

失业保险基金供求失衡矛盾的探析

张瑞锋, 张映芹

(陕西师范大学, 陕西 西安 710062)

摘要:据《中国劳动统计年鉴 2010》统计数据显示,2000—2009 年我国失业保险基金“供给远远小于需求”,但失业保险基金的累计结余却巨额增加,其增长速度远远高于基金收入与支出的增长速度。1 523.6 亿元的巨额失业保险基金结余与近年来我国居高不下的“真实失业率”状况不相匹配,供求矛盾日益突显。其根本原因在于有效供给与有效需求失衡的结构性矛盾。通过扩大失业保险制度的覆盖面、建立失业保险费率弹性征缴模式、调整失业保险金待遇给付水平及给付条件、多渠道发挥失业保险再就业促进功能的措施来化解供求失衡矛盾,确保失业保险制度功能得到有效发挥。

关键词:失业保险基金;有效供给;有效需求

中图分类号: F 840.615

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)06-0009-06

A Study of the Imbalances between Supply and Demand in Unemployment Insurance Fund

ZHANG Rui-feng, ZHANG Ying-qin

(Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

Abstract: According to *China Labor Statistical Yearbook 2010*, the 2000—2009 statistical data in China's unemployment insurance fund show that “the supply goes far less than the demand”, though there is a huge sum of cumulative balance increasing in the fund, which exceeds the growth of both the fund revenue and the fund expenditure. Because of a mismatch between the 152.36 billion yuan balance of the unemployment insurance fund and the China's persistently high unemployment rate in the recent years, the conflicts between the supply and the demand is unfolding, which is caused by the structural contradictions from the imbalances between available supply and effective demand. The measures to resolve the imbalances include enlarging the coverage of the unemployment insurance system, establishing a flexible system to raise unemployment insurance tariff, adjusting the standard and the condition of unemployment insurance payment, and enhancing the function of the unemployment insurance fund to promote reemployment in a variety of channels. Accordingly, it is hoped that the unemployment insurance fund would work effectively.

Key words: *unemployment insurance fund; available supply; effective demand*

收稿日期:2012-09-16

作者简介:张瑞锋(1984-),男,河北保定人,陕西师范大学国际商学院硕士研究生,研究方向为社会保障基金管理。

一、失业保险基金的现状

失业保险基金是确保失业保险制度能够正常运转,保障失业人员在失业期间正常生活需要得到满足的重要物质基础。然而,近年来我国失

业保险制度突显出来的重要问题是失业保险基金结余不合理的增加。

如(表1)数据显示,2009年我国失业保险基金滚存结余达到了1 523.6亿元。从2001年到2009年短短9年时间里基金结余由226.2亿元增加到2009年的1 523.6亿元,增长了669.5%。

表1 2001—2009年全国失业保险基金结余和增长比

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
结余(亿元)	226.2	253.8	303.5	386.0	519.0	724.8	979.1	1 310.1	1 523.6
历年增长比例(%)	15.5	12.2	19.6	27.2	34.5	39.7	35.1	33.8	15.6

资料来源:《中国劳动统计年鉴2010》。

基金结余以年均25%的增长速度引起了国内众多学者的关注,并大篇幅的分析基金结余的原因及其带来的影响。基金供给的征缴量与基金需求的给付量不匹配而造成的失业保险基金大量结余的声音得到了学术界的普遍赞同。但是,仅仅从失业保险基金统计账面的数据来看,是基金巨额结余与保障功能弱化不匹配失业保险基金供给与需求失衡的结构性矛盾严重限制了失业保险制度功能的有效发挥。如果将有效供给与有效需求的进行适当的调整,我国失业保险基金将会存在另一种状况,即“失业保险基金供求平衡”。

模以当年保险收入的1~2倍为宜。我国2008年失业保险基金滚存结余是1 310.1亿元,当年的基金收入是585.1亿元,结余基金是当期收入的2倍有余,明显超出了基金结余量的最佳规模。造成这种不合理增长的根源在于制度设计的缺漏,主要是有效供给与有效需求的失衡造成的,表现为失业保险制度内覆盖人群的失衡、制度内缴费和给付的失衡。

