

德国法定疾病保险主体的 历史嬗变与反思^{*}

胡川宁

摘 要：历经两百二十多年，德国法定疾病保险主体从最初的私法社团，历经私法社团法人和公法社团法人，最终演变为公法自治社团法人。回顾这段历史可以总结出：一方面，基于人权保障的需要，社会医疗保险应以被保险人和雇主的利益为依归，故相较于不具有成员团体性和自治性的国家机关，其组织模式应首选公法自治社团法人；另一方面，市民社会要求，社会医疗保险主体的决策机构应由被保险人和雇主选举产生，在财务和重大人事上享有最终决定权，其组成成员应以非属于国家文官的专业人士组成。基于此，我国医保经办机构法人化可将公法自治社团法人作为改革方向，以实现“管办分开”和“法人自主权”双重政策目标。

关键词：法定疾病保险； 私法社团； 私法社团法人； 公法社团法人； 公法自治社团法人

作者简介：西南政法大学 四川省社会科学院 副教授 联合培养博士后
重庆 401120

中图分类号：D951.622.8

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)02-0069-13

^{*} 本文受中国博士后科学基金资助项目“社会保险关系二元结构研究”(编号:2018M643400)、西南政法大学统筹城乡发展制度创新研究院2015年度建设项目“城乡统筹视野下的养老保险筹资机制法律规制研究”(编号:TCCX15YB09)资助。

一、问题的提出

创立于1883年的德国法定疾病保险制度,被世界公认为现代社会医疗保险制度之典范,而其组织法上之最大特色,莫过于明定保险主体^①之法律属性为由雇主和被保险人所组成的有权利能力之公法自治社团^②法人^③。毋庸置疑,任何一项成熟法律制度的建立都不是一蹴而就的,都有着其深刻的社会历史背景。同样,德国法定疾病保险主体的自治社团法人属性的确立也经历了一个从无到有、曲折反复的过程。总体上,德国法定疾病保险主体的演变经历了四个时期:私法社团时期、私法社团法人时期、公法社团法人时期以及公法自治社团法人时期。可见,各个历史时期,秉承不同价值体系的德国立法者对法定疾病保险主体的定位也不尽相同,而这在世界社会保险制度史中也是不多见的。因而,德国法定疾病保险主体演变的历史评介,无疑对社会保险法学的研究有着不可替代的基础性价值。

此外,不论立法、司法实务还是理论界,长时间以来对于我国社会保险经办

① *Versicherungsträger* 可直译成“保险担当人或担当机构”,在德国法中,特指社会保险的给付义务主体,相当于我国法中的社会保险经办机构。当然考虑到 *Versicherungsträger* 的法律地位,实又类似于商业保险法上的保险人或承保人(*Versicherer*),故翻译为社会保险人或承保人,似更利于当今国人理解。但笔者认为,社会保险关系与商业保险关系,不论从发生原因还是从法律性质上,两者之间都有着本质之不同,前者属以行政职权为保障的公法关系,是应比照行政法上之行政主体(*Verwaltungsträger*)予以翻译,故本文特将 *Versicherungsträger* 翻译为保险主体,以示区别。

