

◆ 张 艳 著



社会 保障 法

导 论

SHEHUIBAOZHANGFADALUN

重庆出版社

社会保障法导论

SHEHUIBAOZHANGFADAOLUN

◆张艳 著

重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法导论/张 艳著. —重庆:重庆出版社,
2002

ISBN 7-5366-5895-8

I. 社... II. 张... III. 社会保障—行政法—研究
—中国 IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 042529 号

社会保障法导论

张 艳 著

责任编辑 周世慧

封面设计 王 多

技术设计 刘忠凤

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路205号)

新华书店经销

四川外语学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 13.125

字数 301 千 插页 2

2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-5366-5895-8/D·291

定价:20.00 元

前 言

社会保障法,是 20 世纪法律发展史上最重要的成就之一,它反映了保障基本人权的要求,体现了保证社会经济正常运行的需要,集中了人们希冀社会安宁的愿望,是现代市场经济国家法制体系中一个不可缺少的重要组成部分。社会保障权利,是各国公认的基本人权的重要组成部分。

在当前经济体制改革和社会结构转型的中国,更是迫切需要完善的社会保障法律制度,发挥其保障弱势群体、为全体社会成员提供最后的“社会安全网”的基本功能,为社会经济的发展创造一个相对宽松和谐的宏观环境。因此,中国政府把建立健全社会保障法律制度,保护广大人民群众的社会保障权利作为优先发展的任务之一。

本书以世界社会保障法起源和发展以及不同类型国家的立法状况等为研究背景和借鉴资料,追随世界社会保障立法产生发展的历史轨迹,结合我国社会保障法建设的相关问题,运用马克思主义法学原理,对社会保障法的体系、原则、形式、作用等基本问题进行了积极探讨,力求能对促进和完善我国社会保障立法做出贡献。

目 录

第一章 社会保障法概论	(1)
第一节 社会保障法概述	(1)
第二节 社会保障法律关系	(8)
第三节 社会保障法的渊源体系	(26)
第四节 社会保障法的法理基础	(37)
第二章 社会保障法的历史发展	(42)
第一节 社会保障法的发展概述	(42)
第二节 社会保障法制的历史阶段和发展规律	(57)
第三节 社会保障制度的变革和未来发展	(73)
第四节 社会保障的国际合作	(85)
第三章 社会保险法律制度	(93)
第一节 社会保险法律制度概述	(93)
第二节 社会保险法律关系	(107)
第三节 社会保险管理体制	(113)
第四节 社会保险基金管理制度	(123)
第四章 养老保险法律制度	(142)
第一节 养老保险法的概述	(142)
第二节 养老保险法的基本内容	(149)
第三节 我国的养老保险体制	(162)
第五章 医疗保险法	(185)

第一节	医疗保险法概述	(185)
第二节	医疗保险法律关系和制度模式	(198)
第三节	医疗社会保险资金的筹集和管理	(211)
第四节	中国医疗保险立法相关问题研究	(218)
第六章	失业保险法	(237)
第一节	失业保险法概述	(237)
第二节	失业保险法的内容体系	(246)
第三节	失业保险法的历史发展	(267)
第四节	中国的失业保险法律制度	(274)
第七章	社会救助法律制度	(295)
第一节	社会救助法律制度概述	(295)
第二节	灾害救助法律制度	(311)
第三节	农村社会救助制度	(322)
第四节	城市居民最低生活保障	(331)
第八章	社会福利法律制度	(341)
第一节	社会福利法律制度概述	(341)
第二节	公共福利	(352)
第三节	职业福利	(364)
第四节	专项福利	(366)
第五节	中国社会福利制度的改革和发展方向	(379)
第九章	社会优抚法律制度	(385)
第一节	社会优抚法律制度概述	(385)
第二节	社会优抚法律制度的基本内容	(388)
第三节	中国社会优抚法律制度的历史和未来	(399)
主要参考书目		(412)

