

大改组

中的国有经济

国有企业改革 中的社会保险

何平 编著

0.61

经济科学出版社

责任编辑：谢 锐
责任校对：段健瑛
封面设计：张卫红
版式设计：代小卫
技术编辑：舒天安

国有企业改革中的社会保险

何 平 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

787×960 毫米 32 开 9.75 印张 170000 字

1997 年 12 月第一版 1997 年 12 月第一次印刷

印数：0001—8 000 册

ISBN 7-5058-1315-3/F·932 定价：12.80 元

图书在版编目(CIP)数据

国有企业改革中的社会保险/何平编著. —北京:
经济科学出版社, 1997. 12

(大改组中的国有经济)

ISBN 7-5058-1315-3

I. 国… II. 何… III. 国有企业-社会保险-研
究-中国 IV. F842.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 27890 号

编者的话

中国的国有企业在市场化进程中面临着巨大的压力、严峻的挑战和激烈的竞争。国有企业不能适应市场经济的问题日益突出，许多问题亟需解决：

- 国有企业的现状以及面临的问题和困难；
- 国有企业的产权制度及其改革方向；
- 国有企业与政府的关系和“政企分离”；
- 国有企业的重组与经济结构的调整；
- 国有企业的资产负债结构、形成高负债率的原因，以及降低负债率的途径；
- 国有企业与商业银行的关系及其变化，主银行制度对国有企业的作用；

——国有企业与资本市场的关系，国有企业如何
进行资本经营，实行产权重组，优化资本结构；

——国有企业的破产、收购和兼并；

——国有企业的股份制改革，建立现代企业制
度的困难和问题；

——国有企业富余职工的分流和再就业；

——国有企业改革与建立社会保障制度；

——国有企业发展的外部社会经济环境；

——国有企业的内部管理；

.....

面对国有企业的困境，在党的十五大报告中，江泽民同志明确指出，深化国有企业改革，是重要而艰巨的任务。要坚定信心，勇于探索，大胆实践，力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度，经营状况明显改善，开创国有企业改革和发展的新局面。

改革国有企业，使其适应市场经济的运作，关系到经济体制改革的成败，是全国人民共同关注的问题。为此，我们推出“大改组中的国有经济”丛书，力求研究深化国有企业改革中的难点和热点问题，探索建立现代企业制度的对策和具体运作措施。

我们希望，本套丛书的出版能对国有企业的改革有所裨益。

编 者

一九九七年九月

前 言

社会保险是经济社会步入现代化的必然产物。社会保险制度作为消除贫困、实现社会公平与稳定的手段，不仅已经成为大多数国家政府的重要职能和社会政策，而且成为法律赋予公民的基本权利之一。

我国社会保险立法框架包括的险种有：养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。一个时期以来，为了适应社会主义市场经济的发展和国有企业改革的需要，国务院和有关部门陆续出台了一批社会保险制度改革的法规、政策和措施，社会保险事业正在以前所未有的速度发展壮大，改革的力度加大、进度加快。最近，国务院颁发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，养老保险制度改革经历了十几年的探索试验终于开始步入规范化运作。医疗保险制度目前仍处于试点过程中，各地的办法不尽相同，

各有利弊。失业保险的覆盖面和保险基金承受能力远不能适应国有企业改革、改组、破产、兼并过程中分流下岗人员和失业人员的需要。工伤和生育保险虽然已经出台了试行办法,但相当一部分地区还没起步。社会保险各险种发展不平衡的主要原因应归结为国家经济发展水平和企业承受能力的限制,在有限的资金能力支持下也只能根据实际情况,区分轻重缓急、突出重点、逐步推进。

当前,在五个社会保险险种中养老、失业保险在制度建设、基金筹措、待遇支付和管理机构等方面比较健全,医疗保险正在成为一个新的热点。为了便于读者系统了解和掌握我国社会保险制度的新情况,我们尽可能把各项保险制度的改革方针、政策、措施和具体操作办法等内容择其要点浓缩至有限的篇幅中,并根据各险种不同情况突出重点,去粗取精。

