

轻 言 集

徐步正劳动保障文选
(一)



轻 言 集

(一)

徐步正 著

致读者

尊敬的您：

囿于经验，本书缺最后一次校对，故很有几处“捣乱分子”李代桃僵，此“终天之恨”，也将给您阅读时带来不爽，今预致歉意于此。见笑！

徐步正

二〇〇五年四月十六日

一蓑烟雨任平生

与文字打交道实非本人所愿，无非是当初领导说：“这事不太好干，小徐一定能完成。”于是“硬吃螺蛳”，此后就慢慢变成“老徐，抓紧点，明天上午要用的”，于是连夜加班。但并不想以此“飞黄腾达”，至于形成20多岁为团首长秘书，30余岁为县领导秘书，45岁后代行局办秘书事的“越活越抽抽”的奇观。各类计划、总结、申请、报告、领导讲话、政策起草、论文、通讯等，至今是一个不小的数字，但大多无存。近几年总想着将公开发表的一部分，和虽未公开发表，但自认为有一点价值的，有选择地集起来，以示不能忘却；又因是普通百姓，集此“轻言”，也只是自娱自乐，体现“癞痢头儿子自己的好”的心境而已。

小人物如我辈者，尽管位无未敢忘忧国，但能将文字变为铅字的实属不易。是否小人物写的全是沙子、是胡说？也不尽然。为改变国有企业不景气，各级政府身体力行的厂长承包制、集体承包制、抵押承包制……直至政企分开、整体贱卖，十几年来不下二十余种办法，但效果呢？最终以触动所有制才起死回生，起因难保不是小人物。而“不入流”的小岗村农民一纸协议，改变了全国几亿农民的命运。鄙人有时说的话到也能预见着当时、现在，甚至更长时间的。当自己的文章被各级报刊刊用，或文章题目登在杂志封面，或在内一页上以“本期导读”介绍，或将文章放在头版、放在专栏头条、冠以“本刊特稿”，或配上“编者按”甚至是被抄袭等，都是让人感到欣慰的。但终究是基层小人物，难免人微言轻，这也是将集子定

名为《轻言集》的缘故。

古有“万般皆下品，惟有读书高”一说，回想 20 世纪五、六十年代的农村，孩子要想“出山”是只有读书一条路的。也许是老天怜悯，少不更事的我，读完小学二年级“单骑”闯入四年级，名为跳级；初中毕业时保送进高中；但最终因没有饭吃于 1962 年初辍学，得了个高中肄业的学历。此后在农村边劳动边自学，到部队后继续自学不辍。天道酬勤，经考核被选拔（全海军只四名）去北京大学高研班进修结业，得益匪浅。但因“文革深入发展”，应有的学历“PASS”，未能进入本人档案，因此，只得“高中肄业”至今，终于没能“出山”。

因家庭困难由部队申请回地方后，依旧是生活困难，但却干了一些让房子、让工资甚至让“位子”，既非装“酷”，也非作“秀”的傻事，起作用的，就是父母的人格和“正儿八经做人”的教诲。苏轼的词写得好：“莫听穿林打叶声，何妨吟啸且徐行。竹杖芒鞋轻胜马，谁怕？一蓑烟雨任平生。”自觉乐在其中。而所写的东西倾注了心血、热情却是真的。“付出九牛二虎力，不作七拼八凑文”，我的文字是清白的。

言，除了自语、梦话，怕都是为他人的。但不论是口头或书面的“言”，由不同的人发出，其效果截然不同。余历来自惭形秽，很少“言”之，但不幸也言对了几回。

1993 年前后，根据当时政策，一些部门及有钱行业的社会保险从劳动部门统一管理中了出去，成为一种扩大了“企业保险”，而且只是单一的养老保险部分。此举，退步是明显的，为此我撰写了《对我国社会保险基本框架的思考》一文，指出必须“政出一门”，必须“全覆盖”，必须量入为出，养老金的替代指数不能太高等等，以期引起领导们的重视。文

