

我国失业保险的功能定位

孙 炳 耀

本文回顾分析我国失业保险发展的过程,认为从劳动制度和企业制度改革角度定位的失业保险已经不能适应经济体制改革以及非国有经济的发展需要,失业保险面临新的突破,需要从社会主义市场经济的需要进行定位,其规模因此应有所扩大。

作者:孙炳耀,男,1955年生,中国社会科学院社会学研究所副研究员。

我国的失业保险自1986年建立以来已经有了一定的发展,但仍处于很低的水平。关于有没有必要搞失业保险,它的作用是什么,它应当有多大的规模,在这些问题上目前存在着较大的意见分歧,是造成失业保险改革难以推进的一个重要原因,因此有必要作进一步的探讨。

从国有企业改革的需要定位失业保险

世界各国失业保险是在劳动力市场中定位的,其目的是给因劳动力市场波动引起的失业者提供生活保障。但在我国,由于长期以来失业被看成是资本主义所特有的现象,我们在理论上和政策上都不承认失业。因此1951年《中华人民共和国劳动保险条例》建立起来的保障制度中没有失业保险,而后也没有出现过建立失业保险的取向,而是用高就业的政策保证职工生活。

80年代的经济体制改革使我国出现了一定的市场因素,但并没有因此提出建立与劳动力市场相配套的失业保险,而只是从国有企业改革的需要提出了这一任务。国务院于1986年7月颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国有企业招用工人暂行规定》和《国营企业辞退违纪职工暂行规定》,随后《破产法》相继出台,使企业有了用人自主权,职工有了择业权。为了配合这些改革,国务院于当年的7月颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》,标志着我国失业保险制度的建立。

由于失业保险是作为经济体制改革的配套措施,因此保险范围狭窄,社会化程度低,失业保险享受对象仅限于国务院有关暂行规定所规定的四类人员,即宣告破产的企业的职工,濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工,企业终止,解除劳动合同的工人,以及企业辞退的职工,由于实施企业破产法仍需一段时间,实际享受对象仅为后两种人。

从国有企业改革需要定位的失业保险,也随着经济体制改革的进程而发展。1988年后国家实行经济调整政策,许多企业处于停产整顿状态,因此1993年4月,国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》。扩大了待业保险的实施范围,规定七种九类人员可以享受待业保险,新增的享受对象包括停产整顿企业被精简的职工。

从市场需要建立的失业保险的基金规模必须参照失业风险确定,国外一般为相当于工薪总额的3%左右。由于我国失业保险的特殊定位,失业保险不是按照失业率确定,而是从国有企业改革的进度确定,同时也考虑经费收缴的可能性,以避免企业过多增加负担。由于国有企业在改革过程中仍然对职工负责,推向社会的失业人数十分有限,因此费率定得很低。1986

年规定按照企业全部职工标准工资一定比例缴纳待业保险费，一般是占标准工资的1%。1993年《规定》修改为按照企业全部职工工资总额的0.6—1%缴纳待业保险费。

失业保险很快覆盖了国有企业，并扩展到部分集体所有制以及外商投资企业和私营企业。1993年共有50多万户，职工近8000万人。七年累计为140万失业人员发放了失业救济金和医疗费等4.3亿元；建立了转业训练基地1000多个，生产自救基地1000多个，帮助近百万名失业职工重新就业。全国建立了失业保险机构2100多所，配备专职管理人员1.1万人。^①到1995年底，参加失业保险的企业职工达到8271万人，占全国企业职工人数的73%左右。^②

失业保险在国有企业改革中只起辅助作用

建立失业保险的目的是配合国有企业改革，但面对国有企业庞大的冗余人员，失业保险并不能完成被赋予的使命。

过去在高就业政策下国有企业安排了大量超出需要的劳动力，造成企业内部的隐性失业。在经济改革中企业按照效率原则重组，这些人员就成为负担。企业冗余劳动人员是一个比较难准确统计的数字，有很多不同的口径。按照目前统计部门的口径，1994年国有企业富余人员只有120万人。^③这个口径指的仅仅是在企业劳动制度改革过程中已经被组合下岗的人数，只是企业冗余人员的一部分。据劳动部门对11个省1400个企业调查推算，国营企业富余劳动力约有1100万人，占国营企业职工的10.1%。^④劳动部门预测，从1994年到本世纪末，因企业破产、经济性裁员和辞退、终止或解除合同而失业的人数将达1800万人。^⑤

