

失业保障及其国际比较

Unemployment Insurance and Its International Comparison

郭士征

(上海财经大学, 副教授 上海 200083)

一、世界失业保障体制现状及其国际比较

生存权是人的基本权利。因此,联合国在“人权世界宣言”中,把保障人类参加社会经济活动的权利,即劳动权置于突出地位,其中特别把劳动者失业时获得保护和再就业条件作为全球努力的目标。据联合国 1995 年 4 月公告,全世界现有失业人员 1.2 亿,半失业人员 7 亿,两项之和约占全世界 28 亿劳动力的 1/3。

应该说,失业现象是现代经济中难以避免的问题,由于失业将导致劳动者生存危机,并给社会带来危害,因此建立能适应经济变化和劳动力环境的综合性失业保障体制,是极为必要的。目前,各国大多实行多重保障模式,除以政府为主体的强制性系统外,民间和工会系统也存在非强制性保障结构。在实行方式上则大多是以失业保险制度为主、失业补贴(救济)制度为辅的互补性双重方式。前者主要对象是公务员和企业雇员,而后者则是无缘享受一般失业保障的人员,或经济收入低于补贴规定的雇员,两者的直接目的都是既保障基本生活,又为其再就业创造条件。目前实施上述互补性方式的国家已达 50 余国,越来越多的发展中国家也陆续加入此行列。但各国做法不尽相同。加拿大重视以失业保险作为第一保障的作用,失业救济(社会福利金)仅作为“最后手段”;美国则强调失业后的普遍救济,其强度超过失业保险的作用;澳大利亚强调帮助重新就业的指导思想,在给予经济援助的同时,突出职业培训、就业介绍等服务。应该指出,企图以提高再就业度作为失业保障的关键这一政策思想,实际是把刺激总供给作为突破口,这要以经济的稳定增长为前提,经济的不景气势必造成牵制。

失业保险制度是指国家通过立法强制实行,并由社会集中建立基金,对失业而丧失生活来源的劳动者提供物质性援助的制度。它具有强制、互济、福

利等特点,目的是使非自愿性的暂时失去工作的劳动者,通过基本生活保障,为其尽快重新就业创造条件。由于这种制度的核心,是利用一般保险原理,集中社会资金,分散风险,因此具有别种保障方法所没有的优越之处。

世界上第一个失业保险制度建立于 20 世纪初的挪威(1905 年),当时属于任意参加性质。真正由国家立法并具备强制性质的失业保险制度,首先建于英国(1911 年)。30 年代后欧美各国,都相继推出类似制度,形成了世界失业保障领域的主流。战后几十年来,发展中国家也纷纷建立失业保险制度,使具有失业保险的国家增加一倍以上,目前已有 56 国。

1. 资格条件比较

失业保险的对象是具有劳动能力,却因暂时失去职业而丧失生活来源的人。作为失业保险的失业给付受给者,有着严格的资格条件,从各国的共同点来说,基本上有以下四个:必须是劳动者,并且收入中止;必须达到规定的资格期限(包括就业期和受保期);必须是非自愿性失业;必须有劳动能力又有主观就业愿望。

因此,凡是无充分理由自动离职者,或因过失被解雇者,或未在劳动部门登记者,以及拒绝接受劳动部门分配、介绍工作者,一般都不能享受失业保险的失业给付。当然,具体到各国来说,掌握的侧重点有所不同,甚至会有不少独特的规定。

在各国失业保险制度中,最一致的是对有关就业期和受保期的要求,虽然其严格程度不一。在就业期要求方面有比较宽松的,如美国规定一年中只要有 20 周以上生产活动就可以领取失业给付;也有执行得十分严格的,如德国规定每周必须要有 18 小时以上的劳动记录。在受保期的筹资方面,大都对筹资期限作出具体规定,如德国、日本、瑞典和法国,就分别规定在离职前一年中要有 6 个月、6 个月、5 个月和 3 个月的筹资经历。阿根廷规定在离职前 3 年中,要有一年的筹资期。英国规定在离职前

的各税收年度中,需筹出周收入下限 25 倍保险费,实际上等于规定了 6 个多月的筹资要求。

2. 给付内容比较

(1) 给付水准: 给付水准一般取决于一个国家的社会经济发展水平和社会的生活水准,但原则上要达到即使受益者的收入损失得到部分补偿,又不能妨碍就业意志,通常规定了给付的最低和最高的限额。从总体上说,现在各国的失业给付水准,以占离职前工资的比例来看,差距不大,发达国家能达到 50~60%,发展中国家稍低,一般是 40~50%左右,且有标准化的倾向。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。这种计算给付的方法比较普遍,它是对过去的给付以离职前本人劳动收入为依据的一种改进,主要目的是防止出现人们不愿从事收入较低职业的倾向。

