

# 第一章 股份公司资产重组的基本内容

## 第一节 现代企业形式及治理结构

企业改革是我国下一步经济体制改革的重点和难点，而建立现代企业制度又是企业改革的核心。党的十五大明确指出，建立现代企业制度是国有企业改革的方向。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。

### 一、现代企业制度及其特征

要使企业能够真正做到自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，必须理顺产权关系，实行政企职责分开，建立现代企业制度。也只有这样，才能根本转变企业经营机制。

产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权与转让权，以及收益的享用权。从经济学角度来分析产权，它不是指一般的物质实体，而是指由人们对物的使用所引起的相互认可的行为关系。它用来界定人们在经济活动中如何受益、如何受损，以及他们之间如何进行补偿的规则。因此，产权不仅表明所有者对一定财产的法律上的隶属关系，而且包含对这一财产的实际占有、使用、收益、处置

的权力。占有是指所有人对财产事实上的控制；使用是指直接按照财物的性能和用途加以利用；收益是指收取由财产派生出来的权益，主要表现为对孳息的收取，而收益权是指权利主体对财产所生权益进行收取的权力；处置权是指权利主体决定财产命运的权力。产权的实现形式是随着经济基础形式变化而变化的，在自然经济形式下，产权的四项权能是合一的，集于所有者一身。在市场经济形式下，产权关系发生了分离，即资本的所有权和使用权相分离。这样，法律所有者可以把属于自己所有的财产交给经济所有者去具体运用，经济所有者取得财产的使用权之后，进行生产、经营，使资本发挥其增值的职能，在给付法律所有者部分剩余索取权之后，取得另一部分剩余索取权。在这种情况下，产权中的法律所有权和经济所有权都得到实现，有效地实现了物质资源与人力资源的有机结合，最大限度地提高了全社会的经济效益。

当前，产权关系是我国经济体制改革中的主要的深层次矛盾之一，要解决这一矛盾，理顺产权关系，必须有制度上的保证。这就要求我们着力进行制度创新，建立现代企业制度。

现代企业制度的特征是：

1. 产权关系明晰，投资者享有企业资产所有权，企业拥有全部投资形成的资产的法人财产权，是独立的享有民事权利、承担民事责任的法人实体。

2. 企业以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对投资者承担资产保值增值责任。

3. 投资者按投入企业的资本额享有所有者权益，即受益权、重大事项决策权和经营管理者选择权。企业破产时，投资人只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。

4. 按照有关法律和企业章程，建立科学、规范的企业内部治理结构，协调投资人、经营管理者 and 职工之间的关系，形成有效的

激励与约束机制。

## 二、股份制是现代企业制度的主要形式

党的十五大报告指出：“股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率……有利于扩大公有资本的支配范围，增强公有制的主体作用。”股份制作为一种经济组织形式，较完善地适应了建立现代企业制度的要求。

1. 股份制可以有效地组织资金。在现代社会化大生产条件下，企业扩张规模、形成规模生产能力、技术、设备、产品更新与开发，资本有机构成提高等，都需要大量资金投入。而股份制则是实现资金集中的有效形式。它可以在金融市场特别是资本市场上，以发行股票、债券、配股等形式，迅速筹集大量资金，投入到企业生产经营活动中去。

2. 股份制能够提高资源配置效率。经济结构不合理是困扰当前社会经济生活的主要矛盾，调整经济结构是当务之急。调整结构需要集中新增经济资源，加强基础、薄弱部门和短线产品的生产，这就要调整存量经济资源，使之合理流动，重新组合，取长补短。在现代经济条件下，资源的流动、配置主要是通过资金流动来实现的。而股份制正是实现资金流动的最佳形式。股份制实现了财产的所有权与使用权的分离，资金拥有者根据市场回报情况确定资金投向，通过购买投资获利较高的部门和效益较好的企业的股票投入资金，或者通过卖出回报较低企业股票抽出资金。在市场经济的价值规律及平均利润率规律作用下，资源自发地实现了由低效、长线行业、企业向高效、短线行业、企业的流动，实现了社会资源的有效配置。

3. 股份制可以提高企业经营管理水平。社会化大生产和市场

经济的运行，是一项复杂而系统的工程，要求管理者具有专门的知识、经验和能力。但具有这种经营管理能力的人未必拥有生产经营所需要的资产，而资产的拥有者又不一定具有这种经营管理能力。解决这一矛盾的有效方式就是股份制。股份制使资本所有权与经营权相分离，把资本所有者转化为不直接参与经营管理的单纯的所有者，使具有管理知识和才能的人才成为企业的经营管理人，实现了人才资源与物质资源的有机结合，满足了社会化大生产的要求。

