

◎ 职工劳动保险系列教材

职工失业保险手册

朱川 江南 卢祝峰 郑本江 编著

中国经出版社

责任编辑:刘建生(电话:66162744)

封面设计:董 婷

图书在版编目(CIP)数据

职工劳动保险系列教材/寒川等编. —北京:中国经济出版社,
1999. 3

ISBN 7—5017—0531—3

I . 职… II . 寒… III . 劳动保险—教材 IV . F840. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 04070 号

职工劳动保险系列教材

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮政编码:100037

北京市昌平建华印刷厂印刷 新华书店经销

开本:787×1092 毫米 1/32 5.625 印张 120 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数:2000 册

ISBN 7—5017—0531—3 /G · 75

全五册定价:49.00 元(本册 9.80 元)

职工劳动保险系列教材

编 委 会

主 编 冯建威(中国工运学院教授,

全国社会保险学会副会长)

副主编 徐 寒 王江松

编 委 徐 寒 赵旭薇 曾 煜

沈琴琴 赵巧平 齐格林

赵 萍 赵 霞 江 南

卢锐锋 刘春江 李琼珍

目 录

第一章 就业与失业	(1)
一、就业和失业的概念	(1)
二、下岗职工、失业人员和企业富余人员的界定.....	(3)
三、我国下岗职工和失业人员的构成和特点	(5)
 第二章 失业保险制度的建立	(8)
一、失业保险的概念	(8)
二、建立失业保险制度的意义.....	(10)
三、我国建立失业保险的原则和特征.....	(13)
四、失业保险和养老保险、伤残保险的 联系与区别.....	(15)
五、失业保险与就业服务.....	(16)
 第三章 失业保险基金	(18)
一、失业保险基金的来源.....	(18)
二、失业保险基金要地方统筹的原则和内容.....	(19)
三、失业保险基金的管理.....	(20)
四、失业保险基金的使用原则.....	(23)
五、失业保险费的缴纳.....	(24)
六、失业保险基金的财务管理.....	(27)

七、失业保险财务管理的职能和 财务收支计划编制	(30)
八、管好待业保险基金的意义和标志	(32)
第四章 职工失业(待业)保险的主要内容	(35)
一、待业职工种类和享受失业保险津贴的条件	(35)
二、《城镇待业人员登记管理办法》的内容	(36)
三、国有企业待业职工领取待业保险金	(37)
四、失业职工在失业期间的 待遇规定和期限规定	(39)
五、职工被开除、除名、辞退后的 待业救济金发放规定	(40)
六、失业职工的待遇规定	(41)
七、国有企业待业职工领取待业保险金	(43)
八、国有企业职工待业保险管理机构的职责	(44)
九、违反待业保险规定的行为处罚	(45)
十、强化待业保险工作与就业服务体系的联系	(45)
十一、加强待业保险基金管理制度的建设	(46)
十二、转业训练费和生产自救费的管理和使用	(46)
十三、违反和解除劳动合同的经济补偿办法	(50)
十四、用人单位缴纳失业保险费标准 核定的内容	(53)
十五、外商投资企业职工被解除劳动合同 后应享受的待遇	(54)

第五章 失业保险工作实务操作	.....	(56)
一、北京市企业职工失业保险费核定办法	.....	(56)
二、北京市失业救济金核定发放管理办法	.....	(61)
三、北京市失业职工医疗补助管理办法	.....	(64)
四、北京市失业职工档案移交和 失业登记管理办法	.....	(68)
五、××市城镇职工缴纳失业 保险费人员花名册	.....	(71)
六、失业人员情况表	.....	(72)
七、失业职工领取失业救济金情况登记表	.....	(73)
八、职工失业档案材料清单	.....	(74)
九、失业保险基金的预算、决算的编审程序	.....	(75)
第六章 我国失业保险制度的改革	.....	(77)
一、完善我国失业保险制度的紧迫性	.....	(77)
二、现行失业保险制度存在的主要问题	.....	(78)
三、完善我国失业保险制度的对策	.....	(82)
附 录 有关失业保险的政策法规	.....	(86)
失业保险条例	.....	(86)
北京市企业职工失业保险规定	.....	(93)
河南省企业职工失业保险条例	.....	(102)
浙江省职工失业保险条例	.....	(110)
四川省企业职工失业保险规定	.....	(117)
云南省国有企业职工失业保险办法	.....	(131)
社会保险费征缴暂行条例	.....	(139)

