

并轨过程中失业保险基金的 支撑能力研究

乐章 陈璇

【提要】 经历了从待业到下岗再到失业的制度转型和认识变迁,失业保险制度已经成为中国城镇居民防范失业风险、保障失业人员基本生活的主要形式。经过测算笔者认为,目前中国失业保险实行的费率标准、资金来源比较合理,现有制度安排可以保证失业保险基金的承受能力、实现基金的收支平衡。但其前提是要进一步加强管理,加大扩大覆盖面与提高基金收缴率力度,当务之急是要积极采取措施保证下岗向失业并轨顺利进行。

【作者】 乐章 中南财经政法大学劳动与社会保障系,讲师;陈璇 华中科技大学社会学系,讲师。

一、背景、资料与方法

中国有关部门的失业统计严格来说是指“城镇登记失业人数”,按这一口径统计的中国近几年的失业率大约在3%~3.6%之间,失业人数为550万人~600万人左右。而90年代以来中国失业问题中表现最为突出的下岗职工群体并未列入失业统计之中,不少学者早已指出下岗就是一种特殊形式的失业。表1的统计数据是对近年来失业、下岗水平与规模的描述,但它也还不足以说明中国城镇综合失业率水平。如有学者认为,失业群体中,除登记失业和下岗外还应加上因企业停产、半停产导致停发工资的职工,这部分人在1998和1999年已分别达到180万和195万(张丽宾,1999)。

关于中国失业保障的制度选择,不同学者由于其立足点不同得出了颇多争议的结论。多年前国内就有一批学者提出,由于中国存在严峻的人口压力,不能搞常规性失业保险,理由是失业保险承诺得太多,在失业率居高不下的情况下,容易出现赤字问题。而且这种观点直到最近几年还相当活跃(国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组,2000)。更多学者建议中国在正规部门(如城镇企、事业单位)建立失业保险以有利于为劳动者分担风险,排除带来更大就业压力的非正规部

表1 城镇综合失业估算

年 份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城镇失业人数(万人)	420.1	476.4	520.0	552.8	570.0	571.0	575.0	595.0	681.0
城镇失业率(%)	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6
城镇下岗人数(万人)	300	360	564	891	1 151	1 080	1 174	1 098	—
下岗率(%)	1.88	1.96	2.95	4.50	5.70	5.22	5.59	5.16	—

资料来源:国家统计局社会统计司、劳动部综合计划司编:《中国劳动统计年鉴(2000)》,中国统计出版社,2000年;劳动和社会保障部、国家统计局:《2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,2002年。

门(包括城镇单位职工之外的从业人员、从农村转移出来的劳动力),以减轻失业保险制度的压力(吕晓东,1997;姜作培,1998;冯继康、刘慧芳,1999)。

但无论如何,经历了从待业到下岗再到失业的制度转型和认识变迁,失业保险已经成为中国城镇居民防范失业风险、保障失业人员基本生活的主要形式。1999年颁布的《失业保险条例》和2000年颁布的《失业保险金申领发放办法》是中国社会保障法制建设中的重大举措,从失业保险基金收入和支出、失业保险待遇、失业保险的管理和监督、及失业保险金的申领和发放等不同环节,初步构建了失业保险制度框架。而且失业保险制度改革并未就此止步:早在1998年中国政府就明确提出要逐步解除下岗职工与所属企业的劳动关系,规定下岗职工由再就业服务中心管理并提供保障的最长期限为3年(其间能够实现再就业的,其劳动关系要转到新就业的单位;不能实现再就业的,3年期满后也要解除与原企业的劳动关系,转为正式失业);2000年又进一步正式提出5年内分三步走完成下岗向失业并轨任务的明确目标。失业保险制度的改革开始指向一度被称之为“体制福利”的国有企业下岗职工生活保障制度(杨伟民、罗桂芬,2000:181),这种极具中国特色的下岗失业双轨运行的二元失业保障形式随着改革的深入,将在未来几年时间内迅速地被与市场经济体制相适应的统一失业保险制度所取代。