4. 股份制有利于实现规模经济。股份公司是由无数个小资本汇合成大资本组成的企业，通过股份公司这种企业组织形式，各个单个资本在表面上的独立性被扬弃了，从而在形式上表现为一种联合资本。一方面，资产所有者在不放弃终极所有权的前提下将资产的实际支配权转让给别人；另一方面，经营管理者按照一定的约定经营不属于自己的联合的资产。股份制企业作为独立的法人，具有直接经营资产的各种权利。这种企业组织形式，可以在较广阔的范围内合理配置与使用人、财、物 从而形成较大的合力 进行大规模生产经营，实现规模经济。

5. 股份制有利于发展国际经济技术合作。国际上长期资本的流动形式主要有三种，即直接投资、间接投资和国际贷款。直接投资是指外商在接受投资国直接开办企业，间接投资是指投资者在国际证券市场上购买股票和债券，达到投资目的。对外国投资者来说，股份公司可以使其开拓中国广大的国内市场，利用中国国内的资源和廉价劳动力，利用企业原有的各种原料供应渠道和销售网络。同时，股份公司还需要公布公司资产和经营情况，有利于投资者的投资决策；股票可以自由买卖，有利于投资者适时转移资金，寻找更为有利的投资机会等等。因此，股份公司形式是外商直接投资和间接投资的首选方式。我国完全可以利用此种形式吸引到更

多的外资，发展国际间的经济技术交流与合作，加快经济建设步伐。

### 三、股份公司治理结构

股份公司作为一种企业组织形式，经过长期发展和完善，形成了一种权责分明、管理科学、激励与约束相结合的治理结构，实行权力、经营和监督三个机构相结合的管理体制。这三个机构相互独立 权责分明 相互制约 既保证了投资者的利益 又保证了公司能够独立自主地开展经营活动，为实现公司的科学、高效管理提供了可靠的制度保障。

1. 股份公司的权力机构是股东大会。股份公司是由投资者即股东投资设立的，股东以自己的出资对公司承担责任，所以投资者即股东有权决定公司的重大问题。但同时，一个公司的投资者即股东往往有多个股东，特别是在股份有限公司，购买公司的股票后，即可成为公司的股东，人数很多。因此，公司往往要为投资者即股东设立专门的行使股东权力的机构。在我国，按照《中华人民共和国公司法》的规定 在有限责任公司 一般都要设立股东会 如果股东人数少、公司规模小的，可以不设股东会而由全体股东直接行使股东会的职权，在股份有限公司，由于股东人数众多，都要设立股东大会。股东会（股东大会）讨论决定公司的重大问题，主要职权有：

- (1) 决定公司的经营方针和投资计划。
- (2) 选举和更换公司董事。
- (3) 选举和更换公司监事。
- (4) 审议批准公司的年度财务预算、决算方案。
- (5) 审议批准公司的利润分配方案或者弥补亏损方案。
- (6) 对公司的合并、分立、解散和清算等事项作出决议等等。

2. 股份公司的经营机构是董事会。投资者即股东投资公司后不再直接占有、控制自己的财产，该财产即构成公司的财产，由公司依法自主经营。负责公司经营管理工作的是一个专门的机构，即董事会（或者执行董事）。董事会由董事组成，董事由股东会选举产生，这样，股东可以选择自己信得过的人员经营管理自己投资的财产。董事会是公司的经营管理机构，直接负责公司的经营管理工作。作为公司的经营机构，董事会必须拥有经营活动中必不可少的经营职权，这些经营职权主要有：

（1）负责召集股东大会，并向股东大会报告工作，执行股东大会决议。

（2）决定公司的经营计划和投资方案。

（3）制定公司的基本管理制度。

（4）聘任或者解聘公司经理，根据经理的提名，聘任或者解聘公司副经理、财务负责人，决定其报酬事项。

（5）决定公司内部管理机构的设置等。

董事会作为由股东会（股东大会）选举产生的机构，必须对股东会（股东大会）负责，包括向股东会（股东大会）报告工作、提出建议方案、执行决议等。

3. 股份公司的监督机构是监事会。投资者即股东将自己投资公司的财产交由自己选举产生的董事经营管理后，并不能保证董事一定能够严格按照自己的决定行事，因此，股东为了确保自己的利益，必然会产生对董事的经营活动实施必要监督的要求。同样，在公司中工作的职工，为了防止自己的合法权益不受公司经营者的侵犯，也要求对公司经营者的行为有所约束。所以，公司要设定专门负责监督工作的机构或者人员，即监事会或者监事。监事会由股东和公司的职工代表组成，由股东大会决定人选，公司董事、经理等高级管理人员不得兼任监事。监事会作为公司的内部监督机

