



威科法律译丛 I

# 社会保障基本原理

[比] 丹尼·皮特尔斯 著

蒋月 王铀镫 译



SOCIAL SECURITY:  
AN INTRODUCTION TO  
THE BASIC PRINCIPLES



创于1897

商务印书馆  
The Commercial Press

威科法律译丛

# 社会保障基本原理

[比] 丹尼·皮特尔斯 著

蒋月 王铀镜 译

 商务印书馆  
The Commercial Press

2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基本原理/(比)皮特尔斯著;蒋月,王铀德译. —北京:商务印书馆,2014

(威科法律译丛)

ISBN 978-7-100-10693-1

I. ①社… II. ①皮…②蒋…③王… III. ①社会保障 IV. ①C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第193365号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

威科法律译丛

社会保障基本原理

(第二版 修订本)

[比]丹尼·皮特尔斯 著

蒋月 王铀德 译

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10693-1

---

2014年9月第1版

开本 787×960 1/16

2014年9月北京第1次印刷

印张 10 1/4

定价: 38.00元

By

Danny Pieters

**Social Security: An Introduction to the Basic Principles**

Second Edition - Revised

This is a translation of *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, by Danny Pieters, published and sold by The Commercial Press, by permission of Kluwer Law International BV, The Netherlands, the owner of all rights to publish and sell same.

本书根据 Kluwer Law International BV, The Netherlands 2006 年版译出

© 2006 Kluwer Law International BV, The Netherlands

# 出版说明

我馆历来重视译出版世界各国法律著作。早在1907年就出版了第一套系统介绍外国法律法规的《新译日本法规大全》81册,还出版了《汉译日本法律经济辞典》。1909年出版了中国近代启蒙思想家严复翻译的法国著名思想家孟德斯鸠的《法意》。这些作品开近代中国法治风气之先。其后,我馆翻译出版了诸多政治、法律方面的作品,对于民国时期的政治家和学人产生了重要影响。新中国成立后,我馆以译介外国哲学社会科学著作作为重,特别是从1981年开始分辑出版“汉译世界学术名著丛书”,西方政治法律思想名著构成其中重要部分,在我国法学和法治建设中发挥了积极作用。

2010年开始,我馆与荷兰威科集团建立战略合作伙伴关系,联手开展法学著作中外文双向合作出版。威科集团创立于1836年,是全球最大的法律专业信息服务和出版机构之一。“威科法律译丛”是我们从威科集团出版的法律图书中挑选的精品,其中涉及当前中国学术界尚处在空白状态、亟需研究的领域,希望能够对中国的法学和法治建设有所助益。除了引进国外法律图书外,我们同时也通过威科集团将中国的法律思想和制度译介给西方社会,俾使中国学人的思想成果走向世界,中华文明的有益经验惠及异域。

商务印书馆编辑部

2011年8月

# 译者序

《社会保障基本原理》，是比利时鲁汶大学(Catholic University of Leuven)教授丹尼·皮特尔斯(Danny Pieters)博士的著作，由位于荷兰的世界著名出版机构威科法律国际(Kluwer Law International)出版。原著作第一版于1994年出版之后，取得成功，受到有关国家政府部门和法学等相关专业学生的欢迎；也曾被翻译成多种外文。2006年，经过修订的同名著作第二版发行。此中译本是根据第二次修订版译出的。

《社会保障基本原理》，顾名思义，简明扼要地阐释了社会保障概念、社会保障法源、社会保障对象、社会风险、社会保障待遇、社会保障筹资、社会保障的管理、社会保障法的效力等基本问题，内容扼要，阐述精炼，文字通俗易懂。该著作建构了一个全面观察社会保障的各种概念、原则、选择和技术的基本框架，展示了社会保障“普通法”；也为学者、学生、相关公共政策制定者、实务工作者们提供了探讨和思考社会保障这一命题的共同语言和结构。能把复杂深奥的社会保障原理解释得如此浅显明白，十分难得。就了解和研究社会保障而言，中国读者既需长篇大论的巨著，又需要短小精悍的简明读本。商务印书馆将该著作引入中国，无论于专业工作者或者民众了解社会保障，都是挺有益的。

作者丹尼·皮特尔斯教授是欧洲社会保障领域的知名学者，专长于比较法、欧洲社会保障法。已出版有《欧盟成员国的社会保障制度》等多本专业著作。皮特尔斯教授担任鲁汶大学社会法学院欧盟与社会保障研究所主任。从1995年以来，一直担任着欧洲社会保障研究院的秘书长，这个科学联合会拥有来自全欧洲的400余位成员。

考虑到中文阅读习惯和中文读者的阅读方便，翻译时，译者在忠实原

## 2 社会保障基本原理

作,保证尽可能准确翻译时,作了若干添加、改动和处理。特就此中译本作简要说明。

其一,章之下增设目。原著仅仅分章论述;章之下,未设节、目。翻译时,译者在每章之中,根据内容均设立了若干个目。分目及目之标题,也是译者添加的。

在少数目之下,论述层次较多,且所讨论的问题也可以进一步归结的,译者采用中文标序号设立了次级目及标题。也有些目的论述,内容较多的,但不宜设立次级目的,译者增添了阿拉伯数标序的再次级别之目及小标题。

