主要内容

失业是市场经济的必然产物，失业保险制度有利于保证社会政治的稳定和经济的持续发展。德国社会市场经济条件下的失业保险制度有许多我们可以借鉴的经验。建立与我国国情相适应的失业保险制度，对于解决我国当前日益严峻的失业问题，为市场经济体制的建立和企业进一步改革保驾护航有着极为重要的意义。

本论文拟从以下三个部分对上述思想进行阐述：

一

失业保险制度是通过国家立法强制实行的并由社会集中建立基金，对由非自愿失业而丧失生活来源的劳动者提供物质性援助，以保证其基本生活需要和促进就业的一种社会保险制度。乞今为止，世界上主要有四种失业保险制度：强制性失业保险制度、非强制性失业保险制度、失业救济性制度和复合式失业保险制度。失业保险制度遵循强制性、社会性，公平与效率兼顾、符合国情等基本原则。失业保险制度涉及的内容复杂，各国各地区又有所差异，但归纳起来，主要包括有实施范围、保险基金来源，领取条件、领取标准和失业保险管理形式。失业保险制度有两个最基本的功能：一是保障功能，它一方面为失业者提供基本生活保障，另一方面又为社会的稳定提供保障，起到了“安全网”“减震器”作用。二是促进就业功能，它为失业者提供了择机就业的“缓冲期”和职业培训、转业培训、职业咨询、职业介绍等良好的再就业条件以及一些促进失业者积极寻求就业的压力。正是由于失业保险制度有上述功能，在市场经济全球化和失业成为各国普遍面临的严重社会问题的今天，建立失业保险制度成为许多国家的明智之举。

二

德国是社会市场经济国家，其特定的历史发展进程造就了失业率呈马蹄形状况。目前能在失业率高达 12%的情况下保证社会经济的稳定都得益于 1927 年建立的，经过 70 多年发展、完善的失业保险制度。德国失业保险制度

具有三个特点：一是强调个人责任，实现权利与责任的对称；二是失业保险与失业救济相结合的复合式失业保险制度；三是侧重于促进就业功能。德国的失业保险制度覆盖面很广，几乎涉及到所有的受雇从业人员，在失业保险享受的资格条件、标准、资金来源等都有较全面的、具体的规定。为了确保失业保险制度有效地、有序地实施，还采取了一些措施，诸如加强职业培训、职业咨询、职业介绍，加大劳动力市场的灵活性，建立一系列有关失业保险方面的法规、法律等。其中职业培训在世界上可以说是首屈一指。然而，德国失业保险制度在带来缓和阶级矛盾，促进社会稳定和经济发展，为现代化生产提供高素质劳动力等积极影响的同时，也导致了政府财政负担加重、劳动力成本上升，国际竞争力下降和人们严重的依赖观念。这就说明德国失业保险制度是一个正负面的矛盾体，仍有待于改革和完善。

三

由于我国劳动力资源丰富，长期以来劳动力资源供给大于需求，再加之目前正进行的经济体制转轨形成的下岗分流又造成劳动力供给大大增加，使失业问题日益严峻，客观上要求要建立失业保险制度。

要建立有中国特色的失业保险制度，关键是要借鉴德国等已实施多年失业保险制度国家的经验，寻找出一种科学的、适宜的设计和构建有中国特色的失业保险制度的方法。这个方法应该是注意现代市场经济条件下，别国失业保险制度的可借鉴之处以及我国目前特定时期构建失业保险制度的特殊性。简言之，有中国特色的失业保险制度应该是失业保险制度的一般性和特殊性兼顾。

我国在建立失业保险制度过程中之所以能够借鉴德国失业保险制度经验有一定的客观基础：第一，尽管失业保险制度在不同国家服务于不同的社会目的，但就其基本原则、一般原理，甚至于一些具体作法而言，都存在一定的共性，这为国与国相互学习和借鉴提供了理论基础；第二，我国要建立的社会主义市场经济体制和德国的社会市场经济体制都把强调社会公平、分配合理作为政策目标和任务，这又为我国借鉴德国经验提供了现实基础；第三，国际劳工条约在失业保险方面对各国所作的建议和义务、责任的规定，必然

会使各国在失业保险制度上存在一定的趋同性；第四，近些年来，经济一体化趋势已经形成了失业保险制度的国际合作以及相互影响、相互学习、相互促进的趋势，我国应该顺势而为；第五，借鉴德国的失业保险制度经验，可以大大缩短我国在建立失业保险制度中的摸索、试验时间，提高建立失业保险制度的效率。

德国失业保险制度值得我们借鉴的主要有四个方面：一是强化立法在失业保险中的作用，通过建立一套完整的失业保险法律来保证失业保险的组织、实施、督促和调解。我国至今没有《失业保险法》，今年刚颁布实施的仍然是失业保险条例，因而在失业保险的责任和权利上不具有法律上的强制性、规范性和稳定性，造成了长期以来失业保险过程中的随意性很大。我国应该加强失业保险方面的立法和执法工作。二是有一套由雇员、雇主、政府三方利益代表组成的联邦劳工局、州劳工局负责失业保险制度实施和职业介绍中心、劳动力市场负责促进就业的组织管理结构，确保失业保险制度的具体落实。我国一直以来缺乏对领取失业保险金者的追踪检查和失业保险基金使用的有效管理，因而失业保险组织管理存在着严重的混乱、无序。今后必须建立一套由失业保险工作行政管理部门、失业保险经办机构、职业培训中心和职业介绍中心、劳动力市场组成的相互衔接、相互配合、相互促进的失业保险组织管理结构。三是资金来源雇主、雇员、政府三方面。从我国具体实际出发，失业保险基金也应该采取由单位、个人按一定比率上缴失业保险费和财政补贴赤字的办法，以增加失业保险基金规模和增强职工失业保险意识。四是积极开展职业培训，促进就业。这一点对我国极为重要。从我国目前失业人员文化结构看，绝大多数失业人员都是高中以下文化程度，如不改变他们的文化状况，难以促使其再就业，即使再就业了也会面临再失业。对失业人员的职业培训要有计划、有针对性，也要给予必要的监督和管理。

我国是发展中国家，生产力发展水平低，人口众多，人均国民生产总值水平很低，国土辽阔，各地区间生产力和市场经济发展程度极不平衡。这一基本国情决定了我国的失业保险制度只能是一个渐进的、不断发展和不断完善的有中国特色的失业保险制度。其具体的实施步骤应该是：第一，培养和

提高劳动者的失业保险意识，这是实施失业保险制度的群众性基础。第二，失业保险覆盖范围逐步由小到大，目前应该是城镇所有企事业单位职工，以后应逐步扩大到机关干部、农民合同制工人。第三，失业保险费提取比率逐渐调整提高，应该是既使单位、职工缴费比率都有所提高，又要逐步加大职工个人缴费所占比率。第四，失业保险金标准在制定上要因地制宜，允许有所差别，主要应参照各地的生活习俗、物价指数，失业状况等而定。第五，失业保险金领取期限与缴费时间挂钩，确定的最长期限鉴于我国目前失业人数增加快，就业机会少，失业时间长的特点，可略长一些。第六，建立和完善失业预警制度、失业登记和调查制度、失业保险监督和检查制度。第七，加强失业保险和养老保险、医疗保险的配套与衔接。

我国目前要建立的失业保险制度是从当前经济发展水平，失业状况出发的。随着社会主义市场经济体制的建立，随着产业结构的调整以及国内、国际经济发展，今后应逐步实现由强化生活保障功能向强化促进就业功能转变，由单一的失业保险制度向失业保险与失业救济相结合的复合式失业保险制度转变。

Summary

The unemployment is the inevitable outcome of the market economy. The unemployed insurance institution is conducive to the stability of politics and continued development of economy. The German unemployed insurance institution has lots of experience for our reference. In order to solve the severe problem of unemployment, it is very important and necessary to establish the system of unemployed insurance suitable to our national conditions, which contributes to the establishment of the system of market economy and the further reformation of the enterprises.

This paper could be divided into three parts.

—

The unemployed insurance institution is a kind of social insurance institution enforced by the country legislation, which can provide assistance from the social gathering funds to those who lose their jobs and meet their basic need. Up to now, there be four main unemployed insurance institutions: mandatory, voluntary, compensatory and compound unemployed insurance institution. These institutions adhere to the principles of enforcement, socialization, fairness & effectiveness, and are in accordance with the national conditions, and the contents they refer to are complex and different in each country and region. But in a word, they contain mainly the range of enforcement, the source of the insurance funds, the terms and standards of drawing, and the form of funds management. The unemployment insurance institution has two basic functions: One is the function of protection which provides basic living insurance for jobless persons and on the other hand, provides insurance for the stability of the society as a "safety net" and "vibration damper". The other is the function of profession promotion which provides a "buffer period" and good chances for reemployment, such as professional training,

training for occupation change, profession consult and introduction for jobless persons. Owing to the functions mentioned above, it is wise to establish unemployed insarance institution for many countries under the condition of the market oriented economy globalization and serious social problems of unemployment.

二

Germany is a market economy country. The special course of history determines the unemployment rate to be U - shaped. Thanks for the perfect unemployed insurance institution set up in 1927, Germany is able to ensure the social and economic stability even when the unemployment rate is as high as 12%. What is most characteristic of German unemployed insurance institution is its emphasis on individual duties as well as rights: the compound insurance institution combined with unemployment relief and the emphasis on professional functions. Germany's unemployment insurance system covers a wide range, virtually involving all the employees, and there are relatively comprehensive and specific regulations on terms of the qualifications, standards, capital sources and so on. In order to ensure the effective and orderly enforcement of the system, they take some other measurements, such as professional training, consults and introduction; on the other hand, to promote the flexiblity of labor market and set up a series of regulations and laws related to unemployment insurance. Of them, the vocational training is the second to none in the world. While the institutions relax the class contradictions, promote the stablility of society and development of economy and provide the high - quality manpower for modernization, they and to government financial burdens and labour cost and lead to the decrease of competence and the strong dependent sense of people. We can make a conclusion that the German unemployed insurance institution is both positive and negative , which has much room for improvement and reformation.

三

Because our country's human resources are abundant, labor supply has exceeded demand for a long time. In addition, personnel removed from the work place caused by the present economic structure shift are adding to the supply. All of those make unemployment increasingly serious, so unemployed insurance system objectively needs to be established.

To establish China's unemployment insurance involves drawing on Germany's experience in their enforcement of the unemployed insurance institution for many years and finding out the scientific, suitable design and a method to create the Chinese – style unemployment insurance system. The method should emphasize lessons we can learn from other systems and particularity of our recent system set up at present under the modern market economy. In a word, the Chinese – style system should consider generality and particularity of unemployment insurance system.

There is certain objective basis on which we could learn from Germany while we set up the system: Fifthly, though insurance system serves different social purposes in different nations, there exists certain generality, with respect to the basic principles and specific operation and methods, which offers theoretical bases. Secondly, the market economy system in both our country and Germany emphasizes social fairness and reasonable allocation as a policy goal and duty, which offers realistic basis for our reference. Thirdly, suggestions, responsibilitis and duties provided on Internaitional Labor Treaty are likely to push all the countries toward the same tendency. Fourthly, in recent years, economical integrity has become international cooperation, mutual influence, and mutual learning and mutual advance. We should follow the trend. Fittly, learning form Germany can shorten the time and can raise our efficiency to explore and test the system.

Germany's unemployment insurance system has four aspects for reference: Firstly, it reinforces legislation in unemployment insurance and ensures organization, fulfillment, supervision and reconciliation by creating a series of

perfect laws about unemploy ment insurance. We haven't have the law about it, and what we recently issued is still the unemployed insurance regulations, so it lacks in the enforcement, normality and stability in the duty and right of unemployment system, which caused the causality for a long time. We should strengthen legislation and enforcement of laws. Secondly, there should be an organization & management structure in which the Federal Labor Bureau and the State Labor Bureau on behalf of employees, employers and govermment take charge of fulfilling unemployment insurance system, and, professional introduction center and labor market are responislbe for profession promotion. We haven't traced the people who gained the unemployment insurance fare and haven't effectively managed the insurance funds. So the organization and mangement of the insurance is seriously out of place. In the future, we must set up a full set of organization & management structure about unemployment insurance, which consists of administrative departments, executive departments, the centers of profession training, profession introduction and labor market. Thirdly, in terms of the capital sources from employees, employers and government, according to our national conditions, the unemployment insurance funds should be gathered from unemployment insurance fee which comes from enterprises and individuals proportionally and financial allowance to enlarge its scale and strengthen workers' insurance sense. Forthly, it's important for our country to put professional training into practice actively. As far as the cultural structure of the jobless persons is concerned, most of them don't receive high education. If the situation were not changed, it would be difficult for them to regain the jobs. Even though they gain the jobs, they would face the risk of losing jobs. The professioaln trainig should be planned, aimed, supervised and controlled if necessary.

Our country is a developing country with a large population and a wide territory so productivity and GNP percapita is very low, and each region develops unbalancedly. The natioanl conditions determine our Chinese – style insurance

system to be developed and improved step by step. The specific steps must go as follows: Firstly, fostering and strengthening people's insurance sense is the foundation. Secondly, the coverage should be widened from the urban enterprise workers presently to administrative leaders and contracted peasant workers in the future. Thirdly, the rate of unemployment insurance fees should be progressively adjusted and increased to improve the payment rate of enterprises and individuals. Forthly the standards of the fund should be regulated in accordance with the time, the place and the difference of the customs, price and unemployment condition. Fifthly, the deadline of taking the fare should be pegged on the payment time. The most practicable deadline in our country is allowed to be a little longer according to the increasing number of the unemployed and less chances for regaining jobs and the long periods of unemployment. Sixthly, we should establish and perfect "warning system", registration and investigation systems, and supervision and test systems. Seventhly, we should enhance the link of unemployment, endowment and medical treatment insurance.

The unemployment insurance system we are setting up nowadays is derived from present economical level and state of unemployment. With the establishment of socialist market economy system and the shift of industrial structure as well as the development of domestic and international economy, in the future we should shift from emphasizing living security function to employment promotion funciton, from single unemployed insurance system to a combination of unemployed insurance and relief.

