

甘肃政法学院教材编审委员会审定

法学

社会保障法学

赵蓉 著

甘肃人民出版社

SHEHUIBAOZHANGFAXUE

编写说明

社会保障制度的产生,是生产力发展到一定阶段的产物,是社会进步和文明的重要标志。经过一百多年的发展,它已经成为市场经济不可或缺的重要支柱。当前,我国正处在完善社会主义市场经济体制和进行经济结构调整的重要时期,企业的优胜劣汰和职工的下岗、失业会成为一种经常发生的社会经济现象,妥善解决好劳动就业、失业以及下岗失业人员的基本生活保障和再就业问题,是推进企业改革和结构调整的重要措施。同时,我国已进入老龄化社会,今后一个时期老龄人口将持续增长,职工养老和医疗保障的压力将越来越大。无论是立足当前社会稳定和经济发展的需要,还是着眼长远,增进社会成员的整体福利,都需要尽快建立起完善的劳动与社会保障制度。

基于此,本书以我国社会保障法律的相关内容为主线,参考了国内外的一些理论观点和资料,力争为读者提供具有新意且实用的社会保障法律知识。在编写时除重视劳动与社会保障法律基本理论的阐述外,还力求突出其实践内容的介绍。本书可作为高等院校法学专业教材,也可以作为社会实践工作者的法律参考书。

在本书的编写中,自接受甘肃政法学院组织统一的编写任务后,编写人员随即进行讨论研究,几易其稿,付出了艰辛的劳动。赵蓉编写了本书的第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十章;邓全福编写了本书的第十一章;郑海蓉编写了本书的第十二、十三、十四、十五、十六、十七章。

全书由赵蓉总负责并统稿。

此外,本书的顺利出版还得益于学院各部门及甘肃人民出版社的大力支持,在此,对所有关心和帮助我们的相关单位、部门和人员表示衷心感谢,谨向他们致以最诚挚的谢意。

编 者

2006年2月

目 录

第一编 社会保障法总论

第一章 社会保障概述	(1)
第一节 社会保障的概念	(1)
第二节 社会保障的特征	(2)
第三节 社会保障的基本内容	(4)
第二章 社会保障法的基本理论	(6)
第一节 社会保障法的概念、特征、渊源和体系	(6)
第二节 社会保障法的地位	(11)
第三节 社会保障法的基本原则	(14)
第三章 具有中国特色的社会保障法律体系的建立	(16)
第一节 我国社会保障制度的建立和发展	(16)
第二节 我国社会保障制度改革趋势	(18)

第二编 社会保障具体制度

第四章 社会保险法律制度概述	(22)
第一节 社会保险概述	(22)
第二节 社会保险法概述	(28)
第三节 我国社会保险制度的改革	(34)
第五章 养老保险法律制度	(38)
第一节 养老保险法律制度概述	(38)
第二节 养老保险法律制度的基本内容	(41)

第三节 我国养老保险法律制度的完善	(47)
第六章 失业保险法律制度	(60)
第一节 失业与失业保险	(60)
第二节 失业保险法律制度的基本内容	(65)
第三节 我国失业保险法律制度的完善	(74)
第四节 国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨制度	(80)
第七章 医疗保险法律制度	(83)
第一节 医疗保险概述	(83)
第二节 医疗保险法律制度的基本内容	(85)
第三节 我国医疗保险法律制度的完善	(93)
第八章 工伤保险法律制度	(99)
第一节 工伤保险概述	(99)
第二节 工伤保险法律制度的基本内容	(105)
第三节 工伤保险立法问题之探讨	(116)
第九章 生育保险法律制度	(120)
第一节 生育保险概述	(120)
第二节 生育保险法律制度的基本内容	(123)
第三节 我国生育保险法律制度的完善	(132)
第十章 社会救助法律制度	(136)
第一节 社会救助概述	(136)
第二节 社会救助法律制度的基本内容	(138)
第三节 我国的社会救助法律制度	(146)
第四节 我国社会救助法律制度的完善	(159)
第十一章 社会福利保障法律制度	(164)
第一节 社会福利与社会福利法概述	(164)
第二节 我国社会福利保障制度的基本内容	(170)
第三节 我国社会福利保障法律制度的完善	(181)
第十二章 优抚安置保障法律制度	(186)

