

· 社会保险 ·

# 中国失业保险制度变迁与就业促进功能扩展

范世明

**[摘要]** 失业是市场经济的必然现象，失业保险则是为劳动者提供应对失业风险的民生保障制度。中国失业保险经历了从象征性制度安排向有效制度安排的历史变迁，尤其是在 2008 年发生的国际金融危机和 2020 年发生的新冠疫情中，失业保险功能的扩展成效证明了这一制度的有效性。但这种功能扩展更多是应急之策，尚未真正形成与新时代发展要求相适应的成熟制度安排。面向未来，需要推动失业保险功能再扩展，使其从消极的事后保险向全面促进就业转化，以持续推进这一制度的高质量发展。

**[关键词]** 失业保险；制度变迁；功能扩展

## 一、引言

失业是市场经济的必然产物，最初在工业化较为发达的欧洲显现。1911 年，英国率先在全球通过《失业保险与健康保险法》，这标志着现代失业保险制度的建立。至今，全球已有 70 多个国家建立了失业保险制度。作为工业化进程中的现代制度文明成果，失业保险制度是通过依法建立强制性的社会风险分担机制来应对客观存在的失业风险，旨在为失业者提供基本生活保障和帮助他们再就业，并在逆经济周期中发挥积极作用，进而维护社会稳定和经济发展。

我国失业保险制度的正式诞生以国务院先后于 1986 年、1993 年颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》（以下简称《暂行规定》）、《国营企业职工待业保险规定》（以下简称《规定》）为标志。<sup>①</sup> 此前虽然政务院和劳动部于 1950 年分别颁布了《关于救济失业工人的指示》和《救济失业工人暂行办法》，但这些举措只是作为一种临时性的救济安排。1999 年，国务院颁布《失业保险条例》（以下简称《条例》），一般认为其是正式确立失业保险制度的标志。2010 年全国人大常委会通过的《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）以专章的形式对失业保险进行了规制，这种规制实际上是将《条例》中的基本内容上升到法律规范的层面。近 10 多年来，这一制度仍在不断改革进程中，其功能尚未得到充分发挥。在中国

**[作者简介]** 范世明，中国人民大学劳动人事学院博士研究生。主要研究方法：社会保障理论与政策。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕”（21STA002）。

<sup>①</sup> 1993 年第八届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，将国营企业正式更名为国有企业。这一更名标志着国家与国有企业的关系由之前的国有国营转为国家所有、企业自主经营。这意味着国有企业开始获取更多的经营自主权和灵活性。

式现代化新征程中,失业保险制度改革的核心使命必定要从渐进探索“破旧”转换到快速理性“立新”上来,<sup>①</sup>以推动其功能从消极的事后保险向全面促进就业转化。

近年来,对失业保险制度的研究日益受到学术界的关注。例如,在探讨制度变迁上,张彦丽主张失业保险制度变迁的四阶段划分说,<sup>②</sup>有的学者提出三阶段或五阶段划分说。但这些研究多侧重于政策的简单梳理与回顾,对于阶段划分的深层逻辑探索尚显不足,这也是造成对这一制度阶段划分众说纷纭的主因。在制度功能的研究上,郑功成认为失业保险制度应助力劳动者提升技能,并强化其周期性调节功能;<sup>③</sup>黎大有、张荣芳主张更大力度地发挥失业保险制度的就业促进和就业预防功能,<sup>④</sup>但蒋万庚对预防失业功能提出了质疑;<sup>⑤</sup>叶姗对失业保险制度功能进行了排序,认为保障基本生活和促进就业分别是其基础与核心功能,将预防失业定位为补充功能。<sup>⑥</sup>从已有的研究来看,针对失业保险制度功能的讨论较为广泛,但针对应对重大危机的失业保险功能扩展的研究不多,特别是基于积极视角、成熟制度安排提出其功能再扩展的研究几乎为空白。

在此背景下,本文将从失业保险制度变迁的线索与动因出发,通过解剖重大危机应对中的失业保险制度功能扩展,以及对这一制度与新时代发展要求的适应性的客观分析,提出失业保险功能再扩展的可行路径,以促使这一制度具备更加积极的功能,进而更好地应对未来的挑战和保障劳动者的权益。

## 二、失业保险制度变迁的线索与基本逻辑

改革开放以来,中国失业保险制度经历了深刻的变革,完成了从无到有、从象征性制度安排到有效性制度安排、从保基本生活到就业促进的转变,走过的是一条不平凡之路。

### (一) 失业保险制度变迁的基本线索

1986年,国务院颁布《暂行规定》,这部行政法规规定该制度适用对象限定为国营企业职工的“四种人”(宣告破产企业的职工、濒临破产企业法定整顿期间被精减的职工、企业终止与解除劳动合同的工人、企业辞退职工),明确待业保险缴费由企业单方负责并按照其全部职工标准工资总额的1%缴纳,基金实行省级统筹,基金的支出项目主要有七个方面。同时,还规定了待遇领取的资格条件、发放标准、期限以及限制性条款等基本内容。因此,待业保险的建立是我国开始建立失业保险制度的第一步,它初期的主要功能就是保障国营企业下岗职工的基本生活。

① 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

② 张彦丽:《我国失业保险制度变迁历程研究》,《商业研究》2012年第11期。

③ 郑功成:《中国社会保障70年发展(1949—2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019年第5期;郑功成:《中国民生保障制度:实践路径与理论逻辑》,《学术界》2019年第11期;郑功成:《中国特色社会主义保障制度论纲》,《社会保障评论》2014年第1期。

④ 黎大有、张荣芳:《从失业保险到就业保险——中国失业保险制度改革的新路径》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2015年第2期。

⑤ 蒋万庚:《论失业保险功能的反思与定位》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

⑥ 叶姗:《论后工业时代失业保险制度的功能》,《江淮论坛》2019年第5期。

针对《暂行规定》在实施过程中暴露出来的覆盖范围有限、保障水平不足以及领取条件和资格等方面的问题,1993年国务院颁布《规定》。《规定》相对《暂行规定》而言,在多个方面进行了显著的改进。主要包括:扩大了覆盖范围,将受益人群从原先的“四种人”扩展至“七类九种人”;降低了缴费比例,从企业职工工资总额的1%降至0.6%;对基金统筹层次和待遇标准进行了调整,将统筹层次由省级下放至市、县级,待遇发放标准由之前按本人标准工资的50%—75%计发调整为按当地社会救济金的120%—150%计发;同时,还修改了待业救济金的领取条件和期限,增加了领取待业救济金程序性条款(如办理待业登记)和违规处罚举措等。因此,《规定》的颁行标志着这一制度从“暂行”制度安排升级为正式制度安排,并得到了一定程度的完善。

1998年,中共中央、国务院颁布《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,由此诞生了下岗职工基本生活保障制度,这一制度实质上是一种具有失业保险功能的过渡性的特殊保障制度。其主要内容有:要求有下岗职工的国有企业必须成立再就业服务中心,这些中心不仅为下岗职工发放基本生活费,还要组织他们参加职业培训;该制度采用了“三三制”的基金筹集方式,即财政预算、企业出资和失业保险基金各承担1/3;下岗职工享受基本生活费的期限一般不超过3年,3年期满后仍未实现再就业的,则将解除其与原国有企业的劳动关系,并按规定享受失业救济或社会救济。这一特殊时期的特殊性制度安排,随着下岗职工人数的不断减少,其历史使命也逐渐完成。下岗职工的人数从1998年的594.8万人减少至2005年的60.6万人,期间共有1974万下岗职工实现了再就业。<sup>①</sup>到了2006年,随着失业保险制度并轨的完成,<sup>②</sup>下岗职工基本生活保障制度正式退出历史舞台。<sup>③</sup>

在总结待业保险制度和下岗职工基本生活保障制度实践的基础上,1999年国务院颁布《条例》,这标志着我国失业保险制度的正式确立。第一,“失业保险”正式取代具有意识形态色彩的“待业保险”制度,<sup>④</sup>以国家法规形式结束了“失业”与“待业”之争。<sup>⑤</sup>第二,失业保险覆盖范围得到了实质性扩大,从“七类九种人”扩展至城镇各类企业、事业单位。第三,确立了单位与个人共担缴费的机制,这不仅有利于基金的可持续发展,也体现了个人权利与义务相结合的社会保险普遍原则。第四,提高失业保险的统筹层次,由县级提高到地市级,并建立省级调剂金制度,以在更大范围内实现基金的互助共济。第五,明确领取失业保险待遇的必备条件,即同时满足“缴费年满一年,非因本人意愿失业以及已办理失业登记并有求职要求”三个条件。第六,将失业保险金的给付标准与最低工资和城镇居民最低生活保障线挂钩,既能有效保障失业者的基本生活水平,还可以防止“失业陷阱”的出现。第七,明确失业保险制度保基本生活、促进再就业的两大功能,改变以往主要侧重保基本生活的功能定位。

2010年全国人大常委会通过、2011年实施的《社会保险法》,设置失业保险专章(共9条)。在这一章中,明确规定失业保险的缴费由用人单位和职工共同承担,其覆盖范围扩大到所有用

