

让社保与就业成为相互促进的民生支柱

文匯时评

中国新闻名专栏

两个误区：就业与社保相互替代或相互分离

社保与就业是关乎民生的两大支柱，其关系处理得如何，不仅直接影响到民生质量，也对整个社会经济的发展产生直接且重要的影响。它们之间一直以来都存在着异常密切的关系，但现实中存在两个认识误区：

一是认为就业与社会保障可以相互替代。事实上，就业与社会保障不是非此即彼的替代关系，而是有着内在关联的平行关系。主张就业是最好的社会保障的观点，是重就业轻社保的取向；反之，低保制度、失业保险制度等若形成了贫困或失业陷阱，同样是既不利于促进就业，也不利于社会保障制度的健康发展。因此，就业与社会保障相互替代的现象，应是制度设计时必须努力加以避免的。

二是认为就业与社会保障应当相互分离。在少数高福利国家，确实存在着更加注重保障对象的公民身份而不太在意其劳动身份及就业状态。然而，将就业与社会保障相分离的取向，并不具有普适性。没有共建，也就没有共享的物

质基础。因此，我认为，即使伴随国家发展要不断增进普遍性国民福利，但与就业关联，与收入关联，仍然应当是社会保障制度发展的基本取向，这一点对中国而言特别重要。

社保与就业实质上是共享与共建的关系

除了澄清认识误区，在政策设计中，特别需要统筹安排好就业政策与社保政策，确保两者能够相得益彰、相互促进。对此，我有两个基本观点：

其一，社保与就业实质上是共享与共建的关系。就业不是简单的民生问题，而是关乎财富创造与经济增长。劳动创造财富是人类社会发展的根本规律，尽管资本、技术等也是创造财富和促进经济增长的必要且重要的要素，但离开了劳动，这些要素都是无本之木。因为资本不可能自动生长出物质财富，技术只有通过劳动才能转变成物质财富。因此，就业优先是很多国家奉行的发展战略。

社保也不是简单的民生问题，而是关乎财富的分配与社会公正。各国的发展实践都证明，财富蛋糕做大了能够为改善民生创造条件，但不会自动地解决好民生问题与社会公正问题。只有通过社会保障制度安排，才能让社会财富得到合理分配，才能让财富创造与经济增长更加具有进步意义，才能创

郑功成

核心观点

社保与就业实质上一个是共享，一个是共建，两者之间的关系实质上是共建与共享的关系问题。共享要以共建为基础，没有共建便没有共享的物质条件；没有共享，共建亦会迷失目标。因此，处理好社保与就业的关系，就是处理好共享与共建的关系

造出社会和谐发展的格局。因此，社会保障是很多国家都高度重视的重大制度安排，经济社会越发展，社会保障就越受重视。

综上，社保与就业实质上一个是共享，一个是共建，两者之间的关系实质上是共建与共享的关系问题。共享要以共建为基础，没有共建便没有共享的物质条件；没有共享，共建亦会迷失目标。因此，处理好社保与就业的关系，就是处理好共享与共建的关系。

其二，社保与就业的政策设计应当同时考虑对方。要处理好共享与共建的关系，必须在设计就业政策与社保政策时，同时考虑到相互关联与相互促进的问题。

中国的就业发展成就巨大，改革开放以来以来创造了约4亿个城镇就业岗位，现在每年新增的城镇就业岗位在1300万以上，这种奇迹取决于中国的经济增长，也取决于中国的就业优先战略与相应的促进就业政策措施，这一点应当是

社保制度应当且可以为促进就业做出积极贡献

鉴于中国就业政策与社保政策存在一定程度上的脱节现象，在未来发展中，还需要强化统筹考虑、有机联动。在此，我想强调三个观点：

其一，社会保障应当坚持就业关联与收入关联。对中国而言，就是要坚持社会保险是社会保障体系的主体，这是与就业相关联的取向。应当让全体就业者依法获得相应的社会保险与职业福利，实现养老保险、医疗保险全面覆盖，实现工伤保险、失业保险应保尽保，并宜尽快增加护理保险制度安排，尽可能推进企业年金等与职业相关的福利，以为劳动者提供更全面的保障。即使是政府提供的社会救助以及社会化的各项福利事业，也需要与收入关联，这种收入当然也会体现在就业收入上。

