

面向数字经济的失业保险适应性变革: 理论逻辑与制度探索

余 澍

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 数字经济发展需要与之匹配的社会保障制度。作为工业经济环境下的产物,失业保险应对失业风险的机制与几个条件紧密相关:失业风险识别机制有赖于稳态劳动关系下的就业-失业二分;失业风险的再分配机制是在道德风险和充分就业目标下的选择;失业保险的保障机制遵循经济周期性波动的假定;失业保险制度功能设计则立足于失业风险的损害与应对。当前,数字经济通过新要素、新介质、新生产方式给经济带来活力的同时,也使社会面对的失业风险更加复杂、更难以被识别与保障,并冲击着失业保险制度的基本假定与运行逻辑。对此,需通过更加灵活的失业风险识别机制、更加包容的失业风险再分配体系、更加主动的失业保险保障机制、更具发展性的失业保险功能等积极的失业保险制度设计,以重构适应数字经济的失业风险应对机制。

关键词: 数字经济; 新就业形态; 失业风险; 失业保险; 风险再分配

中图分类号: C979

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2025)05-0053-11

一、问题提出

就业是最基本的民生^[1],是劳动者获得收入、提高生活品质的主要途径,也是其共享经济发展成果的重要手段^[2]。当下,以数字经济为代表的新质生产力通过新要素、新介质、新生产方式、新机制给经济带来活力的同时,也造成了劳动关系的灵活化、大量工作岗位丧失的现象^[3-4],为国家治理失业增加了复杂性。与此同时,全球宏观经济治理的脆弱性、未知性及中国经济从高速增长阶段进入高质量发展阶段所面临的经济增长压力^[5],使失业这一重大经济社会风险不容忽视。然而作为失业治理与社会保障制度的重要组成部分,失业保险在我国制度实践中却存在着逆向选择下的风险与保障错配^[6]、基金大量结余,制度功能未能充分发挥^[7]、覆盖面不断扩展但失业保险金受益率偏低^[8]、难以适应经济社会新变化^[9-10]等问题。如何构建匹配新科技、新经济、新形势的失业保险制度是当前学者关注的重点话题。

由于灵活就业群体吸纳就业的重要意义与该群体社会保障长期边缘化的现实形成巨大反差^[11],当前研究重点关注以新业态从业人员为代表的灵活就业人员失业保险问题^[12],强调通过现有制度扩围或创设新制度的方式^[13],将传统上被排除出失业保险保障范围的失业者纳入法定制度

收稿日期: 2025-01-13

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(18ZDA083)

作者简介: 余 澍(1996—),男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

之下。这些研究为数字经济发展过程中的失业保险改革问题提供了重要的理论支持。但也必须指出,灵活就业人员失业保险问题实质上只是失业保险在经济发展过程中面临的诸多挑战之一。从制度史的角度出发,失业保险作为工业化进程中的现代制度文明成果,在数字经济时代必然会面临许多挑战。当下,不仅需要聚焦现实问题的针对性研究,更需要站在数字经济发展的背景下,对比失业保险制度在传统工业社会中的作用机制,分析其与当前及未来社会的脱嵌状态,进而凝练数字经济发展过程中失业保险制度的变革逻辑与方向。

基于此,本文将首先分析工业经济条件下失业保险制度的基本运行逻辑,其次聚焦于数字经济时代,探究数字经济时代的特征及其对失业保险作用机制的创造性破坏,并在此基础上尝试归纳失业保险改革的基本方向,对面向数字经济时代的失业保险制度体系建设进行初步探讨。

二、工业经济条件下的失业保险:作用机制与运行逻辑

任何一项政策或制度功能的有效发挥,都建立在特定的环境及其所延伸的假设基础之上。社会保障制度最初产生于工业化大生产的需要^[14]。作为其重要组成部分,失业保险制度所应对的失业风险根植于工业经济环境,其作用机制的有效性依赖于几个与工业经济密切相关的假设。

(一) 失业风险的识别机制: 稳态劳动关系下的就业与失业

自俾斯麦以降,几乎所有的社会保险制度都建基于工业经济条件下的雇佣劳动关系。由于雇主与雇员对生产资料占有与劳动分工的差异性,逐渐形成了以稳态劳动关系为前提,雇主与雇员共同承担缴费责任的社会保险制度^[15]。“劳动关系—社会保险关系—社会保险制度”构成了现代社会保险制度设计的基本逻辑^[16]。但与其他保险项目不同,失业风险对于稳态劳动关系的依赖,除去筹资需要与制度惯性外,还源于失业风险特殊的识别机制。

相较于社会保险系统处理的其他风险,失业风险具有一种完全的社会性。不论是老年、疾病抑或工伤风险,本质上都是由个体生命状况变化引发的收入中断及衍生现象,因而具有一种鲜明而自然的生理性标识。如老年风险的生理性标识是退休年龄,疾病风险和工伤风险的标识则是个体的非健康(疾病或伤残)状态。将上述风险社会化并不需要深远的经济社会改革,而只需要“人道主义”的关怀^[17]。失业风险则发生于纯粹的社会经济活动中,而缺乏明确的生理性标识,只能依赖于一种人为的判定标准,即将失业看作正常就业状态的一个反面。这就牵扯到了劳动力市场的结构性问题——如何定义与区分正常就业与失业?通过劳动关系的存续状态区分就业与失业状态是一种简洁而清晰的方式。换言之,只有当工作集中在固定的空间和时间中,并被置于一个稳定的雇佣关系体系时,失业风险的发生才能被精确识别^[18]。这意味着,在工业经济条件下,只有处于稳态劳动关系下的劳动者,才是可识别的失业风险潜在承受者。