第一章 社会保障法概论

第一节 社会保障法概述

一、社会保障和社会保障法

1. 社会保障的涵义

社会保障(Social Security),也被译为社会安全,是指国家或社会为了补偿现代社会已被削弱的家庭功能,帮助全体社会成员对付现代社会的经济风险,满足其基本生活需求,维护社会经济安全,运用社会化保障手段所实施的一系列经济福利制度。

它最早出现在美国 1935 年的《社会保障法案》中,随后国际劳工组织在有关的国际劳工公约和建议书中沿用了这个名称。英国《简明不列颠百科全书》指出:“社会保障是一种公共福利计划,旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失,并通过公益服务(如免费医疗、生活补助)以提高其福利。社会保障可包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。”我国学者普遍认为社会保障制度是国民收入再分配的一种方式,是国家和社会对社会成员因生、老、病、死、伤、残而丧失劳动能力或劳动机会因自然灾害面临生活困难时给予物质帮助,以保障全体社会成员基本生活需要和维持社会稳定的一种法律制度。在当代,社会保障对世界各国来说已经不仅是一个名词,而是一项重要的法律制度的总称。

我们在理解社会保障范畴时应注意以下几点:

(1)社会保障最重要的责任主体是现代国家政府。实施社会保障是现代国家对全体社会成员履行的社会责任;而行使社会保障权,则是全体公民根据宪法而应该享受的一项基本权利。现代社会,扶弱济贫、保障全体社会成员的基本生活需要是政府义不容辞的责任,国家通常以立法的形式来确定社会保障的范围、资金来源及支付标准等基本内容,并采取相应的措施来保证各项任务的完成。

(2)社会保障的对象是全体社会成员,尤其是那些丧失劳动能力者及需要某些特殊帮助者。社会保障对于社会成员来说,应不分城市和农村,不分部门和行业,只要生存发生了困难,都应普遍地、无例外地由国家给予基本生活的物质保障;社会成员之间只存在保障基金的筹集方式、保障的项目、标准以及采取的形式不同,不存在能否享受社会保障待遇的差别。社会保障对特殊社会群体如因年老、失业、患病、伤残、生育等造成的失去或中断收入来源者提供特殊帮助,并不能抹杀社会保障所具有的普遍性这一本质特征。

(3)社会保障的根本目的在于保障社会成员的生存权。它是对社会成员基本生活需求的保障,是社会按照一定时期生产力的发展水平,对生存发生困难的社会成员所予以的物质帮助。如果这部分人的基本生活需要得不到保证,不仅会危及他们自身的生存,而且会影响社会的安定。故基本生活需求是社会保障实施的水平线。当社会保障水平低于其社会成员的基本经济生活需求时,就失去了“保障”的意义;当社会保障水平过高地超过其社会成员的基本经济生活需求时,就超越了社会保障制度自身的范围。

(4)社会保障是社会安全网或社会稳定器。这不仅表现在社会保障的根本目的上,也同时表现在实现该目的的公平方式上。社会保障基金的分配虽然不能绝对平均,但社会成员在享受社会保障的机会和权利上却带有较大的机会均等和利益均享的特征。

凡是生存发生困难的社会成员,都可以均等地获得社会保障的物质帮助。从而解除了社会成员对社会风险发生后的基本生活保障的后顾之忧,构筑了一道社会安全网,起到了社会稳定器的作用。

2. 社会保障法的概念

社会保障法是调整社会保障关系的法律规范的总称,包括形式意义的社会保障法和实质意义的社会保障法两种类型。形式意义的社会保障法指所有被冠以“社会保障法”、“社会保险法”、“社会救助法”、“社会福利法”等名称的法律,如德国的《社会保险法》、美国的《社会保障法》和《中华人民共和国失业保险条例》等。实质意义的社会保障法则指国家法律体系中所有有关调整社会保障关系的法律规范的总和,其表现形式多种多样,从宪法、法律、法规到规章、决定、指示等规范性文件,以及最高法院的有关司法解释和国际条约等。本书所指的社会保障法就是实质意义的社会保障法,而不限于形式意义的社会保障法。

