

第一章 就业与失业的概念

一、就业和失业概念

就业是指具有劳动能力的人，在一定的岗位上从事有报酬或有收入的劳动或经营。我国关于就业的基本条件有以下几方面：(1)从事社会劳动；(2)有报酬或收入；(3)得到社会承认。凡是具备以上三个条件的就算就业，反之，不具备这三个条件的，如从事家务劳动的妇女，在学校学习的学生，在部队服役的军人等都不能算就业者。

国际认定就业的条件：1954年和1957年在日内瓦召开的第八届和第九届国际劳工统计学会有关就业定义的规定是：凡是在规定的年龄以上，具有下列情况的就算就业者：

1. 正在工作中，即在规定的时期内正在从事有报酬或收入职业的人。

2. 有职业，但是临时没有工作任务的人，例如：由于疾病、事故、劳动争议、休假、旷工或因气候不良、机件损坏、故障等原因而临时停工的人。

3. 雇主和个人经营者或正在协助家庭经营企业或农场而不领取报酬的家属成员，在规定的时期内从事正常工作时间的三分之一以上者。

此外，该会议还规定就业者只包括国民经济各部门所使

用的劳动力，武装部队的人员不包括在就业者的范围之内（算工龄）。还包括在不完全工作日（同期间未获取报酬而完成工作的公民以及由于患病、休假、罢工、临时停产而缺勤的公民）

如果按照上述原则，应当说在我国要具备以上三个条件，不论是在全民所有制单位、集体所有制单位工作或从事个体劳动，也不论是固定性职业或临时性职业，都应视为就业。

有就业要求的人，要找到自己愿意从事的劳动岗位，需要人的岗位又要得到合适的人选，社会又能为这两个要求的结合提供一定的保证和便利，这样才能实现就业。

失业是指在劳动年龄范围之内、具有就业能力且要求就业的人员尚未能就业的一种社会经济现象。构成失业的有四个基本特点：一是在劳动年龄之内；二是有劳动能力；三是有就业意愿；四是没有找到任何职业。这样规定，就可以把那些由于严重病残丧失劳动能力的人和未到或超过劳动年龄的没有职业的人，以及暂时没有就业要求待升学的人和从事家务劳动的人划到失业之外，因而也就不需要给他们安置工作。在中国，失业也称为待业。

在国际上，根据不同的标准，可以将失业划分为不同的类型。按照造成失业的原因是主观的，还是客观的，失业可以分为自愿失业和非自愿失业；按照造成失业的客观原因的不同，非自愿失业又可进一步分为以下五种：

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。如青年毕业后不能及时找到工作、工人转移岗位时出现的工作中断等。

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、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的波动而形成的失业。

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。

4. 结构性失业。即由于国民经济的产业结构的变化以及生产形式和规模的变化，劳动力结构不能与之相适应而导致的失业。

5. 周期性失业。即资本主义生产总过程中，因周期性经济危机对就业产生的影响而形成的周期性失业。

按照失业程度的不同，失业又可以分为完全失业和部分失业；按照失业状态的不同，失业又分为显性失业和隐性失业。自愿失业、部分失业和隐性失业通常不在失业统计之列。失业问题的程度，可以通过计算失业人口占社会劳动力人口的比率即失业率来反映。失业率高则说明失业问题严重，否则，则相反。在许多西方国家，当失业率为 4%~5% 时则视为实现了充分就业，社会不存在失业问题。

二、下岗职工、失业人员和企业富余人员的界定

下岗职工是指由于用人单位的生产和经营状况等客观原因，已离开本人工作岗位，并不在本单位从事其他工作，目前尚未找到工作，仍与用人单位保持劳动关系的人员。也就是说，下岗职工具备以下四个特点：一是由于单位的原因而不是职工个人的原因而下岗；二是职工已经离开本人工作岗位，并不在本单位从事其他工作；三是尚未在社会上找到其他工作；

