



21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义



社会保障法

(第二版)

主 编 黎建飞

21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

社 会 保 障 法

(第二版)

主 编 黎建飞

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

林 嘉 余明勤 邢新民

田挨成 周万玲 滕 蔓

孟雁北 黎建飞

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障法 / 黎建飞主编 . 2 版 .
北京 : 中国人民大学出版社 , 2006
(21 世纪法学系列教材 / 曾宪义总主编)
ISBN 7-300-07144-9

I . 社…
II . 黎…
III . 社会保障-行政法-中国-高等学校-教材
IV . D922.182.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016431 号

21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

社会保障法 (第二版)

主 编 黎建飞

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东方圣雅印刷有限公司	版 次	2000 年 10 月第 1 版
规 格	170×228 毫米 16 开		2006 年 5 月第 2 版
印 张	22	印 次	2006 年 5 月第 1 次印刷
字 数	398 000	定 价	24.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪法学系列教材
编审委员会

总 主 编 曾宪义

副总主编 韩大元 (常务) 叶秋华

朱景文 刘 志

编 委 (以姓氏笔画为序)

王作富 叶秋华 龙翼飞 孙言文

孙国华 许崇德 朱力宇 朱景文

刘 志 吴宏伟 陈卫东 张曙光

周 珂 郑 定 胡锦涛 赵中孚

赵秀文 郭 禾 高铭暄 韩大元

韩玉胜 曾宪义

外文审校 何家弘

“21 世纪法学系列教材”总序

曾宪义

斗转星移，人类社会纷纭复杂、充满变数的 20 世纪即将落幕，21 世纪的黎明已经来临。在这世纪更替、千年变迁之际，回顾人类社会不平凡也不平坦的发展历程，我们为人类文明的辉煌成就而感到欣喜，也因社会进步的步履艰难而感到沉重。自从摆脱动物生活、开始用双手去进行创造性的劳动、用人类特有的灵性去思考以后，我们人类在不断改造客观世界、创造了辉煌的物质文明的同时，也在不断地探索人类的主观世界，逐渐形成了哲学思想、伦理道德、宗教信仰、风俗习惯等一系列维系道德人心、维持一定社会秩序的精神规范，更创造了博大精深、义理精微的法律制度。应该说，在人类所创造的诸种精神文化成果中，法律制度是一种极为奇特的社会现象。因为作为一项人类的精神成果，法律制度往往集中而突出地反映了人类在认识自身、调节社会、谋求发展的各个重要进程中的思想和行动。法律制度是现实社会的调整器，是通过国家的强制力来确认人的不同社会地位的有力杠杆，它来源于现实生活，而且真实地反映现实的要求。因而透过一个国家、一个民族、一个时代的法律制度，我们可以清楚地观察到当时人们关于人、社会、人与人的关系、社会组织以及有关哲学、宗教等诸多方面的思想与观点。同时，法律制度是一种具有国家强制力、约束力的社会规范。它以一种最明确的方式，对当时社会成员的言论或行动作出规范与要求，因而法律制度也清楚地反映了人类在各个历史发展阶段中对于不同的人所作出的种种具体要求和限制。因此，从法律制度的发展变迁中，同样可以看到人类自身不断发展、不断完善的历史轨迹。人类社会几千年的国家文明发展历史已经无可争辩地证明，法律制度乃是维系社会、调整各种社会关系、保持社会稳定的重要的工具。同时，法律制度的不断完善，也是人类社会文明进步的明显体现。

由于发展路径的不同、文化背景的差异，东方社会与西方世界对于法律的意义、底蕴的理解、阐释存有很大的差异。但是，在各自的发展过程中，都曾比较注重法律的制定与完善。中国古代虽然被看成是“礼治”的社会、“人治”的世