1. 有效供给存在的不足

失业保险基金不合理结余原因在于制度内基金缴费有效供给群体的错位及其偏高的缴费率。

第一,参保人群与失业人群的错位。1999年1月,国务院颁布的《失业保险条例》中规定:失业保险基金的资金来源由城镇企事业单位和职工缴纳的失业保险费及其利息、政府的财政补贴和其他依法纳入失业保险基金的资金构成。城镇企事业单位按照本单位工资总额的2%缴纳失业保险费,城镇企事业单位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费。而大量集体企业的下岗失业人员、非国有企业就业人员、非正规就业以及自谋职业的从业人员却被排斥在失业保险制度之外,而这些劳动者却是我国劳动力市场上面临失业风险最大的群体。在现行的失业保险制度框架下,2001年到2008年我国的失业保险的失业保险覆盖率一直维持在40%左右(表2),然而被制度覆盖的40%却是有稳定就业岗位的大部分国有企业和事业单位的职工。有学者指出,自1999年事业单位人员参加失业保险后,每年对失

二、失业保险基金供给与需求矛盾分析

失业保险的目标主要是通过对失业者提够物质帮助,使他们在失业期间的基本生活得以维持,从而为他们再就业提供缓冲期,使失业者尽快就业,同时还为失业者提供就业培训和指导^[1]。失业保险作为一种现收现付的保障制度,应秉承“以支定收、收支平衡、略有结余”的原则。而我国失业保险基金结余不合理的增长已明显违背了这个原则,按照国际惯例,结合我国的实际国情,当失业保险基金结余量能支付6个月的开支就可以作为略有结余的标准(国家的重大改革或调整的内容,也需要预测在范围之内)。日本1947年颁布的《失业保险法》,该国根据长期的经验,得出失业保险基金累计结余量的最佳规

失业保险基金的“贡献”平均在 200 亿元左右,因为事业单位基本是不失业的群体,因而等于人为

地给失业保险基金增加了一个隐形的财政转移支付机制(郑秉文 2010)与此同时,在“体制外”

表 2 2001—2008 年失业保险覆盖率

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
失业保险覆盖率(%)	0.43	0.41	0.40	0.40	0.39	0.40	0.40	0.41
城镇在岗职工人数(万人)	23 940	24 780	25 639	26 476	27 331	28 310	29 350	30 210
参加失业保险人数(万人)	10 354.6	10 181.6	10 372.4	10 583.85	10 647.7	11 186.6	11 644.56	12 399.85

资料来源:《中国人口与就业统计年鉴 2009》,P17-22 页,根据基础数据进行相关整理。

运行的非正规就业群体由于缴费时间短、领取失业资格限制、失业保险关系转移接续障碍、缴费不能随身携带而不能受益,他们的缴费也沉淀下来形成基金结余的一部分。换言之,中国目前失业保险基金的滚存结余基本是由机关企事业单位的缴费和非正规就业群体的缴费沉淀而成。

第二,制度内缴费率偏高。一般而言失业保险制度缴费率的确定应秉承“以支定收、收支平衡、略有节余”的原则,以及在国家、企业和个人三方负担的情况下坚持公平性和适度性原则。国际劳动组织 102 号公约确定了失业保险筹集的三原则:一是雇员承担部分不应超过所需费用的一半,二是要避免收入者负担过重,三是要考虑本国的经济情况^[2]。从表面上看,我国失业保险规定的缴费率(个人负担 1%,企业负担 2%)并没有违反国际劳动组织 102 号公约,但实际则相反。其理由主要有:我国劳动力价格长期较低,劳动者工资在收入分配中的比重较少;我国市场化经济改革以来,一大批下岗职工发放的是基本生活费,没有工资性收入;多数原国有企业、集体企业的老职工工资水平偏低,生产生活负担严重。除此之外,在实际操作中,由于理论上的模糊,认识上的偏差,带来了政策上的缺陷。例如一些省市为了简化缴费程序、增加失业保险基金的收入,参照养老保险的缴费办法设定最低缴费基数,即缴费工资基数不得低于当地社会平均工资的 60%,而这项政策的制定却忽视了对工资收入偏低的职工和没有工资收入的下岗职工的不利影响。养老保险最低缴费基数的设定是为了使职工在退休后基本生活得以保障,缩小收入差距,彰显社会公平与正义,而失业保险是为了保障职工由于就业中断而失去收入来源的基本生

