

现阶段关于我国失业保险制度功能转型研究

魏春晖

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

摘要:推进供给侧结构性改革是引领经济新常态的必然选择,在此背景下为应对失业风险加大威胁,适应就业领域新常态,保持就业市场稳定和做好去产能行业职工安置工作,需要失业保险制度充分发挥保生活、促就业和预防失业功能。但是目前失业保险制度在理念和制度设计上仍差强人意,难以应对当前就业市场形势。政府需要对失业保险制度进行改革,早日实现失业保险制度功能转型。

关键词:供给侧结构性改革;失业保险制度;功能转型

中图分类号: D 922.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7192(2017)02-0030-06

失业保险制度作为社会保险制度的重要组成部分,起着“减震器”和“救生员”的巨大作用,一方面有利于防范经济周期波动带来的规模性失业风险,维护社会稳定;另一方面又为经济体制改革发挥保驾护航作用。现阶段,我国经济进入新常态,经济下行压力加大,供需关系面临结构性失衡。针对化解过剩产能,实现产品结构供给由中低端到高端提升的供给侧结构性改革将不可避免的对就业市场稳定产生冲击,甚至构成不小挑战。在当前严峻的就业形势下,必须突出发挥失业保险制度预防失业、促进就业功能,促进失业保险制度早日实现功能转型。

一、失业保险制度功能转型的原因

1986年国务院颁布实施的《国营企业职工待业保险暂行条例》是我国第一次正面应对国民经济运行中存在的失业、待业问题,其全面规定了国有企业职工待业保险基金的筹集、管理和发放工作。1998年我国颁布实施了《失业保险条例》,使我国失业保险制度进入了新的篇章,并第一次以正式法规的形式用“失业保险”代替“待业保险”。2010年《社会保险法》正式开始实行,国家在法律层面确立了我国的社会保障体系,这是我

国失业保险制度发展历史上的里程碑。目前我国经济已经进入新常态阶段,供给侧结构性改革下消除无效产能以及受到产业、产品结构调整影响,我国就业市场势必会产生新的冲击。运行了三十多年的失业保险制度还存在较多问题,亟待促进功能转型。

1. 应对失业风险加大威胁

经济学家阿瑟·奥肯利用美国的经济数据,测算出失业率每高于自然失业率一个百分点,实际GDP将低于潜在GDP两个百分点,揭示出经济增长与失业率之间存在替代关系。虽然卢锋、刘晓光、姜志霄、张杰平(2015)经过计算,认为奥肯定律在我国并不适用^[1]。但是笔者认为,在当前经济增速明显放缓的形势下,有必要制定相应的就业计划,实施鼓励创业和促进就业政策,保障就业市场和劳动关系的稳定可持续发展。

目前我国经济处于三期叠加状态,经济增速放缓已成事实,经济增长率的下降对失业率增加有较大影响。以去产能为代表的钢铁和煤炭行业,已经从资本短缺到资本过剩转变,随着去产能的持续及其占GDP比重的下降,就业弹性也将进一步下降。从国家统计局数据也可以看出,2006年、2007年第二产业每年新增就业人数都在1000万以上,而到了2008年和2009年则降至500~600

万^[2]。在产业升级过程中,不仅总体用工需求下降,而且失业风险大的低端用工需求也大幅减少。同时由于我国处于经济结构转型期,经济结构变动相对比较剧烈,结构性失业风险也进一步加大。并且吸纳就业能力最大的服务业与我国经济发展成果不相符合,反观一些新兴市场国家在人均GDP还未达到3 000美元时,服务业却成为第一产业,如印度人均GDP 1 410美元的时候,服务业却占GDP的比重达到56.37%,而我国2008年人均GDP就已经突破3 000美元,2016年服务业占GDP的比重才刚超过50%,说明我国产业结构仍需优化。产业结构决定就业结构,产业结构的不合理也将导致就业结构的合理发展遇到困难,导致失业风险加大。

