

社会保险法 讲 座

Shehui Baoxianfa Jiangzuo



主编 孙洁

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

社会保险法 讲 座

主 编：孙 洁

撰稿人：（以撰写章节先后为序）

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险法讲座/孙洁主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2553 - 7

I. ①社… II. ①孙… III. ①社会保险 - 保险法 - 基本知识 - 中国 IV. ①D922. 182. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 009965 号

策划编辑: 刘经纬 (L_vigour@126. com)

封面设计: 李宁

社会保险法讲座

SHEHUI BAOXIANFA JIANGZUO

主编/孙洁

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 3 月第 1 版

印张/10.5 字数/257 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 - 2553 - 7

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66070084

邮购部电话: 66033288

前 言

我国社会保障制度正在经历着一场深刻的变革。从 1997 年出台《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、1998 年颁布《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、1999 年出台《失业保险条例》、2003 年启动新型农村合作医疗试点、2004 年实施《工伤保险条例》、2007 年实行城镇居民医疗保险、2009 年试点新型农村社会养老保险等一系列制度的出台，直至《社会保险法》正式颁布，使我们看到了社会保险制度的覆盖面越来越广，直至覆盖全民；保障内容越来越广泛，保障水平不断提高，保障方式越来越便利，社会保险制度框架越来越全面、完整。在这一过程中，我们需要坚持公平与效率的原则，既要体现社会公平与正义，又要保证制度的可持续发展。社会保障理论告诉我们，社会保障的普遍性模式强调保障全面和福利均等，即向所有社会成员，不论年龄大小、收入多少，提供同等水平的社会福利；而选择性模式通过家计调查或群体甄别，针对那些最需要帮助的人，如穷人、老人、患病、残疾妇女或儿童等提供社会福利和社会救济。在实行普惠式的制度中，更多地体现公平的内容；而在

非“普惠型”的制度下，则更多体现差别的因素。我国在计划经济体制下的劳动保险制度，基本上是以公平为主的“大锅饭”制度，被保险人的待遇差别不大。伴随着社会主义市场经济体制的建立，在强调效率优先、兼顾社会公平的同时，我们要注重社会保险化解风险、真正发挥其安全网和稳定器的作用，以达到公平与效率兼顾、权利与义务相对应、统一与差别并重的目的。目前，我国的社会保障制度模式正在走向普惠型的制度模式。普遍保障的社会保障制度不同于收入关联型社会保障制度，其最大特点在于政府财政的支持作用非常重要。这要求在制度模式发生急剧变化的今天，我们要正确审视政府、社会、用人单位和个人、家庭等各方主体在社会保障方面的责任边界。

《社会保险法》的正式出台意义重大。它标志着我国从此开始了依法实行社会保障的时代。依法开展社会保险，通过法律条文既约束参保单位和参保个人，也约束政府部门，单位不缴社保费将强制划拨，使社会保险制度更具有严肃性、权威性和公信力。《社会保险法》的制定，结束了多年以来社会保险法律法规数量少、层次低，立法分散，权威性不足，法规之间缺乏衔接且难以形成体系的局面。《社会保险法》在国家立法层面确立了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。养老保险缴费不满15年可补足15年，使养老保险更具保障性、再分配更加公平；医疗保险和工伤保险实行保险基金先行垫付、代位补偿，凸显人本主义精神。《社会保险法》的颁布，有利于覆盖全民、统筹城乡、转移接续和养老保险最终实现全国统筹，有利于实现公私平等、城乡平等和地区平等，相信它将会推动社会保险待遇的政企平等。

在此，我们关注更多的是社会保障制度改革以及社会保障立法面临的障碍与难点。首先，传统观念与认识误区的影响。正如全国人大常委、社会保障问题专家郑功成教授所言，一些人将城乡二元分割体制视为一种固化的模式，在考虑政策措施、进行制度设计时，总是不自觉地偏离城乡统

