



⑦ [编者按] 社会保障作为一项制度，必然内含深厚的制度文化底蕴；社会保障作为一种生活方式，必然承载基本的人文关怀；社会保障作为一个管理服务系统，必然显现特有的组织文化韵律。在十七届六中全会推动社会主义文化大发展大繁荣，强调加强核心价值观建设之际，本刊推出“社保文化笔谈”，约请专家学者挖掘社会保障的制度文化内涵，纵论社会保障管理服务系统的组织文化风韵，以期在社会保障体系建设中增强文化自觉，构建文化共识，强化核心价值，探讨公共服务系统塑型。

文化，社会保障之魂

■文 / 周 弘



» 周弘

中国社会科学院学部委员，国际学部副主任，欧洲研究所所长，研究员、博士生导师，人力资源社会保障部咨询专家。主要研究领域：比较社会政策史、对外援助与国际关系、欧洲一体化的政治与历史等。

党的十七届六中全会把“文化”作为主题，可谓正逢其时。一个民族要自立于世界，仅靠“硬实力”或量化的GDP是不够的，还必须有文化“软实力”的支撑，因为没有文化底蕴的经济发展，犹如在沙滩上建塔，很难长久。文化有着丰富的内涵，而文化的内核乃是思想观念。社会制度体现着社会的主流文化和思想观念，社会保障制度也不例外。文化，堪称社会保障之魂。

现代社会保障制度有一个共同的根源，这就是工业化带来的工业风险。工业化带来的城镇化和人口迁徙使得传统社会组织的保障功能减弱，国家开始承担帮助个人抵御风险的责任。这条发展规律在许多工业化国家反复出现，成为现代化进程的一个重要特征。围绕着这一发展规律，各工业化国家都经历了社会保障制度建设的政治过程，在这一过程中，不断地相互学习和借鉴，但是社会保障制度的组织形态和收入转移的支付方式仍然因国而异，主要原因还是国情条件、历史传统和思想文化的观念不同造成的。

英国：“次等资格”观念根深蒂固。

英国的典型性就在于它是最早进入工业化过程的大国。在工业化和城镇化早期，虽然大量失去土地的人口流向城镇谋生

看作是“个人的不幸”，认为贫困和流浪是个人的懒惰和闲散造成的，而“闲散是万恶之源”。这种观念影响英国的

▶ 社会保障制度的建设是一个政治过程，在这一过程中，不断地相互学习和借鉴，但是社会保障制度的组织形态和收入转移的支付方式仍然因国而异，主要原因还是国情条件、历史传统和思想文化观念不同造成的。

是经济社会变化造成的现象，社会就业结构发生变化是人口流徙的根本原因，但是英国社会的主流思想却把这种现象

济贫政策长达几百年，英国社会保障政策实行“区别对待”的根源就是这种理念。例如，将老弱妇孺定义为“无辜的”



或“有资格”享受救助的流浪者，将有劳动能力的流浪者定义为“次等资格”或“比较没有资格”(less eligibility)的流浪者。公元15世纪末，英国政府通过严格的法令，对那些“次等资格”流浪者进行处罚，实施监禁或鞭刑，也是由于这种思想观念的主导。

虽然一个国家在不同时代存在多种不同的思想观念，但是总有某种主导的思想文化观念来影响着这个国家的各项政策和体制建设，而且这种影响极其深远。“次等资格”作为英国的主导观念，影响了该国社会保障体制数百年。在这数百年中，人被分为三六九等，贫困总是与懒惰联系在一起，社会救助的提供都要经过“资格”的筛选。不仅如此，这种观念还被带到了美国、澳大利亚，以及所有盎格鲁-撒克逊传统的国家。一直到19世纪，因为工业化的快速推进，也因为各种社会主义思潮的传播，在英国，贫困才被认定是社会灾难，而不仅仅是个人灾难，社会政策和社会机制也才迅速建立起来，社会保障制度逐渐覆盖了所有人群。但是传统观念的作用还在继续，即使在当代社会，每当英国的社会保障制度或政策出现问题，还是讨论享受“资格”的问题。

德国：“社会稳定”是出发点。如果说德国社会保障有一种支柱性的文化观念的话，那应当是以“社会稳定”和“责任分担”为主线，体现在社会保障制度建设，就是将雇主和雇员拴在一起的社会保险制度设计。

