

社会保险法

热点、难点、疑点问题

SHE HUI BAO XIAN FA RE DIAN
NAN DIAN YI DIAN WEN TI QUAN JIE



常纪文 / 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

顾问：刘翠霄

社会保险法

热点、难点、疑点问题

全解

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险法热点、难点、疑点问题全解/常纪文主编.
—北京: 中国法制出版社, 2011. 1
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2556 - 8

I. ①社… II. ①常… III. ①社会保险 - 保险法 -
法律解释 - 中国 IV. ①D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 009966 号

策划编辑 舒 丹

封面设计 周黎明

社会保险法热点、难点、疑点问题全解

SHEHUI BAOXIANFA REDIAN、NANDIAN、YIDIAN WENTI QUANJIE

主编/常纪文

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 3 月第 1 版

印张/10.25 字数/190 千

2011 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2556 - 8

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66070042

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 社会保险法的基础理论

第一节	社会保险法的概念与特征	2
第二节	社会保险法的内容与功能	4
第三节	社会保险法的保险模式与财务制度	12
第四节	社会保险与商业保险	18
第五节	社会保险基金及其管理、运营	21
第六节	我国社会保险制度的建立和发展	30

第二章 社会保险法的基本问题

第一节	法律属性的维护问题	35
第二节	目的价值的追求问题	39
第三节	立法本位的选择问题	43
第四节	基本方针的指导问题	45
第五节	立法体系的协调问题	47

第三章 养老保险问题

第一节	覆盖范围	50
-----	------------	----

第二节 财务制度与筹资模式	55
第三节 养老金的组成、计算与领取条件	60
第四节 养老保险待遇	65
第五节 农民养老保险	67
第六节 转移接续、调节机制与统筹层次	71

第四章 医疗保险问题

第一节 医疗保险的热点问题	75
一、如何解决老百姓“看病难、看病贵”的问题？ /75	
二、农民工应不应该与城镇职工享受同样的医疗 保险待遇？ /83	
第二节 医疗保险的难点问题	86
一、企业不为农民工缴纳医疗保险费怎么办？ /86	
二、如何消除我国目前医疗保险的碎片化状态？ /92	
三、如何提高医疗保险的保障能力？ /98	
四、如何将农民工纳入医疗保险的覆盖范围？ /104	
五、如何解决医疗保险中的待遇不公平问题？ /105	
六、如何解决医疗资源集中于大城市的问题？ /106	
第三节 医疗保险的疑点问题	109
一、目前医疗保险过度市场化的症结何在？ /109	
二、医疗保险中过度医疗消费的原因是什么？ 如何克服？ /109	

第五章 失业保险问题

第一节 失业保险的热点问题 113

- 一、失业保险的统筹层次设定在哪一级比较合适? /113
- 二、发生如大地震之类的重大危机事件导致某一地区失业人数陡增、统筹地区失业保险基金无力支付失业保险待遇时,应当采取什么措施保障失业人员的基本生活? /117
- 三、失业保险参保人员跨地区就业,企业及其缴纳的失业保险费也随着保险关系一并转移吗?转移到外地享受失业待遇怎么办? /123

第二节 失业保险的难点问题 125

- 一、社会保险金待遇标准确定为多少才既能保障失业人员的基本生活又能够促进其再就业? /125
- 二、失业保险基金应当拿出多大份额用于失业人员的职业培训? /128

第三节 失业保险的疑点问题 131

- 一、失业保险基金滚存额越来越多,能否用此提高失业人员领取失业保险金的标准或者加大对失业人员的培训力度? /131
- 二、领取失业保险金需具备哪些条件? /134

第六章 工伤保险问题

第一节 工伤保险的热点问题 137

- 一、新的《工伤保险条例》作了哪些修订？ /137
- 二、农民工能否与城镇职工享有同等的工伤保险待遇？ /139
- 三、工伤事故发生以后，工伤保险待遇哪些由工伤保险基金支付？哪些由用人单位支付？ /142
- 第二节 工伤保险的难点问题 147**
 - 一、企业不为农民工办理工伤保险怎么办？ /147
 - 二、企业没有参加工伤保险，农民工发生工伤保险后该怎么办？ /149
- 第三节 工伤保险的疑点问题 152**
 - 一、什么情形下构成工伤？什么情形下不构成工伤？ /152
 - 二、第三人侵权造成工伤，职工能够同时获得工伤保险待遇和侵权损害赔偿吗？ /156

第七章 生育保险问题

- 第一节 生育保险的热点问题 159**
 - 一、我国生育保险制度存在的主要问题 /159
 - 二、生育保险是否应当逐步发展为家庭保险？ /163
 - 三、我国是否应当扩大生育保险覆盖范围？ /165
 - 四、生育保险能否发挥对孩童的保护功能？ /166
 - 五、生育保险的缴费参保机制是否合理 /171
 - 六、能否适当增加生育保险基金支付范围，扩大其卫生保健功能？ /173
 - 七、能否提高生育保险待遇给付标准，

