

国外失业保险制度的经验借鉴

魏莉 | 张晓歌

就业问题关乎民生与社会稳定，在供给侧结构性改革的时代背景下，就业问题的严峻性日益凸显，而失业保险制度是解决就业问题的关键。失业保险制度起源于西方发达国家，随着失业保险制度不断成熟，其重心由保障失业人员的基本生活向促进失业人员再就业转移。与发达国家相比，我国失业保险制度处于亟待完善的阶段。

国外失业保险制度的比较与借鉴

（一）加拿大

加拿大是一个兼备高收入与高福利的发达国家，其失业保险制度自建立以来进行了多次改革。1940年，加拿大颁布了《失业保险法案》，成为加拿大第一部社会保险法律；1955年新的失业保险出台，将失业保险给付期限由原来的51周缩短至36周，覆盖范围扩大至全部劳动力的75%；1970年再次修订《失业保险法案》，将覆盖范围扩大到96%，待遇水平提高至参保人平均工资的2/3；1996年，加拿大政府将《失业保险法案》更名为《就业保险法案》，实现了失业保险制度向就业保险制度转化的重大改革。第一，改革领取失业保险金的资格标准。加拿大将周标准改为小时标准，在原有资格标准下，从事流动性大或者兼职工作的劳动者难以达到标准要求，这项改革有利于将这类群体纳入失业保

险的覆盖范围之中。第二，延长领取失业保险金的最短工作时间要求，缩短受益期限。现行法案要求申领主体在申领保险金之前必须至少工作420至700小时并持续缴纳保险费，给付期限由50周削减至45周，这有利于激发劳动者就业与失业后再就业的积极性。第三，实施更多促进失业者再就业的项目计划，如就业援助服务、专项工资拨款、自主创业计划、技能发展计划等。这项改革的目的是为了积极推动劳动力市场发展，很大程度上提高了临时失业者的再就业能力，缩短了失业持续时间。

（二）瑞典

瑞典是欧洲高福利国家的典型代表之一，理论上高福利会对一国的劳动力市场产生负面影响，然而瑞典的失业率长期处在较低的水平上，经济始终平稳运行。由此可见，瑞典的失业保险制度扮演了重要的角色。20世纪30年代，瑞典初步建立了失业保险制度，60年代瑞典经济的高速发展为失业保险制度的完善打下了坚实的物质基础，1997年瑞典通过了失业保险法，失业保险制度走向成熟。进入21世纪后，瑞典的社会保险制度不断进行调整和改革，多次提高失业保险金的领取条件，并降低失业保险金的待遇水平。第一，既要努力扩大失业保险制度的覆盖范围，又要适时调整待遇水平，在保障失业人员基本生活的

同时，避免待遇过高削弱其再就业的积极性。瑞典领取失业保险金同样采取小时标准，要求保险金申领主体在失业之前的12个月里，至少6个月每月工作不少于80小时，或者之前连续6个月工作不少于480小时且每月工作至少50小时，该标准使得瑞典参与失业保险的门槛较低，覆盖范围较广。同时，瑞典在考虑通货膨胀和经济增长因素的基础上调整失业津贴水平，有效控制了失业率增长。第二，既要保障临时失业人员基本生活，又要大力促进再就业，实现由消极政策向积极政策的转变。瑞典失业保险法规定，失业人员在领取保险金的过程中，需要在相关就业服务机构的指导下制定个人活动计划，积极寻找工作，否则失业保险金水平将会降低甚至受益中止，该项政策使得临时失业者难以“偷懒”，有利于完善劳动力市场。第三，既要保证政府在失业保险制度实行中的职能发挥，又要调动多方力量，协同推进失业保险制度改革。瑞典的工会在稳定失业水平上扮演了重要的角色，员工一旦加入工会便可加入社会保险项目，并且工会密度一直维持在较高的水平，所以瑞典的失业保险覆盖范围一直很广。

