

市场经济条件下中国失业保险制度研究*

郭庆松 杨光

摘要 本文首先基于美国社会保障总署整理的“1987年世界各国社会保险制度的主要内容”中的有关资料及其他相关资料,对国际间在失业保险内涵诸如制度类型、保障范围、资金来源、待遇项目、等待期限、享受待遇的时间以及管理形式等方面存在的差异进行了较为全面的比较。在此基础上,就中国失业保险的现状包括失业保险的保障范围、资金来源、失业保险待遇的期限和标准以及失业保险管理机构和职责等进行较为详细的分析,指出中国失业保险在保障范围、资金筹措和运用等方面改进的方向,并就建立适应市场经济要求的中国失业保险制度的几个突破口进行有益的探索。

作者 郭庆松,男,1965年生。现为中国人力资源学会理事、北京大学人口研究所博士生、安徽大学人口研究所助理研究员。(北京市100871)

杨光,男,1972年生。现为北京大学人口研究所硕士生。

失业保险的国际比较

失业保险是指国家以立法的形式集中建立保险资金,对收入中断的失业者在一定时期内提供基本生活保障的一种社会保险制度。严格地说,失业保险制度、失业救济制度和失业者再就业制度共同构成一个社会完整的失业保障制度^[1]。失业保障制度的核心内容是社会集中建立失业保障资金,分散失业风险,保障暂时处于失业状态的劳动者的基本生活,并通过失业培训,促进失业者尽快就业。失业保障制度的根本目的有两点:一是保障生活;二是促进就业。人们一般理解的失业保障就是指保障失业者的基本生活,即失业保险或失业救济。而失业救济又是失业保险的补充形式。

失业保险属于社会保险范畴,它同生育保险、伤残保险、死亡保险、疾病保险、养老保险等共同构成社会保险体系。作为一种社会保险形式,失业保险具有强制性、互济性、普遍性和福利性的共同特点;但在国别之间也存在着较大的差异,这些差异集中体现在失业保险的基本内涵上。一般来说,失业保险的基本内涵主要包括:制度类型、保障范围、资金来源、待遇项目、等待期限、享受待遇的时间以及管理形式等。

世界上最早建立失业保险制度的国家是法国,时间是1905年。这是一种非完全强制性的失业保险制度,也就是说,立法范围内的人员是否参加失业保险,取决于自己意愿。英国于

* 本文研究得到中国人口信息研究中心的资助。特此致谢!

1911年最早建立了强制性失业保险制度。这种制度要求立法范围内的所有人员必须参加失业保险。据统计,截止1987年底,世界上包括中国在内的40个国家或地区(下文简称国家)实行了失业保险(或失业救济)制度^[2]。另据有关资料^[3],目前世界上实行失业保险制度的国家已达56个。下面主要以美国社会保障总署整理的“1987年世界各国社会保险制度的主要内容”(见表1)中的有关资料为依据,结合其他有关材料来比较分析失业保险在国际间存在的差异。

表1 1987年世界各国失业保险制度的主要内容

国家或地区	制度类型				保障范围						资金来源			待遇项目			享受失业保险的等待时间	享受失业保险待遇的时间
	失业保险制度		失业救济制度	其他制度	企业雇员	公务员	农民	个体经营者	学生	劳动者	雇主(或企业)	政府	合计(方)	失业救济金	供养亲属补助	其他补助		
	强制性	非强制性																
澳大利亚			√								√	1	√		√	7天	收入超过经济调查要求时止	
奥地利	√				√					√	√	√	3	√	√	3天	12、20或30周	
巴贝多	√				√					√	√		2	√		3天	13周/52周*	
比利时	√				√					√	√	√	3	√	√		2年	
巴西			√								√		1	√		60天	4个月/18个月	
保加利亚	√				√					√	√		2	√			13周/1年	
加拿大	√				√	√				√	√	√	3	√		2周	25-50周	
智利	√				√						√		1	√			90天-12月	
中国**	√				√					√	√		2	√			1或2年	
塞浦路斯	√				√					√	√	√	3	√		3天	26周	
丹麦		√			√	√	√	√	√	√	√	√	3	√	√			
厄瓜多尔	√				√	√	√			√	√		2	√			一次支付	
埃及	√				√					√	√		2	√		7天	16或28周	
芬兰				√	√					√	√		2	√		5天	8周	
法国	√				√			√	√	√	√	√	3	√			3、15、30或45个月	
联邦德国	√				√		√			√	√	√	3	√			16周	
加纳				√	√	√				√	√		2	√		30天	2个月	
希腊	√				√					√	√		2	√	√	6天	2个月	
香港			√								√		1	√				
匈牙利	√				√	√					√		1	√			6个月	

