

STUDIES ON THE LEGAL SYSTEM
OF SOCIAL INSURANCE FUNDS

社会保险基金 法律制度研究



王显勇 著



中国政法大学出版社

中国社会保险法律制度的完善与立法建议
——以养老保险法律制度为例

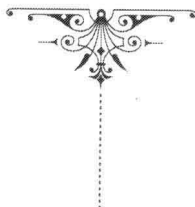
社会保险基金 法律制度研究

王德明 著

中国政法大学出版社

STUDIES ON THE LEGAL SYSTEM
OF SOCIAL INSURANCE FUNDS

社会保险基金 法律制度研究



王显勇 著



中国政法大学出版社

2012 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

社会保险基金法律制度研究 / 王显勇著. 北京: 中国政法大学出版社,
2012. 7

ISBN 978-7-5620-4396-6

I. ①社… II. ①王… III. ①社会保险-专用基金-资金管理-法规-研究-中国 IV. D922.182.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第148705

- 书 名 社会保险基金法律制度研究
SHE HUI BAO XIAN JI JIN FA LV ZHI DU YAN JIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088
邮箱 academic.press@hotmail.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908437(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 9.375印张 220千字
- 版 本 2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4396-6/D·4356
- 定 价 32.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

显勇在美国明尼苏达大学访学期间，通过电邮告知他的博士后出站报告要出版了，让我作一序言。我与显勇在其清华大学法学院博士后进站之前已认识，但并不熟悉。在其清华博士后工作期间，我逐渐认知了这位年轻的学者，其谦逊、认真与执着让我觉得为有这样一位年轻的同行感到欣慰。

显勇著就的博士后出站报告为《社会保险基金法律制度研究》，选题关注现实，具有很好的理论价值，全文系统深入地研究了社会保险基金法律制度，并对现行制度的完善提出对策建议。社会保险法律制度相对于劳动法的理论与实践而言，在中国，社会保险法学理论研究非常浅显，法律实践亦显呆滞。我本人调入清华大学法学院工作以来，逐渐将研究的重心向社会保险法律制度领域偏移，在清华首次招收的两名博士研究生的博士论文亦让学生全部选择在社会保险法律制度领域。之所以如此，缘因中国劳动法学与社会法学研究基本没有分家，甚至在官方及学界的习惯中，将这两个不同的法律门类叠加在一起，称之为劳动与社会保障法学，作为研究劳动法学的学者一般或多或少地关注一下社会保障法学的教学与研究。本人认为，这两个学科关系非常密切，在现阶段的教学研究基本处于粗放状态下，两者兼顾才能相互促进。显勇的教学研究亦兼顾上述两个领域，他本人对社会保险法领域关注的更多一些。社会保

险法作为社会法的核心内容，其内容博大精深，德国自 19 世纪末肇始社会保险法制，历经百年有余，终将社会保险法编纂于社会法典中，是为社会法典之核心内容。社会保险因风险不同而设疾病（健康）保险、职业灾害保险、老年及残疾人年金保险、失业保险，以及护理保险等不同项目，每一项目的业务展开涉及多维学科的知识，但每一项目皆需立法、司法、行政的有机配套，德国人为世界贡献了一种现代法制文明——社会法的理论与实践。每一社会保险项目的存在皆涉及一笔数目不菲的“基金”，这些如同蓄水池中的“蓄水”一样的基金，既不能长久得“淤积”而霉臭，又不可流而不积。基金如果长久积淀，不仅说明提拨费率过高，更有可能濡染官僚气息，甚至可能引发“腐败”。基金如果流失殆尽，基金竭泽，风险忧存，社会安全不保。与此同时，蓄水如须长久，则须长期注水，基金若想永固，则须运营与放大。因此，社会保险基金这一特殊的“社会财产”如何保证它的安全、稳定、效能，可谓世界各国存在的普遍难题。社会保险基金的存在与一个国家的金融政策，社会治理模式和政治生态密切相关，有些国家和地区社会保险基金因通货膨胀相对较低，政府运营高效，基金在不断放大；而有些国家和地区，基金因通货膨胀而缩水，因政治生态恶化而流失。前者，国民生活在安定、镇静与悠闲中；后者，国民则生活在骚动、不安与烦躁中。由此可见，社会保险基金是为国民生活之钱袋，是为民生保障之依托。

