

中國內地的失業保險及援助制度

2000 年 6 月

李敏儀女士

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 7735

圖文傳真：(852) 2525 0990

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
鳴謝	
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
目標及範疇	1
研究方法	2
第 2 部 —— 中國內地的失業保險制度的建立及發展	3
失業保險制度	3
失業保險制度的建立	3
建立失業保險制度的目的	3
失業保險制度的特徵	4
失業保險制度的發展	4
實施《失業保險條例》的意義	7
中國內地參加失業保險的情況	7
第 3 部 —— 失業保險待遇	12
失業人員的定義	12
失業保險覆蓋範圍	12
失業保險待遇	13
失業保險待遇的內容	13
申領失業保險待遇的條件	13
申領失業保險待遇的手續	13
領取失業保險待遇的期限	14
釐定失業救濟金的標準	15
非法領取失業保險待遇的罰則	17
第 4 部 —— 失業保險基金的運作及管理	18
失業保險基金	18
失業保險基金的定義	18
失業保險費	18
失業保險基金的來源	19

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

失業保險基金的分項開支	20
失業保險調劑	22
地方財政補貼	22
經辦失業保險的當局	22
失業保險基金的管理	23
造成失業保險基金損失的罰則	24
對經辦失業保險當局的罰則	24
對單位的罰則	24
失業保險工作的監管	25
上訴機制	25
騙取失業救濟待遇及濫用失業保險基金的情況	26
第 5 部 —— 其他失業保障制度	27
社會救濟	27
社會救濟的定義	27
社會救濟與失業保險	27
職工失業及綜合互助補充保險	28
第 6 部 —— 分析中國內地的失業保險制度	29
強制性失業保險	29
覆蓋範圍	29
覆蓋城鎮所有企業職工	29
不包括鄉村從業人員及農民	29
不包括在國家機關工作的公務員	30
農村勞動力流向城市，擴大失業率	30
申領失業保險待遇的條件	31
失業保險待遇的內容	31
領取失業保險待遇的期限	31
釐定救濟金的標準	32
保險費率	32
失業保險基金的管理與監督	32
促進就業	33
附錄	34
參考資料	51

鳴謝

資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究報告期間，承蒙各界人士鼎力協助，謹此致謝。本部特別向香港中文大學大學服務中心助理主任熊景明女士及香港城市大學圖書館館長潘華棟博士表示謝忱，他們開放收藏中國藏書及資料庫供研究員使用。

研究摘要

1. 中國內地的失業保險制度始建於 1986 年，當年國務院頒布《國營企業職工待業保險暫行規定》。在 1993 年進行修訂，發布了《國有企業職工待業保險規定》。在 1999 年，更重新頒布《失業保險條例》。
2. 中國內地建立失業保險制度的目的是為了緩解失業帶來的經濟困難及促進就業。其特點包括：(a) 失業保險是強制性；(b) 被保對象是法定的失業職工；(c) 保障內容是以失業職工的基本生活需要為標準；(d) 失業保險基金是國家通過立法建立；(e) 失業保險不單純是經濟救濟，更重要的是通過職業培訓、職業介紹以提高失業職工的競爭能力，以便重新就業；及 (f) 失業保險屬於短期保險待遇。
3. 失業保險的覆蓋範圍包括城鎮企業(即國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業以及其他城鎮企業)的失業職工，但不包括鄉村從業人員及農民，也沒有提及在國家機關工作的公務員。
4. 失業保險待遇內容包括：(a) 失業救濟金；(b) 醫療補助金、喪葬補助費和撫恤金；及 (c) 解決失業職工生活困難的其他費用。失業職工還可得到轉業訓練及職業介紹，實現再就業。
5. 凡職工及其企業單位足額按期繳納失業保險費滿 1 年；又非因職工意願中斷就業；並已辦理失業登記；並有求職要求的失業職工均可申領失業保險待遇。
6. 凡累計繳費時間滿 1 年不足 5 年者，申領期限最長為 12 個月；滿 5 年不足 10 年者，期限最長為 18 個月；10 年以上的，期限最長為 24 個月。申領的期限屆滿後仍未就業者，可向民政部申領社會救濟金。
7. 失業救濟金的金額是低於當地最低工資標準、但高於城市居民最低生活保障標準。
8. 企業單位須按照全部職工工資總額的 2% 繳納失業保險費。而職工則按照個人工資的 1% 繳納失業保險費。
9. 全國的失業保險工作由國務院勞動保障行政部門負責。行政區域內的失業保險工作則由縣級以上地方各級人民政府勞動保障行政部門負責。並設立社會保險經辦機構，承辦失業保險工作。

中國內地的失業保險及援助制度

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 1999 年 10 月，人力事務委員會及福利事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就與失業有關的各種保險及援助制度進行研究。

2. 目標及範疇

2.1 研究的目標如下：

- 探討中國內地、台灣、馬來西亞、新加坡、南韓、英國及美國推行其與失業有關的保險及援助制度的經驗；
- 概述經濟合作及發展組織(經合組織)就與失業有關的各種保險及援助制度進行研究的結果，並概述國際勞工組織就此制定的各項公約和建議；及
- 就上述地區推行與失業有關的保險及援助制度的經驗進行整體的比較分析，並研究香港現時為失業者提供的各種協助。

2.2 經上述兩個事務委員會同意，研究的範疇如下：

- 歷史發展；
- 有關制度的主要特點和組成部分；
- 領取福利的資格；
- 福利的類別和金額；
- 領取福利的期限；
- 福利的課稅處理方法；
- 福利的資金來源；及
- 與失業有關的福利制度的管理事宜。

2.3 本報告概述中國內地設立及執行與失業有關的保險及援助制度的經驗。雖然中國內地是國際勞工組織的成員，卻沒有採納該組織三條有關失業援助制度的公約。這三條公約包括 1934 年向非自願失業者發放福利或津貼公約（第 44 號）、1952 年社會保障（最低標準）公約（第 102 號）及 1988 年促進及保障就業（失業）公約（第 168 號）。

2.4 本部就討論與失業有關的保險及援助制度的問題分別撰寫了 11 份研究報告(RP13/99-00 至 RP23/99-00)，本報告是其中之一。

2.5 在這項研究中，“與失業有關的福利”指失業福利及相關的福利救濟。失業福利由失業保險金及失業援助金組成。失業福利純粹發放予失業者。換言之，非失業者不能領取這些福利。失業福利的受助人在當時必須已經失業、有能力工作、願意工作，並且正在尋找工作。如某地沒有設立失業保險制度或失業援助制度，或受助人已取盡失業福利，當地政府可透過提供各種公共福利救濟，確保個別受助人能夠維持生計。至於相關的福利救濟，根據經濟合作及發展組織國家在 1996 年就“福利制度及工作獎勵”進行研究時所訂的定義，救濟包括家庭福利、房屋福利、託兒服務福利及社會援助。所有受助人均須通過一項經濟狀況審查才可領取救濟，該等救濟並非專為失業者而設。

3. 研究方法

3.1 本研究採用的方法包括資料搜集及分析。除了翻閱立法會圖書館存備的資料文件，研究員亦在互聯網及其他渠道搜集資料，去信中國內地的勞動及社會保障部，參閱香港中文大學的大學服務中心及香港城市大學圖書館珠江三角洲特藏書庫的中國藏書、報刊及雜誌。由於大部份蒐集的資料均為中文版，故本研究報告是以中文撰寫，而資料是根據本部透過不同渠道蒐集所得。

3.2 直到撰文為止，本部尚未收到中國勞動及社會保障部傳送得來的資料。

第 2 部 —— 中國內地的失業保險制度的建立及發展

4. 失業保險制度

失業保險制度的建立

4.1 中國內地的失業保險制度始建於 1986 年，當年國務院頒布《國營企業職工待業保險暫行規定》(下稱“《待業保險暫行規定》”)，建立失業保險制度。其實，中國內地早在 1951 年已制定有關社會保障的條例。而保障的內容包括疾病、工傷、生育、醫療、退休及死亡等項目，但卻沒有包括失業保障，因為當時認為社會主義制度下不存在失業問題。改革開放後，企業逐漸邁向市場經濟，才有需要改變原有的勞動用工制度，以提高生產效率及競爭能力，因此亦有需要保障職工的基本生活。

建立失業保險制度的目的

4.2 建立失業保險制度的目的是為了緩解失業帶來的經濟困難及促進就業。在市場經濟推動下，企業之間存在極大的競爭，一些經營不善的企業往往出現兼併、破產或關閉等問題，導致出現大批失業職工；另外，當企業享有用工自主權，推行全員勞動合同制度，精減冗員和辭退一些不適應生產需要的職工，也會使失業職工日漸增多。失業保險制度的建立，可為失業職工提供必要的生活和醫療保障，組織失業職工進行轉業訓練，並通過職業介紹機構介紹就業。

失業保險制度的特徵

4.3 根據《中國社會保障制度總覽》¹一書的分析，中國內地的失業保險制度，具有以下的特點：

- (a) 失業保險是國家通過立法規定，強制實施的一種社會制度；
- (b) 享受失業保險的對象只能是法定的失業職工；
- (c) 失業保險是以保障失業職工的基本生活需要為標準，而不是滿足他們各方面的需要；
- (d) 國家通過立法建立失業保險基金，社會統籌使用；
- (e) 失業保險不是單純的經濟救濟，更重要的是通過職業培訓、職業介紹，提高失業職工的競爭能力，協助他們創造就業條件，以便重新就業；及
- (f) 失業保險屬於短期保險待遇，超過一定期限，如還沒有找到工作，就改為社會救濟。