中，我提出了一个“企业保险”的概念，此前是否有人提过，我不得而知，尽管不够确切，但此后陆续有此提法，并形成“正统”说法（存疑）。文章发表后，劳动部政策法规司为此文致信作者，给予较高的评价，并将该文推荐给《社会保险法》起草委员会。对大部门致信给小百姓，予我是诚惶诚恐的。此后一段时间，国家继续同意将一部分行业从统一社险中划出去。这一做法，笔者认为绝不是“此时一政策、彼时一政策”，或作“战略退却”之需，而是对部门、行业的人为牵就。直至1997年7月，国务院下文要求“建立统一的”企业养老保险制度，恢复到社险制度建立初期状态。等临安市贯彻该文件精神，将各项保险“归并”起来，已是2000年底的事情了。期间全国的损失是不言而喻的，更有很难解决的后遗症。

企业改制轰轰烈烈，“百分百”（百分之百的新词）的改！年龄大的、女工、普通操作工成了企业发展的“累赘”，有的提出了“买断工龄”，即给这些人一笔钱（如每年300元或500元，乘以实际工龄）后请你离厂。此举的弊端也是明显的，一是理论上不通，工龄是历史，是过程，如何“买断”？如换言为“买断工龄所有的待遇”也不准确，如退休待遇，只要退休者在世就得发放的，何以买断？二是从实践看行不通。拿一笔钱数量是有限的，家庭困难的坐吃山空很快会用完，此后怎么办？再如小企业、老企业，“买断”的人多了，你能支付得出，能继续发展生产吗？三是日后的社会问题。“买断工龄”后，他的社会保险关系随之中断，到了老年怎么办？这些最终形成的是社会问题，国家还是要承担责任的。对此“顾头不顾腚”的现象，又忍不住要说，于1997年7月形成《企业改制与劳动关系协调》一文，同年11月，《工人日报》在“工运周末”头版刊出该文，并加眉题。此后“买断”政策含

含糊地改为“身份置换”，人离厂，但不中断社保关系等等。然而“买断”阴魂不散，直至2002年《中国社会保障》11期上还刊出《买断工龄是错误的》一文，这离我提出不该“买断工龄”已整整五周年之久了。再至2004年10月23日中国劳动学会2004年年会上报告说：“劳动关系是买不断的，怎么能买断？现在看问题好象是解决了，如果他们的养老保险没有接续，没有实现再就业，到头来还得找政府。”

中国人搞运动一哄而起是有传统的。股份制起来了，又是轰轰烈烈，每个工人或职员5000元一股，而原国营、大集体负责人绝大部分摇身一变而为经理、老板，一甩手100万、几百万，买下企业，还有相应额的配股。据说这样一来职工都变成股东了，因此口号为“工者有其股”了，惟此才能提高生产经营单位的凝聚力和生产经营积极性，企业就搞好了。其实明眼人早就明白这只是一则美丽的童话。职工一股对于老板的几百股只是“葱花”而已，而老板以其较小投入却可以指挥所有高于其投入的大资产（如暂投入100万，有权调动全部上千万甚至更多资产）；更有不少企业个人入股的5000元，只是用于弥补企业原有的漏洞，杯水车薪，苦的是职工。但“不入股就辞退”之声，遍及长城内外、大江南北。余不忍又“言”了一下，题为《“两按”分配难点探讨》，“两按”是指按劳分配与“按资分配”，按当时的提法，是凡职工均入股，凡股东均属“有资”，分配似乎很简单了，故有相当一级的领导在大会上讲，“企业家（老板的尊称）能赚来钱，难道还不会分配？”事实是有不少老板将该分给劳动者的劳动价值，分到了自己的腰包里。此文在《杭州劳动研究》发表后，《劳动理论与实践》作了转载。事实上，这种5000元一股的风潮，大部分以退回本金收场。

轻言亦有“合”领导意见的。在全国上下建再就业中心、“三三制”筹资解决下岗问题时，我提出“建中心不能不建，不建违反中央规定；不能多建，多建临安拿不出钱来，今后包袱难背；以尽快分流“下岗人员”为妙”。不知是此说为领导采信，还是领导对此问题原就胸有成竹，反正全市只建40余家中心，进了几十人，至2000年底全部出中心。等北京市撤消“再就业中心”已是2002年底了（2003年1月1日报道）。而劳动和社会保障部，是将“基本完成国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险制度的并轨，基本解决计划经济体制遗留下的下岗问题”，作为2005年的两大改革任务的（见中国劳动保障报2004年12月21日）。

