

上海社会保障事业面临的 形势及改革设想

陈如凤

一、“七五”期间形势与任务

解放近四十年来，在社会保障方面上海虽然取得了不少成绩，但是长期积累的大量问题并没有都得到解决，而且伴随着社会经济的发展和体制的改革，“七五”期间又将面临着不少新情况和新问题。其中比较突出的问题是：

1. 劳动就业问题虽然有所缓和，但是“七五”期间劳动就业的任务仍然很重，失业保险范围狭窄。

从1983年起上海城镇失业人数每年保持在1万多，到1988年底，全市有4.45万人从事临时劳动和没有进行就业登记的2.09万人，合计为6.54万失业人员，其中女性约占失业人员总数的60%。“七五”期间需要在城镇劳动就业的各类学校毕业生、转业干部、复员军人等人员将有几万人；据预测，在这阶段全市企事业单位中还有80万左右富余职工需要妥善安置；经济搞活之后，特别是破产法的试行，在竞争过程中有些企业的职工需要转业或经暂时失业后重新就业；经济体制改革后，企业扩大了用人自主权，在工作需要与劳动力资源之间还存在着熟练劳动力不足和女劳动力较难安排等问题。

但是，目前上海实行失业救济的对象仅仅是国营企业退下来的合同制工人和被辞退的违纪职工。对于不包分配的大、中专、技校毕业生在走上工作岗位之前生活上碰到困难的；企业中流向社会的富余职工（即隐性失业者）；在个体、私营企业中工作因年老、体弱、合同期满而失去工作的受雇者；破产的集体企业中被精减的职工等，这些方面的失业保险制度都还没有建立。

2. 上海实行社会保险的范围不够广泛，办法比较单一，不能适应多种经济形式长期并存和劳动制度改革的需要。

目前，上海社会保险实施的范围仅仅是全民和大集体单位的385余万正式职工，社会保障覆盖面小，而全市有31万多小集体职工、400余万农业劳动者及15万个体劳动者等其他社会成员基本上还没有建立起社会保险制度，不能适应经济体制改革和发展商品经济的需要，不利于多种所有制的发展和巩固。上海是个大城市，对外开放以后，“三资企业”的职工已有4万多人，将来还要进一步发展，需要及时建立适合其本身特点的社会保险制度。搞活经济、引起竞争机制之后，可能有少部分的企业被淘汰，这些破产企业的职工将会出现暂时失业。企事业单位实行招聘用工制度后，对实行其他用工制度的职工的有关保险待遇也需要进一步解决。在上海市郊农村，乡镇企业迅速发展，专业户不断增加，创建新的适合农村经济特点的保险制度已经越来越迫切。

3. 全民所有制单位现行的社会保险制度中, 经费渠道单一, 有些规定不够合理, 需要及早进行改革。

在我国, 社会保险就是指劳动保险, 劳动保险内容主要有养老保险、医疗保险等, 劳动保险费用渠道单一, 全部由国家财政和企业包下来。随着社会主义商品经济的发展, 养老保险有些规定不够合理, 医疗保险办法的弊病日趋明显。

现行的养老保险制度规定不合理表现在: (1) 退休条件的起点工龄偏短, 劳动10年即可退休, 条件太宽; (2) 工龄20年以上退休待遇均为标准工资的75%; (3) 企业分配制度搞活后, 标准工资在职工实际收入中的比重缩小, 退休费仍按退休时的标准工资计发, 使得职工退休后的实际生活水平比在职时下降幅度过大等。而职工医疗保险是50年代初由国家制定发布的。在企业单位实行的叫作劳保医疗, 所需费用, 按国家规定统一比例提取, 由各单位自行管理使用; 在行政事业单位实行的叫作公费医疗, 所需费用由财政规定人均定额, 原则上统一管理使用。由于存在着吃大锅饭的思想。加上管理不善和不正之风以及药价上涨等因素, 因而普遍存在着药品和医疗费用成倍上升问题。上海市仅劳保医疗费用, 1978年总额为1.21亿元, 1987年为6.22亿元, 增长幅度为514%, 平均每年递增为19.9%; 人均医疗费支出持续增长, 1978年本市全民企业职工人均医疗费开支为54.9元, 1987年为172.8元, 增长幅度为314%, 平均每年递增13.6%。医疗费用急剧增长, 使国家和企业经济负担过重, 无法承受。

