

建立与完善上海社会失业保险制度

陈 如 凤

该文认为,随着经济体制改革的逐步深化,建立和完善社会失业保险制度已提到重要议事日程上来。通过回顾我国最大的城市——上海社会失业保险历史沿革,从中可见失业保险制度越来越成为促进劳动制度改革、保证劳动合同制的顺利推行、安定社会、发展生产的十分必要的配套措施。为此,结合我国具体情况,在失业保险的范围、享受条件、期限、标准及资金筹集和管理等具体内容方面进行了探讨,并就当前社会失业保险存在的主要问题提出解决的办法。

作者:陈如凤,1940年生,上海社会科学院社会学研究所,助理研究员。

失业保险制度是经济发展到一定阶段的产物,是人类社会进入社会化大生产后逐步发展起来的一种重要的保险制度,到目前为止,世界上先后有37个国家建立了失业保险制度。随着科学技术的日益进步、工业结构的频繁变化和劳动生产率的不断提高,失业保险制度越来越成为安定社会、发展生产的十分必要的配套措施。

党中央《关于制订国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》指出:“要逐步建立机关事业单位、全民企业、集体企业、中外合资企业与外资企业职工的各种保险制度,特别是待业保险制度。……这是保证经济体制改革顺利进行和国家长治久安的根本大计。”伴随我国经济体制改革的逐步深入,为了进一步适应劳动制度改革的需要,促进劳动力的合理流动,保障职工在失业期间必要的生活条件,认真回顾总结、建立和完善上海市的社会失业保险制度,已经刻不容缓。

—

上海是我国最大的城市,早在20世纪30年代,就是远东最大的金融贸易中心。但在解放前,上海却没有失业保险制度。解放初,作为我国最大的工业城市和经济中心的上海有42万失业工人,占全国失业工人总数的1/10,居全国之首。为了医治战争创伤,恢复国民经济,党和人民政府对失业救济采取了积极的态度。1950年7月上海成立了以陈毅市长为主任委员的“上海失业工人救济委员会”,决定全市私营厂、国营厂都要拨交工资总额的百分之一,动员在业工人捐献百分之一的工资,作为救济失业工人、开展生产自救活动的资金。这是上海最早的失业保险机构,随即开展了对失业人员的登记和对失业人员及其家属的大规模的救济工作。当时的社会失业救济已初具规模:一是政策上有中央和上海市政府的文件规定;二是组织机构较为完善;三是救济基金的筹集来源有了保证;四是救济形式多样,有以工代赈、生产自救、还乡生产、转业训练、实物和人民币形式的救济。同时,在安置和解决失业工人的就业政策上又采取了政府介绍和失业人员自谋出路、在本市就业和去外地就业、在城市就业和

去农村参加农业生产、参加工业生产和从事社会服务工作的四个相结合，因而比较顺利地解决了失业问题。从1950年到1957年，先后有48.8万人重新就业，促进了社会的安定，使国民经济得到较快的发展。从1949年到1952年工农业总产值平均每年增长21.7%，在第一个五年计划期间，工农业总产值平均每年增长10.9%，顺利地完成了第一个五年计划。

解放40年来，我们党和国家一直在致力于解决实际上存在的失业问题。特别是党的十一届三中全会以后，随着思想政治路线的全面拨乱反正，党中央提出了要大力发展社会主义商品经济，明确指出了社会主义经济是公有制基础上有计划的商品经济，从而为社会失业保险理论研究指明了方向，也为试行社会失业保险制度创造了条件。

为了适应商品经济发展的需要，搞活劳动用工制度，克服固定用工制度上的弊端，上海市国营企业从1984年9月起从社会上招用工人一律实行劳动合同制。为解除广大合同制工人的后顾之忧，根据国务院关于《国营企业职工待业保险暂行规定》，上海制订了相应的《上海市国营企业职工待业保险实施办法》，由上海市劳动服务公司具体负责管理此项工作。市、区、县劳动服务公司设立了专门的机构，全市约有500个专职和兼职干部从事此项工作。从1986年开始施行职工待业（即失业）保险制度以来，每年动用300多万元资金，救济失业职工。上海失业保险制度的施行，对推动劳动用工制度的改革、调动失业职工劳动积极性和维护社会安定作了有益的尝试，并走在全国各省市的前列。

