



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

我国社会保险法中收入保障水平定位的法理阐释

陈靖远

JRUCWP2026005

2026. 01. 20

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

我国社会保险法中 收入保障水平定位的法理阐释

陈靖远

[摘要]“保基本”原则作为我国《社会保险法》中指导社会保险待遇水平定位的基本原则，其内涵并不清晰。在收入保障待遇方面，“保基本”似乎能够得出最低生活保障的文义解释结论，但这与我国当前社会保险待遇给付的整体水平并不匹配。从制度功能与基本法理上看，社会保险法与社会救助法的待遇水平之间应当维持合理的差异梯度，《社会保险法》中的收入保障水平定位应明确摒弃“最低生活保障”的内涵。为坚守作为强制性社会保险正当性前提的“保险原则”，充分发挥社会保险法在经济安全方面的制度价值，有必要将社会保险法中的“基本生活保障”与社会救助法中的“基本生存保障”进行概念区分。社会保险法中的基本生活保障应以“收入关联水平”来理解，并根据职工社会保险与居民社会保险的制度逻辑再做进一步区分。前者应当通过设置合理的工资替代率来实现，后者则可以城乡居民人均收入水平为待遇参考基数，至少提供一种能够满足城乡居民基本生活需要的制度可及性。

[关键词] 社会保险法；收入保障；保基本原则；最低生活保障；收入关联水平

2010年，《社会保险法》颁布，该法第3条将“广覆盖、保基本、多层次、可持续”方针作为基本原则予以确定。其中，“保基本”原则明确了我国社会保险待遇保障水平的基本定位。^①但是，作为一部尚显“年轻”的立法，社会保险法中基本原则的法理转化显然并不充分。目前，我们对于“保基本”原则的内涵，尚无清晰且统一的共识。在社会保险法的实然规范与应然价值之间，仍然存在着巨大的理论鸿沟。因此，我们也就无法回答，在“保基本”原则的要求下，期待社会保险制度满足被保险人更多的、超出最低限度需求的保障水平是否合乎法理？以及，不同险种的社会保险待遇水平能否在“保基本”的内涵下实现外部体系与内部规范的法秩序协调统一？

从待遇功能的面向来看，社会保险待遇给付可以区分为收入保障和医疗保健两大核心类型。^②

作者：陈靖远，中国人民大学法学院助理教授、民商事法律科学研究中心研究人员，chenjingyuan1216@163.com。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“我国社会法的概念、原则、理论与实践”（18ZDA140）的阶段性成果。匿名审稿人提供了专业细致的审稿意见，在此谨表诚挚谢意。文责自负。

① 参见尹蔚民主编：《中华人民共和国社会保险法释义》，28页以下，中国劳动社会保障出版社，2010；林嘉、张世诚主编：《社会保险立法研究》，16页，中国劳动社会保障出版社，2011。

② 收入保障和医疗保健作为社会保障制度功能的二元区分，是由国际劳工组织确认并发展，并成为建构国际社会保障制度体系的重要起点。1944年，国际劳工大会在《费城宣言》中首次承认社会保障权利，明确应通过社会保障“向所有需要这种保护的人提供基本收入和全面医疗”。同年，国际劳工大会分别针对收入保障（income security）和医疗保健（medical care）通过了第67号和第69号建议书，并在各自的序言中强调收入保障和医疗保健是社会保障的基本要素（essential elements）。

收入保障涵盖了疾病、老年、残疾、失业、生育、工伤等全生命周期内的风险场景，占据了社会保险法中主要的内容篇幅。随着医疗保障立法工作的基本完成，收入保障未来也将成为《社会保险法》中最核心的制度功能。因此，在我国社会保障法治实践飞速发展的当下，我们有必要以收入保障的水平定位为切入，对《社会保险法》第3条的“保基本”原则做进一步的规范分析与法理阐释，发挥基本原则在社会保险制度建构完善方面的指导作用，以期有效回应经济社会快速发展的现实挑战和实现共同富裕的实践要求提供理论工具和制度储备。

一、收入保障水平定位的规范解释难题

法律人历来都需要掌握一套特定的文义解释、体系解释、历史解释和目的解释等具体解释方法去理解法律规范的含义。这套法律解释方法，自然也适用于社会法的规范阐释。^①然而，如果我们尝试运用不同的法律解释方法去理解《社会保险法》第3条中“保基本”原则的收入保障水平内涵，则可能会得出迥然不同的解释结论。

（一）文义解释与体系解释的矛盾

1. “保基本”文义解释的初步结论：最低生活保障的惯用含义

“保基本”原则的内涵阐释应以“保基本”一词的语义理解作为解释程序的起点。然而，“基本”的概念本身又是多义而模糊的。如果从词典中获取“基本”的一般语言用法，其在形容词词性中指“根本的”或“主要的”，在副词词性中指“大体上”。^②但是，无论是“根本的”“主要的”抑或“大体上”，这些词义本身又都处于程度性模糊的状态，无助于对“保基本”内涵的理解。所以，我们需要再进一步探索“保基本”作为法律术语的特定用法。

在我国社会保障法的制度语境中，迄今为止只有《社会保险法》这一法律规范文本中出现并使用了“保基本”的概念表述。但是，2020年9月民政部、财政部起草的《中华人民共和国社会救助法（草案征求意见稿）》，在第4条中同样将“保基本”作为社会救助待遇给付水平的基本原则。^③相比于社会保险法，社会救助法语境中“保基本”的文义内涵是基本明确的，其通常是指“最低生活保障”的待遇标准。虽然最低生活保障有绝对或相对之分，但仍能达致基本共识，其特征就在于依据各国国情，划出一道所谓“贫穷”的基准线，使得“贫困的人民仍能够遂行最基础的社会生存”^④，该基准通常与一系列服务或必需品的价值、当地的消费水平及贫困线等因素相关联。那么，我们是否可以认为，社会保险法中的“保基本”原则应当与社会救助法中的“保基本”做同义理解，以最低生活保障为内涵阐释，“要求社会保险水平限于保障基本生存需要”^⑤？

2. 制度实践的体系性解释：与工资收入挂钩的待遇倾向

早在《社会保险法（草案）》公布之初，就已经有观点提出草案总则中的“保基本”缺乏必要的解释，无法解决社会保险与社会救助制度的边界线问题。^⑥事实上，如果对我国社会保险法的制度实践进行系统而全面的内部体系审视，则会发现在我国各项具体社会保险项目中，收入保障类待遇的给付标准从整体上远远超出了最低生活保障水平。

^① 参见英格沃·埃布森：《德国〈基本法〉中的社会国家原则》，载《法学家》，2012（1）。

^② 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，603页，商务印书馆，2016。

^③ 参见《中华人民共和国社会救助法（草案征求意见稿）》第4条，见财政部网站，https://sbs.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202009/t20200907_3584069.htm。此外，在我国社会救助制度的相关政策文件中，“保基本”也是一个经常被使用的概念。例如，2020年8月25日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，明确提出以“保基本、兜底线、救急难、可持续”为总体思路。

^④ 蔡维音：《最低生存基础之界定——从社会救助与个人综合所得税进行之交互考察》，载《月旦法学杂志》，2013（1）。

^⑤ 林嘉、张世诚主编：《社会保险立法研究》，19页，中国劳动社会保障出版社，2011。

^⑥ 参见张丽云：《试析我国社会保险立法中的三个基本问题》，载《法学杂志》，2009（6）。

其一，我国职工基本养老保险待遇的目标替代率与实际替代率均在50%左右。2005年12月，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号），彼时官方制度设计中60岁退休、缴费35年的“基本养老金替代率为59.2%”^①。虽然根据相关测算，在该文件发布之后的2006年至2014年，平均养老金替代率一直下降，自2015年以来才有所回升，但基本都保持在50%左右，平均替代率在49.9%—59.2%之间。^②

其二，我国生育保险中的生育津贴水平可能等于或高于职工本人正常工资收入水平。根据《社会保险法》第56条第2款的规定，生育津贴给付标准以“职工所在用人单位上年度职工月平均工资计发”。因此，对于工资收入水平低于本单位职工平均工资的受领人而言，其受领的生育津贴能够达到本人工资水平的100%甚至更高。^③

其三，我国工伤保险中的大部分收入保障待遇也基本等于甚或高于职工遭遇工伤事故或罹患职业病前的正常工资收入。比如，根据《工伤保险条例》第33条的规定，伤残职工在停工留薪期内的待遇为本人的正常工资水平。又如，根据《工伤保险条例》第35至37条的规定，已经按照本人月工资的一定比例领取伤残津贴后，伤残补助金的重复给付也可能使得伤残职工的社会保险待遇高于其实际遭遇的工资收入损失。^④

实际上，在我国职工社会保险制度中，只有失业保险金的待遇给付采取了统一固定的给付标准，且待遇标准较低，接近社会救助水平。^⑤如果说维持较低水平的失业保险待遇是对“保基本”原则的坚守，那是否意味着职工基本养老保险、工伤保险以及生育保险的制度规范属于超越了“保基本”原则的例外情形？当整体制度框架均呈现出更高水平保障的倾向时，我们仍然坚持将这些较高水平的收入保障待遇解释为“保基本”原则的例外是否还具备足够的说服力？^⑥

