

## 保障社会保障权是政府的绝对责任

中国法学会宪法学研究会常务副会长 中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

社会保障权已经成为世界各国宪法日益关注的公民的一项基本权利。从基本权利所保障的个人利益类型角度来看,社会保障权属于由政府为公民承担绝对保障责任的“受益权”,同时依据社会保障权涉及到的社会生活领域,其性质有“经济权利”与“社会权利”的双重属性。

目前关于社会保障权的研究,主要有两个方面的学术共同体:一是以国内宪法所规定的社会保障权为对象的国内法学界对社会保障权的研究,这一学术团体涉及到宪法学者、国内人权学者以及经济法学和社会法学者,在此层意义上主要是研究社会保障权作为一项公民的基本权利,政府应当承担什么样的保障责任以及公民应当享有什么样的社会保障。社会保障权所保障的合法权益涉及到医疗、养老、保险、救助、扶贫等领域,重点是医疗和养老方面如何保障公民的权利。二是以国际人权宪章为依据,从国际人权法的角度来研究社会保障权如何作为一项基本人权来加以保护,涉及此类研究的学者主要是国际人权法学者、国际法学者以及一些国内法学者。在此意义上研究社会保障权,主要是从生存权的人权意义出发,将获得最基本的社会保障作为一项最基本的人权,并要求缔约国政府通过批准《经济、社会和文化权利国际公约》、正确履行该公约下的缔约国责任的方式来对社会保障权实施保障。在国际人权宪章下的社会保障权涉及到生存权、教育权、社会救济和帮助权、家庭和儿童受帮助等各项基本人权。

由于社会保障权并不是一个在宪法学上已经很成熟的概念,加之我国现行宪法并没有从总体上确认“社会保障权”的宪法地位,所以,目前关于社会保障权的主要学术观点涉及面就比较广泛,大致包括以下几个方面:社会保障权是否是一项独立的权利;社会保障权的性质;社会保障权的基本内涵;社会保障权的实现方式;政府在社会保障权实现方面的保障责任;社会保障权的宪法保护方式;社会保障权与生存权、经济权利和社会权利的关系;社会保障权与公民的基本权利、基本人权的权利关系,等等。宪法学理论在这些方面也存在诸多争论,主要包括:

1. 社会保障权的权利主体范围:一种观点认为社会保障权作为一项受益权,其权利主体仅限于具有公民身份的人;另一种观点认为,社会保障权应当以生存权的形式作为所有自然人都享有的基本人权而存在。这两种学术观点最大的分歧在于一个国家的政府在保障社会保障权实现方面到底要承担多大范围的责任,前一种观点确立了政府在保障社会保障权实现方面的有限责任;后一种观点确立政府在保障社会保障权实现方面比较广泛的责任。

2. 社会保障权的实现方式:一种观点认为,作为基本权利或基本人权,社会保障权的实现完全由政府来承担保障责任,包括提供各种物质、制度和法律上的保障条件;一种观点认为,社会保障权的实现要依靠政府和社会各界的力量,所以,在社会保障权实现方面要加大社会救助系统的建设,积极地发展社会公益救助事业。两种观点的分歧在于政府在保障社会保障权实现方面所承担的责任的程度。

3. 社会保障权的基本内涵:一种观点认为社会保障权主要属于社会弱势群体的权利,因此,重点在于社会救助、国家对年老体弱者的物质帮助等权利;一种观点认为社会保障权属于一般性的权利,只要是符合条件的公民都可以无条件享有,社会保障权的权能领域范围比较广,涉及到医疗、养老、保险、基本住房等基本生活领域,属于生存权的物质保障权部分。两种观点的分歧在于社会保障权的权利合理性,也就是说在制度上为什么要设计社会保障权等等。

4. 社会保障权与社会权的关系:一种观点认为,社会保障权仅仅是社会权意义上的权利,目的是为了保障权利人的社会生存问题;另一种观点认为社会保障权应当是生存权的重要内容,因此,

其权利内涵包括了个人生存和发展所必需的经济权利和社会权利等。两种观点的分歧在于社会保障权涉及到的保障领域以及这些受社会保障权保护的领域相互之间的关系等。

笔者认为,对于社会保障权应当从两个角度来加强研究。一是从宪法的理论上进一步明确关于社会保障权的理论体系;二是要结合我国现行宪法制度的规定,认真研究如何通过不断完善宪法制度、强化宪法实施等途径,来加强对社会保障权的宪法保护。

从宪法学理论上来看,在总结关于社会保障权的各种学术观点的基础上,笔者认为:对社会保障权的概念、性质、内涵、特征等等基本法理问题,可以作以下几点考量:1.应当将社会保障权作为一项独立的基本人权来看待,并明确政府在保障社会保障权方面的绝对责任;2.社会保障权的制度化必须要在国内宪法上明确地确立社会保障权的概念、权利主体以及受权利保护的主体;3.要建立保护社会保障权实现的不同层次和不同水平的制度,既要关注每一个人的社会保障权,同时又要对社会弱势群体给予重点救助;4.作为由政府承担绝对保障责任的社会保障权,权利主体在享有社会保障权的时候,应当对政府和社会承担相应的绝对义务,要坚持权利与义务相统一的原则;5.要划分社会保障权实现的法律和政策领域,尽量地扩大社会公益捐赠和救助在实现社会公平中的作用等;6.将社会保障权的国内法保障机制与国际法保障机制通过国内宪法的中介有机地结合起来,强化社会保障权的权利效力等。

从宪法实施的角度来看,对社会保障权的宪法保护应当将社会保障权纳入公民社会权利和经济权利的范畴,同时结合社会保险权、社会救助权等等相关社会权性质的公民基本权利,建立保护社会保障权实现的有效宪法制度。

我国现行宪法对社会保障权给予了充分和必要的关注,虽然没有在宪法文本中将社会保障权的概念列入其中,但是,相关的公民基本权利具有社会保障权的性质和特征,从权利的性质来看,休息权、退休权、物质帮助权等公民的基本权利都属于社会保障权。这些已经获得宪法认可的社会保障权主要涉及到现行宪法的三个条款,即第四十三条、第四十四条和第四十五条。现行宪法第四十三条规定:中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施,规定职工的工作时间和休假制度。第四十四条规定: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。第四十五条又规定: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。

总的来说,社会保障权从理论和实践两个层面都已经引起了政府和社会公众的广泛关注,有关社会保障权的理论也正日趋成熟,特别是社会保障权可以在现行宪法所规定的公民基本权利体系中找到应有的位置。为了进一步贯彻落实对社会保障权的宪法保护,当下最为紧要的是应当在认真调查研究的基础上,结合已经取得的理论研究成果,由最高国家权力机关制定一部全面和系统地保障社会保障权的《中华人民共和国社会保障法》,强化国家和政府在社会保障权方面应尽的保障责任,并以此来推进我国社会保障制度的建立和健全。