



关于劳动工资 社会保险制度的改革

阮崇武

中国劳动出版社

~~~~~ 编 者 的 话 ~~~~~

我国的改革不断发展，不断深化，搞好劳动、工资、社会保险三项制度改革已经成为今天国营大中型企业转换经营机制、增强生机与活力的关键。

今年6月，劳动部部长阮崇武同志应中共中央党校的邀请，向学员作报告，阐明了劳动、工资、社会保险制度改革的政策和理论问题。应广大读者的要求，我们把这一报告编辑出版。为了帮助读者更好地了解有关政策，在这本小册子里，我们还编入了去年12月他在劳动部、（原）国务院生产办、体改委、人事部、全国总工会联合召开的全国企业劳动人事、工资分配、社会保险制度改革经验交流会上的讲话，以及在全国劳动厅局长会议上的报告。

我们深信，这本小册子不仅对于劳动战线上的广大专业工作者，而且对于其他战线上的劳动者，特别是关心改革、支持改革的广大企业职工，都是有益的。

编 者

1992年8月

~~~~~目 录~~~~~

关于劳动、工资、社会保险三项制度的改革·····	(1)
以搞好国营大中型企业为中心 进一步推进劳动、工 资、社会保险制度改革 ·····	(43)
认真宣传推广企业改革的先进经验 积极稳妥地推进 劳动、工资、社会保险制度改革 ·····	(70)

关于劳动、工资、社会 保险三项制度的改革*

今天，党校的同志让我来谈谈改革的问题，我想结合学习小平同志南巡重要讲话精神，结合我在党校学习期间的体会，重点介绍一下劳动制度、工资分配制度和社会保险制度改革的情况。在介绍之前，我想首先阐明三个基本观点：

第一个观点：革命、改革、建设，其根本目的都是为人民谋取最大利益。“革命是解放生产力，改革也是解放生产力”。怎么判断生产力是不是得到解放和发展，一要看社会主义中国的综合国力是不是增强了，二要看人民的生活水平是不是提高了，增强综合国力的最终目的，也是满足人民的物质文化需要。按照马克思主义的基本观点，利益动机是人类社会进步的原始动力。我们共产党搞革命、搞改革不是为少数人，而是为广大人民群众谋取实实在在的物质文化利益。1978年到1991年的13年间，我国职工的实际工资水平（扣除物价上涨因素之后）年均递增3.8%，比1953年到1978年的26年间年均递增0.38%的速度快了10倍。这说明改革开

* 本文是1992年6月作者向中共中央党校经济班学员所作的报告。

放以来是我国经济发展生机最旺盛、人们得到实惠最多的时期，这也正是广大职工拥护社会主义、支持改革开放的物质基础。如果没有这个基础，如果我们的改革“口惠而实不至”，那么我们就没有今天的社会稳定、政权稳固。

第二个观点：改革就是利益关系的调整，改革的过程充满了“算帐”的过程。这是我们从13年改革实践中得出的一条经验。经济体制体现着一定的利益关系格局，改革经济体制就是要调整不合理的利益关系，因此必然要触动各个方面的既得利益，这里包括中央、地方（其中又有省、市、县等层次）、企业、个人等诸方面，所以各方面都要算帐，看自己在改革中是得还是失，是得大于失还是失大于得，能不能用小失换大得，用今天的失换明天的得。我们不能设想一项改革使各方面都有得无失，但也不能过度损害一方面利益来增加其他方面利益，这个“度”的把握就是改革的策略、步骤和力度问题。劳动、工资、社会保险这三方面都关系到亿万职工的切身利益，又都涉及企业利益和国家利益，因而参与“算帐”的人就非常之多，而且算得非常之细，利益关系的调整很复杂很艰巨，所以，这三方面的改革既要积极，又要慎重，每项改革措施出台前，都应进行周密的测算，让各方面利益都能过得去，争取最大的积极效应，把负效应降到最低限度。

第三个观点：解放生产力的中心是调动人的积极性。生产力诸要素中劳动者是最活跃的要素，这是马克思主义的一个基本观点。最近，各方面都十分关心搞好国营大中型企业问题，为此采取了多种措施，如增加资金投入、加速技术改造、采用先进设备等等都是十分必要的。但任何设备、工具