失業保險制度的發展

1986 年

4.4 中國內地的待業保險²制度始建於 1986 年。當年國務院發布了《國營企業職工待業保險暫行規定》，有關《待業保險暫行規定》的內容，請參閱附錄 I。

4.5 實施《待業保險暫行規定》的目的，是通過建立待業保險基金，使國有企業內暫時失去工作的職工，在待業期間獲得必要的幫助，保證維持其基本生活；並通過就業訓練和職業介紹，為他們重新實現就業創造條件。

¹ 中國社會保障制度總覽，《中國社會保障制度總覽》編輯委員會，中國民主法制出版社 1995

² 從 1994 年起，國內有關部門正式公布將“待業保險”改為“失業保險”。

4.6 但初步建立的待業保險制度的覆蓋範圍只局限於國營企業四類職工，即 (a) 破產企業的職工、(b) 企業瀕臨破產而被精減的職工、(c) 終止或被解除勞動合同的職工及(d) 遭企業辭退的職工。

4.7 至於保險費率，是企業的工資總額的 1%。待業救濟金則以職工離開企業前個人每月平均標準工資為基數，按照待業職工工齡長短和規定標準發放。工齡不滿 5 年的，最多發給 12 個月，每月為本人標準工資的 60-75%。工齡在 5 年和 5 年以上的，最多發給 24 個月。其中第 1 至第 12 個月，每月為本人標準工資的 60-75%，第 13 至第 24 個月，則每月為本人標準工資的 50%。

4.8 待業保險基金由各地勞動主管部門管理的勞動服務公司負責待業職工的登記、建檔、救濟金的發放、職業介紹、轉業訓練和自謀職業的扶持及再就業的指導。待業保險基金中可劃出適當比例用於待業職工的轉業培訓和扶持待業職工的生產自救³費。

1993 年

4.9 由於改革積極地進行，企業在市場競爭中優勝劣敗的現象越加明顯，待業職工的問題越加突出，原有的《待業保險暫行規定》已不適應改革和發展的步伐。1993 年國務院對《待業保險暫行規定》進行了修改完善，發布了《國有企業職工待業保險規定》(下稱“《待業保險規定》”)，有關《待業保險規定》的內容，請參閱附錄 II。

4.10 《待業保險規定》首先擴大了待業保險的覆蓋範圍，由過去的四種職工擴大至七種職工，包括增加了按照國家有關規定被撤銷及解散的企業職工、按照國家有關規定面臨停業整頓的企業而被精減的職工及被終止或解除勞動合同的職工。

4.11 保險費是企業按照全部職工工資總額的 0.6-1% 繳納。待業救濟金不再與職工的個人工資掛鉤，而是按相當於當地民政部門規定的社會救濟金額的 120-150%。《待業保險規定》還列明無正當理由，兩次不接受就業服務機構介紹就業的，不再發給待業救濟金。

³ 生產自救是將暫時尚未找到適合工作的待業職工安排在生產自救基地，或組織起來開展有償勞務活動，這不僅可以解決待業職工的生活問題，還可以保持勞動者的素質，對於維護一個地區安定團結起到很大作用。

4.12 至於組織管理方面，國務院勞動行政主管部門負責全國企業職工待業保險的管理工作。縣級以上地方各級人民政府勞動行政主管部門負責本行政區域內企業職工待業保險的管理工作，例如有關待業保險待遇，職業介紹，就業訓練的統籌和規劃，並指導待業保險機構做好待業保險基金的籌集管理和發放。

1999 年

4.13 自 1992 年起，中國內地改革的目標被確定為建立社會主義市場經濟體制，並鼓勵企業進行兼併，規範破產及減員增效。由於有大批下崗職工未能立即就業，國家有需要進一步完善失業保險制度。因此，國務院對《待業保險規定》再次進行了修改補充和完善，1999 年 1 月頒布《失業保險條例》。有關《失業保險條例》的內容，請參閱附錄 III。

4.14 《失業保險條例》與過去的《待業保險規定》有很大分別：

- (a) 首先是名稱，《失業保險條例》以失業保險代替以往的待業保險，反映的意義更清晰明確。
- (b) 《失業保險條例》亦擴大了失業保險的覆蓋範圍，從前只有國有企業職工才可有失業保險保障，1999 年的《失業保險條例》還包括所有城鎮企業單位的職工，這對轉換企業單位工作方向、改革工作機構，加快用人制度改革有積極推動的意義。
- (c) 失業保險費用徵繳亦引入了職工繳費的機制，藉以增強職工的失業保險意識。
- (d) 失業保險基金的使用，突出了失業職工的基本生活保障。失業救濟金標準不再與工資和工齡掛鉤，而是與繳費時間長短相聯系。失業保險基金也不再承擔失業人員生產自救扶持等任務。
- (e) 失業保險的管理和監督更加嚴格和規範。失業保險基金必須存入財政部門在國有商業銀行開設的社會保障基金財政專戶，實行收支兩條線管理。失業保險基金要專款專用，經辦機構不能提取管理費。

5. 實施《失業保險條例》的意義

5.1 根據勞動和社會保障部的《失業保險條例》宣傳提綱⁴，實施《失業保險條例》具有下列三個重要意義，包括：

- (a) 為完善失業保障制度、切實保護失業職工的合法權益、維護社會穩定提供了重要的法律依據，亦是建設社會保障法制體系的一個重要步驟。
- (b) 建立完善的失業保險制度，可以使失業職工和下崗職工的基本生活得到保障，同時有利於促進勞動力合理流動，擴大就業渠道，對深化國有企業改革，實施減員增效、下崗分流和三年脫困目標具有重要的推動作用。
- (c) 有利於加快建立與社會主義市場經濟體制相適應的社會保障體系和就業機制。黨中央、國務院明確提出，爭取用五年左右的時間初步建立起適應社會主義市場經濟體制的社會保障體系和就業機制。他們認為沒有完善的失業保險制度，社會保障體系就不完整；失業職工亦難以順利進入勞動力市場，勞動力合理流動和市場就業機制便難以建立起來。因此，貫徹實施《失業保險條例》，使城鎮所有企業的職工都能依法獲得失業保障，對形成完善的社會保障體系和市場就業機制有重要的影響。

6. 中國內地參加失業保險的情況

6.1 在 1998 年，全國約有 7 億從業人員⁵。當中大概有 2 億的從業人員(佔總從業人員的 30%)在城鎮工作，另外有 5 億(70%)則是在鄉村工作。

⁴ 源於《勞動和社會保障法規政策專刊》5/1999。

⁵ 從業人員指從事一定社會勞動並取得勞動報酬或經營收入的人員，包括全部職工、再就業的離退休人員、私營業主、個體戶主、私營和個體從業人員、鄉鎮企業從業人員、農村從業人員、其他從業人員(包括民辦教師、宗教職業者、現役軍人等)。這一指標反映了一定時期內全部勞動力資源的實際利用情況。

6.2 表 1 載列 1994 至 1999 年期間中國內地參加失業保險的企業單位及職工統計。截至 1999 年 6 月底，參加失業保險的城鎮職工較 1998 年大幅上升 7 成至 1 億 3 700 萬。主要是因《失業保險條例》的出籠，將保障範圍擴展至城鎮非國有企業的職工。

表 1 —— 1994 至 1999 年期間參加失業保險的企業單位及職工統計

年份	企業單位數目	職工人數
1994	554 097	95 000 000
1995	605 186	95 000 000
1996	635 467	83 330 573
1997	603 160	79 613 722
1998	沒有資料	79 279 000
1999 年 6 月底*	沒有資料	137 000 000

註：* 1999 年資料源自國務院公報《關於貫徹兩個條例擴大社會保險覆蓋範圍加強基金徵繳工作的通知》，勞社部發(1999)10 號

資料來源：中國勞動統計年鑒 1995-1999，中國統計出版社

6.3 表 2 載列 1998 年全國十大最多人參加失業保險的地區。雖然遼寧有最多人參加失業保險及登記失業，但並不是有最多人申領失業救濟金。最多人申領失業救濟金的地區是江蘇。有關投保人數及登記失業與申領失業救濟金的人數的關係，則沒有資料闡述。

表 2 —— 1998 年十大最多人參加失業保險的地區

地區	參加失業保險人數		登記失業人數		申領人數	
	千人	%	千人	%	千人	%
遼寧	7 141	9.0	400	7.0	115	7.3
江蘇	5 768	7.3	243	4.3	147	9.3
山東	5 252	6.6	365	6.4	98	6.2
河北	4 737	6.0	159	2.8	26	1.6
上海	4 253	5.4	160	2.8	130	8.2
廣東	4 209	5.3	262	4.6	110	7.0
河南	4 156	5.2	217	3.8	64	4.0
黑龍江	3 966	5.0	250	4.4	102	6.5
湖北	3 782	4.8	313	5.5	50	3.2
四川	3 704	4.7	302	5.3	44	2.8
全國	79 279	100.0	5 710	100.0	1 581	100.0

資料來源：中國勞動統計年鑒 1999，中國統計出版社，表 2-1，8-34

6.4 表3載列1986至1998年期間城鎮登記失業人員及失業率統計。在1986年，登記失業人數共264萬，失業率為2.0%。在1998年，失業人數增幅超過一倍，達到571萬，失業率為3.1%。至於鄉村的登記失業人數及失業率統計，則沒有資料。假使失業率持續上升，再加上1999年的《失業保險條例》把保障失業職工的範圍擴大，即有更多人合資格申領失業保險，這將會加重失業保險的負擔能力。

表3 —— 1986至1998年期間城鎮登記失業人員*及失業率統計

年份	登記失業人員(千人)	失業率(%)
1986	2 644	2.0
1987	2 766	2.0
1988	2 962	2.0
1989	3 779	2.6
1990	3 832	2.5
1991	3 522	2.3
1992	3 639	2.3
1993	4 201	2.6
1994	4 764	2.8
1995	5 196	2.9
1996	5 528	3.0
1997	5 768	3.1
1998	5 710	3.1

