

*Study On The Law*

*System Of Social Security*

# 社会保障

## 法律制度研究

主编 刘芳



教育部社会科学基金青年项目

# 社会保障法律制度研究

---

宁夏人民出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

社会保障法律制度研究/主编刘芳. — 银川:宁夏人民出版社, 2003.9

ISBN 7-227-02646-9

I. 社… II. 刘… 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(2003)第 085071 号

社会保障法律制度研究

主 编 刘 芳

---

责任编辑 陈宁霞 杨敏媛  
封面设计 张 宁  
责任印制 来学军  
出版发行 宁夏人民出版社  
地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦  
经 销 新华书店  
印 刷 宁夏精捷彩色印刷有限公司  
开 本 850 × 1168 1/32  
印 张 8.25  
字 数 160 千  
版 次 2003 年 10 月第 1 版  
印 次 2003 年 10 月第 1 次印刷  
印 数 1150 册  
书 号 ISBN 7-227-02646-9/D·163  
定 价 20.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 目 录

前 言 .....	(1)
<b>第一章 导 论</b> .....	(3)
第一节 社会保障的概念和特征 .....	(3)
第二节 社会保障的对象和范围 .....	(11)
第三节 社会保障法律制度的功能 .....	(17)
第四节 社会保障的模式 .....	(22)
第五节 建设有中国特色的社会保障制度 .....	(26)
<b>第二章 社会保障立法的历史演进</b> .....	(33)
第一节 社会保障法产生、形成的经济、政治 原因 .....	(33)
第二节 国外社会保障立法的历史演进 .....	(37)
第三节 中国社会保障立法的历史演进 .....	(41)
<b>第三章 社会保障法的基本理论</b> .....	(45)
第一节 社会保障法的概念及特征 .....	(45)
第二节 社会保障法的地位 .....	(49)
第三节 社会保障法的体系 .....	(52)
第四节 社会保障法的基本原则 .....	(57)

<b>第四章 社会保障管理体制</b> .....	(61)
第一节 我国社会保障管理体制的现状 .....	(62)
第二节 我国社会保障管理体制改革的模式 .....	(71)
<b>第五章 社会保险法律制度</b> .....	(86)
第一节 我国社会保险与立法概述 .....	(86)
第二节 工伤保险法律制度 .....	(90)
第三节 失业保险法律制度 .....	(97)
第四节 医疗保险法律制度 .....	(103)
第五节 养老保险法律制度 .....	(109)
<b>第六章 社会救助法律制度</b> .....	(116)
第一节 社会救助及其立法概述 .....	(116)
第二节 社会救助的对象、目标及其内容 .....	(128)
第三节 社会救助法律制度及其评价 .....	(143)
第四节 我国社会救助制度存在的问题及其 改革方向 .....	(146)
<b>第七章 社会优抚法律制度</b> .....	(155)
第一节 社会优抚法概述 .....	(156)
第二节 社会优抚法律制度的主要内容 .....	(161)
第三节 社会优抚法律制度的改革及其立法 完善 .....	(169)

---

---

<b>第八章 社会福利法律制度</b> .....	(185)
<b>第一节 社会福利法概述</b> .....	(185)
<b>第二节 中国社会福利法律制度的主要内容</b> .....	(193)
<b>第三节 中国社会福利法的评价与展望</b> .....	(203)
<b>第九章 西部民族地区社会保障制度</b> .....	(213)
<b>第一节 西部民族地区社会保障体系存在的主要问题</b> .....	(213)
<b>第二节 西部民族地区完善社会保障制度的对策分析</b> .....	(221)
<b>第三节 西部民族地区社会保障的模式设计与战略选择</b> .....	(225)
<b>第四节 西部民族地区社会保障的立法与法律体系</b> .....	(231)
<b>第十章 社会保障的国际比较与国际合作</b> .....	(234)
<b>第一节 当代世界各国的社会保障制度</b> .....	(234)
<b>第二节 社会保障的国际合作</b> .....	(246)
<b>主要参考文献</b> .....	(256)
<b>后 记</b> .....	(259)

# 前 言

社会保障成为一种制度,至今不过是一百多年的事情,但它作为一种思想,却是与人类社会的形成同步的。自从有了人类社会,就有了社会保障。在建筑金字塔闻名于世的古埃及,石匠们自发地建立过互助共济的组织,参加者以定期或不定期交纳会费的办法,筹措会员死后的丧葬费用。在古罗马的军队里,士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金,创立了互助性组织,加入组织者交纳费用,形成抚恤金互助金基金。在中国,属于社会保障的社会救济的历史可以追溯到三千多年前的周朝,在孔子的《礼记·礼运》“大同篇”中就有“大道之行也,天下为公。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养”的论述,这些都可称得上是现代社会保障的思想源泉和雏形。由此可以看出社会保障是社会政治、经济发展的必然结果。尽管在不同的制度下,统治阶级实施社会保障的意图和目的不同,但应当承认,社会保

障制度的建立和完善是人类社会进步和文明的表现。

在我国,长期以来,对于社会保障问题研究,更多的是在经济学、社会学方面,而在法学方面比较少见。近年来,法学领域出现了这方面的一些著述,这是一个可喜的现象。其实,世界上许多国家的历史经验表明,社会保障必须纳入法制化的轨道,凡是社会保障事业发达的国家,它们的社会保障法律制度都比较健全、完备。改革开放以来,我国的社会保障制度在不断地发展与完善,在从传统的计划经济向社会主义市场经济转变的过程中,建立有中国特色的社会保障体系已成为当前一项迫切的任务。因此,党中央多次强调要十分重视和不断加强社会保障的法制建设。由于社会保障体系的模式与结构涉及广大职工乃至全体社会成员的切身利益,涉及诸多的学科,加上我国对社会保障法律制度研究的历史还比较短,社会保障法律体系正在建立,因此,在制定有关政策时必须慎之又慎。既要注意吸收国外的理论与经验,又要结合我国的实际与传统,认真进行定性定量相结合的研究,重要的举措还应先进行试点,然后再推广。这就要求我国的法律工作者要发扬实事求是的精神,深入思考,努力探索,在理论上和实践中不断发展与完善我国的社会保障体系。因此,我国社会保障法律制度的构建和设计只是一种探索,以求对我国社会保障法制建设起到些许的作用。

