

SHEHUI BAOXIAN FAXUE

社会保险法学

谢建华 巴峰 著



北京大学出版社



社会保险法学

谢建华 巴峰 著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保险法学/谢建华,巴峰著. —北京:北京大学出版社,1999.

1

ISBN 7-301-04012-1/D·0407

I. 社… II. ①谢… ②巴… III. 社会保险—保险法 IV. D912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 39410

书 名:社会保险法学

著作责任者:谢建华 巴 峰

责任编辑:张晓秦 刘延寿

标准书号:ISBN 7-301-04012-1/D·0407

出版者:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电 话:出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱:zpup@pup.pku.edu.cn

印刷者:北京市飞达印刷厂

发 行 者:北京大学出版社

经 销 者:新华书店

850 毫米×1168 毫米 大 32 开本 9.625 印张 230 千字

1999 年 2 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

定 价:15.80 元

目 录

建设中国的社会保险法学（代前言）	(1)
第一章 社会保险法的产生与历史发展	(10)
第一节 国外社会保险法的兴起与发展	(10)
第二节 社会保险国际公约的形成与发展	(16)
第三节 中国社会保险法的产生与发展	(22)
第二章 社会保险法总论	(35)
第一节 社会保险与社会保险法	(35)
第二节 社会保险法的基本原则	(46)
第三节 社会保险范围与社会保险项目	(49)
第四节 社会保险费	(54)
第五节 社会保险法律关系	(60)
第三章 社会保险管理法律制度	(67)
第一节 社会保险管理概述	(67)
第二节 社会保险基金管理法律制度	(74)
第三节 社会保险行政管理和监督管理法律制度	(90)
第四节 社会保险事务管理法律制度	(96)
第四章 养老保险法律制度	(102)
第一节 养老保险法律制度概述	(102)
第二节 我国企业劳动者养老保险法律制度	(119)
第三节 国家机关、事业单位工作人员养老 保险法律制度	(134)

第四节	伤残、遗属社会保险法律制度·····	(147)
第五节	我国农村社会养老保险法律制度·····	(154)
第五章	失业保险法律制度·····	(161)
第一节	失业保险法律制度概述·····	(161)
第二节	新中国成立初期我国失业保险法律制度·····	(173)
第三节	我国国有企业职工失业保险法律制度·····	(176)
第四节	我国失业保险法律制度的未来发展·····	(184)
第六章	医疗保险法律制度·····	(194)
第一节	医疗保险法律制度概述·····	(194)
第二节	我国医疗保险法律制度的建立和发展·····	(214)
第三节	我国医疗保险制度的改革·····	(229)
第七章	工伤保险法律制度·····	(243)
第一节	工伤保险法律制度概述·····	(243)
第二节	我国工伤保险法律制度的历史沿革·····	(265)
第三节	我国现行工伤保险法律制度·····	(275)
第八章	生育保险法律制度·····	(287)
第一节	生育保险法律制度概述·····	(287)
第二节	我国生育保险法律制度的建立和发展·····	(292)
主要参考书目·····		(298)
后 记·····		(300)

建设中国的社会保险法学

(代前言)

一、社会保险政策是一个国家最重要的社会政策之一

社会保险政策，是伴随工业社会的到来，为解决工业社会特有的社会风险和社会矛盾而提出来的。18世纪欧洲产业革命的兴起，从根本上改变了传统的生产方式，社会经济关系发生了巨大的变化，人类社会从此进入了工业化、城市化、市场化和社会化全面发展的新的历史时期。工业化一方面带来了社会生产力的巨大发展，另一方面也带来了前所未有的社会风险。社会化的机器大生产使劳动强度和生产过程中的危险因素大大增加，工伤事故和职业病严重威胁着工人的生命健康；传统家庭生产方式的解体，家庭的保障功能日渐削弱，劳动者在年老、疾病和生育时，将失去基本的生活保障，因年老、疾病而陷入贫穷者日益增多；随着社会化分工的不断深化，生产规模和产业结构的调整，失业成为工业社会的普遍现象和固有特征。

