



全国劳动和社会保障干部培训教材

失业保险

SHIYE BAOXIAN

劳动和社会保障部组织编写

主编 毛 健



 中国劳动社会保障出版社

全国劳动和社会保障干部培训教材

失 业 保 险

劳动和社会保障部组织编写

主 编 毛 健

副主编 王 喆

中国劳动社会保障出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

失业保险/毛健主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2001
全国劳动和社会保障干部培训教材
ISBN 7-5045-2935-4

I. 失…

II. 劳…

III. 失业保险—培训—教材

IV. F840.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 30124 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:唐云岐

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 7印张 150千字

2001年2月第1版 2001年2月第1次印刷

印数:5000册

定价:15.00元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190

全国劳动和社会保障干部培训教材 编写委员会

主 任 张左己

副主任 李其炎 刘雅芝 林用三 王建伦 王东进

成 员 刘永富 任泽民 陈 刚 张小建 祝晏君

焦凯平 毛 健 乌日图 施明才 袁彦鹏

胡晓义 王东岩 唐云岐 何 平

全国劳动和社会保障干部培训教材 审定专家

(按姓氏笔画排序)

史探径 宋长青 杨良初 周达生

林 闯 郑海航 侯文若 贾俊玲

夏积智 常 凯 董克用

《失 业 保 险》编写人员

(按姓氏笔画排序)

丁 伟 刘明陆 刘晓军
杨文忠 荆永胜 顾 颢

序

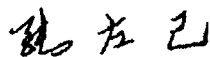
新的更加富有挑战性的 21 世纪已经到来，劳动保障事业也迎来了全面发展的新时期。

新的世纪，劳动保障事业面临三大任务：建立市场导向的就业机制；建立现代企业工资收入分配制度；建立独立于企业事业单位之外，资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。劳动保障系统肩负的任务繁重，责任重大。要承担起我们的重要职责，完成党中央和国务院交给我们的各项艰巨任务，必须建立一支高素质的干部队伍。

江泽民总书记指出：“按照革命化、年轻化、知识化、专业化方针，建设一支适应社会主义现代化建设需要的高素质干部队伍，是我们的事业不断取得成功的关键。”当前，我国正处于发展的关键时期、改革的攻坚阶段，要建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平、符合社会主义市场经济体制要求的劳动和社会保障制度，有大量的新的知识需要我们去学习和掌握，有大量的过去不熟悉的领域需要我们去了解和认识，有大量的事关全局的问题需要我们去研究和解决。各级劳动保障部门机构改革后，职能调整，新人增多，面对新的形势、职能和任务，加强教育培训，提高干部队伍素质，比以往任何时候都更加重要和紧迫。

劳动保障部组建不久即研究制定了《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》，总的目标是，到 2003 年底以前，要对劳动保障系统全体干部普通进行一次劳动保障业务知识的系统的教育培训，使全体干部的知识结构明显改善，在政治理论水平、文化素养和业务工作能力等方面能够更好地胜任工作岗位的要求。为帮助劳动保障系统广大干部学习劳动保障业务知识，配合《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》的实施，我们组织部内有关业务骨干和有关专家编写了这套劳动保障干部培训教材。

希望各级劳动保障部门认真按照《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》要求，结合本地区劳动保障工作实际，充分运用这套教材组织培训。要通过灵活有效的各种培训，使全体干部的业务素质和工作能力提高到一个新水平，为劳动保障事业的发展提供强有力的组织保证和智力支持。



2001 年 1 月 19 日

目 录

第一章 失业保险制度概述	(1)
第一节 失业的概念	(1)
第二节 失业保险制度	(5)
第三节 我国失业保险制度的建立和发展	(8)
第四节 三条基本生活保障线	(12)
第五节 失业保险与就业服务	(15)
第二章 失业保险基金	(17)
第一节 失业保险基金的筹集	(17)
第二节 失业保险基金支出	(21)
第三节 失业保险调剂金	(24)
第四节 失业保险基金管理	(26)
第三章 失业保险待遇	(31)
第一节 失业保险待遇的概念、性质及标准	(31)
第二节 申领失业保险金的条件	(36)
第三节 失业保险待遇的终止	(37)
第四章 失业保险的管理和服务	(40)
第一节 失业保险管理	(40)
第二节 失业保险服务	(43)
第五章 失业保险统计	(46)
第一节 失业保险统计概述	(46)
第二节 失业保险统计调查和统计整理	(49)
第三节 失业保险统计指标	(51)
第四节 失业保险综合统计	(57)
第五节 失业保险统计分析预测	(61)
第六章 失业保险争议及处理	(63)
第一节 失业保险争议的概念及类型	(63)
第二节 失业保险争议处理	(68)
第七章 失业保险制度的实施与完善	(79)

