

城镇职工社会保障制度改革的思路与方案

“城镇职工社会保障”课题组^{*}

本文指出城镇企业富余人员和失业人员的大量存在已成为影响未来较长时期内我国改革、发展和稳定的全局性重大问题,也成为深化城镇职工社会保障制度改革必须首先解决的问题。因此,作者认为:我国国情决定了城镇职工社会保障制度改革必须全面以“社会安全”、“经济促进”、“就业调节”为功能目标,在今后二三十年时间内更要突出“就业调节”功能。报告根据“功能定位、政策设计、体制完善”统筹设计养老、失业、医疗、生育、工伤五大险种,从10个方面提出了深化城镇职工社会保障制度改革的系统思路和操作性方案,并对方案进行了可行性论证。

自1984年试行退休费用社会统筹以来的12年,我国城镇职工社会保障制度改革已取得了巨大的进展,已建立起同市场经济体制相适应的社会保障的体制框架。

随着我国经济体制改革的深入、经济增长方式的转换和产业结构的调整,在旧体制下长期被掩盖的企业富余人员和失业问题一下子突显出来。用常规的扩大就业和转岗再就业的办法解决数以千万计的企业富余人员和逐年增多的失业人员问题,又面临着人口基数过大、劳动力供需极度失衡、经济发展相对滞后的深刻矛盾。并且,我国劳动就业的这一基本矛盾在今后几十年时间内都不会根本消失。城镇新增劳动人口初次就业的沉重压力和企业富余人员、失业人员转岗再就业的困难、收入下降、生活贫困已成为影响和制约深化改革特别是摆脱国有企业的困境,保持社会安定的不容忽视、难以回避的具有全局性的大问题,并且构成了深化城镇职工社会保障制度改革必须解决的全局性的主要矛盾。现实要求我们在设计未来几十年间中国特色的社会保障体系时,必须首先明确我国社会保障制度的功能目标,以功能目标为指导思想,把“功能定位”、“政策设计”、“体制完善”结合起来,统盘考虑。

我国国情决定了城镇职工社会保障制度的改革必须全面以“社会安全”、“经济促进”和“就业调节”做为新的社会保障制度的功能目标,在今后二三十年时间内更要特别突出“就业调节”的功能。

一、深化城镇职工社会保障制度改革的系统思路和操作性方案

一个国家社会保障的“功能目标”,即对社会保障在经济、社会生活中所应发挥功能的预期和定位,是制订和修改社会保障制度的指导思想。为了实现特定的功能目标,必须设计相应的“保险政策”和“社会保障体制模式”。保险政策是对社会成员在社会保障各个领域权利和义务的规定,例如养老保险政策规定着什么样的社会成员在什么年龄、什么条件下可领取养老金,领取的数额及计算方法,退休以前所应缴纳养老保险基金的数额和依据等。可见,保险政策是功能目标的具体化、操作化。社会保障体制模式主要是各项保险基金的筹集方式、使用方式、组织管理方式和各项保险的内部结构。体制模式是实现功能目标和保险政策的手段,关系到能否公平、有效地筹集到各项保险政策所必需的基金,能否合

^{*} 本课题组由江苏省社会科学院、江苏省总工会联合组成。顾问:刘钰、卢万良;负责人:陈颐、杨旭春;成员(排名不分先后):杨旭春、林国铨、赵克忠、甘萍、杨星云、陈颐、唐仲勋、沈汉、张卫、徐琴、蒋影明。

理地进行各项基金的管理、分配和使用。功能目标、保险政策、体制模式三位一体构成了一个国家完整的社会保障制度体系。

我国城镇职工社会保障包括养老保险、失业保险、医疗保险、女工生育保险和工伤保险等方面。这些方面是一个有机整体,相互之间存在着紧密的相关联系。因此,必须以系统工程的观念和方法对各方面的保险政策统筹设计,做到政策衔接、体制统一、规模适当;必须避免从单个险种出发孤立地设计方案,造成难以挽回的摩擦、矛盾。

从上述认识出发,我们提出以下十个方面深化城镇职工社会保障制度改革系统思路和操作性方案。

(一)关于养老保险

1. 充分发挥社会保险“就业调节”功能。国家立法修改现行城镇职工退休年龄,将现行政府机关、城镇企事业单位的职工退休年龄普遍提前5年。大专以上学历生因读书时间长、参加工作迟,现行退休年龄可不变。到2020年时,根据当时我国城镇就业的状况,决定是否恢复原退休年龄。

根据1990年人口普查第二种口径对城镇人口年龄、性别构成进行预测,以城镇职工首次就业平均年龄为18岁,男性职工由现行退休年龄60岁提前为55岁,女性职工(政府机关、事业单位女职工和企业单位中的女干部、女工人平均计算)由现行平均退休年龄51岁提前为46岁计算,提前退休后,1995年城镇在职人员总数将减少8.2%左右,以后减少的比例将逐年增大,2000年时达9.5%左右。根据江苏省人口预测资料,2020年时这一比例可达15—18%。这就能在近期内在相当大的程度上解决富余人员问题,争取到城镇就业、再就业和失业保险问题上的战略主动。

