

1978——1991

中国改革 全书

劳动工资体制改革卷

价格体制改革卷

投资体制改革卷

大连出版社

中国改革全书

(1978—1991)

劳动工资体制改革卷
价格体制改革卷
投资体制改革卷

大连出版社

1992·大连

劳动工资体制改革卷

主 编 令狐安 孙 楨

《中国改革全书·劳动工资体制改革卷》编委会

主 编 令狐安 孙 楨

副主编 田小宝

编 委 (按姓氏笔划排列)

云 鹏 田小宝 令狐安 叶淑媛 孙 楨 乔巧生
毕结礼 陈 刚 张再平 练 岑 信长星 党晓捷
葛 蔓

编 撰 者 (按姓氏笔划排列)

丁 华 丁小菲 王亚平 田小宝 孙 楨 叶淑媛
乔巧生 朱 红 李葱葱 毕结礼 陈 刚 张再平
宋桂芳 邹 萍 练 岑 岳远莉 郑东亮 信长星
赵 瑛 党晓捷 唐庆国 凌吉敏 戚鲁宁 梁 坚
崔洪涛 黄景莲 葛 蔓 蔡丽君

本卷编辑 张力伟

责任校对 张 剑

继往开来深化改革*

(代序)

一、改革开放以来劳动工资社会保险制度改革的主要进展和基本估价

(一) 劳动制度改革

改革前的传统劳动制度起源于50年代中期,形成于60年代中后期,是国家宏观经济高度集中统一、生产资料所有制以及生产经营方式单一化的产物。其主要特点是:一、劳动者就业由政府包揽;二、劳动力配置靠行政调配,价值规律不起作用;三、企业无用工自主权,只能执行国家招工计划;四、工资、福利、保障全部由国家负担;五、劳动力无法流动,既不可能辞退职工,又不允许职工流动,人员能进不能出。

这套传统的劳动制度一直延用到八十年代改革开放以前,当时这套“四铁一大”的劳动分配制度,使得劳动者的就业竞争意识和劳动积极性越来越低。许多人认识到这套传统的劳动制度在空前沉重的城镇待业压力冲击下,已经到了非改革不可的地步了。

1980年,中央在调整产业结构,推动重工业、轻工业、商业、饮食业、服务业协调发展,调整所有制结构,实行多种经济形式并存的同时,及时提出了在国家统筹规划和指导下,劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针。这一方针的提出,突破了国家统包统配单渠道安置就业的原有格局,敲开了广开就业门路的大门,从而逐步形成了就业渠道多元化的新格局,随着国民经济的发展,空前沉重的待业压力在短短四、五年内迅速得到缓解。这是劳动制度改革迈出的第一步。

劳动制度第二步改革开始触动固定工制度。1980年开始,经过五年试点

* 此文为中华人民共和国劳动部副部长朱家甄于1992年1月16日在中国劳动学会成立10周年庆祝大会上的报告。它总结了劳动、工资体制改革的历史经验教训,全面阐述了当前和今后一个时期深化改革的总体构想。

以后,国务院于1986年7月发布了关于劳动制度改革的四个暂行规定(《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业职工招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》),对招工用工制度进行改革,实行了“面向社会、公开招收、全面考核、择优录用”的办法,核心内容就是推行劳动合同制。这一改革初步确立了劳动者与企业的双向选择关系,初步在劳动力要素的配置方式中形成一定程度的就业竞争,这对提高劳动力要素的配置效率起到了积极作用。但是,由于主客观条件的限制,这一改革没有而且也不可能进行得很彻底,其实施范围限于新招职工,重点在就业增量方面引进了竞争机制。到1991年底为止,全国全民所有制单位合同制工人有1449万人,仅占全国全民所有制单位职工总人数的14%,许多地方每年新增的固定工比合同制工人还多,这意味着固定工制度并未根本动摇,城市就业存量基本上不存在就业竞争。即使是就业增量部分的就业竞争也并不充分。

劳动制度第三步改革的对象仍然是固定工制度存量和增量部分。这一步改革目前仍处于试点阶段,具体做法是在一部分企业通过优化劳动组合,进而实行全员劳动合同制,就是要使企业与全体职工通过签订劳动合同的形式确定劳动关系,改变长期用行政手段确定劳动关系的传统作法。在企业内部打破干部与工人,固定工与合同制职工的身份界限,统称为“企业职工”,干部能上能下,人员既保持多数稳定,又有一定数量的合理流动,在社会上实行劳动力的有计划调配与市场调节相结合。它具有企业用工和劳动者择业比较灵活,劳动力能够流动的优点,又吸取了现行固定工制度职业稳定,保障职工基本生活的长处,将两者有机地结合起来,做到了扬长避短。它不是劳动合同制的简单延伸,而是在总结几年来改革实践基础上的完善和提高,是发展有计划商品经济搞活企业的需要。

