

# 中国社会保险广覆盖的趋势及其法理意义\*

## ——以基本养老保险为例的考查

栗燕杰

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 100872)

**【摘要】**我国《社会保险法》第3条将“广覆盖”作为社会保险制度的首要方针,从实践层面看,基本养老保险、基本医疗保险等社会保险项目大都正在逐步走向参保对象日益多样、逐步覆盖全体国民的趋势。这种“广覆盖”现象值得加以考查,并有着深远的法理意义,表现为社会保险法制的独立化,对自身纠纷解决体系的需求,以及社会法理念从“扶弱”向“安全”的更新。

**【关键词】**社会保险; 养老保险; 广覆盖; 社会法

**【中图分类号】**F840.61 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2375(2012)06-0035-05

改革开放以来,中国社会保险制度选择了先覆盖、再优化的社会保险改革思路,养老、医疗等各主要社会保险项目都走上覆盖范围逐步扩大之路。

### 一、中国养老保险走向广覆盖的回顾

我国的养老保险制度建设,从城镇企业职工起步,在从计划经济的“国家-单位”保障体制向“国家-社会”保障转化的同时,逐步扩大覆盖范围,直至覆盖全体国民,乃至在中国工作的外国人。

#### (一) 起步: 城镇劳动者养老保险的建立与扩展

我国城镇劳动者养老保险制度的建立,经历了从“正式职工”建立、到“有正式关系的劳动者”、再到各类城镇劳动者的扩展发展历程。

1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革决定》是改革开放以来国家就养老保险第一次作出重大决策,其对象仅限于企业职工。1999年公布的《社会保险费征缴暂行条例》第2条第1款将国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇,以及实行企业

化管理的事业单位及其职工纳入基本养老保险费的征缴范围,相应的,上述企业、组织的传统所谓“正式职工”被纳入到基本养老保险制度的覆盖范围之内。

其他劳动者也被逐步纳入到养老保险的覆盖范围之内。2007年《劳动合同法》第17条将“社会保险”规定为劳动合同应当具备的条款,相应的,中华人民共和国境内的企业、个体经济组织、民办非企业单位等组织的劳动者,在国家机关、事业单位、社会团体并建立劳动关系的劳动者,均根据《劳动合同法》纳入基本养老保险等社会保险制度的覆盖范围。由此,一方面用人单位的范围大大扩展;另一方面,养老保险的参保人不再限于“正式职工”,凡是建立劳动关系的一般劳动者,均被覆盖在养老保险之内。特别是,“农民工”据此纳入覆盖范围。

2010年10月28日出台的《社会保险法》进一步淡化了“劳动关系”的约束,除重复确认进城务工的农村居民依照本法参加养老保险,并将非正式关系的劳动者纳入养老保险覆盖范围。根据该法第10条第2款,无雇工的个体工商户、

\* [收稿日期] 2012-09-30

[作者简介] 栗燕杰(1982—),男,河南开封人,博士,中国人民大学中国社会保障研究中心博士后,主要从事社会保障法研究。

未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员,均可以参加基本养老保险。

## (二) 农村社会养老保险与城镇居民养老保险

### 1. 农村社会养老保险制度

我国农村社会养老保险制度的探索和建设可分为两个时期。1986年起我国开始探索农村社会养老保险,1991年1月国务院授权民政部开展农村社会养老保险制度试点,1992年民政部第一次出台全国性的农民养老社会政策《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。1995年国务院办公厅转发民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》,要求积极推进农村社会养老保险制度建设。同年10月民政部在全国农村社会养老保险工作会议上提出要在有条件的地区积极稳妥发展农村社会养老保险制度。但到1997年宏观经济形势发生巨大变化,国家开始整顿金融秩序,农村养老保险被一并整顿。