引言：选题依据

失业是当今世界各国普遍面临的最严重的社会问题。失业直接导致劳动者难以克服的生存危机，进而引发社会动荡。如何在失业永存的市场经济条件下为劳动者创造更加适合的社会经济条件已成为各国政府、社会、乃至个人普遍关注的一个重大课题。近些年来，发达国家普遍开始把实行失业保险制度作为降低失业率，弱化失业负效应的重要举措。

我国在1986年才开始建立失业保险制度，存在着许多不完善之处，已不能满足不断发展的客观要求。随着社会主义市场经济体制建立和国有企业改革深化，我国的失业大军队伍将不断壮大，据业内人士估计，今年几年内失业率可能会上升到10%以上。为了保证经济稳定、持续发展必须改革现存失业保险制度。吸取别国失业保险制度经验和教训，建立符合国情需要的失业保险制度应是明智之举。

以德国的失业保险制度作为借鉴研究的对象，不仅是由于它的健全和科学，更主要的是德国的社会市场经济和实现社会公平与安全目标同我国的社会主义市场经济、社会稳定、共同富裕存在着一定程度的共性，特别是1990年10月3日西德合并后，原民主德国迅速完成了计划经济向市场经济的过渡，造成现德国高达12%的失业率与我国目前的失业成因和状况也有相似之处，这些为我们借鉴德国失业保险制度提供了现实性和可行性。

本论文从密切关注社会焦点问题出发，通过对德国失业保险制度研究，结合我国基本国情，提出了建立有中国特色的失业保险制度构想，以期为国家的经济改革和经济稳定发展尽微薄之力。

失业是市场经济的必然产物。建立失业保险制度有利于保证社会政治的稳定和经济的持续发展。因此，当今世界上已有50多个国家建立了失业保险制度，并取得了一定的经验。德国社会市场经济条件下的失业保险制度有许多我们可以借鉴的经验和吸取的教训。“它山之石，可以攻玉”，建立起有中国特色的失业保险制度，对于解决我国当前日益严峻的失业问题，为市场经济体制的建立和企业深化改革保驾护航有着极为重要的意义。

本论文拟从以下三个部分对上述基本思想进行较为详尽的阐述。

第一部分：失业保险制度基本原理概述

一、失业保险制度及其分类

失业保险制度是指国家通过立法强制实行的，并由社会集中建立基金，对由非自愿失业而丧失生活来源的劳动者提供物质性援助，以保证其基本生活需要和促进就业的制度。它是社会保险制度的一个重要组成部分。

失业是市场经济和社会经济技术发展过程中的必然产物。有失业就要求有失业保险。世界上第一个建立失业保险制度的国家是法国（1905年），随后，1906、1907年挪威和丹麦也建立起了失业保险制度。但是这三个国家那时所实行的是非强制性的、任意性的失业保险制度。开创强制性失业保险制度先河的是英国，1911年英国颁布的《国民保险法》标志着该国失业保险制度的建立。随后一些国家纷纷效仿英国的失业保险制度，使强制性失业保险制度成为广泛被采用的失业保险制度。二战以后，无论是发达国家，还是发展中国家都纷纷建立了失业保险制度。到目前为止，世界上已有56个国家建立起了失业保险制度。

失业保险制度自建立起到今天，已经过了近90年的发展历程。把目前世界上56个国家所建立的失业保险制度按其性质划分，主要可分为四种类型：

第一种：强制性失业保险制度。即立法范围内人员是否参加失业保险，不是取决于个人意愿，而是全部被强制地参加失业保险。实行这种失业保险

制度的国家约占实行失业保险制度国家总数的75%。

第二种：非强制性失业保险制度。即立法范围由人员是否参加失业保险取决于个人意愿。但一旦参加失业保险，则必须根据失业保险法律规定接受管理，包括承担一定的义务和享受相应的权利。

第三种：失业救济性制度。即由国家一方出资、对经过收入调查后确定的贫困失业者进行救济的制度。

第四种：复合式失业保险制度。即实行强制性失业保险制度或非强制性失业保险制度与失业救济制度相结合的失业保险制度。这种失业保险制度目前实行的国家不多，但有增加趋势。

二、失业保险制度遵循的基本原则

失业保险是社会保险的重要组成部分，又是一种特殊的险种，因而有其自己的特殊矛盾和规律。就大多数国家的情况而言，失业保险制度有其普遍遵循的基本原则：

（一）强制性原则

失业保险制度的强制性原则主要体现在立法限定和强制参加上。国家通过颁布相关的法律、法规，对失业保险实施的范围，失业保险对象、失业保险资金来源，享受失业保险的标准和期限、失业保险的管理等作出明确规定。只要是国家法律、法规规定的，无论单位大小、隶属关系怎样、生产经营状况好坏，都必须无条件地参加失业保险，且必须按规定无条件缴纳失业保险费。违规违法者都要受到法律上和经济上的制裁。

（二）社会性原则

失业保险制度的社会性原则要求体现在四个方面：一是失业保险的对象覆盖面要社会化，凡是具有劳动能力，原在业现失业，中断经济收入的劳动者，都应成为失业保险的服务对象；二是失业保险资金的来源要社会化，“社会保险社会办”，应在国家统一组织下，调动全社会各方面力量，各尽所能，共同参与，三是失业保险金的发放期限、标准、办法等应全社会统一，一把

尺子量到底，实现机会均等和公平；四是失业保险基金的管理要社会化，设立专业的管理机构和经办机构，实行失业者生活保障，职业培训和再就业的三位一体的社会化管理。失业保险制度的社会化程度越高，就越能有利于社会安定、经济发展，越能增强全民社会保险的参与感。

（三）公平与效率兼顾原则

失业保险制度应该体现社会的公平和公正，让一切符合失业保险制度要求的失业者都得到公平的机会和待遇。然而，实现社会公平并不是要使失业者完全依赖于失业保险制度，不思进取，不谋职业，不劳而获。如果这样，意味着仅对一部分人公平，而对另一部分人的不公平。社会的公平，应该是一切有劳动能力的人都应努力通过自己的劳动来维持自身生活的需要。失业保险制度应在保障失业者基本生活需要的同时，更强调调动失业者积极性，为其再就业创造良好的机会，只有这样，才能使失业保险制度即体现公平，又提高效率，促进社会生产力的发展。失业保险制度贯彻公平与效率兼顾原则，关键在于失业保险金金额在确定上要与社会救济金和在职者工资收入之间保持合理的比例，使失业者生活质量高于领取救济者，但低于在职者，以促使其努力寻求再就业机会。

（四）符合回情原则。

失业保险制度的建立和实施必须与本国回情相符合，这就要求：第一，失业保险制度必须反映本国的社会基本制度，有助于社会根本目标的实现；第二，失业保险制度必须符合本国生产力的发展水平和经济实力，要量力而行，生产力发展水平和经济实力是失业保险制度建立的物质基础，离开了这个物质基础的失业保险制度既难以落到实处，也难以持久；第三，失业保险制度还必须随着国情的变化，如经济发展、国家财力的增强、人口结构和失业率变化、物价指数变动等作出相应的调整。简言之，失业保险制度需要不断地发展和完善。

三、失业保险制度的主要内容

失业保险制度涉及的内容复杂，各国各地区又各有差异，但归纳起来，

主要有以下五个方面。

（一）失业保险实施范围和对象

从理论上讲，社会上一切从事经济活动的劳动者都应属于失业保险制度服务的范围。社会上从事经济活动的劳动者大致可分为四类：国家公务员（包括军人、警察……），工商业工人、农业工人（包括渔业）、个体劳动者。但是由于各国的社会、经济发展水平以及人口状况、就业状况等存在着很大差异，因而各国对失业保险实施范围也就有了不同的界定，既便是在同一国家的不同时期其范围也有差异。例如，在英国失业保险制度只适用于企业雇员，在美国则企业雇员、公务员都属于失业保险范围；在德国失业保险制度则覆盖了企业雇员和农民；在我国失业保险制度适用范围86年规定为国有企业四种人，93年规定为国有企业七类人员，今年颁布的《失业保险条例》则规定为城镇所有企事业单位职工。从总的讲，失业保险制度的实施范围呈扩大趋势。

失业保险制度的对象是失业者。所谓失业者即能够工作，可以工作，并且确实在寻找工作而不能得到适当职业，致使没有工资收入的人。

（二）失业保险基金的筹集方式及来源

要确保失业保险制度的实施，必须建立失业保险基金，它是失业保险制度的物质基础。目前世界上实行失业保险制度国家筹集失业保险基金的方式可以分为三种类型：一是完全基金制，即根据未来支出的需要确定当前的收入。其特点是在较长时间内费率可保持稳定不变，并在实行保险初期产生大量储备金。但这种方式在长期运营过程中可能会因物价变化导致失业保险基金贬值。二是现收现付制，即用目前投保人交纳的保险费为现在保险收益人支付保险金，也就是完全用当前收入满足当前支出。其特点是在实行失业保险的初期，保险费率及花费常比完全基金制低，保险费率随支出需要而经常进行调整。但这种方式，可能会导致保险费率因经济状况、人口结构、人口老龄化、失业率等因素的变化而频繁变化，不具有相对稳定性。三是部分基金制，即在满足一定阶段支出需要的前提下留有一定储备。其特点是失业保险费率分阶段调整，具有相对稳定性，保险费率一般低于完全基金制，但又

比现收现付制增长慢，且受经济状况、人口结构、通胀影响小。目前大多数国家都实行的是现收现付制，但从发展趋势看，失业保险基金的筹集方式正逐步向部分基金制转变。

构成失业保险基金的来源主要有三个渠道：国家、单位和雇员。不同的国家这三个渠道来源的组合方式是不同的。从目前已实行失业保险制度的50多个国家看，其负担方式主要有六种：(1) 政府、单位、雇员三方共同负担。这种方式较为普遍，约占总数的50%。(2) 政府与单位共同负担。(3) 单位与雇员共同负担。(4) 政府独自负担。(5) 单位独自负担。(6) 雇员独自负担。

政府负担失业保险资金的方式主要有两种，一是弥补失业保险基金收缴与支出额之间的差额；二是负担一部分失业保险基金的支出。而其中政府在失业保险基金支付出现赤字和困难时给予扶持是最常见的负担方式。

单位与雇员应负担的失业保险金在大多数国家都是按雇员工资的一定百分比来征收的。许多国家都有对缴纳失业保险费的工资最高限额和免缴失业保险费最低工资额规定，因此计算失业保险费应缴纳的工资基数并不是全部工资，最高限以上的工资和工资收入低于缴纳失业保险费最低工资线的雇员是不缴纳失业保险费的。失业保险费提取的比率随着经济的发展，工资水平的变化、失业率的变化和通货膨胀等因素随时进行调整。

(三) 失业保险领取的条件

失业保险的对象是一些具有劳动能力却因暂时失去职业，而丧失生活来源的人，同时失业保险又是定期性给付的，因此失业保险领取条件的规定，是更有效地发挥失业保险制度作用的前提。

各国对于失业保险领取条件都有明确、详尽的法律规定，虽然在不同国家存在着差异，但是对于享受失业保险者的基本条件规定却具有很多的共性。

享受失业保险者一般应具备三个基本条件：

1. 享受失业保险者必须是处于法定最低就业年龄与退休年龄之间的，具有劳动能力的、非自愿失业者。这也就是说，不到法定就业年龄或超过法定就业年龄者，没有劳动能力的老、弱、病、残者、和无充分理由自动离职或

被解雇者都不具有享受失业保险资格条件。当然，法定就业年龄在不同国家不同，根据国际劳工组织规定为15～64岁，在我国则男性为16～59岁，女性为16～54岁。

2. 曾在属于失业保险范围的企业或机构正式就业，但现由于失业而中止收入者。这个条件要求是由于失业保险是以工资收入者为对象这一属性决定的。关于这个基本条件，各国有不同的就业期和投保期规定。就业期规定要求失业者在失业前必须有一段劳动经历，例如，美国要求1年中要有20周以上生产活动，德国要求每周须有18小时劳动记录失业前三年连续工作360天。投保期规定，要求失业者须投保一定年限、缴纳一定的保险费数额才能享受失业保险。例如，日本规定失业前1年要投保6个月，法国规定失业前1年要投保3个月，在我国要求要投保满1年

3. 失业者愿意工作，且可以工作，并在职业介绍机构登记求职的。失业保险的目的是在保证失业者基本生活需要的同时，促使失业者尽快摆脱失业状态，重新进入社会劳动之中，所以不能长期、永久性支付。凡是不积极寻找就业机会者、无正当理由拒绝职业介绍机构提供的“适当职业”者都没有资格领取失业保险。

失业保险领取的上述三个基本条件，必须同时具备，缺一不可。严格坚持资格条件的审定，才能使失业保险有的放矢，发挥其应有的作用。

（四）实施失业保险的标准

由于各国的经济结构不同、历史传统不同、所处经济和发展阶段也不同，因此，失业保险的标准在不同国家乃至同一个国家的不同时期是不同的。但是，各国在制定失业保险标准时总要考虑几个因素：第一，标准的制定要能够保证失业者的基本生活需要；第二，标准的制定要有利于促进失业者再就业，因此失业保险金的取得与失业前的工资收入替代率不能为100%，应低于失业前工资收入；第三，要根据工作时间的长短和投保年限的长短确定失业保险标准，以实现权利与义务的对称；第四，失业保险标准应该是个动态指标，应考虑国家的社会经济发展水平、社会生活水准，物价状况等因素随时作出相应的调整。

在明确失业保险标准上，由于各国失业保险的给付方式存在差异，会影响失业保险标准。目前世界上有多种失业保险给付方式，如按近期社会平均工资的一定比例给付，按工资等级比例性或定额给付，按政府规定的绝对等额给付，结合工资比例＋定额的给付，按失业者的失业期间长短给付等。每种给付方式都存在利与弊，因而都影响失业保险领取的水准。

此外，失业保险给付期限的长短也会影响失业保险的标准。给付失业保险的期限一般有两种确定方法：一是根据失业者的年龄、受保期长短、失业率来确定给付期限；二是根据固定或定期方式决定给付期限。总之，给付期限不同，失业保险领取的水准也有差异。

