

福利制度

与人权实现

*Welfare System
and
Human Rights Realization*

谢琼/著



人民教育出版社

福利制度 与人权实现

*Welfare System
and
Human Rights Realization*

谢琼/著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

福利制度与人权实现/谢 琼 著. —北京:人民出版社,2013.4

ISBN 978-7-01-011721-8

I. ①福… II. ①谢… III. ①福利制度-研究-中国②人权-研究-中国
IV. ①D632.1②D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 027232 号

福利制度与人权实现

FULI ZHIDU YU RENQUAN SHIXIAN

谢 琼 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.75

字数:220 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 978-7-01-011721-8 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

郑功成^①

人权通常是政治家与学者关注的重大议题,而福利却是广大百姓关切的日常话语,前者标志着不同时代的社会文明与进步程度,后者攸关着人民的生活质量与未来预期。作为社会保障与福利领域的专业研究者,我一直认为,没有人权的确立或者赋予人相应的权利,不可能有维护个人平等、自由与全面发展的福利制度;而没有公正、健全的福利制度安排,人权也会在很大程度上变成异常苍白的纸上谈兵。因此,人权与福利客观上具有不容分割的内在关联性。

纵观中外,人权与福利制度其实都是历史发展的产物并伴随着历史发展而不断发展的。一方面,人权是崇高的,它是指在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严享有或应该享有的基本权利,其本质特征和要求是自由和平等,实质内容和目标则是人的生存和发展。人类迄今的历史表明,所谓天赋人权不过是资产阶级启蒙思想家借以号召大众的旗帜,因为从弱肉强食的丛林法则走向自由、平等的公正社会,从人的应然权利到法定权利再到实有权利,实在是一个需要持续不断地努力奋斗的漫长历史过程。尽管历史潮流总是向前发展的,但它也不时以自己的波折甚至反复来揭示自身的时代局限。中外各界在人权领域中的争鸣及其对时局与制度安排及社会秩序的影响,深刻地揭示了人权不是意识形态领域的斗争工具,而是人类发展进程与社会现

^① 郑功成,社会保障学者,中国人民大学教授,全国人大常委会委员。

2 福利制度与人权实现

实生活的反映,它需要有法律的严密规范与相应的福利制度来支撑;另一方面,福利是美好的,也是一种能够保障人民生活权益与提升人民生活质量的社会制度,其本质特征和要求是公平、正义与共享,实质内容和目标则是通过一系列的社会保障及相关制度安排,对社会财富进行合理分配与再分配,进而实现人的自由、平等权益。然而,从居高临下的恩赐与怜悯到公平、正义、共享的实现,从雪中送炭的补救式保障到福利权的不断扩张,却是一个渐进的历史过程。发达国家的实践已经证明,是福利权及相关制度的确立,才使人权不再是一句与个人生活质量无关的政治话语,而是被赋予了丰富内容并确保每一个人都能够享有自由与平等发展的制度体系。因此,现实世界中没有空洞的人权,也不应有超越时代发展的福利制度,只有将两者有机地结合起来并与时俱进,才能实现主权国家范畴内人权与福利的良性互动并持续地向前发展,最终达到世界大同。

谢琼博士的《福利制度与人权实现》一书,基于历史与文献的视角,在赋予人权丰富而具体内容的同时,亦揭示了福利制度的真谛。该书阐述了人权演进与福利思想转变的历程,论证了福利制度的发展与人权发展的相互影响与相互促进及其互动规律。强调了在这两者从相互分割走向关联发展的过程中,是人权思想为福利制度的发展指明了方向,因为它要求福利制度建设应以维护和实现人的权利为出发点和归宿,福利制度的设置应由救济性转向权利性,由工具性转向目的性,福利制度的保障范围应由部分群体扩大到拥有福利权的全体成员,这使福利制度的功能和层次得到了提升,也赋予了福利制度设置不能随意碰触的人权底线。同时,该书还用较大篇幅论证了福利制度的不断完善和发展,极大地促进了人的多种权利的实现,进而得出了福利制度是人权实现的根本性保障,其设置的完善程度和由此产生的福利供给程度决定了一国人权实现程度的正确结论。我完全赞同书中的基本观点,这就是不能割裂人权与福利之间的关系,人权主张需要充分关注福利制度的发展,而国家福利应当是国民普遍享有的基本人权。值得指出的是,书中还指出了实践中因福利与权利之间的模糊关系和尚未清晰的理论限制了福利的适用范围,也使福利制度的发展迷失了方向,沦为促进经济发展和维护社会稳定的工具,并由