在不断加快的下岗向失业并轨的进程中,现行失业保险制度安排能否保证失业保险基金具有相应的承受能力,能否实现基金的收支平衡,显然已成为中国失业保险面临的最关键、最为核心的问题。

在研究方法上需要说明的是,本文试图在不考虑下岗、失业分割运行的实际(即假定已实现并轨),并在目前所确定的3%费率的条件下来测算出中国失业保险基金的实际承受能力到底有多大,并以此衡量它能否为失业人员基本生活及并轨的实施提供切实的保障。本文选择2000年的数据是因为该年是中国政府正式提出5年内实现下岗与失业并轨的一年,2000年末也是“九五”计划和“十五”计划的临界点,这一时间点上有关失业和失业保险的一些统计数据具有较为特殊的意义;另外,在本文写作之际,各种文献资料中2000年的数据也基本齐备。

本文所利用的统计数据包括《中国劳动和社会保障年鉴》、《中国劳动统计年鉴》、《1999年度劳动和社会保障事业发展统计公报》、《2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报》和《2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报》等。

二、失业保险基金的收支现状

在失业保险基金的各项构成中,失业保险费是失业保险基金的主要来源。城镇企事业单位及其职工能否及时、足额缴纳失业保险费,是保证基金的支付能力、切实保障失业人员基本生活和促进再就业所需资金支出的关键。90年代以来,中国的失业保险收支规模都不断扩大,在一定程度上保证了企业改革的深化,保证了失业职工的基本生活需要。特别是按《失业保险条例》规定,自1999年1月起城镇企、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,使失业保险缴费标准由以前占企业职工工资总额的1%提高到3%,中国失业保险基金的规模有了较大幅度的增长。表2可以为我们失业保险的收支情况提供一些比较令人乐观的统计数据。它说明,中国失业保险每年都有一定规模的基金滚存,但也要注意,这种滚存是建立在覆盖面小、享受对象有限的基础之上。正如有学者指出,如果裁减富余人员并使之分流到社会上的口子稍微开大一点,或失业保险的覆盖面稍微拓展一些,使失业率上浮几个百分点,区区滚存额可能顿时荡然无存(赵曼,1997:226)。

有学者粗略估计,如果2000万国企隐性失业人员显性化并实施失业保险统筹,以每人每月200元计算,每月支付额即达40亿元,一年就是500亿元(纪韶,1999)。而据《中国劳动和社会保障

年鉴(2001)》,2000年全国征收上来的失业保险基金只有160亿元,当前国企养老、医疗等保障负担已十分沉重,如再实行过高缴费率的失业保险统筹,企业显然无力承受,个人承担较高的失业保险缴费率也不太可能。《失业保险条例》规定,失业保险基金的筹资方式实行统一费率制,但在基金的实际收缴过程中却问题复杂。真正失业职工较多并迫切希望能借助失业保险基金使职工得到基本生活保障的多是传统行业中的部分老企业、经营状况差的企业,他们企业的实际困难致使应缴的费用很难及时足额到位;而一些有足够能力缴纳保险费的新办企业、经营效益好的企业,由于他们自身失业问题并不严重,而视应缴纳的保险费为一种负担,千方百计逃避责任。

表2 失业保险基金收入支出情况

亿元

失业保险基金	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
总收入	16.3	18.0	35.3	45.2	46.9	72.6	125.2	160.4	189.4
总支出	9.3	11.4	18.9	27.3	36.3	56.1	91.6	123.4	160.4
滚存节余	38.7	45.2	61.6	86.4	97.0	133.5	160.0	195.9	225.0

资料来源:劳动和社会保障部编:《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》,中国劳动社会保障出版社,2001年;劳动和社会保障部、国家统计局:《2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,2002年。

