

中国社会保险制度

基于企业的视角

杨 波◎著

中国社会科学出版社

中国社会保险制度

基于企业的视角

杨 波◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保险制度：基于企业的视角/杨波著. —北京：
中国社会科学出版社，2010.6
ISBN 978-7-5004-8596-4

I. ①中… II. ①杨… III. ①社会保险—福利制度—
研究—中国 IV. ①F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 043443 号

责任编辑 胡 兰
责任校对 李 莉
封面设计 部落艺族
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 6 月第 1 版 印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 7.25 插 页 2

字 数 180 千字

定 价 20.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

引言.....	(1)
第一节 研究背景和选题意图.....	(1)
第二节 目前的研究现状	(12)
第三节 逻辑框架和研究方法	(17)
 第一章 企业社会保险信息披露制度	(20)
第一节 企业与政府社会保险信息披露模式的比较	(20)
第二节 上市公司社会保险信息披露的实证研究	(27)
小结	(51)
 第二章 企业的社会保险费负担	(53)
第一节 企业社会保险费法定费率的局限性	(53)
第二节 企业社会保险费负担率及实证研究	(58)
第三节 企业社会保险费负担率的拓展和补充	(70)
小结	(74)

第三章 企业拖欠社会保险费问题研究	(75)
第一节 企业拖欠社会保险费的界定及测度指标	(75)
第二节 企业社会保险费拖欠率的实证分析	(80)
第三节 企业拖欠社会保险费的影响因素	(89)
第四节 企业拖欠社会保险费的历史比较	(106)
小结	(110)
第四章 社保基金对上市公司的投资与治理	(111)
第一节 社保基金持股上市公司的实证研究	(111)
第二节 社保基金参与上市公司的治理	(128)
小结	(139)
第五章 基于公司内部治理的社会保险监督机制	(140)
第一节 职工参与公司内部治理与社会保险监督	(141)
第二节 监事会的监督作用——来自德国的经验	(148)
第三节 工会和职工代表大会的监督	(152)
第四节 公司治理与社会保险费拖欠程度的 实证研究	(157)
小结	(162)
第六章 企业社会保险费征缴制度的经济学分析	(163)
第一节 社会保险费征缴机构的分工:基于新兴 古典经济学的分析	(163)
第二节 社会保险征缴制度的交易费用:基于新制度 经济学的分析	(173)
小结	(180)

第七章 农民工社会保险:企业利益相关者理论的视角 ...	(181)
第一节 农民工:企业利益相关者的属性分析	(182)
第二节 企业利益与农民工社会保险	(185)
第三节 农民工社会保险模式与企业负担水平	(191)
小结	(194)
第八章 企业破产法与职工社会保险权益的保障	(196)
第一节 劳动债权与担保债权	(196)
第二节 破产企业职工社会保险权益的细分	(204)
小结	(207)
结论与展望	(208)
参考文献	(212)
后记	(226)

引 言

第一节 研究背景和选题意图

企业作为社会财富的基本生产单元和社会生产关系的具体承载实体，将各种生产要素聚合在一起，投入到生产经营过程中形成现实的生产力，并在特定的法人治理结构中协调企业各利益相关者之间的关系。在企业与政府及劳动者的各种关系的集合之中，社会保险关系是一项极为重要的内容。对于企业而言，社会保险在某种程度上可以视为政府介入和干预企业两个主要生产要素——资本与劳动——之间关系的一项强制性的制度安排，是企业追求价值最大化的过程中所担负的社会责任的一种表现形式。

现代社会保险制度与企业有着深厚的历史渊源。18 世纪中叶发端于英国的产业革命极大地解放了社会生产力，在欧美等一些主要国家，资本主义生产关系逐步取代了封建社会的生产关系，这一切都推动了现代意义上的企业制度的产生和发展。大量的丧失了土地等生产资料的无产阶级成为企业劳动力的主要来

源,这些完全依赖工薪收入为生的企业雇佣劳工在遭遇年老、疾病、工伤和失业等一系列风险时往往会陷入困境,从而逐步衍生出各种严重的社会问题。劳资关系紧张,工人运动风起云涌等成为这一时期欧美某些资本主义国家的普遍现象。正是在这种大背景之下,1883年在德国首先诞生了现代社会保险制度。

