

失业保险的理论与实践

中国劳动出版社



劳动部劳动科学研究所
劳动法及社会保险研究室编

失业保险的理论与实践

劳动部劳动科学研究所
劳动法及社会保险研究室编

中国劳动出版社

失业保险的理论与实践

**劳动部劳动科学研究所
劳动法及社会保险研究室编**

责任编辑：曾令萍

中国劳动出版社出版

（北京市和平里中街12号）

地质出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 9.5印张 211千字

1991年3月北京第1版 1991年10月北京第1次印刷

印数：3000册

ISBN 7-5045-0738-5/F·119 定价：4.80元

前 言

1986年7月12日国务院发布《国营企业职工待业保险暂行规定》，对我国经济体制改革，特别是劳动制度改革的顺利进行和取得成功，对待业人员的基本生活以及社会的安全，起了一定的保障作用。同时，也有利于我国社会保险体系的健全和完善。四年来，我们对“职工待业保险”的概念、作用以及具体制度进行过一些研究，认为在改革开放的形势下，有必要借鉴世界通行的做法，建立健全我国的失业保险的理论与制度体系。为此，劳动部劳动科学研究所与广东省劳动服务公司于1990年4月份联合召开了全国失业保险理论研讨会。这本书，除了收集我们自己的研究成果以外，还收集了这次研讨会的一些论文。此外，还专门收集了若干地方的经验和做法以及若干中外失业保险法等资料。对论文及地方经验材料，我们在编辑过程中做了文字加工。劳动部李沛瑶副部长不仅专门为这次研讨会提交了书面讲话，而且还同意将讲话作为本书的序言，这对我们做好本书的编辑工作，无疑是一种鼓励。本书能够出版，得到了劳动部劳动力管理与就业司、广东省劳动服务公司和劳动出版社的大力支持。对此，我们表示衷心感谢！

本书由夏积智、葛蔓主编。

编者

1990年9月

目 录

有必要加强失业保险理论研究

——在失业保险理论研讨会上的书面讲话（代序）

.....李沛瑶（1）

（一）

对失业保险若干问题的初步认识.....夏积智 葛蔓（6）

试论失业保险.....赵立人（16）

关于失业保险几个认识问题的思考.....钱筱申（32）

努力探索我国失业保险的可行途径.....周升涛（39）

发展我国失业保险事业的若干问题探讨.....王爱文（47）

我国失业保险制度建立与推行的客观环

境分析.....张敏瑞 马国年（60）

对建立和实行失业保险制度若干问题的

研究.....刘国柱（64）

借他山之石，建具有中国特色的失业保

险制度.....王玉海 张国臻（72）

关于集体所有制单位实行待业保险面临

的问题和对策.....广东省劳动服务公司（80）

全国失业保险理论研讨会观点综述

.....王爱文 张 军（88）

国内学者关于失业问题的讨论综述

.....劳动科学研究所失业问题课题组	(100)
附：有关“失业”的材料.....	(113)

(二)

认真做好待业保险工作.....	倪松新(118)
当前待业保险工作的主要问题以及解决 这些问题的若干建议.....	黄业铭(138)
现行职工待业保险制度存在的问题以及 解决这些问题的对策.....	魏小平(142)
湖南省开展待业保险工作的回顾和进一 步完善待业保险制度的探索.....	徐岫高(149)
职工待业保险社会化问题初探.....	
.....湖南省株洲市劳动服务公司职工待业管理所	(162)
深圳市开展职工待业保险工作的主要做 法以及完善制度的建议.....	深圳市劳动服务公司(169)
福州市企业职工待业保险工作情况	福州市劳动服务公司(178)
青岛市开展职工待业保险工作的几点做 法.....	青岛市劳动服务公司(184)
我国各地在待业保险方面的一些做法.....	张 军(191)

(三)

世界各国失业保险制度简介.....	宋桂芳编译(200)
什么是“失业保险”？.....	G·汤布利(208)
国营企业职工待业保险暂行规定(中国).....	(213)
瑞典失业保险法.....	王文珍译(218)
日本雇佣保险法.....	王振基译(244)

