

# 以党的二十大精神为指引 推进失业保险高质量发展

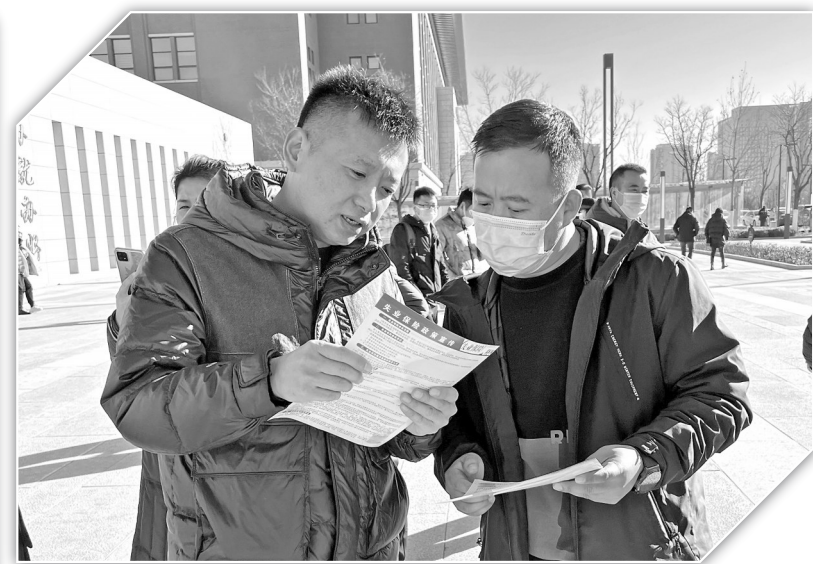
白延亮 徐晨 杨玉堂 余雅馨

失业是指有劳动能力、处在法定劳动年龄阶段并且有就业愿望的劳动者失去或没有得到有报酬工作岗位的社会现象。失业保险是我国社会保险的重要组成部分,是指国家通过立法强制实行的,由社会集中建立基金,对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助,并促进其再就业的制度。我国历来高度重视失业保险工作,不同历史时期均能稳步推进。党的十八大以来更是趋于完善,进入快车道,形成了“保生活、防失业、促就业”三位一体的失业保险复合功能体系。

我市失业保险工作开展始于改革开放初期的1986年,在经历了起步探索、调整理顺、巩固发展三个阶段后,有了长足进展,取得了令人瞩目的成绩。2006年成立失业保险经办机构,一方面为深化我市经济体制和劳动制度改革,提供了可靠保障;另一方面保障了失业人员的基本生活,促进了失业人员再就业,一定程度上预防和减少了失业,为我市经济社会发展和社会稳定作出了贡献。



● 便捷高效办理失业保险业务



● 宣传失业保险政策

## 一 失业保险制度的发展历程

我国失业保险制度是在失业救济制度、失业保险制度基础上发展演变而来。

(一)1922年首次提出。早在1922年,党的二大宣言中就提出了设立工厂保险、保护失业工人等改良工人待遇的主张。江西瑞金时期,中华苏维埃共和国成立劳动人民委员会,内设社会保险局和失业工人局,负责实施社会保险以及保障工人利益。随后制定并颁布《中华苏维埃共和国劳动法》,在革命政权控制区域搭建起了社会保障制度的框架雏形。

(二)失业救济制度(1950年—1986年)。新中国成立初期,为妥善安置失业工人,促进国民经济的恢复和发展,经政务院批准,劳动部于1950年6月发布了《救济失业工人暂行办法》,确定了新中国成立初期的失业救济制度。《暂行办法》中规定了救济失业工人的范围、失业救济标准和失业救济资金的来源。这一制度对于维护新中国成立初期的社会稳定具有重要意义。

(三)失业保险制度(1986年—1999年)。20世纪80年代以后,我国开始了由农村到城市经济体制的全面改革,企业改革是城市改革的中心环节。为了适应企业进入市

场的需要,1986年7月,国务院出台了包含《国营企业职工待业保险暂行规定》在内的4个劳动用工改革行政法规。

《暂行规定》规定了国营企业中的4类职工为待业人员,并对主要构成要素资金来源、支付标准、管理机构都作了说明,但出于意识形态方面的考虑,没有使用“失业”,而使用“待业”一词。1993年,在《暂行规定》的基础上出台了《待业保险规定》,将待业保险制度的覆盖范围由国营企业扩大到城镇各类所有制企业,调整了基金收缴基数,设立了有一定幅度的基金收缴比例,提高了救济金的发放标准,并进一步完善了待业保险基金的管理、监督制度。