其二,补充完善目录中章下目次,增加详细目录,方便读者快速查阅所需栏目或内容。

其三,对个别章名的改动。在原著作中,少数章名中带有括号,例如第六章“社会保险和社会福利(概述)”,译者删掉了这类括号,直接将其译入章名中。也有个别章的论述内容较多,似乎超出了原章名之概括,故对章名作了改动,例如第五章,原章名为“社会风险(概念)”,现译为“社会风险的概念和类型”。

其四,就某些名词或术语,增添了译者注。有些术语或名词,在社会保障专业领域,特别是原著作者所在国家或地区,应是普通或者流行的。考虑到中译本读者的情况,为帮助读者更顺畅地阅读和理解,译者以同页脚注形式,作了注释说明。

其五,对个别主语的省略处理。原著经常使用“我们”一词来表达作者本人或者原著作的立场。翻译时,凡根据文意理解,作者表达的仅仅是其本人观点或者原著考虑采用的观点,而不是指作者所在国家或地区的公共政策之立场或通说观点时,考虑到原著作者只有一人,故将这类情形下的“我们”这一主语省略了,或者译为“本人”或“作者”。

此中译本的翻译分工如下:蒋月,翻译前言、第1—11章、跋;王铤,翻译第12—20章及索引。全书由蒋月校译。

有幸受商务印书馆之邀,亦尽心翻译,希望此中译本的质量有保证。不

过,受限于译者的翻译水平,译稿仍难免失误。敬请读者批评指正。

蒋 月

2014年3月



# 前 言

早在1993年,我第一次撰写完成了《社会保障基本原理》一书。据出版公司转达,该书的发行相当成功:相当数量的大学和社会保障学院采用该书,用于其社会保障的教学。此书曾被译成荷兰语、立陶宛语、乌克兰语、亚美尼亚语、格鲁吉亚语等语种。所以,我决定对原版进行改造,使之与社会保障领域的最近发展和趋势保持一致。同时,抓住这个机会修订原版中对读者来说显得有些困难的那些部分,使之更清楚。我希望,这个新版本能满足在过去咨询、查阅过原版的所有人的需要,并且能为新一代社会保障学者讨论和思考社会保障提供一套共同话语系统和结构。

本书仅仅阐述社会保障的基本原理,故其目标不在于涉及处理社会保障所有方面的工作。本书的目标,倒不如说是提供一个关于社会保障的概念、原则、观点和技术概要,而有关社会保障的观点和技术当然能够从社会保障制度的结构和发展中找到。作为教材,必须考虑到建构社会保障的方法的多样性。结果是,这种描述在一定程度上成为了社会保障主题的“价目表”:每一个部分的描述均将包括不同的可选项,它们是在确立社会保障制度过程中能够被选用的。事实上,我会选择制作这份“价目表”,因为此类选择是由每个国家的特殊性决定的,且这种特殊性是基于一国在一定时间和地点制定其社会保障政策时具有的条件和体验(或趣味)等因素优先决定的。

撰写一本著作介绍社会保障基本原理的想法,源于学术兴趣和实用两个方面。我们需要工具,为具有不同社会保障背景的学生教授社会保障,使用共同的社会保障语言向他们传授信息。同时,律师们正梦想着能有个社会保障的共同法或普通法,类似于“法律公社”的东西,就能长远地促进社

## 2 社会保障基本原理

会保障发展。在早先版本中,作者已经指出,此类“普通法”的建构可以为完善社会保障法作为一个完整丰满的法律部门作出贡献,也可以为将发展成为特殊学科的社会保障法比较研究作出贡献,还可以为欧洲法律空间的逐渐融合作出贡献。显然,我们已经认识到,在挑战尚有危险的领域,新版本还仅仅是一个开始。

撰写一本社会保障概要之书,真有一定理由说这是一项大胆的工作。曾期待这本书对全面建设社会保护还存疑虑的国家有所帮助。在中欧和东欧未来可能发生民主革命的时期,我们已经尽力发挥我们有限的力量,以本书阐明的社会保障所体现的社会团结的组织形式进行重新评估,去支持相关社会转型。我们的目标,不是提倡把某个特别的民族社会保障制度作为唯一的模式去追随。然而,令人十分遗憾的是,西方的很多民族政府、管理者以及其他社会保障机构却认为这是他们的使命。他们尽可能善意地、热情地改革,其结果却是有害的,中欧和东欧的情况已经能够证实这一点。我希望,本书可以与那些总是期待着通过为本国人民找到更多更好的社会保障路径从而冒险前行的新国家之间保持关联。

还应该注意,作者主要熟悉欧洲的社会保障体系。虽然社会保障的确是超群绝伦的欧洲现象,它也必须在亚洲诞生、生长,而澳大利亚、非洲、北美洲和南美洲已经证明了社会保障体系的发展,因为这些地区的社会保障制度不同于欧洲。到目前为止,我们对社会保障的此类形式有了一定了解,这本书的主体部分将对它们进行讨论。不过,本书显然主要针对欧洲的社会保障体系。

尝试撰写一本简明地介绍社会保障的社会保障概论,是一个大胆的举动。这就必须创造很多机会,不仅是关于主题的选择,而且也要考虑对不同替代方案的评论。考虑到主题选择和次级主题,我们已选择集中关注社会保障制度的结构。因为如此,将不受社会保障法的限制,也不以现行司法活动为目标,所以,这个描述将会是公正的裁判。其结果是,有二十余个的主题被排除在本书之外。从这个意义上讲,作者已经尽力限制了这些相互关联着的主题中每个主题之范围,让每个主题的阐述具有相同容量:每章能够

