

"九五" 国 家 重 点 图 书

# 企业改革中的 社会保障制度

何 平 / 著

大改组中的国有经济丛书



经济科学出版社

“九五”国家重点图书  
大改组中的国有经济丛书

# 企业改革中的 社会保障制度

何 平 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

企业改革中的社会保障制度 / 何平著. —北京: 经济科学出版社, 2000.5

(大改组中的国有经济丛书)

ISBN 7-5058-2197-0

I. 企… II. 何… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 26068 号

责任编辑: 刘金刚

责任校对: 孙 昉

版式设计: 周国强

技术编辑: 舒天安

## 企业改革中的社会保障制度

何 平 著

网址: [www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@public2.east.net.cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区万泉河路 66 号 邮编: 100086

出版部电话: 62630591 发行部电话: 62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

昌平振昌装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 210000 字

2000 年 7 月第一版 2000 年 7 月第一次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7-5058-2197-0/F·1377 定价: 17.50 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 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。国有企业如何适应市场经济，如何在竞争中发展壮大，一系列问题接踵而来，许多问题急需解决：

——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”；

——如何提高国有资本质量，增强国有资本活力；

——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

## 2 企业改革中的社会保障制度

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；

——国有中小企业出路何在；

——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……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，并修订、调整原已出版过的部分选题，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。

丛书编者

一九九九年六月

## 前 言

社会保障制度建设不仅是各国政府的一项重要社会政策，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。我们正处在一个新千年纪元的开端，中国的社会保障体系建设问题从来没有像今天这样受到党和国家的重视和社会各个层面如此热切的关注。国有企业改革已经到了攻坚克难的关键时刻，作为与之配套的社会保障制度改革也到了一个关键的转折时刻，建立独立于企业之外的社会保障制度正是为顺应国企改革要求而适时提出的一个大政策。随着国有事业单位的市场化改革改组，“减人增效”和“断奶”，随着各级政府机构改革的逐步推开，我国将由此呈现国有企业、政府机构、事业单位改革“三路并举”的大格局。这种态势，无疑会对社会保障制度，对社会公平、公正、稳定提出更高更新的要求。广大职工对不断深化的各项改革的心理预期较前几年有了很大变化，职业风险、生存竞争、基本生活保障迫使人们谨慎消费，加大储蓄以防

## 2 企业改革中的社会保障制度

不测，由此进一步导致普遍的内需不足，通货紧缩。建立健全可靠的完善的社会保障制度，一方面可以解决人们的“心理危机”；另一方面通过社会再分配，调整财政支出结构，保证社会弱小、贫困群体的基本生活和基本消费，从而解决生产与消费的经济矛盾。社会保障体系建设不仅是解决社会矛盾的社会政策，还肩负着解决消费需求不足的经济杠杆作用。

中国社会保障制度建设不是从无到有，不是“平地起高楼”，而是一个典型的“旧城市改造”。因此，我们面对的问题不仅是一个理想化的制度创新问题，其难点更是制度如何转轨问题，是怎样公平合理地解决传统体制遗留问题，除了政策的平稳衔接，还需要筹集和支付数额巨大的转轨费用。始建于20世纪50年代初期的中国社会保险制度在历史上的作用功不可没，但是放在市场化改革的今天，很多已经变成“慷慨而无可靠资金保障”的“承诺”。中国还是一个发展中国家，经济实力薄弱，但面对着一个比西方后工业国家还要沉重的社会保障负担。如果说，面对同样的世界难题，西方国家还可以通过调整改良，从容应对，而我们却刻不容缓，即没有时间，也没有实力，继续维持已经难以运行的社会保障传统制度。因此，在建立和完善中国社会保障制度的进程中，既要防止“食洋不化”照搬国外的制度，又要防止过分迁就传统模式的保障意识。一个符合中国实