(二) 失业保险的风险再分配体系: 道德风险、充分就业与非自愿失业

任何一种保险制度,本质上都是对风险及其成本的重新分配^[19]。与其他社会保险项目类似,失业保险风险再分配的底层逻辑是风险遭遇者与潜在的风险遭遇者之间对风险成本的分摊。然而,并非所有类型的失业风险都是失业保险的保障对象。在制度实践过程中,判别风险是否可以被纳入失业保险体系的关键在于风险发生的“自愿”与否。

在失业保险制度诞生之初,划定自愿与非自愿失业的目的在于防止道德风险——将公共资金用于贴补工作不力、游手好闲或因不良习惯而失去工作者,不论从经济角度还是道德角度上都令人难以接受,甚至可能降低劳动者的劳动意愿。因此,失业保险保障的是暂时性而非长期性,并且可以归因于经济与非个人因素的失业。第二次世界大战后,随着凯恩斯主义的盛行,对非自愿失业者的保障除去道德风险考量外,还具有了经济意义:经济周期性繁荣与萧条的波动会引发周期性的非自愿失业。政府可通过宏观政策来平抑波动、稳定预期,从而维持充分就业^[20],从而达到充分就业

的状态——在一定工资水平下,具有劳动意愿的个体可以获得合适的工作机会。在充分就业的条件下,失业往往是个体出于对更高薪资或休闲时间的追求而发生的自我选择^[21]。这也意味着他们很容易自行从失业困境中脱身,而不必通过失业保险进行风险的再分配。在这一意义上,只有“非自愿”的失业风险才应被纳入失业保险的风险再分配体系。

(三) 失业保险的保障机制: 基于失业风险周期性的就业促进

作为充分就业假设的延伸,失业保险还建立于一个假设之上——失业保险所保障的失业是由于经济周期性、短暂性的低迷而造成的^[22],为这些失业者提供补贴可以起到反经济周期的作用。失业保险的保障机制本质上是在周期性失业风险基础上的就业促进。

市场规律决定了经济运行的周期性波动。一般而言,社会整体就业状况会随经济周期阶段的变动而变动:经济收缩阶段失业率上升,经济扩张阶段失业率下降^[23]。这一情景下,失业率的上升往往由社会总需求不足引起,是经济系统自我调节的结果。在经济周期性低迷之后,社会总供给和总需求趋于平衡,经济又会复苏和扩张,失业问题也将得到解决。这意味着失业者的失业时间往往不会太长,他们会很快重返劳动力市场并恢复就业。特别是二战后,凯恩斯主义提倡的政府需求管理成为各国对经济进行公共治理的必要手段,周期性经济波动的影响进一步降低,与之相应的,失业者重返岗位的时长也进一步缩减。在这样的假设条件与保障机制下,失业保险制度的一大特征在于固定的待遇领取期限:我国失业保险金最长的领取期限不超过24个月^①;德国“哈茨IV”(Hartz IV)改革后,缴费性的I类失业金最长领取期限为24个月(50岁以下的失业者最长期限为12个月)^②;在英国,失业者仅能领取6个月的失业金^③;即便是号称“福利橱窗”的丹麦,失业金的最长领取期限也不超过24个月^④。此外,一些国家还将参加职业培训、接受政府提供的再就业服务作为领取失业保险金的前置条件或将失业保险基金用于稳企扩岗,以达到预防失业、促进就业的目的,这些措施本质上均为经济周期性假设下失业保险就业促进功能的延伸与拓展。

(四) 失业保险的制度功能: 失业风险的损害与应对

失业保险的保障机制是基于失业风险周期性的就业促进,其必然要在周期内充分应对个体和社会所遭遇的失业风险。那么,失业作为一种风险所造成的损害就成为失业保险制度的必要关怀,这决定了失业保险的制度功能设计。

就一般的观点而言,失业风险造成的损害,对于宏观社会而言,是一种“经济破坏行为”,它不仅带来潜在收入和产出的损失及国家税收的下降,还包括贫困、犯罪、吸毒、无家可归、营养不良、种族对立、辍学、家庭破裂、自杀及其他严重的社会问题^[24];而失业风险对于个体而言,最直接且最主要的伤害就是失业者及其家庭的生计中断。因此,作为针对个体的失业保险制度,其核心制度功能是为因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助,以维持失业劳动者及其家庭可接受的生活水准^[25]。就微观视角而言,以现金给付为核心的失业保险制度功能遵循劳动力“非商品化”的一般原理,即个体在必要时可以自由地选择不工作,而无须担心会失去工作、收入或一般福利^[26],从而缓解了家庭融资约束^[27],保证失业者有充足的余裕去寻找符合其技能、经验及薪资要求的工作,而不至于被迫从事薪资、技能或经验上不匹配的岗位。从宏观经济社会的角度出发,充分的失业保险给付有助于维持失业者及其家庭的消费水平,进而促进经济逆周期调节,减缓经济周期性波动的影响。