如何理顺与医疗保险的关系? /174

八、如何有效保障生育女职工的就业岗位? /175

第二节 生育保险的难点问题 178

一、如何解决女职工比较集中的企业或单位因女职工
休产假而造成的企业负担重的问题? /178

二、餐饮和美发行业是女职工比较集中的地方,
绝大多数企业主并没有为女职工办理生育
保险, 这些女职工如何维护自己的生育
保险权利? /180

第三节 生育保险的疑点问题 181

一、农民工的配偶多在农村, 在农民工比较集中的企业,
企业缴纳的生育保险费都用于城镇职工生育保险,
而他们身在农村的妻子在生产了小孩以后却不能
享受到生育保险待遇, 如何解决这样尽了义务而
不能享受权利的问题? /181

二、生育保险待遇的享受者是否包括男性配偶
和未就业配偶? /182

第八章 社会保险费的征收

第一节 社会保险费的征收模式 184

第二节 我国社会保险费的征收机构 192

第三节 我国社会保险费征收的问题 197

第四节 用人单位的违法责任 203

第九章 社会保障基金的监督管理

第一节 社会保障基金监督管理的必要性	209
第二节 社会保障基金监督管理的历史沿革	212
第三节 社会保险基金的监督管理	218
第四节 企业年金的监督管理	230
第五节 全国社会保障基金的监督管理	241
第六节 加强社会保障基金监督管理的措施	250

第十章 社会保险争议的法律救济

第一节 社会保险争议的法律规定	261
第二节 社会保险劳动争议的法律问题	266
第三节 维护社会保险权利的措施	270

附录:

中华人民共和国社会保险法	279
工伤保险条例	300
后 记	319

第一章 社会保险法的基础理论

在社会保障法律体系中，社会保险法居于核心地位。这是因为社会保险法是一部对人们遭遇基本生活风险时的收入补偿加以规定、以此来维护社会稳定和保障经济发展的法律，因此，各个国家都非常重视本国社会保险法的制定和实施。

社会保险法是国家立法机关制定并颁布实施的、旨在为人们遭遇生、老、病、死、残等生活风险时，提供物质保障，以达到维护社会稳定、促进经济发展目的的制度。在国际范围，社会保险法首先是在德国建立的，1983 年建立了工人医疗保险法、1984 年建立了事故保险法、1989 年建立了养老保险法，至此，德国成为世界上第一个建立了广泛社会保险制度的国家。目前世界上已有 180 多个国家建立了社会保险制度，虽然不同国家的社会保险制度基于不同的政治经济理论以及各国的政治经济社会状况和历史文化传统，使得各国的社会保险制度结构有异，但基本相同的是，社会保险制度都是各国法律体系的重要组成部分，是各国重要的经济社会制度。社会保险制度在各国的经济社会发展中发挥着重要的、其他法律制度无法替代的功能和作用。

第一节 社会保险法的概念与特征

作为社会保障制度核心领域的社会保险法，具有以下几个特征：

（一）社会保险法是规定公民最基本人权的法律

公民“老有所养、病有所医、壮有所用、鳏寡孤独废疾者，皆有所养”是公民最基本的人权。说社会保险法是规定公民最基本人权的法律，是相对于社会保险制度建立之前，国家对因遭遇生活风险而陷入贫困的人们提供最基本生存需要的措施而言的。那时，获得国家极有限物质帮助不是贫困者的权利，而是国家采取的社会自我保护措施，具有极大的偶然性和不确定型。19 世纪末 20 世纪初，许多国家开始建立社会保险制度。即使在以判例法为传统的英国，其 20 世纪以来的成文法主要是包括社会保险法在内的社会保障立法。社会保险法的制定和实施，意味着公民依据法律规定可以向国家提出提供社会保险待遇的请求，而且法律在赋予公民社会保险权的同时，也设定了国家保障公民社会保险权实现的责任。

（二）社会保险法是受多种因素影响的法律

首先，国家的价值取向对社会保险的制定具有重要影响。在注重市场自由的国家，公民的一部分生活风险需要通过商业保险或者自我储蓄予以保障，而在注重社会公平的国家，公民几乎所有生活风险都由国家通过立法加以保护。

其次，经济发展水平对社会保险待遇的充分与否具有决定性

影响。社会保险待遇的提供主要有三种形式，即现金待遇（如养老金、失业保险金等）、实物待遇（如食品券、免费午餐等）和服务待遇（如提供治疗和护理等），无论哪种待遇都与资金支持密切关联。物质条件是社会保险待遇充分与否的基础。

