

构建和谐民族地区的社会保障制度建设探讨

顾华详

(中共新疆维吾尔自治区委员会政策研究室,新疆 乌鲁木齐 830003)

[摘要]民族地区现行社会保障制度尚不健全、覆盖面小、整体水平低、管理不规范、立法滞后,与全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的需求不相适应。构建和谐民族地区的社会保障制度,则应坚持以科学发展观为指导,坚持从各族群众迫切需要解决的领域建立健全社会保障制度,统筹社保体系完善与资本市场培育,构建社会统筹与个人账户相对独立的新型关系,建立健全社会保障基金保值增值长效机制,坚持农村与城市社会保障制度统筹建设、协调推进,进一步重视提高社会保障制度的运行效率,积极推进社会保障制度和措施的法制化。

[关键词]民族地区;社会保障制度;和谐社会;科学发展观

[中图分类号]D633 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4922(2007)01-0044-07

社会保障属于国家管理的社会事务,系政府之职能,在推进社会进步中具有十分重要的作用。社会保障制度是社会公平的调节器,是维护社会稳定的安全网和“减震器”,客观上起到了调整人与人、人与社会、人与资源和环境的关系,缓和社会矛盾的作用。一个“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会,离不开社会保障制度的调控。没有民族地区的和谐,就没有全国的和谐。构建民族地区的和谐社会,实现各族人民的“共同团结奋斗、共同繁荣发展”,实现民族地区的长治久安,社会保障是关键之关键。党中央从统筹城乡发展的战略高度,对农村社会保障制度建设进行了规划,这对我国构建和谐社会、建设社会主义新农村是非常有力的推进,特别是对处于经济欠发达的民族地区而言,意义是十分重大的。为了使民族地区大开发、全面加快小康社会建设和新农村建设在安定的社会环境中顺利推进,必须尽快建立健全民族地区的社会保障制度,这是关系到民族地区构建和谐社会的一个紧迫而又特别重要的现实问题。

经过各方面共同努力,民族地区已经在社会

保障制度领域取得了三个方面的突破性进展,即形成了养老保险、下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障三条保障线,为经济体制改革的顺利进行和社会的稳定发挥了重要的作用。但民族地区现行的社会保障制度与构建和谐社会的客观要求显然还有着较大的差距。因社会保障水平低、制度建设滞后而制约经济社会发展的比较突出。稳定是发展的前提。民族地区建立健全与全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村相适应的社会保障制度,是维护社会稳定的一道安全网,是促进经济社会发展的强劲动力。民族地区是我国贫困人口比较集中的地区,目前,国家贫困县主要集中在民族地区,贫困人口也主要集中在民族地区。改革开放以来,民族地区与东部地区的社会保障水平差距日益拉大。社会保障水平地区差距的不断拉大,更加剧了地区经济发展与人民生活质量的差距,民族地区摆脱恶性循环制约作用的能力也越来越弱。民族地区经济发展更加滞后,地方财政收入更少,“2002年,西部的财政收入占GDP总值的比重仅为7.31%,比全国低1.01个百分点,西部

[收稿日期]2006-07-08

[作者简介]顾华详(1966-),男,江苏海安人,中共新疆维吾尔自治区委员会政策研究室党建处副处长,兼对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院中国世贸专家委员会委员,新疆师范大学兼职教授,硕士研究生导师。主要研究方向为法学、教育学等。 <http://www.cnki.net>

地方财政支出在全国地方财政支出中的比重仅为26.82%，比东部低18.29个百分点^[1]，而民族地区比西部更低。社会积累能力越弱，个人支付能力就越低。自我保障和家庭保障的能力越低，对社会保障的需求也就越强烈。2000年，我国城镇人口比重为36.22%，东部54.289%，中部35.579%，西部仅为29.3%，民族地区城镇人口比重低于西部平均水平的省区有广西(28.15)、贵州(23.87)、云南(23.36)、西藏(18.93)和甘肃(24.01)等。1981—2001的20年间，东部地区城镇人口的比重最高达到88.31%(上海)，除河北外，最低也达到38%(山东)，人均GDP前1—9位在东部，在10 000—35 000元之间。20位以后的省市区西部占10个，人均GDP也只在7 000—2 800元之间。西部地区城镇人口比重最高的只有42.68%(内蒙古)，最低的西藏只有18.93%。城镇人口比重越过全国平均水平(36.22%)的民族省区只有内蒙古，人均GDP越过7 000元的只有新疆^[2]。民族地区城市化水平比全国平均水平低得多，社会保障覆盖面最小，保障能力最弱。加之民族地区生态环境最脆弱，又是维持东中部地区和民族地区生态环境平衡的支撑点，民族地区的人为了生计，在缺乏社会保障的情况下，只有在无奈中不断向生态环境索取，其后果必然殃及东中西部地区。因此，加快构筑和完善民族地区的社会保障体系，彻底解决救助对象多、社会负担重、经济发展水平低的问题，已经成为民族地区构建和谐、树立和落实科学发展观中亟待解决的重要问题。

