

中华人民共和国劳动和社会保障部重点课题

# 社会保险法制研究

THE LEGAL SYSTEM OF SOCIAL INSURANCE IS STUDIED

◎余明勤 等著

中国人事出版社

中华人民共和国劳动和社会保障部重点课题

# 社会保险法制研究

余明勤 等著

中国人事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社会保险法制研究/余明勤等著. —北京: 中国人事出版社,  
2004. 9

ISBN 7—80189—251—8

I. 社... II. 余... III. 社会保险—保险法—中国—研究

IV. D922. 284. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096642 号

**中国人事出版社出版**

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

**新华书店经销**

**煤炭工业出版社印刷厂印刷**

\*

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9.5

字数: 297 千字 印数: 1—2000 册

**定价: 25.00 元**

---

## 社会保险法制 研究课题组

● 课题主持人：余明勤

● 课题主要成员：

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 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 | 程 刚 | 李东枫 | 吴 伟 |     |

● 主要执笔人：

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 余明勤 | 林 嘉 | 黎建飞 | 吕玉林 | 耿 红 |
| 吴 伟 |     |     |     |     |

## 目 录

|   |                                |        |
|---|--------------------------------|--------|
| ■ | 研究报告内容提要 .....                 | ( 1 )  |
| ■ | 课题主报告.....                     | ( 17 ) |
|   | 社会保险法制研究 .....                 | ( 19 ) |
| ■ | 课题分报告.....                     | ( 77 ) |
|   | 我国养老保险制度及其法规政策分析 .....         | ( 79 ) |
|   | 我国失业保险制度及其法规政策分析 .....         | ( 95 ) |
|   | 我国医疗保险制度及其法规政策分析 .....         | (107)  |
|   | 我国工伤保险制度及其法规政策分析 .....         | (117)  |
|   | 我国生育保险制度及其法规政策分析 .....         | (125)  |
|   | 我国农村养老保险制度及其法规政策<br>分析 .....   | (134)  |
|   | 我国农民工的社会保险制度及其法规<br>政策分析 ..... | (138)  |
|   | 我国社会保险基金管理制度及其法规<br>政策分析 ..... | (145)  |

|                                                       |       |
|-------------------------------------------------------|-------|
| ■ 课题相关专题 .....                                        | (157) |
| 英国的社会保险法制考察 .....                                     | (159) |
| 德奥荷三国养老保险法制考察报告 .....                                 | (170) |
| 德国医疗保险立法考察报告 .....                                    | (189) |
| 澳大利亚养老保险立法考察报告 .....                                  | (197) |
| 企业年金立法和监管的国际经验<br>及启示 .....                           | (210) |
| 我国企业年金立法与监管问题初探 .....                                 | (218) |
| 借鉴国际经验尽快完善我国企业年金<br>制度 .....                          | (226) |
| ■ 附录 1: 社会保险主要法规政策 .....                              | (243) |
| 国务院关于安置老弱病残干部的暂行<br>办法 .....                          | (245) |
| 国务院关于工人退休、退职的暂行<br>办法 .....                           | (248) |
| 国务院关于企业职工养老保险制度<br>改革的决定 .....                        | (251) |
| 国务院关于深化企业职工养老保险<br>制度改革的通知 .....                      | (253) |
| 国务院关于建立统一的企业职工基本<br>养老保险制度的决定 .....                   | (259) |
| 国务院关于实行企业职工基本养老保<br>险省级统筹和行业统筹移交地方管<br>理有关问题的通知 ..... | (261) |
| 关于完善城镇职工基本养老保险政策<br>有关问题的通知 .....                     | (264) |
| 失业保险条例 .....                                          | (266) |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 国务院关于建立城镇职工基本医疗<br>保险制度的决定 ..... | (270) |
| 工伤保险条例 .....                     | (274) |
| 企业职工生育保险试行办法 .....               | (283) |
| 社会保险费征缴暂行条例 .....                | (285) |
| 全国社会保障基金投资管理暂行办法 .....           | (289) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| ■ 附录 2: 课题论证专家意见 ..... | (295) |
|------------------------|-------|