综合性、时效性和可操作性是我们编写此书时的宗旨,希望我们的工作能对致力于国有企业改革和社会保险事业的同仁有所帮助。同时也欢迎广大读者对本书提出意见和建议,并予以批评指正。

何 平

1997年11月20日

目 录

第一章 概述	1
一、国有企业改革中面临的社会保险问题	1
二、企业社会保险的历史沿革与现状	6
三、企业社会保险改革的目标、政策与措施	25
第二章 养老保险	34
一、国家统一企业基本养老保险制度方案	34
二、企业基本养老保险制度转轨中的“中人” 过渡政策和方法	80
三、职工基本养老保险个人账户的管理	89
四、养老保险基金的筹集、管理	99
五、企业补充养老保险的建立与资金来源	111
第三章 医疗保险	131
一、我国医疗保险制度的沿革	131
二、我国医疗保险制度改革的目标、原则和 措施	136
三、“两江”医疗改革方案的主要内容	151
四、海南省医疗保险办法	160

五、深圳市医疗保险改革办法	174
六、北京市、成都市企业职工大病医疗保险	180
第四章 失业保险	188
一、企业职工失业保险的建立与发展	188
二、失业保险待遇及享受条件	202
三、失业保险基金的征集与支付	213
四、失业保险管理及服务机构	227
五、再就业工程的主要内容及措施	232
六、上海市失业保险工作经验介绍	240
 第五章 工伤保险	 247
一、工伤保险的适用范围及认定	247
二、工伤保险基金的筹集与使用	264
三、工伤保险待遇	269
四、工伤保险管理与争议处理	275
 第六章 生育保险	 281
一、生育保险的历史沿革与现状	281
二、生育保险保障制度改革的设想与措施	288
三、生育保险的基本内容	294

第一章

概述

一、国有企业改革中面临的社会保险问题

国有企业改革推进已十年有余,但从整体上看,还没有从根本上摆脱困境。原因是多方面的,其中深层次的矛盾是对“人”的处理难,而对“人”的处理中难题大多集中在医疗、养老、失业等方面。江泽民总书记在党的十五大报告中对国有企业改革问题以及相关的社会保险问题作出了明确的阐述,十五大报告指出:要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、零售等形式,加快放开搞活国有小型企业的步伐。实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程,形成企业优胜劣汰的竞争机制。积极推进各项配套改革,建立社会保障体系,实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保险和社会救济制度,提供最基本的社会保障。

近年来,推行股份制已逐渐成为国有企业改造

的主流。目前，全国新建或以国有企业为主改组的股份有限公司已达 9200 多家，在全国进行现代企业制度试点的 2343 家企业中，有 46% 的企业已改制为股份制企业。此外，全国实行股份合作制的企业已达到 400 多万家。至 1996 年末，全国有 537 家股份制企业的股票上市，总市值达到 9200 多亿元，投资者人数有 2100 万人。截至 1997 年 8 月底沪深上市公司已增加到 707 家。在股份制改造过程中，对我国传统的劳动、工资、社会保险制度产生了深刻的影响，其主要问题反映在以下几个方面：

（一）劳动关系的变化

1. 职工身份改变。股份制企业的职工不再是国家职工，而成为真正的企业职工，通过全员劳动合同制，职工与企业之间建立了一种劳动交换的契约关系。同时，由于在大多数股份制企业实行了职工持股制度而使职工成为本企业的投资者和所有者，特别是那些职工整体购买企业并改造成股份合作制的企业和职工，这种变化更为明显。

2. 企业内部机制的变化。经过股份制改造的企业，一般要按现代企业制度构造的要求，成立股东大会、董事会和监事会（所谓“新三会”）。它与传统企业制度中的党委会、职代会、工会（所谓“老三会”）之间会产生一系列矛盾。从职能设置上，“新三会”一般要以企业投资者的利益为宗旨，是企业的决策者；而“老三会”除了传统职能外，更应侧重保护企业职工权益。如何协调两者之间的关

系是企业改制中的难题，在我国大多数企业尚未形成按“三方原则”运转的机制之前，许多改制企业采取“老三会”负责人在“新三会”中兼职的方式。如，由党委书记兼任董事长、工会主席兼任监事会副主席或董事会董事等。这种以人兼职并使机构职能兼容的做法虽在一定程度上缓解了新老三会的矛盾，但也使现代企业制度的运转流于形式，使“新三会”不能正常发挥作用。

