

Analysis on the Necessity of Unemployment Insurance and Stabilizing Subsidy Policy

Yao Nie

Emergency Management School, Henan Polytechnic University, Jiaozuo Henan
Email: ny9101@126.com

Received: Aug. 21st, 2019; accepted: Sep. 5th, 2019; published: Sep. 12th, 2019

Abstract

The unemployment insurance subsidy policy has been implemented more than four years. This policy will be invalid automatically at the end of 2020. Nowadays, there is no systematic academic research on whether the stable subsidy policy should be continued at that time. This paper expands the argument from the development trend of the international unemployment insurance system and the needs of the development of the domestic unemployment insurance system. It demonstrates the necessity of the stable subsidy policy based on data analysis from the perspectives of large balance of unemployment insurance, unemployment insurance plays the role of "preventing unemployment and promoting employment", government implements stable subsidy policy and further proves the necessity through practical results of the stable subsidy policy.

Keywords

Unemployment Insurance, Stable Subsidies, Necessity, Prevention of Unemployment, Promotion of Employment

失业保险稳岗补贴政策必要性分析

聂 垚

河南理工大学应急管理学院, 河南 焦作
Email: ny9101@126.com

收稿日期: 2019年8月21日; 录用日期: 2019年9月5日; 发布日期: 2019年9月12日

摘 要

失业保险稳岗补贴政策已经施行了4年有余, 到2020年底这一政策将自动失效, 届时稳岗补贴政策是否

还有存在的必要,目前学界并没有系统的研究。本文从国际失业保险制度的发展趋势、国内失业保险制度发展的需求入手,展开论证,以大数据为依托,从失业保险大量结余、失业保险发挥“预防失业、促进就业”功能、政府落实稳岗补贴政策的视角论证稳岗补贴政策的必要性,并通过稳岗补贴政策的实际效果进一步证明其必要性。

关键词

失业保险, 稳岗补贴, 必要性, 预防失业, 促进就业

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国的失业保险制度建立于 20 世纪 80 年代,最初的主要目标是保障下岗失业人员的基本生活。从 20 世纪初到 2008 年世界金融危机的爆发,伴随国有企业改革,以及金融危机下的经济下行压力,失业人员激增,对失业保险提出了新的要求,主要目标将促进失业者尽快找到新的就业岗位涵盖在内。在 2008 年之后,中国开始寻求经济体制转型,但在这一过程中,因为失业问题而导致的贫富差距进一步加大,失业保险仅仅保障基本生活和促进就业已不能满足现实需求,中国开始从源头出发关注失业问题,逐步形成了“保障生活、预防失业、促进就业”三位一体的失业保险制度框架。而失业保险稳岗补贴政策正是中国探索失业保险“预防失业、促进就业功能”的产物。

2014 年 11 月 6 日,人力资源社会保障部、财政部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部下发了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》,标志着稳岗补贴政策正式在全国施行,该通知明确规定稳岗补贴的发放执行到 2020 年底。到期后这一文件将会自动失效,届时失业保险稳岗补贴政策将何去何从,这一问题值得探究。本文旨在为想研究稳岗补贴政策但又对其时效性和必要性持怀疑态度的学者提供参考。

2. 国内外学术界研究进展

2.1. 国内学术界研究状况

我国的失业保险制度建立较晚,1999 年国务院颁布的《失业保险条例》才标志着我国具有现代社会保险特征的失业保险制度终于走上了制度化、规范化发展的道路。关于失业保险预防失业的研究更是近几年才为学者们所关注。

在改变失业保险制度体系方面,郑功成在 2002 年就提出了失业保险制度要改变以往消极被动地向失业者提供收入补偿的传统保障模式[1]。对于政府应在失业保险预防失业、促进就业方面发挥更多作用方面,绝大多数国内学者持肯定意见。比如:刘燕斌认为实现失业保险向就业保障的转变是我国失业保险制度的发展方向,充分发挥失业保险保障生活、预防失业作用对于改善就业形势具有重要意义[2]。郑秉文[3]和吕学静[4]都认为应当从法律层面赋予失业保险预防失业、促进就业的功能。谭金可和王全兴认为就业保障取向下的失业保险法不仅要着眼于帮助失业人员再就业,而且要着眼于预防失业和支持新增就业[5]。

