

社会保险法

制度解读·案例应用与实务答疑

岳宗福 著

社保培训实用教材

社保干部政策指引

社保专员工作指南

人力经理必备参考

社会保险法

制度解读·案例应用与实务答疑

岳宗福 著

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险法制度解读·案例应用与实务答疑/岳宗福著.

—北京: 中国法制出版社, 2011. 10

(企业法律与管理实务操作系列)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2763 - 0

I. ①社… II. ②岳… III. ①社会保险 - 保险法 - 中国 - 问题解答 IV. ①D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 051962 号

策划编辑 刘峰 (52jm.cn@163.com)

封面设计 周黎明

社会保险法制度解读·案例应用与实务答疑

SHEHUI BAOXIANFA ZHIDU JIEDU · ANLI YINGYONG YU SHIWU DAYI

著者/岳宗福

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2011 年 11 月第 1 版

印张/19 字数/306 千

2011 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2763 - 0

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66034985

邮购部电话: 66033288

前 言

自古以来，避险求安乃人类之天性，但人生无常，各种风险总是不期而遇，古人遂有“天有不测风云，人有旦夕祸福”之慨叹。工业革命以来，社会发展迅速，技术日进，文明日新，但人生风险似乎有增无减，故有社会保障制度之出现。“社会保障”一词舶来自西方。英语中“social security”一语，民国时期译作“社会安全”，至今在中国港台地区仍广泛使用。20世纪80年代中期后，“social security”在中国大陆地区译作“社会保障”，并为学界和官方所广泛使用。

目前，社会保障学在中国大陆地区已渐成“显学”，社会保障也发展成为一个包容甚广的制度体系，社会保险、社会救济、社会福利被视为其基本制度，企业年金、慈善事业、互助保障、商业保险等则被视为其补充制度。在现代社会保障体系中，社会保险制度处于核心和主体的地位，甚至被称为现代社会保障制度的“基本纲领”。中国大陆地区的社会保险体系主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等5项制度，一般被统称为“五险”。

2010年10月28日，《社会保险法》历经10多年的起草和4次审议，终于由全国人大常委会表决通过，这是中国最高国家立法机关首次就社会保险制度进行立法，也是中国在社会保障领域推出的第一部基本法。《社会保险法》首次以法律的形式确立了覆盖城乡全体居民的社会保险体系，标志着中国在构建覆盖城乡社会保障体系和健全社会保障法制体系方面都迈出了坚实的步伐。

新中国成立60多年以来，社会保险立法经过了40余年“诸险合一”的劳动保险阶段，又走过了20余年“五险分立”的社会保险改革之路。社会保险制度改革20多年来，由于缺乏一部统一的社会保险立法作为指导，“五险”的改革探索基本上是在“摸着石头过河”，难免显得有些“章法凌乱”，所以现实生活迫切需要一部综合性社会保险立法将“五险”统管起来。古人云：“合久必分，分久必合”。从建国初期“诸险合一”的《劳动保险条例》，到改革开放以来“五险分立”的社会保险制度改革，再到审议通过的综合性的《社会保险法》，

中国社会保险立法的发展历史似乎恰好应验了这句老话。

《社会保险法》属于中国社会保障领域的基本法。因其属于基本法，所以其中规定了社会保险制度的基本框架、基本原则和基本内容；也由于其属于基本法，其中难免存在授权性规定多、缺乏可操作性的缺憾，因此还需要出台实施细则及配套性法规政策使之“细化”。为了使这部基本法尽可能变得“实用”而又“好用”，笔者本着兼顾理论与实务、具有可操作性的原则，利用教学过程中积累的资料，参酌有关权威教材和普及读物，结合《社会保险法》主要条款及有关法规政策，将社会保险的基础理论、制度变迁、法规政策、典型案例、实务操作等核心知识提炼出来，完成了本书。