# 第一章 导 论

## 第一节 社会保障的概念和特征

### 一、社会保障的形式意义及实质意义

社会保障源于英文“Social Security”一词,又译为“社会安全”。在法律英语中,“Security”一词通常有安全、证券、担保之意,尽管这一词有多种含义,但是,除证券这种含义外其他几种意义都比较接近,即具有使什么获得一定程度的安全性的意思。在其作为安全使用时,指使社会不受暴力事件和意外事件的困扰而致秩序遭到破坏。在其作为担保使用时,其意义是指使债权获得更高的安全性。公共安全是针对整个社会的秩序和稳定而言,担保是针对交易秩序而言的,而保障则是针对人类的生活而言的,社会保障中的“保障”,就是指人类的正常生活获得一定程度的安全性。

社会保障的具体含义,只能在特定的社会制度下才能有更为准确的界定。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。追及根源,各种定义盖出自英国社会保障制度创始人、国际著名的社会活动家和经济学家贝弗里奇(W. H. Beveridge)。他认为,社会保障的目的在于满足人的需求,它通过每个公民根据自己的能力进行储蓄,以便在任何时候都能有满足其生活需要的充分收入来源。<sup>[1]</sup>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,还需进一步在经验层次确定社会保障的外延。因此,有必要考察一下世界各国对社会保障的理解和界定。

德国是最早由国家举办社会保障,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、年老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。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利

---

[ 1 ] Beveridge, Social Insurance and Allied Service, 1942, P. 444

计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、年老及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生活水平的一种福利,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,也是一种国民收入再分配的手段。英国社会保障制度的建立,遵循的是普遍性原则。

美国对社会保障的理解介乎英国和德国之间。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,避免人们因年老、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。

前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、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、工伤、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。

国际劳工组织从 1919 年起,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 多个有关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。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,以及多子女家庭补贴的提供。

在我国,一般认为,社会保障是政府或社会为了保持

经济发展和社会稳定,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,以确保其基本生活需要。<sup>〔1〕</sup>也有人认为,社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的各种保证社会成员基本生活安全项目的总和,它向公民提供各种形式的补贴、津贴,用来补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等原因造成的收入损失,并在其患病期间提供医疗服务。上述各种定义虽然侧重点不同,但基本含义是一致的,都包含这样几层意思:

1. 社会保障是一种社会方案。从形式上看,它是在政府介入的前提下制定的对于一定的社会关系进行调节的计划、方案或制度。

2. 社会保障的目的主要是保障每一社会成员生活安全,其基本目标是为了使每一个社会成员能够过上一定水准的生活。但对于生活标准问题,各国的理解不同。在我国,主要指基本生活需求的满足。在有些国家,则以一定水平的生活为目标,还有些国家则以与其他社会成员基本相当的生活为目标。造成这种差别的原因,一是经济发展水平的差异,二是社会意识形态的不同。

3. 社会保障是通过社会全体共同的力量对每一社会成员生活安全所采取的保障对策。从社会保障物质帮

---

〔1〕 覃有土、樊启荣:《社会保障法》,法律出版社,1997年,第6~7页。

助的来源看,它是通过社会的共同努力而使每一社会成员的生活获得可靠的安全保障。因此,社会保障所反映的关系是社会——社会成员的关系。当然,社会在一般情况下是通过政府来代表的。社会保障之所以采用这种方法,主要是为了实现社会保障的可靠性,使得社会成员的生活危险能够降低到最小的程度。

4. 社会保障所针对的风险为社会危险(Social Risk)。社会风险主要是指因社会政治、经济制度的原因而对生活造成的负面影响。也就是说,只有在社会成员因某种社会危险而造成生活困境的情况下,才能获得社会保障的各种利益。社会风险是一个极不确定的概念,随着社会的发展,属于社会保障范围内的社会风险也越来越广。从目前的情况来看,它主要包括:失业、年老、疾病、伤残、生育、多子女等原因导致生活来源的丧失或生活水平的降低。

5. 社会保障是由社会对生活困境者给予一定利益的方式而实现的。从社会保障的实现方式看,它是通过社会对于生活发生困难的社会成员提供一定的利益,使其克服这种困难。一定的利益,主要表现为基本生活费用的给付,但不限于直接的金钱支付。其他物质利益的赋予,如生活必需品的直接提供,生活设施、生活环境的改善,某种生活性服务的提供,等等。一般利益的赋予是无条件的,但是,在目前的情况下,受保障者若要获得某种额外的利益,则应当支付一定的对价。

由此,我们认为,社会保障的定义应作如下概括: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的一种社会方案。

社会保障一词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、社会保障的特征

### (一) 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,它既不像商业保险那样只办理投保人的

业务,也不像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,也就决定社会保障事业必然要求有一个独立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,以更好地体现社会事业社会办的原则。

### (二) 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、个人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。具体包括,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,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。法律强制性是社会保障得以实施的保证和依据。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。

### (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,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) 社会保障的互助性

社会保障遵循“集聚众多资金,分散危险损失”的互助共济原则。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,这是社会保障的灵魂和法则。

## 第二节 社会保障的对象和范围

### 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。但由于各国国情及实