界，但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等数十部优秀成文法典的存在，充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位，惟这些成文法制所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至本世纪初叶，随着西风东渐、东西文化交流加快，中国社会开始由古代的、传统的社会体制向近现代文明过渡，建立健全的、符合现代理性精神的法律文明体系方成为现代社会的共识。正因为如此，近代以来的数百年间，在西方、东方各主要国家里，伴随着社会变革的潮起潮落，法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

从历史上看，法律的文明、进步，取决于诸多的社会因素。东西方法律发展的历史均充分证明，法律是一门实践的科学。推动法律文明进步的动力，是现实的社会生活，是政治、经济和社会文化的变迁。同时，法律也是一门专业性极强的科学，法律内容、法律技术的发展，往往依赖于一大批法律专家以及更多的受过法律教育的社会成员的研究和推动。从这个角度看，法学教育、法学研究的发展，对于法律文明的发展进步，也有着异常重要的意义。正因为如此，法学教育和法学研究在现代国家的国民教育体系和科学研究体系中，开始占有越来越重要的位置。

中国近代意义上的法学教育和法学研究，肇始于一个世纪以前的清代末年。清光绪二十一年（公元1895年）开办的天津大学堂，首次开设法科并招收学生，虽然规模较小，但仍可以视为中国最早的近代法学教育机构。三年后，中国近代著名的思想家、有“维新骄子”之称的梁启超先生即在湖南《湘报》上发表题为《论中国宜讲求法律之学》的文章，用他惯有的富有感染力的激情文字，呼唤国人重视法学，发明法学，讲求法学。梁先生是清代末年一位开风气之先的思想巨子，在他的辉煌的学术生涯中，法学并非其专攻，但他仍以敏锐的眼光，预见到了新世纪中国法学研究和法学教育的发展。数年以后，清廷在内外压力之下，被迫宣布实施“新政”、推动变法修律。以修订法律大臣沈家本为代表的一批有识之士，在近十年的变法修律过程中，在大量翻译西方法学著作、引进西方法律观念，有限度地改造中国传统的法律体制的同时，也开始推动中国早期的法学教育和法学研究。本世纪初，中国最早设立的三所大学——北洋大学、京师大学堂、山西大学堂均设有法科或法律学科目，以期“端正方向，培养通才”。1906年，应修订法律大臣沈家本、伍廷芳等人的奏请，清政府在京师正式设立中国第一所专门的法政教育机构——京师法律学堂。次年，另一所法政学堂——直属清政府学部的京师法政学堂也正式招生。这些大学法科及法律、法政学堂的设立，应该是中国历史上近代意义上的正规专门法学教育的滥觞。

自清末以来，中国的法学教育作为法律事业的一个重要组成部分，也随着中

国社会的曲折发展，经历了极不平坦的发展历程。在 20 世纪的大部分时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争。在外敌入侵、民族危亡的沉重压力之下，中国人民为寻找适合中国国情的发展道路而花费了无穷心力，付出过沉重的代价。从客观上看，长期的社会骚动和频繁的政治变迁曾给中国的法制建设、法律进步事业带来过极大的消极影响，中国的法学教育与法学研究几乎遭受了天顶之灾。直至 70 年代末期，以“文化大革命”宣告结束为标志，中国社会从政治阵痛中清醒过来，开始用理性的目光重新审视中国的过去，规划国家和社会的未来，中国由此进入长期稳定、发展的大好时期。以这种大的社会环境为背景，中国的法学教育在 20 世纪的最后 20 年中获得了前所未有的发展机遇。

