

关于完善我国失业保险制度的若干思考

赵震炜

失业问题已经成为我国国民经济中不可忽视的重要问题,因此,现阶段如何正确认识失业保险制度在国民经济中的地位以及迅速完善我国保险制度已经显得刻不容缓。

一、对失业保险制度的重新定位

我国的失业保险制度最初是从国有企业改革的需要出发定位的。直到目前它的规模及手段都依然受着这一定位的制约。1986年国务院先后颁布了《国营企业实行劳动合同制的暂行规定》《国有企业招用工人暂行规定》《国营企业辞退违纪职工暂行规定》,以及随后的《破产法》。这些法规的出台使企业有了用人自主权,职工有了择业权。为了配合这项改革,国务院于当年7月颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》,标志着我国失业保险制度的建立。《暂行规定》中失业保险享受对象仅限于四类人员,即宣告破产企业的职工、濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工、企业终止解除劳动合同的工人,以及企业辞退的职工。其后,1993年4月,国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》,扩大了待业保险的实施范围,规定七种九类人员可以享受待业保险,实质上相对于《暂行规定》的内容只是增加了停产整顿企业被精简的职工。

我国现有的失业保险制度其实就是以上述两项法规为框架构建起来的。由于这种失业保险是作为国企改革的配套措施而出台的,其突出表现了两个特点:1 保险范围狭窄;2 社会化程度低。然而近些年来我国经济结构的迅速变化越来越对失业保险的重新定位提出了客观要求。首先是非国有经济成分的快速增长,其增长速度大大高于国有企业,这就造成了就业结构的变化,出现了一大批完全市场运作的员工群体。1986年颁布《暂行规定》时,这些员工在数量上还很少。到1995年底,其总数已达4070万人,占城镇职工总数的27.3%,^①而且其增长趋势将会越来越快。在这些非国有经济成分中的员工完全按照市场运作,企业不对员工承担“就业保障”的责任,失业的风险比国有企业职工更大。但是现在按国企改革需要定位的失业保险却没把这部分人包括在内,尽管有地方要求非国有企业参加失业保险,但由于非强制执行,往往流于形式。由此造成的失业风险大的非国有企业员工却没有失业保险的矛盾必定会随着经济改革的推进越来越严重。其次,国有企业制度改革步伐的加快本身也要求现有失业保险制度要有新的突破。随着现代企业制度的建立,国家“抓大放小”的政策实施,必定会将越来越多的职工推向市场。1993年关于失业保险对象的规定,由于还认为企业应对这些人承担责任,因此已经不能适应目前的局面,现有的失业保险覆盖范围必须拓宽。

由此我们可以看到,从国有经济改革需要定位的失业保险制度只能是暂时的观点,在这种定位的制约下,失业保险只能停留在小规模、作用不规范的水平上,不可能成长为常规性失业保险。从长远的观点看,我国失业保险制度的发展应当定位于缓解劳动力市场风险的需要,定

二、现阶段失业保险制度的弊端

1 覆盖面狭窄。按照国际上一般采取的失业保险对象标准来看,享受失业保险的人员应符合以下四个标准:①必须是劳动者,并且收入中止。②必须达到规定的资格期限(包括就业期和受保期)③必须是非自愿性失业。④必须有劳动能力又有主观就业愿望。但是我国1993年颁布的《国有企业职工待业保险规定》中所规定的保险范围远远小于标准所覆盖的范围,它主要集中于国有企业职工,覆盖面仅仅占全部城镇劳动者总数一半左右(约9500万人)。1996年年底全国登记失业人口553万人,下岗职工登记数为891.6万人,而领取失业救济金的职工仅为300万人,占前两项总人数的20.8%^⑥。如果考虑到许多非登记失业人口,则现阶段失业保险比例更小。1993年的《规定》中,失业社会保险只包括了国有企业中的由于非自愿性失业人员,却未能考虑到其他所有制形式的职工以及国有企业内除固定工,合同制工人以外用工形式的职工。这种失业保险制度越来越不适应于目前的经济形势,对今后劳动力市场的建立及企业改革是很不利的。

2 给付标准太低。我国的失业津贴称失业救济金,但是由于数额太低,失业者的基本生活不能得到保障,因此也就失去了失业保险的意义。造成我国失业保金待遇过低的原因之一是没有筹集到足够的失业保险基金,但更主要的原因是当前规定的失业救济金的计算口径不合理。按照《国营企业职工待业保险规定》规定,失业人员可根据工龄的长短享受12~24个月的失业救济金,失业救济金是以职工失业前的标准工资为标准,金额视不同情况占标准工资的50%~75%,然而我国职工的标准工资只占工资总收入的50%甚至更低,由此计算出的失业救济金仅占失业者工资收入的25%~37.5%左右,根本不能保证职工的基本生活。这个标准不仅大大低于国际劳工组织建议的失业保险金占失业前工资收入的60%,而且也低于发展中国家40%~50%的平均水平。

