

视点解读



前言:

2008年12月28日,全国人大常委会办公厅全文公布了《中华人民共和国社会保险法(草案)》(以下简称草案),征求社会各界意见。为配合全国人大常委会做好草案公开征求意见的工作,从本期开始将分期摘登草案主要内容。为使社会各界能够比较深入了解草案立法背景、目的及其价值取向,市劳动保障部门根据立法起草部门研究情况和专家学者观点,对草案作以导向解读,供大家在修改、讨论时予以参考。请于2009年1月31日前,通过传真、信函或者电子邮件等方式将您的意见和建议反馈至市劳动保障局政策法规处。

联系方式:

传真电话:85912336;
电子邮箱:ldjfgc@163.com;
通讯地址:青岛市闽江路7号市劳动保障局政策法规处;
联系人:王学昆;
邮政编码:266071

◆资讯速递

去年执法清欠 3.78 亿元

本报讯(记者 孙小伟)日前,市劳动和社会保障局组织召开了全市劳动监察工作会议,各区市分管局长及劳动监察机构负责人参加会议。会议对2008年劳动监察工作进行了考评,分析了在新的经济形势下劳动监察维权面临的形势和挑战,并对2009年的重点工作进行了部署,同时还结合当前工作召开了工资支付执法检查情况调度会和劳动监察案件案例分析会。

2008年,我市两级劳动监察机构共主动检查用人单位17591户,人均主动检查128户;年检用人单位56262户,其中,网上年检14976户,创历史新高;执法清欠金额3.78亿元,是2007年的2.43倍;其中,市支队清欠2.58亿元,同比增长3.51倍;共受理投诉举报案件6838件,同比增长58%,按期结案率100%,妥善处理群体性突发事件145起;共下达责令改正指令书4039件,行政处罚决定书485件,同比增长159%,下达行政处罚决定书522件,处罚到位365万元,申请法院强制执行491件,同比增长198%。通过各项执法检查,督促用人单位补办就业备案手续115522人,同比下降17%;补签劳动合同104557人,同比减少28%;社会保险扩面161798人,同比增长2%;为劳动者追回劳动报酬4612万元,同比增加22%;清退童工8人,取缔非法职业中介机构115户,较好地维护了劳动者合法权益,促进了社会和谐稳定。



张文君 摄

《社会保险法(草案)》系列解读之一

养老保险关系可随本人转移

背景材料

《中华人民共和国社会保险法(草案)》对每一项保险的覆盖范围、制度模式、资金来源、待遇等问题作了较为全面的规定,确立了我国社会保险制度的基本框架和各项社会保险制度的基本模式,与民生问题密切相关,因此,格外受到社会各界的关注。全国人大有关机构对社会保险立法工作高度重视,也十分审慎。《社会保险法(草案)》自2007年12月全国人大常委会一审后,经过一年时间的反复调研、论证和协调,才提交第二次审议。据统计,公开征求意见以来,全国人大网站接收到来自社会各方面提出的近5万条修改意见。目前,比较集中的意见有:农民社会保险问题、社保关系转移接续问题、公务员参保问题、统筹层次问题、管理体制问题、监督问题等等。

基本养老保险政策解读

●关于基本养老保险的覆盖范围
《草案》第九条:“职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。”

无雇工的个体工商户、非全日制从业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费。

公务员和参照公务员法管理的工作人员参加基本养老保险的办法由国务院规定。”

第十八条:“国家逐步建立和完善城镇居民基本养老保险、农村居民基本养老保险制度,具体办法由国务院规定。”

解读:根据上述条款可以看出,本次《草案》除原有参保范围外,基本明确了公务员和参照公务员法管理的工作人员也会逐步纳入基本养老保险范围,城镇居民基本养老保险、农村居民基本养老保险作为整个基本养老保险体系的补充,也进入了考虑范围。

目前有专家提出,对无力承担基本养老保险缴费的人群,如无收入或低收入者、无保老人等,也要考虑相应的养老保险方式;另外,考虑到外国就业人员数量越来越多,这部分特殊人员是否也需纳入基本养老保险范围,本次最好也能加以明确。现有政策对以上两类人员尚无规定。

●关于个人账户记账利率问题

《草案》第十三条:“个人账户养老金每年参考同期银行存款利率和物价指数确定记账利率,免利息税。”

解读:本条规定是考虑到个人账户养老金在参保人未享受退休待遇前要实现一定的保值增值,避免无价值沉淀,所以要参考银行存款利率和物价指数确定记账利率,以此实现同步增值。

但有专家指出,目前职工的平均



草案规定,个人账户养老金每年参考同期银行存款利率和物价指数确定记账利率,免利息税。 张文君 摄

工资增长较快,但银行利率很低,物价指数也不能完全反映相应变化,如果仅参考同期银行存款利率和物价指数计息,有可能若干年后个人账户养老金呈贬值局面,达不到制度设计的替代率水平。

●关于退休的问题

《草案》第十四条:“参加基本养老保险的个人符合下列条件的,按月领取基本养老金,直至死亡:

