

社会主义市场经济法律制度丛书 主编 曹建明

*Shehuizhuyi
Shechangjingji
Falü Zhidu
Congshu*

社会保障法律制度

董保华主编 董保华 杨静 卢苇平著



浙江人民出版社
ZHEJIANG RENMIN CHUBANSHE

社会主义市场经济法律制度丛书

主编 曹建明

社会保障法律制度

董保华 主编

董保华 杨 静 卢苇平 著

浙江人民出版社

责任编辑：叶国斌

封面设计：孙 璐

责任校对：韦 伟

社会主义市场经济法律制度丛书

主编 曹建明

社会保障法律制度

董保华 主编

董保华 杨 静 卢苇平 著

浙江人民出版社出版发行 杭州大众美术印刷厂印刷

(杭州体育场路347号)

(杭州谢村电厂路)

浙江省新华书店经销

开本 787×1092 1/32 印张 5.375 字数 10.4万 印数 1·5000

1997年4月第1版 1997年4月第1次印刷

ISBN 7-213-01486-2/D·230 定价：6.60元

目 录

第一章 社会保障法概述	(1)
一、社会保障面面观.....	(1)
二、社会保障法的历史变迁.....	(4)
三、中国社会保障制度.....	(8)
第二章 就业保障	(13)
一、就业保障概述	(13)
二、劳动就业服务机构与劳动就业服务企业	(24)
三、失业保险制度	(30)
四、职业指导和职业介绍制度	(38)
五、职业培训制度	(42)
第三章 健康保障	(50)
一、劳动基准制度	(50)
二、医疗保险制度	(56)
三、工伤保险制度	(64)
第四章 养老保障	(73)
一、养老保险制度概述	(73)
二、养老保险基金的筹集和管理	(78)
三、养老保险金的发放	(86)

四、农村养老保险制度	(92)
第五章 妇幼保健	(95)
一、妇幼保健概述	(95)
二、妇女及婴儿的特殊保护	(98)
三、未成年人的保护	(106)
第六章 最低生活保障	(112)
一、社会救助法概述	(112)
二、中国的社会救助制度	(116)
三、各国的社会救助制度	(121)
第七章 优抚对象保障	(128)
一、社会优抚法概述	(128)
二、改革我国社会优抚制度	(134)
第八章 社会保障纠纷及其处理程序	(137)
一、社会保障纠纷概述	(137)
二、民事诉讼制度	(142)
三、劳动争议处理制度	(145)
四、行政复议和行政诉讼	(150)
第九章 违反社会保障法的法律责任	(154)
一、法律责任概述	(154)
二、违反社会保障法的民事责任	(156)
三、违反社会保障法的行政责任	(158)
四、违反社会保障法的刑事责任	(161)
五、国家赔偿	(162)
后 记	(165)

第一章 社会保障法概述

一、社会保障面面观

(一) 社会保障概念

社会保障的英文是 Social Security，原意是指社会安全。它是国家通过立法形式，采取强制手段对国民收入进行再分配，旨在向公民提供一系列基本生活保障，使其免受或摆脱各种灾害的一种制度。

社会保障一般包括社会保险、社会救助、社会福利等内容。

社会保险是指国家通过立法，以保险形式实行，对因丧失劳动能力或劳动机会而不能劳动或暂时中断劳动的劳动者提供一定的物质帮助或相应的补偿，使其仍能维持基本生活的一种制度。社会保险是以立法形式强制实行的政策性保险，其保障对象是劳动者。被保险人有或曾经有正常的职业。社会保险的主要费用来自于被保险人及其雇主

所缴的保险费，保险的项目、标准、基金征集及发放方式均由国家统一规定。劳动者是整个社会最基本的成员，也是社会安定和社会发展的中坚力量，因而社会保险往往构成社会保障制度的核心内容。

社会救助是国家对因意外条件或自然灾害等原因造成生活困难，以致于无法正常生存的公民，给予物质帮助，提供生存保障的一种制度，例如，对因自然灾害造成的部分地区、部分居民的暂时困难的资助，对残废军人和军烈属的抚恤和照顾，对无人赡养的老弱幼孤寡或残疾公民生活提供的部分资助，等等。社会救助的对象为一般贫困者，往往是无固定职业或正常收入的公民，社会救助的费用大部分是国库或地方政府税收。社会救助一般只能起到一种救急作用。

社会福利是保障全体社会成员在享受基本生存权利的基础上，能够随着社会经济的不断发展而提高生活水平的一种制度，如教育、文化、体育、卫生设施、环境保护，等等。如果说社会保险和社会救助是以特定范围的人们为对象，社会福利则是以全社会的公民为保障对象。