目前在任何一个国家的社会保险制度中,企业都占据着举足轻重的地位。一方面,参加社会保险的劳动者中,在企业中工作的人数占了很大的比重,另一方面,尽管政府、企业和参保者都是社会保险制度的供款人,但政府的税收主要来自企业,大多数参保者的工资也主要来自于企业,因此企业事实上是社会保险制度的直接和间接的供款者。以中国的基本养老保险为例,该制度在1997年建立之初就明确定位于企业职工,在其后国务院和其他相关机构颁布的各种法规中,对于其完整的称谓一直都是“企业职工基本养老保险”^①。企业在基本养老保险体系中的地位,可以从参保人数所占比重以及基金收支所占比重两个方面来观察。如图1和图2所示。

从图1可以看出,无论是参保职工还是离退休人数,企业所占比重一直都在88%以上(1999年以前一直都是100%),占据着绝对多数的地位。从图2来看,无论是基本养老保险基金收入中来自企业及职工缴费的比重,还是支出中用于企业离退休人员的比重一直都在86%以上。

从单个企业的生命周期来考察,企业从成立、发展、衰败直至破产的全过程,无一不对社会保险制度产生影响。企业的成立

^① 从1999年开始,随着部分机关、事业单位的陆续加入,这种称谓已经名不符实。

是资本形成并开始转化为现实生产力的表现，由此而产生的对劳动力的需求会影响到企业所在地的社会保险体系。企业在发展过程中的扩张、兼并、分立、迁移、重组等一系列行为都会通过劳动力需求的变化影响到相关地区的社会保险体系。企业的衰败乃至破产清算则会相应减少对劳动力的需求，在减少所在地社保基金收入的同时还会增加失业保险金等支出。

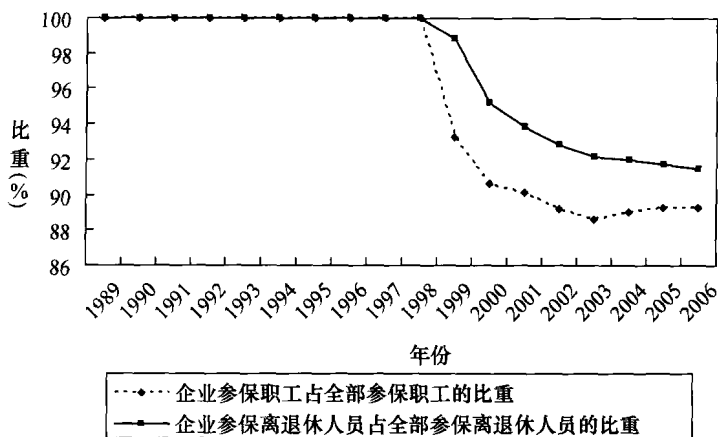


图1 1989—2006年中国企业(含其他)^①
参加基本养老保险职工及离退休人数所占比重^②

① 根据国家统计局的解释，企业(含其他)基本养老保险参保人数是指报告期末按照国家法律法规和有关政策规定参加了基本养老保险的城镇企业单位职工人数；还包括个体工商户及其帮工、自由职业者、失业后未终止社会保险关系等，以个人身份参加社会保险的人员。企业(含其他)基本养老保险参保离退休人数是指报告期末按照国家法律法规和有关政策规定参加了基本养老保险的城镇企业单位离退休人员人数；还包括个体工商户及其帮工、自由职业者、失业后未终止社会保险关系等，以个人身份参加社会保险的人员。