联邦德国职业促进法简介.....	宋桂芳编译(286)
对非自愿失业者给予失业救济或失业补 助的公约.....	段冬文译 葛 蔓校(289)

有必要加强失业保险 理论研究

——在失业保险理论研讨会上的 书面讲话（代序）

由劳动部劳动科学研究所和广东省劳动服务公司联合举办的“失业保险理论研讨会”现在开始了。因为工作关系，我不能到会，现向大会提交一个书面发言，向会议代表表示祝贺。这次会议的宗旨是，研究失业保险的有关理论问题，总结我国失业保险工作的基本经验，分析我国失业保险制度存在的问题，为明确深化改革方向和完善我国失业保险制度服务。

建立健全失业保险制度是摆在我国实际工作部门和理论界同志面前的一项必须研究的课题。例如，过去我们一直称为“待业保险”而这次会议则称为“失业保险”，究竟合适不合适，这就是与会同志可以研究的一个问题。自从1986年建立待业保险制度以来，这项工作得到了理论界和实际工作部门的大力支持。近几年，我国的待业保险工作进展很快，截止1989年底，全国待业保险金筹集总额已达18亿元。在全国38万多个国营企业中，有36万多个企业参加待业保险。我国

待业保险管理工作进展也很快，全国劳动部门普遍建立了待业保险业务机构，履行待业人员管理和待业保险资金筹集和发放工作。这项工作同职业介绍机构一起，已成为政府管理社会劳动力的两个重要手段。总之，近几年，我们为了推动待业保险工作的开展做了大量的工作。

在改革开放的形势下和治理整顿的过程中，我国失业保险制度的重要作用越来越明显，越来越突出，也越来越为人们所普遍认识。

失业保险制度的建立，为失业者提供了基本的生活保障，从而提高了失业者对失业的心理和经济承受力，减轻了国家的经济负担。目前，在治理整顿期间，生产疲软，出现了企业停产半停产问题。如果有失业保险这个手段，就可以较好地解决这类企业的职工生活问题。在以前，我们是靠包下来的办法解决失业问题的，这样做不仅使国家的经济负担太重，而且劳动力的使用效率也很低，失业保险制度则可以避免这些弊病。

失业保险制度的建立，促进了劳动就业。由于失业者有了基本的生活保障，这就可以有相对充分的时间选择职业和提高自身的劳动技能，从而实现就业的目的。

失业保险制度的建立，为我国劳动制度改革的顺利进行创造了条件。失业保险制度建立起来后，劳动制度改革的风险和阻力大大减轻了。实践证明，没有失业保险制度，我国的劳动合同制就不可能推行，优化劳动组合也很难搞。

上述各方面集中说明了一点，失业保险具有人们所说的“安全网”的作用，这是其他任何保险都无法比拟的。从根本上说，失业保险制度促进和维护了社会安定。

适应失业保险制度的建立，我国近几年失业保险理论研

究也有了不小的进展。理论界在探索失业保险的经济意义和社会意义方面写出了许多好文章。有些同志还在理论上对我国失业保险制度的发展方向进行了论证，并且介绍了许多国外失业保险理论。这些研究都为我们实际工作部门提供了不少帮助。在此，向理论界致力于失业保险理论研究的同志们表示感谢。

当然，我国的失业保险工作尚处于初创阶段，失业保险制度本身也有些不完善的地方，需要理论部门的同志给予理论上的研究和论证。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，我们对失业的理论研究还很不够，许多方面尚无令人满意的答案。社会保险理论研究也相对滞后，这方面我们近几年可以说是平地起家的，这就给我们在座的同志留下了一道难题。

李鹏同志最近指出，调整期间是建立社会保险制度的机会。我们部也正在研究制订一些有关方案、法规。从这个意义上讲，我们这个会议开得正是时候。今天的会议代表中，既有高校和社会科学研究系统的同志，又有实际工作部门的同志，这是一个理论与实践结合的会议。希望同志们在会上互相取长补短，争取在理论研究上有一个新的突破。

劳动部副部长 李沛瑶

1990年4月

(一)

