

新农村

社会保障法律制度 理论与实践

罗志先/著

中共中央党校出版社

新 农 村 社 会 保障法律制度理论与实践

罗志先 著

中共中央党校出版社
• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村社会保障法律制度理论与实践/罗志先著.
北京: 中共中央党校出版社, 2006. 12
ISBN 7-5035-3463-X

I. 新… II. 罗… III. 农村-社会保障-法规-
研究-中国 IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 146219 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 8.25

字数: 211 千字

定价: 16.00 元

责任编辑	武 帅
封面设计	孙超英
版式设计	李 灵
责任校对	王巧艳
责任印制	张志军

目 录

绪 论 /1

- 一 关于弱势群体问题 /1
- 二 关于社会保障问题 /6
- 三 研究农村弱势群体社会保障的理论和现实意义 /13

第一章 我国农村社会保障法制建设历史与发展 /17

- 一 农村社会保障的初创阶段（1949—1965 年） /17
- 二 农村社会保障制度建设的异常发展阶段（1966—1978 年） /21
- 三 农村社会保障制度建设的调整与恢复阶段（1978—1989 年） /22
- 四 农村社会保障制度的改革与创新阶段（1989 年至今） /24

第二章 我国农村社会保障法制建设的总体评价 /37

- 一 农村社会保障资金严重不足，资金筹集困难 /37
- 二 农村社会保障层次低，范围小，覆盖面窄 /38
- 三 农村社会保障社会化程度低，保障功能弱 /39
- 四 农村社会保障模式存在许多不足 /40
- 五 农村社会保障无法可依，管理混乱 /41
- 六 农村社会保障认识上有失偏颇 /41

第三章 我国农村社会保障法制建设与发展思考 /50

- 一 建立新型农村社会保障法律制度的重要性和迫切性 /50
- 二 建立新型农村社会保障制度应坚持科学的原则 /59
- 三 建立新型农村社会保障法律制度的若干思考 /62

第四章 我国新农村社会保障管理体制建设研究 /92

- 一 我国农村社会保障管理体制的现状 /92

二 完善我国农村社会保障管理体制的法律思考 /99

第五章 我国新农村社会保险法律制度理论与实践 /107

一 社会保险法律制度的基本理论问题 /107

二 农村养老保险法律制度理论与实践 /110

三 农村合作医疗法律制度理论与实践 /135

第六章 我国新农村社会救济法律制度理论与实践 /158

一 农村社会救济制度基本理论问题 /158

二 我国农村社会救济法律制度建设的状况 /170

三 建立完善我国农村社会救济法律制度 /173

第七章 我国新农村社会福利法律制度理论与实践 /186

一 农村社会福利基本理论问题 /186

二 我国农村社会福利制度发展的历程及其问题 /192

三 关于发展完善我国农村社会福利制度的思考 /201

第八章 我国新农村社会优抚法律制度理论与实践 /207

一 农村社会优抚基本理论问题 /207

二 我国农村社会优抚制度建设的进程及现状 /210

三 我国农村社会优抚制度的完善 /214

第九章 我国农民工社会保障法律制度理论与实践 /223

一 农民工社会保障基本理论问题 /223

二 农民工社会保障权的保护现状 /233

三 农民工社会保障权缺失的原因 /239

四 建立健全农民工社会保障法律制度的对策思考 /248

后 记 /258

绪 论

研究新农村社会保障的法律制度问题，首先要搞清楚新农村社会保障的保障对象以及社会保障的基本理论问题。新农村社会保障对象主要是农村的弱势群体。那么什么是弱势群体，什么是农村弱势群体，什么是社会保障，农村社会保障应该包括哪些内容，我们必须先搞清楚。

一、关于弱势群体问题

我国是一个农业大国，人口的 80% 在农村。按照现代汉语词典的解释，农村是指以从事农业生产为主的人聚居的地方。农民是指在农村从事农业生产的劳动者。^① 农民是我国社会的主要主体。

改革开放以来，我国进入了重大的社会变革和经济转轨的历史时期。在这个转轨时期，随着对外开放和改革的深入，贫富差距逐渐拉大，社会矛盾和问题日益突出，其中弱势群体的社会保障问题比较突出，尤其农村弱势群体的社会保障问题更是受到社会各界的高度关注，成为社会的热门问题。现在看来，农村弱势群体的社会保障问题不仅仅是个社会保障问题，随着对此问题研究的深入进行，它已成为一个社会政治问题。可以说，农村弱势群体的社会保障建立与否，直接影响到我国经济发展和社会稳定，影响着社会主义和谐社会的建立与发展，影响着社会主义新农村的建设。

