等教育人员，通过多样化考核标准的形式鼓励入学，加强高等教育自学考试专业管理，建立专门的通道，使职业技能学校的学生和其他人群有机会再次选择参加高考。例如，对于专科类院校毕业生，可以采取类似于高考特长生考试的形式，通过考核专业技术能力的方式确定入学标准。后者可以理解为是对高等教育内容与发展标准的提高，适当对接劳动力市场并不是简单的鼓励学生参加实习，而是将与市场联系密切的金融类、管理类、经济类专业，在课程设置、考核方式、考核标准等方面引入工作实践的相关内容，从实际需求出发培养学生的实践能力。但要注意的是，理论性、学术性较强的专业仍需保持其与市场机制之间的距离，确保高等教育对人才培养的多样化与多层次。

8.4 地方政府层面和相关职能部门需要保证教育公平，去除教育的性别、年龄、区域不公，努力实现全民平等享有相同的教育机会和教育基础设施等。各级政府应结合地区经济发展基础和现实需求建立、改善教育基础设施建设，建设数字教育资源公共服务体系、提供数字教育资源公共服务。特别是在落实义务教育年限扩展方面要有效协调地区内教育资源，可在市一级层面对各个中、小学在校舍规模、招生数量、师资配比等方面进行协调、限制，并在招生指标、学生来源方面向农村地区倾斜，防止义务教育阶段区域内部分学校对优质教育资源的垄断。

## 9. 中观层面上逐步完善各类参与主体建设

9.1 除进一步巩固教育基础设施建设外，还要加强师资队伍建设，一方面需要加强对教师的培养，另一方面可以从其他地区和国家引进优质的教师以支持国内教育，现阶段对师范院校毕业生协议期的强制性规定是一部分，但还要有更加灵活的引入机制和更科学的退出机制。

9.2 要鼓励中小学及高等院校采用创新性的新型的教育模式，例如视频教育、主体夏令营等模式扩展教学方式，实现素质教育。

9.3 支持和规范社会力量兴办教育，建设民办教育管理信息系统，鼓励企业和个人积极参与或支持民办教育的发展。

9.4 在社会参与方面，除了直接兴办学校外，还可以通过建立社会性教育基金的形式为教育事业的发展提供物质保障，起步基金的来源可以依靠政府筹集也可以来自于企业和社会各界的资助，在实现基金可持续发展后要确保政府资金的及时退出，实现“政府发起、企业主导、社会参与”的模式，防止基金管理的行政化、官僚化，既可以从中期财政规划角度降低财政压力，也能够确保社会性教育基金发展的灵活、高效。同时，还应注重对社会性教育基金的协调与监管，需要有公共的、合法的、可持续的投资规则加以约束，规范社会性基金投资角色的投资行为，保障基金安全，提升运营水平。此外，要在择校（赞助）费、书本（器材）费等方面严格把握社会、企业所兴办的中、小学的经营性程度，确保义务教育阶段的公益性与公平性，对于企业正常的利润追求，可以采取税收优惠、返还的形式予以补偿。

## 10. 微观层面上为教育体系的可持续发展创造条件

10.1 要引导教师队伍树立学生培养上的发展导向，要将素质教育的要求切实体现在教学内容中，一切教学工作围绕学生未来的发展开展，进一步破除应试教育、唯分数论对学生教育的不利影响，可以考虑在现有的中小学教师职称评定体系中进行适当改革，探索将教师评价标准回归对学生学习、求知欲望的满足上。

10.2 学生是教育的核心，学生的发展需求就是未来教育的发展方向，在现有高考指挥棒的指引下要实现学生的全面发展存在一定困难，但并不代表学生全面发展的需求不存在，根据学生个人能力、兴趣爱好、现实条件开展针对性的培养不应只体现在纸面报告中，还应落实在具体的课程实践方面，但这已经超出了学生、学校甚至是地方政府的能力范围，需要从国家层面自上而下地转变。

10.3 要逐步转变家长观念，提高家庭、学校的合作水平。学生的教育既是学校的义务，也是家庭的责任，要引导、鼓励家长参与学生教育，特别是在学生的思想道德教育方面，要扩展亲子活动，培育家庭氛围，父母的参与必不可少。

- 鼓励校企合作实现产教融合，有效提高劳动者实践能力

## 11. 以市场化为主要路径

11.1 以市场化为主要路径要解决的是教育和劳动力市场需求脱节的问题，借助劳动者能力与市场需求不匹配倒逼学校转变现有的学生实习模式。这里的市场化指的是学生实习机制的市场化，在实习过程设计时引入企业意见，在实习过程实践时加强企业指导，并完善企业对学生实习结果的反馈机制，有效实现《关于开展现代学徒制试点工作的意见》<sup>3</sup>中有关专业设置与产业需求对接，

<sup>3</sup> 教育部 (2014). 《教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见》, retrieved 14 June, 2018 from Ministry of education of PRC website: <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7055/201409/174583.html>



课程内容与职业标准对接，教学过程与生产过程对接，毕业证书与职业资格证书对接的要求，积极推进招生与招工一体化，深化工学结合人才培养模式改革。

11.2 在高等教育领域，需要深化专业学位研究生教育的综合改革，建立相关的专业学位研究生实践基地，深入博士生研究生综合教育改革试点等；采用创新性的新型的教育模式，例如视频教育、夏令营、反转课堂、参与式学习、案例或研究型学习、行动学习、服务或基于工作的学习等模式。

## 12. 以学徒制为重点内容

12.1 在坚持“政府统筹、协调推进”过程中，要注重学校发展方向、学生发展诉求和企业利润追求之间的平衡，针对近年来部分职业技术类院校安排学生实习时出现的学校与企业合谋损害学生利益的情况，要明确这一过程中学校不是做派遣、学生不是做苦力、企业不是做慈善的观念，规范学校实习行为、维护学生实习权益、保障企业利益追求。

12.2 在坚持“合作共赢、职责共担”时切实落实学生与企业、学校与企业两个合同。以学生与企业的合同为基础鼓励招生与招工一体化，以学校与企业的合同为基础实现人才培养模式与企业需求的有效结合。

12.3 在“因地制宜、分类指导”过程中将学校培养方向、企业需求内容与地区发展规划结合起来，为各地区优势产业转型升级与进一步发展提供有效的人才支撑。

12.4 在“系统设计、重点突破”环节以发展为导向处理试点出现的问题，特别是在招生范围、考核方式、课程开发、教学研究等方面出现的问题，要从推进产教融合、校企合作发展的长远角度解决问题。

## 13. 以德技并举为基本理念

13.1 推动德育、实践教育机制的建立和完善，需要建立健全以德树人的系统化机制，深化基础教育课程的改革。以学徒制为重点内容的校企合作、产教融合，主要目的是培养符合市场需要、企业需求的劳动者，业务、技术能力的提升是其职责所在。但从以往职业教育类院校的发展经验看，学生的德育培养往往没有得到太多重视，且学生业务能力、技术水平的提高并不一定带来思想的进步与道德水平的提升，因此需要重视学徒制试点中学生的德育发展，尤其是在接触市场机制后，要着重培养学生的诚信意识、守法意识与契约精神。

### ● 围绕技能提升科学安排课程，逐步强化劳动者培训力度

## 14. 立法先行，保障劳动者培训权利

14.1 在国家层面的《劳动合同法》的基础上扩展关于“职工培训”的内容而不仅仅局限于“应当经职工代表大会或者全体职工讨论，提出方案和意见，与工会或者职工代表平等协商确定”，考虑以产业或群体为区分，对劳动者技能培训权利在时间、种类、资金来源等方面做出详细规定，特别是针对中国劳动力市场中规模庞大的劳务派遣队伍，可以借鉴比利时以立法形式确定劳动者培训相关内容的做法，将培训权利固化下来，通过政府购买、企业合作的形式确定派遣用工培训活动的权利义务主体，并规定资金来源于高比例的政府财政支持与低比例的劳动者个人缴费。值得注意的是，比利时市场化程度与中国不同，是否采取社会合作伙伴形式需要谨慎考虑。

14.2 地方层面可以在以往培训工作政策性文件的基础上形成类似于《职工培训暂行办法》或《职工培训暂行条例》的临时性文件对地区内劳动者培训工作在内容、使用对象、激励措施等方面进行规范、引导。

## 15. 丰富内容，扩展劳动者培训范围

15.1 要适应产业转型升级的现实需求。从欧盟部分国家和中国近年来供给侧结构性改革的发展趋势看，绿色、可持续是未来各个产业发展的大趋势，传统行业的转型升级，特别是工业、制造业生产方式的转变需要劳动者更新其业务知识、提升其技能水平。结合人社部对化解产能过剩三类重点人员培训的要求，要在普遍开展定向初、中级岗位技能提升培训的同时，重点开展高新产业、先进制造业从业人员的培训活动。可以考虑采取类似于比利时绿色技能发展战略的形式，通过国家级战略的方式，在以绿色经济、绿色技术为标准调整当前培训、教育与职业资格制度的同时，将企业对政策的敏感性与政府的政策影响力结合起来，摒弃以往技能培训“政府安排就有，不安排则无”的模式，借助“政策方向调整——企业设备更新——职工技术提升”的路径，激发企业设备更新后的技能需求和劳动者为求职产生的职业培训需求，实现绿色经济对劳动者技能影响的充分发挥。值得注意的是，企业需要针对进入工作岗位的新人推进“干中学”，让劳动者在工作过程中积累经验，提升能力。

