

# 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\*

余澍<sup>1</sup> 席恒<sup>1,2</sup> 范昕<sup>1</sup>

(1 西北大学公共管理学院, 2 西北大学中国西部经济发展研究中心, 陕西西安, 710127)

**摘要:**我国失业保险基金长期存在结余率过高的问题, 阻碍了失业保险功能的充分发挥。以 2018 年我国 31 个省份失业保险结余情况作为案例, 结合必要条件分析方法与模糊集定性比较分析方法分析我国失业保险基金结余形成的多元路径, 结果发现, 在失业保险低统筹层次运行的状况下, 不同地区失业保险基金结余的成因不同, 可将其归纳为由失业保险制度内生的收支剪刀差而造成的开源节流型路径及失业保险与其他政策协同过程中形成的政策补充型路径与政策替代型路径。基于此, 提出以下政策建议: 针对异质性的失业保险基金结余路径进行相应的制度改革, 提升基金利用效率; 进一步落实降低失业保险费率的政策, 减轻企业与劳动者的负担; 逐步提升失业保险基金的统筹层次, 在全国范围内实现基金收支平衡; 推动失业保险参保扩面工作, 降低失业保险受益门槛, 提高失业保险制度的受益率。

**关键词:**失业保险; 基金结余; 必要条件分析; 模糊集定性比较分析

## 一、问题的提出

作为传统社会保险制度体系中重要的组成部分, 失业保险在经济逆周期调节中发挥自动稳定器功能, 能够分散由劳动者失业导致的收入下降风险, 保障失业者及其家庭成员的基本生活, 促进失业人员再就业, 在稳定宏观经济的过程中发挥着重要作用, 是缓解市场竞争不良后果的重要制度<sup>[1-3]</sup>。失业保险制度功能的有效发挥离不开对失业保险基金的高效利用, 应随着经济形势和就业环境的压力变化对应调整制度参数, 尽量做到“费尽所用”<sup>[4]</sup>。然而如图 1 所示, 在我国失业保险基金规模日益扩大的同时, 失业保险基金滚存结余始终保持高位。这表明, 随着经济形势的变化, 我国失业保险基金使用效率较低, 失业保险未能充分发挥制度功能, 在政治管理、经济管理及个人失业收入损失管理方面的作用明显减弱。充足的失业保险基金并没有使我国的失业问题得到较大改善, 失业保险经济逆周期调节作用基本上是失灵的<sup>[5-6]</sup>。在“十四五”时期, 受到我国产业结构转型的影响, 就业压力显著上升, 结构性失业问题、就业不充分和就业无保障问题凸显, 亟须失业保险充分发挥缓解失业贫困、平滑经济、促进就业等经济逆周期调节的功能<sup>[7]</sup>。同时, 我国失业保险基金的统筹层次较低, 仅有 7 个省份实现了省级统筹, 15 个省份实现了市级统筹<sup>[8]</sup>, 在失业保险基金分割运行的状况下, 不同地区失业保险基金结余的形成机制必然具有差异性。剖析失业保险基金结余形成的多重路径是厘清失业保险功能发挥的障碍与推进失业保险制度改革的前提, 具有重要的理论与现实意义。

本文围绕“中国失业保险基金结余的形成机制”展开讨论, 可能存在的边际贡献在于: 首先, 从组态、整体性的视角对失业保险基金结余形成的机制进行更加深入的剖析, 探讨了不同机制与因素如何联动地影响

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”(18ZDA083)、西北大学优秀博士学位论文培育项目“迈向职业保障: 加速社会中职业生命历程的中断与重建”(YB2023004)的阶段性成果。

失业保险基金结余;其次,在我国失业保险基金低统筹层次运行的背景下,剖析了失业保险基金结余形成的异质性路径,为更加高效地利用失业保险基金,充分发挥失业保险经济逆周期调节功能奠定了学理基础。

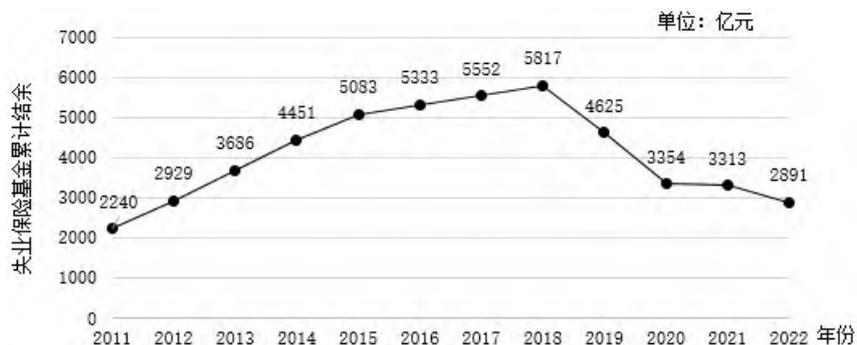


图1 失业保险基金累计结余(2011—2022年)

资料来源:人力资源和社会保障部.人力资源和社会保障事业发展统计公报(2011—2022年)[EB/OL].[2023-07-05].  
<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zw/gk/szrs/>.

