

四川省失业保险基金运行及策略改进研究

赵 艺

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年3月9日; 录用日期: 2023年3月30日; 发布日期: 2023年4月26日

摘 要

我国的失业保险制度作为以抑制失业、促进再就业以及保障失业者基本生活为主要功能的社会保障项目, 对我国的民生保障以及人力资本发展都具有重要作用。四川省是西南地区第一经济体, 处于经济飞速发展阶段, 就业人口众多。文章通过分析政府相关政策文件以及四川省失业保险基金等相关数据, 发现失业保险基金在基金覆盖范围、运行机制、使用效率等方面存在的问题, 并提出加强基金管理、扩大覆盖范围以及规范基金投资运行管理、提高基金保值增值的能力等方面的建议。

关键词

社会保障, 失业保险基金, 失业保险制度

Study on the Operation and Strategy Improvement of Unemployment Insurance Fund in Sichuan Province

Yi Zhao

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 9th, 2023; accepted: Mar. 30th, 2023; published: Apr. 26th, 2023

Abstract

China's unemployment insurance system, as the main social security project with the main function of suppressing unemployment, promoting reemployment and guaranteeing the basic life of the unemployed, plays an important role in ensuring the people's livelihood and the development of human capital. Sichuan Province is the largest economy in southwest China, it is in the stage of rapid economic development and has a large employment population. The article through the analysis of relevant government policy documents and the unemployment insurance fund of Sichuan Prov-

ince, found that problems existing in the unemployment insurance fund in the fund coverage, operation mechanism, use efficiency, etc. and put forward to strengthen the fund management, expand coverage, and standardize the fund investment management, improve the ability of the fund value.

Keywords

Social Security, Unemployment Insurance Fund, Unemployment Insurance System

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

失业保险是社会保险的五大险种之一，失业保险制度是指国家通过强制立法手段实施的，由社会集中建立失业保险基金，对由于非自愿失业而失去工作的劳动者提供在一定时期内的物质帮助以及就业服务的一项社会保障制度，其主要目的是分散劳动者失业风险、保障失业人员的基本生活、失业保险基金、维持劳动力的再生产[1]。我国自上世纪80年代建立失业保险制度以来，历经数载的发展与演进，不断发挥其在社会保障以及促进就业等方面的功能作用。而失业保险基金是中国社会保险基金的重要部分，也是失业保险制度运行及发展的物质基础，失业保险基金是基于国家相关法律法规的保证下，由社会筹资集中建立起来的以保障劳动者失业期间的基本生活、并且进行就业扶持、生产自救的专项基金。失业保险基金由单位、个人和国家三方共同负担，主要来源于用人单位和员工个人缴费的失业保险费，失业保险基金的利息收入，政府财政补贴以及依法纳入失业保险基金的其他资金。失业保险基金在统筹地区统一调度使用以发挥互济功能，为促进再就业提供稳定资金来源，为失业保险制度运作提供一定的物质基础和保证，是失业保险制度中的重要内容[2]。而随着我国的社会保障制度参保人数和基金规模的不断扩大，失业保险基金在保障失业人员基本生活和促进再就业两个方面都担负了重要的责任，对于失业保险基金的高效管理和基金的运营增值也越来越重视。

2. 四川省失业保险参保及受益情况

2.1. 失业保险缴纳规则及缴纳标准

随着经济发展情况和就业形式的不断变化，四川省为保障就业人员基本生活以及促进再就业，根据《中华人民共和国劳动法》(2018修正)、国务院《失业保险条例》(1999)等法律、法规的规定，结合四川省经济以及实际就业情况，不断对失业保险制度及基金进行调整(表1)。目前，城镇企业事业单位和民办非企业单位按照本单位职工工资总额的1%缴纳失业保险费，其单位按照职工工资的0.6%缴纳，职工按照工资的0.4%缴纳。国家机关按照本单位事业编制人员、劳动合同制工人工资总额的1%缴纳失业保险费，其事业编制人员、劳动合同制工人按照本人工资的0.4%缴纳。农民合同制工人本人不缴纳失业保险费。

