

# 国企下岗职工和退休人员社会保障难点问题研究

Researches on the Social Insurance of the Laid-off staff and Workers and Retired personnel of the State-owned Enterprises

郭士征

(上海财经大学,教授 上海 200020)

我国的改革进程,已进入国企改革攻坚关键时刻。但正如人们所知,国有企业的改革,不仅有赖于本身经营机制的转换,而且与积极推进各项配套改革是分不开的,其中建立完善的社会保障体系,为全社会包括国有企业职工“提供最基本的社会保障”,应是促成国有企业改革成功的要素之一。

应该看到,目前国有企业的改革尚面临许多困难,历史的包袱还很重,特别是沉重的人员负担,正影响着企业的改革进程。例如,上海这一个老工业城市,国有企业的退休人员比例本来就很很高,目前又正在进行经济结构调整和企业的机制转换,企业“减员增效”下岗分流的规模必然很大,所以退休人员和下岗职工的问题极为突出。据上海市总工会1996年末统计,上海居民中人均收入低于市民最低收入线的约占3~5%,如以全市1300万人口计,约有39~65万人,其中主要是下岗职工和退休人员。因此,解决这两种人群的实际问题,尤其是他们极为关心的社会保障问题,确已超出问题本身的含义,理应作为促进改革稳定社会的重要举措来抓,同时也应被视为国有企业进一步深入改革的一个重要步骤。

毋庸置疑,广大下岗职工和退休人员,在过去国有企业的发展中都曾作过重要贡献,安置好他们的生活,向他们提供完善的基本保障,应是我们社会和企业的应尽责任。如何在国有企业改革中,制定适当的政策,建立相应的机制,推行相关措施,使广大下岗职工和退休人员更少后顾之忧,使他们的再就业和老后生活更有保障,从而支持国有企业的全面改革和促进社会的稳定,正是本文以上海市情况为对象,进行系统研究的初衷和目标。

## 一、下岗职工的社会保障问题及其对策

### 1. 现状

1990年前,上海市企业虽有过下岗待工现象,但人数很少,仅有1.7万人。但“八五”开始由于国有企业结构调整加快,下岗人员也随之剧增。据市劳

动部门统计,1991~1996年间上海下岗待工人员高达113.2万人,其中未能分流而留存的下岗人员23.6万人。1997年估计下岗24.8万人,其中能分流21万人,所以又将留存3.8万人,连同1996年留存,1997年末处于待工状态的下岗人员约为27.4万人。如此规模的下岗人员,不仅给本市再就业工作带来了巨大压力,而且也与此相关的社会保障提出了紧迫的课题。为此我们作了大量调研,尤其是就下岗职工的生活、就业和心态状况作了重点了解。

(1)生活状况 目前,本市下岗人员的生活状况,从总体上看,大都能维持其基本生活,极其困难的只占1~3%左右,主要是疾病在身或有双下岗等特殊情况的人员。由于下岗人员中存在提前退休、承诺退休、协议保留劳动关系、劳务输出、自谋出路等等不同的分流途径,因此下岗人员的收入也明显参差不齐,但最低收入即富余人员的下岗待遇(236元/月)是能保证的。由于至少有50%以上的下岗职工正在“隐性就业”,因此基本生活不存在问题,主要的问题还是上述的1~3%最困难的下岗群体(双下岗、家有长期患病和精神病的病人、夫妻离异子女幼小等),他们的生活状况令人担忧,值得引起社会和有关企业的关注,有必要给予更多的帮助,以保障这部分人的基本生活。

(2)就业状况 下岗职工中的大多数最终还得重新上岗,这是解决他们生活不稳定状态的根本之路。根据预测,1997~2000年间上海每年的劳动力供大于求的差额都在80万人左右,其中有相当一部分来自包括下岗人员在内的存量。此外,劳动力供求的结构性矛盾也更加突出,结构性失业越演越烈已在所难免,因此下岗人员所面临的就业形势是严峻的。但是同时也应看到,随着上海市就业结构的改善,就业容量的扩大,以及人们在市场经济下自谋职业自觉性的提高,就业压力也是能获得缓解的,目前已有相当数量下岗职工重新找到新的劳动岗位便是明证之一。不过,其中的问题仍不少,例如“隐性就业”情况日趋增多,这类就业临时性“过渡

