政策与管理

解决欠薪问题须有治本之策

现实中欠薪问题依然屡禁不止，往往事后解决的多、事前预防的少，年底集中解决的多，平时发现解决的少，没有从根本上、源头上形成解决问题的长效机制。尤其是在当前经济面临下行压力大的背景下，一些行业、企业的经营可能出现困境而引发新的欠薪问题，个别地方还有所反弹。在实践中，应注重从立法、行政和制度层面解决欠薪问题。

□ 何小敏

欠薪问题的解决，事关群众切身利益，事关社会和谐稳定，事关党的执政能力。近年来，由于各级政府高度重视，不断进行部署和落实，解决欠薪问题已取得了良好成效。但由于种种原因，也还有一些地方欠薪问题没能得到很好地解决。从近年来清理欠薪工作的实践看，党和政府出台了不少政策，采取了不少措施，但现实中欠薪问题依然屡禁不止，往往事后解决的多、事前预防的少，年底集中解决的多，平时发现解决的少，没有从根本上、源头上形成解决问题的长效机制。尤其是在当前经济面临下行压力大的背景下，一些行业、企业的经营可能出现困境而引发新的欠薪问题。特别是在经济下行压力下，个别地方还有所反弹。对于欠薪问题，不能简单地看作是经济问题、局部问题和浅层次问题，应当站在维护社会稳定、加强党的执政能力的高度来认识解决欠薪问题的重要性和紧迫性。

从党的根本宗旨和公民的基本权利的角度看，解决欠薪问题是以人为本执政理念的根本要求，也是党的性质和宗旨的根本要求。党的十八届五中全会提出并阐述了共享发展的新理念，这不仅是“十三五”时期而且是今后我国发展都要遵循的新理念。共享发展理念要求发展决不是能以牺牲一部分人的利益为代价，而是必须让广大人民群众共享改革发展的成果。广大劳动者是我国经济发展的主体，理应成为经济发展成果的受益者，理应保障他们的合法权益，这是以人为本、共享发展的内在要求。

从社会稳定的角度看，解决欠薪问题是维护社会和谐稳定的必然要求。欠薪是涉及劳动者自身乃至其家庭生存利益的重大问题，工作稍有不慎或处理不当，极易引发矛盾，引发群体性事件，造成社会不稳定。解决欠薪问题，保证劳动者能够及时足额拿到应得的劳动报酬，是对劳动者最基本的尊重和保障。对于保护和调动广大劳动者参与社会主义建设的积极性，促进和维护劳动者队伍稳定和社会稳定具有极其重要的意义。

从宪法法律的角度看，获得劳动报酬是宪法赋予公民的基本权利。我国宪法在公民权利义务中规定了公民有提高劳动报酬和福利待遇的基本权利。由此不难看出，工资作为劳动者的劳动所得，是劳动者立命之本，国家也负有通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，保障劳动者获得劳动报酬，提高福利待遇的责任。我国的《劳动法》《劳动合同法》等法律对工资支付方式、工资水平等也作了相应的规定，从法律的层面确认了用人单位依法支付工资、劳动者依法获得工资等相关权利义务。

从推进新型城镇化的角度看，当前推进我国新型城镇化是带动我国内需的重要“引擎”。而解决欠薪问题也是推进新型城镇化的题中应有之义。从统计资料看，目前欠薪问题在进城务工农民工中的情况尤为严重。在推进新型城镇化过程中，农民工是不可或缺的重要群体。城镇化过程也是一个由城市产生吸引力来吸纳农民工主动进城和安心留城的过程。因此需要创造一个尊重劳动、劳有应得和安居乐业的社会环境。如果欠薪问题一直没能得到有效解决，就会严重打击农