从宏观上看，经过 20 年的努力，中国的法学教育事业所取得的成就是辉煌的。首先，经过“解放思想，实事求是”思想解放运动的洗礼，在中国法学界迅速清除了极左思想及苏联法学模式的影响，根据本国国情建设社会主义法治国家已经成为国家民族的共识，这为中国法学研究和法学教育的发展奠定了稳固的思想基础。其次，随着法学禁区的不断被打破、法学研究的逐步深入，一个初步完善的法学学科体系已经建立起来。理论法学、部门法学各学科基本形成了比较系统和成熟的理论体系和学术框架，一些随着法学研究逐渐深入而出现的法学子学科、法学边缘学科也渐次成型。1997 年，国家教育主管部门对原有专业目录进行了又一次大幅度调整，决定自 1999 年起法学类本科只设一个单一的法学专业，按照一个专业招生，从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时，在经过充分论证的基础上，确定了法学专业本科教学的 14 门核心课程，加上其他必修、选修课程的配合，由此形成了一个传统与更新并重、能够基本适应国家和社会发展需要的教学体系。再次，法学教育的规模迅速扩大，层次日趋齐全，结构日臻合理。据初步统计，目前中国有 330 余所普通高等院校设置了法律院系或法律专业，在校学生已达 6 万余人。除本科生外，在一些重点大学、全国知名的法律院系，法学专业硕士研究生、博士研究生已经成为培养的重点。

众所周知，法律的进步、法制的完善，是一项综合性的社会工程。一方面，现实社会关系的发展、国家政治、经济和社会生活的变化，为法律的进步、变迁提供动力，提供社会的土壤。另一方面，法学教育、法学研究的发展，直接推动法律进步的进程。同时，全民法律意识、法律素质的提高，则是实现法治理想的关键的、决定性的因素。在社会发展、法学教育、法学研究等几个攸关法律进步的重要环节中，法学教育无疑处于核心的、基础的地位。中国法学教育过去 20 年所走过的历程令人激动，所取得的成就也足资我们自豪。随着国家的发展、社会的进步，在 21 世纪，我们将面临更严峻的挑战和更灿烂的前景。“建设世界

一流法学教育”，任重道远。

首先，法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性很强的学科。社会生活的发展变化，势必要对法学教育、法学研究不断提出新的要求。经过 20 年的奋斗，中国改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革开放的逐步深入，国家和社会的一些深层次问题，比如说社会主义市场经济秩序的真正建立、国有企业制度的改革、政治体制的完善、全民道德价值的重建、环境保护和自然资源的合理利用等等，也已经开始浮现出来。这些复杂问题的解决，无疑最终都会归结到法律制度的完善上来。建立一套完善、合理的法律制度，当然是一项庞大的社会工程，需要全民族的智慧和努力。其中的基础性工作，如理论的论证、框架的设计、具体规范的拟订、法律实施中的纠偏等等，则有赖于法学研究的不断深入，以及高素质社会人才、特别是法律人才的养成，而培养法律人才的任务，则是法学教育的直接责任。

其次，21 世纪将是一个多元化的世纪。在 20 世纪中叶发生的信息技术革命，正在极大地改变着我们的世界。现代科学技术，特别是计算机网络信息技术的发展，使传统的生活方式、思想观念发生了根本的改变，并由此引发许多人类从未面对过的问题。就法学教育而言，在 21 世纪所将要面临的，不仅是教学内容、研究对象的多元化问题，而且还有培养对象、培养目标的多元化、教学方式的多元化等一系列问题，这些问题，都需要法学界去思考、去探索。

中国人民大学法学院建立于 1950 年，是新中国诞生后创办的第一所正规高等法学教育机构。在半个世纪的岁月中，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及丰硕的学术研究成果，在全国法学教育领域处于领先地位，并已开始跻身于世界著名法学院之林。据初步统计，人大法学院已经为国家培养法学专业本科生、硕士生、博士生一万余人，培养各类成人法科学生 30 余万人。经过多年的努力，人大法学院形成了较为明显的学术优势，在现职教师中，既有一批资深望重、在国内外享有盛誉的法学前辈，更有一大批在改革开放后成长起来的优秀学术中坚。这些老中青法学专家多年来在勤奋研究法学理论的同时，也积极投身于国家的立法、司法实践，对国家法制建设贡献良多。

