

经济法丛书

上海市教委重点学科建设项目

社会保障法论

方乐华 编著



世界图书出版公司

上海市教委重点学科建设项目
经济法丛书

社会保障法论

方乐华 编著

世界图书出版公司
上海·西安·北京·广州

责任编辑:张 明

封面设计:费 雄

经济法丛书
社会保障法论

方乐华 编著

上海世界图书出版公司 出版发行

上海市武定路555号

邮政编码 200040

上海竟成印刷厂印刷

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 印张:9.25 字数:240 000

1999年3月第1版 1999年3月第1次印刷

印数:1—5 000册

ISBN 7-5062-4124-2/F·34

定价:16.80元

迈向法治的重要一步

华东政法学院院长 曹建明

在一个新的世纪即将到来之际,党中央吹响了“以法治国”的号角。这号角阵阵激荡人心,声声催人奋进。“以法治国”是一项浩大的工程,也是一场特殊的战斗。实现法治,需要千百万人团结一致,不懈努力,学好法律、用好法律。江泽民同志多次强调:领导干部首先要学习法律、学习金融。这是迈向法治的重要一步。


由我院经济法学学科带头人担任主编、世界图书出版公司出版发行的《经济法丛书》反映了经济法、金融法、民商法的最新研究成果,内容简洁、实用,便于掌握,是为各级正处在领导岗位上的干部、将要走向各级管理岗位的在校学生以及一切希望了解经济法知识的读者提供的一套较为系统的学习参考书。

愿《经济法丛书》在通往法治的道路上发挥它应有的作用!

愿我们的领导干部响应江泽民同志的号召,认真学习法律、金融理论知识,为实施“以法治国”战略作出应有的贡献!

1998年12月

于华东政法学院



经济法丛书编委会

总策划 顾功耘

顾问 (以姓氏笔画为序)

史焕章 庄咏文 吴心梅
何勤华 陈 仁 张宏森
施觉怀 曹建明 彭 年
蔡福元

编委 (以姓氏笔画为序)

方乐华 吴 弘 张忠野
张 理 杨忠孝 姚慧斌
徐士英 唐荣智 唐 波
顾功耘 董保华 廖 璞
黎 夏

总 序

华东政法学院经济法系教学科研人员经过 10 余年的艰辛努力,为国家培养输送了数千名合格的经济法律人才,同时发表和出版了一批被专家鉴定认可、受到社会各界好评的著述,摸索出一套紧密结合经济改革实际、适于培养经济法律应用型人才学科体系。1996 年,我校经济法学科被上海市教委确定为重点学科。为了圆满完成上海市教委赋予我们建设重点学科的使命,推动经济法学科向更高的层次迈进,我们决定从现在起,花 3 年左右时间,编辑出版一套《经济法丛书》。

本丛书共分 16 种,它们是:《经济法导论》、《公司法论》、《银行法论》、《证券法论》、《期货法论》、《票据法论》、《合同法论》、《税法论》、《公平竞争法论》、《环境法论》、《产权交易法论》、《房地产法论》、《知识产权法论》、《保险法论》、《劳动法论》和《社会保障法论》。经济法学究竟包括哪些分支学科,它与民商法学科的分野是什么,专家名流自然各有各的看法。但是,一个具备法学基础知识而想介入经济领域从事法律服务的人,一个具备经济学、管理学基础知识而想在经济领域一显身手、顺利发展的人,上列 16 门学科知识都是不能不了解、不能不掌握的。我们从实际需要出发,而不卷入“门户之争”,旨在为高校法学及相关专业的学生提供一套内容丰富、体系严谨的教科书,也为那些立志献身于经济改革的读者提供一套训练自己、提高自己的自学参考书。

本丛书凝结了我校新老两代从事经济法教学科研人员辛勤耕耘的汗水。老一辈教授庄咏文、蔡福元、张宏森、施觉怀、陈仁、彭年等不仅写有很有影响的经济法专著,为我们新一代搞好教学研究打下了坚实基础,而且他们严谨治学的作风,精心指导下青年教师发展成长的精神,也将永远激励着我们继续开拓。本丛书继承

了前辈们的优秀成果,并进一步体现了理论与实际紧密结合、勇于创新、服务实践等特点。

在大力贯彻“依法治国”方略之际,我们期望本丛书的推出能对那些学习经济法、执行经济法的人们有所帮助。

顾功耘
1998年12月
于华东政法学院

前 言

社会保障,已经成为我国社会主义市场经济的迫切需要,成为广大公民日益关注的热点问题。

现代社会的进步与发展,需要动力机制和稳定机制。市场经济追求效率,讲究优化资源配置和优胜劣汰,从而为社会发展带来了无限的机遇和动力。但是,市场经济同时又蕴含着其本身难以化解的种种社会风险,需要另一种机制去消除风险、稳定社会,这种机制,就是被人们称为“安全网”、“减震器”、“调节器”、“抵御市场经济风险的最后一道防线”的社会保障。可以说,市场经济和社会保障,是现代发展的两翼,如果一个国家缺少完备的社会保障体系,那么,其构建任何一种市场经济体制的努力,都将难以成功。