这项失业保险制度先在国营企业实行，自1989年7月起，经市人民政府批准，扩大到区、县、局以上集体企业。到1990年9月底，全市参加失业保险基金的共有11489个单位，职工409.36万人，其中：国营企业7437个单位，职工311.1万人；集体企业4052个单位，职工98.26万人。该项失业职工保险金的提取办法是，按企业职工人数，参照上一年度平均标准工资的1%计算上交给所在区县的劳动服务公司，然后由区县劳动服务公司组织发放保险金。1986年10月到1990年9月底，累计发放失业救济金798.77万元（18.6万人次），医疗补助费33.78万元（6405人次），目前每月领取失业救济金约有5800人，保障了职工失业期间的基本生活需要。同时，为了帮助失业职工创造重新就业的条件，有关部门从职工失业保险基金中提出一部分转业训练费，扶持区、县劳动部门建立了17所职业培训中心。自1986年至今，已有5万多名失业人员接受培训中心的的教育训练，并有3万多人经过技能培训，目前，绝大部分已走上就业岗位。据统计，到1988年6月底花去转业训练费723.05万元。另外，为了帮助一部分条件较差、就业困难的人员解决生活出路问题，有关部门从职工失业保险基金中提取了一部分生产自救费，用于安置困难对象，创办生产自救基地，现已安置500多人。此外，还对那些有特殊困难的失业职工，在国庆节、春节等重大节日进行不定期、不定量补助，保障他们的正常生活，维持社会安定。

上海市失业救济工作是由劳动部门承担的。为了与企业劳动用工制度改革配套，1988年2月上海市总工会成立了“上海市待业职工救急济难基金会”，旨在帮助和减轻失业职工的特殊困难。凡失业的工会会员患严重疾病或死亡或遇有灾难而造成生活困难者，经政府和有关部门救济后，本人仍无力克服，基金会给予适当救济。自1988年初基金会成立以来，已发放救济费71610多元，救济人员1043人次，其中1988年4月因患肝炎救济241人次，金额达9640多元。据1989年10月对本市632名失业工人随机抽样调查（详见下页表）发现，其中有一定数量的失业工人生活比较困难，但相应地都能领取一定的失业救济金。

因此，从整体上讲，上海的社会失业保险工作已初步形成体系，走上了正常轨道，并受到社会各方面的关心和支持，不仅企业满意、社会满意，失业职工也满意。不少企业干部反映，政府

上海市632名失业工人情况调查表

总 人 数	性 别		健康状况			婚 姻		技 术 特 长				目前生活状况		
	男	女	有严重疾病	有一般疾病	健 康	已 婚	未 婚	专 业 技 术	操 作 熟 练 工	普 通 工	没 有 技 术	严 重 困 难	一 般 困 难	不 困 难
632	366	266	3	30	599	133	499	86	39	153	354	38	258	336
%	57.9	42.1	0.5	4.7	94.8	21.0	39.0	13.6	6.2	24.2	56.0	6.0	40.8	53.2

年 龄				每月领取失业救济金情况									
20岁 以下	21— 25岁	26— 30岁	31岁 以上	正 在 领 取 金 额				领 取 救 济 金 已 期 满	工 作 不 满 一 年 不 享 受	不 符 合 领 取 救 济 金 条 件			
				40元 以下	41— 50元	51— 61元	61元 以上						
68	317	177	70	172	27	7	5	188	28	205			
10.8	50.2	28.0	11.0	27.2	4.3	1.1	0.8	29.7	4.4	32.4			

和工会组织为企业及职工办了一件实事，使一些破产企业和濒临破产的企业职工更感到这个办法的优越性。其更为重要的意义是，职工失业保险制度为企业用工制度的改革创造了条件。

自1984年9月上海市试行工人劳动合同制后，到目前为止，因各种原因终止或解除劳动合同离开企业的人数约占10%。对终止、解除劳动合同的合同制工人，根据规定按月发给失业救济金，在失业救济期间患病的失业工人，还可发给医疗补助费，上海每月现有3200多人领取失业救济金，其中90%以上是原合同制工人。这是失业保险的一项重要工作。这不仅保证了失业工人的基本生活需要，而且在很大程度上解除了广大合同制工人的后顾之忧，对整个劳动合同制的实行起了积极的推动作用。