有鉴于此，中国人民大学法学院与中国人民大学出版社经过研究协商，决定结合人大法学院的学术优势和人大出版社的出版力量，出版这套“21 世纪法学系列教材”。本套教材包括按照国家教育部所确定的法学专业核心课程和颁布印发的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而编写的 14 门核心课程教材，也包括法学各领域、各新兴学科教材及数部案例分析在内，共 50 本。我们设想，

本套教材的编写，将更加注意“高水准”与“适用性”的合理结合。首先，本套教材将以人大法学院具有全国影响的各学科的学术带头人领衔，约请全国高校优秀学者参加，形成学术实力强大的编写阵容。同时，在编写教材时，将注意吸收改革开放以来中国法学研究的最新的学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力争使教材内容能够站在 21 世纪初的学术前沿，反映各学科成熟的理论，反映 20 世纪后期中国法学的水平。其次，本套教材主要供法学专业本科教学使用。因此，在编写教材时，我们将针对本科教学和新时期本科学生特点，将学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言去阐释法律理论与制度。

我们期望并且相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，这 50 本法学教材将以其质量效应、规模效应，成为奉献给新世纪的精品教材，并以此作为庆祝中国人民大学法学院建院 50 周年的一份贺礼。

1999 年 9 月



编写说明

本书是中国人民大学 21 世纪法学系列教材之一。社会保障法作为一部在社会生活中极其重要的法律，与全体社会成员密切相关。学习和掌握社会保障法，不仅在理论上十分必要，而且对于我国社会主义法制建设具有重要的现实意义。

伴随着我国的经济体制由计划经济向社会主义市场经济转化，社会保障法律制度的建设成为影响改革进程，关系到全体公民的大事。无论是扩大社会保险的覆盖面、提高社会保险费的征缴率、完善失业保险体制，还是推进养老保险的社会化管理和服务、改革公费医疗费用支出模式、转变社会救济职能都需要社会保险法来进行规范。在我国现行的社会保障法律体系中，至今没有一部社会保障或社会保险法律。尽早完善社会保障法制建设，依法调整诸如生育、疾病、养老、职业伤害和救济、优抚、社会福利等社会问题已成为当务之急。有鉴于此，本教材在考虑教材建设基本要求的前提下，注重对现实问题的关注和思考。对于社会保障法律制度的主要问题，教材在回顾历史沿革后，重点讨论该问题的现实状况；立足于我国从新民主主义时期、新中国成立以来社会保障法律制度建设的历程，同时更主要论述改革开放以来，尤其是十一届三中全会以来的变化、发展和目标。作者对于不同类型的国外社会保障制度的探讨，以及在对于社会保障国际公约和建议书的阐述中，都试图以为我国社会保障法律制度建设的现实服务作为出发点和目的地。

本教材主要适用对象为各高等学校法律专业本科生、研究生、双学士、夜大、函授生以及自学考试的本科学、研究生。

教材由中国人民大学、国家劳动和社会保障部、全国总工会等单位的教师和专家学者编写。具体分工如下：

主编：王益英

副主编：黎建飞

撰稿人：林嘉、余明勤：第四章

邢新民：第六章、第七章

田挨成：第三章

周万玲：第五章

滕 蔓：第八章、第九章

孟雁北：第十章

黎建飞：第一章、第二章、第十一章、第十二章

全书由王益英、黎建飞修改定稿。

编著者
2000年6月



第二版导言

我国《社会保险法》的制定工作已历经多年未果，其中有一种观念或者说认识让人疑惑，即社会保障法或社会保险法到底是一种奢侈品还是一种必需品。换句话说就是：制定社会保险法是雪中送炭，还是锦上添花？前者是说下雪天送炭给人，是在他人急需时给以及时的帮助；后者则是在美丽的锦织物上再添加鲜花，喻意好上加好。社会需求和人们赞许的是前者而非后者，如明代学者凌濛初所言：“只有锦上添花，那得雪中送炭。”如此，《社会保险法》的制定便是可以少安勿躁的了。

