

我国失业保险支付标准的探索

■ 杜选

摘要: 我国的失业保险支付标准存在标准过低; 金额支付固定、不与缴费完全相关; 支付依据单一等问题。在对各省市失业保险金支付标准微调的基础上, 失业保险支付标准的制定应综合考虑个体差异, 失业保险条例中应该详细划分支付标准的区间。

关键词: 失业保险 最低工资标准 最低生活保障标准

我国的失业保险支付标准在各地有所不同, 总体上各地发放的失业保险金较低, 特别是在经济发展较快的地区, 居民消费水平较高, 失业保险支付标准仍旧随着最低工资标准而动, 而最低工资标准调整的步伐又缓慢。根据有关学者的研究, 我国失业保险金对平均工资的替代率为 10% 至 20%, 而世界上很多国家的替代率为 50% 至 60%。失业保险支付标准关乎失业人员的基本生活和就业, 如果失业保险金支付水平过低, 难以发挥保障失业人员基本生活的作用, 但过高将不利于失业人员积极寻找工作。因此, 失业保险金按照什么样的标准支付是个寻求平衡的问题。本文对各省市的失业保险条例进行了考察, 详细研究了各地支付标准的现状, 并探索性地对各地失业保险支付标准进行了调整。

■ 我国学者对失业保险给付标准的研究情况

有关失业保险支付标准的研究在国内主要分为两部分, 一部分学者侧重于失业保险支付标准的定性研究。杨思斌(2011) 针对《社会保险法》中对失业保险作出的新规定, “失业保险金的标准由省、自治区的人民政府规定, 不得低于当地最低生活保障标准”, 提出如何依

据我国的社会经济发展水平和生活水平确定失业保险的支付标准, 是《社会保险法》实施后面临的重要问题。吕学静(2000) 研究了中国失业保险支付标准的改革过程, 认为以最低工资标准为基准计算的失业保险金仍旧太低, 应该参照失业者月收入的 45% 至 50% 计发。赵萌萌(2011) 分析了现阶段失业保险支付标准的合理性, 提出提高最低工资标准, 失业者享受待遇与缴费工资挂钩的办法提高失业保险金。

有学者侧重于失业保险支付标准的定量研究。陈世金、李佳(2011) 结合河北省历年相关数据, 以最低工资标准和缴费工资变化为依据, 设计了河北省失业保险标准的调整模型, 并通过秦皇岛市数据验证了模型的可操作性。汪洁认为(2008), 失业保险的具体支付标准应该以城镇居民最低生活保障为基础加上个人缴费工资的 5% 至 15%, 按照此方法计算出的失业保险金要比当地的失业保险金普遍提高 9.1% 至 9.9%。郑新业、王晗(2011) 通过对省级面板数据的回归研究, 得出失业保险支付标准与失业保险基金的人均收入成正相关, 与失业率呈负相关。

学者们的研究为失业保险支付标准的确定提供了理论参考和科学依据, 但

是, 现有研究忽视了各地失业保险支付标准本身是存在差异的。

■ 我国失业保险支付标准的现状与存在的问题

支付标准的具体做法

我国失业保险支付标准当前在各地的依据大概有以下几种情况:

第一种, 以当地最低工资标准的一定比例为支付标准, 在最低工资标准的 60% 到 85% 之间, 我国的大部分省市采用了此种做法。

第二种, 以最低生活保障作为支付标准, 失业金为最低生活保障的 120% 至 165%, 这样做的有黑龙江和西藏。

第三种, 以失业人员失业前 12 个月月平均缴费基数确定, 采用这样标准的是江苏和海南两省。

第四种, 以失业人员累计缴费年限和个人年龄固定标准支付, 这样做的只有上海市。

第五种, 以固定金额标准支付, 只要不低于最低生活保障标准, 不高于最低工资标准, 金额多少由地方政府自行确定, 如北京、天津、山西等省市。

支付标准存在的问题

首先, 失业保险的功能之一是保障失业人员在失业期间的基本生活。但将

现在各地的失业保险与当地居民平均食品、交通、通信消费支出(下文称基本消费支出)比较(见表)发现,失业保险支付标准太低,导致失业金并不能满足失业人员的生活保障。按照国家统计局的数据,城镇居民家庭人均消费支出包括食品消费支出、衣着消费支出、居住消费支出、家庭设备及用品消费支出、医疗保健消费支出、交通和通信费用、文教娱乐服务消费支出及其他消费支出八项内容。而失业人员在食品、交通、通讯上进行消费以后,已很难再进行其他项目的消费了。

