



全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材

社会保障法

主编 张京萍

3-43

 中国劳动社会保障出版社

全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材

社 会 保 障 法

主 编 张京萍

副主编 宋 玥 马 力

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP) 数据

社会保障法/张京萍主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2005
全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材
ISBN 7-5045-3051-4

I. 社… II. 张… III. 社会保障-行政法-中国-高等学校-教材
IV. D922.182.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 031290 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷、装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 16 印张 295 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

印数: 4000 册

定价: 23.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

全国高等学校劳动与社会保障 专业新编系列教材编委会

- 主任** 文 魁 首都经济贸易大学校长，教授，博士生导师
- 副主任** 杨河清 首都经济贸易大学劳动经济学院院长，教授，博士生导师
- 编 委** (以姓氏笔画为序)
- 尹庆双 西南财经大学行政与公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 邓大松 武汉大学社会保障研究中心主任，教授，博士生导师
- 石美遐 北京交通大学经济管理学院教授
- 刘家岷 北京物资学院劳动人事系主任，教授
- 吕学静 首都经济贸易大学劳动经济学院教授，博士生导师
- 宋奇成 重庆工学院经贸学院院长，教授
- 杨俊清 山西财经大学工商管理学院院长，教授
- 杨燕绥 清华大学公共管理学院教授，博士
- 张 琪 首都经济贸易大学劳动经济学院副院长，教授
- 李永杰 华南师范大学副校长，教授，博士生导师
- 沈琴琴 中国劳动关系学院副院长，教授，博士
- 郑功成 中国人民大学劳动人事学院教授，博士生导师
- 赵 曼 中南财经政法大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 侯晓红 河南财经学院劳动人事系教授
- 姚先国 浙江大学经济学院常务副院长，教授，博士生导师
- 袁志刚 复旦大学经济学院院长，教授，博士生导师
- 常 凯 中国人民大学劳动人事学院教授，博士生导师
- 董克用 中国人民大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 曾湘泉 中国人民大学劳动人事学院院长，教授，博士生导师
- 穆怀中 辽宁大学副校长，教授，博士生导师

内 容 简 介

《社会保障法》一书从实体法和程序法两个部分，围绕社会保障法律关系及与社会保障法律关系相关的法律关系的两个方面，结合国际国内社会保障立法情况，共分九章进行了介绍与讲解。

本书第一章为社会保障法的总论，主要介绍了社会保障法的特征与本质，立法理念及原则，社会保障法的渊源及效力，重点归纳了社会保障法律关系的相关知识。

第二章至第五章，围绕社会保障的实体法部分的内容，从社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚法律制度四个领域进行了系统归纳。其中，在社会保险法律制度部分结合中国目前实施的五大社会保险，从各项目制度的概念、特征、立法状况到相关制度内容进行了重点介绍。

第六章至第八章从与社会保障基本法律制度相关的法律制度的角度，将贯穿在社会保障运行全过程的社会保障管理、社会保障基金、社会保障争议三部分法律制度的内容做了概括性介绍。

最后一章对社会保障立法的国际化的知识进行了简单讲解。也是对中国社会保障立法发展的一个展望。

社会保障法的内容很繁杂，一方面，是现实生活中属于社会保障制度所覆盖的事项很广；另一方面，也说明目前中国社会保障立法的体系还不成熟。这一点，在本书中也有所体现。

前 言

自 20 世纪后期开始，中国政府为了兑现计划经济时代的承诺，为了配合国有企业的改革、稳定社会，为了引导即期及未来的消费，开始了社会保障制度体系的再构筑。作为制度建设的基础与保障环节，社会保障立法也得到了一定的推进，但仍然存在着严重的立法滞后等问题，比如至今也没有一部社会保障基本法或社会保险法出台。这一方面说明社会保障问题的复杂性与难度，另一方面也说明我们基础研究工作的欠乏。

