

振兴
国有企业
研究丛书

李陆
长安祥
著



企业活力 与 社会保障

9

贵州人民出版社

企业活力与社会保障

作 者 陆跃祥 李长安
责任编辑 程 立
封面设计 徐学廉 陈筑培
出版发行 贵州人民出版社
社址邮编 贵阳市中华北路 289 号(550001)
电 话 (0851)6828335 6828477
印 刷 贵州新华激光照排印刷厂
开 本 850×1168mm 1/32
字 数 165 千字
印 张 6.625
版 次 1998 年 12 月第 1 版
印 次 1998 年 12 月第 1 次印刷
印 数 1—4200 册
书 号 ISBN7—221—04806—1/F·204
定 价 12.80 元

黔版图书 版权所有 盗版必究
黔版图书 印装有误可随时退换

《振兴国有企业研究丛书》

学术指导：

卫兴华 国务院学位委员会经济学科评议组第三届成员，中国哲学社会科学经济学科规划小组成员，中国人民大学经济系教授，博士生导师。

李占祥 国家经贸委企业研究中心专家委员会委员，中国企业管理协会理事，中国人民大学工商管理学院教授，博士生导师。

杨国昌 国家教委直属高校专业设置评议委员会委员，北京师范大学经济学院教授，博士生导师。

胡乃武 北京市经济学总会副会长，中国人民大学学术委员会副主任、经济研究所教授，博士生导师。

周惠兴 中国人民大学工商管理学院企业管理学教授。

总策划：

唐流德

主 编：

王斌俊 陆跃祥

前 言

1984年党的十二届三中全会作出的《中共中央关于经济体制改革的决定》中提出：“增强企业活力是经济体制改革的中心环节。”此后，国家在国有企业改革方面花费了大量的时间和精力，投入了大量的物力和财力，并进行了诸多企业改革方案的试点及推广。但10多年过去了，“增强企业活力”的目标却还远未达到，甚至在一定程度上企业缺乏活力的现象更加公开化、普遍化。

在分析导致我国国有企业缺乏活力的原因时，我们可以列举出诸如宏观调控失误、企业管理不善、职工素质不高等等多种因素。但不可否认的是，我国还不完善的社会保障制度是其中的一个重要原因。从发达市场经济国家的经验来看，健全的社会保障制度是化解企业的社会职能、保证企业“轻装上阵”，从而激发企业活力的主要制度因素之一，是成熟的市场经济体系中不可分割的重要组成部分。而我国正处在社会主义初级阶段，社会主义市场经济体制还处在初创阶段，处在转轨过程中的国有企业尤其是国有大中型企业背负着沉重的历史和社会的包袱，使得国有企业在走向市场竞争的过程中步履维艰，在不平等的市场竞争中处于下风。

根据1995年ETO系统（企业追踪观测系统）围绕亏损的原因、扭亏的办法、对破产的看法等问题对1208家各种所有制企业所作的调查中，认为企业历史负担太重导致亏损的有208家，其中国有企业就占168家；认为社会负担过重的有46家，其中国有企业占35家。这就说明，要使企业焕发出活力，首先要解决企业的负担太重的问题。而企业负担主要包括不平等的税收负担和社会负担（如企业承担的退休人员开支、企业办的各种福利、企业承担的

医疗费用等)。在前几年的税制改革中,基本上理顺和解决了税负不平等的问题。但企业的社会负担太重问题,至今仍未得到很好的解决。只有尽快建立、健全符合社会主义市场经济新体制要求的、新型的社会保障制度,才能把企业从“企业办社会”的重扼之下解脱出来,使国有企业最终和其他所有制企业在市场经济的激烈竞争中站在同一起跑线上,遵循优胜劣汰的自然法则,并达到从总体上增强国有企业活力、搞好整个国有经济的目的。这也正是本书的要旨。

本书第一章论述不完善社会保障制度下对搞活企业产生的不利影响;第二章论述社会保障制度的产生、发展及其存在的缺陷;第三章至第七章对造成企业缺乏活力的诸种社会负担进行分析,并提出减轻企业各种负担的相应的措施和方法;最后一章提出建立新型社会保障制度,以配合建立现代企业制度、激发企业活力的设想及展望。

