

# 失业保险制度促进就业功能的发挥及递进研究

程惠霞

**[摘要]** 以统计数据为基础的因子分析法发现,1994—2016年我国失业保险制度促进就业功能总体在加强,但“失业保险基金支出”“失业保险基金收入”“人均缴存结余”“失业金发放水平”等因素显著影响了失业保险的保障水平,而“覆盖面与受益面狭窄”“失业保险基金使用不足”“职业介绍工作不到位”等因素则严重制约着失业保险制度的就业促进功能。在城镇化和非正规就业成为主流等新形势下,失业保险制度的重心应当适时调整至促进就业功能,其递进方向首先是扩大覆盖面,纳入非正规就业群体;其次是创新失业保险金使用方式,推动失业者主导参与职业培训,激励职业中心提高职业介绍成功率。

**[关键词]** 失业保险制度;失业保险金;就业促进功能;覆盖率;受益率

## 一、导言

适龄劳动力大量失业影响经济社会发展,甚或危及社会秩序,大多数国家将失业保险制度作为应对失业问题的主要途径。失业保险可以直接减少失业对家庭造成的冲击,帮助失业者平稳度过“求职缓冲期”。不过,失业保险覆盖率或失业保险支付标准过高、过低或支付方式不合理,都可能导致失业者求职积极性下降,延长失业持续时间,乃至“自愿失业”,反过来会影响失业保险制度的促进就业功能。

我国失业保险制度以1986年《国营企业职工待业保险暂行规定》推行的“待业保险”为开端,经1999年《失业保险条例》正式确立,并通过《就业促进法》和《社会保险法》得到完善。从实施情况看,失业保险在应对国企职工下岗、稳定社会秩序、促进就业等方面发挥了重要作用。党的十八大报告强调“要增强失业保险对促进就业的作用”,十九大报告要求“完善失业、工伤保险制度”。然而,现行失业保险制度更多强调的是“生活保障”功能,对其“就业促进”功能的关注局限在职业培训和职业指导等方面,列支范围和参加人员都很狭窄,难以满足现实需要。

**[作者简介]** 程惠霞,北京师范大学政府管理学院副教授。主要研究方向:政府治理和公共危机管理。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重点项目“合作行为的博弈论与计算模拟研究”(13AZD093)。特别感谢北京师范大学政府管理学院硕士张丽媛收集和整理相关数据。

围绕“失业保障”与“就业促进”之间的关系,国外研究多从实证出发,以莫滕森(Mortensen)的工作搜寻理论为代表<sup>①</sup>,认为失业保险对求职有正反两方面作用,但如果设计好失业保险的给付水平,则能给失业者再就业带来积极效果。国内研究早期多介绍失业保险制度历史沿革、发达国家失业保险制度特点等,近年来开始从实证角度论证失业保险与再就业之间的关系。在具体观点方面,郑功成<sup>②</sup>、王延中和张车伟<sup>③</sup>、张燕<sup>④</sup>等认为应当强化失业保险的再就业功能。

为在实证层面进一步丰富对失业保险制度促进就业功能的研究,本文通过建构综合指标评价体系,采用因子分析法找出制约失业保险制度发挥就业促进功能的阻碍因素,并提出针对性的政策建议。

## 二、失业保险制度促进就业的基本情况

自1999年《失业保险条例》明确失业保险“促进就业”的定位以来,其就业促进表现为两点:其一是“保生活”,为失业者再就业提供缓冲,便于他们提高劳动技能,间接促进就业;其二是通过各级政府提供职业培训、财政补贴等手段直接促进就业。但是,“保生活”一直是焦点,而直接“促就业”功能相对被忽视。

### (一) 失业保险制度促进就业的总体状况

在20世纪90年代中后期国有企业改制和大量工人下岗的背景下,失业保险制度有力地保障了失业者及其家庭的基本生活。1999—2003年期间,我国有超过50%的参保失业者在失业保险基金资助下重新实现了就业<sup>⑤</sup>。2003—2016年,城镇失业登记率一直在3%—4%之间波动,失业保险对失业人员的覆盖面基本维持在37%—45%之间;失业人员的失业保险受益面最低为18.96%,最高不超过58%;人均失业保险基金收入和发放均逐年增长;得到有效使用的失业保险基金比率在2002年达到最高峰86.55%,此后持续下滑,最低时不到40%;从使用保险基金促进就业和再就业的情况看,职业介绍成功率在1999年最高,达到54.9%,2016年最低,仅为37.31%,与失业保险基金使用率基本同步(表1)。

表1 我国1999—2016年失业保险制度就业促进情况

年份	城镇登记 失业率 (%)	失业保险 覆盖率 (%)	失业保险 受益率 (%)	职业介绍 成功率 (%)	失业保险 基金使用 率(%)	人均失业 保险金发 放水平(元 /人)	人均失业 保险金 支出(元 /人)	人均失业 保险金收 入(元/ 人)	失业保险 基金人均 滚存结余 (元/人)
1999	3.1	43.96	18.96	54.9	73.16	2924.06	1593	2177.39	162.3
2000	3.6	44.96	31.93	50.4	76.93	2957.81	2073.9	2695.8	188.22

① Dale T. Mortensen, "Unemployment Insurance and Labor Supply Decisions," *Industrial and Labor Relations Review*, 1977, 30(4).

