

城镇企业职工养老保险缴费人数减少的成因及对策

城镇企业职工养老保险缴费人数减少 的成因及对策

贺方浦

一、引言：（基本概念和问题的提出）

养老保险缴费人数规模，是社会保险基本原理——“大数法则”的基础，是社会保险服务覆盖量度的本质体现，是保证体制改革、经济发展、社会稳定的前提，更是社会主义市场经济体系五大支柱之一的社会保障体系的根基。

对养老保险费征缴工作而言，扩大养老保险缴费人数规模工作(以下简称扩缴)，是扩大养老保险覆盖面工作(以下简称扩面)的有效统筹部分，是养老基金征缴之源。参保而不缴费是虚行，扩面要注重扩缴才是实举。扩面工作的实质，就是追求参保缴费人员规模的最大化，是社会保险征缴工作的外延表现形式，是保证基金收支平衡的重要手段。通过努力，只有更加趋近社会保险扩缴全覆盖的工作目标，其保障社会稳定的安全网、减振器的功能才能充分发挥。参保职工的护身符作用才能充分体现。可以说，扩缴工作是社会保险工作中最重要、最实质的一个方面，是各级政府机构依法行政实力的体现，也是社会保险事业可持续发展的基础和生命线。

按有关规定将应参保单位职工纳入统筹工作，在法制、体制、机制均到位的情况下，是社会保险经办机构日常管理工作的—部分。参保单位招聘录用人员时，新企业开办成立之初顺理成章，要按规定履行社会保险登记、申报、缴费等有关程序。就像婴儿诞生后要办出生证、上户口一样自然。然而，在目前若干条件不具备的情况下，将应参保人员纳入统筹工作，成为依据《社会保险费征缴暂行条例》和《天津市城镇企业职工养老保险条例》等有关规定对应参保而未参保单位、人员强制纳入统筹的执法行为。特别是在当今劳动力市场供大于求的情况下，劳动者特别是素质一般的普通劳动者求职不易，怕被老板“炒鱿鱼”，而不敢“奢望”提出参保要求的情况下，扩缴工作成为为劳动者维护自身基本权益和保障的执法经办过程。因此说扩缴是一项政治性很强的工作，是关系到每一名职工社会保障是否落到实处，是关系国家长治久安，关系到社会主义市场经济条件下，社会保险事业的生存和发展，更关系到每一位社会保障工作者，是否按照“三个代表”的要求为职工谋利益，从而实现市政府履行社会

保障工作作为第一要务和职责的重要原则问题。特别是在当前全市国内生产总值(GDP)连续10年两位数增长、财政收入近几年更是跨越式增长大好经济环境下，而城镇企业职工养老保险缴费人数连续三年下滑，至2002年9月份净减少缴费人员近30万人，达到160.4万人的最低点，形成强烈反差。

纵观五年扩面工作，认识水平都很高、问题找的也比较准，但效果却不理想。有必要深入调查研究问题发展的原委，努力从主客观方面、思想、服务观念上、工作作风上、政策法规、体制、机制等深层面上找出症结所在，提出对策建议，以期迅速扭转被动不利局面。

二、近年缴费人数变动情况及特点

自2000年起，我市城镇企业职工养老保险缴费人数呈逐年下降趋势，2000年比1999年减少63629人，下降3.35%；2001年比2000年减少82693人，下降4.50%；2002年9月比2001年末减少148672人，下降8.48%。请参阅1999年—2002年9月份缴费人数对比图(图1)、按所有制分类历年缴费人数变动情况图(图2)和2001年企业养老保险缴费人数增减示意图(图3)。

图1 单位：人

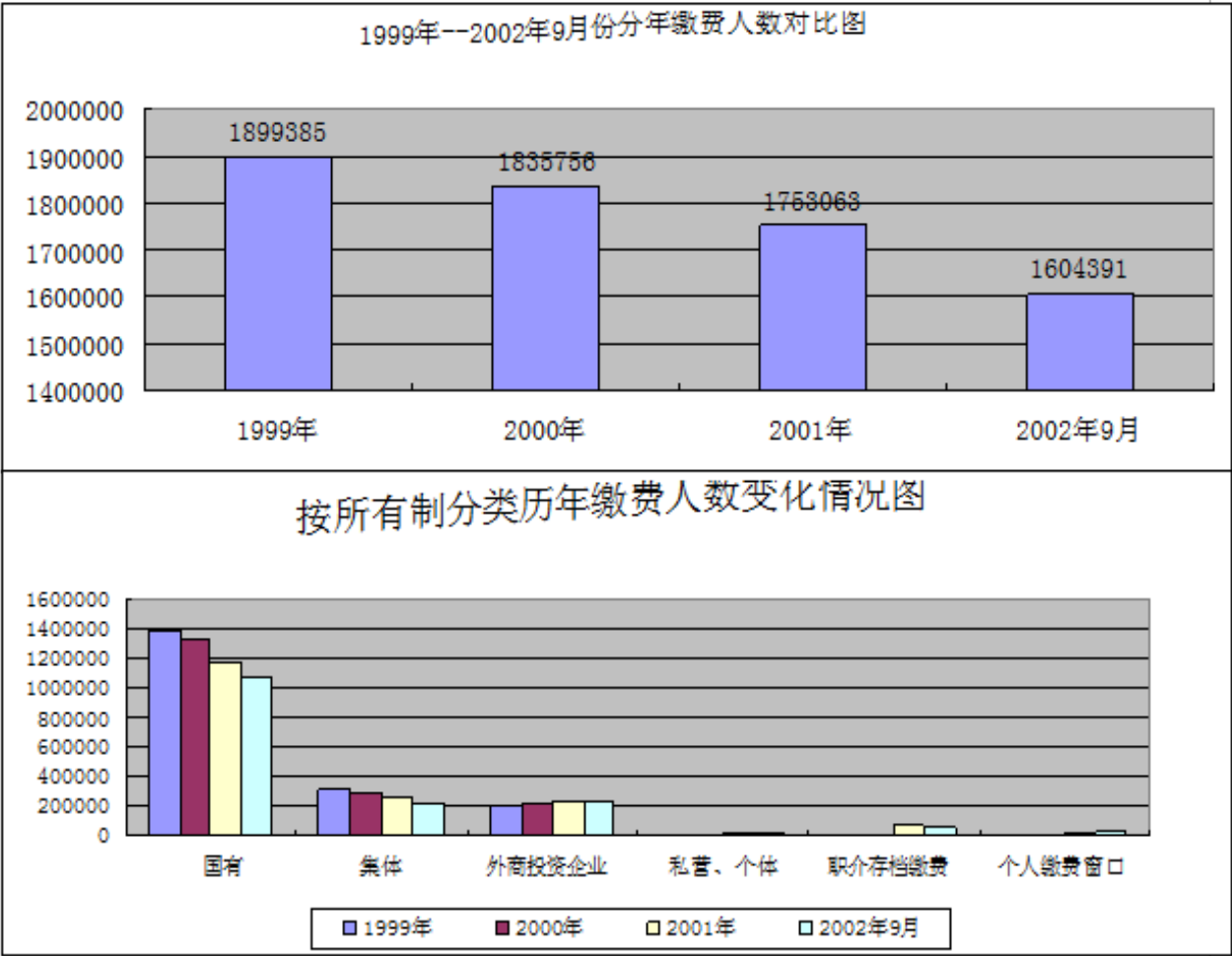
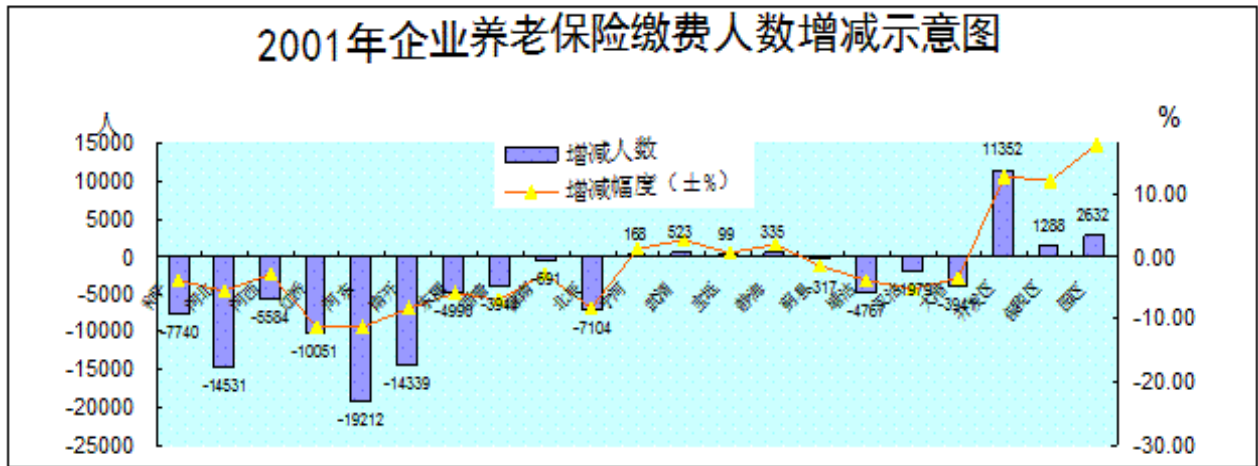


