

失业

保险解答

○ 皮德海/编著

社会保险解答
丛书之三

改革出版社

社会保险解答丛书之三

失业保险解答

皮德海 编著

改革出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

失业保险解答/皮德海编著. —北京:改革出版社,1995.8
(社会保险解答丛书/韩良诚主编)

ISBN 7-80072-683-5

I. 失… II. 皮… III. 失业保险-问答 IV. F840.41-44
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 12821 号

改革出版社出版发行

社址:北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码:100011

北京平谷玉福印刷厂印刷

新华书店经销

1995 年 8 月第 1 版 1995 年 8 月第 1 次印刷

787×1092 1/32 4.5 印张 100 千字

印数:10000 册

定价:6.00 元

序 言

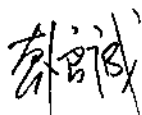
当前,我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期,如何建立适应市场经济需要的社会保险制度已成为十分现实和紧迫的重大问题,也日益成为社会各界广泛要注的热点。

适应广大读者热情要注、渴望了解社会保险的需要,我们组织编写了《社会保险解答丛书》。这套丛书共有5册,即:《养老保险解答》、《医疗保险解答》、《失业保险解答》、《工伤保险解答》、《生育保险解答》。每册书分别对一个社会保险项目的产生与发展、基本原理与原则、享受条件与待遇水平、改革设想与发展趋势等做了比较详尽的介绍,对现实生活和实际工作中涉及较多的问题进行了解答,并附录了有关政策法规和其他有价值的资料。这套丛书材料翔实,文字通俗,将对广大读者了解社会保险的有关情况提供有益帮助。

同发达国家相比,我国的社会保险制度还比较年轻,因此,本丛书在充分肯定这方面改革取得重要发展的同时,也实事求是地介绍了我国社会保险制发存在的一些不尽如人意之处,提出了有关改革对策。时代在发展,改革在深化,我国社会保险体制已经进入

一个极为重要的发展时期。党中央、国务院对社会保险工作十分重视，广大职工和离退休人员对社会保险制度改革给予了充分的理解和支持，健康运行的国民经济为社会保险事业的发展提供了必要的物质基础，社会保险工作者也积累了宝贵的经验。我们完全有理由相信，到本世纪末，一个基本适应社会主义市场经济要求，范围覆盖城镇所有从业人员，费用负担和待遇标准合理，基金统一调剂使用，社会化管理程度较高的社会保险体系，一定能在我国建立起来。

劳动部社会保险事业管理局局长



目 录

第一部分 失业保险讲解

一、失业保险的概念	(1)
(一) 什么是失业保险	(1)
(二) 失业保险的性质	(5)
(三) 失业保险的几个相关概念	(6)
二、失业保险的产生与发展	(10)
三、失业保险待遇及享受条件	(13)
(一) 失业保险待遇	(13)
(二) 失业津贴给付期	(17)
(三) 失业保险待遇享受条件	(20)
四、我国企业职工失业保险制度的建立	(24)
(一) 企业职工失业保险的内容	(26)
(二) 建立专门机构	(39)
(三) 失业职工管理及服务	(41)
(四) 转业训练、生产自救和再就业指导	(45)

第二部分 失业保险问答

1. 建立失业保险制度与广大职工关系如何? (51)
2. 1993年发布的《国有企业职工待业保险规定》与国

- 家以前关于失业保险的政策法规相比有什么调整和变化? (52)
3. 建立和完善我国失业保险制度的主要经验有哪些?
..... (53)
4. 我国现行失业保险制度存在的主要问题是什么? ... (54)
5. 失业保险与就业服务是什么关系? (55)
6. 为什么待业保险要与职业介绍、就业训练和生产自救等工作紧密结合? (56)
7. 失业保险与养老保险有哪些区别? (56)
8. 失业保险与社会救济两者之间有何区别? (58)
9. 政府、企业在失业保险中有哪些责任和义务? (59)
10. 失业保险基金的性质是什么? (59)
11. 待业保险基金的来源是什么? (60)
12. 筹集失业保险基金的原则是什么? (60)
13. 单位缴纳待业保险费的额度是如何确定的? (61)
14. 国有企业如何缴纳待业保险费? (62)
15. 实行企业化管理的事业单位如何缴纳待业保险费?
..... (62)
16. 机关、团体和事业单位如何缴纳待业保险费? ... (63)
17. 外商投资企业如何缴纳待业保险费? (63)
18. 待业保险基金存入银行后有无利息? (64)
19. 如何统筹使用待业保险基金? (64)
20. 待业保险基金的预决算内容是什么?
编报程序如何? (64)
21. 待业保险基金的开支范围是什么? (65)
22. 待业保险基金的使用原则是什么? (66)
23. 如何加强待业保险基金的管理? (67)

