



SHEHUI BAOXIAN CONGSHU

失业保险

SHIYE BAOXIAN

与再就业

YU ZAIJIUYE

释疑

SHIYI

边纪 岳威 钟河 编



42.4-44



经济科学出版社

责任编辑：齐伟娜
责任校对：段健瑛
版式设计：代小卫
技术编辑：舒天安

失业保险与再就业释疑

边纪 岳威 钟河 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京新华印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路66号

邮编：100086

*

850×1168毫米 32开 5.25印张 110000字

1999年3月第一版 1999年3月第一次印刷

印数：0001-4000册

ISBN 7-5058-1680-2/F·1187 定价：8.20元

图书在版编目 (CIP) 数据

失业保险与再就业释疑/边纪等编著. - 北京: 经济科学出版社, 1999.3

(社会保险丛书)

ISBN 7-5058-1680-2

I. 失… II. 边… III. ①失业保险-财政政策-注释-中国
②失业保险-保险法-注释-中国③劳动就业-劳动法-注释-中国④就业政策-注释-中国 IV. F842.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 05381 号

序

我国自 80 年代初期开始实行退休费用社会统筹，并首先在国有企业合同制工人中实行待业保险制度，同时还进行了医疗保险制度改革的试点。十多年来，在党中央、国务院的领导下，通过各级社会保险战线广大职工的共同努力，社会保险事业获得了巨大的发展。今天，养老、医疗、失业和下岗职工基本生活保障等社会保险问题已提上了各级党委、政府的重要议事日程，成为社会关注的焦点之一，也成为报刊杂志等传播媒介的热门话题。

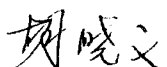
劳动和社会保障部作为社会保险的主管部门，按照党中央、国务院的部署，从维护广大职工切身利益的角度出发，把国有企业下岗职工再就业、养老保险、医疗保险作为当前的工作重点；将确保国有企业下岗职工的基本生活、确保企业离退休人员养老金的按时足额发放作为社会保险改革深化的突破口，以加大社会保险改革力度，实现国家机关、事业单位、城镇企业、个体经济组织、农村等各个方面的养老、医疗、失业、工伤、生育等多项社会保险的统一管理。

不久前，劳动保障部召开了全国劳动保障工作会议，会议明确提出了劳动保障部门 1999 年的工作重点，一是继续把两个确保放在头等重要的位置，坚持不懈地巩固两个确保的局面；二是全面深化以养老、医疗、失业保险为重点的社会保险制度改革。按照这一要求，今年各级社会保险机构的同志们在保持以往成绩的基础上，要以更加高度的责任心和更加负责的态度，切实做好这

一工作，完成党中央国务院赋予我们的历史使命。

历史在发展，改革在深化，当前我国的社会保险制度改革已经进入一个加快发展的重要时期。党中央、国务院对社会保险工作极为重视，广大职工和离退休人员对社会保险积极支持，各级社会保险战线的工作者也在改革中积累了丰富的经验。可以预期，在不久的将来，一个适应我国政治体制、经济体制改革发展需要，覆盖我国所有劳动者的统一的、完善的、高度现代化管理的中国社会保障体系，必将建立起来。

劳动和社会保障部
社会保险事业管理局局长



1999.12.21

目 录

第一部分 基础知识及改革发展

一、失业保险	1
(一) 失业保险的产生与发展	1
(二) 失业保险的基本原则与模式	3
(三) 我国失业保险制度的建立与发展	7
二、再就业	19
(一) 再就业工程	20
(二) 就业服务与再就业	22
(三) 再就业的基本形势及主要问题	26
(四) 再就业服务中心	29
(五) 再就业的主要政策及目标	33

第二部分 问题解答

(详细目录见第3页)

一、失业保险	35
二、再就业	61

第三部分 案例分析

(案例之一——案例之九)

