

# 失业保险制度运行中的政府责任研究

谢美灿, 江 凌

西南大学, 重庆

收稿日期: 2022年8月31日; 录用日期: 2022年9月14日; 发布日期: 2022年10月10日

## 摘 要

失业保险制度作为社会保障政策的重要组成部分, 在有效解决失业问题和促进人民群众安居乐业等方面发挥重要作用。在失业保险制度运行过程中, 复杂的府际关系以及不同层级间政府承担的责任, 影响着失业保险政策效果实现。本文从府际关系角度出发, 探索不同层级政府间关系对失业保险制度运行的影响, 尝试对中央政府和地方政府在失业保险运行过程中的责任进行划分, 促进政府更好履行在失业保险领域的各项责任。

## 关键词

失业保险制度, 府际关系, 政府责任

# Research on Government Responsibility in the Operation of Unemployment Insurance System

Meican Xie, Ling Jiang

Southwest University, Chongqing

Received: Aug. 31<sup>st</sup>, 2022; accepted: Sep. 14<sup>th</sup>, 2022; published: Oct. 10<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

As an important part of social security policy, the unemployment insurance system plays an important role in effectively solving the unemployment problem and promoting the people to live and work in peace and contentment. In the process of running the unemployment insurance system, the complicated inter-governmental relations and the responsibilities of different levels of government affect the realization of the unemployment insurance policy. From the perspective of

**inter-governmental relations, this paper explores the influence of inter-governmental relations at different levels on the operation of unemployment insurance system, and tries to divide the responsibilities of the central government and local governments in the operation of unemployment insurance, so as to promote the government to better fulfill its responsibilities in the field of unemployment insurance.**

## Keywords

**Unemployment Insurance System, Intergovernmental Relations, Government Responsibility**

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

失业保险制度指的是国家通过立法强制实施, 由社会集中建立基金, 向因失业而失去工资收入的劳动者提供一定时期的物质帮助保障其基本生活, 并促进其再就业的制度。失业保险制度既是我国社会保险制度的重要组成部分, 也在我国就业政策中扮演重要角色。

党的十九届五中全会指出“十四五”时期我国经济社会发展的主要目标之一是实现民生福祉达到新水平[1], 这需要不断巩固和完善社会保障体系, 在发展中保障和改善民生。随着经济社会的发展, 一方面, 新技术和新商业模式的发展催生新的就业形态, 新型就业岗位不断被创造, 新的就业机会不断产生; 另一方面, 传统岗位设计和职业规划被打破, 对劳动者的综合素质提出新要求, 但在劳动者的综合素质转变的过程中失业风险大大增加。就业形势的深刻变化, 对于政府要实现稳就业、促发展和保民生的目标而言既是机遇又是挑战, 做好就业领域的兜底工作, 需要政府更主动地承担社会保障责任, 不断推动完善失业保险制度, 强化抵御失业风险的能力, 为人民群众就业创业保驾护航, 推动经济社会持续健康发展。

## 2. 研究现状

失业保险对于构建和谐和谐社会具有重要意义, 学者们对失业保险制度的功能及其改革方向进行了相关研究。从失业保险制度的功能来看, 程慧霞(2018)发现尽管我国失业保险制度促进就业的功能总体上不断增强, 但现行的失业保险制度更多强调的是“生活保障”功能, 忽视“就业促进”功能, 认为需要加强对失业保险金使用和发放的管理来提升失业保险促进就业的功能[2]。而陈波等(2020)通过数据实证分析发现失业保险在促进就业方面有积极作用, 失业保险对劳动者具有正向激励作用, 能促进劳动力市场流动, 提高劳动力与职业的适配性, 实现高水平就业[3]。但是梁斌等(2020)根据动态搜寻理论发现失业保险金仅对职业搜寻成本较低的失业者具有正向的激励效应, 对职业搜寻成本较高的失业者不起作用[4]。从失业保险制度的改革方向来看, 王显勇(2017)认为失业保险制度的改革应该从社会保险的制度原理出发, 以促进就业为核心, 保障生活为基础, 预防失业为补充, 变社会福利为社会保险[5]。叶姗(2019)认为政府应从失业保险制度设计出发, 推动失业保险实现从偏重保障的消极功能向“保障-促进-预防”三者并重的积极功能的转变[6]。孙守纪等(2020)也从制度结构和制度内容两方面出发, 认为政府应该构建失业保险、失业补助和失业救助三位一体、现金待遇和再就业服务两端并重的多层次失业保障制度, 以满足新就业形态的发展需要, 更好发挥失业保险的调节功能[7]。李珍等(2020)则从失业保险产生的历