被用于作为关于这个主题的一个讲座的材料来使用。本书由二十章构成，依次罗列如下：

- 社会保障的概念；
- 社会保障法源；
- 社会保障的管理；
- 社会保障适用对象范围；
- 社会风险概念和类型；
- 社会风险与社会福利概述；
- 老年；
- 死亡；
- 丧失劳动能力；
- 失业；
- 家庭负担；
- 医疗保健；
- 照护依赖；
- 贫困；
- 社会保障资金的筹资；
- 司法保护；
- 社会保障法的效力；
- 个人隐私权和基本自由的保护；
- 国际社会保障法；
- 社会保障法比较研究。

考虑到制定政策的条件的多样化，本书中，作者已经尽可能地限制评论，从而尽可能地减少作者个人偏好的影响。

这本介绍社会保障基本原理的书为读者提供一个框架去理解各个国家的社会保障制度。如同已经被意识到的，本书为探索不同国家的社会保障制度描绘了一张路线图。对于欧盟成员国和欧盟成员申请国而言，读者可以根据作者本人早发表的论文中描绘的这张路线图，找到这种描述：参见皮

#### 4 社会保障基本原理

特尔斯, D., 《欧盟成员国的社会保障制度》, 英特森蒂尔、安特卫普、牛津/纽约, 2002 年, XX + 329 页; 皮特尔斯, D., 《申请欧盟成员国家的社会保障制度》, 英特森蒂尔、安特卫普、牛津/纽约, 2003 年, XVII + 230 页。

应当指出, 基于前述原因, 本书忽略了若干重要问题。例如, 社会保障的历史未被涉及; 没有包括社会保障的经济分析, 也未对社会保障进行社会学分析。而且, 社会保障筹资, 既是一个完整的问题, 有时又是相当麻烦的问题, 在本书中也仅被非常简明地、一般地对待而已; 保险精算也未能被考虑在内。

为了撰写一本著作, 需要讨论一些事, 咨询他人。在写作本书过程中, 如果我没有能力指望赢得诸多同事和学生的协助, 就不可能成功。我首先要感谢鲁汶大学社会法研究院单一欧洲和社会保障研究所的同事、同伴们。本书第一版得到了荷兰和立陶宛的社会保障部的帮助, 对此, 我十分感激。易拉斯莫斯项目的同事们和学生们对社会保障的评论, 以及鲁汶大学“欧洲社会保障”项目的硕士研究生们为改进这个新版本作出了贡献。最后, 我乐于邀请读者把你们对本书的意见或建议, 以邮件形式传送到下列邮箱: danny.pieters@law.kuleuven.ve。在此, 我提前谢谢你们。

尝试撰写概要地介绍社会保障的著作, 是一项相当冒险的工作。尽管具有国家背景, 本书仍采用超过百页介绍社会保障。用不足 150 页压缩式地概述建设社会保障制度的各种意见, 的确需要相当水平。我经受住了挑战。我相信, 它将填补社会保障教育中的资料空白, 将为在社会保护政策中探索他们自己的社会保障制度并再思考和(或)改革的可能性之所有人提供有益参考。

本书仅仅提供关于全欧洲社会保障调整的原理、技术之基本知识, 我依然相信, 这是有价值的, 它如同在欧洲社会保障与法律比较的康庄大道上迈出的头几步。若将其比喻为一趟长途旅行, 我衷心地祝愿旅行愉快!

丹尼·皮特尔斯教授、博士

2005 年 6 月

# 总 目

前言 .....	1
第一章 社会保障的概念 .....	1
第二章 社会保障法源 .....	11
第三章 社会保障的管理 .....	18
第四章 社会保障适用对象范围 .....	24
第五章 社会风险的概念和类型 .....	33
第六章 社会风险与社会福利概述 .....	42
第七章 老年 .....	51
第八章 死亡 .....	59
第九章 丧失劳动能力 .....	64
第十章 失业 .....	71
第十一章 家庭负担 .....	78
第十二章 医疗保健 .....	82
第十三章 照护依赖 .....	90
第十四章 贫困 .....	94
第十五章 社会保障资金的筹集 .....	98
第十六章 司法保护 .....	108
第十七章 社会保障法的效力 .....	112
第十八章 个人隐私权和基本自由的保护 .....	118
第十九章 国际社会保障法 .....	122

2 社会保障基本原理

第二十章 社会保障法比较研究 .....	126
索 引 .....	130
跋 .....	143

# 目 录

前言 .....	1
<b>第一章 社会保障的概念 .....</b>	<b>1</b>
一、社会保障的定义 .....	1
二、社会保障体系的类型 .....	3
(一)本书关注的三个领域问题 .....	3
(二)最广为人知的社会保障计划:社会保险与社会救助 .....	5
(三)俾斯麦模式与贝弗里奇模式 .....	8
<b>第二章 社会保障法源 .....</b>	<b>11</b>
一、概述 .....	11
二、“社会国家”条款 .....	12
三、确认条款 .....	12
四、基本社会权利 .....	13
五、社会保障权限 .....	13
六、国际法和超国家法的渊源 .....	17
<b>第三章 社会保障的管理 .....</b>	<b>18</b>
一、社会保障的管理机构 .....	18
二、社会保障管理机构的首长 .....	18
三、社会保障管理的分权 .....	19
(一)半公共机构的管理 .....	19
(二)私人机构的管理 .....	20