3 资金筹措渠道单一。目前我国的失业保险基金完全依靠企业上缴,个人不负担任何费用。1993年《规定》中要求企业按全部职工标准工资总数的0.6%~1%缴纳待业保险费,在实际执行中企业基本上都是按照1%的比例上缴。由于计算口径是依照标准工资额,因而占实际工资收入的比例很低,从参照失业风险确定的比例来看,国外一般的比例为工资总额的3%左右。目前我国的失业风险不仅仅是由于市场因素所造成的,更大程度是由于政策性原因造成的,如今在实施国企改革以及产业结构调整过程中,失业、下岗都是作为一种改革的成本来对待的,因此可以说现在我国企业职工面临的失业风险比单纯按市场运作产生的风险更大,单纯靠企业现在按1%所交的保险费来应付失业问题就显得杯水车薪。

4 管理系统不统一。现在的社会保险处于一种“政出多门,条块分割,多头管理”的混乱局面。参与社会保险管理的部门有劳动部、人事部、卫生部、民政部以及保险公司。单就失业保险来说,城镇职工的失业保险由劳动部门管理,而城镇机关事业单位干部的失业保险由人事部门管理。有些地方的失业保险费还由企业自己管理。这种管理体制还是计划经济体制下城乡分割,把劳动者划为干部、工人、农民三个等级区别对待的产物,政出多门必然导致社会保障的标准不一,各地方各自为政,无法对社会保险基金的管理和运用进行统一有效的监督,使得仅有的一点社会保险基金管理不善,甚至被挪为它用,浪费挥霍掉了。这种状况已经严重的阻碍了市

场经济机制的建立,阻碍了国有企业改革的进程,损害了广大劳动者的利益。客观现实要求必须对这种管理体制进行改革。

三、失业保险制度的改革取向

我国失业保险制度的改革取向总的来说就是要由原来的从国有经济改革的需要出发定位转变为从完善社会主义市场经济机制的角度来定位失业保险制度的地位。具体来说应从以下几个方面考虑:

1 逐步将失业保险范围扩大到所有雇主的劳动者。失业保险应发挥其防范劳动力市场风险的作用,理论上凡是具有潜在失业风险的劳动者都应纳入其保险范围。我们可将社会保险的对象分为以下三类:一是有雇主的劳动者,包括国家机关和事业单位工作人员以及国有企业、集体企业、三资企业、乡镇企业和私营企业中的各类劳动者,不管他们是否是城市户口,是干部、工人还是固定工、合同工或临时工。二是无雇主的劳动者,包括农业劳动者、个体工商户和其他自营业者。三是由有雇主的劳动者和无雇主的劳动者所供养的家属。我国失业保险制度改革的目标应是包括第一类人员即所有有雇主的劳动者,彻底打破城乡界限,所有制界限和劳动者的身份界限。但是,由于客观条件的限制,以及目前失业问题矛盾的焦点在城市,因此有必要首先将失业保险的范围立即扩大到所有城市中有雇主的劳动者,对于乡镇企业和农村中有雇主的劳动者可根据条件逐步推广。对于近些年来由于经济体制改革所引起的农民阶层发生的重大变化必须加以考虑。农民已经不再是传统意义上的农民,农业人口在很大程度上仅仅是一个户籍或居住地域的概念。现实中的农民已经分化为农业劳动者、乡村工人(包括乡镇企业工人和民工)、乡村雇工、农民知识分子、乡村个体工商户、乡村私营业主、乡镇企业管理者、农村管理者等8个具有不同利益的阶层。他们在农业人口中所占的比例分别为,农业劳动者约为55%~57%,乡村工人约为24%,乡村雇工约为4%,农民知识分子约为1.5%~2%。乡村个体工商户约占3%,乡村私营业主约为0.1%~0.2%,乡镇企业管理者约占3%,农村管理者约占6%。^③因此我国的保险制度改革不能不反应农民因素,我们不能再依据旧的身份等级来建立新的社会保险制度。鉴于这种情况,在扩大失业保险覆盖范围的同时必须对现行僵死刻板的户籍制,劳动用工制和人事管理制度进行大胆改革,在这方面我认为建立保险信用卡,身份证和计算机户籍档案三位一体的失业保险制度将是一个较好的改革思路。

