

面向 21 世纪 课程 教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会保障概论

中国社会工作教育协会 组编

史柏年 主 编

吴亦明 费梅苹 副主编

编者(按所写章序排名)

史柏年 仝利民 费梅苹 吴亦明



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课系列教材之一。主要分为三个部分:第一部分讲述社会保障学科的基本理论和知识,包括:社会保障概念的定义和特征、社会保障的功能和构成要素、社会保障制度发展历史,以及社会保障制度体系等内容;第二部分介绍社会保障体系中各项制度、计划和项目的内容,包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等;第三部分在论述物质保障和服务保障相互关系的基础上,着重介绍专业社会工作的功能和方法。本书是社会工作专业主干课教材之一,主要用于普通高校社会工作专业教学使用,也适于社会福利部门和机构的行政人员、非营利机构中的管理者及各类社会工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/史柏年主编. —北京:高等教育出版社, 2004. 6

ISBN 7 - 04 - 015407 - 2

社... . 史... 中... . 社会保障 - 概论
.C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第050524号

策划编辑 于健航 责任编辑 李征 封面设计 于涛
版式设计 史新薇 责任校对 杨雪莲 责任印制

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010 - 82028899

购书热线 010 - 64054588
免费咨询 800 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所
印 刷

开 本 787 × 960 1/16
印 张 16.25
字 数 290 000

版 次 年 月第 1 版
印 次 年 月第 次印刷
定 价 19.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

本书编写获香港凯瑟克基金会 (Keswick Foundation Ltd., Hong Kong) 资助

社会工作专业系列教材编写指导委员会

主任委员 :王思斌

委 员 :陆世桢 张李玺 徐永祥 史柏年

总 序

20世纪80年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到90年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求,以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了30多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于1994年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着手组编社会工作专业教材。从1997年开始,经过5所高等学校14名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在2002年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002年7月中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课教材的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在2至3年内出版

全部专业主干课教材,并出版一批专业教育急需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予的重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验、也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“专业主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和中国实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会工作教育和社会工作实践的发

展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和这套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长、尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003年10月

目 录

| | |
|------------------------------|-----|
| 第 1 章 社会保障概述 | 1 |
| 第一节 社会保障的概念和特征 | 1 |
| 第二节 社会保障的功能 | 7 |
| 第三节 社会保障体系 | 9 |
| 第 2 章 社会保障制度的历史沿革 | 16 |
| 第一节 人类生存保障方式社会化的原因 | 16 |
| 第二节 社会保障制度的产生和形成 | 21 |
| 第三节 战后社会保障制度发展的新趋势 | 26 |
| 第四节 中国社会保障制度的形成与改革 | 35 |
| 第 3 章 社会保障立法与管理 | 43 |
| 第一节 社会保障立法 | 43 |
| 第二节 社会保障管理 | 53 |
| 第 4 章 社会保障基金 | 61 |
| 第一节 社会保障基金概述 | 61 |
| 第二节 社会保障基金的筹集与给付 | 64 |
| 第三节 社会保障基金的运营 | 70 |
| 第 5 章 养老保险 | 75 |
| 第一节 社会保险 | 75 |
| 第二节 养老保险概述 | 81 |
| 第三节 中国养老保险制度的历史沿革与改革现状 | 92 |
| 第 6 章 医疗社会保险 | 104 |
| 第一节 医疗社会保险概述 | 104 |
| 第二节 中国医疗社会保险制度 | 112 |
| 第三节 外国医疗保险制度 | 120 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 第7章 其他社会保险 | 130 |
| 第一节 失业保险 | 130 |
| 第二节 工伤保险 | 145 |
| 第三节 生育保险 | 158 |
| 第8章 社会救助 | 167 |
| 第一节 社会救助概述 | 167 |
| 第二节 中国城市贫困救助 | 171 |
| 第三节 中国农村贫困救助 | 180 |
| 第四节 自然灾害救助 | 188 |
| 第9章 社会福利 | 194 |
| 第一节 社会福利概述 | 194 |
| 第二节 计划经济时期的社会福利 | 200 |
| 第三节 中国社会福利制度的改革与发展 | 205 |
| 第10章 社会优抚与社会安置 | 220 |
| 第一节 社会优抚与安置概述 | 220 |
| 第二节 中国社会优抚与社会安置制度 | 222 |
| 第11章 社会服务保障与社会工作 | 235 |
| 第一节 社会服务保障 | 235 |
| 第二节 社会服务保障与社会工作的发展 | 239 |
| 后 记 | 247 |