第一节 社会优抚概述	(186)
第二节 社会优抚制度的主要内容	(187)
第三节 我国优抚安置保障法律制度的完善	(204)

第三编 社会保障运行制度

第十三章 社会保险关系法律制度	(208)
第一节 社会保险关系的建立与转移	(208)
第二节 社会保险的管理	(210)
第十四章 社会保障基金法律制度	(213)
第一节 社会保障基金概述	(213)
第二节 社会保险基金的管理	(221)
第三节 社会保险基金的投资运营	(228)
第四节 社会保险基金监管	(233)
第十五章 社会保障管理法律制度	(242)
第一节 社会保障管理概述	(242)
第二节 我国社会保障管理体制	(245)
第十六章 社会保障的社会化管理服务	(249)
第一节 社会保障的社会化管理服务概述	(249)
第二节 社会保障社会化管理服务的主要内容	(250)
第十七章 社会保险争议及处理	(255)
第一节 社会保险争议处理概述	(255)
第二节 社会保险争议行政处理制度	(256)

第一章 社会保障概述

【本章学习提示】

社会保障是国家或社会依法建立起来的、具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。本章从社会保障的词源入手,对社会保障的概念、社会保障的特征、社会保障的基本内容等方面作了全面的介绍,目的在于使学生对社会保障有整体性的了解。

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的词源

“社会保障”源于英文“Social Security”,又被译为“社会安全”。其最早出现在 1935 年美国罗斯福总统签署的《社会保障法》(Social Security Act of 1935)。1938 年新西兰也在其相关法案中沿用了这一名称。后英、美两国于 1941 年 8 月 14 日签署的《大西洋宪章》、1942 年英国的贝弗里奇报告、国际劳工组织第 26 届大会于 1944 年 5 月 10 日通过的《费城宣言》,以及 1948 年联合国《人权宣言》中也先后使用该词。国际劳工组织积极推进国际性社会保障政策,1952 年第 35 届国际劳工大会专门通过了《社会保障公约》,规定了社会保障的基本准则。在我国,《国民经济和社会发展规划第七个五年计划》中首次提出“我国将逐步地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形”,从此,“社会保障”一词在我国开始广泛使用。

二、社会保障的定义

在我国,一般认为,社会保障是国家或社会依法建立起来的、具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。在中国,社会保障应当包括社会救助、社会保险、社会

福利、医疗保障、军人保障、补充(或其他)保障六大子系统及若干具体项目,它们之间既相对独立、分工负责,又相互融洽、功能互补,共同构成一个完整、庞大并具有独特运行规律的社会保障领域^①。

社会保障应具有以下几层意思^②:

1. 社会保障是一种社会稳定机制,即以政府干预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动,保证社会经济的协调稳定运行。

2. 它是一种由国家、集体、个人共同分担的社会化保障机制,不是纯粹的“国家保险”、“单位保障”。

3. 它是以国民收入分配和再分配的形式(具体形式既可以表现为现金和实物,也可以表现为各种劳务)为公民提供健康保障和最低收入保障。

4. 它是一种强制性的社会行为,即国家以立法的形式来确定其范围、资金来源及支付标准等基本内容,并采取相应的措施保证其得以实现。

因此,我们对社会保障的含义作如下概括:它是政府和社会为了保持经济的发展和社会的稳定,对劳动者或社会成员因年老、伤残、疾病、失业而丧失劳动能力或丧失就业机会,或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时,通过国民收入分配和再分配提供物质帮助和社会服务,以确保其基本的生活需要。

