

第十三章

中国社会主义社会 保险的内容（3）

失业保险：何以发展

一、“失业保险”从神话中走出来

二、内忧外患：不完善的失业保险制度与与日俱增的就业压力并存

三、改革的趋势与建议：失业保险与就业促进相结合，实现标本兼治



众所周知，失业问题的存在，不仅给经济发展与稳定带来消极的影响，而且也危害了社会的安定协调。在工业化过程中，伴随工业化模式向资本型和技术型的过渡，劳动对资本、技术的替代程度将越来越小，且新的工业化模式对劳动者的技术、知识要求越来越高，劳动者的知识、技术水平更新周期将越来越短。在这种背景下，无论是发达国家还是发展中国家，都要面对由经济发展造成的失业这一经济和社会问题。

一、“失业保险”从神话中走出来

失业保险是国家和社会为保证劳动者在等待重新就业期间的基本生活而给予的一种物质帮助制度。建立失业保险制度的目的，是通过建立失业保险基金，使劳动者在职业中断期间从国家和社会得到必要的经济帮助，通过转业培训、生产自救、职业介绍等手段为他们重新实现就业创造条件。

- ❖ 计划经济体制下国有企业的就业保障制度造就了“社会主义国家没有失业”的神话
- ❖ 社会主义市场经济体制改革打破了“社会主义国家没有失业”的神话
- ❖ 《失业保险条例》的有关规定

（一）计划经济体制下国有企业的就业保障制度造就了“社会主义国家没有失业”的神话

建国初期，国民经济百废待兴，失业工人众多。中共中央于1950年6月17日正式发布关于救济失业工人的指示，指出救济失业工人和知识分子，有步骤地帮助失业者就业是当前的主要任务之一。同日，政务院也颁发了相同指示，并制订了“救济失业工人暂行办法”，规定了救济失业工人的范围、失业救济标准和失业救济基金的来源，确定了我国建国初期的失业救济制度。



这一制度对于妥善安置失业工人、稳定社会、促进国民经济的恢复和发展起到重要作用。但是，随着社会主义改造的完成，社会主义计划经济体制的确立，人们一直认为社会主义国家不存在失业，并且在传统的计划经济体制下，劳动就业缺乏市场竞争，推崇“低工资、广就业的统包统配的劳动用工制度，劳动力资源由国家进行统一配置”，因此不可能存在显性失业，当然不需要建立失业社会保险制度。



（二）社会主义市场经济体制改革打破了“社会主义国家没有失业”的神话

自1984年起，我国经济体制改革的中心由农村转移到城市。在城市经济体制改革中，国有企业的改革始终是重点，而在国有企业改革中，经营权和用人权的改革又是核心。对用人权的改革是从新工人开始的，对国营企业新招工人实行劳动合同制，之后，又实行劳动优化组合，对固定工制度实行改革，并出台了《中华人民共和国破产法》。

- “待业保险”阶段：犹抱琵琶半遮面
- “失业保险”阶段：姗姗迟来

1、“待业保险”阶段：犹抱琵琶半遮面

与社会主义市场经济体制改革和国有企业改革措施相配套，1986年7月12日，国务院发布了《国营企业职工待业保险暂行规定》。《暂行规定》确定保险覆盖的范围是宣告破产企业的职工；濒临破产企业法定整顿期间被精简的职工；企业停止、解除劳动合同的工人和企业辞退的职工；并规定了资金的筹集和管理模式及领取救济金的资格条件限制和待遇水平。

这标志着我国待业保险制度正式确立，也是我国首次从社会保险立法角度考虑失去就业机会人员的保障问题。这一制度的建立不仅完善了我国的社会保险体系，为劳动就业制度改革的顺利进行创造了条件，也是对日益发挥更大作用的市场调节机制深化认识的结果。



2、“失业保险”阶段：姗姗迟来

1999年1月20日，国务院第258号令颁布了《失业保险条例》（以下简称《条例》），对失业保险做出了新的规定，并且具有了较高的法律效力。

《条例》正式将“待业保险”称为“失业保险”，将“待业救济金”正式改为“失业保险金”，进一步将失业保险的对象扩大到城镇所有企业；对于领取失业保险金的条件和领取年限以及失业保险金的标准，《条例》都有明确规定。《条例》的颁布标志着我国失业保险制度的改革进入了一个新阶段，成为我国现行失业保险制度的主要形式。

(三) 《失业保险条例》的有关规定

- 失业保险的对象
- 失业保险的基金来源
- 失业保险给付条件
- 失业保险的给付标准
- 失业保险的管理

1、失业保险的对象。

- 类似于刘易斯所描述的二元结构性失业：城市接纳农村劳动力有限，农村人口本身土地不足，游离出来的农民便成了失业人口。

- 经济转轨过程中国有企业的隐性失业转化为公开失业（依据隐性失业的理论根据，一个企业中那些劳动力的边际成本已经超过其边际生产率的在职职工应该被定义为隐性失业人口）。
- 经济发展过程中结构性调整带来的失业。
- 宏观经济的周期性波动所带来的失业。

2、失业保险的基金来源。

1986年，国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》中规定，待业保险基金按照企业全部职工标准工资总额的1%。按照国家财政规定，待业保险基金在企业管理费中开支。