(二)工资制度改革

建国以来,我国已经进行了三次工资改革:即,50年代初各大行政区为单位进行的第一次工资改革;1956年建立全国统一工资制度的第二次改革;现在进行的是第三次工资改革,目前仍然在持续之中。

1956年工资改革所建立的一套工资分配制度,是在个人消费品分配领域里,配合整个经济体制逐步走向中央高度集中统一管理而迈出的第一步。其主要特征是:(1)工资分配大权在中央,各项分配制度和标准均由国家统一规定,企业无分配自主权;(2)企业工资基金的提取和分配同本部门、本单位生产经营成果没有关系;(3)企业、事业单位的工资水平和工资制度、标准,在很大程度上跟着国家机关走,不能体现各自的特点;(4)工资对劳动力流动倾向的影响甚微,无法发挥调节和平衡劳动力供求关系的作用。

这套传统的工资制度没有充分体现按劳分配的原则,而且在以后长达二十多年的时间里,工资制度不但没有根据实际情况的变化作相应的改革和调整,反而在“左”的思想路线影响下,使按劳分配、物质鼓励作用一再受到否定和削弱,以至工资标准和水平长期处于冻结状态,使工资关系越来越不合理。到70年代末80年代初,这套工资制度形成的企业吃国家“大锅饭”,职工吃企业“大锅饭”的弊端暴露得越来越明显。极大地挫伤了企业和职工的积极性,成为经济发展的重要障碍。因此,党的十一届三中全会之后,便立即着手工资调整和改革。

改革初期在工资方面采取的利益激励措施有两方面:一是从1977年起连续几年安排调整工资;二是从1978年起恢复了奖励制度。这些措施虽然提高了工资水平,并在一定程度上起到了激励作用,但它仍然是在旧框框里作文章,先是在企业内部实行个人工资浮动,1981年试行企业奖金提取随同留利多少浮动,1984年第二步利改税后实行了奖金不封顶、超额征收奖金税的办法。

全面工资改革开始于1985年。这次改革的主要内容是在机关、事业单位实行以职务工资为主的结构工资制,在企业实行工资总额与经济效益挂钩的办法。从1987年开始,又着手进行地区、部门企业工资总额与经济效益总挂钩的试点,探索工资分级管理模式。结构工资制早已在机关、事业单位全面推开。工效挂钩自1987年以来推广较快。目前全国已有9.5万户国营企业(占国营企业总数35%)实行了各种形式的工效挂钩,这些企业拥有3400多万职工,占国营企业职工人数的50%。与此同时,随着承包经营责任制的推广,许多企业结合本企业的特点进行搞活内部分配的有益探索,如实行结构工资制、岗位工资制、浮动工资制等等,实行计件工资制的企业也有所增加,岗位津贴制度也有所改进,收入差距有所拉开。近两年,在一些地区、行业和企业,又开始试行岗位技能工资制,这是一种以按劳分配为原则,以加强工资宏观调控为前提,以劳动技能、劳动责任、劳动强度和劳动条件等基本要素评价为基础,以岗位、技能工资为主要内容、按职工实际劳动贡献(劳动质量和数量)来确定劳动报酬的企业基本工资制度,试点单位已收到了较好效果。以上这些进展,对于理顺工资关系,发挥工资的激励职能,强化工资基金的宏观控制,防止工资基金增长失控,都起到了一定的推动作用。如果说原有工资制度的弊端之一是统得过死的话,那么,上述改革使工资制度开始具有活力。

(三) 社会保险制度改革

改革前的社会保险制度在建国初期就已基本形成,标志是1951年2月发布的《中华人民共和国劳动保险条例》。1953年又对这一条例作了修订。这一

条例是社会保险方面的一部重要法规,内容包括退休、疾病、伤残、生育、死亡等保险项目。可以说,从50年代初期开始我国已建立起项目比较齐全的社会保险制度。它所缺少的是失业保险项目,这是因为在原有劳动制度下,劳动者根本不存在失业风险。这套社会保险制度在其后的几十年中部分内容有所变化,但基本特征没变。与世界其它国家“管理服务型”的社会保险制度不同,我国改革前的社会保险是一种特殊的“供给享受”类型。其具体标志是:(1)实施范围只限于国营企业和所谓为“二全民”的“大集体”企业;(2)个人不缴保险费,对劳动风险不承担责任,一进入全民企业,就有享受保险的权利;(3)层次单一,“文革”前还提取保险基金,1969年以后改为全部由企业负担,因此也没有明确的基金提取和使用制度。实行的完全是企业保险而不是社会保险。