第 7 章

其他社会保险

社会保险制度是一个综合系统,其中失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度也是社会保险制度的主要组成部分。工伤保险是社会保险中历史悠久、起源较早的保险制度,失业保险对于劳动者应对失业风险,促进劳动者再就业有着重要作用;生育保险在保障女职工的基本权益、促进劳动力再生产方面发挥着重要作用。本章主要介绍失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度的基本概念、主要特点、制度内容、功能作用等。

第一节 失业保 险

在市场经济体制下,由于经济增长的周期性和社会经济结构的变动等原因,社会难以实现对劳动力的均衡配置,因此失业成为一种正常的和经常产生的经济现象。长期以来,各国采取各种措施增加就业机会,降低失业率。同时也制定了各种社会保障制度来保障失业者及其家庭的基本生活,提高其再就业的能力。失业保险制度已成为社会保障制度中的重要组成部分。中国自改革开放以后,逐步建立了失业保障制度,失业保险已成为保障劳动者及其家庭抵御失业风险的重要制度保证。

一、失业保险的含义与特点

(一) 失业保险的含义

失业保险是针对失业风险的一种保障制度。失业是指既具有劳动能力又有就业要求的人员在劳动年龄内不能就业的状况。一般而言,构成失业有以下几个条件:一是在劳动年龄内;二是具有劳动能力;三是有就业愿望;四是在一定期限内没有找到任何职业。那些由于患有严重病残而丧失劳动能力的人、未到或

超过劳动年龄没有就业者、为就学而暂时未就业者等,都不列入失业范围。失业的界定是制定失业保险制度的前提条件。

失业保险是指依据国家法规,通过国家、企事业单位和个人等渠道筹资建立失业保险基金,在劳动者失业时给予失业金支付,以保障其最基本生活需要的社会保障制度。失业保险制度对保障失业者的基本生活,促进充分就业,弱化失业负效应,稳定社会秩序起着重要的作用(费梅苹,1999)。

比利时在1901年最早实施失业保险,其主要形式是非强制性的保险,之后法国、挪威、丹麦等国分别在1905年、1906年和1907年立法建立了非强制性失业保险制度。英国于1911年颁布了《国民保险法》,这标志着以立法形式颁布的强制性的失业保险制度开始建立,以后大多数国家均采用了强制性的失业保险制度。

从各国失业保险的实施来看,失业保险制度大致上可分为强制性失业保险制度、非强制性失业保险制度、失业补助制度、复合式失业保险制度等多种类型。

强制性失业保险制度是指由国家以法律的形式规定多种条件,如缴纳保险费的次数、非自愿失业等等。雇主和雇员都必须参加失业保险,缴纳失业保险费。实施强制性失业保险的国家,保险的覆盖面较广,大部分工资收入者都被纳入了保险的范围。其保险资金主要来源于投保人和雇主缴纳的保险费,不足部分由政府给予财政补贴或低息贷款。目前,世界上大多数国家都实行强制性失业保险制度。

非强制性失业保险一般由失业者自愿参加,由公共团体对失业人员支付一定数额的保险金。工业、商业、手工业、运输业等企业的职工及独立劳动者可自愿参加,但工会会员被要求强制参加。在丹麦和瑞典,就是由工会自愿建立的失业基金会经营失业保险业务。

失业补助制度是由国家单方出资,给予贫困失业者救助。失业救助属于社会救助的保障范围。凡是领取失业救助金的个人及其家庭必须接受家庭经济收入调查,符合救助条件者方可领取失业救助金。