## 二、理论背景与研究框架

2010年前后,国内学者开始聚焦我国失业保险基金存在大量结余的问题,并对结余产生的原因进行了分析,为失业保险基金大量结余的形成提供了一定的理论解释。

### (一) 缴费水平、给付水平与失业保险基金结余

保费征缴与待遇给付作为失业保险基金的入口与出口,是失业保险基金结余形成的关键因素。一般而言,应该秉持“以收定支,略有结余”的原则来确定失业保险缴费率,由个人、企业和国家三方适度、公平的分配缴费责任<sup>[9]</sup>。失业保险金的给付水平则应当与失业劳动者原有的工资维系着一种合理的关系,即保持合理的替代率,尽量使失业劳动者维持原有的生活水准,以便有时间去寻找合适的工作,而非单纯维持失业劳动者的最低生活水准<sup>[10]</sup>。长期以来我国失业保险制度的缴费水平较高<sup>[11-12]</sup>,给企业及劳动者带来了较大负担。而与之相对的给付水平则远低于世界平均水平,较低的替代率未能使失业保险充分发挥保障失业者及其家庭基本生活的功能<sup>[13-17]</sup>。同时,我国失业保险的领取条件相对严苛,使得失业保险受益率偏低,领取失业保险金的人数呈现下降趋势,远远低于登记失业人员<sup>[18-21]</sup>。费率偏高而受益率与给付水平偏低是造成失业保险基金结余的重要原因,也是限制失业保险制度功能充分发挥的重要因素。

### (二) 参保率与失业保险基金结余

参保率作为影响失业保险基金使用的因素,表面上与失业保险基金积累呈正相关关系,即参保率越高,失业保险基金收入越多,失业保险基金就越可能形成较高的结余率。但是参保率与失业保险基金使用之间的关系在现实中是复杂的。一方面,我国失业保险制度长期以来存在参保的逆向选择问题,即失业风险较低的国有企业正式职工、事业单位正式职工积极参与失业保险并大量缴费,而失业风险较高的农民工、灵活就业人员、非全日制就业人员则因为门槛和身份限制不具备参加失业保险与领取失业保险金的资格<sup>[22-25]</sup>,失业保险参保率越低,意味着这种参保的逆向选择行为越严重,低失业保险参保率下失业保险基金缴费与受益关系的不对称性是失业保险巨额基金结余的重要原因<sup>[26-27]</sup>。另一方面,低失业保险参保率可能会导致基金增收有限,并会给失业保险基金管理者带来一个负反馈,使他们在自由裁量权范围内的基金支出偏向于严格,从而不利于资金支出<sup>[28]</sup>。

### (三) 政策重叠与失业保险基金结余

失业是当前社会最重要的政治经济现象,失业的治理亦牵扯到多部门与复合政策工具:人社部门主导的失业保险、财政部门主导的财政就业补助、民政部门主导的社会救助等制度均具备满足失业者及其家庭的生

活、促进就业的功能。亦有学者提出应当优化失业保险制度与社会救助之间的制度与法律衔接,建设多层次的失业保障机制<sup>[29-31]</sup>,或将失业保险纳入社会救助的范畴<sup>[32]</sup>。尽管不同制度的目标存在差别,但在具体的政策执行过程中,财政就业补助资金、最低生活保障与失业保险的功能不可避免地产生了替代与重叠,进而造成了失业保险基金利用的低效<sup>[33]</sup>。

#### (四) 研究框架

现有研究针对中国失业保险基金大量结余的形成机制进行了深刻剖析,为我国失业保险制度改革提供了充分的学理基础,但仍有两点不足:一方面,现有研究倾向于将失业保险基金结余形成的各种机制孤立看待,忽视了机制与机制之间可能存在的协同联动关系;另一方面,现有研究忽略了失业保险低统筹层次背景下基金结余形成路径的异质性。针对上述问题,本文结合必要条件分析与模糊集定性比较分析方法,识别失业保险缴费水平、给付水平、受益率、参保率,以及财政就业补助、最低生活保障与失业保险的政策重叠情况等因素之间的协同联动关系,分析失业保险基金结余形成的异质性路径。基于既定的理论解释,本文建构研究框架,具体如图2所示。