① 数据来源于《中国劳动和社会保障年鉴2006》。

② 2007年,时任国务院总理温家宝在《政府工作报告》中指出,“经过多年努力,国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨基本完成。”

③ 郑功成:《中国社会保障30年》,人民出版社,2008年,第263-264页。

④ 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第259页。

⑤ 虽然“失业”与“待业”之争于1994年已结束,但未以正式的制度安排予以确立。



人单位和职工，而不再仅限于城镇的企事业单位及其职工；重申《条例》中关于失业保险金的领取资格和领取期限的规定；明确失业保险金的支付原则，即其金额不低于城市居民最低生活保障标准，并取消原先规定中失业保险金“应低于当地最低工资标准”的限制。该法还对失业保险制度与其他社会保险制度之间的衔接做出了规定。这标志着中国的失业保险开始步入法治轨道。

在失业保险制度变迁过程中，2008年国际金融危机和2020年新冠疫情防控期间政府先后采取了应急性的失业保险政策举措，而在2015年、2018年人力资源和社会保障部（以下简称人社部）还先后启动了稳岗返还政策和提升职业技能的“展翅行动”。<sup>①</sup>这些政策举措表明，我国失业保险功能已从保障失业者的基本生活为主向促进就业转变，但仍以“红头”文件为主导，尚未真正制度化。

## （二）失业保险制度变迁的基本逻辑

从失业保险制度变迁中，可以发现它是改革开放的产物，并伴随社会主义市场经济的发展而发展，呈现出的是渐进建制、因时发展的基本逻辑。

第一，中国失业保险制度于1986年才初创，较1978年进入改革开放年代晚了8年。背后的原因在于，传统社会主义制度理论认为“失业”仅是资本主义市场经济的特有现象，社会主义制度下并不存在“失业”问题。一方面，在社会主义制度下，生产资料是公有制，人们共同占有社会财富，按需分配、按量劳作，因此不会出现因生产资料私有而导致的失业现象；另一方面，在计划经济体制下，政府通过行政计划和政策手段来干预和调控经济活动，并根据社会经济发展需要统筹调配劳动力的分配和就业，从而也不会出现由劳动力供给与需求不匹配而导致的失业情况。所以，“不存在失业”也成了彰显社会主义制度优越性的一种体现。

第二，1986年国务院颁布《暂行规定》中使用“待业保险”表述，实际上是基于社会主义意识形态考量的结果。尽管国务院1979年颁布的《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》和1986年颁布的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，允许效益不良的国营企业走向破产，打破了计划经济时期统包统配的“铁饭碗”式劳动就业制度，统一实行劳动合同制，并赋予企业辞退职工的权利，致使大量国营企业职工离开工作岗位，但当时理论界仍不承认社会主义中国存在失业问题，而是将其视为“待业”问题，即待业职工等待政府重新安排工作岗位。因此，1986年建立待业保险制度的目的就是解决国营企业下岗职工在待业期间的基本生活保障问题。这明显反映出，待业保险制度带有社会主义意识形态的印记，且是深化国营企业改革、推动现代企业制度建设的配套举措。可见，该制度初创时被打上的是独特的时代烙印，不过，它虽然未能在当时正名为失业保险制度，但对于解决国营企业待业职工生活困境，以及确保社会主义市场经济体制平稳过渡仍然发挥了重要作用。

第三，1993年，随着党的十四届三中全会明确做出建立社会主义市场经济体制的决策，“失业”逐渐被认识到是市场经济的自然现象，失业保险制度则被视作支持企业和事业单位改革、保持社会稳定以及顺利建立社会主义市场经济体制的配套制度。<sup>②</sup>在这种背景下，原先只针对国营企业下岗职工的待业保险制度便无法适应市场经济改革的需要，也无法解决多种经济所有制下

<sup>①</sup> 桂楨：《构建具有中国特色积极的失业保险制度》，《中国社会保障》2022年第5期。

<sup>②</sup> 参见中共中央：《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《人民日报》，1993年11月17日。

的非国有企业出现的失业问题。因此，1999年国务院颁行《条例》，从法规层面为“失业保险”正名，失业保险制度自此取代“待业保险”制度。与1993年的《规定》相比，《条例》在内容规制和立法层次上均取得了重大进展，实现了新旧制度的整体转型。它构建了覆盖职工、责任共担、保障适度、功能多元且可持续的现代失业保险制度，已经基本具备失业保险制度所必备的内容，并符合失业保险制度的普遍性规律。<sup>①</sup>

第四，在20世纪与21世纪之交，中国实行了下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并行的双轨制。由于市场和效率成为国有企业的主要导向，大量职工离开了原工作岗位，1998—2005年期间，下岗职工数量高达3995.4万人，<sup>②</sup>这些下岗职工成为了国有企业适应社会主义市场经济体制的过渡性产物。但绝大部分的国有企业下岗职工是由于社会主义市场经济体制改革而产生的，而非“自愿失业”。因此，妥善解决好下岗职工的基本生活和再就业问题，对于国有企业三年脱贫目标的实现、维护国家契约关系的公信力，以及确保整个社会的和谐稳定与健康发展都具有重要意义。然而，下岗职工与常规性的失业存在区别，他们虽然失去了工作，但与原国有企业的劳动关系并未解除，不符合失业保险待遇领取逻辑，加之现有的失业保险基金也无能为力为大量的国有企业下岗职工提供基本生活保障，<sup>③</sup>就需要特设一种过渡性的制度安排来解决特殊时期的临时问题，即建立临时性的下岗职工基本生活保障制度。这一制度既是政府在“正式保护制度”无效（即原有的终身就业制失效和新建立的失业保险制度无力应对）的情况下而做出的一个替代选择，也是社会和经济体制双重转型压力下的现实选择，属于过渡性举措，与失业保险制度共同构成了双轨并行的失业保障制度。<sup>④</sup>一旦特殊时期的临时问题得到有效解决，下岗职工基本生活保障制度必然要并轨到常规的失业保险制度中，2006年完成的并轨实践即是例证。

第五，进入21世纪以来，随着经济结构的调整和技术进步的冲击，失业问题也日益严重。当失业保险制度愈发成为应对失业风险的重要制度安排时，意味着需要其承担更大的责任，以确定性的制度安排为劳动者提供清晰和稳定的预期。因此，推进失业保险法治化建设尤为必要，失业保险以专章形式纳入了2010年制定的《社会保险法》之中。

综上，我国失业保险制度发展的线索与背后逻辑充分体现了改革开放后对失业现象的认识是逐渐加深的，制度建构也是顺应时代发展需要而逐渐推进的，体现了回应改革关切、渐进探索、逐步完善的基本特征，现在该制度仍然处在继续探索发展中。

### 三、应对重大危机的失业保险功能扩展及理论解析

在中国失业保险制度发展进程中，2008年发生的国际金融危机与2020年突发的新冠疫情

① 郑功成：《中国社会保障30年》，人民出版社，2008年，第261页。

② 数据来源于《中国劳动和社会保障年鉴2006》。

③ 有研究测算表明，1996年815万下岗职工需要失业保险全年支付34.15亿元，而1995年全年的失业保险基金收入仅为35.29亿元，当年支出18.87亿元，累计结余68.42亿元，显然失业保险基金无法解决规模巨大的下岗职工基本生活保障问题。参见郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002年，第168页。

④ 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002年，第170页。

两次重大危机，对失业保险的功能扩展产生了巨大的倒逼作用，并实质性地推动了失业保险制度的功能扩展。

### （一）背景：两次重大危机引致严峻的就业形势

2008年国际金融危机和2020年新冠疫情给我国经济发展带来巨大影响，导致用工需求急剧下降、岗位大量流失，使我国面临极为严峻的就业形势。具体而言，在美国次贷危机及其引发的国际金融危机冲击下，我国国内生产总值（GDP）增长从2007年的13%大幅度降至2009年9.2%；2008年约有67万家小企业被迫关闭，导致670万就业岗位消失；<sup>①</sup>城镇登记失业人数也从2007年的830万增加到2009年的921万。<sup>②</sup>特别是在2009年春节前，有超过7000万的进城农民工（占比50%左右）提前、集中返乡，其中失去工作的就超过1000万人。<sup>③</sup>2020年面临突如其来的新冠疫情，我国经济再次受到重创。2020年第一季度，我国经济增长同比下降6.8%，创下1992年以来季度GDP数据新低；2020年2月和3月，全国城镇调查失业率分别达6.2%和5.9%，远高于2019年5%—5.3%的区间水平，加之大量农民工尚未返城就业以及874万即将毕业的高校学生，<sup>④</sup>整个就业形势变得更为严峻。在这样的背景下，政府先后迅速出台了应急性的失业保险新政（见表1）。这些政策有效发挥了失业保险在经济逆周期中的调节作用，为缓解我国的就业压力提供了重要支持。

