

□ 葛寿昌

建立社会保障体系 推进国有企业改革

江泽民同志在“十五”大报告中提出,要加快推进国有企业改革。国有企业改革,需要有一系列的配套改革,其中极其重要的,就是要有社会保障体系的改革,通过改革,建立较完善的社会保障体系。可以说,没有社会保障体系的建立,国有企业的改革就难以完成。

一、国有企业改革需要社会保障体系的配套

推进国有企业改革一项重要的配套工程就是建立社会保障体系。

第一,国有企业改革,要实施战略性改组,抓大,放小,组建跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团,并采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式。这就要求改革原有的只在国有企业和大集体企业建立的实施范围狭小的劳动保险制度,建立覆盖各种所有制的社会保障制度。同时,随着国有企业的深化改革,技术进步和经济结构调整,以及减员增效、增强竞争力的要求,必然使破产企业增加,职工下岗人数增多。这就要求搞好再就业工程,完善失业保障体系。

第二,国有企业通过改革,要建立现代企业制度。现代企业制度的一个基本特征是企业法人制度,即企业是产权关系清晰,具有企业法人财产权,独立享有民事权力,承担民事责任的法人经济实体。因此,企业要有自主经营权,自主经营权的一个重要方面是在用人自主权,企业有权自主地招人,有权自主地解退多余的和表现不好的人,形成人员能进能出的机制。这就要求社会对职工提供基本生活和基本医疗保障,而不能实行企业保障。

第三,现代企业是有限责任保障制度,企业不仅根据拥有的法人财产数量负有限责任,对本企业的职工也是负有限保障责任。就是说,某一职工在企业劳动一年或数年,企业就负为其向社会保障机构交纳一年或数年的社会保险费的有限责任,职工一旦发生风险或离开企业及年老退休,就由社会负基本保障的责任。

第四,在市场经济条件下,企业之间的竞争必须是平等的,这就要求为企业创造平等竞争的条件,就要克服企业办保险、保险费负担畸轻畸重、竞争不平等的状况。要使企业能展开平等竞争,就要建立按统一费率交费、社会保险费负担均等的社会保障制度。

第五,社会主义市场经济和现代企业制度要求劳动者成为能自由地支配自己的劳动力、能自由流动的自由人,实现由“计划人”向“市场人”、“单位人”向“社会人”的过渡,使劳动者成为劳动力市场的主体。劳动者成为“市场人”和“社会人”,成为劳动力市场的主体,既使劳动者摆脱了对企业的依赖和依附关系,也使企业摆脱了对职工包就业、包保障的包揽关系,有利于企

业转换机制,搞好企业的经营管理。而劳动者成为劳动力市场主体的一个基本条件就是社会提供保障。

二、原有的企业保障体系存在严重的弊病

我国原有的职工保障体系,是建立在产品经济和高度集中的计划体制的基础上的。在这种体制下,国家是经营管理和用人的主体,职工是国家的职工,企业需要用人,由国家计划安排,劳动力由国家统包统配,劳动者的就业和保障由国家包下来。企业无破产之忧,职工无失业之虑。因而形成了就业与保障融为一体、实施范围小、社会化程度低、资金一方筹集、保障制度多样、保险层次单一、管理体制分散的保障体系。这种保障体系存在着以下的弊病,严重阻碍了国有企业的改革。

1. 覆盖面不广的保障体系,不利于多种所有制和多种用工形式的发展。我国原有的社会保障体系主要是在全民所有制企业内实施,大集体企业参照执行,即一批小集体和新办集体企业,以及“三资”企业、私营企业和个体经济、广大的乡镇企业职工和居民基本上没有建立社会保障制度。即使在全民单位和集体单位,原固定工和劳动合同制职工享受社会保障,而临时工和农民工没有包括在社会保障的范围内。这种覆盖面较小的社会保障体系,使相当多的从业人员眼光盯住国有企业,不愿意到非国有或非公有的企业从事劳动。这不利于多种所有制的发展和巩固,也影响了劳动力的流动和劳动力市场的发展。

