

失业 与失业保险



主编
马国年
刘玉勤

企业管理出版社

顾 问:白录堂 闫新生
主 审:任志诚 刘 跃
主 编:马国年 刘玉勤
副主编:张瑞昌 申文明 闫祥生 谢云来
付海旺 刘凤川 刘东莉 张春来
阮俊娥 牟若明 刘升年

加强失业与 失业保险的理论研究

(代序)

失业是当今世界最大的社会问题之一。长期以来我们一直不敢正视我国社会经济生活中存在的失业现象，对失业问题的认识仅限于城镇“待业”范围。近年来，随着失业这一世界性难题在我国愈来愈突出，引起了社会的广泛关注。我国在1993年国民经济与社会公报中首次使用了“失业率”这一概念，1995年1月1日正式实施的《中华人民共和国劳动法》在对如何保护公民劳动权利详尽规定的同时，也使用了“失业”的概念。加强对失业问题的理论研究，寻求一条解决失业问题的途径，对于保持改革、发展、稳定的大局，促进国民经济持续、快速、健康地发展有着重要的意义。

1986年10月1日，国务院发布施行了《国营企业职工待业保险暂行规定》，这实际上标志着失业保险制度在我国的建立。河北省失业保险制度实施8年来，伴随着企业改革的深化不断完善发展，目前，全省已有2.3万个企业、事业单位参加失业保险，覆盖城镇职工386万人；共为4.1万名失业职工提供2600万元失业救济金，使用转业训练费1350万元，使其中2.6万人重新就业；投入1300余万元失业保险金扶持200多家困难企业启动生产，开辟新的生产经营门路，使6万余名富余人员和停工待业人员重新上岗，1994~1995年的元旦、春节期间，利用失业保险基金为15万名（次）停、亏企业困难职工发放近2000万元的生活救济费，为我省深化企业改革、保持社会稳定做出了贡

献。

当前，我省的经济改革，主要是围绕建立社会主义市场经济体制的目标，以深化国有企业改革为重点，以建立现代企业制度为方向，积极推进社会保障体制改革。改革和发展失业保险制度是建立社会保障体系的重要组成部分，失业保险已成为当前企业改革能否深化，《破产法》能否真正实施的关键。因此必须加强失业与失业保险的理论探索和政策研究，以科学、系统的失业保险理论指导失业保险制度改革，逐步建立和完善具有中国特色的社会主义失业保险制度。

失业保险理论的特点在于：它既需要劳动经济学、劳动社会学的有关理论指导，又要以社会保险的基本理论为基础，从劳动经济学和劳动社会学的理论研究看，对失业保险理论研究还不够，许多方面尚无令人满意的答案；从社会保险理论研究看，失业保险理论研究对于深化经济体制改革来讲也相对滞后，这就要求我们实际工作者和理论工作者加强对失业与失业保险的理论探讨，争取在理论上有一个新的突破，建立起具有中国特色的社会主义失业保险理论体系来。

在此，我希望全省劳动战线的同志们紧紧围绕两个根本性转变，认真学习社会主义市场经济理论和邓小平建设有中国特色的社会主义理论，加强政策研究和理论学习，积极探索，开拓创新，为我省失业保险改革和劳动事业发展作出更大的贡献。

廖廖数语，权作对本书出版的祝贺。

白录堂

一九九六年八月

目 录

加强失业与失业保险的理论研究(代序) 白录堂

第一部分 失业研究

第一章 失业理论概述.....	(3)
第一节 失业现象探源.....	(4)
第二节 失业概念的界定.....	(6)
第三节 失业类型甄别.....	(9)
第四节 正确认识社会主义失业问题	(12)
第二章 中国的失业问题	(16)
第一节 解决失业问题的历史回顾	(16)
第二节 我国失业问题浅析	(19)
第三节 我国失业问题的历史变化	(25)
第四节 劳动就业服务事业的发展	(31)
第三章 构建我国的失业调节管理体系	(40)
第一节 失业观念的更新	(40)
第二节 确定合理的失业管理目标	(45)
第三节 建立失业调控体系	(57)
第四章 国外失业管理政策简介	(65)
第一节 国外失业管理政策分析	(65)
第二节 香港就业与失业情况	(76)

