

# 关注民生 构建和谐

## —— 劳动保障科学技术成果汇编

GUANZHU MINSHENG GOUJIAN HEXIE  
LAODONG BAOZHANG KEXUE JISHU CHENGGUO HUIBIAN

劳动和社会保障部科学技术办公室 编

 中国劳动社会保障出版社

# 关注民生 构建和谐

## ——劳动保障科学技术成果汇编

GUANZHU MINSHENG GOUJIANHEXIE  
LAODONG BAOZHANG KEXUE JISHU CHENGGUO HUIBIAN

劳动和社会保障部科学技术办公室 编

主 编 李保国 李丽虹

副主编 吴问滨 陈悦



中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

关注民生 构建和谐：劳动保障科学技术成果汇编/劳动和社会保障部科学技术办公室编. —北京：中国劳动社会保障出版社，2006

ISBN 7-5045-4920-7

I. 关… II. 劳… III. 劳动就业-社会保障-科技成果-汇编-中国  
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 071151 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街1号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

\*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 41.5印张 767千字

2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

定价：68.00元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64911344

# 编写说明

“十五”期间，我国劳动保障科研工作为促进就业和再就业、完善社会保障体系，构建稳定和谐劳动关系等方面的许多重大理论和实践问题上实现了新的跨越和突破，为政府决策和实际工作的开展提供了理论和技术支撑，为推动劳动保障制度改革的进程发挥了重要作用，为建立和完善适应社会主义市场经济体制的劳动保障制度框架和体系做出了积极贡献，受到劳动保障部门和社会各方面的充分肯定和好评。

为宣传劳动保障领域的优秀研究成果，加快科技成果的转化应用，我们开展了劳动保障领域优秀科技成果汇编工作，集中收编了2001—2004年的23项优秀科技成果研究报告，汇编成《关注民生 构建和谐——劳动保障科学技术成果汇编》，奉献给广大奋斗在劳动保障战线的工作者以及关注劳动保障事业发展的读者。

编者

2006年6月

# 目 录

社会保险法制研究·····	( 1 )
全面建设小康社会劳动和社会保障事业发展主要目标研究·····	( 43 )
全球化条件下中国就业政策研究·····	( 57 )
我国经济发展中技术工人需求变动趋势研究·····	(124)
社会主义社会劳动和劳动价值理论及其应用研究·····	(181)
转型时期中国劳动关系问题研究·····	(245)
中国劳动标准体系研究·····	(263)
中国失业保险制度变迁与评估·····	(324)
就业与社会保障预测预警系统原理研究·····	(369)
中国养老保险基金收支预测预警系统·····	(386)
失业保险基金收支预测系统理论方法研究·····	(404)
中国养老保险基金精算模型·····	(460)
建立多层次医疗保障体系研究·····	(486)
医疗费用支出管理研究·····	(526)
灵活就业群体社会保险研究·····	(539)
中国企业年金制度与管理规范·····	(562)
农村劳动力流动就业重点监控分析预报系统研究·····	(579)
劳动力市场工资指导价位制度和人工成本预测预警体系技术 支撑系统研究·····	(588)
全国支付养老金指纹认证系统关键技术标准研究·····	(638)
就业人员职业能力倾向测评系统·····	(646)

# 社会保险法制研究

余明勤 贾俊玲 龙翼飞 林嘉 黎建飞 孙煜扬  
周道志 郑尚元 马红兵 吕玉林 张立杰 耿红

## 一、关于社会保险基本概念的界定

研究社会保险及其法律制度问题，有必要首先明确社会保险的基本定义，特别是要分清社会保险与社会保障这两个概念的基本含义，同时还要分清社会保险与商业人身（或人寿）保险的区别。

### （一）社会保险的基本定义

目前，中外专家学者和政府官员对社会保险和社会保障的概念表述不一，见仁见智。我们认为，社会保险产生于100多年前，其概念的内涵及外延已发生了较大变化。现在有意义的事，不是去考究过去的概念，而是要确定当代社会保险的基本含义。因此，综合中外专家学者的有关观点和各国的法规政策规定，我们认为，当代社会保险的基本定义可表述如下：

社会保险，是国家立法确立，通过多渠道筹集社会保险资金，依法对劳动者在从事社会劳动过程中因职业因素和生理因素影响而遭受经济收入减少时，在法定期限内获得一定经济补偿以保障其基本生活的一项基本社会保障制度。