② 郑功成等:《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6-9页。

③ 王延中、张车伟:《我国失业保险制度的主要问题与对策》,《中国经贸导刊》2005年第11期。

④ 张燕:《中国目前失业保险水平状况分析——从促进就业的角度》,中国劳动社会保障出版社,2008年。

⑤ 参见国家统计局等:《中国劳动统计年鉴(2000—2004)》,中国统计出版社,2000—2004年。

年份	城镇登记 失业率 (%)	失业保险 覆盖率 (%)	失业保险 受益率 (%)	职业介绍 成功率 (%)	失业保险 基金使用 率(%)	人均失业 保险金发 放水平(元 /人)	人均失业 保险金支 出(元 /人)	人均失业 保险金收 入(元/ 人)	失业保险 基金人均 滚存结余 (元/人)
2001	4	42.93	45.81	52.6	83.61	2668.47	2299.6	2750.37	218.45
2002	4.3	40.47	57.14	52.7	86.55	2653.95	2423.4	2800	249.26
2003	4.2	39.55	51.88	54.7	80.08	3215.54	2497.5	3118.75	292.59
2004	4.2	38.78	50.67	51.8	72.66	3281.58	2555	3516.32	364.51
2005	4.1	37.51	43.15	52.2	60.8	3775.69	2466	4056.02	487.42
2006	4	37.76	38.61	51.7	49.2	3834.47	2337.7	4750.89	647.89
2007	4.2	37.62	34.46	53.63	46.15	4525.89	2622.9	5683.13	840.79
2008	4.3	38.63	29.46	49.97	43.33	5346.16	2861.2	6603.84	1056.53
2009	4.1	38.16	25.52	48.91	63.2	6202.52	3982.6	6301.85	1198.27
2010	4.1	38.56	23.02	47.36	65.14	6720.02	4661.9	7156.39	1308.16
2011	4.1	39.86	21.37	46.18	46.89	8114.44	4694.1	10011.93	1564.71
2012	4.05	41.04	22.25	45.19	39.56	8886.93	4913.8	12419.85	1923.81
2013	4.09	42.93	21.27	43.67	41.24	10316.7	5740.8	13919.01	2245.17
2014	4.09	43.36	21.74	42	44.55	11269.54	6456.9	14493.7	2611.92
2015	4.05	42.88	23.50	41.43	53.84	11885.52	7623.19	13919.01	2245.17
2016	4.02	43.66	25.05	37.31	59.43	12578.2	9939.92	14493.7	2611.92

资料来源：根据《中国统计年鉴 2010—2017》《中国劳动统计年鉴 2010—2017》相关数据整理计算所得。

## (二) 失业保险制度促进就业存在区域差异

我国经济发展不平衡、产业结构与劳动力结构差异使东中西部地区失业保险的就业促进功能呈现显著的区域差异。现阶段失业保险制度覆盖面与城镇就业人数基本正相关，东部地区失业保险覆盖率与受益率均远超中西部，中部地区失业保险受益率最低，西部地区失业保险受益率是中部的 2 倍多（表 2）。这可能与西部大开发战略对西部省份倾斜资源有关，当地失业者因政策和资金支持能享受失业保险制度保障。中部地区多为农业大省，劳动力丰富，但第三产业发展不足以充分吸纳劳动力，有大量剩余劳动力流出，他们不在本地缴纳失业保险金，也不可能在本领取失业保险金，造成失业保险享受率低的局面。

表 2 不同地区的失业保险情况 (2014 年)

地区	城镇就业人数 (万人)	占全国总就业人数比重 (%)	登记失业人员 (万人)	占全国总失业人员比重 (%)	年末参保人数 (万人)	领取失业金人数 (万人)	失业保险覆盖率 (%)	失业保险受益率 (%)
东部	18616.3	47.36	303	39.08	10480.9	108.6	56.3	35.84
中部	8963.9	22.8	273.7	25.3	3640.4	40.5	40.61	14.8
西部	7564	19.24	198.7	25.63	2921.2	58.2	38.62	29.29

资料来源: 根据《中国劳动统计年鉴 (2015)》数据整理计算所得。

### 三、失业保险制度促进就业功能的不足

失业保险制度从无到有, 其重心从“保生活”到“保生活”与“促就业”并重, 既体现了政府治理对社会公平的重视, 也体现了政府治理工具应用的改善。不过, 现阶段我国失业保险制度的促进就业功能并不完善, 存在 3 方面不足。

#### (一) 失业保险覆盖范围与受益面较为狭窄

现阶段我国失业保险制度覆盖的是“国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业以及其他城镇企业”劳动者等 5 类人群。1999—2016 年中国城镇就业人数、失业保险覆盖率、失业保险受益率显示 (图 1): 该期间失业保险覆盖率一直维持在 40% 左右, 应保人数和实际参保人数相差较大; 失业保险受益率在逐年下滑, 特别是 2009—2016 年期间徘徊在 25% 甚至更低水平, 说明每 4 个失业者中就有 3 人没有享受失业保险, 失业保险受益面过于狭窄。