然而，制定《社会保险法》恰恰是雪中送炭，并非锦上添花。

一、社会保险法的历史启示

社会保险法是国家为了维护社会成员的基本生存权利，对由于各种原因而失去生活保障的社会成员给予一定物质帮助的法律制度。它发端于19世纪的工业化鼻祖英国，形成于19世纪末的德意志帝国。

18~19世纪的工业革命摧毁了以家庭为生产单位的自然经济，劳动者在社会经济中的地位降低，对于生产活动中的风险及教育、医疗、赡养等风险，仅有的家庭保障和慈善机构已力不从心，必须由国家立法予以保障。1864年英国颁布了《意外事故法》，第一次以法律形式确认了雇主的责任。从此，雇主对劳动者的安全保障成为不可避免的社会责任。到19世纪后期，雇主责任逐渐扩大到职业病、病假、产假、失业以及解雇等方面。1789年，英国的《斯宾汉姆莱法》承认“在目前的状态下，穷人的确需要得到比过去更进一步的补助”，规定：“当

每加仑面粉做成的面包重 81 磅 11 盎司价值 1 先令时，每个勤勉的穷人每周应有 3 先令收入”，其妻及其他家庭成员每周应有“1 先令 6 便士”；如劳动者及其家庭成员的所有收入均达不到此项标准，则应从济贫税中予以补足，并宣布此项补贴随着面包价格上涨而浮动。这部法律的意义不仅在于把济贫的范围扩大到有人就业的贫穷家庭，而且确立了由国家负责救济，使低工资收入者得到了最低限度的生活保障。通过国家立法来实行社会保障是一大进步，国家的干预和介入标志着国家具有了新的社会管理职能，也表明了人类社会自身认识程度的深化。该法的实行使济贫税大为增加，1810 年后已超过每年 600 万英镑，即便如此，当时地主和资本家们仍然愿意承担以避免革命。

在家庭保障职能削弱中还孕育了具有互助意义的“友谊社”（“信托储蓄银行”、“集捐社”等，宗旨均为“遭遇不幸时互相支援”），通过成员在经济上的互助提供基本保障。会员大都是来自同一行业的技术工人，定期交纳一定数额的会费。当出现不可避免的工伤、失业、贫困、疾病、残疾和年老等风险，不能工作时，可以从“友谊会”领取救济。类似的组织也出现在德国的矿工中。由于矿工的危险性，建立了“矿工兄弟会”的自助机构，在发工资的日子，每个矿工自愿存进一笔钱，作为矿工的医药费或丧葬费。这种工人自发建立的互助储金会，1880 年底发展到 6 万名会员，1885 年底猛增到 73.1 万名。^①

随着工业化大生产的出现，自助组织与家庭一样失去了社会保障的意义。工作风险的增加、成员间的关系的疏远、人口流动的加剧，使人们在生病、伤残或年迈不能工作时，难以得到其他成员的帮助。社会矛盾的激化使国家干预成为必然。1794 年 2 月 5 日普鲁士立法要求国家对贫民予以救济，规定国家应关心救济那些不能自食其力、又得不到其他人（而这些人按照特殊法律应负有义务）帮助的公民。1881 年初国会讨论并通过了《工伤事故保险法》，规定工人们在患病、发生事故、伤残和老年经济困难时受到保障，他们有权要求救济。1882 年 5 月 15 日国会通过《疾病社会保险法》，对全体从事工业性经济活动的工人一概实行强制性疾病社会保险，参与保险的工人在医疗和药品服用上均实行免费制。1889 年 5 月 24 日国会通过《老年和残疾社会保险法》，为退休者或因伤残而丧失了劳动能力的人提供保障。

值得一提的是历史法学派在德国社会保险制度建立中的作用。这个学派的主要代表人物古斯塔·斯勒、路德维希·布伦坦诺等关于国家具有管理经济和社会生活的职能，即国家的职能不局限于安定国内秩序和发展军事威力，还必须直接插

