

国家社会科学基金项目 “中国社会保险制度研究”
(批准号: 04BFX037) 最终成果

中国社会保险制度研究

◎ 陈信勇 著

ZHONGGUO
SHEHUI BAOXIAN
ZHIDU YANJIU



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

国家社会科学基金项目

“中国社会保险制度研究”(批准号:04BFX037)最终成果

中国社会保险制度研究

陈信勇 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保险制度研究 / 陈信勇著. —杭州: 浙江大学出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-308-07348-6

I. ①中… II. ①陈… III. ①社会保险—福利制度—研究—中国 IV. ①F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 015133 号

中国社会保险制度研究

陈信勇 著

-
- 责任编辑 钱济平
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州求是图文制作有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 18
字 数 310 千
版 印 次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-07348-6
定 价 36.00 元
-

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前言

本专著是笔者获准立项的第二个国家社会科学基金项目“中国社会保险制度研究”(批准号:04BFX037)的最终成果。1994年,笔者曾申报“社会保障的法社会学研究”项目并有幸获准立项为国家社会科学基金项目(批准号:94CFX004)。本项目的研究,是“社会保障的法社会学研究”项目的继续和深入,也是笔者十余年来观察中国社会保险制度改革历程,在社会保险制度的理想天空和现实大地之间上下求索的过程。

在社会保险研究领域,管理学、经济学、社会学、政治学和法学专业背景的大家们都从各自的专业视角发表自己的高见。现在奉献于诸位面前的,是从法律社会学的视角观察、构建中国社会保险制度的一份成果。从法律社会学的视角,我们可以发现在社会保险制度研究中存在一条反映社会保险制度需求、制度建构和制度运行状态的横向线索,同时又存在一条支配社会保险制度的理念、社会保险制度的构成以及支撑社会保险制度的现实基础相互关联的纵向线索。纵向线索与横向线索如同两条坐标轴相交,构成一个十字坐标,笔者称其为社会保险制度的研究坐标。本书就是按照这个研究坐标构建本书的理论框架,在第一编“中国社会保险制度研究导论”之后,依次分编研究中国社会保险制度的制度理念、制度需求、制度基础、制度构成和制度运行问题。

第一编“中国社会保险制度研究导论”包含“社会保险制度的研究背景”和“社会保险制度的研究视角”两章。

第一章“社会保险制度的研究背景”。本章分析了社会保险制度研究的社会背景、制度背景和学术背景。我国改革开放以来的社会变迁为社会保险制度研究提供了丰富多彩的社会背景。在全社会关注民生问题的氛围中研究社会保险制度面临的现实问题并探讨相应的对策,是一项具有重要现实意义的学术使命。“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”、“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”和“国家尊重和保障人权”等宪法宣言,以及不断提速的社会主义法治进程,是研究社会

保险课题的重要制度背景。而近年来多学科聚焦社会保险,使社会保险课题的研究者能获取多元的启发。

第二章“社会保险制度的研究视角”。本章分析了社会保险制度研究中采取的两种基本的分析视角:社会保险原理—规范—对策研究视角和社会保险横向—纵向研究视角。从研究层次上划分,社会保险制度的研究,可以分为社会保险制度理论研究和社会保险制度应用研究,也可以进一步分为原理层次的研究、规范层次的研究和对策层次的研究。社会保险作为一种公共产品,存在一个需求、生产和消费的过程,这就为研究者提供了一条横向研究线索;而从社会保险的理念,到制度,再到现实生活,又呈现一条纵向线索,反映着支配社会保险制度的理念、支撑社会保险制度的现实基础与社会保险制度构成之间的密切关联。

第二编“中国社会保险制度的制度理念”包含“社会保险制度理念的历史嬗变”和“社会保险制度理念的现实选择”两章。

第三章“社会保险制度理念的历史嬗变”。本章回顾了中国和外国社会保障理念的发展历程。从慈孝、荒政、慈悲观等中国古代社会保障的理念,到孙中山的民生主义思想,再到中华人民共和国成立后与计划经济时期相适应的社会保障理念;从英国《济贫法》确立的国家救济义务理念,到德国社会保险立法进程中的国家干预主义理念,再到凯恩斯主义、贝弗里奇的福利国家思想,社会保障的理念经历着历史的嬗变。