针对原有社会保险制度所存在的一些突出不合理问题,从1984年开始,在社会保险制度改革方面进行了一些初步探索。主要是:

(1)在企业中试行职工退休费用社会统筹。到目前为止,全国基本实现了国营企业职工退休费用社会统筹,在市县(级)统筹的基础上,北京、天津、上海、福建、江西、吉林、山西、河北等地实行了省(市)级统筹。全国参加统筹的国营企业职工已达5700万人,离退休人员达1200万人。与此同时,城镇集体企业退休费用社会统筹也已在1200多个市县开展。实践证明,这项改革对把企业从繁重的社会负担中解放出来、缓解企业之间退休费用负担畸轻畸重的矛盾,保障离退休职工的基本生活,起到了积极的作用。

(2)1986年与劳动制度改革相配套,建立了国营企业劳动合同制工人的退休养老保险制度。企业按工资总额的15%左右缴纳保险基金,职工个人按不超过本人标准工资的3%缴纳,由省地劳动部门统一管理使用。目前参加这项社会保险的职工人数已达1400多万人。

(3)1986年建立了国营企业职工待业保险制度,对破产企业职工、濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工、解除劳动合同的职工和企业辞退的违纪职工实行待业保险。待业保险基金由企业按其全部职工标准工资总额的1%缴纳,由当地劳动部门统一管理使用。

(4)医疗保险制度改革已开始在丹东、四平、黄石、株洲四个城市试点。

(5)其它方面也取得了一定进展,如,改善了女职工生育待遇,一些地区进行了改革工伤保险的尝试等。

通过上述改革,逐步突破了“企业保险”格局,初步建立了单项社会保险基金,个人缴费开始实行。人们的社会保险意识有所增强。它使原有“供给享受”型的制度受到了冲击,这就为进一步深化改革,建立新的社会保险制度打下了比较好的基础。

通过对前期改革历程的简要回顾,我们可以看到,经过前期的改革,原有劳动、工资与社会保险制度已受到了巨大冲击。原有体制开始被冲破了。许多新因素被注入劳动经济领域。但是新体制仍处于形成过程中。原有体制已被突破,但仍然在起作用。新旧两种体制处在一种相持、并存的特殊状态。这是八十年代改革的产物,同时又是九十年代深化改革的背景和基础。总的来说,十多年来劳动、工资、社会保险制度改革的方向应该肯定,取得的成绩是明显的,但也还存在很多问题,改革有待于深化和完善。

二、深化劳动、工资、社会保险制度改革的总体构想

劳动、工资和社会保险制度改革是整个经济体制改革的组成部分,因而其改革目标必须同经济体制改革的总方向保持协调一致。改革是社会主义制度自我完善的过程,必须坚持社会主义方向。也就是说要逐步建立和完善适应社会主义有计划商品经济体制要求的新的劳动制度、工资制度和社会保险制度。近两年,劳动部在研究深化三大制度改革方面做了大量的调查研究和理论探讨工作,提出了深化改革劳动、工资、社会保险制度的总体思路构想。其基本观点,已写进了中共中央七中全会《关于制定国民经济和社会发展规划和八五计划纲要的建议》,并被七届四次人代会通过的十年规划和八五计划纲要所采纳。可以说劳动工资保险制度改革的总体思路各方面的认识比较统一,已经有了一个改革的总体方案。

(一) 劳动制度改革

建立社会主义有计划的商品经济体制,中心环节在于转变企业经营机制,而企业用工制度是企业经营机制的一个重要组成部分,它必须适应当前转变企业经营机制的要求。今后十年深化劳动制度改革的指导思想是,以建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制为基本方向,以增强企业特别是国营大中型企业活力为中心,建立既富有活力又具有自我约束力的劳动力管理体制,在切实保障企业和劳动者双方合法权益的基础上,充分调动企业和职工的积极性、创造性,进一步改革劳动用工制度,完善和逐步扩大劳动合同制,为劳动力资源的合理配置和劳动生产率的不断提高创造条件。

