

民生建设的两翼：灾害治理与社会保障

□张乐¹ 董星²

内容摘要 灾害治理与社会保障作为民生建设的重要组成部分,二者同源同理,相辅相成。从静态结构上看,二者存在着“刺激-反应”式的被动关系、“预警-保险”式的主动关系和“普惠-福利”式的调节关系三种逻辑关联。从动态过程上看,基础性的社会保障部分地弥补了社会脆弱性“短板”,而充足的社会保障供给则会极大地提高社会抵御灾害时的韧性,增强灾后的恢复力和重构能力。未来,社会保障与灾害治理必将在民生建设的统摄下,共同承担起化解社会矛盾、促进社会公正、实现社会共享发展的历史使命。

关键词 灾害治理 社会保障 社会稳定 民生建设

作者 1 张乐,山东大学(威海)法学院教授。(山东威海 264209) 2 董星,河海大学“河海学者”讲座教授,南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任。(南京 210093)

基金项目 国家社科基金项目“社会矛盾预防与化解中的第三方介入机制研究(13CSH010)”;山东省社会科学规划项目“有序参与下的环境类群体性事件基层治理机制创新研究”(18CSHJ02);山东大学(威海)青年学者未来计划(2015WHWLJH09)

同源同理：灾害治理与社会保障

人们通常认为,灾害治理与社会保障分属于两个领域,各司其职少有交集。灾害治理的对象多限于自然灾害,强调其应急属性,把力量投放到“快速救援”上;而社会保障的功能更多地体现在日常生活之中,关注民生质量,强调“公平”“共享”。无论是实践应对还是理论研究,灾害治理与社会保障二者都在平行发展,互不相关,唯一的交集就是对灾民实施社会救助,这既归于灾害治理的范畴,又属于社会保障的一个项目。事实果真如此吗?

若将视野横向拓展,我们则会发现社会保障与灾害治理密切相连:从目的上看,灾害给社会及其成员带来破坏和损失,灾害治理直接针对灾害风险予以应对,以消减灾害的破坏和损失,保障社会成

员的正常生活,而社会保障则为社会及其成员提供保护和支援,以增强他们抵御灾害风险的能力;从功能上看,灾害治理可以预警风险、防灾减灾和救灾,社会保障则同样通过预先防范和即时化解风险来发挥其社会稳定器的功能;^[1]从安全供给上看,灾害治理直接给人们在面对灾害甚至巨灾时提供救援和帮助,增加其安全感,社会保障的健全与完善则不仅使遭受不幸的社会成员免于灾难,而且使所有社会成员对未来有安全预期,可以消除后顾之忧。以至于国际劳工组织声言,“没有社会的安定,就没有社会的发展;没有社会保障,就没有社会的安定”^[2]。有研究者指出,社会保障始终是人类应对个人和社会风险的重要机制,社会保障本质的特征是作为风险管理的社会机制而存在。^[3]

若将视野纵向延伸,从历史上看,工业化以后,家庭的生产功能被剥离到企业,各类生活资料乃至劳动力都已商品化,失业、工伤、疾病、年老、残



疾等生存风险凸显，经过各国的实践努力，形成了现代社会保障制度，特别是其中的主干——社会保险和起托底作用的社会救助，社会救助用于帮助风险爆发后基本生活需求难以满足的社会成员渡过难关，社会保险则以互助共济的方式提前防范和规避风险。进入当今风险社会以后，一方面出现了许多新兴风险，一方面由于社会的系统性、整体性、开放性日甚，传统风险一旦爆发往往会对整个社会系统及广大社会成员带来难以估量的全局性、灾难性的后果。为了应对这种新情况，又发展出针对灾害危机的灾害治理。可以说，社会保障是对工业社会风险的制度化应对；灾害治理是对风险社会风险的应急式应对。二者性质相同，都是社会风险的应对机制；只是成熟程度有差异，制度化应对显然要比应急式应对成熟。所以，中共十九大报告将“加强社会保障体系建设”和“提升防灾减灾救灾能力”都纳入了新时代中国特色社会主义基本方略“坚持在发展中保障和改善民生”。

若从学理脉络上看，国内关于灾害治理与社会保障关联性的分析却不太多。在进行灾害评估时，有研究者将社会保障作为区域脆弱性的一个指标看待，认为社会保障能力及发展阶段决定着该地区在灾害面前易损程度的高低，完善城乡社保体系、增加社保投入、精准扶贫等，都有利于降低社会脆弱性、提高防灾减灾能力。^[4]尤其是在应对巨型灾害时，一些研究主张借鉴国外先进经验，充分发挥国家规划、保险公司和慈善事业的联合作用，结合现有的社会保障体系建立一个中国特色的巨灾补偿机制。^[5]而在社会保障领域的研究者眼中，也仅将灾害救助视为社会保障中的一个项目。从整体上看，鲜有将灾害治理和社会保障统合在民生建设的视阈下进行系统化阐释。因此，本文尝试从灾害治理和社会保障融合的角度，从静态结构和动态过程出发，挖掘和发挥社会保障在灾害治理中的功能和作用，也力求找到带有浓厚应急特征的灾害治理向已制度化的社会保障看齐之路，从而阐明二者同源同理又相辅相成。