2. 根据“以支定收、略有结余”的原则,相应提高现行养老保险基金收缴标准。提前退休后养老金收缴标准的公式为:养老金收缴额占上年职工工资总额的百分比=现行百分比×(1+增加的退休人数占退休人数的百分比)÷提前退休后在职职工工资总额的系数。今后每5年根据提前退休人数比例的变化调整一次。

目前大多数省市养老金收缴额为上年职工工资总额的20%(第一年职工个人负担3%,企业负担17%),这一比例被认为可以满足较长时期内按现行退休年龄退休的人数逐年增多的情况下发放养老金

的需要。我们以此做为上述公式中的“现行百分比”。根据全国和江苏省人口资料测算,1995—2020年间由于提前退休平均每年增加的退休人数约占原退休人数的45%—48%。由此确定1996—2000年间增加退休人数的百分比为45%。1996—2000年间平均每年因提前退休而减少的在职职工人数比例按9%计算,则提前退休后1996—2000年间在职职工工资总额系数为91%。代入上述公式,提前退休后,1996—2000年间养老金收缴额占上年职工工资总额的百分比=20%×(1+45%)÷91%=31.9%。

3. 根据“兼顾养老金支付能力和提前退休人员利益”的原则,对提前退休职工养老金的支付实行特殊的做法。①提前退休职工在提前退休期间养老金发放标准为上年原企业职工平均缴费工资的85%,按月发放。这一标准保证从总体上使提前退休职工养老金达到全体离退休人员的平均水平,大大高于养老保险改革前相同工龄退休人员的收入,也高于现行养老金发放办法相同工龄退休人员的收入。②发放额低于上年所在城市人均生活费收入的,补足到上年人均生活费收入水平;发放额低于提前退休前一年本人月平均工资85%的,由原单位在职工福利费中列支补足。这样做的目的是为了保证困难企业提前退休职工的基本生活需要,又使效益好的企业的提前退休人员经济上不吃亏。③提前退休职工的提前退休年限视同缴费年限按本人提前退休前一年个人帐户的缴费额乘以提前退休前年限计入个人帐户,到达原退休年龄后改按所在城市的统一办法发放养老金。④实行提前退休方案后,企业原先已内退的职工在办理正式退休手续后,从当年起统一按上述办法执行。

(二)关于失业保险

1. 充分发挥社会保障制度“经济促进功能”,从深化企业内部管理体制改革的需要和我国现实的失业压力出发,适当扩大失业规模。1996—2000年间可以考虑将政府宏观控制的失业规模由现在的3%扩大为4%。加上提前退休,近期内占总数12%左右的职工可以剥离出企业,这将实质性地改善企业特别是国有企业的经营状况,促进劳动力市场的发育和再就业工程的进展。

2. 发挥社会保障制度“社会安全功能”,适当提高失业救济的发放标准和替代率。目前各地失业救济标准仍然是1993年制订的。这两年一方面物价

涨幅较大,另一方面工资总额增幅较大,提高失业救济的替代率既有必要也有可能。建议将各地失业救济金发放标准统一规范在上年所在城市最低生活费标准(或民政部门社会救济标准)的120%至所在城市当年最低工资标准的80%之间。在这个幅度内,由各地政府制订具体的发放标准和政策,原则上应根据失业人员工龄长短划分为5年以下、5—10年、10—15年、15—20年、20年以上等档次,工龄越长、失业救济越多。

3 解决失业人员的医疗保险问题。目前各地大多采取逐月给失业人员发放定额医疗费、包干使用的做法,这对体弱患病的失业人员是不合理的。医疗保险不应排除失业人员。失业人员按在业人员缴费比例从其失业救济中缴纳医疗保险费后,即可按在业人员的办法享受医疗保险。

4 根据本方案所提失业规模、失业救济标准,确定失业保险基金的筹集规模,将个人所得税的一部分用于失业保险基金,扩大基金来源。根据我们的测算,每个失业人员各项费用(失业救济、医疗保险、培训费、职业介绍费、生产扶持费、管理费、省级宏观调控)之和约为所在城市当年最低工资的110%。因此,相当于当年职工工资总额的1%的失业保险基金可以承担2%的失业规模的费用。如果失业规模控制在4%,则需要筹集到占职工当年工资总额2%的失业保险基金。考虑到企业和职工个人的负担,现行企业按工资总额1%上缴失业基金的标准不宜再提高。不足的1%部分,建议由政府将征收的个人所得税的一部分转拨给失业基金。一部分社会成员因失业需要救济和另一部分社会成员收入高到可以缴纳所得税,这本是同一个市场经济过程的两个方面。因此将所得税的一部分用于失业保险,体现了效率与公平相结合的原则。实际上,一些发达国家就是把个人所得税划分进“社会安全”类的税收的。

5 明确失业保险基金“以失业救济为主”的使用原则,合理确定失业保险基金的使用比例。目前的失业保险基金使用中,失业救济的份额过小,培训、就业介绍、生产扶持的份额过大,结余的比例过高,而省级调控基金则迟迟不能建立。这是极不合理的。根据本方案所提失业救济标准,在失业人员人均总费用为当年最低工资的110%(指数化为110)的情况下,建议形成下述合理比例:失业救济和医疗保险84,培训、职业介绍、生产扶持为20,管理费为1,省级调控为5。当然这一比例还可通过精密测算