① https://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/gzk/gz/202406/t20240618_520462.html。

② <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>。

③ <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>。

④ <https://lifeindenmark.borger.dk/working/work-rights/unemployment-benefits>。

在上述假设与条件的约束下,诞生于工业经济条件的失业保险制度往往只覆盖了与用工方建立了稳定劳动关系的劳动者,当劳动者与雇佣者之间未建立受法律认可的劳动关系时,如灵活就业人员、个体工商户等,就难以获得充分的保障^[28-29]。这使失业保险制度面临一种张力:具有稳定劳动关系、失业风险较低的劳动者参与失业保险并大量缴费,而失业风险较高的灵活就业人员则因为门槛和身份限制不具备参加与领取失业保险的资格^[30],即失业风险与保障错配的问题。20 世纪 90 年代开始,就有国家开始在后工业社会(post-industry)的背景下反思这一问题,如芬兰通过创业人员失业基金会的形式将灵活就业人员纳入失业保险,德国、法国、西班牙等国家以自愿保险的方式,为全体或特定行业灵活就业人员提供了失业保险^[31-32],巴西、智利等拉美国家则以个人账户的方式为灵活就业人员提供失业保障^[33]。但整体上,大多数国家仍缺乏对灵活就业人员的失业保险覆盖。

当前,数字经济的发展进一步激化了失业保险面临的制度张力:一方面,以新业态从业者为代表的灵活就业群体进一步扩张使失业保险面临的风险与保障错配问题更加严峻。如何为他们提供合适的失业保险仍是待解的难题;另一方面,数字经济发展带来的就业极化问题、人工智能引发的工作岗位替代担忧使失业保险还面临着作用机制与运行逻辑的重新定位问题。而要妥善回答这些问题,必须首先分析数字经济的基本特征及其对失业保险制度的冲击。

三、数字经济发展中失业保险:现实困境与变革逻辑

任何一项社会制度,都是在约束条件下的适应性选择^[34]。当社会环境改变时,原有社会制度就可能发生偏移或失灵。此时,就需要根据新的社会条件对制度进行调整或重构。作为工业经济条件下产物的失业保险制度,在数字经济时代正面临着偏移或失灵的困境而亟须进行适应性变革。

(一) 数字经济的基本特征

发展数字经济是推动中国式现代化的重要引擎,是构建国家竞争新优势的关键支撑,是实现中国经济社会高质量发展的必由之路^[35]。数字经济作为一种新质生产力,必然会引起生产关系的转变,生产关系的转变与调整同样可以助推数字经济的发展。作为生产关系的重要构成,社会保障制度需要调整以适应与助推新质生产力的发展。若要实现这种调整,首先需梳理数字经济的基本特征:相比于传统的生产力,数字经济的特点可以归纳为新要素的产生、新介质的引入与新生产方式的转变。

数字经济的变革,首先是发生在科学技术进步引领下的要素变革。数字经济时代,最显著的新要素就是数据、算法与算力。数据是新生产要素核心。一方面,数据的应用既可以赋能传统生产要素,打通生产、分配、流通、消费之间的联系,提高社会生产各环节的效率^[36],以产业数字化实现交易成本的降低、生产效率的提高、生产空间的扩展;另一方面,数据要素还构成了数字经济发展的一系列核心科技——区块链、人工智能、物联网等的重要养料。以大语言模型为例,其技术发展的核心正在于借由处理后的大数据对模型进行训练,使之理解并提炼出人类生产生活的规律,并应用到新的样本上,进而实现数字产业化。算法是数字经济发展的关键,社会成员在日常生产生活中产生的大数据往往杂乱无章,缺乏直接的使用价值,只有结合能够挖掘数据特征的算法体系,即一种以系统方法来描述解决问题的策略机制^[37],才能对数据加以充分利用。随着智能算法不断发展和突破,更多价值未明、亟待开发的数据可以被充分开发利用^[38]。而算力则是进行大数据储存分析的计算资源。缺乏足够的算力支撑,大数据既不能储存,也不能通过智能算法进行有效处理与分析。伴随着数字经济迈入新发展阶段,算力逐步衍变为一种核心基础能力,在数字经济长效发展进程中发挥着重要的支撑与驱动作用^[39]。

新要素的出现必然需要引入与之匹配的新介质。介质本身是一种物理名词,其意指储存能量

的材料。生产要素的储存与使用同样离不开介质,如劳动作为一种生产要素,必须通过劳动者这一介质才能加以释放、资本作为一种生产要素则必然栖身于现实的货币之中。随着数字经济中数据、算法、算力等要素重要性的陡然提升,承载与释放这些要素的新介质——大型计算机、云计算设施、算力基础设施、数据存储中心等开始逐步建立并飞速发展。

