

再就业的“促进就业”功能；三是在企业生产经营困难时通过对企业的帮助以稳定就业、减少失业从而达到“预防失业”的功能。

比如日本，日本《雇佣保险法》规定，对因经营不景气而被迫缩小规模的企业给予为期一年的工资补贴，以鼓励企业通过资助对多余职工进行转业培训或照发工资，争取内部消化，力争不裁员。对转产、重组企业提供一次性就业稳定特别补贴等。

近年来，失业保险基金用于预防失业、促进就业作用逐渐增强。特别是在2008年“5·12”汶川大地震中，以及后来在我国应对世界金融危机时，失业保险预防失业的功能发挥了巨大的作用，很多举措被实践证明是行之有效的。

“在目前严峻的就业形势下，我国必须扩大就业、稳定就业两手抓。”吕学静说，必须突出失业保险预防失业、促进就业的功能，最大限度的发挥失业保险制度的三大功能。

在吕学静看来，失业保险制度稳定就业与促进就业的功能实际是相辅相成的。通过补贴企业稳定员工队伍，可以减少大规模失业对制度的冲击，减少失业保险基金对支出的负担。同时，将预防失业和促进就业结合起来，并激励企业参与其中，可以提高失业保险促进就业的社会化管理程度。

通过各种措施提高失业保险基金的使用效率，尽量让失业保险基金的结余保持在一个合理的区间。“失业保险基金结余系数高了不好，但也不是越低越好，应该有度。”中央财经大学社会保险研究中心主任褚福灵教授认为，失业保险基金是现收现付，收支相抵有一定结余，而结余在一年到两年比较合适。

去产能背景下的 失业保险制度改革契机

中国社会科学院法学研究所 栗燕杰

去产能与化解产能过剩，已成为中央、企业和社会各界普遍关注的热点问题。国务院已先后出台《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》等重要文件。无论如何都应承认，经济新常态与去产能调整对劳动关系的稳定持续，带来巨大负面影响，相关法律制度的运行也面临空前挑战。

失业保险制度正面临挑战

总体上，失业保险制度正面临具有艰巨性、严峻性和长期性的影响与挑战。

艰巨性。去产能的调整，带来的并非个别企业、个别领域的用工变动，而是较为广泛的职工分流，规模性的职工安置，乃至走向暂时性甚至长期性失业。比如，由于一些企业经营困难，被合并兼并，被责令关闭，被吊销执照或破产，将带来大量劳动合同的变动和终止。一则其法律关系本身就较为复杂，对相关主体的法律素质专业程度要求较高，认知不一容易导致法



律纠纷。而且,此类法律纠纷具有示范性和传染性,容易导致该企业、该领域、该地区相同或类似情形的劳动者走向法院。由此,很可能带来巨大“诉讼潮”。二则一些企业由于自身难保经营困难无力支付法律规定的经济补偿金和赔偿责任,难以确保社会保险费的按时足额缴纳,甚至工资未能按时足额发放。这种情况下即便仲裁诉讼支持劳动者,也成为一纸难以落实的空文。

严峻性。早在2012年底,我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业就出现利润大幅下滑,企业较为普遍的经营困难。这种经营困难带来行业阵痛甚至伤筋动骨,劳动者的权益保障也

势必遭遇种种问题,甚至出现大规模裁员、隐性失业,规模性、结构性的失业问题对劳动关系的持续造成风险。不容忽视的是,在特定行业内而非分散在各个领域的裁员失业,具有产生群体事件的高度风险,如应对不当容易发生连锁反应,影响后果以乘数级放大,导致一系列难以预知的后果。

长期性。这种产业结构调整,对失业保险制度带来的不仅是“阵痛”,并非一日之功可以破解,而是具有长期的影响。从世界各国看,随着工业化走向成熟并迈向现代社会,基于各种原因而暂时或永久脱离就业岗位的现象,都成为社会保障制度实施面临的持续挑战。显然,我国的去产能

调整,当下化解钢铁、煤炭、船舶等个别领域的产能严重过剩矛盾只是序幕,之后将走向全领域的产业升级转换,将成为我国失业保险制度的重要影响背景。显然,这对于我国失业保险制度的功能定位、制度理念和未来发展,都有着巨大影响力。

去产能既是失业保险面临的重大危机,也是凤凰涅槃的契机。失业保险制度要发挥支持去产能与产业结构调整,促进再就业和创业的功能,这对于失业保险制度的完善具有重要意义。

失业保险制度如何因应

面对去产能,需要予以警惕并采取足够的预防、预警措施,并做好处置准备。

失业保险待遇机制应调整完善。我国失业保险待遇一直以“非自愿”失业为条件。从世界范围看,虽然经济发展水平较低的国家一直坚持“非自愿”失业条件,不可越雷池一步,但在许多国家,已逐步放松这一限制,允许理由充分的自愿失业者享受失业津贴和其他失业保险待遇。比如在德国,因为个人原因自动离职、拒绝培训或再培训机会,则可减少失业保险金或延迟发放,但失业者依然享受失业保险金。在去产能背景下,在特定领域,企业职工选择自愿失业脱离该领域,虽然不符合“非因本人意愿中断就业”的条件,但属于鼓励支持的范畴,允许以该领域作为试点享受特定失业保障的待遇。