2 提高失业保险救济金的给付标准。国际上计算给付的方法主要有五种:①按近期社会平均工资的一定比例。②按工资等级比例或定额给付。③按政府规定的绝对等额给付。④结合工资比例定额的给付。⑤按失业者的失业期间长短决定给付额。结合我国现实状况首先应改变依据标准工资的计算口径,改为以职工实际工资收入为计算依据。现阶段我认为由于我国各地工资生活水平差距较大,以前一年本地区社会平均劳动工资为依据,失业保险救济金的数额占到45%的比例是比较合理的。这种计算方法有利于公平失业前不同收入的劳动者利益,也可减少由于以前按照失业前工资标准发放保险金而引起的劳动者拒绝从事较原来收入低的工作的现象。在给付时应适当考虑失业者的年龄,失业期长短以及家庭负担等实际状况,以体现保险的公平合理,使失业救济金能满足失业者的基本生活需要,真正达到失业保险的效果。同时,对给付期的长短应根据受保期的长短而具体确定。

3 在开辟多元化筹资渠道中,国家应负担主要责任。目前我国的失业保险基金也只是源

于企业按标准工资总额 1% 上缴的资金, 这显然是不足的。但建立失业保险制度的资金来源现阶段是不能主要依赖企业的, 按照劳动部的测算如果将现有的占企业职工总数 10% 的富余人员全部推向市场, 加上原有的失业人口, 失业率将突破两位数, 单从经济上支持这个失业率, 企业缴费水平就要提高到 10% 左右, 这是不可能的。由于职工的收入不高, 因此企业与职工共同负担起失业保险的重担也是不可行的。从我国失业的风险构成上来看不同于西方国家的情况, 国外主要是由于市场因素的原因, 而我国现阶段更主要的是体制改革的政策原因。所以失业这个改革成本应该主要由国家承担。国家所能筹集资金的渠道应来自于以下几条: ① 通过税收取得。国家可在必要时开征社会保障税 ② 在国企改革的过程中, 国家通过退出部分行业而换取的现金 ③ 国家收回和减少的政策性贷款。在国家负担主要责任的同时, 也应拓宽现有的筹资渠道。首先应对所有用人单位实行强制性失业保险制度, 企业所缴纳的保险费从原来标准工资总额的 1% 变为占工资总额的 1.5% ~ 2% 是比较现实的。被保险人也应强制性缴纳本人工资 1% 的保险费。今后我国失业保险给付的费用负担方式既不同于澳大利亚, 新西兰的“政府负担式”也不同于法国的“劳企分担方式”和美国的“政企分担方式”, 而是政府负担主要责任, 企业和劳动者起辅助作用的“三方负担方式”。

4 建立全社会统一的社会保障管理体制。目前, 将原来分散于不同的社会保障职能统一归由新成立的劳动和社会保障部行使是最有效的改革措施。在劳动和社会保障部管理和运用失业保险基金的同时, 要由财政部和工会对其进行财务上和事务上的监督。所有的社会保障基金(包括失业保险基金)的筹集与运用都要纳入国家财政预算。

要颁布全国性的《社会保障法》, 把社会保障基金的筹集、管理和使用纳入法制轨道。对于那些玩忽职守, 管理不善甚至侵吞社会保障基金的管理人员要严肃追究个人责任。在统一管理的同时, 劳动和社会保障部还应当加强对失业人员的管理, 当前对失业人员的管理主要是搞好失业人员的转业培训基地和生产自救基地, 通过转业培训促使失业人员提高自身素质, 尽快的再就业。扶持生产自救, 组织失业人员自办具有一定吸纳能力的生产自救基地, 安置失业人员, 并为其他失业人员的进一步安置创造条件。

注:

① 根据《中国统计摘要 1998》, 《分行业全国和国有经济单位职工人数》整理而来。

② 郑定铨: 《我国多层次社会保障体系现状》, 《改革月报》1997, 11

③ 陆学艺: 《重新认识农民问题: 十年来中国农民的变化》, 《社会学研究》1989, 6

参考文献:

1 丛树海: 《公共福利配置效益和均衡分析》, 《当代财经》1997, 12

2 胡荣: 《我国社会性保险制度改革的模式选择》, 《社会学研究》1995, 4

3 文宗俞: 《以户籍改革为突破口建立和完善新的失业保险制度》, 《经济体制改革》1996, 3

4 郭士征: 《社会保障基本理论与国际比较》上海财经大学出版社, 1996

(作者系厦门大学财金系研究生, 邮编: 361005)

(责任编辑 校对: 郭燕庆)