

广州企业职工社会保险调查分析^{*}

项 天 保

本文是关于广州企业职工社会保险的实证应用研究。文中运用定量、定性方法分析了人口、经济、政策发展、社会保险现状及发展职工社会保险的作用与影响,描述了历史、现状和问题,提出了建设性意见。分析认为,职工老龄化、费用上涨、竞争风险的增加和改革开放中新出现的情况与问题,使昔日的“企业办社会”再也无法维持下去,要求建立健全的社会保险制度。主张将企业为职工参加社会保险作为其开办注册经营的一个独立性成立条件;在社会保险费缴纳中,以企业支付80%~90%、职工个人支付10%~20%为宜,政府可不直接出保险费;政府在社会保险体系中扮演拥有“最后手段”而“最后出场”的角色。

作者:项天保,男,26岁,中共广东省纪律检查委员会检查员。

1990年12月至1991年5月,我们运用历史文献法、访谈法、比较法、问卷法和统计技术等社会学研究方法,对广州企业职工社会保险和职工福利问题进行了系统的实证调查研究。其中使用问卷两套:一是在全市企业中依电话号码簿顺序等距离随机抽取327家企业为样本,采取一次性邮寄问卷方式(附返寄信封及邮票),回收有效问卷173份,回收率为54.1%;二是在两家有代表性企业中向职工随机发放问卷400份,有效回收268份,回收率为67.0%。问卷资料运用电脑系统SPSS+/PC处理。现将其中的企业职工社会保险调研情况报告分析如下。

一、人口与经济之影响

(一)人口是构成社区第一要义的因素,人口的数量、质量、性别及年龄构成、发展趋势,直接影响就业、医疗、老年退休和各种福利方面政策的制定。因而,广州^①人口状况,是其发展企业职工社会保障的第一根据,这包括在业人口、退休人口与未来劳动人口方面状况与发展趋势。

1. 总人口与离退休人口分析。1989年广州市区社会劳动者人数为2082191人,其中在业人数为1693948人;企业职工占全部职工的78.6%,达1331375人,其中,全民企业职工占

* 本文系中山大学社会学系承担的国家教委重点科研项目——“开放城市社会保障研究”的一个组成部分。

① 本文中的广州指其城区,是个城市社区意义上的概念,不包括其四个郊县。

71.0%，集体职工占23.1%，“三资”及其他企业职工占5.9%。^①全市区离退休职工384118人，占在职职工的23.7%，全民、集体、“三资”及其他所有制单位离退休人员比例分别为21.0%、38.2%、6.7%。全市总人口年龄中位数为29.4岁，少年儿童系数为21.3%，老年系数为6.3%，老少比为29.8%，依国际通用标准判别，广州市区人口趋于老年型人口。其人口趋于老化还表现在：①人均预期寿命不断提高，1957年为66.6岁，1988年达75.4岁；②离退休职工人数增多，1981年至1989年平均年递增14.9%，占在职职工比例有不断提高的趋势，1981年为8.3%，1985年为17.8%，1987年为19.8%，1989年为23.7%，预测2000年这一比例将高达33.0%，离退休职工达72万多人，大大高于全国平均预测水平24.3%。因而，从当前与发展来看，广州职工养老问题日益艰巨，同时也将加重医疗、丧葬等方面负担。

2. 劳动年龄人口与待业人口分析。劳动力人口是整个社会人口最重要的组成部分。人口增加意味着劳动人口增加，意味着对就业岗位需要的增加，如果社会在相应的时期里不能提供足够的就业岗位，就会产生就业问题，出现待业人口。据1987年广州市区人口1%抽样调查推算，剔除在校生、待升学者和家务劳动者，劳动年龄人口就业率为85.6%，93.7%的劳动力适龄人口或早或晚参加工作。同全国情况一样，广州市也有安排就业的压力。1988年有待业者143838人，共安排就业87088人，其中全民所有制单位20529人，集体所有制单位11629人，个体劳动就业4834人，临时性就业50100万人，年终仍有56740人无业可就。1989年有待业者146385人，安排84163人。近几年平均每年待业青年年终未就业率为38.9%。广州正值劳动适龄人口到达工作年龄的高峰期，加上用工优化组合出部分富余人员，使待业队伍在短期内不可能减少，估计今后每年仍将有8万多青年到达工作年龄，加上上年剩下的待业者，每年全年将仍有12万至15万待业者。所以，解决待业问题仍是个很重要的问题。

