



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

社会保障制度的 “去身份化”

理论探索与路径选择



THE
THEORETICAL
EXPLORATION
AND
PATH
SELECTION
OF
“DE-IDENTIFIED”
SOCIAL SECURITY
SYSTEM

王 一 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

社会保障制度的 “去身份化”

理论探索与路径选择



THE THEORETICAL EXPLORATION
AND PATH SELECTION
OF "DE-IDENTIFIED"
SOCIAL SECURITY SYSTEM

王
一
/ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度的“去身份化”：理论探索与路径选择 / 王一著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.12

(社会政策丛书)

ISBN 978-7-5201-0032-8

I. ①社… II. ①王… III. ①社会保障制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 299195 号

社会政策丛书

社会保障制度的“去身份化”

——理论探索与路径选择

著 者 / 王 一

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 谢蕊芬 胡庆英 隋嘉滨

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18.5 字 数：249 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0032-8

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

目 录

导 论	001
第一章 权利视角下社会福利观的演进	006
第一节 社会福利观的演进：从自然权利到社会权利	006
第二节 社会权利与社会福利分层	030
第二章 中国社会保障制度的建构与沿革	050
第一节 计划经济体制下“福利身份化”的生产	050
第二节 市场经济体制下“福利身份化”的固化	077
第三章 中国社会保障制度的风险评估与制度反思	107
第一节 社会保障制度的风险评估	107
第二节 “福利身份化”与社会权利的有限实现	138
第三节 “福利身份化”的社会分层结果	145
第四节 “福利身份化”的制度反思	159
第四章 福利视角争论与福利制度价值选择	166
第一节 福利视角争论与福利政策选择：公平与依赖的 平衡	166
第二节 中国社会保障制度的价值选择：平等的正义观与 自由的正义观	208

第五章 公民权利视角下社会保障制度“去身份化”的实现

 路径 230

 第一节 社会保障制度的基本原则：需要原则与贡献

 原则 231

 第二节 社会保障制度“去身份化”的基本逻辑 238

 第三节 公民权利视角下社会保障制度“去身份化”的

 基本框架 246

 第四节 公民权利视角下社会保障制度“去身份化”的

 路径探索 252

结 论 274

参考文献 279

导 论

从早期工业化国家的济贫法开始，经过几百年的发展，现代社会保障制度已经成长为具有经济福利性的国民生活保障体系，成为一个国家社会经济制度的重要组成部分。从社会变迁的角度看，工业革命和资本主义的发展将社会成员置于市场化的经济活动当中，传统的赈灾、救济等措施难以应对日益复杂的社会现实，作为个体的社会成员乃至家庭抵御风险的能力受到挑战，年老、疾病、伤残、贫困等问题不再局限于个人范围。通过制度化的社会保障解决公众所面对的社会风险，促进人类福祉，开始作为基本的社会议题进入公共领域。

我国从新中国成立初期就十分重视社会保障工作，建立了适应计划经济体制要求的社会保障制度，改革开放以后又对原有体制进行改革，逐步建立起与市场经济体制相适应的社会化的社会保障基本框架，在制度层面上基本实现了社会保障全覆盖。但渐进式的改革方式使制度始终处于“多轨并行”的碎片化状态，在公平性、协调性、可持续性等方面仍存在诸多问题，使改革呼声高涨。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立更加公平的、可持续的社会保障制度，这意味着社会保障制度将渐进式地由碎片化走向整合。当前制度形态的产生有着深刻的历史背景，制度改革面临着复杂的现实环境。如何将分散的社会保障项目整合为统一的社会保障体系，使全体公民，无论身份、地域、行业，都能够平等地享受基本的社会保障待遇，成为社会保障制度必须面对和解决的问题。当前的社会保障制度