表3 近年中国失业保险基金支出结构

亿元

	支出 总额	失业 保险金	医疗 补助金	丧葬费、 抚恤金	转业训练费、 职业介绍补贴	支持再就业 服务中心	农民合同工制 一次性补助	其他(含银行 手续费)
1998年	51.9	20.0	0.7	0.04	6.6	14.0	4.0	5.7
百分比	100.0	39.2	1.4	0.8	12.9	27.5	7.8	11.2
1999年	91.6	31.9	1.4	0.03	7.5	40.9	0.8	9.2
百分比	100.0	34.8	1.5	0.3	8.2	44.7	0.9	10.0
2000年	123.4	56.2	2.5	0.05	9.3	48.7	1.47	5.3
百分比	100.0	45.5	2.0	0.4	7.5	39.5	1.19	4.3

资料来源:国家统计局社会统计司、劳动部综合计划司编:《中国劳动统计年鉴(2000)》,中国统计出版社,2000年;劳动和社会保障部编:《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》,中国劳动社会保障出版社,2001年。

在基金支出方面,从1998、1999和2000年3年的失业保险基金支出情况来看(见表3),中国失业保险基金真正用于直接支出(失业保险金、医疗补助金、丧葬补助金和抚恤金)的比重都不超过一半(比例最高的2000年也仅达到47.9%)。即使算入按《失业保险条例》规定间接支出(转业训练费、职业介绍补贴和管理费用支出),所有支出总额仍不过失业保险基金支出的60%,即有40%以上的失业保险基金目前在用于支持再就业服务中心、农民合同工制一次性补助两项上。特别是历年向再就业中心划拨资金用以支付下岗职工生活保障和再就业服务,已形成当前二元失业保障体制下失业保险有效收缴到的有限资金的重要支出项目,而且过高的基金管理费用(1998、1999两年甚至超过10%)也发人深思。

三、失业保险基金的理论收入

如前所述,本文有关失业保险基金理论上的收支测算是在不考虑下岗失业分割运行的实际及在目前所确定的3%费率的条件下进行。即下述测算应首先进行两个基本假定:(1)2000年中国已取消下岗生活保障制度、所有符合条件的失业下岗人员一概纳入失业保险。(2)目前已制订并普遍实行的3%的失业保险缴费率合理。

失业保险的资金来源中,单位和个人的失业保险费分别以工资总额和个人工资的固定比例缴付,在一定就业人口规模和失业保险覆盖率下,根据规定的缴费比例,年度失业保险缴费额可用一定公式计算:

$$I=L \times UR \times V \times R \times C \quad (1)$$

式中, I 为年度失业保险缴费总额; L 为城镇企事业单位职工人数加城镇私营企业雇工人数; UR 为失业保险覆盖率; V 为覆盖人口的年平均工资水平; R 为规定的失业保险缴费率; C 为失业保险基金收缴率。

尽管已有部分个体从业者加入失业保险,但毕竟是极少数,目前中国统计失业保险覆盖率使用的是国家统计局城镇企业、事业单位职工人数(不含机关单位)统计和国家工商行政管理局城镇私营企业雇工人数统计数据。据统计资料,2000年实际参加失业保险人数为10408.4万人,覆盖率为77.7%;2000年度应覆盖的人口数(城镇企事业单位职工和城镇私营企业雇工人数)为13409.1万人(劳动和社会保障部,2001:274、704)。

理想状态下的测算还可以作如下假定:(1)失业保险覆盖率为100%。(2)失业保险基金收缴率为100%。(3)据统计资料:2000年城镇在岗职工工资总额为10656亿元,全国城镇在岗职工年平均工资为9371元,可近似地将覆盖人口的年平均工资等同于城镇在岗职工平均工资(其差别只是其中未将城镇私营企业雇工统计在内)。则在城镇企事业单位职工和城镇私营企业雇工范围内全员覆盖全额收缴的条件下,2000年度失业保险收入应为:

$$\begin{aligned} I &= L \times V \times C \times UR \times R \\ &= 13409.1 \times 9371 \times 3\% \times 100\% \times 100\% \\ &= 378.0(\text{亿元}) \end{aligned}$$

由此可以认为:以城镇企事业单位职工和城镇私营企业雇工人数为失业保险覆盖对象,在全员覆盖、全额收缴条件下,按目前《失业保险条例》所确定的3%的缴费率,2000年失业保险基金的理论收入可达378亿元。