本书由导论、上篇和下篇三大部分内容组成：导论简要概述社会保险的基础理论，并回顾中国社会保险法制建设历程；上篇包括三章内容，分别讲解中国社会保险的经办制度、基金制度和监管制度；下篇包括五章内容，分别介绍“五险”的理论、制度、政策与实务。本书希望在普及社会保险法律知识的同时，既能够帮助职能部门更全面地理解和掌握《社会保险法》的基本内容，也能够帮助劳动者有效地运用《社会保险法》保护自己的基本权益，同时还可以为相关的专业学生和培训机构提供一本“好用亦实用”的教程。

当然，《社会保险法》刚刚出台，相关的实施细则及配套法规政策可能将会陆续推出，原有的法规政策可能也需要作出相应的修改和调整。任何一项新的法规政策的颁行随时都可能使得本书的某些内容不再“实用”。再加上我国地域广阔，社会保险实现全国统筹的目标，还需要“逐步”推进，各地社会保险制度中都存在着因地制宜的“地方特色”，这就使本书许多内容还要密切结合各地政策才真正具有“可操作性”。再次，当然也是最重要的，由于笔者学识水平和时间精力有限，书中难免存在错讹疏漏之处，敬请读者批评指正。

最后，本书能够顺利出版面世，要感谢中国法制出版社及刘峰编辑。特别是刘峰编辑为本书的选题确定、结构设计、编排校对和付梓出版全力筹划、辛勤劳作，虽未曾与之谋面，却有同乡之谊，其一丝不苟的敬业精神令人钦敬，兹再致谢忱。

岳宗福

目 录

导论	1
一、社会保险的内涵、项目与基本原则	1
二、中国社会保险法制建设的历程	6
三、《社会保险法》的起草、审议与通过	14

上 篇

第一章 社会保险经办制度	25
第一节 社会保险登记	26
第二节 社会保险费征缴	30
第三节 社会保险待遇支付	34
第四节 社会保险稽核	37
◇ 案例应用	39

第二章 社会保险基金制度	43
第一节 社会保险基金筹集与运营	43
第二节 社会保险基金财务管理	45
◇ 案例应用	48

第三章 社会保险监管制度	50
第一节 社会保险行政管理	50
第二节 社会保险监督检查	52
◇ 案例应用	56

下 篇

第四章 养老保险制度	59
第一节 养老保险基础知识	59
第二节 中国养老保险制度沿革	66
第三节 城镇职工基本养老保险政策与实务	76
第四节 机关事业单位养老保险政策与实务	97
第五节 农村新型社会养老保险政策与实务	102
◇ 案例应用	107
◇ 疑难解答	111
第五章 医疗保险制度	116
第一节 医疗保险基础知识	116
第二节 中国医疗保险制度沿革	125
第三节 城镇职工基本医疗保险政策与实务	130
第四节 城镇居民基本医疗保险政策与实务	147
第五节 农村新型合作医疗保险政策与实务	149
◇ 案例应用	154
◇ 疑难解答	158
第六章 失业保险制度	163
第一节 失业保险基础知识	163
第二节 中国失业保险制度沿革	170
第三节 中国失业保险政策与实务	173
◇ 案例应用	186
◇ 疑难解答	190
第七章 工伤保险制度	193
第一节 工伤保险基础知识	193
第二节 中国工伤保险制度沿革	204
第三节 中国工伤保险政策与实务	208

◇ 案例应用	225
◇ 疑难解答	233

第八章 生育保险制度 243

第一节 生育保险基础知识	243
第二节 中国生育保险制度沿革	248
第三节 中国生育保险政策与实务	251
◇ 案例应用	257
◇ 疑难解答	259

实用附录 262

中华人民共和国社会保险法 (2010 年 10 月 28)	262
工伤保险条例 (2010 年 12 月 20)	274
工伤认定办法 (2010 年 12 月 31)	285
非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法 (2010 年 12 月 31)	288
部分行业企业工伤保险费缴纳办法 (2010 年 12 月 31)	289
失业保险条例 (1999 年 1 月 22 日)	290
企业职工生育保险试行办法 (1994 年 12 月 14 日)	294
主要参考文献	296