陆跃祥 李长安

目 录

前 言	(1)
第一章 不完善社会保障制度下的企业行为	(1)
一 企业角色的错位	(1)
二 企业行为的扭曲	(8)
三 阻滞企业活力的原因之一——企业保障制	(16)
第二章 社会保障制度：市场经济的安全网	(24)
一 社会保障制度的产生与发展	(24)
二 建立社会保障制度的重要作用和意义	(30)
三 国企改革：社会保障制度先行	(36)
第三章 养老保险：卸掉企业的“包袱”	(44)
一 沉重的包袱：企业离退休职工的安置	(44)
二 他山之石：西方国家社会养老保险制度	(52)
三 建立适合我国国情的社会养老保险制度	(60)
第四章 失业保险：企业优胜劣汰的保证	(69)
一 优胜劣汰：增强企业活力的必然选择	(69)
二 失业：世界性的难题	(76)
三 尽快建立我国社会化的失业保险制度	(85)
第五章 医疗保险：解除职工的后顾之忧	(95)
一 职工的健康是企业活力的源泉	(95)
二 各国模式：医疗保障的国际比较	(102)
三 从劳保医疗走向职工医疗社会保险	(111)
第六章 工伤保险：为企业生产安全保驾护航	(125)
一 安全是企业活力的重要保证	(125)

二	借鉴与反思·····	(132)
三	我国工伤保险制度的改革·····	(139)
第七章	社会福利:走出企业办社会的怪圈 ·····	(149)
一	阻滞企业活力的企业职工福利制度·····	(149)
二	“麻雀虽小,五脏俱全” ·····	(156)
三	企业职工福利制度的多元化改革·····	(164)
第八章	走向完善的社会保障制度 ·····	(172)
一	从企业保障走向社会保障的迫切性·····	(172)
二	完善社会保障制度应遵循的原则·····	(178)
三	构筑新型社会保障体系,增强企业活力 ·····	(189)
	主要参考文献 ·····	(202)

第一章 不完善社会保障制度下的企业行为

一 企业角色的错位

企业的最一般的特征,是它作为产品及劳务的生产经营单位而存在,是从事生产和经营活动的最基本的经济组织。

但是,并不是所有生产产品和提供劳务的经济组织都是严格意义上的企业,因为,一个生产和经营产品与劳务的经济组织能否成为真正的企业的重要标志,是看这个生产经营组织是否是自主经营和自负盈亏的经济实体。因此,企业的全部含义,是指它是自主经营和自负盈亏的产品与劳务的生产经营单位,作为具有法人资格的经济实体而存在。

企业具有两重属性:既是生产力的组织形式,又体现一定的社会经济关系。前者是企业的共性,后者是反映一定社会经济性质的特性。从企业的共性来看,我国现阶段的任何企业,都是社会生产力的具体组织者,通过生产经营活动而为社会提供产品和劳务,以满足社会存在和发展的需要。从企业的特性来看,由于生产资料所有制形式不同,企业的社会经济性质也就不同,不同的企业体现着不同的社会经济关系。因此,社会生产力与社会生产关系在企业中得到了具体的结合,企业则是社会生产力与社会生产关系有机结合的现实载体。

我国是一个以公有制经济为主体的社会主义国家,以国有企

业为载体的国有经济是社会主义制度的重要基础,在整个国民经济中扮演着举足轻重的角色,主要表现在:第一,以国有企业为载体的国有经济掌握着国家的经济命脉。目前国有企业为整个国民经济生产着绝大部分的现代化设备、原材料和能源,提供着绝大部分的交通运输和邮电服务,从基础物质条件方面保证了社会主义再生产的顺利进行。第二,国有企业与先进的生产力相联系,拥有现代化的生产手段、生产技术和信息网络,是国内先进生产力的代表,并成为其他经济形式技术改造的“武装部”。第三,国有企业生产着大量的轻工业产品,提供大量的生活服务设施;国有商业企业系统掌握着相当大部分的商品,在社会主义市场尤其是批发市场中处于领导地位。第四,我国绝大部分的银行和其他金融机构都是国有企业,它们集中和管理着绝大部分社会资金,可以通过国家的经济政策和宏观调控体系,调节社会总供给与总需求的基本平衡,加快社会资金的积累,支持国民经济建设。第五,国有企业还可以运用自身的优势和雄厚力量,通过投资、信贷、竞争等机制,从市场和企业内部参与、影响、控制集体经济和非公有制经济,对它们实行经济导向,发挥其主导作用。