(二) 社会保险是工业化的必然产物，是以经济发展为形成基础的，反过来又维护与促进工业化与经济的发展。在这种相互作用关系中，经济发展是社会保险的物质基础和动力；只有经济发展，才可能有足够财力、物力来推行社会保险事业，否则只能“开空头支票”。因而，广州市经济发展水平稳定与否，关系到社会保险的水平与效果，也直接关系到企业职工的生活。

1. 经济发展水平与职工生活水平。改革开放以来，广州市的经济有了迅猛发展。1980年广州市区社会总产值为87.5亿元，1989年达433.9亿元，平均年递增20.9%。人均国民收入由1983年的1793元增至1989年的4501元，年均递增16.6%；职工年均工资由1983年1170元增至1989年的3343元，年均递增19.1%。职工人均保险福利费支出，以全民所有制单位为例，由1983年的249.9元增至1989年的1025.0元，年均递增26.5%。可以看出，随着广州市经济的发展，职工工资水平、保险福利费用水平都有了相应提高，即使扣除物价上涨因素，职工保险福利费用水平及收入水平也提高了3~4倍。

2. 经济波动、物价上涨与职工生活。改革开放前30年，广州市经济发展波动很大。1961~1962年、1967~1968年、1971~1972年、1976年这几个时期，广州国民收入呈负增长或低度增长。在此30年间，广州市区人口年均增长率为2.39%，也就是说国民收入年均增长必须保持在近3个百分点才不至因人口增长而降低人民生活水平。除1961~1962年无法

^① 参阅各年《广州统计年鉴》，广州市统计局编。本文关于广州市的实际数据，除特别说明外，均引自年鉴，其中一些百分比为笔者计算而来。

查证外,后三个时期职工人均工资分别下降了4.9%、1.8%、1.0%。好在这30年对物价计划控制较严,物价波动不大(但1961年除外,因物品极度短缺,物价上涨23.1%)。

自1977年以后,广州经济持续增长,物价管理逐步放开,由于经济几度过热发展,物价上涨幅度太大。1980年、1985年、1987年、1988年,国民收入年增长速度分别为18.9%、19.5%、12.4%、18.9%,而职工生活费用价格年上涨率分别高达7.2%、21.5%、13.7%、27.7%,均大大超过稳步增长时期的上涨率。物价大幅度上涨极大地损害了离退休人员及工资收入增长慢的企业职工的生活水平。

因而,经济呈负增长自然使全体职工与市民生活水平下降,经济过热增长引致物价上涨又会损害相当一些职工与市民的生活;只有适度、正常、稳步增长才能使人们生活普遍稳定并提高。

二、历史发展与面临的问题

从制度建设上看,广州企业职工社会保险的发展过程,可分为三个阶段。

第一阶段:解放初期至“文革”前期。广州执行全国统一的劳保福利制度。1951年中央政府颁发了《中华人民共和国劳动保险条例》,经1953年修正后的条款规定:凡工人职员在一百人以上国营、公私合营及合作社经营、私营企业中,要对职工实行劳动保险,以提取企业全部工人与职员工资总额的百分之三,作为劳动保险金。此项劳动保险金,不得在工人与职员工资内扣除,并不得向工人与职员另行征收。各项保险费全部由企业支付。保险金中,30%上缴中华全国总工会,作为总基金,全国范围内调剂,用于发展集体劳保事业,其保管委托中国人民银行代理;70%存于企业工会基层委员会户内,作为劳保基金直接支付抚恤费、补助费与救济费之用。本阶段的主要特点是:1.全国统一制度、统一调剂;2.条例集退休养老、工伤与医疗、就业、生育、死亡丧葬与抚恤等保险与福利政策于一体,由劳动管理部门、工会和企业支配管理;3.职工不需交保险费,完全由企业负担;4.退休退休养老条件逐步放宽;5.劳保医疗由职工完全不负担或负担过低发展到1966年适当增加职工个人负担。

第二阶段:1969年~1982年。1969年后停止了全国范围内的劳动保险基金统筹制度,完全由企业自行办理,成了“企业保险”的局面,各项标准同1969年前。由于失去了社会调剂,给退休人数较多的老企业及效益差的企业带来了很大的负担。第二阶段的特征特征是“企业保险”失去了社会性。

