

浅谈我国《宪法》中的社会保障思想

刘永涛

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

摘要: 我国现行宪法在 82 年宪法的基础上, 历经了四次修正。在 04 年宪法中, 明确提出了“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”本文将从宪法的第十四条第三款、宪法第四十四条以及第四十五条入手深入挖掘其中体现的社会保障思想, 希望能够为我国社会保障法律体系的建设提供一些依据。

关键词: 04 年宪法; 社会保障; 效率; 公平

一、社会保障的涵义

社会保障是当代国际社会通用的一个名词, 但对社会保障的内涵至今尚没有全球统一的、权威的理论界定。多年来, 国内外学界对于社会保障概念的界定, 说法不一。

从理论方面, 郑成功教授在《社会保障学》中界定为“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。”^①

而从实践的操作层面, 1995 年 5 月, 社会保障司司长杜俭在我国财政部主持召开的社会保障会议上对社会保障作了如下概括:“它是政府和社会为了保持经济的发展和社会的稳定, 对劳动者和社会成员因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或丧失就业机会、或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时, 通过国民收入分配与再分配提供物质资助和社会服务, 以确保其基本的生活和医疗需要。”

尽管各种定义的分歧不断, 争论不休, 但是大多数学者们都注意到了社会保障的主体是政府和社会; 社会保障的目的是为了满足人们的基本生活需要和维护社会安定, 以促进社会进步与经济发展; 社会保障实施的方式主要是再分配等。

对国家而言, 社会保障是社会经济生活中的润滑剂, 其重要作用众所周知。但人们在对其具体实施过程中, 如效率与公平的抉择等还存在争议。

宪法第四十四条所体现的社会保障思想

二、04 年宪法中有关社会保障的条款

立法先行, 是世界各国建设社会保障制度的共同经验。而在社会保障制度的体系框架已经初步建立起来的我国, 法律、法规的建设就显得尤为重要。尤其, 作为国家的根本大法的宪法具有最高的法律效力和至高无上的法律权威。因此, 宪法对社会保障的相关规定, 体现了社会保障在一个国家的地位。

04 年修正后的《中华人民共和国宪法》中有关社会保障思想的条款主要有:

1. 第四十四条 “国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”

2. 第四十五条 “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。”

3. 第十四条 第三款 “国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”

其中, 第四十四条与第四十五条为 82 年宪法中已有的内容, 第十四条第三款为 04 年宪

^① 郑功成著,《社会保障学》, 第 11 页, 商务印书馆, 2000 年版

法修正内容。

三、宪法第四十四条所体现的社会保障思想

宪法第四十四条从法律上保障了我国职工的退休制度。受到法律保护的对象是“企业事业组织的职工和国家机关工作人员”。这里主要体现了社会保障解决了职工的后顾之忧，从而调动社会成员的劳动积极性。或者说，社会保障一定程度上维持了社会再生产，使“一无所有”的工人“老有所终”。这主要体现两个理论：

1. 权力平衡理论

凡是劳动者都有平等的劳动权力，也都有享受社会保障的权力，这样，才能保证他们在有劳动能力时各尽所能地为社会提供劳动，在丧失劳动能力时都有所得。但由于农民拥有土地的使用权，在一定程度上土地具有“自我保障”功能，所以其对社会保障的依赖远没有工人那么迫切。

2. 必要劳动理论

职工的社会保障即社会保险，是职工生产的必要产品的价值扣除，是自我保障。从马克思对资本条件下的劳动力价值的分析表明，劳动力价值包括三部分即劳动者维持自身生存所必需的生活资料的价值、劳动者养活家属所必需的生活资料的价值、劳动者为了掌握一定的生产技术所需花费的培训费用。随着劳动者生活水平的提高，第一部分维持自身生存所需大生活资料的价值应该包括退休或养老金。