筹的原则，沿袭城乡分割的思路；一些人将社会保障与经济发展对立起来，把发展社会保障视为负担。第二，体制性障碍。部门分割、政策分割导致的社会保障制度安排与相关政策不协调，一些政府职能部门的职责分工不规范、不明确，对社会保障制度建设带来了阻力。第三，各级政府的职责以及各责任主体的责任分担界限模糊，中央政府与地方政府之间的职责划分不尽合理，致使中央政府的压力持续加大。第四，我国的社会保险关系户籍化以及由此带来的户籍制度对社会保险关系流动的制约。在社会保险实践中，通行当地户籍在当地参保的规则。人在流动，而户口却没有流动，与户籍挂钩享受社会保险待遇的管理办法便会阻碍社保关系的正常转续。第五，地区差距、城乡差距、行政区社保、户籍制度等诸多制约因素共同作用的结果引发的部门之间、地区之间、群体之间的利益博弈。部门之间博弈引致征收机构是社会保险经办机构还是税务局、社会保障部门还是财政部门的两难选择，引发社会保险基金性质是公共资金还是财政资金、归属社会保障部门、银行还是财政部门管理的分歧，以及新型农村合作医疗属于社会保险还是福利保障制度、归属社会保障部门经办还是卫生部门管理的争论等一系列问题。地区之间博弈则直接导致统筹层次困境。统筹层次问题的症结在于我国社会经济发展不平衡，其核心在于“分灶吃饭”的财政体制。统筹层次迟迟不能提高，不仅导致流动性就业群体的社保权益的损害，更加剧了地区经济发展差距给民众带来的社保权益的差距。至于群体之间的利益博弈，最终的筹码是与身份相关联的话语权大小。

我们不当批评法律中存有诸多悬而未决的议题，这些问题的暂时搁置或者授权，表明社会保险制度是牵一发而动全身的一项制度安排，不仅关乎普通百姓的切身利益，更会涉及国家的政治、经济、社会各个方面，关系到各个部门和地方的利益，也表明社会保险制度不能独立于整个社会经济体制改革之外独自建设与发展。在长达 16 年的讨论、特别是《社会保险法》草案自 2007 年以来四年三次审议过程中，虽然存有意见分歧、

观点纷争，但各方意见得到了充分表达，民众意愿得到了尊重，国民的社会保障意识迅速提升。相信随着国家经济不断发展，社会保险法律问题在不断的争论和磨合中，共识会不断增加，纷争会得到化解，社会保险应有的安全网和稳定器功能更好地得以实现。