四是与原用人单位保持劳动关系。作为下岗职工，以上四者缺一不可。需要注意的是，合同期满解除劳动合同没有再就业的，不能称为下岗职工，属于失业人员。根据国家统计局与劳动和社会保障部联合进行的调查统计，1997年底，全国国有企业下岗职工有 634 万人。

失业人员是指在城镇常住人口中，在法定劳动年龄内，有劳动能力，有求职愿望但无业的人员。在城镇劳动力调查中，对城镇 16 周岁以上，具有劳动能力并同时符合以下各项条件的人员列为失业人员：

1. 在调查期内未从事有劳动报酬或经营利润的劳动，也没有处于定义中的暂时未工作状态；
2. 在某一特定期间采取了某种方式寻找工作；
3. 当前没有机会可以在一个特定期间内应聘就业或从事自营职业。

失业人员主要包括以下几种类型：

第一 新成长的城镇失业青年 第二 失去工作(解除劳动合同)的职工 其中包括 依法宣告破产的企业职工 濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工；按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工；按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工；终止或者解除劳动合同的职工；企业辞退、或者开除的职工 依照法律、法规或按照省、自治区、直辖市人民政府规定，享受失业保险的其他职工；

第三，城镇其他失业人员。据劳动和社会保障部统计，1997 年末，我国城镇登记失业人员在 570 万人左右 城镇失业登记率为 3.1%。

富余职工是指超过企业定员标准的人员。当前企业富余

职工有两种形式：一种表现为就业不充分，劳动时间不满额；另一种表现为下岗，一些职工在册不在岗，虽然仍与企业保持劳动关系，但已不参加企业生产经营。

下岗职工、失业人员和企业富余人员三者的主要区别在于：一是劳动关系不同。下岗职工和企业富余人员与企业仍保持劳动关系；失业人员则与企业解除了劳动关系。二是生活费来源不同。下岗职工和企业富余人员或者有工资收入，或者由企业或有关部门支付生活费；失业人员则按照法律规定享受失业保险待遇。

三、我国下岗职工和失业人员的构成和特点

据有关部门抽样调查，下岗职工中：

(1)从年龄结构看，24岁以下的占11.1%，25—39岁的占70.4%，40岁以上的占18.5%。青年职工下岗人数所占比重较大。

(2)从文化程度看，大专及以上学历程度的占2.3% 高中文化程度的占27.1% 初中文化程度的占56.8% 小学及以下文化程度的占13.8%。初中文化程度的职工下岗多。

(3)从人员性别看，男性占40.8% 女性占59.2%。女性职工下岗的多于男性职工。

(4)从地域分布看，一些老工业基地问题更加突出。1997年底，东北三省下岗职工占全国下岗职工总数的五分之一多。

(5)从行业分布看，1997年底，纺织、机械、林业、化工、煤炭、军工、冶金等行业的国有企业中，下岗职工多的达到90万人左右，少的也有几万人，下岗职工占本行业职工总数比重较

大的接近 20—30%左右。

据国家统计局 1997 年调查，城镇失业人员具有以下特点：

(1)初次失业人数减少，由就业转为失业人数增加。在失业人员中，毕业后没有找到工作的，比上年同期减少 50 万人，而由就业转为失业人员的增加了 280 多万人。初次失业人员所占比重比上年下降了 15.6 个百分点，一半以上的失业人员是由就业转入失业队伍中的。

(2)因破产由就业转为失业的人员也在增加。据调查推算，因企业破产而失业的人员有 70 多万，比 1996 年增加了 2 倍多。

(3)女性失业人员增长快于男性。在全部失业人员中，女性占 53.5%，比上年同期增长 46.8%，而男性仅增长 12.8%。4. 中部地区失业率较高。

当前，我国失业的类型归纳起来有五种：

(1)选择性失业。这种类型又分两种：一是达到法定劳动年龄在初次择业时，需要反复权衡、比较选择职业和企业，这大多数属于没有考取中学或大学的城镇待业青年；二是劳动者就业后，随着本人技术的提高、兴趣的转变，需要再次选择职业，即我们所说的社会待业人员；