因此，在建立失业保险的同时，中国仍然强调过去的高就业政策。对于企业的隐性失业人员，则仍然强调企业的责任。劳动部、国务院生产办、体改委、人事部、全国总工会关于深化劳动人事、工资分配、社会保险制度改革的意见提出，企业富余人员的安排，要按照“企业消化为主，社会调剂为辅”的原则，主要依靠企业挖掘潜力发展生产，广开生产经营门路，组织多种经营，发展第三产业和采取其它措施妥善安排，也可以实行厂内待业、放长假等过渡办法。

国有企业普遍采用的方式是建立劳动服务公司。这种做法实际上在80年代初为安排职工子弟业时就已普遍开展，而现在则用于企业富余人员的安置。它一般是单位下属的集体所有制企业，在资金、场地甚至信誉上都借助于单位。

国有企业目前仍承担这方面的义务，企业领导仍然把这看成是企业应尽的责任。例如宝山钢铁公司的总结材料写道：“全厂未被组合而下岗的职工达2400人。这些人到哪里去？我们是社会主义国家，不能甩掉不管，在社会消化机制尚未完善的情况下，如果简单地推向社会，将给社会增加不安定因素。因此，现阶段只能以企业自我消化为主。我们的做法是：建立一个专门接受下岗人员的新事业公司，作为动态劳动管理的中转机构。”^⑥

对企业裁减的富余人员在坚持企业内部消化为主的同时，积极探索社会调剂为辅的形式。社会保险的参与，除了提供一定的失业救助外，还开展了生产自救活动，从失业保险中拿出一定比例的资金用于解决关停企业待业职工和改革劳动制度过程中分离出企业的少量富余人员

① 朱家甄、张塞主编：《中国社会保险工作全书》，中国统计出版社1995年版，第239页。

② 见宋晓梧“我国的社会保障制度改革”，非正式出版。

③ 国家统计局编：《1995年中国劳动统计年鉴》，中国统计出版社1996年版，第473页。

④ 国务院研究室课题组：《中国社会保险制度改革》，中国社会科学出版社1992年版，第45页。

⑤ 《失业保险金发放标准有调整》，《中国证券报》1995年4月14日。

⑥ 令狐安主编：《全国企业劳动人事工资分配社会保险制度改革百家经验选编》，中国劳动出版社1992年版，第66页。

的安置。但这对于企业自行消化的富余人员来说,仅占极小的比例。

这种企业为主、社会保险为辅的格局可能会在相当长的一个时期内存在。我们的目标是失业保险社会化,但继续发挥‘企业保险’的功能,并使之在时间上、空间上成为失业人员获得社会保险的‘缓冲屏障’,这是一种现实的过渡性的选择。

其原因在于我国沿袭已久的企业办社会的方式,将就业者的生、老、病、死全部交由企业包办,失业而不离开企业,是职工的普遍心态。其次,我国人口基数过大,就业压力大,目前正面临新的失业高峰,把隐性失业者完全推向劳动力市场,会超出市场的承受力。再次,我国经济发展水平有限,难以支撑与高失业率相对应的社会保险。

国务院研究中心的一份报告表述了这种观点:“各方面都寄希望于建立和完善失业保险制度,企业富余劳动力就可以统统推向市场。在住房制度、医疗制度以及福利制度等方面尚未配套改革,以及再就业还存在许多实际困难的情况下,即使建立了比较完善的失业保险制度,也不可能大规模地把企业富余劳动力推向市场。解决企业富余劳动力问题政策取向,在现阶段还只能是企业消化为主,社会调节为辅。”^①

有必要重新定位失业保险

我国的失业保险最初是从国有经济改革的需要出发定位的,目前它的规模及手段都与这一定位有着密切的关系。我国的失业保险与国外的很不相同,也是由这一定位决定的。这种小规模、作用不规范的失业保险还不能算是常规的失业保险,而应当看作是失业保险的雏形。在定位的制约下,它是不可能成长为常规性失业保险的。失业保险的发展,需要有新的定位,这就是从社会主义市场经济观点去分析我国失业保险的地位。

从国有经济改革需要定位的失业保险只能是暂时的观点,因为企业改革只是中国经济发展过程某个阶段的事件。在过去的十多年中甚至到目前为止,国有企业改革一直是我国经济生活中的重大任务。但这个任务可能在不久的将来就会完成,因此由此定位的失业保险也就失去其必要性。从长远的观点看,失业保险迟早需要有新的定位。