提出这一概念，旨在明确：

（1）参加社会保险是一种法律强制行为。社会保险是由国家参与并通过立法而确立的一项基本制度，不是一项行政措施或广泛的社会福利，即国家推行社会保险，使劳动者获得经济帮助是依据有关法律强制实施的。同时，也表明建立社会保险制度应当通过国家立法来确立。

（2）社会保险资金依靠多渠道筹资。社会保险是政府倡导的一种社会行为，其保险资金并非全部由政府来承担，而主要是由用人单位和劳动者个人缴费，政府给予一定财政支付。

（3）享受待遇的劳动者身份依法确定。实施社会保险，并非所有劳动者都可以无条件或无代价的获得经济帮助，只有当劳动者在从事社会劳动过程中遭受暂时或永久丧失劳动能力以及暂时丧失工作的社会风险，并符合法律规定的条件时，才能获得帮助。许多国家通过法律明确了应参加社会保险的

对象范围，并规定只有用人单位和劳动者个人依法履行了社会保险缴费（税）义务、劳动者达到法定的工作年限后，才具备享受社会保险待遇的条件。

(4) 社会保险的经济补偿是一种有限补偿。对社会劳动者的经济补偿，并不是以劳动者遭受到的全部经济损失为限来给予补足，而只是给予一定的经济补偿。社会保险给付原则是保障社会劳动者享有基本生活水平，并依法根据不同的保险项目，在不同的法定期限内享有不同标准的补偿待遇。

(5) 社会保险制度是一种依法确立的基本制度。社会保险是一个国家社会保障体系中的一项基本社会制度，或者说是社会保障体系中相对独立的、最重要的组成部分，而不应当视为国家其他基本制度的配套政策措施。

## (二) 社会保险与社会保障概念的区别

社会保障是一个比较宽泛的概念。学术界对此有三种说法：其一，社会保障不仅包括社会保险，还包括社会救济、社会优抚、社会福利等，将不同的社会生活保障项目总和，统称为社会保障。其二，社会保障就是社会保险，因为社会保险范围的扩大化就是社会保障。其三，社会福利包括社会保障和社会保险，社会保障（包括社会保险）的发展与完善就是社会福利，社会福利是最高层次、最为广泛的社会保障；社会福利不仅包括社会保障（社会保险、社会救济、社会优抚等），还包括住房福利、教育福利、医疗服务、公共娱乐福利、个人及家庭服务福利等。

这里，我们不去争论社会保障和社会保险与社会福利的种属关系。我们对社会保障概念的总体认识是：它是国家为了保持经济发展和社会稳定，对社会成员在遭遇生活困难时或者为了提高所有社会成员的生活水平，由政府和社会依法提供物质帮助和精神享受，以维护其基本生活需要，并根据国家经济和社会发展状况，不断提高国民生活质量的一系列保障制度。就社会保障与社会保险两者概念上的区别而言，比较一致的观点是：社会保障的含义要比社会保险的含义宽泛得多。

(1) 从涉及的范围看，社会保障涉及的范围是在一个国家中生活的所有社会成员或所有人口。实施社会保障，主要是根据国家财力和社会资金，对不同群体及全社会人口，分不同情况，依法设置不同保障项目，实施不同的经济帮助、生活救济和生活改善措施。而社会保险涉及的范围只是遭受暂时或永久丧失劳动能力以及暂时丧失工作，并履行了法定义务的社会劳动者，并非所有社会成员或全体国民。有一些国家将社会保险覆盖面扩大到了全体劳动者，包括个体劳动者以至自由职业者，但未覆盖雇主阶层，因为雇主一般具备基本生活条件，故不纳入社会保险的范围。

(2) 从保障的内容看，社会保障的内容不仅包括社会保险，还包括社会

救济、社会福利和社会优抚等。社会救济主要是保障相对贫困的群体，即不论任何公民有无生活收入来源，只要其生活水平低于法定最低生活水平，就可享受最低生活保障，以满足其生存需要。社会优抚主要是保障一部分备受尊重而又有光荣身份的群体，如军人及其家属（包括退伍军人、伤残军人、现役军人和为国捐躯军人的家属等），可以享受不低于当地居民平均生活水平的保障。社会福利保障的则是全体社会成员，不分年龄和收入，均可享受；社会福利的覆盖面最为广泛，如一些欧洲国家提出对每个公民不分贫富，一律给予“从摇篮到坟墓”的各项社会福利。而社会保险的保障内容只是在社会劳动者中，根据用人单位和每个劳动者履行法定义务的情况，提供有限的养老、医疗、失业、工伤、生育保险待遇。

