

国外失业保险金给付管理方法及其启示

陆安 骆正清

(合肥工业大学管理学院 合肥 230009)

【摘要】 当前我国的失业保险制度特别是失业保险金给付制度还不完善,主要体现在给付范围、申领条件、给付标准、给付期的设置以及对失业人员的动态管理等方面。鉴于此,本文首先介绍和分析了国外失业保险金的给付情况,然后结合我国实际提出我国失业保险金给付制度的完善建议。

【关键词】 失业保险金 给付标准 等待期

自1911年英国第一个建立强制性失业保险制度以来,目前全世界约有70个国家建立了失业保险制度,该制度成为社会经济系统正常运转的重要支柱之一。各国根据自身的实际情况制定了不同的失业保险金给付制度,虽然在具体规定上各不相同,但是很多国家的做法值得我们借鉴。

一、国外失业保险金的给付管理

1. 失业保险金的给付范围和申领条件。从理论上讲,失业保险金的给付范围应包括所有劳动者,因为他们都有暂时失业的可能。但是各国或各地区由于实际情况的不同,在政策制度的制定上也有所不同。从历史发展来看,各国失业保险金申领条件的规定有趋同的一面。例如大多规定了法定劳动年龄、非自愿性失业、个人收入中止、必要的劳动经历和筹资期

年纳税情况进行年终调节,多退少补。

2. 重视间接优惠方式的应用。要重视间接优惠方式的应用,因为降低税率、减免税额等直接优惠方式的作用主要体现在政策性倾斜、补偿损失上,可概括为“扶弱”,它偏重于利益的直接让渡,强调的是事后优惠。而投资抵免、加速折旧、亏损结转等间接优惠方式主要体现在刺激新技术开发、推动技术进步、优化产品结构上,可概括为“创优”,它偏重于引导,强调的是事前优惠,带给企业的是长期利益,值得重视。目前,国际上设计税收优惠政策的总体趋势是:以间接优惠为主、直接优惠为辅。另外,可以借鉴发达国家的做法,建立高新技术准备金制度,对目前规模虽小但有科技发展前途的企业,允许其按销售收入的一定比例在税前提取高新技术准备金,同时限定该准备金在一定时间内(3~5年)用于研究开发、技术更新和技术培训等方面,对逾期不用或挪作他用的,应补缴税款并加罚滞纳金。

(三)增加对科技人员的个人所得税优惠

为实施“以知识为本”、“以人才为本”的战略,政府应增加对高新技术产业人力资本的激励。笔者认为可以从以下几个方面着手:①提高科技人员个人所得税的免征额,可比照软件行业,实行全额扣除;对科技人员在技术成果和服务方面的收

以及必须在就业机构登记等限制条件。凡是无充分理由自动离职者,或因过失被解雇者,或未在劳动部门登记者,或拒绝接受劳动部门分配、介绍工作者,一般都不能享受失业保险金的给付。具体到各国来说,在具体操作上仍各有特点。

在美国,联邦立法规定的失业保险金给付范围是工商企业雇员、一年有20周雇佣4人或4人以上的非营利机构的雇员。铁路雇员、联邦雇员和退役军人实行特别的联邦保险项目。

在加拿大,“失业保险”被称为“就业保险”。加拿大把社会就业保险作为提供收入保障、消除贫困的一项基本社会政策,《就业保险法》规定:可以申请就业保险的人包括65岁以下有工作能力的、正在寻找工作没有工资收入的曾经受雇者。为

人可比照稿酬所得,实行应纳所得税额减征的办法。②科技人员的技术转让、技术专利使用费等收入减免个人所得税。③科技人员从事研究与开发活动做出特殊成绩或贡献所获得的各类奖金及特殊津贴免征个人所得税。④鼓励科技人员参加员工持股,有必要利用税收政策推动员工持股制度的发展与普及,对科技人员以技术入股而获得的股权收益,包括红利和股权转让收入免征个人所得税。

【注】 本文为江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目(编号:07SJD630039)的部分研究成果。

