

◁经济法系列▷

覃有土 樊启荣/编著

社会保障法

司法部法学教材编辑部编审

法律出版社

“九五”规划高等学校法学教材——经济法系列

社 会 保 障 法

司法部法学教材编辑部编审

覃有土 樊启荣 著

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法/覃有土,樊启荣著. —北京:法律出版社,
1997,8

“九五”规划高等学校法学教材:经济法系列

ISBN 7-5036-1990-2

I. 社… II. ①覃…②樊… III. 社会保障-行政法-基本
知识-中国-教材 IV. D922.182

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 13770 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳区北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/12.875 字数/341 千

版本/1997 年 8 月第 1 版 1997 年 11 月第 2 次印刷

印数/10,101—20,200

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266796 63266781

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1990-2/D·1624

定价:16.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

说 明

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

《社会保障法》是经济法系列的一种，由覃有土、樊启荣所著。

尽管编著者做出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

责任编辑：沈小英

司法部法学教材编辑部

1997年5月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 社会保障的概念	(1)
第二节 社会保障的对象和项目	(9)
第三节 社会保障的功能	(13)
第四节 社会保障的模式	(18)
第五节 中国的社会保障	(27)
第二章 社会保障立法	(35)
第一节 社会保障法产生形成的社会经济条件	(35)
第二节 国外社会保障法的历史演进	(47)
第三节 国外社会保障立法理念的嬗变	(56)
第四节 中国社会保障立法	(65)
第三章 社会保障法的基本理论	(69)
第一节 社会保障法的概念	(69)
第二节 社会保障法的地位	(73)
第三节 社会保障法的本位	(86)
第四节 社会保障法的本质	(91)
第五节 社会保障法的基本原则	(96)
第六节 社会保障法的结构	(103)
第七节 社会保障法的价值	(114)
第四章 社会保障管理体制	(119)
第一节 社会保障管理体制概述	(119)
第二节 社会保障主管机构的设置及职能	(124)
第三节 社会保障业务经办机构的设置及职责	(130)

第四节	社会保障基金经营投资机构的设置及职责·····	(133)
第五节	社会保障监督机构的设置及其职责·····	(136)
第五章	社会保障基金制度 ·····	(140)
第一节	社会保障基金制度概述·····	(140)
第二节	社会保障基金的筹集·····	(145)
第三节	社会保障税收制度·····	(155)
第四节	社会保障基金的支付·····	(160)
第五节	社会保障储备基金的投资·····	(167)
第六章	养老保险法律制度 ·····	(175)
第一节	养老保险法律制度概述·····	(175)
第二节	养老保险的保障对象和范围·····	(179)
第三节	养老保险基金的筹集·····	(182)
第四节	养老保险基金筹资模式的立法·····	(185)
第五节	养老保险待遇的给付·····	(191)
第七章	失业保险法律制度 ·····	(199)
第一节	失业保险及其立法概述·····	(199)
第二节	失业保险的对象·····	(206)
第三节	失业保险待遇的享受资格·····	(209)
第四节	失业保险待遇的给付期限·····	(215)
第五节	失业保险待遇的项目和标准·····	(217)
第六节	失业保险基金的筹集和使用·····	(221)
第七节	失业职工管理·····	(224)
第八节	失业者的再就业·····	(229)
第八章	工伤保险法律制度 ·····	(233)
第一节	工伤保险及其立法概述·····	(233)
第二节	工伤保险的事故范围·····	(237)
第三节	工伤赔偿责任的归责原则·····	(243)
第四节	工伤保险基金的筹措与管理·····	(248)
第五节	工伤保险待遇及享受资格·····	(253)

