

社会 保障法 教程

张京萍 主编

(修订第三版)

高等院校商法经济法专业核心课精品系列教材



首都经济贸易大学出版社

社会 保障法 教程

张京萍 主编

(修订第三版)

高等院校商法经济法专业核心课精品系列教材



首都经济贸易大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法教程/张京萍主编.—3版(修订本).—北京:首都经济贸易大学出版社,2011.1

(高等院校商法、经济法专业核心课精品系列教材)

ISBN 978-7-5638-0953-0

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障—行政法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.182.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第134372号

社会保障法教程(修订第三版)

张京萍 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcbs.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 787毫米×980毫米 1/16

字 数 431千字

印 张 24.5

版 次 2004年2月第1版 2007年9月修订第2版

2011年1月修订第3版 2011年1月总第5次印刷

印 数 10 001~13 000

书 号 ISBN 978-7-5638-0953-0/D·56

定 价 35.00元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

出版总序

(2009 年版)

从某种意义上说,市场经济也是一种法制经济。

经济领域竞争的实质,是人才的竞争;而人才的培养,有赖于教育,尤其是培养高素质专业人才的高等教育。目前直至今后相当长的一个时期内,我们还缺乏一大批理念先进,勇于创新,善于学习,精通业务,既熟悉现代市场经济运行规则,又精通法律专业知识,适应国内经济发展和国际竞争需要的高级法律人才。

教育是当代科技生产力发展的基础,是科学技术转化为现实生产力的条件,是培养高素质人才和劳动者的根本途径,也是实现管理思想、管理模式、管理手段现代化,贯彻依法治国基本国策的重要因素。

人才的培养离不开教材,教材是体现教学内容的知识载体,是进行教学的基本工具,更是培养人才的重要保证。

教材质量直接关系到教育质量,教育质量又直接关系到人才的培养质量。因而,教材质量与人才质量密切相关。

正是由于教材质量在实施科教兴国和依法治国的发展战略中具有十分重要的作用,我们在策划与组织编写本套教材的过程中倾注了大量的人力、物力和财力。

我们希望奉献给广大教师、学生、读者的是一套经得起专家论证和实践检验的商法、经济法专业核心课精品系列教材。

在策划和编写本套教材的过程中,我们始终贯彻精品战略的指导思想,使之具有如下特点:

第一,以全面推进素质教育为着眼点,以教育部《普通高等教育教材建设与改革的意见》为指导,面向现代化,面向未来,面向经济全球化,充分考虑学科体系和知识体系的完备性、系统性和科学性,同时兼顾教材的实用性和可读性,以适应教学和教材改革的需要,适应形势发展的需要,适应培养高素质、创新型、复合型法学人才的需要,并力求教材具有体系新、内容新、资料新、方法新的特点。

第二,在广泛调查研究的基础上,通过多所国内著名高等院校一批有着丰富教学经验的专家教授论证和推荐,优化选题,优选编者。参加本套教材论证和编写的专家教授分别来自中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、中国政法大学、中国

人民公安大学、对外经济贸易大学、复旦大学、上海交通大学、首都经济贸易大学、北京工商大学等多所国内著名高等院校及研究机构。

第三,在选择教材内容以及确定知识体系和编写体例时,注意素质教育和创新能力、实践能力的综合培养,为学生在基础理论、专业知识、业务能力以及综合素质的协调发展方面创造条件。在确定选题时,一方面考虑了当前法学发展和司法实践的迫切需求,一方面又贯彻了教育部关于法学专业核心课的设置及素质教育的要求;编写体例上,在充分学习和借鉴国外经典教材的基础上,每本教材编选了数十个带有典型意义的经典案例,并将案例在全书中所占比重大幅度提高,达到1/3左右。这样,不仅能使法律学科的实用性得到凸显,同时也使学生能够进一步深化对各法律学科的理解,增强其运用法律解决实际问题的能力。为方便学生学习及教师教学,本套教材还将有关的最新法律法规附在书后,使学生能方便地研读法律条文,加深对法规的理解。

第四,考虑到商法及经济法在经济生活中的重要地位,本套教材特将商法和经济法作为一个系列出版。这样做并不代表或反映编者对各法学学科进行划分的意见和观点,而只是反映了编者对学科实际应用的重视。