1998年国务院机构改革将农村社会养老保险由民政部门移交劳动和社会保障部。2002年11月,党的十六大提出“探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”,标志着农村社会养老保险进入新的发展阶段。2009年9月1日国务院下发《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,开展新农保试点,其覆盖对象是年满16周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,“十二五”规划进一步将实现新型农村社会养老保险制度全覆盖作为目标。可以预见到,农民群体全部将被覆盖在基本养老保险制度之内。

### 2. 城镇居民养老保险

2011年6月,国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号),开展城镇居民社会养老保险试点,将年满16周岁(不含在校学生)、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民,纳入到基本养老保险的覆盖范围。

鉴于非从业居民没有用人单位和劳动关系,其基本养老保险权利享有的前提——用人单位和个人缴费即无法实现。为保障其基本养老保险权益,实行个人缴费和政府补贴相结合的方式。农村居民的基本养老保险制度,也采取类似制度安

排。

应当说,农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险的实施,填补了养老保险领域的主要制度空白,从此除特殊人群外,基本上实现了养老保险的全覆盖。

### (三) 特殊群体的养老保险

我国社会保险制度诸项目,特别是养老保险、医疗保险的主体,也在不断扩展。一些特殊群体受到立法者、决策者的关注,被逐步纳入到社会保险制度中来。

#### 1. 机关事业单位工作人员

国家机关、事业单位的工作人员,其工资、福利均由国家财政直接承担,风险性质、风险强度不同于企业。但从长远看,机关事业单位工作人员参加包括养老保险在内的各项社会保险,有着多种积极效果。

首先,公务员和事业单位工作人员参加社会保险,对公务员自身有着一定保障功能。比如,根据《公务员法》和《行政机关公务员处分条例》,公务员如因犯罪而遭受刑罚,或其他原因被开除,则将永远退出公务员队伍。其公务员养老保障的权益,也将随之彻底丧失。其结果是,受到刑罚或开除处分的公务员,将无多少办法免除其本人、近亲属的后顾之忧。而如将公务员纳入社会保险体系,遭受刑罚、或给予开除处分,将并不影响其养老权益的享有和实现。

其次,机关和事业单位工作人员参加社会保险特别是养老保险,将增强整个社会保险制度的公平性。二元运行体制,公务员的特有制度,特别是其中的特权因素,难免受到社会其他群体的诟病。而机关和事业单位工作人员的加入,计发方式的统一将极大增强制度的公平性和可持续性。

再次,公务员和事业单位工作人员参加社会保险,有利于社会保险制度转移接续机制的改进,进而有利于公务员在内的各种职业群体之间的自由流动。将公务员和事业单位工作人员纳入社会保险覆盖范围之内,将使得跨越机关、事业单位内外的人员流动的社会保险关系转移接续,纳入到整个社会保险制度框架之内。

在这种认识下,我国公务员社会保险制度并非没有任何推进。2005年4月27日通过的《公务员法》第77条原则性地规定了国家建立公务

员保险制度。《社会保险法》第10条第3款规定“公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。”我国一些地方,已经开始将机关和事业单位的部分工作人员纳入到社会保险体系的尝试。如2006年深圳市修改《深圳经济特区企业员工社会保险条例》,将机关事业单位的雇员养老保险纳入进来。

## 2. 低收入者

在宏观层面,健康可持续的社会保险制度以充分就业为前提。近年来,世界各国广泛出现就业但贫困的现象,其社会保险制度需要重新考虑。低收入群体往往需要最低生活保障、医疗救助、失业救助、灾害救助等一般性社会救助和专项社会救助予以支援以保障其基本生活。随着社会保险制度覆盖范围的扩展,低收入者被逐步纳入到社会保险制度安排范围之内。收入相对较低的非从业人员,以及虽然有劳动关系但收入过低的,即所谓“缴费困难群体”,则需要给予特殊制度安排和物质保障。比如在德国,法定医疗保险(类似于中国的基本医疗保险)的缴费一般由雇主和劳动者分担,但月收入低于400欧元劳动者的法定医疗保险缴费完全由雇主承担。<sup>[1]</sup>