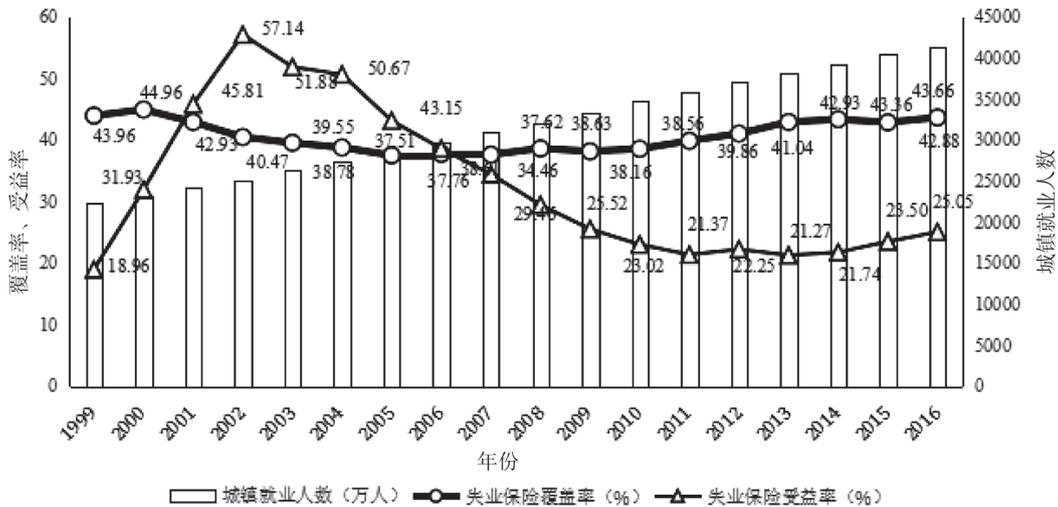


图 1 1999—2016 年我国城镇人口就业人数、失业保险覆盖率及失业保险受益率

资料来源: 根据《中国统计年鉴 (2010—2017)》《中国劳动统计年鉴 (2010—2017)》数据整理计算所得。

#### (二) 失业保险基金使用效率较低

学界多采用“人均失业保险基金收入水平”“人均失业保险基金支出水平”“人均失业保险基金滚存结余水平”等指标衡量失业保险基金收入、支出和结余状况。整体看, 基金收入越多,

对再就业的补贴能力就越大，就越能支持职业介绍、技能培训和技能鉴定等项目，有利于失业者重新就业。1999—2016年我国失业保险基金收入、支出和结余水平趋势表明（图2）：各项指标均呈逐渐增加趋势，滚存结余2010年后增长速度加快，说明我国对失业者的保护能力有了明显改善，但过多的滚存结余可能反映出我国失业保险基金使用未能有效促进再就业。2004年以前因为基金累计结余不足，失业保险制度不得不将重点放在“保生活”上，但随着国企工人大规模“下岗”高峰期过去和参保人数快速增加，失业保险基金规模日益增大，在对失业者提供生活保障外，2005—2016年失业保险基金平均近50%没有得到充分利用。失业保险基金滚存结余越来越多，最多时有60%的保险资金在“躺着睡觉”（图3），没有充分应用到促进就业方面。