中国理论界自 20 世纪 80 年代开始了对社会保障制度的研究。进入 90 年代后，随着社会保障制度的改革日益深化，对于社会保障的理论与现实意义的认识有了相当的提高，在高校也逐渐开设了社会保障学、社会保障制度、社会保障精算学、社会保障法等课程。而法学界较为深入地开始对社会保障的研究是在 1995 年以后。《社会保障法》的教材在这一时期面市，并且，诸如《社会保障法律制度研究》《社会保障法律研究》等书籍也见于校园、书店等。可见从法学角度对社会保障的研究在向深入发展。

社会保障法是一国法律体系中的一个有机组成部分，与其他法律部门有着种种联系，其中与劳动法、经济法中的财税法、保险法等有着很紧密的联系。从法律的角度研究社会保障可以说是对社会保障本质的研究。社会保障法是调整国家（政府）与社会成员在生存与生活权利保障方面的权利义务关系的法律规范的总称。正因为如此，对其进行研究形成了一门体系庞大、内容繁杂、个案性很强的学科。随着新理论的不断产生和发展，以及实践中大量相关案件的发生，使社会保障法的研究从实体到程序、从理念到手段的把握都要与时俱进。这一点是我们编写此教材的原因和动力，而也恰恰就是这一点给我们在编写过程中带来了很大的难度。

在编写这部教材时，我们力求重点加强社会保障法学角度的研究，

注意“高水准”与“实用性”的适度结合。从内容安排上求新、求实；从教材结构上求合理；从语言上求生动；在适用对象上求广。融学术性、新颖性、生动性为一体，力争使教材能够在一定程度上反映21世纪初中国社会保障法学的水平。

本书共分为九章，从社会保障法的总论到分论，从基本社会保障法律关系到与基本社会保障法律相关的社会关系，从国内到国外，从历史回顾到现状分析，从理论研究到案例分析，进行了较为系统的介绍。

在编写过程中，我们组织了相关的研究人员进行分工，具体分工如下：张京萍、宋玥、马力负责全书的审核与有关章节的编写；郭艳斌负责社会救助法部分的编写；范韶华负责社会保障基金法部分的编写；范蔚蔚负责各部分案例部分的整理；福生霞负责全套资料的提供。在历时近一年的时间里，我们参考和引用了大量的已有研究成果，在中国劳动社会保障出版社的支持下，终于能够出版。

在此，对所有参与本书编写，以及提供帮助的人员表示由衷的感谢！本教材参阅和引用了许多专著、教材以及论文等科研成果，在此一并表示感谢！

最后，恳请大家对本书的不足予以指正。

编 者

2005年3月

序

自标志着中国劳动体制改革发轫的 1986 年劳动合同制度全面推行，至今中国劳动力市场建设已经走过了近二十年的历程。这期间，我国的劳动力配置制度、劳动关系体系、劳动者的激励模式等诸多方面发生了历史性的变革，与计划经济体制相匹配的单位制度、身份制度、粮食关系制度等逐步瓦解消融，规范劳动力市场秩序的制度体系逐渐建立。在劳动力市场建设进程中，市场主体自主选择权的加强和激励模式变革（带来的配置效率和劳动力市场效率的增加）为整体改革的推进提供了有力的人力和物质支撑。

同时，我们也发现，与其他产品和要素市场相比，劳动力市场化进程相对滞后。中央经济工作会议提出着力推进经济体制改革，建立健全全面协调可持续发展的制度保障，对劳动力市场的一体化建设和建立逐步改变城乡二元结构的机制提出了新的要求。在市场化进程中，劳动者在获取择业自主权的同时，也承受着市场所必然带来的风险和压力，从而经历了环境上、经济上、心理上多方面的变化历程。劳动力市场的一体化、规范化和市场化还有很长的路要走。更好地配置人力资源，对劳动者有效地激励，并使劳动者适应市场，我们需要以劳动学科体系为理论基础的各方面的队伍做大量的工作。