第六节	劳动能力鉴定及评残鉴定标准·····	(258)
第九章	医疗保险法律制度·····	(265)
第一节	医疗保险及其立法概述·····	(265)
第二节	医疗保险的范围·····	(269)
第三节	医疗保险基金的筹集·····	(272)
第四节	医疗费用支付制度·····	(275)
第五节	医疗保险管理·····	(280)
第十章	疾病、生育和遗属保险法律制度·····	(283)
第一节	疾病社会保险法律制度·····	(283)
第二节	生育社会保险法律制度·····	(287)
第三节	遗属社会保险法律制度·····	(293)
第十一章	社会救助法律制度·····	(299)
第一节	社会救助及其立法概述·····	(299)
第二节	社会救助的对象及其内容·····	(308)
第三节	中国社会救助法律制度·····	(318)
第十二章	社会优抚法律制度·····	(329)
第一节	社会优抚概述·····	(329)
第二节	社会优抚法律制度的沿革·····	(332)
第三节	优抚保障的资金来源和管理·····	(336)
第四节	社会抚恤制度·····	(339)
第五节	社会优待制度·····	(348)
第六节	退役及离退休安置制度·····	(351)
第七节	中国社会优抚立法的完善·····	(354)
第十三章	社会福利法律制度·····	(357)
第一节	社会福利概述·····	(357)
第二节	公共福利制度·····	(359)
第三节	职业福利·····	(366)
第四节	妇孺福利·····	(368)
第五节	老年人福利·····	(372)

第六节 残疾人福利..... (377)

第十四章 社会保障国际合作..... (386)

第一节 社会保障国际合作概述..... (386)

第二节 移民和越境工人社会保障的国际协调..... (390)

第三节 国际救灾援助与国际减灾合作..... (393)

第四节 国际社会保障组织..... (398)

附录 主要参考书目..... (401)

第一章 导 论

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”一词,又译为“社会安全”,首次为官方使用见于 1935 年美国的《社会保障法案》(Social Security Act);1938 年社会保障一词再次在新西兰通过的一项法案中出现;1941 年在被称为《大西洋宪章》的战时文件中亦使用了社会保障一词,此后不久,国际劳工组织亦采纳并使用了社会保障一词。在我国,《国民经济和社会发展的第七个五年计划》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”,从此以后,“社会保障”一词在我国开始广泛使用以及深入研究。

二、社会保障的界定

一般来说,社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的、旨在保证社会成员基本经济生活安全各种项目的总和。但是,要想全面而又准确地界定社会保障,还必须了解围绕社会保障所进行的研讨。迄今为止,各国学者和有关国际组织给社会保障下的定义不下十余种,多数却没有对社会保障同社会保险、社会扶助、社会福利、社会救济与保护等相关概念的关系作出明确的界定。溯其渊源,各种定义盖出自 S. 贝弗里奇在国际劳工组织有关会议的报告。他认为,社会保障是政府对劳工收入(income,一译“所得”)的保障,旨在保证他们在失业、疾病、伤残、退休以至死亡后发生工资中断时,能得到不低于一般标准的生活收入。他还强调,对失业者采取的措施,应同尽快解决收入中断的办法如就业辅导、培训密切联系起来。这是一个描述性定

义,大体上能反映各国社会保障制度的共同特征。但实际上许多国家的社会保障超出了劳工范围而扩展到其他一些群体,因此还需进一步在经验层次确定社会保障的外延。它主要包括以下两类:

第一是保险性质的,称作社会保险或国家保险。它是由国家出面,通过立法,主要采取强制性原则建立的保险制度,包括养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险,以及疾病津贴和遗属津贴,等等。保险的对象是在岗的劳动者,因此具有劳动保险的性质;保险的内容则是暂时或永久丧失劳动能力以及暂时丧失工作的风险。在我国有关论著和文献中,“社会保障”一词与“社会保险”一词经常通用。然而,严格地讲,“保障”同“保险”是有区别的。据美中友协主席、保险学著名教授段开龄先生考证,我国沿用的“保险”一词大都是从英文翻译而来,“其实,将 Insurance 译为‘保险’是一个错误,在我国沿用了100多年而不自觉。英文 Insurance 及 Assurance 的原义,并无‘险’意在内,依据正确的意义,应该译为‘保平’、‘保安’或‘保障’。”^①因此,不能把“社会保障”这个种概念换称为“社会保险”这个属概念,前者包括后者但不等于后者。在日本的有关文献中,也是把“社会保障”同“社会保险”区别使用的,日本内阁总理大臣的咨询机关“社会保障制度审议会”1950年提出的“关于社会保障制度的建议”,把社会保障作为包括社会保险、国民救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。