2. 社会化程度低的企业保障制度,阻碍了国有企业的改革。我国原有的社会保障制度,是将社会保障与就业及企业高度重合、融为一体,劳动者在一个企业(建立了保障制度的企业)就业,也就有了一切保障。这种企业化的保障制度,使企业对职工履行着终身保障的责任,使职工对企业有着割不断的依赖和依附关系,从而使企业难以辞退多余的和不合格的劳动力。因为职工被辞退了,失了业,同时也就失去了一切保障,使其生存发生困难,也会造成一系列的社会问题。正因为如此,所以在企业有20%—30%的富余人员情况下,政府只得作出了“企业消化为主、社会安置为辅”的决策。这就使国有企业改革处于进退两难的境地。进,则要落实企业用人自主权,就应允许企业将多余人员推向社会和劳动力市场,但遇到了社会保障制度不完善,难以承受的问题;退,则企业不得辞退多余人员,富余人员由企业养起来,这又限制了企业的用人自主权,使企业的改革难以深入。企业保障也使各企业之间的社会保障费用负担畸轻畸重,使企业不能在同一的起跑线上展开公平的竞争。企业保障也使企业破产法的实施遇到了阻碍。

3. 筹资渠道和保障层次单一,加重了企业和国家的保障负担。原有的保障制度,在保障层次上只有法定基本保险一个层次,劳动者在丧失劳动能力的情况下,其基本生活只依靠法定基本保险给予保障。这就加重了基本保险的负担。而法定基本保险的资金筹集又只有一个渠道,即由企业或国家筹资,个人不承担任何社会保障费用,这就加重了企业和国家的社会保险费负担,使企业难以轻装上阵进入市场。国有企业也难与非国有及非公有制企业展开平等的竞争。个人不负担社会保障费用,也使社会保障的权利与义务脱节,不利于培植职工自我保障的意识,使职工滋长了对国家和企业的依赖思想,造成了某些保障项目(如医疗保障)费用的严重浪费。

4. 原有养老保险费扣除未予补偿,加重了企业负担。当前,社会保险费率过高,企业不堪重负。如上海市的五大保险加上住房公积金,其总费率占到企业工资总额的50%以上,其他负担较轻的城市,社会保险费率一般也在35%以上,超过了国际上公认的社会保险费率的界限。如此高的费率不仅微利、亏损企业负担不起,效益好的企业也难以承受。如此高的费率,除了统

筹的范围较小、项目较多等原因外,已经退休的人员过去的养老保险费的扣除未予补偿也是一个重要的原因。

按照社会保险一般的运行规律,通过企业和个人交纳的社会保险费(如养老保险),要形成专门的社会保险基金(养老保险基金)。如实行完全积累制,则交纳的养老保险费全部形成养老保险基金;如实行部分积累制,则单位和个人交纳的一部分养老保险费形成养老保险基金。我国过去的劳动保险制度是将职工的社会保险费作为剩余劳动进行扣除,以税利形式上交给了国家财政。现在,这部分扣除(历史欠债)没有返还补偿,而让企业的在职职工在其必要劳动所创造的价值中扣除交纳。原有的政府扣除不还,由企业还,用以发放退休人员的养老金。这样,就使企业交纳的社会保险费率居高不下,难以解除企业身上背的包袱。这个包袱应由政府背的,因政府过去曾经获得养老保险费扣除上交的税利。政府至少应该背一部分,即偿还一部分。

三、建立新型的社会保障体系,推进国有企业改革

我们应该在总结我国 40 多年来举办社会保障经验的基础上,根据建立社会主义市场经济体制的要求,借鉴世界各国的经验教训,从我国的国情和实际情况出发,改革与完善我国的社会保障体系。社会保障体系改革的指导思想和基本原则是:保障与就业单位分离;基本保障普及化、社会化、一体化;基本保障水平适度;权利与义务结合,公平与效率结合,自保与互保结合。通过改革,建立实施范围普及、基本保障统一、资金渠道多元、保障结构多层、保障形式多样、个人储存与社会统筹相结合、决策统一化、管理社会化的社会保障体系。这一新型的社会保障体系具有以下的基本特征。