改革面临着一个重要的选择：是在原有制度框架的基础上进行渐进式的改革，还是用一种新的理念进行顶层设计。对此，学界给出了不同的回应。一是主张渐进式修补，从弥补现行制度缺失入手，积极稳妥、循序渐进地推动改革。二是主张综合性整合，致力于从“基础整合”的角度建构社会保障体系，主要包括底线公平与柔性调节机制和适度普惠型社会福利制度等。三是主张系统变革与制度重构，对现行制度进行根本性变革。例如，“清华方案”提出建立统一的“国民基础养老金”和“个人储蓄养老金”；国研中心在《新一轮改革的战略和路径》一文中提出设立“国民基础社会保障包”。可见，目前学界对于社会保障制度改革问题的关注点主要集中在制度层面，提出了一系列批判、修补乃至重构的观点。

在当代社会科学领域中，社会保障作为综合性的研究范畴，既包含关于我们生活的社会应该怎样和如何使人们的生活更幸福的哲学思辨，也包含对一个实然社会的问题的工具性或实用性解决的可能性考虑。经验实证的政策分析和实践取向的行动研究同对政治理念和道德追求的反思性批判，构成了这一学科既具有经验科学和实践行动的特质，又具有思辨和批判的人文主义精神。^①然而，长期以来，关于社会保障问题的研究大都建立在实务立场之上，注重对现实问题的解决，这种实务倾向主要源于19世纪以来实证主义对社会科学研究的影响，认为通过寻求一种社会共识就可以使社会保障问题作为“社会工程”问题来解决。^②事实上，各种理论思潮对于福利制度的发展起到了重要的思想支配作用。19世纪，自由市场经济在西方世界造成严重的社会分裂，为维护社会秩序，各国开始探索建立社会保障制度。20世纪三四十年代，

① 钱宁：《社会正义、公民权利和集体主义——论社会福利的政治与道德基础》，社会科学文献出版社，2007，第2页。

② [英] K. 琼斯等：《社会政策要论》，詹火生译，台北：巨流图书公司，1987，第18页。

在资本主义经济危机的历史背景下，凯恩斯的国家干预思想和贝弗里奇关于福利国家的政策选择备受推崇，各国社会保障实践进入蓬勃发展阶段。20 世纪 70 年代，伴随着福利国家危机的出现，新自由主义思潮兴起，社会保障制度进入改革阶段。可以说，关于社会福利的理论思潮一直支配着社会福利实践的发展，理论问题的解决对社会保障实践的影响通过社会保障的价值取向选择和制度制定直接地表现出来。^① 因此，对于社会保障问题的研究不应局限于实务视角，而应该通过理论反思来对现实问题进行指导。

社会保障制度不仅是具有重大理论价值的研究课题，而且也是充满价值判断的研究领域。正如蒂特马斯所说，“价值选择是社会福利必须面对的话题，在社会政策领域当中，所谓的价值中立是不具备任何意义的”^②。从价值判断角度出发，社会保障不只局限于针对人类福祉和社会安全的制度设计，而且是与权利、正义等紧密相连的理论范畴。在现代社会，福利是所有社会成员必须享有的权利，福利权的实现是衡量社会福利正义性的主要标准，权利在现代社会福利领域是居于核心位置的概念。从历史的角度看，权利经历了从“自然权利”向“公民权利”的演变过程，在这一过程中，人类对自身福利权利的认识也从“道德权利”上升到更为全面的“社会权利”。

通过权利视角来重新审视我国的社会保障制度，由于权利分化所造成的“福利身份化”问题就会凸显出来。我国从 20 世纪 50 年代初期就十分重视社会保障工作，建立了计划经济体制下的社会保障制度。形成了以“单位”或“集体”为基础的社会保障制度，从属于不同性质“单位”的社会成员享受不同的社会保障待遇。在养老方面，城镇职工在退休后在其原单位领取养老金；在

① 钱宁：《社会正义、公民权利和集体主义——论社会福利的政治与道德基础》，社会科学文献出版社，2007，第 4 页。

② [英] 理查德·蒂特马斯：《蒂特马斯社会政策十讲》，江绍康译，吉林出版集团，2011，第 27 页。

医疗方面，国家机关及事业单位工作人员、高等院校在校学生都可以享受公费医疗待遇，国有企业、城镇大集体企业职工可享受劳保医疗待遇，职工直系亲属也可享受部分待遇；此外，城镇职工还享受住房、教育等方面的福利待遇。农村居民的社会保障制度相对滞后，主要有合作医疗制度和“五保户”制度。可见，国家公务人员、国有企业职工、集体企业职工、农村居民等不同群体所享受的社会保障待遇存在本质上的差别，这一过程事实上实现了“福利身份化”的生产。

