

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.6)

中国公共政策 | 评论

(第6卷 · 2012)

格致出版社



上海人民出版社

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.6)

中国公共政策|评论
(第6卷·2012)

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论. 第6卷, 2012/岳经纶, 郭巍青
主编. —上海: 格致出版社; 上海人民出版社, 2013
ISBN 978-7-5432-2221-2

I. ①中… II. ①岳…②郭… III. ①政策学-中
国-文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第009931号

责任编辑 王亚丽
装帧设计 陈楠

中国公共政策评论(第6卷·2012)

岳经纶 郭巍青 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 787×1092毫米 1/16
印张 12.5
插页 2
字数 177,000
版次 2013年5月第1版
印次 2013年5月第1次印刷
ISBN 978-7-5432-2221-2/D·59
定价 28.00元

目 录

社会保险研究

- 全球史观下的中国社会保险(1949—1978)..... 胡爱群(1)
- 渐进与突变:我国养老保险制度变迁的逻辑 岳经纶 邓智平(19)
- 重写社会契约:
- 中国社会保险制度变迁背景的追溯性分析..... 刘军强(32)

低保研究

- 城市低保的目标瞄准探析:
- 一个“街头官僚”的视角..... 黄黎若莲 李 琴(61)
- 街头官僚理论视野下的低保政策实施研究:
- 以广州某街道为例..... 万璐璐(76)
- 低保政策对受助者福祉的影响:三个城市
- 低保人群生活状况调查报告..... 中山大学政务学院课题组(93)

其 他

- 新“世界工厂”下的学生工..... 潘 毅 陈 玮(125)
- 儿童人际关系及家庭与社会结构的影响
- 研究..... 李万新 李向明 孙春柳 刘嘉慧(141)
- “公—私”非典型联姻与分离:模式变革还是治理策略?
- 中国独立学院政策研究..... 黄耿华(155)
- 21 世纪初新加坡的高等教育发展策略 李晓康 S. Gopinathan(168)

社会保险研究

全球史观下的中国社会保险(1949—1978)

胡爱群*

【摘要】 现有关于福利国家和社会保险的研究,局限在特定国家的社会、经济和政治背景之下,从而忽视了全球模式在一国社会政策产生演变中的作用。本文通过对福利国家的概念理论,尤其是“社会权利”的简要分析,运用全球史观对中国劳动保险(1949—1978)的兴衰进行了研究。本文将中国 20 世纪社会保险的发展置于全球社会保险运动的背景之下,即两大社会保险模式(德国资本主义模式和苏联社会主义模式)自 19 世纪 80 年代以来在全球的传播。中国在 1951 年采纳苏联社会保险模式建立了自己的劳动保险制度。然而,苏式劳动保险制度在中国国内政治环境下的实施则是一个失败,大跃进以及“文化大革命”等群众运动最终摧毁了这一劳动保险制度。最后,本文探讨了有关中国社会保险的经验对理解 20 世纪中国历史的意义。

【关键词】 社会保险 福利国家 社会权利 全球史观 全球模式

China's Social Insurance in a Global Historical Perspective (1949—1978)

Aiqun Hu

Abstract The existing studies on the welfare state are predominantly national structural analyses, ignoring the role of global models on the origins and evolution of a certain system. After discussing the basic concepts and theories of the welfare state, especially the notion of social rights, this study applies a global historical perspective in studying China's labor insurance (1949—1978). This study puts China's social insurance in the twentieth century in a global context, which was the

* 胡爱群,美国阿肯色州立大学历史系。感谢中山大学政治与公共事务管理学院副院长岳经纶教授的邀请,使我有机会将发表在美国学术杂志 *World History Connected* (Feb. 2012) 上的英文文章改写为此文。也感谢我的女儿傅萌给予我的理解、陪伴、鼓励和帮助。对此我感到无比的骄傲和欣慰。

spread of two social insurance models (the German capitalist and Soviet socialist models) around the world. China's labor insurance was a copy of the Soviet model, but its implementation was a failure, given the constraints of China's political environment. The labor insurance was weakened in the Great Leap Forward and further destroyed during the Cultural Revolution. Finally, the study explores how China's experience of social insurance may expand our understanding of twentieth-century China.