灾害在英文中称 Disaster，通常被用来指称各种自然的和人为的重大不幸事件。^[6]灾害概念的内涵与外延存在着一个不断变化的过程。福瑞茨认为，

灾害是一个具有“时间-空间”特征的事件，对社会或社会其他分支造成威胁与实质损失，从而造成社会结构失序、社会成员基本生存支持系统的功能中断。^[7]斯托林斯用例外、突破常规来形容灾害与社会秩序之间的关系，认为灾害是对社会常规的破坏。上述经典的灾害定义，主要是一种“事件-功能主义”的研究视角。^[8]而 Disaster 并不完全等同于中文中的“灾害”，因为后者往往仅限于指称自然灾害，类似于中文中的“突发事件”。随着灾害研究的深化，那些超出自然危险源和技术危险源的社会风险（如恐怖袭击或群体性事件），同样带来了严重的社会性后果，这类事件也被纳入灾害范畴，其对灾害的时空范围、作用条件及后果的界定产生了重要影响。笔者构建了一个以灾害为中心的贯穿“风险-灾害-危机”三大相互关联概念的连续统分析框架。^[9]在该理论框架中，风险、灾害（突发事件）和危机并不单独存在，它们之间的内在逻辑关联为：风险是前兆，是破坏性能量的累积；灾害（突发事件）是表现，是破坏性能量的释放；若灾害未能（或不能）得到有效控制，则会产生各种危险的后果即危机。这就奠定了系统性、动态化治理灾害的理论基础。^①

笔者认为，灾害包括自然灾害和工程技术领域的事故灾难，同时工业化、信息化、城市化和全球化所带来的深刻变化（社会分化与社会矛盾）也会引发社会冲突乃至社会失序，劳资冲突、食品安全事件、突发公共卫生事件、暴恐袭击等都可以归为灾害事件。需要强调的是，无论何种类型的灾害，它们都存在不易预测、不受欢迎、超乎想象、难以管理等特征，也总会带来负面的、可感知的后果，而这些后果无论是物理性的还是社会性的，都对人类社会本身造成冲击，需要有效治理才能减缓。灾害治理强调先期预防、动态监测和系统性治理，而社会保障所具有的维持稳定、调节利益、促进发展的积极功能正契合灾害治理的既定目标，其针对概率可计算的工业社会风险所作出的制度性安排即社会保险，也可为防灾减灾提供借鉴。社会救助、社会保险和社会福利作为社会保障体系中最重要的重要组成部分，分别对应着人类社会面对灾害时由低到高的三种反应层次：被动应急—主动保护—调整提升。

静态结构：关系视角下的 灾害治理与社会保障

（一）“刺激-反应”式的被动关系

此类关系主要指当社会成员因灾害陷入困境时，社会保障作为反应形式给予及时的救助，二者属于被动式关联。作为社会的一员，人们皆有可能陷入各类困境：或者是就业市场竞争中的失败者、遭遇自然灾害家破人亡者、突遇安全事故灾难伤亡惨重者，或者是因重大疾病治疗日益穷困者，更有因老迈、残障等原因处于弱势地位者。这些困境对于个人而言实属不幸，但当与之有着相同或者类似困境的人达到一定数量之后，则从个体不幸转变为社会灾害。就国内而言，诸如地震等天灾导致区域内大范围的人员伤亡和财产损失，各地淘汰落后产能、企业减员增效等引发的成千上万职工下岗分流，化工厂爆炸致使数百人伤残，动辄造成几十人伤亡的车祸等，都可称之为社会灾害。灾害来临之际，相当数量的个体暂时或之后长期无法依靠自己的力量维持基本生活，需要国家和社会的帮扶。国务院《社会救助暂行办法》坚持“托底线、救急难、可持续”的原则，涵盖了最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助和临时救助八大方面。

这八大方面又可以分为两大类：一是社会成员陷入日常生活困局，二是由于突发事件导致社会成员面临生存威胁。前者如城镇中的贫困家庭、农村中的五保户面临着收入、医疗、教育、住房、再就业等诸多障碍；后者则是社会成员无论贫富皆有可能因自然灾害、交通事故或者家庭成员突发重大疾病而导致基本生活出现困难。根据我国现有的救助制度安排，社会成员遭遇灾害后，需要申请并通过县级以上人民政府相关部门审核认定后才能获得救助。这就使得此类社会保障在时序上存在“滞后性”，在行动效果上属于“后发”效应。其保障活动启动的条件是灾难事故发生后，社会成员深陷其中无法自救且不能自给自足之时，社会成员“先”申请“后”得助。站在灾害治理的角度看，社会救助发挥了灾后“雪中送炭”的功能。

（二）“预警-保险”式的主动关系

灾害治理与社会保障的第二种关系可称为“未雨绸缪”式的主动保险形式。社会保险是在国家和个人都对未来某些事件的发生有明确预期的情况下作出的风险应对策略，也是治理灾害最有效的手段之一。人的生老病死皆是自然规律，传统社会并不会将其看作是灾害，因为那时的大家庭乃至家族作为人群共同体，兼具生产、生活、教育等功能，可以通过抚幼赡老、照护送终以及互助共济等方式自行消化其后果。然而，这一切到了工业社会却成了潜在的风险和现实的灾害，因为此时家庭的生产功能被剥离到了企业，教育功能被剥离到了学校，只剩下生活功能，且持续地小型化、核心化，整个家庭的生活几乎全部依赖于工薪收入，不仅生老病死，即使是失业导致收入中断，都会使整个家庭生活难以维系。在工业化、市场化、家庭核心化的推动下，我国当前正发生着结构性巨变，让许多原本自然的事件变得颇具“风险意味”。工业化和市场化改变了劳动关系，劳资不平等的地位结构加剧了社会分化与冲突，家庭形态日趋核心化导致其对家庭成员的支持功能也随之弱化，造成劳动者对外界的依赖性不断增强。家庭之外的世界纷繁复杂，不确定性更强，个体不可控的风险种类更多、规模更大。这些变化使得尽可能地规避或者减轻工业化、市场化的风险成为“刚需”，职工的养老、工伤、医疗和失业保障需求日益旺盛，一旦雇佣方未能及时充分地满足劳动者的这些保障需求，二者的矛盾必将加深。当劳动者的保障需求与雇主供给不足的尖锐矛盾激化时，将会严重影响企业这个作为市场主体的运转，进而动摇国家的经济基础，成为政治-社会不稳定的根源。换言之，如果数量庞大的劳动者个人的养老、医疗、伤残、失业和生育风险得不到妥善解决，就会演变成群体性的社会风险。这时，单纯的社会救助只能解燃眉之急，却难以从根本上缓解人们的后顾之忧。社会保险便应运而生，它作为现代社会保障体系的最重要组成部分，在主动化解社会矛盾，增加人们对未来的美好预期，稳定劳动关系上起着举足轻重的作用。由于人的生老病死具备不可逆转的规律性，社会保障系统就需要预先在这些风险事件尚未发生之前作出制度性设计和资金积

