

论社会保险权的财产权属性及其人身关联性

李志明

摘要: 社会保险权的法律性质界定,属于社会保障法治领域的基础理论命题。一方面,作为宪法保障下的新型财产权,它具有基本权利属性,通过政府福利给付为遭遇风险事故的权利主体提供经济安全保障,因而凸显给付行政的典型特征;另一方面,因其保障对象的特殊性与权利主体的身份依附性,天然具有强烈的人身关联性。因此,从理论上来看,社会保险权的法律性质呈现出财产权属性与人身关联性并存的复合特征,难以仅从单一维度或视角对其作出全面界定。目前,中国在根本法层面赋予公民物质帮助权,确立社会保险基本权利地位,并明确国家义务;普通法层面构建起以社会保险法为核心的法律体系将宪法规范具体化,还明确了社会保险权的人身关联性,并设计了相应的权利救济机制。但是,社会保险权的财产权属性未得到立法清晰确认。未来,中国需在根本法与普通法律(尤其是行政法)两个层面,进一步明确社会保险权的财产权属性与法律地位,并强化对新业态劳动者社会保险权益保障。同时,重视社会保险权“与生俱来”的人身关联性,充分兼顾和保护其中蕴含的人身利益。

关键词: 社会保险权; 宪法财产权; 给付行政; 人身关联性

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.010

一、引言

习近平总书记强调:“要加强社会保障立法工作,加快制定或修订社会保险、社会救助、社会福利等方面的相关法律,依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利、义务、责任。”^①这一重要论述深刻阐明了完善社会保障立法、依法保障公民社会保障权利的重要性,为新时代社会保障法治建设提供了基本遵循。作为公民权利的根本法律保障,《中华人民共和国宪法》(以下简称宪法)第45条第一款明确规定:“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。”宪法赋予公民的“物质帮助权”,是社会保障制度创立和发展的法理根基。《中华人民共和国社会保险法》(以下简称社会保险法)是专门规范社会保险关系的法律,该法第2条明确规定:“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度,保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。”这一条款既明确了公民依法享有的社会保险权,更是对宪法规定的“物质帮助权”的具体化、制度化和可操作化,也彰显了社会保险法在社会保障法治建设中的基础性、统领性地位。在该法中,社会保险权的界定、实现和救济作为主线贯穿始终,构建了社会保险制度运行的“红线”与底线。那么,这一贯穿宪法精神与部门法规范之中的社会保险权,其核心内涵究竟是什么?

从内容和形式来看,社会保险权是指公民在参保缴费后,因年老、疾病、失业、生育、职业伤害等社会风险丧失劳动能力、劳动机会或生活自理能力,或参保亲属死亡后失去经济依靠的非参保公民,在符合法定要件时,从国家主导、雇主参与与供款的社会保险制度中获得给付,以补偿其收入损失或支出增加的权利。从这一定义中可以看出,社会保险权的权利内容或者说客体直接体现了一种能够用以保障与权利主体物质生活水平相当的财产利益,并且它也要求社会保险给付请求权人必须满足一定的人格身

作者简介: 李志明,中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部教授,博士生导师(北京 100091; chihmingli@163.com)。

^① 《习近平著作选读》第2卷,北京:人民出版社,2023年,第452—453页。

份方面的资格或条件,方可实际享受社会保险给付利益。那么,社会保险权的法律性质到底是什么?

目前,已有研究和讨论多指向社会保险权的财产权属性,对于社会保险权人身关联性的先期研究还甚为少见。已有部分学者从普通法层面或根本法层面^①等对社会保险权不同面向的财产权属性进行了先期研究,还讨论了社会保险给付请求权受宪法财产权保障可能给立法者形成自由、行政机关裁量空间带来的限制,以及社会保险权具有的消极目标和积极目标等议题^②。这些学术讨论争议的核心主要在于宪法对权利主体社会保险请求权的保障应达到何种程度,才能平衡好社会保险法律关系中的社会公共利益与个人财产利益,并且为国家对社会保险利益进行必要调整留出足够的空间。那么,到底应当如何看待社会保险权的财产权属性?如果说社会保险权具有财产权底色的话,它是否同时具有人身关联性?本文将在已有研究的基础上,就这两个问题展开讨论,以期为社会保险权法律性质研究提供有价值的增量贡献。