註：* 登記失業人員指有非農業戶口，在一定的勞動年齡內，有勞動能力，無業而要求就業，並在當地就業服務機構進行求職登記的人員。

資料來源：中國統計摘要 1998，中國統計出版社
中國勞動統計年鑒 1999，中國統計出版社，表 2-1

6.5 表 4 載列 1996 至 1998 年期間城鎮登記失業人員的失業時間。每年大概有 40% 的失業人員在 6 個月之內重新就業，但有 60% 的失業人員則失業超過 6 個月。失業人員的失業時間越長，越發加重失業保險的負擔。

表 4 —— 1996 至 1998 年期間城鎮登記失業人員的失業時間

年份	6 個月以下		6 個月以上	
	(千人)	(%)	(千人)	(%)
1996	2 218	40.1	3 310	59.9
1997	2 417	41.9	3 351	58.1
1998	2 305	40.3	3 408	59.7

資料來源：中國勞動統計年鑒 1997-1999，中國統計出版社

第 3 部 —— 失業保險待遇

7. 失業人員的定義

7.1 在中國內地，失業人員是指在規定的勞動年齡內、具有勞動能力、而在統計調查期間無業並以某種方式尋找工作的人員⁶。此定義與國際勞工組織的定義相符。具體包括：

- (a) 16 歲以上各類學校畢業或修業的學生中，初次尋找工作但尚未找到工作者；
- (b) 企業宣告破產後尚未找到工作的人；
- (c) 被企業終止、解除勞動合同或辭退後，尚未找到工作的人；
- (d) 辭去原單位工作後尚未找到工作的人；及
- (e) 符合失業人員定義的其他人員。

8. 失業保險覆蓋範圍

8.1 根據《失業保險條例》，城鎮企業(即國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業以及其他城鎮企業)的失業職工，均可申領失業保險待遇，同時亦有責任繳納失業保險費。有關繳納失業保險費的詳情，請參閱本文第4部。

⁶ 李靜雲等編著，《失業保險 322 問》，人民法院出版社，第 6 頁

9. 失業保險待遇

失業保險待遇的內容

9.1 根據《失業保險條例》，失業職工可申領的失業保險待遇包括：

- (a) 失業救濟金；
- (b) 失業職工在領取失業救濟金期間的醫療補助金、喪葬補助費，其供養的直系親屬的撫恤金；及
- (c) 經省、自治區、直轄市人民政府批准，解決失業職工生活困難的其他費用⁷。

9.2 失業職工除可直接申領上述以貨幣形式的保障外，還可透過參加轉業訓練及職業介紹，獲得其他幫助，以提高自身素質，盡快實現再就業。

申領失業保險待遇的條件

9.3 企業單位和職工依法足額按期繳納失業保險費滿 1 年；又非因職工意願中斷就業；並已辦理失業登記；並有求職要求的失業職工均可申領失業保險待遇。

9.4 但那些領取失業保險待遇已經期滿，或已重新就業、入學、出國、入伍或已經符合領取養老保險待遇的，或因個人自動離職，或無正當理由而拒絕接受當地人民政府指定的部門或機構介紹工作的，或在失業期間觸犯法律的失業職工均會被取消領取失業保險待遇的資格。

申領失業保險待遇的手續

9.5 企業單位須為失業職工簽發終止或解除勞動關係的證明，告知其按照規定申領失業保險待遇的權利，並將失業職工的名單自終止或解除勞動關係之日起 7 日內報社會保險經辦機構備案。

⁷ 其他費用的定義不詳。

9.6 失業救濟金由社會保險經辦機構按月發放。職工失業後，須持單位為其簽發的終止或解除勞動關係的證明，到指定的社會保險經辦機構辦理失業登記。社會保險經辦機構為失業職工簽發領取失業保險金的單証，失業職工憑單証到指定銀行領取失業保險金。失業保險金自辦理失業登記之日起計算。

9.7 如企業單位遷業往其他省市，或職工轉職或遷往其他省市工作，失業保險關係亦會隨之轉移。

領取失業保險待遇的期限

9.8 表 5 載列領取失業保險待遇的期限。失業職工失業前所在單位和本人按照規定累計繳費時間滿 1 年不足 5 年的，領取失業保險待遇的期限最長為 12 個月；累計繳費時間滿 5 年不足 10 年的，領取的期限最長為 18 個月；累計繳費時間 10 年以上的，領取的期限最長為 24 個月。領取失業保險待遇的期限高於國際勞工組織定立的標準。

表 5 —— 領取失業保險待遇的期限

累計繳費時間	領取失業保險待遇的期限(月)
滿 1 年不足 5 年	12
滿 5 年不足 10 年	18
10 年以上	24

資料來源：1999 年 1 月 22 日，國務院頒布第 258 號文件《失業保險條例》

9.9 失業職工領取失業保險待遇的期限屆滿後仍未就業，符合社會救濟⁸條件的，可以向民政部申領社會救濟金，達到退休年齡時辦理退休手續，領取養老保險金。

⁸ 有關社會救濟的詳情，請參閱本文第 17 段。

釐定失業救濟金的標準

9.10 按《失業保險條例》規定，失業救濟金的金額是由省、自治區、直轄市人民政府確定，低於當地最低工資標準、但高於城市居民最低生活保障標準。若失業職工在領取失業救濟金期間，家庭人均收入低於當地最低生活保障標準的，可以申領城市居民最低生活保障金。

9.11 表 6 載列 1998 年各地區最低工資標準，城市居民最低生活保障標準及失業救濟金的平均標準。在東部地區以北京的失業救濟金金額為最高，每月有 248 元，是最低工資的 80% 及最低生活保障標準的 124%。中部地區的失業救濟金金額則以河南的為最高，每月平均有 200 元，是最低工資的 83-125% 及最低生活保障標準的 154%。西部地區的失業救濟金金額以重慶的為最高，每月平均有 160 元。是最低工資的 76-107% 及最低生活保障標準的 123%。1998 年中國內地失業救濟金的標準高於國際勞工組織規定的標準。

表 6 —— 1998 年各地區最低工資，城市居民最低生活保障及失業救濟金的平均標準(元/月)

地區	失業救濟金 平均標準 (a)	最低工資標準 (b)	城市居民最低 生活保障標準* (c)	(a)/(b) (%)	(a)/(c) (%)
東部地區	200	沒有資料	180	不適用	不適用
北京	248	310	200	80	124
上海	244	325	215	75	113
廣東	232	250-380	240 (廣州)	61-93	97
天津	228	280-290	185	79-81	123
浙江	222	250-300	165 (杭州)	74-89	135
福建	206	190-380	170 (福州)	54-108	121
山東	200	160-240	160 (濟南)	83-125	125
海南	200	200-300	170 (海口)	67-100	118
江蘇	182	175-280	140 (南京)	62-104	130
遼寧	168	180-240	150 (沈陽)	70-93	112
河北	160	190-240	140 (石家莊)	67-84	114
廣西	148	170-200	150 (南寧)	74-87	99
中部地區	160	沒有資料	130	不適用	不適用
河南	200	160-240	130 (鄭州)	83-125	154
吉林	169	195-245	130 (長春)	69-87	130
黑龍江	166	180-250	140 (哈爾濱)	66-92	119
湖南	158	175-220	130 (長沙)	72-90	122
安徽	156	165-240	150 (合肥)	65-95	104
內蒙古	152	170-210	110 (呼和浩特)	72-89	138
山西	139	140-230	120 (太原)	60-99	116
湖北	137	140-230	150 (武漢)	60-98	91
江西	133	160-220	100 (南昌)	60-83	133
西部地區	140	沒有資料	125	不適用	不適用
重慶	160	150-210	130	76-107	123
四川	150	145-210	120 (成都)	71-103	125
陝西	146	145-220	120 (西安)	66-101	122
青海	139	170-200	120 (西寧)	70-82	116
雲南	130	170-230	140 (昆明)	57-76	93
甘肅	120	140-180	120 (蘭州)	67-86	100
新疆	120	160-245	120 (烏魯木齊)	49-75	100
貴州	119	140-200	120 (貴陽)	60-85	99
寧夏	104	140-180	100 (銀川)	58-74	104

註：* 表示下列標準因一省內分若干檔次，故無全省統一標準。

資料來源：《勞動保障通訊》1999 年第 9 期，中華人民共和國勞動和社會保障部

非法領取失業保險待遇的罰則

9.12 根據《失業保險條例》，凡不符合領取失業保險待遇的失業職工，以非法手段領取失業救濟金和其他失業保障費用的，由社會保險經辦機構責令退還；情節嚴重的，由勞動保障行政部門處分，罰款額為被騙取金額的 1 倍以上 3 倍以下。

第 4 部 —— 失業保險基金的運作及管理

10. 失業保險基金

失業保險基金的定義

10.1 失業保險基金是國家為保障職工在暫時失去工作或轉換職業期間的基本生活需要和進行轉業培訓而設置的專項基金，是社會保障基金的一個組成部分。沒有失業保險基金，失業人員無從領取失業救濟金及各種救濟費用。

失業保險費

釐定失業保險費的標準

10.2 失業保險費是按照國家有關規定徵繳。由省、自治區、直轄市範圍內的社會保險經辦機構或由稅務機關統一合併徵收養老、失業、醫療三項社會保險費。

10.3 企業單位須按照全部職工工資總額的 2% 繳納失業保險費。而職工則按照個人工資的 1% 繳納失業保險費。但企業單位招用的農民合同制職工本人則不須繳納失業保險費。