图3

2001年企业养老保险缴费人数增减示意图



通过图表数据显示，近几年缴费人数变化呈如下特点：

1、从2000年至今，城镇企业养老保险缴费人数连年下降且呈加速态势；

2、从所有制角度看，缴费人数呈连年下降幅度较大的为国有、集体等公有制企业，而包括私企、个体工商业户、外资等非公有制企业缴费人数则呈逐年缓慢上升态势；

3、从地域角度看

(1)2001年度开发区、保税区、新技术产业园区缴费人数分别增幅在12.60%、12.11%、17.75%，新经济区域缴费人数呈较快增长趋势，三区缴费人数增加额占全市增员因素的93%；

(2)2001年度五县除蓟县外，宁河、武清、宝坻、静海分别增长1.31%、2.51%、0.63%、1.92%，由于这几个县缴费人数规模较小且增长缓慢，对全局影响不大；

(3)2001年度市内六区共减少缴费人数71457人，占全市减员因素的89%。

三、缴费人数逐年减少的主要原因及分析

(一)原因初探

1、公有制企业改革增速，断保人群急剧扩大。

(1) 公有制企业解除劳动关系、离岗挂编人员增多

从缴费人数下滑势头较快的近三年看，其主要原因为国有、集体企业体制改革减员增多。公有制企业2001年比1999年职工人数减少38.70万人，两年间减幅达17.27%，如考虑离岗挂编49.08人员万人因素，两年减少87.78万人，减幅达39.17%。请参见城镇从业人员构成情况表。（见表二）

面对社会主义市场经济和加入WTO之后国际势力大规模进军国内市场的激烈竞争，企业体制改革增速，改组、兼并、破产、出让等各种措施齐上；特别是一些技术含量较低的产业、行业，更遇到众多非公有制经济的反复冲击。几乎在不长的一段时间，一个个传统行业的国有、集体经济企业像多米诺骨牌一样一片片地倒下去，“关停”数量不少，“并转”出路维艰。使近几年失业、下岗、离岗挂编自谋出路的职工数量大增。截止2001年末国有、集体及其他经济类型企业在职职工中累计离岗挂编人员就达52.99万人，仅市内六区和塘沽、大港不完全统计，累计失业人员已超过36万人。这部分人大多数也流入非公有制经济。

解除劳动关系的失业人员大多数成为间断缴费人员。有的把社会保险关系转到街道领取失业金，有的转到职介中心、人才市场。由于上述原因，虽然主管行政部门和经办机构从政策宣传、服务、经办程序等方面都采取了相应措施，但截止到2002年10月的统计数据显示，只有29.57%的间断缴费人员接续养老保险关系。

有的在谋求新工作岗位时，因该单位没参加统筹或有其他原因，使养老保险关系没转移到位的占转移关系总数的三分之一(近三年静态累计未转移到位的达20.08万人)，这些“转移在途人员”，也成为事实上的“隐性间断缴费人员”。

根据规定，离岗挂编人员可以由企业与职工共同缴纳养老保险费，也可由职工本人缴纳。一大部分职工由于企业无力为他们缴纳或由于自身收入不稳定，也形成众多无缴费基数，不缴费的“缴费人员”。

表一 缴费人员减少主要因素一览表

				单位：人
	主要减少的缴费人员			主要减少

年度	各类间断缴费人员			退休人员	期末缴费人数	月均缴费人数	的缴费人员占月均缴费人数百分比(%)
	合计	净间断缴费人员(间断-复缴)	转移在途人员(隐性间断)				
2000年	110731	72031	38700	49444	1835756	1839111	8.71
2001年	193635	110158	83477	63500	1753063	1744725	14.74
2002年1~9月	157936	79278	78658	47739	1607612	1607709	12.79

(2) 养老保险关系接续工作的难点分析

接续社会保险关系方面存在认识误区，很多人认为视同缴费加实际缴费年限已超过十五年以上的，即可在退休后按月领取养老金；再加上一部分人收入不稳定，对涉及今后退休待遇的养老金无法关心而暂时放弃接续关系；还有的人怕政策变化，特别是年轻职工对社会保险不信任或只顾当前利益等原因，也影响养老关系接续工作。

由于企业不景气，挂编人员要自己全额缴纳27%养老保险费困难较大。加之若干企业收不齐钱，而把部分职工的缴费滞留在企业暂存，造成职工对企业不信任。特别是看到企业举步维艰时，害怕个人缴费被挪用泡汤。直接影响离岗挂编人员在企业接续关系缴费工作的开展。