二、作为宪法上财产权的社会保险权的生成路径

与民法上的财产权不同,宪法上的财产权是一项基本权利,是公民针对国家而享有的一种权利。它以国家作为当事人的一方,直接反映了公民权利与国家权力之间在宪法秩序中的相互关系^③。宪法上的财产权既表现出消极面向,也具有积极面向:其消极面向要求国家不得对财产权进行不当限制或加以侵害;积极面向的宪法上财产权为保障实质上的自由和平等而存在,要求国家承担一定的积极义务,即在现有物质条件下对财产权负有尽可能促进和实现以及提供司法保护的义务。因此,宪法财产权的意义在于保障权利人实现个人的全面发展,以及因应提供其人格发展与尊严维护所需的物质条件,并且确保他们在遭遇风险时,也可以借由平日积蓄的财产保障自己及家庭成员的生存权。

进入风险剧增的工业社会以后,公民个人平日积蓄经常不足以应对失业、通货膨胀、职业伤害事故等因素所导致的收入减少、支出增加等社会风险。现代国家理当照顾公民的生存,并通过创造必需的物质条件来保障他们依法享有基本权利以及体面而有尊严地生活。最常见的途径就是借助国家公权力建立社会保险机制来化解公民个人可能会遭遇的主要经济不安全风险。社会保险制度的普遍建立,使得多数社会成员的经济安全都有赖于劳动报酬以及基于就业而获得的各种集体保障措施。

(一)德国:经由“公法上财产权”将宪法财产权保障延伸至公法上社会保险给付请求权

大陆法系的代表国家德国首创现代社会保险制度,并一直引领全球范围内社会保险制度的改革与创新。自20世纪50年代开始,德国学界掀起了要求将包含社会保险给付在内的公法上财产给付纳入财产权保障的倡议热潮。进入20世纪80年代,德国在宪法判决中发展出“公法上财产权”概念,将宪法财产权的保障范围从私法上财产权扩展至属于公法范畴的社会保险给付请求权,法定年金等由此被纳入宪法财产权保障。后来,德国联邦宪法法院还发展出一套专门标准,用于判定社会保险给付等社会财产权能否获得宪法保障。具体来说,其形成要件分解如下:

第一,对价性的“自己给付”。所谓“自己给付”,是指被保险人只有在事先缴纳对价性的社会保险费用后,才有资格获得社会保险给付请求权,也就是说,对价性保费与权利人之间必须具有“属人的关联性”。这个标准涉及受财产权保障的社会保险给付要求具体形成权利地位的时点,要求社会保险给付请求权作为主观公法权利必须具有专属性:财产价值的权利地位在被保险人参保缴费、社会保险关系

① 郑尚元、扈春海:《社会保险法总论》,北京:清华大学出版社,2018年,第226、235页;林嘉:《社会保险基金追偿权研究》,《法学评论》2018年第1期;张荣芳:《新型夫妻共同财产:婚姻期间的养老金权益》,《法学评论》2018年第2期;栗燕杰:《中国社会保险的权利维度:剖析与解构》,《人权》2017年第4期。

② 王健:《论社会保险权的财产权属性》,《学术交流》2019年第9期。

③ 林来梵:《针对国家享有的财产权——从比较法角度的一个考察》,《法商研究》2003年第1期。

成立后即已存在。从根本上来说,这一标准实际上就是社会保险制度所遵循的“权利与义务相对应”原则的具体体现,并将社会保险给付与社会救助、家庭津贴、公共服务等完全基于国家税收供款的“单方面给付”区别开来。依照这一要件标准,根据社会促进原则而设立并由国家财政负担的社会福利给付,由于权利人没有事先支付对价,就无法被纳入宪法财产权而得到保障。虽然社会保险制度中也有像工伤保险这样的项目在缴费上实行完全的“雇主缴费责任”,或在支出端以及财务上总体收不抵支时仰赖“政府财政补助”,但还不至于损害该请求权所具有的“自己给付”特性。

第二,具有个人“私利用性”。所谓“私利用性”,是指该请求权已经处于被保险人“可得支配”的状态。也就是说,在这一要件要求下,被保险人主张受财产权保障的社会保险给付,应当是被保险人在满足法定条件后所实际获得的财产请求权,而不是还没有形成具体权利地位的单纯期待,也不是需要主管机关根据申领者实际情况来决定的、具有福利性质的裁量给付。按照社会保险权达成程度不同,被保险人也将面临财产权保障上的差异。社会保险给付请求权真正转变为主观公法权利,一般需要满足一定的法定条件。这些条件包括法定保险事故的发生、特定程序条件的满足以及符合一定的等待期限规定等。