改革开放以来，在计划经济体制逐步向社会主义市场经济转轨的时代背景下，与计划经济体制相配套的“国家—单位保障制”日益暴露其弊端，社会保障开启了社会化改革的道路。经过多年探索，我国社会保障体系的基本框架初步形成。该体系主要包括三个层次：由国家立法强制实施、个人与企业分担缴费的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等社会保险制度；由国家立法强制实施，由财政负担经费来源的社会救助、社会福利和优抚安置制度；国家鼓励和倡导的自愿性企业补充保险，以及个人储蓄性保险、互助保险等。同时，国家将商业保险作为社会保险的补充，^① 逐步建立起与市场经济体制相适应的社会化的社会保障基本框架，在制度层面上基本实现了社会保障全覆盖。

但“在中国的渐进改革路径中，每一个改革步骤，实质上都是社会经济运行遭遇‘瓶颈’时的突破”，不例外的是，社会保险制度的“碎片化”状态也是“突破瓶颈”式改革的一个结果。^② 这种外部驱动型的变迁路径有其现实合理性，但也使得社会保障的变迁缺乏统筹规划和综合设计，其理念与功能都存在模糊地带，城乡分割与分区操作的推进方式并没有破解“福利身份化”问题，

① [法] 卡特琳·米尔丝：《社会保障经济学》，郑秉文译，法律出版社，2003，译者序。

② 朱玲：《中国社会保障体系的公平性与可持续性研究》，《中国人口科学》2010年第5期。

而是固化了“身份化”特征。在国家公务人员、城镇职工、城镇居民、农村居民等不同身份群体之间仍存在着明显的福利差距，渐进式的改革方式使制度始终处于“多轨并行”的碎片化状态，不同群体间的福利分配差距很大，社会保障制度面临严峻考验。可以说，“福利身份化”是当前我国社会保障制度面临的关键问题，“去身份化”是改革的关键所在。因此，本文将“去身份化”作为核心问题，将社会保障置于权利理论的发展谱系当中进行系统的分析与反思，进而表达我们所持有的社会保障理想。

第一章 权利视角下社会福利观的演进

第一节 社会福利观的演进：从自然权利到社会权利

从历史的角度看，我们所探讨的权利经历了从“自然权利”向“公民权利”的演变过程。在这一过程中，人类对自身福利权利的认识也从“道德权利”上升到更为全面的“社会权利”。

一 以道德权利为核心的自然权利说及其福利观

自然权利思想是人类思想史上第一个系统、完备的权利理论形态。这一思想早在古希腊哲学中就有所涉及，在17世纪自由主义思想潮流中逐渐形成完整的理论体系。自然权利理论以人的自然理性为逻辑起点对权利问题展开研究，确立了与个人主义思想相契合的权利优先的概念体系，在社会福利领域体现为“人道主义的救济”。

（一）自然权利理论的基本思想

启蒙时代自然权利论者主张人人生而自由，主张人人拥有某些不可剥夺的权利。自然权利思想最早出现于斯宾诺莎的著作当中。其后，霍布斯进一步发展了自然权利思想，成为“首位在正义范畴之外探讨权利思想，以权利思想取代正义范畴，为现代社

会的权利理念和个人权利传统起到奠基作用的哲学家”^①。洛克在继承斯宾诺莎和霍布斯自然权利思想的基础上进一步发展出体系化的自然权利理论，在学界产生了广泛影响，被视为“现代自然权利理论的导师”。^② 在实践层面，到18世纪末期，自然权利成为资产阶级革命的指导性理论，并在美国的《独立宣言》和法国的《人权和公民权利宣言》中得到正式的确认，在现代社会政治制度中具有重要地位。