(3) 从资金的来源看，实施社会保障，除了社会保险主要依靠用人单位和劳动者个人缴纳保险金、国家给予一定补助用于特定的劳动者外，其他保障项目如社会救济、社会优抚、社会福利，均以国家财政支付为主（也有一些社会捐赠款项），分别按不同保障项目给予投入：如对社会上的贫困群体进行救济；对社会做出特殊贡献或付出特殊代价的人员进行优抚；对提高全体社会成员的物质文化生活水平进行公益性投入，以不断改善广大人民群众的生活质量。

### （三）社会保险与商业人身（或人寿）保险概念的区别

社会保险与商业人身保险也有不同，两者的主要区别在于：

(1) 保险性质不同。社会保险是基于国家倡导社会互助而通过立法建立的一种政府行为。它不以营利为目的，投保具有强制性，投保人和被保险人没有选择的权利。商业人身保险是市场经济中的一种商业活动，即是一种商业行为。它必须以营利为目的，投保是保险人与投保人或被保险人之间的一种自愿契约关系。

(2) 实施对象不同。社会保险的实施对象是社会保险法律法规所确定的范围，视不同的险种覆盖不同类型的用人单位和不同职业的劳动者，其缴费责任和缴费数额是依法确定的。商业人身保险的对象是自愿投保的任何公民，其投保缴费行为和投保数额由投保人自主决定。

(3) 资金来源不同。社会保险的资金来源于用人单位、劳动者的缴费和政府的财政补贴。商业人身保险是保险人自筹启动资金，运营资金来自投保人的保险费和投资利息。

(4) 保障功能不同。社会保险与商业人身保险都是对社会风险的补偿，但社会保险以保证劳动者的基本生活、维护社会安定为目的；而商业人身保险以获取商业利润、补偿特定对象为目标。

应当指出，商业人身保险中的各种人寿保险以及相关的疾病保险、人身



意外伤害保险等,虽然也具有社会性、互济性、普遍性,属于广义的社会保险范畴<sup>①</sup>,可视为多层次社会保险制度的一个组成部分,但因其投保人行为的自愿性和非强制性,其社会属性远不及社会保险。

## 二、依法建立社会保险制度的历史考察

### (一) 社会生产的工业化,要求依法建立社会保险制度

在自然经济社会里,社会成员的生活保障是以自给自足的小农经济为基础的,体现为家庭自我保障,并未形成社会化、规范化、法制化的社会保险制度。在传统农业社会,土地为社会成员提供了从业和收入的生存依托,家庭提供生活、健康、养老等生存保障,形成的是一个以自然和血缘为纽带的生存保障网络。虽然在工业化以前的社会亦出现过邻里互助、行业互助等生活保障组织和体系,但占统治地位的毕竟还是家庭保障方式。

18世纪,工业化的产生与发展,动摇了传统农业社会中家庭保障体系的社会基础。伴随着大机器工业而来的工厂,迅速地取代了一家一户的手工业生产和作坊,而成为社会的基本生产单位。工业化的结果,在削弱家庭原有生产职能的同时,创造了社会化的各类企业、商场、学校、医院等社会单位;在逐渐取代家庭保障的同时,强化了人类劳动的社会化,并为社会创造了大量的物质积累。伴随着工业化而来的是城市化。在此过程中,出现了大规模的农村人口迁移城市,大量的城市人口不但失去传统的生活依托——土地和基本的生产工具,而且还在一定程度上失去了亲朋和邻里的保障关系。此时,对于从事社会大生产的广大城镇劳动者来说,生、老、病、残、死、失业等现象已不再完全是私人性质的风险,而成为一种社会风险。为应对这种社会风险,客观上就要求国家建立一种新的家庭之外的社会保险制度,以化解社会风险,为受社会生产伤害的劳动者提供经济帮助。

随着生产工业化及城市化的进一步发展,为了有效地维护社会大生产的秩序,不仅要求国家制定经济法律来约束经济社会秩序,同时也要求国家在此社会基础上,通过立法来规范人们的社会生存保障方式,唯此才能保证社会生产和人民生活的有序进行。于是,先行工业化的西欧国家,正是为了适应社会发展的这种客观要求,依法建立了社会保险制度。同时,从工业化国家的发展历程看,建立社会保险制度是工业化的必由之路;也正是通过立法建立了社会保险制度,才使这些国家的工业化得以稳步推进。