② 按工资等级比例或定额给付。使用这种给付方法的国家,都有一个共同特点,即低收入者的比例或定额要高些,这是这种给付方法的合理成分。

③ 按政府规定的绝对等额给付。实行这种给付方法的国家较少,主要是在英联邦的部分国家中实行。

④ 结合工资比例+定额的给付。这种给付方法的一大特点是定额部分是动态的,可根据环境变化而修正,起一种调整作用,有利于政府根据需要,对给付水准及时进行调整。

⑤ 按失业者的失业期间长短决定给付额。其长处是鼓励再就业,因为它实施给付的标准是,失业期间越短给付就越高,反之就越低,从而限制了失业者对失业给付的长期依赖。

(2) 给付期间: 给付期是失业保险给付中又一个重要内容,其中等待期和最长给付期,在各国都有所规定。“等待期”是指失业后不是立即给付失业保险津贴,而必须等待一个时期,时间的长短,取决于这个国家的就业政策,以及失业保险基金的规模和财政状况。目前世界各国失业保险给付的等待期,多数是 3~7 月,也有些国家为解决失业保险基金的不足,而规定了很长的等待期。

3. 费用负担比较

失业保险给付的费用负担,是个十分敏感的问题,它关系到整个失业保险制度的成败。决定费用负担的因素,即采用何种负担方式,主要与以下几点有关:相关政策和历史传统;政府对失业应负责任的认识;企业对创造新就业机会的积极性;企业本身的经济效益。

如果把目前世界各国失业保险给付的负担方式汇总起来,一共有六种方式:“三方(政府、企业、被保险人)负担方式”,以德国、加拿大、日本、英国等国为代表;“政府负担方式”,以澳大利亚、新西兰

和匈牙利等国为代表;“劳企分担方式”,以法国为代表;“政企分担方式”,以美国部分州和意大利为代表;“企业负担方式”,以印尼为代表;“被保险人负担方式”,以南斯拉夫为代表。

比较而言,这六种负担方式中,以三方负担方式为最流行,约占到实行失业保险制度国家总数的 40%左右。因此,我们不妨根据三方各自的负担进行一番比较分析(虽然不完全属于同一种负担方式),这将有助于我们对当前世界失业保险的资金来源有个总体认识。

(1) 被保险者的负担方式主要有三种:

① 不负担任何费用。包括前述六种方式中的后五种,如美国除少数州外,个人一般不负担费用。

② 定额负担费用。实行这种负担方式的国家不多,其中以瑞典为最典型,瑞典的个人筹资是月額 45 克朗(1993 年),约占总负担的 25%左右。

③ 按工资比例负担费用。这种负担方式在“三方负担”中,是最为常见的,但各国负担比例的规定不尽相同。以 1993 年为例,高比例的国家如加拿大达到 3.3%,英国达 2.5~4.5%;低比例的国家如日本,仅为 0.55~0.65%,当然这是特殊情况,一般都在 2~3%之间,如德国是 2.15%,法国是 2.47%等等。

(2) 企业仍是失业保险资金筹集的主要来源,上述六种方式中,有四种是与它有关的。企业负担的方式,基本都是按职工工资总额进行比例性负担,从目前世界各国的统计数字来看,企业负担的工资总额比例相对较高。仍以 1993 年为例,法国为 4.43%,加拿大为 4.34%,美国为 3.5%。但也有少数国家企业负担较轻,如日本企业在发达国家中负担率是最低的,仅负担职工工资总额的 0.9~1.1%,另外瑞典和德国也相对较轻,分别负担职工工资总额的 1.59%和 2.15%。

(3) 由于各国失业保险大都属于强制性质(极少数国家实行以资产调查为条件的补助性质),因此政府予以投入,支持失业保险给付是自然的。从实际情况来看,政府的介入是有限的,虽然近几年来各国的失业率剧增,政府被迫加大投入,但这是不得已的权宜之计,从理论上说,失业保险与其它社会保险一样,政府并不能包办代替,况且政府的投入也有限度。目前,政府介入的方式,主要是以下两种:

① 负担部分费用。虽然也有极少数国家负担全部费用,但部分负担仍是比较普遍的做法;虽然负担的份额有所不同,但都只占小部分,低者如英国为 14.5%,日本为 25%,高的如加拿大和瑞典,但也不超过 50%。

② 提供融资或负担赤字。政府提供融资方便,主要是针对失业保险制度运营的管理费用,以及因

延长给付所需的费用。在失业保险给付出现困难或赤字额时予以扶持,则是政府最常用的负担手段。在失业保险给付频频发生危机的今天,由政府提供紧急援助已成为维持这一制度正常运转的基本条件。

4. 管理体制比较

从宏观上比较,现今世界各国失业保险管理体制,大致可分为三类:

(1)由政府直接管理。失业保险制度是社会保障体制的一个分支,它的性质决定了政府的责任,因此由政府通过其设立的专门机构,进行失业保险管理,应是顺理成章的,也是各国采用较多的一种模式。美、英、日等多数发达国家是如此,发展中国家为强化失业保险机制,也基本由政府专门机构进行统筹管理。经验告诉我们,政府直接参予管理,有利于失业保险制度的维持和发展。

(2)在政府监督下,授权自治机构管理。这类模式是在政府监督下,由劳、企和政府三方共同组成有关机构,进行合作式的管理,这是一种政府权力适当下放,充分利用民间力量的新尝试,现已在一些发达国家如法国、德国和意大利等国推行,看来有其优势,主要是效率较高,而且比较能得到各方配合。

(3)在政府监督下,由工会专职进行管理。这种管理模式更能反映劳动者的真正愿望,政府也相对减轻了负担。主要是在那些工会运动有较好基础的北欧国家实行,如丹麦、瑞典、芬兰等。

二、改善我国失业保障体系的若干对策

提到“失业”两字,我国在相当一个时期内概念上是模糊的,认定社会主义经济制度下不会产生失业现象,其实这是认识上的误区,用“待业”来代替“失业”,并不能否定失业的存在。相反,我们如能正视失业,强化失业保障体系,就能把失业所带来的负效应降低到最低程度。按照不完全的统计,我国目前的失业率约在3%左右,实际上若计入企业内部失业和其它隐性失业,则远远超过此数。随着社会主义市场经济的深入发展、产业结构的变化和现代企业制度的建立,失业作为一种现代经济的副产品,不可避免地会在更多领域里表现出来,

由于失业和半失业会给社会带来不幸,并可导致贫困、家庭分裂、犯罪率上升等等,因此建立完善的失业保障体系,同样是我国在建设有中国特色的社会主义市场经济中,不可忽视的重大课题。虽然经济正在高速增长,但配套的失业保障体系迟迟未能建立,这种脱节现象不仅表现出失业保障的广度、力度和深度的不足,而且在一定程度上也影响了经济领域的各项改革。因此,建立完善而又符合

我国国情的失业保障体系已迫在眉睫,需要加大改革步伐。

1. 问题

我国现存的失业保障体系,主要存在以下四个问题:

(1)覆盖面很窄。由于适用对象的局限性很大,即使经初步改革后的失业保险制度,也只能覆盖部分劳动者(城镇劳动者)中的一半左右(约7000万人)。这使普遍性、受益机会均等的原则,在失业保障领域不能很好体现。

(2)给付标准太低。由于给付额过低,使得保障作用难以发挥,按现行失业津贴标准,失业者连最低生活需要也不够,这就失去了保障的意义和应发挥的基本功能。

(3)资金筹措渠道单一。我国目前失业保险资金筹措,几乎完全依靠企业,个人不缴纳有关费用,这不利于失业保险基金规模的扩大,也不利于个人责任感和费用意识的建立。强制性地个人适当负担,符合社会保障财源筹措的基本原则。

(4)管理系统不统一。不仅各自为政的现象存在,就是收缴标准、运营办法等等也不统一;有的地方强调企业自保。全国范围内的管理缺少章法和必要的规范。

这些问题的存在,加上我国所面临的日益严峻的就业形势,给社会和正在进行的改革,造成很大压力。现在我国的经济的发展比较迅速,有可能掩盖了失业所造成的危害,但是根据产业结构的变化,以及从城乡劳动力的流动状况来看,我国的就业压力将会继续增大,失业或半失业的人员将会进一步增多,仅国有企业改革,就会出现高达上千万的剩余人员。如能强化失业保障体制,使失业人员的基本生活有所保障,并为其再就业创造条件,就能减缓大量失业给社会带来的冲击,还能为深入开展经济领域的改革,创造更有利的外部环境。所以寻找健全、完善的我国失业保障体系的对策,应被提上日程。

2. 对策

(1)提高总供给能力

创造更多的再就业机会,是最好的失业保障。这需要制定出适度增加总供给的宏观经济政策和多种配套的具体政策。例如,削减企业所得税,刺激企业投资扩大生产;对于吸收失业或待岗人员的企业,予以税收优惠;对失业人员创办的企业,实施减免税措施。又如,为适应产业结构变化,实行企业内外培训;向不景气的企业提供资助,帮助自行消化多余人员;在发放失业津贴时,采取一次性集中发放,以利失业人员创办企业;增加提供求职信息和介绍职业的服务,使失业者能更快地再就业;必要

(下转第55页)