10.4 失業保險費的費率亦可根據省、自治區、直轄市人民政府所屬的行政區域的失業職工數量和失業保險基金數額，適當調整，報經國務院批准。

繳納失業保險費的手續

10.5 企業單位和職工須以貨幣形式全額繳納社會保險費。職工繳納的失業保險費由所在單位從其本人工資中代扣代繳。企業單位繳納的失業保險費由單位的開戶銀行按月代為扣繳，在繳納所得稅前列支。

失業保險費的稅率

10.6 企業單位繳納的失業保險費在繳納所得稅前列支，職工繳納的失業保險費不計入個人當期的工資薪金收入，免徵個人所得稅。

10.7 至於不須繳納失業保險費的農民合同制職工因解除勞動合同而取得一次過經濟補償收入，則須按“工資、薪金所得”項目計徵個人所得稅。

失業保險基金的來源

10.8 失業保險基金的來源主要有四個，包括單位及職工繳納的失業保險費、失業保險基金的利息收入，地方的財政補貼及依法納入失業保險基金的其他資金。

企業單位及職工繳納的保險費

10.9 企業單位及職工繳納的失業保險費是失業保險基金的主要來源。

失業保險基金的利息收入

10.10 這是指將已收繳的失業保險費存入銀行後，由銀行按國家規定的利率支付的利息，或失業保險基金購買國家債券所取得的利息收入。這是失業保險基金保持原值基礎上的增值部分。

地方的財政補貼

10.11 這是失業保險基金在使用後出現入不敷出的情況時地方政府補足的部分。這是失業保險基金的補足部分。

12.12 在 1998 年，財政補貼總計為 4,360 萬元。需財政補貼最多的五個地方依次為內蒙古(952 萬)、山東(952 萬)、江蘇(602 萬)、浙江(549 萬)及新疆(305 萬)。

其他收入

10.13 這包括在國家規定範圍內運用多種形式對失業保險金儲備金的增值收入，運用失業保險基金開展生產自救活動所獲的純收入，以及對沒有按期繳納失業保險費的企業單位進行處罰所獲的滯納金收入。

失業保險基金的分項開支

10.14 失業保險基金的分項開支載列如下：

- (a) 失業救濟金；
- (b) 領取失業救濟金期間的醫療補助金；
- (c) 領取失業救濟金期間死亡的失業職工的喪葬補助金和其供養的配偶、直系親屬的撫恤金；
- (d) 領取失業救濟金期間接受職業培訓、職業介紹的補貼；及
- (e) 國務院規定或批准的與失業保險有關的其他費用。

10.15 社會保險經辦機構所需經費則列入預算，由財政部撥付，不可從社會保險基金中提取任何費用。

10.16 表 7 載列 1998 年十大失業保險基金的收支及發放失業救濟金金額最高的地區。失業保險基金主要來自企業單位及職工的保險費。上海的基金總收入及開支均最高，分別達 6.6 億及 5 億元，發放救濟金的金額亦為最高，達 2 億元。值得注意的是遼寧，基金總收入為 3.5 億元，但開支卻大過收入，為 4.1 億元，而總發放金額為 1.8 億元。

表 7 —— 1998 年十大失業保險基金的收支及發放失業救濟金金額最高的地區(千元)

地區	基金總收入 ¹	職工及單位供款合計	基金總開支 ²	失業救濟金金額
上海	663,420	643,600	499,240	208,550
江蘇	577,620	527,630	378,970	155,720
浙江	476,510	427,430	283,390	166,800
山東	435,980	400,730	365,400	149,570
廣東	380,176	341,988	256,419	201,560
遼寧	354,998	325,119	410,430	183,590
北京	334,850	310,560	233,840	45,400
河北	315,369	290,856	219,812	87,000
河南	295,991	270,447	149,791	76,432
湖南	276,346	198,149	141,596	58,440

- 註：
1. 失業保險基金總收入包括企業單位及職工繳納的失業保險費、利息收入、財政補貼、滯納金收入、生產自救周轉金增值及轉入保險金等。
 2. 失業保險基金總開支包括失業救濟金、送溫暖和解困金、醫療補助費、喪葬補助費、撫恤救濟費、轉業訓練費、銀行手續費、調劑再就業資金、生產自救周轉金及職業介紹費。

資料來源：中國勞動統計年鑒 1999，中國統計出版社，表 8-34

失業保險調劑

10.17 由於職工發生失業的情況和原因比較複雜，失業職工的人數在不同地區差別較大，一些地區的失業保險基金承受能力較弱，如失業保險基金在較大的地區範圍內進行統籌，調劑使用，那些失業保險基金承受能力較弱的地區亦可確保失業職工的基本生活，體現失業保險的社會性和互濟性。

10.18 在省、自治區範圍內，按照《失業保險條例》的要求，可從市、縣集中一定比例的基金作為調劑金。當市、縣收取的失業保險基金入不敷出時，先由省裏進行調劑，仍不足時再由地方財政給予補貼。

地方財政補貼

10.19 《失業保險條例》規定，職工失業保險基金在不敷使用時，由地方財政補貼。職工失業保險基金入不敷出有兩種情況，一是照規定標準籌集的資金，與正常情況下需要發放的失業救濟金有一定的差額；二是由於各種原因，在一定時間內失業人員相對集中，致使失業保險基金出現暫時入不敷出的情況。按照規定，在職工失業保險基金的支出項目中，除扶持失業職工的生產自救費和失業職工轉業訓練費以外，其他項目的開支大於該年度失業保險基金總收入時，先動用上一年結餘，仍不夠用時，報經同級財政部門核批後，按現行財政管理體制，由地方財政補貼。這樣，為失業保險制度的實施，提供了資金上的保障。

11. 經辦失業保險的當局

11.1 全國的失業保險工作由國務院勞動保障行政部門負責。其職責載列如下：

- (a) 貫徹實施失業保險法律、法規；
- (b) 指導社會保險經辦機構的工作；及
- (c) 對失業保險費的徵收和失業保險待遇的支付進行監督檢查。

11.2 行政區域內的失業保險工作則由縣級以上地方各級人民政府勞動保障行政部門負責。並設立社會保險經辦機構，承辦失業保險工作。這些社會保險經辦機構的工作範圍如下：

- (a) 負責失業職工的登記、調查、統計；
- (b) 按照規定負責失業保險基金的管理；
- (c) 按照規定核定失業保險待遇，開具失業職工在指定銀行領取失業救濟金和其他補助金的單証；
- (d) 撥付失業職工職業培訓、職業介紹補貼費用；
- (e) 為失業職工提供免費諮詢服務；及
- (f) 國家規定由其履行的其他職責。

12. 失業保險基金的管理

12.1 根據《社會保險費徵繳暫行條例》及《社會保險登記管理暫行辦法》的規定，失業保險經辦機構須嚴格執行社會保險費的申報和繳納制度。

12.2 企業單位須在每月5日前向社會保險經辦機構辦理繳費申報，社會保險經辦機構須將申報資料進行即時審核。一經核准，單位須在3天內到銀行或社會保險經辦機構繳納社會保險費，或由單位開戶銀行按月代為扣繳，轉入所在市、縣的失業保險經辦機構在銀行開設的“失業保險基金”專戶。如單位不按規定申報應繳納的社會保險費數額，社會保險經辦機構可暫按該單位上月繳費數額以確定該月徵收數額。對逾期不繳者，從逾期之日起收取0.2%的滯納金。

12.3 失業保險基金存入銀行後，按銀行最新存款利率計息。為減輕國家財政負擔，對失業保險基金的儲蓄金可採取多種形式保值，但不可用於購買股票、風險投資、長期生產項目投資和基建投資。凡用於短期可靠項目投資的，接受投資的單位必須有具備抵償能力的單位擔保，並履行法律手續。失業保險基金必須按國家規定的項目開支，專款專用，任何部門不得以任何名義挪用。年終結餘部分存入失業保險經辦機構在銀行開設的“失業保險基金”專戶，轉入下年度繼續使用。

12.4 另外，失業保險基金的籌集、管理和發放，必須同促進失業職工就業緊密結合，與轉業訓練和職業介紹等項就業服務工作相互銜接，統籌安排。

13. 造成失業保險基金損失的罰則

對經辦失業保險當局的罰則

13.1 社會保險經辦機構工作人員若違反規定，向領取期限屆滿的失業職工簽發領取失業救濟金或其他失業保險待遇單証，致使失業保險基金損失的，由勞動保障行政部門責令追回；情節嚴重的，依法給予行政處分。

13.2 勞動保障行政部門和社會保險經辦機構的工作人員濫用職權、徇私舞弊、玩忽職守，造成失業保險基金損失的，由勞動保障行政部門追回損失的失業保險基金；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

對單位的罰則

13.3 根據《中國社會保險費申報繳納管理暫行辦法》，企業單位須在每月5日前，向社會保險經辦機構辦理繳費申報。假如單位辦理申報後，未及時、足額繳納失業保險費的，社會保險經辦機構便會向其發出《社會保險費催繳通知書》；對拒不執行的，由勞動保障行政部門下達《勞動保障限期改正指令書》；逾期仍不繳納的，除補繳欠繳數額外，從欠繳之日起，按日加收0.2%的滯納金。並處分直接負責的主管人員和其他直接負責人員，罰款額為5,000至20,000元。單位逾期拒不繳納失業保險費、滯納金的，由勞動保障行政部門或者稅務機關申請人民法院依法強制徵繳。

13.4 企業單位若不按照規定辦理社會保險登記、變更或注銷登記，或者不按照規定申報應繳納的失業保險費數額的，由勞動保障行政部門責令限期改正；事態嚴重的，處分直接負責的主管人員和其他直接負責人員，罰款額為1,000至5,000元；如果勞動保障行政部門認為事態特別嚴重的，處分直接負責的主管人員和其他直接負責人員，罰款額為5,000至10,000元。