三者比较，社会救助是最低层次的社会保障，保障最低生活水平；社会保险是基本保障，以曾经存在的劳动关系为基础而确立；社会福利是最高层次的社会保障，以增进全体公民的生活质量为目的。

(二) 社会保障的作用

社会保障制度是市场经济的推进器。我国目前正从高

度集中统一的计划经济体制向市场经济体制转变，社会保障制度的改革具有重要的意义。市场机制的首要作用是有效地配置资源。在一切资源中，人力资源是最宝贵的资源。如果把劳动力束缚在某些不能发挥其作用的组织中，人力资源实际上是一种浪费。人力资源的有效配置，是以劳动力市场为依托，通过劳动者的自由流动来进行的。劳动力市场的建立也须依赖企业制度改革、劳动制度改革和社会保障制度改革的综合配套。健全的社会保障制度为劳动者提供了基本生活保障，使劳动者自主择业、企业自主用人成为可能；也有利于激发劳动者的积极性，提高劳动生产率。

社会保障制度是现代国家的稳定器。在市场经济的条件下，在效率优先的前提下，建立现代社会保障制度，维护社会公平和平等，有助于将市场机制挤压出的大量社会问题加以化解。社会保障制度为社会经济发展的每一个周期，特别是经济不景气时期，提供了一种平衡和缓冲的措施。这种制度在市场经济发达的国家已经发挥了重要的作用，成为国家社会政策和经济政策的重要组成部分，被各国誉为社会震动的“减震器”与阶级统治的“安全网”。

二、社会保障法的历史变迁

(一) 社会保障法的诞生

社会保障法的最早形态可追溯至 19 世纪早期的英国。英国自从“羊吃人”运动(圈地运动)以及英国走上工业化道路以后,贫民日益增多,成为严重的社会问题。英国在 19 世纪 30 年代颁布并实施了新的《济贫法》,第一次将社会保障体系的最低层次的措施——社会救助以立法形式公布于世。尽管历代王朝的救济活动也有过立法形式,但新的《济贫法》的性质和特征与以往大不相同。工业化以前的立法大多出于宗教信仰和人道主义的动机,带有传统的慈善救济事业的特征,不承认救济事业是一种社会义务和责任,不承认要求社会救助属于公民的权利。新的《济贫法》将获得社会救助规定为公民的合法权利,从此确认了人人都有生存的权利,救济成为国家和社会的一项义务。

19 世纪 80 年代,德国“铁血首相”奥托·俾斯麦为了阻挡社会主义的风帆,率先建立起全国性的社会保险制度。俾斯麦主张各行各业设立保险计划,雇工所得的待遇同他们的收入相联系,并且取决于雇主与雇工本人交费。俾斯麦认为“养老金有了盼头,人们就会满足,就容易听指挥”。在俾斯麦的鼓吹下,德国推出了世界上第一批社会保险法案。1883 年德国议会通过了《劳工疾病保险法》,一年

后通过《工伤事故保险法》，1891年又实行《老年与残废保险法》。1911年，德国将这三项法律合并，另增《孤儿、寡妇保险法》。1923年德国颁布了《帝国矿工保险法》，1929年制定了《职业介绍和失业保险法》。德国的保险项目从疾病，扩大到工伤、残障、老年和失业；保险对象扩大到工业、商业、农业等行业的劳动者。社会保障法的发展进入了一个新的阶段。

1935年，在罗斯福总统的领导和主持下，美国通过了世界上第一部社会保障法典——《社会保障法》。该法规定：公民在遭遇各种风险后，仍能得到基本的生活保障。根据该法案，联邦政府设立了社会保障署。社会保障包括：贫困老人的补助，失去双亲、出走或残疾而无人抚养的少年儿童的扶养。美国40年代以及第二次世界大战后社会保障的发展，基本上是1935年《社会保障法》的补充和完善。该法的通过，不仅意味着社会保障最终形成一种制度，而且也使“社会保障法”的称谓在全球范围得到承认。

（二）“从摇篮到坟墓”的保障制度

第二次世界大战期间，英国首相丘吉尔委托经济学家威廉·贝弗里奇研究社会保障问题。1942年，贝弗里奇发表的《社会保险及有关服务》报告书，受到社会舆论的重视。1945年4月工党公布《让我们面向未来》的竞选纲领，将贝弗里奇报告书政策化、具体化。这份报告正式采用“福利国家”一词。随后艾德礼担任了战后第一届英国工党政府首相，并着手实施他的“福利国家”计划。恰在此时，