(2)结构性失业。指由于生产力的提高、科学技术应用于生产领域、产业结构的调整等原因而使一部分职工从企业中游离出来造成的失业；

(3)季节性失业。即指某些企业因受季节和生产周期的影响而引起的失业；

(4)自愿性失业。是指劳动者因家庭问题、生育、学习或因

工作条件差、收入低等而要求暂时停止工作或不愿接受这些工作而造成的失业；

(5) 非自愿性失业。指在市场经济条件下，由于社会经济原因(包括企业破产、兼并等)而造成的失业。

我国失业的特点：隐性失业和显性失业同时并存；结构性失业与技术性失业同时并存；在职失业与竞争性失业并存；适量比例的失业率和劳动力市场调节失业同时并存。

第二章 失业保险制度的建立

一、失业保险的概念

劳动就业问题不仅是一个重大的经济问题，而且是一个十分敏感的社会问题。它直接关系到人民的生活、国民经济的发展和社会政治的安定，因此，为劳动者提供就业保障和失业保险，是各国社会经济发展的目标和重要的社会政策。

世界各国失业保险是在劳动力市场中定位的，其目的是给因劳动力市场波动引起的失业者提供生活保障。

失业保险是指身体健康的被保险人就业之后失去工作，中断收入，由国家或社会保险机构劳动法规定的期限内对失业者发放一定数额的失业救济费的一种社会保险制度。最早起源于比利时。1901年比利时始创失业保险，均为自愿性的保险，类似现在的失业救助。以立法形式颁布的失业保险，首创于英国1911年的国民保险法中包括的失业保险，以后被大多数国家所采用，它分强制性失业保险和任意性失业保险两种类型。当前世界共有40多个国家实行了失业保险或类似的办法，其中实行强制性保险的国家有30多个，保险范围相当广泛。丹麦、瑞典和芬兰三个国家采取了任意性失业保险制度，即由工会自愿建立失业基金会进行经营，这些基金会都从

政府得到大量的财政补贴；德国、瑞士、荷兰实行双重失业保险，既有强制性的失业保险，也有由政府提供资金，以经济调查为依据的失业保险制度；澳大利亚、新西兰、匈牙利和南斯拉夫所实行的失业保险方案中，对享受失业救济金者只限定在符合经济收入调查和收入调查的失业者，符合救济条件的，方可领取。除此之外，个别国家还规定由国家或雇主支付一次性失业救济金，或由雇主给解雇工人支付一次性的解雇费。

在我国，由于长期以来失业被看成是资本主义所特有的现象，我们在理论上和政策上都不承认失业。因此 1951 年《中华人民共和国劳动保险条例》建立起来的保障制度中没有失业保险。

在传统的计划经济体制下“统包统配、安置就业”的政策掩盖了社会失业现象，也没有提供失业保险的必要性。尽管在 70 年代末期，大批知识青年返城，造成了极大的就业压力，但由于在理论上不承认“失业”只承认“待业”所以失业保险仍没有及时建立。80 年代中期随着劳动用工制度、工资制度和劳动保险制度的改革，国务院于 1986 年 7 月颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国有企业招用工人暂行规定》和《国营企业辞退违纪职工暂行规定》随后《破产法》相继出台，使企业有了用人自主权，职工有了择业权。为了配合这些改革 国务院当年于 7 月颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，标志着我国失业保险制度的建立。

由于失业保险是作为经济体制改革的配套措施，因此保险范围狭窄，社会化程度低，失业保险享受对象仅限于国务院有关暂行规定所规定的四类人员，即宣告破产的企业的职工，濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工，企业终止、解除

劳动合同的工人，以及企业辞退的职工，由于实施企业破产法仍需一段时间，实际享受对象仅为后两种人。

以国有企业改革需要定位的失业保险，也随着经济体制改革的进程而发展。1988年后国家实行经济调整政策，许多企业处于停产整顿状态。1993年4月国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》，扩大了待业保险的实施范围，规定七种九类人员可以享受待业保险，新增的享受对象包括停产整顿企业被精简的职工。

