

企业保险向社会保险过渡的重要一步

——沙市集体所有制企业职工退休费用统筹
的尝试和深远意义

杨 继 明

赵紫阳总理一九八五年二月份在谈到经济体制的配套改革时，特别强调了社会保障问题的重要性，指出社会保障制度的改革是整个经济体制改革的一个重要方面，应予以充分注意，并责成国务院体改委的同志对社会保障问题进行认真的调查研究。一九八五年七月，我们受国务院体改委之托赴湖北省沙市进行社会福利和社会保险问题的社会调查。在为期一个月的调查中，我们看到了沙市经济体制配套改革中的一些成功经验。他们在社会保障制度方面的某些改革路子新、设想大胆、思想解放、改革步伐快、效果较明显，走在了全国的前列。特别是在改革养老保险制度方面，沙市探索出一条切实可行的从企业保险向社会保险过渡的途径，很有意义。我们认为有必要介绍一下沙市养老保险制度改革的经验，并结合沙市的情况探讨一下我国养老保险制度的改革问题。

一、我国养老保险制度的现状和存在的问题

在我国，党和政府历来十分重视养老问题，曾先后制定了一系列关于退休、退職的政策以及退休职工物质文化生活待遇方面的有关规定，为解决退休职工老有所养、老有所医、老有所乐等问题做了大量工作，如今已基本建成了有自己特色的养老保险制度。我国的养老制度有如下一些特点：第一，我国的养老保险是以就业为前提的，只要能就业，就能享受养老保险，没有职业的人无法享受养老保险。第二，退休职工的养老问题由所在企业解决，企业的经济效果和管理水平，决定了退休职工的物质文化生活状况。第三，不同所有制企业的养老保险的程度不同，全民所有制企业的退休职工生活上较有保障，集体所有制企业，特别是小集体企业的退休职工的物质生活待遇不十分稳定。所有制不同，退休职工看病就医的待遇也不同。总之，我国现行的养老保险制度是我国以高就业为特点的社会保障制度的一部分，较高水平的就业保障决定了较高级别的养老保险，这是一个最显著的特点，建国三十多年以来始终是这样。

以往的养老保险制度在今天经济体制全面改革的条件下，已显得越来越不适应，应该做相应的调整。首先，随着“铁饭碗”的打破，以往的高就业率劳动制度向新的以允许一定失业率存在为明显变动特征的劳动就业制度转变，因而以高就业为前提的养老保险制度也必然会随之发生变化。其次，企业自主权的扩大，企业自主性和竞争性的加强，会造成以企业保险为特征的养老保险日益变为企业的负担，并影响到企业经济效益的实现。第三，所有制结

构的不断改变，多种经济形式的不同表现和不同运行规律，要求改善过去单一的养老制度。加之近些年来我国的人口出生率不断下降，人均寿命逐渐延长，人口呈现逐渐老化的趋势，所以解决养老问题显得越发重要，客观上要求尽快对过去的养老保险制度加以调整和改革。

