

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: B200110001

UDC _____

廈門大學

博 士 学 位 论 文

中国失业保险制度：反思与重构

Evolution, Evaluation and Institutional Innovation

On China's Unemployment Insurance System

丁 煜

指导教师姓名: 林擎国 教授

专 业 名 称: 国民经济学

论文提交日期: 2006 年 03 月

论文答辩时间: 2006 年 05 月

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2006 年 03 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

本文是一项关于我国失业保险制度的政策研究，研究的目的在于为陷入发展“瓶颈”的我国失业保险制度提供政策建议。本文共分 8 章，各章的内容如下：

第一章简要介绍了与失业保险制度相关的若干基本问题，重点论述失业保险制度的再就业效应。

第二章是分析了西方国家失业保险制度改革的最新发展趋势，并从中提炼出改革的经验和局限性。

第三章是在分析我国失业保险制度背景的基础上，对我国失业保险制度的发展历程进行细致梳理。

第四章是从制度的适应性、有效性、公平性和可持续性等四个方面对我国失业保险制度的运营效果进行评估，认为我国现行失业保险制度是一个基本有效的制度，但制度的就业促进功能需要加强，制度的公平性有待改进，尤其是制度的可持续发展面临诸多挑战。

第五章是从整体上规划我国失业保险制度的未来发展，提出“全覆盖一分类保障”的失业保障体系。

第六章是针对非正规就业人员失业保险有效制度供给的缺失，专门设计了“养老一失业两合社会保险”模式。

第七章是针对现行失业保险制度就业促进功能的不足，在费率机制和给付方式等方面予以改进。

第八章是对我国再就业政策的发展进行了简要分析和评估，并提出相应的发展建议。

关键词：失业保险制度；就业促进；非正规就业；再就业政策

Abstract

The dissertation is a policy research on China's Unemployment Insurance System. The purpose of research is to offer policy suggestions in order to pull out China's Unemployment Insurance System from development bottleneck. The dissertation consists of five chapters.

The chapter one briefly introduces several basic problems about the unemployment insurance system, emphasizes on discussing the re-employment effect of the unemployment insurance.

The chapter two analyses the newly development trend in the Western unemployment insurance reform, and concludes the experiences and limitations from the reform.

On the basis of the background of China's unemployment insurance system, the chapter three describes the evolution of the unemployment insurance reform.

The chapter four evaluates China's unemployment insurance reform, including the adaptability, impartiality, validity and sustainability. The result is that the unemployment insurance system is a basically effective system with strong rationality and adaptability, but it needs to make better in validity, impartiality and sustainability, especially in sustainability.

The chapter five marks out the future development of China's unemployment insurance system, and advances a new unemployment insurance system---Full-covered and Classified-insurance System.

Due to the short of the unemployment insurance system for informal employment, the chapter six constructs a new pattern ---the United Aged-Unemployment Insurance ----- specially aimed at informal employment.

Due to the deficiency in employment-promoting of the current unemployment insurance system, the chapter seven designs new ratio-systems--Industrial-Difference-Ratio- System Based on Unemployment Risk-rate and Ratio-Beneficial-system Based on Density of Employment, and new providing-modes--Regressive-Rate-Providing-Mode and Imitated-Negative-Income-Tax-Providing-Mode,

The chapter eight analyzes the evolution and evaluation of re-employment policies and puts forward development recommendations to perfect the re-employment policy system.

Key Words: Unemployment Insurance System; Employment-promoting;
Informal employment; Re-employment Polices

目 录

引 言	1
第一章 关于失业保险制度的若干基本问题概述	5
第一节 失业保险制度	5
第二节 失业保险对再就业影响的理论分析	10
第二章 西方国家失业保险制度改革的新导向	17
第一节 西方国家失业保险制度的改革趋势	17
第二节 西方国家失业保险制度改革的经验和局限性	20
第三章 我国失业保险制度的发展历程	28
第一节 制度背景：转型期我国的就业形势	28
第二节 我国失业保险制度的建立与完善	33
第四章 我国失业保险制度的评估	41
第一节 我国失业保险制度的适应性	41
第二节 我国失业保险制度的有效性	44
第三节 我国失业保险制度的公平性	48
第四节 我国失业保险制度的可持续性	52
第五章 我国失业保险制度未来发展的整体构想	56
第一节 我国失业保险制度的发展定位	56
第二节 我国失业保险制度新体系：全覆盖一分类保障	62
第三节 完善我国失业保险制度的管理机制	69
第六章 非正规就业人员“养老—失业两合社会保险”模式	77
第一节 非正规就业人员的社会保险问题	77
第二节 “养老—失业两合社会保险”模式的制度框架	81
第七章 现行失业保险制度未来发展的政策建议	87
第一节 失业保险制度企业费率机制创新	87

