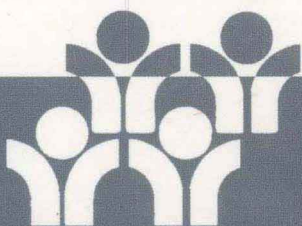


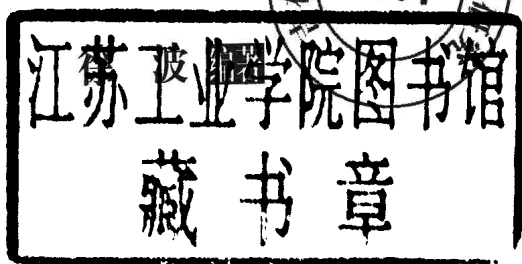
社会保障法制 探索

徐 波 编著



吉林人民出版社
JILINRENMINCHUBANSHE

社会保障法制 探索



吉林人民出版社

社会保障法制探索 SHEHUBAOZHANGFAZHITANSUO

编 著:徐 波

责任编辑:翁立涛 封面设计:翁立涛 责任校对:林 翔

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

电 话:0431 - 5649674

印 刷:吉林省委党校印刷厂

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:10.5 字数:210 千字

标准书号:ISBN 7 - 206 - 03955 - 3 / G · 1442

版 次:2003 年 8 月第 1 版 印 次:2003 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1 - 1 500 册 定 价:20.80 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

第一编 社会保障法的基本理论

第一章 社会保障的含义·····	(3)
一、社会保障的词源·····	(3)
二、社会保障的特征·····	(8)
三、社会保障的内涵与外延·····	(11)
第二章 社会保障法原理·····	(14)
一、社会保障法综述·····	(14)
二、社会保障法体系的创立·····	(21)
三、社会保障法的地位和作用·····	(31)
四、社会保障法律关系的设定·····	(46)
第三章 人权保障·····	(53)
一、人权保障的理念·····	(53)
二、社会保障以保障人权为核心·····	(62)
三、保障人权机制的误区与走向·····	(70)
第四章 社会保障的历史发展·····	(78)
一、国外社会保障的产生与发展·····	(78)
二、中国传统社会保障制度·····	(92)
第五章 社会保障的国际法律制度·····	(102)
一、国际劳工立法与社会保障·····	(102)

二、联合国公约与社会保障·····	(106)
三、欧盟的社会保障立法·····	(108)
四、世界贸易组织与社会保障·····	(109)

第二编 典型国家社会保障法分析

第六章 德国社会保障法研究·····	(127)
一、德国社会保障法及其特点·····	(127)
二、德国社会保障法的主要内容·····	(135)
三、德国社会保障法对我国的借鉴·····	(143)
第七章 法国社会保障法研究·····	(145)
一、法国社会保障法及其特点·····	(146)
二、法国社会保障法的主要内容·····	(152)
三、法国社会保障法对我国的借鉴和启示·····	(160)
第八章 英国社会保障法研究·····	(163)
一、英国社会保障法及其特点·····	(163)
二、英国社会保障法的主要内容·····	(167)
三、英国社会保障法对我国的借鉴·····	(169)
第九章 美国社会保障法研究·····	(171)
一、美国社会保障法及其特点·····	(171)
二、社会保障法的主要内容·····	(182)
三、美国社会保障法对我国的借鉴·····	(189)
第十章 日本、智利、新加坡社会保障法模式·····	(195)
一、日本社会保障法·····	(195)
二、智利模式·····	(202)
三、新加坡模式·····	(204)
四、三国社会保障法对我国的借鉴·····	(205)

