

外部不利冲击背景下构建中国特色失业保险 逆周期调节机制

孙守纪, 费平, 杨一

摘要: 在外部不利冲击下, 发挥失业保险的逆周期调节作用显得尤为重要。但是, 由于对失业保险逆周期调节作用重视程度不够、对其功能认识不深入, 失业保险逆周期调节机制缺乏系统性和协调性, 导致中国失业保险逆周期调节效果不佳。逆周期调节是失业保险的核心功能和本质特征, 包括供给侧调节机制和需求侧调节机制两个方面。中国失业保险供给侧逆周期调节机制较为完善, 调节效果突出; 但是需求侧调节机制不完善, 调节效果不明显。为此, 中国失业保险需要明确把逆周期调节作为制度目标, 进一步完善需求侧调节机制、继续巩固供给侧调节机制, 构建中国特色失业保险逆周期调节机制。

关键词: 失业保险; 逆周期调节; 供给侧和需求侧; 生产主义; 阶段性降费

中图分类号: F842.615 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2020)04-0128-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.04.011

一、问题提出: 失业保险逆周期调节失灵的表现及其原因

在外部不利冲击背景下, 中央政治局提出做好“六稳”工作和落实“六保”任务。失业保险制度在稳定就业和稳定宏观经济方面发挥着关键作用。从失业者微观的角度而言, 失业保险的核心功能是分散失业风险, 为失业者提供基本生活保障, 促进其再就业^{[1](P263-264)}, 以此克服个人职业生涯中的最大逆境。从宏观经济的视角而言, 失业保险被称为宏观经济的自动稳定器, 能够双向调节需求, 具有熨平经济波动的功能^{[2](P199)}。可见, 无论微观视角还是宏观视角, 逆周期调节是失业保险制度的核心功能。

但是, 中国失业保险金领取人数与经济周期完全没有关联, 出现了经济危机期间领取人数下降和基金结余增长并存的现象, 这表明中国失业保险在应对危机上基本上是失灵的^[3]。因此, 中国失业保险的宏观管理功能和平滑经济波动功能不明显^{[4][5]}。初步的原因分析是由于中国失业保险固定给付期限和固定给付金额限制了逆周期调节功能的发挥^[6], 同时也是因为中国失业保险制度瞄准度不高, 受益对象界定精准度有待提升^[7]。

中国失业保险逆周期调节效果不佳的另一个证据是经济补偿金制度。作为应对失业风险的制度安排, 失业保险和经济补偿在某种程度上应该是一种替代关系^{[8][9]}, 但是在实践中中国失业保险和

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“基于保险精算的精准扶贫研究”(17ZDA090); 对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“失业保险经济效应及其最优失业保险金的实证研究”(19YB12)

作者简介: 孙守纪, 对外经济贸易大学保险学院副教授, sunshouji@uibe.edu.cn (北京 100029); 费平, 中国劳动和社会保障科学研究院研究员 (北京 100029)

经济补偿实际上是两项并列的制度安排。中国失业保险具有“低覆盖、低标准、应对危机基本失灵”的特点,而经济补偿具有“高覆盖、高标准、在应对危机中发挥着主要作用”的特点^[3]。这种制度错位与失衡导致劳动争议频发、企业用工成本较高、劳动力市场灵活性不足,更糟糕的是经济补偿制度具有“顺周期”性,加重了经济周期的负面影响^[10]。因此,修改和逐步替代经济补偿制度是失业保险逆周期调节机制的重要内容。

虽然总体上中国失业保险逆周期调节效果不佳,但是在实践中也探索和总结了很多应对危机的措施。林闽钢等^[11]认为失业保险逆周期调节机制主要体现在确保失业职工基本生活、通过减费降低企业负担、通过扩大基金支出范围促进就业。张盈华等^[7]明确提出了失业保险的“反经济周期”功能主要体现在2008年金融危机期间通过援企稳岗、降费来支持困难企业和稳定就业岗位。桂桢^[12]认为失业保险制度通过强化促进就业功能、实施稳岗补贴稳定就业岗位、实施技能提升补贴、降低费率为企业减负实现了失业保险机制创新,这都是失业保险逆周期调节机制的重要体现。

综上所述,我国失业保险逆周期调节效果不佳的原因主要有三个。首先,对失业逆周期调节功能的重视不够。1999年实施的《失业保险条例》把“保生活、促就业”作为失业保险的制度目标,2017年公布的《失业保险条例(修订草案征求意见稿)》把“保生活、防失业、促就业”作为制度目标,上述两份文件都没有把逆周期调节列为制度目标。其次,对失业保险逆周期调节功能的认识不全面。学术界对于失业保险功能的论述主要在两个层面展开,一是从微观层面强调失业保险保障失业者基本生活的功能;二是从宏观层面强调失业保险调节总需求、平滑经济波动的功能。其实这两点强调的都是需求侧功能,对供给侧功能的研究不深入。最后,失业保险逆周期调节机制缺乏系统性和协调性,失业保险制度参数缺乏弹性。我国失业保险逆周期调节政策侧重供给侧机制,需求侧调节机制不完善,两者缺乏协调性。中国失业保险除了缴费率具有较强弹性外,失业保险待遇标准、领取期限、领取条件等参数相对固定,缺乏适应经济周期变化的弹性。

为了更好地应对外部不利冲击,发挥失业保险逆周期调节作用,有必要在理论上深入研究失业保险和逆周期调节的内在联系,借鉴国际经验,总结中国失业保险逆周期调节实践的经验教训,构建中国特色失业保险逆周期调节机制。

二、理论分析:逆周期调节是失业保险制度的核心功能和本质特征

(一) 失业保险的核心功能和本质特征

逆周期调节是失业保险制度的核心功能和本质特征。这里的周期既包括微观层面劳动者面临的就业-失业周期,也包括宏观层面经济体面临的繁荣、衰退、萧条和复苏的宏观经济周期。其中,微观层面的就业-失业周期又和宏观经济周期密切相关,宏观经济的衰退期和萧条期是失业的高发期,而宏观经济的复苏期和繁荣期是就业的黄金期。在这两个周期的交互过程中,失业保险都应该发挥关键的逆周期调节作用。

