

社会保障权的基本理论问题

刘翠霄

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要: 社会保障权是国家基于一定的价值观念、通过立法赋予公民在年老、生病、伤残、失业、贫困等生活风险出现而导致收入中断时,可以从国家获得物质帮助的权利。其理论基础有自由意志理论、自由主义理论、民主社会主义理论、马克思主义理论和人权理论等,建立在不同理论上形成了不同的社会保障模式和社会保障法律体系。社会保障制度具有减少社会贫困、维护社会稳定、拉动内需、促进经济平稳发展等功能,社会保障权是法定权利和普遍性权利,是受多种因素影响的权利,也是积极权利和可诉性的权利。

关键词: 社会保障权; 理论基础; 制度模式; 功能特征

中图分类号: D922 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2016)05-0040-10

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2016.05.007 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

社会保障权一词是在第二次世界大战以后在联合国一系列文件中作为国际人权被提出来的。1948年,联合国《世界人权宣言》在第22条规定:“所有公民,作为社会成员之一,都享有社会保障权。”第25条进一步规定:“每个人都有权享受能够保证个人及其家庭身心健康的生活标准,其中包括食物、衣物住房、医疗、必要的社会服务,以及在失业、生病、残疾、丧偶、老年或其他个人无法控制的影响生机的情况下获得社会保障的权利。”1966年,联合国《经济、社会、文化权利国际公约》第11条规定:“本盟约缔约国确认人人有权为自己和家人获得相当的生活标准,其中包括得当的食物、衣物、住房,并有权获得这些方面的不断改善。签约国将采取合适步骤确保这个权利的实现。”我国于1998年签署了《经济、社会、文化权利国际公约》,2003年,全国人大常委会正式批准中国加入该公约。这是中国政府在保障公民社会保障权方面对国际社会的郑重承诺。

一、社会保障权的理论基础

社会保障权是国家基于一定的价值观念、通过立法赋予公民在年老、生病、伤残、失业、贫困等生活风险出现而导致收入中断时,可以从国家获得物质帮助的权利。其理论基础是社会保障权确立的理论依据,对政策制定者的价值取向以及制度安排具有非常重要的影响。从一百多年来社会保障权发展历史看,具有决定性影响的主要是以下理论。

(一) 自由意志理论

自由意志理论的代表人物是弗里德曼等人。弗里德曼认为,有限的国家行为通过提供某些公

收稿日期: 2016-04-06

作者简介: 刘翠霄(1946-),女,陕西合阳人,研究员,博士,研究方向:社会法

共产品而适当地解救贫困，这对于文明社会是必不可少的。但是，政府没有分配的功能，因而没有基于减轻贫困，而提供某些公共产品的功能。自由意志论者都以个体成员为单位，反对以集团或社会阶级为单位，极其重视个人自由主义，支持私有财产和市场机制，并坚信这样的制度可以使整体福利达到最大化。他们认为社会公益加剧了贫困，应当被大幅度废除。市场应当充当最重要的角色，而国家应当充当严格限制的角色。

（二）自由主义理论

自由主义理论代表人物是罗尔斯。罗尔斯主张社会公正，认为公正原则包括：第一，这些原则不是针对某一具体情况，而是对一般性质和关系的表述，因而具有一般性。第二，这些原则在适用上必须具有普遍性。第三，这些原则必须由选择各方公开确认，因而具有公共性。第四，这些原则必须能够调整各种冲突的要求和主张。第五，这些原则应具有最高权威性。他还认为，要保证结果的公平性，还需要客观、公正程序。只有满足程序正义，才能保证内容的合理性。

（三）民主社会主义者的理论

民主社会主义者代表人物安东尼·克罗斯。他们认为，社会主义关心的中心问题是平等问题，而平等的实现有赖于公平合理的分配。只要社会存在收入分配不公，就不免在人们之间筑起鸿沟，而导致社会各种动乱。民主社会主义的观点与凯恩斯的经济学说非常接近，他们都承认在资本主义社会，确实存在收入分配不公和食利者阶层等不合理现象，从而要求国家进行干预。这样，民主社会主义者的国有化措施和凯恩斯的经济政策殊途同归，即对资本主义采取“混合型经济”和“福利国家”的政策目标。

