



THE
ACTIVE POLICIES OF
UNEMPLOYMENT INSURANCE
IN
CHINA

田大洲 • 著

中国积极的
失业保险政策



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS/CHINA

THE
ACTIVE POLICIES OF
UNEMPLOYMENT INSURANCE
IN CHINA

田大洲 • 著

中国积极的
失业保险政策



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS/CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国积极的失业保险政策 / 田大洲著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3061 - 5

I. ①中… II. ①田… III. ①失业保险 - 政策 - 研究
- 中国 IV. ①F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 155117 号

中国积极的失业保险政策

著 者 / 田大洲

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 田 康

责任编辑 / 关少华

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20 字 数: 306 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3061 - 5

定 价 / 99.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 言

我国失业保险制度自建立到发展，一直与我国的经济社会发展紧密相连，在历次重大经济社会变革中发挥了重要作用。一是 1986 年建立待业保险制度保障下岗失业职工基本生活并促进其再就业，为建立市场化能进能出的劳动用工制度奠定了坚实基础。二是 1998 年按照中央提出的“三三制”原则，失业保险基金确保了国有企业近 3000 万下岗职工向社会平稳过渡，为经济结构调整和国有企业深化改革提供了切实保障。三是 2008 年四川省汶川地震灾后，采取失业保险应急措施，通过下调受灾企业失业保险费率，预发失业保险金、创业补助金等措施，支持灾后重建，稳定人心。四是为应对 2008 年国际金融危机，在实施的“五缓四减三补贴”政策中，负责“一缓一减三补贴”，即缓减企业失业保险费，支付企业的社保补贴、岗位补贴和培训补贴，稳定了职工队伍，救活了企业，救活了就业。五是从 2015 年开始连续三次降低失业保险费率，将总费率由《失业保险条例》规定的 3% 降至 1%，降低了企业成本，促进实体经济发展，助推了供给侧结构性改革。失业保险在历史上发挥的五次重要而独特的作用，是失业保险事业发展中的大事件，关系我国市场经济体制的大变革，关系国计民生和社会稳定的大环境，关系我国经济结构的大调整，为巩固和发展稳定大局做出了积极贡献。

从失业保险制度建立至今，失业保险功能定位不断完善，逐步走向成熟。这从 30 多年来我国失业保险相关法律法规的变化可以印证。1986 年颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》，确立了失业保险保生活和促进再就业的双重功能；1993 年颁布的《国有企业职工待业保险规定》，进一步强化了失业保险与促就业工作的紧密结合；1999 年颁布的《失业保险条例》，再次强调了保生活和促进再就业的功能；2007 年颁布的《就业促进法》，首次明确了失业保险具有保生活、防失业、促就业三位一体功能；2010 年颁



布的《社会保险法》，从社会保险的角度深化了保生活功能；2012年，党的十八大报告明确提出要增强失业保险对促进就业的作用；2013年，党的十八届三中全会提出要增强失业保险制度预防失业、促进就业功能；2017年党的十九大报告明确提出要完善失业保险制度。这些规定和要求，反映了失业保险功能的深化，由生活保障向就业保障拓展，由事后救济向事前预防拓展，由失业人员向在职人员拓展，由解决失业增量向稳定就业存量拓展。这种拓展随着我国30年经济社会大发展，经济体量不断增大，经济增速逐步放缓，经济结构不断调整而转变；随着我国就业矛盾逐步从以总量矛盾为主向就业总量与结构性矛盾并存转变而转变，这种转变是主动的、积极的，符合失业保险制度发展的方向，符合各阶段我国经济社会发展要求。

