

· 综论 ·

现代化进程中的社会保障模式转型

席 恒

[摘要] 在现代化过程中发展而来的现代社会保障制度，通过“社会权利范式”与“结构功能范式”的互动，与各国的现代化过程不断同频共振，并依据不同国家差异化的目标约束和条件约束，形成了危机救助、风险预防等社会保障模式。随着现代化的深化，作为现代化重要特征的社会保障模式，必将依现代化所带来的约束条件而做出适应性选择。由现代技术催生的社会经济形态、社会结构、新就业形态的变化和国民对社会保障权益诉求的不断提高，必然要求社会保障模式从危机救助、风险预防向权益保障模式的转型，以适应变化社会对国民社会保障的需求。在中国式现代化的目标约束与新经济、新技术发展，人口结构变化等条件约束下，基于风险共识、责任共担、权益共享的权益保障模式是中国社会保障达成社会权利范式与结构功能范式内在平衡的可行路径。

[关键词] 现代化；社会保障模式；危机救助；风险预防；权益保障

作为人类历史上最伟大的变革，现代化创造了包括物质文明、精神文明和制度文明在内的现代文明。在历时数百年、更迭数代的现代化过程中，不同国家依其发展阶段、社会制度、文化传统等约束条件，开拓出多样化的现代化道路。在现代化过程中发展而来的现代社会保障制度，又依各国自身的目标约束和条件约束呈现出不同的制度模式。随着全球现代化的深化，由现代化发展而来、并作为现代化重要特征的社会保障模式，必将依现代化所带来的约束条件而做出适应性选择，并与时俱进。

一、现代化进程中各国的社会保障制度：约束条件下的适应性选择

社会保障制度作为一国保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉、保障社会成员社会保障权益的基本制度，是伴随着各国现代化进程的约束条件而适应性选择的结果。^① 一国现代化的程度、其社会、经济、政治和文化条件等条件约束、其社会保障的目标设定或约束，都

[作者简介] 席恒，西北大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”（18ZDA083）；国家社会科学基金社科学术社团重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（21STA002）。

^① 席恒、田宋：《合作收益视角下的东亚社会保障模式》，《山东社会科学》2017年第7期。

会影响该国社会保障制度的模式选择。

在工业化之前，英国与世界其他国家一样，自然经济占主导地位，家庭作为这一时期最基本的生产单位，形成了独立的小农经济关系。这种生产方式受自然环境的偶发性影响较大，生产水平低下，保障能力较弱，难以抵御风险。政府为了维护政治稳定，通常采取非固定化的、水平较低的救济措施。这种制度的典型形式是英国 1601 年颁布的《伊丽莎白济贫法》及其补充法案。

当英国率先开始推进工业化的进程时，原先建立在稳定的血缘、地缘基础上的传统社会保障制度并不适应工业化的要求。工业化高度理性的生产方式要求将土地、劳动力、原材料等生产要素商品化和流动化，并构建起一个自由市场以保障生产要素的自由流动。为此，英国首先开始了适应工业化的社会保障制度改革。1834 年英国废止了《旧济贫法》及其补充法案，开始实施由中央监管、主张济贫院院内救济的《济贫法修正案》（简称《新济贫法》），强调通过救济维持最低生活水平是公民的一项权利。《新济贫法》主要以危机救助为重点，尽管其有强迫劳动与社会救济的性质，但与当时生产力水平相适应。《新济贫法》要求有劳动能力的失业人口通过个人努力而非政府或社会的“恩赐”摆脱贫困，^①要求劳动者只能靠出卖自己的劳动力得以生存，^②进而构建起适应工业经济体系要求的自由劳动力市场，使英国率先走上现代化之路。英国对传统社会救助制度的适应性改革，是现代化过程中现代社会救助制度的开始，形成了社会保障制度中的危机救助模式。

