

社会保障法

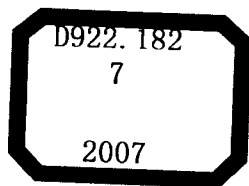
章亮明 钟刚◎主编

中国政法大学出版社

社会保障法

第三版 杨建忠主编

中国人民大学出版社



社会保障法

主 编 章亮明 钟 刚
副主编 吴丹波 刘寿昌

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法/章亮明, 钟刚主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 5620 - 2998 - 4

I. 社... II. ①章...②钟... 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 (2006) 第 159544 号

出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 清华大学印刷厂

880 × 1230 32 开本 11.25 印张 275 千字
2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 5620 - 2998 - 4/D · 2958
定价: 24.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号
电 话 (010) 58908325 (发行部) 58908335 (储运部)
58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
信 箱 zfs620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

社会保障法律制度是关乎国家经济发展、社会稳定和人权保障的重要法律制度，也是现代国家文明的重要标志。随着经济体制改革的日益深入，特别是在党的十四大提出建立中国特色社会主义市场经济体制的战略目标后，原来在计划经济体制下构建起来的国家保障制度与市场经济的要求发生了严重的脱节。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》作出后，建立和完善一整套与社会主义市场经济相适应的社会保障机制已成为当务之急。近年来，我国虽然在这一领域取得了一定的成绩，但一个统一、完善的社会保障体系还远远没有形成。因此，加强社会保障法理论的研究十分必要。

本书是我们在多年学习、研究社会保障法和总结社会保障法教学经验的基础上组织编写的。对于社会保障法律制度的主要问题，该书在回顾历史沿革后，重点讨论该问题的现实状况；立足于我国从新民主主义时期、新中国成立以来社会保障法制建设的历程，同时更主要论述改革开放以来，尤其是十一届三中全会以来的变化、发展和目标。作者在书中对国外不同类型的社会保障制度作了一些介绍，以供我们进行理论研究时借鉴之用。

本书由南昌大学法学院的教师编写。各章节撰稿分工如下：章亮明：第六、九、十章；钟刚：第一、二、五章；吴丹波：第七、八章；刘寿昌第三、四章。全书由章亮明修改定稿。

在本书的编写、出版过程中，得到了南昌大学教务处的出版

资助，中国政法大学出版社的李林先生也为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并深表谢意。此外，也向本书所引用资料的作者表示衷心的感谢。

社会保障法在我国法律体系中是一个新部门法，从理论到实践都还有许多问题有待探讨。由于作者水平有限，不妥之处在所难免，恳请同行和读者不吝赐教。

作 者
2006 年 10 月

目 录

第一章 社会保障和社会保障法	(1)
第一节 社会保障的概念和本质	(1)
第二节 社会保障法的概念和调整对象	(5)
第三节 社会保障法的功能和原则	(10)
第四节 社会保障法律关系	(19)
第五节 社会保障法的体系	(27)
第六节 社会保障法的发展和改革	(32)
第二章 社会保险法律制度	(44)
第一节 社会保险和社会保险法	(44)
第二节 社会保险法的功能和原则	(53)
第三节 社会保险项目	(58)
第四节 社会保险基金制度	(65)
第五节 社会保险费的缴纳	(71)
第六节 我国社会保险制度的改革	(76)
第三章 养老保险法律制度	(87)
第一节 养老保险概述	(87)
第二节 养老保险的适用范围	(89)
第三节 我国养老保险制度的改革	(92)
第四节 养老保险基金的筹集和管理	(97)
第五节 养老保险金的给付	(105)
第六节 补充养老保险	(111)