关于进一步加强就业经费、待业保险	
基金管理的通知	(146)
企业经济性裁减人员规定	(148)
关于实施再就业工程的报告	(150)
就业登记规定	(154)
就业和失业统计管理暂行办法	(157)
劳动就业服务企业管理规定	(159)
就业训练中心管理规定	(167)
后记	(173)

第一章 就业与失业的概念

一、就业和失业概念

就业是指具有劳动能力的人,在一定的岗位上从事有报酬或有收入的劳动或经营。我国关于就业的基本条件有以下几方面:(1)从事社会劳动;(2)有报酬或收入;(3)得到社会承认。凡是具备以上三个条件的就算就业,反之,不具备这三个条件的,如从事家务劳动的妇女,在学校学习的学生,在部队服役的军人等都不能算就业者。

国际认定就业的条件:1954年和1957年在日内瓦召开的第八届和第九届国际劳工统计学会有关就业定义的规定是:凡是在规定的年龄以上,具有下列情况的就算就业者:

1. 正在工作中,即在规定的时期内正在从事有报酬或收入职业的人。
2. 有职业,但是临时没有工作任务的人,例如:由于疾病、事故、劳动争议、休假、旷工或因气候不良、机件损坏、故障等原因而临时停工的人。
3. 雇主和个人经营者或正在协助家庭经营企业或农场而不领取报酬的家属成员,在规定的时期内从事正常工作时间的三分之一以上者。

此外,该会议还规定就业者只包括国民经济各部门所使

用的劳动力,武装部队的人员不包括在就业者的范围之内(算工龄)。还包括在不完全工作日(同期间未获取报酬而完成工作的公民以及由于患病、休假、罢工、临时停产而缺勤的公民)。

如果按照上述原则,应当说在我国要具备以上三个条件,不论是在全民所有制单位、集体所有制单位工作或从事个体劳动,也不论是固定性职业或临时性职业,都应视为就业。

有就业要求的人,要找到自己愿意从事的劳动岗位,需要人的岗位又要得到合适的人选,社会又能为这两个要求的结合提供一定的保证和便利,这样才能实现就业。

失业是指在劳动年龄范围之内、具有就业能力且要求就业的人员尚未能就业的一种社会经济现象。构成失业的有四个基本特点:一是在劳动年龄之内;二是有劳动能力;三是有就业意愿;四是沒有找到任何职业。这样规定,就可以把那些由于严重病残丧失劳动能力的人和未到或超过劳动年龄的沒有职业的人,以及暂时沒有就业要求待升学的人和从事家务劳动的人划到失业之外,因而也就不需要给他们安置工作。在中国,失业也称为待业。

在国际上,根据不同的标准,可以将失业划分为不同的类型。按照造成失业的原因是主观的,还是客观的,失业可以分为自愿失业和非自愿失业;按照造成失业的客观原因的不同,非自愿失业又可进一步分为以下五种:

1. 摩擦性失业。即由于求职的劳动者与需要提供的岗位之间存在着时间滞差而形成的失业。如青年毕业后不能及时找到工作、工人转移岗位时出现的工作中断等。
2. 季节性失业。即由于某些行业生产条件或产品受气候

条件、社会风俗或购买习惯的影响,使生产对劳动力的需求出现季节性的波动而形成的失业。

3. 技术性失业。即由于使用新机器设备和材料,采用新的生产工艺和新的生产管理方式,导致社会局部生产节省劳动力而形成的失业。

4. 结构性失业。即由于国民经济的产业结构的变化以及生产形式和规模的变化,劳动力结构不能与之相适应而导致的失业。

5. 周期性失业。即资本主义生产总过程中,因周期性经济危机对就业产生的影响而形成的周期性失业。

按照失业程度的不同,失业又可以分为完全失业和部分失业;按照失业状态的不同,失业又分为显性失业和隐性失业。自愿失业、部分失业和隐性失业通常不在失业统计之列。失业问题的程度,可以通过计算失业人口占社会劳动力人口的比率,即失业率来反映。失业率高,则说明失业问题严重,否则,则相反。在许多西方国家,当失业率为4%~5%时,则视为实现了充分就业,社会不存在失业问题。

二、下岗职工、失业人员和企业富余人员的界定

下岗职工是指由于用人单位的生产和经营状况等客观原因,已离开本人工作岗位,并不在本单位从事其他工作,目前尚未找到工作,仍与用人单位保持劳动关系的人员。也就是说,下岗职工具备以下四个特点:一是由于单位的原因而不是职工个人的原因而下岗;二是职工已经离开本人工作岗位,并不在本单位从事其他工作;三是尚未在社会上找到其他工作;