第二节 社会保障的特征

一、社会保障的社会性

自工业革命后,随着机器的广泛应用,社会化大生产逐渐成为主要的生产方式,家庭的规模越来越小,家庭的保障功能也越来越弱。因此,社会保障就越来越成为一种迫切的社会需求。社会保障的社会性要求将所有社会成员纳入到社会保障体系之内,使他们在遭遇到各种社会风险时,其基本生活能有所保障。

社会保障的社会性具体表现在以下几个方面:第一,社会保障的对象具有社会性,其覆盖面是全体社会成员。第二,社会保障组织管理机构的社会性。由于社会保障对象的全民性,这就决定了社会保障事业必然要求有一个独立于商业保险机构和企业的专门机构来统一管理。第三,社会保障基金来源的社会性。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员工的鼎力相

^①郑功成著:《论中国特色的社会保障道路》,武汉大学出版社1997年版,第7页。

^②章有土、樊启荣编著:《社会保障法》,法律出版社1997年版,第7页。

助,基金来源渠道应呈现多元化的格局。

二、社会保障的强制性

当代社会保障制度是国家通过立法,积极干预社会经济生活的产物。这种强制性突出地表现在两方面:一方面,对广大社会成员来讲,其参与到社会保障之中是由法律直接规定的,没有选择的余地。另一方面,对国家和政府来讲,作为责任主体参与社会保障中来亦是其应尽义务,不可推卸。社会保障的强制性是确保社会保障制度有效运作并发挥作用的重要前提。为了保证社会保障的实施,各国都采用法律的形式对社会保障制度加以规制^①。

三、社会保障的福利性

社会保障的福利性,是指国家和社会对全体社会成员所提供的生活上的照顾和便利,其目的在于保障社会成员的基本生活,使每一个社会成员在年老、疾病、灾害等情况下能真正实现从国家和社会获得物质帮助的权利。社会保障是一项造福于民的社会公益事业,是公民生存权得以实现的有效保证,其福利性是显而易见的。

四、社会保障的互助性

社会保障所遵循的基本原理是“集聚众多资金,分散危险损失”的互助互济准则,国家通过法律规定社会保障费用由国家、企业、个人和社会共同承担,社会保障机构按照法律规定对社会保障基金统一筹集,集中管理,统一使用和分配。因而社会保障实际上是借助于国家力量对国民收入进行再分配的一种方式,是国民收入在不同群体之间的转移。

五、社会保障的公平性

社会保障是公平分配的机制,实现公平分配是社会保障追求的主要目标。社会保障资金分配虽然不是绝对平均,但社会成员在享受社会保障的权利和机会方面带有较大的机会均等和利益均等的特征。凡是社会成员在生存发生困难时,都有获得社会保障的机会和权利,而且每个社会成员从社会保障制度中获得的物质帮助和社会服务是大体均等的。其次,公平性还表现在其促进整个社会分配趋于公平。在市场经济中,由于社会成员在劳动能力、社会机会和家庭负担上的不公平,必然会产生个人收入和家庭生活富裕程度上的差别和不平等,如果再遭受风险和意外,社会分配差距还会进一步扩大。社会保障可以通过法律手段,强制向社会征集保障基金分配给他们,在一定程度上弥补个人收入分配上的不平等,从而有利于实现社会分配公平。

^①余卫明著:《社会保障法》,中国方正出版社2002年版,第5-6页。

第三节 社会保障的基本内容

一、社会保险

社会保险是指以劳动者为保障对象,以劳动者的年老、疾病、伤残、失业、生育等特定事项为保障内容的一种社会保障制度^①。社会保险是最基本的社会保障项目,主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和遗属保险等。

社会保险的对象是劳动者群体,其目的在保证劳动者的基本生活不受某些社会风险的损害,从而促进劳动力生产与再生产的顺利进行。由于劳动者是整个社会成员中最重要、最有创造力的部分,是社会发展进步的直接推动者,所以社会保险制度的健全与否,直接影响到社会保障制度功能的发挥。