一、构建和谐民族地区的社会保障制度建设亟待解决的主要问题

“建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，完善失业保险和社会救济制度，提供最基本的社会保障”^[3]是党中央作出的一项惠及最广大人民群众根本利益的重大决策。按照这一要求，民族地区与全国一样开始建立社会保障制度，并初步构成了与当地经济社会发展水平相适应的保障体系，但存在的问题还比较多，主要有以下四个方面：

(一)现行社会保障制度尚不健全，运行与管理尚不规范，产生许多亟待解决的问题

社会保障资金来源渠道非常单一，资金筹集能力比较弱，资金缺口较大。民族地区基本上是

“吃饭财政”，支付庞大、沉重的社会保障，已是力不从心。如2002年，青海省地方一般预算收入21亿元，但2000年，该省财政一般预算支出中，抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、社会福利补助就已高达21亿元，此三项已超过当年全省地方财政收入^[4]。2002年，西藏“基本养老保险费收支缺口已达21197万元。全区养老保险个人账户资金用于应付当期支出，个人账户空账运行，所形成的虚账额已高达4.4亿元”^[5]。一些民族地区养老保险基金入不敷出，不仅对部分离退休人员没有能力按时足额发放养老金，而且还存在一些历史欠账，面临着巨大的道德风险。如2002年，新疆全年征缴总收入32.04亿元，全年养老金总支出34.91亿元，当年收支差为2.87亿元，减去当年收回的补缴金额1.41亿元，实差为1.46亿元。通过各方面的共同努力，截至2005年7月底，全区参加养老保险人数达到178.86万人，当期征缴基金27.4亿元，支付26.7亿元^[6]。不考虑其他因素，也只达到略有节余，如兼顾农民、农业，便又捉襟见肘。近年来，新疆农业保险投保费累计为29亿元，支付赔额达19亿元，支付防灾费1.2亿元，为棉花种植提供近13亿元的保金^[7]，实际支出33.2亿元，收支差达到4.2亿元。2004年，广西全年基本养老保险基金征缴收入48.87亿元，基本养老保险基金支出49.75亿元，当年收支差为0.88亿元。

企业不按规定以全部职工缴费工资基数之和为企业缴费工资基数。目前，许多企业一方面少报、瞒报、漏报缴费工资基数，尽量少缴养老保险费。虽然社会保障部门不断加大清欠力度，但往往是边清边欠，前清后欠，难以杜绝。而截止到2001年底，新疆历年欠缴25 513万元，2002年收回补缴欠费14 056万元，年度清欠目标任务也仅完成60%，年内完成到55.1%。2002年底，新疆累计欠缴养老保险费17 231万元，低于2001年累计欠费，但历年欠费中有几年前就破产的一些企业所欠的近4 000万元已很难收回。2004年，广西清理回收企业历年欠基本养老保险基金2.32亿元，当期征缴率也只有95.24%^[8]。

基本养老保险个人账户建账率比较低。民族地区目前都不能够做到每个就业人员从开始就业起，就建立个人社会保障账户。如，2002年，此项工作搞得比较好的新疆，基本养老保险个人账户

建账1 098 771人,在职工个人账户建账率也仅为85.2%^[9],个人账户缺漏的问题十分严重,亟待大力加强和完善现有社会保障体系,弥补这一漏洞。

(二)社会保障体系建设水平还比较低,与全面建设小康社会的发展需求不相适应

民族地区社会保障工作已面临严峻的挑战,亟需进行改革。根据当前两种经济体制转换过程的实际,社会保障制度改革需要一个渐进过程。应当坚持低水平、广覆盖、多层次的基本方针,逐步由“全部包揽”向“国家、单位、个人”三方负担转变;由“企业自保”向“社会互济”转变;由“福利包揽”向“基本保障”转变;由“现收现付”向“部分积累”转变;由“政策调整”向“法律规范”转变。但目前民族地区大部分区(州、市)都还做不到这一点。主要是:

社会保障覆盖面还比较小。如,2002年,青海省参加失业保险、基本养老保险、基本医疗保险的职工分别为32.2万人、39.2万人、51.11万人,只分别占青海当年末职工总数的11.05%、13.45%、17.55%^[10]。同年,新疆参加失业保险、基本养老保险、基本医疗保险的职工分别为131.29万人、115.5万人、148.1万人,只分别占当年末职工总数的54.19%、47.68%、61.13%^[11]。西藏“基本养老保险社会统筹面从1987年以来一直没有扩大,目前,除国有企业、机关事业单位合同制工人外,只有4家集体企业参加了基本养老保险统筹,非公有制经济均未纳入保险范围”^[12]。到2004年末,广西全区参加失业保险人数为226.37万人,失业保险覆盖率只有72.9%。推进工伤保险工作的力度还不到位。2004年,青海省参加工伤保险的人数只有16万人,只占参加养老保险职工42.0万人的38.09%。从2006年8月起,新疆将除依照或参照国家公务员制度管理的事业单位、社会团体外,将其余所有事业单位、民间非营利组织,都纳入统筹地区的工伤保险,到2006年底,新疆工伤保险人数覆盖面也只能达到一半^[13]。

民族地区企业退休人员社会化管理执行的情况都比较差。到2002年,新疆开展企业退休人员社会化管理的只有乌鲁木齐和哈密两个城市,其中,乌鲁木齐市企业退休人员社会化管理56 199人,只占企业退休总人数的49.8%^[14]。国有企

业执行得还相对好一些,其他所有制企业,特别是民营和“三资”企业执行得都比较差。

多层次的社会保障体系尚未建立起来,民族地区社会保障仍然是由国家强制性基本保障唱着“独角戏”,独木难支、孤立无援的尴尬局面没有改变。亟需加快多层次社会保障体系建设,积极发展补充医疗保险、个人储蓄保险、私人养老、医疗保险、职工互助合作等保障,进一步提高民族地区的社会保障水平。

(三)社会保障体系还没有全面覆盖农民

民族地区过去参与农村社会养老保险试点的工作基本上处于停滞状态。1991年,民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,设定农村社会养老保险费用筹集以“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持”。但实际操作中,基本上个人缴纳为主,集体补助极少。集体补助在目前民族地区农村集体经济绝大多数处于薄弱的情况下,根本无力补助,个人账户实质上只能够完全依靠农民个人的积累。实际上,民族地区农民目前根本就没有“个人缴纳为主”的承担能力。2003年,内蒙古、广西、宁夏、西藏、新疆、贵州、云南、四川、甘肃、青海等10个少数民族聚居的省区,农民纯收入最高的内蒙古仅为2 267.7元/年,最低的贵州只有1 564.7元/年(已往年份更低),平均年纯收入仅为1 916.16元/人,月均159.68元/人,天均5.3元/人,远低于一般城市低保收入水平^[15]。事实上,有大多数少数民族农民就是出不起参加合作医疗的钱。所以,解决民族地区农民社会保障的问题,国家出资是一条根本的出路,探索多种途径筹资是关键。

目前,民族地区农村最低生活保障覆盖面还比较小,许多地方根本就没有。到2000年底,据统计,全国有14个省(自治区、直辖市)已全部建立和实施了农村最低生活保障制度,其中,民族地区仅有广西、宁夏两个自治区^[16]。目前,民族地区的主要社会保障措施仅局限于城市职工,而广大的农村还没有普及正式的养老保险、医疗保险,更没有失业保险。在还有大量人员应保而未保的情况下,造成大量的农民和农民工基本未能纳入社会保障的范围内。农村人口的养老主要是依靠家庭和子女,整个养老、医疗、伤残、教育、生育等方面的风险都由家庭来承担。农村社会保障仅体现在政府有限的救济和救助上。另外,由于社会