1999年发布的《失业保险条例》，规定失业保险基金由下列各项组成：

- 城镇企来事业单位、城镇企业事业单位职工缴纳的失业保险费；
- 失业保险基金的利息；
- 财政补贴；
- 基金往来收入；
- 依法纳入失业保险基金的其他资金



企业事业单位按本单位工资总额的2%缴纳
失业保险费，职工按本人工资的1%缴纳保险费，
招用的农民合同工本人不缴费。

3、失业保险给付条件。

我国《失业保险条例》规定，符合下列情况者，
可以取消或停发失业保险金：

- 重新就业的；
- 应征服兵役的；
- 移居境外的；

- 享受基本养老保险待遇的；
- 被判刑收监招待或者被劳动教养的；
- 无正当理由，拒不接受当地人民政府指定的部门或者机构介绍的工作的；
- 有法律、行政法规规定的其他情形的。

失业者不接受劳动服务机构介绍就业，若出自以下几方面原因不能视为“拒绝接受再就业”，失业保险机构仍应发给失业救济金：

- 涉及到改行，而未考虑失业者本人的能力、专长、业务经验或重新培训可能性的职业。
- 搬迁到无合适住房地点的职业或距新工作单位太远，很不方便。

- 工作条件、工作报酬标准大都不如失业前所在的工作单位。
- 介绍的新岗位，是劳资纠纷空缺出来的，若接受下来，容易引起不必要的误会。
- 对劳动者家庭有不利影响的职业。

失业保险金的给付，我国规定等待期为7天。

4、失业保险的给付标准。

领取失业保险金的条件和领取年限以及失业保险金的标准：

- 失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满1年不足5年的，领取失业保险金的期限最长为12个月；

- 累计缴费时间满5年不足10年的，领取失业保险金的期限最长为18个月；
- 累计缴费时间满10年以上的，领取失业保险金的期限最长为24个月；
- 失业保险金的标准按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平，由省、自治区、直辖市人民政府确定。



二、内忧外患：不完善的失业保险制度与与日俱增的就业压力并存

根据有关统计资料记载，1978年以来，我国大致出现了三次失业高峰：

- 第一次出现在改革开放初期，主要是当时逾千万的上山下乡知青返城造成的，1980年城镇登记失业人数达到541万人，其后开始回落，1984年降至235万人的波谷。



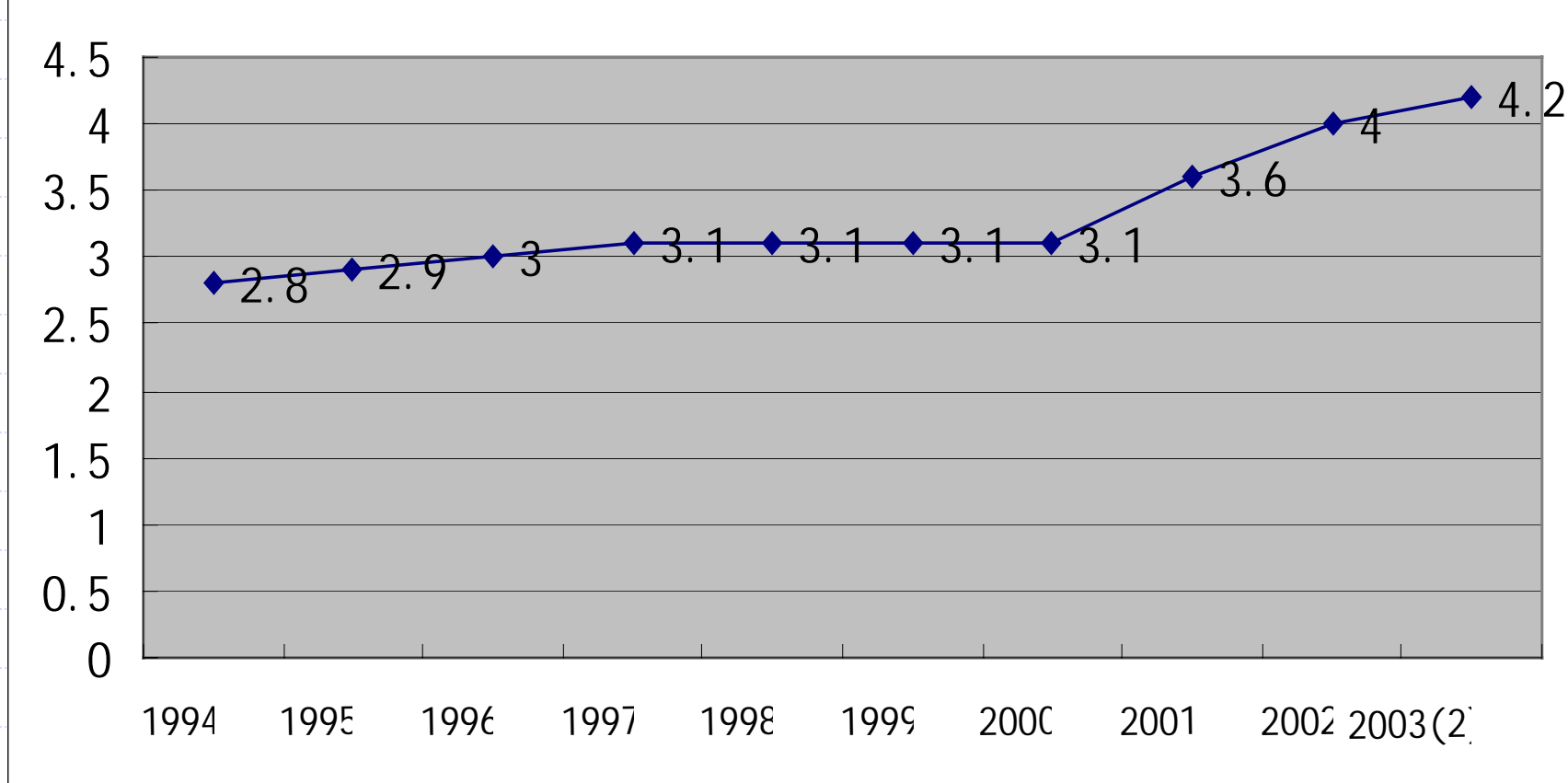
- 第二次高峰是出现在1989年，主要是当时的国内经济转轨与国际制裁等原因造成的，1990年城镇登记失业人数是383.2万人。
- 第三次高峰从1994年开始，一直延续到现在。

