

2022.182.34
L61

社会保障法的 理念、实践与创新

Theory, Practice and Innovation
on Social Security Law

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障法的理念、实践与创新/林嘉著.

北京: 中国人民大学出版社, 2002

(法律科学文库/曾宪义总主编)

ISBN 7-300-04077-2/D·635

I. 社…

II. 林…

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 021177 号

法律科学文库

总主编 曾宪义

教育部人文社会科学“十五”规划项目

北京市社会科学理论著作出版基金资助

社会保障法的理念、实践与创新

林 嘉 著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 22.75 插页 2

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

字数: 364 000

定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



序

曾宪义

“健全的法律制度是现代社会的基石”，这一论断不仅已为人类社会的历史发展所证明，而且也越来越成为人们的共识。在人类历史上，建立一套完善的法律体制，依靠法治而促进社会发展、推动文明进步的例证，可以说俯拾即是。而翻开古今中外东西各民族的历史，完全摒弃法律制度而能够保持国家昌隆、社会繁荣进步的例子，却是绝难寻觅。盖因在摆脱了原始和蒙昧以后，人类社会开始以一种“重力加速度”飞速发展，人的心智日渐开放，人们的利益和追求也日益多元化。面对日益纷纭复杂的社会，“秩序”的建立和维持就成为一种必然的结果。而在建立和维持一定秩序的各种可选择方案（暴力的、伦理的、宗教的和制度的）中，制定一套法律制度，并以国家的名义予以实施、推行，无疑是一种最为简捷明快、也是最为有效的方式。随着历史的演进、社会的发展和文明的进步，作为人类重

要精神成果的法律制度，也在不断嬗变演进，不断提升自身的境界，逐渐成为维持一定社会秩序、支撑社会架构的重要支柱。17 世纪以后，数次发生的工业革命和技术革命，特别是 20 世纪中叶发生的电子讯息革命，给人类社会带来了天翻地覆的变化，不仅直接改变了讯息交换的规模和速度，而且彻底改变了人们的生活方式和思维方式，使人类生活进入了更为复杂和多元的全新境界。在这种背景下，宗教、道德等维系社会人心的传统方式，在新的形势面前越来越显得力不从心。而理想和实际的选择，似乎是透过建立一套理性和完善的法律体制，给多元化社会中的人们提供一套合理而可行的共同的行为规则，在保障社会共同利益的前提下，给社会成员提供一定的发挥个性的自由空间。这样，既能维持社会整体的大原则、维持社会秩序的基本和谐和稳定，又能在此基础上充分保障个人的自由和个性，发挥每一个社会成员的创造力，促进社会文明的进步。惟有如此，方能达到稳定与发展、整体与个人、精神文明与物质进步皆能并行不悖的目的。正因为如此，近代以来的数百年间，在东西方各主要国家里，伴随着社会变革的大潮，法律改革的运动也一直呈方兴未艾之势。

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的国度。在数千年传承不辍的中国传统文化中，尚法、重法的精神也一直占有重要的位置。但由于古代社会法律文化的精神旨趣与现代社会有很大的不同，内容博大、义理精微的中国传统法律体系无法与近现代社会观念相融，故而在 19 世纪中叶，随着西方列强对中国的侵略，绵延了数千年的中国古代法律制度最终解体，中国的法制也由此开始了极其艰难的近现代化的过程。如果以 20 世纪初叶清代的变法修律为起点的话，中国近代以来的法制变革活动已经进行了近一个世纪。在这将近百年的时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争，道路选择、主义争执、民族救亡以及路线斗争等等，使整个中国一直处于一种骚动和不安之中。从某种意义上说，社会变革在理论上会给法制的变革提供一定的机遇，但长期的社会骚动和过于频繁的政治剧变，在客观上确实曾给法制变革工作带来过很大的影响。所以，尽管曾经有过许多的机遇，无数的仁人志士也为此付出了无穷的心力，中国近百年的法制重建的历程仍是步履维艰。直至 20 世纪 70 年代末期，“文化大革命”的十年动乱宣告结束，中国人开始用理性的目光重新审视自身和周围的世界，用更加冷静和理智的头脑去思考和选择自己的发展道路，中国由此进入了具有非凡历史意义的改革开放时期。这种由经济改革带动的全方位民族复