在如何发挥失业保险预防失业、促进就业功能方面,学者们有自己独到的见解,但是普遍认为政策

需要灵活性。比如郑功成认为政府可以通过降低失业保险的征缴费率、减免企业的失业保险基金、提供就业补贴和技能培训等措施,同时辅以半日制或非全日制的就业方式灵活预防失业[6]。刘燕斌更多从去产能的角度考虑,认为应根据地区差异化设计有针对性、有效性的政策,制定和实施职业培训计划,大规模开展技能培训,充分提高职工的技能水平、转岗业务能力和创业能力[2]。

在研究稳岗补贴政策成效方面,刘燕斌从我国去产能就业安置取得明显成效的实证角度出发,认为稳岗补贴政策发挥了重要支撑作用[7]。王爽则出于对失业保险参保积极性和稳岗补贴政策普及率都不高以及稳岗补贴申报程序复杂等方面的考虑,认为稳岗补贴政策仍面临诸多挑战[8]。

2.2. 国外相关研究状况

对于失业问题,国外学术界主要从政府干预和市场自发调节两个角度进行探讨。新古典经济学派、凯恩斯学派和供给学派认为政府可以通过采取一些措施来降低失业率。比如以庇古、托宾和希克斯为代表的新古典经济学派认为市场失灵才会引起失业,如果存在完全竞争市场,那么市场将自发地对劳动力资源进行分配以满足生产的需要,进而实现充分就业,即不存在失业。而现实中没有完全竞争市场,所以需要通过政府采取措施降低失业率,依该学派的观点增加人力资本投资可以用来提高失业者的就业能力从而降低失业率。以凯恩斯为代表的凯恩斯学派以供求理论为基础,认为是有效需求不足使得供给量减少,进而导致的失业,主张政府积极干预,通过增加政府支出、减少政府税收或增加货币供给量等一切直接或间接的方式扩大劳动需求,从而实现充分就业的目的[9]。

以阿瑟·拉弗、万立斯基、保罗·罗伯茨、罗伯特·蒙代尔等人为代表的供给学派则认为是供给不足导致的失业,该学派主张通过大幅度减税、降低个人所得税、降低公司所得税来增加就业。基于此当代西方经济学家又提出了人力政策理论,即政府通过提供职业训练、就业信息、消除就业歧视等措施使劳动者与就业机会更相适应,从而降低失业水平。而货币学派主张让市场“看不见的手”发挥作用,反对政府干预失业问题[9]。

历经多次金融危机洗礼的西方国家,逐步认识到需要通过政府干预来解决失业问题的重要性和必要性,并已经形成了保障失业者的基本生活、预防失业、促进就业三位一体的失业保险制度。如日本现行的雇佣保险制度十分重视企业在解决失业问题中的作用,通过提供援助金的形式,鼓励企业扩大雇用范围、雇用就业困难者、进行职工的职业培训[10]。德国通过提供短时工补偿、恶劣天气补贴、生活费用补贴等措施,保障其国内就业岗位的稳定,进而达到预防失业、促进就业的目的[11]。

3. 我国失业保险稳岗补贴政策的由来

1986年7月,国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,它主要规定了满足条件的四类人(宣告破产的企业的职工;濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工;企业终止、解除劳动合同的工人;企业辞退的职工)如何领取待业救济金,这是一项单纯的保障失业者基本生活的规定。

1993年5月,国务院颁布的《国有企业职工待业保险规定》仅在救济范围、保障水平等方面进行了改善,并未增加更多的功能。

1999年1月,国务院通过颁布《失业保险条例》后,才新增了促进失业人员再就业的功能。

2005年11月,国务院颁发的《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》中第一次将失业保险的支出范围扩大到可用于职业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、岗位补贴和小额担保贷款贴息支出等支出项目。