为了解决工业化带来的社会风险和社会矛盾，在一些率先进入工业社会的国家，纷纷提出和制定社会保障政策。英国的霍布斯和皮古相继提出了福利经济理论，主张对疾病、残废、老年、儿童及失业实行社会服务，以代替渊源久远的济贫法。1908年，由于劳工组织的力争，英国议会通过了老年人年金法，1911年又正式批准了“失业保险法”，这是世界上第一个全国性的强制性的失业保险法，同时批准国民健康保险法，1918年议会又通过了妇幼

儿童福利法。19世纪的德国是社会矛盾十分尖锐的国家，在“铁血首相”俾斯麦（1815—1890年）的统治时期，在社会民主党的领导下，工人运动风起云涌。1878年10月俾斯麦政府颁布了“社会民主党企图危害社会治安的法令”，对工人运动及其政党进行无情的镇压。另一方面，为了防止社会主义思想在工人中的传播，积极推行国家社会保险制度。他通过德皇威廉一世在1881年11月17日发表的《黄金诏书》中宣称建立“社会保险基本法”^①，并郑重地向帝国议会宣布：“社会弊病的医治，一定不能仅仅依靠对社会民主党进行过火行为的镇压，而且同时要积极促进工人阶级的福利。”^②他曾直言不讳地宣称，“一个期待着养老金的人是最守本分的，也是最容易被统治的”，认为社会保险是一种“消除革命的投资”^③。

在社会保险政策的发展史上，美国社会保障法的制定和英国“贝弗里奇”计划的提出，具有重要的历史意义。

1929—1933年经济危机使美国整个国民经济陷入严重的长期萧条的困境。1933年3月罗斯福就任总统时，全国约有1500万工人失业，占工人总数约1/3，有1/6的家庭靠领救济金才能度日。一贯奉行自由主义经济政策的美国政府被迫改弦易辙，开始了国家对社会经济生活的全面干预。罗斯福总统上台伊始就开始了以救济贫民和失业者、恢复工商业和农业、改革银行和投资控制以及改善劳资关系等为主要内容的“新政”。1933年5月，美国国会设立联邦紧急救济署，由联邦政府出面负责救济不能靠自己生活的人。1933年11月成立了联邦的民用工程管理局，到1934

① 彼德斯·霍斯特：《社会保险史》，波恩1973年版，第50页。

② 转引自盖·里姆林格：《欧洲·美国和苏联的福利政策和工业化》，纽约1971年英文版，第114页。

③ 转引自鲁友章、李宗正主编：《经济学说史》（下），人民出版社1983年第1版，第303页。

年1月，雇用了430万名工人。1935年6月14日罗斯福政府提出的《社会保障法》在参众两院获得通过，这是美国第一个由联邦政府承担义务的、全国性的以解决老年和失业问题为中心的社会保障立法。美国《社会保障法》的制定有双重意义，一是首次提出了社会保障的概念，二是标志着社会保障政策在奉行自由主义经济政策的国家的确立。

贝弗里奇(1879—1963年)，英国公爵、经济学家、自由党人，曾在1909—1916年任英国劳工介绍所所长，1919—1937年任伦敦经济学院院长，后在贸易部任职。1941年6月丘吉尔政府设立“各部研究社会保险及有关福利联合委员会”，任命贝弗里奇为该委员会主席，负责考察和研究英国的社会保险制度及有关福利问题，并提出改革计划。1942年12月该委员会提出《社会保险及有关福利问题报告书》，通称“贝弗里奇报告”。这一报告引起社会各界强烈反响，发行量达63.5万份之多。

