

论失业“救济”制度向就业“保险”制度的转型及其政策探析

申晓梅

(西南财经大学 公共管理学院, 四川 成都 610074)

摘要: 我国的失业保险就其目标定位和运行状况看, 基本还是一种“生活保障型”的失业保障制度, 其“再就业导向”功能明显不足, 甚至严重缺失, 难以适应我国劳动力市场不断攀高的失业人口的压力。必须进行制度设计理念的转变和功能调整, 按‘就业是最好的失业保险’原则, 重构以促进失业者尽快就业和鼓励企业扩大雇佣、稳定就业为导向的“就业保险型”失业保障制度。

关键词: 失业保险; 就业促进; 激励雇佣

中图分类号: F840.61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)03-0067-05

A Study of the Transition from the System of Unemployment Benefits to the System of Employment Insurance

SHEN Xiao-mei

(Public Administration School, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan Province, China, 610074)

Abstract: In terms of the objectives and the operating situation of China unemployment insurance system, it is still a system of life-security unemployment insurance, insufficient and even deficient in its function in reemployment. This paper proposes that there should be a reform in China employment insurance system, a change from a system of unemployment insurance to a system of reemployment insurance so as to encourage more unemployed people to get opportunities of reemployment.

Key words: unemployment insurance; employment promotion; employment incentive

就业是最好的失业保险, 能够促进失业者再就业的制度是最好的失业保险制度, 这已成为各国完善失业保险制度的价值原则而被广泛接受。近年来西方各国失业保险制度演变的一个重要特征就是其“就业导向”的功能越来越突出。通过加大失业培训补贴和就业雇佣补贴投入帮助失业者尽快重返劳动力市场, 既可缓

解失业保险制度的压力, 又可消除因过度保护导致的失业者寻找工作动机的下降和劳动力市场僵化的负面效应。构建以促进失业者重新就业为核心的“就业保险型”失业保障制度已成为当今世界各国失业保险制度发展的基本趋势。正如美国劳工部长里奇所言: “我们需要的是一个重新就业的制度, 而不是一种失业(救

收稿日期: 2006-09-29

作者简介: 申晓梅(1958-), 女, 四川成都人, 西南财经大学公共管理学院教授, 四川省劳动保障厅专家咨询顾问委员, 主要研究方向为劳动就业与保障。

济) 制度。”

审视我国的失业保险制度, 自 1986 年《国营企业职工待业保险暂行规定》公布开始到 1999 年《失业保险条例》的颁布, 迄今已运行了约 20 年。就失业保险的目标定位和运行状况看, 主要还是一种“生活保障型”的失业保险制度, 其就业导向功能明显不足、甚至严重缺失, 难以适应我国劳动力市场不断攀高的失业人口压力 (据资料显示: 目前城镇的实际失业率约在 10%~12% 左右; 2001 年全国就已经出现 8 个省份失业保险收入收不抵支)。归纳起来问题主要集中反映在以下四个方面:

一、制度设计上“重救济、轻培训”, 缺乏促进再就业功能实施的政策和措施规定

我国失业保险制度建立伊始, 就明确了保障生活和就业促进同时并重的制度方向。然而, 在制度的具体实施过程中, 《失业保险条例》仅是对失业金的来源, 领取失业金的资格认定, 待遇标准, 给付期限等作了较为详细的规定; 而对如何促进失业人员再就业既无具体的指导意见, 又无相关的政策和措施保证, 更无固定的、促进再就业方面的资金投入, 完全由各地失业保险经办机构相机决策, 自主安排, 表现出极大的随意性和地区差异性, 影响了失业保险制度在实践中运作的效果。尤其是其促进再就业的功能几乎未得到体现或保证, 据资料显示:^[1] 1996 年以来, 用于发放失业保险金的支出占失业保险金总支出的比例逐年递增, 1996 年为 50.92%, 1999 年达到 65.68%, 2000 年和 2001 年更高, 分别达到 78.58% 和 78.98%; 2001 年失业保险金总支出达 111.8 亿元, 而包括促进就业在内的非失业金支付仅为 23.5 亿元, 每年用于就业方面的投入仅占总支出的 10% 左右; 2004 年最高达到 16%, 且主要集中在上海、北京等地, 而多数地方投入比例不到 10%, 甚至不足 5%。失业保险“保生活”功能对资金的过度占用, 必然影响到其促进再就业功能的弱化或淡化, 结果是失业保险制度不堪重负, 既无足够的资金保障失业人员的基本生活 (目前多数地方的失业保险金收入替代率都不足 20%, 四川人均失业保

