

社会保护的历史演进

唐 钧

摘 要: 社会保护,是为很多国际组织和学者所使用的新概念,是国际上关于民生保障的新的共识。从历史上看,作为一种社会机制的社会保护在其发展过程中,是随着经济的发展、生产方式的转变而变化的。农业社会有传统社会保护机制,工业社会有现代社会保护机制,后工业社会有后现代社会保护机制。我们现在正处于从工业社会向后工业社会转变的关节点上,社会保护机制必然要发生重大的改变。

关键词: 社会保护; 社会保护底限; 社会保障

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2015)08-0063-10

作者简介: 唐 钧,中国社会科学院社会学所研究员、研究生院教授 (北京 100732)

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2015.08.007

2012 年的国际劳工大会通过了《关于国家社会保护底限建议书》^①(以下简称《建议书》),这个事件在当代社会政策发展史上,应该是一个意义非凡的转折点。《建议书》的面世,说明有一个与社会政策相关的,或者说与当今汉语语境中的“民生保障”相关的新的国际共识正在形成。应该强调的是:这个国际共识现在被称为“社会保护(Social Protection)”。对此,中国学者的认识是“社会保护,在中国是一个使用效率比社会福利、社会保障、社会保险低得多的概念。在西方发达国家的社会政策研究中,自 20 世纪 90 年代以来,社会保护概念的使用频率则日益增加。”“很多大的国际组织和学者倾向于使用‘社会保护’这个概念。”^②

这个如今得到很多大的国际组织和著名学者青睐的新概念,究竟应该作何解释?国际劳工组织将社会保护定义为:通过不断的政府行动和社会对话而实现的一系列政策措施,其目的是确保所有的男人和女人都能享有尽可能安全的工作环境,获得充分的社会服务和医疗服务;并且在因疾病、失业、生育、伤残、丧失家庭主要劳动力或年老而造成收入丧失或减少时,能够得到足以维持生计的保障待遇^③。

如果我们按照以往研究社会福利和社会保障的传统,从一个广义的角度去看待人类历史上所有的自我保护措施,并循着时间的线索去追溯社会保护的发展和演进,可以发现,在历史长河中,

收稿日期: 2015-04-20

① 《国际劳工大会关于国家社会保护底限的建议书(第 202 号)》,国际劳工组织网站, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_zh.pdf。

② 尚晓援《中国社会保障体制改革研究》,中国劳动社会保障出版社 2007 年版,第 1、8 页。

③ 国际职业安全与卫生信息中心《提供全面保护,促进社会对话》,《中国安全生产报》2007 年 5 月 10 日。

人类社会为了应对本身不断的进步和发展以及这种发展变化带来的新的经济社会风险，曾经在社会保护的大旗下作出了怎样的历时性、动态性的不懈努力。

一、社会保护的历史演进及阶段划分

通过梳理文献我们可以看到，国内已有研究者从历时性的、广义的“社会保护”视角出发，对社会保护的历史演进提出了一个有用的分析框架——“经济（生产力）发展推动生产方式的转变，不同的生产方式有不同的社会风险，需要不同的社会保护机制，社会才能平稳运行。”^① 显而易见，其研究思路和分析框架与前一段时间国内有学者热衷于将社会保障制度的发展与 GDP 增长作简单的线性相关的学术逻辑迥然有别。我们可以由此而得到启发，如果循着人类社会的社会保护机制历时性、动态性的发展去发掘历史真相，才有可能为深化社会保障制度改革找到真正的出路。在该框架之下，研究者指出：人类社会的经济活动共经历了三种生产方式，农业（自然经济）生产方式、工业化（机器大生产）生产方式和后工业化（信息化）生产方式。与以上三种生产方式的转变相对应，就产生了三种社会保护机制，即农业社会（生产方式）的社会保护机制、工业社会（生产方式）的社会保护机制和后工业社会（生产方式）的社会保护机制。^② 在本文中，我们着重讨论的是工业化生产方式和后工业化生产方式以及与其相对应的工业社会的社会保护机制和后工业社会的社会保护机制。