际的行之有效的社会保障体系也不可能在较短的时间内就能完成,这是一项艰苦的长期的过程。

十几年以来,为追逐国有企业改革的步伐和中国社会主义市场经济的进程,社会保障制度改革与事业发展走得曲曲折折,社会保险机构与队伍建设走得跌跌撞撞,制度滞后、供给不足、社会化服务范围不广,社会保险业务管理不规范,社会保障资金不足等等都在不同层面上反映出我国社会保障体系建设方面面临的难题。希望本书的出版能够为推动中国的社会保障事业发展起到积极的作用。此书的写作宗旨也是从我国社会保障领域的实际出发,吸收和借鉴国际经验、教训,全面深入地研究分析我国社会保障领域各个层面的运行状况,面临的重点、难点问题并提出相应的对策和措施。试图探索一种使读者既能从总体上认识和把握社会保障体系的结构、框架和主要内容,又能为现行制度和未来发展趋势有所描述和展望的形式。由于社会保险制度面临的问题的复杂性以及制度本身的日新月异的变化,同时也囿于本人水平所限,书中仍存在很多缺陷和错误,希望给予批评、指正。

何平

2000年5月20日

# 目 录

## 总论 建立独立于企业之外的社会保障体系/1

## 第一章 就业社会保障/31

就业问题不仅是一个经济问题，而且是一个极为重要的社会政策问题，它直接关系到国有企业改革能否顺利进行，国民经济可持续发展和社会公平与稳定。我国就业社会保障的总体目标是：实行在国家政策指导下的劳动者自主择业、市场调节就业和国家促进就业的市场导向的就业机制。

### 一、市场导向的就业机制/31

### 二、下岗职工基本生活保障与再就业/40

### 三、就业优先与失业预防/56

### 四、失业保险/65

## 2 企业改革中的社会保障制度

### 第二章 养老保险/79

养老保险是指公民或劳动者在因年老而丧失劳动能力的情况下,从国家和社会得到一定数量的收入补偿和物质帮助的社会保险制度。养老保险是社会保障体系中的重要组成部分。我国目前所要建立的是“社会统筹与个人账户相结合的企业基本养老保险模式”。

- 一、企业基本养老保险制度目标模式与主要内容/79
- 二、制度转轨费用及资金筹措方式/122
- 三、养老保险享受条件与待遇确定/146
- 四、企业补充养老保险的建立与发展/152

### 第三章 医疗保险/162

医疗保险是指公民或劳动者在因患病而暂时丧失劳动能力的情况下,从国家和社会得到医疗服务和收入补偿等物质帮助的一种社会保险制度。我国医疗保险改革的任务是将原有的公费、劳保医疗制度实行统一管理,在全国范围内建立城镇职工基本医疗保险制度。基本医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的模式。

- 一、企业劳保医疗的现状与主要问题/162
- 二、城镇职工基本医疗保险制度改革的目标、任务和方法/171
- 三、基本医疗费用分摊与结算/187
- 四、定点医疗机构和定点药店的审定与管理/191
- 五、基本医疗服务的范围和标准/195

## 六、企业补充医疗保险/199

## 第四章 工伤保险/201

工伤保险是劳动者在生产劳动和工作中遭受意外伤害，或因长期接触职业性有毒有害因素引起的职业病伤害后，由国家或社会给予负伤、致残者，死亡者本人及其家属提供物质帮助的一种社会保障制度。这对于维护劳动者基本权利和社会稳定发挥着重要作用。

- 一、工伤保险概念及适用范围/201
- 二、工伤评残与劳动能力鉴定/206
- 三、工伤保险基金的筹集与使用/207
- 四、工伤保险待遇/209
- 五、工伤预防与职业康复/210

## 第五章 生育保险/214

生育保险是国家和社会对妇女劳动者在怀孕和分娩期间，暂时不能工作从而中断工资收入时，给予医疗保健和现金补助等物质帮助的一种社会保险制度。生育保险制度的主要内容是妇女劳动者生育时，以及产前产后，为她们提供医疗服务和产假津贴或生活补助待遇。

- 一、生育保险的概念与特点/214
- 二、生育保险的作用与意义/215
- 三、生育保险的实施范围与给付条件/217

#### 4 企业改革中的社会保障制度

##### 四、生育保险基金/219

##### 五、生育保险待遇/219

### 第六章 社会保险管理与法制建设/222

社会保险管理是指劳动和社会保障部门设立的社会保险经办机构在社会保险业务方面的管理过程和管理活动。实行社会保险管理服务社会化是我国社会保险制度改革的重点和方向。社会保险必须通过国家立法强制力来推行。