CONTENTS

第一章 《社会保险法》概述 / 1

第一节 《社会保险法》的性质、特点与意义 / 3

一、《社会保险法》的性质 / 3

二、《社会保险法》的特点 / 4

三、《社会保险法》出台的意义 / 6

第二节 《社会保险法》立法原则 / 8

一、权利和义务相统一的原则 / 8

二、社会保险水平与我国经济社会发展水平相适应的原则 / 10

三、广覆盖、保基本、多层次、可持续原则 / 11

四、分类规范、循序渐进、逐步完善的原则 / 14

第三节 《社会保险法》的主要内容 / 16

一、政府对社会保险事业的支持 / 16

二、社会保险费的征缴 / 17

三、社会保险待遇 / 18

四、社会保险基金 / 22

第二章 我国养老保险制度及法律政策解读 / 29

第一节 中国养老保险制度的主要发展 / 29

一、我国养老保险制度的建立 / 31

二、中国养老保险制度的停滞时期 / 34

三、我国养老保险制度的发展 / 37

四、我国养老保险制度的根本变革 / 38

第二节 中国养老保险现行政策解读 / 44

一、城镇企业职工养老保险制度 / 44

二、新型农村社会养老保险制度 / 59

三、城镇居民社会养老保险制度 / 63

第三章 我国医疗保险制度及法律解读 / 70

第一节 我国基本医疗保险制度发展概况 / 70

一、建国初期医疗保障体系的初步建立 / 70

二、市场化改革中医疗保障制度遭受了冲击 / 71

三、新世纪初期致力于建立覆盖全民的医疗保障体系 / 73

四、《社会保险法》对基本医疗保险制度建设意义 / 76

第二节 城镇职工基本医疗保险参保对象、筹资和参保待遇 / 76

一、建立城镇职工基本医疗保险基本原则 / 76

二、城镇职工基本医疗保险参保对象 / 77

三、职工基本医疗保险的筹资 / 79

四、参保者享受的待遇 / 82

第三节 城镇居民基本医疗保险参保对象、筹资和待遇 / 86

一、城镇居民基本医疗保险实施的基本原则和覆盖对象 / 86

二、城镇居民基本医疗保险的筹资制度 / 87

三、参保者享受的基本待遇 / 89

第四节 新型农村合作医疗筹资、待遇和管理 / 90

一、新型农村合作医疗制度之“新” / 91

二、新农合的筹资机制 / 92

三、新型农村合作医疗参保者的待遇 / 93

四、新农合的作用效果 / 94	
五、医疗保险三项制度整合 / 96	
第五节 基本医疗保险费用结算制度 / 99	
一、直接结算制度 / 100	
二、异地结算制度 / 101	
三、基本医疗保险金不予支付的费用相关规定 / 102	
第六节 医疗保险目录、诊疗项目和医疗服务设施标准 / 105	
一、基本医疗保险药品目录 / 105	
二、基本医疗保险诊疗项目 / 106	
三、基本医疗服务设施标准 / 109	
第七节 医疗服务机构的管理 / 109	
一、定点医疗机构 / 110	
二、定点零售药店 / 112	
第四章 我国工伤保险制度及法律政策解读 / 115	
第一节 我国工伤保险制度的历史沿革 / 115	
一、我国工伤保险制度的建立 (1949-1988 年) / 116	
二、我国工伤保险制度的改革 (1988-2008 年) / 118	
三、我国工伤保险制度的进一步完善 (2009 年至今) / 119	
第二节 我国工伤保险制度的现行政策解读 / 124	
一、工伤保险的覆盖范围 / 124	
二、工伤保险基金的筹资模式 / 126	
三、工伤认定的具体内容 / 130	
四、劳动能力鉴定的内容 / 139	
五、工伤认定和劳动能力鉴定的程序 / 140	
六、工伤保险待遇 / 146	
七、对未参保单位职工发生工伤和第三人造成工伤的处理 / 156	

第五章 我国失业保险与生育保险制度及法律政策解读 / 162

第一节 我国失业保险制度及法律政策解读 / 162

一、我国失业保险制度的历史沿革 / 162

二、我国失业保险现行政策解读 / 167

第三节 生育保险制度及法律政策解读 / 192

一、我国生育保险制度概述 / 192

二、我国生育保险现行政策解读 / 194

第六章 社会保险相关主体的法律责任 / 202

第一节 用人单位的社会保险职责与相关法律责任 / 203

一、用人单位社会保险职责 / 204

二、用人单位的社会保险法律责任 / 209

第二节 社会保险经办机构、征收机构和行政部门职责与 相关法律责任 / 218

一、社会保险经办机构的经办职责 / 218

二、社会保险费征收机构的征收职责及告知义务 / 224

三、社会保险行政部门对社会保险基金实施监督的职责 / 225

四、社会保险经办机构、征收机构和行政部门的社会保险 法律责任 / 227

第三节 相关政府部门的社会保险职责 / 233

一、财政部门的社会保险监督职责 / 233

二、审计机关的社会保险监督职责 / 234

三、工商行政管理部门、民政部门 and 机构编制管理机关的 社会保险职责 / 235

四、公安机关的社会保险职责 / 236

第四节 多个主体具有共性的社会保险职责与法律责任 / 236

- 一、骗取社会保险基金支出的法律责任 / 236
- 二、骗取社会保险待遇行为的法律责任 / 239
- 三、隐匿、转移、侵占、挪用社会保险基金或者违规投资运营
的法律责任 / 242
- 四、泄露用人单位和个人社会保险信息的法律责任 / 243