社会保障法在内容上除对社会保障的项目体系、实施范围与实施对象、经费来源、待遇标准、计算公式、申请程序和审批程序等进行规范外,还包括:①社会保障管理与实施机构的性质与职能;②社会保障组织的形式与地位问题,社会保障机构与相关部门的关系问题;③社会保障不同对象的管理问题;④社会保障基金的筹集、运用和支付问题等。

3. 社会保障法的主要特征

现代意义的社会保障法通常具有如下主要特征:

(1)广泛的社会性。社会性是社会保障法最基本的特征。首先,社会保障的对象具有普遍性。即全体社会成员均是社会保障的对象,社会保障权利是现代公民所享有的基本人权之一,随着社会和经济的发展,社会保障的项目会不断增多、待遇会不断提高。其次,社会保障责任和义务的社会化。社会保障法通过在国

家、用人单位和公民个人之间合理分配保障责任和义务,共同筹措社会保障基金,分散社会成员的生活风险,形成风险共担的社会保障机制,使人人得到基本生活保障;再次,社会保障法直接涉及社会公共利益,是具有社会公益性的法律。它通过保护社会成员的基本生活需要,达到稳定社会、发展社会的目标,具有社会安全网之作用。因此,有的国家或地区称社会保障法为“社会法”。

(2)至善的人道性。人人为我,我为人人,是社会保障法的道德基础。社会保障法通过在不同主体之间合理地分配社会保障责任来实现社会公平,维护社会稳定。在社会保障法律关系中,国家在兼顾各方基本权益的同时,总是给予处于劣势的一方以特别的保护,体现对弱势群体的社会关照和扶助,具有至善的人道性。

(3)严格的强制性。世界上实行社会保障制度的国家,几乎都采用立法手段将社会保障作为一项制度加以固定,并强制推行。具体表现在:社会保障的具体项目、实施范围、资金筹集、待遇标准、计算方式等,均由法律事先规定。从而使得社会成员对于社会保障的权利与义务十分明确,既保证了社会保障的规范化,又避免了人治的主观随意性。

(4)特定的技术性。社会保障法通过采用法律手段集合社会力量保障社会安全。社会保障的运营,须以数理计算为基础,涉及许多技术性规定。大数法则、平均数法则等是其中最典型代表。运用大数法则可使危险分散到最大程度,费率降低到最低限度。

(5)实体法与程序法的一体性。社会保障法的调整对象,涉及社会保障领域中的各种社会关系,它既规定社会保障主体的权利与义务,也规定保障法律关系正常运行的必要条件与程序,因此,各国的社会保障法,都不是单纯实体法或程序法,而是两者兼备。

二、社会保障法的调整对象

既然社会保障法是为了建立社会保障体系,维持社会保障体

系正常运行,调整社会保障活动中发生的各种社会关系而制定的法律规范的总称,那么,社会保障法的调整对象就是社会保障关系,即国家、社会为其个体社会成员提供基本生活安全保障过程中产生的社会关系。

社会保障关系与其他法律关系不同之处在于:①当事人一方须是社会保障职能机构。社会保障制度的建立以政府的直接参与为条件与基础,而社会保障职能机构代表国家或者政府行使社会保障职能。没有社会保障职能机构,社会保障关系无从谈起。②社会保障关系主要是一种社会连带责任关系。当事人通过社会保障权利与义务的联结,形成一种社会连带责任关系。它不同于当事人意思自治的民事关系,也不同于当事人地位不平等的行政关系。③社会保障关系同时具有人身关系和财产关系双重属性。