在第二次世界大战期间，贝弗里奇把当时存在的财政匮乏、疾病、无知、贫穷和怠惰，称为“五害”，于1942年间向政府提出了建立“福利国家”的方案。主张实行失业、残废、疾病、养老、生育、寡妇、死亡等七个项目的社会保险，以缓和社会矛盾。贝弗里奇认为，社会保险的对象是全体公民，个人所得待遇与个人交费多少没有多大联系，以保证人人都能得到最低水平的保障。采取这种做法的国家，称为“贝弗里奇国家”^①。西方经济学家认为，贝弗里奇报告已经成为社会保障发展史上的一个里程碑，它的影响已经遍及世界所有主要国家。

贝弗里奇报告建议的社会保障计划包括社会保险、社会救济和自愿保险。社会保险用以满足居民的基本需要；社会救济用以

① 参阅邱善圻：《外国社会保险概况》，见《我国劳动工资问题讲稿》，劳动出版社1982年9月第1版，第544—545页。

满足特殊情况的需要;而自愿保险则用以满足居民较高的需要。报告提出了有关社会保险的基本原则:所有家庭不管其收入如何,应当按照统一标准交费和领取津贴;领取津贴的时间和数额应当充分;行政管理应当实现统一^①。二战以后,英国逐步推行了“贝弗里奇计划”,社会保险和福利措施有了更大的发展,建立起一套由国家统一管理的社会保险和社会福利制度。

二战以后,世界上许多资本主义国家纷纷将社会保险政策写入宪法,作为公民的基本权利和政府的重要责任。意大利1947年宪法规定,“每个没有劳动能力和失去必需生活资料之公民,均有权获得社会之扶助和救济。一切劳动者,凡遇不幸、疾病、残废、年老和不由其作主的失业等情况时,均有权享受相当于其生活需要的规定措施和保障”,并规定这一任务由国家设立的各种机关来完成。日本1946年宪法规定,“国民均享有最低限度的健康与文化生活的权利。国家应于一切生活部门,努力于社会福利、社会保障及公共卫生之提高与增进。”委内瑞拉1961年宪法规定,“逐步发展社会安全保障体系,对处于工作不幸事件、疾病、失去能力、年老、死亡、失业,以及其他任何可能由社会安全保障所概括的危险情形之下的所有共和国的居民,也还对于来自家庭生活托付的人,计划进行保护。”

二战后发展起来的社会主义国家,都将社会保险或社会保障作为基本的国策之一,并规定为公民的宪法权利。1968年德意志民主共和国宪法规定,在社会保险制度的基础上,对患病和遇到事故的公民提供物质保证,予以免费医疗和药品以及其他医学上的治疗;每个德意志民主共和国公民年老和残废时,都有权利得到社会照顾。1974年南斯拉夫社会主义共和国宪法规定,“工人的

^① 参阅黄家渊:《西欧“福利国家”面面观》,世界知识出版社1985年12月第1版,第57页。

社会保险权，通过基于自治利益共同体内团结互助和过去的劳动的原则，以及基于从个人收入交纳的上缴金和从联合劳动组织收入交纳的上缴金或从他们从事劳动的其他组织或共同体的资金交纳的上缴金的义务保险，得到保证。”1952年匈牙利人民共和国宪法规定，匈牙利人民共和国的公民在年迈、生病及丧失劳动能力的前提下有权得到津贴，这种权利由匈牙利人民共和国在社会保险和社会福利机构内保障实现享有津贴的权利。朝鲜民主主义人民共和国社会主义宪法规定，“公民有享受免费医疗的权利。年老、疾病或残疾而丧失劳动能力的人以及无人照顾的老人和儿童，有获得物质帮助的权利。免费医疗制度，不断增加的医院和疗养所等医疗设施，国家的社会保险和社会保障制度，保证公民享受这种权利。”

1949年9月29日中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的、起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中，明确规定在企业中“逐步实行劳动保险制度”。

我国的第一部宪法——1954年《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”我国1982年宪法规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

