

资源型城市转型中社会保障问题研究

——以安徽省淮南市为例

马琼

资源型城市是以本地区矿产、森林等自然资源开采加工为主导产业的城市。我国的资源型城市大部分是新中国成立后,按照“一企一市”的模式建立和发展起来的。先有企业再有城市、城市的大部分人也是企业的职工、城市与企业间有高度依存关系,是我国资源型城市的特点,也决定了职工社会保障是资源型城市转型过程中应首要关注和解决的问题。例如,安徽省淮南市缘煤而建,依托淮南矿业集团(原淮南矿务局)发展起了煤炭、电力、化工等城市支柱产业,但2013年下半年以来,受煤炭行业效益整体下滑影响,城市进入转型阵痛期,尤其是企业大规模减员及降薪,社会保障压力增大。当前,能否妥善处理好转型企业富余人员安置及社会保障问题是关乎淮南等资源型城市转型能否成功的关键。

资源型城市社会保障压力不断增大

资源型城市转型中国有企业改制、产业转型使得大量职工失业、减薪,这一方面使得社保缴费减少,另一方面失业职工安置又带来社保支出的激增,社会保障压力不断增大。

1. 改制给社会保障带来的压力。上世纪90年代,企业从计划经济向市场经济过渡,由于在市场竞争中,部分国有及集体企业不适应市场经济的环境,产品不适应市场的需求,从而造成停产或半停产,大批国有及集体企业主动或被



摄影 刘军

动进行了改制。由此带来的是,大批工人下岗或失业。在这种背景下,中共中央出台了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,按照中央精神,淮南国有企业大多成立再就业服务中心,8万多国有企业下岗职工“进中心,签协议,保生活”。2004年,为解决这部分职工的问题,淮南市政府下发了《关于国有企业下岗职工出中心的实施意见》,市属下岗职工51855人中28780人纳入“协议保留劳动关系”范畴(以下简称“协保”),其余解除劳动关系。目前,“协保”职工及同类型比照执行的集体企业职工和经政府特批改

制或破产企业的职工约2.5万人,每年发生的“生活救助费、代缴的养老保险、医疗保险费”约3亿元。政府规定这部分职工的社会保障由地方财政代缴,但由于地方财政困难,未将其代缴社会保险费及时入库,而是在职工退休时一次性补缴,造成这部分人员社会保险长期欠费,无法做实养老保险个人账户,直接影响个人账户的划转与计息。

2. 小煤矿关闭带来的社会保障问题。2014年,淮南加快产业转型,对14个小煤矿实施关闭退出,涉及9391名职工终止劳动合同。其中有6969名职工参加了失业保险,终止劳动合同后应享受

失业保险待遇,经测算每年领取的失业金及代缴医保费约1.3亿。同时集中申领失业金,对失业保险基金的安全造成了冲击。与此同时,也带来了参保人员断保、社保缴费锐减的问题。2014年以来,关闭的14个小煤矿,加之后续的20户非煤矿山企业,涉及参保职工1.5万人,参保人员净流失1.5万人。

3. 企业经营困难,缴费水平下降。伴随着企业转型和改制重组,职工失业和减薪情况严重,进而造成社保缴费基数降低,社保缴费水平下降。例如,2014年,淮南市国投新集公司净流失职工5400多人,在职职工平均收入也降低了20%左右。

4. 兑现扶持政策使基金增收压力进一步加大。为减轻经济下行条件下企业负担,安徽省政府出台了一系列扶持政策,为保障扶持政策的落地,社保基金增收压力进一步加大。如安徽省人民政府《关于促进经济持续健康较快发展的意见》的“五缓两降”和“按实际工资总额缴费”政策。2013年,继续允许困难企业缓缴养老、医疗、失业、工伤、生育保险费,缓缴期限6个月;同时,各统筹地区可适当降低参保企业失业和生育保险费率,一般降幅为30%。此项政策涉及参保职工12.6万人,2014年,缓缴金额达3亿元。参保企业人均工资低于上年度全省在岗职工平均工资60%的,单位缴纳社会保险费基数可按企业实际工资总额核定,2014年,该项政策减收近6000万元。上述两项政策一直延续到2017年底,并将根据经济形势变化和国家新的政策要求进行一步调整完善。另外,2016年还将根据国家政策调整工伤保险和生育保险费率。工伤保险第5类、第6类基准费率由1.1%、1.3%统一调整为1%;机关、事业单位等用人单位生育保险费率由0.4%调整到0.3%;企业等用人单位生育保险费率由0.8%调整到0.5%。预计2016年,工伤保险减收



摄影 刘军

2359万元,生育保险减收2100万元。

5. 参保扩面空间有限,社保基金增收难度大。在煤电等产业转型、破产重组的同时,第三产业发展并未提速,民营企业、私营企业规模小,造成社保参保人数减少,扩面增量空间十分有限。例如,作为扩面重点的饮食服务业、住宿服务业及建筑施工企业,由于流动性大、规模小,参保扩面效果不明显。

资源型城市社保改革建议

一是稳妥推进资源型城市产业转型,积极扶持适合本地区发展的接续和替代产业,尤其是发展战略性新兴产业和其他非资源类产业。在发展新兴产业过程中,要增加投入,组织对企业下岗失业职工的培训,待其具备专业技能后,优先安排其进入新兴产业就业,从根本上解决社会保险基金筹集问题。

二是政府加大调协力度,明确改制企业或破产重组企业,其变现资产要优先用于职工和企业社保费的缴纳。同时,国有企业改制要从其变现资产中划出一部分,用于化解本地区社保基金历史拖欠问题。另外,地方财政部门应在中期财政规划以及年度财政预算中,安排一

定的财政资金逐步解决国有企业改制中地方政府承担的应缴费用,做实个人账户,维护失业职工个人利益和社会稳定。

三是合理分配资源型城市及资源型企业的资源性收益,应通过立法的形式明确,地方财政和资源型企业要在资源性收益中预留出一定的比例,用于资源型城市发展接续与替代产业及资源型企业转型发展,重点为转型企业职工缴纳社会保险费提供资金保障。

四是中央和省级财政应加大对资源型城市的支持。提高统筹层次,发挥社会保险基金的互济功能。目前,除职工养老保险实行省级统筹外,其他基金基本实行的是市级统筹,但这种统筹往往体现在收入统筹,支出采取责任分担的方式,这样容易造成基金短期收支的结构性矛盾和长期支付压力。因此,建议提高统筹层次,规范统筹方式,充分发挥基金的互济功能。中央和省级财政应从其统筹的社保基金中划出一部分,专项用于解决资源型城市社会保障基金的历史欠账问题,保障资源型城市社会保障基金的安全、持续运行。

(作者单位:安徽省淮南市财政局)

责任编辑 张蕊