表1 2008年金融危机和2020年新冠疫情涉及失业保险制度功能的政策举措

两次危机	序号	政策文件名称	主要内容
2008年金融危机	1	2008年国务院颁布《关于做好促进就业工作的通知》	在一定期限内给予失业保险补贴、岗位补贴；促进失业保险与促进就业工作有机结合。
	2	2009年国务院颁布《关于做好当前经济形势就业工作的通知》	运用失业保险基金结余引导困难企业不裁员或少裁员，稳定就业岗位；足额发放失业保险金。
	3	2008年人社部等3部门发布《关于采取积极举措减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》	阶段性缓缴、降低失业保险费，对不裁员或少裁员的企业给予社会保险补贴和岗位补贴，政策执行期限至2009年底。
2008年金融危机	4	2009年人社部发布《关于延长东部7省（市）扩大失业保险基金支出范围试点政策有关问题的通知》	增加支出项目，主要用于预防失业、促进就业，政策执行期限延长至2010年底。
	5	2009年人社部等3部门发布《关于进一步做好减轻企业负担稳定就业局势有关工作的通知》	延长稳定就业岗位、扶持就业的相关优惠政策至2010年底。
	6	2010年人社部办公厅发布《关于做好当前失业保险工作稳定就业岗位有关问题的通知》	加大失业保险基金用于稳定就业岗位补贴政策的力度，执行期限至2010年底。

① 王红茹：《农民工失业问题凸显》，《中国经济周刊》2009年第1期。

② 数据根据《中国劳动统计年鉴2023》整理所得。

③ 尹蔚民：《国务院关于促进就业和再就业工作情况的报告》，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议，2009年12月24日。

④ 蔡宏波：《疫情对当前我国就业形势的影响估测》，《人民论坛》2020年第9期。



两次危机	序号	政策文件名称	主要内容
2020年 新冠疫情	1	2020年国务院办公厅颁布《关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》	加大失业保险稳岗返还力度；保障失业人员基本生活。
	2	2020年人社部发布《关于实施企业稳岗扩岗专项支持计划的通知》	加大稳岗返还力度，支持参保企业不裁员、少裁员；拓宽以工代训范围，支持企业面向新吸纳劳动者开展以工代训，扩岗位、扩就业。
	3	2020年人社部等2部门发布《关于扩大失业保险保障范围的通知》	及时发放失业保险金，延长大龄失业人员领取失业保险金期限；阶段性实施失业补助金政策（2020年3月至12月）；阶段性扩大失业农民工保障范围（2020年5月至12月）。
	4	2020年人社部等3部门发布《关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知》	对中小微企业免征失业保险单位缴费部分、对生产经营出现严重困难的企业缓缴失业保险费延长至2020年底；对大型企业实行免征或减半征收失业保险单位缴费部分延长至2020年6月底。
	5	2022年人社部等3部门发布《关于做好失业保险稳岗位提技能防失业工作的通知》	继续实施失业保险稳岗返还政策，拓宽技能提升补贴受益范围，继续实施职业培训补贴政策，发放一次性留工培训补助，大力支持职业技能培训，保障失业人员基本生活，上述政策执行期限至2022年底；实施降费率和缓缴社会保险费政策，执行期限至2023年4月30日。
	6	2022年人社部等4部门发布《关于扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围等问题的通知》	扩大实施缓缴政策的困难行业范围，对受疫情影响较大、生产经营困难的中小微企业实施缓缴政策，进一步发挥失业保险稳岗作用，政策延长至2022年底。
	7	2022年人社部办公厅等3部门发布《关于拓宽失业保险助企扩岗政策受益范围的通知》	扩宽一次性扩岗补助政策受益范围（由2022年扩展至2020—2021年未就业普通高校毕业生和登记失业的青年），政策执行至2022年底。
	8	2022年人社部等4部门发布《关于促进失业人员就业创业的通知》	畅通失业求助渠道，即时精准提供服务，支持提升就业能力，支持用人单位吸纳就业，支持自主创业和灵活就业，强化困难人员援助兜底，强化重点地区就业帮扶。

## （二）两次重大危机失业保险功能扩展的比较

基于应对两次重大危机的失业保险新政，可以发现有许多共性，也有不少差异。

### 1. 共同点：采取“缓、减、返”等稳定岗位的应急举措

在两次重大危机期间，除了常规性保障失业工人的基本生活之外，为了让企业能够维持正常生产经营活动，政府向参保企业采取了失业保险费“缓交、减免、返还”举措，通过保企业的方式来达到稳定就业的目的。在金融危机期间，政府采取了阶段性降低失业保险费，并利用失业保险基金对不裁员或少裁员的困难企业提供社会保险补贴和岗位补贴（企业只可选择其中一项）的措施，以帮助困难企业稳定其就业状况。据统计，2009年推行的“缓交失业保险费、降低失业保险费率”政策，为企业减轻了120亿元的负担，受益企业超过170万户，惠及6000多万名职工。同时，“社会保险补贴、岗位补贴”政策也向企业提供了约80亿元的补助，惠及2.5万多户困难企业和760万名员工。<sup>①</sup>在新冠疫情防控期间，政府进一步加大失业保险基

<sup>①</sup> 张小建：《援企稳岗措施成效显著 失业保险制度运行良好》，中国政府网：[https://www.gov.cn/jrzq/2010-04/22/content\\_1589931.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2010-04/22/content_1589931.htm)，2010年4月22日。

金的稳岗返还力度,并采取阶段性免征、减征、缓征以及缓缴期间免交滞纳金等举措,以防止企业因运营困难而被迫进行大规模裁员。数据显示,2020—2022年期间,失业保险稳岗返还惠及职工4亿人,其中2022年失业保险释放出2713亿元的稳岗红利,<sup>①</sup>有超过40%的参保企业获得了稳岗返还补贴。<sup>②</sup>

## 2. 区别点:新冠疫情防控期间失业保险功能扩展更为深入

由于两次重大危机的所处时代、发生原因、影响范围以及危机程度存在差异,失业保险功能应急扩展也呈现出差异性。从表2可知,与2008年国际金融危机期间相比,2020年新冠疫情防控期间所面临的挑战更为严峻,如民生诉求全面升级、影响范围更广、危机程度更深等。因此,失业保险制度在保基本生活、促进就业和预防失业功能上得到了更深入的扩展。

表2 2008年国际金融危机与2020年新冠疫情的情况比较

	2008年金融危机	2020年新冠疫情
所处时代不同	社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,人民的诉求主要体现在物质层面。	社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,民生诉求全面升级。
性质与起源不同	是一场由次级房屋贷款引发的金融风暴。	是一场由新型冠状病毒引发的公共卫生危机,主要通过人与人传播。
影响范围不同	影响范围较小,主要涉及的是金融系统、房地产市场以及与之相关的产业链。	影响更为广泛和深远,全面涉及各个行业。
危机程度不同	经济增速放缓,许多企业面临困境甚至倒闭,导致大量工人失业。	全国范围的经济活动几乎全部停滞,就业形势非常严峻。

在保基本生活上,一是提升了失业保险待遇水平。2021年的失业保险金月人均水平增加了近200元,提升至1585元,是2009年(446元)的3.55倍。二是对于已领取失业保险金期满但仍未就业,且距离法定退休年龄不足1年的失业者,实施了阶段性延长大龄失业人员领取失业保险金期限的举措,确保失业保险金可继续发放至其达到法定退休年龄。三是对领取失业保险金期限已满但仍未就业,以及不符合法定领取失业保险金条件的参保人,阶段性发放失业补助金,使他们可以继续申领6个月的补助。四是对于参保不满1年的失业农民工,阶段性扩大了其保障范围,他们可以领取不超过3个月的临时生活补助。五是应对物价上涨带来的生活压力,阶段性提高了价格临时补贴标准,实施双倍发放。据统计,2020—2022年期间,全国共发放失业保险金1536.18亿元,超过3341万人不同程度地领取了失业保险金、补助金或临时生活补助金,平均失业收益率超过了50%。<sup>③</sup>

在促进就业上,一是大规模划转失业保险基金用于支持职业技能培训,并将受益范围扩展至在职职工。2020—2022年期间,失业保险基金为职业培训提供382.6亿元补贴,近600万职工因此获得了职业技能提升补贴,这显著提升了劳动者的就业或再就业能力。<sup>④</sup>二是对增员的企业给予扩岗补贴,以鼓励企业吸纳更多劳动力。例如,对招用并签订劳动合同以及参加失业

① 《2022年失业保险共释放稳岗红利2713亿元》,新华网:[http://www.news.cn/2023-01/23/c\\_1129308986.htm](http://www.news.cn/2023-01/23/c_1129308986.htm), 2023年1月23日。

② 桂楨:《推动失业保险更充分发挥稳就业保民生功能作用》,《中国人力资源社会保障》2022年第9期。

③ 数据根据《中国劳动统计年鉴2023》与2020—2023年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理所得。

④ 数据根据2021—2023年《中国劳动统计年鉴》整理所得。



保险的高校毕业生,按每人不超过1500元的标准发放一次性扩岗补助。在政策实施的前3个月,已有3.3万户企业获得了1.1亿元的补助,惠及了10万名高校毕业生。

在预防失业上,除了采取与2008年金融危机期间相似的策略,即对不裁员或少裁员的参保企业给予稳岗返还(但2020年的稳岗返还力度相较之前更大),新冠疫情防控期间还针对稳员的企业推出了留工培训补贴政策。该政策实施4个月后,就有395.7万户企业获得了197亿元的留工培训补助,惠及职工4292.9万人。<sup>①</sup>