第四章“社会保险制度理念的现实选择”。本章从社会保险理念的理论体系、我国现行制度中社会保险理念表现的梳理,提出“公平优先”、“基本保障”和“基本国策”等三大社会保险基本理念,并重点论证了我国确立社会保险基本国策的必要性。笔者认为,在权衡公平与效率的关系层面,我们应确立公平优先的理念;在社会保险的保障水平层面,我们应确立基本保障的理念;在构建社会保险制度的战略层面,我们应确立基本国策的理念。

第三编“中国社会保险的制度需求”包括“作为基本生活保障的社会保险制度”和“作为法律公共产品的社会保险制度”两章。

第五章“作为基本生活保障的社会保险制度”。本章分析了由家庭保障支柱、土地保障支柱、职业(工资)保障支柱、商业保险支柱、储蓄支柱和社会保障支柱等六大支柱构成的我国公民的生活保障体系及其局限性,进而分析了社会保险制度的经济性功能以及底线公平保障的重要性。

第六章“作为法律公共产品的社会保险制度”。本章从法律是一种公共产品的基本观点出发,论证了社会公平与社会法部门的密切联系,认为社会法部门是体现社会公平、维护社会公平的主要法律部门,并分析了社会保险

制度所包含的维护社会公平等社会性功能。

第四编“中国社会保险的制度基础”包括“社会保险制度的经济基础”、“社会保险制度的政治基础”、“社会保险制度的人口基础”和“社会保险制度的文化基础”等四章。

第七章“社会保险制度的经济基础”。本章从经济发展水平决定社会保障水平的基本观点出发,分析了存在城乡差距、地区差距和居民收入差距和发展不平衡国情下的社会保障水平问题,以及不完全市场经济和“半城市化”国情下的社会保障难题。本章还着重分析了社会保障财政政策问题和社会保障历史债务清偿问题。

第八章“社会保险制度的政治基础”。本章从中央的重要政治文件中发表中央建立社会保障体系的政治决心,并认为社会保障体系建设与社会主义和谐社会建设存在着不可分割的联系,并探讨了现今社会保障学界提出的社会主义福利社会构想问题。

第九章“社会保险制度的人口基础”。我国建设社会保险制度的人口基础是从人口红利走向人口负债的历史背景。面对人口老龄化的挑战和 25 年难得的机遇期,社会保险制度如何趋利避害,是一个重大的课题。本章就社会保险如何应对人口老龄化的挑战提出了自己的见解。

第十章“社会保险制度的文化基础”。社会保障制度的运行过程受文化因素的影响。文化可以成为社会保险进程的动力,也可能成为社会保险进程的阻力。因此,我们必须引导和培育社会保障文化,培育社会保障共识,奠定社会保险制度深厚的文化根基。

第五编“中国社会保险的制度构成”包括“社会保险制度分则体系”和“社会保险制度总则体系”。

第十一章“社会保险制度总则体系”。《社会保险法》存在总则、分则和附则体系。笔者在本章中就社会保险立法体例、社会保险立法宗旨、社会保险法调整对象、社会保险法基本原则和社会保险基金制度提出立法建议,并予以论证。笔者赞同制定统一的《社会保险法》,并建议授权国务院制定各社会保险项目实施条例,授权国务院、中央军委制定《军人社会保险实施条例》。笔者认为,《社会保险法》应确立保障公民社会保险权原则、基本生活保障原则、共同责任原则和规范性原则等四项基本原则。

第十二章“社会保险制度分则体系”。本章就养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和护理保险等具体制度提出立法建议,并予以论证。为保障公民在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下依法获得社会保险待遇,国家应建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育

保险和护理保险等社会保险制度。

第六编“中国社会保险的制度运行”包括“现行社会保险制度运行分析”和“社会保险制度运行的法律保障”两章。

第十三章“现行社会保险制度运行分析”。本章回顾了我国社会保险制度运行的主要成就,分析了当前社会保险制度运行中的现实问题,重点分析了社会保险欺诈行为及其表现形式,提出法律规制的对策。

第十四章“社会保险制度运行的法律保障”。本章从社会保险制度运行的组织保障和程序保障两个角度分析了社会保险制度运行的保障体系,并提出相应的立法建议。

时值岁末,项目即将结题之际,全国人大常委会办公厅全文公布《中华人民共和国社会保险法(草案)》,并向社会广泛征求意见。笔者既蒙厚爱,有幸承担国家课题研究任务,不能不尽微薄心力。书末附有“《中华人民共和国社会保险法(草案)》修改意见”30条,已寄送全国人大常委会法工委,以尽公民义务。