活需要。已经失去收入来源的下岗职工本应享受到失业保险的待遇,实际上不但没有享受到领取失业保险金的待遇,反而还要缴费,这就大大减轻了政府的负担,增加了企业的压力,降低了职工的生活水平。这种政策的制定与实施,严重违背了《失业保险条例》的规定的精神,进一步拉大了收入的差距,有失于社会公平与正义,不利于社会的稳定与发展。

2. 有效需求的不足

失业保险基金不合理结余形成的另一方面原因在于需要保障主体的缺位、失业保障范围的狭窄、保障水平的低下、制度功能的发挥以及定位和社会经济发展不合拍。

第一,失业保险基金需求门槛偏高导致有效需求主体的缺位。根据《失业保险条例》的规定,领取失业保险金有着严格的门槛限制条件,大量失业者因不具备领取失业保险的资格而被排斥在失业保险制度之外。来自人力资源和社会保障部的统计数据显示,2008—2009 年,全国城镇登记失业率分别达到 4.2% 和 4.3%,为近年来的高点,但年末领取失业保险金的人数却在大幅下降,仅占登记失业人员的 25.5%,领取失业保险金人数逆势减少(表 3)^[3]。分析其原因,笔者认为,大量进城务工的农民工群体和企业下岗职工为主体的“老失业群体”以及高校扩招带来的大学毕业生“新生失业群体”最应享受到失业保险制度的“眷顾”却因多种因素而被游离在失业保险制度之外。其一,缺乏稳定的劳动关系而被拒之失业保险制度之外。《失业保险条例》规定,单位招用的农民合同制工人连续工作满 1 年,并且本单位已缴纳失业保险费,劳动合同期满未续订或提前解除劳动合同的,有社会保险经办机构根

表 3 我国历年失业保险参保人数与实际领取人数

年份	年末参加失业保险		登记失业 人数(万人)	年末领取失业保险金		
	人数	增长(%)		人数(万人)	增长(%)	占登记失业人数比例(%)
2000	10 326.3	—	595	330	—	55.5
2001	10 354.6	0.27	681	312	-5.45	45.8
2002	10 181.6	-1.67	770	440	41.03	57.1
2003	10 372.4	1.87	800	415	-5.68	51.9
2004	10 583.9	2.04	827	419	0.96	50.7
2005	10 647.7	0.60	839	362	-13.60	43.2
2006	11 186.6	5.06	847	327	-9.67	38.6
2007	11 644.6	4.09	830	286	-12.54	34.5
2008	12 399.8	6.49	886	261	-8.74	29.4
2009	12 715.0	9.19	921	235	-9.96	25.5

资料来源:《中国劳动统计年鉴 2010》,P443-447 页;《中国人口与就业统计年鉴 2009》,P22 页;根据基础数据进行相关整理。

据其工作时间长短,对其支付一次性生活补助。而农民工由于从事的多是一些流动性大、工作期限短的职业,且一些用工单位为了降低人工成本,给农民工缴纳失业保险费时往往少缴、托缴、甚至是不缴,客观导致了 1.2 亿农民工在失业后大部分不能领取失业保险金而被游离在失业保险制度之外。其二,失业保险基金跨省转移的渠道不畅通。由于我国失业保险统筹层次偏低,以及我国多年来实行的“分灶吃法”的财政体系,使失业保险基金跨省转移的渠道并不畅通,各转入地的地方政府对只转关系不转保费的失业人员并非“心甘情愿”,因此很多地方政府规定,劳动者应依法缴纳失业保险费,但失业者是非本地户籍的却无法享受失业保险待遇。

第二,失业保险基金支出限制严格、待遇水平偏低、缺乏公平性和人性化。其一,失业保险给付是投保者在失业时所享有的权利,也是对平时缴费义务的一种补偿和回报。但是,我国失业保险给付水平偏低甚至接近社会救济水平。《失业保险条例》第十八条规定:“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”。从目前水平看,我国失业保险水平通常为社会最低工资的 60%~80%之间,而全国各地规定的最低工资标准都较低,以及近年来居高不下的 CPI 指数,使发到失业者手里的保险金更是杯水车薪,远远不能保障失业者及家属的基本生活,在促进其再就业功