与此同时,新冠疫情防控期间为减少现场业务办理可能引发的交叉感染,并提升业务处理效率,失业保险业务经办加强了信息化和简易化的建设步伐,进一步助推了失业保险功能的有效发挥。人社部通过建立全国申领平台和失业保险关系转移接续平台,使得失业保险相关业务可以在国家社会保险公共服务平台、电子社保卡以及“掌上12333”等官方平台上实现网上办理。例如,失业者可以便捷地进行网上申领失业保险金,企业也同样可以在网上申领稳岗补贴返还金;又如,失业者在申领失业保险金时,无需再提供失业证明、转移个人档案以及参加强制培训,只需凭身份证或社保卡即可完成申领,实现了“免证即办”的便利;再如,企业稳岗、留岗、扩岗返还补贴的办理也得到了优化,通过大数据比对技术,企业无需再进行繁琐的填报、申报和跑腿,享受到了“免填表、免申报、免跑腿”的高效服务。

上述两个时期的应对措施,证明了失业保险制度具有超越救济失业工人生活的更加强大的功能,但也显示了这种功能扩展明显属于应急性反应。

### (三) 应对重大危机失业保险功能扩展的理论解析

#### 1. 重大危机倒逼失业保险功能扩展

2008年发生的国际金融危机和2020年的新冠疫情,都是使社会经济遭受巨大冲击的重大危机,大量企业倒闭、裁员或停工,导致失业率急剧上升。高失业率不仅使大量失业者陷入生活困境,更可能引发社会的不稳定因素。在这种情况下,政府必须迅速而果断地采取应急性举措,以防止失业问题进一步恶化,保障失业者的基本生活得到满足,并助力他们重新进入劳动力市场。满足这些迫切的需要正是失业保险制度所应具备的基本功能。然而,当现行的失业保险功能无法充分应对重大危机所带来的挑战时,就会自然而然地倒逼失业保险功能扩展。这种扩展不仅是对制度本身的一种完善,更是对社会现实需要的积极响应。值得强调的是,任何临时的失业保险政策出台,都必须遵循失业保险制度的内在逻辑和客观规律。这意味着,在增强制度灵活性和应对能力的同时,也要确保政策的科学性和可持续性,从而更好地保护劳动者的合法权益,维护社会的稳定和发展。

#### 2. 失业保险能够在逆周期中发挥调节作用

作为社会保险制度体系的组成部分,失业保险不仅具备分担社会风险的功能,还是维护社会稳定和经济运行的“减震器”。在两次重大危机中,失业保险的“减、缓、返”等政策举措展现出了显著效果,在稳企业、稳岗位、稳就业中发挥了重要作用。这些实践经验证明了失业保险制度在逆经济周期中的调节作用,并为进一步完善失业保险制度功能提供了实践依据。

#### 3. 应急性的功能扩展缺乏法理依据

从表1可见,在两次重大危机期间,失业保险采取的应急性政策往往都设定了执行期限,

<sup>①</sup> 桂楨:《积极的失业保险制度建设迈出坚实步伐》,《中国人力资源社会保障》2022年第10期。

几乎都是一次性文件。这表明,失业保险功能扩展是一种临时性的应对策略,2020年新冠疫情防控期间出台的应急政策并不是2008年的自然延续,而是重新颁布新政,并没有制度化的自然发生效力。以2008年国际金融危机期间所采取的援企稳岗政策为例,这些行之有效的紧急举措并未写进2010年通过的《社会保险法》失业保险专章中,显示了其临时性政策的本色。这种临时性政策的缺陷在2020年新冠疫情期间再次上演,政府不得不再次以“红头文件”的形式出台新的应急性举措。这种做法虽然能够迅速响应危机,但由于缺乏稳固的法律基础,可能会做出与失业保险制度规律相悖的决策,进而影响失业保险制度功能的有效发挥。此外,这种临时性政策还可能引发其他问题。例如在新冠肺炎疫情期间,政府为了减轻企业负担、稳定就业市场和推动经济复苏,多次发文加大实施稳岗扩岗和促进就业的失业保险政策。这可能导致政府将自身的财政责任转嫁到具有公共基金性质而非财政资金的失业保险基金上,<sup>①</sup>从而会挤占原本用于失业保险金待遇支出的份额。尤其是在未建立防火墙的情况下,政策执行容易受到多种因素的影响,如时间、地域差异以及执行者的不同,可能导致实施成效的不稳定,甚至可能出现滥用失业保险基金或滋生腐败的情况。

#### 四、失业保险制度与新时代要求的适应性分析

从失业保险制度变迁历程来看,我国的失业保险已经从最初深化国营企业改革的待业保险制度,逐渐发展成为独立运行的社会保险制度,符合社会主义市场经济改革的时代要求;失业保险实行单位和职工双方共同负担的责任机制,实行权利义务相结合,符合社会保险的制度属性;失业保险功能有了从原先消极救济保障向积极就业促进的转变迹象,符合就业优先战略的政策需要。然而,在以共同富裕为目标的中国式现代化进程中,当前的失业保险制度又明显滞后于新时代发展实践的要求。

##### (一) 失业保险制度与新就业形态不相适应

现有失业保险制度设计主要以传统的正规就业劳动者为假设服务对象,与当前“三新经济”(新产业、新业态、新商业模式)下的劳动者群体有较大差别,其突出表现为大量灵活就业人员及新业态就业人群游离在失业保险制度之外。以农民工为例,约占灵活就业人员75%的农民工中仅有16%签订了正规或标准劳动合同。<sup>②</sup>农民工就业的特殊性决定了其所面临的失业风险、再就业难度远高于其他群体,其自我保障能力也相对较弱。然而,农民工失业保险参保率、参保受益率严重偏低,基本处于缺乏保障状态。如图1显示,一方面,从2008年到2017年,农民工的失业保险参保率呈上升趋势,但始终处在6.9%—17.1%之间,平均参保率只有11.97%;另一方面,农民工的参保受益率更是呈下降趋势,由2009年的6.57%下降至2016年的1.63%。<sup>③</sup>这种“双低”局面说明高失业风险的人群未能公平享受到应有的失业保障。

① 张彦丽:《我国失业保险制度变迁历程研究》,《商业研究》2012年第11期。

② 参见郑功成:《未来城镇就业7成为灵活用工,养老工伤保险要全覆盖》,《南方都市报》,2022年3月6日。

③ 农民工参保受益率=农民工一次性领取生活补助人数/农民工参保人数。其中2008—2016年,农民工一次性领取生活补助人数分别为93万、108万、59万、64.4万、72万、77万、78万、71万和76万。

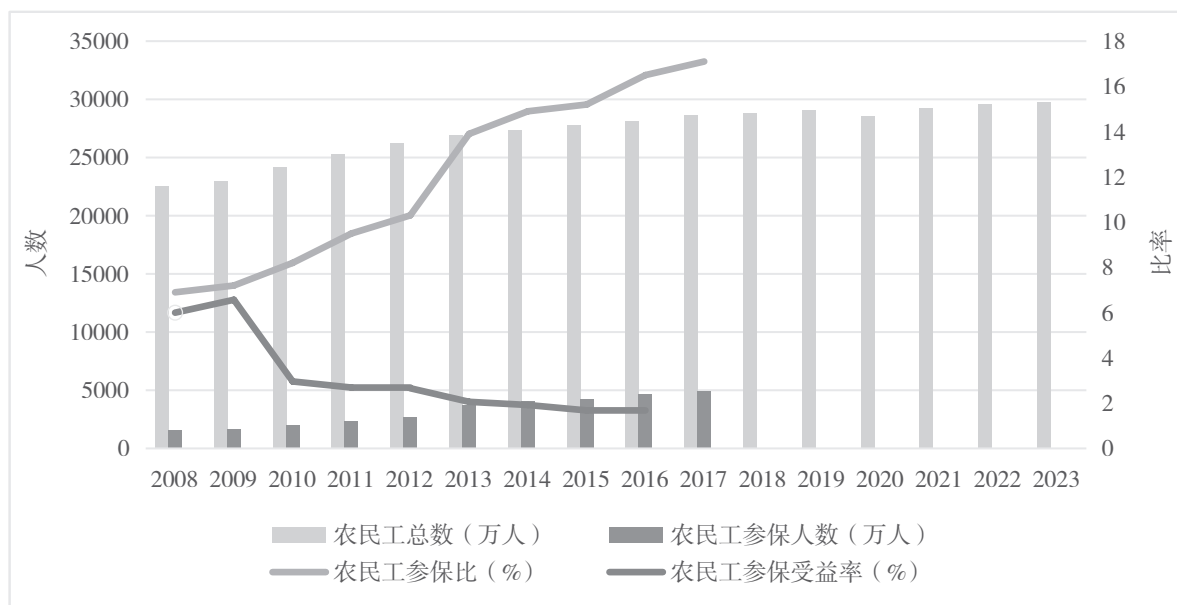


图1 农民工参加失业保险情况

资料来源：根据2008—2023年《人力资源和社会保障事业发展公报》整理所得。

注：2018年之后未单列农民工参保人数。

## （二）失业保险统筹层次与全国统一劳动力大市场不相适应

高流动性是我国劳动就业领域的一个显著特征。根据第七次全国人口普查数据，2020年我国流动人口达到了3.76亿人，其中省际和省内流动人口分别为1.25亿人和2.51亿人，与2010年相比，分别增加了0.39亿人和1.15亿人。这一数据表明，我国已经形成了全国统一的劳动力大市场，这也意味着失业风险会随之在全国劳动力大市场中自由流动，从而决定着失业风险的分担也不能局限于某个地域之内。作为应对失业风险的国家层级制度安排，失业保险需要建立起与之相适应的风险应对机制，以实现失业风险在全国范围内的互助共济。尽管湖南、河南等多个省份实现了失业保险制度的省级统筹，<sup>①</sup>但省际之间仍存在着不同程度的政策差异，这与全国统一劳动力大市场的要求不相适应，也不利于劳动力的自由流动。调研发现，由于省际之间的政策不一致，失业保险关系转移接续无法顺利办理，这在一定程度上损害了劳动者的失业保险权益。