在我国,国有企业不仅是充当国民经济的“主角”,同样也应该是社会主义市场经济活动的重要角色,即是市场主体之一。

一般来说,企业作为市场主体的最基本部分,必须同市场内在地联系在一起,因为作为市场主体的企业如果不同市场内在地联系在一起,就不可能成为市场主体。在传统体制下,我国的企业主要是听命于政府的命令及各种规定,不是面对市场,更谈不上内在地同市场联系在一起。在社会主义市场经济体制下,要建立现代企业制度,企业要真正成为市场主体,就必须同市场内在地联系在一起,这是企业成为市场主体的最一般条件。

因此,为了使企业密切地依赖于市场,从而使企业成为市场主体,就必须割断企业对国家的各种依赖,消除目前存在的双重依赖

以及与此相联系的“双轨制”所带来的种种弊端,把企业的全部活动都推向市场,使之与市场建立起内在的联系,使其经济活动的选择主要依赖于市场。

从目前来看,国家虽然把一定的经营管理权下放到了企业,从而使企业能够在一定范围内根据市场信息和需求动向选择生产规模 and 方向、选择原材料的来源和种类、选择有利的销售价格和销售对象,但是由于企业在原料和资金来源及收入分配等方面仍然依赖于国家,因而企业的注意力还在很大程度上集中于从国家计划指标中寻找对象,试图通过钻国家计划指标的空子而谋求收入,从而使企业难以内在地依赖于市场而成为市场主体。因此,企业对国家的依赖关系必须彻底割断。这包括:

首先,割断企业和国家行政机构的行政隶属关系,消除上级主管机关从自身的利益出发干预企业日常经营活动的状况,使企业真正摆脱作为行政机构的附属物的地位,能够自主地根据市场需要来安排生产经营活动。国家管理经济是极为重要的,但这种管理不应该干预企业的日常经营活动,使企业的经营活动脱离市场;而应该是在企业主要地依赖于市场的基础上,确定企业的市场行为准则,对它们的市场活动进行引导和调节。因此,在国家和企业的关系上,要进一步简政放权,削减中间层次,把经营自主权真正落实到企业。

其次,割断企业在资金上对国家的依赖关系,使企业所需要的资金主要是靠自行积累和通过金融市场筹措,从而使信贷、利率等经济杠杆对企业具有较强的刺激和制约作用,把企业的资金活动纳入市场运行之中。

再次,割断企业在生产要素来源和产品销售上对国家的依赖关系,使企业所必需的各种生产要素逐步从市场上获取,产品销售也通过市场而实现,从而使企业的生产过程、交换过程同市场内在地联系在一起。另外,割断企业在收入分配上对国家的依赖关系,

国家对企业及企业职工的经济利益同其市场实现成果直接联系起来,把企业的工资总额与市场实现利润挂钩,使企业的收入分配过程同市场紧密地联系起来。

最后,割断国家与企业的“父爱”关系,把市场作为检验和评价企业活动的唯一标准(服从于调节目标的企业除外),企业由于市场决策失误和劳动生产率低下等主观原因而引起的经营亏损,不能通过减免税收、增加补贴等手段从国家那里得到补偿,而应该使其在经济利益上接受市场的惩罚,从而增强企业的市场责任和充分发挥市场的惩罚鞭策作用,使市场给企业以强大的压力,迫使企业把生产什么、生产多少、为谁生产的生产经营决策根植于市场机制之中。

总之,只有从各方面割断企业对国家的依赖关系,才能使企业主要地依赖于市场,从而使企业成为市场主体。

当然,企业作为市场主体,不仅是指企业内在地同市场联系在一起,接受市场的调节,而且更为重要的是指企业作为市场活动主体而对市场进行选择,或者说,根据自身利益而在市场中进行自主选择,这就要求企业必须拥有选择市场的权力。具体来说,就是把下述权力交给企业。