根据上述指导思想,必须从改变和调整劳动用工制度中国家、企业和劳动者之间的关系入手,逐步建立起一种“国家宏观调控,企业自主用工,多种形式并存,全员劳动合同”的新型劳动用工制度。

(1)国家宏观调控。主要是指在新型用工制度中,国家居于宏观管理的主导地位,综合运用行政的、法律的和经济的手段调控企业用工的方向,对企业

用工行为和企业劳动关系进行指导和监督,实现国家对企业用工从直接管理向间接管理的转变。这同时也意味着,企业用工自主权的运用必须符合国家法律和政策指导的方向,纳入国家宏观调控的轨道。

(2)企业自主用工。指要实现用工主体从国家向企业的转换。保证企业用工主体地位的实现。这种主体地位有两个方面的含义:一方面,企业可以在符合国家宏观计划、法律和政策的前提下,根据生产的需要,自主决定用工数量、用工形式、用工时间、用工条件,并直接进行用工管理。另一方面,它意味着职工与企业形成命运共同体,职工在企业中处于主人翁地位,企业对职工具有很强的凝聚力,职工对企业具有很强的向心力,一句话,职工将由国家职工转变为企业职工。

(3)多种用工形式并存。由于企业生产经营的多样性和复杂性,决定了企业用工形式必然要具有多样性和灵活性。由企业自主地根据生产工作岗位的不同特点来决定用工形式,并以合同方式进行统一管理,以实现劳动者与生产资料最佳配置,是企业自主用工的重要体现。

(4)全员劳动合同。指企业与全体职工劳动关系的建立,都要通过双方在平等自愿原则基础上签订劳动合同的方式实现,以合同的形式明确和保障双方的责、权、利,并用法律形式予以规范。运用劳动合同确立劳动关系符合国际惯例,是前一阶段用工制度改革的成功经验,也是使劳动关系纳入法制化轨道,保证新的用工机制正常运行的重要条件。企业对全体职工实行劳动合同化,是消除现有企业干部与工人、各种所有制职工和各种用工形式工人的身份界限,实现改革固定工制度的最佳途径。

当前深化劳动制度改革要做好两个方面的工作:

一是在面上要继续巩固和完善现行的劳动合同制。有针对性地从简化招聘手续,灵活合同期限,加强合同管理,保证合同制工人待遇,促进再就业等方面予以完善,利用新一轮合同签订的契机,调整《国营企业实行劳动合同制暂行规定》的部分条款,使之更符合客观要求。同时积极稳妥地进行以优化劳动组合(或称合理劳动组合)、全员劳动合同管理为重点的劳动用工制度改革的试点。要在普遍加强企业定员定额工作的基础上,把优化劳动组合(或称合理劳动组合)作为企业组织生产的一项经常性的重要基础工作。对职工,无论是管理人员、技术人员,还是工人,一律实行考试考核,竞争上岗,并根据不同工种的要求签订多种形式的岗位合同,职工只要按合同要求履行职责,就应保持其职业的相对稳定。对于未签订岗位合同的职工,可在企业内部进行调整转做其他工作,少数也可以进入社会合理流动,并享受相应的待业保险。在有条件的地区和企业试行全员劳动合同制。对国家统一分配到企业的人员,采取平稳

过渡的方式,逐步实行企业全员劳动合同制。结合经济结构的调整,逐步建立完善劳动力宏观调控体系、就业服务体系,并按照产业政策的要求积极进行劳动力结构的调整。

二是继续扩大全员劳动合同制试点范围,逐步在全国范围实现新招人员劳动合同制与企业内岗位合同管理并轨,实行统一的全员劳动合同制。

同时,与计划管理、工资分配、劳动就业和社会保险等方面的相关改革内外结合、互相配套,保证企业新的劳动制度开始正常运转。以上目标争取在本世纪末完成。

(二) 工资制度改革

企业工资改革的目标是,企业之间和企业内部都能正确地贯彻“按劳分配”原则,并且按照社会主义有计划商品经济发展的要求,逐步建立计划经济与市场调节相结合的企业自主分配与自我约束相结合的工资运行机制;形成一个“国家宏观调控、分级分类管理、企业自主分配”的新格局。