2. 满足就业新常态要求

随着我国经济增速放缓、产业结构调整、转向依靠创新驱动增长方式将对我国就业结构产生深远影响,就业市场将呈现新常态趋势。从劳动力市场供求来看,我国依然是一个劳动力大国,劳动力市场供求仍然存在巨大矛盾。根据国家统计局发布的《国民经济和社会发展统计公报》的数据表明,2013年全年城镇新增就业1 310万人,2014年为1 322万人;2013年外出农民工数量16 610万人,2014年为16 821万人。特别是近几年,我国提出要建立全面小康社会,提高农民工落户城镇步伐,将导致就业市场供求矛盾更加突出。据发改委副主任胡祖才所说,2015年我国城镇化率达到了56.1%^[3]。目前城镇化水平离我国新型城镇化提出的远景指标60%还差3.9%左右,如之后以每年平均提高0.78个百分点的城镇化率计算,我国城镇每年需要新增1 084万人。与此同时,我国高校毕业生人数不断攀升,2014年达到了727万人。可见在经济增速下降,社会总需求不足。新增就业岗位不断减少的情况下,将有许多人面临着严峻的失业风险;从就业结构看,主要表现为第一产业由于其附加值低,吸引农民就业的力度将进一步下降,而第二、第三产业将会成为吸纳就业的主体,大量富余农民正在加快离开土地、农村步伐,进入到第二、三产业。同时,就业的地区结构、年龄结构、行业结构和性别结构也在不断改变;从就业形态来看,由于互联网

经济的发展以及人们就业观念转变,更多的人将成为灵活就业者、自谋职业者、非正规就业者、创业者,就业形态呈现多样化发展,中小企业成为吸纳劳动者就业的主体部门。就业的新常态将导致失业情况发生新变化,因此失业保险制度也因随之转变。这些变化不仅要求失业保险制度要覆盖到各种不同失业人群、不同单位性质的失业者,而且要求在加大促进失业者就业力度的同时,积极稳定小微企业就业者、灵活就业者,加大力度扶持自谋职业者、创业者,并充分发挥失业保险制度预防失业和失业预警功能。

3. 保持就业市场稳定需要

供给侧改革不仅需要技术创新,更需要制度创新,李克强总理也十分强调制度创新的重要性。完善失业保险制度,实现功能转型,发挥制度保障作用十分重要。目前,发挥失业保险制度保持就业市场稳定已经成为国际共识和发展趋势。尤其是在面对资源枯竭、产业结构调整和经济危机等情况导致失业压力骤升的情况时,许多国家都开始调整失业保险制度,实施就业促进战略,基本上都取得了良好成效。这对于我国在去产能中应对失业问题,有着积极的启发意义。

如韩国在1997年和2008年的两次经济危机中均受到较大冲击,但是两次经济危机对其国内劳动力市场和经济发展造成的影响却大不一样,这归功于韩国在就业保险制度设计上重视将失业保护、职业促进和培训结合在一起,形成“三位一体”的就业保险制度,提高了制度对经济波动的敏感度,增强了其对劳动力市场变迁的适应性,保持了就业市场的稳定。韩国政府在具体政策实施中,一是高度重视就业培训计划,二是对抵御风险能力弱的中小企业提供政策倾斜和财政补贴,三是发挥雇用保险基金在就业培训中的重要作用,尤其是重视将提升劳动者职业技能作为应对失业风险的最重要手段,从而形成了政府、企业和劳动者共同参与的就业培训网络,有效降低了失业风险的冲击。取得的显著结果就是2008年韩国的劳动力市场并未受到太大影响,虽然受经济危机的冲击使韩国的GDP由2000年8.5%的增长率下降到2009年的几乎零增长(0.2%),但是韩国的失业率却一直稳定在低于4%的水平,略高于自然

失业率^[4]。

4. 做好去产能行业职工安置工作

钢铁、煤炭等行业是制造业的基础,属于国民经济命脉行业。目前,钢铁、煤炭等行业产能严重过剩,是横亘在供给侧结构性改革任务的攻坚难关,实施难度很大。煤炭和钢铁行业主要集中在我国华北、东北地区,并且是上述地区一些资源型城市的主要产业。钢铁、煤炭行业去产能将涉及一大部分职工的安置问题,而职工安置又关乎去产能成功与否的关键。根据人社部披露的初步数据显示,全国钢铁和煤炭行业化解过剩产能,将涉及180万职工的分流安置^[5]。以河北省为例,预计到2017年,河北省化解产能将涉及职工54.7万人,其中钢铁行业42.6万人,在淘汰落后产能过程中受到间接影响而导致的相关行业失业人员数量保守估计在30万至50万左右^[6]。作为钢铁重镇的唐山,到2017年将减产4000万吨粗钢、2800万吨铁,经测算将直接影响10万人就业。