（四）马克思主义者的理论

马克思认为，在资本主义社会，拥有财富或独立生产手段的资本家与靠出卖劳动力而获得收入的工人是不可能平等的，拥有较多权利的极少数人通过榨取剩余价值来进行剥削，进而分享较大份额的劳动成果。因此，对于不人道的资本主义制度马克思的态度是“完全抛弃而不是改革”，不是主张实行私有企业和国家干预的混合经济，因为资本家和工人之间的矛盾是内在的和不可避免的。

按照马克思的观点，“社会总产品首先应当做有关维持生产和扩大再生产的三项扣除”，其中一项扣除是“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。”对于福利国家，马克思主义者认为，它是统治阶级交付的一种赎金，是处理经济和社会问题的表象而不是原因。马克思主义者认为，私有制和市场体制在本质上是与社会主义相冲突的。市场就是剥削，因而与平等是不相容的。马克思主义者全盘反对资本主义，无论它是不是混合经济的一部分。

（五）人权理论

人权理论对社会保障权的确立一直产生着重要影响。例如，自然权利论中所包含的相互对立的自我中心的利己主义和人道主义的利他主义两种道德观，在其他经济、政治、社会、文化因素的作用下，就产生出两种截然相反的现代权利理论，即个人主义的消极权利理论和集体主义的积极权利理论。前者否认任何福利权利，主张福利是完全由自己负责的自由主义，认为放任自由的市场和“守夜人”式的国家是保护个人自由的最好方式；后者则认为，社会应当采取有效措施促进人的权利发展，以使个人的福利得到最有效的保护，避免市场失灵损害个人权利，主张福利是由社会负责的集体主义，它只能存在于那些规范人们行为的社会规则中。权利理论形态由人道主义向公民权利的转变，为社会福利由慈善救济向制度福利演变提供了理论依据。

二、社会保障制度的不同模式

在建立了社会保障制度的国家,执政党的社会保障政策,都以一定的经济政治学说为理论依据,因而就出现了建立在不同理论基础上的不同社会保障模式。

(一) 以经济自由主义为理论基础建立的美国保障型社会保障制度

崇尚自我奋斗的美国人的经济制度从一开始就是反对政府干预的自由市场经济。在自由放任主义理论思潮的影响下,人们认为,为了穷人的利益而向富人征税是不道德的,是对财产权的侵害,认为维护穷人利益的政府干预只能导致经济更加缺乏效率。所以,在新政以前,美国没有国家出面组织的社会保障制度。1929—1933年经济大危机的残酷现实,使得人们传统的以自由主义为导向的理念发生了动摇,人们开始寻求在个人努力不能发挥作用的领域国家应当承担的责任。1933年罗斯福总统上台,1935年就颁布了《社会保障法》,这是由政府组织的社会保障制度。《社会保障法》虽然在一定程度上加强了国家对于公民的责任,但仍然坚持公民福利主要应由公民自己解决信念,充分体现了美国人的价值观和具体国情。自1935年以来的70余年中,社会保障制度经过历届政府不断修订完善,保障项目已达300多个,政府在社会保障中的作用也在不断加强。但是,由于在指导思想上是适当干预经济、强调个人责任、激发个体自身积极性为出发点和价值取向,因此,政府在社会保障资金上承担的责任要比福利国家政府轻得多,被学界称作“保障型”制度。

(二) 以新自由主义为理论基础建立的德国责任分担型社会保障制度

19世纪末20世纪初的欧洲大陆,由工业化引起的失业和贫困使得社会矛盾日益尖锐。在严重的社会问题和不断高涨的工人运动面前,欧洲各国的政治领袖们试图用社会立法的手段代替单纯镇压手段来缓和社会矛盾。在德国,1883年、1884年和1889年分别制定了世界上第一部疾病保险法、工伤保险法、养老保险法,并且采取由雇主和雇员缴纳社会保险费筹集社会保险基金的方式,应对人们的生活风险。20世纪60年代前后,以艾哈德等人为代表的新自由主义经济学家的社会市场经济理论认为,市场的力量是社会进步的基础,而社会安定则是使市场充分发挥作用的保证。为此,不仅要在经济利益和经济权力方面尽可能做到公平,而且要实行“经济人道主义”,让人们在失去劳动能力或遭到意外困难时生活仍有保障。1959年,社会民主党在《歌德斯堡纲领》中指出,把实现符合“人的尊严”的“社会保障制度”作为党的社会责任。1969年社会民主党上台执政以后,德国的社会保障事业得到了空前的发展。一百多年来的实践证明,德国采取的责任分担型的社会保障制度是卓有成效的,并为许多国家树立了典范。

