



快 訊

SSL Express

2020 年第 55 期 (总第 418 期 , 8 月 28 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



自疫情发生以来,我国失业保险制度所存在保障面小、保障度低、资金闲置率高的问题更加突出。对此,我中心执行研究员张盈华博士撰文,针对我国失业保险制度的四个“短板”陈述了自己的看法。此文刊发于《中国社会保障》2020 年第 6 期。以下为原文:

建立失业补助金制度补齐“短板”

文/张盈华

受新冠肺炎疫情的冲击,我国 2020 年第一季度经济受创,失业风险陡增,但登记失业率略低于去年同期、领取失业保险待遇的人数不足 240 万人,公布的数据与感知的失业风险严重不符,引发社会对失业保护不力的质疑。多年来,我国失业保险制度始终存在保障面小、保障度低、资金闲置率高的问题,此次疫情再度将这些问题暴露于众。笔者建议针对我国失业保险制度的四个“短板”,将此次疫情期间采取的阶段性失业补助金措施固化下来,尽快研究建立失业补助金制度,打通失业保险制度运行的“堵点”。

目前存在的四个“短板”

根据国家统计局公布的 5.9% 调查失业率估算,我国第一季度的失业人数应该在 2000 万人以上,而登记失业人数约为 1000 万人,领取失业保险待遇的不足 240 万人,巨大的差距暴露出失业保险制度存在亟须弥合的“短板”。

一是失业登记存在漏损。《失业保险条例》将失业登记作为领取失业保险待遇的必要前提,无登记则无失业保险金。国家统计局公布 2020 年一季度登记失业率是 3.66%, 低于去

年同期，与感知的失业风险极不相符，说明失业登记中存在很大漏损。

劳动力是就业人数与失业人数的总和，我国就业人数与登记失业人数之和始终少于劳动力人数，2006年相差490万人，2010年相差超过千万达到1375万人，2016年相差超过两千万达到2109万人，2018年有所回落但仍差额保持在2000万人以上。这些人中除了新增劳动力还未就业的以外，大多数是失业但未登记人员。

造成失业未登记的原因很多，有主观的，也有客观的。一些地区要求回户籍地登记，申请通过后还要将失业保险基金由参保地迁入户籍地，经办流程过长，这是客观原因；失业保险待遇不高、申领资格严格，即使成功登记失业，获得失业保险待遇的概率也不高，登记失业的积极性低，这是主观原因。

表1 2006—2018年劳动力、就业人数、失业登记人数及其差额（万人）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
劳动力人数①	76315	76531	77046	77510	78388	78579	78894	79300	79690	80091	80694	80686	80567
就业人数②	74978	75321	75564	75828	76105	76420	76704	76977	77253	77451	77603	77640	77586
城镇登记失业人数③	847	830	886	921	908	922	917	926	952	966	982	972	974
差额①-②-③	490	380	596	761	1375	1237	1273	1397	1485	1674	2109	2074	2007

资料来源：国家统计局，年度数据。作者计算。

二是领取待遇资格严苛。按照3.66%的登记失业率，估算登记失业人数应在1000万人左右，但国家统计局公布的一季度数据显示，实际领取失业保险金的只有230万人，不到登记失业人数的四分之一。统计还显示，2月末外出农民工共12251万人，比上年末的总量减少5000多万人，但只有6.7万失业农民合同制工人领取了一次性生活补助，占失业农民工的比例微乎其微。超过四分之三的登记失业人员和数千万失业农民工没有失业金补偿，引起社会关注。表2显示，我国年末领取失业保险金的人数几乎都在300万人之下，有的年份低于200万人，而登记失业人数接近1000万人，二者相差数倍且有逐年扩大趋势。

《失业保险条例》规定，申请领取失业保险金应“参保缴费满1年”“非因本人意愿中断就业”“办理失业登记并有求职要求”。我国外出农民工人数接近1.8亿人，每年平均工作时间为10个月左右，这个群体人数规模大，就业流动性强，中断就业时有发生，他们既是失业风险高发群体，又是无法满足领取资格的困难群体。要证明同时满足“三个资格条件”对很多失业人员来说存在现实难度。

表 2 2006—2018 年末领取失业保险金人数与登记失业人数的差距（万人）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
登记失业人数①	847	830	886	921	908	922	917	926	952	966	982	972	974
年末领金人数②	327	286	261	235	209	197	204	197	207	227	230	220	223
差距①-②	521	544	625	686	699	725	713	729	745	739	752	752	751