为了更好地理解逆周期调节是失业保险的核心功能,可以从两个维度来考察。第一个维度是微观目标和宏观目标。微观目标侧重对劳动者和企业的逆周期调节,宏观目标侧重对整个经济体的逆周期调节。第二个维度是短期目标和长期目标。短期目标侧重从需求侧进行逆周期调节,长期目标侧重从供给侧进行逆周期调节。由于微观周期和宏观周期密切相关,因此微观目标和宏观目标、短期目标和长期目标并不是截然分开的,而是具有内在的一致性。

具体而言,失业保险需求侧短期微观目标是暂时向失业者提供收入扶持,平滑消费,保障其基本生活,以此实现在失业者和就业者之间分散失业收入损失风险的目的;短期宏观目标是通过调节有效需求来熨平短期的经济波动。当经济出现过热时,失业人数减少,失业保险金等福利性支出下

降，从而减少了个人的可支配收入和消费需求，有助于抑制社会有效需求的增加；而当经济出现衰退时，失业人数增加，失业保险金等福利性支出增加，缓解了失业者的可支配收入和消费下降，有助于抑制社会有效需求的下降。可见，逆周期调节的短期微观目标和宏观目标具有内在的一致性（如表 1 所示）。

表 1 逆周期调节是失业保险制度的核心功能和本质特征

目标分类	短期的需求侧目标	长期的供给侧目标
微观目标	收入扶持	提高劳动者求职竞争力
	平滑消费	提高企业的市场竞争力
宏观目标	调节总需求	稳定长期的经济增长
	熨平短期的经济波动	

失业保险供给侧长期微观目标是从劳动力供给的角度通过提高劳动者的技能这一根本措施来增强其求职竞争力，从劳动力需求的角度通过提高企业竞争力来增加对劳动力的需求，实现促进就业的目标；长期宏观目标就是在短期目标和微观目标的基础上实现经济的长期稳定增长，这又是促进就业、应对失业风险的根本途径。因此，失业保险微观目标和宏观目标、短期目标和长期目标并不是截然分开的，而是相互影响、密切相关的，通过逆周期调节机制实现了辩证统一。

逆周期调节是失业保险的核心功能和本质特征这一核心观点是对失业保险本质的明确性，那么，失业保险如此重要的定性为什么会被学界长期忽略呢？这需要从宏观经济学和社会保障学两个领域的研究状况给出解答。逆周期调节是宏观经济学的重要概念，而宏观经济学界对逆周期调节关注的重点是货币政策和财政政策，对劳动力市场和失业保险领域的逆周期调节机制重视不够；对需求侧调节机制较为重视，2015 年以前对供给侧调节机制重视不够。在此背景下，宏观经济学界长期以来把失业保险理解为宏观经济的自动稳定器，这一观点仍然局限于短期的需求管理，2015 年以来供给侧改革的理论成果和实践经验尚未影响到对失业保险长期的供给侧调节功能的认知。

在社会保障学领域，现代失业保险制度是经济大萧条的产物，失业保险的核心功能是分散失业风险，保障失业者基本生活。失业保险稳定总需求的功能往往被认为是失业保险的附属功能而不是核心功能。社会保障学者理解的周期更多的是指宏观经济领域的繁荣、衰退、萧条和复苏的周期，而不是微观层面就业-失业的周期。因此，社会保障领域的学者理解的逆周期调节仍然主要是指货币政策和财政政策，对失业保险逆周期调节功能认识不全面。

总之，由于宏观经济学界对失业保险功能的认知局限于短期需求侧的宏观目标，而社会保障学界对失业保险功能的认知局限于短期需求侧的微观目标，两者对失业保险长期的供给侧目标认识不足，使得学术界对失业保险的功能缺乏全面的认识，再加上双方对逆周期调节机制关注的重点是货币政策和财政政策，导致学术界长期忽略逆周期调节是失业保险的核心功能和本质特征这一基础性结论。

（二）失业保险逆周期调节的具体机制

失业保险逆周期调节目标的实现需要具体的调节机制和措施来落实。

1. 需求侧的逆周期调节机制。失业保险需求侧逆周期调节机制的核心是建立与经济周期指标（失业率）相关联的弹性待遇标准、弹性领取期限和弹性领取条件，扩大失业保险覆盖面、提高受益率，以此调节有效需求，平滑经济波动。为了实现收入扶持和平滑消费的目的，在经济衰退期可以适当提高失业保险待遇支付标准，同时也可以适当延长失业保险领取期限，放松领取失业保险的资格标准。经济衰退期间采取这些措施不仅是公平的，而且也是非常有效的。公平性体现在失业者是经济衰退期间收入损失最大的群体，最需要获得收入扶持；有效性体现在失业者在经济衰退期间

面临收入锐减、现金枯竭的窘境, 当他们领到失业保险金时最可能尽快地将其花出去而不是存起来, 能够有效扩大内需。

在经济危机期间, 需求侧逆周期调节机制在微观层面增加了失业者的可支配收入和消费, 在宏观层面通过乘数效应有助于增加有效需求, 缓解 GDP 的下降, 实现熨平经济波动的目的, 发挥失业保险宏观经济自动稳定器的功能。需求侧逆周期调节机制的益处在于帮助失业者更好地平滑消费, 但是其害处可能会产生道德风险效应, 降低失业者寻找工作的积极性, 延长其失业期限。因此, 需求侧逆周期调节机制需要在平滑消费效应和道德风险效应之间取得平衡。

2. 供给侧的逆周期调节机制。失业保险供给侧逆周期调节机制的核心是建立与经济周期指标(失业率)相关的失业保险基金弹性支出机制和弹性收入机制。首先, 针对劳动者的逆周期调节机制是扩大失业保险基金的支出范围, 提高劳动者的就业技能, 增强劳动者的求职竞争力。具体措施是增加失业保险基金在技能提升、职业培训、职业技能鉴定等方面的补贴支出。其次, 针对企业的逆周期调节机制是降低企业的失业保险缴费负担, 增强企业竞争力, 增强企业对劳动力的吸纳能力。根据失业保险基金精算平衡测算, 研究确定动态最优的失业保险缴费率, 实现降低企业负担与保持基金财务平衡之间的最优安排。

