

# 我国失业保险促进再就业功能发挥研究

李珊羽

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年7月26日; 录用日期: 2022年9月5日; 发布日期: 2022年9月14日

## 摘要

如今我国经济已经进入到发展的新常态阶段, 在社会发展中失业保险保障失业人员基本生活、预防失业、促进再就业的三大功能仍然发挥着无可替代的作用。但在实践中可以发现失业保险制度促进再就业的功能并没有有效地发挥出来。通过实证研究可以发现失业保险覆盖率和受益率较低、失业保险基金结余较多, 使用效率不足、失业人员职业培训未得到重视等是阻碍其促进再就业功能发挥的重要原因, 因此建议通过扩大失业保险覆盖范围、创新失业保险金“促就业”使用方法, 提高失业保险金使用效率、加强失业人员职业培训等措施, 以期为我国失业保险促进再就业功能有效发挥提供一定的启发意义。

## 关键词

新时代, 失业保险, 促进再就业, 功能发挥

# Study on the Function of Unemployment Insurance to Promote Re-Employment in China

Shanyu Li

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jul. 26<sup>th</sup>, 2022; accepted: Sep. 5<sup>th</sup>, 2022; published: Sep. 14<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Nowadays, China's economy has entered into a new normal stage of development, and the three functions of unemployment insurance to protect the basic life of the unemployed, prevent unemployment and promote re-employment still play an irreplaceable role in social development. However, in practice, it can be found that the function of unemployment insurance system to promote re-employment has not been effectively played out. Through the empirical research, it can be

found that the low coverage and benefit rate of unemployment insurance, the large balance of unemployment insurance fund, the lack of efficiency in the use of unemployment insurance funds, and the lack of attention to vocational training for the unemployed are the important reasons that hinder the function of promoting re-employment. Therefore, it is suggested that by expanding the coverage of unemployment insurance, innovating the method of using unemployment insurance benefits to promote employment, improving the efficiency of using unemployment insurance benefits, and strengthening the vocational training of unemployed people, we hope to provide some inspiration for the effective performance of the function of promoting re-employment in China.

## Keywords

A New Era, Unemployment Insurance, Re-Employment Promotion, Function Exertion

Copyright © 2022 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

失业保险制度是我们国家社会保障体系中的一项重要内容,自从建立以来一直在不断地发展与完善,发挥着保障失业人员基本生活、预防失业、促进再就业的三大功能。失业保险是国家立法强制实施的,为因非自己原因造成的失业而临时失去生活来源的劳动者提供物质援助,以保证他们的基本生活,并通过职业培训、职业介绍等方式使其尽快重新就业的制度。我国失业保险制度的实行萌芽于《国营企业职工待业保险暂行规定》,《失业保险条例》标志着我国失业保险制度正式确立,随后颁布的《就业促进法》、《社会保险法》等政策法规都为失业保险制度的完善打下了坚实的基础,可以说我国失业保险在保障失业人员基本生活、稳定社会秩序等方面发挥了不可替代的作用。

随着经济社会的发展和我国就业新形势的出现,党的十八大报告突出“发挥失业保险促进再就业功能”的重要性,可见,中国开始强调加强失业保险对促进再就业的作用。然而,从实践过程来看,我国失业保险制度对促进失业人员再就业的作用还不够充分。失业保险覆盖面狭窄、受益面较低、失业保险基金使用不当,会降低失业人员就业意愿、延长失业时间,从而影响失业保险促进再就业的作用发挥。因此,本文将从三方面对我国失业保险促进再就业功能不足原因进行剖析,以期提出一些有针对性的对策。

## 2. 国内研究现状

在失业保险发展的过程中,国内学者对于失业保险制度的讨论越来越多,特别是对其促进再就业的作用进行了深入探讨,可以归纳为以下几个方面。

### 2.1. 失业保险促进再就业功能定位研究

魏瑞清提出了一套评估指标,用以衡量失业保险制度对再就业的促进作用,并运用综合评价方法来评估其对促进再就业的作用[1]。失业保险保障基本生活和促进再就业两大功能应相辅而成,尤其要合理安排失业保险金在各个项目中的分配比例,避免失业保险金对失业者产生负激励效应从而限制失业保险促进再就业功能的发挥[2]。张军涛也强调,目前我国失业保险基金在促进再就业方面作用比较薄弱,应该调整其支出结构[3]。程惠霞从城镇化和非正规就业新形势等社会背景出发,对我国当前的失业保险制度进行了分析,

