三条保障线向两条保障线并轨转制中的政府、企业与个人

林毓铭

摘要: 目前一般意义的失业与特殊形式的下岗, 形成了具有中国特色的二元失业保障制度体系, 三条保障线转向两条保障线, 可以降低管理成本, 社会保障财政主导型更为明显, 企业的经济组织职能更为突出, 个人作为经济人的角色进一步强化。

关键词: 保障线 政府 企业 失业保障

我国已经建立了国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险和城镇居民最低生活保障制度三条保障线, “十五”期间, 国有企业将取消国有企业下岗职工再就业服务中心, 下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并轨, 由原来的三条保障线改为两条保障线。这是一项涉及我国社会保险制度基础的改革, 政府在社会保障中的财政主导型职能进一步强化, 企业的社会化功能逐渐剥离, 独立于企事业单位之外的社会保障体系进一步完善, 个人对单位、国家的终身就业依赖降低。因此, 决策方案必须考虑各方面的利益调整与各种错综复杂的矛盾因素, 从制度背景、现有存量分析出发, 对这一改革做出慎重的制度安排。

一、政府：财政主导型的角色在社会保障改革中占据重要地位

近几年来, 在产业结构调整拉动下的结构性失业在我国失业类型中占有相当比重的情况下, 中央采取了企业、财政预算、社会筹资各负担 $1/3$ 的“三三制”政策, 负责发放国有企业下岗职工基本生活费, 在各地具体落实过程中, 良莠不齐、差异较大, 下岗职工反映强烈。主要问题是: “三三制”的筹资办法难以完全落实, 或是财政状况令人堪忧, 财政资金落实不能保证及时到位; 或是困难企业经济效益低下, 无力支撑下岗职工 $1/3$ 的基本生活费; 或是社会筹集资金困难, 也无力负担 $1/3$ 。由于资金来源不稳定及资金到位率低, 致使社会群体上访和妨碍公共秩序的事件时有发生。

1998 年下半年至今, 中央加大了财政预算中社会保障预算的支出比重, 1998 年下岗职工基本生活补助拨款 88.97 亿元, 近两年来, 仅中央本级财政对“两个确保”的支出达到 521 亿元 (含确保下岗职工基本生活费发放补助拨款), 进一步强化了“三三制”的筹资原则。但财政兜底政策也使中央财政与地方财政背上了沉重的包袱, 各级财政通过压缩行政事业费等方法调整支出结构, 有些财政困难地区甚至以赤字财政预算方式勉强维持资金的到位, 社会保障财政主导型模式, 使财政风险进一步加大, 逼迫财政不断调整支出结构, 逐渐向社会保障支出倾斜。

三条保障线改革为两条保障线, 下岗职工直接进入失业保险, 有关决策层的解释为: 下岗职工直接进入失业保险制度, 企业根据工龄一次性发放工资补贴, 作为解除劳动合同的补偿, 同时在一年的内仍向失业保险部门缴纳这些人员的基本生活费, 由失业保险部门统一发放。我国大约 50% 的下岗职工未能解决再就业问题, 按照全国平均失业周期与失业保险金发放

最长不得超过两年测算,如果企业为进入失业程序的下岗职工缴纳一年的基本生活费的约定能到位的话,政府也许可从目前“三三制”的主导地位的困境中解脱出来,从“前台”退向“后台”。

但是,从下岗职工直接进入失业保险与失业保险制度不断扩大覆盖面的改革进程看,轨制并轨必然要将公有制与非公有制企业的大量失业人员带入失业保障,失业救济功能严重不足,失业保险体系应具备的职业培训、职业介绍等公共产品的功能明显滞后,一些地方失业保险机构因失业保险缴费率低下而导致收不抵支。中国非公有经济未来的迅速扩张、劳动力流动及就业形式的多元化,致使失业保险将出现较大盲点,大量的非正规就业与隐性就业,使得对失业人员的状态认定十分困难,这些制度因素与非理性因素都将使政府提供最后担保的份量绝不轻松。政府有责任向社会成员提供就业机会,提供就业培训及其他有关服务,保护劳动者的基本权益,这些具有满足社会共同需要的“公共产品”,具有典型的财政特征,政府在三条保障线向两条保障线转制之后仍要发挥重要的补偿作用。

失业人员在领取失业保险金期限内不能实现再就业,将进入城镇居民最低生活保障,财政在城镇居民最低生活保障制度这条保障线中的主导型地位不可动摇,在转制并轨中关键是强化这一制度稳定的资金来源,加快这一制度的改革,基本思路是:

为了稳定城镇居民最低生活保障线制度的供款机制,保证制度内失业人员在最长两年期内未能实现再就业而进入城镇居民最低生活保障线的生活补贴,应以个人收入所得税作为主要的供款来源,一方面可以调节贫富差距,另一方面可以释散财政压力。在财税改革中,政府应利用好有关部门筹集的再就业资金,在受款群体中大力推进再就业工程,减少扶贫支出。同时,理顺扶贫体制,改革“阳光普照式”的扶贫方式,通过家计调查等方法,寻求公平基础上的扶贫效率。因此,应借鉴市场经济国家的经验,通过测算贫困群体的恩格尔系数,实行负所得税制,这里有两个实现前提:一是根据各地居民生存准则确定动态的扶助标准,扩大个人收入所得税的征收基础,减少税款流失,并以个人收入所得税增收的一定比例法定划入城镇居民最低生活保障基金;二是按照测算标准,在个人收入所得税不足以弥补负所得税供款时,由财政预算给予适当补贴。

二、企业:与下岗职工解除劳动关系承受转制成本,失业保险制度有待改革

现行下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度分离存在以下矛盾与问题:下岗职工基本生活保障制度的基金缺口严重。据劳动部门测算,1999年、2000年每年约有450万左右工人下岗,全国已有1100万下岗职工没有实现再就业,全国城镇失业率已达到7%。我们若按下岗职工每年发放基本生活费2400元计算,一年需要筹资264亿元,截止到2000年底,我国失业保险基金滚存结余仅有196亿元,累计2100万下岗职工进入国企再就业服务中心,未来几年内,下岗职工的规模还将进一步扩大,发放下岗职工基本生活保障资金的缺口更为突出。

下岗职工与企业解除劳动关系矛盾复杂。几十年的计划经济,职工与企业建立了一种牢固的脐带关系,国有企业的失业机制远没有建立起来,国家规定下岗职工只能走“从企业再就业服务中心”到“市场就业”的单行道,不能回流企业,相当数量的下岗职工害怕与企业解除劳动关系而不愿进入再就业服务中心。如果未来的改革仅以低廉的工资补贴让下岗职工解除与企业的劳动关系,这对于下岗职工来说,从情感上是难以接受的。

下岗职工直接进入市场就业有很大的地区性差别。从我国再就业率与平均失业周期看,大城市与沿海发达地区,再就业率高,平均失业周期短,如北京市在2000年取消下岗职工再就业服务中心,就具有其本身固有的再就业优势;不发达地区,尤其是老少边穷地区,下

岗职工再就业十分困难，平均失业周期长，“凉摊”现象严重，这些地区的下岗职工对企业起死回生抱有极高的心理渴望，对企业的寄托与依恋关系是一时难以割舍的。

下岗职工直接进入失业保险后的其他社会保险落实难。从目前情况看，下岗职工再就业服务中心的一大任务是发放下岗职工基本生活费并代缴社会保险费，而在三个 1/3 中，出现社会筹集资金或企业自筹资金不到位时，再就业服务中心一般将到位的财政资金全部用于发放下岗职工基本生活费而欠缴社会保险费。而一旦取消再就业服务中心，不仅对下岗职工原有的历史欠账问题难以解决，而且下岗职工直接进入失业程序后的养老、医疗问题更难以落实。

失业保险制度及基金的管理存在机制障碍及漏洞。目前失业保险基金征缴率低、规模小，全国失业保险基金滚存结余大约 40 亿元左右，如果全部用于发放失业人员的生活救济，只够维持几个月的水平。在“三三制”其中 1/3 的社会筹资中，由于其他筹资渠道不畅，失业保险基金划入下岗职工基本生活费占有较大的比例。同时，地方政府领导每年用于节日慰问的送温暖工程大量动用失业保险基金，这种非制度性的支出安排对失业保险制度构成了一种侵权行为。

企业不再设立下岗职工再就业服务中心，下岗职工直接进入失业保险，企业为其进入失业保险的下岗职工继续缴纳一年的基本生活费，可以说，在失业人员失业保险的短期性这一制度安排中，企业担纲了这一制度的主角。考虑到目前“三三制”执行过程中企业缴费的“窘境”，我们不只是强行在制度中规定企业在并轨后的失业保险制度中履行一年缴费的职能，重要的是在制度设计中针对企业无力缴费时的风险处置如何做出安排。要顺利实行制度并轨，重要的政策取向是：

（一）改进现有的失业保险制度与下岗职工基本生活保障制度

为缓解国有企业既要交纳失业保险费、又要为下岗职工发放基本生活费的双重压力，按照并轨的要求及我国实际失业率（全国城镇失业率 7%），依据国外失业保险缴费率接近于本国的预期失业率以维持体系稳定的国际经验，提高失业保险费率至企业月工资总额的 8 个百分点左右，个人缴费占个人月工资的 1 个百分点。同时政府放松公开登记失业率的低比率控制，进行公开登记。这样，国有企业下岗职工的基本生活费发放的责任交给失业保险部门负责，财政负责的 1/3 下岗职工基本生活费同时注入失业保险部门，发放失业保险金作为基本生活补贴。非公有制企业失业机制更为健全，失业保险的覆盖面扩大到非公有制企业之后，其失业人员应按国有企业的同样办法进入失业程序。