民工进城务工的积极性和安居城市的持久性，无疑会而阻碍我国新型城镇化推进。

在实践中，应注重从这以下几个层面解决欠薪问题。

从立法层面解决。获得劳动报酬是公民最基本的权利，必须以法律的形式加以保障。在依法治国的大背景下，解决欠薪问题的基本思路和根本出路，应当是用法治思维、法治方式加以解决。从长远考虑，应当从国家立法层面制定、完善解决欠薪的一系列的法律法规；从现实考虑，可以通过地方立法和部门规章的方式，制定防止企业欠薪、工资支付监管的地方性法规和部门规章。从宁德市开展的“无欠薪项目部”的经验看，工资和工程款分列是解决问题的关键，从企业和项目实施一开始就将劳动者工资单独列账管理，以第三方支付的方式保证劳动者工资的按时发放，这种方式不能仅限于创建获得的形式，而有必要用法律的形式固定下来，以法律的方式进行规范和保护。

从行政层面解决。鉴于立法具有长期性和法律具有相对滞后性的情况，当前解决欠薪问题还必须依靠各级政府和相关部门的工作落实，以必要的行政手段对欠薪行为进行监督和惩戒。各级政府和人社、公安、工商、财税等相关部门要把解决欠薪问题主动纳入日常工作目标任务，明确各部门的职责，主动作为，加强劳动保障监察的执法力度，加强配合和协作，健全解决拖欠工资的工作机制，建立专项执法责任制，确保各项监管措施落到实处。同时，强化责任追究，对履行职责不力的地方、部门和个人，严肃追究相应责任。

从制度层面解决。及时总结工作实践中创造的鲜活经验，将一些行之有效的做法，上升到制度和机制层面进行规范。同时，要积极建立完善信用管理体制和企业劳动保障诚信公示制度，对劳动保障诚信示范企业和企业劳动保障失信行为通过一定的信息平台予以公示。同时，针对建筑等欠薪问题比较普遍的行业，研究建立特殊的薪资支付制度，并推动逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的企业依法自我规范、自我约束、自我激励、自我发展的劳动保障管理模式，树立诚实守信的良好社会风气。

有感而发

应让好人不再流汗又流泪

□ 陈光标

当一个好人，既是个人人格品质修养的体现，是核心价值观的人格化身，是民族精神的生动写照，也是引领社会主流价值的鲜明旗帜。但在现实生活中往往扶不扶、救不救、帮不帮成了令众多好心人纠结不已的难题，成为横亘在每位向往模范、希望践行好人理念的公民心中的第一道坎。

习近平总书记在会见第四届全国道德模范及提名奖获得者时强调，道德模范是社会道德建设的重要旗帜，要深入开展学习宣传道德模范活动，弘扬真善美，传播正能量，激励人民群众崇德向善、见贤思齐，鼓励全社会积善成德、明德惟馨，为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚起强大的精神力量和有力的道德支撑。这为加强思想道德建设指明了方向：全社会要把培育文明道德风尚作为重要着力点，坚持正确的价值取向、舆论导向，坚持弘扬真善美、贬斥假恶丑。

推动全社会形成知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的社会风尚，首先就要解决如何让人放心大胆做好人这个问题。笔者建议出台保护好人的法规，以立法形式保护善行义举，保障好人合法权益，倡导助人为乐的社会风尚，弘扬社会互助的传统美德，构筑道德建设高地。

近年来国内许多有识之士都曾呼吁国家立法保护好人。国际上也有立法保护救助行为的通行做法，如美国联邦及各州法律中都有相关的法律条款，其核心都是在紧急状态下，施救者因其无偿的救助行为，给被救助者造成某种损害时免除法律责任。其目的在于使人做好事时无后顾之忧，不必担心因过失造成被救助者损失、伤亡而遭到追究，从而鼓励他人对伤病人士、弱势群体施以帮助。国内也有一些地方为保护好人立法的先例。被称为“好人法”的《深圳特区救助人权益保护规定》已于2013年8月1日正式实施，这是全国副省级城市首部保护好人的地方法规，立法目的在于遏制在紧急情况下救助人反被诬陷的不良风气，解除公众对助人为乐、见义勇为后顾之忧。