本套教材自身也是开放式的。我们将根据学科发展的需要、教学改革的需要、专业设置和课程调整的需要、社会实践及法制建设的需要,不断加以补充和完善。

本套教材不仅是一大批法学专家教授多年科研成果的总结和教学实践的总结,同时在编写体例上也有所突破和创新,希望它的出版能够对我国法律人才的培养有所帮助。

出版者

出版总序

(2002 年版)

2001 年 11 月 10 日。

这是一个历史性的庄严时刻。

世界贸易组织第四届部长级会议以全体协商一致的方式,审议并通过了我国加入世贸组织的决定。

它不仅标志着我国成为当今全球最大、最具代表性的国际经济组织的成员,而且标志着我国在融入经济全球化、参与国际经济竞争方面又迈出了决定性的一步,使我国的改革开放和经济发展从此步入了一个崭新的阶段。

入世,机遇与挑战并存。

可以预见到的是,经济领域中的竞争会更加激烈。

从某种意义上说,市场经济也是一种法制经济。

经济领域竞争的实质,是人才的竞争;而人才的培养,有赖于教育,尤其是培养高素质专业人才的高等教育。目前甚至今后相当长的一个时期内,我们还缺乏一大批既熟悉现代市场经济运行规则和世贸组织规则,又精通法律专业知识,适应国际竞争需要的高级法律人才。

教育是当代科技生产力发展的基础,是科学技术转化为现实生产力的条件,是培养高素质人才和劳动者的根本途径,也是实现管理思想、管理模式、管理手段现代化,实现依法治国的重要因素。

《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出:“当今世界,科学技术突飞猛进,知识经济已见端倪,国际竞争日趋激烈。教育在综合国力的形成中处于基础地位,国力的强弱越来越取决于劳动者的素质,取决于各类人才的质量和数量,这对于培养和造就我国 21 世纪的一代新人提出了更加迫切的要求。”

中共中央和国务院的决定为高等教育的改革与发展确定了基本目标和方向。

教材是体现教学内容的知识载体,是进行教学的基本工具,更是培养人才的重要保证。

教材质量直接关系到教育质量,教育质量又直接关系到人才质量。因而,教材质量与人才质量密切相关。

正是由于教材质量在实施科教兴国和依法治国的发展战略中具有十分重要的作用,我们在策划与组织编写这套教材的过程中倾注了大量的人力、物力和财力。

我们希望奉献给广大教师、学生、读者的是一套经得起专家论证和实践检验的商法、经济法专业核心课精品系列教材。

在策划和编写本套教材的过程中,我们始终贯彻精品战略的指导思想,使之具有如下特点:

第一,以全面推进素质教育为着眼点,以教育部《普通高等教育教材建设与改革的意见》为指导,面向现代化,面向未来,面向经济全球化,充分考虑学科体系的完备性、系统性和科学性,以及我国加入世界贸易组织后法学研究和法制建设所面临的一系列新课题,以适应教学和教材改革的需要,适应形势发展的需要,适应培养高素质、创造型、复合型法学人才的需要,并力求教材在内容质量方面具有体系新、内容新、资料新、方法新的特点。

第二,在广泛调查研究的基础上,通过多所高等院校一批有着丰富教学经验的专家教授论证和推荐,优化选题,优选编者。参加本套教材论证和编写的专家教授分别来自中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、中国政法大学、中国人民公安大学、对外经济贸易大学、复旦大学、上海交通大学、首都经济贸易大学、北京工商大学等多所国内著名或知名高等院校及研究机构。

第三,在选择教材内容以及确定知识体系和编写体例时,注意素质教育和创新能力、实践能力的综合培养,为学生在基础理论、专业知识、业务能力以及综合素质的协调发展方面创造条件。在确定选题时,一方面考虑了当前法学发展和司法实践的迫切需求,一方面又贯彻了教育部关于专业核心课的设置及素质教育的要求;在编写体例上,在充分学习和借鉴国外经典教材的基础上,每本书编选了数十个带有典型意义的案例,并将案例在全书中所占比例大幅度提高,达到1/3左右。这样,不仅能使法律学科的实用性得到凸显,同时也使学生能够进一步深化对各法律学科的理解,增强其运用法律解决实际问题的能力。为方便学生学习及教师教学,本书还将最新法律法规附在书后,使学生能方便地研读法律条文,加深对法规的理解。

第四,考虑到商法及经济法在经济生活中的重要地位,本丛书特将商法和经济法作为一个系列出版。这样做并不代表或反映编者对各法学学科进行划分的意见和观点,而只是反映了编者对学科实际应用的重视。