24. 管好失业保险基金的重要意义和标志是什么? ... (67)
25. 什么是失业保险基金的财务管理? (69)
26. 失业保险财务管理有哪些职能? (71)
27. 如何编制失业保险基金的财务收支计划? (72)
28. 失业保险待遇可分为哪两种? (74)
29. 怎样帮助失业职工解决生活困难? (74)
30. 什么是失业保险的会计核算? (75)
31. 失业保险为什么要实行全社会统筹? (76)
32. 失业保险基金为什么不能用于
 购买股票等风险投资? (76)
33. 对失业职工管理的原则是什么? (77)
34. 失业职工管理的主要内容有哪些? (78)
35. 待业职工和失业人员有没有区别? (80)
36. 哪些人员属于待业职工? (81)
37. 待业职工可享受哪些待遇? (82)
38. 待业职工如何领取待业救济金? (83)
39. 待业职工领取待业救济金的期限是
 如何确定的? (83)
40. 待业职工在待业期间从事临时性工作, 并有一定
 收入, 这样对他领取待业救济金有无影响? (84)
41. 待业救济金的发放标准是如何确定的? 民政部门
 的社会救济是怎么回事? (84)
42. 待业职工在待业期间的医疗费是如何规定的? ... (85)
43. 待业职工的丧葬补助费、供养直系亲属的抚恤费、
 救济费是如何规定的? (85)
44. 待业职工在何种情况下停止享受
 待业保险待遇? (86)

45. 为什么要从待业保险基金中提取转业训练费和生产自救费? (86)
46. 如何提取转业训练费和生产自救费? (87)
47. 转业训练费和生产自救费的使用原则是什么? ... (87)
48. 如何加强对转业训练费和生产自救费使用的管理? (88)
49. 转业训练费和生产自救费的用途是什么? (89)
50. 待业职工的转业训练应由什么机构负责组织?
参加转业训练需要具备什么条件? (89)
51. 为什么要组织失业职工进行转业训练? (90)
52. 如何组织失业职工进行转业训练? (90)
53. 组织转业训练的原则是什么? (91)
54. 转业训练的特点是什么? (92)
55. 鼓励参加转业训练的政策有哪些? (93)
56. 组织失业职工生产自救的意义是什么? (93)
57. 组织失业职工开展生产自救的方法有哪些? (94)
58. 对失业职工进行再就业指导的意义是什么? (96)
59. 如何促进失业职工再就业? (97)
60. 怎样对失业职工再就业进行指导和帮助? (98)
61. 促进失业职工再就业的措施是什么? (100)
62. 失业职工重新就业后, 其工龄应如何计算? (101)
63. 什么是再就业工程? (101)
64. 待业保险工作管理机构的职责是什么? (102)
65. 待业保险基金委员会的职责是什么 (102)
66. 地方待业保险机构为什么是非赢利性单位?
这个机构日常所需经费由哪里出? (103)
67. 如何提取待业保险的管理费? (103)

68. 如何做好失业职工的管理工作?	(104)
69. 为什么要加强对失业职工的管理?	(105)
70. 如何使用失业保险基金支持企业改革?	(105)
71. 如何进一步扩大失业保险范围, 完善失业保险制度?	(106)
72. 当前, 配合企业深化改革, 在失业保险方面应 抓紧做好哪些工作?	(107)

第三部分 失业保险有关法规

国有企业职工待业保险规定	(109)
劳动部关于实施《国有企业职工待业保险规定》 的意见的通知	(114)
劳动部关于印发《待业保险宣传提纲》的通知	(118)
《待业保险宣传提纲》	(119)
北京市企业职工失业保险规定	(125)

第一部分 失业保险讲解

伴随滚滚而来的市场经济大潮，人们越来越多地听到“失业”这个字眼，有些人可能已经领略过失业的“愁滋味”，有些人也许正在失业的境况中奋争。尽管这位“不速之客”并不能使人感到愉快，但它还是不以人的意志为转移地出现在我们的生活中。

俗话说：“有矛就有盾”。社会生活中存在失业问题，就有解决这个问题的社会政策。这个社会政策就是建立失业保险制度。那么，什么是失业，什么是失业保险，失业者应具备哪些条件、可以享受哪些待遇，中国失业保险制度的现状和发展趋势怎样，对这些问题，本部分将分别进行阐述，以增加读者对这方面情况的了解。