社会保障关系,从不同角度可以做出多种分类。就直接关系而言,在内容上,社会保障关系可以分为社会保险关系、社会救助关系、社会福利关系、社会优抚关系;在主体上,社会保障关系涉及到国家与社会成员之间的关系、社会保障机构与政府之间的关系、社会保障机构与社会成员之间的关系、社会保障机构之间的关系、社会保障机构与用人单位之间的关系、用人单位与劳动者之间的关系。就间接关系而言,在社会保障基金管理运营中,社会保障关系涉及到社会保障机构与投资市场不同主体之间的关系。这些关系都需要社会保障法从不同方面予以规范和调整。

三、社会保障法的本质

1. 社会保障法是生存权利保护法

就其所保护的性质的性质来看,社会保障法是保护社会成员生存权利的法。保障社会成员的生存权是社会保障法的出发点和归宿点。生存权是人类最基本的权利。孙中山先生曾说,古今人类之所以要求努力,就是要求生存。从世界社会保障发展的历史

进程看,社会保障一般从单项发展到多项,从单纯救济型转变为社会福利型,实际上是被统治者向统治者争取生存权而不断斗争、不断取得胜利的过程。

我国《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。这种“物质帮助权”实质为生存权或生活保障权。

社会保障法的实施,使社会成员在因遭遇不测事故、健康不良、失业等社会风险而使家庭主要收入中断或减少时,能及时得到社会的帮助和支持,保证了基本生活需要,免除了其对陷入生存危机的恐惧,让社会成员获得生活安全感。

2. 社会保障法是弱者保护法

从其所保护的群体或对象的性质来看,社会保障法是弱者权益保护法。任何社会,由于自然、社会、经济和政治等诸方面的原因,总存在着一批脆弱群体,即利益获取上的弱势群体。随着社会化、工业化和市场化的发展,脆弱群体的生存风险也与日俱增:劳动者从家庭转移到工厂,工资成为其主要生活来源甚至是惟一来源,而周期性或结构性失业,使劳动者的正常生活得不到保证;工伤事故日益增多,人体对有害物质的接触等,莫不危害生命安全与健康;医学与科技进步使人们寿命延长,老年人口的供养成为日益突出的社会问题……这些社会风险的增加,极大地威胁着这些社会弱者的生存安全。如果这一群体的合法生活权益得不到一定的满足,必然引发其不满,从而影响整个社会的正常秩序。于是,建立各种社会补偿机制,对因社会变迁因素而利益受损的弱者群体进行经济补偿就成为必然。社会保障及其制度安排,正是对社会弱者的生存需要和生存安全的一种经济补偿和保障机制。1919年德国《魏玛宪法》第一次规定了社会成员的社会保障权,该法第161条规定:“为维护健康及劳动能力,保护产妇,及防护因年龄、

病弱与生活变化以致经济上恶果起见,联邦设置社会保险制度,并使被保险人参与其事。”

3. 社会保障法是收入分配调节法

社会保障法对社会成员的生活保护及对市场竞争中弱者的社会关照,是通过对国民收入分配的社会性调节而实现的。因此社会保障法又是社会分配收入分配调节法。

在现代市场经济条件下,收入分配机制主要有两种类型,一是市场分配,二是政府出面干预形成的社会分配。市场机制调节的收入分配是第一次分配,分配主体是作为独立的商品生产者和经营者的企业,收入在不同社会成员之间分配的依据是其拥有的生产要素等资源禀赋。由于社会成员拥有的资源禀赋不同和市场机制单纯追求经济效益的内在缺陷,使得国民收入由市场机制初次分配的结果必然是财富和收入在社会成员之间的分配不公、高低悬殊、两极分化,这不仅会危及社会稳定,而且也会影响市场机制本身健康有序的运行和经济效率的提高。因此,需要由政府对市场分配的结果进行矫正性再分配和再调节,以维护社会公平和公正。