解除劳动关系人员接续养老保险关系，就必须将在各区街设立的劳动保障中心的个人档案由无偿存档变为有偿存档。虽然直接到社保分中心办理个人缴费完全为无偿服务，但存有：退休时谁给办理有关手续？退休前死亡由谁办理提取个人帐户手续？养老保险手册由谁记载等现实问题。可以说，直到今日“个人缴费服务窗口”若干手续与劳动保障部门之间衔接依然存在不顺畅的因素，也制约接续工作的推开。

2、非公有制企业蓬勃发展，扩缴困难重重。

(1) 非公有制企业蓬勃发展

一是从业人员增长快。非公有制企业2001年比1999年增员20.18万人，增幅22.47%。其中：外资企业达40.19万人，增幅19.7%，城镇私企、个体达49.05万人，增幅22.59%，其他企业达20.75万人，增幅27.69%。参见表二。

表二

城镇从业人员构成情况表

单位：万人

	1999年	2000年	2001年		2001年比1999年人数增减比例		
				其中：不在岗	±人数	±人数	±%
合计	313.89	296.6	295.37	54.02	-18.52	-18.52	-5.90%
国有	176.54	163.84	153.25	37.01	-23.29	-38.7	-17.27%
集体	47.54	40.58	32.13	12.07	-15.41		
私营	24.43	27.45	34.99		10.56	20.18	22.47%
个体	15.58	9.37	14.06		0.48		
外商	33.55	36.58	40.19	1.49	6.64		
其他	16.25	18.78	20.75	3.45	2.5		

二是生产增幅大，参见表三。

表三

天津市分所有制GDP构成表

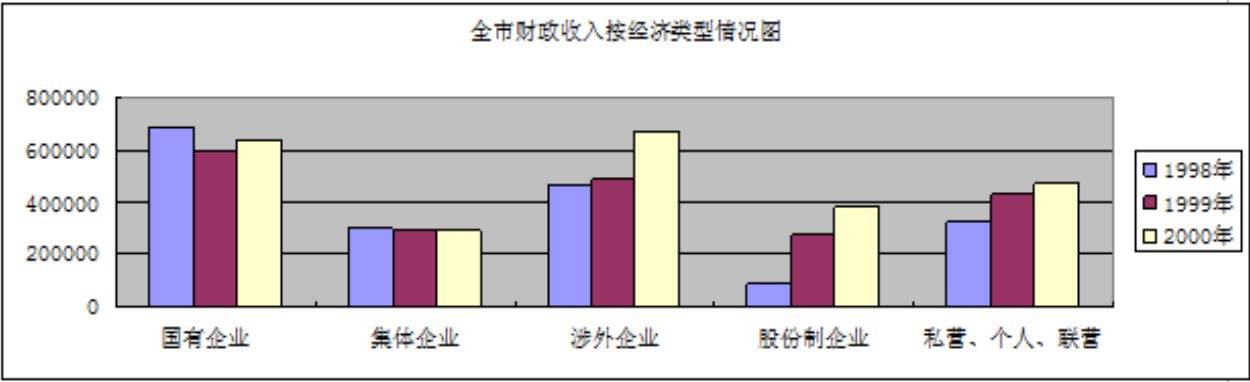
项目	1996年		1998年		2000年		2001年 (剔除机关、事业)	
	亿元	比重%	亿元	比重%	亿元	比重%	亿元	比重%
国内生产总值	1099.47	100.0	1336.38	100.0	1639.36	100.0	1673.10	100.0

公有经济	811. 24	73.8	968.88	72.5	1063.38	64.9	959.15	57.3
非公有经济	288. 20	26.2	367.50	27.5	575.98	35.1	713.95	42.7

据1996年—2001年天津市国内生产总值统计：非公有制经济从1996年占全市GDP26.20%，跃升到2001年的38.80%。如果剔除机关、事业单位因素，非公有制企业已占全市企业GDP的42.70%。

三是对财政收入贡献大，参见图4。

图4



据2000年财政统计：全市财政收入完成244.8亿元，其中非公有制经济上缴财政已达152.46亿元。并且从1998年占全市财政收入的47.21%，跃升到2000年占全市财政收入的62.27%。两年净增15.06个百分点。

(2) 非公有制企业扩缴困难的主要表现

一是雇主为了“压缩成本”，想方设法规避不为本企业职工缴纳养老保险。采取聘用离岗挂编人员或是外用工、农民工。前者保险关系在原单位，后者户口不在本市，临时观念强，不少企业连劳动合同都不签，更不用讲参加统筹了。

二是劳务市场供大于求，职工求职不易，不敢奢望参保；再有年轻员工只顾眼前，不顾长远，不关心养老保险；农民工、外用工只想得工资，若参保又要缴7%的个人缴费。而从长远看，退休也不能像非农业户口参保人员可按月领取养老金，而不愿参加保险。

3、就业与参保缴费人员结构性失衡。

截止2002年9月份，我市国有、集体等公有制企业缴费人数128.89万人，占全市缴费人员总数的80.34%。而占全市财政收入62.27%的非公有制企业缴费人数只有31.54万人，仅占18.66%。反差强烈的两组数据显示，我市所有制经济结构调整基本纳入社会主义市场经济轨道；公有制经济减员增效之路已过半程；失业、下岗、离岗挂编人员和新增劳动力向非公有制经济转移加速；就业频繁流动、灵活性就业为主的多元化就业趋势，将随着我国加入WTO、参与国内外市场竞争的激烈程度会愈演愈烈，成为就业和参保缴费人员结构性失衡严重的主要原因。由此可见，社会保险政策、执法及经办已远远跟不上社会主义市场经济的快速步伐，缴费覆盖面萎缩且质量不高是其必然结果。扭转局面的核心问题是更新观念，转变作风、找准社会保险工作位置，迅速使其赶上市场经济的快速步伐，调整扩缴工作重心，尽快改变统筹结构性失衡的不利局面。因此下一步扩缴工作方向：一是搞好间断缴费人员接续关系恢复缴费；二是在公有制企业基本覆盖的情况下，下大力气推动非公有制企业“扩缴”系统工程。两个环节做好了，就为我市社会保险全覆盖工作打下了坚实的基础。

（二）扩缴工作难点。

1、社会保险政策缺位待完善。

省市劳动和社会保障机关是依据国家社会保险政策基本框架、社会保险体制改革方向和区域经济发展、就业等实际情况，负责本地区社会保险政策制定和完善的重要部门。但我市存在社会保险覆盖范围、参保政策机制缺位和不完善等情况。

（1）覆盖范围政策缺位。

《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）第六条：“进一步扩大养老保险的覆盖范围，基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业和职工…”。根据我市农村城市化进程和企业改革步伐加快、非公有制经济快速起飞、灵活就业人群比例大增、外来劳动力大量涌入等新情况，对原乡镇企业、农村私营企业、个体工商户、自由职业者参保政策没有到位（包括基本医疗保险）。再有，《社会保险费征缴暂行条例》中规定“基本养老保险的征缴范围也包括实行企业化管理的事业单位及其职工”，而我市也未制定相应贯彻文件。此外，对外派遣劳务人员，驻外企业职工及外籍来华务工人员参保问题也应列入议事日程。