一、失业保险的概念

（一）什么是失业保险

要搞清什么是失业保险，首先要搞清什么是失业。失业是指在劳动年龄范围内的，有就业能力且要求就业的人口没有工作机会的社会经济现象。是与“在业”、“就业”相对立的一个概念，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：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：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：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：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：资本主义生产总过程中，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两类失业。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。

我们了解了什么是失业，那么什么是失业保险呢？国际劳工局的社会保障专家G·汤布利先生是这样论述的：失业保险的目标，是对那些失去工作的工人以补贴，而这种失去工作是非自愿的。由于他们失去了工作，也就失去了领取工资的可能。我们的目标，就是使他们在失业期间获得一定的收入。享受失业保险，必须具备两个条件：

第一，收入中止。这一点是非常重要的，因为还有一些人虽然也处于失业阶段，但并不一定是收入中止，可能他从

来就没有工作过，也就没有收入。例如一个刚从学校毕业的青年，没有找到职业，也属于失业，但他并不存在收入中止问题，因为他从来就没有收入。因此，用失业保险来替代暂时中止的收入，刚毕业的青年人就不包括在内。但也有另外的情况，有些国家看到本国有许多刚毕业的青年人找不到职业，也对他们提供一些补助，这样，社会保障的目标就改变了。

第二，这种失业必须是非自愿的。这一点也很重要。我们必须使用一些方法来证明这种失业是非自愿的。如果本人由于某种原因不愿工作而停止自己的工作，这不叫非自愿失业。如果要申请失业保险金，就必须证明是非自愿失业的。换句话说，失业保险金只向那些有能力且愿意工作，但又没有工作的人提供。有能力，意味着他有工作的条件；愿意，则意味着他希望从事工作。

这就是失业保险的理论。不少国家的法律规定，申请失业保险金至少要工作一年以上，专门名词叫做“合格条件”。必须证明自己在上一年是参加了工作。符合上述条件，就可以得到失业保险金了吗？不，还有一个条件，在申请保险金之前，必须到职业介绍所进行登记，你的名字要列入寻找职业的人的名单内，张贴在墙上。雇主可以从名单中了解到你正在寻找职业。如果你拒绝到职业介绍所去登记，你就不会得到失业保险金。上述所有条件适用于所有的失业工人。如果故意不听从指挥、失职、抢劫雇主而犯法，把机器破坏而被解雇，那是一个犯罪的雇员。结论是，除了罪犯和失职而被解雇的工人外，只要能符合上述条件，都可以获得失业保险金。

行政管理是个很复杂的问题，它一定要与职业介绍所保

持密切的关系，因为只有职业介绍所才知道什么人需要失业保险金。往往是职业介绍所来发失业保险金。劳动部门起着更重要的作用，因为是由它来管理和监督职业介绍所的工作的。有时，失业保险管理部门是独立于劳动部门的独立机构。在这种情况下，劳动部门与其应有非常密切的合作。

我国失业保险制度（又称待业保险制度）的建立起步较晚。按照国际上的一般规则和我国的国情，中国的失业保险制度是由国家法律确定的一种社会保障制度。其目的是通过建立社会保险基金的办法，使职工在失业期间获得必要的经济帮助，保证其基本生活，并通过转业训练、职业介绍等手段为他们重新实现就业创造条件。因为这种制度主要是运用救济的方法帮助劳动者解决职业中断期间物质生活的困难，所以它是社会保险体系的一个组成部分；同时，由于其内容和目的与劳动力的社会化管理有着直接的联系，主要是运用经济手段，为失业者再就业创造条件，保障劳动者职业更换和流动就业的顺利进行，所以，失业保险制度又被列在劳动力管理和就业的领域之中，作为劳动就业服务的一项重要内容，与劳动就业服务的其他业务工作和制度建设一道，进行统筹规划和安排。

与其它社会保险项目相比，失业保险制度的特点主要表现在：（1）针对的劳动风险不同。失业保险所针对的劳动风险是失业，是劳动者因为种种原因失去工作，而劳动者所具有的劳动力没有丧失；其它养老、疾病、工伤保险等针对的劳动风险为年老、疾病、工伤等，是劳动者劳动能力的暂时或永久丧失。（2）间接目的不同。失业保险同其它社会保险项目一样，其直接目的都是保障基本生活，而失业保险的间接目的是通过提高劳动者就业能力和提供工作机会，促进劳

动者再就业；其他养老、疾病、工伤保险等不具备这一目的。

(3) 享受条件不同。与其他社会保险项目不同，失业保险的享受条件不仅和劳动者的工作年限、缴纳保险费情况有关，而且还决定于劳动者的就业意愿。按照惯例，无正当理由拒绝接受就业机构提供的适当工作者、拒绝接受职业训练者、直接参与劳资纠纷而罢工者、因过失而被革职者以及不在职业介绍所等有关机构登记、寻找职业者，均不予支付失业保险金。