新要素与新介质的产生决定了生产方式的转变与发展。这种变革首先是生产过程的变革:在传统的工业经济中,由于工业机器这一介质的使用离不开熟练劳动者的操作,因此必须构建集中性、大规模的生产方式,令劳动力与工业机器在空间上接触,即工厂制的生产方式。而随着工业社会向后工业社会转型,生产方式开始灵活化,特别是在数字经济时代,由于储存新要素的新介质的空间体积往往较大,其传输方式也不依赖于现实的物理空间,而是以数字空间的方式呈现。因此,劳动者和介质之间不必再紧密结合,而代之以一种松散、灵活的生产组织方式;更进一步的则是生产组织方式,即劳动关系的变革。劳动关系本质是对特定生产组织方式制度化的结果。在适配传统工业经济的工厂制生产方式下,由于有经验的劳动者是实现生产的重要保障,因而雇佣方倾向于使用一种稳定的劳动关系与充足的福利实现对劳动者的捆绑。随着数字经济发展过程中生产机制的松散化、灵活化,传统的稳态劳动关系开始向一种流动的、灵活的劳动关系转变。如外卖、快递等新业态行业与劳动者建立的劳动雇佣关系正逐渐从“雇员-雇主”这种传统的“一对一”模式,发展演化为“一对多”“多对多”模式。人工智能的快速发展也将进一步提高生产的自动化程度,深刻改变已有的生产方式^[40],这无疑增加了生产组织方式与劳动关系的复杂性。

(二) 数字经济发展中的失业风险迭变及其对现有失业保险作用机制的冲击

数字经济时代新要素、新介质与新生产方式的发展与效能发挥还需要与之相适应的新生产关系,即社会体制机制发展。但相较于要素、介质、生产方式三者之间变革过程的强相关性而言,体制机制的变革往往是独立且滞后的。只有在前三者明显破坏了后者的存在条件,或后者明显阻碍了前三者的发展时,体制机制才会逐步调整变革直至焕发新生。在数字经济发展的过程中,新要素、新介质与新生产方式在改变着我们时代所直面的失业风险的同时,也冲击着失业保险这一以应对失业风险、促进就业为目的的社会体制机制发挥作用的制度环境。

第一,数字经济发展过程中的新要素、新介质改变了稳态的生产过程与劳动关系,进而破坏了以稳态劳动关系假设下的就业与失业二分为基础的失业风险识别机制。数字经济的发展使生产机制进一步流动化与灵活化,劳动关系变得更加模糊与液态,就业与失业的标准亦愈加模糊^[41]。若仍坚持将失业风险的识别机制建立在固定化的劳动关系基础上,将使大批量的劳动者被排除在社会政策的庇护之外。只有将失业保险与固定化的劳动关系脱钩,并融入模糊化、液态的劳动关系才能持续发挥其应对社会风险的作用。

第二,越来越多类型的失业风险难以被纳入失业保险的风险再分配体系之中。在数字经济的发展过程中,“非自愿失业”这一限制条件极大地缩减了失业保险对失业风险的再分配能力:随着越来越多的劳动者进入到模糊化、液态的劳动关系中,他们很难像传统劳动者那样证明失业的非自愿性;同时,数字经济发展中新要素与新介质的出现使得充分就业假定的实现更加困难。承载数据、算法、算力等要素的介质,如计算机、算力设施、数据储存设施的重要性逐步凸显。特别是随着人工智能的发展,劳动者作为劳动力这一生产要素承载介质在数量上的重要性开始被质量上的重要性所替代。即便一个劳动者因为劳动意愿的缺乏而选择了离职,在其重新获得劳动意愿时也很可能难以寻找到合适的工作。因此,缺乏劳动意愿基础上的主动失业现象同样需要受到政策关怀;最后,随着数字经济发展过程中劳动者数量重要性的下降,势必造成劳动者之间竞争的加剧。生活节奏与工作强度增强可能导致劳动者因身体健康状况问题、糟糕的工作氛围等客观原因而主动辞去工作,以“非自愿失业”的僵化条件限制这些群体获得失业保险金及相关支持的权利不仅制约了失业保险化解风险职能的充分发挥,也有违失业保险的制度公平。

第三,充分就业假定维持难度的提升还意味着失业风险本身更加复杂,失业保险需要应对的风险不再是简单的短期经济波动的产物,而是数字经济发展过程中的长期结构性失衡。一方面,数字经济的发展会造成工作极化现象,即在造就了高门槛、高技能工作的同时,也会产生许多低门槛、低技能的岗位。这些岗位低门槛的特质将导致服务需求方议价能力的提升与服务供给方单位服务价格的下降。在这样的情境下,即便失业者可以通过降低薪资或从事低门槛、低技能的岗位以快速回到就业市场,其面临的潜在失业风险却始终处于增长状态;另一方面,数字经济中数据、算力、算法等新要素的发展、人工智能、大语言模型等新技术对于劳动力的替代进一步扩大了就业困难群体。特别是许多被认为具有较高专业技能和人力资本的劳动者在现今同样因技术进步而面临失业风险的侵袭。同时,失业劳动者培育适应数字经济的人力资本所需的经济成本与时间成本也在增加。失业风险复杂性的提升需要失业保险以更加主动积极的保障机制进行应对。