1994年城镇登记失业人数达到476.4万人，并且此后逐年上升（1998年略有下降）。到2003年6月底，全国城镇登记失业人数已经高达795万人，登记失业率4.2%，就业形势越来越严峻。据悉，“十五”期间，我国每年新增劳动人口800万左右，失业率将比“九五”期间进一步攀升，达到5%。

表1 1994—2003年二季度我国城镇登记失业 人数和失业率

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (二季度)
城镇登记失业 人数 (万人)	476	520	553	570	571	575	595	681	770	795
城镇登记失业 率 (%)	2.8	2.9	3	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4	4.2

图1 1994—2003年（二季度）城镇登记失业率（%）



- ❖ 就业形势：山雨欲来风满楼
- ❖ 现行失业保险制度：泥菩萨过河

(一) 就业形势：山雨欲来风满楼

- 下岗向失业并轨包袱沉重
- 经济结构调整带来的就业压力
- 新增劳动力推波助澜
- 农村剩余劳动力转移势不可挡

1、下岗向失业并轨包袱沉重。

到2003年底，所有下岗职工都要出中心，转换身份进入市场，寻求再就业，到那时，目前这种过渡性“双轨制”保护机制将告结束，企业排出的富余人员将依国际惯例，直接表现为裁员或失业，其保障也相应地由失业保险承担。下岗职工并入失业保险后，如果继续按照现行制度，失业保险将难以应付如此沉重的压力。

表2 1994——2003年6月底国有企业下岗人数变动情况
单位：万人

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (二季度)
下岗人数	360	564	891	940	610	652	657	515	410	443.5
再就业人数	106	140	160	433.5	609.9	492	361	227	120	135

表3 中国的就业弹性和再就业率

年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003(二季度)
第一产业	0.28	-0.18	-0.51	-0.63	-0.56	-0.39	-0.03	0.09	0.54	0.25	0.46	-	-
第二产业	0.11	0.12	0.23	0.14	0.18	0.29	0.19	-0.04	-0.15	-0.15	0.05	-	-

第三产业 经济总体 下岗职工 再就业率 (%)	0.4 0	0.4 8	0.7 9	1.0 3	1.0 7	0.7 9	0.2 9	0.2 0	0.2 1	0.3 9	0. 27	-	-
	0. 15	0.0 8	0.0 9	0.1 0	0.1 1	0.1 4	0.1 2	0.0 7	0.1 3	0.1 0	0. 18	-	-
	64	62	60	58. 9	58	57. 6	50	47	42	35. 4	30 .6	26.2	30.4

表3所反映的情况说明，我国经济增长的就业弹性在最近10年来，总体上一一直处于低水平，在0.1—0.2之间。发达市场经济国家平均在0.3—0.4左右，发展较快的中上收入水平的发展中国家在0.6—0.7左右。从三次产业的就业弹性变化来看，情况就更不令人乐观。



■ 其一，本来应该出现的从存在就业过剩或大量隐性失业的第一产业中把劳动力转移出来的趋势（表现为负的就业弹性），在最近几年中反而呈现出相反的势头。即本应是劳动力从第一产业中移出，产量同时增长；近几年却出现劳动力增长和产量增长同步，而劳动力增长速度更快的趋势。

- 其二，本来需要作为就业主渠道加以大力发展的第三产业，最近几年的就业弹性反而呈现出有所下降的趋势。
- 其三，主要反映中国制造业和建筑业发展状况的第二产业，在近几年基本处于负值就业弹性。即随着第二产业增速的加快，建筑业和制造业对于企业的劳动力吸纳能力在持续下降。

2、经济结构调整带来的就业压力。

总之，入世后过渡期内，结构性就业矛盾会非常突出，长期依赖保护的产业、老工业基地、中西部地区中小城市、国有部门等领域的失业问题可能会相当严重，大量低素质劳动力甚至可能被劳动力市场彻底排斥，形成长期固定失业。



**表4 按受教育程度和性别区分的城镇失业人员
失业原因构成(2001年) 单位：%**

受教育程度	合计	下岗离开单位	毕业后未找到工作	原单位破产	辞职、被辞退或合同期满	其他
总计	100	43	20.4	12.9	11.1	12.5
不识字或识字很少	100	22	2.4	17.1	7.3	51.2
小学	100	39	9.5	18.6	6.8	26.1
初中	100	45.2	18.1	13.3	9.7	13.8
高中	100	43.5	23.3	11.7	13	8.6
大专	100	30.1	35.8	11.1	16.7	6.5