与此同时,在去产能的特定领域,失业保险的待遇应适度提高标准,延长给付期限。总体上,我国的失业保险待遇因标准低,给付期限短而受到诟病,并导致制度吸引力不高,失业保险的参保率较低。在此背景下,可



试点提升失业保险的待遇标准,丰富给付内容,延长给付期限,对于企业依法裁减人员,被裁减劳动者免除后顾之忧,维护社会安定,具有重要意义。由点及面,对于提升失业保险制度的吸引力和完善失业保险的扩面工作,不无积极作用。

失业保险制度应当与失业救助等制度机制无缝衔接。失业保险制度并非空中楼阁,与数个重大制度存在交叉之处。失业保险制度既是劳动者权益保障制度体系的重要组成部分,也是就业促进政策与法律制度的有机内容,还是失业保障体系的内容之一。失业保险制度孤木难支,应多管齐下形成合力。比如,考虑到失业保险给付期限不可能无限期延长,对于由于去产能而可能陷入长期失业的人员,应通过失业救助制度予以衔接,符合条件的通过其他社会救助项目来提供兜底保障。再如,对于临近退休而濒临失业的群体,还要考虑通过内部退养等其他制度进行保障。又如,为确保裁员机制、劳动合同终止的依法实施,还应严格遵循《劳动合同法》及其实施条例、《工会法》等法律法规,遵循法律规定的实体条件和程序规范。

让隐性失业显性化,予以类型化处置。在去产能背景下,出于种种考虑,不少企业将大量本应裁员的劳动者置于隐性失业状态,造成冗员上升、用工量缩减、工资下降、债务负担上升等问题。这种隐性失业带来的损耗和潜在消极影响不容低估。对此,本文认为,将隐性失业显性化,很有必要。这既可提升企业运行效能,使之尽快脱离“僵而不死”的尴尬状态,也有利于企业、政府摸清家底,基于客观、真实数据作出科学决策。显性化并进行类型化后,一些劳动者将被终止劳

去产能与化解产能过剩,已成为中央、企业和社会各界普遍关注的热点问题。国务院已先后出台《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》等重要文件。无论如何都应承认,经济新常态与去产能调整对劳动关系的稳定持续,带来巨大负面影响,相关法律制度的运行也面临空前挑战。

劳动合同,脱离企业获得失业保险待遇,一些劳动者可以再次就业。通过效率导向的类型化处置,将提升企业、劳动者双方的效率,走出半死不活困境。

将灵活就业、新业态就业纳入视野范围。稳定可靠的正式劳动关系与长期就业,是我国劳动者传统安居乐业之旨归。但在后现代、信息化背景下,劳动关系的灵活化、新型化大有蓬勃之势。比如,一个喜闻乐见的事实是,在许多城市,滴滴、优步等叫车软件的兴起,使得许多有车一族业余甚至全职开车,提供了新型就业机会。这种灵活、新型就业形态,如何被失业保险制度考虑在内,是值得研讨的话题。

面对去产能的深入实施,各界对失业保险制度的功能发挥都有所期盼。为此,应当发挥好其在促进产业升级、就业保障与再就业的功能。应当采取尽可能丰富的举措,发挥好失业保险

制度的多重作用,但必须在法律、法规的框架内进行,避免随意侵犯参保人的合法权益和失业保险基金的安全。

应尽快修改完善《失业保险条例》

失业保险制度面临的问题,也是多年难逢之机遇。出台于上个世纪的《失业保险条例》,大量内容本来就存在着与之后《劳动合同法》及其实施条例、《社会保险法》等法律法规的不一致乃至直接冲突之处,有必要以本次去产能为契机,对我国的失业保险制度给予全面的评估,启动《失业保险条例》的彻底性的修订,进而完善失业保险制度功能,以适应经济新常态与产业升级转型要求。

本文建议修订《失业保险条例》的重点内容应包括(1)实现省级统筹。统筹层次过低的失业保险制度,很难适应去产能带来的裁员问题,为此应尽快出台省级统筹的时间表和路线图,将其从《社会保险法》上的遥遥无期的目标性规范到落在实处。(2)通过法律修改,大幅提升失业保险待遇,延长领取期限,降低领取门槛。并为去产能所需的特定领域试点给予授权,提供改革的合法性空间。(3)改进失业保险的实施,经办与行政执法,提供制度保障。确保劳动者快捷、便利取得终止或解除劳动关系证明,失业登记等文件手续,确保经办实施高效便民,企业依法足额按时缴纳失业保险费用。(4)丰富资金来源渠道和社会力量参与。通过政府购买服务等方式,提高再就业培训的针对性和实际效能。

最后,需提出的是,需要修改的不仅是《失业保险条例》。新常态呼唤更完善的社会保险法律制度,这还需要考虑启动《社会保险法》的全面体检与修订完善。☞