(三) 以国家干预主义为理论基础建立的英国福利型社会保障制度

产生于19世纪末20世纪初的英国新自由主义的社会福利主张是:广泛存在的贫困是社会财富分配不公的结果,其根源是人力和资本的浪费以及机会的不均等。改革的目标应是,在个人履行了勤奋工作的义务后,社会有为公民提供获得文明生活手段的责任。国家为了保证所有公民都有公平获得自己那份财产的机会,有权和有责任对个人财产权进行干预。在20世纪的最初10年里,英国政府通过一系列社会法令,使原来由慈善机构和互助组织承担的救助贫困的责任开始转化为国家责任。1936年,凯恩斯发表的《就业、利息与货币通论》提出国家干预经济的主张。在凯恩斯国家干预主义理论的影响下,1942年,在社会保障历史上具有划时代意义的“贝弗里奇报告”提出:由于风险防范不应是或主要不是个人的任务,而是国家的任务,社会保障是国家经济

不可分割的组成部分。贝弗里奇强烈主张，公共权力的责任是通过扩大财政收入，增加社会福利支出以刺激有效需求；再通过由它所决定的对国民收入的再分配，满足每个人的需求，由此给予人们名副其实的安全感。1946年，执政的工党以贝弗里奇报告为基础，颁布了一系列社会保障法，逐步建立起“从摇篮到坟墓”的“福利型”社会保障制度。

在世界范围社会保障制度建立的过程中，各种政治经济思潮对各国社会政策的取向和决策，起到了推波助澜的作用。在最早实现工业化的英国，其社会保障制度的建立起先是在自由主义的主导下、而后是在国家干预主义影响下逐步发展起来的；而以德国为代表的大陆国家，其社会保障制度的形成受新自由主义经济理论的影响，但是，与当时社会民主主义的推动也是分不开的；在美国，整个社会保障制度的建立过程受到了以经济自由主义为主流的社会福利观念的影响。不同国家的不同社会保障制度，实质上是不同党派、不同政治力量和利益集团，在国家和社会承担以及如何承担社会保障的责任上所持不同主张的结果。

三、社会保障法律体系

目前世界上已有160多个国家建立了社会保障制度，然而，不同国家社会保障法律体系的结构是不一样的，这除了各国基于不同的政治经济理论外，与各国在建立社会保障制度时的政治经济社会状况以及各国历史文化传统密切相关。

（一）几种典型的社会保障法律体系

1. 美国社会保障法律体系

美国自1935年颁布《社会保障法》以后的70年来，经过历届政府不断修订，社会保障法律制度已形成一个完善的体系。第一，社会保险制度。美国的社会保险制度包括养老保险（其中包括老年养老金、遗属养老金、伤残养老金）、医疗保险、失业保险和工伤保险四个项目。美国的社会保险与其他国家的社会保险一样，是强制性的，公民要获得这四项目社会福利待遇，必须参加社会保险并缴纳法定比例和期限的社会保险费。第二，社会补偿制度。社会补偿制度包括退伍军人补偿制度和退伍军人抚恤制度两项内容：退伍军人补偿金制度，是向那些在部队服役期间受伤、残疾或死亡的人支付；退伍军人抚恤金制度，是向那些年收入低于特定水平的人（或其不能独立生活的家属或遗属）以及那些永久残疾或65岁以上的退伍军人支付。第三，社会福利制度。社会福利制度主要是提供住房补贴，包括公共住房补贴、补贴性住房以及向低收入家庭出租房屋的税收豁免三项内容。第四，社会救助制度。社会救济制度有实物援助和公共援助两个项目。实物援助项目是向贫困者和低收入阶层提供的替代和补充现金资助的制度，主要包括食品券补助项目和儿童营养计划；公共援助项目是一项补充保障收入项目，包括向抚养未成年儿童家庭提供援助和向老年人、盲人与伤残者提供援助。