资料来源：国家统计局，年度数据。

三是保障度不足。第一季度数据显示，230 万名失业人员领取失业保险金合计 93 亿元，月人均 1300 元，不到私营单位平均工资的三分之一，低于最低工资标准；6.7 万名失业农民合同制工人领取一次性生活补助 4.1 亿元，人均 6100 元，不到全年收入的十分之一。失业保险待遇水平不仅低于欧美经济发达国家，也低于亚洲和拉美的发展中国家。

与世界主要经济体失业保险待遇“盯住”平均工资不同，我国失业保险待遇标准“盯住”的是最低生活水平，造成失业保险金替代率（失业保险金/失业前工资）低，普遍在 20%—30%之间，而许多国家规定的替代率在 50%以上，个别国家在 75%以上，最高达到 90%（见表 3）。保障度低使失业保险丧失了制度吸引力，20 年来我国失业保险参保率始终未超过 50%，远低于养老保险、医疗保险等其他社会保险项目。

表 3 我国与其他国家和地区失业保险替代率的比较

中国	OECD	瑞典	丹麦	中东欧国家	拉美国家	伊朗	埃及	南非
不到 25%	40%-75%	80%	90%	50%-75%	50%-60%	55%	60%	45%

资料来源：中国数据为作者计算；其他国家和地区数据来自：Milan Vodopivec, Dhushyanth Raju(2002). Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0214, pp.19-23.

四是资金使用效率不高。我国失业保险基金收入始终大幅度高于基金支出，基金累计结余不断攀升。在东部七省（市）扩大基金支出范围的情况下，2006—2014 年当期收入与支出差仍由 204 亿元扩大到 765 亿元，累计结余由 725 亿元增长到 4452 亿元。2015 年，中央决定率先从失业保险制度入手为企业减负，将失业保险总费率阶段性地由 3%降至 2%，2016 年降至 1.5%，2017 年降至 1%。从表 4 看出，基金收入和支出差有所缩小，但累计结余增长势头仍未减缓，到 2018 年结余超过 5800 亿元。

在所有社会保险项目中，失业保险基金的备付月数（累计结余÷当期基金支出×12）最多，例如 2018 年的失业保险基金备付月数达到 76.3 个月，而同期的养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险分别是 13.7、15.8、28.9 和 9.2 个月。对于现收现付制度来说，过多的结余资金说明使用效率低，资金闲置问题严重。

表 4 失业保险基金收支差与累计结余（亿元）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
基金收入①	402	472	585	580	650	923	1139	1289	1380	1368	1229	1113	1171
基金支出②	198	218	254	367	423	433	451	532	615	736	976	894	915
当期结余①-②	204	254	332	214	227	490	688	757	765	631	253	219	256
累计结余③	725	979	1310	1524	1750	2240	2929	3686	4452	5083	5333	5552	5817

资料来源：国家统计局，年度数据

将阶段性失业补助金的做法固化成制度

在中央政府的统一部署下，各地为应对疫情给就业带来的影响，重点采取了 4 项措施：一是允许符合条件的参保企业缓缴和减免失业保险费，历史上首次对中小微企业免除 5 个月的社保缴费；二是提高稳岗返还资金比例，比如北京市将不裁员、少裁员的中小微企业失业保险费返还比例提高到 100%；三是向不符合领取失业保险金的参保失业人员发放 6 个月失业补助金，四川按不高于当地失业保险金的 80%，江西按每人每月 1000 元等；四是提高失业保险待遇标准，武汉由最低工资标准的 85% 提高至 90%。前两个措施面向用人单位，后两个措施面向失业人员。

从瞄准性看，这些措施能够起到防失业、稳岗位和促就业的作用，但“保生活”的力度仍显不够，没有解决“失业未登记”人员的生活保障问题。建议将疫情期间采取的失业补助金做法固定下来，制度化，常态化，形成失业补助金制度，作为失业保障体系的重要组成部分，用足用好失业保险基金，提高资金使用效率，完善失业保险“保生活”的基本功能。

首先，打通失业保险“保生活”的三个“堵点”。失业保险资金闲置与保障面窄、保障度低并存，关键症结在于失业保险制度还没有发挥好“保生活”这个基本功能，只能绕道执行“防失业、稳岗位、促就业”功能，尤其是 2008 年以来“援企稳岗”政策常态化后，失业保险更多地让利于“用人单位”，重视保就业人员的岗位，忽视了保失业人员的“饭碗”，亟须提升对失业人员的直接保障。