第四部分 有关文件选编

国有企业职工待业保险规定·····	129
中共中央 国务院关于切实做好国有企业下岗 职工基本生活保障和再就业工作的通知 (中发[1998]10号)·····	134
失业保险条例 中华人民共和国国务院令第258号·····	143
后记·····	149

第二部分 问题解答细目

一、失业保险

1. 什么是失业？(35)
2. 什么是失业保险？(35)
3. 什么是我国的失业保险制度？(36)
4. 我国建立失业保险制度与职工有什么关系？(36)
5. 待业保险为什么要与职业介绍、就业训练和生产自救等工作紧密结合？(38)
6. 失业人员和待业人员有什么不同？(38)
7. 失业保险和养老保险的区别是什么？(39)
8. 失业保险和社会救济的区别在哪里？(40)
9. 国家、单位和个人在失业保险中有哪些责任及义务？(40)
10. 失业保险基金筹集的原则是什么？(41)
11. 失业保险基金的来源渠道有哪些？(42)
12. 失业保险基金有何主要性质？(43)
13. 如何确定单位缴纳待业保险费的基数？(43)
14. 国家机关、事业单位、社会团体如何缴纳待业保险费？(43)
15. 国有企业如何缴纳待业保险费？(44)
16. 实行企业化管理的事业单位如何缴纳待业保险费？(44)
17. 外商投资企业如何缴纳待业保险费？(45)
18. 职工个人是否缴纳失业保险费？(45)
19. 如何存储失业保险基金？(45)
20. 待业保险基金如何使用？(46)
21. 待业保险基金的开支范围有哪些？(46)

22. 如何管理失业人员? (47)
23. 失业保险待遇有哪些? (49)
24. 职工失业后, 国家如何帮助其解决基本生活问题?
(49)
25. 哪些人员属于失业人员? (50)
26. 待业职工可以享受哪些待遇? (51)
27. 如何确定待业人员领取待业金的期限? (51)
28. 失业人员重新就业, 是否停发失业保险金? (52)
29. 失业人员接近退休年龄, 且领取失业保险金期限界满
未能重新就业的, 是否可以继续领取失业保险金?
(53)
30. 失业人员领取失业金应履行什么手续? (53)
31. 失业人员在失业期从事有收入的临时性工作, 是否会
影响失业金的领取? (54)
32. 如何确定失业人员失业金的发放标准? (54)
33. 失业人员在失业期间的医疗费如何规定? (54)
34. 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? (55)
35. 失业人员在什么情况下应停止享受失业保险待遇?
(55)
36. 失业人员重新就业后, 其工龄应如何计算? (56)
37. 待业保险工作管理机构的职责是什么? (56)
38. 待业保险基金委员会的职责是什么? (57)
39. 如何进一步扩大失业保险范围, 完善失业保险制度?
(57)
40. 如何做好失业人员的管理工作? (58)
41. 为什么要加强对失业人员的管理? (59)
42. 如何用失业保险基金支持企业改革? (59)

二、再就业

1. 如何界定下岗职工？(61)
2. 如何正确认识下岗职工问题产生的原因？(61)
3. 如何认识解决好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的现实意义和长远意义？(62)
4. 国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的指导思想是什么？(63)
5. 为什么说下岗职工是国家的宝贵财富而不是包袱？(64)
6. 为什么说再就业服务中心是保障下岗职工基本生活和促进其就业的有效措施？(64)
7. 为什么要以国有亏损企业下岗职工作为工作重点？(65)
8. 国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的目标是什么？(66)
9. 为什么要对企业职工下岗进行宏观调控？如何加强这项工作？(66)
10. 国有企业职工下岗的程序是什么？(67)
11. 如何保障下岗职工的基本生活？(68)
12. 什么是再就业服务中心？主要任务是什么？(68)
13. 如何筹集再就业服务中心所需费用？资金如何管理和使用？(69)
14. 当前可通过哪些途径创建就业岗位？(70)
15. 对下岗职工自谋职业和组织起来就业以及用人单位招收下岗职工有哪些优惠政策？(72)
16. 如何推进劳动力市场建设？(72)
17. 下岗职工的养老保险如何办理？(73)
18. 对下岗职工的住房和子女就学有哪些政策？(73)
19. 如何使下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度相互补充、相互衔接？(73)
20. 应该树立什么样的就业观念和用人观念？(75)