2. 德国的社会保障法律体系

以社会保险制度为核心领域的德国社会保障法律体系无论在结构上还是内容上堪称世界典范。第一，社会保险制度。1983年的工人医疗保险法、1984年的事故保险法和1989年的养老保险法由帝国议会通过后，德国成为世界上第一个建立了广泛社会保险的国家。1927年制定了失业保险法，1957年制定了农民老年援助法，1972年制定了农民医疗保险法。在这期间养老保险、事故保险、失业保险、医疗保险都进行了根本的改革和按照新的要求进行了调整。1995年颁布实施了被称作社会保险第五大支柱的社会护理保险法，并且将1957年制定农民老年援助法改革为

农民养老保险法。至此,德国的社会保险制度发展为涵盖养老、医疗、失业、工伤、护理五个险种的完整体系。第二,社会补偿。社会补偿待遇提供给在第一次世界大战和第二次世界大战中的受害者和士兵以及自1976年5月15日起对因暴力行为受害者和他们的家庭给予救济。在此之前的因暴力行为受害者,在生活困难的情况下提供社会救济。国家还为因公共疫苗接种受害着提供补偿。第三,社会福利。社会福利包括家庭促进、教育促进、住房津贴三项内容:家庭促进的重点是提供子女津贴、育儿津贴和育儿假;教育促进在免除中小学和高等学校大量费用的情况下,如果在校学生生活费和教育所必需的费用没有保障,他们可以申请教育促进法上规定的补贴或为大学生提供无息贷款;住房津贴是按照联邦住房津贴法的规定,对有合法要求者的租金或者由于个人购房而造成的经济负担提供补贴。第四,社会救济。社会救济被称作社会保障制度漏洞的守门人。社会救济为那些不能从以上三个项目中获得待遇或者获得的待遇不足以维持生活的人,通过提供社会救济待遇使他们能够过上与人的尊严相符合的生活。

3. 英国的社会保障法律体系

在最早实现工业化的英国,其社会保障制度的建立和发展经历了一个漫长的演变过程。到了20世纪初,英国的福利制度出现了实质性突破,尤其是第二次世界大战之后,国家承担起福利支出的主要责任。第一,社会保险制度。被称作国民保险的英国社会保险制度建立于1911年,当时仅涉及失业保险和医疗保险两个项目,覆盖范围也有限。1946年颁布的《国民保险法》包括养老保险,失业保险,疾病和生育以及工伤保险,伤残保险,丧葬费和遗属保险五个项目:养老保险有法定基本养老保险和法定补充养老保险两个子项目;失业保险与别国不同的是规定了最低收入标准和自我雇佣者可以参加失业保险;疾病、生育、工伤保险放在一个项目中,原因是这三种生活风险首先要提供相应的医疗服务,而疾病保险仅提供病假工资。第二,社会补偿。社会补偿包括伤亡军人抚恤制度和退役军人安置制度。前者包括伤残军人抚恤金和军人遗属福利两项待遇;后者待遇根据服役时间的长短提供,军龄越长者,享受到的待遇就越多。第三,社会福利制度。社会福利制度除了包括住房福利和教育福利之外,让国际社会称道的是还包括医疗福利。英国既没有实行美国式市场化的、主要通过商业保险解决国民看病问题的模式,也没有实行德国责任分担的社会保险模式,而是实行政府经办医疗服务机构,免费为全体国民提供医疗服务的模式;住房福利主要有三种形式,即租房福利、贫困家庭住房福利和为自有住房者提供政策支持;教育福利对中小学教育和高等教育分别设计,中小学教育为免费教育,高等教育实行无息补足贷款。第四,社会救助制度。社会救助制度分为两个部分,一是为老年人、残疾人、儿童、精神病人等具有特殊困难的群体提供福利服务的制度,被称作社会照顾制度;二是为收入低于一定水平的贫困家庭提供救助的制度。前者体现普遍主义原则,后者体现收入关联原则。