复合式失业保险制度主要是指强制性失业保险制度、非强制性失业保险制度、失业救助制度相结合的失业保险制度。第一种是强制性失业保险制度与失业救助制度并行,如德国,超过失业保险给付期限仍未能找到工作和没有领取失业保险资格的人,可以领取失业救助金;第二种是非强制性失业保险制度与失业救助制度并行,如瑞典的失业保险有两个主要渠道,一是工人可以自愿参加由工会建立的失业保险,未参加失业保险或参加时间不足一年的失业者,可以领取政府提供的失业救助;第三种是强制性失业保险制度与非强制性失业保险制度并行,如日本等。

(二) 失业保险的特点

与其他社会保险项目比较,失业保险具有一些自身的特点:

(1) 针对的社会经济风险不同。失业保险针对的社会经济风险是劳动者因各种原因失去工作而失业,劳动者的劳动能力并未丧失,这与养老、疾病、工伤等保险所针对的劳动者暂时或永久丧失劳动能力而面临的风险有所不同。

(2) 间接目的不同。失业保险同其他社会保险项目一样,其直接目的都是保障劳动者的基本生活,而失业保险兼具的间接目的是提高劳动者就业能力和提高工作机会,促进劳动者再就业。

(3) 享受条件不同。失业保险的享受条件不仅同劳动者的工龄、保险费缴纳情况有关,而且还取决于劳动者的就业意愿。

(4) 失业保险属于短期保险项目,超过一定期限,如果还没有找到新的工作,就将纳入社会救助体系,按社会救助制度给予生活的补助,不再属于失业保险的享受范围。

二、失业保险制度的基本要素

(一) 失业保险覆盖范围

失业保险的覆盖范围是指有关法律规定的享受失业保险的人员范围。失业保险的享受者,一般指依靠工薪生活、有劳动能力和从业意愿的受雇用者,在从事有报酬工作期间,因受社会或经济因素影响而失业的非自愿性失业者。按照国际惯例,下列人员不在失业保险范围之内:一是无正当理由自动离职者。二是因过失而被革职者。三是直接参与劳资纠纷而罢工者。四是拒绝接受为其提供适当工作者。这里,关于提供的“适当工作”,各国的规定差异较大,一般来说,适当的工作涉及所介绍工作的工资与失业前收入高低的关系;所介绍工作地点与失业者住家地点的远近关系;所介绍工作与失业者以前职业、工作能力、职业培训之间的关系;以及所介绍工作的危险性和有碍健康的程度等方面。五是故意失掉就业机会者。六是拒绝接受职业训练者。七是不在职业介绍所等有关机构登记寻找职业者和拒绝职业介绍所的安排者。

在实行强制性失业保险制度的国家,约有半数的国家其失业保险范围包括所有行业的大多数受雇人员。其他国家的保险范围则只限于工业和商业工人。少数国家的保险范围不包括收入超过一定金额薪金的雇员。有些国家对于临时工和季节工的失业保险另有规定。此外,有些国家对建筑工人、码头工人、铁路工人和海员等一些特别行业的职业实行专门的失业保险方案。

实行非强制性失业保险制度的国家,其保险范围一般只限于工会已建立失业基金会的那些产业。保险范围的大小,视这些产业工会的组织程度而有所不同。在实施非强制性失业保险的产业,工会会员参加基金会是强制性的,非工会会员则可在自愿的基础上参加。

根据我国失业保险条例规定,失业保险范围包括国有企业、城镇集体企业、

外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业。随着社会经济改革的不断深入，我国失业保险实施范围将逐步扩大到全体工资收入者。

(二) 失业保险金给付标准

失业保险待遇标准是指根据法律规定对参加失业保险的人员在失业时给予物质帮助的数额或水平。国际劳工大会 1988 年第 75 届会议通过的《促进就业社会保障》报告五(2B)就给付标准作了较为详细的说明：