《社会保险法》第25条规定对享受最低生活保障的人、低收入家庭60周岁以上的老年人和未成年人的个人缴费部分,政府给予补贴。国务院《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)则要求地方政府为缴费困难群体代缴部分或全部最低标准的养老保险费。这种补贴、代缴社会保险费,并不同于社会保险基金支付不足时对基金的财政支持补贴,而是针对参保人的“缴费补贴”。通过缴费补贴,将使得低收入者顺利参加社会保险制度,并享受相关权益。

## 3. 残疾人

残疾人由于其特殊身体、精神条件,其社会保险权需要予以特殊保障的制度安排。在我国,残疾人同时受到残疾人福利制度和社会保险制度的覆盖。随着社会保险制度对残疾人的覆盖到位和保障效果强化,需要考虑展开对残疾人福利制度的重新认识、定位,残疾人福利与残疾人社会保险制度的关系相应改进残疾人群体的社会保险制度安排。

残疾人的社会保险权益,已受到社会保险相

关法律法规和政策文件的关注。国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)明确对参保人缴费给予补贴,对农村重度残疾人等缴费困难群体,地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费;并明确,个人缴费,地方政府对参保人的缴费补贴,以及集体补足,个人资助等,全部计入参保人的个人账户。《社会保险法》第25条第3款规定丧失劳动能力的残疾人,其基本医疗保险个人缴费部分,由政府给予补贴。

## 4. 在中国工作的外国人

1962年国际劳工组织第118号即《本国人和外国人在社会保障方面享受平等待遇公约》,即吁求外国人与本国入享有同等的社会保险权益。根据《社会保险法》第97条,在中国境内就业的外国入也被纳入该法适用范围。中国已与德国等国家签订社会保险的双边协议,将特定情形的外国入纳入到中国养老保险制度范围之内。2011年9月6日人力资源和社会保障部出台《在中国境内就业的外国入参加社会保险暂行办法》,明确规定了在中国境内就业的外国入,依法参加中国社会保险,依法享受社会保险待遇。

养老保险覆盖范围的扩展,意味着养老保险权益的权利主体范围扩展。逐步从劳动者的养老保险权,走向全体国民的养老保险权,乃至涵盖特定情形外国人的养老保险权,最终是全体社会成员的养老保险权。

## 二、域外各国社会保险走向全覆盖概览

在一般意义上,各国社会保险制度大都经由“工资劳动者—全体劳动者—全民”的路径扩展。

《贝弗里奇报告》将“广泛保障”作为社会保险的六大基本原则之一,社会保险应当是全方位的,不应当给国民救助和自愿保险留下任何隐患。需注意的是,“全覆盖”或“广泛保障”作为社会保险的基本原则或方针,意味着社会保险应具备强制性。毕竟,缺乏强制性的保险,将与自愿保险无异,是无法保证覆盖范围的。接下来,要求社会保险具有强制性,则意味着必须通过立法来实施,通过强制执行制度予以保障。

从世界范围看,实行社会保险制度为主体的福利国家,大都存在着从劳动者走向覆盖全民的发展趋势。随着社会保险制度的不断发展完善,社会保险与越来越多的社会成员发生联系,逐步成

为全社会所有成员的安全网。林义教授观察到：“大多数欧美国家社会保险保障范围和保险对象的确定，主要是按照机器制造业→加工业→其他工薪阶层→服务行业→农业工人、农场主→个人劳动者、自营劳动者的路径发展的。”<sup>[2]</sup>

以群体看，农民被逐步纳入养老保险制度，大多要晚于工人。如德国在1889年即建立针对工人的《养老保险法》，但到1957年才出台《农民养老保护法》，迟至1995年才出台《农民养老保险法》。英国在1908年出台《老年人养老保险法》，到1995年，才出台覆盖农民的《养老保险法》。意大利的《养老保险法》出台于1919年，直到1990年才有《农民养老保险法》。