（二）主客观目的解释结论的偏差

前述层层疑惑的抛出，都在不断提醒我们已经无法仅从制度规范内部寻求妥适的答案。如果根据文义解释或体系解释所得出的解释结果，仍然包含着不同的解释可能性，那么规范的解释者就需要进一步尝试回答如下的问题——“哪一种解释最符合立法者的调整意图或者其特有的规范立场”^⑦。前者谓之规范的主观目的解释，即“旨在探求立法者的原初意图”^⑧；后者谓之规范的客观目的解释，即“根据制定法固有的理性来理解它”^⑨。那么，《社会保险法》第3条中“保基本”原则关于收入保障水平定位的立法者原意与制度固有理性分别是什么？本部分将尝试对这一问题进行分析。

1. 制度的固有理性：“收入关联水平”的价值逻辑

社会保险法对收入保障水平的定位，并不仅仅是一个法学问题。它在政治经济学上主要呈现出

① 《劳动和社会保障部关于印发完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲的通知》（劳社部发〔2005〕32号），2005年12月3日发布。

② 薛惠元、王雅、黄安祯：《目标替代率、交叉替代率、终身替代率与平均替代率——城镇职工基本养老金替代率的分类测算与比较》，载《决策与信息》，2020（1）。

③ 当然，这种对于相同事实所做出的不同等的法律对待是否符合平等公平原则的要求，是否具有充分的正当性基础，仍有待进一步考量。

④ 参见向春华：《工伤保险一次性给付制度：现状、问题与改革》，载《首都经济贸易大学学报》，2020（2）。

⑤ 参见王国洪：《我国是失业保险模式，还是失业救济模式？——基于国外发达国家经验的视角》，载《科学·经济·社会》，2017（10）。

⑥ 有必要在此予以解释的是，本文之所以没有将当前城乡居民养老保险待遇标准纳入体系解释的制度范畴，是因为《社会保险法》颁布时，我国的城镇居民、农村居民社会保险正处于试点启动阶段，并未在全国建立统一的基本制度模式，因此现行城乡居民养老保险的待遇标准不仅无法体现社会保险立法时的制度意涵，反而有必要在“保基本”原则内涵厘清的前提下，将其归入中国特色社会保险法律体系的检视与建构之中。

⑦⑧ 卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，413、418页，商务印书馆，2020。

⑨ 焦宝乾：《历史解释与目的解释的区分难题及其破解》，载《法商研究》，2021（5）。

社会福利体制或称福利国家的两个截然不同的目标：一是以收入再和普遍的社会公平为目标，旨在建立保障生存所需的最低保障；二是以经济安全和产业和平为目标，保护个人在未来特定时点或时段内免遭经济风险和收入损失，提供与以前收入成比例的待遇给付。这两种福利体制的相关差异最早可以追溯到贝弗里奇与俾斯麦身上。^①前者又被称为基本保障模式，核心理念是以公民身份决定福利资格，实现“人民的保险”或“全民覆盖”的理想目标，但仅提供较低水平的收入替代或固定的福利待遇给付；后者又称为社团主义模式，主要针对经济活跃人口即职业人群，以特定职业身份和缴费为福利资格前提，引导建立劳动力市场中供需双方主体共同抵御风险的社会合作。^②

对比上述两种社会保险模式，我国的社会保险制度建构初期似乎更加符合社团主义模式的基本框架。

首先，我国现行社会保险法律制度最初是以城市国有企业职工群体为主体图像，即以在劳动力市场中从事稳定全职工作的职业人群为主要覆盖对象。^③计划经济时期，我国社会保障制度曾呈现出城乡分割与单位（集体）保障为主的基本特征。^④这种由国家和企业包揽的社会保障模式给部分企业造成了较重负担，削弱了企业的经营活力与市场竞争力，也制约了劳动力的自由流动，在经济体制转轨的过程中逐渐暴露出诸多问题。1984年，党的十二届三中全会做出《中共中央关于经济体制改革的决定》，虽然没有直接涉及社会保险的内容，但鲜明地提出“增强企业的活力，特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节”。因此，我国现行社会保障制度的改革与重构，自然也确立了以城市企业为重点的改革定位。^⑤

其次，我国现行社会保险法律制度的主体内容是由单位和劳动者以工资收入为基数履行保费缴纳义务，构成保险基金池，通过单位与个人合作的模式共担社会风险。为均衡企业社会保障负担，发挥企业生产经营积极性，同时确保社会保障的保障水平与可持续性，1986年第六届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》首次单独设章阐述社会保障改革与社会化问题，明确提出“社会保障资金应由国家、企业和个人合理负担”。1991年，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，正式确立实行由“国家、企业、个人三方共同负担”的职工基本养老保险制度。^⑥此后，其他收入保障类职工社会保险项目也都采取了社会统筹的保障模式。

当然，与老牌工业国家不同的是，我国社会保险制度的建构初衷是为打破传统“国家-单位保障制模式”^⑦，服务于从单位化保障向社会化保障过渡的社会主义市场经济体制改革目标。尽管制度起点与发展路径存在显著差别，但在机缘巧合之下，我国职工社会保险制度仍与以德国为代表的社团主义模式一样，建立了社会保险与劳动就业之间紧密的联结关系。而社团主义模式的产生以“劳动-收入-需求满足”逻辑链条的基本假设为前提：一是劳动能力带来劳动收入，二是劳动收入足以满足挣钱养家者及其家庭的正常生活需要。^⑧这意味着，工资收入对于维持劳动者及其家庭成

① Verena Fetscher. Explaining Support for Redistribution: Social Insurance Systems and Fairness., *Political Science Research and Methods*, 2023, 11 (3): 599 - 602.

② Walter Korpi, and Joakim Palme. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries., *American Sociological Review*, 1998, 63 (5): 668.

③ 周长征：《劳动法中的人——兼论“劳动法”原型的选择对劳动立法实施的影响》，载《现代法学》，2012（1）。

④ 郑功成：《新中国70年社会保障发展的理论与实践逻辑》，载《光明日报》，2019-10-8。

⑤ 胡晓义：《新中国社会保障发展史》，86页以下，中国劳动社会保障出版社；中国人事出版社，2019。

⑥ 但是，我国养老保险模式在建构之初，受到当时社会养老保险私有化运动的影响，最终选择了“社会统筹与个人账户相结合”的基本模式，在一定程度上影响了养老保险基金的共济性。参见王天玉：《职工基本养老保险“统账结合”的法理困境与制度重构》，载《中外法学》，2021（4）。

⑦ 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，载《中国人民大学学报》，2019（5）。

⑧ 参见汉斯·察赫：《福利社会的欧洲设计：察赫社会法文集》，340页以下，北京大学出版社，2014。

员的正常生活具有至关重要的作用。因此, 社团主义模式下的社会保险往往要求在社会保险待遇标准与被保险人遭遇保险事故前的正常工资收入之间建立一种合理的关联, 即确保在待遇标准上符合“收入关联水平”^①。从某种程度上讲, 正是由于我国职工社会保险制度建构过程中蕴含着社团主义模式社会保险制度的固有理性和我国现行社会保险制度与实践中的收入保障待遇水平才会呈现出一种与工资收入 (无论是职工个人收入还是单位职工平均收入) 挂钩的整体态势, 在确定社会保险待遇水平时“反映劳动者长期劳动所得的实际水平”^②。

2. 立法原意的探寻: 较低社会保险待遇的保守预期

虽然我国的职工社会保险制度中蕴含着社团主义模式下“收入关联水平”待遇保障的价值理性, 但结合“保基本”的文义与体系解释结论以及社会保险立法后的有关官方释义来看, 立法者似乎并未将“收入关联水平”纳入社会保险待遇给付标准的制度价值与政策目标。根据全国人大法工委编制的释义, 《社会保险法》第3条的“保基本”原则意味着“我国社会保险待遇以保障公民基本生活和需要为主”, 拟定了“较低的社会保险待遇”的制度预期。^③ 如果我们“设身处地”地理解“保基本”原则产生的特定社会经济背景, 这种“较低社会保险待遇”的保守态度, 可能主要取决于如下两个方面的规范考量。

第一是受到当时我国经济社会发展水平的制约, 充分考虑了我国经济社会发展的承受能力, 防止较高水平的社会保险待遇造成单位、个人乃至国家财政的过重负担。^④ 一方面, 在社会保险制度建构初期, 大量下岗人员和离退休人员的基本生活得不到保障, 刚刚社会化的社会保险基金支付能力十分有限, 政府面临着严峻的财政压力, 只能集中力量保障困难群体最紧迫的基本需求。^⑤ 实际上, 在我国社会保障制度改革初期, 囿于经济社会发展水平, 职工工资水平整体偏低, 借鉴域外经验使保险待遇与工资水平挂钩, 反而出现了社会保险待遇水平低于社会救济金标准, 难以实现基本生活保障的情形。^⑥ 另一方面, 在社会保险法草案征求意见的过程中, 关于企业和个人社会保险缴费负担偏重的意见较为集中和突出。^⑦ 因此, 借鉴德国等国家的社会保险模式, 保证就业者保持适当的生活水平, 在立法时的背景下无论对个人、用人单位, 还是国家都是一个沉重的负担。^⑧