二、社会福利

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利是指由政府出资举办的一切旨在改善社会成员物质和文化生活的社会措施,包括各项福利性财政补贴。例如,欧洲福利国家的社会福利包括人的生、老、病、死、衣、食、住、行等项补助。最典型的是瑞典,有法定的家庭补助、多子女补助、助学金补助、住房补助、医疗补助、病假补助、残疾补助、住院补助、遗属补助等无所不包,无所不有,被世人称为“从摇篮到坟墓”的高福利国家。狭义的社会福利指由国家出资兴办、以低收费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的一种社会保障制度,目的是使那些无生活来源的孤、老、残、幼能够得到最基本的生活保证。社会福利包括社会津贴、社会服务、福利设施、职工福利。目前我国有关立法文件和理论研究上使用的社会福利概念,都将社会福利置于社会保障的概念之下,即我们使用的是狭义的社会福利概念。

三、社会救助

社会救助又称社会救济,是指国家和社会对无劳动能力和无生活来源的社会成员,以及收入在贫困线以下和因自然灾害遭受损失或发生其他不幸事故而暂时生活困难的社会成员提供资金或实物援助的一种社会保障制度。社会救助的目的是扶危济贫,救助社会脆弱群体,其对象是社会的低收入人群和困难人群。社会救助作为社会保障的内容之一,是人类社会最古老的一种保障形式。

四、社会优抚

社会优抚是社会保障中的一种较为特殊的保障方式,它是国家和社会对有特殊贡献者及其家属提供褒扬和优待性质的物质帮助,以保障其生活不低于当地一般生

^①余卫明著:《社会保障法学》,中国方正出版社2002年版,第22页。

活水平的制度。和其他社会保障形式相比,社会优抚的主要特征有:(1)社会优抚的对象是法定特殊群体,即社会上对国家和社会有特殊贡献者及其家庭。这种特殊贡献,主要是为维护国家利益和社会公共利益而牺牲个人利益,如服兵役、因公牺牲、因公伤残等。(2)社会优抚的直接责任主体是政府和社区组织。即社会优抚的各种手段都以政府有关部门实施为主,社区组织实施为辅;社会优抚的资金来源以财政支出为主,以社会统筹为辅。(3)社会优抚具有褒扬性。即社会优抚表明国家和社会对做出特殊贡献者的赞扬和奖励,对自我牺牲和无私奉献精神的表彰和倡导。通过社会优抚活动,在全社会宣传做出特殊贡献者的功绩和品德,使其成为社会尊敬和效仿的榜样。所以,享受社会优抚是一种荣誉。(4)社会优抚具有优待性。即社会优抚是向优抚对象提供比较优厚的待遇,以保障优抚对象的生活稍高于或不低于当地群众的平均生活水平。

思考题:

1. 社会保障的定义是什么?
2. 社会保障的特征有哪些?
3. 简述社会保障的基本内容。

第二章 社会保障法的基本理论

【本章学习提示】

社会保障法是调整以国家、社会和全体社会成员为主体,为了保证社会成员的基本生活需要并不断提高其生活水平,以及解决某些特殊社会群体的生活困难而发生的经济扶助关系的法律规范的总称。本章具体介绍了社会保障法的概念、社会保障法的地位、社会保障法的基本原则等内容,目的在于使学生对社会保障法有具体的、全面的了解。

第一节 社会保障法的概念、特征、渊源和体系

一、社会保障法的概念和特征

(一) 社会保障法的概念

社会保障法是调整以国家、社会和全体社会成员为主体,为了保证社会成员的基本生活需要并不断提高其生活水平,以及解决某些特殊社会群体的生活困难而发生的经济扶助关系的法律规范的总称^①。