针对劳动者的工作体现在三个大方面，或者说，劳动学科体系的实践层面可以分化为三大系列的任务：企业通过吸纳、激励、使用劳动者，促进自身的发展；政府和社会促进劳动者在适当的规则中开展市场性平等竞争，规范企业行为，并通过各种直接和间接的方式来调节劳动者的适应性；政府对劳动力市场上的弱势群体加以保障，并帮助劳动者抵御风险。这就如同组织一场运动会，不但要有科学可行的游戏规则和公正的裁判，还要有对运动员足够的激励，以及有扶助受伤者、调解纠纷的人员和制度。

对我国现阶段的国情而言，这三方面的工作具有尤为重要的意义。随着全球经济一体化进程的加快和知识经济时代的到来，人力资源已逐渐超越物质资源、金融资源而成为核心资源、特别是在中国加入世贸组织后，人才争夺日趋激烈，这使得我国的人力资源开发与管理面临着越来越严峻的挑战。人力资源管理专业的建设和发展将在未来相当长的一段时间内对企业和社会发展发挥重要的作用；而在我国经济转轨的过程中要求社会保障在降低劳动力市场风险，保护弱势群体等方面发挥更加积极的作用；同时，劳动力市场上还要有专业的政府和非政府组织来帮助个人、家庭、群体和社会发挥潜能，调整关系或预防因人与人或人与环境所引起的各种社会问题，社会工作者成为社会进步的助推剂和劳动力市场顺利运行的润滑剂。

然而，这三个方面目前都面临着人员数量不足、总体水平不高的问题，制约着我国劳动力市场的建设。因而，为了我国市场经济体制的完善和各市场化进程的和谐发展，需要人数众多的高素质的人才队伍充实到各项工作中去。我们以劳动学科体系为中心的适用于经济管理类大学本科（部分教材也适用于研究生）教学的三个系列劳动与社会保障系列、人力资源管理系列、社会工作系列的教材就是在这样的背景下产生的，经过一年多的酝酿、筹备和策划，终于能够呈现于广大读者面前。

希望这三套系列教材能为我国大学人力资源管理、劳动与社会保障、社会工作等专业以及相关专业方向的发展，能为上述专业领域工作人员专业素质的提高，能为我国劳动科学的发展，尽绵薄之力。真诚欢迎各界人士提出宝贵意见。

文 魁

目 录

第一章 社会保障法总论	(1)
第一节 绪论	(2)
第二节 社会保障法的特征及本质	(4)
第三节 社会保障法的立法理念及原则	(6)
第四节 社会保障法的渊源及效力	(14)
第五节 社会保障法律关系	(20)
本章小结	(31)
关键概念	(31)
复习思考题	(31)
应用案例	(32)
第二章 社会救助法	(33)
第一节 社会救助法概述	(34)
第二节 社会救助法的内容	(50)
本章小结	(61)
关键概念	(61)

复习思考题·····	(61)
应用案例·····	(62)
第三章 社会保险法 ·····	(63)
第一节 社会保险法概述·····	(64)
第二节 养老保险法律制度·····	(69)
第三节 医疗保险法律制度·····	(78)
第四节 失业保险法律制度·····	(86)
第五节 工伤保险法律制度·····	(93)
第六节 生育保险法律制度·····	(103)
本章小结·····	(110)
关键概念·····	(110)
复习思考题·····	(110)
应用案例·····	(113)
第四章 社会福利法 ·····	(115)
第一节 社会福利法概述·····	(116)
第二节 社会福利立法的发展·····	(118)
第三节 社会福利法的内容·····	(123)
本章小结·····	(137)
关键概念·····	(138)
复习思考题·····	(138)
应用案例·····	(138)
第五章 社会优抚法 ·····	(139)
第一节 社会优抚法概述·····	(140)
第二节 社会优抚立法的历史沿革·····	(144)
第三节 社会优抚法律制度的内容·····	(150)
本章小结·····	(164)
关键概念·····	(165)
复习思考题·····	(165)
应用案例·····	(166)