国家或地区	制度类型				保障范围					资金来源				待遇项目			享受失业保险的等待时间	享受失业保险的待遇的时间	
	失业保险制度		失业救济制度	其他制度	企业雇员	公务员	农民	个体经营者	学生	劳动者	雇主(或企业)	政府	合计(方)	失业救济金	供养亲属补助	其他补助			
	强制性	非强制性																	
冰岛	√				√						√	√	2	√	√			36周	
爱尔兰	√				√					√	√	√	3	√	√			18天	375天
以色列	√				√					√	√		2	√				5天	138天/1年或175天/1年
意大利	√				√					√	√		2	√	√			7天	180天
日本	√				√	√	√			√	√	√	3	√				7天	90~300天/1年
卢森堡	√				√			√	√	√		√	2	√					365天/2年或547天/2年
马尔他	√				√					√	√	√	3	√					156天/1年
荷兰	√				√	√				√	√		2	√					6个月-4.5年
新西兰			√									√	1	√				7天	26周
挪威	√				√	√		√		√	√	√	3	√		√		3天	80周/2年或52周/1年
葡萄牙	√				√				√	√	√	√	3	√					
南非	√				√					√	√	√	3	√				7天	26周/1年
西班牙	√				√		√			√	√	√	3	√					2年
瑞典				√	√					√	√	√	3	√				5天	300天/1年
瑞士	√				√					√	√	√	3	√	√			2天	85、170或250天
突尼斯				√	√	√								√					3个月
英国	√				√					√	√	√	3	√				3天	52周
美国	√				√	√					√	√	2	√	√			1周	26周
乌拉圭	√				√					√	√	√	3	√					6个月
南斯拉夫			√							√			1	√					6个月
合计(个)	30	1	5	4	35	10	5	3	3					40	7	4		21	37
占40个国家的比例(%)	75.0	2.5	12.5	10.0	87.5	25.0	12.5	7.5	7.5					100.0	17.5	10.0		52.5	92.5

注：“√”表示该国失业保险制度中有此项内容。

“*”表示52周(或1年)内累计享受失业保险待遇的时间不得超过13周。下面有“/”符号的,含义相同。

“***”中国的待遇项目中应包括供养亲属补助和其他补助诸如医疗费和死亡丧葬补助费等。这里的整理、归纳有误。

资料来源:U. S. Department of Health and Human Services - Social Security Administration, Social Security Programme Throughout the World - 1987.

第一,制度类型。1987年40个实行失业保险制度的国家中,有30个推行强制性的失业保险,占总数的75%。它们主要有中国、法国、原联邦德国、日本、英国、美国等国家。只有丹麦一个国家推行非强制性的失业保险,仅占2.5%。澳大利亚、巴西、香港、新西兰、南斯拉夫等五个国家推行失业救济制度,占总数的12.5%。另有芬兰、加纳、瑞典、突尼斯等四个国家推行其他失业保险制度,占总数的10%。其中芬兰与瑞典推行的是失业救济制度与非强制性失业保险制度相结合的双重制度;加纳则对失业者用存在个人帐户下的强制失业保险储蓄金支付失业保险待遇;突尼斯的制度特点不太明确,很难归类。