Key words Social Insurance, the Welfare State, Social Rights, a Global Historical Perspective, Global Models

一直以来,有关社会保险和福利国家的话题在世界范围内引起各国关注。如关于健康保险的争论,始于19世纪末的欧洲国家,而在当今的发达国家,尤其是美国,更显炽热。在中国,长期存在的养老保险双轨制已经成为一个社会热点问题。这些争论大多局限于一国背景之下。这是可以理解的,因为社会保险问题总是被看做国内政策。但是,中国20世纪社会保险发展轨迹表明,一国社会保险以及福利国家的发展是深受全球模式的影响和制约的。

德国于19世纪80年代颁布了一系列的社会保险法。从此,社会保险被其他国家学习模仿而成为一种世界性的现象(Collier & Messick, 1981)。社会保险可定义为,由国家通过立法强制实施的社会政策,其目的在于给因年老、疾病、失业、生育、工伤等暂时或永久失去工作能力的人员提供收入保障。社会保险先由德国传播至其他西欧和北欧国家,最后传播到东欧和南欧国家,再至澳大利亚、新西兰、主要拉美国家、日本、北美,在第二次世界大战后传播至世界上其他的国家(Collier & Messick, 1981)。中国早在1923年开始考虑采纳社会保险,主要源于国际劳工组织的压力。而国际劳工组织从其成立之初的1919年开始先在欧洲、后在世界范围内推广社会保险(Hu, 2000:147)。

社会保险是战后欧洲福利国家的历史核心(historical core)。但自20世纪80年代以来,社会保险,尤其是欧洲福利国家,已经受到新自由主义思潮的挑战。就养老保险而言,世界银行在20世纪90年代中期开始在全球范围内推行养老保险私有化,尤其在拉美和东欧;在美国,受世界银行的影响,时任总统布什在2005年提出有关养老保险私有化的提案(Orenstein, 2008:162);在中国,世界银行从20世纪90年代中期开始日益影响其养老保险改革的方向(Hu, 2012:609—638)。然而,社会保险,尤

其在发达国家,仍是主要的社会保障措施^[1]。

本文分为四部分。第一部分首先介绍形成于19世纪80年代的德国社会保险模式的特征及其在全球的传播;然后简略分析有关社会保险和福利国家的概念和理论,以揭示“社会公民权”(social citizenship)即“社会权利”(social rights)这一概念在世界史上的意义。第二部分评论与中国社会保险有关的现有文献,提出以全球史观研究中国社会保险的必要性。第三部分运用全球史观分析中国的劳动保险制度(1949—1978)。本部分先简要介绍什么是全球史观,然后将中国社会保险置于19世纪80年代以来全球社会保险运动背景之下,通过引进政策传播(policy diffusion)的理论概念,探讨中国模仿并采纳苏联式劳动保险制度的动机和动力,以及该制度在中国的产生、发展、削弱和失败的历史过程。最后部分探讨有关中国社会保险的经验对理解20世纪中国历史的意义。

社会保险和福利国家:世界史上的“社会权利”

19世纪伴随工业化而来的“社会问题”成为西欧诸国面临的主要问题。这些“社会问题”包括劳动条件、公共卫生、教育和住房,以及工人面临的社会风险,如工伤、失业、疾病、年老、死亡等(Daniel, 1998: 216)。最初,工人自己的工会建立互助基金向其成员提供疾病和死亡等津贴。到19世纪50年代,欧洲国家开始干预这些自发建立的基金,颁布政令强制实施,并要求雇主为雇员缴费。直到19世纪80年代,德国颁布了一系列社会保险法,使现代社会保险作为国家政策首次在人类历史上出现。

德国社会保险很快为许多欧洲国家竞相效仿而成为一种全球模式。这一模式经历了一个多世纪的沧桑,并在世界上的大多数国家得到复制。德国社会保险模式具有五大要素。一是其覆盖范围。从个人角度而言,何人享有保护的权力;从社会角度而言,为了整个社会的利益,何人应该得到保护。二是应该覆盖的社会风险:是所有社会风险,还是其中的某些风险。三是有关待遇条件和待遇本身:在何种条件下,被保险人可以获得何种待遇。四是资金来源:由谁负担?通常工伤保险完全由雇主负担,其他社会保险由雇主及雇员共同负担,政府在基金入不敷出的情况下补足。五是管理:由哪方参与管理?是工人、雇主,还是政府(Rimlinger, 1971; Ritter, 1986: 57; Kohler & Zacher, 1982)?历史的趋势是走向政府管理。

德国模式在扩散过程中导致了另一种全球模式,即社会主义社会保

[1] 具体某一国家的社会保险计划,见 United States Social Security Administration, *Social Security Programs throughout the World* (Washington DC: US Social Security Administration, 2010)。