第三阶段:1983年至今。1983年广州基本上是执行全国统一的劳保福利政策,但有部分区、街、局开始试行社会保险办法,统筹解决集体所有制单位职工的退休金问题,到1984年已有3万多集体所有制退休职工退休金通过统筹办法解决。1985年,市政府颁布了《广州市全民所有制单位职工退休基金统筹暂行办法》;在国营企业实行辞退违纪职工制度,建立国营企业职工待业基金,揭开了待业保险的序幕。同年,实行了合同制职工养老保险制度,还实行了劳动服务公司系统职工退休养老金统筹制度。1988年8月,市府颁布了《广州市属集体所有制企、事业单位职工退休基金统筹暂行办法》;1989年,广州市开始对具有本市户口的临时工实行养老保险制度。1990年,市府颁布了《广州市区街集体单位职工退休养老保险试行办法》。本阶段的主要特点是:1.打破了“企业办保险”的陋习,逐步实现了多种用工制职工的退休养老金统筹或保险,费用都是由“企业出大头、个人出小头”;2.开始了待业保

险；3.形成了“社会劳动保险”与“企业保险”并存的局面。

从费用水平发展看，广州企业职工人均保险福利费绝对水平与相对水平都有了很大增长，以全民企业为例：1978年为94.5元，1989年达1025.0元，年均递增22.0%；再看全体企业，1984年为285.2元，1989年达903.9元，年均递增25.9%，高于同期国民收入平均递增率（18.6%）。企业保险福利费占工资总额的比例，从全民企业情况看，1978年为13.2%，1989年达33.3%，高于全国同期水平。全体企业保险福利费占国民收入的比例，广州1985年为7.4%，1989年增至10.8%。近年来，由于保险福利费迅猛增涨，使一些企业，尤其是离退人员多的老企业不堪支付。

进入改革年代的第三发展阶段，广州企业职工社会（劳动）保险面临的主要问题是：

（一）多年来的劳动保险制度面临挑战，旧式“企业保险”功能日下，新的社会保险制度尚未健全。劳保福利费大幅度上涨，使企业纷纷自行修改待遇标准，负担过重的企业其职工难以得到应有的保障，以至于一些职工不禁问社会主义优越性是不是在“缩水”。改革开放十余年来，广州有4万多职工在“三资”企业工作，有近40万外来临时工打工，新出现了近12万合同制工人，对这些新企业、新工制职工的医疗、工伤、生育与死亡、失业、退休等问题，都要求建立相应的、完善的制度加以解决。目前，广州社会保险仅限于退休养老方面及全民职工待业保险；最近省府颁布了工伤保险法规，广州市还有待去具体实施；医疗、全面的待业保险尚未建立，外来临时工及个体私营企业职工诸种保险还有待探索。

（二）劳保福利费超经济增长而上涨。由于广州每年离退职工平均以14.9%的速度增长，总人口平均预期寿命延长（1988年达75.44岁，较1957年增加了8.82岁）、物价上涨（1988年上涨27.2%），以及管理不善等因素，使得企业劳保福利费快于经济增长而大幅度上涨。据问卷调查，企业劳保福利费占工资总额的比例，58.5%的企业处于20%以下，29.3%的企业处于21%~50%，12.2%的企业处于50%以上，大大加剧了不少企业的负担。

（三）劳保医疗处于市场经济新秩序与职工老化、医护期望水平提高等多重因素夹击之中。据问卷调查，职工医疗费占全部福利费的比例，38.5%的企业处于50%以下，33.8%的企业处于51%~70%之间，28.2%的企业处于70%以上，其中少数企业高达90%，支付职工医疗费成了不少企业的沉重包袱。而企业为寻找出路实行的医疗卫生费包干制度，却极大损害了退休职工及真正患病职工利益。

（四）企业职工住房问题。据问卷调查，40%的企业已不解决职工住房或提供住房补助，但是，96.1%的职工有依赖企业解决住房的思想，这些都是房改中的难题。自今年起，广州实行住房公积金制度，彻底打破企业为职工提供住房作为集体福利的传统做法，原有公房，实行分步提租，相应发贴，卖房起步，走住房商品化道路。

（五）侵害职工合法权益问题。在新的法规未产生之前，旧有的有关职工保险福利待遇的规定仍有法律效力。调查发现，13.7%的企业不向职工提供节假日工资，23.6%的企业不提供职工探亲假及旅费，5.5%的企业不提供产假及产假工资，1.8%的企业不报销职工医疗费。