^① 参见和春雷主编：《社会保障制度的国际比较》，17 页，北京，法律出版社，2001。

手经济社会生活的管理,并担负起促进“文明和福利”的职责;经济发展进程要同伦理道德联系起来;劳工问题是最危险的社会问题,国家必须采取有效措施尽快解决的主张,促进了国家通过立法建立社会保险制度。继德国之后,西欧与北欧各国从19世纪后半叶起,也先后建立了带有强制性的社会保险体系。

回顾社会保险法历史,其启示在于:社会保障是社会成员所必需的,它是社会成员生存、生活和保持人格尊严必不可少的。正如德国学者霍尔斯特·杰格尔所言:“在每个人的一生中都会出现困境,例如生病、失业、事故、老年、死亡、生育多胞胎、生育一个有残疾的孩子、住户困难等等。在这种情况下,他迫切需要他的家庭、邻居、救济机构、保险机构或者国家的帮助。而人的尊严和价值要求一个有效的保障。只有在充分的社会保障的基础上——同时有精神自由——人们的人格才能得到公平的发展。”^①对于社会保险法“雪中送炭”的性质,德国萨克森州社会法院庭长、德累斯顿技术大学法律系名誉教授格尼尔·施耐德就说得更为直接:“无论是劳动法还是社会保险法,它们的保护目的都是相同的,即从经济上保护职工(及其家庭)不受生活变故的影响……只要社会保险仍与就业有关,与某些生活变故有关,在此种生活变故情况下,因出现一定的保险情形无法提供劳动支付(例如患病、工伤或退休),社会保险就与这种保护需求相关联。”^②

同时,社会保险法也不是一种奢侈品,只有等到经济高度发达时才能建立。早在1770年,萨缪尔·约翰逊就断言:“给穷人体面的供给乃是对文明的真正考验。”^③社会保险法为经济困难的劳动者提供物质帮助,是一种最低的生活保障。由于种种原因不能工作的劳动者,没有或者只有很少的收入来源,生活难以为继的情形并不是经济高度发达后才会出现的社会现象,而是与经济和社会发展同步

① [德]霍尔斯特·杰格尔:《社会保险入门——论及社会保障法的其他领域》,刘翠霞译,1页,北京,中国法制出版社,1998。

② [德]格尼尔·施耐德:《中德劳动和社会保障法之比较》,载中华人民共和国劳动和社会保障部法制司、德国技术合作公司中国法律改革咨询项目编著:《中德劳动与社会保障法比较法文集》,17页,北京,中信出版社,2003。英国学者罗伯特·伊斯特也指出:“社会保障的一个基本目的,是向那些被确定为贫穷或者面临贫穷威胁的人提供经济帮助,通常采用支付补贴的形式。它往往是在一个人因为疾病、残疾、失业或者年老等原因不能工作的情况下,向其提供帮助,弥补其经济资源的缺乏。”[英]罗伯特·伊斯特著:《社会保障法》,周长征等译,13页,北京,中国劳动社会保障出版社,2003。

③ 转引自[英]罗伯特·伊斯特:《社会保障法》,周长征等译,1页,北京,中国劳动社会保障出版社,2003。

和共生的社会现象。国家和社会所要做的不是等待经济的发展来消除这种现象,而是在经济发展的过程中解决问题。这些问题的解决是经济和社会发展的前提,未能解决或者解决不好反倒是经济和社会发展的障碍。而且我们也不可能等到经济高速发展了,社会保险法的立法条件也完全成熟了才来创建它。

二、我国社会保险的现实需求

我国的社会保险立法始于 20 世纪 50 年代初。1950 年颁布《救济失业工人的办法》,对解决旧中国遗留的失业问题发挥了积极作用。1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,包括养老、伤残、遗属、疾病津贴、医疗、工伤和职业病、生育待遇等保障项目。但直到 20 世纪 80 年代中期,社会保险的覆盖面仅局限于城镇地区,重点是国有企业。

