



社会保险法 精 释

SHEHUI BAOXIANFA
JINGSHI

杨燕绥 / 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

社会保险法精释 / 杨燕绥主编. —北京: 法律出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1801 - 0

I. ①社… II. ①杨… 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 020468 号

社会保险法精释

杨燕绥 主编

责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 14 字数 344 千

版本 2011 年 3 月第 1 版

印次 2011 年 3 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 永恒印刷有限公司

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1801 - 0

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2010年10月28日,《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)由十一届全国人大常委会第十七次会议审议通过,并由国家主席胡锦涛签署第35号主席令予以颁布,自2011年7月1日起施行。《社会保险法》是继《劳动法》、《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》之后,在社会法领域的一部龙头法。

《社会保险法》的颁布实施,是深入贯彻落实科学发展观的集中体现,对于构建国家社会保险制度体系和公共服务体系,维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益,使公民共享经济社会发展成果,促进和谐社会建设,具有十分重要的意义。

我国尚未制定《社会保障立法纲要》,社会保障体系尚未完善,还有很多问题需要进一步达成共识,这部《社会保险法》迈出了中国保障法治建设的第一步,需要在实践中验证、修订和不断完善。为作好《社会保险法》的宣传和普及工作,我们编写了《社会保险法精释》,从法条解读、案例分析、专家视角三个角度学习和理解本法,并提供了相关资料。参加编写的人员按照本法章节顺序排列,有曹峰、鹿峰、李学芳、张芳芳、闫俊、杨丹、朱祝霞、罗桂莲、刘广君、胡乃军、李海明、张弛,还有王梅、李聪等,杨燕绥对全书进行了校审。这是本中心全体成员对国家社会保险事业和社会建设的一份奉献。在专家视角部分,发表了一些中心长期以来的研究成果,特别是在

2 社会保险法精释

社会保险公共服务领域,包括人社部社会保障战略研究课题和国家自然科学基金【中国政府部门的结构与运作研究 No. 70833002】的研究成果。

社会保险法律涉及领域丰富且有深度,我们的理解尚肤浅,敬请读者指正。

清华大学公共管理学院
就业与社会保障研究中心
2011 年 2 月 12 日

目 录

第一章	总则	(1)
第二章	基本养老保险	(64)
第三章	基本医疗保险	(129)
第四章	工伤保险	(163)
第五章	失业保险	(199)
第六章	生育保险	(229)
第七章	社会保险费征缴	(245)
第八章	社会保险基金	(279)
第九章	社会保险经办	(316)
第十章	社会保险监督	(347)
第十一章	法律责任	(378)
第十二章	附则	(423)

第一章 总 则

法律文件《总则》的意义在于规范本法的立法宗旨、基本原则、法律内容、适用对象、管理体制和运行机制等基本问题,是指导该法律全文的精髓部分。

第一条 为了规范社会保险关系,维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益,使公民共享发展成果,促进社会和谐稳定,根据宪法,制定本法。

【法条释义】

第1条的意义在于反映该法的立法宗旨。

立法宗旨是国家、组织和个人对该法调整对象和社会效用的公共价值判断所达成的共识。本法的立法宗旨如下:

- 规范社会保险关系;
- 维护公民社会保险权益;
- 公民共享发展成果;
- 促进社会和谐稳定;
- 根据《宪法》制定本法。

一、规范社会保险关系

1. 什么是社会保险

社会保险(social insurance),是国家依法建立的,针对公民社会

2 社会保险法精释

风险的,由国家、用人单位和个人共同筹集资金、建立基金和支付风险补偿的,具有社会契约特征的社会保障制度安排之一。

社会风险,是指人人都可能遇到的、危及基本生活安全的风险。根据国际劳工组织 1952 年通过的第 102 号公约(《社会保障最低标准公约》),社会风险包括六大类风险,即生育、疾病、职业伤害(含工伤)、失业、年老和灾难性困难。伴随城镇化和人口的增长居住成为第七类社会风险。

