

· 专 论 ·

失业保障制度在反失业中的双重效应及其构建方略

The Dual Effects of Unemployment Insurance System to Anti - unemployment and Its Build - up Plan

夏 杰 长

[内容提要] 本文首先论述了失业保障制度在治理失业中的积极作用,认为它虽然不能从根本上解决周期性失业问题,但却是反失业政策体系中不可或缺的组成部分,是反失业的“稳定器”和“安全网”;接着通过一个社会福利博弈模型阐述了过高的失业保障水平对解决失业问题的负面影响;最后对如何构建和完善失业保障制度提出了一些初步设想。

The paper first discuss the active roles of unemployment insurance system to the settlement of unemployment problem, and considers although the unemployment insurance system can not take the periodical unemployment problem, it is the indispensable component in the anti - unemployment policy system. It is the stabilize and safe network of anti - unemployment. The paper also sets forth the view point that excessive unemployment insurance will produce negative influence by use of the social - welfare game model. In the end the paper puts forward the preliminary idea in order to set up and perfect unemployment insurance system.

[关键词] 失业保障 反失业 博弈 保险基金

Unemployment insurance Anti - unemployment Game Insurance funds

一、失业保障制度是反失业的“稳定器”和“安全网”

失业保障是国家通过立法强制实行的、由社会集中建立基金对因失业而中断生活来源的劳动者提供物质帮助的制度,核心内容是社会集中建立失业保障基金,分散失业风险,使暂时处于失业状态的劳动者基本生活得到保障,并通过失业培训达到就业安置。失业保障的基本功能有二:一是生活保障;二是促进就业。

我国现阶段的失业通过两种形式表现:一是公开失业,二是隐性失业,而且大量的是隐性失业。现在一般的看法,我国城镇隐性失业人数不低于2000万人,隐性失业率不低于20%。我国的隐性失业是传统劳动就业体制的产物,其实质是劳动者未能与生产资料实现充分有效的结合,而处于部分闲置状态。企业内滞存大量的隐性失业者,使空缺的职位日益减少,“外部劳动力市场”的人员无法进入企业空缺的职位,尽管他们比占据这些“空缺”位置的在职员工更优秀,而政府又坚持企业富余人员由企业自我消化的方针,更使得市场机制

对劳动力存量结构调节作用十分有限。正是由于政府的这一政策的“保护作用”，让人觉得隐性失业问题还不是十分严重，对社会的冲击还不是很大。但是，企业一旦完全按市场经济规律办事，按照劳动力的边际产品收益来确定用工人数，则不可避免地将隐性失业者推向市场，因为市场经济条件下企业没有“养人”的义务。“养人”是政府的应尽义务，但不是传统的“送温暖”、“献爱心”的做法所能够解决的，关键是构建一种制度，为那些暂时找不到工作或被客户解雇的人提供基本的生活保障，并通过对他们的再培训实现再就业促使其自谋职业、自食其力。这种制度，只能是失业保障制度，而不是别的什么。

从市场经济国家建立失业保障制度的经验看，失业保险和失业救济对解决摩擦性失业有着积极的作用。失业救济和失业保险之所以对解决摩擦性失业极为有效，是因为摩擦性失业是由于允许企业辞退职工和允许职工辞职所造成的，失业保险使工人在寻找新工作的失业期间无后顾之忧，使“双向选择”成为可能。我国的失业保险制度无疑要借鉴这一点。但是，我国的失业保障制度不是要鼓励职工辞职，更不是激励国有企业技术骨干随意辞职，因此失业保障制度要特别强调是由于非本人主观原因而失业（如自愿离职等）才能享受失业保险。至于周期性失业，如我国目前因为需求不足、经济低迷所出现的失业，失业保障制度的功效显然是有限的。我们主要应通过调整宏观经济政策和加强宏观调控来熨平经济周期，使国民经济步入持续、稳定、协调发展的轨道的治本措施来减少周期性失业。当然，重视和发挥失业保障制度在解决任何类型失业人员（除非自愿失业）的基本生活需要的作用，依然是不容忽视的和不可替代的。

对由于某种技术岗位缺人而求职者又不具备上述技能而引起的结构性失业，则可以充分发挥失业保障制度的“再培训”功能，全力办好失业人员生产自救基地和转业培训基地，通过多种形式加强转业培训，提高结构性失业人员的技术技能，使他们尽快实现再就业。

