



热点解码

■ 庄渝霞

两险合并能否降低生育成本

日前，国务院办公厅印发《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》，要求遵循保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路，于 2019 年底前实现生育保险和职工基本医疗保险合并实施。为什么要进行两险合并？在“全面二孩”政策实施背景下，生育保险改革具有怎样的意义，又该如何进一步完善呢？

拓宽生育保险覆盖面

在生育保险与职工医疗保险合并之前，生育保险一直面临覆盖面难以拓宽的困境。尤其是“全面二孩”政策实施后，生育保险的覆盖面更是短板。到 2017 年，全国生育保险参保人数为 19300.2 万人，城镇职工基本医疗保险参保人数则是 30322.7 万人，两险合并显然有利于拓宽生育保险覆盖面。同时，参保人数增加，还有利于化解生育保险基金收支不抵支等问题。

但是，两险合并并非一劳永逸，仍会面临部分企业不愿缴纳以及非正规就业者无法享受生育保险的局面。之所以如此，根源在于生育成本。生育成本并不仅仅指产假和生育津贴等显性成本，而且包括实施劳动保护、招聘临时替工带来的不便与额外支出，以及女性劳动率降低的影响。在生育保险这一险种仍然保留，只是生育保险待遇由职工医疗保险渠道进行列支的情况下，生育的各类成本仍然要由企业来承担。这对一些小微企业来说，算得上是一笔不小的成本开支。

未来推进生育保险改革，建议进行分散生育成本的制度设计。在这方面，可适当参考部分发达国家的做法，采取“企业+个人+政府”三方共同分担的做法。以德国为例，雇主是要按雇员的工资总额 11% 缴纳生育保险基金，受保人的缴费率一般占工资收入的 7%，政府同时给予适当补贴。在英国，生育保险基金由投保人、雇主和政府按照征缴比例共同缴纳。为了促进企业更多吸收女性员工，不少国家还出台相关政策，规定根据享受产假员工的人数对企业进行减税或者返税。

坦率地讲，现有的劳动保护、生殖健康、生育保险等制度安排，往往过于聚集在女性群体身上。一些欧洲国家的实践证明，促进女性发展和性别平等取向的家庭政策，更有利于鼓励生育。这种家庭政策鼓励丈夫积极承担照料子女和家务的责任，从而降低女性的机会成本。

比如，卢森堡、荷兰、爱尔兰、意大利的父母假，分别为 12 个月、6 个月、6.5 个月、11 个月。其中，至少有一半的休假期限必须由父亲使用，且强制规定不可转让。赋予男性同等育儿权利的做法，具有妇女全面发展的前瞻视角，有利于改变“男主外女主内”的传统家庭模式，有利于促进家庭内部和就业领域的性别平等。

保障就业领域的男女平等

生育保险政策出台的初衷是为了保障女性的生育、健康和就业权益，是我国生育制度安排中的一项重要内容。但是，光有生育保险改革还不够，还需要进一步厘清与其他生育制度安排的关系。

在我国，有关生育的一系列制度涵盖计划生育保障、劳动保护、生育保险、生殖健康等。这些制度之间往往有所交叉有所重叠，需要进行剥离整合。系统化的生育保障体系必须高度重视女性的健康权、生育权和就业权三者的统一。

一要继续做好生育保险。在延续原有政策有效性的基础上，探索新的生育配套服务，加强完善对生育手术并发症治疗、失独保险、0 至 3 岁婴幼儿公共托育等一系列政策安排。

二要构建生殖健康服务体系，推进生殖健康公共服务均等化，特别关注女性流动人口生殖健康现状。

三要进一步规范劳动保护，重视健康保护、就业保护与非歧视原则，积极推动相关法律法规的出台。比如，早在 1970 年和 1975 年，英国就分别出台了《同工同酬法》和《反性别歧视法》，以保障就业领域的男女平等；瑞典在 1980 年通过了《反就业性别歧视法案》，对劳动力市场上歧视女性的行为进行制裁。

四要加强对生育保险政策的评估。例如，政策在健康和就业保障方面的成效到底如何？产假多长时间最为合适？生育津贴补贴率多少较为合理？生育保险基金缴纳率如何确定？产假期间工作保护如何落实？这些都要求进行社会调查、访谈和深入研究，并认真借鉴其他国家的成功经验。

同时，生育制度涉及面广，与诸多社会民生政策有交叉重合之处，会产生大量数据。从科学制定政策的角度来说，在大数据时代，有必要运用先进的技术手段，加强对生育数据的动态监测，科学收集女性生育前后就业率、就业形式、工资、经济收入、返回劳动力市场时点及比例、工作保护等数据，进而评估生育保险政策出台前后女性劳动力市场参与所发生的变化。

