

社会保险权的历史发展： 从工业公民资格到社会公民资格

李志明

提要：伴随着现代社会保障制度的改革与发展，社会保险权的发展轨迹也愈加清晰：从德国《1881 年帝国诏书》中面向劳工阶级的“书面性”权利，到美国 1935 年《社会保障法案》中“较为丰满”的法定权利，再到 1942 年《贝弗里奇报告》描画的国民普享式社会权利，并经受住了 20 世纪 70 年代末以来“新保守主义及其政策导向的考验”，经历了从工业公民资格到社会公民资格的螺旋式演进。在这个过程中，社会保险制度呈现出的全民化、福利化和私营化的趋向，已经、正在、未来必将继续影响社会保险权的发展。

关键词：社会保险制度 社会保险权 工业公民资格 社会公民资格 历史与未来

社会保险制度并不像其他许多社会制度一样，伴随着漫长的人类历史而产生发展，而是人类社会变迁新近取得的成果，是“现代性”的。¹它的创设，是人类对 19 世纪工业社会中出现的各种“社会问题”及“社会风险”的回应。自 19 世纪 80 年代在德国社会立法中开始得到确立以来，社会保险权迄今为止已有一百二十多年的演进历史。在这个历程中，社会保险权的主体不断扩展、内容持续扩充，人们对它的认识也逐渐深入。考察社会保险权的发展历史，对于我们准确把握社会保险权的内涵、性质、制度理性具有很大裨益。

一、社会保险权的缘起——工业社会 劳资博弈后“获得的权利”

¹ “现代性”一词最先为法国文学家查尔斯·波德莱尔 (Charles Baudelaire) 所使用，用以表达“现代”社会中人与事物所具有的某种品格、性质、状态，后成为专有名词，特指某个特定社会的人和事物所具有的特定的品质。参见童星，2007。

在自然经济形态下，个人生产、生活于社会基本单位——家庭之中。他或她所面临的因年老、疾病、伤害、生育等原因而导致无法从事生产或丧失劳动能力的风险，完全由基于血缘或地缘关系而构成的家庭或家族来负担，从而构筑起一种小型化的社会安全网来保障社会成员的基本生活和维系社会结构的基本稳定。

工业革命后，人类社会从传统农牧社会迅速向工业社会转变，大批农民离开土地进入城市并成为产业工人。传统的大家庭逐渐解体并被以核心家庭为主的小家庭取代；同时，家庭也不再是社会生产的基本单位。在工业社会中，个人主义的组织原则要求以社会成员及其家庭为经济（和情感）单位，并通过市场劳动或经营活动来取得他们生存所需之消费。因此，个人和家庭生计的维持，是“理性自主个体”的责任。（张世雄，1996：41）。相对于传统的农牧社会，由于缺少了来自血缘和地缘关系的支持和纾困，家庭的保障能力在工业社会中大大削弱，迫切需要政府制度化保障的支撑。与此同时，作为产业工人的社会成员所面临的个体风险却不但没有减少，反而还有所增加（如失业风险、职业伤害风险等）。此时，个人风险也不再是纯粹的自然风险，而具有了社会风险的性质，个人对于风险保障的需求不论是在质还是在量上都不同于以往的农牧社会。

在资本主义发展初期，处于原始积累阶段的资本家根本不重视工作环境和劳动条件的改善，再加上客观条件的限制，使得职业疾病在劳工之间广为流行和传播；机器的普遍使用也使得职业伤害事故频发。此外，工业生产造成城市自然环境急剧恶化，更是使得人们罹患疾病的几率大为增加；残酷的市场竞争亦使得失业事故随时可能发生在各类劳动者身上。与之相对应的是，低收入工人占据产业工人的绝大部分，他们得到的工资仅够维持生存所必需，根本无法补偿因工业生产而承受的各种危险。这一切都使得失去了生产资料以及来自大家庭或家族生活依靠的个人变得更加脆弱，完全无法独力承担工业社会风险所带来的经济不利后果，致使经济无保障现象大量出现。老年人、残疾人以及工人遗属尤其缺乏保障。

要想改善上述境况，从理论上讲，有两种可能的途径：其一，改变雇主与劳工之间的法律关系，具言之，即是在原有的劳动法律关系中以内化方式来解决；其二，在既有的法律关系（特别是在劳资关系）之外寻找，并将该种社会问题的解决托付给专门致力于实现此种社会目标的机制，也就是说，在既有的法律关系之外通过外化方式解决社会问题（Zacher, 1987: 373-417）。具体而言，第一种可能途径

主要是指工人阶级通过行使团结权、进行集体谈判来促成雇主改进生产条件、提高劳动报酬、增设各种职业福利制度来改善其生活境遇并使得他们拥有足够的赖以维生的生活物资；同时，对于社会风险发生后劳工所遭受的各种收入损失，也基于“雇主责任”理念而由劳资双方共同承担。第二种可能途径则是指建立超越于家庭及单个企业之上的团体化/市场化/社会化的生活风险化解机制。由于企业主雇用劳工的目的在于实现利润最大化，他们必然会尽可能压低各种用工成本，更不可能负担诸如退休工人的老年基本生活保障等社会性责任。当时，产业工人的组织化程度也普遍不高，尚未拥有足够的、可与资本家进行对等谈判的力量。我们可以想象，这种藉由内化的、劳动法上的解决方式对于化解产业工人生活风险的助益必然有限。因此，工业社会所带来的种种社会风险不可能藉由内化的、劳动法上的方式，至少是不可能仅仅藉由这些方式来获得解决。

回顾欧洲各国人民寻求劳动法外的社会风险化解机制的过程，除了市场化运作的私人保险机制外，由产业工人自发建立的行业间或行会内的互助共济制度在其中也产生过重要影响。法国的互助协会

(*mutualités*)、英国的友谊社(*friendly societies*)以及德国的共济组织(*Hilfsskassen*)都是这种尝试以外化手段化解社会风险的实验。例如，在英国“友谊社”中，成员只要缴纳一定数额的互助金，在生病时就可以得到补助，年老时可以得到年金，死亡时可以得到一笔安葬费等。²虽然私人保险以及互助组织曾在产业工人生活照料方面发挥过重要作用并对社会保险机制的形成具有重要影响，但是，真正促成现代社会保险制度产生并对工人取得社会保险权起决定作用的还是组织起来的工人斗争。有鉴于德国在寻求上述社会问题解决机制的努力中率先取得重大突破，创造了一项至今仍为欧洲多数国家乃至整个世界效仿的制度——社会保险，在接下来的讨论中，我们将主要论及德国工人阶级争取社会权利的斗争情况。