---

<sup>①</sup> 由于本课题主要是研究属于政府行为的社会保险及其法律制度建设,故不对社会保障、商业人身保险或广义的社会保险展开进一步讨论。

## （二）工人阶级的成长壮大，要求立法保障广大劳动者的人身权益

随着工业化的发展，工人阶级的力量也在不断发展壮大。工人阶级及其广大城镇劳动者在从业过程中，逐步认识到自己是整个社会生产的主力军，不仅不能忍受雇主的剥削和压榨，要求在经济上独立；而且也要求通过立法确认，广大工人在政治上、在社会生活中必须有独立的人身权益，要求法律确认对社会公民的生存与发展提供社会保障或社会保险是一项天赋权益，而不是雇主的恩赐。在此历史背景下，随着政治民主化的兴起与发展，面对不断高涨的工人运动，资本主义国家政府为了缓和阶级对立的矛盾，同时也为了维持和延缓资本主义的社会再生产，在广大工人和社会民众的不懈斗争中，不得不出面通过一些立法对雇主的剥削行为规定一些限度，明确国家和社会应当承担的社会保障或社会保险职责。如1802年英国首次通过《棉纺厂学徒健康和道德保护法》，把儿童的劳动时间限制在12小时；1842年又制定《矿业法》，禁止妇女下矿劳动。德国在1871年颁布《雇主责任法》，规定企业对工人的工伤事故负责等。特别是在1883—1889年间，德国俾斯麦政权把各地工人自动组织的互助补助基金“国有化”，并制定了世界上第一部《疾病保险法》（1883年），其后又相继颁布了《工伤保险法》（1884年）和《养老、残疾、死亡保险法》（1889年），从而奠定了德国社会保险法律制度的基础，使其成为世界上第一个依法建立社会保险制度的国家。

其后，欧洲各国相继效仿德国，也分别根据本国情况，通过立法建立了社会保险制度。如奥地利先后建立了工伤保险（1887年）、疾病保险（1888年）、养老保险（1906年）、失业保险（1920年），意大利建立了工伤保险（1898年）、养老保险和失业保险（1919年），瑞典建立了疾病保险（1891年）、养老保险（1913年）、工伤保险（1916年），法国建立了工伤保险（1898年）、养老保险（1910年），俄国于1903年建立工伤保险，英国于1908—1911年间颁布了《养老金法》《国民保险法》等。美国作为后起之秀，遭受了1929—1933年的资本主义经济大危机后，罗斯福总统一上台就着手建立了社会保险制度。美国国会于1935年8月通过了《社会保障法》，这是世界上第一个对社会保障进行全面系统规范的法律，其内容涉及社会保险、社会福利和社会救助等。罗斯福将此法视为“新政”的“奠基石”，以此来确保经济发展的稳定和公民社会生活的安全，改变了劳动者历来只靠亲朋互助与个人负责的传统保障方式，使政府在抗御社会风险方面担负了重要职责。

在20世纪30年代，社会保险的普遍性、社会性、保障性原则得以确立，并成为世界各国社会保险立法的普遍原则。正是社会保险法律制度的建立与实施，才促进了各国社会安全和经济稳定发展。

### （三）市场经济的发展，要求依法对社会保险制度进行统一规范

在15世纪末欧洲资本主义市场经济初期，随着英国资本主义“圈地运动”的兴起与发展，导致大量农民失去土地，流入城市；同时由于流浪的贫民没有生存保障，造成了严重的社会动荡。对此，迫使英国政府于1601年颁布了《济贫法》，对贫困民众实施生活救济。随后英国又在1834年颁布《济贫法修正案》（又称《新济贫法》），进一步对社会贫困人员给予经济帮助，依法确立对广大公民的生存保障。

