

政治经济视角下的中国社会保障： 变迁逻辑与发展经验*

林 义 任 斌

摘 要：西方现代社会保障在“强化国家干预”与“强化市场作用”两个方面做着摇摆，极大地制约了社会保障持续稳定的改革发展，究其根源在于政治、经济与社会发展力量的失衡。中国自改革开放以来，社会保障与政治、经济、社会乃至文化观念的循序协调发展保持着内在一致性，经历了由嵌入市场经济体系到逐步回归社会本位系统的历程。国家治理对社会保障的积极影响相较于西方表现出了巨大的制度优势：一是国家政府能够自觉地不断推进自我规范和引导经济社会发展的能力提升，为政治、经济与社会发展的良性互动提供了制度保障；二是中国共产党领导下的中国治理模式保障了社会保障政策的连续性与动态性。未来，中国对社会保障的制度能力提升，要在国家治理能力现代化进程中努力寻求打破西方社会保障变迁所表现出的“周期性”震荡的良方。

关键词：社会保障；国家治理能力；社会政策；卡尔·波兰尼

中图分类号：F840.61 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2021) 10-0057-13

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2021.10.006

作者简介：林 义，西南财经大学老龄化与社会保障研究中心教授、博导；任斌，西南财经大学保险学院博士生（四川 成都 610074）

自1978年开启改革开放的伟大历史变革以来，中国社会保障的发展也经历了深刻的变迁——由“嵌入”市场经济体系到逐步回归社会本位系统的历程。^①纵观过去40余年里的社会保障演进历史，它在不同阶段扮演了不同的重要角色，但唯一没有改变的是，始终与整个国家的政治、经济、社会乃至文化的循序协调发展保持着内在一致性。事实上，抛开并超越任何经济学范畴，社会保障政策的实践路径和政策价值应该在一个更广泛的框架内来考察，卡尔·波兰尼

收稿日期：2021-06-02

* 本文系国家社科基金专项立项课题“全国建成多层次社会保障体系的实施难点及路径优化研究”（项目编号：18VSI095）的阶段性生活成果。

① 本文从历史比较的分析视角入手，尝试把中国社会保障制度变迁置于一个更宽泛的政治、经济、社会乃至文化的协调发展的框架内来考察，那么这个主题所涉及的内容之广，在一篇文章里是难以面面俱到的。所以，我们有必要达成这样一个共识：本文对中国社会保障变迁和它所处环境的分析是趋势性的、粗线条的，对历史和现状的描述难免忽略一些细枝末节，但我们也应该清楚，任何时代或国度的社会保障变迁都不可能整齐划一，例外之处比比皆是。

(Karl Polanyi)的思想可以为我们提供构建这一解释框架的理论依据,即市场与社会的协调推进是保障整个社会系统稳定的基础,一旦失去了平衡,社会系统便会在自我保护机制的作用下使整个国家陷入危机之中。改革开放40余年,中国国民财富增长的速度远超过西方工业革命历时250年左右的财富积累速度,但我们仍然要以史为鉴,深刻把握中国与西方社会保障历史变迁逻辑及其背后的政治经济条件之异同。当下,人口老龄化、新兴技术革命等要素是全球社会共同性的挑战和机遇,而要实现中国社会保障的长足发展,必须推动政治、经济、社会关系的均衡发展,审慎研究政府、市场与社会的平衡关系,以及在这些因素背后的制度文化作用,逐步建立起一个足以说服人民大众的连贯的社会保障政策体系和法治基础。幸运的是,以国家治理体系和治理能力现代化为核心的社会政策已经萌发,为新时代中国社会保障的发展和制度能力提升注入了新的动能。

一、中国社会保障变迁：从嵌入经济体系到逐步向社会系统回归

卡尔·波兰尼的忠告给予我们巨大的启发,当人们努力把社会关系“嵌入”经济体系之时,自发调节的市场要求社会从属于市场或资本的逻辑,这无疑潜藏着对整个社会组织产生致命后果的风险。^①纵观中国1978年改革开放以来的社会保障制度建设,我们不难发现,在围绕着发展市场经济和建立市场经济体制的进程中,中国社会保障在很长一段时间内作为服务社会主义市场经济正常运行的重要制度安排。党的十九大对我国进入新时代的社会主要矛盾变化做出了科学论断,即从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。如果说,我们坚信以经济发展和建立市场经济体制改革为中心的发展思路是中国过去解决社会主要矛盾——物质供给短板的必然选择,那么,我们也同样有理由认为在进入新时代后,要尽快回归到政治、经济、社会、人口等关系的协调和均衡发展上来。这里的协调和均衡,不仅是要将各种要素和原则控制在一定的范围和框架内,侧重于从不同角度满足社会的多样化需求,更深层次的是,要在国家治理体系和治理能力现代化的进程中推动社会保障事业发展,审慎地对待市场或资本的逻辑对社会关系的渗透,更好地调控和指导经济去满足社会均衡发展的需求,把保障民生作为经济发展的出发点和落脚点——经济效率也好、GDP增长也好,无非都是提高人们福祉的手段,不能把手段当作社会发展目标来追求。

中国自20世纪80年代迅速进入工业化,在40余年内几乎完整地历经了三次工业革命的全部历程,而现在正经历第四次工业革命,国民财富增长的速度远超过西方工业革命历时250年左右的财富积累速度。一方面,这为我们推进一系列社会保障制度改革创造了丰富的物质条件,正如郑功成教授所言:“(社会保障)改革并未引发广泛抗议,在很大程度上得益于经济增长过程中城镇职工工资不断提升及农民因土地承包责任制和进城务工等使收入迅速增长而产生的收入替代效应。”^②但另一方面,当社会保障过度依赖于可观的经济增速所创造的替代效应时,不仅意味着当经济增长降速时,这个替代效应也会减弱,此时极有可能凸显出社会保障制度能力缺陷,如社会保障供需结构矛盾、不均衡等问题。更为重要的是,在过去一段时间的中国社会保障体系嵌于市场经济体系中,似乎也自觉或不自觉地强化了效率优先、竞争法则、激励功能的属性,反而弱化了本应该强调的社会属性和公共品性。实际上,在市场经济助推的工业腾飞时代,虽然中国国民整体财富的积累达到历史空前规模,但个体却越来越难以为自己养老、医疗、失业等方面承担全部责任,造成这一现象的一个重要原因就是,市场经济迅速地破坏了中国传统社会中的“伦

