

社会保障的 政府责任研究

张邦辉◎著

SHEHUI BAOZHANG DE
ZHENGFU ZEREN YANJIU

中国社会科学出版社

社会保障的 政府责任研究

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障的政府责任研究/张邦辉著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5161-0010-3

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障制度—研究
IV. ①C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 171081 号

责任编辑 喻 苗

责任校对 高 婷

封面设计 李尘工作室

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 7 月第 1 版 印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16 插 页 2

字 数 253 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

绪论	(1)
一 研究意义	(1)
二 国内外研究现状综述	(7)
三 研究方法和价值立场	(8)
(一)理论分析原则——综合政治、经济、文化诸多因素 进行分析	(8)
(二)分析研究基本方式——理论与现实综合考量	(9)
(三)基本价值观念	(10)
四 本书总体概述	(14)
第一章 社会保障理论概述	(16)
一 社会保障概念分析	(16)
(一)社会保障的定义	(17)
(二)社会保障与社会福利	(20)
二 社会保障的本质	(22)
(一)人类需要社会保障的基本缘由	(22)
(二)社会保障的公共产品性质	(25)
三 社会保障制度的价值与功能	(27)
(一)社会保障制度的价值	(29)
(二)社会保障制度的功能	(33)

四 强化政府责任是现代社会保障理论与实践的必然趋势	(36)
(一)从社会保障到社会保障制度——社会保障的 体系化发展	(36)
(二)现代社会保障制度中政府责任承担方式的法制化	(38)
(三)从恩赐走向权利——对政府社会保障责任的强化	(40)
(四)强化社会保障的政府责任与个人承担自己责任 并行不悖	(49)
第二章 社会保障政府责任基础理论与实践考察	(52)
一 社会保障实践中政府责任的历史演变	(52)
(一)社会保障责任变迁的基本脉络	(52)
(二)新中国社会保障责任的变迁过程	(55)
二 社会保障责任的理论流派及其核心问题关注	(64)
(一)各理论流派及其基本主张	(64)
(二)对国家干预的态度	(65)
(三)争论的核心问题	(70)
三 社会保障政府责任制度建构的影响因素	(70)
(一)政府介入社会保障问题关涉的基本因素	(71)
(二)对社会保障政府责任制度建构影响巨大的伦理 信念因素	(72)
(三)社会规则有效性因素对社会保障政府责任制度 运行的影响	(74)
四 社会保障机制及其责任主体分析	(76)
(一)社会保障机制概述	(76)
(二)社会保障各责任主体之间的责任分担与平衡	(82)
五 强化社会保障政府责任的法律意义	(94)
(一)建立责任政府是历史发展的必然	(94)
(二)责任政府的建设需要法制保障	(99)
第三章 社会保障政府责任的法理分析	(104)

一 政府责任的基本内涵及特点	(105)
(一)责任的语义分析	(105)
(二)社会保障的责任观	(106)
(三)社会保障政府责任的有限性	(110)
二 政府责任的合法性基础——社会保障权	(111)
(一)社会保障权的人权属性	(112)
(二)哪些人应当得到帮助——两种社会保障价值观	(117)
(三)市场经济背景下强化社会保障权利属性的重要意义	(121)
三 政府责任范围确立的前提——回归社会保障终极	
价值公正的原本内涵	(129)
(一)权利优先于利益计算	(130)
(二)公平不等于公正——公正与公平之辨析	(132)
(三)强化人道主义是社会保障公正观应有之义	(135)
(四)强化社会保障权并不意味着无限制地提高社会	
保障水平	(137)
(五)以权利为核心的公正原则在现代社会保障	
制度中的体现	(143)
四 政府是以公正为终极价值的社会保障的首要责任	
主体	(146)
(一)政府的合法性决定了其必须承担维护社会	
公正的责任	(146)
(二)慎重对待公共服务市场化的程度和范围	(148)
(三)强化政府在社会保障问题上的责任承担具有	
现实的合理性	(149)
(四)强化以维护公民权利为核心的社会保障政府	
责任承担	(150)
五 社会保障政府责任机制的建构	(152)
(一)构建社会保障政府责任机制的必要性	(153)
(二)其他社会制度对社会保障责任制度构建的作用	(155)
(三)政府责任承担的柔性约束机制	(164)