当津贴数额以受保护人所缴的费用或以其名义缴纳的费用或以前的收入为依据时，其数额应定为以前收入的 50% 以上。对津贴的数额和所考虑的收入可事实上高出最高限额。

当津贴数额不以所缴费用或以前的收入为依据时，应按不少于法定最低工资或一个普通工人工资的 50% 或按其基本生活费用的最低额确定。

各国在确定失业津贴标准时，大多根据经济承受力和基本生活需要而定。

第一，计算失业津贴主要有三种方法：薪资比例制、均一制、薪资比例制和均一制的混合制。多数国家按照失业工人最近一个时期平均周工资的一定百分比计算失业津贴，另有一些国家则不考虑失业者过去的工资收入，采取统一数额支付失业津贴。

第二，失业津贴有上限和下限规定。一些国家对计算失业津贴的工资基数有最高限额规定，或对给付失业津贴数额规定最高限额。失业津贴的下限参考最低生活标准制定，一般略高于贫困线水平。

第三，失业津贴水平大都维持在失业者原工资的 50% ~ 70% 左右。

第四，很多国家按缴费时间长短分别设立多个档次，缴费时间越长，失业津贴数额越高。

第五，按失业前工资的一定比例计付失业津贴时，有的国家采用逆相关办法，即工资越低，失业津贴比例越高。

(三) 失业保险给付期

失业保险金给付期限指根据法规所制定的给付失业保险待遇的最长期限。也是失业保险待遇的标准之一。1934 年国际劳工组织通过的第 44 号《对非自愿失业者保证给予津贴和补助公约》规定，领取失业保险金通常应限制在一年不超过 156 天、不低于 78 天的限度内。此后，各国和各地区都分别制定了适合于自己国情的失业保险金给付期限。各国规定的给付保险金最高期限各有不同，少则 8 周，多则 36 周，有的国家甚至更长，但最常见的是 26 周。

失业保险金的受益人，在领取保险金之前，必须有几天的等待期。这样的规定，一方面是有利于保险金的管理；另一方面也有助于防止保险金的冒领。因为如果失业时间很短，要查明失业情况是否属实是有困难的。有的国家等待期规定得较短，为 3 ~ 7 天；有些国家对每次失业都有一个规定的等待期；有些国家则

限定一年内只能领取一次失业保险金 ;有些国家对某些职工如季节工则规定了较长的等待期。

(四) 失业保险基金筹集

失业保险基金的来源有 :雇主缴纳失业保险费、雇员缴纳失业保险费和政府财政补贴。现行筹集失业保险基金的方式 ,有三方共同负担的 ,如加拿大、日本、德国、美国等 ;有企业和雇主共同负担的 ,如法国 ;有政府和雇主共同负担的 ,如意大利 ;有雇主全部负担的 ,如印度尼西亚 ;有政府全部负担的 ,如澳大利亚等。

(五) 失业保险管理机构

失业保险管理机构专门负责对失业保险事务的管理。从现行管理机构的设置方式来看 ,主要有以下几种类型 :

第一 政府部门直接设置专门机构进行管理。一般由劳动行政部门担任 ,实行保险、就业、就业培训三位一体的管理方式 ;

第二 政府监督下授权自治机构或半官方自治机构管理。这种机构一般由劳方(工会)、资方(雇主)和政府三方组成 ,政府权力下放 ,充分利用民间力量 ,与各方面配合 ;

第三 政府监督下由工会负责管理。如瑞典 ,国家劳工市场局监管失业法规的实施 ,工会失业基金会管理全国的失业保险业务 ,工会失业基金会各地分支机构负责失业津贴发放事宜。

三、失业保险制度的主要功能

(一) 有利于保障失业者的基本生活

失业保险制度是政府通过立法强制推行的保障劳动者在失业状态下能够维持基本生活 ,它对于失业者获得生活保障 ,保持生活权利和尊严有重要作用。从国际惯例来看 ,失业保险的替代率一般为失业前工资的 50% ,比如美国的替代率为 50% ,西班牙为 75% ,埃及为 60% ,越南为 60% ,有些国家如丹麦替代率甚至达到工资的 90% (陈怡 ,2004)。虽然失业保险的替代率不是越高越好 ,但是一定的替代率对于保障失业者的基本生活是十分重要的。