21. 如何动员全社会力量共同做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作? (75)
22. 做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的有利条件是什么? (76)
23. 如何做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业的组织工作? (76)
24. 如何开展多种经营分流富余人员? 如何实施生产自救安排下岗职工? (77)
25. 下岗职工进入再就业服务中心须具备什么条件? 如何办理有关手续? (78)
26. 下岗职工在再就业服务中心托管期满仍未就业的怎么办? (78)
27. 下岗职工的基本生活费如何计发? (79)
28. 为什么基本生活费要逐年递减? (79)
29. 如何为下岗职工缴纳养老保险费? (79)
30. 如何通过发展社区服务开拓就业渠道? (80)
31. 自谋职业有哪些鼓励政策? (81)
32. 为什么会出现大量农村劳动力流动就业的现象? (82)
33. 农民进城打工是不是在跟城市职工争“饭碗”? (83)
34. 如何实施劳动预备制度和三年千万再就业培训计划? (83)
35. 就业服务的主要内容是什么? (84)
36. 职业介绍的基本内容是什么? (85)
37. 职业介绍的程序是什么? (86)
38. 职业介绍机构有哪几类? (87)
39. 开办职业介绍机构应具备哪些条件? (88)
40. 接受职业介绍应注意哪些事项? (88)
41. 为什么要接受职业指导? (88)
42. 职业指导和用人指导的基本程序是什么? (89)

43. 为什么要进行转业转岗培训? (90)
44. 转业转岗培训的内容和形式是什么? (90)
45. 如何组织下岗职工参加转业转岗培训? (91)
46. 下岗职工可到哪些单位参加再就业培训? (92)
47. 下岗职工如何选择培训专业? (92)
48. 下岗职工如何参加职业技能鉴定? (93)
49. 什么是职业信息网络? (93)
50. 什么是空岗信息登记制度? (94)
51. 政府如何履行促进就业的职能? (94)
52. 计划部门是如何采取宏观调控措施调控失业率的?
(95)
53. 经贸部门是如何结合兼并、破产做好再就业工作的? (96)
54. 劳动和社会保障部门是如何实施再就业工程的? (97)
55. 民政部门是如何帮助下岗困难职工的? (99)
56. 工商部门是如何开展再就业服务工作的? (100)
57. 税务部门是如何以优惠政策扶持再就业的? (101)
58. 财政部门是如何对再就业工作给予支持的? (102)
59. 计划生育部门是如何为再就业做贡献的? (103)
60. 工会组织是如何开展再就业工作的? (104)
61. 共青团组织是如何做好下岗青工再就业工作的? (106)
62. 妇联组织是如何帮助下岗女工再就业的? (108)
63. 现阶段我国就业工作的基本方针是什么? (110)
64. 怎样发挥“政府促进就业”的重要作用? (110)
65. 为什么要坚持“市场调节就业”的基本方针? (111)
66. “个人自主择业”在就业制度中的意义是什么? (111)
67. 怎样拓展多种形式的就业渠道? (112)
68. 如何发展第三产业来增加就业岗位? (113)

第一部分

基础知识及改革发展

一、失业保险

(一) 失业保险的产生与发展

失业保险是指国家通过立法强制实行的、由社会集中建立基金、对因失业而暂时中止生活来源的劳动者提供物质帮助，促进其再就业的基本制度。

失业保险自诞生起，在世界范围经历了近一百年的发展和一个不断完善的发展过程。失业保险是伴随着工业化和劳动力市场的不断发展而产生的。

大约在 19 世纪末 20 世纪初，在劳动力市场从自由竞争阶段向组织化阶段过渡的时期，针对当时的失业者及其造成的社会问题，西方许多国家，在市政当局的建议下成立了地方的安置机构。同时，工会组织也成立了少量的“互助会”，帮助失业会员