终究都要人来操纵，一切技术都要靠人来掌握，没有人的积极性和人的素质的提高，再好的设备、再先进的技术也不可能充分发挥其效能，再多的资金也只能是无效投入。而要调动劳动者的积极性，就要借助利益机制，调整利益关系，就要深入改革劳动、工资和社会保险制度。因此，从某种意义上说，这三方面的改革实际上是转换企业经营机制的核心问题。要搞好劳动、工资、社会保险三项制度改革，在指导思想上，必须紧紧依靠广大职工群众，要把劳动者作为改革的主体和动力；在改革的目标上，要保护大多数职工群众的利益，使劳动者的个人利益与企业集体利益、国家利益得到共同增进，而不能损害大多数职工的利益；在改革的方法上，要通过广泛深入的宣传教育，使广大职工群众统一思想，自觉参与改革，改革的方案一定要经过职工民主讨论，得到绝大多数职工的支持和拥护。只有这样，改革才能有坚实的群众基础，才能成为工人阶级自觉的行动，才能取得成功。

在阐明了上面三个观点之后，我分劳动制度改革、工资分配制度改革、社会保险制度改革三个问题，分别向同志们介绍一些情况。

第一部分

关于劳动制度改革

社会主义革命和建设的根本任务是解放生产力、发展生产力。生产力包括三个不可缺少的要素：劳动者、劳动对象和劳动资料。其中劳动者是具有能动作用的决定性因素，在

生产过程中起着主导作用。发展经济、提高效益的关键在于充分调动职工的积极性和创造能力。随着我国社会主义商品经济的发展和经济体制改革的深化，原有劳动制度的一些缺陷和弊端越来越明显地暴露出来，逐渐成为阻碍职工积极性发挥的羁绊，成为制约生产力发展的桎梏，必须尽快改变，这已是大家的共识。改革开放以来，企业和职工群众创造出许多好办法、好经验，如优化劳动组合、合同化管理、全员劳动合同制等等。实行了这些改革的企业，普遍取得了显著的好效果，从实践的角度印证了小平同志关于改革也是解放生产力的论断，也为更多企业的改革探索了方向，提供了经验。绝大多数职工拥护这一改革，但也存在这样或那样的问题。为了进一步统一认识，推动劳动制度改革的顺利开展，有必要对我国企业劳动制度改革的理论和实践问题做一些深入的讨论。

一、原有劳动制度形成的历史原因和社会背景

1949年国民党政权土崩瓦解，蒋介石集团携带着搜刮来的大量美元和黄金逃到台湾，给新中国留下来一个百业凋敝的烂摊子；城镇失业人员474.2万人，失业率高达23.6%。人民政府针对当时的情况，一方面积极恢复生产，多方救济和安置失业人员；另一方面，对国民党政府留下来的旧公教人员和官僚资本企业（占全部工业资本的66%）的职工采取全部包下来的政策，“三个人的饭五个人匀着吃”，严格限制辞退职工，把固定用工和统一调配作为民主改革、反对封建把头的重要内容。这些带有应急性质的政策措施，在50年代前期，对保护广大劳动者利益、稳定社会秩序、恢复和发展国民经济，确实起到过非常积极的作用。

1957年第一个五年计划胜利完成，国民经济有了很大发展，全国职工人数由1949年的809万猛增到3101万人，失业率下降到5.9%，人民生活有了显著提高。同时，劳动制度中统得过死的一些弊病也开始暴露出来。对此，中央早有察觉。1956年9月，当时的劳动部副部长宋平同志率团专门考察了苏联劳动管理与劳动合同制的经验。1957年上半年，劳动部提出改变“包下来”的政策，实行“统筹兼顾，适当安排”，允许辞退，允许流动，推行劳动合同制的意见。1958年，刘少奇同志在中央政治局扩大会议上，提出了两种教育制度和两种劳动制度的设想，指出只能减少而不能再增加“固定工”。但当时，由于改革用工制度的政策与工资、保险、福利措施不够配套，在实施过程中遇到不少困难。加上“文化大革命”一开始，江青等人出于反革命阴谋的需要，硬把两种用工制度说成是刘少奇同志的一大“罪状”，煽动临时工“造反”，结果把固定工制度进一步强化，使刚刚起步的劳动制度改革半途而废。直到十一届三中全会之后才得以重新启动，可是已造成了严重的观念扭曲和固执的习惯势力，大大增加了改革的难度。当然，高度集中的统一计划经济则是原有劳动制度难以改变的一个根本原因。

