

劳动法与社会保障法论坛（五）

社会保障制度研究

北京市劳动和社会保障法学会 编

人民日报出版社

劳动法与社会保障法论坛(五)

社会保障制度研究

关 怀 主 编

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

劳动法与社会保障法论坛 / 关怀 主编. —北京: 人民日报出版社, 2005.11

ISBN 7-80153-850-1

I. 劳… II. 关… III. ①法律-劳动法-论坛-中国②法律-社会保障法-论坛-中国
IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 025451 号

书 名: 劳动法与社会保障法论坛

主 编: 关 怀

责任编辑: 孙 琳

封面设计: 王 超

出版发行: 人民日报出版社(北京金台西路 2 号, 邮编: 100733)

经 销: 新华书店

印 刷: 豫公印刷厂

开 本: 890×1240 1/32

字 数: 1600 千

印 张: 66 印张

印 数: 3000 套

印 次: 2005 年 12 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80153-850-1/F·074

总 定 价: 150.00 元

劳动法与社会保障法论坛(五)

《社会保障制度研究》

编辑委员会

主 编:关 怀

编 委:王北平 张柳青 郭克利

刘克信 吴文彦 姜俊禄

林 嘉 叶静漪 杨汉平

张恒顺

北京市劳动和社会保障法学会 编

前 言

劳动法与社会保障法这两个法律部门在市场经济体制下，越来越受到社会的重视和关注。劳动法是调整劳动关系以及与劳动关系密切联系的一些关系的法律关系的总称，社会保障法是调整社会保障关系的法律规范的总称，这两个法律部门之间有着密切的联系，其内容甚至还有一些交叉，例如对职工的社会保险，既是劳动法的内容，又是社会保障法的重要内容，正因为这两个法律部门存在着这种密切联系，北京市专门组建了北京市劳动法学和社会保障法学研究会。

北京市劳动法学和社会保障法学研究会自2000年12月成立以来，已度过了五个春秋，五年来我们团结了首都劳动法与社会保障法的研究者和实际工作者，共同从事劳动法学和社会保障法学的研究；学会坚持理论与实际相结合的方针，凝聚了劳动行政管理人员、工会工作者、司法人员、律师、民政系统的人员、大专院校的教师，大家对劳动法学与社会保障法学展开了深入的研究并取得了一定的成果。

在开展劳动法学和社会保障法学的研究方面，我们一直坚持正确的方针。我们认为开展劳动法学与社会保障法学的研究，必须坚持以马克思主义和毛泽东思想为准则，坚持邓小平同志以建设中国特色社会主义的理论为指导。邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，是当代中国的马克思主义，这一理论是毛泽东思想的继承和发展，是全党、全国人民集体智慧的结晶，它科学地把握社会主义本质，系统地回答了我国如何建设社会主义，如何巩固和发展社会主义的一系列问题。在开展劳动法学和社会保障法学研究方面我们强调必须以“三个代表”的重要思想为指导和深刻理解党中央所确定的方针、路线，以切实保证劳动法学和社会保障法学的研究沿着正确的政治方向前进。

五年来我们研究会举办了历年的年会和案例研讨会以及工会和工会法理论研讨会，收集了大量的论文，其内容涉及劳动法学和社会保障法学的各个领域，划分起来可以概括为：

- 一、劳动法与劳动关系的基本理论研究；
- 二、劳动关系协调的各种制度的研究（包括劳动合同、集体合同等制度的研究）；
- 三、劳动基准研究（包括工时、休假、工资、劳动保护、对女职工特殊保护、职业培训等制度的研究）；
- 四、劳动监督及劳动争议处理研究；
- 五、违反劳动法法律责任研究；
- 六、社会保障法基本理论研究；
- 七、社会保险制度研究；
- 八、社会优抚等制度的研究。