当第二次工业革命来临时，更大规模的工业化与市场化在为人类创造巨大社会财富的同时，也造成了更加严峻的经济与社会问题，失业、工伤、贫困、使用童工、劳动保护不足和劳动者健康状况堪忧等问题日益严重。在工业经济条件下，生产资料占有出现差异，由于生产规模扩张的需要，占有生产资料较多的一方成为雇主，占有生产资料较少的一方成为雇员，雇员服务于单一的雇主，在雇主提供的工作场所内，将劳动力与生产资料相结合，具有现代从属特征的劳动关系开始出现。雇主为了获得更多的剩余产品，对劳动者进行剥削，劳资矛盾加剧。面对工业化过程中新问题，信奉国家主义和改良主义的德国力图探索一种新的社会保障道路。1881 年初，德国皇帝宣布实行社会改革，对社会问题的受害者采取保护性措施。1883 年、1884 年、1889 年，德国国会分别通过了《疾病保险法》《工伤事故保险法》《老年和残疾保险法》等三部法案，以风险防范与化解为重点的社会保险制度正式诞生。^③社会保险制度的出现改善了劳资关系，缓解了雇工在就业过程中各种风险的担忧，缓和了德国的社会矛盾。如俾斯麦（Otto von Bismarck）所言，“国家通过社会保险政策来安慰数百万劳工身体和精神上的痛苦，以加强德意志帝国的统治”。^④起初的社会保险制度并非是为了实现社会公平正义，而是维护实质上不公平的剥削制度，但客观上确实缩小了收入差距。与英国单一救助主体不同的是，俾斯麦社会保险制度的典型特征是雇主、雇员共同责任，强调权利与义务对等，保障雇员的社会保障

① 丁建定：《从济贫到社会保险：英国现代社会保障制度的建立（1870—1914）》，中国社会科学出版社，2000 年，第 145-146 页。

② [美] 弗雷德·布洛克、玛格丽特·R·萨默斯：《超越经济主义的谬误：卡尔·波兰尼的整体性社会科学》，载 [美] 斯考切波编：《历史社会学的视野与方法》，上海人民出版社，2007 年，第 60 页。

③ 丁建定：《西方国家社会保障制度史》，高等教育出版社，2010 年，第 145 页。

④ Charles Downer Hazen, *Europe since 1815*, Henry Holt & Company, 1910, p. 293.

权益。通过经常性的社会经济活动（按一定的时间周期筹集资金），为可能发生的风险进行了事先准备，从而使人类的风险应对成为一种持续性的、预防性制度安排，形成了社会保障制度中的风险预防模式。德国社会保险制度的意义在于，它借鉴了商业保险的运行机理，将商业保险中的个人单一责任扩大为社会保险中的“雇主－雇员”共同责任，并将危机化解的政治议题引入到经济领域，期望用经济的手段解决社会问题。于是，“雇佣劳动关系－社会保险关系－社会保险项目”就成为现代社会保险制度设计的基本逻辑，最终形成了以雇主－雇员为责任主体、保障雇员（劳动者）利益的社会保险制度，即“俾斯麦模式”。

德国社会保险制度之后，这一极具学习效应的社会保障模式在许多现代化国家竞相借鉴。在大萧条之后，美国出台了世界上首部以社会保险为核心的《社会保障法》，以法律的形式确立社会保障作为政府提供的一种普遍权利的正当性，而不是将其当作一种慈善事业或一种特权。^①在罗斯福新政与凯恩斯主义的影响下，社会保障制度不再仅被视为解决社会问题的关键，更被视为政府进行需求管理、解决有效需求不足的重要经济手段。^②

第二次世界大战之后，随着现代化的浪潮向世界其它国家拓展，后发的现代化国家依其发展阶段、社会制度、文化传统等特定条件开拓出多样化的现代化道路，并在不同国家、不同现代化道路的约束条件下，适应性地选择了具有自身特色的社会保障制度。首先是在现代化的先发国家，随着社会经济条件的改变，不断创新社会保障的模式。在英国及其北欧，基于贝弗里奇蓝图的指引、战时对人民的许诺、战后经济的繁荣以及现代化进程的不断推进，逐步开始探索以普遍主义和社会平等理念为价值核心，具有高税收和高再分配效应等特征的福利国家模式。^③其次是以苏联为代表的社会主义国家摒弃了传统西方式的资本主义与市场机制，遵循社会主义与计划经济的现代化方案，逐步发展并完善了适应社会主义现代化道路的国家保障模式。^④再次是以日韩为代表的亚洲国家在现代化进程中充分结合了后发现代化国家的优势与东亚文化传统文化，逐步发展出了立足本国国情、深受儒家文化影响，强调家庭与社会经济发展的东亚社会保障模式。^⑤之后的智利、新加坡、中国香港则在特殊的现代化道路之下，强调个人责任与对市场主体的信任，选择了社会保障的强制储蓄模式。^⑥尽管各国现代化的道路与社会保障的发展形态各不相同，但都不同程度地向着全民化、普及化方向发展，既蕴含着人类对于现代化所承载的美好生活的期许，也是各国解决现代化引致的社会问题的重要手段。