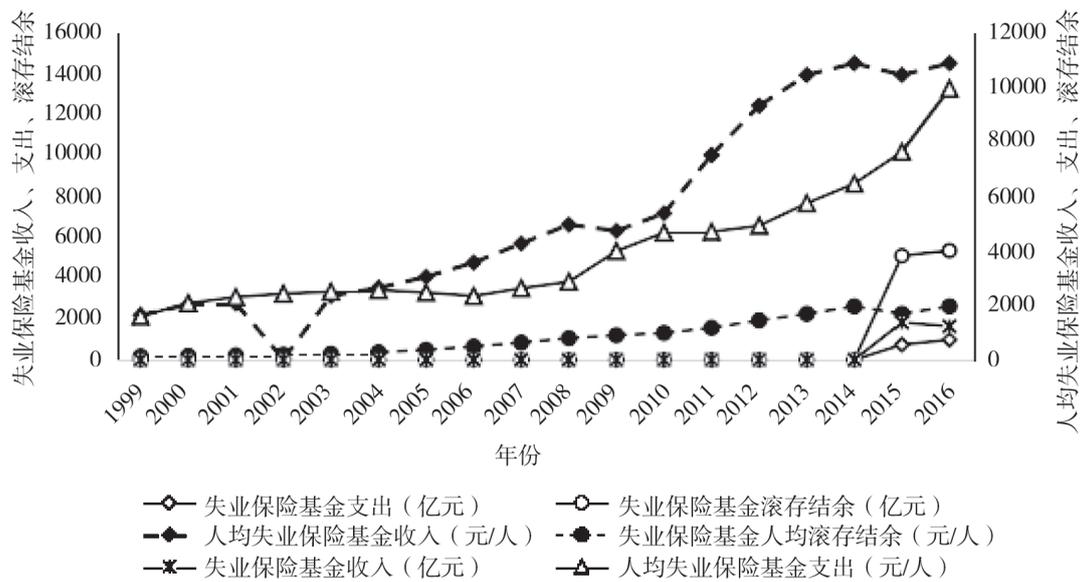


图2 1999—2016年我国失业保险基金收入、支出和结余水平变化趋势

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴（2000—2017）》数据整理计算所得。

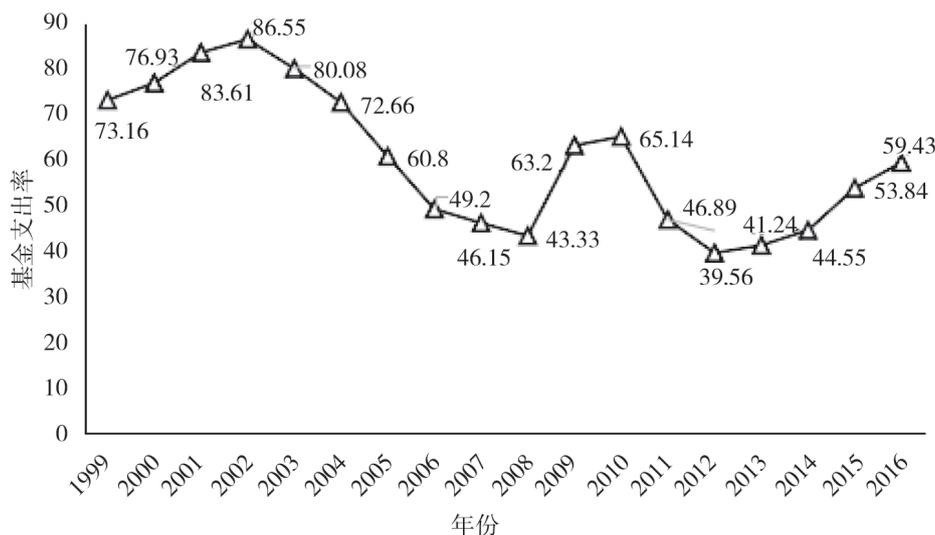


图3 1999—2016年我国失业保险基金支出率 (%)

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴（2000—2017）》数据整理计算所得。

### （三）失业保险基金对再就业的补贴占比持续下滑

失业保险基金用于职业培训、职业介绍是失业保险制度直接促进就业的方法，可用“职业培训补贴金额”和“职业介绍成功率”衡量。“职业培训补贴”是使用失业保险基金购买职业培训、补贴培训机构、鼓励劳动者参与培训提高就业技能的方式。当前众多职业培训项目多由政府培训中心和民间培训机构承担，或对失业者强制培训单项技能，或为农民提供电脑学习补贴，以提高其可就业性。“职业介绍成功率”与补贴数量直接挂钩，激励职业介绍机构为失业者和其他劳动者提供就业信息、职业咨询和职业指导等，推动失业者再就业。数据显示，2007—2015年期间失业金发放占基金的比例为50%左右，但用于职业培训补贴的比重总体呈下滑态势，最高时不到30%，2011年甚至只有8.55%（图4），导致失业者将重心放在领取失业金而不是参加职业培训方面，各类中介机构对介绍失业者再就业的积极性也不足。



图4 2007—2015年失业金发放与职业培训补贴分别占基金支出的比重

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴（2008—2016）》数据整理计算所得。

党的十八大以来，国家积极推进就业工作，实施了“五缓四减三补贴”，并以“一缓一减两补贴”等作为补充，失业保险制度促进就业功能有了更雄厚的依托，但每年新增失业人群、非正规就业成为主流对失业保险制度提出了新挑战。城镇化的推进使大量农村剩余劳动力转化为的农民工、个体工商户及高校未就业毕业生等，因各种原因没有参加失业保险。与此同时，国企、集体企业之外的其他所有制企业就业人数已经占比62.5%<sup>①</sup>，且出现了“零工”“小时工”“非全日制工”等多元形式。这些就业群体没有长期劳动合同，游离于保障范围之外，极大妨碍了失业保险制度促进就业功能的发挥。

## 四、失业保险制度促进就业功能发挥的阻碍因素

失业保险制度在新时期新形势下，如何才能进一步发挥其就业促进功能？本研究在1999—

① 参见国家统计局：《中国人口与就业统计年鉴（1993—2015）》，中国统计出版社，1994—2016年。

2016年失业保险制度促进就业情况基础上,采用因子分析法对失业保险制度促进就业功能做系统评估以发现阻碍因素。围绕研究目标,遵循“尽可能真实”“数据可获得”“具有内在逻辑联系”等原则,选择9组数据作为失业保险制度就业促进功能的评价指标,即:

- 城镇登记失业率  $X_1$ ;
- 失业保险制度覆盖率  $X_2$ ;
- 失业保险受益率  $X_3$ ;
- 职业介绍成功率  $X_4$ ;
- 失业保险基金使用率  $X_5$ ;
- 失业保险人均滚存结余  $X_6$ ;
- 人均失业保险金发放水平  $X_7$ ;
- 人均失业保险基金支出  $X_8$ ;
- 人均失业保险基金收入  $X_9$ 。

