

我国现行失业保险制度存在的问题及对策

Problems on Present Chinese System of Unemployment Insurance and Their Solutions

辛仁周

(国家计委人力资源开发利用研究所)

在建立社会主义市场经济体制的进程中,从实践上完善失业保险制度比单纯从理论上探索失业问题更急迫,也更有现实意义。本文正是从这一角度出发提出完善失业保险制度的对策建议,以适应转换企业经营机制的需要。

一、我国现行失业保险制度存在的主要问题

1986年国务院发布实施了《国营企业职工待业保险暂行规定》,标志着我国正式建立了失业保险制度。截至1991年末,全国参加失业保险基金统筹的职工6 615万人,占国营企业职工总数的88%,有少数地区已将失业保险制度扩大到部分集体企业和外贸经济企业。自1986年至1992年6月,各级失业保险机构累计向51万失业人员发放了失业救济金,并帮助其中28万人重新就业。可以说,失业保险制度在我国已初具规模。但是几年的实践表明,我国现行失业保险制度存在的问题也十分明显,其主要表现是:

第一、失业机制与保险机制错位。在传统体制下国家对劳动者就业采取统包统配的办法,企业没有招用和辞退劳动力的自主权,劳动者没有自主择业的自由。经济体制和劳动制度的改革就是要克服这种弊端,实现劳动力供求双方的双向选择,在国营企业和其他所有制企业中引入失业机制。然而国有企业改革的实际进程与我们改革的初衷相距甚远。由于企业产权关系、政府职能和其他社会因素的制约,虽经过十几年的改革,迟迟未能将失业机制引入国有企业。而在外资企业中,自它诞生之日起,失业机制就与之相伴,而且日臻完善,集体企业也较快地从改革的浪潮中引进了失业机制。但是现行失业保险制度只涵盖国有企业,于是当前出现了几乎没有失业机制的国有企业建立了失业保险制

度,而具有失业机制的企业却几乎没有失业保险制度的错位现象。从职工总人数看,目前国有企业职工虽占全国企业职工总数的70%,其他所有制企业职工占30%,但近年来在全部失业人员中国有企业职工仅占15%,而来自其他所有制企业的占85%。失业保险制度中的这种机制错位与我们建立统一失业保险制度的要求形成很大的反差,致使失业保险制度的存在与运行难以满足经济体制改革、多种经济成分发展和劳动力流动的需要。

即使只从国有企业考察,现行失业保险制度中的机制错位也很明显。一些长期亏损,实际上早已破产的企业势必要破产和被兼并。国有企业在转换经营机制的过程中,必将大量裁减和辞退富余人员。这样,无论固定工还是合同工都有失业的可能,而且现行失业保险制度中失业保险基金也是按国有企业全部职工标准工资总额的一定比例提取的。但是,现行失业保险制度规定,失业保险对象仅限于四种人,破产企业职工、濒临破产企业在整顿期间被精简的职工、解除劳动合同的职工和违纪辞退职工,却不包括企业因转换经营机制所出现的富余人员。显然,这四种对象只占国有企业应享受失业保险职工的少数。实际上在现行体制下绝大部分破产和濒临破产的国有企业,都由国家财政和银行包下来,由于国有企业经营机制和政府职能远没有根本转变,政府强调富余人员企业内部消化,新型就业机制的运行处处受阻,劳动合同制几乎流于形式,不仅违纪职工和富余人员不能辞退,就连劳动合同到期和企业不需要的合同制职工,企业也不得不包下来续定合同。可见,即使现行失业保险制度规定的四种保险对象也只有少数真正被列入失业保险对象。国有企业失业机制与保险机制错位,加重了企业负担。例如,1991年提取的8.37亿元失业保险基金,绝大部分来自国有企业,而实际支出只有2.5亿元,这种旨在促使搞活国有企业,借以转