从市场需要建立的失业保险的基金规模必须参照失业风险确定，国外一般为相当于工薪总额的3%左右。由于我国失业保险的特殊定位，失业保险不是按照失业率确定，而是从国有企业改革的进度确定，同时也考虑经费收缴的可能性，以避免企业过多增加负担。由于国有企业在改革过程中仍然对职工负责，推向社会的失业人数十分有限，因此费率定得很低。1986年规定按照企业全部职工标准工资一定比例缴纳待业保险费，一般是占标准工资的1%。1993年《国有企业职工待业保险规定》修改为按照企业全部职工工资总额的0.6—1%缴纳待业保险费。

二、建立失业保险制度的意义

失业保险制度是指国家通过立法强制实行的，通过建立失业保险基金，对因失业而暂时终止生活来源的劳动者提供物质帮助的制度。失业保险制度主要包括以下几个方面的基本内容：一是建立专项基金。包括确定失业保险基金的来源，资金筹集方法，财务管理办法，基金使用范围和标准等。二是

建立专门机构。主要是确定失业保险基金和失业人员的管理机构，配备相应的工作人员。三是建立对失业人员服务的制度与手段。包括制定失业救济金标准、领取程序、失业人员登记与管理方法、促进再就业费用的标准，健全完善再就业服务手段。四是将失业保险与促进再就业相结合。包括建立和完善专门用于失业人员转业训练和生产自救的场所设施，转业训练和生产自救费用的提取、使用的准则，组织转业训练和生产自救的方法等。

1986年，我国开始建立失业保险制度。同年，国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，明确提出对国营企业职工实行失业保险制度。主要是明确了失业保险的对象、失业保险基金来源和开支项目、失业救济金的发放标准和享受失业救济的期限，以及失业保险的管理体系等内容。

现行的失业保险制度是1993年开始实行的，1993年4月国务院颁布了《国有企业职工待业保险规定》。

我国建立失业保险的意义主要体现在以下几个方面：

(1) 建立失业保险制度是培育、发展劳动力市场的重要社会条件，对于推动企业劳动制度改革，落实企业用人自主权具有重要作用。通过建立失业保险制度，企业可以根据生产、经营需要，自主使用、调节劳动力；劳动者在暂时失去工作时可以获得基本生活保障并通过四位一体的再就业服务，促进劳动者重新就业。

(2) 建立失业保险制度有利于企业进一步转换经营机制，加快产业结构、产品结构和组织结构调整。企业在市场经济体制下，既有生产经营自主权，又面临生产经营中的风险。企业根据市场需求和技术进步，必须及时调整产品结构，有时还需

要调整产业结构和企业组织结构 随之而来的关、停、并、转甚至企业破产都是不可避免的，关、停、破产企业中的一部分职工也会产生暂时失去工作的风险。建立失业保险制度，就可以使那部分暂时失去工作的职工享受失业保险待遇，维持本人的基本生活，减轻失业职工生活困难，促进企业发展，保证社会的稳定。

(3) 建立失业保险制度有利于形成社会化就业服务体系，促进就业。保障失业职工的基本生活，这只是失业保险制度的一个方面。其另一个重要的功能就是通过建立社会化的就业服务体系，把失业救济与职业介绍、就业训练和生产自救等工作结合起来，促进失业职工尽快就业。计划经济体制时期，就业服务工作由政府和企业承担。在市场经济体制下，必须形成社会化就业服务体系。要通过职业介绍、就业咨询指导，转业训练等就业服务，为失业职工重新就业创造条件。