^① [匈牙利] 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，当代世界出版社2020年版，第58页。

^② 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

理经济”秩序，^① 并把个人转化为在市场经济中追逐利益最大化的独立个体而深受市场支配。

中国现代社会保障几乎是伴随着20世纪80年代逐步兴起的市场经济工业化而成长起来的。在整个40年内，中国社会保障经历了由嵌入市场经济体系到逐步向社会系统回归的历程。回顾历史，从新中国成立到改革开放前夕，经济关系服从社会关系，政治治理的格局没有发生变化，当时的计划经济体制——更具体地说是“软预算约束”和“铁饭碗”——使得经济关系始终嵌套在社会关系之中。1978年改革开放，特别是20世纪80年代中期开始推进的市场经济改革，在新自由主义者们所鼓吹的“下溢假设”盛行之风下，社会上下普遍形成了“经济增长快，饼越做越大”，社会保障等问题迟早会迎刃而解的观念。可以说到21世纪初，中国基本上形成了一个市场经济的社会，市场原则开始席卷非经济领域，大有成为整合社会生活机制的势头。^② 虽然，从本世纪初中国逐步开启了公共政策从偏重于经济政策向偏重于社会政策转型，特别是党的十八大后，国家层面的公共政策价值取向才发生了根本性转型。在这一期间，中国社会保障也在实现着制度变迁，先后经历了20世纪80年代缓慢过度并配套企业改革，90年代超越国企改革狭窄范围而代之以服务市场经济改革，到本世纪初社会保障独立建制并朝着扩张覆盖面、提高待遇、多元化方向改革，再到近几年来社会保障逐步提升至国家治理体系的重要内容，^③ 我们看到的是，社会保障逐步从一个作为管理工具服务并受经济改革影响的制度，转向一个总体上和更间接地影响、支持和促进经济发展的更独立的制度。

对上述判断更直接的论证则是来自于我们从一系列党中央和国家政策中的考证。通常，制度的变迁很大程度上可以从政策制定者在不同阶段所实施的一系列政策的指导思想来理解它。正所谓指导思想是个纲，纲举目张。对1978—2020年中共历次全会报告和重要文件进行梳理后得出，以2006年为断点，十六届六中全会的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，首次将社会保障改革任务置于“社会事业”之下——“加强制度建设，保障社会公平正义”，这表明政策制定者强调的是社会保障的社会属性和公共品性，把社会保障的职能回归到社会事业中来。而在此之前，社会保障始终与收入分配体制改革、促进就业政策相结合，以配套市场经济分配体制改革和维护市场稳定为首要任务，一直坚持着效率优先的价值取向。至此以后，《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中把社会保障置于“推进社会事业改革创新”内容之中；十九大报告置于“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”框架之下；在《坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中，社会保障作为重要民生保障制度和满足人民美好生活需求的治理工具，更是被提到了国家推进治理体系和治理能力现代化改革的重要组成部分的高度。另外，若是进一步地具体到社会保障政策领域，我们不难总结出中国社会保障演进的这样一些规律：其一，由体制内的企业职工福利保障发展到对城乡居民养老、医疗、低保、救助及优抚等全方位保障；其二，由单一层次的个体福利保障到多层次的社会风险管理；其三，由注重技术层面的机制体制建设逐步深化到制度能力的全面改革提升。整体而言，这些规律及其所反映出的党和国家的指导思想的变化，正是中国社会保障在过去40年里由专注于服务市场经济到逐步向社会系统回归，注重构建一个可持续的社会保障系统的变迁历程。

① 对“伦理经济”概念的讨论，读者可以进一步参阅Booth W. J., “On the Idea of the Moral Economy”, *American Political Science Review*, 88(3), 1994; Arnold T. C., “Rethinking Moral Economy”, *American Political Science Review*, 95(1), 2001; [德]彼得·科斯洛夫斯基：《伦理经济原理与市场经济伦理》，《学术月刊》2007年第1期；王绍光：《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，《中国社会科学》2008年第1期。

② 王绍光：《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，《中国社会科学》2008年第1期。

③ 郑秉文：《中国社会保障40年：经验总结与改革取向》，《中国人口科学》2018年第4期；郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

二、改革开放以来的中国社会保障发展阶段性特征

改革开放40年来中国社会保障从嵌入经济体系到逐步向社会系统回归的变迁并非是一蹴而就，而是伴随着政治、经济、社会乃至文化观念循序渐进的协调改革而呈现出不同的阶段性特征。

（一）20世纪80年代：打破传统社会保障模式，朝向社会化方向缓慢发展

中国现代社会保障制度改革肇端于20世纪80年代，随着市场经济体制逐步引入，社会保障制度推动了新旧体制的转型，并朝向社会化方向初探与缓慢发展。彼时，生产迅速打破了计划经济时代的计划产量模式，转为由市场所决定的利润生产模式，对于劳动者来说，随着企业改革使企业摆脱了“国家的企业”的标签而成为市场竞争主体，他们也从“国家的工人”转化成了自由的市场劳动者，受市场机制的支配，而这个市场机制的形成得益于价格改革——工资是使用劳动的价格。在这个时期，一方面，国有企业面临着生产效率较低的约束，使得它们承担职工福利保障的效能急剧下滑，特别是到20世纪90年代的国企下岗潮，几乎整个社会保障的资源聚焦在了配套国企改革上。在新兴的市场力量作用下，大批国企劳动力被迫进入自由劳动力市场；另一方面，民营企业的迅速发展吸收了大部分城镇劳动力和农村剩余劳动力，虽然，他们更容易调整结构和激励机制以适应市场经济要求，^①但多数企业一开始并没有进入社会保障体系，比如直到2000年，在2.13亿城镇职工中才仅有1.05亿人次参加了正式的社会保障。纵然，国家一直推进社会保障制度朝向社会化方向发展，但统筹账户长期处在区县一级，甚至部分企业仍然存有企业账户，在留足企业和地方后再提交到社会统筹账户或用于地区之间互济余缺。与此同时，一些地方的民营经济崛起吸引了大批劳动力流入，这个时期正值中国县域经济竞争所触发的行政壁垒发端，几乎阻隔了社保账户随着劳动者自由流动的可能性，这些地区的经济迅速增长带来的丰厚公共财政收入，为地方慷慨的公共品供给和社会政策实施提供了充实的财政保障；相反，另一些地方却难以为兑现的社会保障负担而负重前行。