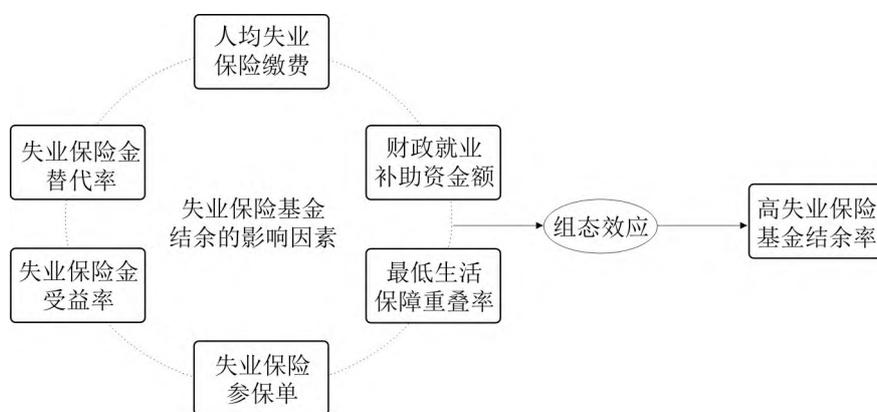


图2 研究框架

### 三、研究方法 with 数据来源

#### (一) 研究方法: NCA 与 fsQCA 混合的方法

定性比较分析(QCA)旨在关注并揭示条件组态与结果变量之间复杂的因果关系<sup>[34-35]</sup>。研究者可以通过QCA方法识别出具有等效结果的条件组态,理解不同案例场景下等效结果产生的差异化驱动机制,并进一步讨论条件间的适配与替代关系<sup>[36]</sup>。根据变量类型的不同,定性比较分析可以分为清晰集定性比较分析(csQCA)、多值集定性比较分析(mvQCA)、模糊集定性比较分析(fsQCA)。其中csQCA只能处理二分类变量,mvQCA能够处理多分类变量,fsQCA则能够处理定距、定比变量<sup>[37]</sup>。本文使用的结果变量为定比变量,因此选择fsQCA方法。同时,本文使用了检验必要条件的新方法——必要条件分析(NCA)方法。传统的fsQCA方法对于条件变量的必要性检验只是单纯描述“一个条件对于一个结果是必要的还是不必要的”,而NCA方法可以体现“一个条件在什么程度上才是一个结果的必要条件”<sup>[38-39]</sup>。综合利用NCA与fsQCA方法能够进一步提升研究的完整性。

本文尝试在组态、整体的视角下分析失业保险基金结余形成背后的多元驱动路径。现有的研究显示,失业保险基金结余的形成涉及缴费水平、给付水平、参保率等诸多因素。这些因素不能单独解释失业保险基金结余的形成,且在不同组合方式下发生的作用可能亦不尽相同。同时,在我国失业保险基金整体低统筹层次运行的情况下,各地失业保险基金结余的形成必然具有异质性。QCA方法可以有效识别失业保险基金结余形成路径的多重并发因果。

2019年以来,新冠肺炎疫情对中国经济造成了极大的影响,短时失业的急剧上升、失业保险费的暂缓征

缴、针对企业的稳岗返还政策等均造成了失业保险基金结余的快速消耗。然而,如图 1 所示,这种大规模的支出可能具有应激性,且波动性较强,随着疫情和经济形势缓解,失业保险的基金结余可能又会迅速增加。为了避免这种应激性支出对研究结果产生影响,本文拟选取 2018 年 31 个省份的失业保险基金结余情况案例进行研究。先利用 NCA 方法检验条件变量是否为结果变量的必要条件,并使用 fsQCA 方法检验必要条件分析结果的稳健性。在此基础上,进一步用 fsQCA 方法探究中国高失业保险基金结余的多重形成路径。为保障研究结论的可靠性,同时选取了 2019 年 31 个省份的失业保险基金结余情况案例对组态分析结果进行稳健性检验。

## (二) 数据、变量及校准说明

本文将《中国统计年鉴 2019》《中国统计年鉴 2020》《中国劳动统计年鉴 2019》《中国劳动统计年鉴 2020》《中国民政统计年鉴 2019》《中国民政统计年鉴 2020》,以及中华人民共和国人力资源和社会保障部、财政部、各省市人力资源和社会保障厅(局)等的官方网站作为基础数据源,收集整理了 2018 年、2019 年中国 31 个省份的失业保险基金结余率等样本数据<sup>①</sup>,其中 2019 年的数据用于检验结果的稳健性。结果变量与条件变量的具体情况如表 1 所示。

表 1 结果变量与条件变量的指标描述

	变量	指标计算
结果变量	失业保险基金结余率	失业保险基金收入-失业保险基金支出/失业保险基金收入
条件变量	人均失业保险缴费	失业保险基金收入/失业保险年末参保人数
	失业保险金替代率	人均失业保险金水平/城镇就业人员平均工资
	失业保险金受益率	失业保险年末领取人数/年末城镇就业人员人数
	失业保险参保率	失业保险年末参保人数/城镇就业人员人数
	财政就业补助资金额	实际财政就业补助资金
	最低生活保障重叠率	城镇最低生活保障中登记失业人数/年末城镇登记失业人数

在使用 fsQCA 方法与 NCA 方法的过程中,需要对结果变量和条件变量进行校准。校准是指给案例赋予集合隶属分数的过程<sup>[40]</sup>。本文将 6 个条件变量与结果变量的完全隶属和完全不隶属分别设定为样本数据的 95%分位数和 5%分位数,而对于交叉点,则结合上述两个分位数的均值和作者对研究资料的实际研判最终确定。各变量的校准锚点如表 2 所示。

表 2 2018 年案例的结果变量与条件变量的校准

	变量	完全隶属	交叉点	完全不隶属
结果变量	失业保险基金结余率	0.629	0.309	-0.148
条件变量	人均失业保险缴费	1116.833	596.739	399.315
	失业保险金替代率	0.294	0.228	0.162
	失业保险金受益率	0.590	0.269	0.056
	失业保险参保率	0.702	0.396	0.265
	财政就业补助资金额	293276	137948	31888
	最低生活保障重叠率	0.259	0.085	0.019

## 四、数据分析与实证结果

### (一) 单因素必要条件分析

在对条件组态进行分析前,需先对各条件变量是否构成结果变量的必要条件逐一进行检验。NCA 方法通过分析条件变量的必要性效应量及其显著性来识别必要条件,并通过瓶颈水平分析评估前因条件的必要水平值。效应量的取值范围为[0,1],效应量越大则代表效应水平越高。效应量的计算有两种方法,当条件

<sup>①</sup> 部分数据由相关公布数据重新计算得到。

变量与结果变量都是连续变量或超过五分类的离散变量,则使用上限回归(CR)生成上限函数进行效应量计算;如果条件变量与结果变量都是虚拟变量或不超过五分类的离散变量,则使用上限包络分析(CE)生成函数进行效应量计算<sup>[41]</sup>。在 NCA 方法中,验证条件变量为必要条件需同时满足两个条件:由上限函数分析得出的效应量  $d$  大于等于 0.1,且蒙特卡洛仿真置换检验显示效应量是显著的,即  $p$  值小于 0.05<sup>[42-43]</sup>。

