

失业保险条例亟待修订

□中国社科院世界社保研究中心 郑秉文

为扶持企业发展,作为减税降费的重要举措之一,今年2月25日,国务院常务会议确定将失业保险费率从3%统一降到2%。1999年《失业保险条例》(简称《条例》)颁布以来,失业保险制度快速发展,目前已成为我国社会保障体系中最重要的项目之一,为推动国企改革和建立现代企业制度、推进市场经济体制改革、应对全球化和经济危机的冲击和构建和谐社会等,发挥了不可替代的重要作用。但在经济社会快速发展的外部环境下,《条例》的一些内容已显得很不适应,需要尽快修订。其中,此次降低费率只是一个表象,它说明失业保险制度在扩大覆盖面的过程中应进行制度创新,探究失业保险基金规模不断扩大的内在原因,为修订《条例》做好准备。

一、失业保险制度应对三个趋势性变化

在经济发展新常态下,随着劳动力市场和外部经济环境的巨大变化,失业保险必须要应对如下三个趋势性变化。

1. 失业保险基金迅速增长的趋势性变化

近10年来,失业保险基金规模发展十分迅速。2003年滚存结余仅为304亿元,2013年已达3686亿元,增加了11倍。这里要强调的是,这个增长结果是在2006年东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点的背景下取得的。虽然这个增幅与其他四项社会保险比较起来相差无几,例如养老、医疗、工伤和生育保险基金分别增加了11.8倍、12.6倍、10.0倍和11.2倍,但从参保人均为占有基金来看,10年来失业保险基金增加了6.6倍,而养老和医疗分别是5倍和4倍(但它们是部分积累制,有个人账户积累因素的存在),而工伤和生育保险基金仅是1.5倍和1.7倍;从“基金率”的角度看(上年底累计结余占当年支出),失业保险基金规模就更显突出,高达690%,而养老、医疗、工伤和生育保险的基金率分别只有150%、130%、210%和180%。就是说,失业保险基金的支付能力将近7年,而其他四项保险平均不到2年。

2. 农民工数量快速发展的趋势性变化

10年来,农民工数量规模不断扩大,速度惊人:2005年1.47亿人,2008年增加到2.25亿人,2010年再次增加到2.42亿人,2013年则高达2.69亿人;跨省流动的农民工数量2005年仅为4779万人,而2013年则高达1.25亿人。相比之下,农民工参加五项社会保险的比例始终没有突破;虽然农民工参加失业保险的比例提高很快,从2008年的6.9%(1549万人)激增至2013年的13.9%(3740万人),增速高于农民工规模的增速,但由于农民工的就业与失业状态识别成本较高,其较大的流动性使之存在较大的管理困难,所以与可比性较强的工伤保险相比,失业保险存在的差距较大。例如,2013年工伤保险中参保农民工为7263万人,占该项保险参保人数的36.5%,而失业保险仅为22.8%。医疗保险中农民工参保人数为5018万,也多于失业保险的人数。

3. 预防失业和促进就业”的趋势性变化

现行《条例》开宗明义,失业保险制度的功能定位定义是“为了保障失业人员失业期间的基本生活,促进其再就业”。但是,早在2006年东部7省(市)便在中央政府指导下开始进行扩大失业保险基金支出范围试点,至今已有10年之久,跨越了十一五、十二五两个五年规划时期,试点的主要内容是失业保险由保障生活的单一功能转变为“保障生活、预防失业和促进就业”相结合的“三位一体”功能,失业保险

基金支出范围由此得以扩大。2013年党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对此予以肯定,明确指出要“增强失业保险制度预防失业、促进就业功能,完善就业失业监测统计制度”。

二、失业保险降低费率要适应新常态

失业保险降低费率只是一个表象,其背后问题的关键是要进行制度改革和制度创新,要适应新常态。否则,失业保险基金惊人增长、农民工需要失业保险但却游离于制度之外的现象将会不断恶化。

