

社会保障法主体研究

——以利益平衡理论为视角

周宝妹 ◎著

社会保障法主体研究

——以利益平衡理论为视角

周宝妹 ©著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法主体研究:以利益平衡理论为视角/周宝妹著. —北京:北京大学出版社,2005.10

(劳动法与社会保障法论丛)

ISBN 7-301-09409-4

I. 社… II. 周… 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(2005)第083882号

书 名: 社会保障法主体研究——以利益平衡理论为视角

著作责任者: 周宝妹 著

责任编辑: 王建君 邓丽华

标准书号: ISBN 7-301-09409-4/D·1246

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京原创阳光印业有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 11.75印张 164千字

2005年10月第1版 2005年10月第1次印刷

定 价: 22.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

总 序

加入 WTO 意味着我国在进一步融入世界经济的同时,也将在更大范围和更深程度上受到世界经济的影响,中国经济已经越来越深地融入到全球经济之中。世界五百强跨国公司中已有四百多家进入我国,我国已成为“世界工厂”,成为欧美国家的主要贸易伙伴和跨国公司最主要的生产、采购中心,也将成为全球最大的劳动密集化的人力资源中心。加入 WTO 也会对劳动关系的法律调整产生很大的影响,建立社会保障制度是发展市场经济的客观要求,而社会保障制度有利于市场经济的发展已被众多发达的市场经济国家所证明。中国自改革开放以来,随着经济体制改革的进行和市场经济体制的建立,劳动立法有了很大的发展,已初步建立起了适应社会主义市场经济体制的劳动法律制度;同时,正在大力发展有中国特色的社会保障制度。

与此同时,劳动法和社会保障法的立法和研究也因此而更加繁荣,特别是近几年来,劳动法学和社会保障法学的理论和实证研究空前活跃,劳动法学和社会保障法学的教学研究队伍不断扩大,学术著作精彩纷呈,研究机构不断涌现,国际国内学术会议、研讨活动接连不断,劳动法学、社会保障法学在课程建设中的地位日益重要,研究成果已得到社会广泛认可,从而推动了劳动和社会保障法制的进一步发展。

当前,在全面建设小康社会的进程中,在体制转轨的关键时刻,中央提出了两个关系经济社会发展全局的重大命题:一是树立和落实科学发展观,实现以人为本全面、协调、可持续发展;二是构建社会主义和谐社会。而构建和谐社会,从人与人的关系看,我国现阶段主要是实现劳动者与用人单位(雇主)、城市居民与农村居民、穷人与富人之间的和谐。劳动法和保障法是以实现这三大和谐为主要目标的法律部门。而这两个法律部门尽管近年来有了很大的发展,但其在我国法学界还都是

薄弱领域,理论和立法实践中还有许多问题有待研究。根据社会和市场的需求,北京大学法学院劳动法与社会保障法研究所联合中国劳动法和社会保障法学界同仁,与北京大学出版社一起策划编辑出版“劳动法与社会保障法论丛”,这是非常好的创意,对于进一步整合资源,繁荣我国劳动法和社会保障法学术研究,促进劳动法和社会保障法的人才培养和社会服务,完善劳动和社会保障法制,构建和谐社会等,具有十分重要的意义。

希望“劳动法与社会保障法论丛”以北京大学法学院劳动法与社会保障法研究所为纽带,以北京大学出版社为平台,团结、凝聚、吸引大批国内外劳动法和社会保障法学者,特别是优秀中青年学者,充分利用现有的研究资源,力求以不同于传统法学的风格展开研究,从经济学、社会学、政治学、法学等多角度研究我国劳动和社会保障领域的重大问题及其原因和法律对策,积极开展劳动法和社会保障法的国际比较研究,借鉴和吸收国外劳动和社会保障立法的经验,为繁荣我国劳动法和社会保障法学术研究,完善劳动和社会保障法制,构建和谐社会,实现社会公正作出更大的贡献!

有鉴于此,有机会为“劳动法与社会保障法论丛”作序,我深感荣幸。相信“劳动法与社会保障法论丛”一定会不辱使命,越办越好!