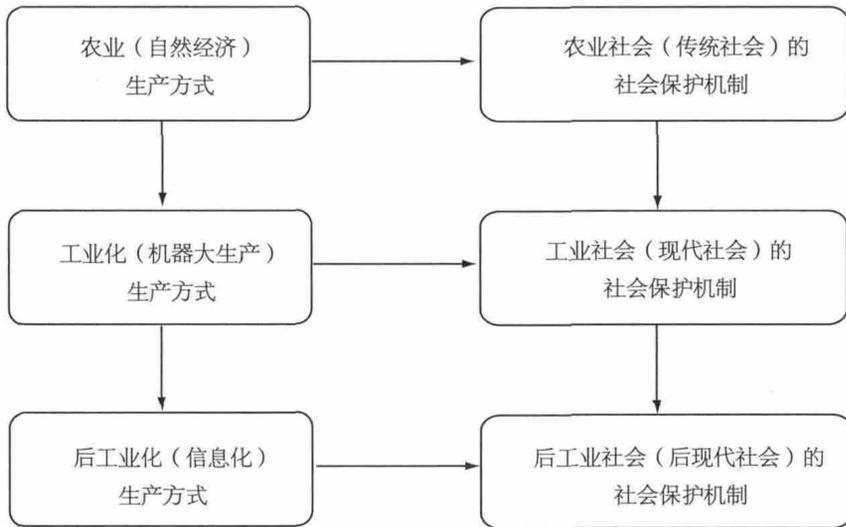


图 1 人类社会历史上的三种生产方式和三种对应的社会保护方式

在上述分析框架基础上，本文试图进行更进一步的研究发掘，这就是：在历史发展的过程中，生产力或经济的发展、生产关系的转变和社会保护机制的变革并不是在同一历史时刻发生的。从某种意义上说，社会保护机制的变革和重建，总是会滞后于生产力或经济的发展和生产关系的转变。一般的规律是，生产力或经济通常会率先发展，继而带动生产关系的转变，然后再促使社会保护机制的变革和重建。

更为有趣的是，就本文着重讨论的两大阶段——工业社会、现代社会的社会保护与后工业社会、后现代社会的社会保护而言，每个阶段的社会保护机制都有一个从保守到变革再到重建的缓慢的渐变过程。实际上，在每一个阶段的前半期，基本上会继续沿用上一个阶段的社会保护机制，但是这必然与发展变化了生产力和生产方式逐渐产生矛盾，最终积重难返，引发质疑和批判。到了这一阶段的后半期，为适应社会的需要，就会逐渐演化出一种与发展变化了的生产力和

^{①②} 钱运春 《西欧生产方式变迁与社会保护机制的重建》，上海社会科学院出版社 2011 年版，第 2，1—4 页。

生产方式相适应的新的社会保护机制。

因此, 每个大的阶段又可以细分为两个小的阶段: 在工业社会、现代社会的社会保护阶段, 又可划分出继续沿用农业社会的社会保护机制的“沿用传统社会保护”的阶段和逐渐演变为工业社会的社会保护机制的“创新现代社会保护”的阶段; 在后工业社会、后现代社会的社会保护阶段, 又可划分出继续沿用工业社会的社会保护机制的“沿用现代社会保护”的阶段和逐渐演化出后工业社会的社会保护机制的“创新后现代社会保护”的阶段。

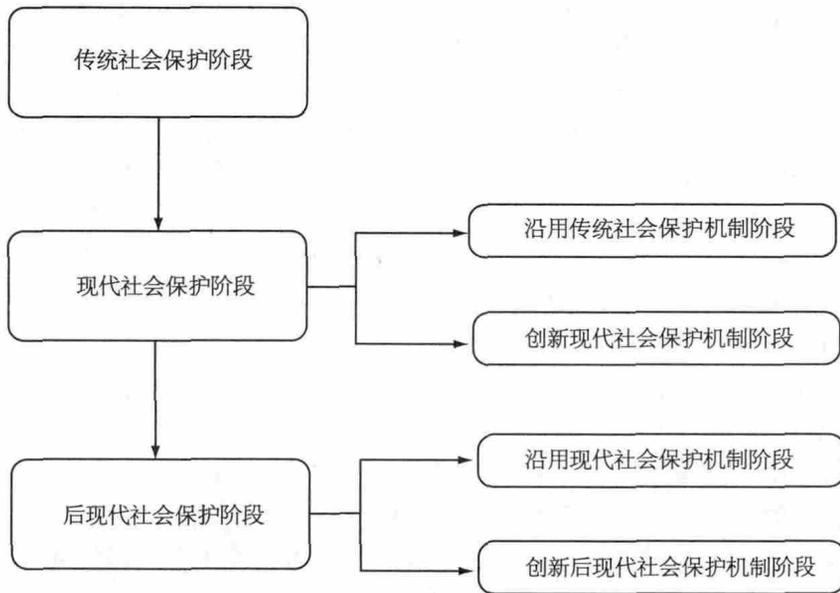


图2 社会保护方式发展的大阶段和小阶段

要说明的是, 按照作历史划分的学术惯习, 通常会以某一个历史时刻或某一历史事件为阶段划分的标志或曰“里程碑”。关于社会保护的历史划分, 虽然我们想尽量尊重上述学术传统, 但确实十分困难。这恐怕是因为世界社会经济的发展从工业社会、现代社会到后工业社会、后现代社会是一个连续不断的变化过程, 社会保护机制的变化也处于一个随着经济社会的发展变化而逐渐变革的演进过程中, 所以有时要精确地以某一个历史时刻或某一个历史事件作为一个阶段划分的明确标志或“里程碑”, 实在有点困难。另一方面, 这样的困惑也与我们的研究刚刚起步, 对问题的认识还很肤浅相关。当然, 或许也是由于面对当代社会的这种历时性、动态性的变化, 相隔的时间距离还太近的缘故。正所谓“不识庐山真面目, 只缘身在此山中。”