累，以便在大概率事件发生时，及时有效地为被保险人提供合理的资金支付和相关服务，减缓那些灾害事件带来的伤害。从整体上讲，社会保险是主动化解人们在未来的、日常的生活风险，预先积累是对灾害事件的预警防控。例如，世界各国普遍实施的养老保险，就是提前预知人的衰老是个确定的、普遍化的风险，采取及早积累、晚年使用的形式加以规避；医疗保险则是在认定人吃五谷杂粮必然会生病的事实基础上，通过共济互助的方式来分散每个参保人的疾病风险。有了这些社会保险，普罗大众才会心安、心定，社会才能和谐有序。借鉴社会保险的成功经验，我国在灾害治理方面也先后推出强制性交通保险、农业保险和自然灾害保险，尽管这些保险项目通常以商业保险的形式运行，但政府强制参保或对参保人或对保险机构提供财政补贴，却类似于社会保险。

（三）“普惠-福利”式的调节关系

灾害治理与社会保障的第三种关系是动态协调关联。社会福利可以根据“风险—灾害—危机”链条的变化改变保障对象的范围和保障水平，甚至可以定向对灾害中的弱势群体给予倾斜式保障，以减少灾害带给他们的威胁。与社会救助应对灾害时的被动反应和社会保险的先期预备不同，普惠福利是更为普世化的、有更高保障水平的综合防灾减灾的制度安排。当国家的经济发展水平和整体经济实力提高到一定程度时，其社会成员在遭遇灾害时就可以获得更高层次的保障。在保障水准上，普惠福利支出要远高于最低基本生活标准的救助；在权责义务关系上，普惠福利不再强调缴费与获益对等的原则，而是努力涵盖弱势群体乃至全体国民。例如，欧洲福利国家以公民身份为门槛的全民福利制度，以及我国实施的以社会类别划分的老年人福利、儿童福利、残障人士福利等，都是通过最大限度地扩展社会保障的覆盖面，让国民在遇到灾害时多了一份保护。具体到灾害治理方面，我国的社会福利制度有意识地在社会成员中区分出相对弱势群体，在灾难发生时给予特殊的保护。例如，近几年先后发生的汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流等重大自然灾害，在大量死伤群众中，占比例最高的正是老幼病残孕等弱势群体；国家在灾

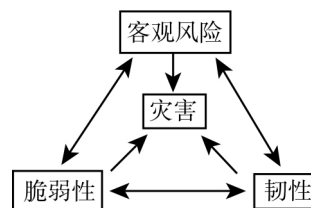
害应急和灾后恢复重建进程中，对于上述社会成员给予特殊保障服务。所谓特殊保障是指，除了灾害救助、社会保险支付等物质保障之外，普惠福利体系还向处于灾难中的弱势群体提供精神慰藉、危机心理干预、灾害创伤修复、社会关系恢复等恢复性服务，以及灾区老年人社会照料体系重建、因灾致残人群的社区康复、社会支持网络重构服务等重建性福利服务。尽管我国灾害治理中的普惠性保障体系起步较晚，还存在着政策制度不健全、专业人才不充足、服务范围相当有限等诸多问题，但是通过各级政府和社会力量的不懈努力，普惠型的灾害福利（服务）体系得到了快速发展，灾害社会服务队伍逐步壮大，灾害社会服务机构也已初具规模。普惠型福利在满足受灾群众需求、创新灾区社会治理、加强灾区社会建设、促进灾区社会发展方面的作用已经初步显现。对于灾害治理而言，社会福利可称之为“锦上添花”的调节提升机制。

动态过程：成因视角下的灾害治理与社会保障

（一）灾害成因“三角”模型

现代灾害理论认为，灾害是客观风险（risk）、承灾体的脆弱性（vulnerability）和韧性（resilience）三个重要因素相互作用的结果。这三个要素相互作用的动态变化决定着灾害的性质、影响程度，以及人类社会反应的方式与效果。（见图1）

图1 灾害成因简化图



首先，客观风险源是成灾的必要条件。灾害不是想象出来的，而是确实存在的危险，包括自然界的气象与地质状况的剧烈变化，如地震、洪水、台风、森林草场自燃等人力无法干预的自然力释放；也包括易燃易爆、有毒有害的化工原料和产品及其生产、运输及存储装置，采掘业的起爆装置与矿井的高浓度瓦斯，不合格的工业制成品等人工制造物；更有因管理混乱、操作失误甚至违法违规生产带来的重大安全隐

患；还有社会贫富差距拉大、雇佣关系紧张、社会分化加剧、社会价值多元化、利益诉求沟通不畅导致社会不满情绪的累积等社会发展中的突出问题。

其次是社会脆弱性。客观风险变为现实危险后，是否演变为灾害，还受到承灾体某些特性的影响，其中，脆弱性是成灾过程的关键一环。脆弱性是灾害研究的重要概念工具。博勒、唐宁和瓦特认为，脆弱性的定义应该在综合考虑面临有害干扰时的环境、社会、经济和政治暴露度之后作出，让其成为衡量人类福利的总体标准。根据这个原则，博勒等指出，脆弱性是由处于特定地点、时代的人们的政治、经济和制度所决定的多层和多维的社会空间集合。^[10]脆弱性可以被视为反映了本质上的物理、经济、社会和政治倾向，或一个社区遭受自然或人为造成的危险的物理现象时表现出的敏感性。^[11]综上所述，笔者从“负面”的角度对社会脆弱性加以阐释：它是人类社会在遭遇客观危险时脆弱面的度量指标，包括承灾体对危险的易感程度和在危险中的暴露程度两个基本测度。社会面对危险的敏感性越高，暴露在危险中的时间越久，其脆弱程度就越明显。在其他条件不变的情况下，脆弱性越高，越容易被危险所伤害，越有可能被重大突发事件所击倒；群体是这样，社区是这样，城市也是这样。

