

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2011年第1卷（总第13卷）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2011年第1卷（总第13卷）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2011 年. 第 1 卷: 总第 13 卷/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

ISBN 978-7-5045-8885-2

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保障-文集 IV. ①C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 008586 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.75 印张 285 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: ~~281.00~~ 元

读者服务部电话: 010-64921644/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961824

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

社会保障的全球化困境及其治理·····	黄匡时(1)
从全球化视角看社会保障	
——基于挑战与机遇并存的辩证思考·····	郑雄飞(9)
民生建设在应对金融危机中的作用·····	王延中 龙玉其(21)
东亚福利制度比较研究中的发展主义福利体制的意义和未来前景 ·····	(韩) 郑武权(36)
东亚的区域合作与社会保障 ·····	(日) 武川正吾(52)
东亚社会保障模式的文献综述及理论思考·····	陈姗(55)
劳动法之尚无定论的侧面 ·····	(德) Wolfgang Däubler(64)
中西社会保障制度的福利文化比较论纲·····	张军 陈元刚(77)
中国传统救荒思想的哲学渊源	
——天人合一思想·····	文姚丽(88)
公共教育投入对社会分配结构的影响·····	郑功成(99)
土地征用制度与保障失地农民合法权益的实证研究·····	周秋光 王猛(111)
中国城市工作贫困者：问题的形成、群体特征与积极社会政策·····	姚建平(121)
社会保障转移支付制度的效应分析·····	柯卉兵(134)
基于交易费用视角的社会保障制度比较研究·····	睢党臣 范英丽(144)
公共养老保险制度的运营与财政方式的选择	
——公费负担方式(租税方式)与社会保险方式的选择 ·····	(日) 里见贤治(154)
社会统筹养老保险制度收入再分配效应的分析·····	杨俊(164)
城镇居民基本养老保险制度：模式与评价·····	陈永杰 李伟俊(177)

中国社会保障 30 人论坛

“十二五”规划与社会保障

“十二五”社会保障主题：增强公平性和科学性 ·····	何文炯(187)
“十二五”规划与社会保障体系建设	
——谈适度普惠型社会福利体系建设·····	陆士桢(196)
“十二五”规划推进统筹城乡医疗保障制度的思考 ·····	王保真(198)
“十二五”规划的重点应该是教育保障 ·····	景天魁(200)

Contents

Globalization Dilemma and Governance of Social Security	<i>Huang Kuangshi</i> (1)
Viewing Social Security from the Perspective of Globalization; Basing on Dialectical Thinking about Challenges and Opportunities	<i>Zheng Xiongfei</i> (9)
The Role of Improving People's Livelihood in Coping with Economic Crisis	<i>Wang Yanzhong Long Yuqi</i> (21)
The Importance and Prospects of the Development Welfare System in the Comparative Research of the East Asian Welfare System	<i>Chung Moo-Kwon</i> (36)
Regional Cooperation and Social Security in East Asia	<i>TAKEGAWA SYOGO</i> (52)
The Literature Review and Logical Thinking of the Social Security Mode of the East Asia	<i>Chen Shan</i> (55)
The Unable Concluded Aspect of Labor Law	<i>Wolfgang Däubler</i> (64)
Outline of Comparative Research between China and Western Welfare Culture of Social Security Institution	<i>Zhang Jun Chen Yuangang</i> (77)
The Philosophy Foundation about the Ideas of Traditional Famine in China —The Ideas about Unity of Material and Man	<i>Wen Yaoli</i> (88)
The Impact of Public Education Investment towards Social Distribution Structure	<i>Zheng Gongcheng</i> (99)
The Empirical Studies on Land Expropriation System and Guaranteeing Land-losing Farmers' Legal Right and Interest	<i>Zhou Qiu-guang Wang Meng</i> (111)
Working Poor in Chinese Urban Area: Problems Development, Group Characteristic, and Positive Social Policy	<i>Yao Jianping</i> (121)
Analysis on Social Security Transfer Payments System	<i>Ke Huibing</i> (134)
A New Social Security Comparative Way Based on Transaction Cost	<i>Sui Dangchen Fan Yingli</i> (144)
Choice between the Operational and Financial Mode of Public Pension Insurance System—Choice between the Mode of Financial Mode and the Mode of Social Insurance	<i>SATOMIKESOZI</i> (154)
Analysis of the Redistribution Effect of Social Pool Pension Plan	<i>Yang Jun</i> (164)
Urban Resident Basic Pension Insurance Scheme: An Evaluation on Three Models	<i>Chan Wingkit Li Weijun</i> (177)
The Special Topic of 30 People Forum on China Social Security: The 12th Five Years Plan and Social Security	
The Main Topic of the 12 th Five Years Plan: Promoting Equity and Scientificity	<i>He Wenjiong</i> (187)
The 12 th Five Years Plan and Construction of Social Security System—Discussing about Suitable Social Welfare System	<i>Lu Shizhen</i> (196)
Thought on the 12 th Five Years Plan to Promoting Urban and Rural Health Security System Integration	<i>Wang Baozhen</i> (198)
The Main Issue of the 12 th Five Years Plan Should be Education Security	<i>Jing Tiankui</i> (200)