第二是为向全民普惠的基本保障模式扩张预留制度改革和发展的空间。我国社会保险制度建立

① 虽然我国社会保险制度与实践并没有引入“收入关联水平”的概念, 但作为比较法上的典型社会保险制度特征, 这种社会保险缴费与所得之间的关联性仍然在学理上受到了部分国内学者的认可。参见董溯战:《论作为社会保障法基础的社会连带》, 载《现代法学》, 2007 (1); 熊伟、张荣芳:《财政补助社会保险的法学透析: 以二元分立为视角》, 载《法学研究》, 2016 (1); 余少祥:《论社会法的国家给付原则》, 载《法学杂志》, 2017 (4)。

② 郑尚元、井涛:《浅谈制订中的〈社会保险法〉》, 载《中国法学》, 1994 (4)。

③ 参见信春鹰主编:《中华人民共和国社会保险法释义》, 9页以下, 法律出版社, 2010。虽然严格意义上讲全国人大法工委等有关部门编著的法律释义并不能完全代表立法者的意志或立场, 但至少可以在一定程度上反映出法律制定时的历史事实和考虑因素。

④ 参见《关于〈中华人民共和国社会保险法(草案)〉的说明》, 见中国人大网, http://www.npc.gov.cn/cwhhdbdh/c4186/c14354/c14359/201905/t20190523_401468.html。

⑤ 参见王延中:《不得已的“三条保障线”与“两个确保”》, 载《中国社会保障》, 2007 (11)。

⑥ 1986年我国《国营企业职工待业保险暂行规定》中规定的失业保险待遇(待业救济金)标准的确定正是参考借鉴域外失业保险制度通行做法, 与职工失业前的工资水平挂钩, 以企业职工月平均标准工资额为基数计发, 根据职工工龄和发给月数的不同确定相应的替代率标准。可是, 由于当时国营企业职工的标准工资水平本身偏低, 且只相当于职工工资总额60%左右, 如果待业职工按标准工资的50%领取待业救济金, 一般只能达到失业前收入的30%, 甚至低于社会救济金标准, 难以维持生活。参见俞淑蓉:《我国失业保险法律制度的建立和完善》, 载《法学》, 1988 (2); 石美遐、宋桂芳:《从国外失业保险制度看中国待业保险制度的完善》, 载《中国人力资源开发》, 1989 (3)等。

⑦ 《关于社会保险法草案征求意见的情况(一)》, 载中国人大网, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/2009-01/12/content_1467058.htm。

⑧ 参见刘文学:《社会保险法草案: 条文背后的发展布局》, 载《中国人大》, 2008 (3)。

初期，“一直实行的是与德国等国比较接近的社会保险制度，覆盖人群仅为城镇就业人员”^①。然而，这导致社会保障城乡发展不平衡的问题比较突出，形成了城乡二元分割的格局。为此，党的十七大报告明确提出，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。正是在这样的背景下，我国社会保险法在制定过程中就面临着一个基本宗旨的问题，即这部法律的根本目标究竟是为保护劳动者的福利权益还是为保障中华人民共和国公民享受平等的社会保险待遇。^②显然，我国社会保险法最终以法律的形式确立了覆盖城乡全体居民的社会保障体系，由此确立了基本保障模式下较低的待遇保障水平。

综合前述分析，我们可以发现，囿于制度固有理性和历史上立法考量之间的偏离，我国《社会保险法》中收入保障水平定位仍然处于一种混沌状态。即使不考虑经济社会因素的影响，在社会保险法的制度定位上，当立法者尝试将全体公民纳入该法的调整范围时，并没有明确我们未来究竟是要抛弃以城镇职工为主体图像的社团主义模式，向着全民普惠的基本保障模式发展，还是选择在社团主义模式的制度基础上，融合基本保障模式的部分制度特征。因此，《社会保险法》总则中的收入保障水平定位与具体制度规范之间呈现出一种逻辑上的断裂状态，导致社会保险法体系融贯性的缺失，无法在制定法之间形成一个“尽可能不相冲突且处于相互支持的状态”^③的体系结构，也无法发挥基本原则的指引作用。

二、“最低生活保障”成立之证否

在前文的规范解释难题中可知，收入保障水平定位不明的原因之一在于“保基本”在社会保险法与社会救助法语境下的混用情况。然而，社会救助法中的收入保障水平定位是明确的，即“最低生活保障”。因此，在厘清社会保险法中的收入保障水平定位时，就有必要对是否应当以“最低生活保障”理解社会保险待遇水平予以回应。

（一）回归规范性质：基本原则作为最佳化命令

诚然，在《社会保险法》中确立一种相对较高的保障水平定位，其不可回避的、最为尖锐的问题是可能给公众带来过高的保障期待，从而导致社会保险基金负担过重，或者损害公众对于法律制度及其价值决策的信任。这符合一种朴素的“经济道德”原理，即“不要把期望提得过高，因为事后无法实现”^④。因此，将“保基本”理解为一种最低生活保障的要求，显然是更为稳妥的解释结论。然而，法律原则是“被最佳化的命令”，是一种“理想的应然”，“它们要求，某事在相对于事实上和法律上的可能范围内尽最大可能被实现”^⑤。换言之，社会保险法的基本原则应当勾画我国社会保险法的理想蓝图，指明社会保险法治的努力方向。因此，在社会救助法已经以最低生活保障为核心功能的前提下，我们本可以赋予社会保险法律规范更多的制度期待。而如果仅将“保基本”理解为必须实现、非实现不可的底线标准，“如同设置了红线，不可超越”^⑥，并不符合一部法律的基本原则实质上的规范性质与作用。^⑦

那么，如果我们回归基本原则的规范性质，将“保基本”的收入保障水平定位理解为一种社会

① 彭高建：《社会保险法填补立法空白》，载《中国社会保障》，2010（12）。

② 参见《社会保险法的立法原则及适用范围——分组审议社会保险法草案发言摘登》，载中国人大网，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/2008-01/03/content_1388082.htm。

③ 雷磊：《融贯性与法律体系的建构——兼论当代中国法律体系的融贯化》，载《法学家》，2012（2）。

④ Kurt H. Biedenkopf. Die neue Sicht der Dinge-Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts-und Sozialordnung. Piper, S. 376, 1985.

⑤ 罗伯特·阿列克西：《法：作为理性的制度化》，23页以下，中国法制出版社，2012。

⑥ 陈仰东：《保基本：从理念、方针到行动的变化》，载《中国医疗保险》，2011（12）。

⑦ 事实上，以“底线标准”来理解“保基本”的内涵，也不具有充分的规范解释力。因为如果将最低生存保障作为社会保险制度应当实现之刚性底线，我们就无法解释当前城乡居民社会保险待遇水平广泛存在着的与社会救助水平之间的“倒挂”现象。

保险法应当努力实现的理想状态下的保障目标，提升为一种超越最低生活保障的更高标准，是否必然会“导致国家、社会和个人的过重负担”^①？从基本原则的规范性质及其功能来看，一个以基本原则形式确定的更高水平收入保障定位理论上并不会发生“过重负担”的制度隐忧。

首先，社会保险法的基本原则规范并不构成被保险人的请求权基础。社会保险法的基本原则只是为社会保险法治的发展设定了一些概括性的要求或标准，“它不预先设定明确的、具体的假定条件，更没有设定明确的法律后果”^②，没有包含当事人具体的权利义务内容，参保人不能直接依据基本原则规范请求获得特定的具体的待遇给付。原则上，法定的社会保险权利必须追溯到正式的法律渊源，“个人不拥有向行政部门或者法院以优化社会保险的方式对法律进行解释或适用的请求权”^③，因此不能从抽象的一般条款中推导出社会权利的具体实现细节，^④而应当由国家立法机关对社会权实现的具体内容、方式和范围等作出规定。

其次，基本原则的规范性质为社会保险待遇水平的灵活化提供了必要的权衡空间。其一，基本原则允许法律与事实在可能的范围内“以不同的程度被实现”^⑤。这意味着“基本原则规范具有‘分量’的向度”^⑥，不像法律规则只有被满足或不被满足两种非黑即白的结果。法律原则为制度规则设定了尽可能实现的更高目标，并允许现实的制度规范保持一种未完成的不圆满状态而不会被视为对该原则的违背。其二，基本原则规范并非孤立存在，为尽可能实现与其他基本原则规范之间的体系性融贯，某个原则的实现“不可避免地要考虑到其他相对立之原则的存在和影响”^⑦。在《社会保险法》第3条的整体性理解之下，“保基本”原则还应当受到“可持续原则”的价值平衡，以及“社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应”的理念指导。

（二）澄清公权边界：国家辅助性原则的理论局限

在公法视域中，社会保障给付往往被纳入到给付行政的框架中进行理论分析。^⑧“给付行政”（Leistungsverwaltung）理论最早由德国法学家福斯多夫（Forsthoff）所创，其提出“生存照顾乃现代行政之任务”^⑨。二战结束之后，福斯多夫对生存照顾理论做了进一步修正，提出了“辅助性原则”（Subsidiaritätsprinzip），即“生存照顾是当社会不能凭己力维持‘稳定’时，国家才扮演的一种‘国家补充功能’”^⑩。20世纪70年代，随着福利国家的危机和新自由主义风潮的兴起，国家辅助性原则成为社会福利给付最小限度，即仅提供最低生活保障的重要法理基础。例如德国学者库尔特·比登科普夫（Kurt H. Biedenkopf）认为，在自由与承诺、个人责任与国家强制之间的矛盾领域，有必要承认辅助性原则是社会保障最重要的原则之一，尽可能考虑自我保障与个人责任，呼吁仅提供最低限度保障的社会保险待遇水平。^⑪作为比较行政法中的一个经典概念，“国家辅助性原则”对我国行政法学中的给付行政理论产生了较为深远的影响，被视为支配给付行政的基本原则之一。^⑫而由

① 信春鹰主编：《中华人民共和国社会保险法释义》，10页，法律出版社，2010。

② 舒国滢：《法律原则适用的困境——方法论视角的四个追问》，载《苏州大学学报》（哲学社会科学版），2005（1）。

③④ BeckOGK/Spellbrink, 1. 5. 2021, SGB I § 2 Rn. 6, Rn. 2.

