

社会保险政策系列问答之四

失业保险政策问答

劳动和社会保障部

北京劳动书刊发行中心组织编写

主编 魏维 李川

中国民主法制出版社

前 言

社会保险关乎国运，惠及子孙，是社会保障制度的核心。其内容包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等，与人民群众的切身利益密切相关。随着我国社会主义市场经济体制的建立，社会保险制度越来越显示出其迫切性和重要性，可以说没有完善的社会保险制度就无法建立真正的社会主义市场经济体系。建立健全社会保险制度已经成为当前的一项紧迫任务，引起党和国家的高度重视和社会各界的普遍关注。为此，按照党中央、国务院的部署，各级党委和政府部门从维护广大职工切身利益和社会稳定的高度，把国有企业职工再就业、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制度改革的突破口，加大社会保险制度改革的力度。

在全社会普及社会保险制度改革的有关方针政策，积极做好相应的宣传解释工作，对于动员广大职工群众自觉地投身到改革之中，积极支持、理解、配合共同搞好改革有着十分重要的意义。为此，劳

动和社会保障部北京劳动书刊发行中心组织长期从事劳动和社会保障实际工作和理论工作的专家学者，编写了这套《社会保险改革问答》系列丛书，包括《医疗保险政策问答》、《养老保险政策问答》、《失业保险政策问答》、《工伤保险政策问答》、《生育保险政策问答》。

这套系列丛书的最大特点：一是内容全面。基本涵盖了社会保险五大险种现行的主要方针政策，是学习和掌握社会保险理论和实践知识的系统教材。二是针对性强。每个问题的诠释都依据现行法律、法规、规章和有关政策规定，解答了人们普遍关心的若干热点问题，具有较强的可操作性。三是实用性广。作为普及性的社会保险配套政策咨询方面的读物，适用于社会各界和广大职工群众，为大家答疑解惑提供了一套好教材。

本系列丛书在编写过程中，参考和借鉴了有关资料和书籍，在此谨表谢意。由于时间仓促，书中难免有一些错误疏漏之处，敬请读者批评指正。

劳动和社会保障部
北京劳动书刊发行中心
一九九九年七月

目 录

第一篇 知识篇

1. 什么是失业? (1)
2. 失业有几种形式? (1)
3. 失业问题最初是如何产生的? (4)
4. 现代社会中失业现象的主要特点是什么? (5)
5. 失业对经济和社会生活有什么影响? (7)
6. 失业对社会经济的影响是否是纯消极的? (9)
7. 失业对失业者个体有什么影响? (9)
8. 什么是失业保险? (11)
9. 失业保险制度具有哪些特征? (11)
10. 失业保险制度建立的主要理论依据是什么? (12)
11. 世界上最早建立失业保险制度的是哪个
国家? (15)
12. 世界上有哪些国家建立了失业保险制度? (15)
13. 失业保险制度有哪些基本模式? (17)
14. 什么是失业救济? 它与失业保险的区别和联系
是什么? (20)
15. 国际劳工组织对建立失业保险有哪些建议? (21)
16. 我国的失业保险制度是从什么时候开始的? (23)
17. 我国第一部失业保险法规是什么? (24)

18. 我国建立失业保险制度历史必然性是什么? (25)
19. 1993 年国务院发布的《国有企业职工待业保险规定》对完善我国失业保险制度有什么作用? (26)
20. 我国失业保险制度有哪些基本内容? (28)
21. 我国失业保险制度的实施取得了哪些主要成就? (32)
22. 什么是下岗职工? (34)
23. 下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度存在什么样的关系? (34)
24. 什么是积极的劳动力市场政策? (37)
25. 如何将失业保险与职业介绍衔接起来? (38)
26. 什么是转业培训? (39)
27. 失业保险基金能否用于参与开发就业岗位? (41)