15.2 培训内容要由传统技术领域向新兴技术领域扩展。要充分考虑到目前高新技术产业对经济发展的引领作用，考虑到数字经济、人工智能等新兴经济也对从业人员的业务能力需求，考虑到劳动者未来职业发展的需要，为有条件、有能力、有意愿的劳动者提供语言图像处理、数据分析以及人机合作等新技术领域的培训。此外，在传统工业、制造业领域，还要加强基于柔性制造（FMS）和 Seru<sup>4</sup>生产系统自动化技术培训。

## 16. 转变形式，创新劳动者培训格局

16.1 从国内外发展经验看，劳动者技能培训未来的发展趋势可以理解为形成以政府为指导、以企业为主体、以市场为导向、以技能供需匹配为目标的方向明确、主体得力、机制有效、内容全面、供需平衡的劳动者技能培训格局。

16.2 其重点是加快培育主体机构，要根据市场需求逐步转变政府主导办班的劳动者培训形式，敢于引入市场机制，推动有条件的企业兴办职业院校和其他类型的培训机构，鼓励有条件的培训机构独立承办专业性、规模性的技能培训项目，与职业院校合作适当引入学徒制试点的部分内容。可以在制造业、服务业从业人员较为集中的地区，借鉴教育领域培训机构的发展模式，先以市场需求为导向鼓励部分技能培训机构发展，建设示范性职业培训集团；市场需求不足的，可以在明确未来产业、行业或技术发展方向的基础上借助产业、财政政策刺激培训需求增长。在这一过程中，加快工业、制造业产业转型升级并给予培训补贴是最常见的办法，可以通过政府在产业政策

<sup>4</sup> Seru 是一个日语单词，原词 Seru seian 意为 Seru 生产，是一种可根据不同生产任务需求改变自身生产内容的，适用于多品种、小批量市场需求的，兼具效率与柔性的生产方式。自产生以来，Seru 生产在日本制造业得到了迅速普及，是许多日本电子公司采用的组装系统。

颁行后向培训机构购买培训券的形式实现，既可以将政策对市场的影响降到最低，也可以促进培训机构的发展和劳动者技能水平的提升。

16.3 此外，还可以借鉴欧洲发展职业培训中心 (European Centre for the Development of Vocational Training) 的发展经验，建立促进劳动者素质和职业能力提升相关的政策性职业培训中心，以帮助制定和实施中国的职业培训政策，提供基于中国的教育和培训政策的数据，监测劳动力市场趋势。

- 发展就业市场提高就业水平，努力创造劳动者工作机会

## 17. 创造更多就业机会

17.1 要维持劳动力市场的稳定、繁荣，就需要更多的工作机会，稳定存量，促进增量，提升质量。一方面，新兴职业、公益岗位、志愿者项目、NGO 项目等都是可以提供就业增量的潜在领域。另一方面，在十九大报告中明确了未来将加强铁路、公路、水运、航空等基础设施建设，陕西、青海、山东、河北等地区都在加快兴建本地区的高速铁路建设，在带动钢铁、冶金、设备制造等上下游产业发展的同时，也能够创造更多的工作机会。与之前历次基建促经济促就业不同，十九大报告中提出的加强基础设置建设的要求更高，特别是高铁建设标准对部分钢材的质量、品种有了新的、更高层次的要求，需要更高水平的设备、技术和更高素质的劳动者予以支持。

17.2 以共享经济为支撑的新型就业模式与传统模式相比更具灵活性，对市场环境的适应能力更强，借助互联网平台能够创造更多的灵活就业岗位，这一就业领域也应该向更广泛的群体开放。以与城市地区居民生活联系最为密切的出行方面为例，优步（中国）（零工出行服务类平台）成立于2014年2月，到2016年其业务扩展到中国60多个城市。在被滴滴公司合并之前，优步在中国发展迅速，仅仅两年时间，其平台上的注册司机、激活司机、注册乘客和运营里程都显著增长，创造了大量的灵活就业岗位。据优步（中国）数据显示，2015年1月到2016年4月底，其平台上的激活司机和注册乘客的月均增长率分别高达44.2%和31.0%，均高于上一年同期水平<sup>5</sup>。此外，中国新就业形态研究中心、首都经济贸易大学劳动经济学院近期发布的《新就业，高质量——中国新就业形态就业质量研究报告》显示，据统计，2017年6月至2018年6月，共有3066万人在滴滴平台获得收入，比上年同期增加958万人。这表明高质量的新就业形态成为越来越多人的就业选择，也成为他们维持生计、补贴家用、改善生活的重要收入来源。除此之外，滴滴平台在保障安全和服务质量的前提下，对更广泛的群体开放，提供工作机会的公平性高于传统工作。报告显示有184万人在加入平台前处于失业状态，滴滴平台既为短期内寻找工作的失业者提供了过渡性的就业机会，也为产业升级等造成的转移职工提供了长期稳定的就业机会，有效降低了城镇失业率<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 杨伟国等 (2016). 《平台经济与新就业形态：中国优步就业研究报告》.

<sup>6</sup> 人民网 (2018). 《新就业，高质量——中国新就业形态就业质量研究报告》，retrieved 19 Aug, 2018 from people.cn :<http://it.people.com.cn/n1/2018/0712/c1009-30142195.html>.

17.3 还要关注特定群体的就业问题，特别是大学毕业生的就业问题，可以考虑通过政策性方式向重点地区、重大工程、重大项目、重要领域输送毕业生，推动高校完善毕业生就业质量年度报告，逐步形成就业与招生计划、人才培养、经费拨款、院校设置、专业调整联动机制。

## 18. 提供更多创业便利

18.1 现阶段鼓励大学生创新、创业的政策、措施已经初具规模，但对于其他社会群体仍缺少成体系的鼓励政策，特别是对于同作为三大就业困难群体之一的农民工创业。

18.2 从鼓励大学生创新创业的经验看，最有效的政策性方式是提供财税支持，考虑到开展新型城镇化背景下农民工及其他群体返乡创业是《“十三五”就业促进规划》提出的扩宽创业、创富渠道的重要组成部分，要加强促进就业财税政策对农民工返乡创业的扶持力度，就要在保持现有促进农村转移劳动力就业政策的同时，增加对农民工返乡创业的政策引导，在保证农村劳动力就业渠道不变窄的基础上给予更多的选择权利。

18.3 一方面，要完善扶持农民工返乡创业的制度基础，秉承公平原则，在农村地区，特别是返乡农民工较多的农村地区要逐步落实与城镇地区创业政策水平基本一致的各项激励措施，在准入门槛、公共服务、金融服务、财税支持、抵押担保等方面为农民工返乡创业提供良好的外部环境；同时，结合地区优势行业、产业开展有针对性的创业培训，提升农民工返乡创业的软实力。另一方面，要增加财政资金在交通运输、水电、道路、场地以及通信等方面完善农村地区基础设施建设方面的投资，夯实农民工返乡创业的物质基础。与此同时，可以将农民工返乡创业与乡镇企业发展结合起来，提升农业产业化经营水平，不仅可以提升农民工返乡创业质量，增强创业项目的可持续性，还能够进一步挖掘农村地区自身的就业吸纳潜力。

## 19. 覆盖更多社会成员

19.1 《“十三五”就业促进规划》提出的就业保障重点群体包括了高校毕业生、农村转移劳动力、生活困难群体、化解过剩产能职工以及军队转业人员，这也是现阶段促进就业政策重点扶持的群体。在此基础上，要实现《规划》关于“多样化需求带动就业”和“构建面向人人的创业服务平台，深入推进创业城市创建活动”目标，就要将部分政策的扶持对象由重点保障群体扩展到符合条件的任何社会成员，由初次创业人员扩展到二次甚至连续创业人员，提高社会资源的开放与利用程度。

19.2 要逐步推进就业、创业技能培训范围的扩展与水平的提升，放宽接受培训对象的条件限制，多方面扩展就业、创业技能培训的受众群体，挖掘创业培训需求，逐步形成课堂教学与自主学习相结合、实训实践与指导帮扶相结合的技能培训体系。

19.3 可以采取政府购买公共服务的形式推动实验室、职业院校以及科技园区等平台的技术、教育资源向社会开放，降低培训成本，提高社会资源利用率，提升社会整体的就业、创业能力。

- 完善基础设施形成激励机制，有效鼓励劳动者终身学习

## 20. 制定终身学习的指导战略

20.1 鉴于目前中国关于终身学习的政策多依附于教育、培训政策的情况，要实现终身学习机制作用的发挥，就要在成立实体部门，培养、吸收研究人员的基础上，真实掌握目前劳动者在接受继续教育、职业培训等方面的现实情况，了解其在退出劳动力市场后的发展需求。

