

# 公民权利 与社会保障

G ONGMIN QUANLI YU SHEHUI BAOZHANG

■ 郑造桓 主编

# 公民权利 与社会保障

G ONGMIN QUANLI YU SHEHUI BAOZHANG

■ 郑造桓 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

公民权利与社会保障 / 郑造桓主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-308-06368-5

I. 公… II. 郑… III. ①公民权—研究—中国 ②社会保障—研究—中国 IV. D921.04 D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 170520 号

### 公民权利与社会保障

郑造桓 主编

---

责任编辑 田 华

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571—88925592, 88273066(传真)

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 25.25

字 数 440 千字

版 印 次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06368-5

定 价 50.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

# 序

浙江省人民政府省长 吕祖善

社会保障是公民的基本权利,组织实施社会保障是政府的基本职责,也是用人单位的社会职责。同时,社会保障作为政府调节收入再分配的重要手段,是一种维护社会公正应有的基本制度安排,也是衡量一个国家或地区社会公正、社会和谐的核心指标。

早在几千年前,我国就出现了以社会救助为核心内容的社会保障实践。新中国成立后,现代社会保障体系开始逐步建立健全,并成为社会主义制度的有机组成部分。进入 20 世纪 80 年代以来,与经济体制改革相适应,我国在社会保障领域进行了一系列改革,日益形成了与社会主义市场经济体制相适应的新型社会保障体系。社会保障体系的建设,促进了公平与效率的统一,为推动经济发展、社会和谐、民生改善提供了有力的制度保证。

改革开放 30 年来,浙江的社会保障工作一直走在全国前列。特别是党的十六大以来,省委、省政府坚持以科学发展观为指导,致力于完善社会保险制度、构建新型社会救助体系、发展社会福利和慈善事业,率先将乡镇企业职工纳入基本养老保险制度,率先整体推进城镇职工、城乡居民基本医疗保险制度建设,率先建立以城乡低保为基础的分层分类救助体系,率先建立被征地农民基本生活保障、农村五保和城镇“三无”人员集中供养等制度,并形成了“五费合征”的社会保障征缴模式,初步探索了一条具有鲜明浙江特色的社会保障发展之路,为全省广大城乡居民构筑了一张牢固的“安全网”。

在社会保障事业发展的过程中,省委、省政府始终高度重视并积极推动社会保障理论研究。1998 年 10 月,经省府批准,以浙江大学为依托,成立了浙江省社会保障发展研究中心。中心成立 10 年来,紧密结合我省实际,在社会保险、社会救助、社会福利等领域取得了一系列重要研究成果,在社会保障制度与政策设计、风险评估以及老年保障、就业保障、残疾人保障和社会保障立法研究等方面形成了特色,不仅成为一个跨学科、综合性、理论与

实践紧密结合的研究机构,而且为浙江社会保障制度改革和建设提供了智力支持。

当前和今后一个时期,是浙江全面建设惠及全省人民小康社会的关键时期。我省正按照实施“创业富民、创新强省”总战略和“全面小康六大行动计划”的部署,遵循“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则,以促进就业为根本,以健全社会保险、社会救助、社会福利为基础,以发展慈善事业、开展社会帮扶为补充,努力推进统筹城乡、惠及全民、功能完备的社会保障体系建设。希望浙江省社会保障发展研究中心的专家学者,在社会保障领域更多更好地献计献策,以自身的真知灼见,不断推动我省社会保障制度建设,为浙江人民共建共享小康社会作出新的贡献!