凯恩斯的经济理论受到广泛的重视。凯恩斯主张采用赤字财政和国家干预保证充分就业等意见也被英国所采纳。

二次大战以后，西欧其他各国纷纷仿效英国，福利主义风行一时，社会保障法有了蓬勃的发展：1945年法国制定了一个较为完整的社会保障计划；原联邦德国拟定了医疗卫生、失业保险及退休年金计划；荷兰在1958年奋起直追，1966年达到原联邦德国的水平。这一时期内西方各国实施的社会保障项目日益增多，范围不断扩大，社会福利费呈直线上升。以1970年为例，各国政府的社会保障开支占国内生产总值的比重分别是：英国15.9%、法国19.2%、意大利18.4%、原联邦德国21.4%。在北欧的一些国家中，社会福利支出在国家财政支出中所占的比重高达2/3左右。美国联邦政府的社会福利支出，1970年为财政支出的32.55%，1971年达到37.09%，超出了国防支出。

60年代，社会保障的发展进入鼎盛时期，实施社会保险法的国家和地区骤增。从美国社会保障总署的统计中可以看出，1967年达120个，较1958年净增40个，几乎是上一个10年增加数的2倍。一些国家建立起完善的“从摇篮到坟墓”的福利制度，如英国的社会保障，名目繁多，其中最大的支出项目是养老金，约占社会保障支出的70%以上；其次是残疾人福利金和失业救济金；此外还有哺育幼儿津贴、丧葬补助、工伤补助，等等。

西方福利主义的兴起，社会保障制度的实行，对缓和国内阶级矛盾，扩大就业，改善人民生活，发展经济，曾起到积极的作用。

(三) 西方福利主义的退潮

1974年起,西方经济由持续大发展转入一个“滞胀”和缓慢增长的时期。在1974—1982年间,西欧经历了两次严重的经济危机。福利国家遇到了重重困难。根据国际货币基金组织公布的材料,经济合作和发展组织24个成员国,在1961—1973年间,国内生产总值和工业生产的年平均增长率,分别为5%和5.6%,而在1974—1979年的年平均增长率分别降为2.7%和2.2%。就连经济增长速度最快的日本,70年代的增长率也比60年代下降了一半左右,原联邦德国经济出现了零增长。经济衰退带来劳动力市场紧缩,失业率增高,通货膨胀,从而引起社会保障开支增多,并在政府总开支中比重不断提高。1970年社会保障开支在西欧国家的国内生产总值中平均只占19.3%,而到了80年代则上升到30%左右。政府由于福利费开支剧增而举债,形成财政赤字年年增加。瑞典从1970年到1980年,财政赤字扩大了23倍,到1983年底国债总额已达3770亿克朗,平均每个瑞典公民负债8600克朗;比利时1984年上半年欠内外债已达800亿美元;法国的外债到1984年已超过600亿法郎,平均每个法国人负债1.3万法郎。

这种局面触发起一场旷日持久的激烈争论。美国新保守派代表人物弗里德曼认为通货膨胀的根本原因,在于政府的扩张主义政策和财政政策,为此他们反对福利国家;英国新自由主义学派冯·哈耶克等人认为,福利国家的概念本身就是不道德的,福利国家是一个摧毁一切个人自由的

怪物，社会福利制度只能鼓励懒惰，使市场经济衰退。这些思想反映到各国政府的社会经济政策上，就是一些国家大砍社会保障的开支。英国撒切尔政府进行福利制度“私有化”改革，以减轻政府沉重的财政负担；荷兰政府削减各种社会津贴10%—15%；克林顿当选总统后，推出医疗改革方案，一改以往只在社会税收中统一开支的状况，规定所有人都要购买医疗保险，享受基本医疗保险，雇主要为雇工家庭负担80%的医疗费，还规定成立区域健康联合体，监控医院服务技术质量和医疗费用的使用等。福利主义由来潮变为退潮，从兴起转向衰退，社会保障制度的改革正在成为一种新趋势。

三、中国社会保障制度

（一）企业办社会

有保障的生活是中国历代仁人志士的追求。《礼记·礼运篇》所描述的“大同社会”是“老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养”。以后墨子和孟子都阐述了类似的思想，如墨子所说的“饥者得食，寒者得衣，劳者得息”。资产阶级革命的先驱孙中山先生，在创立三民主义及五权立法的同时，也认为“社会进化以民生为重心”，“人类以互助为原则”，在全社会范围内人们互助互利，由国家保障人民“饥者得食，寒者得衣，劳者得息”。然而，