社会保障,不是自发产生的,而是国家为了整个社会的利益,通过立法强制实施的,因此,从其诞生的那天起,它就是一种法律制度。社会保障的历史,就是一部社会保障立法史;社会保障的发展,又为社会保障法学的发展创造了广阔的天地。

本书重点论述了社会保障法的基本特征、立法理念、法律体系、基本原则及其法律关系;全面回顾了社会保障法产生、发展的历史进程,它既可以作为社会保障法的教科书,又可以成为研究社会保障法学的基础。作者谨以本书奉献给中国的社会保障事业。

复旦大学法律系主任胡鸿高教授,在百忙中对本书稿进行了评审,并提出了许多珍贵的意见,作者对此深表感谢。

由于资料、研究时间等的限制,本书浅陋不足之处在所难免,敬请广大读者多多赐教。

方乐华

1998年12月于华东政法学院

目 录

第一章 社会保障导论	(1)
第一节 社会保障的概念	(1)
一、社会保障的要素和定义	(1)
二、社会保障产生的背景	(3)
三、社会保障的范围	(7)
第二节 社会保障的功能	(10)
一、市场经济和社会保障.....	(10)
二、社会保障的政治功能.....	(12)
三、社会保障的社会功能.....	(13)
四、社会保障的经济功能.....	(14)
第三节 社会保障的类型	(16)
一、按社会保障的实施方式分类.....	(16)
二、按社会保障内容分类.....	(16)
三、按社会保障的范围分类.....	(17)
四、按社会保障基金的筹集方式分类.....	(18)
五、按社会保障基金收支的方式分类.....	(19)
六、中国的社会保障类型.....	(20)
第二章 社会保障法的基本概念	(23)
第一节 社会保障法的概念	(23)
一、社会保障法的定义	(23)
二、社会保障法的调整对象.....	(23)
三、社会保障法的特征.....	(25)
第二节 社会保障立法的理念	(28)
一、生存权思想	(28)
二、社会连带思想.....	(31)

三、社会平等思想·····	(32)
四、慈善思想·····	(33)
第三节 社会保障法的渊源 ·····	(35)
一、宪法·····	(36)
二、有关社会保障的法律·····	(38)
三、有关社会保障的法规·····	(39)
四、有关社会保障的规章·····	(40)
五、规范性文件·····	(41)
六、条约·····	(43)
七、习惯法·····	(43)
八、判例法·····	(43)
第四节 社会保障法的效力 ·····	(43)
一、空间效力·····	(43)
二、时间效力·····	(44)
三、对人效力·····	(45)
第三章 国外社会保障立法的历史演变 ·····	(46)
第一节 《济贫法》和社会救济立法 ·····	(47)
一、以惩戒性“矫治”为特点的《济贫法》·····	(47)
二、《恤救规则》和日本的社会救济立法·····	(48)
三、公共救济责任的确立·····	(49)
第二节 社会保险立法的展开 ·····	(51)
一、社会保险立法的始端·····	(51)
二、社会保险立法的展开·····	(53)
第三节 社会保障法的诞生 ·····	(55)
一、社会保障法诞生的社会背景·····	(55)
二、社会保障法的诞生·····	(56)
第四节 社会保障立法的福利化方向 ·····	(57)
一、贝弗里奇和英国的社会福利计划·····	(57)

二、“福利国家”的纷纷建立·····	(59)
第五节 社会主义国家及发展中国家的社会保障立法·····	(60)
一、社会主义国家的社会保障立法·····	(60)
二、发展中国家的社会保障立法·····	(61)
第六节 社会保障的国际立法·····	(62)
一、有关社会保障的国际劳工公约和建议书·····	(62)
二、社会保障最低标准公约(第102号公约)·····	(67)
三、北欧五国社会保障公约·····	(70)
第七节 社会保障立法面临的危机和改革·····	(71)
一、社会保障立法面临的危机·····	(71)
二、社会保障制度的改革·····	(72)
第四章 中国社会保障立法的历史演变·····	(76)
第一节 新中国成立前的社会保障立法·····	(76)
一、国民党统治时期的社会保障立法·····	(76)
二、革命根据地的社会保障立法·····	(77)
第二节 新中国成立后的社会保障立法·····	(82)
一、社会保障制度的创始期(1949~1957年)·····	(82)
二、社会保障制度的补充、修正期(1958~1966年)·····	(94)
三、社会保障制度的停滞、倒退及 恢复期(1966~80年代初)·····	(100)
第三节 80年代后的社会保障立法·····	(103)
一、社会保险立法·····	(104)
二、社会救济立法·····	(136)
三、社会优抚立法·····	(143)
四、社会福利立法·····	(145)
第五章 社会保障法在法律体系中的地位·····	(159)
第一节 社会保障法和社会法·····	(159)
一、公法、私法和社会法·····	(159)