四是与原用人单位保持劳动关系。作为下岗职工,以上四者缺一不可。需要注意的是,合同期满解除劳动合同没有再就业的,不能称为下岗职工,属于失业人员。根据国家统计局与劳动和社会保障部联合进行的调查统计,1997年底,全国国有企业下岗职工有634万人。

失业人员是指在城镇常住人口中,在法定劳动年龄内,有劳动能力,有求职愿望但无业的人员。在城镇劳动力调查中,对城镇16周岁以上,具有劳动能力并同时符合以下各项条件的人员列为失业人员:

1. 在调查期内未从事有劳动报酬或经营利润的劳动,也没有处于定义中的暂时未工作状态;
2. 在某一特定期间采取了某种方式寻找工作;
3. 当前没有机会可以在一个特定期间内应聘就业或从事自营职业。

失业人员主要包括以下几种类型:

第一,新成长的城镇失业青年;第二,失去工作(解除劳动关系)的职工,其中包括:依法宣告破产的企业职工;濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工;按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工;按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工;终止或者解除劳动合同的职工;企业辞退、或者开除的职工;依照法律、法规或按照省、自治区、直辖市人民政府规定,享受失业保险的其他职工;

第三,城镇其他失业人员。据劳动和社会保障部统计,1997年末,我国城镇登记失业人员在570万人左右,城镇失业登记率为3.1%。

富余职工是指超过企业定员标准的人员。当前企业富余

职工有两种形式：一种表现为就业不充分，劳动时间不满额；另一种表现为下岗，一些职工在册不在岗，虽然仍与企业保持劳动关系，但已不参加企业生产经营。

下岗职工、失业人员和企业富余人员三者的主要区别在于：一是劳动关系不同。下岗职工和企业富余人员与企业仍保持劳动关系；失业人员则与企业解除了劳动关系。二是生活费来源不同。下岗职工和企业富余人员或者有工资收入，或者由企业或有关部门支付生活费；失业人员则按照法律规定享受失业保险待遇。

三、我国下岗职工和失业人员的构成和特点

据有关部门抽样调查，下岗职工中：

(1)从年龄结构看，24岁以下的占11.1%，25—39岁的占70.4%，40岁以上的占18.5%。青年职工下岗人数所占比重大。

(2)从文化程度看，大专及以上文化程度的占2.3%，高中文化程度的占27.1%，初中文化程度的占56.8%，小学及以下文化程度的占13.8%。初中文化程度的职工下岗多。

(3)从人员性别看，男性占40.8%，女性占59.2%。女性职工下岗的多于男性职工。

(4)从地域分布看，一些老工业基地问题更加突出。1997年底，东北三省下岗职工占全国下岗职工总数的五分之一多。

(5)从行业分布看，1997年底，纺织、机械、林业、化工、煤炭、军工、冶金等行业的国有企业中，下岗职工多的达到90万人左右，少的也有几万人，下岗职工占本行业职工总数比重较

大的接近 20—30% 左右。

据国家统计局 1997 年调查，城镇失业人员具有以下特点：

(1) 初次失业人数减少，由就业转为失业人数增加。在失业人员中，毕业后没有找到工作的，比上年同期减少 50 万人，而由就业转为失业人员的增加了 280 多万人。初次失业人员所占比重比上年下降了 15.6 个百分点，一半以上的失业人员是由就业转入失业队伍中的。

(2) 因破产由就业转为失业的人员也在增加。据调查推算，因企业破产而失业的人员有 70 多万，比 1996 年增加了 2 倍多。

(3) 女性失业人员增长快于男性。在全部失业人员中，女性占 53.5%，比上年同期增长 46.8%，而男性仅增长 12.8%。4. 中部地区失业率较高。

当前，我国失业的类型归纳起来有五种：

(1) 选择性失业。这种类型又分两种：一是达到法定劳动年龄在初次择业时，需要反复权衡、比较选择职业和企业，这大多数属于没有考取中学或大学的城镇待业青年；二是劳动者就业后，随着本人技术的提高、兴趣的转变，需要再次选择职业，即我们所说的社会待业人员；