构，具有自己的职权，主要是：

(1) 检查公司财务。

(2) 对公司的董事、经理执行公司职务时违反法律、法规或者公司章程的行为进行监督。

(3) 当董事和经理的行为损害公司的利益时，要求董事和经理予以纠正。

(4) 提议召开临时股东会等等。

监事会对股东大会负责并向股东大会报告工作。

## 第二节 股份公司资产重组的原因及意义

股份公司资产重组是指股份公司为了更有效地提高公司的运行效率和竞争力而进行的企业制度创新。它是通过对不同法人主体的法人财产权、投资者所有权及债权人债权的相互调整与改变。对实业资本、金融资本、产权资本和无形资产进行优化组合的企业制度创新行为。

### 一、股份公司资产重组的原因

随着改革的发展、市场的深化，社会再生产在全社会范围内优化资源配置的要求更为强烈。股份公司作为社会再生产中的基本经济单元和有效的企业组织形式，必须主动顺应社会经济发展的要求，通过资产重组，增强自身的竞争力，进而提高社会效益。

1. 股份公司资产重组是投资主体在市场经济条件下的理性选择。股份公司投资者投资于股份公司的目的是资本的增值，而资本的增值是在资本的流动过程中实现的。服务于增值性和流动性的要求，资本的配 置使用在不同的产业结构、企业组织结构、技术

结构、时空结构等方面加以分布组合，表现为一定的资本要素间的比例、布局和运行结构。这种资本运营结构在现实经济生活中不可能是滞存不变的，因此，资本流动性特征本身恰恰是资本结构重组的具体途径和实现增值的具体要求。

2. 股份公司资产重组是实现社会资源优化配置的要求。我国经济运行正处在从计划经济向市场经济的转变过程中。长期以来的计划经济运行，导致了大量的资源误配置情况。因此，纠正计划经济对资源的误配置，势必要求存量资产中的相当一部分产生“实物的位移”和“价值的位移”即资本的重组。股份公司注重资本经营，就要不断优化资本结构，并且不仅要注重资本在周转环节上的纵向分布和结构，还要注重资本在不同经营方向上的横向结构，通过资产重组来协调资本所要求的收益、风险、时间等关系。这样股份公司由于其自身的内在要求而进行的活动，客观上实现了社会资源的优化配置。

3. 股份公司资产重组是股份公司吸引社会资金投入的有效手段。股份公司在资产重组过程中，必须向社会提供具有法律保障的、公司过去及未来连续经营的稳定的信息 并且 公司的董事、重组中介机构——会计师、审计师、律师事务所等都对重组中所披露的所有信息负连带责任 保证信息的公正、准确 使不同时间、不同地区的广大投资者都能够了解到公司的实际情况，作出向股份公司投入资金的决策。

4. 股份公司资产重组可以规范公司的运行体制。股份公司通过资产重组，可以减少公司的内部管理层次，优化内部劳动组合，加强内部管理的制度建设，加强成本控制，进一步提高公司运营效率。

## 二、股份公司资产重组的意义

随着经济结构的调整和经济市场化程度的加深，国内各个行业、各种不同类型企业都在不同程度上遇到市场和产业上的重新定位问题，普遍面临着资产优化重组的任务。股份公司作为现代企业制度的主要组织形式，其参与全社会的资产优化重组过程，有着很重要的社会现实意义：

1. 股份公司资产重组有助于推动国有企业改革。当前，国有企业改革是经济体制改革的难点和重点。面对大量国有企业特别是大量中小国有企业的经营困难，财政和国有银行承担着巨大压力——亏损补贴、财产核销、下岗再就业等已不堪重负。而股份公司利用自身的优势，参与资产重组，兼并、接收一些经营困难的国有企业，既实现了自身的低成本扩张，又分担了财政和银行的一部分风险，有助于推动整个国有企业的改革。