社会保障(social security),是国家抵御公民社会风险和实现公民安全(状态)的制度体系,包括法律体系(共识和妥协)、政策体系(方案)和服务体系(执行)。抵御社会风险的制度安排包括三大环节,即筹集资金、管理基金和支付待遇。政策工具包括:福利安排,强调均等普惠的财政责任;救助安排,强调识别穷人的政府最低保障;互助安排,强调社会成员之间的相互责任;自储公助,强调公共政策对个人责任的激励性;保险安排,强调参保缴费和基金平衡。

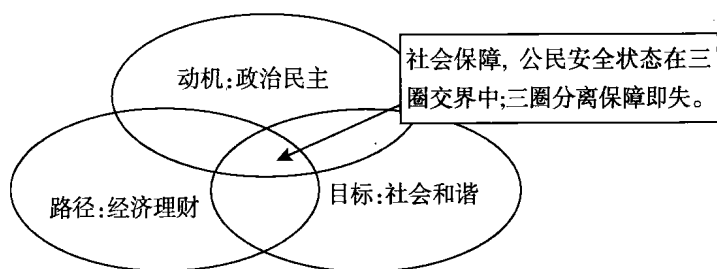


图1 社会保障内涵结构图

一个国家是否有社会保障,公民是否安全,取决于国家政治民主、经济理财与社会和谐三个条件。三圈融合,社会保障就在其中(见图1);政治民主是社会保障的动机,即公平分配;经济理财是路径,即战略安排(面对日益加重的人口老龄化,让养老基金贬值就是失策和无能的表现);社会和谐是目标,即分配结果,国家经济进

步与公民福利具有高度相关性。三者缺一即三圈分离,公民的安全状态自然不存在。

综上所述,国家颁布《社会保险法》的意义在于,就社会保险的制度安排及其保障功能基本达成了共识,这是我国社会保障制度体系中的一个核心支柱。第一,要规范资金筹集,明确财政责任与合理界定费率,降低企业费率(目前企业费率超过工资总额的40%、职工费率超过个人工资的20%);第二,要规范基金管理,实现财务安全与收支平衡,养老基金保值增值;第三,要规范待遇支付,实现克服贫困(社会统筹)和体面生活(个人账户)的合理结构,实现公平与效率、政府与市场、国家与个人的有效结合。

社会保险源于1883年德国《雇员医疗保险法》(称俾斯麦模式),是和谐劳资关系和抵御职工及其家庭社会风险的制度安排,属于社会范畴,即“国家立法、政府资助、雇主雇员参保缴费和自治,向法定受益人理赔”的社会契约。一方面,社会保险不能排除保险的核心元素,即风险储蓄和理赔合同,强调参保缴费、基金平衡和风险补偿。保险基金应当根据各项风险的自身特点保持收支平衡;如养老保险基金需要长期收支平衡,其精算模型为15~75年;医疗保险基金需要当年收支平衡,且略有盈亏;失业保险基金需要伴随经济周期保持平衡。另一方面,社会保险的不盈利性与商业保险趋利形成鸿沟,在保险业处于为公司“卖产品”的急功近利阶段,社会保险与商业保险无法合作;当保险业改革后进入为客户“买产品”的微利理财阶段,社会保险与商业保险可以合作;政府、机构和个人应当具有识别能力。

2. 什么是社会保险关系

社会保险关系,即指社会保险当事人之间的社会关系,当事人包括社会保险人(决策者和服务提供者)、参保人(缴费单位和缴费个人)、被保险人(参保人指定的受益人)和受益人(事实上受益),此外还有相关参与人。社会保险当事人之间的社会关系即指

4 社会保险法精释

社会保险资金筹集、基金管理和待遇支付关系。国家和公民的社会保险关系包括抽象社会保险关系和具体社会保险关系。前者即指国家社会保险法律 and 政策的制定者,与参保人和受益人之间的社会关系;后者即指社会保险经办机构与缴费人和受益人之间的社会关系。