（2）政策机制缺位。

一是为激励缴费,解决“视同加实际缴费十五年以上的,即可享受按月领取养老金待遇”认识误区的政策调整;

二是对解决影响农业户口外用工参保退休“国民待遇问题”的政策调整;

三是对理顺下岗人员接续社会保险关系和“4050”人员再就业参保补贴机制调整等,都存在不同程度的政策机制不到位。

因此,由于政策机制缺位,导致政策预期效果无法实现或形同虚设。

(3) 政策研究缺位。

“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意”。而我市没有像上海那样,在劳动和社会保障行政部门内设置社会保险研究机构。也没有成立“社会保险学会”研究组织。由于缺乏系统的理论研究和实际调查分析,在一定程度上,使政策制定基础和支持力度大打折扣。此种缺位造成的后果影响深远。今后“亡羊补牢”之举应当尽量减少。

(4) 政策调整不及时影响缴费。

每年大约都在一、二季度之间公布上年社会平均工资、缴费上限、下限和调整缴费比例等,致使经办机构年年周而复始地在年初前三个月按原标准征集,二季度再做补征;年初新退休人员的退休费按原标准计发后,在按照新标准作补支付。使本来很繁忙的经办工作更忙上加忙。影响最大的是各类职介机构、人才市场,人家怕折腾,就采取年初不收费,在各项调整政策出台后大部份下半年再收缴费申报。造成占全市近10%的缴费人员不能按月缴费。(广东省为解决此问题,已于2000年将缴费结算年度调整为上年七月至次年六月。)

2、社保宣传亟待加强

社会保险宣传是一项公益事业宣传。由于没有列入市重点宣传计划,因此,历年宣传都与商业宣传同等对待,并未享受过优惠政策。加之财政下拨宣传经费列支较少,与做到家喻户晓、人人皆知程度的社保宣传标准相差甚远。虽然劳动保障行政部门、经办机构也都采取利用业余时间深入企业、社区进行宣传咨询,积极推动“文明窗口”服务,公开社保咨询电话等措施宣传社保政策,但对全社会影响实在是杯水车薪。

3、依法行政困难重重

(1) 地方保护主义使依法行政大打折扣。

有的区、县认为动员非公有制企业参保会加大企业成本，影响投资环境。不允许执法人员进入开发小区和私企小区扩面。有的区、县劳动行政部门对拒不参保的企业下达整改指令书或曝光，往往会受到直接上级一区、县领导的严肃批评。

(2) 执法队伍力量薄弱，经费不足。

市劳动监察队伍人员少，任务重，工作范围广。只能在推动社保扩面、追欠的若干时点，进行社会保险监察；区、县劳动监察人员更少，由于其只是在业务上接受市局领导，其他如：干部任命、经费划拨都直接由区、县负责，双重领导意见欠一致时，就影响依法行政的实施。经费不足也制约监察工作的开展。例如某区局100人编制，而除近40%行政编制经费有保证外，其余60%以上和街劳动力管理科90%以上人员均为自收自支事业编。这位局长讲：“我的任务就是抓钱，否则队伍不稳……。”加之，社保监察罚款要全部上缴国库，因此谁也不愿干即影响关系又受累不讨好的事情。

(3) 执法手段难以实行。

《社会保险费征缴暂行条例》(国务院259号令)规定，缴费单位每年要向职工公布全年养老保险费缴纳情况，经办机构应当定期公告社保费征收情况接受社会和职工的监督。我市基本没有执行。市政府1999年28号文件《转发市劳动和社会保障局关于贯彻〈社会保险费征缴暂行条例〉和〈失业保险条例〉意见的通知》中规定：对违反者根据不同情况予以处罚。但我市除了在评选劳模方面，市总工会按规定执行外，其他如：取消企业人员申请出国资格，不许企业用公款购车、购房，不许给责任人晋级，兑现年薪和奖金等措施均未落实。文件还规定对故意拖欠缴费情节恶劣的要公开曝光，部要求每季对欠费数量较大单位要在省市级刊物曝光，据说也没得到上级批准。因此，很多私企集团、外资企业，特别是韩国企业和外籍华人主办的企业拒不参保或不全员参保、瞒报基数等，都得不到有效纠正。而某私企集团可以多年赞助国际球类比赛，也有的出资赞助做善事，以扩大企业社会影响，但都不给一般员工缴纳社会保险费。

(4) 经办执法分离，难以实现依法行政。

按《社会保险费征缴监督检查办法》规定，社会保险费征缴监督项目：“应当包括缴费单位向当地社保经办机构办理保险登记或注销登记情况；申报情况；缴费情况；代扣代缴个人缴费情

况；向职工公布本单位缴费情况等六项内容”。还规定：“行政监察部门与经办机构应当建立按月相互通报制度。经办机构应当及时将需要给予行政处罚的单位情况向行政监察部门通报；监察部门应当及时将查处情况向经办机构通报”。再有，企业欠费时经办机构要向企业发送《社会保险费催缴通知书》；对拒不执行的，经办机构要向行政监察部门提出《行政处罚申请书》，然后行政部门向企业下达《劳动保障限期整改指令书》…，企业、经办、监督单位三者之间往来程序繁杂。设想一：劳动监察部门主要对劳动合同，劳动工资，非法用工和群众举报情况进行监察执法，要求他们对每月发生一次的，涉及上百万人的社会保险，申报，缴费，代扣代缴情况进行监察是不切实可行的。再有，“应当”两字的四次使用，可能又是从实际考虑的结果。由于不切实际，所以到目前为止基本行不通。设想二：天津市欠缴单位逾千家，对于周而复始按月发生的欠缴要向千余单位送达《催缴书》——不执行的——向行政部门送达《申请书》——行政部门向企业送达《整改指令书》——不执行的——再处罚、收滞纳金。估计没走完全过程时，下个月申报缴费又开始了。所以到目前为止也是基本行不通。再有，社会保险仲裁申请、协调裁决，执行过程也很复杂，让群众望而生畏。税务、工商、海关等系统都是经办，执法一体化。边办，边查，边执法，效率高，成效显著。而社保执法、经办分离难以实现依法行政。

4、理顺劳动关系是企业深化改革和维护职工切身利益，做好扩大社会保险覆盖面工作的需要。

企业要在市场竞争中获得成功，必然要对各种生产要素进行优化，而减员增效则是首当其冲。因此妥善安排下岗职工与原企业脱钩问题，已成为深化改革和保证社会安定的关键。

我市国有、集体企业不在岗人员共计49.08万人(占国有、集体企业从业人员35.18%)。这部分人员理顺劳动关系问题直接影响他们的社会保险关系的妥善处理，也成为影响社会安定的重要因素。由于他们是在册职工身份，企业效益尚好的，还为他们缴费，企业不为其缴费的个人可在企业自缴，而往往企业缴费困难，也造成个人缴费难以实现。他们重新就业于非公有制企业的，也由于有原国有、集体企业职工身份，其就职的非公有制企业也以此作为拒绝为其缴费的挡箭牌。形成人在非公有制经济干，而保险成本由公有制企业掏钱的怪现象。在一定程度上造成企业间负担畸轻畸重，影响公有制企业参与市场竞争。若在册和在岗两方企业都不为其缴费，职工本身利益就受到侵害。