国家在国民收入社会分配中的责任是运用财政收支、社会保障等手段调节国民收入再分配,维护分配秩序,使分配结果趋向效率优先并兼顾公平的目标。这种分配需要国家运用财税法和社会保障法来实现,即国家运用法律手段进行二次分配,通过税收和强制投保等渠道筹措保障基金,从那些在市场竞争中处于优势、获益较多的群体抽取部分利益,以对那些在市场竞争中处于劣势的群体给予一定的利益补偿,使弱者能分享社会经济发展的物质成果,从而缓解因利益差别和对立而导致的紧张与冲突。但是,国家对国民收入初次分配环节中的调节应尽力保持中性,以防止政府干扰市场分配的正常功能。

社会保障法对分配关系的调整,主要体现为:①公民个人收入

的纵向再分配,即通过社会保障税(费)使公民在部分劳动时间创造的劳动收入在其一生中调剂使用。②公民之间的横向再分配,即国家通过向公民个人收取社会保障税(费)或捐赠,将其在全国或一定区域范围内统一使用于公民的生活保障,实现不同收入水平劳动者之间的再分配,体现劳动者之间的互助和“以富济贫”的关系。③企业与劳动者之间的收入再分配,即国家通过向各企业收取社会保障税(费),并将其用于支付职工各种社会保障待遇,使企业利润相应减少,使职工收入相应增加。④企业之间的横向再分配,即企业按其职工工资总额的一定比例交纳社会保险费用如退休养老统筹金,而社会保障主管部门按照同一时期企业实际发生的社会保险风险支付保险待遇,统一调剂使用社会保险基金,使不同类型企业之间的社会保障负担趋于均衡。⑤地区之间的横向再分配,即通过分别向不同地区收取相同比例社会保障税(费)或捐赠,统一在各地安排使用,可使经济欠发达地区分享经济发达地区的社会保障费用,实现地区之间的互助共济。⑥不同代人之间的再分配,即将上代人的社会保障基金积累用于支付下代人的社会保障待遇,或者将下一代人缴纳的社会保障基金用于支付上代人的社会保障待遇,以实现代际互助共济。⑦国家财政收入的再分配,主要表现为国家财政直接补贴社会保障基金(当基金不足以支付社会保障待遇时),这种再分配反映了国家对社会保障的支持和对公民生存权利的职责。

第二节 社会保障法律关系

一、社会保障法律关系

1. 社会保障法律关系

社会保障法律关系是社会保障主体,在社会保障活动中,依据

社会保障法而形成的权利义务关系。它不同于其他法律关系的特征是:(1)它产生于社会保障活动中;(2)社会保障管理机构始终是主体的一方。社会保障法律关系是在社会保障管理机构行使行政职能过程中发生的,没有社会保障管理机构的参与,社会保障法律关系就无法形成。(3)给付关系是社会保障法律关系中最基本的社会关系。任何社会保障法律关系发生的目的,最终都是为了形成一种给付关系,即为了社会保障管理机构能够依法履行给付义务和公民可以依法享有给付的权利。

给付关系实质上是一种合同约定关系,是国家依据行政权力单方面做出的一种授益约定,即国家通过社会保障立法,约定给予符合法定要件的公民以各种社会保障给付,而社会保障管理机构只是代表国家履行约定的内容而已。这类似于保险合同中被保险人与受益人的关系,被保险人指定受益人无须受益人同意。

2. 社会保障法律关系的要素

社会保障法律关系的要素,是构成每一个具体的社会保障法律关系所必须具备的因素。与其他法律关系一样,社会保障法律关系也由主体、内容、客体三者构成,缺一不可。

(1)社会保障法律关系的主体。即参加社会保障法律关系、享受社会保障权利和承担社会保障义务的当事人,主要包括国家、用人单位、受托单位和公民个人。在社会保障法律关系的主体中,享有社会保障权利的当事人是权利主体,负有社会保障义务的当事人则是义务主体,在各种具体的社会保障法律关系中,权利主体和义务主体的构成不尽相同。具体而言,国家以社会保障管理机构为代表参加社会保障法律关系,履行国家保障全体社会成员基本生活的义务;用人单位是指与劳动者建立劳动关系的各类社会组织(包括各类企事业法人与合伙企业、个体工商户等特殊自然人主体),国家通过立法强制用人单位参加社会保障法律关系;受托单

