

推行积极失业保险制度提高就业水平

时间: 2007-09-14

来源: 中国社会保障网

【字号:   】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#) [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

失业保险是国家通过立法强制实行的, 由社会集中建立基金, 对非因本人原因失去工作、中断收入的劳动者提供限定时期的物质帮助, 并同时获得再就业服务、提高再就业竞争能力的一种社会保障制度。目前, 国内外社会保险理论界和实践部门都已经认识到失业保险具有社会保障和促进就业双重目标。本文旨在通过对我国就业状况的分析和当前失业保险政策中存在的问题, 试图探讨失业保险制度对就业促进的影响, 为失业保险制度的进一步深化提供一些参考意见。

一、我国目前的就业形势

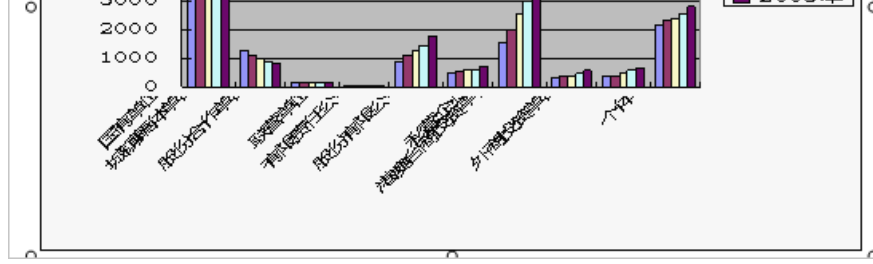
目前, 我国失业的主要特征是总量过剩型失业, 即劳动力供给大于需求, 劳动力总量大大超过就业岗位的数量。据统计, 2005年末全国有就业人员75, 825万人, 其中城镇就业人员27, 331万人。每年城镇需安排就业的人员达2200多万, 而新增就业岗位近年一直在800万个左右, 年度缺口达1400万个, 而若再加上农村约1.5亿需转移的剩余劳动力的话, 这一数字无疑会更加庞大, 劳动力供求矛盾十分突出。从劳动力供给方面看, 一方面, 我国是一个人口大国, 人口基数大, 人口增长速度快。截至2005年底, 我国15岁至64岁的劳动力人口达93, 320万人, 约占全国总人口数的71.37% (注: 根据2005年全国1%人口抽样调查样本数据算出, 抽样比为1.325%), 构成一个绝对数量庞大的适龄劳动力群体; 另一方面: 一是在建立现代企业制度的过程中, 过剩的隐性失业者从企业中游离出来, 成为公开失业者, 造成了大批工人下岗失业; 二是高校扩招后更多的大学毕业生就业难度加大; 三是农村中的剩余劳动力由于农业劳动生产率的提高和户籍管理制度的松动等原因, 大量涌入城镇, 在城镇非农产业容纳能力饱和之后, 变成失业者; 四是结构性失业严重。我国经济处在结构调整之中, 一些传统行业日益萎缩, 虽伴有一些新技术产业生产, 但由于教育、培训的落后, 萎缩行业的过剩职工难以进入新兴产业而失业。有关资料显示, 当前我国城镇失业人数约800万人, 失业率为4.3%。严重的失业问题会引发社会动荡, 危及社会治安以至社会政治权力的稳定。因此完善失业保险制度并以促进就业为目标是十分必要和紧迫的。面对如此严峻的就业形势, 必须采取有力措施, 强化失业调控, 缩短失业周期, 把城镇登记失业率控制在社会可承受的程度。同时, 要注意研究如何发挥促进就业在失业保险中功能, 让失业保险切实起到“社会稳定器”的作用。

二、失业保险在就业促进方面存在的问题

(一) 失业保险覆盖面小、征缴难, 影响失业保障效果

我国现行失业保险制度覆盖率比较低, 仅覆盖城镇正式职工, 对非公有制经济纳入失业保险还重视不够, 私营企业及其他类型企业参保不到位, 大量的城镇企业失业和农村劳动力没有纳入失业保险的范围之内。根据中国统计年鉴提供的统计资料, 近年来, 我国公有制经济 (主要是国有企业和城镇集体企业) 从业人口的比例明显下降, 城镇非公有制经济 (有限责任公司、股份合作单位、联营单位、港澳台单位、外资单位、私营企业和个体劳动者) 从业人口的比例逐年上升 (见图例)。全国公有制经济从业人口由2001年末的8, 931万人下降为2005年末的7, 298万人, 降幅达18.28%。而2005年末城镇非公有制经济从业人口占城镇就业人员的比例达73.3%, 有20, 033万人。2005年末全国参加城镇基本养老保险人数为1, 7487万人, 其中企业参加基本养老保险人数为15, 716万人。2005年末全国参加失业保险人数为10, 648万人, 只占当年城镇就业人员的40.23%。以上可以看出, 由于失业保险的参保单位过去一直集中在公有制领域, 随着公有制经济主体的减少, 个体工商户突增, 越来越多的人退出失业保险参保领域。另外, 失业保险的覆盖率明显偏低。以2005年为例, 参加失业保险的10, 648万人只占当年企业参加基本养老保险的人数 (15, 716万人) 的三分之二