第二,保障范围。这里的保障范围共列了企业雇员、公务员、农民、个体经营者和学生五类。40个国家中,除去5个推行失业救济制度的国家外(失业救济制度的保障范围为所有失业者),仅将企业雇员列为失业保险制度保障范围的有奥地利、巴贝多、比利时、中国等20个国家,占总数的50%;将企业雇员、公务员列为失业保险制度保障范围的有加拿大、加纳、匈牙利、荷兰、突尼斯、美国等6个国家,占总数的15%;将企业雇员、农民列为保障范围的有原联邦德国、西班牙2个国家,占5%;将企业雇员、学生列为保障范围的有法国、葡萄牙2个国家,占5%;将企业雇员、公务员、农民列为保障范围的有厄瓜多尔、日本2个国家,占5%;将企业雇员、公务员、个体经营者列为保障范围的只有挪威1个国家,占2.5%;将企业雇员、个体经营者、学生列为保障范围的仅有卢森堡1个国家,占2.5%;另有丹麦1个国家将企业雇员、公务员、农民、个体经营者列为失业保险制度的保障范围,占2.5%。可见,企业雇员是所有推行失业保险制度国家保障的范围。此外,在除去推行失业救济制度的5个国家以外的其他35个国家中,有10个国家的失业保险保障范围包括公务员,占28.57%;有5个国家的保障范围包括农民,占14.29%;另分别有3个国家的保障范围包括个体经营者或学生,分别占8.57%。

第三,资金来源。资金筹措是任何失业保险制度运作的关键环节。按照国际经验,资金筹措的来源主要有三种:劳动者、雇主(或企业)和政府;资金筹措或负担的方式有七种:政府负担方式、企业负担方式、劳动者负担方式、劳企分担方式、政企分担方式、劳政分担方式、三方分担方式^[4]。1987年40个推行失业保险制度的国家中,有澳大利亚、巴西、智利、香港、匈牙利、新西兰等6个国家的资金来源采取政府负担方式,占总数的15%;仅有南斯拉夫1个国家采取劳动者负担方式,占2.5%;有巴贝多、厄瓜多尔、芬兰、加纳、希腊、以色列、荷兰等7个国家采取劳企分担方式。占17.5%;有保加利亚、中国、埃及、冰岛、意大利、美国等6个国家采取政企分担方式,占15%;仅有卢森堡1个国家采取劳政分担方式,占2.5%;另有奥地利、比利时、加拿大、英国等18个国家采取三方分担方式,占45%;此外,还有突尼斯1个国家的资金来源不明,占2.5%。不难看出,国际上失业保险的资金来源主要采取的是“三方分担”和“二方分担”的形式,它们合计占到80%以上;在“一方负担”的形式中,主要以政府负担方式为主。另据有关资料,目前印度尼西亚失业保险的资金来源采取“一方负担”形式中的企业负担方式^[5]。

第四,待遇项目、等待期限和享受待遇的时间。失业保险的待遇项目有三项内容:失业救济金、供养亲属补助、其他补助。失业救济金是基本的待遇项目,1987年40个国家均以失业救济金作为支付失业人口的基本待遇;另有奥地利、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、瑞士、美国等7个国家辅之以支付供养亲属补助作为失业救济金的补充形式,这类国家占17.5%;此外,还有澳大利亚、比利时、丹麦、挪威等4个国家向失业人口支付其他补助,这类国家占10%。

享受失业保险的等待时间,共有21个国家作了规定,占总数的52.5%。其中,最长的为

60天,是由巴西规定的;最短的为2天,这是由瑞士规定的。规定3~7天的共有澳大利亚、奥地利、瑞典、英国等16个国家,占总数的40%。

共有35个国家对享受失业保险待遇的时间作了明确限定,占87.5%。其他5个国家中,澳大利亚规定失业者可以享受失业待遇的时间,以其收入超过该国收入调查要求时为最后期限;厄瓜多尔则一次性支付失业者的失业待遇;丹麦、香港、葡萄牙等三国对失业待遇的享受时间未作任何规定。在35个对享受失业保险待遇的时间作了限定的国家中,有巴贝多、巴西、保加利亚等10个国家按照累计计算的原则限定享受待遇的时间,如巴贝多规定,失业人口在52周或1年内享受失业保险待遇的时间累计不得超过13周;有奥地利、中国、美国等25个国家按照连续计算的原则限定享受待遇的时间,如美国规定,失业者连续享受失业保险待遇的时间不得超过26周。