其二，健全社会保障应当成为提升就业质量的重要方面。就业优先是中国早已确定的宏观政策取向。据预测，从2015年到2020年，中国的劳动年龄人口将从9.11亿减少到9.05亿；城乡就业人数也将从7.75亿减至7.7亿左右。根据人口结构的发展变化，中国的就业情形在“十三五”期间会保持稳中向好。但提升就业质量的任务异常繁重，并且事实上已经成为政府面临的紧迫任务。

当前的就业质量不高，突出表现在劳

动合同不规范、劳动关系不稳定、社会保险参保质量不高、缺乏工资增长机制，所有这些，均导致了劳动者的社会保障权益不能得到有效保障。因此，规范劳动合同、稳定劳动关系、确保所有劳动者依法参与社会保险，并伴随工资正常增长而提升其社会保险和企业年金等职业福利，应当成为提升就业质量的重要方面。

其三，完善社保制度能够为促进就业做出重要贡献。中国的社会保障改革正在走向定型的关键时期，这一制度能否理性地走向成熟，既关系到当代人的切身利益，也关系到子孙后代的利益，必然要在促进横向公平的同时，维护纵向公平。在这方面，有几点值得高度重视：一是完善社会保障制度，助力就业质量提升，促进劳资关系和谐。一方面要坚持保障水平适度，不构成影响就业的负担；另一方面要合理分担保障责任。二是健全社会保障制度，推进促进劳动者就业创业，发挥积极的政策效应。如让养老保险真正多层次化，降低基本养老保险替代率，留出企业年金等职业福利的发展空间；让失业保险增加预防失业和提升劳动者就业的能力，变成积极的制度安排，等等。三是全面发展社会保障体系，释放大量有质量的就业岗位。特别是面向老年人、儿童、残疾人、妇女的各项福利和社会服务，以及健康保障、慈善事业，都是值得开拓并具有巨大空间的新兴就业领域。

(作者为全国人大代表、中国人民大学教授、中国社会保障学会会长)

两会时评

因为看得更透彻也更担忧，金东寒“较真”船舶污染——院士代表用数据和专业建言

■本报特派记者 祝越

“船舶也可以是造成大气污染的主要因素。”作为内燃机专家，全国人大代表、中国工程院院士、上海大学校长金东寒对于船舶污染问题比许多人看得更透彻，也更担忧。参加全国“两会”，他曾携带发动机模型向大家解释清洁能源的排放，也曾与代表现场比对环保数据；从修改大气污染防治法的议案，到设立全面的船舶废气排放控制区的建议，金东寒的履职与生态文明建设紧紧联系在一起。

用数据说话

去年全国“两会”，因为船舶污染问题，金东寒与同是业内人士的陈戌源代表在污染数据上产生了分歧。事实上，一说到船舶污染，温文儒雅的金东寒就十分“较真”。

因为专业关系，这些年他一直关注内河航运污染物的排放问题。“从全球来看，航运的污染物排放仅次于道



■参加全国“两会”，他曾携带发动机模型向大家解释清洁能源的排放，也曾与代表现场比对环保数据；从修改大气污染防治法的议案，到设立全面的船舶废气排放控制区的建议，金东寒的履职与生态文明建设紧紧联系在一起

右图：金东寒代表。
本报特派记者 叶晨亮摄



路交通排放，高于航空业的排放，位列第二。船舶污染主要源于发动机的技术落后。”金东寒谈起环保问题，一系列数据“脱口而出”，“由于船舶使用的是重油，其中的硫含量较汽车用油高出约700倍，一艘万箱船舶的硫化物排放量在常用工况下相当于27万辆重型卡车”。