主要参考文献

1. 李晶.促进高新技术产业发展的税收政策分析.涉外税务,2006;6
2. 张志东.高新技术产业发展的税收优惠政策选择.中国审计,2006;8
3. 王兰军.高新技术产业发展的税收政策研究.经济研究参考,2005;18
4. 郭宏.我国税收优惠政策调整的原则和取向.税务研究,2005;11
5. 谈多娇.税务筹划的经济效应研究.北京:中国财政经济出版社,2004

了扩大适用范围,法律规定失业保险金的领取以失业者失业前工作时数累计计算,放弃原来的按失业前工作周数计算的方法。这样,无论失业者曾经从事的工作是全职还是半职,是季节性的还是临时性的,只要参加过就业保险,失业后就可申请领取失业保险金。

在瑞典,失业保险金给付范围覆盖了年龄在65岁以下的参加了工会或自我雇佣者组织的失业保险基金会的成员或自我雇佣者。目前,大约有80%的雇员是失业保险基金会的成员。劳动力市场失业救济项目涵盖没有参加自愿保险项目的雇员和20岁以上正在求职的人员。从失业保险基金会中领取失业津贴的人必须是该基金会的成员。现在瑞典有90%的蓝领工人和88%的白领职员都参加了工会,对于获得普通工资的劳动者来说,在加入了工会的同时也就加入了这种基金会,而无需再办理其他手续。

2. 失业保险金的给付标准。目前,世界上许多国家的失业保险金给付标准呈现出一种标准化趋势。计算给付标准的方法主要有四种:①按近期社会平均工资的一定比例;②按本人失业前工资的一定比例;③按本人失业前工资的一定比例加定额;④按最低工资标准的一定比例。

加拿大失业保险金给付所强调的是,失业保险金要使失业者的基本生活保持在一个均衡水平上,不能高于就业的最低工资水平,但是通常也不低于失业救济的水平。确定方法是按照失业者失业前的工资水平结合本地失业率而定。各地区失业率不同,其给付标准也不同,基本上是原工资的55%。同时,规定了失业保险金的上限。

在法国,失业保险金是失业者离职前工资的40%再加上定额,合计约为离职前工资的58%。这种给付方法的特点是,其定额部分是动态的,政府可以根据需要及时调整给付标准。

3. 失业保险金的给付期。给付期的设置是失业保险金给付制度中的又一重要内容,其中对给付期限和等待期在各个国家的政策中都有规定。

各个国家规定的给付期限长短不一,其依据也不同。根据权利和义务对等的原则,影响给付期限的最主要因素是投保期即筹资期。投保时间长,则享受保险待遇的时间也相应较长。此外,失业者的年龄大小也影响给付期限的长短,如瑞典是55岁以下的给付期限为150天,55~69岁为300天,60~64岁为450天。地区失业率也经常成为决定给付期限的一个因素。如美国联邦政府统一规定,一般的给付期限为26周,但失业率相对较高的州可以再增加13周。

从失业到开始享受失业保险待遇,普遍存在一个等待期,其长短取决于这个国家的就业政策以及失业保险基金的规模和财政状况。在实行失业保险制度的国家中,有近20个国家对领取失业保险金规定了等待期,各国规定的等待期长短不一,最长为60天,最短为2~3天,一般为7天左右。在新建失业保险制度的发展中国家,一般都较慎重地将等待期定得较长,因为社会资信条件较差。而在大多数发达国家,等待期有逐步缩短的趋势。

4. 对失业人员的监督机制。对失业人员实际情况进行跟

踪调查,特别是在失业保险金给付期限内及时了解他们的就业状况,这对失业保险金给付制度的完善和发展具有重要意义。目前,在建立了失业保险制度的国家中,加拿大在这方面做得比较出色。