第六章 社会保障组织运行法	(167)
第一节 社会保障管理法律制度.....	(168)
第二节 社会保障实施法律制度.....	(171)
第三节 社会保障监督法律制度.....	(177)
本章小结.....	(180)
关键概念.....	(180)
复习思考题.....	(181)
应用案例.....	(181)
第七章 社会保障基金法	(183)
第一节 社会保障基金法概述.....	(184)
第二节 社会保障基金筹集的法律制度.....	(188)
第三节 社会保障基金支付的法律制度.....	(191)
第四节 社会保障基金投资运营的法律制度.....	(193)
第五节 社会保障基金监管的法律制度.....	(199)
本章小结.....	(204)
关键概念.....	(204)
复习思考题.....	(205)
应用案例.....	(206)
第八章 社会保障争议法	(207)
第一节 社会保障争议法概述.....	(208)
第二节 中国社会保障争议法的内容.....	(215)
本章小结.....	(229)
关键概念.....	(229)
复习思考题.....	(229)
应用案例.....	(230)
第九章 社会保障立法的国际化	(231)
第一节 社会保障立法的国际化.....	(232)
第二节 社会保障国际协定.....	(237)
本章小结.....	(240)

关键概念.....	(241)
复习思考题.....	(241)
应用案例.....	(241)
参考文献.....	(242)

社会保障法总论

学习目标

通过本章学习，掌握社会保障法的概念、特征及本质，社会保障法的立法理念及原则，社会保障法律关系；同时要求理解社会保障法的渊源及效力。应懂得在完善我国社会保障立法过程中，如何遵循和实现社会保障的理念。

一、社会保障法的概念

社会保障法就是调整社会保障关系的法律规范的总称。进一步讲,社会保障法是指为保证社会成员能够像人一样生活,规定当其遭遇各种社会性事故时,采取各种官方给付或措施的法律规范的总称。而社会保障制度则是指依照社会保障法所制定的制度的统称。从社会保障法的起源看,社会保障法作为修正资本主义社会缺陷的法,与劳动法等共同构成社会法的一部分。也正因如此,在社会保障法的规定当中,与劳动法一样存在许多涉及公法与私法领域的规范。我们认为,对社会保障法的概念可以从以下几点来把握:

1. 社会保障法以社会成员为保护对象;
2. 社会保障法以保障社会成员的“像人一样”的生活为目的;
3. 社会保障法以社会成员遭遇社会性事故为前提;
4. 社会保障法规定官方机构实施各种给付或措施。

社会保障法是调整社会保障关系的法律规范的总称。那么什么是社会保障关系?什么又是社会保障呢?

二、社会保障释义

(一) 社会保障的词源

社会保障是英语 Social Security 的译文(也有译为社会安全的)。这一名词,最早出现于美国 1935 年制定的《社会保障法案》(Social Security Act)中,1938 年,新西兰通过的社会保障立法案中,也使用了社会保障一词;此后,1941 年,美国总统罗斯福(Franklin Roosevelt, 1882—1945)和英国首相丘吉尔(Winston Leonard Spencer Churchill, 1874—1965)在联合发表的战时宣言《大西洋宪章》(Atlantic Charter)中,又两次使用了这一概念。1942 年,国际劳工组织(International Labour Organization, 简称 ILO)发表了题为“走向社会保障的途径”的报告,此后,由于国际劳工组织在有关公约和建议书中多次使用社会保障这一概念,社会保障一词,遂被世界各国普遍使用。中国政府在《国民经济和社会发展第七个五年计划》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社会保障制度雏形”,此后,“社会保障”一词在中国开始得到广泛使用,