二、社会保护历史演进的各个阶段

如上所述, 本文将着重讨论的两大阶段为“现代社会保护阶段”和“后现代社会保护阶段”。我们要以上述新的理论框架, 利用很多在讨论社会福利和社会保障历史发展时我们其实已经非常熟悉的史实, 进一步讨论社会保护是如何随着生产力的发展和生产方式的变革一步一步地走到今天。更重要的是, 我们试图厘清, 我们今天是站在一个怎样的历史时点上以及我们应该怎么办。下面我们分而述之:

(一) 两大阶段时间划分概述

在进入讨论的正题之前, 我们先简要地对“现代社会保护阶段”和“后现代社会保护阶段”两大阶段的时间划分作一概述。在试图作出这样的阶段划分时, 我们参考了阿尔温·托夫勒 (Alvin Toffler) 《第三次浪潮》^① 中对三次“浪潮”、“革命”或“文明”提出的时间划分。这是

① [美] 托夫勒 《第三次浪潮》, 朱志焱、潘琪、张炎译, 生活·读书·新知三联书店 1983 年版, 第 4 页。

因为,从某种意义上说,托夫勒的《第三次浪潮》主要讨论的就是生产方式的变化对社会经济发展的影响,这正是我们论述的历史背景或者说是社会脉络。具体的两大阶段的时间划分如下:

第一阶段,与托夫勒提出的工业革命的 300 多年相一致,从 17 世纪到 20 世纪中叶。在这一阶段,发达国家的工业化逐渐成型、成熟并最后达到顶峰,社会保护也从最初的“国家济贫”逐渐发展到“福利国家”——这个阶段可称之为“现代社会保护阶段”。

第二阶段,与托夫勒所提出的信息革命的几十年相一致,从 20 世纪中叶迄今。在这一阶段,世界经济向信息化、全球化的后工业社会、后现代社会转变,先是“福利国家”遭受批判,然后以社会保险为核心的社会保障制度也受到质疑。根据我们在前文中提出的理论框架,之后就应该是新的社会保护理念和制度的逐渐确立——这个阶段可以称之为“后现代社会保护阶段”。

在这里,要说明的是:就社会保护发展的国际趋势而言,我们目前已经进入“后现代社会保护阶段”,并且正处于从“沿用现代社会保护”的第一个小阶段向“创新后现代社会保护”的第二个小阶段变化的转折点上。就此而言,真正的“创新后现代社会保护”对我们来说还是“未来学”。而国际劳工组织 2012 年通过的《关于国家社会保护底线建议书》,则很有可能正是这个意义重大的历史转折点的标志。

(二) 现代社会保护阶段

从具体的时间划分来说,关于社会福利、社会保障和社会保护的讨论,通常是以 1601 年英国的《伊丽莎白济贫法》为发端,这与钱运春对“西欧工业化时代”的起始时间 1601 年是一致的。在以下的讨论中,“现代社会保护阶段”的发端从 17 世纪初开始。

但是,在我们的讨论中,这一阶段时间长度基本上与托夫勒所说“工业革命”的 300 多年,即“第二次浪潮”相一致,其终结点比钱运春所说的“西欧工业化时代”的 1939 年略晚。在这一阶段里,发达国家的工业化、现代化逐渐成型、成熟并达到巅峰状态,社会保护也从最初的“国家济贫”逐渐发展到“福利国家”——这个阶段可称之为“现代社会保护阶段”。

在现代社会保护阶段中,以 19 世纪中后期为界限,又可以划分出“沿用传统社会保护机制”的阶段和“创新现代社会保护机制”的阶段。

1. “沿用传统社会保护机制”的阶段

这一阶段大致上是从 17 世纪初到 19 世纪中晚期,是从欧洲各国相继开始工业革命进程到现代工业国家基本成型。17 世纪以前,虽然在一部分欧洲国家,如英国、法国和德国,工业革命已然破题,并有持续的进步与发展,但社会保护机制仍然沿用农业社会的传统模式,主要是以一家一户为社会支持基本单位的家庭保障,加上社区(教区)中的邻里互助以及宗教的和世俗的慈善济贫作为辅助。