三、社会保险：企业与职工的意向

社会保险观是指个人或组织集团对社会保险各方面所持的态度与观点。在改革开放时代，它既受新思想潮流的影响，同时又保留了传统文化力量的印迹。公意（包括公民个人及组织

集团的意见)是社会行动的思想基础,尊重公意也是现代民主文明的标志。所以,职工与企业组织的社会保险观也是影响职工社会保险内容与水平的重要因素之一。

企业问卷调查结果显示:

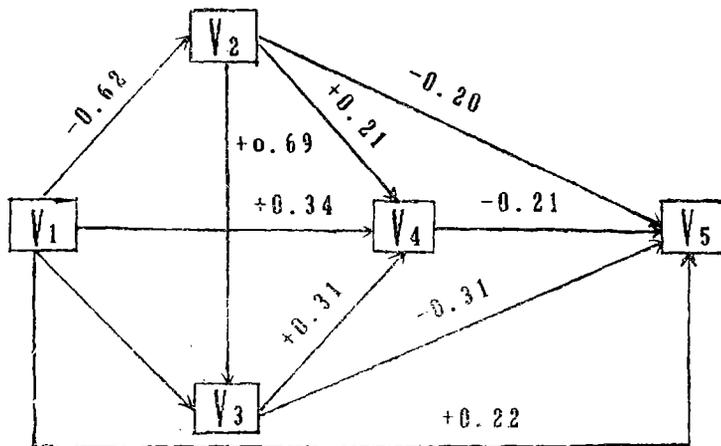
问卷对“贵单位领导管理人员倾向哪种解决职工退休养老、医疗费、待业问题的方法”之回答,“由单位自行解决”占14.5%，“由职工自行解决”占7.3%，“由单位与职工共同出资参与社会保险统筹解决”占78.2%。对“贵单位是否赞成社会劳动保险统筹”之回答,“赞成”占67.3%,10.9%“不赞成,不反对”,21.8%“反对”。由此看来,92.7%的企业倾向承担解决职工退休养老、医疗、待业等问题的责任,而其中以企业、职工双方共同承担方式最为普遍;不愿承担责任的企业只是少数。对社会劳动保险统筹,持非反对态度的占78.8%;反对者占21.8%,为数不算少。

进一步交互分类与相关分析发现(参见表1及图1),老企业、离退休职工比例高的企业、支付保险费困难大的企业,愈赞成社会劳动保险统筹,愈倾向由单位与职工共同出资参与社会劳动保险统筹解决职工保险问题。就企业所有制性质而论,“三资”企业倾向在有限的合同期内充分营运、赚取最大利润,宁愿以高工资收入刺激与吸引职工,而不愿长期为职工办未来退休养老等保险,46.7%

表1 交互分类

企业类型		依所有制性质分		
		全民企业	集体企业	“三资”企业
对社会劳动 保险的态度	赞成	65.2	88.2	46.7
	中立	17.4	5.9	6.7
	反对	17.4	5.9	46.7
(N)		(69)	(51)	(45)

图1 相关关联图 (P<0.05, 均通过检验)



V1: 企业所有制类型(全民——集体——“三资”) V2: 企业新老类型(新——老)
 V3: 离退休人员占在职职工比例(低——中——高) V4: 参加社会保险实际困难(小——中——大)
 V5: 对参加社会保险态度(赞同——中立——反对)

的“三资”企业反对参加社会保险统筹,反对者比例最高。集体企业,退休养老压力相对较大,对参加社会保险统筹,持赞成态度者多(86.2%),持反对态度者少(仅5.9%)。全民企业,一般都规模较大,能长期稳定经营,多数(65.2%)赞成办社会劳动保险统筹。

职工问卷调查结果发现:

职工对家庭、企业集体及政府在职工养老方面的责任期望,从平均期望责任指数看,企业为2.14,大于中间值2.00;被职工期望的养老责任最大,家庭、政府分别为1.96、1.92,皆趋