以霍布斯、洛克等人为代表的自然权利论者试图寻找某种“绝对可靠的和不可证伪的例子”^③来证明自然权利的存在，将自然权利视为一种“自明”的基本权利，即来自于自然理性的自我保存要求的人人都有的平等权利。在这种理论范式的指导下，自然权利理论着重强调自然权利从起源、内容到价值的优先性。

从起源上看，自然权利论者认为自然权利是优先于自然法的。早期自由主义自然权利论者都是从“自然状态”出发探讨自然权利理论的。尽管自然状态在霍布斯看来是一种混乱无序的战争状态，而在洛克看来则是一种自由平等的和平状态，自然状态都被视为自然权利的逻辑起点，同时认为自然法也是立足于自然状态的，是自然理性之光留在自然状态的印记，是理性的造物所分享的永恒之律。^④ 那么同样以自然状态作为出发点的自然权利和自然法，哪种概念更具有先验性呢？在自然权利论者看来，自然权利是天赋的，作为人类最初的禀赋具有天然性、不可分割性和不可废除性，自然权利作为先赋性权利，是自然法则的基础所在，自然权利也就具有了相对于自然法的优先性，进而保证了自然权利

① [美] 科斯塔斯·杜兹纳：《人权的终结》，郭春发译，江苏人民出版社，2002，第75页。

② [美] 列奥·施特劳斯：《自然权利与历史》，彭刚译，三联书店，2003，第168页。

③ [美] 弗利登：《权利》，孙嘉明等译，台北：桂冠图书公司，1998，第44页。

④ [意] 登特列夫：《自然法：法律哲学导论》，李日章等译，新星出版社，2008，第36页。

在起源上的绝对优先性。

从内容来看，自然权利理论强调人人都享有平等的生命权、自由权、财产权等神圣不可侵犯的自然权利。正如 1789 年法国《人权和公民权利宣言》中指出的：“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的。……任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。”^① 生命权是居于首位的自然权利，自然权利可以被概括为利用一切可能的办法来保卫我们自己的权利，^② 是一种没有任何附加条件的绝对权利。除生命权之外，自然权利还享有排他性的自由权，是“每个人都拥有运用自己的能力、自己的愿望、为了保护其本身特性的自由”而产生的权利。^③ 人们“按照自己所有愿意的方式运用自己的力量”行使自由权，享有“通过理性的思考进行判断，选择在自己看来最恰当的方式去完成想要完成的事情”^④，“权利可以作为自由的实现，或自由的克制”。^⑤ 也就是说，人人都享有平等的自由权，这种自由权能够排除他人或政治权力的干涉和侵犯，使人们能够按照自己的意愿行使权利。财产权也被以洛克为代表的自然权利思想家所重视，认为财产权不仅优先于国家和政府，同时也具有鲜明的排他性。在洛克看来，财产权与生命权、自由权一样都是天赋的自然权利，和他的弟兄共同继承其父亲财物的权利^⑥是人类与生俱来的自然权利，不需要政府的所谓授权和认可，洛克的观点也成为自由主义“私权神圣不可侵犯”观念的思想来源。