认为中国目前的失业保险制度应该注重其促进再就业的功能,发展路径首先是将制度的覆盖面扩大到非正规就业人员群体;然后是发放就业培训补贴,激励失业者主动根据自身需求参与就业培训,提高自身能力;最后还要推动就业介绍中心提高自身就业介绍成功率[4]。还有部分学者提出促进再就业是失业保险制度的本质特征[5],应将促进再就业转变为失业保险制度的核心功能,而保障失业者基本生活作为一项基础功能,如果对此基础功能进一步拓展,使已履行缴费义务且符合待遇给付条件的失业者直接受益,便能使其促进失业者再就业[6]。同时,也有学者认为不能过分强调失业保险促进再就业的功能。蒋万庚从多个视角剖析了失业保险的作用,他认为促进再就业只是一种辅助功能,无法完全取代其保障基本生活的功能[7]。

## 2.2. 失业保险促进再就业功能不足研究

张威超认为目前我国失业保险制度促进再就业功能未能有效发挥的主要原因是:覆盖面狭窄并且扩大覆盖面难、基金支出结构不合理且结余畸形以及管理经办效率低下[8]。胡珀从法律制度视角出发,认为我国失业保险基础概念界定不清以及现行失业保险金给付制度的界定抑制了失业保险促进再就业功能的发挥[9]。

## 2.3. 完善失业保险促进再就业路径研究

许兴桥提出从丰富失业保险促进再就业的项目和注重发挥失业保险金作用两方面来促使失业保险促进再就业功能的发挥[10]。薛彬重点关注失业保险中企业稳岗的政策,建议推出促进有能力失业人员创业的措施,并设立“个人缴费账户”以激励其稳定就业[11]。张俊峰等从政府责任角度出发提出地方各级政府要建立失业保险经办机构考核相关制度,健全绩效考核制度体系,以达到对经办机构的激励与监管[12]。李林建议要加强就业技能培训,使其更好发挥失业保险促进失业人员再就业功能的发挥。首先要完善培训手段,根据失业状况扩大培训项目,充实培训内容。二是建立健全再就业培训考评体系与反馈机制,加强再就业培训有效性。三是采用政府购买、培训补助等方式鼓励扶持非政府力量创办多样化就业培训机构,使得失业人员能够根据自身需求和兴趣选择培训机构[13]。

在理论成果和实践经验方面,我国学者通过实证分析等方法进行了丰富的研究,对失业保险的制度功能、基金给付、保障内容等问题进行了深入的探讨,并针对这些问题提出了不同的解决方案,这些理论和方法具有非常高的参考价值和指导作用。本文通过对中国失业保险制度运行现状进行分析,试图讨论失业保险促进再就业功能发挥不足的成因并提出可行的解决路径,以期为我国失业保险促进再就业功能有效发挥提供一定的启发意义。

## 3. 失业保险促进再就业功能不足原因分析

失业保险从建立、发展至今,其重心由最先开始的“保基本”到“保基本”“防失业”“促就业”并重,体现了政府对于社会公平的重视,也体现了政府治理工具的不断完善。但是,现阶段,我国失业保险制度促进再就业的功能发挥存在一定的不足,笔者认为原因有以下三点。

### 3.1. 失业保险覆盖率和受益率较低

目前我国失业保险制度的覆盖群体是企事业单位职工、国家机关工作人员、个体经济雇工等[14],然而目前我国失业保险参保人数占比只达到了20%左右(图1),还有大量经济活动人口未被纳入失业保险中。参加失业保险以正式就业和签订正式劳动合同为基础。因此,中国失业保险制度的参保对象主要是失业风险较低的城镇职工,而失业风险较高的职工,尤其是以农民工为代表的职工,由于其工作特点,很少签订正式劳动合同,很难被纳入失业保险范围中。据统计,2018年我国2.9亿农民工中参加失业保险的只占17%,这意味着近2.4亿农民工未参加失业保险<sup>1</sup>。此外,随着我国“互联网+”的发展,出

