

改革失业保险的几点建议

○ 余小平

我国自1986年建立失业保险制度以来，虽然失业保险基金的筹集不够理想，但开始几年失业人数较少，待国有企业下岗职工大量出现后国家又及时实行了下岗职工的最低生活保障制度，因此失业保险基金始终处于收大于支的状态。但去年实行两种保障制度并轨以来，要求在再就业中心三年以上仍未实现再就业的下岗工人结束与原企业的劳动关系，离开中心进入领取失业保险金的行列，加大了失业保险金的发放数量，少数地区首次出现了失业保险基金当年入不敷出的局面。今年还将有些下岗职工走出再就业中心，加上新增的失业人员，领取失业保险金的队伍有可能继续扩大。我国失业保险金筹集管理中的问题将逐步暴露出来。主要是基金征缴级次低，收支不平，调剂能力差；保险费征缴率低，管理缺乏法律依据；统一的缴费率形成穷企业无钱缴费，富企业不愿缴的局面。针对这些问题，提出如下改革建议：

一、提高基金筹集级次，发挥好调剂保障作用

我国目前的经济结构以及下岗失业问题反映了地域性的特点。那些五、六十年代最辉煌、为国家作出重大贡献的工业基地，目前不少都成了职工下岗失业的重“灾区”。资料统计表明，经济欠发达地区的失业率远远高于经济发达地区，经济发达地区的平均工资却远远高于欠发达地区。这样就出现一些地区失业保险基金入不敷出，而另一些地区有大量的结余，这是经济发展不平衡造成的，也是低级次统筹的必然结果。在这种情况下，应提高失业保险基金的统筹级次。显然，由省级进行调剂是力不从心的。从理论上讲，统筹管理的程度越高其互济作用越好。所以，远期目标应是实现失业保险金的全国统筹，在近期可先将各省集中的调剂基金由中央统一调剂使用。另外，应积极推行失业保险缴费的网络化管理，实现省内联网，为过渡到全国联网作好准备。

二、开征社会保障税，建立与企业失业风险挂钩的保险缴费制度

目前世界上建立了失业保险制度的118个国家中，有80个国家开征了社会保障税，有些国家如德、法等国的社会保障税已成为最大税种。社会保障税由于有税收法律的约束，其强制性和稳定性都优于社会保障费，而且便于进行收支两条线的统一预算管理，这应是我国社会保障制度改革的一个方向。它的立法和开征不仅有助于解决我国社会保障基金征缴率低的问题，而且由于利用现有税务机构的人力、物力进行征管，将大大降低征收管理成本。我们应积极作好准备，在条件成熟时适时地推出社会保障税立法。

对失业保险金的征收比率，各国也有不同的规定，一些国家对失业保险基金的征收，实行的是差别费率制度，将失业保险费(税)率与各行业(或各企业)失业的风险程度挂钩。我国企业在面临减员增效和产业结构调整的双重压力下，如何处理富余人员，不同的企业有着不同的作法。有些企业从社会全局和职工的利益出发，在减员增效的同时，尽量安排富余人员从事一些辅助性劳动，或者开展多种经营、开辟第三产业，为社会提供服务；而有些企业则只从经济效益出发，将大批富余人员推向社会。因此，实行同样的失业保险缴费率，不利于

鼓励那些自行消化富余职工的企业。我们可以借鉴国外的经验，根据失业风险程度采用差别费率，以克服目前失业保险基金征缴中“鞭打快牛”的现象。行业间失业水平的差异主要取决于行业间技术水平的不同和行业生命周期的长短，是个别企业无法左右的，所以针对我国的实际情况，应实行以企业为单位的差别费率制度。具体设想是，在现行基础缴费率的基础上，如果企业在过去的一年(或两年)领取失业救济金的被解雇员工超过某一比例，费率向上浮动1个(或0.5个)百分点；如果在过去的一年(或两年)领取失业救济金的被解雇员工低于一定的比例，缴费率就向下浮动1个(或0.5个)百分点。由于失业不是职工过失所造成的，因此，浮动的部分应由雇主单方面承担，发挥对雇主进行鼓励或惩罚的作用，职工个人交纳的部分不变。这样将会调动企业自行消化安置富余人员的积极性，对那些不负责任地将职工推向社会的企业也是一个很好的制约，有利于社会的稳定。