再次是社会韧性。韧性又被称为抗逆力，其与脆弱性一样，也是源于工程-生态研究领域，后来被社会科学所借用的概念。社会韧性强调社会系统的再生、适应和应对能力。^[12]在灾害研究领域，多数研究者认为，与脆弱性不同的是，韧性被定义为积极应对、削减灾害影响和系统的自我恢复。^[13]也有研究者提出，韧性是脆弱性的对应词，增强系统的韧性和减少其脆弱性，是同一个问题的两个不同侧面。^[14]笔者认为，脆弱性可以被看作是社会系统的“弱点”指征，韧性则是社会系统在面对灾害时的“优势”所在。这一优势主要表现在社会系统的灾害反应的主动性和创造性方面：恢复和重建只是韧性的基础，学习、总结与更好的保护才是社会韧性（抗逆力）的突出体现。这一认识与联合国国际减灾战略组织的界定大体相近，该组织指出，韧性是一个可能暴露于危险中的系统、社区或社会，为了达到并维持一个可接受的运行水平而进行抵抗或

发生改变的能力。这一能力的高低取决于该社会系统的自组织学习能力。^[15]从过去的和现在的灾害中学习，总结经验教训并加以改进，未来才能有更好的保护和减灾措施。

根据灾害成因三要素的逻辑关系，客观风险（危险源）最后能否给人类社会带来严重威胁、造成恶劣影响，还要看社会系统自身的脆弱性和韧性的实际状况与作用结果。在客观风险一定的情况下，社会（社区）的脆弱性越明显，韧性越低，那么灾害将越可能被称为灾害。所以，灾害治理的目标就是要减少社会脆弱性，同时增强社会韧性。任何有助于上述目标实现的制度安排和运行机制，都值得建立、维持并加以发展，完善的社会保障体系作为社会稳定器的作用不言而喻。反之，匮乏或者发展不均衡的社会保障，则很有可能放大社会的脆弱性程度和削弱社会的韧性水平，从而促成灾害的形成并影响灾害治理的效果。

（二）社会保障的缺失放大了社会脆弱性

脆弱性是对社会系统中存在的不足和缺陷的度量，说白了就是防灾减灾过程中的“短板”。客观风险会引起物理环境与政治、经济、社会之间的连锁反应，而社会防护“短板”具有“木桶效应”，让社会抵御灾害的“软肋”逐步显露。随着社会暴露在危险环境的时间的延长，社会及其成员对危险的感知也会愈加敏感、清晰。结果是社会遭受损失的可能性大大增加，社会成员的不安情绪扩散，社会稳定的基础被动摇。在对社会脆弱性产生直接影响的各种制度性安排中，社会保障体系最为关键，它的“缺”与“少”直接放大（加深）了社会的脆弱性。

首先，社会保障的缺乏对社会脆弱性有加深作用。贫困是社会系统中最重要脆弱性指标，一个区域内相当数量的贫困人口的集中连片分布被公认为是社会不稳定之源。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》划定了六盘山区、秦巴山区、武陵山区，西藏、其他四省藏区和新疆南疆三地州连片特困地区等。在14个特别贫困地区中，农民年人均纯收入2676元，仅相当于全国农民平均水平的一半。^[16]这些区域的生存环境恶劣，本地居民生活水平长期处于贫困线以下，危险暴露时间长；因为长期贫困，该类区域居民对各类支出项目极其敏感，

生活中的特定变故会让其快速陷入更为窘困的境地。在诸多生活变故中，疾病尤其是重大疾病最能让社会成员及其家庭陷入难以摆脱的困境之中，这一状况在没有稳定的社会医疗保险的情况下尤甚。新中国成立后曾在农村建立了合作医疗制度，但20世纪70年代末期各地的合作医疗制度遭到破坏日趋解体，直到2009年国家作出深化医药卫生体制改革的重要战略部署，确立“新农合”作为农村基本医疗保障制度的地位；2010年基本实现了全国农村居民全覆盖；2016年又将“新农合”与城镇居民基本医疗保险制度并轨。这也意味着在此前的30年间，特困地区的农村人口一直处在缺乏国家基本医疗保障的“真空地带”。据国家卫计委的公开数据，截至2016年底，我国农村因病致贫、因病返贫贫困户中患病人数依然高达734万人^[17]，而“看病贵、报销难”则是贫困地区居民致贫返贫的主因。农村基本医疗保障的严重缺位，导致了那些地区群众医疗费用支出的攀升，加重了区域社会的“贫困”脆弱属性。