2008年10月

## 前 言

1978年,改革开放的一声春雷标志着我国逐步走上了社会主义市场经济的发展道路。与经济体制改革相适应,国家开始进行社会保障制度的一系列改革。于是,社会保障成为党和各级政府高度重视、人民群众和社会各界普遍关注的重点领域。顺应这一需要,在省委、省政府领导的直接关心和各有关部门的大力支持下,1998年10月,浙江省社会保障发展研究中心以浙江大学为依托正式成立。

浙江省社会保障发展研究中心是一所跨学科、综合性、理论与实践紧密结合的社会问题研究机构。其主要任务是,就政府和社会关注的重大社会保障与社会发展问题开展调查研究,向政府及有关部门提供研究报告和政策建议;参与政府及有关部门社会保障制度、政策制定的论证与咨询工作;开展中外社会保障理论和制度、政策的比较研究,进行国内外学术合作与交流;培养社会保障和社会工作的专业人才等。

浙江大学是一所具有悠久历史、在国内外有重要影响的综合性大学,是国内较早开展社会保障问题研究的院校之一。长期以来,尤其是浙江省社会保障发展研究中心成立以来,浙江大学高度重视社会保障学科的发展,紧密结合我国特别是浙江省经济社会发展和社会保障制度改革的实际,组织依托经济学、管理学、政治学、法学、社会学、人口学、公共管理和公共卫生、应用数学等相关学科,与各级政府相关部门、基层工作实体密切合作,开展社会保障研究,在社会保险、社会救助、社会福利等领域取得了一系列重要的研究成果,在社会保障制度与政策设计、社会保障制度风险评估以及老年保障、就业保障、残疾人保障和社会保障立法等方面形成鲜明特色,为社会保障理论的丰富发展,为浙江社会保障制度改革和建设作出了一定的贡献。

今年是我国改革开放30周年,我们将10年来本中心各位专家学者发表的300多篇学术论文和对浙江省社会保障领域若干现实问题研究的专题报告分别精选成集,谨以此书纪念我国改革开放30周年,奉献给对本中心

长期关心支持的各级领导、亲密合作的相关部门、参与支持本中心研究的各位学者专家和社会各界的朋友们。

胡锦涛同志在中国共产党第十七次全国代表大会上为我国社会保障事业构架了宏伟体系和蓝图:社会保障是社会安定的重要保证。要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。科学地界定并提出从社会保障的基础、重点、补充三个方面加快完善社会保障体系。因此,发展社会保障事业已经成为我国社会主义和谐社会、全面小康社会建设的基本任务。

社会保障制度改革与建设的实践,社会保障的学科发展,需要政府和相关部门的重视和支持。我们深知本中心的责任,唯有紧紧依靠各级党委和政府,密切合作和服务于各相关部门,服务于学校和社会各界同仁,精诚团结,同心协力,加倍珍惜来之不易的有利形势,为加快建设中国特色的社会保障体系,为社会稳定、发展、和谐而努力工作。

本书在编辑过程中得到吕祖善省长的关心和支持,他在百忙之中专门为本书作序;得到各位专家学者的关心和帮助,提供大量论文和成果;王小章、王健、冯刚、陈信勇、陈剩勇、姚引妹、魏海鹰等同志多次参与讨论,提出了很好的思路和建议;何文炯教授和赖金良教授承担了大量的组稿编辑工作。在此,一并致以真诚的感谢。书中还有不少疏漏和偏颇之处,欢迎各位专家学者批评指正。



2008年10月

# 目 录

## 基础理论

|                         |             |
|-------------------------|-------------|
| 人权与社会保障 .....           | 余逊达 陈旭东(1)  |
| 公民权利、市场的两重性与社会保障 .....  | 王小章(10)     |
| 论社会保障基本国策 .....         | 陈信勇(21)     |
| 现代经济伦理与社会保障制度 .....     | 戴文标(33)     |
| 社会保障水平与经济适应性的关系研究 ..... | 杨翠迎 何文炯(41) |
| 劳动权的位阶与权利(力)冲突 .....    | 许建宇(53)     |
| 关于低工资的社会学思考 .....       | 冯 钢 刘 阳(66) |
| 中国城市次级劳动力市场中民工劳动供给分析    |             |
| ——兼论向右下方倾斜的劳动供给曲线 ..... | 郭继强(79)     |
| 我国人口发展趋势及对社会经济的影响 ..... | 叶 宁 尹文耀(95) |