本文在报告 CR 方法的基础上利用 CE 方法进行稳健性检验。如表 3 所示,CR 方法中,效应量  $d$  均小于 0.1,且显著水平  $p$  值大于 0.05。而在 CE 方法中,虽然人均失业保险缴费变量的  $d$  值大于 0.1,但是其  $p$  值大于 0.05。因此可以认为,本文分析的条件变量均不构成结果变量的必要条件。

表 3 2018 年案例单因素必要条件分析结果(NCA 方法)

结果变量	条件变量	天花板线绘制法	精确度	效应量 $d$	$p$ 值
失业保险基金结余率	人均失业保险缴费	CR	100%	0.045	0.551
		CE	93.5%	0.109	0.230
	失业保险金替代率	CR	100%	0.000	1.000
		CE	100%	0.000	1.000
	失业保险金受益率	CR	100%	0.000	1.000
		CE	100%	0.000	1.000
	失业保险参保率	CR	100%	0.000	1.000
		CE	100%	0.000	1.000
	财政就业补助资金额	CR	100%	0.000	1.000
		CE	100%	0.000	1.000
	最低生活保障重叠率	CR	100%	0.096	0.340
		CE	100%	0.048	0.674

说明:  $0 < d < 0.1$  表示低水平影响,  $0.1 \leq d < 0.3$  表示中等水平影响,  $0.3 < d$  表示高水平影响;对于 NCA 分析中的置换检验(permutation test,重抽次数 = 10000),  $p$  值越接近 0,表示影响越显著。

瓶颈水平分析结果如表 4 所示:要达到 80%的失业保险基金结余水平,需要 12.3%的人均失业保险缴费水平与 2.6%的最低生活保障重叠率水平;要达到 100%的失业保险基金结余水平,则需要 94.8%的人均失业保险缴费水平和 45.3%的最低生活保障重叠率水平;而其余四个条件变量均不存在瓶颈水平。

表 4 2018 年案例的瓶颈水平(NCA 方法)

失业保险基金结余率水平	人均失业保险缴费水平	失业保险金替代率水平	失业保险金受益率水平	失业保险参保率水平	财政就业补助资金额水平	最低生活保障重叠率水平
0%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
10%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
20%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
30%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
40%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
50%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
60%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
70%	NN	NN	NN	NN	NN	NN
80%	12.3%	NN	NN	NN	NN	2.6%
90%	53.6%	NN	NN	NN	NN	23.9%
100%	94.8%	NN	NN	NN	NN	45.3%

注:此表选取 CR 方法分析结果报告, NN = 不必要。

为保证分析的准确性,本文进一步采用 fsQCA 方法检验单因素必要条件。使用 fsQCA 方法对 2018 年 31 个省份的高失业保险基金结余率与低失业保险基金结余率的必要条件进行分析,结果如表 5 所示。其

中,一致性是指纳入分析的所有案例在何种程度上导致结果发生的某个给定的条件或条件组合,而覆盖度则是指特定的条件或条件组合在何种程度上解释了结果的出现<sup>[44]</sup>。fsQCA 方法的单变量必要性通过一致性指标来判断,一般认为,当一致性水平大于 0.9 时,该条件就是结果的必要条件<sup>[45]</sup>。如表 5 所示,各条件变量一致性均低于临界值 0.9,表明各条件变量均无法单独构成结果变量的必要条件,与运用 NCA 方法分析的结论一致。由此可知,失业保险基金结余的形成是一个多重变量复杂组合的结果,需从整体性与组态的视角分析其背后的多元驱动路径。

表 5 2018 年案例单因素必要条件分析结果 (fsQCA 方法)

条件变量	高失业保险基金结余率		低失业保险基金结余率	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
高人均失业保险缴费	0.643806	0.703159	0.660868	0.666960
低人均失业保险缴费	0.695072	0.689254	0.705870	0.646787
高失业保险金替代率	0.736842	0.723858	0.654151	0.593805
低失业保险金替代率	0.586519	0.647305	0.695795	0.709569
高失业保险金受益率	0.469277	0.539301	0.774382	0.822325
低失业保险金受益率	0.845395	0.802179	0.566161	0.496407
高失业保险参保率	0.581678	0.590511	0.752888	0.706257
低失业保险参保率	0.710650	0.756825	0.563474	0.554498
高财政就业补助资金额	0.613270	0.640334	0.671615	0.647981
低财政就业补助资金额	0.662860	0.685979	0.627217	0.599782
高最低生活保障重叠率	0.679059	0.708981	0.715408	0.690189
低最低生活保障重叠率	0.703265	0.727839	0.698348	0.667844

## (二) 高失业保险基金结余率条件组态呈现

在必要条件分析的基础上,可进一步对高失业保险基金结余率产生的条件组态进行分析。参照现有研究<sup>[46-48]</sup>,本文将条件组态分析的一致性阈值定为 0.8,将频数阈值定为 1,将 PRI 一致性阈值定为 0.75。以中间解的组态结构呈现分析结果,再根据简约解和中间解的嵌套确定出组态的核心条件与边缘条件。分析得到的组态见表 6,分别命名为 H1、H2、H3、H4。