“国家宏观调控”主要是两条:第一是科学合理地确定个人收入增长与社会经济发展各个主要指标的恰当比例关系,保证工资总额不失控,保持国民经济发展的协调稳定。从目前情况看,工资同企业经济效益挂钩的方向是正确的,现在全国国营企业挂钩面已达50%以上。问题是工效挂钩的办法还需要完善。首先要搞清什么是企业的经济效益,哪些指标代表企业的经济效益,因此重点要改进挂钩指标体系,实行多指标复合挂钩,还要研究合理确定工资基数的科学方法。

“分级分类管理”是由中国国情决定的。中国幅员辽阔,发展不平衡,情况复杂,什么事都不能搞“一刀切”。例如企业、事业单位和党政机关,就不能实行同样的工资制度和同样的管理方法;在企业中,对国营、集体、乡镇、私营、三资企业,也要用不同的管理方法;即使是国营企业,也有不同行业、不同地区的差别,有规模大小、技术资金密集型和劳动密集型、垄断型和非垄断型、公益型和非公益型的差别。所以,要分门别类的研究,确定符合实际情况的管理方法。

“企业自主分配”的关键是合理确定和调整企业内部各类人员的工资收入关系,使复杂劳动与简单劳动、艰苦岗位与非艰苦岗位的职工的收入更合理,从物质利益上诱导职工努力学习,提高技能,乐于艰苦岗位工作勤奋劳动。“自主分配”不等于放任自流,企业仍要接受国家宏观调控政策的制约和指导。

目前,我国仍处于新旧体制的交替过程中,各方面经济关系还未理顺,企业竞争条件还不平等,特别是作为工资改革基础的企业体制改革远未完成,因此,企业工资改革要达到既定目标还要经过长期努力。

“八五”时期,根据改革的总目标,企业工资改革的主要任务和措施是:

(1)建立健全工资总量调控机制和工资的正常增长机制,使企业工资在国民经济持续、稳定、协调发展的基础上,有计划按比例地增长,为实现人民生活在本世纪内从温饱达到小康水平迈出重要一步。

当前我国工资总量调控的基本状况是:(1)职工工资的增长与生产发展是适应的,主要参数之间的比例关系是适当的,这是主流。但工资外收入膨胀过快,由1985年的208亿元增加到1990年的773亿元,占工资总额的26.2%,人均561元,而且名目繁多,渠道复杂,隐蔽性强。(2)改革开放十二年来,工资增长基本合理,但年度波动较大。(3)工效挂钩方向正确。但由于挂钩指标不能正确反映企业效益,方法尚需改进,而且计划总量的控制也存在许多问题。

工资宏观调控的基本准则是,实际工资总额的增长不超过按不变价格计算的国民收入(或国民生产总值)的增长,平均实际工资的增长不超过生产的增长。职工生活费用价格指数的上涨幅度,要作为下一年调整职工平均货币工资,特别是调整职工标准工资的重要参数。

工资宏观调控的主要做法和目标是,运用财政、税收政策和货币、金融政策间接调控企业工资总水平;并坚持事前调控和事后调控相结合,鼓励企业建立稳定可靠的工资储备金。

工资宏观调控机制的运行基础是,建立和健全各种法律、法规和工作制度,这方面的主要措施有:

——制定《中华人民共和国工资法》。

——根据企业性质建立和完善不同的工资收入管理办法和制度。

——实现国营企业工资调节税、国营企业奖金税、城镇集体企业奖金税、事业单位奖金税的“四税合一”,创造企业间平等竞争的条件。

——建立企业劳动报酬监督反馈制度和工资体系。

(2)改进、完善、全面推广工资总额同经济效益挂钩办法,实行企业的工资与其劳动成果挂钩,方向无疑是正确的,但是办法又确实需要改进。

第一,按照国民经济发展、产业结构调整对企业的要求和各自的生产经营特点,广泛地企业工效挂钩办法。力争到“八五”计划期末,凡是竞争性的国营企业和县(区)以上的城镇集体企业,基本上实施工效挂钩办法。

