

社会保险法 精要与实务

杨衍佐 马海龙 主编

国家行政学院出版社

SOCIAL INSURANCE LAW

社会保险法精要与实务

主编：杨衍佐 马海龙

顾问：陆林祥

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保险法精要与实务/杨衍佐,马海龙主编. —北京:国家行政学院出版社,2011.9

ISBN 978-7-5150-0151-7

I. ①社… II. ①杨…②马… III. ①社会保险—保险法—中国
IV. ①D922.182.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 198350 号

书 名 社会保险法精要与实务
作 者 杨衍佐 马海龙 主编
责任编辑 阴松生 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京盛世双龙印刷有限公司
版 次 2011 年 9 月北京第 1 版
印 次 2011 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 13.75
字 数 308 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0151-7/D·073
定 价 42.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

国家行政学院进修部主任 陆林祥

现代社会的发展进步需要两个重要机制，一个是动力机制，一个是安全机制。动力机制最基本的是市场机制，而安全机制主要是社会保障制度。社会保障制度是伴随生产社会化和经济市场化而建立和发展起来的，也是人类社会文明进步的重要标志。目前，世界各国几乎都建立了社会保障制度，把它作为维护社会安全和保障民生非常重要的经济社会制度加以安排，并结合本国的经济社会发展情况，对其进行不断的改革和完善。联合国在总结世界各国实行社会保障制度的经验时指出，“没有社会稳定，就没有社会的发展，没有社会保障，就没有社会的稳定”。国际社会普遍把社会保障看作是维护社会稳定的“安全网”，调节市场经济良性运行的“减震器”，促进经济社会发展的“助推器”。

社会保险制度是我国社会保障体系中的重要组成部分，也是我国社会保障制度改革的核心内容。紧随改革开放的步伐，我国的社会保险事业按照国民经济和社会发展规划稳步发展。

社会保险的内容越来越全面,覆盖范围越来越广,保险水平不断提高,保险制度框架越来越完整,基本上形成了以基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险和生育保险为主导的社会保险体系。同时我们也看到,社会保险制度的改革发展还面临一些障碍与难点。如,综合性社会保险基本法缺失,各项社会保险分别通过一些行政法规或政策进行规范,社会保险相关立法层次偏低,权威性不足,法律责任不清,法规之间缺乏衔接,导致制度的碎片化;社会保险强制性偏弱,有些用人单位拒绝参保、拖欠保费现象突出;城乡之间,地区之间,机关、事业单位、企业之间社保制度缺乏衔接;社会保险基金的管理与监督机制不健全,等等。

2010年10月28日第十一届全国人大常委会第十七次会议审议通过了《社会保险法》。《社会保险法》从我国的基本国情出发,充分考虑经济社会转型的特殊阶段,紧紧抓住我国社会保险制度的基本情况和主要矛盾,提出了我国社会保险制度的基本法律框架,明确了我国社会保险制度的基本理念和价值取向,确立了各项社会保险制度的基本内容、制度模式、基本原则、覆盖范围和待遇标准,通过强化社会保险各主体的职责和法律责任,加大惩罚力度,保证社会保险具体政策的强制性和有效性。《社会保险法》的出台,在很大程度可以克服社会保险制度改革中面临的一系列障碍,有利于规范社会保险关系,促进社会保险事业的发展,保障国民共享经济发展成果,维护社会和谐稳定,对健全和完善我国的社会保险制度,充分发挥社会保险的保障功能具有重要

作用。《社会保险法》是新中国成立以来第一部综合性的社会保险制度法律,是我国社会保险制度的基本大法,是实现全面小康和构建和谐社会的民生大法,是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律,也是党和政府履行“让人人享有社会保障”庄严政治承诺的法律保障。《社会保险法》的颁布实施,标志着我国社会保险制度的发展走上了法制化轨道,在我国社会保险事业发展史上具有里程碑意义。

本书在结构上,设计比较新颖,不是对《社会保险法》进行格式化的逐条解读,而是把《社会保险法》、社会保险一般理论和社会保险制度的具体实践三者有机结合起来,以《社会保险法》为中心线索,先阐述基本理论后转入介绍各项政策制度的实务内容,最后再将贯穿于社会保险运行全过程的社会保险管理与监督、社会保险基金、社会保险各主体的职责与法律责任进行概括性论述,运用社会保险相关理论原理论证剖析法律,紧紧围绕各社会保险项目在实践中的政策实务来解读民生大法。本书在内容上比较详实丰盈,不仅全方位介绍了《社会保险法》的立法背景、制定过程、出台意义和基本内容,而且较为系统、完整地阐述了我国养老、医疗、工伤、失业和生育五大保险制度的历史发展、基本内容和实务操作以及当前相关政策制度的实践情况,充分体现了时代特色,理论联系实务,积极反映我国当前社会保险制度改革发展的新动向、新趋势,具有较强的理论性、实用性和应用性。