② 图中数据由笔者根据《中国劳动和社会保障年鉴(2007)》整理统计而得。

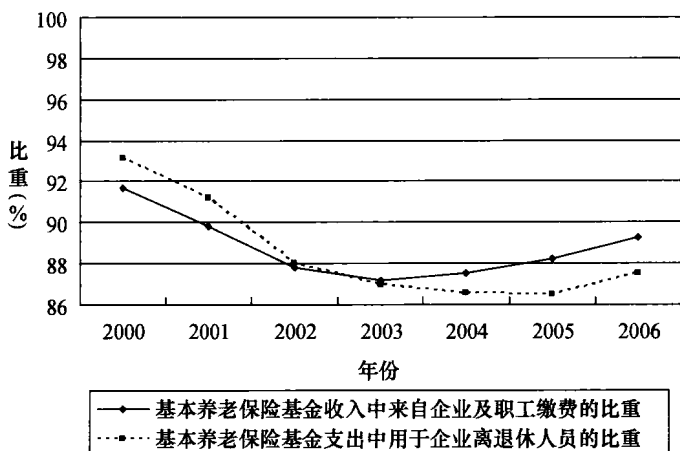


图2 2000—2006年中国基本养老保险基金
收支额中来自(用于)企业所占比重^①

鉴于企业在社会保险制度中的重要地位,一旦国家出现经济萧条进而引发大量企业的经济效益滑坡或破产倒闭的时候,不仅企业自身的供款能力将会被严重削弱,而且会使政府税收和职工收入减少,进而削弱这两者的供款能力,如此一来,社会保险制度的供款来源就会减少,社会保险体系将会面临极为严峻的考验。比如2008年在美国爆发并蔓延的金融危机,就对中国的外贸、制造业、房地产业等诸多行业的企业产生了严重的冲击,企业倒闭、减薪、裁员等现象日益普遍,这些企业所在地的社会保险体系承受了空前巨大的减收增支的压力。数量众多、规模各异的企业群体为一个国家的社会保险制度构筑了微观经济基础,企

^① 图中数据由笔者根据《中国劳动和社会保障年鉴(2007)》整理统计而得。

业的财务状况、经营效率乃至薪酬政策都会直接或间接影响到社会保险制度的稳定运作。我们在研究社会保险制度时，不能也不应该忽视企业这一极为重要的因素。

回顾世界社会保险制度产生和发展的历史，在政府没有担负起为劳动者提供社会保险的责任之前，由企业为其雇员提供退休生活保障或工伤保障的现象在欧洲一些国家已经出现了。比如德国在 1883 年建立现代社会保险制度之前，为了解决劳工的生活困境，早在 19 世纪中叶已有雇主支付退休金等措施的出现，甚至有所谓“以厂为家、以企业主为父”的说法。^①再比如在工伤社会保险产生之前，欧洲不少国家实行的是雇主责任保险（中国香港至今仍实行雇主责任保险^②）。仔细梳理新中国成立 60 年以来社会保险制度发展的历程，可以发现企业在中国社会保险制度的发展过程中扮演了极为重要的角色。以 1951 年政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》为标志，中国开始建立面向企业职工劳动保险制度。与现行社会保险各险种“一费一支，互不占用”不同，这种制度是“一费多支，统筹使用”，即不单独设置养老、医疗、工伤、生育等各明细缴费项目，而由企业的行政方面或资方按工资总额一定比例缴纳建立劳动保险金（职工个人不缴费），该项基金用于支付企业职工养老、疾病等多项开支，这种综合性的劳动保险制度从建立之初就被视为社会主义优越性的集中体现，是工人阶级当家作主的典型标志，为企业尤其是国营企业职工提供了相对比较全面的基本福利保障。

这种劳动保险制度的另一个特点是不由政府部门来管理，而

① 郭明政：“企业社会给付的任务与界限”，《社会保障研究》2007 年第 2 期。

② 赵曼、刘恒庆：《社会保障学》，中国财政经济出版社 2003 年版，第 173 页。

是以企业为单位,由企业的工会收缴和管理劳动保险金,企业缴费的30%交由中华全国总工会进行社会统筹。与现行的基本养老保险、医疗的“个人账户与社会统筹相结合”的模式相比,劳动保险制度实际上是一种“企业账户和社会统筹相结合”的模式,也有学者将其称为“企业保险与社会保险混合体制”^①。“文化大革命”开始之后这一制度陷入混乱。1969年2月财政部下发《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》,规定国营企业一律停止提取劳动保险金,企业职工的退休金在营业外列支,劳动保险制度的社会统筹的功能随之废止。由此开始,中国的劳动保险制度变成了不折不扣的“企业保险”制度。

经济基础决定上层建筑。中国的这种“企业保险”制度的产生与新中国成立之后企业性质发生的根本性变革有着紧密联系。中国共产党在夺取全国政权之后,从1953年开始对资本主义工商业进行社会主义改造,通过公私合营等手段在较短的时间内取得了对绝大部分私营企业的控制权,并将其逐步转变为国营或集体企业。中国的企业所有制发生了前所未有的重大变革,公有制成为占绝对统治地位的企业所有制形式。在此时期,中国借鉴苏联的经验,在全国建立起高度集中的计划经济体制。在这种体制下,企业不会破产,工人也不会失业,企业已经不再仅仅只是一个生产单位,同时也是为企业职工提供生、老、病、死、伤、残等一系列社会福利的单位,而一旦这种企业制度发生改变,建立在此基础之上的劳动保险制度也必然随之发生改变。