本套丛书自身也是开放式的。我们将根据学科发展的需要、教学改革的需要、专业设置和课程调整的需要、社会实践及法制建设的需要,不断加以补充和完善。

本套教材不仅是一大批法学专家教授多年科研成果的总结和教学实践的总结,而且在编写体例上也有所突破和创新,希望它的问世能够对我国法律人才的培养有所帮助。

出版者

修订第三版前言

2005年以后,中国的社会保障立法进入了加速立法,提高立法层级、拓宽立法面的阶段。特别是在建设社会保险制度的同时,社会福利制度建设的速度也大大加快,确实是令人感叹和欣慰的。基本可以说,制度的建设也好,立法的发展也好,都为构建和谐社会奠定了一定的基础。2007年以后,更是修订、出台和起草了许多重要的高层级的社会保障方面的法律法规。其中如有代表性的、已经修订并施行了的法律有:2008年的《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国劳动争议仲裁法》及2010年10月出台的《社会保险法》等。进入草案征求阶段的有:社会救助法等。并且伴随社会保险法的出台,有关相应的各社会保险项目的条例也将加快修订进程。

事实上,1949年至今,我国社会保障事业也伴随祖国走过了整整60年,从建国初期以劳动保险为主的社会保障形成阶段,亦即生活保障阶段开始,经过以社会保险为重点的社会保障改革探索阶段,目前,以社会保险为核心的中国社会保障制度体系框架已基本形成,覆盖城乡的社会保障体系正逐步走向完善和成熟。

2008年以后,医疗保险制度的大幅度的迈进展现出了一幅全民皆保险的蓝图,老年福利年金的发放等也标志着中国福利水平的大幅度提高。而这些进步和发展之后,中国要在面临现在和未来老龄人口增长带来的压力下,维持这些制度的运营和谋求更加完善,并且要在这样的背景下去实现《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确的2020年的目标和任务,将是更大的挑战。

为了尊重和保障人民的权益,使人民过上更加富足的生活,在社会保障制度建设上,近几年的努力成果是很明显的,但是,总体来说,立法还是相对滞后。并且有些很重要、迫切需要出台的法律法规尚在起草或者草案审议过程中,迟迟不能问世。在这些法律法规的审议过程中,我们也能发现,现实中存在的很多问题是历史形成的,不是短期内就可以解决的,更不是简单以一个法律法规的出台和施行就可以解决的。尤其是社会保障方面的问题的解决,需要很多相关的法律的制定。多年的立法实践表明,一个法

律法规中涉及的面越广则原则性越强,往往不具有操作性。这就需要不断反复的探讨和修改完善。但是往往人们对有望出台却迟迟不出台的法律法规期待很高。这些期望反过来使得制定法律法规的参与者会慎之又慎,希望能制定出一个尽可能完美的法律。总之,现实的问题和人们的期望,使得政府要加大加快立法的进度,现实的问题和人们的期望也要求政府在制定法律的时候科学而严谨。从社会保障的立法而言,因为社会保障事务涉及面广,项目内容繁琐而复杂,又是直接关系到人们生老病死的基本的社会制度,所以中国目前的社会保障立法任务很艰巨。这些立法,既涉及实体,又涉及程序;既有社会保障总体的,也有各个社会保障项目的;既有常规性制度,也有应急性措施等等,是一个大的法群。这些都要求在社会保障法的研究领域能更进一步加紧并深入研究。

本次修改是在2007年的第二版基础上的修改,本应早些修订,但编者也曾希望能等到社会保险法等重要的法律草案审议有个结果,故延续至今。

全书修改部分共计300余处,修改原则是力求把握最新的立法动态,在保留总体结构的前提下,对各个章的个别节目进行了补充和删减,同时对附录部分也进行了大幅度的内容调整。由于内容涉及面宽泛,而篇幅有限,所以有些地方点到为止,如许多新的制度性的内容:城镇居民基本医疗制度,农村新型合作医疗制度,住房保障制度等等。还有就是为了使读者更好地把握现行制度的主干,有选择的割舍了比如像职工福利方面的内容。修改文字约占全教程的三分之一。希望此次修订再版能满足高等院校商法、经济法的本科生、研究生成人教育以及人力资源专业、社会保障专业的学生的要求。

为了保证本教程的系统性,本次修改仍坚持一人独立作业,故编写宗旨也依然是力求重点加强社会保障法学角度的阐述,注意“高水准”与“实用性”的适度结合;从内容安排上求新、求实,力争使本教材能够在一定程度上反映学术前沿的动态。