险模式的产生,标志是列宁1912年提出的社会保险原则。作为对德国资本主义社会保险的否定,列宁提出建立完全由企业负担、由工人自己管理的社会保险体系;而且,这一体系要包括所有社会风险、覆盖所有工人及其家属。列宁的社会保险原则在斯大林时期的20世纪30年代,发展成苏联社会保险模式(Rimlinger, 1971)。列宁原则以及苏联模式伴随着国际共产主义运动而传播,德国模式则因国家间的相互学习模仿以及成立于1919年的国际劳工组织的推动而在全球传播。以中国为例,早在1927年,国民政府就成立劳动法典起草委员会,并于1929年完成了劳动法典草案,其第七章为基于德国社会保险模式的劳动保险;而中国共产党在1931年和1933年在其领导的苏区颁布了劳动法大纲,其中一章是社会保险,仿照的是苏俄经验。最终,中国共产党于1951年在中国大陆颁布苏联式的劳动保险条例,而国民党也于1950年在中国台湾颁布德国式劳工保险办法。这两种社会保险模式——德国资本主义和苏联社会主义模式——从其产生之日起一直在全球传播。直到20世纪90年代早期,苏联模式随着苏联的解体而崩溃,并被德国模式短暂替代。然而,到了20世纪90年代中期,一种私有化的模式(智利模式)在世界银行的推动下在拉美、东欧、中国等地扩散,似有取代德国模式而成为新的全球模式之势(Hu & Manning, 2010: 125—148)。

第二次世界大战后,西欧诸国进一步巩固完善其社会保险体系,并在此基础上建立了福利国家。“福利国家”(the welfare state)一词据称最早由英国首相丘吉尔在1941年针对纳粹德国的“战争国家”(the warfare state)提出,在1942年英国发表《贝弗里奇报告》之后广泛使用(Flora & Heidenheimer, 1981)。“福利国家”的本质体现在T. H. 马歇尔的公民的社会权利的观念之中(Marshall, 1950)。马歇尔根据英国的经验,将公民权利分成三类,即民事权利、政治权利和社会权利(civil, political and social rights),并将公民权利的发展分成三阶段。公民的民事权利,即那些使公民获得自由的权利,在18世纪得到实现;公民的政治权利,即选举权和参与议会的权利,在19世纪得到实现;公民的社会权利则在20世纪得到实现。社会权利被定义为“享有经济福利和经济安全的权利,分享社会成果的权利,以及过普遍盛行的文明社会生活的权利”(Mann, 1986: 19)。马歇尔认为社会权利的性质附属于公民这一身份,一个公民只因其为公民就应由国家保障一定水平的社会福利。于是,“社会公民权”(social citizenship, 指公民的社会权利)可以定义为“这样一种观念:因为所有公民在地位和尊严上都是平等的,所以没有人应该在经济或社会条件上遭受压抑。作为对公民的忠诚和道德行为的回报,国家具有通过确保一定的收入水平、提供庇护所、食品、健康和教育来消除不平等的责任”(Heater, 2004: 272)。

那么,如何实现社会公民权(即公民的社会权利)? Esping-Andersen 的“去商品化”概念提供了很好的答案(Andersen, 1990)。这一概念衡量公民在面临社会风险时,在多大程度上不需要依赖市场来保障其基本需要。于是,社会权利可以用各类社会保险项目提供的待遇水平和条件来测量。例如, Walter Korpi 在测量疾病期间的社会权利时,使用的是疾病保险的水平 and 条件,其目的是发现“在多大程度上,一个产业工人的正常的生活水平,在其生病期间得到了合法的现金津贴的维护”(Korpi, 1989: 314)。Korpi 的测量和“社会权利”以及“去商品化”的概念是一致的。正如 Korpi 指出的,个人的社会权利是其“作为公民这一地位的溢出”(Korpi, 1989: 314)。

欧洲福利国家在第二次世界大战后的迅猛发展引起了许多学者的关注。自 20 世纪 50 年代以来,有关研究成果已经不计其数。就其研究方法而言,可以归纳为两大类:结构性的和制度性的。结构性的研究将社会结构(如工业化和现代化)作为福利国家发展的推动力量(Cutright, 1965: 537—550; Flora & Heidenheimer, 1981)。这些研究认为工业化和现代化摧毁了传统的社会保护制度,如家庭、教会、行会等,从而产生了由国家提供社会保护的需要。到 20 世纪 70 年代时,新的研究开始批评结构性的研究,认为其忽略了行动者的作用,于是这些制度性的研究强调工人阶级、中产阶级、政府行政人员在创造和维持福利国家中的作用(Andersen, 1990; Skocpol, 1985, 1992)。20 世纪 90 年代以来,结构性的研究演进为全球化理论(Rodrik, 1997; Scharpf, 1999; Orenstein, 2008),而制度性的研究则发展成权利资源的理论(Hicks, 1999; O'Connor & Olsen, 1998; Huber & Stephens, 2001)。同时,结构性的研究认为各国福利政策最终趋向一致,而制度性的研究则认为各国福利政策将会走向多元化。在以上主流研究之外,出现了有关政策传播的研究。这些研究通过定量和定性的方法反驳了主流研究的观点,认为不是那些结构性或者制度性的因素,而是传播(diffusion)在福利国家的发展中起到关键作用(Abbott & DeViney, 1992: 245—274; Kasza, 2006)。