三、再就业服务市场化，提高社会保险促进再就业的速率

失业保险制度包括失业救济和再就业服务两个方面。近年来，我国各级政府成立了不少职业介绍机构，开展再就业服务工作。每年的社会保险基金中也都有数量可观的就业培训、职业介绍等支出。但由于这些再就业服务机构是“官办”的，往往存在着人浮于事、效率低下、走过场等通病。因此，我们要探索走再就业服务市场化之路。澳大利亚在就业服务方面引入竞争机制，对就业服务实行政府采购，取得了很好的效果。联邦劳工部通过公开招标，选择了一批信誉好的私营职业介绍所作为政府特约服务商，与其签订购买就业服务成果的协议。这些职业介绍所每年由政府分配一定数量的失业者求职任务，由职业介绍所为它们免费提供就业指导、培训、职业介绍等服务。每介绍成功

一个，按照一定的标准，可以从政府领到相应的报酬。如果我们也能运用市场化的机制，由失业保险基金采购再就业服务的成果，这样，基金支付的再就业服务费用全部是有效支出，避免了再就业服务中的大量无效劳动和人力物力的浪费。另外，通过政府采购还可以带动和引导就业服务行业，使其更加规范，更加注重信誉。

四、更新观念，为多种形式的再就业拓宽政策渠道

一是政府在政策上应取消不必要的就业限制，使各种不同的就业形式合法化、公开化、消除“打黑工”现象产生的条件。加大劳动用工、人事制度改革的力度，真正打破传统体制下形成的国有单位、非国有单位的就业界限，建立全社会范围内公平竞争的就业机制，从而消除下岗者的失落感及选择再就业岗位的差别感，也使其具有向各方面发展的公平竞争机会，有利于全社会就业观念的转变，形成再就业的良好机制。

二是财政除了对再就业实行税收优惠以外，还要使失业保险基金更好地发挥促进再就业的作用。可以借鉴一些国外的作法，如鼓励和帮助林区、石油产区等资源枯竭地区的失业人员去异地寻找工作机会，对在异地就业成功的人员可从失业保险基金中支付一定的迁移费用。对那些从事季节性、临时性工作的人发给一定的补贴，使他们的收入高于失业状态。

三是尽快制定相关政策，允许并强制要求临时工、非全职工作人员、从事家政服务、以及自主创业人员，参加社会保障基金统筹。将这些非正规就业、弹性就业人员统统纳入社会保障的范畴，从短期看，可能征缴难度较大，征收成本较高；但从长远看，不仅增加了再就业的渠道，而且可以大大减少“隐性就业”现象的存在，既可以减轻政府的财政负担，又提高了社会保障的效益性，消除了由于分配不公而给人们带来的消极心理影响。

五、以社区为结合点，搞好失业保险和最低生活保障工作的衔接

作为职工最后的“安全网”，我国设置了“三条保障线”：一是下岗职工最低生活保障制度，二是失业保险制度，三是居民最低生活保障制度。前两条保障线自2002年开始正在逐步并轨，已经在再就业中心三年以上仍未实现再就业的，结束与原企业的劳动关系后可申请领取失业救济金，今后的下岗职工将直接申请领取失业保险救济金，领取期满仍未实现再就业、符合社会救助条件的，则进入居民最低生活保障体系。然而，失业保险和社会救助属于两个不同的行政管理系统，失业保险由劳动和社会保障部门管，最低生活保障由民政部门管。要做好二者的衔接，必须发挥社区的作用，将社区作为二者的结合点。目前，最低生活保障金的发放已经由社区负责，失业保险金的发放最终也应由社区来落实。一方面通过电脑网络化管理实现其现代化、高效率，另一方面发挥社区干部熟悉情况、工作深入细致的特长，既要做到“应保尽保”，又要避免虚领、多领，让有限的资金发挥出社会安全网的最大功效。

(作者单位：财政部科研所)

