

中华人民共和国 社会保险法 释义与案例

全国人大常委会法制工作委员会行政法室
人力资源和社会保障部法规司

编著



人民出版社

中华人民共和国 社会保险法 释义与案例

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著
人力资源和社会保障部法规司

 人民出版社

责任编辑:李春林 张 立

装帧设计:乔智炜

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国社会保险法释义与案例/全国人大常委会法制工作委员会行政法室 人力资源和社会保障部法规司 编著.

-北京:人民出版社,2010.11

ISBN 978-7-01-009382-6

I. ①中… II. ①全… ②人 III. ①社会保险-保险法-法律解释-中国 ②社会保险-保险法-案例-中国 IV. ①D922.182.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 205470 号

中华人民共和国社会保险法释义与案例

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO SHEHUI BAOXIANFA SHIYI YU ANLI

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著
人 力 资 源 和 社 会 保 障 部 法 规 司

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京飞达印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:280 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009382-6 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

主 编 王超英(全国人大常委会法制工作委员会
行政法室主任)

孔昌生(人力资源和社会保障部法规司司长)

副主编 张世诚(全国人大常委会法制工作委员会
行政法室副主任)

芮立新(人力资源和社会保障部法规司副司长)

编 者 (以姓氏笔画为序)

曹 阳	常晓勇	党晓捷	杜 刚	高永贤
黄海华	孔德美	乐亦博	李 辉	刘海涛
吕鸿雁	马何祖	马玉珍	齐 冰	冉新民
芮立新	沈水生	谭超运	童卫东	王学琳
杨毅新	余明勤	袁 山	张 璞	张 涛

前 言

2010年10月28日,十一届全国人大常委会第十七次会议审议通过了《中华人民共和国社会保险法》(以下简称社会保险法)。社会保险法是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律,是继劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法之后又一部重要的社会立法。社会保险法明确了国家建立基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等社会保险制度,并对确立基本养老保险关系转移接续,提高基本养老保险统筹层次,建立新型农村社会养老保险制度和新型农村合作医疗制度作了原则规定,还进一步完善了用人单位和参保人员对社会保险的监督,强化了各级人大常委会对社会保险基金收支、管理和投资运营情况的监督职权。社会保险法的颁布实施,对加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民群众共享改革发展成果,促进社会主义和谐社会建设,具有十分重要的意义。

为了配合社会保险法的学习、宣传和贯彻实施。全国人大常委会法制工作委员会行政法室、人力资源和社会保障部法规司参与立法工作的同志编写了这本书,对条文的具体含义逐条解释,供大家学习参考。本书由芮立新、童卫东统稿,王超英、孔昌生、张世诚审定。本书力求准确,但因时间和水平所限,不当之处,欢迎读者批评指正。

编 者

2010年10月

目 录

第一部分 导 读

一、社会保险法的立法背景	(1)
二、社会保险法的制定过程和立法原则	(7)
三、社会保险法的主要内容和制度	(10)

第二部分 释 义

第一章 总 则	(21)
第一条 【立法目的】	(21)
第二条 【社会保险权利】	(22)
第三条 【制度方针】	(26)
第四条 【权利和义务】	(28)
第五条 【财政保障】	(30)
第六条 【监督管理】	(33)
第七条 【职责分工】	(35)
第八条 【经办机构】	(36)
第九条 【工会作用】	(38)
第二章 基本养老保险	(41)
第 十 条 【参保范围和缴费】	(41)
第十一条 【制度模式和筹资方式】	(43)
第十二条 【缴费基数和比例】	(45)

第十三条 【财政责任】	(47)
第十四条 【个人账户养老金】	(49)
第十五条 【基本养老金的构成】	(52)
第十六条 【最低缴费年限和制度接转】	(53)
第十七条 【因病或者非因工致残的待遇】	(56)
第十八条 【养老金调整机制】	(58)
第十九条 【转移接续制度】	(59)
第二十条 【农村社会养老保险制度】	(62)
第二十一条 【农村社会养老保险待遇】	(64)
第二十二条 【城镇居民社会养老保险】	(65)
第三章 基本医疗保险	(68)
第二十三条 【参保范围和缴费】	(68)
第二十四条 【新型农村合作医疗】	(71)
第二十五条 【城镇居民基本医疗保险】	(72)
第二十六条 【待遇标准】	(75)
第二十七条 【退休后医疗保险待遇】	(77)
第二十八条 【支付范围】	(79)
第二十九条 【医疗费用的直接结算】	(81)
第三十条 【不纳入支付范围】	(83)
第三十一条 【服务协议】	(85)
第三十二条 【转移接续】	(87)
第四章 工伤保险	(90)
第三十三条 【参保范围和缴费】	(90)
第三十四条 【费率确定】	(92)
第三十五条 【工伤保险费】	(94)
第三十六条 【享受工伤保险待遇的条件】	(95)
第三十七条 【不认定为工伤的情形】	(97)
第三十八条 【工伤保险基金支付的待遇】	(99)