二、社会法的特征	(160)
三、社会保障法和社会法	(163)
第二节 社会保障法与宪法、其他法律的关系	(167)
一、社会保障法与宪法	(167)
二、社会保障法与民法	(167)
三、社会保障法与行政法	(168)
四、社会保障法与商法	(169)
五、社会保障法与刑法	(171)
六、社会保障法与诉讼法	(172)
第六章 社会保障法的种类和体系	(173)
第一节 社会保障法的种类	(173)
一、按社会保障实施的方法分类	(173)
二、按社会保障给付的内容分类	(177)
三、按社会保障保障的风险分类	(178)
四、按社会保障实施的范围分类	(179)
五、按社会保障法的功能分类	(179)
六、按法律在实施社会保障中的作用分类	(180)
第二节 社会保障法的体系	(181)
一、社会保障法的体系	(181)
二、社会保障行政法的体系	(182)
三、社会保障给付法的体系	(191)
四、社会保障争议法的体系	(193)
第七章 社会保障法的法律关系	(199)
第一节 社会保障法律关系概述	(199)
一、社会保障法律关系的概念和特征	(199)
二、社会保障法律关系的要素	(201)
三、社会保障法律关系的设立、变更和终止	(206)
第二节 社会保障法的权利	(208)

一、社会保障法的权利的本质	(208)
二、社会保障法的权利的意义	(211)
三、社会保障法的权利的发生	(216)
四、社会保障法的权利的保护	(223)
五、社会保障法的权利的限制	(228)
六、社会保障法的权利的消灭	(233)
七、对于侵权行为的法律保护	(236)
第三节 社会保障法的义务	(245)
一、缴费义务	(245)
二、协助义务	(249)
第四节 违反社会保障法的法律责任	(253)
一、违反社会保障法的民事责任	(253)
二、违反社会保障法的行政责任	(256)
三、违反社会保障法的刑事责任	(263)
第八章 社会保障法的基本原则	(265)
第一节 社会保障法的基本原则	(266)
一、生存权保障原则	(266)
二、保障水准与经济发展水平相适应的原则	(269)
三、社会化原则	(271)
四、公平和效率相结合的原则	(273)
五、保障基本生活的原则	(275)
六、统一性原则	(276)
七、自我保障与群体调剂相结合的原则	(277)
第二节 各项社会保障立法的具体原则	(278)
一、社会救济立法中的具体原则	(279)
二、社会保险立法中的具体原则	(280)
三、社会优抚立法中的具体原则	(281)
四、社会福利立法中的具体原则	(282)

第一章 社会保障导论

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的要素和定义

1. 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(Theodore Roosevelt, 1882 ~ 1945)和英国首相邱吉尔(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)^①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的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。

2. 社会保障的要素

社会保障一词,虽然已被广泛使用,但是,迄今为止,对于社会

^① 国际劳工组织是第一次世界大战后,根据《凡尔赛和约》第 13 编,作为附属于国际联盟的常设机构而成立的,此后逐渐加强独立性,摆脱了对国联的依附。第二次世界大战后,成为独立于联合国,但通过协定与联合国保持联系的专门国际组织,总部设在日内瓦。国际劳工组织自 1919 年开始,制定有关社会保障方面的公约和建议书,但最初没有社会保障的统一用语,而是根据具体内容,分别使用诸如防止失业;对因工患病、负伤者的保护;对老年、残疾者的给付等各种表述。

保障的定义,却还没有统一的解释。其原因在于社会保障总是由具体的政策和制度构成,从历史的角度看,这种政策和制度因国家和时代的不同而存在较大的差异;同时,由于社会保障是在第二次世界大战后急速发展起来的,对社会保障的研究起步较晚,至今尚未充分展开。即便如此,根据目前的研究成果,一般认为,社会保障包含以下一些要素:

(1)社会保障的主导者是社会的代表——国家和政府;

(2)社会保障的对象是社会全体成员,保障的范围是基本生活需要和经济发展享受权;

(3)社会保障是一种稳定机制,用以解决市场经济引起的社会问题,维护社会安定;