在市场经济机制下，由于所有制有了一定的变化，我国的劳动关系发生了显著变化，过去单一的社会主义劳动关系，现在成为了多元的各种不同性质并存的劳动关系，我国的劳动关系既有国有企业的社会主义劳动关系，又有中外合资、合作经营企业中的半社会主义性质劳动关系，还有外资企业中及私有企业中的资本主义性质的劳资关系。基于劳动关系的多元化及复杂化，劳动争议的数量急剧地增长，每年以 30% 以上甚至还要更大的比例增长，集体争议也频频发生，有的地区还出现了突发事件，这种形势要求我们必须高度重视对劳动法和社会保障法的研究。劳动法和社会保障法法制建设的进一步完善具有重要的意义，它在保护劳动者的合法权益，确立、维护和发展用人单位与劳动者之间稳定的劳动关系，促进经济发展和社会进步有着重要的作用；社会保障法在保障社会某些群体的切身利益方面承担着重要的职责。无论从那一个角度来论证，劳动法与社会保障法都是构建和谐社会的法律工具，我们必须高度重视劳动法学和社会保障法学的研究。

为了推广和交流这些年来研究成果，我们将这五年来的优秀论文及调研报告、案例评介等汇集成册，以期推动我国对劳动法学和社会保障法学的研究和在劳动法制和社会保障法制建设中发挥一定的作用。

关 怀
二〇〇六年二月 北京

目 录

前言	(1)
以邓小平理论为指导 推进劳动和社会保障法制建设	郭克利 (1)
加快社会保障法制建设, 实现经济社会的 协调发展	林 嘉 (8)
关于社会保障立法价值取向的几点思考	林 嘉 (18)
对进一步加强劳动保障法制建设的几点思考	郭克利 (33)
论中国的社会保障法制建设	黎建飞 (40)
社会保障权初论	叶静漪 周宝妹 (48)
社会保障权的法律救济初论	叶静漪 曹 燕 (59)
社会的发展与我国社会保障	邵 芬 (79)
社会保障与诚信	王向前 (96)
社会保障法中的人 ——社会保障法被保障主体研究	周宝妹 (108)
制定《社会保险法》的体例与内容	黎建飞 (119)
试论工资与社会保险的关系	戴铁振 (128)
社会保险法律制度强制乏力的现状与对策	王章星 (136)
对职工互助保险的思考	王雨夫 (142)
认真贯彻《工伤保险条例》切实保障职工合法权益	关 怀 (149)
中国工伤保险制度改革与立法发展	程延园 (153)

新的工伤保险条例在工伤赔偿上的进步	金英杰 (162)
工会应当积极参与《工伤保险条例》的实施	杨汉平 王向前 (172)
论《工伤保险条例》对职工工伤保险权益 的维护	张丽云 (175)
从一起工伤、养老保险争议的发生、激化、 依法解决看社会保险制度建立过程中的 实践问题	周万玲 (179)
论工伤赔偿和民事损害赔偿的竞合	姜俊禄 (188)
保护劳动者原则在工伤认定中的体现	姜俊禄 (196)
对无过错责任原则在工伤责任认定中歧见的 探讨	黎建飞 (199)
我国社会保险立法中的养老保险问题	尤雪云 (205)
论男女退休年龄的差异问题	刘明辉 (210)

以邓小平理论为指导 推进劳动和社会保障法制建设

郭克利

依法治国，建设社会主义法治国家，是我国宪法和党的十五大确定的治国基本方略，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。劳动保障法制建设是社会主义法制建设的重要组成部分，是建设社会主义市场经济和现代企业制度的必要条件，建国40多年来，特别是改革开放以来，在邓小平理论思想指导下，劳动保障法制建设取得了显著成绩，已成为构筑与社会主义市场经济体制相适应的新型劳动保障体制的重要基础。

一、我国劳动保障法制建设回顾

1. 五十年劳动保障法制建设的简要历程

中国的劳动保障法制建设深受中国的政治经济因素的影响，经历了漫长的过程。

(1) 改革开放前的劳动保障立法

新中国建立以后，为消灭旧制度的残余，为社会主义建设打下法制建设的基础，我国陆续颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》、《劳动争议处理程序》、《中华人民共和国工会法》等劳动保障法律，同时还颁布了《工厂安全暂行条例》、《国营企业劳动纪律暂行规定》、《失业工人解困暂行条例》、《工厂安全卫生的规定》等法规，这些法律法规的建立为建国初期劳动保障工作的开展发挥了重要作用，也为以后的劳动保障法制建设奠定了基础。但这些反映计划经济特征的劳动保障制度，随着社会主义经济体制改革的深入，越来越不适应劳动保障工作不断变化形势的需要，甚至某些方面已成为劳动保障体制改革的制约因素。