第七章 社会保险典型案例解析 / 246

第一节 养老保险典型案例解析 / 246

案例 1: 公务员养老金存在何种问题 / 246

案例 2: 个人账户养老金是否可以继承? / 250

案例 3: 如何避免农民工退保潮? / 251

第二节 医疗保险典型案例解析 / 252

案例 1: 农民基本医疗保险问题如何解决? / 252

案例 2: 异地就医如何结算医疗费用? / 253

案例 3: 归侨眷能否享受基本医疗保险待遇? / 254

第三节 工伤保险典型案例解析 / 255

案例 1: 饮酒导致的工伤能否享受工伤待遇? / 255

案例 2: 因工作原因而导致的自杀能否确认为工伤? / 256

案例 3: 工伤保险基金的支付范围有哪些? / 258

第四节 失业和生育保险典型案例解析 / 259

案例 1: 事业单位也需要参加失业保险吗? / 259

案例 2: 失业期间的医疗保险怎么办? / 260

案例 3: 丈夫参加生育保险妻子能可享受相关待遇么? / 261

案例 4: 生育保险待遇包括哪些项目? / 262

第五节 其他案例解析 / 263

案例 1: 政府在社会保险基金中承担哪些财政责任? / 263

案例 2: 社会保险基金如何实施社会监督? / 264

案例 3: 泄露社保信息需承担责任吗? / 266

第八章 《社会保险法》中悬而未决的问题 / 269

第一节 公务人员的养老保险问题 / 270

一、我国公务人员的养老制度现状 / 270

二、典型国家公务人员养老制度概况 / 275

三、我国公务人员养老制度的发展趋势 / 277

第二节 社会保险费的统一征收问题 / 280

一、我国社会保险资金的筹集与“税费”之争 / 280

二、典型国家社会保险筹资方式概览 / 285

三、我国社会保险筹资方式的发展趋势 / 286

第三节 基本养老保险分段计算和统一支付的问题 / 288

一、我国基本养老保险分段计算和统一支付的现状 / 288

二、我国基本养老金分段计算、统一支付的规定可能的
政策效果 / 291

第四节 有关新型农村合作医疗的问题 / 292

一、新型农村合作医疗制度的制度安排与发展现状 / 292

二、新型农村合作医疗制度的主要问题 / 295

三、新型农村合作医疗未来可能的发展模式 / 298

第五节 社会保险统筹的问题 / 302

一、社会保险统筹层次的现状 / 302

二、提高社会保险统筹层次的意义与难点 / 303

三、社会保险全国统筹的路径与未来 / 304

附 录

中华人民共和国社会保险法 / 307

后 记 / 324

第一章 《社会保险法》概述

社会保险法是指国家通过立法设立社会保险基金，使劳动者在暂时或永久丧失劳动能力及失业时获得物质帮助和补偿的一种社会保障制度。经过四次审议之后，全国人大常委会于2010年10月28日下午高票通过了社会保险法。

2007年12月23日，社会保险法草案在十届全国人大常委会第三十一次会议上首次提请审议，这部草案确立了我国社会保险制度的基本法律框架，“广覆盖、保基本、多层次、可持续”被《社会保险法》确定为中国社会保险制度的方针，此前养老、医疗、失业、工伤、生育五大社会保险缺乏综合性统一法律、强制性偏弱等现状有望转变。

2008年12月22日，十一届全国人大常委会第六次会议上，社会保险法草案第二次提请审议。最初的一审稿有八章63条，集中规定了五大险种的缴费范围和待遇，而二审稿在体例上作了大幅度改动，将五大险种分别专章规定，并充实内容，把每个险种现行有效的成熟做法纳入法案，为如今正式颁布的《社会保险法》的框架结构基本定型奠定了基础。

2009年12月22日，十一届全国人大常委会第十二次会议

上，社会保险法草案第三次提请审议。三审稿的改进有限，大的改动主要为顺应一年间社会保险制度的新发展而新增条款。如增加新型农村社会养老保险制度（下称新农保）的相关条款，配合《工伤保险条例》的修改在上位法中对基金支付范围作出调整。同时，在医疗保险制度和工伤保险制度中，确立了第三人侵害情况下的先行赔付制度。此外，三审稿首次突破十五年参保年限，明确参保人的权利，再次确认将成立社会保险监督委员会，将社会保险基金纳入人大监督，并把全国社会保障基金写入草案。

2010年10月25日至28日，十一届全国人大常委会第十七次会议召开，《社会保险法（草案）》提请进行第四次审议，并最终得以高票通过。与三审稿相比，社会保险法草案四审稿基本沿用了三审稿的全部内容，同时在完善有关享受养老保险待遇规定、明确应当建立异地就医医疗费用结算制度、强调保障社会保险基金安全、用人单位和个人的信息安全等五个方面作了修改。正式通过的《社会保险法》，共十二章九十八条，总则之后五大险种各列一章，社会保险费征缴、社会保险基金、经办、监督以及法律责任分列其后。《社会保险法》重点对社会保险的原则、各险种的覆盖范围、社会保险待遇项目和享受条件、社会保险经办机构、社会保险基金监督等内容作了规范。

