

復旦版

原创学术著作

法学系列



宪政视野下中国 社会保障制度研究

刘婧婧 著

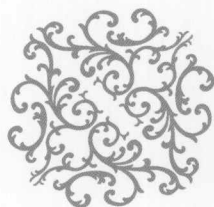
014004942

复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学研究项目成果（项目编号201233JKXB012）

D632.1
225

原创学术著作

法学系列 Ⅱ版



宪政视野下中国 社会保障制度研究

刘婧婧 著

D632.1
225



北航

C1691915

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪政视野下中国社会保障制度研究/刘婧婧著. —上海:复旦大学出版社,2013.9
ISBN 978-7-309-10007-5

I. 宪… II. 刘… III. 社会保障制度-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 196403 号

宪政视野下中国社会保障制度研究

刘婧婧 著

责任编辑/张 晗

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海市崇明县裕安印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 10.75 字数 167 千

2013 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10007-5/D·638

定价:32.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究



北航

C1691915

总 序

现代国家成长的本质,是围绕着公共权力所形成的制度框架和价值诉求的有机统一,是从一种治理形态向另一种治理形态的转换。现代国家公法实施的价值就在于公民权利的维护和落实。当代中国国家成长具体体现为这种国家治理形态的转换,而激发并支撑这种形态转换的是社会主义市场经济发展带来的新的权力关系。在新中国成立后到改革开放前的三十年间,国家治理部分地是非制度化和非程序化的,国家成长有时得不到法律制度的支持和激励。改革开放以后随着社会主义市场经济体制的建立和发展,社会自主性成为这种经济体制得以发展的基础条件,以及随之而来的现代产权制度的确立和发展,使公共权力的制度化和程序化就成为法制建设的核心,政府行为的制度约束机制和宪政秩序完善就成为法制建设的基本诉求。权力关系的公共性以及政府持续性争取公民忠诚的要求得到不断提升,这种变化无疑是相当深远的,它必然引发社会主义法律体系中基本价值诉求和制度框架的变迁和发展。国家成长正是在这种变迁和发展中持续发生整体转型的。从根本上说,这种整体转型就是人与制度的关系、社会与国家的关系、市场与政府的关系在社会主义市场经济条件下所发生的深刻变化下带来的。因而,当建设社会主义法治国家成为当代中国国家成长的制度选择和价值诉求之后,国家成长所面临的根本任务不是社会主义法律体系本身的改变,而是法律体系,特别是当代中国的立法制度如何全面调整个体正义与社会正义的关系、完整厘清社会自治与国家治理的关系,从而全面开发公法的内在功能,提升公法实施的效能,增强当代中国国家制度建设的公法共识。具体来说,就是面对在中国日益成熟的现代社会和社会主义制度本质诉求,在宪政精神的社会主义法制框架内,以现代国家成长为取向,建设和发展社会主义法治国家,进而为推进社会主义政治文明贡献制度框架和价值诉求。本项目丛书从公法实施这一在现代国家制度建设中具有普遍意义、在当代中国社会制度建设中具有特别重要价值的问题入手,研究当



代中国国家成长中的制度建设所面临的具体情势。

研究当代中国国家成长中的公法实施问题可以从革命后国家建设的内部进行整体性研究。具体地说,本项目丛书试图用国家建设和公法实施这两个核心概念来总结、分析和把握革命后当代中国公法实施的历史经验、模式选择和发展方向。其意义在于揭示当代中国公法实施的形成、发展与革新的内在逻辑,进而从革命后中国社会对社会主义与现代制度文明的探索进程来把握当代中国公法实施的内在特征和发展趋势,确立一种不同于西方自由主义叙述方式和革命后激进主义话语逻辑的理论,来揭示当代中国国家建设与公法实施之间的关系,探究我国公法实施理念的特殊性、公法实施体制的突出问题以及公法实施技术的新进展,分析宪法、行政法、刑法在实施过程中的热点理论与实践问题,并提出相应的理论和实践对策,以期为社会主义法治国家建设提供知识基础。公法实施问题的理论研究是国家制度建设学术研究框架中的重要问题,维系着当代中国国家建设的制度共识,展现着当代中国法律体系的完善能力,制约着当代中国法律权威的形成路径。基于此共识,作为复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学研究项目——《当代中国国家成长中的公法实施问题研究》(项目编号:2012SHKXYB0012)的研究团队试图从公民结社自由的法律规制、社会保障在公法实施中的意义、犯罪现象与刑事法律的实施、宪法实施等问题入手,研究当代中国国家成长中公法实施对于国家建设所具有的意义。