导 论

一、社会保险的内涵、项目与基本原则

社会保险是社会转型的产物。所谓社会转型是指人类社会从农业社会转入工业社会的过程。在这个过程中，工业社会带来了新的社会风险，包括失业问题、工业伤害与职业病问题、年老退休问题、疾病与生育问题等，被统称为“经济无保障”。原有的以救济为主导的社会风险防控机制难以应对这些“经济无保障”问题，社会需要新的风险防控机制来应对由工业化带来的新的社会风险。因此，社会保险制度的出现是社会发展的实际需要，或者说是工业社会的产物。

（一）社会保险的基本内涵

社会保险在概念上有广义和狭义之分。广义上的社会保险在对象上涉及全体社会成员，在内容上除了我们一般所说的社会保险项目外，还包括生活困难补助及其他社会救助、社会优抚等内容，实际上与社会保障差不多（security 一词本身就有保险、安全的含义）；狭义上的社会保险在对象上仅限于正在工作或曾经工作过的劳动者，内容上也仅限于一般所说的社会保险项目。一般而言，我们用社会保险一词的时候都是在狭义上使用的，可以简单表述为：“社会保险是指国家通过立法建立的，对遇到生老病死、伤残失业等经济无保障状况的劳动者提供物质帮助的制度。”当然，关于社会保险的内涵还有许多不同的理解和表述，但都包含着一些共同的内容。因此，对于社会保险含义的理解要重点把握如下几个方面：

其一，社会保险是现代社会保障体系的主体与核心。首先，社会保险支出规模占社会保障的最大份额；其次，社会保险项目关乎每个劳动者的一生；第三，每个劳动者从就业开始几乎都离不开社会保险。

其二，社会保险的对象是最大也最重要的社会群体——劳动者。首先，劳动者劳动权利的实现和劳动关系的建立是参加社会保险的基本条件，我国《宪法》第42条规定，“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务”，因此达到就业年龄的我国公民，通过就业实现劳动权利是一项法定权利。其次，劳动者参加社会保险必须履行一定的义务。因为社会保险是一种权利义务相结合的保障制度，我国《社会保险法》第四条规定，“中华人民共和国境内的用人单位和个人依法缴纳社会保险费”，

因此劳动者享有权利的前提是必须先履行相应的义务，主要是缴费的义务（社会保险通常是三方或双方责任共担机制）。

其三，我国《社会保险法》第四条规定，“中华人民共和国境内的用人单位和个人依法缴纳社会保险费”社会保险是一种立法强制性的保障制度。社会保险自诞生之日起，就呈现出明显的立法强制色彩，劳动者及其雇用单位必须无条件地按照法定要求参加，不得逃避或采取其他规避的措施。

其四，社会保险是国家对劳动者履行社会责任的制度安排。我国现行《宪法》第45条规定：“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。”《劳动法》第70条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”《社会保险法》第2条规定：“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。”由此可见，社会保险权是劳动者应该享有的一项公民的基本权利。

一般来说，社会保险具有如下基本特征：（1）社会保险的资金，来源于雇主和雇员分担的保险费，有时国家也采取补充保险费的形式介入其中。（2）除少数例外，参加保险是强制性的。（3）保险费积累为专用基金，保险待遇则从基金中支付；剩余的保险基金用于投资以获得进一步的收益。（4）个人享受保险待遇的权利，根据他个人交纳保险费的记录而得到保证，无须对他的需要或经济状况进行调查。（5）工伤保险计划通常全部由雇主资助，也不排除国家从财政收入中拨款的可能性。

（二）社会保险的主要项目

由于社会保险所承担的风险是劳动者丧失收入的风险，在实践中表现为劳动者在其全部生命周期内遇到的各种失去收入的风险，包括年老、疾病、失业、工伤、生育风险等。因此，社会保险项目通常包括如下几种：

