

# 城市化升级转型中的 社会保障与社会法

魏建国\*

---

**内容提要：**从中国城市化当前遭遇的现实问题出发，参照欧美先行城市化国家的经验教训，中国的城市化面临着升级转型的需要，即由市场主导的城市化形态向市场与社会保障并重的城市化形态过渡。城市化升级转型中发展社会保障、社会法的关键，是区分和协调经济领域市场化和社会民生领域非市场化之间的关系，并将民生权利化、法律化。城市化在需要社会保障与社会法的同时，也在为社会保障与社会法的建立和运行提供支持。中国城市化的升级转型，需要重视社会主义原则在民生领域的重要性，加强社会法的独立法域建设。

**关键词：**市场主导的城市化 城市化转型 社会保障 社会法

---

尽管世界各国的现代化道路纷繁复杂，但成功的现代化总是绕不开城市化。城市化是一国现代化的基本动力，“在很大程度上，城市的发展是衡量现代化的尺度”。〔1〕改革开放以来，城市化已成为中国现代化的引擎，推动着中国现代化事业取得了巨大成就。

2011年，中国城镇常住人口占总人口的比重首次超过50%，这对于一个有着千年农业文明历史的农业大国来说无疑是非常重要的转折点。就城市化率而言，我国目前的城市化水平大体相当于19世纪中叶的英国、19世纪末的德国和20世纪初期到中叶的美国和法国。英国1851年城市人口已超过农村人口，德国在1891年基本实现了城市化，美国城市化高速发展的阶段出现在内战以后，1920年城市人口比例达到51.2%，法国1931年城市化水平才达到51.2%。〔2〕这些先行城市化国家的经验告诉我们，城市化率达到50%以后，一般都要实现城市化的升级转型，通过社会保障的完善、社会法的发展来克服进一步城市化的风险。

改革开放以来，中国城市化进程步伐加快主要受市场推动。市场体制较之计划体制更

---

\* 黑龙江大学法学院教授。

〔1〕 [美] 亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，王冠华译，三联书店1989年版，第66页。

〔2〕 相关数据依次见 [美] 贝利：《比较城市化》，顾朝林等译，商务印书馆2010年版，第131页；丁建弘：《德国通史》，上海社会科学出版社2003年版，第35页；[美] 科特金：《全球城市史》，王旭译，社会科学文献出版社2010年版，第128页；[美] 霍恩伯格、利斯：《都市欧洲的形成》，阮岳湘译，商务印书馆2009年版，第206页。

有利于城市化进程，但经历了一段市场化驱动后，城市化实践越来越遭遇困境。其中，有些阻碍来源于计划体制残余的影响，如城乡户籍制度、农村土地制度，可以通过深化改革予以消除或者减弱，而有些阻碍则与市场体制下社会保障滞后相关，如“半城市化问题”。“半城市化”主要是指，许多农业转移人口在城市化过程中并没有真正实现城市化，并没有与城市实现真正的社会融合，也表现为农民工群体的生存状态无法与作为城市化主体的市民相称。<sup>〔3〕</sup>“半城市化”是一种失衡与跛足的城市化，会对城市化的可持续性发展造成严重消极影响。有学者指出，受社会保障滞后影响，尽管未来一段时间中国局部省区的城市化水平仍然会保持快速提升，但中国城市化水平的总体增长将会放缓。<sup>〔4〕</sup>总之，城市化既是一种经济现象，也是一种社会现象，影响城市化的因素错综复杂，而不只是市场化。“市场的诞生并不会那么轻易地将外来者转化为市民，这之间不是简单的线性关系。”<sup>〔5〕</sup>为了城市化的可持续发展，发挥城市化对于现代化的引擎作用，我国城市化需要升级转型，从由市场主导转向同时注重社会保障。