第三节	新西兰的就业政策	(80)
第四节	荷兰就业政策的特色	(84)
第五节	奥地利的就业与失业保险政策	(90)

第二部分 失业保险研究

第五章	失业保险概说	(99)
第一节	现行政策的起源及基础	(99)
第二节	我国失业保险和社会保险制度的形成和演变	(112)
第三节	失业保险的内涵及范围	(118)
第四节	失业保险的性质与特征	(130)
第五节	两种制度下失业保险制度的区别	(135)
第六章	失业保险基金的筹集与管理	(138)
第一节	失业保险基金的性质	(138)
第二节	失业保险基金的筹集渠道	(141)
第三节	失业保险基金的筹集标准和方法	(150)
第四节	失业保险基金的管理	(153)
第七章	失业保险待遇	(157)
第一节	享受失业保险的对象和条件	(157)
第二节	失业保险待遇标准的确定	(161)
第三节	享受失业保险待遇的期限	(183)
第八章	积极的失业保险政策	(201)
第一节	失业保险促进就业的功能	(201)
第二节	失业人员的管理与开发	(205)
第三节	失业人员的就业指导与职业介绍	(212)
第四节	组织失业人员开展生产自救	(217)
第九章	建立具有中国特色的失业保险制度	(224)

第一节	我国现行的失业保险制度·····	(224)
第二节	失业保险制度改革的原则和模式·····	(231)
第三节	失业保险基金筹资模式选择·····	(237)
第四节	完善失业保险制度的若干对策·····	(246)
第五节	强化失业保险促进就业的功能·····	(255)
第六节	发展失业保险的替代性事业·····	(260)
第十章	几种典型的失业保险制度介绍·····	(264)
第一节	美国失业保险制度简介·····	(264)
第二节	瑞典失业保险制度简介·····	(273)
第三节	日本雇佣保险制度介绍·····	(288)

附 录

附录一，对非自愿失业者给予失业救济或失业补助的	
公约·····	(299)
附录二，国际劳工组织关于促进就业和失业保护的	
公约·····	(304)
附录三，主要参考书目·····	(315)

第一部分 失业研究

第一章 失业理论概述

失业是当今世界最大的社会问题和经济问题之一。据国际劳工组织 1995 年 3 月初发表的全球就业报告显示：1994 年全球有大约 8.4 万人失业或半失业，占全世界劳动力的 30%，这是在世界大萧条以来，面临的最为严重的失业场面。国际劳工组织拥有 169 个成员国，据它们的统计，有近 50 个国家的失业率在 5% 以上，其中有 30 个国家的失业率是两位数，前南斯拉夫的失业率最高，达 25%；其次是西班牙，失业率为 22.7%，这在西班牙意味着 1/3 的年轻人没事干。70 年代末，在法国、德国和大多数其他西欧国家，失业率不到 5%，而现在，法国和德国的失业率接近 12%，在几乎所有欧盟国家，25 岁以下者平均失业率超过 20%。此外，一些发展中国家的城市中也存在着一定数量的失业人口，存在着令人惊骇的贫困状况，特别是非洲的情况更令人担忧，从埃及到摩洛哥，官方公布的失业率是 15%，而非官方公布的失业率高达到 40%。撒哈拉沙漠以南地区 60% 以上就业人口找不到工作的状况已持续了将近 10 年。近年来，随着我国经济高速增长的同时，失业率也在不断提高，引起了政府的高度重视，1992 年我国失业职工人数为 34 万人、1993 年为 103 万人、1994 年为 187 万人，是前 7 年失业人数的总和，1995 年全国城镇需要安置就业的人员总数为 1280 万人，截止到年底，全国城镇尚有登记失业人员 520 万人，比上年增长 9.4%，登记失业率为 2.9%。深刻研究失业问题成为一个世界范围内的重大课题。本章从失业的概念、类型、产生的原因以及社会主义制度和资本主义制度下的区别，对失业问题进行了理论上的研究和分