兴运动，也给蹉跎了近一个世纪的中国法制变革带来了前所未有的机遇和无限的发展空间。

应该说，自 1978 年中国共产党十一届三中全会以后的 20 年，是中国历史上社会变化最大、也最为深刻的 20 年。在过去 20 年中，中国人民高举邓小平理论伟大旗帜，摆脱了“左”的思想的束缚，在政治、经济、文化各个领域进行全方位的改革，并取得了令世人瞩目的成就，使中国成为世界上最有希望、最为生机勃勃的地区。中国新时期的民主法制建设，也在这一时期内取得了令人惊喜的成就。在改革开放的初期，长期以来给法制建设带来巨大危害的法律虚无主义即得到根除，“加强社会主义民主，健全社会主义法制”成为一个时期内国家政治生活的重要内容。经过近 20 年的努力，到 90 年代中期，中国法制建设的总体面貌发生了根本性的变化。从立法上看，我们的立法意识、立法技术、立法水平和立法的规模都有了大幅度的提高。从司法上看，一套以保障公民基本权利、实现司法公正为中心的现代司法诉讼体制已经初步建立，并在不断完善之中。更为可喜的是，经过近 20 年的潜移默化，中国民众的法律意识、法制观念已有了普遍的增强，党的十五大确定的“依法治国”、“建设社会主义法治国家”的治国方略，已经成为全民的普遍共识和共同要求。这种观念的转变，为中国当前法制建设进一步完善和真正以法治国目标的实现提供了最为有力的思想保证。

众所周知，法律的进步和法制的完善，一方面取决于社会的客观条件和客观需要，另一方面则取决于法学研究和法学教育的发展状况。法律是一门专业性、技术性很强，同时也极具复杂性的社会科学。法律整体水平的提升，有赖于法学研究水平的提高，有赖于一批法律专门家，包括法学家、法律工作者的不断努力。而国家法制总体水平的提升，也有赖于法学教育和法学人才培养的规模和质量。总而言之，社会发展的客观需要、法学研究、法学教育等几个环节是相互关联、相互促进和相互影响的。在改革开放的 20 年中，随着国家和社会的进步，中国的法学研究和法学教育也有了巨大的发展。经过 20 年的努力，中国法学界基本上清除了“左”的思想的影响，迅速完成了法学学科的总体布局和各分支学科的学科基本建设，并适应国家建设和社会发展的需要，针对法制建设的具体问题进行深入的学术研究，为国家的立法和司法工作提供了许多理论支持和制度上的建议。同时，新时期的法学教育工作也成就斐然。通过不断深入的法学



教育体制改革，当前我国法学人才培养的规模和质量都有了快速的提升。一大批用新思想、新体制培养出来的新型法学人才已经成为中国法制建设的中坚，这也为中国法制建设的进一步发展提供了充足和雄厚的人才准备。从某种意义上说，在过去 20 年中，法学界的努力，对于中国新时期法制建设的进步，贡献甚巨。其中，法学研究工作在全民法律观念的转变、立法水平和立法效率的提升、司法制度的进一步完善等方面所发挥的积极作用，也是非常明显的。