H1 与 H2 组态为等价组态,即核心条件一致,均为高人均失业保险缴费、低财政就业补助额、低失业保险替代率、低失业保险受益率。在这两类组态下,高人均失业保险缴费使得失业保险基金在缺少财政就业补助资金支持、具有较低的最低生活保障重叠率(H1a)或较低的参保率(H1b)的情况下,仍能保持较高的失业保险基金收入。而低失业保险金替代率与受益率则从保障水平与领取条件两个方面限制了失业保险基金的支出。失业保险制度运行过程中内生的收支差额是造成 H1 与 H2 组态的主要原因,因此将其归纳为开源节流型基金结余路径,其代表案例为西藏(基金结余率 89.1%)、宁夏(基金结余率 45.1%)与陕西(基金结余率 37.7%)。

H3 组态的核心条件为高人均失业保险缴费、高财政就业补助额、低失业保险替代率、低失业保险受益率,边缘条件为低最低生活保障重叠率。较高的财政就业补助资金对由高失业保险缴费形成的巨量失业保险资金池产生的补充效应是该组态的主要成因。财政就业补助资金对于失业保险制度的影响可能存在两条路径。一方面,作为中央的转移支付项目,财政就业补助资金按照因素法分配,地方政府对就业补助资金的安排使用是其中的重要因素。出于自利动机,地方政府将倾向于优先使用财政就业补助资金,以期在下一年保持并扩大财政就业补助资金的份额,这进一步扩大了失业保险基金结余的可能性。另一方面,作为促进就业的专项资金,财政就业补助资金可以减轻失业保险基金在就业促进、稳岗返还等方面的资金支出压力,使得失业保险基金即使在给付水平较高的情况下,仍能维持高额结余。因此,将 H3 组态理论化为政策补充型基金结余路径,其代表案例为吉林(基金结余率 42.4%)与贵州(基金结余率 30.9%)。

H4 组态的核心条件为高最低生活保障重叠率、低失业保险金受益率与低失业保险参保率,边缘条件为高财政就业补助资金额与高失业保险金替代率。在政策替代型基金结余路径下,低失业保险参保率意味着大量劳动者未受到失业保险制度的保护,当他们面临失业风险时,只能从最低生活保障制度中获得兜底保障,失业保险制度所需承担的化解劳动者失业风险的制度功能被限制,与之对应的支付规模亦会被压缩。此外,财政就业资金补助与严苛的失业保险金领取限制使得失业保险基金即使在低失业保险缴费水平与高失业保险金水平同时存在的情况下,仍面临较小的基金支付压力,进而形成了大量基金结余。最低生活保障制度对失业保险制度在功能层面上的替代是该组态最主要的构成因素。因此,将 H4 组态理论化为政策替代型基金结余路径,其代表案例为江西(基金结余率 70.1%)、内蒙古(基金结余率 53.2%)、甘肃(基金结余率 47.3%)与河南(基金结余率 42.9%)。

fsQCA 分析结果如表 6 所示,解的一致性与覆盖度分别为 0.95184 与 0.613332,表明在所有满足这 3 类条件组态的省份中,有 95.2%的省份呈现出较高的失业保险基金结余率,且这 3 类条件组态可以被用以解释 61.3%的省份为何形成了较高的失业保险基金结余率。解的一致性和解的覆盖度均高于 0.8 与 0.5,证明实证分析有效<sup>[49-50]</sup>。

表 6 2018 年案例的高失业保险基金结余率的组态分析结果

失业保险基金结余形成路径	开源节流型		政策补充型	政策替代型
	H1	H2	H3	H4
人均失业保险缴费	●	●	●	
失业保险金替代率	⊗	⊗	●	●
失业保险金受益率	⊗	⊗	⊗	⊗
失业保险参保率	⊗			⊗
财政就业补助资金额	⊗	⊗	●	●
最低生活保障重叠率		⊗	⊗	●
一致性	0.955186	0.951358	0.975522	0.954136
覆盖度	0.302942	0.302259	0.321562	0.401564
唯一覆盖度	0.0304742	0.0347567	0.039784	0.148337
解的一致性	0.95184			
解的覆盖度	0.613332			

注:●=核心条件存在,⊗=核心条件缺失,●=边缘条件存在,⊗=边缘条件缺失,下同。

### (三)高失业保险基金结余率的条件组态比较分析

对比分析 3 类路径与 4 种组态,开源节流型基金结余路径的两种组态侧重于一种内生性的失业保险基金结余,即在失业保险自身运行过程中,由基金收支的剪刀差造成的结余。而政策补充型基金结余路径与政策替代型基金结余路径则凸显了一种外生性的失业保险基金结余,即在失业保险制度与外部的财政就业资金补助、社会救助制度的政策互动过程中形成的基金结余。同时,政策补充型基金结余路径与政策替代型基金结余路径的组态差异体现出不同制度对于失业保险制度的异质性影响:失业保险基金一般遵循以支定收的原则,具体指根据可能发生的支出确定缴费水平,并在一年内完成失业保险费征缴。而作为来自中央的年度转移支付,财政就业补助资金往往于年中才能逐级下达地方,此时失业保险基金的缴费水平已基本确定。因此,尽管财政就业补助资金的收入规模较大,但是其外生性作用往往体现在失业保险基金的支出端,难以平抑失业保险金的缴费水平,因而呈现出一种补充效应;而最低生活保障制度在失业治理中作用的发挥往往以失业保险制度功能的缺位为前提。在失业保险制度基金规模小、参保率低,以及难以为失业者提供保护时,最低生活保障制度才对其功能产生替代。这意味着最低生活保障制度与失业保险制度内生因素之间应当呈现负相关关系,以政策职能的替代,削减了失业保险金的支出规模,进而造成失业保险基金结余。