## 一、城市化为什么需要社会保障

### （一）传统社会保障机制的弱化

在城市化以前，社会保障主要建立在家庭基础上。城市化弱化了家庭的职能。

首先，城市化改变了经济形态。城市化带来了以家庭为单位的自然经济向以社会分工为主的社会化生产经济形态的转变，这必然会削弱家庭的经济基础和和社会保障功能。“随着家庭财产减少为仅仅由惟一的养家糊口者受雇用的收入构成，家庭便失去了在危急时期照料它自己以及像昔日那样供给自己的能力……家庭还逐渐失去了养育、教育、保护、道德的支持和指导、初级的口耳相传和适应的功能。”<sup>〔6〕</sup>

其次，城市化带来了土地商品化。传统社会保障是“家庭保障”与“土地保障”相结合。在自然经济社会，土地为家族成员所共同拥有，为其保障功能的发挥奠定了基础。城市化进程使得土地成为可以交换的商品，家族成员对土地的共有、人对土地的依赖关系逐渐松弛，土地的社会保障功能大为削弱和丧失。例如，英国济贫法就是因为当时许多人“由于农业体系的革命而陷入了贫困”而出台的。<sup>〔7〕</sup>16世纪下半期，伊丽莎白女王治下的英国，大批农民因失去土地和家园而破产和流浪，导致了城市贫民和流民的激增，酿成了十分严峻的社会问题。1572年英国都铎政府通过了强制征收济贫税条例，1601年伊丽莎白女王政府颁布济贫法。

再次，城市化使得一个以血缘、宗法关系为基础的社会，转变为一个以市场、金钱关系为基础的社会。从稳定性农业到变动性行业的职业变动，日益割裂了家族结构。城市化瓦解了血缘、宗法关系，也改变了人类的生活状况。脱离了血缘、宗法关系体制，人们在

〔3〕 参见何为、黄贤金：《半城市化：中国城市化进程中两类异化现象研究》，《城市规划学刊》2012年第2期，第24页以下。

〔4〕 参见张立：《论我国人口结构转变与城市化第二次转型》，《城市规划》2009年第10期，第35页。

〔5〕 [美] 苏黛瑞：《在中国城市中争取公民权》，王春光、单丽卿译，浙江人民出版社2009年版，第2页。

〔6〕 [美] 贾恩弗兰科·波齐：《近代国家的发展》，沈汉译，商务印书馆1997年版，第123页。

〔7〕 参见[英] 艾伦·麦克法兰：《英国个人主义的起源》，管可稼译，商务印书馆2008年版，第63页。

获得更多独立自主的同时也有更多的无助，“一切传统的血缘关系、宗法从属关系、家庭关系都解体了；……突然被抛到全新的环境中（从乡村转到城市，从农业转到工业，从稳定的生活条件转到天天都在变化的、毫无保障的生活条件）的劳动阶级大批地堕落了”。〔8〕

## （二）市场化和劳动力商品化的负面影响

市场在社会发展中的积极作用，突出表现为市场的资源配置方式使社会生产力有了突飞猛进的发展，然而市场也有破坏性的一面。市场偏重商业化、竞争和效率，“资本主义，可以定义为产品和劳动力在其中都是商品的竞争市场体制”，而“不受制约的资本主义市场依然有许多马克思所指出的破坏性后果”。〔9〕