(2) 改革开放以来的劳动保障立法

八十年代以后，是我国的劳动保障法制建设取得较大发展时

期，国家通过一系列立法对劳动就业制度、社会保障制度进行了改革、并且取得了一定的成效。

1986年7月12日国务院颁布了有关劳动就业制度改革的四项暂行规定，使劳动合同制度、退休制度、待业保险制度和职工违纪辞退制度建立起来。1995年1月1日《中华人民共和国劳动法》的颁布实施，在我国劳动法制建设的历程中，矗起了一座重要的里程碑，它标志着劳动保障法制建设进入了一个全新的时期。《劳动法》是在市场经济条件下调整劳动关系的一部综合性法律。《劳动法》的颁布适应了建立社会主义市场经济体制的要求，也体现了党和政府对广大劳动者切身利益的关怀。《劳动法》以《宪法》为论据，全面规定了劳动者的基本劳动权利与义务，制定了用人单位应当遵守的劳动标准和行为规范，同时还相应地明确了法律责任和监督检查职责。它的颁布实施不仅对于深化劳动保障领域改革和推动各项劳动保障工作，而且对于促进我国社会主义市场经济体制的建立，具有重大的现实意义和历史意义。

近年来，在《劳动法》的基础上，国家还颁布了一系列行政性规章，用以建立市场导向的就业机制，建立独立于企业事业单位之外，资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系，协调劳动关系，完善工资分配制度，使劳动保障法律法规体系在二十世纪末形成了初步框架，劳动保障工作已步入了法制化管理轨道。

2. 邓小平在劳动保障法制建设中的重要贡献

邓小平理论是马克思主义与中国实际相结合的产物。20年的实践证明，邓小平关于劳动保障法制建设的思想和理论，是符合我国现代民主和市场经济发展需要的，这些理论和实践经验已经作为我国劳动法领域的建设成果而被载入史册。

在总结建国30年来的经验与教训，尤其是“十年动乱”的深刻教训时，邓小平多次谈到法制建设问题。他说：没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。“现在的问题是法律很不完备，应该集中力量制定刑法、民法、诉

讼法和其他各种重要的法律，如工厂法、劳动法等，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。他把劳动法制建设看做是社会主义法制建设的重要组成部分，并希望尽早将其提到我国立法工作的议事日程上来。这对劳动保障法制建设起到了极大的推动作用。

邓小平对于劳动保障法制建设的主要贡献是：

(1) 就业方面：邓小平作为第二代领导集体的核心，对在中国现代化过程中的就业问题作过一系列指示。他说：“就业问题，主要还是从经济角度来解决。经济不发展，这些问题永远不能解决。所谓政策，也主要是经济方面的政策。”因为只有经济发展了，各种社会事业发展了，才会有更大的就业空间和较多的岗位，两者兼顾是处理经济发展与就业关系惟一正确的原则。正确处理经济发展与劳动就业的关系，要兼顾两者的需要，但是在两者发生矛盾时，应当把发展放在优先地位，因为发展才是硬道理”。“要广开门路，多想办法，千方百计，解决就业问题。”他的这些指示，为如何立法，解决社会主义市场经济条件下的就业问题指明了方向。