第四,数字经济发展过程中自动化技术、人工智能技术对劳动者的替代效应决定了失业保险不能仅仅从生计的角度看待失业风险。传统上,失业保险制度由于充分就业及短期失业的假定而将失业风险局限于经济领域,但随着上述两个假定在数字经济下难以为继,若只将失业风险视为一种经济风险则必然陷入“养懒汉”的困局之中。调整失业者的心理状态,促进其对于新要素、新介质、新生产方式的适应将成为失业保险制度的新任务。而这需要失业保险制度功能的进一步扩展。

(三) 数字经济发展中失业保险变革的基本逻辑

数字经济时代,失业保险功能有效发挥的制度环境与基本假设遭受了明显冲击。但这种冲击同样具有创造性。正如传统农业社会向工业社会转型过程中生产力的跃迁使基于血缘与地缘的互助逐步制度化为了自为的、基于公民身份与社会经济地位的现代社会保障制度,在数字经济发展的过程中,社会要在新要素、新介质、新生产方式的基础上重构风险的应对机制。这既是社会变革创造性的体现,也是必须回答的时代问题。

第一,面向数字经济时代的失业保险制度变革需要更加灵活的失业风险识别机制。数字经济发展过程中的新要素、新介质改变了传统工业经济条件下稳态的生产过程与劳动关系,基于稳态劳动关系而建立的失业风险识别机制将漏判、错判大量的失业现象。对此,失业保险需建立更加灵活的风险识别机制。一方面,要在制度层面将无劳动关系、弱劳动关系的劳动者纳入风险识别机制的监控之下,并建立与之相匹配的失业保险筹资与给付机制;另一方面,要利用数字经济发展过程中的技术优势和数据优势,实现更加灵活、精确的失业风险识别。目前,广东省已开展了将灵活就业人员纳入失业保险的试点工作^①;人社部也在加速推进“安心领、畅通办”工作,尝试利用大数据比对技术、互联网信息技术建立健全失业保险线上经办平台^②。这些尝试为建立适应灵活就业人员的失业风险识别机制奠定了政策基础与技术基础。

第二,面向数字经济时代的失业保险制度变革需要更加包容的失业风险再分配体系。当下,数字经济发展过程中劳动力市场的变化、无劳动关系、弱劳动关系的劳动者对于失业风险的自证困境、用人单位对劳动者离职法律风险的规避等因素使得原本就因失业风险“自愿-非自愿”二分而有限的失业风险再分配体系更加逼仄,大量失业者难以被纳入其中。以我国为例,在只考虑登记失业人数的情况下,常年仅仅有 25% 左右的登记失业者领取了失业保险金^[42]。对此,数字经济时代的失业保险制度需进一步降低待遇领取门槛,为更多失业者提供保障。事实上,部分经济合作与发展组织成员国在实践中已经逐步放宽了自愿离职者获得失业保障的条件,如因健康问题、交通问题、遭受歧视或骚扰等正当理由而自愿离职的,可以申领失业保险金^[43]。

第三,面向数字经济时代的失业保险制度变革需要更加主动的失业保障机制。自 20 世纪

① https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2024/1/content/post_4330556.html。

② https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/202007/t20200730_381372.html。

70年代开始,各国逐步开展了以促进就业为目标的失业保险制度改革^[44]。然而,数字经济条件下就业极化的发生、就业困难群体的扩大等现象增加了劳动力市场的复杂性与脆弱性。在此背景下,单一维度的就业促进机制可能令失业者陷入持续的失业风险之中,而难以获得稳定的职业预期。对此,失业保险须在遵循经济运行规律的基础上,构建以劳动者职业生涯为核心的主动长效保障机制,通过失业保险弹性化的待遇给付机制为劳动力数字化转型提供缓冲期与试错空间,协助其完成系统性的职业规划与人力资本培育,进而实现个体就业韧性的提升与失业风险的削减。

第四,面向数字经济时代的失业保险制度变革需要更具发展性的制度功能设计。工业经济条件下,为了应对失业风险引发的收入中断问题,失业保险逐步发展出以现金给付为核心,旨在保障失业者及其家庭在失业期间基本生活的制度功能。而在数字经济发展与数字化转型的当下,失业风险还可能造成失业者对社会转型的不适应危机与心理危机,即失业者在过去工作中积累的知识、能力难以运用到转型后的社会。因此,失业保险在原有的生活保障与就业促进功能基础上,还应强化社会适应功能,更加关注失业者的精神健康状况、人力资本建设及远期职业规划问题。如法国为全体失业者提供的包含技能评估、求职支援、转职支援在内的失业者咨询制度就是一种有益尝试^[45]。但必须指出,如何使职业培训、心理咨询、职业咨询等服务不流于表面而真正落到实处,才是最大的挑战。

四、政策建议: 面向数字经济建设更加积极的失业保险体系

本文系统梳理了工业经济条件下失业保险制度的作用机制与运行逻辑,并指出传统失业保险制度在数字经济时代面临着偏移或失灵的困境而亟须进行适应性变革。但上文的探讨很大程度上是在“理念型”层面展开的,就现实世界而言,理论层面的变革逻辑必须结合我国的现实情况,并与之适配。基于此,本文尝试结合理论分析与我国国情提出三点政策建议。