回顾我国原有劳动制度逐步形成的过程和当时的客观环境，可以看出，这一套办法并不是社会主义固有的、完善的制度，而只是解放初期的应急措施的延续，是早就想改而没改成的遗留问题。

目前我国人口已达11亿多，其中社会劳动者5.6亿，而且每年新出生人口高达2000多万；也就是说，每年新成长的劳动力，超过了西方发达国家每年新成长劳动力数量的总和。

据测算，按目前的出生率，我国人口总量至少还要持续增长50年左右。劳动力资源丰富是发展生产力的一个有利条件，但人口过多，劳动力长时期供大于求，又带来了巨大的就业压力。特别是在工业化过程中，农村富余劳动力一部分向当地非农产业转移，另一部分势必要向城市转移。随着农村人均占有耕地的减少，劳动生产率和农产品商品率的逐步提高，这种转移的速度和规模都将加快、加大。如果不加以控制和引导，就会有上亿的人口迅速由农村涌入城市，就将产生严重的社会秩序紊乱。因此，必须统筹考虑城乡劳动力的流动和管理。城镇本身人口的自然增长也相当快，特别是中小城镇、矿山、三线军工企业、铁路沿线小站、林业企业等，就业形势还相当严峻。总之，按照现在人口基数及增长的状况，就业压力在很长时期内不会有明显减弱，人民群众对就业的要求十分迫切是很自然的。国家对劳动力的管理实行宏观调控，按照经济发展的要求和人民生活的需要，尽量扩大就业门路，把待业率控制在尽可能低的限度，这些政策符合广大人民群众的利益，因此也得到了人民的拥护。

根据中国的国情，劳动政策的制定必须十分谨慎，一项规定、一个措施的出台，都会牵涉到多少万人的生计。比如60年代初期，精简2000万职工回乡，文革时期1700多万知识青年上山下乡，在当时确实缓解了城镇就业的压力，但遗留下来的各种社会问题，至今尚未完全解决。现在劳动制度的改革就是在这样一个社会背景和历史背景下展开的，因而我们采取的政策措施既要积极，又要慎重，既要考虑到企业的效率，又要考虑到人民的生活。

二、我国劳动制度改革的若干理论认识问题

一个多世纪以前，马克思在《资本论》中阐明了资本主义社会中劳动力的商品性质，指出劳动力是剩余价值的源泉，是一种特殊商品，从而揭示了资本主义剥削的实质。但是，一百多年来，资产阶级的政治家和经济学家，都尽量回避劳动力是商品这一事实和概念。因为他们很清楚，广大劳动人民对此是极为反感的。在我国社会主义公有制企业中消灭了剥削阶级和剥削关系，劳动者当家作主，成为生产资料的主人，劳动力当然不是商品。虽然在社会主义公有制企业中劳动力不是商品，但劳动力的流动仍然受市场价值规律的影响，并通过劳务市场运作。因为，按照建立社会主义市场经济体系的要求，资金、生产资料与劳动力都要在社会范围内通过市场进行流动，以实现各类资源的合理配置和充分利用。在市场运行中，劳动力流动的方向、规模、速度和结构，势必受到劳务市场供求的影响，并且商品经济越发展，市场机制对劳动力流动的影响也越大。再者，在我国社会主义初级阶段，多种所有制长期并存，在非公有制经济中，劳动力是按劳务市场价格机制进行流动和分配的，这种状况势必对公有制企业的劳动者产生影响。特别是在劳动力的流动过程中，千千万万的企业和劳动者之间的双向选择，往往是分散自主进行的。这个运作只能通过劳务市场来实现，政府尽可能提供指导和各种服务，而不应用行政命令加以强制。职业介绍机构是劳务市场不可或缺的中介组织，必须大力发展，使之作为中间人，为招聘者和求职者提供信息、咨询，帮助办理各种手续。另一方面，企业的招聘和劳动者求职也要受社会全局利益的约束，是在遵守国家法规、服从国家宏观调控条件下的双向选择，不是完全放任自流。