(一)按照国家规定缴纳基本养老保险费,且缴费已经达到国家规定年限的;

(二)已经达到国家规定领取基本养老金最低年龄的。”

解读:这里包括退休年龄和最低缴费年限两个条件,有同志认为社会保险法中应当明确退休年龄、因病提前退休条件及特殊工种提前退休条件等内容,以方便操作,统一政策。

但也有同志认为目前退休年龄问题受到社会各方面的广泛关注,但由于退休年龄和最低缴费年限问题,十分复杂和敏感,草案中没有作明确规定,待结合各地历史基础确定大的政策,也是合适的。

●关于分段计算问题

《草案》第十七条:“个人跨地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移。个人退休时,基本养老金按照退休时各缴费地的基本养老金标准和缴费年限,由各缴费地分段计算、退休地统一支付。”

解读:有同志认为此条规定是《草案》的重大突破之一。针对当前职

工跨地区流动导致养老保险关系无法转移的尴尬情形,《草案》明确规定,个人跨地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移。个人退休时的养老金计算与支付方式按照公平原则进行分段处理:按照退休时各缴费地的基本养老金标准和缴费年限,由各缴费地分段计算、退休地统一支付。

但有专家提出不同意见,认为“分段计算”来自欧盟模式,这种方法是建立在国与国不同的法律体系和养老保险制度的基础上的,是不得已而为之。而我国正在逐步建立统一的制度,加快实现省级统筹和全国统筹步伐,不宜照搬。目前草案关于养老金由各地分段发放的办法,行政成本高、操作不方便,既不符合未来全国统筹的发展方向,也不具备实施的操作条件。

关于失业保险有关问题的政策解读

●使用失业保险基金用于促进就业和预防失业问题

解读:有专家对《草案》中未提及失业保险基金可以用于促进就业提出异议。指出1999年颁布的《失业保险条例》第十条规定的失业保险基金支出项目,其中一项就是“领取失业保险金期间接受职业培训、职业介绍的补贴”,这两项补贴资金就是用于促进就业的支出。2007年颁布的《就业促进法》规定:“国家建立健全失业保险制度,依法确保失业人员的基本生活,并促进其实现再就业。”这就从法律上明确了失业保险具有促进就

业的功能。2008年11月,国务院常务会议决定,“扩大失业保险基金使用范围,帮扶困难企业稳定就业岗位”。12月,中央经济工作会议明确提出,完善失业保险制度,既要保障好失业人员的基本生活,又要充分发挥失业保险基金预防失业、促进就业的作用。认为根据以上规定,有必要在社会保险法中对发挥失业保险促进就业和预防失业的作用作出明确规定。

●失业保险金标准确定问题

《草案》第四十三条:“失业保险金的标准,由省、自治区、直辖市人民政府根据个人失业前十二个月的月平均缴费工资和赡养系数确定,但是失业保险金不得低于城镇居民最低生活保障标准。”

解读:有同志认为很多部法律、法规在确定某一标准时多采用前十二个月的平均数,如经济补偿金标准、一次性伤残补助金标准等,《草案》中也体现了这一原则,保持了法律的一致性。

但也有专家指出,以个人失业前十二个月的月平均缴费工资为基数确定失业保险金,势必会出现失业保险金超过当地最低工资标准,甚至会超出很多的情况,这与失业保险保障失业人员基本生活的制度设计目标不符,也不利于失业人员积极求职。建议草案仍采用《失业保险条例》的规定,即“失业保险金的标准,按照低于当地最低工资、高于城镇居民最低生活保障标准的水平,由省、自治区、直辖市人民政府确定。”

社保法草案全国收到意见近5万条

主要集中在涉及覆盖范围、缴费比例、缴费年限等9方面

自2008年12月28日全国人大常委会办公厅向社会全文公布社会保险法(草案)征求意见以来,社会反响热烈,各界群众纷纷通过网络、报刊等媒体和来信提出意见和建议。截至2009年1月12日16时,共收到意见47511件。意见主要集中在以下几个方面:

一、建议社会保险范围全覆盖。许多意见提出,国家应当实行全民强制社会保险,不分公务员还是企事业单位职工,农民及自由职业者。公民只要年满18周岁,不论从事何种职业都必须参加各项社会保险。有的意见建议,增加有关服役人员在服役期参加社会保险的内容,将服役期视同缴费期。

二、缴费负担过重,建议适当减轻。一些意见提出,近年来各地社会保险费增幅偏快,职工和企业的负担很重,一些收入较低者缴费后工资已所剩无几,影响了正常生活。缴费负担过重有两个原因:一是费率偏高。二是缴费基数核定不合理。很多地方规定,工资收入低于当地平均工资60%的参保人员以及个体工商户从业人员,以当地平均工资的60%为缴费基数,低收入者要按高基数缴费。有的意见提出,当地平均工资的统计和计算不透明,普遍偏高。建议缴费基数以劳动者实际收入为准,与当地平均工资脱钩,明确社会保险费的提高