(二) 有利于促进失业者的再就业

失业保险的重要功能 ,在于能够保障失业者的再就业。20 世纪 90 年代以来 ,在国际范围内 ,为了有效地降低失业率和增加就业 ,失业保险政策的一个显著变化是各国普遍加强了对领取失业保险资格的审查 ,并把失业保险和就业服务紧密结合起来 ,包括许多国家进一步强化失业者是否履行“求职登记”、“参加求职指导和技能培训”、“积极寻找工作”和“接受介绍工作”等制度规定 ,并把这些要求作为领取失业保险金的资格审查条件。加大对违规者的惩罚力度 ,以及通过缩短失业保险金期限来刺激失业者尽快重新就业。

(三) 有利于企业完善经营机制,提高经济效益

我国的社会经济正处于急剧转型时期,企业也面临着建立现代企业制度的重大挑战。建立和完善失业保险制度,可以使一部分职工在面临由于企业转制而下岗、失业时依靠失业保险制度获得保障,从而减轻了企业职工的生活困难,也促进企业尽快实现现代企业制度的建设,提高企业经济效益。

(四) 有利于建立社会化就业服务体系

失业保险制度的重要职能是促进失业者的再就业。政府有关部门可以通过规范和保证失业保险基金支出的重要途径是用于发展职业介绍、就业培训、指导、就业信息传送等服务,并建立社会化的就业服务体系,为失业者获得再就业提供方便。

(五) 有利于促进劳动力市场的培育和发展

建立失业保险制度,可以促进和发展劳动力市场,推动现行劳动人事制度的改革,实现劳动力市场的社会化运作。通过建立失业保险制度,企业可以根据生产和劳动力市场的实际情况安排生产,也能够通过劳动力市场的信息服务来开展对职工的职业训练、职业培训,从而预防失业和促进失业者再就业。

(六) 有利于实现稳定经济,稳定社会的目标

如前所述,失业保险制度可以保障失业者及其家庭的基本生活,创造机会实现再就业,实现劳动力市场的发育和完善,实现现代企业制度的建立和完善。由此可见,失业保险制度对于经济发展和实现社会稳定,将发挥其重大的作用。

四、国外失业保险制度

(一) 国外失业保险制度的主要经验

西方各主要国家实施失业保险制度已有半个多世纪的历史了。在不断的实践过程中,创造了许多宝贵的经验,主要有以下几个方面:

第一,失业保险逐步向多重保障发展,建立了复式保障结构。如失业保险与失业救助的结合、失业保险与企业失业补助的结合、失业保险与援助计划的结合等。这对提高失业者及其家庭的基本生活保障程度都有较大作用。

第二,普遍强调失业保险的给付条件。如法定劳动年龄、非自愿失业、必要的劳动经历、缴纳保险费的年限以及在就业机构登记等。各国在实施过程中由于国情不同,在给付条件方面的侧重点有所不同。有些国家也规定了失业者要享受失业保险所应尽的义务,如必须定期向失业保险部门报告就业状况、接受失业部门对失业者的阶段审查、接受失业保险部门的职业介绍及有关部门的职业培训等。

第三,给付标准方面。目前许多国家的失业保险给付水准都有一种标准化趋势,并且不少国家都把给付标准定在最低工资标准之上,以便于与失业救济拉开距离。

第四 把促进就业作为失业保险制度的重要内容。在失业保险支出的分配上,也开始注重促进就业功能的发挥。如德国保险费支出中,除60%用于保险金给付外,余下40%主要被用作职业介绍、职业培训以及补贴、补助企业雇用等促进就业的工作中。在支持再就业培训方面,有些国家的做法是,对参加培训并取得资格证书的失业人员,有增加失业保险金给付额的奖励;参加职业培训的失业者可延长失业保险给付期、享受生活补贴和免费培训、享受其他险种的给付待遇等。