对失业保险若干问题的初步认识

夏积智 葛蔓

1986年7月12日国务院发布《国营企业职工待业保险暂行规定》，标志着我国建立待业保险制度。这实际上就是我国失业保险制度的建立。近四年来，这项事业获得了发展，理论探讨也逐渐活跃起来。现在，我们对失业保险若干理论问题和实际问题提出一些看法。

一、关于失业保险的概念

失业保险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的制度。

失业保险的核心内容是社会集中建立失业保险基金，分散失业这一劳动风险，使暂时处于失业状态的劳动者的生活获得基本保障。简言之，是集中资金，分散风险。我国失业保险制度是在由计划经济向“计划经济与市场调节相结合”的经济体制转变的特定形势下产生的，它历史地同劳动制度改革紧密地联系在一起。在人们的一般概念上，失业保险事业包括就业安置、生产自救、转业培训和失业救济金给付等内容。但就失业保险本身来看，无疑它同就业安置、生产自救、转业培训等存在区别。就业安置是政府部门通过用人单位对劳动者提供就业岗位，主要不是提供物质帮助。生产

自救是指失业者自己组织起来进行公益生产，国家提供一定的资金帮助，而不是提供基本生活资料。转业培训指负责就业的政府部门组织对失业者提供专门的技能培训，也不是提供生活资料。这几项工作的直接目的都是就业，而失业保险的直接目的是保障失业人员的基本生活。另外，失业保险在方法上同其他几项工作也截然不同。当然，实现就业是解决失业问题的根本途径，减少失业者也自然减少了失业保险费用支出，对失业保险本身有利。因此，在实际工作中，这几项工作同失业保险又是密不可分的。但是，从失业保险自身性质及实行的目的看，它在理论上属于社会保险范畴。

失业保险属于社会保险范畴，它同养老保险、疾病保险、工伤保险等共同作为社会保险的子系统，成为社会保险体系的主要构件。失业保险作为社会保险的一部分内容，其性质同社会保险中其他保险有相同之处，如都具有强制性、互济性、社会性和福利性，都以货币资金为提供物质帮助的主要形式，都具有保障基本生活的功能，等等。但作为失业保险这一特定事物，它同社会保险中的其他保险项目亦有不同之处。这是由保障对象所处于的不同状况决定的。社会保险各个项目的保障对象都是劳动者或者公民，这是没有疑问的。但分别看，养老保险是对劳动者或公民年老时提供基本生活需要费用；疾病保险是对劳动者或公民患病时提供基本生活费用和医疗费用；工伤保险是对劳动者因工负伤时和确定残废后提供生活费和医疗费用，死亡时提供其供养直系亲属基本生活费用，另外还有一次性发给具有对人的生命或器官赔偿性质的费用，等等。而失业保险保障对象不是因年老、疾病、工伤而暂时或永久丧失劳动能力的人，而是一些具有劳动能力，却因失业而暂时不能参加劳动并通过劳动获

得基本生活资料的人。这决定失业保险同以上其他保险存在几点区别。主要的区别是，要使具有劳动能力的失业者尽快脱离失业状态，重新进入到社会劳动中去，失业保险待遇便不可能如同养老或工伤保险那样长期给付（工伤保险还应该有一次性给付）。而且，在待遇资格上要进行甄别。因为只有非自愿性失业的劳动者才能领取失业保险待遇。另外，同工伤保险比较，失业这种劳动风险虽然限制了人的劳动能力的发挥，但没有损伤人的机体而导致其劳动能力丧失，因此，失业保险不包括具有赔偿性质的待遇项目。总之，失业保险的自身性质对其实行的原则及方法都进行了限定。认识它的目的在于科学合理地充实、完善其制度。

二、失业保险的地位与作用

社会保险是宪法确定的劳动者的一项基本权利。失业保险是社会保险的一项重要内容，它在社会政治和经济生活中具有十分重要的地位。近四年来的实践证明，失业保险对保障失业人员的生活，维护社会安定，起到不容忽视的作用。至1989年底，全国在国营企业范围已对13.6万失业人员发放了1220多万元救济金，一定程度上解决了他们的生活困难。特别是在当前治理整顿中，失业保险制度显得更有必要。另外，如前所述，我国失业保险在特定的经济体制改革的形势下产生，同劳动制度改革紧密地联系在一起，成为劳动合同制出台的重要条件及配套措施，对劳动制度改革起了一定的推进作用。我国失业保险制度在保障失业人员基本生活及促进劳动力合理流动两方面的作用，是缺一不可、相辅相成的。