潘伟杰

2013年6月10日



目 录

导论	1
第一章 社会保障：一个富有人性关怀的宪法问题	7
第一节 社会保障的界定	7
第二节 宪法学视域中的社会保障——作为宪法基本权利的社会保障权	14
第三节 世界范围内社会保障制度的历史进程	26
第四节 中国社会保障制度的历史发展及规律总结	31
第二章 中国社会保障制度的宪政基础	45
第一节 宪政内涵的多角度界定	45
第二节 社会保障制度与宪政核心理念	49
第三节 宪政理念的转变与国家社会保障职能的转型	57
第三章 我国社会保障职能有限与有为平衡的立法保障	67
第一节 社会保障立法的必要性及其基本原则	67
第二节 社会保障立法的模式选择	72
第三节 社会保障行政立法的发展及约束	86
第四节 我国社会保障立法实践的探究	96
第四章 我国社会保障职能有限与有为平衡的行政保障	102
第一节 社会保障行政的历史渊源	102



第二节	建立科学高效的社会保障行政管理体制	108
第三节	完善社会保障基金监管制度	116
第四节	发挥行政复议在社会保障权利救济中的重要作用	120
目 录		
第五章	我国社会保障职能有限与有为平衡的司法保障	127
第一节	社会保障权的可诉性	127
第二节	社会保障权可诉性的国外司法实践	136
第三节	改革与完善我国的社会保障司法救济制度	144
参考文献		157
后记		165



导论

一、选题意义

民生问题近年来逐渐成为社会的聚焦点,2013年两会期间媒体的网络调查数据显示,社会保障已连续四年成为全国老百姓最为关注的热点问题。^① 现代社会保障是国家或社会依法通过国民收入再分配手段,防范自然、经济、社会等风险,确保社会成员基本生活的社会保护系统。它不仅为所有社会成员提供生活的安全感,而且维护了人的尊严和社会的公平正义价值。用宪法来确认社会保障权的基本权利地位已经成为不可抵挡的世界趋势。2004年,我国宪法修正案增加了“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”的规定,虽然这一规定并没有明确提及公民的社会保障权,但是对于完善我国的社会保障制度具有重要的意义。

社会保障法在西方国家已经走过了百年历史,形成了一套相对完整的理论体系和制度。与西方国家相比,我国现代社会保障制度发展的历史还很短暂,许多理论问题尚未清晰。我国的市场经济体系正逐步建立与完善,与此相适应的社会保障法律制度也在探索之中。党的十六大报告提出了21世纪头二十年建立比较健全的社会保障体系和全面建设小康社会的奋斗目标;十六届三中全会再次提出加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系的目标,社会经济可持续与协调发展成为新时代的主旋律,社会保障成为我国可持续发展战略的重要组成部分;十六届六中全会发布《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步全面系统地阐述了“完善社会保障制度,保障群众基本生活”的政策目标和政策措施;党的十七大报告提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”,把“逐步形成社会公平保障体系,促进社会公平正义”作为构建社会主义和谐社会必须遵

^① 《公众看两会最关心社会保障》, http://epaper.jinghua.cn/html/2013-03/04/content_1972100.htm, 2013年3月5日。



