

第 11 章 劳动保护：劳动部门和社会保险面临的挑战

主题摘要

企业在聘用制度上同国家松绑，落实用人自主权从而集中力量于业务，是中国经济制度改革的重要成果之一。为保护劳动者，政府设立了众多公共机构以行使其社会行政职能，而此前这类机构或不存在，或归属于各单位。本章着重关注 1994 年《劳动法》所规定的政府应担负的就业服务、劳动监察和社会保障等三项职责。

经合组织的经验在许多特定问题上对中国颇具参考价值，譬如社会保障基金的管理，再如保证充分协调为失业者所提供的“消极”、“积极”两种协助方式：失业补助和就业服务。但同许多其他发展中国家一样，更为基础性的问题是中国劳动力市场正规机构在最为发达的经济领域如城市正规企业以外作用有限。劳动法和社会保障的实现在生产力水平较低的农村和非正规部门中有一定难度。不过，多数行业的真实收入正在提高，再加上如今城乡的人口流动形势以及经济的关联互赖等因素，尽量减少制度性不公平变得极为紧迫。

对人口流动的行政控制长期以来加剧了城乡劳动力市场的分化。不过由于户口登记制度已经部分放开，对流动人口的就业限制也已废止，因而分化尽管依然存在，但已相对松弛。社会保障正逐渐以“弹性”用工形式覆及到农村流动人口和农民工。制度的发展提高了效率，促进了社会公平，但成果还需巩固，改革仍需深化。

此章着眼研究中国国家劳动和社会保障部和地方各劳动部门所承载的公共职能。为保证优先重点发展目标的延续性，整个系统需开展必要的协调工作，如推广正式聘用合同和社会保障登记等。城市中相关机构网点已形成规模，但在农村仍相当落后。仅从对城市正规经济领域中传统用户人群的覆盖面来看，这些劳动机构网点的装备已相当国际化。但显然，未来一旦有政策朝向农村地区发展正规劳动保障机构，就会要求大量扩充行政资源。

关于就业服务，经合组织和中国的经验都表明，必须首要解决接受政府补助（失业救济或下岗补助）的失业求职人员的就业咨询和管理。而随着越来越多的职工申请加入社会失业保险，登记的保险受益人的数量也将相应增加，而势必给管理造成压力。不仅如此，劳动管理部门还在农村流动人口和城市用工者之间担负着牵线搭桥的任务。对流动人口投入的就业服务力量常常远跟不上需要，因此对个人所给予的关注有限，不过，在资源允许的条件下，对有所要求的个人应制订规章有偿地提供一些个性化的服务。不应再以户口情况对客户进行区别对待。

虽然劳动监察制度无法监控所有的企业，却可经常性地回应个人的投诉。由于它可使服务更畅通、更有效率，另外由于工会等其他能接受投诉的渠道无法脱离政治权力体系或企业管理而独立存在，劳动监察已成为对中国尤为重要的安全阀。中国应进一步给予关注的另一个重要问题是，国家需消除其默许劳动保障低标准以吸引外资的嫌疑。为此势必增加对劳动时间和工资支付进行的监察。外国参与者及

非政府组织可在给企业施加压力方面起到补充作用，但无法取代有效的劳动监察制度。

社会保障政府治理的内容包括分散、多头的社会保障个人缴费率和给付标准的制订。经合组织成员国多在国家级机构统一制定这些标准，而中国辽阔幅员和其多样性则要求更灵活的处理方式。国家政府鼓励省级政府协调力量在各省、市、自治区进行社会保障基金统筹。可是针对某些人群，个人缴费率常需降低门槛，例如小型私营企业内的农村流动人口和农民工可在几个替代保障方案中做选择。尽管这样的区别处理正当合理，但除非社会保障个人帐户可以随人身流动，否则对乡村流动人口仍可能没有足够的吸引力。社会保障系统需全面调整以适应劳动力市场显示的流动性特征。尤其养老金项目的设置对流动人口不适合，因为它要求在同一地方连续 10 年缴纳社保费。不仅如此限制应废除，行政管理上还应做到无论投保人在何地缴纳社保费，他的个人帐户可终生跟随他。此目标在更为集中管理的行政系统中较容易推广，不过分散的系统中在良好的协作下也是有可能的。