四、缴费人数急剧下降的影响

1、对我市从业人员的影响。

下岗失业和离岗挂编人员中，有高达52万余人的中断缴费大军。加上城镇企业职工养老保险未覆盖部分及其他为参保的灵活就业人员，共达百万人以上。退休养老对这部分人影响虽然是滞后的，但在基本生活得到保障之余，将来退休保障问题也会一直悬在心上。只有政府和社会更加关爱弱势群体，帮助他们健全社会保障和给予平等待遇，他们才会从心里热爱我们的国家、我们的城市和我们的共同事业——社会主义。处理不好会形成社会不安定因素。

2、对社会保险可持续发展形成威胁。

以下数据可以看出缴费人数连年下降，而退休人数年年增加，负担系数已超过警戒线。

表四

缴费人数下降幅度及负担系数表

	1999年	2000年	2001年	2002年9月
缴费人数比上年 增减幅度	-----	-3.35%	-4.50%	-8.48%
退休人员比上年 增减幅度	-----	5.22%	6.23%	6.34%
负担系数	2.54	2.34	2.1	1.84

在个别困难区县系数负担系数已接近1。即一名缴费人员要负担一名退休人员。而我市参保缴费人员年龄结构高峰年龄在40岁以上，若再不采取果断措施，三—五年后局面将不可收拾。

3、对财政支出影响。征缴额年年增长，但总体上远赶不上

支付总额增长的步伐。从1999年起至2002年，退休支出增长与财政补贴增长同步“起飞”，长此以往会造成恶性循环，后果不堪设想。

表五

历年养老金支出与财政补贴增幅对比表

	2000年	2001年	2002年预计
支付总额比上年增幅	+0.6%	+6.25%	+23.34%
财政补贴比上年增幅	+60.87%	+9%	+48.76%

4、对长远经济和社会发展的影响。

中央指示：“把扩大内需作为长期坚持的战略方针，坚持实施积极的财政政策和稳健的货币政策，将有力地推动经济增长。”而由于社会保障体系的滞后，导致人们预期心理遭受打击，存钱防病养老心态与日俱增，消费和内需难以提升，又给经济可持续增长和其他改革带来负面影响。市场经济强调的是物竞天择，优胜劣汰，“看不见的手”最终会造成人们收入分配差距拉大，因效益而失去公平，弱势群体得不到关照，必然会扩大社会不安定因素。而以社会保障体系的建立和完善为切入点，用政府的“有形之手”弥补市场体制的缺陷，通过社会保障体系，加强社会主义。既有利于社会稳定，有利于经济和社会长远发展。

5、对我市在全国的影响。

表六

三大直辖市城镇企业养老保险经办情况对照表

	天津	北京	上海
参保人数	182.83	289.86	259.66
缴费人数	160.48	263.74	357.76
比2000年±	23.09	26.32	3.45
2002年1-6月征缴额	257286	574280	954356
征缴率%	91.33%	97.65%	99.66%

我市缴费人数连年下降，其水平已步入全国各省市人数下降最快的地区行列，处于辽宁、四川、湖南之后，居第四位。反观

北京、上海、广东等省市缴费人数都是增长的趋势。截止今年6月末，企业养老保险缴费人数北京263.74万人；上海357.76万人，分别比上年末增加26.32和3.45万人。特别是广东省，在2000年增加缴费人数占全国新增缴费人数的45%，达393万人。我市的缴费人数下降以及相关指标差距进一步拉大等影响到天津市在全国的地位。总之，形势严峻、刻不容缓、统一思想、尽快行动、采取得力措施、手段，追赶与时世俱进的时代步伐，迅速扭转缴费人数下滑的被动局面，既是当务之急，也是长远之计。

五、扩面工作对策

(一)从健全法制高度，针对社会主义市场经济条件下出现的所有制多元化，就业形式多样性等新情况，对以往社会保险法规，扩面政策进行适当的修订、规范。

1、对“乡镇企业”和农村私企、个体工商户、自由职业者、事业编制下企业化管理的单位、人员，如：列入全国100强超市的津工连锁超市(102户)、校办工厂、已列入天津市城镇单位从业人员统计的民办校教师、机关事业单位长期雇佣的像园林、环卫和机关工勤人员，应从政策上明确纳入统筹范围。

2、对农业户口外用工给予“国民待遇”。此类参保人员只要按规定和年限缴费的，退休后可以像城里人一样，按月领取退休金。在转移时即可正常转移养老保险关系，也可以一次性支付应得部分。(此种做法在广东、深圳等许多省市已实行。)

3、为激励职工缴费，对视同缴费和实际缴费年限累计达十五年以上的退休时可按月享受养老金政策进行调整。建议按辽宁省试点方案模式：即视同缴费和实际缴费年限超过十五年以上，每增加缴费2年，退休时增加基础养老金一个百分点(最多增加10个百分点)和取消1999年以后间断缴费人员退休时折半计算缴费年限的政策，以鼓励参保职工尽量延长缴费年限。

4、对属于公益性、收入低的非正规就业人员实行财政补贴政策，协助其正常参保缴费；调整“4050”人员“三家抬”协保缴费政策。(1)协保到退休年龄；(2)降低协保费率。(上海已于2000年以低费率协保50万人。)

5、尽快研究出台自由职业者和外来劳动力参加医疗保险统筹办法。按规定企业职工只有参加养老保险统筹才可以参加基本医疗保险统筹。若能使基本医疗保险参保政策覆盖到这部分人群，对确保弱势群体基本医疗保障和促进养老保险个人缴费工作将会产生强大的推动作用。

6、加大对对应纳入统筹的用工单位拒不参保的处罚规定。在今年新批准的“劳动合同管理条例”中规定对用人单位与员工不签订劳动合同的，每1人/月可加罚企业50元。原因是员工“今天”的保障不稳定。建议我们对员工“明天”保障不到位的参保问题，也应该在养老保险条例的执法监督条款中增加对拒不参保单位，每1人/月加收企业50元的罚则。

(二)从体制改革高度，针对社会主义市场经济条件下，非公有制企业参保的新问题，采取根本性执法保障措施。

1、建立以市主要领导为组长的“市社会保险工作领导小组”，及其下设的分管协调、推动社保宣传、政策、执法及相关部门联动等职能的“办公室”和各专业职能小组。定期召开包括财政、劳动、工商、税务、司法、公安、工会、组织、人事、审计等部门和新闻单位参加的例会制度。担负起全社会共同编织社会保险安全网的政治责任。协调解决专业部门独家难以解决的重大问题，切实保障法律、法规 and 政策的落实。