第二,在指定期限内金额固定的无差别支付,不考虑缴费时间长短的问题。福建省失业保险条例规定,累计缴费时间满1年不满10年的,按当地法定最低工资的70%标准发放;累计缴费时间满10年不满20年的,按当地法定最低工资的75%标准发放;累计缴费时间满20年以上的,按当地法定最低工资的80%标准发放。河南省失业保险条例规定,缴费满1年不足5年的,领取失业保险金12个月;累计缴费时间满5年不足10年的,领取失业保险金18个月;累计缴费时间10年以上的,领取失业保险金24个月。失业保险金为最低工资的80%。虽然,两省将失业保险支付分成了三个时间段,但是每一时间段的间隔时间太长,缴费1年和缴费10年的对失业保险基金收入贡献的差别是相当大的。假设福州,一个企业职工缴费1年,其对失业保险基金收入的贡献为1443元,而一个缴费9年的职工对失业保险基金

收入的贡献为12983元,按照最低工资70%发放失业保险金,缴费1年和缴费9年的各领取失业保险金1540元(2个月的失业金,2011年最低工资为1100/月)和13860元(每满1年领取2个月的失业金)。按照缴费11年和19年对失业保险基金的贡献为15868元和27408元,各自领取的失业保险金为18150元和19800元(19年要按照规定应该领取24个月的失业保险金),不仅个人缴费年限对失业保险基金收入贡献不等,而且缴费12年以上的不论多缴几年,只能领取24个月的失业保险金。

第三,失业保险支付标准依据单一,较少考虑到失业者个体间的差异。失业者的个体情况比较复杂,有单身和有家庭的区别,有年龄的差异等。通过对各省市失业保险条例的考察,多数省市的失业保险条例没有考虑到这些差异,只有上海市的支付标准考虑到了失业者的年龄问题。现实中,失业年龄对失业者找工作有很大的关系,刚工作几年的青年失业者和接近退休年龄的失业者在就业市场中的竞争力是不一样的。

而且,失业保险金支付的前提是非本人意愿中断就业,非本人意愿中断就业包括:终止劳动合同的;被用人单位解除劳动合同的;被用人单位开除、除名和辞退的;根据《劳动法》的三十二条第二、三项与用人单位解除劳动合同的;法律、行政法规另有规定的。但现实中,很多单位在辞退职工时会想出各种办法让劳动者自己提出辞职申请,这类辞职者失业的根本原因不在其个人,但却不能申领失业保险金。

对失业保险支付标准调整的建议

失业保险金的保障对象为缴纳了保费的失业人员,其目的是为了保障失业人员及其家庭成员的基本生活,并促进其再就业,其标准应该定义在满足失业人员和家人基本生活之上。韩兆洲、魏章进(2006)测算,最低工资标准、失业保险金、最低生活保障标准之间应该满足数量关系为1:1.5:2.25。吕学静(2008)认为,失业保险金与其他两个标准无固定数量值的关系。唐钧、苏海南、张留禄研究认为,失业保险金的支付应该在考虑到家庭人口数量高于三口之家的低保标准,低于两口之家的最低工资标准,本文认为,此结论比较合理。

按照这一结论,本文对我国各地的失业保险金进行了计算,即满足公式 $UI=S+1/2(2W-3S)$ (失业保险金为UI,最低生活保障为S,最低工资为W)。计算后发现,各省市失业保险金占最低工资的比例在70%至85%之间,失业保险金与平均工资比在20%至70%之间。而且,经济越发达的地区,平均工资较高的地区,失业金所占平均工资的比例越低;经济越落后的地区,失业金占平均工资的比例越高。按照国际经验,失业保险支付标准一般应与失业者失业前工资相关,多数国家为失业者失业前工资的30%以上,很多国家达到了失业者失业前工资的50%,但我国的失业保险的支付标准仅达到平均工资的34.9%(均值),东部发达的省市平均工资的替代率很多达不到25%,如北京、上海、辽宁、江苏、浙江、福建、广东等地。

表:2012年部分地区失业金与平均基本消费(食品消费+交通消费+通信消费)支出的情况表

省市	北京	天津	江苏	浙江	上海	湖南	江西	新疆	西藏
失业金(元)	951	700	780	768	860	928	500	520	550
基本消费支出(元)	868.9	780.2	693.6	899.5	1059.5	576.6	498.8	492.9	538.5
比例(%)	109	89	112	85.4	81.2	161	100	105	102

数据来源:各地失业保险条例与2012年中国国家统计局年鉴,失业金采用2012年一类地区情况。

通过分析, 本文认为, 应该从以下几点对失业保险的支付标准进行调整:

首先, 东部省市需要适当提高失业保险支付标准。东部地区是就业人口密集的地区, 人口流动性大, 尤其在企业工作的劳动者, 很容易在企业间和行业间以及地区间进行工作的转换。北京、上海、辽宁、江苏、浙江、福建、广东等地的居民基本消费支出都高于中西部地区, 失业保险金的支付标准应该根据当地的物价水平和消费水平适当的提高。根据2012年统计数据, 这几个地区的最低工资标准高于其他地区, 但与本地的平均工资相比差距大于其他地区。计算发现, 以上省市的最低工资标准占平均工资的29%不到, 以最低工资标准为依据制定失业保险金支付标准就会更低。如果各地的失业保险条例中一定要以最低工资标准作为失业保险支付标准制定依据的上限, 那么, 各地需要适当的提高最低工资标准, 不能只考虑最低工资标准要与全国平均水平差不多, 更应该考虑本地区经济发展速度。