## 4 社会保障基本原理

(三)地域性分权与职能性分权 .....	21
四、当事人参与管理 .....	22
五、社会保障管理中的监督 .....	23
<b>第四章 社会保障适用对象范围 .....</b>	<b>24</b>
一、适用范围的确定 .....	24
二、全民社会保险 .....	24
三、职业的社会保险 .....	25
四、社会保险的义务人和权利人 .....	28
五、社会救助的适用范围 .....	29
<b>第五章 社会风险的概念和类型 .....</b>	<b>33</b>
一、社会风险的定义和分类 .....	33
二、工伤 .....	34
三、职业病 .....	35
四、生育 .....	37
五、社会风险的判断 .....	37
<b>第六章 社会风险与社会福利概述 .....</b>	<b>42</b>
一、社会福利的补偿方式 .....	42
二、福利金额的计算 .....	42
三、影响享受福利金的因素 .....	44
(一)家庭资产状况调查 .....	45
(二)福利待遇的累计 .....	46
(三)福利待遇的融合 .....	46
四、社会福利待遇给付 .....	47
五、禁止社会福利给付歧视 .....	49
六、社会福利给付的道德性 .....	50



第七章 老年	51
一、概述	51
二、养老金的设立方式	52
三、确定养老金金额的方式和考虑因素	53
四、领取养老金的条件	54
五、养老金金额的计算	56
第八章 死亡	59
一、概述	59
二、领取遗属抚恤金的条件	59
(一)生存伴侣与死者之间的关系	60
(二)年龄	61
三、遗属抚恤金发放的限制	61
四、遗属抚恤金的发放方式	61
五、遗属抚恤金的保障对象	62
六、死亡引起的其它福利待遇	63
第九章 丧失劳动能力	64
一、概述	64
二、参考人	64
三、丧失劳动能力的等级	65
四、丧失劳动能力制度的适用	66
五、丧失劳动能力者的再就业	68
六、丧失劳动能力计划与工伤和职业病保险计划	69
七、丧失劳动能力福利待遇的供给	69
第十章 失业	71
一、概述	71

6 社会保障基本原理

二、失业的认定·····	71
三、获得失业福利待遇的限制·····	72
四、适宜的工作·····	73
五、领取失业救济金的条件·····	74
六、失业救济措施的其它义务主体·····	75
七、失业救济金的金额·····	76
<b>第十一章 家庭负担·····</b>	<b>78</b>
一、概述·····	78
二、儿童补助金的类型·····	78
三、儿童补助金的获取条件·····	79
四、家庭补助金·····	80
<b>第十二章 医疗保健·····</b>	<b>82</b>
一、概述·····	82
二、医疗保健服务的性质·····	82
三、医疗保健服务的内容·····	83
四、医疗保健服务对象的范围·····	84
五、医疗保健的供给方式·····	84
六、医疗保健提供者获得报酬的方式·····	85
七、获得医疗保健服务的方式·····	86
八、享有医疗保健待遇的限制·····	87
九、医疗保健制度的责任主体·····	87
十、医疗保健服务中的私营主体·····	88
<b>第十三章 照护依赖·····</b>	<b>90</b>
一、设立照护依赖制度的目的·····	90
二、设立照护依赖制度的方式·····	92
三、照护依赖制度的福利供给形式·····	92

第十四章 贫困 .....	94
一、概述 .....	94
二、贫困救助制度的类型 .....	94
三、贫困救助制度的适用对象 .....	95
四、贫困救助福利的供给方式 .....	96
五、贫困救助待遇的给付期间 .....	97
六、第三方义务 .....	97
第十五章 社会保障资金的筹集 .....	98
一、概述 .....	98
二、社会保障金的筹资方式 .....	99
(一)企业和劳动者应缴纳的社会保险金 .....	99
(二)自雇者缴纳的社会保险金 .....	100
(三)两种社会保险金之间的关系 .....	100
(四)政府津贴 .....	101
三、社会保险金的缴费方式 .....	101
四、社会保险金的确定 .....	102
五、社会保险金的筹资对象 .....	102
六、社会保险金的其他筹资方式 .....	103
七、社会保险金的运行方式 .....	104
八、社会保险金筹资危机 .....	106
九、社会保险金的流动 .....	106
十、税式支出 .....	107
第十六章 司法保护 .....	108
一、概述 .....	108
二、行政程序的救济 .....	108
三、法院的司法保护 .....	109

## 8 社会保障基本原理

四、其它类型的司法保护 .....	110
<b>第十七章 社会保障法的效力 .....</b>	<b>112</b>
一、概述 .....	112
二、社会保障义务 .....	112
三、社会保障行政处罚 .....	113
四、社会保障刑事处罚 .....	115
五、社会保障欺诈 .....	116
<b>第十八章 个人隐私权和基本自由的保护 .....</b>	<b>118</b>
一、概述 .....	118
二、社会保障与个人隐私权的冲突 .....	118
三、化解权利冲突的方式 .....	119
四、社会保障与其它权利的冲突 .....	120
<b>第十九章 国际社会保障法 .....</b>	<b>122</b>
一、概述 .....	122
二、国际法律文件与超国家法律文件的作用 .....	122
三、超国家法律文件和国际法律文件的类型 .....	124
四、主体变动与国际社会保障法 .....	124
<b>第二十章 社会保障法比较研究 .....</b>	<b>126</b>
一、概述 .....	126
二、比较研究的对象 .....	126
三、比较研究方法论 .....	127
四、结语 .....	128
<b>索引 .....</b>	<b>130</b>
<b>跋 .....</b>	<b>143</b>