大学本科	100	19.4	43.7	11.7	18.4	6.8
研究生	100	100				
男	100	40.6	21.9	13.3	11.4	12.7
不识字或识字很少	100	29.4	5.9	11.8	11.8	41.2
小学	100	38.5	8.5	16.8	6.3	30
初中	100	42.8	20.2	13.9	9.6	13.5
高中	100	40.5	25.1	12.1	13.9	8.3
大专	100	28	36.2	10.1	18.3	7.4
大学本科	100	25.9	37.9	10.3	19	6.9



研究生	100	100					
女	100	45.5	18.9	12.6	10.8	12.2	
不识字或识字很少	100	20		20	4	56	
小学	100	39.4	11.2	21.3	7.6	20.6	
初中	100	47.7	15.8	12.6	9.8	14.1	
高中	100	46.3	21.6	11.2	12	8.8	
大专	100	32.4	35.1	12.2	15.3	5	
大学本科	100	11.4	50	13.6	18.2	6.8	
研究生	100	33.6	55.4	5	3.9	2.1	



3、新增劳动力推波助澜。

从劳动力自然供给看，我国呈两大特点：一是自然人口基数大造成劳动年龄人口（即男16-59岁、女16-45岁）数量大；二是劳动参与率高。劳动年龄人口由于各种原因并不是百分之百的都需要就业，国际通用的劳动力参与率概念，即人口参加社会劳动的程度，反映了劳动力资源利用情况。



发达国家的劳动力参与率一般保持在65% - 70%之间，而且呈下降趋势。中国的劳动力参与率高于世界上一般国家水平，根据相关统计，我国劳动力参与率1990 - 1994年平均为84.12%，1995年为85.51%，2002年为83%左右。由于中国劳动力供给增长过快和劳动力参与率过高，从而形成了巨大的就业压力。



2001 - 2010年劳动力供给预测：2005年劳动年龄人口比2000年增长0.42亿，2010年比2005年增长0.39亿，如按83%的劳动参与率计，劳动力的自然供给分别是：2001 - 2005年为6.35-6.69亿，期间新增供给0.34亿，平均每年新增劳动力供给680万；2005 - 2010年为6.69 - 7.02亿，期间新增供给0.33亿，平均每年新增劳动力供给660万。



4、农村剩余劳动力转移势不可挡。

我国是一个发展中国家，城乡二元经济结构的特征还十分明显。所以，经济发展的一个重要任务就是实现工业化。按照发达国家走过的道路，在工业化过程中，农业中的剩余劳动力逐步向城市转移，这一方面使农业在国民经济中的比重逐步降低；另一方面使工业得到不断的进步，最终实现以工业为主导的新型产业结构。然而，发展中国家的一些后发展特征决定了它们并不能很顺利地走发达国家的道路。



托达罗模型表明，发展中国家在实现农业剩余劳动力转移的过程中，面对的是城市中也存在大量失业的情形。这一点在我国正在实现工业化的进程中表现得更加明显。随着向市场经济体制转轨，这些部门就会排放出大量失业人员。尽管如此，为最终实现工业化，我国还必须面对和承受农业剩余劳动力转移的现实压力。

表5 1997-2000年农村往各类城镇转移劳动力的比例和数量

	年份	省会城市	地级市	县级市	建制镇	合计
相对数 (%)	2000	13.2	14.53	13.54	24.54	65.81
	1999	11.66	12.97	14.16	27.32	66.11
	1998	10.99	12.57	14.26	19.61	57.43
	1997	12.68	12.13	13	15.83	53.64
绝对数 (万人)	2000	1497	1648	1535	2783	7463
	1999	1179	1312	1431	2761	6638
	1998	1049	1200	1361	1872	5482
	1997	1055	1009	1081	1316	4461

农村剩余劳动力的转移一方面为发达地区和城市建设提供了大量的廉价劳动力，为国家的经济建设和发展做出了巨大贡献；另一方面缓解了欠发达地区富余劳动力就业的压力，成为农民增收的重要组成部分。当历史进入到21世纪，党的十六大又明确提出了“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势”，这意味着还有约1.2亿仍滞留在农村的绝对剩余劳动力将不断转移出来，如果加上前期已经转移到乡镇企业、其他非农产业和进城打工的2.3亿人，总计为3.5亿农村剩余劳动力。



(二) 现行失业保险制度：泥菩萨过河

我国的失业保险从无到有、从不规范到相对规范，历经40多年的发展，确实起到了社会“安全网”和“减震器”的作用。但随着经济体制的转轨和国有企业改革的攻坚，失业保险制度的发展面临着更为严峻的挑战，存在许多需要解决的问题。



- 失业保险范围不能进一步地适应市场经济的发展要求
- 受益资格不合理，失业与就业状态甄别手段落后
- 失业保险费收缴困难
- 监管滞后，制度运行成本较高

- 法制建设滞后
- 统筹层次较低
- 失业期间的养老、医疗等社会保险关系要有接续办法

1、失业保险范围不能进一步地适应市场经济的发展要求。

按照《暂行条例》，失业保险费的征缴范围包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，事业单位及其职工。当前制度覆盖范围的规定已经将部分社会群体排除在失业保险的范围之外，同时由于征缴力度不够和征缴困难，进一步缩小了失业保险制度的保障范围。