13.5 如企業單位違反有關財務、會計、統計的法律、行政法規和國家有關規定，偽造、變造、故意毀滅有關帳冊、材料，或者不設帳冊，致使失業保險費繳費基數無法確定的，依照有關法律、行政法規的規定給予行政處罰、紀律處分、刑事處罰。

14. 失業保險工作的監管

14.1 企業單位須每年向職工公布單位全年社會保險費繳納情況。而社會保險經辦機構亦須至少每半年一次向社會公告社會保險費徵收情況。勞動保障行政部門要定期⁹向政府上報及向社會公布失業保險基金的籌集使用、失業職工的生活保障和促進再就業等情況，增加工作的透明度。

14.2 任何組織和個人均有權舉報有關社會保險費徵繳的違法行為。勞動保障行政部門或稅務機關對舉報須及時調查，按照規定處理，並為舉報人保密。

14.3 社會保險基金實行收支兩條線管理，由財政及審計部門負責監督。同時，兩個部門亦要監督檢查預算的審核和執行情況。每年須重點稽核不少於投保單位總數的 10% 的企業單位。¹⁰

15. 上訴機制

15.1 企業單位和失業職工對勞動保障行政部門或稅務機關的處罰決定不服的，可以依法申請覆議；對覆議決定不服的，可以依法提起訴訟。

⁹ “定期”的定義不詳。

¹⁰ 資料來自國務院公報《關於貫徹兩個條例擴大社會保險覆蓋範圍加強基金徵繳工作的通知》，勞社部發(1999)10號

16. 騙取失業救濟待遇及濫用失業保險基金的情況

16.1 有關騙取失業救濟待遇及濫用失業保險基金的統計，有關部門尚未傳來資料文件。但根據 1999 年 9 月 22 日中國財經報的一篇名為《中國社會保障經費支出逐年增長》的文章中，曾提及財政部和審計署在 1996 年曾對 10 個省 54 個社會保險經辦機構作出一次檢查，結果發現有 60 多億元的養老及失業保險基金被擠佔挪用。包括用於修建樓堂館所，或購買豪華轎車，或被拿去炒股、做房地產，甚至被有關人員用來大排筵席，揮霍浪費。因此，中央決定把社會保障基金納入財政專戶管理，把管錢的和用錢的分開，實行收支兩條線管理。

第 5 部 —— 其他失業保障制度

17. 社會救濟

17.1 失業職工領取失業保險待遇期滿仍未重新就業，可按有關規定申領社會救濟。

社會救濟的定義

17.2 社會救濟是指國家對因意外或自然災害等造成的特殊困難者，給與社會資助和救濟的一種保障項目。受益者通常是那些領取不到社會保險¹¹的人，包括因種種原因從未參加過社會保險或領取了社會保險之後仍然生活在貧窮線以下的個人和家庭。社會救濟包括：災害救助，特殊救助，貧困救助，扶貧計劃及失業救助。有關各種救助的詳情，請參閱附錄 IV。

社會救濟與失業保險

17.3 社會救濟與失業保險的分別首先是兩者的對象不同。社會救濟的對象主要是老、弱、病、殘及沒有固定收入而無法維持最低生活的城鄉居民，這些人大部分是喪失了勞動能力或者是尚無勞動能力的；而失業保險的對象則是由於種種原因暫時脫離工作崗位的人員，即失業職工，他們是具有勞動能力的。其次是期限不同。發放社會救濟，一般都沒有固定的期限。而失業保險則有救濟期限，如實現再就業或雖未實現再就業但已超規定的救濟期限，就停止領取失業保險待遇。失業救濟金的發放標準為社會救濟金額的 120-150%。

¹¹ 社會保險包括疾病、工傷、生育、醫療、退休及死亡保險。

18. 職工失業及綜合互助補充保險

18.1 由於早期的失業保險並沒有覆蓋城鎮所有職工，即使在覆蓋範圍內由失業保險支付的失業救濟金金額也很有限。因此，由企業單位或團體興辦的補充保險相繼發展。例如，上海市工會建立的“待業職工救急濟難基金會”是專為破產、瀕臨破產、單位終止勞動合同、被單位辭退、除名等四種情況下而失業的職工建立的。基金由各級工會經費、職工技術協會收入等方面籌集。基金會一般不動用本金，只以利息收入來支付救濟所需費用。此乃失業保險的補充。

第 6 部 —— 分析中國內地的失業保險制度

19.1 中國內地失業保險制度建立和實施 14 年，可以從其性質，覆蓋範圍，申領的條件，保險待遇的內容，領取的期限，釐定救濟金的標準，保險費率，保險基金的管理與監督及促進就業等方面逐一探討和分析。

20. 強制性失業保險

20.1 按《失業保險條例》規定，中國內地城鎮各類企業單位及其職工，無論企業單位生產經營狀況好壞，職工失業風險大小，都必須參加失業保險。這乃是失業職工申領失業保險待遇的先決條件。若企業單位或職工逃避參加失業保險，會受到一定程度的處罰，盡量確保失業職工得到一定的保障。

21. 覆蓋範圍

覆蓋城鎮所有企業職工

21.1 過去，失業保險主要保障國有企業的失業職工，而非國有企業職工失業後則缺乏應有保障。這不利於企業間的公平競爭和勞動力的合理流動，也不利於廣開就業門路，實現多渠道就業。《失業保險條例》將失業保險覆蓋範圍擴大至城鎮各類企業，另外，省、自治區、直轄市人民政府可根據當地實際情況，將覆蓋範圍進一步擴展至該行政區域內的社會團體、民辦非企業單位及有僱工的城鎮個體工商戶的職工，這不僅可以較好地解決上述問題，而且可以增加失業保險基金的承受能力，增強失業保險的保障功能。

不包括鄉村從業人員及農民

21.2 但值得注意的是《失業保險條例》只覆蓋城鎮從業人員，並未有包括鄉村從業人員。而鄉村從業人員佔從業人員總數的 70%。

21.3 另外，失業保險的覆蓋範圍亦沒有提及農民。農民一向被當作“自然就業”人口。實際上農村的自然資源有限和農民的開發能力低下，無法吸納大量的農村勞動力。因此，農村可能有一批沒有失業保障的失業勞工。

不包括在國家機關工作的公務員

21.4 《失業保險條例》只列明覆蓋城鎮企業(即國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業以及其他城鎮企業)的失業職工，並沒有提及在國家機關工作的公務員。而公務員屬另一系統，並非是這項研究的重點。

農村勞動力流向城市，擴大失業率

21.5 由於城市收入增長相對農民收入增長快，城鄉收入懸殊，亦成為農村大量勞動力流向城市，對城市造成供過於求的失業現象。亦間接加重失業保險的壓力。有關農村勞動力流向城市的具體數字，請參閱附錄 V。值得注意的是城鎮從業人員在 1998 年總數達 2 億人(1986 年 1.3 億)，增長了 7 400 萬人，而佔全國從業人員的比例亦從 26% 增長至 29%。至於參加失業保險的職工在 1998 年只有 8 400 萬，尚餘 1.2 億未獲失業保險。1999 年實施了《失業保險條例》，參加失業保險職工在 6 個月內驟增至 1.4 億，加重了失業保險的壓力。

21.6 以北京為例，當地的最低工資為每月 310 元，職工本人及其所在單位每月為該職工合共支付失業保險費 9.3 元 (310 元 x1% + 310 元 x2%)，全年合計供款 111.6 元 (9.3 元 x 12 個月)。假設該職工工作一年後因種種原因失業，他便合資格申領失業救濟。當地的失業救濟金平均標準為每月 248 元，而領取的限期為 12 個月，即職工最多可領取 2,976 元(248 元 x12 個月)，亦即已繳納的保險費的 27 倍。假如在同一時間內有大批職工失業，必會影響保險基金的支付能力。

21.7 再者，失業人口不像領取養老保險待遇人數，變化相對穩定，而是隨經濟形勢的變化波動較大。企業在市場經濟體制下運作，一旦經營不善，便會面臨破產、兼併及關閉等情況。而這些情況的出現是沒有定時，亦不能預知。假使突然有大量企業關閉，導致大批失業職工出現，縱然有失業保險保障，基金亦未必可全然承受。最終要政府補貼，加重國家負擔。

22. 申領失業保險待遇的條件

22.1 《失業保險條例》規定失業職工申領失業保險待遇的基本條件，包括職工必須參加失業保險，而申領失業保險待遇時，失業職工及其所在單位亦必須已供款 1 年；亦要非因本人意願中斷就業，並已辦理失業登記，並有求職要求的職工，才有資格申領失業保險。這等做法一方面可鼓勵職工積極參與失業保險，另一方面亦鼓勵失業職工主動利用各種就業機會及就業服務措施，慕求達到再就業，亦避免因建立失業保險制度而產生擅自離職，並完全依賴失業救濟金過活。

23. 失業保險待遇的內容

23.1 失業保險待遇的內容主要是保障失業職工基本生活的支出，包括給付失業救濟金、醫療補助金及在失業期間死亡的失業職工的喪葬補助和其供養的配偶直系親屬的撫恤金。同時亦可透過職業培訓和職業介紹為失業職工提供其他幫助。基本上可以滿足失業職工的基本生活需要及解決他們的生活困難問題。

24. 領取失業保險待遇的期限

24.1 失業職工領取失業保險待遇的期限，根據失業職工失業前所在單位和本人累計繳費時間長短計算。最長不得超過 24 個月。一方面可維持就業職工繼續繳納保險費的動力，負擔一部分的社會責任；另一方面卻防止有人因可長期領取失業保險待遇而不積極尋找工作。

24.2 失業職工領取失業保險待遇期限越長，社會負擔越重。因此，政府和社會在為失業職工創造就業條件的同時，也要求失業職工積極主動地接受就業服務，以盡快實現再就業。假如失業職工無正當理由，拒不接受當地人民政府指定的部門或機構介紹的工作的，便會被終止其失業保險待遇。