目 录

第一节	失业保险制度的实施	(79)
第二节	失业保险制度的完善	(85)
第三节	完善失业保险制度应注意的问题	(88)
第四节	完善失业保险制度的配套措施	(90)
第八章	国外失业保险制度	(92)
第一节	国外失业保险概况	(92)
第二节	部分国家的失业保险制度	(94)

第一章 失业保险制度概述

第一节 失业的概念

一、失业的概念

失业、失业人员和失业率是现代社会中经常遇到的几个概念。它们之间既有联系也有区别。失业是一种社会经济现象，它是指劳动者在有能力工作、可以工作并且确实在寻找工作的情况下不能得到工作而失去收入的情况。失业人员是指在劳动年龄内有劳动能力，目前无工作，并以某种方式正在寻找工作的人员。失业率是指在一定时间内失业人数与从业人数加失业人数之比。我国目前使用的概念是城镇登记失业率，它有两个特点：一是所指向的对象只是具有城镇户口的劳动者；二是所使用的失业人数是指具有城镇户口的失业人员在政府指定的失业登记机构登记失业的人数，不包括未登记人员。

二、失业的类型及造成失业的原因

从历史和现实情况分析，造成失业的原因是多方面的，具体到不同国家或一个国家的不同时期，其主导因素并不完全相同。国际上一般将失业按原因分为如下几类：摩擦性失业，由于求职的劳动者与需要提供的岗位之间存在着时间上的差异而导致的失业，如新生劳动力找不到工作，工人想转换工作岗位时出现的工作中断等；季节性失业，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变化而导致的失业；技术性失业，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，出现社会局部劳动力过剩而导致的失业；结构性失业，由于经济、产业结构变化以及生产形式、规模的变化，促使劳动力结构进行相应调整而导致的失业；周期性失业，市场经济国家由于经济的周期性萎缩而导致的失业。

从我国目前的情况分析，造成失业的原因主要有以下几个方面：

劳动力供大于求。我国是世界第一人口大国，1998年底，人口总数达12.5亿人，其中劳动年龄人口就达7亿。特别是80年代以来，我国进入劳动年龄人口的高峰期，劳动年龄人口占总人口的比重明显上升，20年间上升了13个百分点。另一方面，我国又是一个发展中国家，经济发展水平相对较低，其他经济资源相对短缺，制约了劳动力资源的开发利用。从发展趋势看，今后一个时期，每年新增劳动力在1000万人左右，农村剩余劳动力跨地区流动4000多万人，其中有相当一部分将要加入到城镇就业队伍中。另外，随着企业、事业单位改革的不断深化，历史上形成的富余人员问题将要逐步得到解决，多年

失业保险

来积淀的大量冗员进入社会,竞争就业岗位将成为必然趋势。可以说,劳动力供大于求的矛盾将在一个相当长的时期存在。

劳动力结构调整与经济结构调整同步进行。改革开放 20 多年来,经济体制改革的一项重要内容是对经济结构进行调整,以解决经济结构存在的诸多矛盾。在产业结构上,主要问题是第一、二产业规模过大,供给相对过剩,而第三产业发展较为缓慢,不适应社会经济发展和提高人民生活水平的需要。在产品结构上,突出的问题是产品的数量、质量不能有效满足进一步发展经济和提高生活质量的需要,表现为供给不足与相对过剩并存,即高质量、高技术的产品和服务不足,质量差、高污染或一般性日用的产品相对过剩,大量产品积压。在所有制结构上,公有经济比重大,非公有经济发展迟缓。由此可见,国民经济发展的结构性矛盾非常突出,调整势在必行。与之相适应,劳动力结构必然要进行相应调整。从产业结构看,第一、二产业领域的劳动力要向第三产业转移;从产品结构讲,一些生产过剩产品的企业退出市场竞争,或破产,或被兼并,这些企业的劳动力要向其他企业转移;从所有制结构讲,国有经济要按照“有所为有所不为”的原则,退出某些竞争性领域,压缩规模,降低比重,一些国有经济单位职工要向非国有经济单位转移。在转移过程中,由于多方面因素的影响,不可避免地会造成部分人员失业,这种结构性失业的状况增加了失业压力。