此导致福利制度的项目设置、覆盖范围和待遇水平等内容易随着经济周期和政党偏好而波动,使人们对基本权利保障的未来预期不稳,这种现象无疑不利于实现个人的自由和全面发展以及整个社会的和谐发展。书中还剖析了福利制度的不良设置和福利供给不充分的不良后遗症,指出它往往构成社会群体权益受损的主要原因,尤其是那些由于性别、年龄和身体状况等原因不能平等参与社会的特殊群体,如残障人士、儿童、老人和妇女等,这显然是对福利制度全面而理性的把握。概括起来,《福利制度与人权实现》的贡献主要有:一是基于历史与文献的视角对人权与福利及其关联性进行了集中梳理,这使得它能够超脱现实中具体政策与观点的分歧。二是从理论与制度实践两个维度对福利制度与人权实现的相互影响进行了宏观、系统、综合性分析,提炼出了两者之间从分割到关联、互动发展的一般性规律。三是从正反两方面揭示了福利制度是促进人权由应有权利、法定权利向实有权利转换的根本性制度保障,但如果福利制度自身不良亦会对人权实现产生扭曲和侵害。四是通过对残障人士、儿童、妇女等特定群体的权利与福利制度的促进的考察,提出了可资中国福利制度建设借鉴的若干启示。因此,这是一部内容丰富并具有创新思维的著作。

中国是一个欣欣向荣的发展中的大国,经过改革开放以来的持续高速发展,已经由一个发展严重不足的落后农业国转变成了一个跻身中等收入国家行列的新兴工业化国家。与工业文明相适应,人权与福利也正在成为政治家、学者与公众高度关注的焦点话题。然而,长期以来,我们曾经回避对人权问题的讨论,甚至将人权旗帜拱手让给西方国家,人权似乎成了资本主义世界的专利。例如,近三十多年来国民经济的持续高速增长,早已将中国共同贫穷的时代送进了历史,越来越多的人进入了小康与富裕阶层,城乡居民的收入水平、财富积累与生活质量得到了跨越式提升,人们的择业自由、迁徙自由与发展空间不断扩张,这显然是中国人权事业发展进步的客观标志,但在许多人的眼中,却只见经济增长的奇迹,与中国的人权状况改善程度并无关系。一些人虽然知道民生持续大幅改善是改革开放带来的无比真实的人权事业发展成就,却又因为忌讳讨论人权问题而不能理直气壮地进行理论解析,以至于在一些

4 福利制度与人权实现

国际政治、外交与学术场合显得异常被动,这种对人权问题采取过度意识形态化的取向,既不利于全面把握中国人权事业的客观发展进程,也不利于客观正视中国人权事业的进步与不足。在对待福利问题上,基于计划经济时代平均主义、“大锅饭”造成效率低下的教训,中国一度视福利为滋生懒惰的温床,将福利国家或福利社会看成一种“病态”,福利国家与福利病在一些人的眼中几乎成了同义语,这种无视福利制度的强大正向功能及其维系发达国家长久安定繁荣的客观事实的片面观念,直接或间接地影响到了现实中相关制度安排与政策导向,它不仅导致社会保障体系建设滞后于经济发展的步伐,也构成了中国人权事业进一步发展的桎梏,并对整个国家的健康发展产生了不良的影响。在 20 世纪 90 年代,就曾经因传统养老金制度不可持续、医疗保险等多个福利领域改革中的自由主义或市场主义的取向,导致家庭与个人负担畸重,人们的安全感急剧下降,国家福利制度的信誉受到了严重冲击,也在一定程度上给城乡居民特别是下岗职工、退休人员等的基本权益造成了损害。直到 1998 年,中央政府强力推行“两个确保”与“三条保障线”,才使社会保障制度的公平价值取向逐渐得到回归,特别是 2009 年以来伴随社会保障体系建设步伐的明显加快,中国的福利制度开始成为维护社会公正、保障基本人权的基本制度保障。因此,在充分肯定以往三十多年经济发展成就的同时,还需要吸取一度忽略福利制度的正向功能以及社会保障改革中缺乏对受保障者的权益维护并造成不良后果的深刻教训。