近于中间值,表明职工们期望家庭、政府也要负担一定的养老责任,而且期望水平不是太低。

关于“您对社会保障(包括社会保险)的看法”之回答,绝大多数(90%以上)的职工认为,国家与社会有义务为公民提供保障(94%),社会保障是公民应享有的权利(95%),是社会主义优越性的重要体现形式(91%);认为社会劳动保险是解决职工退休、工伤、医疗等问题的好办法(93%)。只有16.5%的职工认为救济是一种施舍,使人不体面;19.4%的职工认为贫困与失业主要是个人的责任。这表明绝大多数职工强调救济工作的社会责任性与造成贫困、失业等问题的个人以外之社会原因,与当代世界各国关于这些方面的认识主流相一致。不过,过半的人(57.3%)认为社会保障的实际帮助对象仅限于贫困者或有困难者,事实上每个公民都是整体社会保障制度下的不同程度受益者。31.8%的职工认为社会劳动保险统筹有点“打富济贫”,为数不少。这种观点成为对参加各级统筹持冷淡或反对态度的基础,甚至一些持有此种观点的企业负责人以此为由反对社会劳动保险统筹工作,说统筹是“平调”、“吃大锅饭”、“刮第二次共产风”等。

关于职工生活保障感,过半职工在住房(52%)、收支稳定(57%)、保持生活水平(64%)、工作环境(55%)、退休养老(59%)方面无保障感或较低,接近一半的职工在就业(44%)、医疗(37%)方面感到无保障感或较低。职工总体生活保障感,低高两极分别占21.3%、18.0%,中间水平占60.7%。概括而论,在这个变革的时代,“大锅饭”制度被打破,新型保障制度尚不健全,竞争使每个人的生活风险系数增大,加之经济冷热波动,企业职工的生活保障感是不高的,而且分布较分散,尽管大家都从改革开放中得到了前所未有的实惠、生活水平极大地提高。

四、改革中的企业职工社会保险建设

社会保险是政府强制推行的社会政策,它是运用保险的理论,对全体国民或多数国民平时收取保险费,于其遭遇到生、老、病、死、伤残及失业等特定范围内事故时,提供保险给付,以保障其基本收入安全为目的的一种非营利性社会措施。到1985年,世界上已开办退休养老、医疗、失业、工伤及家属津贴保险的国家分别有136个、83个、40个、136个、64个,其中以退休养老保险、工伤保险发展最为迅速和普遍,其次为医疗保险。^①广州社会保险事业刚刚起步,有待发展。据调查结果,目前职工希望开办指数特别高的险种是退休养老保险(495)与医疗保险(445),而失业保险与工伤保险的希望开办指数较低,分别为182、149。

关于社会保险费的筹集,多数国家是由职工个人与企业共同负担,政府不直接支付,而通过对企业交费部分免于课税、行政管理开支等形式出资。至于职工与企业共同出资保险费中的比例,从本调查结果看,以对企业出资所占比例论,被调查的职工方面:极少数人同意企业出资在50%以下,80.3%的职工认为企业应支付80%以上合适;被调查的企业方面:45.5%的企业愿支付50%以下,54.5%的企业愿支付一半以上,其中仅27.3%的企业愿支付80%以上。分析职工、企业双方的这种主观差距原因:我国职工的工资水平还比较低,承受不了过高的保险费负担,希望由企业多承担支付;而企业也认识到这一点,但企业支付过多又增加负担,尤其是一些“三资”企业和亏损企业力主减少企业支付份额。国外多是企业占50%~70%之间,据我国特点及广州本身实践经验看,由企业支付保险费的80%~90%、职工个人

^① 【美】吉·玛·立克茨著,李鸣善译:《世界社会保障的发展与趋势》,《中国民政》1988年第1期。

支付10%~20%是比较合适的。从职工、企业各自单方出资水平看,职工问卷结果表明,10.5%的职工不愿个人出资,47.3%的职工愿出其工资的1%,18.5%的职工愿出2%~3%,19.0%的职工愿出4%~5%,4.6%的职工愿出6%~7%。企业方面,22.6%的企业愿出职工工资总额的15%以下,60.4%的企业愿出16%~20%,17%的企业愿出21%~25%;实际上目前广州企业仅在养老保险方面已支付工资总额的17%~23.5%,加上福利费约在28%~35%之间。分析来看,由职工支付工资的4%~6%为保险费是能够承受的;估计将来诸种保险建立起来,由企业支付的全部保险费占工资总额的30%左右。

因此,在广州企业职工社会保险费用方面,我们主张在社会正常运行情况下,由企业与企业职工直接支付。政府不直接提供保险费,而以对企业缴出的保险费免税、行政管理费用和津贴等形式体现出来。而且,政府应当在社会保险机制中扮演拥有“最后手段”而“最后出场”的角色。在社会政治经济生活不正常状态下,政府运用财政、金融等调节手段,强行干预,以及调整收支比例、确定对特定困难企业的保险费减免或延缴、调动资金救急等。政府保留这些“最后手段”并在必要时加以运用,是符合社会利益的;但这并不意味政府可轻易运用“最后手段”,因为其副作用也是显而易见的,要做到“引而不发”,才是高层次的政府管理行为。