第二, 失业保险条例中应该详细划分支付标准的区间。当前, 各地的失业保险条例支付区间划分的情况有以下四种: 第一种是以10年为期限的, 第二种是以5年为期限的, 第三种是一年一年划分的, 规定缴费时间5年以上的, 按每满1年增发1个月失业保险金。第四种是按照4年为期限, 每满1年, 领取期限增加1个

月; 超过4年的部分, 每满半年, 领取期限增加1个月。本文认为, 比较科学的是一年一年来划分支付区间的方法, 这样划分比较细致, 对缴费时间不同的失业者比较公平, 权利和义务可以较好地体现在失业金数量上。

第三, 条例制定的支付标准应该综合考虑个体差异。我国除了上海失业保险条例规定失业金的给付要按照失业者年龄不同而区别支付以外, 还很少有哪个地区的支付标准按照失业者个体差异进行制定。国外很多国家失业金的支付方法会考虑失业者是否有子女, 如德国、卢森堡等地。是否接受再就业培训, 如捷克, 参加就业再培训的, 可以领到上个季度平均月净收入的60%; 不接受再培训则是上个季度平均月净收入的50%, 发3个月, 以后是45%。是否为自愿失业, 如泰国, 自愿失业的可以领取失业前9个月中最高3个月平均日工资的50%, 非自愿失业的可以领取平均日工资的30%。是否有助于促进就业, 如智利的失业保险金设有个人账户和互济账户, 均设置了最高和最低限, 失业的第一个月失业保险金相当于最近12个月平均工资的50%, 以后逐月递减。借鉴这些国家失业保险支付标准做法经验, 我国各地的失业保险条例应该结合当地失业者个体差异进行完善。一是可以参考德国的做法, 将失业者按照有无需要抚养子女进行划分。有需要抚养子女的失业者领取的失业保

险金, 其支付标准应略高于普通失业者。二是可以参考捷克的做法, 对愿意接受再就业培训的支付标准高于不需要参加再就业培训的支付标准。愿意参加再就业培训说明失业者除了有就业的愿望, 个人再就业能力受限, 需要一定的时间和精力进行学习来提升自己, 需要更多的失业金支持。三是在我国, 失业者是否是自愿失业难以考量, 对自愿失业者是否领取失业金应采取自愿的方式。只要失业者按照失业保险条例规定缴纳了一定时间的保险费, 为失业保险基金做了一定量的贡献, 如果其本人需要, 个人提出领取失业金的申请, 就应该支付一定的失业金, 但是支付标准要低于对非自愿失业者的支付标准, 这样既可以发挥失业保险的共济特性, 又可以发挥失业保险权利义务对等的特性, 拓展了保险基金使用范围。四是各地的失业保险支付标准都是按照“指定期限内金额固定的无差别支付”, 这种支付方式不利于失业者积极的寻找工作, 这已经被学者所证实。因此, 为了激励失业者积极的寻找工作, 失业保险支付标准可以考虑采取逐月递减的支付方式, 首月失业金的工资替代率较高, 随着失业时间增加, 失业金逐月减少, 这样失业金下降的收益曲线对失业者寻找工作提供了更强的搜寻激励作用。

作者单位
厦门大学公共事务学院

参考文献:

1. Shavell S and L. Weiss(1979), "The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time", Journal of Political Economy 87, 1347-1362.
2. 周弘, 125国社会保障资金流程图, 中国劳动与社会保障出版社, 2011年版。
3. 杨思斌, 我国失业保险制度的重大发展与实施挑战, 前沿, 2011年第11期。
4. 吕学静, 中国失业保险费支付标准的改革过程探析, 北京市经济管理干部学院学报, 2000年第3期。
5. 赵萌萌, 我国失业保险金给付标准合理性研究, 经济问题探索, 2011年第3期。
6. 陈世金、李佳, 我国失业保险金待遇调整探索, 人口与经济, 2011年第4期。
7. 汪洁、王廷瑞、孙学智, 失业保险基金筹集与支出问题, 中国社会保障, 2007年第10期。
8. 郑新业、王晗, 失业保险金标准的决定因素, 世界经济, 2011年第2期。
9. 韩兆洲、魏章进, 我国最低工资标准实证研究, 统计研究, 2006年第1期。
10. 张留禄, 失业人员基本生活保障制度改革, 经营与管理, 2010年第1期。
11. 狄煌, “十二五”解决最低工资标准偏低问题, 经济参考报, 2013-04-24。
12. 王星戈, 中国失业保险替代率适度水平研究, 商情, 2009年第9期。