然而,以上所有的研究都主要集中在西方工业资本主义国家(含日本),忽视了世界上其他的国家。中国,这个最大的非欧洲的社会主义国家,在福利国家的研究中没有引起关注。即使是新出现的全球化理论和权利资源理论,当被应用于东亚、东欧和其他发展中国家时,中国也未被包括在内(Rudra, 2008; Haggard & Kaufman, 2008)。此外,中国还在盛极一时的东亚福利模式的研究中被排除。

有关中国的研究与福利国家

有关中国的研究迟迟未能加入有关福利国家的主流讨论。直到 20 世纪 80 年代中期,由于亚洲经济奇迹的出现,学者们开始关注东亚的福利制度,尤其是日本和“四小龙”。一些学者跟随了趋同化的理论,认为东亚福利制度将和西方福利制度一致。正如 Aspalter 指出的:“由于相似的社会分层结构、相似的社会运动、相似的政党的权利、相似的政党联合以及相似的阶级联合等,将使相似的福利国家的发展成为可能,从而支持社会制度趋同论。”(Aspalter, 2001: 26)但是,大多数学者认为,东亚社会福利有其独特性,从而热衷于建构东亚福利模式(Goodman, 1998)。这些学者认为这一模式根植于儒家价值观,而西方福利国家根植于基督文明,所以二者完全不同。社会权利是西方福利国家的基石,但它在东亚却不具有此作用。在东亚,集体发展远远超过个人权利。所以,西方福利国家不能够被非西方国家所模仿。正如 Elmar Rieger 和 Stephan Leibfried 指出的:“西方价值观决定了西方国家的社会政治,并将延续下去。但是,西方的价值观却未能在东亚的社会政治发展中起到关键作用。”(Rieger & Leibfried, 2003: 243)并且“事实上,欧洲和北美的社会政策的发展——以世界历史的视角来看——具有高度地域特征”(Rieger & Leibfried, 2003: 253)。

虽然中国通常被排斥在东亚福利模式的讨论之外,但是却产生了许多有关中国社会保障的研究(Chow, 2000; Lee, 2000; Saich, 2008)。这些研究是非历史性的,并集中在经济体制改革阶段(1978 年至今),将社会保障改革置于经济体制改革的背景之下^[1]。在有关工业政策的研究中,社会保障通常被当作补充性的(Walder, 1984)。在有关中国的工作单位的研究中,社会保障被当作单位的独有的特征(Lu & Perry, 1997; Howard, 2004; Bian, 2002: 80—123; Bian, 2005)。也有少量历史性的研究,但却被困在传统社会主义的框架之下,还集中在 20 世纪的下半叶(Dixon, 1981; Ahmad & Hussain, 1991)。从 20 世纪 90 年代以来,中国国内的学者做了有关民国时期社会保障立法的历史性研究,但深受台湾学者的影响,且未关注全球性的争论(岳宗福、聂家华, 2004; 岳宗福, 2006)。最近,少数学者研究分析了苏联的劳动法是如何影响中国劳动法的,但却只集中在四五十年代(孙光妍、孔令秋, 2009)。

中国的主流研究尚未参与有关福利国家的理论性讨论。Bin Wong

[1] 见“Special Section on Social Insurance in China,”*China Quarterly* (2010), 201: 1—57.

(王国斌)有关中国历史上公民的论述是一个例外(Wong, 1999)。Wong的文章和他的书 *China Transformed* 的观点是一致的。在这本书里, Wong 运用了一种双向比较法来研究中国历史,其目的是超越在 50 年代占主导地位并以西方为中心的冲击—反应模式,以及产生于美国 70 年代的以中国为中心的视角(Wong, 1997; Cohen, 1997)。Wong 认为,起源于欧洲经验的概念和理论不适用于中国,其理由并非文化的异同,而是由于中国独特的历史轨迹,这一历史轨迹与欧洲的经验有着本质的区别。Wong 运用 Marshall 有关公民的概念来说明中国政府和它所统治的民众之间的关系,但是他认为这一公民的概念在中国的意义不同。Wong 认为,中国在封建王朝晚期(1368—1911)出于儒家的父权主义思想,其政府和社会精英为民众提供了各种社会福利。这些社会福利在内容上等同于欧洲的社会权利(Wong, 1999: 97)。

于是, Wong 认为欧洲的社会权利是通过自下而上的社会运动实现的,而中国封建王朝晚期的各种社会福利则是由国家自上而下提供的。并且,在 20 世纪上半叶,当欧洲的社会权利日益成为公民权的特征时,中国在封建王朝后期提供社会福利的能力不断下降。在 20 世纪下半叶,当欧洲的福利国家日益成熟,社会主义的中国则为城市居民提供了范围广泛的社会和经济权利,诸如“铁饭碗”、医疗服务、住房、物价补贴等,以及为农民提供的集体性保障、医疗服务和教育等(Wong, 1999: 104, 113—114)。