（五）失业保险的管理形式

失业保险的管理形式是失业保险的管理方式和方法，它是失业保险制度得以贯彻实施的组织保证措施。目前世界上对失业保险的管理主要有三种形式：一是政府直接管理。即政府通过设立专门机构，进行失业保险管理。这种形式有利于强化失业保险机制，促进失业保险制度的维持和发展。许多发展中国家都是采取的这种形式。二是政府监督下，授权自治机构管理的形式。即由劳动者、企业和政府三方共同组成有关机构，进行合作式的管理。这种管理方式效率高，且易得到各方面配合。三是政府监督下，由工会专职负责管理。这种形式中、工会是主角，政府在侧面支持，较能反映劳动者真正愿望。

对失业保险实行管理，其目的是要使失业保险制度得到真正有效的实施，使失业保险基金的使用及运营规范化、制度化、透明化、安全化，最终达到失业保险制度的目的。

四、失业保险制度的基本功能

失业保险制度的目的是要通过建立失业保险基金，使劳动者在职业中断、没有收入来源期间，从国家和社会获得必要的经济援助以保障其基本生活，并通过职业培训、职业咨询、职业介绍等手段为他们重新就业创造条件。因此失业保险制度有两大基本功能，即保障功能和促进就业功能。

（一）保障功能

失业保险制度有“安全网”“减震器”之称。失业保险制度的保障功能表现在两方面，一方面它为失业者提供了基本生活保障，另一方面它又为社会的安全与稳定提供了保障。失业的产生是不可避免的，但是失业却可能派生出家庭贫困、生活拮据，犯罪率上升、社会动荡等不良后果。通过建立失业保险制度，为失业者提供失业保险可以使失业者基本生活需要得到满足，提高失业者的心理和经济承受能力，对个人生活和社会经济前景充满信心，同时也就为社会发展创造良好的环境和条件。因此，失业保险制度既是一种社会保险制度，又是一种社会安全制度。

（二）促进就业功能

失业保险制度不仅给予失业者一定的生活保障，而且还有利于促进就业。其原因有三：第一，失业保险制度通过失业保险的给付在使失业者的基本生活得到保障的同时，又为失业者提供了一个缓冲期，即失业保险享受期，在这个期间失业者可以择机选择职业或提高自身技能以有利于重新就业。第二，在失业保险基金的支出中，除有一部分是以失业保险金形式发放外，还有另一部分以其他形式的支出，如职业培训、转业培训、职业咨询、职业介绍等，这些都会为失业者重新就业提供良好的条件和机会。第三，失业保险的给付标准低，仅高于维持基本生活需要，且不是永恒给付，有一定的期限限制，这就决定了失业者不可能一辈子依靠失业保险，更不可能凭借失业保险提高生活质量，这就促使失业者不得不努力寻找重新就业的机会。

第二部分　德国失业保险制度

一、当前德国失业状况透视

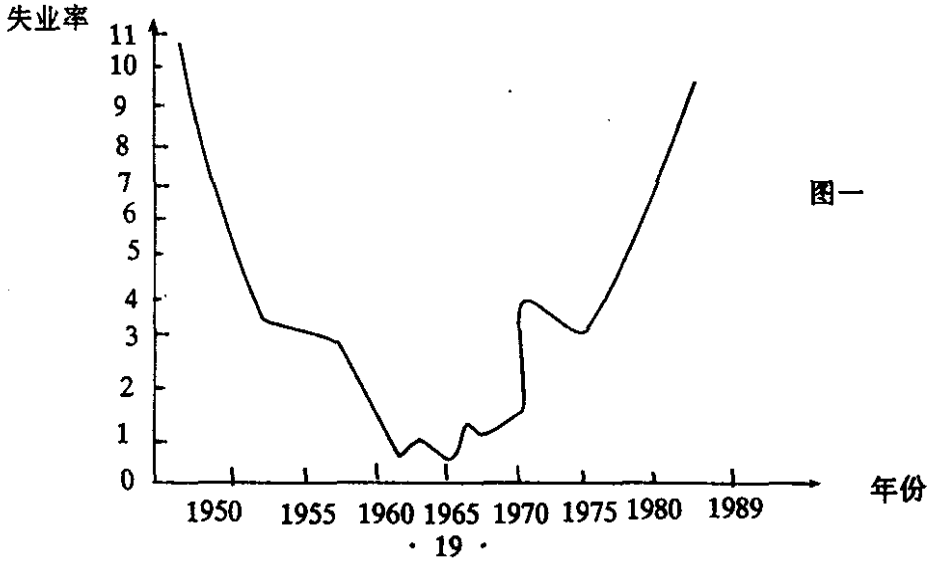
德国位于欧洲中部。二次世界大战以后被分为德意志联邦共和国（即西德）和德意志民主共和国（即东德）。1990 年 10 月 3 日两德实现统一，更准确地讲，应该是西德吞并了东德。原东德开始在统一的德国内部迅速实现向原西德社会市场经济体制的过渡。

今天的德国，总面积为 357000 平方公里，由 16 个州组成。共拥有人口约 8000 万，（其中含 650 万外国人）。人口密度为每平方公里 224 人，是欧洲人口密度最稠密的国家之一，仅次于比利时和荷兰。在总人口中约有 1/3 的人口（约 2600 万人）居住在 85 个大城市中，（指 10 万居民以上的城市）。

二战以后德国特定的历史发展进程，造就了当前德国失业的现状。为此，要透视当前德国失业状况，需从三方面入手，即原西德的失业状况，原东德的失业状况和统一后的德国失业状况。

1．**西德 1950 年～1989 年失业状况。**

自二战以后，到西德统一前的 1989 年，西德的失业率发展状况从总的来看是呈马蹄形状的。如图一所示：



图一

战后的最初几年失业率较高，1950年的失业率高达10.4%，以后随着经济的繁荣，失业率开始逐年下降。在1959～1973年的15年间，失业率一直控制在3%以下，年均失业率仅为1.1%，失业人数常年维持在10～20万人左右。特别是在1967～1968年，失业率下降到最低水平（0.7%），实现了西德政府制定的充分就业目标。充分就业在西德一般被理解为失业人员不到在业人员的1%。1970年，西德就业率达到高峰，失业人数仅为15万人，而空缺位子却有80万。但是到了70年代中期，由于经济进入衰退，就业人数开始下降，失业率上升。1975年失业人数首次超过百万大关，达到107.4万人，失业率为4.6%。而这一时期西德的人口出生率是大大低于死亡率，是世界最低，年出生率仅为10.3胎/1000。到了80年代初，失业者人数已有226万之多，失业率上升到9.1%。1982年西德政府开始实行改善增长条件及消除就业障碍的政策，从而使就业状况明显改善，从1984年至1989年新设了大约150万个工作岗位，但这段时期的失业现象仍然十分突出。1984～1989年四年中，失业人数一直徘徊在220～230万水平上，失业率在8.9～9．3%之间。1950～1989年西德失业率变动情况见表1：

表1　西德1950～1989年失业率水平一览表

年份	失业率	年份	失业率	年份	失业率
1950年	10.4	1964年	0.8	1978年	4.4
1951年	9．1	1965年	0.7	1979年	3.8
1952年	8.5	1966年	0.7	1980年	3.8
1953年	7.6	1967年	2.1	1981年	5.5
1954年	7.1	1968年	1.5	1982年	7.5
1955年	5.2	1969年	0.8	1983年	9.1
1956年	4.2	1970年	0.7	1984年	9.1
1957年	3.5	1971年	0.8	1985年	9.3
1958年	3.6	1972年	1.1	1986年	9.0
1959年	2.5	1973年	1.2	1987年	8.9
1960年	1.2	1974年	2.6	1988年	8.7
1961年	0.9	1975年	4.6	1989年	7.9
1962年	0.7	1976年	4.6		
1963年	0.9	1977年	4.5		

注：失业率即失业者占整个可就业者的百分比。

统一前西德居高不下的失业率，导致了在职业促进方面的开支剧增。如：1970 年用于职业促进的开支仅为 40 亿马克，但 1982 年却为 247 亿马克。

2. 统一前的东德失业状况

在东德，由于长期以来实行的是社会主义计划经济体制，官方一直宣称的是实现了充分就业。但据估计就业人数仅在 150 万至 300 万之间，在此同时存在着一个被掩盖的失业率问题。在东德实行货币、经济和社会联盟条约前，在官方正式登记的失业人数为 15 万。当两德统一和东德经济崩溃时，严重的失业问题就显现出来，在 1990 年 12 月官方正式登记的失业人数就达到 64 万人。此外还有 180 万人的企业开工不足，因此，东德统一前失业率实际上已达到 8.6%。

3. 德国统一后的失业状况

统一后的德国，西部和东部的失业率却发生了两个相反的趋势。西部地区由于市场扩大，企业生产增加，从业人数扩大，失业率迅速下降，据 1991 年 1 月统计，西部地区的失业率仅为 6%。而东部地区由于计划经济向社会市场经济转轨，劳动生产率较低，缺乏市场竞争能力，导致企业生产萎缩，失业率上升。据统计，到 1991 年 10 月底，即两德统一一周年之后，失业人数已达 110 万，失业率上升至 11%，1991 年底失业人数又增至 140 万，失业率高达 15%，此外还有近 200 万半失业者，二者合计 340 万人，占东部地区 900 万工人和职工的 1/3 还要多。这样，统一后的德国平均失业率为 10%左右。为了解决东部地区严重的失业问题，1992 年联邦政府和西部地区向东部地区转移资金总额为 1630 亿马克，其中 1255 亿马克用于东部地区财政开支，375 亿马克用于社会保险（其中绝大部分——355 亿马克用于失业救济）。1993 年德国失业率为 9.25%，据 1996 年 2 月统计，德国失业者人数有 427 万，失业率为 11.1%，而仅东部地区就高达 17%。在此期间德国人口的自然增长率却是负数。见表 2：

表2 德国人口状况统计表

人口数		人口年龄构成(%)						生命统计数(%)					
		1995年			1996年			1995年			1996年		
1995年	1996年	0—14岁	15—64岁	65岁以上	0—14岁	15—64岁	60岁以上	出生率	死亡率	自然增长率	出生率	死亡率	自然增长率
8164(万人)	8191(万人)	16.5	68.0	15.6	16.2	68.5	15.3	9.3	10.7	-1.4	9.7	11.2	-1.5

资料来源:《联合国统计月报》、《美国统计年鉴》1997年。

由上表可见,高达10%以上的失业率,绝不是德国人口增长所造成的。究其根源,西德统一所带来的后遗症是原因之一,近些年来德国经济发展的缓慢则是原因之二。因此,前不久才下台的前德国总理科尔曾经指出,失业是当前德国社会各界最关注的社会问题,现在政府的主要任务是克服失业。巴伐利亚州州长施托伊贝尔称,失业是德国"第一号政治挑战"。

二、德国的失业保险制度

(一)德国失业保险制度的建立及其完善

早在19世纪80年代德国就建立了社会保障制度,是世界上最早建立社会保障制度的国家。经过近百年的发展,德国社会保障制度所具有的高效率已为世界各国所公认。德国的社会保障系统由社会保险、社会照顾、社会救济三部分组成,失业保险则是隶属于社会保险之中的。

在德国,失业保险是社会保险的重要组成部分,它建立的较晚。1927年德国颁布的《失业介绍法和失业保险法》标志着其失业保险制度真正确立。自此开始,德国实行了全面的法定失业保险。50年代初,艾哈德推进社会市场经济体制,西德出现了全面的经济繁荣。政府在原有失业保险制度基础上进行了改革,并通过联邦议院颁布了一系列有关失业保险的法律和法令。例如,1951年建立了由社会保险机构、雇主和投保人三方共同管理的社会保障经营制度,1956年对《失业保险法》作了一定的补充和修改。为了进一步完善失业保险制度,1969年又颁布了著名的《劳动促进法》和《职业培训法》,1974年颁布了《失业救济条例》,1987年又对《劳动促进法》进行修改。迄今为止,德国已建立起了一个比较全面的、系统的失业保险制度。它是一种注重市场机制和市场原则,把劳动者的权利和义务密切结合,以保障劳动者基本生活权利和积极促进就业为已任的失业保险制度。

为了确保失业保险制度的贯彻实施，根据1952年的一项法律，西德政府建立了联邦劳工局。联邦劳工局设在纽伦堡，是失业保险机构的最高当局，是公共的、自治的法律实体，其行政管理机构组成人员包括雇员（即被保险人）代表、雇主代表和公共机构（即州和地方行政当局）的成员。联邦劳工局的主要任务是采取措施，促进劳工市场在数量和质量两方面达到供求平衡；提供职工咨询，工作介绍和失业保险；促进职业训练。为了完成上述任务，联邦劳工局下设9个州劳工局及约150个分局和许多附属单位，职员37,900人和临时工2700人。其他的有关机构还有法兰克福的劳动力介绍中心、埃尔兰根的劳动力市场和职业研究所等。

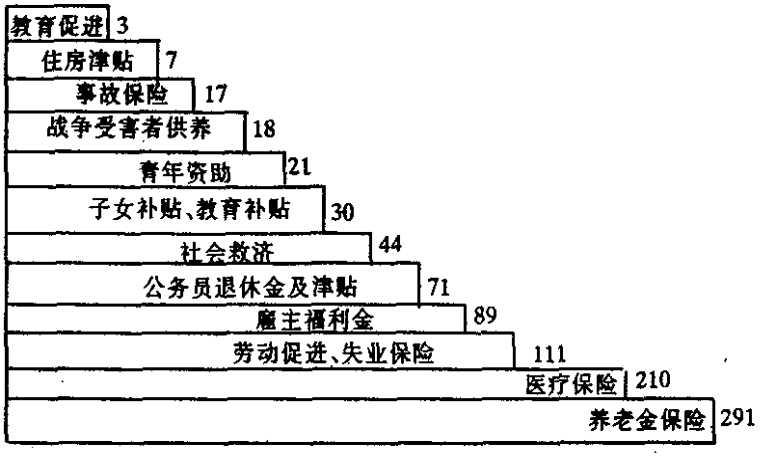
自德国失业保险制度建立以来，在失业保险和促进就业方面的开支呈现出逐步上升的趋势。（见表3、图二）这一方面为失业保险制度的实施提供了物质保证，另一方面也切实地促进了德国经济的发展和社会的稳定。