2、按照责权统一的原则，授予社保经办部门一定的行政管理权和监察处罚权。

市劳动和社会保障局对社会保险的法律、法规、政策进行宏观管理，市社会保险基金管理中心具体执行征缴与发放的责任。市政府应予以配套一些权利，如：对职介机构代办社会保险业务的审批权，办理用人单位正常退休资格的审批权，以及社会保险仲裁、处罚、监察权。具体做法可以像上海、郑州、广东等省市一样，社保机构成立社保监察队伍和社保仲裁庭，业务受市劳动行政部门指导，人员由经办机构调配。

3、建立“社会保险基金监督委员会”。由市委、市政府、市人大、市政协、劳动、工会、财政、审计、企业职工和退休人员代表、新闻媒体组成。担负起基金安全、保值、增值，运营监督及日常收支平衡调剂的决策建议。定期向社会发布基金收支情况，对有关政策法规制定和违规处理等重大问题进行监督等职能。以保证事关国计民生的社会保险工作更加健康地实现可持续发展的目标。

4、对区县劳动行政部门和区街劳动保障中心增加行政编制，保证机关工作费用开支，使其无忧地行使好劳动和社会保障监察职能；区街劳动保障中心要增加动员对下岗失业人员接续养老保险关系和自由职业者扩缴及代办职能。

(三)、调整机制以适应社会主义市场经济条件下社会保

险全覆盖的工作要求。

1、建立征缴扩面责任制

实行市级统筹，市与区、县两级负责的征缴、扩面管理模式。采取“总量控制，定额调剂，自求平衡”的作法。既以上年市对各区县，基金下拨或上缴数额为基础，实行超额有奖，不足要通过扩缴、追欠或控制提前退休等管理工作中挖潜补充。否则要由区县财政自补。年年签订责任状，使两级负责真正到位。实行此种做法对实现现阶段收支平衡和扩缴均有实质性推动作用。大连、广州已运行多年，效果立竿见影。

2、建立执法联动机制

(1)请税务部门在办理年审时同时检查企业的社会保险登记证；在进行稽核时，同时审查企业是否参加了社会保险；对拒不缴纳社会保险费的企业，不予购领发票。

(2)请劳动、工商两局实行“四同时”的办法：一是新建企业申办工商执照时，同时办理社会保险登记；二是工商执照年审时，同时进行劳动和社会保险登记年审；三是日常工商巡查时，同时检查企业参保情况；四是对拒不参保企业做出处理时，视情况需要，劳动部门执行经济处罚与工商部门暂扣其营业执照同时进行。

3、加强监督机制。

(1). 市基金监督管理组织定期听取劳动保障行政部门和经办机构关于基金收支，运营情况；由其委派专业人员对基金运营单位进行资格审查及招标、投标，以实现基金保值增值；市政府也应拿出回报率高，风险小的市政基建等投资项目专门由基金投入，以增强百姓对政府的信任，对社会保险放心。

(2). 各级层层建立由人大、政协、企业职工、社区代表及媒体人员参加的社保监督员组织。一来可以反馈企业经营状况和违规行为，为企业职工代言，宣传社会保险政策。二来可监督劳动保障行政部门和经办机构服务、廉政、依法经办等，以完善社会保险工作；三可参与政策使其更具有可操作性。

(3). 建立社保政策听证会制度。重大社保政策出台前要组织市委、市政府、人大、政协和群众代表及媒体人员参加的政策听证会。以增加社保政策透明度并使其为广大人民群众所理解支持，才好在社会上实行推开。

4、强化宣传机制。

在市社会保险工作领导小组下，成立由市委宣传部牵头，宣传媒体、劳动行政部门及社保经办机构专业宣传人员参加的社保宣传工作小组。将社会保险宣传列入市重点宣传计划。从政策上予以优惠，从经费上予以保证。并根据不同时期和工作重点拟定出社保宣传计划，报市领导小组通过后实施。每年度举办“社保杯”优秀社会保险宣传工作者和稿件评选活动。

5、增强激励机制。

社会保险扩面工作是一项在依法行政基础上，各相关部门协同作战才能做好的一项系统工程。在多年实践中，我们认识到，既要从讲政治的高度提高对工作重要性的认识，又要从具体工作环节上做好后勤保障并引入激励机制。否则是各方空喊的多，动作的少，而不能形成整体包围聚歼的效果。因此，除行政明确各相关部门在扩面攻坚中的职责外，应适当考虑从经费补充和奖励方面作出计划。

(1). 根据相关部门责任、工作量和实效定出较科学，并向一线倾斜的经费补充和奖励办法。

(2). 允许区县劳动行政部门和区街劳动保障服务中心从推动扩面的处罚金中提取一定的比例作为其经费和奖励补充。并明确对区县局、科及个人提成份额，具体办法可参考交通民警处罚违规分成办法。

(3). 对社会保险经办机构的经费和奖励，要根据各单位工作量、经办成本、经办实效制订出面向市场机制的经费划拨及奖励政策。以实现按劳取酬、多劳多得的激励效果。社会保险工作与税务部门、商业保险工作雷同，但经费开支与上述部门差距很大，可否参照税务部门标准、办法，提高对社会保障机构的经费支持。

（四）加强对理顺劳动关系工作领导，尽快出台相关政策。

我市目前尚未理顺劳动关系的人员涉及54.02万人，其中国有37.01万人，集体12.08万人，其他经济组织4.9万人。这部分人员的安置和保障问题，是社会主义计划经济快速向市场经济转移所必须付出的“成本”。可由企业在改革过程中资产变现中提取安置费用。但随着时间的推移，若原有的资产典当殆尽时，其责任将全部落到政府身上。长痛不如短痛，我们要相信职工群众有适应市场经济的能力和对政策的理解力。此项工作一天不到位，占全市城镇从业人员六分之一的他们就会一天不安心。要抓

住最后时机，及时组织人员调研、测算，并结合再就业工作会议有关文件和“4050”人员协保问题综合提出解决方案。安置经费可以由企业、集团和财政分担，必要时可向中央财政提出专项申请。

（五）更新观念，实现社保工作重心转移和作风转变。

劳动保障行政部门和社会保险经办机构要实行社会保障工作重点从公有制经济向非公有制经济转移，工作方式从计划经济时代的服务“单位”，向市场经济服务到“人”的工作作风转变。才能跟上形势的发展，搞好保障服务。首先，在思想上要进入“市场”，把维护职工切身利益作为我们工作的出发点和归宿；政策上要覆盖全方位，包括应覆盖的所有经济类型和各类人员；工作方式上既要适应正规就业，也要立即适应灵活就业人员参保的要求；在缴费方式上应尽快利用网络优势，实现银行卡缴费办法，实现人机对话，提供可供缴费方案选择，以实现不论在何处，只要银行办公就可以方便缴费。