1. 养老保险

这是为法定范围内的劳动者因年老（符合法定退休条件）而退出社会劳动岗位后提供生活保障的一种社会保险项目。在世界各国社会保障体系中，养老保险一般都是最重要的项目，这是因为在养老保险中投保人享受保险待遇的时间最久，待遇给付的标准相对较高；尤其是在人口老龄化加剧的条件下，养老保险的重要性更是不言而喻。

2. 医疗保险

这是为法定范围内的劳动者在患病或非因工受伤时提供医疗及生活保障的一种

社会保险项目。它既包括医疗费用的给付,也包括各种医疗服务。医疗保险的目的是恢复劳动者的劳动能力和补偿劳动者病假期间的生活费用,在各国的社会保险制度中,医疗保险是仅次于养老保险的又一重要社会保险制度。

3. 工伤保险

这是对法定范围内的劳动者因从事职业工作遭受伤害或患有与工作相关的职业病提供医疗及生活保障的一种社会保险项目。与其他社会保险项目相比,工伤保险具有雇主赔偿的性质,工伤保险的缴费一般完全由雇主承担,政府在特殊情况下予以资助,而劳动者个人不需要承担缴费义务。

4. 失业保险

这是对法定范围内的劳动者因失业而失去经济来源时,按法定时限和标准给予其物质帮助的一种社会保险项目。在市场经济条件下,劳动者的就业通常由竞争机制发挥主导作用,失业现象在所难免,对失业者予以一定的保障,既有利于劳动力的再生产,使企业 and 国家经常拥有可靠数量和素质合格的劳动力资源,也有利于社会安定。

5. 生育保险

这是对法定范围内的女性劳动者因生育而导致收入暂时丧失而提供生活保障的一种社会保险项目,也是一项维护女性劳动者权益的社会政策。需要说明的是,这项保险在许多国家往往是与医疗保险合并在一起的。

6. 残障保险

这是对因病致残的劳动者提供残障保险待遇的一种社会保险项目。它包括经常性补偿和一次性赔偿,还包括医疗服务、休养、康复疗养等待遇。除了满足致残者的基本生活需要之外,还尽可能使他们恢复劳动能力,重新走上工作岗位,从事力所能及的工作。

7. 遗属保险

也称死亡抚恤金。其待遇包括两个部分,一部分是死者的丧事治理和安葬费用,另一部分是死者遗属享有的抚恤金。

8. 护理保险

在德国、日本等发达国家,由于进入了少子高龄化时期,国家还建立了专门的护理保险制度,即劳动者在劳动期间可以参加护理保险,待年老需要生活照料时,可以通过护理保险获得生活保障。

当然,上面列举了社会保险所包含的主要项目,但世界各个国家的社会保险项目是不尽一致的,有的国家将灾害保险也被纳入社会保险范畴,如希腊;有些国家或地区则没有失业保险,如中国香港、韩国、菲律宾、马来西亚等;还有些国家生

育保险与医疗保险（亦称疾病保险或健康保险）合并在一起，如日本、韩国等，更有发达国家，将部分社会保险项目演变为普遍性的国民福利，如英国、瑞典等。目前，中国社会保险制度包括养老、医疗、工伤、失业、生育等5个方面，一般统称为“五险制度”。

（三）社会保险的基本原则

社会保险的基本原则是指贯穿于整个社会保险制度（包括各个保险项目）的基本精神和指导思想。根据社会保险发展的历史经验和国际经验，其主要原则包括：

1. 社会保险水平与经济发展水平相统一的原则

社会保险水平直接与社会经济发展水平相联系，社会经济的发展和社会财富的增加是发展社会保险事业的经济基础。社会经济越发展，社会财富越丰富，社会保险水平才越有可能提高。同时，社会保险水平对社会经济的发展也具有反作用，过低或过高都会阻碍经济发展。过高：增加企业人力成本，企业经济压力过大——影响企业投资和生产积极性——减少雇佣人员——失业率上升——社会保险缴费来源缩小，支出加大——社会保险待遇降低；过低：劳动者基本生活难以保障——社会动荡不安——经济难以正常发展——社会保险制度难以正常运行。我国《劳动法》第71条明确规定：“社会保险水平应当与社会经济发展水平和社会承受能力相适应。”我国《社会保险法》第3条规定：“社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。”因此，社会保险的发展不仅要考虑社会保险的目的，即保障劳动者的基本生活需要，而且要充分考虑我国国情国力。我国现阶段总体上还处于不发达阶段，所以社会保险水平不宜过高，应该以保证劳动者本人及其家庭的基本生活需要为目标，但同时要建立起一种随着经济发展而逐步提高的保险水平调整机制。