科技进步和劳动生产率的提高对就业问题的影响。随着科技的不断进步,科技因素在经济发展中的贡献率逐步提高。由于新技术、新材料、新管理方法的推广应用,一些领域,特别是第一、二产业的传统部门,不仅不能扩大就业容量,反而会减少用人,分流部分劳动力,致使失业人员数量增加。

劳动力素质与就业需求的矛盾。我国劳动力资源丰富,但同时,劳动力素质相对较低。从全国情况看,文盲、半文盲人口仍占相当比重。1998 年底,全国从业人员中小学文化程度以下的占 45.7%,大专以上的仅占 3.5%。在 1998 年底 571 万城镇登记失业人员中,高中以下文化程度的占 95.3%,大专以上的占 4.7%。劳动保障部抽样调查显示,企业下岗职工中,初级技工及没有技术等级的占 60.2%,中级技工占 34.2%,高级技工以上的占 5.6%。这几组数字充分说明,目前劳动力的文化素质、技术素质不适应新兴就业领域的需要。一方面,部分劳动力资源闲置浪费;另一方面,高素质劳动力的短缺又影响了社会经济的发展,当前这一矛盾仍十分突出。另外,由于长期受计划经济意识的制约,一些劳动者,特别是国有经济单位的职工,就业观念陈旧,对国家的依赖性强,缺乏自主就业和自立自强的心理准备,就业的主动性、参与性不强,出现了一些地方有活无人干、有人无活干的不正常现象,这也是目前下岗职工和失业人员数量不断增加的一个重要原因。

社会保障制度不健全和市场导向就业机制尚未完全建立。在市场经济条件下,劳动力资源的配置必须按照市场原则进行。过去,在计划经济体制下,国家采取“统包统配”的就业制度,政府在劳动力资源配置中发挥了主导作用,企业和劳动者缺乏必要的自主选择

用人及职业的权利和机会，对企业生产经营和劳动者工作积极性产生了消极影响。在经济条件下，劳动力作为生产要素的重要组成部分，与生产资料、资金、技术一起成为市场调节的对象。政府在劳动力资源配置中的地位和作用发生了根本性变化：一方面，通过培育劳动力市场，引导劳动力与其他生产资料的有机结合；另一方面，通过建立社会保障体系，为劳动者在年老、生病、失业时提供保障，解除劳动者的后顾之忧，促进劳动力的合理流动。从目前情况看，社会保障体系经过十几年的发展，已初步建立起来，并发挥了一定作用，但很不完善。主要问题是覆盖范围仍不充分、资金支撑能力很弱，特别是对就业潜力大的非公有经济从业人员的保障上，仍有许多工作没做到位。这是制约劳动力结构调整的重要原因。另外，市场导向就业机制仍处在建立阶段，尚未有效发挥作用。市场导向就业机制的基本特点是企业具有充分的用人自主权，通过市场中介实现劳动者和企业的双向选择，以达到优化配置。目前，存在的主要问题是企业用人特别是国有企业用人受政府干预过多，相应的法律法规不适应新形势的需要，劳动力市场信息网络建设滞后，信息传递慢、不准确、范围窄的问题普遍存在。这些问题在一定程度上造成劳动力资源不能有效、及时实现合理配置。

三、失业人员的构成

分析失业人员的构成，对我们采取有针对性的措施，帮助他们尽快实现再就业，具有重要意义。鉴于目前我国的统计只针对城镇登记失业人员的情况，我们的分析仅限于城镇登记失业人员。