2.1.1. 失业保险基金总体收支及结余状况

失业人员参与失业保险，需要能够符合相关的条件才可以享受失业保险待遇以及接受相关机构提供的就业服务与咨询。四川省失业人员的参保情况能够反应出实际运行过程中的失业保险制度的覆盖范围，同时又与失业保险基金征缴有关，参保率的增减相当程度上会引起基金收支的变化，从而影响到失业保

险基金促进再就业功能的发挥。由于失业保险目前参保人员主要集中于城镇就业职工以及事业机关单位，农民工以及灵活就业者目前还没有具体可行的政策将其纳入失业保险的参保法范畴，所以本研究仅就城镇失业人员相关情况进行统计分析。

Table 1. Unemployment insurance compensation standard in some cities in Sichuan Province

表 1. 四川省部分城市失业保险金标准

城市	地区	标准
成都	四川天府新区、成都东部新区、成都高新区、锦江区、青羊区、金牛区、武侯区、成华区、龙泉驿区、青白江区、新都区、温江区、双流区、郫都区、新津区	1680 元/每人每月
	简阳市、都江堰市、彭州市、邛崃市、崇州市、金堂县、大邑县、蒲江县	1576 元/每人每月
德阳	失业人员失业前所在单位和本人按规定累计缴费时间满 1 年不满 5 年的	782 元/每人每月
	失业人员失业前所在单位和本人按规定累计缴费时间满 5 年不满 10 年的	809 元/每人每月
	失业人员失业前所在单位和本人按规定累计缴费时间满 10 年不满 15 年的	836 元/每人每月
	失业人员失业前所在单位和本人按规定累计缴费时间满 15 年不满 20 年的	863 元/每人每月
	失业人员失业前所在单位和本人按规定累计缴费时间满 20 年以上的	891 元/每人每月
绵阳	全市	966 元/每人每月
攀枝花	全市	546 元/每人每月
阿坝州	全州	1424 元/每人每月
巴中	全市	1576 元/每人每月

资料来源：各市人力资源与社会保障局整理所得。

Table 2. Unemployment insurance participation situation in Sichuan Province

表 2. 四川省失业保险参保情况

年份	城镇就业人员(万人)	失业保险参保人数	失业保险参保率
2000	1093.90	470.2	42.98%
2001	1108.60	/	/
2002	1125.60	/	/
2003	1166.90	/	/
2004	1209.20	/	/
2005	1228.90	358.3	29.15%
2006	1262.70	400.0	31.67%
2007	1298.40	415.2	31.97%
2008	1310.00	434.5	33.16%
2009	1345.86	466.3	34.64%
2010	1589.97	469.8	29.54%
2011	1670.86	544.6	32.59%
2012	1746.44	585.5	33.52%
2013	1828.37	613.5	33.55%
2014	1910.49	635.8	33.27%

Continued

2015	2009.35	661.0	32.89%
2016	2108.54	702.0	33.29%
2017	2207.38	776.7	35.18%
2018	2303.75	875.1	37.98%
2019	2406.78	953.5	38.86%
2020	2489.00	1,047.0	42.06%

资料来源：根据 2000~2020 年《四川省统计年鉴》相关数据整理所得。

由上表 2 可知，2000 年至 2020 年二十年间，四川省城镇就业人数和失业保险参保人数基本呈现逐年增长的态势，城镇就业总量持续增加，从 2000 年的 1093.9 万人增至 2020 年的 2489 万人，失业保险的参保人数也由 2000 年的 470 万人增长至 2020 年的 2489 万人。虽然呈现增长的态势，但是就总量来说，仍然较，处于 30%~42% 之间。直到 2019 年才突破 40% 的关卡。四川省城镇就业人数远远超过参保人数，并且就业人数增长速度也远远高于参保人数的增长速度。但总体来说，四川省失业保险参保率相对较低。

