

RESEARCH ON LEGAL ISSUES
OF SOCIAL SECURITY FUND TRUST

社会保障基金 信托法律问题研究

彭丽萍 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

RESEARCH ON LEGAL ISSUES
OF SOCIAL SECURITY FUND TRUST

社会保障基金 信托法律问题研究

彭丽萍 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金信托法律问题研究 / 彭丽萍著. —北京: 法律出版社, 2013. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5183 - 3

I. ①社… II. ①彭… III. ①社会保障基金—信托法—研究—中国 IV. ①D922.282.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 171554 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/胡艺芳

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/19.75 字数/340 千

版本/2013 年 8 月第 1 版

印次/2013 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5183 - 3

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

自序

国家与社会进步有多方面的标准和标志,形成维持国家持久发展的法律制度应当是其不可缺少的一项。社会保障制度是现代社会的发明,是构建现代国家、社会和公民关系的基石,社会保障基金又是社会保障制度运行的支柱,可谓基石之基石。毫无疑问,讨论社会保障基金的法律问题,在历史的脉络中具有延续性意义,在现实的背景下具有结构性意义。

设计一套适合本国国情的社会保障基金管理体制,选择独立、适合、胜任的社会保障基金管理人,创建安全、有效的社会保障基金管理运作规范,以实现对社会保障基金安全、规范、有效的管理,促进和保障社会保障制度受益人受益权的实现,促进社会和谐进步,是各国社会保障基金管理面临的共同问题。当前,我国逐渐步入老龄化时代,同时还伴以通货膨胀的压力,这对社会保障制度提出了更为复杂的要求,社会保障基金的安全性、流动性、保值增值等方面的重要性日益凸显。

本书的研究就是在上述时代背景下而展开的。研究的对象是集中的,但方法是多学科的。我很认同黑格尔的观点:“方法不是外在的形式,而是内容的灵魂。”选择什么样的方法,很大程度上决定了得出什么样的结论。作为一名法律学人,我尝试以法学理论为基础,融合金融学、经济学以及政治学、社会学等学科的理论元素,从不同视角关注社会保障基金管理的法律问题,提出以信托作为社会保险基金管理的改革方向,即通过信托管理社会保险基金,在此基础上对社会保险基金信托的关键制度要素受托人、

监管制度等进行了分析,并提出了社会保险基金信托的法律架构。

这项研究是我长期关注的。从本科到博士的学习中,我对民商法学和社会法学就一直有浓厚的兴趣,后来又从事这方面的实际工作。多年的学习和工作熔炼了自己看待这一问题的视角,并最终促使我把这项研究当做学习、工作生活中的一项目标,因为“目标有价值,生活才有价值”。在拙著集中撰写和修改出版三年多的时间里,我深深地体会到“闭门即是深山,读书随处净土”的乐趣,也深深地感受到实践迫切地需要理论支持。

“文章千古事,得失寸心知。”黑格尔曾说,真理诚然是一个崇高的字眼,然而更是一桩崇高的业绩。我不敢说这本书里面有多少真理的颗粒,但我的学术理想是真诚的,学术追求是严谨的。文虽有止,思则未央。我把这项研究呈献出来,期待它能提供一些新知,达成一些共识,为法学理论和制度建设提供微力。同时,我也真诚地期待读者诸君的指教。

是为序。

导 论	1
一、为何研究社会保障基金管理	1
二、研究对象界定	5
三、相关研究述评	11
四、基本结构	13
五、理论与实践价值	14
第一章 社会保险基金的法律性质	16
第一节 公法视角下社会保险基金的性质	17
一、基本权利与社会保险基金	17
二、社会保险基金的公法特点	22
三、社会保险基金的公法性质	24
四、小结	28
第二节 私法视角下社会保险基金的性质	31
一、社会保险基金的私法属性	31
二、社会保险基金私法性的体现	40
三、社会保险基金的私法性质	44
四、小结	47
第三节 社会法视角下社会保险基金的性质	49
一、社会保险基金财产的本质	49
二、社会保险基金的社会权属性	53
三、社会保险基金的社会法性质	55
四、小结	59