失业人员可以分为两大类：一是就业转失业的人员；二是新生劳动力中未实现就业的人员。《失业保险条例》所指失业人员只限定为就业转失业的人员。根据有关规定，我国目前的法定劳动年龄是16~60周岁，体育、文艺和特种工艺单位按照国家规定履行审批程序后可以招用未满16周岁的未成年人。对企业中男年满60周岁、女年满50周岁的职工和机关事业单位中男年满60周岁、女年满55周岁的职工实行退休制度，对从事有毒、有害工作和符合条件的患病、因工致残职工可以降低退休年龄。在法定劳动年龄内的人员都可以寻求职业，从事社会生产经营等活动，并取得合法收入。所谓有劳动能力，是指失业人员具有从事正常社会劳动的行为能力。在法定劳动年龄内的人员，若不具备相应的劳动能力，也不能视为失业人员，如精神病人、完全伤残不能从事任何社会性劳动的人员等。目前无工作并以某种方式寻找工作，是指失业人员有工作要求，但受客观因素的制约尚未实现就业。对那些目前虽无工作，但没有工作要求的人不能视为失业人员。这部分人自愿放弃就业权利，已经退出了劳动力的队伍，不属于劳动力，也就不存在失业问题。

目前，我国失业人员的构成具有以下几个特点：

一是在地区分布上，东北和中西部地区比较集中。根据1998年统计资料，1998年底，全国共有城镇登记失业人员571万人，登记失业率3.1%。其中，东北3省登记失业人数为83.3万人，占全国总数的14.6%。中西部的河南、湖北、湖南、四川、陕西和新疆等6

失业保险

省、自治区失业人数为 138 万，占全国总数的 24.2%。中西部地区登记失业率普遍高于全国平均水平。国有企业下岗职工的地区分布也具有同样特点。这从一个方面说明失业与经济发展水平之间的密切关系。

二是在受教育程度构成上，多为文化程度较低者。1998 年，城镇失业人员中，小学以下文化程度的占 8.5%，初中文化程度的占 52%，高中文化程度的占 34.8%。初高中文化程度的占 86.8%，主要是我国城镇已基本普及了九年制义务教育。以上分布情况表明，文化程度越低，就业能力越差，参与劳动力市场竞争的能力越弱，失业的可能性越大。

三是在失业原因构成上，就业转失业是主要原因。1998 年底，城镇失业人员中，因单位经营困难、破产等原因造成失业的人员占总数的 50.3%，因辞职、被辞退或合同期满造成失业的占 6.3%，学生毕业后未找到工作的占 30.8%（1995 年为 59.7%）。这说明，随着经济体制改革力度的加大，企业经营状况取决于企业的市场竞争力，企业“优胜劣汰”已成为职工失业的主要原因。

四是在失业人员年龄构成上，主体是中青年人。1998 年底，城镇失业人员中，40 岁以下的占总数的 78%，其中 24 岁以下青年占 32.4%。这说明初次或就业时间不长的青年人由于缺乏工作经验，就业相对不稳定，中断就业的情况较普遍。另外，由于目前在国有企业普遍建立再就业服务中心，保障下岗职工的基本生活，这部分人员不直接进入失业行列，其中 40 岁以上的职工占有很大比例。这也是形成目前失业人员年龄结构特点的一个重要原因。

五是在失业人员就业渠道构成上，呈现出多样化的趋势。1998 年，全年共有失业人员 1031.8 万人，其中的 413.4 万人实现了就业，比例为 40%。就业渠道分为几种类型：从所有制类型看，到国有企业就业的有 70.8 万人，占 17%，到集体企业就业的有 75.7 万人，占 18.3%；到城镇私营企业就业的有 56.9 万人，占 13.8%，到外商和港澳台投资企业就业的有 36 万人，占 8.7%，到其他经济类型企业就业的有 38.7 万人，占 9.4%，从事个体经营的有 93.2 万人，占 22.6%。到非公有经济就业人数共 224.8 万人，占总数的 54.4%。这说明，非公有经济已成为失业人员就业的主渠道之一，人们的择业观念也发生了重大变化。