世界各国社会保障制度的发展，始终与各国现代化的进程同频共振。随着工业革命的深化，生产力水平的较大提升，资本主义国家社会财富的不断积累，政府有能力将重点放在提升全体

① [美]埃里克·方纳：《美国自由的故事》，商务印书馆，2002年，第292页。

② 任保平：《当代西方社会保障经济理论的演变及其评析》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2001年第2期。

③ 关信平：《西方“福利国家之父”——贝弗里奇——兼论〈贝弗里奇报告〉的诞生和影响》，《社会学研究》1993年第6期；林卡，张佳华：《北欧国家社会政策的演变及其对中国社会建设的启示》，《经济社会体制比较》2011年第3期。

④ 廖成梅：《浅析苏联社会保障制度》，《社会主义研究》2008年第2期。

⑤ 贾玉娇：《重新发现东亚社会保障——对发展主义话语中东亚国家发展能力的回应及新解》，《社会保障评论》2020年第4期。

⑥ 袁妙或：《市场化与国家责任：福利国家强制性企业年金制度的比较》，《财政研究》2010年第8期；郭伟伟：《新加坡社会保障制度研究及启示》，《当代世界与社会主义》2009年第5期。

社会成员的福利水平上,这也是贝弗里奇福利国家模式产生的社会经济基础。贝弗里奇(William Beveridge)撰写的《社会保险及有关福利问题》研究报告,勾画了战后英国及整个西欧“福利国家”制度的蓝图,并将社会保障制度看成是促进社会进步的系列政策之一。^①以此为蓝本,世界各国的社会保障计划不同程度地向着全民化、普及化方向发展,标志着社会保障真正开始将实现社会公平正义作为最终目标。当世界进入后工业时代,从商品经济转向服务经济,传统的雇佣关系也被削弱,取而代之的是一种弹性就业、阶段性就业、非全日制就业、派遣型就业、临时就业、非依附性就业及独立就业等非典型的劳动关系。^②经济全球化与新科技革命展开,大大解放了生产力,信息经济降低了信息成本,使得越来越多的劳动者面临非单一雇主甚至无雇主的状态。“新业态”劳动模式开始形成,传统的劳动结构已发生了根本性的转变,传统“雇主”越来越隐形化,原有的社会保险制度已经无法包容新产生的社会风险和新出现的就业人群。^③如何构建适应社会经济条件,包容新产生的社会风险和新出现的就业群体,并通过前瞻性的制度安排提升全社会的社会福利水平来提高每个个体的危机化解与风险防范能力,最终保障每个个体的社会保障权,将是世界社会保障发展的基本趋势。

二、现代化与社会保障的互动：在通胀性与通缩性之间

在现代化进程中产生的现代社会保障制度,从一开始就受到各国现代化过程的影响并又深刻地影响着各国的现代化进程。政府承诺通过现代化使全体国民实现生活富足,因而现代化为国民带来了美好生活的期望;但现代化过程中所衍生的社会经济问题又不得不使政府关注并解决这些社会经济问题。从现代化的历史进程与社会保障制度的发展历程来看,两者之间存在着两种互动范式。一方面,现代化承诺给国民一种普遍富裕、有实质内容的文明生活,并要求社会需为实现一定福利目标所承担的“制度化责任”。^④社会保障制度通过一种“承诺-回应”的社会权利范式,作为美好生活与社会权利的具象表达,不断满足人民日益增长的对于现代化美好生活的需要。另一方面,现代化的社会变迁带来了诸多社会与经济问题,社会保障制度经由一种“问题-治理”的结构功能范式,作为解决问题的手段,不断回应并力图解决现代化所引致的社会问题。^⑤