第二篇 政策篇

28. 为什么要颁布新的《失业保险条例》? (42)
29. 当前我国失业保险覆盖范围是什么? (44)
30. 《失业保险条例》所指的职工包括哪些人? (44)
31. 按照《失业保险条例》，哪些单位和个人可以不参加失业保险? (45)
32. 外国人在中国就业是否应参加失业保险? (46)
33. 参照和依照公务员管理的事业单位及其职工是否应该参加失业保险? (46)
34. 什么是失业保险基金？其来源是什么？ (47)
35. 如何计算失业保险基金的利息？ (48)

36. 什么是工资总额？什么是本人工资？什么是社会平均工资？ (49)
37. 如何计算参保单位应缴纳的失业保险费用？ (49)
38. 如何计算参保个人应缴纳的失业保险费？ (50)
39. 失业保险费费率是否可以调整？ (50)
40. 失业保险费能否减免？ (51)
41. 失业保险费是否可以在税前列支？ (52)
42. 能否以实物形式缴纳失业保险费？ (53)
43. 失业保险费能否缓缴？ (53)
44. 能否对失业保险基金计征税费？ (53)
45. 《社会保险费征缴暂行条例》的主要内容是什么？ (54)
46. 缴费单位为什么要办理失业保险登记？ (56)
47. 缴费单位如何办理失业保险登记？ (56)
48. 什么机构负责失业保险登记？ (57)
49. 已参加失业保险的单位，如何办理社会保险登记？ (57)
50. 《失业保险条例》颁布前未参加失业保险的单位怎样办理失业保险登记？ (58)
51. 在何种情况下可以变更失业保险登记？ (58)
52. 如何办理变更失业保险登记手续？ (58)
53. 什么是失业保险费缴费申报制度？ (59)
54. 哪些单位要办理缴费申报？ (59)
55. 缴费申报的主要内容包括哪些？如何申报？ (60)
56. 为什么三项社会保险要进行统一集中征收？ (60)
57. 征收的社会保险费如何分别建立各项基金？

如何进行分账	(60)
58. 什么是社会保险滞纳金? 滞纳金如何分账?	(61)
59. 什么是失业保险费的代扣代缴?	(62)
60. 如何进行失业保险费征缴监督检查?	(62)
61. 对缴费单位的违法行为应如何给予行政 处罚?	(63)
62. 失业保险基金有哪些支出项目?	(64)
63. 失业人员可以享受哪些失业保险待遇?	(65)
64. 什么是失业保险金?	(65)
65. 什么是医疗补助金?	(65)
66. 什么是妇女生育补助费?	(66)
67. 什么是丧葬补助金和抚恤金?	(67)
68. 申领失业保险金应具备什么条件?	(68)
69. 在什么情况下, 失业保险经办机构停止发给失 业人员失业保险金?	(71)
70. 如何申领失业保险金?	(73)
71. 失业保险金从什么时候开始算起?	(74)
72. 领取失业保险金是否有等待期?	(74)
73. 失业人员应当如何办理失业登记手续?	(75)
74. 什么是失业保险金申领登记?	(75)
75. 如何认定非本人意愿中断就业?	(76)
76. 失业保险金如何发放?	(77)
77. 失业人员可在多长的时间内领取失业保险金?	(78)
78. 再次失业者领取失业保险金期限如何计算?	(79)
79. 如何处理连续工作时间和缴费年限的关系?	(79)

80. 破产企业职工能否享受失业保险待遇? (80)
81. 失业人员在被用人单位解雇时, 已得到了一定数额的经济补偿金, 是否还能享受失业保险待遇? (81)
82. 失业保险金的发放标准是什么? (83)
83. 什么是最低工资标准? (84)
84. 什么是城市居民最低生活保障标准? (84)
85. 失业人员在领取失业保险金期间或期满后, 能否享受城市居民最低生活保障待遇? (85)
86. 农民合同制工人能否享受失业保险待遇? (86)
87. 《失业保险条例》为什么要增加对农民合同制工人生活补助? (87)
88. 农民合同制工人申领一次性生活补助应具备哪些条件? (88)
89. 什么是职业培训补贴和职业介绍补贴? (88)
90. 为什么要设立职业培训和职业介绍补贴? (88)
91. 职业培训和职业介绍补贴使用的基本原则是什么? (89)
92. 失业保险基金能否用于下岗职工基本生活保障和再就业? (89)
93. 失业保险基金调剂用于再就业服务中心的资金如何拨付? (90)
94. 失业保险基金统筹层次是何所指? (91)
95. 什么是失业保险关系? (92)
96. 劳动者跨统筹地区转移或者流动的, 失业保险关系如何接续? (93)