德国已为自由职业者建立起养老保险制度，即独立从业者养老保险制度。其起步可以追溯到1923年在高额通货膨胀的背景下，巴伐利亚州的医生养老金制度。二战后，独立从业者养老金制度出现又一个发展高峰。到1957年德国《养老金改革法案》出台，设置“保险义务收入线”。东西德国统一后，1992年《养老金保险改革法案》对独立从业者的养老保险作出明确规定。

即便是美国和英国，养老保险计划的覆盖面也不断扩大，同时缴费与待遇之间的关系则越来越淡化。<sup>[3]</sup> 社会保险在不断扩大覆盖面的同时，年龄、性别、职业等方面的考虑因素在淡化而非作为制度分类标准。强化“社会性”，而补充、提升了“保险性”。<sup>[4]</sup>

不仅养老保险如此，其他社会保险项目也有类似趋势，法国的失业保险相当典型。1905年法国颁布《失业保险法》，在世界上率先实行强制性的失业保险制度。1972年《60岁及以上失业者的收入保障法》对60岁以上的失业者设置失业保险救济，1974年《农业保险法》将农业失业者纳入失业保险的范畴。<sup>[5]</sup> 从历史变迁看，法国失业保险显然是逐步扩大覆盖范围，走向广覆盖、乃至全覆盖。

### 三、社会保险广覆盖的法理意义

#### （一）社会保险法制与劳动法制逐步走向相对独立发展

随着社会保险覆盖范围不断走向广覆盖，社会保险的覆盖范围，从部分劳动者扩展到各类劳动者，直至国民全体甚至更广，大有“全覆盖”之势。这将使得社会保险法制与劳动法制的关系

发生重大变动。

在《社会保险法》出台前，曾有学者主张社会保险的对象限于劳动者。<sup>[6]</sup> 基于此种观点，似可推导出，社会保险法制属于劳动者法域的组成部分。我国《劳动法》第9章规定“社会保险与福利”，显然也是将社会保险与劳动者福利并提，并均由《劳动法》予以规范。大量相关教科书命名为“劳动与社会保障法”，其背后潜台词是社会保障法从属于劳动法。那么，作为社会保障法组成部分的社会保险法，也从属于劳动法。

但是，随着社会保险覆盖范围扩展到存在劳动关系的职工之外的群体，劳动法已无法涵盖社会保险的全部法律制度。社会保险权的主体从传统的劳动者一跃成为国民全体和各类社会成员。无论是基本养老保险中的新型农村养老保险与城镇居民社会养老保险，还是基本医疗保险中的新型农村合作医疗，城镇居民基本医疗保险，均与劳动法律制度渐行渐远。

从各国法制的历史发展看，劳动法与社会法由“衍生”到“共生”。其历史基本线索是：18世纪已有劳动法存在。在19世纪，由于劳动问题成为社会问题，到19世纪末已有部分社会法由劳动法衍生出来。20世纪初，社会法不断增长，与劳动法有共生现象。比如在加拿大，1900-1930年期间的主要社会立法都是与劳动有关。1952年ILO《社会安全最低基准公约》，将绝大部分劳资冲突的内容界定为社会安全之最低基准，社会法走向发达，并取代劳动法的大量内容。<sup>[7]</sup> 发展至今，法国社会法的含义更为宽泛，有关公共秩序或利益、劳动关系以及经济安全保障的法律，并且不属于传统公法学所界定的研究范围的，都可以称为社会法，一般法学研究的社会法包括以研究劳动关系为主要内容的劳动法和研究社会安全制度相关法律规范的社会安全法。<sup>[8]</sup> 1956年法国颁布《社会安全法典》，于1985年大幅修订。

