

摘要：随着社会和经济的不断发展，现行的失业保险制度暴露出种种弊端。本文通过中日失业保险制度的对比，反思中国的失业保险制度，提出改革建议以不断完善中国的失业保险制度。

关键词：失业保险 失业保险制度 问题 对策

失业保险是由国家确定的一种社会保障制度，是通过建立失业保险基金的办法，使职工在失业期间获得必要的经济帮助保证其基本生活，并通过转业训练、职业介绍等手段为其重新实现就业创造条件。1999年《失业保险条例》的颁布和实施标志着失业保险制度已形成完整体系，对保障失业者的基本生活和抵御失业风险起到了重要作用，但随着我国就业形势的日益严峻，尽快完善我国失业保险制度刻不容缓。

一、我国失业保险制度的发展历程

我国的失业保险制度可以分为三个阶段：

1.建立阶段。1986年，为了配合国有企业改革，实行劳动合同制，促进劳动力的合理流动，国务院颁发了《国营企业职工待业保险暂行规定》，这标志着我国失业保险制度的建立。《暂行规定》虽然对失业保险制度的主要构成要素如实施范围、对象、资金来源、支付标准、管理机构都作了说明，但正如它的名称一样还带有计划经济的色彩，其实施范围狭窄，资金来源渠道单一，保障能力有限，保障待遇低，失业救济性质明显。

2.发展阶段。20世纪90年代以后，由于经济改革的力度加大，国有企业富余人员问题浮出水面。为了进一步发挥失业保险在建立社会主义市场经济体制改革中的作用，1993年国务院又颁发了《国有企业职工待业保险规定》以代替1986年的《暂行规定》，但是《国有企业职工待业保险规定》并没有对《暂行规定》有大的突破和超越，失业保险原有的问题依然存在，在新的形势下有些问题甚至更加尖锐和突出，从而导致了失业保险在经济改革中没有担当起应有的责任，滞后于经济的发展，在一定程度上延缓了改革的进程。

3.巩固阶段。1999年国务院发布的《失业保险条例》，在完善失业保险制度、强化失业保险的保障功能、强调失业保险权利与义务的对应、体现失业保险的性质、保障职工合法权益方面无疑有很大的进步。这主要表现在：(1)确立了保障失业人员的基本生活和促进再就业的基本宗旨。(2)将失业保险的实施范围扩大到城镇各类企事业单位及其职工。(3)建立了国家、单位、职工三方负担的筹资机制。用人单位的缴费比例提高到了工资总额的2%，职工个人按本人工资的1%缴纳。(4)确定了失业保险待遇的享受条件、申领程序。

《条例》规定领取失业保险金必须同时符合三个条件：一是按照规定参加失业保险，所在单位和本人已履行缴费义务满一年；二是非因本人意愿中断就业；三是已办理失业保险登记，并有求职要求的。(5)重新调整了支出项目和支付标准。在支出项目安排上，强调了失业保险金及其相关支出，增加了职业介绍补贴的开支项目，取消了生产自救费和管理费。失业保险金的标准按照高于当地城市最低生活保障标准，低于当地最低工资标准的原则制定。累计缴费1—5年的，领取失业保险金的最长期限为12个月，缴费5—10年的，领取失业保险金的最长为18个月，缴费10年以上的，领取失业保险金的期限最长为24个月。(6)提高了统筹层次，实行了市级统筹。(7)加强了基金管理，规定失业保险基金必须存入人银行的财政专户，实行收支两条线管理。

二、我们失业保险存在的问题

目前，失业问题已经成为世界各国所面临的一项重要的社会经济问题。就当前各国对失业问题的解决情况来看，日本的失业保险制度比较成熟。以下将对中日两国在失业保险制度方面进行更进一步的比较，并通过比较找出我国失业保险制度存在的不足之处。



与日本相比,我国失业保险制度不仅建立时间短,而且覆盖面窄、保障水平低,通过与日本的对比分析,有利于取长补短,促进失业保险制度的进一步完善。

1.资格条件比较。失业保险的对象不是一般的劳动者,而是一些具有劳动能力却因暂时失去职业而失去生活来源的人。也就是说,作为失业保险的受给者,有着严格的条件。从两国的共同点来说,基本包括以下几点:(1)必须达到规定的资格期限,主要指投保期。(2)必须是非自愿失业,防止故意失业获取失业保险金。(3)已办理失业登记,又有求职要求。但要求的宽严程度不同:我国规定投保期限为一年,如果缴费期限不足一年不能领取失业保险金。日本是离职前一年中要有六个月的缴费经历。

2.给付内容比较。(1)给付标准:给付标准取决于一国的经济发展水平和社会生活水准,但是它原则上达到受益人的收入损失得到部分补偿,又不能妨碍就业意志。日本规定一般劳动者每天的失业津贴相当于失业前半年平均工资的50%—80%,即平均日工资越高,基本失业津贴越低,反之则越高,这是它的合理成分。我国按照高于当地城市居民最低生活保障标准,低于当地最低工资标准的原则,由省级人民政府确定发放。(2)给付期限:两国都有等待期和最长给付期的规定。日本采用综合标准,失业津贴的领取期限根据被保险人的年龄、投保期长短及就业难度等因素综合确定,最长领取期限为360天。此外,遇到特殊情况(经济衰退、全国就业形势严峻、跨地区求职、职业培训延期等)可酌情延长领取期限。我国采用的标准比较单一,根据失业前的累计缴费年限的长短:满一年不足五年的,领取期限最长为12个月;满五年不足十年的,领取期限最长为18个月;十年以上的,领取期限最长为24个月。

