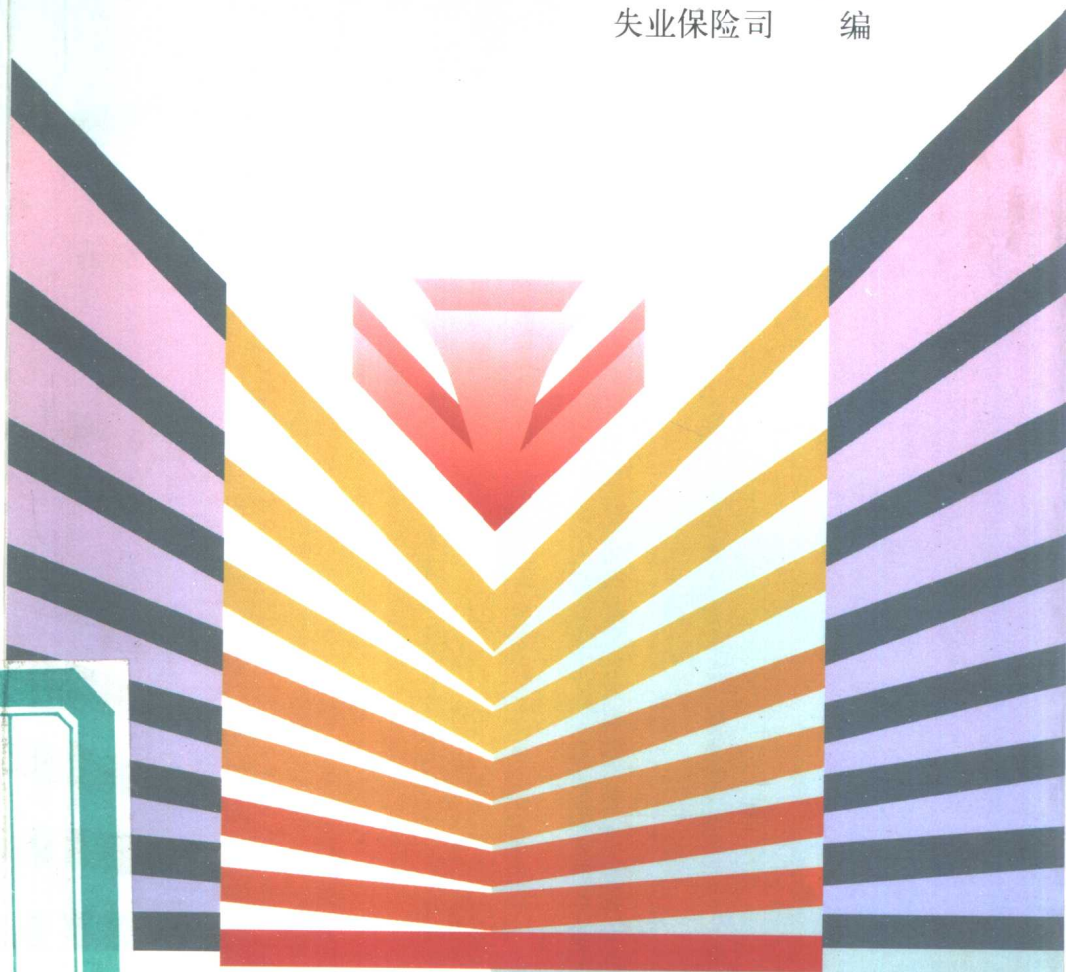


SHI YE BAO XIAN
ZHENG CE
GU WEN

失业保险政策顾问

劳动和社会保障部
失业保险司 编



中国广播电视出版社

失业保险政策顾问

劳动和社会保障部失业保险司编

中国广播电视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

失业保险政策顾问/劳动和社会保障部失业保险司编.
北京: 中国广播电视出版社, 1999.5
ISBN 7-5043-3289-5

I. 失… II. 劳… III. 失业保险-财政政策-中国-问答
IV. F842.4-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 13854 号

失业保险政策顾问

编 者:	劳动和社会保障部失业保险司
责任编辑:	石 也
装帧设计:	李燕平
出版发行:	中国广播电视出版社
电 话:	66093580 66093583 68013201
社 址:	北京复外大街二号 (邮政编码 100866)
经 销:	全国各地新华书店
印 刷:	河北省高碑店市印刷厂
开 本:	850 × 1168 毫米 1/32
字 数:	110 (千) 字
印 张:	5.75
版 次:	1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷
印 数:	10 000 册
书 号:	ISBN 7-5043-3289-5/F·303
定 价:	10.00 元