1. 覆盖率与瞄准率形成“两张皮”,导致失业保险基金迅速增长

失业保险基金超长增长,一方面显示其支付能力大大增强,提高了制度可持续性,但另一方面也说明,在失业保险扩大覆盖率时,其瞄准率和失业率往往是脱节的,甚至是两张皮,即覆盖率、瞄准率和失业率三者的关系难以理顺。例如,2003年失业保险覆盖面是1.04亿人,到2013年扩大到1.64亿人,但在同期登记失业率和失业人数几乎没有明显变化情况下,领取失业津贴的人数不但没有同比增加,反而却从2003年的415万人下降到2013年的197万人。覆盖人数的曲线逐渐上升,但领取失业保险金的人数却持续下降,由此形成一个十分明显的“剪刀口”;进而,这些数据还说明,覆盖面的扩大和受益人数的缩小是导致基金规模超长增长的根本原因,基金膨胀趋势在所难免。因此,面对失业保险基金规模超长增长的趋势性变化,尽最大力气避免高失业风险人群不能参加失业保险的逆向选择出现,避免参加失业保险的群体基本都没有失业风险(如国企和事业单位等)的现象发生,避免失业保险制度“体外循环”并与经济周期形成“两张皮”的现象长期存在下去。

2. 失业风险高的群体最需要失业保险,但却基本游离于制度之外

改革开放至今,在劳动力市场上,理论上讲失业保险制度的建立与农民工群体的发展应该最为紧密。例如,10年来,农民工跨省流动人数的增长十分迅速:2005年仅为4779万人,占农民工群体的32.5%;到2013年则高达1.25亿人,占这个群体的46.6%。这个巨大变化可从一个侧面说明,失业风险对农民工而言是首要社会风险之一,所以农民工是最需要失业保险的人群之一,或者说失业保险是农民工最为需要的社会保险项目之一。反过来说,失业保险制度覆盖的目标人群里,优先应该选择的就是这个群体。造成“两张皮”的主要原因之一是最需要失业保险的群体是农民工和城镇灵活就业人员,他们的就业与失业的状态难以判断,或说识

别成本高昂;另一方面,与其他社会保险项目相比,失业保险制度有自身的特殊性,即在非正规部门十分庞大、农民工群体和流动人口规模日益扩大的情况下,要克服困难,制度创新,走出一条适合国情的发展道路,不能在整个几十年的过渡期里农民工群体的需求视而不见,因为农民工群体的存在将是长期的,甚至要贯穿于经济腾飞阶段的始终,因此要修订《条例》,以政策创新的形式,为农民工和城镇灵活就业等高失业风险群体制定一些过渡性的制度安排,将最需要失业保险的群体纳入到失业保险制度当中来。

3. 预防失业和促进就业”常态化

2014年11月,人力资源社会保障部、财政部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部联合发布的《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》(人社部发〔2014〕76号)决定,失业保险基金对采取有效措施不裁员、少裁员和稳定就业岗位的三类企业(实施兼并重组企业、化解产能严重过剩企业、淘汰落后产能企业)给予“稳岗补贴”,其具体比例数额由省级人力资源社会保障和财政部门确定,并规定该政策执行到2020年底。这说明东部7省(市)试点工作将具有常态化的趋势,意味着失业保险制度的预防失业和促进就业的功能定位在经过10年试点之后已正式变成一项全国性的政策,《条例》作为国务院颁布的规范性行政法规,已经到了不得不修订的程度。

但我们要同时看到,失业保险基金规模是在2006年东部7省(市)扩大支出范围连续10年试点的情况下仍然持续增长的,这说明,失业保险基金扩大支出或说失业保险功能扩大并没有为消化基金做出根本性的贡献,并没有扭转这个趋势性变化。那么,在“预防失业和促进就业”的功能常态化之后,它也未必能够如此,所以,此次降低费率就顺理成章,顺势而为。甚至从某种程度上说,预防失业和促进就业的功能的植入,在背后就有基金规模超长增长的压力因素所在。此次降低费率对未来制度发展有可能出现的喧宾夺主的发生是有积极意义的,重要的是,对促使《条例》修订进程、创新制度和扩大受益人数比例,具有重大的历史意义。