从 H1、H2、H3、H4 四组组态的代表案例来看,同一路径下产生的失业保险基金结余率差异较大,因此不

能简单判定不同路径之间造成基金结余水平的差异。但如表 4 所示,基于 NCA 方法的条件变量瓶颈水平分析结果表明:要达到 80%的失业保险基金结余水平,至少需要 12.3%的人均失业保险缴费水平与 2.6%的最低生活保障重叠率水平;若想达到 100%的失业保险基金结余水平,则至少需要 94.8%的人均失业保险缴费水平和 45.3%的最低生活保障重叠率水平。这意味着尽管三种路径均有可能产生 80%水平的基金结余水平,但只有由较高的失业保险缴费水平与较低的最低生活保障重叠率组成的组态才可能产生 100%的基金结余水平。因此,开源节流型路径与政策补充型路径可能产生的失业保险基金结余水平相较于政策替代型路径更高。同时,高失业保险基金结余的省份主要位于经济相对欠发达地区,而经济发达地区的失业保险基金结余率反而是较低的。上海、江苏等省份甚至在 2018 年出现了支大于收的情况。作为影响失业保险基金结余的重要因素,财政就业补助资金与最低生活保障制度本身就是经济发达地区向经济欠发达地区的转移支付。这意味着经济较发达地区在失业治理过程中实际承担了双重压力,一方面承担当地失业保险基金的支出压力,另一方面承担来自转移支付的财政压力。如何平衡地区间的失业保险基金压力与财政压力有待思考和探讨。此外,低失业保险金受益率出现在了每一组组态中,且均为核心条件,但表 4 的分析结果表明,失业保险金受益率不存在瓶颈水平。这意味着尽管严苛的失业保险金领取限制是不同地区失业保险基金结余形成的共同性症结,但该因素对基金结余水平并未起到决定性的作用。

#### (四) 稳健性检验

为保障研究的稳健性,本文利用不同时间段内的数据进行稳健性检验<sup>[51]</sup>,即将 2019 年 31 个省份的失业保险基金结余情况按照前文的方法进行高失业保险结余率的组态分析,其变量校准结果如表 7 所示。

表 7 2019 年案例的结果变量与条件变量的校准

	变量	完全隶属	交叉点	完全不隶属
结果变量	失业保险基金结余率	0.629	0.309	-0.148
条件变量	人均失业保险缴费	1051.826	638.428	431.180
	失业保险金替代率	0.281	0.230	0.175
	失业保险金受益率	0.599	0.254	0.064
	失业保险参保率	0.688	0.411	0.261
	财政就业补助资金额	291873	169652	52282
	最低生活保障重叠率	0.266	0.088	0.007

由表 8 可知,尽管与 2018 年案例相比,2019 年案例的一些组态条件发生了变动,但是这两年的组态分析结果基本保持一致,因此本文的结论较为稳健。

表 8 基于 2019 年案例的高失业保险基金结余率的稳健性检验

失业保险基金结余形成路径	开源节流型	政策补充型	政策替代型
组态	H1a	H1b	H2
人均失业保险缴费	●	●	⊗
失业保险金替代率		●	●
失业保险金受益率	⊗	⊗	⊗
失业保险参保率	⊗	●	
财政就业补助资金额	⊗	●	●
最低生活保障重叠率	●	⊗	●
一致性	0.967603	0.959194	0.908435
覆盖度	0.253781	0.213052	0.342265
唯一覆盖度	0.0753413	0.0402765	0.1389
解的一致性	0.928458		
解的覆盖度	0.462414		

## 五、研究结论与政策意义

### (一) 主要研究结论

本文以 2018 年我国 31 个省份失业保险基金情况作为案例,结合 NCA 与 fsQCA 方法,基于组态的视角分析失业保险基金结余形成路径,研究结论如下:第一,目前我国失业保险低统筹层次运行,不同地区失业保险基金结余的成因不同。研究发现,有 4 种组态可能导致失业保险基金出现大量结余。这 4 种组态可被归纳并理论化为 3 类路径,它们分别是开源节流型基金结余路径(组态 H1、H2)、政策补充型基金结余路径(组态 H3)、政策替代型基金结余路径(组态 H4)。第二,开源节流型路径的主要成因为失业保险制度运行过程中内生的收支剪刀差,政策补充型与政策替代型基金结余形成路径则是失业保险制度与其他失业治理政策之间互动的结果。其中财政就业补助资金对失业保险制度主要产生一种政策补充效应,而最低生活保障制度则对失业保险制度主要产生一种政策替代效应。第三,由较高的失业保险缴费水平与较低的最低生活保障重叠率组成的组态更可能产生高失业保险基金结余,因此开源节流型路径与政策补充型路径下可能产生的失业保险基金结余水平相较于政策替代型路径更高,且高失业保险结余的代表性案例主要为经济相对欠发达地区。第四,尽管严苛的失业保险金领取限制对失业保险基金结余水平未起到决定性作用,但仍是造成不同省份失业保险基金结余的共同性症结,更加有效发挥失业保险功能必须要提升失业保险的受益面。