供给侧失业保险逆周期调节机制在微观层面提高了劳动者就业技能和企业的市场竞争力, 必然会提高劳动生产率, 长期来看有助于促进经济长期稳定的增长。供给侧逆周期调节机制的核心是提高劳动者求职竞争力和保持企业市场竞争力, 但两者之间可能会存在冲突。因此, 供给侧逆周期调节需要在保护劳动者权益和保持企业竞争力之间取得平衡。

三、国际比较: 美国和加拿大失业保险需求侧逆周期调节机制

国际上, 大部分国家失业保险制度参数较为固定, 逆周期调节效果不突出, 但是美国和加拿大失业保险参数具有较强的灵活性, 在应对外部冲击中发挥了较好作用。由于美国和加拿大失业保险实际缴费率较低、基金结余规模不大, 而且美国各州失业保险基金财务状况较差^{[13](P9)}, 因此这两个国家无法建立有效的供给侧逆周期调节机制, 主要采取的是需求侧逆周期调节措施, 其核心是延长发放期限、提高待遇标准、放宽领取条件。

(一) 美国失业保险需求侧逆周期调节机制

美国现行的失业保险制度是上世纪 30 年代经济大萧条的产物。经过数十年的发展, 美国失业保障制度形成了四个层次^[14]。第一层是由联邦政府指导、各州具体管理运营的常规失业保险计划, 领取期限为 26 周; 第二层是经济衰退期间由联邦政府和州政府共同融资的具有永久性质的延长津贴计划 (EB); 第三层是经济衰退期间联邦政府管理的具有临时性质的紧急失业补偿计划 (EUC); 第四层是联邦政府管理的一些特殊的失业救助计划。美国失业保险需求侧逆周期调节主要有两个措施, 一是延长失业保险领取期限, 二是提高失业保险待遇标准。

美国延长失业保险期限主要通过两个机制来实现, 一是延长津贴计划 (EB), 二是紧急失业补偿计划 (EUC)。延长津贴计划 (EB) 的核心内容是当州失业率超过一定标准后, 失业者可以领取更长期限的失业保险金, 具体标准如表 2 所示。

紧急失业补偿计划 (EUC) 的核心内容是当全国平均失业率上升到 6% 时, 联邦政府可以根据《紧急失业补偿法案》(EUC) 延长失业保险金领取期限。自 1958 年以来, 美国政府已经通过了 9 次临时性立法来延长领取期限。2008 年美国联邦政府签署的《紧急失业补偿法案》先后批准了 4 次延长失业保险金领取期限 (Tier 1 到 Tier 4)。从 2009 年 11 月到 2012 年初, 符合标准的失业者可以领取最长 99 周的失业保险津贴, 其中包括 26 周的常规津贴、20 周的 EB 津贴和 53 周的 EUC 津贴。

表2 启动延长津贴计划(EB)的标准^①

层次	津贴发放周数	触发标准
1	13	一个州必须满足以下条件: (1) (必备标准) 参保者失业率(IUR)达到最低5%,并且该失业率超过过去2年同期平均失业率的120% (2) (可选择的) 参保者失业率(IUR)超过6%,无论过去的平均失业率是多少 (3) (可选择的) 总失业率(TUR)超过6.5%,并且失业率超过过去2年同期平均失业率的110%
2	7	(可选择的) 总失业率超过8%,并且失业率超过过去2年同期平均失业率的110%

除了延长失业津贴期限外,在大衰退期间,美国政府还提高了待遇发放标准,设立了联邦额外津贴(FAC)。即从2009年2月22日开始,失业保险金每周增加25美元,直到2010年12月11日。当时失业保险金全国平均值为300美元每周,这相当于失业津贴增加了8.3%,对低工资人群意义重大。对于2008年9月1日之后失业的人员,联邦政府对其失业期间医疗保险费提供65%的补贴。此外,对于2009年领取的各项失业保险津贴,其中第一个2400美元免征联邦个人所得税^{[15](P6)}。

(二) 加拿大就业保险需求侧逆周期调节机制

加拿大现代失业保险制度也是经济大萧条的产物。鉴于经济大萧条对工人就业造成了极大冲击,1935年加拿大保守党政府通过了《就业和社会保险法案》,试图在联邦层面建立全国性的失业保险制度,但是对于应该在联邦层面还是在省级层面建立失业保险制度存在宪政权利之争,直到1940年8月在联邦层面实施的《失业保险法》才得以通过。此后,加拿大失业保险制度几经改革,不断完善,1996年将失业保险制度改名为就业保险制度(Employment Insurance)。现行的就业保险制度主要包括两部分内容:第一部分是提供各项现金津贴,主要支出项目是向失业者提供常规津贴、渔业津贴、工作分享津贴、特殊津贴等;第二部分提供就业津贴和各项就业支持措施(Employment Benefits and Support Measures)。

2018年加拿大就业保险各项总支为213.4亿加元,其中常规津贴为109.6亿加元,占比为51.4%;渔业津贴为3.4亿加元,占比为1.6%;工时分享津贴为0.06亿加元,占比为0.03%;特殊津贴为59.0亿加元,占比为27.6%;就业津贴和就业支持措施支出为23.08亿加元,占比为10.8%;管理成本为18.3亿加元,占比为8.6%(如图1所示)^②。

加拿大就业保险需求侧逆周期调节机制主要体现在常规津贴的领取资格标准和领取期限两个方面。一是领取资格标准方面,随着失业率的提高而降低最低参保工作时间要求,以此放宽领取常规津贴的条件,让更多的失业者受益。例如,当失业率低于6%时,雇员的最低参保工作时间为700个小时(20周);当失业率在6%~7%之间,最低参保工作时间降为665个小时(19周);以此递减,当失业率升高到13%以上时,最低参保工作时间只需要420个小时(12周)。

二是在发放待遇期限方面,随着失业率的提高而延长发放期限。加拿大就业保险常规津贴领取期限取决于两个因素,一是参保工作时间,参保工作时间越长,领取的期限越长;二是失业率,失

^① 资料来源:Chodorow-Reich, G., J. Coglianesi. Unemployment insurance and macroeconomic stabilization [A]. Heather B., R. Nunn, J. Shambaugh, Recession ready: fiscal policies to stabilize the American economy [C]. Washington, D. C.: Brookings, 2019.