法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性和针对性极强的学科。社会的发展变化，势必要对法律提出新的要求，同时也将这种新的要求反映到法学研究中来。就中国而言，经过近 20 年的奋斗，改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革的逐步深入，国家和社会的一些深层次的问题也开始显现出来，如全民道德价值的更新和重建，市场经济秩序的真正建立，国有企业制度的改革，政治体制的完善等等。同以往改革中所遇到的问题相比，这些问题往往更为复杂，牵涉面更广，解决问题的难度也更大。而且，除了观念的更新和政策的确定外，这些复杂问题的解决，最终都归结到法律制度上来。因此，一些有识之士提出，当前中国面临的难题或是急务在于两个方面：其一，凝聚民族精神，建立符合新时代要求的民族道德价值，以为全社会提供一个基本价值标准和生活方向；其二，设计出一套符合中国国情和现代社会精神的“良法美制”，以为全社会提供一系列全面、具体、明确而且合理的行为规则，将各种社会行为纳入一个有序而且高效率的轨道。实际上，如果考虑到特殊的历史文化和现实情况，我们会认识到，在当前的中国，制度的建立，亦即一套“良法美制”的建立，更应该是当务之急。建立一套完善、合理的法律体制，当然是一项极为庞大的社会工程。而其中的基础性工作，即理论的论证、框架的设计和实施中的纠偏等，都有赖于法学研究的进一步深入。这就对我国法学研究、法学教育机构和广大法律理论工作者提出了更高的要求。

中国人民大学法学院建立于 1950 年，是新中国诞生以后创办的第一所正规高等法学教育机构。在其成立的近半个世纪的岁月里，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及极为丰硕的学术研究成果，在全国法学研究和法学教育领域中处于领先行列，并已跻身于世界著名法学院之林。长期以来，中国人民大学法学院的

法学家们一直以国家法学的昌隆为己任，在自己的研究领域中辛勤耕耘，撰写出版了大量的法学论著，为各个时期的法学研究和法制建设作出了突出的贡献。

鉴于当前我国法学研究所面临的新的形势，为适应国家和社会发展对法学工作提出的新要求，中国人民大学法学院和中国人民大学出版社经过研究协商，决定由中国人民大学出版社出版这套《法律科学文库》，陆续出版一大批能全面反映和代表中国人民大学法学院乃至全国法学领域高品位、高水平的学术著作。这套《法律科学文库》是一个开放型的、长期的学术出版计划，以中国人民大学法学院一批声望卓著的资深教授和著名中青年法学家为主体，并聘请其他法学研究、教学机构的著名法学家参加，组成一个严格的评审机构，每年挑选若干部具有国内高水平和有较高出版价值的法学专著，由中国人民大学出版社精装出版，以达到集中地出版法学精品著作、产生规模效益和名著效果的目的。

《法律科学文库》的编辑出版，是一件长期的工作。我们设想，借出版《文库》这一机会，集中推出一批高质量、高水准的法学名著，以期为国家的法制建设、社会发展和法学研究工作提供直接的理论支持和帮助。同时，我们也希望通过这种形式，给有志于法学研究的专家学者特别是中青年学者提供一个发表优秀作品的园地，从而培养出中国新时期一流的法学家。我们期望并相信，通过各方面的共同努力，力争经过若干年，《法律科学文库》能不间断地推出一流法学著作，成为中国法学研究领域中的权威性论坛和法学著作精品库。

《法律科学文库》

编委会

总主编
曾宪义

副总主编

赵秉志 (常务) 王利明 史际春 刘 志

编委

(以姓氏笔画为序)

王利明	史际春	吕世伦	孙国华	江 伟
刘文华	刘 志	刘春田	许崇德	杨大文
杨春洗	陈光中	何家弘	李文彬	郑成思
赵中孚	赵秉志	高铭暄	郭燕红	曾宪义
程荣斌				



前言

现代社会保障制度是与市场经济伴生的一项制度。社会保障制度的建立与发展，是市场经济国家为解决“市场失灵”、达成社会公平所采取的途径和做法。社会保障制度有利于保障公民的生存权、稳定社会秩序、促进经济发展的功能，已为世界各国的实践所明证。

从社会保障的产生发展看，社会保障精神的肇始，促成近代以来福利国家扩张和发展的潜在意义。福利国家的出现，代表政府逐渐取代传统宗教济贫的极致，从而明确了现代国家在社会保障方面的职责。社会保障发展至今，不但对贫困者、残疾者、老龄者和失业者提供各项保障，成为整个社会制度中的重要体系，而且在社会保障制度演变过程中，融入不同社会的文化背景、政治结构以及经济特性，逐渐形成了各国不同特色的社会保障制度构架。英国社会保障学者笛姆斯指出，由社会保障制度的演化和分工，甚至是其扩散与聚合的现象，