第七节 农村社会养老保险制度	(114)
第四章 失业保险法律制度	(120)
第一节 失业保险概述	(120)
第二节 失业保险的对象和范围	(126)
第三节 失业保险金的筹集和管理	(130)
第四节 失业保险待遇的给付	(136)
第五节 我国失业保险制度的完善	(140)
第五章 工伤保险法律制度	(146)
第一节 工伤保险概述	(146)
第二节 工伤保险的适用范围	(152)
第三节 工伤的范围	(156)
第四节 工伤保险的责任原则	(163)
第五节 工伤保险基金的筹集与管理	(166)
第六节 工伤保险的待遇	(173)
第七节 劳动能力鉴定	(178)
第六章 医疗保险法律制度	(182)
第一节 医疗保险概述	(182)
第二节 我国医疗保险制度的基本内容	(196)
第三节 我国医疗保险制度的改革与完善	(205)
第七章 生育保险法律制度	(212)
第一节 生育保险概述	(212)
第二节 生育保险制度的具体内容	(224)
第三节 生育保险经费的筹集和使用	(235)
第四节 我国生育保险制度的改革与完善	(239)
第八章 社会救济法律制度	(245)
第一节 社会救济法概述	(245)
第二节 居民最低生活保障制度	(259)
第三节 自然灾害救济制度	(269)

第四节	农村扶贫救济制度	(272)
第五节	我国社会救济制度的改革与完善	(278)
第九章	社会优抚法律制度	(286)
第一节	社会优抚制度概述	(286)
第二节	社会优待和社会抚恤制度	(299)
第三节	社会安置制度	(307)
第四节	我国社会优抚制度的改革与完善	(310)
第十章	社会福利法律制度	(314)
第一节	社会福利概述	(314)
第二节	公共福利	(321)
第三节	职业福利	(324)
第四节	特殊群体福利	(328)
第五节	社区服务	(340)
第六节	我国社会福利制度的改革与完善	(344)

第一章 社会保障和社会保障法

第一节 社会保障的概念和本质

一、社会保障的概念

社会保障，来源于英文“Social Security”一词，在英文中含义非常复杂，只能在特定的社会制度下才能有更为准确的界定。从其发展历程来看，社会保障最早出现于美国 1935 年制定的《社会保障法案》中；1938 年新西兰通过的社会保障立法案中，也使用了社会保障一词；此后，1941 年在被称为《大西洋宪章》的战时宣言中又被两次使用；1942 年国际劳工组织发表了题为“走向社会保障的途径”的报告，在此之后，社会保障一词遂被世界各国普遍使用。

但迄今为止，对社会保障的定义，却没有统一的解释，各国学者和有关国际组织给社会保障下的定义不计其数。美国政府官方出版的《社会保障手册》中对社会保障的定义是：社会保障是通过社会保障法案和相关法律建立的方案，方案的基本目标是给个人和家庭提供物质需求，保障老年人和伤残者的费用而不用尽他们的储蓄，保证家庭稳定团结，使孩子在健康和安全中成长。英国对社会保障的认定为：社会保障是对一系列相互联系的，旨在保护个人免除因年老、疾病、残疾或失业而遭受损失的法律的总称，它是遵循普遍性原则的一种国民收入再分配的手段。日本对社会保障则是这样理解的：社会保障是对疾病、负

伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和国家直接负担上寻求经济保障途径，对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活；同时，谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有的国民都能过上真正有文化的社会成员生活。联合国国际劳工组织认为：社会通过采取一系列的公共措施来为其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济问题和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴的法律制度。

上述各种定义虽然侧重点不同，但基本含义是一致的。我们认为，社会保障是国家为了保持经济的发展和社会的安定，通过强制性立法，以国民收入分配和再分配的形式，确保全体社会成员的基本生活需要的制度。

在理解社会保障的概念时，最需注意的是对基本生活需要的界定，国内外学者和有关国际组织对此有广义和狭义的解释。狭义的解释认为保障基本生活需要就是保障收入，当人们因年老、伤残、疾病、失业、自然灾害等原因造成收入减少或中断时，社会通过物质帮助，保障其基本收入以维持基本生活需要。广义的解释则认为：除了收入保障外，人们在健康、住房、教育、文化等方面的需要，也是基本生活需要，因此，社会保障还应该包括医疗保障、社会福利、住房福利、教育福利、文化福利等方面。本书所述及的社会保障，采取的是广义的解释，认为社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等多方面内容。