保障没有覆盖到农村,已经导致农村村干部后继乏人的问题比较突出,直接影响到党在农村执政能力的提高。民族地区全面建设小康社会,农村、农民是一个非常重要和庞大的社保对象,是社保体系应全覆盖的关键群体。不解决这个问题,民族地区的大开发、全面建设小康社会、构建和谐社会和社会主义新农村建设都要受到制约。随着经济结构的调整,经济高速发展,人口必然大规模向城市迁移,民族地区城市化进程只会不断加快。而在这个过程中,亟需“为农民转化为市民建立低限度的社会保障体系,铺平农民进城道路”^[17]。土地是千百年来农民最重要的生产资料,是农民赖以生存的物质基础。在没有其他社会保障可替代土地的前提下,农村劳动力根本不可能没有后顾之忧地走入城市生活。因此,当务之急是要为民族地区的农民建立一种可替代土地的社会保障。如果现在不考虑农村社会保障问题,随着城市化的进程加快,新进入城镇的人口养老基金缺口会更大。危害更大的是,这不仅一方面制约民族地区经济结构的调整,另一方面也制约民族地区城市化进程的推进速度;更无奈的是,千方百计进入城市的农民的社会保障终究是一个绕不开的问题。东部许多省市已全部建立和实施农村最低生活保障制度,这值得民族地区借鉴。

(四) 社会保障的地方立法滞后

民族地区的社会保障法制化程度较低,尚不能给政府解决社会保障面临的严峻而复杂的问题提供充分、有效的政策和法律支持。在目前我国还没有建立起统一的社会保险法律制度的情况下,民族地区的地方立法与东部相比较,明显滞后。社会保险费用的征缴、支付、运营、统筹管理很不规范;社会救济、社会福利和优抚安置的地方立法基本处于空白;社会保障工作在许多方面只能靠政策和行政手段推行,由于受经济发展水平的制约,政策调控比较乏力。特别是由于缺乏法律的严厉禁止,导致许多地方挤占挪用社会保险基金的问题屡禁不止。2004年,仅广西全年回收1998年以前被挤占挪用的社会保险基金就达到941.14万元。国家立法滞后,地方立法空缺,本应统一的社会保障制度被行政分割、人为阻挠。由此导致社会保障的覆盖面太小,保障能力太差,也直接造成民族地区生产力得不到充分发展,发展动力不足、发展效率不高,劳动力个体的创新能

力、开拓能力得不到充分发挥,劳动力价值得不到充分体现、劳动力流动性差,制约了民族地区经济的发展、人力资源的开发和剩余劳动力的转移,导致经济社会发展成本增加,在一定程度上制约了民族地区全面建设小康社会和构建和谐社会进程的推进。地方立法的滞后,也导致有关社会保障方面发生的争议、纠纷案件,无法进行仲裁或诉讼,仲裁机构和人民法院也无法依据有关法律进行仲裁或判决,当事人的合法权益得不到有效保护,影响了社会的和谐与稳定。

二、构建和谐民族地区社会保障制度建设的对策探讨

发展条件太差和社会保障水平太低是制约民族地区构建和谐社会的两个关键因素。特别是少数民族聚居的农村,实施国家“扶贫攻坚计划”已经过了若干个五年“计划”,但许多地方还没有走出“贫困→扶贫→脱贫→返贫”的“贫困循环”怪圈,民族地区农民脱贫致富问题变得日趋复杂而难以解决,从1992年到2004年,贫困人口(主要是西部民族地区)的收入上限与一般农民的收入差距从1:2.45进一步扩大到了1:4.39^[18]。从这个现状出发,民族地区应当加快建立健全社会保障制度,并力求使社会保障制度与全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和社会主义新农村建设相适应。当前,关键是要转变观念,充分认识“社会保障不能被简单地看作是对国家的一种负担,而应该把它看作是为了在经济中使工作能力、效率和动力保持高水平的一种手段;如果一个国家缺少完备的社会保障体系,特别是缺少产业工人的社会保险,那么,这个国家构建任何一种市场经济体制都是不可能的”^[19]。这已经是国际社会对社会保障制度在市场经济发展中的重要作用的共识。实践中,要重视抓好以下八个方面的工作。