失业保险是社会保险，但相比于其他险种具有特殊性。一是失业保险横跨社会保险和就业两大领域，与人民群众的就业、收入、生活密切相关，也与就业形势、经济社会发展密切相关，这一方面决定了失业保险工作的责任重大，另一方面也决定了失业保险工作所面临环境的严峻性。二是失业保险业务的复杂性，既有体现权利义务相适应的社会保险业务，如参保登记、保费征缴、保险关系转迁、基金预决算管理等，也有体现公共政策属性的就业服务业务，如职业介绍、职业培训、稳岗补贴、技能提升补贴等，统筹平衡的要求非常高。我国的失业保险制度，具有世界各国失业保险制度的基本特征，更具有中国特色。我国的失业保险制度产生于计划经济体制向市场经济体制过渡的关键时期，发展于经济高速增长、经济规模不断扩大、经济结构不断调整、科技进步不断进步、就业形式不断创新、世纪之交，经过一代代失业保险人不懈努力，不断学习吸收国外先进的失业保险理念，将其内化于我国失业保险实际工作，先后推出了失业保险支持灾后重建的应急政策、应对国际金融危机的“五缓四减三补贴”政策、东7省（市）扩大基金支出范围试点政策、援企稳岗政策、技能提升补贴政策等，形成了具有中国特色的积极的失业保险制度。

积极的失业保险制度，需要坚持“保生活是基础、防失业是重点、促就业是目标”的三位一体功能，而制度功能的发挥需要一系列失业保险政

策的实施。包括失业保险参保政策、费率政策、保生活政策、防失业政策和促就业政策。这些政策并不是独立发挥作用，而是相互关联，必须协同推进才能有效发挥失业保险的三位一体功能。本书将其称为积极的失业保险政策。2017年《失业保险条例》的修订已基本完成，新修订的《失业保险条例》突出了失业保险制度的预防失业和促进就业功能，必将为下一阶段我国积极的失业保险政策的实施奠定制度基础。

我国失业保险事业的发展，打造了一支忍辱负重、敢于担当的失业保险队伍（桂楨，2017）。忍辱负重体现在这支队伍在我国失业保险发展过程中，始终坚持为民宗旨，不畏艰辛，克服困难，确保失业保险事业取得让人民群众满意的成绩；敢于担当体现在这支队伍在失业保险的历次变革过程中，始终坚持将失业保险基本理论与中国的实际相结合，勇于创新、敢于实践，探索出具有中国特色的积极的失业保险制度体系，为失业保险事业的发展做出了重要贡献。相信在全国失业保险系统全体同仁的共同努力下，我国积极的失业保险政策的实施必将取得辉煌成就，失业保险必能在经济社会发展大局中发挥积极作用，体现其强大的生命力，失业保险也必能为世界其他国家的失业保险发展提供成熟的“中国模式”。

是为序。

目 录



1	研究背景、意义及必要性	001
1.1	研究背景	001
1.2	研究的关键问题与主要内容	004
1.3	基本概念	005
2	研究现状	007
2.1	研究基本情况	008
2.2	关于失业保险制度的研究	010
2.3	关于失业保险政策的研究	017
3	我国失业保险制度发展历史演变	021
3.1	制度演变	021
3.2	失业保险事业取得的成就	023
3.3	对国民经济和社会发展的贡献	029
3.4	失业保险制度运行存在的关键问题	030
3.5	本章小结	039
3.6	本章附录	040
4	积极的失业保险政策体系理论框架	043
4.1	失业保险制度的二重性	043
4.2	我国失业保险基本功能演进	046



4.3	我国失业保险制度面临的形势	051
4.4	三位一体功能的关系	056
4.5	积极的失业保险政策的基本构成及其相互关系	060
4.6	积极的失业保险政策的发展方向：就业保险	071
4.7	本章附录	076
5	各地失业保险政策的积极探索	077
5.1	各地失业保险政策出台与演进情况	077
5.2	参保政策	082
5.3	费率政策	084
5.4	保生活政策	086
5.5	防失业政策	089
5.6	促就业政策	089
5.7	本章小结	091
5.8	本章附录	092
6	典型国家失业保险政策的发展	114
6.1	失业保险立法情况	114
6.2	参保覆盖范围不断扩大	115
6.3	费率政策灵活充满弹性	118
6.4	失业保险待遇	121
6.5	预防失业	126
6.6	促进就业	127
6.7	本章小结	129
6.8	本章附录	132
7	失业保险覆盖灵活就业人员研究	150
7.1	研究背景、意义及必要性	150
7.2	研究的主要目的和内容	152
7.3	研究综述	152
7.4	国内外灵活就业人员参加失业保险情况	155