(4)社会保障并非国家全额负担,而是国家、用人单位、个人三者结合,由社会共同负担的一种体制,并贯彻群体调剂的原则;

(5)社会保障的途径,是对国民收入进行分配和再分配,实质上是一种经济制度;

(6)社会保障往往采取强制性政策,由国家立法实施,是国家的基本社会政策。

3. 社会保障的定义

综合上述要素,我们可以给社会保障下以下定义: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。

上述定义中,最大的难题在于对“保障基本生活需要”的界定,国内外学者和有关国际组织对此有广义和狭义的解释。所谓狭义的解释,即认为保障基本生活需要就是保障收入,当人们因年老、伤残、疾病、失业、自然灾害等原因造成收入减少或中断时,社会通过物质帮助,保障其基本收入以维持基本生活需要。事实上, Social Security 这一英语名词,在英国、美国和法国等国家,都是作为

收入保障的意思运用的。在英国,包括收入保障、医疗保障、社会福利、住宅保障和教育保障等在内的广义社会保障,用 Social Policy 或 Social Services 来表述;而美国,则用 Social Welfare 来表述。由此可见, Social Security 的原义是指狭义的社会保障,后来,不少学者和有关国际组织对其作了广义的解释,即认为:除了收入保障外,人们在健康、住房、教育、文化等方面的需要,也是基本生活需要,因此,社会保障还应包括医疗保障、社会福利、住房福利、教育福利、文化福利诸方面。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出,社会保障的范围包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人积累保障。从上述表述看,我国对社会保障作了广义的理解。为此,本书所述及的社会保障,主要是指广义的社会保障。

至于经济发展享受权,它包含两方面含义:其一是社会保障的水准应该与社会经济发展的水平相适应,低于经济发展水平的社会保障,将难以保障基本生活需要,从而引起社会成员的不满,而高于经济发展水平的社会保障,对整个社会经济都将是一场灾难。因此,基于社会经济发展水平,社会成员有要求相应的社会保障水准的权利;其二是社会经济的发展,社会成员的收入水平得到普遍提高,因而社会保障的水准也必须得到相应提高,否则,被保障对象的生活水平将会下降,从而引起社会的不公平。

本书将要论述的,主要是保障基本生活需要的内容。

二、社会保障产生的背景

社会保障的产生,有其深刻的社会、政治、经济原因:

1. 社会保障是社会化大生产不断发展的产物。

18世纪开始的欧洲工业革命,使社会生产形式发生了巨大变化,逐步实现了社会化大生产,并随之而带来了都市化和发达的商品市场经济。这些巨大变化破坏了传统农业社会的自然经济和家

庭生产方式,因而从根本上动摇了传统家庭保障体系的社会经济基础。

社会化大生产,使得世代代依托土地而生存的劳动者,离乡背井,到都市去谋生,从而把具有生产职能的家庭,变成了纯粹的消费实体,断绝了劳动者自给自足获取生活来源的可能,他们只有靠工资来养家糊口,一旦工资收入因种种社会风险而减少、中断,整个家庭都将陷入困境;家庭成员若遭遇意外事故,也会因额外支出增加而入不敷出。

社会化大生产,使得劳动和退休界限模糊的个人土地劳作,变为对体力、脑力要求非常高的社会工业劳动,而劳动力成为商品,又迫使劳动者到一定年龄后,只能退出劳动力市场而失去谋生的手段。

都市化的进展,使得“三代同堂”“四世同堂”的大家庭,分割成无数小家庭,同时还割断了亲朋、邻里关系中互帮互助的联系,传统大家庭具有的保障家庭成员生老病死的功能,大为削弱,家庭固有的抚育、赡养等职能,为社会化的职能部门所代替,“养儿防老”的俗语,成了昨日黄花,从而家庭抵御社会生活风险的能力大大削弱了……

凡此种种,都从客观上要求社会给予其成员必要的生存保障,以弥补传统家庭保障机能的削弱和丧失。

社会化大生产一方面削弱了传统的家庭保障机能,一方面又大大增加了社会成员的社会生活风险。资本家追求最大利润的动机,使劳动者普遍陷入贫困的境地,除了勉强维持生活,再不可能从工资中拿出一些钱来储蓄,以防备失业、伤残、疾病、年老等风险;资本主义经济的周期性危机,使广大劳动者的人生,犹如在汪洋大海中驾驭小舢板,随时都有被风浪掀翻、吞没的危险;大机器生产,重、化工业的发展等种种因素,使劳动者面临越来越多的劳动危险;而科学技术的飞跃发展,也使劳动者面临知识结构、技术水平落后,被新技术、新设备淘汰出局的危险……这些不断增加的