3.费用负担比较。采用何种负担方式,取决于政府对失业应负责任的认识、企业的经济效益、历史传统等因素。日本失业保险金支出的部分由国家(政府)、雇主、雇员三方负担。并不实行全社会统一的单一失业保险费率,而是根据各行业的失业风险程度实行差别费率。雇主与雇员根据本行业的费率,按照等比制分担失业保险费。此外,国家财政负担部分费用。其中:一般求职者津贴和短期特例求职者津贴财政负担1/4;日雇劳动求职者津贴财政负担1/3;继续雇用津贴财政负担1/8。而用于雇佣保险事业支出的部分则完全由雇主缴纳。我国采用单一的失业保险费率,城镇企事业单位按本单位工资总额的2%、个人按本人工资的1%缴纳失业保险费。财政不固定负担部分费用,只在事业保险给付出现困难时提供紧急援助。

4.管理体制比较。失业保险制度是社会保障制度的组成部分,它的性质决定了政府责任,两国均由政府设立专门机构进行失业保险管理。

三、针对我国失业保险制度的不足,要及时采取相应的对策

总的说来,要从根本上解决我国失业保险制度的不足,笔者认为要从根本上出发,也就是要不失时机地深化我国的失业保险制度改革。

客观地讲,我国在制定和两次调整失业保险制度时,并非没有注意到国外的改革动向,因此在制定上出现了许多问题。现在我们重新讨论这一问题,主要的是因为严峻的就业形势和繁重的就业任务迫切要求失业保险在促进就业方面发挥更大的作用。就现在看来,失业和领取失业保险的人数已经进入一种相对平稳的状态,在首先确保用于保障失业人员基本生活的前提下,有充足的调剂空间用于促进就业。近两年来,北京、上海等省市已经在这方面积累了一些好的经验。不失时机地推进失业保险制度改革,充分发挥其促进就业、减少失业的功能和作用,不仅是必要的,也是有条件的。改革的重点是:

1.完善制度,强化约束,建立失业保险、城市居民最低生活保障与促进就业联动机制。与国外相比较,我国的失业保险具有救济期限长(最长24个月)、申领条件宽松等特点,且待遇标准只与缴费期限挂钩,与领取期限无关,对是否积极求职约束性不强。这样一种制度安排,不能不导致失业人员对失业保险的过度依赖。处在失业保险申领期的人员,对于公益性岗位、临时性工作往往不感兴趣,除非有收入稳定、体面的就业机会,否则宁可等待。最低生活保障的情况也是这样,放弃推荐的社区服务或其他公益性就业岗位而宁愿继续“吃低保”的现象并不在少数。因此,要想改变这种状况,只能在改进制度设计上找出路,通过严格申领条件、强化对申领人员积极求职就业的外部约束来实现。为此,不仅需要调整相关政策,完善管理措施,还需要完善失业保险、低保与促进就业的联动机制,及时掌握失业人员、低保对象的就业和收



入情况，并通过信息系统相互沟通，实施动态管理，跟踪服务。

2.建立差别费率和浮动费率相结合的费率调整机制，发挥失业保险在稳定就业和减少失业方面的积极作用。促进就业，着眼点不仅要放在帮助失业人员再就业上，更积极的做法是放在提高就业的稳定性、减少失业上。借鉴国外的成功经验，通过实行差别费率或浮动费率引导企业减少裁员，或通过提供补贴的方式鼓励企业在不景气时期通过缩短工时、挖掘内部潜力等方式消化富余人员，不失为一项积极有效的失业调控措施。

3.按照公共服务均等化的原则，扩大失业保险促进就业政策的受益对象范围。目前失业保险促进就业不仅基金支出渠道窄，而且享受对象也仅限于领取失业保险金人员，这是不合理的。固然，在失业保险金的申领上，强调权利义务相对等，强调以参保缴费为前提、与缴费期限相联系，这是符合社会保险的基本原则的。但是，作为失业保险延伸职能的促进就业措施属于公共服务范畴，其对象自然也应当按照公共服务均等化的原则来设定，而不宜仅限定在符合申领失业保险金条件的人员上。

4.扩大失业保险基金促进就业支出范围。理清了上述问题，这个问题也就无须多做分析了。最基本的一个原则就是，扩大失业保险基金用于促进就业的支出范围，既要考虑落实积极就业政策的要求和资金使用范围，又要充分考虑失业保险基金状况，在优先保证失业保险金发放并留有充分余地的前提下，量力而行，适当扩大支出项目，逐步增加资金投入量。

迄今为止，我们依然在研究是否扩大试点问题。其实，试点的意义在于对未知的领域或不可预见的风险进行探索和评估，而在发挥失业保险促进就业作用这个问题上，其积极意义已为大量国内外实践经验所证明，其可能面临的风险也有足够的应对之策，因此，在我国政府的努力下，确保失业保险制度的可持续发展。

参考文献：

- [1]许春淑.日本失业保险制度及对中国的启示[J].天津商学院, 2006, (06).
- [2]李琮.西欧社会保障制度[M].北京: 中国社会科学出版社, 1989.
- [3]陈建安.战后日本社会保障制度研究[M].上海: 复旦大学出版社, 1996.
- [4]杜黎霞.浅谈我国失业保险存在的主要问题[J].甘肃科技, 2007, (05).
- [5]孙祁祥, 郑伟.中国社会保障制度研究[M].中国金融出版社, 2005.
- [6]信长星.借鉴国外经验充分发挥失业保险促进就业的作用[J].中国党政干部论坛, 2007, (08).