例如,一般来说,失业人员申领失业保险金需要满足下列几项条件:(1)依法参加失业保险并且依法履行缴费义务已经达到一定期限要求;(2)非因本人意愿中断就业;(3)已经按照法律规定程序办理失业登记并且有求职要求。在这里,“非因本人意愿中断就业”是失业人员申领失业保险给付所要求的法定保险事故要件;“依法参加失业保险”“已按照法律规定程序办理失业登记”是失业人员申领失业保险给付必须满足的先决程序性条件;“依法履行缴费义务已经达到一定期限要求”则是为了避免失业保险制度遭到不当利用或社会保险行政资源被过度使用而设定的失业人员主张失业保险给付请求权时所要求的等待期限;“有求职要求”则是对失业人员在主张失业保险给付时附带的限定性条件,目的是鼓励失业人员依靠自身努力重新就业,而不是长期依赖失业保险给付生存。

第三,起到生存保障的作用。此处的“生存保障”,是指社会保险给付应当能够保障请求权人的生存所必需。然而,这里的生存保障到底是指最低生活保障,还是最低限之上一定水准的生活保障?由于目标保障水平具有不确定性,因此,生存保障成为这些构成要件中最受争议的一项。正因如此,德国宪法法院主张:财产权保障的功能认定,重在确认公法上给付是否以保障权利人生存为目标;它牵涉的也不是个体性需求,而旨在确保大多数人的基本生存。根据社会保险给付与社会救助给付、社会福利给付等其他类型社会给付在功能定位上的差异,它显然绝非仅在于满足个人的最低生活需求。同时,由于制度本身财务收支平衡限制,以及出于防止大幅削弱请求权人劳动意愿以致对市场机制作用发挥形成妨碍的考虑,社会保险给付也不能太过于慷慨。社会保险给付的主要作用应在于提供较高水准的“收入替代”以及“经济损失补偿”,用以保障被保险人在风险事故发生后的基本收入,亦即通过生存条件预护机制提供的收入安全,应确保被保险人拥有与风险事故发生前相比不至于下降太多的生活水准。

(二)美国:借由“新财产权”理论将社会保险给付纳入宪法财产权保障范畴

与德国相对应的是,作为普通法系代表的美国则于20世纪60年代发展出了“新财产权”理论,并于70年代将“政府福利”纳入宪法财产权保障范畴。“新财产权”理论的提出,根源于进入工业社会后政府分配财物——福利给付对作为“有形之物”的私人财产等传统财富形式的取代,以及相关特殊法律制度的兴起。在美国,正当程序条款保护的私人财产主要包括不动产、动产、金钱或证券等财产法或者民法定义的财产利益,而福利津贴、公共职位与特许经营权等具有现代财产价值的权利并不会被视为个人财产权利,而是政府授予的特别待遇。在这种财产权观念及相应法律制度的主导下,政府在任何时候都可以不经过特定程序而拒给、授予或撤销这些特权^①。

^① Shapiro S. A., Levy R. E., “Government Benefits and the Rule of Law: Toward A Standards-based Theory of Due Process”, *Administrative Law Review*, 2005, 57(1), pp. 107-154; Levy R. E., Shapiro S. A., “Government Benefits and the Rule of Law: Toward A Standards-Based Theory of Judicial Review”, *Administrative Law Review*, 2006, 58(4), pp. 499-550.

但是,当政府供给开始成为个人财富的主要来源并对个人维持自身生存和发展的意义愈发重要,越来越多美国人的财富依赖于他们与政府的关系时^①,仍然对这些“新财产”视而不见显然是不合适的。于是,1964年,美国哈佛大学法学院查尔斯·赖希(Charles A. Reich)教授提出并阐释了“新财产权”概念。他认为,财产不仅包括土地、动产、金钱或证券等有形之物存在的财富,还包括社会福利、公共职位、经营许可等“政府馈赠”;这些政府授予的“特权与恩赐”一旦转变成个人的“权利”,就应受宪法个人财产权保障条款的保护,对它们的剥夺也就应受到“正当程序”和“公正补偿”要求的严格限制^②。后来,美国联邦最高法院基于理论上提出的“新财产”概念,通过一系列判例进一步扩充了正当程序的适用范围,将政府给予的各种福利和利益认可为新财产权的客体,使财产权的保障范围和目标都发生了重大变化:从“有形之物”扩展到“财产利益”,从纯粹的“存续保障”发展到包含“价值保障”^③。由此,各种“政府福利”都转变为受到司法保护的法定财产性权利的客体。