作为现代化与社会保障互动的一体两面,两种范式始终共存,不可或缺,并分别从不同视角切入,为现代社会保障制度的建立与发展提供了理论基础,成为推动现代社会保障制度发展的动力。但在现代化的不断推进中,两种范式之间的内在张力也使现代社会保障制度始终处于一种矛盾运动之中。这源于在社会权利范式所引致的内在通胀性与结构功能范式所引致的内在通缩性之间本身存在着矛盾,甚至难以调和。

① W·H·贝弗里奇:《贝弗里奇报告:社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社,2008年,第3页。

② 田思路:《劳动关系非典型化的演变及法律回应》,《法学》2017年第6期。

③ 席恒:《融入与共享:新业态从业人员社会保险实现路径》,《社会科学》2021年第6期。

④ 尚晓援:《“社会福利”与“社会保障”再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

⑤ 余澍:《现代化、社会保障与制度文明:历史轨迹与中国道路》,《社会保障评论》2023年第3期。

社会权利范式以“承诺-回应”的方式给予国民美好生活的期许,这就使社会保障制度本质上意味着个体对某种标准的美好生活拥有一种绝对的权利。政府为了回应国民不断提高的美好生活诉求,就会以单向递增的社会保障供给方式维持自身的承诺。在这种情境下,社会保障待遇水平就会“水涨船高”,表现出通胀性特征,而作为社会权利主体的个体也对社会保障待遇水平的不断提高具有“理性”预期。

结构功能范式以“问题-治理”的方式力图对于现代化过程中所衍生的社会问题进行有效治理,但为了保障现代化的持续,政府的期望是,以有限的社会保障供给来解决现代化过程中所衍生的社会问题。因为社会保障待遇水平不断膨胀时所形成的管制和税收负担可能抑制投资、经济发展和劳动者的工作动力,进而阻碍现代化的进程。这种情景下,社会保障待遇水平就具有了通缩性特征,政府只期望满足国民的最基本需求。因此,在通胀性与通缩性之间,如何寻求社会权利范式与结构功能范式的内在平衡,是各国社会保障制度可持续发展与高质量发展的基本要求。

社会保障制度的可持续发展是国民对于社会保障制度信任的基础,是保障全体国民社会保障权益的关键。社会权利范式与结构功能范式的内在矛盾,实际上是“有限政府”和“有为政府”社会保障政策理念差异的结果。无论何种社会保障范式,其目的都是为了保障国民的社会保障权益,但对国民社会保障的范围和程度,不同政策理念必然导致选择不同的社会保障范式,进而造成不同的社会保障模式。国民社会保障需求的满足和利益的实现,是现代社会保障制度的根本目标,也是社会保障制度持续运行和高质量发展的基础。国民社会保障需求的满足可通过个体途径、市场途径和公共途径加以实现;国民的社会保障利益可分为个体利益、共同利益和公共利益。根据不同主体在社会保障合作生产中的参与程度和分配对象(标的物)的范围,可以将社会保障合作收益的实现方式分为利益独享、利益分享与利益共享,并通过责任独担、责任分担和责任共担,形成一定的社会保障政府管理体系。所谓利益独享,就是以个体为基本单位,个体独自生产,并独自享有或享受成果的权益实现方式;所谓利益分享,是以共同体为基本单位,共同体内合作生产,以互惠原则在共同体内有条件地享有或享受成果的权益实现方式;而利益共享,是以全体社会成员为基本单位,全体社会成员合作生产,以普惠性原则在全体社会成员中无条件、无障碍、无差别地享有或享受成果的权益实现方式。

寻求社会权利范式与结构功能范式的内在平衡,关键在于通过合理的政策理念设计和选择合理的政策,既保障国民的基本权利,又为国民建立稳定的政策预期。因此,如何通过利益共享或共享途径满足国民的社会保障需求、实现国民的社会保障利益,通过共享型社会保障在通胀性与通缩性之间寻求社会权利范式与结构功能范式的内在平衡,是社会保障政策设计和政策选择的核心内容。