险费仅 167 元/月^[2]), 又缺乏足够的培训投入帮助失业者尽快重新就业, 重返劳动力市场。

二、现有失业保险制度保障覆盖面过窄, 过低的参保范围既限制了多种用工形式的协调发展, 又有违于社会保险的公平性

现行《失业保险条例》的制度设计是将城镇企事业单位职工一一覆盖, 但在制度实施中其限定的城镇失业人员并没有被完全涵盖。较长一段时间以来, 我国失业保险事实上仅局限于国有企业中破产企业职工, 濒临破产企业法定整顿期间被精简的职工, 解除劳动合同的工人和被企业辞退的职工; 不仅集体企业下岗失业人员未被纳入, 大量非国有企业就业、非正规就业和自谋职业的劳动者更是因为缺乏稳定的就业岗位和劳动关系而难以被现行的、以正规就业岗位和稳定劳动关系为轴心构建起的失业保险制度所接纳, 至今仍被排斥在失业保险制度之外, 成为我国劳动力市场上失业风险最大的群体。制度缺失的结果不仅带来我国失业保险作用对象的错位, 即“有险无保”或“有保无险”, 造成目前高达 450 多亿元的失业保险金发不出去, 大量沉淀成为闲钱; 而同样的就业却不能实现同等保障。从长远看, 不仅不利于多种就业形式的发展, 更会制约整个社会就业结构的改善和就业总量的提高。尤其是在今天非国有企业就业和非正规就业已成为我国城镇吸纳就业的主渠道, 全国已有约 1.45 亿从事临时性和弹性就业的灵活就业人员, 如何适应就业形势的这一变化做到“应保尽保”? 在什么时间, 以什么方式尽快将其纳入到制度安排中来, 是完善我国失业保险制度面临的一大重要而紧迫的问题。

三、现有的失业保险制度缺乏对失业者积极就业的经济激励

过长的给付时间 (我国目前规定, 给付期最长可达两年) 会削弱失业者失业后积极寻求工作的动机, 且还会因为降低了自愿失业者职业搜寻成本, 延长职业搜寻时间, 使社会面临更大的失业压力和更高的失业率; 缺乏变化的给付水平和过松的给付条件, 如对失业者的认

定上标准较单一、模糊，只要是到当地劳动部门进行登记的失业人员，无论其本身的收入和隐性就业状况如何，都可领到失业保险金。既没有规定适当的等待期对失业者资格进行相关调查和严格审查，亦没有与参加培训、接受介绍工作等积极促进就业的要求相联系，显然不利于促进失业者积极求职。

四、缴费标准过高以及无差别的缴费费率不利于扩面参保，亦不利于企业扩大雇佣，增加就业

2003年全国失业保险金实际到位率不足60%，截止2003年上半年全国历年累计失业保险欠费达102.2亿元^[3]。目前突出的问题是，一方面国有企业欠费严重；另一方面非国有企业参保不足。国有企业欠费严重分两种情况^[4]：一是部分效益较差的国企，亏损严重，无力负担2%的缴费比例；而效益较好的国企又由于自身利益的考虑不愿参保。因为失业保险不同于其他养老或医疗保险，其发生具有不确定性，缴费者个人未必会成为直接的受益人，权利与义务的非对称性使得这些企业参保的积极性不高；再加之过低的失业保险待遇水平不足以吸引它们参保，甚至不足以补偿其缴费，所以，即使有能力参保企业亦想方设法逃避缴费。而非国有企业不愿意参保主要是因为，现有失业保险制度是按正规部门特点设计的，很难适应收入低、就业关系不稳定的非正规部门或非国有企业就业形式；加之缺乏灵活性的缴费标准和过高缴费率直接导致企业的经营成本上升，甚至威胁到中小企业、微型企业在竞争中的生存；尤其是在各种保险立法不健全的情况下，非国有企业的权益往往得不到足够保证。所以，其对参与各种社会保险既缺乏热情亦缺乏信心，参保积极性不高。