此类例子尚有不少，相关情况在文后的“注”中简述。作为基层的社会科学研究人员的成果，如果当时不能及时转化为社会效益，是很容易成为“昨日黄花”的，只有全面了解有关的历史进展的人，看起这类文字或许会咂摸出一丝无奈的苦涩来。这是因为，很多文章当时确为社会进步起了一点呐喊作用，但等进了“集子”，不少观点办法，已经“时过境迁”，读起来未必有当初的心境。诚如从石油中可以分离出煤油，现在大家认为是常识，无须大惊小怪，但当初一位叫德瑞克的美国人，发现了从石油中可以分离出代替鲸油的煤油，那是何等的惊天动地！

成集不易，旨在“聊以自慰”，并示近几年业余努力的一个大概。

作者 二〇〇五年一月六日于办公室

目 录

对我国社会保险基本框架的思考.....	1
附：中华人民共和国劳动部给作者的函	
对社保基金收付现状的几点思考.....	10
附：《若干年后，谁来养老人》部分	
对我市社险扩面工作的思考.....	19
关于社保扩面工作的几个问题.....	27
认真构架我市社会保险安全网.....	31
这种一次性补缴的做法值得商榷.....	37
对社保工作一些提法的思考.....	39
完善杭州社会保障制度体系研究.....	47
吹毛求疵话医保.....	61
——对当前基本医疗保险制度的思考	
祈盼春潮带雨来.....	67
——进城就业农民社保问题浅析	
失业和失业的软着陆.....	75
外来劳动力管理须改进.....	82
“九五”，就业依旧是重头戏.....	84

临安市失业职工情况调查	87
对建立“劳动和社会保障事务代理机构”的探讨	91
浅谈改善就业环境	97
对临安弱势群体现状、出路的调查及思考	105
理论先导 循序渐进 深化劳动制度改革	113
——临安县劳务市场培育和劳动保险体系完善研讨会纪要	
厂长该与谁签约?	116
浅谈企业改制与劳动关系协调	118
对终止劳动合同, 用人单位应支付	
“生活补助费”的商榷	124
企业改制后, 劳动关系中存在的问题及对策	131
附: 笔者给某大报编辑的信	
对劳动法律法规执行难的几点思考	138
部分非公有制企业劳动关系现状、成因及对策研究	144
应重视农村劳动力状况的研究	152
——对临安市农村剩余劳动力调查的一点认识	
邓小平理论与《劳动法》的实施	157
——学习邓小平理论的一点体会	
对《劳动法》促进企业发展的再认识	164
——纪念《中华人民共和国劳动法》颁布十周年	
努力学习劳动法 认真规范劳动行为	167
打工何以拿不到钱?	174

对全面提升劳动执法地位的思考·····	178
行得春风有夏雨·····	183
——来自临安市安全生产战线的报告	
高度重视乡村矿山的安全管理·····	190
工伤保险要与事故预防相结合·····	194
未雨绸缪 防患于前·····	199
——对临安市液化气市场的调查及思考	
当前非公有制企业工伤认定难点·····	203
非公有制小企业安全生产管理体制探析·····	206
建立安全生产导向机制的思考·····	211
以人为本 安全至上·····	215
——有感于党和政府对安全生产的人文关怀	
工伤行政复议案何以居高不下? ·····	220
工伤, 在法律与道德交接点上·····	224
——浅谈人性化处理劳动者工伤的必要性	
“两按” 分配难点探讨·····	231
杭州市劳动学会工资价位工作研讨会纪要·····	236
马克思劳动价值理论创新研究·····	240
“持证通行” 前程似锦·····	254
——对临安市推行劳动预备制度的调查及思考	
认清“初级阶段”的重要特征, 努力构筑职业	
技能培训网络·····	260

建立中等教育“+3”体制的设想·····	268
——兼谈对中小学教师的考核	
浅谈职工档案的集中管理·····	272
对职工档案的几点思考·····	277
多一点“换位思考”·····	282
进一步海阔天空·····	284
赢得三分示来日——“再就业工程”随想·····	286
下岗·再就业·蒙太奇·····	289
定位要准·····	290
神仙从来就不灵·····	292
经营者应补上这一课·····	293
改制引发的弊端亟待修正·····	295
谨防资产在评估中流失·····	299
改制应积极亦需稳妥·····	301
“按劳付酬”也要符合法律·····	303
“员工第一”——经营理念杂谈·····	306