第一,把生产方向和生产规模决策权、经营方式选择权交给企业,给企业在产、供、销等方面以较大的权力,政府部门不能随便干涉企业的生产经营活动。

第二,把生产要素决策权交给企业,企业既可以根据自己生产需要自由地吸收职工和生产资料,也可以把自己生产上不需要的职工和生产资料排出去;国家既不能强行把企业所不需要的职工和生产资料硬性配给企业,也不能强行抽走企业所需要的人力和物力。

第三,把竞争权交给企业,特别是要为各类企业创造比较平等的竞争条件。

第四,要使企业具有一定的投资决策权,否则就不仅不能使前面那几种权力得以实现,而且也无法适应市场变化的要求。因此,使企业具有一定的投资决策权,是企业能否依赖市场的关键。当然,企业有了投资决策权也会产生某种盲目性,但这可以通过一系列措施加以限制,而不能因此把应交给企业的那部分投资权抓住不放。只要我们将一定的投资权交给企业,使企业承担相应的风险和享有应得的利益,并且同时加强宏观监督和引导,问题就会得到解决。

第五,应该给企业相应的财权。有市场选择权而没有相应的财力保证,市场选择权就会难以落实。为了使企业具有一定的财力,一是要减少过重的税赋,二是要杜绝不合理的摊派。有人担心企业钱多了会不用于正道,从而可能导致宏观失控。其实,这些问题的产生不在于企业可支配收入的多少,而在于企业行为机制是否完善。当然,企业要成为市场主体,从根本上讲,是企业要成为自主经营和自负盈亏的商品生产者和经营者,而要实现这一点,关键是要使企业产权明晰化,即企业从财产关系上能摆脱各种不必要的干预,自主地进行生产经营活动。

按照现代企业制度的要求,企业作为国民经济活动的最基本单位,应该具有自我改造和自我发展的能力,是具有充分权利和义务的法人实体,具有商品生产经营者的性质和自主经营与自负盈亏的独立法人地位,这是对企业地位的全面概括。企业这种地位的具体含义是:第一,拥有生产和经营方面的充分自主权和决策权,在符合国民经济整体发展目标的前提下,能独立自主地进行生产和经营活动,任何行政机关都不能任意干预其正常经济活动。第二,独立地进行经济核算,以收抵支,自负盈亏,完全对自己的经营成果好坏承担所有责任,并根据盈亏状况享有相应的经济利益,自我改造和自我发展。第三,作为独立的商品生产者和经营者,完全有权根据市场经济原则同任何性质的企业建立各种经济联系,独

立地对外签订各种经济合同,以推动本企业生产和经营事业的发展。第四,具有充分的法人资格(厂长或经理是法人代表),受到法律的承认和保护,并依法行使法定权利和义务,作为具有法人地位的实体而充分享有法人权利和义务。第五,具有充分的企业内部管理方式选择权,能根据生产和经营的需要确定内部组织结构,调整分配方式及各种经营制度,以形成充满生机和活力的管理体制。

但是,在目前,对于计划经济时代形成的国有企业来说,到底扮演着什么角色,却并非能很容易地说清楚。经济学家说:“企业是依法成立的、独立自主的生产经营组织,它应该以市场营销为中心,以追求利润为目标”;社会学家说:“企业就是一个小社会”;政府官员说:“企业应该是自负盈亏、自主经营的经济实体,但也有责任分担一部分政府和社会的职责”;企业家说:“企业是生产经营、市场营销与政府、社会工作的结合体,因为我的相当多的时间与精力都不能不用在许多与生产经营、市场营销无关的工作方面”;劳动者则说:“企业是我的另一个家,没有企业这个大家,就不可能有我自己的小家”;而一位国有保险公司的总经理所说的“我们公司是公司性质,事业管理,属半官半企单位(或政策性公司)”,则又是中国一部分有影响的类似国有经济组织的写真。众说纷纭,理性的答案解释不了企业尤其是国有企业的现实,现实的答案又偏离了企业的本质和市场经济对企业的内在要求。然而,有一点却是可以肯定的,那就是现在的许多企业并非是市场经济条件下的企业,现在的许多劳动者客观上还只能是“企业人”或“单位人”,而不能成为“社会人”。