但是,“工业革命推动的市场化和城市化必然导致社会分化,这种分化一旦缺乏相应的社会保护机制,特别是经营集团利用自身的先发优势和权力优势,将权力和资本相结合,强化对社会的剥削,就必然导致社会分化的恶化。”^①于是出现了现代化过程中的第一次发展瓶颈,即钱运春所说的“贫困陷阱”。

作为工业革命发源地的英国,最早感受从传统走向现代的社会变迁的挑战和压力。于是,在 1601 年,英国的《伊丽莎白济贫法》开启了国家直接干预济贫事业之发端。在工业化发展的早期,就开创了被后世称为“英国模式”的社会保护机制。

然而,《济贫法》最直接的目标主要是以国家和法律的名义对“游民”进行惩治,真正的济贫责任则交给了民间的慈善组织。在教堂和牧师倡导下,旨在帮助社会贫弱群体的民间慈善组织发展起来。后来,这些民间慈善组织联合起来组织起“慈善组织协会”,派出“友善访问员”,帮助贫困家庭适应社会、改善生活,这就是现代社会工作和社会服务肇始之源头。

^① 参见钱运春《西欧生产方式变迁与社会保护机制的重建》,上海社会科学院出版社 2011 年版。

在社会福利理论中,有一种称为“补救型”的福利模式,可以理解为在因市场或家庭的作用的缺失而造成社会成员的生活困难时进行补救的社会保护机制,这实际上指的就是“英国模式”或“盎格鲁—撒克逊模式”。虽然当年在整个西欧,慈善济贫实际上是一种普遍的文化传统。但英国首先以国家立法的方式接管了济贫事业,所以这样的社会保护方式就打上了英国的标签。英国模式核心理念是“人的需要”,基本手段是“自上而下的施予”。在行政程序上,则强调要以进行严格的“家庭经济调查”为前提,以确定申请者是否“真的”贫困或“真的”有需要。

在英国的“补救型”福利模式的背后,潜藏的仍然是农业社会传统社会保护的制度文化惯性——强调眼见为实的“需要”,一直要到贫困已经成为既成事实才会施以援手。这种社会保护手段与工业国家快速发展的“社会化大生产”仍然不相适应。到 19 世纪中期,经济危机、失业增加、工资下降和物价上涨使得社会大众生活普遍贫困,出现了现代化过程中的第二次发展瓶颈,即钱运春所说的“城市化陷阱”。

2. “创新现代社会保护机制”的阶段

这一阶段大致上是从 19 世纪后半期到 20 世纪中叶,是欧美各国工业化从成型走向成熟的阶段。“城市化陷阱”造成的普遍的社会危机引发了新的制度变革,社会保护机制的创新首先在当年具有相对“后发优势”的德国取得了成功。19 世纪后半期德意志帝国的统一,推动德国经济在工业化的道路上高歌猛进,并在欧洲乃至世界上呈现出快速崛起的姿态。然而,因为在国内对劳工过度的压迫和剥削,阶级矛盾十分突出,工人运动风起云涌,最终导致社会激烈动荡。对此,有一批经济学家敏锐地意识到在国家分配过程中存在着严重的“弊害”,于是开始致力于社会政策的研究,继而帮助俾斯麦首相建立了社会保险制度。

在社会福利理论中,另有一种“制度型”的福利模式,可以理解为以“权利”为价值判断的基础,通过社会对话明确政府、雇主和雇员在社会保护机制中各自的责任,最终通过立法的方式将具有共识性的社会契约提升为国家法律制度的社会保护机制,这种制度模式被后世称为“德国模式”或“欧陆模式”。这种由工人阶级不懈斗争争取来的、自下而上再将其法律化的“社会契约”,强调的是“人权”。具体的操作方式是“社会对话”和“三方机制”,即政府、雇主、雇员三方以社会团结为目标,通过协商谈判最终达成共识来采取共同的行动,并作出相应的制度安排。

二战胜利后,发达国家或者说是工业国家,从战争的废墟上开始重建,凭借其已经成型的工业化基础,如雄厚的科学技术力量和丰富的企业管理经验,创造了长达 20 多年资本主义发展的“黄金时代”。这一经济成就,也宣示了工业化、现代化社会开始走向成熟、走向顶峰。以上的判断,与托夫勒对“第二次浪潮”,即“工业文明”在二战后 10 年,亦即 20 世纪中叶达到顶峰的说法是一致的。与此相伴相随的是,在战后“战时共产主义”的社会氛围中,以凯恩斯经济学为理论基础,以贝弗里奇报告为制度蓝图,“制度型”的福利模式或社会保护模式也走向了其巅峰时刻,开创了一个以“福利国家”为旗帜的新时代。