(四) 政府责任的行政法制建构	(168)
第四章 中国社会保障现存问题分析与政府责任定位	(171)
一 世界各国社会保障责任模式及改革现状	(171)
(一) 世界各国社会保障责任承担模式	(171)
(二) 国际社会保障面临的问题及改革趋势	(173)
二 中国社会保障政府责任承担面临的历史和现实问题	(179)
(一) 社会转型对中国社会保障政府责任的影响	(179)
(二) 历史和政治传统因素对中国社会保障政府责任 承担的影响	(183)
(三) 中国独特的社会现实对政府社会保障责任承担 带来的挑战	(187)
三 中国社会保障制度现存问题分析	(195)
(一) 社会保障管理体制存在着合法性与合理性的 双重争议	(196)
(二) 社会保障监督机制不健全造成政府行政缺位与 越位并存	(200)
(三) 社会保障的公众参与机制不完善导致社会冲突和 矛盾大量累积	(202)
(四) 权利救济制度滞后和不科学使得公民社会保障 权利异化甚至名存实亡	(204)
(五) 行政问责制度亟待建构和完善	(210)
四 中国社会保障政府责任的定位	(211)
(一) 承认政府责任的有限性和兜底性, 确立责任 分担机制	(212)
(二) 合理区分社会保障与社会福利, 适度选择水平 标准, 保持政府维护公平能力的可持续性	(214)
(三) 理清积极责任与消极责任, 使政府“有所为” “有所不为”	(216)
(四) 明确政府责任承担基本形式	(220)

第五章 中国社会保障政府责任制度改革对策及建议	(223)
一 健全社会保障政府责任相关法制,依法保障公民 的社会保障权	(224)
(一)修改宪法及相关法律法规,规定无差别的社会 保障权	(224)
(二)制定《社会保障法》,明确政府责任,落实社会 保障权	(225)
(三)建立和健全社会保障公共参与制度,强化政府 责任监督	(226)
二 建立健全行政问责制,制约政府在社会保障中的 缺位与越位	(228)
(一)推进法治政府建设	(228)
(二)建立健全行政问责制	(229)
三 建立健全社会保障权利救济机制,真正保障公民 社会保障权	(232)
四 建立强有力的社会保障监督机制	(233)
五 打破城乡二元结构,实现社会保障城乡统筹	(235)
六 促进非政府组织发展,为社会保障完善和发展 提供支持	(237)
(一)是促进社会管理而非争权——加强对非政府组织 发展认识观念的转换	(238)
(二)从管制走向服务——促进非政府组织发展的政府 工作理念的转换	(239)
(三)建立健全非政府组织法律体系——促进非政府组织 发展的关键因素	(240)
参考文献	(242)

绪 论

一 研究意义

社会保障是 20 世纪人类社会发展影响最为广泛的制度建设之一。在 100 多年前，真正意义上的社会保障几乎不存在。然而，在一个世纪的时间内，它就迅速成为社会生活中的重要制度。到目前为止，世界上大多数国家和地区，包括发达国家和发展中国家，都建立了不同程度的保障制度。发达国家的社会保障制度相对完善，发展中国家尽管受到多种因素限制，仍然建立了一些社会保障项目。当代社会生活模式复杂，利益、价值多元，制度设计也相应地纷繁复杂。其中诸如婚姻、家庭制度历史悠久，是从古代社会演变而来；而市场经济制度、议会民主制度都已经有三四百年的发展历史；相对而言，社会保障是一项新兴且年轻的制度。

新兴且年轻只是社会保障制度的表征，社会保障更是一项充满争议的制度。20 世纪世界的思想争论焦点非常之多：人们在经济制度方面曾存在计划与市场制度的严重分歧，但经过几十年的争论、实践和比较，今天已经基本获得共识，市场经济制度已经被人们所普遍接受；民主政治经过多年血与火的论辩，也基本深入人心，成为人们的共识，世界各国都宣称要实行民主政治，尽管各国对民主政治制度的形式理解不同。然而在社会保障领域则是另外一种景象，对其理解充满了分歧，甚

至形成明显的观点对立。保障政策在西方政治中也成为最为敏感的问题之一，也是竞选的重大政策口号，参加竞选的政党往往必须明确提出本党主张。

社会保障是确保社会发展和稳定的重要机制。“没有社会的安定，就没有社会的发展；而没有社会保障，就没有社会的安定。”这句话从客观上描述了社会保障在当代社会发展进程中的重要作用。社会保障制度是对国民面临风险、危机的各种防范保护制度的总称，是针对社会困难群体构建的社会安全网和保护伞。无论是政治家，还是学者、专家，都对其非常重视。政治家或政治实践者关注它，因为它与政府的权威性或是政权的稳定联系实在太紧密；学者、专家关注它，因为在一个权利彰显的时代，社会保障涉及包括自身群体在内的所有社会成员的基本人权。一直以来，它都被各界视为社会的“安全阀”和“稳定器”，能保障生产、促进社会公平和维护稳定，为社会协调发展和良性运行提供重要的机制性保障。