7.5	灵活就业人员参加失业保险的制度设计	161
7.6	政策建议	176
8	建设具有中国特色的积极的失业保险政策体系	180
8.1	保生活政策	180
8.2	防失业政策	207
8.3	促就业政策	220
8.4	参保政策	228
8.5	费率政策	236
8.6	本章附录	251
9	主要结论和政策建议	258
9.1	关于 2017 年《条例》修订后的实施建议	258
9.2	关于完善失业保险政策的建议	261
10	附录 失业保险制度主要法规	266
10.1	救济失业工人暂行办法 (1950, 已失效)	266
10.2	国营企业职工待业保险暂行规定 (1986, 已失效)	272
10.3	国有企业职工待业保险规定 (1993, 已失效)	275
10.4	失业保险条例 (1999)	279
10.5	失业保险条例 (2017 修订稿)	284
	参考文献	291
	后 记	303

图目录



图 2-1	1986~2017 年我国失业保险研究成果数量	009
图 2-2	失业保险研究文献的关键词频次	009
图 2-3	失业保险研究“关键词”的聚类分析	010
图 3-1	我国失业保险制度发展	021
图 3-2	全国失业保险参保人数	025
图 3-3	2016 年失业保险基金支出情况	028
图 3-4	全国失业保险参保人数	031
图 3-5	失业保险对城镇非私营单位就业人员覆盖情况	032
图 3-6	我国失业保险参保人数及其覆盖率	032
图 3-7	失业保险参保人员对城镇就业人员的覆盖率	033
图 3-8	失业保险对城镇就业人员的覆盖率与 GDP 增速	034
图 3-9	失业保险对城镇就业人员覆盖率与 GDP 增速散点图	034
图 3-10	失业保险参保人员对经济活动人口的覆盖率	035
图 3-11	1999~2016 年失业保险领金人数	037
图 3-12	失业保险待遇领金人数、城镇登记失业人数及 受益率	037
图 3-13	2012 年部分国家和地区失业保障受益率	038
图 3-14	领金人员和失业人员对参保人员的覆盖率与 失业保险受益率	039
图 4-1	失业保险制度的基本功能	047

图 4-2	我国 GDP 增速	052
图 4-3	我国 GDP 三次产业结构	053
图 4-4	我国就业三次产业结构	053
图 4-5	我国法人单位数	054
图 4-6	失业保险制度的“三位一体”功能	057
图 4-7	积极的失业保险制度的内容	064
图 4-8	积极的失业保险政策框架	066
图 4-9	积极的失业保险政策的主要内容	068
图 7-1	研究思路与内容	153
图 7-2	灵活就业人员失业保险账户设计	172
图 8-1	我国失业保险参保人数和领金人数	182
图 8-2	GDP 增速和领金人数变化	183
图 8-3	2012~2016 年全国全年领金人数和 GDP 增速散点图	184
图 8-4	失业保险待遇受益率	185
图 8-5	英国求职津贴受益率	185
图 8-6	全国领金人数和领金水平情况	186
图 8-7	全国失业保险领金情况与基金支出	187
图 8-8	全国失业保险领金情况与基金运行	187
图 8-9	全国失业保险领金情况与基金备付期限	188
图 8-10	全国领金人数和领金水平情况	194
图 8-11	全国月平均失业保险金水平和增长率	195
图 8-12	我国各省份失业保险金水平差距	195
图 8-13	我国各省份失业保险金水平的离散系数	196
图 8-14	全国失业人员领取失业金的期限分布	201
图 8-15	各地领取失业保险金期限分布	201
图 8-16	领金期限的累计比重	202
图 8-17	领取失业保险金平均期限	203
图 8-18	我国援企稳岗政策的发展历程	207
图 8-19	失业保险参保主体的权利和义务	214



图 8-20	2016 年各地各类单位参保比重	218
图 8-21	1988 ~ 1997 年失业保险基金运行情况	241
图 8-22	1988 ~ 1997 年失业保险基金运行情况	241
图 8-23	我国失业保险不同费率水平下的基金备付期限	242
图 8-24	1998 ~ 2016 年失业保险基金情况	245
图 8-25	1998 ~ 2016 年失业保险基金情况	245
图 8-26	1987 ~ 2017 年我国费率政策和 GDP 增速	246
图 9-1	参保人数、参保增速与 GDP 增速	263