长期以来,中国实行的是高度集中的计划经济体制,在这种体制下,企业既充当着政府的附庸,又填补着社会的真空。作为国民经济主体的国有企业以及绝大部分集体企业,同时还要扮演着以下各种性质迥异的角色。

(1)企业角色。不论是计划经济时代,还是市场经济时代,企业

都是商品生产经营者或劳务形态商品的提供者,这是社会分工赋予企业的职能,也是任何企业成立与存在的基础。如工业企业生产着各种各样的工业品,商业企业从事着各种商品的购销活动,建筑企业开展着各种土木工程的建设,饮食与服务企业提供着各种食品和劳务服务,保险公司需要推销自己的保险单,银行则必须吸收存款和进行投资活动等等,就都被视为天经地义的事情。可见,任何企业在任何条件下都必然要扮演着企业的角色,这应该是不容置疑的,因此,提出企业角色问题的关键,不在于企业是否扮演着企业角色,而在于企业是否能够真正扮演或充分扮演着企业的角色。

(2)政府附庸的角色。中国的企业尤其是国有企业和集体企业,都不同程度地扮演着政府附庸的角色。这一角色主要表现在以下几个方面:第一,企业的生产经营只能服从政府制定的计划,很少能真正行使自主经营的权利。在这种情况下,政府才是企业生产经营活动的真正组织和管理者。第二,企业被政府划分为不同的行政级别,如部级或副部级企业、厅局级或副厅长局级企业、处级或副处级企业、科级或副科级企业等;企业的厂长、经理并不具有职业企业家的身份,而是被当成政府官员,如部级或副部级厂长与经理、厅局级或副厅长局级厂长与经理、处级或副处级厂长与经理、科级或副科级厂长与经理等等,完全像对政府官员一样管理。第三,企业直接承担着政府的有关职责,行使着政府的一部分权力。如计划生育、环境卫生、治安管理,甚至结婚与离婚证明等许多属于政府职责范围内的工作,都被转嫁到企业领导者的身上;还有一些企业可以自充政府,如中国人民保险公司就曾行使着本来只有政府才能行使的评选“全国保险先进县”的职权,并与许多部委厅局联合颁布过许多行政文件。在这种情况下,政府工作倒是省了不少事,而企业在无形中却增添了许多并非企业应该承担的责任,职工因被辞退而失业(除非企业破产)找厂长、退休金发不出或不能随

物价水平上涨找厂长、职工疾病医疗等也找厂长,这些构成了企业发展中与生产经营同等重要甚至更为重要的头等大事。

(3)社会福利性组织的角色。社会是由人组成的,是人们在一定的物质生产活动的基础上交互作用并相互联系的关系的总和。对社会成员而言,社会化大生产和现代生活方式均使家庭的保障功能大为削弱,许多问题需要依赖社会并通过各种社会福利性组织才能得到解决。在发达社会里,社会福利性组织构成一个十分庞大的组织体系;而在中国,这种组织却奇缺,企业不得不具有社会组织的功能,并通过发挥这种功能来解除职工的后顾之忧。如几乎所有的国有大中型企业都有自己的幼儿园、小学甚至中学、中专等教育系统;有食堂、浴室、托儿所、医院、疗养院等生活服务系统;有俱乐部、体育设施、老年活动中心等各种集体福利设施等等。因此,企业有如社会学家所表述的那样,确实是一个功能齐全的“小社会”。

(4)家的角色。在中国传统的企业里,劳动者习惯地把企业当成自己的家,厂长、经理不管情愿与否,也不得不在某些方面扮演着家长的角色。如职工生活困难要找企业解决,职工子女成年后要找企业安排就业,住宅和水电煤气等家居生活消费品供应问题均只能通过企业才能解决。可见,对劳动者而言,企业客观上又是一个家。

综上所述,中国的企业尤其是传统企业同时扮演着企业、政府附庸、社会福利性组织和家的角色,因而,企业从性质、形式到内容都被严重扭曲了,陷入了角色错位的乱麻之中而无法自拔。