(一) 国家应建立健全统一的社会保障制度

民族地区社会保障水平提高缓慢,与国家社会保障制度建设不到位有着一定的关系。推进国家进一步完善社会保障制度,对民族地区社会保障事业的健康发展是至关重要的。

(二) 坚持从各族群众迫切需要解决的领域建立健全社会保障制度

构建社会主义和谐社会也是广大民族地区各族群众的共同愿望。民族地区建立和完善社会保障制度,要充分体现各族群众的根本利益,坚持以

人为本,更加注重社会公平,使各族人民群众共同享受改革发展的成果,实现各族群众的美好愿望。但从民族地区经济发展的实力来看,现阶段,民族地区建立较为完善的农村社会保障制度,只能坚持先从解决涉及各族群众切身利益的问题来构建和完善社会保障制度。由于民族地区农村普遍存在经济社会发展、收入水平、人员素质等方面的较大差异,而地方财政在构建社会保障制度方面的能力又非常有限,因此,民族地区社会保障制度的构建,只能是既着眼于长远发展战略,又要坚持从实际出发,做到统筹兼顾,分阶段、稳步推进。实现“老有所养、少有所教、病有所医、困有所助”是各族群众最迫切的愿望,也是民族地区社会保障制度建设的当务之急。因此,一要立足于实现“老有所养”,建立健全社会养老保障体系。二要立足于实现“少有所教”,建立健全城乡弱势群体教育保障体系。三要立足于实现“病有所医”,建立健全弱势群体医疗保障体系,进一步加强对城乡弱势群体的社会救助力度。四要立足于实现“困有所助”,建立健全基本生活保障体系。失业保险要进一步强化就业保障的功能,强化城乡最低生活保障制度的作用。

(三)统筹社保体系完善与资本市场培育,实现保障与发展双赢。以求同时解决民族地区实施西部大开发战略中,面临的“缺乏完善的社会保障体系”和“缺乏完善的资本市场”两个“瓶颈”问题

完善社会保障体系,所设计的社会保障制度不仅是一种社会制度,同时也是一种经济制度。因为社会保障制度可以被用来进行再分配,还可设计出提高储蓄能力以及相关资本形成的功能等。民族地区在设计社会保障制度时,应把社会保障制度作为一种经济制度来设计。社会保障制度与资本市场之间的关系是非常密切的,社会保障水平的变化对经济增长及消费、储蓄等相关因素的影响是明显的。民族地区在完善社会保障体系的过程中,应着力在完善社保基金管理制度与投融资制度之间架起桥梁。民族地区的经济发展迫切需要社会保障制度的支持。大量贫困人口的巨大压力、经济发展水平低下以及资本短缺等都是民族地区的基本区情。所以,民族地区政府应争取由中央给予相应的金融工具、鼓励政策和管理制度,把企业退休基金、个人自愿养老储蓄纳入资本市场,并通过正确引导消费和储蓄,不断完善

社会保障体系来使储蓄转化为投资资本;而资本市场的稳健运行则会吸引更多的资本,支持更多的有效益的项目,实现经济发展与社会保障的良性互动,最终实现完善社会保障体系与完善民族地区资本市场的双赢目标,并达到发展社保与推动经济发展双赢的目标,使社会保障制度在维护社会公平的同时,也能够充分发挥推动经济增长的作用,为民族地区经济的持续稳定发展打下良好基础。

(四)构建社会保障统筹与个人账户相对独立的新型关系,确立合理的利益机制

彻底改变目前社会保障制度重集体轻个人利益、重统筹轻个人账户的传统模式。

(五)建立健全社会保障基金保值增值长效机制,做大社保基金

社会保障基金经过长期的积累,会形成庞大的资产,成为投资融资的一大财源。如果民族地区地(州、市)级政府能够在国家法律规定的社会保障基金投资项目、投资比例和投资指导方向的引导下,就会促使社会保障基金向基础设施、固定资产和重点项目投资,“或者进入不动产抵押二级市场等领域,拓展适合养老保险基金安全性、赢利性、流动性特点的投资渠道,科学确定投资组合和策略,建立规范化、科学化的长效增值机制”^[20]。社会保障基金的投资与赢利,不但使社会保障基金本身保值增值,缓解民族地区社会保障基金不足、资金运转压力大的矛盾,更重要的是,实现了推进民族地区经济社会的可持续发展,可实现提高社会保障能力和促进经济社会发展双赢的目标。因此,国家应千方百计支持民族地区社保基金保值增值,应通过立法建立社会保障基金的安全投资机制,可在保证金融秩序的条件下,严格规定社会保障基金的投资方向和各项投资比例的上限,强化投资监管措施,保证社会保障基金的保值与增值。民族地区省(自治区)级政府应积极减少对社会保障基金管理公司的投资限制。在建立健全社保投资地方法规、发展多种金融工具、完善资本市场的同时,在统一要求其将一定比例的基金存入银行或用于购买国债的基础上,可允许社保基金管理公司自由地向产业和资金市场投资,自由地选择投资工具,寻求最佳的投资组合。