第五,管理形式。总的来说,失业保险的管理形式有三种:一是由政府或其所属的专门机构直接管理。美国、英国、日本等很多发达国家以及多数发展中国家即是如此。如日本《雇佣保险法》规定,雇佣保险由政府直接掌管,其部分业务可由都道府县知事分管;中国《国营企业职工待业保险暂行规定》规定,失业保险的管理由各地劳动行政主管部门所属的劳动服务公司负责。二是由政府授权的自治机构进行管理。德国、法国、意大利等国就属于这种情况。如德国管理失业保险的自治机构是联邦劳动局,它是由雇主、雇员和政府三方代表组成的^[6]。三是在政府监督下,主要由工会成立的专门机构进行管理。瑞典、丹麦、芬兰等国就是如此。如瑞典的失业保险资金由失业保险社经营管理,失业保险社是由工会建立的非赢利性的私人团体,都是行业性的,各有从中央到地方的各级组织。地方失业保险社接受地方劳动市场局的监督和津贴。当然,失业救济金则由劳动市场局和地方劳动管理部门负责行政监督,由全国社会保障局和地方社会保障部门主管发放^[7]。可见,失业保险的第三种管理方式实际上是一种多方协调、合作管理的模式,其中,工会成立的专门机构起着主要的作用。

完善中国的失业保险制度

一、中国失业保险的现状

中国的失业保险或失业救济工作可以追溯到建国初期。当时,为了解决失业人口问题。政务院曾于1950年6月7日下发了《关于救济失业工人的指示》,劳动部也于1950年7月1日发布了《救济失业工人暂行办法》;同时,国家还设立了失业工人救济委员会,建立了失业救济基金,规定了失业工人的登记办法,并向失业人口发放失业救济金等。由于建国初期的失业救济工作主要是为了解决旧中国遗留下来的失业人口,帮助其尽快就业,且这种失业救济工作很快消失在政府强有力的就业安置工作之中,因而并不算中国严格意义上的失业保险制度的开始。中国失业保险制度的真正开始应在1986年,其标志是《国营企业职工待业保险暂行规定》(下称《暂行规定》)的发布。这是中国第一部真正意义上的失业保险方面的法规。经过几年的执行,国务院又于1993年发布了《国有企业职工待业保险规定》(下称《规定》),对原有《暂行规定》有关内容进行了修改和充实。这是我国第二部真正的失业保险方面的法规。

综观上述两部法规及其实际执行情况,中国失业保险的基本情况可以主要概括为以下几个方面:

其一,失业保险的保障范围。1986年《暂行规定》中规定,失业保险的实施对象只局限于国营企业的四类人员:1.宣告破产的企业的职工;2.濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工;3.企业终止、解除劳动合同的工人;4.企业辞退的职工。1993年《规定》将实施对象扩

充为国有企业的七类职工,即在《暂行规定》四类人员的基础上又增加了三类人员:按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工;按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工;依照法律、法规规定或者按照省、自治区、直辖市人民政府规定,享受待业(失业)保险的其他职工。这就是说,两部法规所规定的失业保险的保障范围均局限于国有企业的职工。而据有关材料^[8],到1994年底,全国已有26个省市根据国务院颁布的失业保险有关规定,制定了实施办法,其中25个省市把失业保险的保障范围扩大到城镇所有企业的全部职工。到1995年底,全国参加失业保险的职工总数达9500万人,占城镇职工人数14908万人的63.72%^[9]。目前,中国失业保险的保障范围不光包括城镇各类企业的多数职工,而且部分省市还将事业单位的职工和政府部门的公务员包含在内。可见,中国失业保险的保障范围已大大扩大。

其二,失业保险的资金来源。《暂行规定》和《规定》均规定,失业保险的资金来源为三种:1. 企业缴纳的失业保险费;2. 失业保险费的利息收入;3. 国家财政补贴。同时,《暂行规定》还具体规定了企业缴纳的失业保险费按全部职工标准工资总额的1%在缴纳所得税之前列支,并由银行代为扣缴。由于后来职工标准工资在其工资总额中的比例日趋下降,如1978年这一比例高达85.7%,1987年减至61.3%,1988、1989、1990年分别为56.1%、54.2%和55.7%^[10],这样,按1%标准工资筹集的失业保险金相对于其需求来说,越来越显得捉襟见肘。于是,《规定》便将企业缴纳的失业保险费的标准改为按全部职工工资总额的0.6%,且规定,经省、市、区人民政府决定,可以适当增加或减少企业缴纳的失业保险费,但最多不得超过企业职工工资总额的1%。实际执行的结果是,从1987年至1994年8年间共筹集失业保险资金为83亿元^[11];1995年又收缴失业保险资金35.3亿元^[12]。应该说,中国失业保险资金的筹措还是卓有成效的。