因此,可以认为,乡镇工业现已与城市工业一样,成为影响中国总体环境质量最主要的因素。

表5的数据还表明,1989~1992年期间乡镇工业在全国工业经济和排污量中所占比重都是上升的。然而,值得注意的是,各排污比重的上升倍数均超过产值比重的上升倍数(1.47)。前者的平均值为1.947,约为后者的1.324倍。这说明,在1989~1992年期间,乡镇工业污染物排放的影响的增长率超过了它在经济(即产值)方面的影响的增长率;而且,与中国城市工业相比,乡镇工业向着更具污染性方向发展的速度是很快的。显然,这不是一种期望中的乡镇工业的发展质量。如果这一趋势得以继续,将更令人忧虑。

五、总结

现在,可以把本文关于乡镇工业污染性的论点概述如下:

1. 中国乡镇工业的行业结构,虽然现阶段不比城市工业更具污染性,但它正随着乡镇工业的发展而增大。

(上接第64页)

时实行非全工时工作,以分享工作;发展第三产业和劳务输出;设立劳动力市场监察制度,强化失业登记,发放“失业人员手册”等等。

(2)发展失业保障走失业保险之路,应视为改变我国失业保障落后面貌的根本之举。目前,我国的失业保险制度很不健全,远未规范化,如能下深功夫尽速加以改进,建立起以失业保险为中心的失业保障体系,将能较快改变我国失业保障的落后状况。具体改进的重点应是以下三个方面:

一是对资格条件予以明确的规定。失业保险给付的受给者,应具备有关的资格条件,其中就业期、受保期和非自愿失业应是最主要的三个条件。就业期是指在失业前必须有过一段劳动经历。这个就业期规定在我国现有实施办法中不明确也不突出。依笔者之见,应有清楚界限,目前的规定期限可适当放长些,随着改革的深入和劳动力流动的加速,再逐步缩短。其次是受保期,通常这是给付资格的基本依据,也就是必须受保多少年,才有资格享受给付。我国对此尚无规定,因此极需在建立强制性失业保险的同时,明确规定最低受保年限,以使筹资与给付对应、权利与义务统一。此外,对非自愿性失业应予严格区分,凡无故自动离职、过失解雇或不在劳动部门登记,或未接受劳动分配的失业人员,均不应纳入失业保险给付的范围。

二是完善保险给付的普适原则。保险给付主要涉及给付标准和给付期限。给付标准太低无法达到

2. 乡镇工业现阶段的行业技术的污染性明显地高于城市工业,它对乡镇工业污染性的影响远比行业结构的影响大得多,是导致乡镇工业污染性重于城市工业污染性的决定因素。

3. 乡镇工业现已与城市工业一样成为影响中国总体环境质量的最主要因素,而且由于它的污染排放影响的增长率超过了它的经济影响的增长率,所以乡镇工业在中国环境管理中的重要性仍在迅速上升。

4. 乡镇工业是中国开放以来发展壮大起来的最具活力的经济类型。人们普通看到的是它的熠熠闪光的经济影响,而它在中国环境中的地位远未得到像它在中国经济中的地位那样的重视。乡镇工业的环境污染管理,至今在相当程度上仍是盲区。这是中国尽管主要大中城市的“点”环境质量保持稳定而大江大河、区域大气、区域生态等的“面”环境质量却持续下降的主要原因。毫无疑问,应当给予乡镇工业的环境污染问题以与城市工业相同的关注,甚至更为优先的关注,而且愈早愈好。

(责任编辑 冷远猷)

保障目的,过高则影响再就业的意志。我国目前的给付标准应适当提高,应高于社会的救济额度,按照国际劳工组织对发展中国家的要求,失业津贴应大致达到失业者离职前工资收入的45%左右为宜,(以前一年地区社会平均劳动工资为依据)这既可平衡失业者收入又可减少拒绝劳动分配的事例发生。同时,在给付时应适当考虑失业者的年龄、失业期长短和家庭的负担等实际状况,以体现保险给付的公平合理。此外,给付期限也应与受保期联系起来,一般受保期越长,给付期限也应越高,这是一个原则,是对受给者的应有报偿。

三是合理规划保险费用的负担。在费用负担的多种形式中我国还是以三方即企业、被保险人和政府共同负担为最妥。企业承担主要费用是合理的,应予计入企业成本。目前,我国企业实际负担的保险费用相对较低,仅达职工工资总额的1%,应该说这是造成目前我国失业保险给付过低的原因之一,把比例增加到1.5~2%将是现实的,企业既能承受,最终又提高了失业保障程度。同时,个人缴费机制应该尽快建立,被保险人按本人工资收入的比例,缴纳保险费应是强制性的,依照我国的国情,费率定在1%还是适宜的。此外,因为是社会保险,政府承担部分费用是必要的,政府应逐步增加对失业保险的费用承担,这不仅是失业保险经费逐年增长所需,而且更应成为政府的重要责任之一。

(责任编辑 蔡德诚)