(2) 社会保险方面：邓小平在讲到社会主义的福利保障事业时，很重视社会互助的作用。他说，国家作为社会福利保障事业的主体，基金筹集的主要部分是财政预算，社会保险基金是由国家、用人单位和职工个人按比例共同负担的，社会福利保障是社会主义国民收入再分配的基本内容和主要环节，遵循的原则是“取之于民，用之于民，每一个公民的劳动成果，不管是在什么劳动条件和形式下形成，都必须承担缴纳(扣除)基金的义务；同样也都有依法平等享受社会福利保障的权利”。他还说，社会稳定是大局，“稳定压倒一切”，只有社会稳定了，我们才能有条不紊地进行改革和建设。其中，搞好社会福利保障是稳定社会的重要方面。职工福利增长，只能建立在生产增长特别是劳动生产率增长的基础上，我国还很落后，职工福利不可能在短时期内增长很快、很多；要改革“国家把什么都包起来”的做法；“福利主义不能搞，搞不起”。这些和福利保障建设直接相关的思想，是进行社会福利保障理论研究和制度建设的理论基础和指导思想。

(3) 劳动关系方面：改革开放以后，我国所有制结构和劳动关系都发生了重大变化。特别是劳动关系出现了多元化的发展趋势。邓小平及时指出，中国的社会主义还处在初级阶段，一切都要从这个实际出发，根据这个实际来制定规划，生产关系究竟以什么形式为最好，要看用哪种形式能够调动群众的积极性。发展经济，不改革开放是很难搞起来的，改革开放胆子要大一些，看准了，就大胆地试。劳动关系从体制上说，是由计划经济的劳动关系转换为市场经济的劳动关系，从性质上说，则从利益一体型的劳动关系转换为利益协调型的劳动关系。这些变化的出现，从根本上说是由于所有制形式的变化和经济体制的改变引起的。在市场经济中，劳动法律对劳动关系的协调发展起着相当重要的作用。协调新型劳动关系需要劳动法制。

二、当前劳动保障工作迫切要求健全法制

1. 当前劳动保障工作面临的任务和挑战

中央十五届五中全会和市委八届六次全会对新世纪劳动保障工作提出了明确的目标，为建立市场导向的就业机制，完善独立于企事业单位之外的社会保障体系，探索建立适应市场经济要求的工资分配体系指明了方向。从我市“十五”计划看，我市的劳动保障工作面临着新的任务和挑战。

(1) 建立市场导向的就业机制形势逼人

“十五计划”提出，要建立市场导向的就业机制，实现下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度的平稳过渡；按照市场运行规则，形成适应市场就业机制的就业服务体系，劳动力市场价格体系，失业人员管理体系，引导农村剩余劳动力合理、有序流动，基本实现劳动者充分就业。从 2001 年起，国有企业富余人员不再进入再就业服务中心，通过依法终止、解除劳动关系，从企业中分离出来，在劳动力市场实现再就业；到 2002 年底，基本取消再就业服务中心，未实现再就业的下岗职工，通过劳动力市场实现再就业。力争 3 年左右，完成下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度的过渡；到 2003 年城镇登记失业率控制在 2% 左右。

面对工作目标，冷静分析就业形势，我们看到，形势严峻表现为：劳动力供求总量矛盾与结构性矛盾并存，结构性矛盾更加突出。我市既有劳动力成长进入高峰期的压力，预计“十五”期间，新成长的劳动力达 81.55 万人，比“九五”期间增加了 16.94 万人，增长 26.2%；又有国有企业改革深化、技术进步加速和经济结构调整所产生的富余人员不再进入再就业服务中心，而是直接进入社会带来的失业人员增加的问题，预计失业人员达 51.55 万人，比“九五”期间增加 8.45 万人，增长 19.6%，还有城镇化过程中的农村剩余劳动力转移问题，仍未完全解决的因经济体制转轨所遗留的冗员问题；几股力量交织在一起，形成新一轮的就业高峰，劳动力供求矛盾将长期存在。预计“十五”期间，本市劳动力资源供给总量将达到 137.6 万人，可提供的就业岗位为 70.56 万个，供需缺口为 67 万左右，加上农村剩余劳动力逐年递增，失业率呈攀升趋势。

劳动力在面临供求总量矛盾的同时，结构性矛盾更加突出，一方面具有中高级职业技能的劳动力短缺，另一方面初级职业技能劳动力相对过剩，劳动力素质偏低，择业观念陈旧以及对现有岗位的不适应、高新技术产业的人才短缺，使职业技能机构不合理的现象加剧。