在社会主义社会中，劳动力归劳动者个人所拥有，劳动者是劳动的主体。资本主义战胜封建主义的有力武器就是使封建农奴摆脱了人身依附的封建等级桎梏，使劳动者有了人身自由。社会主义比资本主义更进步，应当为劳动者聪明才智和积极进取精神的发挥，创造更充分的条件。要使劳动者享有更充分的自身劳动力的支配权，其中最重要的是择业权。正如马克思所说：“在一个集体的、以共同占有生产资料为基础的社会里”，“除了自己的劳动，谁都不能提供其他任何东西”，“它不承认任何阶级差别，因为每个人都像其他人一样只是劳动者；但是它默认不同等的个人天赋，因而也就默认不同等的工作能力是天然特权”（引自《哥达纲领批判》，《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版第10—11页）。同时，马克思还提出了“自由人联合体”的设想。我国原有的劳动制度不承认劳动力属于劳动者个人所有，事实上形成了劳动力“国有”或“公有”的概念，这种认识和做法，在理论上不符合马克思主义的基本原理，在实践中是形成吃国家“大锅饭”，捧国家“铁饭碗”的根源，因而必须加以改变。

在改革中坚持劳动力属于劳动者个人所有，劳动力不是商品，但其流动要受市场供求关系的影响，并通过劳务市场运作，这个认识是极为重要的。只有如此，才能坚持改革的社会主义方向，才能正确地贯彻按劳分配原则，同时又能建立一个充满生机与活力的、与社会主义市场经济相适应的劳动制度。

在社会主义市场经济中，社会的经济组织由许许多多的企业组成，每个企业都是独立的经营主体，在国家政策和计

划的指导下，通过市场把他们互相联结起来。因此，只有企业才是用人主体，工人、技术人员和管理人员都是“企业职工”。与公务员不同，政府不应充当企业的用人主体，不应把企业职工笼统称为“国家职工”或“国家干部”。除了作为国有资产代表等少数政府委托授权人外，其他企业成员都不应由政府统一调配、统一管理。企业有权录用和辞退职工，这是《全民所有制工业企业法》明文规定了的。同时，由于劳动力是属于劳动者个人所有，劳动者是劳动的主体，劳动者应享有选择职业的权利。企业（法人）和职工（公民）双方的关系属于劳动法调整的范畴，不是按行政隶属关系由政府直接管理的。我国原有劳动制度的主要弊端之一，就是一方面忽视了企业用人主体的地位，另一方面忽视了劳动者劳动主体的地位，由国家对企业职工统一招收、统一调配，管得过多，统得过死，形成“国家包揽、行政隶属、身份差别、终身固定”的劳动制度，束缚了社会主义生产力的解放和发展。因此，为搞活企业，政府各部门要尊重企业的用人自主权和职工的择业权，不要直接干预企业内部人员的使用和安排，这是劳动制度改革的一个原则。

在社会主义公有制企业中，企业负责人与劳动者都具有双重身份。就劳动者而言，一方面他们是生产资料的所有者，是参与分享全民所有制或集体所有制资产收益的平等一员；另一方面，在具体的生产过程和岗位上，他们又是物质财富的生产者和经营管理者，是企业劳动集体的一分子。就企业负责人而言，一方面是公有财产的法人代表，另一方面是企业劳动集体的法人代表。作为公有财产的法人代表，企业负责人代表着全民的或集体的利益，而非个别人的利益；作为

企业劳动集体的法人代表，企业负责人代表着全体职工的利益，而非本人的利益。在分析社会主义企业负责人与劳动者的劳动关系时，不可忽略上述双重身份的特点，这是社会主义企业与资本主义企业的重要差别，也是社会主义企业职工和资本主义雇员的重要差别。因此，劳动合同是企业用人主体与劳动者的劳动主体之间调整劳动关系的法律形式，是企业与劳动者两个主体在平等自愿协商基础上的产物，是两个主体之间责权利相互协调、相互制约关系的具体体现。实行劳动合同制，特别是全员劳动合同制，就是要在确立企业与劳动者平等主体地位的基础上，用法律手段维护双方的合法权益。