(二) 英国失业保险制度

英国对失业保险的首次立法在1911年,其失业保险制度的内容和实施方法对其他国家产生了一定的影响。

英国实行的是强制性失业保险制度。英国失业保险制度的实施范围很广,按规定凡周收入在一定数额以上的雇员均在失业保险范围之内,其中独立劳动者、缴纳减额保险费的已婚妇女和遗孀不属参加保险的对象。

失业保险的基金来源于雇员和雇主缴纳的保险费、政府的社会保险财政支出。此外,失业救助资金全部由政府承担。

失业保险的给付条件,一是任何纳税年度缴纳的保险费,至少为该年度周收入的25倍;在适当的纳税年度,缴纳或视同缴纳的保险费,至少为该年度较低周收入限度的50倍;二是已在职业介绍所登记失业,能工作并能适应工作;三是具有劳动能力并愿意工作、年龄在65岁以下的失业者。如果本人无正当理由而自动离职,或由于行为不端而失业,或拒绝接受适当的工作介绍、或错过工作机会与培训机会(取消保险金资格至多长达6周),或介入行业纠纷(介入期内取消资格),都将取消保险金的领取资格。

失业保险金的给付标准和期限。每周一律按28.45英镑支付。受供养的妻子,每周给付17.55英镑。失业保险金的支付有3天等待期,支付期限最多52周。对贫困的救助金领取者,支付收入调查津贴。1年后如继续失业,则改为社会救助。领取失业保险金期满后仍未获得工作的,可申请其他津贴或救助。

(三) 德国失业保险制度

德国实行强制性和非强制性相结合的复合失业保险制度。1927年联邦德国颁布了《失业介绍法和失业保险法》,开始建立失业保险制度。1969年颁布了《劳动促进法》和《职业培训法》,使失业保险体系逐步得以完善。1974年又颁布了《失业救济条例》,使失业保险更加法律化、规范化。德国建立失业保险制度的目的在于通过向失业者支付失业补贴和失业救助,以维持他们的基本生活。按《劳动促进法》规定,失业保险还包括就业介绍、职业咨询、职业培训、职工教育、提供帮助就业的福利和康复福利、制定增加就业机会的计划等。

失业保险的实施范围,包括全体受雇人员,农业工人、家务工人、学徒和接受

培训的人员也包括在内。但不包括临时工和家庭手工业者。

失业保险的资金主要有三个来源,分别是雇主、雇员缴纳的保费和政府财政补贴。雇主按工资总额的 2.05% 缴纳失业保险费;雇员按收入的 2.05% (收入低于最高限额 10% 的,不缴纳) 缴纳失业保险金;政府根据就业促进法给予补贴,并补贴任何亏损;政府还负担失业救助的费用,并为失业者缴纳保险费。

失业保险金的给付条件。一是受保人最近 3 年内起码受雇 360 天(季节工人 180 天);二是在失业介绍所登记失业,具有工作能力并愿意接受工作介绍;三是失业,或一周工作少于 20 小时。对于自动离职、有不良行为、不接受培训或再培训者将取消领取失业保险金的资格。此外,建筑行业的工人因气候恶劣停工,可享受特种救助金。在特定情况下,雇员由企业安排从事工时较少的工作周,可得到特种救助金,以弥补其暂时收入的损失。

失业保险金的给付标准和期限。给付标准为受保人失业前税后收入的 68%。从失业的第一天起支付 16~52 周(年满 49 岁者,至多 28 周),视受保人受雇时间的长短而定(享受最高 52 周的,需受保 156 周)。

德国还实行失业援助计划,对无权享受正常保险金和在正常保险金给付期过后的失业者,按在职时税后收入的 58% 支付(独身者为 56%) 救助金,无期限限制。失业援助计划资金完全由政府财政负担,失业者不承担缴费义务,但受助者每年必须接受劳工局对其家庭经济状况的调查。其待遇水平比失业保险给付标准低。