表3　1950～1984年西德社会保险主要项目支出情况（亿马克）

项目＼年份	1950年	1960年	1970年	1980年	1984年
养老保险	39	194	522	1426	1714
疾病保险	25	88	261	901	1089
工伤保险	6	18	42	100	114
促进劳动就业和失业保险	19	12	39	228	383

资料来源：（西柏林）德国经济研究所：《德意志联邦共和国经济发展数字》1986年版第32表。

图二:1992年德国社会保障各项目支出情况　　(单位:10亿马克)



资料来源:《德国概况》莎西埃德出版社

(二)德国失业保险制度特点及主要内容

1. 德国失业保险制度的特点

德国失业保险制度有三个显著特点:

(1)强调个人责任,实现责任与权利的对称。德国失业保险制度在肯定每个雇员都有享受失业保险权利和国家有保障失业者基本生活需要责任的同时,特别强调这种权利和责任的实现决不是社会和政府的恩赐、施舍,而是在社会和政府为发挥雇员个性自由创造前提条件的基础上,通过雇员个人缴纳失业保险费来谋取失业保险的权利。失业者领取的失业保险金多少和期限长短与其缴纳失业保险费、投保时间长短,工作时间长短,失业前工资水平等因素直接挂钩。

(2)失业保险制度是失业保险与失业救济相结合的复合式失业保险制度。在德国,由于享受失业保险有较严格的资格条件审定和期限限制,使有些失业者根本无权享受失业保险或到期丧失失业保险。为了确保这部分人的基本生活需要,德国的失业保险制度中还有辅之以在一定时期内可领取一定数额失业救济的规定,弥补失业保险之不足。这样,实现了对失业者保护的广泛性和连续性。

(3)失业保险制度更侧重于促进就业功能。德国失业保险制度的指导思想是努力帮助失业者重新就业，为此，失业保险制度中不仅有职业培训、职业咨询、职业介绍等服务的积极促进就业措施，而且在失业保险享受资格条件、领取标准和期限等都有对失业者积极寻找再就业的压力机制。这种侧重于促进就业的失业保险制度所起到的作用是积极的而不是消极的，具体表现在：在"救助"和"自救"中促使人们选择、谋求自救，提高劳动力素质，使其符合社会生产需要和为增加社会财富作贡献。

2. 德国失业保险制度的主要内容

(1)失业保险适用的范围和对象

德国的失业保险覆盖的范围很广，按照联邦政府制定的法律规定享受失业保险的对象几乎涉及到所有的受雇的从业人员，它包括产业工人、农业工人、家务工人、学徒和受训者。国家公务员、领取养老金者和临时工不属于失业保险的范围，1974 年失业保险的范围又被扩大到对工厂倒闭支付补偿金。

(2)对于享受失业保险的条件规定

在德国，享受失业保险的失业者必须具备下列条件；

第一，失业者必须是属于享受失业保险范围的。

第二，失业者在失业前必须工作过一定时期的。如目前规定失业者在失业前三年必须连续工作不少于 360 天。

第三，失业者必须在失业前交纳了一定时期失业保险费的。如目前规定失业者失业前三年需投保 36 周或 3 个月。

第四，失业者必须在失业期间积极地寻找工作，接受各方面提供的"适当职业"。在德国的失业保险中严格地贯彻了"适当职业"的概念，其目的是促使失业者积极地寻找工作，重新就业。对于何谓"适当职业"有明确的规定，即各方面提供的职业与失业者所受过的教育、培训，失业者的能力和愿望以及过去曾经从事过的工作基本接近或相符就为"适当职业"。如果失业者屡次拒绝介绍的工作，既使这项工作完全不符合适当职业的标准，也要受到制裁，或减少失业津贴的领取，或在领取一定期限的失业金后被迫接受较低专业性的工作。例如，根据德国新规定，如果失业者在失业四个月后找不到相当于原来专业的工

作就必须接受专业性较低的工作，但报酬不得低于原来工资总额的80%。

第五，失业者必须在有关部门进行失业登记，并申请领取失业保险金。

尽管《宪法》规定德国是实行福利制度的国家，但是这绝不意味着向全社会成员滥施救济。在实行失业保险的过程中，它自始至终都强调个人责任，强调只有在失业人员具备上述条件的前提下失业保险才会伸出援助之手。正是由于坚持了严格的条件审查，才使德国的失业保险发挥出既保证失业者基本生活需要又促进失业者再就业的功能。

(3)有关失业保险标准的具体规定

在德国，对于享受失业保险和失业救济的标准界定往往是根据不同的具体情况，有较为明确的细则。主要例举如下：

第一，关于领取失业保险金期限标准的规定。一般情况下，失业者可领取的失业保险金的期限最多为一年，年老者最多领取32个月。领取失业保险金期限长短主要根据失业者投保时间的长短和本人年龄的多少以及工作时间长短而定。投保时间越长，可获得到的失业保险金期限也就越长，年龄长者有望获得较长期限的失业保险金。但领取失业保险的期限不是无止境的，有最高限的规定。例如，投保时间为26周者，可领取的失业保险金期限为78天；投保时间为39周者，可领取失业保险金期限为120天；投保时间为104周者可领取的失业保险金为312天，这也就是领取失业保险金的最高期限，不能再超过此期限。又如，年龄在42岁以下者至少可领取156天的失业保险金，但不能超过312天；年龄较长者可略高一些，但又不能超过832天。再如，在失业前三年内至少工作360天的，有资格领取4个月的失业保险金；失业前四年内至少工作1080天的，有资格领取12个月的失业保险金。

第二，关于领取失业保险金金额标准的规定，失业保险金的金额一般是依据失业前本人工资收入的一定百分比来计算的。在1975年以前失业保险金的金额为失业前工资收入的62.5%，近年来有所提高。目前有小孩的失业者的失业保险金金额为本人失业前工资收入的68%，没有小孩的失业者失业保险金的金额为本人失业前工资收入的63%。这里的工资收入指的是净工资收入，即总工资减去工资税和各种保险。按照这样的标准计算，1984年1月以来，失业者

领取的失业保险金每周最高不得超过 537.6 马克(有孩子的雇员)或 498 马克(无孩子的雇员)。大约有 88% 的失业者领取的失业保险金每月不到 1200 马克。

第三,关于享受失业救济金条件和标准的具体规定。原则上讲,不具备领取失业保险金的,在提出申请领取失业救济金前一年有职业的时间仅有 10 周的失业者或者已领取失业保险金超过一年而仍未找到工作的失业者,可享受失业救济金。但是失业救济金不同于失业保险金,它是对那些过去收入和现有资产都难以维持基本生活需要的,生活处于贫困状况的失业者提供的保障,因此从理论上讲需要救济多久就救济多久,没有期限。为此,政府规定对于领取失业救济金者每年申请和审批一次,在给予失业救济金前要作详细的调查了解,如失业者财产状况、失业者有无其他收入来源维持生活、失业者赡养家庭人口状况等,而失业者有义务向失业保险管理部门通报他本人或家庭的一些重要事宜变动情况。失业救济金金额一般为失业前净工资的 58%(有孩子的雇员)或 56%(无孩子的雇员)。但失业救济金的数额没有定规,它还同其他一系列条件相联系,实际上有 57% 的失业者领取的失业救济金每月在 800 马克以下。

第四,德国联邦政府还对摩擦性失业、结构性失业、不景气引起的失业、过剩性失业以及不完全失业的失业保险作出不同份额的补贴规定。例如:当企业缩短工时相应减少工资时,劳动局支付"短工补助",使雇工所得收入至少相当于失业保险金,但短工补助最长只能支付 6 个月;当企业开工不足时,雇主可向劳工局申请向其职工发给补助金,其数额为损失的实际劳动收入的 68%;当企业提出破产诉讼时,雇工可申请发给破产补助,但只有在诉讼破产的前三个月有资格领取工资者才有权提出申请,其标准相当于最近三个月的净收入;当由于恶劣气候迫使建筑商停止工作,则要给予恶劣气候补助(建筑业的一项特殊补助);等等。

除上述四个方面的具体规定外,联邦劳工局为了确保失业者在失业期间仍能享受医疗保险和养老保险等福利权利,仍然为失业保险金的领取者缴纳医疗保险和养老保险;为了能使失业者增加一定的收入,维持基本生活需要,允许失业者在领取失业保险金和失业救济金期间搞副业,但是如果副业收入超过每周

15马克，须将“外快”收入的一半算作失业保险金或失业救济金，如果副业收入已超过相当于本人失业前净工资的80%者，其全部的“外快”都要算作失业保险金或失业救济金。

近些年来，在德国失业保险过程中，有由失业保险制向失业救济制逐渐过渡的趋向。其原因在于领取失业保险金的条件日益苛刻，从而使有资格领取失业保险金的失业者所占比重大大下降。例如：领取失业保险金者所占失业者比重，在1981年为55%，但到了1985年则只有36%。而与此同时，领取失业救济金的失业者所占失业者比重有所上升，1981年为13%，而1985年增加到27%。失业保险制向失业救济制过渡的这种趋向，由于失业救济金低于失业保险金，则更有利于促使失业者努力寻求再就业的机会，减轻对失业保险制度的依赖。

(4)失业保险基金的来源及其管理

在德国设有专门的失业保险基金，它与年金、医疗保险相分离，独立存在，专款专用。由于实行的是失业保险制与失业救济金相结合的复合式失业保险制度，因而失业保险基金主要用于失业保险金的给付和失业救济金的给付。但是失业保险金的来源和失业救济金的来源却是不同的。

德国失业保险基的来源采取的是三方性原则，即雇主、雇员和国家共同分担。首先是雇主和雇员按照法律规定的失业保险费缴纳的比率对半缴纳，然后是政府向失业保险项目提供并负责弥补全部赤字。从长期看，雇员个人负担的失业保险费比重在上升，企业负担的比重基本稳定，国家负担的弥补赤字那部分在减少。失业救济金的来源则只有一方，那就是联邦政府或地方财政的拨款。

国家对于失业保险金赤字部分的补贴和失业救济金的全额拨款，主要来源于国家的财政收入。在德国的财政收入中有一个重要项目，那就是“强制征收”“强制征收”的内容有二，一是国家征收的直接税、间接税以及各种地方税；二是社会保险税，即政府、社会保险机构向工资收入者、独立劳动者和雇主征收一种变相的劳动收入所得税，又称“社会性征税”。强制征收在国内总产值中的比重呈上升趋势，60年代约占30%，70年代为40%，到80年代已接近50%，从而使国家用于失业保险中的补贴和拨款有了较稳定的来源。

雇主和雇员应该缴纳的失业保险费率则由联邦政府根据联邦劳工局的财政状况确定统一的费率标准。80年代至90年代之间,失业保险费率一直在工资收入的3%～4.6%之间波动,90年代有所上升,1998年上升到6.3%。但是德国在征收失业保险费上有明确的收入上限和下限的规定,应缴纳失业保险费的工资是介于收入下限和收入上限之间的那部分工资,超过上限、低于下限的收入不交费,当然收入上、下限的规定会定期或不定期的发生调整。例如,1985年规定如果月收入低于500马克的失业保险费则全部由雇主负责;收入较高的雇员至多只能对其收入中的5600马克按2.2%的比率计算应缴纳的失业保险费,也就是说缴纳的失业保险费最高为123马克。在1996～1997年,德国把征收失业保险的最高工资线提高到8200马克,如按6.3%的一半计算,雇员应缴纳的最高失业保险费则是258马克。

德国失业保险基金的支出主要有五个方面:第一,对失业者支付失业保险金。包括失业者失业期间患病由劳工局支付的50%的医疗保险金给医疗保险公司;第二,劳工局向失业者支付的失业救济金;第三,劳工局为失业者进行职业介绍的费用;第四,劳工局为失业者进行职业咨询和培训费用;第五,劳工局的管理费用,一般占失业保险基金支出的3—4%,如有超支,由政府补贴。1985年联邦德国失业保险金和失业救济金两项开支合计约占全国社会费用支出的4%,总金额约为232亿马克,1990年失业保险金和失业救济金的总支出为800亿马克。

德国失业保险基金的管理和支付自1969年开始,就实行的现收现付制,支付标准与工资增长和物价上涨挂钩。但考虑到保险基金的收支会受到劳动力市场的结构、人口老龄化趋势等因素的影响,因此作出了须留有弥补亏损的储备金的规定,储备金至少要相当于支付一个月保险待遇所需资金。

三、德国失业保险制度的有效措施

在德国的失业保险制度中,始终贯彻着这样一种指导思想,那就是尽可能为失业者提供基本生活保障,但是帮助失业者由"他助"转向"自救"则是更为重要的。为了达到帮助失业者实现"自救"的目的,联邦政府实行了积极的促进就

业、帮助就业的措施，这些措施对于减少失业保险金的支出，维持失业保险制度的持久性起到了极其重要的作用。这些措施主要有：

(一)加强对劳动者的职业培训

1. 通过立法促使失业人员接受职业培训。

在德国颁布的《职业教育法》中对职业培训、职业进修、转业培训等都作了明确规定。在《劳动促进法》中又有对在失业期间接受职业培训的失业者给予生活补贴、培训费用补贴的规定。“不培训、不就业”成为失业者能否再就业的法律依据。

2. 政府出资出力鼓励失业者进行职业培训。

联邦政府每年要从财政中拿出约 55 亿马克来资助职业进修。进行职业进修的劳动者在深造期间可以获得补贴或贷款等形式的资助，讲座费及学习用费可全部或部分减免。学期满后，可获得资格证书。如果劳动者能提供较多的资格证书，并且通过相当一段时期的义务劳动来证明自己的价值和能力，劳工局可协助他找到较为理想的工作。国家还对为接受职业培训的劳动者提供工作岗位的企业给予最多 12 个月的“熟悉工作补贴”，以促使劳动者和企业重视职业培训。