析。

第一节 失业现象探源

失业现象是一个超越社会性质的社会经济问题，其存在的根源是发达的商品经济形式。部分劳动力失业，是发达商品经济运行的必然产物，是不以社会制度的变革为转移的一般规律。对失业问题的分析，既要考察失业的制度特征和制度因素，也要研究造成失业的一般经济原因。

一、造成失业的一般原因

(一) 在商品经济社会，商品生产者为了提高劳动生产率，降低商品的个别价值，提高企业的经济效益，必须不断更新设备，采用先进技术，其结果必然会提高企业乃至整个社会的有机构成，这是商品经济形式中存在的共同规律。随着企业和社会有机构成的提高，将造成社会对劳动力需求的相对减少。这样在劳动力供给相对不变甚至增加的情况下，社会上将出现部分剩余劳动力。所以，劳动力总供给大于总需求的矛盾，即人们通常所说的“总量性失业”，是商品经济发展到一定阶段的必然结果。社会主义经济本质上说仍然是商品经济，当然不能例外。

(二) 在发达的商品经济中，价值规律、竞争规律的作用将得到比较充分的发挥，或企业要扩张；随时有老的企业被淘汰，有新的企业在产生，这是一个不间断的资源优化的配置过程。然而，与这个资源优化配置过程相适应，当企业出现亏损甚至破产时，减员或辞退职工就是不可避免的。这样，由于商品经济基本规律的作用，也将使部分劳动力与生产资料暂时分离，成为流动性失业人口。

(三) 在发达的商品经济社会，企业和社会都必须根据市场组织生产，适应市场需求变化确定生产规模和调整产业结构，才

能取得最大的经济效益。然而，由于需求变动以及由此引起的生产要素的重新组合之间，在客观上存在一个“时滞”问题，将会把部分劳动力沉淀在流通领域，成为经常性或结构性失业劳动力。这是因为，需求在规模上的变动，将导致企业对人力资源的需要呈现出吸收与排斥交替进行的状况。为此，犹如物力资源需要必备的储备，才能满足生产不断变化的需要一样，必须有一个开放的劳动力“蓄水池”，才能确保企业适应市场变化而发生的吸收与排斥的撞击行为能够正常进行。另一方面，需求结构的变化将带来产业结构的调整，产业结构的调整将对劳动力提出新的或更高的素质要求，而劳动力素质的更新与完善也需要一定的时间和过程。这样，由于需求变动产生的“时滞效应”，将使部分劳动力成为暂时失业人员，出现“有事无人做，有人无事做”并存的矛盾现象。由此可见，随着商品经济社会生产要素构成的提高、商品经济共有规律的充分作用和社会需求的必然变动，以及社会分工的充分发展，失业问题的存在是不可避免的。因此，失业作为发达商品经济的必然伴侣，将与商品经济共存亡。

二、造成失业的特殊原因

除了造成失业的一般原因外，也有造成失业特定的社会、经济环境、特殊的历史原因和自然条件。例如，东欧和中欧地区市场经济改革困难重重，经济增长乏力，投资不足，失业人口仍呈大幅度上升之势；非洲由于工业基础薄弱及贸易水平不高，严重影响就业率的提高；亚洲由于经济发展快，就业人口显著上升，但出生率高，人口众多，农业人口又开始大量向非农产业转移，因而导致总体失业率的升高。特别是全球性失业危机的形成，是与现阶段特殊的社会、经济发展联接在一起的。

(一) 科学技术的飞速发展和进步。电脑和生物技术的广泛应用，极大地改变了各个产业和服务行业，特别是通讯领域的运转，使得它们之间的竞争变得更为激烈。比如，汽车制造本来是

劳动力比较密集的行业，但现在汽车制造商们为了在竞争中取胜，都采用了机器人，设计和生产也借助了电脑。日本的汽车工厂、美国北卡罗来纳州的纺织园及法国的钢铁厂都曾雇用过数十万工人。可现在这些厂几乎完全实行自动化，一两个人转动刻度盘，就能调动机器人进行生产。就连塞浦路斯昼夜营业的加油站也只接受信用卡，没有一名雇员，顾客要加油，完全自己动手；在哥本哈根，丹麦人叫出租车打电话时只要拨一个数字，就能与最近的出租车联系上。这样，大量的工人就被裁掉了。服务行业和办公室的工作更是如此。电脑把人都赶跑了。