统一、开放、竞争、有序的劳动力市场体制尚未完全形成，旧体制遗留的问题依然存在。

(2) 建立独立于企业事业单位之外的社会保障体系任务繁重“十五计划”提出，完善我市城镇社会保障体系的主要目标是：推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，积极稳妥地推进基本医疗保险制度改革，逐步实现基本医疗保险的全覆盖，进一步完善城镇职工基本养老保险制度，深化工伤保险制度改革；建立女工生育保险制度，形成完整的社会保险体系；加强和完善城市居民最低生活保障制度及相关待遇标准的调整制度；加强社会保障资金的筹集和管理；实现社会保障管理和服务的社会化；加快社会保障立法步伐。

但从实际工作看，社会保险有大量工作要做。

基本养老保险制度需要进一步调整和完善，事业单位还未纳入养老保险统筹范围，统一的职工医疗保险制度和女工生育保险制度还未建立；原依托企业建立的社会保障管理和服务体系，还未完全从企业中脱离出来，企业仍然承担着部分社会保障工作，社会保险的社会化管理和服务水平偏低，实现退休人员与企事业单位的完全剥离还面临着制度建设滞后，观念转变和设施严重不足等问题。

北京市人口老龄化发展迅猛。目前，我市 60 岁以上的老年人口已超过 188 万人，老年人口比例 14.6%，预计到 2005 年，60 岁及以上老年人口将会增至 203.6 万人，占总人口的比例达 15.35%，对养老基会的压力加大。特别是养老保险费征缴收入难以满足日益增长的支付需求，资金来源渠道单一，使养老保险基金总量不足的矛盾更加突出。

(3) 劳动关系调整难度加大

“十五计划”提出，要建立和完善适应市场经济要求，劳动关系双方自主协商、政府依法调整为主要形式的劳动关系调整机制。随着经济结构调整，国有资产将逐渐退出竞争行业，原有职工将通过签订、变更、终止、解除劳动合同，与用人单位建立起与市场经济相适应的新型劳动关系，这必然与传统的择业观念和固定工制度的惯性作用发生碰撞。劳动关系协调问题日益突出，企业结构调整与劳动关系调整的矛盾、建立新型用工机制与传统观念的矛盾、企业改制与多渠道分流富余人员的矛盾、完善企业市场竞争机制与调整劳动关系的矛盾、建立市场经济条件下劳动关系调整机制与传统调整手段的矛盾更加突出。

上述挑战中的矛盾环节，必须靠改革来解决，改革发展也必须要有法制保障。目前劳动保障法律法规不健全，立法层次低，缺乏较高的法律效力和必要的法律责任制度，法律实施机制较为薄弱，执法力度不够等问题，导致劳动保障工作开展制约因素过多，难度很大。

三、劳动保障法制工作仍然要贯彻邓小平法制建设思想

邓小平历来把法制建设作为一切工作的基础，他说：“为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法制化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”他还说：“我们的法律是太少了，成百个法律总要有的，这方面有很多工作要做，现在只是开端。民主要坚持下去，法制要坚持下去。这好像两只手，任何一只手削弱都不行。”这些论述充分体现了邓小平法制建设思想的连续性。邓小平法制建设思想不仅是邓小平理论的重要组成部分，也是我们建立和完善劳动保障体系的理论基石，劳动保障法制建设必须以邓小平法制建设思想为指导，贯彻依法治国的基本国策，这样才能保证劳动保障工作沿着法制化管理轨道不断前进。

四、当前劳动保障法制建设的重点

在新的任务和挑战面前，劳动保障法制建设工作要紧紧围绕建立市场导向的就业机制、建立完善的独立于企事业单位之外的社会保障体系、依法调整劳动关系等中心工作和重点工作，加快立法步伐，提高立法质量、加大执法力度，使我市劳动保障工作基本纳入法制化管理轨道，为劳动保障各项工作任务圆满完成提供有力的法制保障和良好的社会法制环境。