^② 资料来源:Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, Actuarial Report of Employment Insurance Premium Rate 2020.

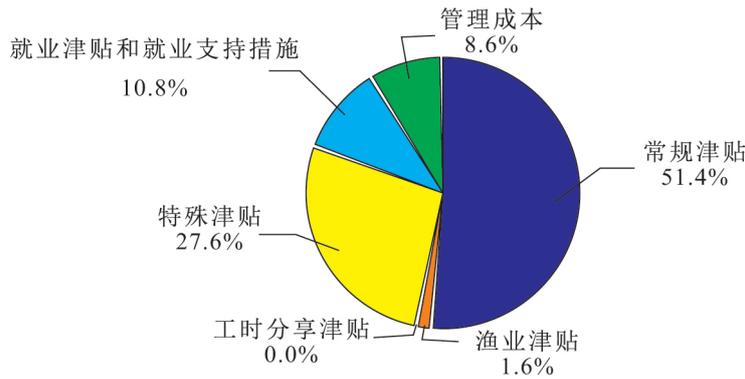


图1 2018年加拿大就业保险各项支出占比

业率越高, 领取的期限越长。例如, 在最低参保工作时间为700个小时(20周)的情况下, 当失业率低于6%时, 失业者可以领取14周常规津贴, 失业率每增加1个百分点, 领取期限增加2周, 当失业率超过16%时, 常规津贴可以领取36周(如表3所示)。

表3 加拿大就业保险常规津贴领取期限(周)^①

工作时间	失业率												
	<6%	6%~7%	7%~8%	8%~9%	9%~10%	10%~11%	11%~12%	12%~13%	13%~14%	14%~15%	15%~16%	>16%	
420—454	0	0	0	0	0	0	0	0	26	28	30	32	
455—489	0	0	0	0	0	0	0	24	26	28	30	32	
490—524	0	0	0	0	0	0	23	25	27	29	31	33	
525—559	0	0	0	0	0	21	23	25	27	29	31	33	
560—594	0	0	0	0	20	22	24	26	28	30	32	34	
595—629	0	0	0	18	20	22	24	26	28	30	32	34	
630—664	0	0	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	
665—699	0	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	
700—734	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
1 785—1 819	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45	45	45	
1 820+	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45	45	

四、中国实践：中国失业保险逆周期调节机制的实践经验

目前, 学术界认为中国失业保险逆周期调节基本是失灵或者效果不突出, 这主要是针对需求侧调节机制而言的。综合考虑需求侧和供给侧调节机制可以发现, 中国失业保险供给侧逆周期调节机制较为完善、效果较为突出, 但是需求侧调节机制不完善、效果不明显。

(一) 重视供给侧逆周期调节机制

中国失业保险供给侧逆周期调节主要有三个措施: 阶段性降费、稳岗补贴和培训补贴。

^① 资料来源: 加拿大就业保险官网, <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit/benefit-amount.html>, 2020-04-06。

1. 阶段性降费。自1999年建立以来,中国失业保险制度出现了两次大规模的阶段性降费。一是2008年开始的全球金融危机,二是2015年以来实施的供给侧改革。在2008年金融危机期间,为了稳定就业,政府出台了“五缓四减三补贴”政策,即允许困难企业在一定期限内缓缴社会保险费,阶段性降低四项社会保险费率,使用失业保险基金帮助困难企业稳定就业岗位,鼓励困难企业通过开展职工在岗培训等方式稳定职工队伍,这四项政策从2008年底开始实施,执行期均延长到2010年底(人社部发[2008]117号)。

自从2015年供给侧改革以来,中国失业保险分阶段逐步降低失业保险缴费率,从2015年开始分三次由3%普降至1%(人社部发[2015]24号,[2016]36号,[2017]14号)。自2019年5月1日起,实施失业保险总费率1%的省,延长阶段性降低失业保险费率的期限至2020年4月30日(国办发[2019]13号)。为了进一步做好稳就业工作,2019年12月政府宣布阶段性降低失业保险费率,实施期限延长至2021年4月30日(国发[2019]28号)。2020年2月国务院常务会议提出,从2月到6月可对中小微企业免征养老、失业、工伤费用,从2月到4月可对大型企业减半征收;重点地区从2月到6月可对各类参保企业实行免征。

2. 稳岗补贴。自从2008年金融危机以来,中国政府就开始实施稳岗补贴政策。此后,又多次实施该政策。从2014年起,对符合条件的企业,由失业保险基金给予稳定岗位补贴,补贴金额不超过上年度实际缴纳失业保险费的50%,此后不断扩大实施范围、提高补贴标准,逐步实现符合条件的统筹地区政策全覆盖和符合申领条件企业的主体全覆盖,实现地区和主体“两个全覆盖”(人社部发[2014]76号,国发[2015]23号,国发[2017]28号,人社部发[2017]129号)。截至2017年,全国共向64万户企业发放稳岗补贴424亿元,惠及职工7926万人,为顺利推进国家产业结构调整发挥了保驾护航的作用^[12]。

2020年3月,中央政府提出加大失业保险稳岗返还,对不裁员或少裁员的中小微企业,返还标准最高可提至企业及其职工上年度缴纳失业保险费的100%,重点地区可放宽到所有企业;对暂时生产经营困难且恢复有望、坚持不裁员或少裁员的企业,适当放宽其稳岗返还政策认定标准,重点地区返还标准可按不超过6个月的当地月人均失业保险金和参保职工人数确定,或按不超过3个月的企业及其职工应缴纳社会保险费确定(国办发[2020]6号)。