沙市以二轻局为试点对现行养老保险制度进行改革，正是因为传统的养老制度日益暴露出它固有的弊症。在沙市调查时我们对它存在的问题做了简单的归纳：第一，目前养老金的企业保险性质造成新、老企业负担畸轻畸重。一些老企业退休职工多，特别是商业和饮食业，平均两、三个在职职工就要负担一个退休职工；而新建单位退休职工却寥寥无几，对企业形成不了什么负担。如沙市服装行业现有在职人员八百二十三人，退休人员却有三百零八人，占在职人员总数的百分之三十九点八五。沙市饮食商店的在职人员九十七人，而退休职工却多达三百二十人，是在职职工的三点二倍，相当于一个在职职工负担三个退休职工。这个商店全年创利润四万一千六百二十八元，按说不算少，但他们每年支出的退休金却高达十五万六千八百六十八元，负担是很重的。然而，另外一些企业的情况则相反，如沙市电冰箱厂，全厂在职人员七百多人，退休人员只有十五人，仅占职工总数的百分之二点一四。沙市荆沙棉纺厂有职工近万人，由于是新建企业，退休职工只有一人，像这样的企业负担个把退休人员不会有什么负担。由于退休职工的自然分布不均，各企业负担畸轻畸重，直接影响到企业的经济效益，虽然有些企业经营状况良好，但退休费的沉重负担使应有的经济效益难以实现，严重削弱了企业的竞争能力和职工的生产积极性。第二，企业保险的性质是形成企业办社会的一个原因，企业办社会大大分散了企业领导的精力，不利于企业的专业化和系列化，不利于企业的经营管理，不利于精简机构、提高企业的工作效率。沙市有些企业为安置退休人员，设置了专门的机构来管理，分专职干部来负责，有些企业的厂长、书记苦于纠缠在这些琐碎的事务中，无法集中精力抓企业的生产，影响管理人员的积极性。第三，企业保险的性质难以消除部分企业退休职工生活不稳定的现象。退休职工多的企业负担很重，不能拿出足够的财力、物力安排退休人员的物质文化生活。尤其是集体所有制企业中的退休职工的生活待遇，受企业经营状况的左右，有时生活不是很稳定。沙市百乐服装厂经济效益较差，常年亏损，退休职工长达四个月领不到退休金。这不但严重影响了退休人员的生活，也给在职职工带来后顾之忧，损伤了他们的劳动积极性。

为了解决这些问题，沙市结合自己地区的特点，调动各方面的积极性，搞了系统内退休费用统筹的尝试，为探索向社会保险过渡迈出了第一步。下面我们介绍一下沙市的具体做法。

二、沙市集体所有制企业退休费用统筹的尝试

（一）沙市的基本情况

沙市位于长江中游北岸，地处江汉平原，是一个拥有二十四万人口的新兴轻纺工业城市。沙市共有企业三百二十二家，从所有制结构上看是以集体企业居多，全民所有制企业共八十六家，集体企业二百三十六家，分别占总数的百分之二十六点七和百分之七十三点三。从产业结构上看是以轻纺工业为主，重工业企业有八十二家，轻纺工业二百四十家，分别占企业总数的百分之二十五点五和百分之七十四点五。这反映了沙市国民经济的一个特点。沙市是全国最早的改革试点城市之一，一九八四年十月份开始有二轻局系统搞退休费用统筹。

沙市二轻局系统共有三十家企业，其中只有一家（塑料一厂）是全民所有制企业，其余的二十九家全是集体企业。这正好反映出沙市所有制结构和产业结构的特点，以二轻局系统为试点较有代表性。沙市历来重视发展集体企业，那里的集体企业都很正规，无论是产品的品种、产值、利润和经济效益都占有重要的地位，是沙市整个国民经济中的一支十分重要的力量。许多集体企业在规模、管理方法和技术力量上都与全民企业不相上下，因此沙市集体企业中的改革经验对全民企业也很有借鉴意义。

（二）沙市搞退休费用统筹的起因和指导思想

沙市经济体制改革起步早，对配套改革的要求较为迫切，养老保险制度中存在的问题和弊病暴露得更充分，并成为进一步改革的障碍。许多企业负担过重，退休人员生活不安定日益引起市政府的重视，这成为促进他们搞养老保险制度改革的重要原因。沙市搞退休费用统筹的基本指导思想是为了消除新老企业负担畸轻畸重、退休职工生活待遇不均不稳、集体企业职工退休没有保障的现象。改革现行养老制度，使之适应全面经济体制改革的需要，推动整个社会保障制度的改革，从而较好地实现社会主义生产目的，充分体现社会主义制度的优越性。

（三）退休费用统筹的方法和步骤

一九八四年七月，沙市二轻局联系自己系统的实际，根据国务院（1983）国发（67）号文件关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定，通过与市劳动人事局、税务局、工商银行协商，拟定了退休费用统筹的计划方案。统筹的实质是将一个系统内各企业的退休养老金集中起来统一使用，统一安排各企业退休人员的生活，发展企业之间的互助，为向社会保险过渡奠定基础。