解决生活困难，为失业人员提供支持。普遍的做法是，由工人缴纳工会会费，一旦有工人失业了，通过会费资助这些工人。

后来，针对失业工人救济及就业服务等方面存在的问题，西方各国政府开始着手劳动力市场的管理，失业保险在部分国家建立了起来，公共基金介入了失业保护的领域。法国于1905年最早建立了失业保险制度，挪威、丹麦等国也相继于1906年、1907年建立了类似于法国的失业保险制度。这几个国家最初的失业保险都是由当事人自己倡议的，采取了传统的劳动自救办法，通过开办国家工场和国营工地来让失业者有事可做，并实施了失业自愿保险制度。第一个失业保险法是由英国在1911年12月16日通过的，当时它重点是考虑机械工业、建筑业和造船业等失业风险特别大的行业。该法规定，雇主和工人双方都要缴纳一笔固定金额的保险费，公共基金也要参与，三方各分摊保险费的1/3。这是一个真正较为完整的失业保险制度的雏形。此后，失业保险在较早工业化的国家都获得了不同程度的发展。

第二次世界大战以后，西方国家进入了经济发展的黄金时期，劳动力市场发展也进入了政府介入与干预的阶段，失业保险得到了较快的发展。但是，在这一时期，西方各国失业率较低，失业周期很短，失业在更多情况下也仅仅是企业和整个经济发展中的偶然“事故”，政府针对失业人员采取的措施主要集中在临时性的工作安置、供需匹配等政策上，使失业者能够在短期内重新回到正常的劳动力市场上。因此，失业保险在其运行过程中，更多地集中在为失业者发放失业救济金，保障其基本生活方面。

20世纪60年代以后，失业保险的基本制度和体系发生了较大的变化。其背景是，在这一时期，各国面临较大的经济结构调整，产业升级换代，国际经济竞争日益加剧，同时，过去反通货膨胀政策的尝试效果不佳，调整总供给和总需求的财政政策和货币政策，影响到了充分就业目标的实现。进入70年代后，又出现了“滞胀”的局面，带来的问题十分严重。另一方面，技术进

步日益加速，职业不断分化，行业扩展与收缩同在，失业与空岗并存，失业周期加长，提高劳动者的适应性已显得十分迫切。在这种情况下，许多国家开始实行“积极的劳动力市场政策”，其重点是要把衰落部门或地区的劳动者转移到蒸蒸日上的部门或地区，避免失业与空岗并存的局面，提高劳动者的市场适应能力，降低失业率，缩短失业周期。这一阶段失业保险在制度体系不断发展和完善的同时，将工作的重点从一般性的发放失业救济金、保障失业人员的基本生活，转移到大力促进就业、鼓励企业招用失业人员、对失业人员开展系统全面的转业培训等领域。失业保险这一发展特征和趋势，一直延续到今天。到目前为止，全球已有40多个国家和地区建立了较为完整的失业保险（失业救济）制度。

（二）失业保险的基本原则与模式

1. 失业保险的原则

失业保险是在社会保险体系和就业服务之间交叉运行的，它具有一般的社会保险的基本特点，如政府代表社会进行管理和服 务、强制性、福利性、共济性以及保护劳动者的基本生活等。同时，它与其他社会保险和社会救济项目不同，它以促进就业为最终目的，发放救济金只是达到这一目的的一个手段，只是为失业人员重新找到工作或回到劳动力市场上来提供暂时的生活来源；在基金管理中，它要更多地强调现收现支，略有节余，并根据不同时期的失业状况进行适当的调整；特别是它与养老和医疗保险相比，不需建立个人账户，而是表现为一种较为纯粹的共济性。因此，失业保险在管理与运行上更为复杂，对管理水平的要求更高。