后 记

附：作者简历

对我国社会保险基本框架的思考

(1993年3月)

社会保险制度是社会经济体制改革的一项重要配套工程。自1951年2月26日政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》起，至1984年，在长达30余年的时间里，无论是国务院、劳动部，还是内务部、总工会，对服务于劳动者的这项工作，一律称之为“劳动保险”，这一方面说明了党和各级政府对劳动者的关怀；另一方面，囿于当时的经济和社会各方条件的限制，“以保护工人职员健康”为出发点的保险工作，只局限于单一的企业行为。自1984年起，我国对以养老保险为核心的“企业型”保险制度实行了改革，并由点到面逐步发展。其名称也由原来的劳动保险改为社会劳动保险或社会保险。这一改变不仅仅是字面不同，关键是内容起了变化，则通常说的“质变”，由保险的“企业型”走向了社会化。这是一大进步。党的十四大提出了“建立社会主义市场经济体制”这一命题，作为配套工程的社会保险，也必须在“社会主义市场经济”这一前提下，来构筑其基本框架。框架就象工程的蓝图，对框架不明或不甚了了或者背离，必然限入盲目性。

那么，我国社会保险的基本框架是什么？这一基本框架用近年来使用频率较高的两个词来概括比较贴切和简要，即“全方位”、“一体化”。这就是说，我国的社会保险是以全方位，一体化为基本特征的社会保险。

所谓“全方位”，就是凡中华人民共和国的公民，都在社会保险的视线范围内。

所谓“一体化”，就是我国的社会保险是一以贯之的“单元结构”，是充分体现保险的社会性的。

基于上述认识，引出笔者对我国社会保险的基本框架，亦即“全方位”、“一体化”的社会保险的几点思考。

思考之一：社会保险的管理机构——立法确定，“政出一门”。

社会保险是关系到千家万户和国计民生的一件大事，是一项伟大而又复杂的系统工程。对这一工程，靠小打小闹、拆东补西、主观随意是无法实现的，必须有一个统一的、有权威、政令畅通的管理机构，来对这项工作负全责，以期上对国家负责，下为黎民解忧。

但从目前的实际情况看，这样一个权威性机构尚未形成，多头并进，互相牵制的现象不仅存在，而且还有发展的可能。如：有劳动、人事、民政部门的块块保险机构；有铁路、电力、邮电的条条保险机构。商业性保险也十分活跃。这种局面从局部和眼前看，也许有其积极、合理的一面，但从社会保险的总体看，从长远看，这种多头并存的格局是不可取的。因为其明显存在着三大方面的弊端：

其一，多头并存，降低了社会保险的社会化程度。以条条（系统或行业）保险为例，客观上，这些系统留利水平高，自有资金充足，具有足够的“保险”实力，这是优势。但这一优势的形成，有其特定的原因，如原有的计划经济因素、宏观调控因素、价格因素以及历史、传统倾向的影响等等。而这些因素并不是一成不变的。一旦逆转，系统没有足够的支付能力，“保险”水平势必下降。这实际上（就其本质而言）是1984年

前我国实行的企业型保险的一种扩大，充其量也只是个“大集体”性质。如果允许这种形式存在并发展，则留利水平高的企业，要求自行解决“保险”问题，也应是允许的（我县已有此种现象存在），这实际上是回到了原有的低水平的企业保险的老路，只能说是企业或行业保险，谈不上保险的社会化。这一现象，在目前特定的形势下，如属出于某种需要所作的一种“平衡”，一项权宜之计，未尝不可，但如果作为社会保险的整体框架来设计，是有悖于社会保险的本意的。

其二，多头并存，必然政出多门，无法统一，将形成一种极不平衡的状态。比如保险金额收取和发放的比例，由谁来统一，怎样统一？其结果必然是由政府出面，搞行政干预，把本应纳入法制轨道的社会保险，退回到“人治”状态之中。

其三，多头并存，破坏了社会保险“强制性”的特点。社会保险是从国家和社会得到必要的物质保障的制度，通过立法强制实行，在法律规定范围内的单位和个人，都必须参加。这一“强制性”或称“刚性”的特点，决定了这一制度的排它性。它不允许多头竞争，自由选择。