从我国社会保障制度发展的实践来看，1951年政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，建立了养老保险制度，这显然在宪法颁布之前。计划体制下，我国对职工，尤其国有大、中型企业的保险制度一直相当齐全。今天，如果没有保障广大职工的退休制度，势必无法保障经济的安全运行。

四、宪法第四十五条所体现的社会保障思想

1. 社会保障的主体与客体

社会保障的主体为“国家和社会”。社会保障是全民事业，这就决定了其主体只能是国家和社会。作为个体的个人和企业没有能力也不愿意去承担责任。一方面国家为其提供法律保障，另一方面政府和社会组织具体实施各种保障计划。

社会保障的客体（即保障对象）为“中华人民共和国公民”，并且有个前提“在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下”。这体现了我国公民获得社会保障的权利和资格。

2. 社会保障的强制性

从宪法第四十五条中还可以体现出社会保障事业具有强制性。即社会保障是我国公民应得的权利，需要依法实施并受法律保护。只有如此，才能把社会保障成为当今社会生活中必须具备的事业，而不是可有可无。

3. 社会保障的互济性

宪法第四十五条三次提到“国家和社会”。其中作为全民代表的国家本身就体现了其互济性的特征。而把社会摆在和国家并列的地位，更是说明了社会保障事业的开展需要整个社会的参与，通过“人人为大家，大家为人人”互助互帮的原则，达到保证社会保障事业的顺利开展。

4. 社会保障的优抚原则

宪法第四十五条下的第一款和第二款都体现了社会保障的优抚功能，即向一些特殊群体倾斜如第一款的为保卫祖国做出贡献的军人和烈属以及第二款的社会弱势群体、残障人员。这一方面是国家和社会的关怀，另一方面也是维护稳定局面的需要。

5. 社会保障的适度原则

从宪法第四十五条的国家发展“社会保险、社会救济和医疗卫生事业”中，还可以看出我国当前开展社会保障事业的三个重点，其中不包括社会福利。一般而言社会福利指在一定生活水平上尽可能提高生活质量的社会保障制度。这显然不符合我国现阶段的国情。因此，宪法第四十五条一定程度上要求社会保障要适度。我国还处于社会主义初级阶段，经济还不发达；目前还没有能力做到广泛地开展社会福利事业。

五、宪法第十四条第三款所体现的社会保障思想

宪法第十四条第三款只有一句话即“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”本款从宪法的高度对我国的社会保障的“度”进行了定性，是2004年宪法修正的一个亮点，是对我国国情和国外（尤其西欧）社会保障发展的实践中宝贵经验的总结。

社会保障水平是指一定时期，一国或地区社会成员享有社会保障的高低程度。社会保障水平适度指社会保障要与国民经济相适应，既要保障公民的基本生活水平，又要激励其去积极从事劳动，因此又体现以下三个原则：

1. 公平与效率兼顾原则

公平有两种涵义一是过程的公平即机会均等和规则公正。二是结果的公平即最终的分配结果的公平，即社会成员之间没有过分悬殊的贫富差别，即所谓“不患贫患不均”。效率主要指有限的社会资源通过最优的使用和最佳配置，使得最终的社会福利达到最大化。因此过程的公平和效率不是一对矛盾，而是公平决定效率，效率是公平的必然结果；而结果的公平则与效率是一对永恒的矛盾，为了追求公平必须一定程度上牺牲效率。

公平和效率是人类共同追求的目标，其原因在于社会资源的有限性。社会资源是有限的，因此必须使其发挥最大的效用，社会主义市场经济尽管还存在一些不完善的地方，但实践证明市场经济下，收入分配机制与竞争机制相联系，可以保证效率；与此同时，在有限的社会资源下引入竞争机制势必使一些弱势群体（老弱病残等）不能得到足够的社会资源，而社会保障的功能恰好通过社会保障资金的筹集和待遇的给付，把一部分高收入的社会成员的收入转移到另一部分生活陷入困境的社会成员手中，达到促进社会公平的目标。