排除在失业保险大范围之外的群体包括：

- 其一，社会团体及其专职人员、民办非企业单位及其职工、有雇工的城镇个体工商户及其雇工。
- ✓ 《条例》第2条规定：“城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工依照本条例的规定，缴纳失业保险费”。

- ✓ 《条例》第32条规定：“省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况，可以决定本条例适用于本行政区域内的社会团体及其专职人员、民办非企业单位及其职工、有雇工的城镇个体工商户及其雇工”。
- ✓ 《条例》对前者参保是强制性规定，而对后者是选择性规定，所以，从执行情况看，事实上存在后三类人员中有全部纳入的，也有部分纳入的，还有根本没纳入的不同做法，影响了部分人员的利益。

- 其二，机关人员。《条例》没有明确机关人员是否实行失业保险，在《条例》贯彻执行过程中，由于机关人员普遍没有参保，所以引起了部分事业单位人员的攀比。

■ 其三，乡镇企业职工、城市农民打工族。随着市场经济的发展，乡镇企业日渐壮大，产值在GDP(国内生产总值)中所占比例逐渐增高，其从业人员也必然增多，这一方面会吸纳一部分城镇失业者，同时也能解决大量农村剩余劳动力就业问题，无论对经济发展还是对社会就业来说都将起到不可低估的作用，这种社会现实必然在客观上要求将乡镇企业劳动者也纳入失业保险范围之内。只有这样才能使这部分劳动者尽职尽责，无后顾之忧。

目前农村剩余劳动力除一部分被上述各种经济成分的乡镇企业吸纳以外，另一部分就冲入城市农民“打工族”的队伍之中。这些有住房、有固定工作的“农友”在打工期间作为城镇劳动者的一部分理应同其他城镇企事业单位职工一样，缴纳失业保险费，在失业期间享受失业保险待遇。

2、受益资格不合理，失业与就业状态甄别手段落后。

失业保险制度的对象是失业者，但它的主要目的在于通过保障失业人员基本生活促进再就业，因而同其它社会保险相比其资格条件严格而特殊。纵观世界各国，享受失业保险待遇资格条件基本相同。

这些条件是：法定劳动年龄内的劳动者，并且收入中止；非自愿性失业并在就业服务部门登记；必须达到规定的就业期和参保要求；必须有劳动能力又有主观就业愿望。《条例》14条对就业期、参保期、非自愿失业、就业部门登记、主观就业愿望都有明确规定，而唯独对法定劳动年龄和劳动能力这一条件未予要求，导致出现了符合其他条件但未满16岁的失业者享受失业保险待遇的情况。这一方面与我国《劳动法》15条规定(禁止用人单位招用未满16周岁的未成年人)相冲突，另一方面也违背了法的公平精神，造成了我国失业保险基金的显性流失。

同时《条例》15条规定，重新就业的停止领取失业保险金。但现实中由于缺乏相应的资格审核机构，难以有效地对参保人员尤其是登记失业人员的实际就业状态进行甄别，往往使一部分人一边享有就业收入一边领取失业保险金，这部分特殊群体实际上是“隐性就业者”。据北京、辽宁、湖南等8省市的抽样调查，失业人员中有30%的人不同程度地存在着隐性就业问题，有的地方甚至达到60—70%。由此可见，隐性就业不可忽视。因缺乏相应的资格审核机构，我国现行的失业保险制度面对“隐性就业”显得无能为力，这进一步加剧了失业保险基金的流失。

3、失业保险费收缴困难。

从失业保险基金来源的构成看，企业及其职工的缴费占主要部分。但实践中，各地普遍存在缴费主体欠缴失业保险费的现象。从拖欠失业保险费的情况看，大体上有两种：一是企业效益不好的无力缴纳；二是效益尚可的不愿缴纳。相对于疾病风险和养老风险而言，职工遭遇失业风险的偶然性较大，特别是对效益好的企业职工来说，似乎远离失业的威胁。



4、监管滞后，制度运行成本较高。

在基金运行中的行政干预行为时常发生，挤占挪用也难以避免，由此导致基金管理的混乱。失业保险基金从收到支，再到节余、储存和投资，缺乏强有力的、系统的监督管理机制。地方政府对基金挪用的现象比较严重，基金运营过程中盲目投资、违规操作的行为屡见不鲜。这种非正常的基金运行机制，大大削弱了失业保险应有的保障作用。

5、法制建设滞后。

《条例》仅仅是国务院颁布的一个行政法规，仅仅是失业保险制度实施的一个基本规范，不是失业保险的基本法，这无疑影响它的法律效力。与此同时，由于欠缺相应的法律责任的规定导致它的实施机制较弱：一方面失业保险基金筹资困难，大部分城镇企事业单位不按时上缴失业保险费，出现失业保险费“不缴”或“欠缴”行为；另一方面出现挪用、挤占、截流社会保险基金的行为。

✓ 对于失业保险费不缴或欠缴行为，《暂行条例》13条虽然规定加收2%的滞纳金，并且在26条规定对拒不缴纳社会保险费及滞纳金的可以申请人民法院依法强制征缴，但整个罚则并未规定对强制征缴未果的法律制裁，使社会保险费的缴纳义务人存有侥幸心理，使这种拖欠缴费的行为得不到强有力的惩处。



✓ 对于挪用、挤占、截流社会保险基金的行为，《暂行条例》27、28条分别规定了行政责任、刑事责任，但1997年修订后的新刑法并未对此有专门规定。新刑法第273条规定的挪用特定款物罪中的特定款物仅仅为救灾、防险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物，而未将社会保险费列入其中