社会保障的全球化困境及其治理

黄匡时

【摘要】 经济全球化进程使民族国家面临社会保障政策选择的两难：一方面，经济全球化导致政府社会保障资源减少，社会保障筹资难度加大；另一方面，经济全球化使得经济不安定因素增加，人们对社会保障的需求空前加强。在全球化背景下，单靠一国改革有可能危及国家的竞争力。只有实施社会保障政策的全球治理才能抓住问题本身。我国政府不仅要认清缺乏管制的全球化的负面影响，而且意识到社会保障政策的发展功能，促进发展型社会保障政策的实施，并积极鼓励和参与社会保障的全球化治理。

【关键词】 全球化 社会保障 社会政策 社会保护

当今国际社会，无论是发达国家还是发展中国家都设法调整社会保障政策。然而，经济全球化进程却使民族国家面临社会保障政策选择的两难：一方面是经济全球化导致政府社会保障资源在减少，社会保障筹资难度加大，而且主张政府实施社会保障私有化的观点炙手可热，由此，全球化正引导政府采取社会保障的责任分担机制，减少社会保障的政府参与；另一方面却是经济全球化使得经济不安定因素增加，因而使得世界每一个人变得更为脆弱，由此，社会保障比以往任何时候都更为必要，人们对社会保障的需求空前加强。因此，深入研究经济全球化对社会保障政策带来的影响，并认清社会保障的全球治理现状以及掌握社会保障政策的全球发展趋势对我国政府实施社会保障政策改革具有重要意义。

一、社会保障政策选择的全球化困境

经济全球化进程意味着需要更加自由开放的市场，它的强制推行使得各种对市场的管制得以解除并击退了国家在社会福利范围的干预，因此经济全球化倾向于支持社会保障的私有化改革，但是经济全球化同时将民族国家的国民经济暴露在更大程度的变化和不稳定状态下，由此产生了各种变数和不安全因素，这客观上刺激了人们对社会保障的需求。这种“全球化悖论”造成民族国家在社会保障政策选择上的两难。

（一）政府的社会保障政策面临压力

黄匡时，北京大学社会学系博士研究生，研究方向：社会保障和社会政策，劳动经济学，健康经济学。

全球化意味着国际贸易竞争加剧和金融市场的更加开放。而全球市场的介入和国民经济的开放倾向于破坏社会保障所特有的国家形式。民族国家不仅面临社会保障资源的减少和社会保障筹资的各种压力,而且为了提高本国的市场占有率和吸引并留住更多的国际投资,试图在社会保障上实施社会倾销政策,由此,福利国家之间开始了一场“竞争性节俭”的社会保障竞赛。此外,由世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织所主导的全球化正设法通过对发展中国家经济活动进行监控的措施以及发放贷款和安排金融援助的方式对发展中国家的社会福利政策施加影响,要求发展中国家政府通过减少社会福利支出和社会福利私有化来削减国家债务和赤字,把全球社会福利政策引向新自由主义的方向。

1. 政府社会保障资源的减少

目前,社会保障的资金大部分来自强制性的税收(税收和社会保障税费),大多数西欧国家所征收的税费约占GDP的25%~35%,而且征收形式大多向经济活动收入(尤其是工资)征缴税费(一般税和特税)。

在经济全球化进程中,全球失业率急剧上升,各国失业人数猛增。失业不仅导致政府的社会保障从经济活动收入中征收的税收减少,而且影响一国国民经济以及企业的经济效益。加上国际竞争的加剧导致企业之间的竞争,也减少政府从企业征收税收的资源。此外,跨国公司的发展以及商品生产与劳务的自由化和国际化不仅大大降低了国家的关税收入,而且使得很多世界贸易成为跨国公司内部成员之间的贸易,跨国公司可以通过利润最小化来调节贸易价格,通过在高税收的国家账面上表现亏损,而在公司税收较低或者没有公司税收的国家账面上表现赢利的方式达到避税的目的。这种贸易导致了国家税收的损失。^①

国际贸易的自由化和国际资本的自由流动不仅大大降低了发展中国家的财政收入,而且使得政府在经济和财政方面面临各种限制,突出表现为:由于资本的流动性增强,政府征税能力下降;与此同时,国家在财税方面手脚被捆得更紧,表现为实施赤字财政的能力、从流动税基和商业利润中获得税收的能力在普遍下降;此外,欧洲国家目前在对非流动的生产要素增加税收时,由于担心会影响本国在欧洲货币联盟内部的竞争力并进而影响到本国受对外开放冲击的开放部门(开放部门指农业、工业,包括建筑业、能源供应业、交通业、通讯业、金融服务业和商业,而非开放部门指批发和零售、旅馆和餐饮业、社区、社会服务和个人服务业)的就业,更加畏首畏尾,裹足不前。