二

通过对社会失业工作4年实践的调查研究，针对存在的主要问题，我们建议：

1. 应建立全市统一的社会保障管理机构

社会保障制度的内容主要有社会保险、社会救济、社会福利、公共医疗卫生等四个方面。而失业保险、养老保险又是社会保险制度的重要组成部分。目前，上海对社会保障事业是多头领导分散管理：社会福利、社会救济、优抚安置等社会工作由民政部门主管；医疗保险由卫生部门主管；失业保险、劳动保险分别由劳动、人事及保险公司等部门主管。因此出现：

(1) 政策上不配套，缺乏协调。自订政策，自行实施。例如，失业救济是有一定期限的，最长为24个月，超过这个期限就要停止救济，对其中符合社会救济条件的，按照有关规定领取社会救济金。4年来，从失业救济的实际情况看，有些失业工人因患严重慢性疾病，不仅一时，甚至终身难以就业，为了继续治病，还需花费相当数额的医疗费。若失业救济期

满，应给予社会救济。但社会救济的条件：一是无劳动生产能力；二是无经济来源；三是生活上无依无靠，要三者同时俱备，才准予社会救济。从目前实际情况来看，这些对象都因三者缺一或三者缺二，得不到社会救济。而真正能按此三条享受社会救济的对象又仅是一些寡孤老人。从上可见，失业救济和社会救济，在政策规定上急需衔接与协调。

(2) 资金不集中，力量分散。各个部门所需资金有的是财政拨款，有的是企业缴纳，有的是个人负担。彼此纵横交错，既增加了财政压力和企业的负担，又客观上形成了资金不集中、不能发挥有限资金的更大作用。同时管理部门多头，力量分散。

(3) 社会保障制度不完善。诸如社会服务、生育保险等至今还没有明确属哪个部门负责管理。

据上述理由，希望尽快成立统一组织，以雄厚的实力、配套的政策，确保失业保险、社会救济、社会福利等工作的顺利进行。

2. 采取强制手段，保证失业保险基金的筹集

上海对职工失业保险基金的筹集，主要是由劳动部门按单位逐月收缴的办法，面广量大，难度较大，缺乏现代化管理手段，仅仅依靠缴费单位的自觉和劳动部门的催缴，来解决失业保险基金的及时、足额的筹集，对拖欠不缴或少缴的单位缺乏有力的制约手段，而失业保险基金的筹集又是保证失业保险工作顺利进行的重要物质条件。因此，建议能否改由国家向企业征税的形式来确保失业保险基金的来源。

3. 改革金融制度，确保失业保险基金增值

当前，失业保险基金主要靠资金存入银行获得利息来增殖，采取储存积累的办法。随着价格体制改革，如果只依靠银行利息，不采取滚动增殖的措施，失业保险基金不仅难以保值，而且面临着不断贬值的境地。为此，能否由保险专门机构开办信托投资业务，这就要求金融体制作出明确规定。

4. 扩大失业保险范围

现在，失业救济的对象主要是终止、解除劳动合同的合同制工人、辞退违纪职工、破产企业和濒临破产企业被精减的职工等。而在全民所有制企业试行的临时工；在个体、私营企业中工作，因年老、体弱、合同期满而失去工作的受雇者；破产的集体企业中被精减的职工；企业中流向社会的富余职工等，都还没有实行失业保险制度，失业保险的范围过窄。

我们认为，在发展生产和提高经济效益的前提下，逐步改善和保障人民的生活，使全民所有制、集体所有制、个体和私营企业、中外合资经营企业以及外资企业使用的固定工、合同工、临时工等，都来参加失业保险，由用人单位按照工资总额的一定比例（可参照合同制工人办法），向失业保险管理机构缴纳失业保险费。通过经济、社会协调发展，逐步做到使符合规定条件的每一个上海市民都置于社会保障制度的保护之下，使人人都有所保。

责任编辑：张志敏