## （三）失业保险基金结余与逆周期调节作用不相适应

失业保险基金结余的理性状态是追求周期平衡，<sup>②</sup>而非简单地认为结余越多越好。换言之，失业保险基金在经济发展正常期间应当是收入增加、支出减少、结余增长，在经济发展陷入低谷或危机时期应当是支出增加、收入减少、结余下降。然而，如图2显示，我国失业保险基金的结余并未完全呈现出与逆周期相适应的规律。在金融危机期间，失业保险基金的结余规模不降反增，由2008年的1310.1亿增加到2010年的1749.8亿元，仍保持着较高的增长率（14.8%—33.8%）。同样，在新冠疫情防控期间，尽管失业保险基金的支出力度较往年有所加大，结余规模在缩小，但2020—2022年的备付期分别为1.59年、2.21年和1.43年，远高于国际惯例的

① 2023年6月25日人社部、教育部、财政部《关于延续实施一次性扩岗补助政策有关工作的通知》提出要充分发挥省级调剂金作用。可见，失业保险省级统筹的完全实现任重道远。

② 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。



6个月备付期，这表明失业保险基金仍有进一步加大支出的空间。

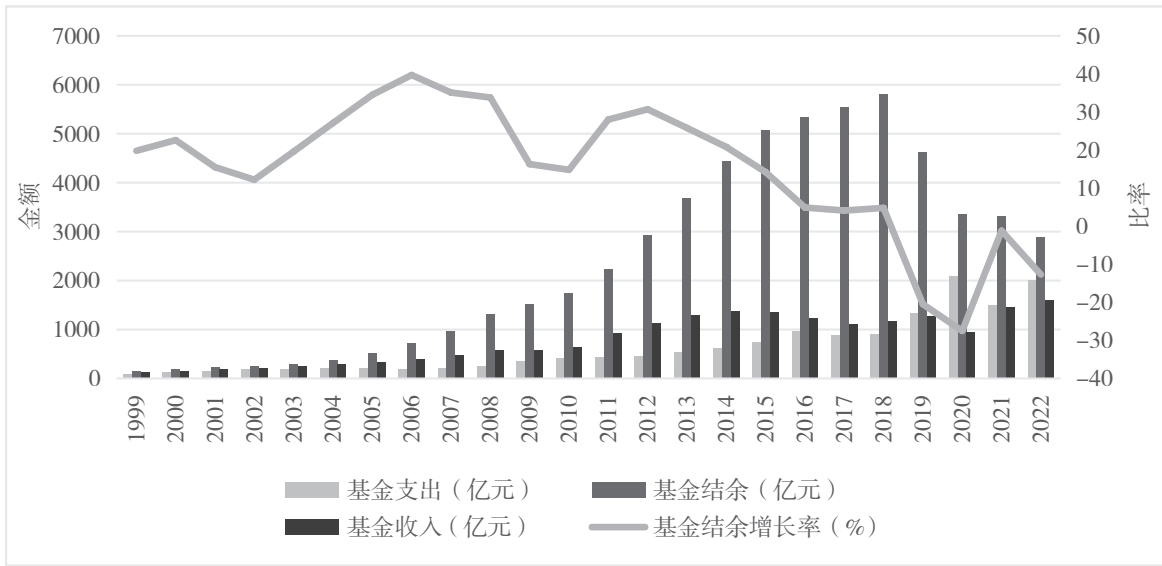


图2 失业保险基金结余与支出情况

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴 2023》整理所得。

再如图3所示，2008—2010年在失业人口不断增加的情况下，领取不同期限的失业保险金人数却在逐年下降，从2007年的538.5万人分别下降至2008年、2009年、2010年的516.7万人、483.9万人和431.6万人，同时失业受益率也呈下降趋势，从2007年的64.88%下降至2010年的47.53%。类似的情况在2020—2022年期间再次出现，2020年全年领取不同期限的失业保险金人数为515万人，仅比2019年的461万人多出64万人，失业受益率也从2019年的48.8%下降至2020年的44.41%。<sup>①</sup>

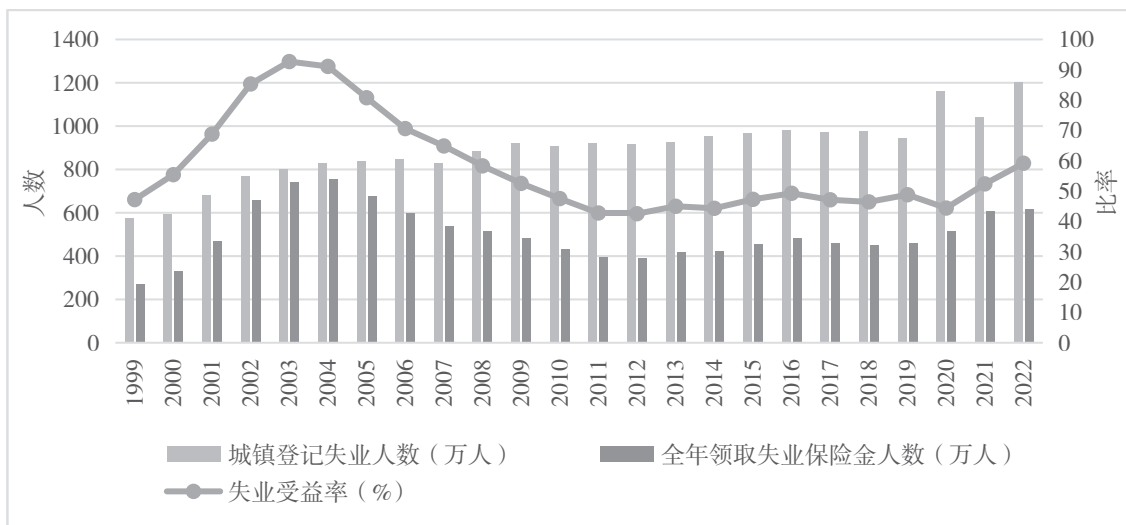


图3 失业保险金领取与受益情况

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴 2023》与相关年份人力资源和社会保障事业发展统计公报整理所得。