第二节 失业保险制度给付方式的改进	95
第八章 我国再就业政策的演变、评估与发展建议	99
第一节 我国再就业政策的发展历程	99
第二节 我国再就业政策取得的成就与存在的问题	105
第三节 我国再就业政策未来发展的政策建议	111
结 束 语	122
参 考 文 献	123
后 记	129

厦门大学博士论文摘要库

Contents

Introduction	1
Chapter 1 Summaries of the Unemployment Insurance System	5
§1 The Unemployment Insurance System	5
§2 Theoretical Analyses on re-employment effect of the unemployment Insurance	10
Chapter 2 Development Trend of the Western Unemployment Insurance Reform	17
§1 The characters of the Western Unemployment Insurance Reform	17
§2 The Experiences and Limitations of the Western Unemployment Insurance Reform	20
Chapter 3 Development Course of China's Unemployment Insurance Reform	28
§1 The Background: Employment Situation in the Period of China's Institutional Reform	28
§2 The Foundation and Amendment of China's Unemployment Insurance Reform	33
Chapter 4 Evaluation of China's Unemployment Insurance System	41
§1 The adaptability of China's Unemployment Insurance System	41
§2 The impartiality of China's Unemployment Insurance System	44
§3 The validity of China's Unemployment Insurance System	48
§4 The sustainability of China's Unemployment Insurance System	52
Chapter 5 The Blueprint of China's Future Unemployment Insurance System	56
§1 The Orientation of China's Future Unemployment Insurance System	56
§2 The New Unemployment Insurance System-----Full-covered and Classified-insurance System	62
§3 To Perfect the Management Institution of China's Unemployment Insurance System	69
Chapter 6 The Unemployment Insurance System for Informal Employment	77
§1 Social Insurance for Informal Employment	77
§2 The New Pattern Aimed at Informal Employment -----the United Aged-Unemployment Insurance	81

Chapter 7 Policy Suggestion for China's Current Unemployment Insurance Reform... 87

§1 The Innovation of Ratio-system 87

§2 The Improvement of Providing-modes..... 95

Chapter 8 Evolution, Evaluation and Policy Suggestion of China's Re-employment

Policy System99

§1 The Development Course of China's Re-employment Policy System..... 99

§2 Achievements and challenge of China's Re-employment Policy System 105

§3 Policy Suggestion of China's Re-employment Policy System..... 111

Conclusion 122

Reference 123

Postscript 129

厦门大学博士论文摘要

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引 言

一、选题的意义

下岗、失业问题是世纪之交我国面临的最严峻挑战之一。早在 20 世纪 90 年代初期，当“下岗洪水”初次到来的时候，政府并没有考虑创建一种正式的制度化保障作为长久的应对之策，而是习惯地采用了“搞群众运动”的临时补救措施——如在全国搞“社会帮困”活动、搞“送温暖”工程等等。这些活动成本不菲，收效却甚微，而作为制度化保障的失业保险制度（当时称为“待业救济制度”）却成了点缀，在相当长时期内只发挥着“制度象征”的作用。1999 年《失业保险条例》的颁布实施标志着我国失业保险制度从“象征性制度”向“有效制度”的转变，具有现代社会保险特征的失业保险制度终于破茧成蝶，走上了制度化发展的道路。

从制度本身来说，自 1986 年《国营企业职工待业保险暂行规定》，到 1993 年《国有企业职工待业保险规定》，再到《失业保险条例》，我国失业保险制度经历了在发展中变革和在变革中发展的历程。政策的频繁变动虽然是制度初创时期的共性，但也从中折射出失业保险制度发展的被动与无奈，其对经济体制改革尤其是对国有企业改革的路径依赖使得制度难以定型发展，直至《失业保险条例》出台，失业保险制度才挣扎走出传统意识形态的桎梏，逐步发展成为一项独立的且具有个性的社会保险制度。

但在失业保险制度背景和制度本身都日趋成熟的情况下，失业保险制度的低效率却变得令人担忧，制度扩面的艰难、保障水平的低下、促进就业功能的不足等问题，象一道道横亘在失业保险制度面前的高“门槛”，因难以跨越而直接损害了制度信誉：一方面因制度保障不利而被讥为“鸡肋”，另一方面又因制度片面慷慨而被责为“养懒汉”。一项曾被寄予厚望的社会制度，如今却陷入“左右不逢源”的两难境地，无疑是值得反思的。