⑤ 罗伯特·阿列克西：《法：作为理性的制度化》，23页，中国法制出版社，2012。

⑥ 雷磊：《法律规范冲突的逻辑性质》，载《法律科学》，2016（6）。

⑦ 雷磊：《适于法治的法律体系模式》，载《法学研究》，2015（5）。

⑧ 参见胡敏洁：《给付行政范畴的中国生成》，载《中国法学》，2013（2）。

⑨⑩ 陈新民：《公法学札记》，46、85页，中国政法大学出版社，2001。

⑪ Kurt H. Biedenkopf. Die neue Sicht der Dinge-Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, Piper S. 376, 1985.

⑫ 参见王贵松：《支配给付行政的三大基本原则研究》，载刘茂林主编，《公法评论（第1卷）》，204页以下，北京大学出版社，2003；喻少如：《论行政给付中的国家辅助性原则》，载《暨南学报》（哲学社会科学版），2010（6）；杨东升、黄学贤：《论给付行政的基本原则》，载《天府新论》，2015（3）等。

于包括社会保险待遇给付在内的社会保障行政给付也被纳入我国行政给付的类型化体系，^① 辅助性原则在社会保险法中的耦合程度及其解释张力也有在理论上予以进一步澄清的必要。

首先，国家辅助性原则的前提预设过度理想化。传统的辅助性原则认为，任何社会结构都不应承担个人凭借自身力量和责任所能完成的任务，“国家必须避免承担个人或者较小的社会组织（如家庭）能够完成的任务”^②。然而，辅助性原则对个人自我保障的过高期待并不符合个人理性的有限性特征。这种有限理性既体现在消费主义盛行的社会背景下个体自我保障意愿的不足，也体现为个体储蓄、投资能力的局限性。同时，以辅助性原则限定社会保险待遇给付水平，也忽略了宏观经济背景可能带来的动态影响。有效的自我保障需要稳定的收入和持续的储蓄，而这一条件只有在经济上行和失业率相对较低的社会经济背景下才得以实现。更何况，从老年风险的保障来看，以年轻时之储蓄应对未来的老年风险，这种储蓄累积的过程还可能会被通货膨胀、利率变动等宏观经济的负面影响所抵消，制约自我保障的可行性。^③

其次，国家辅助性原则的过度绝对化可能造成社会团结机制的功能受限。对于辅助性原则的过度强调，忽略了辅助性与团结性（Solidarität）之间的相互依存关系，以及人作为社会性存在的本质。根据亚里士多德对人的本质的理解，人不仅仅是个体性的存在，“人类天生就注入了社会本能”^④，不能脱离共同体而存在。这意味着，我们不能脱离社会与国家的共同体架构，抽象地仅从个体角度看待人的存在活动。所谓的团结性正是强调将人定义为“社会中的人”，人的本质是为社会性而设计的，社会反过来又在人与人之间发挥作用。^⑤ 由此，社会团结作为一种社会哲学价值观，首先强调人与人之间的互惠团结和相互支持。基于社会团结所建立起来的社会保险制度并不是一种纯粹追求利他主义目标的工具，其本质上是自我保障机制的一种延伸，既以个人行动支持和塑造整体，也从社会整体中获得支持。^⑥ 事实上，我国共建共治共享的社会治理理念也与社会团结的法哲学原理高度契合，强调形塑政府、社会、个人之间动态平衡的社会治理格局，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

最后，国家辅助性原则在国家给付义务内涵扩张中的解释力不足。国家辅助性原则建立在以生存照顾为内涵的给付行政范围与理念之上。然而，随着社会治国理念的发展和政府公共职能的扩张，现代给付行政的范围逐渐将供给行政、社会保障行政和资助行政等各种通过授益性活动和直接促成社会成员利益的公共行政活动都纳入了给付行政的范畴，^⑦ 已经远远超出“生存照顾”的边界，“逐步向发展利益和共享利益保障延伸”^⑧。因此，作为一般理论分析工具的辅助性原则在解释国家行政职能与任务时的作用空间自然受到限制。当然，如果仅以防止行政恣意和保障宪法上的自由权作为规制目的，那么程序上的法律保留已经能够发挥更加有效的利益衡量作用。相比于行政机关，立法机关具有更强的民主正当性和高度的纷争调节能力，重要事项的法律保留得以确保民主决

① 参见张翔：《基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始》，载《中国法学》，2006（1）；胡敏洁：《我国行政给付义务类型化及其法律拘束》，载《中国法学》，2023（2）。

② Kurt H. Biedenkopf, Die neue Sicht der Dinge-Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, Piper S. 376, 1985.

③ Dieter Heier, Grundrente statt Lebensstandardsicherung-Wiederbelebung oder Überspannung des Subsidiaritätsprinzips? Bemerkungen zu Biedenkopfs Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, SF 35 (1986), S. 138 ff.

④ 苗力田主编：《亚里士多德全集》第9卷，第7页，中国人民大学出版社，1996。

⑤ Gerhard W. Brück, Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit, SF 33 (1984), S. 199 ff.

⑥ 传统的与作为政治论战工具的国家辅助性原则其实在一定程度上混淆了国家责任与社会自治之间的边界，是一种绝对化了的理论产物，其认为除了个人及其家庭作为“最小社会单元”的自我保障外的一切国家介入都处于违反了辅助性原则。但根据行政法理论的发展，也有学者认可辅助性原则预设了“社会自治”的前提，将社会自治视作“一种在个人与国家之间的延缓器”。参见喻少如：《论行政给付中的国家辅助性原则》，载《暨南学报》（哲学社会科学版），2010（6）。

⑦ 参见张翔：《基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始》，载《中国法学》，2006（1）。

⑧ 解志勇：《基于中国式扶贫实践的给付行政法治创新》，载《法学研究》，2022（6）。

定过程的功能发挥,^① 缓解个人自由与社会国秩序之间的紧张关系。

(三) 理顺体系逻辑：保险与救助制度的功能差异

社会保险和社会救助是现代社会保障制度体系中两种最基本的运行机制，二者相互配合，共同实现社会保障中的收入保障目标。当前，我国已经形成了以社会救助为托底层、以社会保险为主干层和以年金等商业保险为补充层的多层次社会保障体系。^② 在这样一种制度下，社会救助法和社会保险法有着次序分明、紧密联系的角色定位。^③ 如下图所示，不同的社会保障项目、不同的社会保障供给方式之间应当实现协同配合，保障水平呈现出由低到高的增长，从而“在保基本基础上满足人民群众多样化多层次的保障需求”^④。然而，如果在制度设计中，将社会救助与社会保险的水平都定位在“最低生活保障”，那么社会保险与社会救助制度就会发生功能重叠，在不同社会保障项目之间无法形成合理的水平差异梯度，从而引发如下的问题。

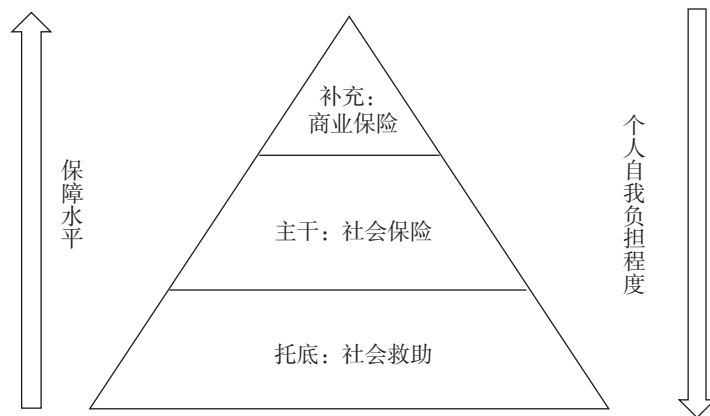


图1 多层次社会保障体系的逻辑结构

首先，可能引发“道德危机”。^⑤ 社会保险制度和社会救助制度的主要差别在于受保护人的自我负担程度存在差异，也即社会保险与社会救助给付的财源基础不同。社会保险基金主要来源于参保人的缴费，而社会救助资金则主要来源于国家的财政。社会保险与社会保障体系中的其他制度的根本区别在于：它体现了权利与义务对应的原则。^⑥ 换言之，社会保险的参保人基于社会连带的思想，透过一定“先行给付”，来取得对不可预期之风险的保障。而社会救助相对于其他社会保障制度，则直接以生存维持为目的，具有给付的无因性，不以对待给付为前提，只要求经过资产调查确认其所得无法维持最低生活基础。^⑦ 因此，在社会保障法中蕴含着一个基本的理念共识，即个人得以通过自身的贡献获得比一般有必要需求的民众更多的给付。反之，社会救助的给付标准应当与社会保险给付标准保持一定的距离。^⑧ 否则，如果履行了“先行给付”义务的被保险人和未缴纳社会

① 参见王贵松：《行政活动法律保留的结构变迁》，载《中国法学》，2021（1）。

② 参见楼继伟：《建立更加公平更可持续的社会保障制度》，见财政部网站，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201512/t20151216_1616659.htm。

③ 蒋悟真、尹迪：《社会救助法与社会保险法的衔接与调适》，载《法学》，2014（4）。

④ 尹蔚民：《全面建成多层次社会保障体系》，载《人民日报》，2018-01-09。

⑤ 参见钟秉正：《社会保险法》，149页，三民书局，2019。

⑥ 刘翠霄：《比较社会保障法》，52页，商务印书馆，2021。

⑦ 蔡维音：《社会国之法理基础》，105页以下，正典出版文化有限公司，2001。

⑧ Friedhelm Hase, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts. Mohr Siebeck, S. 250, 2000.