长期以来,我国在失业问题上存在严重的思想障碍。关于中国经济体制改革的方向,80年代的主要思想是建立有计划的商品经济,仍然强调计划的作用,市场只是作为一种手段,只起次要的作用。在劳动领域,虽然看到了劳动力流动的必要性,也出现了一些市场因素,但在理论上我们只承认这是劳动市场,还坚持认为劳动力市场是资本主义特有的现象。在这样的思想背景下,根本不可能按照市场需要定位失业保险。

这些思想的束缚近几年终于有了较大的突破,改革的目标已经明确为建立社会主义市场经济,劳动力市场概念也已经得到承认。这些思想上的突破,开始反映到失业领域,用“失业”代替“待业”概念就是明显的例子。中国共产党十四届三中全会作出的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,首次在党的文件中出现失业概念。1994年2月国家统计局公布的国民经济与社会发展公报中出现了失业率的指标。

经济结构的变化则为失业保险的重新定位提出了客观要求。经济体制改革以来,我国的非国有经济成分有了很大发展,其增长速度远远高于国有企业,其结果之一是造成就业结构分布的变化。特别是外商投资企业和私营企业的发展,出现了完全市场运作的员工群体。1986

^① 国务院研究室课题组:《中国社会保险制度改革》,中国社会科学出版社1992年版,第66页。

年建立待业保险时, 这些员工在数量上很少。到 1994 年, 其总数已发展到 747 万人, 占城镇职工总数的 5%。^① 从改革的趋势看, 其比重还会扩大。

在这些新的经济成分就业的员工完全按照市场运作, 企业没有对员工承担“就业保障”的责任, 失业的风险比国有企业职工大得多。由于这些企业对员工的责任有限, 就更需要社会来承担责任, 因此更需要失业保险。过去从国有经济改革需要定位的失业保险没有把这部分人包括进来。尽管有的地方要求外商投资企业和私营企业都参加失业保险, 由于保险的性质不明确, 按工资总额 0.6% 缴费形成的失业基金, 远远低于这些经济成分员工失业风险的需要。而提高这些经济成分的失业保险费率, 使其大大高于国有企业缴费, 又容易引起矛盾, 这是非国有企业不积极参加失业保险的重要原因之一。于是造成风险小的国有企业职工有失业保险, 而风险大的非国有企业员工却没有失业保险的局面。

此外, 国有企业制度改革步伐的加快也要求失业保险有新的突破。1993 年关于失业保险对象的规定虽然较宽, 但实际享受对象是很有限的, 因为企业对这些人承担着责任。1994 年以来, 国有企业改制已经启动并成为目前改革的重点, 在未来的几年内将会有较大进展, 其结果是将越来越多的职工推向市场。目前在改革中不少企业采取“买断工龄”的办法, 一次性发给职工离职补偿金, 了却企业对职工的责任, 例如哈尔滨啤酒厂的下岗职工, 有半数采取了这种方式, 他们以后就必须纳入社会失业保险的覆盖范围。

重新定位之下的失业保险适度规模

在我国失业保险应当有多大规模的问题上, 存在着明显的分歧。一种意见认为目前的失业保险已经过头了, 应当再慎重一些, 其理论支撑主要有两个方面:

一是从国内的情况看, 有的学者认为“目前我国不仅不具备实行法定的强制性的失业保险制度的条件, 甚至也不完全具备实行常规性的以严格的个人收入调查为基础的失业救助制度的条件。这是因为: 拥有足够的稳定的失业保险基金, 是实行常规性的失业保险制度的前提条件。我国现有的失业保险基金, 相对于庞大数量的失业人口(包括显性失业人口和隐性失业人口)而言, 真可谓杯水车薪。在这种情况下, 如果勉强实行常规性失业保险制度, 就会导致灾难性的后果。…(因此)在经济体制转轨时期, 不要急于建立和实施常规性的失业保险制度, 而应采取应急性的失业保障措施, 以解燃眉之急, 待各方面的条件成熟之后, 再建立和实施常规性的失业保险度”。^②

二是从国际比较观点看, 有的学者认为: 自 1905 年法国建立了失业保险制度, 开创了世界失业保险制度的历史以来, 到 1989 年底, 世界上包括我国在内有 40 个国家或地区以立法形式建立了失业保险(失业救济)制度。而实行强制性失业保险制度的国家有中国、日本、美国、加拿大、英国、德国及埃及等 30 个国家。中国的经济水平并不高, 人口和就业压力很大, 而在建立失业保险方面跻身前列, 其难度当然是很大的。