4. 上海人口老化日趋严重, 退休职工队伍继续迅速扩大, 国家支出大幅度增长, 企业负担日益加剧, 管理工作急需进行必要改革。

上海是我国首先进入“老年型”的城市。1988年末, 60周岁以上的老年人口为171.04万人, 占全市总人口的13.67%。据预测, 上海市到2025年, 老年人口将达354.11万人, 占总人口的28.56%。之后, 老年人口才呈现下降趋势。

由于上海是我国的老工业基地和商业中心, 在城市老年人口中, 主体是退休职工。1988年171.04万老年人口中, 离退休职工人数近150万人, 接近本市在职职工人数的三分之一。据1984年9月对全市467.1万在职职工状况调查, 我们预测了今后45年里退休职工人数和退休金(参见表1、表2)。如按人口普查, 2020年上海老年人口将达368人, 其中就有近300万退休职工, 届时, 仅退休费用一项年开支将达117亿元左右。在职职工与退休职工的对比数, 将由1985年的1:0.276增加到2020年的1:0.65, 退休职工增加, 国家、企业的负担将随之增大。按现行办法和筹资渠道, 巨额的社会保险费用, 国家和企业在经济上既统包不了, 也承受不了。对这样一支庞大的队伍和巨额的退休基金如何进行良好的服务和有效的管理, 迫切需要认真研究和加以改进。

5. 上海郊区老年人口增长速度和净增数将大大超过市区, 急需建立农村养老保险制度。

上海市区和郊县的老年人口的发展趋势虽然大体相同, 但是, 郊县老年人口增长速度和净增数都大大超过市区。从1985年至2030年, 市区60岁及60岁以上老人从92.04万将增至194.21万, 净增101.17万人, 净增率为108.74%, 而郊县则从60.9万将增至179.32万人, 净增118.42万人, 净增率为194.45%。由于郊县老龄化进程比市区慢几年, 往往会掩盖老龄化问题的严重性。事实上, 面对农村经济结构、社会结构、家庭结构和养老现状, 所带来的社会问题远比市区更为尖锐、突出。据调查, 农村老人月平均收入为37.23元, 他们中有一

半人月平均收入在29.55元以下，月平均收入只有10元的人数为最多。而从老人月平均支出情况分析，农村是32.87元，即农村老人有一半人月平均支出超过月平均收入的2倍。因此，农村老人的收入保障问题还远没有解决，更难设想将来老龄高峰来临时的养老保险问题。

表1 1986—2030年退休职工人数预测

项 目	年 份	(万人)									
		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
全市退休职工年末人数		135.82	160.32	181.65	190.41	219.45	255.00	287.50	294.50	278.40	249.40
全民单位退休职工年末人数		96.37	116.87	137.49	144.80	166.26	192.00	226.00	223.00	214.00	199.00

表2 1986—2030年退休金预测表

项 目	年 份	(亿元)									
		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
全市退休职工退休金		13.11	22.82	31.18	38.64	53.82	75.04	99.31	117.53	126.48	128.17
全民单位退休职工退休金		10.2	17.73	24.91	30.56	41.72	57.13	78.54	89.12	97.29	102.29

二、上海社会保障制度的目标模式和改革的具体设想

当前，制约上海经济发展和劳动制度改革的主要障碍在于劳动力部门所有制，特别是固定工流动比较困难，其中原因之一是因为后顾之忧没有解决。从这种实际情况出发，“七五”期间应以改革与完善现行社会保险制度为重点，而社会保险的核心又是养老保险。因此，我们考虑拟确定长远和近期两个目标模式。

长远目标，是在国家计划指导下，形成上海特色的社会保障体系。通过经济、社会协调发展，逐步做到使符合规定条件的每一个上海人民都置于社会保障制度的保护之下，使人人各有所保。

近期目标，是改革现行社会保险制度，建立多层次养老保险和多渠道的社会保险制度。

达到上述目标的实施步骤，拟采取先易后难渐进的方式进行配套改革，最后实现完善上海社会保障制度。

(1) 建立多渠道的社会保险制度。

经济体制改革对上海现行社会保险制度提出了许多新问题和新要求，要求社会保险制度必须进行相应的改革；同时，经济体制改革也为上海社会保险改革提供了新的机会和可能性。因此，我们要充分利用这个有利条件和时机，搞好这项改革。

第一，要由政府强制性地建立个体劳动者养老、医疗保险制度。随着改革的深入，上海个体劳动者人数迅速增加，到1988年底，个体劳动者已达10万多户，从业人员有15万余人。在发展商品经济激烈竞争中，个体劳动者饱尝了就业风险，养老与疾病二大后顾之忧，是整个家庭沉重的精神负担，影响个体劳动者经营、生活和积极性，也影响着个体经济的发展，

