

21 世纪社会保障系列教材

SOCIAL INSURANCE LAW

社会保险法

杨燕绥/编著

- 在国际比较基础上提出社会保险基本理论和观点
- 系统阐述社会保险法的概念原则、调整对象、法律关系和立法的历史沿革
- 结合中国社会保险立法的现状和难点，广泛介绍世界各国社会保险立法的经验教训和改革发展趋势

21 世纪社会保障系列教材

社会保险法

杨燕绥 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险法/杨燕绥 编著
北京: 中国人民大学出版社, 2000
21 世纪社会保障系列教材

ISBN 7-300-03369-5/F·1000

I. 社…

II. 杨…

III. 社会保险-保险法-教材

IV. D912.280.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 57663 号

21 世纪社会保障系列教材

社会保险法

杨燕绥 编著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部: 62514146 门市部: 62511369

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市丰台卡华印刷厂

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 17.25

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

字数: 315 000 印数: 1—10 000

定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

21 世纪社会保障系列教材 编辑委员会

顾 问 赵履宽 侯文若

主 任 董克用

副主任 王 燕 仇雨临

编 委 (按姓氏笔画为序)

王晓军 孙光德 孙树菡 杨伟民

杨燕绥 罗桂芬 闻 洁 潘锦棠



总 序

人类社会的历史，是一部人类为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。工业革命的出现，使人类的这一奋斗历程突然加速。工业革命不仅带来了技术上的飞跃，而且将市场经济体制引入了人类社会。与长期的自然经济环境相比，市场经济在为人们带来无限机遇的同时，也带来了更多的风险。失业、工伤是工业革命特有的产物；工业化和城市化带来的就业方式和生活方式，使老年人生活中的不确定性因素和发生贫困的风险性大大增加。同时，随着生产力水平的提高，人们对生活水平和生活质量也越来越重视，对健康和环境的要求越来越高，而这些问题是无法单纯依靠市场的力量解决的。因此，随着社会经济发展水平的提高，人们对抵御风险、降低风险损失、提高生活质量的需求随之上升，这就是现代社会保障制度产生的社会经济背景。

虽然发达国家与发展中国家在社会保障的范围和水平上存在着很大的差异，但大多数国家社会保障的基本内容均包括社会救济、社会保险、社会福利三大领域。

社会救济是社会保障的最低层次，其对象是社会中的最弱者，

这些弱者因为其自身的原因或不可抗拒的外因，暂时或在相当长的时间内其生存条件处于困难境地。社会救济的目的是保障他们能够得到基本生存条件。社会救济在工业革命前的历史上已长期存在，但不同的是，现代社会往往通过立法来确定社会救济的对象和救济标准，这样就减少了社会救济的随意性，提高了社会救济的及时性。

社会保险一般包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等，其对象主要是劳动者；其目的是帮助劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，仍能保障其基本生活水平。社会保险是运用社会性保险的方式，根据大数法则的原理来分担风险，所以社会保险是工业化的产物。

社会福利是社会保障的最高层次，其对象是全体公民；社会福利所涉及的范围很广，不同的经济发展水平、不同的经济体制、不同的国家之间有很大差别。但从广义上讲，社会福利的目的是相同的，都是为了提高全社会成员的生活水平 and 生活质量。社会福利水平的差异，主要取决于一个国家的经济发展水平。

从上述分析可以看出，社会保障的各个领域仅靠市场机制本身是无法实现的。因此，社会保障是以政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，一方面对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活；另一方面，通过福利项目提高全民生活水平和生活质量的制度。