当代社会保障已经从慈善事业发展到权利责任，这是人类文明的进步。现代社会保障不同于 100 多年前传统家庭保障和济贫保障的最明显标志就是，政府在社会保障中扮演着不可或缺的角色，政府的责任更加明确。政府承担社会保障责任的历史可以追溯到各国社会保障的创立阶段，特别是 20 世纪 30 年代之后，世界各国政府受凯恩斯主义思想的影响，纷纷以不同形式介入社会保障事业，以尽量达到减轻贫困、稳定社会、促进经济增长的目标。尽管在此之后，经济学家们受新自由主义理论的影响注意到了与市场失灵相对应的政府失效的问题，并提出了一些不同于以往的社会保障模式和政策主张，但他们都不否认政府应当在社会保障中起到积极作用，其争论的焦点更多集中于政府和市场如何发挥各自作用，以及是政府多一点还是市场多一点的问题。

中国经过 30 多年的改革开放取得了辉煌的成就。进入 21 世纪以来，中国人均 GDP 跃上 1000 美元的台阶，经济社会发展全面进入加速转型时期。然而，辉煌成就下面仍潜伏着巨大的发展隐患，伴随着持续、高速且不均衡增长的巨大压力，经济结构和社会结构的剧烈变动，中国长期累积的各种矛盾日益暴露。发展隐患的核心是社会空前分化。

城乡差距、地区差距和社会阶层之间日益扩大的收入差距，成为制约中国经济持续健康发展的社会制约因素。^① 这些隐患不尽快应对和解决，就可能会演化成危机。计划经济时代造就的城乡鸿沟、行业差距等已经很深，但这种持续了近半个世纪的社会分化从来没有像今天这样强烈触动着中国人的神经和情感。收入差距扩大、实质上的权利不平等，社会分化已不仅局限在城乡之间，它广泛存在于社会的方方面面。尽管整体经济水平的提高使得几乎每个人的收入水平都有所提高，但相当多的人却无奈地发现，自己处在被相对剥夺的境地。同时，市场化给中国带来了空前繁荣的同时，也将它的另一面——过分强调自利、过分追求效率引发的社会不公正完整地展现在世人面前，一方面是一小批人凭借手中的权力或经济影响力可以获得大量的经济利益，另一方面却是许多人的生活市场经济条件下却变得更加脆弱，这更加深了广泛的相对剥夺感。更为严重的是，中国缺乏一个明确且有效的社会公正体系来容纳因社会分化而产生的社会思潮和社会力量的冲突。如果经济发展不能使大多数人分享经济增长带来的成果，将导致社会矛盾的日益激化和社会动荡，最终破坏经济增长的环境，实现现代化也将成为一句空话。这些危机应当引起我们的重视，因为普遍的相对剥夺感是社会动乱的根源。^②

在社会保障领域，尽管我国目前的社会保障体系正在不断健全完善，但总的来说，我国的社会保障制度仍处于初步建立阶段，在诸多方

① 新中国成立后，我国政府照搬苏联的国家保险模式，实行了“劳动保险”制度。然而，该制度存在着极大的弊端。突出体现在保险范围狭窄，只包括国有企业和少数集体企业，保险经费完全由国家（企业）包干负责，职工个人没有缴纳保险费的义务，时间久了，养成了职工依赖国家的心理。这些弊端在进入 20 世纪 70 年代后，特别是随着改革开放和社会主义市场经济的发展，相继暴露出来。由于各个企业盈亏情况不同，退休人数多寡不同，有的企业能够发给足额退休金，有的企业只能发给职工部分退休金或生活费，甚至还要拖欠。退休金的统筹工作困难重重，退休金不能在企业之间和地区之间调剂使用，以至于在较长时期内，社会保险变成了各个企业自扫门前雪的“企业保险”，由此出现了企业职工退休金苦乐不均、畸高畸低，甚至你有我无的奇特现象。这严重影响了社会安定团结和社会主义市场经济的发展。特别是随着国有企业改革的深入，下岗和隐形失业人员猛增，从根本上改革旧的养老保险制度和扩大失业保险范围已经刻不容缓。魏新武：《社会保障的世纪回眸》，中国社会科学出版社 2003 年版，第 266 页。