在我国的社会主义制度中，劳动者依照《宪法》享有充分的权利，这些权利包括劳动权利、劳动报酬权利、社会保障和劳动保护权利、休息权利、受教育权利等。劳动者在享受这些权利上是人人平等的，这是社会主义的一条重要原则。只有这样，才能充分调动起每个人的积极性，才能创造出比资本主义更高的生产率。而原有劳动制度中的一个重要问题，就是存在着各种各样的身份界限，例如工人与干部、全民职工与集体职工、固定工与合同制工人等等，而且，身份一旦确定，几乎终身难以改变。这些身份界限的存在，阻碍了劳动者公平地享受上述权利。这些界限不是社会主义应有的观念和做法，应当在改革中逐步加以消除。打破身份界限，是经济体制改革对劳动制度改革的基本要求之一，也是劳动制度改革的重要目标之一。

在企业里人为地划分工人与干部之间的身份界限，既没有科学的理论根据，又不符合现代社会发展的实际要求。随

着科学技术的进步，许多操作岗位需要具有大专毕业水平的人员从事，工人有相应能力也应当可以从事管理工作或技术工作。这是现代社会发展的必然趋势。人为地设置工人与干部的身份界限，既不利于调动工人的积极性，不利于提高干部的素质和竞争意识，也不适应生产技术的迅速发展。

身份界限容易造成工人阶级内部的摩擦，不利于职工内部的团结，也不利于职工在岗位之间和厂际之间的合理流动。当然，解决身份问题单靠劳动制度改革还不够，还需要与分配、保险、福利等方面的改革配套。通过全员劳动合同制，使每个职工都平等地享受合同规定的权利，承担合同规定的义务，不因身份的不同而导致劳动者基本权利与义务上的差异。

造成我国劳动制度中身份界限的一个重要原因，是长期以来企业用人的主体的错位。由于国家直接插手企业内部事务，通过各种文件和规定，确定每个职工的身份以及工资、保险、福利待遇水平，造成许多职工的错觉，认为“进了企业的门，就是国家的人”，即使企业不需要，也无权调离或辞退；以为各种待遇都是国家给的，干好干坏一个样，人人都有一份。在商品经济中，用人主体不能是国家，只能是千千万万的企业；每个职工在企业内如何安排，应当由企业自主决定，无须国家干预。企业内部的工资、奖金也应由企业自主决定，国家不必具体干预企业的内部分配。只有这样，才能根除现行体制中的各种人为身份界限，才能实现每个职工在企业中的平等地位。

改革劳动制度所面临的另一个重要问题就是如何改革统包统配体制。1990年全国各类统包统配人员超过200万人，比1980年增长一倍多，而当年全民所有制单位新增职工计划

只有 180 万人。企业需要技术工人，而统配人员绝大部分是干部，除了硬性向企业分配之外，只好大量向机关事业单位集中。1990 年国家机关和事业单位职工人数达 3000 多万人，比 1978 年增长了一倍多，比企业职工增长速度高出近一倍。生产财富的人还不如吃“皇粮”的人增长快，这是造成各地财政支出猛增的原因之一，也从客观上制约了机关事业单位人员工资水平的提高。农村和乡镇企业急需人才，但统配人员继续向人满为患的大中城市、全民企业集中，造成社会劳动力供需之间严重脱节，不利于“三结合”就业方针的落实，不利于人才的充分利用，实际上剥夺了企业和劳动者双向选择的权利，强化了政府行政行为。