20.2 可以以目前教育行政部门为基础，成立与终身学习相关的战略、政策研究、监督和评价机构，以保证战略的持续性和有效性。终身学习相关战略需要根据多方变化，特别是根据劳动者素质的提升不断地提高其内容水平。在具体内容方面，要以现阶段作为劳动力主体的青年人为主，以青年人的职业发展需求为导向，结合国家发展规划在内容、路径、方法、权利义务主体、资金来源等方面做出详细规定。具体地，可以在人口流入较为集中的地区，以农民工为目标群体开展试点工作，以基层工会为基本单位采取发放继续教育券、培训券的形式，将农民工的技能提升需求、基层工会的覆盖率优势、政府购买服务的市场化手段结合起来。

20.3 在实践机制方面可以考虑将现行终身职业技能培训的政策为基础，建立终身学习国家资格框架，内容应包括从义务教育到高层次学术专业教育和培训系统的资格教育，同时还有普通教育、职业教育和培训、高等教育和成人教育等各类教育，全面推进国家资格框架的开发与实施。可以参考丹麦建立的终身学习国家资格框架，成立“多层次”的专业性国家机构，包括协调委员会、参照委员会、咨询委员会、国家协调点和秘书处等部门，在此基础上进行国家层面的终身学习及相关政策的落实。

## 21. 落实终身学习的政策内容

21.1 除劳动者培训可以被纳入终身学习的战略框架之中，劳动者的继续教育或成人教育应当成为终身学习战略实践的重要内容。

21.2 在高等教育方面，可以在现有成人高等教育政策基础上进一步落实高等学历继续教育专业设置管理办法，进一步加强和规范普通高校学历继续教育管理。指导开放大学建设与发展，总结推广继续教育学习成果认证、积累与转换试点经验。加强高等教育自学考试专业管理，建立专门的通道，使职业技能院校的学生和其他社会群体有机会再次选择参加高考。

21.3 在职业教育方面，引导推动各类学校特别是职业院校开展职工继续教育培训。持续推进农民工学历与能力提升行动计划。继续推进国家级农村职业教育和成人教育示范县创建。加快建设学习型社会，加快发展社区教育、老年教育，推动学习型城市和各类学习型组织创建。

## 22. 完善终身学习的保障措施

22.1 要加强“终身学习”理念的教育、宣传和实施，要实现全社会、全部人、全生命周期的学习理念与行动，特别是在农民工、制造业产业工人中加大宣传力度。

22.2 要建立终身学习的激励机制，例如，对取得相关证书或出色学习成绩的人可以办法类似“教育券”等模式的奖励，以鼓励其使用“教育券”再继续获取知识、接受教育。

22.3 实施全民读书计划，不限年龄、职业、家庭情况，鼓励所有人学习、读书，从侧面形成有利于终身学习政策落实的社会氛围。

22.4 可以在现有组织、场馆的基础上建立落实终身学习政策的场地、设施等，除合理利用高等院校、职业培训院校、社会教育及培训机构资源外，还要充分发挥城市社区文化服务站点、乡镇文化站等现有文化便民资源的作用，继续推进国家级农村职业教育和成人教育示范县创建。加快建设学习型社会，加快发展社区教育、老年教育，推动学习型城市和各类学习型组织创建。

● 依靠市场主体提升政策活力，确保政策落实的实效高效

23. 针对加强劳动力身体素质策略，具体说来，政府首先要深化机制体制改革，把健康融入所有政策，全面深化医药卫生体制改革，完善健康筹资机制，加快转变政府职能；其次，要加强健康人力资源建设，加强健康人才培训，创新人才使用评价激励机制；再次，要推动健康科技创新，构建国家医学科技创新体系，推进医学科技进步；同时，要建设健康信息化服务体系，完善人口健康信息服务体系建设，推进健康、医疗方面的大数据应用，加强健康法治建设，加强国际交流合作；最后，要强化组织实施，加强组织领导，营造良好社会氛围，并做好实施监测。

24. 针对加强劳动力教育体制机制策略，政府需要进一步提高保障能力，加强教育可持续发展的基础：首先，要全面加强教育经费投入的使用管理，要监督各级政府教育支出责任的履行，并进一步巩固完善义务教育经费的保障机制，加强教育经费管理，规范收费，推进高校和所属企业管理体制改革；其次，要深入推进教育信息化，大力发展教育资源共享计划，设立信息化授课示范点，普及网络学习空间的应用。加强基础教育信息化顶层设计，推进职业教育专业教学资源库建设与应用，促进信息技术和教育的结合；最后，要大力维护校园的安全稳定，加强安全监管，订立相关的安全防控政策、意见。加强中小学校车安全管理。推动从小学到大学的国家安全教育。出台教育系统网络安全预案，落实网络安全责任机制。

25. 针对加强劳动力实践策略，政府也需要完善相应的实施保障机制。第一，各级教育行政部门需要合理规划推动学生参与实践的区域试点工作，结合地方实际情况，制定符合本地区情况的相关策略和实施办法；第二，加强实践策略实施的工作组织保障，需要设置专人负责监督和协调策略的实施，引导和鼓励企业、行业和学校合作；第三，加大对策略实施的相关政策支持，各级教育行政部门要推动政府出台相应的政策，加大投入力度，通过财政资助等措施，促进实践策略的具体落实；第四，要加强对相关工作的监督检查，对具体工作严格监控，并建立工作年报年检制度。

26. 在加强劳动力培训方面，政府需要加强劳动力市场法治建设，实现“依法治企”和“依法治市”，制定完善的法律法规来维护劳动者的合法权益，并且要同步提升社会保障水平和劳动保护力度。提高劳动力素质的措施同样需要相关的立法做有效保障。

27. 对于完善以就业提升劳动力素质策略的保障，政府需要健全就业反馈机制，完善相应的就业服务体系，具体来说需要：第一，建立健全高效毕业生就业状况的统计、分析和发布制度。完善高效毕业生就业质量年度报告制度，建立科学合理的报告相关指标。加强对本地本校各专业毕业生的就业率、去向和就业满意度等的调。各省级高校毕业生就业部门要组织对本地高校就业质量年度报告编制发布工作的监督调查；第二，建立健全高校毕业生就业状况反馈机制。加强对于高校毕业生就业状况的跟踪和反馈。第三，加强精准就业指导服务。

28. 针对终身学习机制的建立，政府需要：

28.1 加强组织领导。各级人民政府和人力资源社会保障等部门，需要遵照中央政府的总体要求把推行终身学习制度作为推进供给侧结构性改革的重要人物，需要根据地方经济社会发展、促进就业、人才发展规划，制定长期的终身学习规划，并推进政策的落实。

28.2 做好公共财政保障。人力资源社会保障部、教育部、工信部、民政部、财政部等要加大对终身学习的资金投入力度，切实落实终身学习战略的补贴政策，加强对经费使用的监管和反馈。

28.3 进一步优化社会环境。人力资源社会保障部、教育部、全国总工会、共青团等要加强终身学习的政策宣传，创新宣传方式，提升政策的影响力和公众知晓度。宣传校企合作，开展技能竞赛等。

## 成果 4

### 全面覆盖养老保险体系的国家政策框架



## 课题 1.3.2 & 1.3.4 中国城镇职工养老保险结构改革提议<sup>7</sup>

### ● 区分第一支柱和第二支柱

1. 国家希望对城镇职工养老保险制度进行综合改革，可以有助于实现公平性（实现基本保障）与效率性（按缴费发放待遇）之间的平衡。具体而言，同时实现基本养老金和个人账户积累是成问题的。越来越多的声音支持发展独立的第二和第三支柱。
2. 同时，基本养老保险制度让千百万退休职工免于贫困，这是巨大的成就，值得改革注意；建议继续保持基本养老保险制度强大的收入再分配机制。
3. 未来的预想可能是将基本养老保险制度作为第一支柱，而通过扩大企业年金或类似制度的方式将个人账户制度转变为第二支柱。并由个人视情况决定是否参与第三支柱，也可以有（或没有）用人单位的支助。
4. 另外一方面，中国政府貌似希望将个人账户留在基本养老保险制度中，仍然作为名义账户（NDC），因为过去两年期记账利率得到提高。所以，将个人账户从第一支柱转出仍然只是假设。我们因此可以比较，如果个人账户保持原样，虚账（基本养老保险）和实账（企业年金）并行，并采取不同的利率计算积累基金，其结果会如何。从制度的精简性、透明性和社会接受性来讲，这样做不一定会有先天的积极效果。
5. 将社保缴费征集责任转交财政部，目的在于提高遵缴率，由此缴费来源更广，可以减少现有缴费企业负担，保障制度可持续性。有观点认为，若将个人账户转入第二支柱，也会增加民众对加入第二支柱的兴趣。

### ● 转移现有的个人账户制度

6. 建立第二支柱的公司，目前大多建立的是企业年金。虽然各公司年金基金数量不等，但从技术上讲账户数目和总额基本还是一样。
7. 但是仍有一些特殊之处，使得这一过程发展地不像预期那样顺畅，具体包括：
  - 要对企业年金基金进行管理，基金管理人需要相应数额的账户。但是，很多个人账户实际上却是名义账户（“空账”）。<sup>8</sup>

