

第 1 章

合作秩序与国家公器：初识社会保障^①

理论是灰色的，而生活之树长青。

——约翰·沃尔夫冈·冯·歌德

社会保障在一定意义上说是人类合作秩序的建立和完善过程，并发展演变成为一种国家公器，通过社会成员的合作收益发挥着社会融合和社会建设的功能。从社会保障的发展演变来看，在人类合作秩序建立和完善过程中，社会保障成为社会成员之间达成合作秩序实现合作收益的制度平台，并通过不断扩展合作秩序，演变成为一类国家公器，发挥着政府管理和社会治理的重要功能。

1.1 社保小故事：“出入相友、守望相助、疾病相扶持”

社会保障作为人类制度文明的重要产物，在人类历史上发挥着很重要的作用。在人类历史上，社会保障思想源远流长，中国古代也是这样。中国古代很早就形成了社会保障的互助共济、合作共享的思想。下面我们通过一个小故事来了解中国古代社会保障的一些智慧。

出入相友，守望相助，疾病相扶持

战国时候滕国的滕文公派遣自己的臣子毕战向孟子询问如何治理国家，孟子提出不仅要让臣民们接受统一的管理，更重要的是要让臣民们出入相友，守望相助，疾病相扶持，也就是说让大家出入劳作的时候相互伴随，抵御强盗时相互帮助，有疾病的时候能够相互照顾，这样的话老百姓就可以相互友爱、和睦相处。听了孟子的谏言以后，滕文公也得到了一个从孟子而响应善国之治的美誉。

资料来源：《孟子·滕文公上》。

虽然这个故事孟子强调的是封建制度下的社会秩序，但我们可以从中发现，保障、合作的智慧对于古人来说相当重要，对我们后人也有很大的启发。人们从古代开始就

^① 本章撰写者：席恒，祝毅。

形成了一种相互合作、相互帮助的思想，古代人们的社会保障，其实是从家庭内的合作秩序和血缘关系的合作秩序不断向血缘关系以外的合作秩序扩大的。早先的社会保障往往在以血缘为基础的共同体内完成，氏族、部族等血缘共同体通过对弱者的帮助来实现共同体成员内部相互的支持和扶持。随着私有制的产生、社会交往的不断扩大以及生产方式的进步，社会保障的这种合作秩序从血缘关系的合作扩大到血缘关系以外的合作，血缘关系以外的合作实际上包括规章式的合作和市场活动当中契约式的合作以及政治活动当中协商式的合作，进而形成人类社会保障纷繁复杂的各种组织方式。通过这种规章、契约、协商的方式，人们的合作形态加以固化，社会保障的合作秩序得以形成。社会保障在一定意义上可以说是人类合作秩序建立和完善的过程。人类最早的社会保障形式就是在家庭或家族内部不断完善的。这一保障是基于人类的血缘关系的合作，以提供物质帮助和代际互助为主要的形式，具有典型的利他主义的特征。随着人类生产方式和生活方式的不断扩大，血缘关系的合作进一步扩大到血缘关系之外，以机构提供物质保障和精神帮助为主要方式。随着社会物质财富的不断增长和人类对物质生活的理性认知，许多基于公益心和道德情操的人愿意为他人提供更多的帮助，进而形成了一批以慈善为目的的社会公益组织，使得人类的合作秩序由家庭保障扩展到机构保障，完善了传统社会保障的形式和内容。合作秩序的维持经历了从非正式制度到正式制度安排的一种不断的制度化过程。人类社会保障制度正是在合作秩序的不断演进中，由非正式制度转变为正式制度，不断给弱者提供帮助，给所有公民提供福利。这种基于合作秩序的达成、合作收益的实现的保障方式是人类社会保障制度最本质的特征。

1.2 社保小理论：哲学社会科学的研究逻辑

哲学社会科学研究存在不同的研究范式，包括实证主义、结构主义、解释主义和解构主义范式，从表面上看不同的研究范式从不同的研究视角出发对研究问题进行思考，具有独特性，但在本质上不同研究范式所遵循的研究逻辑与研究过程则具有内在一致性。社会保障作为社会科学研究的一门学科，同样遵循社会科学研究的一般逻辑与过程。

1.2.1 社会保障研究的一般逻辑

社会保障作为一门应用性学科，遵从着社会科学的一般逻辑。社会科学是研究人们在社会活动中各种社会现象和内在规律的科学。在整个人类的活动中有一个逻辑链，每个个体在行动时都有共同的需求，有满足需求的动机，以及实现动机的各种行为。也就是说，从“动机”到“需求”再到“行为”，这是一个阶段。当行动者的社会行为

发生后，通过社会关系和社会交往就会形成一定的社会结构，进而这种社会结构或者社会关系就会固化成为一种社会制度。换言之，“需求—动机—行为—关系—结构”，或者“关系制度化”是整个社会科学研究的一般逻辑。

