

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 1379

社会保障制度与社会保障权

郭曰君

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

社会保障制度是二十世纪人类文明最伟大的成就之一。中华人民共和国建立以来,历来比较重视社会保障制度建设,从起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》到1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法都对公民的社会保障权益及有关社会保障制度作了相应规定;从1949年12月19日政务院发布新中国第一项社会保障法规《关于生产救灾的指示》起,中央政府及其职能部门颁布了大量有关社会保障的法律法规,到1986年之前,我国社会保障制度历经曲折坎坷,建立起与计划经济和城乡二元结构相适应的国家——单位制的社会保障制度。以市场经济为导向的经济体制改革的深入发展,必然要求改革传统的国家——社会制的社会保障制度。1986年4月12日六届全国人大通过的《国民经济和社会发展的第七个五年计划》首次提出社会保障概念,而且单独设章阐述了社会保障的改革与社会化问题。同年7月12日,国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》,11月10日劳动人事部颁布《关于外商投资企业用人自主权和职工工资、保险福利费用的规定》。上述四项规范性文件标志着中国社会保障制度进入了制度重构时期,并逐步由国家——单位制向国家——社会制转型。[①]经过18年的探索与改革,国家——社会制的社会保障制度已呈现雏形,但由于种种原因,与我国经济建设以及其他法律制度建设相比较,社会保障制度建设相对滞后,社会保障制度还很不完善,社会保障水平很低。

在全面、协调、可持续发展的科学发展观的指导下,党的十六届三中全会提出“要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系,完善企业职工基本养老保险制度,健全失业保险制度,继续改革城镇职工基本医疗保险制度,完善城市居民最低生活保障制度。”党的“十六大”报告也提出“有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”在上述政策指导下,《中华人民共和国宪法修正案》第二十三条规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”这一规定为我国建立健全适应社会主义市场经济需要的新型社会保障制度奠定了宪法基础。

社会保障制度与公民的社会保障权有着密切关系。公民享有社会保障权应成为建立社会保障制度的逻辑前提。国家建立社会保障制度可以是基于公民享有社会保障权,也可以是基于国家对公民的恩赐和救济,但其意义却大不相同。如果是前者,社会保障制度的建立不是可有可无的而是必须的,国家权力受到公民社会保障权的制约;如果是后者,社会保障制度的建立完全基于国家的自由裁量,公民只能请求国家的恩赐,而不能凭借其权利制约国家权力。因此,只有在宪法上确认了公民的社会保障权,社会保障制度的建立健全才有了坚实的基础。社会保障权不是市民的特权,而是包括市民与农民的每一个公民都应平等享有的普遍权利。国家应保障农民享有与市民平等的社会保障权,当然,平等不等于相同,也不等于平均,而是给农民以公民待遇。由于我国城乡二元结构由来已久,农村与城市的经济发展水平差距较大,建立城乡统一的社会保障制度的条件远未成熟,因此,在未来很长一段时期内,我国社会保障体系由城镇社会保障体系与农村社会保障体系两部分组成。长期以来,我国更为重视城镇社会保障制度,而相对忽视农村社会保障制度。计划经济条件下建立的农村社会保障体系瓦解之后,有人认为农村社会保障应以商业保险为基础,有些地方进行了试点,但试验结果证明这种观点是值得商榷的,这种做法是行不通的。但是,直到现在,仍然有人认为农村社会保障制度应以商业保险为基础,采用政府主导下的商业再保险模式,而保险业务应当彻底依靠商业保险运营。[②]商业保险迥异于社会保险,在农村以商业保险代替社会保险,实质上等于剥夺了农民的部分社会保障权。

“这次修改宪法不是大改，而是部分修改，对实践证明是成熟的、需要用宪法规范的、非改不可的进行修改，可改可不改的、可以通过宪法解释予以明确的不改。” [③]我国现行宪法第四十五条规定：“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。国家和社会保障残废军人的生活，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。”这一规定可以理解为关于公民社会保障权的规定，与宪法修正案第二十三条相对应。但两者也存在不相一致的地方，主要表现在以下几个方面：其一，第四十五条的规定中不包括失业保险。完整的社会保障体系包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚。社会保险包括工伤保险、失业保险、养老保险、医疗保险、生育保险。显然，上述规定中不包括失业保险，因为当时的观念认为，社会主义有能力为所有的劳动者提供就业机会，中国不应存在失业问题，实践证明，失业并非资本主义特有的社会现象，我国同样存在失业问题，甚至还很严重，失业保险已成为社会保障和社会保险的重要组成部分。其二，第四十五条的规定未采用社会保障权的概念。正如前文所讲，直到1986年4月12日六届全国人大通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中才首次在国家法律文件中提出“社会保障”概念。因此，1982年制定现行宪法时不可能使用社会保障权的概念。第三，社会保障权与物质帮助权的涵义不完全相同，前者比后者涵义更为全面广泛。物质帮助权是公民因失去劳动能力或者暂时失去劳动能力而不能获得必要的物质生活资料时，有从国家和社会获得生活保障的一种权利。具体表现为老年人的物质帮助权、患疾病的公民的物质帮助权和丧失劳动能力的公民的物质帮助权。社会保障权是指公民因尚无劳动能力且无生活来源，或者暂时或永久失去劳动能力，或者虽有劳动能力但不能实现其劳动力价值而不能获得必要的物质生活资料，或者虽通过劳动获得一定的物质生活资料但由于家庭负担较重仍不能满足个人及家庭最低生活需要，以及其它不可预见不可抗拒的风险发生时，有从国家和社会获得生活保障的一种权利。社会保障权除表现为上述物质帮助权的三种形式外，还具体表现为孤儿的社会保障权，贫困家庭的社会保障权等。其四，社会保障权的内容既包括物质保障，又包括社会服务，或者说社会保障权的客体既包括物，又包括行为；而物质帮助权的内容和客体仅限于前者。其五，从字面上理解，物质帮助权给人以错觉，仿佛物质帮助是由国家和社会无偿提供的，事实上，社会保障的主体是社会保险，公民享有社会保险权以交费为前提而非无偿的，因此，物质保障权的提法既不准确又容易引人误解。由此可见，社会保障权的概念更为准确，与社会保障制度的概念更为协调一致，享有社会保障权能更好地保障公民的生存权与发展权。

有鉴于此，全国人民代表大会常务委员会应依照宪法第六十七条第一项赋予的解释宪法的职权对宪法第四十五条进行解释，保持宪法第四十五条与宪法修正案第二十三条之间的和谐一致。宪法修正案第二十三条属于总纲，宪法第四十五条属于分则，前者对后者具有指导意义；前者为新法，后者为旧法，前者的效力由于后者。应运用论理解释（主要是联系整体的解释和联系法律效力等级的解释）的方法，对宪法第四十五条做扩充性解释，使公民的社会保障权得以明确，使社会保障法律制度真正成为以社会保障权为本位的法律制度，成为人权的屏障。

郭曰君，中国社会科学院法学研究所博士研究生

[①] 关于我国社会保障体制的历史分期，学术界有不同的观点。本文采纳郑功成先生的观点，以1986年的三个法律文件作为分期标志，1986年之前我国社会保障制度为国家——单位制，1986年之后由国家——单位制向国家——社会制转型。参见郑功成等著《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年11月版。

[②] <http://news.sina.com.cn/c/2004-02-19/18482906552.shtml> 农村社会保障体系应以政策性保险为主体

[③] 王兆国 《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）的说明〉——2004年3月8日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》