# 第一章 社会保障的概念

## 一、社会保障的定义

纵观世界不同时期,对于社会保障的概念,有非常不同的阐释。每个作者都有自己的定义。在部分国家,法律已经界定了社会保障的概念;倘若法律未下定义,至少已规定了国家法层面上哪些安排属于社会保障法的范畴。这种情形时常发生在试图将关于社会保障的所有立法汇编成一部法典或法律汇编的国家。然而,许多国家没有对社会保障概念作出法定解释。在后种情形下,社会保障(法)原理本身将必须界定其自身关注的对象。在某些特殊国家,甚至可以完全没有社会保障的观念,而以诸如社会保险、社会救助和其他类似概念等组成“社会保障”概念之下的系统,只不过,这些概念对社会保障概念的显示程度并不高。

或许可以期待国际法能弥补这方面的缺憾。遗憾的是,国际法上同样欠缺对社会保障的定义。所有国际法律文件或超国家的法律机制通过下列途径阐明其各自的实质性适用范围:既阐明期望中的社会保障计划的内容,又列明国家法规划中的社会保障方案(名称),或者综合前述两种途径。仅仅在例外情形下,才能发现基于“社会保障”的内容而被定义的社会保障。

国际劳工组织第102号公约《社会保障最低标准公约》<sup>①</sup>对社会保障的实质性适用范围所作的释明,已经产生了相当广泛的影响。可是,该公约没有阐明社会保障的内涵,而仅仅阐明了预期中的社会保障计划之内容。

---

<sup>①</sup> 第102号公约《社会保障最低标准公约》把社会保障划分为下列九个种类:医疗照顾、疾病补助、残疾津贴、老年津贴、遗属津贴、工伤津贴、失业津贴、家庭津贴、生育津贴。它要求批准国至少实行其中三种,规定了最低限度的人员范围及比例,以及最低限度的津贴标准。亦可参见〔荷〕弗朗斯·彭宁斯编:《软法与硬法之间:国际社会保障标准对国内法的影响》,王锋译,商务印书馆2012年,第251页。——译者注

## 2 社会保障基本原理

此类释义未结合大量(已经)被界定的社会风险,故无法为社会保障就可能发生的新的社会问题作出新解答而提供充足的发展空间。在这方面,只要能够想一想那些没有自我能力成功应对而产生的照护需求,就可以理解。此类释义甚至不承认包括国内法根据那些已经存在相当长时间并被称为“社会风险”的某些社会不安全因素而实现的演变。关于这一点,我们可以参考一些国家的实践,他们为学生及承租人提供经济帮助,并使这些措施能够融入社会保障,成为后者的一部分。

部分作者则努力将社会保障定义为:向已被核准的人们提供现金、其他福利以及服务之总和。

国际劳工组织的报告《展望 21 世纪社会保障的发展》对社会保障的路径作了更宽泛的解释。该报告认为,社会保障应当是对最广泛意义上的安全渴望作出响应,而非仅仅作为保证此类安全的机制之集合。其他学者也同意社会保障的目标在于提供“保障”这种观点。他们确认,社会保障就是为抵御与工业社会及其发展有关的风险提供保护,简言之,它是用来抵御“社会的”风险。显然,人们会感到困惑:什么类型的保护是此处所说的保护?哪些风险会被认定为“社会的”风险?

最近由辛菲尔德<sup>①</sup>和伯格曼<sup>②</sup>等人提出的有关社会保障的定义,遵循着相同的、非工具式的路径。类似于定义医疗保障,辛菲尔德将社会保障形容为诸如依据情势提供全面保护以抵御财产损失的状况。伯格曼则主张,社会保障是为了避免人道损害而提供全面保护的状态。

总体说来,定义“社会保障”概念所生的差异性不会带来太多负面影响。当然,比较社会保障制度时,毕竟不像比较苹果与橙子,仍然应当小心谨慎。人们时常会想起“瞎子摸象”的故事:当一个人面对大象时,虽然他(她)没有能力画出大象,但依然是能够认识大象。

---

<sup>①</sup> 阿德里安·辛菲尔德(Adrian Sinfield),英国爱丁堡大学社会和政治学院教授,社会政策专长,也是该大学董事会成员。——译者注

<sup>②</sup> 乔斯·伯格曼(Jos Berghman),荷兰蒂尔堡大学蒂塞—蒂尔堡社会保障研究所的研究人员。——译者注

但是,在概要地介绍社会保障之始,有必要确定本书采用的社会保障定义。

在下文中,考虑到本书的目标,社会保障将被视为对于面临失去收入(来自有偿劳动的收入等)或者特殊开支的人们,使人们团结互助的制度安排之总和。诚然,最关注的是在(通常)被认定为“社会风险”的情形出现时,提供现金福利的安排。本书第五章将详细阐述如何定义“社会风险”。在此,能认同通常被作为社会风险的下列要素:因为年老而不能(或者不必继续)从事有酬劳动而缺失劳动收入,无劳动能力或失业;家庭主要经济来源提供者死亡;因抚养儿童所需要的特殊开支;因健康照护所生的需要(包括费用开支);缺乏维持体面生活的必要手段。必须说明,在此处,应对已确定社会风险的安排、展现适度统一社会保障调整和管理之安排,以及社会保障管理,时常被称为社会保障的“分支”或者社会保障“系统”。