位是接受社会保障管理机构委托,参与社会保障法律关系的社会组织,如医疗服务机构、参与社会保障基金管理和运作的金融机构等。公民则有双重身份,既是社会保障的权利主体(国家实施社会保障的目的,就是为了给公民提供基本生活保障)又是社会保障的义务主体(只要属于法定范围内的公民,都必须依法参与社会保障法律关系履行相应义务)。

实践中,社会保障法律关系各主体之间发生的关系,可以概括为以下几种:一是国家和社会保障管理机构之间的授权关系。即国家授予社会保障管理机构管理和施行社会保障的职权,社会保障管理机构必须依法履行行政职权。二是社会保障管理机构和公民间的给付关系。既然给付关系是最基本的社会保障法律关系,社会保障管理机构和公民就是最基本的主体。三是社会保障管理机构和用人单位间的强制履行义务关系。用人单位承担的社会保障义务,是法定义务,用人单位必须依法履行,否则将承担相应的法律责任。用人单位和所属职工间的社会保障法律关系,基于这种强制履行义务关系而成立。四是社会保障管理机构与受托单位间的委托和管理关系。这些受托单位往往有独立的法人资格,在接受管理的同时,独自办理各种具体事务。如社会保障管理机构和定点医疗服务机构之间的关系。五是受托单位和公民间的给付关系。受托单位和公民间的给付关系,以社会保障管理机构的委托为前提;社会保障管理机构和公民之间的给付关系,以社会保障管理机构直接提供给付为特征,两者是完全一致的给付关系。六是社会保障争议关系。即上述主体间发生的关系,都可能在一方违法不履行义务时,转化成社会保障争议关系。

(2)社会保障法律关系的内容。即社会保障主体依法享有的社会保障权利和承担的社会保障义务。

社会保障权利,是权利主体依法享有的实施一定行为或请求

他人为一定行为的资格。具体包括:①享有社会保障给付的权利;②请求义务主体为或不为一定行为,以实现某种利益的权利。如要求用人单位按时足额缴纳社会保障费、要求社会保障管理机构不得挤占、挪用社会保障基金等;③有权在自己的社会保障权利遭受侵害时,通过调解、仲裁、诉讼程序,请求有关方面给予法律保护的权利。

社会保障义务是指义务主体为了满足权利主体的某种利益而为或不为一定行为的约束。其内涵为:①义务主体必须依法为或不为一定行为,如用人单位必须根据职工工资总额依法缴纳社会保障费;②义务主体承担的义务,以法律规定范围内为界,对超过法定范围的要求,义务主体有权拒绝;③社会保障义务是一种法定义务,由国家强制约束。义务主体若有违反,将承担相应的法律责任。

在社会保障法律关系中,权利主体的权利和义务主体的义务,都因法律规定而产生,并非出自当事人的个人意愿。权利和义务的不对等性是社会保障法律关系的典型特征。一方面,在社会保险法律关系中,尽管权利主体必须履行缴费义务,但与其享受的权利相比,其履行的只是一部分义务,即国家和用人单位还为其享受保险给付而缴纳了一部分保险费。换句话说,社会保险的权利、义务关系是对应的,而非对等的。在社会救济、社会优抚和社会福利法律关系中,主体只要具备法定身份或要件(如生活在贫困线以下,或是现役军人、军烈属等),不需要履行缴费等义务,就可以享受社会保障给付;对权利主体而言,它是一种没有义务的法定权利。另一方面,义务主体往往无实质性权利可言。例如,国家承担了保障全体公民基本生活的义务,却并无相应的实质性权利;用人单位的缴费义务是绝对的,其所谓的权利则是相对的,只是就社会保障的功能而言,分散了用人单位可能承担的职工劳动风险。