2. 社会保险权利与义务相统一的原则

社会保险基金的建立是社会保险制度运行和发展的基础。社会保险基金的筹集，要由社会保险费（或税）征收机构根据国家法律规定，采取强制性手段，将社会保险范围内的用人单位和劳动者的社会保险费（或税）征缴上来，集中统一使用。因此，承担社会保险责任的用人单位和劳动者个人，必须承担缴纳社会保险费的义务，才能享有社会保险待遇的权利。在我国计划经济时代，社会保险义务主要由国家（通过国有企业）承担，现在改革的重要内容就是社会保险费由国家负担的部分逐渐减少，用人单位负担的部分将成为社会保险基金的主要来源，劳动者个人负担的部分也将逐步增加。

3. 社会保险一体化和社会化相统一的原则

在市场经济条件下，劳动力市场化是实行资源最佳配置的重要方面，而社会保险

一体化则是形成全国统一的劳动力市场的必不可少的维护机制。为此，社会保险制度应当实行一体化原则，即统一社会保险项目、统一基本养老保险的标准、统一社会保险的管理和实施机制等。这样，无论劳动者如何流动，均享有同样的基本保险待遇，从而为实行劳动力在全国范围内的自由流动和劳动力资源的最佳配制提供保障。

社会保险社会化是社会保险健康发展的重要条件。首先，现代社会保险事业是全体社会成员的共同事业。因此，应当鼓励本国社会成员主动参与社会保险事务，包括参与分担缴费、参与监督社会保险制度的实施，使社会保险事业具备更坚实的社会基础。其次，社会保险管理的社会化（去单位化）也是社会保险自身的客观要求。所以，应当把各部门、各单位分散管理的形式逐步转为统一的社会化管理，将用人单位承担的社会保险方面的事务性工作转为社会化服务，逐步建立健全统一的社会化服务组织，改革单位“办社会”的现状。

4. 社会保险与多层次保险制度相配合的原则

社会保险以社会保险基金为主要资金来源，其保障的水平仅局限于劳动者的基本生活水平。为了保障国民享有较高的生活水平，还必须建立与之配套多层次的保险制度。为此，我国《劳动法》第75条第1、2款分别规定：“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险”；“国家提倡劳动者个人进行储蓄性保险”。由此可见，我国在社会保险之外还鼓励建立两种保险制度。一是补充保险制度，由用人单位建立并负担费用，目前用人单位的补充保险制度的建立实行自愿原则，其费用通常可以列入企业成本，允许在规定的额度内（工资总额的4%）实行税前列支，享有政府的财税优惠。目前企业的补充保险一般包括补充养老保险（年金制度）和补充医疗保险两大块。二是储蓄性保险，即由劳动者个人为了将来生活需要，而以储蓄的方式进行的一种保障性积累。另外，还有商业性保险，也由劳动者个人根据自己的需要与经济能力自愿投保，如购买寿险、健康保险、重大疾病保险、人身意外伤害保险等。

5. 保障功能与激励机制相结合的原则

社会保险是实现社会公平正义的制度安排，同时这项制度安排的正常运转又需要每个劳动者的投入（即人人为我，我为人人）。所以，社会保险制度在发挥对劳动者基本生活需要的保障作用的同时，还应该对其具有激励作用。这就是社会保险的保障功能与激励机制相结合的原则。这项原则要求劳动者不能养成依赖的惰性，不能只讲权利而不讲义务，不能因缺乏自我保障的意识而不愿为自己的生老病死积累资金和缴纳费用。如果这样，人们的社会保险意识淡薄，个人参与的积极性不高，社会保险就会成为养懒汉而不是激励人的一种制度，既不利于提高生产和工作效率，也保证不了社会公平和正义。例如，目前一些西方国家的失业补贴高达在岗工资的