(六)坚持农村与城市社会保障制度统筹建设、协调推进

尽管目前面向进城农民的社会保障体系在构建时可以保有一定的特殊性,但它必须符合社会保障制度运行与变迁的基本规律。鉴于旧体制所造成的城乡差别过大,构建面向进城农民的社会保障体系应有利于促进农村劳动力的合理、有序流动。民族地区还应积极面向所有农民构建社会保障体系。世界上多数国家都是实现工业化多年后才建立农村社会保障制度的,但民族地区应及早考虑,通过多种渠道解决问题,特别是要尽快建立农民养老保险基金,要充分挖掘各方面的潜力,在巩固好家庭养老的基础上,积极发展储蓄养老、集体养老、自己养老、计划生育政策扶持养老、购买养老保险等多种方式养老的途径;积极开展村干部养老、人身重大伤害保险,调动他们的工作积极性。另外,要积极推行失地农民以土地换保障、长期进城务工人员与城市职工享受同等养老保障、乡镇企业职工原则上与城镇职工享受同等养老保障政策等社会保障制度的建设。

(七)进一步重视提高社会保障制度运行的效率

民族地区社会保障制度建设与运行应树立与整个社会经济相协调的大协调观,而不能只强调自身的协调性,努力使社会保障制度与经济社会发展水平相适应,应积极推进社保对象的应保尽保。民族地区社会保障制度的设计、建立和发展必须坚持从全社会着眼,从整体着眼,而不能只从局部和社会保障制度自身着眼。社保制度的推进程度应与经济发展水平相适应,注意与整个国民经济的衔接与协调。随着民族地区城镇化进程的加快,社保工作量会越来越大,新问题也会层出不穷;而随着体制转轨、经济结构调整、企业改革向深层次推进,就业难、就医难、就学难、养老难和救助难,以及治理低保福利依赖等问题将会在一定时期内长期存在,这都增加了社保工作的强度和难度,应在社保管理体制的各个层次尤其是基层社区适当增加人力,并把管理重点放在街道、农村村组层次,建立以街道、村组社会救助事务所为依托的社保网,在居委会、村委会设社保协理员职位。要特别重视完善低保款物发放制度,坚决防止拖欠城市居民和农村村民最低生活保障款物以及冒领生活保障款物的问题发生。制度安排应做到使有限的资金最大限度地发挥对社保对象的保障效应。民族地区社会保障制度的建设与运行要坚持以人为本的理念,尊重少数民族群众的风俗

习惯。特别是对享受低保待遇居民家庭生活水平和经济状况的调查方法要更加人性化,应切实保证施保的措施不伤害受保对象的人格尊严,要充分考虑受保对象的心理压力,坚持采取少数民族群众能够接受的方式方法把好事办好,并达到预期的效果。制定相关法律与行政程序应充分考虑每一个环节可能给受保对象带来的不良影响,积极营造一种更为宽松的社会氛围,为受保对象提高生活质量、提高发展能力创造良好的社会环境与良好的发展条件。

(八)重视地方法规建设,积极推进社会保障制度和措施的法制化

要借鉴和吸取国际社会带有共性的经验,适当参照国际标准,认真总结我国社会保障法制建设的经验,通过大胆改革和稳步推进制度创新,尽快建立起与民族地区全面建设小康社会、构建和谐社会和建设社会主义新农村相适应的社会保障法律制度,特别是要尽快明确农村社会养老保险的法律地位。应酝酿制定《自治区〈社会保障条例〉》、《社会保障基金筹集条例》、《失业保险条例》、《工伤保险条例》、《农牧区养老条例》、《农牧区医疗保障条例》、《农牧区教育保障条例》、《自然灾害救援条例》等。城乡社会保障制度建设都要坚持公平优先、兼顾效率的原则。农村要坚持“强制参保为主,自愿参保为辅”的原则;坚持“个人缴费、集体补助和国家财政资金投入”三方共同负担的原则;坚持工业反哺农业,城市支援农村,发达地区支持欠发达地区,全国通盘运作的原则。要坚持依法拓宽民族地区农村社会养老保险基金的筹资渠道。坚持法律调控与特殊政策调整相结合,对社会发展中某一特殊时期出现的亟需解决的特殊问题采取一些特殊性的政策加以调整。加快推进民族地区社会保障信息化方面的立法,使民族地区加快社保工作信息化进程能够得到法律的保障。缺乏信息化的支持,社保工作的现代化必然受到制约。民族地区地方立法部门应尽快制定《社会保障实施信息化管理条例》、《社会保障信息服务系统管理办法》等地方法规。利用法律手段将社保信息化工程建设规范化,保证正常、规范地开展社保信息化工作,为提高民族地区社会保障事业发展水平奠定基础。