随着资本主义市场经济的发展，受利益机制的驱动，各生产要素在不同地区、不同行业或企业之间流动组合，形成了社会资源的优化配置，进而促进了经济不断增长，也为社会积累了大量的物质财富；同时，受经济结构性调整和市场优胜劣汰竞争机制的影响，也造成了部分劳动者被迫退出劳动岗位和结构性失业现象的不断产生，从而使劳动者本人及其家庭因失去收入而陷于生存危机。面对这种情形，客观上就要求通过国家的力量，调节市场经济创造的社会财富，对受到经济结构调整影响的劳动者给予经济帮助。特别是市场经济越发展，越要求劳动者充分发挥其最活跃、最革命的作用，要求劳动者通过充分流动，与生产资料实现最佳结合。而要形成劳动力的合理流动机制，有效抵御劳动者在市场竞争中遭遇的社会风险，就必须打破劳动者靠血缘关系维护的家庭保障或企业保障的局限，依法建立社会保险制度，建立全社会统一的社会保障网络，使劳动者在生产竞争、更换劳动岗位和迁徙就业时没有后顾之忧，有效实现劳动力要素的合理流动和有效配置。此外，随着市场经济的发展，特别是经济全球化的形成，竞争领域不断扩大，人们的经济需要不断增长，相应的社会保险要求就日益强烈，要求社会对广大劳动者提供更多的社会保险服务；同时也要求对各地区（以及各国家）的社会保险制度进行统一规范，通过立法对所有社会成员实行“国民待遇”，实现法律地位平等，参与市场的公平竞争；要求扩大社会保险覆盖范围，形成全体社会劳动者之间共担风险，促进劳动力资源配置优化，推动社会经济步入良性循环。

在市场经济全球化的推动下，国际劳工组织于1919年应运而生。根据国际劳工组织的章程，该组织的宗旨是“促进充分就业和提高生活水平，促进劳资双方合作，扩大社会保障措施，保护工人的生活与健康”，主张通过劳工立法来改善劳工状况，“增进劳资双方的共同福利”，进而“获得世界持久和平，建立社会正义”。国际劳工组织围绕建立社会保险制度制定了大量的国际公约和建议书，以此推进各国社会保险法制化的进程。如1919年第3号《妇女生育前后工作公约》、1921年第12号《农业工人赔偿公约》、1925年第17号《工人事故赔偿公约》、1925年第18号《工人职业病赔偿公

约》、1927年第24号《商业工人及家庭佣工的疾病保险公约》和第25号《农业工人疾病保险公约》、1933年第35号《工商业或自由职业受雇用人及厂外工人与家庭佣工的强制性老年保险公约》和第36号《农业受雇人员的强制性老年保险公约》、1933年第37号《工商业或自由职业受雇用人及厂外工人与家庭佣工的强制性残废保险公约》和第38号《农业受雇人员的强制性残废保险公约》、1934年第44号《对非自愿失业者保证给予津贴或补助公约》、1952年第102号《社会保险最低标准公约》、1952年第103号《生育保护公约（1952年修正）》、1964年第121号《工伤事故津贴公约》等。其中，1952年第102号《社会保险最低标准公约》是一个基本标准，它涉及9个部分，即医疗保健、疾病补助、失业补助、老年补助、工伤补助、家庭补助、生育补助、残废补助和遗属抚恤金。国际劳工组织要求批准本公约的会员国应遵守公约规定的9项标准中的至少3项，以保证劳动者享有最基本的社会保险。

目前，世界上已有160多个国家和地区通过立法建立了社会保险制度，使之成为带有国际性的一项基本社会制度。在某种意义上可以说，没有市场经济的发展，就难以建立社会保险制度；反之，没有社会保险制度，也就没有健全的市场经济体制。同时，社会保险制度的依法确立以至完善与否，已经成为衡量一个国家市场经济发展和社会文明进步程度的重要标志。

#### （四）当今世界主要的社会保险模式

纵观世界社会保险制度建立与发展的历史过程，社会保险对促进各国国民经济发展和社会稳定产生越来越重要的影响。每一个国家又都以自己的历史文化背景、政治法律制度、人口结构、所处的经济发展阶段不同，建立了不同的社会保险模式。当今，我们大体上可以将世界各国的社会保险模式划分为三种类型：国家福利型、三方负担型和个人积累型。

国家福利型的社会保险模式以英国等北欧、西欧国家为代表。其主要特征：一是全民保障，强调社会保险是公民的一项基本权利；二是社会保险对全体公民几乎无所不包，各项保险待遇标准都以法律形式固定下来，有具体而明确的实施办法，包括领取范围、条件和标准等；三是资金主要来源于国家的一般性税收。要求凡是有劳动能力的人都必须按规定标准缴纳费用，而享受救济或领取津贴的时间以需要为准，不受其他限制。