近年来，对我国失业问题的研究是学术界的热点之一，但绝大多数研究都侧重于从宏观社会经济政策的角度研究如何治理失业。虽然，失业保险制度作为治理失业的事后补救性措施，在这些研究中都会或多或少地涉及到，但几乎都没有

对失业保险制度本身做深层次剖析和专门研究，对制度未来发展的政策建议也停留在“修修补补”的层面。这对于已经处于发展“瓶颈”的我国失业保险制度来说，显然是不足以帮助其走出困境的。

失业保险制度被认为是消极的失业治理措施，即使在经济发达国家也是一项存在争议的社会保险制度。但在争议中发展了近百年的这项社会政策，在逐步摆脱“失业陷阱”的困扰后，走上了“以促进就业为导向”的制度发展新轨道，其“强调自我保障”的现代理念赋予了制度新的活力。因而失业保险制度的生命力及其社会价值在现代社会仍不容低估，对其进行学术性研究具有重要的现实意义。

基于上述原因，本文选取了我国失业保险制度作为研究对象，希望通过对制度发展脉络的梳理和对制度运营效果的评估，“诊断”出制度缺陷的根源所在，为制度实现健康的、可持续的发展提供决策依据。

二、本文的研究框架与研究重点

本文在简要介绍我国失业保险制度发展历程的基础上，并借鉴西方国家失业保险制度改革中的经验和教训，从制度的适应性、有效性、公平性和可持续性等四个方面对我国失业保险制度的运营效果进行评估，认为我国现行失业保险制度是一个基本有效的制度，但制度的就业促进功能需要加强，制度的公平性有待改进，尤其是制度的可持续发展面临诸多挑战。鉴于此，本文构建了一整套“全覆盖一分类保障”的失业保障体系，并针对非正规就业人员专门设计了“养老一失业两合社会保险”模式，而对于现行失业保险制度就业促进功能的不足，本文也在费率机制和给付方式等方面进行了改进。同时，本文还对我国再就业政策的发展进行了简要分析和评论，并提出相应的发展建议。（见图1）

本文的研究重点之一是如何扩大失业保险制度的覆盖面。目前，我国失业保险制度对正规就业基本上实现了全覆盖，但对非正规就业却几乎是“零覆盖”。对非正规就业人员提供失业保险，这在目前的学术界和实践部门都被有意无意地忽视：因为一方面非正规就业就是依靠用工成本低而发展起来的；另一方面，对非正规就业人员进行就业/失业身份的鉴别是一件成本高昂的事情，在管理上几乎是无法做到的。因此得出的结论是对非正规就业提供失业保险既缺乏合理性，也不具可行性。但笔者认为，低成本不能以剥夺失业保险为代价，有效制度供给的缺

失也并不意味着其失业风险的不存在。因而对于非正规就业人员参加失业保险，最重要的是为其提供与其就业特征相匹配的制度，而对这个制度体系的设计几乎没有可资借鉴的范本。

本文的研究重点之二是如何强化现行失业保险制度的就业促进功能。诚然，扩大失业保险基金支出范围或是调整基金支出结构，都可以体现制度促进就业功能的加强，但这是以坚实的基金积累能力为后盾的，在目前我国失业保险基金单纯保障生活都已捉襟见肘的情况下，难以在全国范围内推行，而且这样的改进方式只治标不治本。因而对于我国脆弱的失业保险体系来说，从制度的构造机制上建立起就业促进的功能导向，不仅更具可行性，而且是一种长效机制。对这个问题的研究，虽然可以借鉴西方国家的一些改革经验，但如何与我国的具体情况相结合，也是一项全新的带有探索性的研究。