保险费的受救助者最终能够获得的保障水平基本相当，那么便有可能驱使人们放弃职业劳动与自我负责，仅通过社会救助获得“免费的午餐”。

其次，可能因过度市场化而导致新的社会不公平问题。如果社会救助和社会保险制度都被设置为最低生活保障水平，那么更高层次的福利需求将仅能通过市场化的商业保险或者其他自我保障机制实现。然而，随着工薪劳动者经济状况的改善和中等收入群体的扩大，这种低水平的普救主义社会保障定位将会促成一种二元分化的格局——境况较好的人得以借助商业保险和额外的投资储蓄来弥补数额过低的社会保障给付，使其遭遇收入损失期间的的生活达到惯常水平，而其他社会成员则只能获得数额微薄和社会保障给付。^①虽然社会保障制度最初的理论研究普遍认为，旨在保障生存所需最低收入的基本保障模式由于不考虑公民的身份和收入状况而更有利于社会公平的实现，但在新近研究中已经发现这种假设似乎并不成立，因为社会保险给付水平上的差异事实上决定了中高收入群体被纳入社会保险机制的程度，而只有以制度来确保参保人获得自己依贡献所应得的“安全感”，才能尽可能将低收入与中高收入群体纳入相同的制度结构中，形成最广泛的社会团结，从而有效地减少社会不平等。^②

三、“收入关联水平”引入之证成

通过前文分析，我们可以探知“最低生活保障”似乎不宜作为社会保险待遇给付水平的基准。接下来，仍然需要从社会保险法理层面，为收入保障水平的确定提供一个合理的参考标准。目前，我国社会保险制度实践并没有借鉴德国等典型社会保险国家，引入“收入关联水平”的待遇标准定位，而是在不同的具体制度中采用了多样化的待遇拟定标准。本文认为，从强制性社会保险的正当性基础以及社会保险制度的经济价值发挥两个方面考虑，将“收入关联水平”引入社会保险法中的收入保障水平定位，仍然具有相当的必要性与合理性。

（一）坚守保险原则：强制保险的正当性前提

从历史溯源来看，社会保险法最初是在借鉴商业保险的核心原则和保险技术的基础上发展而来，也即运用大数法则，将“具有相同风险的人，以自愿或强制方式结合为一个风险共同体”^③，“将风险发生时可预期、可评估的经济需求在组织化的多数人中分担”^④。在商业保险中，这种“保险性”主要体现为经过保险精算的等价原则（Äquivalenzprinzip），其基本公式是保费收入与待遇给付的预期现值的基本等价。^⑤由于社会保险的保费本质上仍然是保险费，被保险人所缴交的保费与保险人所承担的风险之间也呈现出一种对价性^⑥，将缴费的份额反映在待遇的计算上^⑦。

当然，社会保险法中缴费与待遇的等价关系并不等同于商业保险中严格数学意义上的保险精算对等，而是被赋予了一定的收入再功能，这也是社会保险的“社会性”的体现。德国法把这种在商业保险技术基础上对社会保险的缴费、待遇和分担机制进行的社会化改造称之为社会平衡（soziale Ausgleich）或者团结原则（Solidaritätsprinzip）。社会平衡与商业保险中的等价原则形成对比，它表现为根据被保险人的经济能力而非个人风险的高低来衡量缴费，是社会保险中

① 参见考斯塔·艾斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，27页以下，法律出版社，2003。

② Walter Korpi, and Joakim Palme. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 1998, 63 (5): 682.

③ 孙迺翊：《宪法解释与社会保险制度之建构——以社会保险“相互性”关系为中心》，载《台大法学论丛》，2006（6）。

④ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 101. EL Mai 2023, GG Art. 74 Rn. 303.

⑤ Tristan Nguyen/Frank Romeike. *Versicherungswirtschaftslehre: Grundlagen für Studium und Praxis*. Springer Gabler, 2013, S. 229.

⑥ NZS 1999, 164.

⑦ JZ 2004, 957.

所固有的特征之一。^① 例如，德国法定健康保险的缴费水平并不与参保人的年龄或性别等影响健康风险的因素挂钩，而是取决于其工资收入水平。^② 由此，社会保险制度被理解为一种将商业保险的市场要素与福利国家的社会责任和谐地融合在一起的社会保障类型。^③ 鉴于社会保险制度的重要性和复杂性，通过“保险性”与“社会性”之间自由的混合关系，社会保险的立法者得以获得较大的裁量空间。^④ 然而，这是否意味着保险原则在社会保险法中是可以被彻底放弃的？

对此，答案应当是否定的。透过社会保险参保人的先行给付，社会保险待遇给付请求权“自取得即连接着一定的自我负担，其在课予缴费义务当时就需要合宪性依据”^⑤。《德国基本法》第2条第1款^⑥赋予了公民一般行动自由，而强制性社会保险制度实质上是通过充分调动现代福利国家的优势手段与公共监管能力，对被保险人实现自我风险预护的自由及其负担程度施加限制。由于强制性的社会保险缴费义务与基本权利的限制有关，其应当首先符合《德国基本法》第3条第1款^⑦规定的一般平等原则的要求。^⑧ 在此基础上，强制性社会保险缴费义务的合宪性至少需符合如下两个方面的要求。

第一是在受到强制性社会保险覆盖的被保险人与一般公民之间应当符合平等原则。一旦立法机关决定赞成通过社会保险法限制被保险人的一般行动自由，它就把促进受这些限制影响的人（强制社会保险的被保险人）的保险利益提升为唯一合法的制度目标。^⑨ 也就是说，在一般平等原则的要求下，法律对自由干预的适当性及其必要性应当始终以实际受到自由限制的公民群体的利益作为衡量标准，而不能以其他目的来证明。在商业保险法中，基于个人自身利益的风险预护需求原则上已经可以通过合同自由安排得到实现。而社会保险法中的强制保险关系只有当强制性社会保险真正为被保险人提供了更强的风险预护程度时，对于个人自由的限制以及额外施加负担的合理性质疑才能够一定程度上得到抵消。^⑩

第二是在受到强制性社会保险覆盖的被保险人之间的待遇差别应当符合平等原则。在社会保险中，被保险人的社会保险缴费负担基本上是平等的，一般根据被保险人的劳动收入水平以及原则上统一的缴费费率来实现。^⑪ 因此，被保险人负担平等的缴费义务，原则上也应当被赋予平等的待遇权利。换言之，当被保险人以劳动收入作为社会保险费的缴费基数时，应当同样以其劳动收入作为社会保险待遇的计算基数，才能实现被保险人待遇给付的平等性。否则，没有合理的理由说明被保险人的经济能力在保险费与保险金领域必须作不同定义的，应属违反一般平等原则，^⑫ 而“仅以财政动机并不能证明无限制的平衡化是合理的”^⑬。

综上，我们可以获悉，在德国法学界看来，基于强制性社会保险的合宪性要求，社会保险法中的社会保险待遇与参保人收入水平之间的“相称性”应当得到最低限度的保留。社会保险待遇给付的“收入关联”使得社会保险待遇与社会保险费缴纳之间形成一种法律上“拟制”的等价性，为社会保险的参保人提供了对社会保险法律制度的合理期待，在意义和结果上均更容易为被保险人以及

① Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 101. EL Mai 2023, GG Art. 74 Rn. 305.

② Tristan Nguyen/ Frank Romeike. Versicherungswirtschaftslehre: Grundlagen für Studium und Praxis. Springer Gabler, S. 314, 2013, .

③⑨⑩⑪ Friedhelm Hase. Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich; Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts, 1. Aufl., Mohr Siebeck, 2000, S. 18, S. 51, S. 53 f, S. 110 ff.

④ NZS 1997, 443.

⑤ 蔡维音：《社会国之法理基础》，144页，正典出版文化有限公司，2001。

⑥ 《德意志联邦共和国基本法》第2条：（1）人人有权自由发展其个性，但以不侵犯他人权利和不违反宪法秩序或道德法则为限。

⑦ 《德意志联邦共和国基本法》第3条：（1）法律面前人人平等。

⑧⑫ NZS 1999, 163.