三方负担型的社会保险模式以德国、美国、日本等国家为代表。其主要特征：一是社会保险费用由政府、企业和劳动者三方分担，以个人和企业缴费为主要来源；二是强调权利与义务相对应，待遇给付标准与劳动者的个人收入和缴费相联系；三是以保障基本生活水平为原则，每个公民只要符合法定条件，均可享受社会保险待遇。

个人积累型的社会保险模式以新加坡、智利等国家为代表。其主要特征：一是建立个人账户，雇主和雇员的缴费全部计入雇员的个人账户（智利的雇主虽不缴费，但相应提高职工工资）；二是个人账户资金通过政府专门机构或政府授权私营金融公司投入资本市场运营，以实现保值增值；三是雇员退休的养老待遇完全取决于其个人账户的积累额。

### 三、各国对社会保险法制特征的共识

各国许多学者都认为：民法，因其明确了公民、法人之间人身和财产上的平等地位，为商品交换和市场经济的发展奠定了法律基础，从而被视为法制史上的一个里程碑。而社会保险（或社会保障）法，则因其以维护人的自由和尊严为前提，明确了社会劳动者享有广泛的社会权利，为协调经济发展和社会稳定（或社会安全）提供了法律基础，并使每个劳动者的生存保障上升为合法权益，面对社会风险可以得到国家和社会的保护。因此，被视为现代法制建设史上的又一个里程碑。

#### （一）社会保险法的基本特征

按照西方大陆法系国家对法律部门的划分，社会保险法既不完全属于公法，又不完全属于私法，而是介于公法和私法两者之间，有“私法公法化”之说，也有的称其为“社会法”（即许多学者将劳动法和社会保障法等，列为社会法的范畴）。社会保险法作为国家法律体系中一个独立的法律部门，具有与其他法律部门不同的特殊性，主要表现为：

一是广泛的社会性。通过立法，规定了社会保险对象的普遍性，即表现为社会保险权利为每一个社会劳动者享有。甚至在国际上，也有国家之间签订的双边或多边社会保险待遇互惠协议，以保证劳动者的跨国流动。在社会保险的责任和义务方面，采取用人单位、劳动者、国家三方共担风险的原则，共同筹措资金来分散社会劳动者的社会风险。社会保险法实施的目标在于保障广大劳动者的基本生活需要，以达到维护社会稳定或社会安全发展的作用。

二是特定的技术性。社会保险法中有专门的技术性规定，即在筹措和使用社会保险金时，要遵循“大数法则”和“平均法则”等。实施社会保险，只有集合社会上一定多数量的用人单位和个人，组合成较大的社会保险基金，才能根据危险分散的法则，将发生在少数单位和少数个人的社会危险，转由多数单位和多数个人共同来分担。大数法则可使危险分散达到最大程度的均衡，社会保险统筹面越大，费率就越能降低到最低限度。因此，实行集中或统筹的用人单位和个人越多，越能发挥分散危险的作用。

三是严格的强制性。社会保险法涉及社会公众特别是广大社会劳动者的

切身利益，因而在其法律条款中大多做出了强制性规定。即凡是属于法律规定纳入社会保险对象的任何用人单位和劳动者个人，都必须参加社会保险，必须依法按照确定的缴费比例进行缴费，不能自愿协商变更缴费比例。社会保险法强制性规范的效力是不容变更的，这是实现国家社会保障目标的根本保证。

四是部分的救济性。社会保险法还对一些保障项目做出了专门规定，并不要求劳动者的权利与义务相一致。如对一些困难群体提供帮助时，一些国家通过立法对经济收入在一定数额以下的劳动者，免除缴纳一些社会保险项目的保险费；如在立法中明确的一些失业人员，由政府提供失业救济金；如对工伤或职业病患者、有疾病或生育期间的劳动者，法律规定提供一些医疗项目时实现免费治疗等。上述这些费用来源，有的不需要用人单位和劳动者双方缴费，有的不需要劳动者一方缴费，而由政府财政或用人单位的缴费来实行社会救济。

五是实体法与程序法的统一性。社会保险法是由实体法与程序法兼容和配套的法律，因为社会保险法调整的对象是一个由社会保险领域中各种社会关系所构成的系统，它们分别与社会保险关系的特定内容或运行环节相对应，是社会保险关系正常运行在程序上的必要条件或保障。如养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等法律法规中，既有被保险人（劳动者）权利与义务的实体内容，又有其相对应的保险待遇享受资格认定与各项待遇核定等程序性规定。所以，各国的社会保险法大多由实体法与程序法所构成。