2004 年 3 月,第十届全国人大第二次会议通过了《中华人民共和国宪法》修订案,在第一章“总纲”中增加了“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”,在第二章“公民的基本权利与义务”中增加了“国家尊重和保障人权”的原则,它标志着我们对人权与福利制度有了新的认知和共识,进而影响到了此后一系列的相关法律与政策。例如,2012 年 3 月,第十一届全国人大五次会议表决通过了关于修改刑事诉讼法的决定,修改后的《中华人民共和国刑事诉讼法》就将“尊重和保障人权”写入总则。而 2010 年通过的《中华人民共和国社会保险法》、2012 年通过的《中华人民共和国军人保险法》和近几年间对《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国老年人权益

保障法》等的大幅修订,以及全民医疗保险、基本养老保险制度的快速推进等,更表明中国的福利制度建设已经进入到了一个快速发展的全盛时期,迈向中国特色的福利社会已经不可逆转。

从将人权视为西方世界的专利到将尊重和保障人权确立为宪定原则,从视福利国家与福利社会为“病态”到全面建设中国特色的社会保障体系,中国的人权事业与福利制度开始呈现出良性互动、持续向前发展的态势。人们在谈到人权时不再脱离福利制度,而是很自然地会联系到各项社会保障制度建设,这使得人权不再空洞化;而在讨论福利制度时也开始日益注重公民的平等经济社会权益,进而以公平的标尺来检验现行的制度;这种转变其实是中国社会发展进步的重大飞跃。当然,如何更好地将中国的人权事业与福利制度有机地结合起来并达到相得益彰的效果,还需要立足于尊重中国国情和借鉴国外经验做进一步的探索,当务之急就是尽快将人的基本权益法定化、实有化,而按照公平、正义、共享理念来优化现行各种社会保障与相关福利制度安排,并使之步入法制化轨道,无疑是十分重要且紧迫的任务。

总之,人权与福利已经成为当今世界关注的焦点,也是向现代化强国阔步迈进的中国各界普遍关注的领域,尽管理论上的争鸣还会持续,但推进人权事业的发展与健全福利制度却应当成为国家走向现代化、走向更为长远的未来的基本共识。期望有更多的有识之士关注中国的人权事业与福利制度,并用客观、理性、多维的视角来探究其相互关系,共同促进其良性互动并持续向前发展。

在《福利制度与人权实现》即将由人民出版社公开出版之际,特将我今日之思考形成上述文字和大家分享,并以此表达我对该书的祝贺!

2013年1月24日于北京

目 录

序	郑功成 1
导 论	1
一、研究背景、目标与意义	1
二、关键概念	3
三、研究方法、基本思路与框架	21
四、贡献与不足	23
第一章 福利制度与人权的解析:基于文献的述评	26
一、福利制度的解析	27
二、人权的解析	42
三、综合评论	58
第二章 福利和人权的关系演进:从分割到关联	61
一、福利权的产生与发展	61
二、促进福利权产生和发展的因素	65
三、人权对福利制度发展的要求	82
四、小结	90
第三章 福利制度对人权实现的促进	92
一、福利制度是实现人权的必然需要	93
二、福利制度对人权实现的促进	102
三、不良福利制度对人权实现的扭曲	116

2 福利制度与人权实现

四、小结·····	121
第四章 残障人士的权利与福利制度的促进:排除障碍·····	123
一、残障人士的权利及对福利制度的需求·····	125
二、残障人士福利与制度模式·····	136
三、福利制度对残障人士权利的促进·····	142
四、小结·····	152
第五章 儿童的权利与福利制度的促进:提供保护·····	154
一、儿童的需求与权利·····	154
二、儿童遭受权利侵害的状况及主要原因·····	157
三、福利制度对儿童权利的促进·····	165
四、小结·····	173
第六章 妇女的权利与福利制度的促进:维护性别平等·····	175
一、妇女的需求与权利·····	176
二、妇女遭受权利侵害的表现及根源·····	180
三、福利制度对妇女权利的促进·····	192
四、小结·····	199
第七章 结论与启示·····	201
一、基本结论·····	201
二、若干启示·····	205
参考文献·····	209
后 记·····	224