0 多生  
大变化。  
为概念，而  
义。因此，综合  
各国的法规政策规  
保险的基本定  
家通过立法  
依法对  
国家

## 研究报告内容提要



## 研究报告内容提要

### 一、关于课题研究对象的确定

本课题研究的对象是社会保险及其法律制度。为了不至于在研究过程中跑题，我们首先提出了当代社会保险的基本定义。社会保险，是国家通过立法确立的，运用多渠道筹集的社会保险资金，依法对劳动者在从事社会劳动过程中，因职业和生理因素而造成经济收入减少时，在法定期限内给予一定经济补偿，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；②社会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，政府给予一定财政补贴；③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，享受待遇的劳动者身份依法确定；④社会保险的经济补偿是一种有限补偿。并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社会保险制度是一个国家依法确立的基本制度。并在此基础上，还要分清社会保险与社会保障、商业人身（或人寿）保险的区别。

## 二、关于依法建立社会保险制度的历史考察

工业化的产生与发展、工人阶级队伍的壮大、市场经济体制的成熟，催生了各国的社会保险法律制度。

由于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。在工业化和城市化的进程中，对于从事社会大生产的广大劳动者来说，生、老、病、残、死、失业等事故已不再完全是私人性质的风险，而成为一种社会风险。为了有效地维护社会大生产的秩序，应对广大劳动者的社会风险，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。

随着工业化的发展，工人阶级的力量也在不断发展壮大，并逐步认识到自己是整个社会生产的主力军，不仅不能忍受资本家的剥削和压榨，要求在经济上独立，而且也要求通过立法确认其在政治上和社会生活中应有的独立人身权益；要求法律确认其获得社会保障或社会保险是一项天赋权益，而不是资本家的恩赐。在此历史背景下，资本主义国家政府为了缓和阶级矛盾，同时也为了维持资本主义的社会再生产，不得不出面通过一些立法，明确国家和社会应当承担的社会保障或社会保险职责。特别是1883年至1889年，德国制定世界上第一部《疾病保险法》后，又相继颁布了《工伤保险法》、《养老、残疾、死亡保险法》等，从而奠定了德国社会保险法律制度的基础。其后，欧洲各国相继效仿，也分别根据本国情况，通过立法建立了社会保险制度。也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。

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,依法建立社会保险制度,调节市场经济创造的社会财富,建立全社会统一的社会保障网络,对受到经济结构性调整影响的劳动者给予经济帮助,使劳动者在生产竞争、在更换劳动岗位和迁徙就业时没有后顾之忧,以便有效地实现劳动力要素的合理流动和有效配置。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。由此,国际劳工组织于1919年也应运而生。在该组织的章程中,提出了“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”的工作宗旨,并围绕建立社会保险制度制定了大量的国际公约和建议书,以此推进了各国社会保险法制化的进程。在某种意义上可以说,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。

### 三、关于各国对社会保险法制特征的共识

从各国社会保险法制情况看,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。一是广泛的社会性。通过立法,确立了社会保险权利为每一个社会劳动者

享有。二是特定的技术性。即在筹措和使用社会保险金中,运用“大数法则”和“平均法则”等,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。三是严格的强制性。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。四是部分的救济性。表现在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;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部门,具有较强的可操作性。

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。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、生育保险5个险种。

一个国家的社会保险制度能否稳定运行,是否切实起到社会安全网的作用,关键是对社会保险金的合理筹集、运营增值、科学管理和及时发放。同时,由于社会保险基金具有的公共利益属性,决定了它的管理与投资必须做到安全、保值与增值。对此,各国均对社会保险基金的管理和投资通过立法加以严格控制。

从各国社会保险制度的运行情况看,发生社会保险争议主要有:  
①劳动者与用人单位在建立劳动关系基础之上的社会保险争议;  
②劳动者、用人单位与社会保险服务机构之间的社会保险争议;  
③社会保险管理相对人与社会保险行政管理机关(及所属政府经办机构)之间的社会争议等。从大多数国家的法律制度看,对于上述社会保险争议,根据其争议双方建立的法律关系,应适用不同的法律,并采取不同的法律救济渠道来解决。