2006年1月,劳动保障部和财政部联合下发的《关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知》,明确将北京、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东7省、直辖市列为开展适当扩大失业保

险基金支出范围试点, 这些试点地区的失业保险基金可用于《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》规定的职业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、岗位补贴和小额担保贷款贴息支出。通过试点其中一些行之有效的办法形成了之后 2014 年出台的稳岗补贴政策。试点时间暂定三年, 试点工作结束后国务院每年还都会出台延长试点时间的通知。

2008 年 12 月, 人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局联合下发了《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》, 通过“五缓四减三补贴”的方式减轻困难企业负担, 这也是我国政府第一次真正意识到要从预防失业的角度推动失业保险工作。

2014 年 11 月, 人力资源社会保障部、财政部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部联合下发了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》, 至此, 我国第一个具体落实失业保险预防失业、促进就业功能的全国性政策正式出台。此后, 我国失业保险相关政策制定的出发点变成了“预防失业, 促进就业”。

由此可见, 稳岗补贴是国务院为了更好发挥失业保险预防失业、促进就业的功能, 同时激励企业更多地承担稳定就业的社会责任, 对采取在职培训、转岗安置、轮班工作、协商薪酬、待岗发放生活费等措施从而将裁员率控制在上年末城镇登记失业率以下, 且足额缴纳失业保险费的企业, 由失业保险基金给予其相应的稳定岗位补贴。

4. 基于宏观视角下的稳岗补贴政策必要性分析

稳岗补贴政策作为全国性政策, 需要从宏观角度考虑研究其必要性。本文选取的三个衡量标准都具有一定的代表性。首先, 稳岗补贴政策的实施增加了我国失业保险基金的支出途径, 对于提高失业保险基金的利用率、缓解失业保险基金大量结余问题具有一定的帮助, 因而失业保险基金结余的变化情况可以反映出稳岗补贴政策的实施效果。其次, 稳岗补贴政策实施的根本目的就是预防失业、促进就业, 因而稳岗补贴支出规模的变化情况可以体现出政策是否必要。最后, 稳岗补贴政策统筹协调实施的载体是各个省级政府, 各省级政府均有依据本省情况制定稳岗补贴具体实施办法的权利, 因而研究省级政府对待稳岗补贴政策的態度, 可以在很大程度上反映出该政策的必要性。

4.1. 基于我国失业保险基金存在大量结余视角的分析

自 1986 年失业保险建立以来, 我国失业保险制度不断发展完善, 覆盖范围不断扩大, 保障水平不断提高, 然而失业保险金一直大量结余, 这反映出我国失业保险金利用率低下, 本文研究 2010 年至 2018 年相关数据(见图 1), 资料显示, 近八年来我国失业保险结余始终保持高速增长, 这一增长趋势在 2010 至 2015 年间尤为明显, 尽管 2016 年制 2018 年的增长趋势有所放缓, 但失业保险基金总量仍保持正增长, 且失业保险基金累计结余要远远高于当年度稳岗补贴支出几十倍, 失业保险基金整体呈现出一种低效率、不经济、高风险的状态。这表明我国失业保险在发挥降低失业率、保障失业人员基本生活、预防失业、促进就业等功能方面仍大有可为。

2015 年正是稳岗补贴政策在全国范围内开始施行伊始之年, 由图 1 可以看出稳岗补贴支出与失业保险基金当年结余存在一定程度的负相关关系。尽管失业保险基金当年结余减少可能是由于失业保险费率降低、稳岗补贴支出增多、保障失业人员基本生活支出增多等多个因素的共同影响, 但由于稳岗补贴采取的是先支后补制(即当年度发放的稳岗补贴补的是去年缴纳的失业保险费), 且经统计, 很多地方政府在执行稳岗补贴政策时, 大多将支出的比例定为上年度缴纳失业保险费的 50%, 因而失业保险费率与稳岗补贴支出存在一定程度的正相关关系, 即无论失业保险费率如何变化, 稳岗补贴支出都会随其变化, 在整体的收入分配中占据一定比例。且随着稳岗补贴政策的深入落实, 越来越多的企业可以享受到稳岗补