三、为农民工等三类群体建立特殊制度安排

解决参保与受益的“两张皮”问题是解决失业保险基金疯涨和适应新常态的关键。除农民工以外,城镇灵活就业人员也是目前与失业保险无缘的特殊群体,专门考虑这两个群体的制度设计,是解决失业保险“体外循环”、与经济周期脱节的关键,是彻底解决基金规模疯涨

的关键。此外,作为“预防失业和促进就业”的首次实践,在修订《条例》时也可将应届毕业生这个群体作为一个特殊情况有条件地纳入到失业保险覆盖范围。

1. 为农民工建立“一次性失业补贴”制度

对有明确的雇主并参加失业保险的农民工群体,针对其就业季节性强、失业与就业状态难以界定等特征,建议放宽《失业保险条例》关于“履行缴费义务满1年”的规定,建议将缴费义务缩短到6个月,并将按月领取的失业津贴改为“一次性失业补贴”(现行《失业保险条例》规定“失业保险金由社会保险经办机构按月发放”),待遇水平可适当降低,以适应短期就业农民工的“失业”特征,扩大参保农民工受益范围,增强制度激励性,达到进一步提高农民工参保积极性和扩大农民工覆盖范围的目的,以期让雇主的失业保险缴费完全反馈给农民工,甚至可以让失业保险基金为这个特殊群体做一些“转移支付”。

2. 为城镇灵活就业人员建立“失业保险储蓄账户”制度

城镇灵活就业人员没有雇主或没有稳定的雇用关系,没有持续的就业记录,就业和失业的状态也很难界定,因此,这个群体(含自雇者)参加失业保险是世界各国的一个难题。建议为这个群体单独建立“失业保险储蓄账户”,为鼓励职工建立账户和进行缴费,失业保险基金作为配比缴费可适当对其账户进行缴费。当经济周期到来并达到某个指标时,经审批同意,账户储蓄额可作为失业保险津贴予以提取,从而实现经济上行期(就业状态)向下行期(失业状态)的消费平滑、正规部门(企业的缴费)向非正规部门的经济扶助,公共部门(机关和事业单位的缴费)向私人部门的“转移支付”、国家(失业保险制度)对社会(灵活就业群体)的政策倾斜。为提高效率和减少行政成本,“失业保险储蓄账户”可与灵活就业人员的养老保险个人账户实行“绑定管理”和分账核算。

3. 为应届大学毕业生建立“见习岗位津贴”制度

失业保险是缴费型制度,其受益人本应是够资格的参保人。但考虑到毕业6个月后仍未就

业的大学毕业生是一个特殊的临时群体,跨年度寻找合适工作的难度加大,且有可能损伤就业信心,造成极大的生活与心理压力,并给家庭带来经济压力,建议失业保险基金为这个群体提供“见习岗位津贴”,发放期限不超过6个月,以此作为失业保险制度的“预防失业和促进就业”的一个特殊制度安排,旨在为大学毕业生延长社会的缓冲时间,避免长期闲置和浪费高学历群体的人力资本,为劳动力市场建设作出独特的贡献。

四、修订《失业保险条例》亟需解决的重大问题

将预防失业和促进就业的功能定位以修订《条例》的形式固定下来,这是水到渠成的事情,同时,失业保险在全国范围内实现省级统筹也是呼之欲出,因为失业保险具备了相关条件,可先行试点;另外,在中央已经决定机关事业单位人员参加养老金改革的情况下,公务员参加失业保险也是大势所趋。建议在修改《条例》时将这三项重大问题纳入进来通盘考虑。

1. 增加失业保险关于预防失业和促进就业的功能定位

继2006年东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围政策试点之后,2009年失业保险开始实施“援企稳岗”,以应对国际金融危机。10年的实践证明,作为失业保险基金稳定就业岗位的新机制,这项改革扩展了失业保险制度内涵,丰富和完善了就业政策内容,在稳定就业上取得了显著成效。在修订《条例》时明确将“预防失业和促进就业”功能定位以行政法规的形式固定下来,无疑是2014年11月发布的76号文规定的对兼并重组企业、化解产能严重过剩企业、淘汰落后产能企业给予“稳岗补贴”新政,对2009年实施的“援企稳岗”新政,对2006年实施的东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点的制度化和法制化,从某种意义上,这是适应新常态的一个制度创新。