② 任巍：《转轨中国：社会保障与社会公正》，河北人民出版社 2007 年版，第 2 页。

面需要改善。社会保障问题研究不可避免地成为国人关注和研究的重点领域之一。

一般来说,现代人把社会保障视为一种社会性的制度安排。各种社会性的制度安排,不论出于什么样的目的,或多或少,都要涉及公共资源的分配。社会保障作为一项社会制度安排,分配的主要对象是公共资源,在结果上最终应当增加公共利益。按照现代观点,政府是受民众委托而掌握公共资源的最大主体之一,社会公共资源的分配主要由政府实施。而在现实表象上,政府行政作为的重要手段就是,通过行使带有强制性的公共权力或行政权力来达到其在某一领域的预期目的,社会保障问题也不例外。因此,要实施这种社会制度安排,必然需要借助政府的行政强制力量。政府的作用也必然成为社会保障领域研究无法回避的焦点问题之一。作为公权力行使主体的政府,在拥有和行使公权力的同时,无法脱离责任的藩篱。在这个意义上,社会保障这项社会性制度安排要求政府在拥有相应权力同时,必须一并承担相应的责任。以往的社会保障实践表明,政府责任的合理界定是保持社会保障制度持续、健康发展的核心和基础。不论是20世纪80年代以来西方各国掀起的社会保障制度的改革热潮,还是中国在社会经济转型时期进行的社会保障改革,其实质都是对社会保障中政府责任的重新界定和调整。

从社会保障的历史发展过程来看,任何社会和时代的政府都无法回避社会保障的责任问题。在一定意义上,或大或小,承担社会保障责任是政府历史的、本源的、义不容辞的职责。在现代社会,该问题不但是一个伦理问题,也是一个法律问题,并且将社会保障责任以法律的形式明确化的倾向有逐渐扩大的趋势。尽管政府应当承担社会保障责任已经成为全人类的共识是一个不会有太多人怀疑的事实,但社会保障政府责任范围或者边界,不但在不同的时代、不同的社会划分不同,甚至在同一个国家或社会的不同时代也是难以清晰界定的,不同理解和分歧永远存在,而且有时很难达成一致。我们必须面对的事实是,如果民众和政府对于政府本身应当在多大程度上承担社会保障责任问题上完全不清晰,那么政府权力行使过程中出现缺位或是越位是很有可能。政府自身对社会保障问题自己责任的认知与民众的期待不相符是经常存在的。

政府责任不清晰的后果是，要么在有利的条件下，塑造一个受人尊重的权威政府，要么在不利条件下产生民众对政府失望情绪的蔓延。条件既可能包括社会政治、经济等宏观条件，也包括人的因素，即权力拥有者的个人重视和努力程度。

过分强调现实因素是不合适的。在极为有利的外界条件下，一个消极的不思进取的政府仍然可能让民众失望。在政治、经济等宏观现实条件较为恶劣的情况下，民众较低的期望值，加之政府的努力，政府仍然可能会赢得尊重而具有较大的权威。现实条件可能无法选择或者难以短时间内改观，但对权力拥有者的调整 and 选择是可能的。现实条件恶劣，民众对现实的认知和态度最初可能体现在社会内部为争夺资源而产生局部的冲突甚或分裂，但最终，还是要体现在对权力拥有者，或者政府的敌视以及反抗态度上。无论哪种情形出现，都会造成如下不利局面：社会的不稳定，冲突或对抗造成对公共资源浪费和无谓消耗。无论如何，这对全体社会成员的福利来说都是不利的。因此，无论社会保障覆盖范围多么全面，缺乏相对明确政府责任规定的社会保障制度都是残缺不全的，从长远来看，它无法实现真正的长治久安，社会保障制度只有在政府责任相对明确的基础上，才能真正成为社会的“安全阀”和“稳定器”。因此，社会保障的政府责任问题研究至关重要。

关于社会保障政府责任问题的研究，无论在理论上，还是在实践上都是一个重大、严肃且很有难度的课题。对于拥有世界最多人口的，经济、政治等各个方面处于转轨过程中的中国来说尤其如此。