其一，市场化会分化社会。市场自由竞争在推动社会生产力巨大发展的同时，也会在全社会迅速分离出一个失业、流浪和困苦的社会阶层。市场化始终是一种非均衡过程，社会贫富分化与市场化存在着高度关联。波兰尼对“市场脱嵌于社会”的历史社会学考察，有利于加深社会两极分化原因的理解。根据他的理论，在乡土社会（传统社会），资源配置方式主要是互惠和再分配，市场只是作为一种补充性配置手段而被“嵌入”社会之中；随着与城市化相适应的劳动力、土地和货币的虚拟商品化，以及由此产生的自主性市场的出现，市场逐渐“脱嵌”于社会，成为主导的资源配置方式。这个意义上，城市化进程在很大程度上就是一个市场不断“脱嵌”于社会的历史过程，也是一个市场手段在资源配置中越来越占据主导地位而社会性则不断弱化的过程。〔10〕另外，市场化会自发地导致强者越强、弱者越弱，财富越多支配他人的能力越大。市场所体现的只是对财产的获取、占有和享有的形式平等，而非真正的实质平等。从实质正义的观点来看，市场并不意味着一切人的自由与平等，它使某些人（享有经济权力的人）获得了支配其他人（没有经济权力的人）的自由。事实上，“如果某个人或某个集团由于社会力量而处于不平等的竞争地位，那么，以形式上平等相待就只不过确认事先已经存在的不平等，因而显然是不公平的”。〔11〕

其二，市场化会损害社会价值观。市场强调利润至上而不是社会至上。市场社会中，效率、利润和剩余价值成了人们的追逐目标。面对这种拜金主义的社会景况，促成世界上第一部工厂法出台的英国罗伯特·皮尔爵士就曾警告说：“谋求财富，在这个地方是以压倒一切的热望来追逐的，但太过分了，会引起上天的报复。”〔12〕市场竞争中的弱肉强食和你死我活，会使社会变成一个角斗场，造成社会隔阂、分裂、冷漠和无情。更可怕的是，不少人盲目地将弱肉强食视为理所当然，认同“适者生存”的社会达尔文主义。

城市社会中，“劳动力成为市场中重要的生产要素之一”。〔13〕近代西方城市化兴起的深层机制，正是生产要素由土地向人的劳动的转变。“城市和乡村的分离还可以看作是资本和地产的分离，看作是资本不依赖于地产而存在和发展的开始，也就是仅仅以劳动和交换为

〔8〕《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第729页。

〔9〕〔英〕安东尼·吉登斯：《超越左与右》，李惠斌等译，社会科学文献出版社2000年版，第11页。

〔10〕参见〔英〕卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢等译，浙江人民出版社2007年版，第112页以下。

〔11〕〔美〕布雷恩·Z.塔玛纳哈：《论法治》，李桂林译，武汉大学出版社2010年版，第98页。

〔12〕〔法〕保尔·芒图：《十八世纪产业革命》，杨人等译，商务印书馆1983年版，第382页。

〔13〕前引〔2〕，贝利书，前言，第12页。

基础的所有制的开始。”〔14〕

城市化的意义也主要与自由劳动制度密切相关。首先，城市制度的历史进步性，主要在于使劳动者成为自身劳动力的所有者，使劳动者拥有了对自身劳动的产权。劳动日益得到了社会肯定和褒奖，“只有劳动才能创造财富和丰裕，它为人类的内在繁荣奠定了外在的基础。……建设性的劳动是我们人类独有的特点”。〔15〕这一点在以清教徒思想立国的美国表现得最为明显，“从殖民地时代起，劳动和个人成就的尊严、对贵族赋闲的鄙视，一直都是美国公民自我认同的一个重要组成部分”。〔16〕其次，劳动力的自由流动意义重大。城市生产力的高度发展，依托于劳动力资源在地理空间上的自由集聚，劳动力的自由流动有助于形成和完善社会分工。正如有学者所指出的：产生社会化生产新的工业秩序的那个“伟大转型”的起点是劳动产权，正是劳动产权使劳动力能自由流动，投之于不同的用途（也是更佳用途），重新组合，成为其他结构（也是最佳的结构）的组成部分。〔17〕