二、社会保障的本质

社会保障不是从来就有的，它是社会化大生产不断发展的产物。欧洲在 18 世纪 60 年代开始工业革命，首先是英国，随之法、德等国家也陆续实施其工业化进程。工业化使社会生产形式

发生了巨大变化，逐渐实现了社会化大生产，伴随而来的就是都市化和发达的商品市场经济。这些变化破坏了传统农业社会的自然经济和家庭生产方式，因而从根本上动摇了传统家庭保障体系的社会经济基础。社会化大生产削弱传统家庭保障机能的同时，也大大增加了社会成员的社会生活风险，诸如疾病、年老、伤残、失业等。而这些风险已不再完全是私人性质的风险，它们关系到社会的各个方面，这种社会相关性随着社会的发展愈加突出，形成一种社会风险。社会保障就是为了解决社会风险问题而应运而生的，更确切地说，就是只能通过社会化的经济保障制度，解决如何共同承担社会风险的问题。所以社会保障正是适应生产社会化对经济保障方式的客观要求而产生和发展起来的。

进入垄断资本主义阶段，各种社会矛盾日益激化，经济危机日益严重，工人运动风起云涌，帝国主义国家战争连年不断。为了摆脱这种危机，很多社会学家和经济学家提出了改良社会的主张，如福利经济学的创始人、英国经济学家庇古（1877 ~ 1959），主张通过国家把收入从相对富裕的人转移到相对贫穷的人，以提高穷人的实际收入和增加社会经济整体福利。庇古提出的转移支付以及改善社会福利的理论对后来国家干预经济、建立社会保障发生了重要作用。1929 年爆发的资本主义世界经济大危机使得凯恩斯的国家干预理论应运而生，他提倡“积极国家”，反对自由主义的消极国家，主张政府要扩大福利设施，实行社会保障消除贫民窟，实施最低工资法。美国政府实践了凯恩斯的理论，制定了社会保障法，建立了一系列社会保障制度，一方面作为救济措施，解决失业人口过多的问题；另一方面作为反危机的对策，刺激经济复苏。由此社会保障便成为国家或政府的一项社会责任。第二次世界大战后，为了处理战争遗留问题，恢复经济，促进社会稳定，欧美国家进一步以政府的名义加强了社会保障立法及其制度的完善。作为长期发展战略的一部分，社会

保障也从战前临时的应急措施，变成了战后各国的长期稳定协调发展战略，变成了经济进一步发展的配套措施。由此，社会保障立法不仅仅局限于社会稳定和社会公正的要求，而且进一步谋求与经济发展相结合的新价值。社会保障的本质，正是反映这种特殊的社会化的生存保障。它表现在：①社会保障的对象是社会的全体成员，保障的基本范围是基本生活需要；②社会保障是一种稳定制度，政府用以弥补市场失灵，以消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其所引起的社会震荡，并在维护社会稳定的过程中促进社会发展；③社会保障的途径，是对国民收入进行分配和再分配，实质上是一种经济制度；④社会保障往往采取强制性政策，由国家立法建立并实施，从而为全体社会成员的生存安全提供稳定的和可信赖的保障。

三、社会保障的特征

1. 社会保障的社会性。社会保障是社会化大生产的产物，它具有浓厚的社会性。①社会保障对象具有社会性，即社会保障制度的覆盖面是全体社会成员，不论男女老少，也不分工种职业，基本生存权利一旦受到威胁，就有享受社会保障待遇的权利。②社会保障组织管理机构具有社会性。社会保障对象的全民性，决定了社会保障事业必然要求有一个专门的机构来统一管理。③社会保障基金来源也具有社会性。社会保障基金的建立，不仅要靠政府财政的支持，更离不开社会各界，尤其是企业单位和全体社会成员的鼎力相助，基金来源渠道应呈多元化的格局，以更好地体现社会事业社会办的原则。