97. 什么是失业保险调剂金? (94)
98. 如何筹集失业保险调剂金? (94)
99. 如何使用失业保险调剂金? (95)
100. 在享受失业保险待遇期间, 失业人员应尽哪些
 义务? (96)
101. 在失业保险工作中, 用人单位应履行哪些义务?
 (97)
102. 失业者在领取失业保险待遇期间, 可以享受
 什么样的就业服务? (99)
103. 什么是失业保险基金的财务制度? (99)
104. 失业保险基金财务管理的基本任务是
 什么? (100)
105. 如何进行失业保险基金收支预算? (100)
106. 如何进行失业保险基金收支决算? (101)
107. 对失业保险基金的资产如何进行管理? (102)
108. 什么是失业保险基金的负债? (103)
109. 失业保险基金当年入不敷出时, 按照怎么样的
 顺序予以解决? (103)
110. 如何加强对失业保险基金财务管理的监督和
 检查? (103)
111. 什么是社会保障基金财政专户? (104)
112. 什么是社会保险基金“收入户”? (104)
113. 什么是社会保险基金“支出户”? (105)
114. 失业保险基金各账户之间是如何运行的? (105)
115. 什么是失业保险基金收支两条线管理? (106)
116. 什么是失业保险基金的会计制度? (106)

117. 我国失业保险基金会计期间是如何划分的? (107)
118. 对失业保险基金的会计核算有哪些原则要求? (107)
119. 失业保险基金的会计科目有哪些? (107)
120. 失业保险基金的会计报表有哪些种类? 其各自主要项目是什么? (108)
121. 对编制失业保险基金会计报表有哪些原则性要求? (110)
122. 下岗职工是否需要参加失业保险, 并履行缴纳失业保险费义务? (111)
123. 下岗职工能否享受失业保险待遇? (112)
124. 我国失业保险工作的管理模式是什么? (112)
125. 国务院劳动保障行政部门在管理失业保险工作方面具有哪些职责? (112)
126. 地方劳动保障行政部门在管理失业保险工作中具有哪些职责? (114)
127. 什么是失业保险经办机构? 其具体职责是什么? (114)
128. 如何处理好失业保险经办机构与社会保险费征缴机构、就业服务机构、财政部门等相关机构之间的关系? (116)
129. 什么是失业保险的统计工作? (117)
130. 做好失业保险统计工作的基本要求是什么? (117)
131. 失业保险统计包括哪些主要指标体系? (118)

- 132. 能否从失业保险基金中提取管理费? (126)
- 133. 失业保险经办机构的经费如何解决? (126)
- 134. 哪些部门可以对失业保险基金收支、管理情况进行监督? (127)
- 135. 如何处理单位或职工个人与失业保险经办机构发生的失业保险争议? (128)
- 136. 如何处理劳动者与用人单位之间发生的失业保险争议? (130)
- 137. 如何处罚骗取失业保险待遇的行为? (131)
- 138. 哪些行为属于违反规定支付失业保险金以及其他失业保险待遇行为? 如何处罚? (132)
- 139. 如何处理滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊造成失业保险基金损失的行为? (133)
- 140. 哪些行为是属于挪用失业保险基金行为? (134)
- 141. 怎么样处理挪用失业保险基金的单位和个人? (135)

第三篇 探索篇

- 142. 我国失业保险制度存在着哪些缺陷? (136)
- 143. 我国失业保险工作有何不足? (139)
- 144. 我国失业保险发展的外部环境是否宽松? (141)
- 145. 如何选择我国失业保险发展方向? (143)
- 146. 如何解决下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度过渡的问题? (145)
- 147. 我国失业保险覆盖范围是否有必要做些调整? (148)