此外，还有必要结合我国国情，加强对家政服务员、临时工、小时工等非正规就业者享受生育保险津贴机制的研究。对于没能享受到生育津贴的其他未就业成员，建议设立生育补助金，起到兜底子、广覆盖的效果。

总之，系统化的生育保障体系不可能一蹴而就。它是基于妇女全面发展的视角，保障生育、健康、就业等各项权益的一个综合体。从这个角度来看，《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》出台，只是一个好的开端。建设“健康中国”，还需根据人口、劳动力市场和经济社会的变化，及时调整完善生育政策，作好相关配套制度改革。  
(作者为上海社会科学院研究员)

推动三省一市实现优势互补

■ 曾刚

长三角地区是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是“一带一路”和长江经济带重要交汇点。从现实条件来看，长三角地区依然存在产业转型升级压力、协同度柔性不够等问题。为更有力地推进长三角区域一体化发展，需进一步完善顶层设计、加强城际管控合作、发挥市场在区域一体化中的重要作用。

市场主导 法治保障

放眼全球，越来越多的地区正在发生从“以邻为壑”向“以邻为伴”的战略思路转变。

第一，树立和落实“政府引导、市场主导”原则。对标纽约、伦敦、东京、巴黎等，制定“政府引导、市场主导”的实施办法，优化长三角区域一体化发展环境。建议积极发挥市场机制和企业的作用，不断完善区域公共产品交易制度，促进市场融通、要素流动、资源共享，推动长三角内部的优势互补、错位发展。

第二，探索发挥非营利性组织的作用。经验表明，国有非营利组织具有政府管理部门和一般服务企业所不具有的独特优势，能较好地兼顾社会效益与运营效率。建议进一步强化政府与行业协会、产业联盟、科研机构、人才中心、公益组织、基金会等非营利性社会组织的互动，不断完善区域社会治理网络。

同时，建议由沪苏浙皖三省一市共同出资，组建长三角科技创新人才交流中心，具体负责制定人才的评估标准，定期开展区域人才政策评估，负责人才交流平台的日常运营与维护；发挥专业组织作用，积极推进专业技术人才和高技能人才的资格互认。

横向补偿 纵向联控

长三角地区城市经济发展、科技创新、交流服务三者之间的两两相关系数均大于 0.85，相互促进成效显著，但它们与生态保护之间则呈现出微弱负相关。可见，生态文明建设任重道远。

一区多园 集群发力

2017 年，长三角地区各类开发区共有 456 个。其中，国家级开发区 140 个，省级开

发区 316 个。但研究显示，长三角地区的开发区与城市科技创新活动存在不同程度的脱节现象，城市与开发区联动潜力远未发掘。因此，建议进一步发挥开发区的作用，激活国家自主创新示范区在长三角产业集群中的引领、辐射与示范作用。

一是发挥国家自主创新示范区集群的引领作用。长三角地区现有上海张江、苏南、杭州、合芜蚌、宁波、温州等国家自主创新示范区，占全国自主创新示范区总数的 1/3 以上。建议以 G60 科创走廊建设为重点，强化国家自主创新示范区之间的联系和互动，建设长三角国家自主创新示范区集群，充分发挥集群示范与带动效应。

一方面，完善横向生态补偿机制，提高生态环境系统管控水平。要加强生态“源头联防”，学习借鉴西欧莱茵河、北美密西西比河流域经验，加大江、河、湖、林生态廊道和生态屏障建设力度，抓牢河长制、湖长制、林长制，建立长三角开发地区、受益地区与保护地区的横向生态补偿机制，从源头上建设绿色生态屏障。

要加强环境风险“过程联控”。加强规划、政策和工作互通，建立排放标准衔接、监测数据共享、协同监督管理、联合科技攻关的合作机制，健全危险废物、固体废物运输储存、处理一体化监管体系。要加强污染问题“后果联控”。完善环境保护信息强制性披露、严惩重罚等制度，建立区域生态环境违法“黑名单”制度，落实联合惩戒措施。

另一方面，推进产业生态化和生态产业化，实现绿色发展。绿色发展的核心是产业生态化和生态产业化。一要加大产业布局优化和结构调整力度，从高污染、高耗能、低价值向绿色化、低碳化、高价值转型，形成资源能源节约、环境友好型的产业结构；二要强化对企业绿色技术开发的政策支持，加快传统制造产业的绿色化改造升级，提升支柱产业绿色化生产水平，增强企业市场竞争力与发展后劲。