史背景和功能定位出发,认为失业保险制度的改革就是需要将其纳入到社会救助体系下,这既可以减轻企业负担,又能为失业人员提供基本生活保障,同时还可以对新就业形态下产生的游离于失业保险制度之外的群体提供失业救济,适应多元就业的发展趋势[8]。

对于政府在社会保障尤其是失业保险方面应该承担的责任,学者们也进行了探索分析。吴香雪(2018)从中国福利契约的践行状况出发,对我国各个阶段政府在社会保障与福利方面的供给状况进行分析,认为尽管政府逐步回归到社会保障和福利领域,社会福利水平提高,但福利供给的内在性、根本性和制度性的责任问题并未解决,并提出要重塑我国福利契约,明确政府的主导作用,政府既要责任自觉又要责任自制[9]。黎大有(2018)认为政府基于失业保险制度对失业者提供的补助是制度设计中担保责任,但政府实际上应该不断强化其主导和管理责任[10]。朱楠等(2020)从新中国成立以来中国社会保障制度的变迁历史出发,认为政府始终是社会保障制度的责任主体,但政府责任过度强调控制或市场化,都会导致社会保障制度运行低效,社会保障制度中的政府责任经过多次改革调整正变得科学合理[11]。

总体看来,学者们对失业保险制度的研究集中在制度功能和制度改革方面,在对失业保险制度政府责任的研究上,学者们更多是从宏观上对政府责任进行分析,较少分析失业保险制度运行过程中不同层级政府的责任。鉴于此,本文将从府际关系视角出发,分析在失业保险制度运行中的中央政府与地方政府以及地方政府间的关系,分析政府在失业保险制度的运行中应承担何种责任,并为促进政府更好在失业保险制度运行过程中履行职责提出建议。

### 3. 失业保险制度运行的府际关系分析

府际关系,即政府间关系,主要指中央政府和地方政府间的复杂关系,包括中央政府与地方政府纵向关系、地方政府之间横向关系以及政府各部门之间等的权力分工和互动关系。中国传统政府间关系是典型的以集权为核心的等级控制模式,形成了自上而下的政府权力体系,但随着改革开放和分税制改革的推行,我国的府际关系正在向网络模式靠近,政府层级结构不断压缩,中央政府与地方政府在政治经济关系中的权限逐渐调整,权力下放,地方政府的管理权限逐渐扩大;同时,政府间合作增加,竞争减少,政府在提供公共物品、公共服务等各个方面的效率不断提高。

#### 3.1. 纵横交错的政府间关系

随着全面深化改革的持续推进,我国政府间关系不断调整,适应新时代经济社会发展需要。纵向上的政府间关系聚焦于中央政府与地方政府间的权力配置,总体上表现为中央政府简政放权,地方政府获得更多自主权,不同层级政府的职能和机构得到优化,权责配置趋于合理。横向地方政府间关系则体现在地方政府间的合作竞争关系的调整,地方政府出于资源和利益需求,以信任为基础,彼此间合作依赖增加,为制度有效落实提供保障。

尽管我国政府间关系逐渐网络化,但整体上仍表现为自上而下的层级隶属关系,在中央政府下实行省、市、县、乡四级地方行政体制,我国纵横交错的政府间关系决定了失业保险制度从中央出台到真正执行,必须经过多个层级地政府的共同努力才能实现。失业保险制度的运行在不同层级政府间推进,呈现出明显的权力和资源的协调配置的特点,但跨越的政府层级越多,就越容易出现办理流程不统一、执行效率低、职责不清和管理混乱等问题;此外,同一层级的地方政府尽管合作多于竞争,但不同城市间的发展存在差异,其利益诉求不尽相同,经济欠发达地区与经济发达地区的失业保险制度落地情况必然存在区别。目前,我国失业保险是层次较低的市级统筹,要将失业保险的统筹提高到省级层面,必须处理好各级政府间关系,明确各层级政府间责任,才能构建起“省-市-县-乡”一体化失业保险体系。