工业化以后，面对资本家对自身的残酷剥削以及社会上日益突出的贫富分化，处境悲惨的德国产业工人开展了各种形式的对抗剥削者以及社会不公的斗争：开始只是个体性的消极怠工、破坏机器，后来逐渐发展为有组织的团体斗争。19世纪中叶以后，德国工人运动和社

² “友谊社”在19世纪的英国发展很快，1825年每个“友谊社”平均有成员200人，总人数达到92万人；到19世纪80年代末，“友谊社”成员总数增加到了约450万人。参见林义主编，2003。

会主义运动高涨。在卡尔·马克思和弗里德里希·恩格斯的直接推动下，社会主义思想在德国得到广泛传播。1863年德国工人俱乐部成立。随后，在1869年社会民主工人党建立。觉悟了的工人阶级开始成立政治团体展开斗争，并强烈要求政府实施保护劳工权益的社会政策。同时，工人们还成立了各种互济组织或基金会，以其作为工人遭遇社会风险后的经济补救措施。1871年，德国在普鲁士首相奥托·冯·俾斯麦（Otto von Bismarck）的领导下实现统一。统治阶级为缓和工人阶级的反抗斗争以及消除社会主义思想在工人中的影响、瓦解产业工人成立的各种组织，在继续残酷镇压工人运动的同时，开始着手推行社会保险政策为工人提供防范社会风险带来的收入损失可能的经济保障。（李志明，2008）。面对劳工问题，俾斯麦承认，纯武力的镇压已无法解决“社会疾病”的根源，以及社会主义运动的发展与扩张。考虑到巩固世俗政权、稳定国内局势以及进行对外扩张等现实政治的需要，他认为当前解决社会混乱局面的手段，是把社会主义者要求中“可接受和可实现”的部分，纳入国家和社会的当前秩序中。在正式的社会保险制度建立之前，社会保障并没有被视作国家真正的责任，而只是与之利益直接相关的事务（Bauriedl, 1981: 403-409）。因而，俾斯麦公开宣称：社会保险是一种为“消除革命”而进行的投资。由此可见，与生命权、人身自由等所谓“天赋人权”或自然权利不同的是，社会保险权之所以得以产生并为法律所确认，乃是工人阶级与资本家作了长期不懈斗争后所取得的成果，是工业社会中劳资博弈后“获得的权利”。当然，包括新历史学派的社会改良主义、“社会国家”思想、公共舆论甚至资本主义政治家俾斯麦等在内其他因素也对社会保险权的缘起产生了重要影响（徐健，2007: 5-13）。

二、“黄金诏书”以降的西方社会保险权发展史

一、德国《1881年帝国诏书》及之后社会保险权的发展

德国在1883年颁布的《劳工疾病保险法》是人类历史上第一部现代社会保险立法，标志着社会保险权正式得到法律确认。但是，在此之前1881年11月17日威廉一世（Wilhelm I）发表的《黄金诏书》才是德国在国家层面作出的第一项社会承诺，主张采取若干措施“保护”劳工利益并推行一系列“社会改革”。

在论及实施社会保险制度的原因时，《黄金诏书》声称，“就疗救

社会败象而言，采取镇压社会民主暴动的方式并不足以成事，国家应同时关注并增进劳工福祉。”(Dawson, 1912: 1-21) 这项在国家层面实施的、具有开创性的现代社会政策，在当时被视作一种政治手段，“用以确保祖国崭新且持久的内部和平，并给予贫者他们所主张的较多的保护与慷慨的扶助，这是他们应该获得的……”(Dawson, 1912: 1-21) 在《黄金诏书》中，还为未来社会保险制度的实施设定了基本原则，它包括：通过要求被保险人群体缴费为社会津贴融资；国家参与社会保险事务并负责监督；自治管理原则：雇主及被保险人通过代表大会的形式在社会保险相关法律规定的范围内享有完全的共同决策权；雇主必须为社会保险制度供款。

这些一个多世纪之前就已确定的实施法则，现在仍然是德国社会保险制度的基本圭臬，并促成了独具特色的俾斯麦模式：以劳工阶级为导向建立强制性、法律化的保险体制；社会保险费由被保险人及其雇主共同承担，政府适当补助；致力于对工业社会中常见的疾病、职业伤害、残疾与老年等社会风险导致的收入损失提供预先保护，并根据被保险人原来的收入而非需要来提供保障；实行社会对话，社会保险机构由劳资双方代表依法自主管理，国家进行法律监督。因此，我们可以说，俾斯麦式的福利国家是“主要以工业社会及其组织环境为考量，包括大型企业、强大的工会组织以及具有主导权且强而有力的民族国家。”(Eichenhofer, 2002: 19-35)

在《黄金诏书》为社会保险制度描画了基本蓝图以后，德国分别于1883年颁布了《劳工疾病保险法》，1884年颁布了《工业事故保险法》，1889年颁布了《老年残疾保险法》，确立了劳工在疾病、职业伤害、年老以及残疾等社会风险发生后从社会保险制度中获得保险给付以维持自身及家人生计的权利。需要指出的是，由于立法者是在被迫无奈的情况下进行社会立法的，其立法初衷本身就带有一定的工具性功利性质，因此，在社会保险制度建立之初，个人所享有的社会保险权还是不完整的。这种不完整性表现在：1.法律确认的社会保险权的权利主体远非全体公民，也不是最需要救济的贫民，而是作为产业工人的劳工阶级。即使是劳工阶级，也仅仅涵盖了有正常工资收入的“蓝领”工人的上层部分，白领职员、收入极低的工人、临时工、季节工以及其他贫困劳动者、广大农民等都被排除在外。2.国家通过政治原则和非正当的标准对参保人进行挑选，以“莫须有”的名义将那些积极参与工人运动、反对政府的人排除在社会保险制度之外；假借各种借口把患病、遭遇职业伤害的工人拒之于社会保险大门之外。3.社会