能上的发挥更是微不足道。其二,失业保险金待遇发放水平在最低工资标准和最低生活保障水平之间确定,且在领取失业保险金期间等额发放失业金。失业保险金的这种给付只与标准工资单项挂钩而不与失业保险的缴费水平挂钩的固定支付模式,不仅损害了劳动者缴费积极性和失业保险的公平性,而且导致劳动者和用人单位出现托缴、欠缴和逃缴等行为,对效率也造成了极大的损害。其三,失业保险资金支出限制严格,制度的功能定位主要是保障失业人员的基本生活,给付条件比较苛刻,在促进就业方面的支出仅仅维持在“失业者在领取失业保险金期间接受职业介绍、职业培训的补贴”上,资金支出的项目和范围非常有限,远远不能使失业保险金促进失业者再就业的功能得到有效发挥。

三、化解失业保险基金供求矛盾的对策与建议

如上所述,我国目前失业保险巨额不合理结余基金主要问题在于失业保险基金有效供给与有效需求的错位、基金供给主体与需求主体的不对称。对于如何消化和吸收结余基金,不能笼统的通过降低缴费率和提高失业保险待遇标准来消化基金结余,对失业保险巨额基金结余的安排和使用应以其形成的历史背景及现实因素为前提,以失业保险制度的目标为根本,以“以支定收、收支平衡、略有节余”为原则,通过优化制度、

调整政策、制度创新,切实提高失业保险在促进再就业和保障功能来解决。

1. 扩大失业保险覆盖面以提高制度的“瞄准率”

目前失业保险参保覆盖范围为城镇企事业单位、民办非企业单位及其职工、国家机关、社会团体及与其家里劳动关系的劳动者^[4]。覆盖范围还过于狭窄,我国应该根据国家产业政策、就业政策和经济发展的具体情况,扩大失业保险的覆盖范围,逐步建立城乡一体化的失业保险制度。特别是将进城务工有雇主的农民工群体和城镇有雇主的灵活就业群体以及毕业后找不到工作的大学生群体纳入失业保险体制内。失业保险应是能惠及所有劳动者的的一项基本保险制度,而不应视不同的劳动群体差别对待。将农民工和大学生纳入失业保险覆盖范围之内,将受益对象重点“瞄准”在具有最大失业风险的农民工群体,减缓基金巨额不合理结余的压力,保障了失业农民工群体的基本生活需要,缩小了城乡收入差距,彰显了社会公平与正义,也更好地体现了以人为本、科学发展观的发展理念。

2. 建立失业保险费率弹性征缴模式

失业保险应该按照“现收现付、收支平衡”的原则,根据我国经济周期以及劳动力市场供求状况的变化来合理调整缴费率。逐步探索浮动费率和差别费率相结合的失业保险费率弹性征缴模式,可以根据参保单位与职工的失业风险情况、用人单位稳定就业情况、用人单位新增就业情况、用人单位的经营情况来分别实施有差别的浮动费率。通过失业保险费率弹性征缴模式的运用,一方面鼓励用人单位减少裁员和增加企业缴纳失业保险费的积极性,从而达到预防失业的目的;另一方面可以有效平衡基金结余。目前我国失业保险基金统筹层次多为地、市级统筹,统筹层次偏低,如中央政府规定一个费率幅度,各统筹地区在这一幅度内根据实际情况确定本地具体的缴费率,超过这一幅度的,报中央政府批准。各地也可根据基金结余情况,及时调整缴费率。这样就可以有效解决各省基金结余不平衡、经济发达地区基金大量不合理结余的问题。

