

# 我国失业保障体制应以 家庭自负为主、社会公助为辅

厦门大学经济系研究生 周培坤

竞争是市场经济的普遍法则,作用的结果是优胜劣汰,使部分劳动者变为失业者。失业意味着劳动者收入的中断,需要社会提供生活保障。我国应该建立什么样失业保障制度?这是迫在眉睫的问题,急需解决。

当代西方资本主义国家都陷入保障体制的困境,并已着手进行改革。我们在探索有中国特色的社会主义市场经济型保障体制时,要研究国外保障体制存在的问题,方可从中找出可以借鉴的东西,以免走弯路。

社会保障体制建立于本世纪30年代。当时,资本主义国家普遍陷于经济大萧条之中,失业现象严重。资本主义国家出于自身利益的考虑而开始建立失业保障体制。其直接理论依据是庇古的福利经济学。这种理论认为,失业是一种“社会污染”,解决污染问题的唯一方法是通过政府干预使社会成本与私人成本相等,即由政府向制造污染的企业征税,然后用转移支付的方式给受污染者以补偿。

这种措施在资本主义国家推行之后,曾在一定程度上缓和了资本主义的各种矛盾。但进入80年代,由于多数国家普遍存在福利范围过大,福利水平过高的情况,因而都感到国家财力难以支撑,而患了“福利病”。目前,这些国家正进行改革,有些国家改革的作法已经抛开了原来的社会保险的定义。因而亚洲四小龙在经济实力不断增强的情况下,并没有向西方保障模式靠拢,而是另辟途径,建立了与其文化传统相适应的保障体制,特别是香港和新加坡。例如,香港的社会保障是以一个“一揽子”公共援助制度为其支柱的,居民因年老、病残、失业等原因造成生活困难,首先应靠家庭解决,政府仅通过有条件地发放津贴加以周济;新加坡的社会保障制度的支柱是“中央公积金制度”,实行一种强制性的个人储蓄办法。香港和新加坡失业保障的专业办法的共同点都是令雇主向剩余工人支付遣散费,并强调家庭在社会保障中的作用。这对我们有很大的启发。我国与亚洲四小龙有很多相似之处,尤其是香港和新加坡,都是华人社会,有着相同的社会道德和伦理标准,受儒家思想的影响十分明显,重视家庭观念,一向敬奉“幼有所教、老有所养”的信条。

我国农村,历史上家庭自我保障一直存在。就在建国后,也一直是以家庭自我保障为主体,只是孤寡老人或孤儿等才由国家或社会提供救济。这种方法可仿效为城镇失业保障体制的一种方向。工人因各种原因失业、病残,首先负供养责任的是家庭,只是在家庭收入低于贫困线(或某一标准)时,才由国家提供失业保障金。这种保障体制可叫做“低基线失业保障体制”。它有以下几个特点:

第一,家庭在失业保障体系中占有重要地位和作用。家庭首先要负起保障责任,不能依赖社会。只有在家庭负担不了的情况下,国家或社会保障机构才介入救济。

第二,保障水平的基线低。它保证失业者不因失业而丧失生活资料来源,也不因有保障体制的存在而不愿就业。这一点至关重要。我国人口众多,在考虑用多大比例的国民生产净值来安排社会保障福利时,更应坚持这一原则。美国的无家可归者很多就是因为有政府失业救济可依赖而只想不劳而获。

第三,保障金的多少与工作业绩挂钩,对曾就业的失业者与未曾就业的失业者要区别对待,以体现公平原则,同时形成激励机制,促进在职工人的劳动积极性。

第四,这种办法可使保障范围广,可包括各类企业的失业工人,并且可以在花费不多的情况下将农村的广大劳动者纳入这一保障体系。

这种以家庭负责为基础的保障体制是可行,同时具有以下优点:第一,可以减轻国家负担,不因为有大量失业者存在而背上沉重的财政负担,有利于以尽量少的支出实现社会稳定的目标。第二,也可以减轻企业负担,不必为缴纳高额社会保险金而发愁,有利于企业发展。第三,这样做有利于打破城乡界限。现今,我国城镇工人与农民在收入上是不平等的,其享受的福利待遇更是相差悬殊,单就教育、失业、养老、医疗、住房方面的差别就极大,实际上,农村的劳动者年收入中有相当一部分用于这部分支出,而城镇的工人,在其工资收入远远超过农民的情况下,其收入主要限于生活费用等方面的支出,这样,城镇差别只能是越来越大。这一体制的实行,将缓解这一趋势。

建立社会保障体制的关键,在于能否筹集到所需的资金。而资金的筹集,十分艰巨,其实质是国家、企业、个人三者之间利益的调整,利害关系十分明显。综合各国社会保障体制的利弊,我国建立的失业保障体制必须体现个人、企业、国家三结合原则。根据这一原则,用下列方式来筹集资金是可行的。