社会保障研究的一般逻辑是这样的：首先，社会保障是由一系列的（社会）现象所构成的。这种社会现象就表现为许多人或者不同群体的社会保障需求，也有满足需求的一种冲动；其次，对于个体而言，满足这种需求需要借助他人的力量，特别是社会的力量或国家的力量来加以完成；再次，国家对于社会保障的安排实际上是通过政策或者制度来实现的，这就表现为社会保障的制度或者政策，是一种制度化的过程。因此，就社会保障的研究过程而言，是从现象进入现象学，再到发生学，最终到逻辑学的研究，形成一个非常清晰的研究逻辑链条。在政策性研究方面，基于机理性的研究、政策性的研究或科普性的研究，我们能够了解一个具体的政策制定过程，以满足不同群体的需求。这就是社会保障研究的一般逻辑。

1.2.2 社会保障研究的一般过程

在社会现实当中，从现象学、发生学到逻辑学的机制性研究，是人们思考问题的一般过程。在应用性研究这方面，同样包括学理性研究、政策性研究和科普性研究这样一个应用政策研究的过程。如果把这一过程放在社会保障研究当中来看，也非常清晰。在现实中不同群体都有社会保障的需求，无论是工薪阶层、白领阶层还是自由职业者，每个人群都有各自的社会保障需求，这种社会保障需求往往就会表现为一种个体的差异性。我们对于不同群体社会保障需求的差异性研究，就是要寻求共性，了解一下每个群体社会保障需求的共性是什么、个性是什么，他在怎样的情况下有这样的需求，政府通过对不同需求的把握，就能在政策制定过程中找到一种比较清晰的研究机理。

在政策制定过程中，政策制定的对象往往都有它发生的一种机理。比如需要了解某些政策制定中政策本身的内涵是什么，需要我们从政策研究的角度来做些什么样的工作。因此需要对政策的机理做一个清晰的分析，而这种政策机理的分析一般来说要从政策诊断开始。首先要认识清楚待研究的问题是什么、需要运用的研究方法是什么，而后经由概念的操作化、科学的界定，进一步提出研究假设，并通过实证的研究加以检验，从而制定出相应的政策。

通过现实中的例子，可以更加清晰地认识这一逻辑链条。政策研究实际上也是从问题诊断开始，需要来界定和解决什么问题、解决问题的约束条件是什么、约束条件可能的选择方案或者说优选方案是什么等。科普研究实际上就是要告诉老百姓什么样的政策是必要的、什么样的政策是科学的。在不同的科学条件下，我们作为普通公众对于政策应该怎样去关注、应该如何去参与、如何进行利益诉求的表达。我们可以通

过一个案例来对这一抽象的过程加以描述。

案例小讨论：延迟退休政策

最近几年有关延迟退休的话题大家都非常关注，主要是由于它和我们每个老百姓的贴身利益相关，同时也与国家的发展战略密切关联。我国自 20 世纪 70 年代实行计划生育政策以后，人口红利在逐步减弱，而目前我国的退休年龄却是由 1978 年《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》规定，男性 60 周岁，女性满 50 周岁。

因此，这样的政策和现在的社会发展条件已经不相符合，在这种情况下，渐进式延迟退休年龄已经成为国家的一种政策关注。我们怎样去研究这个问题呢？首先需要界定什么是退休年龄、退休年龄的决定机制是什么，通过退休年龄的决定机制来制定相应的退休政策，这样就形成一个比较清晰的研究逻辑链条。如果我们不弄清楚退休年龄的决定机制，贸然地制订各种不同的退休方案，在现实当中操作起来都是有困难的。

1.3 何为社会保障：基于合作秩序的风险化解机制

社会保障制度的产生源于现代社会对于社会风险的深刻认识和由社会分工所产生的社会合作，因此，社会保障如何化解社会风险、现代社会又是如何在互助合作中有序运行，将是本节关注的主要内容。

1.3.1 社会生活中存在的风险及其化解

社会保障从理论上讲是基于合作秩序的风险化解机制。社会现实中存在各种各样的风险，自从 20 世纪 70 年代贝克尔提出“风险社会”以后，学界对于“风险”的关注就越来越多。社会保障的风险一般是基于收入匮乏或收入不足所导致的各类社会风险。在个体的整个生命过程当中，这种收入不足或收入匮乏会伴随我们的一生。例如，在幼年时期，家庭的收入不足或匮乏，就可能导致我们的健康风险；受教育时期，我们可能面临受教育过程中失学的风险；职业生涯过程中，我们还可能面临失业风险、工伤风险，以及伴随我们一生的疾病风险。在社会保障中一个非常重要的风险就是人们在年老以后的老年风险，这种风险伴随着人类始终。

如何化解社会现实中的这些风险？由于风险的形成机制不同，风险化解过程中介入的主体也有一些差异。一般而言，个体对于风险的化解能力往往是有限的。从人类大规模组织化生产以来，我们的风险化解往往是由其他主体来不断介入的。各种主体的介入帮助个体来化解风险就形成了一个合作秩序，最终实现一种在风险化解过