最后,再次对首版参编人员表示感谢!同时,也对使用本教材的全体读者表示感谢!希望本教材能为读者提供有益的帮助。对书中不足之处,敬请指正。

作 者

2011年1月

目 录

第一章 社会保障法导论	1
第一节 社会保障的概念	2
第二节 社会保障立法的历史沿革	11
第三节 我国社会保障立法的历史沿革	23
复习思考题	37
第二章 社会保障法概述	38
第一节 社会保障法的基本概念	39
第二节 社会保障法的本质、立法理念及基本原则	48
第三节 社会保障法律关系	59
复习思考题	69
第三章 社会救助法	70
第一节 社会救助法概述	70
第二节 社会救助法的历史发展	77
第三节 社会救助法的内容	88
第四节 中国社会救助法律制度	94
复习思考题	106
第四章 社会保险法	107
第一节 社会保险法概述	107
第二节 养老保险法律制度	117
第三节 医疗保险法律制度	130
第四节 失业保险法律制度	142
第五节 工伤保险法律制度	149
第六节 生育保险法律制度	161
复习思考题	169
第五章 社会福利法	170
第一节 社会福利法概述	170
第二节 社会福利立法的发展	174

第三节 公共福利·····	185
第四节 专项福利·····	190
第五节 社区服务·····	196
复习思考题·····	199
第六章 社会优抚法 ·····	200
第一节 社会优抚法概述·····	200
第二节 社会优抚立法的历史沿革·····	205
第三节 社会优抚法的地位、作用与立法原则·····	211
第四节 中国的社会优抚制度的内容·····	212
第五节 中国的社会优抚管理·····	225
复习思考题·····	227
第七章 社会保障组织运行法 ·····	228
第一节 社会保障组织运行法概述·····	228
第二节 社会保障管理机制·····	230
第三节 社会保障实施机制·····	234
第四节 社会保障监控机制·····	239
第五节 中国社会保障的组织运行·····	244
复习思考题·····	250
第八章 社会保障基金法 ·····	251
第一节 社会保障基金法概述·····	251
第二节 社会保障基金筹集的法律制度·····	257
第三节 社会保障基金支付的法律制度·····	264
第四节 社会保障基金投资的法律制度·····	274
第五节 社会保障基金监管的法律制度·····	284
复习思考题·····	292
第九章 社会保障争议法 ·····	293
第一节 社会保障争议法概述·····	293
第二节 中国社会保障争议处理制度·····	298
复习思考题·····	312
附录一 案例选编 ·····	313
1. 10 万住院费难倒父亲无奈抛弃病儿致死·····	313
2. 未建个人账户不影响养老金待遇水平·····	314
3. 劳动者无权放弃社会保险·····	316
4. 破产企业的退休人员能否分享社会发展成果·····	317
5. 工亡家属是否符合工亡抚恤金的领取条件·····	318

6. 发生工伤后补保的企业自担保险责任的仲裁裁决是否正确·····	318
7. 并非所有的医疗费都由基本医疗保险支付·····	320
8. “封顶线”以上的医疗费由谁负担·····	321
9. 合同制女职工也应享受生育保险待遇·····	322
10. 最低工资不包括个人依法缴纳的社会保险费·····	323
11. 被判有期徒刑的人能否领取失业保险金·····	324
12. 劳动合同解除,失业人员怎样才能得到经济补偿金·····	325
13. 病人复归社会也是社会保障的追求目标之一·····	326
14. 劳动终局裁决原则的适用问题·····	329
15. 汉中市社保基金案件·····	330
附录二 主要社会保障法律法规·····	332
中华人民共和国宪法(节选)·····	332
中华人民共和国劳动合同法·····	333
中华人民共和国社会保险法·····	346
中华人民共和国残疾人保障法·····	358
军人抚恤优待条例·····	367
国有股充实全国社会保障基金实施办法·····	375
主要参考文献·····	378