⑬ JZ 2004, 957.

他们的共同参保人所理解。这种“收入关联”不再是商业保险上的数学精算问题，其主要价值在于确定立法者的论证责任与努力方向，在现实经济可能性的范围内，考虑到个人在法律上合理的期望，创造性地将有关交换正义的社会观念具体化。^①

公民的私有财产自由同样受到我国《宪法》第13条的保护，强制性社会保险义务对公民财产权的法定限制和额外负担也应当受到《宪法》第33条第2款“平等原则”的约束。因此，德国法上对强制性社会保险义务的合宪性讨论对我国社会保险的法理建构也具有积极的参考价值。在我国，由于政府同时作为社会保险经办者和行政管理者的身份重叠，保险人的权力滥用风险较高。^②在未经妥当约束的情况下，社会保险基金很可能被用于其他非保险性公共政策支出。并且，社会保险待遇水平越是低于合理水平，社会保险基金“外部负担”的支出空间就越大。例如，由于我国失业保险金为统一固定标准给付且水平较低，失业保险金累计结余率常年居于高位。^③与此同时，失业保险基金年度支出中的“非待遇支出”却占比较高。^④其中，这些仅出于非保险类功能和目标的公共政策支出项目及其限度，在实体上的正当理由与程序上的民主决策等方面仍然缺乏充分支撑。鉴于我国失业保险制度的救助模式特征，甚至已经有观点主张应当取消失业保险并将其功能并入社会救助体系。^⑤可见，如果社会保险缴费与待遇标准显著失衡，大量基金结余将会带来潜在的行政管理权力滥用风险，侵蚀公众对社会保险制度的认同与信任根基。

（二）强化经济价值：“收入关联”的工具理性

社会政策与社会法乃紧密地整合于每个市场经济秩序中，社会法与市场经济之间形成了紧密的内在兼容性，^⑥这同时也决定了社会保险立法应当与国家的就业、市场、经济政策相一致。在“劳动-收入-需求满足”的逻辑链条之下，“收入关联水平”更有利于实现社会保险待遇的“适足性”。如果肯认劳动者得以通过工作收入维持个人及其家庭成员的常态生活这一前提，通过建立社会保险待遇与工作收入水平之间的一定比例关联，被保险人在暂时失去收入或者离开劳动力市场后能够“大致”维持通过工作达到的一定生活水平。^⑦在此基础上，通过对微观层面的社会保险待遇给付法律关系的规模性调整，有助于实现国家宏观经济调控的综合性目标。

1. 划定市场主体承担社会风险的合理限度

社会保险并非是应对社会风险的唯一机制，其能够以内化与外化解决相互配合的方式予以应对和处理。前者是指在社会风险产生的场内解决问题，后者则是指将社会风险转移到该源问题场之外，以更广泛的团结体来分担化解风险。^⑧在社会风险的应对中，内化与外化的解决方式之间始终处于一种开放的状态，没有任何现成的、固定的方案要求社会风险的内、外化解决机制之间应当如何组合配置，其始终取决于特定的制度背景、社会现实以及风险应对的及时有效性。然而，“内化

^① Friedhelm Hase, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts*, 1. Aufl., Mohr Siebeck, 2000, S. 140 f.

^② 参见熊伟、张荣芳：《财政补助社会保险的法学透析：以二元分立为视角》，载《法学研究》，2016（1）。

^③ 参见刘军强：《政策的漂移、转化和重叠——中国失业保险结余形成机制研究》，载《管理世界》，2022（6）。

^④ 根据财政部历年“全国财政决算”中的全国社会保险基金支出决算表，可以测算出2018年至2023年我国失业保险基金每年的“非待遇支出”占比分别为42%、65%、76%、56%、63%、39%。计算公式为：非待遇支出占比=（失业保险基金支出-（失业保险金支出+医疗保险费支出+丧葬抚恤补助支出+职业培训和职业介绍补贴支出））/失业保险基金支出*100%。参见“财政数据”，见财政部网站，<https://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/index.htm>。

^⑤ 参见李珍、王怡欢、张楚：《中国失业保险制度改革方向：纳入社会救助——基于历史背景与功能定位的分析》，载《社会保障研究》，2020（2）。

^⑥ 参见Eberhard Eichenhofer：《德国社会法》，41页以下，新学林，2019。

^⑦ 当然，需要注意的是，这里的“适足性”是一个相对的概念，即相对于均等的固定待遇给付而言，并且以被保险人作为缴费基数工资收入水平基本能够覆盖其发生保险事故前的生活水平为前提。

^⑧ 参见汉斯·察赫：《福利社会的欧洲设计：察赫社会法文集》，99页以下，北京大学出版社，2014。

解决方式是在两个私的市场主体之间进行利益，这已为其奠定了私法根基”，“其出发点依然是市场主体的自由和自治”。^① 这就意味着，私法主体之间内化的社会风险解决方案应当以不损害私法主体的市场主体地位为限，划定其责任负担的合理限度。

例如，劳动法作为内化解决方式的典型领域，其对社会风险的内部原则上与“企业的经济独立性、它的成本—收益分析及其经济效益必须保持一致”^②。然而，如果在社会风险外化解决方式保障不足时以内化解决方式做兜底或补充，则容易对无过错的企业造成不适当的过重负担，进而影响其市场独立性及其经济效益。同时，私法主体本身处于市场经营风险的不确定性之中，债务人无财产支付能力与私法不可分地连结在一起。^③ 因此，当社会保险待遇给付不充分时，仅通过劳动法中规定的解雇保护或经济补偿来为劳动者提供收入保障，将使得劳动者也陷于市场经营风险的不确定性之中。特别是，当遭遇突发性大规模风险时，企业“自发向市场分散风险的能力和机会都极大降低”^④，仍会选择将社会风险转嫁给劳动者个体，个体困境的堆积最终将再次演变为普遍的社会问题。由此可见，如果缺乏适足的社会保险待遇给付，仅在私法主体双方之间分担风险，无法达至最优的经济与社会效果。

2. 社会保险制度“经济稳定器”功能的发挥

通过为遭遇收入风险的被保险人提供能够维持适足水平的收入保障，社会保险制度还可以发挥逆周期的调节作用，平滑个体在经济周期和生命周期中的收入水平。社会花费于消费的开支显然部分地取决于它的收入数量，部分地取决于客观存在的有关情况，以及部分地取决于该社会居民的主观需要、心理上的倾向性、习惯以及收入的原则。^⑤ 对于在劳动力市场中以从事职业劳动谋生的人而言，如果缺乏妥当的公共支持，遭遇的收入损失首先就会对其个人及家庭的消费水平产生直接影响。当社会面临规模性的收入风险，如经济下行期的结构性失业问题，便会对整个社会的消费总量造成影响。此时，全体社会成员对于未来遭遇失业和收入损失风险的不安全感会持续增强，从而减少消费、增加预防性储蓄，进一步制约国内经济良性循环。

在经济下行期，适足的社会保险待遇可以增加人民的收入，维持有效需求的相对稳定，调节社会总供给与总需求，进一步促进生产、增加就业，从而熨平经济周期波动。从这个角度来看，社会保险不应被看作财政的负担，而是一项积极的社会经济投资。这项投资赋予人民适应经济和劳动力市场变化的能力，有助于在危机以及随后时期刺激总体需求，并帮助支持经济向更加可持续经济过渡。^⑥ 特别是，随着我国社会结构与经济发展方式的转变，“对刺激消费和提升劳动力素质的要求要远高于对约束劳动力成本的要求”，“再继续维持低福利水平不仅在共享和社会公平的价值上不合理，而且对经济发展也没有积极意义”。^⑦

四、收入保障水平定位的理论重构与制度展望

经过本文的前述研究，在我国社会保险待遇水平的确定方面，我们可以得出两个基本性结论：一是社会保险法中的收入保障水平定位应当与社会救助法中的最低生活保障保持适度差异，二是有

① 沈建峰：《捆绑、分离抑或第三条道路：论劳动关系与社会保险的关系》，载《法学论坛》，2022（5）。

② 汉斯·察赫：《福利社会的欧洲设计：察赫社会法文集》，371页，北京大学出版社，2014。

③ Eberhard Eichenhofer：《德国社会法》，112页，新学林，2019。

④ 陈靖远：《企业“停工风险”分担的劳动法理与机制——以国家、企业、劳动者共担风险为视角》，载《政法论坛》，2020（4）。

⑤ 约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，96页，商务印书馆，2007。

⑥ ILO：《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号建议书）。

⑦ 关信平：《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》，载《中国社会科学》，2017（6）。

必要将“收入关联水平”引入我国社会保险法的收入保障标准确定。接下来，本部分将进一步探讨在此立场的预设下，收入保障水平定位在我国“保基本”原则中的内涵厘清与制度因应。