## 改革思路

|                            |              |
|----------------------------|--------------|
| 中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路 ..... | 杨翠迎(106)     |
| 经济较发达地区农村空巢老人的养老问题及解决途径    |              |
| ——以浙江农村为例 .....            | 姚引妹(118)     |
| 城市人口老龄化对养老保险筹资模式的影响及政策建议   |              |
| .....                      | 班茂盛 朱连忠(133) |
| 售房养老——一种养老新思路的提出 .....     | 柴效武 蒋徐娇(142) |
| 补贴、福利与政策性农业保险              |              |
| ——基于福利经济学的一个深入探讨 .....     | 张跃华 施 红(153) |



## 进城劳工阶层的现状、问题与对策

——以浙江省为个案的调查研究

..... 陈剩勇 颜江伟 傅炎平(165)

## 进城、流动与保障

——农民工社会保障问题研究综述

..... 张 晖 何文炯(181)

## 实践探讨

### 城乡一体化最低生活保障制度:浙江的实践与意义

..... 陈剩勇 解庆刚 马 斌 洪燕文 黄天柱(189)

### 从社会排斥到社会融合:外来民工本地化与中国

城市社区和谐之构建 ..... 郎友兴(212)

### 企业职工基本养老保险预警系统初探

..... 何文炯 张 奕 徐林荣 张海勇 楼淑鸣(234)

### 就业机会与就业能力

——杭州滨江区农转非人员就业状况调研

..... 陈 凌 董华英 熊艳艳(241)

### 城镇住房保障规模影响因素的相关分析研究

..... 褚超孚(250)

### 杭州市散工生存状况调查

..... 刘志军(259)

### 就业机会成本对城镇地区已婚妇女择业行为的影响分析

..... 乐君杰 屈利娟(270)

### 对农村妇女外出务工状况的调查与分析

——以在杭州市农村务工妇女为例

..... 黄祖辉 宋 瑜(284)

### 失地农村妇女的社会保障问题研究

..... 肖 文 汤相萍(297)

## 制度建设

### 我国农民工工伤保险法律问题研究

..... 陈信勇 钱 慧(307)

### 完善我国社会保障财政制度的法律思考

..... 方刚毅(316)

### 农村社会养老保险:基于有限财政责任理念的制度安排及政策构想

..... 杨翠迎 米 红(324)

## “职工平均工资”的困惑

- 兼论基本养老保险制度的完善 ..... 何文炯 蔡 青 张畅玲(336)
- 人口健康与农村合作医疗制度 ..... 周丽革 袁巧玲(344)
- 论失地农民社会保障体系建设 ..... 鲍海君 吴次芳(353)

## 域外研究

- 现代社会保障制度发端探 ..... 戴文标(363)
- 透视亚洲福利保障经济:一个东西方比较的视角 ..... 王志凯(373)
- 瑞典政府养老保险制度改革及其启示 ..... 蒋岳祥(386)

## 人权与社会保障\*

□ 余逊达 陈旭东

**内容提要:**把社会保障制度建立在人权思想的基础上,是时代的要求,也是发展社会主义的要求。但是,我国原有的社会保障制度无论在立意上还是在实际运作上都与此有较大差距。因此,在重构社会保障制度时,充分体现社会保障的人权属性,应该成为一项必须遵循的重要原则。本文从人权的视角出发,就作为人权的社会保障的基本特征及当前在重构社会保障制度中应该明确的几个基本问题作了探讨。

**关键词:**社会保障;人权

随着经济体制改革的深入,加快改革原有的社会保障制度,建立并完善一个新的社会保障制度已成为人们的共识。然而,这种新的社会保障制度应该具有哪些特征?它的运作应该遵循哪些原则?对于这两大问题,如果我们仅仅从防范市场风险的要求出发,回答仍是不充分的。在20世纪末重构一种社会保障制度,应有更为深刻的思想基础和更高的立意。这里试从人权的角度出发,讨论作为人权的社会保障的基本特征及我国社会保障制度在重构中应该明确的若干方向性问题。