#### 四、关于我国社会保险法律制度的建立与现状

1951年,我国正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》(1953年进行了修正)。这是新中国成立后的第一部社会保险法规,奠定了我国社会保障的基础。这一制度的建立,在相当长的时期内,对发展我国国民经济、巩固国家政权、保障人民生活起到了重要的作用。进入20世纪80年代,我国开始实行改革开放政策,旧的社会保险制度已不能适应新形势发展的要求。特别是20世纪90年代以来,随着国有企业改革的不断深化,我国根据《宪法》精神,相继颁布了《劳动法》、《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》、《企业职工工伤保险试行办法》、《企业职工生育保险试行办法》等有关社会保险法律法规和一批配套的规章政策,开始探索创建与社会主义市场经济体制相适应的社会保险法律制度。

目前,我国已初步确立了社会保险制度的基本框架。其主要表现为:一是将社会保险的管理运作从原来由企事业单位各自管理中分离出来,同时还将由原行业统筹管理的社会保险事务,移交给地方(省、市、县)社会保险经办机构来承担,在全国城镇建立了统一的社会保险制度。二是确立了由用人单位、劳动者个人、国家等多方筹集社会保险资金的机制。三是加强各项社会保险制度的规范建立与规范运作。我国已将过去由多个行政部门管理社会保险事务,划为由一个部门(即劳动和社会保障部门)来管理。同时,实行了社会保险行政管理与社会保险事务经办以及社会保险基金管理相分离,开始探索建立社会保险基金的投资运营机制。四是通过发挥银行、邮局、社区等有关社会服务组织的功能,逐步推进各项社会保险事务管理服务的社会化。五是通过各地建立专门的劳动保障监察机构,配备专门的监察人员,采取多种形式,对用人单位遵守社会

保险法律法规政策情况加强执法检查。六是进一步完善社会保险争议处理制度,通过建立对社会保险争议的调解与仲裁处理和行政复议等法律救济途径,有效地维护了广大劳动者的社会保险权益。

## 五、关于我国社会保险法制建设中的问题分析

我国社会保险法制建设虽然取得了一定进展,但与社会保险事业发展的要求和与其他法律部门建设相比较,仍然不相适应。本课程研究中,从以下几个方面进行了分析。

(1) 社会保险立法滞后。一是社会保险法迟迟不能出台,以致形成不了社会保险法律体系的轮廓,使得各地区在推进社会保险制度改革与发展中,只能走一步,看一步,工作较为被动。二是处理一些难点问题没有新的法律依据。例如,解决养老保险金的历史欠账,收支缺口较大,个人账户不实,劳动者退休条件和退休待遇处理,以及数以亿计的农民进城务工、大量灵活就业人员在流动中从业、各类企业人员、事业单位职工和国家机关工作人员在不同职业、不同地区之间转移就业中的社会保险关系和必要的职业补贴等问题,都没有新的法律法规依据可遵循。三是社会保险立法思路研究不够。

社会保险立法滞后的状况很难适应新形势下改革和完善社会保险制度的客观需要,使人们对新的社会保险政策的权威性、稳定性和可信性存在疑虑,也反映出我国正在改革和不断完善中的社会保险制度还未能上升到以法律来规范。

(2) 社会保险法制不统一。基于我国经济社会二元结构、地区经济发展不平衡等原因,制约着我国地区之间、城乡之间从业人员在享受社会保险方面有较大差别。一是现阶段的社会保险范围还不能做到覆盖全体国民。二是在各类不同所有制企业职工之间,在城市职工、农民工、行政机关和事业单位职工之间,也因劳动者个人的职业身份或所处的社会阶层不同,由此产生的差异,形成了不平