第三十九条	【用人单位支付的待遇】	(103)
第四十条	【与职工基本养老保险的衔接】	(105)
第四十一条	【未缴费工伤处理】	(106)
第四十二条	【第三人造成工伤】	(107)
第四十三条	【停止享受待遇的情形】	(109)
第五章	失业保险	(112)
第四十四条	【参保范围和缴费】	(112)
第四十五条	【领取待遇的条件】	(115)
第四十六条	【领取待遇的期限】	(116)
第四十七条	【失业保险金标准】	(118)
第四十八条	【失业期间的医疗保险】	(119)
第四十九条	【失业期间的丧葬补助金和抚恤金】	(120)
第五十条	【待遇领取程序】	(122)
第五十一条	【停止领取待遇的情形】	(124)
第五十二条	【失业保险关系的转移接续】	(125)
第六章	生育保险	(128)
第五十三条	【参保范围和缴费】	(128)
第五十四条	【生育保险待遇】	(129)
第五十五条	【生育医疗费用】	(131)
第五十六条	【生育津贴】	(133)
第七章	社会保险费征缴	(136)
第五十七条	【社会保险登记】	(136)
第五十八条	【申请办理社会保险登记】	(138)
第五十九条	【社会保险费征收】	(140)
第六十条	【社会保险费的缴纳】	(141)
第六十一条	【按时足额征收】	(142)
第六十二条	【社会保险费的核定】	(144)

第六十三条 【未按时足额缴纳的行政处理】	(145)
第八章 社会保险基金	(149)
第六十四条 【基金财务管理和统筹层次】	(149)
第六十五条 【基金的收支平衡和政府责任】	(153)
第六十六条 【基金预算】	(155)
第六十七条 【基金预算程序】	(157)
第六十八条 【基金存入财政专户】	(158)
第六十九条 【基金的保值增值】	(161)
第七十条 【基金信息公开】	(163)
第七十一条 【全国社会保障基金】	(164)
第九章 社会保险经办	(168)
第七十二条 【经办机构的设立和经费保障】	(168)
第七十三条 【经办机构的管理制度和职责】	(169)
第七十四条 【社会保险权益记录】	(173)
第七十五条 【信息系统建设】	(176)
第十章 社会保险监督	(179)
第七十六条 【人大监督】	(179)
第七十七条 【社会保险行政部门监督】	(182)
第七十八条 【财政部门、审计机关的监督】	(184)
第七十九条 【社会保险行政部门的职责】	(186)
第八十条 【社会保险监督委员会的监督】	(188)
第八十一条 【信息保密责任】	(191)
第八十二条 【对违法行为的举报、投诉】	(192)
第八十三条 【救济途径】	(194)
第十一章 法律责任	(197)
第八十四条 【不办理登记的责任】	(197)

第八十五条	【不出具证明的责任】	(198)
第八十六条	【未按时足额缴费的责任】	(199)
第八十七条	【骗取基金支出的责任】	(201)
第八十八条	【骗取保险待遇的责任】	(203)
第八十九条	【经办机构的责任】	(204)
第九十条	【社会保险费征收机构的责任】	(206)
第九十一条	【侵占、挪用基金的责任】	(206)
第九十二条	【泄露信息的责任】	(207)
第九十三条	【国家工作人员的行政处分责任】	(208)
第九十四条	【刑事责任】	(209)
第十二章	附 则	(211)
第九十五条	【进城务工农村居民的社会保险】	(211)
第九十六条	【被征地农民的社会保险】	(213)
第九十七条	【外国人参加社会保险】	(216)
第九十八条	【施行日期】	(218)
第三部分 案例分析		
一、用人单位未缴纳社会保险费引发的争议	(221)	
二、用人单位与职工关于不缴纳社会保险费的约定是否有效	(224)	
三、社会保险经办机构能否拒绝补缴社会保险费	(227)	
四、“工伤概不负责”的约定是否有效	(231)	
五、违规作业导致工伤事故的,能否享受工伤保险待遇	(233)	
六、上下班途中发生交通事故,能否享受工伤保险待遇	(235)	
七、用人单位未缴纳工伤保险费,能否享受工伤保险待遇 ...	(238)	
八、第三人原因造成工伤的,能否享受工伤保险待遇	(241)	
九、生育保险费由谁来缴纳	(246)	
十、参加生育保险的男职工,其未就业配偶能否享受相应生育保险待遇	(249)	