20 世纪 80 年代中期以来,中国对社会保障制度进行了一系列改革。1984 年,开始企业职工养老保险制度改革,1986 年,建立了城镇失业保险制度,1994、1996 和 1998 年分别开始实施生育保险、工伤保险和城镇职工医疗保险制度改革。

目前,我国已经进入人口老龄化社会,2004 年 60 岁及以上的老年人已达到 1.3 亿多,占全国人口总数的 10% 以上,本世纪中叶将达到 4 亿多。^① 人口老龄化的问题越来越成为重大社会问题。据预测,50 年后发展中国家的老年人口数量将是现在的 4 倍。^② 在人口性别结构中,高龄老人中老年妇女所占比例大。职业妇女工龄短,待遇低,但其寿命长,一旦丧偶后,又体弱多病,处于贫困状态的人数较多。加之越来越多的劳动年龄人口从农村迁移到城市,传统的家庭赡养功能弱化。家庭养老资源减少,子女、孙子因处于激烈的市场竞争中,同时老龄化日趋严重,难以承担照顾老人的重任。我国城镇企业职工养老保险制度始建于 20 世纪 50 年代初,1984 年开始进行改革,1997 年在全国城镇企业建立了统一的、社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。养老保险覆盖城镇各类企业职工,并正向在城镇从事个体经营和灵活就业的劳动者扩展。目前企业还建立企业年金,已有近 700 万人参加了企业年金计划。^③ 1991 年后,在部分农村进行

① 联合国秘书长安南也指出:“全世界正在经历着前所未有的人口转变,从现在到 2050 年,老年人口总数将从大约 6 亿增加到 20 亿左右。在今后 50 年内,全世界将会第一次出现 60 岁以上老年人口超过少年儿童人口的情况。”载 www.cnca.org.cn, 2005-07-02。

② 参见董之鹰:《全球人口老龄问题研究新思路》,载 www.cnca.org.cn, 2005-07-02。

③ 参见郑斯林:《劳动保障事业取得全面进展》,载《人民日报》,2005-06-25。

了个人账户积累式的养老保险试点，有近 5 500 万人参加。1986 年开始在国有企业实行失业保险。1999 年颁布的《失业保险条例》把失业保险制度覆盖范围扩展到城镇所有企业、事业单位及其职工。2005 年 4 月底，参加失业保险的有 10 446 万人，415 万人领取了失业保险金。1998 年颁布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，开始了城镇职工基本医疗保险制度改革。基本医疗保险覆盖城镇所有用人单位及其职工。目前已经覆盖了 1.28 亿人。除基本医疗保险之外，还建立了大额医疗费用补助制度，以解决社会统筹基金最高支付限额之上的医疗费用。自 20 世纪 50 年代初起，我国实行了雇主责任方式的工伤保险制度。1996 年颁布《企业职工工伤保险试行办法》，开始在部分地区建立工伤保险制度。2003 年 4 月 27 日发布的《工伤保险条例》适用于各类企业（包括乡镇企业）、有雇工的个体工商户。工伤保险基金支付的待遇包括工伤医疗费用、伤残津贴、伤残补助金、生活护理费等。全国 7 080 万职工参加了工伤保险，去年有 51 万人享受了工伤保险待遇。1994 年，颁布的《企业职工生育保险试行办法》试行企业职工生育的社会保险制度。生育保险费由参保单位缴纳，职工个人不缴费。职工生育享受不少于 90 天的生育津贴及生育期间的医疗费用。全国有 29 个省份开展了生育保险，参加生育保险的人数为 3 648 万人，有 35 万职工享受生育保险待遇。2005 年，我国养老、失业、医疗、工伤和生育保险覆盖人数将分别达到 1.7 亿、1.05 亿、1.3 亿、7 500 万和 4 300 万。^①