换国有企业经营机制的制度,实际上很难起到预期的作用,企业抱怨说失业保险制度只收钱不办事。

第二,失业保险基金的使用和管理缺乏制衡机制,基金使用效益低下。失业保险基金的确是确保失业保险制度存在和运行的重要基础,正确的管理与使用至关重要。但现行失业保险制度规定,失业保险基金的筹集、使用和管理由劳动部门及其所属失业保险管理机构包揽负责。从社会保险基金统一使用、统一管理和提高基金使用效益的角度考虑,这样的管理体制明显缺乏制衡机制,难以保证较高的使用效益。例如,管理费按基金的收缴总额提取就为超标准使用管理费提供了温床;投资兴建失业人员生产自救基地和转业训练基地的独家经办助长了无效益的投资和设施的转作它用;积累基金使用和管理缺乏约束机制,不仅难以保证基金的保值和增殖,而且使挪用、借用和浪费基金成为现实。以管理费为例,1991年在失业保险基金总支出中,用于直接救济失业人员的支出为0.24亿元,占总支出的9.6%,而失业保险机构管理费支出为0.72亿元,占总支出的29%,为失业救济金支出的三倍;几年来挪用、挤占和浪费失业保险基金现象也一直十分严重。出现这种问题,与失业保险管理体制不顺,致使财政、审计部门的监督措施难以全部到位有关。

第三,现行失业保险管理体制面临着解体的危险。失业保险制度作为整个社会保险制度的重要组成部分,理应由现行失业保险制度逐步过渡到全国范围内统一的失业保险制度,而不是向各个部门分散经办的失业保险制度转变。但是由于目前失业保险基金滚存数额较大和使用与管理中存在的问题十分突出,再加上政府强调富余人员主要靠企业自己消化,许多产业部门认为这种制度和管理体制对本部门所属企业的支付大于受益,对之提出了种种质疑,并开始实行部门自筹失业保险基金。这样任其发展下去,必然加剧我国现行失业保险制度解体和各自为政的危险,加大失业保险基金的成本,增加今后建立统一失业保险制度的难度。

第四,现行失业保险制度本身可操作性不强也在很大程度上影响了失业保险制度作用的发挥。例如,现行失业保险制度规定,失业保险基金的筹集按企业职工标准工资总额的1%提取,在目前情况下企业工资名目繁多,种类复杂,标准工资难以准确计算,这样的提取标准不仅在国有企业中难以操作,而且更难在集体企业和外资经济企业中推广;又如,失业救济标准按失业人员失业前三个月标准工资的一定比例计发,不仅难以操作而且救济标准也过低。

二、完善我国失业保险制度的立足点和指导思想

我国现行失业保险制度存在的上述种种问题,既有改革中管理体制没有理顺的原因,也有失业保险工作本身的因素。但问题的产生大都与失业保险制度出台前对制度整体设计的立足点和指导思想有关。因此要完善我国失业保险制度,首先要确定正确的指导思想和立足点。

第一,要服务于建立社会主义市场经济需要。在传统体制下形成的国有企业大量富余人员是建立社会主义市场经济体制面临的一个大问题。前些年改革中采取的企业内部消化为主的做法,是新体制和新的失业保险制度没有建立起来的条件下被迫采取的措施。从改革的总体要求看,将企业推向市场,企业不可避免地要把富余人员推向社会,而社会是否有这种承受能力在很大程度上取决于失业保险制度的完善程度如何。因此,在指导思想上要把完善失业保险制度作为建立社会主义市场经济体制的重要组成部分。美国哈佛大学经济学家、改革社会主义经济问题权威杰弗里·萨克斯,根据我国企业中大量隐性失业人员和东欧国家改革中出现的问题指出,中国在改革中将面临大量失业问题以及随之出现的社会问题,如果政府无法在全国范围内有效解决失业问题,全面改革计划就有可能落空。完善失业保险制度对建立社会主义市场经济体制的重要性是显而易见的。

第二,应将解决企业隐性失业作为完善失业保险制度的重要内容。在市场经济条件下,一般来讲,失业主要有四种形式,摩擦性失业、周期性失业、结构性失业和就业岗位空缺性失业(在我国主要表现为企业内部富余人员)。从市场经济国家的经验来看,失业保险和失业救济对摩擦性失业最为有效,因为它是由于允许企业辞退职工和允许职工辞职所造成的,失业保险使工人在寻找新工作的失业期间无后顾之忧,使“双向选择”成为可能。我国失业保险制度不是鼓励职工辞职,更不是激励国有企业技术骨干流失,因此应当强调由于非本人原因而失业的方能享受失业保险。对于周期性失业,在我国主要表现为国家抑制经济过热所出现的失业。显然,失业保险制度对周期性失业的作用是有限的,我国的失业保险制度也不例外,我们主要靠通过调整宏观经济政策和加强宏观调控来熨平经济周期,使国民经济步入持续、稳定、协调发展的轨道并减少周期性失业。对于后两种形式的失业,在市场经济国家里失业保险制度的作用是有限的。结构性失业是某种技术岗位缺人而求职者不具备必要技能而引起的失业。在我国要充分发挥失业保险制度的功能,全力办好失业人员生产自救基地和转业培训基地,通过多种形式的转业训练和转业培训,提高结构性失业人员的技术技能。至于就业岗位短缺性失业,在我国主要是以企业内部大量富余人员的形