在 20 世纪，社会保障制度在世界各国得到了很大发展，同时也在不断变革。中国的社会保障制度在过去的 50 年中也发生了很大的变化。在计划经济体制下，中国城乡分割严重，在农村基本上没有现代意义上的社会保障，而城镇中的社会保障在 60 年代中期以后，则以“单位”保障为主要特点，形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者的保障水平，特别是福利水平的高低，往往取决于他所就业的单位。改革 20 年来，中国的社会保障事业得到了迅速的发展，其中，社会救济在扶贫济困方面发挥了巨大的作用；社会保险的各个领域都进行了深刻的改革，养老、医疗、失业三大保险的基本框架正在建立和完善之中；社会福利则正在从“暗补”转为“明补”，从隐性化走向显性化。

面对着形势的发展和变革的实践，社会保障理论则显得有些苍白无力。对社会保障这一庞大体系的研究确有难度，它需要经济学、管理学、法学、社会学等学科进行综合研究。实践呼唤着理论的指导，培训亟需适用的教材。正是在这样的背景下，我们决定推出这套社会保障专业教材。为了适应改革的需要，本丛书第一批出版的教材除了《社会保障概论》和《女性社会保障》以外，主要集中在

社会保险领域，包括《养老保险》、《医疗保险》、《失业保险》、《工伤保险》、《社会保险精算》和《社会保险法》，共八本。

本套丛书的写作方针是要具有理论性、系统性、实用性和超前性。第一是力求有理论深度，希望这套丛书不仅能适应高等学校社会保障、劳动经济、人力资源等相关专业教学的需要，而且能为从事社会保障理论研究的同行和实际工作者提供重要参考；第二是系统性，整套丛书不仅有其内在的科学体系，能反映社会保障各领域的密切关系，而且每一本书都追求内容的系统性，充分反映国内外有关的研究成果；第三是实用性，本丛书力求在总结我国社会保障制度改革经验的基础上，为社会保障制度的进一步完善提供可行的思路和方法；第四是超前性，本丛书拟通过介绍和分析其他国家在社会保障方面的经验和教训，使我们提出的政策建议具有一定的超前性。

为了方便学生学习，本丛书打破了传统教材的编写模式，在每章的开头都指出学习重点或学习目的；在每章的结尾都给出本章小结、关键术语和复习题。

虽然中国人民大学劳动人事学院的教师们在1983年建院后，就一直在从事社会保障的研究，但是，在这迅速变革的时代，面对社会保障这一庞大复杂的领域，我们深感能力有限。奉献给读者的这套丛书，是我们多年教学科研的结晶，其中的不完善之处，还望同行不吝赐教。

这套丛书得以出版，除了作者们的辛勤劳动之外，劳动人事学院教辅人员在资料收集和服务方面也做出了重要的贡献。中国人民大学出版社闻洁女士对这套丛书的出版起了积极的策划和推动作用，在此特表感谢。

丛书编委会主任 董克用

2000年2月



前 言

西方国家建立健全社会保险体系用了 100 多年的时间，中国不能因为众多人口的负担和“文化大革命”失去了时间而要求别人等一等；在市场经济和全球竞争的形势下，中国与世界各国一样，面临着严峻的挑战。中国必须背负着历史留下来的包袱，去追赶时代的快车。“以最快的速度 and 最低的代价实现人口众多的中国老龄人口的保障”，是世界老龄人口保障中最宏大的目标。取众人之长，立足本土，理论结合实际地研究出具有中国特色的改革方案，是中国在 21 世纪立足于世界民族之林的必由之路。

1998 年底，中共中央举行社会保障与法制建设专题讲座之后，江泽民总书记发表了重要讲话。他说，社会保障体系是否健全，社会保障法制是否完善，对一个国家的经济发展和社会稳定会产生直接的影响。江泽民同志在讲话中强调了三个问题：（1）我们党和政府历来重视社会保障工作。新中国成立以来，我们在社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚方面做了大量的工作，保障了人民群众的权益。（2）世界很多国家的经验已经证明，社会保险需要依法运行。我们要把长期以来发展社会保障制度积累的经验，用法律的