从价值来看，自然权利论者认为自然权利以人的需求为基础，

① 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2001，第 99 页。

② [英] 托马斯·霍布斯：《利维坦》，黎思复等译，商务印书馆，1985，第 98 页。

③ [美] 弗利登：《权利》，孙嘉明等译，台北：桂冠图书公司，1998，第 23 页。

④ [英] 托马斯·霍布斯：《利维坦》，黎思复等译，商务印书馆，1985，第 97 页。

⑤ [美] 弗利登：《权利》，孙嘉明等译，台北：桂冠图书公司，1998，第 23 页。

⑥ [英] 洛克：《政府论》，叶启芳等译，商务印书馆，1964，第 116 ~ 117 页。

遵循了人的自然理性，阐明了世俗世界当中人所具有的主体性，因此具有价值上的优先性。在文艺复兴时期，自由、平等、权利等观念被思想界广泛关注，源于“本性”和“自然”的自然权利因为本性为人所共有，又被作为超验权威的自然法所支持，表达了人之所以为人的基本规定和价值。^① 在自然权利思想家看来，为保护生命权、自由权和财产权，人们以社会契约为基础形成政府，但政府也要遵循自然法，不得对自然权利构成侵犯。在洛克看来，正是为了满足人类关于生存需求、自由意志和财产愿望等天然需求，才产生了自然权利，也正是为了实现这些需求才通过社会契约的方式组建政府用以保护人们的自然权利。自然权利在价值上的优先性使其进一步走向了主观主义的权利理论，形成了权利优先性原则从来源到内容再到价值的统一体系。

启蒙时代的自然权利理论以人的自然理性作为研究权利的起点，使权利不仅在社会价值中处于优先地位，而且也成为政府力量的逻辑原点，使自然权利成为一种绝对的、具有普遍性的价值原则，任何试图否认这些主张或试图篡改人类所有权利的绝对性，都将会对个人和社会造成巨大的灾难。^② 进入 19 世纪后，功利主义、历史主义等理论思潮对启蒙时代的自然权利理论进行了猛烈的攻击（后文将进行详细介绍），自然权利理论开始沉寂。直到 20 世纪 70 年代，在社会契约论和自然法学说复兴的背景下，自然权利理论开始重获新生，这一阶段对于自然权利理论的研究主要集中在自然权利的起源与发展，探讨与自然法、自由民主制的关系，仍然坚持人人生而平等且拥有不可剥夺的权力的观点，同时认为保护自然权利是政府存在的合法性基础，而且当政府失去这个合法性基础时，人们有权利对政府进行变更或废止。

① 夏勇：《人权概念起源》，中国政法大学出版社，1992，第 128 页。

② [美] 弗利登：《权利》，孙嘉明等译，台北：桂冠图书公司，1998，第 48 页。

（二）自然权利的福利观：以人性论为基础的人道主义福利思想

自然权利论以人在自然本性上的平等为出发点，表达了一种人们对自我自由和幸福拥有绝对权利的个人主义理想。^① 自然权利理论以人性论为基础发展出了两种伦理思想，即个人主义价值观和人道主义价值理想。

自然权利作为一种以个人主义为基础的权利理论倾向于从人性的不变性的角度来看待权利，形成了自我中心的利己主义的权利关系。也就是说，每个个人都享有天赋的自然权利，个人必须对自己负责，同时也只能对自己负责。尽管个人主义的权力观与社会福利的理念南辕北辙，但这并不影响自然权利对人道主义福利思想的启蒙作用。既然人人生而平等，那么有些人生活优越，而有些人却由于收入、财产等社会原因陷入困顿的现象便是难以容忍的，后期自然权利思想家的社会福利理念正是从这种人道主义的角度衍生而来的。自然权利所主张的是源于人的道德性的人权，既然人人生而平等自由，那么人们就有权利得到平等的社会保护与尊重，“生活并不是人们之所以需要人权的原因所在，事实上，人们是为了追求一种有尊严的生活而必须获得人权”。^② 因此，人权可以被视为一种人道主义的要求。正是从这一权利立场出发，人道主义不仅成为 17 世纪、18 世纪检验政府合法性的基础，也成为挑战社会福利制度的有力武器。在自然权利观念的支配下，西方各国纷纷通过举办慈善事业来帮助陷入困境中的穷人，对其实施有条件的救助，改善劳动阶级的基本生活状况。这种以人道主义为基础的社会政策也成为 19 世纪以前社会福利的主要形态。