在逻辑上，发展的原初目的是解决问题并实现稳定的社会秩序，但发展过程中带来的问题不一定会比不发展少。因此对于中国来说，改革越深入，稳定越重要。所以在改革进行了一段时间后，邓小平同志提出“稳定压倒一切”的理念。在改革开放后我国社会深层次的矛盾中，“三农”问题最为典型。农民收入是否增加，农村经济是否持续健康发展，农村社会是否稳定，对今后我国经济建设的持续快速发展将产生深远影响。城乡矛盾及城市内部、农村内部的诸多问题不解决，改革的稳定环境就难以长久维持。没有稳定良好的环境保障，初衷再良好的改革也都会虎头蛇尾。

伦理道德因素可以在一定程度上缓解这个问题。新中国成立的头几十年内，计划经济的决策者关于奉献精神道德宣传确实让国人较少因为社会产品的贫乏而出现对政府的失望情绪。然而时过境迁，今日问题的解决，稳定环境之实现，单纯依赖道德上强调奉献谦让的伦理手段是绝对不行的。当时伦理手段之所以起作用，是建立于这样一个普遍的现实基础之上的，即尽管整个社会物质条件不丰厚，社会产品占有不均衡情形相对较少；而且政府承诺，要对全体国民的社会保障负全部责任，尽管实际上他们也许无法完全做到。愿意为全体社会成员的社会保障负全责的政府，处于一个无论是经济、政治还是其他诸多环境都较为恶劣的现实中，能力与其承诺相比显得不济，而且在事实上民众的社会保障仍然存在许多问题，其敢于负责的态度和社会现实却营造了社会成员的平和心理。对于他们来说，物质是匮乏的，但社会总体来说是公正的，民众对未来是有预期的，政府是良善而有权威的，尽管有时缺乏效率。

先人早就说过，国人“不患寡而患不均”。而今，经过多年的改革发展，大多数社会成员的生活条件与往日相比进步良多，但贫富差距也显然比之于几十年前大了许多，政府在社会保障上的作为与民众逐渐增长的期待存在一定差距亦是一个显见的事实。尽管没有达到社会成员严重缺乏安全感和公平感的程度，但一个正义的政府不应该因为社会短时间内不会出现大的乱子就坐视不管，我们必须在问题没有严重到难以收拾的程度之前就做出调试以实现改良，因为缺乏安全感和公平感是与我们改革的初衷相违背的。一个因社会保障制度不完善而严重缺乏安全感和社会贫富差距过大而严重缺乏公平感的社会成员的精神状态必然极为焦躁，在这种现实下仍然单一仰赖道德伦理手段灌输谦让奉献精神显得有点不合时宜。这样做不但不会达到预期目的，而且还可能损伤政府的权威性。稳定合理的制度建构，尤其是在社会保障政府责任问题上的制度完善是非常必要的，这种做法不但可以使社会资源分配更为公平合理，而且可在一定程度上强化民众对未来的预期，缓解社会焦躁情绪，进而为改革提供稳定的社会环境。

而现如今，中国的社会保障制度还相当不完善，甚至在某些保障领域仍是空白，政府权力行使中的越位、缺位和职责不清等问题依然存

在。一个完善的社会保障制度建构必须全面协调,不能忽视政府责任制度。研究社会保障的政府责任,明确社会保障中的政府职能定位,能为社会保障中的政府主体正确有效地行使职能提供可行的理论依据,提升政府的权威,也对缩小城乡差距、维护社会稳定、保证经济发展有很大帮助,更对中国人权事业的发展以及建构和谐社会的理想图景具有深远而重要的意义。

二 国内外研究现状综述

现代社会保障制度是政府主导下的一项社会制度,产生于欧美发达国家。这项制度开始只在城市实施,直到20世纪四五十年代。现在,欧美发达国家基本上实现了城乡一体化的社会保障制度。

强调并明确社会保障中的政府责任是现代社会保障理论的重要组成部分。从庇古的福利经济学、凯恩斯主义,再到贝弗里奇思想,都强调和明确了政府的社会保障责任。最终在欧洲形成了国家保障型的福利国家。20世纪70年代,欧美福利国家出现危机,很多学者转而强调经济效益和市场的作用,弱化了公平和政府责任。随着20世纪80年代法经济学的兴起,一些学者从法经济学的角度重新审视了政府在社会保障中的责任。英国学者巴尔在《福利国家经济学》一书中,又进一步强调了政府的社会保障责任的重要性,并论述了政府责任对经济效益和社会公平的重要意义。