(现有规定基本是参加企业养老保险的人可以参加失业保险, 对灵活就业人员及失业人员未按规定缴纳失业保险义务)。即使除去个体工商户数量, 当年的失业保险覆盖率也只有42.24%。对于那部分既没有参加失业保险, 又没有正规再就业的城镇失业人员, 就有可能沦为新的城市贫困人口。



(图例)

失业保险费足额征缴困难,重点区域在非公有制经济企业。一方面是非公有制经济在国民经济中的作用逐渐得到加强,吸纳了越来越多的从业人员;另一方面是非公有制经济主体的社会保险参保情况不容乐观,缴费单位普遍存在缴费基数申报不实或逃避参保的现象。造成的原因:一是认识不到位,考虑部门利益。一些效益好的单位认为本单位的职工不会失业,缴纳失业保险是劫富济贫。二是不少非公企业因为资金规模小,效益不稳定,常以人员流动大为由不参加失业保险。三是失业保险个人缴费记录缺乏透明度,职工无法进行核对,对企业失去监督。四是单位违规成本低,现有规定不足以起到威慑作用。由于应缴纳的失业保险费收不到位,削弱了其作用的有效发挥,不能积累必要的资金用于保障失业和促进就业,必然影响到失业保险体系的正常运作。

(二) 失业保险本身对失业的调控能力不足

在一些地区特别是经济发达地区,用人单位随意解雇工人现象严重。一些经济效益好的企业利用劳动力相对过剩的条件,再加上解雇老工人聘用新工人不会增加用人单位缴费成本,每年对低技术层次的工人保持比较高的轮换率。例如:一个工人的缴费工资是1000元,按规定缴纳一年的失业保险费为360元(1000*3%*12),如果将员工解雇,社保机构要支付(以江苏为例,按失业前12个月平均月缴费工资的40%核发失业保险金,另加失业保险金的10%作为医疗补贴)其两个月的失业待遇,即880元,这还不包含职业培训和职业介绍支出。通过此举,将企业内部年龄相对较老的工人推向社会,转而雇佣健康状况更好、更年轻的劳动力;更有甚者,企业经营者伙同劳务中介收取新工人几十至数百元不等的中介费,获取不法利益。同时加大了失业保险待遇的不合理支出。

另一方面,效益好的用人单位由于支付较高的工资,因而要承担较高的失业保险费支出。这类单位员工的失业风险本身就相对较小,形成“多支出少失业”,影响缴费主体的积极性。部分企业因劳动力成本高,产品竞争力削弱,导致经营状况不好,影响企业发展,同时也不能向社会提供更多地就业岗位。

我国的失业保险的缴费率是以企业工资总额为基准的,忽视了企业之间在雇佣水平上的差异性,既难以体现公平,也难以发挥失业保险本身对失业的调控作用。

(三) 失业保障待遇享受期过长,享受期内均等发放方式待创新

过长的失业保险领取期限可能使失业者丧失迅速就业的心理冲动,降低了失业者的职业搜寻成本,延长了失业者的职业搜寻期限,不利于提高失业保险基金的使用效率,也容量消磨人的就业意愿。目前,我国的失业保险领取期限最长为24个月。在国内生产总值保持较快的增长速度、整体失业率不高、经济预期较好的条件下,我国失业保险制度的失业救济期限尚有压缩的空间。

其次,对所有失业者而言,失业保险待遇领取期内发放等额失业金,不易给失业者积极搜寻适当职业造成压力。

(四) 公共就业服务层次低,职业培训、职业介绍补贴效果不到位

公共就业机构为失业人员提供了大量的免费职业培训和职业介绍服务,为帮助失业人员提高择业本领,促进其尽快再就业发挥了重要的作用。但是,由于管理水平和体制的原因,公共就业服务所提供的内容的层次还较低,不能充分满足失业人员的需求。承担公共就业服务的窗口职能比较单一,功能尚未健全,这对于完善公共就业服务功能十分不利;在建立健全失业登记、失业保险金申领发放、职业指导、职业培训、职业介绍相互衔接工作上缺乏有效机制;职业介绍工作的针对性不强,成功率有待提高;免费职业培训的内容实用性不强,补贴办法不尽合理;对于就业困难群体的“4050”人员公益性就业服务中力度仍需加大;街道、社区就业服务网络因经费及人员等问题解决不彻底,直接影响对失业人员的管理和服务工作。