社会保障法导论

本章要点及学习要求

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,是一个项目众多、内容复杂的庞大体系。社会保障主要有社会救助、社会保险和社会福利三大基本领域。从历史的角度看,社会保障制度在各国也经历了种种演变,由于各国的政治、经济、文化、社会风俗等背景的不同,社会保障的概念也是一个动态的概念,至今仍有待进一步研究。这一点从社会保障法的历史回顾中也可得到验证。社会保障法起源于欧洲工业发达国家,它从产生到现在,已经历了 100 多年的历史。从 19 世纪 80 年代到 20 世纪,是社会保障法的产生和发展阶段。20 世纪 30 年代,为适应解决社会问题,尤其是克服经济危机的需要,社会保障立法有了蓬勃发展。在 21 世纪的今天,各国都在结合本国的具体社会经济状况进行着社会保障法律制度的调整 and 改革。

在本章的学习中,要求掌握社会保障的概念、制度构成、社会保障的功能和类型;了解社会保障法产生、发展、变革的各大阶段的特征;从总体上把握新中国成立以后至社会保障法制建设进入全面发展阶段期间的社会保障立法历史沿革的轨迹及各阶段的特征,了解我国的带有“双重二元结构”特征的社会保障制度体系的成因,为进入社会保障法分论的学习和更好地理解改革意图做铺垫。

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的词源

社会保障是英语 Social Security 的译文(也译为社会安全),这一名词,最早出现于美国 1935 年制定的《社会保障法》(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,美国总统罗斯福和英国首相丘吉尔在联合发表的战时宣言《大西洋宪章》(Atlantic Charter)中,又再次使用了这一概念。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。新中国在《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”一词在我国开始得到广泛使用,并且对社会保障的研究日益深入。

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。进入 20 世纪以后,资产阶级社会改良主义成为西方国家社会保障的理论基础,尤其是英国的庇古、凯恩斯,美国的罗斯福和英国的贝弗里奇的理论和主张,以及社会民主党的“福利社会主义”,都对西方国家的社会保障制度的形成和发展具有重大影响。但由于各国的政治、经济、历史、文化和传统的不同,各国都是根据各自的国情与需要制定政策,逐步建立和发展社会保障体制的。因此,各国对于社会保障的理解和解释也不同^①。

比如,德国认为社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年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计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养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的福利。社会保障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,给予本人及其家庭的国家经济保障。

^① 关于德国、英国、美国、前苏联以及日本对于社会保障的主流定义,见覃有土、樊启荣编著:《社会保障法》,法律出版社,1997 年,第 4~6 页。

美国对社会保障的理解介于英国和德国之间,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,避免人们因老年、疾病、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、疾病、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提供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、负伤、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。

中国学者对社会保障也有着不同的解释。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^①。我们对这一定义也比较认同,但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,本教材采用这样的定义: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^②。

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所费;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,如养老服务、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。

本书对社会保障的界定,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。这与我国官方和社会保障界的主流观点基本吻合。不过,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 方乐华编著:《社会保障法论》,世界图书出版社,1999年,第2页。

② 郑功成著:《社会保障学》,商务印书馆,2000年,第11页。

三、社会保障的制度构成

社会保障发展到今天,已经成为一个项目众多、内容复杂的庞大体系。从其保障项目的层次及保障对象范围看,有三大基本领域:社会救助、社会保险和社会福利。此外,社会保障的功能除依靠这三大基本领域的制度发挥之外,还要依靠与其关系密切的相关基本制度才能充分发挥出来。

(一) 社会保障的基本领域

社会保障是一种综合性的保障制度,根据保障水准,我们可以把社会保障分为社会救助、社会保险和社会福利三个基本领域。

1. 社会救助。社会救助是最低层次的社会保障,也是人类社会最古老的一种保障制度。其特点是:当社会成员遇到各种自然灾害、意外事故而不能自救,陷于困境时,或因某种原因陷入贫困状态时,由政府按照法定标准,向其提供一定的物质帮助。社会救助提供的是最低生活保障,往往是一种临时性的救急措施。社会救助往往要对救济对象的经济状况作一定调查。从世界各国的发展趋势看,社会救助已经从单纯的物质给付发展到通过提供物质帮助,促使其自助、自强、自立。

2. 社会保险。社会保险是社会保障中的主要部分,一般包括养老保险、疾病保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险、遗属保险等项目。其特点是:国家通过立法,强制社会成员缴纳各种社会保险费(税),形成专门的社会保险基金,对社会成员遭遇的年老、疾病、伤残、生育、失业、死亡等风险予以保障。社会保险提供的是基本生活保障,其保障水准高于社会救助;社会保险待遇的享受,不需要任何经济状况调查,以约定的可确认事件(如退休、患病、失业等)的发生为条件,享受保险待遇。