并且对社会保障的研究也在日益深入。

（二）社会保障的定义

社会保障一词，虽然已被广泛使用，但是，对于社会保障的定义，却还没有统一的解释。^①

为使人们减少疑惑，中国的学者们也在探讨如何对其加以定义。如有学者这样定义：社会保障即国家为了维护经济发展和社会安定，通过强制性立法，以国民收入分配和再分配的形式，对全体社会成员的基本生活需要和经济发展享受权予以保障的制度。^②我们对这一定义也非常欣赏。但因为社会保障还是一个动态的概念，在不同的时代，因社会经济发展政策的不同，社会保障的定义也有着不同的时代特征。

考虑到这一点，本书采用这样的定义：社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。^③

这一定义包括了如下三个必备要素：一是具有经济福利性，即从直接的经济利益关系来看，受益者的所得一定大于支出；二是属于社会化行为，即由官方机构或社会中间团体来承担组织实施任务，而非供给者与受益方的直接对应行为；三是以保障和改善国民生活为根本目标，包括经济保障与服务保障等。作为国民生活保障系统，社会保障概念客观上包括三个层次：一是经济保障，即从经济上保障国民的生活，它通过现金给付或援助的方式来实现；二是服务保障，即当代社会还需要适应家庭结构变迁与自我保障功能弱化的变化，满足国民对有关生活服务的需求，如安老服务、康复服务、儿童服务等；三是精神保障，即属于文化、伦理、心理慰藉方面的保障，这是更高层次的保障。

本书采用此种社会保障的界定，仍然是大社会保障概念，它包容了社会保险、社会救助、社会福利及其他各种符合上述定义三要素的社会性保障措施。这与中国官方和社会保障界的主流观点基本吻合。不过，做出此种定义的学者指出，在进行国际或地区比较时，则需要看对照国或地区的社会保障范围大小，在某些情况下，这一概念与一些国家或地区的社会福利概念范围更加接近。

① 覃有土，樊启荣编著。社会保障法。北京：法律出版社，1997。4~6

② 方乐华编著。社会保障法论。北京：世界图书出版社，1999。2

③ 郑功成。社会保障学。北京：商务印书馆，2000

一、社会保障法的特征

社会保障法作为一门新兴的部门法，具有不同于传统法律部门的一些特征。

（一）国家干预法的特征明显

所谓国家干预法，不是某一部门法的概念，而是对一群法现象的概括，即国家对传统私法领域进行法律干预的法现象。具体讲，就是国家通过各种立法，对社会经济、社会生活进行强制性干预。这种干预，导致了社会法的诞生，可以说，社会保障法是最具有社会法特征的部门法。

（二）社会保障法兼有行政法的强制性和私法的给付性特征

社会保障法具有非常明显的强制性：它以国家的行政权力作为强制性实施的保证；社会保障管理机构的行为具有强制的法律效力，对任何违反社会保障法的行为，管理机构都有权依法处置；任何社会保障法律关系中的主体，都必须履行自己的义务，否则将承担相应的法律责任。从强制性角度看，社会保障法具有行政法的一些特点。

但是，社会保障法又具有给付性。如前所述，给付关系是社会保障关系中的核心内容。社会保障管理机构和公民之间在给付上发生的关系，实质上是一种合同约定关系，即国家通过社会保障立法约定给付内容，而公民则依法领受约定的给付，其间，社会保障管理机构只是代表国家履行约定的给付义务而已。社会保障管理机构的这种职能，充分体现为其无权任意修改给付内容的法律规定。因此，给付关系是一种典型的平等主体间的权利义务关系。而且，从社会保障立法的根本目的看，其调整的是平等主体间的收入关系。因此，可以说社会保障法兼有行政法和私法的特征。

（三）具有实体法和程序法的统一性

在各种法律中，规定社会关系参加者实体权利和义务关系的法是实体法；为保证实体法所规定的权利义务关系得以实现而制定的，有关运用、施行实体法的程序、手续的法是程序法。一般而言，实体法和程序法互依互存，有一定的实体法，必然有相应的程序法。如民法和民事诉讼法；行政法与行政诉讼法；刑法和刑事诉讼法。

但是，社会保障法与上述部门法不同，它具有实体法和程序法的统一性。其