人类自从结群而居以来,都是以利益共同体的存在繁衍生息。同质性社会是基于血缘、地缘、业缘等共同特征而结成的利益共同体。利益共享是促进具有相同利益趋向的群体结成共同体的有效途径,是共同体发展的物质前提。各利益主体在实现自身利益的同时,不断扩大共同利益交汇点,编织更加紧密的共同利益网络,把各方利益融合提升到更高水平,努力增进整体共同利益的实现。在异质性社会,合作共享是促进具有不同利益诉求的群体实现合作收益和社会融合的有效途径。异质性社会中不同群体不同利益诉求的实现,唯有通过合作才能各司其

职、各取所需、各尽所能、相得益彰。^①不同利益主体的合作共享，建立在不同主体对于合作事务的贡献之上，基于其合作事务的知晓度、关注度、参与度和贡献度，可以实现其公共收益、共同收益、个体收益。在公共收益、共同收益、个体收益的相互交织和实现过程中，不同利益主体既可获得其合作的预期收益，又可实现不同利益主体的社会融合。^②

政策设计和政策选择必须回应国民的理性利益诉求。西方在现代化与社会保障互动中形成的社会权利范式，其内在通胀性的实质是西方个体主义理性选择导致的社会整体不理性结果。对“个人”权益保障的不断强调进一步加剧了这种社会整体不理性。因此，只有改变美好生活权利的实现方式，才能克服社会权利范式下的通胀性，即以相互的、集体的理性取代个体的理性，通过对美好生活非独占性的共享，代替人与人对抗中的掠夺与排他性地占有。这就需要从“能力-责任”视角重新理解权利，即基于个体能力大小承担相应的责任，通过“量能负担”、“能者多担”实现个体对美好生活权利的共享。当我们从“能力-责任”视角重新理解权利时，美好生活权利的实现，首先要排斥掠夺性的零和博弈与个体丰裕的“理性”预期，以相互尊重、相互负责和对结果的自我克制实现对美好生活的非独占性享有；其次共享的权利主体具有一种跨时空的整体性，它包括上一代人、当代人，或下一代人都应有相同的权利，以实现美好生活的可持续性。因此，在共享理念下，相互负责、集体丰裕（共同富裕）与可持续代替了个体丰裕，由此构成了美好生活的主线。而在现代化与社会保障互动中形成的结构功能范式，以有限的社会保障供给来解决现代化过程中所衍生的社会问题，使社会保障待遇水平向下调整的通缩性，既违背现代化的许诺因而可能导致政治风险，更可能导致其自身结构系统的无法维系。如何选取两种范式之间的“最佳平衡点”，即既维持社会保障制度作为现代化美好生活具象表达的地位，又确保其作为现代化结构维持工具的功能性发挥，是新型现代化过程中社会保障制度建设面临的常新课题。

习近平总书记指出：“共享发展理念，其内涵主要包括全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享。我们要立足国情、立足经济社会发展水平来思考设计共享政策”。^③共享性政策是以促进全体社会成员人人享有社会发展成果为目标，以降低全体社会成员在政策内外的交易成本为手段而建立的规则体系，其与发展性政策、包容性政策一起，从不同维度，共同保障了全体社会成员的社会权益。以共享理念设计共享政策，以共享政策促进全体人民的共同富裕和人的自由全面发展是社会发展的根本目的。社会保障政策是不同主体为化解社会危机、防范社会风险、保障社会权益而合作生产的政策和服务体系。目的是在实现自身权益的基础上实现全社会的公共利益，并能够通过社会保障体系，实现不同主体利益的独享、分享和共享。因而社会保障政策具有典型的共享性特征，共享型社会保障是以普惠全民的共享性社会保障项目和基本公共服务为基础，以“共享-分享-独享”为基本架构，以全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享为特征，通过服务共享、项目共享和基金共享，实现全体社会成员权益共享，满足人民群众不同层次社会保障需要的社会保障模式。^④共享型社会保障能够体现公平正义、互助共济、

① 席恒：《中国式现代化进程中社会保障促进共同富裕的机制与路径》，《社会保障评论》2023年第1期。

② 席恒、雷晓康：《合作收益与公共管理：一个分析框架及其应用》，《中国行政管理》2009年第1期。

③ 习近平：《深入理解新发展理念》，载《习近平谈治国理政》（第2卷），外文出版社，2017年，第215-216页。

④ 席恒、王睿：《共享型社会保障是实现共同富裕的重要途径》，《中国社会保障》2022年第12期。

合作收益的社会保障价值理念,能够满足全体社会成员的共性需求,并为每个成员提供平等发展机会。能够以“共享-分享-独享”的制度结构满足不同社会成员的差异性需求,最终满足全体社会成员共性与个性的社会保障需求,在通胀性与通缩性之间,实现社会权利范式与结构功能范式的内在平衡。