25. 釐定救濟金的標準

25.1 失業救濟金的金額被確定低於最低工資，但亦高於城市居民最低生活保障標準。若失業職工在領取失業救濟金期間，家庭人均收入低於當地最低生活保障標準的，可以申領城市居民最低生活保障。一方面吸引職工繼續參加失業保險，就算一旦失業，基本的生活都可獲得保障。另一方面，是削弱失業保險的福利色彩，推動失業職工盡快就業，以體現工作與不工作的區別。

26. 保險費率

26.1 隨着失業保險覆蓋範圍的擴大和國有企業改革的逐步深化，具備申領失業保險條件的失業職工數量將會有所增加，對失業保險基金的需求會有較大幅度的增長。假如失業保險基金承受能力有限，則難以滿足實際需要。為增強失業保險基金的承受能力，《失業保險條例》列明提高企業單位失業保險費徵繳比例，並實行職工繳費。

26.2 其中企業單位按照個別單位工資總額的 2% 繳納失業保險費、職工按照個人工資的 1% 繳納失業保險費，這既可補充基金的不足，又可增強勞動者的參與意識，且個人負擔部分很少，心理和經濟上均可承受。同時亦拓寬了資金來源渠道。

27. 失業保險基金的管理與監督

27.1 《失業保險條例》明確規定由勞動保障行政部門主管失業保險工作，並對失業保險費的徵收和失業保險待遇的支付進行監督檢查。勞動保障行政部門按照國務院規定設立的社會保險經辦機構負責具體承辦失業保險工作。財政部門和審計部門依法對失業保險基金的收支、管理情況進行監督，以減少基金在收繳，儲存，管理，運用及發放的過程中的損失。

27.2 《失業保險條例》同時規定，失業保險基金要專款專用，不得擠佔、挪作他用，不得用於平衡財政收支。《失業保險條例》還規定了勞動保障和財政、審計等部門各自的相應職責，以及對管理部門、經辦機構、其他單位和個人挪用失業保險基金的處罰措施。嚴格執行《失業保險條例》中的各項規定，加強對失業保險基金的管理和監督，不但會確保失業保險基金的安全與完整，而且對維護失業職工的保障有着十分重要的作用。另外，管好失業保險基金可提高基金的成本效益，使其可發揮更大的保障。

27.3 《失業保險條例》亦清楚指出，任何組織和個人均有權舉報有關社會保險費徵繳的違法行為，並為舉報人的身份保密，這亦是監管制度的一大進步。

28. 促進就業

28.1 促進再就業主要體現在失業保險基金為失業職工提供職業培訓、職業介紹的補貼，從經濟上為失業職工實現再就業提供幫助，這是促進失業職工再就業的重要環節。

28.2 另外，社會需要加快經濟發展，創造更多的就業崗位，同時亦須發展和完善就業服務事業，為失業職工實現再就業提供服務。另一方面也要求失業職工積極主動地利用各種就業機會和就業服務措施，不斷提高自身素質，增強競爭就業的能力。

附錄 I

**國營企業職工待業保險暫行規定
(1986年7月12日國務院發布)**

第一章 總 則

第一條 為適應勞動制度改革的需要，促進勞動力合理流動，保障國營企業(以下簡稱企業)職工在待業期間的基本生活需要，特制定本規定。

第二條 本規定適用於：

- (一) 宣告破產的企業的職工；
- (二) 瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減的職工；
- (三) 企業終止、解除勞動合同的工人；
- (四) 企業辭退的職工。

第二章 職工待業保險基金的籌集和管理

第三條 職工待業保險基金的來源：

- (一) 企業按照其全部職工標準工資總額的 1% 繳納的待業保險基金 (繳納所得稅前列支)；
- (二) 職工待業保險基金存入銀行後，由銀行按照國家規定支付的利息；
- (三) 地方財政補貼。

第四條 職工待業保險基金由省、自治區、直轄市統籌使用。不敷使用時，由地方財政補貼。

職工待業保險基金的預算、決算和財務管理辦法，由勞動人事部會同財政部制訂。

第五條 職工待業保險基金、由企業開戶銀行按月代為扣繳，轉入所在市、縣主管職工待業救濟機構在銀行開設的“職工待業保險基金”專戶。

第三章 職工待業保險基金的使用

第六條 職工待業保險基金的開支項目：

- (一) 宣告破產的企業職工和瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減的職工，在待業期間的待業救濟金；
- (二) 宣告破產的企業職工和瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減的職工，在待業期間的醫療費、死亡喪葬補助費、供養直系親屬撫恤費、救濟費；
- (三) 宣告破產的企業離休、退休職工和瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減而又符合離休、退休條件職工的離休、退休金；
- (四) 企業辭退的職工和終止、解除勞動合同的工人，在待業期間的待業救濟金和醫療補助費；
- (五) 待業職工的轉業訓練費；
- (六) 扶持待業職工的生產自救費；
- (七) 待業職工和職工待業保險基金的管理費。

第七條 待業救濟金，以職工離開企業前兩年內本人月平均標準工資額為基數，按以下辦法發放：

- (一) 宣告破產的企業職工和瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減的職工，在宣告破產和宣告瀕臨破產法定整頓期以後，工齡在五年和五年以上的，最多發給十二個月的待業救濟金，其中：第一至十二個月，每月為本人標準工資的 60% 至 75%。
- (二) 終止、解除勞動合同的工人，在扣除已發給本人的生活補助費的月份後，按照本條（一）項規定領期待業救濟金。
- (三) 企業辭退的職工，按照本條（一）項規定領期待業救濟金。

第八條 宣告破產的企業職工和瀕臨破產的企業法定整頓期間被精減而又符合離休、退休條件職工的離休、退休金的支付辦法為：

- (一) 在社會保障制度建立前，已實行退休金社會統籌的地區，按照統籌辦法辦理；未實行退休金社會統籌的地區，暫在等待業保險基金中按照原規定的標準支付。
- (二) 距法定離休、退休年齡不足五年的職工，在待業期間符合離休、退休條件的，其離休、退休待遇按本條（一）項規定辦理。已享受離休、退休待遇的，不再領取待業救濟金。

第九條 發生下列情況之一的，停止享受待業救濟待遇：

- (一) 領取待業救濟金超過第七條（一）項規定期限的（其中符合社會救濟條件的，按照有關規定領取社會救濟金）；
- (二) 已重新就業(包括從事個體勞動)的；
- (三) 無正當理由，兩次不接受有關部門介紹就業的；
- (四) 待業期間受勞動教養或被判刑的。

第十條 以非法手段獲取待業救濟待遇的，應當追回其全部非法所得的救濟金。

第十一條 職工待業救濟基金在保證用於第六條(一)(二)(三)(四)項的前提下，可以用於轉業訓練和建立培訓設施，扶持待業職工進行生產自救，開辟就業門路。

第四章 管理機構

第十二條 待業職工和職工待業保險基金的管理，由當地勞動行政主管部門所屬的勞動服務公司負責，其職責是：

- (一) 負責待業職工的登記、建檔、建卡、組織管理工作；
- (二) 負責職工待業保險基金的管理和發放工作；
- (三) 負責待業職工的就業指導、就業介紹工作；
- (四) 組織待業職工的轉業訓練，扶持、指導生產自救和自謀職業。

第十三條 各地勞動服務公司應當設立專職機構或配備專職管理人員，管理待業職工和職工待業保險基金。所需人員編制，自省、自治區、直轄市人民政府根據精簡原則，列為事業編制。其經費可以職工待業保險基金的管理費中列支。

第五章 附 則

第十四條 省、自治區、直轄省人民政府，可以根據本規定制定實施細則，並報勞動人事部備案。

第十五條 本規定由勞動人事部負責解釋。

第十六條 本規定自 1986 年 10 月 1 日起施行。

資料來源： 中華人民共和國法律全書 1986-1989，經全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會審定，第 777 至 779 頁

附錄 II

國有企業職工待業保險規定
(1993年4月12日國務院令第110號發布)

第一章 總 則

第一條 為了完善國有企業的勞動制度，保障待業職工的基本生活，維護社會安定，制定本規定。

第二條 本規定所稱待業職工，是指因下列情形之一，失去工作的國有企業(以下簡稱企業)職工；

- (一) 依法宣告破產的企業的職工；
- (二) 瀕臨破產的企業在法定整頓期間被精減的職工；
- (三) 按照國家有關規定被撤銷、解散企業的職工；
- (四) 按照國家有關規定停產整頓企業被精減的職工；
- (五) 終止或者解除勞動合同的職工；
- (六) 企業辭退、除名或者開除的職工；
- (七) 依照法律、法規規定或者按照省、自治區、直轄市人民政府規定，享受待業保險的其他職工。

第三條 待業保險工作應當與職業介紹、就業訓練和生產自救等就業服務工作緊密結合，統籌安排。

第二章 待業保險基金的籌集和管理

第四條 待業保險基金的來源：

- (一) 企業繳納的待業保險費；
- (二) 待業保險費的利息收入；
- (三) 財政補貼。

第五條 企業按照全部職工工資總額的 0.6% 繳納待業保險費。待業保險基金不足或者結餘較多的，經省、自治區、直轄市人民政府決定，可以適當增加或者減少企業繳納的待業保險費，但是企業繳納的待業保險費總額最多不得超過企業職工工資總額的 1%。

