

珞珈社会保障博士论文丛书

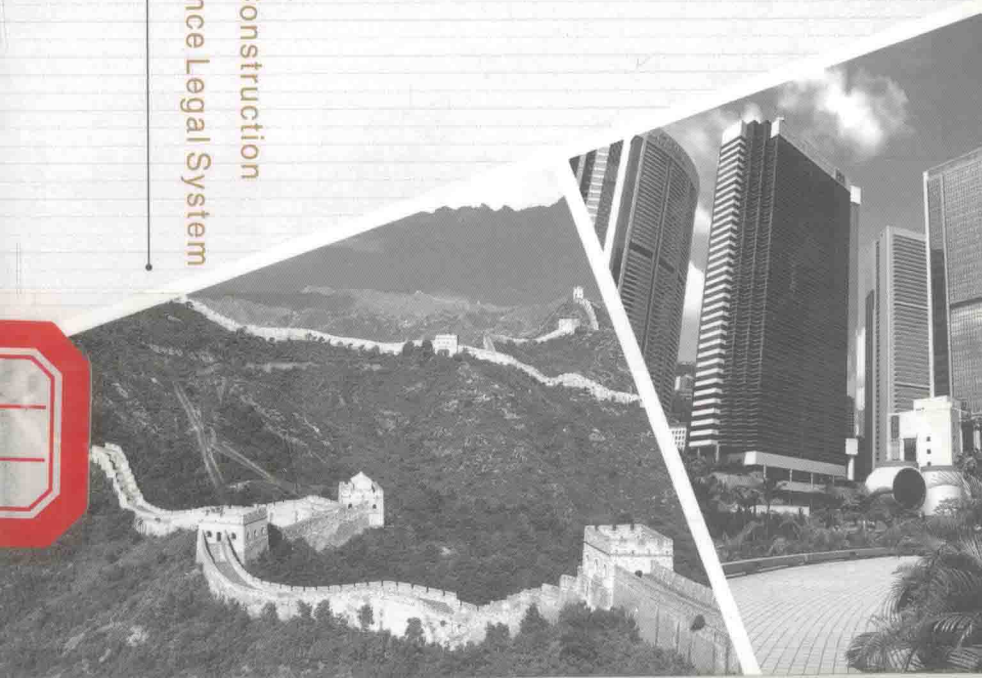
○丛书主编：邓大松

社会保险法制建设 研究

■ 丁康 著

A Study on the Construction
of Social Insurance Legal System

全国优秀出版社
武汉大学出版社



珞珈社会保障博士论文丛书



○丛书主编：邓大松

社会保险法制建设

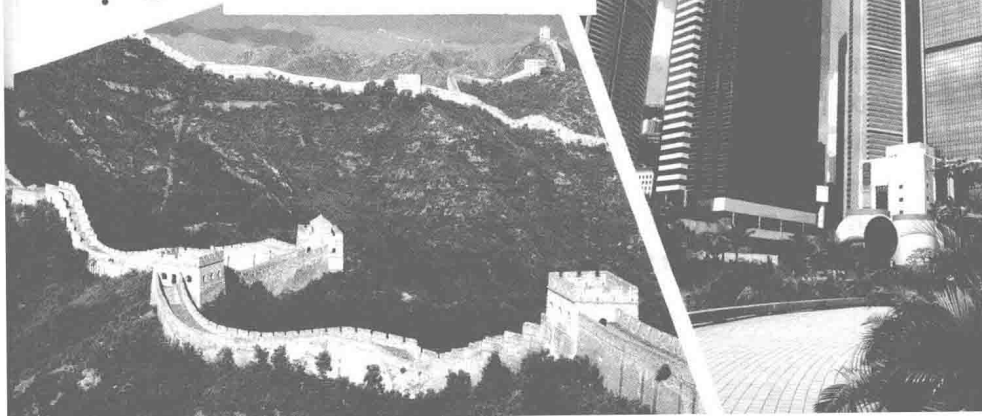
研究

■ 丁 康 著

A Study on the Construction
of Social Insurance Legal System



全国优秀出版社
武汉大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

社会保险法制建设研究/丁康著. —武汉: 武汉大学出版社, 2003. 8

珞珈社会保障博士论文丛书/邓大松主编

ISBN 7-307-03936-2

I. 社… II. 丁… III. 保险法—中国—研究 IV. D922.284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 032927 号

责任编辑: 柴 艺 责任校对: 汪欣怡 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉市科普教育印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.75 字数: 248 千字