实际上在讨论要不要把非国有企业或民营企业纳入参保扩面时，政府本身亦常面临两难选择。如果强行纳入，将可能因为加重企业负担或用工成本抑制其对劳动者的雇佣，导致更高的失业率；1999年以来，城镇新增就业岗位约75%是由中小企业（包括个体企业）提供的，尤其是失业人员的再就业大部分是在这

类企业中。如果这些小企业因参加失业保险负担增加，导致效益低下，劳动吸纳能力降低，其影响反过来还是要由失业保险来承担。但是，若不将非国有企业纳入失业保险制度，则可能会影响到人们对非国有企业就业或非正规就业的选择，人为地阻碍或减少了本可更多实现就业的机会或岗位，结果同样是加重社会的失业压力，最后还是要由失业保险来承担。如何决策？是完善我国失业保险制度的一大难题。

综上揭示的问题，既有制度设计本身的内在缺陷与就业保险型目标模式要求不相符合的地方，亦有制度在实践运行中与目标人群保障需求不相契合而产生的矛盾或摩擦。下面将主要结合“就业保险型”目标模式的要求，就如何制定或推行更为积极的“就业促进”政策，或实施更为切实可行的措施来确保其“就业导向功能”的充分实现，提出一些建议供决策思考。政策调整的总体思路是：

1. 将有限的失业保险资金重点用来帮助那些低收入、低技能、高风险失业群体和长期失业者，保障其失业期间基本生活需求。失业保险制度不可能亦不必要对所有失业者给予相同、同等的保护；应该根据目标人群的个人特征或职业特征制定有区别的、体现个人差异或不同需求的失业保险政策。

2. 加大失业保险金用于再就业培训和开发就业岗位方面的政策和资金投入。通过鼓励企业扩大雇佣，提供更多就业机会；鼓励失业者个人积极寻找工作等就业激励机制的完善或激励性措施的实施，帮助、促进失业者尽快重返劳动力市场，实现再就业。具体建议或对策如下：

- （一）适当、合理扩面以适应并推动就业方式的多元化，增加社会就业总量。所谓适当、合理扩面是指在扩面问题上不能一味追求“为扩大覆盖范围而扩面”的盲目倾向。应在总体坚持“就业优先”原则的指导下，适时、合理，分步解决保障纳入。建议近期内扩面的重点主要解决两类人群：第一类是国有机关职工和国有事业单位劳动合同制职工。由于这一群体就业稳定、收入稳定，将这部分群体纳入

有利于扩大失业保险经费来源,增加收入,更好发挥失业保险互助共济的作用。第二类是一部分在非国有企业就业或从事非正规就业的劳动者,应该从促进就业的角度尽可能涵盖多种就业形式。不过由于这部分人劳动关系不稳定,工作变动频率高,且身份经常在就业与失业状态间频繁变换,界线模糊、难以界定;所以,操作起来会困难很大。如何纳入?建议:

1. 低水平、广覆盖。依据这部分人的收入水平和负担能力设置较低的费率纳入。据调查显示:从事非正规就业形式的下岗人员再就业后月人均收入一般在300~500元间,若按社会平均工资来确定缴费参数或费率显然超出了他们的负担能力,亦有失公平。所以,可适当降低门槛,低水平纳入,可考虑按实际收入计算缴费基数。
2. 费用负担以个人缴费为主。这既可解决由于其就业状态不稳定或劳动关系不固定、不明确而带来的身份界定上的困难;同时亦减轻了雇佣这类灵活就业人员的中小企业或劳动密集型企业的用工负担,有利于其积极雇佣下岗失业和农民工等灵活就业者,增加社会就业量。
3. 推行灵活就业人员个人账户记录制度,确保权利与义务的对称^[5]。个人账户由职工个人自主统筹,所有权、使用权均归个人;可转移,可带走;若职工在职期间未动用或领取失业保险金,则可在其终止职业生涯时一次性全部归还本人。类似于个人在银行的储蓄,或个人为降低失业风险的一项投资。这样既解决了个人在参保时基于权利和义务非对称性的顾虑;同时又构建了一个双保险机制,即若遭遇失业可通过领取失业保险金保障基本生活;若未遭遇失业所缴费用亦可全部得到补偿;以此强化灵活就业人员参保动机或愿望。

(二) 在资金安排上,赋予不同保险对象不同的失业保险内容。失业保险制度不应该,亦不可能将全体劳动者纳入失业保险保障范围,且给予相同内容、相同标准的救助。因为,并非所有失业者都是经济贫困者;并非所有的失业者都要求失业救济。而应该根据失业者的个人特征和不同的保障需求给予体现差别的、有针对性的失业补偿和再就业援助。笔者建议:

1. 对低收入、低竞争能力、高失业风

险且长期失业者,由于其人力资本存量或增量不足,难以直接参与劳动力市场的就业竞争,是就业弱势群体。失业保险金可重点向这部分人群倾斜,且资金安排上重点保基本生活,主要用于收入补偿或生活补贴,确保其不至于因为失业而生活难以为继,陷入贫困。在保基本生活基础上,再辅之以再就业的其他援助。如英国政府推出的“工作尝试计划”,由职介中心安排失业者到参加这一计划的某雇主企业进行为期3个月的工作,雇主不必支付报酬,个人继续领取失业津贴。该计划实施目的旨在帮助长期失业者恢复工作技能和信心,给他们提供更多转向正式的有偿工作的机会。显然,对这部分人的失业救济或再就业援助需特别强调政府的责任。建议参照德国政府的做法,由政府负担某一方面或某几方面的费用,如为部分收入低生活困难的职工承担支付失业救济费和代交失业保险费;同时依据“工作福利”原则,为其购买公益性、社区性岗位或运用税收优惠政策鼓励企业多雇佣就业困难人员,帮助其顺利实现再就业。

2. 对一般失业者尤其是有竞争能力的青年失业者,则结合就业激励机制,重点给予再就业培训和创业补贴,帮助其提高转岗能力和择业能力,尽快融入或重返劳动力市场就业。针对我国当前大学生失业以及要不要或怎样纳入失业保险的讨论,建议按失业救济原则操作。救济费用由政府承担,重在培训津贴和创业津贴的投入,对他们的生活补贴可与其促进积极就业的措施要求结合起来。可参照法国政府的做法,通过与企业合作建立“首次职业经历实习制度”或通过与雇主签署“全国青年就业公约”等为年青人积累工作经历、进行就业适应性训练,从而顺利进入职业角色提供机会、创造条件。

(三) 借鉴发达国家的成功经验,制定或实施更为有效的就业促进政策。

1. 将失业保险待遇与再就业挂钩,鼓励、促进失业者尽快就业。
- (1) 根据失业期长短,调整给付标准。如,法国规定:最初的失业金待遇为日基准工资的57.4%,其后每4个月调低一次,直至终止给付。调整给付期限是为了在确保失业人员基本生活水平同时,减少其对失业救济的依