2. 股份公司资产重组有助于解决优势企业扩张问题。优势企业是提供就业和增加国家税收的重要保证，当前我国面临的是优势企业严重缺乏的问题。增加优势企业数量可以有财政投入、自我积累等方式，但受客观条件限制，能够实现扩张的数量是非常有限的，而重组扩张却是一条捷径。股份公司实施收购、兼并、联合，可以使资本、技术、信息、人才等各种生产要素迅速向优势企业集中，使优势企业快速成长，实现规模经济，提高竞争力。

3. 股份公司资产重组有利于优化企业组合方式。我国的现有企业构成中，中小企业要占很大比例。这种企业组合方式存在着许多问题：一是技术水平差，无能力开发新技术。当今世界，技术是第一生产要素，缺乏技术进步的企业是没有发展前途的。二是市场秩序难以稳定，假冒伪劣盛行。单个企业占有一定的市场份额是形成稳定的市场价格协议、稳定的产销渠道、稳定的市场销售网络的前

提，也就成为稳定市场秩序的前提。过多的中小企业使单个企业的市场份额都达不到实现稳定市场秩序的作用。三是规模不经济。达不到应有的规模，成本就降不下来。股份公司通过市场运作，可以以资本为纽带进行扩张重组形成跨地区、跨行业、跨所有制形式的大型企业集团，改变现存企业组合方式。

4. 股份公司资产重组有利于产权结构改革。我国现行产权结构不合理的表现形式主要是：在企业组织中，一元化产权结构占绝大多数，而一元化产权结构不能适应现代经济发展的需要，如国有的一元化产权结构解决不了政府干预问题，私有的一元化产权结构解决不了家族血缘关系的干预问题。产权改革的方向是形成多元化产权结构经济组织，股份公司是一种多元化的产权结构方式，其资产重组行为是对这一产权形式的推广，在更大的范围实现产权优化。

### 第三节 股份公司资产重组的准则及步骤

#### 一、股份公司资产重组的准则

股份公司的资产重组，是指根据已经调整了的公司生产经营目标及有关策略，对兼并双方企业的全部资产进行重新组合，使各项生产要素在扩大后的流转范围内合理有效地配置。现代企业兼并后对资产重组策略的制定，依次应遵循以下准则：

1. 可用性准则。兼并企业的资产可以分成两类，即具有使用价值的资产和丧失使用价值的资产。某些资产本身虽具有一定使用价值，却无法为企业所利用，或不为企业生产经营活动所需要。只有那些使用价值符合改造后的企业经营目标与发展战略需求的

资产，才是可被接受的和可使用的。究竟何种资产的使用价值符合兼并企业的需要，只能作定性的分析。抽象地说，就是要求该项资产能为企业生产经营目标中确定的经营方向、产品策略、技术开发、市场营销、管理方式、辅助工作等提供服务、发挥效用，有助于目标的达成。具体而言，是指那些在资产一体化营运及生产经营全过程中派得上用场的设备、厂房、原材料、技术、专利权等资产。比如，武汉市的大型商业企业对市二轻行业的小型企业实施兼并，就主要是出于利用被兼并企业土地的动机，计划在兼并后利用新增土地新设销售网点，新建和扩建仓库和员工宿舍等等。武汉商场兼并武汉长江板箱厂后，由于原长江板箱厂占地面积大，武汉商场除了将其部分厂房改作仓储用房，还开发了 1000 平方米的营业面积，新创 200 个就业机会。对于这些兼并企业而言，被兼并企业的土地有助于实现其扩大经营规模的发展要求，具有很高的可用性。

2. 成本收益准则。资产的使用与营运必须考虑所付出成本与获得收益的大小，只有当其产生的收益大于其使用成本时，该项资产的使用才是合理的。因此，在有使用价值的被兼并企业资产中，并非每一项都能增加企业的净收益，有些资产的使用是不经济的。例如，某些可用资产功能效率低，或使用寿命不长，或已经存在更便宜的替代品，或使用条件要求过高等等，使得在投入使用时需要增加大量成本，以至于在其寿命期内难以收回总投资。显然，即使是可用资产，也要将其可预见的成本收益进行比较。遵循成本收益原则的关键是对兼并企业资产的成本支出与收益回报的测算。成本支出的简易计算公式是  $\text{总成本} = \text{总投入} - \text{资产购买价} - \text{兼并时价} + \text{资产年营运用费}$ 。这是以年度为时间段进行的静态分析，没有考虑资金的时间价值。总收益则主要根据资产的使用寿命、生产效率以及功能效益大小，通过对市场上同类资产的收益回报平均水平的统计，经过各差异因素的指数修正法估算出资产的预期