二、我国的社会保险实践迫切需要加强社会保险法的研究

中华人民共和国成立后，我国开始进行系统的社会保险立法。

在较短的时期内,基本上奠定了我国社会保险法律制度的基础。以后随着国内社会经济形势的变化,我国社会保险的法律制度进行了多次调整。伴随着我国经济体制改革的推进,国家开始对社会保险制度进行全面改革,并在一些主要的方向上已取得积极的经验和实质性的进展。与社会保险的实践相比,我国社会保险的立法水平和立法层次是较低的,建国以后直到目前为止,最高层次的立法就是国务院发布的条例,而世界各国社会保险的法律一般都是由权力机关通过的;社会保险立法的完整性和系统性也是十分欠缺的,制度内部的协调性较差;社会保险法律制度的稳定性和连续性,众所周知,也是大成问题的。新中国成立的时间不长,而社会保险法的发展分期却可以分成许多个阶段,每一个阶段的周期都在5至10年之间。从我国社会保险法律制度的发展历史来看,一个基本的特点是政策主导型,也就是说,制度化的水平是较低的。这些问题的存在,固然与我国的社会经济发展状况有关,缺乏对社会保险法律制度的深入研究,也是一个重要的原因。

随着社会保险制度改革的深入,一系列社会保险政策需要经过制度提炼上升为国家的法律,没有制度的提升,我国新型的社会保险将会是十分不确定的。社会保险政策的制度化、规范化和法制化,迫切需要加强对社会保险法的基本理论、基本制度的研究,如若不然,我们将长期停留在“政策治国”的水平。

随着社会保险制度的改革,社会保险覆盖范围的扩大,社会保险项目的增多,社会保险基金制度的建立,社会保险社会化服务管理的推进,我国社会保险关系呈现出复杂和多元化的局面,多元、复杂的社会保险关系亟待法律的规范和调整。加快社会保险立法,提高社会保险立法的水平,建立完善的社会保险法律体系,是我国社会保险实践提出的迫切要求。

三、社会保险问题的国际性，要求加强社会保险法的研究

世界范围内社会保险法律制度的发展，经历了从一国到多国，从单一项目到多个项目，从特殊对象到普遍对象，从国内立法到国际立法的发展过程。到目前为止，世界上建立社会保险制度的国家已有 140 多个，社会保险（保障）的国际公约有 40 多个，社会保险项目有 9 个。有关社会保险的国际组织有国际劳工组织、国际卫生组织、国际社会保障协会、国际社会工作者协会、国际社会福利协会，区域性的组织有美洲各国之间社会保障委员会、非洲团结组织等。

社会保险问题的国际性，一方面表现为社会保险是世界各国面临的共同问题，世界各国都力图从政策和法律方面加以解决；另一方面，社会保险问题已超出了个别国家的范围，而成为国际社会共同关注的重要课题，国际社会力图达成在社会保险问题上广泛的国际合作，并逐步建立和推广社会保险领域的国际标准。

社会保险问题的国际性，要求我们加强对社会保险法的比较研究，加强对社会保险国际公约和建议书的研究，积极参与社会保险国际组织的活动，积极进行社会保险领域的国际对话、合作与交流。

首先，加强对社会保险法的比较研究，对促进我国社会保险法的建设和发展，完善我国的社会保险法律制度，具有积极的意义。国外社会保险法的发展已经有一百多年的历史，积累了丰富的经验，建立了一系列社会保险的基本制度，形成了各具特色的社会保险模式和类型。借鉴国外社会保险法制建设的成功经验，对建立我国新型的社会保险法律制度是不可或缺的；另一方面，国外社会保险的法律制度在发展的过程中，也面临着一系列的问题，正在进行制度改革和制度调整。深入研究社会保险法律制度与经济社会发展的关系，认真对待西方发达国家社会保险法律制度存

在的问题，这对建设过程中的我国社会保险法律制度是大有裨益的。

其次，要加强对社会保险国际公约和建议书的研究，促进社会保险领域的国际合作与交流。社会保险国际公约和建议书，是社会保险的国际标准，是社会保险法律制度发展的国别经验的国际总结，是社会保险国际合作与交流的积极成果。加强对公约和建议书的研究，对我国的意义是双重的，一是我国社会保险法律体系的建立，应当根据我国的实际情况尽可能地采用国际社会通用的规范和标准；另一方面，在条件成熟的时候，积极参加和批准有关的国际公约和建议书，增强我国在社会保险领域的国际对话能力。

