

中国社会保险权益的附条件性与去条件化

——写在 《社会保险法》实施两周年之际

中国社会保险法学研究所 上海财经大学 栗燕杰 俞楚珩

《社会保险法》自2011年7月1日起实施，即将满两周年。该法第1条开宗明义：“维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益。”由此，社会保险权成为中国社会保险制度的基石和落脚点。享受社会保险权的条件及其变动趋势，直接关涉制度功能之达成，成为值得社会保障学界、法学界和广大公众广泛关注的议题。

考查各国法治可发现，社会保险发展的主线是，从以身份为基础的劳动者的经济利益，变为劳动者的社会权利和法定权利，再成为以国籍身份为基础的公民权利，摆脱国籍局限的一般性社会成员权利。由此，社会保险权所附条件，表现出规律性的变迁。

社会保险权的附条件性

社会保险权作为一种由法律设定的权利，与具有强烈自然性的传统民事财产权利迥异，往往以各种强制性附加条件作为其前提。包括以下方面：

首先，主体上的限制。社会保险权只有法律规定的主体才能享有，不少群体被排除在外。比如，保姆、在华工作的外国人是否享有养老保险权益长期存在争议。

其次，鉴于社会保险制度具有较强的“保险性”，适用保险的大数法则，社会保险制度的运行以单位、个人的缴费为前提。社会保险权利的享有，以用人单位和个人的按时足额缴费为基本条件。

再次，各项社会保险权还附有其他各项条件，除了根据各个社会保险种自身规律设置实体性条件之外，还均设置有具有共通、一般意义的程序性条件。比如，领取失业保险金不仅需要交纳失业保险费，而且还附加其他条件，如非因本人意愿中断就业、已进行失业登记、有求职要求等。享受基本养老保险，则需达到法定退休年龄并累积缴费满15年。基本医疗保险也存在类似情形。中国基本医疗保险将特定医疗费用明确排除出基本医疗保险基金的支付范围，包括工伤的、第三人负担的、公共卫生负担的、境外就医的。享受工伤保险待遇，以经工伤认定为条件；享受工伤保险的伤残待遇，以经劳动能力鉴定丧失劳动能力为条件。

社会保险权的去条件化

随着社会保险制度的逐步改革与发展，社会保险权益上所附条件逐步减少，或在一般意义上予以“符合推定”，可冠之以“去条件化”趋势，表现在权利主体、缴费条件、排除例外等方面。

在权利主体方面，主要表现为对“正式劳动者”身份要求的弱化。基本养老保险、基本医疗保险逐步走向全覆盖，涵盖正式劳动关系之外的进城务工人员、非全日制从业人员、灵活就业人员、无劳动关系的城镇居民、农民等群体，在华工作的外国人、军人也被纳入到社会保险权利主体中来。就基本养老保险而言，2009年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》提出，将农村居民全覆盖在基本养老保险之内。2011年《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》则将城镇非从业居民纳入到基本养老保险的覆盖范围之内。就基本医疗保险而言，城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗也起到类似效果，已经足以覆盖全民。

在缴费条件方面，传统理论认为“社会保险”作为一种“保险”制度，必须以缴费作为享受待遇的前提。但为实现全覆盖，《社会保险法》对享受最低生活保障的人、低收入家庭六十周岁

以上的老年人和未成年人，其基本医疗保险个人缴费部分由政府给予补贴，其缴费义务的免除情形并不罕见。

在工伤保险领域，工伤认定的排除事项，呈现减弱趋势。工伤认定的一般要件层面，《社会保险法》对 2003 年的《工伤保险条例》予以大幅简化，表现出强烈的“符合推定”趋势。2003 年《工伤保险条例》的工伤认定一般要件，往往被简称为“三工”，即：工作时间、工作场所、工作原因，三者同时具备才应认定为工伤。在相关实践和法院审判实践中，通过法律解释、适用技术等方式对工作时间、工作场所等要素予以放宽，比如将工作场所内、工作时间前后的预备性、收尾性工作涵盖在内，将上下班途中的事故伤害涵盖在内，但其基本要件依然是“三工”要件的框架。《社会保险法》则从“三工”要件转而成为“工作原因”单要件。《社会保险法》第 36 条第 1 款规定“职工因工作原因受到事故伤害或者患职业病，且经工伤认定的，享受工伤保险待遇。”由此，工作场所、工作时间不再是工伤认定的法定要件，而仅仅是工伤认定的常见情形描述要素而已。这对于保护遭受事故伤害、患职业病职工的健康权、工伤保险权，是具有制度性改进的结构性更新。另外，符合工伤保险的一般要件，因违反治安管理伤亡的，现在已可认定为工伤。由此可见，工伤保险权益享有，更多从促进工伤预防、职业康复、分散用人单位的工伤风险出发，对其本来设置的各项条件予以重新审视，大幅削减不合理的条件，将不适当的例外情形予以删除，充分体现其社会化分担风险、保护劳动者健康权的宗旨。

中国其他社会保险险种也存在类似趋势。我国失业保险待遇一直以“非自愿”失业为条件。但从世界范围看，虽然一些经济发展水平较低的国家一直坚持“非自愿”失业条件，而许多国家已逐步放松这一限制，允许理由充分的自愿失业者享受失业津贴和其他失业保险待遇。在德国，因为个人原因自动离职、拒绝培训或再培训机会，则可减少失业保险金或延迟发放。但是，这种情况下失业者依然享受失业保险金。

基本医疗保险和工伤保险的先行支付制度，也带有“符合推定”的意味。根据《社会保险法》、《工伤保险条例》和《社会保险基金先行支付暂行办法》等法律文件，第三人侵权导致的伤病，以及所在单位未缴纳工伤保险费的用人单位，该个人的医疗费用可向社会保险经办机构申请先行支付。经办机构先行支付后，有权向第三人、用人单位要求偿还并强制执行。

社会保险权的去条件化，其实质为社会保险制度的“保险性”弱化与“社会性”强化。其结果是，社会保险为越来越多的社会成员提供越来越全面的安全保障。但是仍应意识到，虽然社会保险权益所附带条件不断减弱，但社会保险制度仍存在难以提供覆盖的风险和群体。因此，仍需要社会救助制度给予兜底保障。