(2) 结构性失业。指由于生产力的提高、科学技术应用于生产领域、产业结构的调整等原因而使一部分职工从企业中游离出来造成的失业；

(3) 季节性失业。即指某些企业因受季节和生产周期的影响而引起的失业；

(4) 自愿性失业。是指劳动者因家庭问题、生育、学习或因

工作条件差、收入低等而要求暂时停止工作或不愿接受这些工作而造成的失业；

(5) 非自愿性失业。指在市场经济条件下，由于社会经济原因(包括企业破产、兼并等)而造成的失业。

我国失业的特点：隐性失业和显性失业同时并存；结构性失业与技术性失业同时并存；在职失业与竞争性失业并存；适量比例的失业率和劳动力市场调节失业同时并存。

第二章 失业保险制度的建立

一、失业保险的概念

劳动就业问题不仅是一个重大的经济问题,而且是一个十分敏感的社会问题。它直接关系到人民的生活、国民经济的发展和社会政治的安定,因此,为劳动者提供就业保障和失业保险,是各国社会经济发展的目标和重要的社会政策。

世界各国失业保险是在劳动力市场中定位的,其目的是给因劳动力市场波动引起的失业者提供生活保障。

失业保险是指身体健康的被保险人就业之后失去工作,中断收入,由国家或社会保险机构劳动法规定的期限内对失业者发放一定数额的失业救济费的一种社会保险制度。最早起源于比利时。1901年比利时始创失业保险,均为自愿性的保险,类似现在的失业救助。以立法形式颁布的失业保险,首创于英国1911年的国民保险法中包括的失业保险,以后被大多数国家所采用,它分强制性失业保险和任意性失业保险两种类型。当前世界共有40多个国家实行了失业保险或类似的办法,其中实行强制性保险的国家有30多个,保险范围相当广泛。丹麦、瑞典和芬兰三个国家采取了任意性失业保险制度,即由工会自愿建立失业基金会进行经营,这些基金会都从

政府得到大量的财政补贴；德国、瑞士、荷兰实行双重失业保险，既有强制性的失业保险，也有由政府提供资金，以经济调查为依据的失业保险制度；澳大利亚、新西兰、匈牙利和南斯拉夫所实行的失业保险方案中，对享受失业救济金者只限定在符合经济收入调查和收入调查的失业者，符合救济条件的，方可领取。除此之外，个别国家还规定由国家或雇主支付一次性失业救济金，或由雇主给解雇工人支付一次性的解雇费。

在我国，由于长期以来失业被看成是资本主义所特有的现象，我们在理论上和政策上都不承认失业。因此 1951 年《中华人民共和国劳动保险条例》建立起来的保障制度中没有失业保险。

在传统的计划经济体制下，“统包统配、安置就业”的政策掩盖了社会失业现象，也没有提供失业保险的必要性。尽管在 70 年代末期，大批知识青年返城，造成了极大的就业压力，但由于在理论上不承认“失业”，只承认“待业”，所以失业保险仍没有及时建立。80 年代中期，随着劳动用工制度、工资制度和劳动保险制度的改革，国务院于 1986 年 7 月颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国有企业招用工人暂行规定》和《国营企业辞退违纪职工暂行规定》，随后《破产法》相继出台，使企业有了用人自主权，职工有了择业权。为了配合这些改革，国务院当年于 7 月颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，标志着我国失业保险制度的建立。

由于失业保险是作为经济体制改革的配套措施，因此保险范围狭窄，社会化程度低，失业保险享受对象仅限于国务院有关暂行规定所规定的四类人员，即宣告破产的企业的职工，濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工，企业终止、解除

劳动合同的工人,以及企业辞退的职工,由于实施企业破产法仍需一段时间,实际享受对象仅为后两种人。

以国有企业改革需要定位的失业保险,也随着经济体制改革的进程而发展。1988年后国家实行经济调整政策,许多企业处于停产整顿状态。1993年4月,国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》,扩大了待业保险的实施范围,规定七种九类人员可以享受待业保险,新增的享受对象包括停产整顿企业被精简的职工。

从市场需要建立的失业保险的基金规模必须参照失业风险确定,国外一般为相当于工薪总额的3%左右。由于我国失业保险的特殊定位,失业保险不是按照失业率确定,而是从国有企业改革的进度确定,同时也考虑经费收缴的可能性,以避免企业过多增加负担。由于国有企业在改革过程中仍然对职工负责,推向社会的失业人数十分有限,因此费率定得很低。1986年规定按照企业全部职工标准工资一定比例缴纳待业保险费,一般是占标准工资的1%。1993年《国有企业职工待业保险规定》修改为按照企业全部职工工资总额的0.6—1%缴纳待业保险费。

二、建立失业保险制度的意义

失业保险制度是指国家通过立法强制实行的,通过建立失业保险基金,对因失业而暂时终止生活来源的劳动者提供物质帮助的制度。失业保险制度主要包括以下几个方面的基本内容:一是建立专项基金。包括确定失业保险基金的来源,资金筹集方法,财务管理办法,基金使用范围和标准等。二是