失业保障制度的建立还有利于劳动力市场的形成与发展，是推动劳动力在全社会范围内流动进而实现劳动力优化配置的制度保障。市场经济是社会化大生产的产物，社会化大生产决定了劳动力管理的社会化，客观上要求有社会化的失业保障制度与之相匹配。那些因主观或客观原因想脱离原企业工作岗位的人以及学非所用、不能发挥专长但又不能流动的人，除了人事、户籍等方面的因素外，还有一个重要的原因就是缺少健全的社会化失业保障制度。如果有了社会化的失业保障制度，职工在离开原企业到再就业这段时期的生活保障问题有了着落，免除了后顾之忧，那么，就可能果断地离开原来的企业或工作岗位去寻找更能发挥自己专长的劳动岗位。这样，劳动力就在全社会范围内自由有效地流动起来，就业效率和劳动力的整体资源配置效率将大大提高。

二、一个社会福利博弈模型的昭示：防止失业保障制度对解决失业特别是摩擦性失业的负面影响

失业保障制度既能保护劳动者的基本生活权力，同时也会对解决失业特别是摩擦性失业产生一定的负面影响。人们在就业行为上的博弈倾向是追求自身利益最大化，理性的劳动者可能在高福利政策时选择减少工作时间或干脆失业，而在没有失业保障或失业保障水平很低时反而拼命工作。国外的一些经验研究为上述判断提供了证据。比如，美国的一项研究表明，如果美国的1976年就停止实行失业保险福利计划，那么，失业者当年的失业时间就会从4.3个月下降到2.8个月。另外一些研究表明，失业保险福利对工资的替代率每上升10个

百分点，则美国失业者的失业时间就增加一周左右。此外，美国伊利诺州曾经在 1984 ~ 1985 年间进行一次快速再就业者奖金试验。试验的做法是把失业保险领取者随机划分两组，一组作为控制组，而对另一组则提供一种奖励，即只要他们能够在失业后的 11 周内找到工作并且能够连续就业 4 个月以上，则他们可以获得 500 美元的奖金。结果后者的失业时间比控制组中的人缩短了一周左右。我们可以从这些例子看到，失业保险或下岗补贴的多寡及领取时间的长短都会直接影响到失业者的就业选择。在当前形势下，国家出于安定下岗职工生活和社会稳定等多方面考虑，要求每个地区都要或多或少地向他们发放一些补贴，甚至还由原单位支付一定比例的基本工资。那么，不难想象，这种补贴越高，则下岗职工等待下去的决心就越大，这对于解决下岗职工的再就业和降低全社会的失业率都是极为不利的。

我们还可以从社会福利博弈这个著名博弈例子中分析失业保障制度对失业特别是磨擦性失业的消极影响。在这个博弈中，流浪汉有两种选择，即寻找工作或游荡；政府也有两种选择，即救济或不救济。但政府只愿意救济那些积极寻找工作的流浪汉。其支付矩阵见图 1：

假定政府救济，流浪汉的最优策略是游荡，如流浪汉游荡，政府将选择不救济；假定政府不救济，流浪汉的最优选择是寻找工作，如果流浪汉积极找工作了，政府当然要救济他。显然，这个博弈对应的福利政策是无效的。也就是说，这个博弈不存在纳什均衡。那么，什么是纳什均衡呢？纳什均衡指的是这样一种战略组合，这种战略组合由所有参与人的最优战略组成，也就是说，给定别人战略的情况下，没有任何单个参与人有积极性选择其他战略，从而没有任何人有积极性打破这种均衡。通俗地说，纳什均衡是这样一种“僵局”：给定别人不动的情况下，没有人有兴趣去动。

图 1：社会福利博弈流浪汉

		寻找工作	游荡
政府	救济	6, 4	- 2, 6
	不救济	- 2, 2	0, 0

要使这个博弈存在纳什均衡，就必然要改变博弈者的效用水平，即改变支付矩阵。比如，图 2 这个支付矩阵表示的社会福利，双方就存在纳什均衡（救济，寻找工作）。显然，福利政策有效与否同效用水平有关，那么，我们应该建立什么样的失业保障制度以避免其对解决就业问题特别是磨擦性失业的负面影响呢？关键是要从总量和结构两个方面着手。