岗位”居多。他们的就业不仅没有建立新的劳动关系,甚至连最低的劳动法所规定的权利也没有,更谈不上社会保障。因此,总体上下岗人员的就业状况,处于极不稳定很不清晰的状态,下岗人员就业问题尚没有根本上改观。

**(3)心态状况** 如果把下岗职工的心态,划分为消极、平静、积极三种类型的话,那末目前以持消极心态的为最多。不过,经过近几年的适应过程和再就业工作的进展,消极心态有所减少并出现积极奋发向上的趋势。值得注意的是,下岗职工中确实存在一个相当困难的特殊群体,他们大都年龄偏大、身体不好、文化技能不高、再上岗就业难度很大,家庭生活往往陷入难以解脱的困境。这部分人中自卑、苦闷、失望者居多,渴望能得到社会的帮助。但是,从整体上说,下岗职工中较普遍的一个心态是,保住劳动关系(即养老、医疗等)要甚于劳动岗位,也就是说,目前下岗职工最关心的是能保持住与原单位的劳动关系,这说明下岗职工已从短期的要求转向更注重未来长远的保障。这是一个不可忽视的变化,给我们加快解决下岗职工的社会保障问题,增加了现实的紧迫性。

## 2. 问题

根据国有企业下岗职工的现状,我们认为当前下岗职工的社会保障问题主要有两方面。

**(1)生活保障方面** 如前所述,上海市绝大多数下岗职工目前的基本生活是有保障的,虽然比起在职时收入有所减少,但这个问题的最终解决,还得靠重新上岗。现在迫切需要研究和解决的课题是,那些尚未能再就业者的长期生活保障问题,以及占下岗职工总数 1~3% 的困难群体的生活保障问题,前者需要长远安排,后者则是现在就要尽快予以解决。

**(2)就业保障方面** 对于下岗职工来说,若能够重新找到工作上岗,不仅就业有了保证,而且生活也有了保障,所以重新就业是个根本之举。但是,现在由于社会保障不健全(或说是机制不完善)而形成的种种阻力,严重影响了下岗职工再就业的顺利推行,具体表现有:

a. 新聘职工的单位,从减轻劳动成本出发,不愿承担社会保险费用(养老、医疗),更不愿与新职工建立新的劳动关系,从而造成下岗人员即使重新上岗也无长期保障,下岗人员自身也往往仅将重新上岗作为一种“摆渡船”,亦无长期打算。

b. 原来的老单位虽能使职工下岗,但不能割断劳动关系。而下岗职工找到新的劳动岗位后,也不愿与老单位解除劳动关系。因为新劳动岗位实行合同制,随时有可能被解雇,这与老单位的固定劳动关系显然差别很大。由于社会保险费是根据劳动关系缴纳,所以老国有企业尽管许多职工已不在劳动

岗位,但仍要继续负担这笔费用。这沉重的包袱已使许多国有企业无法轻装前进,拖迟了改革进程,同时也背离了劳动岗位与劳动关系必须一致的基本准则。

## 3. 对策

**(1)生活保障的对策** 一类是对进“再就业中心”后两年内仍无法再就业的下岗职工(1998 年将大量出现),应采取适当措施,保持现有每月 236 元的待遇不再降低。除原有单位提供帮助外,最佳途径是将这些人转入失业保险系统(也是两年,目前的待遇标准也是 236 元/月),由该系统负责管理,发放失业保险,以及培训再就业等等。如两年后仍无力找到工作,再转入民政社会救济系统。总之,“再就业中心”→“失业保险中心”→“社会救济”三个环节应互相衔接,政策和具体实施应配套进行,从而保证下岗职工的基本生活。对于转入“失业保险中心”的下岗职工,原单位仍负责按工龄比例缴纳养老保险费和住院医疗保险费,亦可一次性支付补偿金后,割断劳动关系,人事档案转由“失业保险中心”托管。