事实上反映了不断改变的社会情境和需求认知的结构。

各国社会保障制度的产生、发展和改革，给我们以下启示：第一，社会保障已成为任何一个实行市场经济国家不可或缺的重要制度，是社会稳定的安全网和经济发展的调节器；第二，各国建立社会保障制度的成功经验都是以立法为先导，通过强制性立法建立统一的社会保障体系；第三，各国社会保障制度不断顺应经济和社会状况进行改革，以维持与经济和社会发展的协调。

社会保障法的理念，与人类社会的进步是同步发展的，同时也是法律文化发展的反映。社会保障法的发展，大大丰富了法律体系的内涵，以社会保障法为典型的社会法的出现，突破了传统公法私法的划分，形成了法律的三元结构。社会法以社会利益为本位，使人们对法律的定位和价值有了更新的思考。社会保障法与法治国家的目标是一致的。法治国家最核心的理念就是国家权力对于公民基本人权的尊重与保障，社会保障法正是基于对公民生存权的保障而得以迅速发展。社会保障以分配的正义为基础，通过对社会不公的矫正，使社会达到公平和正义。

从传统中国的历史文化来看，中国是一个重家庭、重群体的社会。这在一定程度上与中国人口众多、地理资源不够丰富、自然灾害太多有关系。中国传统主流文化的理想社会是中庸、仁爱，亚文化的理想是有田同耕、有饭同吃、有衣同穿、有钱同使，是一种平均主义的思想。有人认为，中国选择社会主义道路，其中原因之一是社会主义的理念与中国传统文化中的理想社会有许多相通之处，即追求在分配领域中的相对平均。但无论如何，在中国建立社会保障制度有着深厚的思想根源和社会基础。

20世纪80年代以来的中国，经济结构发生了重大的变革，由此也带来了一系列制度的变迁。社会保障制度作为市场经济的伴生品获得了前所未有的发展。目前我国已初步建立起了适应社会主义市场经济体制的社会保障制度。但社会保障制度仍存在着许多问题，从法律的角度来看，最根本的是立法还处在滞后状态。目前中国还没有一部统一的全国性的社会保障法，也没有一部统一的全国性的社会保险法，社会保障的多项制度都仍处在“试验”阶段，主要是由各级政府采取一项政策或行政措施来指导改革，属于“摸着石头过河”。社会保障作为一个涉及全民、需要大量资金支持、要在全社会范围内实施的制度，必须借助于法律制度，以法的强制性作为制度实施的基本保障。实践充分证明，如果没有完善的法律制度作

为支撑，社会保障的建立和实施将举步维艰，只有通过立法昭示于人，通过法律实施取信于民，才能使社会保障制度得以确立，并不断发展和完善。

社会保障法在西方国家已经走过了一百多年的历史，形成了一套相对完整的理论体系和制度。我国的市场经济体系正逐步建立与完善，与此相适应的社会保障法律制度正在探索之中。如何借鉴国外的立法，制定适应中国国情的社会保障法律制度，这对于立法者和法学研究者来说，是一个机遇，更是一个挑战。笔者希望能通过对社会保障法从理念到实践的探讨，对我国目前社会保障法律制度的构建提供一些有益的参考和借鉴。



目 录

上 篇

第一章 社会保障概述	(3)
第一节 社会保障的概念	(3)
一、社会保障的词源.....	(3)
二、国外关于社会保障 的定义.....	(4)
三、我国关于社会保障 的定义.....	(7)
第二节 与社会保障相关 的概念	(9)
一、社会福利.....	(9)
二、社会保险、社会救助和 社会优抚	(11)
三、社会福利、社会保险和 社会救助的区别	(11)
第三节 社会保障的特征	(12)
一、安全性	(12)