吴志攀

序

贾俊玲

社会保障法制化问题,近几年以来已成为国家制定基本政策、协调市场经济利益关系、保护弱势群体中的重要课题,更是社会各阶层关注的热点。但至目前为止,对这一领域的基础理论研究尚属薄弱。本书选择了社会保障法主体这一关键性基础理论,进行了具有创先性的探讨。作者在攻读硕士及博士学位期间,对社会保障法的理论前沿问题进行了广泛的研究。支撑本书的理论是社会利益平衡理论,这一理论是协调社会保障权利义务关系的支柱。书中的各种论据,都是在研究世界各国社会保障法的历史沿革及对我国社会保障制度改革深入了解的基础上提出的。这一领域理论的深化,将为我国社会保障法的立法实践提供科学性较强的依据。

社会保障法涉及的主体广泛而复杂,平衡这些主体的利益关系,更是难度极大。本书正是在几个难点上作了有益的探索,试图为我国社会变革中的社会保障法制建设做一些开拓性工作。作者在长期从事劳动与社会保障法研究的工作中,努力为我国社会主义市场经济体制下社会保障的实践寻求扎实的理论依据,也是在承担着研究工作者的社会责任。祝贺本书的出版,希望作者今后写出更多的研究成果,丰富社会保障法这块深受公众关注的园地。

是为序。

2005 年 3 月

内容提要

本书研究的主题是社会保障法基础理论的重要组成部分——社会保障法主体理论问题。本书通过对社会保障法主体理论研究成果的分析,采用理论联系实际、比较、历史分析、归纳演绎等研究方法,发展和深化了主体理论的研究,尤其是对处于改革中的社会保障法律制度主体理论的发展进行了深入细致的探讨,提出了社会保障法主体利益平衡的理论观点。

社会保障法主体的理论研究是社会保障法基础理论研究中的一个重要方面,社会保障法的主体是由社会保障法认可或创设的社会保障法律关系的参加者,是社会保障法规定的权利的享有者和义务的承担者。本书首先分析了社会保障法主体的一般理论性问题,通过对现有研究结果的回顾和分析,将社会保障法的主体分为被保障主体和保障主体两类分别进行讨论,认为社会保障法的被保障主体是符合社会保障法的规定,有权取得社会保障待遇的自然人,是彼此之间存在差别的、生活在社会中的自然人。保障主体是承担保护被保障主体社会保障权实现的义务的主体。鉴于保障主体的复杂性,本书从保障主体的组织形式入手,分别论述了国家和国家机关、用人单位(雇主)和非营利性社会组织等社会保障主体。

本书通过对社会保障法主体历史演变的分析,认为社会保障法主体的变化规律是在既定的经济发展水平下对主体利益的平衡和维护。虽然社会经济的变化是促使社会保障法主体发生变革的众多原因之一,不是惟一的原因,但是社会经济的变化却是社会保障法主体变革的根本原因。

社会保障法调整着社会保障领域内的各种利益关系,这些利益之间

存在着分歧、冲突,社会保障法要平衡这些相互分歧、冲突的利益。从根本上说,社会保障制度的存在是各主体的共同利益所在,只有保证了社会保障制度的存在和稳定发展,各社会保障法主体的利益才能存在。正是由于主体之间在社会保障领域存在着共同的根本利益,主体之间的利益冲突才能够平衡和协调。本书通过利益平衡理论的视角较为深入地研究和探讨了社会保障法主体制度的构建。

本书对我国社会保障法律制度的改革进行了讨论,从利益平衡理论观点出发提出了意见和建议。我国社会保障法主体的建立应当遵循利益平衡的原则,扩大我国保险型社会保障项目被保障主体的范围;重新划分社会保障法主体的资金义务;协调基本保障与补充保障项目之间的关系,将“保障网”编织得更为合理和严密。

关键词: 社会保障法 主体 利益 利益平衡

Abstract

The theme of this dissertation is to research the theory on the subject of social security law. The methods of combination theory with practice, comparison, history, induction and deduction are have been used in the dissertation. The dissertation develops and deepens the study of the theory on the subject of social security law, especially discusses the theory's development during the reformation and proposes Benefit-Balance theory.

