

文章编号: 1005-0523(2000) 01-0105-03

论失业保险基金管理

刘文忠

(北方交通大学 经济管理学院, 北京 100044)

摘要: 失业保险是我国一项重大的社会政策, 其实施必然要有失业保险基金这个物质基础, 如何对失业保险基金进行管理是关系到我国失业保险制度能否有效发挥作用的环节, 本文对失业保险基金管理所涉及的几个方面: 基金的筹集、运用和支出等问题分别进行了探讨¹⁹.

关键词: 失业保险; 基金; 管理

中图分类号: F840.32

文献标识码: A

1 失业保险基金的筹集

失业保险作为现代社会保障的一项重要内容, 不再是单纯的社会救济行为, 而是促进市场竞争顺利进行, 保证市场经济体制正常运行的必要社会条件¹⁹. 市场经济, 遵循权利与义务相统一, 失业保险同样要坚持这一原则¹⁹. 失业保险的受益者, 在享受权利的前提是为社会作出贡献和缴纳保险费¹⁹. 因而, 失业保险的各个主体应当承担相应的义务与责任¹⁹. 失业保险的主体有国家、集体和个人¹⁹. 就企业而言, 有了失业保险, 职工失业时能获得物质帮助, 后顾之忧解除了, 更能发挥其生产和创造能力, 为企业带来更多、更好的效益¹⁹. 企业从失业保险中获得了收益, 应当承担相应的义务, 向失业保险机构缴纳一定的费用¹⁹. 就政府而言, 政府对参加失业保险的劳动者在失业时给予一定的补贴, 等于是再生产劳动力的投资, 为他们的生活、再就业作出贡献, 缓和了社会矛盾, 有利于整个社会秩序的稳定, 为经济的发展创造了良好的外部条件¹⁹. 就个人而言, 他们失业时, 能得到社会的帮助与补偿, 从社会保障中得到了好处, 也要承担相应的义务与责任, 向社会保障缴纳一定的费用¹⁹.

我国现行的失业保险基金主要来源于两个方面: 政府的财政补贴与企业缴纳的保险费, 各地在实际执行过程中也有少数从劳动者(尤其是职工)个人身上筹措的¹⁹. 目前, 部分国有企业处于明亏和潜亏状态, 只能以当地最低生活水平或职工工资的30%左右发放救济金, 职工难以维持基本生活, 不可能再拿出一笔钱来缴纳失业保险费¹⁹. 但效益好的企业往往又不愿参加失业保险¹⁹. 这就造成企业失业保险金的收缴困难¹⁹. 就政府而言, 对失业保险的财政补贴无论是按国际惯例, 还是从建立市场经济体制的必要性和重要性来看都是必须的¹⁹. 但是, 由于我国目前正处于社会主义初级阶段, 人口多、底子薄, 国家财政积累有限, 而且, 社会主义市场经济体制的建立和健全, 需要一系列配套措施的实施和开展, 这往往需要相当大的资金投入¹⁹. 因此, 政府还不可能拿出太多的资金用于失业保险¹⁹. 改革开放以来, 随着经济的发展和国民收入的增长, 个

人收入也逐步增加,个人缴纳一定的失业保险费不仅是必要的,也是可行的¹⁹。个人缴纳一定的失业保险费,具有下列好处:首先,能开辟失业保险费的征集渠道,增强社会保障基金的储备和承受能力,适当减轻国家财政和企业的负担;其次,有利于打破失业保险金完全由国家、企业包下来的旧观念,增强职工参与失业保险的意识和自我保障意识,从根本上改变职工因国家、企业包得过多、统得过死而形成的依赖思想;第三,能引导职工关心失业保险事业,促进更广泛地实行失业保险的群众监督机制;第四,有利于增加职工的就业危机感,更加珍惜就业机会,增强其工作热情 and 责任感,有利于提高企业劳动效率¹⁹。

由于部分企业缺乏足够的失业保障意识,借故各种理由拒交失业保险金,增加了资金筹措的难度¹⁹。为了保证失业保险基金的筹集,可以从法律角度考虑建立一个新税种:失业保险税,通过税收方式对失业保险金进行筹集¹⁹。与我国现行的统筹缴费模式相比,失业保险税模式的优势在于:(1)更符合效率原则¹⁹。税务部门负责失业保险税的征收,财政部门负责编制失业保险预算,失业保险管理部门负责失业保险金的日常发放,为失业者提供就业培训和就业指导¹⁹。这样,机构精简,权现分明,任务明确,便于操作和节约征管费用,提高工作效率¹⁹。(2)具有更强的约束机制¹⁹。失业保险税的征收、管理和支付都有严格的法律规定,具有较强的法律约束力¹⁹。(3)更能体现国家、企业、个人共同负担的原则,有利于实现社会公平目标¹⁹。失业保险的纳税主体包括各类企事业单位及其劳动者,他们分别按照工资总额的一定比例缴纳失业保险税,其税收收入由国家专设机构安排使用,并且国家有责任对失业保险提供最后保证¹⁹。这样,使得三方共同负担原则落在实处¹⁹。同时,失业保险税还可通过起征点、税率等的科学设计,均衡不同纳税主体的经济负担,创造企业公平竞争的前提条件¹⁹。