3. 劳资双方进行集体谈判的基础已经形成。

在股份制企业中劳资双方的主体地位已经明确，双方通过集体协商、集体谈判来确定和维护各自合法权益的客观条件已经具备。我国1994年开始将企业劳动关系的工资分配、保险福利的决定机制定位于“集体协商、集体谈判和集体合同”，先在中外合资企业中试行，逐步推广和扩大到全部企业。股份制改造无疑使企业的产权关系和劳资关系更加清晰，有助于在更大的范围内推行集体谈判制度。

4. 劳动争议将显著增加。随着国有企业改造的逐步深化，企业中产生的劳动争议将不断增加。据了解，1997年二季度全国劳动争议案件有1.6万件，比上季度增长53.3%，比去年同期增长40.7%，涉及职工6.1万人。由劳动争议引起的集体上访和罢工事件也大量增加。不少困难企业长期拖欠职工工资和医疗费，一些破产、兼并企业的职工难于安置，权益被侵害。随着国有企业改制、改造，企业经济性裁员和分流富余人员会越来越多，职工在下

岗、失业、流动、退休后面临的社会保险和福利待遇问题越来越多，在劳资双方的收入分配方面矛盾也会更加突出。这些问题无疑会引发大量的劳动争议案件，这是不容忽视的焦点。

（二）失业问题

国有企业改革对就业可能产生两个方面的影响：一方面通过资产重组搞活企业促进经济增长，增加就业岗位；一方面通过破产、兼并、优化组合、竞争上岗，减人增效，将导致相当一部分人员下岗和失业。从目前情况分析，虽然两种结果都存在，但后者大于前者。国有企业改革面临的首要问题是如何处理冗员。据中国社科院对 792 家国有企业的抽样调查，企业富余人员所占比重平均达到 30%，而实际下岗职工仅占 4.3%，其中有 60% 的企业没有让富余人员下岗，大多数富余人员处于在职失业状态。推行股份制之后，企业有权进行经济性裁员，隐性失业显性化，失业人员会大量增加。目前我国下岗职工约有 900 万，企业富余人员约有 2000 万左右。而目前失业保险的覆盖面、统筹层次以及基金承受能力已远远不能适应企业改制的需要，亟待进一步加强。

（三）职工收入多元化，差距明显拉大

国有企业股份制改制之后，过去长期形成的按劳分配的单一制度将被按劳分配与按资分配并存的制度取代。职工工资分配会遇到资本收益的制约，持股职工除工资收入外也将按资获得股息和分红，职

工收入多元化以及由此引起的收入差距将更加明显。股份制企业经营者收入一般高于国有企业经营者收入一倍以上。董事会成员除领取工资外，可以按公司利润的一定比例提取“董事花红”。如，北京某股份公司 1996 年董事花红人均在 10 万元左右，与职工的一般收入形成较大反差，企业劳资关系趋于紧张。

（四）职工养老、医疗等问题亟需得到保障

在国有企业改革过程中如何切实保障企业广大职工和离退休人员的基本生活是关系到改革成败的头等大事。当前有相当一部分困难企业的职工不能按时领取工资，离退休人员养老金不能按时足额领取，大量医疗费报销不了，基本生活得不到保障，并由此产生集体上访、罢工等社会问题。其主要原因有三个方面：一是，养老和医疗保险统筹层次不高，大多数地区仍停留在地市或县一级，困难企业数量不断增加，保险基金收缴率下降，呈现收不抵支的局面；二是，随着资本与劳动的重新组合，大量下岗职工（其中大都是中老年职工）的养老问题需要给予补偿，使过去隐含的养老保险债务显性化；三是，人口老龄化以及部分地区提前退休成风，领取养老金的人员猛增，而下岗失业人员增加，进一步加剧了保险基金的收支矛盾。为了解决上述问题，部分地区已经开始探索新的办法。如河南三门峡市、内蒙古包头市在处理中小国有企业改制时创造了经验。他们在企业破产、兼并、改组过程中根据不同