社会保险与商业保险一样都是对某种风险开办业务,在资金平衡上都遵循大数法则,因此都属于“保险”范畴。但二者的区别也是很大的。首先,商业保险以盈利为目的,社会保险则不能盈利,其目的是保证劳动者的基本收入。其次,商业保险的资金来源完全依靠投保人的缴费,社会保险除了参加保险者的缴费外,在不同程度上还要依靠政府财政的支持。例如联邦德国的养老保险经费,政府补贴约占三分之一。再次,商业保险实行的是自愿原则,而社会保险则由国家参与

^① 参见:《现代保险知识实用大全》序言,天津科学技术出版社,1991年版,第1页。

组织和管理,带有强制性。

第二是非保险性质的收入福利。许多国家对未成年人、单亲父母、孕妇、伤残军人、军人遗属等群体支付的津贴,以及对收入水平低于贫困线的个人和家庭提供补助等就属“收入福利”。这些福利与社会保险的共同之处在于它们的目的是保证人们的基本收入,而且都由国家出面组织。但二者又有很大的区别。非保险性质的社会保障完全由国家财政承担,无需受益者缴费,它的对象往往是某些弱能群体,他们一般也没有能力缴费。

非保险性质的收入福利又可以进一步区分出两类:第一类是对儿童、孕妇、单亲父母、伤残军人、军人遗属等群体提供的津贴,其原则是防止他们沦为贫困。第二类是对业已沦为贫困的个人或家庭进行补助。贫困补助是社会保障的最后防线,当人们的经济收入和社会保障其他项目的福利不足以达到某个标准的生活水平后,他们就受到这最后一道防线的保护。

从理论上对上述经验性定义的内容进行分析,可以看到社会保障的一些性质:第一,它的目的是保障人们基本生活的需要,这个性质是社会保障的根本性质;第二,它主要以收入的形式提供扶助而不是以某种实物或服务的方式提供帮助;第三,它是由国家参与,一般通过立法而确立的制度,而不是局部的偶然的个别人的行动,这个性质使它区别于传统的慈善事业以及赈灾活动。

社会保障概念有狭义、广义之分,二者的分歧主要在于“基本需要”的理解上。许多人认为基本需要不仅表现在食物、衣服、用具等日常生活必需品,还表现在健康方面,甚至表现在住房方面。因此,社会保障还应包括医疗保障,有的人甚至认为应该包括住房福利。从理论上看,这种观点是成立的。从实际看,尽管这种广义的社会保障概念在西方国家很少使用,但在发展中国家使用较多,我国目前在多数情况下,也是这一意义上使用社会保障概念的。

发达国家与发展中国家使用社会保障概念的差异,主要是因为这些国家社会保障发展水平不同。西方福利国家已经提供了普遍的

医疗服务、住房福利以及个人福利服务。由于这些实物和服务性的福利与收入性福利确实存在区别,而且在实际工作中医疗、个人服务的工作量大,从业人员多,有必要将其与收入性福利区分开来,因此使用狭义的社会保障概念。从动态观点看,广义的社会保障概念适用于社会保障尚发育不充分的阶段,而狭义的社会保障概念适用于它发育成熟之后。