根据加拿大《就业保险法》,当一个人失业时,其失业记录立即从不同的渠道(雇主、失业者本人、税务局)送入加拿大人力资源发展部。收到这些信息后,政府有关部门将立即对失业者做出妥善安排,发放失业保险金、求职补助,安排再就业培训等。失业记录包括工资记录和雇佣记录。在加拿大,法律要求雇主对每一位雇员每一月的工资都要有完整的记录,称为工资记录。工资记录包括如下内容:①雇员的姓名、地址、出生日期;②社会保险号及抚养人数;③雇佣开始和终止日期;④工作性质;⑤每天工作小时数;⑥工资水平及已发工资;⑦扣税(所得税、退休金、失业保险金);⑧已休假天数。由于失业保险金的发放要考虑失业者失业前的工资水平,所以工资记录的管理就显得非常重要。同时,雇主需要将扣下失业保险金等的部分款项在第二个月随同雇主自己应贡献的失业保险金一起寄往联邦税务局,到年终时雇主与雇员同时向税务机关填发税收表。在雇员离开单位时,雇主还要向联邦人事部门填报雇佣记录表以供计算失业津贴用。失业者向有关部门申请失业保险金时必须申报自己的工作情况及全部收入,出示受雇记录(受雇记录是雇主在雇员离职时发的一份格式统一的证明),说明其离职原因、离职前工资及从中扣除失业保险金的记录。

加拿大还建立了一套个人信用管理体系,由于政府有关部门在给申请者发放失业保险金时,其应发的数额大多依据个人填报的工资、税收等有关事项确定,所以申请者提供信息的真实性是十分重要的,而这有赖于个人信用管理体系的完善。政府劳动部门为每一位公民和永久居民都设定了一个特定的号码,称为社会保险号码(俗称“工作证”或“工卡”),由其永久使用,个人的任何收入都记录在该号码之下。每一个人根据这一号码申请包括就业保险在内的各项社会保险;政府人事部门通过这个社会保险号码建立对失业人员的跟踪服务和监控系统,随时掌握失业者寻找工作、接受职业培训和职业介绍与指导的情况。

二、对我国失业保险管理的启示

1. 扩大给付范围。从理论上说,所有处于法定劳动年龄、有劳动能力并愿意就业的劳动者都应属于失业保险的保障范畴,因为他们都有暂时失业的可能。但由于各国或各地区的经济、政治等多种因素的制约,使失业保险的给付范围缩小。建立失业保险制度的根本目的就是让所有的失业者都能得到一定的生活保障,早日实现再就业,从而维护社会的安全和稳定,因此失业保险金给付范围亟待扩大。

当前,全国各省市或地区都在积极扩大失业保险金给付范围。例如,黑龙江省哈尔滨市已于2007年5月15日开始施行新的《失业保险管理办法》,将失业保险金的给付范围扩大到所有有劳动能力的劳动者。失业保险金的给付范围应该扩大到这样一个程度:①失业保险覆盖整个工薪阶层,包括不同

所有制性质的所有企业(单位)的所有职工。②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的职工纳入其中。

2. 逐步放宽申领的条件限制。很多地方都把“所在单位和本人已按照规定参加失业保险并履行缴费义务满1年”作为失业保险金领取条件。笔者建议将其改为“按照规定参加失业保险,在最近3年内本人已按照规定履行缴费义务累计满1年”。此款经过这样的修改在实践中便于操作,特别是可以减少对临时工失业保险金的给付纠纷。

我国劳动保障部门将失业一词的含义界定为:劳动者在有劳动能力并确实在寻找工作的情况下不能得到适宜职业而失去收入的状态。那么失业保险金的给付对象原则上应该包括所有失业者。另外,失业保险金的给付不一定单独以是否失业作为衡量标准,还可以从就业机构的审查和对个人的隐性收入调查来考虑。

3. 制定灵活、合理的给付标准。制定失业保险金给付标准应该遵循两个原则:一是需求原则,必须根据各地的经济水平、消费水平以及当地的平均工资水平来确定一个人维持最低平均生活水平需要多少钱;二是激励原则,必须保证失业人员失业之后获得的失业补助不得高于或者过分接近其失业前的收入水平,否则会使劳动者丧失劳动积极性而宁肯失业。

(1)建立失业保险待遇随社会平均工资的变化而调整的机制。失业保险金给付标准应当随着社会经济的不断发展及时进行调整。笔者建议失业保险金给付标准应建立与社会平均工资相挂钩的调整机制,从而更好地体现社会公平。