第二章 我国社会保险基金管理的现状和问题	60
第一节 我国社会保险基金管理的实践状况和问题	60
一、我国社会保险基金管理的实践状况	60
二、我国社会保险基金管理实践中的问题	63
第二节 我国社会保险基金管理的立法现状和问题	73
一、我国社会保险基金管理的立法现状	73
二、我国社会保险基金管理立法存在的问题	82
第三章 改革方向:通过信托的社会保险基金管理	87
第一节 社会保险基金管理的基本理论	87
一、社会保险基金管理的法哲学基础	88
二、社会保险基金管理的法社会学基础	91
三、社会保险基金管理的法经济学基础	94
第二节 社会保险基金管理规制的必要性、原则和路径	99
一、社会保险基金管理规制的必要性	100
二、社会保险基金管理立法的基本原则	102
三、社会保险基金管理的模式选择	105
第三节 社会保险基金信托的本质和特点	111
一、社会保险基金信托的本质	112
二、社会保险基金信托的特点	123
第四节 社会保险基金信托的模式和结构	124
一、社会保险基金信托的运作模式	124
二、社会保险基金信托的基本结构	126
第四章 社会保险基金信托的可行性	128
第一节 社会保险基金信托可行性的理论分析:法经济学视角	129
一、社会保险基金管理的成本与效率分析	129
二、信托制度的法经济学分析	130
三、社会保险基金信托的法经济学分析	137
第二节 社会保险基金信托可行性的实践分析:域外视角	144
一、美国社会保险基金信托	144
二、英国社会保险基金信托	152
三、域外经验启示	161

第三节 社会保险基金信托可行性的实践分析:域内视角	163
一、全国社会保障基金信托	163
二、我国企业年金基金信托	170
三、域内实践启示	175
第五章 社会保险基金信托的关键制度要素:受托人	177
第一节 社会保险基金信托的受托人资格	178
一、社会保险基金信托受托人的准入资格	179
二、社会保险基金信托受托人的考察评估	183
三、社会保险基金信托受托人的退出机制	184
第二节 社会保险基金信托受托人的自由裁量权	186
一、赋予受托人自由裁量权的必要性	186
二、赋予受托人自由裁量权的可行性	190
三、受托人自由裁量权的内容及意义	192
四、受托人自由裁量权的法律控制	194
第三节 社会保险基金信托受托人的强制性义务	196
一、规定受托人强制性义务的必要性	197
二、受托人强制性义务的具体内容	200
三、受托人违反强制性义务的法律后果	204
四、规定受托人强制性义务的立法技术	205
第六章 社会保险基金信托的关键制度要素:监管	207
第一节 社会保险基金信托监管的必要性	208
一、社会保险基金信托中风险对监管的需求	209
二、社会保险基金信托价值理念对监管的需求	211
三、社会保险基金信托监管边界的思考	213
第二节 社会保险基金信托监管机制的构建	215
一、社会保险基金信托监管模式	215
二、社会保险基金信托监管主体	219
三、社会保险基金信托监管客体和内容	223
四、社会保险基金信托监管的具体法律制度	224
五、社会保险基金信托监管主体的法律责任	226
第三节 社会保险基金信托监管结果的处理	227

一、监管结果处理的必要性	227
二、社会保险基金损害的法律救济	229
三、侵害社会保险基金的法律責任	234
第七章 社会保险基金信托的法律架构	240
第一节 我国社会保险基金信托法立法的必要性	241
一、社会保险基金信托特殊性对立法规制的需求	241
二、《信托法》规制社会保险基金信托的局限性	245
三、《社会保险法》规制社会保险基金管理的不足	247
四、《证券投资基金法》可资借鉴的规定和启示	248
五、社会保险基金信托的立法意义	250
第二节 我国社会保险基金信托立法的模式和结构	251
一、社会保险基金信托的立法模式	252
二、社会保险基金信托法的原则	255
三、社会保险基金信托法的结构	256
四、社会保险基金信托法的规范	258
第三节 社会保险基金信托法的主要规则	263
一、规则在社会保险基金信托立法中的意义	263
二、社会保险基金信托法的主要规则	264
三、社会保险基金信托法主要规则的具体内容	265
结 语	274
参考文献	277
后 记	302

