

以宪法为依据,保障公民的社会保障权^{* *}

——从宪法修正案第二十三条谈起

郭曰君¹ 吴新平²

(1. 郑州大学 法学院,河南 郑州 450052; 2. 中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

摘要: 社会保障权是公民的一项基本权利。社会保障制度以公民享有社会保障权为逻辑前提。宪法修正案第二十三条的规定为我国建立健全社会保障制度,依法保障公民享有社会保障权奠定了宪法基础。在实施宪法有关社会保障的规定时,有必要对宪法第四十五条作扩充性解释,以便与宪法修正案第二十三条的规定保持一致,并采取切实可行的措施保障宪法有关规定的实施。

关键词: 社会保障制度; 社会保障权; 宪法

中图分类号: DF2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002 - 3291(2004)04 - 0061 - 05

《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。”该条的规定为我国建立健全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关系密切,本文以宪法文本为依据对社会保障权与社会保障制度作初步探讨。

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基于公民享有社会保障权,也可以基于国家对公民的恩赐和救济,但两者意义却大不相同^{[1](p2-3)}。

如果社会保障是公民的一项权利,那么国家就有义务满足权利人的合法要求,保障权利人的社会保障权益的实现,社会保障机关无权对此进行自由裁量。相反,权利人有权决定是否申请和接受给付。权利人对社会保障机关作出的不利决定有权提起行政复议或行政诉讼,如复议机关无正当理由不接受申请人的复议申请,或申请人对复议决定不服的,有权向人民法院提起行政诉讼。国家不得对接受社会保障权益附加法律规定以外的条件,国家应平等对待每一个公民,而不得歧视任何人。因此,如果是基于公民的社会保障权,社会保障制度的建立就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。

如果社会保障仅仅是国家对公民的恩赐和救济,那么社会保障利益只不过是国家的慷慨馈赠,国家并不被要求提供任何社会保障利益。在法律规定范围内,社会保障机关具有完全的自由裁量权,以决定哪些申请人能够或不能够得到给付,个人无权对社会保障机关作出的不利决定提起申诉,因为其决定并不受更高机关的审查。最为重要的是,无论社会保障机关的决定多么的擅断,社

* 收稿日期: 2004 - 04 - 06

作者简介:郭曰君(1970→),男,河南获嘉人,郑州大学法学院讲师,中国社会科学院研究生院博士生。研究方向:法理学、宪法与行政法学、人权理论。

吴新平(1952→),男,陕西汉中,中国社会科学院法学所研究员,博士生导师。研究方向:宪法与行政法学。

会保障利益被减少或取消的个人都无权采取法律措施。既然法律并不要求国家为任何个人提供社会保障利益,而且国家可以任意减少或取消这些利益,因此,国家也可以对接受者附加任何它所选择的条件,如限制不道德行为、按规定的方式使用发放给他们的钱物等等。法律允许对申请者和接受者不平等对待,社会保障机关有责任区分值得保障者与不值得保障者,以分配有限的社会保障基金。因此,如果社会保障是国家的恩赐或救济,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,而无以制约国家权力。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。

2001年2月28日,九届全国人大常委会批准了我国政府于1997年10月27日签署的《经济、社会及文化权利国际公约》。该公约第九条规定:“本公约缔约国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险。”本公约第十条、第十一条也涉及社会保障权。在此之前,我国加入了世界劳工组织C102公约——《社会保障最低标准公约》。这表明保障公民享有社会保障权是我国政府对国际社会的庄严承诺。

社会保障权是一项基本人权,是我国建立社会保障制度的逻辑前提。保障公民享有社会保障权是国家的责任和义务。宪法修正案第二十三条规定:“宪法第十四条增加一款,作为第四款:‘国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。’”宪法修正案第二十四条规定:“宪法第三十三条增加一款,作为第三款:‘国家尊重和保障人权。’第三款相应地改为第四款。”这些规定为国家履行社会保障的责任和义务,建立和健全我国的社会保障制度,保障公民的社会保障权提供了宪法依据。

社会保障权是包括城市居民和农村居民在内的每一个公民都应平等享有的普遍权利。计划经济时期,国家对城镇企业职工实行“低工资,高福利”政策,城市居民生活得到了基本保障;在农村以集体经济为基础,建立了以“五保户”救济制度、农村合作医疗、农村救灾救济制度为主体的农村社会保障制度,上述社会保障制度虽然水平很低,但在当时经济发展水平极低的条件下,为保障城乡居民的基本生活,稳定社会秩序发挥了重要作用。但改革开放以来,随着农村经济体制的改革,家庭联产承包责任制取代了人民公社制,家庭重新成为基本生产单位,农村社会保障制度丧失殆尽,除了农民承包的土地发挥一定的社会保障功能外,农民几乎不享有任何社会保障,农民的生产生活几乎完全暴露在各种风险之下。