### (二) 政策意义

本文的研究结论具有以下政策意义。第一,考虑到目前失业保险基金运行的分散性与失业保险基金结余形成路径的多样性,应当在中央的统筹安排下根据各省份的不同特征,进行相应的制度改革,提升失业保险基金的利用效率。针对开源节流型路径,应当在降低失业保险基金收入的同时,着力于扩大失业保险基金的支出项目,扩大其保障面;针对政策替代型路径,应当在控制失业保险基金收入的同时着力于平衡失业保险与财政就业补助资金之间的关系,在分配财政就业补助资金过程中重点考虑地方失业保险基金结余情况,减少财政就业补助资金对失业保险制度的补充效应,提升财政资金使用效率;针对政策替代型路径,应当继续明确最低生活保障制度的救助定位,在持续推动失业保险参保扩面工作,实现失业保险制度应保尽保的过程中,减少最低生活保障制度对失业人口的救助规模,促进失业保险充分发挥保障失业者及其家庭的基本生活、促进就业的作用。

第二,进一步落实中央关于降低失业保险费率的政策,减轻参保企业与劳动者的负担,努力保持失业保险基金收支平衡,并通过费率降低进一步调动失业保险参保积极性。在降低失业保险费率的同时,应当设计相应的制度,根据不同企业与行业的失业率水平,设计阶梯式的失业保险费率,或在推行针对企业的失业保险费“稳岗返还”的基础上,建立针对劳动者的保费返还机制,逐步实现失业保险基金的收支平衡。

第三,逐步提升失业保险基金的统筹层次,在全国范围内平衡失业保险基金的使用。地区间差异化的经济发展水平会对当地失业保险基金的支出规模产生影响。因此,在全国范围内就会出现有些地区结余过多,而有些地区支大于收的情况。为了更好地提升失业保险金运行效率,应当逐步实现失业保险基金的全国统筹,在全国范围内平滑失业风险。此举亦有利于减轻经济发达地区所面临的来自失业保险基金支出与财政转移支付支出的双重压力。

第四,着力提升失业保险制度的受益率,落实失业保险制度对劳动者的保障能力。一方面,要持续推动失业保险参保扩面工作,通过加强宣传引导、强化劳动监察力量等方式减少失业保险漏保情况。同时,要创设相关政策条件,逐步取消新业态从业人员、农民工等灵活就业人员参与失业保险的限制条件,实现失业保险的制度性全覆盖与应保尽保。另一方面,应当降低失业保险制度的受益门槛,逐步建设和完善由失业保险基金给付的自愿离职者失业保险金制度与针对未参加失业保险制度群体的失业救济金制度,扩大失业保险制度的给付范围。

#### 参考文献:

- [1]郑功成.社会保障学——制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆,2000.
- [2]王国洪,杨翠迎.我国失业保险金标准的空间差异与影响因素分析——省级面板数据的空间计量[J].现代财经(天津财经大学学报),2015(1):60-68.
- [3]孙守纪,杨一.美国失业保险逆周期调节机制研究[J].经济社会体制比较,2020(3):18-27.
- [4][9]陈丰元.失业保险基金大量结余问题分析[J].河南社会科学,2011(3):84-87.
- [5]梁书毓,薛惠元.费率降低背景下失业保险保障水平的确定——基于基金平衡的视角[J].西北人口,2016(1):63-69.
- [6][32]李珍,王怡欢,张楚.中国失业保险制度改革方向:纳入社会救助——基于历史背景与功能定位的分析[J].社会保障研究,2020(2):68-75.
- [7]龙玉其,王延中,宁亚芳.“十四五”时期社会保障发展的目标思路与关键举措[J].经济学动态,2020(8):105-118.
- [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.
- [10]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.
- [11]黄燕萍,邓利娟.如何提高失业保险金的使用效率:以福建省为例[J].福建论坛(人文社会科学版),2014(1):153-158.
- [12]曾丽红,杜选.中国失业保险缴纳与支付的调整研究[J].理论月刊,2014(5):176-179.
- [13]杨翠迎,冯广刚.我国失业保险金功能异化及失业贫困问题分析——基于社会保障待遇梯度的比较视角[J].云南社会科学,2014(1):155-161.
- [14]苟兴朝.我国失业保险制度的反经济周期功能研究[J].求实,2015(8):46-53.
- [15]殷俊,陈天红.关于中国失业保险费率调整机制改革的思考[J].社会保障研究,2015(1):68-74.
- [16]梁书毓,薛惠元.费率降低背景下失业保险保障水平的确定——基于基金平衡的视角[J].西北人口,2016,37(1):63-69.
- [17]刘继同,刘晓东.中国社会保险基金政策目标的理论反思——基于五大社会保险基金结余率的考察[J].学习与实践,2019(7):75-87.
- [18]孟庆平.中国城镇失业保险的供求矛盾及对策研究[J].保险研究,2009(9):36-41.
- [19]孟现玉.互联网平台经济从业者的失业保险:制度困局与建构逻辑[J].兰州学刊,2020(11):73-85.
- [20]孙守纪,孙洁.关于“自愿离职者”领取失业金的建议[J].中国社会保障,2020(5):32-34.
- [21]薛惠元,曹思远.后疫情时代失业保险基金可持续性与经济调节功能研究[J].保险研究,2021(2):91-112.
- [22]张欢.中国社会保险逆向选择问题的理论分析与实证研究[J].管理世界,2006(2):41-49.
- [23]孙洁.失业保险基金高额结余面临贬值是个假命题[J].中国金融,2010(14):78-79.
- [24]翟新花.均等化视角下的失业保险制度优化设计[J].中国行政管理,2014(10):107-111.
- [25]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.
- [26]郑秉文.中国失业保险基金增长原因分析及其政策选择——从中外比较的角度兼论投资体制改革[J].经济社会体制比较,2010(6):1-20.
- [27]孙洁,高博.我国失业保险制度存在的问题和改革的思路[J].西北师大学报(社会科学版),2011(1):122-127.
- [28][33]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.
- [29]蒋悟真,尹迪.社会救助法与社会保险法的衔接与调适[J].法学,2014(4):66-73.
- [30]孙守纪,方黎明.新就业形态下构建多层次失业保障制度研究[J].中国特色社会主义研究,2020(Z1):53-61.
- [31]孙守纪,费平,杨一.外部不利冲击背景下构建中国特色失业保险逆周期调节机制[J].中国地质大学学报(社会科学版),2020,20(4):128-140.
- [34] Fiss P C. Building better causal theories: A fuzzy set approach to typologies in organization research [J]. Academy of Management Journal, 2011(2):393-420.
- [35] Misangyi V F, Greckhamer T, Furnari S, et al. Embracing causal complexity: The emergence of a neo-configurational perspective [J]. Journal of Management, 2017(1):255-282.
- [36]杜运周,贾良定.组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路[J].管理世界,2017(6):155-167.
- [37]李植乐,林闽钢.社会救助创新案例特征和影响力的分析[J].社会保障研究,2022(2):70-80.
- [38] Dul J. Necessary condition analysis (NCA) logic and methodology of “necessary but not sufficient” causality [J]. Organizational Research Methods, 2016, 19(1):10-52.
- [39]杜运周,刘秋辰,程建青.什么样的营商环境生态产生城市高创业活跃度?——基于制度组态的分析[J].管理世界,2020,36(9):141-155.
- [40][50]张明,杜运周.组织与管理研究中QCA方法的应用:定位、策略和方向[J].管理学报,2019,16(9):1312-1323.