<sup>7</sup>节选自项目第一部分常驻欧方专家让-维克多-圭亚先生的报告。

<sup>8</sup> 2014年，个人账户总额为4.1万亿人民币，而只有5000亿（12%）为“实账资产”，见圭亚论文（2017），第15页。

- 如果政府要补全空账资金，成本约为 4 万亿人民币；这比过去 20 年划给基本养老保险的财政补贴总合还多。<sup>9</sup>
- 个人年满 60 岁时，个人账户中的养老金就要除以 139，但是一般保险公司则会除以约 300。<sup>10</sup> 将个人账户转交基金管理人或私营保险商管理，就会造成养老金待遇大大下降，何况现在个人账户的替代率已经相当的低了。
- 保险公司或者私营养老基金管理人很难保障参保人的最低养老金，特别是可供购买的金融工具波动性很大。但如果缴费人员的其他养老金来源数额较大，且不受类似不确定因素影响的话，他们可能会接受这种个别风险因素。
- 将现有约 3 亿缴费人员的个人账户都转至第二支柱<sup>11</sup>，不是个简单的工程，何况各地数据因制度区隔，还不易共享；此外，账户管理公司也需要很长时间进行准备。

8. 鉴于以上诸端，现在要面临的风险就是要推迟个人账户管理责任向第二支柱民营机构转化的进度，并且操作困难还会大增。此外，改革后的实际退休金数额会降低，民众会因此失望。

9. 在此情形下，可以考虑别的办法，一方面避免落入上述的预设情境，另一方面还要严格推进第二和第三支柱的发展，并明确界定现收现付、固定待遇、基本养老金、实账缴费、固定缴费、补充养老金的形式。

#### ● 现行养老金待遇计算公式分析

10. 根据现行规定，中国城镇职工养老金制度（对缴费人员）发放的待遇由两部分组成。一部分是现收现付的固定待遇；另一部分是个人账户（有的实账、有的空账）中积累的待遇。固定待遇部分按照每年缴费工资和当地社会平均公司的平均数之 1% 增长；固定缴费部分则是每月在缴费人员个人账户中积累的金额，根据退休年龄不同除以不同的数值（60 岁除以 139，55 岁除以 175，50 岁除以 190）。

11. 固定待遇部分的缴费率通常为 20%（单位缴费），个人账户部分的通常为 8%（职工缴费）。缴费基数工资是社会平均工资的 60% 或 300%<sup>12</sup>。职工缴纳或代缴的缴费不一定与其从单位（未完全申报）获得的实际工资一致。在很多情况中，筹缴机关都设定实际最低养老金（基本养老金+个人账户），个人须依照社会平均工资的 40% 到 60%（依统筹地区情况而定）最低缴纳 15 年（法定退休年龄以前）。

#### 现行养老金待遇计算公式

基本养老金：0.01 × 缴费年限 ×（当地社会平均工资 + 个人平均工资）/ 2

个人平均工资（当地社会平均工资的 60% - 300%）

<sup>9</sup> 这些机关

个人账户每月待遇：（缴费总额 + 累计利息）/ 精算因子

精算因子在 60 岁时为 139

<sup>10</sup> 在 [https://www.gov.cn/jq/2015/06/01/content\\_2822117.htm](https://www.gov.cn/jq/2015/06/01/content_2822117.htm)

最低养老金（基本养老金 + 个人账户）：社会平均工资的 40% 到 60%（依统筹地区情况而定）

<sup>11</sup> 2015 年在城镇职工为 2.62 亿，在职机关事业单位职工为 3800 万，见张盈华论文（2015）。

<sup>12</sup> 社会平均工资是统筹地区的平均缴费工资。虽然养老金统筹多年来一直由省级统筹，但“十三五”计划后已经开始实施全国统筹。还有很多地区保留了特别的参数，用以处理本省养老金问题（如广东的 24 个地区）。

12. 制度最开始的替代率为：基本养老金（现收现付、固定待遇）：35%，个人账户：25%。但实际替代率过去几年一直在下降，现在约为 45%。<sup>13</sup>

13. 个人账户所积累的金额（更准确的说，是职工向个人账户缴纳的金额和利息之合）在 2014 年时为 4 万亿人民币（5 千亿“实账资产”，3 万 5 千亿“空账资产”）。个人账户建立于 1997 年，是全国通行的制度。

14. 2017 以前，个人账户所积累的利息都仅以银行利率计算。历史上，这相对于其他相关指标（比如 GDP 或工资的增长率）都低很多。<sup>14</sup>这就导致个人账户发放的养老金水平相对较低。要注意，发放的养老金并没有与指数挂钩。因此其价值就会随时间而推移不断下降。这就等于说，60 岁时以 139 作为精算因数，虽然看起来比较好，但实际上并没有得到实践检验。<sup>15</sup>

15. 在养老金计算公式中，有一部分是职工自己的缴费，与社会平均工资有一定的比例关系。这是待遇计算公式为平衡社会性因素（公平）和个人缴费（效率）所采取的办法。

16. 但是，由于一边是相对较高、且容易达到的最低基本养老金待遇（仅需缴费满 15 年即可获得），另一边是相对较低的个人账户待遇，总体养老金实际上较低。对低缴费职工的收入再分配而言，其作用较大；但对于处于平均水平以上的工资而言，替代率就不高了。

17. 这就是说，现行养老金计算公式中与工资挂钩的两大要素：一个与当地社会平均工资挂钩，另一个与个人缴费基数工资挂钩，都有一定问题，因为它们对制度的效率造成了影响（即对影响过往工资的替代率造成了影响）。其替代办法可以是实施最低养老金（现在已经非正式地执行此法，按当地社会平均缴费基数工资的 40%-60% 计算）。

18. 但要注意，计算公式中的最低平均工资，不只是一要与最低待挂钩，也是要鼓励个人在工资高于平均水平时，支付与工资相应的缴费，因为不完整申报工资，就会直接影响养老金起步水平。

19. 最初，养老金计算公式中只有当地社会平均工资，用于统筹社会缴费。这让养老金制度中的两大部分区别比较明显，即：一部分用于社会共济，以工作（参保）年限为基础；另一部分是对个人过往缴费的回报。这是中国城镇职工养老保险中非常有特色的一点。它能够保障统筹地区职工（缴费人员）之间的共济。一旦取消，就会造成制度基本原则的巨大问题，招来大家反对。

---

<sup>13</sup> 如果以缴费基数为参考，而不是以实际工资为参考，则替代率更高——在天津接近 60%（工作满 30 年）。养老金的实际缴费率可以低至如广东的 9%（雇佣单位可任一将缴费基数确定为低于实际工资的水平）。来源：郑功成（2017）

<sup>14</sup> 1998-2011 年，个人账户中的资金平均以 2.65% 的利率积累，而工资则每年以 11.93% 提高——这就意味着在制度开始实施时工资的 8%，在 15 年以后仅仅相当于工资的 2.2%。这就等于丧失了 4 倍购买力。

<sup>15</sup> 假定个人账户内未与指数挂钩的福利内含 7% 的“提升利率”，则按预期寿命算出的除数（300）就可能降低到约 140。

20. 但要考虑是否停止或限制<sup>16</sup>目前非个人缴费部分的基本养老金提升趋势（当地平均工资的 40%-60%），因为它在某种意义上是通过慷慨的低水平待遇实现了双重保障，并且趋于替代现行的养老金计算公式（于是这就成为一种鼓励企业不进行完整申报的措施）。

● 协调当前与未来制度规定

21. 虽然将个人账户积累的微薄资金转交第二支柱基金管理人负责比较困难，但也不能简单地将账户微薄的基金忽略掉。

22. 较为明智的做法是设计一种新的转轨办法，让 1997 年以后参保的职工能够根据个人缴费金额保持养老金待遇。如果多种转轨规定并存，就会让大众无所适从，还会让大众对养老金制度及其可持续性失去信任。

23. 因此，建议修改现收现付制固定待遇部分的规定，确认个人账户中理论积累的资金，而让固定待遇部分之后成为基本养老金。要做到这一点，就要强化个人账户部分在待遇计算公式中的对应角色。

24. 为避免现有参保人员因为转移以往个人账户而认为自己会面临潜在损失，建议修订待遇计算公式，明确地让替代工资更为慷慨。在将缴费征集责任转交给财政部之后，遵缴率有待提高，这就能实现前面讲的办法了。<sup>17</sup>

● 改革后基本养老金的参数

25. 改革后的基本养老金待遇计算公式中，关键问题之一就是个人账户积累资金的价值。如上所述，现在个人账户的缴费金额是工资的 8%，在与利息一起累计之后，（通常）除以 139，作为每月养老金金额。

26. 假设积累利息能让缴费（以当期工资为准）的购买力在退休前的整个缴费期保持不变，30 年缴费（60 岁）后的积累金额算法即为：个人工资  $\times 0.08 \times 360 / 139$ ，即替代率为 20.7%。对于平均工资与社会平均工资相等的缴费人员而言，这就等于说养老金的 2/3 要来自社会统筹部分，以使替代率达到个人最终缴费工资的 50%。但是，鉴于（到目前为止），个人账户中的利息积累并不足，缴费者并不期待替代率能达到这个水平。现在替代率只是 45%。