第四部分 相关资料

国务院于提请审议《中华人民共和国社会保险法(草案)》的议案	(253)
关于《中华人民共和国社会保险法(草案)》的说明	(254)
十届全国人大常委会第三十一次会议分组审议社会保险法(草案)的意见	(260)
十一届全国人大常委会第六次会议分组审议社会保险法(草案二次审议稿)的意见	(271)
十一届全国人大常委会第十二次会议审议社会保险法草案的意见	(278)
关于中国人大网征求社会保险法草案意见的情况分析	(286)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国社会保险法(草案)》修改情况的汇报(一)	(296)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国社会保险法(草案)》修改情况的汇报(二)	(300)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国社会保险法(草案)》审议结果的报告	(304)

第一部分 导 读

一、社会保险法的立法背景

(一)党中央高度重视社会保障体系建设,将社会保障作为以改善民生为重点的社会建设的重要内容

党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和胡锦涛总书记在党的十七大上的报告都对建立社会保障体系作出了重大而全面的部署,尤其是对完善社会保险制度提出了具体的目标和要求。主要是:加快建立和完善覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。社会保障体系要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充;完善企业职工基本养老保险制度,加快企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度;全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设;完善失业、工伤、生育保险制度;提高社会保险基金统筹层次,制定全国统一的社会保险关系转移接续办法;多渠道筹集社会保障资金,强化社会保险费征收;加强社会保险基金监管,实现社会保险基金的保值增值。党中央的决定精神,明确了我国社会保险制度发展的方向,也为社会保险法规范我国的保险制度确定了基本原则。

(二)社会保险制度改革和建设取得了丰富的成功经验,为社会保险

立法提供了实践基础

1. 社会保险体系框架基本形成。改革开放以来,计划经济条件下的“企业保险”逐步转变为社会主义市场经济条件下的社会保险,形成了相对独立又有机结合的制度体系:

——建立了覆盖城镇各类企业及其职工的社会统筹和个人账户相结合的城镇企业职工基本养老保险制度。基金主要由企业和职工缴费形成,全面建立了省级统筹制度。制定实施了企业职工基本养老保险关系转移接续办法,在部分省、自治区和直辖市进行了做实基本养老保险个人账户试点。开展了事业单位养老保险制度改革试点。机关单位工作人员养老保险制度改革正在进行深入研究和论证。

——城镇职工基本医疗保险制度覆盖了城镇所有用人单位职工和退休人员,医疗保险费由用人单位和个人共同缴纳。鼓励用人单位和个人在参加城镇职工基本医疗保险的基础上建立补充医疗保险。建立并全面实施了城镇居民基本医疗保险制度。它覆盖城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围外的其他城镇非从业居民,以家庭缴费为主、政府给予适当补助。

——自上世纪80年代国务院以立法形式建立失业保险制度以来,进行了多次调整。现行失业保险制度覆盖了城镇所有企业、事业单位及其职工,保险费由单位和职工共同缴纳。失业前本人和原工作单位累计缴费满一年以上的人员,都可以享受六个月至两年的失业保险待遇。失业保险与促进就业联动机制基本建立。

——建立了覆盖各类企业、有雇工的个体工商户工伤保险制度。工伤保险费由用人单位缴纳,职工个人不缴费,实行行业差别费率和用人单位浮动费率。职工因工作原因受到伤害或者患职业病后,可以依法享受工伤保险待遇。

——进行了生育保险改革试点。生育保险制度覆盖城镇企业及其职工,用人单位按照不超过工资总额1%的比例缴纳生育保险费,职工个人不缴费。女职工生育后,可以享受生育保险待遇。

——建立了新型农村社会养老保险制度并开展了试点。新型农村社

会保险养老保险实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合,待遇包括基本养老金和个人账户养老金。