3. 培训补贴和技能提升补贴。2017年起,中国失业保险实施了支持参保职工技能提升补贴政策,引导职工积极提升职业能力和就业竞争力(人社部发[2017]40号)。2018年又实施了失业保险支持技能提升的“展翅行动”(人社厅发[2018]36号)。自2019年1月1日至2020年12月31日,将现行技能提升补贴政策申领条件由企业在职工累计缴纳失业保险费36个月及以上放宽至累计缴纳失业保险费12个月及以上。参保职工当年取得职业资格证书或职业技能等级证书且能够在全国联网查询系统上查询到的,可申领技术技能提升补贴,补贴标准和审核发放办法由各地按现行技能提升补贴政策根据本地实际制定。据统计,2018年全国向61.4万人次发放技能提升补贴9.8亿元。

4. 效果评价。上述三项供给侧逆周期调节机制的实施,特别失业保险阶段性降费,使得中国失业保险基金收入在相应年份出现了不同程度的下降,降低了企业负担,这表明供给侧逆周期调节效果突出。在2008年经济危机期间,由于政策实施的滞后性,降费效果主要体现在2009年和2010年,该年度失业保险基金收入增长率分别为-0.8%和12.0%,远低于此前6年的平均增长率18.1%。失业保险基金累计结余与支出之比分别为16.3和14.8,也远远低于此前6年的平均值31.6。同样,2015年以来的降费效果更加突出,2015年到2017年三年失业保险基金收入增长率分别为-0.9%、-10.2%和-9.5%,失业保险基金累计结余与支出之比更是降到了2017年的4.1这一历史最低点(如图2所示)。总之,中国失业保险供给侧逆周期调节机制是完善的,逆周期效

果是突出的, 在降低企业缴费负担、提升职工技能和提高企业竞争力等方面发挥了重要作用。

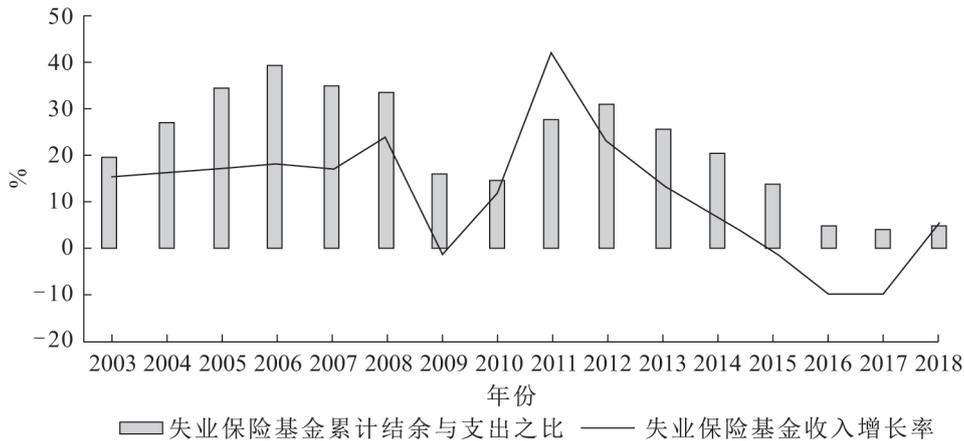


图2 失业保险基金收入增长率及其累计结余与支出之比

资料来源: 国家统计局、人力资源和社会保障部:《中国劳动统计年鉴 2018》。

(二) 忽视需求侧逆周期调节机制

与供给侧逆周期调节机制相比, 中国失业保险需求侧调节机制不完善、效果不突出。但是为了应对外部不利冲击, 政府也通过一些变通措施部分实现了需求侧逆周期调节。

1. 通过发放失业补助金延长失业保险津贴发放期限。由于中国失业保险发放期限是固定的, 因此政府一般是通过发放失业救助金的形式延长失业保险津贴发放。2008年在汶川地震等重大灾害中, 政府除了采取降费率、预发失业保险金等措施外, 还向自谋职业和自主创业的失业人员一次性支付失业保险金和创业补助金, 这是发放失业补助金的早期尝试。2020年3月, 政府正式出台了发放失业补助金的措施, 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% (国办发[2020]6号)。该措施的实施一方面相当于延长了失业保险津贴的发放期限, 另一方面相当于放宽了失业保险金的领取条件, 扩大了受益面。失业补助金政策的出台是需求侧逆周期调节的有力工具, 今后有望成为经济危机期间常规性逆周期调节政策。同时, 该政策的出台意味着中国将逐步建立起失业保险和失业救助双重失业保障制度, 对完善中国失业保障制度具有重要意义。

2. 通过发放临时价格补贴提高失业保险金发放标准。中国失业保险金待遇标准相对固定, 缺乏逆周期调节功能, 其标准主要与最低工资挂钩, 待遇水平偏低, 虽然绝对额每年或者每两年都会增加, 但是替代率由1999年的35%左右下降到目前的20%左右^[16]。为了解决失业保险金待遇水平过低的问题, 政府会通过临时价格补贴的形式提高发放标准。例如, 政府部门在2019年发文 (人社部发[2019]23号) 要求各地要继续落实《关于进一步完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的通知》(发改价格规[2016]1835号), 达到启动条件时, 及时对领取失业保险金人员发放价格临时补贴, 确保困难群众基本生活水平不因物价上涨而降低。虽然临时价格补贴某种程度上提高了失业保险金发放标准, 但是主要是为了解决物价上涨过快侵蚀失业保险金购买力的问题, 还缺乏明确的逆周期调节的目标。因此建议在面对外部冲击时, 政府应该采取临时提高失业保险金标准的措施来实现需求侧逆周期调节。

3. 效果评价。由于中国需求侧逆周期调节机制不是很完善, 在实践中其调节效果不是很明显。例如, 在2008年金融危机期间, 全国失业人数上升, 而失业保险领取人数却呈现下降趋势。2008年到2010年间, 领金人数增长率分别为-8.7%、-10.0%和-11.0%, 明显低于此前5年的平均

值-8.1%；全年发放失业保险金金额增长率分别为7.8%、4.5%和-3.6%，虽然高于此前5年的平均值2.3%，但是远远低于此后7年的平均值12.5%（如图3所示）。可见，根据失业保险领取人数及其发放金额增长率判断，中国失业保险需求侧逆周期调节机制效果不明显。