#### (一) 变量间相关性检验与主成分、公因子提取

相关系数矩阵表明,大部分相关性的绝对值在0.3以上,表明变量之间相关性较强。KMO和Bartlett检验值为0.707(>0.7),Bartlett球形度检验,P值<0.001,显示9个变量有相关性,可做分析(表3)。进一步提取主成分和公因子,通过分析得到主成分的特征值和方差贡献率(表4),旋转后两个公因子的方差累计贡献率实现87.404%(>85%),因此提取成分1和2作为主成分,其他成分因涉及信息相对较少,故不选取。输出碎石图后确定出主成分个数为2,与累计方差贡献率主成分分析结果相同。由此选用两个公因子解释失业保险制度促进就业功能受到的阻碍。

表3 KMO和Bartlett的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量		.707
Bartlett 的球形度检验	近似卡方	257.501
	df	36
	Sig.	<.0001

表4 解释的总方差

成分	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %
1	6.009	66.765	66.765	6.009	66.765	66.765	6.006	66.738	66.738
2	1.857	20.639	87.404	1.857	20.639	87.404	1.86	20.666	87.404
3	.784	8.71	96.114						
4	.219	2.435	98.549						
5	.071	.784	99.333						
6	.052	.575	99.908						

成分	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %
7	.005	.053	99.962						
8	.002	.022	99.984						
9	.001	.016	100						

注：提取方法为主成分分析。

**(二) 旋转成分矩阵、成分得分系数矩阵和综合得分分析**

旋转成分矩阵显示，公因子与原始变量之间的关系较为密切，变量  $X_3$ 、 $X_4$ …… $X_9$  主要由公因子  $F_1$  解释， $X_1$ 、 $X_2$  主要由公因子  $F_2$  解释（表 5）。与公因子  $F_1$  关系密切的指标包括失业保险受益率、失业保险基金使用率、职业介绍成功率、人均失业保险基金支出和收入、人均失业保险缴存结余等，展现了失业保险制度的保障能力，定为“保障水平”因子；与公因子  $F_2$  关系密切的失业率和保险覆盖率是失业保险制度实施效果的量化指标，定为“实施效果”因子。

**表 5 旋转成分矩阵**

	成分	
	1	2
城镇登记失业率 (%)	.234	.916
失业保险覆盖率 (%)	.109	-.858
失业保险受益率 (%)	-.717	.495
职业介绍成功率 (%)	-.951	.07
失业保险基金使用率 (%)	-.806	-.173
人均失业保险金发放水平 (元 / 人)	.994	-.025
人均失业保险基金支出 (元 / 人)	.959	.039
人均失业保险基金收入 (元 / 人)	.988	.014
失业保险基金人均滚存结余 (元 / 人)	.995	.034

注：旋转在 3 次迭代后收敛。

通过主成分提取方法，得出成分得分系数矩阵（表 6），由此得出因子表达式：

$$F_1=0.047X_1+0.01X_2-0.115X_3-0.158X_4-0.136X_5+0.165X_6+0.16X_7+0.165X_8+0.166X_9$$

$$F_2=0.495X_1-0.461X_2+0.26X_3+0.029X_4-0.1X_5-0.05X_6+0.03X_7+0.016X_8+0.027X_9$$

**表 6 成分得分系数矩阵**

	成分	
	$F_1$	$F_2$
城镇登记失业率 (%)	.047	.495
失业保险覆盖率 (%)	.01	-.461

	成分	
	F <sub>1</sub>	F <sub>2</sub>
失业保险受益率 (%)	-.115	.26
职业介绍成功率 (%)	-.158	.029
失业保险基金使用率 (%)	-.136	-.1
人均失业保险金发放水平 (元/人)	.165	-.005
人均失业保险基金支出 (元/人)	.16	.03
人均失业保险金收入 (元/人)	.165	.016
失业保险基金人均滚存结余 (元/人)	.166	.027

注：提取方法为主成分分析。

进而得到综合因子评价模型： $F = 64.832\%/85.191\% F_1 + 20.359\%/85.191\% F_2$   
 $= 0.761F_1 + 0.239F_2$

代入数据求得 1999—2016 年我国失业保险制度帮助失业者再就业功能及其变化的综合得分和各因子得分（表 7、图 5），结果表明：1999 年以来我国失业保险制度帮助失业者再就业的功能在逐步加强，且由负值逐渐转为正值，表示其就业促进功能越来越强<sup>①</sup>。这一点与 1999 年开始推行《失业保险条例》有关。此外，2008—2009 年我国失业保险制度的就业促进功能有所变化和增补，其核心致因是全球金融危机时期实行的“一揽子就业计划”。该计划使得这一时期我国失业保险促进就业功能保持平稳发展，参保比例不断上升、滚存结余连年增长。有条件的地区开始探索有效使用失业保险基金促进就业的方法，比如适当提高职业介绍补贴的使用比例，激励人才服务中心、职业中介积极参与到失业者再就业领域。