（二）拓宽制度并轨后稳定的资金筹集渠道与实行预算管理

制度并轨后，大量的国有企业下岗人员、非公有制单位与事业单位失去工作的人员，都将进入失业保险，这一新制度的基础是建立稳定的资金来源渠道。“三三制”筹资体制仍应坚持，但是财政大包大揽的现象应予矫正。多元资金筹集渠道包括：

1. 企业为进入失业保险的下岗职工缴纳基本生活费，是否缴纳一年而不再缴纳失业保险费，还是在现有失业保险制度的基础上加大失业保险费率，企业不再履行为进入失业保险后原单位下岗职工缴纳基本生活费的义务，何种筹资方案可行，值得研究。

2. 1999 年我国开始征收利息税，一年后征收利息税约 120 亿元，基本用于“两个确保”问题，这对于制度并轨后确保失业人员基本生活费的发放无疑具有重大的补充作用。

3. 我国未来几年中社会保险费改税的改革将要到位，如果按照官方设计，将养老、医疗、失业三费统一改征社会保险税，失业保险资金可望得到较为稳定的保障。但考虑这一制度的转制成本问题，财政预算中对失业保险制度的运行风险仍要保持一定的预算弹性。同时，必须矫正目前送温暖工程中地方政府非制度化使用失业保险金的情况。

（三）下岗职工进入失业保险后原有的社会保险待遇应保持连续性

现有体制下，下岗职工再就业服务中心要确保下岗职工基本生活费的发放，还要代他们缴纳养、医疗、失业保险费。未来下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并轨，基本前提是要加快建立市场导向的就业机制。配合这一改革的需要，养老、医疗等社会保险项目必须覆盖各种不同所有制企业及个体私营经济。下岗职工进入市场就业后到非国有经济单位就业，应保留原有的社会保险待遇，如“中人”养老金计算中的系数调整、工龄等问题不因脱离国有企业而中断。同时，建立国有企业正常的失业机制，使失业保险在广泛扩大覆盖面的情况下，所有类型企业一律平等。制度并轨后，失业保险制度仍应建立政府的补偿机制为支撑，这是必须付出的改革成本，也是传统型就业体制向市场型就业体制过渡的一种必须付出的转型成本。

下岗职工进入失业保险之后，必须规范失业保险金发放管理制度，细化就业标准，谨防失业人员利用体制的空隙，既享受失业保险部门发放的失业保险津贴，又在体制外享受获取有报酬的劳动。失业人员在领取失业保险金期间未能实现再就业，而原有的养老保险缴费年限不能达到 15 年，其个人账户积存额一次性结算，进入城镇居民最低生活保障制度领取救济金作为养老金的替代（达到退休年龄之后）；超过 15 年，仍应享受终身养老金。我国医疗保险缴费年限尚没有明确的规定，但个人账户与社会统筹医疗账户两者规定了使用范围，失业保险基金中应分割一部分作为失业人员的大病医疗补偿基金。也可借鉴上海市的做法，对特困人员设立每年 500 元的个人医疗卡，作为医疗救助津贴。

三、个人：作为市场“经济人”角色，关键重塑自我

从政府而言，制度并轨的根本目的不只保障失业者的基本生活，而是实施社会主义制度下的充分就业，就业与再就业越充分，制度并轨的资金压力就越小。主动的失业治理政策一是要使劳动力的供给在总量上、结构上与质量上都符合劳动力市场的需求，控制和减少劳动供给，加强职业技能培训；二是要充分调节统一的城乡劳动力市场，实施积极的就业政策，用好用活财政信用资金，积极筹措再就业资金，启动再就业工程；三是要从宏观上保持经济的持续增长，扩大消费，将经济增长的好外多用于扩大就业，促进劳动密集型产业的发展与第三产业的扩张。真正大力减少失业率，缩减平均失业周期，下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并轨才具有可靠的客观基础与体制保证。

现行的失业保险制度的覆盖面已涉及到城镇各种不同类型企业及事业单位，中国加入 WTO 及企业改制、机关事业单位人事制度改革，都将可能会有更多的人员进入失业保险或城镇居民最低生活保障线制度。对个人而言，计划经济体制下个人与单位之间劳资关系从一而终的福利脐带将被割断。随着企业、单位社会功能的日渐剥离，社会支持从一元向多元化的转变，人们对单位、国家的依赖程度将不断降低，并随着隐性失业公开化改革步伐的加快与市场导向型就业机制的建立，社会就业资源的分布逐渐多样化。我们一方面要自强不息，更新观念、重塑自我，充实内涵；另一方面在改制中充分利用国家的各项优惠的再就业政策及社会保障体系逐渐广泛覆盖的体制背景，到非公有制企业就业或创造就业。

参考文献

- [1] 重要文件和重要讲话摘录.新时期社会保障制度改革财政管理问题探索[M].经济科学出版社, 2000.
- [2] 林毓铭.对我国三条线基本生活保障制度的评析[J].理论与改革, 1998(5).

Government, enterprises and individuals in the transformation from three security lines to two lines

linyuming

作者单位: 林毓铭: 江西财经大学保险系, 教授。