(版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换)

序

今年 1 月 22 日国务院发布了《失业保险条例》(国务院第 258 号令)。这是社会保障法制建设的一件大事,标志着失业保险制度进入了一个新的发展阶段。

失业保险制度是国家通过立法强制实行的,由社会集中建立基金,对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供基本生活保障,并帮助其实现再就业的制度,是社会保障体系的重要组成部分。自 1986 年以来,随着经济体制改革的逐步深入,失业保险制度在我国的社会经济生活中发挥了积极作用,日益受到社会的关注。但是,在产业结构调整和企业改革力度不断加大,过去长期积累的矛盾逐渐显现,下岗现象日渐突出的形势下,原有的失业保险制度已经不能适应形势发展的要求。如何进一步改革和完善失业保险制度,以适应社会主义市场经济

济体制的要求，成为亟待解决的问题。中共中央、国务院在《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》中提出，“争取用5年左右的时间，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制”。实现这一目标，失业保险制度具有不可替代的作用，一方面要千方百计保障失业人员的基本生活，充分发挥社会保障的功能；另一方面要帮助失业人员实现再就业，为建立统一的劳动力市场服务。两方面的作用，决定了失业保险制度将成为完善社会保障体系、建立市场就业机制的交汇点，肩负两个方面的责任。

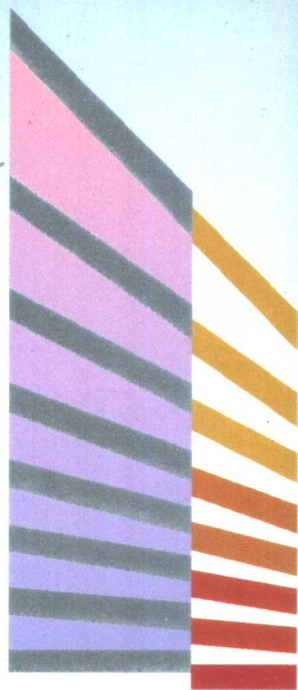
《失业保险条例》吸取了我国失业保险制度建立12年来的实践经验，并按照经济社会发展的需要，对原有的制度进行了改革，特别是对失业保险的覆盖范围、基金筹集、缴费比例、统筹层次、基金支出结构和基金管理等方面作出了新的规定，为完善失业保险制度提供了法律依据。认真贯彻施行《条例》，对于加快建立适应社会主义市场经济体制的社会保障体系和就业机制，深化经济体制改革，维护社会稳定，具有重要意义。为了帮助各地做好《条例》的宣传和贯彻落实工作，劳动和社会保障部失业保险司编辑了《失业保险政策顾问》一书。我们

希望此书的出版能够对宣传、贯彻《条例》，全面推进失业保险工作起到积极的作用。

林用三

一九九九年四月

责任编辑 石 也
封面设计 李燕平



目 录

序

《失业保险条例》问答

1. 颁布施行《失业保险条例》的重大意义是什么? ... (1)
2. 什么是失业人员? 如何认识我国的失业问题? (2)
3. 什么是失业保险? 它有哪些特点? (5)
4. 世界上有哪些国家建立了失业保险制度?
基本情况如何? (6)
5. 国际劳工组织制定了哪些有关失业保险的
公约和建议书? (8)
6. 我国是什么时候开始建立失业保险制度的?
现状如何? (10)
7. 同《国有企业职工待业保险规定》相比,
《失业保险条例》有哪些重要改变? (12)
8. 《失业保险条例》的主要内容有哪些? (15)
9. 为什么要扩大失业保险覆盖范围? (17)
10. 由省级人民政府决定参加失业保险的单位