图表索引

图 0-1	我国社会保险基金最近五年(2006~2010 年)具体结余情况	3
图 2-1	2001~2010 年我国社会保险基金分项结余(亿元)	67
图 2-2	2001~2010 年我国社会保险基金累计结余(亿元)	68
图 2-3	基本养老保险基金投资收益	68
图 2-4	个人账户基金投资收益	69
图 3-1	社会保险基金信托的本质	122
图 3-2	社会保险基金信托的运作模式	125
图 4-1	2001~2010 年全国社会保障基金资产总额及已实现收益率 分析	165
表 4-1	2001~2010 年全国社会保障基金资产总额及已实现收益率 统计	165
表 7-1	“社会保险基金信托法”的基本架构	257

导 论

一、为何研究社会保障基金管理

我国社会保障立法已拉开序幕,社会保障基金是支撑社会保障制度运行的基石。伴随我国人口老龄化时代的逼近以及通货膨胀的压力,社会保障基金在安全性、流动性、保值增值方面的需求越来越高。规范、科学地管理社会保障金对于社会保障制度的高效、有序运行至关重要。社会保障基金的筹集、投资管理运作和支付等各种活动,是社会保障制度实现其功能的基础。如何设计适合本国国情的社会保障基金管理体制,选择独立的、适合的、胜任的社会保障基金管理人,创建安全、有效的社会保障基金投资管理规范,从而实现社会保障基金安全、规范、有效的管理,促进和保障社会保障制度受益人受益权的实现,促进社会和谐进步,是各国社会保障基金管理面临的共同问题。

本书以社会保障基金管理为研究对象,是基于以下背景展开的:

第一,我国社会保险基金管理的法律研究和法律规制相对滞后。

社会保障制度是现代社会民生福祉的基本制度保障,是事关民生幸福和国家长治久安的一项重要制度。立法先行是社会保障制度定性、稳定的客观标志,也是建设中国社会保障体系并实现其战略目标的内在要求。2004年我国修改《宪法》,增加规定“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”,^①为我国社会保障制度的建

^① 《宪法》第14条第4款。

立健全提供了最高规范依据。2011年开始施行的《社会保险法》首次以法律的形式确立了我国社会保险制度的基本框架,填补了我国社会保险领域基本法律的空白,对调节贫富差距、促进公民社会保障权和社会公平正义的实现等具有重要积极意义。但是,我国尚未制定社会救助、社会福利和社会优抚等社会保障法领域中的其他法律,我国尚未在成文法意义上构建具有整体性、系统性、前瞻性和规范性的社会保障法律体系。我国社会法包括社会保障法的立法研究相对滞后,无论是价值理念的确立,抑或体系的构建,或者是社会保障权的法律保护或者社会保障基金的管理规范,都亟待建立健全。

在关于“社会保障”的网络调查中,网民对社保基金是否安全、能否保值增值、怎么使用的三大问题尤其关注,^①如何通过立法规范社会保险基金管理,保障其安全和保值、增值,仍是《社会保险法》出台后需要面对和解决的问题。当前,社会保险基金管理立法呈现出一系列问题,如立法研究滞后,立法碎片化现象突出,立法错位、缺位现象严重,^②会计、税收等配套法律规定欠缺。就《社会保险法》本身来看,授权性条款过多,规定过于原则、概括,对社会保险基金的法律性质未予界定,社会保险法律关系主体的权利、义务、责任规定得不清晰,社会保险基金管理的运行模式和具体法律规则缺失,社会保险权的保护机制、救济途径以及责任追究制度不完善。现行的《社会保险法》、《刑法》等法律未能对社会保险基金给予完善的法律规范和保护,侵害社会保险基金行为的罪名不清晰、处罚力度不够。如何对社会保险基金的管理进行法律规制,我国法学界尚未结合社会保险基金管理实践及立法现状,给出有效可行的模式设想和解决路径。