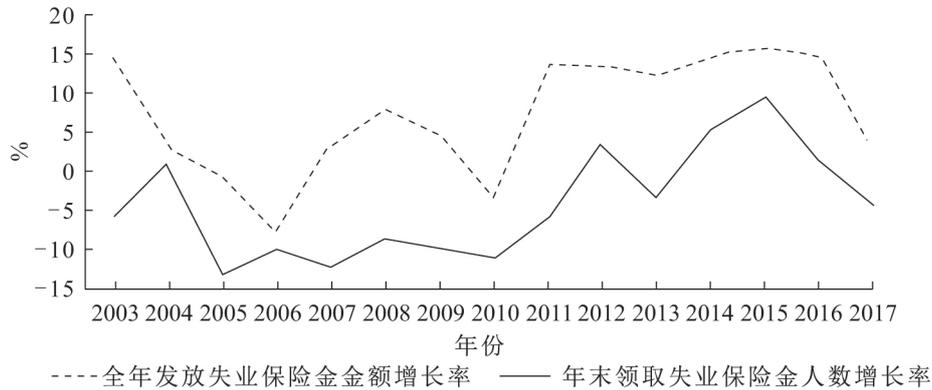


图3 全年发放失业保险金金额增长率及其年末领取失业保险金人数增长率

资料来源：国家统计局、人力资源和社会保障部：《中国劳动统计年鉴2018》。

从失业保险基金支出增长率及其支出结构分析，也同样表明需求侧逆周期调节效果不显著。在2008年金融危机期间，失业保险基金支出增长率出现明显上升，2008年到2010年间增长率分别为16.4%、44.7%和15.4%，比此阶段前后的增长率都要高。但是，考虑到失业保险基金支出结构可以发现，在此期间全年发放失业保险金额占失业保险基金支出比例呈现下降趋势，分别为55.0%、39.7%和33.2%，显著低于此前5年的平均值64.2%（如图4所示）。对比图3中全年发放失业保险金增长率可以发现，虽然失业保险基金支出在2008年经济危机期间有大幅增加，但是用于发放失业保险金的比例呈现下降趋势，因此，发放失业保险金金额增长率仍然处于低位。其中的原因主要是因为2008年经济危机期间失业保险基金支出增加的部分主要用于稳岗补贴等供给侧调节，导致需求侧逆周期调节效果不明显。

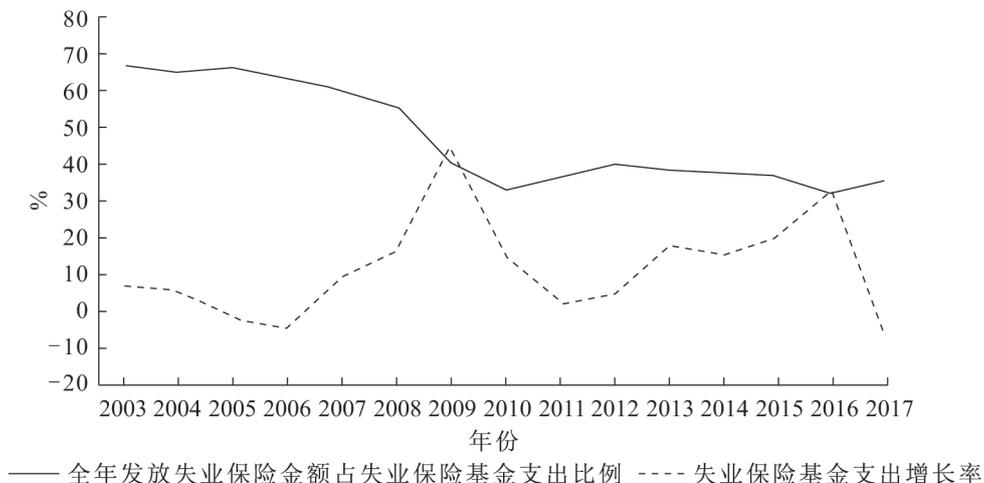


图4 失业保险金支出比例及其失业保险基金支出增长率

资料来源：国家统计局、人力资源和社会保障部：《中国劳动统计年鉴2018》。

(三) 重供给侧调节、轻需求侧调节背后的原因分析

中国失业保险逆周期调节重视供给侧机制、忽视需求侧机制的做法和东亚国家生产型福利模式(Productivist Welfare Capitalism)密切相关。东亚社会在实现了经济高速增长的同时,在社会福利支出规模不大的基础上,较好地实现了社会福利目标,居民教育程度、预期寿命都获得大幅提高,因此,很多学者将这种现象称之为东亚福利模式。Jones^{[17](P198)}从文化的角度出发,提出儒教文化对东亚福利制度具有显著影响,认为东亚福利模式的特征深受儒家文化影响,是对家庭保障模式的拓展。Johnson^{[18](P305)}和 Tang^{[19](P16)}使用发展主义(Developmentalism)的概念来描述东亚福利模式,认为东亚国家的社会政策主要是为经济增长服务,社会政策与这些国家的威权政体密不可分。Holliday^[20]在 Esping^{[21](P21)}基本分析框架的基础上,增加了一个新的维度:社会政策与经济政策的关系,提出了东亚国家的福利特征是以经济增长为主要目标的生产型福利模式。生产型福利制度的核心目标是经济增长,社会政策从属于经济增长这一核心目标。Holliday 提出的生产型福利模式的概念被认为聚焦更加精准、解释力更强^[22],因此影响深远。

同样地,东亚生产型福利模式也可以解释中国失业保险逆周期调节侧重供给侧、忽视需求侧的现象。中国失业保险制度的核心仍然是通过工作获得福利(Workfare)。在劳动供给端,政府通过设定较低待遇水平鼓励失业者尽快就业。政府认为,如果失业保险待遇水平过高,会延长失业者的失业期限,不利于失业者再就业,形成“养懒汉”的福利制度,导致严重的道德风险。政策制定者的初衷就是希望通过最低的待遇标准,给失业者提供最低的社会保障,来鼓励失业人员尽快在劳动力市场寻找工作。此外,失业保险支出中侧重技能提升补贴以提高职工求职竞争力,而不是提高失业保险金待遇标准。