The study on the subject of social security law is an important parts of the research on the basic theory of the social security law. The subject of social security law is the participant accepted or founded by the law, who has the legal rights and responsibilities. The dissertation classifies the subject into two parts—the secured subject and the securing subject after analyzing the general principle and the conclusions in the past. The secured subject is the natural person who has the right to win the social security benefits according to the social security law. The natural persons is different from each other and lives in the society. According to the social security law, the securing subject is the subject that has the duties to protect the rights of the secured subject. The dissertation discusses the securing subject such as the state, the enterprise and the nonprofit sector.

The regularity of the subject of social security law in the changing history is the balance and protection of subject's benefit. The change of the social economy is one of the reasons to the subject's changing, but this reason is the basic one.

Social security law regulates and balances the conflicting benefit in the

social security area. The subject can have the benefit because the social security system exists and develops steadily. The conflicting benefits among the subject can be balanced because the subject has the common basic benefit. The Benefit-Balance theory is proposed and used to deeply discuss the subject of social security law.

The dissertation also studies the reformation of China's social security law. The establishment of the subject system should be directed by Benefit-Balance theory. The following ideas should be implemented: the subject's scope of social insurance should be extended, the finance duty of the subject of social security law should be arranged again, and the harmonious relation between the basic security and the additional security should be established.

Key words: social security law, subject, benefit, benefit balance

目 录

前 言	(1)
一、写作背景	(1)
二、写作方法	(4)
三、本书的结构安排	(6)
四、已经进行的研究	(7)
五、需要明确的问题	(11)
第一章 社会保障法主体的一般理论	(13)
一、社会保障法主体概述	(13)
二、被保障主体	(21)
三、保障主体	(36)
第二章 社会保障法主体的历史演变	(55)
一、社会保障法主体的演变:历史阶段分析	(55)
二、社会保障法主体历史变迁的社会经济背景	(69)
三、国家干预前提下的自由主义与干预主义之争	(79)
四、社会保障法主体变化的法学理论基础	(83)
第三章 社会保障法主体的确立:利益平衡	
理论的视角	(88)
一、确立社会保障法主体的影响因素	(88)
二、法律与利益	(100)
三、利益平衡:社会保障法主体研究的一个理论视角	(104)
四、以利益平衡为理论基础构建社会保障法主体制度	(111)

第四章 我国社会保障法律制度改革:社会保障法

主体的变迁和展望	(131)
一、我国社会保障法主体的历史和现状	(131)
二、我国社会保障法主体体系建立和权利 义务分配:利益平衡理论的视角	(143)
三、保险型社会保障项目被保障主体范围的扩大	(148)
四、社会保障法主体资金义务的重新划分	(155)
五、基本保障项目与补充保障项目的协调	(160)
结 论	(163)
参考文献	(167)
后 记	(175)

前言

一、写作背景

社会保障制度从其产生起就一直受到经济学界、社会学界和政治学界的重视,各个学科从不同角度对这一制度进行研究和论述,各自得出了各种相同、类似或相反、对立的结论,并在学科之间相互借鉴。各国在本国社会保障制度的选择和实践中先后将这些理论观点结合本国的实际情况加以运用,形成了各具特色的社会保障制度模式。从社会保障产生的历史来看,任何一项具体制度的产生,都是以法律为先导的,但是不仅在我国,即使在社会保障制度比较完备的西方发达国家,法学界对于社会保障的研究也比较落后,社会保障法的理论研究一方面是对经济学、社会学、政治学等学科的社会保障研究成果加上法律概念后的简单综合和重复^①;另一方面则是对现有法律规定的解释。我国社会主义市场经济体制下社会保障制度改革和完善的实践在当代受到了广泛的关注,党和国家领导人的各种讲话中经常可以见到对于社会保障制度的阐述,强调国家对社会保障的关注和所做的工作,但是所有的这些都只是存在于政策的层面,并没有真正上升到法律的高度。在法学领域,就笔者掌握的资料来看,虽然在关于人权、社会法等的研究中可以散见一些关于社会保障法的讨论,但是大多数的研究只是对现有社会保障法律规定的阐述,是一种法律规定的解释,即使这种解释在很多时候也是字面

^① 笔者并不是反对各个学科之间的相互借鉴,相反,对学科之间的借鉴是赞同的,但是借鉴并不是简单的“拿来主义”,把其他学科的研究成果简单地套用,因此,笔者认为目前的社会保障法的理论研究是对相关学科研究理论的重复,而不是科学的成果借鉴。