四、失业保险基金的承受能力

根据《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》的统计数据,2000年实际共发生的失业保险基金支出达123.4亿元,包括以下几项:(1)2000年度失业保险基金用于失业保险金、医疗补助金、职业介绍和职业培训补贴68亿元;(2)向再就业服务中心调剂48.7亿元;(3)用于农民合同制工人生活补助1.47亿元;(4)包括管理费在内的其他支出5.3亿元。在实现并轨的假设前提下,向再就业服务中心调剂部分也就不存在;在此数据基础上,如果我们在同时忽略2000年前结余下来的160亿元失业保险基金利息收入(如1999年失业保险基金的利息收入为5.96亿元)和2000年度实际发生的用于农民合同制工人生活补助1.47亿元和5.3亿元的管理费等其他基金支出,则2000年失业保险基金理论上的支出可以按下列公式计算:

$$O=L \times S \times t \times P \quad (2)$$

式中, O 为年度失业保险基金支出额; L 为失业人口总数(它等于失业保险覆盖的劳动人口 \times 失业率); P 为失业人员中享受失业保险待遇的比率; S 为人均失业保险待遇标准; t 为享受失业保险待遇的时间。

再据《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》统计数据,2000年全国共有329.7万名失业人员享受到不同期限的失业保险待遇,平均每月187.9万人次;2000年失业保险待遇(失业保险金、医疗补

助金、职业介绍费三项)支出共计 68 亿元。则可计算:

2000 年平均每人享受的失业保险待遇标准为:

$$680000 \div 12 \div 187.9 = 302 (\text{元/月} \cdot \text{人})$$

2000 年平均每人享受失业保险待遇的时间为:

$$187.9 \times 12 \div 329.7 = 6.8 (\text{月})$$

代入公式 2, 则可测算出 2000 年可以享受失业保险待遇(失业保险金、医疗补助金、丧葬费抚恤金、职业介绍费)的失业人员数(用 L' 表示), 此数据也即等于登记失业人口总数(失业保险覆盖的劳动人口 \times 登记失业率) \times 失业人员中享受失业保险待遇的比率。

$$L' = L \times P = \frac{O}{S \times t} = 3780000 \div (302 \times 6.8) = 1841 (\text{万人})$$

由此可以认为:在不考虑失业下岗分割运行和财政补贴的情况下,2000 年在全覆盖全额收缴状态下的 3% 的失业保险缴费率所得失业保险基金收入可以使 1 841 万城镇下岗和失业人员中享受到平均期限为 6.8 个月的失业保险待遇。

五、测算结果的若干必要修正

在上述理论分析中,全覆盖和全额缴纳都是假定条件下的,特别是在中国目前企业改制过程中,在失业保险制度并不完善的情况下,有必要对其进行进一步的分析。此外,在失业保险覆盖总体的界定及各级财政补贴等方面也需要修正。根据实际状况,可从以下几个方面来考虑。

(一) 享受失业保险待遇人员占全部失业人员比率问题

1 841 万人还不是 378 亿失业保险基金所能支撑的失业人员总数。在失业保险制度运作过程中,并不是每个登记失业人员都能符合失业保险待遇的发放标准,如果考虑到实现再就业和包括不愿再就业、未缴失业保险、享受失业保险期满仍未就业等在内不符合失业保险待遇享受资格等,则总存在一个失业人员中享受失业保险待遇的比率。用公式表示为:

$$P = \frac{L'}{L} \times 100\% \quad (3)$$

2000 年实际的失业人员中享受失业保险待遇的比率 = 全年享受失业保险 329.7 万人 \div 595 万登记失业人员 $\times 100\% = 55.4\%$ 。这一过低比例也可说明在失业保险基金收缴有限的条件下,我们过于严格限制失业保险待遇领取资格的这一事实。据《2001 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》统计,2001 年全年 681 万登记失业人员中共有 469 万名失业人员享受到不同期限的失业保险待遇,比率 P 为:469 万人 \div 681 万人 $\times 100\% = 68.9\%$,比 2000 年提高了 13.5%。但基于享受资格的制度要求以及谨慎发放保险金的习惯做法,再加上下岗转失业带来的登记失业人员的剧增,预计“十五”期间失业人员中享受失业保险待遇的比例不大可能超过 70%。