2. 社会保障筹资压力

政府在财税方面的限制使国家在社会保障筹资上背负沉重压力。此外,由于社会保障资金大部分来自强制性的税收(税收和社会保障税费),人们常常把社会保护当成经济发展的沉重负担,看成扩大就业的障碍。对社会保障的主要批评意见是:社会保障强制税费是一项沉重的负担,而雇主缴费正是失业率上升的罪魁祸首。^②

新自由主义全球化使社会保障筹资影响就业增长的批评意见更有分量。经济全球化并不

① Mishra R., *Globalization and Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999

② EUZÉBY A., "The financing of social protection and employment in the context of economic globalization" In Sigg, Roland and Behrendt, Christina (eds.), *Social Security in the Global Village*. New Brunswick: 2002

是顺其自然、自发产生的,而是在关贸总协定倡导下,以及随后在世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织共同支持下的新自由主义经济发展模式主导的产物。这些组织要求政府通过减少社会福利支出和社会福利私有化来削减国家债务和赤字,把跨国社会福利政策引向新自由主义的方向^①,倾向于把社会保障机构看成是一种“负担”,即视社会保障为经济发展和发挥市场自由功能的障碍。由于新自由主义全球化理论错误地认为,自由放任的全球市场会使全球福利最大化,因而挑战了社会保障制度的合法性,并严重威胁了社会保障制度的存亡。^②

3. 社会倾销政策

全球化促使福利国家互相竞争。经济全球化和国际贸易竞争的加剧,会导致民族国家对市场占有率的追求以及竞相吸引和留住国际投资,这意味着许多国家的政府为了达到这个目标会采取社会倾销措施,包括降低社会保障待遇水平,缩短享受期限以减少财政支出,减轻境内企业社会责任。因此,低福利国家会提倡“竞争性节俭”,从而实现其社会保障支出低的优势和劳动力价格廉价的竞争优势,与高福利国家争夺外国投资。^③

社会倾销政策大体上可以理解为一个国家为提高其经济竞争力而故意降低社会福利和就业保护水平或不让该水平上升,从而降低劳动力成本的行为。由于国际竞争力是相对的概念,因为即使是那些社会保障水平相对较低的国家,也总是有可能受到其他国家更低的工资水平、更差的工作条件、更不完善的社会保护制度的影响和攀比而降低社会保护水平,因此,全球化会导致国家因为担心丧失资本投资而竞相把福利减低的竞赛。^④

(二) 人们对社会保障的需求在增长

经济全球化增加了更多的不安定因素和社会风险,包括全球性的贫富差距、失业和贫困风险加剧、企业的重组或非本地化(delocalization)、金融失常和汇率的不稳定、发生金融危机的风险、贸易总量和出口的波动、某些经济部门的萎缩或某种专业技能的迅速过时等等,这些不安定因素和风险产生了大量的牺牲者。^⑤因此,为补偿全球化的部分社会成本、帮助全球化竞争中的弱势群体,社会保障显得尤为重要。

经济全球化导致国家内部、国家之间的不平等状况日益加剧。许多发展中国家仍不能适应国际竞争,大多成了被外国投资“遗忘的角落”。这些国家的出口主要依赖普通产品,在国际上难有佳绩,而迫于世界银行和国际货币基金组织压力不得不实行结构性调整,从而使其大部分人的生活雪上加霜(失业、工资下降和贫困加剧)。^⑥即使在最富有的发展中国家,经济全球化和激烈的国际竞争带来的大量摩擦和经济战争,从而产生了大量竞争失利者或牺牲者。

全球化已经为劳动力市场和社会保障之间的和谐关系埋下了阴影。许多国家失业率长期

① Decon, B. et al., *Global Social Policy*, London, Sage, 1997: 72

②④⑤ Sigg R., and Behrendt C., *Social Security in the Global Village*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2002

③ Alber, J., and Standing, G., “Globalization and Social Dumping: An overview”. *Journal of European Social Policy*, 2000, 10 (2): 99-119

⑥ World Bank, *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington D. C.: World Bank, 2000

居高不下,很大一部分人口被排斥在就业大门之外,全球就业形势一度暗淡。失业已成为西方工业国家的持续现象:1994年,经合组织有3 830万失业人口,失业率为7.6%;2004年经合组织失业人口仍达3 740万,失业率为6.8%。^① 尽管周期性失业使得失业率有些波动,但是自20世纪80年代以来,失业一直困扰着许多国家,尤其是90年代以来,全球性劳动力市场越加疲软,充分就业的论调更多被失业增长话语淹没。失业已成为全球性难题。由于在许多国家就业仍然是享受社会保障的前提条件,而且在享受工作福利和其他私人社会保障待遇方面,就业的作用也日益重要,因此,失业人群的贫困风险使得人们对社会保障的需求空前增强。