① 钱宁：《社会正义、公民权利和集体主义：论社会福利》，社会科学文献出版社，2007，第 190 页。

② 〔美〕杰克·唐纳利：《普遍人权的理论与实践》，王浦劬译，中国社会科学出版社，2001，第 13 页。

在当时的历史条件下,人道主义的福利观具有重要的思想价值,其对人的自由、平等、尊严等自然权利的推崇成为资产阶级反对封建主义和宗教神学的伟大旗帜,培育了基本的福利权利理念。但是,自然权利论的个人主义价值观也推动了个人自我中心主义意识的生长。人道主义和个人主义这两种同样衍生于自然权利论的价值观共同作用于工业革命时期的福利思想。从实践层面来看,1601年英国颁布的《伊丽莎白济贫法》以及1834年的《济贫法(修正案)》都既在人道主义立场上强调政府对困顿者进行救助的责任,又基于个人主义价值观强调个人应自我负责,以致贫穷被视为个体的失败,所谓“健康的穷人”被排斥在救济的范畴之外。在这种理念的指导下,社会福利仅仅是有条件地提供给所谓“失能者”的人道主义慈善救济措施,而工业革命带来的工人阶级的普遍贫困则被视为人类的失败。自然权利福利观在实践中的矛盾性造成了人的权利等级化,形成了一种不平等的福利形态,具体表现为对穷人的排斥和“标签化”,也就是说,个体一旦接受了救济,就成为所谓的“无能者”而被排斥在主流社会以外。这是一种以牺牲尊严为代价的社会政策。现代社会以资力审查为基础的社会救济就是从自然权利福利观发展而来的,是一种“剩余型”的社会福利制度。

可以看出,自然权利站在人道主义的立场上阐释了以人权为核心的权利观,体现了对人类总体福利的道德关怀,并对权利做出了“是否需要外力介入来进行保障”的区分,对权利理论的发展起到重要的奠基作用。以人性论为基础的自然权利观包含个人主义和人道主义两种相互对立的元素,这种内在张力的相互作用使得自然权利的福利观只能局限于有限度的慈善救济范围之内,也为现代权利价值观的对立与冲突埋下了伏笔。

(三) 对自然权利论及其福利观的批判

自然权利理论对现代社会的政治价值产生了深远影响,但其

后却遭到诸多理论学派的批判，自然权利论所面对的最为致命的问题就是：是否存在自然权利，何以证明自然权利的存在。

1776年，在美国《独立宣言》发表前夕，功利主义代表人物边沁提出“最大多数人的最大幸福是正确与错误的衡量标准”^①的著名论断，试图通过建构一种功利原理来对“社会”进行一种全新的阐释，以对抗自然权利论者的观点。在边沁看来，权利是人类追求幸福的手段，“善是衡量事态的标准，那么，怎样判断一种事态是否比另一种事态善呢？我们可以这样理解，如果在一种事态当中，快乐超过痛苦的盈余多于另一种事态，那么这种事态就比另一种事态善”。^②权利是对个人幸福和他人幸福，以及社会总体幸福进行调节，最终获得最大限度的幸福，因此，边沁所指的权利可以被理解为福利权。这里需要特别指出的是，在边沁看来，个人幸福并不总是处于优先地位的，“科学地提高总体幸福的社会工程，优先于个人的权利要求也是合理的”^③。也就是说，个人在追求幸福的时候并不拥有特权，而是把个人权利与其对社会的义务关联起来，人们在享受福利权的同时也应对社会福利负有相应的责任。在权利与义务关系上，边沁的功利主义理论与自然权利论存在着本质上的分歧，从自然权利理论观点出发，权利是不受义务限制的、具有不可让渡性的存在。在边沁看来，这种对权利与义务的分割导致难以对权利行使的具体条件做出具有实际意义的规范，边沁正是基于这一点对自然权利进行了猛烈的批判。边沁认为权利产生于规则，是法理的权利而非自然权利，“……权利产生于法，真实的权利产生于真实的法，想象中的权利也一样，产生于想象中的法……”^④，“绝对的人权，

① [英] 边沁：《政府片论》，沈叔平等译，商务印书馆，1995，第92页。

② [英] 边沁：《政府片论》，沈叔平等译，商务印书馆，1995，第95页。

③ [美] 列奥·斯特劳斯：《政治哲学史》（第三版），李洪润等译，法律出版社，2010，第829页。

④ [美] 弗利登：《权利》，孙嘉明等译，台北：桂冠图书公司，1998，第33页。