企業繳納的待業保險費在繳納所得稅前列支，由企業的開戶銀行按月代為扣繳。

第六條 企業繳納的待業保險費轉入企業所在地的待業保險機構在銀行開設的“待業保險基金專戶”，專項儲存，專款專用，任何部門、單位和個人不得挪用。

待業保險基金存入銀行後，按照城鄉居民儲蓄存款利率計息，所得利息納入待業保險基金。

第七條 待業保險基金實行市、縣統籌，省、自治區可以集中部分待業保險基金調劑使用。直轄市根據需要，可以統籌使用全部或者部分待業保險基金。

第八條 待業保險基金及其管理費收支的預算、決算，按照統籌範圍，由勞動行政主管部門負責編制，經同級財政行政主管部門審核滙總後，納入本級預算、決算，報本級人民政府審定，並且不得用於平衡財政收支。

財政行政主管部門、審計部門應當加強對待業保險基金及其管理費收支的監督。

第九條 待業保險基金及其管理費不計徵稅、費。

第三章 待業保險基金的使用

第十條 待業保險基金的開支項目：

- (一) 待業職工的待業救濟金；
- (二) 待業職工在領取待業救濟金期間的醫療費、喪葬補助費，其供養的直系親屬的撫恤費、救濟費；
- (三) 待業職工的轉業訓練費；
- (四) 扶持待業職工的生產自救費；
- (五) 待業保險管理費；
- (六) 經省、自治區、直轄市人民政府批准，為解決待業職工生活困難和幫助其再就業確需支付的其他費用。

第十一條 符合本規定第二條規定的待業職工，向企業所在地的待業保險機構辦理待業登記後，方可領取待業救濟金。

第十二條 待業職工領取待業救濟金的期限，根據待業職工待業前在企業連續工作時間確定：

- (一) 待業職工待業前在企業連續工作一年以上不足五年的，領取待業救濟金的期限最長為十二個月；
- (二) 待業職工待業前在企業連續工作五年以上的，領取待業救濟金的期限最長為二十四個月。

第十三條 待業救濟金由待業保險機構按月發給待業職工。

待業救濟金的發放標準為相當於當地民政部門規定的社會救濟金額的 120-150%。具體金額由省、自治區、直轄市人民政府規定。

第十四條 待業職工醫療費的發放標準，由省、自治區、直轄市人民政府規定。

待業職工喪葬補助費和其供養的直系親屬的撫恤費、救濟費的發放標準，參照當地職工社會保險有關規定辦理。

第十五條 待業職工轉業訓練費和生產自救費，按照上年度籌集待業保險基金的一定比例提取。具體提取比例和使用辦法，由省、自治區、直轄市人民政府規定。

第十六條 待業職工有下列情況之一的，待業保險機構停止發給待業救濟金及其他費用：

- (一) 領取待業救濟金期限屆滿的；
- (二) 參軍或者出國定居的；
- (三) 重新就業的；
- (四) 無正當理由，兩次不接受勞動就業服務機構介紹就業的；
- (五) 在領取待業救濟金期限內被勞動教養或者被判刑的。

第四章 組織管理機構的職責

第十七條 國務院勞動行政主管部門負責全國企業職工待業保險的管理工作。

縣級以上地方各級人民政府勞動行政主管部門負責本行政區域內企業職工待業保險的管理工作，負責待業職工的待業保險、職業介紹、就業訓練和生產自救等項工作的統籌規劃和組織實施，並指導待業保險機構做好待業保險基金的籌集、管理和發放以及待業職工的組織、管理等工作。

縣級以上地方各級人民政府設立的待業保險基金委員會，實施對待業保險基金管理的指導和監督。委員會主任由本級人民政府負責人擔任，勞動、財政、計(經)委、審計、銀行等部門和本級總工會的負責人參加，辦公室設在勞動行政主管部門。

第十八條 地方待業保險機構為非營利性的事業單位，具體經辦待業保險業務。

待業保險機構的人員編制，由省、自治區、直轄市人民政府根據實際需要確定。

待業保險機構的經費在待業保險管理費中列支。待業保險管理費的開支標準，由省、自治區、直轄市人民政府勞動行政主管部門提出，經同級財政行政主管部門審核，報本級人民政府批准。

第五章 罰 則

- 第十九條** 以非法手段領取待業救濟金和其他待業保險費用的，由待業保險機構追回其全部非法所得；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
- 第二十條** 任何單位和個人挪用待業保險基金的，對主管人員和直接責任人員，根據情節輕重，給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
- 第二十一條** 待業保險機構違反規定拖欠支付待業救濟金和其他待業保險費用的，由勞動行政主管部門責令改正；情節嚴重的，對主管人員和直接責任人員給予行政處分。

第六章 附 則

- 第二十二條** 實行企業化管理的事業單位職工待業保險，依照本規定執行，待業保險費在事業單位自有資金中列支。
- 第二十三條** 本規定不適用企業招用的農民合同制工人。
- 第二十四條** 省、自治區、直轄市人民政府可以根據本規定制定實施辦法。
- 第二十五條** 本規定由國務院勞動行政主管部門負責解釋。
- 第二十六條** 本規定自一九九三年五月一日起施行。一九八六年七月十二日國務院發布的《國營企業職工待業保險暫行規定》同時廢止。

資料來源：中華人民共和國法律全書 1993，經全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會審定，第 686 至 688 頁

附錄 III

失業保險條例
(1999年1月22日國務院令第258號發布)

第一章 總 則

第一條 為了保障失業人員失業期間的基本生活，促進其再就業，制定本條例。

第二條 城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工依照本條例的規定，繳納失業保險費。

城鎮企業事業單位失業人員依照本條例的規定，享受失業保險待遇。

本條所稱城鎮企業，是指國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業以及其他城鎮企業。

第三條 國務院勞動保障行政部門主管全國的失業保險工作。縣級以上地方各級人民政府勞動保障行政部門主管本行政區域內的失業保險工作。勞動保障行政部門按照國務院規定設立的經辦失業保險業務的社會保險經辦機構依照本條例的規定，具體承辦失業保險工作。

第四條 失業保險費按照國家有關規定徵繳。

第二章 失業保險基金

第五條 失業保險基金由下列各項構成：

- (一) 城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費；
- (二) 失業保險基金的利息；
- (三) 財政補貼；
- (四) 依法納入失業保險基金的其他資金。

第六條 城鎮企業事業單位按照本單位工資總額的百分之二繳納失業保險費。城鎮企業事業單位職工按照本人工資的百分之一繳納失業保險費。城鎮企業事業單位招用的農民合同制工人本人不繳納失業保險費。

第七條 失業保險基金在直轄市和設區的市實行全市統籌；其他地區的統籌層次由省、自治區人民政府規定。

第八條 省、自治區可以建立失業保險調劑金。

失業保險調劑金以統籌地區依法應當徵收的失業保險費為基數，按照省、自治區人民政府規定的比例籌集。

統籌地區的失業保險基金不敷使用時，由失業保險調劑金調劑、地方財政補貼。

失業保險調劑金的籌集、調劑使用以及地方財政補貼的具體辦法，由省、自治區人民政府規定。

第九條 省、自治區、直轄市人民政府根據本行政區域失業人員數量和失業保險基金數額，報經國務院批准，可以適當調整本行政區域失業保險費的費率。

第十條 失業保險基金用於下列支出：

- (一) 失業保險金；
- (二) 領取失業保險金期間的醫療補助金；
- (三) 領取失業保險金期間死亡的失業人員的喪葬補助金和其供養的配偶、直系親屬的撫恤金；
- (四) 領取失業保險金期間接受職業培訓、職業介紹的補貼，補貼的辦法和標準由省、自治區、直轄市人民政府規定；
- (五) 國務院規定或者批准的與失業保險有關的其他費用。

第十一條 失業保險基金必須存入財政部門在國有商業銀行開設的社會保障基金財政專戶，實行收支兩條線管理，由財政部門依法進行監督。

存入銀行和按照國家規定購買國債的失業保險基金，分別按照城鄉居民同期存款利率和國債利息計息。失業保險基金的利息並入失業保險基金。

失業保險基金專款專用，不得挪作他用，不得用於平衡財政收支。

第十二條 失業保險基金收支的預算、決算，由統籌地區社會保險經辦機構編製，經同級勞動保障行政部門複核、同級財政部門審核，報同級人民政府審批。

第十三條 失業保險基金的財務制度和會計制度按照國家有關規定執行。

第三章 失業保險待遇

第十四條 具備下列條件的失業人員，可以領取失業保險金：

- (一) 按照規定參加失業保險，所在單位和本人已按照規定履行繳費義務滿 1 年的；
- (二) 非因本人意願中斷就業的；
- (三) 已辦理失業登記，並有求職要求的。

失業人員在領取失業保險金期間，按照規定同時享受其他失業保險待遇。

第十五條 失業人員在領取失業保險金期間有下列情形之一的，停止領取失業保險金，並同時停止享受其他失業保險待遇：

- (一) 重新就業的；
- (二) 應徵服兵役的；
- (三) 移居境外的；
- (四) 享受基本養老保險待遇的；
- (五) 被判刑收監執行或者被勞動教養的；
- (六) 無正當理由，拒不接受當地人民政府指定的部門或者機構介紹的工作的；
- (七) 有法律、行政法規規定的其他情形的。

第十六條 城鎮企業事業單位應當及時為失業人員出具終止或者解除勞動關係的證明，告知其按照規定享受失業保險待遇的權利，並將失業人員的名單自終止或者解除勞動關係之日起 7 日內報社會保險經辦機構備案。

城鎮企業事業單位職工失業後，應當持本單位為其出具的終止或者解除勞動關係的證明，及時到指定的社會保險經辦機構辦理失業登記。失業保險金自辦理失業登記之日起計算。

失業保險金由社會保險經辦機構按月發放。社會保險經辦機構為失業人員開具領取失業保險金的單證，失業人員憑單證到指定銀行領取失業保險金。

第十七條 失業人員失業前所在單位和本人按照規定累計繳費時間滿 1 年不足 5 年的，領取失業保險金的期限最長為 12 個月；累計繳費時間滿 5 年不足 10 年以上的，領取失業保險金的期限最長為 18 個月；累計繳費時間 10 年的，領取失業保險金的期限最長為 24 個月。重新就業後，再次失業的，繳費時間重新計算，領取失業保險金的期限可以與前次失業應領取而尚未領取的失業保險金的期限合併計算，但最長不得超過 24 個月。