版次: 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-03936-2/D·531 定价: 15.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题者, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

现代社会保障制度是伴随着工业革命和生产的社会化而产生和发展起来的,是社会生产力发展到一定阶段的产物。工业革命在实现技术上飞跃的同时,也将市场经济体制带进了人类社会。市场经济追求资源优化配置,以达到效率的最大化。它在给人类社会的发展带来无限机遇和动力的同时,也蕴含着其本身难以消除的种种社会风险,需要另一种机制或保护制度去规避和化解风险,确保社会的稳定和发展。社会保障制度正是人类社会为解决市场经济社会所固有的内在矛盾,寻求实现经济效率和社会公平的最佳结合而建立的重要的社会保护制度。

任何制度不论是经济的、政治的还是社会的,其背后都有某种意识和观念在发挥作用,并支配着各种制度的产生和发展。这种意识和观念又源于人们通常所说的思想渊源和理论基础。从社会保障的产生来看,其思想渊源来自东西方古近代的伦理思想和空想社会学说,而人的需要本质学说、福利经济学、再生产理论、边际效用递减论、持久收入假说、生命周期假说、制度经济学、公共选择理论、老年学说、过早死亡论等是社会保障理论的重要基础;从其发展来看,社会保障理论源于经济学、管理学、哲学、社会学、法学、政治学等交叉研究领域,需要多角度、多层面地审视和研究。

20世纪80年代以来,中国的经济结构发生了重大变革,已初步建立起社会主义市场经济体制。作为与市场经济相伴而生的社会保障制度也获得了前所未有的发展,一套与经济发展水平相

适应的城镇社会保障体系框架已基本确立。但是，社会政治经济改革深入发展的客观实际又不断地向现行的社会保障体系提出一系列新的问题和挑战，需要从理论和实践两个方面进行新的研究和探讨。因此，以中国社会保障制度改革与发展为研究对象，就社会保障理论和实践中出现的新问题，立足学科前沿，从不同的视角，运用新的理论、观点与方法进行跨学科的研究和探索，是每一位社会保障理论研究者 and 实际工作者面临的重要课题。正是基于这一认识，我们编撰出版这套《珞珈社会保障博士论文丛书》，希望能够发挥“抛砖引玉”的作用。

武汉大学从1984年开始招收社会保障方向的硕士研究生，1998年经国务院学位委员会批准设立社会保障博士点，是该二级学科中全国第一个博士点。该博士点的博士研究生在攻读博士学位期间从不同的角度和领域对社会保障的理论和实践做了大量卓有成效的研究，形成了各具特色、颇有分量的研究成果，其中不乏真知灼见。他们已经完成的研究成果主要包括：社会保障与法制建设研究；社会保障基金筹集、营运与监管研究；社会保障基本理论研究；社会保障各项目的理论与实践研究；农村社会保障制度研究；社会保障可持续发展及其发展趋势研究等。这些研究成果的共同特点是：立足学科前沿，规范研究与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、国际比较与国情分析相结合，应用多学科的理论，对社会保障的理论和实践进行较为全面的探索和研究。我们将把他们已经完成、即将完成的科研成果，陆续编辑出版。

《珞珈社会保障博士论文丛书》的作者多为从事社会保障研究的年轻学者，他们在社会保障理论的殿堂中辛勤耕耘，求知博览。该丛书是社会保障研究园圃里的一棵幼苗，它的成长需要学术界前辈们和年轻同行们的热情关怀和积极扶持。书中见解如有偏颇之处，敬望专家学者给予批评指正。

最后，衷心感谢武汉大学出版社为本套丛书的及时出版所付

出的辛勤劳动。

国务院学位委员会第五届学科评议组成员
教育部公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
全国公共管理硕士（MPA）教育指导委员会委员

邓大松

2003年7月22日

内 容 摘 要

这是一本运用法学和经济学理论，理论结合实践地探讨社会保险法制建设的专著。

全书由绪论和正文十章组成。

绪论概述了选题的意义、同类课题的国内外研究状况、研究的目标、方法和框架，以及本书力图作出的贡献。

第一章回顾世界社会保险立法的历史演变。剖析导致社会保险立法产生和发展的社会政治经济背景及经济学说；探讨支持社会保险立法成立的思想渊源，即立法理念；阐述社会保险立法应遵循的基本原则。