（一）多层次社会保障法律体系中“保基本”的多元内涵

在我国社会保障法律规范与政策性文件中，“保基本”是一个经常被使用但未经含义区分的概念。鉴于社会保障制度的复杂性，必要的概念模糊为规范与政策的灵活化调整保留了妥当的解释空间。但是，这也给社会保障法的理论建构与制度理解遗留了一个潜在的问题，即消解了社会保障法律体系中不同制度之间的功能配合。当前，“我国社会保险制度客观上应当摆脱长期渐进试验的不成熟状态，进入系统谋划、理性建制、定型发展的新阶段”^①。因此，我们亟待进一步厘清“保基本”在不同制度类型中的收入保障水平内涵。

表 1 收入保障体系中“保基本”的多元内涵

保基本	基本生活保障	与参保职工本人收入水平关联的强制保障	职工社会保险
		与城乡居民人均收入水平关联的保障可及性	居民社会保险
	基本生存保障	最低生活保障	社会救助

首先，社会保障法中的“保基本”原则应当在社会救助法与社会保险法的语境下分别予以理解。结合马斯洛的需求层次理论，人的需求可以大致区分为最低的生存需求，中间水平的生活需求以及更高水平的发展需求三个层次。^②在“保基本”原则指导下，社会保障制度显然不能承诺满足更高水平的发展需求，而无给付义务的社会救助与以给付为对价的社会保险又应当在待遇标准上保持必要的梯度。因此，本文将“保基本”原则在社会救助法中描述为“基本生存保障”，在社会保险法中的描述为“基本生活保障”，以示区分。

其一，社会救助法中的基本生存保障应当在最低生活保障的语义下使用，指维持当地最低生活水平所必需的物品和服务或者对应等价金额的金钱给付，其标准拟定通常与一系列服务或必需品的价值、当地的消费水平及贫困线等因素相关联。此时，以“最低生活保障”为目标的社会救助法在基本生存保障领域发挥着兜住“民生底线”的重要制度功能。

其二，社会保险法中的基本生活保障则可以理解为以“收入关联水平”为给付标准计算逻辑的待遇保障，即能够与特定收入水平保持合理比例关系的待遇保障水平。当然，这里的特定收入水平有一个重要的前提，即此“特定收入”同时还是被保险人的参保缴费基数。基于此，在社会保险待遇给付水平的确定中，被保险人与其他相关参保人（主要是用人单位）的“贡献”具有重要的衡量价值。因此，不同于社会救助，社会保险法中更加注重的仍然是交换正义而非矫正正义，即给每人以应得，从而为公民实现积极的自我负责创造激励机制，服务于共同富裕的发展目标。

其次，考虑到社会保险法内部的制度复合性，还应当对职工社会保险与居民社会保险的基本生活保障水平再进行区分理解。迄今为止，我国城乡居民基本养老保险制度并没有选择采取传统的保险技术，而是考虑到国家责任的特殊性，充分利用公共机构的运作与监管能力，为居民在自我保障之外开辟了超越私法界限的公共保障可能性，其本质上是一种居民自我储蓄与国家公共福利的结合体。不同于强制性的职工社会保险，居民社会保险中的参保人理论上应当是无法从职业活动中获得稳定收入来源的人，因此两类参保人在“特定收入”的锚定上也存在区别。

其一，职工社会保险待遇给付中的“收入关联水平”应以参保职工一定时间内的工资收入作为待遇计算的基数。职工社会保险制度原则上是一种强制性社会保险，实际上是对被保险人自我风险

^① “社会保险法实施评估”课题组：《中国社会保险制度：改革实践、路径偏差与制度优化——〈中华人民共和国社会保险法〉实施评估报告》，载《社会保障评论》，2024（5）。

^② 参见郭光芝、曾益：《基于需求视角的城乡居民基本养老保险调整机制研究》，载《人口与发展》，2018（2）。

预护能力与财务负担的法定限制,因此应当经受合宪性的审查。此时,强制性社会保险制度必须使得社会保险参保人的缴费负担并不仅仅是负担,而是能够获得合理的“对价”。^①同时,职工社会保险制度所覆盖的主体是以从事职业活动为生的劳动者,通常以其工资收入维持劳动者本人及其家庭的正常生活水平。在以参保职工的实际工资收入水平作为社保缴费基数的前提下,与之形成合理比例关系的社会保险待遇也能够一定程度上满足遭遇社会风险时特定参保职工的常态生活水平,在微观上保障个体安全感,于宏观上促进经济的可持续发展。

其二,城乡居民社会保险待遇给付中的“收入关联水平”可以选择与城乡居民人均收入水平相挂钩。^②在“保基本”原则的指导下,我国城乡居民养老保险制度自建立之初就肩负着保障城乡居民老年基本生活需求的制度使命。^③然而,由于城乡居民保险采取了多档位定额缴费的筹资机制,缴费调整缺乏灵活性,筹资标准过低,导致待遇保障水平不高,在一定程度上无法满足城乡居民老人的基本生活需要。^④为落实“保基本”的制度目标,未来应在满足城乡居民老年基本生活需求的待遇水平与特定时空下城乡居民人均收入参数之间建立必要的内在关联,合理确定城乡居民养老金的给付调整机制。^⑤一方面,城乡居民的消费水平在相当程度上受到居民收入水平的制约,以居民人均收入水平为基数更有利于确定合理待遇水平;另一方面,城乡居民收入水平的变动趋势也直观反映了国家经济社会发展水平的动态变化。当然,不同于强制性的职工社会保险,居民社会保险的缴费义务正当性天然地蕴含在其自愿参保的前提之下。因此,考虑到财政负担能力以及经济社会发展水平的制约,在城乡居民养老保险中可先将最高档位待遇给付标准提升为满足基本生活需要的水平,实现城乡居民社会保险“保基本”的制度可及性,再逐步进行完善,适时提高整体待遇标准。

(二) 引入“收入关联水平”内涵阐释的必要制度考量

《社会保险法》的出台虽然标志着我国社会保险制度正式进入法制化轨道,但条文设计较为简单抽象,宣示价值大于实操价值,距离具体的制度实践仍然相去较远。^⑥此外,我国社会保险各具体制度的规范层级均比较低,基本养老保险、医疗保险、生育保险等制度甚至没有出台相应的行政法规,仅以政策文件为主要依据,亟待进一步推动立法进程。《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》也进一步提出了健全社会保障体系,健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制的具体要求。在此背景下,将“收入关联水平”引入我国社会保险法的收入保障水平定位,对于社会保险法中具体制度的完善发挥着重要的指导作用。

首先,应当明确以特定参考期内的收入水平作为社会保险待遇确定的计算基数。其中,职工社会保险中应以职工工资收入为参照,城乡居民社会保险则应以城乡居民平均收入水平为参照。在此基础上,职工社会保险与城乡居民社会保险的缴费机制也应当以同样逻辑下的收入水平为参数,以实现权利与义务的一致性。具体而言,未来的制度完善还应进一步考虑如下几个方面。

其一,依据短期收入保障项目与长期收入保障项目的性质区别,合理确定职工社会保险各项项目的收入参考期。对于工伤、生育、失业等社会保险项目所提供的短期收入保障,由于受领此类社会

① 参见 Friedhelm Hase, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts*, 1. Aufl., Mohr Siebeck, 2000, S. 51 ff.

② 参见卢昱昕、万磊、石玉建:《城乡居民养老保险待遇调整的精算分析》,载《中国社会保障》,2013(4);边恕:《城乡居民基本养老需求、调整机制与城镇化水平》,载《社会保障评论》,2017(4)。

③ 《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号)在指导思想中明确提出,要“充分发挥社会保险对保障人民基本生活、调节社会收入、促进城乡经济社会协调发展的重要作用”。

④ 参见朱莉莉、褚福灵:《建立以“保基本”为目标的城乡居民基本养老保险筹资增长机制研究》,载《当代经济管理》,2016(2)。

⑤ 参见边恕:《城乡居民基本养老需求、调整机制与城镇化水平》,载《社会保障评论》,2017(4)。

⑥ 郑尚元:《我国社会保险制度历史回眸与法制形成之展望》,载《当代法学》,2013(2)。

保险待遇的被保险人通常是劳动力市场中的活跃人群，因此社会保险待遇计算的参照收入往往是与被保险人所从事的职业活动相对应的工作收入，也即在发生保险事故前相对较短一段时间内的平均工资收入水平，从而“在‘掠影’中揭示被保险人的正常收入状况”^①。而在“代际正义”的价值指引下，养老保险这一长期收入保障项目的待遇计算则更强调基于其个人或与其单位的整体贡献程度，也即被保险人在整个参保期间的正常收入状况及其缴费水平。

其二，对作为社保待遇计发基数的特定收入水平的上限与下限进行控制。正如不能要求社会保险为追求“社会平衡”而完全放弃“保险原则”，我们同时也不能忽略社会保险制度的“社会法”属性。此时，对社会保险待遇计发基数的下限控制，可以尽量确保低收入群体的待遇适足性，而上限控制则能够防止因高收入群体的待遇过高而强化不同收入群体间的制度性不平等，同时也避免因待遇水平过高而危及社会保险基金的安全性与可持续性。