6、统筹层次较低。

《条例》第7条规定：“失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹；其他地区的统筹层次由省、自治区人民政府规定”。从实施情况看，多数地区的统筹层次停留在县一级。由于统筹层次偏低，基金的整体承受能力比较脆弱。要想抵御更大规模的失业风险，必须提高统筹层次。一般来看，统筹层次越高，失业保险基金的调剂余地就越大，基金使用效益也就越显著。

7、失业期间的养老、医疗等社会保险关系要有接续办法。

《条例》第15条规定，失业人员在领取失业保险金期间符合“享受基本养老保险待遇的”，应停止领取失业保险金，并同时停止享受其他失业保险待遇。《条例》第19条规定，“失业人员在领取失业保险金期间患病就医的，可以按照规定向社会保险经办机构申请领取医疗补助金。”

但从这两项规定来看，并未对失业人员在领取失业保险金期间如何接续养老、医疗等社会保险关系做出明确规定，而这类问题如何处理，决定权似乎交给了省级人民政府。由于各地做法不统一，导致了有些省区市有具体接续办法，而有些省区市则没有，政策上出现了不统一。



三、改革的趋势与建议：失业保险与就业促进相结合，实现标本兼治

- ❖ 实现失业保险制度创新
- ❖ 实施就业增长优先的经济发展战略
- ❖ 实施积极的劳动力市场政策



- ❖ 建立面向市场的教育制度，培养高素质的劳动队伍
- ❖ 推进中小城镇建设，缓解就业压力
- ❖ 大力扶持中小企业的发展，为就业大军提供出路
- ❖ 实行灵活多样的就业形式，鼓励就业形式创新



（一）实现失业保险制度创新

结合《条例》，失业保险改革应借鉴世界其他国家在这一制度中的成功经验，围绕国家宏观政策与建立现代企业制度展开。

- 加强失业保险立法
- 进一步拓展失业保险实施的空间和范围
- 提高统筹层次，扩大失业保险的调剂能力
- 调整基金支出结构，提高基金使用效益
- 加强失业保险基金的财务和预算管理
- 完善失业保险的社会化功能
- 发挥失业保险基金的医疗补偿作用



1、加强失业保险立法。

应通过国家立法，实行强制性失业保险，对失业保险的实施范围、资金来源、待遇标准、享受条件、管理机构及职责做出明确的规定，以保障失业保险制度的实施，只有这样，才能保障失业者在失业期间享受失业保险待遇的权利，保障失业保险基金按期足额收缴，使权利和义务更好地联系起来，逐步使失业保险制度走上法制化的轨道。

2、进一步拓展失业保险实施的空间和范围。

从全社会而言，失业不仅是企业现象，而且是一种广泛的社会现象，如新进入劳动年龄找不到工作的失业者、政府部门裁减的人员、农村潜在的失业大军，都将使社会无业游民的队伍迅速扩大。因此，拓展失业保险的范围和空间，与养老保险改革相配套，目前至少应把实行企业化管理的事业单位、有产权住房和固定职业的城镇的农村劳动力纳入失业保险的“覆盖计划”，为转变政府职能的政治体制改革分忧解难，防止人为地分割城乡劳动力市场。

3、提高统筹层次，扩大失业保险的调剂能力。

遵从大数法则，提高失业保险统筹层次，一方面可以弥补地区性劳动力短缺或相对过剩的矛盾；另一方面可以为建立正常的企业破产机制解除后顾之忧，增强对风险的抵御能力。在失业率攀升的情况下，通过提高失业保险统筹层次，积聚数额更为庞大的统筹基金，抵补低层次统筹基金的地区性缺口和阶段性缺口。



4、调整基金支出结构，提高基金使用效益。

失业保险基金的支出应根据企业改革状况，进行动态调整。因此，应相应增加某些失业救济项目如失业职工的生育补助金、独生子女补助费、生活困难补助金等。“两费”应坚持随用随提、不得预提和比率控制的原则，建立灵活的调节机制。用“两费”建立转业训练基地和生产自救基地、购置大宗设备、扶持生产自救费用，要经主管部门和财政部门批准，应规定审批权限和审批程序，“两费”单独设账，如有结余，并入失业保险基金。

5、加强失业保险基金的财务和预算管理。

目前的失业保险基金从征收、管理到安排使用，都由劳动保障部门独家管理，虽然国务院规定失业保险基金要在财政预算中列收列支，但财政部门在基金管理方面仍处于被动局面。

财政部门应建立失业保险基金的财务、会计管理制度，将失业保险基金作为专项收支纳入国家预算管理，严格按照有关规定明确支出范围，及时足额发放救济金和促进再就业费用的支出，坚持专款专用，将失业保险基金结余部分主要用于购买国债和各项安全投资，确保基金的安全与完整。各级主管机构应根据有关财务制度编制本年度基金收支预算和机构管理经费预算，定期向财政部门报告预算和决算。

6、完善失业保险的社会化功能。

社会是否拥有接纳企业富余人员的能力，这在很大程度上取决于失业保险改革的完善程度。因此，政府在千方百计创造就业岗位，提高失业保险基金提取比例的同时，应适当地扩大社会安置空间，由失业保险管理机构负责管理、组织就业，减缓企业的沉重负担，以充分发挥社会保险的社会组织功能。针对目前社会安置承受能力不足的问题，可实行厂内失业办法，由企业组织富余人员寻找就业门路，失业保险机构把企业实际安置富余人员应享受的失业救济金拨付给企业，作为培训或安置费用。