第一,个人缴费。在业工人按其收入的一定比例向失业保障机构缴费,并作为一个稳定的收入来源。这体现了权利与义务的一致性,其实质是劳动者自身对自己的将来负责。

第二,企业缴费。这是企业必须承担的责任。目前,我国国有企业存在大量“冗员”,一方面冗员不能增加净产量,另一方面,冗员的全部收入,归根到底都是对净产值的相应扣除,如果企业取消冗员现象,那么原来企业对冗员的支出就可作为一种社会责任,缴纳失业保险费。企业缴费可以有两种不同方式:(1)一次性缴费。这是指企业在裁员时,一次性支付给被分离出企业的劳动者一笔费用,这笔费用可直接支付给劳动者本人,也可支付给社会保险机构转移支付。不论何种方式,结果都是一样的。具体采用何种方式,可由国家统一规定,这里我假设交给社会保障机构统一管理。(2)企业按现行在业工人收入的比例,按月缴纳保障费用,构成保障基金的稳定来源。在具体操作上,不应模仿现行失业保险体制提取一定比例的职工工资的做法,而应改成按企业全体职工收入总额一定比例的做法。因为我国企业职工的收入分为工资收入和各种工资外收入两部分,后者占有很大比例,并且存在工资不变收入随着后者的增加而增加的情况,因而这样做,有利于基金总量增加,并且可适用于三资企业和私营企业。

第三,国家拨款。在现行体制下,目前破产或濒临破产企业的职工保险福利问题都由财政和银行解决。据统计,近年来我国对亏损企业每年拨款近600亿元,如果将其中一部分划出作为基金,将是一个重要的资金来源。(下转第51页)

粮食部门定价售给居民,使粮食市场中的很大一部分粮食供求由政府粮食部门直接控制。这既可使农民的收益保持相对稳定,不致于在丰收年粮食价格下跌过大,挫伤农民种粮积极性。又可保护消费者利益,不致于在欠收年,因市场中间环节太多,层层加价,使粮价上涨太猛,从而达到平抑粮食价格的目的。所谓“部分定购定销”就是指由粮食部门掌握能够控制市场价格的粮食数量,这个比例应该多大,有待进一步研究。而另一部分粮食则直接进入市场,由市场供求关系来调节价格。做到由政府宏观控制,但微观搞活,不致于回到“统购统销”的老路上去。这里最重要的是粮食主管部门应该真正代表政府行使政府职能,站在维护农民和消费者利益的立场上,而不应该是市场上以盈利为目的的“大粮食公司”。否则是无法平抑粮价的。

(三)巩固粮食储备制度,通过“旺吞淡吐”的手段,平抑粮食价格波动。

实行“价格支持”政策之后,从理论上讲,由于按照“等比价”原则所确定的粮食价格要高于粮食的市场价格(即均衡价格),粮食供给量要大于需求量,过剩不可避免。从实际情况来看,1979年以后,农村经济体制改革及农产品价格的大幅度提高,充分调动了农民的生产积极性,促进了农业的发展,1984年曾经出现过供大于求的情况,即出现了“卖粮难”现象。但过剩不是年年都会出现,农业是一个风险性很大的产业,粮食生产受自然气候的影响很大,因此,联合国粮农组织制定的《世界粮食安全公约》中规定,粮食储备最低安全水平至少应占世界年消费量的17—18%,考虑到我国人口众多,自然灾害频繁的特点,以及我国是一个粮食净进口国和有几千万人仍未解决温饱问题的现状,决定了粮食储备还应高于国际储备水平。否则,一旦粮食出现短缺,象中国这样一个人口众多的国家,靠进口粮食来解决短缺是行不通的,陈云同志的“无粮不稳”意义即在于此。更重要的是,粮食储备可以起到粮价调节器的作用,政府通过“旺吞淡吐”的手段,当供大于求时,通过储备,改变供大于求的状况,减缓粮食价格的下跌;供不应求时,通过储备粮的抛售,可以防止粮价的大幅度上涨。

待到人均粮食占有量达到一定的水平,出现“真正的过剩”时,还可采取发展粮食原料工业,鼓励出口等措施来消除过剩。那个时候,就主动了。

---

(上接第45页)

第四,成立一个专门机构,对存量基金做投资,获取投资利润,使其成为又一个基金来源。

低基线的失业保障体制是从香港的以公共援助为支柱的保障体制中得到启发的,这一安排是一种低福利保障体制,不会助长懒惰,只对真正的贫困进行援助,因而可以把社会负担降低到最低水平,它没有现行失业保险制度无限增加政府财政负担和阻碍经济增长的弊端,急需实现经济起飞的中国就需要这样的低福利体制。