- [41] Dul J, Vis B, Goertz G. Necessary Condition Analysis (NCA) does exactly what it should do when applied properly: a reply to a comment on NCA [J]. *Sociological Methods & Research*, 2021, 50(2): 926–936.
- [42] Toth Z, Dul J, Li C. Necessary condition analysis in tourism research [J]. *Annals of Tourism Research*, 2019, 79(6): 102821.
- [43] Dul J, Van der Laan E, Kuik R. A statistical significance test for necessary condition analysis [J]. *Organizational Research Methods*, 2020, 23(2): 385–395.
- [44] 杨毅, 贺浩浩, 张琳. 民族地区文化遗产旅游可持续发展的组态效应研究——基于定性比较分析(QCA)视角[J]. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2022, 39(4): 35–44.
- [45] Ragin C C, Fiss P C. Net effects analysis versus configurational analysis: An empirical demonstration [J]. *Redesigning social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, 2008, 240: 190–212.
- [46] 敦帅, 陈强, 陈力等. 重大科技基础设施运行效益影响机制研究——基于“投入—产出”视角的定性比较分析[J]. *中国软科学*, 2021(4): 11–21.
- [47] Dwivedi P, Joshi A, Misangyi V F. Gender-inclusive gatekeeping: How (mostly male) predecessors influence the success of female CEOs [J]. *Academy of Management Journal*, 2018, 61(2): 379–404.
- [48] Park Y K, Fiss P C, El Sawy O A. Theorizing the multiplicity of digital phenomena: The ecology of configurations, causal recipes, and guidelines for applying QCA [J]. *Management of Information Systems Quarterly*, 2020, 44(4): 1493–1520.
- [49] 宋华, 卢强. 什么样的中小企业能够从供应链金融中获益? ——基于网络和能力的视角[J]. *管理世界*, 2017(6): 104–121.
- [51] Kim M. Many roads lead to Rome: Implications of geographic scope as a source of isolating mechanisms [J]. *Journal of International Business Studies*, 2013, 44(9): 898–921.

## **Revenue Increase and Expenditure Reduction, Policy Supplement and Policy Substitution: A Study on the Multiple Paths of Unemployment Insurance Fund Balance Formation in China**

YU Shu XI Heng FAN Xin

**Abstract:** China's unemployment insurance fund has a long-standing problem of high balance rate, which hinders the full play of the function of unemployment insurance. Examining the unemployment insurance balance of 31 provinces and municipalities in China in 2018, this paper analyzes the formation path of high unemployment insurance fund balance in China by combining NCA and fsQCA methods. Research has revealed that under the condition of low coordination level of unemployment insurance, the reasons for the formation of unemployment insurance fund balance vary across regions, which can be categorized into three paths: the "revenue increase and expenditure reduction" path resulting from the inherent imbalance between revenues and expenditures within the unemployment insurance system, and the "policy supplement" and "policy substitution" paths formed through the collaborative interplay between unemployment insurance and other policies. Based on these findings, the policy suggestions are proposed including implementing institutional reforms in view of the heterogeneous path of unemployment insurance fund balance to improve the utilization efficiency of unemployment insurance fund, further implementing policies of reducing unemployment insurance premiums to relieve the burden on both businesses and workers, gradually raising the coordination level of unemployment insurance funds to achieve nationwide balance between fund inflows and outflows, promoting the expansion of unemployment insurance coverage and reducing the eligibility threshold for unemployment insurance benefits to increase the benefit rate of the unemployment insurance system.

**Key words:** unemployment insurance, fund surpluses, NCA, fsQCA

(责任编辑: H)