与英国的工业化不同，19世纪的德国尚未完成国家统一，铁路交通和钢铁工业已经很发达。立志完成统一德国伟业的普鲁士君主离不开工人的支持，因为如果工人不从事采矿、炼铁、修路、造机车等工作，普鲁士军队就没有战斗力。为了实现统一大业，“社会稳定”和“责任分担”顺理成章地成了德国的主导观念。雇主需要稳定的工人队伍和安全的社会环境，而雇员需要一种制度性的社会安全预期，需要确切地知道自己万一出现了风险也不至于堕入贫困，

并会在有稳定预期的条件下努力工作。

这种体现多方利益和责任的思想不仅成就了德国的社会市场经济，也开始影响到欧盟的制度理念和制度设计。当大危机到来的时候，这种体制总是反应缓慢，因为要多方协商才可能达成妥协，谁也不愿意比对方多吃亏，一定要锱铢必较。但是一旦达成协议，就发展得比较稳健。最近的典型例证就是当2008年国际金融危机从美国袭来时，德国既没有解雇工人，也没有产生社会恐慌，因为社会稳定和社会团结已是理念和习惯，默克尔政府很自然地做出了一种不

思想观念表现的是民族精神和时代精神，其内涵往往是一种主要的价值判断。文学和艺术只是这种民族精神和时代精神的载体，是表现这些精神的艺术形式，而表现这些精神的形式还有很多，如政策取向、制度设计等等。

同于其他国家的独特选择：支持雇主削减工时而不裁员。这种选择首先使得工人们有了现实的保障和稳定的预期，认为临时的削减只是为了应对危机的需要，一旦经济恢复，他们就会增加工时和工资，所以没有必要上街游行；同时雇主们也明白，这种措施最容易为他们保留一支稳定和技术良好的工人队伍，一旦经济恢复，立刻可以开足马力扩大生产。而社会稳定、生产延续则使得国家和政府最容易抵抗经济风险。

亚洲：“家庭保障”烙印清晰。亚洲人的文化是最务实的，由于亚洲（除日本以外）多数国家的工业化城镇化进程比欧洲晚了很多年，且农业社会历史悠长，家庭、家族的支持是人们抵抗风险的主要来源。很多亚洲国家也没有教会和教区的势力，即使在工业化城镇化带来人口流动的时候，家庭的作用也十分突出。家庭的保障功能不仅是农业文化多年孕育而成的，而且在历史上多次人口迁徙中起到了不可替代的保护作用。这种传统观念的延伸就形成了包括新加坡和中国香港在内的以家庭和个人储蓄为基本结构，通过立法进行强制性储蓄为制度构架的社会保障基本制度。

包括我国计划经济时代的单位所有制和单位提供的各种福利，也都带有放大的家庭观念的文化痕迹。但这种强制性储蓄受世界资本市场的影响，适应性比较差，运作资金规模小，风险大。

思想观念的不同决定了各个国家在回应同一或类似挑战时可能选择的路径及调动的资源出现多种多样的状态，将深刻、长期地影响着国家社会保障的政策选择。思想观念表现的是民族精神和时代精神，其内涵往往是一种主要的价值判断。文学和艺术只是这种民族精神和时代精神的载体，是表现这些精神的

艺术形式，而表现这些精神的形式还有很多，如政策取向、制度设计等等。

由于受全球化的影响，不只是传统意义上的贸易全球化，更包括了城乡之间大规模的人口流动，以及国家之间的人口流动，使得各种文化之间出现了相互影响、相互渗透。这种影响有可能是润物细无声，也有可能是疾风暴雨，但无论是肯定传统还是否定传统，都曾经是时代的需要，是进步的需要。我国逐步建立起来的社会保障制度体系，既考虑工业风险，又考虑家庭保障，可以说是提炼旧文化发展新文化的结果，西方现代文明的影响和传统文化的烙印都相当清晰，具有中国特色。

当今世界，科学技术的发展速度令人目眩，历史上需要克服很多困难才能完成的交流，现在点击一键即可。在这种情况下，各种不同的文化进行交流和相互学习已经进入一个新的时期。而我们最需要的就是具备开放的心态和保持理性，知道哪些适合我们，哪些不适合。唯如此，我们的社会保障制度体系政策才能稳定持续发展。■