3. 特别重视对青少年的职业培训

德国青少年的失业比较严重。据统计，每四个失业者中约有一个年龄在 25 岁以下的，他们大都未完成学校的学业或职业培训。再加之青少年是未来较长期的、稳定的劳动力供给源。因此为了帮助青少年避免失业，劳工局特别为无法筹资进行职业进修的青少年提供补助和贷款，并全部或部分地承担培训期间的费用。

4. 形成了了解就业需求——进行职业培训——推荐就业的良性培训机制。

德国的职业培训总是有的放矢，效率极高。在进行职业培训前，联邦劳工局和劳资双方往往根据当前工作岗位要求以及对未来技术进步、产业结构调整的预测，作出有关职业培训的方向、专业、技能、规模等规划，然后再付诸实施。例如，进行超前开发新技能培训，以使劳动者在产业结构调整中避免失业的危险。由了解、预测就业需求到进行职业培训，必然会起到好推荐就业的效果。

据调查，在经过一届职业培训的失业者中约有75%的失业者在半年内找到了工作岗位。

德国的职业培训不仅是其推行积极的就业政策的一个亮点，更重要的是它确保了失业保险制度的有效实施。由于进行了职业培训，失业者提高了素质，增强了就业竞争能力，在为再就业创造更多机会的同时，也减少了社会上寻求失业保险庇护的失业者，减轻了对失业保险制度的压力。

(二)积极开展就业咨询和职业介绍

德国联邦劳工局每年大约要拨款5000万马克用于建立就业情况档案、把各方面的就业信息系统相连接、出版各类就业指导资料等。这些信息、资料都是免费向前来咨询者提供的。

德国的职业咨询对象主要有两种：一是失业者；一是15～30岁左右的大中学生。咨询员要经过专门的训练，要掌握每个职业的具体要求、发展前景，要能够正确理解咨询者的要求、了解咨询者的情况，如身体、智力、技能专长等，因此咨询的效果很好，失业者咨询一般5天就能有较明确的答复，两周内能有结果。

在德国，职业介绍是连接职业培训和失业保险工作的中间环节。为了促使接受职业培训的劳动者能尽快再就业，专门设立了为供求双方提供服务的免费职业介绍机构。职业介绍机构根据求职者的实际情况和雇主的要求，为求职者介绍适当的岗位，如供求双方不能达成共识，则会再次安排别的供求见面机会，但是，如果一个失业者不接受职介机构介绍的合适的工作，将会被取消领取失业保险金的资格。德国不允许开办收费性质的职介机构，进行职业介绍工作也是地方劳工局的主要任务，任何一个企业都必须在其所在地的劳工局登记，才有招工的权力。1986～1989年间，德国的职介机构就有146个，工作人员26200人，平均每千名劳动年龄人口就有0.6个工作人员为之服务，每个机构服务的劳动年龄人口为299.1千人。[①]。

(三)加大劳动力市场的灵活性

德国十分重视挖掘劳动力市场对失业保险制度的辅助效果。为了为失业

① 资料来源：经济合作与发展组织的《劳动力市场政策》

再就业营造良好的市场环境，积极对劳动力市场进行培育和发展。在这方面，最突出的作法就是通过“部分时间工作制”和“弹性工作周制”来加大劳动力市场的灵活性。目前德国“部分时间工作”的人数已占雇员总数的16%。据德国劳工部部长布吕姆说：如果“部分时间工作”的人数达到37%，则可减少失业人数200万。在德国较激烈的竞争行业，如轮胎制造业，星期六、星期日也允许开工，以利就业。德国的“弹性工作周制”规定，只要每年平均周工作37.5个小时即可。这些作法，变相地增加了劳动力力市场对劳动力的需求，这对日渐增加的劳动力供给趋势有着一定的缓解作用。由下表可见，德国劳动力市场上1950～1996年劳动力供给呈增加趋势。

表4　德国劳动力市场供给变动情况　　（单位：万人）

项目＼年份	1950年	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1981年	1982年	1985年	1996年
失业人数	187	107	27	14	15	107	89	127	183	230	427

资料来源：联邦劳工局

四、失业保险制度的政治法律保证

（一）政府直接参与失业保险制度的实施

在德国，一个政党对社会保险制度的态度和政策直接影响着其参选的成败和政局的稳定，因此任何一个政党在其参选和实施纲领中都把完善社会保险制度放在十分显著的位置。特别是自70年代中期以来，随着社会经济的发展，失业问题越来越突出，各届政府更重视解决失业问题。在解决失业的过程中，政府除了要治本，把“高就业率”作为经济发展四大目标之一外，还直接参与失业保险制度的实施过程中，以确保失业人员基本生活需要和促进就业，避免因失业可能带来的社会不安定因素。政府直接参与失业保险制度实施主要表现在：第一，建立联邦劳工局。联邦劳工局是失业保险机构的最高当局。它既是政府失业保险制度的具体实施者，又是通过自己的一系列活动为失业者提供服务的组织。因此联邦劳工局的建立，使失业保险制度有了组织保证。第二，政府对失业保险金赤字实行全额补贴和用财政专项拨款发放失业救济金，又为失业保险制度的实施提供了坚实的物质基础。第三，政府每年拨出专款帮助失业者进

行职业培训和再就业安置，又减缓了社会对失业保险制度的压力。据不完全统计，截止1991年底，联邦政府已向自由从事职业培训的单位和个人提供了近1亿马克的资助。在1997年德国部长会议上，劳工部长布吕姆称，联邦政府当年已有28.1亿马克用于解决失业的"困难情况"。

(二)政府通过立法，使失业保险制度有法可依，有章可循

在德国的社会市场经济中有个显著的特点，那就是立法是国家在社会政策中运用的主要手段，一切活动都有它的法律框架和依据，社会政策都是通过大量的社会法规固定下来。根据德国《基本法》第20条和28条"发展福利国家制度"的要求，德国颁布了一系列有关劳工、福利方面的法律。关于劳工和福利方面的法律起草工作通常是由联邦劳工局和社会秩序部负责，并建立了"社会政策讨论会"以进行政策协商，其代表来自于政府、工会、企业主联合会等。德国自1927年第一个失业保险法规《失业介绍法和失业保险法》颁布以来至今已形成了一系列的失业保险法规，如《社会法典》、《失业保险法》、《劳动促进法》、《失业救济条例》、《职工培训法》等。这些法规的建立，使失业保险制度日趋健全和完善，它们不仅明确地规定了失业保险涉及的范围、对象、享受失业保险的条件和标准、失业保险基金的来源等，使失业保险制度成为强制性失业保险制度，而且还逐步把一些以预防为主的失业保险措施，如改行培训、职业进修、职业咨询与介绍、新创就业机会等作为失业保险的重点。政府除了建立失业保险法规外，还建立了社会法院，主要受理包括失业保险在内的纠纷。

失业保险法规的建立和完善，一方面为政府监督、促进失业保险制度实施提供了依据，另一方面也为失业者在面临困境时寻求失业保险提供了依据，从而保证了失业保险制度的高效率。

五、德国失业保险制度的积极影响和不良后果

(一)积极影响。

主要表现在以下三方面：

1. 缓和了社会矛盾，维护了社会的安定。德国的失业保险制度建立起了广泛的"安全网"和"减震器"，从而弱化了失业所带来的负效益。由于失业保险制度使公平与效率得到协调，缩小了贫富之间的差距，使阶级矛盾和社会矛盾有

所缓和，淡化了人们通过偏激行为来谋求基本生活保障的思想，从而对社会不稳定因素起到了抑制作用。从1969～1978年，因工人罢工斗争每1000个工作岗位损失的工作日平均每年仅53个，这远远小于其他欧洲国家。因此，失业保险制度是使德国在持续较高的失业率情况下仍能保证社会稳定发展的重要因素之一。

2. 在一定程度上保证了经济的稳定发展。由于失业保险制度的实施，使生活消费没有因为失业而减少，市场需求也没因失业而下降，使经济能够在较平稳的环境中运行。同时还由于一些失业保险制度有效措施的采用，扩大了就业领域，促进了其他产业或部门的发展，如第三产业、教育、培训等。

3. 促进了劳动力再生产，并为现代化生产提供了高素质的劳动力。这是失业保险制度极为重要的、不可替代的作用。劳动力再生产是社会再生产的基础，劳动者失业后，没有了生活来源，也就阻碍了劳动力的再生产。有了失业保险制度，一方面满足了劳动者的基本生活需要，维持了劳动力再生产，另一方面，进行的职业培训、转业培训，又提高了劳动者的素质，使其符合现代化生产的要求。

(二)不良后果。

主要有以下三方面：

1. 不断攀升的失业保险支出，增加了政府的财政负担，削弱了国家调节经济的能力。

德国在失业保险和促进就业方面的支出呈现出不断增加的趋势。见表5：

表5 德国战后失业保险支出变动情况 (单位：亿马克)

项目＼年份	1950年	1960年	1970年	1980年	1984年	1990年
失业保险	19	12	39	228	383	1493

注：本表根据西柏林的德国经济研究所《德意志联邦共和国经济发展数字》1986年32页和德国1991年《统计年鉴》第19、12项汇制。

由上表可见，70年代以前，德国在失业保险方面的支出相当小，究其原因这一时期正是德国经济繁荣时期，失业率很低；70年代以后，失业保险支出剧增，

究其原因则是这以后德国经济进入缓慢增长或停滞时期,失业率提高。进入90年代,由于两德统一,全国年平均失业率高达11%左右,使其失业保险支出更是有增无减,失业保险支出赤字扩大,国家财政补贴增加。

另一方面,失业救济金方面的支出也呈增长趋势。由于近些年来,德国的失业保险制度正逐渐由较有利的失业保险向较持久的失业救济过渡,从而使享受失业救济的失业者越来越多,失业救济金支出也越来越大,失业救济金是由联邦财政或州财政全额拨款的。

此外,再加之为了帮助、促进就业,政府在培训、教育方面的资助也在不断增长。

由于失业保险金、失业救济金和促进就业的支出增加,使政府的财政已不堪重负。在这种状况下,近些年来政府实施了一些开源节流的办法。如提高保险费征收率,由原来的3%到现在的6.3%,以扩大保险金来源;从严掌握失业保险享受的标准等。但这些办法又会引发一些社会矛盾的产生。

2. 劳动力成本上升,国际竞争力下降,阻碍了经济的进一步发展。

在德国,企业与雇员上缴失业保险费是失业保险基金的主要来源,但是这些失业保险费最终是要计入劳动力成本之中的。近些年来,随着缴纳的失业保险费率上升,使企业和雇员负担加重,导致劳动力成本提高,目前德国的劳工成本约每小时18.5马克。由于劳动力成本过高,使德国的国际竞争力下降,按世界经济论坛1996年的排序德国已被排在了第15位。而国际竞争力下降又会导致生产规模削减,经济发展受阻,失业又进一步恶化。因此当前的德国失业保险机制所带来的效益正在走向衰减,步入一种恶性循环之中。失业保险费率提高→固定资产投资减少→国际竞争力下降→生产规模缩减→就业人数减少,失业率上升→失业保险费率提高……。

3. 造就了人们对社会和政府的依赖观念。

由于失业保险制度的广泛实施以及在分配上的平均化倾向,使人们产生了对社会和政府的依赖观念。既然干与不干一样可以生活,那么人就情愿不干;既然失业后可以领取失业保险金和失业救济金,又勿需交税,并且还可以从事挣"外快"的工作,低收入在业人员与失业人员在收入上已无大的差异,人们也

就愿意跳进“贫困陷井”；有“大锅饭”吃，谁又会费力“烧小锅”；等等怪圈都是人们对社会和政府的“等、靠、要”观念所致。

综上所述，德国的失业保险制度实际上已是正负两方面作用的矛盾体。它一方面保证了人们的基本生活需要，维护了社会稳定，另一方面失业保险费率上升又会引发新的不稳定因素；它一方面保证了社会经济稳定发展，另一方面又会阻碍经济进一步发展；它一方面维持了劳动力再生产，另一方面又造就了人们的懒惰观念。只是在有的时期正面作用表现的较为明显，如经济繁荣时期，在有的时期负面影响表现的较为明显，如经济低速增长或停滞时期。如何去克服负面影响，发挥正面作用，则有待于政府对失业保险制度的进一步完善。

第三部分　它山之石，可以攻玉——建立有中国特色的失业保险制度

一、构建有中国特色的失业保险制度的紧迫性

(一)劳动力资源供大于求将长期存在

我国是世界上劳动力资源最丰富的国家。劳动力资源的供给一直呈现出增长的趋势，劳动力在业也一直有所增加。见表6：

表6　我国劳动力资源供给与从业状况　(单位：万人)

年份	劳动力资源	从业人员
1952年	21106	20729
1980年	42903	40152
1985年	50112	49873
1990年	64483	63909
1991年	65399	64799
1992年	66184	65554
1993年	67033	66373
1994年	67879	67199
1995年	68737	67947
1996年	69665	68850

资料来源：《中国统计年鉴》1997年94页。

由上表可见，在我国劳动力资源的供给与劳动力的实际从业人员之间始终存在着差距，而且这个差距还在逐步扩大。劳动力资源的供给与从业人员的差距，形成的就是多余劳动力，也就是失业人员。不管我们过去怎样否定失业的存在，但它却客观地存在着，而且还具有不断增大的趋势。仅以国家统计局提供的城镇登记失业人数和城镇登记失业率为例。

表7　我国城镇登记失业情况表

项目 / 年份	城镇登记失业人数(万人)①	城镇登记失业率(%)②
1992 年	364	2.3
1993 年	420	2.6
1994 年	476	2.8
1995 年	520	2.9
1996 年	553	3.0
1997 年	570	3.1

资料来源:《中国统计年鉴》1998 年

注:①城镇登记失业人数指非农业人口,在一定的劳动年龄内,有劳动能力,无业而需要就业,并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。

$$②城镇登记失业率=\frac{城镇登记失业人数}{城镇从业人数+城镇登记失业人数}\times 100\%$$

但上表的数据还不足以反映我国失业的真实情况,其原因一是我国失业定义和失业率的统计口径与国际劳工组织和其他国家的失业定义及统计口径有较大差异;原因二是它仅包括城镇失业而不包括数以亿计的农村剩余劳动力;原因三是我国目前也仅有对到失业保险管理机构登记失业的失业人员进行统计,而事实上还有许多未登记的失业人员;原因四是这里仅是公开失业,还未包括隐性失业和半失业。因此,实际中的失业率远远高于这些数据。

