



## 东北老工业基地失业保险问题研究

邹丽丽 罗元文

2010-04-02 19:14:03

**摘要：**随着改革开放的不断深入，在经济体制社会转型过程中，计划经济体制下积累的深层次矛盾，使东北老工业基地受到非常大的冲击，经济增长速度逐步变慢，在全国的经济地位也渐次降低。积极扩大就业和完善失业保险制度，对于维护东北地区的社会稳定和促进社会经济的可持续发展将具有重要意义。

东北老工业基地是全国老工业基地的典型代表，它曾经拥有过辉煌的历史，为全国现代化建设提供了大量的物资装备和人才，为新中国经济的发展做出了历史性的重大贡献。在经济转轨和社会转型中，许多国有、集体老工业企业停产或半停产，甚至破产，失业问题非常严重，仅1999年就新增下岗职工164.2万人，占全国新增下岗职工总数的1/4。劳动力供求矛盾达到了前所未有的程度，成为制约东北老工业基地经济社会发展的瓶颈。

加快东北老工业基地振兴，是党中央、国务院从建设和谐社会，推动全国区域社会经济协调发展与可持续发展的重大战略决策。我们要抓住这来之不易的战略机遇，积极扩大就业和完善失业保险制度，破解失业这一世界性的难题，为维护东北地区的社会稳定和促进社会经济的可持续发展做出贡献。

### 一、东北老工业基地失业保险的现状

1. 失业人数多，失业率居高不下。1995年到2005年东北老工业基地的失业人数和失业率都呈现出整体上升的态势。1995年东北地区的失业人口为74.1万人，2000年为89.5万人，2005年上升到119.3万人，呈上升趋势。同时，东北地区三省平均失业率除个别年份外，都要远高于全国的平均失业率水平。1995年东北三省的平均失业率为2.5%，比全国低0.4个百分点，2000年东北三省的平均失业率为3.6%，比全国高0.5个百分点，2005年东北三省的平均失业率为4.7%，比全国高0.5个百分点。辽宁省在东北的三个省份中失业率是最高的，除了在1995年低于全国0.2个百分点外，1996年到2005年一直高于全国平均失业率，尤其2002年辽宁失业率高达6.5%，高出全国平均失业率2.5个百分点，就业形势非常严峻。

2. 失业保险的现状。2005年底，东北三省参加失业保险职工总数达1266.7万人，领取失业保险金的人数为64.3万人，虽然表面上看，享受失业保险的人数远低于参加失业保险的人数，但这并不意味着东北地区的失业保险就一定具备较强的承受能力。通过对东北地区失业保险的参保和受保数据的分析，我们可以看出，从1999年底到2005年底，东北地区参加失业保险的人数略有下降，参保人数从1999年的1514.9万人降为2005年的1281.2万人，而领取失业保险金的人数却显著增加，从1999年的18.6万人上升为2005年的64.3万人，这表明东北地区由于近年来经济结构调整等因素产生的大量失业人员已给失业保险增添了巨大的压力，使失业保险面临严峻的挑战，失业保险的承受力比

较脆弱。另外，在评价一个地区失业保险的承受能力时，我们还应该综合考虑失业保险的覆盖面，资金收支结余等实际因素。

## 二、东北老工业基地失业保险制度存在的问题

1. 失业保险的覆盖面窄。失业保险的本质特征之一是普遍性，这就是说所有有劳动能力且愿意就业的劳动者均应包含在失业保险的保障范围之内。东北老工业基地现行失业保险制度覆盖的主要是城镇有单位依托的就业人员，随着企业结构调整和经济转型以及不可逆转的城镇化进程，今后不仅大量的下岗失业人员、部分城镇新增劳动力要进入灵活就业领域，而且随着农村劳动力向城镇转移速度的加快，大量农村劳动力、农转非人员、失去土地的农民也将主要依靠这种形式就业。随着统一劳动力市场的形成，目前的失业保险低覆盖情况无法化解劳动者的市场风险，满足劳动者频繁流动的保障需求。

2. 失业保险收缴难，失业保险基金不足。失业保险基金是失业保险制度得以持续发展的物质源泉，基金的收支状况会直接影响失业保险功能的发挥。东北老工业基地的不少国有企业由于亏损或经营困难，无法或不愿为职工缴纳失业保险费，地方政府虽负有补充失业保险基金的义务，但一些地方政府受经济不景气的影响，没有多余的财政资金用来补贴失业保险基金，造成了一方面是失业保险基金由于经济的不景气而导致的供给减少，另一方面是由于经济的不景气使失业人员增加，对失业保险基金的需求随之大幅增加，这些因素共同作用的结果使一些地区的社会保险基金的增长低于失业保险金需求的增长，失业保险基金陷入困境，甚至基金的结余出现了负数，严重阻碍了失业保险功能的发挥。辽宁失业保险基金的年终滚存结余在2003年就已出现了负值，到2004年失业保险基金结余已为负48796.9万元。如果不积极采取措施弥补失业保险基金的不足，将不能保证失业人员的基本生活需要，影响社会的稳定和持续发展。

3. 失业保险的保障水平太低。失业保险的保障水平主要体现在失业救济金的多少上。目前在我国失业救济金的发放中，《失业保险条例》规定，失业保险金的支付水平以省级为单位确定，按照低于当地最低工资标准、高于城镇居民最低生活保障标准的水平确定。按照这一标准计算，目前东北老工业基地的失业保险金只相当于社会平均工资的30%~40%。而按照国际标准，失业人员领取的失业金，应不低于原收入的50%，因此说，东北老工业基地的失业保险金发放水平有待提高。