我国现代意义上的社会保障制度起步较晚。由于社会主义初级阶段的复杂国情,我国目前的社会保障还处于城乡二元分化的状态。十六届四中全会提出解决“三农”问题,中国也提出建设和谐社会的目标,社会保障自然成为学者们研究的重点和热点。近年来,正式发表的关于农村社会保障的论文较多,但关于农村社会保障的专著相对较少,不过呈现逐渐增多迹象。其中专著中较有影响的有:《土家族地区农村社会保障研究》(沈道权)、《社会转型加速期农村社会保障问题研究》(李迎生)、《中国农村社会保障制度研究》(杨翠迎)等。此外,各种农村问

题的研究报告也提出了完善农村社会保障制度的迫切性,并指出了问题所在以及未来发展前景,如:《中国“三农”前景报告》(林善浪)等。随着社会的发展,各个方面的社会保障问题研究也逐渐增多。

相比于其他问题研究,同期关于社会保障中的政府责任研究的论文相对较少。主要有《重新认识政府在社会保障制度变迁中的作用》(陈善强)、《论社会保障的政府责任》(李永杰、游炳俊)、《中国社会转型期社会保障中的政府责任》(李方方)、《农村社会保障的国家责任》(方青)等。由于篇幅的限制,这些研究仅对某些重要问题作了有限度探讨,仍然存在着研究的深度和广度扩展的空间。比如《农村社会保障的国家责任》(方青),作者在理论上探讨了政府责任范围,认为政府角色应当包括收入分配的调节者、保障资金的主要提供者、农村社会保障政策法规的制定者和法律环境的维护者,但对问题产生的原因、政府责任确定的基本原理以及可操作对策分析略显不足。

在研究方法上,欧美国家的社会保障理论基础牢固,研究的方法较为成熟、范围较为广泛,内容较为深入。我国社会保障制度起步较晚,研究水平较低,主要体现在研究的视角单一,或从法学,或从经济学,或从社会学。运用综合研究方法对社会保障政府责任进行研究亟待突破。

三 研究方法和价值立场

(一) 理论分析原则——综合政治、经济、文化诸多因素进行分析

罗尔斯在《正义论》中将社会基本结构分成两部分,一是涉及公民权利和义务的政治制度,二是涉及社会和经济利益分配的政策和制度。前者是政治上的正义,后者是分配上的公平。基于这两个方面,罗尔斯提出两个正义原则:第一,平等自由原则。强调所有公民的基本自由,每个人对与所有人所拥有的最广泛的平等的自由体系相容的类似自

由体系都应有一种平等的权利。第二，差别原则和机会的公正平等原则。社会的和经济的不平等应当这样安排：使它们（1）在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益。（2）依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。^①

本书在论述上，认为社会保障问题不仅仅是经济问题，更是重要的关于民众权利以及政府权力、文化等许多方面的综合复杂的问题，因此赞成罗尔斯关于社会基本结构的区分，将从多角度综合分析。

（二）分析研究基本方式——理论与现实综合考量

社会保障的政府责任问题研究是一个重大的理论问题，因此，本研究必须不能回避从理论上对政府责任问题进行逻辑探讨。但社会保障的政府责任更是个重大的实践问题，因此在研究的基本立场上，必须坚持理论与现实的综合考量。本研究不是柏拉图式的研究，非如柏拉图探讨国家的本质的形式般仅探讨社会保障的本质和形式，而是像亚里士多德一样，采取现实主义立场。

关于我国社会保障制度不完善的原因，过分强调现实的不利因素是不合适的，但这并不意味着关于政府责任的研究可以脱离现实因素。在实践上，政府不是一个抽象的存在，其权力行使的效果不完全取决于权力拥有者或授权者的主观意图。新中国“大跃进”时期部分民众和政府成员的主观意图之一，就是要通过激进的、跳跃式的政策实施，提高包括社会保障在内的全民福利。但“人有多大胆，地有多大产”最终被证明是不现实的，过分唯心的指导思想造成了实践上的失败。它告诉我们，对任何一个现实问题的研究都需要我们理性地对现实本身进行思考和分析。对于中国的社会保障来说，几乎没有人认为现状尽善尽美，不需要进行变革。社会保障研究目的，就是要着眼于对正在进行或还没有实施的变革提供有益建言。基于上述理由，关于中国社会保障政府责任

^① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社2004年版，第8—9页。