① 数据根据《中国劳动统计年鉴 2023》整理所得。

显然，在两次重大危机下，我国失业保险制度虽然发挥出了较以往更大的功能，但所呈现出来的并非是失业保险逆经济周期调节的正常状态。

#### （四）失业保险基金支出结构与其综合功能的有效发挥不相适应

失业保险基金的支出结构是失业保险制度“保基本生活、促进就业和预防失业”功能发挥的客观评价指标。

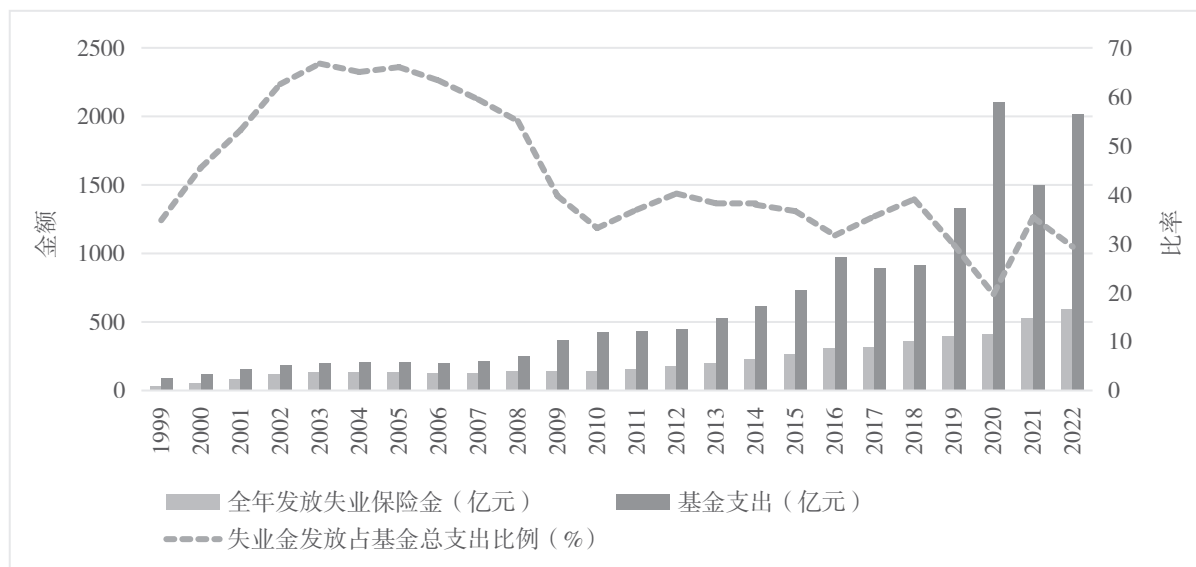


图4 失业保险基金支出结构情况

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴2023》整理所得。

图4显示，我国失业保险金在失业保险基金支出中的占比波动明显，最高时占比达66.79%，最低时仅为19.68%，相差47.11个百分点。这种过高或过低的占比都不利于失业保险功能的综合效能发挥。特别是在两次重大危机期间，失业保险基金用于发放失业保险金的比例较低，这不利于保障失业者的基本生活。在2008—2010年期间，这一比例从2007年的59.46%下降至2010年33.18%；在2020—2022年期间，这一比例在2020年甚至降低至20%以内，尽管2021年有所回升，但在2022年又再次下降。数据显示，2022年仅稳岗返还补贴一项就高达497亿元，这还不包括其他预防失业功能的支出，如留工培训补贴（该政策实施7个月就支出了303亿元）等，<sup>①</sup>远高于失业保险金的发放（592.34亿元）。这一组数据意味着失业保险基金在促进就业和预防失业方面的支出远远超过了失业保险金的发放，所揭示的是参保人群的失业风险低，而失业风险较高的劳动者群体并未被这一制度所覆盖。

## 五、失业保险制度功能的再扩展

### （一）失业保险制度功能再扩展的取向：发挥综合效能

在两次重大危机期间，失业保险制度曾出现临时性的功能扩展，然而这些扩展并不是制度

<sup>①</sup> 《2022年失业保险共释放稳岗红利2713亿元》，新华网：[http://www.news.cn/2023-01/23/c\\_1129308986.htm](http://www.news.cn/2023-01/23/c_1129308986.htm)，2023年1月23日。

化的,因此不能为失业者提供一个清晰和稳定的预期。这种不确定性可能会影响到失业者的信心和制度的整体效能。为提升该制度的稳定性与可预测性,有必要在总结这些临时性功能扩展的有益经验的基础上,将其转化成为常规性的制度安排,以提升失业保险制度的综合效能。这也是失业保险制度功能再扩展的目的。

### 1. 强化保障基本生活的基础功能

如果失业保险制度无法为因失业中断收入的劳动者提供基本的物质生活保障,显然这一制度是无效的。然而,失业保险金领取的限定条件在实际操作过程中遇到了一些难以回避的现实问题,<sup>①</sup>并且这些条件也不适应新就业形态下灵活就业的变化。

第一,应缩短“缴费义务累计缴满1年”的待遇领取规定,改为按月或按周计算。因为现行制度安排中的这一条件与灵活就业人员间断性、不稳定性就业特点存在明显的不符,很多灵活就业人员可能在不满一年的时间内就面临失业。他们属于高失业风险群体,但他们的抗风险能力却相对较弱,这种“一高一弱”反向叠加会导致他们极易陷入生存危机,因而更需要失业保险的保障。有调查表明,47.3%的灵活就业人员没有劳动合同或临时合同,一年以上的长期稳定合同占比仅有39.2%。<sup>②</sup>调研也发现,2023年美团外卖有8%的外卖骑手工作时间仅有一天,工作时间在30天以内的占比50%,平均留存时间仅为5个月。因此,有必要根据灵活就业者失业保险权益累计较短的特点,降低缴费期限的待遇领取规定,改为按月或按周计算,为缴费期限短却又是高失业风险的人群化解失业风险提供新的可能。

第二,应当取消“非因本人意愿中断就业”的待遇领取条件,改为“处于失业状态”。所谓“非因本人意愿中断失业”是指失业人员并非主动但又无法阻止而被迫中断就业,但这种“非自愿”因素越来越不适应于实践中的失业主因,“被迫主动”失业现象愈演愈烈。如张三今天从某公司辞职了,其背后的原因可能是社会结构、家庭结构、就业结构等各种结构的转型与变迁所致,包括诸如身体疾病、结婚育儿事项、照顾家中老人、薪金变低但工作量不变<sup>③</sup>等。将这种主动离职的被迫性行动排除在失业保险待遇享受之外,违背了失业保险制度设立的初衷。从国际上来看,“非自愿”失业并非为待遇领取的主要条件之一。例如,德国将“失业状态”而非“失业意愿”作为缴费型失业保险金(即失业金I)领取条件之一,即完全没有工作,或每周工作少于15小时,<sup>④</sup>就可以申领失业金I。

第三,明确“主要依靠灵活就业为主要生活来源的劳动者”可以办理失业登记。办理失业登记的主要目的在于确认其资格,只有办理失业登记人员才能按照规定在领取失业保险金期间,享受职业培训和职业介绍服务。然而,我国《就业服务与就业管理规定》(2022年修订)中并未直接涵盖灵活就业人员。这一群体是否能办理失业登记的决策权交由地方政府确立,部分省份如江苏明确规定将灵活就业者纳入到失业登记范围,也有部分省份如黑龙江未将灵活就业人员纳入失业登记范围。这就需要在全国范围内统一规定,明确将“主要依靠灵活就业为主要生活来源的

① 领取失业保险金需同时满足“失业前用人单位和本人已经缴纳失业保险费满一年、非因本人意愿中断就业、已经进行失业登记并有求职要求”三个条件。

② 北京腾景大数据应用科技研究院、蚂蚁集团研究院:《二季度灵活就业群体调查季度报告》,2022年。

③ 以网约车为例,2022年中国网约车行业增加了114万从业者,但同时减少了1600万用户,“车多人少”的不良结果便是单车日均订单量下降,工作时长延长的同时不必然会增加收入。

④ 华颖:《德国社会保障制度》,中国劳动社会保障出版社,2023年,第206页。



劳动者”纳入可以办理失业登记人员的范围之内，确保他们平等享受失业保险制度的保障。

## 2. 发挥促进就业的积极功能

第一，建立积极的失业保险待遇给付方式。例如，应合理缩短失业保险金给付期限。失业保险待遇给付应定位为临时的、短期的救急保障，过长的给付期限可能会削弱失业人员的再就业意愿，增加他们延长失业持续时间的可能性，从而容易导致长期失业人员脱离社会正常的生活和工作轨道，产生社会疏离问题。一年以内的给付期限是国际主流，但我国领取失业保险金期限最长为24个月，分别是英国、意大利、美国、日本的3倍、2.4倍、4倍和2.2倍。此外，在缩短一般失业人员失业保险金最长给付期限的同时，也需根据参保时间、年龄、就业能力、家庭责任等因素适当延长特定群体的给付期限。如德国规定42岁以下的失业人员最多领取312天，年龄较大的失业人员最长不超过832天。<sup>①</sup>可见，在总体上缩短一般失业人员失业保险金最长领取期限的同时，需制定更加精准的规则，激励失业人员重新返回劳动力市场，又不致使特定群体陷入生活困境。

第二，明确设定基金对就业扶持的量化投入比例和支出范围。失业保险不能简单地停留在为失业人员提供基本生活保障的层面，更应成为他们重返职场的助推器，帮助他们尽快重新就业。一方面，有必要合理设定失业保险基金用于就业扶持开支的量化比例，理顺基金支出的结构并始终保持合理稳定状态，确保用于就业扶持基金支出的可持续。如德国失业保险基金支出中有60%用于失业保险金支出，而余下的大部分则用于促进就业，<sup>②</sup>以保证有恒定充足的基金支持就业促进服务。另一方面，明确扩大失业保险基金用于就业扶持的支付范围，包括失业人员的求职补贴、培训补贴等，加强失业人员的培训系统与职业介绍服务系统建设，方便失业人员学习新的劳动技能并让其更加便捷地获取有效的就业信息，<sup>③</sup>达到降低工作搜寻成本和提高自我保障能力的双重目的，帮助失业人员尽快重返劳动力市场并实现再就业。目前，我国已开始在这方面进行尝试，如2022年允许失业保险基金结余较多的地方再拿出4%左右的结余用于职业技能培训，仅2022年上半年，就支出了212亿元用于此目的。其中东部7省（直辖市）划转了38亿元基金至技能提升专账资金。<sup>④</sup>