问题研究不深入、内部缺乏监督、绩效考核内容不科学是造成这一问题的主要原因。未能在补贴给付方面引入市场竞争机制,造成补贴成本高、效用低。还有的地方只注重对硬件的投入,对职业介绍及培训地点只注重场地大,设备新,不注重市场需求和对失业人员的观念引导,不注重对工作人员的素质的及时更新、提高。

(五)从目前失业保险所发挥的作用看,很多地方还停留在生活保障上,在促进失业人员再就业方面的支出份额还不够

在政府投入结构中,就业投入不足。政府促进就业政策的实现主要是通过加强劳动力市场建设,开展就业培训、职业指导和职业介绍等手段,为此投入大量资金。近年来我国对城镇企业下岗人员的基本生活保障资金、失业人员失业保障资金投入较多,但对促进就业的资金投入明显不足。前者的投入是缓解暂时的困难,而后的投入才是解决长远的问题,因为对于具有劳动能力的劳动者来说,真正想要的是就业岗位而不是保障资金。失业保险基金中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、北京等大中城市,一些地方投入比例不足5%。显然,就业资金投入不足,已直接影响到就业

规模的扩大和再就业工作的开展。

三、 加强失业保险就业促进作用的有效办法

科学的失业保险应具有双重功能，一是确保失业者的基本生活；二是提高失业者再就业的竞争能力，后者是失业保险的目的所在。

(一) 扩大覆盖范围，保障更多就业人员

适当合理扩大失业保险覆盖范围。从总体趋势上看，要按“国民待遇”原则逐步使城乡所有劳动者在失业保险制度方面享受同等的权益。失业保险本身是一种社会保险，其社会性表现在它由代表整个社会的国家来举办，目的在于保障整个社会的劳动者在遭受失业风险时能够维持基本生活。我国现行的失业保险制度仅仅面向城镇，甚至城镇的用人单位都没有做到应保尽保，失业保险的社会性名不副实，实际上成为少数人的保障。

从就业方式上讲，随着就业方式的多元化，从事非正规就业的人越来越多，应该从促进就业的角度尽可能涵盖多种新的就业方式，以适应新形势的需要。因此，国家必须采用必要的强制手段，加大对失业保险的稽查力度，把已经纳入参保范围的单位特别是非公有制单位进行核查，做到应收尽收。另外，国家必须将失业保险范围扩展到个体工商户和灵活就业人员等社会全体劳动者，解决城镇多种就业形式下就业者失业后的生活保障问题。这样才能增强失业保险的保障范围，真正体现社会保障的社会性。

灵活就业人员是失业保险扩面工作的一个重点。目前，中央和地方对灵活就业人员参加养老保险的缴费比例等方面已经有了相对具体的规定。然而，灵活就业人员参保失业保险仍然没有明确规定，各省也缺乏确切界定，这给灵活就业人员参加失业保险带来难度。由于缺乏相关政策，灵活就业人员无法参加失业保险。灵活就业人员参加失业保险，应到户籍所在地就业服务机构办理灵活就业备案手续。备案后，到户籍所在区、县社会保险经办机构申报参加失业保险，并按统筹地区当年度公布的缴费基数和缴费标准缴纳失业保险费。可将灵活就业人员失业保险费与养老保险费实行捆绑缴费。达到规定缴费年限并申报失业，可享受失业待遇。由本人到户籍所在就业服务机构办理失业备案和失业保险待遇审核手续。按规定申领失业保险金。灵活就业人员缴费不满一年的，缴费时间可与其下次灵活就业期间缴纳失业保险费的时间合并。灵活就业人员灵活就业期间，户口在统筹地区之间发生迁移的，灵活就业期间的失业保险关系随之转移。户口迁移后，灵活就业人员须到迁入地劳动就业服务机构重新办理灵活就业人员备案手续和失业保险参保缴费手续。现在有不少城市如江苏南京、湖北黄石等已经开始这方面的有益尝试。

值得说明是，在考虑失业保险制度是否覆盖城市务工农民、新进入劳动年龄而找不到工作的失业者、个体从业人员的问题时，不能盲目地追求“扩大范围”，应该结合国家的产业政策、经济发展阶段等综合因素。并非范围越大，实施效果越好，必须考虑范围扩大的合理性问题。扩大是总体趋势，适当是基本原则。