2 失业保险基金的运用

市场经济存在通货膨胀,这就使失业保险基金存在贬值的危险,如果这部分资金不进行自我增值,单依靠国家财政补贴或提高储蓄率,不仅增加国家的财政负担,也抵消不了通货膨胀给资金造成贬值的负作用,而且国家的补贴也是很有限的¹⁹。

失业保险经济活动具有其特殊性,失业保险基金收取在先,支付在后,而且收入不可能在短时间内全部支付,总是要形成一部分的“闲置”资金¹⁹。失业保险基金作为社会总资金的一部分,它的闲置就不利于社会总资金的周转,无法从资金周转中获得收益,不利于增加失业保险的后备力量,不利于增强其经济补偿能力¹⁹。因此,失业保险基金只有进行投资使用,才能提高其经济效益和社会效益¹⁹。

如何进行失业保险的投资运用,关系到失业保险基金保值、增值,加速周转的关键也是我国失业保险制度改革成败的一个重要环节¹⁹。失业保险基金的投资运用应该遵循安全性原则,有以下几种途径:首先,将失业保险基金存入银行,以获得利息收入¹⁹。这种办法风险小,收益可靠稳定,但存在资金收益低,摆脱不了通货膨胀带来的资金贬值的危险¹⁹。要克服这一缺陷,需要国家政策支持,给予失业保险基金以优惠利率,要超过物价指数,才能保证失业保险基金的保值增值¹⁹。其次,购买国库券或政府债券¹⁹。可获得较高的收益,一般都会高于银行利息¹⁹。而且国库券和政府债券不存在什么风险,把失业保险基金用于这方面的投资应该是非常安全的,符合安全性的原则¹⁹。第三,成立社会保障银行,专门进行失业保险基金的运营与管理,进行投融资¹⁹。

世界各国在社保方面一个比较成功的经验就是设立社会保障银行,独立于各级政府,实行董事会制度,由政府、劳工、社保三方代表组成,并聘请金融专家^[1]同时建立其监督审查制度,保证基金运用的安全有效^[2]此外,政府在政策上给予扶持,如将一些有相当收益水平、风险小的项目优先照顾社会保障银行,此外在投资盈利的所得税方面,政府也要给予优惠^[3]。

3 失业保险基金的支出

3.1 支出内容 失业保险金主要只能用于失业救济和失业培训,具体说:失业人员的救济金及医疗补助费、失业人员的转业培训费和扶持失业人员的生产自救费、失业保险管理费等^[4]。还不够全面,应增加:(1) 女性失业者的生育补助费和生活困难补助费;(2) 专列一项生活困难补助费,让双方都失业的夫妻能够承担起法定的赡养责任,并让有其他特殊困难的失业者申请使用;(3) 为发挥失业保险金促进和鼓励失业者参加培训、重就业的功能,在发放救济金时向这部分失业者实行某些优惠,如:对参加指定的转业训练并经考核合格的,给予一定的补贴;为鼓励失业者自谋职业,对自谋职业的,将其应享受的失业救济金一次性全部发放^[5]。

3.2 支出标准 我国现行失业保险制度中规定:失业救济金发放标准为相当于当地民政部门规定的社会救济金额的 120—150%^[6]。但对工作时间长、家庭负担重的失业人员要适当提高,而且失业救济金应随物价上涨而适当调整,具体数额由各省、自治区、直辖市人民政府确定^[7]。但救济金的发放标准也不宜太高,否则不能调动失业人员的积极性,且加重国家和企业负担^[8]。现行失业保险制度还规定:失业职工失业前在企业连续工作一年以上不足五年的,领取失业救济金的期限最长为十二个月;五年以上的,领取失业救济金的期限最长为二十四个月^[9]。这种以五年工龄为界的划分似乎过粗,应当再细分一些^[10]。

3.1 支出结构 失业保险金在各个项目的支出结构比例是否科学合理,决定着失业保险制度功能的发挥及制度的运行^[11]。我国推行失业保险制度以来,失业保险基金存在着救济支出比例偏低、管理费支出偏高、生产自救费和转业训练费使用效益差等问题,未能很好地发挥失业保险制度应有的功能^[12]。我国失业救济金支出额占同期基金收入的比例仍然偏低,依照国际惯例,失业救济金是失业保险金支出的大头,而我国在管理费支出方面却一直居高不下,连续几年管理费占基金总支出的比例高达 20% 以上^[13]。在国外,管理费占总支出的比例一般仅在 3—4%^[14]。失业保险制度建立初期管理费提取比例高一些是难免的,但长期居高不下,用大笔基金超标准购建办公楼、职工宿舍及交通工具,显然损害了失业保险制度正常功能的发挥^[15]。

[参 考 文 献]

- [1] 郭庆松,杨光^[16]。市场经济条件下中国失业保险制度研究[J]^[17]。人口与经济,1997,(4):17~26^[18]。
- [2] 秦宪文,夏江海^[19]。我国失业保险制度存在的问题及对策[J]^[20]。海南金融,1997,(10):40~42^[21]。
- [3] 丁易^[22]。亟待完善的我国失业保险制度[M]^[23]。经济管理,1998,(6):13~15^[24]。
- [4] 陈璐^[25]。建立有中国特色失业保险制度的思考[J]^[26]。现代财经,1998,(7):36~38^[27]。