（二）20世纪90年代：配套市场经济体制改革，社会保障兼顾部分私有化

进入20世纪90年代，经济结构的调整与企业改革的迫切需求，倒逼国家社会保障制度的适应性调整，以“统账结合”为核心的一系列创新改革正逐步搭建中国特色的社会保障体系。此阶段，职工基本养老保险领域的改革揭开了中国社会保障制度的改革序幕，个人账户制度的引入被视为社会保障制度创新的核心，也是当时国际养老金制度改革的潮流——上世纪七八十年代之际，国际上“去国家化”的市场经济大跨步发展，进入了一个“新自由主义”时代，诸多国家对社会保障和福利体系进行了私有化改革，^②据国际劳工组织统计，1981—2008年间共有23个国家对其社会养老保险进行激进式完全或部分私有化改革。^③中国从1995年国务院6号文件，到1997年国务院26号文件，再到2000年国务院42号文件，其改革要义主要是两个：一是养老金待遇与缴费关联，二是提高个人养老保险责任负担比例。这些改革通常被认为在一定程度上具有部分私有化的特质，^④现收现付的社会统筹和全额供资的个人账户结合，即“统账结合”模式。但是，由于市场经济使得我们传统以血缘、宗法关系为基础的传统社会逐步转变为以市场、资本关系为基础的社会，公众对现代社会保障的社会属性和公共品性质认识模糊，社会态度对个人承担缴费责任的保守偏见表现在公众对传统企业福利保障和人民公社集体保障模式的根深蒂固的认

① Takayama N. , “Pension Reform of PRC: Incentives, Governance and Policy Options”, *Econometric Reviews*, 56(4), 2005.

② 周弘：《如何认识欧洲社会保障制度的转型》，《社会保障评论》2017年第1期。

③ [德] 沃夫冈·舒尔茨、蔡泽昊：《全球政治经济学视角下的社会保障：历史经验与发展趋势》，《社会保障评论》2017年第1期。

④ [英] 约翰·威廉姆森、凯瑟琳·迪特鲍姆、林义、王大波：《社会保障改革：部分私有化在中国是否可行》，《社会保障研究》2006年第2期。

同，所以在改革之初出现了大量职工不愿意为个人账户缴费、非国有企业瞒报工资水平逃避缴费责任等问题。^①虽然，微观个体在面对社会保障改革时产生一定阻力，但随着国家社会保障制度改革短期和长期目标的明确，并逐步建成了一个足以说服公众做出改变的连贯的政策体系和法治基础，^②这些阻碍也就被逐步消除了。

（三）21世纪第一个十年：中国特色社会保障体系逐步形成

进入21世纪，中国政府做出了加快完善社会保障体系的重大决策，明确指出要建立独立于企业之外、资金来源多渠道、管理服务社会化的有中国特色的社会保障体系。^③1997年亚洲金融危机的冲击，中国对稳住经济增长进行了艰苦的结构调整，并深刻的认识到建立独立完整的社会保障制度对维护社会稳定的重要性。2000年，国务院下发《完善城镇社会保障体系试点方案》，提出“国家统一管理和分级管理相结合”，标志着中国社会保障制度管理模式的变革。事实上，党的十六届三中全会明确了关于完善社会主义市场经济体制的若干问题，要求对改革开放新阶段的政治体制进一步完善，社会保障的“央地共管”模式调整可以看作是深化此次改革任务的一个方面，但在伴随着1994年分税制改革后逐步形成的中央对地方政府的财政激励机制下，这一管理模式对社会保障的影响可谓是一把“双刃剑”，一方面，中国式财政分权下的经济增长型激励导致地方政府职能的经济增长导向，使他们长期执行经济增长和效率优先的政策思路，在面对财政资源约束的情况下，地方政府往往会将财政资源及其引导的其他社会资源偏离社会公共品领域。另一方面，它对“坐实”地方政府的责任和调动地方政府积极性发挥了重要作用，将中国独有的中央和地方共管的社会保障制度特征发挥到了淋漓尽致的程度，各省之间由此形成横向竞争，最终成为驱动扩大覆盖面的决定性力量。^④整体而言，中国20世纪90年代分权改革厘清了行政分权与经济分权的关系，央地关系朝向正确方向发展，保障了市场经济深化改革的持续推进，奠定了整个市场经济深化改革的重要政治经济条件。社会保障作为社会政策的重要内容，在进入新世纪以后，中国政府致力于推进各项保障制度的整合，其重要目的之一就是要促进公平，但如果继续按照既往地方试点或各自探索模式推进，必然会导致地区间社会保障发展差距的拉大。随着公共政策由偏向经济政策向偏向社会政策的转变，一方面是受人口大规模流动带来的外部压力和社会保障制度统一性与团结性的内在驱动，^⑤另一方面是中央通过设计和优化一套高效的财政激励和政治晋升激励机制，促进了地方政府在社会保障领域的激励效能的逐步增强，^⑥使社会保障制度正在逐步从地区分割走向统一。

（四）第二个十年：社会保障被提升到国家治理体系的重要组成部分

2011年，首部《社会保险法》的颁布揭开了21世纪中国第二个十年的社会保障制度改革征程。在这一阶段，特别是党的十八大以来，随着国家经济社会发展战略的转型与社会主要矛盾的变迁，国家从顶层设计推进了社会保障事业全局性、结构性的制度体系建设与完善，社会保障亦被提升到国家治理体系的重要组成部分。从国际经验来看，一个国家实施社会保障制度立法与经济发展水平并非严格的线性关系，这样在很大程度上为一国的制度和环境对社会保障改革提供了解释空间。中国社会保障制度改革的政治决心是坚决的，面对社会保障制度的种种矛盾和问题，中国政府牢牢把握住了中央主导、互助共济、破除地方和部门本位主义、与时俱进等社会保

① Takayama N. , “Pension Reform of PRC: Incentives, Governance and Policy Options”, *Econometric Reviews*, 56(4), 2005.

② Diamond P. , Lodge G. , “Dynamic Social Security After the Crisis: Towards a New Welfare State?”, *International Social Security Review*, 2014.