《社会保险法》历次审议框架结构的变化

一审	二审 / 三审 / 四审
第一章 总 则	第一章 总 则
第二章 社会保险费	第二章 基本养老保险
第三章 社会保险待遇	第三章 基本医疗保险
第四章 社会保险基金	第四章 工伤保险
第五章 社会保险经办	第五章 失业保险
第六章 社会保险监督	第六章 生育保险
第七章 法律责任	第七章 社会保险费征缴
第八章 附则	第八章 社会保险基金

续表

一审	二审 / 三审 / 四审
	第九章 社会保险经办 第十章 社会保险监督 第十一章 法律责任 第十二章 附 则

第一节 《社会保险法》的性质、特点与意义

一、《社会保险法》的性质

《社会保险法》是我国社会保障制度的一部基本法。《社会保险法》从我国基本国情出发,认真总结我国社会保险工作的实践经验,确立了我国社会保险工作的方针,明确了我国社会保险制度的基本法律框架,建立了一系列社会保险制度,对我国社会保险的目标、主要内容和各主体的权利义务和责任等都加以规范,对社会保险各险种及其适用范围作了分类规范,充分体现了国家对人民群众切身利益的保障,这对于推进社会保险事业的发展、维护参保人的权益、改善民生、保证社会和谐和稳定和国家长治久安具有重要意义。

《社会保险法》是我国社会法部门的一个支架性法律,是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。2004年的宪法修正案专门规定,国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度,使社会保险立法有了宪法的依据。这一法律的颁布弥补了我国法律体系的空白,使我国法律体系得到完善。如果说没有这样一部法律的通过,那么中国特色社会主义法律体系就是残缺的,少了一个很重要的支柱。《社会保险法》是完善社会主义市场经济体制,构建社会主义和谐社会的重要法律之一,是中国特色社会主义法律体系中不可或缺的内容。

《社会保险法》的基本理念和价值取向为现行社会保险法律、法规和

规章的修订奠定基础，并指引方向。即覆盖全民，统筹城乡，转移接续和基本养老全国统筹，体现了社保改革的三个“平等”观念：一是公私平等，二是城乡平等，三是地区平等，将随着社会经济发展，《失业保险条例》、《工伤保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》和养老、医疗、工伤、失业和生育保险行政法规中的一些内容需要进行调整和完善，这些调整将在《社会保险法》确定的基本宗旨和总体思路基础上进行调整、充实和完善。国务院于2010年12月20日发布了《关于修改〈工伤保险条例〉的决定》，新《工伤保险条例》吸收了《社会保险法》中的基本理念，扩大了工伤保险的适用范围，简化了工伤认定程序，突显以人为本、向弱者倾斜的理念；大幅度提高了工伤保险待遇，增加了基金支出项目，强化了社会保险的保障功能。同时，新《工伤保险条例》强化了用人单位缴纳职工社会保险费的义务，并规定了对用人单位不缴纳可以采取的强制措施，均体现了《社会保险法》中更好地保护广大职工的合法权益，分散用人单位风险，构建和谐劳动关系的基本宗旨。

二、《社会保险法》的特点

《社会保险法》是在法律体系中起支架作用的一部法律，对我们国家社会保险的目标、主要内容等各方面都加以规范，其主要有以下特点：

首先，法律框架和基本制度模式清晰。《社会保险法》对养老、医疗、失业、工伤、生育这五项社会保险都单独成章，并且分别对每一项保险的覆盖面、制度的模式、资金的来源、待遇等问题都做出了规定，同时还分专章对社会保险费的征缴、社会保险基金、社会保险经办和社会保险监督都做出了规定。《社会保险法》从法律上明确了我国社会保险制度的基本框架和主要内容，与时俱进，及时将试点试行成功的经验和政策以法律形式确定下来。在制度框架上，明确了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，建立和完善新型农村社会养老保险制度、城镇居民社会养老保险制度、新型农村合作