社会保险决策者(social insurance policymaker)包括国家立法机构、政府政策部门和参保人代表,基于社会契约的协商机制进行决策。具体执行机构包括社会保险政策起草部门(人力资源和社会保障部及其相关部门)、决策部门(国务院)、立法部门(全国人民代表大会和常务委员会),以及各级工会和工商协会。

社会保险经办机构(social insurance agency)也称社会保险提供者,即指依法收缴社会保险资金,管理社会保险基金和支付社会保险待遇的责任主体,包括管理服务机构、征收机构,以及合作伙伴。

社会保险参保人(social insurance participant)即指依法和协议参加社会保险计划和履行缴费义务的用人单位和职工个人,以及个体经营者、自由职业者和居民,也称计划成员。用人单位参加社会保险计划是为履行缴费义务(contribution),即为自己职工缴纳社会保险费,体现用人单位的社会责任。用人单位不是社会保险待遇的受益人。用人单位的社会保险缴费由国家税收让利和企业人工成本构成,是薪酬中延期支付的一部分。个人参加社会保险具有双重法律身份,既是缴费义务人,也是被保险人(insured),即被指定的保险待遇受让人。

社会保险受益人(beneficiary)包括被保险人和相关受益人,通常指被保险人供养的亲属与合法继承人。社会保险受益人是核心,整个社会保险法律政策的保护对象即受益人。

社会保险参与者即指参与社会保险管理和服务的机构和个人,如社会保险经办机构、用人单位人力资源管理部门、托管资金和支付待遇的银行,以及街道和社区的社会保障服务机构和个人等。

上述机构和个人因为参加社会保险计划和参与社会保险管理与服务而产生了特定的社会关系。例如,本法规定的社会保险登记,就是公民参加社会保险计划的意思表示;发给社会保险登记证,就是国家社会保险法律政策的经办机构认可公民参加社会保险计划的法律文件;二者构成公民参加国家社会保险计划的法律事实。

3. 如何规范社会保险关系

法律是调整社会关系和约束行为的规范的总和。法律规范包括具有国家强制约束力的硬法(国家基本法和行政立法)和不需要国家强制力而依赖利益关系产生约束力的软法(集体协议与合同等)。法律规范可以是命令性规范(必须和应当作出的行为)、授权性规范(可以作出,也可以不作出的行为)和禁止性规范(不得作出,一旦作出将受到法律制裁的行为)。

法律的调整对象是社会关系,其目的在于保持社会关系和谐及社会秩序稳定。社会保险法的调整对象即社会保险当事人和参与人之间,因社会保险资金筹集、基金管理和待遇支付而发生的特定权利义务关系。

社会保险法是规范社会保险关系的法律工具,将社会保险关系上升为社会保险法律关系,具有如下功能:(1)明确规定社会保险当事人及其权利和义务。(2)规定社会保险缴费人及其权利和义务,如本法第4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”;“个人依法享受社会保险待遇”。(3)规定社会保险受益人及其权利和义务,以及资格审查和待遇支付(见本法第四章)。(4)规范社会保险基金管理运营的基本原则、操作流程、监督机制和信息披露。(5)规定社会保险经办机构及其责任、权力和服务标准。(6)规定公共财政的社会保险预算和支付责任,以及各级政府的相关责任。

二、维护公民社会保险权益

公民社会保险权益包括参加社会保险计划、履行缴费义务和享受社会保险待遇。

1. 社会保险是公民的权利

公民对国家的第一需要即提供基本生活安全保障,国家合理存在的前提条件即能够根据国家经济发展水平提供这个保障。中国创新了社会保险的运作模式,通过财政转移支付的方式资助低收入人群参加医疗保险,使社会保险这个具有“俱乐部”特征的政策工具可以突破工薪群体和劳动关系的范围,普及到全体公民及其家庭。