第十八條 失業保險金的標準，按照低於當地最低工資標準、高於城市居民最低生活保障標準的水平，由省、自治區、直轄市人民政府確定。

- 第十九條** 失業人員在領取失業保險金期間患病就醫的，可以按照規定向社會保險經辦機構申請領取醫療補助金。醫療補助金的標準由省、自治區、直轄市人民政府規定。
- 第二十條** 失業人員在領取失業保險金期間死亡的，參照當地對在職職工的規定，對其家屬一次性發給喪葬補助金和撫恤金。
- 第二十一條** 單位招用的農民合同制工人連續工作滿 1 年，本單位並已繳納失業保險費，勞動合同期滿未續訂或者提前解除勞動合同的，由社會保險經辦機構根據其工作時間長短，對其支付一次性生活補助。補助的辦法和標準由省、自治區、直轄市人民政府規定。
- 第二十二條** 城鎮企業事業單位成建制跨統籌地區轉移，失業人員跨統籌地區流動的，失業保險關係隨之轉遷。
- 第二十三條** 失業人員符合城市居民最低生活保障條件的，按照規定享受城市居民最低生活保障待遇。

第四章 管理和監督

- 第二十四條** 勞動保障行政部門管理失業保險工作，履行下列職責：
- (一) 貫徹實施失業保險法律、法規；
 - (二) 指導社會保險經辦機構的工作；
 - (三) 對失業保險費的徵收和失業保險待遇的支付進行監督檢查。
- 第二十五條** 社會保險經辦機構具體承辦失業保險工作，履行下列職責：
- (一) 負責失業人員的登記、調查、統計；
 - (二) 按照規定負責失業保險基金的管理；
 - (三) 按照規定核定失業保險待遇，開具失業人員在指定銀行領取失業保險金和其他補助金的單證；
 - (四) 撥付失業人員職業培訓、職業介紹補貼費用；
 - (五) 為失業人員提供免費諮詢服務；
 - (六) 國家規定由其履行的其他職責。

第二十六條 財政部門和審計部門依法對失業保險基金的收支、管理情況進行監督。

第二十七條 社會保險經辦機構所需經費列入預算，由財政撥付。

第五章 罰 則

第二十八條 不符合享受失業保險待遇條件，騙取失業保險金和其他失業保險待遇的，由社會保險經辦機構責令退還；情節嚴重的，由勞動保障行政部門處騙取金額 1 倍以上 3 倍以下的罰款。

第二十九條 社會保險經辦機構工作人員違反規定向失業人員開具領取失業保險金或者享受其他失業保險待遇單證，致使失業保險基金損失的，由勞動保障行政部門責令追回；情節嚴重的，依法給予行政處分。

第三十條 勞動保障行政部門和社會保險經辦機構的工作人員濫用職權、徇私舞弊、翫忽職守，造成失業保險基金損失的，由勞動保障行政部門追回損失的失業保險基金；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

第三十一條 任何單位、個人挪用失業保險基金的，追回挪用的失業保險基金；有違法所得的，沒收違法所得，並入失業保險基金；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分。

第六章 附 則

第三十二條 省、自治區、直轄市人民政府根據當地實際情況，可以決定本條例適用於本行政區域內的社會團體及其專職人員、民辦非企業單位及其職工、有僱工的城鎮個體工商戶及其僱工。

第三十三條 本條例自發布之日起施行。1993 年 4 月 12 日國務院發布的《國有企業職工待業保險規定》同時廢止。

資料來源：《社會保障常用政策法規》，國務院法制辦公室政法勞動社會保障法制司，勞動和社會保障部法制司，法律出版社，第 219 至 225 頁

附錄 IV

社會救濟的內容

(A) 災害救助

災害救助的對象為遭受各種災害的災民。根據災情的輕重分為輕災、重災、特重災。根據中國內地現行的救災政策和法規，城鎮居民，輕災民和一部分生產條件較好、經濟富裕地區的重災民都不列入社會救濟對象。救災工作的重點是切實解決災民在吃飯、穿衣、住房方面的困難，首先是解決吃飯問題，著重解決那些收入少、困難大、自救能力弱的群眾。

(B) 特殊救助

特殊救助的對象是指因個人生理原因喪失勞動力而斷絕經濟來源的公民。一般特指無法定繼承人、無生活來源，無勞動能力的孤老、寡婦、孤兒、嚴重殘疾者等。根據中國內地現行的救濟政策法規，有一部分救濟對象主要靠“五保”（保吃、保穿、保住、保醫、保葬）的供養方式來滿足他們的基本生活需求，稱為“五保戶”。

(C) 貧困救助

這些救濟對象是指因個人能力無法適應激烈的市場競爭而陷於貧困的公民，一般稱之為扶貧幫困戶和當年救濟戶。

(D) 扶貧計劃

中國內地在老、少、邊、窮和自然生態條件惡劣的地方存在著成片的貧困地區。黨中央、國務院對此十分重視，並且制定了扶貧計劃，通過多種方式，多方籌資開發貧困地區。

(E) 失業救助

這主要指凡參加失業保險的失業人員，在 24 個月尚未找到新的就業崗位，按失業保險的法規，不能再享受失業保險的補助，這些失業者將由國家勞動部門轉為民政部門，實施失業救濟。另外，還有一些沒有參加失業保險的失業者，他們向民政部門提出救濟的申請，經過民政部門的調查，對合乎條件者確定救助標準，付給一定的救濟費。

資料來源：岳頌東著，《呼喚新的社會保障》，中國社會科學，1997，第 218 至 219 頁

附錄 V

1986 至 1998 年期間全國從業人員*統計

年份	全國從業人員		城鎮從業人員		鄉村從業人員	
	合計(千人) (a)	佔人口 (%)	人數(千人) (b)	(b)/(a) (%)	人數(千人) (c)	(c)/(a) (%)
1986	512 820	47.7	132 920	25.9	379 900	74.1
1987	527 830	48.3	137 830	26.1	390 000	73.9
1988	543 340	48.9	142 670	26.3	400 670	73.7
1989	553 290	49.1	143 900	26.0	409 390	74.0
1990	639 090	55.9	166 160	26.0	472 930	74.0
1991	647 990	55.9	169 770	26.2	478 220	73.8
1992	655 540	55.9	172 410	26.3	483 130	73.7
1993	663 730	56.0	175 890	26.5	487 840	73.5
1994	671 990	56.1	184 130	27.4	487 860	72.6
1995	679 470	56.1	190 930	28.1	488 540	71.9
1996	688 500	56.3	198 150	28.8	490 350	71.2
1997	696 000	56.3	202 070	29.0	493 930	71.0
1998	699 570	56.1	206 780	29.0	492 790	71.0

註：* 從業人員指從事一定社會勞動並取得勞動報酬或經營收入的人員，包括全部職工、再就業的離退休人員、私營業主、個體戶主、私營和個體從業人員、鄉鎮企業從業人員、農村從業人員、其他從業人員(包括民辦教師、宗教職業者、現役軍人等)。這一指標反映了一定時期內全部勞動力資源的實際利用情況。

資料來源：中國勞動統計年鑒 1999，中國統計出版社，表 1-6

參考資料

1. 《勞動保障通訊》3/1999，7/1999，9/1999，中華人民共和國勞動和社會保障部
2. 《勞動和社會保障法規政策專刊》5/1999, 6/1999
3. 李靜雲等編著，《失業保險 322 問》，人民法院出版社
4. 王思斌，唐鈞，梁寶霖，莫泰基主編，《中國社會福利》，香港：中華書局出版 1998
5. 多吉才讓主編，《社會福利，中國民政工作叢書》，中國社會出版社 1996
6. 岳頌東著，《呼喚新的社會保障》，邁向 21 世紀叢書，北京：中國社會科學 1997
7. 朱勇，潘屹著，《社會福利的變奏 — 中國社會保障問題》，中共中央黨校出版社 1995
8. 衛興華主編，《中國社會保障制度研究》，中國人民大學叢書，北京：中國人民大學 1994
9. 美國社會保障總署編著，《世界社會保障制度》，中國物資出版社
10. 《中國社會保障制度總覽》，《中國社會保障制度總覽》編輯委員會，中國民主法制出版社 1995
11. 《中國統計摘要 1998》，中國統計出版社
12. 《中國統計年鑒》1995-1998，中國統計出版社
13. 《中國勞動統計年鑒》1995-1998，中國統計出版社
14. 國務院辦公廳轉發勞動保障部等部門關於做好提高三條社會保障線水平等有關工作意見的通知，國辦發(1999)69 號，1999 年 9 月 6 日
15. 關於貫徹兩個條例擴大社會保險覆蓋範圍加強金征繳工作的通知，勞社部發，1999 年 5 月 17 日
16. 中國社會保險費申報繳納管理暫行辦法，中華人民共和國勞動和社會保障部令，1999 年 3 月 25 日

17. 社會保險費徵繳暫行條例，中華人民共和國國務院令第 259 號，1999 年 2 月 2 日
18. 失業保險條例，中華人民共和國國務院令第 258 號，1999 年 1 月 29 日
19. 中國失業保險基金新調整，中國財經報，1999 年 9 月 10 日
20. 中國社會保障經費支出逐年增長，中國財經報，1999 年 9 月 2 日
21. 中國社會勞動保障部部長張左己表示致力構建新型勞保制度框架，經濟日報，1999 年 9 月 9 日