27. 因此合理的建议是：在基本养老金待遇计算公式中，通过设定 1%-1.5% 的积累率的办法，提高个人账户的分量。同时提高个人缴费基础在参考工资中的比率，因为社会（缴费的）平均工资只是最终收入的 1/3。照此，则待遇计算公式变为：

**基础养老金（包括之前的个人账户）=  $0.015 \times \text{缴费年限} \times (\text{当地社会平均工资} + 2 \times \text{个人平均工资}) / 3$**

个人平均工资(当地社会平均工资的 60% - 300%)

<sup>16</sup> 例如，对 1997 年以前参加工作，而在 2027 年达到退休年龄的人员，要限制其获得最低养老金的条件（即，在工作年限内并没有真正实现 30 年缴费的人员，如 1967 年或以前出生的人）。

<sup>17</sup> 可以通过让新企业（纳税单位）加入制度或按照实际工资计算缴费（也是为了税收申报的目的）的方式改进此方面。

28. 缴费满 30 年以后，按照社会平均工资 60% 缴费的职工，一般替代率会是 55%；按照社会平均工资 100% 缴费的职工，一般替代率会 45%；按照社会平均工资 300% 缴费的职工，一般替代率会是 35%。

29. 如果保持缴费水平的最高门槛（分别为当地社会平均工资的 60% 和 300%），则待遇计算公式可以保证在缴费满 30 年以后，基本养老金会不少于  $30 \times 0.015 \times \text{当地社会平均工资} \times 2.2/3$ ，即相当于社会平均工资的 1/3。如果保持缴费水平的最低门槛不低于社会平均工资的 40%（60%），则有双保证。一方面是保证任一养老金都不会太接近平均最后个人工资（预计为平均个人工资的 75%），另一方面保证必须缴费满 30 年或相当于 30 年者方可领取最低养老金。<sup>18</sup>

30. 改革时，也要考虑建立残障养老金（非工残障），也要以残障当事人退休前缴费年限计算，其养老金应至少要求缴费满 5 年。<sup>19</sup>

31. 领取最低养老金时，要求最低缴费满 30 年，与相关国际制度是一致的。这样一来，养老金公式按照实际缴费年限占完全缴费年限的比例计算待遇，看起来就不必按照最低缴费年限计算了。最低缴费 15 年的规定（残障者为最低 5 年）可以考虑换为国际通行的 30 年规定，也可以适用于在法定退休年龄前停止工作、申请后置领取养老金的人员。

32. 当地社会平均工资和个人平均工资的适用年限是可以开放讨论的。现在的规定（社会统筹部分的基本养老金）仍然坚持短参考期（1 年）。虽然这完全符合养老金制度的目标，即养老金要替代最终工资，但这导致职工在临近退休时，紧盯着最终工资。所以我们建议，在计算个人工资时，采取更长时间，如 5 年、10 年或 25 年等，总之要与过往收入指标合理挂钩（地方平均工资可以用作参考）。

33. 发放中的待遇当然也要与指数挂钩。当前基本养老金的指数挂钩机制不会因改革而动摇。与之类似，目前关于延长退休年龄的讨论也仍然完全有意义。

34. 本文开头提到，中国政府已经决定实现全国统筹——将缴费征集和管理责任转交财政部会让这一进程更为容易。但是，这并非指中国各地的基本养老金都要变得一样。实际上，省际工资水平差距很大（大过 2:1），省内差距也很大。所以制定地方参数、暂时（至少是中期内）保持省际分界（“统筹地区”）还是合理的。

● 已经获取的权益和正在获取的权益

35. 考虑到城乡之间流动的农民工，仍然需要继续制度统筹机制，实现基本养老金权益的跨省转移和代管。中国政府已经了解到国际上关于缴费期统合计算和待遇按比计算的的经验。这在中国也很容易执行，特别是在养老金制度已经较为统一的情况下。

36. 可以设想，在实践时，一方面不同统筹地区发生的缴费期可以统合计算，另一方面不同的地方机关可以根据当地的法规计算待遇，然后发放给领取人。另外一种办法是，职工最终申请养老金的负责

<sup>18</sup> “相当”一词，主要适用于缴费制度建立以前就参加工作的养老金领取人。

<sup>19</sup> 见《国际劳工组织社会保障（最低标准）公约》第 102 号，中国正积极考虑适用该公约。

机关可以根据自身规则计算待遇总额（根据支付时的当地平均工资+个人平均工资），然后要求其他关联机关按比例进行事后报销。

37. 如果财政部负责征缴之后，数据能够实现集中，再将个人账户分立为第二支柱，那么职工转换统筹地区后，转移缴费的程序就会不再那么繁复。而跨省补偿机制会大大限制财政交换。那么也可以设想从中央政府设立专门机构，其核心职能为推进农民工养老权益的跨省转移接续。

38. 制度的集中化也有助于统一机关事业单位人员养老金发放管理。改革后的养老金制度可以直接适用于当期的缴费人员或已经缴费等待后置领取待遇的人员。对此，可以考虑在修订基本养老金计算公式后，对补充养老金制度进行一定设计，以减少在机关事业单位养老金制度与城镇职工养老金制度整合后出现的养老金权益损失所带来的影响，因为新的计算公式应当比旧的更好一些。不过差别不能太大，而且也建议依然采取现有的机关事业单位人员的补充养老金制度，因为大家都不希望频繁的制度变动对这一类人群造成大的影响。

39. 此外，我们提议的改革不会影响到现在发放中的养老金待遇。与之类似，缴费制度改革前已经发生缴费期，在改革后也一并确认，保持不变。

40. 政府对过去非缴费型待遇或某些待遇的责任，可以通过精算方式进行计算：将该类待遇受益人划为“封闭群体”，实现精确计算；而在1997年或之后参保的人员的待遇，则通过缴费和金融产品回报发放。然后就可以计算现收现付（分档）缴费率（单位缴费）修订值，同时职工要将其薪酬的8%缴入他们所选的或单位所选的认证养老基金管理公司。

41. 对于未来的城镇居民养老制度，需要进行深度思考。在此制度中，参保人员的平均缴费为每年200元人民币，存入个人账户中。此账户为低比率基本养老金，为居民提供最低补充收入。如果个人账户取消的话，此制度即变成事实上的非缴费型制度。在新的国家医保局负责医疗保险征缴之后，参保成员将很难追溯过往记录。

42. 因此，我们所提议的改革仅限于城镇职工养老保险制度。在此制度下，如果农民工参加薪酬就业的话，就可以向该制度支付缴费。关于居民养老保险制度，我们还是建议政府单独作考虑。

## ● 总结

43. 作为中欧社保改革项目第一部分，当我们将手上的建议提交给相关方面评议时，我们完全知道，很多细节仍然需要继续讨论，以使改革具有操作性。具体而言，就是要测试基本养老金部分（第一支柱）在职职工单位缴费率的财务要求。

44. 精算对于任何大型改革和养老金制度监控而言都是重中之重。只有通过精算才可确定或修订核心参数的值。这些核心参数主要是退休年龄、过往收入挂钩指数、待遇挂钩指数、最高和最低缴费/待遇、待遇计算公式中的地方社会平均工资比例和个人缴费基数工资、累计率、利息累计、折算因数、待遇发放条件等。

45. 附录一比较了每一核心参数的当前情况与提议改革后的情况。附录二比较了当前制度与提议改革后制度的质性差异，包括一系列技术因素，如：公立单位依赖性、效率性和公平性、结果可预料性、缴费记管和转移接续等。

46. 中欧社会保障改革项目第一部分衷心希望，本篇提议能够对中国养老金体系的成功设计有所贡献，帮助制度顺利应对时代发展、不负人民寄托。

附录一：当前与提议改革后制度参数比较

养老金技术参数	当前制度	提议改革后制度
退休年龄	50-55-60, 在修改中	同样
过往收入与指数挂钩	个人账户较弱、不稳定	基本养老金自动挂钩。金融机构规则对第二支柱进行指数挂钩
待遇与指数挂钩	不系统, 在重审中	待定——与平均工资挂钩或其他指数挂钩
最低或最高缴费与待遇	社会平均工资的 60%或 300%	当地平均缴费工资的 60%或 300%
当地平均社会工资与个人缴费工资在待遇计算公式中的比例	50-50	1/3 – 2/3
积累率	每年 1%, 最高 30 年	每年 1.5%, 最高 30 年
利息积累	按照银行利率, 专向工资增长率	仅针对第二支柱, 依照金融机构规则进行
折算因数	60 岁时为 1/139	仅针对第二支柱, 依照金融机构规则进行, 可能在 60 岁时接近 1/300
最低领取资格	缴费满 15 年即可获得全额养老金	缴费满 30 年方可获得全额普通养老金, 如果缴费在 15-30 年之间, 则普通养老金降低; 缴费满 15 年可获得全额残障养老金 (但缴费 5-15 年则残障养老金降低)。
残障相关规定	仅限于提前退休	需要建立
经办管理	地方社保机关	第一支柱为社保机关; 第二、第三支柱为金融机构
筹资	实际上为现收现付制度	第一支柱为现收现付制度; 第二、第三支柱为实账制度