公民参加社会保险计划具有四种身份,即职工(被组织聘用)、自雇人(个体户)、个人(居民状态)和特殊群体(客观情形导致的身份的不确定性),农民属于个体经营者。按照城乡划分身份是违背公民理论、职业理论和保险理论的。总之,参加社会保险计划是公民的权利,国家应当健全社会保险(保障)公共服务窗口,方便公民参保登记和管理社会保障个人账户,即权益记录。

2. 参保缴费是公民的义务

公民缴费义务,包括雇主为雇员参保受益的供款(contribution)和雇员、居民为自己参保受益供款(无个人账户,contribution)和储蓄(记入个人账户,savings),受益人的待遇与缴费年限和积累总额关联。因此,参保缴费人应当具有费率谈判权、基金监督权和待遇索赔权。参保职工应当具有监督用人单位为自己办理参保登记和缴纳社会保险费的情况。用人单位和社会保险经办机构(以下简称“社保机构”),必须就社会保险缴费情况和社会保险基金安全情况进行信息披露。

社会保险信息,即指参保单位缴费记录和参保个人缴费记录,以及参保人的相关权益记录。社会保险缴费及其权益记录是社会保险参保人的贡献,也是社会保险参保人享有社会保险待遇的依

据。例如,社会保险参保人在按照国家规定缴纳养老保险费,且达到国家规定年限后,才能领取基本养老金。因此,定期向社会公布社会保险基金的收支情况,是社保机构的法定责任。

3. 享受待遇是公民的权益

社会保险当事人的合法权益包括获得社会保险信息、社会保险待遇和社会保险服务。

根据《社会保险法》的规定,我国社会保险待遇包括依法领取基本养老金、病残津贴、丧葬补助、遗属抚恤、医疗保险费补偿、工伤保险抚恤金、失业保险金、生育保险补助等。

社会保险服务即指社会保险经办机构及其相关机构,向社会保险参保人和受益人提供的相关服务,包括社会保险参保登记、缴费申报和审核、个人账户管理、社会保险关系转移、受益人资格审核、社会保险待遇支付等一系列服务。向社会保险参保人和受益人提供“一站式”和“一卡通”的社会保险服务,是服务型政府公共服务能力建设的任务和目标。

根据我国《宪法》第13条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯。”维护公民的社会保险个人账户财产权益,禁止挪用和打击贪污是国家履行宪法原则,政府履行公共服务职责的具体内容。

三、使公民共享发展成果

我国《宪法》第14条第3款规定:“国家合理安排积累和消费,兼顾国家、集体和个人的利益,在发展生产的基础上,逐步改善人民的物质生活和文化生活。”到2020年,中国将实现全面小康社会,做到病有所医、老有所养。社会保险是公民分享国家经济社会进步成果的路径之一。(1)在缴纳社会保险费阶段:①对社会保险参保人缴纳社会保险费提供免交所得税的待遇,用让税让利的方式补贴计划成员和社会保险基金;②中央政府通过转移支付方式补贴低收入人群参保。(2)在社会保险基金运营阶段:①对社会保险基金运营

收益免征利息税;②社会保险投资渠道,优先社会保险基金购买国债和投资优质项目,让社会保险计划成员获得较高的收益,分享经济发展的成果。(3)在待遇支付阶段:①对基本保险待遇免征所得税;②基本保险待遇将与物价挂钩;③通过转移支付方式弥补地方社会保险基金赤字,确保社会保险计划的支付能力。

四、促进社会和谐稳定

社会和谐的前提条件是公平分配,政府参与并投入资金的社会保险计划具有收入再分配和促进社会和谐的功能。但是,社会保险待遇支付的资格标准应当公平,过程应当透明,避免对低收入人群产生歧视待遇、为高收入人群打造“富人俱乐部”,以及“老鼠洞”现象(特权阶层利用公共医疗保险基金搞特需服务)。