社会保障法有形式意义与实质意义上的社会保障法之分。形式意义上的社会保障法,是冠以“社会保障法”、“社会保险法”、“社会救助法”等名称的法律,如美国的《社会保障法》和《中华人民共和国劳动保险条例》。实质意义上的社会保障法,是指有关社会保障关系的法律规范的总和。实质意义的社会保障法不仅包括形式的社会保障法,也包括其他法律、法规中有关社会保障的规范,还包括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,以及最高人民法院有关社会保障的司法解释等。社会保障法学所研究的社会保障法是实质意义上的社会保障法,而不限于形式意义上的社会保障法。

^①林嘉著:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版,第16-17页。

(二) 社会保障法的特征

1. 社会保障法具有广泛的社会性

社会性是社会保障法最主要的特征,表现为:第一,享受保障对象的普遍性。第二,社会保障责任和义务的社会化。第三,社会保障法在功能上的社会公益性。

2. 社会保障法具有严格的强制性

社会保障法涉及社会公益,具有社会性,因而社会保障法中多有强制性规定。凡是属于法律规定的社会保障对象,任何单位和个人都必须参加,都必须按照规定的费率缴费。社会保障法的强制性是实现社会保障目标的根本保证。

3. 社会保障法具有特定的技术性

社会保障的运营须以数理计算为基础,所以社会保障法中有较多的技术性规定。其中,最为典型的的就是“大数法则”和“平均法则”在筹措社会保障基金中的运用。社会保障是通过集合社会力量来保障社会安全的,只有集合社会上一定多数的人和单位组合成较大的社会保障基金,然后才能根据危险分散的法则,将发生于少数人和少数单位的危险,转由多数人和单位共同分担;集中的人和单位越多,越能发挥分散危险的作用。大数法则可使危险分散达到最大限度的均衡,统筹的面越大,费率就越能降低到最低限度,接近平均线。

4. 社会保障法具有实体法与程序法的统一性

因为社会保障法的调整对象是一个由社会保障领域中各种社会关系所构成的系统,它们分别与社会保障关系的特定内容或运行环节相对应,是社会保障关系正常运行在程序上的必要条件或保障。例如失业保险法,既有失业人员权利与义务等实体性内容,又有失业保险待遇享受资格认定与发放等程序性规定。所以各国社会保障法都由实体法与程序法所构成。在众多的社会保障法规中,除少量为单纯的程序法规范外,往往实体性规范和程序法规范兼而有之,只不过是二者在法规中所占比重有所不同而已。

二、社会保障法的调整对象

(一) 社会保障关系

社会保障关系,是指因社会保障工作引发的、在社会保障主体间形成的权利与义务关系。根据我国社会保障的具体内容,社会保障关系可分为社会保险关系、社会救助关系、社会福利关系和社会优抚关系。

(二) 社会保障管理关系

在社会保障管理的过程中必然会发生各种关系。如国家授权于社会保障管理机构后,社会保障管理机构在行使职权过程中,必然与用人单位和公民等形成一种管理与被管理的关系、与其他行政机关形成一种协调关系;社会保障组织体系的确立,必

然形成高层、中层和基层管理机构之间的关系;社会保障管理机构内部的职责分工,形成了具有决策和立法权的主管机构与具体经办机构的关系。值得注意的是,在社会保障关系中社会保障管理机构始终是主体的一方。

(三)社会保障基金筹集关系

社会保障是一种物质保障,必须具有相当的物质基础,社会保障的物质基础来源于社会保障基金的筹集。社会保障基金的筹集涉及全社会,在社会保障基金筹集过程中形成各种关系,如国家、用人单位、个人共同负担社会保险费用的关系;社会保障管理机构与用人单位在缴纳保险费过程中发生的关系等。

(四)社会保障基金管理和运作关系

它是指社会保障基金管理和运作过程中发生的各种关系。如法律明确规定严禁挤占、挪用社会保障基金,在确保基金的安全使用上,社会保障管理机构必然和其他政府部门、银行、本部门的工作人员等发生各种关系。

(五)社会保障给付关系

在社会保障给付中发生的各种社会关系,是社会保障关系中最基本的一种关系。社会保障的终极目标,只有通过社会保障给付才能实现;社会保障任何项目的实施,都包含给付内容;社会保障管理机构与公民的关系,主要是给付的实施与领受关系。可以说,社会保障给付关系构成社会保障关系的核心。