社会保险法律制度的建立健全是社会保障法律制度体系完善的核心,而社会保险基金法律性质的界定是有效规范社会保险基金管理的前提,社会保险基金的规范科学管理则是社会保险制度的生命力所在。合法有效地管理社会保险基金,实现社会保险基金的保值增值,是推动我国社会保险事业健康、持续发展的前提和基础,也是建立和完善我国社会保险制度的重中之重。《社会保险法》并未提供社会保险基金有效管理的法律规范,社会保障基金管理的法律规制仍是社会保障法研究中的首要问题和难题。笔者认为,社会保险基金管理立法研究的滞后和法

^① 载 <http://news.sina.com.cn/c/2011-03-09/172022082744.shtml>。

^② 表现为:缺乏位阶层次较高的系统性法律规范而主要依据行政法规、行政规章等规范性文件。

律规制的缺失正是社会保险基金管理实践中问题诸多的原因。^①

第二,我国社会保险基金大量结余急需适合的管理机制予以规范。

截至2010年年底,我国各项基本社会保险基金大量结余,其中基本养老保险基金累计结存15365亿元,企业年金基金累计结存2809亿元;2010年全年新型农村社会养老保险基金累计结存423亿元;2010年年末城镇基本医疗统筹基金累计结存3313亿元(含城镇居民基本医疗保险基金累计结存306亿元),个人账户积累1734亿元;失业保险基金累计结存1750亿元;工伤保险基金累计结存479亿元,储备金结存82亿元;生育保险基金累计结存261亿元。^②

我国社会保险基金最近五年(2006~2010年)具体结余情况如图0-1:

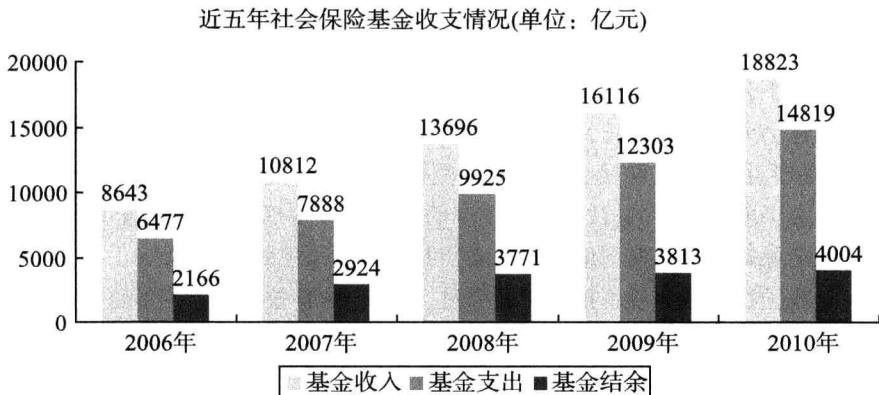


图0-1 我国社会保险基金最近五年(2006~2010年)具体结余情况

学者胡继晔对我国17省市的社保基金投资管理情况进行调查,发现其中58%的省份是按活期利率存放的,社保基金贬值问题非常突出,基金的保值增值问题至关重要。^③尤其是在物价水平快速上涨的背景下,社会保险基金的结余实

① 我国社会保险基金管理的实践中暴露出诸多问题,如管理体制上行政化色彩浓厚,市场化因素缺乏,统筹层次低,管理不统一,政府权限职责不清,管理成本高,管理效率低,管理不规范,违规动用社会保险基金进行抵押、担保或其他融资的现象较为普遍,侵占、挪用、贪污、骗取社会保险基金导致其发生损失的行为时有发生且一般涉案金额巨大。