赖,激励他们尽快实现再就业。(2) 严格给付条件,迫使失业者尽快就业。如美国要求,在领取失业保险金前必须在职业介绍所登记,必须提供前任雇主的联系方式便于核实审查,必须提交个人再就业计划书,必须每周或每隔一周到有关部门汇报寻找工作情况和被拒绝情况等:否则,取消领取保险金的资格。通过附加领取失业金的义务,既可约束失业者的自愿失业行为,降低道德风险;又可迫使失业者尽快就业。此外,一些国家还通过设置适当的救济等待期,即在依法进行失业登记后,要经过一段时间才能领取失业金,来减少自愿失业,促其尽快就业。因为,一定的等待期会降低自愿失业者的失业救济期望,增大其职业搜寻成本,可防止或减少主动失业现象;同时迫使失业者合理定位对新职业的选择标准,缩短职业搜寻期,尽快实现再就业。(3) 把失业金的给付与培训和就业结合起来,进行相关激励。如英国对参加培训并取得资格证书的失业人员,分别按资格等级增加失业保险给付;美国规定参加职业培训的失业人员,可适当延长失业保险给付期;对失业期未滿、而提前找到工作的给予就业补助,比如,将未领完的失业金作为一次性奖励给予个人;对愿意从事比自己能力低下工作的失业者即不挑不拣者,由失业保险机构给予一定的工资补贴;对有可行创业计划的失业者,一次性发放多月的失业保险金作为其创业资金给予资助;另外,法国规定创业者在开始的头几个月内继续享受各项社会保障,包括失业津贴权利;英国规定失业者创办的企业在一定时期内继续保留按周给付的失业津贴权利等。制定这些鼓励失业者积极就业的政策措施,既可实现对个人而言“就业是最好的失业保险”的保障;又可从根本上缓解失业保险制度的压力,确保制度的可持续性。

2. 鼓励企业多雇佣、少裁员,确保岗位稳定、就业稳定。企业既是失业现象的重要策源地,又是失业者重新就业的重要载体。应鼓励企业多雇佣、少裁员以确保工作岗位的稳定性,就业的稳定性是实施积极就业政策的一个重要内容。发达国家通常的做法是,在尊重企业用工自主权的前提下,鼓励企业多承担社会

义务。如通过赋予企业各种形式的经济补偿——就业补贴、工资补贴、社保补贴等来弥补企业在用工成本上的损失,诱使企业主动减少裁员。以日本为例,日本在征收失业保险费时单独征收促进就业费,用于以下就业补贴项目:(1) 对不景气而被迫缩小经营规模的企业,为力争其不裁员或内部消化,给予为期一年的工资补贴,以便安置内部富余人员。(2) 对转产、重组企业,提供一次性就业稳定的特殊补贴,便于转岗职工能在企业内部实现重新就业。(3) 对在就业特别困难地区开办企业的给予奖励性补贴,表彰企业对该地区就业做出的贡献。(4) 对创造出大规模就业岗位的企业给予岗位开发补贴,表彰企业在扩大社会就业方面的贡献。(5) 在经济不景气或出现突发事件时期,通过减免失业保险税费征收或给予减员补贴等措施来帮助用人单位减轻成本,维持生产,渡过难关;以达到减少裁员,稳定就业的目的。

除通过正向激励手段诱使企业多雇佣、少裁员外,各国还通过严格执行企业解雇员工的经济补偿义务来约束和抑制企业的任意解雇行为,以稳定就业。如美国的一些州或根据企业员工就业稳定记录情况确定缴纳失业保险税率的办法,或依据企业解雇人数来决定企业缴纳失业保险税率办法对企业解雇行为进行约束。企业解雇的人越多,缴纳的保险费率越高;最高可达到职工工资总额的 10.5% (一般为 5.4%)^[6]。另外,德国的社会福利计划规定,雇主在企业不景气时若需大批解雇员工,须向劳动局申报,同时须向被解雇员工提供补偿费。旨在通过提高解雇成本来抑制企业的任意解雇行为,稳定就业。

(四) 其他配套措施。1. 加快完成就业保护的立法工作,从立法的角度为稳定就业奠定法律基础。2. 进一步强化职业培训,优化就业服务。一方面,要加大失业保险经费中再就业培训的资金投入,并确保经费有可持续的、制度化的预算资金保证;另一方面,在充分资金的支持下强化针对失业人员的再就业培训、职业介绍、就业指导、就业咨询及就业规划等就业服务工作;从政策上鼓励 (下转第 26 页)