### 3.2. 中央政府与地方政府间合作与博弈

在失业保险制度运行过程中, 中央政府和地方政府出于共同利益彼此合作, 但二者的合作不是简单的“命令—执行”关系, 而是需要在整个制度运行过程中实现动态合作(如图 1)。中央政府提供相关制度供给, 同时表达出其维护社会稳定、促进社会公平的需求, 地方政府表达执行的资源需求, 同时为中央政府提供稳定和谐的社会秩序供给, 但在整个合作过程中, 受到上下政府层级关系的影响, 中央政府和地方政府间的供给和需求往往无法实现平衡。

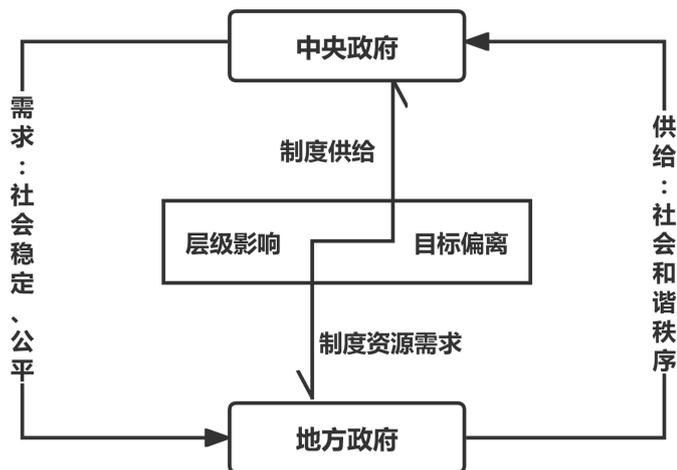


Figure 1. Dynamic cooperation between central and local governments  
图 1. 中央与地方的动态合作

我国失业保险制度总体上是由中央政府制定, 并不为解决失业问题提供具体方法, 地方政府由于地区差异, 容易发生制度执行出现偏差的情况。如中央政府要求扩大失业保险保障范围, 地方政府试图将失业保险的保障对象扩大到无固定工作单位的自由职业者时, 《失业保险条例》要求可以领取失业保险金的失业人员必须“按照规定参加失业保险, 所在单位和本人已按照规定履行缴费义务满 1 年的”, 但自由职业者个人无法缴纳失业保险, 因此不能成为失业保险的保障对象, 中央制度供给不能满足地方需求, 这使地方政府在落实上级制度规定过程中陷入困境, 不利于制度目标实现。失业保险制度运行过程中, 当中央政府与地方政府的制度供给和需求失衡时, 地方政府往往会与中央政府进行博弈。在中央政府和地方政府的关系调整过程中, 地方政府的角色逐渐转变, 他们不再是纯粹的代理者, 受地方利己主义的影响, “地方政府成为具有代理者和自利者双重属性的行动者” [12], 他们不仅需要对更高一级的政府负责, 也需要保证地方利益满足民众需要。在现行的失业保险制度运行体系下, 市级政府负责落实失业保险政策, 但中央政府要推动实现失业保险基金实行省级统收统支, 这将会剥离市级政府在失业保险领域的“经营者”角色, 同一省份中会出现“抽肥补瘦”的情况。如在市级统筹背景下, 2019 年四川省不同城市间的失业保险的参保人数和基金收入差距非常大, 绵阳市失业保险参保人数为 41.25 万人, 失业保险基金收入为 2.16 亿元, 自贡市失业保险参保人数为 16.26 万人, 失业保险基金收入为 2.89 亿元。当对失业保险基金实行省级统筹后, 显然会损害失业保险基金收入较高的城市的利益, 不利于提升地方政府的积极性。