(二)体制转轨过程中的下岗分流又使劳动力供给大大增加。

随着社会主义计划经济向市场经济体制的转轨,各项改革进一步深化,由此也必然会带来更多的失业人员,增加劳动力市场的供给。根据国家统计局 1996 年的抽样显示,仅 1996 年全国下岗人员可达到 892 万人;劳动和社会保障部 1998 年 1 月 15 日快报报道,1997 年全国的企业下岗和机关下岗人数有 1200 万。那么 1998 年会是怎样呢? 根据国家的安排,从 1998 年起要用三年完成对国有企业改革、行政机关改革、军队精简。据劳动和社会保障部预计 1998 年新增下岗职工将有 350 万人;行政机关现有 1000 万人按 50% 下岗分流和转岗,三年完成,年平均也会有约 150 万人;军队精简三年要精简 50 万人,年平均也会有 15 万人;上述三项目 1998 年开始到 2000 年止,每年要增加的劳动力供给就会大约有 550 万人,只会多不会少。

长期积累下来的劳动力供给大于需求的缺口，企业改革、机关改革和军队精简可能产生的每年550万的劳动力供给，再加之据预测在未来几年要增长的900万劳动年龄人口，总计要求每年要提供的就业机会至少要2000万个，如果不能满足需要，必然产生大量的失业人口。没有了收入来源，没有了生活保障，人心浮躁，社会不安定，改革也就难以继续，经济也就难以稳定、协调的发展。因此，世纪末中国面临的最大难题是失业问题，改革继续需要解决的首要问题还是失业问题。当然解决失业问题的根本出路在于促进经济增长，扩大就业机会，然而经济增长总有个度，我国目前的经济增长是8%，我国当前的劳动力供给却在快速增加，这就是一对在短期内难以解决的矛盾。但是当前我们可以为最终解决矛盾、解决失业问题创造良好的社会环境和条件。那就是通过建立和完善失业保险制度为失业者提供基本生活保障和对失业者进行职业培训，转业培训，为使其再就业创造机会，并创造出新的就业岗位。

在构建我国失业保险制度的过程中，我们应该在借鉴德国失业保险制度成功经验和吸取教训的基础上，从我国现阶段基本国情出发，建立起具有中国特色的失业保险制度。

二、德国失业保险制度可借鉴基础研究

(一)可借鉴理论基础

市场经济、失业、失业保险制度三者有着紧密的联系。失业是市场经济的必然伴侣，失业保险制度则有利于保障失业者基本生活和促进就业，有利于弥补市场经济的缺陷。只要是市场经济国家都应该有失业保险制度。尽管失业保险制度在不同的国家服务于不同的社会目的，但就其基本原则、一般原理，甚至于一些具体作法而言，都有其共性之处。正是这种共性，为国与国之间相互交流，相互借鉴提供了理论基础。

我国和德国实行的是两种根本不同的社会制度，但都实行的是市场经济体制。目前的德国是由原来两个实行不同的社会制度和经济体制国家统一形成的。原联邦德国实行的资本主义制度和市场经济体制，有覆盖面广泛的、较完备的失业保险制度；原民主德国实行的社会主义制度和计划经济体制，一直否

认存在失业，也就没有失业保险制度。1990年10月3日两德统一后，原民主德国开始了由社会主义制度向资本主义制度的演变和计划经济向市场经济的转变，原联邦德国的失业保险制度也就随之移植到原民主德国区域解决开始显现出来的失业问题，并取得了较好的效果。我国建国以来一直实行的是计划经济体制，否认失业的存在，没有失业保险制度。86年为了适应改革的需要开始建立的失业保险制度，存在着很多缺陷，已经不能适应建立社会主义市场经济体制的要求。中国和德国实行市场经济体制和都存在有全部或部分由计划经济向市场经济转轨的共性，为我国借鉴德国失业保险制度经验提供了基础和依据。

(二)可借鉴现实基础

我国和德国都把强调社会公平、分配合理作为政策目标和任务，这一点共性为我国借鉴德国失业保险制度经验提供了现实基础。

我国实行的社会主义市场经济体制，其基本特征是以公有制为基础，以按劳分配为原则，兼顾公平与效率，实现缩小差别、共同富裕目标。因此在经济运行中一方面强调市场机制，市场原理在资源配置中的作用以提高效率；另一方面强调国家在客观调控中的作用，克服市场缺陷，促进社会共同富裕目标的实现。

德国实行的社会市场经济体制，是一种市场自由原则和社会均衡原则相结合的经济体制。它建立于50年代初期艾哈德执政时期，其基本特征是市场处于中心地位，竞争是经济运转的基本动力，但要辅之以社会保障和国家政策干预，对由于市场分配原则所带来的不公正予以合理修正和纠正。德国之所以在市场经济前冠以"社会"二字，其原因就在于国家政策的目标和任务就是要使竞争有序，调节社会分配的结果，缓解不合理的社会差别，保证社会成员特别是下层成员必要的生活条件和社会地位，从而协调社会平衡的过程。从这一点讲，它与我国国家宏观调控要实现经济持续发展和人民生活共同富裕有一些殊途同归。德国失业保险制度在实现政策目标和任务上起到了非常重要的作用，可为我们提供成功的经验。

另一方面，我国现存的失业保险制度与德国失业保险制度趋同的地方较

多，我国目前的失业、就业情况与德国失业、就业情况也具有一定的可比性，这些也为我们鉴德国失业保险制度提供了现实基础。见表 8、表 9

表 8　中国与德国失业保险制度对比

国家 \ 内容	制度性质	实施范围	资金来源	有无等待期	享受时间
中国	强制性	城镇企事业单位	职工、单位、政府	无	1 年或 2 年
德国	强制性	企业雇员、农民	雇员、企业、政府	无	1 年

表 9　中国与德国失业、就业情况比较(1995 年)

国家 \ 项目	人口数(万人)	人口自然增长率(‰)	就业人数(万人)	失业率(%)
中国	121121	10.1	67947.0	2.9
德国	8159	−1.4	3604.8	12.9

资料来源：《中国统计年鉴》1997 年版

从表 9 可见，中国的人口总数、人口自然增长率都大大超过德国，但中国失业率却大大低于德国，(实际中差距没有这么大，主要是计算口径不同)，这两项的相反运动，说明一个问题，那就是中国的失业面会超过德国，客观上要求建立象德国那样覆盖面广的、制度健全的失业保险制度。

(三)促使借鉴的外部环境：国际劳工条约和世界经济一体化趋势

1901 年国际劳工立法协会创立，从而开设了国际劳动局，1919 年又改设为国际劳工组织，并相继制定了多种有关保护劳动者利益的条约，其中涉及失业保险规定的主要条约就有 5 个，见表 10：

表 10　国际劳工组织(ILO)有关失业保险的主要条约

年份	第○届总会	条约	编号
1920 年	2	失业补偿(海难)	8
1934 年	18	失业给付	44
1952 年	35	社会保障(最低基准)	102
1987 年	73	失业给付	162
1988 年	75	公约	168

国际劳工组织的上述条约对失业保险的范围、领取失业保险的条件、失业

保险给付的标准、资金来源等都对各加入国作出了一些建议以及必须履行的义务和责任，从而使失业者的保护在世界上一定范围内实现了制度化和规范化。尽管各国在失业保险制度上有自己的特点，但在其制定的过程中无不都在参考国际惯例、国际劳工条约的有关规定。因此，国际劳工条约为国与国之间相互借鉴经验，最终实现在制度上的趋同起到了推动的作用。

同时，由于近二十多年以来世界经济一体化进程加快，使市场经济全球化，失业问题成为全球性的问题，实行失业保险制度也成为许多国家的必然选择，建立失业保险制度的国家增长迅速。见表 11：

表 11　二战后实行失业保险制度国家数及变化　　（单位：1 个）

项目＼年份	1949 年	1958 年	1967 年	1977 年	1988 年	1996 年
国家数	22	26	34	38	40	56

注：本表根据有关资料自制

随着失业保险制度在世界上普及，目前已经形成了失业保险制度的国际合作以及相互影响、相互学习、相互促进的趋势。我国就应该顺势而为，通过借鉴别国的先进经验，结合本国国情，建立具有本国特色的失业保险制度。

（四）借鉴可提高建立失业保险制度效率

纵观别国建立失业保险制度的历程，可知失业保险制度的建立不是一蹴而就，而是一项长期的工程，自其建立起存在着不断的修正、完善和发展。德国失业保险制度发展到今天，是几十年经济发展的结果，也是其自身经验和教训的总结。通过借鉴德国失业保险制度经验，可以大大缩短在构建我国失业保险制度中的模索、试验时间，迅速建立起能够适应目前经济体制改革迫切需要的失业保险制度。

三、建立有中国特色的失业保险制度

要建立有中国特色的失业保险制度，关键是要借鉴德国等已实施多年失业保险制度国家的经验，寻找出一种科学的、适宜的设计和构建有中国特色的失业保险制度的方法。这个方法应该是注意现代市场经济条件下，别国失业保险制度的可借鉴之处以及我国目前特定时期构建的失业保险制度的特殊性。简

言之，有中国特色的失业保险制度应该是失业保险制度的一般性和特殊性兼顾。

(一)借鉴德国经验，建立中国失业保险制度

1．强化立法在失业保险制度中的作用

德国失业保险制度之所以能够得到有效的实施并取得较好的效果，极其重要的原因之一就是通过建立一套完整的失业保险及其相关方面的法律体系来完善失业保险的组织、督促、法定程序和争议调解。这一点是值得我们加以借鉴的。

我国失业保险方面的立法欠缺、极不健全。没有《失业保险法》，到目前为止仅有三个国务院颁布的《规定》或《条例》，如 1986 年的《国营企业职工待业保险暂行决定》、1993 年的《国有企业职工待业保险规定》和今年 1 月才颁布实施的《失业保险条例》，由于它们不是通过法律形式确定下来的，因此在失业保险的责任和权利的约束力、保护力上不具有法律上的强制性、规范性和稳定性，也就造成了长期以来失业保险过程中的随意性很大，例如投保与否，缴纳失业保险费与否、失业保险金使用等，自然失业保险也就成为可有可无的，人们根本没有失业保险意识，失业保险也就难以发挥其作用。

市场经济是一种法制经济，一切活动主体都应该通过法律来规范其行为，通过法律保护其利益，健全的法制是市场经济不可缺少的。在我们建立社会主义市场经济体制过程中，在失业客观存在的事实面前，为了促进体制转轨和社会稳定发展，应该积极地进行失业保险方面的立法，使失业保险制度的实施者、受保者都能有规范性的、强制性的法律依据，违法必纠必罚。这是失业保险制度得以正确执行的制度保证。失业保险方面的立法是一项系统性的工程。从目前来看，最急需建立的是《失业保险法》。失业保险法是失业保险方面的基本法，其内容应该包括失业保险的范围，失业保险费的征缴对象、标准，失业保险给付标准及调整原则、依据，失业保险金的使用管理及投资运营，失业保险机构的设置及职能，积极促进就业的措施和方法等。在制定《失业保险法》的过程中要以今年刚颁布的《失业保险条件》为基础，把有关失业保险的一般规定性都以法的形式固定下来，使其具有普遍的约束性和强制性。在建立《失业保险法》的

基础上，还需建立一些配套性法规，如《就业培训法》、《就业促进法》等，以促使失业者积极接受职业培训、转业培训、积极寻找再就业机会，减轻对失业保险的压力。在这些配套法中应该贯彻不培训，不就业，先培训先就业，积极提供就业机会者和自谋职业者受奖励的指导思想，制定出一些切实可行的措施和办法。

失业保险法规立法完成以后，就要严格依法办事，而不是束之高阁。依法办事就是既要组织、督促认真、切实地按照失业保险法规进行失业保险工作，又要辅之以一定的法规手段对违犯失业保险法规者进行惩处。因为立法的目的不仅是要树立起一个法律准绳，还要用这一准绳去规范、限制活动者的行为，使其在法律范围内保护权益、获取利益。为此劳动和社会保障部门、法院应该有权力、有责任受理、裁决失业保险方面的纠纷和争议。

形成由立法到依法到司法这样一套有效的法律机制，才能使我国的失业保险制度得到真正的贯彻执行并发挥出应有的功效。

2. 建立一套有效的失业保险组织管理结构。

德国在失业保险制度实施过程中，其由雇员、雇主、政府三方利益代表组成的联邦劳工局、州劳工局负责失业保险制度实施和职业介绍中心、劳动力市场负责积极促进就业的组织管理结构确保了失业保险制度的具体落实。这一点值得我们借鉴。

我国在失业保险制度方面的组织管理存在着严重的混乱和无序，其主要表现有两方面：第一，缺乏对领取失业保险金者的追踪检查，以致于为一些人提供了可钻的漏洞。尽管现存的一些失业保险规定或条例，都有对在某种情况下可停止领取失业保险和享受其他失业保险待遇的明确规定，例如已重新就业、应征入伍、移居境外，享受养老保险、被判刑收监或劳教、不接受有关部门或机构介绍的工作等，但是在实际中由于缺乏对领取失业保险金者定期向失业保险金发放机构汇报和接受资格检查的要求规定，因此在失业保险金的发放管理上往往是先紧后松，导致一些不合理给付，使原本不多的失业保险金没有用在刀刃上，在这方面表现最为突出的就是一些隐性就业者，他们在照领失业保险金的同时又在从事其他生产经营活动中获取相当可观的收入，生活并不困难。社会上流行着这样一段顺口溜："腰挂BP机，手拿大哥大，骑着摩托车，吊着金项链，