附录四-当前与改革后制度质性差别

	现有制度	提议改革后制度
第一、第二支柱分开	--	++
收入再分配功能	++	+
待遇匹配缴费	+	++
过往收入与指数挂钩	+-	++
替代率稳定性	--	+-
养老金金额可预测性	-	+
最低养老金影响力	++	+-
跨省保管/转移接续	+-	++
财务可持续性	-	+

## 课题 1.3.3 普遍养老金在中国的前景分析<sup>20</sup>

### 改革城乡居民基本养老保险的改进建议

#### ● 重新界定城乡居民基本养老保险

1. 因为城乡居民基本养老保险制度模式几乎完全等同于已经运行了 20 多年的城镇职工基本养老保险制度，只是在“雇主”缴费上，由参保人所在企业变成了政府，个人账户按年自愿选择缴费档次，因此本质上还是统账结合模式。但事实证明，统账结合模式运营到现在已经开始偏离制度引入时的初衷，城镇职工基本养老保险制度个人账户长期空账运行，虽然 2001 年开始从辽宁省开始试点做实，但 2010 年批准辽宁省动用已经做实的个人账户基金用于当期养老金发放，此后全国做实试点几乎停滞，本质上这一制度已经蜕化成现收现付制。2013 年中央政府对个人账户改革方向做出了重新表述，即由“做实个人账户”变成“完善个人账户”，2017 年人社部公布了个人账户记账利率，标志着个人账户正式走向名义账户，而名义账户的本质还是现收现付制。
2. 因此，需要重新界定城乡居民基本养老保险的属性和功能定位。就这一制度所要覆盖的人群而言，既有农民，也有城市中的灵活就业者或零工就业者，他们虽然居住地不一样，生活成本存在差异，谋生手段不具有可比性，但他们具有一些共同的特点：一是绝大部分人收入偏低，甚至是贫困人口；二是基本被长期排斥在正规就业群体以外，收入波动性较大，家庭支出意外增加的风险较高；三是受教育程度普遍较低，经济行为更为短视，短期化倾向明显；四是储蓄能力有限，自我保障困难。上述这些共同点决定了他们对储蓄激励反映迟钝，再加上收入不高，货币的短期效用要远大于长期效用，对退休后的自我保障能力有限，所以对缴费补贴并没有做出积极回应。总之，他们的晚年收入保障要更多地依赖政府的财政转移，这在世界养老金发展史中被多次证明过了的一个基本事实。因此，非缴费型养老金才是他们所需要的晚年收入保障，即城乡居民基本养老保险应该是一个不折不扣的非缴费型养老金制度，其本质属性一定是“福利”性质的，而非“保险”性质的。
3. 由此，城乡居民基本养老保险制度的功能定位一定是防止老年贫困。一般来说，政府为老年人提供收入保障制度安排时，主要基于以下两种考虑：一是防止老年贫困；二是促进消费平滑。显然，非缴费型养老金的功能定位只能是前者，而不能是后者。如果是后者，那么在个人不具有较强的自我保障能力时，就必然意味着政府要给受益人提供较高的待遇水平，从而带来一系列负面效果，比如，加重政府转移支付成本并在经济下滑时影响财政收支平衡；激励人们及时退出劳动力市场；抑制人们年轻时自我储蓄行为（尽管低收入群体自我储蓄能力很弱）。

#### ● 完善城乡居民基本养老保险的制度设计

4. 改变个人账户用途，继续保留基础养老金。参保人向个人账户停止缴费，在征求参保人个人意见的基础上，要么个人账户资金连同政府财政补贴以及利息收入返还给参保人（政府财政补贴一同返还给参保人，有助于维护政府信用），要么全部转入刚刚开始试点的第三支柱，即税延型商业养老保险，允许个人继续缴费，同时政府继续按原有标准进行补贴，但这是完全自愿的商业养老保险行为，政府只是鼓励而并不介入或带有其他附加条件。所有居民在达到规定年龄时且在没有其他养老金收入时都

<sup>20</sup> 节选自中方专家齐传钧先生的报告。

可以获得基础养老金，而不再以个人账户是否缴费或缴费年限是否满足 15 年作为发放基础养老金的前提条件，基础养老金的融资完全来自政府当年的财政转移支付。

5. 消除待遇水平差距，最终实现结果公平。中国人口众多，幅员辽阔，地域间和城乡间发展差距较大，生活成本差异明显，这些都是事实，但这不能成为每个国民获得不同“福利”的依据，反而应该通过二次分配降低这种发展上的差距，消除经济发展不平衡所带来的消极影响。具体来说，同样的待遇水平和不同的购买力相结合，对于发展落后地区居民可以获得更大效应，这是对他们在一次分配的不公（不是个人努力所能改变的）给予补偿，这既是结果补偿也是机会补偿，更重要的是，这将在一定程度上引导人口合理流动和分布，促进落后地区的发展，消除经济发展上的地区失衡，而且还有助于留住老少边穷地区人口，强化国土和边疆安全。当然，对于经济发展水平较高地区的居民，虽然不具有待遇的比较优势，但也要满足基本生活需要（对发展落后地区的居民，待遇水平将超过满足他们基本生活的需要）。因此，本质上具有完全“福利”性质的城乡居民基本养老保险应该一视同仁，给予每个居民（达到规定领取年龄且没有其他养老金收入）相同的养老金待遇，且对中国还有其他更多的长远意义。

6. 待遇水平应该显著提高，真正满足保基本的需要。既然非缴费型养老金的功能定位是预防或阻止老年贫困，那么待遇标准应该与低保标准基本一致。就目前而言，应该介于农村低保和城镇低保之间，即每月每人 350-550 元之间，从而满足经济发展水平较高地区老年人的生活需要，并超过经济发展落后地区居民的基本生活需要。但必须强调的是，就中国当前的发展水平而言，作为纯福利性质的养老金待遇水平也不应过高，否则随着人口老龄化的加快发展，财政负担将过于沉重。另外，过高的待遇福利会导致道德风险和逆向选择，人们会设法逃避对缴费型养老金制度（城镇职工基本养老保险制度）的缴费义务，从而进一步恶化城镇职工基本养老保险制度的财务平衡。

7. 简化财政补贴机制，中央财政承担主要融资来源。1994 年财税体制改革后，中央和地方财政开始“分灶吃饭”，在促进地方发展经济并加大税收征缴力度的同时，其后遗症也越来越明显，中央和地方政府的财权和事权越来越扭曲，一些地方负担沉重，债台高筑（当然还有其他原因），这种体制亟待改变。更重要的是，这种带有全民福利性质的养老金制度，更应该体现中央责任，从而增强国民对国家的认同感和整个中华民族的凝聚力，这是中央政府责任和担当的体现，因此不能简单地套用现有的财税分担机制，与地方政府讨价还价，更不能主观地划定中西部地区和东部地区进行区别对待。当然，这不等于说地方政府就不用承担改善居民福利的义务，而是应该在中央政府提供待遇标准一致的财政补贴基础上，各地政府根据实际情况（地方政府财力和养老金待遇的购买力水平）自愿追加本地居民的福利待遇。

8. 建立弹性待遇领取年龄，降低财政风险。对于非缴费型养老金制度而言，始终面领着一个困境，即覆盖范围和待遇标准与财政负担的冲突困境。覆盖范围越大，待遇标准越高，那么财政负担越重。即使在养老金制度引入之初财政可以负担，但如果经济出现衰退或人口老龄化进一步加剧，政府的财政负担将可能因此陷入困境而无力转移支付。当然，换一个角度考虑，如果通过制度设计消除福利刚性而增加福利弹性，这一困境或将迎刃而解。其中，增强福利弹性的一个重要措施就是建立弹性待遇领取年龄（而不必等同于现有的城镇职工基本养老保险制度待遇领取年龄），把人口老龄化因子嵌入到制度设计之中，即随着人口老龄化的发展，不断提高待遇领取年龄（每 5 年增加一次），最终把政府转移支付控制在一定比例或一定增速以内。