### 一、社会保障权是一项基本人权

从世界范围来看,现代意义上的社会保障是现代国家为解除或者预防贫困以及某些经济和社会灾害对社会成员造成的威胁,维护人格尊严,通过立法和一系列公共措施,为社会成员基本生活的安全提供保护。在这里,实

---

\* 原载《浙江社会科学》1997年第6期。

施社会保障的目的不仅是为受贫困威胁的部分社会成员提供保护,而且是为全体社会成员提供基本生活的安全感,维护人格尊严;同时,实施社会保障的主体是国家,更准确地说是各级政府或由它们授权的代表,而实施社会保障的手段是国家的法律、法规和政府的社会政策、再分配政策及其他行政性措施。因此,现代社会保障是以肯定社会保障权利的基本人权属性为前提,由政府作为承担保证这些权利实现的主要义务载体的社会保障。

社会保障权作为一项基本权利的正当性,首先来自人类在社会化大生产和市场经济条件下维护自身生存和人格尊严的正当性。在由自然经济支撑的社会中,人的生存是基于自然承载力的自给自足的生存,家庭是最基本的保障单位。随着大规模市场经济的形成和工业化、城市化的推进,这种情况发生了根本的变化。由于客观上建立在日益复杂的社会分工基础上的大规模市场经济带来的失业、破产、病残、意外死亡等生存风险有可能降临到任何人身上,由于大多数社会成员如果不事先有所准备,在突发事件到来时并不可能为自己提供必要的保障,而陷入贫困的家庭即使有所准备,也无力满足自己最低的生存需要。因此,借助政府和社会的力量,而不是单纯依靠家庭来提供保障,以保证人的生命的延续和再生产,保证人作为劳动者的机能得以健康延续,便成为市场经济正常运行的必要条件和社会稳定发展的必然要求。19世纪80年代,德国的俾斯麦政府正是在一定程度上认识到人类对自身保障方式由家庭保障向社会保障转变的必要性以及社会保障制度在发展经济和缓解社会矛盾等方面的功能,才率先以立法的形式,把以往分散的社会保障活动集中为由政府统一管理的普及面比较广的社会保障制度。此后,在世界上第一个社会主义国家苏联和其他社会主义国家,以及在所有发达的资本主义国家和许多其他国家,都先后建立起不同类型的主要由政府出面实施的社会保障制度。

把社会保障制度确认为一项基本人权,则经历了一个很长的过程。近代西方国家是在“自然权利”的意义上理解人权的,因而它们确认的人权主要是指人“与生俱来”的超国家的道德权利,其核心和基础是人的自由和平等权。至于要以一定的经济条件为前提,并且要借助国家的介入才能实现的社会保障权等经济、社会权利,则不被认为是基本人权。然而,在马克思主义者看来,人权是人的各种权利(经济的、政治的、社会的、文化的和人身权利)的有机统一,其中生存权是人的首要权利,也是人的基本权利之一,离开了生存权,就谈不上人的其他各种权利;而社会保障是保障生存的一个重要方面,是实现人的全面解放和充分发展的一个必要条件,因此,社

会保障权应该是人的一项基本权利。自19世纪中叶以来,争取从立法上和物质上保障人的生存权的实现,成为世界各国社会主义运动的一个重要内容。十月革命后,1918年1月全俄苏维埃第三次代表大会通过的《被剥削劳动人民权利宣言》,第一次公开确认经济、社会权利是人的权利;同年8月全俄苏维埃第五次代表大会通过的第一部苏俄宪法,第一次把经济、社会权利载入根本法,作为公民的一项基本权利。1936年的苏联宪法,则对社会保障权等经济社会权利第一次作了较为详尽的规定。在民主社会主义思潮的影响和广大人民的斗争推动下,在西方国家,先有1919年通过的德国魏玛宪法,确认了人的社会保障权;之后,1942年英国的贝弗里奇报告以及第二次世界大战后在此基础上形成的福利型社会保障制度,不仅认可了社会保障权利的基本人权属性,而且提出了许多建立在基本人权基础上的社会保障制度的基本运作原则。1948年联合国通过的《世界人权宣言》,第一次在重大国际文献中明确把社会保障权列为基本人权。为了把《世界人权宣言》宣告的人的经济社会文化权利规范化并落到实处,1966年12月16日联大又通过了《经济、社会、文化权利国际公约》。截至1991年底,已有104个国家批准或加入该公约。此外,50年代以来通过的欧、美、亚、非等区域性国际人权文献,1993年6月有166个联合国成员国政府代表团和1400多个非政府组织参加的维也纳世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》,也都确认社会保障权是一项基本人权。在我国,1954年公布的第一部宪法就确认社会保障权是公民的一项基本权利。近年来,把生存权以及作为生存权实现的保障之一的社会保障权作为最基本的人权,更是我国在人权问题上一再申明的基本立场。我国政府已公开声明将不晚于1997年底加入联合国《经济、社会、文化权利国际公约》。