还领救济金。"这种状况，不仅给政府安置就业，进行收入调节带来了困难，更重要的是失业保险金没有起到求助生活贫困者，促进其再就业的作用，反而还造成了依赖、懒惰的的观念和行为。第二，在失业保险基金的各项开支分配上不合理，且被占用、挪用现象严重。在现行的失业保险规定或条例中关于失业保险基金的支出主要有以下规定性项目：失业保险金，领取失业保险金期间的医疗补助金，领取失业保险金期间的死亡失业人员的丧葬补助金和其供养配偶和直系亲属的抚恤金，领取失业保险金期间接受职业培训、职业介绍的补贴，国务院规定或者批准的与失业保险有关的其他费用，如管理费。近些年失业保险基金的管理费支出是仅次于转业培训费的第二大支出项目，比生产自救费、失业保险金支出大得多。例如，在1989年的全国待业保险基金总支出1.71亿元中，管理费支出就有5457万元，占总支出的31.9%；在1990年管理费支出为6200万元，占总支出的33.2%。管理费所占比重已超过发达国家的近十倍之多。与此同时，失业保险基金被用在购建办公楼、职工宿舍和交通工具、乱发奖金等方面的现象也随处可见。在原本并不富足、有限的失业保险基金中失业保险管理费支出的扩大趋势和失业保险基金的被挪用、占用现象，使失业保险基金捉襟见肘，难以更好地发挥保障失业者基本生活需要和促进就业的作用。

为了解决失业保险制度组织管理上的混乱和无序，必须建立一套相互衔接，相互配合，相互促进的组织管理结构。首先应设置失业保险工作的行政管理部门，负责贯彻实施失业保险法律、法规，指导社会保险经办机构的工作，对失业保险费的现收和失业保险待遇的给付进行检查、监督。从我国目前的机构设置看，这个部门可设在劳动和社会保障行政部门内。其次，应该设置失业保险经办机构，专门负责失业人员的登记、调查、统计，失业保险基金的管理，核定失业保险待遇，拨付失业人员培训、职业介绍补贴费用，为失业人员提供免费咨询服务等。再次，建立职业培训中心和职业介绍中心。这两个中心，负责为失业者提供转业培训、职业培训、职业咨询、职业介绍，是连接失业保险和就业的中间桥梁。这两个中心在建立上要规范，要由失业保险经办机构专门建立或由失业保险经办机构严格审批建立，以保证质量和效率。最后，要健全劳动力市场。包括制定并实施劳动力市场法规，规范劳动力市场运作，建立劳动力市场

灵活的流动机制和广泛的信息网络等。劳动力市场是促进劳动者自由择业、尽快择业的外部环境。在建立上述失业保险组织管理结构的同时，还应该赋予财政部门、审计部门对失业保险基金的收支、管理情况进行监督的权力，以确保专款专用；赋予劳动、物价部门对职业培训、职业咨询、职业介绍、劳动力市场管理的权力。

3. 资金来源采取三方性原则。

在资金来源上采取三方性原则，不仅是德国的经验，也是世界上实行失业保险制度国家普遍经验。我国在建立失业保险制度过程中，应该引以为鉴，并且这样作还有一些具体的原因：第一，我国目前造成失业的原因是多方面的，有技术进步或经济增长方式转变造成的，有经济体制转轨造成的，有企业经营不善造成的，也有劳动者个人素质等原因造成的。这种产生失业原因的多样性，要求承担失业保险责任者也应该是多元的，政府、企事业单位和职工个人都应成为失业保险基金的来源。第二，我国是社会主义国家，人民当家作主，经济发展的最终目标是要增进全社会成员共同利益，实现共同富裕。当职工面临失业时，政府和企事业单位都应伸出援助之手，为其解决暂时的生活困难和促进其再就业。另一方面，人民当家作主并不意味着仅向国家等、靠、要权利，不需要尽责任。失业保险作为有特定对象的社会保险应强调职工个人责任，在其失业前应参加失业保险金的缴纳，以其纳失业保险金的责任来获取失业保险金的权利，实现责任与权利的对称，也培养了职工的自保意识。第三，在当前情况下，仅让政府和企业来负担失业保险金来源，是不现实的。这是因为当前有限的财政收入难以满足增大的失业保险需求和企业普遍存在的亏损难以再承受失业保险独自承担的压力。

作为失业保险基金三个来源的国家，企事业单位和职工个人各自出资的方式是不同的。企事业单位应统一按照本单位职工工资总额的一定百分比缴纳失业保险费。目前，有些人关于对失业率高的企业课以重税，对失业率低的企业减免征税的观点存在着三方面不妥，一是任何企业在市场经济浪潮中所面临的机会、风险是一样的，任何企业之间的地位是平等的，它们在应尽的责任上也应该体现平等；二是失业率高与低的标准很难界定，失业保险费率征收比率高

与低之间也很难确定合理的差距，况且在目前我国企业中，失业率高的企业往往经济效益最差，对其课以重税很难落到实处，还不如从现实出发，一碗水端平，用唯一的准绳要求各企业承担责任，违者征收滞纳金、罚款等；三是失业保险费的征收应该是社会统筹的，企业失业率高与低经常在变化，如果按照失业率高与低来决定征收失业保险费率势必带来开征失业保险费率的经常波动，最终结果是征收中讨价还价、随意性增大，既浪费人力，又增加了增收成本，使效率降低。职工个人应按照本人工资的一定百分比缴纳失业保险费，但可借鉴德国的作法，设置个人最低免征线和最高免征线。原因在于应具体考虑每个职工的实际收入情况，收入过低者维持基本生活艰难，可考虑让其免缴失业保险费，收入高者，本应能者多劳，但如缴纳过多的失业保险费有悖于公平，可考虑对过高收入部分免征失业保险费。鉴于近些年来职工工资制度改革使各单位采取的工资形式多种多样，职工的标准工资已近乎于档案工资，与职工实际收入差距很大，因此对单位和职工个人开征失业保险费的基础应该是职工的实际货币收入。国家对于失业保险的出资应以财政补贴形式，对失业保险基金的支出与收入赤字实行补贴。

通过征收失业保险费办法从单位和职工个处获取的失业保险基金可有计划地存入财政部门在国有商业银行开设的社会保障基金财政专户或按国家规定购买国债，这样既可以确保失业保险基金专款专用、监督和安全，又可以分别按城乡居民同期存款利率和国债利息计息，利息并入失业保险基金，确保其保值和增殖。

4．积极开展职业培训，促进就业。

德国对职业培训的重视及其职业培训在失业保险制度中所起到的积极作用在世界上可堪称第一，职业培训、就业、失业保险被连接成一个有机的整体，政府出资或从失业保险基金中拿出一部分由联邦州、市劳工局组织职业培训，使接受职业培训的失业者优先就业，一方面调动了失业者接受职业培训的积极性，另一方面又为失业者再就业创造了良好的就业机会，减少了失业保险金的支出。

德国的上述作法，应该值得我们学习和借鉴，而且在现阶段尤其重要。因

为我国目前的劳动力文化素质偏低，无论从满足社会发展需要来看，还是从避免失业风险来看，他们都不具有较强的竞争力。我国从业人员和失业人员受教育程度见表12：

表12　我国从业人员、失业人员受教育程度表　　(1996年)

文化程度 / 所占比重	不识字	小学	初中	高中	大专以上
占从业人员比重%	13.0	35.3	37.5	11.3	2.8
占失业人员比重%	0.6	6.7	57.0	31.1	4.6

资料来源：《中国统计年鉴》1997年

由表可见，我国目前从业人员的文化水平高中以下的占绝大多数，在失业人员中高中以下文化程度占绝大多数。这样一种状况说明必须重视职业培训工作，提高从业人员文化素质，以避免失业，提高失业人员文化素质以增强其再就业能力。古人云："授之以鱼，不如退而结网"，给失业者提供失业保险金固然可以保证失业者基本生活需要，但是它有期限限制，不可能永远保障失业者生活。既然这样，就应该在提供失业保险金的同时，加强对失业者的职业培训，为其再就业提高竞争能力，这样一方面可以通过促进就业增加劳动者收入，另一方面也可以减少失业保险金支出，一举两得，事半功倍。

职业培训费用应视不同情况决定其出处，如果是在职职工的职业培训，其费用应由单位和职工分摊，因为这种培训有助于单位劳动力整体素质的提高，有助于劳动者有更多的择业机会。如果是失业人员的职业培训，其费用则应由失业保险基金支出或政府财政拨款，因为失业者已无收入来源，且已离开原单位，不可能由失业者或单位支出。

职业培训应有计划性、针对性，应根据市场需要、未来技术进步和产生结构调整趋势来确定，注意专业性与适用性相结合，当前需要与未来需要相结合，以提高职业培训的效率。例如：产业结构发展趋势是第三产业迅猛发展，因此应加大符合第三产业需要的劳动力技能培训。第三产业既有劳动力密集性部门，也有技术密集性部门，既有低技术要求的部门，也有高技术要求的部门，这就要求根据劳动力本身的能力和愿望进行有针对性的培训。我国目前的职业培训工作存在着一些问题，如管理混乱，收费的职业培训居多，且乱收费、低质量，失

业人员大多没有进行职业培训，培训的职业技能大多是低技能的，等等。因此，我们需对目前职业培训进行改革，当务之急是应该引起政府、单位和职工的重视，要逐步建立起“不培训、不就业，培训者，先就业”的机制；其次要加强对职业培训的管理和监督，限制乱收费，提高培训质量。同时还应多为失业者提供免费的培训机会。

(二)我国构建失业保险制度的实施步骤

目前，我国在建立失业保险制度过程中，除应借鉴、吸取德国失业保险制度上述的成功经验外，还应注意从我国现阶段的国情出发，走自己的路，建立起适应社会主义市场经济发展需要，能够使失业保险制度功能有效发挥的，具有中国特色的失业保险制度。我国是发展中国家，生产力发展水平不高，且人口众多，人均国民生产总值水平很低，国土辽阔，各地区间生产力和市场经济发展程度极不平衡。这一基本国情，决定了我国目前的失业保险制度不可能完全照搬德国发达的失业保险制度，而只能是一个渐进的、不断发展和完善的有中国特色的失业保险制度。

1．培养、提高劳动者失业保险意识。

劳动者失业保险意识淡薄是我国当前实施失业保险制度面临的一大思想障碍。由于过去长期以来我国否定失业存在，没有失业保险制度，86年以来建立起来的失业保险制度又存在着资金来源单一，范围狭窄，社会化程度不高的弊端，劳动者头脑里普遍没有参加失业保险概念，失业后根本想不到寻求失业保险的保护。劳动者失业保险意识增强和积极参加失业保险是失业保险制度实施的群众性基础。为了使失业保险制度真正得到贯彻实施，必须培养和提高劳动者失业保险意识，要做到这一点，需从以下三方面入手：一是加大失业保险制度的舆论宣传力度，引起社会普遍重视，使失业保险制度深入人心；二是对劳动者进行有计划有组织的失业保险常识教育，最主要的是要帮助劳动者掌握、学会参加失业保险、获取失业保险的办法和途径；三是通过强调个人在失业保险中的责任，如征缴失业保险费或适当提高个人缴费比率等促进劳动者失业保险意识的增强。

2．失业保险覆盖范围逐步由小到大。

我国目前的失业保险制度应该打破不同所有制的限制，应该覆盖到城镇的所有企事业单位职工。这主要有以下三方面的依据：第一，失业保险是向失业者提供的基本生活保障和促进就业的社会保险，社会保险就要有社会性、有广泛性。社会范围内一切丧失工作岗位的劳动者都应是失业保险的对象，受失业保险的庇护。因此失业保险本身具有的性质要求其范围应该广泛、社会化程度高。第二，我们党的"十五大"报告中，明确地指出，以公有制为主体多种经济成分共同发展是初级阶段的基本经济制度，这就意味着在现阶段公有制经济和其他非公有制经济不仅同时存在，而且还要共同发展，它们之间的地位是平等的。既然这样，在不同经济成份中就业的劳动者的地位也应是平等的，劳动者面临失业风险以后其享受的权利也应该平等。若以所有制性质去界定失业保险范围，势必造成让所有劳动者去面临失业和仅让一部分人去享受失业保险的矛盾，违背市场经济公平原则，不利于多种经济成份共同发展，不利于促使劳动者广开就业门路和国有企业深化改革。第三，随着社会主义市场经济体制的建立和竞争的加剧，非国有企业相对于国有企业而言有更灵活的机制，职工的岗位具有更大的不稳定性，因此对失业保险的需要更迫切。国有企业职工既使失了业，政府总是千方百计地为其提供再就业机会，而非国有企业职工失业后只有靠自己去寻求就业机会。因此，失业保险既然是为失业者而设置的社会保险，它就应该向需要者提供保护，有险必保，而不应该视其所服务的所有制性质有所差别。

现阶段的失业保险还不应涉及到农民。其原因在于：第一，国家目前财力不允许。我国是农业大国，农业人口就有 8 亿多，对他们实行失业保险的资金还找不到出处，让农民自己缴纳失业保险费无论在思想上还是在物质上都不具有承受力，完全让国家财政出是不可能的，我国还是一个发展中国家，经济实力还不够强大。第二，我国农村劳动力过剩并不突出。我国农村的劳动生产率低，8 亿多农民搞饭吃虽然落后，但也是与农村生产力相适应的。近些年来虽然有大量的农村劳动力流入城市，但是这并不意味农村劳动力绝对过剩。目前的农村有许多土地荒芜，粮食等经济作物生产在减少，农村的劳动力大都是妇女、儿童和老人，有人把他们比作是"3860"部队。大量的青壮年劳动力到城里打工挣

钱，从而增加城市就业压力，而另一方面又造成农村劳动力不足。第三，农村的农民与城里的职工不同，有土地，只有不懒肯干，维持基本生活需要并不难，而城里的职工是“上无片瓦、下无分地”失去了工作就断了收入来源，难以维持生活需要。这也就是城市贫困化要比农村贫困化严重得多的重要原因。

今后，随着我国经济发展，经济实力增强，社会劳动生产率提高以及各项政治、经济体制改革，失业保险制度的覆盖范围应该逐渐扩大到政府机关干部、农民合同制工人。其理由有二；一是随着政府职能转变和政府机构改革，在现在的政府机关干部中有近一半面临下岗分流；二是农村劳动生产率提高后，将出现农村劳动力向城市转移，农民合同制工人呈扩大趋势，由于其本身较低的劳动素质决定工作岗位具有较大的波动。