全球化还推动了全球劳动力市场结构和就业性质的重大变化,包括去工业化和服务部门的增长,以及由此引发的一些问题,如要求就业的灵活性越来越强,某些国家还出现失业率居高不下、低工资就业人数增加的情况。尽管很大一部分人口曾经能够长时间依靠稳定职业谋生,但对许多人来说,工作已不太稳定,而且越来越多的工人即使没有失业,但工作不稳定或属自雇就业。尽管有些国家已成功地提高了就业率,但增加的就业岗位很大程度上在劳动力市场中处于边缘状态。许多“新的工作方式”属于临时就业或弹性就业,这些就业形式通常为非全时工作,且不享受正规就业所具有的社会权利,或者享受的社会权利低于正规就业。雇主对灵活就业的需求不断增加,其结果导致雇员经济保障和社会保障每况愈下。所有这些都使工资和工作条件变得更加不平等。全球竞争和资本流动将导致社会的退步和薪金水平以及工作条件的降低。在受到对外开放冲击的开放部门,公司为了应对日益激烈的国际竞争的压力,会采用节省劳动力的组织和技术方案,因此开放部门的就业率长期徘徊不前,甚至有所下降。

二、社会保障的全球化治理

尽管经济全球化对民族国家社会保障政策的影响在不同的国家作用的方式存在差别,甚至民族国家可以采取各种各样的全球化遏止措施,与新自由主义冲击针锋相对,但是全球化趋势势不可挡,而且这种趋势正在减弱日益开放的民族国家的社会保障资源和实施社会保障政策的能力。在全球化背景下,一国政府很难采取改革措施,因为改革有可能危及国家的竞争力。因此,只有采取跨国行动,实施社会政策的全球治理才能抓住问题本身。令人欣慰的是,世界正举步维艰地朝着实行统一的全球社会政策目标迈进,而且社会保障政策的全球治理已露端倪。

(一) 走向全球的社会保障政策

在全球朝着实行统一的社会政策目标迈进时,在全球范围内就社会领域有关问题进行管理和服务显得异常重要。目前,大量国际组织的存在为社会保障政策的跨国行动提供了可能,经济类国际组织如七国集团、国际货币基金组织、世界银行、经合组织等为全球社会管理提供了经济政策协商平台;社会或人道主义类国际组织如联合国、国际劳工组织等成为全球社会政策的核心协调和监督力量;国际非政府组织如国际红十字协会、绿色和平组织、牛

^① OECD, Employment Outlook, Paris, 2006

津饥荒救济委员会等成为社会福利跨国行动的重要主体；区域性社会管理组织如欧盟、北美自由贸易协定等正在为走向全球社会政策提供准备。此外，许多致力于全球社会保障政策研究的学者已经在为全球社会保障政策出谋划策。

1. 全球社会管理服务组织

目前，与社会福利政策有关的全球社会管理组织主要是政府间组织，大体可以分为两类：经济政策管理类和社会政策管理类。以经济政策管理为重点的全球组织，如货币基金组织、世界银行、经合组织和世界贸易组织等，不仅通过制定经济全球化规则对全球社会政策施加影响，而且通过对发展中国家经济活动进行监控的措施以及发放贷款和安排金融援助的方式对发展中国家的社会福利政策施加影响。社会政策管理类组织主要是联合国以及它的附属机构，包括国际劳工组织。这类国际组织通过提高劳工权利和社会福利来影响政策，它们关心的主要是人道主义方面，而不是经济方面，因此它们主要从人权的立场来参与制定跨国社会福利政策：联合国关注的是整个经济和社会权利领域，而国际劳工组织更重视工人的社会保障及其权利的提高。联合国《经济、社会和文化权利国际公约》于1966年被采用，它包含一系列的广泛权利，如“工作权利、维持基本生活水平的权利、获得包括社会保险在内的社会保障的权利以及得到公正、良好的工作环境的权利等”，其中每一种权利都有充分详细的论述。^① 在20世纪90年代初，有100多个国家批准了这个公约。^② 国际劳工组织关心的是保护工人权利并改善他们的工作条件，范围很广。一旦加入了国际劳工组织协定，就意味着它在法律上有了执行的义务，而且需要定期就执行情况向国际劳工组织进行汇报。此外，一些区域性政府组织如欧盟参与了跨国社会福利和劳工问题的管理和协调。

在参与全球社会服务方面，国际非政府组织，如国际红十字会、全球治理委员会、牛津饥荒救济委员会、挽救儿童等，广泛地参与国际社会领域的服务，它们在全球社会领域的作用和影响不断增大，在各个领域里也得到了不同程度的承认。尤其是20世纪90年代以来，发展中国家从事管理与发展的非政府组织相当活跃。据估计，发展中国家的非政府组织所服务的人数，在20世纪80年代初约有1亿人，其中6000万在亚洲，2500万在拉丁美洲，1200万在非洲。而据联合国开发计划署在1993年《人文发展报告》中估计，20世纪90年代初发展中国家非政府机构服务的对象已达到2.5亿人。

2. 对社会负责任的全球化

著名社会政策专家迪肯(Decon)提倡从政治高度关注“全球社会责任”，而且必须从目前的自由主义全球政治向对社会负责任的全球政治转变。要实现这种转变，应按照下列思路和实际步骤进行政策调整：(1)从保障人权到保障社会权利，从提出宣言到具体实施；(2)让国际发展合作朝着制定目标或监控进度方向发展；(3)逐步保证全球最低劳工标准、社会和健康标准的实施；(4)逐步建立对社会负责任的投资和商务方面的操作规程；(5)出