并潜伏着社会不安定因素。对个体劳动者和私营企业的雇工可由上海市政府强制性实施社会保险。先建立养老保险制度，然后再逐步建立医疗保险、工伤保险等制度。保险费全部由个体劳动者个人缴纳，当个体劳动者达到享受保险待遇的条件时，由社会保险机构按其缴纳保险费的时间长短、金额多少付给保险费。对于私人企业的雇工保险费可由雇主与雇工个人对半分担。如果个体劳动者或雇工被全民或集体等单位招聘录用，他们的社会保险待遇关系可以转移，保险费按时间分段、按比例累积计算发放。

第二，为适应对外开放和发展外资、合作、合资企业的新形势，改善外商投资环境，维护中国职工利益，需要建立符合“三资企业”中国职工情况的社会保险制度。这是上海引进外资，兴办“三资企业”的过程中一个重要的配套工程。这些企业的特点是：

①有一定的合资期限。最短的为1年，最长的30年，一般的都是10~20年。②劳动力实行合同制管理。按本市劳动、人事管理办法规定，其人员可来自国营、集体企业，也可从社会招聘。③职工年龄较轻。与国营、集体企业相比，职工较年轻，平均年龄30岁左右。④中国职工劳务报酬相应提高（包括劳保福利待遇）。由于生产技术先进，生产经营管理严格，劳动生产率较高，所以分配水平亦高。⑤偏重眼前实惠，忽视整体利益，掩盖了养老保险的紧迫性。由于“三资企业”从劳务型向高技术型发展，约占总数30%的45岁以上的高科技职工，在追求高薪金的情况下，最大顾虑就是养老、医疗保险问题。这个问题不解决，必将影响上海发展外向型经济。

1986年上海“三资企业”中国职工养老保险虽然由中国人民保险公司上海市分公司试行，从原来不足1万人发展至今4万余人，每月人均缴纳保险费从40元发展到每月60元，目前积累已达3000余万元。但是，中国职工仍是心有余悸，主要是劳动部门还没有建立一整套随劳动力流动而转移社会保险的办法。有个别单位简单采取将养老金等费用发给辞退或辞职人员，这一方面扩大了消费资金，另一方面这些人员在达到年老时，养老等仍没有保障，这些问题都需建立全市统一管理机构，以适应上海改革开放的需要。

第三，农村经济体制改革大大解放了生产力，带来了上海农村经济繁荣和发展，为发展社会保障事业提供了物质基础。由于集体经济形式的变化，原来农村所依托的一些社会保障形式有所削弱，这就加强了农民对家庭保障的依赖，而家庭保障由于受到天灾人祸等主客观因素的影响，往往是脆弱和不稳定的，具有较大的局限性。因此，农民家庭保障需要有一个强有力的后盾，需要发展农村社会保障事业来填补“真空地带”。又由于生产经营形式的变化，原“队为基础，三级所有”变成“联产承包”，以家庭为基本生产经营单位，生产的竞争性加强了，因家庭的劳力、资金、智力等条件不同而造成的收入差距拉大了，贫富矛盾需要社会保障加以调节和控制。乡镇企业的兴起，使越来越多的农民与他们长期赖以生存的土地相分离，乡镇企业受到市场自发调节机制的制约，在激烈的竞争中可能出现破产，乡镇企业职工退休养老等问题也提上了议事日程。适时地发展社会保障事业直接关系到农村经济的大好形势能否保持并得以发展，农村经济体制改革能否深入进行，改革的成果能否巩固。事实上，上海郊县农村社会保障落后现状和经济发展的必然趋势也要求发展社会保障事业。

鉴于上述情况，建立和完善上海郊县农村社会保障制度主要是两个方面：一是要逐步建立以集体为主、国家补助为辅的农村社会救济计划；二是要逐步建立农业劳动者社会保险制度，即优先考虑扩大试行养老保险和医疗保险制度的范围，根据各县、乡镇的实际情况，制定基本原则相同，但试行内容不统一的社会保险制度。