循的原则之一,提出“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标和十二项任务。党的十八大报告提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。

健全的法律制度是现代社会的基石。社会保障作为一个涉及全民且需要大量资金支持并要在全社会范围内实施的制度,必须借助于法律制度,以法的强制性作为制度实施的基本保障。历史证明,在社会大变革时期,社会保障方面的法律制度往往容易得到确立。德国在19世纪80年代建立社会保险制度,美国在1935年建立社会保障制度,法国在1930年完善社会保险制度等,均因当时较为特殊的历史条件与时代背景而进展顺利。转型时期的中国也在经历着深刻的社会变革,这为社会保障制度的改革提供了时代机遇。我国目前正处于“十二五”建设时期,这是我国实现经济转型和全面建成小康社会的关键时期,也为社会保障制度的发展提供了历史机遇。“十二五”时期,国家将进一步转变经济发展方式,加快调整国民收入分配格局,扩大内需,特别是扩大消费需求。而社会保障在调节收入分配、缓解社会矛盾、促进国家长治久安方面具有不可替代的作用。与此同时,经济发展方式转变,城镇化加速,人口老龄化来势迅猛,以及人民群众多层次、个性化需求日益增加,使得我国的社会保障事业在“十二五”时期面临重大机遇和严峻挑战。

纵观当代世界,越是发达社会,就越是发达的社会保障事业;越是想发展的国家,也越是重视发展自己的社会保障事业。作为社会主义国家的中国,应该比西方资本主义国家更加关注公民社会保障权的享有和社会保障制度的建设问题,而且中国正在经历的社会转型和变革也为社会保障制度的改革提供了很好的历史机遇。在这样的时代背景之下,以宪政为研究视角,以中国社会保障制度为分析对象,探讨宪政与社会保障制度之间的关系,力求从社会保障立法、社会保障行政和社会保障司法三个具体层面分析我国社会保障制度的理论发展和现实问题,结合国情积极寻求解决对策,为我国社会保障制度改革建言献策,具有深刻的理论意义和实践意义。在我国体制转轨和社会变革的关键时期,用宪政的视角分析和研究社会保障制度,除了看到宪政对中国社会保障制度的推动作用以外,我们还看到,完善社会保障制度对新时期我国宪政建设同样有着深刻意义。作为公法实施的

一项具体制度,社会保障制度的发展和完善,将巩固和扩大国家的公共基础设施建设,提高全民综合素质,这将有利于国家经济、文化等其他各项事业的发展,为宪政的实施创造良好的社会环境。

二、研究现状

社会保障一词译自英文“social security”,首次出现在1935年美国颁布的《社会保障法》(Social Security Act)中。1944年,第26届国际劳工大会发表《费城宣言》,标志着国际组织正式采纳社会保障概念。此后,社会保障一词逐渐推广开来,联合国也在《经济、社会和文化权利国际公约》和国际劳工组织的一些公约和建议书中正式使用这一概念。在中国,1986年第六届全国人民代表大会通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中首次提出社会保障概念。此后,社会保障一词开始频繁使用于国内的各种场合。关于社会保障的学术研究初始阶段显见于经济学、社会学和政治学领域,相比之下,用法学方法研究社会保障问题兴起于21世纪初。在我国法学领域,社会保障权概念的使用大致始于我国政府于1997年10月27日签署的《经济、社会和文化权利国际公约》之后。