鉴于此，为保证社会保险制度的顺利实施，必须立法以确定其管理机构。也就是说，社会保险的“一体化”，首先要解决的是管理机构问题。对于这一重任，就我国的历史和现状看从政府职能部门担任职责看，劳动部门是责无旁贷的。至于将社会保险纳入社会保障体系中运转，则是一个时间问题。

思考之二：社会保险的工作范围——“士农工商”，一视同仁。

社会保险的工作范围，主要包括工作对象和工作内容。从总体看，如果把社会保险制度看作是一张覆盖全社会的网，那么纬线就是其工作对象——“士农工商”各阶层劳动者；其经

线则是工作内容——对劳动者从生到死的全过程实行保险。

一、工作对象

社会保险的根本宗旨是服务于劳动群众，那么其工作对象也只能是我国全体劳动群众。不论劳动者是“士农工商”，都是社会保险的工作对象。这是一件关系到十几亿人口的大事，要想一蹴而就，一步到位是不可能的，只能分几步走。

第一步，也是首要的，是把保险范围扩大到全部城镇户口的就业人员；同时将公务员、知识分子等特殊群体纳入社会保险范围。

由于历史的原因，我国劳动群众的身份，被人为地划成全民、集体、个体；工人、农民、干部、知识分子等等。随着社会主义市场经济体制的确立，一方面，这些身份观念正在逐步淡化，如不同所有制企业职工的自由流动，干部、知识分子去乡村企业工作等等；但另一方面，由于我国社会保险正处在初创阶段，就业的所有制结构和就业形式，仍在阻碍着这一观念的转变。据有关资料，1992年，全国共安置城镇待业人员459万人，其中国有和集体所有制单位，安置了319万人，占总数的69.5%。可见城镇待业人员的就业渠道，仍以国有、集体企业为主。再从个体和私营企业从业人员看，至1992年底，全国累计达2600多万人，而属于城镇户口的，只有800万，占总数的30%稍强。这一差距的存在，有几十年来传统的就业观念的影响，也有经济发达程度和其他原因的制约。但其中在全国很大范围内，对个体劳动者和私营企业职工，没有实行社会保险直接有关。随着社会主义市场经济体制的不断完善，新兴的第三产业作为今后新生劳动力就业和富余人员安置的重要渠道，是必然趋势。因此，社会保险工作的对象，第一步就应尽快扩大到城镇户口的就业人员。

在城镇就业人员中，还有一部份“特殊群体”，这就是即将出现的公务员队伍和原有的知识分子队伍等。他们是我国劳动群众的一份子，由于历史的原因，这些群体成员的方方面面，一直由财政直接负担。作为全方位的社会保险制度的确立，就必须将这一特殊群体纳入管理范围。

第二步，是把社会保险扩大到进城就业的农村剩余劳动力。

我国是一个农业大国。农业、农民、农村这“三农”是我国社会发展规划中，不可忽视的大问题。联产承包制的推行，大批农村劳动力从土地上解放出来，加入到经商、务工的行列，正在不同的领域发挥着他们的聪明才智。这是社会主义市场经济发育的必然现象，是一种新形势下正常的劳动力的排列组合。为稳定这支队伍，从而促进整个社会的稳定，同样必须尽快解决这些人的社会保险的问题。

第三步，把社会保险覆盖面扩大到包括全体农民在内的所有劳动群众，从而为“全方位”的社会保险划上完整的句号。

农民与城镇居民比，相对地后顾之忧少一些，因为他们有土地。但作为衡量是否是社会保险对象的尺度，是看其是否是中华人民共和国公民，是否是劳动者。因此，将全体农民纳入我国社会保险范围是顺理成章的。

二、工作内容

社会保险的工作内容千头万绪，简言之，就是解决“保障劳动者基本生活所需”的问题。其业务范围，贯串于劳动者从出生至其生命终结的全过程。以时间为阶段，可以分为“劳动力产生前”、“劳动力使用中”和“劳动力丧失后”三大块。而这三大块，在社会保险这一总纲下，又各自形成体系。在“劳动力产生前”，即有劳动者必经的出生、幼托、入学、培