● 对其他方面的思考

9. 通过改进城乡居民基本养老保险制度设计，消除户籍制度的牵制。户籍制度是中国一个特殊的制度安排，历史上它确实发挥了一定的积极作用，但在自由迁徙成为人的一项基本权利和劳动力自由流动有利于资源配置的现代社会，它的消极作用也越来越明显，因此在社会制度设计上应该尽量回避。如果按照前文所设计的制度，户籍制度基本上不存在约束，即通过制度设计消除了户籍制度的牵制。
10. 对弱势群体的保护是一个社会良知的体现，应该最大限度地纳入到制度设计之中。通过制度的改进，所有弱势全体都可以与其他人享有同样的养老金待遇。另外，前文提到，应该把个人账户转换成税延型商业养老保险（在个人自愿的前提下），只是相对正规就业群体可以获得税延优惠，城乡居民可以获得财政补贴，在这个制度下，政府应该对弱势群体（比如丧失经济收入力的残疾人）或特殊群体（哺育期的妇女）加大政府补贴力度。
11. 最有效的管理制度，是尽量降低制度的复杂程度。改进的城乡居民基本养老保险制度是一个相对简化的制度设计，财政补贴来自中央政府，经办管理属于地方政府，而且这种经办管理将大大简化流程，降低地方政府的工作压力，制度运行非常透明。当然，还需要加强个人信息的数据化体系建设，把地方具体经办机构和经办人员的道德风险降低到最低。
12. 与其他养老保险制度的关系定位同样重要，关键是认清未来经济社会发展形势。我们总期待通过一项福利制度或社会政策承担更多的社会功能，这在现代社会越来越不现实。二战后，当大多数国家开始引入西方的养老保险制度时，他们把基于缴费的匹斯麦模式作为主体制度，寄望随着时间的推移实现全部劳动力的正规化就业，从而实现全覆盖。但事实证明，很多发展中国家不得不在 20 世纪初重新开始引入非缴费养老金制度。因此，指望短时间内将城乡居民基本养老保险与城镇职工基本养老保险实现基本对接是不现实的。但是，这并不意味着二者就完全没有联系，那就是不能将纯福利性质的城乡居民基本养老保险待遇水平设置太高，否者将对城镇职工基本养老保险形成实质冲击。

## 课题 1.3.7 积极老龄化指数在中国的应用<sup>21</sup>

### 政策建议

1. 中国老年人对家庭的支持包括家务劳动、照顾孙辈子女等。照顾孙辈子女的比例非常高与传统习惯有关,但更重要的是因为中国缺少儿童照料的基础设施。对家庭成员的照顾水平高,也许会导致社会参与水平较低,例如中国积极老龄化指数中,参加志愿活动和政治活动的评分都比较低。
2. 研究表明,参与社会生活(例如交友、兴趣小组、体育活动、社区活动、志愿服务等)对于老年人的健康至关重要,因此,需要积极引导老年人在支持家庭生活和参与社会生活之间取得平衡。
3. 中国的老年人身体状况良好、精力充沛,晚年生活心理健康,健康生活预期比例也高,这解释了高龄人口(60岁以上)的高就业率,以及对其他家庭成员支持水平(如照顾孙辈子女)也较高的原因。另一方面,提早退休使得老年人从工作强度和压力中解脱出来,而工作强度和压力对身体和心理健康都不利。然而,参与经济生活和对家庭提供支持也许能够促进身体和心理健康,因此政策的重点应该是提供更好的医疗服务、财务和物质支持,从而协助老年人维持独立、稳定和健康的的生活。
4. 中国在构建养老保障制度方面取得显著进展,该制度包括养老保险、医疗保险、家庭个人护理等。例如,新型农村合作医疗体系和新型养老保险体系在2000年之后试点实施,目前已得到全面执行。根据中国人力资源和社会保障部(2016年),目前存在的挑战是动员自雇人员和小型企业雇主参加该体系并按时缴费。结果说明,中国在未满足的医疗服务、物质匮乏和贫困风险方面的水平,要比其他国家的平均水平高很多。这说明虽然社保体系能满足老年人的最低生活需求,但需要开展更多工作降低社会保险和医疗服务覆盖面的不平等。中国对养老保险体系进行了改革,人力资本、家庭资本较高以及居住在相对发达地区的人群受益最大,但这加大了老龄生活的社会阶层分化。
5. 中国老年人使用互联网和终身学习的水平较低,相较韩国和欧盟的老年人来讲,中国老年人受教育程度也更低。因此,继续教育和终身学习机会对于最大化发挥老年人潜力,实现积极老龄化是非常重要的,能够促进老年人更好的融入中国快速发展变化的社会,为家庭之外的经济和社会发展做出贡献。

<sup>21</sup> 节选自欧方专家阿斯加·扎伊迪先生的报告。

## 成果 5

### 应对城市化趋势的改革措施

## 课题 1.3.5 中国税制和社会保障制度的收入再分配效应<sup>22</sup>

### 结论与政策建议

1. 国际经验表明，以税收和社会保障制度为代表的收入再分配政策，在调节收入再分配、缓解贫困、缩小收入差距和维护社会稳定方面发挥着重要的作用。发达国家的经验表明，发达国家居民收入分配改善的主要原因在于政府的再分配政策，而非市场性因素。如今，发达国家越来越重视再分配政策的调节作用，已经建立了较为完善的税收和社会保障制度。而且一个突出的特点在于，这些国家的再分配政策工具具备多样化特征，即针对不同人群运用不同政策工具。

2. 随着中国经济的发展，居民收入分配差距持续上升，如何健全和完善中国政府的再分配政策，使其更好的发挥调节收入分配和缩小收入差距的作用，无疑具有重要的现实意义。本报告分析发现：首先，随着收入水平的提高，间接税的有效税率总体上呈现下降趋势，也就是说，中国间接税税制呈现累退性特征。而直接税，如个人所得税，是累进的税制。由于低收入组的税收负担率高于高收入组，间接税起到了扩大收入差距的作用。个人所得税有助于缩小收入差距，但由于其占比较低，因此对收入再分配的调节作用比较有限。分城乡来看，由于间接税的累退性在农村地区更加明显，因此间接税对农村居民的影响较大，明显地恶化了农村地区的收入差距。其次，社会保障政策对调节收入分配有积极的作用。具体来看，社会保障缴费具有一定的累退性，不仅没有缩小收入差距，反而略微扩大了收入差距。而居民从各种社会保障和福利制度中获得的公共转移收入起到了明显的缩小收入差距的作用，其中主要来自于养老保险制度的作用。

3. 在未来的改革进程中，从对发达国家的税制和社会保障制度的特点和再分配效果的分析，对中国的改革有以下几点启示。

3.1 完善个人所得税，发挥个税应有的调节功能。首先，从计征角度，由分类计征逐步转向综合计征，或采取分类和综合相结合的计征方式作为过渡，最好的衡量纳税人的负担能力。其次，完善个税征管制度，建立源泉扣缴与自行申报相结合的制度，保证税收缴纳。再次，借鉴国际经验，简化税率结构，扩宽税基、减少税率档次。完善费用扣除，建立有差别的个人宽免制度，保证纳税人的纵向公平和横向公平。

3.2 逐步建立以直接税为主，间接税为辅的税制结构。应该注意到，税制的基本性质决定了直接税是能够缩小贫富差距的税类，而间接税的目标是保持税收中性，减少税制的累退性。与国际比较中国的直接税比重还是较低，因此应当逐步增加直接税比重，建立更公平、更有利于贫困人民的税制结构。

3.3 改革现行的碎片化的社会保障制度，要尽快建立全国统一的社会保障制度，减少不同人群获得的社会保障待遇的差别。

3.4 在扩大社会保障制度覆盖面的基础上，提高公共服务的均等化程度。

3.5 在社会保障缴费上，需要提高缴费的累进性，即缴费要与其收入水平挂钩，充分发挥社会保障制度在调节贫富差距和收入再分配方面的作用。

<sup>22</sup> 节选自中方专家李实先生、朱梦冰女士的报告。





## 课题 1.3.8 人口流动背景下的就业社保问题<sup>23</sup>

### 借鉴欧盟经验，完善就业社保政策，推进人口顺畅流动的对策建议

在新形势下，完善我国流动人口就业社保政策，关键是要循序渐进地推进农民工平等享受城市基本公共服务，逐步消除对流动人口的歧视性待遇，实现流动人口和本地人口公平对待。结合国情，借鉴欧盟经验，对完善我国流动人口就业社保政策提出以下政策建议。

#### ● 完善有利于流动人口就业的宏观政策体系

1. 完善财政政策。以财政政策为杠杆，增强地方政府吸纳人口的根本动力。第一，加快完善现行转移支付制度，改革现行财税体制。把人口流向作为确定财政转移支付方向以及征税的重要依据，确保人口流入地获得足够的财税资金，改善当地的基础设施和公共服务水平，增强产业集聚和吸纳人口的能力。第二，改革资源价格形成机制，形成环境补偿机制，确保人口流出地通过财政、价格、就业机会等方面的方法得到补偿，形成促进人口转移的内在动力。

2. 实施适度控制的移民政策，逐步消除人口流动的体制性障碍。积极实践居住证制度。首先，对流动人口优先保证“基础教育”以及某项或某几项“基本医疗服务”的民生性需求，保证我国未来人力资本存量和增量的稳定与提高。其次，将流动人口纳入公共就业服务范畴，为流动人口提供准确、可靠的劳动力市场信息，优先建立健全农民工的工伤保险、基本医疗保险和养老保险制度，并完善全国社会保险关系的接续制度，逐步消除人口流动障碍。最后，对于在流入地有投资或有稳定工作及收入，购买了住房（或有稳定的租房），依法纳税，配偶和子女在流入地工作上学，在流入地工作生活超过一定年限（如 5 年）等，事实上已经不可能离开的农民工，当地政府应该有条件、分步骤地对其提供市民化待遇，如低保、救助、政府保障性住房、户籍等，提高其基本的生存条件，加速社会融合。