第三，要积极参与社会保险国际组织的活动，向国际社会介绍中国社会保险事业发展的积极经验和贡献，为社会保险的国际合作和推动社会保险的国际立法的发展作出积极的贡献。作为发展中国家，我国社会保险事业发展的成就是巨大的，我国社会保险法律制度建设也积累了大量的经验，我国在进行社会保险制度改革的过程中，进行了一系列的制度创新，这对世界范围内的社会保险制度改革和发展无疑是有重要借鉴意义的。

四、社会保险法学研究的对象以及本书的体例、结构

社会保险法学是以社会保险法律现象为研究对象的。社会保险法律现象是既丰富而又具有特殊性的法律现象之一，社会保险法律现象包括国外社会保险法律现象、社会保险国际法律现象以及我国的社会保险法律现象。社会保险法学既研究社会保险法律制度的历史发展，也研究社会保险法律制度的一般理论；既研究现行的社会保险法律制度，也研究社会保险法律制度的改革和发展；既研究中国的社会保险法律制度，也研究国外的社会保险法律制度；既研究国别社会保险法律制度，也研究社会保险的国际

法律制度。本书力图从这几个方面的结合上进行研究，为我国社会保险法学的建设作一初步的尝试。

本书的体例和结构为：

（一）社会保险法的历史发展。从分析社会保险法产生的社会经济基础开始，全面、系统地回顾了西方发达国家社会保险法的产生和发展、发展中国家社会保险法的产生和发展、社会保险国际公约的形成和发展以及中国社会保险法的产生和发展。

（二）社会保险法的一般理论问题。主要研究社会保险的概念、特征和作用，社会保险法的概念、渊源和地位，社会保险法的基本原则，社会保险范围和社会保险项目，社会保险费以及社会保险法律关系。

（三）社会保险管理法律制度。主要研究社会保险管理的概念、特征、内容、基本原则，社会保险基金管理的法律制度，社会保险行政管理和社会保险监督管理的法律制度，社会保险事务管理的法律制度。

（四）单项社会保险法律制度。分别研究和叙述了养老保险法律制度、失业保险法律制度、医疗保险法律制度、工伤保险法律制度和生育保险法律制度。该部分注意研究各单项社会保险法律制度的理论问题，结合国外相关制度和有关国际公约进行比较研究。在研究我国各单项社会保险法律制度时，充分展开对各单项社会保险法律制度的历史变迁、问题、改革的研究和论述，对现行制度都作了全面、详尽的介绍。

第一章 社会保险法的产生与历史发展

第一节 国外社会保险法的兴起与发展

一、社会保险法产生的社会经济基础

法律关系的产生总是源于特定的社会经济关系。社会保险通过国家立法，成为一种法律制度，从根本上讲，是现代工业化大生产所引起的社会经济关系发生变化的产物。

社会保险法是现代工业社会的产物，在此以前，生产力水平低，生产社会化程度低，人们的基本生活靠家庭保障就能解决。然而，18世纪欧洲产业革命的兴起，机器大生产取代手工业生产方式，生产社会化程度大大提高。在工业化、城市化的浪潮形成以后，家庭保障功能日渐削弱，就必然要求社会给人们的生活提供安全可靠的经济保障。

第一，在社会化大生产中，劳动者不再像自给自足的小生产者那样，凭据一块土地就能安度一生。他们是雇佣劳动者，一旦失去劳动能力（如年老、疾病、伤残）或劳动机会（如失业），就会失去生活来源。单靠家庭、亲友甚至一些群众性团体组织的救济，是满足不了社会化大生产所带来的愈来愈多需要救济的劳动者的。只有通过国家立法，采取强制性的社会保险，对国民收入进行再分配，聚集多方经济力量，分摊失去经济收入劳动者的损失，才能保障他们的基本生活。