二 企业行为的扭曲

社会保障制度的完善与否,直接影响到企业的生产经营行为是否合理。在西方市场经济占主导地位的社会里,企业行为只受法

律规范的约束。企业在利润最大化原则的导向下,从事生产、交换、分配等活动,这完全是厂商自己的事。在优胜劣汰的竞争规律作用下,成功者便发了财,失败了就破产。如果说成功就是合理的,那也只是就企业角度而言,并非社会规范需求。即使在今天资本主义社会中也提倡企业的社会责任,但并没有哪个企业真正把为社会作出贡献作为自己的行为准则。因此,这里合法与合理是完全一致的。而且,自由市场经济理论的创始人亚当·斯密曾经指出,厂商根据自己的利益,受着“看不见的手”的引导,造成了并非他本意造成的结果,但是这种非本意造成的结果对社会来说并不总是坏事,他为了私利给社会造成的结果往往比他真意要造成的结果更有效。这就是说,厂商在追逐利润的同时,为社会提供了社会需要的产品和服务,因此在市场经济中合法的企业行为本身就是合理的。

我国的经济体制改革,就是要尽快建立现代企业制度,把企业还原为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,因此,企业行为合理化的标准应该是“内在化”的,即根据经营成功与否自行取舍。从社会规范的角度来说,企业行为合理化的标准也与合法是一致的。社会主义国家应当而且能够以完善而有效的经济手段、法律手段来调控企业行为。所以,企业行为合理化的标准问题,在经济体制从计划经济向市场经济转换这一特定时期具有特殊的意义。在这一时期企业行为存在着大量不合理、不合法或者合法不合理的无序状态,因此,我们就需要在合法的规范之外,立一套合理的准则。立这套准则,不是为了责怪企业,也不是为了抱怨政府,而是为了设计达到“自主经营、自负盈亏”目标的操作模式,为了设计搞活国有企业这一系统工程。这个改革从根本上来讲,是为了国家的富强,人民的幸福,着眼于搞活整个公有制经济。因此,企业行为合理化的标准首先是从宏观角度出发,从社会的角度来衡量的,但它不是要求企业像在传统体制下那样以宏观目标作为自己的主要目标。现在用宏观的利益来作为衡量企业行为是否合理的标准还有

一个前提,那就是允许和承认企业有自己独立的利益,但企业在追求自己利益的同时应以不损害社会利益为限。传统计划经济体制的弊端并不在于要求企业服从社会利益,而在于实现社会利益的手段过于僵化,以为企业利益和社会利益一致才能保证社会利益,而不知道利益的多元化反而能更好地实现社会利益。

企业行为合理化的标准是从宏观和微观两方面来要求。以这两方面的标准来要求企业虽然可能有矛盾,但在社会主义公有制为主体的前提下,这两重标准对发展社会主义市场经济具有互相促进的作用。具体地讲,对企业行为的标准要求是:第一,企业具有强烈的自我生存、自我改造、自我发展的动机,企业行为以不危及自己的生存、发展为前提。第二,企业追求自身的生存发展,以追求技术进步、讲究经济效益为手段,特别是以提高质量,降低成本为主要手段。企业追求的经济效益应以长期利益为主。第三,企业具有自我约束能力,至少在投资和职工工资分配上自觉地遵守国家的政策、法令。

但是,随着经济体制改革的深入进行,在向社会主义市场经济体制过渡的过程中,由于社会保障体制还不健全,极大地制约了国有企业走向市场经济的步伐,也使企业的行为发生了严重的扭曲。这种企业不合理的行为分为两类:一类是在传统计划经济体制下就具有的;另一类则是由于企业制度的变化而新出现的。

属于传统计划经济体制下企业的不合理行为主要表现在:第一,企业追求过于政治化,即企业努力追求行政建制的升格。这是由于在现行体制下,物资、资金等种种优惠大都与企业的行政级别相联系,企业领导人享受的政治、生活待遇也与企业的行政级别相联系。由于这种原因,企业热衷于扩大生产规模,大搞基本建设,以利于行政建制的升格。企业通过行政化行为追求“经济效益”的倾向十分严重。第二,“数量趋动”,倾向于外延扩大再生产。这主要是由于软预算约束的存在,缺乏对投资者的责任规范,扩大成本对