现了大量的新业态就业人员，这部分人员由于就业形式特殊、参保意识不强，也很难被纳入失业保险中。这些人群面临较高的失业风险却未被纳入失业保险制度中，这就偏离了失业保险制度建立的初衷。

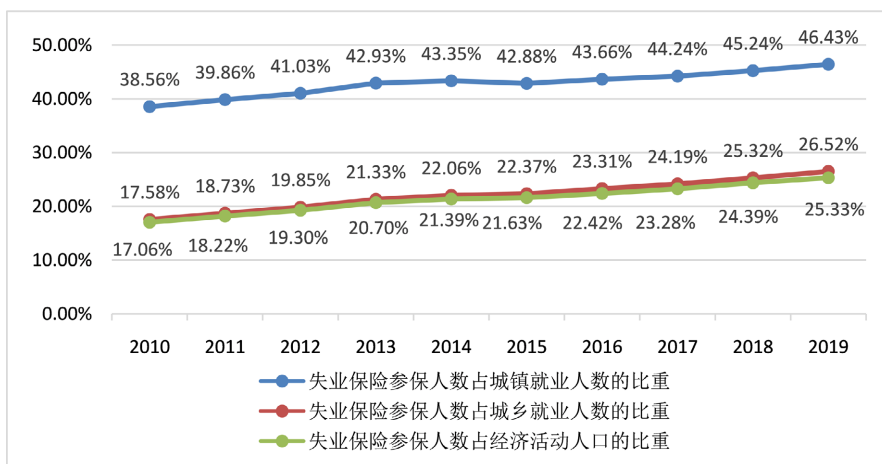


Figure 1. Unemployment insurance coverage rate in China, 2010~2019

图 1. 2010~2019 年我国失业保险覆盖率

失业保险受益率是指领取失业保险金人数占失业总人数的比重，它反映了失业人员中实际领取失业保险金的人数，近些年我国失业保险受益率(图 2)基本在 1.2%左右，这说明有大部分失业人员并未享受到应得的失业保险金。这与参保人群申领失业保险金意愿低有关。失业保险金申领门槛较高，必须是非本人意愿中断就业，也就是说个人为了寻求更好发展跳槽或者因遭遇职场不公现象而主动辞职的人群都无法领取到失业保险金；此外，失业保险金申领程序十分复杂，申请者需要在多部门办理相关事务，相当费时费力。这些都会降低参保人申领失业保险金的动力。