加以变动,并因地区而异,但失业救济为主的原则应当坚持。一旦形成比例,就应当制度化、规范化。各项费用如有结余,一律作为积累转入下年在原项目中使用。某项费用当年出现亏空,首先用上年积累补上,仍有亏空,经审计后报省级财政,用个人所得税补足。

(三)关于医疗保险

1 全面推广镇江、九江两市医疗保险制度改革的基本原则。这些原则是:①打破机关、全民和集体企事业单位的界限,将各公有制单位和职工、私营企业从业人员、个体劳动者纳入同一医疗保险体系,实行相同的保险政策;②医疗保险基金由用人单位和个人共同负担;③建立个人医疗帐户;④参保人的医疗费用先由个人帐户支付,超出个人帐户的部分由个人和社会统筹基金分担。尽管两市的具体做法仍有可斟酌之处,但是试点结果表明,上述原则有效地扩大了医疗保险覆盖面,提高了医疗保险的社会化程度,体现了社会公平;有效的抑制了旧体制造成的医疗浪费,有效地保障了企业职工特别是困难、亏损企业职工的医疗费用。因此,当把这些基本原则推广到全国,迅速改变了一部分人(公费医疗享受者)享有高水平的医疗福利、一部分人医疗无保障的局面。

2 合理确定保险基金筹集标准,明确医疗保险覆盖内容。镇江、九江两市试点中也存在着保险基金筹集标准过高、保险内容减少、水平下降的缺陷。据统计,1991—1994年间国有单位职工和离退休人员实际使用的医疗卫生费用占国有单位职工工资总额的比例分别为10.4%、10.4%、10.3%和9.1%,占同期国有单位职工工资总额和离退休费用总额之和的比例分别为8.8%、8.8%、8.6%和7.6%。上述医疗费用包括了在职职工、离退休人员的疾病、生育、保健、供属医疗费用等方面。而两市试点医疗保险基金筹集比例则为在职职工工资总额的11%、离退休人员费用的10%,且仅包括参保者本人的疾病医疗费用一个方面,这显然是不合理的。为此我们建议医疗保险基金筹集标准应统一为在职职工工资总额的9%(用人单位8%,个人1%),离退休人员费用的8%(养老基金统一上缴)。保险内容应覆盖疾病、生育、保健、供属医疗费用等各个方面。这一比例已经高于近几年实际支出费用的比例,应当说是可以满足需要的。

3 深化医疗卫生体制和药品生产流通体制的改

革,采取有效措施降低医疗费用。我们建议:①实行医(院)药(房)分开,药房从医院中分离出来,属医药公司经营,根本消除开大药方可以增加医院收入的利益驱动机制。②每个参保者可选择三个医疗保险体系中的定点医院,促使各定点医院在医疗质量、服务态度方面展开竞争,并把医护人员的收入同医院的门诊收入挂起钩来。③国家强化管理药品的质量、价格和经营渠道。只要药品生产企业按市场需求(医药公司定单)生产、按国家颁布的质量标准生产、生产企业和流通企业按平均成本基础上合理的利润幅度定价,企业在质量、价格上展开竞争,就不违背市场经济的原则。

4 建立辅助性的大病医疗保险基金。虽然在统一的医疗保险中已经覆盖了大病医疗费用,但由于患者仍需负担一部分医疗费用和增加医院费用以外的护理、营养支出,大病患者及其家庭仍然可能面临困境。因此有必要以工会牵头,以行业、企业为单位,建立在社会医疗保险以外的辅助性的大病医疗保险基金,形成多层次、合理的医疗保险内部结构,减轻大病患者家庭的困难。

(四)关于女工生育保险

无论从保护妇女权益的角度,还是从计划生育、优生优育的角度,女工生育保险都应成为城镇职工社会保障制度中不可忽视的组成部分。以女性为核心的社会保健也是国际上的一个热门问题。我国女工劳保自建国以来一直解决得较好,现在的问题是必须尽快实现女工生育保险由旧的单位劳保做法向新的社会保障制度的转换和并轨。

1 女工生育保险应纳入医疗保险体系。女工生育保险主要由两部分组成。一是生育医疗费用,包括生产过程中所需的费用和由生育产生的疾病医疗费用,其费用约占女工生育保险总费用的 $\frac{2}{3}$ — $\frac{3}{4}$;二是生育津贴即产假工资。生育医疗费用纳入医疗保险体系是国际上的通常做法,我国在医疗保险改革以前也是这样的。现在仍应坚持医疗保险必须覆盖女工生育保险。生育津贴应根据《劳动法》、《妇女权益保护法》的规定,仍由用人单位发放。

2 所在城市未建立社会医疗保险之前,应单独建立女工生育保险费用社会统筹基金,做为过渡性的办法。根据江苏省的试点经验,女工生育保险基金筹集标准为职工工资总额的1%,包括生育医疗费用和生育津贴。缴费对象为城镇全部机关、企事业单位或全部有工资收入的社会成员。基金由所在城

市社会保障机构统一专项管理。一旦建立起社会医疗保险,即并入医疗保险体系,同时停止该项保险基金的专项筹集。

(五)关于工伤保险

目前各地正在进行工伤保险的改革试点。由于工伤保险涉及到鉴定等复杂的技术问题,这里我们只能提出几点原则性建议:

1 考虑到现阶段工伤事故在某些行业还难以避免以及工伤给伤者本人、家庭、企业带来的沉重负担,工伤保险基金应实行社会统筹,全部城镇机关、企事业单位或全部职工都有义务参加工伤保险。