社会保险立法是社会保障制度建立的起点和依据。法律关系的产生源于一定的社会经济关系。社会保险法律制度是在传统的农业社会解体后，伴随工业革命和生产社会化而逐渐产生和形成的。工业革命带来的生产社会化是其产生的前提条件；无产阶级的成长壮大和工人运动的高涨为现代社会保险法律制度的产生提供了动力；各种进步的社会学说、经济思想又为社会保险的法制化提供了思想指导。在社会保险法律制度创立阶段，新历史学派的经济思想为制度的建立提供了理论基础；在社会保险法律制度形成阶段，美国总统罗斯福为摆脱政治、经济危机而推行的“新政”为社会保障立法提供了理论和政策依据；在社会保险法律制度完善阶段，新福利经济学说和凯恩斯主义经济理论的兴起，为各国大力发展社会保险和社会福利制度提供了理论指导；在社会保险法律制度调整和改革阶段，新自由主义学派的社会保险思想

为西方各国社会保险私营化的改革提供了理论基础。

社会保险法律制度的产生与发展除有其深刻的社会、政治和经济背景外，在社会保险立法的背后，还有支持立法成立的理念，即：公民权利理念，社会共同责任理念以及公平与效率兼顾的理念。

社会保险立法应遵循的基本原则是：生存权保障原则，普遍性与特殊性相结合的原则，保障水平与生产力发展水平相适应原则，权利和义务相统一的原则，以及公平与效率兼顾、保障功能与激励机制并重原则。

第二章探讨社会保险法的基本理论。界定社会保险法的概念，对社会保险法的性质和地位、社会保险法的渊源、社会保险法律关系、社会保险法的结构及基本内容进行了全面分析和论述。

社会保险法是国家为维护社会稳定和经济发展，调整社会保险当事人之间权利义务关系，帮助公民抵御各种社会风险而制定的各种法律规范的总称。

社会保险法既不属于经济法，也不是民法的特别法，而是属于新的法域，即“社会法”。社会法是为了解决各种社会问题而由国家制定的对原始的市民社会中的各种关系进行一定干预、具有明确政策倾向的法律。

社会保险法的渊源，是指社会保险法创制方式和外在表现形式。在中国，社会保险法的渊源只有成文法，包括宪法，有关社会保险的法律、法规、规章、规范性文件，以及批准生效的社会保障国际公约。

社会保险法律关系是指社会保险的主体相互之间依法形成的权利义务关系，即：保险人、缴费义务人、被保险人和受益人之间，因社会保险费用的缴纳、支付、管理和监督所发生的权利义务关系。社会保险法律关系由主体、客体和内容三要素构成。

社会保险法的体系是指按照社会保险项目的需要而制定的法

律、法规体系。立法的根本依据是宪法。中国社会保险法体系在纵向结构上应由宪法、社会保险基本法、社会保险单项法构成,在横向结构上应包括全部的社会保险法律规范及相关的配套法规的组合。

第三章研究养老保险法律制度。阐述养老保险立法的基本原则,分析、比较养老保险法律制度的三种模式,探讨中国养老保险法律制度存在的问题,提出改革的思路。

养老保险立法的基本原则除遵循社会保险法的总体原则外,还有其特殊的指导原则,即:国家基本保障原则,国家义务、雇主责任、个人储蓄相结合原则,以及公平与效率相结合原则。

养老保险法律制度是生产社会化、现代化的产物。由于政治制度、文化传统的差异,以及经济发展水平的不同,各国所建立的养老保险法律制度不尽相同。按养老金体系的构成及政府参与程度,养老保险法律制度可划分为三种模式:公共年金模式、职业年金模式和个人储蓄模式。

中国养老保险法律制度的改革经历了社会统筹试点及实施阶段(1984~1995年)和“社会统筹与个人账户相结合”阶段(1995年至今)。目前改革的核心内容是从传统的现收现付向“社会统筹与个人账户相结合”的体制转变。要实现这一转变,必须解决以下问题:第一,明确旧体制遗留的政府责任;第二,社会统筹与个人账户应明确分属两个相互独立的组织管理系统;第三,“做实”个人账户;第四,明确个人账户的继承权;第五,改革个人账户养老金的支付办法。

第四章研究失业保险法律制度。论述失业保险法律制度的四种模式,阐述失业保险法律制度的基本结构及内容,探讨中国自《失业保险条例》颁布实施以来,失业保险法律制度存在的若干问题及改革措施。