我认为，当前我市劳动保障法制建设的工作重点是：

1. 突出立法重点，提高立法质量。社会保障法律制度是我国社会主义市场经济法律制度的一个重要组成部分，但迄今为止，我国还没有一部专门调整社会保障关系的基本法律。通过法律和健全社会保障制度，为社会主义市场经济的建立和发展提供良好的法制环境已成为当务之急，应当把社会保障立法作为建立我国社会主义市场经济法律制度的重要组成部分，放在突出的位置上，抓紧制定社会保障的基本法律，当前，我市法制建设的重点，一是抓好各项社会保险制度建设。修订《北京市失业保险规定》和《北京市城镇职工养老保险规定》，完善运行机制和管理机制，制定并实施《北京市企业职工生育保险规定》，根据国家即将颁布的《社会保险法》制定《北京市社会保险条例》。二是在劳动管理立法方面，根据国

家《劳动合同法》颁布实施情况，及时以政府规章形式制定我市的实施办法，继续制定完善与《北京市劳动力市场管理条例》相配套的有关就业、职业技能培训工作的政府规章，研究并出台弹性就业政策。

2. 加强劳动保障执法工作，强化执法监督力度。

要切实贯彻《劳动法》和有关社会保险法规，组织开展社会保险费征缴执法检查活动。加强劳动合同执法检查工作，重点督促招用下岗职工的单位与之签订劳动合同，依法规范企业用人行为。继续清理劳动力市场，打击非法职业中介，严厉查处用人单位克扣和无故拖欠职工工资的行为，在劳动保障执法方面制定《劳动保障监察规定》，为加大劳动保障监察执法力度提供法律依据。

作者系 北京市劳动和社会保障局副局长

加快社会保障法制建设 实现经济社会的协调发展

林 嘉

摘要：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出了统筹经济社会发展的目标。建立健全社会保障制度是经济社会协调发展的主要保障。当前我国社会保障制度需要解决的主要问题是扩大社会保障的覆盖面；做实个人账户，充实社会保障基金；扩大就业，健全失业保险制度；完善最低生活保障制度和农村养老保险制度等。应加快社会保障立法，确保公民社会保障权的实现，实现经济社会的协调发展。

关键词：经济社会发展 社会保障 社会保障立法

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出了完善社会主义市场经济体制的目标和任务，其中，统筹经济社会发展是完善社会主义市场经济体制的目标之一，而深化劳动和收入分配制度改革，加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系是当前我国面临的重要任务。

改革开放以来，我国的经济以前所未有的速度发展，其成就为世界所瞩目。在经济发展的同时，社会也获得全面发展，人民生活水平大幅度提高，已初步达到小康水平。但在发展的背后，各种社会矛盾仍然突出，如失业人口增多，就业压力增大；收入差距扩大，分配关系尚未理顺；城镇弱势群体及相当部分农民的生活还面临困难等。这些问题的解决与社会保障制度的建立与完善有密切关系。近年来，党和政府加快了社会保障制度改革，将建立社会保障制度作为当前完善市场经济体制的重要任务，表明了我国政府关注民生、尊重和保护公民基本人权的决心，也预示着我国将进入经济和社会协调发展的新阶段。

一、建立健全社会保障制度是经济社会协调发展的重要保障

十六届三中全会《决定》提出要统筹经济社会发展，这是处理经济和社会关系的一个重要问题。经济社会协调发展是一个社会文明进步的标志，它要求经济发展的同时，必须考虑社会的同步发展。经济发展和社会发展是相互作用的，经济发展是社会发展的基础，社会发展又制约着经济发展。只有经济和社会协调发展，才能使国家不断迈向文明和进步，使百姓安居乐业，共同分享社会发展的成果。

社会保障是市场经济伴生的一项制度，它是市场经济国家为解决“市场失灵”、达成社会公平所采取的途径。市场经济是通过市场机制来实现资源配置的经济制度，市场经济的核心是市场竞争，市场竞争的规律是优胜劣汰。就劳动力市场的竞争来说，由于每个社会成员的教育背景、工作能力、拥有的资源和信息不同，在分配领域中必然出现差异，从而带来社会的贫富差距和两极分化，并