2.1.2. 四川省失业保险收益情况

Table 3. Unemployment insurance income situation in Sichuan Province

表 3. 四川省失业保险收益情况

年份	城镇登记失业率(万人)	领取失业保险金人数	失业保险受益率	登记失业率
2000	30.79	/	/	4.0
2001	31.90	/	/	4.3
2002	33.82	/	/	4.5
2003	33.10	22.20	67.06%	4.4
2004	33.30	22.71	68.19%	4.4
2005	34.30	22.15	64.57%	4.6
2006	36.10	21.09	58.42%	4.5
2007	34.80	20.81	59.79%	4.3
2008	37.86	28.33	74.82%	4.6
2009	36.28	19.79	54.54%	4.3
2010	34.56	18.18	52.60%	4.1
2011	36.93	17.20	46.57%	4.1
2012	41.67	21.58	51.78%	4.1
2013	42.87	24.60	57.38%	4.1
2014	54.36	29.97	55.13%	4.2
2015	54.64	36.33	66.48%	4.1
2016	56.26	40.71	72.36%	4.2
2017	55.78	39.81	71.36%	4.0
2018	53.31	39.74	74.54%	3.5
2019	50.40	22.57	44.78%	3.3
2020	54.44	23.12	42.46%	3.6

资料来源：根据 2000~2020 年《四川省统计年鉴》相关数据整理所得。

见表 3, 2000 年至 2020 年四川省城镇登记失业人数变化幅度较小。领取失业保险人数和失业保险率呈现上下波动的态势。在 2008 年曾达到最高的 74.82% 后又最低降到 2020 年的 42.46%。总体来说, 失业保险率大部分时候能够保持在 50% 以上, 换言之, 四川省大部分时候一半以上城镇失业人员都享受了失业保险待遇。

2.2. 失业保险基金总体收支及结余状况

失业保险基金能够保障失业人员在失业期间的基本生活以及为再就业阶段提供有利的支撑, 并且失业人员有机会享受到政府为此提供的各项职业培训咨询以及再就业服务, 这些经济支撑大部分都来源于失业保险基金的管理与运营。所以失业保险基金的收支以及结余情况决定着对再就业促进资金投入的多少, 而这又反过来影响着职业培训和介绍服务的效果。

Table 4. Unemployment insurance fund income and expenditure and balance situation in Sichuan Province

表 4. 四川省失业保险基金收支及结余状况

年份	失业保险金收入(亿元)		失业保险基金支出(亿元)		累计结余 绝对值(亿元)
	绝对值(亿元)	同比增长	绝对值(亿元)	同比增长	
2009	25.5	0.146	13.8	0.242	47.5
2010	40.9	0.602	17.1	0.24	71.3
2011	61	20.1	17.2	0.09	115
2012	71.6	10.6	24.9	7.7	161.8
2013	81.6	10	29.4	4.5	214
2014	105.7	24.1	41.1	11.8	278.6
2015	102.7	-3	59.5	18.4	321.8
2016	95.3	-7.3	75.6	16.1	341.6
2017	136	40.6	62.2	13.4	415.3
2018	104.3	-31.7	80.8	18.6	438.8
2019	96.3	-5.5	102.9	24.3	369.4
2020	59.93	-3.23	134.37	80.47	174.08

资料来源: 根据 200~2020 年《四川省统计年鉴》相关数据整理所得。

由图 1 可知, 2009 年至 2020 年, 四川省失业保险基金收入与支出大体呈现同向变化, 总体呈现上升的趋势, 随着失业保险基金收入的增加, 失业保险基金支出的比重也在不断增加, 说明四川省不断扩大落实失业保险的征缴工作, 并且不断实施积极的失业保险政策, 在失业保险基金收入和结余较为充足的前提下, 适度扩大基金的支出规模。由上表 4 可以看到, 从整体来看, 失业保险基金累计结余不断上升, 在 2012 年后, 基金累计结余大幅度增长, 失业保险基金累计结余与基金收支差距逐渐拉大。失业保险基金收入远超过基金的支出, 同时积累了大量的闲置结余, 这意味着失业保险基金使用效率低下, 贬值风险也进一步增加。