四、失业人员的变动趋势

建国以来，我国共出现过三次失业高峰。第一次，建国初期。由于国民党腐败和长期战争的影响，国家经济面临崩溃，失业问题非常严重。党和政府高度重视，采取一系列措施发展社会经济事业，在短短几年内基本解决了失业问题。从客观上讲，这种结果也是与“高就业低工资”、“统包统配”的就业政策分不开的，这在一定程度上使就业矛盾隐性化，为以后向市场就业转换留下了隐患。第二次，改革开放初期。文革期间，由于国民经济受到严重破坏，经济发展停滞不前，城镇就业岗位明显不足。为解决这一矛盾，大批知识青年上山下乡。1978 年以后，知识青年陆续返城，城镇就业压力再次增加。第三次，1995 年以后，特别是 1997 年后。这一时期，由于经济体制改革力度加大，经济结构进入重大调

整时期，市场经济体制逐步建立，多年积累的矛盾开始显性化，下岗、失业人数急剧增加，失业问题对社会经济发展产生了重大影响。1998年，全年共有失业人员1 032万人，下岗职工892万人，人数之多，涉及面之广，是建国以来所没有的。

从今后一个时期的发展趋势看，失业人员还会进一步增多。一方面，经济结构调整的任务仍很艰巨，劳动力结构调整还需要相当长一段时间；另一方面，我国加入WTO以后，对就业形势也将产生一定影响。按照目前的情况预测，“十五”期间国有企业下岗职工和失业人员将达到平均每年900万人次。面对这一趋势，一方面，要通过实施积极的财政政策，加快改革步伐，确保国民经济保持一定的发展速度，以增加就业岗位，缓解就业压力；另一方面，必须进一步完善失业保险制度，扩大覆盖范围，增强基金支撑能力，确保失业人员的基本生活，为社会稳定创造更有利的条件。

第二节 失业保险制度

一、失业保险制度的概念和特征

失业保险制度是国家通过立法强制实行，由社会集中建立基金，对非因本人意愿中断就业而失去工资收入的劳动者提供一定时期物质帮助及再就业服务的制度（我国前些年曾使用“待业保险”一词，与失业保险无本质区别）。失业保险制度是社会保障体系的重要组成部分，是社会保险的主要项目之一。

失业保险制度具有几个方面的特征：一是普遍性，它是为保障有工资收入的劳动者失业后的基本生活而建立的，其覆盖范围应该十分广泛；二是强制性，制度范围内的单位及其职工必须按照法律、法规规定参加失业保险，并履行缴费义务；三是互济性，收缴的失业保险费在统筹地区内统一安排使用，不需要偿还；四是社会化，基金来源要多渠道，由用人单位、职工和国家分担；五是水平适度，失业保险待遇要与经济发展水平相适应，要保障失业人员的基本生活，同时尽可能减轻企业和政府的负担；六是适当积累，在采取现收现付办法的同时，保留一定数量的基金以备应急之用；七是专款专用，严格管理，保证基金安全。失业保险同其他社会保险项目一样，都是政府行为，都侧重于保障基本需求，并以货币为提供帮助的主要形式，不同之处在于失业保险具有保障生活和促进再就业的双重职能，与劳动力市场相互关联的密切程度明显高于其他社会保险种类。目前世界上有近70个国家建有失业保险制度。

二、建立失业保险制度的必要性

失业保险制度是随着失业现象的出现而相应产生的。失业是一种社会经济现象。劳动力资源是经济资源的重要组成部分，就业岗位的竞争是劳动力资源实现优化配置的必要前提。在竞争过程中，必然会有一部分劳动力因各种原因暂时不能实现就业。解决失业问题，不是完全消除失业现象，而是通过发展经济来开发就业岗位，通过职业培训提高劳动