二、强制性	(13)
三、社会性	(13)
四、互助性	(14)
第二章 社会保障法的基本理论	(15)
第一节 社会保障法概述	(15)
一、社会保障法的定义	(15)
二、社会保障法的调整对象	(17)
三、社会保障法的特征	(21)
第二节 社会保障法的社会法本质	(22)
一、社会法概念的提出	(22)
二、社会法出现的背景分析	(26)
三、社会保障法是典型的社会法	(31)
第三节 社会保障法与相关法律部门的关系	(32)
一、社会保障法与劳动法	(32)
二、社会保障法与民法	(35)
三、社会保障法与商法	(36)
第四节 社会保障法的基本原则	(39)
一、社会保障法基本原则的含义	(39)
二、社会保障法基本原则的功能	(41)
三、社会保障法的基本原则	(43)
第五节 社会保障与法治国家	(46)
一、法治国家内涵的发展与社会权的法律保障	(46)
二、法治国家的正义观与社会保障的正义基础	(49)
三、社会保障法制化的必要性分析	(51)
第三章 社会保障制度的历史考察	(56)
第一节 社会保障制度的萌芽	(57)
一、古代济贫思想的起源	(57)
二、英国《济贫法》的出现	(57)
第二节 社会保障制度的产生和建立	(60)
一、德国社会保险三法的产生	(60)
二、各国社会保障制度的建立	(62)
第三节 福利国家的建立与社会保障制度的发展	(63)

一、“贝弗里奇计划”的提出·····	(63)
二、英国社会福利立法出现·····	(65)
三、对“福利国家”的理解·····	(66)
四、福利国家立法对西方各国社会保障立法的影响·····	(68)
第四节 社会保障制度的鼎盛及其调整·····	(69)
一、社会保障制度在全球范围内迅速发展·····	(69)
二、社会保障制度的调整和改革·····	(71)
第五节 社会保障的国际立法·····	(86)
一、国际劳工组织与社会保障立法·····	(86)
二、有关社会保障的联合国公约·····	(88)
三、欧盟社会保障立法·····	(90)
第四章 几种典型社会保障立法模式之比较研究·····	(92)
第一节 以国家为主导的社会保障立法模式·····	(93)
一、德国模式·····	(93)
二、英国模式·····	(98)
三、德国模式与英国模式之比较分析·····	(105)
第二节 以私人为主导的社会保障立法模式·····	(108)
一、智利模式·····	(108)
二、新加坡模式·····	(110)
三、对我国的借鉴和启示·····	(112)
第五章 我国社会保障法律制度的建立与发展·····	(116)
第一节 中国古代社会保障思想的起源及其发展·····	(116)
一、中国古代社会保障的思想·····	(116)
二、中国古代社会保障的实践·····	(117)
第二节 我国社会保障制度的建立、发展与改革·····	(119)
一、中华人民共和国成立以前我国社会保障立法的发展·····	(119)
二、新中国成立后我国社会保障法的创建和发展·····	(120)
第六章 社会保障的法理分析·····	(132)
第一节 生存权思想·····	(132)
第二节 社会公平思想·····	(137)

第三节 社会连带思想·····	(141)
第七章 社会保障的经济和社会功能分析 ·····	(143)
第一节 社会保障的经济功能·····	(143)
一、社会保障是与市场经济伴生的一项制度·····	(143)
二、社会保障制度是矫正“市场失灵”的一个 重要法宝·····	(144)
三、社会保障的经济功能·····	(146)
第二节 社会保障的社会功能·····	(148)