### 3.3. 地方政府间的合作与竞争

地方政府间的横向合作与竞争是出于地方政府对政治、经济和公共利益追求, 实现自身利益最大

化是其目标[13]。地方政府在面临共同问题时,会通过一定的协议来实现跨区域治理,对区域资源进行重新配置,地方政府共同管理、利益共享、风险同担,同时还能减少各种运行成本和机会成本,促进区域发展。失业保险涉及广泛的公共利益,地方政府通过合作的方式,汇聚多方力量,能进一步扩大失业保险覆盖的领域和人群,统一各项标准,加快再就业培训服务体系建设,推动实现基本公共服务均等化。如在加快成渝地区双城经济圈建设的大背景下,四川和重庆签订了失业保险协同发展合作协议,旨在加快建立健全失业保险协同机制,促进川渝地区的人力资源流动,推动区域一体化发展。但在中国的行政体制下,晋升锦标赛的政治激励模式使得地方政府高度重视本区域的政绩,提升本区域的失业保险水平和层次,是一项重大的民生工程,对于增强自身实力具有重要作用。这种竞争可以促进地方政府积极创新,推动失业保险制度向更高水平发展,但竞争过度则会导致资源内耗,不利于社会发展。如中央政府要求强化失业保险的就业促进功能,地方政府为增加各自的就业培训机构数量,相继认定了大量就业培训机构,但对就业培训机构的审核和监管不到位,为失业人员提供的再就业培训甚至成为政府有关工作人员与培训机构的创收途径,再就业培训形式主义现象时有发生[14],导致失业人员并不能真正获得促进其再就业的专业技能,培训无效,资源浪费[15]。

#### 4. 失业保险制度运行中的府际责任

在失业保险制度运行过程中,政府主要承担立法责任、执行责任、财政责任和监管责任等,在复杂的政府间关系中,有必要合理划分政府间责任,使各层级政府在失业保险制度的制定、执行和监督等环节,权责明确,做到“不缺位”、“不越位”和“不错位”。

##### 4.1. 中央政府主导立法责任

在失业保险制度的顶层设计中,中央政府因其绝对的权威性,明确规定失业保险的统筹层次、覆盖范围、缴费标准以及给付方式等各个方面,并给予地方政府一定的自主权,在保证相关政策制度内容和程序的科学性、道德正义性以及合法性的同时,能实现对政策的整体把握并能进行有效的宏观调控,为社会稳定提供政策制度保障。因此,需要建立政策反馈机制,集思广益,不断完善与失业问题相关的各项政策制度,提升政策的延续性,构建法制化、程序化和规范化的现代化失业保障体系。

##### 4.2. 地方政府承担执行责任

地方政府是中央政府制定的法规制度的执行者。一方面,根据地方实际情况进行合理政策规划。各地方政府积极落实失业保险制度,中央政府出台相关制度文件后,各地方政府成立专门的工作小组,提出实施方案,制定各种细则,统筹各部门有序推进从保障生活到再就业全过程的相关工作。另一方面,强化政治引领,加强干部队伍建设,通过思想政治和专业素质培训等方式提升其履职能力,为失业保险制度的运行提供优质人才保障。最后,创新失业保险服务方式和机制。各地方政府积极构建失业保险网络服务平台,实现业务“一次办”和数据实时共享,推动失业保险服务标准化;积极开展动员工作,宣传解读各项制度条例,动员目标群体,让群众了解“政策善意”。

##### 4.3. 资源合理配置——财政责任

在失业保险制度运行过程中,各层级政府的财政责任就是保证失业保险领域的财政资源高效合理配置。失业保险制度发挥作用离不开政府大量财政支持,中央政府和地方政府在失业保险制度体系中所处的层次不同,其承担的财政责任不尽相同。中央政府主要对失业保险进行补贴标准、资金使用等方面进行规定和调整,通过一系列规章制度促进地方政府失业保险基金的合理配置和使用,对地方政府的失业保险基金的使用进行监督管理。地方政府的财政责任主要是对失业保险基金进行财政预算管理、提供财