③ 张左己：《中国社会保障体制改革的进展——张左己部长在中国发展论坛·社会保障体制改革国际研讨会上的发言》，《劳动保障通讯》2000年第9期。

④ 郑秉文：《中国社会保障40年：经验总结与改革取向》，《中国人口科学》2018年第4期。

⑤ 鲁全：《从地方自行试点到中央主导下的央地分责》，《教学与研究》2018年第11期。

⑥ 唐睿、刘红芹：《从GDP锦标赛到二元竞争：中国地方政府行为变迁的逻辑》，《公共管理学报》2012年第1期；曾明、华磊、刘耀彬：《地方财政自给与转移支付的公共服均等化效应》，《财贸研究》2017年第1期。

障的主要改革方向。^① 十八届三中全会明确了全面深化改革若干重大问题，提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，社会保障制度立足于供给侧改革的战略思路，被逐步提升为国家治理体系的重要组成部分。党的十九大进一步明确了“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。这一时期，在逐步完成上一阶段扩面、提待、提高制度公平性和普及性任务的同时，政府又先后推进了“并轨”改革、新组建医疗保障局和退役军人事务部等机构、实施中央基本养老保险调剂金制度等重大改革工作，体现了中国政府在新时代背景下全面深化改革社会保障改革决心。总体而言，以国家治理体系和治理能力现代化为核心的社会政策已经萌发，这为新时代中国社会保障的发展和制度能力提升注入了新动能。

三、西方现代社会保障的“周期性”变迁规律

西方社会保障发展的成功经验和模式往往是其他各国社会保障建设的“蓝本”，但这并不能说明他们的制度是完美无缺的。对西方社会保障变迁规律及其制度性根源的分析，将有助于我们更加清楚地把握中国社会保障发展经验的先进性。

（一）全球社会保障非均衡发展事实根源：政治与经济发展需求

既往从政治经济的视角来解释和考察中国改革开放40年的社会保障制度变迁的相关研究还不足，但不可否认，一个国家的政治经济环境在社会保障制度模式选择和变迁路径方面发挥的作用往往是不容忽视的。从国际经验来看，各国社会保障或福利体系在面对历史空前的人口老龄化和数字经济力量迅速崛起的当代背景下，政策制定者们正在努力推进社会保障制度的新一轮变革，但是，由于社会保障反映的是一个国家的人民在特定历史、文化背景下的生存哲学，决定了各国在适应社会保障的复杂机制和技术外观的一般规律后，必然会选择符合本国政治和经济体制需求，以及与社会文化系统相切合的社会保障改革和发展模式。正如林义教授所述，经济方面的因素是构成社会保障变革的基本原因，而政治方面的原因往往是导致社会保障政策实施和变革的直接原因，现实的政治需求乃是决定社会保障模式和变迁路径的重要因素。^② 实际上，自19世纪80年代德国第一部社会保障立法的颁布为标志的现代社会保障制度的兴起，在伴随着工业资本主义全球市场的形成过程中，现代社会保障制度的“旗帜”在100余年间迅速插遍全球（见图1），但我们也看到，不同社会保障计划项目的发展程度是不一致的，虽然社会保护的必要性得到广泛承认，但世界绝大多数人口仍然没有实现社会保障的基本人权，只有27%的全球人口能够享受到全面的社会保障制度，而73%的人口部分地或根本没有得到保障。^③

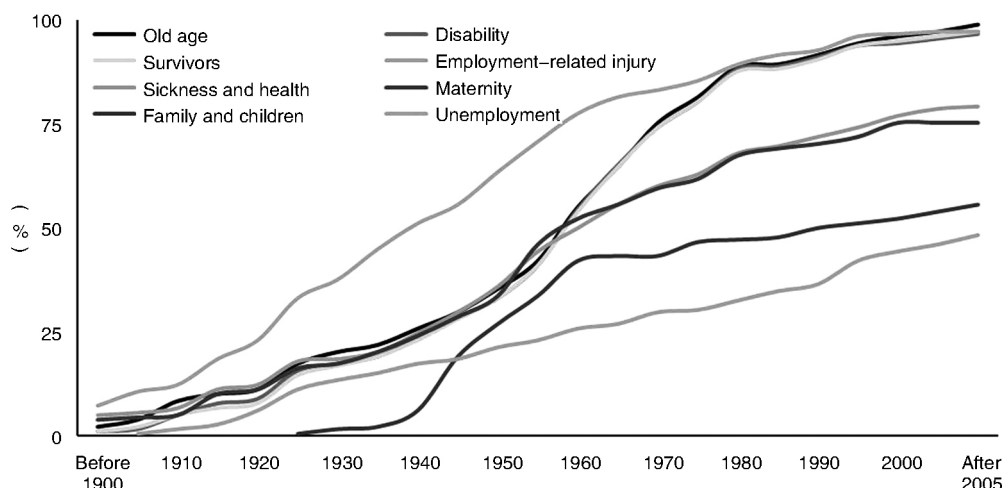
（二）西方工业社会社会保障变迁规律：“强化国家干预”与“强化市场作用”

纵观工业时代以来的西方社会保障体系的变迁。一方面，宏观的经济社会环境对社会保障演进的影响从未停止。例如，二战后经济的快速增长为福利国家扩张福利和社保支出提供了物质条件；“婴儿潮”的到来提高了对孕妇福利的保障；女性权利在世界范围内得到更大范围的解放，关于家庭、儿童、教育等方面的社会福利和保障计划日趋丰富；面临两次石油危机冲击，失业率上升和筹资困难使得许多国家开始紧缩社会保障和福利支出；全球老龄化趋势迫使各国政府增强了对老年保障计划的支持，等等。在比比皆是经验事实背后，所反映出的一个共同指向性结论就是，资本主义社会中的社会保障价值共识——“自我责任”和“社会互助”——正逐步成为各国公众的基本理念。另一方面，进入工业化时代，西方社会保障在继承和发展前工业社会的济贫

① 中国社会保障学会理论调研组：《中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向》，《社会保障评论》2017年第3期。

② 林义：《社会保险制度分析引论》，西南财经大学出版社1997年版，第91—92页。

③ International Labour Office, World Social Protection Report, *Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, International Labour Office, 2014.



