

[摘要]失业的社会保障制度是制约国有企业改革的一个重要因素，同时也是建立社会主义市场经济体制的一项重要内容。如何建立和完善失业社会保障制度，是摆在理论和经济工作者面前的一道难题。应该说，失业的现实很自然地提出对失业保障制度的需求。但目前我国却存在着失业保障制度明显供给不足的问题，这就需要采取失业保障制度供求均衡的有效对策。

失业是经济运行过程中的必然产物，它既有支持经济效率的意义，又有浪费资源、损失国民收入的弊端。如何使失业的这种双重效应最终体现为对经济运行的积极意义，关键的因素在于建立一个有效的失业保障制度。然而，我国现实的失业保障制度呈现严重失衡。

一、失业保障制度的需求分析

在传统的计划经济体制下，一种称为“单位福利社会主义”不仅保证单位雇员终身就业，而且还提供了包括住房、医疗、养老、教育和儿童福利等所有的保障。然而，随着经济体制转型，社会主义市场经济被确立并要求不断完善，因而，传统计划经济体制下的“单位”在新的市场经济环境下再继续推行“单位福利社会主义”已力不从心，因而过去的充分就业被一种转型期的失业增长所代替。在这样的背景下，失业现实很自然地提出对失业保障制度的需求。

1. 国有企业改革对失业保障制度的需求。

改革开放以来，搞活国有企业一直被作为改革的核心问题，然而，时至今日，国有企业的改革仍步履维艰。其中，一个最大的障碍是国有企业内部大量的富余人员无法释放，严重地制约了国有企业改革的进程。因此，一个自然的逻辑是，要想继续推进国有企业改革，就必须设法解决国有企业的富余人员。从理论上讲，解决富余人员一方面可以堰过扩大企业规模，提高劳动边际生产力来内部精化；另一方面就是把富余人员排斥到市场中去。表面看来，第一种方案似乎最优，但是，它对资金和技术的要求，使其实现的成本很高，实施比较困难，如此，靠企业自身消化富余劳动力已缺乏现实性。所以，要想减轻国有企业的冗员负担，只有选择释放这条路。然而，它将引发的问题足以使实施者所顾虑。诸如，人们对社会主义主人感的认同，要求在被释放的同时，必须得到某种补偿。因此，建立失业保障制度是国有企业深化改革的重要条件。

2. 社会主义市场经济体制建设对失业保障制度的需求。

市场经济体制下的经济运行，受到价值规律的调节，自然会在各市场主体之间形成激烈的市场竞争，而作为竞争的结果，必然是一部分企业或因经营困难裁减工人，或因破产导致全体工人失业。这种情况，即使在资本主义制度下也都是政府想极力避免或努力控制的事情。社会主义市场经济体制在确立了市场配置资源的基础地位后，也不可避免地存在着竞争，无论是上述的国有企业，还是不断扩大的非公有制企业，在竞争激烈的市场环境下，都是按市场机制来配置资源的，其中包括劳动力资源。在这个过程中，会不断地发生劳动力被游离并引起某些障碍，为了克服这一障碍，必须有一个完善的失业保障制度来缓解由失业引起的压力。失业保障能够提供的社会稳定的功能不仅使它成为正在形成的社会主义市场经济体制的一项重要内容，而且，还可以在从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中起到保障这种转型实现的重要作用。因此，建立社会主义市场经济体制对失业保障制度也提出强烈的需求。



3. 实现工业化的过程对失业保障制度的需求。

我国是一个发展中国家，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例逐步降低；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的产业结构。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时。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。长期的计划经济体制，把城乡分割为两个相对独立的领域，城市经济在其运行的过程中，逐步形成一个相对封闭的就业体制，由于我们所熟悉的一个原因，即城市劳动力需求经历了一个先扩张后停滞的过程，所以，在城市的各部门中逐渐积累了大量的富余人员，随着向市场经济体制转轨，就会释放为失业人口。尽管如此，为最终实现工业化还必须实现农业剩余劳动力转移。改革开放以来，已经有部分的农业剩余劳动力在城乡之间流动，但是，受制于一些制度的约束，这种流动远不能满足农业中的剩余劳动力的转移要求。有人估计，从 2005 年开始，农村剩余劳动力将逐步变成一个重要的社会不安定因素。其原因是，在 2005 年以前的五、六年内，全球信息化的浪潮可以波及到农村大多数地区，特别是随着农村人均国民收入的不断提高，随着电视机、寻呼机、电话等资讯产品的普及使用，中国农民会越来越深刻地感悟到自己在社会环境中所处的生存位置，他们追求财富，并付诸行动的欲望将日渐强烈。如此，2005 年后将会有大规模的农业剩余劳动力“显化”成为公开的失业大军。不管这种估计是否准确，但它所反映的趋势是符合我国实际的。面对这种日益紧张的趋势，我们需在扩大城市劳动力需求方面做出更多的努力。不过，可以预期，单靠经济手段来解决这种日益紧迫的就业压力，显然是不充分的。为此而加快建立失业保障制度是我们不能不考虑的一项重要措施。所以。我国特殊的工业化过程对失业保障制度也有非常迫切的需求。