（2）建立多层次的养老保险制度。

在社会主义初级阶段，劳动者与生产资料的结合有两个层次，实行的是两个层次的按劳分配，存在着国家利益、集体利益和个人利益多元化的物质利益体系。

我们认为，上海可以试行建立多层次的养老保险制度，鼓励企业为职工搞更高一个层次的养老保险。具体说，从层次上划分，可以分为国家基本保险、地区补充保险、企业补充保险和个人补充保险。第一个层次是国家基本保险，这是低有保证、高有限额的基本保险。第二个层次是地区补充保险。由于我国地区之间的经济发展很不平衡，各个地区的劳动者对国家的贡献有差别，经济发达地区，为了在物质上对退休老人过去所作的贡献给予鼓励，并体现退休老人分享地区经济发展的成果，可以在国家法定的基本保险的基础上实行补充保险。第三个层次是企业补充保险，水平高低取决于企业的经济效益。经济效益好的企业就能够进行较多的补充保险，职工的退休待遇较高；经济效益差的企业则补充保险少些，职工退休待遇也低。这样，不仅职工的工资收入水平与企业的经营状况有关，而且退休待遇水平也与企业经营状况挂钩。这就会促使职工更加关心本企业的经营状况，有助于促进落后企业改善经营管理，提高经济效益。当前，上海正在进行经济体制改革，企业之间经营好坏的差距很大，不少企业已经具备了搞补充保险的物质基础，而且相对于资本主义国家而言，上海职工在企业之间的流动性较小，工作地点比较稳定，更具有进行企业补充保险的条件。第四个层次是个人补充保险，是带有个人储蓄性质的。这种保险自愿参加，它可以使收入较高的职工保持原有较高的生活水平，也可以培养自我保障意识。

上面所述的企业为职工缴纳补充养老金和职工个人缴纳的养老金，都按人记帐，到职工退休时，一次连本带息发还给职工。这样，就可以逐步改变目前养老金只由国家、企业负担的状况，改由国家、企业（集团）、个人三者合理分担，多渠道筹集养老金。

（3）改革医疗保险制度。

我国现行的医疗保险制度的主要弊病是，包得多了一些，超越了社会主义初级阶段社会的发展水平，与之相关联的医疗、药品、经费管理上存在的缺陷，又加重了医疗制度的弊端。

上海企业职工劳保医疗制度建立近四十年来，未进行过大的修改，已很难适应形势发展的需要，主要表现在：

a) 劳保医疗费用持续增长。如上海柴油机厂，包括退休职工在内，全厂12,000名职工医药费用，1986年为90.06万元，1987年为153.57万元，1988年1至6月约为113.88万元，到年底突破300万元（还不包括半劳保家属），1988年比1987年的医药费增加一倍，如此下去，企业的经济压力太大，无法承担。

b) 管理制度不完善，漏洞多，造成药品和经费的浪费。许多企业与医院结算劳保医疗费用采用“记帐卡”方式，医院记多少帐，企业就付多少钱。免费医疗制度使职工缺乏费用意识，开方不取药、取药不吃药现象较多；有的一人“劳保”，全家享受；少数人甚至小病大养、小病长期住院。

c) 管理体制不健全，社会化程度低。目前劳保医疗制度是卫生、财政、劳动、工会等部门参与制订的政策，由企业实行管理。但实际上，长期处于主管部门无人管，企业领导顾不上管的状态。由于劳保医疗费用提取以企业为结算单位，一旦遇到职工患大病，小型企业

因一个职工患大病而拖累整个企业已不是个别现象。

而现行公费医疗制度是我国对国家机关、事业单位职工实行的一项福利设施。在资金来源及支付方式上，公费医疗采取国家保险、免费医疗的办法，经费全部来自国家拨款，由卫生局统筹使用。这种统包统揽的格局，从50年代初一直延续至今。随着时间的推移，公费医疗费用支出逐年增加，到1957年，上海市公费医疗费用总支出增长了173.98%。1981年后，费用支出出现了持续大幅度的上升，从1981年到1987年，本市公费医疗费用总支出增长259.43%，人均支出增长126.48%，给各级财政造成了很大的压力。医疗费用的上升既有客观原因，也有制度上的问题，但根本原因是国家在公费医疗上包的过多，超越我国现阶段经济的发展水平。公费医疗制度的改革已列入主管部门的议事日程。1988年1月1日上海市公费医疗制度率先在全市推行改革后，各医院的公费医疗门诊人次普遍出现下降趋势，1988年1至6月与1987年同期相比，九所市级综合性医院的公费医疗门诊人次下降9.55%。