第二,由于现在很难找到一个指标反映企业的经济效益,因此要改变目前采用单一指标挂钩的办法,逐步改为多指标复合挂钩。

第三,加强同行业企业之间的横向比较,尽量排除非劳动因素对企业经济效益的影响。

第四,建立规范的、科学的工效挂钩审批程序、审批标准。

(3)根据按劳分配原则建立全面反映职工劳动质量和数量的工资制度,逐

步实行以岗位技能工资制为主要形式的内部分配制度。

进行工资制度改革的重要目标之一是要建立我国企业基本工资制度的良性运行机制。为此,我们设想通过三个阶段来实现。第一先实现企业内部的按劳分配,这时企业的工资总额必须严格服从国家宏观调控,而企业内部实行按劳分配最好的办法是实行岗位技能工资制;第二阶段是在企业内部实现按劳动分配的基础上,逐步解决企业间、行业间的按劳分配问题,这时的工资总额可实行弹性、动态控制;第三阶段是建立起企业既实现完全的按劳分配又形成了完善的自我约束机制,这样一种分配制度,当然这是一个相当长的过程。八五期间,我们设想争取先把第一步搞好,即普遍实行岗位技能工资。它的主要内容是:

第一,在国家规定的工资总额内,企业工资分为基本工资单元和辅助工资单元。基本工资单元又分为岗位工资和技能工资,由国家制定参考标准,企业自主选择,自主分配,辅助工资单元则由企业自行确定。

第二,企业的岗位工资和技能工资建立在对企业所有岗位进行岗位测评的基础上,岗位测评将根据劳动强度、劳动条件、劳动技能、劳动责任等劳动要素的测评和实际劳动贡献为依据。

第三,企业职工实行竞争上岗,竞争优胜的试岗上岗,竞争失败的下岗培训,再竞争新岗。同时要做到易岗易薪,使职工的岗位(职务)工资随着岗位(职务)的调整而变动。注意向苦脏累险岗位和高技术岗位合理倾斜。

第四,国家规定岗位技能工资制的最低标准工资和最高标准工资,并随着国民经济发展、劳动生产率提高及物价、劳动就业等因素的变动适时加以调整。各地区、各部门根据国家规定确定并调整本地区、本部门的岗位技能标准工资水平,调整不同劳动要素的系数关系及与之相对应的工资比重。企业可在国家政策指导下,根据实际情况适时调整工资结构及各类人员的工资关系。

第五,建立岗位技能工资制绝不搞一刀切。就全国而言,除以岗位技能工资制为主外,还可以从行业、企业的实际出发,建立适应各自特点的其他基本工资制度,如岗位工资制、等级工资制等;就行业、企业而言,除以岗位技能工资制为基本工资制度外,还可以采取灵活多样的内部分配形式,如计件工资、计时工资、定额工资、浮动工资等;或从企业实际出发由企业自主决定辅助工资单元。

最近国务院领导同志已原则同意劳动部《关于进行岗位技能工资制试点的请示》。今年上半年先在一些行业地区选择有代表性的、具备条件的少数企业进行试点,我们各级劳动部门要加强领导并及时总结经验,在此基础上下半年再适当扩大试点面。

改革企业的基本工资制度必须坚持增强活力、提高经济效益的原则；坚持企业自己挣出钱来搞改革的原则；坚持综合配套进行改革的原则；坚持企业自愿、自主的原则；坚持积极试点、总结经验、不断完善、逐步推广的原则。

(4)调整职工工资收入结构,限制和减少实物分配,结合价格、住房和医疗保险制度的改革,把一部分福利性补贴逐步纳入工资。通过收入结构调整,使职工全部收入做到规范化和显性化,最大限度地减少隐性收入,提高标准工资在全部工资中的比重,使其达到75%左右。但是由于隐性收入膨胀的根源是纪律、政策、体制问题,因此,解决这个问题必须方方面面共同努力,解决限制隐性收入的调控手段问题才能逐步解决。

(5)理顺和调整工资管理体制,实行劳动行政部门归口管理,其它部门协助的格局。明确划分中央、地方各级部门在工资管理上的权限和责任,实现分级分类管理。消除工资增长决策和实际运行中的混乱现象。

“八五”前期,要进一步对各种有关工资、奖金、津贴政策进行清理整顿,坚决扭转“政出多门”的状况,坚持劳动行政部门“一支笔”审批企业工资。

在实行分级管理时,要积极探索各种形式的地区工资总额与经济效益相联系的办法,如以地区和部门等单位的工资总额与经济效益总挂钩,工资总额增长计划指标与本地区经济增长指标相联系、工资总额总包干等,争取到“八五”期末在多数省、自治区、直辖市试行。中央产业部门大多数已经实行总挂钩,“八五”时期主要是改进、完善,采用适合各自情况的复合指标挂钩。尚未挂钩的部门,要根据其受国家计划控制程度,选择适当的指标,也实行总挂钩。