贴政策的实惠，当且仅当全部参加失业保险的企业都被纳入稳岗补贴政策的惠及范围时，失业保险基金在发挥预防失业、促进就业功能方面将会有一项固定支出，届时政府只需调整稳岗补贴的支出比例，便可大大增加对失业保险基金结余情况的调控能力。因此稳岗补贴政策不仅十分必要，而且还需长期持续推动其扩面落实工作。

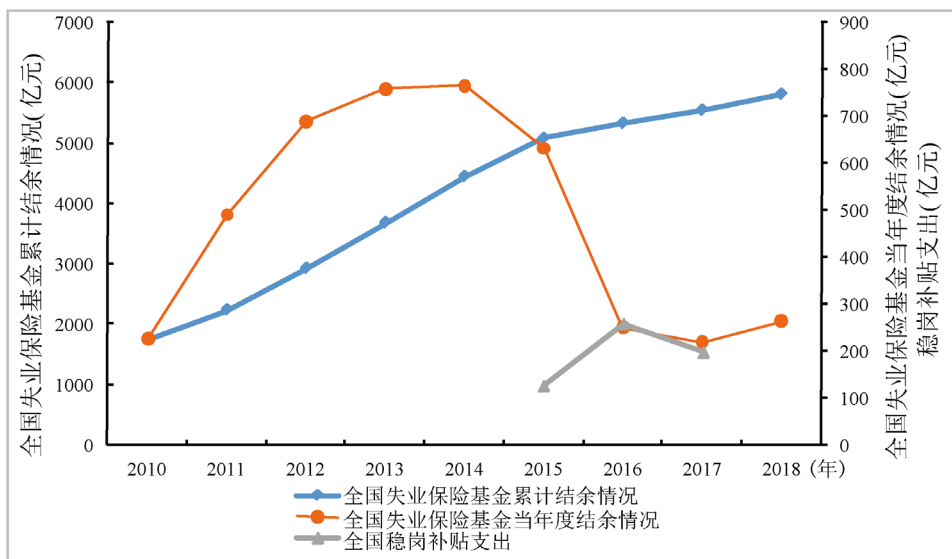


Figure 1. Breakdown chart of the cumulative balance of the national unemployment insurance fund, the current balance and the national subsidy expenditure for stabilizing posts over time

图 1. 全国失业保险基金累计结余、当年结余及全国稳岗补贴支出随时间变化折线图[12]-[21]

4.2. 基于失业保险发挥预防失业、促进就业功能视角的分析

上文已提到过我国政府已认识到失业保险预防失业、促进就业功能的重要性，目前，我国失业保险主要通过职业培训补贴、职业介绍补贴、稳定岗位补贴、技能提升补贴、东部 7 省市扩大基金支出范围试点以及各地其他政策补贴等方式发挥其预防失业、促进就业的功能。笔者调研了 2010 年以来官方统计的相关数据(见图 2)，可以看出我国失业保险基金在预防失业、促进就业方面的支出比例从 2010 年至 2017 年一直维持在 50%左右，而稳岗补贴支出占预防失业、促进就业支出的比例自 2015 年实施以来至 2017 年也逐渐稳定在 45%左右，将这两个数据分开比较，一方面可以减小误差，另一方面也能更加直观地体现出稳岗补贴在发挥失业保险预防失业、促进就业功能中的重要作用。由此可见在政策没有发生重大调整的前提下，未来稳岗补贴支出在失业保险支出中将会继续占据一定比例，稳岗补贴政策继续施行的必要性不言而喻。