根据各国失业保险法的有关规定和具体实施类型,失业保险法律制度可归纳为四种模式:强制性失业保险制度,非强制性失

业保险制度，失业救助制度，以及双重性失业保险制度。

失业保险法律制度的基本内容包括：失业保险的立法原则，失业保险的适用范围，失业保险基金的筹集，失业保险基金的使用，以及失业保险管理。

中国自 1999 年《失业保险条例》颁布实施以来，失业保险法律制度存在以下问题：第一，失业保险范围不能适应市场经济的发展要求；第二，失业保险法律制度的实施不彻底；第三，资格审核不够严格，缺乏相应的审核机构。解决上述问题的对策是：首先，适当扩大失业保险法律制度的适用范围；其次，采取积极措施推进“下岗”职工基本生活保障制度与失业保险制度的并轨；最后，严格失业保险资格审核，设立专门的失业保险资格审核机构。

第五章研究工伤保险法律制度。论述工伤保险立法应遵循的基本原则，阐述工伤保险法律制度的基本内容，探讨中国工伤保险法律制度存在的若干问题及改革措施。

与社会保险其他项目的立法相比较，工伤保险法有其特殊的指导原则，这些原则包括：无过失补偿原则，雇主责任原则，严格区分因工和非因工原则，以及补偿与预防、康复相结合的原则。

工伤保险法律制度的基本内容包括：工伤的认定，工伤保险的实施范围，劳动鉴定和评残标准，工伤保险待遇，工伤保险基金的筹集，以及工伤预防和职业康复。

中国自 1996 年《职工工伤保险试行办法》（以下简称《试行办法》）颁布以来，工伤保险法律制度的实施进入了一个新的历史阶段。目前存在以下几个亟待解决的问题：第一，覆盖面问题。要在立法上进一步扩大工伤保险的覆盖面。第二，工伤保险费率问题。有必要对《试行办法》中有关费率的规定作一定改进，将以罚为主变为奖罚并举。第三，工伤保险长期待遇的资金平衡问题。《试行办法》中规定的“以支定收，收支基本平衡”

的原则仅适合支付短期待遇，而未测算今后需支付的长期抚恤费用。由于享受长期年金人数是不断增加的，随着时间的延长，企业的负担会变得越来越重。因此，在确定保险费率时，有必要借鉴日本的“基金阶段平衡制度”。第四，规范工伤保险立法的问题。目前的《试行办法》并不是立法，仅是一个暂行规章，缺乏立法的依据和强制性，必须尽快制定出自成体系的较为完整的工伤保险法，以加强中国工伤保险法规实施与执行的力度。

第六章研究医疗保险法律制度。探讨医疗保险法律制度的四种模式，阐述医疗保险法律制度的基本内容，提出改革中国医疗保险法律制度的构想。

根据医疗保险主体承担的义务，医疗保险法律制度可分为以下五种类型：国家福利型医疗保险模式，社会医疗保险模式，社会合作医疗保险模式，保健储蓄医疗保险模式，以及商业医疗保险模式。

医疗保险法律制度的基本内容包括：医疗保险的范围，医疗保险基金的筹集，医疗保险的享受条件，医疗保险待遇项目及水平，以及医疗费用支付。

中国传统的医疗保险立法主要包括三大部分：城镇企业职工劳动保险医疗，国家机关和事业单位工作人员的公费医疗，以及农村合作医疗。中国对传统医疗保险体制的改革可分为四个阶段：（1）20世纪80年代初以来的企业内部改革阶段；（2）20世纪80年代末以后的大病医疗社会统筹和医院经营体制改革阶段；（3）1992~1998年的个人账户与社会统筹相结合的改革试点阶段；（4）1998年以来的医疗保险制度全面改革阶段。中国自1998年颁布《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（以下简称《决定》）以来，医疗保险改革取得了很大成效，但经过几年来的具体实施，也暴露出一些亟待解决的问题：第一，覆盖范围。《决定》规定的覆盖范围过窄，因此，有必要进一步完善医疗保险立法，其目标价值取向是“全面覆盖，同步实

施，分别规范，逐步到位”。第二，筹资模式。“社会统筹与个人账户相结合”的筹资模式是否适合基本医疗保险基金的筹资值得商榷。目前，首先应通过立法规定加强统筹基金的作用，让更多的医疗保险缴费份额进入统筹基金部分。其次，要从立法上保障“个人账户”上基金积累的保值、增值和财产权利。第三，加快医疗保险配套法规建设，真正实现“医药分开核算、分开管理、集中招标采购和限制药价”等目标。