保险制度能够提供给权利人的待遇水平低下，甚至不足以维持最低生活，更谈不上补偿收入损失、确保基本生活。由于当时德国人口结构处在年轻化的状态，年满 70 岁后有权享受养老金的工人更是寥寥无几（姜守明、耿亮，2002：114-115）。然而，尽管社会保险制度在产生之初，制度设计不甚合理、不够完善并在本质上主要体现为统治阶级对劳工大众实行的“怀柔”政策，但它的出现适应了工业社会中化解社会风险的需要，对于解除劳工后顾之忧和促进社会稳定具有良好的作用，使得人类社会保障的演进历程发生了质的飞跃。

这种以被保险人原先的收入而非需求决定社会保险缴费数额并根据以取得保险待遇、旨在维持被保险人在工作生涯中原有收入层级的俾斯麦式社会保险立法不仅在欧洲国家中产生了深远的影响，对美国也具有相当的“示范效应”。“无论集权主义的德意志国家与英美的自由民主政体在政治上多么迥然不同，俾斯麦的社会保险计划的先锋影响作用却是不可否认的。”（米什拉，2003：9）在世界范围内，社会保险给劳工提供了一种预先防护生存风险的途径，至于其具体细节则因时因地而异。有些国家，如英国的社会保险政策以失业保险的构建作为起点；有些国家，如德国则是以失业保险作为其完善体系构建的终点。另一方面，社会保险计划还被其他国家适用于解决以传统产业工人为主体的劳工阶级（德国在设计该制度时所指向的人群）之外的有保险需求并有保费支付能力的自营作业者和非受雇者等群体的社会风险预先防护问题（Zacher，2002：1-18）。

在这一时期，社会保险权尚处于初步确立阶段，其作为公民法定权利的性质已得到法律初步确认，同时国家也开始为国民的生活保障承担法定义务。虽然还存在着立法者确立社会保险权的初衷仍具有比较浓厚的政治功利色彩、社会保险权的内容体系也不完善、权利宣示性意味较强而实效性作用较弱等弊端，但是，它的出现毕竟标志着工业国家在探索社会问题于劳动法律关系外的解决之道上取得了突破性成果。同时，它也意味着人类对于人权的追求已从启蒙运动后以自由、平等、民主等自由权利和政治权利为重点，向向以保障“文明体面人”所应享之基本生活水平等社会、经济和文化权为中心转变。需要指出的是，虽然在性质上属于解决工人阶级社会生活风险的外化机制，但是，社会保险权缘起于工人阶级为提高自身经济和社会地位而进行的集体行动，以及权利主体最初面向产业工人的事实又使得其具

有了某种工业公民资格³的色彩。

此后，德国上述有关劳工疾病、职业伤害以及老年与残疾保险的三部法律不断修订完善，并在1911年连同当年制定的《职员保险法》被归入统一的法律文本——《帝国保险法》法典。该法典将社会保险的覆盖范围扩展至白领职员，使得大部分工薪人员都被纳入社会保险制度，并且将遗属津贴待遇引入老年残疾保险制度中。1916年，德国提高了遗属津贴水平，并将法定退休年龄从70岁提前到65岁。在“一战”期间，出于维持战争能力的需要，德国企业被政府要求保持现有产量不得降低，工人阶级趁机争取并获得了更好的社会保护以及在社会保险机构中更多的代表席位。“一战”后，德国政体由君主立宪制改为议会民主制，工人获得了更多的政治投票权，在国家社会保险事务中的话语权进一步增强，推动了社会保险权内容的扩充（李志明，2008）。1923年，德国通过《帝国矿工保险法》，将原来管理矿工社会保险项目的110多个委员会整合成统一的矿工社会保险机构。1925年，德国改革了职业伤害保险制度，将职业病纳入保险范围。1927年，德国实施《职业介绍及失业保险法》。这样，从1883年到1927年，德国先后建立起了疾病、职业伤害、老年、残疾、遗属和失业方面的社会保险，形成了一套完整的社会保险体系（姜守明、耿亮，2002：116）。

同一时期，在人类历史上第一个社会主义国家——俄罗斯苏维埃共和国及后来的苏维埃社会主义共和国联盟中，建立了独特的国家保险制度，由国家直接对劳动者进行全面保障。在该制度中，国家不仅是保险的立法者和监督者，而且还是制度的执行者和实施者。得益于国家对于保险费事先作出的预留和扣除以及企业缴费，所有劳动者及其家属无需承担任何费用就有权享有福利待遇。虽然国家保险与社会保险一样也是对年老、患病、全部或部分丧失劳动能力以及失去抚养者等社会风险进行保障，但是，因劳动者及其家属无需承担缴费义务而导致权利与义务相脱节，国有企业的缴费在统收统支的计划体制下

³ 工业公民资格是公民资格社会学（sociology of citizenship）研究的开创者——英国著名社会学家托马斯·汉弗莱·马歇尔（Thomas Humphrey Marshall）在剑桥大学所作的“公民资格与社会阶级”的著名讲座中提出的概念，意指工人阶级通过组建自己的工会来集体行使公民权利，从而创造出的以工会制度为基础、与政治公民资格相平行并作为其补充的公民资格体系，具体包括集体谈判权、工业行为权（即集体罢工权）和团结权等，用以谋求获得最低保障和基本工资（Marshall, 1950: 17-27）。它的出现是社会权利尚未形成之前的一种过渡现象。随着社会公民资格的实现，工会行使政治权利的方式也发生了变化，即从先前通过权利体系之外发动进攻来“促成”社会权利变为在权利体系之内通过与政府合作来“保护和实现”社会权利。参见陈鹏，2008：227-241。

无异于一种变相缴纳的税收。因此，从严格意义上讲，国家保险不能归入社会保险的范畴，而是宪法赋予公民的物质帮助权或社会照顾权的具体体现。在物质帮助权法律关系中，作为权利主体的公民有向作为义务主体的国家要求物质帮助的权利，而无需为该物质帮助的取得承担直接义务。在社会照顾权中也是一样，公民无需为接受社会照顾承担直接义务。因此，从权利义务关系来看，这种物质帮助权或社会照顾权，在很大程度上表现为国家赋予公民的单方面的权利，并没有为此而直接加诸公民义务。中国计划经济时期的情况也大体如此。