把社会保障权确认为是一项基本人权,对社会保障事业的发展 and 它在社会中地位的提高,以及对社会和经济的发展发挥了有力的推动作用。一方面,这种确认表明社会保障事业不是可有可无的,而是一项由人自身的生存和发展派生出来的、必须要做并且必须要做好的事业。这就大大提高了社会保障事业的地位。另一方面,以人权思想为指导的现代社会保障制度的建立,既大大加强了政府对发展社会保障事业的组织和领导,也推动了广大人民对社会保障事业的参与,这就为社会保障事业的顺利发展和成功提供了重要保证。从实践情况来看,现代社会保障制度的实行,不仅为丧失劳动能力和暂时失去工作的劳动者提供物质上的帮助,维持了这些人的基本生活和人格尊严,而且有助于解除劳动者的后顾之忧,保证广大人民的身心

健康和良好的劳动力再生产,消除社会的不安定因素,从而促进生产的发展、社会的进步和人类文明生活层次的提高。

综上所述,社会保障权是一项基本人权的思想,已成为世界上绝大多数国家的共识和建构现代社会保障制度的基本立意。

## 二、人权思想上的社会保障制度的基本特征

从对有关人权及社会保障的国际性文件和各国社会保障制度的历史沿革的考察中我们看到,第二次世界大战后,建立在人权思想上的现代社会保障制度,具有以下基本特征。

第一,全民性,即社会保障的对象不仅是以生活贫困状况为衡量标准的有选择的贫苦公民,也不仅是工业雇佣劳动者,而是全体符合社会保障条件的公民。是否承认任何人都有维持最低生活水准的权利,是现代社会保障制度与早期社会保障制度的最本质的区别。现代社会保障制度的一系列原则性规定都是围绕任何人都有维持最低生活水准的权利这一思想展开并服务于这一思想的。在由社会保险、社会救助和社会福利三部分组成的现代社会保障制度中,个人享受社会保险金的权利,根据他个人缴纳的保险费的记录而得到保证,他的经济状况无需受到调查;个人享受社会福利的权利由他的公民身份或居民身份决定,一般没有其他限制;只有社会救助提供的补助金要根据规定的标准支付,如人均收入水平,因丧失工作或工作能力引起的特殊困难等,但在个人需要时接受社会救助也是一种法定权利。

第二,全面性,即社会保障制度必须包括涉及人类生存的各种风险。早期各国的社会保险,大都只涉及疾病、生育、工伤、失业和老年残废保险中的一项或几项。为了给全体公民提供安全的保证,现代社会保障制度必须周密地防范现代社会非人为造成的、有规律可循的各项风险。1952年,第35届国际劳工大会通过的《社会保障(最低标准)公约》(第102号),从具有普遍意义的风险出发,把保障基本人权的社会保障项目归为9项:(1)医疗照顾;(2)疾病补助;(3)失业救济;(4)老年保障;(5)就业伤害补助;(6)家庭补贴;(7)生育补助;(8)伤残恤金;(9)遗属恤金。各国在具体实践中社会保障的具体项目虽有不同的分类方法,所涉及的风险也不尽相同,但只要认可社会保障的基本人权属性,社会保障制度一般都会覆盖到有关公民生存的各种基本需要。