研究表明，PM2.5大部分由硫化物和氮氧化物转化而来。基于此，他提交了《关于修改〈中华人民共和国大气污染防治法〉的议案》。“大气污染不再是局部问

题，变得越来越区域化、复杂化，而船舶污染物排放对沿海沿江城市大气污染的影响会变得越来越突出。”他因此建议对大气污染防治法进行修改和完善。

金东寒在议案中罗列的翔实数据和分析，使得船舶污染问题得到全国人大高度重视。2015年8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过修订后的《中华人民共和国大气污染防治法》，其中新增了“提高燃油质量标准，严控船舶大气污染排放”等硬措施。

靠专业献策

金东寒此前的研究领域是一台不到一吨重的特种船用发动机。这项让通用等汽车巨头望而却步的高难度动力装置，让他忙活了半辈子。最终成果令人眼前一亮：他带领团队研制出我国第一台拥有完全自主知识产权的特种发动机原理样机；随后研制成功的工程样机，总体水平居于国际先进行列，部分技术处于国际领先地位。

金东寒对船舶污染的“较真”，可以从发动机讲起；他的第一份建议是关于促进我国生物液体燃料产业的，他建议在同等条件下，优先支持国内大型成套装备制造企业以自主投资进入生物液体燃料产业，为行业自主开发先进核心装备创造客观条件，并鼓励其持续改进生产工艺和生产装备，不断提升技术水平，进一步减少船舶污染。这一建议被有关部门采纳。

为了解船舶对沿岸的影响，金东寒还搜集了沿海航运卫星图片，在此基础上，开始推动制定内河船舶用柴油机油排放控制标准——内河航运毗邻人口密集居住区，排放限制标准理应低于远洋船舶。去年8月，我国首个船舶大气污染物排放控制国家标准发布。（本报北京3月14日专电）

黄震委员履职持续聚焦“蓝天保卫战”——提前“照亮”大气污染防治盲区

■本报首席记者 张懿

大气污染防治向来是“两会”热点，今年更被政府工作报告中关于“蓝天保卫战”的表述而进一步催热。在所有相关建议和提案中，黄震委员的建言相当值得关注——不仅快、准，而且犀利、有建设性。事实上，黄震是最早通过提案建议国家关注PM2.5的全国政协委员。此后，他持续聚焦大气污染防治，总能“快人一步”照亮盲区。今年，黄震最新提交的提案如果被采纳执行，数千万辆机动车的尾气污染问题有望得到缓解。

黄震目前是民进中央常委、上海交通大学副校长，长期从事发动机燃烧与排放控制研究。几周前，凭借该领域的一项成果，他在国家科技奖励大会上被授予国家技术发明二等奖。

黄震很早就在他的实验室楼顶建起PM2.5监测站。2011年，他基于研究提出建议，希望尽快完善我国现行的空气质量标准和评价体系，开展PM2.5和臭氧的监测与防治。这一建议最终上升为民进中央的党派提案，也是全国政协最早关注PM2.5的提案。

黄震说，酝酿形成这篇提案的出发点很简单：我国此前的空气质量评价体系是2000年制定的，十几年过去了，难免出现“灰霾常常有，空气照样优”的现象，应该修订完善。

这篇提案递交后，各方反响积极。黄震记得很清楚，就在次年全国“两会”召开前几天，我国正式宣布修订环境空气质量标准，将PM2.5和臭氧纳入。又过了一年，2013年初，第一批城市开始执行环境空气质



量新标准，全国各地数百个监测站点开始监测、发布PM2.5实时数据。

在提案数量上，黄震算不上“高产”。但自2011年以来，他几乎每年都会针对环境保护递交提案，每篇提案都很有见地，总能凭借前瞻视野发现新问题，并给出可操作的政策建议。