表目录



表 3-1	我国失业保险基金支出范围	027
表 3-2	不同收入水平国家失业保护计划的法定和实际覆盖率	035
表 3-3	不同收入水平国家失业保护计划的实际覆盖率	036
表 4-1	我国失业保险制度的变迁	048
表 4-2	《条例》实施后与失业保险相关的重要规定	050
表 4-3	失业保险、积极的失业保险与就业保险的比较	072
表 5-1	各地区现行失业保险政策的出台时间	078
表 5-2	《条例》规定的失业保险金领取期限	087
表 6-1	失业保障制度分类 (2008 ~ 2009 年)	114
表 6-2	主要发达国家失业保险制度覆盖范围情况	116
表 6-3	各国特殊人群失业保险覆盖情况	117
表 6-4	有关国家行业差别费率情况	118
表 6-5	部分国家失业保险费率统计	119
表 7-1	拉美地区失业保险账户制度比较	156
表 8-1	我国失业保险金标准的确定依据	192
表 8-2	各地失业保险金标准确定依据	193
表 8-3	失业保险金水平与其他指标比较	196
表 8-4	欧盟部分国家失业保险待遇标准	197
表 8-5	全国领取失业保险金平均期限估算	202
表 8-6	我国城镇失业人员的失业时间分布	204



表 8-7	我国失业人员的累计失业时间分布情况	205
表 8-8	我国失业人员的平均失业时间	205
表 8-9	我国援企稳岗政策的发展	210
表 8-10	失业动态监测工作进展阶段	219
表 8-11	东 7 省（市）政策的沿革	222
表 8-12	部分地区参照东 7 省（市）政策的做法	226
表 8-13	我国失业保险制度覆盖范围演变历史	230
表 8-14	各地失业保险覆盖的特殊人群	231
表 8-15	2014 年农民工参加“五险一金”的比例	232
表 8-16	我国费率政策变动情况	237
表 8-17	不同费率水平下基金运行基本情况	239
表 8-18	2012 ~ 2016 年全国失业保险金支出结构	244
表 8-19	1998 ~ 2015 年全国实行 2% 费率的政策模拟	249

研究背景、意义及必要性

1.1 研究背景

失业保险制度首创于欧洲，自 1905 年法国率先制定失业保险法至今，全世界已有 82 个国家建立了失业保险制度。在上百年的历史中，世界失业保险制度的发展也经历了由单纯保障失业者及其家庭的生活，到既保障基本生活、促进就业，又预防失业的发展演变趋势（王继远，2014）。我国失业保险制度起步于 1950 年的失业救济制度，初建于 1986 年，至今已有 30 多年历史。由于我国失业保险制度建立时间较晚，在建立之时就吸收了其他国家的经验，注重失业保险的促就业功能，并通过法律法规原则上规定了失业保险制度的保生活、防失业、促就业“三位一体”功能。党的十八大报告明确提出要增强失业保险对促进就业的作用。党的十八届三中全会提出要增强失业保险制度预防失业、促进就业功能。2014 年《国务院关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》（国发〔2014〕14 号）提出稳岗补贴政策，2017 年人力资源和社会保障部与财政部联合颁布的《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）规定企业职工可按规定享受技能提升补贴，进一步完善了预防失业功能。

目前，失业保险三位一体功能在国内已得到普遍认可，但人们对三位一体功能的理解还存在误区，而且在实践中确实存在有些功能发挥不到位的情况。一方面，在制度层面存在覆盖面较窄、受益面较窄、经办程序有待改进、促就业效果有待提高、促就业支出与就业补助资金职能重合等问题。归结起来就是：我国的失业保险政策与当前国情缺乏适应性。1999 年