“福利国家”的经验,也使以社会保险为核心的社会保障制度成为一种普遍的国际共识。1952 年国际劳工大会通过《社会保障(最低标准)公约》,规定了 10 个社会保障项目,其中有 7 项,包括疾病津贴、伤残津贴、老年津贴、遗属津贴、生育津贴、失业津贴和工伤津贴采用的是社会保险的方式,即通常所谓的七大社会保险项目;其他 2 项,家庭津贴和社会救助,则分别采用社会津贴和社会救助的方式;还有 1 项,即医疗服务,既可以采用社会保险方式,也可以采用直接提供服务的方式。

从德国的制度型福利模式发展出来的福利国家模式,再到更为普遍的以社会保险为核心的社会保障模式,表现了在工业国家逐渐走向成熟、走向顶峰的历史过程中社会保护机制的变革与创新。这种依靠“集体力量”、强调“预防风险”的社会保护机制,深刻地体现了托夫勒所说的工

业社会的标准化、专业化、同步化、集中化、好大狂和集权化等原则或特征。^①因此,毫无疑问是与工业化、城市化、现代化的第二次浪潮是相适应的。在产业结构以劳动密集型产业为主并提供了充分的就业岗位的前提下,个人有工作能力和工薪收入时,在国家的干预下将一部分收入储存起来,以备在未来遭遇社会风险时的不时之需。

应该指出,在这一时期,因为生产力的进步、生产方式的发展和社会保护机制的创新能够互相适应,导致发达国家社会经济的协调发展。《危机后的反思——西方经济的改革之路》的作者之一汉斯约里·赫尔(Hansjorg Herr)在接受《文汇报》采访时谈到:这些类似的政策(如罗斯福新政、福利国家),在当时所有主要的资本主义国家里都得到了实施,于是便有了20世纪50—60年代的黄金时代。^②

(三) 后现代社会保护阶段

20世纪中期以降,世界上发生了一系列的社会变迁:从20世纪60年代的“非殖民化”和民族独立运动,再到70年代的“石油危机”,发达国家逐渐丧失了劳动力、原材料和能源方面的资源优势。这种“釜底抽薪式”的社会变迁,令资本主义的黄金时代戛然而止。于是,在80年代便出现了“保守主义革命”,其结果是“把国内和国际的金融市场进行了彻底地放松规制”。^③

在《第三次浪潮》一书中,托夫勒从另一种角度诠释了以上的变化。他认为“当今世界许多变化和趋势都是相互联系在一起,是宏观世界的组成部分。它意味着工业化文明的末日,一个新文明正在兴起。”^④

赫尔所说的“彻底放松规制”,给了资本超越民族国家界线漫游全球的极大自由,于是就有了之后风靡世界的“全球化”。托夫勒预言的以“信息化”为先导的第三次浪潮,也在后来的几十年中渐成事实。于是,我们这个星球就开始进入了以信息化、全球化为代表的后工业社会或后现代社会。

在这一阶段里,后工业社会、后现代社会赖以生存和发展的新依据已经与工业社会、现代社会的基本法则相冲突,有时候,这样的冲突还表现得非常激烈。但是,就社会保护机制而言,我们迄今为止仍然处于“沿用现代社会保护机制”的阶段。社会保护和生产力、生产方式之间,也处于一种越来越不相适应的态势。虽然相信“创新后现代社会保护机制”的阶段终将会来临,但是迄今为止,我们应该仍然处于“沿用现代社会保护机制”的阶段。

1. “沿用现代社会保护机制”的阶段

这一阶段,大致上是从20世纪80年代一直到现在。资本主义黄金时代在70年代被终结,致使福利保障待遇曾经一路攀升的福利国家政策出现了财政危机。由此,在发达国家出现了一股批判凯恩斯经济学和福利国家的思潮,并最终导致80年代的“保守主义革命”。1979年英国的撒切尔夫人和1980年美国的里根总统上台后,便开始了“社会福利制度改革”——试图拿现代社会保护机制中最激进的福利国家模式充当经济不景气的“替罪羊”。对此,我们的评论是:真问题,假改革。

所谓“真问题”,是指与工业社会、现代社会相适应的,以社会保险为核心的社会保障制度,与当代的后工业社会、后现代社会不相适应了。近年来,国际劳工组织多次提及一个基本事实:从1952年《社会保障(最低标准)条约》出台至今,实际上建立了符合国际劳工标准的综合性社会保障制度,亦即以社会保险为核心的社会保障制度的国家只有三分之一,真正受到综合性社会保障制度庇护的劳动年龄人口及其家庭更是只有五分之一,而大多数的国家其实只有支离破碎的很少几个社会保障项目。