Wong 的叙述有其内在合理性,但也有其根本的缺陷。首先,传统中国提供的社会福利,如救灾、施粥、以工代赈、善堂、孤儿院等,并非中国独有,而是普遍存在的。传统中国的社会福利可归为两大类:一是针对自然灾害的援助。国家通过公有粮仓、施粥和以工代赈等方式救济灾民(Chen, 2005: 7)。二是针对孤寡无助者,国家通过济贫院等提供救济。除了公有粮仓系统,其他方式也存在于其他国家。如欧洲诸国在前现代时期建立的济贫法体系。英国 1601 年在欧洲首次颁布济贫法,代表了欧洲济贫制度的最高成就。英国的济贫制度是由中央政府监督、地方财政支持,并由地方政府管理的。到 19 世纪中期,这一制度已经规模庞大且耗资巨大。在 1850 年的英格兰和威尔士,共有占总人口 6% 的 100 万人领取了救济金(Rodgers, 1998: 211)。济贫制度在欧洲普遍存在,并且各国间存在许多的相互学习借鉴。

其次, Wong 忽视了在欧洲 20 世纪下半叶实现的社会权利和传统中国提供的社会福利之间的本质区别。传统中国的社会福利针对无依无靠的穷人和灾民,而欧洲社会保险与贫穷和灾难毫无关系,它针对受雇的劳工(Rodgers, 1998: 209, 216)。再次,社会福利的资金来自政府税收以及私人捐款,而社会保险则由雇主和雇员双方供款。另外,社会保险的待遇水平在第二次世界大战后的西方国家可以保障基本生活水平(Flora &

Heidenheimer, 1981), 而社会福利不仅水平低而且使领取者受到歧视(Chen, 2005: 6)。最后, Wong 有关民国政府以及新中国政府在改革前后提供的社会福利的叙述没有反映 20 世纪的新发展(Hu, 2000: 58—59)。

以上对现有文献的批评性回顾, 要求我们运用全球史观来研究中国的社会福利。这一要求在目前尤显重要。因为, 现代化理论仍在中国社会政策研究中起主导作用, 并且中国政府提出建立中国特色的社会主义的社会保障制度^[1], 实践中也不排斥学习西方模式。

全球史观下中国 20 世纪的社会保险

那么, 这个研究中国 20 世纪社会保险的全球史观是怎样的? 我们先来简要介绍一下什么是全球史观(global historical perspectives)。全球史观产生于第二次世界大战后的西方, 在 20 世纪 90 年代末传入中国学界, 并在 21 世纪引起广泛关注。布罗代尔(Fernand Braudel)、麦克尼尔(William McNeill)、贡德·弗兰克(Andre Gunder Frank)、杰克·古迪(Jack Goody)、王国斌(Bin Wong)、彭慕兰(Kenneth Pomeranz)、杰克·戈德斯通(Jack Goldstone)、布劳特(J. M. Blaut)、本特利(Jerry H. Bentley)等人的著作作为国内史学界耳熟能详(李强, 2011; 刘新成, 2011); 而帕特·曼宁(Patrick Manning)、亚当·麦基翁(Adam McKeown)、埃利克·吉尔伯特(Erik Gilbert)等人的著作也正为更多的国内学者熟知(Manning, 2003; McKeown, 2008; Gilbert & Reynold, 2011)。全球史观起源于学者们对欧洲中心主义的批判。Robert B. Marks 对这些学者的批判有如下归纳, 笔者非常赞同, 即“欧洲中心主义不仅仅是以欧洲观点、欧洲为中心来考察历史, 并且认为欧洲文化是最优越的; 一切好的、进步的、创新的都是并且仅仅从欧洲开始; 欧洲文化具有普适性, 它不限于欧洲, 而是在 20 世纪已经传播至整个世界”(Marks, 2007: 8)。虽然全球史观对欧洲中心主义有着深刻的批判, 但是对什么是非欧洲中心主义(即全球史观)这一问题仍在探索之中。正如世界史学家刘新成教授指出的, “凡站在‘欧洲中心论’对立面的, 统统归入‘全球史观’”(刘新成, 2011)。归纳这些学者的观点, 笔者认为全球史观至少强调以下两点: 全球性和互动性。即, 将整个世界作为分析单位, 如国内学者耳熟能详的沃伦斯坦的世界体系论。但是, 这并不意味着不能讨论特定国家或地区的历史。只是不能像目前的国别史那样孤立地研究一国或地区史, 而要将其放在一个全球的背景之下, 研究该国、该地区与其他国、其他地区间的互动, 并揭