1. 沙市退休费用统筹的范围和项目。退休费用统筹跨出了企业的范围，但并不遍及全社会。其范围究竟应该多大，应视当地当时的客观条件而定。沙市搞统筹是以二轻局为试点，范围只限于二轻局系统的二十九家集体企业之间。每个企业需按照章程每月向局里交纳统筹基金，统筹基金是由企业按在册固定职工工资总额的百分之十八提取，由二轻局成立的统筹委员会统一管理使用。各企业不再负责发放退休金和管理退休职工的工作。统筹后，退休人员由局统筹委员会管理，享受的待遇包括八个方面：1). 职工的退休费；2). 退职生活费；3). 粮食补贴；4). 副食补贴；5). 丧葬费；6). 抚恤费；7). 医疗费；8). 因工致残的护理费。这些项目基本上是参照全民企业的劳保条例制定的。

2. 统筹后退休、退职的条件和待遇。统筹后退休、退职的条件和待遇基本上仍然参照过去的规定。《沙市二轻局系统集体企业职工退休费用统筹暂行办法》规定，凡是参加二轻局系统统筹保险的职工，男年满六十周岁，女年满五十周岁（女干部五十五周岁），连续工龄满十年的可享受退休待遇。从事高温和特别繁重的体力劳动或者其它有害身体健康工作的职工，可提前五年退休。完全丧失劳动能力的，男满五十周岁，女年满四十五周岁，连续工龄十年的，由医院证明，经沙市二轻局统筹管理委员会确认后，可享受退休待遇。

职工退休以后，每月按下列标准由二轻局统筹委员会发放退休金，直至去世为止：连续工龄满二十年的，发给本人标准工资的百分之七十五；连续工龄满十五年不满二十年的，发给本人标准工资的百分之七十；连续工龄满十年不满十五年的发给本人标准工资的百分之六十；低于三十元的，按三十元发放。饮食起居需要他人扶助的伤残者，发给本人标准工资的百分之九十，还可根据实际情况发给一定数额的护理费。饮食起居不需要他人扶助的伤残

者，发给本人标准工资的百分之八十。退休费低于四十元的，按四十元发放。

退休、退职职工原则上继续享受公费医疗待遇。退休、退职职工因工因病死亡后，当月的退休费和生活费照发。并由局统筹委员会发给丧葬费二百元和对直系亲属的一次性抚恤费二百五十元。退休职工因病死亡的，其遗属的生活补助金，根据“困难大的多补助，困难小的少补助，不困难的不补助”的原则，由局统筹委员会酌情处理，其数额最高不得超过退休前六个月的标准工资总额。以上这些退休条件和享受待遇的规定基本上与全民企业一样，有的待遇还略高些。

3. 统筹基金的来源和管理办法。沙市二轻局系统的退休费统筹基金，主要是从参加统筹的各企业每月在册固定职工工资总额中提取，提取的数额为百分之十八，将其上交局统筹委员会，并存入银行使其增殖。凡参加统筹的企业首先签订协议，由局统筹委员会委托沙市市工商银行代收上缴统筹基金，并经税务局同意，参加局统筹的企业可在上交所得税之前提取。统筹基金在工商银行设立专户，专项储存、专款专用，任何单位和个人都不能平调挪用。如发现平调挪用或巧立明目套作它用，应立即追回，情节严重的可由参加统筹的单位和个人向法院起诉裁决。

凡参加局统筹的企业均提前交三个月的统筹资金，作为局统筹委员会的周转金。从一九八四年七月一日开始交纳，并作为企业营业外支出项下列支。从一九八四年十月一日起，二轻局统筹委员会开始正式承担职工退休、退休费用的统筹工作。为了方便退休人员，每月退休费、生活费 and 抚恤费的领取以及医疗费报销等项事宜均可在各自单位办理，各企业每月再向局统筹委员会据实领取和报销。

4. 成立统一的管理机构。沙市二轻局系统为组织和管理好退休费统筹工作，专门成立了局级统筹管理机构——二轻局统筹管理委员会。这个委员会由劳资、财务、工会等几个部门组成，负责发放全局退休职工的退休费和管理退休人员，负责统筹处理各企业的相互关系。委员会有权审批职工退休和退职，有权审批全国和全省劳动模范增加退休费；有权决定对退休、退职人员的特殊困难补助。委员会不定期地组织退休、退职人员学习和参加有关活动。