(二) 社会保障法律体系中各项目的特点

尽管各国社会保障法律体系在结构上有所不同,但是,我们仍然可以发现不同国家社会保障法律制度的相同保障项目所具有的共同特点。

1. 社会保险制度的特点

第一,社会保险是强制性制度,雇主(企业)和雇员必须参加;第二,雇主和雇员必须缴纳法定比例和法定期限的社会保险费;第三,待遇的获得需具备法定条件,即生活风险出现、符合法定缴费期限和法定年龄条件;第四,获得待遇的多少与履行的缴纳社会保险费义务密切相关;第五,社会保险待遇支付上的刚性,决定了当社会保险基金入不敷出时,由政府财政提供资助。

社会保险具有经济对偿的特点，即权利与义务对应的特点。

2. 社会补偿制度的特点

第一，待遇的获得者是为社会做出特殊贡献的人；第二，待遇获得者无须履行缴费义务，在风险发生后就可以获得相应待遇；第三，社会补偿待遇由国家财政承担。社会补偿具有社会承担的特点，因为待遇获得者为社会承担了伤害。

3. 社会福利制度的特点

第一，社会福利待遇旨在为公民获得平等的发展机会提供物质上的条件；第二，待遇获得者无需履行缴费义务，符合法定资格就可以获得相应待遇；第三，社会福利待遇属于公共产品，其所需资金由国家财政承担。社会福利具有为公民发展权提供物质保障的特点。

4. 社会救济制度的特点

第一，社会救济为公民提供生存保障；第二，待遇获得者不以缴费为获得待遇的前提；第三，社会救济资金由国家财政承担。社会救济制度具有为社会安全提供财政兜底责任的特点。

可见，社会保障制度是国家组织实施，并以国家为责任主体的为公民生活风险提供经济安全的制度。

四、社会保障制度的功能

（一）减少社会贫困

导致贫困的原因是多方面的，而人类由于老年、疾病、失业、伤残等生活风险的发生而中断工作并因此中断收入而导致贫困是不言而喻。当社会发展到工业化阶段，个人、家庭、社会组织都没有能力承担人们的生活风险时，国家通过具有社会财富再分配功能的社会保障制度，通过政府财政转移支付，为人们在遭遇生活风险时提供收入保障，就能够减少社会贫困。美国社会保障制度的实施，使收入低于贫困线的人在总人口中的比例，从 1959 年的 22.4% 下降到 1978 年的 11.4%。尤其是老年人、残疾人、鳏寡孤独者中的贫困人口所占比重比较高，他们即使不能获得社会保险待遇，也能从社会救济中获得基本生活所需，而社会救济所需资金是国家从一般税收中转移支付的。社会保障制度的再分配功能达到了减少贫困的目的。

（二）维护社会稳定

贫困是万恶之源，它不仅降低人们的生活水平，而且由于人们的生存受到威胁而导致社会不安定。社会保障制度的实施为人们遭遇生活风险时提供最基本的生存需要，使人们不再为惧怕老年、疾病、失业、缺乏住房而焦虑和不安，甚至以偷盗、抢劫等危害社会安全的手段解决生活所需或者表示对社会不公的不满，而是以平静舒缓的心态从事生活和工作，由此形成稳定和谐的社会环境。社会保障制度通过对国民收入的再分配，缓解了社会矛盾，稳定了社会秩序，为社会发展提供了良好的环境。虽然社会保障制度的实施不能彻底消除贫困，但是，它实施以后所显示出的安全阀和稳定器的功能是有目共睹、不可否认的。

（三）拉动内需、促进经济平稳发展

工业化社会逐步弱化家庭功能，医疗技术的发展使医药费不断攀升，市场经济固有的缺陷增加了人们失业等生活风险，在这样的情况下，如果没有比较健全的社会保障制度，人们就不会有更多的收入投入消费，而是将仅有的钱储蓄起来防备和应对老年、疾病、子女上学、买房等生活风险。社会保障制度能够消除人们对于生活风险的顾虑和担忧，将收入用于物质生活和文化生活