图 2：社会福利博弈流浪汉

第一，失业保障水平与生产力发展水平及各方面的承受能力相适应。我国处于社会主义初级阶段，人口多、底子薄，生产力水平低，因而目前社会保障水平应以保证大多数人的最低生活要求为基本原则。不切实际的高福利政策只会使企业难以承受，国家财政负担过重，同时还使劳动者滋生依赖、懒惰情绪，加大磨擦性失业率，最终是事与愿违。这一点是我国在建立失业保障制度时尤其要注意的，要吸取西方一些发达国家“高福利政策”的教训。

		寻找工作	游荡
政府	救济	6, 4	2, 0
	不救济	2, 2	0, 0

第二，力求缩小所有制之间和城乡之间的社会保障水平差距。首先应当适当降低国有企

这几个例证转引自“刘昕《等待性失业及其制度基础与制度变革——关于下岗职工再就业问题的思考》，载《财经问题研究》1998 年第 11 期。
参见张维迎《博弈论与信息经济学》，第 14 页，上海三联书店和上海人民出版社 1996 年出版。

业的社会保障水平,并且降低冗员安置的机会成本及富余人员对企业福利的依赖,以便形成正常有序的冗员消退与安置机制,其次,适当提高非公有制经济的社会保障水平,这不仅有助于实现企业公平竞争,也有助于缩小社会保障的所有制结构差距,降低国有企业下岗职工再就业的机会成本,使他们对未来的工作有更长的预期,更有信心在非国有经济中寻找发展,从而消除下岗职工到私营、集体所有制企业以及“三资企业”就业工作的后顾之忧,由此将缩短失业周期,减少摩擦性失业。再次,适当加大农村社会保障力度。哈里斯-托达罗模型发展了刘易斯的二元经济理论,认为正是由于城乡福利和实际净收益差距比较大,提高了农村劳动力相对转移成本而获得较高收入的预期,造成农村劳动力向城市“盲流”并超过城市吸纳能力,从而导致了城市中的高失业率。应该说,这样的分析对我国是很有启发意义的。当然,由于我国国情不同,暂时还不可能建立强大而完备的农村社会保障体系,但是,着手解决农村居民最基本的生活问题,降低农村劳动力对城市高收入的预期,既体现公平和社会主义优越性的客观要求,也有利于降低城市失业率及农村劳动力流出引起的摩擦性失业水平。

三、完善我国失业保障制度的基本构想

1. 失业保险基金的资金来源及筹集模式。失业保险金的筹集是失业保障制度的核心,其中经费来源又是首要的问题。在我国必须按照三方共同负担的原则筹集失业保险基金。

失业保险的本质特征之一就是互济性,从这一角度出发,劳动者个人必须负担一定费用。作为用工主体的企业,承担失业保险基金的一定费用也是合理的。目前我国企业实际负担的失业保险费用相对较低,只占职工工资总额的2%,远远满足不了不断扩大的失业人员的现实需求。更为严重的是,经营状况差、效益不好的企业,面临着众多职工失业风险,迫切希望能借助失业保险基金使职工得到基本的生活保障,但由于这些企业经营上的困难,保险费很难及时足额到位,而一些新办企业、效益好的企业又因近期内不存在企业职工失业问题而以种种借口不愿意缴纳保险费。失业保险制度的典型特征就是社会性和强制性。因此,任何企业都不能以任何理由和借口拒交、欠交失业保险金。

政府对失业保险提供支持和补贴,无论按国际惯例,还是以建立市场经济体制的必要性和重要性来说都是必须的。首先,失业是一种风险,每个人都可能会遇到。失业风险一旦成为现实,单纯依靠个人还是企业都是无能为力的,只能依靠社会的经济救济,国家在社会化的失业保障体系中应该扮演重要角色。其次,失业风险蕴含着社会的不稳定因素,建立失业保险制度,对社会安定具有重要作用。从国外的实践经验来看,失业保险确实能起到“安全网”和“减震器”的作用,在我国,客观上存在的失业状况,也会给社会稳定带来一定的就业压力。因此,国家财政应该是失业保险金的重要来源之一,失业保险基金不足部分应由国家财政予以补贴。可以设想四种办法:(1)利用出售国有中小企业的存量资产,直接转化为失业保险费用;(2)通过增发国债为失业保障事业筹集资金;(3)选择适当的时机开征社会保险税,将其中的一部分转化为失业救济;(4)将亏损企业的财政补贴的一部分转化为失业保险金。