以下具体探讨改革中的广州企业职工退休养老、待业、工伤及医疗保险的建设情况与问题。

(一) 退休养老保险

这是整个社会保险系统中最为重要的部分,每个职工早晚都会面临退休养老的问题。职工老龄化使广州企业职工退休养老问题更为严峻。问卷调查表明,职工们对开办退休养老保险的希望指数最高。目前,广州各级社会劳动保险公司先后开办了除外来临时工、个体户之外各种企业职工(还包括少量事业单位职工)养老保险或统筹。具体规定与作法是:

1. 退休年龄:企业男工55岁,女工50岁;特殊条件作业及患疾者男女各降5岁。此标准比欧美低近10岁,比日本、台湾低5岁。不过,企业内干部退休年龄相应高5岁。

2. 退休养老保险费的计提:全民与市属集体固定工分别由企业支付工资总额的21.5%、23.5%,职工个人不出;合同工、劳动服务公司系统职工、本市户口临时工由企业支付工资总额的15%,职工个人出工资的2%;区、街集体职工由企业支付工资总额的21.5%,个人每月出3元。日、美、英、德等国几乎是职工与企业双方对半开^①,与它们相比,广州市职工个人缴纳低,企业缴纳高,与台湾情况相接近,但职工出资相对份额(0~11.8%)低于台湾同类份额(20%)。低工资制决定了我们不能向职工征集过多。参考国外作法,确定养老保险费计提比率要考虑这样几个因素——退休年龄、退休人口总数及发展速度、占在职职工比例、平均预期寿命、平均消费水平、平均职工工资水平及国民收入增长水平。

3. 养老保险金支付:对固定工退休职工仍按国家规定的标准由社会劳动保险公司按月支付,这个标准与参加工作不同时期、连续工龄、退休前平均工资水平有关。合同工等类型职工目前尚无退休者,其支付标准依国务院1986年7月颁布的劳动合同制规定,根据缴纳养老

^① 陆光主编:《民营企业员工退休抚恤公积金制之研究》,台湾“行政院”发展考核委员会编印,1982,资料源自国际社会保障协会1977年报告。

保险费年限、金额和本人一定工作期间工资收入的不同来确定支付比例。固定工退休费社会统筹具有“现收现支”特点，具有广义性公积金性质，不是完全意义上的社会保险，它属于特定历史现象。随着合同工制的广泛实行，企业职工退休养老保险将逐步形成主流，尽管在近几十年内固定工退休费统筹仍属主要部分。

4. 养老保险（统筹）基金的管理：广州对全民与市属集体固定工退休费统筹，是依“以支定筹，略有积累”的现收现付方式征收的，对退休费用负担沉重的单位起到了社会调剂作用，结余部分不大，仅提取5%作为风险后备基金；对合同工等类型职工征收的保险费，由于目前尚无人退休、积累了一笔基金。对积累的基金按安全、可靠、无风险原则，采取委托金融机构贷款和合作的方式，向企业贷款，以达营运增值，在保本保息的基础上，所贷的款比存银行同期所得利息高30%以上。这样，既防止了基金因物价上涨而贬值，增加了基金的积累，又减轻了财政和企业的负担，并缓解了一批企业资金投入与周转的困难。

1990年初，广州参加社会劳动保险或统筹的在职职工（包括极少量事业单位职工）达110多万，估算投保率达83%；离退休人员23万多，估算投保率为76%。其中，全民单位2533个，职工70万人，离退休人员18万多人；合同制职工13万人（投保率近100%），5134个单位；临时工近9千人，315个单位。合同制职工几乎全员投保；在未投保的单位中，主要是全民、集体单位在其固定工退休费统筹上持反对意见或确有困难；临时投保开办时间较晚，还需要一个认识与实施发展过程。应引起注意的一个问题是，已参加投保的单位，仅1989年就有100多个单位拖欠保险费，数额达1300多万元。^①分析其原因：有的是认识上的问题，对统筹持冷淡、反对态度；有些是负担重，希望调剂减负或延期。社会保险具有强制性和政策性，对不愿参加、拖欠单位应按规定强制处理，对确实有困难企业可酌情限期参加或延缓交付；这样才能维护社会保险法规的严肃性与尊严。而且，今后应将按规定为职工参加社会保险作为企业开办注册经营的一个独立性资格条件。