形式确定下来,增强社会保障法制建设的前瞻性和系统性。(3)社会保障关系到我党为人民服务的宗旨,关系到人民的切身利益,关系到改革开放和经济建设的稳定发展,要坚决抓好这项工作,切不可疏忽大意。

将中国社会保险制度与西方国家比较,在基金积累和运营增值、社会化管理和支付水平等方面,我们有很多差距,但更大的差距是社会保险法制建设。作者带着这个问题在欧洲潜心攻读近4年。其间,某公司老板的一句话,使人茅塞顿开。他说:“缴纳社会保险费是法律,我尽了义务以后有权利返还给我,否则我一分钱也不会给出来。”本书集中论述了社会保险的法律问题,而且是从基本理论讲起。作者希望人们都能从法的角度看待社会保险中的国家基本义务和公民基本权利问题。中国的社会保险政策制定者如果能够很好地掌握社会保险法的基本理论,用法的观点和意识面对每天工作中的“立法假定”,中国的改革就可以少走不少弯路。社会保险机构的管理者如果能够很好地掌握社会保险法的理论,用法的观点和意识面对每天工作中的“处理和制裁”,树立社会保险管理的廉正形象和公众对政府承诺的信心,就不会有太多的困难了。社会保险制度的受益者应当清楚自己在社会保险法律关系中的地位,懂得如何去行使权利和履行义务。

基于这一宗旨,本书分10章阐述社会保险的法律问题。第1章:法学基本理论;第2章:社会保险法基本理论;第3章:社会保险法的历史沿革;第4章:养老保险法;第5章:医疗保险法;第6章:失业保险法;第7章:职业伤害保险法;第8章:生育保险法;第9章:社会保险基金管理法律制度;第10章:社会保险争议处理法律制度。从第4章开始,每章都涉及基本概念、原则、立法主要内容、国际比较、中国社会保险基金管理立法问题研究和建议。本书内容包含了中外社会保险基金管理的理论研究新成果和成功案例,力图使读者开阔视野,在掌握一定理论的基础上,分析中国社会保险基金管理的现实状况、关键问题和发展前景。

社会保险是国家的大事、社会的大事、企业的大事,也是家庭与个人的大事,所以,本书读者的范围十分广泛。分析世界及中国各项社会保险制度的法律关系问题,本书也许是第一人。劳动与社会保障立法部门、行政部门、教育培训和科学研究部门,以及社会保险争议处理部门的同行们也许有兴趣读这本书。企业人事管理部门的人员如果能在百忙中读读此书,也会从中受益。作为教材,它可以适合大学本科、研究生和成人教育教学之需,可择其内容而用。

本书在写作过程中,参考了国内外专家学者近几年的观点和论述,作者从中受益匪浅。遗憾的是,很难找到与中国法律同行共同讨论这些问题的机会,因此

所述问题不够周详严谨。作者以为，与其再等3年大概也是这个样子，不如抛砖引玉，早日迎来中国社会保险法学理论研究和立法实践探讨的黄金时光。

杨燕绥

1999年10月于北京



目 录

第1章 法学基础理论	(1)
1.1 法律的本质	(1)
1.2 法律规范	(3)
1.3 国家与立法	(7)
本章小结	(12)
关键术语	(13)
复习题	(13)
第2章 社会保险法基本理论	(15)
2.1 社会保险法的概念	(16)
2.2 社会保险法的内容和法律地位	(18)
2.3 社会保险法的基本原则	(20)
2.4 社会保险法律关系	(25)
2.5 劳动法律关系和社会保险法律关系的异同	(29)
2.6 社会保险法学基本理论研究	(31)
本章小结	(33)
关键术语	(34)