2. 拓宽失业保险覆盖范围。较长一段时期以来,我国的失业保险制度局限于国有企业中破产企业职工、濒临破产企业法定整顿期间被精简的职工,解除合同的工人和被企业辞退的职工。其他所有制的职工基本上未列入保险范围。从理论上讲,失业保障应涵盖所有劳动者,因为他们都有被暂时排出就业行列的可能。在深化改革的进程中,我们正面临着城镇各类企业失业职工和农业剩余劳动力不断扩大的趋势,为了保障失业职工的基本生活和实现再就业,我

国的失业保险覆盖范围亟待扩大。结合经济发达国家和转型国家的经验,考虑到我国的实际情况,可按以下思路进行改革:第一,失业保险享受范围覆盖整个工薪阶层,包括不同所有制性质的所有企业(单位)和所有职工。城镇国有、集体、股份制、私营企业职工和外商投资企业中方职工,都应能享受一定期限的失业津贴、失业救济和再就业机会。这既是保障共和国公民基本权利的需要,也是增加非国有单位吸引国有企业的富余人员能力的需要。第二,从长远来看,失业保险享受对象应不加限制地把企业富余人员、企业被兼并和转产后失业职工纳入失业保险对象范围。

与扩大失业保险范围直接相关的重要环节还有享受失业保险资格条件的认定问题。一般地,只有具有以下资格者才有享受失业保险津贴的权力:失业者必须是非自愿失业者;失业者必须处于劳动年龄阶段,且有劳动能力;必须提供足以证明其为非就业人员并积极要求就业的证据;失业前工作过一段时间或有过一定的投保经历。由此表明,凡无充分理由自动离职者,或因个人过失被解雇者,或失业未在劳动部门登记者以及拒绝接受劳动部门分配、介绍工作者,均不能享受失业保险的相关待遇。

3. 规范和完善失业保险的管理制度。失业保险制度作为国家立法强制实施的社会保险是整个经济体制改革不可或缺的重要组成部分,是企业体制、劳动人事工资制度改革必不可少的配套工程。由于它涉及面广,牵一发而动全身,如要充分发挥其积极作用,就必须加强管理,规范和理顺失业保险制度的管理体制。(1)加强对失业保险基金的管理。现行制度中资金浪费严重,基金被挪用的情况十分惊人。由于我国目前失业保险的储备基金相当有限,而面临的形势又十分严峻,因此,由各省市成立财政、审计、计划、劳动和工会等部门参加的失业保险基金管理委员会应切实加强基金筹集、使用和管理的监督,严格审批失业保险基金的年度预算和年终决算,把失业保险基金的使用纳入国家财务检查和审计之中,将失业保险基金的支出置于财政和审计部门的监督之下,做到专款专用,无论是原准备金,还是其增值部分应全部用于失业保险。(2)加强对失业保险机构的管理。失业保险是社会保险的一个重要组成部分,在制度、管理机构等方面也都应向统一的失业保险制度过渡。鉴于我国目前的失业保险制度管理体制不顺、政出多门等问题,应合理确定有关部门的职责、权限,解决政企不分、政出多门和扯皮内耗等问题,逐步实现政府不直接经办失业保险,而成立专门的非赢利性的社会失业保险机构,保证失业保险事业管理和运行的相对独立。

4. 强化和改进失业保险的促进就业和再就业功能。失业救济金主要是解决失业与重新就业之间的短期生活困难问题。产业结构的调整和企业结构的调整,使一部分人不得不进行职业变更。在这种变更中,无论是学习新工种还是寻找新单位,都需要一定的时间。在此期间,确实需要通过失业救济金来解决他们一定时期内的生活困难。但是,我们不能把失业者特别是年轻的失业者长期养起来,关键是让他们掌握一技之能,通过培训和再培训重新就业。这客观上要求调整现有的失业保险制度,通过改革现有的失业保险费的筹集、发放办法,通过调整失业保险金中用于技术培训、转岗训练的费用比例的办法,从以往简单的生活保险转化为促进失业人员的再就业,由消极保险转化为积极的失业保险,以避免单纯救济导致职工不求进取甚至是主动失业的现象,从而强化失业保险的促进就业和再就业功能。

作者单位:中国社会科学院财贸经济研究所 (责任编辑:麦伟)