② 数据来自:“2010年人力资源和社会保障事业发展统计公报”,载 <http://www.mohrss.gov.cn/index.html>。

③ “社保基金监管条例因争议大可能以变通方式出台”,载 <http://news.sina.com.cn/c/2011-07-07/022422769267.shtml>。

际上处于贬值和缩水的状态,保值增值无门。^① 现收现付制的国家,社会保险资金累积规模有限,保值增值的问题相对没有那么突出;我国实行社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式,社会保险基金累积规模大,给付压力大,采取有效措施增收、节支,实现社会保险基金保值、增值,是社会保险基金管理面临的突出问题和主要任务。

社会保险基金的大量结余,亟须适合的管理制度来规范社会保险基金的管理,保障其安全和实现其保值增值。规范社会保障基金管理,具有重要意义:首先,有利于提高社会成员对社会保障制度认可度和自愿参与程度以及对国家(政府)的信赖感和安全感。这种信赖,更容易促成个人与国家(政府)在社会保障制度中的合作,从而促进社会保障制度健康持续发展。其次,社会保障基金的筹集和给付,事实上实现了国民收入的再分配,有助于缩小社会成员间的贫富差距,缓解因不公平、不公正等而产生的剧烈的社会冲突,降低因分配不公而产生的负面作用,促进社会公平和社会正义的目标的实现。最后,排除政治因素,规范的社会保障基金管理,有利于实现社会保障基金的保值增值,对于扩大社会保障的覆盖面,提高社会保障水平,促进社会保障制度的健康持续发展,均具有重要意义。因此,建构社会保障基金保值增值的有效路径并予以法律规制,意义重大。

第三,我国社保基金收不抵支情况严重,亟须合法有效的保值增值路径。

在现代社会保障制度的发源地德国,被誉为“社会保险之父”的俾斯麦认为,财政问题在社会保障制度中起着非常关键的作用。社会保障制度若要实现其功能和目的,必须以一定的资金去作为。“一国的社会保障实际上就是围绕社会保障基金的筹集、投资运营和给付全过程而设计和制定的。”^②而这正是广义上的社会保障基金管理。中国社会科学院发布的2011年《社会蓝皮书》认为,《社会保险法》有征收体制、退休年龄、公务员养老保险、基金保值增值四个难题急需解决。^③

中国社会科学院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告2012》显示,2011年城镇职工养老金收不抵支省份达14个,收支缺口达767亿元,高于2010年。报告显示,在32个统筹单位中(31个省加上新疆兵团),如果剔除财政补贴,2010年有17个收不抵支,缺口达679亿元;2011年收不抵支的省份虽然减少到14个,但收支缺口达767亿元。^④ 社会保险基金的保值、增值,是弥补社保基金收支

① “人社部称社保基金处于缩水 and 贬值状态”,载 <http://news.sina.com.cn/c/2011-04-20/115122326309.shtml>。

② 吕学静主编:《社会保障基金管理》,首都经济贸易大学出版社2007年版,第14页。

③ 方烨、马俊:“社科院:《社会保险法》四题待解”,载《经济参考报》2010年12月16日。

④ 载 <http://news.sina.com.cn/c/2012-12-17/154025831131.shtml>。

缺口、保障社会保障制度持续运作的基础,也是稳步提高社会保障水平的物质基础。充实的社会保障基金是建立健全社会保障体系的必要条件。而充实的社会保障基金,不仅有赖于社会保障基金的有效筹集,更有赖于社保基金管理中的有效保值增值,有赖于社会保障基金管理有着良好的法律机制。^① 因此,探索并建立社保基金管理的合法有效的保值增值路径,已成为急需。