——新型农村合作医疗保险制度和城乡医疗救助制度也在全国普遍实施,从制度上实现了基本医疗保险对城乡居民的全面覆盖。新农村合作医疗由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,为农民患大病报销一半以上的医疗费用。

2. 各项社会保险覆盖范围不断扩大,越来越多的人民群众享受到了改革发展成果。社会保险制度改革从国有企业职工离退休费用社会统筹开始。二十多年来,社会保险逐步从城镇扩大到乡村,从国有企业扩大到各类企业,从养老保险扩大到五项社会保险,从正式职工扩大到非正规就业人员,越来越多的人享有了基本社会保障。

3. 保障水平较大幅度提高,保障和改善了广大人民群众的生活,特别是低收入群体的生活。到2010年年底,预计全国企业退休人员人月均基本养老金将达到1300多元,较“十五”末增长近80%;城乡基本医疗保险报销比例逐步提高,失业保险金、工伤保险金、生育保险待遇标准进一步提高。保障水平的稳步提高,为改善人民生活、使更多的人分享经济社会发展成果创造了有利条件。

4. 社会保险基金规模不断扩大,抗风险能力不断增强。社会保障资金筹集力度不断加大,规模迅速扩大。在全国13个省份开展了做实基本养老保险个人账户的试点,推动现收现付模式向部分积累模式的转变。基金规模不断扩大,基金监督工作得到加强,为社会保障体系的可持续发展奠定了较为坚实的物质基础。

5. 社会保障公共服务体系初步形成,服务能力得到提升。社会保障管理服务体系基本建立,形成了以各级社会保险经办机构为主干、以银行及各类定点服务机构为依托、以社区劳动保障工作平台为基础的社会保障管理服务组织体系和服务网络,并逐步向乡镇、行政村延伸。目前,全国县和县以上政府设立的社会保险经办机构达到7000多个,城镇的街道社区、农村的乡镇及行政村建立的基层服务站所超过19万个,医疗保险定点医院和定点药店分别达到8.3万个和9.6万个。“金保工程”一期建

设任务顺利完成,建立了中央、省、市三级网络,31个省、区、市和新疆生产建设兵团全部实现了省、部联网,实现了数亿参保人员的监测数据上传,信息技术广泛应用于各级各项社会保险管理服务业务。社会保险标准化工作全面启动,社会保险的业务档案管理、基金预算管理和经办管理服务步入规范化轨道,社会保障服务中心建设和经办机构能力建设初见成效。全面实现了企业离退休人员基本养老金的社会化发放,75%以上的企业退休人员被纳入了社区管理。社会保障管理服务体系的不断完善,为提高管理服务水平、完善公共服务职能提供了有力支撑。

(三)社会保险体系建设和制度改革还存在许多问题,需要通过立法加以规范

社会保险制度改革和发展虽然取得了巨大成绩,但还存在一些突出的矛盾和问题,有待立法解决,主要表现在五个方面:

1. 体系有缺失,制度强制力不够。一方面,社会保险制度设计覆盖范围较窄,参保的主要是正规单位职工,部分困难集体企业和多数非公经济单位、灵活就业人员、农村进城务工人员还没有加入到制度中来。特别是农村居民的社会保险还缺乏较为系统完善的制度安排。另一方面,由于社会保险制度的强制力不足,有的用人单位没有依法参加社会保险或者没有为所启用的所有职工缴纳社会保险费,现行制度覆盖范围内的部分单位和人员还没有依法参加进来。

2. 社会保险制度分割,缺乏衔接。现行社会保险制度基本上按城乡、不同单位的类型分别设计、分散决策,制度之间缺乏统筹协调,并且由地方分别执行。造成的结果是:城乡二元社会保障结构使城乡差别进一步扩大,不适应统筹城乡发展的要求;机关、事业单位、企业之间养老待遇差距明显;不同地区之间发展不平衡,统筹地区间社会保险关系转移困难,基金无法共济。这些都严重阻碍了全国统一规范的人力资源市场的建立。

3. 社会保险资金来源渠道偏窄,社会保险基金无法满足社会保险制度持续发展的需要。长期以来我国没有专门的社会保险资金积累,当前在建立和完善社会保险制度时,已面临了相当程度的老龄化问题,已退休