图表索引

图 2-1	人权与福利制度关联发展路径	83
图 2-2	人权与福利制度的演变路径	84
图 3-1	人权与福利制度发展图	99
图 3-2	人的权利集合图	101
图 3-3	福利制度与人权的层次性分析图	113
表 4-1	中国个别年份农村贫困人口数量和残疾贫困人口 所占比例	131
表 5-1	《儿童权利公约》中规定的每个儿童应享有的权利	155
图 7-1	2004—2008 年社会保险参保人数	206

导 论

一、研究背景、目标与意义

在当代世界,尊重和保障人权已成为世界各国在哲学、伦理、政治、法律乃至外交等领域广泛交流、增进理解和扩大合作的重要领域。在过去的十几年里,在中国,对于国际人权问题、人权的理论与实践的研究日益得到推进和深化。如何维护人的基本权利、实现更高层次的人权追求目标是世界各国共同面对的问题。而“福利”自 19 世纪以来,一直是社会科学中富有争议性的概念,是极容易引发政治学和经济学等学科中诸学派激烈论战的领域。福利思想从人道主义到公民权利的转变,依附于对自由、平等、社群等概念的重新解释,诞生了现代福利理论。一些积极自由主义者认为福利主张一般可以转化为某种权利理论,但由于权利理论的不足,往往将公民资格理论、权利观念和福利理论混在一起,限制了福利的适用范畴,并不能满足普遍的平等和正义要求。

选择福利制度对人权实现的促进作为本书的研究对象,主要是受到中国当前发展背景的影响。其一,中国的福利制度或社会保障制度正方兴未艾,经过近三十多年来的改革探索,已经踏上了快速发展的轨道,即将进入定型、稳定、持续的发展阶段。^① 而在这一进程中,人们的观念似乎仍然更多地停留在

^① 参见郑功成:《社保制度建设最关键时期到来了》,《21 世纪经济报道》2009 年 3 月 30 日。

2 福利制度与人权实现

维护社会稳定和促进社会和谐的工具性层次,而较为忽略人的权利需求与保障,这将影响到福利制度的层次与功能提升,是否真正以人为本、以维护人的权利为核心,从而需要从本源的角度探究福利制度的发展真谛。其二,中国的人权理论与人权事业发展同样刚刚起步,改革开放三十多年来,其实是中国人权状态持续得到改善的三十年,但基于意识形态的偏见,依然存在着将人权视为西方国家专利并局限于少数政治、法律学者讨论范围的现象,人权被打上了西方世界的烙印,似乎与个人具体的生活福利相距甚远,从而成了与普通百姓生活无关的政治概念,而西方学界仍然很少承认中国人权的进步。如果对人權的讨论忽略了经济发展、贫困减少与福利提升,显然也是不利于人权理论与人权事业健康发展的。其三,虽然福利制度与人权的研究早就是学术界的显学,两个领域均聚集了众多专家学者并产生了无数研究成果,但针对福利制度与人权进行关联研究的却较为少见,尤其是在中国,社会保障界研究福利制度对人权促进的理论成果非常罕见,这就是为什么只有在国际金融危机背景下,才能形成加快社会保障或福利制度建设步伐共识的原因,因为官方、学术界与公众,很容易接受为应对危机而建设福利制度的思想,却难以从人或公民的权利需求与维护来促进社会保障制度建设。正是在这样的背景下,笔者选择福利制度对人权实现的促进作为研究对象,并试图通过本书解析两者之间的关联性及相互影响。

本书的研究目标,是通过梳理福利制度和人权之间的关联发展路径,并分析影响其发展的主要因素,试图论证:①人权是具有普遍性的理论范畴,其实现主要取决于主权国家的发展状态、制度安排与文化传统,而福利制度则是各国实现人权、保障人权的根本性制度安排;②实现人权,保障基本权利平等,促进人的全面发展,是福利制度的出发点和归宿。以为包括中国乃至其他发展中国家的福利制度建设和人权实现提供可供认识和参考的一般性规律,同时为福利理论和权利理论之间的关联研究作出相应的理论贡献。

本书研究的理论意义,是在人权理论与福利理论之间搭建桥梁,实现两者理论上的分割研究走向关联研究,以求确立福利制度研究的人权取向和人权研究中的福利视角,丰富福利理论与人权理论的内容。在实践中,则是通过本