的浅显解释。社会保障法的研究固然受到社会保障制度和社会保障法产生和发展的历史较短、社会保障制度本身政策性较强等因素的消极影响,但是这并不能成为对社会保障法的研究仅仅停留在对法条规定的阐释和对经济学、社会学、政治学等相关学科研究成果的简单重复层面上的理由。

法律是调整社会关系的上层建筑,任何一项具体的法律都是对某些社会关系的法律调整。社会是由人组成的,社会中的人又组成了各种社会集团(包括国家在内),这些个人和各社会集团都有自己的利益,有的利益不仅对某个个人或某个社会集团本身有利,对其他个人或社会集团也有利,需要并且应当得到保护;有的利益虽然对个人或某个社会集团本身有利,但可能对其他人或社会集团是一种侵害,需要保护的同时也需要限制。法律是调整这些社会中的个人、社会集团相互之间社会关系的法律规范,是保护这些个人、社会集团的正当利益不被侵犯的法律规范。当这些社会中的个人和社会集团符合某项具体法律的规定,具备该法的主体资格成为该法主体之后,法律通过对这些法律主体的权利义务进行规定和调整来对其相互之间的利益关系进行协调和平衡。主体具有重要的地位,主体是法律研究中的重要课题,社会保障法也不例外。

社会保障制度的基本内容主要包括谁来保障、保障谁、保障什么、如何保障等方面,社会保障法是关于谁来保障、保障谁、保障什么、如何保障的法律规定。从谁来保障、保障谁、保障什么、如何保障这些方面来看,谁来保障和保障谁是核心和关键,后两者——保障什么和如何保障,在确定了谁来保障和保障谁的问题之后才有意义,换句话说,确定了谁来保障、保障谁之后,保障什么和如何保障也就随之确定。由此可见,谁来保障和保障谁是社会保障法所面对的第一个必须解决的问题,也是社会保障法理论所必须探讨和研究的问题。谁来保障和保障谁的“谁”是社会保障法主体的研究对象。社会保障法研究本身就很薄弱,社会保障法主体的研究就更为单薄,虽然在一些已经进行的研究成果中可以见到主体的讨论,但是大多的论述都侧重于对某一具体社会保障项目中所涉及到的某些主体进行就事论事的讨论,没有形成体系,即使在社会保障

法的理论和实践比较发达的国家,对主体也很少有专门的论述,这不能不说是一个遗憾。现有研究成果的缺乏对本书的研究在资料的收集上造成了一定的困难,而目前世界各国的社会保障制度都在进行改革,重新制定和修改社会保障法,社会保障法的理论基础也在逐步发展,特别是在经济全球化的影响下,这种改革和发展变得更加复杂,社会保障法的主体体系处于变动之中,这就更为社会保障法主体的研究增添了难度,但是这些困难也为本书研究的重要性提供了一个合理的依据,如果不能对主体进行深入的研究,社会保障法的很多研究也就无法真正进行。

在实践上,各国社会保障法中对主体的规定不同,哪些个人和社会集团可以成为主体、主体之间的权利义务关系因为各国的具体情况存在巨大的差异。在我国,新中国成立以后,虽然在相关立法中可以看到有关社会保障的规定,并在一定程度上建立了我国的社会保障法律体系;但是计划经济体制时期的社会保障体系带有浓重的“计划经济体制”色彩,并不是我们今天所说的“社会”保障。计划经济体制下,在城镇,国家通过“高就业、低工资、高福利”的劳动就业政策,达到法定年龄有劳动能力的公民都有一份工作,有自己的工作单位,形成了“单位保障”,社会保障基本上由其所在的单位承担,在很多情况下,单位也承担了劳动者家属的社会保障,如家属医药费的报销等,实际上,这种保障是由国家承担资金,由单位负责具体事务管理,此时的单位并没有自己独立的法律地位,只不过是国家和个人之间的纽带,或者说由单位代表国家,将社会保障待遇给予个人;在农村则以土地为载体,维持和发挥家庭保障的作用,通过“人民公社”的集体经济,实行“合作医疗”制度,对没有劳动能力、无生活来源的人实行“五保”。从根本上说,计划经济体制下的社会保障实际是“国家保障”,计划经济体制下的社会保障法也就简化为“国家保障法”,法律基本上是规定个人社会保障待遇的享受和国家社会保障待遇的发放,社会保障法的主体比较简单,简单地可区分为国家和个人两种主体形式,国家通过行政主管机关和各个单位进行具体的管理,个人受到保障。社会主义市场经济体制的建立和发展,带来了社