第七章研究社会保险行政法律制度。对社会保险行政组织、基金管理及监督法律制度的立法原则、基本内容等进行了探讨，提出改进和完善我国社会保险行政法律制度的对策。

社会保险行政管理的立法应遵循的原则有：（1）集中决策与分项分级管理相结合的原则；（2）政事分开的原则；（3）社会保险管理社会化原则；（4）社会保险管理现代化原则。

社会保险的管理体制可分为以下四种类型：（1）集中统一型；（2）统分结合型；（3）分头自治型；（4）市场运作型。

社会保险应设置四个层次的组织机构：（1）决策、协调机构；（2）业务执行机构；（3）基金运作机构；（4）监督机构。

社会保险基金管理的立法应遵循的原则有：（1）社会化原则；（2）效率最大化原则；（3）公平原则。

社会保险基金管理法律制度的基本内容包括：（1）社会保险基金的筹集；（2）社会保险基金的支付；（3）社会保险基金的运营。

社会保险监督的范围，从内容上看，可分为行政监督和基金监督；从监督方式上可分为内部监督和外部监督。社会保险监督立法应规定：（1）社会保险监督机构的设置及其职责；（2）违反社会保险法的法律责任。

中国社会保险行政管理法律制度存在的问题有：（1）管理职能混淆不清，管理权限紊乱；（2）基金的运营缺乏独立的监督；（3）社会保险基金的投资运营亟待拓展和规范。因此，应从以下

几个方面进一步改进和完善中国社会保险行政管理法律制度：第一，统一立法；第二，强化社会保险的行政决策，协调机制；第三，坚持实施政企、政事分开管理；第四，积极推进社会保险社会化管理的进程；第五，设立专门机构，对社会保险基金进行投资运营；第六，加强对社会保险管理的统一监督。

第八章研究社会保险争议解决机制。探讨社会保险争议的类别和处理方式，分析中国社会保险争议立法的现状及处理程序，提出完善我国社会保险争议解决机制的措施。

社会保险争议的处理方式分为非司法方式和司法方式两种。非司法方式包括斡旋、调解和仲裁等方法；司法方式，即建立专门的法院，或授权普通法院适用特殊的程序处理社会保险争议。

中国目前的社会保险争议主要发生在两个方面：一是公民、法人或其他组织与社会保险经办机构之间的争议；二是用人单位和职工因履行社会保险费的缴费义务的争议。前者属于政府机关与公民之间的社会保险行政争议，后者属于雇主与雇员之间基于劳动关系而产生的社会保险争议。根据中国的有关法律和规章，上述两个方面的争议分别适用于两种不同的处理程序，即：行政复议及行政法庭和劳动争议仲裁及民事法庭。

目前，完善中国社会保险争议解决机制的总体目标是：突破传统的企业劳动争议处理的制度框架，建立起相对独立和完善的社会保险争议处理解决机制。为此，应采取以下两个方面的措施：第一，在立法方面，应在原有劳动争议处理立法的基础上，另行建立相应的社会保险争议法律、法规；第二，在机构设置方面，应成立专门的调解、仲裁机构和诉讼机构。

第九章研究国际社会保险法律制度的改革与发展。从全球视角出发，分析国际社会保险法律制度面临的挑战，探讨国际养老保险法律制度的改革与发展，分析欧盟（EU）社会保险法制一体化的历史、现状及其发展趋势。

国际社会保险法律制度面临人口老龄化和经济全球化的挑

战。人口老龄化速度的加快,使各国养老保险费用支出负担加重,医疗费用膨胀,失业率居高不下;经济全球化的深入发展使劳动者的就业、养老等社会保障权益超越了一国社会保险法的管辖范围,移民和越境劳动者的保护问题日益突出。

根据世界银行(World Bank)和国际劳工组织(ILO)提出的改革观点,各国结合各自的社会政治经济状况对其养老保险法律制度进行改革:已建立广泛覆盖面的公共养老保险制度国家的改革措施主要是通过立法,削减国家基本养老的福利支出,同时,扩大私营养老保险计划;人口年龄结构较年轻的低收入国家养老保险制度改革的首要任务是为自愿的乃至今后强制性的储蓄和年金计划创造必要的环境;人口年龄结构相对年轻,但老龄化发展迅速的国家的改革主要是推行强制性的公积金制度。

欧盟及其前身欧共体的社会保险法制一体化进程是由各国之间的经济关系所决定的,经历了一个从“虚”到“实”的渐进式发展过程。欧盟成立后,在推动社会保险法制一体化方面取得了一些新的进展,包括:(1)推动成员国在社会保险方面采取共同行动;(2)完善有关流动人员的社会保险立法;(3)建立欧盟范围内劳工标准的最低标准;(4)在欧盟层面上,全面实施就业战略。