第三，就业促进服务应当面向全体劳动者。在失业保险金发放条件上，履行缴费义务是劳动者享受失业保险金的先决条件。而就业促进服务则与前者不同，它应当面向所有劳动者，包括那些未履行缴费义务、不享受失业保险金的失业人员。为此，有必要通过建立健全社会化的公共就业服务体系（如通过就业信息发布、职业介绍等）以及技能培训系统，使失业人员得到相应的精准保障。此外，在大规模开展技能培训等就业服务的同时，应注重就业服务的精准性和有效性，根据失业人员的需要，提供精准的就业创业指导、技能培训等就业服务，或者供失业人员选择的就业服务，如开展“订单式”的职业培训，提高职业介绍匹配率。同时，技能培训等就业服务还要谨防培训内容老化、不适应社会需求等问题，充分考虑产业结构和新就业形态变化带来的挑战，为失业人员提供适时性和前瞻性的就业服务。

① 宫春子、秦悦：《国外失业保险的启示与思考》，《辽东学院学报（社会科学版）》2008年第1期。

② 苟兴朝：《我国失业保险制度的反经济周期功能研究》，《求实》2015年第8期。

③ 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002年，第193页。

④ 桂楨：《推动失业保险更充分发挥稳就业保民生功能作用》，《中国人力资源社会保障》2022年第9期。

### 3. 重视逆周期的调节作用

预防失业应当是逆周期调节的补充性举措,不宜作为常态化的制度安排。失业是市场经济所特有且客观存在的现象,充分就业并不等于全部就业,而是仍然存在一定的失业,自然状态下的失业现象反而有助于人力资源的合理配置。因此,在经济发展的正常轨道下,政府不宜过多干预企业裁员行为,以免导致组织臃肿、人员冗余,甚至产生新的不公现象。但是,在逆周期的背景下,非自然状态下的失业现象不仅仅是经济问题,更是一个严重的社会问题。如果政府不加以干预就会产生大规模失业的风险,需要通过财政政策、货币政策与就业政策等多种举措协调实施、共同发力,防止产生大规模失业的风险。失业保险作为调节逆周期的重要制度安排,有必要从大局出发并通过应急性的“缓、减、返”等稳岗返还政策来预防失业,降低企业运行成本,并对不裁员、少裁员、稳定就业岗位的参保单位给予失业保险费返还,通过利益诱导机制鼓励参保单位尽量不作出解雇行为,从而实现保障方式从事后保障向事前预防扩展。但需要注意的是,失业保险基金用于预防失业功能支出的比例不宜过高。

#### (二) 失业保险功能再扩展的定位: 就业促进

##### 1. 由消极的事后保险功能向积极的就业促进功能转变

失业保险制度在建立初期强调以保障基本生活为主。然而,从20世纪50年代开始,失业问题升级成为一个严重的全球问题,被列为世界发展经济的四大难题之一,越来越多的国家开始对失业保险制度进行改革。事实上,大多数国家的失业保险制度逐步演变为就业保障制度。例如,日本1947年颁布的《失业保险法》于1974年被《雇佣保险法》所取代,德国1927年实施的《就业安置与失业保险法》被1969年颁布的《就业促进法》代替,加拿大1996年以《就业保险法》替换了1940年颁布的《失业保险法》。1998年国际劳工组织还制定了新的《促进就业和失业保护公约》。可见,失业保险制度正经历着从传统的注重保障失业者基本生活向更加注重劳动者就业促进的转变,这已然成为全球发展趋势。

##### 2. 积极失业保险制度的本质应当是就业促进

从失业保险所发挥的各项功能来看,其最终目的都可归属到就业促进上。例如,失业保险为失业者提供一定期限的失业保险金,这样的经济支持不仅能帮助他们应对失业期间的生活困难,也为失业者在寻找新工作期间减轻经济负担。正是有了这份保障,失业者无需为基本生活担忧,可以更加专心地寻找新的工作机会。又如,失业保险为失业者提供职业培训与就业服务,旨在鼓励失业者尽快重返职场。这种做法不仅能提高失业者再次进入劳动力市场的职业竞争力,还可以大大增加他们重新就业的可能性。再如,失业保险在经济逆周期会采取“减、缓、免”等政策举措,帮助企业减负、防止大规模失业。这种做法的逻辑是通过扶持企业来稳固现有的工作岗位,其本质也是就业促进。

##### 3. 失业保险制度应融入积极就业政策中

就业是民生之本。在2019年《政府工作报告》中,就业优先政策首次被提升到宏观政策层面,这一政策被置于经济社会发展全局的高度来审视与推动。这就要求失业保险制度必须服从于这个全局战略,与积极就业政策相融合,使之成为一个就业优先的重要制度安排。例如,在高质量充分就业成为党和政府既定目标的背景下,灵活就业虽然提供了一定的就业机会,但显然不是高质量充分就业的表现,这就需要失业保险制度发出积极信号,引导灵活就业走向高

质量就业。

但需要明确指出，一直广泛流行的“就业是最好的社会保障”观点并不准确。就业制度主要解决的是劳动者收入来源问题，而失业保险应对的是失业风险问题，二者在逻辑上存在明显差异。尽管强调失业保险制度要融入到积极就业政策之中，但这两者仍然是两个不同的制度设计，就业政策并不能替代失业保险制度的作用。

### （三）失业保险功能再扩展的着力点

#### 1. 扩大覆盖面是前提

第一，调整参保依据，为工作收入相对稳定的劳动者提供失业风险保障。失业保险是化解不确定失业风险的制度安排。因此，在灵活就业逐渐成为就业市场主流的背景下，当务之急是要将大量以主要依靠灵活就业为生活来源的劳动者纳入失业保险制度覆盖范围，以解决这部分劳动者失业保险权益缺失的问题。这一主张是基于失业保险制度是应对失业风险的不确定性，防止失业者因工作收入中断而陷入生存危机，为其提供基本生活保障并促进其再就业的创设逻辑所提出的。调研发现，2023年美团外卖平台的注册骑手有745万人，全职人员占比25%，75%是兼职，这就意味着兼职者可以在其全职单位里缴纳失业保险费。因此，倘若灵活就业并非为劳动者的主要生活来源，失业并不会使他们陷入生活困境。而对于以灵活就业为主要生活来源的劳动者来说，如果他们失业了，其生活水平将会受到严重影响甚至会陷入生存危机，失业保险制度予以其基本生活保障就显得尤为必要。为实现这一目标，失业保险制度应淡化传统劳动关系的人格从属性，强化灵活就业的经济从属性，将失业保险视为所有有失业风险劳动者的正当权益，而不仅仅局限于传统正规就业劳动者的法定权益，并以统一的失业保险为目标（不单独创设新的制度），将参保依据调整为工作收入相对稳定的劳动者，以确保高失业风险人群在面临失业时能够得到相应的保障。

第二，“以灵活对灵活”的方式调整相关政策参数。当失业保险覆盖范围扩展至灵活就业人员时，现有失业保险政策参数也需根据灵活就业者的工作特点进行相应调整。打破按月征收失业保险费的传统惯例，为灵活就业者提供按月、季、年等多种缴费选择，并允许逾期补缴，灵活用工企业则需根据灵活就业者缴费规则进行相应调整；将按月发放失业保险金规则改为按周、日发放，如美国、日本、加拿大、韩国等发达国家的给付以周或天为计发单位；还可以根据灵活就业者失业时长规律来设定失业保险待遇等待期的长短（如西方发达国家的等待期多数为7天）等一系列以灵活对灵活的政策参数调整；等等。总之，在不为灵活就业人员单独创制的前提下，可以灵活经办的方式更好地方便灵活就业人员依法享有失业保险权益。

第三，加大对正规就业劳动者的征缴力度。互助共济是社会保险的本质属性，根据“大众参保、小众受益”的原则来分摊相关风险，即参与风险分担的人数越多，其抵御风险的能力越强。在现有制度规定下，加大失业保险基金征缴力度，实现应缴尽缴，不仅必要而且重要。一方面，正规就业的职工与灵活就业人员相比，其工作更为稳定、收入水平较高、失业风险较低，因而失业保险金领取率低而基金净值率大，这不仅可以让更多更充沛的基金用于高失业风险人群，实现互助共济的目标，而且能体现出该制度促进社会公平的作用。另一方面，正规就业者只有做到应缴尽缴，不断扩大覆盖范围，才能不断增强制度的群众基础，这一制度才能进入长期的良性循环。而应缴尽缴的关键在于统一缴费基数、均衡缴费责任，以在统收统支的财务模式上



实现更高层次的统筹。

## 2. 聚焦高失业风险重点人群

第一, 失业保险制度应当引导灵活就业走向高质量就业。数据显示, 2021年我国灵活就业人员已达到2亿左右,<sup>①</sup>超过城镇就业人口的4成, 预计到2036年这一规模将增至4亿左右。<sup>②</sup>《中国灵活用工市场研究报告2023》指出, 中国有55.7%的企业已采用灵活用工, 而处于稳定发展期的企业则高达62.3%。其中, 传统服务业和制造业采用灵活用工的占比分别为61.9%和58.5%, 尽管现代服务业采用灵活用工的比例(52.2%)稍低, 但其中有57.3%的计划保持或扩大灵活用工规模。这表明灵活用工方式已经广泛被各类企业采用。企业青睐于这种方式的主要原因在于降低人工成本, 该原因占比超过75%。<sup>③</sup>在灵活用工模式中, 用工方与劳动者之间不是直接的雇佣关系, 这在很大程度上规避了用工单位的部分雇主责任, 如社会保险缴费和用工风险等。鉴于此, 失业保险应当发出积极信号, 将以灵活就业为主要稳定生活来源的劳动者纳入保障范围。灵活用工企业也需履行雇主缴费责任, 使其不再成为规避社会保险缴费责任的法外之地。这将有助于引导灵活就业向高质量就业转变, 从而更好地保障劳动者的合法权益。