1. 实施范围普及化。即凡是劳动者,不论其在国有企业、大集体企业工作,还是在中外合资和私营企业劳动,或是从事个体经营;也不论是企业的正式职工,还是临时工、农民工,或在非正规部门就业的劳动者,以及农村劳动者,均应享受社会保障权利,纳入社会保障“安全网”。作为劳动者的社会保障,必须具有普遍性的特征,否则就不能说是建立了完善的社会保障体系。这是因为,在市场经济条件下,劳动者普遍存在着生、老、病、死、伤、残、失业等风险,我国又是以公有制为主体的社会主义国家,劳动者在生产资料的占有权利方面是平等的,故劳动者应平等地享受社会保障权利,而不应有所有制差别、身份差别和歧视。社会保障的实施范围普及化,也是社会主义市场经济运行和国有企业改革的要求,它可以为市场经济的正常运行、企业之间的平等竞争,创造良好的客观环境和稳定的社会秩序;可以保证破产企业职工和失业人员的基本生活,解除国有企业职工因产业结构调整、经济增长方式转变和劳动制度改革而下岗失业、丧失社会保障的后顾之忧,有利于推进国有企业的改革。

2. 基本保障社会化。国有企业的基本养老保险、工伤保险、医疗保险、生育保险,均应实行社会化,即由企业筹资管理、给付的企业保险改为以社会(政府)为主体组织和举办的社会保障。社会保险基金实行社会筹集,由单位和个人向社会保险机构交纳社会保险费,由社会保险机构管理和用好这笔基金,并对受保对象给付社会保险金,进行社会化管理。建立社会化的基本保障制度,使企业职工无后顾之忧地适应劳动制度改革和产业结构调整,在不同产业、不同所有制企业之间自由流动;也使企业不致因顾虑职工离开企业而丧失社会保障权益而不能辞退多余的职工和宣布企业破产;也不会因害怕背上对职工终身保障的包袱而从年龄、性别等方面限制对劳动力的吸收。社会化的基本社会保障,也使各企业之间在社会保险费的负担上趋于均衡,从而为企业之间的平等竞争创造了条件。

3. 保障制度一体化。即由国家立法规定的法定的基本社会保障制度,不分所有制,不分产业,不分用工形式,不分地区,所有劳动者在缴费基数口径、筹资比例、计发基数及给付标准和办法方面,都是统一的。一体化的法定的基本社会保障制度,是由国家立法规定的、只保证基本生活和医疗的保障制度。

一体化的法定的基本保障制度,符合社会化大生产和市场经济的发展及企业劳动制度改革、产业结构调整的要求,符合社会保障由国家统一组织、对劳动者提供统一保障的特点。实行一体化的基本保障制度,有利于企业劳动制度改革和产业结构调整引起的劳动力在不同所有制单位和不同地区之间的流动。因为,实行了一体化的社会保障制度,劳动者不管流向哪个部门,流向什么地区;也不管流向哪种所有制性质的企业,以至从事个体经营和非正规就业,原有的社会保障待遇水平不会降低,而且可以继续享受到与原有水平一致的社会保障待遇。这就解除了职工因劳动制度改革、产业结构调整 and 劳动力流动而招致原有的一部分既得的社会保障利益丧失的顾虑,使企业劳动制度改革和产业结构调整中的劳动力资源的市场配置和重新组合能够顺利地进行。

4. 资金渠道多元化。职工的基本养老保险、失业保险、医疗保险均应实行资金渠道多元化。资金渠道多元化,就是个人、企业 and 国家三方筹资。目前,只有基本养老保险实行了个人交费,而失业保险和医疗保险尚未实行,这是不行的。失业保险,亦应实行个人交费,个人可按工资额的 0.5% 交纳,以扩大失业保险基金,体现就业者对失业者的互助互济,促进劳动就业,实现社会稳定。医疗保险要尽快实行个人交费,先从工资额的 1% 起步,以后逐步提高,一方面充实医疗保险基金,另一方面增强受保者的参与和自我保障意识,有利于抑制医疗费的不合理增长和浪费现象。当然,实行个人交费,应在职工的工资中增加交纳失业保险和医疗保险费的含量,实现劳动力价值消耗的补偿。国家负担部分,除了允许企业交纳的社会保险费在税前列支外,还应从每年的财政收入中提取一定的比例,纳入养老保险基金,或当社会保险基金不敷使用时给予补贴和支持。