书的研究,摒弃以往将福利制度视为统治者或强势群体维护稳定与秩序的工具的取向,促使福利制度建设的追求目标的升华,确认福利制度的建设与发展是基于满足人权保障的内生需求,从而应当立足于以人为本,以维护人的基本权利为福利制度的出发点与归宿,而社会稳定与社会和谐只是通过这一制度对人的权利的维护与保障所产生的客观效果。

二、关键概念

1. 福利与福利制度

福利是一个被广泛运用的词语,是“能给人带来幸福的因素,其中既包含物质的因素,也包含精神和心理的因素”^①。在英文中,能表达福利的词语有两个:well-being 和 welfare,根据斯坦福哲学百科全书(SEP)的界定,well-being 常被用来描述一个人真正的而非工具性(non-instrumentally)的好的状态,它对道德哲学来说非常重要,尤其是对于追求福利最大化的功利主义;在社会福利主义制度中,well-being 则代表一种价值。Welfare 则被解释为“尤其从政府和制度方面,致力于提升贫困人士基本福利(basic well-being)的行为或程序”。由此看来,两者相较,well-being 更偏向状态描述,而 welfare 则更注重制度保障。本书认为,这两个词合起来才能准确地表达福利的含义:第一,福利是一种好的或健康的、幸福的生活状态。这种状态是客观的,也是主观的。说其客观是因为人们的健康、幸福的状态是客观存在的;另外,福利的接受者及其为达成健康、幸福所需要的物质性的和精神性的福利供给也是客观存在的;说其主观是因为福利也是人的主观感受,是否好、是否幸福往往是判断者基于一定标准的价值判断,而这标准对于不同的人来说都是不同的。就如庇古所说,同一个英镑,对于穷人来说是雪中送炭,而对于富人来说是锦上添花或者一文不值,两者的效用是不同的。第二,美好的状态需要通过一定措施来实现,所以,福利又是一个动态的实现过程。在这个过程中,健康的、幸福的状态

^① 李琮主编:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第145页。

作为目标是向上开放的,是有层次的,最底层的应该是能保障人的生存的基本状态;也是相对的,是随着时代进步和社会发展不断提高的。在生产水平有限的时代,吃饱喝足便是幸福,没有疾病便是健康;而在财富、精神都富足的社会,享受教育、穿着体面也不一定能达到好的标准,而心理健康和精神健康又成为身体健康的必要标准。这个目标的实现,需要一系列保障措施,尤其是来自于政府的、规范性的制度保障。缺少这两重含义中的任何一个,都会使福利的概念残缺不全。以往的研究中,一些学者认为福利就是一种需求满足的状态,说的只是福利的第一层含义 well-being。在这种界定下,福利的来源就不只限于政府,个人、家庭、社区、企业乃至市场都可成为提供福利的主体,容易使福利在当今社会的概念宽泛化,责任主体不明显。相反,另一些学者强调福利的工具作用,认为福利就是为实现某种社会或政治意图的工具或手段,忽略了福利本身就是一种目标的含义,就词义来说也过于僵硬。

福利的感受者和提供者均是人这种社会性动物,或是由人组成的社会性群体,于是,福利往往通过社会化或者社会性福利表现出来,故称社会福利。福利和社会福利的区别就在于社会福利将“个体”福利通过社会性上升到了包括个体和群体在内的社会群体福利或集体福利上,由此演发出社会福利在社会层面上作为社会政策和社会制度的一系列要素和范畴,包括社会的、经济的、政治的,甚至道德、哲学的。同时,福利的双重含义也演变为了社会福利的两个部分——社会福利状态和社会福利制度。国内外大部分研究中对社会福利的定义都兼顾了社会福利的这两个部分。例如,巴克尔认为,社会福利一方面是指一国用来帮助人们以满足经济、社会、教育和健康需要所推行的项目、津贴和服务体系,从而维护社会的正常运行;另一方面是指社群或社会的集体福祉状态。^① 威廉姆·H.怀特科(William H. Whitaker)认为社会福利是一种由社会福利计划、社会福利津贴和社会服务构成的,帮助人们满足对维持社会运转必不可少的社会需要、教育需要和健康需要的国民制度。^② 国内学者钱