（二）待业保险（有的称为失业保险）

1940年、1967年、1985年世界上建立了失业保险的国家数目分别为21个、34个、40个^②，为数不多且发展缓慢，多为实行市场经济制度的工业化国家。30年代大危机之后，凯恩斯主义盛行，国家干预经济生活加强，各社会党派积极推动建立福利国家，资产阶级政府为缓和阶级矛盾，利用经济增长，抽出部分财力来保障失业者的基本生活需要。发展待（失）业保险具有两项职能：一是向待业者提供满足基本生活需要的补偿收入、稳定社会秩序；二是保证和鼓励劳动力流动，搞活固定工制，促进社会生产正常运行。在我国随着用工制度的进一步搞活，竞争与风险的出现，失业已成为一个不能视而不见的问题。根据1986年7月、10月由国务院、广东省府分别颁布的国营企业职工待业保险暂行规定、实施细则，广州市开办了国营企业职工待业保险，由各级劳动服务公司办理。其主要规定有：保险费由企业按职工标准工资总额的1%上缴，个人不出。保险待遇方面，待业救济费，按占本人标准工资比例，不足5年工龄者最多发给24个月，其中头12个月为75%，后12个月为50%，5年以上工龄者最多发12个月，为50%；医疗费每月不少于5元；丧葬补助费为当地企业平均工资的两个月；抚

^① 参见《广州市社会劳动保险公司资料汇编》，1987年。

^② 【美】吉·玛·立克茨著，李鸣善译：《世界社会保障的发展与趋势》，《中国民政》1988年第1期。

恤费按固定工有关规定办。自实践以来,广州国营企业职工待业保险发展很快。1988年全市有4958个单位84万多职工投保,投保率达99%;待业救济金最低标准从每人每月35元提高到45~50元,该年共有3057人领取了救济金共23万多元。

随着广州搞活固定工制,全面实行合同制,发展待业保险更为重要。问卷调查显示,职工对就业保障感的回答:34.9%“有”,20.6%“较有”,25.4%“较小”,19.0%“无”。反映出变革用工制度后,打破“铁饭碗”,不少职工对就业存有忧虑。因此,建立待业保险是职工们的现实要求。当前广州发展待业保险存在的问题是:范围仅限于国营企业职工,应向集体、“三资”乃至私营企业扩大范围和层次;保险金出资没有充分体现“共同负担的原则”;保险基金管理及其再就业问题有待深入研究。

(三) 工伤保险与医疗保险

工伤保险在建立了社会保障制度的国家普及率达96%,到1985年全世界有136个国家建立了工伤保险。在市场经济国家,工伤保险一般都由企业(雇主)单方出资为职工投保。本次调查中,职工希望对办工伤保险的希望指数较低,其原因是:工伤对每个职工虽都有发生的概率,但毕竟很小,不如退休养老是100%必然发生的概率事件。但是,我们注意到“三资”企业工伤纠纷,贫困企业付不起工伤者医疗费、抚恤费的现象并非绝无仅有。为适应进一步深化改革,广州很有必要建立工伤保险,结束工伤事故企业自保的局面;由企业支付保险费,其计提比率应因不同的行业而不同,将工伤发生概率作为确定计提比率的一个依据;此项业务由劳动部门管理为宜。这是我们对广州企业职工工伤保险发展的几点认识。最近,广东省颁布了工伤保险法规,各类企业业务必为本单位职工投保。据此,广州企业职工工伤社会保险的建立将在今后逐步具体实施。

疾病,几乎是每个人一生中都会不止一次遇到的问题,因而职工们对医疗保险问题是很关注的。本次调查中职工对开办医疗保险的希望指数仅次于对于养老保险的希望指数,居第二位。发达国家几乎无一例外地都建立了各种相当完备的医疗保险制度。近年来,各国医疗卫生费用上涨很快,甚至造成了很大的经济负担,究其原因,主要归为:①医疗技术进步,医务人员增多,医疗水平提高,公民医疗期望更高;②人口老龄化,合乎条件受益者增多,覆盖面扩大;③物价上涨,而保健医疗方面却缺乏竞争;④没有充分使用现代化的组织方法,即在诊治与后勤服务、集中管理与专业化上的有限性。^①广州企业劳保医疗费用除以上类似原因外,加上管理不善造成的人为浪费,近年上涨迅猛。