(4) 建立失业保险制度是科学技术发展的需要。现代科学技术的突飞猛进，劳动生产技术和工具日益更新，物质生产部门的逐步调整，新的生产部门的出现，传统工业部门在缩减，劳动密集型生产逐渐向技术密集型过渡。为了适应社会化大生产的客观要求和国民经济各部门按一定比例发展，要求有一支能够适应技术进步的职工队伍，既要相对的稳定性，又要求劳动力的合理流动，适应生产发展的需要。职工年龄、体质的变化不能适应原来的工作，或者需求情况发生不同的方向、不同程度的变化，或者暂时裁减下来从事别的工作，或者技术的要求需要重新掌握学习专业知识，或者通过转产重新组织劳动力等等，这就需要有一个合理的劳动力流动场所来吞吐这些劳动力。

综上所述，建立和完善失业保险制度，是建立社会主义市场经济体制，实现劳动力资源合理配置的客观要求，是完善社会保障制度的重要举措，也是直接关系到企业和广大职工切身利益的大事情。因此，全社会都要认真贯彻落实国家的失业保险规定，推动失业保险工作顺利的发展。

三、我国建立失业保险的原则和特征

(1) 准确确定失业保险的对象和范围

准确确定失业保险的对象和范围，是制订失业保险制度的首要课题。一般首先区别无业与失业。在我国还要区别失业青年与职工失业。

从目前我国经济力量出发，我国还处于社会主义初级阶段，还缺乏经验，国家和企业的承受能力有一定限度。为此，失业保险的对象和范围，只限于国有企业内原来已工作，因企业破产或濒临破产等原因失去职业的职工，随着经济发展和改革的需要逐步扩大到集体所有制、私营企业和三资企业职工。目前世界上对新从学校毕业出来的独立劳动者，失业时可领取政府补贴的失业救济的，只有丹麦和瑞典两个国家；

(2) 失业救济金只能发给非自愿性失业人员

造成待业的原因很复杂，但归纳起来不外乎主观原因和客观原因。主观原因，无非是指本人所造成的原因，如无正当理由而自动离职，或因过失被革职，因在一定程度上介入了劳动争议导致停工造成的，或者不接受保险机构的职业培训、职业介绍等造成的失业；客观原因，无非是指由于社会经济因素，受环境所迫的，如企业破产、企业兼并，有就业愿望并登记

申请和接受职业培训者。失业救济金只能发给非自愿性待业人员。其目的，是预防或尽量避免因建立失业保险制度而产生擅自离职或故意造成保险事故的发生，使他们躺在国家身上，不求上进，而领取救济金的现象。

(3) 失业保险金需要在较大范围内实行社会统筹

失业保险基金，是失业职工待业期间生活保障的法定的、专款专用的经费。这项基金，一般采用单项建立和“现收现支”的筹集方式提取。提取率是根据以往的经验数据和对当前的经济发展、就业状况的预测分析确定的。由于发生待业的原因很多，往往因时、因产业、因部门之间的不同，而存在很大的差异，待业保险基金的使用情况也有所区别。因此，失业保险基金的使用不能由企业单位直接支付，必须在较大的范围内实行社会统筹，以利于保险基金的平衡调剂，避免出现地区或行业之间负担畸轻畸重的问题。没有统筹，就不能分担风险，也就没有保险原则的运用。

(4) 制定适度失业保险待遇标准和享受期限

完整的失业保险内容包括：保证失业职工在失业期间的基本生活需要和通过培训与职业介绍，给他们积极创造条件，敦促他们能在较短的时间里重新获得工作机会。制定失业保险待遇标准和享受期限的原则，必须保证其根本目的的实现。待遇标准要适度。失业救济水平既要适当低于本人待业前的基本工资，又要适当高于社会救济金的标准。救济金低于在职时的收入，以体现不劳动与劳动的区别；