弱势群体问题尤其是它的社会保障问题不容忽视。2002 年，

^① 《现代汉语词典》，商务印书馆，2002 年增补本，第 934 页。

朱镕基总理在《政府工作报告》中第一次使用了“弱势群体”一词。朱镕基总理强调，积极扩大就业和再就业是增加居民收入的重要途径，对弱势群体要给予特殊的就业援助。

社会弱势群体，也叫社会脆弱群体、社会弱者群体，在英文中称 social vulnerable group。它主要是一个用来分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理的概念。对社会脆弱群体、社会弱者群体如何认识，则是仁者见仁，智者见智。

郑杭生等在 1996 年出版的《转型中的中国社会和中国社会的转型》一书中曾明确提出：“社会脆弱群体是指凭借自身力量难以维持一般社会生活标准的生活有困难者群体。”

陈成文在其专著《社会弱者论》中，提出社会弱者群体“是一个在社会资源分配上具有经济利益的贫困性、生活质量的低层次性和承受力的脆弱性的特殊社会群体”。

邓伟志则认为：弱势群体是指创造财富、聚敛财富能力较弱，就业竞争能力、基本生活能力较差的人群。

有的学者指出：所谓弱势群体，是指那些不但实际的经济收入偏低，而且由于各种条件的限制，其未来发展也有相当困难的人群。他们往往面临着心理的和经济的双重困境。

国际社会学界、社会工作和社会政策界对社会弱势群体也基本达成共识，认为社会弱势群体是指那些由于某些障碍及缺乏经济、政治和社会机会而在社会上处在不利地位的人群。

可见上述对弱势群体的界定，共同之处是指出了弱势群体“弱”在哪里，如“有困难者”、“处于不利地位”、“能力较差者”；有的指出了“弱”的原因，如“由于某些障碍及缺乏经济、政治和社会机会”等；还有的以隐含的形式提出了社会支持的必要性，如“凭借自身力量难以维持一般社会生活标准”。总之，社会弱势群体是由他们在社会中所处的较差的社会地位和获取社会资源较差的社会机会和境遇因而需要借助外在力量的支持等来定义的。

我国许多学者从不同的角度对社会弱势群体也进行了分类，比较有代表性的分类主要有以下几种：

一种从弱势群体的构成角度将社会弱势群体加以简单地列举。如，劳动和社会保障部社会保险研究所所长何平解释朱镕基总理在2002年度《政府工作报告》中提到的弱势群体，认为弱势群体主要是指四类人，他们分别是：下岗职工，或已经出了再就业服务中心、但仍然没有找到工作的人；其次是“体制外”的人，即那些从来没有在国有单位工作过，靠打零工、摆小摊养家糊口的人，以及残疾人和孤寡老人；第三是进城的农民工；还有一部分是较早退休的“体制内”人员。

郑杭生等也曾从弱势群体形成的原因角度，把社会脆弱群体分为初级脆弱群体和次级脆弱群体两个层次。他们认为，初级脆弱群体是指由于成员基本生活需要未能得到满足而形成的社会生活有困难者。应包括：（1）无依无靠的鳏、寡、孤、独者、残疾人和其他因丧失、缺乏劳动能力而无生活来源者；（2）遭受自然灾害难以维持基本生活需要的个人和家庭；（3）无固定职业或失业造成的生活低于基本标准的个人和家庭；（4）由于其他原因造成的生活水平低于基本标准的个人和家庭。和贫困线一样，初级脆弱群体也可以设立一个量化标准。当然这一标准须随着社会的发展不断修正。次级脆弱群体则是指在其基本物质需要得到满足的前提下，由于自身生理和心理上的病障或社会失调的影响造成其心理上的受挫感和剥夺感，从而难以适应社会甚至形成越轨行为的社会成员的集合。

还有一种是从弱势群体的属性的角度，把社会弱势群体分为两类：一类是生理性弱势群体；另一类是社会性弱势群体。前者沦为弱势群体，有着明显的生理原因，如儿童、老年、残疾；后者则基本上是社会原因，如下岗、失业者。也有学者在“生理性社会弱者”、“社会性社会弱者”之外，补充了“自然性社会弱者”，主要包括生态危弱地区的人口、自然灾害的灾民。