3. 社会福利。社会福利是一个具有争议性的概念,至今仍众说纷纭。现今世界范围内有三种较为普遍的解释。第一种解释认为社会福利是指国家和社会为改善和提高全体社会成员的物质、精神生活而采取的措施和提供的设施及服务,包括人们的衣、食、住、行、乐、环境、教育等,涉及物质生活和精神生活的各个方面。欧美号称福利国家的各国,把“从摇篮到坟墓”的保障举措都称为社会福利,就属于这种解释。这种解释与人们常使用的“福利”一词的意思相近,是范围最广、层次最高的一种解释,包含和超出了社会保障概念的全部内涵和外延。第二种解释是将社会福利等同于社会保障,两个概念交互使用,外延一致,包括社会救助、社会保险,指国家和社会为保障社会成员基本生活而采取的社会政策。这种解释具有一定的普遍性。第三种解释指的是“专为弱者提供的保障和服务”。

在我国,社会福利概念是作为社会保障的子概念来使用的,本教材也采用这一概念。我们认为社会福利是社会保障的重要组成部分,其保障的水平层次高于社会救助,也高于社会保险,是由国家在法定范围内,向社会成员普遍提供的物质帮助和优化服务。其着眼点在于改善社会成员的物质生活质量和给社会成员提供某种生活上的

便利。

根据福利的对象,可以分为公共福利、职工福利、老人福利、妇女儿童福利、残疾人福利等;根据福利内容,可以分为各种福利津贴、住房福利、集体或公共设施福利、文化教育卫生福利、社区服务、特殊群体社会福利等。

(二) 社会保障的特殊制度

除上述基本领域之外,各国的社会保障制度中还有对于特殊对象提供的综合性的生活保障制度。这种特殊制度目前可以社会优抚制度为例。社会优抚是社会保障中比较特殊的部分,其特点是:国家通过立法,规定对一些负有特殊社会任务和责任的人员、社会有功人员,实行物质照顾和精神抚恤。社会优抚是随着军队的产生而产生的,其内容包括优待军人和军人家属、抚恤伤亡将士、褒扬阵亡将士等,其后范围有所扩大,如对一些因公或为保卫人民生命财产而牺牲的非军人,也实行抚恤和褒扬。从广义的角度理解,中国的离休干部制度、劳动模范制度,也带有社会优抚的成分。应该说,社会优抚具有很强的阶级性,不同性质的社会,必定有不同的优抚对象。但因其保障水平以及手段或方式的综合性,可以说是上述三大基本领域的社会保障对优抚对象的综合运用。

(三) 社会保障的相关领域

除上述基本领域外,社会保障还有不少与之有密切关联的制度,我们称之为社会保障的相关领域。从这些关联制度的作用看,大致可以分为三类:

1. 形成社会保障基盘的制度。社会保障的实施,需要法律上、组织上、物质上、人员上的各种保证,这些保证为社会保障提供了坚实的基盘,故称之为形成社会保障基盘的制度。如社会保障管理机构的设置和法律地位的确定,实施社会保障所必需的设施和人才的确保,社会保障监督机制的确立,社会保障争议调解、仲裁和诉讼程序的制定等等,都需要建立一系列严密、完善的制度,才能保证社会保障基本项目的实施。

2. 与社会保障机能相类似的制度。由于社会保障起步较晚,在发展过程中,它吸收了许多相邻制度的做法,特别是与社会保障机能相类似的一些制度,往往在社会保障的实施中直接被吸收、采用,从而成为社会保障制度中的有机组成部分。

比如税收制度,其在国民收入分配、再分配的基本机能上与社会保障制度十分相似,因此,税收制度中的很多内容,都为社会保障制度所吸收。又如,政府的转移支付在调节社会总需求的机能上,与社会保障有相似之处,而社会福利中的福利津贴,就是面向社会成员个人的转移支付项目。

3. 为发挥社会保障功能而建立的各种制度。由于社会保障涉及面相当广,保障项目确立后,为充分发挥其功能,往往需要建立一系列相应的制度。如与失业保险配套的职业培训、职业指导、职业介绍制度;与医疗保险、卫生保健福利相关的医疗服务机构制度、医师制度、食品卫生制度、从业人员健康检查制度、环境保护制度;与生育保险相关的国家人口政策、女职工保护制度;与教育福利配套的义务教育、教师资格、教育设施基准制度;与儿童福利配套的未成年人保护、犯罪青少年的特殊挽救和帮助制度;等等。