80%，有的国家甚至没有领取失业津贴的时间限制，致使这些国家的一部分人宁愿长期失业在家也不愿重新就业。因此，我国的社会保险制度应处理好公平与效率、保障与激励的关系，既要坚持公平正义原则，又不能忽视效率；既要保障职工的基本生活，又要与个人缴费多少、贡献大小挂钩。再如失业保险方面，应将失业保险与就业促进结合起来，限定领取失业保险金时间等。

二、中国社会保险法制建设的历程

1949年9月，中国人民政治协商会议通过了《共同纲领》，其中第32条明确规定要“逐步实行劳动保险制度”，提出了建立劳动保险制度的主张。新中国成立之后，根据《共同纲领》第32条规定之精神，劳动部与中华全国总工会组成起草委员会，着手起草《中华人民共和国劳动保险条例》。

（一）诸险合一：新中国社会保险的立法安排

《中华人民共和国劳动保险条例》（以下简称《劳动保险条例》）于1951年2月23日由政务院第73次政务会议正式通过，并于同月26日公布，同年3月1日起正式实施，标志着我国劳动保险制度的正式建立。《劳动保险条例》的制定过程体现了“开门立法”的鲜明特色。当时条例的草案初步通过后，在全国范围内征求意见持续了3个多月的时间，全国各地工会组织、工人群众、工厂企业的管理机关、工商界、人民团体及各级人民政府劳动行政机关都开展了热烈的讨论。截至1951年1月底止，劳动部共收到各地寄来的意见书141件。这些意见书，除对草案个别条文提出修改意见外，对整个条例的立法精神和基本原则都一致表示拥护。各地工人群众更是非常欢迎，觉得当国家财政经济状况刚刚开始好转，抗美援朝的斗争正在展开，各种困难尚未完全过去的时候，就举办劳动保险，使工人生活中最感痛苦而无法解决的生、老、病、死、伤、残等问题都获得了一定的补助、抚恤和救济，可见人民政府是如何关心工人的疾苦和困难。当时工人们把过去的生活与劳动保险待遇相对照，由衷地呼喊“人民政府万岁”。从这时算起，直到20世纪80年代末90年代初期我国开始推行社会保险制度改革，劳动保险制度在中国大陆地区已经维系了40多年。直到现在，在中老年人群中，当问及“社会保险”为何物时，摇头不知者不在少数，但要提及“劳动保险”，了若指掌者却不在少数。劳动保险何以会有如此大的“魅力”？我们通过解析《劳动保险条例》的制度安排，应该可以窥知一斑。

第一，《劳动保险条例》作为新中国正式颁行的第一部综合性劳动保险立法，选择了“诸险合一”的制度模式。劳动保险待遇包括伤残、死亡、疾病、养老、生育及供养直系亲属待遇等方面，大体上区分为短期待遇和长期待遇两类。凡属短期的劳动保险待遇，一般由企业直接支付；凡属于长期的劳动保险待遇，一般由劳动

保险基金支付。可见，劳动保险待遇项目已经涉及到职工生活中可能遇到的种种困难，从伤残到死亡、从生育到疾病、再到养老，举凡当前社会保险所含项目，除失业保险外，悉数囊括其中，且其保障范围延及职工供养的直系亲属。尽管凡未参加工会的职工，只能享受部分劳动保险待遇项目的一半（如疾病或非因工负伤的病伤假期工资和救济费、非因工致残救济费，供养直系亲属救济费、养老补助费、丧葬补助费等），但毕竟也能够保障基本生活。因此，《劳动保险条例》在制度安排方面体现了“诸险合一”的鲜明特征。