如前所述，**统包统配体制并不是社会主义制度固有的特征和优越性，而是历史遗留问题**，长期未获得纠正导致了积重难返的被动局面，如果再不下决心改革，就会使尾巴越拖越长，包袱越背越重。统包统配的弊端，一是影响企业合理地组织劳动力，造成机构臃肿，人浮于事，效率低下，影响企业职工工资水平的增长。二是造成人员难以流动，职工个人缺乏择业权，企业也无法实现用人自主。三是掩盖了教育结构失调，造成教育结构与社会需求严重背离，专业结构的确定和调整不是以市场的劳动力供求状况作为导向，致使劳动者被迫吞咽“用非所学”的苦果，企业被迫吞咽“用非所需”的苦果。四是导致学生学习积极性下降，有些学生以为进了大学的大门，就等于捧上了“铁饭碗”。教学质量下降，将对国家的长期发展产生不良影响。五是容易集中和激化矛盾，所有待分配的人员都要依赖国家分配工作，如果满意尚可，如果不满意，各级政府就将直接承担责任。

改革的出路，就是大力加强职业介绍、职业咨询，使社会劳务需求的信息高度透明，办事手续尽量简便，办事规则公正不偏。要通过大力发展就业服务，促进市场环境中竞争就业机制的形成，建立健全社会就业的合理规则和秩序，逐渐取代统包统配制度。

总之，统包统配和“固定工”、“固定干部”的制度，并不是社会主义优越性的体现，相反，却容易形成吃垮公有制企业的社会陋习，必须加以深刻认识并坚决改掉。

三、我国劳动制度改革的几个政策问题

劳动制度改革政策性很强，涉及到亿万职工的切身利益，因此在实施过程中一定要特别注意政策的周密、完整、配套，**注意政策的实事求是和可操作性**。各地区、各企业都要根据自己的实际情况，确定各自的方法、措施和进度，**不强求一律，不强调统一模式**。

1. 关于全员劳动合同制。全员劳动合同制是企业与全体职工在平等、自愿、协商一致的基础上，通过签订劳动合同，明确双方的责权利，以法律形式确定劳动关系，并依照合同进行管理的新型用人制度。实行全员劳动合同制，是企业用人制度改革的方向。具体实施可以从优化劳动组合、合同化管理着手，逐步进行，**切忌简单化和形式主义**。劳动合同具有法律效力，核心是保障企业用人主体和劳动者劳动主体的地位与合法权益。劳动合同的期限可分为无固定期限、有固定期限和以完成某一项工作任务为期限等几种形式。不同期限的合同可以有不同待遇，但只是以合同为标准，不是用身份划线。劳动合同要根据各企业自己的实际情况和特点制定，不要千篇一律。在全员劳动合同制中，企业全体人员统称企

业职工，消除固定工、合同制工人等不同用工形式的身份界限，消除干部与工人的身份界限，干部能上能下，职工能进能出，岗位不同报酬也不同，易岗同时易薪，使劳动力能合理流动。合同期满后，可以续订，也可以解除或终止合同；职工不愿续订，可以另谋职业，实行双向选择。

2. 关于优化劳动组合。优化劳动组合实质就是企业内劳动力的合理配置，是企业一项经常性的劳动管理工作。企业根据生产需要，在编制先进合理的定员定额的基础上，通过考试考核，择优上岗，对经营管理人员和工人分别进行聘用和组合，并签订上岗合同，以形成具有较高劳动效率的劳动组织。

无论是优化劳动组合，还是全员劳动合同制，都要特别注意做好三部分同志的工作。一是部分老工人。他们将自己的青春贡献给了社会主义建设，当时是不讲报酬，自觉奉献。他们有经验，劳动态度好，多是生产中的骨干，只是由于年纪大了，难以与年青人在体力上平等竞争。因此在优化组合与实行全员劳动合同制中，应充分注意到他们的利益，做好安置工作。二是部分女工。女职工是社会主义建设的“半边天”，是社会财富的创造者。要认真贯彻全国人大通过的《妇女权益保障法》，实施对女职工权益的保护。要杜绝歧视妇女、男女不平等的现象。三是一部分干部。目前企业干部超编现象相当严重，职工群众对此很有意见。各地劳动制度改革试点的一条重要经验，就是首先要在干部中开始，进行优化劳动组合、竞争上岗。广大企业干部应当适应形势，通过竞争掌握更多的实实在在的本领，为企业的发展做出更大的贡献。对极少数不好好劳动的人不能迁就，不能让这极少数人去损