企业和不同人员的情况，坚持在资本重组时优先解决人的善后资金问题。对已经离退休人员按平均余命和平均退休金计算，一次清偿，由接管单位专款专用；对在职人员实行工龄买断，按上年平均工资和职工本人工龄计算，凡职工自谋出路的，工龄买断款可一次交付本人，企业不再承担养老、医疗等责任；凡劳动部门安排调转的，由接收单位人钱一齐接管。其所需资金采取多渠道筹集，可以通过国有资产重组中留出一部分（资金），也可以从上市企业溢价发行收入中划出一部分，也有些地区财政部门从个人收入所得税税收中拿出一部分。

二、企业社会保险的历史沿革与现状

（一）社会保险的内涵

社会保险是国家通过立法建立的一种社会保障制度，使劳动者因年老、患病、生育、伤残、死亡等原因暂时或永久丧失劳动能力或因失业而中断劳动时，能够从社会获得物质帮助。这种物质帮助包括现金补助，提供社会服务，以及预防丧失劳动能力和失业的积极措施等。从理论上讲，社会保险是社会对劳动者在特殊情况下分配个人消费品的一种形式。劳动者享受社会保险的权利，是以其对社会履行了劳动义务为前提的。国家举办社会保险事业，是国家对劳动者履行的社会责任，也是劳动者应该享受的权利。

社会保险是社会保障制度的核心，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等各项内容。

社会保险制度的建立和健全，是人类文明发展的标志和成果。其对社会产生的重要作用，表现在以下三个方面：

(1)社会保险制度是劳动力再生产的必要条件，保证劳动力再生产的顺利进行。人的一生，生、老、病、死、伤、残在所难免。社会保险为在生产中造成暂时或永久丧失劳动能力者及其家属提供物质帮助，解决了靠个人和家属难以解决的困难，使社会保险待遇享受者得以生息和繁衍。如医疗保险的实施，使职工患病能得到及时治疗，早日康复，恢复生产能力，因此医疗费用被马克思称之为“劳动能力的修理费用”。又如，生育保险的实施，直接为繁衍后代提供物质帮助，保证了劳动力再生产的延续。

(2)社会保险制度对社会安定具有重要作用。社会保险制度集聚了多数单位和个人的经济力量，建立了社会保险基金，加上政府的资助，对丧失劳动能力和暂时失去工作的劳动者给予物质上的帮助，以维持其基本生活，这样就有助于消除社会不安定因素。因此，社会保险在国外被称为社会的“安全网”和“减震器”。

(3)社会保险制度是提高劳动生产率、促进经济发展的重要条件。按照公平、效率相结合的原则，建立和健全社会保险制度，解除了劳动者的后顾之忧

忧，就能够调动劳动者的生产积极性，提高社会劳动生产率。有些效益比较好的企业，还可以为本企业职工建立补充保险，这就进一步增强了企业的凝聚力，使劳动者关心企业的经营管理，提高经济效益。另外，社会保险制度的建立，为劳动力的流动和劳动力市场的形成提供了必要的条件，从而有利于实现劳动力资源的合理配置，从整体上提高社会劳动生产率。

（二）社会保险的产生和发展

在自然经济时代，人们依靠自己的生产和以物易物的交换方式，就可以基本满足生活上的需要。家庭，既是生产、生活单位，又是教育和文化的传授单位，也是对成员不能劳动时的生活保障单位。在那时，人们遇到生、老、病、死、伤、残，首先依靠家庭解决或求助于邻里。

18世纪工业革命之后，人口相对集中于城市。工业化、都市化带来了一系列社会问题和经济问题，其中最突出的，就是工业化改变了家庭结构，家庭规模缩小，核心小家庭日益增加，逐步取代了几代同堂的大家庭模式。劳动者背井离乡，外出劳动，失去了土地和其他生产资料，依靠出卖劳动力所得只能顾及自己的小家庭，而无法奉养父母。因此，当人们遇到了生病、失业、衰老、残废等风险时，家庭的传统保护职能逐渐弱化。在这种情况下，政府当局不得不出面组织社会保险，提供生活保障，让劳动者生活下去，以维持劳动力的生产和再生产，保