另一类是对上述占 1~3% 的最困难下岗职工,应采取更有效的措施,保障他们的基本生活。解困的主要思路是实施两种结合:政府、单位、社会三者结合;救济与再就业结合。由于这部分人既是下岗职工,又是社会贫困阶层,因此政府和单位都负有一定责任,但仅仅依靠一方也是难以承担的,所以应由政府和单位结合起来共同帮困。具体地讲,政府要保障市民最低生活线,单位要保障下岗职工最低生活线,也就是低于市民最低生活线的部分要由政府(民政)负责补足,下岗职工最低生活线与市民最低生活线之间的部分,要由原单位救助补足;当然这应以家庭人均收入为准。此外,对于医疗方面的救助,政府应有更规范的政策措施出台,以使长期患病的下岗职工,能及时得到医疗救助,以防止整个家庭因病致贫、因病返贫。

当然,消极的救济帮困,并不能解决长远问题,根本出路还是要帮助他们自力更生,特别是再就业。对此,有关部门应有倾斜和优先政策,尽可能安排他们一些力所能及的劳动岗位,使他们能通过自己的劳动来摆脱困境。

**(2)就业保障的对策** 出发点应立足于推动国有企业改革,促进下岗再就业。应针对目前社会保障制度不完善的现状,设法解决劳动关系与劳动岗位相背离的难题。通过大量调研,笔者认为新老企业共同分担社会保险费用,是解决上述问题的较佳选择,其对象主要是男 40 岁以上,女 35 岁以上的下岗职工。

### a. 养老保险费用分担

老企业(下岗职工原有单位,下同),可根据下

岗职工在企业的工龄,比例性负担养老保险费,不论下岗人员是否找到新的岗位,都维持到退休年龄为止,但条件是必须解除与老企业的劳动关系。

新企业(下岗职工重新上岗单位,下同)必须与重新上岗职工按照有关法规(应尽早制定出相应法律)签订新的劳动关系,并负担除原有单位已经负担的比例之外的部分养老保险费。总之,新的劳动岗位和劳动关系必须一致,但新聘单位仅承担相应比例的养老保险费。

#### b. 医疗保险费用分担

老企业对下岗职工只承担住院保险的医疗保险费和应负的相关医疗费用。

新企业对重新上岗者仅负担门诊医疗费用及相关的医疗保险费。

上述办法的优点有:

——新老企业负担都较轻,从而较易推行,特别是老国有企业只分担部分“两金”费用,大为减轻了企业负担;

——下岗职工与原有单位脱钩,解除了劳动关系,从而使老国有企业解脱历史包袱,加快企业改革步伐;

——通过新机制和新法律的建立,劳动关系与劳动岗位相背离的难题也基本解决;

——下岗职工的“隐性就业”也因显性化而获解决;

——可大大促进下岗职工再就业的主动性,因为只有积极再就业才能得到全部的养老保险和医疗保险的待遇。

## 二、退休人员的社会保障问题及其对策

### 1. 现状与问题

上海市目前有退休人员 195 万人(统计至 1997 年 8 月底),与全市职工总数之比是 0.47:1,人数之多比例之高,在全国大城市中都是独占鳌头的,这与上海市 60 岁以上老人的老龄化率雄居全国首位(17.7%,1996 年)的情况是一致的。这部分人一定意义上都享有社会保障,不论养老或是医疗都是有基本保证的,但实际的情况又相当复杂,有些问题还很严重,以致有些甚至连基本生活也受到影响,而且情况还在恶化,确已到了需要社会高度重视的程度,问题主要有两个:

(1)收入保障相当脆弱 据市社保局统计,经 1997 年调整后的全市平均月养老金为 502 元,仅从平均金额水准来看并不是太低,但在全体退休人员中,有 60%的退休人员其养老金低于平均水平,而且有 40%的退休人员在 400 元以下;早期退休人员的养老金水平更低,80 年代前退休的高龄退休人员养老金大都在 300 多元左右,因而成为上海低收入