4.3. 基于政府落实稳岗补贴政策视角的分析

省级政府在落实稳岗补贴政策时发挥最主要的作用，一方面要贯彻国家的决策部署，另一方面又要督促市、县两级抓紧将政策落实到位，因而研究省级政府的做法可以很好地体现出政府对稳岗补贴政策的重视程度。本文选取河南省为样本，研究了 2014 年国务院决定实施稳岗补贴政策以来河南省的一些具体做法(见表 1)。

通过对比不难看出，河南省十分重视稳岗补贴工作，于 2015 年初步形成了落实国家政策的相关文件，并于之后的三年里不断从政策适用范围、裁员率计算方法等方面完善了这一政策，下发的文件一年多于一年，尤其是 2018 年下发了 9 个与稳岗补贴政策相关的文件，足见其重视程度。同时为了契合中央关于

脱贫攻坚、简政放权等改革要求，河南省将稳岗补贴政策向贫困企业延伸，不断简化稳岗补贴的申领程序，将最初申报需要的几十页材料简化为一张申请表，为企业减轻很多负担。在这一切的背后，既有中央的大力支持，又有基层政府看到稳岗补贴政策红利后的努力。从实用性来看，稳岗补贴政策是我国结合自身特点、适应当下国情的产物，完善和发展稳岗补贴政策很有必要。

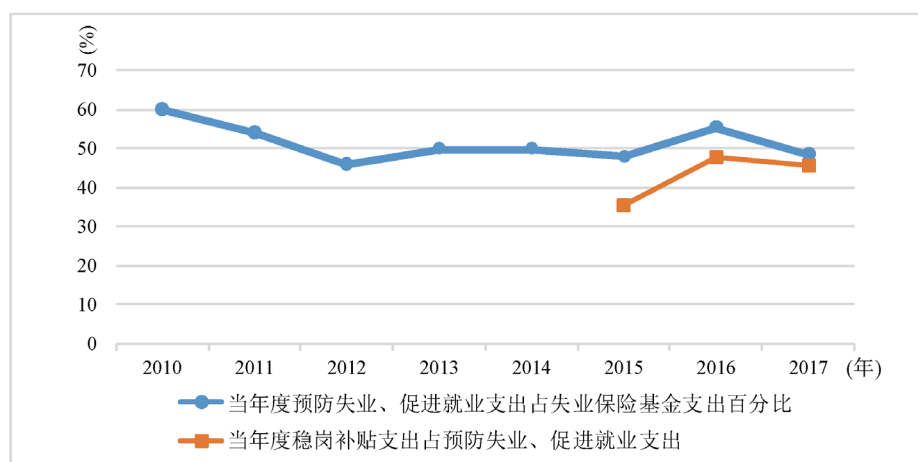


Figure 2. The expenditure on preventing unemployment and promoting employment accounted for the expenditure of unemployment insurance fund in the current year, and a broken-line chart of the percentage change of stable post subsidy in unemployment prevention and employment promotion expenditure [12]-[20]

图 2. 当年度预防失业、促进就业支出占失业保险基金支出及稳岗补贴占预防失业、促进就业支出百分比变化折线图[12]-[20]

Table 1. Compilation of policies relevant to unemployment insurance and post stabilization subsidies in henan province