公式(3)进一步可转化为: $L = \frac{L'}{P}$

失业保险基金所能支撑的失业人员总数是与失业人员中享受失业保险待遇的比率成反比的。即使假设 $P = 70\%$,上述理论上的 378 亿失业保险基金所能支撑的失业人员总数(L)则为: $L = L' \div P = 1841 \text{ 万人} \div 70\% = 2630 \text{ 万人}$ 。这一测算结果使我们有理由相信,3% 的费率条件下的失业保险理论上的收入还可以让中国失业保险实施中存在着大幅度提高失业人员享受失业保险待遇的比率的空间。

(二) 失业保险基金的覆盖率和收缴率问题

事实上上述测算在实际工作中是不可能完全实现的,要保持百分之百的覆盖率和基金的全额收缴只是一个理论上的假设,更不用说是在当前失业保险制度还不完善、企业改制过程中诸多问题都未理顺的前提下。

据《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》统计数据,2000年失业保险覆盖率为77.7%,比1999年提高了5.6个百分点,新参保人数主要来自外商投资企业、私营企业和事业单位,而国有企业参保人数由于国有企业职工人数减少而有所下降。故外资企业、私营企业和事业单位将是下一阶段中国提高失业保险覆盖率的突破口。另外,关于现阶段失业保险的覆盖对象,目前统计数据采用的是国家统计局城镇企业、事业单位职工人数统计和国家工商行政管理局城镇私营企业雇工人数统计数据(如前述2000年为13409.1万人)计算,相对于2000年全国21274万人城镇从业人员这一事实(劳动和社会保障部,2001:261),还有必要考虑进一步扩大覆盖对象。

按就业身份,城镇从业人口(即指城镇从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员)包括:职工、再就业的离退休人员、私营业主、个体户主、私营企业和个体从业人员、乡镇企业从业人员、农村从业人员、其他从业人员(包括现役军人)。除已覆盖的城镇企业事业单位职工和城镇私营企业雇工外,失业保险近年来还给农民合同制工人一定的生活补助(见表3),还有部分个体从业人员参加失业保险,这就从一定程度反映了扩大覆盖对象的社会需求。从长远目标来看,国家党政机关、社会团体工作人员和乡镇企业从业人员的纳入,也应在我们的制度框架中予以考虑。

关于收缴率问题。据如前所述统计资料数据,2000年度失业保险实际收入为160.4亿元,其中应参加失业保险人数13409.1万,覆盖率为77.7%,代入公式(1)中则可以推算:

$$\begin{aligned} C &= \frac{I}{L \times UR \times V \times R} \times 100\% \\ &= 1604000 \div (13409.1 \times 77.7\% \times 9371 \times 3\%) \times 100\% \\ &= 54.8\% \end{aligned}$$

即2000年中国失业保险基金收缴率仅为54.8%。这是一个比覆盖率更为严重的比率,它意味着失业保险基金的实际收缴仅达到理论收入的一半多,可见收缴率是目前导致中国失业保险承受能力不强的突出原因。

(三) 关于失业保险基金的国家和地方财政负担问题

失业保险的理论收入原则上讲还应包括国家财政及地方各级财政的补贴。据《2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报》和《1999年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,这部分资金目前全部投放到下岗基本生活保障和再就业中(如2001年全年中央财政补助达130亿元),对失业保险则基本未投入(如1999年各级财政对失业保险的补贴仅0.68亿元)。并轨后则可完全转到失业保险中,按失业保险的筹资原则它应负担1/3,也就是说大约有190亿元。但无论是按国外失业保险经验还是参考中国养老保险的做法,财政补贴实际上是起一种保底作用,即在失业保险基金出现赤字的时候可加大投入,出现结余时则可不投入。在并轨的严峻形势下,财政的最大投入限度有理由要达到甚至大于1/3这个额度。如果再加上失业保险基金投资收益的增加,甚至可以考虑在近年并轨形势困难,基金滚存少甚至动用结余基金的情况下,则失业保险基金的总和接近600亿元。以此数据计算的可享受失业保险待遇的失业人数 L' 将非常可观。

$$\begin{aligned} L' &= L \times P = \frac{O}{S \times t} \\ &= 6000000 \div (302 \times 6.8) \\ &= 2922(\text{万人}) \end{aligned}$$