和人员有哪些？	(20)
11. 失业保险基金由哪几项构成？	(21)
12. 参加失业保险的单位和个人应缴纳的失业 保险费如何计算？	(23)
13. 失业保险费是否实行税前列支？为什么？	(24)
14. 如何调整失业保险费率？	(25)
15. 《社会保险费征缴暂行条例》的主要内容是什么？	(27)
16. 社会保险登记制度的主要内容是什么？	(29)
17. 社会保险费缴费申报制度的主要内容是什么？ ...	(31)
18. 征收的社会保险费如何分别建立各项基金？	(33)
19. 社会保险费征缴监督检查制度的主要内容是什么？	(34)
20. 对缴费单位的违法行为应如何给予行政处罚？ ...	(35)
21. 失业保险基金在什么范围内统筹使用？	(36)
22. 为什么要建立失业保险调剂金？它的筹集和 管理使用的原则是什么？	(37)
23. 失业保险基金可以用于哪些支出？	(39)
24. 失业保险基金如何管理？为什么要实行收支 两条线管理？	(42)
25. 失业保险基金如何保存？怎样计算利息？	(43)
26. 申领失业保险金应具备什么条件？	(44)
27. 在什么情况下失业人员不能继续领取失业保险金？	(46)
28. 申领失业保险金有哪些程序？	(49)
29. 失业保险金如何发放？	(51)

30. 失业人员领取失业保险金的期限有哪些具体规定？
..... (52)
31. 失业保险金的发放标准是如何确定的？ (54)
32. 失业人员在领取失业保险金期间死亡的，能否
从失业保险基金中给予一定补偿？ (55)
33. 农民合同制工人劳动合同期满未续订或者提前
解除合同的，能否享受失业保险待遇？ (56)
34. 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？ (57)
35. 什么是城市居民最低生活保障制度？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？ (58)
36. 为什么要对失业人员提供职业培训和职业介绍补贴？
职业培训和职业介绍补贴费用如何拨付？ (58)
37. 国家对下岗职工基本生活保障有哪些规定？国有
企业再就业服务中心资金如何筹集？ (60)
38. 失业保险基金调剂用于再就业服务中心的资金
如何拨付？ (62)
39. 我国失业保险工作的管理体制是如何确定的？ ... (63)
40. 经办失业保险业务的社会保险经办机构应履行
哪些职责？ (64)
41. 为什么进行失业人员的登记、调查和统计工作？
失业保险经办机构如何做好这项工作？ (66)
42. 经办机构的经费如何解决？ (67)
43. 对失业保险基金的收支、管理情况如何进行监督？
..... (68)

44. 单位或者个人因失业保险事宜与社会保险经办机构发生争议时, 如何依法处理? (69)
45. 劳动者与用人单位之间发生的失业保险争议是什么性质的争议? 如何依法处理? (70)
46. 单位或者个人发现违反《失业保险条例》的行为, 可否请求行政处理? (71)
47. 对骗取失业保险金和其他失业保险待遇的行为如何处罚? (72)
48. 失业保险经办机构工作人员违反规定支付失业保险金以及其他失业保险待遇如何处理? (73)
49. 对劳动保障行政部门和社会保险经办机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊, 造成失业保险基金损失的, 如何处理? (75)
50. 对挪用失业保险基金的如何处理? (76)

法规、文件

- 失业保险条例 国务院令 第 258 号 (79)
- 社会保险费征缴暂行条例 国务院令 第 259 号 (87)
- 社会保险登记管理暂行办法 劳动和社会保障部令 第 1 号 (94)
- 社会保险费申报缴纳管理暂行办法 劳动和社会保障部令 第 2 号 (100)
- 社会保险费征缴监督检查办法 劳动和社会保障部令 第 3 号 (105)
- 关于贯彻两个条例扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作的通知 劳社部发〔1999〕10 号 (111)

认真贯彻两个条例 努力扩大社会保险覆盖范围

切实加强基金征缴工作

——在扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作电视

电话会议上的讲话

…………… 劳动和社会保障部部长 张左己 (117)

贯彻条例 狠抓落实 全面推进失业保险工作

——在全国失业保险工作会议上的讲话

…………… 劳动和社会保障部副部长 林用三 (129)

《失业保险条例》宣传提纲 …………… (144)

《社会保险费征缴暂行条例》宣传提纲 …………… (152)