20世纪80年代初,在农村家庭承包经营责任制改革成功之

^① 李珍:《社会保障理论(第二版)》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第24页。

后，城市经济体制改革开始起步。首当其冲的便是当时生产社会化程度最高、但普遍效率低下的国有企业。要解放国有企业的生产力，就必须改革计划经济下“企业办社会”的问题，把国有企业承担的社会保险职能移交给政府，让企业甩掉包袱，轻装上阵参加市场竞争。中国社会保险制度改革由此拉开了序幕。以1986年国家实施劳动合同制、建立国营企业职工待业保险制度为改革起步的重要标志，这一时期的重点是将社会保险制度改革作为国有企业改革的配套机制。由于改革的这种被动性和外生性使社会保险制度明显体现出先天不足的症状，在很长一段时间内被定位于服务于国企改革这个大局，既缺乏明确的战略目标，也没有系统严密的规划。社会保险制度改革的这种“摸着石头过河”的尴尬状态同时也是中国整个20世纪80年代经济体制改革状态的一个缩影。可见，中国社会保险制度改革的最初原动力并非来自本身内部，而是来自对国有企业改革进行配套的要求，在改革的力度和时间排序上，也是按照国企改革对社会保险制度改革的压力大小来安排的。这种独特的动力机制和改革路径，与西方国家历次社会保险制度改革有着明显的不同，在世界上亦是独一无二的。

1992年，中共十四大提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年十四届三中全会在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中进一步明确了社会主义市场经济体制的基本框架，提出了“五大支柱”：一是适应市场经济要求的产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；二是统一开放、竞争有序的市场体系；三是以间接手段为主的完善的宏观调控体系；四是效率优先，兼顾公平，以按劳分配为主体多种分配方式并存的收入分配制度；五是适应国情

的多层次社会保障制度。在这“五大支柱”当中,企业制度和社会保障制度占据其中两项,足见这两者的重要性和密切联系。

由此时开始,国企改革的重点转向建立现代企业制度,其核心是构建良好的公司治理结构。20世纪90年代中后期,国企改革开始步入“深水区”。1995年中央提出“抓大放小”的改革方针,1997年中共“十五大”提出对国有经济布局和国有企业进行战略性调整。也就是从这年开始,经过多年试点和酝酿的社会保险制度改革开始全面加速。1997年7月国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,1998年12月国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,1999年1月22日国务院发布《失业保险条例》。这三项制度相继出台之后,原有的劳动保险制度开始逐渐解体。随着国企改革的深入,国有企业固有的各种深层次、结构性矛盾开始集中凸显出来,大量国企亏损乃至破产,城市下岗工人数量开始激增,局部社会矛盾出现激化。这种局面迫使国家不得不紧急出台了“三条保障线”和“两个确保”的政策,并被作为一项政治任务一度成为各级城市政府的工作重心。中国社会保障部门在这一过程中扮演了国企改革的“救火队员”的角色,其自身的改革和内部效率的改进等问题被不同程度地搁置到一边了。

进入21世纪之后,随着国有经济布局和国有企业战略性调整的逐步落实,国企改革问题已不再是中国经济体制改革的核心和焦点问题。这使得中国社会保险制度开始摆脱被动地为国企改革服务的“宿命”,真正开始独立地审视自身的改革和长期发展战略,从而逐步开始把握改革的主动权。与此同时,中国的最高决策层开始意识到解决社会公平正义和民生问题的重要性,开始强调科学发展观与构建和谐社会的理念,并开始着手纠正以前片面追求

GDP 和经济增长的倾向。社会保障问题开始引起中央政府前所未有的重视，开始陆续制定和实施包括成立全国社会保障基金、建立城镇居民基本医疗保险^①、新型农村合作医疗等一系列重大战略性的举措。

国有企业改革带动中国城镇社会保险制度实现了历史性转变。在中国广大农村地区，改革开放之后众多乡镇企业开始兴起并逐步向现代企业制度转型，这为农村集体经济注入了新的活力，而集体经济实力的增强则为发展当地农村社会保险奠定了坚实的经济基础。在山东和江苏某些乡镇企业发达的地区，农村社会保险无论是覆盖率还是待遇水平都明显高于乡镇企业不发达的地区。总的来讲，目前中国社会保险的统筹水平不高，城镇社会保险还没有完全做到省级统筹，而农村社会保险更只停留在县级统筹，在现行的公共财政架构之下，当前这种低层次的社会统筹实际上仍然只是“区域分筹”和“城乡分筹”。