2 根据工伤事故涉及的人数少、总体费用发生率低的特点,工伤保险基金统筹标准为当年职工工资总额的0.5%,此为基本缴费标准。

3 实行全社会互助共济和促进企业重视安全生产相结合的原则,对忽视安全生产的企业实行惩罚性的缴费率。由劳动部门、工会、社会保险机构根据不同行业的工伤风险,确定不同行业的工伤事故发生率的控制标准。没有突破标准的单位,缴费率为0.5%。突破标准的单位,根据突破情况提高下一年度的缴费标准。

4 实行基本工伤保险和企业、行业补充性保险相结合的原则。鼓励工伤风险较大的行业、企业建立补充性的工伤保险基金。

(六)关于各项保险基金的筹集方式

目前各项社会保障基金筹集实行了用人单位和职工个人共同负担的方式,体现了权利和义务相结合的原则,但也存在着一些弊端:一是手续繁琐,每一个险种都要拆分为企业和职工个人两块,特别是养老基金,每年还要调整一次企业和个人负担比例,这就增加了基金筹集的复杂性,增加了管理成本。二是没有根本理顺各方面的利益关系,极易造成错觉,引起社会矛盾。例如逐年增加职工个人负担养老金的比例,职工觉得自己的收入在逐年减少,最终把企业的负担全部转移到个人身上;年轻企业总觉得自己交了钱去养老企业的退休人员,认为产生了新的负担不公。三是为一些企业拖欠上缴基金提供了方便。一些企业工资、奖金发了不少,却拿不出钱上缴应由企业负担的保险基金。四是增加了把社会保障推广到私营企业的难度。一些雇主认为给员工保险是掏自己腰包。因此有必要探讨更公平、更有效、更简便的社会保险基金的筹集方式。

我们建议实行“保险基金工资化”的做法。其主

主要内容有：1. 国家立法修改工资制度，实行“名义工资制”。任何公有制用人单位、私营企业的员工、外资企业的中方员工、个体业主的帮工其工资均为名义工资。名义工资由各项保险基金和实发给本人的货币工资两部分组成。2. 国家立法规定任何获得工资性收入的公民都有法定义务按各地政府的统一规定从其名义工资中缴纳社会保险基金，同时取得享受相应的社会保障的权利。3. 所有用人单位都将目前由单位负担的那部分保险基金全部纳入员工名义工资。相应地从职工保险福利会计帐目中取消相关的支出项目。用人单位或雇主从员工名义工资中按当地政府规定的统一比例集中扣除保险基金并代为上缴，全部上缴基金都是以员工个人的名义。社会保险机构按当地政府规定的比例，将上缴基金的一部分记入个人帐户，一部分做为统筹基金。4. 套改名义工资的第一年，员工个人领到的扣除上缴基金的货币工资不得低于原有水平。

按照本方案指出的各项保险基金的筹集标准，实行“保险基金工资化”后员工名义工资的构成指数为：1. 职工货币工资指数为现行全额工资 100—现行个人负担上缴的各项保险基金 4（养老保险 3 医疗 1）= 96。2. 各项保险基金上交指数养老保险 29（按当年平均工资比上年递增 10% 计算，养老基金筹集标准为上年平均工资的 31.9%，相当于当年平均工资的 29%）+ 失业保险 1 + 医疗保险（含女工生育保险）9 + 工伤保险 0.5 = 39.5。员工名义工资指数为 96 + 39.5 = 135.5。在员工名义工资中，货币工资占 71%（96 ÷ 135.5），各项保险基金占 29%（39.5 ÷ 135.5）。如果职工名义工资为 1000 元，则发给本人的货币工资为 710 元，企业代为上缴的各项保险基金 290 元。

（七）关于社会保障的领导、管理、监督体制

国务院先后于 1991 年和 1993 年颁布的关于养老保险和失业保险的规定已经对社会保障的领导、管理、监督体制做出原则性的规定。现在的问题是：一些地方的社会保障管理委员会还未真正建立，或流于形式；各部门职能分工还不明确、规范；各个险种尚未实现一体化管理，基金使用比例、办法没有制度化，对各项基金使用的监督缺少程序化、规范化的机制和形式。所有这些就造成一定程度的管理混乱、管理成本增加、基金使用的不合理，这些问题亟待国务院规定的基础上健全、完善。为此我们建议：

1. 严格按照国务院规定精神，成立由本地人民政府负责人担任主任，劳动、财政、计（经）委、审计、银行、总工会负责人参加的社会保障基金管理委员会，办公室设在劳动行政主管部门。管理委员会的职能明确为：① 统一领导各项保险工作。以前分头管理的各项保险基金统一由管委会领导。② 审议、批准劳动部门提交的有关保险政策的修订，保险基金的筹集标准，使用比例，年度预算，决算的报告。③ 向本级人民政府建议任免社会保险机构负责人。