由于某些条件的限制，局统筹委员会把部分权力下放到企业，采取统筹委员会统一管理和企业分散管理相结合的方法。统筹基金的支配权在局统筹委员会，退休人员的具体管理权仍留在企业。

(四) 实行退休费用统筹的经济社会效果及其存在的问题

沙市二轻局系统实行退休费用统筹后，经过一年的实践，初步取得一些成绩，在各企业中和广大职工群众中产生较好的反映，收到一定的经济社会效果。

1. 实行统筹后，逐步消除了由于退休职工自然分布不均而产生的企业负担畸轻畸重的现象，实现了企业应有的经济效率，提高了部分企业的工作效率，增加了企业活力，调动了企业生产经营的积极性。如沙市服装五厂原有职工一百二十二名，退休职工六十七名，占职工总数的百分之五十五，每年需支付退休费用三万多元，但这个厂一九八四年全年利润只有一万二千元，不得不靠贷款过日子。实行统筹后，企业按在册固定职工工资总额的百分之十八上交统筹金共一万八千元，仅占过去退休费用的百分之六十，大大缩小了福利开支，减轻了企业的压力，从而调动了企业扭亏增盈的积极性。

2. 退休费用统筹，较好地解决了退休职工老有所养、老有所医等问题，解除了在职职

工的后顾之忧，从而密切了党群关系。沙市服装三厂经营状况不好，退休职工曾四个月没领到退休金，生活很不安定，许多人到市政府上访上诉。这不但给退休职工生活带来困难，对社会安定也产生不良影响。实行统筹后，这个厂退休职工的退休费用全部由二轻局统筹委员会负担，他们生活有了保障。同时看病难的问题也得到解决，统筹前百乐服装厂有个工人身患癌症，由于付不起医药费被迫出院，一九八四年十月实行统筹后，统筹委员会负担起医药费，一次为这个工人治病花去三千元，这个工人病故后按照规定一次发给丧葬费和抚恤费六百七十元，妥善地处理后事，死者的家属十分感动。这在统筹前是不可能做到的。

3. 实行统筹后，解除了职工的后顾之忧，大大提高了二轻局系统各企业的声誉。虽然沙市劳动力较缺，但在招工时空二轻系统常常占优势。人们愿意到二轻局工作的一个重要原因，正是由于养老保险工作做得好。

4. 由于实行统筹，消除了企业负担畸轻畸重的现象，就能够较正确地评价一个企业的管理水平，从而促进了企业管理水平和竞争能力的提高。

搞退休费用统筹还只是个初步的尝试，实行起来难免有这样那样的困难，存在这样那样的问题：第一，最大的困难是资金不足，随着退休人员的增加，退休人员生活待遇逐年提高，按工资总额百分之十八提取统筹金显得不够用。沙市有关部门测算，按百分之二十提取比较合适，但这样又会给企业增加负担。今后国家财政能否给适当补贴呢？这个问题有必要研究一下。第二，搞统筹人力不足。把全系统的退休职工统一管理起来，需要专门的机构和专门人员，这与行政机关精简机构、缩减人员相矛盾，建立统筹委员会所需的人员编制较难解决。第三，搞统筹还有思想认识上的阻力。表现在两个方面，经济效益好、负担轻的企业不愿搞统筹，怕吃亏；经济效益不好、负担重的企业想趁搞统筹之际，把包袱抛给局里，让年迈体弱者提前退休。这说明搞统筹决不仅仅是退休金支出方式的变化，而是人与人关系的变化，是企业当前利益与长远利益的调整，有大量的思想工作需事先做在前头。