在劳动需求端,政府通过保费减免和补贴鼓励企业增加劳动力需求。这种“亲企业”的失业保险政策背后的逻辑仍然是坚持市场优先,鼓励企业增加对劳动力的需求,减少失业。虽然失业保险金待遇水平较低,但是在应对金融危机和进行经济结构性改革过程中,政府仍然采取的是从减轻企业负担的角度实施失业保险制度改革,而不是从失业者的角度提高失业保险替代率。这种“亲企业”的政策,通过降低企业缴费、增加对企业的补贴能够增加企业的劳动力需求,有利于增加就业。

当然,也需要辩证地看待中国失业保险生产型福利特征,其中降费补贴有助于减轻企业负担,长期来看有助于增强企业市场竞争力;技能提升补贴有助于提高职工的职业技能,增强求职竞争力,长期来看有助于提高劳动生产率。这些供给侧改革措施在长期内都有助于中国经济实现高质量增长。

五、改革展望:构建中国特色失业保险逆周期调节机制

逆周期调节是失业保险制度的核心功能和本质特征。大部分国家失业保险逆周期调节机制不完善,美加等国侧重需求侧调节机制。中国在供给侧逆周期调节实践中取得了丰富的经验,因此,下一步改革的方向应该是明确逆周期调节的制度目标,进一步完善需求侧调节机制,继续巩固供给侧调节机制,使其相互协调、相互补充,构建中国特色失业保险逆周期调节机制。

(一) 明确把逆周期调节作为失业保险的制度目标

中国失业保险制度尚未将逆周期调节作为失业保险的制度目标,对其重视不够、认识不深。理论分析表明,逆周期调节目标包括和协调了微观和宏观、长期和短期、需求侧和供给侧目标,已经涵盖了现行“保生活、防失业、促就业”的制度目标,而且逆周期调节所包含的目标更加全面、视角更加广阔、立意更加高远。逆周期调节既立足失业保险制度本身的目标,又上升到短期的熨平经济波动和长期的经济增长;既考虑到了保障失业者基本生活,又考虑到了避免其产生福利依赖;既

考虑到了保护劳动者权益,又考虑到提升企业竞争力,充分揭示了失业保险的核心功能和本质特征。因此,在《失业保险条例》修订稿中,应将失业保险的制度目标调整为“保障失业人员的基本生活,预防失业,促进就业,发挥逆周期调节功能”。在明确了失业保险逆周期调节的制度目标之后,逆周期调节的具体机制才能顺理成章地建立起来。

(二) 进一步完善需求侧逆周期调节机制

目前由于中国失业保险金待遇标准相对较低、受益率较低、覆盖率较低和基金结余较多,在完善需求侧逆周期调节方面还存在较大政策空间。

1. 建立与失业率相关的弹性待遇标准和弹性领取期限。中国失业保险金待遇标准与最低工资挂钩,替代率大约为20%,待遇水平较低。随着中国劳动力市场结构的变化和中国家庭资产金融化的程度不断加深,有必要进一步提高失业保险待遇标准。因此,中国失业保险待遇标准的改革方向应该体现在三个方面。一是应将失业保险金待遇标准与最低工资脱钩、与缴费工资挂钩。二是失业保险待遇标准随失业率的增加而提高。三是目前中国失业保险领取期限相对较长,在缩短目前领取期限的基础上设定弹性领取期限,同时建立随领取期限的延长而降低待遇标准的机制,以激励失业者尽快再就业。

2. 建立与失业率相关的弹性缴费期限要求。目前,中国《失业保险条例》规定用人单位和本人已按照规定履行缴费义务满1年的才可以领取失业保险保险金。对于灵活就业、工作不稳定的失业高风险人群而言,缴费满1年的规定过于严苛,使得很多人无法领取失业保险金。为了放宽领取条件、扩大领取范围、提高受益率,可以根据失业率的高低建立弹性缴费期限要求。例如,可以分别设定缴费满3个月、满6个月、满9个月和满1年四个档次的领取标准,以便在失业率较高时,让缴费期限较短的人群能够领取到失业保险金。

3. 建立失业救助制度。在经济下行期间,针对不符合领取失业保险金的人群以及领取失业保险金期满的人群,可以申请失业救助金。国办发[2020]6号文明确提出了发放失业补助金,应该以此为契机,将失业保险救助制度化。截止到2017年底,中国失业保险参保人数为1.88亿,其中,农民工参保人数为4897万人,占农民工总人数比例为17.1%^[23]。可见,中国失业保险覆盖率还是比较低的,特别是失业风险较高的农民工群体覆盖率更低。由于失业保险覆盖人群存在“漏出群体”,真正高失业风险人群无法获得失业保障,容易造成中国失业保险制度“空转”,最终导致逆周期调节措施无法落实。建立失业救助制度有助于解决失业保险参保率较低的问题,让失业保险制度之外的高失业风险群体,特别是民营企业、中小微企业职工和农民工群体获得失业保障,让逆周期调节真正落到实处。

(三) 继续巩固供给侧逆周期调节机制

巩固供给侧逆周期调节机制需要建立降费长效机制,改革逆周期调节效果不明显的稳岗补贴制度和具有“顺周期性”的经济补偿制度。

1. 动态优化失业保险缴费率。巩固供给侧逆周期调节机制的一个核心内容是建立降费长效机制,建立失业保险基金精算制度,动态优化失业保险缴费率。在失业率较低时,适当采取高缴费率,增加失业保险基金储备,当失业率较高时再降低缴费率。失业保险基金不需要实现年度精算平衡,力争在10年左右的范围内实现精算平衡即可。目前,中国失业保险实施阶段性降费政策,已经较好地实现了弹性缴费机制。随着降费政策的继续实施以及失业保险基金支出范围的扩大,需要深入研究失业保险基金长期的财务状况。为了建立降费的长效机制,实现动态优化失业保险费率,应建立中国失业保险基金精算制度,定期发布精算报告,更好地预测失业保险基金未来的财务状况。