再次，国家政治制度对社会保险法的完善程度有一定影响。在竞争性政党制国家，与公民生活质量关系最为密切的社会保险待遇成为不同党派在竞选时争取选民支持率最有力的杀手锏。从某种角度说，发达国家不断攀升的福利待遇，与政党竞选时对提高福利待遇的承诺有密切关系；在合作性政党制国家，国家从不断改善和提高人民物质和文化生活水平出发，根据经济发展状况确定比较合理的社会保险覆盖范围和待遇水平，并且随着经济发展逐步完善社会保险制度。

（三）社会保险法是具有覆盖普遍性的法律

在工业化社会，每个人都有可能因为个人的或者社会的原因丧失财富或者丧失创造财富的能力和机会，国家需要为每个因为个人或社会原因不能维持最基本生活需要的人提供基本的生活所需，而且每一个处于贫困境地的人在获得国家物质帮助时是平等的，即社会保险制度应当惠及每个社会成员。但是，受社会经济发展阶段的影响，社会保险制度的保障范围都是从保障雇佣劳动者扩及自由职业者再扩及农业劳动者，最后达到覆盖全民的目标。在这个过程中，国家总是首先帮助那些最需要帮助的人群，以减少社会贫困和由此造成的社会不稳定。

（四）社会保险法是强制政府积极履行职责的法律

当社会进入工业化时代，当公民个人及其家庭、慈善机构、民间组织等都没有能力承担公民的生活风险时，为公民生活风险

提供保障就历史性地落在国家的肩上。这是因为即使在国家权力有限的现代社会，征税权依然掌握在国家手中。正是由于国家享有任何组织和个人所不能享有的征税权力以及对财政收入转移支付权力，所以，只有它有能力并且应当承担起为遭遇生活风险的公民提供生活保障的职责。

（五）社会保险法是赋予公民通过诉讼维护权利的法律

“没有救济就没有权利”，法律救济是公民权利实现的最后一道屏障。所以，当公民社会保险权不能实现或者受到侵害时，公民可以通过行政和司法两条途径寻求救济。在德国，法律规定了社会保险争议行政复议前置的程序和可以向社会法院提出诉讼的权利。在美国，社会保险争议的解决要经过申请人申请、再考量、行政法官听证、申诉委员会申诉、司法审查五个程序，前四个是行政程序，后一个是司法程序。但是，不论在德国还是在美国，社会保险争议绝大多数都在行政程序阶段得到解决。

第二节 社会保险法的内容与功能

一、社会保险法的内容

由于各个国家的经济发展水平和历史文化传统不同，因此，各国的社会保险制度的内容也不同。最为典型的例子是，在英国，公民的医疗保障是免费的，即只要公民生病，无须花费任何费用，就可以获得全面的门诊或者住院医疗。因此，医疗在英国已经不是保险而是福利了；而在世界第一经济大国美国，至今没有建立

起覆盖全民的医疗保险制度，政府只为 65 岁以上的老年人提供有限的医疗待遇，而在职人员的医疗问题则通过企业为其购买的商业医疗保险解决，企业没有为职工购买商业保险的，则由自己解决。在国际范围，社会保险制度包括以下六个险种：

（一）养老保险制度

养老保险制度是国家为公民设置的、在年老退出劳动领域而收入中断时，通过提供养老金（或者年金）保障其基本生活需要的制度。老年是每个人在正常情况下必须经历的生命阶段，由于年老体衰，甚至疾病缠身，老年是人一生中最被动的阶段。所以，自有人类社会以来，人们在年轻时就开始为自己的老年做准备，例如，养儿防老、储蓄等。当社会进入工业化，社会保险责任历史地落在国家肩上时，国家通过建立养老保险制度，强制在职的人员及其雇主通过缴纳养老保险费、筹集养老保险基金、在老年退休以后领取养老金的办法，保障老年人安度晚年。因此，它是一项预防性措施。

（二）医疗保险制度

医疗保险制度是国家为公民设置的、在发生疾病风险、暂时离开工作岗位而收入中断时，通过提供医疗保险待遇，使其疾病得到医治、健康得到恢复、尽快重返工作岗位的制度。由于疾病的不可预测性，即人们不能知道自己什么时候生病以及生什么样的病，因此，人们对于疾病的恐惧大于其他生活风险。疾病不仅损害人的健康，而且一场大病有可能使一个家庭负债累累甚至倾家荡产，所以，疾病给人们带来的精神上的压力和负担也大于其他生活风险。国家通过建立医疗保险制度，将尽可能多的社会成员联合起来，通过缴纳医疗保险费、筹集医疗保险基金的办法，

应对人们可能发生的疾病风险。一旦某人生病、甚至生了重病，所需费用由医疗保险基金支付。由于不是每个人都会生病，更不是一生病就是重病、大病，因此，医疗保险制度具有互济的性质。