2013年，PM2.5还不是一个“热词”。但黄震已提交提案，建议国家关注机动车尾气污染，对出厂新车实施更严格的排放标准，并把汽柴油标准提升到国V。

2014年，公众越来越担心机动车尾

■黄震是最早通过提案建议国家关注PM2.5的全国政协委员。此后，他持续聚焦大气污染防治，总能“快人一步”照亮盲区。今年，黄震最新提交的提案如果被采纳执行，数千万辆机动车的尾气污染问题有望得到缓解

左图：黄震委员。
本报特派记者 赵立荣摄

气时，黄震又率先提出高度关注汽车之外的移动污染源排放。他认为，挖掘机、推土机等工程机械和船舶的排放标准滞后，虽然数量远少于汽车，但污染物总量与机动车接近，必须引起高度重视。

2015年，他又进而建议国家取消柴油标准的“双轨制”，让硫含量超过国V柴油30多倍的普通柴油退出市场，从而补上农机、工程机械等的环保短板。

黄震说，她始终把科研和管理工作与政协委员参政议政有机结合起来，努力发挥专业优势，把自己在能源与环境领域的学术成果转变为提案，“看得远

一点、准一点”；抓住一个问题，就深入研究。在提案内容上，黄震重视从法规与标准入手。他认为，大气污染防治事关重大，政协委员必须拿出社会责任感。

今年，黄震在提案中建议国家“尽快建立汽车尾气催化装置的强制更换制度”。他说，我国法规明确规定汽车从新车到报废的整个生命周期内，污染物排放应始终控制在新车标准限值内。催化转化器是尾气净化的关键装置，但有一定寿命。对国I、国II和国III汽油车，催化器寿命为5年或8万公里，国IV汽油车为5年或10万公里。超期服役的催化器，净化效果将急剧恶化，尾气污染成倍增加。但自2000年催化装置开始普遍装车以来，我国一直未对超期失效催化转化器开展更换，导致大量高污染机动车满街跑，这是目前空气污染的重要原因之一。

黄震说，人们会主动为家用净水器更换滤芯，但却没有更换失效尾气催化装置的意识。她建议国家在大气污染防治重点区域率先实施强制更换制度，特别是引入出租车行业，因为这些车辆在报废前可能行驶近百万公里，失效催化器可使一辆出租车的有害排放相当于100辆新车，因此治理刻不容缓。（本报北京3月14日专电）

张近东委员呼吁保障青训球员发展空间 扩容联赛，让更多孩子爱上足球

■让更多年轻人有球踢、有比赛打，甚至可以通过踢球获得一份体面的收入，扩大国家队的选人基础；俱乐部和赛事的增加，也可以为足球能力不达标和退役的球员提供继续从事足球及相关产业工作岗位——当踢球真正成为一个职业，而不仅仅是一个爱好，中国注册球员的数量就会激增，中国足球的水平也会水涨船高

■本报特派记者 何易

中国足球是全国“两会”的热门话题之一。全国政协委员张近东今年递交提案，将保障青训建设、扩容足球联赛作为建言献策的重点。他建议：市场化扩容职业联赛，社会化繁荣全民足球，保障青训球员发展空间，让更多孩子爱上足球。

去年，《中国足球中长期发展规划》《体育发展“十三五”规划》两份文件先后出台，为中国足球未来30年的发展指明了方向。

目前，中国足球足球热情高涨，越来越多顶级足球运动员来到中超赛场，中超转播费也创下5年80亿元的高价。职业足球市场的繁荣，将更多球迷带到球场，足球运动也得到了更为广泛的传播。但中国足球群众基础薄弱，青训建设不强等问题尚未从根本上得到解决。张近东表示，中超各大俱乐部的中轴线基本上都由外援占据，国内球员很多时候扮演着“陪太子读书”的角色；一些俱乐部为了联赛取得好成绩而重金引进成熟球员，让外援占据核心和主力位置，这导致中国年轻球员在成长的最佳年龄段得不到有效锻炼，限制了年轻球员的成长，不利于中国足球的可持续发展。