第二，企业单方负担劳动保险费，劳动者个人不负担劳动保险费，是《劳动保险条例》制度安排的第二个突出特征。按照《劳动保险条例》的规定，劳动保险的各项费用，“全部由实行劳动保险的企业行政方面或资方负担，其中一部分由企业行政方面或资方直接支付，另一部分由企业行政方面或资方缴纳劳动保险金，交工会组织办理”；“实行劳动保险的企业，其行政方面或资方须按月缴纳相当于各该企业全部工人与职员工资总额的3%，作为劳动保险金。此项劳动保险金，不得在工人与职工工资内扣除，并不得向工人与职员另行征收”。

第三，《劳动保险条例》制度安排的第三个特征是以工会组织为轴心，建立了全国范围内的资金统筹机制。按照规定，开始实行劳动保险的头两个月内，由企业行政方面或资方按月缴纳的劳动保险金，全部存入中华全国总工会的账户内；自开始实行劳动保险的第三个月起，征缴的劳动保险金“一分为二”：70%留在工会基层委员会，形成劳动保险基金，用于支付抚恤费、补助费和救济费；30%存入中华全国总工会，作为劳动保险总基金，用于举办集体劳动保险事业，如疗养院、养老院、残废院、休养所、孤儿保育院等。

工会基层委员会留用的劳动保险基金每月结算一次，余额转入省、市工会组织或产业工会委员会，作为劳动保险调剂金；留用基金不足开支时，向上级工会组织申请调剂。省、市工会组织或产业工会委员会掌管的劳动保险调剂金，用于补助其所属工会各基层工会组织开支的不足和举办集体劳动保险事业，每年结算一次，余额上缴中华全国总工会，不足开支则向中华全国总工会申请调剂。这样，就形成工会基层委员会管劳动保险基金，省、市工会或产业工会管劳动保险调剂金，全国总工会管劳动保险总基金的三级协管、相互调剂、全国统筹的资金管理机制。直到“文革”前，这种全国统筹机制秩序井然，劳动保险金在不同层级的工会组织之间流动，上级工会组织负责统筹调剂，有效发挥了劳动保险的大数法则效用。

第四，《劳动保险条例》在草案设计上体现了覆盖全体雇员的立法意图，这是其制度安排的第四个特征。时任劳动部长的李立三在政务院第73次政务会议上所作《关于中华人民共和国劳动保险条例草案的几点说明》中曾明确指出：“草案第一条

规定劳动保险的对象，是包括所有雇佣劳动者。”但考虑到当时的“经济条件及对此种重大复杂工作缺乏经验的情况”，只能采取重点试办的试行办法，“先从工人职员人数在百人以上的工厂、矿场及有全国统一的行政管理机构与比较健全的产业工会组织的几个产业部门着手试办”。因此，最初正式颁行的《劳动保险条例》第2条仅将适用范围限定为100人以上的国营、公私合营、私营和合作社营的工厂、矿场及其附属单位，以及铁路、航运、邮电三个产业所属企业单位和附属单位。

与此同时，对于暂未纳入适用范围的其他雇佣劳动者的劳动保险问题，李立三在关于劳动保险条例草案的说明中也分别做了说明和安排：其一，关于适用范围以外企业的劳动保险问题，李立三表示：如果企业方面与工会组织“双方协商，同意实行劳动保险，仍然可以按照草案的原则，在集体合同内规定之”。其二，关于小工厂及商店工人的劳动保险问题，李立三表示：“我们深深知道小工厂、商店工人生活更苦，更需要保障，但因为过于分散、零乱，实在无法迅速有效地组织起来，实施劳动保险。过了一定时期，各大工厂企业举办有了成绩，取得了经验，工会组织又已经健全起来，那时即可逐渐推广到这些小工厂企业中去。”其三，关于机关及教育部门的工作人员，李立三表示：“至于政府行政机关、教育机关的公教人员及未包括在第二条范围内的其他机关人员对于劳动保险也是迫切需要的，但根据目前国家财政状况，及需要集中财力进行国防建设的紧迫任务，只好暂不实行，俟将来国家财政经济状况继续好转以后，当可逐渐实行。”