资料来源：World Social Protection Report 2014-2015: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice。

图1 1900-2012年全球实施社会保障计划（以国家立法为基础）的国家占比

和互助共济的基础上，发展了应对失业和阶级矛盾的功能，归结起来就是化解工业时代机器生产对传统劳作冲击导致的失业和贫困问题。在经历20世纪上半叶的两次世界大战和30年代的全球大萧条冲击，西方社会保障朝向了“国家化”方向发展，政治保障和法律体系不断发展和健全，以确保社会保障独立的稳定性和合法性。^①到20世纪70年代“新自由主义”的泛滥和渗透下，“去国家化”和“市场化”将社会保障逐步嵌入市场经济体系之中，被西方学者称之为“嵌入式资本主义”，^②资本全球扩张给他们带来的丰厚的财富保障了政治、社会与经济的脆弱性平衡，在一些国家社会保障体系开始向全民福利体系转型。再到本世纪初，持续30余年的西方“福利神话”在2008年的全球金融危机下被打破，他们的社会保障或福利体系进入到了一个新的十字路口，似乎又将回旋到“国家化”的路径上来，但新的技术革命和全球化秩序变迁可能使他们难以回归到传统模式，当然，这仍然是一个尚待观察的问题。^③无论如何，两方面的历史经验都向我们展示了西方社会保障在历史进程中的不断变迁和演进逻辑。

当然，上述国际经验也毋庸置疑地向我们陈述了这样一个事实：在工业资本主义全球化背景下，西方社会保障制度的演进似乎表现出周期性的变迁规律。尽管，全球经济周期、人口结构、战争、人权进步等宏观环境，以及微观层面的就业、居民收入、财务成本、激励等因素，始终会以不同组合的方式对各国在不同时期的社会保障制度安排产生影响，但他们的政府对社会保障政策价值取向的变化却存在一致性——在“强化国家干预”与“强化市场作用”两个方面做着钟摆运动。在经济上升时期更多地是选择市场解决方案，且扩大社会保障或福利支出；在经济衰退时期，则更倾向于回归国家干预，缩减社会保障和福利支出，甚至曾尝试私有化改革的方式，将责任转嫁给个人承担。毋庸置疑，社会保障属于公共决策行为，其制度建设需要政府的公共政策支持，^④所以，当某国政府的公共政策偏向于某一方面的价值取向时，几乎决定了该国社会保障改革的路径或模式。西方国家的历史经验给予我们的启示在于，怎么样才能运用我们对上述规律的

① Miron, Jeffrey A., David N. Weil, *The Genesis and Evolution of Social Security*, No. w5949, National Bureau of Economic Research, 1997.

② Hemerijck, Anton, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013.

③ 周弘：《如何认识欧洲社会保障制度的转型》，《社会保障评论》2017年第1期。

④ Rangel, Antonio, “Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good for the Environment?”, *American Economic Review*, 93(3), 2003.

理解来对社会保障改革计划进行更高深的分析；怎么样才能避免苍白无力地重申社会保障支出紧缩是由于经济衰退、财政结构矛盾、政党更替等无穷无尽的细节所导致的。实际上，我们并不否认经济周期、人口老龄化、新技术革命冲击等当代环境对各国社会保障制度变迁的深刻影响，但仅从这些因素来解释势必会忽略产生这些问题的结构性问题，而只是在现象之间寻找变迁的表层因果关系。

（三）西方社会保障变迁规律的制度根源：政治、经济、社会力量的失衡

社会保障制度所表现出的变迁规律必须从它的制度根源来理解。工业资本主义市场的全球扩张，向世界传递了一个明确的制度机制——市场经济。以美国为例，“三权分立”从本质上只是政治领域的分权，并没有涉及到经济、社会领域，所以资本力量对政治领域的渗透弱化了政治的独立性和中立性，在没有独立、有为与中立的政治制约下，社会必然遵循着资本逻辑而导致更大的分化矛盾。^① 我们并不否认资本的长处，它在工业时代给我们创造的财富和展现的效率是历史空前的，但在一个没有对资本进行必要制约的国度，资本在市场经济条件下必然导致更加严重的两极分化，最终的结果就是不断地重复上演金融危机和实体经济危机。虽然，我们常会看到西方政治家们大力鼓吹他们的政府正在努力建设一个能够保障所有公民享有一个起码生存标准或福利支付的社会保障体系或福利体系，可事实却提供了反面的证据，越来越多的国家倾向于把风险转移给个人承担。^② 20世纪七八十年代，国际社会保障的私有化改革倾向于把风险转移给个人承担，弱化了通过互助共济的方式提供抵抗社会风险的保障，这反而在市场经济条件下有更大概率造成社会不公，所以，20世纪末的那些将公共养老保险进行完全私有化的国家又陆续进行了“二次改革”。^③ 归根结底的原因在于西方社会中的政治、经济、社会力量的失衡，具体表现为资本逻辑对政治和社会领域的渗透，是导致西方社会保障呈现出“周期性”的制度性根源。

从上世纪冷战结束后的国际表现来看，新自由主义者坚定地鼓吹，市场经济正在致力于整合国家的边界，一旦各国、各阶层认可了市场的逻辑并将商品和资本市场，甚至是政治文化进行系统开放，社会矛盾和国际冲突就会被温和的市场竞争所取代，而这种竞争不过是产品和服务质量的攀比。然而，事实证明，各国社会保障制度不仅作为稳定经济社会的政策工具面临着自身的变革，就连整个社会系统似乎正在应验波兰尼的预见。在过去的两个多世纪里，一方面，西方国家主导的资本全球扩张带来的丰厚财富，保障了他们政治、社会与经济的脆弱性平衡，这一经验对于他们来说似乎屡试不爽。但随着新兴国际力量崛起和多元化国际格局的形成，传统西方国家在全球的原料和消费市场受到挑战，日趋激烈的国际竞争使他们既往那种以资本为工具从发展中国家获得资源和剩余价值变得越来越难，从国际交易中获利下降的矛盾传导到国内的一个重要表现就是社会保障或福利支付的标准降低或缩减。另一方面，推动社会保障发展的一个重要动能在很大程度上应归结于结构制度因素，然而西方国家自工业革命以来形成的资本主义制度变得日趋缺乏弹性，虽然，我们也看到他们在历史上不断地在经济政策和社会政策之间的转换，但本身并没有跳出资本主义制度的范畴，从而亦未从根本上改变社会保障发展的制度性条件。

四、中国社会保障发展动力：政治经济视角的解释

毋庸置疑，西方社会保障呈现出的变迁规律主要取决于他们的政治态度，这方面，中国的发展经验和模式值得被认真总结。

（一）中西方现代社会保障发展的制度环境差异

程为敏、林义、周弘、王思斌、宋士云、杨方方、陈劲松、魏建国、郑雄飞、郑功成、林闽

① 张维为：《这就是中国：走向世界的中国力量》，上海人民出版社2019年版，第106—116页。

② Judt T., *Ill Fares the Land: A Treatise on Our Present Discontents*, Penguin UK, 2011.