用法学的方法研究社会保障的学术成果大致可以分为两类:一类以权利为研究对象,着重讨论社会保障权的基本权利属性和地位。代表著作有薛小建博士的《论社会保障权》和郭曰君博士的《社会保障权研究》。薛小建博士的《论社会保障权》^①力求从社会保障权的历史演进、社会保障权的价值、社会保障权的主体和内容、社会保障权的实现与救济等多个方面,证成社会保障权是公民的一项基本权利。郭曰君博士在《社会保障权研究》^②一书中认为,社会保障权是一项基本人权,具有法定权利和宪法权利的属性。建立健全社会保障制度,保障公民充分享有社会保障权,具有安全、社会公平、自由、效率等价值。为保障社会保障权从应有权利转化为法定权利,并进一步成为实有权利,必须使社会保障权宪法化,并通过普通立法使之具体化,同时予以有效的司法救济。除了以权利为研究对象外,另一类研究成果着眼于对社会保障制度进行分析,或观其整体或取其局部。这类成果的代表著作有王伟博士的《中国社会保障法律制度研究》和杨华博士的《中国城

① 薛小建:《论社会保障权》,中国法制出版社2007年版。

② 郭曰君:《社会保障权研究》,上海人民出版社2010年版。



乡一体化进程中的社会保障制度研究》。杨华博士在《中国城乡一体化进程中的社会保障制度研究》^①一书中认为,我国具有极端典型的城乡二元结构的经济社会背景,表现为社会保障的制度安排是一种城乡分割分治的制度模式,这与工业化、城镇化和现代化的发展方向背离,阻碍了城乡人员的自由流动,压缩了社会成员自由选择和发展的空间,因此,统筹城乡发展包括统筹城乡社会保障立法成为我国新时期社会保障法制建设的指导方针。统筹城乡社会保障的最终目的是社会保障城乡一体化,我国建立和完善社会保障法律制度必须在城乡一体化的进程中进行。在城乡一体化进程中,社会保障法律体系的构建应该是一个动态的、分阶段的、多层次的过程。具体而言,在城乡一体化进程中,社会保障法律体系既要有宏观框架的远景规划,又要有现实立法方案的选择。王伟博士的《中国社会保障法律制度研究》^②一书在从整体上探讨了健全与完善社会保障法律制度相关问题的基础上,围绕我国养老、医疗、失业保险法律制度和农村社会保障法律制度建设等问题进行了重点突出的专题研究,以敦促我国政府对这些方面的制度建设给予特别的关注。

三、研究思路与框架

有关社会保障权的探讨是个具有理论意义的现实问题。社会保障权与民主宪政之间有着密切的关系。宪政的发展推动了社会保障权的产生和发展,与此同时,社会保障权的实现同样有利于宪政的稳定和发展。人民主权理念、民主理念、分权与制衡理念、法治理念以及人权理念是社会保障制度建设的宪政基础。不同的宪政观指导下,国家的社会保障职能也呈现出不同的面貌。寻求积极宪政观与消极宪政观的协调统一发展,追求政府职能“有限”与“有为”的平衡成为当代宪政国家共同追求的目标。在我国重视民生并且全面建设社会保障体系的历史新时期,如何吸取和借鉴西方国家立宪政府理论的发展与国家社会保障职能的转型两者之间的对应关系中所传达的经验与规律,意义重大。本书以宪政为研究视角,以中国社会保障制度为研究对象,以国家社会保障职能有限与有为的平衡为落脚点,希冀围绕国家权力的制约关系以及公民社会保障权对国家权力的制约关系来设计实现

^① 杨华:《城乡一体化进程中的社会保障法律制度研究》,中国劳动社会保障出版社2008年版。

^② 王伟:《中国社会保障法律制度研究》,中央民族大学出版社2008年版。

国家社会保障职能有限与有为平衡的路径。

基于以上研究思路,本书共分三部分五章展开研究:

第一部分是第一章,主要目的是铺陈概念,梳理历史。本章从分析社会保障的基本概念入手,进而明确社会保障权作为宪法基本权利的地位,点明社会保障是个富有人性关怀并值得研究的宪法问题,在此基础上,对国内外社会保障制度的历史进程进行梳理,总结其发展规律。宪政视野在本章主要体现在对社会保障权作为宪法基本权利的分析上。