对上海现行医疗制度的改革目标，主要是改变目前由国家或单位全部包下来的作法，走医疗保险道路。为改革顺利，公费和劳保医疗制度改革必须同步进行，特别是劳保医疗制度改革应提到议事日程，并首先要使个人少量负担药费和门诊费，限制超前消费，建立统一的社会化医疗保险制度。考虑到劳保医疗制度改革涉及职工和家属的切身利益，难度较大，改革的方针应是，“保证医疗，节约开支，有利生产，医疗保险费用逐步做到由国家、单位、个人少量负担。”逐步建立国家、企业、个人三方负担的医疗保险基金制度。医疗费用筹集和三方负担比例的确定，应适当考虑到三者的经济承受能力。此项基金由社会保险机构统一管理，并根据“实际需要，以支定筹、略有结余”的原则，按工资总额的一定比例提取，由国家、企业和个人共同分担。有关职工供养的直系亲属的半劳保问题，改医疗补助办法为试行家属补充保险，经费由单位和个人按比例承担。同时还要采取与之有关的医疗机构等配套改革措施。

（4）建立失业保险制度，扩大失业保险范围。

实行有计划商品经济，必然引起竞争，从而出现新的劳动问题——失业。这是因为在竞争中有些企业，因其产品不符合社会需要，或其生产成本过高等原因，被迫淘汰，停产关闭，其职工会暂时失业。还有些企业为了降低成本，提高劳动生产率，节约使用劳动力，会使一部分劳动力富裕出来。即使提倡和推广各企业自行安置的办法，但仍有一部分企业，特别是一些中小企业因其种种条件的限制而难以自行安置，一部分职工会暂时在企业内失业。另一方面，从发展商品经济的观点来看，也应该允许社会上保留一定数量的机动劳动后备力量，在社会可以承受的限度内，保持一定比例的失业率，以利于把竞争机制引入就业领域，搞活固定工制度就成为深化劳动制度改革的关键。当前，国营企业中固定工仍占绝大多数，“铁饭碗”、能进不能出已成为当前企业转变经营机制，提高经济效益的主要障碍之一。工人在其职，获其惠；不在其职，各种风险就要靠自己承担。到处人满为患，社会留给人们的选择空间竟是相当狭小。由于社会保障制度的不健全，使经营者和生产者都处在两难选择的困境中。要通过优化劳动组合和合同化管理等多种形式，把富余职工从企业、事业单位撤出工作和生产岗位，逐步把企业消化不了的富余人员流到社会上，通过劳务市场转换职业。在转换期间就必须建立失业保险制度。

为适应劳动制度改革的需要，促进劳动力合理流动，保障国营企业职工在失业期间基本生活需要，根据国务院《国营企业职工待业保险暂行规定》，结合上海的实际，制定出

下面四种人可以享受失业保险：（1）是宣告破产的企业的职工；（2）是濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工；（3）是企业终止、解除劳动合同的工人；（4）企业辞退的职工。实际上，现在失业救济的对象主要是国营企业退下来的合同制工人和辞退的违纪职工。失业保险的范围过窄。

因此，我们认为全民所有制、集体所有制、中外合资经营企业以及外资企业使用的固定工、临时工等，都应参加失业保险，由用人单位按照工资总额的一定比例（可参照合同制工人办法）向失业保险管理机构缴纳失业保险费，这是保证失业保险工作顺利进行的重要物质条件。在失业期间，职工可向保险机构申请领取失业救济金与医疗补助金。失业救济金的标准应适当高于社会救济标准，但是，失业时间超过一定期限的，应改由社会救济的渠道及其标准给予救济，以促进失业者积极寻求职业。

（5）建立上海市妇女生育补偿制度。

妇女为人类自身生产做出了巨大的贡献，付出了极大代价。在一百多年前，马克思就将人类自身生产纳入社会生产范畴。1986年底，世界共有85个国家先后建立了生育保险制度，在不同程度上确认了妇女的生育价值。

我国在50年代初就建立了女职工产假待遇。但是，随着社会主义商品经济的发展，引进人才竞争机制，传统的劳动用工制度正在发生深刻地变化，合同工制度、劳动优化组合、失业待工办法等相继推出，职工不再与企业保持终身的隶属关系。于是女性平等就业权与保持企业经济效益之间发生了矛盾，原来的女职工产假待遇办法解决不了企业之间承担妇女生育费用畸轻畸重的问题，更何况除全民、集体企业女职工外，广大农业妇女、城乡女个体户等都得不到任何形式的生育补贴。这不利于保障广大妇女的健康，也不利于国家计划生育的推行和提高民族的素质。

为此，应将妇女生育补偿列入市政府财政，在财政收入中增设生育税，按照上海人口增长的比例和妇女生育所必需的开支，计算生育经费，确定税收额，建立生养基金。把生养基金作为国家对人类自身再生产的投资，给每一生育妇女合理补偿，从妇女生育补偿制度逐步过渡到生育保险制度。

作者工作单位：上海社会科学院社会学研究所

责任编辑：李国庆