表 1. 河南省失业保险稳岗补贴相关政策汇编

发行年份	文件编号	意义
2015 年	豫人社[2015]3 号	落实国家政策，河南省稳岗补贴政策初步成型。
	豫人社[2015]30 号	结合河南省实际，扩大了政策适用范围，简化了申请使用条件，统一了补贴项目和标准，规范了申请审批程序。
2016 年	豫人社失业[2016]2 号	明确了企业申报稳岗补贴如何界定时间，一企多户如何申报稳岗补贴，劳务派遣企业和人事代理企业的申报资格。
	豫人社函[2016]90 号	明确了补缴企业享受稳岗补贴政策的原则。
2017 年	豫人社办[2017]84 号	明确了稳岗补贴要重点向贫困县市倾斜，进一步加大了稳岗补贴政策的执行力度。
	豫人社办[2017]193 号	进一步明确了稳岗补贴的适用范围。
	豫人社办函[2017]262 号	进一步明确了稳岗补贴裁员率的计算方法。
	豫人社办函[2018]76 号	督促稳岗补贴助力脱贫攻坚工作的落实。
	豫人社办函[2018]111 号	全面深入落实失业保险援企稳岗护航行动。
2018 年	豫人社办函[2018]131 号	制定“一降三补”(含稳岗补贴)惠企惠民活动方案。
	豫人社办函[2018]236 号	落实国务院深化“放管服”改革精神，简化失业保险稳岗补贴申领程序。
	豫人社文[2018]225 号	明确了欠费补缴企业申报和计算稳岗补贴年度及金额的原则。
	豫人社文[2018]234 号	进一步明确了困难企业享受稳岗补贴的原则。
	豫人社函[2018]441 号	加大了稳岗补贴等失业保险惠企政策的宣传力度。
	豫人社办[2018]162 号	进一步简化了裁员率的计算方式，放宽了劳务派遣企业申请稳岗补贴的适用范围。
	豫人社办[2018]164 号	进一步明确了事业单位和行政单位哪些人员可以享受稳岗贴。

5. 我国稳岗补贴政策实施的效果

一项宏观政策必要与否在很大程度上取决于其实施效果，对于稳岗补贴政策而言，覆盖面的大小意味着政策是否受到受众的欢迎，推行是否顺利；全国城镇登记失业率则是反应稳岗补贴政策成功与否的最直观数据。

5.1. 稳岗补贴政策覆盖面不断扩大

由于过去我国失业保险制度的缺陷，给人留下了不失业就用不着失业保险的刻板印象，在稳岗补贴政策施行之初，响应者寥寥。但随着各级政府宣传力度的加强，越来越多的企业认识到稳岗补贴政策带来的好处，政策知悉率和申报率逐年增加。截止到 2018 年，稳岗补贴政策惠及职工人数已经比 2015 年政策施行之初增加了 3 倍，且发展趋势依然迅猛(见图 3)。稳岗补贴政策的最终受益者是企业和职工，其规定的用于职工生活补助、缴纳社保费、转岗培训、技能提升等支出，不仅可以保障职工的基本生活，也可以增加职工的职业技能，还能帮助企业降低运营成本，增加竞争力，这是稳岗补贴政策扩面的活力之源。

5.2. 全国城镇登记失业率逐年降低

稳岗补贴政策将“调整优化产业结构时更好地发挥预防失业、促进就业功能，激励企业承担稳定就业的社会责任”作为出发点，因此全国城镇登记失业率最能直观反映出稳岗补贴政策成功与否。结合图 1~3 可以看出，随着稳岗补贴支出规模的不断扩大，全国城镇登记失业率持续降低。从实证的角度看，在我国推动经济结构调整，结构性失业压力持续增加的当下，能够取得这样的成绩，稳岗补贴政策功不可没。