（二）美国《社会保障法案》及之后社会保险权的发展

20世纪初，美国经济开始走向繁荣，社会上也出现了要求建立老年、失业、职业伤害保障以化解工业国家普遍存在的社会问题的呼声。可以说，当时美国已经形成了建立现代社会保险制度的社会氛围，也具备了建立该制度的物质基础。但是，强调个人自由、财产权不可侵犯以及有限政府的政治理念和推崇自我奋斗的文化传统使得美国并没有像其他工业国家那样在国家层面建立起现代社会保障体系，类似的社会保险计划主要由州、市政府根据地方实际来实施。1929年10月下旬，一场经济大危机突袭美国并迅速席卷整个资本主义世界，大量工厂倒闭、大批工人失业，造成了巨大的社会动荡。1933年，美国失业者猛增到1500万人，1/6的家庭不得不靠领取救济金度日（林义，2003：33）。这场突如其来的经济大危机以及接踵而来的经济大萧条、大衰退彻底改变了美国社会对于贫困的传统看法——“贫困出自懒惰”。人们逐渐认识到：贫困不只是个人能力和意愿的问题，而是基本的经济和社会问题。政府不仅有保护个人自由与尊严的义务，而且还有帮助全体社会成员满足基本生活需要的社会责任。因此，可以毫不夸张地说，20世纪20年代末的经济危机直接催生了美国于1935年8月14日颁布的《社会保障法案》（又称《社会安全法案》）。

1935年美国《社会保障法案》以社会保险为主体，一共包括11章内容，主要着眼于老年援助、失业救济、儿童补贴、盲人补助等问题（福克纳，1964：375-407）。这部法案是美国第一部主要由联邦政府承担义务的、全国性社会保障立法，建立了老年、残疾与遗属保险以及失业保险等支柱性项目，具有广泛而深远的影响。它标志着美国现代社会保障制度的确立，被视为继《独立宣言》、《解放宣言》之后的第三项人权法案（姜守明、耿亮，2002：148）。

进入20世纪，英国发展到了垄断资本主义阶段。残酷的垄断资

本剥削使得失业现象严重，贫富差距日趋悬殊、阶级矛盾日益尖锐。工人为对抗社会不公、改善自身生存境遇的斗争急剧增加。传统《济贫法》附带严苛的条件，提供的有限的救济资金也远远不能满足越来越多的失业者与穷人的需要。随着新自由主义政治思潮的兴起，为维护资产阶级的统治，英国从1906年至20世纪20年代，掀起了一股社会保险立法的浪潮，在建立现代社会保险制度方面取得了突破性进展。随后，20世纪30年代的经济大危机，也在同样崇尚放任主义并有着三百多年济贫法传统的英国造成了严重的社会问题。面对失业工人剧增的现实，1933年9月英国根据《全国政府法》建立起了失业保险法定委员会和失业救济管理局两个政府职能部门，并对有关社会保险法案进行了修订，还于1934年、1936年相继通过了《失业法令》、《农业失业法令》和《国民健康保险法令》（姜守明、耿亮，2002：92-93）。

在瑞典，1932年上台执政的社会民主党为了使国家迅速摆脱经济危机的影响，提出建立“人民之家”的口号。该党以瑞典经济学派和英国凯恩斯主义理论为基础，主张国家干预经济生活，实行收入再分配，通过国家的社会经济政策实现收入和财富分配的均等化（林义，2003：35）。这些主张，后来成为瑞典以及英国建立“福利国家”的理论基础。以此为指导，瑞典社会民主党政府推行社会改革政策，建立其各种社会保险制度，如1934年制定《失业保险法》，并于1935年、1937年两度修改年金立法（姜守明、耿亮，2002：127）。

1930-1932年，德国制定了一系列有关社会保险的附加法规和补充规定，用以解决社会保障待遇水平较低的问题。1933年，希特勒成为德国总理。在化解经济大危机的过程中，德国走向了极权和独裁。之后的“第三帝国”政府为维持战争能力，在通过纳粹的“德国工人阵线”对工人进行严格控制的同时，也对社会保险项目及其管理方式进行了改革：1934年，中央政府直接任命管理者掌控原来实行劳资自治的社会保险机构；1938年，颁布了《手工业者养老金法》，使得原先被排除在社会保险制度之外的手工业者被纳入覆盖范围；1941年，医疗保险制度的覆盖范围扩展到养老金领取者；1942年，所有工薪者，不论职业一律被纳入职业伤害保险（李志明，2008）。虽然德国社会保险制度在纳粹统治期间也有所发展，但是，目的只是为了更好地服务于极权政府而不是造福于人民。

从20世纪20年代末的资本主义经济大危机到“二战”期间，实行社会保险计划的国家越来越多，覆盖范围不断扩展，项目内容也不

断增加，社会保险制度得到了初步发展。在这一时期内，前期的社会保险制度建设主要还是用来应对经济大危机导致的严重的社会后果；后期的社会保险政策则服从于战争的需要。因此，不管是从美国《社会保障法案》的出台背景来看，还是从这一时期各国社会保险立法的实践来看，社会保险虽然正在逐渐褪去政治功利色彩，开始回归其社会政策本性，⁴但是，仍带有些许应急或为情势所迫的意味。与之相对应，这一时期内社会保险权的主体日益扩大到全体工薪劳动者，权利内容逐渐扩展到对几乎所有社会风险保障，⁵作为权利客体之社会保险给付的水平也日益提高。可以说，相比俾斯麦时期具有的较强的“书面性”，⁶作为法定权利的社会保险权，此时已经日益丰满，也正在变得更加具体化、现实化。

（三）英国《贝弗里奇报告》及之后社会保险权的发展

1941年，出于借战后新的社会生活蓝图鼓舞国民战胜法西斯的决心与斗志的考虑，英国牛津大学教授威廉·贝弗里奇爵士受战后重建委员会主席阿瑟·格林伍德的委托，领导社会保险和相关服务部际协调委员会对当时英国的社会保险方案及相关服务进行调查，并就重建社会保障计划进行构思设计，提出具体方案和建议。1942年，一份有关扩大社会保险网络、增加社会福利项目、协调相关社会服务的《有关社会保险及相关服务》的报告出炉，这就是在世界社会保障思想史上具有里程碑意义的《贝弗里奇报告》（姜守明、耿亮，2002：94）。该报告为战后英国社会保障制度建设描绘了详尽的蓝图，提出通过社会保险、国民救助和自愿保险等三个层次的措施保障人们的不同需要。其中，社会保险旨在满足公民的基本需要，国民救助旨在满足公民特殊情况下的需要，自愿保险则旨在满足公民更高水平的需要。