2. 失业保险在全国范围内实现省级统筹

我国城镇职工实行的是五项社会保险制度。《社会保险法》规定:“基本养老保险基金逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹”。但事实上,基本养老保险和其他四项社会保险均未实现为他们规定和设计各自的统筹层次。虽然失业保险也没有实现省级统筹,但与其它四项社会保险相比,失业保险最有条件在全国范围内率先实现省级统筹。实现省级统筹之后,失业保险制度的运行质量会登上一个新台阶,失业保险基金的使用和调配也会发生较大变化。建议在“十三五”期间失业保险在全国范围内实现省级统筹,为其他社会保险项目提高统筹层次积累经验。

3. 公务员纳入失业保险制度之中

2015年1月,国务院刚刚颁发了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号),机关事业单位养老保险改革指日可待。就全国来看,大部分事业单位早已参加医疗和失业保险等,从发展趋势看,机关公务员参加失业保险是大势所趋。但现行《条例》仅规定城镇企业和事业单位参加失业保险,机关公务员没有纳入进去。在修订《条例》时将机关公务员也纳入进来。

形成多层次高效率低风险的清算服务体系

□中国社科院金融所研究员 杨涛

2008年金融危机考验的“后WTO时代”,全球贸易与金融保护主义不断抬头,但是对致力于在经济金融全球化中承担更大职责的我国来说,合理的对外开放仍然是重要的国家战略。《决定》对于外资卡组织提供了进入的通道,正体现出我国以对外开放来维护公平竞争,并鼓励外资卡组织为我国金融机构、企业和居民提供更高质量的国际化服务。此外,在支付体系的工具与交易层面,我国对民营企业的开放程度可谓全球领先。在清算环节也有许多第三方支付企业进行了特定环境下的探索。由此,《决定》不仅可以在更多的支付清算环节落实对内开放的原则,而且有助于引导和规范已有的、民营资本对银行卡清算领域的介入。

四是准入管理与业务管理相结合。对于银行卡清算市场来说,放开准入是第一步,使得现有卡组织、外资卡组织、有志于组建卡组织的银行或企业等,都能在同等原则下开展新的竞争。《决定》对于具体申请程序已做了详细描述,使得这一改革的时间表更加清晰可期。另外,卡组织往往属于“系统重要性机构”或“系统重要性金融基础设施”,其业务运行都是各国监管的重点。还有,卡组织通常掌握大量的支付交易信息,也关系到国家战略利益或持卡人信息保护。因此,《决定》提出了业务管理的要求,旨在构建准入之后的常态化监管机制,也反映了这项改革的制度完整性和连续性。

完善清算市场准入运营的游戏规则

应该说,银行卡清算市场的放开,对于不同主体带来的影响是有差异的。

首先,各方最为关注的是对银联的影响。对在特定历史时期对中国银行卡产业发展做出突

出贡献的银联来说,当前也到了“二次创业”的时期。无论是外资卡组织进入,还是出现新的内资卡组织,在目前整个银行卡收费模式既定的情况下,可能会分掉银联一部分市场份额。但是长远来看,则可能会化危为动力。一是在竞争作用下,银行卡清算服务乃至整个银行卡产业可能形成更好的发展生态,最终导致技术引领的交易和清算环节创新不断涌现,使得整个市场“蛋糕”不断做大;二是依托于多年的国内深耕和品牌影响力,银联在市场化转型和二次创业的动力下,可能在依托平台提供多元化增值服务、拓宽盈利模式方面,做出更大文章;三是银行卡清算市场的“引进来”和“走出去”是同步的,也代表了我国支付清算市场基础设施的国际化趋势,这样银联借助近年来在国外的品牌和渠道建设成绩,依托“一带一路”等国家战略,也很有可能在全球范围内进行更大的业务拓展,同步服务于我国金融市场和人民币国际化进程。