笔者认为，一部比较完善的“好人保护法”应包括以下主要内容：明确紧急情况下的无偿救助行为应免除相关责任，并对此类无偿救助行为进行科学合理的界定；因无偿救助行为而被起诉或被追责的，当地司法机关应提供法律援助；根据好人的表现和贡献，应当给予嘉奖、记功、授予荣誉称号、颁发奖金等奖励。

另外还应设立“好人基金会”，由政府拨款并接受捐赠，专款专用，对道德模范、时代楷模等先进典型进行物质和精神奖励。对生活、工作中遇到困难的好人还应实施帮扶，解除他们的后顾之忧。对因做好人好事受到损害的人员，其所在单位、有关部门和司法机关应当采取相应的保护措施，帮助解决生活、医疗、就业、入学、优抚等实际问题。

有奖必有罚。被救助者对施救者提出不合理要求，或歪曲隐瞒事实真相的，公安机关要依法予以惩戒，涉嫌犯罪的应移送司法机关依法处置。有关部门和单位没有依法落实奖励、保护好人的，应责令改正，拒不改正的，对责任人给予行政处分。

只有让好人不再流汗又流泪，才能放大正能量，才能推动全社会形成积善成德、明德惟馨的良好风气，才能弘扬真善美、贬斥假恶丑，推动形成知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的社会风尚，进而为实现中华民族伟大复兴中国梦凝聚起强大的精神力量和有力的道德支撑。

养老金制度改革：从多元走向一元

□ 李志明

党的十八届五中全会通过的“十三五”规划建议提出，建立更加公平更可持续的社会保障制度。而在我国社会保障领域，群众反映最强烈的不公平问题，就是养老金“多轨制”问题。那么，养老金“多轨制”到底是怎样形成的，又该如何破解这一严重影响群体间权益平等乃至整个社会公平的问题呢？

养老金“多轨制”的历史由来

“多轨制”的产生。养老金“多轨制”其实由来已久，始于建国初。新中国成立伊始国家机关事业单位多数工作人员实行供给制，对其生、老、病、死、伤、残等方面导致的生活困难都由组织出面通过供给解决。1950年《中央级直属机关暂行供给标准》规定的供给项目中就包括有老年优待金等养老待遇。实行工资制改革后，国家有关部门陆续为国家机关事业单位工作人员制订了包括退休、生育、伤亡、病假等保障项目的实施办法。1951年2月26日，政务院正式颁布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，开始为企业职工提供包括养老金补助费等养老待遇在内的劳动保险待遇。与此同时，城镇未就业居民和农村居民都没有被正式的养老制度安排所覆盖。养老金“多轨制”的格局初步形成。1955年12月29日，国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》《关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》等一系列法规，正式建立了与劳动保险项目及保险待遇基本相同、具体标准互有高低的机关事业单位工作人员退休养老制度，与劳动保险制度分开实施。

“多轨制”矛盾暂时得到缓解。1958年2月9日、3月7日，国务院分别颁布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》《关于工人、职员退职处理的暂行规定》，放宽了退休、退职条件并适当提高了待遇标准，将国营企业、公私合营企业与国家机关、事业单位、人民团体的工人、职员退休和退职办法合二为一。这两个规定解决了企业和机关、事业单位退休退职办法中的矛盾，事实上暂时终结了城镇就业人群间的养老金“双轨制”，对当时精简机构、提高生产和工作效率起到了积极作用。

“多轨制”格局的最终形成。1978年6月2日，国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。这两个办法作为对1958年颁布的退休、退职办法的全面修订，将干部和工人的退休、退职制度重新分别作了规定，实际上又恢复机关事业单位和企业退休人员在养老金方面的“双轨制”。