与社会保障经常混淆而且彼此外延相去最大的是社会福利概念。目前我国许多人将社会福利作为社会保障的一个属概念,指残疾人、孤儿、养老院等福利,其外延很小。但是在西方国家,社会福利是外延最宽的概念,包括社会保障、医疗服务、住房福利、个人服务甚至于教育福利。这也就是所谓“福利国家”提供的全部福利,它们与市场领域内实现的经济福利的首要区别,在于它们是通过国家参与的社会再分配而实现的福利。这些福利与“公共福利”也有一定的区别,它们的消费过程往往是具体的个人,而不是像路灯之类的共同的消费。这样的社会福利概念与广义的社会保障概念比较接近。因此,社会保障和社会福利两个概念必须结合起来定义,西方使用广义的社会福利和狭义的社会保障,而目前我国基本上是相反。

三、国外对社会保障的定义

(一)几个典型国家对社会保障的理解

社会保障制度最早产生于欧洲。进入 20 世纪以后,资产阶级社会改良主义成为西方社会保障的理论基础,特别是英国的 A.C. 皮古、J.M. 凯恩斯、美国的罗斯福和英国的 W.H. 贝弗里奇的理论和主张,以及社会民主党的“福利社会主义”,对西方社会保障制度的形成和发展具有重大影响。但由于政治、经济、历史、文化和传统的不同,各国都是根据各自的国情与需要制定社会和经济政策,逐步建立和发展社会保障体制的。因此,各国对于社会保障的理解和解释不同。从世界范围来看,可将德国、英国、美国、苏联和日本等作为几个典型。

德国是最早由国家举办社会保险,为公民提供较全面保障的国

家。德国所遵循的是特殊性原则,强调个人的责任,认为社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年等原因而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。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。社会保障是一种公民因特定的原因收入中断或减少或具有某种需要时,所给予本人及其家庭的国家经济保障。英国将社会保障作为一种国民收入再分配的手段,社会保障制度的建立,遵循的是普遍性原则^②。

美国对社会保障的理解介乎于英国和德国之间,将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是根据政府法规建立的、避免人们因老年、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力,为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系^③。

苏联一直以马克思有关“必要劳动”和“剩余劳动”的理论以及列宁关于“最好的工人保险形式就是国家保险”的理论为基础,来理解和解释社会保障。认为社会保障是一种分配关系体系,是依靠社会为因年老、疾病、残疾等原因而丧失劳动能力,或因某种原因需要物质帮助的公民给予生活保障的分配关系体系。

日本对于社会保障的理解是,社会保障指对于疾病、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

① 参见(德)路德维希·艾哈德著:《大众的福利》,丁安新译,武汉大学出版社1995年版,第181页。

② 参见Beveridge:“Social insurance And Allied Services”,HMSO,1942.

③ 参见[美]A.H. 罗伯逊著:《美国的社会保障》,全勇进等译,中国人民大学出版社,1995年版,第12页。

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。

上述几个国家对社会保障的理解和解释虽有不同,但在社会保障的含义上也有共同之处,都认为社会保障是为丧失劳动能力以及需要某些特殊帮助者提供的保护。

(二)国际劳工组织对社会保障的解释

国际劳工组织从 1919 年成立起,一直将促进社会保障的发展作为基本目标之一。70 多年来,国际劳工组织制定了 40 多个社会保障方面的公约和建议书。国际劳工组织关于社会保障的界定,在内涵和外延上有一个逐步扩大的过程。1942 年,国际劳工组织对社会保障的理解是:社会保障是通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供的保障;它为公民提供保险金,并预防和治疗疾病;在一个人挣不到钱时,资助并帮助他重新找到工作。1985 年国际劳工局亚太地区局给社会保障以这样的定义:社会保障可以被解释为一个社会在出现规定的意外事件或在规定的情况下向其成员提供的保护,其目的是:(1)尽可能防止致使收入丧失或收入锐减的意外出现;(2)当意外确实发生时,尽可能提供医疗并对引起的经济后果提供财政保护;(3)尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利;(4)尽可能为抚养儿童提供福利待遇。^① 1989 年国际劳工局社会保障司对社会保障一词作了概括:它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。^②