在《贝弗里奇报告》中，作为英国社会保障计划核心的社会保险方案致力于替代被保险人因失业、患病或出现职业伤害事故而中断的收入，致力于为年老退休者发放待遇，致力于为扶养人死亡后失去生

⁴ 旨在为工薪劳动者在部分或全部丧失劳动能力或失去劳动机会而造成收入中断、支出增加时，同时也为被保险人家属在被保险人不幸早逝后的一段时间提供保障基本生活的必要物质帮助。

⁵ 由于当时西方国家人口老龄化程度还很低，对劳动者因年老的生活照顾、护理服务需求进行筹资的紧迫性还不强烈。因此，老年后生活照顾及护理服务所致的生活支出增加还没有被列入社会风险的范畴。

⁶ “书面性”在这里是指社会保险权由于受到社会经济条件的制约，能够对权利人基本生活起到的保障作用有限，尚未从法律文本上赋予的权利完全转变到权利人实际能够享有的社会保险给付的状态。

活来源者提供待遇，致力于补偿因生育、死亡等事件而发生的额外的生活支出（贝弗里奇，2004：135）。为此，所有处于工作年龄段的公民都需要根据自己的保障需求缴纳相应的费用；已婚的妇女则由其丈夫替其缴费。社会保险基金由被保险人及雇主的缴费构成，在一些情况下，还包括政府资金。也就是说，在英国社会保险法律关系中，权利人所领受的社会保险给付是对其履行缴费义务的回报，实现权利与义务相结合；在社会保险基金收不抵支时，应首先着眼于提高权利人的缴费义务，而不是一味地求助于政府财政（贝弗里奇，2004：9-10）。与俾斯麦式社会保险制度不同的是，英国社会保险给付是与缴费者个人收入脱钩的，即所有社会保险权利人所获得的社会保险津贴不与基于个人收入的缴费数额相关联，而是趋于均等化的。

在贝弗里奇的理想模式下，所有工作年龄内的人群，只要自己（或家庭主妇的丈夫）履行了社会保险缴费义务，⁷就有权在特定社会风险发生时享受同类别人员应享的均等化的社会保险给付，而不论其是否从事有偿工作，也不附加前提条件；超过工作年龄的退休人员将可以领取养老金；所有父母领取社会保险待遇或养老金、尚未达到工作年龄的人口可以享受国家财政供款的不属于社会保险待遇范畴的子女补贴（贝弗里奇，2004：6-9）。在这种情况下，社会保险权已经将权利主体的范围扩展至几近全体国民，其权利内容也可以说是无所不包，具有普遍性、统一性、平等性，从而不同于主要面向劳动者的俾斯麦模式下典型的社会保险权，已经臻近马歇尔（Thomas Humphrey Marshall）所言的公民基于政治共同体成员身份而获平等享有社会权利的社会公民资格。

英国政府基本接受了贝弗里奇报告的上述建议，于1944年发布了社会保险白皮书。以这份报告为基础，英国在1946年颁布了《国民保险法案》和《国民保健服务法案》，在1948年颁布了《国民救助法案》，建立了完备的社会保障法律体系。以这些法律为基石，英国建立了人类历史上第一个福利国家。不仅是在英国，贝弗里奇报告也对西方其他工业国家产生了深远的影响。“二战”后经济快速发展的黄金时期，这些国家在战后二、三十年中，新通过或修订了大量的社会立法，社会支出增长速度也超过了国内生产总值和财政收入的增长，社会保险及各项福利制度获得了空前的发展。与此同时，一些刚刚摆脱殖民地身份而获得独立的亚、非、拉发展中国家也先后起建立

⁷ 当然他们的雇主也应该为其缴纳社会保险费。

社会保险制度。由于经济发展水平所限，这些发展中国家一开始不可能建立起完整的社会保险体系，但是，它们都结合自身国情与实际需要，首先从职业伤害保险等较紧迫的社会保险项目开始，探索建立本国的社会保险制度。

需要指出的是，贝弗里奇报告中提出的有关社会保险计划的六项基本原则，即基本生活待遇统一、缴费率统一、管理责任统一、给付适足、全面性与普遍性以及分类对待等，在后来并没有得到完整地贯彻和执行。“事实上，贝弗里奇报告中的统一管理和适当受益两项原则从来就没有真正实施过；从 50 年代末开始，统一缴费原则和统一受益标准原则就被政府弃而不用。之后，全面普遍原则和区别对待原则也分别在 1959 年和 70 年代末期被逐渐放弃了。”（和春雷，2001：64）也就是说，贝弗里奇式的社会保险权并未在英国得到真正实现。

在《贝弗里奇报告》的直接影响下，以瑞典为代表的北欧国家纷纷效仿英国，以“公民资格、普遍性和统一性”为原则建立起了“从摇篮到坟墓”都有保障的福利国家。这些国家提供福利的基本原则是公平、连带（或称团结）和社会安全。所有公民不论其生活状况和社会地位如何，都有权得到基本收入和保障。

北欧国家的社会福利体系，大体上实行的是以普遍保障制度与社会保险为主体、以地方性社会救助作为补充的结构。其中，普遍保障制度包括普及性的社会保险、福利津贴与福利服务。具体而言，普及性的社会保险由中央和地方政府的税收以及雇主的缴费供款而不要作为被雇者的权利人缴费，并实行惠及全体国民的、均等化的年金给付，与基于税收的福利津贴以及地方性社会救助界限模糊。但是，在北欧国家中，它仍被视作一种社会保险给付。其实，这种普及性的社会保险是一种以保险名义出现的现收现付式的收入再分配制度，主要面向老年人、残疾人以及遗属提供（周弘，2002：193-195）。当然，除了这些普及性的社会保险项目，福利国家仍然存在着与权利人就业和收入相关联、需要个人缴费的真正意义上的社会保险。只是这些一般意义上的社会保险制度主要用于补充及附加年金、职业伤害以及失业保障领域，诸如疾病伤残、妇女生育等其他社会风险均由政府出资予以化解。因此，在这些国家里，社会保险权的制度型福利色彩相比英国贝弗里奇式社会保险权而言更加浓厚，权利与义务的关联度更加松弛，可以说已经被部分福利化了。