② 现代德国法中的社团(*Körperschaft*)一词来源于拉丁文 *corpus*(身体)。最早是古罗马哲学家西塞罗首先将其用于描述政治家与政治团体(*corpus rei publicae*)之间的关系,在他看来,政治团体就像人的身体一样也会“生病”,而政治家正是治愈此类“疾病”的医生。之后,这种形象的比喻用法被中世纪学者所广泛使用,并最终引入到德语词汇当中。同时,*corpus*的复数形式 *corpora*在中世纪也常用来表述诸如教会、帝国、市镇以及行会等由人所组成的团体,并与 *collegium*、*universitas*、*societas*、*communitas*、*congregatio* 以及 *consortium* 系属同义词关系。(参见 Ernst-Wolfgang Böckenförde/Gerhard Dohrn-van Rossum, „Organ, Organismus, Organisation, politischer Körper“, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. von Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck. Band 4., Stuttgart: Klett-Cotta Verlag, 1978, S. 519-622, hier S. 532ff.) 另外,现代德语中的 *Gesellschaft*,从词源上,则来自于日耳曼语的 *Gesellschaft*,原指手工业行会学徒为了从行会师傅那里搏得更好的劳动条件所组成的团体。后来19世纪启蒙运动时期,德国学者将其变体 *Gesellschaft* 用来翻译法语的 *société*,以导入市民社会之观念(参见 Theodor Geiger, „Gesellschaft“, in Alfred Vierkandt (Hrsg.), *Handwörterbuch der Soziologie*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1982, S. 38-48.)。故在法学上,启蒙时代的德国学者也很早就将 *Gesellschaft* 等同于拉丁文的 *societas*,亦即人所组成之团体或社团(参见 Martin Lipp, „Persona Moralis‘, ‚Juristische Person‘ und ‚Personenrecht‘ — Eine Studie zur Dogmengeschichte der ‚Juristischen Person‘ im Naturrecht und Frühen 19. Jahrhundert“, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 11/12 (1982/83), S. 217-262, hier S. 249.)。而在这个意义上,显然 *Gesellschaft* 与 *Körperschaft* 系属同义。

③ 参见德国《社会法典第四编》第29条。

机构的法律属性和组织模式一直缺乏清晰的界定。立法上，尽管我国现行《社会保险行政争议处理办法》第2条第2款将社会经办机构定位为“工作机构”，但对此“工作机构”的内部治理架构、权责分配，乃至对外关系上是否具备法律人格等，却未明晰。尽管国发〔2012〕11号文件^①提出要“进一步落实医保经办机构的法人自主权”，但对此法人化改革的具体落实措施和方向也未做出明确交代；而实践中，有的地方将社会保险经办机构视为“行政机构”，有的则定位为“事业单位”，但在具体职责和权利能力上又千差万别，莫衷一是^②；理论界对于我国社会保险经办机构的法律属性亦未达成一致意见。所谓他山之石可以攻玉，本文有关德国法定疾病保险主体嬗变史的评介，应对我国目前正在进行的医保经办机构法人化改革有所镜鉴。

二、德国法定疾病保险主体的历史嬗变

（一）私法社团时期

欧洲中世纪晚期各种行业公会（Zünfte）、商会（Gilden）以及各个自治城市为其所属成员所建立的疾病互助机构，是德国现代社会医疗保险的直接来源^③。故不同于其他国家，德国社会医疗保险制度并不完全是国家建构的产物，而具有很强的自发秩序色彩。当然，当时的疾病互助机构并非现代意义上的法人，因其并不具有独立的权利能力，只是依附于各个封建组织的功能组成单位。随着民族国家意识的觉醒，尤其在法国启蒙思想的感召下，以普鲁士为代表的德意志国家解散了旧有的封建行业公会和商会，但既有的各种疾病互助机构却并没有自此销声匿迹。相反，凭借1794年《普鲁士一般邦法》所规定的市民社会^④和社团^⑤，以及当时风行的结社运动，传统依附于行会或商会的各种疾病互助机构大量转型为私法社团^⑥。然而需要说明的是，普鲁士一般邦法的私法社团仍旧不具有法律人格或权利能力，在对外关系上并不能以自己

^① 《国务院关于印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案的通知》。

^② 参见叶静漪、肖京：《社会保险经办机构的法律定位》，载《法学杂志》，2012年第5期，第82-87页，这里第82-84页。

^③ 参见 Deutsche Rentenversicherung Bund Geschäftsbereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation, „Unsere Sozialversicherung“, 46. Auflage, Berlin, 2018, S. 6-7.

^④ 《普鲁士一般邦法》第1卷第1章第2条：“所谓市民社会系由众多基于自然或法律或既基于自然又基于法律所产生的社团和社会等级所组成的集合体。”

^⑤ 《普鲁士一般邦法》第2卷第6章第1条：“所谓社团是指多数的国家成员基于共同的最终目的所结成的联合体。”

^⑥ 参见 Hans-Peter Ullmann, *Interessenverbände in Deutschland*, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag, 1988, S. 41.