2. 根据“政事分开”的原则，明确劳动部门、社会保障机构和工会的职能分工。① 劳动部门的职能主要有：制订、修改各项保险政策、基金筹集标准、使用比例，经管委会批准后颁布，并拥有解释权；提出年度预算经管委会批准后交社会保障机构执行；提交年度决算报告；管理、使用从失业基金中划出的专项用于就业培训、职业介绍、生产自救的基金，开展相应的工作；参加监督委员会的工作。② 在现有各地社会保障机构的基础上设立“社会保障局”，为本级人民政府直属、独立的非营利性事业单位和管委会的执行机构。社会保障局的职能主要有：具体经办各项保险业务；向管委会及其监督委员会提交年度工作报告和财务报表；按管委会规定的失业基金的使用比例划拨专项基金给劳动部门用于就业培训、职业介绍和扶持生产自救工作。③ 工会做为职工的代表，也是参保人的当然代表，其职能主要有：担任管委会下设的监督委员会的主任，负责对社会保障局执行各项保险政策、基金筹集标准、使用比例以及劳动部门专项工作的监督，并主持对社会保障局帐目的审计和劳动部门专项使用基金的审计。

3. 贯彻“决策、执行结果公开化”的原则，各种政策的修订结果应通过新闻媒介向全社会发布，基金筹集情况、使用情况进入国家和当地政府的统计年鉴。

（八）改革就业、劳动用工制度，大力开展再就业工程

即使实行“提前退休”，也不能全部解决企业富余人员问题，并且今后富余人员和失业人员还可能进一步增加。为了进一步调节就业矛盾，缓解失业保险压力，促进失业人员再就业，并使今后企业用工行为与新的社会保障制度相配套，必须改革现行就业和劳动用工制度，继续大力开展再就业工程。

1. 国家修改劳动立法，规定所有城镇用人单位不得招收未满 18 岁的员工。完成九年制义务教育

而未能进入高中学习的青年,必须在年满18周岁前参加职业教育。职业教育实行政府拨款和适当收费相结合的办法,以弥补职业教育经费的不足。职业教育应面向下一世纪就业前景好的专业,接受职业教育的青年必须持有三门以上的专业合格证才能就业。用这样的办法既缓解就业压力,又提高劳动者素质,并节省了今后转岗再就业培训的时间和费用。

2 在新的社会保障制度下,国家和企业在劳动用工方面的权利和义务必须进行相应的调整。一方面,国家实施“提前退休”,实质性地解决企业富余人员问题,今后也不再要求企业招收超过其合理需要的职工,并允许企业在合理定编的前提下将其仍然富余的人员进入失业保险体系,从而为企业经营创造良好的外部环境。另一方面,企业在行使其劳动用工自主权的同时,也应当承担合理、必要的义务。

①企业必须合理定编,不得任意减少岗位编制。②严格规范失业条件。今后可以进入失业保险体系的职工必须符合国务院关于待业保险规定中的条件。此外,企业在合理定编后仍然富余的职工也可以进入失业保险体系。不符合上述条件时企业不得辞退职工。企业在未超过合理定编人数而因一时订货不足、开工不足时,不得立即精简职工,可以对部分职工实行6个月的待岗期,由企业发给相当于失业救济的生活费。待岗职工在待岗期间可以谋求再就业。待岗期满后企业生产仍未恢复,方可进入失业保险体系。任何时候企业生产恢复,必须首先安排尚未重新就业的本企业待岗、失业人员回企业就业。③规范企业招收职工时承担的义务。企业因提前退休不足定编人数或因生产经营规模扩大需招收职工时,招收的职工中来自外企业下岗、失业人员不得少于25%。企业用工自主权仅体现在用工条件和招收人数上。企业在不足定编人数时也可以回聘一部分本企业提前退休人员,但回聘人员不得超过所需招收人数的25%。回聘人员不再领取养老金。已达现行退休年龄的退休人员一律不得回聘。④规范企业短期用工行为。企业招收短期临时工必须首先通过劳动部门职业介绍机构从下岗、待业人员中按条件招收。企业必须对短期临时工发放包括保险费用在内的名义工资,并代为扣缴。

3 大力开展再就业工程。现行各项促进再就业的方针政策应当坚持。同时国家应从“充分就业”的社会目标出发,制订合理的产业政策,注重大力发展有机构成低、为人民生活所需要的劳动密集型的服

务业。国外实践证明,经济发展到一定阶段后,服务业将成为主要的就业领域。目前发达国家服务业的从业人员已达全体从业人员的60%以上。国外经验值得借鉴。

(九)在新的社会保障制度下,强化、突出、充分发挥工会在企业中的维护职能

社会保险制度的改革,涉及到职工的切身利益。本报告所提方案着眼于从宏观上缓解我国的就业矛盾,促进经济发展和社会安定。但不可避免地在一部分企业中会出现不规范的招收、辞退职工的现象以及侵犯职工社会保障权益的行为。这类问题不及时解决,也会造成新的社会矛盾。因此,能否充分发挥工会在企业中的维护职能,是在微观的企业层次保证新的社会保障制度实行的关键。我们认为,工会应在以下几方面强化、突出、充分发挥其在企业中的维护职能:

1 企业用工方面。通过修改《工会法》、《企业法》,规定工会做为职工代表大会的常设机构,增加三种制度化的职能:①参与企业定编工作。厂长、经理提出定编方案前应与工会讨论,并由工会召开职代会审议通过。定编方案通过后,工会监督厂长经理执行。②企业在人数超编需精简职工或因一时开工不足需安排部分职工待岗时,厂长经理应将精简、待岗职工的名单同工会商议,征求工会意见。③企业人员不足编制或恢复生产需对外招工由工会监督、保证首先招收本企业的失业、待岗人员。