[1] “中国特色的社会主义的社会保障制度”这个词见于社会保障改革的所有官方文件。

示其在更广阔范围内的意义。另外,全球史观提倡跨学科研究,运用一切现有的理论和方法来研究历史。全球史观仍在发展之中。

本文采用全球史观研究中国的劳动保险(1949—1978),就在于将其置于全球背景之下,即放在全球社会保险起源、发展的广阔历史背景之下,将社会政策的相关理论概念即政策传播引入历史研究,探讨中国在发展其社会保险制度时与苏联社会保险模式的互动,即对这一模式的模仿和采纳,揭示苏式劳动保险制度在中国特定历史环境下的产生、发展、削弱和失败的过程,从而探讨中国社会保险史对研究近现代中国历史的意义。换言之,该全球史观将揭示中国的社会保险是19世纪80年代以来全球社会保险运动的组成部分,即是两大社会保险模式在全球传播的结果^[1];该全球史观还将研究中国政策执行者在模仿世界模式时的动机,并认为世界模式提供了基本的框架,而各国政策执行者决定了采纳模式的时机和具体细节;该全球史观还将让我们认识到模仿外来模式通常会导致政策实施阶段的失败;最后在此基础上探讨中国社会保险史对理解中国20世纪历史的意义。

中国的劳动保险制度是20世纪80年代以来进行中的社会保障改革的起始状态。新中国成立于1949年10月,一个月后的11月中央即成立劳动保险条例起草委员会。经过一年多的努力,1951年2月,苏联式的劳动保险条例出台了。正如本文前面所讨论的,中国采纳苏联模式有其深远的历史根源,并受到冷战格局的制约。在冷战时期,整个世界划分为两大阵营,即资本主义阵营和社会主义阵营。由于意识形态、历史和战略因素,中国加入了由苏联领导的社会主义阵营,并在其国家建设过程的所有方面紧跟苏联模式(Kirby, 2006: 880)。劳动保险制度被当作中国社会主义国家建设(state-building)不可或缺的方面。中国政策制定者模仿苏联社会保险模式的动机是建设社会主义的新中国。我们从李立三有关劳动保险条例的几点说明以及其他有关劳动保险的官方讲话中可以看出,政策制定者希望向其国民显示新中国优越于国民党统治下的旧中国,因为国民党在其统治时期没有正式采纳劳动保险制度;同时期望通过采纳社会主义的劳动保险制度显示与其他社会主义国家的同盟关系(李立三, 1951: 6—8;李仙, 1953)。

在具体的起草过程中,李立三起到了关键的作用。李立三是中国共产党的早期领导人。他是20世纪20年代工人运动的主要领导者,在1928年至1930年是中国共产党实际上的最高领导人,在被撤去领导职务后去了苏联。李立三在1946年返回中国,1949年被任命为新中国的

[1] 见 Hu, "Social Insurance," PhD Thesis; Hu & Manning, "Global Social Insurance Movement".

劳动部长及全国总工会的副主席,是劳动保险条例起草委员会的主席。当时,全国总工会的国际部有四位苏联专家,可以协助劳动保险条例的起草工作(郭健,2009:12)。劳动保险制度在主要的原则上模仿了苏联模式,但在某些细节方面有所修改以适应中国国情:中国的经济发展水平低,缺少行政资源,国家财政税收紧张。

仿照苏联模式,这一劳动保险条例没有要求工人供款,没有提供失业保险,但提供了其他一切的社会保险,规定工会是行政管理机关。它还在领取条件和待遇水平方面模仿了苏联的许多规定。例如,对工会会员的优惠待遇,模范工人和英雄人物的优惠待遇;对被剥夺了政治和民事权利者的排除^[1]。但是,李立三也修改了苏联的模式:中国的劳动保险只适用于100人以上的企业;劳动保险基金没有从国家预算中拨款,而完全来源于企业供款,原因是中国财政困难。

同时,中国政策制定者声称中国的劳动保险是国际社会主义社会保险的组成部分,它在本质上优越于资本主义的社会保险^[2]。他们认为苏联的社会保险吸收了资本主义社会保险制度的精华,扬弃了它的糟粕。并且,在资本主义国家,工人不仅要供款,还要供养资本主义国家的政府人员来管理社会保险制度;苏联的工人不仅不用供款,还亲自管理社会保险制度。另外,中国的官员们还认为,苏联已经消灭了失业,所以不需要失业保险制度,因此中国也不需要失业保险制度(朱学范,1951)。

劳动保险制度一经确立,在其实施中即受到国内政治环境的制约。从1951年到1978年,劳动保险的历史演化可以分为三个阶段:1951年至1953年的初步实施阶段;1953年至1956年的完善阶段;1956年至1978年的遭受破坏阶段。从1949年到1953年,中国主要的任务是巩固政权、恢复经济。国家利用劳动保险来加强它的政治统治的合法性,因为劳动保险深受工人欢迎,正如当时的土地改革深受农民支持一样。