第二部分是第二章,主要目的是直接揭示宪政与社会保障之间的关系,这种关系的阐释又分为两个方面,一是宪政核心理念与社会保障之间的关系,二是宪政理念的转变与国家社会保障职能的转型之间的关系。第一层关系的揭示表明,社会保障制度的产生有着深刻的宪政基础;第二层关系的揭示表明,不同的宪政观指导下,国家的社会保障职能呈现出不同的特点,这为第三部分的论述提供了理论铺垫。

第三部分是第三章、第四章和第五章,主要目的是从立法、行政和司法三个层面具体分析如何在我国实现社会保障职能有限与有为的平衡。第三章从我国社会保障立法必须遵循的三大基本原则、我国社会保障立法的特有模式以及我国社会保障法律体系的构建三个方面论述如何实现社会保障立法职能的有为性;与此同时,又从运用法律保留原则实现对社会保障行政立法的约束的角度论述社会保障立法职能的有限性。第四章从行政层面探讨如何实现我国社会保障职能有限与有为的平衡。契合给付行政积极作为的特点,社会保障行政权力的运作成为国家社会保障职能有为性的重要表现。要实现社会保障行政有限与有为的平衡,就必须发挥市场的调节作用和社会的自治作用,并实现行政法治,规范社会保障行政的行为方式。第五章从司法层面探讨如何实现我国社会保障职能有限与有为的平衡,在肯定社会保障权可诉性的前提下,分别从普通法律救济层面和宪法救济层面论述社会保障职能有限与有为平衡的司法保障。

四、研究方法

本书以宪政为研究视角,以中国社会保障制度为研究对象,综合运用了规范分析、实证分析、历史分析、比较分析等研究方法。在对国内外社会保障制度历史进程的梳理中采用了历史分析的研究方法;在社会保障立法模



式的选择、我国社会保障行政复议需要注意的几个问题、社会保障权可诉性的国外司法实践等问题的分析中采用了比较分析的研究方法；在对我国社会保障制度立法制度、社会保障行政制度、社会保障司法制度提出改革建议时采用了规范分析与实证分析的研究方法。

同时，本书还采用了实证分析的研究方法。在本书中，笔者通过收集、整理、分析大量的实证材料，对我国的社会保障制度进行了深入的实证研究。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

本书在写作过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。同时，本书的出版也得到了许多单位和个人的支持，在此也表示衷心的感谢。

参考文献

1. 王仲相：《中国社会保障制度》，北京：中国社会保障出版社，2004年。



第一章 社会保障：一个富有 人性关怀的宪法问题

“如果说从中世纪之神话世界到近现代的人化世界是人类历史上具有革命性意义的伟大转折的话，那么法律从神的奴仆转化为人类精神的象征则是这一伟大转折的直接后果。在这种转化过程中，法律不再是神秘的天启，而是生灵的内心表达，是人性的规则图解。”^①现代法律摆脱了神性的束缚，以对社会个体权利的保障与维护体现出对人性的尊重，法律在普通民众看来不再遥不可及，而是与切身利益息息相关。社会保障是政府在社会资源不充足、资源配置不公平下的积极作为，更是社会成员的基本需求，社会保障权在很多国家被视为一项基本人权。社会保障制度中蕴含着深刻的人性关怀，是现代法律制度中人文精神的很好体现。

第一节 社会保障的界定

一、经济学视域中的社会保障

社会保障的产生有着多方面的因素，其中最重要的因素来自经济。可以说，工业化和社会化大生产是社会保障产生的经济根源。在自给自足的小农经济条件下，个人的经济安全与国家和社会没有直接的关系，社会保障在此时主要表现为家庭式保障，而非国家和社会的责任。15 世纪末，英国开始野蛮的圈地运动来完成资本的原始积累，越来越多的农民失去赖以生存的土地，依靠土地进行保障的家庭式保障受到残酷现实的挑战，开始动摇。18 世纪 60 年代，英国开始工业革命，19 世纪后，法国、德国、美国等资本主义国家也相继完成了工业革命。工业革命带来生产技术的迅速提高，