2 在维护职工社会保障权益方面,应通过修改有关法规,明确或增加工会的四项制度化的职能:①监督、保证在实施“保险基金工资化”的第一年套改职工名义工资时,职工实际领到的货币工资不低于原有水平,套改方案需由工会主席副署方可生效。②监督、保证企业按规定比例,从职工名义工资中如数上缴职工的保险基金。③监督、保证待岗人员在待岗期间的合法权益不受侵犯。④提出企业补充保险方案同厂长经理协商一致后实行,并监督实施。企业财务部门须将企业补充保险基金的筹集、使用情况定期向工会报告。

(十)关于外资企业中方员工、私营企业员工、个体业主及其雇工的社会保障问题

为了保障全体城镇劳动者的合法权益,促进不同所有制企业的公平竞争,促进人员流动,必须把社会保障制度覆盖到包括外资企业中员工、私营企业员工、个体业主及其雇工在内的全部劳动者。应

当说,实行本报告所提方案,这一问题就比较容易解决了。具体做法如下:

1. 国家立法规定上述企业和人员都有法定义务参加所在城市统一的社会保障体系。

2. 国家立法规定上述企业的人员工资都必须实行包括保险基金在内的“名义工资制”。套改名义工资的第一年,员工货币工资不得减少。

3. 国家立法规定上述企业或雇主都有法定义务按所在城市的统一比例从其员工的名义工资中集中扣除并上缴扣除基金。但货币工资高于所在城市平均工资2倍以上者,以城市平均工资的2倍为其缴费基数。剩下的保险基金由上述企业或雇主为员工建立补充性保险。

4. 在按统一比例交足保险基金后,社会保障机构为上述企业的员工建立和公有制单位职工一样的个人帐户。上述员工享受和公有制单位职工一样的社会保障权利。

二、对本报告所提方案的可行性论证

社会保障是通过对国民收入的再分配,进而通过再分配对社会各部分成员的利益关系进行调整来实现的。因此,任何社会保障的改革方案都必然改变着原有国民收入的分配格局,必然改变着社会各部分成员的利益关系。由此得出显而易见的结论:一个改革方案,即使它的功能、政策、体制的设计都是合理的,也只有当它对国民收入分配格局的调整没有超出国家、企业、个人承受能力,并充分兼顾各部分社会成员利益的时候,才具有可行性。

本报告所提方案充分注意到了“可行性”的原则。全部方案的设计都贯穿着以下三个指导思想:

第一,由于我国在未来几十年时间内仍存在着由劳动力供需极不平衡造成的就业不足的基本矛盾,因此从总体上说,劳动年龄人口不可能人人都充分地参加国民收入的首次分配。这就决定了在未来几十年时间内,我国国民收入的再分配将特别重要。在国民收入的分配中,用于社会保障的再分配份额将比别国大;在劳动者个人收入中,用于社会保障的份额将比别国大,在职人员的负担系数将比较高。

第二,我国是一个发展中国家,现阶段人均国民收入水平还很低,因此社会保障的总体水平必须同国情国力相适应。

第三,任何改革方案都不可能使每一个社会成员都获得同等程度的满意。一方面应当尽最大可能兼顾各方面的利益,另一方面在鱼和熊掌不可兼得的情况下,两利相权取其重,两害相权取其轻,选择最优方案。

下面我们将主要把本报告所提方案同现行社会保障制度的做法相比较,来论证本报告所提方案的可行性。

1. 实行“提前退休”方案对国家财政收入、企业负担和职工负担的影响

在本报告所提方案中,“提前退休”最容易引起争议。首先,这样做会不会增加在职职工工资和退休人员费用的总和,因而减少国家财政收入呢?我们将1996—2000年间在职职工年工资总额的指数定为100,并假定年递增率为10%,不提前退休,按照目前各地的普遍做法,养老基金筹集标准为上年职工工资总额的20%。实行“提前退休”方案,职工总数将减少9%,年工资总额指数为 $100-9=91$,养老基金筹集标准提高为上年工资总额的31.9%。将上述数据列表如下:

表 1

	1. 上年职工工资总额指数	2. 当年职工工资总额指数	3. 养老基金相当于上年工资总额%	4. 当年提取的养老基金指数	5. 当年职工工资和养老基金总和(2+4)
现行退休年龄	100	110	20	20	130
提前退休	91	100.1	31.9	29	129.1

从表1可以看出,实行“提前退休”方案,职工工资和养老基金之和不仅没有增加,反而略有减少。这说明,提前退休不会减少国家财政收入。

再看企业负担。实行“提前退休”方案,企业一方面减少了9%的工资总额,另一方面上缴的养老基金由上年工资总额的20%(其中企业负担17%)提

高为 31.9%(其中企业负担 28.9%), 会不会因此增加企业的负担呢? 我们假定某企业按现行退休年龄 1996—2000 年间年工资总额指数为 100。假定年递

增率为 10%, 再根据统计资料, 将在职职工年福利保险费用指数定为 10(约占当年职工工资总额的 10%), 然后列表如下:

表 2

	1. 上年职工工资总额指数	2. 当年职工工资总额指数	3. 养老基金相当于上年工资总额%	4. 当年提取的养老基金指数	5. 当年在职职工保险福利费用指数	6. 企业负担总计指数(2+4+5)
现行退休年龄	100	110	17	17	11	138
提前退休	91	100.1	28.9	26.3	10	136.4