#### 一、社会保险基金管理/222

#### 二、社会保险管理服务社会化/237

#### 三、社会保险法制建设/250

# 总 论

## 建立独立于企业之外的 社会保障体系

### 一、“企业保险”转向 “社会保障”

社会保障体系的理论内涵应该包含“独立于企业之外”的意思，这是确定无疑的。最近一个时期，社会保障行政主管部门和理论界之所以再三强调建立“独立于企业之外”的社会保障体系，其核心是要尽快解决国企在改革过程中遇到的最大障碍——国有企业的历史遗留问题，即国有企业的冗员问题，由“企业保险”转向“社会保障”。因此，从“独立于企业之外”的角度研究社会保障体系的建设问题，需要明确三个基本问题：即：国有企业裁减人员的基本保障问题，国有企业的社会保险费用负担问题和国有企业承担的社会事务剥离问题。

## 2 企业改革中的社会保障制度

### (一) 国有企业裁减人员的基本保障问题

国有企业“减员增效”是国企改革的重要措施之一，但是如果解决不好国有企业裁减人员的基本保障问题，人不仅走不出企业，而且会酿成重大的社会矛盾，影响社会稳定。国有企业裁减人员的基本保障涉及到的问题十分复杂和广泛，从政治的责任和职能角度分析，有以下几项工作必须要做：

#### 1. 依法处理劳动关系，维护劳动者权益问题。

国有企业陷入困境，有传统体制遗留问题，也有经营者管理失误和腐败问题，一般讲与企业职工的责任关系不大。国有企业裁员要防止因经营者的不道德行为，把危机转嫁给予无辜的企业职工，而损害一部分职工的劳动权益。主要措施，一是监督企业裁员的法定程序，如事先经过职工代表大会、工会或主管部门的同意；二是，裁员对象必须通过制度规定，防止因人际关系亲疏排除异己，对特殊人群应有保护措施。例如：有的国家规定，企业经济性裁员是按进入企业的时间序列排队，后进入者先裁减。企业新录用员工，被裁员工优先等等反对年龄性别歧视。三是，企业与被裁减员工解除劳动关系必须按照劳动合同规定，清偿双方债权债务。目前，企业拖欠职工的工资、集资款和未报销的医疗费比较普遍（据抽样调查有 58.4% 的下岗职工同企业存在债务关系，人均达 5807 元，其中：拖欠工资 2136 元，个人集资款 2351 元，未报销医疗费 1320 元）。必须明确规定，企业有责任偿还债务，在未清偿的情况下，职工有权不解除劳动关系。

#### 2. 下岗职工的基本生活保障问题。

一个中心（下岗职工再就业服务中心）、两个确保、三条保障线是当前社会保障体系中有效的措施。中心的撤消要因地制宜，因时而宜，“一刀切”完全由社会接管，时机不成熟，路子也不对。企业裁员，由失业保险接管，应遵循市场就业方式安置

是劳动力市场的规律。为了缓冲矛盾,采取“下岗职工再就业服务中心”形式,由三家承担,体现了国家、企业、社会的共同责任。企业如果不喜欢这种方式,完全可以选择直接失业的处理方法。企业裁减多少人,采取何种方式减员是企业自主管理行为,是企业自身发展战略的要求,政府的职责主要是为企业营造适宜的外部环境,要防止过度干预、越俎代庖。

### 3. 社会保险关系的接续问题。

企业被裁减人员最大的顾虑是今后的养老、医疗还有没有保障。尽管我们已经在政策上明确不管人走到哪,保险关系都不能断。但是,在实际操作中还有漏洞。从参保单位分流到未参保单位,从就业转为失业,社会保险关系怎么转移需要落实。多年以来,我国的社会保险业务经办都适用保险机构→企业→职工的联带关系,职工与企业的劳动关系一旦解除,保险关系就失去了载体。从理论上分析,劳动关系是用人单位与劳动者之间的关系,社会保险关系是劳动者与政府社会保险经办机构之间的关系,两者即相互依存,又可以相对分离。在原有劳动关系解除,新的劳动关系没有建立时可以充分发挥社会中介组织的作用,帮助职工社会保险关系落户。