然而，过高的社会保障势必很大程度上牺牲效率，甚至造成“失业陷阱”和“贫困陷阱”，影响，从而造成失业和贫困的居高不下，最终浪费了大量的社会资源；过低的社会保障，则会很大程度上放弃社会公平，必将失去社会的理解和支持，甚至对社会产生抵触心理，结果导致社会动荡，生产效率低下，难以创造出高效的劳动成果。

2. 稳定经济的原则

社会保障必须与经济发展相适应才能有效的起到稳定经济的作用。在此意义上，社会保障制度被称为调节经济波动的“蓄水池”。经济高涨时，国民经济增长，劳动者收入增加，社会保障资金收入增加，相对的减少了劳动者的收入，一定程度上抑制了社会总需求可以避免经济过热；同时，经济高涨，失业者和贫困者减少，社会保障资金支出减少，使其出现结余，已被未来之需。经济萧条时，国民经济增长减弱，劳动者收入减少，社会保障资金征集减少，相对的增加了劳动者的收入，一定程度上增加了社会总需求；并且由于失业者和贫困者增加，社会保障资金支出增加，用来解决社会问题使得社会稳定，从而刺激经济增长。因此，适度的社会保障制度可以平抑社会需求，从而稳定经济。

3. 层次渐进原则

社会保障应多层次，循序渐进。西方福利国家“从摇篮到坟墓”的社会保障制度的改革的实践表明，如果社会保障体系过于庞大、繁杂，社会保障支出增长过快，必定会影响国家基金的增长，导致经济增长减慢或通货膨胀。并且，由于社会保障的“刚性”特征，易升不易降，势必会加速社会经济的不稳定。

因此，我国社会保障体系的确立，还应注重多层次、循序渐进，政府、企业、社区、团

体、私人和家庭多元并行。尤其要充分重视人口老龄化趋势对社会保障的深层次影响。

总之，过高的社会保障水平会造成政府负担过重，影响经济的长远发展；同样，过低的社会保障水平不仅不能保障公民的基本生活水平，还会损害劳动者的积极性，也就有违社会保障的初衷。因此从我国的国情、国力出发，使两者很好地兼顾起来，即“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。

六、结语

通过对我国 04 年宪法的相关条款进行分析表明，社会保障已经成为我国人民生活生活中不可或缺的一部分。社会保障制度是全民性的事业，其主体是国家和社会，存在一定的强制性，应该兼顾效率与公平，并于经济发展相适应。

我国社会保障法律体系的建设之路还很漫长。作为调节我国人民生活生活的根本大法的宪法，为今后社会保障法律体系的建设提供了依据并且指明了方向。建设符合我国国情的社会保障法律体系将是今后工作的当务之急。

参考文献:

- [1] 李绍光.政府在社会保障中的责任[J].经济社会体制比较, 2002.5.
- [2] 李珍.社会保障理论[M].北京: 中国劳动保障出版社, 2001.12
- [3] 郑功成.社会保障学[M].北京: 商务印书馆, 2000.9
- [4] 中华人民共和国宪法[D].北京: 中国法制出版社, 2004.3
- [5] David Wessel, The Economy. CAPITAL: Debate on Social Security Looks Promising. Wall Street Journal (Eastern edition), Mar 4, 2004. p. A.2
- [6] Mary Williams Walsh. J. Alex Tarquinio, Healthier and Wiser? Sure, but Not Wealthier, New York Times. Jun 13, 2004. p. 3.1

A Rough Comment on the Thought of Social Security of Constitution of China

Liu Yongtao

(School of public administration, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Modified for four times, prevalent Constitution of the People's Republic of China is based on Constitution of 1982. Constitution of 2004 stipulates definitely "The state shall establish and improve a social security system corresponding to the level of economic development." The article will set out from the third paragraph of the fourteenth article, the forty-fourth article and the forty-fifth article to dig out the thought on social security expecting to provide some evidence for the construction of the law system of social security.

Key words: Constitution of 2004; Social Security; Efficiency; Equity