3．失业保险费提取比率逐渐调整、提高。

失业保险基金是以一定的失业保险费率形式征缴形成的。从我国目前国力、单位承受能力和职工个人承受能力看，单位按职工工资总额的2%缴纳失业保险费和职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费，政府给予一定的财政补贴，这样的失业保险费提取比率较为适中。以1997年《中国统计年鉴》数据为依据，以这个提了比率为标准，我们可以对失业保险基金规模、单位和职工个人负担情况作出大略的计算；1996年全国企事业单位职工为19815万人，工资总额为9098亿元，可征缴的失业保险基金总额为272.4亿元。1996年职工平均工资收入为6210元，若按目前大多数国家给付失业保险金标准按工资收入的60%计算，失业职工人均一年可领取的失业保险金为3726元。1996年城镇登记失业人数为553万人，全年需支付的失业保险费总额为206亿元，与收入272.4亿元相比有盈余近70亿，可用于职业培训、职业介绍、失业保险期间的医疗补助费、死亡丧葬补助费等，当然会存在一定的逆差，但不会很大，用国家财政弥补的负担也不会很重。从职工个人看，1996年人均工资为6210元/年，平均每月为517.5元，按1%缴纳失业保险费，一月只需交纳5元多一点，职工应该具有这样的承受能力。从单位看，单位每月只需为每个职工缴纳10元的失业保险费，单位的负担也不重。

失业保险基金的筹集不能仅仅从现收现支、收支平衡考虑，还应有所积累，

以预防一些不可预知状况。为此，应该建立一种随经济发展，职工收入变化，物价水平和失业率状况等因素可灵活调整的失业保险费率征收机制。目前，对单位和职工分别按2%和1%征收失业保险费从各方面承受力看虽然适中，但与发达资本主义国家征收水平、与我国未来可能提速的失业率增长相比较偏低，今后应该逐步提高。失业保险费率提高，包含两方面的含义：一方面，单位和个人缴纳的失业保险费率都应逐步提高，目标位可设定在二者之和为6%左右；另一方面，单位和个人缴纳的失业保险费率不是同比例提高，个人缴纳的失业保险费率提高的速度要快于单位缴纳的失业保险费率，也就是要逐步增加个人在失业保险中的责任。

4. 失业保险金标准因地制宜，有所差别。

我国地域广阔，各地区经济发展水平存在着很大差别，各地区的生活习俗、物价指数、失业状况等也存在着一定的差异，因此我国在制定失业保险金给付标准时不可能象发达国家那样制定全国统一的失业保险金标准。在我国失业保险金标准的统一性，只能表现在总体上有所差异的基础上局部上的统一性。也就是说，允许各地区根据自己的具体情况制定出在本地区范围内的统一的标准。

各地区在行使自己对失业保险金标准制定自主权时应从以下三个原则出发：第一，制定的失业保险金标准必须低于当地最低工资标准，高于当地城市居民最低生活保障标准。只有这样才能既保障失业人员基本生活需要，又促进再就业。第二，失业保险金标准必须量力而行，从实际出发。即根据失业保险基金规模，通过对当前和未来失业状况估计、预测，制定出较为可行的失业保险金标准。第三，失业保险金标准在制定上要具有动态观。既失业保险金标准不能一步到位，一定要先低后高，为今后逐步提高失业保险金标准留有余地。根据最近从四川省劳动厅了解的情况看，为了贯彻落实国务院1999年第258号令《失业保险条件》，四川省政府在制定《四川省失业保险规定》时，拟将失业保险金标准确定为按照失业人员所在地最低工资标准的70%执行。

5. 失业保险金领取期限在与缴费时间挂钩的基础上，确定的最长期限可略长一些。

失业保险对象及功能的特殊性要求失业保险金领取必须有一定的时间限制。由于诸多因素的影响,现阶段我国的失业人数大大增加,就业机会较少,失业者失业时间具有一定的长期性,因此我国在制定领取失业保险金期限时不能象发达国家那样短,应该将领取失业保险金的最长期限规定为2年(即24个月),超过这一期限,如果仍不能再就业的,停止失业保险金发放,转为领取最低生活保障费。

把失业保险金领取的期限与失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费的时间挂钩,是失业保险责任与权利相结合的具体体现,有利于调动单位和个人投保缴费的积极性。在领取失业保险金最高期限内,应该根据单位和个人缴费时间长短划分出领取失业保险金期限的若干档次。例如:累计缴费时间1年以上不满2年的可领取3个月的失业保险金;累计缴费时间2年以上满3年的可领取6个月的失业保险金;累计缴费时间3年以上不满5年的可领取12个月的失业保险金;累计缴费时间5年以上满10年的可领取18个月的失业保险金;累计缴费时间10年以上的可领取24个月的失业保险金。如果失业人员重新就业后再次失业,缴费时间应该重新计算,但领取失业保险金的期限要与前次失业应领取而未领取失业保险金的期限合并计算,最长不得超过24个月,这样可以避免有人借频繁失业骗领较长时期失业保险金。

6. 建立和完善一系列制度

建立失业预警制度。失业预警制度一方面可以为失业保险制度有效地实施提供预先的警示,以便做好失业保险计划和准备;另一方面在为政府控制失业率提供可靠依据的同时减轻了对失业保险的压力。失业预警制度的主要内容应该包括设立专门研究失业预警的专家委员会,根据影响失业的相关因素、数量关系,数据指标等建立失业预警模型,在劳动系统内部开通信息高速公路,建立失业信息网络,确定失业警戒线。

完善失业登记、调查制度。失业登记、调查制度是失业保险有的放矢、落到实处、效率提高的重要保证。劳动者失业后,应当持本单位为其出具的终止或解除劳动关系的证明,及时到指定的社会保险经办机构办理失业登记,这是他们要领取失业保险金的前提条件。失业登记的内容包括失业者性别、年龄、受

教育程度、失业前所在行业、失业时间、失业原因、失业期间收入来源和情况、求职意向、领取失业保险金情况等，以达到对失业者有较全面的了解的目的。失业者在领取失业保险金后，社会保险经办机构还应对其进行跟踪调查，以便及时掌握失业者是否再就业、有无其他收入来源、接受职业培训、职业介绍情况等，及时调整失业保险的发放。

完善失业保险监督、检查制度。失业保险监督、检查制度就是对失业保险费的征收、失业保险基金的支出、失业保险待遇的给付等情况依照国家法律、法规、政策进行监督和检查的制度，它有助于规范失业保险制度的实施。对于拒缴失业保险费的单位和个人催缴并罚款；对于不符合享受失业保险待遇条件，骗取失业保险金和其他失业保险待遇的责令退还，情节严重的给予罚款；劳动保障行政部门和社会保险经办机构的工作人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守，造成失业保险基金损失的，要追回其损失，构成犯罪的，依法追究刑事责任；任何单位、个人挪用、挤占失业保险基金的，给予追回并没收其非法所得，构成犯罪的依法追究刑事责任，尚不构成犯罪的，给予直接负责人员行政处分。

7. 加强失业保险与养老保险、医疗保险的配套和衔接。

养老保险与失业保险有着紧密的联系。退休与失业一样都是失去工作，所不同的是退休是根据国家法令到达规定的年龄必须辞去工作，而失业则是由于非自愿原因失去工作的。但是，对于已接受退休年龄的专业性和技术性不强的劳动者失业后，就难以再就业。养老保险可考虑承认这部分人提前退休，并按略低于正常退休职工的水平支付其法定退休前的养老金，这样一方面可以鼓励体弱多病、年龄大技能低的失业者提前退休，另一方面又可以缓解失业保险的困难。这样做，在当前企业冗员严重、经济发展规模难以提供更多就业机会的情况下有着极为重要的意义。

失业者也存在着医疗保险的问题。一般来说，一旦劳动者失业，就会脱离同单位的一切联系，单位不会再为其缴纳医疗保险金，如果失业者患病，其医疗费用就会出现困难。医疗保险制度在设计时不能将失业者排除在外，其医疗保险金来源可以从两方面解决，一是由失业者原所在单位继续为失业者缴纳一定时期的医疗保险金，如一年或两年；一是当失业者医疗保险金出现中断时，用失

业保险基金替失业者支付一定的医疗保险金。这样既保证了失业者的根本利益，又有利于医疗保险制度完善。

(三)我国失业保险制度未来发展趋势

纵观世界失业保险制度发展的历史和各国失业保险制度的经验，说明失业保险制度存在着一个不断发展和完善的历史进程，其原因在于它总是基于不同的社会、经济发展时期，不同的失业状况等条件而建立的。

我国目前要建立的失业保险制度是从当前经济发展水平、失业状况出发的。但是，随着社会主义市场经济体制建立起来，随着产业结构的调整以及国内、国际经济的发展，它应该有所发展和完善。展望未来，我国的失业保险制度应该逐步实现两个方面的转变：

1. 失业保险制度应该逐步由强化保障功能向促进就业功能转变。目前正值市场经济体制建立和国有企业深化改革过程中，失业是大面积的，就业机会却是极为有限的，无论采取怎样的积极促进就业措施，也很难达到有较高的就业率。在当前，为了保证社会稳定，失业保险制度的侧重点应放在保障劳动者基本生活需要这方面。但是今后伴随着市场经济体制建立起来，市场扩大，产业结构调整，就业机会必将增多，但对劳动力素质要求会提高，在这种情况下，通过积极的促进就业，如职业培训、转业培训、就业咨询和介绍等要实现较充分的就业是可能的，今后失业保险制度的侧重点应放在积极促进就业方面，促使失业者由依靠社会救助向自救自助转变。事实上，世界失业保险制度近年来普遍的发展趋势也是在经济援助的同时，更突出职业培训、就业介绍等信息服务以便使失业者尽早再就业。

2. 逐步实现由单一的失业保险制度向失业保险与失业救济相结合的复合式失业保险制度转变。提出要实现这一转变的理由有三：一是失业保险与失业救济可以互补。失业保险的取得有一定的资格条件限制，并且不是长久的，只能领取一段时期，通常为两年。有些失业者不具备领取失业保险资格条件或超过领取失业保险期限又未能重新就业，在我国目前这部分人只有去领取社会救济，社会救济只能维持生存，很难为失业者再就业创造良好机会，因此从失业保险到社会救济之间来的过陡，应该设置失业救济作为中间的缓冲。失业救济就

是对不具备领取失业资格条件或领取失业保险超过一定期限的失业者提供的救济，其标准设定应该低于失业保险高于社会救济。二是从我国目前的失业人口年龄构成看，相当大的一部分是年龄大但又未到法定退休年龄者，他们要想再就业很困难，当他们丧失领取失业保险条件又未能再就业时，可考虑为他们提供一段时期的失业救济，然后再向领取养老保险过渡。三是从我国目前失业人口的文化结构看，绝大部分失业者只有高中以下学历，他们需要一个较长的时期接受职业技能培训，才能实现再就业或避免再就业以后再失业，为此需要在他们丧失领取失业保险时通过提供失业救济为其创造较为宽松的学习环境。但是由于失业救济需要的资金只能来源于财政拨款，我国目前财力还不具备实行失业救济的条件。逐步地实现失业保险与失业救济相结合的失业保险制度应该是我国失业保险制度发展的方向。

主要参考书目

1. 德国实况 （贝尔特尔斯曼辞书馆出版社）

2. 德国概况 （莎西埃德出版社）

3.《社会市场经济》 维利·克劳斯著（德意志联邦共和国路德维希·艾哈德基金会出版）

4.《联邦德国的发展道路》——社会市场经济实践 朱正圻、张树众等编（中国社会科学出版社）

5.《稳定发展的联邦德国经济》 袁元伦著 （湖南人民出版社）

6.《德意志的明天》 陈宣石、汉民著 （四川人民出版社）

7.《德国社会市场经济理论与实践考察》 张泽荣著 （成都科技大学出版社）

8.《德意志联邦共和国宏观经济管理》 蔡来兴、朱正圻、晏小宝主编 （上海翻译出版公司）

9.《它山之石——西方发达国家市场经济体制概况》 顾海良、冯文光主编（山东人民出版社）

10.《国外市场经济的客观调控模式与借鉴》 魏礼群、利广安主编 （中国计划出版社）

11.《政府与市场》——美、英、法、德、日市场经济模式研究 陈 建著（经济管理出版社）

12.《市场经济模式选择》——国际比较及其借鉴 周振华主编 （上海社科院出版社）

13.《社会保障》——基本理论及国际比较 郭士征著 （上海财经大学出版社）

14.《失业保险理论与实践》 劳动部劳动科学研究所和劳动法及社会保险研究室编 （中国劳动出版社）

15.《中国社会保险问题与对策研究》 李树廷等编著 （中国航空航天大学出版社）

16.《社会保障体制改革》 国家经济体制改革委员会编 （改革出版社）

17.《中国社会保险学》 山西省劳动厅组织编写 主编卫仰霞 （中国经济出版社）

18.《失业、医疗、工伤保险》 国际劳工局与劳动部社会保险培训班外国专家讲稿 北京社会保险干部培训中心编译 （中国劳动出版社）

19.《社会保险学》 艾孙麟、朱铵、张念编著 （西南财经大学出版社）

20.《从企业保障到社会保障》 郑功成著 （辽宁人民出版社）

21.《就业：中国的世纪难题》 莫荣著 （经济科学出版社）

22.《失业冲击波》——中国就业发展报告 杨宜勇等著 （今日中国出版社）

24.《中国统计年鉴》 （中国统计出版社）

参阅主要法规政策

1. 国际劳工组织44号公约（1934年）

2. 国际劳工组织102号公约（1952年）

3. 国际劳工组织168号公约（1988年）

4. 联邦德国《劳动促进法》（1968年）

5. 国务院《国营企业职工待业保险暂行规定》（1986年）

6. 国务院《国有企业职工待业保险规定》（1993年）

7. 国务院《失业保险条例》（1999年）

后　记

本论文在写作和修改的过程中都得到了导师白云升教授的精心指教，在此深表谢意！在三年的研究生学习中，得到了经济系诸多老师的帮助和教导，不仅使我在经济学理论知识上受益匪浅，而且他们在教学和研究过程中的求实，严谨作风是我今后学习的榜样，在此也对他们表示由衷的感谢！

王　卉

一九九九年五月于光华园