3. 失业保险制度运行中存在的问题

3.1. 失业保险基金的覆盖范围较小, 失业保险参保及受益程度低

失业保险根据规定由国家、企业和三方承担, 根据一定比例缴纳失业保险费。从目前来看, 我国失

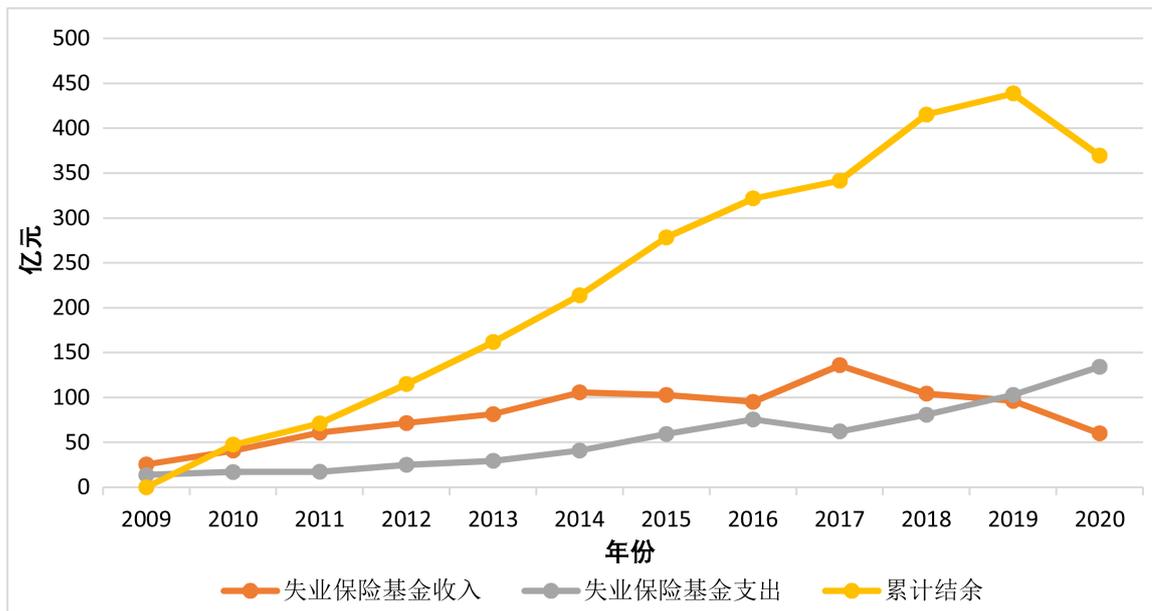


Figure 1. Income and expenditure and balance situation of unemployment insurance funds in Sichuan Province

图 1. 四川省失业保险基金收支及结余状况

业保险的范围还是主要覆盖机关事业单位、国企、城镇集体企业等，而私企、民营企业等存在失业保险漏缴或者不缴等行为、城镇个体工商户以及灵活就业人员往往被排除在失业保险之外。但是实际上参与失业保险的机关事业单位、国企员工他们往往从事的是较为稳定的工作，面临的失业风险较小且抗风险能力更强。相反，私营、民营企业以及城镇个体工商户和三资企业的中方职工以及灵活就业者往往被失业保险制度边缘化，他们更加需要失业保险制度的保护。从四川省扩展到全国都可以看见我国的失业保险参保率很低，并且伴随疫情的影响，就业压力越来越远，越来越多的年轻劳动力处于失业大军中，让我们在求职与就业中越来越失去安全感[3]。

失业保险参保率、失业保险受益率是评估失业保险基金运行状况的重要指标之一，失业保险参保率越高，其覆盖范围越广泛。见表 2，在 2000 年至 2020 年的城镇就业人数不断上升，从 2000 年的 1093.9 万人增长至 2020 年的 2489 万人，失业保险参保人数虽同步增长，但明显远不及城镇就业人数相差甚大，不利于失业保险覆盖范围的扩大，限制了制度的发展。

3.2. 失业保险基金使用效率低

四川省失业保险基金使用效率低、基金收入与支出不匹配的问题比较突出，收支不平衡导致累计结余也随之增加。根据图表可知，随着经济的发展，四川省失业保险基金收入在不断的增加，结余累积也在不断增加，基金支出远不及基金收入与结余的增长，收入与支出的差距总体上也在变大，造成了失业保险基金的大量闲置，难以发挥失业保险救济的功能，失业保险基金的有效利用程度远远不够。这样不平衡的基金收支不仅阻碍了四川省失业保险制度的作用发挥，也是失业保险人员救济困难的原因之一，还存在着通货膨胀的贬值风险[4]。