张近东在国外足球俱乐部访问时不

止一次听国外知名教练说，中国足球之所以水平不高，是因为中国小孩都不踢球。中国小孩之所以不踢足球，是因为很多家长认为踢球作为业余爱好好，但会耽误学习。“校园足球正逐渐兴起，从发展的眼光来看，踢球的孩子越来越多，其中会有不少好苗子。但是，如果这些好苗子在各级联赛中得不到专业训练，他们的水平就不能提高。而如果中国足球各级联赛扩容，这些孩子未来就有可能成为职业或半职业球员；当中国注册球员数量大大增加，中国国家队的基数就会大大增加。”

“中国足球的未来，光靠国家提供政策支持是远远不够的，还要让足球和联赛真正形成产业。”张近东在提案中提出了一个完善职业联赛和业余联赛的建议，除了中超、中甲、中乙等职业联赛之外，加强三级联赛和大学生业余联赛的建设。让更多年轻人有球踢、有比赛打，甚至可以通过踢球获得一份体面的收入，扩大国家队的选人基础；俱乐部和赛事的增加，也可以为足球能力不达标和退役的球员提供继续从事足球及相关产业工作岗位——当足球真正成为一个职业，而不仅仅是一个爱好，中国注册球员的数量就会激增，中国足球的水平也会水涨船高。（本报北京3月14日专电）

黄细花代表建议加快推进旅游业供给侧改革 为“旅游扶贫”插上互联网翅膀

■本报特派记者 何易

“旅游供给侧改革，互联网是动力。”全国人大代表黄细花呼吁，我国中西部地区有很多像西藏林芝这样的经济发展相对落后但旅游资源特别丰富的地区，“互联网+旅游”为我国旅游供给侧改革提供了巨大契机。

常年关注旅游业发展的黄细花今年提交了题为《推进“互联网+旅游”产业升级，加快旅游供给侧结构性改革》的建议。她认为，旅游产品结构性失调、有效供给不足，依然是当前我国旅游业面临的巨大挑战，尽管发展速度很快，但旅游仍以粗放型增长为主，创新能力不足。

黄细花呼吁，加快推进旅游业供给侧改革刻不容缓，尤其是如何利用当前更新迭代迅猛的互联网思维和技术推进“互联网+旅游”产业升级迫在眉睫。在她看来，我国旅游业存在的主要问题表现为：一是互联网渗透率低，在旅游游某种程度下仅体现为网上购买机票、预定酒店；二是线上旅行社形成了事实上的寡头垄断，依托传统的“机+酒”模式获得滚滚财源，进而导致互联网创业创新意识不强；三是出境游产品同质化严重，大多依然停留在“出国买马桶、买高压锅”的浅层阶段。

作为广东省第八批援藏干部，黄细

花担任西藏林芝市旅发委副主任、林芝市鲁朗景区管理委员会主任。她一直想为西藏打造一个旅游示范项目——鲁朗国际旅游小镇。如何借助互联网让世界更多人知晓鲁朗小镇，是黄细花当下最关心的问题。

黄细花看好互联网旅游企业利用云计算、大数据、刷脸入住、在线VR(虚拟现实)选房、在线电子签证等网络“黑科技”。她希望，像阿里巴巴等大型互联网企业能够努力协助我国旅游资源丰富的中西部地区推进“旅游扶贫”项目，让这些“藏在深闺”的景区的知名度借助互联网翅膀飞向全国、飞向世界。

黄细花呼吁，国家旅游行政管理部门应出台具体指导意见，加大政策扶持力度，利用云计算、大数据等互联网前沿技术加快推进互联网特色鲜明的智慧旅游、未来景区建设，并利用愈趋普及的在线支付等手段同步构建起完善的游客个人信用体系，真正将互联网思维落实到旅游供给侧结构性改革中。（本报北京3月14日专电）

民生视线