① 谢晖：《“法律之上”论析》，《求是学刊》1999 年第 6 期。



手工工场逐渐过渡到机器工场,市场经济迅速发展,生产日益社会化。然而,机器生产大大增加了劳动者工伤和职业病的风险,市场竞争优胜劣汰的规则导致劳动者不得不面对失业的风险,更为可怕的周期性经济危机将剥夺大批工人的生活来源。可见,工业革命带来了社会生产方式的巨大改变,同时也带来了人类生存保障的社会危机,传统的家庭式保障功能在削弱,社会成员的生活风险日益加剧。正是在这样的经济背景下,由政府主导的社会保障应运而生,统治者希冀通过一系列社会保障措施,解决劳动者的生存危机,缓和社会矛盾和阶级矛盾。

经济学是研究各种经济关系和经济活动规律的科学,社会保障的产生有着深刻的经济根源,与此同时,社会保障制度的发展亦需要经济学理论的指导。从经济学角度看,社会保障的主要功能在于为各种生活困难的社会成员提供经济保障,以保证劳动力再生产,从而达到社会稳定、经济安全的目的,是一种“以特殊公共品形式耗费的宏观经济运行成本”。^①正因为如此重要,世界各国往往通过立法、行政和司法强力保障社会保障制度的实施,而实施的水平又必须与社会经济发展水平相适应,过低则人民生存权得不到保障,过高则成本过大增加国家财政负担。

社会保障制度的产生与发展始终离不开经济学理论的支持。众多的经济学理论中,与社会保障关系最为密切的无疑是福利经济学。1920年,英国经济学家庇古发表了《福利经济学》,首次建立福利经济学的理论体系,主张利用经济学作为改善人们生活的工具。在庇古看来,福利表示人的心理状态并寓于人的满足之中,福利的大小可以通过货币来衡量。根据边际效用递减规律,一个人收入愈多,其货币收入的边际效用就愈少;反之,收入愈少,其货币收入的边际效用就愈多。根据以上两点,庇古提出了国民收入分配越平均、福利越增大的观点,即收入均等化或者收入不均程度最小化是福利最大化的必要条件。在具体操作上,庇古提出向富人征税,向穷人提供社会救济,由政府对穷人的基本生活必需品和住宅的生产给予补贴以降低这些物品的供给价格等措施。第二次世界大战结束以后,大批福利经济学家的出现以及福利经济学文献的问世,将福利经济学推向新福利经济学时代,代表人物有英国经济学家卡尔多和希克斯以及美国经济学家萨缪尔森等人。新福利经济学理论根源于帕累托理论,即帕累托最优——一种最为完



① 刘锦城:《社会保障权研究》,吉林大学博士学位论文,2009年,第11页。

美的社会状态,在这种社会状态下,任何的改变都不能再使任何一个人的福利增加而又不使其他人的福利减少,即只有两种状态下的资源配置可以增进社会福利,要么使每个社会成员的境况都变化,要么在没有使任何一个社会成员境况变坏的前提下至少使一个社会成员的境况变好。新福利经济学家认为,实际上并不存在可以直接运用帕累托最优原则的真实环境,也就是说,任何经济政策的运用都将不可避免地使某些人受益而使另一些人受损。他们主张把生产和交换的最优条件作为福利经济学研究的中心,应当关注效率而非公平。在他们眼中,只有效率才是“最大福利”的题中之义,并由此形成了“补偿原则论”和“福利函数论”。“补偿原则论”派以卡尔多、希克斯为代表,认为任何经济改革都会使一些人得利使另一些人受损失,如果通过某种经济政策使受益者补偿受损者,而且补偿以后还有剩余,那就是增长了社会福利。“福利函数论”派以萨缪尔森为代表,引入了社会福利函数,进一步发展了新福利经济学。该学派指出,社会福利是社会所有个人购买的商品和提供的要素以及其他有关变量的函数,这些变量包括所有家庭或个人消费的所有商品的数量,所有个人从事的每一种劳动的数量,所有资本投入的数量等。^①