即是说假定 2000 年是一个失业保险支出形势非常严峻时期,在下岗完全转为失业、失业保险全额缴费、覆盖所有的城镇企业、事业单位职工(包括城镇私营企业雇工人)的条件下,在 3% 的既定费率所征缴到的失业保险基金基础上,国家及各级地方财政加大投入,则年度基金规模可使 2 922 万人享受到平均为期 6.8 个月的失业保险待遇。即使是按上述 70% 的失业人员中享受失业保险待遇比率,此规模失业保险基金所能支撑的失业人员总数则可达到: $2922 \text{ 万人} \div 70\% = 4174.3 \text{ 万人}$ 。这一数据可视为 2000 年中国失业保险基金所能承受失业人员的理论上的最大值。

六、研究结论及相应对策建议

据《2000 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》的数据显示,2000 年的城镇登记失业人数为 595 万,下岗职工数为 1 098 万,二者合计为 1 693 万人。加上在失业和下岗统计之外存在的停产半停产导致的无工资收入人数(如前所述有学者估算 1999 年此部分人数为 195 万,可以假定 2000 年在此基础上略有增加),三项共计,我们可估算 2000 年失业保险覆盖范围内的下岗、失业及其他无工资人员在 1 900 万人左右(见表 1)。因此,根据以上初步测算,我们可以得出以下基本结论。

第一,在实现失业下岗并轨的假设和现行 3% 缴费率的条件下,失业保险基金在理论上有足够的支撑能力。在不考虑财政补贴和考虑各级财政可能在一定范围内加大投入两种不同情况下,2000 年在全覆盖全额收缴状态下的 3% 的失业保险缴费率所得失业保险基金收入分别可以使 1 841 万和 2 922 万城镇下岗和失业人员享受到平均期限为 6.8 个月的失业保险待遇。即使是按 70% 的失业人员享受失业保险待遇比率,此两项测算数据可承受的失业人员总数分别达到 2 630 万人和 4 174.3 万人。换言之,从支撑能力来看,3% 的缴费率条件下失业保险基金的理论收入完全可以为实现下岗失业的并轨提供保证。

第二,在基金支出方面,理论上的测算结果使我们有理由相信,3% 的费率条件下的失业保险基金收入还可以让中国失业保险实施中存在着大幅度提高失业人员中享受失业保险待遇的比率、一定程度提高失业保险待遇标准和延长享受失业保险待遇的平均期限的空间。

第三,在实际运行中,影响中国失业保险基金支撑能力的突出问题是过低的缴费率和覆盖对象的过于狭窄。即使是以城镇企事业单位职工和城镇私营企业雇工为失业保险覆盖对象,2000 年度 160.4 亿元的失业保险基金实际收入还不能达到 384 亿元的理论收入的一半,按 77.7% 的覆盖率计算出来的 2000 年失业保险基金收缴率也仅为 54.8%,这一过低的比率大大影响了中国失业保险基金的实际承受能力。而且,包括国家机关工作人员、乡镇企业职工及个体从业者等大批城镇从业人员还游离在失业保险制度实际运行机制之外,这种过窄的覆盖面给失业保险制度建设带来的障碍是双重的:一方面只有部分人缴费的失业保险基金难以达到预期的承受能力,另一方面则是使我们精心建立的防范失业风险的这项制度不可能惠及一些最需要保护的对象身上。

这即是说,本研究认为目前中国失业保险实行的费率标准、资金来源比较合理,现有制度安排可以保证中国失业保险基金的承受能力,实现基金的收支平衡。但其前提是要进一步加强管理,加大扩大覆盖面与提高基金收缴率力度。具体来说应积极采取以下几个方面对策。