第四,国外已有社会保障基金信托管理先例并已成为一种趋势。

社会保障基金的管理属于财产管理。作为一种稳定的财产管理制度,信托在财产管理上扮演着重要的角色。财产保全功能和财产增值功能是传统信托制度的两大基本功能。^② 信托制度作为专业的财产管理制度,凭借其结构的灵活性、财产的独立性等显著优势,已经在美国、英国等国家的社会保障基金管理中得到广泛的应用,如美国雇员退休收入保障制度,英国的养老金制度均采用了信托模式。笔者认为,通过信托进行社会保险基金管理,不仅社会保险基金的安全可以得到制度性保障,而且信托的特有功能和制度优势有利于实现社会保险基金的专业化管理和市场化运营,从而降低成本、提高效益。社会保险基金信托将为社会保险基金的管理目标——安全、保值、增值的实现,提供更具可行性和有效性的路径和管理模式。社会保障基金信托是社会保障基金规范管理、安全管理、效率管理的最为有效的制度安排。

信托制度在社会保障基金管理领域中的功能和作用,虽然也已经引起了我国一些学者的关注,但遗憾的是,截至目前,对于如何将信托制度和社会保障基金管理相结合,以及社会保障基金信托法律规制的具体构建,我国法学界鲜有深入探讨,相关理论的国内研究非常薄弱。

二、研究对象界定

(一) 社会保障基金的概念

管理学、经济学、金融学、法学不同领域的学者,由于研究领域不同以及研究时的出发点、角度和方法不同,对“社会保障基金”有着不同的理解,主要有以下

① “法律机制”是一个动态的过程,具有整体性特征,自身有一套基本固定的运行机制,包括法的创制、法的遵守、法的执行、法的适用以法制监督等主要环节。法律机制的作用之一就是通过法律规范对各种利益关系的模式化。参见周旺生、朱苏力主编:《北京大学法学百科全书:法理学·立法学·法律社会学》,北京大学出版社2010年版,第269页。笔者这里用来强调我国社会保险基金的管理机制需从立法上创建可行的、适用的法律规范和管理体制。

② 赖源河、王志诚著:《现代信托法论》(增订3版),中国政法大学出版社2002年版,第33页。

观点:(1)社会保障基金是指根据立法建立的用于社会保障事业的一种专项资金。^①(2)社会保障基金是国家和社会从已有的社会财富中提存、积累并用以援助或补偿社会保障对象的资金,是社会保障制度得以确立并能够解决特定社会问题的物质基础。^②(3)从社会保障基金的运行模式把社会保障基金分为两部分,认为社会救助、社会福利和社会优抚基金完全是政府的责任,其资金来源于政府预算的一般收税项目,另外社会各种捐赠也是其资金来源的一种渠道;除了社会救助、社会福利和社会优抚基金外,另外一部分则是作为社会保障基金的重要组成部分社会保险基金。社会保险基金是由单位、个人和国家共同出资运作的,涉及国家、单位、个人多主体多方面的利益。^③(4)社会保障基金是国家为实施社会保障,通过国民收入的分配和再分配集中起来的一部分经济资源的货币形态。具体来说,社会保障基金是为实施社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚等各项社会保障制度,通过法定的程序,以各种方式建立起来的用于特定目的的货币资金。^④(5)社会保障基金是指根据国家立法,为了实现社会保障制度的正常运行而积累的资金。一国的社会保障制度实际上就是围绕社会保障基金的筹集、投资运营和给付全过程而设计和制定的。^⑤(6)社会保障基金是指为确保各项社会保障制度的顺利实施,通过法定的程序以各种方式建立起来的用于特定目的的货币资金。^⑥(7)社会保障基金是指为实施各项具体社会保障制度,通过法定程序,以各种方式建立起来的用于特定目的的一项资金。^⑦(8)社会保障基金是指为实施各项社会保障制度,通过法定的程序,以各种方式建立起来的用于特定目的的货币资金。作为社会保障制度的物质基石,社会保障基金的运作贯穿了社会保障制度的始终,是社会保障制度的中心内容。^⑧

上述定义,有的是从社会保障基金的用途来进行界定,有的是从社会保障基金的运行模式对社会保障基金予以分类表述,有的概念本身只是围绕被界定概念进行同语反复。不可否认的是,上述每一种概念都或多或少地包含了一些合理的成分,即使是同语反复的概念,虽然犯了逻辑上的错误,但是毕竟强调了社会保障