这一时期，社会保险权得到世界各国的充分重视，内容体系不断完善、待遇水平日趋提高、享受时限逐渐延长。这一方面是由于二十

世纪上半叶两次惨不堪言的世界大战对人格尊严与价值的残酷践踏使得全人类认识到保护与促进基本人权的重要性，认识到公平与适足的福利给付对于反贫困、保障人权的重要意义；另一方面也是人类福利需要的梯次提高以及社会保险待遇的“刚性”增长规律所必然导致的结果。

（四）全球性福利改革浪潮以来的社会保险权

“二战”之后，社会保险制度在西方国家经历了二十多年的超常规发展，一方面，极大地提高了人民的生活水准、促使收入分配结果日趋公平，使得个人社会保险权得到很大程度的实现；另一方面，长期超越经济发展承受能力的“过度福利”政策的实施，也不同程度地给各个国家带来了一系列的问题：政府开支过大，财政负担过重；劳动力成本提高，导致国家竞争力下降；管理社会保险事务的公共部门日益官僚化，效率低下；固定资产投资下降，影响了经济的进一步增长；部分国民形成“福利依赖”，掉入失业陷阱，一定程度上削弱了市场对劳动力供求关系的调节作用；过高的缴费及赋税减少了国民的当期可支配收入，对他们的劳动积极性以及生活水平造成了消极影响，等等（林义，2003：44-46）。

进入20世纪70年代，石油危机以及经济危机使得西方国家经济持续快速增长的黄金时代结束。陷入滞胀状态的经济形势与仍在不断膨胀中的福利开支之间的矛盾日益凸显。人们开始对包括社会保险制度在内的福利制度产生质疑，甚至将经济败象的原因归结于过度慷慨的福利支出。因此，到了20世纪70年代末，西方国家不得不对包括社会保险在内的福利制度进行改革。

对于福利制度改革，主要有两种意见和做法：一种主张对社会保险制度进行根本性改革，将国家及社会（主要是雇主）对化解个人社会风险的责任完全转移给个人。如智利等拉美国家就将原来现收现付制的养老保险制度改为由劳动者个人缴费、实行完全积累并交由私营公司管理的强制性的个人储蓄保障制度，以减轻政府及雇主负担并提高管理效率。另一种更加主流的做法是在现行的社会保险制度框架内进行结构性及技术性调整，基本方向是增加社会保险费收入、减少社会保险给付支出并引入市场机制以提高制度管理运行效率。

第一种改革主张和思路无异于背弃社会保险的初衷、将人们重又“抛入”个体及其家庭独自面对社会风险的原初状态，实际上取消或剥夺了公民的社会保险权。当然，实行这种改革的国家仅有智利等拉

拉丁美洲少数国家，改革对象也仅限于养老保险并未扩展到其他社会保险项目。因此，在这些国家中，社会保险权只是被部分削弱，并没有遭到剥夺。

第二种改革思路则主要涉及到提高社会保险费的缴费标准以增加保险基金收入，或增加缴费及税收项目为社会保险制度筹资；取消部分保障项目、提高受益人自付比率、降低待遇水平以削减福利开支；利用年金调整机制降低养老金增长幅度（林义，2003：47）；鼓励延迟退休或提高法定退休年龄以增加保险基金收入和减少开支；鼓励或支持建立职业年金保险或购买商业人寿保险以降低社会养老保险待遇对个人收入的替代率；改革部分保险项目基金筹集模式、增加基金积累额以应对未来收支缺口；推行积极劳动力市场政策以增加社会保险费收入和减少社会保险开支；引入市场主体参与社会保险事务的管理，实行部分服务社会化、私营化以提高制度运行效率、减轻公共部门负担，等等。这些改革措施，虽然削减了权利人部分社会保险权益，但是，并没有重挫社会保险权。事实上，上述改革措施出台后因立即招致公民个人或集体的强烈反对而并未被完全实施，或被修改，或遭废弃。即使是新保守主义的“撒切尔政府的到来也带来了社会支出的上升而不是下降”（米什拉，2003：6），而那些“福利支出负担最重的国家中反福利情绪一般却是最弱的”（安德森，2003：36）。因此，这些改革措施虽然基于收缩社会福利支出的初衷，却最多只能达到缓减社会福利增长速度的实际效果。由此，我们可以看出，社会保险权作为“被所有人或薪水阶层和社会集团的绝大多数人”所享有的并已经“通过普遍的社会保险项目致使其制度化了”的社会权利是绝不会因任何理论主张或政党偏好而被轻易剥夺或摧毁。到目前为止，它不仅“已基本经受住了新保守主义及其政策导向的考验”（米什拉，2003：101），并且还必将在虽是漫长而艰辛的调整与完善中走向未来。我们相信，社会保险权必将会在这场新危机后再一次证明其作为不可剥夺的宪政基本权的权利地位。

三、社会保险权的未来：来自社会保险全民化、福利化与私营化趋向的影响

回顾世界各国社会保险制度的发展历史，我们发现，社会保险权走过的是一段从工业公民资格到社会公民资格的历程。在这个历程

中，社会保险展现出了全民化、福利化、私营化等几种不同的演进趋向，将深刻影响社会保险权的权属及救济，值得我们探讨。

（一）社会保险全民化趋向

社会保险的全民化趋向是就社会保险权利主体的不断扩充而言的。社会保险权在产生之初，仅被赋予给一部分劳动者，即产业工人中生活境遇悲惨、改变现状愿望最为强烈的那些蓝领工人。后来，随着社会保险覆盖范围的不断扩大，权利主体逐渐扩展到全体工薪劳动者并部分惠及他们的家属。“二战”后，随着英国及之后一批福利国家的建立，充分就业、普遍社会服务以及基本生活标准的维持等福利国家基本要素得以实践。这不仅使得贝弗里奇式以及社会合作主义的社会保险权扩展至全体国民，也促使其他实行俾斯麦模式社会保险权的国家或地区不断将各类非雇佣劳动者纳入社会保险制度，努力实现“全民保险”的理想。因此，很明显，自“二战”以来，社会保险就呈现出了全民化的趋向。这种全民化的趋向最新的例证发生在日本以及韩国、中国台湾等新兴工业化国家和地区。