表 7 1999—2016 年各因子得分与综合评价得分

年份	公因子 F <sub>1</sub>		公因子 F <sub>2</sub>		综合评价	
	得分	排序	得分	排序	综合得分	排序
1999	-1.14772	18	-2.72031	18	-1.52199642	18
2000	-0.94313	14	-1.82655	17	-1.15338396	17
2001	-1.07353	16	-0.53916	15	-0.94634994	16
2002	-1.10678	17	0.62674	6	-0.69420224	15
2003	-1.04805	15	0.60987	7	-0.65346504	14
2004	-0.84785	13	0.80013	4	-0.45563076	13
2005	-0.66449	12	0.86466	3	-0.3005523	12
2006	-0.48464	11	0.69622	5	-0.20359532	11

① 按照因子分析基本理论，将各因子的方差贡献率占两个因子总方差贡献率的比重作为权重进行加权汇总。

② SPSS 自动标准化负值与正值不代表正负，只是偏向于平均的程度，正值表示高于平均值，负值表示低于平均值。

年份	公因子 F <sub>1</sub>		公因子 F <sub>2</sub>		综合评价	
	得分	排序	得分	排序	综合得分	排序
2007	-0.30268	10	1.07849	1	0.02603846	10
2008	0.04491	8	1.01671	2	0.2761984	7
2009	0.01552	9	0.43459	8	0.11525866	9
2010	0.19603	7	0.29323	9	0.2191636	8
2011	0.63945	6	0.25362	10	0.54762246	6
2012	0.93139	5	0.06855	11	0.72603408	5
2013	1.23791	4	-0.23012	12	0.88851886	4
2014	1.44951	2	-0.33099	13	1.025751	2
2015	1.37604	3	-0.42105	14	0.94833258	3
2016	1.72813	1	-0.67464	16	1.15627074	1

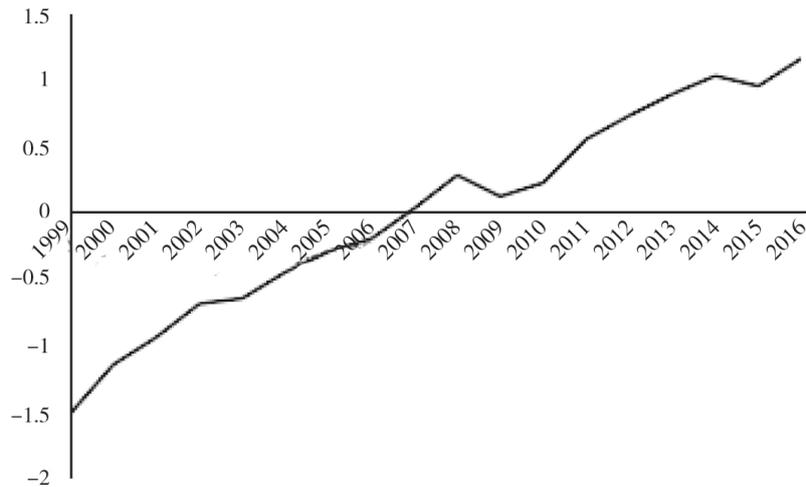


图 5 1999—2016 年我国失业保险制度就业促进功能趋势

### (三) 失业保险制度促进就业功能的阻碍因素提炼

图 6 为根据表 7 绘制的失业保险制度促进就业功能各公因子得分图，能更直观地发现阻碍失业保险制度充分发挥其促进就业功能的因素。图 6 显示：公因子 F<sub>1</sub>—失业保险制度保障水平的得分曲线总体向上但有起伏，表明随着失业保险制度推进，失业保险基金收支规模逐年扩大，其保障水平逐年加强；而公因子 F<sub>2</sub>—失业保险制度实施效果的得分曲线则呈波动起伏，2007 年之后处于下滑状态，说明失业保险制度就业促进功能进一步发挥受到了阻碍。