第三,只保障最基本的需求,即以保障公民的最低生活水准为准则。现

代社会保障制度的目的是保障人的生存和维护人格尊严,但是现代社会保障制度所提供的也只能是最基本的保障。我们知道,作为经济、社会权利的社会保障权利与公民权利和政治权利不同,它的实现程度在根本上受经济条件的严格制约,取决于经济发展所提供的可能性:经济总量越大,经济增长越快,就业机会就越多,因失业而领取社会保障的人就越少,所积累的社会保障基金就可能较多,社会保障水平就可能较高;相反,经济发展不足,经济总量较少,能够积累的只能处在一个很低的水平上。因此,社会保障的支出水平必须以不妨碍经济发展为界限。此外,还有一个很重要的问题,即道德风险的普遍存在使较高的社会保障水平极易诱发更多的公民自愿失业,坐享社会救助。这不仅会直接增加社会保障支出,而且从长期来看,将破坏社会的经济增长机制,降低经济总量的增长,最终毁坏社会保障制度本身。因此,一个比较完善的社会保障制度不仅是能够给予全体人民全面安全感的制度,而且也只能是保障最基本的需求,从而不阻碍经济和社会正常发展的制度。当然,社会救助的水平或有保障的最低生活标准是随着不同国家经济和文化的变动而变动的。

第四,强制性,即坚持受益人权利与义务统一的原则。权利应该是一个与义务相对应的范畴。在现代社会保障制度中,存在着两种权利与义务的关系:一是人民享有社会保障权与政府承担保证这些权利实现的义务的统一;二是受益人权利与义务的统一。第一种权利与义务的统一首先要求各级政府都必须把保证人民社会保障权的实现摆上自己的重要议事日程,作为自己施政的一项重要内容,切实抓好并取得成效,政府不得以任何借口推卸在人民社会保障问题上应该承担的责任;其次要求政府以法律的强制迫使各用人单位按时为它的雇员缴足社会保险费,惩罚任何拖欠和拒缴社会保险费的行为。第二种权利与义务的统一则规定全体符合条件的公民或居民必须参加社会保险,分担社会保障的费用。社会保障计划有不同类型,但资金来源不外乎三个方面:雇主、雇员或受益人、政府。虽然这种三方资助的资金来源体制是在俾斯麦时代就创立的,但在以人权思想发展和完善了现代社会保障制度中,对强化受益人权利与义务的关系有更深的认识和明确的要求。受益人缴纳保费不仅是个人预防意外事故的必要储蓄和向传统的互助会缴纳会费的转换形式,而且是受益人享受保险金的权利的有形证据,有利于形成受益人对社会保障制度的责任感和保持作为受益人在人格上的尊严。强化受益人权利与义务的挂钩并不意味着社会保障在实质上的个人化,恰恰相反,这才是社会化了的公民的自我保障,是通过把公民个

人的风险防范基金集聚起来的方式,实现个人风险转移的真正途径;同时,也只有这样才能有效地加强受益人履行社会保障义务的意识,最大限度地减少道德风险,保证社会保障基金基本收支的平衡。

总之,社会保障对象的全民性、社会保障所覆盖的风险的全面性和只对基本需求提供保障以及社会保障受益人权利和义务的一致性,是有关社会保障的国际性文件对建立在人权思想上的社会保障制度的基本要求,也是实践中显示出来的、建立在人权思想上的现代社会保障制度所应该具有的基本特征。