会经济的一系列转型,在社会保障领域,原有的社会保障体系被打破,新的社会保障体系逐步建立、发展和完善。就我国目前的情况而言,从中央到地方各级政府的社会保障主管部门,财政、税收等相关部门,各企业、经济组织、某些社会团体,如工会,我国的公民,甚至某些来我国工作的外籍自然人都各自按照法律、法规、规章或其他规范性文件的规定参与了社会保障,在这样的实践背景下,如何界定社会保障法的主体,使主体体系和主体地位、权利义务关系明确,则是一个复杂的问题。在改革的过程中,城镇的社会保障改革主要集中在社会保险方面,将原来企业内部,主要是国有企业内部由企业具体实行的“社会保险”真正成为“社会保险”,建立独立于企业之外的社会保险体制,这样新的主体形式出现了,社会保险经办机构不再是原来的国家行政机关,而是独立的事业单位法人,是专门负责社会保险业务经办的社会机构,劳动者的范围扩大了,对劳动者进行保障的形式变化了;农村的社会保障是社会保障制度的重要组成部分,包括全体农民在内的全体公民都应成为法定的社会保障主体,虽然有一些法律法规的出台,在某些地区也进行了改革的试点工作,但是广大的农民并没有真正享受到法律规定的社会保障待遇。

我国社会保障制度的建立是一个不断进行改革的过程,社会保障制度改革的指导思想从将社会保障仅仅作为经济体制改革,特别是国有企业改革的配套措施到认识到社会保障制度的改革在整个经济体制改革中的重要性,取得与其他改革措施相互配合的地位,是我国经济体制改革以来,社会保障制度改革的一个重大进步。也正是由于处在改革的过程中,很多情况下,政策和法律的出台带有过渡性和应急性的特点,不仅存在疏漏,很多法律条文之间还存在着矛盾,为依法行事带来了困难,确定社会保障法主体的理论依据不仅是理论研究的必要,也是我国社会保障法发展的实践的需要。

二、写作方法

本书从理论研究与实际调查相结合出发,从辩证唯物主义和历史唯

物主义出发,根据需要运用理论联系实际、比较研究、历史分析、归纳和演绎等研究方法。

(一) 理论联系实际的方法

理论为实践提供了理论的指导,实践为理论研究奠定了实际基础,任何一项理论研究只有运用于实践才是有生命的理论,而不是泛泛的空谈和“纸上谈兵”;实践需要理论的指导,实践的经验为理论的研究提供了宝贵的素材。社会保障法的理论性和实践性都很强,社会保障法主体的理论性和实践性也很强,现有的不同的理论分析和实践经验为本书的研究提供了研究基础,本书的写作中,避免从理论到理论的机械研究,注意对实践情况的分析,注重理论和实践结合。

(二) 比较研究的方法

本书比较了不同历史时期具有代表性的国家的社会保障法主体的法律规定,通过比较找出社会保障法主体的发展规律,进行理论的归纳,同时对我国改革前后社会保障法主体也进行比较,找出我国的具体特点,将我国的社会保障主体置于国际背景下进行分析,在吸取和借鉴其他国家立法经验的前提下,逐步得出本书的观点。

(三) 历史分析的方法

以史为鉴,可以总结经验教训,可以为未来提供借鉴。历史在很多时候有着惊人的相似之处,但是历史的车轮是向前发展的,时间不会倒退。在社会保障制度的发展上,各国所处的发展阶段不同,社会保障制度发达的国家和社会保障制度刚刚建立和发展的国家,所关心的问题也不同。现代社会保障制度出现在资本主义开始时期,与社会化、城市化和工业化密切相关,考察发达国家和我国不同历史时期的社会保障法主体的法律规定,将社会保障法主体的发展变化与当时的历史条件相结合进行分析,通过历史经验的总结,找寻出发展的规律,从而对今后的社会保障立法提出科学预测。