失业保险

者的素质和技能，促其尽快就业，把失业人员的数量控制在社会可以承受的范围内。从这一点讲，解决就业问题，实现“充分就业”，并不意味着所有失业人员能够全部就业。这是因为，一方面，现实生产力的发展水平决定了全部就业缺乏物质基础。即使在西方发达国家，失业问题也是不可避免的，在某些发展时期，失业率会达到很高水平。如 20 世纪 20 年代末至 30 年代初，西方资本主义国家普遍进入大萧条时期，几个主要资本主义国家失业率一度高达 30% 左右，成为严重的社会问题。目前，美国失业率为 4.7%，德国失业率为 10.8%，日本失业率为 4.4%。另一方面，保持适度规模的失业是市场经济的客观要求。劳动力市场化是市场经济正常运行的基本前提之一。市场经济的最基本特征是竞争，通过竞争淘汰劣者，通过利益刺激调动人们的创造性和进取心。这种优胜劣汰的机制是现实社会保持活力、不断进步的推动力。劳动力是生产要素中最活跃、最有价值的要素，开发劳动力资源，充分调动人的潜力，是一个企业、一个国家走向成功的关键之一。在现实社会道德水平条件下，开发劳动力资源的有效手段是建立劳动力市场，通过市场引导劳动力实现最合理的配置；调动人们潜力的最有效办法是在就业领域引入竞争机制，实现利益分配的最优化。这一点已被历史和现实充分证明。改革开放前，我国实现计划就业政策，政府分配就业岗位，确定收入标准，从表面上看，不存在失业问题，“人人有活干，有饭吃”。实际上，冗员过多，隐性失业问题严重，造成人浮于事，影响人们工作积极性的发挥和劳动生产率的提高，极大地阻碍了经济发展和社会进步。经济体制改革的目标之一就是实现企业用工自主，按照效益原则配置劳动力，实现劳动生产率的最大化。劳动力市场化，可以为经济发展提供人力资源支持；而经济发展，又可以创造更多的就业岗位，逐步实现充分就业的社会发展目标。从这一点说，存在一定规模的失业人员队伍，也是正常的。

失业现象是现代社会不可避免的。在承认这一客观现实的前提下，如何为暂时无法就业的社会成员提供帮助，是各国政府的责任，也是全社会的责任。失业，不仅中断了劳动者的正常收入，使其本人或家庭基本生活难以维持，而且减少了其参与社会生活、实现个人价值的机会，在心理上造成伤害。另一方面，失业不仅对本人有影响，而且涉及到他的家庭甚至更广泛的社会关系。因此，可以说，不妥善解决好失业人员的基本生活，并帮助他们尽快实现再就业，对社会稳定影响很大。从历史发展看，在资本主义发展初期，失业后的基本生活保障主要是通过个人积蓄或家庭其他成员供养的方式实现的，这种方式的弊端在于风险过于集中，保障能力有限，造成个人或家庭贫困化，成为社会不稳定和阻碍经济发展的因素。这也是 19 世纪资本主义国家工人运动兴起的社会原因之一。19 世纪末和 20 世纪初，一些企业或工会组织开始建立互济性的失业保护制度，以在职人员缴费方式筹集一笔专项资金，专门用于其成员失业后的基本生活补贴。实践证明，这种方式可以为失业人员提供更稳定、更有效的保障。此后，一些国家先后通过立法形式建立了以社会筹集资金、对失业人员给予定期定额基本生活补贴为主要特征的失业保险制度。

我国的失业保险制度是在推行劳动制度改革的背景下建立的，目的是为了了解企业职

工失业后的基本生活问题，并为他们实现再就业提供帮助。从这一点看，我国建立失业保险制度，是经济体制改革的客观需要，是对计划经济条件下用工制度进行调整的一项重要保证条件，也是对社会保障体系予以逐步完善的一项重大举措。失业保险制度的建立和实施，有效地解决了职工失业后基本生活没有来源的问题，保障了失业人员的基本生活，成为实现社会主义条件下保护基本人权的重要内容；同时，通过提供资金支持，帮助失业人员尽快实现再就业，改善生活条件，实现自己的价值和理想。十几年来的实践充分证明，建立失业保险制度，对暂时失去工作的劳动者给予帮助，保障他们的基本生活，提供再就业服务，是把失业造成的消极影响降到最低限度的有效措施，是经济发展、社会稳定的必要条件。

三、建立失业保险制度的原则

建立失业保险制度，要充分考虑不同国家、不同发展阶段的社会经济状况，从本国国情出发，善于学习和借鉴别国的成功做法和有益经验，并在实践中根据形势变化及时调整。从我国情况看，建立和完善失业保险制度应坚持以下原则。