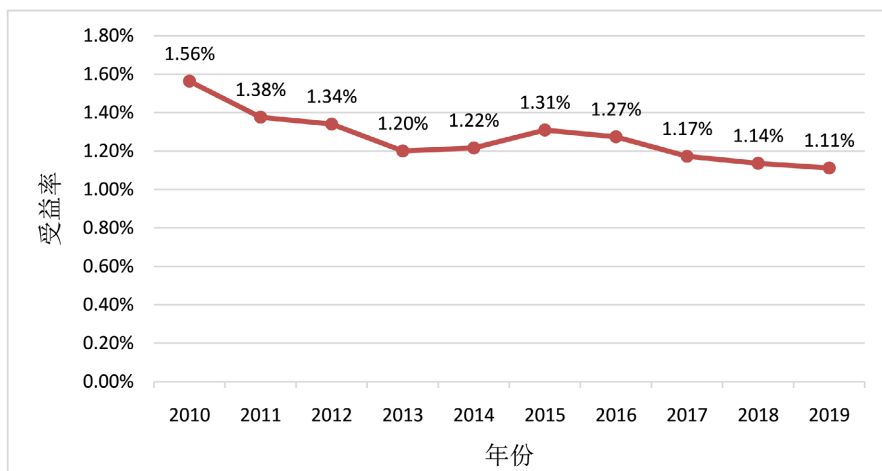


Figure 2. Unemployment insurance benefit rate in China, 2010~2019

图 2. 2010~2019 年我国失业保险受益率

综上，目前我国失业保险覆盖率和受益率都较低，其保障失业人员基本生活的基础性功能还未能充分发挥，那么其促进再就业的功能发挥更会受到限制。

<sup>1</sup>徐媛，失业保险基金账上几千亿，失业者为何领不到[EB/OL]。2020-05-28，搜狐财经，[https://www.sohu.com/a/398268499\\_665455?scm=1002.590044.0.28b5-4ab?\\_f=index\\_select\\_17](https://www.sohu.com/a/398268499_665455?scm=1002.590044.0.28b5-4ab?_f=index_select_17)。

### 3.2. 失业保险基金结余较多，使用效率不足

我国失业保险基金结余在 2018 年以前一直不断攀升(图 3)，经历了新冠肺炎疫情这种高失业率时期后开始下降，但仍具有较高的结余，这反映了我国失业保险基金未能很好地利用。这一点从图 4 中也可以反映出来，截止到 2016 年，我国失业保险基金一直有大约 50%未被利用起来。

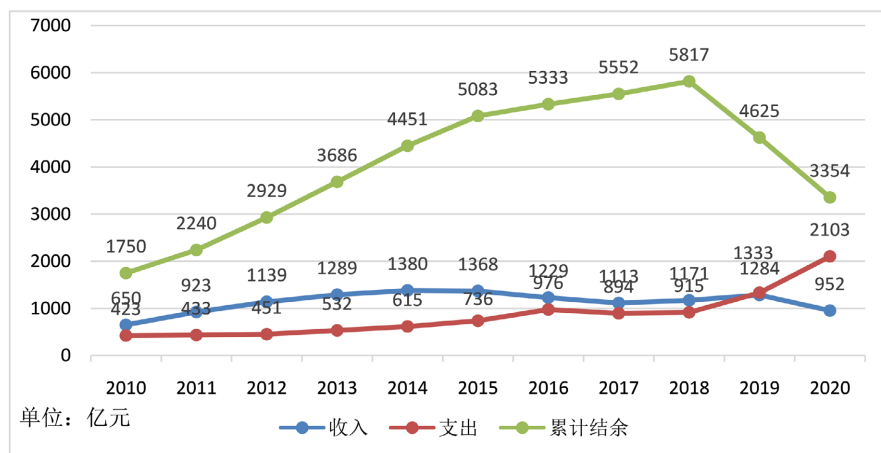


Figure 3. Unemployment insurance benefit income and expenditure and balance, 2010~2020  
图 3. 2010~2020 年失业保险金收支与结余情况

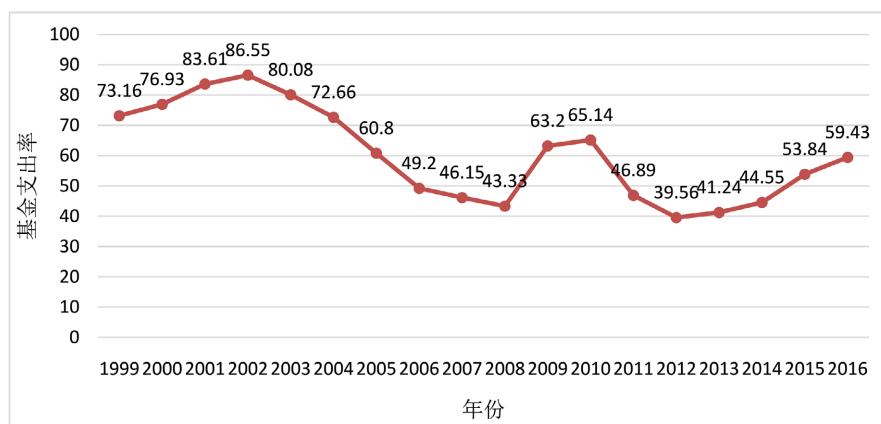
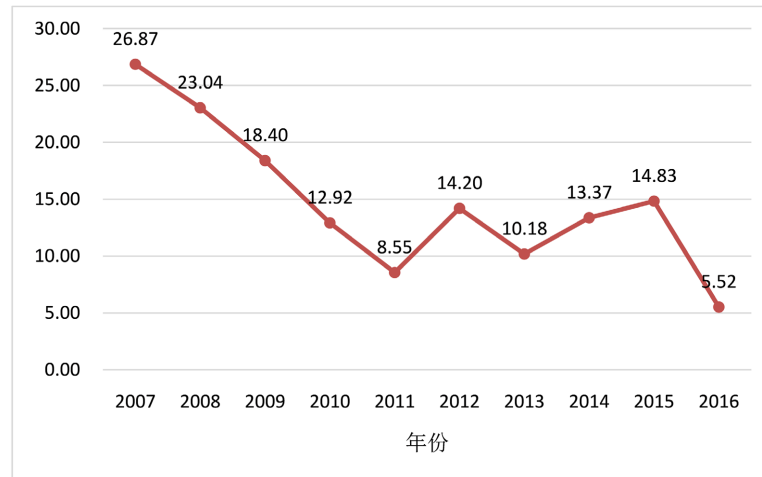