③ [德] 沃夫冈·舒尔茨、蔡泽昊：《全球政治经济学视角下的社会保障：历史经验与发展趋势》，《社会保障评论》2017年第1期。

钢、郑秉文、丁建定、蒲晓红、何文炯等众多学者分别考察了1978年以来（部分研究追溯到新中国成立）中国经济转型、城镇化、人口结构、文化变迁等要素对社会保障改革的影响，这些研究的一个重要结论就是，过去几十年里推进中国社会保障制度变迁的动力是社会的而非技术上的创新，而改革开放所引致的经济、社会、文化、人口结构变迁对社会保障的制度形式和制度载体所产生的巨大影响是遵循着由外向内的“倒逼式”的逻辑。^①如果说，这些可以概括为中国社会保障变迁动力机制的外部力量，那么，推动中国社会保障变迁和演进的制度性根源又是什么呢？不可否认，社会保障变迁的动力因素是根植于它所发端的政治经济环境，其发展机遇总是与国家经济和社会所出现的重大或关键问题联系在一起。^②通常，社会的发展变迁是开拓新的社会政策的基本原因。^③王绍光教授对中国1978年至20世纪初的长达20余年的公共政策的变迁考察中得出，中国公共政策经历了由偏重经济政策到重视社会政策的转向。^④在这样的大趋势下，社会保障政策的转型亦不能例外。

一方面，比较西方19世纪七八十年代与中国20世纪80年代现代社会保障制度所发端的社会环境差异。一是制度渊源，近代西方的济贫制度和商业保险，是欧洲社会保险制度的直接制度渊源和重要制度条件，现代社会保障制度是在此基础上融合发展而来；^⑤然而，上世纪80年代的中国对现代社会保障并非具有普遍共识，可以说，在过去40年的很长时间内，中国社会保障制度的建设都是在有限继承中国传统社会保障文化、理性工具和国情实践的基础上，对西方社会保障成功经验的博采众长。二是政府管理模式，西方多数国家的社会保障管理权集中于中央政府，特别是在20世纪上半叶经历的两次世界大战导致了家庭残缺、社会组织崩溃，中央政府对社会保障制度体系建设的干预度更深；相反，中国改革开放后中央政府采取了“大包干”和放权让利的策略，社会保障事权几乎下落到地方县区层级。三是全球化环境，虽然19世纪六七十年代的世界市场兴起与国际贸易繁盛促进了国际社会或文化的交流，但无论在广度还是深度上都不及20世纪70年代兴起的全球化浪潮，正如新制度主义者所描述的：这个时期一些国家模仿其他国家的制度结构和社会政策理念，^⑥这为中国建设现代社会保障制度提供了良好条件。综上所述，决定了中国社会保障制度变迁路径的自成体系，以及其演进逻辑有别于西方国家。

另一方面，国际经验表明，社会劳工组织是影响一个国家社会保障的重要因素，然而，中国劳工组织的发展时至今日仍然比较落后亦是不争事实，在当代背景下，劳工组织的效能并未能够

① 程为敏：《农村经济体制改革中社会保障体制的转换》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》1991年第3期；林义：《论我国经济转轨时期社会保障配套改革的几个问题》，《经济学家》1995年第2期；周弘：《西方社会保障制度的经验及其对我们的启示》，《中国社会科学》1996年第1期；周弘、彭姝祯：《国际金融危机后世界社会保障发展趋势》，《中国人民大学学报》2005年第3期；王思斌：《断裂与弥合：社会转型与保障制度建设》，《中国行政管理》2003年第9期；宋士云：《1949—1978年中国农村社会保障制度透视》，《中国经济史研究》2003年第3期；杨方方：《中国转型期社会保障中的政府责任》，《中国软科学》2004年第8期；陈劲松：《转型时期我国社会福利体系的重构与社会认同的转型》，《中国人民大学学报》2009年第2期；魏建国：《城市化升级转型的社会保障与社会法》，《法学研究》2015年第1期；郑雄飞：《身份识别、契约优化与利益共享——我国养老保险的制度变迁与路径探索》，《社会学研究》2016年第1期；郑功成：《中国社会保障改革与经济发展：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2018年第1期；郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期；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年第1期；郑秉文：《中国社会保障40年：经验总结与改革取向》，《中国人口科学》2018年第4期；蒲晓红、赵海堂：《论后物质主义价值观视域下的社会保障治理》，《社会保障评论》2019年第4期；丁建定：《改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展》，《社会保障评论》2018年第4期；何文炯：《新中国70年：国民社会保障权益的进步与展望》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

② 林闽钢：《社会保障如何能成为国家治理之“重器”？——基于国家治理现代化视角的研究》，《社会保障评论》2017年第1期。

③ Cahill, Michael, *The Environment and Social Policy*, Routledge, 2003.

④ 王绍光：《从经济政策到社会政策：中国公共政策格局的历史性转变》，《中国公共政策评论》2017年第1期。

⑤ 林义：《社会保险制度分析引论》，西南财经大学出版社1997年版，第47—54页。

⑥ Carruthers, Bruce G., Sarah L. Babb, *Economy/Society: Markets, Meanings, and Social Structure*, Pine Forge Press, 2000.