一般说来，社会弱势群体包括儿童、老年人、残疾人、精神病

患者、失业者、贫困者。在有些国家,弱势群体还包括单身母亲,吸毒者、酗酒者、少数民族等。现有的有关弱势群体的分类大多是从形成的原因上而作出的,^①这虽然有时为了研究的需要是必要的,但显然是有缺陷的。因为这些作为原因的因素其实是密切相关的。就个体的直接原因说,弱势群体的出现,是他们的个人能力不足;深层原因则是社会结构的缺陷,即社会设置的安排有问题。具体说来,社会弱势群体的出现,既有生理方面的原因,又有社会方面,即经济、政治和文化方面的原因。生理原因是与个体的生物性发展相关的,如年幼、年老、残疾、体弱多病都会影响一个人的竞争能力。另一方面,社会因素的影响也是十分重要的,有时甚至是关键的。如果社会给生理能力较弱者以充分支持,他们也可以不会沦为社会弱者,或者说,把他们的弱势处境减少到最低限度。

我以为,弱势群体是一个相对的概念,它是相对于强势群体而言的。它是指那些依靠自身的力量或能力无法保持个人及其家庭成员最基本的生活水准、需要国家和社会给予支持和帮助的社会弱势群体。所谓“弱势”至少有这样三层含义。一是,他们在现实生活中是处在一种很不利的状况之中。就其物质生活,处于贫困状态。“弱势群体”这个概念虽然不能完全与“贫困人口”这个概念划等

^① 严格地说,弱势群体在任何社会中都会存在的。在80年代乃至改革前的中国社会中,弱势群体也是存在的(当时主要是指老弱病残人口)。现在我国的弱势群体之所以引人注目,是因为下面的几个原因。第一,在贫富悬殊不断扩大的背景下,这个群体的存在格外引人注目。第二,原来的弱势群体主要在农村,虽然人们也知道有贫困的农民存在,但毕竟离社会的中心较远,在社会的中心那里形不成深刻而具体的印象;而现在在作为中心的城市本身就出现了一个城市贫困群体,弱势群体中这个新的因素的出现,令人们对弱势群体的感受更加直观和具体。第三,在80年代,尽管有弱势群体存在,但他们的生活状况也在朝着好的方向改善着。而进入90年代,特别是进入90年代中期之后,在弱势群体中,绝对贫困的现象开始出现。这意味着在我们的社会中,在经济相对迅速增长的同时,有一些人的绝对生活状况在下降。第四,如果拨开平均数字造成的迷雾,人们可以发现,在过去几年的时间里,这个弱势群体的数量不仅不是在减少,而是在上升。正因为如此,在目前我们的社会中,弱势群体问题正在成为一个迫切需要关注的现象。

号,但至少是高度重叠的。二是,他们在市场竞争中处于弱势地位。他们在市场竞争中的竞争能力,由于种种原因处于劣势的地位。这些原因既有社会的原因,如社会的制度安排;也有个人的原因,如身体的原因,智力的原因,性别的原因,受教育程度的原因等。三是,在社会和政治层面,他们也往往处于弱势的地位。这主要表现在他们表达和追求自己利益的能力上。弱势群体在表达自身意愿、追求自身利益时,由于他们掌握的资源有限,尽管人数可能众多,但他们的声音很难在社会中发表出来,他们自己的声音是很微弱的,往往要靠政府和大众媒体来为他们说话。因此,弱势群体具有以下特征:第一,社会弱势群体一般来说是其个人及家庭生活达不到社会认可的最基本标准的有困难的群体。第二,社会弱势群体依赖自己的力量无法改变目前的弱势地位。这些人之所以陷入困境,无论是出于什么样的原因,不管是个人的还是社会的原因,但都是他们依靠自己的力量无法改变的,尽管他们并非不想改变上述困境。有些困境是个人原因造成的,有些是社会的,有些是个人和社会原因共同造成的,如我国转型期部分群体的下岗、失业。第三,要改变弱势群体的生存状况,需要国家和社会力量给予帮助或支持,也就是说,他们是一些需要他人帮助、支持,甚至是救助的群体。外力的帮助和支持是改善、改变他们的状况的主要力量。