(六)社会保障监督关系

社会保障要运用权力去组织管理,涉及利益分配要账目清楚,哪里有权力哪里就有监督,哪里有利益分配哪里就有监督,这样,在监督社会保障实施过程中会形成各种关系。如社会保障管理机构内部的监督关系;银行、审计等职能部门与社会保障管理机构形成的外部监督关系;广大公民和用人单位与社会保障管理机构形成的社会监督关系。

(七)社会保障争议调解、仲裁和诉讼关系

为了保证社会保障的顺利进行,必须对之加以调解、仲裁和诉讼,因而,在社会保障争议的调解、仲裁和诉讼过程中形成各种关系。无论是调解、仲裁还是诉讼,争议双方的法律地位都是平等的,是平等主体间的调解、仲裁和诉讼关系。

三、社会保障法的渊源和体系

(一)社会保障法的渊源

1. 宪法有关社会保障的条款

宪法由国家最高立法机关制定,是国家的根本大法,具有最高的法律效力,也是社会保障法的最根本渊源。社会保障的法律、法规,必须符合宪法的有关规定,违反宪法规定的法律、法规无效。

2. 社会保障法律

这是社会保障综合性的总法规,它依据宪法的原则而制定,其法律效力仅次于宪法。它也是其他社会保障项目立法的依据和规范,它规定社会保障的基本制度,包括社会保障的范围、对象、项目、资金来源、待遇标准和享受条件、行政管理、监督审查等内容。社会保障法的制定应由全国人民代表大会起草、审议、通过和发布。

3. 社会保障单行法规和实施细则

这是以社会保障项目为依据,而属于社会保险、社会救助、社会福利等方面的单行法规和实施细则。如属于社会保险项目的法规,有养老保险、工伤保险、失业保险、疾病保险、生育保险等。这些法规是以宪法和社会保障法为依据以便于前者具体实施而制定的,其法律效力在社会保障法渊源体系中属于第三层次。这些法规由国务院制定、批准和颁布,一般称为行政法规。

4. 地方性社会保障法规和规章

为适应本地区情况,地方立法机关或行政机关可依据国家的社会保障法制定社会保障法实施办法、补充规定等。属于地方性的法规应由省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常委会制定发布,也可以由地方政府制定发布。地方性法规和规章不得同宪法和社会保障法相抵触,也不得同部门规章相抵触。其法律效力范围仅适用于本地区。

5. 国际社会保障公约

国际劳工组织(ILO)先后通过的社会保障专项公约,如《社会保障(最低标准)公约》、《工伤赔偿公约》、《病残、老年、遗属补助公约》、《维护社会保障权利公约》等,都对国际社会保障制度的发展起了重要作用。

我国参加的国际组织(国际劳工组织、联合国等)所通过的国际公约,经我国政府批准后即在我国生效。这些国际公约也是我国社会保障法的渊源形式之一。

(二)社会保障法的体系

根据西方国家的实践经验和国际劳工组织关于社会保障体系框架的设计,结合中国的国情以及社会保障的实践运作情况,一个符合现代社会原则的中国社会保障体系在法律上应由四个部分组成:社会保险制度、社会救济制度、社会福利制度、社会优抚制度。

1. 体系的支柱:社会保险制度

社会保险制度的构建与完善是整个社会保障体系的支柱,因为它覆盖的主体对象是创造社会财富、决定经济增长的劳动群体。他们是决定社会发展的主力军,其切身利益能否得到基本保障,直接关系到整个社会保障制度的运作结果。