复习题	(34)
第3章 社会保险法的历史沿革	(36)
3.1 社会保险法的历史沿革	(36)
3.2 中国社会保险立法	(42)
3.3 国际社会保险立法	(51)
本章小结	(55)
关键术语	(56)
复习题	(56)
第4章 养老保险法	(57)
4.1 养老保险法的概念和基本原则	(58)
4.2 养老保险法律关系	(65)
4.3 养老保险立法的主要内容	(72)
4.4 养老保险法律制度的国际比较	(88)
4.5 中国养老保险立法问题研究	(99)
本章小结	(111)
关键术语	(113)
复习题	(113)
第5章 医疗保险法	(115)
5.1 医疗保险法的基本原理和基本原则	(116)
5.2 医疗保险法律关系	(123)
5.3 医疗保险立法的主要内容	(129)
5.4 中国医疗保险立法问题研究	(139)
本章小结	(147)
关键术语	(148)
复习题	(149)
第6章 失业保险法	(150)
6.1 失业保险法基本理论和基本原则	(151)
6.2 失业保险法律关系	(158)
6.3 失业保险立法的主要内容	(163)
6.4 失业保险法与就业促进法	(168)
6.5 中国失业保险法律制度	(173)

本章小结·····	(177)
关键术语·····	(178)
复习题·····	(179)
第7章 职业伤害保险法·····	(180)
7.1 职业伤害保险法的基本原理和基本原则·····	(181)
7.2 职业伤害保险法律关系·····	(185)
7.3 职业伤害保险立法的主要内容·····	(188)
7.4 职业伤害保险与职业伤害预防和康复·····	(192)
7.5 中国职业伤害保险法律制度·····	(193)
本章小结·····	(199)
关键术语·····	(200)
复习题·····	(200)
第8章 生育保险法·····	(201)
8.1 生育保险法的概念和基本原则·····	(202)
8.2 生育保险法律关系·····	(204)
8.3 生育保险立法的主要内容·····	(208)
8.4 中国生育保险法律制度·····	(211)
本章小结·····	(213)
关键术语·····	(214)
复习题·····	(214)
第9章 社会保险基金管理法律制度·····	(215)
9.1 社会保险基金管理立法概述·····	(216)
9.2 各类社会保险基金管理立法·····	(222)
9.3 社会保险基金管理国际立法比较·····	(227)
9.4 中国社会保险基金管理法律制度·····	(232)
本章小结·····	(238)
关键术语·····	(239)
复习题·····	(239)
第10章 社会保险争议处理法律制度·····	(241)
10.1 社会保险争议的一般理论·····	(242)
10.2 世界各国社会保险争议处理立法·····	(244)

10.3 中国社会保险争议处理法律制度	(247)
本章小结	(257)
关键术语	(257)
复习题	(258)
附录 中国社会保险法律法规与政策目录	(259)
后记	(262)



第 1 章

法学基础理论

本章学习目的

本章将讲授法律的本质、法律规范、法律关系、法律制定以及与社会保险法相关的法律制度。

本章学习目的是使学生在掌握法学基本原理的基础上，学习和研究社会保险法概念的内涵和外延。

1.1 法律的本质

1804 年《法国民法典》，基于罗马法的精华，在拿破仑时代产生了，它被后人称为法制史上的里程碑。法典第 8 条规定：“法国人人享有民事权利”。民事权利，即人身（人格与身份）权利和财产权利。人身与财产成为法律权利，使“人的财产”和“财产的主

人”成为权利，得到法律的确认和保护，为商品交换和市场经济的发展奠定了坚实的基础。当代欧洲学者又称社会法为新的里程碑。T.H.Marshall 先生作了精辟的归纳：民事权利产生于 18 世纪；政治权利产生于 19 世纪；社会权利（劳动与社会保障）产生于 20 世纪。人民从民事权利中得到人身、财产和言论自由的保护；从政治权利中得到参与社会和国家事务管理的权利；从社会权利中得到就业权和社会风险情况下的物质帮助权。只有当社会权利建立后，人民才真正与国家紧密地联系在一起，享有充分的权利并承担相应的义务。上述两例可以证明，法律在社会生活的不同时期具有不同的功能。