（三）失业保险制度

失业保险制度是国家为具有雇佣关系的劳动者设置的、在因经济结构调整、发生金融危机或者个人原因失业而收入中断时，通过提供失业保险金保障其基本生活需要的制度。与养老保险制度和医疗保险制度一样，失业保险制度也是一项具有强制性的制度，雇主和雇员必须通过缴纳失业保险费、参加失业保险制度，才能在失业风险出现时领取到失业保险金。与社会保险其他险种不同的是，失业保险基金在为失业者提供失业保险金的同时，还为失业者举办职业培训或者转行培训，使其获得重新走上工作岗位的知识和技能。所以，前者被称作消极的失业保险，而后者被称作积极的失业保险。

（四）工伤保险制度

工伤保险制度是国家为劳动者因在工作场所或者往返于工作场所遭遇伤亡，以及因从事有毒有害物质排放工作而导致伤亡，暂时或者永久离开工作岗位而收入中断时，通过提供医疗使其恢复健康、实施康复使其恢复工作能力、为其本人及其遗属提供赔偿或抚恤金、保障他们基本生活所需而设置的制度。工伤保险也是强制性保险，保险费由雇主缴纳，职工个人不缴纳，保险费率依上年发生事故的次数以及严重程度确定，以此督促雇主加强安全生产设施，改善职工劳动条件，以减少事故发生。工伤保险实行无过失责任原则，只要事故的发生不是因为职工故意所为所致，都要为受到伤害的职工提供工伤保险待遇。

（五）生育保险制度

几乎所有建立了社会保险制度的国家都设置了以上四项险种。而生育保险制度目前只有少数国家设置，例如中国就有该险种，而在有些国家将其纳入医疗保险或其他福利待遇之中。生育保险制度是国家为因怀孕或者分娩暂时离开工作岗位而收入中断的女职工，通过提供生育保险待遇使其在怀孕及生育过程基本生活得到保障的制度。生育保险制度是具有强制性的制度，所有用人单位都要为职工办理生育保险并缴纳生育保险费，职工个人不缴纳生育保险费，在怀孕和分娩时依法享受应当享有的各项待遇。

（六）护理保险制度

护理保险制度目前只在德国和日本两个国家建立，而在其他国家，有些将其纳入医疗保险范围，例如中国，有些则纳入社会福利范围，例如英国。德国的护理保险制度于1995年建立，被称作社会保险制度的“第五大支柱”，在此之前需要护理者的护理费用通过社会救济途径解决。为了减轻国家社会救济资金的负担，也为了需要护理者能够获得比较满意的护理，国家设置了护理保险制度。护理保险按照需要护理者的自理程度，将护理分为三个等级，并按照等级提供相应待遇。护理保险制度是强制性制度，护理保险费由雇主和雇员各承担一半，护理保险待遇从筹集的护理保险费形成的护理保险基金中支付。

社会保险制度所具有的特点可以概括为：（1）社会保险是强制性制度，雇主（企业）和雇员必须参加；（2）雇主和雇员必须缴纳法定比例和法定期限的社会保险费；（3）待遇的获得需具备法定条件，即生活风险出现、符合法定缴费期限和法定年龄条件；（4）获得待遇的多少与履行的缴纳社会保险费义务密切相关；

(5) 社会保险待遇支付上的刚性,决定了当社会保险基金入不敷出时,由政府财政提供资助。社会保险具有经济对偿的性质,即权利与义务对应的性质。

二、社会保险法的功能

社会保险制度建立一百多年来的实践证明,它具有整合社会的功能。

1. 它具有减少社会贫困的功能

导致贫困原因是多方面的,而人类由于老年、疾病、失业、伤残等生活风险的发生而中断工作并因此中断收入而导致贫困不言而喻。当社会发展到工业化阶段,个人、家庭、社会组织都没有能力承担人们的生活风险时,国家通过建立社会保险制度,为人们在遭遇生活风险时提供收入保障,使人们最基本的生活需要得到满足,由此减少社会贫困。

2. 它具有维护社会稳定的功能

贫困是万恶之源,它不仅降低人们的生活水平,而且由于人们的生存受到威胁而导致社会不安定。社会保险制度的实施为人们在遭遇生活风险时提供最基本的生存需要,使人们不再因惧怕老年、疾病、失业、伤残而焦虑和不安,甚至以偷盗、抢劫等危害社会安全的手段解决生活所需或者表示对社会不公的不满,而是以平静舒缓的心态从事生活和工作,由此形成稳定和谐的社会环境。

3. 它具有促进经济发展的功能

工业化社会逐步弱化家庭功能,医疗技术的发展使医药费不断攀升,市场经济固有的缺陷增加了人们失业等生活风险,在这样的情况下,如果没有比较健全的社会保险制度,人们就不会将