1953年,党制定了向社会主义过渡的总路线,主要工作是把中国转型为一个社会主义国家。这一年开始了第一个五年计划,跟随苏联经验,着重重工业建设(李立三,2006)。于是,中国的劳动保险制度按照苏联模式的方向进一步得到完善。第一,劳动保险的目标明确为“为生产服务”(李仙,1954:18)。这与苏联模式一致,与资本主义的社会保险制度则有根本区别。后者基于契约的原则,目的在于满足工人的需要。第二,待遇水平大幅度提高,领取条件大幅度放松,目的在于鼓励工人参与大规模的生产建设。第三,劳动保险被推行到零售商店和商业企业,以便促进社会

[1] 见《中华人民共和国劳动保险条例》,《中国工人》1951年第14期,第3—6页。

[2] “劳动部李立三部长关于《中华人民共和国劳动保险条例草案》的几点说明”,《山西政报》1951年第3期。

主义改造的进程。在这种氛围下,全国总工会在1956年提出了一个全国性的社会保险制度方案,覆盖所有单位的所有工人和雇员^[1]。这是模仿苏联模式的结果。但是1956年成为中国学习苏联模式的一个转折点。这种苏联式的工业化过程变得非常昂贵,农业被忽视。对于劳动保险而言,有两大问题非常突出:支出不断上涨以及覆盖面极为不均。第一个问题主要是由医疗服务支出的上升导致的(严忠勤,1987:314)。第二个问题是对非正式工人的不平等待遇。这些工人只领取了远远低于正式工人的劳保待遇,甚至没有获得任何劳保待遇,导致这部分工人不满。

1957年,针对苏联模式居高不下的成本,党发布了“多快好省地建设社会主义”的总路线。其结果是在后来长达20年的时间里,由于中国行政力量的薄弱,群众运动成为政策实施的主要手段(Zheng,1997:154)。在大跃进期间,党以政治而非物质激励机制动员工人^[2]。在这种政治环境下,劳动保险在第一个五年计划期间的扩张势头得到抑制。在实施范围上,劳动保险制度被亦工亦农、吸收家庭妇女及城镇其他人员加入街道企业的政策所抑制。亦工亦农的人员来自农村,没有资格领取劳动保险待遇;街道企业的工人,因企业规模太小没有参加劳动保险而不能领取劳动保险待遇。在领取资格和劳保待遇水平上,虽然在条例上没有变化,但是在实施中更加严格。例如,有的企业修改了劳动保险条例的规定,从而减少待遇项目和降低待遇水平。在1958年,有些老企业停止支付劳动保险待遇,而一些新企业不参加劳动保险。在资金来源方面,有些地方要求工人供款(Dixon,1981:90)。这种做法在根本上背离了苏联模式,为后者所禁止。在行政管理上加强了对劳动保险的控制:1958年国务院发令要求全国总工会在劳动保险事务上对劳动部负责。

大跃进在1960年结束,中国由此进入60年代初的经济调整恢复期。相应地,从1960年到1965年劳动保险条例在实施中放宽了条件,这是对大跃进期间苛刻条件的纠正。各种劳动保险待遇都得到了提高。正如Dixon指出的:“疾病和工伤待遇变得更加大方,工伤养老金提高了,退休养老金增加了,生育期间支付全额工资的做法得到了恢复。另外,50年代仅适用于模范工人和战斗英雄的优惠待遇政策,在60年代也适用于干部和其他的专业人士。”(Dixon,1981:95)但是,这种劳保待遇水平的增加应该放到60年代早期实行的削减福利的政策背景之下去理解。当时分管工业的国务院副总理李富春指示:“生产增一寸,工资福利长一分。”(Frazier,2002:215)这种政策一直持续着,正如《劳动杂志》1960年的社论指出的:“对于工资福利工作,我们必须继续坚持在促进生产和劳动生

[1] 广东省档案馆,系列231-1-324。

[2] 社论:“劳动工作,促进生产建设,急需大跃进”,《劳动》1960年第1期,第1—4页。

产率增长的基础上逐步增加劳动工资的原则。”^[1]

在这个短暂的恢复期之后,劳动保险从60年代中期开始在各种群众运动中被削弱。在社会主义教育运动(1964—1966)中,阶级斗争被运用到劳动保险工作中的各个方面,以根除封建主义、资本主义和修正主义^[2]。劳动保险工作意味着“走毛泽东思想所指引的中国自己的道路,即不能僵化地跟随外国的理念和外国的模式”^[3]。1969年财政部发出一纸公文,要求各企业在营业额之外支付劳动保险金^[4]。这意味着劳动保险以前所具有的社会统筹的功能被废止了,成为一个以企业为单位的福利制度。“文化大革命”后期的1969年到1976年,劳动保险工作得到部分恢复。但是到1978年,劳动保险的退休工作仍难以有效进行,有一半达到退休年龄的老职工仍然在岗。针对这一问题,1978年国务院颁发有关退休退职的规定,鼓励退休退职,但是劳保金在营业外支出的规定被肯定并保留了下来。至少,从劳动保险制度由1969年始即丧失社会统筹功能而言,劳动保险制度在1951年到1978年之间的实施是一个失败,主要在于制度运行的社会政治环境,也有制度本身的一些原因。