表 2 说明, 在一个职工年龄、性别构成和全国城镇人口构成相一致的企业, 提前退休后, 企业的负担不是加重了, 而是减轻了。当然, 提前退休人数多的老企业减轻的负担多一些, 反之则减轻的负担少一些, 有些年轻企业负担会“加重”。

应当怎样看待一部分企业负担“加重”的问题呢? 我们认为, 这是由现行养老基金由企业、个人共同负担的筹集方式造成的错觉。如果实行“保险基金工资化”, 把企业负担部分全部理入职工名义工资, 则各企业都是按相同的比例从职工名义工资中扣除上缴, 这就无所谓企业负担是加重了还是减轻了。

在“保险基金工资化”的条件下, 由于实行提前退休, 在职职工上缴的养老保险基金由以前的上年

工资的 20%(企业 17%+个人 3%) 提高为 31.9%(企业 28.9%+个人 3%), 也不意味着职工个人加重了负担。因为, 第一, 本方案规定套改名义工资时, 职工实际得到的货币工资一分钱也没减少; 第二, 多交的部分将全部记入职工个人帐户, 用于支付本人提前退休 5 年的养老金。因此, 提前退休对在职工的收入不会有影响。

2 实行“提前退休”方案对养老保险基金的影响

首先, 根据人口普查资料测算, 提前退休后, 1996—2000 年间退休人数将比原退休人数增加 45%, 指数为 145。同时上年工资总额指数由 100 减少为 91, 当年养老基金筹集标准由现行的占上年工资总额的 20% 提高为 31.9%。将上述数据列表如下:

表 3

	1. 当年退休人员指数	2. 上年工资总额指数	3. 养老基金筹集比例%	4. 养老基金筹集总额指数(2×3)	5. 退休人员人均养老基金筹集指数(4÷1)
现行退休年龄	100	100	20	20	0.20
提前退休	145	91	31.9	29	0.20

表 3 说明, 提前退休后, 退休人员的人均养老基金筹集水平和现行筹集水平一样, 没有降低。

根据统计资料计算, 1990—1993 年间离退休人员人均离退休金约占上年职工平均工资的 85%。因此, 在人均养老基金筹集水平不变的情况下, 本报告所提方案建议提前退休人员在提前退休期间养老金发放标准为上年原企业平均工资的 85%, 不会增加养老基金的负担。

3 本报告所提方案对国民收入分配格局的影响
这里我们主要论证 1996—2000 年期间的影响。

现行社会保障的做法是: 在国民收入初次分配领域, 1996—2000 年间现行退休年龄不变。设这期间当年职工工资总额指数为 100, 年递增率为 10%。在再分配领域, 养老金保险基金为当年职工工资总额的 18.2%(折合上年职工工资总额的 20%), 失业保险基金为当年职工工资总额的 1%, 医疗保险基金(含女工生育保险。退休人员医疗保险基金已包含在养老基金中, 不另计算)为当年职工工资总额的 11%, 工伤保险基金暂以当年职工工资总额的 0.5% 计算。

本报告所提方案的做法是：在初次分配领域，1996—2000年间由于提前退休，当年职工工资总额指数为91%，年递增率设为10%。在再分配领域，养老保险基金为当年职工工资总额的29%（折合上年职工工资总额的31%），失业保险基金：当年职工

工资总额的2%（其中1%为所得税划拨），医疗保险基金为当年职工工资总额的9%（含女工生育保险）。退休人员医疗保险基金已包括在养老保险基金中，不另计算），工伤保险基金为当年职工工资总额的0.5%。将上述数据列表如下：

表 4

	1. 上年职工工资总额指数	2. 当年职工工资总额指数	3. 养老保险基金指数	4. 失业保险基金指数	5. 医疗保险基金指数	6. 工伤保险基金指数	7. 各项保险基金合计(3+4+5+6)	8. 当年工资总额和保险基金总额(1+7)
现行做法	100	110	18.2	1.1	12.1	0.55	31.95	141.95
本报告所提方案	91	100.1	29	2	9	0.5	40.5	140.6

表 4 显示本报告所提方案对国民收入分配格局的影响是：第一，初次分配份额由 110 减少为 100.1。第二，再分配（社会保障）份额由 31.95 增加为 40.5。第三，职工工资与保险基金之和在全部国民收入中的份额由 141.95 减少为 140.6 这个差额为本方案各项保险基金筹集标准的精密测算后的调整留下了余地。我们认为，本报告所提方案对国民收入分配格局的影响是积极的、合理的，符合本节所说的指导思想。

4 “提前退休”对在职人口负担系数的影响

根据 1990 年全国人口普查资料和江苏省人口预测资料计算，“提前退休”将大幅度地增加在职人员的负担系数。到 2020 年时，如果现行退休年龄不变，江苏省城镇 0—17 岁人口占总人口的 19.45%，在职人口占 46.60%，退休人口占 33.95%，平均每一在职人口负担退休人口 0.73 人，负担 0—17 岁人口 0.42 人，总负担系数为 115%。如果提前退休，2020 年时江苏城镇人口构成将改变：0—17 岁人口占 19.45%，在职人口占 38.28%，退休人口占 42.27%，平均每一在职人口负担退休人口 1.10 人，负担 0—17 岁人口 0.51 人，总负担系数将达 161%。应当怎样看待这一问题呢？