4. 失业保险统筹层次低。按照现行制度，目前实行的是市级统筹，即把征收的失业保险基金集中到市里，由市里统一安排调度，虽然比起以前统筹层次有了一定的提高，但还是较低的，部分地区还实行县级统筹。在市的范围内统筹，不能充分体现失业保险制度的社会性和统一性，从而出现了老工业基地失业问题严重而且失业保险金严重短缺，而一些新兴工业基地失业率相对较低，失业保险金出现较多结余，相互之间得不到有效调剂使用，降低了失业保险的调剂功能和稳定功能。

5. 失业保险促进就业的功能未能充分发挥。中国失业保险制度自1986年国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》诞生之日起，就确定了在保证基本生活支出的前提下，基金可用于转业训练、建立培训设施、扶持待业职工进行生产自救等方面。但从《失业保险条例》实施后的实践看，失业保险在促进就业方面的作用相当有限，我们的失业保险目前还基本停留在生活保障的层面上，且生活保障时间过长。这种保障制度在就业压力长期存在的东北老工业基地，明显不利于社会的长足发展。

### 三、完善失业保险制度的对策建议

1. 适当扩大失业保险的覆盖面。从总体趋势上看,应按“国民待遇”原则逐步使城乡所有劳动者在失业保险制度方面享受同等的权益,因为他们都有被暂时排出就业行列的可能。现行的失业保险制度仅仅面向城镇,甚至城镇的用人单位都没有做到应保尽保,随着就业方式的多元化,从事非正规就业的人越来越多,应该从促进就业的角度尽可能涵盖多种新的就业方式,扩大失业保险费的征缴范围,增强失业保险基金的给付能力,充分发挥失业保险作为社会“安全网”和“稳压器”的作用。

2. 建立多渠道的失业保险筹资机制。多渠道筹集和积累社会保障基金。完善社会保险费征管方式,提高基金征缴率。失业保险金的筹集是失业保险制度的核心,其中经费来源又是首要的问题。为了保证失业保险基金有充足、稳定的来源,现阶段,必须按照三方共同负担的原则筹集失业保险基金。国家作为失业保险的举办者在社会化的失业保险体系中应该扮演重要角色,面对失业保险基金的不足,政府对失业保险进行投入的可行途径主要有:减少国家财政对部分亏损企业的补贴,并将这部分资金用于失业保险,作为筹集失业保险基金的重要渠道;从国有资产存量的变现部分收入转化为失业保险基金;从国债和政府债券收入中拿出一部分用做保险基金。就职工个人而言,缴纳一定费用,有利于增强职工的自我保障意识和责任感,同时从我国经济发展和职工收入不断增加的趋势来看,这种办法也是可行的。另外,还应通过购买国家债券和企业债券、直接投资等多种途径来寻求失业保险结余基金的保值增值。

3. 适当提高失业保险的给付水平。要提高失业保险给付水平,就必须科学地确定失业保险金的给付标准。失业保险金给付标准的确定要坚持两条原则:一是要保证失业者的基本生活,即公平原则;二是不能损伤在职职工的生产积极性,即效率原则。为此,要确定失业保险金给付的最低和最高限额,最低限额应略高于目前城镇居民最低生活保障线,最高限额应低于在职职工的平均工资水平,一般以当地职工平均工资的50%~60%为宜,以满足失业者的基本生活需要。要根据工作年限和年龄等因素,科学地设定给付期,但不宜过长。

4. 提高失业保险的社会统筹层次。失业保险抗风险能力与基金的统筹层次成正比,统筹层次越高,失业保险的互济性就越有保证。我们现在的失业保险基金绝大部分是由市县统筹。为发挥地区间失业保险金的调剂作用,增强失业保险金的保障能力,应将失业保险基金统筹层次逐步提高,先由市县统筹提高到省级统筹,然后达到东北地区三个省份之间失业保险的调剂,制定社会保险关系跨地区转移接续办法,最后在条件具备的情况下,适时把失业保险的统筹层次扩大到国家一级,由地区内部调剂扩大到全国范围内的调剂,建立并尽快完善“省级统筹,中央调剂”的运行模式,既能保证资金的集中程度,又能减少管理环节。

5. 增强失业保险制度的就业、再就业功能。失业保险是通过提供现金援助,为失业者赢得求职的缓冲,有时间寻找“适合”自己的工作重新就业。要从根本上完善失业保险制度,必须和再就业工程密切结合起来,因为良好的失业保险体系不是简单地发放失业保险金,而是通过失业保险基金的使用来促进再就业,再就业是失业保险的立足点。因此在基金的使用上,要调整其使用的方向,增加就业服务方面的支出比重,为实现就业保障型的失业保险制度提供资金上的保证,并相应建立就业培训及职业介绍和信息服务等一系列就业服务制度,使失业保险和职业介绍机构根据劳动力市场供需信息,有针对性地为失业人员开展转业训练、生产自救等再就业服务工作。

参考文献:

- [ 1 ] 袁志刚. 失业经济学 [ M ]. 上海: 上海人民出版社, 1 9 9 7 .
- [ 2 ] 李沛瑶. 有必要加强失业保险理论研究 [ M ]. 北京: 中国劳动出版社, 1 9 9 1 .
- [ 3 ] 王延中. 中国的劳动与社会保障问题 [ M ]. 北京: 经济管理出版社, 2 0 0 4 .
- [ 4 ] 卢海元. 走进城市: 农民工的社会保障 [ M ]. 北京: 经济管理出版社, 2 0 0 4 .
- [ 5 ] 樊茂勇. 对改进中国失业统计方法的探讨 [ J ]. 统计研究, 2 0 0 1 ( 6 ) .

作者简介: 邹丽丽, 辽宁大学哲学与公共管理学院; 罗元文, 辽宁大学人口研究所。

文档附件:

编辑: 文章来源: 《理论界》2009年第5期

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]