

失业保险当为青年就业者保驾护航

范世明

青年劳动者失业不仅是经济问题，也是社会问题，必须引起足够重视。国家统计局4月发布的数据显示，我国城镇调查失业率为6.1%，其中16-24岁青年调查失业率（18.2%）是25-59岁人口调查失业率（5.3%）的3.43倍，创有历史数据以来新高。青年劳动者相较于成年劳动者面临着更高的失业风险，但他们中的不少人游离在现行失业保险制度之外，失业保险制度对作为我国高失业风险群体的青年劳动者理应进一步充分发挥应有作用。习近平总书记十分关心高校毕业生就业情况，在考察调研四川宜宾学院时强调，党中央高度重视高校毕业生就业，采取了一系列政策措施。可见，我们有必要重新审视失业保险制度的保障范围，为青年失业者及时提供有效的失业保障。

第一，失业保险是应对失业风险的制度安排，将青年灵活就业者纳入失业保险覆盖范围符合制度自身发展规律。失业保险的目标主要是为保障失业者不因收入中断而陷入生存危机并使其重新进入劳动力市场，即享受失业保险保障的先决条件为是否失业。青年就业者的失业风险远远高于成年就业者，显然青年就业者更需要失业保险的保障。现实中伴随着数字经济的快速发展，以平台就业为代表的新就业形态逐步走向常态化，青年劳动者往往更容易受其影响而成为新就业形态的主要组成部分，有调查研究表明近60%的受访青年群体曾有过灵活就业经历，这一主体却不属于现行失业保险覆盖对象，被排斥在以正规劳动关系为基础、单位关联性的失业保险制度之外，青年就业者面临着有风险无保障的困境，折射出我国失业保险制度目前存在短板。此外，大量灵活就业的青年游离在失业保险制度之外，必然使失业保险制度的覆盖范围日益收窄，进而日渐偏离这一制度用于化解失

业风险的初衷，其存在的必要性与重要性大打折扣。因此，有必要适当淡化传统劳动关系的人格从属性，强化新就业形态的经济从属性，将失业保险视为所有劳动者的正当权益，强制性地向以主要依靠灵活就业收入生活的包括青年在内的劳动者进行全面扩展。

第二，失业保险金给付条件应当适应青年群体就业特点。与成年劳动者相比，青年群体先就业后择业以及相对随意的离职、频繁跳槽等成为较为普遍的现象，他们主动离职率较高，具有短期失业的长期化趋势，从而面临着阶段性失业风险的长期化趋势。但在现有制度安排下，即使是已经履行失业保险缴费义务的失业青年也不太可能获得法定失业保险金的资格，这是因为现行《社会保险法》失业保险专章第四十五条第一、二、三条款要求领取失业保险金需同时满足“非因本人意愿中断就业”“履行缴费义务满1年的”与“已办理失业登记，并有求职要求的”3个条件，但这些限定条件在实际执行过程中引发了一些难以回避的问题，显然不太适应青年就业新特点。比如，就“非因本人意愿中断就业”这一条件而言，我国《失业保险金申领发放办法》（2019年修订）认定5类人为“非本人意愿中断就业”，大多青年就业者基于严峻就业形势而被动选择“先就业再择业”，也常常出现被“意愿”失业的现象，难以用现有标准认定青年失业是否为“非本人意愿中断就业”的行为；就“履行缴费义务满一年”这一条件而言，它与青年就业者间断性、不稳定性的就业特点不符合，很多青年就业者缴费不满一年就进入失业状态而无法领取失业保险金；就“已办理失业登记，并有求职要求的”这一条件而言，我国《就业服务与就业管理规定》（2018修订）中严格明确规定了7种可以办理失业登记的人员，但未明确将包括青年在内的非正规就业人员列入其中，把是否将非正规就业人员列为失业登记人员的决策权交由地方政府

确立，有部分省如江苏明确规定将这一群体纳入失业登记范围，有部分省如广东并未作出明确规定，也有部分省如黑龙江未将灵活就业人员纳入失业登记范围。可见，这些显得有些僵化的领取条件对失业青年领取失业保险金造成了一定障碍，有必要适时调整。如将失业保险金发放期限按月发放调整为按日、周发放，缩短失业保险金等待期。

第三，失业保险的就业促进服务应当面向所有劳动者，为有需要的青年劳动者提供精准就业服务。失业保险金发放条件仍需坚持遵循权利与义务相结合原则，履行失业保险缴费义务是劳动者享受失业保险金的先决条件。就业促进服务则与前者不同，即使就业人员未履行缴费义务，不享受失业保险金但理应可以享受技能培训及其他就业服务。失业保险金只满足参保者需要，就业促进服务则可以让劳动者普遍受益，至于对未缴费且有生活困难的失业者，可以直接通过其他制度安排如最低生活保障制度予以救济，因此有必要厘清制度间的责任边界。这样的制度安排并不存在不公平的问题，而是符合现实条件并能够精准满足劳动者需要的制度安排。因此，有必要通过建立健全的社会化的公共就业服务体系（如通过就业信息发布、职业介绍等）、技能培训系统和完善最低生活保障制度，使青年失业者得到相应的精准保障。技能培训等就业服务还要谨防培训内容老化、不适应性等问题，充分考虑产业结构和新就业形态变化带来的挑战，提供适时性、前瞻性的就业服务。

总之，失业保险制度必须为青年劳动者及时、充分提供有效的失业保障，只有为青年失业者提供稳定的风险化解预期，青年劳动力就业才会有可期的未来。

（本文来源：《中国青年报》2022年6月28日 作者系中国人民大学中国社会保障研究中心）