对欧盟社会保险法制一体化的未来发展可作以下展望:(1)欧盟社会保险法制一体化是其经济一体化深入发展的必然趋势;(2)欧盟社会保险法制一体化将进一步超越国际协调的范围;(3)“欧洲公民权体系”的建立和完善将推动社会保险法制一体化进程的深入发展。

第十章研究 WTO 与中国社会保险法制建设。探讨国际劳动与社会保障立法的基本原则和内容,分析加入 WTO 后中国社会保险法制建设面临的冲击,提出中国社会保险法制建设的应对之策。

WTO 中的劳动标准与社会保险的关系十分密切。近年来,

发达国家日益关注 WTO 中的“社会条款”，要求将社会条款与国际贸易直接挂钩，即对违反社会条款者可以予以经济制裁，力图迫使发展中国家就范。因此，中国加入 WTO 后必须面对 WTO 的有关规定与我国社会保险法律制度的冲突。

国际劳工组织（ILO）的公约是 WTO 中社会条款的重要参照。ILO 制定的国际劳动立法文件，一般采用国际劳工公约和建议书两种形式。国际劳动立法中关于社会保障的内容占有很大篇幅，涉及：（1）老年、残疾和遗属保险；（2）疾病、医疗保险；（3）失业保险；（4）工伤保险；（5）生育保险。

中国加入 WTO 后，必须按照新的标准去保障劳动者的权利，这无疑将对我国现有的社会保险法律制度产生诸多方面的影响，包括：（1）社会保险需求日益突出；（2）社会保险管理更加复杂；（3）社会保险的立法工作更加迫切和艰巨。鉴于此，我们应采取的对策是：（1）树立国际化观点，进一步完善社会保险立法体系；（2）强化社会保险基金筹集与运营的法律规范；（3）强化社会保险法律制度的行政执法和司法保护措施；（4）加强劳动与社会保障立法的国际交流与合作。

关键词：社会保险 社会保险法 立法 法律制度

Abstract

This thesis studies the construction of social insurance legal system on the bases of the combination of theories and practices, using law and economic theories.

The thesis is organized in introduction and ten chapters.

In the Introduction, firstly, it introduces the significance of choosing the subject, research purpose and methods. Secondly, it introduces and comments on the main achievements of study on social insurance legal system by the domestic and external scholars. Finally, it points out the innovations which the author tries to make.

In Chapter One, it reviews the historical evolution of social insurance legislation. Moreover, it analyses the background which leads to the emergence and development of social insurance legislation. It approaches the ideas which support the foundation of social insurance legislation. It also expounds the basic legislative principles of social insurance.

Social insurance system is based on the legislation of social insurance. The legal relation originates from the relation of the society and economy. After the disintegration of the traditional agricultural society, the legal system of social insurance has emerged and taken shape with the industrial revolution and the socialization of the production. The emergence of the contemporary legal system of social

insurance is based on the socialization of the production which is arisen by the industrial revolution, compelled by the fast growing of the proletariat and the high tide of worker motivation. The social insurance legislation has gained guiding principles from all sorts of progressive social doctrine and economic doctrine. In the initial stage of the social insurance legislation, the economic idea of the Neo-Historical School provides the theoretical basis for the establishment of the social insurance system. In the forming phase, the "New Policy", which was implemented by the President of the United States, Franklin D. Roosevelt, provides the theoretical basis for the social insurance legislation. In the improving phase, the New Welfare Economics and the Keynesian Economics provide the guiding principles for the fast development of the social insurance legislation. In the adjusting and reforming phase, the ideas of social insurance of the New Liberalistic Economics provide the basis for the reform of the social insurance privatization in the western countries.

The social insurance legislation is also based on another ideologies. These ideologies are mainly as follows: (1) the civil rights; (2) the common social obligation; (3) the balance between fairness and efficiency.

Social insurance legislation should act in accordance with the basic principles as follows: (1) protecting the right of subsistence; (2) integrating the universality into the specialty; (3) adapting the level of the social security to the productive forces; (4) uniting the rights with the obligations; (5) attaching equal importance to the principles of fairness and efficiency, laying emphasis on the formation of incentive mechanisms.

In Chapter Two, it approaches the basic theory of social insurance law. After interpreting the concept of social insurance law, the