等的社会保险待遇，进而阻碍着统一的劳动力市场建设和劳动力正常流动。三是各类企业履行参加社会保险义务存在着区别。从现行法律法规政策的有关规定看，由于一些社会保险险种没有全面覆盖所有企业，在事实上造成了各类企业之间应当履行的参保义务和相关费用负担不平等，进而形成企业之间在市场经济条件下的不平等竞争。四是现行法规政策之间规定不一致。由于一些法律法规政策的立法质量不高，新旧政策规定不衔接，部门规定相互矛盾等，造成了各地执行过程中的不统一、不规范。

(3) 现行的社会保险法规政策实施不到位。一是社会保险行政管理体制不顺，派生出不应有的两套社会保险征收机构之间的协调问题，既增加了政府管理成本，也影响了社会保险经办工作效率。同时，尽管国家法规规定养老、失业和医疗保险实行“三费”集中统一征收，但在实际操作中，相当多的地方因管理部门职责分割及社会保险统筹层次不一（如一些地方，税务部门只征收养老保险费，社会保险经办机构征收医疗保险费、失业保险费，且各险种又分别是市、县统筹），难以很好地贯彻实施国家社会保险法规。二是社会保险制度相关配套改革不一致。对于一些国有企业因经营困难拖欠社会保险费，相关政府作为国有资产所有者的代表，不能及时解决其社会保险费拖欠问题。在医疗保险方面，也因卫生管理制度和医药管理制度的改革不能同步推进，相互牵制较大，致使医疗保险改革实效不大。三是社会保险法规政策的落实受财政制约太大。由于各级政府财政支出缺乏法律约束，许多地方政府不能按要求将预算的社会保险资金及时拨付到位，以致许多推进社会保险的措施和服务工作进展缓慢。

(4) 社会保险基金未能实现有效运作。由于缺乏对基金管理与营运的立法规范，社会保险金基本处于呆滞状态，没有形成资金流动增值机制。一是尚没有建立社会保险金的流动互济机制。我国目前的社会保险基金统筹层次不高，大多停留在县、市一级，以致出现：东部经济发达地区结余的社会保险基金不能有效用于

保值增值性投资,造成资金闲置、浪费或贬值;中西部经济不发达地区由于资金不足,却不能及时得到社会保险金的调节。二是没有充分发挥社会保险金保值增值的功能效益。面对人口老龄化的压力和人们经济需求的不断提高,社会保险基金管理 with 基金保值增值、基金运作与资本市场协调发展,一直是当今世界各国普遍关注的重点问题或战略性问题。而我国目前面临基本社会保险费征缴不足,个人账户不能做实,补充社会保险不规范,在一定程度上影响了社会保险制度的推进。

(5) 处罚社会保险违法行为的力度不够。现行社会保险的规定由于立法层次低,多为行政部门规章和地方法规以下的规范性文件,普遍存在缺乏法律责任的规定,以致执法手段乏力,对企业违法行为的处罚力度不大,无法确保社会保障措施的有效实施。这种立法状况,与社会保险立法应处的地位很不相符。从某种意义上讲,拖欠、拒缴社会保险费所带来的后果并不亚于偷税、漏税的危害,但在有关基本法律中,未对用人单位不缴纳社会保险费应承担的法律责任作出明确规定。同时,由于社会保险监督检查机制未能依法建立起来,致使社会保险方面的违法现象得不到有效扼制和及时处理,影响了社会保险事业的健康发展。

(6) 社会保险法律意识和法治观念比较淡薄。一是一些劳动者不了解社会保险法规政策规定,还不能依法维护自身的合法权益。二是一些企业规避法律责任,侵害劳动者权益。特别是在我国劳动力供大于求的形势下,一些企业利用其所处的强势地位,任意侵害职工的劳动和社会保险权益。三是一些政府尚未能做到依法行政。因社会保险法律法规不完善,一些政府部门在执行社会保险政策中,随意性较大,致使社会保险争议事件近年来不断上升。

如何全面推进我国社会保险制度的改革与完善,目前从法治理念上还认识不足。我国各项社会保险制度改革政策措施的提出,大多数是过多的考虑为国有企业改革相配套,改革的步伐往往也是跟随国有企业改革之后,尚未高度认识到社会保险制度建设是一个独