其三,失业保险待遇的期限及标准。两部法规关于发放失业救济金的期限规定基本相同,大致为:失业前在企业连续工作五年以上的,发放失业救济金的期限最长为24个月;不足5年的(《规定》还同时限定必须连续工作在一年以上),发放失业救济金的最长期限为12个月。同时,对发放失业救济金的标准,两部法规也均作了规定。《暂行规定》的标准是:第1至12个月,每月为本人标准工资的60~75%;第13至24个月,每月为本人标准工资的50%。《规定》的标准是:相当于当地民政部门规定的社会救济金额的120%~150%,具体金额由省、自治区、直辖市人民政府规定。各地在实际执行过程中,基本按照两部法规的要求,但也有灵活掌握的。如山东省规定:工作时间半年以上不足2年的,最多发给6个月,每月标准为80元;2年以上不足5年的,最多发给12个月,每月标准为90元;5年以上不足10年的,最多发给18个月,每月标准为100元^[13]。据统计,1987~1992年六年中,全国计发放失业救济金1.44亿元,救济失业人口65万人;1993年一年发放2.88亿元,救济103万人;1994年发放6亿元,救济人数为180万人^[14]。另据有关资料^[15],1995年全国发放失业救济金(含促进再就业费用)15.1亿元,救济人数达261万人。由上不难看出,中国的失业保险待遇落实工作正在稳步向前发展。

其四,失业保险的管理机构及职责。《暂行规定》将失业保险的管理工作指定由各级劳动行政主管部门所属的劳动服务公司负责,规定其职责是管理失业人口和失业保险资金,包括对失业人口的登记、建档和失业保险金的发放以及就业指导、介绍工作等。《规定》则规定,各级劳动行政主管部门(县级以上)直接负责失业保险的管理工作,其职责是负责各项工作的统筹规划和组织实施、指导失业保险机构做好各项工作;县级以上地方各级政府设立失业保险基金

委员会,由本级人民政府负责人和劳动、财政、计(经)委、审计、银行和工会负责人参加,实施对失业保险资金管理的指导和监督;地方成立的失业保险机构为非营利性的事业单位,具体经办失业保险业务。不难看出,从《暂行规定》到《规定》,失业保险的管理机构和职责由不规范到相对规范、由管事管钱不分到管事管钱公开、由一家独揽发展到几家相互合作、相互监督的形式。这样,在一定程度上减少了资金的大量流失和挤占、挪用现象;尤其是各级基金委员会的设立,为失业保险资金的筹措、发放和正常使用提供了一定的保证。

二、中国失业保险现存的问题及改进方向

应该说,中国失业保险从无到有、从不规范到相对规范,并通过各地的积极努力,在一定程度上对中国近年来市场化进程中失业人口的不断增加起到了“减震器”的作用,或设置了一层“安全网”。但无庸讳言,中国现有的失业保险制度存在的问题是明显的,改进是必要的。这突出表现在失业保险的保障范围以及资金筹措、运用等方面。

第一,失业保险的保障范围有待进一步拓宽。失业保险的本质特征之一是普遍性,这就是说,所有有劳动能力且愿意就业的劳动力均应包含在失业保险的保障范围之列。具体到中国现阶段,农民被排除在失业保险的保障范围之外应是情理之中的事,这是由中国当前的国情和农民的实际情况决定的。而仅就城镇这一块而言,个体经营者和学生便不在保障范围之列;即使对于企业职工,很多地方在具体执行中也存在区县以下小集体企业、乡镇企业和外商投资企业的失业保险不健全,以及私营企业、农民合同制职工基本上没有失业保险的现象^[16]。正如上文指出的那样,到1995年底,全国参加失业保险的职工总数占城镇职工人数的比例为63.72%,这就是说,仅城镇职工中就有36.28%的人未参加失业保险。可见,失业保险保障范围的拓宽和扩大仅在城镇职工中就有很大的余地,况且,城镇个体经营者和学生也应在失业保险制度相对完备时加入到保障范围之中,当然,现在当务之急是在城镇职工中扩大和拓宽失业保险的保障范围。