相反的意见则认为目前的失业保险规模过小, 还必须扩大。例如一份研究报告指出:“失业保险基金所能支撑的失业率过低。1993 年, 江西省城镇职工人数为 166.5 万人, 如按工资总额 1% 收缴, 全省一年收缴的失业保险基金为 4157.4 万元, 其中可直接用于发放失业救济

^① 国家统计局编:《1995 年中国劳动统计年鉴》, 中国统计出版社 1996 年版, 第 17 页。

^② 赵履宽:《走出社会保障问题上的认识误区》,《改革》(重庆)1994 年第 5 期。

金、医疗费、生活困难补助等费用的资金为 3033.7 万元, 失业保险的承受能力为 1.3%, 若按 5% 的失业率计算, 直接用于发放失业保险基金则应达到 15990 万元, 以此而论, 现在所能收缴的保险基金实在难敷大用。”^①

这些重大分歧要求我们研究中国失业保险的适度规模问题。这个问题过去并不十分迫切, 因为从企业改革出发定义的失业保险在企业承担基本责任的前提下有很大的弹性, 它甚至可以使失业保险处于无所作为的境地, 这表现在失业保险的支出结构中。

根据财政部提供的决算资料, 1990 年失业保险基金总收入为 7.43 亿元, 总支出为 1.87 亿元, 占收入总数的 25.2%。在总支出中, 用于转业训练费支出 0.65 亿元, 占 34.7%; 生产自救费支出 0.37 亿元, 占 19.8%; 用于待业救济金、医疗费、抚恤救济费、离退休金等项支出为 0.13 亿元, 占 7%; 而用于管理费的支出达到 0.62 亿元, 占 33.2%。^② 失业保险支出仅为收入的 1/4, 说明失业保险还运作不起来。而在支出中, 管理费竟占很大比重, 真正用于失业保障功能的资金的比重实际上不足 1/5。

失业基金大量节余的情况不能说明其规模已经过大, 而是在配合企业改革的过程中, 没有明确界定失业保险基金与企业责任的界限, 特别是企业责任的弹性, 是由企业改革进程影响的。由于对维护社会稳定等种种因素的关注, 企业的富余职工原则上是由厂内行业或自行消化, 不允许推向社会, 即使违纪职工也不敢轻易辞退。过分强调企业的责任才使失业保险处于虚置的状态, 随着企业改革的深化, 责任的重心将向社会保险偏移, 失业保险不是规模太大, 而是太小。

但我们又不能完全从企业改革的需要去确定失业保险的规模, 因为从就业压力和企业富余人员的比例看, 完全依靠社会保险承担失业责任是不可能的。如果按照劳动部门的测算, 企业富余人员已经占职工总数的 10.1%, 而且每年新增劳动力也将有部分人失业, 将这些人全部推向社会, 将造成的失业率会突破两位数, 且不论这么高的失业率给社会秩序造成的压力, 就是从经济上支撑这个失业率, 就要求企业缴费水平提高到接近 10%, 这是不可能的。

失业保险适度规模的标准只能是从其新的定位中加以确定, 即从劳动力市场运作的失业风险确定。目前非国有企业的劳动体制已经是市场运作, 要把这些企业纳入失业保险, 只能按其风险确定费率。国有企业经过改制特别是通过分离富余人员之后, 在岗职工也将逐渐纳入市场运作。从这个观点看, 扩大失业保险的规模是必要的。

但鉴于我国劳动就业压力现状, 失业保险还不能形成普遍主义制度, 而只是对城镇劳动者适用。我国农村存在大量的剩余劳动力, 其中有一部分已经进入非农产业, 特别是乡镇企业的发展, 容纳了大量劳动力。乡镇企业的市场风险相对来说较大, 如果失业保险将其覆盖, 将承受不了这种风险, 因此是不可能的。即使是对城镇劳动者, 也可以考虑仅覆盖所谓的“正规部门”即有一定规模的企业的员工, 而对个体经营等“非正规部门”劳动者则不加覆盖。这样确定的覆盖范围, 其失业率可能会高于目前国家公布的失业率, 但会低于有人估计的显性失业率, 这可能是我国失业保险发展的有效空间。

责任编辑: 张力之

① 《现行失业保险制度存在的问题与改革思路》,《当代社会保障》1994 年创刊号, 第 47 页。

② 国务院研究室课题组:《中国社会保险制度改革》, 中国社会科学出版社 1992 年版, 第 44 页。