### 4. 关于特殊困难群体的保障问题。

国企改革过程中逐渐出现并沉淀一个特殊困难群体。这个群体主要集中在三线军工、资源枯竭的矿山。长期陷入停产的老工业基地,以及森工、农场等范围。其中相当一部分人,年老体弱,文化不高、技能较低,再就业无望。这些人,生活陷入贫困,对前途悲观,怨气很大,已经成为影响社会稳定的主要矛盾。对这些人群按现行一般政策、规定处理,很难奏效。这个矛盾应属于体制转轨中的特殊遗留问题。应该特事特办。中央财政转移支付应首先解决这个群体的生活保障问题。对这个群体的社

#### 4 企业改革中的社会保障制度

会保障采取国家继续统包到底的特殊政策是公平合理的,不仅关系到社会保障体系的有效性,更涉及到国家信誉与权威,而且从发展趋势看,国家主动接管比被动接管社会效果会大不相同。国外政府也有类似的做法,比如美国政府对“越战老兵”问题的处理。具体运作方法需要制定一套公平合理规则,如:如何界定特殊困难群体、最低基本保障的项目和标准、具体的管理和支付办法等。对这个群体中已经接近退休年龄的职工也应破例允许协议退休或提前退休,但退休待遇需根据早退的年限适当核减。

#### (二) 国有企业社会保险费用负担问题

国有企业以效率优先的市场化改革已经进行了 20 年,但始终处于有增长无效益的状态,主要经济效益指标(产值利税率、销售收入利税率、资金利税率)几乎都直线下降。很多研究表明,工资侵蚀利润、保险福利等社会成本过高是其中主要的原因之一。国有企业的刚性利益格局和保险福利功能扩大化的趋势,已经成为改革的巨大障碍。根据对中国 10 个大城市 508 家企业调查的结果显示,国有企业和国有控股企业保险福利费用支出占工资的比例为 57.66% 和 50.33%,中外合资合作企业为 20.29%,集体企业为 18.74%,私有企业为 18.18% (李培林 1999 年“国有企业社会成本分析”)。社会保险(5 项险种)缴费比例,制度定位目前已达到 29.8% (养老保险 20%,医疗保险 6%,失业保险 2%,工伤保险 1%,生育保险 0.8%),企业实际缴费比例有 16 个省份已超过 30%,而且有继续提高的趋势。按照现收现付的基金模式计算预测养老保险缴费比例:2000 年为 24.19%,2050 年为 50%。显然,国有企业社会保险费用负担应该有个上限(警戒线),超过上限部分应从其他渠道筹资。国外也有类似做法,如:日本把警戒线定为 29%,欧洲各国一般设定在 24% 左右,考虑我国经济发展水平和国有企业状况,警戒线可否定位于

30%左右。把国有企业缴纳社会保险费的比例限定在封顶线以下,可能会导致社会保险基金的缺口和财务危险,为此,需要明确采取多种渠道筹措资金,调整政府财政支出结构,加大财政投入,形成稳定的社会保障筹资渠道和稳固的社会保障基金。

### (三) 剥离国有企业承担的社会性事务问题

逐步剥离国有企业负担的社会性事务是独立于企业之外的社会保障体系需要应对的一个重要问题。社会化管理服务内容大概涉及到服务主体、服务对象、服务项目、管理费用和服务方式等。目前国有企业的集体福利事业很广泛,大体上可分为两类:一类是提供物质服务,如:俱乐部、图书馆、操场、游泳池、疗养院、澡堂、医院、电影院、草坪、绿化、托儿所、学校等;一类是福利性货币支付,如:过节费、奶费、上下班交通费、卫生洗理费、住房补贴、计划生育补贴、探亲旅费等。国有企业从事非生产的服务人员比非国有企业多出一倍以上,其人数所占比重:国有企业为16%,私人企业为5%,中外合资合作企业为7.5%。国有企业社会性事务的剥离主要应按企业服务机构与企业脱钩,转为社会社区服务项目的途径进行。社区服务的发展目标是:在城市基本建立起与经济发展水平相适应,社会参与、多种经济成为并存,标准有别,服务质量较高,服务效益较好的社会福利服务网络,逐步实现社区老有所养、幼有所托、孤有所抚、残有所助、贫有所济、难有所帮。社会保险经办机构在社会化服务的事务中是积极参与者,而不是主办者。当前重点是做好养老金的社会化发放。

## 二、中国社会保障制度建设的 理念、框架和原则

在经历了二十多年的改革和快速发展之后,今天的中国在经