(二) 失业保险的性质

作为由国家法律确定的一种社会保障制度，失业保险的性质主要体现在以下几方面：

1. 强制性。即失业保险由国家立法强制实施，投保人必须参加，承保人必须接受，双方都不能自愿。交费的个人和单位，都必须按照规定的费率足额缴纳。

2. 保障性。即失业保险保障劳动者的基本生活需要。劳动者一旦失去收入，失业保险就要对其基本生活起到保障作用。保障的水平应能够维持基本生活，以利于安定社会。

3. 非盈利性。即失业保险不以盈利为目的，必须以最小的花费，解决最大的社会保障问题。失业保险的经费来自国家、企业和个人三个方面。由于费用是由几方面分担的，个人负担就不会重。国际劳工公约已有明确的规定。这是与商业保险最明显的区别。

4. 普遍性。失业保险实施范围很广，一般在工薪劳动者及其亲属中实行。就一个国家而言，在经济条件尚不具备的情况下，可先在部分劳动者中实行，随着经济条件的发展再逐步扩大到所有劳动者。

5. 统一互补性。指的是失业保险和其他几项就业服务工

作是一个整体，不可分割，只有共同作用，才能充分发挥就业服务体系的功能。此外，搞好失业保险工作需要其他几项就业服务工作的支持和配合，发展职业介绍、就业训练和生产自救也离不开待业保险工作的支持和配合。

6. 促进就业性。失业保险工作的主要任务是促进失业职工再就业，而不是单纯地发放救济金，把失业保险工作放在就业服务体系中去发展和完善，充分体现了它具有促进就业的特性。

（三）失业保险的几个相关概念

1. 失业保险与商业保险

失业保险同一般商业保险存在本质区别，二者属于不同的范畴。失业保险属于社会保障范畴，作为政府社会政策、劳动政策的重要组成部分，以及人民生活有切实保障和社会进步与发展的重要标志，列入国民经济和社会发展规划。失业保险作为公民的一项基本权利，由我国宪法规定。而商业保险属于经济或金融范畴，它仅作为一种单纯的经济行为而不具备社会政策的职能。通过买与卖保险这一特殊的商品交换关系，可集中一定的能够用于信贷的资金。其行为规范，由民法或经济法规定。仅以人身保险为例，人身保险是由商业性保险公司经营的以人的生命和身体为对象的一种保险，它与失业保险的区别是：第一，失业保险由国家强制实施，不以盈利为目的；而人身保险以盈利为目的，投保出于自愿。第二，失业保险的对象是社会劳动者及其供养的亲属；人身保险则是以任何人的生命和身体对象，区别生命不同阶段、身体的不同部分和可能发生的不同事故投保，以期事故发生时，按照其保险费的多少和事故发生的种类给予一定的经济补偿。第三，失业保险属于劳动立法范畴；人身保险则属经济

立法范畴。第四，保障的水平不同。失业保险以劳动者暂时失去职业时的基本生活需要为标准，保障的水平要考虑劳动者原有的生活水平和社会平均消费水平的一定比例，并随生产的发展有所提高；人身保险的水平完全以投保人所缴纳的保险费的时间长短和金额多少而定。

2. 失业保险与社会救济

失业保险的对象是在法律规定实施范围内的劳动者；享受条件是暂时失业或转换职业期间；失业保险的作用是保障劳动者在失业时获得物质帮助；其经费来自单位、国家和个人。社会救济的对象是全体公民；享受条件是老弱病残又没有固定收入或无依无靠无法生活者，或有固定收入但不能维持最低生活的城乡居民；社会救济的作用是保障全体城乡居民的最低生活需要；其经费来自财政税收拨付或特别捐税补助。

3. 失业保险与养老保险

失业保险与养老保险都是社会保险的重要组成部分，因而它们之间具有一定的共性。但是由于这两种保险制度的对象、目的以及形成的历史背景有许多不同，因而在各国的社会经济长期发展中演变出不同的特征。这些特征主要表现为：其一，养老保险的对象是依据退休年龄的规定，被视为失去劳动能力，从而退出劳动力市场的劳动者；而失业保险的对象则是具有劳动能力，暂作为劳动力市场余量形态的失业人员。它要求这些人员不仅具备劳动能力，而且还要求他们具备发挥其劳动能力所必备的竞争意识和竞争能力。不具备劳动能力或就业意愿的人，应当被排斥于失业保险享受对象之外。这一特征表明失业保险是与劳动力市场竞争机制与调节机制衔接十分紧密的一项制度，并且在理论与实践中也成为