农村弱势群体是生活在农村的低收入农户或农民的集合,其中包括大量的尚未解决温饱问题的绝对贫困人口。本书所研究或所指的农村弱势群体主要包括三层意义上的农民:一是一般意义上的居住在农村的以农业生产为主的普通农民;二是生活在城市边缘的进城务工的农民工;三是尚未解决温饱问题的农民。因此,本书的农村弱势群体社会保障主要是指农民的社会保障;农村社会保障也就是指农村弱势群体的社会保障。新农村社会保障法律制度的理论与实践,是指建设社会主义新农村的历史背景下,对农村社会保障的理论与实践所进行的探讨。

二、关于社会保障问题

社会保障,来源于英文 Social security。此词在中国最初曾被译为“社会安全”,它指的是国家为了保证全体社会成员的基本生活来源的安全而制定的社会政策。后选用“社会保障”的译法,主要是为了避免人们把社会安全混同于社会秩序这种公共安全,即与公民生命财产的安全相混淆;避免把社会保障混同于社会福利或社会保护。^①

社会保障概念首次公开使用是 1935 年 8 月美国颁布的“社会保障法案”,之后“社会保障”一词在新西兰 1938 年通过的一项法律案中再次出现。1941 年 8 月 14 日,罗斯福和丘吉尔在大西洋一艘军舰上签署的《大西洋宪章》也使用了社会保障这个词。1944 年 5 月 10 日第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》,国际组织开始正式采纳社会保障概念。自此,社会保障这个词在越来越广的范围内使用,并在国际产生了积极而又广泛的影响。现在,“社会保障”一词在许多国际文件和各国法律中频频出现和使用。

社会保障作为一种综合的经济法律制度,它是工业化的产物,它经历 100 多年的发展,已成为现代社会不可或缺的社会制度。

现代社会保障制度的发展经历了四个阶段^②。第一个阶段,从 1883 年至 1934 年,即社会保障制度的形成时期。第二阶段,从 1935 年至 1947 年,即社会保障制度的发展时期。这一时期是以美国 1935 年颁布的《社会保障法》(The Social Security Act)为标志的。在这个法案中第一次出现“社会保障”一词^③。第三阶段,

① 刘燕生:《社会保障的起源、发展和道路选择》,法律出版社,2001 年,第 6 页。

② 唐钧:《市场经济与社会保障》,黑龙江人民出版社,1995 年,第 2 页。

③ 李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社,2001 年,第 4 页。

从 1948 年至 1979 年,即社会保障制度的繁荣时期。在社会保障发展的过程中,第二次世界大战是个分水岭。第二次世界大战以前,社会保障制度在保障的项目、覆盖率和保障水平等方面各国虽不相同、各有侧重,但有一点是相同的,即社会保障只是保证居民拥有维持生存所必需的生活资料。二战以后,社会保障进入繁荣发展时期^①,这主要以 1948 年英国第一个宣布建成“福利国家”为标志^②。第四阶段,从 20 世纪 70 年代末至今,即社会保障制度的改革时期。这个时期,西方福利国家的社会保障制度改革主要有以下几个方面:一是提高工人和雇主的缴费比例,削减社会保障支出。开征社会保障所得税;二是主张国家不再或大大减少对经济生活的干预,不再以国家为主体实施社会保障制度,建议恢复充分自由的市场竞争机制。进入 20 世纪 90 年代以来,新自由主义改革的呼声日高,社会保障制度的改革在世界范围内展开。

关于社会保障的涵义,各国学者以及国际劳工组织对此有不同界定和诠释。究其原因是多方面的,主要原因一是各国建立社会保障制度的历史背景不同。二是社会保障总是随着社会的发展和社会

① 赵曼:《社会保障制度结构与运行分析》,中国计划出版社,1997 年,第 13 页。进入繁荣发展期,有四层意思:一是世界上建立社会保障制度的国家急剧增加;二是社会保障的覆盖面和受益范围进一步扩大;三是社会保障项目构成趋于网络化;四是社会保障水平提高,社会保障开支占国民产值的比重显著增长。

② 所谓“福利国家”,按照英国工党在 1945 年竞选宣言中所表述的就是:使公民普遍地享受福利,使国家负担起保障公民福利的责任。1945 年英国工党当选为执政党后,它将福利国家的理论变为执政的纲领和现实的政策,在以 1942 年贝弗里奇报告为基础的情况下,英国颁布了一系列重要的社会保障法律,主要有:(1)《国民保险法》。该法强制 16 岁以上、退休金领取年龄以下的所有公民参加国民保险并缴费,该保险则为因失业、疾病、伤残及各种意外事故等风险的发生而失去生活来源的人提供津贴或救济。(2)《国民卫生保健服务法》。该法的贺信内容是将全国医院实行国有化,并由国家对全民提供免费医疗。(3)《住房法》。该法规定国家为低收入者提供低价住房。(4)《国民救济法》。该法是对《国民保险法》的补充,它为最低标准以下的低收入者提供救济。这样,加上原有的社会保障项目,英国就建立了一个为它的国民提供“从摇篮到坟墓”全民保障的社会制度。