结论:社会保险和20世纪的中国

本文通过介绍德国社会保险模式和福利国家的概念理论,探讨了“社会权利”这一概念在世界史上的意义。之后,对中国研究领域相关的文献进行了评论,提出以全球史观分析中国社会福利的必要性。最后,本文运用全球史观讨论了中国的劳动保险(1949—1978)的兴衰。本部分将在以上讨论的基础上,探讨中国社会保险的历史经验对理解20世纪中国历史的意义。

首先,它表明运用全球历史观分析近现代中国历史的必要性。贯穿整个20世纪,中国历届政府在其国家建设过程中常常要么学习西方资本主义模式;要么学习苏联社会主义模式。传统的国别史的方法难以完整地反映这一历史画面。在模仿外来模式时,中国历届政府都面临着不能有效实施该模式的风险,其主要原因在于中国特定的国内政治环境。这可以解释为何劳动保险在大跃进中被削弱和在“文化大革命”中被破坏。劳动保险只是中国模仿苏联模式的众多社会经济制度之一,其他如法律和教育制度也都经历了相同的波折。即使在今天,中国政府仍在其经济

[1] 社论:“努力实现国民经济的总路线”,《劳动》1963年第1期,第4页。

[2] 广东省档案馆,系列231-1-249。

[3] 社论:“工资工作一定要突出政治”,《劳动》1966年第4期,第3页。

[4] “广东省委员会志”,《广东省志》,第205页。

和社会制度建设领域不断地学习各类外国模式。然而,任何一种外来的制度,脱离了其产生发展的土壤,都有难以扎根的可能。所以外来制度的本土化是一个难以回避的问题。

其次,本文揭示国共两党复杂的合作—对抗的关系有其国际根源。中国近代史上的两大政党,都是在20世纪20年代,在苏联的帮助下建立或者改组的。1924年,国共两党在苏联的建议下建立了第一次统一战线。这一合作关系持续时间不长,在1927年因国民党对共产党的镇压而结束。日本在20世纪30年代世界经济危机背景下对中国进行侵略,促生了国共在1937年达成的第二次合作。在20世纪40年代初,中日战争作为第二次世界大战的一部分处于相持停滞阶段,国民政府得以跟随国际趋势开始考虑采纳计划经济体制,这对战后的中国大陆和台湾的相关政策都有深刻的影响(Kirby, 1990: 121—141; Bian, 2005: 35—71)。然而,这一影响却未改变中国大陆在1951年颁布苏联式的劳动保险条例,而中国台湾则在1950年颁布德国式的劳工保险方法的事实。这说明社会保险作为社会建设的内在属性,其发展具有历史继承性。即,台湾当局跟随国际潮流,在社会保险制度上学习德国模式,而中国共产党则全面模仿苏联的社会主义国家建设模式,其中包括社会保险制度。所以,在20世纪50年代初中国将劳动保险制度当作社会主义制度的优越性加以宣传,并把国民党的社会保险制度划入资本主义范畴加以批判。

最后,本文对有关政策传播以及政策转移的文献作出了贡献(Newmark, 2002: 152—178; Marsh & Sharman, 2009: 269—288)。这两类文献都聚焦于西方发达国家,忽视发展中国家、尤其是中国的经验^[1]。根据

[1] 对政策传播更早的研究,见 Collier, David and Messick, Richard E., 1975, "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption," *The American Political Science Review*, 69: 1299—1315; Abbott and DeViney, 2005, "The Welfare State as Transnational Event. For the renewed interest in diffusion studies since the 1990s," see articles in *Annals of the American Academy of Political Social Science*, vol. 598; *International Organization Symposium on the diffusions of liberalism, International Organization* (2006), 60 (4); Weyland, Kurt, 2005, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform," *World Politics*, 57 (2): 262—295; Simmons, Beth, et al., eds., 2008, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press; Weyland, Kurt, 2007, *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton: Princeton University Press; Mesequer, Covadonga and Gilardi, Fabrizio, 2009, "What is New in the Study of Policy Diffusion?" *Review of International Political Economy*, 16 (3): 527—543. 关于政策转移的研究,见 Rose, Roger, 1991, "Lesson Drawing across Nations," *Journal of Public Policy*, 11 (1): 3—30; Dolowitz D. P. and Marsh, D., 1996, "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, 44 (2): 343—357; Dolowitz D. P. and Marsh, D., 2000, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making," *Governance*, 13 (1): 5—24; 关于政策转移的一系列文章见 Policy Studies, 2009, 6 (30): 237—311 和 Benson, David and Jordan, Andrew, 2011, "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited," *Political Studies Review*, 9: 366—378.