三、本文的研究价值

本文是关于我国失业保险制度一项较为完整的政策研究。本文在理论研究上并无重大建树，但本文提出的一些政策建议具有一定的创新性，其中最能体现本文研究价值的成果如下：

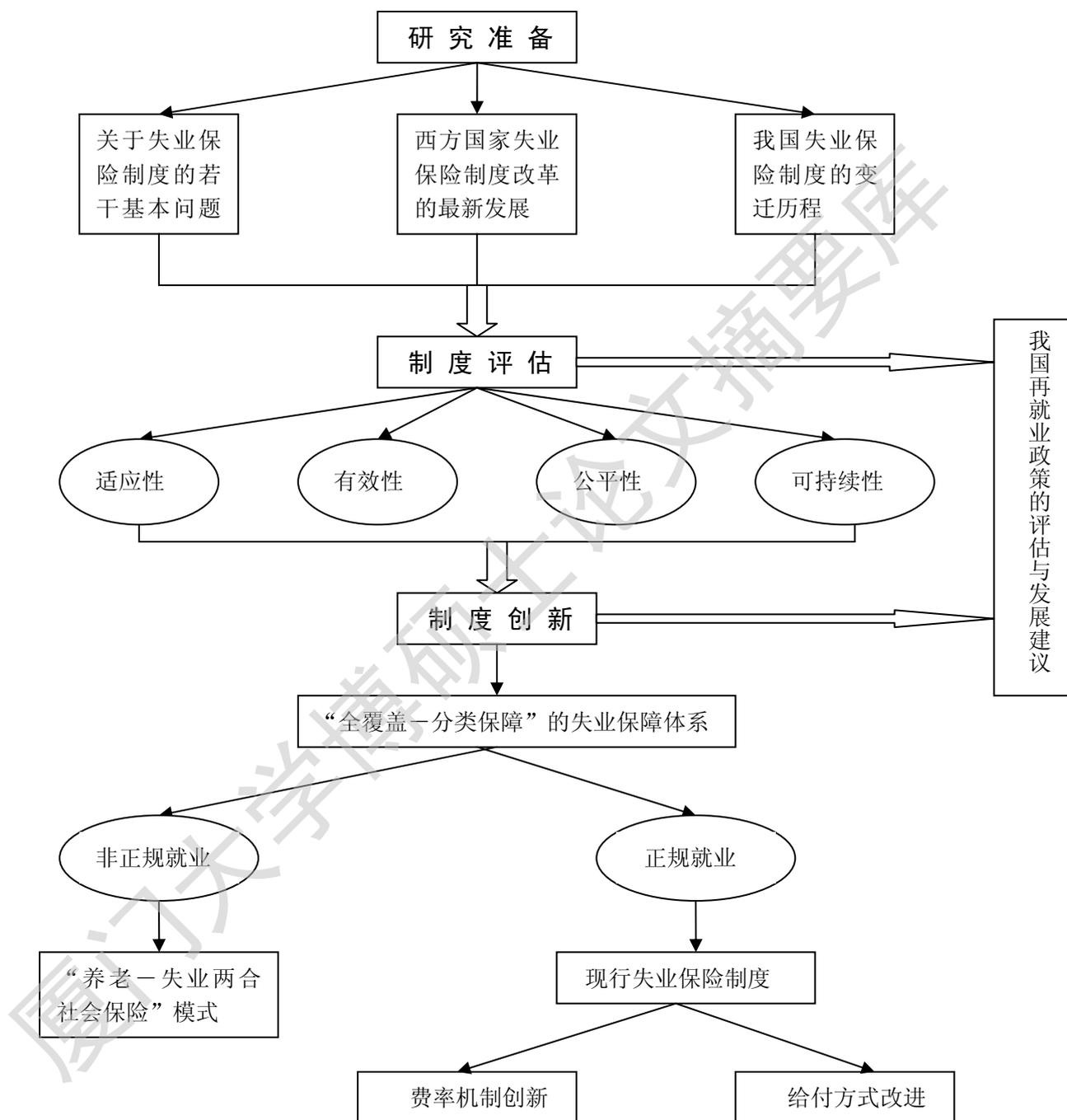
第一，在目前我国失业保险制度扩面工作几乎无路可走的情况下，本文提出通过“分类保障”的方式实现制度对城镇从业人员真正意义上的“全覆盖”。

第二，本文构建的“养老—失业两合社会保险”模式创造性地将养老保险和失业保险联系在一起，并通过养老保险与失业保险之间的“利益输送”通道，有效规避对非正规就业人员实行失业保险所可能存在的道德风险。

第三，“养老—失业两合社会保险”模式中养老保险制度体系的设计非常新颖，在主体制度中构建了个人账户和集体账户、弹性账户和激励账户，账户间的衔接是一系列非常有创意的设计。这些设计是迄今为止国内外所有的养老保险制度体系中都不曾有过的。

第四，本文针对现行失业保险制度构建的“行业差别费率制度”和“费率优惠制度”有助于改进现行统一费率制所导致的对企业雇佣的反激励；针对现行失业保险制度构建的失业保险金“负替代”发放，有助于促进低收入和短工时就业的发展，避免“失业陷阱”的形成。