3.3. 基金投资不合理，保值增值困难大

失业保险基金往往一部分用于保障失业人员的基本生活，剩余的结余基金用作投资，保值增值后用于应对失业保险领域的应急风险。基金投资要求保证安全性、收益性、流动性。目前，我国基金在金融

市场的投资主要分为以下几种方式[5]。首先是存入银行的专户，通过最安全的方式获得利息受益。第二购买国债或者政府债券是属于安全性与受益性都较高的投资方式。第三则是委托专业的信托公司[6]。高收益性的同时，伴随着高风险性。但我国的基金较少采用第三种形式。随着失业保险基金支付的金额的增加，加之现在就业困难失业人数与日俱增以及通货膨胀的压力，使得失业金必须进行保值增值，与国外相对成熟的基金投资相比较，我国缺乏稳定的投资环境，简单地依靠银行存款和购买政府债券进行的投资收益是不够的。并且基金委托信托公司投资风险难以判定，且存在较大的风险性，有投资失败的可能。虽然基金表面结余很多，但是结合通货膨胀情况基金是贬值的，所以基金保值增值增加了很多困难。

3.4. 失业保险基金机制不健全，支付环节存在问题

目前的法律法规不够完善，相对滞后。失业保险金在管理过程中缺乏广泛的社会参与机制，虽然已经出台了《中华人民共和国社会保险法》(2018 修正)，但是更多是从宏观角度进行立法，对于细节微观层面论述不够。一方面对享受失业保险待遇的人员规定不全面，另一方面对失业人员的认定不明晰。新的失业保险条例，对基金征缴的规定也不十分明确。如出现基金入不敷出的情况，《失业保险条例》(1999)只是规定了使用调剂金和财政补贴的办法，而没有规范化的规定。对筹集不足的情况，规定的是对个人违规行为的事后处罚，而没有一套自动的激励处罚机制来保证基金亏空时的及时弥补[3]。

在失业保险基金支付环节也存在不完善，基金的足额发放能够增加参保人员的信心，对于失业保险基金的征缴工作也会进一步带来帮助。失业保险基金有大量的结余，但是随着近年来我国就业压力的增大，失业人数会进一步增加，并且加上历史遗留问题仍需要注入大量的资金予以支持，都给基金支付带来了困扰。在给付环节也存在着审批督察不合理，隐形就业人员虚报，以及冒领失业金的现象。

4. 调整失业保险基金的建议

社会不断变化，在就业保障领域的政策体系短板和体制机制弊端一部分暴露出来，应及时进行调整优化，更好地发挥失业保险基金的作用。

4.1. 加强失业保险基金使用效率

在失业保险制度设计和失业保险金发放过程中，考虑用更加多元化的维度去定义失业和失业风险，并将其纳入到失业保险的覆盖范围中去。从四川省近十年的滚存结余金额来看，存在大量失业保险金结余，这从侧面反映出失业保险基金在我国实际的使用效率不高。扩大覆盖面的同时，也扩大支付范围，即对失业群体的权益进行保障时，为了充分地发挥失业保险基金的作用，应拓展失业保险基金的支付范围，让保险金、补助金和救助金共同发挥作用，也让物质给付和再就业服务能充分体现其制度功能。对失业保险基金的对象进行不同的调整，更多地考虑那些可能偏离制度设计覆盖的人群，实现有区分下的基本全覆盖。

4.2. 适度提高失业保险金水平

据表可知，四川省作为西南地区大省，经济发展迅速，尤其成都汇集了众多来自西南、西北等省份的就业人员，失业保险金在各市的差距也较大。失业保险金过低的给付不利于基本生活保障，应当适度提高各市区失业保险金水平，可以参照其他国家或者地区的有益经验进行调整，将各项工资标准进行结合给付。在保障低收入人群失业期间基本生活的同时，也能调动部分较高收入人群失业期间享受相关待遇、参与再就业救济的积极性，增强领取失业保险金人员的就业意愿，在一定程度上能够减轻失业保险金逐年膨胀、失业保险基金出口小的现象[4]。