长三角一体化需释放三重红利

■ 余典范

在长三角更高质量一体化发展的进程中，上海需要更好地发挥排头兵、先行者作用，进一步释放三重红利，不断推动产业链布局优化与产业创新发展。

第一，积极推动产业园区建设，释放长三角一体化发展的“空间红利”。合理的空间布局是产业创新发展的重要支撑。上海可在总结推广产业地图经验的基础上，尽快推动长三角产业地图编制，形成产业链空间的动态导航图。这一地图需重点体现产业链不同环节的布局、企业的集聚、要素的集聚，以提高重点产业集群的辨识度。同时，通过对各方有利用且易转移企业发展留存一定比例的税收发展基金。

针对长三角其他地区对上海产业溢出的期待，上海还应积极推进优势产业部分环节的对外转移，并发挥高水平开放的优势，为长三角企业迈向国际化提供更好的服务与支撑，进而形成产业转移和企业流动的双向市场通道。

第二，积极引领协同创新，释放长三角一体化发展的“创新红利”。长三角一体化不仅是要素自由流动、产业协同一体化，还应该形成创新“集团军”。目前，长三角创新一体化已有实质性突破。例如，国家集成电路产业长三角集成电路设计与制造协同创新中心、智能传感器创新中心等已正式落户。

未来，三省一市可立足产业发展趋势，在新兴领域打造诸如长三角大数据、长三角

与 GDP 排名、就业等密切相关。税源问题处理不当，会严重阻碍企业对接、产业转移，从而成为区域经济发展的一大障碍。鉴于此，上海应主动争取国家相关部委的支持，在产业协作示范区探索进行产业跨省市迁移的财税分成和产业增加值统计机制试点。通过顶层设计、政府协商，建立对各方有利且易转移企业发展留存一定比例的税收发展基金。

针对长三角其他地区对上海产业溢出的期待，上海还应积极推进优势产业部分环节的对外转移，并发挥高水平开放的优势，为长三角企业迈向国际化提供更好的服务与支撑，进而形成产业转移和企业流动的双向市场通道。

第二，积极引领协同创新，释放长三角一体化发展的“创新红利”。长三角一体化不仅是要素自由流动、产业协同一体化，还应该形成创新“集团军”。目前，长三角创新一体化已有实质性突破。例如，国家集成电路产业长三角集成电路设计与制造协同创新中心、智能传感器创新中心等已正式落户。

未来，三省一市可立足产业发展趋势，在新兴领域打造诸如长三角大数据、长三角

干部选拔任用要辨别“两面人”

■ 郭庆松

日前，新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》颁布实施。以什么样的标准选人、选什么样的人，是政治生态的试金石。将政治标准作为干部选拔任用的首位要求，是全面贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线的需要，是建设忠诚、干净、担当的高素质专业化干部队伍的需要。

第一，政治标准首位要求，是领导班子建设的基本遵循。只有把政治标准放在首位，才能确保领导干部、领导班子政治上过硬，并为建设能力强、结构合理、团结坚强的领导集体奠定必要基础。无论是领导干部还是领导班子，政治上不过硬，能力再强都不能用，都不能依靠。干部在政治上出问题，对党的危害不亚于腐败问题，有时甚至比腐败问题更严重。

第二，政治标准首位要求，不仅体现在重大原则性问题的坚守上，而且体现在具体要求的落实上。新時代好干部的标准，增加了自觉坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”、落实“三严三实”要求、有斗

争精神和斗争本领以及廉洁从政、廉洁用权、廉洁修身、廉洁齐家等重要要求。这些要求就是要将政治标准首位要求落到实处。

习近平总书记强调，衡量干部是否有理想信念，关键看是否对党忠诚。领导干部要忠诚干净担当，忠诚始终是第一位的，始终要在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。毫无疑问，对党忠诚不是空洞的口号，也不是乏味的说教，而是要看坚定不移的行动。

第三，政治标准首位要求，要把政治上蜕变的“两面人”及时辨别出来。

考察是干部选拔任用的重要环节。确定考察对象是连接民主推荐、考察甚至讨论决定环节的重要纽带。为了落实政治标准首位的要求，“违反政治纪律和政治规矩的”不得列为考察对象。这不仅是一票否决的“负面清单”规定，而且是没有任何商量余地的“第一位”要求。

一段时间以来，党内之所以出现政治意识不强、政治立场不稳、政治能力不足、政治行为不端等突出问题，固然有多方面的原因，但干部选拔任用政治标准把关不严、考察对象政治要求没有真正落实是一个重要因素。在考察环节，如果能够把政治上蜕变的“两面人”及时辨别出来，就能够很好地防患于未然。

着力破解四大「赤字」

■ 何建华

在中法全球治理论坛闭幕式上，国家主席习近平发表了题为《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量》的重要讲话，高屋建瓴地提出全球治理应当着力破解“治理赤字”“信任赤字”“和平赤字”和“发展赤字”，直指全球治理的重大命题。