矛盾的变化而不断变化的。三是社会保障理论具有综合性。社会保障是一门涉及多学科的独立的科学。因此,专业不同的学者从不同的专业角度对社会保障进行分析论证概括,得出不同的结论和概括是十分自然的。尽管如此,对社会保障的内涵,基本可以得出以下结论:一是社会保障的责任主体是国家和政府,由它组织实施社会保障计划;二是社会保障实施的依据主要是国家政策和法律;三是社会保障的对象主要是全体社会成员,其中以暂时或永久丧失劳动能力的人、失去工作机会的人和收入不能达到维持最低生活水平的人及其家庭为主要对象;四是社会保障的目的是要通过社会保障使那些发生生活困难的社会成员能够生存下去,不至于陷入困境,从而达到维护社会公平、缓解社会矛盾、保证社会稳定的目的。

从我国社会保障的实践、国情和今后社会保障发展的趋势出发,我以为,社会保障在我国是指国家通过法律和行政法规形式设立的,以社会保险为核心,以社会福利、社会救济、社会优抚和社会互助为补充的,对所有的社会成员基本生活实行保障的制度安排和机制要求。其目的是保障所有社会成员基本生活安全,实现社会公平和社会正义,提高全体社会成员的社会生活水平和质量。具有如下特点:

(1) 法治性。社会保障及其制度的建立和机制的运行是通过国家立法的形式及法治途径来强制实施的,具有国家强制性。任何国家机关、任何社会团体、任何企事业单位、任何个人都必须严格依照法律的规定参与社会保障,按照社会保障法律规定享有权利、履行义务。绝不允许任何机关、团体和个人享有或超越社会保障法律之上的特权^①。社会保障的强制性,旨在保障劳动者的收入或生活

^① 世界上实行社会保障制度的国家,都采用立法手段将社会保障作为一项制度加以固定,并强制推行。具体表现在:社会保障各个环节、各个项目与具体制度,均由法律事先规定。使社会成员对于社会保障的权利与义务在法律上十分明确,废除了封建式的恩赐观念,使社会保障规范化、制度化、法律化,避免人治的主观随意。

安全。

(2) 保障性或称安全性。社会保障旨在保障全体社会成员都能得到必要的安全保障,使社会成员在生、老、病、死、伤、残、失业、贫困以及遭受其他各种风险时,都能够从国家和社会获得基本的、必要的帮助和补偿。其保障水平,应该能够维持一般的社会生活水平,保障人们能够正常生活,至少也要能够维持最基本的生活水平。保障性是从社会角度,对全体社会成员提供自始至终的保障,即要保障到底。社会保障的保障性还体现在保障的福利性上,即社会保障不是以营利为目的的,而是以造福全体社会成员,以最少的投入,解决最大的社会保障问题。因此,要使社会保障的保障性得到落实,必须做到有法保障、制度保障和物质保障。

(3) 平等性或称普遍性。社会保障面前应当是人人平等的。国家作为整个社会的代表,应当向全体社会成员提供在其生、老、病、死、伤、残、失业、贫困以及遭受其他各种风险时,能够平等地获得基本的生活保障。对保障对象不应分城市和农村,不应分部门和行业,也不应分参保或就业单位的性质,只要生存发生困难,都应给予普遍地、平等地、无例外地基本生活保障。虽然我国的社会保障水平有限,目前还不能实现社会保障的普遍性,做到社会保障面前人人平等,但是,作为一种社会制度,社会保障应着手实施或体现这种特质。无论是从理论上,还是从实践上讲,将农民排除在社会保障之外,有失社会公正,也与社会主义制度的优越性不相吻合。