2. 改革稳岗补贴制度。稳岗补贴制度的逆周期调节效果并不是很突出。获得稳岗补贴的条件是企业依法参加失业保险并足额缴纳失业保险费,且上年度未裁员或裁员率低于该年度本地区城镇

登记失业率。稳岗补贴标准为该企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的50%。获得稳岗补贴的企业一般是国有企业、大型民营企业等失业风险较低的单位,在经济衰退期间,即使在没有稳岗补贴的情况下,这些企业的裁员率也比较低,这导致稳岗补贴资金实际效果不突出、精准度不高。而失业风险较高的企业反而无法获得稳岗补贴,这些企业更容易在经济危机期间倒闭,进一步增加失业人数。因此,为了提高资金的使用效率和增强针对性,应该将稳岗补贴的资金用于提高失业保险金待遇水平和技能培训补贴。

3. 逐步替代经济补偿制度。中国失业保险和经济补偿制度并存,而经济补偿制度具有“顺周期”性,加重了经济周期的负面影响。生产经营困难的企业通过裁员这种断尾求生的方式维持经营,往往无力自行承担经济补偿金,如果勉强支付可能会进一步恶化企业经营状况,威胁其他工作岗位的存续,导致更大范围的裁员。此外,经济补偿制度和失业保险制度并存加重了企业缴费负担。企业缴纳失业保险费的主要目的就是为了在工人失业时,由社会保险基金支付对工人的补偿,而经济补偿金制度又使得企业不得不再次支付对失业人员的补偿,使得企业承担了双重支付,加重了其经济负担。因此,必须通过扩大失业保险覆盖面、提高待遇水平、放宽领取条件来逐步替代经济补偿制度,以此来降低企业负担,避免加重经济周期的负面影响。

参考文献

- [1] 李珍. 社会保障理论[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2018.
- [2] 崔友平. 熨平经济周期的宏观经济政策研究[M]. 北京:经济科学出版社,2004.
- [3] 董保华,孔令明. 经济补偿与失业保险之制度重塑[J]. 学术界,2017(1).
- [4] 李珍,王海东. 完善失业保险之微观保障及宏观管理功能研究——基于金融危机的启示[J]. 保险研究,2010(2).
- [5] 郑秉文. 中国失业保险基金增长原因分析及其政策选择——从中外比较的角度兼论投资体制改革[J]. 经济社会体制比较,2010(6).
- [6] 殷俊,陈天红. 美国失业保险待遇调整机制分析及对中国的启示[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版),2015(4).
- [7] 张盈华,张占力,郑秉文. 新中国失业保险70年:历史变迁、问题分析与完善建议[J]. 社会保障研究,2019(6).
- [8] 薛长礼. 论经济补偿制度的法律定位与规范功能——从两岸三地的比较切入[J]. 政法论丛,2014(3).
- [9] 谢增毅. 劳动法上经济补偿的适用范围及其性质[J]. 中国法学,2011(4).
- [10] 王倩. 经济补偿金制度修改的制度替代及方案设计[J]. 法学,2017(3).
- [11] 林闽钢,霍萱. 中国社会保障的制度变迁——以1997、2008年经济危机为关键节点的考察[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(6).
- [12] 桂楨. 兜牢民生底线、维护就业稳定——中国特色失业保险制度的变革与发展[J]. 中国劳动,2019(2).
- [13] O'Leary, C. J., B. S. Barnow. *Lessons from the American Federal-State Unemployment Insurance System for a European Unemployment Benefits System*[Z]. Upjohn Institute working paper, No. 16-264, 2016.
- [14] 孙守纪,杨一. 美国失业保险逆周期调节机制研究[J]. 经济社会体制比较,2020(3).
- [15] Hock, H., W. Nicholson, K. Needels, et al. *Additional Unemployment Compensation Benefits During the Great Recession: Recipients and Their Post-claim Outcomes*[R]. Mathematica Policy Research Report, 2016.
- [16] 孙守纪,孙洁. 关于失业金标准的探讨[J]. 中国社会保障,2019(7).
- [17] Jones, C. *The Pacific challenge: Confucian welfare states*[A]. Jones, C. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*[C]. London: Routledge, 1993.
- [18] Johnson, C. *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of Industrial Policy 1925—1975*[M]. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- [19] Tang, K. *Social Welfare Development in East Asia*[M]. New York: Palgrave, 2000.

- [20]Holliday,I. Productivist welfare capitalism;Social policy in East Asia[J]. *Political Studies*,2000(4).
- [21]Esping,A. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*[M]. Cambridge and Oxford:Polity Press,1990.
- [22]Young,J. End of the era of productivist welfare capitalism ?Diverging welfare regimes in East Asia[J]. *Asian Journal of Social Science*,2012(3).
- [23]田大洲,梁敏. 积极的失业保险政策研究:实施广覆盖的参保政策[J]. *中国劳动*,2018(9).

Constructing Countercyclical Adjustment Mechanism of Unemployment Insurance Programs with Chinese Characteristics in the Background of Unexpected Shock

SUN Shou-ji, FEI Ping, YANG Yi

Abstract: Countercyclical adjustment mechanism of unemployment insurance programs is very important in coping with the unexpected shock. China countercyclical adjustment mechanisms of unemployment insurance don't work very well because the policy makers and researchers don't realize the importance of countercyclical adjustment mechanism. Countercyclical adjustment, as the core function and essential feature of unemployment insurance program, includes both supply side and demand side adjustment mechanism. The supply side of countercyclical adjustment mechanism in China works well, while the demand side of it doesn't work well. In order to construct the countercyclical adjustment mechanism of unemployment insurance programs with Chinese characteristic, policy makers should list the countercyclical adjustment as the core function of unemployment insurance program, further reform the demand side adjustment mechanism and keep the supply side adjustment mechanism.

Key words: unemployment insurance; countercyclical adjustment; supply side and demand side; productivist welfare capitalism; temporary contribution reduction

(责任编辑 孙 洁)