上述规定的执行,建立了我国失业保险制度的雏形,同时也存在实施范围较窄,资金来源渠道单一,保障能力有限,失业救济性质明显的不足之处。虽然初创阶段的失业保险制度存在诸多漏洞与缺陷,但是由于深化经济体制改革的需要,它还是得到了较快发展,为我国失业保险制度的不断完善与走向成熟奠定了基础。

(四)失业保险制度(1999年—2012年)。

1998年是国有企业加快改革步伐的关键年,当时首要任务就是要建立并健全推动国企改革的最重要的基础工程之一,即失业保险制度。为解决《待业保险制度》覆盖范围狭窄、失业保险费率过低、个人不缴纳失业保险费、基金支出结构不甚合理等严重制约失业保险发展的问题,国务院于1999年1月颁布了《失业保险条例》及《社会保险费征缴暂行条例》,这是在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,配合国有企业改革、推进市场就业机制的形成、发展和完善包括失业保险在内的社会主义保障制度的一个重要举措。

《失业保险条例》是我国失业保险制度由不规范走向比较规范,从计划走向市场的重要标志,是适应我国社会主义市场经济体制建立的社会保障体系的重要组成部分。与《待业保险规定》相比,主要有以下几个方面的变化:一是覆盖范围由城镇企业扩大到城镇所有企业和事业单位;二是将企业缴费费率由0.6%~1%提高至2%,并增加了1%的个人缴费,同时增加了关于事业单位及其缴费的规定;三是将失业保险基金的统筹层次由县级统筹提高到地市级统筹,并建立了省级

失业保险调剂金制度;四是重新确定了失业保险金发放的标准,使其更好地与最低工资制度和城市居民最低生活保障制度相衔接;五是明确规定了失业保险基金的支出项目,以保证基金的安全,防止基金流失;六是确定了收支两条线管理的机制;七是规定了社会化管理的发放程序。

(五)失业保险制度步入法制轨道(2012年至今)。2010年10月28日,第十一届全国人大常委会第十七次会议表决通过了《中华人民共和国社会保险法》,于2011年7月1日起实施。随着《社会保险法》的实施,标志着我国社会保障体系建设开始由长期试验性状态走向定型、稳定与可持续发展阶段。作为我国社会保障立法的主体性法律,《社会保险法》不仅规范了我国社会保险制度的基本内容,而且在一定程度上规范了整个社会保障制度的基本框架。

《社会保险法》对我国失业保险制度进行了调整,失业保险制度步入法制轨道,进一步提高了对失业人员失业期间基本生活的保障。一是将制度的覆盖范围扩大为“用人单位和职工”,不再局限为“城镇企事业单位

及其职工”;二是失业人员在领取失业保险金期间,参加职工基本医疗保险,享受职工基本医疗保险待遇,个人不缴纳基本医疗保险费,提高了失业人员的医疗保障水平;三是领取生育补助金;四是取消了《失业保险条例》关于失业保险金标准“应低于当地最低工资标准”的规定等内容。

(六)延安市的主要做法。认真落实失业保险“畅通领、安全办、网上办”要求,市、县两级经办机构实行“统一宣传口径,统一经办流程,统一申报资料,统一时限要求”的“四统一”经办模式。进一步优化经办流程,减少证明材料,取消申领时限,提升服务质量,失业人员凭身份证或社保卡通过网络申请就能及时享受失业保险待遇,极大方便了用人单位和失业人员,做到“零跑腿、不见面”服务,减小服务窗口压力,提高工作效率。疫情期间,人社部印发《关于扩大失业保险保障范围的通知》(人社部发〔2020〕40号)保障失业人员基本生活,我市全力推进扩围工作,认真落实失业补助金、临时生活补助、价格补贴等特殊政策,确保各项失业保险待遇应发尽发,应保尽保。