从德国、美国这两个国家将社会保险权纳入宪法财产权保障的理论和实践可以发现,宪法法院或最高法院的判决往往在社会保险给付期待权和请求权的财产权性质得到认可和确立过程中发挥着关键的作用。在这一过程中,社会保险权可请求、可救济的实质性权利地位同时得到实现和具体化。

三、社会保险给付行政法保护的解释逻辑

宪法作为根本法对于社会保险给付设置的财产权保障,一般要落到普通法层面予以具体落实。由于法律关系双方主体涉及公权力主体一方,社会保险给付的普通法保障最直接地来自行政法对社会保险给付的容纳和认可。自19世纪80年代以来,随着资本主义自由法治国家开始向社会(福利)国家转变,政府活动领域不断扩大、政府社会职能得到不断加强,行政权得以强化,并越来越多地介入到个人基本生存保障服务供给中。在政府与个人或团体之间的这种“指导与服务性”关系的映射下^④,行政法领域内的权利往往体现为公民一方针对国家——具体为行政主体——这一特定对象的权利,成为需要通过国家活动而获得、发展和保护的利益,并且越来越有赖于国家授益行为来提供;行政成为积极实现国家目的而进行的、统一而连续的形成性国家活动^⑤,必然为贯彻宪法保障社会保险财产权的目的而积极发挥其给付功能。于是,现代行政发展出了一种超越传统“秩序行政”的新的行政类型,并突出表现为行政机关通过授益性行为,积极提升和增进国民福祉^⑥。

基于公共服务供给领域“政治负责”和“集体负责”开始成为必要这一历史性转变,德国“新行政法学”泰斗厄斯特·福斯多夫(Ernst Forsthoff)以“生存照顾”概念为核心,系统性地提出了“给付行政”(Leistungsverwaltung)理论。在他看来,国家对公民个人负有“生存照顾”的义务,这是国家责任的体现^⑦。最初的给付行政是指行政机关对公民的“生存照顾”,也就是对不得不从事现代集团生活的人“给付、提供其为维持日常生活所不可欠缺的生活物质或生活服务的活动”^⑧;而现代给付行政的范围却不限于“生存照顾”,逐渐扩展至涵盖了“发展利益”乃至部分“享受利益”的保障。实际上,各种通过授益性行

① 这种供给由政府按自己规定的条件进行分配,并由符合“公共利益”之条件的接受者持有。参见 Reich C. A., “The New Property”, *The Yale Law Journal*, 1964, 73(5), pp. 733-787。

② Reich C. A., “The New Property”, *The Yale Law Journal*, 1964, 73(5), pp. 733-787;高秦伟:《政府福利、新财产权与行政法的保护》,《浙江学刊》2007年第6期。

③ 张翔:《个人所得税作为财产权限制——基于基本权利教义学的初步考察》,《浙江社会科学》2013年第9期。

④ 陈新民:《公法学札记》,北京:法律出版社,2001年,第93页。

⑤ 田中二郎:《行政法》(上卷,全订第2版),东京:弘文堂,1986年,第5页。

⑥ 杨建顺:《日本行政法通论》,北京:中国法制出版社,1998年,第329页。

⑦ 杨建顺:《日本行政法通论》,第326—328页。

⑧ 杨建顺:《日本行政法通论》,第327页。

为来实现和直接促进社会成员利益的行政行为都应当被视为给付行政。这种现代给付行政,在公民“自己负责”获得必要生存资源力有不及时,遵循辅助性原则担负以保障生存利益为底线的必要受益行政行为,涵盖了日益广泛的各种社会给付任务^①。它实际上为社会成员提供了托底性的生存保障(社会救助)、预防性的经济安全保障(社会保险)以及发展性的拓展实质能力的平等机会(福利服务)。因此,“给付行政”理论推动了行政机关单方给付行为的不断扩展,也随同实现了社会保险给付规模的扩张。

在美国,对包括社会保险给付请求权在内的新型财产权利回应最为积极的也是行政法领域。美国行政法对社会保险给付加以保护的具体措施涵盖实体法限制、程序法保障两个方面,用来保障政府福利分配的公正。在实体法限制方面,美国行政法对行政权力提供政府福利的行为进行必要的约束,通过法律授权和司法审查防止权力滥用,要求政府福利相关行为必须满足相关性原则、明确性原则、排私性原则等。但是,由于实体法限制的实施难度较大,因此,美国对社会保险给付的行政法保护更加仰赖程序保护机制。在程序法保障方面,美国将宪法上的“正当程序”条款广泛适用于政府福利领域,使得公权力主体对那些具有社会财产性质的社会保险给付及其他福利受益等社会给付,如未经正当程序以及适当补偿不得任意剥夺。不仅如此,政府还被要求恰当地行政以促使这类新型财产的公平分配以及总量的有效增加。实体法的限制连同“正当程序”条款的广泛适用,共同促进了美国行政法对社会保险给付的保护。