2. 社会保障的强制性。在现代社会，一个国家社会保障的内容是由法律规定的，其中的主要内容都是由国家强制实施的。如社会保障机构设置、社会保障资金筹集的方式和标准、社会保障项目和标准的确定、社会保障待遇的发放、对社会保障活动的

监督等等，都由社会保障立法加以规定。国家通过立法规定了社会保障的具体制度，使其通过法律的权威性得以在社会中普遍实施，从而为全体社会成员提供稳定的保障。这个特征使它区别于传统的慈善事业以及赈灾活动。

3. 社会保障的公平性。市场经济提倡、鼓励公平竞争，追求社会效率，通过市场竞争机制优化资源配置，使有限资源发挥最大的经济效率。它是一种动力机制，也是一种优胜劣汰机制。市场机制自动向效率倾斜，而并不向公平倾斜，社会也必然会出现弱者贫困化等诸多问题。社会保障就是一种向公平倾斜的稳定机制，由国家主导向弱者和遭遇风险者提供生存保障，克服市场机制的弱点和弊端，实现社会公平。人由于本身“类”的属性，使人类社会的发展必须是共同的整体发展。社会保障所遵循的正是这种对弱者的社会关照原则，扶弱济贫、尊老爱幼、友爱助人、和谐共存。

第二节 社会保障法的概念和调整对象

一、社会保障法的概念

社会保障制度的建立、发展和完善，需要多种手段，如行政手段、经济手段、教育手段以及法律手段等，其中法律手段无疑处于最重要的地位，社会保障法就是最佳的形式。社会保障法，就是指国家为了保持经济的发展和社会的安定而制定的，保障全体社会成员基本生活需要的各种法律规范的总称。从世界各国的立法来看，社会保障法与其他部门法如民法、刑法等有较大的区别，它不是以单一的法律形式出现，而是由多种法律、法规构成，如社会保障行政法、社会救济法、社会优抚法、社会福利法、养老保险法、失业保险法，等等。社会保障法还包括法律、

法规中有关社会保障的规范和具有法律效力的关于社会保障问题的规章、决定、指示等规范性文件，以及最高法院有关社会保障的司法解释等。社会保障法和社会保障是两个不同的概念。社会保障是一种以保持全体社会成员基本生活需要为基本目标的社会稳定系统，而社会保障法则是为了建立社会保障体系、维持社会保障体系的正常运作而制定的各种法律规范。社会保障体系是一种人为的体系，这种体系在各国一般都是通过法律建立和实施的。因此，法律决定着社会保障体系的内容乃至社会保障体系的存在。可以说，社会保障法是社会保障的基础，而社会保障体系是社会保障法的实施结果。

二、社会保障法的调整对象

独立的部门法都有其特定的调整对象，即调整特定的社会关系，解决特定的社会矛盾。社会保障法的调整对象是在社会整体为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，也就是社会保障关系。凡因社会保障活动而形成的社会关系，即社会保障关系，就是社会保障法的调整对象。社会保障关系是现实存在的社会关系，并不以社会保障法的存在与否而转移。在社会保障法产生之前，社会对处于生活困境中的个体社会成员的帮助作为一种社会现象就广泛存在于人类社会，在此过程中产生的一切社会关系，理论上无疑属于社会保障关系的范畴。只是，在现代社会保障体系成立之前，这种社会关系缺乏统一的调整机制，因此带有一定程度的自发性和偶然性。与其他社会关系相比，社会保障关系的一般特征主要表现为：①它只能产生于社会保障活动过程之中亦即只有在社会保障过程中所引发的社会关系，才能形成社会保障关系。②社会保障关系主要表现为一种社会连带责任关系，通过社会保障权利与社会保障义务将国家、法人团体、社会成员联系在一起，这样使社会保障关系既不同于当