4.3. 扩大失业保险覆盖面，加强基金征缴力度

应进一步扩大基金的覆盖面，加快推进纳入未就业大学生以及灵活就业者等的失业保障范围，使他们能够更好地享受到政府提供的保障以及相关的服务。同时，我们需要扩宽基金的来源渠道，可以通过建立社会捐助的筹措渠道来扩大基金的来源。并且目前失业保险基金的征缴力度并不够，缺乏法律强制性，以各种手段逃避保险缴纳的情况层出不穷。应加强对漏缴、拒缴的单位进行监督管理，尽可能地做到应保尽保。但是也希望政府等相关部门在经济不景气或者难以对抗的灾害面前更好地结合实际情况，可以出台相关的政策对社会保障费用进行减免或补贴，或者对企业暂缓征收失业保险金，结合实际降低企业缴费标准等措施。还可以通过失业保险机制，资助某些特定企业，帮助改善就业环境，减少离职、跳槽等情况，抑制企业的解雇行为[7]，将失业防范提前到企业，以更好地帮助企业度过难关，减少失业。为了加强基金的正常征缴应该做到，首先，对税务部门的征收工作加强管理，严格落实各项征缴或者延期政策，并且加强内部的监督与管理工作。第二，相关机构也应该加强对参保单位申报的缴费比例进行严格、全方位的检查审核，加强对各项系数的监督检查。第三，根据社会保险费改税的提议不断被提及，未来可能社会保险费改为税，更加具有强制性和严厉性。

4.4. 规范基金投资运行管理，提高基金保值增值的能力

大部分省份开始实行收支两条线，税务部门、财政部门以及失业保险经办机构应分别设立社会保障基金收入户、社会保险基金财政专户以及失业保险基金支出账户。收入户的基金定期全部划入财政专户，财政专户按照失业保险所需资金划拨出失业保险金到支出户。在这个过程中，所有基金专户都要有财务监督审计，以保证基金的安全性[8]。而为了防止通货膨胀等问题，基金保值增值应该不断完善金融市场和金融产品的规范性，将投入股票市场的资金数目不断提高，实行严格的基金监管制度。在保证安全的前提下，可以通过成立专门部门负责结存资金的运营或通过向社会招标的方式选择信托投资公司负责运作，使失业保险基金的运转走向社会化、透明化的道路[3]。

5. 总结

失业保险与失业保险基金在社会保障发挥兜底功能中发挥着重要的作用，通过以上的研究，文章提出了一些建议，例如提升失业基金的使用效率和水平、加强基金的管理与征缴，以及对于基金的增值保值给出了意见。但随着社会的不断发展，如何更好地发挥社会保障基金在保障和发展的作用，促进社会和谐进步，还需要学界的进一步探讨。

参考文献

- [1] 毛健. 失业保险[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004: 8-9.
- [2] 毛健. 失业保险[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004: 30-33.
- [3] 陈舒超, 郭莉. 探析我国失业保险基金运行中面临的问题与对策[J]. 辽宁行政学院学报, 2012, 14(9): 5-6.
- [4] 吴小雪. 重庆市失业保险基金再就业促进功能研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2020. <https://doi.org/10.27283/d.cnki.gsxcc.2020.000335>
- [5] 郑秉文. 中国失业保险制度存在的问题及其改革方向——国际比较的角度[J]. 中国经贸导刊, 2011(5): 12-16.
- [6] 杨艳琳, 兰荣蓉. 我国就业结构变化与失业保险制度创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2003, 42(2): 29-39+46.
- [7] 孙洁, 高博. 我国失业保险制度存在的问题和改革的思路[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2011, 48(1): 122-127. <https://doi.org/10.16783/j.cnki.nwnus.2011.01.020>
- [8] 成学真, 雷霄雯. 我国社会保险基金管理和投资运营问题研究[J]. 上海金融, 2007(1): 55-59.