四、社会保险权的人身关联性问题

上文讨论了社会保险权在宪法以及行政法两个层面的财产权属性。从法律性质来看,无法将社会保险权归入人身权范畴,但是,这却并不妨碍社会保险权体现出很强的人身关联性。具体而言,主要体现在以下三个方面:

首先,社会保险权的人身关联性,体现在社会保险权保障对象与人身权保障对象的部分重合上。除了保障被保险人的收入安全等财产利益外,社会保险权还通过医疗保险、工伤保险、生育保险、长期护理保险制度中包含的医疗/护理、康复服务相关给付对被保险人的生命、健康、身体功能恢复和补偿等人格利益进行保障,而这些人格利益正是人身权下人格权的核心保障对象。同时,社会保险给付请求权本身与被保险人的人身有着不可分割的联系,例如,诸如失业保险、工伤保险、医疗保险、生育保险、长期护理保险等社会保险给付的请求权人放弃主张或自己无法主张请求权时,亦不得转让他人或由他人继承,体现出了很强的人身关联性特征。这种不可分割的人身关联性源自两方面:一是风险专属原则。这是因为社会保险给付针对的疾病、失业、工伤、生育、失能等特定风险,仅附着于被保险个体本身,与被保险人具有不可分性。二是保险属性要求。社会保险制度立足个人参保缴费并且强调“权利与义务相对应”的基本原则^②,这也是社会保险权区别于社会救助权、社会福利权等其他类型社会保障权利的根本所在。

其次,社会保险权的人身关联性,也体现在社会保险权与权利人的公民身份、资格条件以及身份关系有关。福利体制作为社会团结的“黏合剂”,其设计理念与实施效能直接映射了公民对共同体的认同程度。在普惠性社会保险制度(主要集中在养老、医疗、长期护理等领域)建立后,涵括社会保险制度在内的福利体制被用来描绘一个国家或地区内公民的联结团结和利益认同程度。因此,从某种意义上说,社会保险权是“国家主义”的,是“民族主义”的,是有边界的。共同体界限范围内的“国家公民”或“地区公民”,享受着国家或地区共同体提供的包括社会保险待遇在内的各种社会给付,不在界

^① 康拉德·黑塞:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,北京:商务印书馆,2007年,第166—167页。

^② 李志明、彭宅文:《社会保险概念再界定》,《学术研究》2012年第7期。

限范围内的个人就不具备这种“身份”或“资格”^①。由此,一个国家或地区的成员身份往往是自然人个体得以享有社会保险权的条件基础,这在实行普惠性社会保险制度的国家或地区表现得尤为明显。在实行非普惠性社会保险制度的国家或地区,如德国、法国等,也通过补贴财政资金的方式将“非劳动人口”公民(如儿童、学生、失业者、退休人员等)纳入医疗保险制度的覆盖范围。这种制度设计也体现了社会保险权与权利人的公民身份或资格条件之间的关联性。此外,社会保险权的享有还须以特定的身份关系为前提。例如,失业保险权的享有以被保险人与其雇主存在法律认可的劳动关系为基础前提;生育保险给付则往往与被保险人的性别身份密切相关。

最后,社会保险权的人身关联性,还体现在被供养者基于亲(遗)属身份而获得部分社会保险给付请求权。部分国家和地区在医疗/健康保险制度中设计了类似“家庭连带保险”的机制:只要家庭中的主要经济供养者参保缴费,全体家庭成员就被自动纳入、能够享受医疗保险制度的部分给付待遇。例如,在日本和韩国,企业职工参加医疗保险后即自动带入无收入的配偶及未成年子女,保费按家庭总收入阶梯征收。此时,该被保险人的家庭成员虽然并不属于享有完全权利的保险共同体正式成员,但仍然享有部分保险给付的请求权,从而与保险人之间形成一种无须负担保费缴纳义务的社会保险法律关系。在这种情况下,家庭成员基于被保险人的亲属身份而获得社会保险给付的事实,就充分体现了社会保险权的身份利益属性。在许多国家和地区的年金/养老保险制度中,当被保险人在参保缴费达到一定期限后死亡或被保险人在领取年金待遇后去世时,寡妇、鳏夫或遗孤等遗属可以基于与被保险人之间的亲属或供养关系而获得遗属年金给付^②。类似遗属享有部分社会保险给付请求权的情形,也可以在工伤保险、失业保险等社会保险制度中找到相关事实例证。例如,工伤保险中遗属有权领取丧葬补助金、供养亲属抚恤金和因工死亡补助金;失业保险中遗属有权领取一次性丧葬补助金和抚恤金。