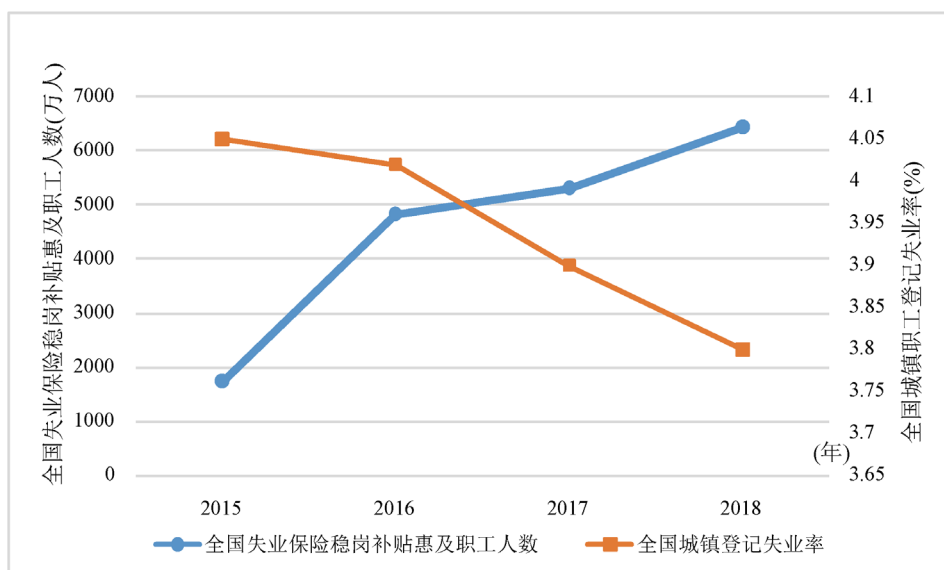


Figure 3. Breakdown chart of the number of employees benefiting from the national unemployment insurance stabilization subsidy and the change of registered unemployment rate in cities and towns [18] [19] [20] [21]

图 3. 全国失业保险稳岗补贴惠及职工人数及全国城镇登记失业率变化折线图[18] [19] [20] [21]

由此可见，从政策效果来看，稳岗补贴政策确实可以在一定程度上填补我国失业保险预防失业、促进就业功能方面的空缺，其对于降低城镇登记失业率、缓解企业负担、保障参保职工应有权益有不可忽

视的作用。

6. 结语

总的来说, 尽管稳岗补贴政策在适用范围、发放比例、政府监管等方面尚有不足之处, 但无论从世界失业保险制度的发展趋势, 还是从我国失业保险制度的发展需求来看, 都有其必要性。尤其是它的施行使得数十万企业和数千万职工受益, 足见其在完善失业保险制度、减轻企业负担、保障职工权益、降低失业率、促进劳资关系和谐、维护社会稳定等方面发挥的重要作用, 是需要长期坚持和完善的一项制度。

参考文献

- [1] 郑功成. 中国社会保障制度的变迁与评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 195.
- [2] 刘燕斌. 加快实现从失业保险到就业保障的转变[J]. 中国劳动, 2009(10): 6-11.
- [3] 郑秉文. 我国失业保险基金增长的政策选择[J]. 中国社会保障, 2010(9): 24-26.
- [4] 吕学静. 我国失业保险制度功能的改革与优化[J]. 中国社会保障, 2010(9): 20-21.
- [5] 谭金可, 王全兴. 论失业保险法的就业保障目标扩展[J]. 中州学刊, 2012(1): 71-76.
- [6] 郑功成. 已到亡羊补牢时[J]. 中国改革, 2009(2): 38-39.
- [7] 刘燕斌. 去产能职工就业安置的现状、问题和对策[J]. 中国就业, 2018, 255(9): 4-6.
- [8] 王爽. 稳岗补贴面临的挑战及完善对策研究[J]. 管理观察, 2018, 38(11): 44-45.
- [9] 刘韬, 汪戎. 西方就业理论演变及发展趋势的综述[J]. 知识经济, 2013(3): 19-20.
- [10] 许春淑. 日本失业保险制度及对中国的启示[J]. 生产力研究, 2007(11): 86-88+108.
- [11] 王丽华, 许春淑. 德国失业保险制度的改革及对我国的启示[J]. 天津商学院学报, 2007(5): 25-28.
- [12] 孙宝树. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2010 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [13] 孙宝树. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2011 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [14] 何宪. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2012 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [15] 何宪. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2013 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [16] 尹蔚民. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2014 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [17] 尹蔚民. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2015 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [18] 尹蔚民. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2016 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [19] 尹蔚民. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2017 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [20] 张纪南. 中国人力资源和社会保障年鉴[M/CD]. 2018 工作卷-全国人力资源和社会保障工作-失业保险.
- [21] 中国人力资源和社会保障部官网. 2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html, 2019-06-11.