总结我国目前经济发展对失业保障制度的各种需求，不仅表现在对失业保障制度建立的迫切性上，而且对失业保障的程度也提出非常高的要求。为此，努力提高对失业保障制度的供给就成为一种自然的选择。

二、失业保障制度的供给分析

虽然中国的失业保障工作可以追溯到建国初期，但中国失业保障制度的真正开始应在 1986 年，其标志是《国营企业职工待业保险暂行规定》的公布。这是中国第一部真正意义上的失业保险方面的法规，以此为发端，表明中国的失业保障制度开始建立。经过几年的实践探索和理论发展，国务院于 1993 年发布了《国有企业职工待业保险规定》，使得失业保障制度有了雏形。但是，发展到目前：失业保障制度远没有达到完善的程度。这明显体现为失业保障制度的供给不足。

1. 失业保障的覆盖面过窄。

失业保险的本质特征之一是具有普遍性，这就是说，所有有劳动能力且愿意就业的失业者都应包含在失业保险的保障范围内。具体到中国现阶段，农民被排除在失业保障的范围之外，这似乎还可以用中国当前的国情和农民的实际情况来解释。不过，仅就城镇而言，个体经营者和学生便不在保障范围内，私营企业的工人、农民合同制工人基本上没有失业保险。到 1998 年底，全国参加失业保险的职工总数占城镇职工人数的比例为 63.7%，这就是说，在城镇职工中尚有 36.3% 的人未参加失业保险。可见，失业保障仅在城镇还有较大的未覆盖空间。

2. 失业保险资金筹措不足。



在已经实施的失业保险中，国家规定的失业保险资金筹措渠道是企业和国家财政，在实际执行中也有少数地区由劳动者个人筹措，但总的来说，企业和国家财政在失业保险金筹措当中占有绝对的比例。显然，这种资金负担方式不尽合理，特别是由于企业(主要是国有企业)的效益不好，拖欠失业保险金情况严重，再加上国家财政也比较困难，因此，仅依靠这两个方面来筹措失业救济金明显力不从心。所以，开辟失业保险资金筹措的新渠道，是完善失业保险制度的一个重要方面。

3. 失业救济水平低下。

失业救济金的发放一开始规定的标准是按照职工标准工资的 60%—75%，后来改为按当地社会救济金额的 120%—150%。这本来就十分有限，但许多地方有时还达不到这个标准。据统计，1995 年全国城镇发放失业救济金为 8.2 亿元，领取失业救济人数为 261.3 万人，平均每人每月领取失业救济金 26 元；1996 年全国城镇发放失业救济金为 13.8 亿元，领取失业救济人数为 330.8 万人，平均每人每月领取失业救济金 35 元。如此的失业救济状况根本不能保证基本生活的要求。

4. 失业保障的管理混乱。

这一方面体现在失业保险资金的支出极不合理。1995 年全国共支出失业保险资金 18.9 亿元，其中，用于失业救济，促进再就业的为 15.1 亿元，这就是说，尚有 3.8 亿元，占总支出的 20% 以上的失业保险资金支出并未用于失业救济等费用上。这说明，失业救济资金的使用渗漏十分严重。另一方面在管理体制上也极不完善。现行的失业保险制度并不是一个统一的体系，而是条条管理与块块管理相互交叉、分级式保险与行业性保险各行其事，结果必然是造成各自为政、业务交叉、成本上升。此外，失业保险机构内部管理也存在问题，诸如机构设置、管理费提取比例等缺乏严格规范。

从中国失业保障的基本情况和失业保障制度存在的问题来看，中国失业保障制度还处于初创时期，面对日益严重的失业压力，失业保障制度的供给与需求的失衡非常突出。为此，必须加快失业保障制度的建设。