图 1：本文的写作框架



第一章 关于失业保险制度的若干基本问题概述

第一节 失业保险制度

一、失业与失业保险制度

失业是指有劳动能力并愿意就业的劳动者找不到工作这一社会现象，其实质是劳动者不能与生产资料相结合进行社会财富的创造，是一种经济资源的浪费。失业的理论观念并不存在大的争议，但对这个观念进行操作化却并非易事，甚至难以找到一个能同时满足不同分析目的的失业定义。为了国际比较的方便，国际劳工组织（ILO）为国际失业制定了一套标准供世界各国参考。国际劳工组织将劳动者分为三种状态：就业者、失业者和非经济活动人口，但因为要考虑到不同国家的实际情况和发展水平，并没有给出统一的细化标准，在三种状态的具体国际划分上允许各国灵活处理。例如，在对待“学生”、“现职人员”、“暂时下岗人员”、“正在等待新工作的人”、“不计薪的家属劳动者”等问题上，各国就存在差异。以“不计薪的家属劳动者”来说，日本和加拿大将其视为在业者；美国将工作时间少于1小时的不计薪的家属劳动者在就业人口之外，而他国则被视为失业者，要视情况而定；我国将其视为非经济活动人口。

根据国际劳工组织推荐的失业标准，一个失业主体必须具备三个条件：没有工作：即不在有薪的职业或自营职业中；能工作（到岗）：即具有劳动能力且在规定时间内能工作（到岗）；愿意工作：即正在采取各种方式寻找工作。对于第一个条件，世界各国大都采用“在过的一周中是从事1小时以上有收入的工作”作为划分标准。对于第二和第三个条件，虽然几乎所有的国家都同意失业者积极寻找工作且能到岗，但各国在执行这两个标准时却存在较大差异。例如，对于“是积极寻找工作”的理解，美国将工作分为“主动寻找工作”和“被动寻找工作”，并将被动寻找工作的人口排除在失业人员之外。所谓主动寻找工作是指“一些能直接导致得到工作机会而不依赖后续行动的寻找工作行为”。

志：《失业经济学》，上海人民出版社1997年版，第12页。

：《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》，《世界经济》，2003年第5期。

这样的标准，“或者应纸”、“自到工作所工作”、“打电话或送工作请”等都属于积极工作；而只在家阅读的行为被视为被动工作。和加大对失业者的界定没有“主动工作”和“被动工作”之分，所有工作的人都被视为失业者。而对于“能到岗”的理解，国和加大解为在指定的参考内（1）能到岗；而解为调查后的未来2年内能到岗。加大因“生”、“家和个人事”以及“度”等原因造成的“不能到岗”视为例外情况，而国允许的例外情况仅仅视“生”和“等待一份新的工作”。

目前，我国规定的失业人员是指“在法定劳动年内，有工作能力，无业且要就业而未能就业的人员”，同时，对于“虽然从事一定社会劳动，但劳动低于当地居民最低生活保障标准的，视同失业。”我国对失业的统计有两种方式，一种是属于制的失业制度，一种是依赖于“城镇劳动力户样调查”的失业调查制度。失业制度中的失业人员被称为“城镇失业人员”，是指有非业户，在一定的劳动年（16至法定年）内，有劳动能力，在期内无业并根据劳动部《就业规定》在当地劳动部门的人员。失业调查制度中的失业人员被称为“城镇失业人员”，是指在城镇16及以上人中，具有劳动能力并同时符合下列各项条件者：在调查内未从事为取得或经营利的活动，也没有处于就业定义中的暂时未工作状态；在一特定期间内采取了种方式工作；当前如有工作机会可以在一个特定期间内应就业或从事自营职业。可见，我国失业调查制度中对失业人员的定义和统计口径较合国惯例。

失业保险制度是国家以立法的形式集中建立保险基金，对收入中断的失业者在一定时期内提供基本生活保障并促进其再就业的一种社会保险制度。其内容是通过社会集建立失业保险基金以分散失业风险，使暂时处于失业况的劳动者的生活得以保障，并通过训等方式促进其重新就业。现代失业保险制度的基本功能有二，即生活保障和促进就业。国是世界上第一个强制推行失业保险制度的国家，这与1920世纪初期国频繁发生经济机有着密切相关。1911

：《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》，《世界经济》，2003年第5期。

虽然早在1905年法国就曾以政府的立法资助工会理失业保险，并通过了向失业者提供救济的立法，但本质上是一种非强制性的失业保障。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库