其三，从统筹推进城乡融合发展的角度出发，合理选择城乡居民养老保险中的收入参数。目前，社会保障学界对此主要有几种观点：一是城乡居民基本养老保险待遇水平应以农村居民人均收入为基数^②，二是分别与城镇居民人均收入和农村人均收入挂钩^③，三是将城镇居民人均收入和农村居民人均收入取平均值计算城乡居民人均可支配收入^④。从当前的制度基础来看，考虑到财政的负担能力和城乡居民养老保险的参保人员主要构成，暂时以农村居民人均可支配收入水平作为主要参数似乎是一个更加现实的选择。但是，为消除城乡二元结构，实现城乡养老金标准的统一，有学者建议未来可“将城乡居民养老金待遇基数逐步提升至农村居民和城镇居民人均可支配收入的加权平均数，并在此基础上科学设置比例以确定城乡居民养老金待遇水平”^⑤。

其次，应当确定合理的“目标替代率”作为社会保险待遇的计算基准。替代率是指社会保险待遇与一定参考期内特定收入参数之间的比率，是衡量社会保险待遇水平与保障程度的关键指标。当然，由于收入参数的内涵不同，替代率的意义也存在着一定的差异。在职工社会保险中，目标替代率通常指工资替代率，即被保险人应当受领的社会保险待遇占其在一定参考期内的职业收入或工资的百分比；在居民社会保险中，该目标替代率则可以与选择一定参考期内的城乡居民人均可支配收入挂钩。理论上讲，替代率越高，意味着被保险人获得的社会保险待遇水平与其遭遇保险事故前的生活水平越接近。但是，替代率并非越高越好，其不仅要受到基金可持续性与经济社会发展水平的现实制约，还应以不损害被保险人的就业积极性为限度。^⑥ 结合不同社会保险项目的特性，目标替代率的确定还需具体考虑如下几点因素。

其一，短期收入保障待遇的目标替代率应当略高于养老金这一长期收入保障待遇。依据人生收支曲线可知，短期收入保障待遇的受领人不仅是劳动力市场中的活跃人群，也是家庭责任的主要承担者，此时被保险人遭遇收入损失风险对个人及其家庭生活往往带来更大的冲击。同时，因时间、经济以及财政上诸多不可预测的条件，特别是在人口老龄少子化的结构性矛盾突出的背景之

^① Friedhelm Hase., *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts*, 1. Aufl., Mohr Siebeck, 2000, S. 135.

^② 参见黄丽：《城乡居民基本养老保险保障水平评估与反思——基于养老金替代率视角》，载《人口与经济》，2015（5）。

^③ 参见卢昱昕、万磊、石玉建：《城乡居民养老保险待遇调整的精算分析》，载《中国社会保障》，2013（4）。

^④ 参见朱莉莉、褚福灵：《建立以“保基本”为目标的城乡居民基本养老保险筹资增长机制研究》，载《当代经济管理》，2016（2）。

^⑤ 参见曾益、林焱阳：《何以缩小城镇职工和城乡居民养老金待遇鸿沟——基于共同富裕背景的实证分析》，载《财政研究》，2024（1）。

^⑥ 根据国际社会保障公约的有关规定，收入保障待遇的替代率基本设置在50%左右。其中，疾病津贴替代率为60%（130号公约），失业津贴替代率为不低于50%（168号公约），老龄津贴替代率为不低于45%（128号公约），工伤津贴依据受保护人是否死亡将津贴替代率分别定为60%与50%（121号公约），生育津贴替代率为三分之二（183号公约）。

下,养老保险基金的可持续性面临着更加严峻的挑战,我们不可能要求立法者无论如何都必须坚持较高的养老保险给付标准,而应允许为因应经济、社会情势之变更,在合宪的范围内,做出必要的应对。^①

其二,失业保险金的工资替代率应做进一步特殊考量。不同于工伤、疾病、生育等客观生理障碍,失业人员并非因劳动能力的丧失或减损而遭遇收入损失风险,仍然具有随时回到劳动力市场中通过工作获得收入来源的可能。虽然理论上失业保险仅以非自愿失业为保险事故,但即使是纯粹的失业风险,也难以真正排除隐含的投机因素,比如失业人员个人对职业、工作岗位、工作地点等因素的偏好选择。^②因此,失业保险待遇给付往往需要对其适度性进行更加谨慎的把握,否则可能“损伤在职人员的就职热情,会形成懒人效应”^③。

其三,城乡居民养老保险待遇目标替代率的设计还应当与社会救助、职工养老保险制度进行合理衔接。一方面,作为社会保险制度的重要组成部分,以参保人缴费为受领前提的城乡居民养老金标准应当适度高于社会救助制度中的低保标准;另一方面,如果城乡居民养老金待遇畸高,还可能产生制度套利的空间,危及职工基本养老保险基金的可持续性,并对居民的就业积极性造成不利影响,因此城乡居民养老金标准上限还应当低于职工养老保险待遇的最低额。^④这就要求,在测算城乡居民养老金目标替代率时,应当设置合理的待遇区间。

其四,各项社会保险待遇的替代率确定,还应当借助“精算平衡”进行技术性评估。精算平衡是指运用统计与数学法则,测算一定时期社保基金的收支平衡。^⑤在基金支付阶段,依据当前的保费筹集水平确定合理的工资替代率,可以在不导致参保人额外负担的同时,实现社会保险基金支付的优化。易言之,在精算技术的辅助下,“收入关联水平”的引入实际解决的是“钱怎么花”,而非“花多少钱”的问题,因此不至于给基金造成额外的负担。当然,如果在现有保费筹集水平下测算出的替代率偏低,以至于无法实现合理的保障需求,则有必要进一步考虑是否需要确定新的筹资水平和缴费标准。

五、结语

对《社会保险法》中收入保障水平的目标定位做法理阐明,将“收入关联水平”纳入我国《社会保险法》中“保基本”原则的内涵理解,有助于使被保险人因能够期待通过社会保险制度应对自身及其家庭所遭遇之生活变迁而获得安全感,将被保险人在经济生活中的劳动参与以及共同参保人的社会连带责任尽可能公平地反映在社会保险待遇水平的确定上,以“交换正义”为强制性社会保险缴费义务提供正当性基础。在基本符合我国当下制度实践的基础上,以具有“收入关联水平”内涵的收入保障定位作为社会保险立法所欲实现的理想图景,显然更有助于促成社会共同体对建构中的社会保险法秩序的信赖。此时,向着更高保障水平目标“尽力而为”的法治活动本身就已经能够获得《社会保险法》基本原则的积极价值评价。并且,由于基本原则规范被允许逐步地以不同的程度被实现,在具体保障水平上的“量力而行”也可以得到法律上的正当性与必要性肯定。诚然,拟定一个具体、妥当的社会保险待遇标准,已经远远超越了纯粹法学研究的范畴。但是,这并不代表

① 参见陈爱娥:《自由-平等-博爱——社会国原则与法治国原则的交互作用》,载《台大法学论丛》,1996(2)。

② Grünther Schmid, Bernd Resissert, and Gert Bruche. *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy: An International Comparison of Financing Systems*. Wayne State University Press, 1992, 59-63.

③ 郑尚元、扈春海:《社会保险法总论》,117页,清华大学出版社,2018。

④ 参见曹思远、林闽钢:《城乡居民基本养老保险待遇合理增长机制研究——以江苏省为例》,载《江西财经大学学报》,2024(1)。

⑤ 参见娄宇:《论作为社会保险法基本原则的“精算平衡”和“预算平衡”》,载《华东政法大学学报》,2018(5)。

法学研究范式在这一问题领域没有发挥作用的空间。以法律规范为研究对象与论证起点，以尽可能具有解释说服力和体系融贯性的方式缝合实践理性与制度理性、工具理性与价值理性之间的逻辑裂隙，《社会保险法》的基本原则规范才有可能从抽象的政策话语转化为可理解、可传授甚至是可适用的法律规范，在社会保险法治建设中凝聚最低限度的理解“共识”，逐步孕育出新时代具有中国特色的社会保险法学自主知识体系。

Jurisprudential Interpretation of the Positioning of Income Security Level in China's Social Insurance Law

CHEN Jingyuan

(LawSchool, Renmin University of China)

Abstract: As the basic principle guiding the positioning of the level of social insurance benefits in China's Social Insurance Law, the meaning of the principle of "protecting the basic" is not clear. In terms of income security benefits, "protecting the basic" seems to lead to the conclusion of a textual interpretation as the minimum subsistence guarantee, but this does not match the current overall level of social insurance benefits in China. From the perspective of institutional function and basic jurisprudence, a reasonable gradient of difference should be maintained between the benefit levels of the social insurance law and the social assistance law, and the positioning of income security level in the Social Insurance Law should explicitly discard the connotation of "minimum subsistence guarantee". In order to uphold the "insurance principle" as a prerequisite for the legitimacy of compulsory social insurance and to give full play to the institutional value of the social insurance law in terms of economic security, it is necessary to make a conceptual distinction between "basic living security" in the social insurance law and "basic subsistence guarantee" in the social assistance law. The basic living security in the social insurance law can be understood as the "income-related level", and further differentiated in accordance with the institutional logic of the social insurance for employees and the social insurance for residents. The former should be realized by setting a reasonable wage replacement rate, while the latter can take the per capita income level of urban and rural residents as the reference base for entitlements, so as to provide at least a system that can meet the basic living needs of urban and rural residents in terms of accessibility.

Key words: Social insurance law; Income security; The principle of protecting the basic; Minimum subsistence guarantee; Income-related levels