①④ [美]托夫勒《第三次浪潮》,朱志焱、潘琪、张炎译,生活·读书·新知三联书店1983年版,第7—8,3页。

②③ 权衡《一个放松规制的市场体系会导致高度的不稳定性》,《文汇报》2014年6月16日。

所谓“假改革”,指的是从英国和美国开始后来几乎席卷所有发达国家的社会福利制度改革。将经济不景气归咎于“懒惰的穷人”,这是一个基于新教教义的“古董级”话题。在全球化的浪潮中,再也不受民族国家国境线限制的资本是最大的赢家,而仍然被限制在国境线之内的政府权力和劳动就业却都处于困顿之中。自由的资本到发展中国家去投资,以更低的成本攫取更丰厚的利润,但这给发达国家本身带来的则是税收锐减和大量失业。于是代表大资本利益的右翼领导人以“拿穷人开刀”的“社会福利制度改革”,成功地转移了国内中产阶级的愤怒。

但更重要的是,在新自由主义理论的影响下,“这些对金融市场的放松规制导致金融市场经历了一场又一场的危机”。“放松规制也导致了投机的泡沫,包括席卷全世界的房地产市场、网络经济的投机泡沫,这都造成了极大的资源浪费。”“市场激进型的资本主义”直接“导致了2008年的深重危机。这是一种把自己消耗殆尽的资本主义,它不可能在未来给我们带来经济繁荣。”^①这应该就是现代化过程中的第三次发展瓶颈,即钱运春所说的“全球化陷阱”。

对于同样的问题,更为超然的托夫勒的未来学解释也许更加显示“正能量”,更加意味深长。“世界并没有面临末日,人类的历史才刚刚开始。世界在混乱骚扰底下,蕴藏着惊人的希望和前景。”但是,他指出“世界上许多严重问题,都不再能在工业制度结构中解决了”,而“政治的根本问题在于:谁能为新文明的兴起作出规划,以取代旧的工业社会。”^②

2. 创新“后现代社会保护机制”的阶段

这一阶段,也许我们应该说它尚且属于未来,但在这里也不妨也来作一些“未来学”的预测。当今世界,已经为第三次浪潮席卷,但这股浪潮依然在不停地奔腾向前,并随时随地向四下漫延和扩展。然而,迄今为止,第三次文明却远未最终定型,更谈不上成熟。因此,在以社会保险为核心的现代社会保护机制在全世界受限、受困之时,创新后现代社会保护机制的“新文明”正在不露声色地登上历史舞台。也许现在我们还没有意识时到,后现代社会保护机制的发展正站在“十字路口”。这个意义重大的转折点,也许就是我们在文章的开头所说的,2012年国际劳工组织通过的《关于国家社会保护底限建议书》的问世。

三、社会保护底限与机制创新

接下来,我们要讨论的问题是:为什么说《关于国家社会保护底限建议书》是一个体现了社会保护机制创新的新文件,这个建议书又为我们提出了怎样的与后工业社会、后现代社会相适应的新思想?

(一) 建议书中表达的新思想

要讨论国际劳工组织2012年的《关于国家社会保护底限建议书》中表达的新思想,恐怕唯有通过与60年前的《社会保障(最低标准)公约》的比较,才会有更加清晰的认识。

如前所述,在《第三次浪潮》一书中,托夫勒概括出了工业社会的基本原则或特征,即标准化、专业化、同步化、集中化、好大狂和集权化。托夫勒认为“各种文明都有潜在的法则,有一整套规律和原则贯穿在它的一切活动之中,好像是经过反复设计好了似的。工业化推向全球,它的独特潜在的设计变得清晰可见,它包括六个相互联系的原则,统筹安排了千百万人的行动。”^③

1952年,在工业社会从成型走向成熟的历史背景下出台的《社会保障(最低标准)条约》,可以说集中体现了上述工业社会的这些“统筹安排千百万人行动”的基本原则和特征:首先,条约本身就是标准化的象征,诸如基本概念、制度框架、运行模式,等等,都在条约中被统一起来。其次,社会保障本身被专业化了,其纷繁复杂的法规条款,将劳动者的需要与权利尽收囊中,成为一个对其具有控制权和话语权的官员和专家有利的“灰箱”。再次,所有的工薪劳动

① 权衡 《一个放松规制的市场体系会导致高度的不稳定性》,《文汇报》2014年6月16日。

②③ [美]托夫勒 《第三次浪潮》,朱志焱、潘琪、张炎译,生活·读书·新知三联书店1983年版,第3、5,92页。

者,从缴纳费用到享受待遇,就时间和机会而言基本实现了同步化。第四,社会保险基金的统一管理、统一缴费和统一给付,更是充分体现了集中化的原则。第五,好大狂表现在推行社会保障的发展策略上,歧视就是要将以社会保险为核心的社会保障制度,亦即福利国家模式的基本框架“一刀切”地推向全球。第六,集权化体现在社会保障制度高度集中的管理方式,进一步将劳动者的需要与权利直接与企业与国家,尤其是后者紧紧地捆绑在一起。