显勇将社会保险基金法律制度之研究进行了分解，在其绪论之中论及了社会保障国家之法治化问题，本人非常认同。我国乃社会主义国家，社会法治国即是注解社会主义的最好说明

之一，中国社会的良性运行有赖于幼有所育、老有所养、病有所医、难有所托的社会安全制度，上述社会安全制度的建立与完备，是为人类走向社会大同的必然路径。社会法治国理念尽管为德国人创制，但已为北欧、西欧等经济、社会先进国家所效仿，我国亦须渐进性继受如此世界性法治文明。显勇在其研究中，将基金的筹集、运营、监管等方面分别进行相对深入的研究，对于社会保险法学研究无疑增添了色彩。

我国曾在新中国成立之初设立劳动保险，有所实践体现，“文革”中劳动保险停办。改革开放以来，尤其是1984年城市经济体制改革以来，越来越多的企业走向市场，越来越多的劳动力成为市场之“人”。起步于20世纪80年代的（待业）失业保险制度与实践，启动了中国社会保险制度建设的步伐。90年代以来，随着市场经济体制的确立，社会保险其他项目，如养老、工伤、医疗与生育等各项社会保险项目逐一展开，每一领域都积聚了相当规模的“基金”。中国国民财富的增加与高发的风险可谓并存，我们正处于构建和谐社会的进程中，“民生”问题逐渐成为社会之头等大事，如何使国民生活在安定、镇静之中，如何驱除国民（包括富人与穷人）生存之担忧，如何避免特权人物借助权力解决其自身的保障问题，如何避免优秀国民离国而去，这些问题的解决属于社会综合问题，但社会安全（社会保障）制度的优劣是为关键。

显勇是劳动法学和社会保障法学领域的年轻有为者，事业的拓展总是需要一点奉献和一点精神的，对于起步阶段的任何学术之研究、任何制度之建立，总要有第一拨人披荆斩棘，奋力前行。期待中国更年轻的本领域学者，本着对自己的事业、

对国家和社会的一点责任，努力向 20 世纪 60、70 年代为国家和民族铸就“国之神器”的“两弹一星”的英雄们学习，作一个负责任的中国人!!

郑尚元

2011 年 12 月 22 日

于清华法学院

内容摘要

现代国家属于社会保障国家，社会保障国家应当纳入到法治国家的新蓝图之中。中国是最大的发展中国家，正在实施全球规模最大的社会保障计划，目前我国社会保障制度建设正在实现由政策之治向法律之治的转变，作为社会保险制度核心与基础的社会保险基金制度也应当纳入法律治理的框架。我国社会保险事业的发展使得社会保险基金以较高速度增长，目前，五项社会保险基金累计结余已经超过上万亿元，全国企业年金基金累计结余近 2000 亿元，全国社会保障基金资产规模超过 3000 亿元。我们应当将社会保险基金的筹集、管理、运营、监管、支付、预算、法律责任等各个环节都纳入到法律治理的范围当中，以保证数量庞大的社会保险基金在法律的框架下安全、增值与流动。

本文分析了在人口老龄化背景下我国社会保险基金所面临的重大挑战以及现行制度存在的主要问题，系统地探讨了社会保险基金法律制度基本理论、社会保险基金筹集法律制度、社会保险基金管理运营法律制度、社会保险基金监管法律制度、社会保险基金法律责任制度，力图沿着问题——理论——实际——制度构建的基本思路对社会保险基金法律制度进行全面而深入的研究，并对现行制度的完善提出对策和建议。

在绪论“社会保障国家——法治国家的新蓝图”部分，笔者提出了社会保障国家的概念，将社会保障国家纳入到法治国

家的新蓝图，并阐述了本论文的研究对象、研究框架以及研究方法。

在第一章“社会保险基金法律制度基本理论”部分，笔者对社会保险基金法律制度的产生、发展及其宪法争议、社会保险基金法律关系、我国社会保险基金法律制度基本问题等进行了详细阐述，为研究社会保险基金法律制度提供理论与制度依据。