(4) 社会性。社会保障的社会性至少有以下方面的含义,一是社会保障组织实施的社会性,体现在社会保障要以国家、政府和社会团体为主体举办和组织实施;二是社会保障基金的社会性,其资金应实行社会统筹和调剂;三是社会保障管理的社会性,即社会保障要实行社会化管理,建立全社会统一的法定的社会保障制度。社会保障与农业社会的家庭保障不同,与产品经济体制下企业经办、企业管理的劳动保险也不同,它是摆脱了家庭和企业的狭小范围,

而进行的一种社会性的保障事业和社会制度。这是因为，社会化大生产带来了再生产和分配方式及生活方式的社会化，企业由于受价值规律和竞争规律的作用，可能要发生亏损和破产，家庭也不再是生产的基本单位，在这种社会化大生产的条件下，家庭和企业都无法承担其成员的风险保障，必须借助于国家和社会力量，要求社会承担基本生活保障。

(5) 互济性。社会保障基金是按照社会共担风险的原理进行筹集的，社会保障义务一般由国家、用人单位、劳动者和社会共同负担，国家是主要的义务承担者，但不是唯一的义务角色。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，它是根据互助互济原则进行的。社会保障救济和社会福利的物质保障的资金来自劳动者为社会剩余劳动所提供的资金，体现了劳动者对非劳动者的无偿援助，其互济性是十分明显的。劳动者社会保障的互济性体现为，社会保障基金“取之于己，部分用之于人；或部分取之于人，用之于己”。这样，就在劳动者之间进行了互相调剂，发扬了劳动者之间的互助互济的精神。劳动者的社会保障基金只有进行社会统筹，才能充分体现和发挥互济性的特征。统筹的范围越广，互济性效果就发挥得越充分，保障的程度也就越高^①。

(6) 多层次性。社会保障是一个庞大的社会政策体系、立法体系和制度体系，不同的国家有不同的项目，即使同一项目也可能有不同的内涵和外延，可以说，社会保障是一个多层次、多层面的政策法律体系和制度体系。在我国社会保障至少包括以下几个方面的层面和内涵：一是从内容上讲，社会保障包括社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚和社会互助等方面，其中社会保险是社会保障的核心。社会保险又分为：养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五个层面；社会救济分为：贫困人口救济、自

^① 葛寿昌主编：《社会保障经济学》，上海财经大学出版社，1999年，第60页。

然灾害救济和孤寡病残救济等层面；社会福利分为：社会津贴、职工福利、福利服务等层面；社会优抚分为：国家抚恤、国家补助、退伍安置、退休安置等层面。二是从社会保障立法方面看，社会保障是一个多层次的立法体系，既有社会保障基本法，又有社会保险法、社会福利法、社会救济法、社会优抚法和社会互助法等。三是从社会保障法的表现形式上讲，社会保障法是通过多层次法律渊源表现出来的，即包括宪法、法律、行政法规和地方性法规等。四是从社会保障实施的情况来看，在我国社会保障是分层次实施的。基于我国社会综合实力的现状，我国目前的社会保障覆盖对象主要是针对城镇居民，还没有包括广大生活在农村的农民。

在我国，有关社会保障法含义的表述也不尽相同，概括起来主要有以下几个方面：（1）社会保障法是指调整社会保障关系的法律规范的总称。具体地说，是指调整由社会统筹基金发放给有困难的成员以保障其生存和发展所形成的社会关系的法律规范的总称^①。（2）社会保障法是为了建立社会保障体系，维持社会保障体系的正常运行而制定的各种法律规范^②。（3）社会保障法是调整以国家和社会为主体，为了保证有困难的劳动者和其他社会成员以及特殊社会群体成员的基本生活并逐步提高其生活质量而发生的社会关系的法律规范的总和。^③（4）凡是依据社会政策制定的，用以保护某些特别需要扶助人群的生活安全，或用以促进社会大众福利的立法，就是社会保障法。^④（5）社会保障法即国家为维护社会安定和经济稳步发展而制定的，保障社会成员基本生活需要和经济发展享受权的各种法律规范的总称。^⑤

我以为，所谓社会保障法是指调整社会保障关系的法律规范的

-
- ① 郭成伟主编：《中国社会保障法学》，中国法制出版社，2001年，第6页。
 - ② 种明钊主编：《社会保障法律制度研究》，法律出版社，2000年，第18—19页。
 - ③ 史探经主编：《社会保障法研究》，法律出版社，2000年，第31页。
 - ④ 蒋月主编：《社会保障法概论》，法律出版社，1999年，第23页。
 - ⑤ 方乐华：《社会保障法论》，法律出版社，2000年，第23页。