五、回望中国:社会保险权确认与保障的现况与未来进路

从前文分析中可以得知,社会保险权的诉求内容或者客体——社会保险给付首先体现出财产价值,具有社会财产的属性。由于社会保险权的义务主体还涉及处于宪法规范的“公民与国家”当事人关系中的国家一方以及作为社会保险给付直接义务主体的社会保险机构^③,因此,社会保险权首先体现出作为“具有财产价值之主观公法权利”的性质。也就是说,社会保险权呈现出作为宪法财产权以及作为给付行政核心内容或典型“新财产权”的社会保险行政给付的双重面向。此外,由于社会保险权着眼于保障被保险人的生命、健康等人格利益,且被保险人与其他保险给付请求权人也都被要求具备一定的身份方面的资格条件才能申领社会保险给付,因此,从这种意义上说,社会保险权又具有很强的人身关联性。这是从普遍意义上对社会保险权法律性质作的理论概括,同时也论及了德国和美国这两个大陆法系和英美法系代表国家在相关法学理论指导下的立法和司法实践。

(一)中国法治实践对社会保险权确认与保障之现况

回望中国社会保险法治实践,立法层面尚未将社会保险给付请求权明确界定为财产性权利,其财产权属性缺乏规范意义上的清晰确认。当社会保险权益受损时,权利人往往难以通过传统财产权救济机制获得充分的、有针对性的保障。但是,这并不意味着社会保险权在中国缺乏法律保障。在以人民为中心发展思想的统领下,中国特色社会主义法治实践的核心目标即在于依法保障人民合法权益,

① 周弘:《福利国家向何处去》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第20页。

② 李志明:《社会保险权:理念、思辨与实践》,北京:知识产权出版社,2012年,第98页。

③ 在实行社会保险制度的国家或地区中,由属于政府机关的行政主体经营、管理社会保险事务占到多数,有部分国家(例如德国)采用“公办民营”方式对社会保险事务进行经营和管理,还有部分国家(主要是智利等拉丁美洲国家)对部分社会保险项目采取私法人机构进行私营。

而社会保险权事关全体社会成员的核心生存利益,自然成为法治实践重点回应的领域。事实上,中国对于社会保险权的确认与保障,并非遵循一般意义上民事财产权的规范构造路径,而是形成了“宪法委托(或宪法确权)—法律转化—行政给付”的独特路径:首先在宪法层面奠定社会保险给付的基本权利地位,进而通过普通法将其细化为可操作的具体法律规范,最终依托政府主导的建章立制、管理监督、财源供给等制度性支撑,结合社会保险机构的具体履职,实现权利的落地见效。

在宪法层面,宪法第45条第一款前段通过赋予公民物质帮助权,奠定了社会保险权的基本权利地位;后段则直接设定对应国家义务,明确国家负有发展各类社会保险事业、具体落实公民社会保险权的法定责任。然而,上述核心条款具有鲜明的纲领性与原则性特征,公民无法直接依据该条款主张具体请求权,需依托后续立法的具体规范与规则细化,方能转化为可直接行使的主观请求权。此外,宪法总纲第14条第四款确立了国家“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”的导向性义务。其中,“同经济发展水平相适应”的动态标准,实则赋予立法者相当的自由裁量空间;宪法第21条第一款“国家发展医疗卫生事业”、第44条“国家依照法律规定实行退休制度”的规定,分别对应公民健康保障权、退休后基本生活保障权的宪法依据,构成社会保险权的分领域规范支撑,为宪法层面社会保险权的实现提供了多元规范依据,但均未直接创设独立的权利请求权基础。