7、发挥失业保险基金的医疗补偿作用。

失业人员在失业期间患病应到指定医院就诊，凭医院诊断证明和医药费发票，报销部分医药费，身患大病、失业救济期满又不能就业的失业人员，若没有参加医疗保险的社会统筹，应由失业保险机构按原标准支付，若已参加医疗保险社会统筹，则由医疗统筹经费解决。

（二）实施就业增长优先的经济发展战略

经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡这四大宏观政策目标，是市场经济国家要始终兼顾的。但是，当就业岗位增加的速度赶不上经济扩张速度时，多数国家都倾向于选择就业优先的政策目标。他们会制定年度就业计划和战略，将控制失业率、新增就业机会作为促进国民经济和社会发展的出发点和评价地方政府政绩的重要指标。



2001年底国际劳工组织召开了有联合国秘书长、各国劳工部长、工会组织、雇主组织及各界代表出席的“全球就业论坛”会议。会议通过的《全球就业议程》提出，“工作是人们生活的核心。《议程》强调：“使经济增长和繁荣的潜力得以发挥的基本条件是，生产性就业被置于经济和社会政策的核心位置，使充分的、生产性的和自由选择的就业成为宏观经济战略和国家政策的总目标。”

会议提出的全球就业战略要点包括：发展不损害发展中国家对发达国家市场准入的贸易以促进经济增长；努力使“数码鸿沟”的风险转化为一种国际性的“数码机遇”；运用财政和货币政策来刺激衰退中的经济；提高教育和培训水平；通过积极的劳动力市场政策提高劳动者就业能力和适应能力；提供社会保障安全网；加强社会对话和尊重核心劳工标准等。

基于以上思路，根据我国的资源禀赋状况的“比较优势”，面对严峻的就业形式，在我国经济发展过程中，应十分注意经济增长对就业增长的贡献率，实施就业优先的经济发展战略，选择能够创造更多就业机会的经济增长方式。同时，各级政府及各有关职能部门应切实把改善就业环境和增加就业岗位作为重要职责，充分运用税收、货币、收入等手段，增加就业岗位和加大对城镇失业人员就业援助的力度。



(三) 实施积极的劳动力市场政策

劳动力市场是社会主义市场经济体系中不可缺少的重要组成部分，建立劳动力市场体系的目标是解决人力资源的有效配置问题。这是一项关系到劳动者切身利益，涉及面广而且十分复杂的系统工程。必须从社会主义市场经济规律的要求出发，紧密结合我国的改革实践，精心设计和构建我国的劳动力市场。构建完整有效的劳动力市场，应当从以下几个方面着手：

- 加强劳动力市场的法制建设
- 确立劳动力作为市场主体自主择业的地位
- 建立劳动收入市场化机制
- 建立各级就业服务机构

1、加强劳动力市场的法制建设。

在我国目前情况下，劳动力市场法律体系尚待完善，进一步做好《劳动法》和《基本养老保险条例》的修改工作、抓紧《社会保险法》的起草工作都是必要的；另一方面，劳动法规的执法机制亟待加强。过去那种只重视劳动立法，忽视执法，不愿承担劳动法规执法成本的法制建设思路是根本行不通的。因此，对于劳动法规的执行，必须给予足够的重视。



2、确立劳动力作为市场主体自主择业的地位。

实际上，个人的自由择业是社会发展的一个重要基础。如果个人没有自由择业权和自由流动权，也就难以形成竞争机制，劳动力资源的配置也就必然缺乏效率。一方面要改革阻碍劳动力自由流动的户籍管理制度。城乡分割、区域封闭的户籍制度是中国劳动力市场发育的拦路虎，逐步取消这一既不公平又不经济的制度，已经成为建立与完善中国劳动力市场的先决条件。另一方面还要打破城镇里的身份等级制度，促进城镇劳动力的流动。



3、建立劳动收入市场化机制。

劳动收入市场化的实质是指劳动收入货币化、工资化。劳动收入货币化是劳动力市场化的一个必要前提。除了实现劳动收入货币化之外，劳动收入的工资化也是工资改革的一个重要方面。这对于建立透明的劳动收入信息网络、降低社会保险制度运行成本和征税成本、规范企业的财务运作，都是有利的。更为重要的是，通过劳动收入的货币化与工资化，实现劳动力价格市场化，可以为消除城乡分割的户籍制度、城镇偏好的福利制度和身份等级制度奠定基础，从而为最终扫除劳动力流动的制度障碍创造条件。

4、建立各级就业服务机构。

就业服务的具体内容包括向求职者提供空缺职位，代表求职者向雇主联系已登记的空缺职位或尚未向就业服务机构登记的职位空缺，促进男女就业平等；鼓励残疾人、老年人和年轻人就业，以及定期发布职位空缺信息等。就业服务实际上是一种职业介绍性的工作，有相当多的劳动者是通过就业服务而就业的。