## 二、社会保障体系的类型

本书将主要关注在已被认知的社会风险情形下提供的现金福利,因为若将凡是在抵御前述社会风险(及其所生费用)中发挥了一定作用的所有社会条款和服务统统纳入本书,就将远远超越了本书的范围。当然,对这些问题有所讨论也是必要的。

### (一) 本书关注的三个领域问题

1. 健康保护需求的社会覆盖面。在部分国家,社会保险覆盖健康照护开支;而在其他国家,则由社会保障制度直接提供医疗服务。区分前述两种路径,是非常人所为的做法,也不一定有利于本书确定的目标。

2. 与金钱无关的活动对于人们面临社会风险(威胁)时偿债能力之重要性。我们强调,人首先应该尽力防范社会危险的发生,其次,才是思考重建恢复到原来的状态,最后,才是对遭受到的损害给予经济赔偿。尽管这个路径是由最初对人类损害(无工作能力)的认识而发展而来的,但它也与其

#### 4 社会保障基本原理

他风险有关。从这个意义上说,我们可以考虑保护人们免于未来失业的需求,在失业后通过雇佣介绍所<sup>①</sup>和修习职业训练(或职业培训)课程的努力重新获得工作。诸如此类因素正在被越来越多地强调与向失业人员提供现金以保障其保险利益有密切联系。近些年来,社会强调,与向失业者提供现金福利(也被称为消极福利)相比,使人保有工作和使人尽可能快地回去工作已经是相当重要了,它时常被贴上“激活”福利系统的标签。

我们对社会保障作相当严格的解释,发放金钱福利的社会保障安排体制不会有损于更广义的社会保障概念之优势。伯格曼等人就主张广义的社会保障,他将社会保障视为提供全面保护使人类免受所有损害的状态。根据这类观点,社会保障与劳动和其他方面的安全有关,与刺激就业和职业介绍的措施有关,与教育和培训有关,与卫生健康的所有类型预防措施有关,与接纳或者资助中心为儿童、病弱者、老年人和贫困人群提供的所有类型的群体服务有关;甚至与民法中有关第三者责任或者在离婚或死亡情形下有关亲属财产的后果安排有关。将上述提到的因素全都纳入我们的研究,是不可能的。我们不得不忍痛割爱——将主要讨论现金形式的福利。即使如此,我们的研究仍然也包括了恢复(健康)和预防,鉴于福利制度对这种康复和预防既有促进作用又有抑制作用,所以,这些问题必然将在本书中讨论。

3. 通过税收制度设置的隐性的资金福利(经常称为“税式支出”<sup>②</sup>)。不要感到奇怪,就应对税收体制贡献于保护人们抵御社会风险的不同方法而言,本书研究的范围不会受到太多限制。的确,社会保障与税收制度之间的相互关系是相当密切的。从这个意义上说,我们可考虑抵消与抚养儿童有关的费用。在部分国家,有着非常详细的家庭津贴制度,有时候需要经由资产调查;而在其他国家,或多或少的类似目标,也已认识到,从而通过减免

---

① 雇佣介绍所(employment exchange),是指由政府劳工部等官方机构设立的职业介绍所。

② 税式支出,是指在现行税制结构不变的条件下,对于某些纳税个人、企业,或其特定经济行为,基于激励考虑而予以区别对待,赋予不同的税收减免之优惠待遇(而不直接给予现金)。称之为税收“支出”,是因为这类优惠与政府其它支出项目一样,作为开支,列入预算。——译者注



所得税予以落实。社会保障与税收或民法的分界线,将在第十八章有较详细论述。

我们的学术观点,如前所述,就是社会保障是能够被视为是针对人们面临有酬劳动收入丧失(威胁)或者面临特别开支时形成社会团结互助的一系列福利系统的集合体。但是,不同的互助技能已经有了发展,它们并不总能够被解释为附属于社会保障的。在发生社会风险时,家庭、亲属、(鼓励)储蓄、关于民事责任和抚养的立法,都是回应团结互助需要的要素。这些技能手段至今也都存在着,尽管它们的作用有时看来再度提高了,但是,一般情形下,它们不会被认定为构成社会保障的一部分。不过,社会保障系统确实会考虑这些因素。本书将仅仅讨论那些几乎无争议地被认为属于社会保障系统的技能或手段。更困难的问题,是个人的“互济”技能、私人保险或单纯的慈善是否应当被纳入社会保障概念之下来讨论;若是,则应当在多大程度或范围内对它们予以讨论。即使针对一定社会风险的私人保险与社会保障有关,然而,在我们看来,其中的互济因素也未免太弱了:若将此类保险纳入社会保障标题之下,则这些个人保险合同中的风险因素明显是太过现实了。同时,虽然纯粹的慈善和单纯的慷慨捐赠行为确实被认为是互济的例子,但是,我们依然坚持认为,只有在考虑到这些私人援助形式是被纳入公法安排之中时,它们才能被纳入社会保障观念之中。迄今为止,私人援助是游离于政府的鼓励或干预之外而运行的,并且尚未与社会形成其成员之间团结互助的方法所促成的特别空间相一致,故个人慈善不属于社会保障。顺便说到,必须注意到这一点,在没有任何从属于公法的规则的情形下,援助是几乎不可能被期待提供更多“保障”的。