第二,失业保险的资金筹措有待改进和强化。近年来,国家规定的失业保险资金筹措渠道是企业和国家财政,各地在实际执行过程中也有少数从劳动者(尤其是职工)个人身上筹措的,但总的来说,企业和国家财政是失业保险资金筹措当中的绝对大头。显然,这种资金负担方式不尽合理。由表1可知,1987年世界上40个推行失业保险制度的国家中,资金来源中包括劳动者本人的有27个国家,占67.5%。1993年加拿大劳动者个人要将其工资的3.3%用于交纳失业保险费,英国的这一比例为2.5%~4.5%,德国、法国分别为2.15%和2.47%,较低的日本也为0.55%~0.65%^[17]。中国是个发展中国家,劳动者个人不交纳或极少交纳失业保险费用,其结果只能是一方面使得企业和国家不堪重负,另一方面造成失业保险的发展步履维艰。失业保险的本质特征之一是互济性,从这一角度出发,劳动者个人负担一定的费用也是情理之中的事。因此,中国失业保险资金筹措改进的方向应是坚持劳动者、企业、国家三方共同负担的方式。此外,由于部分企业缺乏足够的社会保障意识,在交纳失业保险资金时,或借故资金短缺、经营困难而拖欠,或以本企业无失业职工等为由而拒缴,增加了资金筹措的难度^[18]。显然,对此若不采取一定的措施(法律的、经济的等),则很难保证资金筹措的到位。

第三,失业保险的保障水平有待提高。失业保险的保障水平主要体现在失业救济金的多少上。正如上面指出的,失业救济金的发放一开始规定的标准是按照职工标准工资的60%~75%或50%,后来改为按当地社会救济金额的120%~150%。这本来就十分有限,但许多地方有时还达不到这些标准,只能以当地最低生活水平或职工工资的30%左右发放,职工的基

本生活难以为继。如在山东省,荷泽印染厂 1000 多名职工,每月发放生活费 80 元,已达 1 年时间;青州三棉下岗职工 900 多人,月生活费 50 元,已发放 2 年;济南六棉富余职工 700 多人,每月发 50% 工资,实际生活费 40~120 元不等(由企业发放的生活费可近似看作失业救济金)。而以上 3 市、地目前的社会平均工资分别为每年 2939、2984、4736 元^[19],若按社会平均工资的 50% 计算,月生活费的最低标准也应为 122.46、124.33 和 197.33 元。就全国而言,正如前面指出的,1995 年全年包括再就业促进费用在内的失业救济金的发放为 15.1 亿元,救济人数为 261 万人,平均每人全年仅为 578.54 元。而 1995 年全国职工平均工资为 5500 元^[20],这就是说,失业人口领取的救济金仅为职工平均工资的 10.52%,这其中还包括再就业促进费用在内。可见,目前失业保险的保障水平过低,起不到应有的保障失业人口基本生活的作用。因此,适当提高失业救济金的发放水平,保证失业救济金按标准发放,已成为失业保险工作努力的一个重要方向。

第四,失业保险的资金支出有待控制和合理化。1995 年全年全国共支出失业保险资金 18.9 亿元,其中用于失业救济、促进再就业的 15.1 亿元^[21],后者占前者的 79.89%。这就是说,尚有 3.8 亿元、占总支出的 20% 以上的失业保险资金支出并未用于失业救济等费用上。如果这 3.8 亿元的资金支出属于失业保险的管理费用,这笔管理费用是否太高:如果要是部分挪作它用,是否会严重影响失业保险事业的正常发展。这里,我们并无统计资料证明这笔支出的真正去处,但作为失业保险资金支出中的其他支出项目占 20% 以上,无疑太高。本来,失业保险的真正宗旨是保障失业人口的基本生活,于是,失业保险资金的支出方向主要应是失业救济金。当然,作为失业保险事业,帮助失业人口再就业也是一项内容,这样,部分促进再就业费用的支出也在情理之中。但控制资金支出尤其是管理等其他费用的支出,保证资金主要用于救济失业人口,应是失业保险资金管理的一个重要的改进方向。

三、完善中国失业保险制度的几个突破口

以上在分析中国失业保险现存问题的同时,也指出了完善中国失业保险制度需要重点改进的工作和努力的方向。当前,中国正在建立市场经济体制,这就要求,完善失业保险制度要以适应市场经济作为基本原则。在此基础上,还要在以下几个方面寻找突破口。