在普通法层面,中国已构建起以社会保险法为制度核心,多领域法律为功能支撑、配套行政法规为实施保障的立体化法律规范体系。该体系以社会保险法为基干,一方面,依托劳动法、劳动合同法明确劳动者参保的法律强制性,通过安全生产法、职业病防治法强化工伤风险的预防与规制,借助就业促进法、人口与计划生育法、老年人权益保障法、妇女权益保障法、残疾人保障法等细化非全日制用工人员、育龄夫妻、老年人、妇女、残疾人等特定群体的参保权益保障规则;另一方面,连同工伤保险条例、失业保险条例、社会保险经办条例、劳动合同法实施条例等一系列配套行政法规,形成了完备的实施规范体系。上述法律与行政法规共同发力,将宪法第45条确立的社会保险基本权利予以具体化、制度化,转化为涵盖参保资格、基金管理、待遇标准、责任追究等全流程的可操作法律规范。值得注意的是,社会保险权固有的人身关联性,亦在普通法层面得到确认与体现,这一特征集中彰显于社会保险法等核心法律的规范条款设计中。例如,社会保险法明确规定,基本养老保险、工伤保险、失业保险的参保人死亡后,其遗属依法享有领取丧葬补助金、抚恤金等社会保险待遇的权利,直接关联参保人身份与遗属的权益归属;同时,地方人民政府对享受最低生活保障人员、丧失劳动能力的残疾人、低收入家庭60周岁以上老年人及未成年人等特定群体,给予城镇居民基本医疗保险个人应缴费用补贴,既体现了对特定人身状态(如残疾、老年、未成年)的关怀,也凸显了社会保险权与人的生存保障需求的内在绑定。

在社会保险权的法律救济层面,中国已通过社会保险法、劳动法、劳动合同法、劳动争议调解仲裁法、民事诉讼法、行政复议法、行政诉讼法等一系列立法,构建了多元化法律救济体系,涵盖两类核心机制:针对个人与用人单位之间的社会保险争议,适用“一调一裁两审制”的法定救济程序,并针对部分争议设置“一裁终局”规则以提升救济效率;针对用人单位、个人与社会保险费征收机构、经办机构之间发生的行政争议,则明确了行政复议与行政诉讼的救济路径,为行政相对人提供规范化权利救济渠道。除了多元化救济路径,强化侵权行为的法律责任规制,是社会保险权救济的重要保障与核心支撑。社会保险法、刑法、社会保险经办条例、工伤保险条例等法律法规,以及全国人大常委会《关于〈中华人民共和国刑法〉第二百六十六条的解释》等立法解释,已形成全面规范体系,明确了对骗取、套取、挪用、侵占社会保险基金等违法行为的法律责任与具体罚则。这些规范既为打击针对养老、医疗、工伤、失业、生育、长期护理等各类社会保险基金的违法犯罪行为筑牢法律屏障,又通过严格追责保障基金安全与高效运行,为公民社会保险权实现提供刚性支撑。

近年来,随着以数字经济为代表的“四新经济”的兴起,新就业形态劳动者社会保险权益保障缺失问题日益突出,不仅社会保险参保率低,还面临着相比正规就业群体更高的职业风险和权益保障不确定性。由于用工关系性质难以被现有劳动法律规范认定,这些劳动者在社会保险权益受损时还进一

步面临工伤认定困难、维权举证难且周期长等救济困境。立法机关和国务院基于对新生事物的包容审慎,并未紧急出台针对性法律法规。实践中,最高人民法院发布了《关于为稳定就业提供司法服务和保障的意见》、人力资源和社会保障部等八部门也发布了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》,创新性地提出“不完全劳动关系”,并要求为这类劳动者配置相应的劳动保障权益。但是,这两个意见并没有明确相关性质和认定标准、与之匹配的权利义务以及平台和新就业形态劳动者之间的责任划分等,不完全劳动关系调整新就业形态劳动者社会保险权益仍然存在障碍^①。

(二)国际法治实践对于中国的启示与借鉴价值

在当代社会,社会保险权的法律性质界定具有至关重要的意义,直接关系到公民合法权益的有效保障与社会公平正义的全面实现。从国际法治实践经验来看,德国以“公法上财产权”为切入点,将宪法层面的财产权保障延伸至社会保险给付请求权领域;美国则依托“新财产权”理论,将社会保险给付纳入宪法财产权的保障框架。这两个国家均在宪法与行政法层面明确了社会保险权的财产权属性,并构建起配套的保障规范与程序体系。

未来,中国亟须在宪法与普通法律(尤其是行政法)两个层面,进一步明确社会保险权的财产权属性与法律地位。具体可通过“宪法层面确权—法律层面细化—法规层面落地”的进路,构建系统完备的社会保险权法律保障体系:其一,依托宪法修改或宪法解释完成顶层设计;其二,修订完善社会保险法及相关配套法律,夯实权利保障的实体规范基础;其三,通过行政法规与部门规章的配套细化,构建可操作的程序执行机制。