保证失业者及其家属的最基本生活，才能保证失业者能够正常生活下去，并为以后重新就业创造条件。与此同时，在领取失业救济期限方面，也必须相应作出规定，有这有利于失

业职工本人努力寻找重新就业机会而不致于依靠领取失业救济。

我国职工失业保险，作为社会保险的一个重要组成部分，具有其本身的特点：

(1) 失业保险是国家通过立法规定，强制实施的一种社会制度；

(2) 享受失业保险不是以劳动者丧失劳动能力为前提条件，而是以职工就业后因社会经济原因而失去职业、中断收入为前提条件，它的对象只能是法定的待业职工；

(3) 失业保险是以保障待业职工的基本生活需要为标准，而不可能满足他们各方面的需要；

(4) 国家通过立法建立待业基金，社会统筹使用；

(5) 失业保险不是单纯的经济救济和帮助，更重要的是通过职业培训、职业介绍，提高待业人员的竞争能力，协助他们谋求职业创造条件，以便重新走上就业岗位；

(6) 失业保险属于短期保险待遇，超过一定期限，如还没有找到工作，就改为社会救济。

四、失业保险和养老保险、伤残保险的联系与区别

从相互关系看，它们都是社会保险体系中的子系统，都是对暂时、永久丧失劳动能力或中断收入的劳动者给予物质帮助的一种社会保险。其对象是以工资劳动者及其供养直系亲属，要求受益者首先尽缴纳保险费的义务，才能享受保险待遇的权利。保障水平都是以维护劳动者基本生活需要为标准。但

失业保险与养老保险和伤残保险又存在明显的区别：

(1)失业保险享受的对象是具有劳动能力，因社会经济原因而暂时中断收入的劳动者；而养老保险和伤残保险是因暂时或永久丧失劳动能力退出生产领域的劳动者；

(2)失业保险是通过救济来帮助劳动者实现再就业，而退休养老保险只是为了保证劳动者退出劳动队伍后的生活，伤残保险则是为了恢复伤残者的劳动能力；

(3)失业保险的内容包括对失业者的生活救济和为其再就业提供服务两个方面，而其他保险内容均很单一；

(4)失业保险工作机构既是收缴、管理、发放和使用失业保险基金的机构，也是负责组织管理失业职工、进行转业训练、生产自救的机构；而其他社会保险工作机构只是负责收缴、管理和使用保险基金。

五、失业保险与就业服务

国外的失业保险制度建立初期，其职能主要是为劳动者失业提供基本的生活保障。随着资本主义社会的日臻成熟和国家对经济宏观调控的日益重视，失业保险在促进社会就业和为企业用人服务方面开始发挥了越来越大的作用。例如，原联邦德国于 1969 年通过了《就业促进法》在失业保险的基础上建立起就业服务体系，使失业保险基金的使用对象扩大到扶持职业介绍、转业训练、在职培训以及帮助企业安置富余人员等许多领域。实行积极的劳务市场政策，变被动的失业人员救济管理为促进就业和提高劳动力的素质。当然，也有一些国家，将失业保险作为社会福利的一项重要内容而没有使之与

促进就业有机地结合起来，而导致国家财政负担日益沉重，职工竞争意识却日益淡薄。今天，我们借鉴或吸取他国的经验与教训是十分必要的。失业保险的最终目的不是保持失业，更不是制造失业，而是为了缓解失业、促进就业。正是基于上述考虑，我国失业保险主要职能应当体现在为劳动者提供失业保障、为促进失业人员再就业服务、为企业自主用人服务三个方面。为了适应转变企业经营机制的需要，当前失业保险肩负着引导企业与劳动者进入市场的职责，同时还肩负着促进就业、稳定社会的历史重任。所谓引导劳动者进入市场，就是要使在职职工免除失业无保障的后顾之忧，为他们提供通过失业保险的扶持增强市场竞争意识与能力的机会和条件。所谓引导企业进入市场，就是要为企业在停产半停产状态进行机制转变和产品转型过程中提供专门用于职工生产自救和转业训练的资助，帮助企业通过提高劳动力素质和市场竞争能力，与职工同舟共济，共渡难关。在这方面，不能采取“休克疗法”不负责任地把企业与职工轰入商品经济的大海洋中，也不能限制平等的竞争。通过失业保险引导竞争，提供保障，并使二者有机结合，就能够使这种向市场迈进的进程保持平稳。