(二) 创新方法，采取差别费率，对不同企业依据其一定时期内本单位的失业登记情况实施不同费率

应根据企业上年度或一定时期的失业率，由失业保险经办机构对缴费单位制定不同的失业保险费征收费率。对该单位失业率在该统筹地区上年度公布的登记失业率以下的，可按条例规定的标准征收；对高出登记失业率的，可增加1%的费率，这个办法从目前的技术手段来看是完全能够解决的。区别性的政策设计不但可以减少失业带来的动荡，还能够扩大失业保险基金的来源，提高失业保险的保障能力，而且可以减少用人单位不合理安排雇工人情况发生。

另外，设立失业保险缴费的上限。有很多效益好的单位，职工的失业风险相对较小，但由于承担了相对过高的用人成本，影响单位的收益，进而影响单位的用人需求，不利于保护缴费单位的积极性和增加企业的市场竞争力。可设置失业保险缴费上限，对超过统筹地区社会平均工资两倍部分不予计费。

(三) 缩短失业救济期限，改变享受期内平均待遇给付方式

我国目前有关政策中规定失业人员最多可享受24个月的失业待遇，大大高于失业状况较为严重且保障水平相对较高的西方市场经济国家。例如，德国为12个月，阿根廷为16个月。试想在西方发达国家拥有大量保险积累的情况下尚只为失业者提供较短的失业救济期，而我国目前的这种制度显然存在不尽合理之处。

把我国失业保险领取期限缩短为最长12个月，对有未成年子女扶养和配偶无收入者可增加失业人员家庭供养补贴，适当提高失业保险的领取待遇。领取时间的缩短会给失业者积极搜寻适当职业带来巨大压力，并且同时可以保障由于失业给家庭带来的收入损失。

调整失业保险领取期内待遇水平，使失业保险待遇与领取时间挂钩，如随着领取时间的推移，失业保险金额度逐渐降低。失业期越短，当前给付额就越高。可以规定，失业前三个月内可获较高水平的失业保险金，而失业超过三个月，则水平就低一些，逐月降低，直到降到一定基准。

(四) 完善培训、职介补贴机制，帮助失业人员再就业

推行培训招投标制度，引入非劳部门参与职业介绍与职业培训并享受补贴。尽管政策上已允许非劳动部门的职业介绍机构和职业培训机构参与这项工作，但他们真正能分得的份额太少，当前还缺乏公平的竞争环境。这一点，上海市采用的“政府购买培训成果”以及对培训项目的管理办法值得借鉴。

(五) 调整失业保险金支出结构，增加转移支付水平，探索促进就业的有效办法

截止2005年末,全国失业保险基金累计结存511亿元,领取失业保险金人数有下降趋势。下一步应调整失业保险支出结构,强化失业保险再就业功能。失业保险金目前主要是解决失业与重新就业之间的短期生活困难问题。产业结构的调整和企业结构的调整,使一部分人不得不进行职业变更。在这种变更中,无论是学习新工种还是寻找新单位,都需要一定的时间。在此期间,确实需要通过失业救济金来解决他们一定时期内的生活困难。但是,不能把失业者特别是年轻的失业者长期养起来,关键是让其掌握一技之能,通过培训和再培训重新就业。这客观上要求调整现有的失业保险制度,改革现有的失业保险金的支出办法,通过增加失业保险金中用于技术培训、转岗训练的费用比例的办法,从以往简单的生活保险转化为促进失业人员和再就业,由消极保险转化为积极的失业保险,以避免单纯救济导致职工不求进取甚至是主动失业现象,从而强化失业保险的促进就业和再就业的功能。

2005年,国家出台了有关措施,允许一些城市就适当扩大失业保险基金支出进行试点。失业保险基金支出项目主要由职业介绍和职业培训,扩大到了社保补贴、岗位补贴以及小额贷款贴息,应该及时总结经验并抓紧在全国范围推广,形成制度化。

我们在调整、完善失业保险制度中,必须坚持失业保险与促进就业的有机结合,推行积极的失业保险政策,发挥其在抑制失业方面的能动作用,强化其促进就业的功能,只有这样,才能真正发挥失业保险“社会稳定器”的减震作用,保障经济的健康发展。(刘永波)

(本文荣获中国社会保障论坛2007年征文评选优秀奖)

编辑: 水滴

【 】 【发表评论】

相关新闻:

- 工伤保险制度的反思与改进(2007-09-14)
- 我国灾害应急救援体系建设的实践和思考(图)(2007-09-14)
- 外部行政环境是制约社会保险经办能力提... (2007-09-14)
- 建立异地就医一体化协管机制(2007-09-14)

免责声明:

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站,或从本网站链接、下载,或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告,目的是为公众提供资讯,服务社会公众,不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益,应该及时向我们书面反馈,并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明,我们在收到上述法律文件后,将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

关于我们 | 联系方式 | 招贤纳士

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有
京ICP备: 05004171号