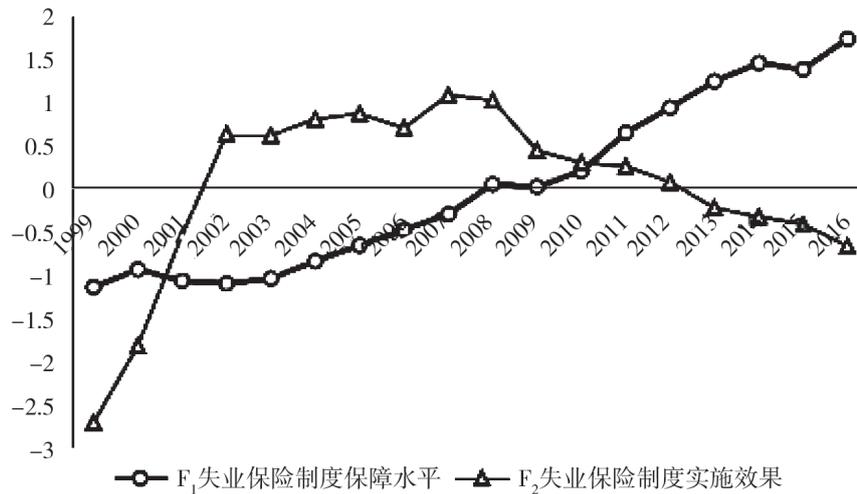


图6 1999—2016年失业保险促进就业功能公因子F<sub>1</sub>和F<sub>2</sub>变化趋势图

进一步分析表6、表7发现,公因子F<sub>1</sub>由失业保险受益率(X<sub>3</sub>)、职业介绍成功率(X<sub>4</sub>)、失业保险基金使用率(X<sub>5</sub>)、人均失业保险金发放水平(X<sub>6</sub>)、人均失业保险基金支出(X<sub>7</sub>)、人均失业保险基金收入(X<sub>8</sub>)和人均缴存结余(X<sub>9</sub>)等7个因子构成,其累积贡献率达66.738%。其中X<sub>6</sub>、X<sub>7</sub>、X<sub>8</sub>和X<sub>9</sub>等4个因子得分基本一致,说明“失业保险基金支出”“失业保险基金收入”和“人均缴存结余”“失业金发放水平”等变量明显影响了失业保险制度的保障水平;而“失业保险受益率”“失业保险基金使用率”和“职业介绍成功率”得分偏低,说明我国当前失业保险制度覆盖率和受益率仍然比较低,特别是基金使用不足、大量资金闲置,职业介绍工作仍然没有到位,还需要完善“再就业补贴”等措施。公因子F<sub>2</sub>由登记失业率(X<sub>1</sub>)和失业保险覆盖率(X<sub>2</sub>)构成,其累积贡献率为20.666%。其中X<sub>2</sub>得分偏低,说明其覆盖率较低。整体看,“失业保险覆盖面狭窄”“失业保险受益面有限”“失业保险基金使用效率较低”“职业介绍成功率低”限制了失业保险制度进一步发挥其促进就业功能。

## 五、结论与建议

按照政策框架,我国失业保险制度以“保生活”为桥梁间接实现其“促就业”功能。然而在实践中,无论是失业保险基金收入、支出与结余,还是覆盖面、受益水平,抑或是服务与管理,都一直以“保生活”为重心,直接“促就业”则相对被忽略了。对1999—2016年失业保险制度运行数据的因子分析得到如下结论。

第一,1999—2016年期间“人均失业保险基金收入”和“人均失业保险基金滚存结余”持续增加,但未能有效用于失业者技能培训、职业介绍等,失业者和职业中心的积极性都未得到充分发挥,地区差异、新增失业人群和非正规就业形式成为主流等挑战,制约了失业保险制度就业促进功能的发挥。第二,综合因子评价模型计算结果表明,1999年以来我国失业保险制度帮助失业者再就业的功能

在逐步加强,但其进一步发挥还面临着许多障碍。第三,公因子 $F_1$ 和 $F_2$ 的分析发现,“失业保险基金支出”“失业保险基金收入”和“人均缴存结余”“失业金发放水平”极大地影响了失业保险制度的保障水平,而“受益面狭窄”“保险基金使用不足”“职业介绍工作不到位”则制约了失业保险制度促进就业功能的实施效果。

本研究在主张着力解决“非公有制企业职工”“农民工”“非正规就业者”“完成职业培训或学业的青年”等人群的参保问题,加强对用人单位缴纳失业保险基金的监管,强化宣传促进非正规就业者缴纳失业保险金的同时,提出如下提升失业保险促进就业功能的政策建议。

### (一) 创新失业保险金使用方式,改善其使用效率

一些国家的经验表明,注重失业保险金使用效率能够强化其就业促进功能。如德国将一半失业保险金用于强化职业培训和职业介绍的扶持力度;日本则对经营困难企业提供薪酬补助以减少裁员,对失业保险到期之前再就业人群提供现金鼓励。改善失业保险金使用效率、降低闲置率是失业保险制度促进就业功能有效的递进路径。

第一,将失业保险金作为再就业奖励,增进失业者的求职积极性。现阶段我国失业保险金基本用于生活保障,且时限较长,对失业者形成了负向激励,在没有满意工作之前,安心按月领取失业保险金成为许多失业者的选择。建议建立与再就业挂钩的激励机制,包括对积极寻求就业、自愿终止领取失业金的再就业者提供物质奖励,奖励标准与再就业速度成反比等,提高失业者的求职积极性。

第二,将失业保险金作为创业资助资金,扶持创业企业带动就业。对有意愿有能力自主创业的人群,可审核后,从失业保险金中拨付一定比例用作其创业启动资金,如一次性发放数月失业保险金。<sup>①</sup>特别是对富有创新活力的大学生而言,多元化的就业创业扶持措施很重要。整合实施失业金支出和土地支持、孵化器、税收减免优惠、小额贷款等政策,不仅可以鼓励大学生创业,还可促进创业带动就业。

第三,针对企业和困难群众发放再就业补贴促进就业。对市场下行期间的经营困难企业,提供工资性补贴,运用减少工作时间、降低薪酬水平而不是裁员方式来度过难关,减少失业率;对企业提供职业培训补贴,支持企业开展员工强化技能培训,提高生产效率等活动;对经济困难的失业者,提供求职补贴,与精准扶贫工作联动,推动其再就业。