第二, 失业保险制度应当为青年失业者提供相应的保障。青年失业率偏高是世界普遍现象, 中国青年失业率偏高亦是客观事实。<sup>④</sup>国家统计局数据显示, 2023年12月、2024年1—4月青年失业率(不含在校生)分别为14.9%、14.6%、15.3%、15.3%和14.7%, 而2024年3月美国、欧盟、日本的青年失业率分别为8.8%、14.6%和4.9%。我国青年失业率居高难下主要是由“慢就业”和“主动辞职”现象造成的。一方面, 青年人就业观念已经发生了变迁。与成年劳动者就业主要为了生计不同, 青年劳动者更加期盼找到一份满意或理想工作, 不愿意从事那些被认为不够体面、压力过大的职业。另一方面, 家庭抗生活风险的能力在提升, 这为青年劳动者选择“自愿性失业”承担了一定的失业风险压力。即使青年劳动者不工作, 他们也可以得到家庭的援助, 其基本生活依然能够得到有效保障。倘若家庭较为富足, 他们更不愿意“凑合”找份工作, 而是主动放弃就业, 选择继续寻找直到找到自己认为理想的工作。而真正“非自愿失业”的青年占比并不高。鉴于此, 有必要为青年失业者提供相应的保障。公共就业服务除了为青年失业者提供有针对性的职业培训以提高岗位竞争能力之外, 还需为他们提供安全可靠的就业信息渠道, 帮助青年失业者甄别就业信息, 减少其搜寻就业信息的成本, 诸如时间成本、经济成本、机会成本等。调研发现, 当前招聘信息环境中充斥着大量的虚假招聘信息和名不副实的岗位信息, 甚至出现了找工作却背上“培训贷”的极端个案, 青年人在求职过程中需耗费大量时间和精力去甄别信息的真伪。同时, 还要积极引导青年人树立正确的就业观, 尤其要注重对青年人进行马克思主义的劳动观教育, 例如引导青年人树立劳动光荣、不劳动可耻的价值观, 倡导劳动无贵贱的平等观, 以及培养干一行、爱一行、钻一行的职业观,<sup>⑤</sup>少些资本主义式的“钱途”

① 《经济观察: 2亿人灵活就业, 如何获得安全感?》, 中国新闻网: <https://www.chinanews.com.cn/cj/2022/03-02/9690476.shtml>, 2022年3月2日。

② 《港媒: 中国2036年或有4亿人属于零工经济自由职业者》, 新华网: [http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/27/c\\_129496632.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/27/c_129496632.htm), 2017年2月27日。

③ 陈万山、聂紫菡: 《中国灵活用工市场研究报告(2023)》, 载余兴安等主编: 《人力资源蓝皮书: 中国企业人力资源发展报告(2023)》, 社会科学文献出版社, 2023年。

④ 若无特别说明, 本文所指的青年是指年龄为16—24岁的人群。

⑤ 张艳玲: 《论马克思主义劳动观》, 《理论学刊》2022年第6期。

观,帮助青年人摒弃心中的“长衫”观念,使他们适应新的劳动力市场环境和经济社会环境。<sup>①</sup>

第三,失业保险制度需要提前研判未来可能面临的高失业风险人群。一是新兴技术特别是人工智能的快速发展,将直接替代大量低技能劳动者,使他们面临较高的失业风险。调研发现,苏州工业园区某电子制造厂工人数量由2013年的7000多人下降至2024年的3000多人,其中自动化对人工的替代影响占到五成。换言之,在机器替代人工走向大规模化的条件下,劳动者的就业空间会被挤压,工作机会会减少。<sup>②</sup>二是少子化趋势可能导致大量工作稳定的人失业。以教育行业为例,少子化意味着学生的减少,这对教育行业的影响是显著的。根据《2022年全国教育发展统计公报》的数据,2022年幼儿园数量比上年减少了5610所,普通小学减少了5162所,初中减少了391所。尽管大学数量基本保持平衡,高中增加了441所,但在“多米若骨牌效应”下,幼儿园、小学、初中所经历的关停危机将会在若干年后传导至高中、大学。例如,黑龙江、山东、河北等省在“十四五”高等学校设置规划中明确原则上不再增设新的高等学校。有研究预计,到2035年,义务教育阶段在校生规模将比2020年减少约3000万,教师队伍将减少约150万。<sup>③</sup>三是大基建时代的逐渐退出致使基建工人需求量骤降。改革开放以来,我国的基础设施建设发展迅猛,取得了举世瞩目的成就,包括交通网络、能源、水利、城市、信息通信等基础设施。这不仅为经济发展提供了有力保障,也为人民生活品质的提高奠定了坚实基础,同时也创造了大量的就业岗位,包括基建本身创造的就业岗位,以及由其带动相关产业所创造的就业岗位。但随着基础设施建设的日益饱和,其建设速度趋缓是必然规律。全社会固定资产投资从2018年峰值的64.58万亿下降至2023年的50.3万亿,<sup>④</sup>就是一个例证。这也意味着将会有大量基建工人面临下岗失业。以建筑业为例,在楼市饱和等诸多因素影响下,我国建筑业的农民工人数呈现逐年下降趋势。根据《2023年农民工监测调查报告》的数据,2021—2023年农民工在建筑行业就业的占比分别为19%、17.7%和15.4%,建筑业的农民工总人数由2021年的5557.7万人下降至2023年的4582万人,两年间减少了近1000万。面对未来高失业风险人群将面临失业转岗的严峻挑战,失业保险制度需提前做好预判和准备,在保障失业者基本生活的同时,更要重点帮助劳动者提升劳动技能,促进他们再就业,以适应新的就业市场需求。

### 3. 加快健全失业保险法制

失业保险制度成熟的标志在于其法治化程度,而健全的法律制度则是实现这一目标的前提条件。<sup>⑤</sup>鉴于此,亟需对《社会保险法》中关于失业保险的相关条款进行修订完善,同时修订完善《条例》及相关法律法规。主要包括:明确“职工”的内涵,将公务员、参照公务员法管理人员和灵活就业人员都纳入失业保险的覆盖范围;在做实失业保险省级统筹的基础之上,尽快推动其走向全国统筹,以维护失业保险制度在全国范围内的公平性和可持续性,确保在全国

① 周牧、张浚:《青年就业与社会保障政策的优化——以英国为例》,《社会保障评论》2023年第3期。

② 郑功成:《正确认识和着力促进高质量充分就业》,《中国党政干部论坛》2024年第6期。

③ 乔锦忠等:《2020—2035年我国义务教育阶段资源配置研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2021年第12期。

④ 数据来源于国家统计局。

⑤ 郑功成:《从政策性文件主导走向法治化:中国特色医疗保障制度建设的必由之路》,《学术研究》2021年第6期。

统一劳动力市场条件下，劳动者在自由流动过程中能够无障碍地享有失业保险权益；<sup>①</sup> 确立保基本生活、促进就业和预防失业是失业保险制度的三大功能，并突出其在就业促进中的支柱性作用；确立失业保险的财务模式为现收现付制，基金收支实现周期平衡，并明确基金支出的比例结构；调整失业保险金的领取条件和领取期限，以适应新就业市场的新情况和新变化；明确所有劳动者都享有就业促进服务的权利。

特别需要指出的是，失业保险的就业促进功能应被明确纳入《就业促进法》中，从而整合就业与再就业的公共服务资源，使就业促进真正成为失业保险制度的重要支柱功能。

## The Evolution of China's Unemployment Insurance System and the Expansion of Its Employment Promotion Function

Fan Shiming

(Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Unemployment is an inevitable phenomenon in a market economy, and unemployment insurance serves as a crucial social security scheme designed to provide workers with protection against the risks of unemployment. China's Unemployment Insurance system has evolved significantly, transitioning from merely a symbolic arrangement to an effective mechanism. Notably, during the global financial crisis of 2008 and the COVID-19 pandemic in 2020, the expansion of its function has proven its effectiveness. However, this expansion largely served as an emergency measure and has not yet formed a mature institutional arrangement that is compatible with the development requirements of the new era. Looking ahead, it is imperative to advocate for a further expansion of the function of unemployment insurance. This would involve transforming it from a reactive, post-event measure to a proactive and comprehensive tool that promotes employment, thereby fostering the high-quality development of this system.

**Key words:** unemployment insurance; institutional evolution; function expansion

(责任编辑：华颖)

<sup>①</sup> 郑功成：《指导我国社会保障发展的纲领性文献》，求是网：[http://www.qstheory.cn/zhuanku/2022-04/27/c\\_1128598177.htm](http://www.qstheory.cn/zhuanku/2022-04/27/c_1128598177.htm)，2022年4月27日。