在第二章“社会保险基金筹集法律制度”部分，笔者从社会保险基金筹集模式与我国的制度选择、社会保险基金筹集方式的税费争议及其理性选择等方面探讨我国社会保险基金筹集法律制度。根据税费的特性以及社会保险的制度模式，笔者认为我国社会保险法律制度应当实行税费结合的社会保险资金筹集模式：用人单位缴纳的进入社会统筹账户的部分通过“税”的方式进行征收，职工个人缴纳的进入个人账户的部分则以“费”的方式由社会保险机构予以征收。

在第三章“社会保险基金管理运营法律制度”部分，笔者从社会保险基金的法律性质、社会保险统筹基金管理运营法律制度、个人账户基金管理运营法律制度、企业年金基金管理运营法律制度、全国社会保障基金管理运营法律制度等方面探讨社会保险基金的法律性质及其管理运营的法律途径，并提出相关的制度构想。

在第四章“社会保险基金监管法律制度”部分，笔者从社会保险基金预算法律制度、社会保险基金稽核法律制度、社会保险基金投资监管法律制度等方面探讨社会保险基金监督法律制度，并提出相关的制度构想。

在第五章“社会保险基金法律责任制度”部分，笔者从社会保险基金征缴法律责任制度、社会保险基金管理运营法律责

任制度、社会保险基金争议解决法律制度等方面探讨了社会保险基金法律责任制度，并提出完善现行制度的相关制度构想。

在结语“每个人都有权利拥有一个有保障的未来”部分，笔者重申了作为社会保障法哲学基础的社会连带主义，认为每个人都有权利拥有一个有保障的未来，而只有建立健全完善的社会保险基金法律制度，才能使得每个人拥有一个有保障的未来的权利得以确保。

Abstract

A modern state is a social security state, which is becoming the new blueprint of a country under the rule of law. China, the largest developing country, is implementing the largest social security schemes in the world, the system construction of which is changing from policy to law. The system of social insurance funds should also be incorporated into the legal framework as the core and foundation of the social insurance systems. Social insurance funds are rapidly increasing with the development of social insurance. At present, the balance of five social insurance funds has accumulated in the trillions, annuity funds are nearly 2 billion, and National Social Security Funds are over 3 billion. The collection, management, operation, supervision, pay, budget, and legal liability of social insurance funds should be governed by law, to ensure that such a huge amount of social insurance funds under the framework of the law are safe, value-added and flowing safely.

This paper analyzes the major challenges of social insurance systems under the context of the aging population and the main problems in the existing system. It systematically discusses the basic theory, collection, management, operation, supervision, pay, budget, and legal liability of the legal system of social insurance funds. To deeply researching the social insurance funds system, the author follows a

logical path from introducing the problem to the theory, practice, and system construction. Finally, the author proposes many solutions to perfect the existing system.

In the introduction “Social security state: a new blueprint for a country under the rule of law,” the author discusses the concept of a social security state, and proposes that a social security state should be the new blueprint of a country under the rule of law. The author also investigates the route, methods, framework and significance of the paper.

In the first chapter “The basic theory of social insurance fund legal system,” the author discusses the basic problems such as production and development, constitutional issues, legal relationship of social insurance funds, and the basic issues of the legal system of social insurance funds in China. These basic theories provide a basis for the legal system of social insurance funds.

In the second chapter “The collection legal system of social insurance funds,” the author discusses the collection legal system for social insurance funds including the collection modes of social insurance funds and system selection in China, disputable ways to collect social insurance fund and our rational choice. The author proposes that a collection way of combination of taxes and fees should be used in the China’s legal system of insurance funds.

In the third chapter “The management and operation legal system of social insurance fund,” the author discusses the legal quality, ways of management, and operation such as the legal quality of social insurance funds, the management and operation of the legal system of social pool funds, the management and operation of the legal system

of personal account funds, and the management and operation of the legal system of annuity funds, and the management and operation of the legal system of National Social Security Funds. Related systems are also put forward.