三、实现失业保障制度供求均衡的对策

根据中国失业保障制度供求失衡的现状，健全失业保障制度需作如下几方面的努力：

1. 区分失业保险与救济的不同功能。

目前，我国在实施失业保障时，只是通过失业救济来提供失业者的基本生活费，还没有划分失业保险与失业救济的严格界限。其实，失业保险与失业救济是有区别的。失业保险是一种保险制度，失业保险金的发放要体现不同失业者在失业前对失业保险基金贡献程度的差别，即发放金额与当事人失业前缴纳的失业保险金有关。而失业救济是对那些具有领取失业保险金资格的失业者，在领取保险金的期限内没有实现再就业仍处于失业状态而发放的救济性资金，以保障其基本生活。这意味着对失业者实现了双重的保障，更有利于完善失业保障制度的功能。

2. 提高失业保险和救济的给付水平。

失业保险和失业救济的目的是为了促进失业者实现再就业和维持其失业期间的基本生活。然而，就目前我国的失业保险和救济水平来看，很难达到上述的目标。仅以 1996 年为例，城镇失业人员领取的救济金平均每人每月为 35 元，这大大低于全国最低生活标准，如果再考虑还有一大批失业人口没有纳入失业保险



和救济范围的情况，我国的失业保障水平可谓极其低下。因此，提高失业保险和救济水平应成为扩大失业保障的一项重要任务。为了实现这一任务，一个重要的前提是改变失业保险和救济的资金来源。第一，要改变过去失业保障资金主要来源于国家财政和企业缴纳这两个渠道对失业保险金筹措的限制，实现国家、企业、个人共同负担的失业保险金筹措方案。随着个人收入水平的不断提高，这种方案实施的现实性越来越强。第二，把部分国家资产货币化，用以补充失业保险金和失业救济金。按目前国有净资产的规模，我们只要把 1% 的国有资产转化为失业保障资金，就会有近 200 亿元的资金，这可以在很大程度上改变目前只有 13.87 亿元(1996 年)的失业救济金造成的失业保障不足的局面。在解决了失业保险与救济的资金来源的基础上，要使我国的失业保险与救济给付水平达到就业收入的 60%(国际标准为 60%—80%)，这意味着失业保险与救济金的发放水平可以达到 3080 元(1995 年)。

3. 建立以失业保障促进失业者再就业的机制。

我国是一个发展中国家，经济发展水平以及由此决定的财力不可能实行高度保护的失业保障体制。这就使我们的失业保障主要用来保证失业者的基本生活。然而，基于我国经济快速发展的趋势，很容易使我们步西方高福利政策的后尘。虽然这可能是若干年后的事情，但是有鉴于发达国家在实行高福利政策过程中表现出的诸多弊端，我们应该未雨绸缪，主要是建立一个既能保证失业者基本生活要求，又能激发失业者寻求再就业的积极的失业保障体制。为此，我们不能把对失业者的高度保障作为发展目标，而应该走目前成为西方发达国家趋势的再就业培训的道路，即我们要尽早地把失业保障的重点放在对失业者的再就业培训上，努力实现一个以再就业培训为主导，兼顾失业者基本生活的失业保障体制。之所以如此，我们还应该看到我国传统的自发保障功能的作用。在我们的传统中，以家庭、亲友为基础的保障功能比较发达，这也是我们目前虽然在统计数字上有相当规模的失业人口，但是处于生活绝对困境的失业者并不多的一个重要原因。以此作为一个条件，加快失业者再就业培训体制的建设可以有相对宽松的社会承受力为基础。如果我们能以此作为失业保障制度发展的方向，那么我们就可以建设一个有效的失业保障体制，为社会主义市场经济的运行提供最有力的保障。

4. 统一失业保障的管理机构及加强失业保障的法制建设。

目前，包括对失业人口的管理、失业保险资金的管理和发放，以及再就业培训等内容的失业保障管理体制还没有实现统一，某些行业或部门建立有相对独立的失业保障管理体系。这种状况，既不符合失业保障的社会性要求，又在管理上造成机构重叠，浪费了有限的失业保障资金。因此，为使失业保障制度实现有效地运行，必须统一失业保障的管理机构。具体地讲，就是要建立一个由国家统一协调，各级政府的劳动保障部门实施专业管理的分层次的失业保障体制。为了保证这一目标的实现，必须加快中国失业保障法制建设的步伐。为此，一要在宪法中增补失业保障方面的条款，以增强失业保障法制的权威性；二要尽快制定和通过《失业保险法》及其配套法律，以维护失业保险法律的真正效力；三要明确和制定有关法律责任和处罚条款，以发挥失业保险法律的震慑力。