这些都只是一些美好的愿望。社会主义制度的建立，使千年之梦开始变为现实。政务院于1951年2月26日发布，经修改于1953年1月2日重新发布的《中华人民共和国劳动保险条例》为劳动者全面保障作了具体规定。

40多年来，在我国实行的保障制度，对保障职工及其供养亲属的基本生活，调动工人阶级的积极性，促进社会经济发展，发挥了重要作用；同时也形成了事实上的企业保险、企业福利等“企业办社会”的制度，即由企业承担保障职工的所有费用和事务管理责任。各项保障主要在用人单位内部进行，资金的来源渠道单一，缺乏调剂功能。通过社会来进行保障的措施虽也存在，但项目少、标准低、覆盖面窄。

随着社会主义市场经济的发展，企业有了相对独立的经济利益，“企业办社会”的状况就难以维持。首先，不同类型企业特别是新老企业之间的社会保障费用畸轻畸重，非公有制企业则不承担社会保障费用，严重影响了企业之间的公平竞争。其次，对职工来说，企业有兴有衰，甚至有可能倒闭、破产，如果个人的保障系企业于一身，风险依然很大。最后，它使职工产生了对企业的严重依赖心理，使企业人员能进不能出，严重影响了企业的活力和经营机制的转变。因此，在劳动力不断流动的情况下，职工与非职工的身份经常转换，不能只有用人单位内部的保障、福利，没有用人单位外部的社会保障。我们要改革现行的劳动保障制度，增加其调剂功能，即加强互济性，提高社会化程度，即加强社会性，从而建立起社会保障制度。还要

加快社会救助和社会福利制度的改革与完善。

(二) 社会保障立法体系

社会保障法是社会主义市场经济法律规范体系的有机组成部分，是市场得以有序运转的重要的制度保证。建立健全社会保障法律规范体系，对于深化企业改革，保持社会稳定，完善我国的法律体系具有重要的意义。社会保障法的体系设计应以我国宪法为依据和基础。

我国宪法第四十四条、第四十五条等条款中，对社会保障问题作出了明确规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”“国家和社会保障残疾军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。”“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

社会保障法的内容极其广泛，本书所介绍的主要是与市场经济紧密联系的内容。根据保障的对象不同，社会保障法可进一步细分为就业保障、健康保障、养老保障、妇幼保健、最低生活保障、优抚对象保障等内容。

就业保障制度是指国家根据劳动力市场的特点，采取一系列促进就业的措施，帮助公民实现就业，使求职者成为劳动者的法律制度。对于每一个公民来说，建立劳动关

系，进入劳动过程，按劳取酬是最基本的保障。就业保障制度作为一种促进就业的措施，包括职业介绍、就业培训、制止就业歧视、救济失业者等法律规范。

健康保障制度是国家和社会对公民身心健康采取保障措施的法律制度。健康保障首要任务是保障劳动者在劳动过程中的安全和健康，同时保障劳动者在因工或非因工的情况下，患病或负伤，在暂时或长期中止劳动过程时，能得到及时、有效的治疗。健康保障制度包括工时休假、劳动安全卫生、医疗保险、工伤保险等法律规范。

养老保障制度是国家通过立法，使劳动者在退出劳动过程后，仍能得到生活保障的法律制度。建立养老保险制度是实现“老有所息”、“老有所终”的重要措施。

妇幼保障制度是保障妇女及其未成年人权益的法律制度。妇女保障制度可分为两部分，一是按男女平等的原则，对妇女文化教育权益、劳动权益等进行保障；二是根据妇女的生理特点和负有哺育后代的责任，社会给予的特殊照顾，包括女工保障、母婴保障。未成年人的身体尚未发育完全，又需要学习科学文化技术知识，因此社会也要给予特殊照顾。

最低生活保障制度，也就是社会救助制度，是国家对未达最低生活水平的社会成员依法提供最低生活需求的物质帮助的法律制度。国家应对社会救助对象资格的审定，灾情计算标准，查灾报灾工作，社会救助款的管理、发放和使用，对挪用、侵占、贪污救助款的处理等问题加以规定。社会救助包括社会救济、社会救灾、扶贫等法律规范。

优抚对象保障制度,在我国也称为社会优抚安置制度,是国家对法定的优抚对象,如现役军人及其家属,退伍军人、烈属等,提供资助和服务的法律制度。优抚安置制度应包括国家抚恤、社会优待、社会安置等法律规范。