收益。

3. 协调准则。一项资产在投入兼并企业的一体化生产经营过程中，必须与企业中其他相关资产协调配合，共同发挥效用。可将可用的合理资产投入试运行，以测试其协调性如何。此时，试运行中的判断分析至关重要。若在此过程中难以消除不协调现象，则该项资产不符合协调准则。兼并企业的生产经营是一个连续性强的复杂过程，它有很高的协调性要求，但是投资回报大于营运成本的可用资产在实际营运中未必能与相关资产步调一致。这种不协调的资产若投入使用，会破坏整个兼并企业生产经营过程的有序与和谐，必须予以剔除。而协调的资产则应纳入整个生产经营体系中，促进企业规模经济效益。比如，首钢机械工程总公司收购的美国麦斯塔公司，在轧钢机、连铸机及其辅助设备的设计制造方面，处于世界领先地位，尤其该公司拥有的冷带和热带轧钢机以及大型板坯连铸机的全部设计制造图纸，是我国钢铁工业发展急需的技术。首钢利用被兼并方麦斯塔公司的先进技术与国内自己拥有的机械加工设备相结合，不仅扭转了该类大型设备依赖进口的局面，而且还可充分利用麦斯塔公司的品牌与营销渠道，积极参与国际市场竞争。在此例中，被兼并企业的无形资产（技术、商标、商誉等）与兼并方的固定资产（生产设备等）协调配合，使企业获得了可观的经济效益和社会效益。

## 二、股份公司资产重组的步骤

股份公司资产重组的主要步骤如下：

1. 收集整理资料。拟进行资产重组的公司应尽可能全面地收集相关资料。这些资料既有宏观的（如有关政策、法规等）也有中观的，如行业产业发展情况、区域发展情况等，还包括重组公司的一些信息（如财务状况、产品状况等等）并对这些资料进行整理，去粗

取精 去伪存真。

2. 评估审计。对准备进行重组的资产进行评估 产权界定。评估股份公司的资产，对重组范围的投入和产出进行全面的财务审计处理，确定股份公司的股权结构。

3. 拟定公司重组报告。公司重组报告的内容包括：公司资产折股、股权设置、股权结构、股权管理、机构设置的方案 公司分立或合并方案；原公司与重组后公司的关系及相关业务的处理；债权债务处理方案；非经营性资产剥离及管理方案等。

4. 资产重组的具体实施。这一内容在有关章节中将作具体分析。

## 第二章 股份公司资产重组的 社会经济条件

### 第一节 社会环境

股份公司资产重组作为一种经济行为，它的产生、发展是和一定的社会经济环境相联系的。可以说，社会经济环境的改革导致和推动了股份公司资产重组在我国产生与发展，而股份公司资产重组的存在与发展又对我国社会经济环境的变革提出了新的要求。因此，股份公司资产重组的深入发展固然取决于其自身机制的发展与成长，但从某种意义上说，更取决于其所涉及的社会经济环境是否完善。

就社会环境来说，现阶段，我国企业资产重组所要考虑的一个重要问题就是职工的安置问题。大量的企业职工会由于企业的重组而走向社会，因而，对于企业资产重组而言，其社会环境最主要的表现是社会保障问题。

#### 一、社会保障的内容

社会保障是国家的一项社会政策，是以国家为主体，通过国民收入的分配和再分配，对社会成员的生活权利给予物质保障的各项制度的总称。社会保障制度，包括社会保险、社会救助、社会福

利、社会幼托、保健医疗制度等问题。其中 社会保险是最主要、最核心的问题。

1. 社会保险。这是社会保障体系中的基本纲领。用于社会保险的支出占社会保障支出的半数以上，它是社会保障中的最大项目。社会保险的功能在于：保证劳动者乃至每个公民在遭遇风险、暂时或永久失去劳动能力，从而失去收入后，仍能获得基本生活所需的物质保障。社会保险所要保的风险，属于劳动者最容易发生、最影响生存和发展的一些“事故”。这里所说的“事故”包括生育、失业、残疾、疾病、工伤、年老、死亡等。这些风险不可避免，一旦发生就会使劳动者暂时地或永远地失去劳动能力，从而失去工资收入。社会保障能起到一种补偿劳动者收入损失的功能。社会保险主要包括 疾病社会保险、失业社会保险、工伤社会保险、残疾社会保险、老年社会保险、死亡社会保险等。这一体系的建立保证了劳动者一旦因风险失去工资收入后，仍能享有基本生活。