政补贴和财政资金支持, 充分发挥失业保险金、一次性生活补助金以及职业培训等五项失业保险待遇主要项目在保生活、促就业等方面的作用。

#### 4.4. 规范高效——监管责任

失业保险具有普遍性、强制性和互济性的特点, 构建监控机制以保证失业保险制度正常运行。在失业保险领域, 政府的监管责任一方面是对失业保险制度的目标实现的监督, 另一方面是对自身职责履行的监督, 有必要健全从中央政府到地方政府一体化的责任监督机制, 自上而下和自下而上的监督相结合, 点对点, 面对面, 对失业保险制度的落实情况进行监督, 既能提高效率, 又能避免以权谋私等腐败行为的发生。中央政府主要对失业保险制度整体运行情况进行监管。根据《失业保险条例》的规定, 人社部对失业保险的费用征收和待遇支付进行监督检查, 避免资金的乱用、滥用和无用。财政部和审计部则依法对失业保险的基金收支和管理情况进行监督。地方政府则是对失业保险制度具体实施情况进行监管。一方面对失业保险管理机构职责履行情况进行监督, 主要对相关机构的人事情况和工作绩效情况进行监督管理; 另一方面则是对三方共担的失业保险基金的运作进行监管, 保证基金安全, 真正为民所用。

### 5. 结语

失业保险制度在稳定社会和凝聚民心方面发挥着重要作用, 维护着我国经济发展稳定的社会环境。我国复杂的政府间关系影响着失业保险制度运行的有效性, 失业保险制度从中央出台到地方落实所经历的层级较多, 信息不对称, 利益需求不同以及形式主义的存在, 导致失业保险制度在某些层面上不能实现其既定目标。因此, 合理划分失业保险制度运行过程中的政府间责任, 充分发挥中央和地方两个积极性, 形成从“法规制度出台-执行-资源配置”以及贯穿于失业保险制度运行全过程的监督环节的高效互补合作模式, 协调利益关系, 各层级政府各司其职, 各尽其责, 更好满足失业群体的需求, 高效解决因失业引发的系列问题。

### 基金项目

《基于公民权利视角的社会保障政府责任研究》SWU1909201 (中央高校基本科研业务费专项基金重大培育项目)。

### 参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报, 2020-11-04(001).
- [2] 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.
- [3] 陈波, 罗荷花. 失业保险的劳动供给效应: 抑制还是激励?[J]. 调研世界, 2020(1): 17-24.
- [4] 梁斌, 冀慧. 失业保险如何影响求职努力?——来自“中国时间利用调查”的证据[J]. 经济研究, 2020, 55(3): 179-197.
- [5] 王显勇. 回归与变革: 我国失业保险法律制度的完善之路[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 138-149.
- [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.
- [7] 孙守纪, 方黎明. 新就业形态下构建多层次失业保障制度研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(5): 53-61.
- [8] 李珍, 王怡欢, 张楚. 中国失业保险制度改革方向: 纳入社会救助——基于历史背景与功能定位的分析[J]. 社会保障研究, 2020(2): 68-75.
- [9] 吴香雪. 福利供给责任与福利契约践行问题研究[J]. 社会保障研究, 2018(1): 87-95.
- [10] 黎大有. 从失业保险到就业保险的政府出资责任[J]. 武汉商学院学报, 2018, 32(3): 72-77.
- [11] 朱楠, 代瑞金. 中国社会保障制度的历史演变和规律考察[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(4):

120-127.

- [12] 赵静, 陈玲, 薛澜. 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论[J]. 管理世界, 2013(2): 90-106.
- [13] 彭忠益, 柯雪涛. 中国地方政府间竞争与合作关系演进及其影响机制[J]. 行政论坛, 2018, 25(5): 92-98.
- [14] 李琳. 我国失业保险制度保障水平分析及再就业困境探讨[J]. 商展经济, 2021(12): 96-98.
- [15] 刘鑫. 中青年再就业人群结果式职业培训研究[J]. 中国集体经济, 2021(31): 163-165.