从经济发展的全局来看,去产能现在主要集中于特定行业、关键领域,但是作为现代工业的煤炭和钢铁行业拥有完整的上下游产业链。钢铁、煤炭行业去产能牵一发而动全身,对国民经济的影响是全方位的。如果各方不重视员工安置工作,加强失业保险制度和社会救济制度的衔接,这些行业将存在产生群体性事件的高度风险,会严重影响地区稳定,甚至危及供给侧结构性改革的成功。

二、制约我国失业保险制度功能转型的因素

失业保险制度其本功能是指保障失业职工基本生活、促进再就业、预防失业“三位一体”。其中,保障职工基本生活是失业保险制度发展的前提,同时也是制度发展的基石。我国当初建立失业保险制度的最初目的就是为保障国企下岗失业人员的基本生活,发挥失业保险制度的“减震器”和“安全网”作用,促进国企顺利改革,消除冗员,提高效率;促进失业人员再就业是失业保险制度的自然属性,是制度改革的重点方向;稳定就业市场、预防失业,是减少失业现象发生的根

本之策,因此促进再就业功能是失业保险制度的根本,必须作为失业制度改革的重点。但是由于制度理念偏差、制度设计等原因,我国失业保险制度促进失业人员再就业、预防失业功能的发挥还不如人意。

1. 制度理念制约失业保险制度功能转型

制度理念在社会制度中具有特殊作用与意义,是一项社会制度的追求动机,是社会制度建立的指导思想和创立目标,是社会制度的精髓。只有理念科学的社会制度,才能够不断向前完善,成为一个优良的社会制度。

由国务院在1998年颁布的《失业保险条例》(以下简称条例)是我国第一次以国家正式法规形式认可失业保险制度的作用,这也意味着我国的失业保险制度翻入了新的篇章。《条例》重新调整了失业保险基金缴费来源,提高了失业保险金的缴费比例,规定了失业保险参照标准,领取资格与时限,将覆盖范围从原来的国企下岗职工扩大到城镇各类企事业单位及其职工,从制度上规定了我国、企业和个人三方合理负担的缴费原则。该《条例》在实现劳动力资源优化配置,保障国企下岗职工及其家庭成员生活,推动国有企业改革方面具有重要意义。但是其更多的是从国家责任出发,注重失业救济,并未在理念上重视失业保险制度激励作用和再就业导向的设计。缺乏促进再就业和预防失业功能发挥的相关规定是导致失业保险基金滚存结余过多,基金无法得到有效利用的重要原因之一。

2. 制度设计制约失业保险制度功能转型

(1) 支出渠道窄,失业保险制度功能难以发挥。以广东为例,2006年广东省作为开展适当扩大失业保险基金支出范围试点工作的七省份之一,在原劳动与社会保障部的补充文件指导下,明确了失业保险基金可以用于“职业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、岗位补贴和小额担保贷款贴息等扩大支出项。但根据广东省社会保险基金管理局信息披露,广东省失业保险基金滚存结余仍富余太多,2013年、2014年广东省失业保险基金滚存结余分别为407.80亿元、515.68亿元,支出仅为32.67亿元、40.18亿元。

另外,从失业保险金享受率高低可以看出失

业保险制度促进再就业功能发挥程度。我国失业保险金享受率偏低,据人力资源与社会保障部统计公报数据显示,2014年我国领取失业保险金的人数为207万人,城镇登记失业人数为952万人,失业保险金享受率为21.74%;2015年领取失业保险金的人数为227万人,城镇登记失业人数为966万人,失业保险金享受率为23.50%,说明失业保险制度促进再就业功能有待提高。

(2) 权利义务不对等,影响职工参保积极性。《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”来确定。但是失业保险缴费基数却与工资总额挂钩,导致的后果就是工资越高交的越多,工资越低交的越少。但是失业者领取到的失业保险金却是执行固定标准,只有当缴费年限存在差别时,才会在总额上体现出差距。如果仅凭缴费年限的长短体现失业保险金总额的区别,易让失业者认为失业后享受的待遇与缴费的额度没有关联性,势必导致劳动者参保积极性的下降,影响失业保险制度功能发挥。