2. 社会救助。这部分内容可视为社会保障事业的最低纲领。救助对象应是：无生活来源的人，遭受自然灾害和社会不幸而使生活一时变得困难的家庭和个人，生活在最低生活标准线以下的家庭和个人。在美国、印度等国家 用每年确定的“贫困线”作为最低生活标准，凡收入低于“贫困线”者 给予社会救助。社会救助的目的，是帮助受患者获得最起码的生活条件，保证最低生活水平。社会救助 要力戒从恩赐、施舍的观点出发 应力求贯彻“自产自救”的原则。这也是对受患者人格和尊严的尊重。

3. 社会福利。这可视为社会保障体系中的最高纲领。社会福利的功能在于改善受患者的生活，实际上是工资以外的另一份收入 故有“社会工资”之美称。人们的需要是无止境的 改善生活的需求是没有极限的，所以对社会福利的需要也无限度。唯其如此，才可把它称之为最高纲领。如果说社会救助的功能是“雪中送炭”，

那么,社会福利的功能则是“锦上添花”。

4. 社会优抚。这可视为社会保障体系中的特殊纲领。主要是针对那些在社会上受到尊敬、有社会地位、有荣誉的公民,即现役军人、退伍军人、烈士及他们的眷属而实施的社会保障。这部分公民具有特殊身份。

5. 医疗保健制度。这项社会保障措施是为保障公民的健康素质设立的。实行社会保障的国家,或者对医疗保健服务免费,或者少收费。

## 二、我国社会保障体系的完善

市场化的企业资产重组不能缺少社会保障的支持条件。随着我国市场经济的建立和改革的深入,原有社会保障制度已远远不能适应目前企业竞争、发展的需要。

现阶段我国社会保障的主要问题是:一是原有的社会保障体系,覆盖面局限在全民所有制企、事业单位和国家机关。据统计,1989年全社会5.53亿劳动者中享受社会保障的只有1.6亿人,占29%。全国未享受或基本未享受社会保障的还有约4亿人。二是原有的社会保障制度是在计划经济的思想指导下形成的,提倡“包”得越多越好。长期“滚雪球”的结果已使国家和企业负担沉重。过去对这个问题的认识带有片面性只强调劳动者的权利很少提到在社会保障方面劳动者也应尽一定义务,把社会保障视为按需分配因素,考虑国家实际经济承受能力较少。

上述所有问题都构成我国企业资产重组市场化的障碍。因此,亟需建立一套普遍化、社会化和规范化的社会保障体系:

1. 社会保障逐步实现普遍化。社会保障是每个公民都平等享受的权利,应该覆盖全体劳动者,进而扩大到全社会。以失业保险为例,我国能够享受社会保障的劳动者是很少的。按照我国1993

年 4 月 12 日颁布的《国有企业职工待业保险规定》享受待业保障的只限于国有企业部分职工，非国有企业职工和农业劳动者不能享受。即使是国有企业内多余的职工，也没有包括在享受失业保障的范围内，从而形成了大量的隐形失业。所以，我国社会保障普遍化的第一步是要在“八五”期间将社会保障扩大到全体国有企业职工、区县以上城镇集体企业、私营企业和“三资”企业职工。第二步到 2000 年，将社会保障扩大到区县以下集体企业、乡镇企业的职工，同时在个体劳动者、农业劳动者中试行社会保障的办法；2000 年以后，实现覆盖全国劳动者的统一的社会保障。

2. 社会保障社会化。社会保障社会化有两层含义：一是在全国范围内实行统一的社会保障制度，促成社会保障的管理社会化。基金要集中管理，统一发放标准和办法等；退休医疗、待业保险逐步推向社会，与职工所在单位基本脱离。二是资金来源社会化，处理好国家、企业和个人三者的利益关系，多渠道筹集社会保障基金，破除由国家、企业全部包下来的格局，个人要合理负担。社会保障社会化的程度越高，越能体现社会保障的互济性和国民收入再分配的作用。

我国目前还没有建立起全国统一的完整的社会保障体系，只有在老年保障和待业保障方面开始实现统筹。随着人口日益老龄化，老年退休职工日益增多，退休金给付越来越多，已经成为国家一个很重的负担。失业保障基金处于分散筹集和使用的状态，离社会化还有一段不小的距离。

3. 社会保障规范化。企业资产重组的社会保障，最重要的就是要建立一整套关于社会保障的法律、法规，使之有法可依，有章可循。要设立专门的社会保障机构，专管社会保障有关事宜，使保障基金保值增值，并协调各种相关事宜。