其次，社会保障的不足同样会放大社会脆弱性，这在社会安全类灾害中表现得最为突出。通过社会保障功能的发挥，可以为人民群众提供明确的安全预期；有了良好的预期，就能够化解中低收入群体的不安与焦虑，形成积极的社会心态，进而创造一个充满活力又和谐稳定的社会状态。^[18]反之，社会保障不足则会造成“不公平感”在社会上的蔓延。不同社会阶层间强烈的攀比心态尤其是中下层群体普遍的“被剥夺感”，是社会脆弱性的另一个指标。从20世纪90年代中后期开始，我国进行了大规模的国企产权制度改革，相当一部分企业采取“减员增效”的办法以摆脱经营困境。这一改革涉及国企的数百万职工的就业岗位、养老保障和失业救助等生计问题。尽管当时已经建立了城镇职工养老保险等相关社会保障制度，但这一波的国企改革规模之大、触及利益之深史无前例，而当时的社会保障无论是在保障理念还是在体系建设、政策落实细节上，都没有做好充分的准备，导致相当数量的职工下岗后经济来源消失，企业破产后养老金没了着落，企业改制后医疗报销待遇降低。与国企职工福利待遇降低、社会保障不足的情况相反，资本、技术甚至权力之间的强强联合获利颇丰。“一得一

失，一升一降”的鲜明对比，制造出底层群体的严重的被剥夺感：退休老职工感叹退休金太低，下岗中年职工抱怨失业补助太少，被买断工龄的职工埋怨此后的养老医疗都要自己扛、负担太重。此后对这一历史遗留问题的善后也一直没有到位，加上在职人员工资增长和退休人员养老金增加的速度，始终赶不上经济发展、财政增长、货币增发的速度，致使社会剥夺感持续蔓延。2012年全国性调查数据显示，有54.2%的人表示担心未来养老费用问题，而在2006年，该比例仅为38.9%。^[19]

“剥夺感强-获得感弱”的社会是脆弱的，而社会保障覆盖面窄、保障水平低加深了社会的脆弱程度。1978年以来，我国先后经历了三次失业高峰：1978年底到1979年，知青大返城诱发潜伏多年的城镇失业危机集中爆发；1989年国内经济政策重大波动以及“学潮”风波导致失业率猛增；1996年后以国企改制和减员增效为目标的经济结构调整，导致大规模的职工下岗分流。^[20]每一次的失业潮几乎都伴随了激烈的劳资冲突，甚至大规模的群体性事件的发生。例如，大庆油田、胜利油田、鞍山钢铁公司等相继发生大规模群体性上访事件，上访参与者的普遍诉求为：被买断工龄的人要求回厂上班；临近退休年龄的职工要求办理提前退休的正式手续，享受养老保险待遇。这些抗争诉求都与保障福利待遇密切相关，恰恰反映出当时的社会保障基础薄弱、保障水平低下的真实状况。可见，社会保障力度不足的状况激化了社会矛盾，加剧了社会的脆弱性程度。反之，在近两年新一轮经济结构调整中，就没有出现大规模的群体性上访乃至群体性事件，究其原因就在于，现在的社会保障体系和20年前相比不断扩面，实现了城乡全覆盖，连续上调养老金给付水平和医疗费报销比例，扶贫力度越来越大，救助兜底作用明显，从而削减了社会的脆弱性程度。

（三）社会保障的供给增强了社会韧性

韧性表现为系统对外界压力的抵抗、恢复和建设能力。社会保障体系主要从两个方面增强社会韧性以应对灾害：一是基本的社会保障供给为社会提供恢复力，二是充足的社会保障供给为社会提供建设性的学习能力。

其一，社会保障基本功能的发挥为社会提供了

抵御灾害的恢复力。各种灾害都会带来破坏，这些破坏首先危及社会成员的生命安全，触及其生存底线。因此，千方百计地挽救生命并为其提供基本生活条件是救灾的首要任务。此时，与应急管理相配合的社会保障，在救灾行动中起着先期恢复社会成员的基本生存条件的重要作用。除了应急救援的工程技术手段外，社会保障体系的完备程度与保障水平决定着社会抵御灾害的实际效果。以2003年“非典”事件为例，社会基本医疗保险和大病保险等社会保障制度的积极参与，成为抗击这场重大公共卫生事件并取得成功的关键。新型传染性病毒让传统的医疗方法束手无策，为了挽救生命而不计成本的抢救与治疗在所难免，其医疗费用自然超出了一般个体的支付能力。面对这场巨大的灾难，各地卫生与社会保障部门联合出台带有明显共济保障性质的制度安排。例如，在北京市的《非典时期治疗费用结算通知》中，要求“参加基本医疗保险的人员的医疗费用从基本医疗保险统筹基金和大额医疗互助资金中支付，个人负担部分从医疗救助基金支付，城镇登记失业人员的医疗费用则从失业保险基金中支付，未参加医疗保险的城乡低保户的医疗费用由区县政府承担”^③。当时的劳动与社会保障部更是连发通知，要求在抗击“非典”时患病的医务工作者被认定为“工伤”，享受工伤保险治疗和康复补助待遇。^④经验告诉我们，控制疫情蔓延和有效救治感染者同样重要，它们都是社会韧性强的表现，而这是建立在坚实社会保障基础之上的“强韧性”。抗击“非典”中，社会保障体系及时作出了响应，基本医疗保险、大病医疗互助、医疗救助基金和失业保险基金分别对应不同类型人群，为这些病患者得到及时救治并恢复健康提供了基础性保障。社会保障不仅在灾害治理的早期可以增强社会韧性，使灾情尚未扩散就被遏制并迅速进入到恢复过程中，减缓社会成员受到的伤害，而且还能在时间更为持久的灾后恢复期为增强社会恢复力提供动力支持。比如“非典”事件过后，北京市大约有4700位幸存患者，他们当中相当一部分人患有“非典后遗症”，临床上表现为股骨头坏死、肺部纤维化、精神抑郁症等症状，属于因病致残。残障人士的身心康复漫长而艰辛，如果没有社会保障体系的支持，单凭患

者自己是难以实现康复目标的。为此，北京市对符合条件的150名左右的“非典后遗症”患者给予政府免费治疗，红十字会方面还提供每人每年4000~8000元补助。^[21]这为患者出院后的长期康复乃至重返社会奠定了基础。