首先,应积极采取措施保证失业保险基金的全额、及时上缴。(1)加强对失业保险制度的宣传力度,树立失业保险观念。个人缴费事实上也是通过企业来实现的,因此应让所有企业都明确,无论现实状况如何,作为社会经济生活中的一个主体,按规定比例缴纳失业保险金是每个企业应尽的社会义务和社会责任。(2)针对目前部分企业以种种理由和借口拖欠、拒缴失业保险金的现象,应运用经济的和法律的手段予以制裁,对无故拖欠、欠缴基金者加收滞纳金,对长期拖欠或拒缴的企业应依法追究企业负责人的法律责任。(3)改变传统失业保险费收缴方式,如到 2000 年为止,一些省市,如广东、重庆、安徽、陕西、甘肃、江苏、黑龙江等陆续实行了税务机关征收失业保险费,使基金的收缴

率有大幅度的提高。这无疑是值得推广的经验,值得在全国范围内采用,甚至可以作为一项基本措施列入失业保险制度。

其次,应抓好失业保险的扩面工作,尽快建设覆盖城镇所有劳动者的、能对城镇失业人员提供保障生活与就业保障的失业保险制度。在私营企业和外资企业中,由于员工的流动率过高,企业逃避为职工缴纳失业保险责任;而机关事业单位迄今为止未能全面引进风险就业机制,使这部分单位及其职工缺少了加入失业保险的动力。这两类对象将是下一阶段扩面的重点。从失业保险制度的长期发展来看,应逐步将城镇从业人员中的乡镇企业从业人员和个体从业者纳入保障对象范围,以进一步扩大失业保险的覆盖范围,为广大城镇劳动者提供失业保障。

再次,就失业保险制度的进一步发展和不断完善来说,当务之急则是要积极推进下岗职工的身份过渡,妥善解决下岗生活费与失业保险并轨过程中的难题。下岗职工与企业劳动关系的难以解除,原因一方面在于下岗职工与企业的债权债务关系难以理顺,另一方面就是劳动关系解除后社会保障权益的难以接续。这不仅需要尽快解决下岗职工的历史欠债和经济补偿问题,为解除劳动关系清除障碍,也要落实好社会保障关系的接续问题,解除下岗职工后顾之忧,做好并轨过程中的制度衔接工作。

此外,应进一步加强政府干预,充分发挥好失业保险的促进就业功能。应积极推进城市最低生活保障制度改革,加大各级财政投入,合理界定最低生活保障标准,为大量下岗转失业、且不符合失业保险金申请条件的人员做好基本生活保障工作。

参考文献:

1. 冯继康、刘慧芳:《论市场经济条件下失业保险制度运行中的矛盾与创新》,《人口学刊》,1999年第3期。
2. 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组:《中国城镇失业保障制度改革的回顾与前瞻》,《社会保障制度》,2000年第6期。
3. 纪韶:《失业保险基金收支平衡问题》,《中国人民大学学报》,1999年第5期。
4. 姜作培:《完善我国失业保险制度的几个问题》,《当代经济科学》,1998年第2期。
5. 吕晓东:《试论中国失业保险制度的建立和完善》,《学术界》,1997年第6期。
6. 杨伟民、罗桂芬:《失业保险》,中国人民大学出版社,2000年,第181页。
7. 张丽宾:《必须增强我国失业保障的承受能力》,《中国经济时报》,1999年10月1日。
8. 赵曼:《社会保障理论探析与制度改革》,中国财经出版社,1997年,第226页。
9. 劳动和社会保障部编:《中国劳动和社会保障年鉴(2001)》,中国劳动社会保障出版社,2001年。
10. 国家统计局社会统计司、劳动部综合计划司编:《中国劳动统计年鉴(2000)》,中国统计出版社,2000年。
11. 劳动和社会保障部、国家统计局:《1999年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,2000年(<http://www.molss.gov.cn>)。
12. 劳动和社会保障部、国家统计局:《2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,2001年(<http://www.molss.gov.cn>)。
13. 劳动和社会保障部、国家统计局:《2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,2002年(<http://www.molss.gov.cn>)。

(责任编辑: 朱 萍)