(一) 以适配新型劳动关系的制度设计提升失业保险制度适应性

面向数字经济的失业保险制度变革,首先需要制度适应性的提升。2023年,我国仅51.8%的城镇就业人员参加了失业保险^①,是社会保险中参保率最低的险种。考虑到数字经济的特征与失业风险识别机制变革的理论逻辑,适应性提升的关键在于设计适配于数字经济发展中新型劳动关系的失业保险制度体系,实现失业保险的制度性全覆盖。

第一,应在制度层面将以新业态为代表的灵活就业人员纳入失业保险的保障范围之内。对于可以明确雇主的灵活就业人员(如京东和美团外卖全职骑手)应当纳入稳态劳动关系的范畴进行强制性的失业保险权利与义务分配。对于难以明确雇主的灵活就业人员则应畅通独立参加失业保险制度的通道。此外,为减少改革阻力,可在改革初期采取自愿参保的方式提供缓冲和过渡。

第二,构建更加灵活的失业保险风险识别机制。对于仍处于稳态劳动关系下的失业者,可参照现有的方式进行失业风险的判断与识别。对于新型劳动关系下的劳动者,可采用多种方式相结合的手段,如通过近期收入情况、消费状况、求职情况、平台工作记录等材料的搜集和比对,灵活地识别失业风险。此外,考虑到互联网技术、大数据技术的飞速进步,应当探索形成一个整合企业、社会保险、收入与税务等数据在内的就业大数据平台,对于个体社会保险参保情况、收入与税务情况、企业用工情况等大数据进行智能比对,在自主失业登记的基础上,辅助失业保险经办机构完成失业风险的主动发现与识别。

① 考虑到当前失业保险仅覆盖了城镇就业人员,失业保险参保率的计算方式为: 失业保险参保率 = 年末失业保险参保人数/年末城镇就业人数。数据来源, <https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202406/W020240617617024381518.pdf>。

第三,要构建与新型劳动关系适应的失业保险筹资机制。筹资方式上,对于雇主不明确的灵活就业人员,可采用“单方缴费”的方式,即劳动者按照规定比例进行缴费,平台方或临时雇佣方不直接参与缴费;费率方面,对于“单方缴费”的劳动者,可参照当前我国1%的失业保险费率,将费率下调至0.5%。这一方面是考虑到较低的费率可以增强制度的吸引力,另一方面则参考了当前失业保险缴费稳岗返还政策下的实际费率;缴费基数方面,考虑到灵活就业劳动者收入的不稳定性,可考虑采取主动申报与税务数据比对结合的方式进行确定,即由劳动者在参保时自主申报收入情况,在通过税务数据比对认可后,以过去12个月平均收入情况作为缴费基数。

(二) 以分层分类的待遇标准设置提升失业保险制度包容性

面向数字经济的失业保险制度变革,也需要制度包容性的提升。在更加包容的失业风险再分配体系与更加主动的失业保险保障机制的理论逻辑下,制度包容性提升的关键在于通过分层分类的待遇标准设置,令更多失业者享受充分的保障。

第一,进一步强化失业保险的生计保障功能。我国的失业保险金水平一般是根据当地最低工资计算的一个定值,因此其保障水平往往较低。低水平的失业保险金在微观层面难以保障失业者及其家庭的生计,在宏观上也不能发挥失业保险逆经济周期调节、需求管理的制度功能,因此有必要进行适度提升。可考虑以失业者过去12月的平均工资为基数,设定50%的目标替代率,若失业者承担有房贷、配偶无工作或抚养有未成年子女等则可上浮5%~10%的替代率。但考虑到失业保险金支付的可持续性与公平性,应设定支付最高额度不高于当地上年度的社会平均工资。

第二,失业保险制度的待遇领取条件应适当放宽,以扩大受益范围。考虑到道德风险与失业保险基金支出的持续性问题,一方面应要求失业者参照现行标准缴纳失业保险12个月或以上才可领取足额标准的失业保险金,每少缴纳1个月的失业保险金,则失业保险金替代率目标下调10%;另一方面,可根据失业者的失业原因设计具有层级性的待遇标准,对非自愿失业者,按照失业金标准的100%进行给付,对于不能证明失业非自愿性的失业者,则按照待遇标准的75%进行给付。

第三,考虑到面向数字经济的失业保险应构建以劳动者职业生涯为核心的主动长效保障机制,失业保险金可不设定固定领取期限,而给予失业者以充分的时间进行职业规划和人力资本培育,以实现系统性的失业风险削减。但为避免“福利依赖”风险,应随待遇领取时长的增加逐步降低给付标准。如在失业者领取失业保险金的前6个月里,按照失业金标准的100%进行给付。6个月后,失业金的领取标准开始按月递减,递减幅度可采取累进制。

失业保险待遇的提高离不开财务方面的支撑。2023年,我国失业保险当年基金结余322亿元,滚存结余3213亿元。若以2023年失业保险基金支出计算,则制度备付期限高达2.16年^①。换言之,当前我国失业保险恰恰需要增强基金的利用效率。若失业保险实现了对灵活就业人员的覆盖,则可进一步提升失业保险基金收入。因此,就目前我国失业保险制度财务状况而言,适度提高失业保险待遇标准是可行的。