首先,确定新的失业保险观念。市场经济是效率经济,也是风险经济,每个劳动者都有失业的风险。而失业风险属于社会风险,社会风险要求要以社会保险的形式加以化解。目前,中国建立的失业保险制度基本还是一种国家和企业保险的形式,其结果造成部分职工对国家和企业的高度依赖性以及对社会风险的低承受能力。据吉林省的有关调查^[22],当问及“遭遇社会风险时怎么办”,有 68.0% 的人回答“依靠组织解决”,只有 32.0% 的人回答“依靠自己解决”。这种高度依赖国家和企业的风险观念显然是建立适应市场经济的社会失业保险制度的重要阻碍因素。要改变人们这种风险观念,确立新的失业保险观念,一方面要在舆论上强化失业风险是社会风险的宣传力度,增强人们对失业风险的心理承受能力;另一方面要在失业保险制度的实际操作上强化个人的参与,体现失业风险大、交纳失业保险费多的原则。如适当增加劳动者个人交纳失业保险金的比例;不同类型的企业交纳比例要有所区别,国有企业可以低一些,非国有企业尤其是三资、外资企业可以高一些,因为前者失业风险相对小一些,后者相对大一些。只有这样,才能够帮助人们逐步树立起市场经济的失业风险观念,从而为建立适应市场经济的失业保险制度奠定基础。

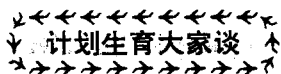
其次,理顺失业保险的管理体制。失业保险的管理体制是失业保险制度运作的载体。与

市场经济体制相适应的失业保险制度要求其管理体制应具有统一性和高效性的特点。发达市场经济国家失业保险制度的经验告诉我们:高效、统一的失业保险管理体制可以是多种形式,如美国、英国、日本等的政府直接管理形式;德国、法国、意大利等的自治机构管理形式;以及瑞典、丹麦、芬兰等的工会管理形式等。但具体到中国,采用在政府的监督或间接管理下由自治机构进行直接管理的形式,与中国的国情更相符。中国的市场经济是从计划经济逐步过渡过来的,难免带有计划经济的痕迹。计划经济的主要弊病是政府管得过死、统得过严,严重影响各项工作运转的效率。因此,与中国的市场经济相适应的失业保险管理体制应尽量避免政府直接干预过多、影响效率的弊病(失业保险制度建立初期,政府的直接管理是必要的,这有助于各项工作的正常开展和有效推动)。同时,工会管理的形式要求工会活动或工会运动有良好的基础,中国逐步建立起来的市场经济很难保证工会能够脱离政府而正常运转。采用自治机构管理的形式,就是要求由劳动者、企业、政府三方共同组成有关机构,进行合作式的管理。实质上就是要建立适应市场经济要求的具体经办失业保险业务的、非营利性的、相对独立的单位。目前,全国各地按照国务院《规定》要求建立起来的失业保险机构,就是这样一种管理方式的尝试。尽管现有的失业保险机构是非营利性的具体经办失业保险业务的单位,但其在职责、权限、业务等方面还很难相对独立,在实际操作中还存在体制不顺、政出多门、扯皮内耗等现象。显然,理顺失业保险的管理体制、强化失业保险机构具体经办失业保险业务的权力及相对独立性,成为向市场经济失业保险制度过渡的一个突破口。

最后,加强失业保险的法制建设。市场经济是法制经济。适应市场经济要求的失业保险制度也要求建立在法制健全的基础之上。到目前为止,国务院颁布的两部法规是行政性法规,这也只是中国失业保险法制建设的一个雏形。不可否认,两部法规实施以来,对于建立中国的失业保险制度和促进市场经济的发展起到了一定的作用。但其表现出来的缺陷和各地在执行过程中暴露出来的失业保险费收缴难、资金挪用严重、管理费用过高、救济金发放不合理等问题,要求加强失业保险的法制建设刻不容缓。1994年全国人大常委会通过了《中华人民共和国劳动法》,这是我国劳动就业领域内第一部国家权力机关的法律。《劳动法》的颁布和实施标志着我国劳动法制建设进入了一个新阶段。据悉,作为与《劳动法》配套,有关部门正在着手制定《中华人民共和国失业保险条例》^[23]。国家《劳动事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》^[24]中也将《失业保险条例(草案)》的拟定并促其尽快出台列为“九五”时期的主要工作之一。应该说,中国失业保险的法制建设目前也进入了一个关键时期。需要指出的是,加强与市场经济体制相适应的中国失业保险法制建设要特别注意这样几点:一是要在宪法中增补失业保险方面的条款,以增强失业保险法制建设的权威性;二是国家权力机关要尽快制定和通过《失业保险法》及其配套法律,以维护失业保险法律的真正效力;三是要明确和制定有关法律责任和处罚条款,以发挥失业保险法律的震慑力。