其次，社会保障的自我修复机制提升了灾害治理的制度创新能力。社会保障对社会韧性的增强作用还反映在自我学习与完善方面。灾后恢复不能仅是“回到从前”，否则社会再次面临危险时的结果依旧，无法充分体现“韧性”的能动特征，因为韧性的目标是“变得更好”。大多数情况下，社会系统能够汲取灾难带来的经验和教训，善于学习的社会可以查缺补漏、更新理念，并在制度上作出积极的改变。2008年以来，我国先后经历了多次“巨灾”，汶川地震、南方冰冻雪灾、玉树地震等对灾区乃至全国的经济-社会影响深远。由于保险业中“巨灾不保”的规则长期存在，加重了灾民的负担，灾区恢复的重担自然落在社会保障的肩上。而灾区社会保险统筹层次低、调剂金制度不完善又带来了社保资金的巨大缺口，“应保未保”、“未保不赔”更容易引发灾区的社会不稳定。此后，国家层面开始反思举国应急救灾体制的利弊，从制度上做了很多顶层设计。其中社会保障子系统上的新举措引人关注：各地尝试建立政策性的“巨灾保险”，国务院还出台《社会救助暂行办法》等法律法规以应对巨灾等新兴风险带来的挑战。我国的政策性巨灾保险目前多由政府出资并主导，弥补了各种商业险种在地震等巨灾免责条款上的缺憾，让受灾地区因巨灾导致的工伤保险、基本医疗保险的快速“减收-增支”风险有了分散与共担。2014年出台的《社会救助暂行办法》特别规定了“受灾人员救助”的内容，囊括了备灾、应急救援、过渡安置、住房恢复补助以及季节性困难补助等方面，让自然灾害救助有了法律依据，使灾害救助制度得到完善，更使灾民的基本生活有了稳定保障。

又如，在抵御失业风险类灾害方面，国务院先后在1986年、1993年和1999年颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》《国有企业职工待业保险规定》和《失业保险条例》来应对上述三次的失业高峰引发的群体性冲突。从时间点看，这些社会保障

制度的建立与完善皆是在前一个失业高峰引发群体性冲突之后出台的改进措施,属于“事后建设”,发挥了稳定人心和保障托底的作用。2015年前后,在国家“调结构、去产能”政策的影响下,相关地区和地区再次进行了大规模的职工转岗分流。在总结前三次社会保障改革的经验教训的基础上,围绕保证“企业富余人员转岗不下岗、转业不失业”的政策目标,人力资源和社会保障部等七部门作出“多渠道分流安置职工”的总体安排,为相关人员提供了四大类分流通道:内部分流、转岗就业创业、内部退养、托底安置。^[22]各地社会保障部门引导企业通过转型转产、多种经营、主辅分离、培训转岗等方式,多渠道分流安置富余人员,提出不裁员或少裁员的企业的,可获得由失业保险基金给予的“稳岗补贴”。对失业人员办理失业登记,免费提供就业指导等服务;对失业人员和长期停产职工,普遍开展转岗培训或技能提升培训并给予职业培训补贴;在有条件的地区,建议临近法定退休年龄的职工还可以申请内部退养,由企业发放生活费,并缴纳基本养老保险和基本医疗保险,个人缴费部分由职工继续缴纳,达到退休年龄时正式办理退休手续;对于最后依然就业困难的职工,政府则加大公益性岗位开发力度,提供兜底帮扶。相比较而言,最近这一波的政策结构性失业高峰并没有导致全国性的、大规模的群体性抗议活动的持续发生。这主要得益于社会保障体系中“防风险-促就业”制度的完善及其功效的发挥。

相辅相成: 灾害治理与社会保障

可见,基础性的社会保障部分地弥补了社会脆弱性“短板”,而充足的社会保障供应则会极大地提高社会抵御灾害的韧性,提高灾后的恢复力和重构力。无论哪种情况,社会保障体系在经历灾害后都会查漏补缺,甚至进行制度性革新以应对未来新的风险。通过社会保障体系的社会学习让原有的灾害治理体制与机制得以完善,这本身就是社会系统韧性的增强过程。社会保障制度在每一次巨大灾害之后的革新,带来的不仅仅是显著的灾后重建效果,而且日益夯实且不断稳固了社会的根基。

将灾害治理与社会保障统摄在民生建设体系之中加以分析,这是基于对民生的理解。民生概念有狭义和广义之分:狭义的民生专指就业、教育、医疗、居住、养老等人民群众最关心最直接最现实的利益问题。^[23]社会保障是狭义民生建设的重要支柱,它与扶贫脱贫一起,确保有困难的群众也能满足他们在就业、教育、医疗、居住、养老等领域的基本需求。广义的民生则涵盖了以上人民生存的五个基本领域和人民日益强化的公共安全需求,这就意味着以公共安全体系建设为核心的灾害治理与社会治理必将纳入到广义民生建设之中,与社会保障一起成为民生建设的两翼。社会保障应当而且可以增进人民群众在就业、教育、医疗、居住、养老等领域的获得感,灾害治理则应当而且可以增进人民群众的安全感,有了获得感和安全感,就必然会提升幸福感。作为民生建设体系的重要组成部分,灾害治理与社会保障密切相关。

一方面,二者在体系架构、制度目标和实施机制上存在诸多共性和相通之处。国家的长治久安需要社会保障的互助共济机制化解风险、保护弱者权益、实现社会公正、维系社会团结、维护社会稳定,同样需要灾害治理进行风险辨识与先期预警,通过综合减灾机制以有效应急,通过善后恢复以重建社会秩序。社会保障是民生建设之基础,灾害治理则是国家稳定的柱石。前者在国家常态治理中发挥基础性稳定作用,后者在国家社会危难之时负有应对恢复之责。