(三) 社会保险制度改革

社会保险制度改革的目标是逐步建立国家机关和事业单位工作人员、城镇企业职工和个体劳动者、农民等社会保险制度。在城镇建立起覆盖全社会劳动者的社会保险体系；在农村根据经济条件逐步实行社会保险,首先在经济比较富裕的地区初步建立以养老保险为主的社会保险制度的雏型。

城镇企业职工社会保险制度的改革,主要是逐步扩大覆盖面,使所有城镇企业职工都能享受社会保险待遇；建立由国家负责基本养老保险,企业和个人搞补充养老保险的多层次养老保险体制；随着工资制度改革的深入,不断加大个人补充养老保险的比重,实行个人领取与个人积累挂钩,建立各项社会保险基金；实行社会管理和单位管理相结合,以社会管理为主。

作为改革的目标模式,新的社会保险制度要充分体现社会化的特征。其基本要点是：

1、体系结构和参加范围。社会保险体系结构可按世界各国通行的模式设计,由养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险构成。参加社会保险的范围应

当是全体劳动者,使有可能发生劳动风险的劳动者都能进入相应的保险项目范围。

2、资金来源和基金模式。养老保险、医疗保险实行国家、用人单位、职工个人三方合理分担的原则。工伤保险、失业保险以企业负担为主,国家给予适当补贴,个人不缴费。各项保险都要实行以支定收、略有节余的低积累式的基金制,并根据需要制定不同的积累率。

3、基本制度

(1)养老保险。在国家统一立法的情况下,建立三项具体的制度。一是国家公务员、地方公务员、事业单位工作人员的养老保险制度。这一块保险经费的来源,主要靠国家和地方财政直接支付,个人也可以负担部分经费。二是国营企业、城镇集体所有制企业、私营企业、外商投资企业和有收入的事业单位职工的养老保险制度。这是我国最具有代表性的养老保险制度。城镇个体劳动者可以参照职工养老保险制度实行,基金由本人缴纳。去年六月,国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革决定》,明确了养老保险改革的目标。要逐步建立起基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。统一了这方面的认识,指明了方向。三是农民、乡镇企业职工的养老保险制度,视地区经济发展情况,逐步向国家确定的基本保险过渡。

(2)医疗保险。可以按照前面讲的养老保险所划分的三块,建立我国三种保险制度。先建立前两种保险制度。国家机关、事业单位的医疗保险基金,按照统一规定由本单位提取和掌管,同级政府有关部门监督使用,并在必要时给以适当调剂。国营、城镇集体、“三资”和私营企业及有收入的事业单位的医疗保险基金,按照统一规定由单位缴纳,由社会保险事业机构掌管。社会保险事业机构,在政府卫生部门的指导协助下,可以举办专门医院和卫生保健设施。城镇个体劳动者、农民、乡镇企业职工,可以先实行医疗统筹,解决大病医疗费用负担问题,以后逐步向国家确定的基本保险过渡。

(3)工伤保险。通过立法对所有企业强制参加,建立工伤保险基金,资金来源主要由企业负担,计入企业成本。企业缴费办法,通过测算求出平均支付水平,根据这一水平及低积累的部分确定费率。对于当年发生工伤事故少的企业,年终返还其缴纳的部分保险费,用于设备改造和安全卫生设施更新;对当年发生工伤事故多的企业,要求其追加一定的保险费。工伤致残的生活待遇将根据工伤等级的不同分别给予一次性支付或长期支付。

(4)失业保险。其对象应该是所有的工资劳动者暂时失去职业的人员。并逐步将现行的失业保险制度的实施范围扩大到城镇所有的企事业单位的各类失业者,不再仅限于四种失业人员。

实现上述目标,计划分步到位。第一步以改革养老保险和待业保险制度为重点,“八五”期间基本完成;第二步以改革工伤保险制度为重点,“八五”前期组织试点,后期逐步推广,“九五”期间全国普遍实现。同时,要积极推动医疗保险制度改革。

(四) 改善和加强劳动计划宏观管理,进一步推行劳动计划体制改革

劳动计划是整个国民经济和社会发展计划的重要组成部分。前一时期,劳动部和地方劳动部门对劳动计划体制改革进行了积极探索,在有些方面有了新突破:

第一,按照计划经济与市场调节相结合的原则,在部分省市试行按相关经济指标调控职工人数和工资总额的弹性计划。全国18个省市的90多个市县实行了职工人数增长按相关比例进行的动态调控。在少数有条件的地区,如广东、福建、海南等省和经济特区,实行指导性劳动计划,扩大市场调节范围,为落实企业用人和分配自主权创造了条件。