不能仅仅以“好”与“坏”或者“对”与“不对”来评论上述以社会保险为核心的社会保障制度,因为当其特征与工业社会赖以立足的这些基本原则完全相适应乃至完全一致时,这样的制度肯定是“好”制度,是“对”的制度。但是,当制度所倚仗的社会脉络发生了根本性的变化时,制度就变“坏”了,变成“不对”的制度了。就此而言,上述理论逻辑对任何社会政策乃至经济政策应该都是有解释力的。

实际上,在 20 世纪中期,福利国家的理想一经提出,就有学者提出批评。这种批评来自两个方向:一种批评的出发点和归宿都是“自由市场”,其中最为著名的莫过于 1944 年出版的弗里德里希·哈耶克(Friedrich Hayek)的《通向奴役之路》。^①

另外还有一种批评的出发点和归宿则是“社会保护”,这就是同样在 1944 年出版的卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)的名著《巨变:当代政治与经济起源》。波兰尼在他的书中提出:现代社会为两个方向完全相反的作用力所支配,一种力量要释放市场力量,另外一种力量则要保护社会。波兰尼认为:所谓“大转型”,涉及到“社会之中两种组织原则的作用”。“其中之一就是经济自由主义的原则,其目的是要建立一个自律性的市场”,“另一个原则是社会保护的原则,其目的是人类、自然和生产组织的保护”。^②由此看来,波兰尼的著作应该就是“社会保护”概念的出处,或者说,是波兰尼的社会经济思想为社会保护提供了学术理论支持。

如果把社会保护看作是人类社会的自我保护,那么在其内涵和外延上就会表现出一种与工业社会、现代社会完全不同的思维方式和理论逻辑。人类社会自我保护的思想在 2012 年的《关于国家社会保护底线建议书》中得到了体现,这个文件以个性化、多元化、差异化、分散化、适度性和自主化等原则与特征,既从工业社会、现代社会的封闭和狭隘中突围,又与后工业社会、后现代社会的开放和包容迅速地融合到一起。

表 1 社会保护的历史演进

传统社会保护阶段 农业社会 3000 多年	现代社会保护阶段 工业社会 300 多年		后现代社会保护阶段 信息社会 30 多年	
	沿用传统社会保护 机制阶段 17 世纪初到 19 世 纪中晚期	创新现代社会保护 机制阶段 19 世纪末到 20 世 纪中晚期	沿用现代社会保护 机制阶段 20 世纪中晚期迄今	创新后现代社会保 护机制阶段 未来
随意性	补救型、随意性、 恩赐性	制度型、标准化、 一刀切	制度型、标准化、 一刀切	开放型、包容性、 可选择
家庭保障、家族保 障、社区互助、宗 教慈善	家庭保障、家族保 障、社区互助、宗 教慈善、慈善事业、 社会救助	家庭保障、家族保 障、社区互助、宗 教慈善、慈善事业、 社会救助、社会保 险、社会津贴、社 会服务	家庭保障、家族保 障、社区互助、宗 教慈善、慈善事业、 社会救助、社会保 险、社会津贴、社 会服务	家庭保障、家族保 障、社区互助、宗 教慈善、慈善事业、 社会救助、社会保 险、社会津贴、社 会服务、住房保护、 教育保护、就业保 护、社会排斥保护

① [英] 哈耶克 《通向奴役之路》，王明毅、冯兴元译，中国社会科学出版社 1997 年版。

② [英] 波兰尼 《巨变：当代政治与经济起源》，黄树源译，社会科学文献出版社 2013 年版，第 241—242 页。

(二) 社会保护的开放性和包容性

在当代, 社会保护已经发展成为一个涉及极广的针对社会领域而建构的保护机制。如果作空间上的横向比较, 可以见到, 在不同的国际组织给出的社会保护外延中, 不仅包涵了以往社会保障制度传统定义中所包括的内容, 还将以往并不认为是传统的社会保障制度范围的内容也涵盖在内。表 2 中, 将欧洲委员会、经合组织和联合国的社会保护概念的外延中属于传统社会保障范畴和不属于传统社会保障范畴的保护手段放在一起, 进行了对比。

表 2 社会保护的外延

	传统社会保障范畴	非传统社会保障范畴
欧洲委员会	疾病/医疗服务保护、残疾保护、老年保护、遗属保护、家庭/儿童保护、失业保护	住房保护、其他未分类的社会排斥保护
经合组织	老年保护、遗属保护、丧失劳动能力保护、健康保护、家庭保护、失业保护	积极的劳动力市场项目、住房保护、其他社会政策领域
联合国	健康保障、疾病和伤残保护、老年保护、遗属保护、家庭和儿童保护、失业保护	住房保护、其他未分类的社会排斥保护、社会保护研究和开发、其他未分类的社会保护