主要群体之一,尤其是“一老养一老”的退休人员家庭,收入水平更低;如把本市 1993~1995 年间退休人员平均养老金与 1996 年后的水平相比较,还会发现 1996 年后的平均养老金水平,不是上升而是有下降趋势。以上情况说明,相当一部分退休人员的收入保障相当脆弱,处于相对贫困状况。

(2)医疗保障难题更多 众所周知,退休人员发病率高,但医药费,尤其是效益差的和退休人员多的企业的医药费长期报销不了的难题已相当普遍,使不少退休人员陷入困境。如果继续看病,因医药费报销不了就要影响日常生活,若不看病则小病变大病。总之,因病致贫或是因贫致病,已严重威胁一部分退休人员的生活,这种状况正日复一日地加剧,实已无医疗保障可言。

上述状况,对于退休人员多的老企业来说更是骑虎难下,虽然不少企业的医疗费支出已超过工资支出,但仍无法应付接踵而来的医药费报销要求。为了能在定额报销范围内将医药费报销掉,许多高龄退休人员不顾年迈往往一清早就去厂财务室排队,这种情景已不是个别现象。退休人员强烈呼吁早日解决此等难题,还给他们本应享有的基本医疗保障。据笔者调研获知,有些困难的国企,计划报销的医药费已排队至 21 世纪,虽然市府每年都要从财政中拿出相当款项解决这个难题,但未报销的医疗费金额巨大,只能临时救急却不能解决根本问题,因为老帐未清,新帐又来,长此下去,势将积重难返。

### 2. 措施与对策

#### (1)收入保障的对策措施

a. 制定退休人员最低生活保障线。退休人员虽都有一定的养老金收入,但受到社会生活水平和物价等因素影响,部分低收入退休人员仍然会陷入生活困境,为他们提供一个基本生存和生活的保障已不可避免。核心问题是,退休人员最低生活保障线的水准,究竟应定在那里。笔者认为,退休人员最低生活保障线的水准,应介于最低工资保障线与社会救济(社会最低生活保障线)标准之间,当然它是相对的、动态的,应根据本市生产力发展水平和消费品(特别是日用品)价格指数的变化,以及本市地方财政的承受能力予以制定。

#### b. 改革养老金调整机制。这有两方面内容:

一是增加养老金与工资增长指数挂钩的内容。即退休人员也应能分享生产力发展的成果。目前的情况下,为不过份增加养老保险基金的压力,调整幅度可小些,约达社会平均工资增长的 30%为宜。这不仅有利于退休人员养老金水平的“水涨船高”,而且对在职人员也是一种“老年预期”性的激励。

二是调整中应强调向低收入者倾斜,即对不同的养老金收入采取不同的调整率。特别对低养老金

收入者采取较高的调整力度,有利于这部分人能通过调整,逐步摆脱贫困的老后生活,这既体现了社会的公正和关怀,同时也可实现养老金受给者收入的合理再分配。

**c. 推出基本生活消费项目的补贴措施。**目前,虽然整体通货膨胀率已被大大压抑,但基本生活项目的消费增长却势头不减。例如煤气、水、电、房租等等基本生活价格,都在不同程度地上调,这对退休人员中低收入和困难家庭影响较大,因为目前这类开支的增长,已超过养老金每年的调整幅度。因此有必要对低收入退休人员(特别是一老养一老和长期患病的退休人员),实行基本生活消费项目的补贴措施。据粗算估计这部分退休人员在上海约占全部退休人员的1%左右,即不到2万人,如每次调整价格时,都能考虑发给这些人与调整幅度相适应的补贴,这对最贫困的退休人员基本生活是个有利保障。公用事业部门如能对这部分对象实行优惠措施,则是最佳方案,这不仅能减轻国家财政负担,也增强了这项措施的可行性。

**d. 允许贫困退休老人抵押房产。**金融机构通过对退休老人所居住的房产,实行抵押分期贷付生活费(根据房产价格),老人过世后房产由金融部门收回。实行这项措施的对象,应主要是独居的老人夫妇,子女同意,且是产权房。对仅是使用权的房产,政府有关部门应制定相关政策,允许这部分贫困退休人员,也能抵押使用权房换取金融机构分期支付的生活费。本措施在国家财力有限的情况下,不失为贫困退休老人摆脱困境良策之一。