## 二 新时代失业保险工作的基本情况

失业保险制度作为整个社会保险制度的重要组成部分,最主要的作用是保障失业人员在失业期间的基本生活,并和其他保险项目共同起着保障劳动者基本生活需要,维护社会政治、经济秩序安定的作用。近年来,按照中央的战略性和部署,失业保险积极开拓创新,实施了一系列稳岗减负预防失业等创新举措。我市同步落实相关政策,各项工作有序推进。

(一)保障失业人员基本生活。2012年以来,失业保险不仅在推动企业转型,促进经济发展方面提供了帮助,更在保障失业人员的基本生活和维护社会稳定等方面发挥着积极作用。通过内部信息系统比对核实,提高审核效率,不断强化基金安全风险防控工作。缩短失业人员待遇审核时间,确保第一时间发放到位,切实保障失业人员的基本生活。2012年至2023年8月底,全市发放失业保险金443695元月22104.63万元;失业补助金51689元月5436.78万元。

(二)保障失业人员医疗待遇。保障失业人员的基本生活待遇是失业保险制度的重要功能,尤其对于一些突发性疾病进行保障更是如此。2011年7月,《社会保险法》颁布后,规定失业人员在领取失业保险金期间,参加职工基本医疗保险,享受职工基本医疗保险待遇,失业人员应当缴纳的基本医疗保险费从失业保险基金中支付,个人不缴纳基本医疗保险费。此项规定重点解决了失业人员参加医疗保险问题,提高了失业人员医疗保障水平,同时,使失业人员医疗保险关系保持连续性,增加其缴费时间。我市在执行该项规定时,相关部门密切沟通配合,及时出台配套性落实政策,通过建立代缴机制,完善信息系统等措施,确保失业人员能够及时享受医保待遇。2023年10月起,失业人员生育保险由失业保险经办机构负责交由医保部门负

责,失业人员从开始享受失业保险金之日起,按规定参加失业保险待遇领取地的生育保险,所需费用用失业保险基金支付。失业保险经办机构在为其缴纳职工基本医疗保险费的同时为其缴纳生育保险费。我市代缴失业人员医保费,按照应保尽保的原则,每月初在汇总新增领取失业保险金人员的基础上,通过电话联系,及时通知每一名领金人员办理相关手续,确保代缴医保费落到实处。2012年至2023年8月底,全市代缴医保费6045.89万元,惠及失业人员24.86万人月。

(三)实施稳岗纾困稳定就业岗位。随着改革开放的深入推进,为适应产业转型升级,淘汰落后产能、兼并重组等多种现实需要,一些企业面临生产经营暂时困难,裁员压力增大。为了支持企业渡过难关,维护就业形势和社会稳定,2014年11月,人力资源和社会保障部会同财政部、发展改革委和工信部印发了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》(人社部发〔2014〕76号),对在兼并重组、化解产能过剩、淘汰落后产能中采取不裁员或少裁员稳定职工队伍的企业,由失业保险基金给予稳岗补贴,补贴标准为不超过本企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费的50%。2015年开始,国务院先后下发了《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(国发〔2015〕23号)、《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》(国发〔2017〕28号)等文件,将失业保险基金支持企业稳岗政策实施范围由三类企业扩大到所有符合条件的企业,并提出了“降低稳岗补贴门槛,提高稳岗补贴标准”的要求。2017年9月,人力资源和社会保障部办公厅下发了《关于实施失业保险援企稳岗“护航行动”的通知》(人社厅发〔2017〕129号),决定从2018年至2020年在全国实施失业保险援企稳岗“护航行动”,力争用三年的时间,实现符合条件

的统筹地区政策全覆盖,符合申领条件的主体全覆盖。失业保险经办机构利用后台系统数据比对,精准筛选符合稳岗返还政策的企业,在人社局网站公示后,及时向市财政申请资金,第一时间拨付到企业,企业“零跑腿”就能享受政策红利。稳岗返还政策的实施,不仅推动了我国经济结构调整不断深化,而且也做到了惠企利民。