第二，在社会化大生产中，竞争异常激烈。社会分工的不断深化，生产规模和产业结构的不断调整，导致生产要素不断重新配置，必然产生一大批失业工人，他们的生活需要社会给予保障，

否则，社会秩序无法安定，现代化大生产无法进一步发展。

第三，社会化的大生产，劳动强度大大增强。机械化操作使劳动者在生产过程中危险因素增大，伤残事故和职业病大量增加，成为严重的劳动和社会问题，这就要求必须给劳动者建立医疗保险和工伤事故保险，以维持正常的生产。

第四，生产的社会化改变了传统的养老方式。在小私有制经济中，家庭是消费单位，也是生产单位，人们的生老病死的责任只能由家庭来承担，社会并没有义务为供养老人尽责。然而，现代工业代替小农业，社会化工业大生产代替手工劳动为基础的小生产，凭借家庭越来越难以解决生老病死等各种生活问题，要求家庭养老向社会养老转化。

总之，生产社会化和现代化程度的不断提高，使人们对社会保险的需求越来越强烈。同时，生产力的发展使物质财富日益丰富，也为社会保险的兴起提供了可能，在这种社会经济条件基础上，社会保险法应运而生。

二、西方发达国家社会保险法的产生和发展

西方发达国家是指现阶段生产社会化程度和人均国民生产总值较高的资本主义市场经济国家，通常包括美、英、德、日、法、意、奥、加拿大、澳大利亚、瑞典等。西方发达国家社会保险法的产生和发展，大致可以划分为四个阶段：

（一）创立阶段（1883—1889年）

现代意义的社会保险法首先产生于阶级矛盾和斗争最尖锐的德国。19世纪80年代，统一的德国完成了工业革命，在生产力迅速发展的同时，也带来了工业化进程中必然出现的养老、疾病、工伤等社会问题。同时，这一时期德国阶级矛盾和斗争也最为尖锐，工人运动在社会民主党领导下风起云涌。德国政府为缓和阶级矛盾，采取镇压与安抚的两手政策，在坚决镇压的同时，力图

通过国家立法的调整来解决新出现的社会问题。社会保险立法正是这一背景下的产物。

1883年,俾斯麦政府颁布了世界上第一个具有现代意义的社会保险法——《疾病保险法》,向手工工人和非手工工人提供患病时的生活和医疗保障,疾病保险费雇主负担三分之一,雇员负担三分之二;1884年制定了《劳工伤害保险法》,对因工伤事故,在工作和生活上受到影响的劳动者提供补偿。工伤保险费根据对事故应负的责任,并考虑到互济互助原则,雇主承担必须的部分,并于每年进行一次评估和调整;1889年又颁布了《老年和残疾保险法》,向全体工业劳动者提供老年和残疾时的生活保障。

俾斯麦的三项社会保险立法,是世界社会保险法发展的一个创举,初步建立了社会保险基本法律制度,创立了一些基本原则,如强制保险原则、权利义务对等原则、无过错责任原则等。这三项立法,不仅为德国后来建立比较完整的社会保险法律体系奠定了基础,也为世界各国建立社会保险制度创造了先例,提供了经验^①。

(二) 体系完善阶段(1890—1934年)

在德国社会保险立法影响下,工业国家积极仿效,相继颁布社会保险法。法国于1893年颁布工伤保险法,1905年制定失业保险法,1910年制定老年保险法;英国于1908年颁布老年保险法,1911年颁布失业和疾病保险法;瑞典于1891年制定疾病保险法,1901年制定工伤保险法,1913年制定老年保险法。

进入20世纪以后,贫困、失业等问题日益尖锐,维护社会安定秩序的社会保险立法成了各资本主义国家急切考虑的问题。第一次世界大战后,欧洲各国基本上都制定了社会保险法。这一阶段的社会保险法,主要是在社会保险法的体系上逐步完善。一是

^① 参阅邓大松:《社会保险比较论》,中国金融出版社1992年11月第1版,第1页。