^① Buergenthal, T., *International Human Rights in a Nutshell*, St Paul, MN, West Publishing, 1988: 2-3

^② Bilder, B., 'Overview of International Human Rights Law', in Hannum, H. (ed.) *Guide to International Human Rights*, 2nd, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1992: 10

台适用全球经济部门的全球社会政策管理条例；(6) 逐步扩大实施社会标准的地区范围。^①

而且在世界银行和国际发展共同体内部及其周围的思想理论界，目前正有一群占主导地位的精英们赞成下列意见：(1) 全球宏观经济管理需要关注全球化的社会后果；(2) 全球公民渴求的一系列社会权利和赋权（通过让工作者更多地参与控制他们工作的决策权）能够跟上时代的发展；(3) 国际发展合作主要集中在帮助各国满足人们基本的社会需要上；(4) 加速债务减免，以便有更多的资金用于消除贫困；(5) 贸易全球化需要制定全球劳工和社会标准；(6) 要实现对社会负责任的发展，表现出色的政府是必不可少的基本条件。

3. 加强国际社会保障治理，建立国际社会基金

全球化存在社会福利水平因相互攀比而螺旋式下降的风险。因此，有必要防止一些国家在国际竞争中出于提高本国国际竞争力而牺牲社会保护现象的发生。这意味着，首先社会保护赖以筹资的经济总量必须达到一定的规模，并保证经济有足够的活力。然后在此基础上成立国际社会基金并在世界范围内进行社会管理以加强和促进社会保护，从而为全世界的成功和发展提供绝佳机会。

由于国际劳工组织的使命是促进社会进步，因此，国际社会基金可以交由该组织负责管理。因此资金来源涉及征收世界税的问题，世界税有多种选择模式：一是对国际资本流动征收托宾（Tobin）税，理由是因为国际资本流动的总量比货物和服务贸易还要大几倍，而且国际资本流动非常不利于各国经济和汇率稳定；二是征收外国直接投资税，主要是考虑到全球化使企业能够通过向外国直接投资逃避税收和社会保障缴费，税率高低根据投资所在国工人基本权利状况确定；三是世界能源税和排污税；四是比特（Bytes）税，即根据互联网数据传输的字节数征税；五是国际航空运输税等。

4. 建立基本的社会福利标准

在一个全球化的世界中，国家、企业和其他相关组织在全球市场上相互竞争，应该建立在一套被认可的社会福利标准的基础上。这个被认可的社会福利标准是全球化的游戏规则。有了这个游戏规则，全球任何国家都不能实施社会倾销政策，因而可以避免出现社会福利“竞争性节俭”现象。

这套社会福利标准应该与经济标准和国家能力相适应。首先这样可以创造出经济领域的竞技场，可以为社会福利倾销留出更小的空间。其次可提供与经济标准相联系的一个自动的“社会福利电梯”，由此，当社会在经济上有了发展之后，其生活的社会福利保准也就得到相应灵活地上升。社会福利电梯可以使社会福利标准有一个向上适应的能力。此外，最直接的好处就是可以制止发达工业化国家的社会福利标准的下滑。

更为重要的是，这套基本的社会福利标准是切实可行的。在工业化国家，公众对保留社会福利项目有一个广泛的共识；而在富裕国家，达成这样一个社会福利宪章应该不会太难；至于不发达国家，建立一个与经济发展水平和国家能力基础上的劳工权利和最低标准也成为可能。

^① DEACON B., 'Socially responsible globalization: The challenge for social security' In Sigg, Roland and Berhendts, Christina (eds.), Social Security in the Global Village. New Brunswick; 2002

（二）社会保障政策的跨国行动

联合国、国际劳工组织和欧盟用各自的方法，在跨国制定并落实劳工和社会权利方面取得了进展。而且联合国及其附属机构继续为全球讨论社会福利和人道主义问题提供论坛，并使贫穷、社会保障和社会公正等问题引起世人的关注。近年来，已有一些特别会议或首脑峰会为一系列问题而举办，如儿童（1990）、发展（1992）、人口（1994）、社会发展（1995）和妇女（1996）等问题。在这些问题进行讨论和争辩之后，已提出了全球性行动的建议。

社会保障政策的跨国行动得到迅速发展。首先是形成全球管理并推动现存国际政府间组织改革的运动已缓慢地聚集力量。^{①②}人们开始认识到需要使国际政府间组织变得更有代表性、更民主、更可靠、更有效。其次是在经济领域和非经济领域的国际政府组织之间决策的分裂，几乎没有协调，这种状况令人不满并需要改革，诸如世界银行甚至国际货币基金组织等机构开始认识到“社会福利”层面在发展中的重要性。^③第三，更为重要的是正当全球化推动着越来越多的国家采用“竞争性节俭”政策时，反对削减社会福利供给的抗议运动正在许多国家兴起。各国的抗议运动联合成一场捍卫社会福利项目和标准的国际抗议运动。第四，全球公民社会由广泛的非政府组织、教派和社会运动组成，正积极参与到环境、发展和社会公正等全球问题中来。^{④⑤}我们看到社会保障的全球化行动正在凝聚力量，这些行动不仅为社会保障的全球化治理提供了良好的准备，而且正在影响着民族国家的社会保障政策。