在直接修改宪法相关条款、明确规定“公民依法享有的社会保险给付请求权受宪法财产权保障”之前,可优先通过全国人大常委会释宪来实现过渡衔接。结合宪法第13条“私有财产权”保护条款与第45条“物质帮助权”规定,将社会保险给付纳入财产权保障范畴,承认其作为“社会财产”的特殊属性——既体现社会共济、责任分担的制度本质,又具备财产权的可救济性特征。这一路径具有双重价值:一方面,能够彻底明晰社会保险权的法律性质,为权利保障提供宪法层级的坚实依据,当公民社会保险权益遭受侵害时,可依据财产权保障规则获得规范化救济,切实维护自身合法权益;另一方面,能够推动形成宪法与行政法层面的财产权保障实体规范与程序体系,既有利于规范社会保险领域的行政行为,防范行政权力滥用,又能强化社会保险基金的安全监管与合理使用,契合社会保险制度“保基本、可持续”的核心方针,进而提升整个社会保险制度运行的效率与公平性,呼应社会保险法第1条所宣示的“使公民共享发展成果”的立法宗旨。

同时,亦需重视社会保险权“与生俱来”的人身关联性,防止其异化为单纯的财产标的,始终维系“风险共担、互助共济”的社会权利本质。在确立其财产权属性与法律地位的过程中,必须充分兼顾其中蕴含的人身利益,并给予针对性保护。这一要求既需要在实体法律制度设计上,细化人格利益保障的配套规则——例如,在医疗保险、工伤保险、生育保险等与人身权益绑定紧密的险种中,明确对被保险人的生命权、健康权等核心人格利益的保障标准与实施路径;也需要在程序保障层面,构建全流程的人身权益维护机制,确保被保险人及相关受益人在社会保险事务处理过程中,其人身权益获得充分尊重与周全保障。例如,在社会保险争议处理中,针对亲属受益资格认定、工伤因果关系判定、医疗待遇核定等涉及人身利益的争议类型,专门设立听证程序、专家论证程序等特殊处理规则,切实保障当事人的陈述申辩权与人格尊严不受侵害。这些举措不仅能健全社会保险制度体系,更能充分彰显社会公平正义,进一步强化公民对社会保险制度的信任与认同。最终,社会保险权的法律定位将回归其本质——作为“带有温度的财产权”,既以财产权的刚性特质抵御侵害并要求公权力主体通过给付行政行为来积极促成权利实现,又以人身关联性的柔性特征守护其与人的生存尊严、社会连带的内在联结。这种“财产保障与人身关怀并重”的平衡,正是中国社会保障法治现代化的核心命题。

^① 袁文全、毛嘉:《新就业形态劳动者社会保险权益保障的法治进路》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期。

对于新就业形态劳动者社会保险权益保障,中国社会保险法治实践则应在扩大劳动关系覆盖范围的基础上,完善新就业形态劳动者与平台之间劳动从属性认定标准,遵循社会保险权益保障公平性和充分性的原则,加快推进新就业形态劳动者社会保险权益保障的立法和司法。

On the Property Right Attribute and Personal Relevance of Social Insurance Rights

Li Zhiming

[Department of Social and Ecological Civilization Studies, Party School of the Central Committee of C.P.C.(Chinese Academy of Governance), Beijing 100091, P.R.China]

Abstract: Social insurance rights allow citizens who participate in social insurance and pay premiums to receive state benefits when facing risks such as old age, illness, unemployment, maternity, or occupational injury. These benefits compensate for lost income or increased expenses, ensuring a basic standard of living. For non-insured citizens, benefits are provided when they lose economic support due to the death of an insured relative.

The legal nature of social insurance rights is a combination of property and personal attributes. As a constitutional right, it offers economic security through government welfare, embodying the core features of payment administration. At the same time, it is tied to the insured individual's identity, meaning it cannot be transferred or inherited.

In China, while the Constitution establishes social insurance as a basic right and the Social Insurance Law creates a legal framework, there is a gap in defining the claim to benefits as a property right. This ambiguity makes it difficult for beneficiaries to seek property-based legal remedies when their benefits are withheld, leading to insufficient protection.

To address this issue, China needs to construct a comprehensive legal protection system for social insurance rights urgently, which can be achieved through a progressive approach: clarifying the property right status in constitutional interpretations, refining legal protections in specialized laws like the Social Insurance Law, and creating detailed implementation measures at the regulatory level. Protecting the personal relevance of these rights is essential for promoting social equity and stability.

Keywords: Social insurance rights; Constitutional property rights; Supply administration; Personal relevance

[责任编辑:陆 影]