事人地位平等、充分体现当事人意思自治的民事关系，又不同于当事人地位不同、充分体现国家权力的刑事、行政关系。当事人之间由社会保障权利与社会保障义务连接起来形成一种社会连带关系。^③社会保障关系是一种人身关系属性和财产关系属性相结合的社会关系，社会保险关系表现得尤为突出。社会保险关系是以劳动关系的存在为基础和前提的，一方面由于劳动力的存在和支出与劳动者的人身须臾不可分离，劳动者向用人单位提供劳动力而与用人单位形成社会保险关系，因而就其本来意义来说是一种人身关系；另一方面，劳动者通过劳动换取生活资料，在年老、伤残、疾病、失业等情况下从企业和国家获得社会保险待遇，就此意义而言，社会保险关系同时又是一种财产关系。

社会保障关系，从不同角度可以作出多种分类。依其内容不同，可以分为社会保险关系、社会救助关系、社会福利关系、社会优抚关系等；依其活动和行为不同，可以分为社会保障管理关系、社会保障资金筹集关系、社会保障项目标准确立关系、社会保障金发放关系、社会保障监督关系、社会保障资金运用关系等；若从社会保障各类主体之间的关系来分，社会保障关系可以概括为国家或政府（通过一定的国家行政机关）、用人单位、社会成员个人在社会保障活动中所发生的各种社会经济关系。具体而言，社会保障关系包括以下各类：①国家与社会成员之间的关系。它是指中央政府、地方各级政府与全体社会成员之间的关系，明确规范国家对社会成员的社会保障职责和社会成员应享受社会保障的权利。②社会保障机构与政府之间的关系。社会保障机构作为政府或社会提供社会保障的组织，与政府的关系表现为：一方面社会保障机构代表政府或社会承担着相应的社会保障职责，必须接受政府的管理、监督和财政补贴；另一方面，社会保障机构又必然要以贯彻国家的社会保障政策和法律为宗旨，以解决全体成员的基本生活保障问题和实现社会稳定发展为目标。

③社会保障机构与社会成员之间的关系。社会保障实施机构与社会成员之间既是社会保障基金的筹集与发放的关系，又是社会保障待遇提供者与接受者之间的关系。它是国家或政府与社会成员之间关系的具体体现，是社会保障法律制度中的重要内容，必须通过法律明确社会保障机构对社会成员的职责和社会成员参加社会保障的权利和义务。④社会保障管理机构之间的关系。它是指社会保障各职能机构之间及其内部有关职责划分、财务管理、资金分配等方面的关系。如主管部门的确定及其职责、社会保障机构与其他部门的协调、社会保障组织内部机构的职责划分与管理等，均需要社会保障法律制度予以明确规范。如何确立科学的社会保障管理体制，是社会保障法的一个基本内容和任务。⑤社会保障监督关系。对社会保障活动进行必要的监督，是确保社会保障事业顺利发展的有效措施，这种监督有国家权力机关的监督、司法监督、行政监督、社会监督以及社会保障机构的内部监督等。此外，还有社会保障机构与用人单位之间的社会保障关系，用人单位与社会成员之间的关系，以及社会保障基金与国家财政、投资市场、有关经济实体之间的关系等，均需要社会保障法予以规范和调整。

三、社会保障法的地位

1. 社会保障法是一个独立的法律部门，社会保障法的地位首先涉及的问题是：在整个法律体系中社会保障法是否为一个独立的法律部门。对于这个问题，主要有三种不同的观点：一为独立部门说，认为社会保障法是一个不隶属于其他任何法律部门的独立的法律部门；二为经济法分支说，认为社会保障法是经济法的一个组成部门或经济法的子部门法；三为民法分支说，认为社会保障法是民法的一个组成部门，是民法的一个子部门法。我们认为以上三种观点中，独立部门说是比较可取的。一般的观点认