Figure 4. Expenditure rate of China's unemployment insurance fund, 1999~2016  
图 4. 1999~2016 年我国失业保险基金支出率

从促进再就业的角度来看，失业保险基金对失业人员再就业补贴和职业培训补贴支出越大，失业保险的再就业促进能力就越强，也就是说，失业保险促进再就业功能发挥最直接的体现就是失业保险基金用于失业人员职业培训的支出。然而当大量失业保险基金在账户里“躺着睡觉”时，其用于职业培训补贴的部分不升反而有下降的趋势(图 5)，这从侧面反映了失业保险制度促进再就业功能的发挥还未得到应有的重视。

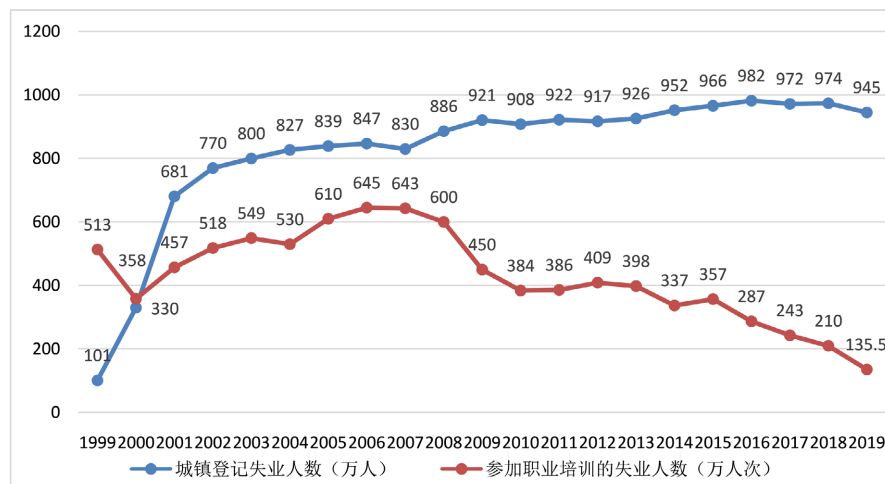
### 3.3. 失业人员职业培训未得到重视

图 6 显示我国城镇登记失业人数缓慢增长、保持平稳，但参加职业培训的失业人数却在逐年下降，这证明国家实施加大在岗技能培训等一系列稳岗政策有所成效，但失业人员的职业培训却未能得到应有的重视。



**Figure 5.** Share of expenditure on vocational training subsidies in the expenditure of unemployment insurance fund, 2007~2016

**图 5.** 2007~2016 年职业培训补贴支出在失业保险基金支出中占比



**Figure 6.** Number of registered unemployed in urban areas and number of unemployed participating in vocational training in China, 1999~2019