第四,对家庭经济条件较好的失业者,其失业保险金发放不能仅以参保年限为基准,还应当考虑其房租收入、经营性收入、资产性收入等情况,使失业保险金使用更有价值和效果。

### (二) 适度调整失业保险金给付标准和发放方式

现阶段失业保险金给付标准、时限与缴费年限有关,一些地区有意识地根据自身情况探索使用失业金发放来促进就业的策略。如北京市2018年9月1日执行的标准规定:缴费在1—5年期间的失业者可以领取不超过12个月的失业金,标准是1536元/月;缴费5—10年的失业者可以领取不超过18个月的失业保险金,领取标准是1563元/月;缴费超过10年的失业者可以领取24个月失业金;从第13个月起还未就业者,失业保险金领取执行最低标准(表8)。但是,这种失业保险金发放模式存在给付标准相同、给付期限较长、忽略失业者之前工资水平和赡养压力等弊端,

<sup>①</sup> 赵燕妮:《对完善我国失业保险制度的思考》,《中国财经信息资料》2004年第13期。

有失公平,直接制约了失业保险制度促进就业功能的发挥。为此有必要考虑失业者之前工资水平、家庭赡养抚养负担等情况,调整失业保险金给付标准。如果其失业之前收入水平高、家庭负担较轻,失业金给付标准可适当降低,反之则高;同时考虑缩短给付期限,以“周数”计算,避免失业者过度依赖失业金,对失业保险基金造成支付压力。

表8 北京市失业保险金给付标准

之前工资水平	缴费年限	领取期限	2016年9月发放标准 (元/月)	2018年9月发放标准 (元/月)
不考虑	1 ≤ 年限 < 5	最长不超过 12 个月	1212	1536
	5 ≤ 年限 < 10	最长不超过 18 个月	1239	1563
	10 ≤ 年限 < 15	最长不超过 24 个月	1266	1590
	15 ≤ 年限 < 20	最长不超过 24 个月	1293	1617
	20 ≤ 年限	最长不超过 24 个月	1321	1645

资料来源:《北京市人力资源和社会保障局关于调整失业保险金发放标准的通知》,《北京市人民政府公告》2016年第40期;《北京市人力资源和社会保障局关于调整失业保险金发放标准的通知》,《北京市人民政府公告》2018年第30期。

此外,为推动失业人员依托失业保险金主动求职、尽快实现再次就业,失业保险金发放方式也可做出一些调整,比如从每月固定额度发放改变为逐月递减,领取失业保险金与定期参与职业培训、职业介绍等挂钩。

### (三) 完善就业服务,提升职业介绍成功率

第一,打造“一站式”就业服务,建构全面职业培训体系,按照地区发展规划,推行技能开发项目,建立健全职业培训制度,推动各类培训机构开展“定向式”和“订单式”职业培训,支持失业人员再就业。

第二,健全统计指标体系,评估再就业工作绩效。长期以来,失业保险制度忽略对失业者再就业的激励与指导,因而也不太关注职业培训、职业介绍等服务体系的运行状况,相关统计资料、统计数据缺失,统计指标只有“职业培训补贴金额”和“职业介绍成功率”,难以中肯评价职业中介机构的再就业促进绩效。有必要增加“职业培训”“职业指导/建议”等指标的统计和追踪,并与职业介绍补贴挂钩,对人才中心、职业中介形成引导。

第三,建立与失业人员联系制度,促进其积极就业。许多失业者不愿意和乡镇、街道社保部门沟通,导致其信息不完全。职业中心、社保部门无从判断其失业原因,进而导致职业介绍、职业培训和职业指导缺乏针对性、技巧性和有效性。由此,有必要将失业金领取与职业技能培训、招聘会推广、就业讲座等联系起来,建立与失业人员联系制度,全面把握失业者就业意愿和可就业能力,尽可能细化就业需求、培训内容、工作职位等信息,做好就业指导,提高就业匹配度。对那些长期不与社保部门沟通的失业者、不参加求职能力提高讲座或培训的人员、连续拒绝社保部门提供就业服务的人员,可考虑暂停失业保险金发放,促进失业者积极就业。

# Research on the Employment Promotion Function of the Unemployment Insurance System and Its Future Development

Cheng Huixia

(School of Government, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** Based on relevant statistical data, the factor analysis method reveals that the employment-promotion function of China's unemployment insurance system was generally enhanced between 1999-2014. However, this function is further hindered by factors such as narrow coverage of unemployment insurance, inefficient use of the insurance fund and unsatisfying job search services. In the context of urbanization and prevailing informal employment, the focus of the unemployment insurance system should be to promote employment rather than to merely provide an economic lifeline. For the future development of the unemployment insurance system, the coverage should be expanded to cover workers in informal employment. Furthermore, unemployment insurance funds need to be used in an innovative way, so as to facilitate the unemployed workers' engagement in vocational training and to improve job search services.

**Key words:** unemployment insurance scheme; unemployment insurance fund; employment promotion; coverage rate; benefit rate

(责任编辑: 仇雨临)