三、现代化进程中社会保障模式转型:从危机救助、风险预防到权益保障

伴随世界现代化进程中产生的各国现代社会保障制度,尽管千差万别,具有各国个性特征。但从社会保障的功能模式上,都具有危机救助、风险预防到福利保障的功能,由此形成了社会救助、社会保险和社会福利的社会保障基本项目或制度安排。

英国1834年开始实施的《新济贫法》,摒弃了基于稳定的血缘、地缘关系的传统社会救助方式,构建了适应自由劳动力市场和现代化经济体系要求的现代社会救助制度。在英国之后,法国、瑞典、美国等国家在现代化过程中也通过对济贫制度的适应性调整,建立了能够适应劳动力流动的现代社会救助制度。社会救助制度是政府和社会对于因各种原因(遭受自然灾害、失去劳动能力或收入低于社会公认的标准)而陷入生存危机的国民,按照法定程序和标准给予资金物质帮助和生活扶助,以保障其最低生活需要的各种措施和制度安排,是一种典型的危机救助模式。危机救助模式以危机发生后的应对和救助为主,是人类古老(出现最早,伴随人类产生)而又常新(各类新型危机不断产生)的社会保障模式。危机救助模式的演变,经历了从氏族、部落、家庭血缘关系内部救助,到志愿慈善组织外部救助,再到政府普遍救助的发展过程,最终形成家庭(个人)-慈善组织-政府组织合作化解危机的社会保障模式。危机救助模式是针对陷入危机状态社会成员的事后社会救助行动。由于被救助者发现机制的约束(应该被救助而未曾被发现)、救助者行动能力(行动者的救助盲区)及“劣等处置”的救助理念(弱者需求也弱),从而使危机救助模式往往具有通缩性的风险。

德国的社会保险制度通过雇主和雇员在经常性社会经济活动中的共同筹资,为可能发生的风险进行了事先准备,从而使人类的风险应对成为一种持续性的、预防性制度安排,是社会保障制度中典型的风险预防模式。社会保障制度从传统的危机救助到风险预防的转变,从三方面体现了社会保障制度改革对现代化进程的适应性。首先,社会保险制度是面对愈发严重与细化的现代化问题与社会矛盾的必然选择,社会保险制度通过经常性的社会经济活动,为可能发生的风险进行了事先准备,从而使人类的风险应对成为一种持续性、预防性的制度安排;其次,社会保险制度适应了现代化的生产方式,将雇主拓展成为社会保险中的责任主体,以雇主-雇员的现代化劳动关系作为纽带,将社会保障嵌入于经济系统内部的运行过程;最后,社会保险制度顺应了现代化的国家管理方式,以国家力量组织起来的社会保障建设是现代化以来国家力量和行政系统力量不断强化的结果。^① 风险预防模式建立在人类对风险认知的基础之上,人们意识到危机和风险随着人类活动必定会成为一种普遍状态,需要积极的前瞻性

^① 余澍:《现代化、社会保障与制度文明:历史轨迹与中国道路》,《社会保障评论》2023年第3期。

的制度安排预防风险，于是形成了具有一定主动性的风险预防模式。从德国开始的风险预防模式，将社会保障的责任主体扩大到经济组织，形成了个人（雇员）-经济组织（雇主）-政府组织合作预防风险的社会保障模式。风险预防模式是针对社会成员可能发生风险的事前预防行动，与危机救助模式相比具有了一定的前瞻性预防功能。风险预防模式摒弃了危机救助模式中的“耻辱烙印”机制，从而使其更加凸显社会保障的权利性质与正当性，但由于风险识别机制的约束（风险未被识别）、风险应对行动能力和制度安排的差异，从而使风险预防模式往往也具有通缩性的风险。