或即将退休的劳动者的养老、医疗负担基本依靠企业和在职职工承担,导致费率过高、企业负担重、社会保险费征缴困难。另外,体制转轨遗留问题十分突出,搬迁、关闭、破产和改制企业职工未能完全妥善安置,有的困难企业长期欠缴社会保险费,部分劳动者工伤待遇落实难问题,被征地农民的社会保险资金没有依法落实。这些问题如果处理不好,都会不同程度地影响社会的和谐稳定。

4. 制度运行机制不健全,管理服务能力有待提高。长期以来,社会保险基金投资渠道单一,仅限于存银行、买国债,缺乏保值增值途径。社会保险基金管理不规范,监督体系不健全的问题还比较普遍,挤占挪用现象仍时有发生,影响了基金安全和社会保险制度的运行。随着社会保险工作范围、内容、对象和方式的不断变化,社会保险管理、经办和服务日益显示出能力比较薄弱、信息化程度低等问题,不能很好地适应劳动者和用人单位的需要。

(四)社会保险制度改革正在深化,社会保险体系尚处于不断完善的过程之中

社会保险制度从建立走向基本成熟需要漫长的过程。国际上社会保险制度已有一百多年的历史,即使这样,一些最早建立社会保险制度的国家近年来仍然在对其制度不断进行完善和改革。我国真正开始建立独立于企业之外的社会保险制度只有二十多年的时间,社会保险制度还在日益完善中,尚不具备稳定下来的条件。但是,法律必须具备一定的稳定性,不可能经常改动。这就使得社会保险法现在还不能作出全面具体的规定:

1. 社会保险基本制度的许多操作性规范尚需通过试点进一步探索。我国的基本养老保险和基本医疗保险还在进行基本模式的探索,例如,基本养老保险做实个人账户的办法,目前还只在部分省、自治区、直辖市进行试点,对于做实个人账户后资金的来源渠道、积累的个人账户资金的投资等具体问题,目前还在研究和摸索,多种办法进行比较选择。再如关于劳动者异地就业后的基本养老保险关系转移接续问题,国务院办公厅于2009年年底刚转发了人力资源和社会保障部等部门制定的办法,具体操

作十分复杂,目前还在探索。又如基本医疗保险制度改革,十年的改革试点取得了很多成功的经验,也总结了一些需要完善的问题,这些问题又不能一下通过立法解决。凡此等等,都说明社会保险法不可能一步到位地对社会保险的具体制度作出全面具体的规范,而有必要给今后的改革完善留下适当的空间。

2. 社会保险的一些具体标准、条件还不能通过立法确定和实现全国统一。我国幅员辽阔,地区差距大。二十多年来社会保险制度改革的基本做法和经验是,中央统一规定原则和方向,授权地方结合本地实际制定具体规定和政策,发挥中央和地方两个方面在社会保险制度建设和改革中的积极性。各地在执行中,都进行了很好的探索,做到了改革与稳定的兼顾。但是,这样的改革,也导致地区间的政策差异比较大。这种差异的解决,需要一个过程,逐步解决,不可能通过出台社会保险法一下解决。另外,有的社会保险标准还在调整过程中,不宜以法的形式固定下来。例如,近年来,城镇职工基本医疗保险最高支付限额由职工年平均工资的4倍提高到6倍以上。城镇居民基本医疗、新型农村合作医疗的最高支付限额分别达到居民年人均可支配收入、农民年人均纯收入的6倍以上,各级财政对城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗补助标准从初期的每人每年40元提高到120元。这些标准还将逐步提高。因此,社会保险法不宜现在对诸如社会保险费率、各项待遇标准等作出统一的规定。

3. 一些特殊矛盾和问题不宜通过制定社会保险法来一揽子解决。我国的经济体制改革还在深化之中,在这个过程中,不断出现一些新的特殊性、阶段性的矛盾和问题需要依靠社会保险加以解决。例如,在国有企业改革中,企业分流出一些过去隐性失业的富余人员,这些人因技能单一、年龄较大,再就业相当困难。为了解决这些人的就业问题,国家完善和落实再就业政策,鼓励企业吸纳就业,扶持就业困难人员就业,对各类企业招用就业困难人员和就业困难人员灵活就业后申报就业并缴纳社会保险费的,在相应期限内给予基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴以及适当的岗位补贴。再如,在产业结构调整,关停资源枯竭企业过程中,中央财政安排500多亿资金,帮助地方将关闭破产国有企业未参加社