式出现的,保守的估计也在1 500 万人以上,能否安置好这部分人员对建立社会主义市场经济体制的影响甚大。失业保险制度不仅有利于增加就业岗位,而且由于它的存在就可以通过各种形式的改革,把这部分富余人员从企业中排放出来,或者实行生产自救和接受培训,或者实行失业救济,为其他改革措施的顺利推进创造条件。因此在我国失业保险制度在解决这两种形式失业方面也是可以发挥很大作用的。

第三,应和建立统一社会保险制度的要求相一致。社会保险制度具有统一性和广泛性,其管理机构的运行也应相对独立。失业保险制度是社会保险制度的一个组成部分,在制度和管理体制上也应向统一逐步过渡。鉴于我国目前失业保险制度覆盖面窄、管理体制不顺和政出多头等问题,完善失业保险制度要着重在扩大其覆盖面,合理确定各有关部门的职责、权限和理顺管理体制等方面,解决政事不分、政出多头和扯皮内耗等问题,特别是要在实现失业保险基金的统一筹集、统一使用、统一管理方面采取有效的措施,逐步实现政府不直接经办失业保险,失业保险事业的管理和运行应相对独立,以利于和统一社会保险制度的接轨。

第四,失业保险基金的提取比例要和经济体制改革的力度相协调。失业保险基金主要是用于满足近期失业人员的失业救济和再就业的需要,因此近期失业人员的规模和数量是决定失业保险基金总需求的主要因素。我国企业内部隐性失业人员过多,这些人员是否列入失业保险对象,在很大程度上取决于经济体制改革和劳动制度改革的力度,因此失业保险基金提取的比例和数额应当和经济体制改革的力度相协调。如果改革措施不到位,失业保险基金提取的数额相对过大会加重企业的负担,相对过小会导致失业保险制度的危机。从这方面讲,对失业保险基金的提取应当坚持“现收现付与略有节余相结合”的原则。

三、完善我国失业保险制度的对策设想

完善我国失业保险制度的对策,当前应着重解决好以下几个问题:

第一,扩大失业保险制度的实施范围和覆盖面。将目前只覆盖国有企业扩大到包括外资经济企业和区(县)以上的集体企业,有条件的地区要积极探索将各种集体企业、外资经济企业和私营企业也纳入失业保险制度。其次,要扩大失业救济的享受对象,对经省、自治区、直辖市人民政府或授权的市(设区的市或相当于设区的市一级)人民政府,或国务院有关产业主管部门批准关停的、并已缴纳失业保险基金的企业中被精简职工,和企业因转换经

营机制和深化劳动制度改革而排放出来的富余人员都纳入失业保险对象。

第二,强化失业保险基金的筹集和使用管理,逐步理顺失业保险管理体制。当前我国正处在新旧体制转换和机构改革的重要时期,适应社会主义市场经济发展的新体制和统一的社会保险制度难以在短期内建立起来,理顺失业保险管理体制应当以解决现行失业保险管理体制中比较突出的问题为重点。

中央政府负责确定失业保险基金提取比例,对失业保险基金统一筹集,各地区和各部门均无权变更。对目前一些地区擅自提高提取比例,或向辞退富余人员的企业加收费用的做法要坚决予以纠正。对目前因深化改革而出现失业保险基金不够使用的地区,要按照现行规定通过扩大地方统筹予以解决,仍不够使用的按现行规定由地方财政补足。

按照管钱管事分开的原则,建立和健全失业保险基金使用和管理的制衡机制和监督机制。目前我国已积累失业保险基金30 多亿元,随着失业保险制度覆盖面的扩大,在一定时期内失业保险基金积累的数额还有可能增大。鉴于目前失业保险基金使用和管理中存在的问题比较突出,应从管理体制上解决这一问题。为此,各省市(自治区)要成立由财政、审计、银行、计划、劳动和工会等部门参加的失业保险基金管理委员会,负责审批失业保险基金的年度预算和年终决算。失业保险管理机构则具体负责向失业人员发放失业救济金,并负责组织失业人员的转业训练和生产自救等工作。管理费的提取标准要根据失业人员规模,而不应当根据失业保险基金收入的多少,同时把失业保险基金的使用和管理列入国家财务检查和审计项目,在财政和审计部门的监督之下运行。