148. 如何彻底解决失业保险待遇方面存在的问题?	(151)
149. 如何解决统筹层次过低问题?	(153)
150. 如何坚持保障基本生活与促进再就业相结合的原则?	(154)
151. 如何解决好影响失业保险发展的外部环境问题?	(156)
152. 如何加快失业保险立法步伐?	(158)
153. 如何加强失业保险组织机构建设?	(158)

附 录

《失业保险条例》	(160)
《社会保险费征缴暂行条例》	(168)

第一篇 知 识 篇

1. 什么是失业？

失业是一种社会经济现象，是劳动力和生产资料相分离的一种社会形态。它是与就业相对立的一个经济学概念，是指具有劳动能力的劳动者与就业岗位相互脱节的一种状态。失业问题与通货膨胀、资源匮乏、环境恶化一起被列为当今世界发展经济的四大难题。比起后两者来，失业和通货膨胀的历史更长，对经济和社会影响更大，被视为经济运行的头号敌人。

由于各个国家的情况不同，所以各国衡量失业的标准也不尽相同。参照国际劳工组织及世界上大多数市场经济国家衡量失业的标准，我国将失业人员定义为：在 16 岁以上，有劳动能力，在调查周内未从事有收入劳动，当前有就业可能并以某种方式正在寻找职业的人员。

2. 失业有几种形式？

从不同的角度可以对失业现象进行不同的分类。但比较通用的分类方法有两种：一是按照失业的持续时间分，二是按照形成失业的原因分。

按照第一种分类法，失业可分为短期失业和长期失业。所谓长期失业一般是指，失业周期在 6 个月以上者。相应

地，短期失业就是指失业6个月以下的。

按照第二种分类法，失业又可分为以下几种类型：

(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。如学校毕业后不能及时得到工作就属于此类失业。摩擦性失业主要由三个原因引起：一是在经济制度的动态结构下，原有的工作不断消失，新的工作不断产生，新旧工作之间的替代不可避免地要使部分劳动者由于不能及时转移到新的工作岗位而失业；二是由于原材料供应不上，或者由于机器设备出现故障，使得工厂对劳动力的需求时断时续，这样也会产生一部分摩擦性失业；三是由于劳动力市场职能的缺陷，如就业信息不畅，致使求职者无法与用人单位及时取得联系而造成摩擦性失业。不论是由哪种原因造成的摩擦性失业，都是竞争性劳动力市场的一种自然特征，也是一种正常的现象。

(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影响、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而形成的失业。许多行业，如农业、建筑业、采矿业受气候条件的影响很大，一般在冬天都要停工。在这些行业就业的人员，每到冬天就将面临失业的危险，甚至真正失去职业。一些企业，也受社会风俗和购买习惯的影响，季节性生产的特征也表现得比较明显，如专门生产节日用品的企业，他们一年当中只是在节日即将来临的一段时间内进行生产，节日一过，就要把工人解雇。

(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。随着科学技术的进步与应用，产业结

构的变化、劳动生产率的提高，影响到工业部门对劳动力的需求数量相对减少，而对劳动者的质量，技术水平要求相对提高，两者都可能成为引起技术性失业的原因。在市场经济条件下，技术性失业是经济动态运行的一种必然结果。

(4) 结构性失业，即由于国民生产的产业结构变化以及生产形式规模的变化，使各劳动力结构不能适应而产生的失业。在市场经济条件下，竞争是唯一的法则，若想使企业有活力，就必须保持一定的竞争力。适应这一规律，企业就要不断地对产品、技术和组织结构进行调整，一些职工也就必然要调整和转移就业岗位，这就导致了结构性失业。同时，还有一种结构性失业是由于产业结构调整引起的，一些产业，如资源性产业，在经过一段时间后，随着资源的枯竭，产业就要消失，随之而来的就是在这—产业中就业的工人大量失业。