2017 年 5 月 14 日，习近平主席出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲，曾提出“和平赤字、发展赤字、治理赤字”这三大“赤字”。同年 7 月，习近平主席在出访德国并出席 G20 峰会前夕，还于德国《世界报》发表题为《为了一个更加美好的世界》署名文章，开宗明义地指出“和平赤字、发展赤字、治理赤字是摆在全人类面前的严峻挑战”。

这次在巴黎，习近平主席倡导破解四大“赤字”，将“信任”作为一个新的重点加入全球治理“赤字”问题之中，是中国领导人面对全球治理的深度观察与思考，指引着人类社会的发展方向。

这四大“赤字”不是简单的“3+1”，而是具有内在的必然逻辑。其中，和平是前提条件，发展是关键道理，治理是实现路径，信任是认同基础。当今世界大变局中的诸多困惑，源于国家与国家、政党与政党、种族与种族乃至政府与百姓之间缺乏一种普遍性信任。破解这一迷局，需要对话沟通协商、厚植互尊互信、求同存异化异，从而防止战略误判。用我们的话来讲就是：坚持公正合理，破解治理赤字；坚持互商互谅，破解信任赤字；坚持同舟共济，破解和平赤字；坚持互利共赢，破解发展赤字。

(作者为上海社会科学院研究员)

推进乡村振兴 要让“群众点单”

■ 陈光普

上海在率先加快推进乡村振兴战略方面，时间紧、任务重。调研发现，除了要进一步发挥政府的主导作用和农民的主体责任之外，还需要充分调动社会力量，如社会组织、民营企业的积极性。

推进社会力量参与乡村振兴，一方面可以降低政府部门面临的高成本压力，另一方面也可弥补农村公共品供给的不足，提高资源利用、要素配置和要素流通效率。目前，社会力量在推进乡村振兴方面发挥了积极作用，但也存在一些瓶颈和制约。

一是基层部门对社会力量认知、支持不够。一些基层部门对社会力量参与乡村振兴往往持怀疑态度，担心社会力量能否平衡好营利和公益之间的关系、社会力量参与乡村振兴的效果是否比政府主导更好。

二是社会力量在参与内容、参与模式等方面存在结构性失衡。在参与内容方面，社会力量对乡村基础设施的帮扶仍占主导，对乡村文化事业、医疗卫生事业和农村基础教育、农民技能技术培训帮扶则相对较少，存在重“硬件”轻“软件”问题。在参与模式方面，“结对共建”、“经常扶贫”和“项目捐赠”等短期性行为仍是主要模式，而“出谋划策做顾问”、“牵线搭桥”等具有可持续性和长期性、能够发挥乡村自身积极性和自主性的项目内容方面参与较少。

三是社会力量参与乡村振兴的能力尚显不足。在信息共享能力方面，社会力量与政府部门的信息共享有待加强。信息不畅通，既不利于政府部门及时掌握相关信息，也不利于帮扶效率的提高。在财务管理能力方面，社会力量往往在财务公开、透明管理方面做得不够，不利于社会力量获得公众支持与认可。在整合资源能力方面，社会力量往往简单做“加法”，而较少考虑乡村的文化教育、医疗卫生、自然条件等其他要素，不能将资源进行有机整合，从而导致帮扶项目实效大打折扣。

鉴于上述问题，建议有针对性地施策：

第一，搭建平台，实现项目精准配置。

市级层面要引导社会力量帮扶项目向专业化、精细化、差异化转型升级，实现帮扶项目由“政府配餐”向“群众点单”转变，因地制宜动态调整，提供更加人性化、专业化、多样化的帮扶项目。建议建立乡村振兴项目对接平台，由各村提供个性化帮扶需求菜单。

第二，加大对社会力量的政策激励。

建议加快制定出台社会力量参与乡村振兴的制度、办法，在项目村选择、分配财政资金时可向引进社会资本、引入社会力量工作成效明显的村倾斜。同时，允许社会力量特别是社会组织采取“半公益半收益”的方式，加大对农村实事项目的帮扶力度。此外，加大对社会力量帮扶项目的宣传，这对社会力量参与乡村振兴也是一种无形的激励。

第三，对社会力量加强考核评估。

建议制定出台社会力量参与乡村振兴考核评估办法，定期组织开展社会力量规范化建设评估和参与乡村振兴效果考核评估，评估结果与购买服务、继续享受财政资金支持等挂钩，及时清理不合格、不符合政策规定的项目及活动。

第四，提升社会力量的专业能力。

建议把购买社会力量服务纳入乡村振兴总体规划，通过孵化培育、项目对接服务等途径不断加强培育、提升社会力量专业能力，提升帮扶项目能级。同时，引导社会力量不断完善内部治理结构，加强信息共享、财务管理、整合资源等方面的能力建设，进一步提高参与乡村振兴的实际效果。  
(作者单位：中共上海金山区委党校)



学界观察