另一方面,二者又在体系机制上相互嵌套。社会保障的“介入时机”“参与程度”和“保障力度”深刻地影响着灾害认定、治理过程和治理效果。各种类型的灾害尤其是人为社会性灾害,只要有社会保障的及时介入,都可以早期发现社会不稳定的源头,并凭借相关社保措施制度性地加以先期化解。社会保障与灾害治理的融合程度越高,社会保障与灾害治理的联动性、协调性就越强;社会保障参与灾害治理的程度越深入,社保的资金、人员、信息与灾害治理进行共建共享的可能性就越大。

新时代,社会保障与灾害治理必将一道被纳入国家治理体系之中,共同承担起化解社会矛盾、促进社会公正、实现社会共享发展的历史使命^[24],成为维系国家长治久安和人民世代福祉的基本途径与制度保障。

注释:

- ① 2018年3月,根据中共中央决定和全国人民代表大会通过的“国务院机构改革方案”,在原国家安全生产监督管理总局基础上,整合国务院应急办、消防、救灾、地质和水旱灾害防治、草原和森林防火、震灾应急救援,以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的职责,组建应急管理部,从而在组织机构方面基本实现了对广义灾害之系统性、动态化治理的统一领导。
- ② 建构主义认为,灾害的界定虽有客观的标准,但对什么情况下被认为是“灾害”,多大程度上造成了“灾害”等关键问题,均带有强烈的主观感受特性。
- ③ 北京市关于非典型肺炎患者医疗费用有关问题的通知,京财社(2003)7985号。
- ④ 关于因履行工作职责感染传染性非典型肺炎工作人员有关待遇问题的通知,劳社部发电(2003)2号。

参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005: 15.
- [2] 童星. 社会保障理论与制度. 南京: 江苏教育出版社, 2008: 14.
- [3] 张奇林、张兴文. 风险与社会保障: 一个解释性框架. 社会保障研究, 2011(3).
- [4] 刘延国等. 基于投影寻踪的岷江上游山区自然灾害社会易损性分析. 灾害学, 2017(4).
- [5] 郑秉文. 社会保障体系的巨灾风险补偿功能分析——美国9.11五周年的启示. 公共管理学报, 2007(1); 万明国. 美国社会保障体系灾后补偿的实现路径及启示. 社会保障研究, 2013(6).
- [6] 童星、张海波. 灾害社会科学: 一种跨学科整合的可能——概念、框架与方法. 中国应急管理, 2009(3).
- [7] C. E. Fritz. Disaster. R. K. Merton, R. A. Nisbet. *Contemporary Social Problems*, New York: Harcourt, 1961: 655.
- [8] 陶鹏、童星. 灾害概念的再认识——兼论灾害社会科学研究流派及整合趋势. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2012(2).
- [9] 童星、张海波. 基于中国问题的灾害管理分析框

架. 中国社会科学, 2010(1).

- [10] Bohle H G, Downing T E, Watts M J. Climate Change and Social Vulnerability: The Sociology and Geography of Food Insecurity. *Global Environmental Change*, 1994(4): 37-48.
- [11] 西亚姆巴巴拉·伯纳德·曼耶纳, 张益章、刘海龙译. 韧性概念的重新审视. 国际城市规划, 2015(2).
- [12] 周利敏. 从社会脆弱性到社会生态韧性: 灾害社会科学研究范式转型. 思想战线, 2015(6).
- [13] W. C. Bogard. Bringing social theory to hazards research: Conditions and consequences of the mitigation of environmental hazard. *sociological Perspectives*, 1989(2): 147-168.
- [14] 杨慧. 社会脆弱性分析: 灾难社会工作的重要面向. 西南民族大学学报(人文社科版), 2015(5).
- [15] UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction). *Hyogo Framework for 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. <http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-foraction-english.pdf> 2005. 6. 22.
- [16] 范小建. 集中连片特困地区成为主攻区. 新华网. <http://news.xinhuanet.com> 2011. 12. 7.
- [17] 金振娅. 不让任何人在小康路上因病掉队. 光明日报, 2017. 3. 16.
- [18] 林闽钢. 社会保障如何能成为国家治理之“重器”. 社会保障评论, 2017(1).
- [19] 陆学艺等. 2013年中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 136.
- [20] 邓大松. 中国社会保障制度改革回顾、评估与展望. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 124.
- [21] 周东飞. “非典型”后遗症和典型性遗忘. 杂文选刊月刊, 2010(2).
- [22] 白天亮. 去产能, 会影响就业稳定吗. 人民日报, 2016. 7. 4.
- [23] 童星. 社会主要矛盾转化与民生建设发展. 社会保障评论, 2018(1).
- [24] 郑功成. 社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择. 社会保障评论, 2017(1).

编辑 李梅

Confucianist View of Data Privacy
——Concurrently Discussion on the Possibility of "Digitalized Confucianism"
Xu Yingjin

Abstract: From the perspective of historical materialism, the economical motivations underlying the traditional Confucianist ideology of "returning to the ancients" can be reconstructed as the follows: Confucians' emphasis on the priority of "rituals" over "laws" would facilitate clans' patriarchs' management of local economic resources without revealing too much data on relevant economic activities to an omnipotent government working on a higher level. Accordingly, the political model is traditionally categorized as "The Political Model of Zhou Dynasty". By contrast, "The Political Model of Qin Dynasty", which has long be criticized by Confucians, could be viewed as a management mode based on some primitive form of big data technology, and would naturally undermine the economic autonomy of local clans. Hence, the Fabian strategy that Confucians used to approach to realizing "The Political Model of Zhou Dynasty" can be accordingly read as their attempts to protect their data privacy. In this sense, contrary to some stereotype of Confucianism, the Confucian view of data privacy bears some affinity with its liberalist counterpart and hence deserves a systematic reconstruction. The resulting updated form of Confucianism can be labeled as "Digitalized Confucianism", which is hybrid form containing both traditional Confucianist doctrines and appropriate technical means for protecting data privacy, such as block chain technology, small data technology and domestic robotics.