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,在未来很长一段时间内,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,商业保险以营利为目的,而社会保险不以营利为目的,而是为了分散社会成员的生活风险,保障社会成员的生活质量,保障社会安定。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。为保障农民社会保障权的实现,应破除社会保障权是市民的特权的观念,破除国家对农民无社会保障承诺的观念,以“十六大”报告和《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》关于农村社会保障制度建设的方针政策为指导,积极稳妥地推进农村社会保障制度建设。在建设农村社会保障制度建设的同时,鼓励家庭保障、社会互助互济,适当发展商业保险。值得欣慰的是,国务院总理温家宝在十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》规定:“除烟叶外,取消农业特产税。……从今年起,逐步降低农业税税率,平均每年降低1个百分点以上,五年内取消农业税。”而有的经济发达地区和粮食主产区,已提前取消全部或大部分农业税。这些措施有助于减轻

农民负担,增强土地的社会保障功能。

需要强调的是,在构建农村社会保障制度时要注意有利于城乡社会保障制度的衔接,以最大限度地降低城乡社会保障制度未来接轨的成本。农村社会保障体系与城镇社会保障体系的二元结构并非静止不变。随着城市化进程的发展,越来越多的农村居民流入城市就业并在城市定居下来成为城市居民,与之相适应,他们也应由农村社会保障体系进入城镇社会保障体系。因此必须做好城镇社会保障体系与农村社会保障体系的衔接,基本思路是系统设计,分类实施,形成漏斗效应,逐步将在城镇就业并定居下来的原农村居民纳入城市社会保障体系。

二

2004年宪法修正案通过以后,该修正案第二十三条与宪法第四十五条之间相互协调的问题便显现出来。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,宪法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,宪法第四十五条的规定未采用社会保障权的概念。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》中才首次在国家的法律文件中提出“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。其三,社会保障权与物质帮助权的含义不完全相同,前者比后者含义更为全面广泛。物质帮助权是公民因暂时或永久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。除表现为上述物质帮助权的三种形式外,社会保障权还具体表现为孤儿的社会保障权、贫困家庭的社会保障权、失业保险权、工伤保险权、生育保险权等。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仅限于物质保障,其客体仅限于物。其五,社会保险是社会保障的重要内容之一,而物质帮助在字面上容易给人以错觉,仿佛物质帮助是由国家和社会无偿提供的,因此,物质保障权的提法既不准确又容易引人误解。相比之下,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。

根据以上分析,在2004年宪法修正案通过以后,如何协调宪法第四十五条和宪法修正案第二十三条的规定,就成为我国在宪法实施中迫切需要解决的一个重要问题。为此,建议全国人民代表大会常务委员会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做扩充性解释,具体明确社会保障权的范围,为我国社会保障法律制度的建立和完善提供确切的宪法依据。

三

社会保障制度是20世纪人类文明最伟大的成就之一。作为一个社会主义国家,中华人民共和国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——单位制的社会保障制度。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》。上述四项规范性法律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^[3](p8-9)。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。”^[4](p6)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。”^[5]宪法修正案第二十三条正是在上述政策的指导下制定的。

宪法修正案通过以后,关键的问题在于切实保障宪法的实施。就我国目前的情况来说,在实施宪法关于社会保障的规定方面,需要重点关注和把握以下几个问题:

第一,要准确把握我国的现阶段经济发展水平和社会保障制度发展水平。经过二十多年的改革开放,一方面,我国社会生产力得到了长足的发展,到2003年,人均GDP已超过1000美元,人民生活总体上达到了小康水平,已初步具备建立健全社会保障制度的物质基础。另一方面,我国已经由改革普惠阶段进入利益分割的时代。收入分配关系尚未理顺,贫富差距持续扩大,据世界银行发展报告估计,中国基尼系数已由1984年的0.30上升至2003年的0.458,已超过国际公认的0.40的警戒线,也已超过我国实际工作中操作的0.45的警戒线;劳动关系发生巨大变化,下岗、失业问题形势严峻,“2003年底,城镇登记失业率为4.3%,城镇登记失业人数为800万人。2004年,……城镇登记失业率控制在4.7%左右”^[6];流动人口与固定户籍人口的利益冲突加剧;地区与城乡发展严重失衡,地区差距、城乡差距拉大。而我国社会保障体系目前还存在着很多问题,“体系缺漏、保障不足是构成其目前面临的首要问题。迄今为止,我国还只有25%的老年人有养老保险保障,10%的人有医疗保险保障,20%的非农劳动者有工伤保障,面向乡村数千万贫困人口的最低生活保障制度尚未建立,老年人福利、残疾人福利等各项福利事业均严重滞后于社会发展与城乡居民的需要。上述事实客观地揭示了我国社会保障制度滞后于经济发展水平的现实。”^[7]上述情况表明了建立健全社会保障制度可能性、必要性和迫切性。

第二,要准确理解宪法关于“健全的社会保障制度”的含义。社会保障制度是一个完整的体系,从其内部构成来讲,包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚等子系统;从管理体制来讲,中央与地方应权责明确,统筹水平适当,社会保障基金筹集充裕、管理达到保值增值,发放到位;从地区来讲,应该覆盖城镇和农村;从保障对象来讲,应覆盖城镇居民和农村居民,既包括市民又包括农民,既包括常住居民又包括流动人口。健全社会保障制度,要立足我国经济发展和当前社会保障水平,实事求是,统筹安排,循序渐进。从近期目标来讲,只能建立一个低水平、广覆盖、可持续、无漏洞的社会保障体系,保障城乡居民在遭遇生活困境时都能免于陷入绝望境地。

第三,以宪法为根据,健全社会保障法律制度,为完善我国的社会保障制度提供法制保障。社

会保障制度的显著特点之一是其建构性较强,法制对于建立健全社会保障制度具有特别重要的意义。我国社会保障制度不健全一定程度上表现为社会保障法律制度的不健全。社会保障法律制度不健全表现为:1. 在立法上,我国制定的社会保障法律、法规数量少、效力层次低。到目前为止,社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚等大项目都没有制定一个基本法律,只有数量很少的行政法规、中央规章、地方法规、政府规章,这些法规、规章调整范围小,效力层次低。在社会保障制度改革中起作用的主要是政策文件,随着社会保障制度改革的深化,政策的不稳定性、笼统性、不统一性等缺点表现得越来越突出,因此,要尽快改变政策占主体的局面,将社会保障立法列入本届全国人大及其常委会的立法规划,加快立法步伐,使社会保障做到有法可依。2. 法律的实效性不足。由于中央与地方权限划分不明确,劳动与社会保障部门、民政部门等职能部门的权限划分不够合理,国家财力有限,公有制企业经济形势不好,企业负担较重,强资本弱劳工,加上企业、个人社会保障意识较差,部分现行法律法规特别是社会保险法律法规也未有效落实。3. 社会保障权的可诉性并未完全得到法律确认,通过仲裁和司法途径解决社会保障纠纷仍障碍重重,公民的社会保障权益受到侵犯时不能获得有效救济。因此,国家应以宪法为依据,加强社会保障的立法、执法、司法和法制宣传工作,健全社会保障法律制度,为健全社会保障制度提供法制保障,以充分保障公民的社会保障权的实现。

参考文献:

- [1] Carl Wellman, *Welfare rights*. Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefield Press, 1982.
- [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] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] 中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议公报. 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2003.
- [5] <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021117/868418.html> 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。
- [6] <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2468764.html> 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的就业状况和政策》白皮书,2004年4月26日发表。
- [7] 郑功成. 解读“健全的社会保障体系”[J]. 半月谈,2003,(22).

Guarantee Citizens' Rights to Social Security According to the Constitution

GUO Yue-jun and WU Xin-ping

(Law School, Zhengzhou University, Zhengzhou 450052, China)

Abstract: The right to social security is a citizen's fundamental right. That all citizens have rights to social security should be the logical presupposition to constitute the institution of social security. Article 23 of the Constitutional Amendments settles constitutional foundation to perfect the institution of social security and to guarantee rights to social security in our country. It is necessary to interpret extensively Article 45 of the Constitution to make it consistent with Article 23 of the Constitutional Amendments, and to adopt feasible measures to guarantee related constitutional stipulations implemented.

Key words: institution of social security; rights to social security; constitution

【责任编辑:裴鸿池 金悦 责任校对:新兆】