全民化趋向不仅是已经发生的历史，或正在发生的现实，而且也必将是可以预见的未来。在公平、共享、和谐、安全而有保障已成为全人类共同价值追求的今天，国家发展经济、进行社会建设的最终目的乃在于实现人的全面发展，即使得人们能够“在享有自由、平等、尊严的条件下快乐地创造与生活”（郑功成，2008：107）。因此，通过社会保险制度，实现全体国民“老有所养、病有所医、残有所助、育有所抚、工伤有补偿、失业有救济、护理有服务、遗属有抚恤”是人类社会未来可以期待的目标。

需要指出的是，也有学者（艾哈德，1995）对社会保险的全民化趋向持反对态度，认为社会保险也应该有其限度，对于有能力自我负责地安排生活的个人及其家庭，“国家的强制保护就必须或应该停止了”。在《大众的福利》一书中，德国“社会市场经济之父”路德维希·艾哈德还进一步将“自愿自由地并自我负责地克服生活风险”作为个人“在自由的经济与社会制度中独立生存”的必要前提条件（艾哈德，1995：187-188）。

对于艾哈德的观点，我们持不同看法。首先，包括社会保险在内的社会保障制度旨在实现和维护社会公平与社会安全，使得在市场竞争中失败的人不致遭受经济上的灭顶之灾，并能重新获得参与市场竞争的机会，恰恰是在维护个人在自由的经济与社会制度中自力生存的

前提条件，而不是相反。其次，实践证明“个人并不总是理性的，而且经常会作出非理性的短视行为”，因此，将全体国民强制纳入社会保险制度，是基于社会理性而做出的恰当行为，有利于克服个人非理性行为带来的个人及社会问题。最后，将在经济上处于优势地位的社会成员纳入社会保险制度不仅能为其提供基本社会保护，而且还是他们承担对其他社会成员特别是那些处于经济劣势地位的社会成员社会连带责任的必然要求。何况由于社会保险对法定缴费基数一般都设置了最高上限，他们对社会的连带责任也不是无限的。

就社会保险全民化的实现路径来看，既可能像英国等福利国家中的国民年金制度那样在统一的制度框架下实行差别缴费、均等给付的“一体化”方式来实现，也有可能通过为不同人群设计差异化的制度以实现全民覆盖、无有遗漏的“组合方式”来达成。

（二）社会保险福利化趋向

社会保险的福利化趋向则主要体现在社会保险的部分待遇呈现出来的向租税福利转化的倾向。这种转向是伴随着福利国家政制，或者说是伴随着普及性的社会保险的产生而出现的。普及性社会保险将全体公民自动纳入覆盖范围，并且不要求个人缴纳社会保险费，而是由中央和地方政府的税收以及雇主的缴费供款，松动了社会保险给付请求权与参保缴费义务之间原本存在的牢固的对应关系。作为非受雇者等其他普及性社会保险的权利人直接受惠于政府公共财政，惟一需要满足的条件便是具备公民资格；对于作为雇员的普及性社会保险的权利人而言，虽然已经有雇主为其缴费并且这部分缴费在性质上也属于必要劳动的范畴，但毕竟他们享受权利并没有被要求履行相应的直接义务。此外，这种转向还体现在诸如医疗服务、生育津贴等社会保险待遇在部分国家中已经完全由政府财政供款支持，即已经成为福利服务或津贴而不再是保险给付。这种福利化趋向是对公民社会保险权的升华，能够提升公民的福利水平，并有助于缩小社会贫富差距、实现社会公平。

可以预见，随着生产力水平的不断提高、经济持续发展所带来的国家财政能力的极大增强，公共财政中可用于社会支出的经济资源也将极大丰富。这一切都将使国家在公民遭遇诸如疾病、生育、失业等社会风险时为其提供基本医疗服务、劳动技能培训及就业指导服务以及基本的生活津贴；在公民的经济扶养人死亡后一段时期内为其提供基本生活保障；在公民年老后为其提供基础国民年金并使之与就业及

收入关联的社会保险计划以及个人自行购买的商业年金保险组合起来构筑多支柱的养老保障体系的主张和实践越来越具法理上的正当性以及经济上的可行性。

当然，这种福利化趋向也应当是选择性并且有限度的，不应当以妨害劳动力市场依靠“饥饿法则”来促使社会成员寻求就业和提高生产效率的动力机制发挥作用为代价。社会保险福利化趋向的目的在于更好地保障权利人的生存权来拓展其自身发展的空间，而不是导致他们形成对福利的依赖并消磨其开拓进取心。因此，人类需要有足够的智慧来妥善处理不断增进自身福祉与维护社会发展的动力机制之间可能存在的矛盾关系。

但是，无论怎么说，“人类社会迄今以来的发展实践已经证明，自由与发展是个人追求的最高境界，国民福利则是个人自由与发展的前提和基石”（郑功成，2008：107）。因此，我们不能因为担心福利水平过高可能会给人们带来的些许负面影响，而对提高福利、追求幸福有所迟疑。

（三）社会保险私营化趋向

社会保险私营化趋向是就社会保险管理和运行方面而言的，主要着眼于更富效率地实现社会保险目标并减少财政负担。具言之，就是指通过将公共机构的部分社会保险管理和运行职能交由私营机构来承担，以私法手段来实现公共目标。也就是说，在社会保险行政领域内出现了一种放松规制的趋势，政府的职能和作用似乎开始弱化，责任中心开始从政府向社会、市场、个人及其家庭转移。同时，私营化的具体手段也呈现出多样化的趋势。例如，借助一定的委托—代理的契约关系提高基金投资效率、引入招标投标程序寻求服务最优化解方案、透过经济激励措施鼓励个人及其家庭开展自助服务，等等（胡敏洁，2008：39）。

大体而言，社会保险私营化趋向开始于20世纪70年代兴起的福利改革浪潮，是对政府与市场、政府与社会乃至政府与个人及家庭在社会保险领域内的分工与相互关系进行反思的产物，也是福利多元主义理论在社会保险领域内开启的一种实践趋势。在这种私营化趋向中，政府在继续发挥其制度主导作用的同时，积极发挥市场机制的作用及比较优势，将一些专业性、辅助性事务向非公共主体转移以提高社会保险制度的综合效能。因此，从总体上来看，私营化趋向是促进社会保险权更好地实现的一种方式。