## (二)最广为人知的社会保障计划:社会保险与社会救助

目前,最广为人知的社会保障手段无疑就是社会救助和社会保险。

在社会保险中,基于社会成员之间的团结互助制度,社会保险费是自愿地或者强制地(绝大多数如此)缴交的;如此,当社会互助网络的成员遭受社会风险时,他(她)就能够获得社会福利。这些系统经常由政府资助。社

会保险制度通常以特定的社会保险基金为基础而运行,但是,那些经由税收而实现的融资计划并不一定会削弱这一机制的社会保险性质。规定社会保险计划的法律属于公法。一般情况下,参加社会保险,都是强制性的。虽称之为社会保险,但是,它并不符合公法中的风险保险或者强制性;从这个意义上讲,机动车的强制第三者保险是一个极好例子。与此同时,也存在非强制性计划,它们无可辩驳地具有社会保险的资格,当然,如此一来,这种计划就为特定人群与社会保险发生联系创造了可能性。此类计划的内容,既与涉及针对其他群体的强制保险计划相一致,又与对社会保险的详细说明有关,而且它们面向前一个群体本身确实是强制的。在第一种情形下,一个人能够参与下列社会保险计划——该计划面向不属于强制社会保险适用范围的人,因为他们收入太高或者太少,或者因为他们是受雇于海外。在第二种情形下,即补充社会保险,一个人能够参与数个强制性社会保险计划,从而在其患病或退休时提高其获得的社会保险待遇。鉴于非强制性计划与强制性社会保险之间的关系比较弱,当公法减少对这方面的规定(如基于人们对参与自愿计划不负义务,任何人愿意参加保险就参加,从而获得保障,任何人都有资格这么做)时,典型的社会保险的互济机制被淡化了,于是,非强制性计划中的社会保障特点,如同社会保险的性质,就将被淡化。

5 许多种社会保险已经是以互助保险形式开设的。那么,在目前,在公法的特别安排范围之外运行的纯粹的互助保险能否仍然被认为属于社会保障呢?考虑到单纯的自愿性互助保险,在我们看来,并非必须将其区别于通过私人保险公司投保的个人保险。例如,凭借集体劳动协议而强制参加互助保险,就不容易。

社会救助体系是向有需求的人们提供福利待遇。该救助系统由(中央、地区的或当地的)政府提供财政支持。基于对受益人的资产调查,社会救助决定是否向其提供这类社会福利。

社会保险与社会救助之间的区别曾经是非常清晰的:当社会风险发生时,社会保险的被保险人对社会保险待遇享有主观权利;不适用家庭资产状况调查。被保险人被赋予享受社会福利的权利,与他(她)是否实际“需要”

该待遇无关。相反,凡申请社会救助的人必须经历相关管理部门就核准社会救助的适当性进行的评估,申请人可以有效获取生活来源的方式总是会被考虑在内的。换言之,人们对社会保险待遇享有主观权利,而对社会救助则享有“反射性的”权利。然而,近数十年来,社会保险与社会救助之间的界限已变得不那么明显:如今人们也将社会救助权视为主观权利;同时,完成资产状况审查之后才能核准提供社会保险利益的实践正在增多。在某种情况下,社会保险与社会保障的部分融合说明了社会保障观念得到了加强。凡没有被清晰地界定为社会救助待遇或者社会保险待遇的福利,有时会被设定为“混合待遇”。但是,近些年来,一些国家试图再次更清楚地划分需缴款的社会保险与无需缴款的社会救助之间的界限。看来,这一趋势在未来会流行。

仅次于社会保险和社会救助,一些国家的社会保障制度又特别区分出第三类社会保障福利待遇。在这一方面,我们不得不提到社会补偿体系。社会补偿体系的普遍共性,就是政府(社会)利用这些计划表达社会团结互助,向面临特殊负担和(或)遭受特殊损害的人们,诸如伤残、老年、针对战争受害者或者针对基本人权被(前任)政府侵犯的受害者提供的幸存者抚恤金。我们也应提到强制免疫计划的受害者。社会补偿体系不同于社会保险体系,它们不类似于参与者是社会风险的受害人这种有组织的社会团结互助的情况,而是向遭受各种来自国家的正当或错误的、不同程度的不合理的损害的人们表达社会的抚慰或者自责。这些计划由国家财政提供支持;他们的福利待遇经常不必通过资产状况审查即可获得。值得注意的是,尽管这种计划在大多数国家都存在,但它们现在经常不被认为是社会保障的组成部分。这种状况大概与下列事实有关:补偿体系是在大力推动补偿国家强加的损害之理念下产生的,当人们面临丧失收入(威胁)或者特殊开支时,他们已经失去了表达社会团结互助的特性,或者换言之,它们不再与社会保障的概念相一致。