参考文献:

- 1 简新华. 发达市场经济国家失业保障. 经济学动态, 1996, 6
- 2 劳动部劳动科学研究所劳动法及社会保险研究室. 失业保险的理论与实践. 北京: 中国劳动出版社, 1991 年
- 3 郭士征. 失业保障及其国际比较. 科技导报, 1996, 3
- 4,5 同 3
- 6,7 同 1
- 8 李伯勇. 着力抓好《劳动法》的贯彻实施加快建立新型劳动制度的进程. 中国劳动报, 1995, 1, 5
- 9 劳动部, 国家统计局. 1995 年劳动事业发展年度公报. 中国劳动报, 1996, 6, 13



加强村级计划生育工作摭谈

江苏省大丰市计划生育委员会 朱国平

(江苏大丰 224100)

一、加强村级计划生育工作的重点是强化基础管理。

90年代以来,计划生育工作突破了就计划生育抓计划生育的原有模式;依据大人口观念,把计划生育工作同发展经济融为一体,以经济利益的驱动,促进婚育人群自觉实行计划生育,实现少生、优生,促进人口、经济及社区的协调发展,成为一种崭新的工作思路并付诸实践,已取得一定的成效。可以肯定,这种成效将随着历史的推移而日益显示出来。

但是,在实际工作中,我们却碰到了不少这样的情况:一些在经济改革的大潮中率先富裕起来的人们,竟有不少成为计划外生育的当事人。1994年和1995年,大丰市共出生计划外二孩21人。令人深思的是,这21户家庭中,有13户家庭年收入在2万元以上,家庭财产总额一般在20万元以上,有6户家庭财产总额高达100万元左右。70年代、80年代,甚至90年代初期的计划外生育户,一般都是经济上比较困难的,越穷越生,越生越穷。贫困创造高生育率,富裕为什么也能导致超生?其实,对这个问题,只要进行一下分析,也就不难理解了。

从大丰市1994年~1995年两年计划外生育当事人较富裕者的情况看,他们虽然在经济上阔了,但

是一般都是个体经营者或全额承包集体企业的准个体经营者,不少家庭就是一个独立的生产单位。这些人中不乏文盲加法盲,他们在经济上的发达在很大程度上得力于自身所具有的冒险性和时代所提供的机遇性。显然,对这些人来说,虽然其经济状况显著改变,但影响他们的生育行为(包括生育行为受其支配的生育观念)的中间环节尚不具备,加之有钱,财大气粗,不怕处罚,因而,发生计划外生育就不足为奇了。

从以上分析我们可以得到两点启示:

一、把计划生育同发展经济、同帮助农民致富、建立文明幸福家庭结合起来,为“两种生产”协调发展找到了实践上的切合点,是一条正确的“希望之路”。但是,在实际工作中一定要防止出现两种情况,其一是在认识上要防止步入“少生”即能“快富”,富了即能“少生”的误区,须知,这两者之间并没有必然的联系。其二是在实践上既要坚持“三结合”,更不能丢了“三为主”,前者侧重为计划生育事业的未来发展奠定坚实的基础,后者侧重于解决计划生育工作面临的现实问题,前者主要必须通过政府行为而完成,后者主要靠计划生育部门及计划生育工作者的努力来实现。计划生育基础管理是“三为主”精

10 常凯主编·劳动关系·劳动者·劳权——当代中国的劳动问题·中国劳动出版社·1995

11 郝继伦·论失业保障基金的存量构造·经济体制改革·1995,4

12 同9 13 课题组·加快建立完善山东省失业保险制度的研究·管理世界·1996,3

14 杨芳勇·试论失业形势及其保险对策·江西社会科学·1996,4

15 同9. 16 同13. 17 同3. 18、19 同13. 20、21 同9.

22 宋宝安·有关失业保险制度改革的社会基础调查·长白论丛·1995,5

23 同14

24 劳动事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要·中国劳动报·1996,6,8