四、中国对社会保障的定义

在我国,一部分专家根据我国的国情和文化传统将其定义为:

① 国际劳工局亚太地区局编著:《社会保障的原理与实践》,曼谷,1985 年版,第 2 页。

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

“国家和社会对社会成员在生、老、病、死、伤、残而丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予的物质帮助,以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度”。还有人将其定义为:“通过国家立法形式确定的、以国民收入再分配方式为暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会的社会成员提供物质帮助”等等。以上各种观点从不同的侧面对社会保障给予了定义,但总的来说还是不够全面。

对社会保障这一概念要给予比较全面的、准确的、科学的概括,我们认为至少应从以下几个方面加以把握:第一,它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;第二,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”;第三,它是以国民收入分配和再分配的形式(具体形式既可表现为现金和实物,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;第四,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,我们可以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。

五、社会保障的特征

(一)社会保障的强制性

社会保障作为一项法律制度,要通过一定的立法手段来强制实施。世界上所有实行社会保障制度的国家,都将调整国家、用人单位(雇主)、个人(雇员)在社会保障活动中所发生的各种社会关系的准则用法律形式固定下来,以此巩固社会保障制度。具体表现在,社会保障各职能机构之间及其内部职责划分、财务管理、资金分配、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。法律规定性是社会保障得以实施的保障和依据。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,克服了封建时代的恩赐形式,增强了权利感与参与意识;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,避免了人治的主观随意性。

(二)社会保障的社会性

社会保障是社会化大生产的产物,它克服了传统的“家庭保障”的局限,具有浓厚的社会性,突出表现在以下几个方面:第一,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。第二,社会保障组织管理机构的社会性。作为社会保障,它既不象商业保险那样只办理投保人的业务,也不象企业保障那样只对本企业职工实行保险保障。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于商业保险机构和企业的专门的机构来统一管理。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。

(三)社会保障的福利性

社会保障的目的在于保障社会成员的基本生活,是造福于国民的社会公益事业,绝非为盈利,不能商业化,因此,社会保障被认为是保障国民基本生活需要的社会政策的一个重要组成部分。在社会总产品的分配中,用于应付不幸事故、自然灾害等保障基金的扣除,以及社会保险基金的建立,都体现了国家福利政策和福利分配,使每一位城乡居民在年老、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,国家通过社会保障制度的建立和完善,在保障城乡居民的基本生活需要的基础上,自觉增进城乡居民福利,更好地贯

彻执行一系列的社会福利政策。

(四) 社会保障的人道性

社会保障是以人道为道德基础的,它能为社会各阶层的人所接受。人道主义是人类对自身社会性认识之后的更高层性的理性与情感,是人类在现代社会条件下驾驭自身的表现。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。富裕的对贫困的,健全的对病疾的,年青的对垂老的,强者对弱者,均应“扶弱济贫,尊老爱幼,友爱助人,和谐共存”。总之,社会不能抛弃弱者和贫困者,社会保障所遵循的正是这种对弱者的社会关照原则。

(五) 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”的互助共济准则,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,这种分配使需要者与不需要者互助,年轻人与老年人互助,需要少与需要多的人互助。可以说“取之于我,部分用之于人”,或者“部分取之于人,用之于己”的互助共济原则,是社会保障的灵魂和法则。

第二节 社会保障的对象和项目

一、社会保障的对象

一般认为,社会保障的目标是为全社会提供保护,即社会保障的对象是全社会的成员。但由于各国国情以及实行社会保障的原则有不同,其保障对象也有所不同。

从各国实行社会保障的情况看,在保障原则上,可分为特殊性原则和普遍性原则两大类。按特殊性原则建立的社会保障制度,保障对象主要是为工薪收入者,其性质为就业保障,即保障对象能否享有保障以及能享有多少,取决于就业年限长短、交纳保险费多少以及是否存在雇用关系。而根据普遍性原则建立的社会保障制度,则以全体居