美国各地设有众多职业介绍机构，仅德克萨斯州就设立了约230个(不包括民办)，目前全美每年有1700万以上的人通过职业介绍机构寻找工作。成立于1967年的全国就业管理局是法国最大的职业介绍机构，下设850个分支机构，属于公共服务部门。其任务是与公司、企业联系，寻找招聘机会；向求职者提供就业机会，保障就业市场的活力、透明、公正和大众化，向公司、企业和求职者双方提供免费服务。瑞典全国有360家就业办公室(Employment Office)、60多家特殊的就业服务机构和90家职业能力测试所(1994)。就业办公室的主要功能是职业咨询和安置指导。

针对我国当前的就业状况，各区、县基本上都已经建立起了劳动力市场，但是相关的就业服务机构还不多，更没有设立专业性的职业指导人员。这是促进就业工作中的一个薄弱环节，有待发展和加强。

（四）建立面向市场的教育制度，培养高素质的劳动队伍

解决劳动力供给问题是十分重要的，这包括劳动力数量和质量两个方面。毫无疑问，严格实行计划生育政策，是控制人口数量的必然选择。但是由于我国人口基数大，要使其数量在短期内大幅度下降是十分困难的，在这种情况下要解决就业问题，必须努力提高人口素质，尤其是要提高普通民众对市场的适应能力，把各级各类学校办成为市场培养人才的摇篮。

我国应改革高等教育和职业教育，为解决就业问题提供高素质的市场型人才：第一，改革高等教育体制。由于某些学科设置不够合理，专业课程严重脱离现实，尤其是在教育与市场的结合方面工作做得不够，使得现有的高等教育体制越来越难以适应社会主义市场经济发展的需要。更重要的是，这种体制直接导致了本来就有限的教育资源的严重浪费。第二，扩大高等职业教育，培养市场型人才，促进就业和解决失业问题。建立面向市场的高等教育体制，促进科学管理、科学技术与市场的结合，已经成为增强企业竞争能力，从而解决就业问题的一个关键。第三，实现高等教育大众化，解决就业难题中劳动力的素质问题。



(五) 推进中小城镇建设，缓解就业压力

未来10年将是农村剩余劳动力大量转移、下岗职工需要再就业和新增劳动力就业压力较大的时期。而中小城镇的建设和发展，将会成为容纳农村剩余劳动力和新增劳动力的巨大场所。如果对中小城镇建设不予以重视，农业剩余劳动力将大量涌向大中城市，形成大规模流动人口，由于各地就业容量有限，势必造成大量的失业人口，这样将会导致社会的不稳定。因此，为了维护社会稳定，解决就业问题，必须大力推进中小城镇的建设。

（六）大力扶持中小企业的发展，为就业大军提供出路

20世纪70年代末和80年代前半期，100人以下的小企业在制造业部门就业人口中的比重，法国为28.6%，日本为47%，德国为39.8%，英国为47.5%，法国为51.4%，意大利高达55.3%。将我国企业发展情况与英德比较，1998年英国企业数量395万个，就业劳动力2716万人，每万就业劳动力有1454个企业，除去非企业单位就业的，平均1个企业中约有6.5个人就业；德国企业数量335万个，就业劳动力约3800万人，每万就业劳动力有881个企业，除去非企业单位就业的，平均1个企业有10人就业。

而我国1997年城镇就业劳动力数量为20207万人，城镇各行业企业数量为401.7万个，城镇每万就业劳动力只有199个企业，除去非企业单位就业的，再加上国有企业单位所雇的临时工，平均1个企业中多达500人就业。通过与英国和德国的比较可以看出，英国和德国每万就业劳动力拥有的企业数分别是中国的7倍和4.5倍，我国城镇企业人数平均规模分别是英国的71倍，德国的45倍。

这表明，我国城镇劳动力就业主要集中在大中型企业和单位之中，500人以下，特别是200人以下的中小企业在全部企业中所占的比例相对较少，中小企业对劳动力就业的贡献不大，没有发挥其增加就业机会和稳定社会的应有作用。这也从反面说明，发展中小企业解决就业问题在我国还有很大的空间。政府有必要为中小企业的生存与发展创造良好的制度环境。尤其是有利于中小企业的投融资环境和公平的法律环境。应当提倡和鼓励城乡广大人民群众创办中小企业，并且将之作为一项解决就业问题的战略性措施，给予长久的支持。

(七) 实行灵活多样的就业形式，鼓励就业形式创新

从我国目前的情况看，灵活就业对于解决失业、促进就业意义重大：

➤ 第一，在我国劳动力资源丰富、就业压力大的状况下，实行灵活就业方式可以腾出更多的就业岗位，增加就业机会，因而，可以成为解决严重的失业问题的一种方式；



- 第二，反映了市场经济体制建立过程中就业方式多样化的趋势；
- 第三，灵活就业方式的出现也是社会进步和人民生活水平提高的结果。

但是，我国灵活就业在发展过程中存在诸多的困难和问题，制约着灵活就业的发展与壮大。促进灵活就业应在以下几个方面进一步努力：

- 一是制定适应灵活就业的法律规范；
- 二是完善社会保障制度满足灵活就业形式的需要；

- 三是建立必要的准入制度，保障妇女儿童权益。非正规就业领域很容易孳生的一项弊端是非法用工和非法就业，由此就有必要建立和进一步严格执行非正规就业的法律与行政性规定，实行必要的准入制度及安全保障制度；
- 四是制定合理的扶持性政策，以一定的财政援助方式发展非正规就业，政府的援助方式可采取多种形式，例如提供免费的非正规就业信息咨询、提供非正规就业的技能培训、专门针对非正规就业设置免费的劳动争议仲裁机构等。