社会稳定的前提条件是供需平衡,商品供不应求和消费不足是导致社会不稳定的基本原因。社会保险具有互济和保障功能,可以降低社会风险和提高人们的消费信心,是社会变革的减震器。

五、依据《宪法》制定本法

《宪法》是国家基本法,具有母法地位。《社会保险法》属于社会法范畴,其法律规范依据宪法原则制定和实施。

《宪法》第14条第4款规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”这里明确了国家建立和完善社会保障体系的责任和目标,是国家建立社会保险制度的依据。

《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。”这里明确了两个体现人权和民主的原则:(1)在公民遇到社会风险时获得物质帮助不是政府的恩赐,而是公民的权利;(2)服务型政府的责任和能力将通过发展社会保险、社会救助和医疗卫生

事业体现出来。

【第1条案例】宪法不能直接作为诉讼依据

某开发区征用了农民的土地,并按照国家有关政策对失地农民进行了农转居的安置。后来,失地农民家庭遇到上学难、就业难、就医难、养老难等问题,他们根据《宪法》第45条关于“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”的规定,向地方政府和地方人民法院提出上述安置诉求。尽管失地农民的要求是合法的,但法院因缺乏实施该宪法原则的具体实体法和程序法的规定,因而无法审理这类案件,在中国只能由政府完善相关政策规定的基础上逐一解决问题。所以,需要根据《宪法》制定部门法来具体保护公民权益,如《社会保障法》、《社会保险法》和《养老金法》。

【案例分析】

《宪法》第45条的规定是国家保障公民基本生活安全的基本原则,国家将根据《宪法》的该项原则进行立法(如《社会保险法》、《社会救助法》),制定社会保障发展规划,建立公共财政和社会保障预算,以及具体制度安排和实施措施,才能保障公民在“年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,可以从国家和社会获得物质帮助”,这是国家的义务和政府的责任。

征用农民土地必须有法可依。第一,我国《宪法》应当进一步明确公民的财产权益及其保障措施,包括农民的土地承包权;第二,尽快制定和实施完整的民法典,具体明确国家征用农民土地的补偿原则,包括货币补偿和权益保障。要尊重农民的财务生命周期,区别对待青年农民、中年农民和老年农民,帮助失地农民家庭就业,促进他们参加各项社会保险计划,使之享有与城市居民同等的公共服务,从而保障他们的基本生活。例如,征用一个60岁农民的土地,补偿原则应当是其今后20~30年的养老成本,而不是几年的青苗价钱。

【专家视角】

《社会保险法》是国家社会法的龙头法之一。这部法一共是 12 章 98 条,体现如下立法原则是:

第一,贯彻落实党的重要决策和战略部署。从党的十四届三中全会以来,中央对社会保障制度改革和体系建设作出了一系列重大决策。特别是关于广覆盖、保基本、多层次、可持续这样一些带有根本性的长远基本方针。关于社会保险要独立于用人单位之外,资金来源多渠道、管理服务社会化这样一些要求,都在法律制度中得到了充分体现,这是一个原则。

第二,使人民群众共享改革发展的成果,是立法原则和最大亮点。按照党的十七大提出的,到 2020 年全面建设小康社会,基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标,《社会保险法》确立了我们国家社会保险的制度框架,把城乡各类劳动者和居民分别纳入了相应的社会保险制度,目标就是要做到制度上没有缺失,覆盖上没有遗漏,衔接上没有缝隙。使全体人民在养老、医疗等方面都能做到有基本保障,无后顾之忧。这是造福于人民的一个立法宗旨。

第三,公平和效率相结合,权利和义务相对应。从我们国家基本国情出发,社会保险作为政府主导的社会保障制度,首先要体现公平原则,就是要作出适度的普惠性安排,加大政府的公共财政收入,加大社会收入再分配的力度,防止和消除两极分化,但同时体现激励和引导原则,坚持权利与义务相适应,就是不能重蹈一些国家由于福利过度导致养懒汉这样一种覆辙。