(3) 缺乏激励性质的制度设计削弱了失业保险制度功能。进入21世纪以来,西方发达国家致力于将失业保险制度从传统的失业救济制度向促进就业制度的转型过程中。然而截止到目前,我国的失业保险制度仍然以保障和维持失业人员的基本生活为主。同时给付期限设定不合理,最长可达两年,这不仅会降低失业者搜寻工作的强度,降低搜寻成本,延长职业搜寻时间,还可能导致增加失业者不就业的道德风险发生,增强其隐性就业的动机,甚至导致更高的失业压力和失业水平;此外,缺乏变化的给付水平和过松的给付条件也不利于刺激求职者提高职位搜寻强度;对失业者的认定上,执行标准又比较单一,条件也比较模糊,一般符合政策规定条件的就可以到当地劳动主管部门登记,而没有考虑到是否存在隐性失业问题;在考察时既没有衡量失业者收入情况,也没有规定适当的等待期对失业者进行资格审查;在失业保险金的领取方面也没有与就业培训和技能学习等积极促进就业措施紧密结合。上述制度设计显然将会影响到失业者的求职效果和再就业积极性。

三、促进我国失业保险制度功能转型的对策建议

目前应充分发挥失业保险制度反经济周期功能,助力我国供给侧结构性改革宏观大局,努力促进失业保险制度向保障基本生活、预防失业和促进就业功能转型,早日促使失业保险制度“三位一体”时代到来。

1. 重新确定失业保险制度功能定位,明确支出范围

促进失业人员实现再就业、做好预防失业工作是解决失业的根本方法,因此失业保险制度应该从制度理念上凸显预防失业和促进就业功能,增加失业保险基金用于促进就业等项目的开支,并提高失业保险金统筹层次,增强基金受益率。

要顺利推进失业保险制度向预防失业和促进再就业的功能转型,政府必须要发挥主导作用,将失业保险基金的支出向在职人员和失业人员倾斜,减少结构性失业现象发生。一要明确规定失业人员培训补贴支出占失业保险基金总支出的比例。同时拓展职业培训补贴范围,将转岗培训、岗前培训、提升技能、创业培训纳入补贴范围,并可以在合理考虑物价等因素下,调整提高培训补贴的标准;二要灵活运用失业保险基金,扩大支出范围。如对于有创业意愿的去产能钢铁、煤炭企业职工和失业人员给予创业培训及创业补贴,包括提供创业指导、项目推荐、开业指导、资金扶持等措施;三要注重促进失业人员寻找工作的增量提高,同时提高就业岗位存量。尤其是在结构性改革背景下,要给愿意招聘使用去产能就业困难人员的企业发放稳岗补贴;四要建立失业监测预警机制。各地区要及时掌握失业率登记情况、失业人员增幅、失业保险金享受率以及新增就业岗位等信息,并参考国民经济运行的重要数据和失业保险基金运行情况定期进行定期分析,建立失业预警线,做好劳动力市场中失业、就业人数变化情况的监控与分析,逐步建立和完善失业预警制度。

2. 扩大失业保险制度覆盖面,实现权利与义务对等

我国失业保险制度被人广为诟病的一大原因

就是覆盖面不足,主要覆盖城镇企业、事业单位的部分劳动者。广大的农村劳动者、乡镇企业劳动者、灵活就业的劳动者还没有纳入《条例》规定的失业登记范围。虽然农民工在现有制度的覆盖范围下,但是由于制度规定农民工可以不需要缴费就可以申领一次性补助将导致农民工很容易被用人单位忽视和抛弃。大量在制度之外的劳动者,如果不及时纳入失业保险制度,将会严重影响失业保险制度的公正性、普惠性和可持续发展,不利于我国经济社会的稳定。

从制度追求的目标来讲,实现对劳动者的全覆盖应是制度设计初衷。但是在事实上,要实现全面覆盖还需要付出艰辛努力。因此当前最紧急的任务是解决权利与义务不对等问题。一些用人单位由于行业特点或经营不善的原因,职工面临的失业风险高,企业想方设法希望借助失业保险制度减小生存压力,而一些单位效益好、劳动关系稳定,员工基本上不存在失业的风险却同样缴纳失业保险金,这种情况容易导致失业保险基金的流失。对此情况,应该改革当前的缴费机制,建议采取浮动的失业保险缴费机制,并可以规定对劳动密集型企业适当降低费率,减轻企业负担。此外对于较少解雇员工的行业和企业,允许降低费率,而对于在一定时期内解雇员工较多的行业或者企业,则可以相对的提高费率。对于失业保险制度存在的“逆向选择”风险,可以借鉴国外做法,将失业津贴的水平与原工资水平挂钩,缴费越多,失业后领取的失业保险金也越多。