本书既可以作为公务员的培训教材,也可以作为从事劳动与

社会保障的工作人员、人力资源管理领域的从业人员以及各类企业负责人的学习、培训用书,同时也可以作为高等院校劳动与社会保障、法律以及保险等专业的教学参考用书。

目 录

第一章 社会保险概述	1
第一节 社会保险基础理论	2
第二节 我国社会保险的历史发展	18
第二章 《社会保险法》基本理论	26
第三章 养老保险	56
第一节 养老保险概述	57
第二节 我国养老保险制度的历史沿革	65
第三节 我国养老保险制度的基本内容	73

第四章 医疗保险	104
第一节 医疗保险概述	105
第二节 我国医疗保险的历史沿革	116
第三节 城镇职工基本医疗保险的主要内容	122
第四节 新型农村合作医疗的基本内容	131
第五节 城镇居民基本医疗保险的主要内容	139
第六节 医疗保险的支付范围和医疗服务管理	146
第五章 工伤保险	173
第一节 工伤保险的概念与原则	174
第二节 工伤保险的构成要素	177
第三节 我国工伤保险的历史发展	181
第四节 我国工伤保险的基本内容	186
第六章 失业保险	215
第一节 失业及失业保险	216
第二节 失业保险的构成要素	220
第三节 我国失业保险的历史发展	223

第四节 我国失业保险的基本内容	228
第七章 生育保险	244
第一节 生育保险概述	245
第二节 我国的生育保险	252
第八章 社会保险基金	265
第一节 社会保险基金的筹集与给付	266
第二节 社会保险基金的运营	277
第三节 我国社会保险基金的管理	285
第九章 社会保险管理与监督	302
第一节 社会保险管理概述	302
第二节 我国社会保险的管理	312
第三节 我国社会保险的监督	319
第十章 社会保险各主体的职责和法律责任	334
第一节 社会保险相关主体的职责	335

第二节 社会保险相关主体的法律责任	351
参考文献	377
附录一 中华人民共和国社会保险法	379
附录二 中华人民共和国人力资源和社会保障 保障部令	401
附录三 关于印发《中华人民共和国社会保险法》 宣传提纲的通知	409
后 记	427

第一章 社会保险概述

学习要点

掌握社会保险的基本含义和特征,了解社会保险的发展进程、项目设计和功能,正确理解社会保险和商业保险的联系和区别。

关键概念

社会保险 商业保险 责任分担 保险功能 历史沿革 互助共济

社会保险是社会化大生产的必然产物,是人类文明进步的重要标志。社会保险制度的法制性、政策性强,涉及面广,关系到国家、地方、用人单位和劳动者个人的切身利益,关系到人民的安居乐业、国家的稳定繁荣,是一项极其重要的利国利民安全工程。

第一节 社会保险基础理论

一、社会保险的概念

社会保险是国家依法建立面向劳动者的一项社会保障制度,它由政府、单位和个人三方共同筹资,目标是保证劳动者在因年老、疾病、工伤、生育、死亡、失业等风险暂时或永久失去劳动能力而失去收入来源时,能够从国家或社会获得物质帮助,保障其基本生活需要,以此解除劳动者的后顾之忧。这一概念强调了社会保险的对象是最重要的社会群体——劳动者,并突出了以劳动权利为基础,在实践中实行权利与义务相结合,由劳动者个人、单位和个人(政府)三方共同承担责任。

作为现代社会保障体系的重要组成部分,社会保险也是个人消费品的一种再分配形式,但劳动者享受社会保险待遇或权利并不是一刀切,它不完全取决于个人缴费的多少,而是依据国家的社会保险法、社会保险政策和有关条例规定,对社会履行劳动义务的情况进行界定,至于给付多少则按照当时国家经济状况和个人收入水平而确定。几乎在所有国家,社会保险的支出规模都占有社会保障支出的最大份额,而社会保险所包括的项目几乎关系到每个公民进入劳动年龄以后的整个生命周期,劳动者从业期间至退休以后所发生的重大事件都会涉及社会保险支出。因此,社会保险事实上构成了现代社会保障体系的主体和核心。

二、社会保险的特征

1. 预防性

社会保险的预防性特点,主要反映在社会保险基金的建立上。通过多方筹措而建立起来的社会保险基金,可由国家用在每个投保人身上,防范他们一旦发生社会保险立法规定范围内的风险而遭受损失,起到有备无患、未雨绸缪的作用。其他社会保障项目如社会救济,则是事先难以掌握,因而侧重善后,预防性特点较弱。

2. 补偿性

社会保险给予参加者的物质帮助,主要限于工资收入损失补偿,即劳动者在劳动中断、收入中断时才有权利获得给付。社会保险的缴费虽然通常与工资挂钩,但社会保险待遇的给付却不与工资相等。因此,从社会保险那里得到的补偿只能是对受保障者工资收入损失一定程度的补偿,即保障劳动者的基本生活需要。

3. 储蓄性

社会保险机构依法征缴用人单位和个人的社会保险费,同时,也吸取来自国民收入的分配与再分配资金,并按立法规定进行积累,然后根据社会保险政策进行分配。只有积累一定的社会保险基金,才能对丧失劳动能力或收入中断的劳动者及其供养的亲属提供必要的物质帮助,才能保证其基本生活需要。因此,社会保险资金在筹集、给付与管理过程中具有相应的储蓄性。