（六）加强对灵活就业人员情况调研和管理工作。

加强对灵活就业人员存档管理工作，是有地放矢地开展扩缴工作的前提。目前我市下岗失业和待业人员存档大多在各区街劳动保障服务中心，既原区局的劳动力管理科。其他灵活就业与非公有制人员存档分别在以市劳动和社会保障局所属的市职介中心（其管辖天津市各区县劳动局职介中心和部分集团、总公司职介机构）和市人事局人才管理办公室（其管辖北方人才及各区县人事局所属的人才市场和部分集团总公司系统人才机构）两大系统总计有机构239个。目前尚无某个部门掌握全部存档总量、个人就业状态和参保情况。况且这些机构还管理着若干成建制非公有制企业人员存档。而成为躲避扩缴、稽核、监察的“避风港”。如此现状对下步开展以非公有制企业、灵活就业人员为主的扩缴工作和今后社会劳动力管理十分不利。建议市责成相关部门对这两大系统实行统一领导，加强调研、管理以便实现动态监控。

（七）组建社会保险研究机构或组织。以加强社会保险“当务之急”和“长远之计”等的调查研究工作。

六、开展扩面工作有利条件。

1、市委、市政府强有力的领导是开展扩面工作的重要保证。

在邓小平理论和十五大精神指导下，在市委、市政府正确领导下，全市上下共同努力，克服重重困难，完成“三、五、八、

十”规划，经济连续10年保持两位数增长，增速位居全国前列，财政今年预计增长23%，突破300亿元大关。天津的变化日新月异，有目共睹。特别是市委2002年工作意见中提到“我们坚持前瞻性、创造性和连续性的统一，对形势判断的准确，工作思路的超前…，迎着困难上，顶着压力走，积累了在克服困难中发展，在持续创新中前进的经验。…我们必须保持清醒的头脑，不断增强忧患意识和危机感，做好克服更大困难的准备。逆水行舟、不进则退。面对困难，面对压力，两种态度，必然带来两种结果。消极畏难，简单地重复过去，只能贻误时机，陷入被动。迎难而上，不断开拓创新，就有所作为，赢得主动。……只有坚持高标准，严要求、算大帐、干新事、一件事一件事干，一步一步地往前走，才能抢占各项工作的制高点。……取胜之道在于坚定的信心和必胜的勇气，在于高超的应变能力和正确的应对措施，关键取决于我们自身工作。实践反复证明，事在人为，路在脚下。”闪光的思想结晶、精辟的论断警句，既是我市前十年的工作经验，又是指导我们今后工作的座右铭。我市扩面工作只要在市委、市政府的关注下、指挥下，就一定会和我市养老金社会化发放工作一样，由后进一跃而走在全国前列。

2、经济快速发展和财政增长是搞好扩面的物质基础。

天津市经济发展和财政增长幅度是走在全国前列的省市。近年来政府不断为天津人民办好事、办实事，尤其在是增加人民收入方面，我市城乡百姓人均收入均有较高增长。这在对推动参保缴费、对弱势群体帮助和对“4050”人员协保等都有了坚实的物质基础，对全面启动扩面工作创造了十分有利条件。

3、广大职工更加关心自身利益，铸成扩面群众基础。

多年来，为推动扩面工作的社保宣传，使职工群众维护自身权益意识已有很大提高。对社会保险知识也有了进一步了解并给予特别关注。加之，当前家庭小型化趋势和老年人社会化管理的日臻完善，城市人养儿防老的观念已消失殆尽，依靠政府，依靠社会保险是广大人民的共识。职工群众，特别是老职工，不仅关心个人还关心子女的社会保险。这是推动扩面的群众基础。

4、工作作风转变和工作重点转变正在进行时。

市劳动行政部门和经办机构紧跟市委市政府工作部署，在思想教育上、工作实践上多年都在不断强化“文明窗口”教育，特别是在执政为民实践活动中，更体现了广大专业工作者“三个代表”的学习成果。两个转变初见成效，为开展扩面工作打下良好的经办服务基础。

综上所述，只要将扩缴工作，作为政府的第一要务，列入政府工作议事日程，统一指挥，加强宣传，部门联动，保障到位，齐心协力，启动扩缴系统工程，就会像“危改工程”一样，万众一心，马到成功。因为，我们的事业是代表广大人民群众根本利益的，应该受到群众的欢迎和拥戴，那么依法行政必然会收到理想的效果。

七、我市就业特点及扩面重点

(一) 就业特点：

表七

2001年城镇单位从业人员构成表

	合计		国有		集体		三资		股份制		联营企业及其它	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
合计	1922952	100.00%	1162397	60.45%	200508	10.43%	386987	20.12%	60791	3.16%	112267	5.84%
企业	1464351	76.15%	712316	48.64%	191989	13.11%	386987	26.43%	60791	4.15%	112267	7.67%
机关事业	458601	23.85%	450081	98.14%	8519	1.86%						

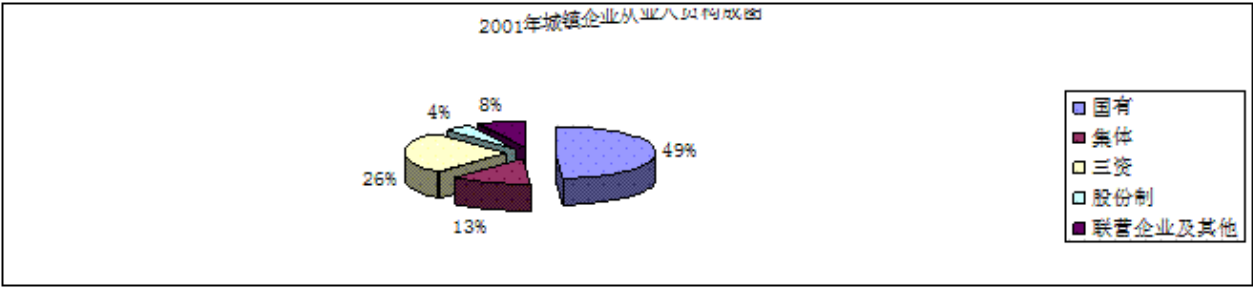


图5

表八

1995年至2001年城镇从业人员变动情况表

单位：万人

	劳动力资源	社会从业人员	城镇从业人员			

				其中：国有	集体	其它	个体私营
1995年	701.6	515.3	319.8	202.1	68.4	29.2	20.1
2001年	761.11	488.34	295.37	153.25	32.13	60.94	49.05
增、减	+59.51	-26.96	-24.43	-48.85	-36.27	+31.74	+28.95

表九

三大直辖市城镇单位从业人员参照表

单位：万人

		天津	北京	上海
户籍人口		913.98	1122.3	1327.14
社会从业人员		488.34	628.9	752.26
单位从业人员	单位从业人员	192.3	469.4	752.26
	单位人员占户籍人口%	21%	41.82%	56.68%
	单位人员占社会从业人员%	39.38%	74.64%	100%

表十

1995年至2001年天津市外来人口增量表

单位：万人

	常住人口		
		其中：户籍人口	外来人口
1995年	941.83	894.67	47.16
2001年	1004.06	913.98	90.08
01年比95年增加	62.23	19.31	42.92
增量比例	100%	31%	69%