(三) 以多层次的制度功能扩展强化失业保险制度的发展性

面向数字经济的失业保险制度变革,还需要在更具发展性的制度功能设计这一理论逻辑的指导下,进一步强化与扩展失业保险制度功能。

第一,应在实现分层分类的待遇标准设置的同时强化失业保险的就业激励作用,将失业保险金领取同职业培训与规划、心理咨询服务乃至社区志愿服务相关联,当失业者多次未参与职业培训、职业咨询、求职面试或拒绝工作机会时,则暂时中断其领取失业保险金的资格。此外,为了激励就业,还可为再就业者发放一次性再就业津贴。

^① 制度备付期限的计算方法为:制度备付期限=当年失业保险基金支出/当年基金滚存结余。数据来源,<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202406/W020240617617024381518.pdf>。

第二,在强化失业保险生计保障功能的基础上发挥失业保险的心理健康保障功能。数字经济转型过程中,失业者除面临经济危机之外,往往还面临着社会转型的不适应与心理危机,损害着失业者对未来的预期和再就业的期望。对此,失业保险应当建设心理健康保障功能,通过失业保险基金购买心理咨询服务,鼓励有需要的失业者参与心理辅导与咨询。尤其要重视中长期失业者的生活状态与精神状况,在对中长期失业者的信息进行摸排与建库的基础上,对其开展主动的个性化心理服务,鼓励其恢复就业信心。

第三,失业保险还应强化其职业培训与规划功能,这是数字经济发展过程中,使失业者与新要素、新介质、新生产方式相匹配的必要做法。当下我国的失业保险基金本身就承担着职业培训的功能,但培训课程短期化、形式化严重,难以切实培育失业者的人力资本。对此,一方面,要改革政府考核职业培训项目的方式,建立以失业者再就业状况为核心的绩效考核体系,令职业培训项目与劳动力市场需求相适配。鼓励职业培训机构开展长期性、专业性的职业培训,切实提升参与者的职业技能,最终形成一个匹配当下市场需求和远期市场需求的多元化、系统性职业培训体系;另一方面,还应建立职业规划与咨询制度,加强数字经济条件下对失业者的技能评估、求职支援与转职协助。特别是要强化针对中高年龄劳动者、青年劳动者及就业困难群体的专门性职业指导。

第四,失业保险需持续增强其经济逆周期调节功能。失业保险不仅可以通过对失业者的待遇给付拉动消费,而且还能通过对企业的补贴,帮助企业渡过难关,发挥稳企扩岗的预防失业功能。这有助于在宏观层面应对数字化转型所衍生的结构性失衡问题。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2023: 47.
- [2] 周明, 雷雁洵. 迈向共同富裕的就业保障制度: 逻辑、困境和路径[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2023(4): 27-36.
- [3] 王轶, 刘蕾, 魏巍. 数字经济时代我国面临的就业风险及治理机制研究[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2023(4): 98-107.
- [4] 丁建定. “新社会风险”下西方福利国家社会保障制度道路的新选择[J]. 社会保障评论, 2023(4): 34-51.
- [5] 汤铎铎, 刘学良, 倪红福, 等. 全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展[J]. 经济研究, 2020(8): 4-23.
- [6] 刘军强. 政策的漂移、转化和重叠——中国失业保险结余形成机制研究[J]. 管理世界, 2022(6): 101-117.
- [7] 余澍, 席恒, 范昕. 开源节流、政策补充与政策替代: 中国失业保险基金结余形成的多元路径研究[J]. 社会保障研究, 2023(3): 69-79.
- [8] 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): 3-15.
- [9] 徐智华, 解彩霞. 人工智能时代失业劳动者权利保护: 问题与路径[J]. 经济体制改革, 2022(1): 180-187.
- [10] 黄旭, 许文立. 公共政策如何应对人工智能引发的失业风险? [J]. 中央财经大学学报, 2022(10): 71-84, 93.
- [11] 王晓宇. 我国灵活就业群体的工伤保障研究——政策现状与发展方向[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024(2): 19-30.
- [12] 岳宗福. 新业态劳动者失业保险: 改革思路与政策优化[J]. 中州学刊, 2023(6): 90-96.
- [13] 朱小玉, 田雅琼. 灵活就业人员失业保险制度如何构建: 国际经验、本土探索与政策建议[J]. 社会保障研究, 2024(3): 3-12.