4. 责任分担

社会保险制度是建立在劳资关系基础上的制度安排,雇主与

劳动者分担缴费责任是这一制度的本质特色。这当然不是排斥其他资金来源。实际上,社会保险资金来源渠道可以更多,不仅由劳动者、企业单位或雇主缴费,政府也可以提供补贴,还会有相应的投资收益等,这既体现了社会保险责任的分担,也保证了资金来源的可靠性。

5. 互助共济

参加社会保险者定期缴纳社会保险费,建立社会保险基金,当其中有人遭遇特定风险而受到损失时,可以按规定领取一定数量的保险金,从而达到了风险分担、互助共济的目的。例如,失业保险是全体参与失业保险的劳动者分担失业者的失业风险,工伤保险是全体参与工伤保险的劳动者分担遭遇工伤事故(含职业病)的劳动者的职业伤害风险,医疗保险是全体参与医疗保险的劳动者分担患病职工的疾病医疗风险,养老保险同样体现了同代劳动者与隔代劳动者之间的互助共济功能。因此,社会保险具有典型的互助共济特征。当然,完全积累型的保障制度的互助共济性被明显弱化。

三、社会保险的历史发展

社会保险是社会化大生产发展到一定阶段的产物,现已成为世界各国普遍实行的一种社会政策和社会机制,其发展历程大致可以分为萌芽、产生、体系化、全面发展四个阶段。

1. 社会保险的萌芽

社会保险形式产生的历史很悠久。据记载,早在公元前 4000 多年前,古埃及修建金字塔的石匠就自发组织互助会,规定用会

员缴纳的会费支付会员的善后费用。在我国,社会保险思想及其形式早在夏代就存在了,如当时的积谷防饥、居安思危的思想。

18 世纪 60 年代,第一次工业革命在欧洲兴起。第一次工业革命不仅使劳动方式、分配方式、活动方式等发生了变化,而且使社会结构、家庭结构等也发生了变化,并且带来了一系列新的社会问题和社会矛盾。在社会化大生产的过程中,由于机械化程度提高,工人劳动强度加大,致使工人的伤残事故、职业病、中毒等事件时有发生。工人的微薄收入和传统家庭结构的解体都使劳动者个体或家庭无力对各种劳动和社会风险提供保障。在这种背景下,工人开始自发组织私人保险和互助制度,以此来解决生活中的困难或由意外事故造成的困境。早在 17、18 世纪的英国,就出现了由工人举办的“友谊社”和“工会俱乐部”等自助机构,这些机构自己出资对遭受疾病、失业、意外事故的劳动者实行集体互助互济。在欧洲大陆的许多国家也都出现了类似的组织形式,如法国的“共济社”、德国的“扶助社”等。这些有组织的互助形式的出现为现代社会保险制度的形成奠定了社会基础。

2. 现代社会保险制度的产生

19 世纪后半叶,随着社会化大生产的发展,产业革命不断深化,工人的工作负担日益加重,失业人数不断增加,工人阶级与资产阶级的斗争日益尖锐化。工人阶级为了维护自身的利益,与资产阶级展开了激烈的斗争,在斗争过程中,工人阶级力量发展壮大,开始走上政治舞台,阶级关系开始发生变化。同时,劳动者的健康和生活保障问题日益得到社会各阶层人士的关注,迫使资产阶级在对工人运动进行镇压的同时,不得不考虑建立一种社会化的保护体系来安抚工人阶级,现代意义上的社会保险制度得以

产生。

1883年,德国通过了《疾病保险法》,1884年通过了《工伤事故保险法》,1889年通过了《老年与残疾保险法》,这三部法案的出台,标志着现代意义上的社会保险制度的正式诞生,社会保险作为社会制度开始逐渐正规化。继德国之后,西欧和北欧各资本主义国家也先后建立了不同项目的社会保险制度。如奥地利于1887年建立了工伤保险制度,1888年建立了疾病保险制度,1906年建立了养老保险制度;丹麦于1891年建立了养老保险制度;英国于1908年建立了养老保险制度,1911年建立了疾病保险制度。

至20世纪20年代,大多数资本主义国家都相继建立起各种社会保险制度。但这一阶段的社会保险制度还只是初步确立,尚未形成完整的科学体系。

3. 社会保险制度的体系化

1929—1933年的经济危机造成巨大的社会震荡,大量企业破产,大批工人失业。为稳定资本主义经济、适应垄断资本主义的发展,主张国家干预经济生活、实现充分就业的凯恩斯经济学理论出现了,其基本观点是抛弃自由放任的政策,强调国家对社会经济发展实行全面干预。这一理论为社会保险制度的进一步发展提供了理论基础。1933年,美国总统罗斯福实行“新政”,把发展社会保险作为实行新政的一项内容。1935年,美国通过了以社会保险为主体的《社会保障法》,意味着社会保险制度开始进入一个新的体系化阶段。大危机也使英国政府不得不修改有关社会保险的法案,于1934年和1936年先后通过了《失业法》和《国民健康保险法》等。

到第二次世界大战前,社会保险制度已经在不少国家,尤其