改革开放以后，我国人口老龄化问题凸显，原有的养老保险模式难以为继。于是，从20世纪80年代中期开始，我国在城镇进行养老保险制度改革探索，在农村探索建立通过个人缴费和集体补贴筹资并实行个人账户储备积累制的社会养老保险制度（即“老农保”）。到20世纪90年代中期，国务院按照“国家、企业、个人三方共同负担”的原则为城镇企业职工建立起了社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度；机关事业单位工作人员退休养老制度虽然在部分地区进行过改革试点，但是，在全国范围内并未有实质性进展；民政部主导的农村社会养老保险工作成效也不大，后来陷入停滞。当时，城镇居民的社会养老保险制度尚未纳入议事日程。

2009年，国务院决定开展新型农村社会养老保险试点，探索建立基于个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度（即“新农保”），实行社会统筹与个人账户相结合模式。2011年，国务院决定参照“新农保”试点方案中确立的制度架构，开展城镇居民社会养老保险试点。至此，养老金“多轨制”格局正式形成。其根本原因在于我国的各项养老金制度是针对不同群体分别先后建立的，在资金来源渠道、基金管理方式、待遇计发办法等方面各不相同。制度碎片化严重，导致城乡之间、城市内部不同就业人群之间在养老金方面形成待遇鸿沟。

从多元最终走向一元

要想彻底消除养老金“多轨制”，根本出路还在于全面深化养老保险制度改革，推进各项基本养老保险制度并轨，最终走向一体化。笔者认为，具体的路径应当分成“两步走”。

推进基本养老保险制度从多元到二元。具体的设想是到2020年我国全面建成小康社会时，将目前各项基本养老保险制度初步整合为“城镇就业人员基本养老保险”和“城乡居民基本养老保险”两种，使得养老金待遇差别自此之后将只存在于就业人群和非就业人群之间。

事实上，近两年我国在推进养老保险制度并轨方面已经迈出实质的步伐。一是2014年国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，统一了城乡居民基本养老保险制度，从此城乡居民之间在养老金待遇上相差很小；二是2015年1月国务院决定从2014年10月1日起为机关事业单位工作人员建立起养老保险制度，实行与企业职工相同的“社会统筹和个人账户相结合”的制度模式，在筹资方式、基金管理、养老金计发办法以及待遇调整机制等方面也都与后者相同。只是由于机关事业单位工作人员养老保险基金单独建账并与职工基本养老保险基金分别管理使用，二者仍然属于两项不同的制度。工资制度以及缴费基数构成差异的存在，使得这两项制度未来提供的基本养老金待遇依然会存在一定差异。因此，当下所言的机关事业单位工作人员和城镇企业职工养老保险制度并轨，应当理解为尽可能推进两项制度如同“复线”般并行而非“并轨”同行，不存在将哪类群体并入其他群体的设计。

接下来，待到机关事业单位工作人员养老保险制度和企业职工基本养老保险制度调整完善到位后，应进一步将这两项养老保险制度并轨整合成为统一的城镇就业人员基本养老保险制度。

推进基本养老保险制度从二元到一元。第二步的具体设想是到2049年新中国成立一百周年时，将都实行社会统筹和个人账户相结合制度架构的城镇就业人员基本养老保险和城乡居民基本养老保险进一步整合成普惠制国民养老金制度和差别性职业养老金制度。

具体来说，设计中的普惠制国民养老金制度面向全体国民而建立，以各类雇主缴纳的社会保险税以及国家一般税收为资金来源，实行现收现付的财务模式，提供相当于社会平均工资40%左右的养老金，体现国家对于全体国民的社会责任，旨在维护“底线公平”。

差别性职业养老金制度则主要面向就业人群设立，由就业者个人按照自己工资的一定比例缴纳养老保险费来筹资，实行个人账户式完全积累的财务模式，多缴多得、长缴多得，提供相当于社会平均工资20%左右的养老金，旨在通过强制性储蓄拉平就业劳动者一生中消费支出的分布，补充部分老年收入。非就业人群可自愿选择参加差别性职业养老金制度。通过普惠制国民养老金制度和差别性职业养老金制度将国民老年基本生活予以保障，既符合社会公平的要求，又能体现效率法则。