综上所述，先在大型企业试办，再推向中小企业，然后覆盖机关、事业单位工作人员，最终实现覆盖“所有雇佣劳动者”的目标，这是最初进行劳动保险立法时的制度安排，这种安排是符合当时国情的，也是“与《共同纲领》第三十二条规定逐步实行劳动保险制度的精神，完全符合的”。此后，随着国家财政经济状况已经根本好转，政务院开始着手对《劳动保险条例》进行修正，并于1953年1月2日重新公布，《劳动保险条例》实施范围在原有基础上扩展到工矿交通事业的基本建设单位和国营建筑公司，并酌量提高了待遇标准。1956年，《劳动保险条例》的适用范围进一步扩展到包括商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等产业和部门。

但在此期间，国家机关及事业单位工作人员却没有按原来的设计安排逐步纳入劳动保险制度，而是由国家颁行一系列文件，为之构建了国家保险^①制度。如1952

① 不少学者倾向于将我国计划经济时期的社会保险制度定性为一种国家保险制度，其实不甚恰当。由于企业职工保险资金来源于企业方面，仅是一种“劳动保险”，而只有国家机关、事业单位的保险资金直接来源于国家财政拨款，才是名副其实的“国家保险”。

年颁布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》、《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》，对国家机关工作人员的医疗待遇做出了制度安排；1955年颁布《关于女工作人员生育假期的通知》，对女工作人员的生育待遇做出了制度安排，同年颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，对机关工作人员退休养老待遇做出了制度安排。

由此开始，企业职工实行劳动保险、国家机关及事业单位工作人员实行国家保险，逐渐形成我国社会保险“双轨制”的制度安排。1958年国务院颁布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》和《实施细则》以及《关于工人、职员退职处理的暂行规定》和《实施细则》，统一了企业和国家机关的退休和退职办法，适当放宽了退休退职条件，并提高了待遇标准，这是新中国首次尝试在退休养老待遇方面将“双轨制”进行“并轨”。但“文革”开始后，从中央到地方的劳动保险管理机构被撤销或停止工作，企业劳动保险费用统筹机制被废弃，劳动保险演变为“企业保险”，“并轨”工作自然也无法进行。“文革”结束后，国务院于1978年发布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》，对于干部和工人的退休退职问题又重新建立起了“双轨制”的制度安排，这种制度安排一直持续到现在。

（二）五险分立：中国社会保险制度的改革之路

1978年党的十一届三中全会确定了改革开放的基本政策。20世纪80年代中期起，我国进入全面改革阶段，劳动制度改革也由此拉开了序幕，劳动保险作为劳动制度的一个组成部分，自然也成为改革的对象。但我国社会保险制度的改革之初，仅仅是对企业职工劳动保险制度的改革，而国家机关及事业单位工作人员的国家保险制度并不在改革之列。换句话说，我国社会保险制度改革是在不触动“双轨制”制度安排的前提之下，对其中的“一轨”进行的改革。并且时至今日，这种“双轨制”的制度安排依然没有发生根本性的变动。因此，我国社会保险制度的改革实际上就是对企业职工的劳动保险制度进行的改革，称之为“劳动保险”制度改革更加名副其实，这是讨论我国社会保险制度改革必须首先明确的出发点。

我国社会保险制度改革开始于20世纪80年代，这是当前中国学界的共识。但不少学者都希望把我国社会保险制度的改革追溯到1983年，其主要依据：一是这一年年底在全国一些省市开始实行医疗制度改革试点；二是这一年劳动部提出了全民所有制单位养老保险费用实行社会统筹的试点，统筹范围从县、市开始逐步扩大到省、自治区和直辖市。其实，前者只是单纯控制医疗费用的过快增长，并没有触动原有的医疗制度；后者也只是复归原有的统筹机制，也缺乏制度创新的意义。两者