《失业保险条例》问答

1. 颁布施行《失业保险条例》的重大意义是什么？

答：1999年1月22日，国务院发布了《失业保险条例》。《条例》在适用范围、缴费比例、保险项目、待遇标准、享受条件、基金支出结构、管理和监督以及促进再就业等方面做出了新的、更加适合当前和今后改革需要的规定，为完善失业保险制度指明了方向，提供了强有力的法律依据。颁布施行《条例》是推进社会保障事业发展的重大举措，对于建立与社会主义市场经济体制要求相适应的社会保障体系 and 市场就业机制，促进经济体制改革，维护社会稳定具有重要意义。

（一）有利于推动经济体制改革特别是国有企业改革。《条例》从根本上改变了过去多年存在的非国有企业和事业单位职工“有险无保”的局面，在制度上实现了失业保险的“广覆盖”，对于促进劳动力合理流动，调整和改善劳动力结构，合理配置劳动力资源，广开就业门路，扩大就业渠道具有重要作用。完善失业保险制度，使失业人员和下岗职工的基本生活得到切实保障，有利于促进国有企业深化改革，实

现改革和脱困目标。贯彻施行《条例》将会为加快经济体制改革创造良好条件。

(二) 有利于形成与社会主义市场经济体制要求相适应的社会保障体系和就业机制。党中央、国务院明确提出，争取用 5 年左右的时间，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制。实现上述目标，失业保险将发挥不可替代的作用。失业保险既是社会保障体系的重要组成部分，又是建成统一的劳动力市场、形成市场就业机制的重要手段。没有完善的失业保险制度，社会保障体系就不完整；没有完善的失业保险制度，失业人员就难以顺利进入劳动力市场，劳动力合理流动和市场就业机制就难以建立。贯彻施行《条例》，加快失业保险制度建设，将对早日形成完善的社会保障体系和市场就业机制产生积极影响。

(三) 有利于维护劳动者的合法权益。城镇企业事业单位职工失业后，获得基本生活保障和再就业服务，是其合法权益的重要组成部分，应予以维护。《条例》将失业保险覆盖范围从国有企业扩大到城镇各类企业事业单位及其职工，极大地拓宽了失业保险的保障范围，使更多的失业人员享受失业保险待遇，进而可以有效地维护劳动者的合法权益。

2. 什么是失业人员？如何认识我国的失业问题？

答：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。包括就业转失业的人员和新生劳动力中未实现就业的人员。《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 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。按照上述规定，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。

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：一是劳动力供大于求。我国是世界第一人口大国，1997年底，人口总数达12.3亿人，其中劳动年龄人口就达7亿。特别是八十年代以来，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，十年间上升近10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约数千万人，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。二是我国正在对经济结构进行重大调整，与之相适应，劳动力结构必然要进行相应调整，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。三是伴随着科技进步和劳动生产率的提高，一些领域特别是第一、第二产业的传统部门，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。四是由于许多失业人员技能单一，职业技术水平不高，难以适应用人单位的需要，加上择业观念陈旧，不能依靠自身的努力开辟就业门路，加大了实现再就业的难度。五是我国现行的社会保障制度不完善、覆盖面窄，市场就业机制尚未完全建立，对劳动力流动和合理配置也有

着明显的制约作用。

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。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，而是通过发展经济开发就业岗位，通过职业培训提高劳动者的素质和技能，把失业人员的数量控制在社会可以承受的范围内。同时，通过实施失业保险对暂时不能实现就业的劳动者给予帮助，保障他们的基本生活，提供再就业服务，把失业造成的消极影响降到最低限。因此，发展和完善我国的失业保险制度，对分担失业风险，解决失业问题具有十分重要的作用。

3. 什么是失业保险？它有哪些特点？

答：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，对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助的制度。它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。社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚安置和国有企业下岗职工基本生活保障和再就业等方面，其中社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五个项目。失业保险具有如下几个主要特点：一是普遍性。它主要是为了保障有工资收入的劳动者失业后的基本生活而建立的，其覆盖范围包括劳动力队伍中的大部分成员。因此，在确定适用范围时，参保单位应不分部门和行业，不分所有制性质，其职工应不分用工形式，不分家居城镇、农村，解除或终止劳动关系