三、退休费用统筹的几个理论认识问题

（一）划清退休费用统筹与分配上平均主义的界限

退休费用统筹，不论企业的退休职工多少，统一按比例交纳统筹金，集中使用，统一发放，确具有平均主义的色彩。那么，这与我们反对的分配上的平均主义、“大锅饭”有区别呢？我们说，两者有着明显区别，很有必要划分清楚。首先，退休金与工资的性质有区别。退休金是为保障丧失劳动能力的退休人员维持物质生活需要而支付的生活费；工资是按劳动者为社会提供劳动量的多少而支付给在职劳动者的劳动报酬。前者不是劳动报酬，其发放不以劳动为尺度；后者则以劳动为尺度，通行按劳分配的原则。第二，发放的对象不同。退休金发放给丧失劳动能力者；工资则发放给在职劳动者。对无劳动能力者发放生活费是根据特殊需要分配的，而对有劳动能力的在职劳动者发放劳动报酬则应按劳动的多少分配。第三，退休金应该属于利润中归留企业的企业基金部分；工资则是划入成本的劳动基金，二者在国民收入中的性质和作用不同。从以上区别可以看出，退休费用统筹尽管是在各企业之间搞平衡，具有平均分配的性质，但由于统筹费用属于国民收入中利润（m）的一部分，其发放对象是丧失劳动能力者。因而不需按照劳动多少分配，而是按照一种特殊需要分配。这与领取劳动报酬的平均主义是两回事。为了保障退休人员的物质生活，满足他们的特殊需要，

由社会统筹安排，在各企业间搞平衡是合理的，与一平二调的平均主义分配方式不能划等号。不过，在当前人们的思想觉悟和物质条件下，退休费用的分配还不可能不受按劳分配原则的影响，如退休费领取比例按工龄长短分等级，再如劳动模范的退休金高于一般工人等都体现了按劳分配的一面。同样，受平均主义“大锅饭”的影响也是难免的，应该注意克服这些弊病。

（二）统筹基金的性质

搞清楚统筹基金的性质，是关系到能否顺利实现统筹管理并向社会保险过渡的重要理论问题。前面已提到，统筹基金是各企业按在册固定职工工资总额的一定比例提取的，是各企业创造的价值的一部分。但必须明确，统筹基金不是国民收入中劳动基金部分（v），而是企业创造利润（m）中归留企业的部分。它具有二重性，一方面它是企业基金的一部分，而不是劳动基金；但另一方面它是按工资总额的一定比例提取的，有与劳动基金相联系的一面。这样，它与企业的经营效果势必密切相关，搞统筹将这部分资金集中起来统一支配，会与部分企业的经济利益发生矛盾。沙市是靠一定的行政命令统筹起来的。说明统筹基金的这种性质只能是小范围统筹的经济基础，不能成为社会保险的基础。

统筹基金的性质决定了支配管理统筹费用的两个限定：第一，统筹基金的二重性决定其分配时不通行按劳分配的原则，但又必须参照按劳分配的原则。第二，它仅仅是企业基金的一部分，还不是社会总产品的必要扣除。因而只能限于在一个系统内搞统筹，不能扩大到全社会。要实行社会统筹，向社会保险过渡，就应该把这部分资金归于社会总产品的必要扣除部分，归于社会保障基金。或者部分地属于企业基金，部分地归于社会保障基金。这样，才有利于从企业保险向社会保险过渡，最终实现养老制度的社会化。

（三）是在职职工养活退休职工吗？

有些人说是“在职职工养活退休职工”，这种认识正确吗？虽然从眼前阶段来看，是在职职工从事生产、创造价值，退休职工不再从事生产、不再创造价值。由此认为在职职工养活退休职工，有这种认识不足为怪，目前的养老制度正是建立在这个基本公式基础上的。企业职工生产经营得好，创造的价值大，退休职工的生活待遇就高些；企业在职职工生产得不好，创造的价值小，退休职工的生活待遇就差些，这就是企业保险，它容易产生一种错觉，好象是在职职工养活退休职工。因此，退休人员往往被看成是企业的“包袱”，产生了怕背包袱和想“甩包袱”的现象。其实，只要我们用发展的眼光从一个长过程全面地看问题，就不难看出，不是在职职工养活退休职工，而是退休职工自己养活自己。他们在业时为社会创造了价值，作出了贡献，年老丧失劳动能力后，应该得到社会的照顾。严格地说，退休职工领取的退休金不过是他们以往创造价值的一种再现和回复。所不同的是其表现形式，不是自己挣钱直接用于自己养老，而是通过社会在代际之间调整。职工在职时为社会创造财富，丧失劳动能力后由社会统一安排生活，这是社会保险的实质。说到底，社会保险不过是退休者借助于社会互助的形式自己养活自己。这样看问题，有助于实现从企业保险向社会保险的过渡。