发展之路

积极参与国际食品药品安全治理

□ 邱　琼

近年来，我国在食品药品安全治理领域锐意改革并取得显著成效，在监管的国际交流与合作方面也取得积极进步。为了与我国食品药品产业国际化发展相适应，我们要更加积极参与国际食品药品安全治理。

广泛开展国际交流合作，积极参与全球治理。食品药品是国际贸易中规模最大、增长最快的商品之一。2013年，全球食品药品贸易额达到约2万亿美元，占全球货物贸易的10.4%，规模超过能源和汽车贸易；2000年以来年均增长10.5%，较其他商品增长快2.1个百分点。同时，食品药品也是跨国贸易受限制最多的商品之一。由于关系公众健康，各国对食品药品进口都设置了严格质量标准，甚至对食品药品生产过程也有规范。对食品药品企业而言，确保自身行为符合法规要求已成为一项十分重要且非常具有挑战性的工作。通过跨国界监管和监管国际合作实现食品药品安全的全球治理，更好地在切实保护人类健康的基础上推动全球贸易发展，已经成为重要性日益凸显的经济和政治议题。欧美在此领域主动作为，推广监管理念、评价标准、技术要求，通过输出监管主导国际贸易规则，保护其食品药品国内市场，并为其企业开拓国际市场提供助力。近年来，我国食品药品对国际市场依赖日益加深，相关产业在全球供应链中的地位不断提高。2000—2013年，中国食品药品进出口额年均增长16.6%，占全球食品药品贸易总额的比重上升了1倍。与此相伴，中国食品药品进出口质量安全问题日益突出，质量安全治理能力越来越受到全球关注。广泛开展国际交流合作，积极参与全球治理，是保障食品药品质量安全所需，也有助于提高国际贸易规则制定的话语权。

投入资源，着力加强食品药品监管体系建设。全球化不断深入推进，不仅没有弱化政府监管，相反各国对此越来越重视。对193个国家数据分析发现，食品药品产业发展离不开有效监管。得益于强大的监管能力，欧盟和美国食品药品产业高度发达，2013年在全球市场所占份额超过50%。进入21世纪以来，欧美国家监管部门的经费和人力投入继续保持高速增长态势，为新一波产业发展而积蓄监管能力。为加强食品药品监管，中国近20年进行了多次机构改革，目前已形成相对集中、统一监管的工作局面。当前，亟需保持食品药品监管部门的职能和机构设置相对稳定，使任务与使命深入人心，使法治与科学精神深入人心，使监管决策更加科学、合理、有效。与此同时，食品药品监管体系建设还需投入大量的人力和物力。只有舍得投入足够资源建设具备必需的知识和能力的监管部门，才能确保有最好的监管规范，能够继续找到新的和更好的做事方法；才能保护和促进公众利益，同时持续帮助产业推进创新；才能有效参与全球食品药品安全治理，在国际贸易规则制定中争取主动。

掌握国际规则，主动提高食品药品监管能力。中国食品药品产业发展落后于欧美，食品药品监管方面也是后来者。参与全球食品药品安全治理，需要多学习、多借鉴国际先进科学监管理念、技术和方法。首先，培养一支国际化的监管人才队伍。尽快启动监管国际化人才培养项目，开展综合能力培养，从基础层面的英文能力、西方文化、外事交流技巧的培训，到业务层面对于药品监管国际合作整体把握、具体业务熟悉的培训。其次，打造一个国际化的技术支撑体系。启动国际交流与合作的智库建设，开展有针对性的支持研究，集中资源透彻研究国际经验，为我国监管事业发展提出有针对性的建议。再次，建立完善国际化的质量安全标准。推动中国药品审评审批与国际全面接轨，所批准的药品得到国际认可，与部分发达国家实现审评结果互认。开展平行检查和联合检查，实现与部分国家现场检查结果互认。最后，积极参与多边事务，在与食品药品有关的国际组织中取得更大影响力，国际规则制定的参与度与话语权不断增强，争取经过一段时间的努力，使我国的食品药品监管能力得到全球全面认可。