第四,确立框架,循序渐进。《社会保险法》还在发展当中,不断有新问题要回答,这部法律作出了一些具有弹性的或授权性的规定,为今后制度完善和机制创新留出了空间。

【参考资料】

《法国宪法》第 21 条规定:“公共救助是神圣的义务。社会对于不幸的公民负有维持其生活之责,或者供给他们工作,或者对不能

劳动的人供给生活资料。”第23条规定：“社会福利是全体人民的个人受益权利，此种福利是以人民主权为基础的。”《法国第四共和宪法》肯定了1789年《人权宣言》提出的公民权利和自由原则：“国家对所有人——尤其是儿童、母亲和老年工人——保证健康保护、物质安全、休息和闲暇；如果因为年龄、身体或精神状态或经济状况而不能工作，他们中任何人都有权从社会或单位获得体面生存的手段。”

1919年《德国魏玛宪法》第7条规定：……“联邦对于下列各项事务有立法权：(4)救贫制度及移民救助……(7)人口政策，孕妇、婴儿及青年保护。”第161条规定：“为保障公民健康及工作能力，保护产妇及预防因老、病致贫，联邦应建立社会保险制度，并做到使有资格参加和受益的人都知晓。”现行《德国宪法》关于基本国体的规定在第20条第1款，即“联邦德国是一个民主制和社会福利的联邦国家”；在第3款中表明：“将帮助社会弱者和保障人的尊严与维护社会公正并列为国家的基本义务”。

1936年《苏联宪法》规定：“公民在年老、患病和丧失劳动能力时可以得到社会保障，并通过企业供款建立国家保障制度。”

《美国联邦宪法》未对社会福利作出直接规定，因而这一领域只受到最高法院极为宽松的合理性审查。在大萧条和随后的新政(New Deal)影响下，某些州宪法规定了社会福利内容，如1938年《纽约州宪法》第17章第一节规定：“对穷人的资助、关怀和支持是公共问题，它们应由州政府及其分支机构解决。立法机构可随时确定其方式和手段。”

1993年的《俄罗斯联邦宪法》第39条规定：“(1)在患病、致残、失去供养人、为了教育子女和法律所规定的其他情况下，对每个人按照年龄提供社会保障。(2)国家退休金和社会救济金由法律规定。(3)鼓励自保，建立补充保障和开办慈善事业。”第40条第3款规定：“向贫困者或法律指明的其他需要住房的公民无偿提供住宅，

或者根据法律由国家、市政和其他住宅基金以廉价支付房租。”第41条第1款、第2款规定：“每个人都有保持健康和医疗帮助的权利。国家和市政医疗机构应当依靠相应财政预算、保费收入和其他收入为居民提供无偿医疗帮助。”

《日本宪法》第25条规定：“全体国民都享有最低限度的健康与文化生活的权利。国家应在公民生活的各方面努力提高和增进社会福利、社会保障以及公共卫生。”

中国《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……国家和社会帮助安排盲、聋、哑和有其他残疾的公民的劳动、生活和教育。”

1986年《英国国民社会保险法》规定：新的收入补贴仅发放给有子女及丧失工作能力者，而不是所有低于规定标准的家庭。“额外资助”也不再对所有低于最低生活标准者发放，而是仅限于18~24岁的单身者以及单亲家庭、养老金领取者和丧失工作能力等特殊困难者，产妇津贴只有低收入家庭可以获得，同时对工伤津贴和寡妇年金也做了更加严格的限制。

第二条 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。

【法条释义】

第2条的意义在于明确本法的调整对象，即公民和国家之间的社会保险关系。本法基于公民社会风险列出我国社会保险的具体项目，即国家履行社会保险义务的内容和公民享有社会保险权益的内容。

本法条的内容涉及国家基本养老、基本医疗、工伤、失业和生育