第三编 中国社会保障法律制度前沿问题

第十一章 社会保障前沿问题综述	(211)
一、中国社会保障事业的进程	(211)
二、改革中突出的问题	(218)
三、专家学者的认识	(233)
第十二章 中国社会保障法探索	(241)
一、社会保障法的国内环境	(242)
二、社会保障法律制度建设中的问题	(244)
三、加入世贸对我国社会保障的影响	(249)
四、社会保障立法目标模式的探索	(251)
第十三章 社会保障法律制度的价值取向	(258)
一、社会保障法的理念	(258)
二、社会保障法的内涵	(260)
三、社会保障中的效率与公平	(262)
四、社会保障法制化分析	(265)
五、社会保障关系的整合	(271)
第十四章 农民社会保障问题探索	(277)
一、农民社会保障的历史回顾	(278)
二、农民社会保障存在的问题	(283)
三、农民社会保障的内容	(289)
四、农民社会保障的思路	(301)
五、改革农村社会养老保障制度的探索	(305)
第十五章 社会保障的法律保护	(307)
一、增添并完善法律责任内容, 体现法律的 强制性	(307)

二、建立健全社会保障的法律监督机制	(309)
三、完善法律救济制度	(316)
四、社会保障的行政执法保护	(318)
五、社会保障争议仲裁	(323)
主要参考文献	(326)
后 记	(329)

第一编

社会保障法的基本理论

第一章 社会保障的含义

一、社会保障的词源

(一) 社会保障的词源

社会保障一词现已被人们所普遍使用，但从历史的角度考察，应首先来看一下它的词源。

社会保障一词源于英文“Social Security”，这也是其最早的使用。“Social Security”一词最早见于1935年美国的《社会保障法》(Social Security Act)，1938年“Social Security”一词再次出现在新西兰的相关法案中，此后，该词又反复出现在1941年《大西洋宪章》、1942年贝弗里奇报告、1944年国际劳工组织《费城宣言》、1948年联合国《人权宣言》以及1952年《社会保障公约》等重要文件之中。至今，其已被世界大多数国家所广泛使用。

另外，还有必要考察一下其汉语的词源。从汉语来看，主要是我国大陆和我国台湾地区使用，在大陆现在通常的用法都是“社会保障”，而在台湾地区则通常称其为“社会安全”。在我国，“社会保障”一词是在1985年9月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中首先提出的，此后，社会保障一词即在我国普遍使用。

通过考察“社会保障”一词的词源，我们可以看出，社会保障一词出现的时间还比较短，是在国家、社会发展到比较高

的阶段时才出现的，但需要注意的是，我们不应将社会保障制度的出现时间也仅限于此，有关这一问题，我们还将在社会保障制度的历史发展部分中详细加以论述。

实际上，对社会保障的认识，并不是一个简单的问题，因为社会保障本身就包含了社会的、法律的、经济的、文化的等各方面的涵义，这就使人们会侧重不同的角度对其进行理解，同时，社会保障现已为世界各国所普遍采用，人们基于不同的社会制度、经济条件、历史传统、文化背景等，又会对其有不同的认识。对此我们将在后面进一步加以论述。

（二）外国和国际组织对社会保障的定义

社会保障制度首先产生于国外，各国对此的研究也更为广泛深入，同时，就国家的数量来说也非常之多，因此，我们在这里只选取一些有代表性的官方和学者的定义来进行分析。

一般认为，英国著名的经济学家贝弗里奇（Sir. W. Beveridge）在其《社会保险及其相关服务》报告中对社会保障的定义最有影响力，其后许多国家和学者的定义盖出其中。贝弗里奇在报告中将社会保障视为一项以国家为主体的公共福利计划，是一种国民收入再分配的手段，是保障国民在失业、疾病、伤残、退休、家长死亡后发生工资中断时生活费用的保障，以及辅助其生育、婚丧时的意外或必要的费用。

《英国大不列颠百科全书》认为社会保障是国家对国民由“摇篮到坟墓”的生活与危险，如疾病、伤害、失业、年老、生育、死亡及鳏寡孤独废疾者都给予安全的保障。

而德国著名经济学家路德维希·艾哈德则认为，社会保障及社会公正及社会安全，是为因生病、残疾、年老等原因丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基

本生活保障，其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。^①

《美国社会福利辞典》将社会保障定义为：社会保障是对国民可能遭遇的各种危险，如疾病、年老、失业等加以防护的社会安全网。

日本学者田平富太郎认为：社会保障是以实现国民生存为意图，而透过国民所得的再分配，由国家确保全体国民的最低生活，使其毋虞匮乏。

就官方观点来说，其也有很大不同。如英国就采用了贝弗里奇的观点，将社会保障视为一种以国家为主体的公共福利计划。

美国将社会保障视为社会安全网，认为社会保障是依据政府法规构建的、旨在避免公民因退休、疾病、失业、伤残等原因而中断或者丧失收入来源，并为公民提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育未成年人的家庭津贴的保障体系。