为应对“后疫情时期”大量失业和长期失业风险，提高失业保险制度的效能，需要在以下方面着力，打通 3 个关键“堵点”：

一是打通失业登记的“堵点”。完善调查失业率的统计，将中断就业且有工作意愿的人纳入失业统计中，用“失业统计”代替失业登记。对“中断就业”采取两种确认方法，第一种是解除劳动合同，如果失业人员无法及时提供解除劳动合同证明，可采用第二种方法即社保单位缴费中断证明。凡能够证明已经中断就业即视为失业，可申请领取失业保险金或失业补助金，不再以“登记”作为确认失业和申请领取待遇的前置条件。

二是打通保障水平的“堵点”。《失业保险条例》发布至今已逾 20 年，其规定的失业保险待遇“低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准”已不合时宜。目前城镇单位工资总额占国内生产总值的比重已较 1999 年提高了 50% 以上，工资货币化程度大大提高，继续实行失业保险金盯住“低于当地最低工资标准”，不仅不能有效“替代”工资，还有可能使经济困难失业家庭无法摆脱贫困。应推动尽快修法，提高失业保险待遇标准，建议将失业保险金盯住最低工资改为盯住平均工资，替代率从 45% 起步，各地可根据基金备付情况酌情提高替代率。

三是打通待遇资格的“堵点”。以流动性高、无雇主为普遍特征的新就业形态正在吸纳越来越多的劳动力，“三个资格条件”无法适应这种新形势。对此，建议对失业人员分类施策：对符合待遇条件的参保失业人员提高失业保险金，对不符合条件参保失业人员提供失业补助金，对经济困难的未参保失业人员提供失业救济金。当务之急是建立失业补助金制度。

其次，为无法领取失业保险金的参保人员建立失业补助金制度。3 月 20 日《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》（国办发〔2020〕6 号）提出，对领取失业保险金期满仍未就业的失业人员、不符合领取失业保险金条件的参保失业人员，发放 6 个月的失业补助金，标准不高于当地失业保险金的 80%。4 月 21 日国务院常务会议提出两个“阶段性”，即阶段性实施失业补助金、阶段性将参保不足 1 年的失业农民工纳入保障范围，为失业保险待遇资格松绑。各地积极响应，针对不符合领取失业保险金条件的参保失业人员发放失业补助金，政策执行期一般为 6 个月、“到疫情解除当月”“疫情防控期”等。初步估计，若按每人每月 1200 元（大致相当于全国平均失业保险金的 80%）和调查失业率 6%（扣除领取失业保险金人数后大致 1500 万人）计算，6 个月失业补助金大致耗掉失业保险基金 1000 亿元，全年“顶格”消耗 2000 亿元，占累计结余的三分之一。但实际消耗要小得多，有两项重要扣减：一是很多调查失业人员并未参保，不向其提供失业补助金；二是随着复工复产，失业人数会明显减少，失业救助金的支出规模也会显著缩减。

建议将实施失业补助金的“阶段性”措施固化成“失业补助金制度”。建立失业补助金制度，不仅不会耗尽基金，还有以下 3 个重要意义：

一是增进失业保险制度效能。失业保险金的“三个资格条件”在修法前还很难突破，目前只有建立失业补助金制度，将失业保障“扩容”到所有的参保失业人员，彻底摒弃因资格门槛高造成参保却不能享受待遇的制度弊端，才能完整保护参保人的权益。

二是提高失业保险资金使用效率。要解决——2000 万人失业只有 200 多万人领取失业保险金、而与此同时失业保险基金却“花不出去”——的问题，只有建立失业补助金制度，

按照略低于失业保险金的标准，为不符合领取条件的失业人员提供基本生活保障，才能彻底改变失业保险基金的“闲置”状况。

三是强化失业保险基本功能。1999 年实施《失业保险条例》时，失业保险制度是为了“保障失业人员失业期间的基本生活，促进其再就业”，功能可概括为“面向失业人员的保生活、促就业”；2006 年北京、上海等东部七省（市）先后启动扩大失业保险基金支出范围的政策试点，增添了“以单位为受益对象的防失业、面向大学生未参保群体的促就业”功能；2008 年全球金融海啸来袭，中央全面启动援企稳岗政策，进一步增添了“面向单位的稳岗位”功能。失业保险用于向就业困难群体、应届大学毕业生、吸纳就业的用人单位的资金不断增加，一些省份扩大支出所占比重已超过了失业保险金支出占比，但“保生活”才是失业保险制度之本。建立失业补助金制度，提高基金用于参保失业人员的比例，有助于夯实失业保险制度“保生活”的这一基本功能。（作者单位：中国社会科学院社会发展战略研究院）

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506 **传真：**(010) 84083506

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