1.1.1 法学文献的记载

什么是法？这是法理学的一个基本问题。

古今中外法学文献对此有不同记载。古希腊和罗马法学理论，将法从神的意志下解脱出来，进化为对国家权威的约束；中世纪法哲学，将法从基督教义中解脱出来，进化为维护人与人之间秩序的世俗规范；古典自然法主张独立于政治力量的法律；德国唯心主义先验论将国家定义为依法组织起来的联合体；17、18 世纪以后，进化论者开始研究法律的目的和意图；19 世纪风行的功利主义者，要求立法保证社会幸福，即公民基本生活、平等和安全；19 世纪末，实证主义者道破“法律是国家行使权力的本质”；20 世纪初，自然法学派把法律定义为：通过政治组织安排人们行为的人类需要。^[1]

在中国，独角神兽的传说解释了“法”字的由来。^[2]这个传说告诉我们，人类社会像自然界一样，在平衡的秩序中才能发展。人们为了生活的群体免于溃散，强烈要求建立以正直、公平、划一为特征的社会行为规范，包括政治规范、道德规范、宗教规范、社团规范等。

1.1.2 法是特殊的行为规范

原始社会的氏族习惯，维系了平等、美妙的部落群体。后来，生产资料私有制的出现打破了这种平等，国家不仅需要建立军队、警察、法庭、监狱等一系列统治工具，而且需要有反映其意志、维护其利益的行为规范来调整社会关系。综上所述，法是调整社会关系的行为规范。

然而，控制社会的力量还有权力、行政、道德和习惯。法与上述因素的关系如何？权力旨在对人的绝对统治；法的基本作用之一是约束和限制权力；行政是对权力的行使，依法行政、司法监督行政已成为 20 世纪的国家行为准则；道德支配人们的内心活动和动机，法律则规范人们的外部关系；习惯是不同群体的行为模式，它早于法律，来

自人们的自然生活,法律则在习惯产生之后,由统治者制定或认可而成。

比较之后,我们可以更清楚地看到:法是特殊的行为规范。它的特殊性在于:由国家制定或认可,要经过提出议案、草案讨论、法律通过、法律颁布的立法程序。法的公平性建立在权利和义务的对应关系上;法的科学性在于假定、处理、制裁之间的逻辑关系;法的约束力在于它以国家强制力保证实施。

1.2 法律规范

法律规范是国家制定和认可的国家机关、公民和法人的行为规则。法律规范通过法律条文表述出来,即条、款、项。一个法律规范可以表现在几个条文中,几个条文可以表述一个法律规范。

1.2.1 法律规范的逻辑结构

法律规范是由国家制定或认可的人们(保险人、投保人、被保险人和受益人)在社会关系领域的行为规则的总和。法律规范的逻辑结构包括三个要素:假定、处理、制裁。下述三者在构成任何一个法律规范时,都是缺一不可的:

1. 假定

这是指适用社会保险法律规范的条件和情况。它是法律规范超前性和预见性的浓缩。例如,《失业保险条例》第14条规定,领取失业保险金的假定条件是:(1)履行缴费义务满一年的;(2)非因本人意愿中断就业的;(3)已办理失业登记,并有求职要求的。《社会保险费征缴暂行条例》第9条规定:“缴费单位的社会保险登记事项发生变更或者缴费单位依法终止的,应当自变更或者终止之日起30日内,到社会保险经办机构办理变更或者注销社会保险登记手续”,即提出了变更或者注销社会保险登记的假定。

2. 处理

这是指社会保险行为规则本身,包括义务性行为规则、授权性行为规则和禁止性行为规则。例如,《暂行条例》第4条规定:“缴费单位、缴费个人应当按时足额缴纳社会保险费”,即包含了对用人单位和职工缴纳社会保险费的义务性行为规则,义务性行为规则具有强制性。又如该《条例》第6条规定:“社会保险费的征收机关由省、自治区、直辖市人民政府规定,可以由税务机关征收,也可