资料来源: 国际劳工局编著《世界社会保障报告(2010—2011)》, 人力资源和社会保障部社会保障研究所译, 中国劳动社会保障出版社 2011 年版。

对此, 国际劳工组织的报告中作了这样的解释: 社会保护经常被理解为比“社会保障”具有更广义的特征(特别是它还包括家庭成员之间以及本地社区成员之间相互提供的保护), 但它也同样被人们狭义地使用(被狭义理解为, 仅对最贫困、最弱势或者是被社会排斥的群体所采取的措施)。^①

从减贫的角度出发的世界银行的定义则走得更远“仅仅在遭遇风险时向低收入者提供临时性的救助和津贴是远远不够的, 应该对人力资本投资(如对教育和医疗卫生投资)的主张进行公共干预, 帮助个人、家庭和社区更好地管理风险; 对受到社会剥夺的低收入者提供支持, 创造更多的就业机会。”^②

中国的学者对此评论说“社会保护这个概念……用以概括各种形式的国家干预政策, 这些政策旨在保护个人免受市场不测造成的种种后果的危害。”“社会保护是一个比社会保障更宽泛的概念, 可以包括多种多样、正式和非正式的保护方式, 并且突出对弱势群体进行支持的政策目标。”^③

社会保护底限特别强调对弱势群体的保护。2011 年世界社会公正日(2 月 20 日), 联合国秘书长潘基文在他的致辞中说“我们依然面对全球金融和经济危机的后果, 如何应对这一挑战比以往任何时候都更加重要。对危机开始以来数百万失业者而言, 全球衰退远未结束。这就是整个联合国系统在其对策中倡议制定社会保护底限的一个原因。这项努力旨在帮助确保人人享有基本社会服务, 为民众提供获取体面收入的手段, 并加大对穷人、弱势群体和边缘化群体的保障力度。”^④

从社会保护的历史进程中, 可以观察到一个非常有趣的现象。这就是, 在整个发展过程中, 社会保护的具体方式虽然在不断地发展进步, 但从未因新的保护手段的出现并逐渐占据优势因而

① 国际劳工局编著《世界社会保障报告(2010—2011)》, 人力资源和社会保障部社会保障研究所译, 中国劳动社会保障出版社 2011 年版, 第 15 页。
 ② 转引自谢东梅《低收入群体社会保护的政策含义及其框架》, 《商业时代》2009 年第 21 期。
 ③ 尚晓媛《中国社会保障体制改革研究》, 中国劳动社会保障出版社 2007 年版, 第 8 页。
 ④ 《联合国秘书长潘基文 2011 年世界社会公正日致辞》(UN Secretary-General Ban Ki-moon's Message for World Day of Social Justice 2011), 联合国门户网站, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13403.doc.htm>。

淘汰旧的保护手段。譬如说,人类社会从一开始就有家庭保护和家族保护;到了传统的农耕社会,便又发展出社区互助和宗教慈善;到了工业社会,又有了作为国家制度的社会救助、社会保险和社会津贴,还有社会服务。但是,工业社会的现代社会保护手段并没有完全取代农耕社会的传统社会保护手段,即便是当时被认为更为先进的社会保险制度的出现也没能淘汰被认为已经落后的社会救助制度。反倒是从最早的家庭保护到现代的社会保障,构成了一个社会保护的大家族,所有的保护手段都在一起和平共处并且互补长短、相辅相成。

且不说如今的社会保护已经扩张到教育、住房等非传统社会保障领域,这个概念甚至已经超越了传统的社会范畴,“侵入”到经济领域和政治领域。譬如,积极的劳动力市场政策、对社会排斥的行政干预和法律干预,等等。有研究表明:社会保护机制的作用不仅作为保护性因素,还可作为生产性因素。劳动者需要稳定的收入保障来为自己和家庭进行长远谋划。劳动者稳定的收入保障对于经济也是非常有益的,因为这可以使有效需求的预测具有可操作性。

《关于国家社会保护底限建议书》没有像 60 年前那样制定一个标准,而是将所有社会保护手段列出了一张菜单,让所有的成员国自行选择并搭配成“我们的”社会保护机制。这是否可以理解为新的国际共识是以建议书而不是以新的公约面世的原因之一?

(责任编辑:薛立勇)

The Evolution of Social Protection

Tang Jun

Abstract: Social protection is a new concept used by many international organizations and scholars, and also a new international consensus on the people's livelihood security. Historically, as a social mechanism, the social protection is changing along with the economic development and the production model transformation in its developing process. Agricultural society has traditional social protection mechanism, industrial society has modern social protection mechanism, and post-industrial society has post-modern social protection mechanism. Now we are in the turning point from industrial society to post-industrial society, and great changes of social protection will take place correspondingly.

Keywords: Social Protection; Social Protection Floor; Social Security