它作为社会保障体系的支柱,应尽可能地使其普及到所有社会成员,覆盖整个社会,至少应使绝大多数社会劳动者都能得到社会保险的保障。社会保险作为一种保障

形式,应遵循普遍性原则,即用多数人的力量分担少数人的风险。从理论上讲,社会保险法律体系的框架应由七个部分组成:生育社会保险、医疗社会保险、失业社会保险、工伤社会保险、疾病残疾社会保险、老年社会保险、遗属社会保险。根据中国社会的实际以及法律实践,参照西方国家社会保险立法的长期经验,中国社会保险法律体系框架主要应由五个部分组成,即生育保险法律制度、医疗保险法律制度、失业保险法律制度、工伤保险法律制度和养老保险法律制度^①。

2. 最低层次的保障:社会救济制度

作为最低的社会保障,社会救济制度只保障最低生活水平。它的实施一方面是为了消灭社会的绝对贫困现象,在现代市场经济运行过程中体现公平原则;另一方面也使没有基本生活保障的社会成员的生存发展权利得以实现。现代国家,几乎都将对维持不了最低生活的公民实施的社会救济视作公民的一项最基本的经济权利。此项权利业已明文载于《中华人民共和国宪法》。因此,维持不了最低生活水平的公民,若经申请、调查、确认,仍得不到社会救济,那么他便有提出申诉的权利。

3. 最高层次的保障:社会福利制度

社会福利制度属于最高层次的社会保障,其自身具有不同于其他社会保障制度的特点:项目众多,范围广泛,犹如一张巨大的网,覆盖全国,泽被国人。不但老年人、失去依靠的儿童、伤残人和低收入贫困者等社会阶层受到福利网的保护,一般的社会成员也可从中获益。从这个意义上讲,社会福利制度又具有“超前性”社会保障的性质。中国的社会福利制度在中国社会经济及法制发展中,应由公共卫生设施、住房福利、集体与个人生活福利、财政补贴等立法规范构成。

4. 特殊性质的保障:社会优抚制度

社会优抚作为一种特殊的社会保障制度,是针对社会上一部分备受尊敬而有光荣身份的人口群体而设置的,这些人口群体主要是退伍军人、伤残军人、现役军人家庭、为国捐躯军人家庭。为使这一部分特殊社会群体在心理上获得慰藉,在物质上获得帮助,现代各国无不由国家或政府出面举办各种各样的优抚事业,开展抚恤优待和安置活动。《中华人民共和国宪法》第45条规定:“国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。”

综上所述,中国社会保障法律制度主要由社会保险制度、社会救济制度、社会福利制度、社会优抚制度四大部分构成。这四个部分既相互联系,又相互区别。其中,社会救济是最低层次的社会保障,国家和社会必须动员所有社会资源以满足社会成员的基本生活需求,充分实现公民在宪法上所享有的生存和发展权;社会保险是整个体

^①劳动部课题组编:《中国社会保障体系的建立与完善》,第20-21页。

系的支柱,缺失了它,整个社会保障法律体系就会因此而倒塌、瘫痪;社会福利是最高层次的社会保障,也是国家与社会在社会保障方面所应追求的目标,国家与社会有义务根据国民经济发展状况,使公民或社会成员的生活质量得到不断改善;社会优抚是一种特殊保障,没有它,中国的社会保障法律体系也是不完整的。

第二节 社会保障法的地位

一、社会保障法是独立而重要的法律部门

(一)社会保障法是一个独立的法律部门

法律部门是指根据一定的标准和原则,按照法律调整社会关系的不同领域和不同方法等所划分的同类法律规范的总和。本书认为,在社会主义市场经济法律体系中,社会保障法是一个新兴而独立的法律部门。

1. 从调整对象看,社会保障法有其独立的、特殊的调整对象。社会保障法是以社会保障关系以及和社会保障关系有密切联系的其他关系为调整对象,这些关系自有其独立性和统一性,并有鲜明的特点。

2. 从调整方法及对违法行为的制裁形式看,社会保障法有它自己的特色。社会保障法权利、义务的实现,既包括自愿平等的民事方法,也包括强制命令的行政方法。社会保障法综合运用不同的调整方法,这并不能否定它部门法地位的存在价值,相反,这正表明它所具有的法学交叉学科和边缘学科性质的独特之处。