① 覃有土、樊启荣著:《社会保障法》,法律出版社1997年版,第140页。

② 郑功成著:《中国社会保障论》,湖北人民出版社1994年版,第7页。

③ 林嘉著:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版,第276页。

④ 梁君林、陈野著:《社会保障基金运行研究》,中国商业出版社2002年版,第21页。

⑤ 吕学静主编:《社会保障基金管理》,首都经济贸易大学出版社2007年版,第14页。

⑥ 林嘉主编:《劳动法和社会保障法》,中国人民大学出版社2009年版,第448页。

⑦ 汪琴著:《社会保障法要论》,兰州大学出版社2007年版,第13页。

⑧ 张京萍主编:《社会保障法教程》(修订第2版),首都经济贸易大学出版社2007年版,第230

基金概念的重点,有助于我们认识什么是“社会保障基金”。遗憾的是前述诸多表述未能结合社会保障基金的内涵、外延,从法律层面对“社会保障基金”进行定义。笔者认为,在对“社会保障基金”进行法律概念界定时,至少应考虑以下因素:

第一,我国社会保障制度的构成。我国社会保障制度包括社会保险制度、社会救助制度、社会优抚制度、社会福利制度。因此,在对“社会保障基金”进行界定时,应考虑到它是一个普遍概念,相比单独概念,它具有复合性和组合性的特点。^①

第二,法律概念界定时客观性与规定性的统一。相比普通概念,法律概念在对拟被界定的客观对象直接或间接反映的同时,运用语词表达时,应体现法律规定的规定性。因此,对社会保障基金进行界定时需要考虑社会保障基金的法定性和强制性。

第三,概念的内涵和外延,是任何概念都具有的两个基本方面,概念本身就是内涵和外延的结合体。所谓概念的不同,就是指内涵或外延的不同。因此,在对社会保障基金概念予以界定时,应做到内涵和外延都明确。^②

第四,“社会保障基金”属于“基金”的范畴。^③“社会保障”和“基金”的结合,形成了一个比“基金”概念外延更小的概念。基金的共性,社会保障基金依然具有。但是,如何在“基金”的基础上进行限制,找出“社会保障基金”与其他基金的区别,即找出社会保障基金的独有特征,从而在属概念的基础上形成种差,进而形成“社会保障基金”的概念,这是对“社会保障基金”进行法律概念界定时要重点完成的任务。

第五,社会保障基金是为应对社会风险而成立的基金。所谓社会风险是社会大众普遍需面对的问题,尤其是现代社会经济生活中的各种风险,由于风险的规模不是大多数的个人或团体所能承担的,只好借由社会保险加以解决。^④ 社会保障基金是以集体的力量保障个人的经济安全和生存。

综上,笔者认为,“社会保障基金”是指为实现国家社会保障制度的目标,按照立法规定的筹集模式和资金来源筹集起来的,根据法律规定的方式和条件用于社

① 所谓单独概念就是其外延只有一个特定对象的概念,而普遍概念,就是其外延有两个或两个以上乃至无穷多个对象的概念。参见雍琦著:《法律逻辑学》,法律出版社2004年版,第36页。

② 雍琦著:《法律逻辑学》,法律出版社2004年版,第36页。

概念的内涵,就是包容于概念中的被指称的那类对象具有的特有属性,它表明指称的是具有何种特征的对象。概念的外延,就是客观世界中具有内涵反映的特有属性的每一个对象,它表明概念指称的对象范围。参见雍琦著:《法律逻辑学》,法律出版社2004年版,第29页。

③ 基金,一般是指由产品分配形成的、具有特定用途的资金。

④ 钟秉正著:《社会保险法论》,台湾三民书局股份有限公司2005年版,第116页。该书将“社会风险”概括为八种即老年、身心障碍、死亡、疾病、伤害、生育、失业、照护,具体参见该书第116~129页。