贝弗里奇福利国家模式建立在经济发达、整个社会物质财富积累较高的情况之下，其目标是实现充分就业和收入均等化。它强调保障对象的普遍性、保障项目的全面性、以公平为主、按需保障、社会保障基金的筹集依靠财税政策调剂、以高税收保障高福利。显然，福利国家模式的实施有其必需的社会经济条件，目前，只有英国、澳大利亚、瑞典和其他北欧国家采用这一模式。但其对世界其他国家的社会保障具有一定的启发意义。福利国家模式是以经济发达为前提，以高税收保障高福利的福利模式。由于长期的物质丰裕、国民之间的个体理性及其相互比较，使国民对保障水平的追求往往不断递增。诚然，对美好生活的追求与“不为物役”并不应该矛盾，但在不同的政治生态中，个体丰裕的价值导向则可能导致社会保障通胀性的风险，从而影响社会保障的可持续性。

社会保障的危机救助模式、风险预防模式和福利国家模式均产生于现代化进程中的工业经济时期。工业经济以土地、资本、劳动力和技术等为生产要素，劳动力通过与资本的结合生成生产力。在工业经济条件下，劳动力依附于资本，形成雇佣劳动关系。但随着人类进入21世纪，现代信息技术的发展，颠覆了工业经济时代生产要素的配置方式和经济活动的组织方式，互联网、物联网、区块链、元宇宙、AI、chatGPT等在经济活动中的广泛应用，使人类经济活动的时间效用和空间效用日益最大化，经济形态进入了信息经济（平台经济或数字经济）时代。信息经济是一种基于数字技术，以数据资源作为关键生产要素、以算法和算力作为竞争手段、以网络平台作为管理支撑、联通不同经济主体或经济活动单元所构成的新经济形态。在这种新经济形态下，劳动者与经济活动的组织者之间是一种非正式、非持续性（临时性）、非人身依附性的劳动合作关系，正是这种非约束性的经济组织方式，吸纳了数量众多且日益增长的灵活就业群体，这使得建立在传统雇佣劳动关系之上的社会保险制度面临着巨大挑战。同时，随着各国现代化进程的深化，国民对美好生活和民生福祉的期盼、对社会保障权益，即福利权的诉求日益增长。福利权是人的社会权利和经济、文化权利以及一些具有社会、经济和文化权利性质的权利总和，^①福利权内涵的广延要求一种以个体全面发展为导向，以个体社会保障权益实现为核心，以更多参与主体合作收益为基础的新型社会保障模式——权益保障模式应运而生了，它既是对现有社会保障体制无法包容的众多群体社会保障需求的回应，也是新经济新技术催生下劳动关系变革的必然要求，更是“有为政府”对国民社会保障权（福利权）保障的责任。

社会保障的权益保障模式是在危机救助模式和风险预防模式的基础上，以国民社会保障权

^① 谢琼：《福利、福利制度与福利权》，《中国行政管理》2013年第4期。

益保障为核心,以个体全面且自由发展为目标,以多方主体参与为基础,保障全体国民社会保障权益的社会保障发展新阶段,是社会保障制度文明的新形态。它回应了当代对社会保障权(福利权)的高度关注,既是对个体社会保障权益的实现与维护,也是对所有参与主体利益诉求的有效实现。个体和经济组织通过人力资本投资提升每一个社会成员的经济能力,社会组织通过社会政策和公共政策助推每一个体的社会适应能力增长,政府组织通过社会福利计划提升全体国民的适存能力,政府组织和经济组织通过科技项目和产品为全体国民科技赋能,在每一个参与主体在实现自身利益的同时,个体的社会保障权益得以充分保障。

建立在国民社会保障权和不同参与主体权益实现基础之上的权益保障模式在各国的社会保障实践中已经有一定的基础。贝弗里奇的社会福利国家、北欧的福利社会、西方的社会投资型国家、无条件的基本收入、中国的公共服务均等化和共同富裕战略,均具有通过全面福利提升进一步提升危机和风险应对能力、提高公民获得感、幸福感和安全感的权益保障特征。权益保障模式在世界各国的现代化过程中也有其现实的条件,各国不同程度的物质财富积累和信息技术的有力支持,为权益保障模式的形成提供了现实支撑。如果说危机救助模式是为了少数弱势群体的权益保障,风险预防模式是为了更多劳动者的权益保障,那么权益保障模式则是为了全民的权益保障。权益保障模式可以动员更多社会主体介入到为每一个人福利发展的社会保障事业,通过更多参与主体的社会合作,实现对每一个体社会福利权益的保障,真正能够体现社会保障的社会性质。习近平总书记在党的二十大报告中指出:“健全劳动法律法规,完善劳动关系协商协调机制,完善劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”。