（三）日本

虽然日本的失业保险制度不如西方发达国家起步早，但其发展与完善的

程度、保障的力度均已赶超许多发达国家。1947年日本颁布了《失业保险法》，之后因考虑到“失业保险”这一名称有刺激失业人员的可能，因此在1974修订为《雇佣保险法》，“失业保险”正式更名为“雇佣保险”并沿用至今。日本雇佣保险制度由失业保障和失业预防两部分组成。失业保障是对失业人员给予一定的补偿，保障其基本生活；失业预防是从企业和员工两个角度控制失业规模，一方面提高企业稳定就业的能力，另一方面提高员工的工作技能，预防失业并降低再就业的难度。第一，细化给付对象，丰富待遇标准。日本失业保险制度将给付对象分为一般失业者、高龄失业者、短期就业失业者和日工失业者四类，并根据不同对象实际需求的不同设置了不同的待遇标准。如对年轻失业者不仅提供基本的失业保险金，还对其技能学习的费用进行一定补偿，对因病暂时无法寻找工作的失业者提供伤病补助等。该政策在保障失业者基本生活的基础上，有效形成了对其再就业的激励作用。第二，加强技能培训，有效预防失业。日本政府为了提高劳动者应对失业风险的能力，扶持企业设立各种内部技能培训机构，这样既能帮助企业节约培训成本，防止经济下行时大量裁员，又能增强就业人员的职业技能，提高其应对失业风险的能力。第三，丰富扶助手段，提高再就业效率。日本政府在促进再就业的过程中，不仅聘请相关专业的教师进行技能培训，还会对培训中表现突出的雇员予以奖励，同时对雇佣优秀雇员的雇主进行资助，可谓三管齐下，大大提高了再就业的效率。

完善我国失业保险制度的政策建议

(一)适当降低失业保险门槛，扩大失业保险覆盖范围。一是实现失业保险惠及全体农民工。在我国失业保险制度中，农民合同制工人有参保的资格，但

实际上，农民工的参保率很低。应尽快实现城乡非农就业劳动者在履行同样失业保险缴费义务的同时，享受平等的失业保障权利，从而改进农民工的就业现状，推进我国城镇化进程。二是实现失业保险惠及全体新生劳动力人口。新生劳动力人口的就业问题较为复杂，同时面临就业难和择业难两大困境，自愿性失业居多。应当首先对其进行失业救济，保障基本生活，在此基础上加强就业指导、职业培训等就业服务，同时实行更多促进就业和鼓励创业的政策，从而使该群体享受到失业保险保障生活、预防失业和促进再就业的功能，在提高其就业技能的同时，有效预防其长期失业。三是实现失业保险惠及全体灵活就业人员。灵活就业作为一种重要的就业形式，在一定程度上缓解了我国的就业压力，拓宽了就业渠道。应当建立健全灵活就业人员参加失业保险的制度，制定规范合理的灵活就业人员合同签订、失业保险费缴纳以及失业保险金领取的具体要求，使该群体切实享受国家的失业保障，从而促进和谐社会的发展。

(二)逐步提升基金使用效率，提高失业保险统筹层次。一方面，失业保险基金大量结余要求必须采取措施提高基金的使用效率。随着养老保险、医疗保险、社会救济等制度的不断完善，可以适当精简失业保险支出项目中的医疗补助金、丧葬补助金和抚恤金，增设对失业人员就业指导、职业介绍、职业培训等服务的补贴项目以及对稳定企业就业岗位的补贴项目，将基金支出重点放在促进再就业和预防失业的服务项目上。另一方面，失业保险统筹层次不高，导致失业保险基金难以有效发挥作用，加之各地区之间管理制度、管理水平等实际情况存在差异，失业保险统筹层次不能同步大幅度提高。应当全面推进市级统筹，并允许有条件的省份进行省级统筹，在全省范围内筹集收入并安排支

出，降低省内各地市失业保险基金的管理风险，确保失业保险制度平稳运行。此外，还应不断提高基金管理水平，着力推进失业保险信息化建设，为实现失业保险省级统筹打下坚实基础。

(三)加快优化失业保险功能，兼顾预防失业与促进再就业。一是改革失业保险的费率机制。可以根据行业的失业风险程度设置不同的失业保险费率，失业风险程度越高，该行业适用的失业保险费率越高，从而让失业风险相对较高的行业承担更多的社会责任，体现了失业保险的公平原则，有利于有效预防失业。同时可以根据企业的实际解雇情况设置不同的失业保险费率，企业解雇率越高，该企业适用的缴费率越高，提高失业保险制度的公平性和劳动者就业的稳定性。二是加大改善就业的资金投入力度。在确保发放基本失业保险金的前提下，应当将失业保险基金更多地用于预防失业和促进再就业。通过安排更多的失业保险基金支出，为企业发放稳岗补贴以稳定就业，为失业人员提供更为完善的再就业服务以缩短失业期限。适当加大财政对失业保险基金的支持力度，对于失业保险基金结余较少或收不抵支的地区，政府及相关部门应根据实际的财政状况，对当地失业保险基金进行补充，从而促进该地区的稳定发展。三是提高再就业培训服务的水平。开展多样化培训，紧跟市场需求，丰富培训形式与培训内容，提高培训的实用性。加强职业发展培训，对失业人员进行充分的就业指导，帮助其形成合理的长期职业规划。加强创业培训，通过开展创业技能培训、提供创业补贴鼓励支持失业人员创业，从而带动就业。

【本文系教育部哲学社会科学基金项目“统筹西藏城乡社会保障体系建设的财政政策研究”，项目编号：14JF015】

(作者单位：西藏大学 山东财经大学)

责任编辑 雷艳