3. 调整失业保险金待遇给付水平及给付条件

目前我国失业保险金给付水平偏低和给付条件比较苛刻受到不少专家的诟病。一方面,我国失业保险金给付水平偏低。失业保险金给付水平通常为当地最低工资的60%~80%之间,据统计,2009年全国平均失业保险金水平为446元/月,不到全国城镇居民人均可支配收入的40%^[5]。为了保障失业者能过上体面的生活,建议我国失业保险金给付水平应适度提高。目前在许多国家将失业保险金给付水平定在失业者本人就业时工资的40%~60%之间已形成一种标准化趋势。我国失业保险金给付水平的调整也可以采取这种方式,即参照失业者失业前本人工资的一定比例来确定其失业保险金的给付标准,对其最低和最高标准进行适当控制,实行差别待遇。这样可以带来三方面的有利影响。其一,提高了失业保险金给付的总体水平,更好地保障了失业者的生产生活;其二,更好地体现了权利和义务相对等原则,提高了劳动者缴费的积极性;其三,兼顾了公平与效率原则,使社会各方更容易接受。另一方面,失业保险金待遇给付条件的高门槛限制了大批失业者享有的失业保障权益与福利。将农民合同制工“连续工作满一年”改为“累计工作满一年”,由此可以保障农民工群体享受到失业保险待遇;将“非因本人意愿中断就业的”硬性规定进一步人性化,在尊重客观事实基础上判定失业者的失业及是否应享有失业保险的权益;逐步打破失业保险户籍地域限制,做好失业保险关系的转移接续工作。

4. 多渠道发挥失业保险再就业促进功能

建立失业保险对促进就业和预防失业的资金支持保障体系,充分发挥失业保险促进就业和预防失业功能。扩大失业保险基金支出规模,增加促进就业和预防失业支出项目。一是增加促进就业方面的补贴。通过对就业困难人员岗位补贴、岗位开发补贴、失业人员求职补贴、以及创业补贴等措施来促进就业;二是增加对企业预防失业的补贴。利用失业保险基金对企业经营困难的员工进行转岗培训、失业人 (下转第35页)

方向的偏差,又使得该权利在实现过程中出现了权利实现效果背离立法、解释目的的情形以及严重的实务漏洞。但是,不论立法者设立该权利的目的如何,以及司法者就适用该条规定的解释作出了何种价值取向的判断,均不能磨灭该项权利为国家所需政策提供的有力支持以及对弱势群体

的保护作用。因此,这就更需要理论界与实务界紧密结合起来,对该项权利的实施开展更广泛和深层次的研究与讨论,协同解决各类矛盾及问题,力争将使该权利能够为改善建设工程承包人及施工工人地位,以及对维护其合法权益作出更多的贡献和支持,使其能够更好的实现应有的价值,为社会主义市场经济秩序的完善提供更有效的服务。

参 考 文 献

- [1]梁慧星. 合同法第 286 条的权利性质与适用[J]. 民商法论丛, 2001(2):275-277.
- [2]杨永清. 建设工程价款优先受偿权司法解释的理解与适用—兼谈与该权利有关的几个问题[J]. 判解研究, 2002(3): 12-26.
- [3]全国人大常委会法制工作委员会研究室. 中华人民共和国合同法释义[M]. 北京: 人民法院出版社, 1999:421.
- [4]胡康生. 中华人民共和国合同法释义[M]. 北京: 法律出版社, 1999:439.
- [5]汪治平. 建设工程价款优先受偿权的若干问题[J]. 人民司法, 2002(8):4-9.

(上接第 13 页)员发放转岗培训补贴、支付社保补贴、岗位补贴、求职补贴等相关措施来稳定就业、预防失业。除此之外,建立失业保险应急预案机制,针对局部地区发生的重大事件或自然灾

害而出现的大规模失业,给予及时的应急失业补助,保障失业人员基本生活,为社会经济的发展营造一个稳定的社会环境。

参 考 文 献

- [1]郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 中国劳动保障出版社, 2005:43-44.
- [2]汪洁. 王廷瑞. 孙学智. 失业保险基金筹集与支出问题[J]. 中国社会保障, 2007(10):32-33.
- [3]孙洁. 高博. 我国失业保险制度存在的问题和改革的思路[J]. 西北师范大学学报: 社会科学版, 2011(1):123-124.
- [4]吴天相. 编制失业保险稳定就业、调控失业的“安全网”[J]. 中国就业, 2011(10):51-52.
- [5]吕学静. 中国失业保险的稳定就业促进就业政策: 从临时措施到长效机制的思考[J]. 社会保障研究, 2010(6):60-63.