比较社会保险中的社会保障与社会救助中的社会保障,可以看到社会保障原理的分歧,有时候,这种分歧在文献中已经被国民补助这个“第三个

概念”扩充其中了。国民补助,与社会救助相似,由政府基金提供财政支持;同时它与某些已被认知的社会风险相联系,而非与特定需求相关,这一点与社会保险相似。在许多国家,儿童福利是典型的国民补助的形式;养老金有时也被认为是一种国民补助。但是,迄今为止,国民补助的概念尚未被普遍接受,也不具有任何法律效果。因此,本书将主要讨论社会保险与社会救助之区别。

针对面临失去有偿劳动收入(威胁)或面临需要特殊开支的人们,核准向他们发放现金福利,就体现了社会团结互助。换言之,团结互助主要是由与普遍认可的“社会风险”挂钩的社会保险和社会救助计划来体现的。在过去的几年中,对互助需求的新回应已经在文献中有所反映,但是,还没有付诸实践:基本收入就是一个例子。它包括了一系列计划,在这些计划中,全体居民或公民都可获得由政府提供的定期补助金,原则上,不受制于是否有工作意愿或实际需求等条件。这种基本工资是由社会保障剩余基金予以支付的;另外,税收制度则将收回“额外”授予的给付(凡已经被支付了高收入工资的人们)。

社会保障福利待遇不仅仅能够被区分为社会保险待遇和社会救助待遇,还可以根据其内容对它们进一步分类。我们也能将社会保障福利按照更早些时候所说的类型予以划分,即区分为实物福利与现金福利,不过,我们不会在这里讨论现金福利或给付。还能够将保障福利区分为向受益人提供替代性收入的收入替代式福利待遇,旨在帮助收益人抵消特殊开支的收入补偿式或成本补偿式福利待遇。

### (三)俾斯麦模式与贝弗里奇模式

在本章的最后,我们要提到两个历史人物,他们在设计社会保险时将自己的名字融入了两种主流社会保险模式之中:19世纪德国总理奥

托·冯·俾斯麦和20世纪英国政治家、作家,贝弗里奇爵士<sup>①</sup>。在“俾斯麦模式”<sup>②</sup>(或称“欧陆模式”)中,社会保险仅仅覆盖(特定类型的)劳动人口——特别是雇员群体。雇员群体享受福利待遇的数量甚至期限,均与下列因素有关:其已经劳动的期限、缴纳保险金的期限,以及在社会风险发生之前的收入和累积的保险金。社会保险计划是由雇主和雇员的职业收入中提取的保险金提供财政支持。这些福利待遇的管理被委托给直接相关的团体,即工人和雇员的工会。在“贝弗里奇模式”(或称“大西洋模式”)中,社会保险计划致力于覆盖全体人口。社会福利待遇是固定的,被限定在同一费率上,并由预算(税收)提供财政支持。政府是主要负责社会保险计划的管理。

区分二者是如此重要,然而,目前广泛一致的共识则是,无论在哪里,无论俾斯麦模式或贝弗里奇爵士模式,这两种社会保险的类型都不会“单一”地出现并运行,同时,不得不承认,所有国家的社会保障制度都能够解释为同时继承了俾斯麦和贝弗里奇的社会保障概念。大多数国家的社会保障制度都体现出了这两种模式的特性。传统的俾斯麦社会保险模式经常包括全

---

① 贝弗里奇模式,系按照1942年英国威廉·贝弗里奇爵士的蓝图设计而成并因此而得名。该医疗保障模式的正式名称为国民医疗服务体系,于1948年7月在英国得到正式确立。其主要特点有:把医疗看成是一种人人应该近乎无条件享有的服务;体现在筹资上就是主要依靠国家通过一般税的形式统一征收;在待遇上则是按需分配,覆盖面近乎遍及全体国民;医疗服务的提供则是由政府运用公共资金直接开设医疗机构、购买医疗设备、聘用医务人员来进行,或是政府作为医疗服务和药物的购买者,运用政府预算向卫生服务和药品等供给者直接采购、支付,国家是医疗保健和医疗保障体系的绝对主管和调控者;私人医疗保健和保险提供者提供的私营性医疗保健服务和保险的比重很小;患者拥有较少的择医权。最为核心的特质则是国家集中调控和医疗服务各个环节的高度公共化。见丁纯:“德英两国医疗保障模式比较分析:俾斯麦模式和贝弗里奇模式”《财经论丛》2009年第1期。

② 俾斯麦模式,因在德国俾斯麦执政时期首创而得名。作为世界上被效仿最多的医疗保障模式,其典型特征是:认可健康作为一种社会权利,突出投保者权利与义务的平衡;国家通过立法建立医疗保障体制;筹资方式以通过向雇主和雇员双方强制征收社会保障税赋为主,国家酌情补贴为辅,强调个人的社会义务和责任;该医疗保障模式覆盖人群较广,按投保人的需求补偿和分配资源;在提供医疗保险、保健服务上,该模式按照社会保险模式进行组织管理,行为主体是社保机构,国家只起监督和规范作用。在此体制下,公私医疗保险机构并存,各个机构组织之间互相竞争、自我管理。出处同上。

民医疗保险和有关生育的费用等。而贝弗里奇社会保险模式通常由养老金等与社会保险体系有关的法定收入来补贴。此外,还应该提到,在北欧国家独立地发展着的“准贝弗里奇模式”,它被称为真正“北欧社会保障模式”或“斯堪的纳维亚社会保障模式”。还有个有趣的发现,在前社会主义国家,<sup>8</sup>对“俾斯麦模式”和“贝弗里奇模式”这两种模式的区分早已经变模糊了。