三、对我国政府社会保障政策改革的建议

作为世界重要的经济实体以及经济全球化的重要参与者，我国在社会保障政策选择上也面临两难困境。要摆脱困境，政府首先要认清全球化对我国社会保障的冲击，意识到缺乏对贸易管制的全球化对我国社会保障制度的负面影响，因此在全球化进程上应该遵循循序渐进的原则；其次，要充分意识到社会保障政策的经济和社会发展功能，促进发展型社会保障政策的实施；第三是在社会保障政策选择上要坚持公平原则，更关注弱势群体的社会保障；第四是尝试建立在社会风险共担原则上的社会保障制度改革；最后是作为经济全球化的重要参与力量，中国政府应积极鼓励和参与社会保障的全球化治理。总之，全球化给我国社会保障制度改革带来了难题，也为政府进行社会保障政策改革提供了契机，我国政府应利用其在国际经济中的良好业绩有效防范社会保障政策改革的风险，并在公平原则和社会风险共担原则下进行社会保障制度的改革。

① The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995

② Decon, B. et al., *Global Social Policy*, London, Sage, 1997: 89, 205~209

③ Decon, B. et al., *Global Social Policy*, London, Sage, 1997: 64, 68~70

④ Decon, B. et al., *Global Social Policy*, London, Sage, 1997: 211~213

⑤ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995: 235~

Globalization Dilemma and Governance of Social Security

Huang Kuangshi

(*Department of Sociology, Peking University Beijing 100871*)

Abstract Economic globalization puts nation-states into a dilemma of social security policy: on the one hand, economic globalization has led to decreasing resources for social protection policy, therefore it is more difficulty for governments to raise fund for social security; on the other hand, economic globalization has increased uncertainties and risks of job insecurity which result in an unprecedented demand for social security. In the context of globalization, the reform of a country alone is likely to endanger the country's competitiveness. Only global governance of social security gets the essence of the issue and should be the best way out. China's government should not only know the negative effects of globalization without governance, but also should realize the development function of social security policy and promote the implementation of development-oriented social policy, and actively advocate participating in the global governance of social security.

Key words globalization, social policy, social protection, social security

从全球化视角看社会保障

——基于挑战与机遇并存的辩证思考

郑雄飞

【摘要】 全球化作为人类社会自由沟通的发展趋势具有不可逆性，社会保障作为人类社会追求自由与福祉的制度安排也是不可逆的。新近一轮“金融危机”给予了我们更多的思考。如何驾驭两种“不可逆”，平复二者之间的张力，应该学会用辩证的发展的眼光来看待社会保障所面临的挑战和机遇，打造经济体的适应性和灵活性，塑造社会保障体系的安全性和公平性，提升社会保障意志品质，为全人类谋求福祉。

【关键词】 全球化 社会保障 挑战 机遇 辩证思考

“联络、交往、互动”是人类社会乃至整个生物界所共有的基本特质。人类对自己不具备的有价值的东西具有一种本能的渴望，同时也就可能通过向拥有这一有价值的物品的人提供有价值的物品从而得到自己想要的有价值的物品，以满足自己的需要。（特纳，2001：270）分工协作给人类带来了大量的好处，但它最初却不是任何人类智慧预见到并想要得到分工所能带来的普遍富裕的结果，而是人类人性中某种倾向的必然结果。（斯密，2005：13）由马斯洛的层次需要理论可知，人类需要可分为生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求五类；无论哪一类的需要都离不开个体之间的联络、交往和互动。为战胜各种困难和挑战，满足存在，赢得发展，人类需要相互合作、协作生产以取得更高的效率和更大的硕果。“联络、交往、互动”不仅是人类自然属性的外在表现，更是人类社会属性的必然要求。

一、全球化的诠释

“全球化”本身并不是一个严格的概念，首次出现于1944年由美国人瑞瑟（Oliver L.

Reiser) 和戴维斯 (Blodwen Davies) 出版的小册子^①中, 仅仅是用来代表“全世界”的意思。从字面意义上理解, “全球化”就是地方性、区域性的事物或现象转向全球性的相对物, 甚至产生新的全球性事物或现象。西奥多·莱维特 (Theodore Levitt) 在 1985 年提出“经济全球化”, 至今也没有一个公认的定义。经济学家通常将“全球化”简化为劳动分工在全球范围内的扩张或重整。美国著名研究机构卡托研究所 (Cato Institute) 的帕尔默 (Tom G. Palmer) 将“全球化”定义为: 国家强制性约束在跨国交易或贸易方面的减弱甚至消失, 生产和交换的不断整合演变为综合的全球体系的结果。戴利 (Herman E. Daly) 认为“全球化”意味着经济意义上的国家边界的弱化甚至消失, 相对优势主导 (comparative advantage) 的国际贸易演变成为一种绝对优势主导的 (absolute advantage) 区域贸易甚至全球贸易。(Daly, 1999) 乔姆斯基 (Noam Chomsky) 认为, 从学说意义上讲, 眼下的“全球化”可以说是新自由主义所主张的经济全球化。(Chomsky, 2006) 其实, “全球化”本质上是世界各地人们之间的相互交流和互动交往, 也可以说是全人类向一个共同体演进的过程, 是经济、技术、社会文化和政治力量等多方面的综合体。(Croucher, 2004)