(二) 经济活动的竞争和全球化。现在，跨国公司不少，这些跨国公司通过各式各样的办法来解决自己生产能力、生产资金等问题。这直接影响到在册职工的就业和收入，并加剧了全球经济活动的竞争。这种竞争的一个直接后果是给国家、产业、公司带来了必须尽快提高生产率的极大压力。要提高生产率，当然只好进行技术改造、裁减人员和降低成本。

(三) 冷战结束导致军火工业衰败。众所周知，在过去长达45年的冷战时期，以美国为首的“北约”和以苏联为首的“华约”组织的成员国一直不断发展军火工业，在某些国家，军火工业的产值和职工分别达到了国民生产总值和就业人数的10%和25%。可如今再也没有必要从事这些庞大的军火工业了，加上从冷战前线撤下来的成群结队的退伍军人，很快便形成一支为数几百万人的失业大军。

第二节 失业概念的界定

何谓失业，从广义上讲，具有劳动能力并抱有劳动愿望的人未能在劳动力市场上找到工作，即为失业者。从此意义上讲，失业人员包括两部分：一是社会上新成长的社会劳动力正在等待就

业机会的失业者；二是由于失去工作，中断了收入的失业者。也就是说，凡在劳动年龄内具有劳动能力，由社会失业管理机构登记在册要求就业却没有找到有收入工作的求职人员，都属于该失业范围。这些失业者的总和现象构成社会失业。

从狭义上说，失业的含义是把失业理解为一种事故，其特征为“收入中断”，而不包含一般的失业者和离校的青年学生。国际劳工组织所代表的权威观点在揭示失业概念时，是按“失业事故”来表述的。从此意义上讲，失业正是社会保障正常处理的事故之一。失业者由于非本人所能控制的原因失业后，结果使失业者的收入受到损失，并因此影响到他们的生活状况。可见，因事故致使收入中断与工伤事故一样有相似的特征，这是社会保障制度界定的失业含义。

失业问题是一个复杂的社会问题，对失业的界定在不同国家有着不同的界定标准。美国给失业者下的定义为：凡年满16岁而没有工作或正在寻找工作的人都称为失业者，它包括以下三种人：被暂时解雇而等待重返工作岗位的人；等待于30天之内到新的工作单位报到的人；由于暂时患病或认为本行业一时没有工作可找而不寻找工作的失业者。此外，一些工业国家只把那些领取失业救济金的人算为失业者。国际劳工组织对失业概念的界定为：凡在特定的年龄以上，在规定的时间内属于下列情况的，称为失业。无工作，既不在有报酬的就业或自营职业中；本人当前可提供工作，即具有劳动能力；正在寻找工作，即正在采取各种方式寻找工作。

失业是资本主义制度下严重的社会问题，它反映出无产阶级中的一部分丧失劳动机会，成为产业后备军的组成部分。失业率的高低随着社会资本再生产的周期起伏波动，（见表1）。据国际劳工组织提供的材料，目前全世界约有占总数1/3至1/2的人找不到工作，难以维持最低生活水平。

表 1

15 国失业率统计

失业率%	1983 年	1986 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年
比利时	12.5	11.7	8.6	7.6	7.5	8.2	9.5	10.7
丹麦	9.2	5.5	7.7	8.1	8.9	9.5	10.5	10.1
德国	6.9	6.5	5.6	4.8	4.2	4.5	5.6	6.9
希腊	7.9	7.4	7.5	7.0	7.7	7.7	7.8	8.3
西班牙	17.8	21.0	17.1	16.1	16.3	18.0	21.2	22.4
法国	8.2	10.3	9.4	9.0	9.5	10.0	10.8	11.6
爱尔兰	15.2	18.2	15.7	14.5	16.2	18.7	18.4	18.7
意大利	8.8	10.5	10.9	10.0	10.0	10.3	11.0	11.3
卢森堡	3.5	2.6	1.8	1.7	1.6	1.9	2.6	2.6
荷兰	12.4	10.3	8.4	7.5	7.0	6.7	8.2	9.1
葡萄牙	8.1	8.3	5.0	4.6	4.1	4.7	5.2	6.2
英国	11.0	11.4	7.1	7.0	8.8	10.0	10.4	9.9
欧共体	9.9	10.7	8.9	8.3	8.7	9.3	10.4	11.0
美国	9.6	7.0	5.3	5.5	3.7	7.4	6.7	6.1
日本	2.7	2.8	2.3	2.1	2.1	2.2	2.4	2.5