希望本专著能为法律社会学在社会保障领域的应用研究积累一点经验。书中所述,错谬难免,敬请读者指正。

本书由国家“211工程”重点学科建设项目经费资助出版,谨此致谢。

陈信勇

2008年12月28日于杭州月轮山麓

目 录

第一编 中国社会保险制度研究导论

第一章 社会保险制度的研究背景.....	3
第一节 社会保险制度研究的社会背景.....	3
第二节 社会保险制度研究的制度背景	16
第三节 社会保险制度研究的学术背景	23
第二章 社会保险制度的研究视角	29
第一节 社会保险原理—规范—对策研究视角	29
第二节 社会保险横向—纵向研究视角	32

第二编 中国社会保险的制度理念

第三章 社会保险制度理念的历史嬗变	37
第一节 中国社会保障理念的回顾	37
第二节 外国社会保障理念的发展	46
第四章 社会保险制度理念的现实选择	53
第一节 社会保险的理念体系	53
第二节 现行制度中的社会保险理念	69
第三节 社会保险的基本国策理念	73

第三编 中国社会保险的制度需求

第五章 作为基本生活保障的社会保险制度	81
第一节 我国公民生活保障体系分析	81
第二节 社会保险制度的经济性功能	90
第三节 底线公平保障的重要性分析	93
第六章 作为法律公共产品的社会保险制度	95
第一节 法律是一种公共产品	95
第二节 社会公平与社会法部门	98
第三节 社会保险制度的社会性功能	104

第四编 中国社会保险的制度基础

第七章 社会保险制度的经济基础	109
第一节 经济发展与社会保障水平	109
第二节 社会保障财政政策的调整	114
第三节 社会保障历史债务的清偿	118
第八章 社会保险制度的政治基础	123
第一节 建立社会保障体系的政治决心	123
第二节 社会保障与社会主义和谐社会	130
第三节 社会主义福利社会的理想	131
第九章 社会保险制度的人口基础	134
第一节 人口红利与人口负债	134
第二节 人口老龄化对社会保险的影响	139
第十章 社会保险制度的文化基础	142
第一节 作为文化基础的社会保障共识	142
第二节 社会保障文化的引导和培育	145

第五编 中国社会保险的制度构成

第十一章 社会保险制度总则体系	153
第一节 社会保险立法体例	153
第二节 社会保险立法宗旨	158
第三节 社会保险法调整对象	161
第四节 社会保险法基本原则	164
第五节 社会保险基金制度	174
第十二章 社会保险制度分则体系	192
第一节 养老保险制度	192
第二节 医疗保险制度	200
第三节 失业保险制度	207
第四节 工伤保险制度	210
第五节 生育保险制度	217
第六节 护理保险制度	222

第六编 中国社会保险的制度运行

第十三章 现行社会保险制度运行分析	229
第一节 社会保险制度运行的主要成就	229
第二节 社会保险制度运行的现实问题	234
第三节 社会保险欺诈行为及其法律规制	237
第十四章 社会保险制度运行的法律保障	244
第一节 社会保险制度运行的组织保障	244
第二节 社会保险制度运行的程序保障	250
附:《中华人民共和国社会保险法(草案)》修改意见	253
参考文献	269

Contents

Part One Introduction to the Research on Chinese Social Insurance System

Chapter 1 Background of the Research on Social Insurance System	3
1.1 Social Background of the Research on Social Insurance System	3
1.2 Systemic Background of the Research on Social Insurance System	16
1.3 Academic Background of the Research on Social Insurance System	23
Chapter 2 Perspectives of the Research on Social Insurance System	29
2.1 Theory-Regulation-Countermeasure Perspectives of the Research on Social Insurance	29
2.2 Horizontal-Vertical Perspectives of the Research on Social Insurance	32

Part Two Philosophy of Chinese Social Insurance System

Chapter 3 Historic Evolvment of the Philosophy of Social Insurance System	37
3.1 Review of Chinese Social Insurance Philosophy	37
3.2 Development of Foreign Social Insurance Philosophy	46