（四）企业利益与社会利益、当前利益与长远利益

搞退休费用统筹，从企业保险迈向社会保险，是人与人相互关系的变动，是企业利益与社会利益、当前利益与长远利益的一种调整。对于每个企业来说，在改革中都会遇到企业利益与社会利益、当前利益与长远利益的矛盾。处理好这个关系是搞好劳动保险制度改革的关键。

本文所指的企业利益或企业的当前利益主要是指由于企业退休职工数量多少不同，负担

轻重不同，从而产生不同的经济后果。所谓社会利益和企业的长远利益是指各企业退休人员也有共同的利益和需求，退休人员和在职人员也有共同的利益和需求，他们之间有一种互助关系，以及企业将来对退休职工的关系和将来产生的经济后果。这两种关系是客观存在的，若只顾企业利益和企业当前利益，而忽视社会利益和长远利益，那将导致狭隘的本位主义。也不可只谈将来和整体，无视眼前和企业本身。搞统筹必须两者兼顾，妥善处理两者关系是劳动保险制度改革的重要环节。尤其应该强调从企业的长远利益，从整个社会利益考虑问题，懂得统筹安排退休人员是企业长远利益的客观要求，是整个社会利益的体现。今后进一步向社会保险发展正是以这个理论为出发点的。

四、沙市集体企业退休费用统筹的 深远意义及对今后改革的展望

沙市实行退休费用统筹的尝试是沙市社会保障制度改革的组成部分，是城市综合经济体制改革的一个环节。我们认为它对我国的经济体制配套改革有着深远的意义。第一，为其它城市集体所有制养老保险制度探索了可行之路。集体所有制企业在养老问题上矛盾较突出，是个普遍性问题，急待改革，但始终没有找到解决的好办法。沙市二轻局系统较好地解决了这一问题，为其它部门、其它城市集体企业解决养老问题提供了经验。第二，为全民所有制企业改革养老制度提供了有益的借鉴。全民企业在养老问题上不象集体企业那样困难，但随着经济体制改革的进行，也暴露出一些矛盾，解决这些矛盾同样可以参照沙市集体企业统筹的经验。向社会保险过渡同样是全民企业劳动保险制度改革的方向。第三，为养老保险制度从企业保险向社会保险过渡打下了基础。退休费用的统筹是在一个系统内部的各个企业之间进行的。它既区别于企业保险，又区别于社会保险，介于两者之间。搞统筹一方面改善了企业保险存在的问题，另一方面带有社会保险的某些特征，为实行全社会保险打下基础，为实现劳动保险制度社会化迈出了可行的一步。第四，为整个经济体制的配套改革创造了有利的条件，为用工制度的改革、工资制度的改革创造了良好的环境。

展望今后退休制度、劳动保险制度的改革和发展，我们认为，沙市集体企业退休费用统筹只是全部改革的第一步，这一步的推广和普及有个思想认识问题，也有个客观条件是否具备的问题，总之仅仅是个开头。我们设想第二步应该扩大到在全民所有制企业搞统筹；第三步从一个系统的范围跳出来，扩展到更大的范围，从单一的集体或单一全民，发展到集体与全民的结合；第四步成立社会统筹委员会，成立社会保险公司，把统筹的范围扩展到全社会。在经费的筹集和来源上，由企业单方出钱，发展为企业、国家和个人三方按一定比例出钱，并由社会统筹公司或社会保险公司统一支配和管理，最终实现真正的社会保险。可以断言，社会保险制度的建立和健全必将对我国经济体制的全面改革，对我国经济的振兴起到较为显著的积极作用。

作者工作单位：南开大学社会学系

责任编辑：育民