应当说明，上述失业率的统计，并没有充分反映出资本主义制度下失业问题的严重性。例如，一些国家规定，凡未进行失业登记，未领取失业救济金，未进行求职活动者，都不算失业。半失业者也不称为失业。美国有时把具有职位而因各种原因（如劳资争议）不再工作的人虽属家庭企业中的无报酬从业人员但该周工作15小时的人，律师在一周内没有取得有报酬的收入等，都不统计为失业者。美国官方的失业统计也从不是按照前述关于失业的定义来进行的。美国每月的失业统计数字是通过449个地区的5万个无业者进行典型调查而得到的。这种数字仍然大于合格的失业救济金领取的人数。因为失业保险金并不是向所有失业者提供的，由此可见，由于各国对失业计算的方法不同，几乎使各国的失业率难以进行比较。

只有建立科学的社会失业界定标准，才能准确地界定社会失业管理的范围和对象，进而制定正确的失业管理政策，使社会失业管理具有实际操作性和国际可比性。

第三节 失业类型甄别

造成社会失业现象的原因极其复杂。按失业的动态特征，可将社会失业人员区分为初次失业者、再次失业者；按失业者的主观意愿分类，可以分为主动失业者、被动失业者等类型。目前，西方经济学家的失业理论重点从失业的经济原因研究了失业类型。

一、正常性失业

正常性失业的含义是某一社会，某一时期，某一种失业水平认为是正常的，不必严重关注。只有失业超出此水平时，才是不正常的。据西方经济学家估计，正常的失业率大概在3%到6%之间，而劳动力若在94%到97%的范围的就业就算充分就业。

关于正常性失业理论中比较著名的是弗里德曼的“自然失业率”的观点。所谓“自然失业率”指的是在没有货币因素干扰的情况下，让劳工市场和商品市场的自发供求力量发挥作用时应有的处于均衡状态的失业率。弗里德曼断言，自然失业率水平不是用数字表示的常量，而是取决于劳工市场和商品市场的现实结构特征，包括市场的不完全性（竞争或垄断的程度），供求的随机变动性（劳工市场实际可利用的人员变动），对于工作空位和劳工可得到工作的情报搜集活动费用，劳工流动性的费用（加入各种职业的障碍或鼓励）等等。

在弗里德曼看来，由于在自由竞争市场上，工资实际是具有完全伸缩性的，因而不存在凯恩斯所说的“非自愿失业”，失业都是“磨擦性”的。而且，就业的下降只能是暂时的，因为各种错误预期至少在没有新的冲击时，必定会很快赶上实际情况，使得市场供求平衡，工资和物价达到“自然率”水平，从而在任何时点上存在弗里德曼所标明的属于“自然率”的一种唯一的“充分就业率”。按照弗里德曼的意见，只要对劳工市场的工作加以改进，如具有较大的劳工流动性，减少寻找工作的时间，广泛提供关于工作单位的情报（大量出版报道就业门路的刊物，建立更有效的职业介绍所等），以及排除产品和劳工市场的垄断（没有最低工资立法，没有强大的工会组织），就会降低“自然失业率”水平。弗里德曼主张要解决高失业问题，长期办法应是更多地鼓励人们储蓄、投资、工作和雇佣别人工作；而要解决黑人、青少年的最高失业率问题，有效办法应是在教育中采取一种保证合格的凭证制度，提高其所受教育质量。

二、磨擦性失业

磨擦性失业是由于各种磨擦或由于劳动市场上存在不完全的竞争而产生的。磨擦性失业与正常失业有十分密切的关系。著名匈牙利经济学家科尔奈认为，磨擦性失业的存在是不以不同社会