的消费,甚至借贷消费,由此拉动内需,促进经济发展。即使在发生经济危机的情况下,社会保障待遇可以部分抵消工人因失业、工资来源断绝造成的支付能力减少,由此保证一定的社会需求,缓解经济危机对生产造成的破坏。相反,在经济急速发展时,由于利润的剧增,政府可以通过社会保障措施使雇主缴纳更多社会保险费充实社会保险基金,政府利用这笔资金中的一部分投入生产领域,创造更多就业岗位,促进经济进一步发展。

(四) 保障人们实现发展权

1. 保障公民受到良好教育

几乎所有发达国家都实行免费义务教育,对于高等教育,有些国家实行免费教育,有些国家实行无息贷款制度。在德国,国民的读、写、算能力,工人的技巧,工程师和科学家的水平都居于欧洲国家的前列。二战以后,德国能够在战争的废墟上迅速重建,并取得经济的高速增长,在很大程度上归功于发展教育。日本官方也认为,战后日本经济的迅速发展,首先应归功于明治以来教育的发展。教育在美国的社会保障制度中占有重要地位,自20世纪60年代政府就在全各地和大中小企业设立了各种类型的教育和培训机构。20世纪70年代以后,许多大企业还创办了自己的高等工科院校,培养适应时代发展需要的高级科研人员,在实现人力资源的最优化配置中发挥了积极作用。

2. 保障公民“居者有其屋”

糟糕的居住状况,恶劣的居住条件会导致公共卫生状况恶化和一系列社会问题发生,所有各国政府都采取法律的、金融的、财政的手段解决中低收入者的住房问题,通过提供公共住房或者廉租房,保证“居者有其屋”。安全、稳定、质量可靠的住房条件,不仅使中低收入家庭成员能够安心生活和休息,获得工作和学习必需的充沛精力,而且有助于创造安静和谐的社区环境。

社会保障制度所具有的整合社会的功能,使得起初为了缓和经济社会矛盾而不得不采取的临时性应急措施变为国家的长期战略措施,不但成为国家经济制度和法律制度的一部分,而且成为国家的政治文化和社会文化牢牢地扎根在各国社会中,成为各国不可或缺、必须制定和实施的制度。

五、社会保障权的主要特征

社会保障制度从建立到不断发展变革的一百多年间,各个国家社会保障制度建立和发展的历史路径是不一样的:社会保障制度是工业化的产物,但是,工业革命起步早的国家的社会保障制度的建立或许晚于工业革命晚的国家;社会保障制度与一国的经济发展水平密切相关,但是,经济发展水平高的国家的社会保障制度的完善程度或许不如经济发展水平低的国家;社会保障权是国家通过立法赋予公民的,但是,在具体制度设计上各国不尽相同,同一个社会保障权(例如,生病获得医疗的权利),有些国家规定公民履行了法定义务后才可以获得,有些国家则规定公民无需缴费,便可获得相应的待遇。总之,由于各种原因,不同国家公民所享有的社会保障权的范围和保障的程度是不一样的。但是,无论哪个国家的社会保障制度如何设计,它们都具有以下几个共同的特征。

(一) 它是法定权利

我们说社会保障权是法定权利,是相对于现代社会保障制度建立之前,国家对社会最贫困者提供最基本生存需要的措施。那时,获得政府极有限物质帮助不是贫困者的权利,而是政府采取