必须慎重,须经法定程序,接受各方监督。

三、取消或者降低养老保险最低缴费年限。不少意见提出,养老保险要做到广覆盖,同时却规定十五年的最低缴费年限,达不到最低缴费年限的不能领取养老金,等于将已经纳入保险的职工再排除出去,这让人不能理解,建议取消最低缴费年限的规定,确立“多缴多得、少缴少得”的待遇计算原则。有的意见提出,很多40、50岁的人以前由于种种原因没有缴纳社会保险费,如果从现在开始缴,到退休时也不够15年的缴费年限,建议降低最低缴费年限。

四、对社会保险关系异地转移接续作进一步规定。很多意见赞同社会保险关系异地转移接续的规定,认为这将解决目前因为异地不能转移接续所带来的退保、同时在两地缴纳养老保险费、报销医药费来回奔波等不合理现象,必将提高劳动者参保积极性,促进劳动力合理流动,方便参保者享受保险待遇,希望该规定能尽快执行。一些意见认为,草案中有异地转移接续的规定过于简单,可解释的空间太大,操作性不强,到了实践中难免又会“好经念歪”,建议把好事做到底,对个人权益记录的准确、完整,对社会保险关系转移的内容、程序,作进一步的

具体规定,不要给各地社保部门留有太大的空间。

五、应当提高医疗保险待遇水平。一些意见提出,目前城镇职工基本医疗保险基金累计结余超过2400亿元,但保险待遇水平却偏低,报销起点高、报销比例低、封顶线也低,个人医疗费用负担仍较重。这已经成为制约医疗保险可持续发展的关键问题之一。有的意见认为,医疗保险应当大病、小病都管,建立医疗保险个人账户用于支付感冒、发烧等普通门诊的医疗费用,提高报销比例解决大病花费大的问题。有的意见提出,现在医疗保险报销,门槛高、手续复杂,成为参保人享受医疗保险待遇的一个障碍。建议社会保险法对医药费报销制度进行改革,真正做到以人为本,方便参保人。有的意见认为,应当加强对医院和药店的监督和管理,防止出现小病花大钱的现象,否则医疗保险作用将会大打折扣。

六、建议在设计各类社会保险制度时,做到相对公平,避免因职业、身份、地区的不同社会保险待遇差距过大。不少意见提出,有些地方出台了农民工养老保险的特别规定,农民工养老保险缴费基数远低于城镇职工的标准,这使得企业为农民工的缴费大大降低,建议取消把农民工养老保险单立制度的规定,

消除对农民工的歧视。有的意见建议缩小企事业单位退休职工养老保险待遇的差距。此外,有的地方对于本地户口和外地户口的就业人员规定了不同的社会保险制度,有的地方规定外地户口就业人员不得领取失业保险、生育保险待遇。对这些现象,许多意见建议取消户籍歧视和差别待遇。

七、社会保险应当提高统筹层次,尽快做到全国统筹。目前我国五项社会保险的统筹层次各地是五花八门,很多都只是县级统筹。一些意见提出,统筹层次低,不符合社会保险的“大数法则”,不能保证待遇支付。同时,也使得费率、缴费基数各地极不统一,造成保险待遇地区差异大的弊端。多数意见要求提高统筹层次,认为草案中养老保险逐步实行全国统筹的规定合乎民心、尊重民意。有的意见认为医疗保险也要提高统筹层次,以提高保障水平,方便职工就医看病。有些意见希望尽快实行全国统筹,为防止全国统筹方案迟迟不出台,建议制定全国统筹时间表。

八、加强对社会保险的行政监督,理顺监管体制。有的意见提出,社会保险法要落到实处首先要促使用人单位为职工缴纳社会保险费,而实践中用人单位,特别是一些私营企业、小型企业、个体经济组织、偏远地区的企业,

不参加保、部分职工参保、不足额参保的情形还不少,建议在鼓励劳动者维权的同时,加强社会保险行政部门的监管。有的意见认为,社会保险行政部门必须加强对社会保险基金的监管。建议理顺社会保险基金监管体制,建立相对独立的、规格较高、代表三方利益的监管机构。

九、授权性条款太多,建议明确规定最低缴费年限、缴费费率、养老金计算标准。不少意见提出,草案有些规定过于简单,授权性条款过多,可操作性不强,基本上是一次打包授权政府作规定。社会保险法关系重大,涉及到全体公民从出生到死亡全过程,应当规定具体一点,为早日建立完善的社会保险制度,促进社会和谐稳定作出应有的贡献。有的意见提出,最低缴费年限应当明确、合理且稳定,非经法定程序不能调整。目前养老金计算办法复杂,不易被广大职工群众所理解,对社保经办机构核定的退休金,职工往往不认可,还要到上级有关部门询问、核算。建议明确规定费率、费率调整机制、最低缴费年限和养老金待遇计算标准,并加大宣传,让广大职工易看易懂、心中有数,清楚自己该缴多少费,享受什么保险待遇。

(本报综合整理)