坚持广覆盖、低水平的原则。失业保险是社会保险的一个主要项目，其基本特点是具有广泛的社会性。我国是社会主义国家，保障每一个劳动者的基本权益是我们的宗旨。从这个意义上说，失业保险应覆盖到每一个劳动者，覆盖到各类单位及其职工甚至新生劳动力中尚未实现就业的人员。当然，要实现这一目标，离不开雄厚的物质基础和先进的技术手段的支持，目前还不具备条件，需要有一个逐步发展的过程。我国失业保险制度建立以来，根据形势变化，已经几次扩大覆盖范围。从今后发展看，目前的覆盖范围还有进一步扩大的必要，以实现广覆盖的目标。低水平，是指要保障失业人员的基本生活。这是确立失业保险待遇标准的一个基本原则，是由我国目前的经济发展水平所决定的。一方面，我国是发展中国家，政府财力、社会财力都很有限，不可能拿出更多的资金投入失业保险，在资金有限的条件下，保障待遇的低水平可以为更多失业人员提供帮助；另一方面，目前多数地方群众生活水平还较低，失业保险待遇标准适当保持低水平，可以满足失业人员基本生活需求，也有利于促进失业人员积极寻找工作，尽快实现再就业。

坚持保障基本生活和促进就业双重功能的原则。保障失业人员基本生活，是实行失业保险制度的主要目的。在我国，保障生活主要体现在为符合条件的失业人员定期发放失业保险金，为领取失业保险金期间生病的失业人员支付医疗补助，为领取失业保险金期间死亡的失业人员的直系亲属提供丧葬补助和抚恤金。从今后发展方向看，还有必要从其他方面来进一步保障失业人员及其家庭的基本生活，有条件时，可以考虑失业人员如何继续参加有关社会保险问题。此外，失业保险金还要根据生活水平的变化进行相应调整。应该说，通过这几方面的措施，失业保险保障基本生活的功能会得到充分体现。在此前提下，如何帮助失业人员实现再就业至关重要。失业保险不同于社会救济，关键在于它不局限于保障生活的单一功能，同时还具有促进就业的功能。主要是通过对失业人员开展就业服

失业保险

务，提供资金补贴来实现，以帮助失业人员实现重新就业。保障生活、促进就业是我国失业保险制度的宗旨。

坚持用人单位、职工和国家共同负担费用的原则。失业保险基金是失业保险制度运行的物质基础。从国际通行做法看，失业保险基金筹集方式主要有两种：一是缴费制。即由用人单位、职工按照工资的一定比例缴纳失业保险费，有的国家也采取由用人单位一方缴纳的办法，而国家财政主要承担管理费用和弥补赤字，这是主要模式。二是通过国家税收解决资金。目前，只有少数国家采用这一模式。我国一直采用缴费制，1999年《失业保险条例》颁布前，由企业单方缴费；《失业保险条例》调整为用人单位和职工个人分别缴费，财政给予补贴。这种三方负担费用的机制，一方面有利于增强职工的社会保险意识，另一方面，也可以分散压力，不会造成某一方负担过重，影响基金收入。应当说，这一原则是符合我国国情的，是保证失业保险发挥作用的重要前提。

第三节 我国失业保险制度的建立和发展

一、失业保险制度建立的背景及意义

我国失业保险制度的历史很短，至今只有14年的时间。80年代中期，经过几年改革开放实践，企业改革不断冲破计划经济体制的束缚，在劳动管理方面，迫切要求改变制约企业发展和推行其他改革政策的固定工制度。为此，国务院决定对国营企业新招工人实行劳动合同制度，并允许企业辞退违纪职工。同时，一些企业因经营不善、缺乏竞争活力，不可避免地走向破产或濒临破产。为适应国营企业经营机制的转换和劳动制度的重大改革，保障职工失业后的基本生活，1986年7月国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》。以此为标志，我国的失业保险制度正式建立。