在此基础上,我市采取了多种举措助力企业稳岗:一是入企宣讲,积极组织业务骨干深入百家企业宣讲政策,现场讲解“免申即享”工作流程,强力推动失业保险稳岗返还政策落实。二是简化程序,市人社局多次与财政等部门沟通协调,直接取消了3个审批环节,为推广“免申即享”模式重塑了“靶向”服务的工作流程。三是完善信息,经办机构主动与企业、税务部门对接协调,全面收集、重点审核企业银行对公账户信息,建立起相对完善的参保企业信息数据库,确保补贴资金可以直达符合政策的企业,实现失业保险稳岗返还“免申即享”模式落地落实。2015年至2023年8月底,全市发放稳岗返还资金8.05亿元,惠及企业3215户次,职工78.77万人。

(四)实行技能提升补贴预防失业。人力资本已经成为当今企业的核心竞争力,也是实现劳动力增值的重要内容。尤其是在市场竞争日趋激烈的当前社会中,更是需要持续提升员工队伍的技能水平,加大人力资源开发力度。为此,国家从失业保险层面出台了技能提升补贴政策。2017年5月,人力资源和社会保障部会同财政部印发了《关于失业保险支持参保职工提升职业技能有关问题的通知》(人社部发〔2017〕40号),规定自2017年1月1日起,对参加失业保险累计缴费3年及以上,取得初、中、高级职业资格或职业技能等级证书的企业职工,可按初级工1000元、中级工1500元、高级工2000元的标准申领技能

提升补贴。为进一步推动政策落实,充分发挥社会效应,2018年,人力资源和社会保障部印发了《关于实施失业保险支持技能提升“展翅行动”的通知》(人社部发〔2018〕36号),推动各地积极主动、全面规范落实失业保险技能提升补贴政策,扩大政策受益面,激励更多参保企业职工提升技能,降低失业风险。2022年,人社部出台《关于做好失业保险稳岗提技能防失业工作的通知》(人社部〔2022〕23号),拓宽技能提升补贴受益范围至当年年底。同时规定,领取失业保险金人员取得职业资格证书或职业技能等级证书的,也可按照初级(五级)1000元、中级(四级)1500元、高级(三级)2000元的标准申请技能提升补贴。技能提升补贴政策实施以来,我市积极贯彻落实,通过人社局门户网站、企业微信群、入企宣讲等多种渠道大力宣传,并针对部分证书无法及时上网查询的情况,实行提前登记备案,确保每一名符合条件的职工都能享受到政策。2017年至2023年8月底全市发放技能提升补贴1.6万人次,2327.4万元。

(五)阶段性降低费率为企业减负。适当降低社会保险费率是党中央、国务院为减轻企业负担、清理规范涉企收费作出的重要决策。人力资源和社会保障部认真贯彻落实国务院决策部署,始终把降低社会保险费率作为降低企业成本、促进实体经济发展的重点,深化供给侧结构性改革的重要举措积极推进。在五个社会保险险种中,失业保险降费次数最多、幅度最大:2015年3月,国务院决定失业保险总费率由3%降至2%;2016年5月,国务院决定由2%阶段性降至1%~1.5%;2017年1月,国务院决定总费率为1.5%的省份降至1%,期限一年;2018年4月,国务院决定失业保险费率阶段性降至1%的政策执行期限延长至2019年4月30日;后每年延长,目前阶段性降低失业保险费率的期限执行至2024年年底。综合来看,自2015年政策

实施以来,通过连续降低失业保险费率,有力支持了实体经济发展,为国家减税降费大局作出了重要贡献。我市失业保险缴费比例按照省上要求及时进行调整,使企业尽早知晓政策享受政策。2014年7月至2016年6月底缴费比例为1.5%(单位1%,个人0.5%),2016年7月至2024年年底缴费比例为1%(单位0.7%,个人0.3%),2015年至2023年8月底,全市降低失业保险费率惠及企业8684户次,为企业减轻负担7.04亿元。

(七)建立失业动态监测和预警制度。失业动态监测是及时掌握经济波动期内监测企业岗位增减情况的重要手段,可以为采取预防和调控失业措施提供依据,并为建立失业预警制度奠定基础。2012年,人力资源和社会保障部印发《关于开展失业预警试点工作的通知》(人社部发〔2012〕86号),并在北京等地开展失业预警试点,积极探索建立具有当地特色的失业预警系统,掌握监测企业岗位增长、流失情况,为就业失业形势进行宏观分析研判提供数据支持,并将经验在全国范围内进行推广。为了进一步做好失业动态监测工作,我市建立了延安市失业动态监测微信群,随时沟通解决监测数据报送过程中所存在的问题,每年定期召开监测企业经办人员培训会,提升监测和预警能力。截至2023年8月底,全市动态监测企业102户62526人,监测企业户数较去年增长17户,增长比例20%,2023年监测期内减员695人,增员304人。