Chapter 4 Realistic Choice of the Philosophy of Social Insurance System	53
4.1 Philosophy System of Social Insurance	53
4.2 Social Insurance Philosophy in Current System	69
4.3 Basic State Policy Philosophy in Social Insurance	73

Part Three Demands of Chinese Social Insurance System

Chapter 5 Social Insurance System as Basic Living Security	81
5.1 Analysis of the Citizen Living Security System in China	81
5.2 Economic Functions of Social Insurance System	90
5.3 Analysis of the Significance of Baseline Equality Insurance	93
Chapter 6 Social Insurance System as Juristic Public Goods	95
6.1 Law is a kind of Public Goods	95
6.2 Social Equality and Social Law Section	98
6.3 Social Functions of Social Insurance System	104

Part Four Foundation of Chinese Social Insurance System

Chapter 7 Economic Foundation of Social Insurance System	109
7.1 Economic Development and Social Insurance Level	109
7.2 Adjustment of the Financial Policy on Social Insurance	114
7.3 Liquidation of the Historical Debt of Social Insurance	118
Chapter 8 Political Foundation of Social Insurance System	123
8.1 Political Determination to Establish Social Insurance System	123
8.2 Social Insurance and Socialistic Harmonious Society	130
8.3 Ideal of Socialistic Welfare Society	131
Chapter 9 Demographic Foundation of Social Insurance System	135
9.1 Demographic Dividend and Demographic Debt	135
9.2 The Influence of Population Aging on Social Insurance	140

Chapter 10 Cultural Foundation of Social Insurance System	143
10.1 Social Insurance Consensus as Cultural Basis	143
10.2 Guidance and Cultivation of Social Insurance Culture	146

Part Five Constitution of Chinese Social Insurance System

Chapter 11 General Provisions of Social Insurance System	153
11.1 Structure of Social Insurance Legislation	153
11.2 Purpose of Social Insurance Legislation	158
11.3 Adjustment Object of Social Insurance Law	161
11.4 Basic Principles of Social Insurance Law	164
11.5 Social Insurance Fund System	174
Chapter 12 Special Provisions of Social Insurance System	192
12.1 Endowment Insurance System	192
12.2 Medical Insurance System	200
12.3 Unemployment Insurance System	207
12.4 Industrial Injury Insurance System	211
12.5 Maternity Insurance System	218
12.6 Care Insurance System	222

Part Six Operation of Chinese Social Insurance System

Chapter 13 Analysis of the Operation of Current Social Insurance System	229
13.1 Main Accomplishments of the Operation of Social Insurance System	229
13.2 Realistic Problems of the Operation of Social Insurance System	234
13.3 Social Insurance Fraud and its Legal Regulation	237

Chapter 14 Legal Guarantee of the Operation of Social Insurance System	
.....	244
14.1 Organizational Guarantee of the Operation of Social Insurance System	244
14.2 Procedural Guarantee of the Operation of Social Insurance System	250
Suggestions on “Social Insurance Act of the People’s Republic of China (Draft)”	253
References	269

● 第一编 ●

**中国社会保险制度
研究导论**



第一章

社会保险制度的研究背景

第一节 社会保险制度研究的社会背景

一、我国改革开放以来的巨大成就

任何社会科学课题的研究都离不开对当前国情的关注。对中国国情的把握是研究中国社会保障问题的出发点。

中国 30 年改革开放的实践取得了巨大成就,这些成就主要体现在国民经济持续高速增长,人民生活水平质量明显提高,社会事业取得重大进展,社会体制、机制改革取得重大胜利等方面。

(一)国民经济持续高速增长,经济实力迅速提升

国家统计局在《大改革、大开放、大发展——改革开放 30 年我国经济社会发展成就系列报告之一》一文指出,以 1978 年党的十一届三中全会为标志,我国进入了改革开放的历史新时期。30 年来,中国共产党带领全国各族人民,坚定不移地推进体制改革,毫不动摇地促进对外开放,取得了社会主义现代化建设举世瞩目的巨大辉煌成就,实现了人民生活由温饱不足向总体小康的历史性跨越,赢得了我国在国际经济社会影响力和地位的空前提高,中国经济社会的面貌从此发生了历史性的变化。从表 1.1 可以清楚地了解我国改革开放以来国民经济发展的成就。