但是，目前我国失业保险基本上处于初创阶段，制度需要进一步完善。由于下列问题的存在，一定程度上影响了失

业保险功能的发挥。主要问题是：（1）范围狭窄。国营企业的富余人员、临时工及集体、私营企业职工不在范围内。（2）有的待遇偏低，未设立最低保证数。（3）经费来源单一，只由企业一方负担。（4）基金的社会化程度低，省级地方之间资金没有进行调剂。（5）基金提取及待遇给付的管理办法不尽科学。如提取和给付的基数都为标准工资，而标准工资总额不能准确反映企业的经济效益和职工的工资收入，造成失业保险基金结构和待遇结构不合理。最后一点是制度执行当中的问题。现在有的地方将基金过多地用于就业基地和培训基地设施建设。这样做，我们感到有些问题。因为，就业基地是不可能全部解决就业问题的，一旦大批失业人员进入社会，现有的基金积累非常紧张，若提高费率，则进一步加重企业负担，劳动成本提高，对我国本不宽松的就业环境造成新的压力。就业基地和培训基地设施建设，理应加强，但经费来源值得研究。以上各点当中，范围狭窄问题比较突出，对失业保险功能的发挥制约较大。从经济体制改革的总趋势看，只要改革不驻足，不放弃本世纪末国民生产总值再翻一番的宏伟设想，便不能绕过劳动制度改革的历程。而劳动制度改革深化和取得成功，离不开健全失业保险这一必备条件。由此而论，只能推进失业保险制度的充实完善，别无其他选择。但从国情有关方面的大环境看，在失业保险上需求与负担的矛盾十分尖锐。我国的基本国情是人口多，底子薄，生产力水平低，经济基础差，发展不平衡。摆在面前的现实是就业岗位紧缺，职工素质低，生活水平低，企业负担沉重，国家财力紧张；以往过量安置的国营企业大量冗员构成的隐性失业，同显性失业并存；由科技发展、治理整顿产生的结构性失业，与人口多造成的总量性失业同在。这些对失

业保险财政上的压力日趋增大，作为限制失业保险发挥其作用的因素存在。因此，有必要根据现在存在的问题对失业保险的原则及制度如何完善进行研究，使失业保险在最大允许范围内对国民经济产生积极影响。

三、我国失业保险的原则及其体现的方式

由社会保险的性质及我国国情决定，我国失业保险制度应遵循保障生活、有利生产的原则。在失业保险上，这一原则可具体表述为：必须达到保障经济体制改革中因失业而暂时不能劳动的人员的基本生活，但制度本身要有利于促进劳动者重新就业，有利于企业发展生产和劳动力合理流动。具体有三层含义：（1）失业保险必须达到保障失业人员失业期间基本生活的特定目标；（2）基金提取要考虑企业的承受能力和合理负担；（3）失业保险的范围、待遇水平、领取资格、领取期限、等待期限等都必须结合保障生活和有利就业两方面考虑，规定适当。当然，这些原则的各个方面组成一个有机的整体，存在互相联系的关系，而不是简单的堆积。我国目前实行的国营企业职工待业保险制度已经在一定程度上体现了上述原则。如何在现有基础上进一步全面、切实把握住这些原则，是完善现行制度的关键。

从范围上，必须扩大失业保险的覆盖面。应当从现行国营企业四种人扩大为国营、集体、私营企业全部职工。对不同所有制企业、不同职工都强制实行失业保险，这便于对更多的失业人员提供基本生活保障和实现更大规模的社会劳动力统筹管理。对扩大失业保险范围问题，应认识到这是一项切实保障劳动者的基本权利的事业，是政府为促进社会安定而采取的一项社会政策，也是劳动制度改革以及体制改革顺利进行和取得成功的一项不可缺少的条件。集体及私营企业