二、社会学视域中的社会保障

社会保障如前所述是一个重要的经济问题,与此同时它也是一个重要的社会问题,社会保障所要面对和解决的就是养老、医疗、失业、贫困、生育、灾害等一系列社会问题。只有建立社会保障制度,才能有效保证社会的安全和稳定,才能从根本上维护社会公平,整个社会才能健康有序发展。社会学是从整体上研究社会、社会发展和社会问题的一门综合性学科。在社会学视野中,社会保障是为解决社会贫困、化解社会风险、维护社会稳定而存在的。社会学所研究的社会价值、社会公正、社会阶层、社会需求等问题,不仅为社会保障研究奠定了扎实的理论基础,而且直接指导社会保障制度的理论研究和实践操作。其中,最具代表性的社会学思想莫过于马斯洛的社会需求层次论。

马斯洛,美国著名的社会学家和心理学家,他在撰写的《激励与个人》一书中,发展了亨利·默关于人的需要的思想,把人的需要按照发生的顺序,

^① 参见黄志贤主编:《边际经济学派主要思想述评》,辽宁人民出版社1999年版,第246—253页。

由低级到高级呈梯状分为五个层次：最低层次为第一级需要，为生理需要，如衣食、住房、生活保障等；往上为第二级需要，为安全需要，如人身安全、职业安全、经济安全等；继续往上为第三级需要，为社交需要，如友谊、情感、归属等；然后是更高一层的第四级需要，为尊重需要，如自尊、能力、权威等；最高层是第五级需要，为自我实现需要，如胜任感、成就感。^① 在马斯洛看来，在低层次的需要获得相对满足之后，才能发展到较高层次的需要；高层次的需要得到发展后，低层次的需要仍继续存在，只是对行为的影响作用有所减低。据马斯洛统计，在现代文明社会中，生理上需要的满足率约为 85%，安全上需要的满足率约为 70%，社交上需要的满足率约为 50%，受人尊重需要的满足率约为 40%，而自我实现需要只能满足 10% 左右。^② 可见，等级越低的需要越容易得到满足，等级越高的需要越难得到满足。在现代社会，社会成员需要的满足，客观上离不开社会保障制度的保障，不同等级的需要对对应着不同的社会保障要求，越是层次低的需要，越需要社会保障。针对第一级需要的社会保障措施主要是保障社会成员基本生活水平或者说最低生活水平的社会救助制度，针对第二级需要的社会保障措施主要是旨在解决成员后顾之忧的社会保险制度，针对第三级至第五级需要的社会保障措施主要是为社会成员提供生活保障并不断改善生活状况的社会福利制度。

无论是在发达地区还是在欠发达地区，生理需要和安全需要都是社会成员最基本的需求。然而，各式各样社会风险的存在，无疑构成了对人类需要的威胁和挑战。“要真正消除社会成员的风险，取决于两个条件：一是个人或家庭有足够的抗拒各种风险的能力和储备；二是社会上有合理的制度安排能够帮助有需要者化解其个人风险。第一个条件在任何国家或任何时代都绝对不是人人能够具备的，这就使国家从制度上考虑建立风险保障机制成为必要。”^③ 社会保障首先通过为社会成员提供生存保障化解社会风险，其次为社会成员创造安全的社会环境，再次通过实施各种社会保障项目缩小贫富差距促进协调发展。从这个意义上说，社会保障不愧是现代社会防范和控制社会风险的安全阀、稳定器。



① 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 85—86 页。
 ② 华夏出版社社科编辑组：《经济学》，华夏出版社 1993 年版，第 411 页。转引自郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆 2000 年版，第 87 页。
 ③ 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 186 页。