全球化是一系列世界性潮流的综合体, 包括: 商品、货币、信息和人的进一步国际化以及支撑这种国际交流所必需的科学技术、组织、法律体系和各种基础设施的不断交换、共享和发展。眼下人们常说的“全球化”主要是在二战后特别是 20 世纪 80 年代以后发展起来的, 随着一系列国际协议和条约的签订, 国际贸易等经济活动的壁垒不断弱化, 随着“冷战”体系的瓦解, 世界各经济体的交流、合作和竞争不断深化, 全球化的进程日益加速, 世界各民族之间经济、社会、文化和政治等全方位的联系和交往不断深化。“全球化”集中表现在以下几个方面: (1) 国际贸易的增长速度快于世界经济的增长速度; (2) 国际资本流动包括外国直接投资不断增长; (3) 跨境数据流通过因特网、通讯卫星和电话等现代科学技术的开发和应用变得更大更快更强; (4) 国际文化交流更加频繁, 如好莱坞和宝莱坞电影大片的大量输出; (5) 全球文化多样性的减少, 如文化的杂交融合、西方化、美国化和中国化^②; (6) 通过国际条约的签订, 部分权利让渡给了诸如 WTO 等国际组织, 国家主权和疆界出现了一定程度的弱化; (7) 国际旅游活动日益频繁, 国际旅游业不断向前发展; (8) 国际移民 (包括非法移民) 数量不断上升; (9) 全球通讯基础设施不断发展和强化; (10) 全球金融财政体系不断整合发展; (11) 跨国公司所控制的世界经济份额不断增加; (12) 国际组织, 如世界贸易组织 (WTO)、世界知识产权保护组织 (WIPO) 和国际货币基金组织 (IMF) 等, 在国际交往中发挥着与来愈重要的作用; (13) 国际化标准不断增多并得到了越来越广泛的应用, 如版权法等。总的来说, 全球化是一个以经济全球化为核心、包含政治、文化、科技、军事、安全、意识形态、生活方式、价值观念等多层次多领域的相互联系、影响和制约的多元概念。

全球化作为一种的历史现象, 反映了不同社会共同体及其组成元素间相互联系程度的加

① 此册子名为《Planetary Democracy: An Introduction to Scientific Humanism and Applied Semantics》, 由纽约 Creative Age Press 出版。

② “中国化”意指术语和概念的语言和文化同化趋向于中国的语言和文化。

强，已经成为了在一定时间和空间范围内具有高度不可逆的世界性潮流。自古到今，从东到西，人类不同共同之间的合作交流从未间断过。尽管它在不同时代有着不同的外在形式，其交互媒介和载体各异，所承载的时代使命和所蕴含的时代意义也不一样，但具有内在的本质相似之处——相互交往，互通有无，各取所需，求得自身的生存和发展。人们通过各方面的交流、竞争和合作共同承担人类社会发展与进步的成本并享受相应的成果。比较优势理论推崇者认为：应当积极推进全球化进程，充分利用参与者分属的各种资源的相对优势以让利益各方都能够从中获益。另外，也有人抵制“全球化”，倾向于将“全球化”视为国家或民族界限的逐步消失，甚至将其作为当今世界冲突和动荡的根源之一。但客观上，它究竟是一个世界各地和各民族人民共享国际化成果及相互交流的过程或平台，“国际化的经济贸易、业务外包、供应链和政治力量已经不可逆转的改变了这个世界，全球化的步伐在不断的加快并且将继续对企业组织和行为产生进一步的影响”。（Friedman，2008）无论你的偏好如何，全球化依然有着其自身的发展规律和内在推动逻辑。

二、全球化之于社会保障

“全球化”的核心内容是“经济全球化”——市场经济的全球化。它扩大了人类生产、交换和分配的范围，整合了全世界范围内的原材料、劳动力、资本和商品市场。与之相对应，社会保障制度作为市场经济发展的产物，是市场经济不断深化发展的需要。它能够发挥“调节器”“稳定剂”和“蓄水池”等作用，能够通过转移支付和风险分担等方式缓解市场经济优胜劣汰和两极分化的负面影响。“全球化”不仅意味着人们可以在全世界范围内组织生产和分享劳动成果，也意味着竞争的加剧、风险的增加；它无疑对世界各国的社会保障制度都产生了深刻的影响——既包括新的机遇，也包含新的挑战。