① 充分体现了社会保障对每一个体、每一群体权益保障的意义。

社会保障模式从危机救助模式到风险预防模式再到权益保障模式的演化,反映了人类风险应对手段从单一模式到多维模式的演变,体现了社会保障政策工具的创新与发展。在危机救助模式中,社会保障面临的主要问题是多维贫困的社会救助,其目标是基于贫困人口的社会救助缓解社会矛盾,维护政治稳定,可选择的政策工具是政府的社会救助和社会力量的慈善救助。在风险预防模式中,社会保障的目标是预防各类社会风险的发生并对已经发生的社会风险(危机)实施针对性社会救助,以维护社会的有序发展和政治稳定,可选择的政策工具是社会保险和社会救助。而在权益保障模式中,社会保障的目标是在促进人的全面发展基础上的社会进步,每一个体、每一群体的发展机会、发展权益的保障是社会进步的前提。也就是说,只有每一个体权益的保障实现才是社会进步的条件。为实现这一目标,权益保障模式可选择的政策工具应该包括社会救助、社会保险和社会福利等共享性、包容性、发展性社会保障政策。正如习近平总书记指出:“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障,是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排,发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用,是治国安邦的大问题”。②体现了社会保障作为社会制度、经济制度和政治制度的基本功能,而权益保障模式正是实现社会保障的社会、

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2022年,第48页。

② 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

经济和政治制度功能的有效方式。

社会保障的权益保障模式的核心是权益共享。权益共享是保障全体国民社会保障权益的最基本途径，是实现国民社会保障利益的重要基础。以普惠原则、通过共享性社会保障项目设计在全体国民中无条件、无障碍、无差别地享有或享受发展成果，是保障全体国民社会保障权益的重要方式。权益共享的前提是全体国民的合作生产，只有全体国民的有效参与和合作生产，才能最大限度的创造社会财富、积累社会福利与民生福祉，并基于不同个体的参与度和贡献度，实现社会保障利益在不同主体间的独享、分享和共享，从而最大限度地化解社会成员个体的危机度、降低其风险度、提升其适存度，实现社会保障化解社会危机、防范社会风险、保障社会权益的整体功能，最终实现社会福利的最大化。

中华文化中的共享思想源远流长。中国集体主义传统文化的浸润所形成的家国情怀、美美与共的集体主义文化传统，中国改革开放以来由全民参与及全民共创所积累的经济成果，中国社会主义公有制和多种所有制共存所形成的不同主体的积极性和创造性，中国共产党“以人民为中心”的执政理念，使中国社会保障具有典型的共享型社会保障特征。共享型社会保障以“共享-分享-独享”为基本架构，以全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享为特征，通过服务共享、项目共享和基金共享，实现全体社会成员权益共享，满足人民群众不同层次社会保障需要。

The Transformation of Social Security Models in the Modernization Process

Xi Heng

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: The modern social security system has evolved through the interplay of the "social rights paradigm" and the "structural function paradigm," continuously resonating with modernization efforts occurring worldwide. This evolution has led to the development of diverse social security models, such as those focused on crisis relief and risk prevention, each tailored to the specific goals and conditions of individual countries. As modernization progresses, the social security model, a key feature of modernization itself, will evolve to accommodate the constraints imposed by it. Changes in socio-economic patterns, social structures, and emerging employment trends driven by modern technology, coupled with increasing demands for social security rights and entitlements, necessitate a transformation towards a rights protection model. This shift from crisis relief and risk prevention to a rights protection model is imperative to meet the evolving societal demands for national social security. Considering the objectives of Chinese-style modernization and contextual factors such as the development of the new economy, technological advancements, and demographic shifts, a rights protection model predicated on consensus regarding risk, shared responsibilities, and collective rights emerges as a viable approach. This approach seeks to achieve an internal equilibrium between the social rights paradigm and the structural function paradigm within the Chinese context.

Key words: modernization; social security model; crisis relief; risk prevention; rights protection

(责任编辑:李莹)