(5) 周期性失业，即由于经济周期性萎缩而形成的失业。经济发展不是永远上升的。它总是要经历增长——衰退——增长这样一个周期。在经济处于增长阶段，就业水平就高，就业人员就多，在经济衰退时期，许多工厂就要破产、停产，许多人员就要失业。经济发展的历史证明，只要经济处于衰退时期，就要形成大量的失业。这种由经济周期性萎缩而形成的失业就是周期性失业。

(6) 自愿性失业，即指在劳动力市场上拒绝接受雇主按现行的工资或稍低的工资所安排的就业岗位，从而形成的失业。经济学家认为，造成这种自愿性失业的原因主要有：一是为失业者支付的失业保险金过高，致使一部分人宁愿失业领失业保险金，也不愿意积极寻找工作。二是人们过分追求

工作待遇和优越工作条件，拒绝接受适当的工作。三是准备升学；四是贪图闲暇和安逸等。

(7) 非自愿性失业，这是与自愿性失业相对的概念，指在劳动力市场的条件下，工人愿意接受雇主安排的工作，不管这样工作的工资多少，但由于利润不高，或由于设备不足，雇主还是不愿意雇用工人，这样产生的失业就是非自愿性失业。非自愿性失业主要由凯恩斯提出来的，他认为，形成非自愿性失业的原因，主要是有效需求不足。

3. 失业问题最初是如何产生的？

失业现象并不是随着人类社会的出现而产生的，而是人类社会发展到一定阶段的产物。原始社会不存在失业，在以农业为主的奴隶社会和封建社会，也不存在失业。在资本主义以前的各种社会形态下，对于那些和生产资料自然结合的小农和小生产者来说，失业问题是不存在的。在劳动生产力十分低下的年代，劳动是一种十分稀缺的生产资源，人们劳作终日才能维持十分俭朴的生计，在这种状态下，劳动是不可能过剩的。真正意义上的失业出现得很晚，至今也不过200多年的历史。失业现象在时间上产生于资本主义社会，是现代工业发展的产物，是伴随着工业化革命而出现的。而工业化革命的一个标志就是不断进行技术创新，特别是劳动节约型的技术创新，这种创新极大地提高了劳动生产率，提高了资本有机构成，同时也使机器取代人，造成了失业现象。这就是造成工人失业的最初根源。对于广大工人阶级来说，他们没有生产资料，靠出卖自己的劳动换取工资，工资是他们养家糊口的唯一经济来源，一旦失去此来源，他们的

生活质量就会受到很大影响。因此，工业化革命初期，工人阶级千方百计地破坏机器，也就不足为怪了。也正是从这时起，失业问题作为一种社会和经济问题才开始受到人们的关注。马克思认为，在资本积累的过程中，由于科学技术的进步和劳动生产率的提高，资本有机构成不断提高。这样，可变资本在资本总额中所占的比重会相对减少。也就是说，随着有机构成的提高，资本对劳动力的需求相对减少了，失业也就出现了。

当然，最初的失业现象也不仅仅是由于技术进步而引起的技术性失业，还有季节性失业等。现代社会的历史表明，技术进步并不在所有部门和企业产生相同的劳动生产率增长率，它往往是在摧毁旧的岗位的同时创造新的岗位。正如马克思所说：“虽然机器在应用它的劳动部门必然排挤工人，但是，它也能引起其他劳动部门就业的增加。”

4. 现代社会中失业现象的主要特点是什么？

(1) 失业的表现形态越来越复杂。

当今社会，随着市场经济的不断发展，在技术性失业有增无减的情况下，与市场经济相伴随的周期性失业、磨擦性失业、结构性失业也越来越严重。

经济的周期性萎缩是市场经济的一个主要特征。经济衰退对就业会产生一些致命的影响，每一次经济危机的到来都伴随着大批工人的失业。如在本世纪 30 年代经济大萧条时期，美国的失业率曾达到近 30%。商品市场萧条，企业就会通过解雇工人对付产品滞销。英国经济学家凯恩斯认为，失业的增加是因为商品市场上的总需求下降而引起的，商品