这一制度的建立，是我国就业制度的一项重大变革。失业保险作为市场导向就业机制的一个重要环节，在法律上确定了其地位和作用。同时，这一制度的建立，填补了我国社会保障体系的一项空白，成为整个体系的重要组成部分。失业保险制度的建立和实施，为劳动制度从计划经济向市场经济过渡创造了有利条件，为建立独立于企业之外的社会保障体系开了一个好头，为巩固和发展稳定大局作出了贡献。因此，尽管我国的失业保险制度在其建立和发展过程中有不完善的方面，但这一制度的积极意义是十分明显的。

二、失业保险制度改革和发展的三个阶段

我国失业保险制度自1986年建立至今，经历了14年的发展，大体可划分为三个阶段：

第一阶段，1986年7月—1993年4月。这一阶段是确立失业保险制度基本框架的阶段，也是失业保险初步发挥作用的时期。其标志是《国营企业职工待业保险暂行规定》的颁布和实施。《国营企业职工待业保险暂行规定》确立了失业保险制度的基本框架，明确了这项制度的主要内容。一是强调了保障失业人员基本生活和促进再就业的双重功能，使

失业保险在深化经济体制改革和保持社会稳定中发挥不可替代的作用。二是突出了国家和社会在失业保险中的地位和作用，国家通过立法和制定政策，组织开展失业保险工作，并在必要时提供财政补贴；基金主要由企业承担，社会筹集，统筹使用。三是兼顾了需要和可能，根据我国实际情况，规定了失业人员享受失业保险待遇的项目、期限和标准。四是明确了管理和经办失业保险业务的工作体系，为失业保险的运作提供了组织保证。这一时期的主要问题是，由于种种原因，职工失业现象不突出，享受失业保险待遇的人数有限，失业保险的作用发挥得不够充分。尽管初建的制度在覆盖范围、缴费方式等方面还不尽完善，但毕竟是迈出了重要的一步，其深远影响是不可低估的，它为以后失业保险制度的发展与完善打下了基础。

第二阶段，1993年4月—1999年1月。这是失业保险制度进一步调整的阶段，也是其作用开始发挥的时期。1992年，邓小平同志南方谈话后，我国的改革进程进一步加快。为了解决国有企业改革与发展问题，国务院制定了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，加大了落实国有企业经营和用人自主权的力度。为了配合企业各项改革措施的实施，在总结失业保险制度几年实践经验的基础上，1993年4月国务院颁布了《国有企业职工待业保险规定》，对国有企业的失业保险制度作了部分调整。一是扩大了失业保险覆盖范围，将保障对象从原来的4类人员扩大到国有企业的7类9种人员，并规定企业化管理的事业单位也应依照执行。新制度实施后，享受失业保险待遇的人数明显增加，仅1994年就有194万人，超过了前7年的总和，使失业保险的作用逐渐明显。二是针对原有制度中统筹层次过高、不符合实际情况的问题，将基金省级统筹调整为市、县统筹，并规定在省和自治区建立调剂金。三是明确了失业保险应当与就业服务工作紧密结合，同时授权省级人民政府可以批准从失业保险基金中支出为解决失业人员生活困难和促进再就业确需支付的其他费用。四是将缴费基数由企业标准工资总额改为工资总额，并对费率规定了一个幅度，还相应改变了失业保险待遇的计发办法。五是制定了罚则，使这项制度更加完整。根据规定的要求，各地先后出台了地方性法规或规章，加强了失业保险制度化建设。实践证明，这次调整是失业保险制度发展的重要举措。

第三阶段，1999年1月至今。这一阶段是失业保险制度走向完善的阶段，也是失业保险逐步成为基本生活保障主要形式的时期。

十几年来，失业保险在促进企业改革、维护社会稳定方面发挥了积极作用，但是，总的来看，原有的失业保险制度还不够完善，作用也是有限的，覆盖范围窄、基金承受能力低等问题愈来愈突出。当深化国有企业改革，加快经济结构、企业结构调整，需要分流企业内大量富余人员，切实保障下岗职工的基本生活时，这项制度就显得力不从心，明显滞后于形势发展的需要。

党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的基本方针，为经济体制改革特别是国有企业改革指明了方向，为非公有经济的发展创造了一个良好的政策环境。党的十五大进