首先应当看到，2020 年时城镇在职人口负担系数过大，完全是由本世纪五六十年代无计划生育造成的。即使现行退休年龄不变，2020 年时在职人口负担系数也将达 115%。而提前退休正是为了调节由无计划生育造成的劳动力供需极度失衡，实现相对的充分就业和社会安定，并促进经济快速增长的不得已的，而又是必要的措施。说到底，这是无计划

生育年代出生的人们及其子女为当年的不明智的生育行为不得不付出的代价。

现在要讨论的是，这样高的负担系数在职人口能否承受得起？回顾历史，在本世纪五六十年代无计划生育时期，在职人口的负担系数曾经高于 161%。只不过那时对非就业人口的负担是通过家庭进行的。到 2020 年时，社会物质产品的丰富程度、在职职工的收入水平、国民收入人均水平将远远超过本世纪五六十年代。因此，不应认为 161% 的负担系数会超过在职职工的承受能力。当然我们绝不当因此而稍微放松计划生育工作。

5 “提前退休”对提前退休人员的影响

“提前退休”对提前退休人员的切身利益影响最大、最直接。能否让提前退休的人们理解、接受这一方案，是检验这一方案是否具有可行性的关键。

首先遇到的问题是“提前退休”方案的公平性问题。提前退休是否意味着让接近原退休年龄的“大龄职工”成为牺牲品？答案是否定的。因为，第一，提前退休至少将实行到 2020 年，整整一代人都将这样做，因而根本上不存在对一部分人不公平的问题。第二，我国劳动力供需极度失衡决定了不实行提前退休，就意味着相当多的年龄较轻的职工失业或已达就业年龄的青年人延迟就业。这就发生了权衡利害的问题。大龄职工工龄长、工资高、贡献积累多、子女大多成人就业，而体力又相对弱。他们提前退休，既有资格领取比失业救济多得多的养老金，免除失业的心理压力，又可以省去工作劳累，有益健康，还可以帮助子女、教育孙辈、发展兴趣爱好。年龄较轻的职工则相反，他们一旦失业，只能领取仅供基本

生活需要的失业救济,对他们的未成年的子女造成的困难更不待说,社会为他们付出的代价将更大。而让他们留在企业中,就将充分显示出他们在体力、精力、掌握新技术新知识能力等方面为大龄职工所不具备的优势。显然,无论从生理、家庭、社会的角度看,当就业矛盾几乎无法解决时,让大龄职工提前退休,都是更人道、更合理、更公平的选择。第三,每一个提前退休的大龄职工都可能是因此而不失业的年轻人的父母、兄长,每一个失业的青年人又可能是暂时还未退休的大龄职工的子女、弟妹。因此,如果从个人的角度看还难以接受的话,那么从家庭、亲友、全社会的角度看就比较容易理解提前退休的意义了。

其次是本报告所提方案是否充分照顾到提前退休人员的利益?回答是肯定的。本报告所提关于提前退休人员较优厚的领取养老金的办法和将提前退休年限视同缴费年限都是为了从总体上让提前退休人员经济上不吃亏,前文已有论述,这里不再重复。需要指出的是,提前退休对困难企业的大龄职工特

别有利。据各方面调查,困难企业实际上已经普遍对大龄职工实行“内部退休、退养”的做法,发给他们的生活费远远低于本报告所建议的养老金发放标准。当然,确有一些效益好企业的大龄职工因提前退休减少收入,但这类职工毕竟是少数,且本报告所提方案建议当他们退休期间的养老金低于退休前一年本人工资85%时,由原企业补足,应当说已尽可能照顾到他们的利益。

综上所述,本报告所提方案同现行社会保障的做法相比,在满足了更多的社会目标的同时,合理地调整了国民收入的分配格局,没有增加国家财政收入、企业和职工个人的负担,也没有增加社会保障基金的负担,较好地处理了社会各部分成员的利益关系,它的可行性是显而易见的。

1996年2月定稿

本报告执笔人:陈颐

责任编辑:张志敏

《中国新时期阶级阶层报告》等书出版

△中国国情与发展丛书之一《中国新时期阶级阶层报告》已由辽宁人民出版社于1995年12月出版。该书主编李培林,撰稿人王春光、冯同庆、石秀印、孙立平、沈红、李培林、李强、罗红光、黄平、韩俊、樊平、戴建中。全书24万字,定价24.00元。

△魏秋玲(魏章玲)主编《中外社会学研究手册》,历时8年,于1996年4月由中国社会科学出版社出版。全书166.1万字,定价110.00元。

△柯惠新、刘红鹰编著《民意调查实务》已由中国经济出版社于1996年出版。全书35万字,定价24.80元。

△柯惠新、黄京华、沈洁编著《调查研究中的统计分析方法》已由北京广播学院出版社于1996年4月第二次印刷。定价22.00元。

以上两书由广州大门信息产业有限公司代理发行,地址:广州麓湖路5号岭南大厦A座7楼,邮编:510095,联系人:何志强。

△王日根著《乡土之链:明清会馆与社会变迁》已由天津人民出版社于1996年5月出版。全书26万字,定价16.60元。

(张)