Key words: digitalized confucianism; big data technology; debate on the monopoly of salt and iron; political model of Zhou dynasty; political model of Qin dynasty; historical materialism

Algorithmic Power of Data Intelligence and Its Boundary Correction
Duan Weiwen

Abstract: In the current application of Big Data and AI, data intelligence and its algorithm have increasingly and far-reaching effects on human behavior and social life. They bring the vision of algorithm era and intelligent society, and also lead to lots of improper intervention in human behavior and life, even known as "weapons of math destruction". But the issues people really should face are how to make data and algorithms become human accompanying technology, and explore life strategies in the era of algorithms through the Governance of the Self. On the one hand, we should grasp the historical context of world making based on the data framework; and on the other hand, We should clarify the inner political configuration of algorithmic power. Through the agonism of the agency based on the subject, the Governance of the Self and the correction of the algorithm power boundary can be realized at the same time.

Key words: algorithmic power; accompanying technology; data framework of the world; governance of the self; agonism

Empowerment Based on Relation and Social Justice in the Era of Big Data
Zhao Litao

Abstract: Data is the basic resource of the information age, which deeply affects the social life. The change from small data to big data is not only a sharp increase in data volume, but also a qualitative change in the main relationship behind data. The explosive growth of data in the process of correlation coupling activates the individual and it's relational resource network to the maximum extent and forms a new power relationship. The problem of social justice in the era of big data is fundamentally caused by data monopoly and the defect of data quality, which leads to the weakening of the public value of data resources. In order to promote social justice through the benign empowerment based on relation in big data, we should deal with it from three aspects: system design, capital value regulation and the rectifying and maintaining function of empowerment based on relation.

Key words: big data; correlation; empowerment method; social justice

The Two Wings of People's Wellbeing: Disaster Management and Social Security
Zhang Le & Tong Xing

Abstract: Disaster management and social security are important components of the people's wellbeing construction. They share the same origin and complement each other. From a static structure point of view, there are three relationships between the two, namely, the "stimulus-response" passive relationship, the "early warning-insurance" active relationship, and the "universal-welfare-welfare" adjustment relationship. From a dynamic perspective, basic social security partially compensates for the "shortcomings" of social vulnerability. Adequate social security increases the resilience and reconstruction capacity after the disaster. In the future, under the unified supervision of people's

wellbeing construction, social security and disaster management will surely assume the historical mission of resolving social conflicts, promoting social justice, and achieving social shared development.

Key words: disaster management; social security; social stability; people's wellbeing

Healthy Aging or Suffering Aging?

——Prevalence of Chronic Disease in Elderly Population in the View of Healthy China Strategy

Xia Cuicui & Li Jianxin

Abstract: Health transition and population aging are the main challenges to the Healthy China Strategy. China is now experiencing the third stage of health transition that is called the Age of Degenerative and Man-made Diseases. Chronic disease has become the main ailment threatening people's health and longevity. Research showed that approximately 60 percent of elderly people suffered from chronic disease. New health risk factors, cumulative disadvantage of health and inequality in medical resources are the main challenges. The elderly people have lived longer but not better. To cope with these problems, precision medicine, full life-course care system and fair medical care system should be established. Individual, society and government are all responsible for the elderly's health.

Key words: healthy China; health transition; aging; chronic disease

City as a Conception of Time: On Its Two Dimensions of Memory and Utopia

Zhao Jingrong

Abstract: City can be considered as a conception of time based on the blowing culture of city, which means that city is not a fixed object but an everlasting and changing process. As a conception of time, city has two important dimensions which are memory and utopia. The former reflects the developing process of city and relates to its history and tradition. The latter leads to imagination for the future of city and constructs its ethics and community. This paper discusses the city as a conception of time from the angle of methodology. We conclude that the research of city should not be confined to localization. More primarily, city should be explored dynamically.

Key words: city; memory; utopia; blowing

Space-Time Flow: The City Scales of Mobile New Media

Xie Jing

Abstract: It argues that the new media, like mobile news apps and mobile social networking apps, could be perceived as a space-time machine. It is devoted to the analysis of the city space-time experience constituted by the changes of existing media formats in three dimensions. At the macro-level, information flow produces an overall flowing space-time complex unity. At the micro-level, the narrative flow displays various forms of space and time, taking small slices of reality to build up a jigsaw-style larger composite picture. At the medium level (middle space-time), being invisible, personal experiences gathering offer a new embodiment of space-time experience. The three dimensions of city space-time shaped by mobile new media are closely related but not unified, thus setting new space-time scales of mobile cities.

Key words: space-time machine; information flow; narrative flow; being with space-time; mobile city

How to Understand the Political Ecology in the Early Days of the People's Republic of China

Du Yunquan

Abstract: Shortly after the Communist Party of China (CPC) came into power in the whole country, the phenomenon of "three evils" appeared in the cadre ranks. Although the Central Committee of the Communist Party of China launched the "three evils" movement in time, quickly changed the situation, won popular support and consolidated the ruling position through a large-scale mass movement with high winds and torrential rain, it improved the political ecology by means of sports governance. It can only cure the symptoms but not the root causes. The spread of the phenomenon of "three evils" in the early days of the founding of the people's Republic of China was the result of the joint action of various factors, with structural characteristics, and it was concentrated in certain fields and the behavior of certain groups could not represent the whole of the cadre ranks. You can't exaggerate the seriousness of it, and you can't lose it. Limit magnification to judge that the whole political ecology has deteriorated. To investigate the overall situation of political ecology, we must first establish a scientific framework for political ecological analysis. The political ecology in the early days of the founding of the people's Republic of China can be summed up as solidarity, inclusiveness, liveliness and positive progress.

Key words: "three evils" phenomenon; "three evils" movement; political ecology