社会保险的建立健全必须依赖于法制，这是发达国家的实践经验。社会保险涉及多方面的社会关系，相互对应的权利义务遍及政治、经济、金融、家庭、政府、企业领域和全体社会成员，只有具有国家强制性的法制手段才能进行有效的调整。养老保险是全体社会成员的老年生活的基本需求，具有长期储蓄和延期支付的特征，其周期性长和风险性大的特点，要求真实的信息交流管理和强制性的信用责任，而这正是法律手段的长处所在。就社会成员个人而言，年轻时的短视使之不愿为老年时付出应有的储蓄，当其年老时就只能依靠他人和社会。但如果社会不强制其成员参加养老保险，则最后的结果便只能是其成员无所依靠。加之失业和贫困的存在，社会中必然有一部分人缺乏进行养老储蓄的可能。金融机构在经营中的风险和保险公司在市场竞争中成败的不确定性，作为个人的社会成员对于自己储蓄回报的不可控制，对于投入商业保险的预期的不能确定，都要求国家依法建立社会养老保险制度。这也是世界上 160 多个国家实施强制性养老保险的理由所在。在医疗保险中，疾病是人们最不能确定的社会风险之一。医疗服务

^① 参见郑斯林：《劳动保障事业取得全面进展》，载《人民日报》，2005-06-25。

具有治病救人和追求利润的双重功能，医疗服务专业性强，管理成本高，医务人员和求治病人信息不对称，医疗费用的急剧增长已成为全社会难以承受的困难，制定法律来规范医疗风险的必要性就显而易见了。同时，法律调整社会关系的公平性特征，也与医疗服务的社会公平需求相吻合。社会成员的健康状况会对其经济收入、生活质量和社会地位产生直接的影响，低工资收入者在疾病中极易落入贫困而难于自救，医疗保险立法通过基本的健康服务项目，向他们提供基本的医疗服务，有助于帮助他们克服疾病风险，维持稳定的生活方式。工伤保险进行社会立法的必要性就更为明显。工伤保险是对职业伤害的受害者及其家庭的经济损失、劳动能力损失和生命损失提供的保障。工伤事故发生后，用人单位和劳动者常常在认定及责任上都有重大的分歧，一些企业甚至会在重大事故后无力承担责任进而破产，即便支付一次性赔偿金对于永久丧失劳动能力的劳动者在养老、养残和遗属抚养与赡养上的需求也难以给予有效保障。工伤保险立法规定由用人单位缴费建立统一的统筹基金、统一的支付条件和支付标准，从而有效地解决受到伤害的劳动者在赔偿、救治与生活条件方面存在的困难。

与我国社会保险现实需求不相吻合的是我国社会保险的立法进程。不难看出，我们近年来在这上面作出了努力，但效果并不尽如人意。立法层次低下、立法内容分散、立法体例不规范等问题突出，直接导致实践中相关的争议不能及时有效地解决，更加突显出加快《社会保险法》制定的紧迫性。

三、制定《社会保险法》的新问题

1. 就业形式多样化对《社会保险法》适用范围的影响

当前我国的就业格局已经发生重大变化，灵活就业人员约占城镇从业人员的40%，总人数在1亿以上。^①灵活就业的种类和涵盖的领域十分广泛，既包括律师、作家、自由撰稿人、翻译工作者、中介服务工作者等高层次的自由职业者，也包括非全时工、临时工、季节工、劳务承包工、家庭小时工等一般劳动者。传统的以“单位”为调整对象的社会保险体系不能适应新形势下的分散化、流动性强，这是社会保险立法必须研究解决的问题。要进一步扩大社会保险覆盖范围，根据所有制结构调整和就业形式变化的需要，以混合所有制、非公有制经济组织从业人员和灵活就业人员为重点扩大社会保险覆盖面，即享受社会保险的对象应当包括社会上不同层次、不同行业、不同所有制形式和不同身份的各种劳动者。

^① 参见《我国就业格局发生重大变化：灵活就业保持快速增长势头》，载《工人日报》，2004-12-13。