颁布的《失业保险条例》（以下简称《条例》）第一条就规定要“保障失业人员失业期间的基本生活，促进其再就业”，这显示我国的失业保险政策在设计之初就带有“事后救济”特性，即政策着力点主要用于失业后的失业人员。但《条例》实施之后 18 年的历史表明，这一制度设计的主要初衷基本是落空的，从全年领取失业保险金人数（以下简称领金人数）看，2004 年达到顶峰 754 万人，之后基本呈下降趋势，2012 年下降至 390 万人，2016 年缓慢回升到 484 万人，与 2009 年水平持平；从当月领金人数看，2016 年底为 230 万人，而全国城镇登记失业人数为 982 万人，失业保险受益率（ $= \text{领金人数} \div \text{城镇登记失业人数} \times 100\%$ ）仅为 23.4%，也就是说还有约 77% 的失业人员没有领取失业保险金。另一方面，我国的就业和失业格局具有特殊性，体现在企业退出市场和人员失业的过程中，城镇职工在企业、行业和产业内部的转移往往大于其向外排放，这样就产生了大量的隐形失业问题。另外，大量的农民工没有被纳入失业保险覆盖范围，统计局调查显示，农民工参保率仅为 10% 左右，而且参保的农民工无法享受与城镇职工相同的失业保险待遇。这些问题是失业保险制度建立之初没有考虑到的，也是在制度执行过程中出现的焦点问题，需要重新考虑失业保险制度的理念定位，思考如何提高失业保险政策的瞄准性。在这一问题上，有发达国家的先行经验可以借鉴，即改变失业保险的理念，将其从事后救济向事前预防转变，这已经成为国际失业保险发展的主要趋势，同时与此配套的失业保险政策更为积极主动，以促进就业和预防失业为导向，在失业保险的覆盖范围、待遇给付、费率调整以及基金支付范围方面做大的、系统性调整，形成具有效力聚合性质的“失业保险政策束”，本书将这一“束”失业保险政策称为“积极的失业保险政策”。部分国家更进一步，改原有的失业保险制度为就业保险制度，如日本、加拿大，其理念是用社会保险的机制解决就业问题，这已是积极的失业保险政策的发展方向。其实，我国部分地区也进行了积极的失业保险政策的相关探索和试点，如从 2006 年开始的东部 7 省（市）扩大失业保险基金支付范围试点工作，以及其他省份参照东 7 省（市）政策制定的用失业保险基金促进就业和预防失业的办法措施，积累了大量的可参考案例，为我们研究制定全国范围的积极的

失业保险政策提供了丰富的素材。本书就是在此背景下研究积极的失业保险政策的概念定义、固有性质、理论框架和政策体系，以此为基础构建适合中国国情的积极的失业保险政策，为我国的失业保险制度向就业保险（保障）制度演进提供理论和实证依据。

积极的失业保险政策不是新鲜产物，早在 2008 年劳科所专题研究小组就提出要建立积极的失业保险政策，并对失业保险制度的发展做了长期规划，其主要特征就是发挥失业保险保生活、防失业、促就业的三位一体功能，以此为基础调整各项政策。刘燕斌（2011）提出要构建积极的失业保险制度。但相比于 2008 年、2011 年，我国的经济社会环境发生了重大变化，突出表现在经济体量不断增大，经济结构不断调整，科学技术不断进步，人民生活水平不断提高，同时我国就业矛盾逐步从以总量矛盾为主向就业总量与结构性矛盾并存转变，就业形势逐步向多元化、灵活性转变，这就要求我国的失业保险政策必须不断适应经济社会发展和就业形势变化的总要求，逐步调整政策方向、转变功能定位，变被动的基本生活保障为积极的就业保障，保险理念由事后救济失业向事前预防失业转变，政策目标人群由失业人员向在职职工、参保企业拓展，促进失业治理方式由解决失业增量向稳定就业存量拓展，由此逐步建立起具有中国特色的积极的失业保险政策。

需要明确的是，积极的失业保险政策，不是中国失业保险制度建设的最终目的，而是从失业保险向就业保障转变的过渡阶段，是《失业保险条例》向“就业保险法”、“就业保障法”演变的政策平台和孵化器。研究积极的失业保险政策，对于当前的失业保险制度调整具有直接的现实意义，对我国中长期失业保险的功能定位和发展方向有指导作用。目前，《条例》的修订已基本结束，涉及的关键和焦点问题包括功能定位、参保覆盖范围、领金资格、基金支出项目、业务经办等，较 1999 年的《条例》已有较大完善，但失业保险制度的完善不是一蹴而就的，在新修订的《条例》实施过程中，仍旧需要对相关问题进行研究，根据经济社会环境的变化以及政策对象人群的政策需求的变化而做调整，本书的研究也有助于为解决上述问题提供思路。