- [14] 郭凤林, 顾昕. 面向共同富裕的社会保障制度建设取向——基于医保政策的大数据分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023(4): 50-62.
- [15] 何文炯. 数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J]. 社会保障评论, 2020(3): 15-27.
- [16] 席恒. 融入与共享: 新业态从业人员社会保险实现路径[J]. 社会科学, 2021(6): 3-11.
- [17] LEIBFRIED S. Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland [J]. Kritische Justiz, 1977(3): 289-301.
- [18] WALTERS W. Unemployment and government: genealogies of the social [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, 9-11.
- [19] 彼得·鲍德温. 福利大博弈: 欧洲福利制度的百年激荡(1875—1975) [M]. 珍栎, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2023: 2.
- [20] 张翕. 就业监测体系构建与宏观调控: 基于国际比较视角[J]. 劳动经济研究, 2023(4): 118-143.
- [21] OSBERG L. The "Disappearance" of involuntary unemployment [J]. Journal of Economic Issues, 1988(3): 707-727.
- [22] CLASEN J, CLEGG D. Beyond activation reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets [J]. European Societies, 2006(4): 527-553.
- [23] 陈乐一. 对经济周期几个问题的认识[J]. 财经问题研究, 2002(8): 10-15.
- [24] 威廉·S·维克里. 充分就业与价格稳定 [M]. 张琦, 译. 北京: 机械工业出版社, 2015: 2.
- [25] 王显勇. 回归与变革: 我国失业保险法律制度的完善之路[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 138-149.
- [26] 考斯塔·艾斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界 [M]. 苗正民, 滕玉英, 译. 北京: 商务印书馆, 2010: 33.
- [27] 唐珏, 谢强, 赵达. 提高失业保险金是否会延迟再就业[J]. 世界经济, 2024(7): 153-178.
- [28] GRIMSHAW D, RUBERY J. Workforce heterogeneity and unemployment benefits: the need for policy-reassessment in the European Union [J]. Journal of European Social Policy, 1997(4): 291-318.
- [29] DELLA ROCCA B. Unemployment insurance for the gig economy [J]. Yale L&J, 2021, 131: 799-822.
- [30] 杨斌, 丁建定. 全面实施全民参保计划背景下扩大失业保险覆盖面研究[J]. 江西财经大学学报, 2019(1): 74-81.
- [31] 张浚. 非常规就业、劳动力市场二元化与社会保障制度的重新定位——向“后工业社会”转型中的欧洲社会保障制度[J]. 欧洲研究, 2022(6): 131-158, 8.
- [32] ASENJO A, PIGNATTI C. Unemployment insurance schemes around the world: evidence and policy options [R]. Geneva: International Labour Office, 2019: 17-48.
- [33] 张盈华. 灵活就业人员社保实践与探索[J]. 中国社会保障, 2022(6): 40-41.
- [34] 席恒. 现代化进程中的社会保障模式转型[J]. 社会保障评论, 2024(3): 3-12.
- [35] 赵剑波. 数字经济高质量发展: 理论逻辑与政策供给[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023(4): 78-92.
- [36] 段学慧, 张娜. 数据要素及其形成新质生产力的机理研究[J]. 经济纵横, 2024(7): 18-28.
- [37] 李琳, 刘凤委, 李扣庆. 会计演化逻辑与发展趋势探究——基于数据、算法与算力的解析[J]. 会计研究, 2021(7): 3-16.
- [38] 李直, 吴越. 数据要素市场培育与数字经济发展——基于政治经济学的视角[J]. 学术研究, 2021(7): 114-120.
- [39] 陈寒冰. 数字经济时代算力网络建构的国际比较与镜鉴[J]. 新疆社会科学, 2021(5): 56-65.
- [40] 惠炜, 姜伟. 数字化治理视角下人工智能对就业质量的影响[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023(5): 123-137.
- [41] 林义. 数字经济时代社会保障制度转型的理论空间新拓展[J]. 社会保障评论, 2024(6): 1-14.
- [42] “社会保险法实施评估”课题组. 中国社会保险制度: 改革实践、路径偏差与制度优化——《中华人民共和国社会保险法》实施评估报告[J]. 社会保障评论, 2024(5): 3-42.

- [43] IMMERVOLL H, KNOTZ C. How demanding are activation requirements for jobseekers [R]. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2018: 41.
- [44] 范世明. 中国失业保险制度变迁与就业促进功能扩展 [J]. 社会保障评论, 2024(4): 48-67.
- [45] GURGAND M, CREPON B, DEJEMEPPE M. Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence [EB/OL]. (2005-03-21) [2024-12-02]. <https://ceet.cnam.fr/publications/documents-de-travail/documents-de-travail-2005-950558.kjsp?RH=1507626749912>.

Changes in the Unemployment Insurance System for the Digital Economy: Theoretical Logic and Institutional Exploration

YU Shu

(College of Humanities & Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: The development of the digital economy necessitates a corresponding social security system. As a product of the industrial economic era, the unemployment insurance mechanism designed to address unemployment risks operates under several foundational conditions. Its risk identification framework relies on the employment/unemployment dichotomy within stable labor relations; its risk redistribution mechanism represents a choice made under considerations of moral hazard and full employment; its protection mechanism assumes cyclical economic fluctuations; and its functional design is premised on conventional understandings of unemployment risk impacts. While the digital economy driven by novel factors, mediums, and production modes stimulates economic dynamism, it also complicates societal unemployment risks, rendering them harder to identify and safeguard against, while destabilizing the operational logic of industrial-era insurance systems. In this regard, unemployment insurance needs to reconstruct a digital economy-adapted risk coping mechanism through flexible risk identification frameworks, inclusive redistribution systems, proactive protection measures, and development-oriented functional designs.

Key words: digital economy; new forms of employment; unemployment risk; unemployment insurance; risk redistribution

(责任编辑: 刘 凡)