3. 加快农村产权制度改革。大力推动农村产权确权登记颁证，建立健全产权流转交易体系，完善产权权能，推动集体经营性建设用地入市、宅基地有偿退出等改革措施落地，从法律层面解决好农业转移人口土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，固化农村权益，把农民的承包地、林地、农房等资源，变为可出租、抵押、变现的资本，成为农民工在城市生活、购房等的资金来源，让农民工带着权益进城，留得下、能生活。尽快明确土地承包经营关系保持稳定并长久不变政策，对第三轮土地承包期限给予明确，一方面有利于防止第二轮土地承包期限结束后产生新问题、新矛盾，另一方面有利于政府、集体和农民尽早作出选择。

4. 完善流动人口决策管理服务机制。借鉴欧盟的经验，通过开放式协调方案，采取循序渐进、逐步推进的策略，有效推进各地流动人口社会融合。要加强国家层面的协调管理，确保共同目标的实现。要开发监控评估各地农民工市民化工作的方法，监测各地流动人口社会融合状况，每年发布各地政策执行情况的联合报告和比较出色的实践，促进各地农民工市民化进程。

#### ● 完善流动人口就业政策

5. 以公平公正为准则，推进常住人口公共就业服务均等化和权利义务平等化。

<sup>23</sup> 节选自中方专家金维刚先生的报告。

5.1 公共财政和公共服务体制要以常住人口为基础。中央就业补助资金以及省级市级配套资金要以与城市规划目标相适应的常住经济活动人口为基础，公共就业服务能力建设也要以同样的人口基数为基础。逐步将各项就业政策和就业补助资金平等用于常住农民工人口。完善针对常住农民工人口享受普惠性就业政策和全方位公共就业服务的具体办法和流程。加快就业服务信息化建设，方便基层就业服务平台为农民工提供便捷、高效、精准的服务，也方便农民工获得高效、方便、有针对性的服务。

5.2 完善农民工的信息采集和共享，建立“社区集中采集、数字化统一管理、按权限分类查询”的公共就业服务综合信息网络，纵向连接各市（县）、区、街道（镇）和社区（村）。将流动人口管理服务纳入地方就业管理与服务。

6. 健全农民工权益保障机制。加快地方法制建设步伐，健全农民工权益保护的法制机制。督促用人单位抓好《劳动法》《劳动合同法》《促进就业法》《社会保险法》《工会法》等现行相关法律法规的落实，按照平等、公正、共享的原则，加快制订和建立适用所有劳动者群体权益的地方性法规政策体系。加大劳动保障监察执法力度，严厉处罚侵害农民工权益的违法行为，坚决杜绝用人单位违法使用童工、恶意拖欠克扣工资、违章盲目指挥生产、逃避社会责任等现象。加强对使用农民工的中小微企业的用工监察，为农民工提供劳动保护、社会保险及相应的福利待遇，严格执行劳动时间、劳动报酬等劳动基准，不断提高农民工就业质量。建立农民工维权长效机制，畅通农民工维权诉求渠道，加大对农民工法律援助力度，充分发挥各级政府和社会群团组织在维权中的重要作用。不断加强行业性、区域性工会和基层党组织建设，更好地维护农民工合法权益。

7. 加强对农民工技能培训。加大政府对农民工教育培训的经费投入，针对不同行业、不同工种、不同群体开展精准培训，着力培育一技之长，扶持就业创业。对于农民工技能培训，要强化行业协会培训、企业自主培训，充分发挥用工企业主体作用，建立健全现代学徒制度，以生产带培训、老手带新手，实现就学即就业，避免学用脱节和第二次培训。加大对农民工对创业培训，帮助他们实现就业创业和返乡创业。

8. 最终逐步实现城乡统筹就业以及城乡劳动力市场一体化的发展。以就业政策为核心，发挥政府绩效考核的导向性作用。人口流入地应增加农民工就业质量的考核指标，强调政府部门在经济增长之外的社会责任；人口流出地则应强调政府部门在对流动人口职业技能培训上的义务，增加鼓励人口输出的考核指标。

9. 重点关注新生代农民工。新生代农民工中有很一部分人从跨出农村的那一天起，就不准备回到农村去，如果无法融入到城市，长期在城市中找不到理想位置，就会有被社会边缘化的危险，将会给社会稳定带来严重影响。当前除了关心农民工的经济利益外，还要从社会公平公正出发，关心他们的精神文化需求、社会地位平等、民主政治权力等，让他们能在居住的城市真正拥有选举权和被选举权，可以当选人民代表和进入政府、社区管理层；要完善相应的人民团体制度，通过加入工会等组织，积极参与民主管理，使他们最终能真正融入城市社会，实现新城市人的目标。

#### ● 完善流动人口社保政策

10. 进一步细化和完善相关政策。欧盟通过“累计计算”、“分别支付”、“最后接管”等做法合理接续了多数流动者及其家属的养老、医疗、失业等社保关系，方法简单实用，真正做到“能连续”。目前我国养老保险转移接续政策已经进一步细化，城镇职工医保制度还需要进一步明确有关规定。职工退休时医疗连续缴费年限(中断不能超过3个月)一般为男职工满25年，女职工满20年。而实践中，常常是要求在一个地区连续缴费这些年限，对于流动性较大的人群特别不利。因此，我们也不妨借鉴

此方法，实现不同统筹地区参保的缴费年限的累积计算，无论在最后参保地区缴费时间多长，只要在不同地区参保缴费年限合计达到法定的享受退休医疗保险待遇的年限，即可在当地享受退休人员医疗保险待遇。但这样会面临一个问题，就是会产生趋富退休的道德风险，即就业者可能会选择在退休前几年到发达地区工作，那么发达地区就要承受医保基金支付压力。解决此问题可以参考已经出台的养老保险关系转移接续政策的做法，在退休前10年左右设定“转入门槛”。

11. 加强统筹协调和政策衔接。解决中国社会保障接续问题的关键是要兼顾劳动者、企业以及不同统筹地区的利益。欧盟在更高层次上制定了社会保障协调计划，建立了流动职工社会保障管理委员会，更有利于政策的统筹协调和管理，值得参考。

11.1 在医疗保险方面，与欧盟类似，我们已经建立了国家层面的异地就医结算平台，在异地就医管理服务方面发挥着积极的协调和促进作用，取得了较好成效。在医疗保险关系转移接续方面，仍然还存在不顺畅，对缴费年限还存在认同障碍，建议在全国范围内顺畅转移参保人已经积累起来的保险权益，建立国家层面的医疗保险权益转移中心和调剂金制度，当参保人跨统筹地区流动时，允许其已经积累起来的保险权益跨地区转移，动用国家建立的调剂金来平衡不同地区因参保人权益转移导致的风险，以解决部分地区因考虑本地区医疗保险基金支付压力，而制约限制流入人员医保关系接续的顾虑，进而平衡地区利益。在平等就医上，稳步提高政府补助标准，同步提高个人筹资水平，大力实施双向转诊，分级诊疗，城乡居民均可平等享受省内任意医疗设备，全部纳入统一卫生防疫体系。

11.2 另一方面，协调养老保险、医疗保险和失业保险三者之间的关系。建立与养老保险关系转移相协调的统一政策，养老保险转移的同时确保其他险种也可以同步转移。退休后异地居住，养老金仍由退休地发放，可以采取异地就医方式解决退休人员的异地居住的就医问题。

11.3 第三，将符合条件的进城农民工全部纳入企业职工社会养老保险、失业保险、工伤保险和生育保险范围。

12. 进一步完善流动人口社保经办管理。一是建议进一步优化业务经办流程。尽量简化关系转接流程，缩短办事周期，达到方便、快捷、有效的标准，不断提升服务水平。加强业务经办人员学习培训，熟知养老保险转移接续业务知识，熟悉经办规程，提高服务水平和效率。二是建立国家层面社会保险关系转接的协调机构，协调各省之间业务往来、信息交换等。三是加强对各地转移接续政策落实的评估和监督。

13. 进一步加强全国社保信息系统建设。一是重点在基础数据信息完整准确规范和完善转移接续平台上下功夫。规范社会保险权益记录，保证信息的完整准确和一致性。二是完善信息网络系统，提高转接效率。重点加强对基层（街道、乡村）的网络建设，实现全国、省、市、县、乡镇（街道）实时联网，互联互通。建立“电子社保”服务基本标准，完善全民参保登记系统和全国个人权益记录网上查询服务系统，方便参保人员。

14. 进一步完善适应社会保险转续的外部支持条件。一是加快提高社会保险统筹层次，是解决跨地区流动的根本之策。建议调剂金制度顺畅运行的基础上，加快推进基础养老金全国统筹。探索推进基本医疗保险省级统筹。二是加强不同部门间的信息共享，如养老保险信息与劳动就业、收入分配等的交换和共享。三是加强全社会诚信体系建设，防止社会保险关系转移接续中的道德风险。四是社会救助。在社会救助上，进城农民工出现生活等困难的，按照规定提供社会救助和城市居民最低生活保障待遇、临时救助和城市医疗救助。