第二,围绕搞好国营大中型企业和落实企业自主权,提出了一些改革的相关政策措施。一些地区实行了在工资总额得到有效调控的前提下,企业按照“增人不增工资、减人不减工资”的办法,可以自行安排招工计划;在定员以内自然减员、合同制工人解除劳动合同以及清退计划外用工的空额,允许企业按照有关招工政策规定,根据生产需要自行补充。

第三,根据控制总量、调整结构、提高效率的要求,对企业工资增长实行计划管理和工效挂钩双控办法,工资基金管理有所加强。按照国家产业政策的要求,认真调整劳动力结构的分布,重点保证了能源、交通、原材料、邮电等基础产业对劳动力的需求。河南等地区对新扩建项目需要的劳动力,实行安置统配人员、调剂余缺和社会招工大体各占三分之一的“三三制”调控办法,收到较好效果。

“八五”期间劳动计划工作,要适当加快改革步伐,与劳动、工资、社会保险制度改革相衔接,促进企业用人和分配自主权的落实。

改革的方向是,建立计划经济与市场调节相结合的劳动计划体制和运行机制,逐步缩小指令性计划,扩大指导性计划和市场调节范围,对地区职工人数和工资总额实行按比例进行动态调控的弹性计划和指导性计划,以及分级调控、分类指导的管理办法。增强企业的自我约束能力,为逐步实现国家宏观调控、分级分类管理、企业自主用工、自主分配的目标而努力。主要任务是:

1、进一步改进和完善宏观调控手段。一是国家对地区、部门的企业职工人数和工资总额实行按计划管理、按比例调控相结合的管理办法。超额完成国家生产和经济效益计划的地区、部门,允许职工人数、工资总额相应上浮;没有完

成的,相应下浮。二是对国家批准进行劳动计划体制改革试点的地区,实行职工人数计划与生产增长的相关经济指标按一定比例调控的弹性计划。三是对实行工效总挂钩和劳动、工资、社会保险制度综合配套改革的地区、部门的职工人数和工资总额实行按相关比例进行动态调控的弹性计划。四是对一些开发、开放地区和经济特区,继续探索建立以指导性计划为主体的计划体制。

2、努力改进国营大中型企业的劳动工资计划管理办法。一是对实行工效挂钩的企业,逐步试行用工资总量合理调节职工人数。二是实行工效挂钩和劳动、工资、社会保险制度综合配套改革的企业,在保证劳动生产率不断提高和完成各项经济指标的条件下,按照“增人不增工资、减人不减工资”的原则,经劳动部门批准,可以自主招用职工。三是未实行工效挂钩或虽实行工效挂钩但未实行综合配套改革的企业,自然减员的空额仍需适当集中一部分指标用于重点建设,其余部分允许企业根据生产需要部分自行补充。四是企业从城镇户口的劳动力中招收非常年性岗位的职工,凡控制在一年以内,其工资纳入企业工资总额,并按规定交纳养老保险和待业保险费的,可按需要自行招收,并到劳动部门办理手续。

三、为推进改革需要做好的几件工作

改革是一个长期的过程,要实现既定的改革目标模式,建立起新的劳动制度、工资制度、社会保险制度,需要相当艰苦的努力,需要创造各方面的条件。在实现改革的目标模式时,必须要认真做好以下几项工作:

1、坚持各项改革的衔接配套。

劳动、工资和社会保险制度改革是一项复杂的社会经济工程,改革的难度和风险都相当大。在八十年代,我们主要是以单项突进地进行各项改革,虽然成就不可低估,但难度和阻力大,进入九十年代,我们已经有条件采用协调配套的方式从整体上推进劳动、工资和社会保险三项制度改革。目前,在改革必须配套这一点上,人们已经获得共识,并正在贯彻于改革实践。

如果把劳动、工资、社会保险制度改革作为一个相对独立的整体来加以分析,可以从三个层次来分析配套改革的内容。

第一层次:劳动、工资、社会保险制度改革与整个经济体制改革要配套。内容应包括:(1)要符合经济体制改革的总方向,尤其要符合企业改革的方向。(2)要与各项宏观经济结构(所有制结构、产业结构、投资结构、地区经济结构等)的变动相适应,及时调整就业政策、劳动力管理政策、工资分配政策和社会保险政策。同样,各项宏观经济结构的调整和改善,也要照顾劳动工资实际状