（一）社会保障在全球化背景中所面临的挑战

1. 经济发展势头衰退，形成了“资本强、劳工弱和政府难”的格局

（1）资本强势崛起，在全球范围内组织生产、追逐利润最大化

博取资本青睐成为各级政府的最大利好。缓和财政赤字，吸收社会资金，加快资金周转是世界各国政府所面临的共同课题；西方发达国家多数面临着严重的经济衰退，公共服务等项目的财务支出压力巨大，需要促使资金流动来盘活经济发展局势和经济增长结构；发展中国家及转型国家为了推动经济发展和进行产业结构调整，迫切需要吸收资金来发展生产和加快产业结构升级。在这种背景下，各种招商引资行为或举措纷至沓来，政府竞相优化投资环境，不惜通过降低赋税率甚至放弃各种应有的资源定价权和牺牲劳动者的各种合法权益，向资本献媚，力图博得资本青睐；资本则经常扬言撤资，要挟政府屈服于其“流动的战车”之下，试图影响或制衡对政府的方针政策。

在多方力量的强势推动之下，当今世界形成了包括世界贸易组织（前身是关税及贸易总协定）的多边经贸规则体系、国际货币基金组织和世界银行主导的金融开放与援助发展的金融规则体系，以及区域经济一体化组织建立的跨境制度规则体系等在内的全球化经济规则体系，资本流通的障碍和壁垒逐步减少。现代化先进科学技术的发展进一步方便了资本在全世界范围内肆意驰骋并追逐利润的最大化。而同时，各种约束资本、规范资本合法合理运行的

规则机制却迟迟未能出台^①，已有的各种约束资本、保护劳动者的组织（如工会等）容易被资本和亲资本的各种势力所架空；更甚者是，资本往往选择同各种非劳工势力相勾结，逼迫“劳工代言人”妥协或做出让步，不断减少工作环境的必要安全投资，甚至侵吞劳动者各种应得权益（如拖欠或拒交各种社会保障费用）。

（2）劳动者相对固化，地域限制性较大，谈判实力下降

相对于资本的高流动性和强势，劳动者却处于流动性差和谈判筹码少的不利处境。首先，劳动者具有较强的地域性和不同的社会文化（如语言、价值观、思维模式和行为处事方式等），具有不同的利益需求，往往难以达成有效的联盟以抗击资本追求利润最大化的内在一致性。科学技术虽然可以帮助劳动者解脱体力限制的种种约束，帮助人们在全球范围内自由迁徙；但是劳动者的流动速度远远赶不上资本的流动速度，相比资本而言，劳动者的这种流动性则显得先天不足。资本可以通过电子结算实现全球结算，而人类永远也不可能脱离肉身的限制通过电子的形式来进行“全球交通”。即使能够实现这一神话，文化的融入就绝非肉体的迁徙、技能的提高那么简单和迅速；即使在全球化的进程中不同的社会文化在空前的加速交流融合，但要想整合出单一的全球文化几乎是不可能的，因而地域和文化的限制就决定了劳动者在资本自由流动面前处于相对不利的位置。

其次，劳动者的谈判实力下降。相对于资本那“孜孜不倦”的、异化了的追逐利润的冒险精神而言，劳动者往往存在一种向往安全和舒适的人性追求，其追求更新的速度要远慢于资本追求利润的步伐，结果表现为劳动者自身技能的相对不足或技能更新的滞后。更为不利的是，资本经常通过培养“管理型工人”或者说“白领”“金领”工人等手段来分化劳动者。另外，在现实利益面前无论是经济体内部还是不同经济体之间的劳动者也容易出现分化，很难形成像资本同盟那样稳定的联盟来对抗资本的侵袭。

（3）政府面临新挑战，税收征集能力下降，公共财政赤字增加

刺激经济和保护劳工权益的两难。在经历“黄金时期”以后，世界各国普遍面临经济发展引擎动力不足、经济衰退和财政赤字的困扰。政府需要获取资本支持以刺激经济发展、推进经济结构转型和产业结构升级，往往被迫对资本做出让步甚至主动献媚（包括给予税收优惠和出卖劳工利益等）以博取其青睐，为资本流动打开了方便之门。另一方面，社会保障则需要对劳动生产剩余进行扣除才能够进行资金积累，为实现其制度初衷奠定坚实的财务基础；而这种生产剩余的扣除往往需要挤占一定的利润，是资本所不愿接受的。总之，出于对政绩的追逐，政府往往不惜牺牲劳动者的各种切身权益包括社会保障权益来优化投资环境，以实现招商引资、刺激经济结构调整和经济恢复发展的目的。

财政赤字和税基收缩的苦恼。虽然招商引资能够促使经济复苏，拓展政府的税收来源渠道；可营造宽松的招商引资环境往往是以税收优惠为代价的，结果又损害政府的税收征集能力。另外，跨国公司的全球化发展及其商品生产和劳务不断国际化也对国家税收产生了较大的负面影响，尤其是跨国公司内部的资金流（内部财政结算）往往会造成税基流失，如，通

^① 实际上在这种亲资本的文化背景下，要想制定约束资本的文字条文着实比较困难，甚至已有的法律法规都经常被资本践踏。