劳动者的社会保障资金实行多渠道筹集,是世界大多数国家所遵循的原则。目前,国际上的发展趋势是,加重个人在社会保障中的责任,提高个人交费的比例,有的国家如智利,全部由个人交纳,企业不交纳。这样做的目的,无非是树立职工自我保障的意识,减轻企业的负担,增强企业的竞争力,并做到合理、有效、节约地使用社会保障金。从理论上讲,劳动者的社会保障和工资一样,都是职工维持生存的必要劳动的一部分。我国原有的制度,个人虽然没有交费,但实际上在必要劳动创造的价值中事先作了扣除,采取了明扣暗交的方式。而明扣暗交的方式是有很多弊病的,亟须将原明扣暗交的部分返还给职工,纳入工资范畴,然后由个人交纳。国家的负担除了允许单位交纳的社会保险费税前列支 and 提供补贴外,还应采取发行养老保险国债,在国有资产的股权、股票中及批租要素的金额中划出一定比例,纳入养老保险基金,以部分偿还已经退休的人在职期间被扣除而作为税利上交国家财政的养老保险基金,以减轻企业的负担,降低企业的人工成本,增强国有企业在国内外市场的竞争力。

5. 保障结构多层次化。职工的养老保障和医疗保障要实行多层次保障,即法定基本养老、医疗保险(这部分只保障职工最基本的生活和医疗需求),企业补充或职工互助养老和医疗保险,个人储蓄养老和医疗保险。企业补充养老保险实行以收定支、完全积累式,未来的给付由保费和投资回报决定。这种保险可以采取企业单独补充,企业行政与工会共同补充,或将企业补充保险与个人储蓄保险结合起来,即企业行政补一点,个人出一点,工会出一点。(下转第 30 页)

带的运作,逐步走向世界跨国企业竞争的行列之中。

参考文献:

①《把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪》,王梦奎、林兆木主编,中国言实出版社 1997 年版。

②《马克思恩格斯全集》,人民出版社 1982 年版。

③《世界国有企业》,王金存主编,企业管理出版社 1995 年版。

④《中国经济监督研究》,杨公朴等著,上海财经大学出版社 1997 年版。

⑤《上海发展研究》,谢玲丽、黄跃民等编著,上海远东出版社 1995 年版。

⑥《转轨经济中的公司治理结构》,青木昌彦、钱颖一主编,中国经济出版社 1995 年版。

⑦《中国企业组织制度的改革》,王国刚著,经济管理出版社 1997 年版。

⑧《中国公有制企业管理发展史》,徐之河、徐建中著,上海社会科学院出版社 1992 年版。

⑨《中国经济改革的主线》,潘岳主编,经济科学出版社 1997 年版。

⑩《转轨中的所有制结构运行分析》,侯孝国、汤究达著,经济科学出版社 1997 年版。

⑪《建立社会主义市场经济体制——企业、市场与政府》,魏杰主编,企业管理出版社 1995 年版。

(作者单位:上海市浦东新区城市建设投资发展总公司;邮编:200127)

(上接第 17 页)职工的医疗保险亦应实行社会统筹医疗保险、企业补充医疗保险、职工互助医疗保险、个人储蓄医疗保险多种层次。企业补充保险、职工互助保险、个人储蓄保险,可以由社会保险机构也可以由商业保险公司、工会组织及基金会组织经办、管理与营运。建立多层次保险,可以动员各方面的力量参与职工的社会保障事业,克服只有企业一方筹资担负职工保障的责任。企业补充保险还可以作为吸收人才和稳定人才的一种重要手段,为了稳定一部分骨干人才,企业可以规定职工在未经批准而辞职流动的情况下,企业补充保险基金不能带走。

6. 服务管理社区化。对于失业保险的受保对象,进行社区管理和服。退休人员的服和管理,亦应建立以社会化管理为主,社区为主要依托,单位管理为辅的体系。社会化管理为主,首先实行退休金社会化发放(社区的组织和银行),同时建立市和区统一的离退休人员管理机构(退管会、老龄委统进来),街道社区建立管理和服组织,负责离退休人员的老有所乐、老有所医、生活上关心照顾服,单位给予适当的物质支持和关心。对于关停、破产企业的离退休人员完全由社会保障机构和社区组织实行社会化服和管理。社会保障管理的社会化,服的社区化,就可以将企业从众多的繁杂的社会保险管理和服的事务中解脱出来,真正解决企业办社会的问题,使国有企业能轻装上阵,参与市场平等竞争。

(作者系上海财经大学经济学系教授,单位邮编为 200433)