政府作为企业重要的利益相关者，其许多重要宏观经济目标，如劳动人口的充分就业、公共财政收入的稳步增长等都要依靠企业来实现，而企业利润最大化目标的实现，也需要政府提供完善和高效的公共服务，如健全的市场法律和规制、覆盖城乡的社会保险体系等。中国日益深入、广泛的企业改革不仅带动了社会保险制度的发展和改革，而且从根本上推动了经济运行微观基础的改善和内在效率的提升，成为中国政府财政收入持续多年大幅增长的源泉。近几年来，中国的财政收入一年一个台阶，这为

^① 中国现行的城镇职工基本医疗保险制度主要面向城镇企事业单位的职工，而2007年开始启动的“城镇居民基本医疗保险”则主要面向未纳入城镇职工基本医疗保险覆盖范围的中小学生、少年儿童和其他非从业城镇居民。这可以视为中国社会保险制度从为国企改革服务转向为全体国民服务的表现之一。

建立覆盖城乡的社会保险体系，改变目前“城乡分治，一国两策”状况提供了难得的契机。

回顾中国社会保险制度发展和改革的历程，可以看出：在计划经济时代，整个社会的利益分化程度很低，政府、劳动者和企业的效用函数基本上是被拟合在一起的，因此事实上也不存在彼此之间进行博弈的问题。但改革开放之后，社会利益开始分化，社会保险制度的各当事人的效用函数也从原先的“三合一”的状态中分离出来。企业开始强调效率优先，重视成本和费用的核算，不希望承担过高的社会保险费负担；职工个人则结束了不用缴社会保险费的历史，尤其是在社会统筹机制中引入个人账户之后，个人在整个社会保险体系中所承担的责任和义务的分量越来越重，与此同时，参保个人对自己未来的社会保险待遇水平的期望值也在提高；而政府在接过企业移交过来的社会保险职能之后，在很长时间内没有足够的财政实力为社会保险历史欠账“买单”，致使欠账越积越多，个人账户的“空账”问题日益突出。总之，政府、劳动者和企业开始沿着各自的逻辑来构造各自的效用函数，三者之间不断地进行各种形式的博弈并逐渐成为一种常态。这种博弈的过程是一个相互反馈的动态过程，各当事方在相互博弈的过程中，使现有的制度框架发生某些变化，同时又反过来影响制度约束下的当事方的行为。

政府、劳动者和企业同为社会保险制度的主要当事方，但就笔者目前所掌握的研究文献来看，中国学术界更偏重从政府和劳动者的角度研究社会保险问题，而从企业的角度开展的研究则相对比较薄弱。总体而言，企业在社会保险研究中基本上处于一种从属的位置和相对边缘化的状况，没有得到足够的重视。究其原因，主要有三点：

首先，纵观世界社会保险的发展史，社会保险制度从建立之初到现在一直被视为一项政府主导的为劳动者提供特定保障的社会制度，遵循强制性、公平性、责任分担、权利义务相结合等原则。政府是这一制度的组织和管理者，劳动者是这一制度的主要受益者，因此从政府或劳动者的角度出发来研究是很自然的事情，这并不令人感到特别意外。

其次，企业在社会保险研究中被边缘化的另一个原因是现代社会的划分越来越细，在一定程度上制约了各学科之间的交汇融合和跨学科研究工作的开展。社会保险研究人员少有企业方面的学科背景，这使得研究人员在进行研究时自然而然地存在着“路径依赖”（Path Dependence），很难主动地把企业作为主要研究对象。

最后，企业在社会保险研究中被忽视的还有一个重要原因是获取企业的社会保险数据比较困难。一方面，这是因为社会保险费是企业职工薪酬的一部分，而职工薪酬是企业成本费用重要项目，企业的成本数据向来被视为是企业的商业机密不会轻易泄露，以免被竞争对手获知使企业在激烈的市场竞争中处于不利的位置；另一方面，对于负有向社会公众披露信息责任的上市公司而言，长期以来中国的法律也没有强制要求其披露社会保险信息。通过政府的社会保险经办机构去调查企业的相关数据也许是一条可行的途径，但是要受到一系列法律法规的严格制约，^① 而

① 比如中国的《社会保险费征缴暂行条例》第十八条规定：“劳动保障行政部门或者税务机关可以记录、录音、录像、照相和复制有关资料；但是，应当为缴费单位保密。”《社会保险稽核办法》第六条也规定“社会保险稽核人员应保守被稽核单位的商业秘密以及个人隐私”，《社会保险费征缴监督检查办法》第十一条规定：“劳动保障监察人员执行监察公务和社会保险经办机构工作人员进行调查、检查时应保守在监督检查工作中知悉的缴费单位的商业秘密。”