的社会自我保护措施，具有极大的偶然性和不确定型。对此，18世纪经济学家约翰·穆勒就曾指出，对穷人的救济不应当依赖不可靠、没有规律的私人施舍，而应当由国家依照法律有组织、有计划地进行。19世纪末20世纪初，许多国家开始建立社会保障制度。即使在以判例法为传统的英国，其20世纪以来的成文法主要是社会保障立法。在每个建立了社会保障制度的国家，都经历了由创建到逐步建立再到不断完善的发展过程。在建立起社会保障制度的国家，都在宪法中对公民的社会保障权予以确认。国家依据宪法并根据经济发展水平不断制定和完善社会保障制度，使社会保障制度逐步覆盖全体公民以及公民生活的方方面面，并不断提高社会保障待遇水平。社会保障权是法定权利，意味着公民依据法律规定可以向政府提出提供社会保障待遇的请求，“它是对权威或通过权威的一个要求，……这个要求是必须答应的。当局不能不给公民他的权利。”“权利”一词在福利领域被用来描述一个所赋予的接受国家福利的机会，相关权利来源于国家的法定责任。也意味着法律对公民社会保障权的规定是“赋予权利人享有某种对待的资格。”“权利是对利益享有的资格，这种利益是以相同方式给权利人带来好处的东西。一项要求权使权利人对实现其要求这一利益享有资格，例如，给予养老金。”具有权威性和稳定性的社会保障法是公民社会保障权的主要渊源，它在规定公民有获得社会保障权的同时，也规定了国家有为公民提供社会保障待遇的责任。

（二）它是受多种因素影响的权利

首先，国家的价值取向对社会保障权确立具有重要影响。在注重市场自由的国家，公民的社会保障权不如注重社会公平国家公民，前者公民的一部分生活风险需要通过商业保险或者自我储蓄予以保障，而后者公民的几乎所有生活风险都由国家通过立法加以保护。

其次，经济发展水平对一个国家公民社会保障权的充分与否具有决定性影响。社会保障权的实现主要有三种形式，即现金待遇（例如，养老金、失业保险金、遗属抚恤金等）、实物待遇（食品券、免费午餐、御寒衣物等）和服务待遇（医院设立、医生和护士的配备、药品的提供等），无论哪种待遇都与资金支持密切关联。“好妇难为无米之炊”，没有一定的经济实力，要建立比较完善的社会保障制度是不可能的，即使制度建立并实施起来了，也会因为资金断链而半途而废，不能持续发展下去。这也是社会进入工业化阶段以后，社会保障制度才开始建立的原因之一。而且在经济呈上升态势时，社会保障项目和待遇水平都会有一定程度的增加，而当经济发展水平下滑时，社会保障项目以及待遇水平会被取消和削减。

再次，一国的政治制度对公民社会保障权的完善程度有一定影响。在竞争性政党制国家，与公民生活质量关系最为密切的社会保障权成为不同党派在竞选时争取选民支持最有力的杀手锏。为了赢得选民的支持，竞选者在进行竞选演说时，都会许诺选民在执政后如何提高养老金和失业金的水平、如何增加就业机会、如何改善医疗水平和住房条件等等。在一定程度上说，发达国家不断攀升的福利待遇，与政党竞选时对提高福利待遇的许诺有密切关系；在合作性政党制国家，例如中国，国家从人民利益出发，根据经济发展水平确定比较合理的社会保障覆盖范围和待遇水平，然后，随着经济的不断发展，逐步扩大覆盖范围和提高待遇水平。

（三）它是一项普遍性权利

社会保障制度的一个重要原则是体现普遍性，即它应当覆盖全体国民。在工业化社会，每个人都有可能因为个人的或者社会的原因丧失财富或者丧失创造财富的能力和机会，国家需要为每个因为个人或社会原因不能维持最基本生活需要的人提供基本的生活所需，而且每一个处于贫困

境地的人在获得国家物质帮助时是平等的。然而,受社会经济发展阶段的影响,社会保障制度以及与之相关的社会保障权呈现出逐步完善的态势,保障范围从保障雇佣劳动者扩及自由职业者再扩及农业劳动者,最后达到覆盖全民的目标。这个过程一般需要30-60年时间。在这个过程中,国家总是首先帮助那些最需要帮助的人群,由此减少社会对生活处于困境的成员的排斥,使获得社会保障待遇者感到社会对于他们的认可和尊重。在社会保障权逐步惠及全体公民的漫长过程中,慈善机构和民间组织的救助活动发挥着重要作用,即使在社会保障制度已经非常健全的西欧各国,慈善机构和民间组织的救助活动也没有停止。