从上述三个表中可以看出天津市城镇从业人员就业呈以下三个特点：

1、公有制企业大量减员与非公有制增员形成剪刀差。

五年中，国有、集体公有制企业共减员85.12万人；非公有制企业增员60.69万人。

2、数量庞大的灵活就业队伍。

五年中我市劳动力资源增加59.51万人，而社会从业人员减少26.96万人和城镇从业人员减少24.43万人这三组数据对比不难看出，目前我市已形成庞大的灵活就业队伍。

3、对灵活就业人员管理层次低。

我是城镇单位从业人员占户籍人口和社会从业人员比例远低于北京和上海。这说明：我市灵活就业管理层次低，数量大；而相比之下，北京、上海灵活就业人口少于我市或其灵活就业管理层次高。

4、外来劳动力大量涌入。

五年中，外来人口增加近43万人，占本市常住人口增量63.23万人的69%；户籍人口增加19.31万人，仅占31%。要清楚户籍人口增加的都是一至五岁的少年儿童，而外来人口增加的大多是壮劳动力。截至2001年末，本市常住外来人口已达90.08万人，如果再加上季节性、临时性流入劳动力，总量估计不低于120万人。外用工成本低，能胜任低层次劳动，已成为我市不可或缺的劳动力资源，他们所扮演的角色也是城里人无法替代的。

（二）扩面重点

扩面重点可分为三个部分：首先是非公有制未覆盖部分；其二是服务业为主的灵活就业人员；其三是外来劳动力。

1、非国有企业：约有130余万人，包括如下几部分组成

(1)城乡外商投资企业。我市尚有18万人未纳入统筹；

(2)城镇私营、个体49.05万人，只纳入万余人；

(3)农村私营11.38万人，基本没纳入；

(4)农村个体12.43万人，目前政策不覆盖；

(5)其他经济：这里讲的是指原称为“乡镇企业”的人员，

其实“乡镇企业”只是个地域概念。原来的本意是指农村集体经济。天津市农村也和城里一样，进行着企业改革。大部分集体经济已转化成为股份制、联营、中外合资企业或被个人承包，不少已按照现代化企业制度进行管理，已决非本来面目。因此，暂按“其他经济”对待。这部分员工已超过52万人口。

2、灵活就业人群：是指截止到去年末企事业单位不在岗的54万余人，加上多年来失业下岗和街道“待业”人员，总计不少于120万人。（后两部分人，仅我市一个人口较少的市区就有失业和待业人员就有近10万人）没有纳入统筹缴费的约有近百万人

3、社会从业人员中的外来劳动力：约有58万人。

(1) 已纳入城镇单位从业人员统计的10.2万人中，其中9.55万人应在企业中参保缴费，但在机关事业中的，如：在园林、环卫和机关工勤人员约6千多人因政策不覆盖而没有纳入统筹。

(2) 其余灵活就业外用工48万人：其中：务工34.7万人、经商8.7万人、服务业4.9万人。这部分人除少数在企业务工人员参保外，其他基本尚未纳入统筹。主要原因是农业人口成为这部分人参保“瓶颈”。因此说农业人口这个屏障和退休后的非“国民待遇”成为这部分人自身不愿意参加统筹的根本障碍。

4、校办企业和民办校教师：列入天津市城镇单位从业人员统计的其他从业人员中的民办校教师，既不属于事业也不属于企业编制。也和前述的园林、环卫外用工和机关工勤外用工一样，目前政策尚未覆盖。校办企业和民办校教师人数估计也在万人以上。

注：请参看我市应参保人员构成图（图6）和天津市各区县扩面参保资料数据表（表十一）。

八、扩大缴费人员规模的工作建议。

扩大缴费人员规模的工作，是涉及全社会的一项政治性很强的系统工程。必须认真调研，精心策划，周密部署，在市委、市政府的直接领导下，各相关部门齐心协力，打好一场扩面的“人民战争”，才能搞好这“功在当代、造福子孙”的神圣工作。下面就基本工作框架提出建议如下：（略）

九、结语。

建立完善的社会保障体系是改革的基础，是发展经济的保障。其中包括对弱势群体的保障，也是中国特色社会主义的重要特色之一。其实开展扩大缴费人员规模工作，既是全覆盖面的工

作的目的，也是使弱势群体进入安全网的必要措施。因为社会保险是一种社会共济形式，也可以说是调整市场经济造成分配不均的一次再分配形式。这种不均引起的不安定因素，已经引起了理论界和高层领导的关注。搞好扩面工作，在一定程度能缓解分配不均造成的矛盾，也是完善社会保险体系的最本质的方面之一。该体系的其他险种；工伤、生育保险也应尽快启动；基本医疗保险诸多方面需要完善；作为该体系中最主要的养老保险，其体系分为基本、补充养老保险(也称为“年金”)和个人储蓄养老保险。后两项工作在我市一直没有展开，也是一种缺憾。因为这是一种向高收入倾斜，只要政策支持、并由企业和职工自筹投入的一个重要险种。保险都是未雨绸缪工作，如果迟迟不开展，影响将是长远。

再有，将利息税、个人所得税和尚未开征的遗产税纳入社会保险基金，也是一件功德无量的大善事。如果把“广覆盖”作为每年为天津百姓办的一件实事来抓或制定三至五年规划，完善独立于企事业之外的社会保险体系，会更受群众拥护。“一要吃饭、二要搞建设”这是执政党的责任。我们不仅要管好“今天”的吃饭问题，也要管好“明天”的吃饭问题。把社会保障作为政府的第一要务，认真抓下去，一定能获得群众欢迎和拥戴，只是开始阶段困难会大一些，“矫枉过正”实属必然。只要不断认真抓下去，各级领导、各类经济组织，各类人群都会由过去的“不自然”逐渐变为“自然”。这正是我党的“宗旨”所在，也是我党的力量所在。

最后，本文所述缴费人数减少，是全局性的老问题（表症）。国家劳动和社会保障部及社会保险事业管理中心一直给予极大的关注，也不断介绍若干地区先进经验。这些地区的成功，是在当地领导理解支持下，经过艰苦奋斗、克服重重困难而取得的，他们应得到所有同仁的尊敬。如果主管社会保险的国家机关，做出上述一个地区的努力，争得中央领导、国务院的认同，那么只需一纸国发××号文件，从体制、法制、机制等根本方面理顺省市级相关机构关系，即可获得全国大多数地区缴费人数瓶颈问题的根本性突破。主要矛盾获得解决，其他矛盾将迎刃而解。那将是为党、为全国人民做了一件众望所归的大事情。中央主管机关的“与时俱进”将大大缩短建立和完善独立于企、事业之外的社会保障体系进程；也避免了各地区为一个众所周知、各省市又难以解决的问题而“苦斗”。

同志们，在十六大的精神指引下，为了伟大的事业，共同努力吧

贺方浦（执笔）