有效地发挥，这导致了自下而上的社会保障变革动力是不足的。我们认为，中国劳工组织功能的缺失并非是一个特定时期内的问题，而是一个文化现象。在现代社会之前，中国的基础社会组织模式是小农社会发展起来的家族（扩展式家庭）模式，它显著区别于欧洲文明社会中的“个人—团体”模式，因此，民众在家族内部寻求互助共济，对诸如劳工组织的团体互助共济的需求不高，所以劳动组织的发育也就失去了培育它的文化土壤。进入现代社会，由于市场经济打破了中国传统社会中的“伦理经济”秩序，扩展式家庭功能或形态逐步消失，但新的基层社会组织并未形成，虽然在计划经济时代这个功能被诸如人民公社组织、生产大集体所承担，但改革开放后这些组织也迅速退出历史。时至今日，社会基层组织的功能缺失仍然是制约中国社会治理的一块短板。

（二）中国现代社会保障变迁的动力根源：国家制度优势

如果说社会基层组织的功能缺失可以解释中国社会保障改革并非基于自下而上的动力来实现，那么这就提示我们要从一个相反的路径来考察，换句话说，既然有理由相信中国基层社会组织对社会保障制度变迁的作用甚微，那么我们就有必要从自上而下的视角来寻求合理解释。一方面，从政治学角度来说，工业文明的逐步扩张与之伴随的是政治形态上的大众政治时代到来，其大致可以分为“自下而上”和“自上而下”两类模式，中国自古就是“官本位”，这很好地与现代政治形态“自上而下”模式的耦合并过渡到现代政治治理模式上来，这可以说是由中国历史文化所决定的。另一方面，从社会学角度来看，关于中国社会变迁，无论是在“国家与社会”还是“制度与生活”的解析架构下，都明确的表明了“国家”和“正式制度”在社会关系中的主导作用，正式制度及其代理人要主动改革自身以符合国家和社会建设需求，与此同时，生活领域主体——包括公众、非正式制度、习俗等内容——需要以正式制度转变来不断提升和自我反思。^① 此处，我们陈述上述两方面的条件，是希望进一步明确两点共识：一是中国自上而下的政治模式有着独特的历史积淀，建制议程的界定所依据的不是国外的和单纯的现代经济社会条件，而是中国自己的历史文化条件，这决定了中国政策制定者们能够保持自身制度建设的独立性；二是生活领域的主体对正式制度具有极强的适应性和认知度，这表明中国制度力量或正式制度对社会规范和经济力量能够保持约束性。

推进中国社会保障制度变迁和发展的动力来源于制度优势的力量。从前文对西方国家的社会保障或福利体系变迁的分析中，我们也认识到西方社会保障制度演进所表现出的周期性规律必须从它的制度根源来理解。就中国而言，中国自古以来就是中央集权型政治治理模式，这在根本上区别于诺贝尔经济学奖得主缪尔达尔（Karl Gunnar Myrdal）概括的西方多党轮政的“软政府”治理模式。归结起来的具体表现就是，国家政府在受到社会和资本力量的必要制约下，大致维持着自我规范和引导资本的能力，推动政治、经济与社会诸方面的协调循序发展。^② 从国际经验来看，社会保障制度的建立和推行要求政府是强硬的、集权的，同时又具有推进社会保障制度改革发展的意愿，这样就能利用政府力量来强行推动社会保障发展。实际上，西方历史经验表明，在一个没有对资本进行必要制约的国度，资本的逐利性必然会导致更加严重的两极分化，最终的结果就是不断地重复上演金融危机和实体经济危机，进而影响到社会福利和社会保障公共品供给的稳定。比如2008年，国际金融危机后的西方国家的福利削减无疑是最好的例证，相反，金融危机时期的中国社会保障却实现了持续的发展，其中一个重要原因是当时中国社会保障仍然存在着巨大的制度空间（比如扩大覆盖面），释放了动能，从根本上说是国家政府对资本进行的强有力约束和纠偏。

① 肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》2014年第9期。

② 张维为：《这就是中国：走向世界的中国力量》，上海人民出版社2019年版，第106—116页。

（三）国家政府的自我规范与引导经济社会发展的能力提升优势

国家政府能够自觉地不断推进自我规范和引导经济社会发展的能力提升，为政治、经济与社会发展的良性互动提供了制度保障。我们并不否认，对于任何处于上升阶段的国家，经济发展奠定的丰厚物质基础必然会使政府倾向于且有条件采取积极的公共政策来应对经济社会危机，中国也不例外。过去40年里，中国经济增长与社会保障的相互促进，居民收入增长的替代效应，可以说为中国社会保障的发展提供了不可或缺的条件。^①但是，抛开并超越任何经济学范畴，社会保障政策的实践路径和政策价值应该在一个更广泛的框架内来考察，波兰尼的思想可以为我们提供构建这一解释框架的理论依据，即政治、经济、社会乃至文化的协调推进是保障整个经济社会稳定的基础，一旦失去了平衡，社会系统便会在自我保护机制的作用下使整个国家陷入危机之中。那么，社会保障作为工业资本主义社会中的社会政策工具，不仅可以看作是保护劳动者和贫困人口免受市场力量不良影响的社会反应，也可以视为是政府弥补市场失灵所实施的一项政策安排，所以，它所涉及的利害关系无论从哪个维度来看都是极其庞大和复杂的，政治、经济与社会循序渐进的协调进步与否，将决定着不同国家在不同时期所采取的社会保障计划是不同的。

中国政府在协调政治与经济关系方面，一开始就明确了国家宏观调控政策的重要性，并逐步形成了中国特色的制度力量对经济社会发展的规划与引导模式。特别是党的十八大以来，在面对世界经济复苏乏力、局部冲突和动荡频发、全球性问题加剧的外部环境，面对中国经济发展进入新常态等一系列深刻变化的背景下，深入推进国家治理体系和治理能力现代化的改革。2019年党的十九届四次会议通过了关于推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定，可以说这既是历史的必然性，亦是国家治理能力提升的自觉性。一方面，自改革开放以来，中国在以经济改革为主线的同时，一直坚持着政治与经济、社会观念与经济等循序渐进的协调进步，当一个方面的发展达到一定水平后，其他方面的改革进程将被有序推进，原来作为推动力量的一方反过来又变成被推动的方面，如此良性循环。^②所以，当经济社会发展到一定水平时，国家治理能力的提升必然会被提上议程。另一方面，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，而中国共产党的重大优越性就是保持与时俱进。中共十六大将“与时俱进”首次写入党的工作报告，明确“与时俱进”就是党的全部理论和工作要体现时代性、把握规律性、富有创造性；十八大以来，国家进一步积极推进了政府机构改革和职能转变等一系列重大改革以适应新时代对国家治理的需求。总而言之，在毫不动摇坚持“党领导一切”的原则下，党和国家不断优化各领域体制机制、法制法规，致力于建立一套紧密联系、相互协调的国家制度，统筹领导民主政治、经济改革、社会事业等各方面循序渐进的协调发展。