① 参见周沛:《社会福利体系研究》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第6页。

② 参见[美]威廉姆·H.怀特科、罗纳德·C.费德里科:《当今世界的社会福利》,解俊杰译,法律出版社2003年版,第29页。

宁认为,社会福利是使人类社会为达到一定的福利目标而建立的某种制度设置。^① 尚晓援认为,社会福利是为达到社会福利状态而作出的集体努力,作为制度的社会福利,可以被理解为制度实体,也可以被理解为社会为实现一定福利目标所承担的“制度化责任”。^② 周沛则在综合了主要学者对社会福利的定义之后提出,社会福利是以政府和社会为主体,以全体社会公民与社区居民为对象,以制度化与专业性为基本保证,以保障性与服务性为主要特征,以社会支持网路为主要框架,以物质资助和精神支持为主要内容,以解决社会问题为目的,旨在不断完善和提升公民和居民的物质与精神需求,提高社会生活质量的社会政策和社会制度。^③ 由此可见,研究者都不否认福利是一种状态,而更强调福利作为制度的一种政府责任,因此,社会福利亦可称为社会福利制度,简称福利制度。

关于福利制度的具体对象和内容,国内外理解略有不同,名称也不统一,英国等福利国家多称之为社会福利制度,美国和中国台湾等地区称为社会安全制度,在国内,则大多称为社会保障制度。崇尚自由的美国是第一个使用社会保障一词的国家,在美国社会保障总署编写的《全球社会保障》一书中,社会保障被界定为“根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力的中断和丧失给予保障,为婚育、死亡等特殊开支提供补贴,为抚养子女的父母提供津贴”^④。也有学者将美国的社会保障制度(social security)翻译为社会安全制度,认为社会安全是由国家负担起保障全体国民最低生活,使全体国民免陷于贫困,而促进社会安定,达到安全和乐利生活的一种制度。^⑤ 作为社会保险制度的发源地,德国对社会保障的理解主要基于社会市场经济理论,是对在竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障。在韩国,广泛被认可的社会保障的定义是“在人的生命进程中,由直接面临的各种风险,如疾

① 参见钱宁:《现代社会福利思想》,高等教育出版社2006年版,第4页。

② 参见尚晓援:《社会福利与社会保障再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

③ 参见周沛:《社会福利体系研究》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第6页。

④ William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*. Cmd, p.6404.

⑤ 参见江亮演:《社会安全制度》,台北五南图书出版公司1990年版,第1页。

病、老龄、失业、残疾、死亡、生育、贫困等造成的收入短期或长期中断时,或者由于支出的增加使人不能维持以前的生活水准时,国家为使其能够维持以前生活水平而实施的所有国家项目”^①。英国作为西方福利国家的代表,其福利制度的目标被界定为消除贫困,为国民在视野、疾伤害、年老以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障,通称社会福利制度。

在国内,由于法制上和实践中都采用社会保障的说法,学术界许多研究也是将社会保障作为和以上所说社会福利同义的大保障概念予以认可并吸收运用的。如陈良瑾认为社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。^② 童星认为社会保障是国家或社会通过立法和采取行政手段对国民收入进行再分配,以社会消费基金的形式,给予因年老、疾病、伤残、死亡、失业以及其他不幸遭遇的发生而使生存出现困难的社会成员一定的物质上的帮助,以保证其基本生活权利的措施、制度和活动的总称。^③ 郑功成则在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践以及国际性组织、部分政府及相关学者对社会保障的概念界定后,提出了对社会保障的定义:是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。^④

有些学者还从社会学和政治学角度来研究社会政策和福利制度之间的关系。马歇尔认为,社会政策是“与通过为公民提供服务或收入而直接影响公民福利的行动相关的政府政策。(它)运用政治力量去取代、补充或改变经济系统的运行,以达到经济系统自身无法实现的效果”^⑤。我国学者杨伟民认为社会政策是一定地域范围内的公共权威机构制定的,使个人或家庭可以在市场之外以非等价交换的社会供给方式得到可以直接支配或使用的资源,以满

① [韩]Kim,Tae-Sung,Hong,Sun-Mee:《社会福祉概论》,首尔:青木出版社 2006 年版。

② 参见陈良瑾:《社会保障教程》,知识出版社 1990 年版,第 5 页。

③ 参见童星:《社会保障与管理》,南京大学出版社 2002 年版,第 6 页。

④ 参见郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆 2000 年版,第 6—7 页。

⑤ T.H.Marshall(1975),*Social Policy in the twentieth century*.London:Hutchison,p.59.