失业保险应遵循以下几个基本原则：

——强制性原则。

强制性是社会保险的一项基本属性，它是通过高层次的立法来推动的，这是失业保险事业发展的首要条件。它要求在参加人员范围、缴费比例、接受失业救济和促进再就业等方面有严格的规定和制约。

——统一性原则。

统一性原则的含义是，在基金管理方面要形成高层次的统筹管理，形成资金集中分散风险的格局。在管理上要加强纵向管理。在失业保险的各项政策和体制内容上，要制定和实施统一的办法，提高其互济功能。当然，统一性更主要地体现在政策标准、管理规范 and 制度体系等方面。

——公平与效率兼顾的原则。

从其公平性看，失业救济的范围越大，其公平的程度越高；同时要使失业人员因就业中止而带来的收入损失得到尽可能多的补偿。失业保险的最终目的是促进失业人员再就业，因此它要以调节劳动力市场、合理利用劳动力资源为目标。其效率原则体现在促进就业、预防失业等方面。这要求必须提高基金的管理与使用效率，使其发挥更大的社会效益。

——适时调整的原则。

失业保险针对的是失业率、失业周期、失业人员结构、失业人员分布等情况的。这就要求失业保险需具有一定的灵活性，其缴费比例、基金支出结构和救济水平等可根据不同的经济发展周期和发展情况在适当的空间和时间内做调整。

——适当积累原则。

失业保险与其他保险不同，它主要针对劳动者就业过程中的失业“事故”及其劳动收入降低的情况，特别是在经济发展速度较快的时候，它一般采取现收现付、略有节余的基金运行办法。

——适度原则。

失业保险的基本手段之一是救济失业人员，一定程度上弥补其就业中止所带来的收入损失。为了促进其尽快再就业，避免养

“懒汉”的弊端，更好地发挥就业服务的功能，以及考虑到社会经济正常的保险费负担水平，失业保险必须坚持适度的原则，这体现在适度的缴费比例、适度的救济水平和适度的救济金发放期限等方面。

2. 失业保险的模式

失业保险采取的模式，决定于一个国家社会经济发展的阶段、水平以及社会历史与文化背景。从失业保险诞生至今的发展变化过程看，有许多因素影响着重业保险的发展与改进。比如，失业保险在其产生的初期，大机器大工业发展到了一定阶段，已经不像其早期大量吸收农村转移的劳动力和城市贫民，而是开始少量地或逐步地发生机器排挤工人的现象；而这时的社会发展水平不高，政府介入劳动力市场的力度也很微弱，因而早期的工会组织采取了对会员失业后进行补助的方式，直到今天，有的国家的失业保险基金仍由工会组织进行管理。二战后，各国经济发展十分迅速，失业仅仅是“偶然的故事”，失业保险的做法也主要是为失业人员发放救济金。到了60、70年代，职业的变换很频繁，结构调整使许多劳动者越来越不适应，失业保险开始接受积极的劳动力市场政策的思想，主要目标也转向了促进再就业方面。这些情况表明，在经济快速发展、经济危机和结构调整等不同的经济状态下，失业保险的作用方向和运作方式都是不同的。

目前，世界各国失业保险的制度类型主要有两种，一是强制性的失业保险制度，由政府通过立法强制实施，世界上大多数实行失业保险制度的国家都采取这种方式。二是由政府一方出资，对失业人员中的特殊困难者提供救济的失业救济制度。当然，也有少数国家采取了非完全强制性的失业保险制度，这种制度是指在立法范围内的人员是否参加失业保险取决于个人的意愿。

在失业保险的实施范围和对象、失业保险的资金来源、享受失业保险金的条件、失业救济项目以及失业保险金支出项目等方