### 三、人权思想和中国社会保障制度的重构

向全体人民提供全面的社会保障是社会主义的主要政策之一。但是,我国原有的社会保障制度与建立在人权思想上的现代社会保障制度还有较大的差距。从对象看,虽然中华人民共和国宪法赋予全体公民享有社会保障的权利,但是实际的社会保障权利是与公民是否在城镇公有企事业单位就业相连的。因此,对于那些占有中国人口绝大多数的农业劳动者及其家属来说,除少数人在特定情况下可享用某些种类的救济外,社会保障权基本上就没有现实的实现途径。从范围看,原有社会保障制度存在着对一些受益人保障覆盖面过宽的问题,把一些应该属于劳动报酬的内容,如职工的住房归入社会保障或福利的范畴。从水平看,对受益人既存在着某些保障水平过低的问题,如城乡优抚对象的定期定额补助,但也存在着某些保障水平过高的问题,如国有企业职工医疗保险。从受益人的权利和义务的关系看,社会保障权与权利主体的义务的联系相当模糊。社会保障的资金是对职工全体创造的利润的直接扣除。在相当长的时间中和相当大的范围内,社会保障的各项待遇对企业职工是刚性的,社会保障标准对职工也是划一的。这种“大锅饭”、“铁饭碗”式的社会保障制度不仅与其赖以存在的经济体制一起制约了生产力的发展,而且社会保障受益人权利和义务的这种模糊关联导致许多受益人对社会保障权利的滥用,从而严重地制约了社会保障范围的扩大和其他社会保障标准的提高,即制约了社会保障权利在社会范围内的实现程度。因此,我国原有的社会保障制度虽然以向全体人民提供保障为目标,但在实际运作中却不能不与人权理念上的社会保障制度的各项要求相去甚远。

那么,在进一步改革原有的社会保障制度,建立和完善新的社会保障制



度时,是否应该把建立在人权思想上的社会保障制度作为明确的目标呢?回答是肯定的。有三点理由:一是社会主义市场经济的建立,将逐渐把中国社会所有的人都卷入与市场经济和工业化、城市化相伴而生的各种风险之中,这就要求我们必须逐步把社会保障制度覆盖到所有的人,使每一个公民都成为社会保障制度的受益者和贡献者。二是人权理念上的社会保障制度首先是社会主义运动的产物,坚持社会主义方向的中国如果不举起作为人权的社会保障权这面旗帜,就不利于使所有的人都能得到发展并最终走向共同富裕这一社会主义目标的实现,也有损于中国在世界舞台上的形象。三是人权理念上的社会保障制度是 20 世纪后半期社会保障制度的特征,代表了先进的社会保障思想。在即将跨入 21 世纪时,重构社会保障制度若不以人权思想为基础,就不能体现社会保障制度的时代精神和我国对相关国际公约的承诺。

1984 年以来,我国的社会保障改革在许多方面取得了一些进展,比如:开展了农村养老保险和合作医疗的试点;明确实行城镇职工养老保险的社会统筹,并规定费用由国家、企业和职工三方面负担;在 206 个城市建立了最低生活保障制度;有 12 个省市失业保险制度覆盖了全部城镇企业职工。但是,在我国建立以人权理念为基础的社会保障制度,是一个其艰巨性或许不亚于经济体制改革的创造性实践,仍然有许多重要问题需要研究,更面临着巨大的实现路径选择上的困难。在此,我们先提几点原则性的想法,以期引起人们对这些问题的进一步思考。

第一,需要从中国的实际出发,参照有关社会保障的国际性文件,细致地研究社会保障制度的具体条款,搞清楚哪些是社会保障制度应该覆盖的,哪些应该属于劳动报酬的内容;哪些是个人无法承担而必须由社会共同承担的,哪些是个人有能力承担的;哪些是因个人过失或缺乏防范造成而必须由个人承担的,哪些是因个人不可抗拒的风险造成而需要由社会承担的,从而比较科学地确定社会保障制度所应该覆盖的风险范围。

第二,要建立一个有效的机制,保证社会保障最低标准的实现。为此,一方面,要建立政府的社会救助基金,把无力缴纳保费的公民逐步纳入社会救助体系。作为社会再分配支出的社会救助基金的经常性来源,应该是国家税收。廉洁政府开支,改进对个人所得税的征收方法,是保证社会救助基金来源的重要环节。同时,作为一种启动步骤,也可考虑结合经济体制改革和产业结构调整,把出售国有资产或国有企业股票的部分收入转入社会救助基金,以解决过渡期的难题。随着社会主义市场经济的建立,各级政府都