**图 6.** 1999~2019 年我国城镇登记失业人数、参与职业培训的失业人数

在我国，承担失业人员职业培训的机构主要有技工院校、就业训练中心，从图 7 中也可以看出失业人员在这一类的培训院校中占比已经越来越小，反映了失业人员参与职业培训的动力在不断减小，这不利于失业人员提升自身技能以尽快再就业。

失业人员职业培训未得到重视主要有以下两点原因：第一，培训成本阻碍失业人员参与职业培训。大部分失业人员在中断生活收入后，会急于寻找新的工作，尽快恢复原有的生活水平，或者是通过暂时性零工工作获得部分收入，而参与培训会直接阻碍他们尽快找到新的工作或获得暂时性收入，因此参与培训的意愿不会很高。第二，职业培训内容不够精准。根据《财政部人力资源社会保障部关于印发〈就业补助资金管理办法〉的通知》要求，大部分地方都将失业人员归入“五类人员”中统一参加政府补贴培训[15]。与其他失业人员相比，这些人具有一定的学习能力和工作技能，因此他们的培训侧重于提高原有的人力资本，而不是政府提供的以获得各种初级证书为主要衡量标准的无差别短期职业培训。此外，失业人员想要参与更高级别的职业培训需要自付费用，这也会降低失业人员参与职业培训的意愿。

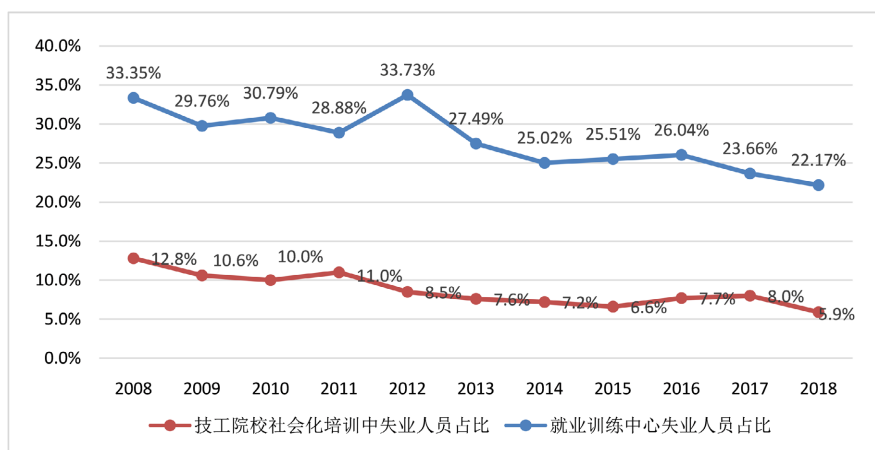


Figure 7. Participation in vocational training for the unemployed, 2008~2018

图 7. 2008~2018 年失业人员职业培训参与情况

## 4. 政策建议

我国失业保险促进再就业功能在实践中发挥不足的背后体现了失业保险制度存在的问题，因此，本文试图通过不同路径来提升失业保险促进再就业的功能。

### 4.1. 扩大失业保险覆盖范围

首先，要完善失业保险管理制度。完善对劳动力人口的就业、失业以及再就业信息的登记制度，确保所有符合条件的人群都可纳入失业保险制度中，为扩大失业保险制度覆盖面打好基础。

其次，要放宽农民工、新业态就业人员等特殊群体的失业保险金申领条件。在失业保险金的领取资格上，现行规定是需要满足缴纳义务满一年才能享受失业保险待遇，可以把申领条件的门槛放宽一些，把一年改为按周或小时计算，这样更有利于非正规就业者纳入失业保险。

最后，要合理界定“非自愿”失业。将一些不可抗力“正当理由”纳入“非自愿”失业下，可给予更多的人群享受失业保险的权益，同时要将这些“正当理由”可操作化，使规范明确化，例如：身体疾病、遭受职场不正当待遇等，最后提交“正当理由”时要附上相关方证明，以防“道德风险”。