(四) 它是一项积极权利

当社会进入工业化时代,当公民个人及其家庭、民间组织、工人的自治组织等都没有能力承担公民的生活风险时,为公民提供生活风险保障就历史性地落在国家的肩上。这是因为即使在国家权力有限的现代社会,征税权依然掌握在国家手中,它可以使用征得的税款,通过国民收入再分配的方式,为生活处于不利地位的社会成员解决生存问题。正是由于国家享有任何组织和个人所不能享有的征税权力以及对财政收入转移支付权力,所以,只有它有能力并且应当承担起为遭遇生活风险的公民提供生活保障的义务,也就是说,当公民遭遇生活风险时,国家相关部门有责任为公民提供法定的社会保障待遇,如果相关政府部门不为公民提供或者不依法提供社会保障待遇时,公民有权请求行政机关或者司法机关对其遭受侵害而无法实现的权利予以保护或救济。

(五) 它是一项可诉性的权利

“没有救济就没有权利”,法律救济是公民权利实现的最后一道屏障。虽然各个国家制定社会保障制度的指导思想、经济发展水平、历史文化传统不同,因而社会保障制度的内容不同,公民所享有的社会保障权的程度也不同,但是,当公民社会保障权不能实现或者受到侵害时,几乎在所有建立了社会保障制度的国家,公民一般都可以通过行政和司法两条途径寻求救济。

例如,在德国,法律规定了社会保障争议行政复议前置的程序,即权利人对社会保障机构的行政决定或裁决不服时,有权向行政复议机关提出复议请求。如果权利人对行政复议机关的复议决定不服,可以向社会法院提出诉讼,德国的社会法院是专门审理社会保障争议案件的法院,法院内设立审理不同社会保障争议的法庭,例如,养老金法庭。权利人对基层社会法院的裁决不服,可以上诉至州社会法院,对上诉审仍然不服的,可以向联邦社会法院申诉。一审和二审为事实审和法律审,联邦社会法院审理为终审审理,并且只进行法律审而不进行事实审。由于行政复议办案质量高,所以,大多数争议案件在行政复议阶段就得到了解决。

再如,在美国,社会保障争议的解决要经过申请人申请、再考量、行政法官听证、申诉委员会申诉、司法审查等五个程序,前四个是行政程序,后一个是司法程序:申请人向社会保障署的地方办公室提出申请,地方办公室经审查后认为申请人不具法律上的适格条件,将驳回申请人的申请;如果申请人不服该决定,可以在补充或者不补充新证据的情况下进入再考量程序,再考量官员不得是初审的官员;如果再考量申请被驳回,申请人可以进入由行政法官主持的听证程序,即申诉程序。行政法官由社会保障署任命,但不受所在机关控制,他们具有律师资格并且熟悉社会保障法律法规,有权依据行政程序法独立对社会保障争议作出判断;如果申诉人对于行政法官的裁决不服,可以继续向申诉委员会提出申诉。由于申诉委员会申诉是终局行政审查,所以,要求申诉委员会成员必须有至少七年法律执业经历,曾在法院或者政府机构办理过案件,有在社会保障机构工作经验者优先录用。申诉委员会既可以进行事实审,也可以进行法律审,但都是书面

审，不举行听证程序；如果审查申请被申诉委员会驳回，申诉人可以向联邦地方法院提起诉讼，法院将对行政机关的行政决定进行司法审查。和德国一样，美国的社会保障争议绝对多数都在行政程序阶段解决了。在每年收到的 1 250 000 件社会保障争议案件中，只有 10 000 件由联邦地方法院审理。

The Basic Theoretical Problem of Social Security Rights

LIU Cuixiao

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China 100720)

Abstract: Social security right is the one based on certain values, with which a nation empowers its citizens through legislation. It has the following meaning: when people are in risk of life, such as old age, sickness, disability, unemployment and poverty, which leads to income interruption, they have the right to obtain material assistance from the state. The theoretical basis of it is the theory of free will, liberal theory, democratic socialist theory, Marxist theory and theory on human rights, on which different patterns and legal system of social security are formed. Social security system has several functions, such as reducing social poverty, maintaining social stability, stimulating domestic demand and promoting stable economic development, etc. Affected by many factors, it is not only statutory and universal, but also positive and justiciable.

Key words: Social Security Right; Theoretical Basis; System Mode; Functional Characteristic

(编辑：付昌玲)