日本对社会保障的定义是：对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障的途径，对陷入生活贫困者，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，以便使所有国民都能过上真正有文化的社会成员的生活。

国际劳工局社会保障司对社会保障的定义为：社会保障基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失

① [德]路德维希·艾哈德：《大众的福利》，第181页，武汉大学出版社，1995年版。

收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护,医疗保险的提供,以及有子女家庭补贴的提供。^①

(三) 我国对社会保障的定义

我国社会保障制度的建立与西方发达国家相比时间较晚,理论上和实践上都有一定差距,但经过不断努力,我国社会保障制度已初步建立,理论研究上也取得了一定的成就。而需要注意的是,由于历史原因,我国台湾地区与大陆在很多方面都相对独立,包括社会保障的制度和有关理论,在这里我们也会对台湾地区加以单独介绍。

我国目前还没有社会保障法典,有关立法也没有对社会保障的概念加以规定,目前主要是一些学者的观点,其观点主要有:

社会保障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。^②

社会保障是指社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时,有从国家、社会获得基本生活需求的保障。^③

社会保障,是社会(国家)通过立法,采取强制手段,对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金,对基本生活发

① 国际劳工局社会保障司编著: Introduction to Social Security, 第2页,日内瓦,1989年版。

② 覃有土、樊启荣编著:《社会保障法》,第6页,法律出版社,1997年版。

③ 郭崇德主编:《社会保障学概论》,第12页,北京大学出版社,1992年版。

生困难的社会成员给予物质上的帮助，以保证社会安全的一种有组织的措施、制度和事业的总称。^①

社会保障是以社会的力量，保证全体社会成员至少都能达到最低生活水平而形成的分配关系，其确切的内涵可以表述为：社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会，或收入不能维持必要生活水平时由政府负责提供的生活保证。^②

以上是大陆学者比较有代表性的观点，而在我国台湾地区，社会保障通常被称作“社会安全”，其主要观点有：

社会安全政策，乃是运用社会保险、公共救助、儿童保育、家庭津贴、公共医疗、卫生保健、国民就业及廉价住宅等措施，以提高国民经济生活，保障生活最低标准，使国民所得再分配获得适当调整，促进经济繁荣，^③

社会安全制度，顾名思义是一种旨在确保社会性安全的国家政治制度，亦即国家为推行福国利民的社会政策，立法制定制度，谋求国民生活普遍获得安全保障，免于生活资源之匮乏而濒临于危险。^④

通过以上介绍和比较，我们可以看出各国和国际组织对社会保障的定义主要有以下特点：

第一，社会保障的概念具有模糊性。各国对社会保障的理

① 葛寿昌主编：《社会保障经济学》，第2页，复旦大学出版社，1990年版。

② 徐放鸣、路和平、朱青主编：《社会保障初论》，第1页，中国财经出版社，1990年版。

③ 参见江演亮：《社会安全制度》，第5~6页，台北五南图书出版公司，1986年版。

④ 参见江演亮：《社会安全制度》，第5~6页，台北五南图书出版公司，1986年版。

解既有一致之处，也有许多不同之处。这主要是由于各国社会环境、历史传统、经济制度、文化氛围等多方面因素的不同而造成的。虽然一些国际组织提出了对社会保障的定义，但从实际立法和学者观点来看，对其概念理解的统一需要国际社会发展到一定阶段才可能达到，而这必将是一个长期的过程。

第二，对社会保障的认识包含多方面的角度，包括经济的、法律的、社会的等种种，以往人们多侧重从经济的、社会的角度对其进行理解，而现在则应侧重从法律的特别是应从综合的角度去理解。

第三，社会保障的范围已非常广泛，涵盖大多数社会偶发事故或与社会风险危机相关的项目。如，社会保障已包括医疗、疾病及生育保险、家庭给付、工伤保险、失业保险、残疾、老年及遗属年金等。