其次,对于多数没有跨行转接清算能力的第三方支付机构来说,可能这是一个被动的改革。当然如果有多个卡组织,第三方支付机构会有更多的业务合作空间和模式创新。对于支付宝等行业领先的、实际上已经进行了分布式清算模式尝试的第三方支付机构来说,这确实是一个正面的信息。在我国独特的发展背景下,部分第三方支付机构的清算模式,实际上与原有的集中式清算、代理式清算都有所不同,也缺乏有效规则的约束,更多是处在模糊地带。对监管者来说,可能会担心其会带来系统性风险、缺乏清算最终性;对第三方支付机构本身来说,也担心法律风险和沉淀资金的“双刃剑”作用。那么无论从监管部门,还是具有清算功能的第三方支付企业自身来看,都面临如何促进转接清

算业务更加规范发展的问题。由此来看,《决定》出台有助于通过开“正门”促使第三方支付的分布式清算走向更加稳健和规范,有利于引导民营资本对银行卡清算领域的合理介入。这些相应的第三方支付机构,完全可以参与到银行卡清算市场建设中。

但是,进一步来看,部分事实上已经具有转接清算功能的第三方支付机构,如果单独申请卡组织,可能需要投入更大的成本,也不一定获得理想结果。相对而言,支付企业、银行、其他组织的共同合作发起,可能是更好的结果。第三方支付机构期望做清算业务的动力,或许有以下三方面:一是希望现有的清算功能走向“阳光”和“规范”,进一步完善清算业务的布局和风险控制,避免规则缺乏的不确定性;二是完善产业链和构造大平台,对于支付清算产业来说,除了交易和支付产品的创新环节,清算环节的作用和重要性同样突出;三是是在提供清算服务基础上打造的大平台,也能够用来提供多样的金融增值服务,从而构造网络时代平台经济模式的重要基础设施,这也是诸多具有互联网企业背景的第三方支付机构的愿望。

此外,各界对于哪些机构能够获得牌照有许多猜想,但需要看到,《决定》的准入条件只是基本条件,还需要深入分析申请机构对于支付清算基础设施的实际运营能力,实现“优中选优”,因为银行卡清算组织在各都是最重要的金融基础设施之一,对于效率、稳定性、安全性的要求都极高。根据国际经验,银行卡清算市场的有限竞争通常是符合各方利益的,而不是过度的无序竞争。因此,银行卡清算市场的开放也不能走向大量发牌照的另一个极端。短期来看,一方面,银联和外资卡组织,可能需要重新申请牌照;另一方

面,对于新设机构来说,或许更为合理和现实的选择,是推动有条件的各方共同发起成立一个新的银行卡清算机构,从而通过引入竞争,努力在推动银行卡品牌和清算服务的多元化、差异化等方面有所变革。

最后,按照现在《决定》的流程,大概一家机构从申请到最终开业,要有2年的时间。当然具体的程序,还需随后可能推出的相应《细则》加以描述。长远来看,银行卡清算领域的适度竞争,能够更好地满足消费者、商户与社会效益的平衡,也是支付清算产业发展的正确方向。随着支付清算体系市场化的推进,未来转接清算体系要对国民经济起到更好的支撑作用,就需要在明确风险控制底线的前提下,不断完善清算市场准入和运营、退出的游戏规则,促使各个卡组织自下而上地进行技术创新,采取顶层设计和基层探索相结合的方式,最终形成多层次、高效率、低风险的跨行转接清算服务体系。

《决定》作为这一改革的起点,未来对于我国零售支付市场的影响可能体现为以下几个方面:一是提高市场竞争效率,监管者进而将减少行政干预,更多通过立法和司法模式来规范竞争秩序,保护产业弱势群体的利益;二是技术创新加速,适度的竞争将给予传统卡组织以更加积极的技术创新动力,VISA和万事达等近年来进行的移动支付服务创新已经证明了这一点,这最终将有利于银行卡产业的进一步深化,也对终端客户和持卡人带来更多好处;三是国际化,未来我国支付清算走向国际化的市场“蛋糕”,将为各方带来前所未有的合作空间与发展机遇,我国的卡组织也能够在全球化竞争中壮大实力,真正成为国际金融基础设施舞台的主角之一。