在多数国家，社会保险立法是由不同保险项目分别立法构成的一个法律体系。社会保险法案是分散的，由一系列单项法令构成，如养老保险法、医疗保险法、失业保险法等，也有少数国家制定了社会保险法典。尽管各国对社会保险的内容和范围规定有所差异，但从总体情况看，都将老年保险、残疾和遗属保险、疾病和生育保险、工伤保险、失业保险纳入了社会保险的范围。我国从基本国情出发，将社会保险分为养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险 5 个险种。由于社会保险各险种之间存在着较大差异，有其各自的特征，认识其主要差异，有利于我们通过立法对不同险种的保险制度、保险原则、享受条件和保险金运作模式等分别做出严格规定。

#### 1. 养老保险立法

养老保险的功能主要表现在社会劳动者老有所养。当国家依法设定一种制度，使劳动者达到法定退休年龄，解除法定劳动义务之后，能够获得一定的生活保障，就会使广大劳动者在从事社会劳动期间安心工作，不必为老年生活而犯愁，从而可激发劳动者在其职业生涯中的工作积极性。

由于生理原因，步入老年是每个人无法回避的问题，所以养老保险的范围应为全体国民。但是，根据社会保险要与各国社会生产力发展水平相适应、社会保险中义务和权利相对等的法定原则，各国对享受社会基本养老保险的人员又依法做出了一定的界定。

从各国养老保险立法的情况看，均规定了享受养老保险待遇的基本条件：

(1) 年龄条件。劳动者达到法定老年年龄，是享受养老保险的法定条件。这是养老保险区别于其他社会保险项目的主要特征。老年年龄，是各国根据社会经济发展需要、人口平均寿命及劳动力供求状况来确定的，老年年龄的高低直接影响养老保险金的筹集和发放。

(2) 工龄条件。工龄也是发放养老保险金的重要依据之一。各国有关工龄的规定不尽一致，多数国家规定为15~20年之间。

(3) 缴费年限。缴费年限是指用人单位和劳动者个人缴纳养老保险费的年限。规定缴费年限的目的在于：一是避免一些人在临近退休年龄时才履行缴纳保险费的义务，并获得退休金；二是一些富裕国家为避免来自经济贫穷国家的新移民，纯粹为了获取较高的退休保障而迁入；三是通过履行缴费义务，体现劳动者权利与义务的对等关系，体现对参加养老保险者的公平。大多数国家一般都规定一个最低缴费年限。

多数国家立法规定养老金的来源由用人单位、劳动者个人和政府三方按一定比例负担。也有的国家立法规定，在一定条件下可减少和免除最低工资者的保险费，其所负担的部分由政府拨给或企业缴纳。

为了满足不同劳动者退休后的生活保障和多方面的需求，多数国家都依法建立了多层次的养老保险制度，鼓励企业发展补充养老保险（或称企业年金、职业年金）和劳动者个人储蓄计划，以实现通过多渠道提高老年生活水平。

## 2. 失业保险立法

失业保险是国家通过立法规定，对非本人意愿中断就业后愿意再就业的劳动者提供短期生活保障，并通过职业培训和再就业服务，帮助失业人员重新找到新的工作岗位。其主要特点表现为：它不仅是保障失业人员在法定期限内的基本生活，更主要也是更重要的是通过采取就业服务措施，帮助失业人员尽快实现再就业。

从失业保险的涉及范围看，由于失业人员占全部劳动者的比例总是很少部分。所以，与其他社会保险项目比较，享受失业保险的人数也总是少数劳动者。

为了有效地鼓励失业人员尽快实现再就业，各国依法对获得失业保险的

人员做出了严格规定：

(1) 享受失业保险的人员必须符合劳动年龄条件，即必须是处于法定最低劳动年龄与退休年龄之间的劳动者。因为，一方面要禁止使用童工；另一方面要将超过退休年龄的人员纳入养老保险。

(2) 失业者必须是非自愿失业。因为自愿失业的责任全在失业者本人，其自愿失业所造成的个人经济损失理应由个人负责。

(3) 失业者必须有一段工作经历和依法履行了缴纳失业保险费的义务。这是根据社会保险权利与义务对等的原则，规定劳动者失业前必须达到一定的就业年限和在规定的期限内缴纳一定数额的失业保险金，才能享受失业保险。