[参考文献]

[1]顾华详·关于深化西部投融资体制改革的对策建议

- [J]. 人大复印资料·体制改革, 2003, (8): 127~130.
- [2] 顾华详·西部加快城市化进程的对策研究[J]. 青海师专学报: 教育科学版, 2004, (2): 19~26.
- [3] 江泽民·高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[R]. <http://www.dxpl.com/ckzl/90016.htm>.
- [4] 郭霞, 金红·青海社会保障体系建设问题[J]. 青海经济研究, 2003, (4): 47~49.
- [5] [12] 区党委政策研究室社会保障体系现状问题与对策调研组·我区社会保障体系建设现状问题与对策调研情况的报告[J]. 西藏通讯, 2003, (12): 38.
- [6] [8] [9] 新疆维吾尔自治区社会保险管理局·新疆维吾尔自治区 2002 年社会保险统计分析[EB/OL]. <http://www.master.xjxi.gov.cn> 2003-10-12-11: 30; 刘文柱, 白新华, 庞岩·完善新疆社会保障体系的初探[J]. 新疆经济, 2006, (1): 19; 2004 年广西劳动和社会保障事业发展统计公报: 社会保障[EB/OL]. <http://www.cnss.cn/molss-tjgb-detail234.html>; 2004 年青海省国民经济和社会发展统计公报: 社会保障[EB/OL]. <http://www.cnss.cn/molss-tjgb-detail208.html> (2004 年广西、青海的数据均出自此处).
- [7] 李志刚·我区将为 1200 多万农牧民买保险[N]. 新疆日报, 2006-07-24(2).
- [10] 郭霞, 金红·青海社会保障体系建设问题[J]. 青海经济研究, 2003, (4): 47~49.
- [11] 新疆维吾尔自治区统计局·新疆统计年鉴—2003[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2003. 6.
- [13] 冯瑾·我区新增工伤保险受益人 58 万[N]. 新疆日报, 2006-07-24(3).
- [14] 中国互联网新闻中心·最低生活保障制度在我国的实行[EB/OL]. <http://www.china.org.cn/chinese/2001/Jul/44344.htm>.
- [15] 顾华详·民族地区农民增收的现状与对策研究[J]. 新疆师范大学学报, 2005, (1): 17~25.
- [16] 顾华详·加快新疆城市化进程的若干问题研究[J]. 乌鲁木齐职业大学学报, 2003, (4): 11~17.
- [17] 龙翼飞·完善我国的社会保障法律制度[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/14576/15097/2369584.html>.
- [18] 王平·试论西部少数民族地区循环贫困的成因[J]. 青海民族学院学报, 2006, (2): 41.
- [19] 顾文静·法国社会保障水平的经济效应分析及启示[EB/OL]. <http://law.hr.com.cn/content/117485.htm>.
- [20] 高洁·提高低保制度的运行效率[N]. 人民日报, 2006-07-21(9).

[责任编辑 都永浩]

Discussion on Constructing the Harmonious Social Guaranteeing System in National Regions

Gu Huaxiang

(Policy Research Office of Xinjiang Weiwuer Autonomic Region
Committee of the PPC, Wulumuqi, 830083)

[Abstract] The current social guaranteeing system in national regions is unsound, of small coverage, of a low level on the whole, informally regulated and backward legislated, which is not adjustable to requirements of constructing fully the well-off society, constructing socialist harmonious society and constructing socialist new countryside. Constructing the harmonious social guaranteeing system in national regions should take scientific development as guidance, establish and perfect social guaranteeing system, arrange the improvement of social guaranteeing system and training of capital market, constructing the relatively stable new relationship of social arrangement and personal account, establish and perfect a long effective system of socially guaranteed increase of fund maintaining value, insist on the overall construction and coordinative development of urban and rural social guaranteeing system, emphasize furtherly enhancing operative efficiency of social guaranteeing system and promote actively the legality of social guarantee system and measures according to the urgent requirement of every people.

[Key Words] national regions; social guaranteeing system; harmonious society; scientific development view

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>