了《关于进一步加强计划生育药具管理,开展计划生育药具社会营销的意见》,规定了由人口计生部门负责提供货源、药监部门负责药具质量监督、物价部门负责依法定价、工商部门负责营销市场管理和计生药具社会营销资格、营销管理监督办法。成立了市生殖保健避孕药具服务部,办理了《医疗器械经营许可证》,在县区设立了避孕药具生殖保健经营部,在各大药品零售商店设立了50个计生药具营销专柜,在宾馆等娱乐行业设立了90个免费或有偿销售点,初步形成了以市避孕药具生殖保健服务部为龙头,以县区避孕药具生殖保健经营部为连锁,以营销点为补充的计生药具社会营销服务网络。同时,建立了计生药具社会营销协作制度,每年由市人口计生委牵头召开计生药具社会营销协作会议,研究分析计生药具社会营销存在的问题及解决的办法。建立了市场监管制度,从2005年起,市人口计生委每季度与各主管部门联合对计生药具社会营销市场进行监督检查。建立了联合执法制度,每半年与有关部门对城区避孕药具市场进行执法检查。

我市通过深化人口计划生育药具工作改革,收到了初步成效:

1. 进一步提高了计划生育药具的易得性
通过开展避孕药具进社区、进农户、进校园、进超市、进宾馆活动,我市避孕药具发放网点已遍及城乡,全市共有避孕药具免费发放点692个,其中计划生育服务网点626个(城区202个,农村424个),社会发放网点66个

(医药商店、宾馆、旅游景点),极大地方便了育龄群众取用。此外,还与市疾病预防控制中心联合开展预防艾滋病工作,与5个艾滋病高危娱乐场所建立了长期的供货关系,到目前为止,免费发放避孕套达12万只。与此同时,我们还把免费发放对象从常住人口和在职人员,拓宽到流动人口和下岗、失业、无业、残疾人员以及未婚人群,药具工作覆盖率达100%。

2. 进一步推进了计划生育药具知识的宣传普及

市、县(区)、乡(镇)都把计划生育药具知识宣传普及作为重中之重来抓,通过在网络上开设专栏,在人口学校和大中专院校开办讲座,制作宣传展板,发放《避孕药具知识》宣传小册子,电话咨询等多种形式,大力宣传避孕药具知识,推广药具新品种,大幅提高了避孕药具知识普及率。目前,我市每个育龄群众人手一份《避孕药具知识》小册子,掌握两种以上避孕方法的已婚育龄群众达到95%以上。

3. 进一步提升了计划生育药具工作水平

通过开展技术与药具联手服务实践,改变了药具管理人员就业务抓业务的单一工作模式和重管理轻服务的观念,切实把群众健康放在首位,并寓管理于服务之中,拓宽工作领域,把药具工作从单纯的避孕节育延伸到生殖健康服务,提高了做好新形势下药具管理服务知识和能力,推动了人口计生事业发展,树立了人口计生干部新形象。

[责任编辑 王树新]

(上接第71页)

多种社会力量多形式、多渠道兴办培训实体,构建培训网络,为受训者提供更为方便的培训形式、丰富的培训内容、优质的培训服务。3. 进一步完善就业信息公开制度,消除“信息障碍”,为失业者跨地区流动就业提供最新、最快、最全面的就业信息。

- [2] 劳动保障部劳科所课题组. 政策调整: 适应劳动力市场灵活性. 中国劳动 [J]. 2005, (11).
- [3] 王延中. 我国失业制度的目标与路径. 经济参考报, 2005-06-18.
- [4] 温海红. 陕西失业保险运行机制理论分析与政策目标思考 [J]. 就业与社会保障, 2004, (9).
- [5] 同 [3].
- [6] 马永堂. 比较研究 完善失业保险促进就业功能 [J]. 中国劳动, 2006, (1).

参考文献:
[1] 刘 玮. 浅论我国失业保险的就业导向. 西安财经学院学报 [J]. 2005, (1).

[责任编辑 崔凤垣]