(4) 失业者必须具有劳动能力和就业意愿。为了检查失业者的劳动能力和就业意愿，各国均规定：一是失业者必须在规定期限内到职业介绍机构或失业保险经办机构进行登记并提出重新工作的要求；二是失业者失业期间必须定期与失业保险机构联系，报告个人情况，以便失业保险机构和职业介绍机构及时掌握其情况并提供相应的服务；三是失业者表示愿意接受职业训练和合理的工作安置。若失业者拒绝，则认定无再就业意愿，将停止对其发放保险金。

目前，在国际上有两种失业保险方式：一种是采取强制性失业保险，由雇主和雇员两方缴费参保，政府给予一定资助。让雇员缴纳一定比例的失业保险费，有利于促进其对失业风险的认识，增强其提高自身素质的自觉性；另一种是实行失业救济，全部或大部分失业救济金由政府出资。实行这种方式，主要是考虑到在一般情况下，失业是劳动者非自愿的原因造成的。因此，雇主和雇员不缴纳失业保险费，失业救济金的享受范围和标准，由各国所能提供的失业救济金数额来决定。

### 3. 医疗保险立法

医疗保险是国家依法规定对劳动者因疾病风险造成的经济损失给予补偿。其主要特征表现为：

(1) 补偿的即时性。劳动者在日常生活中随时都有可能患病或发生非因工负伤，因而疾病对每个人来说，都是一种终身风险。虽然医疗保险具有劳动者享受频率最高的特点，但它是一种短期的补偿性措施。

(2) 范围的广泛性。疾病发生的普遍性决定了医疗保险的广泛性。它不像养老保险和失业保险仅对退出劳动岗位或暂时失去工作的劳动者实行，也不像生育保险仅对女性劳动者实行，而是对所有社会劳动者（或包括家属）实行。

(3) 保险待遇的交叉性。由于疾病发生的广泛性，医疗保险同其他社会



保险形成相互联系和交叉关系。比如在工伤保险中涉及工伤的治疗和康复以及职业病的预防，在生育保险中包含的生育手术费、住院费、药费等医疗服务。

(4) 支付形式的服务性。医疗保险待遇的支付不同于其他社会保险项目，参加医疗保险的患病人员得到的帮助大多为医疗服务，而不是现金。

(5) 补偿的差异性。参加医疗保险的劳动者虽然在患病后就医的机会是均等的，但由于每个人的病情不同，其获得的经济补偿是不相等的；其患大病或小病，所得经济补偿有较大差异。

(6) 管理的多方性。由于医疗保险中涉及企业及患者、医院及医生、药品提供者、医疗保险经办机构等方面的关系处理，所以需要通过立法对医疗保险多方当事人的权利、义务和法律责任做出明确规定，才能保证医疗保险制度有效运行。

根据不同职业和人群的特点，为了满足其合理的医疗需要，一些国家依法建立了企业补充医疗保险、雇员大病医疗费用补助、公务员医疗补助、商业医疗保险、社会医疗救助等多种形式的医疗制度。

通常情况下，享受医疗保险待遇是以就业和缴纳保险费的期限为条件，但也有例外。许多国家在立法中对医疗保险待遇除了普遍的给付外，也规定了一些具体的限制性条件，如当投保人属于限制性情况下的伤害时（如保险事故由被保险人的法定重大过失、故意或犯罪行为所引起的，被保险人无正当理由不服从或拒绝医生诊断治疗等情况），通常不给付疾病津贴，或全部、部分不给付医疗保险待遇。

各国对医疗保险基金的来源规定不尽相同，就强制性的社会医疗保险而言，有两种模式：一种是由雇主和雇员按比例负担，政府不予补助；另一种是由雇主和雇员平均负担，国家予以补助。还有一些实行国民健康服务的国家，对所有居民普遍实行免费医疗服务，其经费由一般税收中拨付，或征收国民健康服务费。

#### 4. 工伤保险立法

工伤保险（或称职业伤害保险），是指国家依法对社会劳动者因工作原因并在工作过程中遭受意外伤害，或者患职业病时，对其（包括其供养亲属）给予一种经济赔偿。工伤保险具有一个鲜明的特征：即工伤保险实行“无过错责任”原则，无论工伤事故的责任归于雇主还是雇员个人，均应由雇主或社会来承担保险责任，给予赔偿。这一原则已成为世界各国确定工伤保险责任时普遍适用的准则。

各国均依法对工伤和非工伤进行了严格区分。前者是劳动者在工作生产