(四) 瑞典的失业保障制度

瑞典实行的是非强制性失业保险制度和失业救助相结合的双重制度。失业保险首次立法在 1934 年,其后,在 1956 年颁布工会关联方案,1973 年颁布劳动力市场支持方案,对失业保险制度作了修正和完善。

失业保险的实施范围。瑞典工会关联方案规定,失业保险的实施对象为参加工会自愿捐助的、并经批准建立的失业基金会的会员。工会会员参加失业基金会,通常带有强制性。但允许产业工会的任何雇员均可自愿加入基金会(现有会员约占全部雇员的 2/3)。15 岁以下或 64 岁以上的雇员以及不适合就业的人员和家庭劳动者,不具备基金会会员资格。劳动力市场支持方案规定的实施对象为雇员和 16 岁以上愿为雇员但不符合工会关联方案规定的人员。

失业保险基金的来源主要有三个方面:雇员和雇主缴纳的保费和政府的补贴。工会关联方案规定,受保人根据各基金会的不同,每月缴纳 1.5~40 克朗;雇主缴纳工资总额的 0.4%。政府每日基本补贴和各种费用约为全部费用的 46%。劳动力市场支持方案规定,受保人不缴纳失业保险费;雇主缴纳工资总额的 0.4%;政府每日基本补贴和各种费用约为全部费用的 33.33%。

失业保险金的给付条件。根据工会关联方案规定,失业保险金的给付条件

有:其一,享受失业保险的会员必须有失业基金会会员会龄12个月,包括失业前最近12个月内的5个月;其二,在公立职业介绍所登记失业,具有工作能力;其三,失业非自动离职。对于有不正当行为、有劳动争议或拒绝介绍之适当的工作者(通常取消资格4周),取消或不给保险金的待遇。在劳动力市场支持方案中,是否给予取决于对受益人的馈赠所得和经济情况调查结果(另需结合本人的经济来源,调查配偶的收入状况)。

失业保险金的给付标准和期限。工会关联方案规定给付标准为每天80~300克朗(1985年7月1日起为315克朗),具体视基金会和雇员工资等级而定。失业保险金的支付有5天等候期。一年最多支付300天(每周支付5天)。在给付标准和期限方面,各基金会有所不同。另按劳动力市场支持方案,失业保险金的给付标准为每天130克朗。55岁以下者,5天等候期后支付,至多支付150天;55~59岁者,最多支付300天;60~64岁者,支付450天。

瑞典由劳动力市场管理局监督失业保险法规的实施。工会失业基金会,经国家劳动力市场局批准后,管理全国各行业保险业务。基金会由若干工会干部和一个政府代表组成的理事会管理。基金会的地方分支机构,连同工会会费征收保险费,并与地方职业介绍所密切合作管理保险金。在劳动力市场支持方案中,主要由县劳工局和地方职业介绍所管理失业保险。

五、中国失业保险制度

(一) 中国失业保险制度的发展历程

中国失业保险制度的建立,其标志性文件是1986年7月颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》,但以政府为责任主体来解决失业者基本生活保障的措施则从新中国建立之初就已开始了。

1. 第一阶段 失业保险制度初建期(1986—1992)

新中国建立初期,为解决旧中国遗留下来的失业问题,1950年我国政务院颁布了《关于救济失业工人的暂行办法》。救济基金的来源主要有国家财政拨款、实行失业救济地区的国营企业和私营企业雇主缴纳的失业保险金、工商企业在职职工缴纳的救济金等。当时政府拨付了4亿斤粮食作为失业保险金。在一些失业严重的地区还建立了失业救济委员会,并以“以工代赈”为主要救济方法。这一时期实施的失业救济办法基本上是临时性和短暂性的,并没有形成一

“以工代赈”是指政府用赈济资金为有劳动能力的救助对象开拓就业机会,主要是修建公共工程,如兴修水利、疏浚河道、修建码头、修堤筑坝、修整公园、筑路、植树等,使他们通过劳动取得收入维持生活。它不但赈济了救助对象,解决了他们的实际困难,减轻了政府的经济负担,而且兴建了公共工程,是一个一举两得的社会救助办法。