（四）中国共产党领导的国家治理模式优势

中国共产党领导的中国治理模式，能够保障过去40年国家社会保障政策是连续的、动态的，未来亦是如此。毋庸置疑，改革开放40年，中国一直在致力于协调经济改革、政治民主和社会观念的变革与发展。经济改革作为最基本的因素被首先推进，但国家关于经济建设和生产力发展的基本理念是一脉相承的，从邓小平同志的“社会主义本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”，到习近平同志的“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”，所体现的根本宗旨就是生产力的发展是以实现人民福祉为根本目的，当然，这一点几乎是所有国家经济社会发展的最终目标。随着经济发展，分配问题、社会风险等将会迅速升至社会政治议程前列，甚至在一些学者看来，现代社会经济增长不

^① Gongcheng Z., Scholz W., “Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect”, *ILO Asia-Pacific Working Paper Series*, Bangkok, International Labour Organization, Geneva, A Joint Research Project of the China Association of Social Security, the International Labour Organization and the Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

^② 吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，中国大百科全书出版社2009年版，第221—229页。

可避免地促成了社会保障的诞生和发展。^①中国作为一个“一党领导，多党协商”模式，显著区别于西方“多党轮政”模式。社会保障发展无疑需要国家公共政策的支持，但在多党轮政的国家治理模式下，不同政党代表着不同阶级或群体的利益，其政策目标必然也存在阶级或群体利益的偏向。

五、总结与启示

中国并不是国际上经济增长与社会保障发展良好互动的唯一成功案例，但如果没有非常有利的政治、经济、社会乃至文化观念的循序渐进的协调改革条件，以及在政治、经济与社会之间形成了良好的“三力”平衡关系，其社会保障40年来的变迁路径可能会大不相同。无疑，这些条件并不完全是现代化改造的成果，而在很大程度上仍然要追本溯源至中国政治经济的制度文化。所以说，决定中国社会保障事业成功的原因绝非仅仅是经济层面的原因。当前，面对历史空前的人口老龄化和数字经济力量的迅速崛起，如何推动社会保障事业持续改革，成为各个国家的制度结构因素调整所应该关注的社会政策问题。国家制度的发展应该是动态的、持续的，并且总是随着政治、经济与社会环境的变化而变化，但这里的“国家制度”调整并非局限于公共政策在经济与社会偏向之间的转换，抑或是社会保障领域的具体政策安排，而更应该是致力于民主政治、经济改革、社会事业、文化观念等多方面循序协调发展上的深刻调整，这无疑是在当代背景下决定每个国家社会保障或福利体系未来趋势的制度性根源。

通过对西方社会保障制度发展经验的研究发现，它的历史变迁规律似乎正在向人们展示着深刻的反面事实。在工业资本主义全球化背景下，西方社会保障与政治经济的关系正表现出“周期性”的变迁规律。尽管，全球经济周期、人口结构、战争、人权进步等宏观环境，以及微观层面的就业、居民收入、财务成本、激励等因素，始终会以不同组合的方式对各国在不同时期的社会保障制度安排产生影响，但他们的政府对社会保障政策价值取向的变化却存在一致性，即在“强化国家干预”与“强化市场作用”两个方面做着摇摆，在经济上升时期更多地是选择市场解决方案，扩大社会保障或福利支出；在经济衰退时期，则更倾向于回归国家干预，缩减社会保障和福利支出。历史经验表明，这些举措正在不断弱化人们对社会保障所坚信的包容、人人享有等规范性理念。我们认为，这一规律背后的制度根源就在于西方资本主义社会中的政治、资本、社会三方力量的失衡，具体表现为资本逻辑对政治和社会领域的渗透。虽然，西方各国在历史上也不断地在经济政策和社会政策之间转换，但始终没有“纠正”资本对非经济领域的渗透逻辑。

西方所表现出的当今形势，主要取决于他们的政治态度，而在这方面，中国的经验是值得被认真总结的。1978年以后，中国在以经济改革为主线的同时，一直坚持着政治与经济、社会观念与经济等循序渐进的协调进步，当一个方面的发展达到一定水平后，其他方面的改革进程将被有序推进，原来作为推动力量的一方反过来又变成被推动的方面，如此良性循环。^②过去40年里，中国社会保障在不同阶段被赋予了不同的使命，但归根结底是与政治、经济、社会乃至文化的循序协调发展保持着内在一致性。一个事实论据就是，在伴随公共政策逐步从由偏重经济政策到重视社会政策的转向，中国社会保障亦经历了由“嵌入”市场经济体系到逐步向社会系统回归的变迁历程。面向未来，党和国家对社会保障的制度设计要努力寻求打破西方社会保障所呈现出的周期性变迁规律的良方。从历史经验中总结出，中国社会保障的演进正表现出强大的优越性：一是国家政府能够自觉地不断推进自我规范和引导经济社会发展的能力提升；二是中国共产党领

^① Szreter, Simon, "Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century", 2005, pp. 631-633; [德] 沃夫冈·舒尔茨、蔡泽昊：《全球政治经济学视角下的社会保障：历史经验与发展趋势》，《社会保障评论》2017年第1期。

^② 吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，中国大百科全书出版社2009年版，第221—229页。

导下的中国治理模式，能够保障过去40年的国家经济社会政策是连续的、动态的。

未来，中国社会保障制度改革仍然要坚持以符合政治、经济、社会乃至文化观念的循序协调发展的内在一致性方式进行，那些试图仅从狭义政治民主出发来不断呼吁提高社会保障待遇，抑或企图只通过在经济增长或经济效率函数中纳入社会福利参数的方式来审视社会保障的经济效应，都将无法理解社会保障与整个社会系统的内在一致性。当前，西方社会保障制度也正在经历着新一轮变革，社会保障理念正在由“保障当代的福利支出”向“增加人力资本的社会投资”转变，抑或“为社会保障而发展经济”向“为经济发展而建设社会保障”转变，等等。从历史比较的视角来看，我们要客观认识到中国现代社会保障制度所发端的制度文化环境与西方的不同之处，以及在发展历史跨度上的差异，要审慎思考对于任何处于上升阶段的国家，经济发展奠定的丰厚物质基础必然会使政府倾向于且有条件采取积极的公共政策来应对经济社会危机，但在未来很长一段时间不可逆的“新常态”趋势下，中国又该如何去避免西方社会保障体系变迁呈现出的“周期性”问题带来的对社会保障制度稳定性影响？这值得学界更多地进行思考和探讨。

（责任编辑：晓亮）