第三,拓宽失业保险基金的筹集渠道,确保失业保险制度有足够的资金。今后几年内我国经济体制改革若能在转换企业经营机制这场攻坚战中取得决定性进展,失业规模以及对失业保险基金需求都必将大幅度增加,目前失业保险基金的筹集渠道显然是难以负担的。为此必须超前拓宽失业保险基金筹集渠道,适时适度地出台一些相关措施,确保失业保险制度有足够的基金做后盾。

1. 将现行失业保险基金提取标准由按企业职工标准工资总额的1%改为按企业全部职工工资总额的0.6%。由于目前我国企业标准工资约占工资总额的50%左右,因此从总量上看按这一比例提取,失业保险基金数额大体上与原来的相当。但从动态来看,由于企业工资总额较标准工资增长快,因此改按这一比例所筹集到的基金也将比原来增多。这样还有利于克服企业标准工资难以计算的缺点,在操作上也有利于在外资经济企业和集体企业

中推行。应当指出,在扩大失业保险制度覆盖面时,要合理确定集体企业和外资经济企业失业保险基金的提取标准,因为在现行体制下这些企业与国有企业的运行轨迹有很大的差异,非国有企业失业保险基金不敷使用时是难以得到国家财政补贴的。

2. 选择适当时机,让职工本人开始缴纳一定比例的失业保险基金。目前世界上许多国家对失业保险基金的筹集,都采取了国家、企业和职工本人三者负担的方式。在我国从国民收入格局变化和职工收入增加的趋势上看也是可能的,从减轻国家财政和企业负担、增强职工的保险意识和拓宽基金筹集渠道看,这也是十分必要的。当然这一问题要放在整个经济体制改革的大背景下统盘考虑,选择适当时机出台。

3. 把国家减少下来的对部分亏损企业的财政补贴,转为失业保险基金。在现行体制下,凡破产或濒临破产企业职工保险福利等问题都由财政和银行解决,这实际上是由国家财政解决这些企业职工的失业保险问题,由财政拨款弥补了失业保险基金。但是财政补贴方式不同,对失业保险制度的完善和宏观经济效益的影响大不一样。从资金运行上看,由于破产或濒临破产企业能够得到国家财政的补贴,继续生产没有销路的产品,这些本应破产倒闭的企业还生存着,因此这部分资金的运行是消极和被动的。正确的选择是对实际上已破产的企业,国家财政停止或减少补贴,将减少的财政补贴用于失业保险基金。如果能将目前国家对亏损企业近600亿元的财政补贴减少5%,则可以得到近30亿元的失业保险基金,与目前失业保险基金的累计总额大体相当。

第四,把搞好失业人员生产自救和转业训练作为完善失业保险制度的重要内容。我国失业保险制度的一个重要功能就是为失业人员再就业创造条件。因为,无论从我国社会条件还是职工心理承受能力上讲,近期在转换企业经营机制过程中不可能将企业中的富余人员都推向社会,比较可行的选择是搞好失业人员的生产自救基地和转业训练基地,在企业和社会之间建立一个“缓冲地带”,使富余人员既离开企业又不立刻到社会上去,而是到“缓冲地带”中接受转业训练或进行生产自救。这当然要充分利用社会力量,可以采取低息贷款、贴息的形式委托学校和企业来实现。

第五,调整现行失业救济金的计发标准,并使失业保险制度和其他社会保障制度相衔接。现行失业保险制度中,失业救济金是按失业人员失业前三个月标准工资的50~75%计发的,不仅难以操作,而且标准很低(有的地区甚至低于当地社会救济水平)。我们认为,失业保险是企业或职工的一种投保,因此向失业人员发放救济金不应低于社会救济标准。根据我国的现实情况,有必要提高失业救济金的计发标准。初步设想是将其定为比当地社会救济水平高20~50%,对工作时间长、家庭负担重的失业人员还要适当提高,具体数额可由省、自治区、直辖市人民政府确定。失业保险制度同时又是社会保障制度的重要组成部分,因此要和其他的社会保障制度相协调。如对于身患重病长期不能就业而又达不到现行社会救济标准的失业人员,要采取灵活的方式,满足他们基本生活的需求,以体现制度保障功能。

(责任编辑 宋义荣)