3. 发挥兜底保障作用,凸出激励性再就业促进政策

目前我国失业保险制度比较注重保障失业人员的基本生活,但是失业后领取的失业保险金平均水平却偏低,难以维持失业人员及其家庭成员的基本生活。尤其是去产能背景下,国企许多员工家庭面临着“双失业”的窘迫境地,经济收入大幅下降,日常生活难以维持,亟待适当提高失业保险金领取标准。我国失业保险金应该综合考虑当地的最低工资标准、缴纳失业保险费的工资

数和物价波动等因素,通过大量调研、建立模型,建立与物价、工资相关的浮动的失业保险金领取标准。

在适当提高失业人员待遇标准的同时,还应转变失业保险制度重保障基本生活、失业救济的做法。借鉴国外经验,建立完善灵活的失业保险机制,将失业保险金的领取与促进就业紧密结合起来,颁发实施激励性的再就业促进政策。一要完善失业登记制度,严格失业保险金申领资格;二要缩短我国失业保险金待业给付期限,根据失业者本人的参保缴费时间,在一个失业期内最初不应该超过18个月的领取期限;三要拉大失业保险金的差距,失业期越短领取的失业保险金越高,在法定的领取期限内提前找到工作的,可以将一定比例的失业保险金作为补助发放给失业者;四要针对不同时期失业群体的特点和不同时期促进就业的困难程度给予适当的就业促进金。

参 考 文 献

- [1] 卢锋,刘晓光,姜志霄,等. 劳动力市场与中国宏观经济周期:兼谈奥肯定律在中国[J]. 中国社会科学, 2015(12):69-89.
- [2] 人社部. 将尽快启动养老基金委托投资[EB/OL]. [2016-07-03]. 中国证券报, <http://finance.jrj.com.cn/2016/07/23075821224225.shtml>.
- [3] 发改委. 2015年城镇化率达56.1%市民化进展较慢[EB/OL]. [2016-01-29]. 中国日报中文网, http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2016-01-29/content_14521645.html.
- [4] 张占力. 韩国就业保险制度对劳动力市场的作用及其启示——基于1997、2008两次经济危机的分析[J]. 西南金融, 2011(12):55-59.
- [5] 钢铁煤炭业分流180万人,人社部四项举措妥善安置[EB/OL]. [2016-03-24]. 经济参考报, http://news.xinhuanet.com/energy/2016-03/24/c_128828636.htm.
- [6] 勾艳辉. 产能过剩所致失业人员再就业路径分析——以河北省唐山市钢铁行业为例[D]. 哈尔滨:东北财经大学, 2015.

On the Functional Transformation of China's Unemployment Insurance System at Present Stage

WEI Chun-hui

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: The promotion of the supply-side structural reform is inevitable to lead the new normal economy. Accordingly the unemployment insurance system is expected to be transformed functionally in order to cope with the increasing unemployment risk, keep up with the new normal trend in the field of employment, maintain the stability of the employment market and resettle workers of those industries to cut overcapacity. Seeing that the current idea and design hinders the promotion role of the unemployment insurance system in the re-employment and prevention of unemployment, the paper thinks that the government needs to define the function of the unemployment insurance system with a clear range of expenditure, expand the coverage of unemployment insurance system to achieve equal rights and obligations, give a full play as the last line of defense and security, and highlight the incentive policy of re-employment.

Key words: supply side structural reform; unemployment insurance system; functional transformation

【编辑 吴晓利】

=====

(上接第22页)

A Study on the Mutual Development of the Garden City and the Industrial Chain of New-type Agriculture in Xi-xian New Area's

WEI Lin-zhen, DAI Jing-ni

(School of International Economics, Shaanxi Institute of International Trade & Commerce, Xi'an 712046, China)

Abstract: Xi-xian New Area is the first state-level new area committed to innovating the mode of its urban development mainly. Although it has been established for a long period, the dual economic structure restricts its development definitely. Therefore, it is urgent for the local government to foster the overall development between its urban and rural area, which is an optimal selection to stretch and improve the industrial chains in the New Area. Based on the notion that the mutual development of the industrial chains and the overall plan for its rural and urban areas can promote a great-leap-forward development in the backward areas, the paper analyzes the "short-chain" of current industrial chains and the urban-rural divide obviously existing in Xi-xian New Area. It puts forward that Xi-xian New Area should take advantage of its superiorities to foster the industrial chains which combines the new-type agriculture with the garden city in order to drive a faster development in not only Xi-xian New Area and also the Grand Xi'an's economy with the overall urban and rural development.

Key words: Xi-xian New Area; new-type agriculture; industrial chain; overall urban and rural development

【编辑 吴晓利】