### 4.2. 创新失业保险金“促就业”使用方法，提高失业保险金使用效率

提高失业保险基金用于职业培训的支出比例，增加对再就业促进项目的补贴；此外，可以通过发放再就业补贴以鼓励自行终止申领失业金的再就业人员，并设置奖励水平梯度使其与再就业速度挂钩，以促进失业人员的就业积极性。对于那些有愿意和有能创业的人，可以从失业保险基金中拨出一定的比例用于创业，然后通过实施一系列税收减免优惠、小额贷款等政策扶持其发展，不仅可以鼓励创业，还可以创造更多岗位以促进就业。

### 4.3. 加强失业人员职业培训

首先，要优化职业培训供给。政府应根据当地产业结构调整、产业发展需要和劳动力市场供求的实际情况，科学有效地制定职业培训需求指导目录；培训课程的设计和开发应根据目标人群的不同特点和实际需求进行细分；促进高职院校、就业培训中心、民办培训机构等培训主体的资源整合和良性互动，形成优势互补的职业培训模式。

其次，要激励失业人员参与培训。提供生活补贴，提高培训热情。可以制定相关的生活补贴制度有

条件地提供给参与就业培训的失业人员，以缓解其因失业造成的短暂的生活困难，有助于提高失业人员参与职业培训的意愿度；生活津贴的发放应与培训效果密切相关，即是否通过培训考核或培训后是否真实稳定就业是发放生活津贴的必要条件。除支付生活补贴外，还可以设立额外的就业现金奖励，鼓励失业人员积极参加培训，通过培训实现再就业。

## 5. 结束语

失业保险制度在我国建立以来，发挥了不可替代的作用，为保障失业人员的基本生活提供了强有力的支持。但通过对失业保险覆盖率、失业保险金使用情况和就业职业培训现状等的研究可以发现失业保险在发挥促进再就业功能方面尚有不足，这偏离了我国失业保险的发展方向与目标，因此本文提出扩大失业保险覆盖范围、创新失业保险金使用办法、加强失业人员职业培训以期为失业保险促进再就业功能发挥提供一些可供参考的建议。

## 参考文献

- [1] 魏瑞清. 失业保险制度促进就业功能综合评价[J]. 社会科学论坛(学术研究卷), 2007(4): 104-108.
- [2] 朱钰, 朱杰. 失业保险制度的促就业功能[J]. 中国金融, 2013(14): 92.
- [3] 张军涛. 对我国失业保险基金功能拓展的思考[J]. 中国劳动, 2014(12): 12-15.
- [4] 程惠霞. 失业保险制度促进就业功能的发挥及递进研究[J]. 社会保障评论, 2018, 2(4): 85-98.
- [5] 巩春秋. 关于失业保险制度功能转型问题的思考[J]. 山东社会科学, 2014(11): 80-85.
- [6] 叶姗. 论后工业时代失业保险制度的功能[J]. 江淮论坛, 2019(5): 113-123+193.
- [7] 蒋万庚. 论失业保险功能的反思与定位[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2018, 40(6): 95-98.
- [8] 张威超. 失业保险制度促进就业功能之主要症结及国际经验分析[J]. 呼伦贝尔学院学报, 2019, 27(4): 18-22.
- [9] 胡珀. 我国失业保险中促进再就业法律制度的完善[J]. 江西社会科学, 2016, 36(9): 171-177.
- [10] 许兴桥. 论构建积极的失业保险制度[J]. 中国劳动, 2013(3): 17-20.
- [11] 薛彬. 完善失业保险促进就业功能探讨[J]. 就业与保障, 2017(17): 53-54.
- [12] 张俊峰, 姚拂晓, 黄鹏阁. 增强失业保险预防失业促进就业功能研究[J]. 人才资源开发, 2016(9): 23-26.
- [13] 李林. “保生活、促就业、防失业”——进一步发挥失业保险制度“三位一体”功能的对策[J]. 经济研究参考, 2015(63): 36-41.
- [14] 杨文忠. 全面贯彻施行《失业保险条例》依然任重道远[J]. 法学杂志, 2003(3): 2-5.
- [15] 郭庆. 失业人员职业培训现状、影响因素、问题及对策——基于政府补贴培训视角[J]. 职业技术教育, 2020, 41(24): 40-47.