In the fourth chapter "Supervision legal system of social insurance fund," the author discusses the supervision legal system of social insurance funds including the budget legal system of social insurance funds, the audit legal system of social insurance funds, and the investment-supervised legal system of social insurance funds. Related systems are also put forward.

In the fifth chapter "The liability system of social insurance funds," the author discusses the liability system of social insurance funds concerning the liability system of collection, the liability system of management and operation, and the disputed resolution system of social insurance funds. Related systems are put forward to complete the existing system.

In the epilogue "Everyone should have the right to own a security future," the author restates the social solidarity which is the philosophical basis of social security law, and contends that everyone should have the right to have a secure future. Only through establishing a good legal system of social insurance funds, can the right to have a secure future be ensured.

目 录

绪论 社会保障国家——法治国家的新蓝图	1
一、从风险社会到社会保障国家	1
二、社会保障权：从宪法到法律	7
三、社会保障国家：法治国家的新蓝图	11
四、从政策之治到法律之治：中国社会保险基金 制度建设正在转变	16
第一章 社会保险基金法律制度基本理论	25
第一节 社会保险基金法律制度的演进及其 宪法争议	25
一、社会保险基金：社会保险权的物质基础	25
二、社会保险基金法律制度产生、发展轨迹及其 制度类型	29
三、社会保险基金法律制度的宪法争议	34
第二节 社会保险基金法律关系梳理	42
一、图解社会保险基金法律关系	42
二、保险人与被保险人、投保人之间的社会保险 法律关系	43
三、社会保险基金管理运营法律关系	51
四、保险人与被保险人之间的社会保险给付 法律关系	55
五、社会保险基金监管法律关系	58

第三节 中国社会保险基金法律制度基本问题	61
一、图解我国现行社会保险基金法律制度	61
二、社会保险基金的界定	63
三、社会保险基金的立法模式与立法原则	68
四、社会保险基金法律制度的要素与制度框架	72
第二章 社会保险基金筹集法律制度	76
第一节 社会保险基金筹集模式与我国的制度选择	76
一、社会保险基金筹集模式及其发展演进趋势	76
二、我国社会保险基金筹集模式的历史沿革	79
三、我国社会保险基金筹集模式的选择	82
第二节 社会保险基金筹集方式的税费争议及其 理性选择	87
一、社会保险基金筹集的主要方式及税费争议	87
二、社会保险基金筹集方式的法学分析	89
三、我国应建立税费结合的社会保险基金 筹集方式	94
四、税费结合的社会保险基金筹集方式的具体 制度构想	96
第三章 社会保险基金管理运营法律制度	101
第一节 社会保险基金的法律性质	101
一、权属清晰是社会保险基金良性管理运营的 逻辑起点	101
二、社会统筹基金的法律性质	102
三、个人账户基金的法律性质	106
四、企业年金基金的法律性质	111
五、全国社会保障基金的法律性质	111

目 录

第二节 社会保险统筹基金管理运营法律制度	112
一、典型制度模式	112
二、我国现行社会保险统筹基金管理运营制度以及 学界的主要观点	118
三、我国社会保险统筹基金管理运营法律制度的 模式选择	122
第三节 个人账户基金管理运营法律制度	126
一、典型制度模式	126
二、我国现行个人账户基金管理运营制度以及 学界的主要观点	129
三、我国个人账户基金管理运营法律制度的 模式选择	132
第四节 企业年金基金管理运营法律制度	136
一、典型制度模式	136
二、我国现行企业年金基金管理运营制度以及 学界的主要观点	140
三、我国企业年金基金管理运营法律制度的 完善	143
第五节 全国社会保障基金管理运营法律制度	145
一、典型制度模式	145
二、我国现行全国社会保障基金管理运营制度以及 学界的主要观点	148
三、全国社会保障基金管理运营法律制度的 完善	150
第四章 社会保险基金监管法律制度	153
第一节 社会保险基金预算法律制度	153
一、社会保险基金预算是社会保险基金监管的	