**e. 利用产权改革使部分国有资产存量转为养老基金,以弥补历史欠帐。**在建立现代企业制度和产权改革的过程中,明晰国有资产的性质,进而对国有企业的存量进行权属分解,应是其重要内容之一,其中“劳动力产权”问题也被提上日程。在计划经济体制下,劳动再生产费用的支付(包括职工养老费用)有相当程度的扭曲,本应“扣除”的部分却未扣除,而是一部分以利税形式上缴国家,一部分留在企业发展再生产(存在于现有资产中)。这表明国有资产中有一块是老职工应予“扣除”而未被扣除的部分,在性质上属于劳动力再生产费用。因此,现在搞产权改革,明晰产权,对这一块历史欠帐也必须分解出来充实养老保险基金,以改善退休人员的收入状况。具体操作办法,既可以在实行股份制改革同时,明晰出一部分国有资产;也可以在企业改制时,以国有资产分红方式按一定比例划出。另

外,用债权转移的收签(土地等),来补充养老保险基金,也有一定的可行性。总之,在统一认识的前提下,乘目前资产重组之东风,可以先搞试点然后逐步推开。

## (2) 医疗保障的对策措施

**a. 建立退休老人医疗基金。**根据上海市社保局的统计,目前全市70岁以上退休人员共有61万人,基本上是1985年前退休的,属于养老金收入低、家庭困难大且疾病较多的群体,因此医疗基金应以这部分人为对象,实施医疗扶助。基金由财政适当拨款、医疗保险基金的定额拨付、养老保险基金适度调拨,以及国有资产的部分转移资金等几部份来源组成。建立退休老人医疗基金,也将为最终建立老人医疗制度,创造经验,打下基础。这对改善上海全市医疗状况也有战略意义。

**b. 加快医疗保险改革步伐。**目前,退休人员医疗费用虽已占到全市医疗保险费用的60%左右,但仍陷于退休人员的医疗费报销得不到保障的困境。如何才能改变现状呢?笔者觉得有两个互相联系的方法可一并使用。一是尽快实现全市退休人员医疗费用的社会统筹,使具有不同效益不同情况的企业能实行医疗互济,以解决效益差退休人员多的企业医疗费问题。这种社会统筹应把门诊中老人常见慢性疾病包括进去,企业也应适当提高缴付的医疗保险费。二是在扩大医疗保险范围的基础上,改革医疗保险给付办法,即退休人员每次看病,只需支付本人应负的部分医疗费,其余部分均由医疗保险部门和企业分担结算,使退休老人能从医疗报销难的困境中走出来,有利于医疗保障的真正实现。

**c. 发展社区老人医疗服务。**社区医疗服务有就近方便、医疗成本低的独特的优势,这对于大多数退休人员来说,是满足其基本医疗需求的一个有效途径。因此,笔者建议退休人员的门诊医疗保险,应由社区(主要是街道医院)医疗承担,医疗费用除自己负担部分外,均由社区医疗部门向医疗保险部门结算。这一方面是为了方便广大退休人员,同时也是为了简化社区医疗管理程序。据笔者调研,如继续实行退休人员门诊费用向单位报销的制度,事实上将会给发展社区老人医疗带来阻力。此外,社区老人医疗服务,还应向更多领域扩展,例如访问医疗和护理服务等等。社区老人医疗要坚持低费用高质量原则,并且要重视向贫困退休老人提供医疗服务,其费用主要应来源于退休老人医疗基金和医疗统筹基金。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第36页)

能被癌细胞优先吸收。然后他们就用一束中子对有癌部位进行照射。中子被癌中的硼化合物吸收后,放射出 $\alpha$ 粒子,这种放射性粒子即可以杀死癌细胞。已有两名癌症

患者用中子照射后,肿瘤停止了生长。这些试验是从1991年开始的,现在已得到许多国家官方的批准,同意用这种方法对癌症患者进行临床治疗。(刘先曙)