第四，社会保障与国家政策密切相关。一方面，社会保障已成为现代国家的社会政策之一，另一方面，社会保障制度受到国家相关政策的影响，社会保障制度的创立、修正、实施等都离不开相关政策的配合和制约。

第五，社会保障是对公民经济安全的一种保障，但其必须通过一定的社会机制来实施，其实施离不开一定组织和相关制度。其采取的措施具有集体性质，是一种“集体性”也即是“社会性”的保障。虽然其目的是保障公民经济水平，具有“经济性”，但其手段具有社会性，这也是为什么称其为“社会保障”而不是“经济保障”的主要原因。

二、社会保障的特征

（一）社会性（普遍性）

社会保障是社会化大生产的产物，涉及的是社会问题。其

社会性主要体现在以下几方面：

第一，社会保障的对象具有社会性。社会保障制度覆盖的是全体社会成员，无论性别、年龄、民族、职业等情况如何，都享有享受社会保障的权利，只要其符合一定的条件都可以接受相应的社会保障措施。在国际间，许多国家彼此之间订有社会保障待遇互惠协议，可保护各种旅居国外的本国公民平等地享受旅居国社会保障权利和待遇。

第二，社会保障防范的是社会风险。社会保障所包含的情形涉及社会生活的各个方面，包括疾病、年老、伤残、失业等各种情形。这里需要注意的是，这里所说的社会风险不是指这种风险是社会所固有的，而是强调它会引起社会问题，受到社会保障制度的重视。

第三，社会保障的手段具有社会性。社会保障虽然以保障社会成员的生活水平为其目的，但社会保障所采取的措施需由国家和社会中其他特定组织及公民来完成，社会保障的运作是社会化的，具有“团体性”，也即具有社会性。

第四，社会保障的基金来源具有社会性。社会保障基金不单单是由政府、社会其他组织或公民个人某一方提供，而是由社会各种主体共同筹集，基金来源渠道应呈多元化格局。在一些特定的保障项目中，还可以根据具体情况向国内全体成员或国际社会来请求援助，用于救灾等。

第五，社会保障法在功能上的社会公益性。社会保障法实施的目标在于通过保护社会成员的基本生活需要，达到社会的稳定发展，有“社会安全网”之称。

第六，在现代社会，社会保障的社会性还表现在它的国际性上。随着国际交往的日益增多，国际间移民和民间交往越来越多，社会保障的范围，已经逐渐扩大到本国边境以外。

（二）强制性

社会保障作为国家的一项社会制度，需要由国家通过立法强制实施，即社会保障的各项内容，社会保障活动中的各种社会关系都必须以法律形式加以规定。其原因主要是社会保障是以社会共同责任为本位，以满足社会利益为其根本目的，虽然其根本上有利于每个人，但从直接的、暂时的影响来看会因缴纳社会保险税或费会减少某些公民的所得，使个人利益和社会整体利益发生冲突，这就需要通过立法使用强制手段以维持社会保障制度的正常运行。法律规定性或强制性是社会保障得以实施的依据和保障，其意义在于：一方面以立法形式明文规定每一个社会成员的有关社会保障的基本权利和义务，增强了大众的权利感与参与意识；另一方面，用社会立法的形式可以使社会保障的具体实施更制度化、规范化，避免了人治的主观性。

（三）互助性

社会保障虽然是由国家组织实施的，但决不等于仅靠国家来实施，它需要社会各界共同努力，遵循互助共济的原则，体现“人人为我，我为人人”的社会准则。其互助性主要体现在社会保障基金是由国家、企业、公民共同筹集，统一管理、统一使用和分配，救助那些经济上有困难的群体。就此意义，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手段。这种再分配也可看做是国民收入在社会不同群体之间的一种转移。由于社会成员遭受社会风险的情形不同，因而通过社会保障的互助性，能够解决不同社会成员在不同情形下的特殊需要，使经济上遭受意外困难的社会成员能够渡过难关，以维持社会的稳定运行。因此，社会保障中的互助共济原则也成为社会保障的灵魂和基本法则。