(2)细化失业保险金给付标准。我国政府在1999年《失业保险条例》中规定:失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满1年不足5年的,领取失业保险金的期限最长为12个月;累计缴费时间满5年不足10年的,领取失业保险金的期限最长为18个月;累计缴费时间10年以上的,领取失业保险金的期限最长为24个月。重新就业后再次失业的,缴费时间重新计算。领取失业保险金的期限可以与前次失业应领取而尚未领取失业保险金的期限合并计算,但最长不得超过24个月。但笔者认为还应该按照其他因素对失业保险金的给付标准加以细化。一是失业者的年龄。年龄较大的失业者,或是限于技术业已过时,或是由于体力脑力不支,寻找工作比较困难,因而比起年轻的失业者,失业保险金的给付额宜少许提高。二是对不同月份给付标准加以细化。即失业后最初的几个月可以略高于现行的给付标准,在随后的若干个月则低于现行的给付标准。具体数值要在精算的基础上加以确定。这样可以激励失业者在尽量短的时间内重新就业。

4. 设置合理的等待期。在目前条件下,将等待期设定为5~15天较为合理。这是因为等待期的设置必须与失业者的原就业状况及目前就业形势相适应。就业时工资性收入越高

的失业者,其等待期应越长。如以5天为等待期下限,则工资收入每高出上年当地职工平均工资的10%,等待期增加1天,最长不多于15天。等待期还应与当前的劳动力供求状况相适应,如以4%作为基准失业率,以5天作为基准等待期,则当前失业率每降低0.5个百分点,等待期应相应延长2天,但和其他条件汇总后,等待期不超过15天,若当前失业率大于4%,则失业率指标不再作为计算等待期的依据(徐莉,2004)。

5. 制定不同行业的缴费体系。为解决失业保险保费征缴标准笼统的问题,可以建立一个缴费体系。该体系的建立首先要将全市各种所有制的企业全部进行登记,包括企业名称、所有制形式、经营项目、近几年的经营业绩、人员流动情况等基本资料;然后要对这些企业进行调查,主要是核对信息的真实性,并且统计企业的失业率;最后要对近期各个行业的发展做出分析总结,根据各企业所处行业、所有制形式以及企业的失业率制定相应的缴费比例。在该体系中可以设定一个缴费比例的上限,例如最高不得超过全部职工工资总额的8%,然后根据各个企业的不同情况确定不同比例。当然这个缴费比例不是一成不变的,有关部门可以半年或者一年为一个周期对企业进行再调查,如果结果显示该企业在某些方面出现变化,就可根据规定再次调整失业保险保费缴费比例。

这种方法可以在一定程度上解决部分企业不缴、欠缴失业保险保费的问题,并且能够体现出失业保险金给付制度的公平、公正。

6. 建立一套完善的失业人员监控机制。针对“隐性就业”问题,我们可以借鉴加拿大的成功经验:首先要建立一套对失业人员进行跟踪调查的机制,为每一位失业者提供一个失业保险号码,每个号码对应唯一的用户,用户需要在系统中及时登记个人的相关信息。一旦获得失业保险号码,只要该用户从事新的工作,系统将自动获得信息。

单靠强制性的监控机制不能从根本上解决“隐性就业”问题,还应该有一些配套措施。例如,可以像美国和日本一样,对失业者在失业保险金给付期内提前就业并持续工作一定时间的,给予一定的经济激励。除此之外,政府还应该加强对失业人员进行各种职业技能培训,鼓励再就业,并且通过政府的影响力号召全社会支持失业人员再就业。

主要参考文献

1. 吕洪波. 完善我国失业保险金领取资格管理的对策与建议. 经济理论研究, 2006; 7
2. 郭士征. 社会保障研究. 上海: 上海财经大学出版社, 2005
3. 关信平. 社会政策概论. 北京: 高等教育出版社, 2004
4. 林义. 社会保险. 北京: 中国金融出版社, 2002
5. 孙光德, 董克用. 社会保障概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2000