本文认为，从法律理念、基本原则、核心法律关系、法律属性与定位来看，社会保险法与劳动法也差异明显。本文的基本观点是：两者的核心理念并不相同，存在着实质性的差异。在这种背景下，我国当下的社会保险法律制度，已不再是劳动法制的组成部分。社会保险法律制度，已构成与劳动法制存在交叉、也存在一定不同的相

对独立的法律制度体系。从部门法属性来看，社会保险法应当属于本质上作为公法的社会法域。社会保险法律制度，构成我国社会法域的主体组成部分。

## （二）社会法的理念更新

社会法在理念上，不再以传统的“扶弱”理念作为重心，更强调“安全”理念。基于社会本位思想，法学界倡导保障弱势群体的社会法。其早期主张认为“以维持这种社会经济弱者阶层的生存及其福利的增进为目的的诸法律在学术上按体系分类，称为社会法，并试图加以体系化。”<sup>[9]</sup>以社会救助法为主体内容的社会法制，无疑有着“扶助弱者”的理念，以及削弱贫富差距的直接现实功用。

在发展到现代福利国家的立法理念中，对社会弱势群体的特殊保护与照顾已不再是中心理念。特别是，社会保险法更多考虑人格尊严、人的自由发展、安全等。除了考虑弱势群体之外，同样甚至更多以社会主流阶层为对象。特别是广覆盖乃至全覆盖为基本方针的社会保险法为主体的社会法制，将大大削弱“抑制强者、扶助弱者”的色彩，转而以全体国民、乃至全体社会成员为对象，免除全体社会成员的后顾之忧为基本理念，在功能上，更加强调“社会安全”、“个人尊严”、“个人自由”。

## （三）社会保险争议解决的专门制度安排

随着中国社会保险走向全覆盖，社会保险纠

纷的“劳动争议”属性逐步淡化，“行政争议”属性则逐步加强。其解决机制具有特殊性。在原理上，社会保险争议表现出劳动争议与行政争议的整合需求。在实践中，出于保障养老保险权等社会保险权益的需要，社会保险争议解决应尽可能快捷、便利、专业，表现出对各类非诉纠纷解决机制（ADR）如行政系统自身的复议机制、仲裁、调解等的强烈需求。其制度安排将走向体系化、专门化。

### 【参考文献】

- [1] 姚玲珍. 德国社会保障制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2011: 143.
- [2] 林义. 社会保险第3版 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2010: 61.
- [3] Nicholas Barr 著. 郑秉文, 穆怀中等译. 福利国家经济学 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003: 40.
- [4] 杨一帆. 对德国社会保险制度与政策的回顾和评析 [J]. 保险研究, 2010, (7): 124.
- [5] 邵芬. 欧盟诸国社会保障制度研究 [M]. 云南: 云南大学出版社, 2003: 138-144.
- [6] 黎建飞. 社会保障法 (第三版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 35.
- [7] 黄越钦. 劳动法新论 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 358.
- [8] 郝凤鸣. 法国社会安全法之概念、体系与范畴 [J]. 政法法律评论, 1997, (58): 381.
- [9] 星野英一. 私法中的人 [J]. 梁慧星. 民商法论丛 (8) [M]. 北京: 法律出版社, 1997: 186.

## On the Trend of Wide Coverage of Social Insurance in China and Its Jurisprudential Meaning

Li Yanjie

(Renmin University of China, Beijing 100048, China)

**Abstract:** The third article of China's Social Insurance Law stipulates "wide coverage" as the most important guiding principle of the system of social insurance. In view of the practices, most of the social insurance items such as basic retirement security, basic medical insurance are moved towards multi insured objects and all the people covered progressively. "Wide coverage" has profound jurisprudential meaning for the independent legal system of social insurance, the system of dispute settlement, and the changing social law principle from "helping the disadvantaged" into "security".

**Key words:** social insurance; endowment insurance; wide coverage; social law

【责任编辑：简洁】