1986年,广州企业在职职工人均年医疗卫生费为121元,占人均年工资的6.8%;企业离退休人员人均年医疗卫生费172元,占人均年离休退休的19.5%。三年之后的1989年,此四项指标分别上升为261元,8.0%;546元,48.1%。其中,以全民在职职工及离退休人员、“三资”企业离退人员的医疗卫生费增长最快,并分别达到较高水平;集体离退休人员医疗卫生费虽增长较快,但实际绝对水平尚低。在各类在职职工中,以全民职工人均年医疗卫生费最高,达302元,其次是“三资”企业职工150元,最低是集体职工139元;至于离退休人员人均年医疗卫生费,全民、“三资”企业较高,分别达663元、778元,集体企业309元最低。从对企业抽样调查情况看,43.9%的企业人均年开支医疗费在150元以下,7.3%在151~200元之

^① 参见十位国际著名专家著,唐钧等译:《21世纪社会保障展望》,华夏出版社1989年版,第54页。

间, 14.7%在201~300元之间, 147%在301~400元之间, 19.4%在400元以上。因而, 医疗费开支水平在企业间差别很大, 其中以全民企业人均开支最高。

再从企业医疗卫生费总开支占全部劳保福利费的比例看, 1986~1989年各年广州分别为29.1、30.2、32.5、34.5个百分点, 呈直线稳定上升。

广州企业医疗卫生费在绝对量与相对量大幅度上升, 已使许多企业不堪支付。有的企业被迫实行医疗费包干制, 余者自得、不足自负, 损害了真正患病者的利益。34.9%的职工感到支付医疗费困难很大或较大, 47.9%的职工在医疗方面无保障感或较低。种种事实表明, “企业医疗保险”已难维持, 要积极探索劳保医疗制度改革, 走医疗社会保险之路。

现在, 广州已实行医院承包制。于是, 有的人将医疗费上涨归因为医院脱离福利事业性质走向商业化、一味向钱看, 将劳保医疗费负担压向企业。而现实问题是, 仅靠国家财政拨款难以维持医院职工工资和离退休保险费用, 更谈不上更新设备、提高医术水平, 医院要生存、发展, 就必须有自我补偿能力, 必须引入市场经营机制。因此, 在今后建立企业职工医疗保险时, 如何建立保险机构与医疗卫生机构的关系是个有待探讨的问题。完全不让医院掌握医疗保险基金, 则难免乱开处方的现象(当前就存在可开可不开的药片宁肯多开现象); 完全交由医疗机构管理, 又会出现克扣服务而达不到保障职工健康的原本目标。这个问题要由劳动部门与卫生部门充分协商, 或建立协作关系彼此监督, 或另行成立独立的监督机构, 以达到医疗保险效益最佳。

五、几点说明

本文是关于广州企业职工社会保险的一个实证应用研究, 运用定量与定性的方法分析了人口、经济、政策发展、社会保险观念几个因素对发展其企业职工社会保险的作用与影响, 分析了广州企业职工社会保险的历史与问题, 描述了现状, 提出了建议, 这里不再重复归纳。

需要说明的是, 在我们整个关于广州企业职工社会保险与企业福利的研究中, 一个重要的结论是: 在低工资制条件下, 物质条件也有激励作用, 优良的保险福利待遇相当程度上提高了职工工作积极性, 增强了其工作满足感、企业归属感; 在破除“企业办社会”的“企业大福利”时, 将退休养老、医疗、工伤、待业四项分化出去走社会保险之路, 余下各种福利的兴办应视企业自身条件而定, 发展“企业小福利”, 充分发展社会主义优越性, 使企业既是一个经济组织, 又是一个按力所能及关心职工生活的集体。^①其中由旧形式的企业劳保福利中分化出去办退休养老、医疗、工伤和待业社会保险这个观点, 在本文中未加过多论证而作为基本论点直接运用。

本研究是件很有现实意义的工作, 希望能为广州企业职工整个社会保障的改革做点有益的贡献; 同时也为我国城市企业职工社会保障事业发展提供一个实证的参考。这也正是本文的目的与意义所在。

责任编辑: 张志敏

^① 项天保: 《企业职工保险福利待遇之激励作用分析》, 《管理者》1991年第6期。