下 篇

第八章 养老保险法 ·····	(155)
第一节 养老保险概述·····	(155)
一、养老保险的意义·····	(155)
二、养老保险的基本模式·····	(157)
第二节 我国养老保险制度的建立、发展与改革·····	(159)
一、我国养老保险制度的建立和发展·····	(159)
二、我国养老保险制度改革·····	(160)
第三节 养老保险立法问题之探讨·····	(165)
一、养老保险的范围·····	(165)
二、养老金的统筹和个人账户问题·····	(170)
三、关于工资替代率问题·····	(176)
四、关于退休年龄问题·····	(177)
第九章 失业保险法 ·····	(181)
第一节 失业保险理论及其立法发展·····	(181)
一、失业与失业保险·····	(181)
二、失业保险与市场经济理论·····	(184)
三、失业保险法的产生·····	(185)
四、我国失业保险法律制度的建立与发展·····	(187)
五、现阶段的下岗问题·····	(188)
六、建立失业保险制度的意义·····	(191)
第二节 失业保险制度的基本内容·····	(193)
一、失业保险的对象和享受失业保险的条件·····	(193)

二、失业保险基金的筹集和管理·····	(196)
三、失业保险待遇的给付·····	(199)
四、失业保险的管理和监督·····	(204)
第三节 我国失业保险法律制度的完善·····	(205)
一、我国现行失业保险制度存在的主要问题·····	(205)
二、完善我国失业保险制度的立法对策·····	(208)
第十章 医疗保险法·····	(212)
第一节 医疗保险法的基本理论·····	(212)
一、医疗保险的概念和特点·····	(212)
二、建立医疗保险制度的意义·····	(213)
第二节 医疗保险法的产生和发展·····	(214)
一、医疗保险法的产生·····	(214)
二、各国医疗保险制度的类型·····	(215)
第三节 我国医疗保险制度的建立、发展和改革·····	(217)
一、我国医疗保险制度的建立和发展·····	(217)
二、我国传统医疗保险制度存在的问题和弊端分析·····	(219)
三、我国医疗保险制度的改革·····	(220)
第四节 医疗保险立法问题之探讨·····	(223)
一、如何构建我国医疗保险制度的框架·····	(223)
二、我国基本医疗保险应当在多大范围内实施·····	(226)
三、医疗保险中实行“统账结合”的模式是否合理·····	(228)
第十一章 工伤保险法·····	(231)
第一节 工伤保险法的基本原理·····	(231)
一、工伤保险的概念·····	(231)
二、从雇主责任到工伤保险的发展·····	(232)
三、工伤保险的特点·····	(234)
四、工伤保险法的产生和发展·····	(235)
第二节 我国工伤保险制度的建立、发展和改革·····	(236)
一、我国工伤保险制度的建立和发展·····	(236)
二、我国工伤保险制度改革·····	(237)



第三节	现行工伤保险制度的主要内容·····	(237)
一、	工伤的范围及其认定·····	(237)
二、	劳动鉴定和工伤评残·····	(239)
三、	工伤保险待遇·····	(239)
四、	工伤保险基金·····	(239)
五、	工伤预防和职业康复·····	(240)
六、	管理和监督检查·····	(240)
七、	争议处理·····	(241)
第四节	工伤保险立法问题之探讨·····	(241)
一、	工伤保险应在多大范围内实施·····	(242)
二、	如何看待工伤保险与工伤民事赔偿的关系·····	(243)
三、	工伤的认定和举证·····	(244)
四、	工伤预防和治疗康复以及经济补偿相结合·····	(244)
第十二章	生育保险法·····	(246)
第一节	生育保险法概述·····	(246)
一、	建立生育保险制度的意义·····	(246)
二、	我国生育保险立法的发展·····	(247)
第二节	我国生育保险制度改革及其立法完善·····	(249)
一、	我国生育保险制度的改革·····	(249)
二、	生育保险立法之完善·····	(250)
第十三章	社会救助法·····	(252)
第一节	社会救助法概述·····	(252)
一、	社会救助的概念·····	(252)
二、	社会救助的起源和发展·····	(253)
三、	社会救助的特征·····	(254)
四、	建立社会救助制度的意义·····	(255)
第二节	社会救助的基本内容·····	(256)
一、	城市居民最低生活保障制度·····	(256)
二、	灾害救济·····	(258)
三、	农村救助与扶贫·····	(259)
第三节	社会救助立法的完善·····	(262)
一、	现代社会救助理念的确立·····	(262)