当前,失业保险预防失业、促进就业的作用明显增强,然而针对现实中存在的问题与挑战,依然需要加大创新力度,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,结合中国经济、社会以及区域发展的实际情况,力争建成功能布局更加合理、政策供给更加充分、体制机制更加完善的具有中国特色的积极的失业保险制度。

## 三 全面落实好党的二十大对失业保险工作的新要求新部署

党的二十大报告提出健全社会保障体系。指出社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。提出健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系的目标要求,对进一步完善我国社会保障事业明确了思路,进一步增强失业保险对促进就业的作用。

(一)树立科学理念。牢固树立以人民为中心的发展思想,坚持增进人民福祉的发展目标,落实党的二十大决策部署,坚持整体构建,着力形成“保生活是基础,防失业是重点,促就业是目标”,各有侧重、协同发力“三位一体”的功能体系,推动失业保险从基本生活保

障向职业技能提升拓展,从事后帮扶就业向事前预防失业拓展,从失业人员向所有参保职工和企业拓展,变失业保障为就业保障,从源头上减少失业,稳定就业。

(二)推动省级统筹。结合当前我国发展的阶段性特征和要求,省级统筹有利于均衡地区间基金的收支状况,合理缩小社会保障领域的城乡差异。完善公共服务平台建设,健全监管体系,加快完善全国统一的社会保障公共服务平台,全国一体的经办服务体系和信息系统有助于实现社会保障基本公共服务标准化。健全社保基金保值增值和安全监管体系,可确保基金收支平衡,保障制度的长期稳定运行。

(三)提高缴费比率。失业保险制度与其他社会保障制度相比,在保障的对象、内容、水平、方式、期限、资金来源与构成等方面都有显著不同。失业保险不同于社会救济,不可能向失业者提供永久性的援助;不同于养老保险和医疗保险,不可能以所有劳动者被覆盖为目标,它只能作为一种缓冲制度而存在,只对非自愿失业者提供帮助,在保障失业者生活和促进就业两种功能中向后者倾斜。我国失业保险待遇水平不宜过快提高,而应进行理性考虑,以适度保障水平激励失业者寻找工作。我国失业保险费率为1%,此缴

费比例较低,缴纳的保险费不足以应付现收现付条件下失业保险基金的支付压力。因此,可提高缴费率来筹集资金,鼓励企业、个人承担部分责任。

(四)注重风险防范。风险控制体系建设是失业保险制度稳定运行的重要保障,尤其是需要突出防范三项风险:一是规模性失业风险,要发挥好失业动态监测和预警制度作用,密切关注重点地区、重点行业、重点人群的失业风险,提高研判精准性;二是基金安全风险,不仅要确保基金运行安全可持续,还要严厉打击各类骗取失业保险金行为;三是廉洁风险,要完善内控

机制和财务管理制度,坚决遏制和打击各类违纪违规支出行为,全力维护失业保险基金运行规范。

(五)加大服务创新。逐步建立全国统一的公共服务平台,以经办服务体系和信息系统为依托,提升服务信息化水平,统一服务标准,优化经办流程,简化证明材料。着力提高失业经办服务科学化规范化标准化水平,创新服务手段,转变服务理念,增强服务主动,提高服务能力,为参保单位和参保人员提供全网式、全流程的方便快捷服务,提高社会保险公共服务水平,确保各项惠民利民政策落地落实。

机制和财务管理制度,坚决遏制和打击各类违纪违规支出行为,全力维护失业保险基金运行规范。

(五)加大服务创新。逐步建立全国统一的公共服务平台,以经办服务体系和信息系统为依托,提升服务信息化水平,统一服务标准,优化经办流程,简化证明材料。着力提高失业经办服务科学化规范化标准化水平,创新服务手段,转变服务理念,增强服务主动,提高服务能力,为参保单位和参保人员提供全网式、全流程的方便快捷服务,提高社会保险公共服务水平,确保各项惠民利民政策落地落实。