当然，社会保险私营化也会对社会保险权的保障产生一定的影响。这些影响主要表现在：

1.伴随着社会保险私营化的进程，权利人的权利主张对象发生了部分变化。在传统的社会保险法律关系中，个人主张权利的相对人主要是国家或作为其代表的社会保险机构。权利人与相对人之间的权利义务关系也主要是行政法上的法律关系。私营化趋向出现后，意味着社会保险权的保障开始越来越多地依赖于私法方式，基于国家、社会保险机构授权或委托的私法人主体与权利人社会保险利益之间的关系也愈发密切。当然，此种权利主张对象的转变并不意味着权利人所享有的社会保险权被剥夺或限制，而是可能通过某种私法的形式得以享有或实现（胡敏洁，2008：43）。

2.从权利的救济方式来看，伴随着社会保险私营化或私法人介入社会保险领域，社会保险机构与经授权或被委托的社会保险服务提供者同时并存，使得冲突或纠纷解决方式的选择开始变得多样化，某些诉求开始转由民事诉讼来承担。这样一来，就产生了如何在公法救济和私法救济途径之间作出正确判断和恰当选择的问题。对此，我们可以根据该种私法人主体得以介入社会保险领域的法律依据以及行为性质来加以判断：如果私法人主体是基于法律授权，得以履行某些符合“政府行为”特征的公共职能，则在授权事项范围内的行为得接受公法规范的约束；如果私法人主体乃是受社会保险机构之契约委托承担一定的服务行为，则该行为导致的后果及其产生的纠纷则应当归入私法调整范畴。

四、结 语

本文对社会保险权的发展历史进行了梳理，并就社会保险权在各个发展阶段内由于社会风险保障机制特别是社会保险制度发展演进所导致的变化以及未来发展可能呈现出的趋向进行了归纳分析。通过拷问社会保险权产生、发展以及完善并走向未来的脉搏，我们得出了以下基本结论：

1.社会保险权是人类社会应对工业化、城市化所导致人类生存基础发生根本变化后出现的社会问题的产物，同时也是工业社会劳资双方相互博弈后达成妥协的结果，是工人阶级历经斗争后获得的权利。从此以后，借助国家和社会的力量而不是单纯依赖社会成员及其家庭

的力量来实现收入与经济安全，以保障社会保险权利人的生命延续和社会再生产的有序进行，便成为了社会稳定发展的必然需要。

2. 历数社会保险权自产生后发展至今的过程，我们发现，它遵循着螺旋式上升的规律在不断向前演进，脱胎于工业公民资格、走向社会公民资格。在这个过程中，社会保险权发展出了俾斯麦模式、贝弗里奇模式以及带有社会合作主义特征的不同权利类型。隐含在权利实践背后的是国家或者说统治者对社会保险权理念和认识的发展与变迁。社会保险权从被视作消除革命必要的“投资”而带有强烈的政治功利色彩，到后来被当作应对资本主义经济大危机所生之社会弊端的实用手段，直至“二战”后方才恢复权利常态，并历经福利改革浪潮中的质疑与调整后仍不改其本色。

3. 总结历史、展望未来，社会保险权已经、正在并将继续受到社会保险全民化、福利化以及私营化发展趋向的影响。社会保险权的未来发展之路仍将在传承与发展中不断探索，必定漫长而艰辛。在这个过程中，需要整个人类社会理性、智慧而勇于创新地去驾驭社会保险权的发展方向，最终实现人类社会风险的化解、后顾之忧之免除乃至人的全面发展。

参考文献：

- 陈鹏，2008，《公民权社会学的先声——读 T. H. 马歇尔〈公民权与社会阶级〉》，《社会学研究》第 4 期。
- 福克纳，1964，《美国经济史》（下卷），王琨译，北京：商务印书馆。
- 和春雷，2001，《社会保障制度的国际比较》，北京：法律出版社。
- 胡敏洁，2008，《福利权研究》，北京：法律出版社。
- 姜守明、耿亮，2002，《西方社会保障制度概论》，北京：科学出版社。
- 考斯塔·艾斯平-安德森，2003，《福利资本主义的三个世界》，郑秉文译，北京：法律出版社。
- 李志明，2008，《回眸德国社会福利制度历史（上）》，《中国社会报》07 月 23 日。
- 林义主编，2003，《社会保险》（第二版），北京：中国金融出版社。
- 路德维希·艾哈德，1995，《大众的福利》，丁安新译，武汉：武汉大学出版社。
- R. 米什拉，2003，《资本主义社会的福利国家》，郑秉文译，北京：法律出版社。
- 童星，2007，《现代性的图景：多维视野与多重透视》，北京：北京师范大学出版社。
- 威廉·贝弗里奇，2004，《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译，北京：中国劳动社会保障出版社。
- 徐健，2007，《“社会国家”思想、公众舆论和政治家俾斯麦——近代德国社会保障制度的缘起》，《安徽史学》2007 年第 4 期。

- 张世雄, 1996, 《社会福利的理念与社会安全制度》, 台北: 唐山出版社。
- 郑功成, 2008, 《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》, 北京: 人民出版社。
- 周弘, 2002, 《国外社会福利制度》, 北京: 中国社会出版社。
- Bauriedl, U., 1981. "100 Years of German Social Insurance: Looking Back on A Century of Self-managed Social Security." *International Social Security Review* (34)4.
- Dawson, W. H. 1912, *Social Insurance in Germany 1883-1911: Its History, Operation, Results and A Comparison with the National Insurance act, 1911*. New York: Charles Scribner's Son.
- Eichenhofer, E. 2002, "The Social Insurance in Germany: The Bismarck Model and Its Challenge in the 21st Century." In M. -C. Kuo, H. F. Zacher & H. -S. Chan (eds.), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West*. Hague: Kluwer Law international.
- Zacher, H.F. 1987, "Juridification in the field of Social Law." In G. Teubner (ed.), *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust, and Social Welfare Law*. Berlin & New York: de Gruyter.
- 2002, "Social Insurance and Human Rights." In M. -C. Kuo, H. F. Zacher & H. -S. Chan (eds.), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West*. Hague: Kluwer Law international.
- Marshall, T.H. 1992/1950. Citizenship and Social Class. In: T.H. Marshall & T. Bottomore, eds. *Citizenship and Social Class*. London and Concord: Pluto Press.

作者单位: 国家行政学院社会和文化教研部
责任编辑: 张志敏