程中的合作收益。这一合作秩序由内而外可能涉及这些不同的主体：首先，个体或者家庭是风险化解的第一道防线。因为只要通过自己个人的努力、劳动，不断积累收入和财富，进而我们风险化解的能力就会不断提高，但发挥的作用比较有限。其次，市场和商业的途径是风险化解的第二道防线。随着个人经济能力的提升，在有一定经济积累的基础上，我们可以借助市场和商业的途径来化解风险，但发挥的作用相对有限。再次，政府从政策角度形成风险化解的第三道防线。从某种意义上来说，现代社会保障其实是以政府为主导形成的风险化解机制。除此之外，社会组织或慈善组织是借助社会力量来化解风险的第四道防线，即借助公益的力量，通过慈善组织、社会组织、慈善活动、公益活动等社会力量，来帮助个体化解风险，最终形成一种风险的风险化解机制。

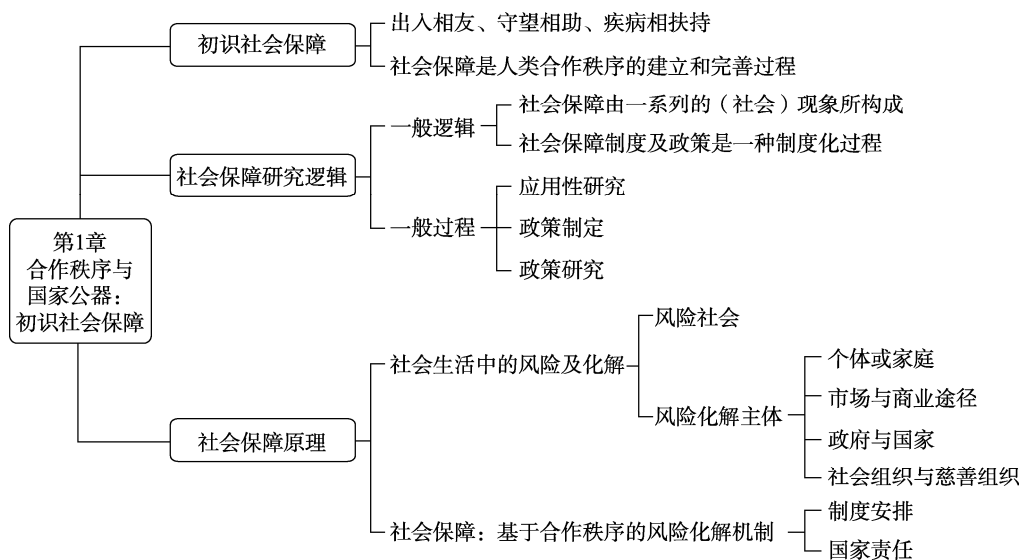
1.3.2 社会保障——基于合作秩序的风险化解机制

在人们风险化解的过程中，个人或家庭、商业或市场机构、政府（包括中央政府与地方政府）以及各类社会组织或慈善组织，都是在风险化解过程中不同的责任主体。基于不同主体的介入程度，在人类历史上形成了不同的社会保障方式。例如，最原始的社会保障更多是在家庭内部完成，更多是以家庭保障来实现。到目前为止，家庭仍然是人们最基本的社会细胞和最基本的社会单元。家庭社会保障是社会保障的最主要内容，主要是给家庭成员提供生活和物质上的帮助以及精神慰藉。伴随着社会风险的扩大，以家庭为主的社会风险化解或者防范机制其作用会趋微，因此有能力的个体通过商业保险等形式形成第二道风险化解机制，即通过商业保险的方式来购买不同的保险产品，从而实现对于个体风险的化解。从理论上讲，这两种风险化解机制都是一种私人的风险化解途径。从1883年俾斯麦在德国实行社会保险之后，政府开始介入个体的风险化解过程，形成了风险化解的第三道防线。政府的风险化解就是政府通过动员各种社会资源，用政策来引导不同主体介入个体的风险化解过程当中，以此形成的风险化解机制成为国家责任机制或政府责任机制。最后，伴随着社会文明的提高，各类社会组织或慈善组织也介入对个体风险化解机制的实现过程中。受市场或政府失灵的影响，对于某些政府顾及不到的群体的风险化解，慈善组织或社会组织可以发挥一定弥补作用。以上四类风险化解机制从理论上讲，形成了不同的责任主体，它们之间相互合作、相互补充，达到对于个体社会风险进行防范或者化解的目的，最终形成一种人类比较文明的社会保障制度安排。

现代文明的社会保障制度主要体现为一种国家责任。国家通过在整个经济活动、社会活动和政治活动中，为每个个体社会风险化解提供物质、精神和政策等方面的支持，这是现代国家在个体风险化解过程中最主要的一种制度安排。国家责任的强化使现代文明中社会责任主体得到了更多的表达。现代社会保障的发展趋势，是由国家动

员家庭或个人、市场和社会的力量，形成一个整体的合力，为个体的社会保障提供物质帮助、资源动员或者精神慰藉。这就是社会保障作为一种风险化解机制的基本内容。

本章回顾



第1章思维导图

思考题

1. 我们为什么需要社会保障？
2. 社会保障研究的一般过程包括哪些方面？
3. 结合本章学习内容，谈谈你眼中社会保障的本质特征。
4. 如何理解作为合作秩序与国家公器的社会保障？

即测即练

自学
自测



扫描
此码