3. 从社会保障法立法的状况看,现有的法律、法规很可观,还有许多法律、法规亟待制订出台,这是一个庞大的法律群体。从我国社会主义法律体系的建设来说,建立社会保障法这个部门法,是完全符合完善法律体系建设的需要的。

(二)社会保障法是一个基本法律部门

社会保障法不但是一个基本法律部门,而且在法的体系中与民法、行政法、刑法、经济法、劳动法、诉讼法等法律部门一样,是属于仅次于宪法的基本法律部门。首先,从法律效力及内容来看,社会保障法的地位仅次于宪法。因为社会保障法是以宪法为其立法依据,其内容也主要是对宪法中的有关规定的精神进行具体贯彻和落实。除此之外,社会保障法对其法律关系各种主体地位的界定及具体权利义务的规定均不得同宪法相抵触。其次,社会保障法同经济法、民法、刑法等法律部门处于平行层次,其法律地位一样。因此,在我国目前的市场经济法律体系中,社会保障法同其他法律一样,都对市场经济发挥着重要调节和规范作用,不可或缺。

(三)社会保障法是一个重要的法律部门

社会保障法不仅是一个独立的法律部门,而且是一个重要的法律部门。第一,社会保障法关系到社会成员基本人权能否得到实现和获得切实保护。第二,社会保障法是实现社会稳定的基本对策之一,社会保障法完善状况,直接影响到社会的安定和稳定。第三,社会保障法与社会经济的发展具有密切的联系。第四,社会保障法是否存在以及完善程度是衡量一个社会文明和进步程度的重要标志。

二、社会保障法与其他法律部门的关系

(一)社会保障法与劳动法

社会保障法与劳动法是关系最为邻近的两大部门法。劳动法,有的国家又称为“劳工法”,它是以调整劳动关系为主的法律部门。可以说,社会保障法,尤其是社会保险法是在劳动立法基础上产生发展起来的,而后逐渐与之分立而形成的独立法律部门。

社会保障法与劳动法是两个相互独立的法律部门,二者既有联系,又有区别。从法的产生来看,两者都是资本主义发展的产物,是随着资本主义生产关系的发展而出现的两个独立的法律部门,都是国家干预的结果;就法律属性来看,两者都属于社会法,以社会利益为本位,关注社会的弱者;更主要的是,两者在调整各自关系时存在着交叉关系。

社会保障法与劳动法的区别表现为:第一,调整关系不同。劳动法主要调整劳动者与用人单位之间的劳动关系;第二,主体不同。劳动关系涉及的是劳动者与用人单位的双方关系;第三,目的不同。劳动法的目的是为了协调劳动关系,保障劳动者的合法权益,社会保障法的目的主要是为了保障社会全体成员在遭受各种意外和危险时的基本生活,促进社会安全。

(二)社会保障法与民法

民法是调整私人之间财产关系和人身关系的法律。从民法的理念看,民法以意思自治为基础,充分体现了个人本位和权利本位的思想。近代民法确立了所有权神圣不可侵犯、合同自由和过错责任等基本原则,私法自治贯穿在整个民法中。为了协调个人与社会生活秩序,民法还确立了社会公共利益、诚实信用以及禁止权利滥用的原则,以制约私权的过度扩张,维护社会公共秩序。

社会保障法以国家、用人单位和社会成员个人之间形成的社会保障关系为调整对象,为社会成员的生存权利提供法律保障,以维持社会成员生存秩序为支撑点来实现社会安定,多为强制性规范,当事人不得以合意去变更法定内容。社会保障法将保障公民生存权的责任主要地赋予国家,其立法宗旨就是为了保护公民的生存权。

(三)社会保障法与经济法

社会保障法与经济法是两个独立的法律部门,尽管两者在某些方面有相似之处,但在调整对象及调整方式方面存在着很大不同。经济法调整的社会关系主要为企业