只肯定劳动产权和自由劳动制度而缺乏对其反思，源于19世纪前的一些基本假定。其一，“贫穷”并没有被界定为没有资源的状况，而是不“勤劳”的结果。对贫穷的无视和冷漠是与对“勤劳”和“劳动”的肯定性社会评价联系在一起的。其二，认为任何一个成年人都能够在完全自由竞争的市场中凭借自己的劳动获得供养自己及家人的报酬，而国家的义务仅在于维持公平的竞争秩序。但是，历史证明这些假定存在诸多问题。一方面，劳动产权和自由劳动制度会造成城市居民没有生产资料 and 大规模无产阶级化。“在这些城市里，每个人的唯一财产，除了他随身带着的几乎全是最必需的手工劳动工具构成的那一点点资本之外，就只有他的特殊劳动。”〔18〕城市中的产业工人除了赖以生存的可供出卖的劳动力外，别无它物，“工薪阶层不拥有生产性资产，而他们的工资不是资产，因为他们的工作并没有保障”。〔19〕另一方面，城市化改变了人们在传统农业文明时代所形成的经济收入周期系统。在传统农业文明时代，人们依靠的是土地、实物为主和以年度为时态的收入周期来维持基本生活。而在城市生活中，绝大多数社会成员依靠出售劳动力为生，其生计维持和福利开支很大程度上取决于市场和雇主，而市场和雇主又是不稳定和不受周期系统保障的，一旦遇到疾病、衰老、失业、工伤等天灾人祸，就面临生存危机。

总之，市场化本身存在不足，特别是当劳动力进入自由市场成了经济手段之后，其不足就更加明显了。沃尔泽指出：“纵观历史，市场是分配社会物品的最为重要的机制之一，但它从来不是，今天在任何地方也不是，一个完善的分配系统。”〔20〕波兰尼强调：“如果听任市场经济按照它自己的规律发展，必将产生巨大而持续的灾难。”〔21〕诸多事实也表明，只有市场化而没有社会保障的城市化和经济增长，一般不会带来社会状况的自然改善，即使经济有一个较为快速的增长，社会中的大部分人也并不能从中受益，经济发展每前进一

〔14〕《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第557页。

〔15〕〔澳〕路德维希·冯·米瑟斯：《自由与繁荣的国度》，韩光明译，中国社会科学出版社1995年版，第65页。

〔16〕〔美〕莱迪·史珂拉：《美国公民权》，刘满贵译，上海人民出版社2006年版，第3页。

〔17〕参见〔英〕齐格蒙·鲍曼：《个体化社会》，范祥涛译，三联书店2002年版，第4页以下。

〔18〕《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第557页。

〔19〕〔美〕理查德·派普斯：《财产论》，蒋琳琦译，经济科学出版社2003年版，第257页。

〔20〕〔英〕迈克尔·沃尔泽：《正义诸领域》，褚松燕译，译林出版社2002年版，第2页。

〔21〕前引〔10〕，波兰尼书，第112页。

步,就会有一部分人沦为贫困阶层,被边缘化。只有市场化而无社会保障的城市化,必然会恶化社会关系,引发社会分裂和社会瓦解等严重的社会问题。只有市场化而无社会保障的城市化,并不能解决社会民生领域的公平正义问题。市场机制侧重激励和效率,不能自发实现社会正义,更不能自发实现对社会弱势群体的保护。由此,要解决城市化面临的困境,就要打破传统的市场中心主义,引入社会重建意识,重视社会保障和社会法的作用。

## 二、欧美城市化升级转型的镜鉴

欧美城市化率先经历了升级转型过程。欧美城市化升级转型,走的是一条先市场放任而后社会保障跟进的模式。这一模式使欧美城市化付出了巨大代价。

### (一) 欧美城市化中社会保障滞后引发的问题

19世纪中叶以前,欧美城市化进程中所探讨的基本问题,是市民社会与政治国家适度分离的自由市场原则,总体上相对忽视国家的社会保障功能和社会法建设。“至19世纪中叶前,人与人间的经济关系,被视为系与国家割离的社会关系,赋予此社会关系秩序的私法,性质上异于规范国民公共生活关系之公法,纯粹是以合理调整经济与家族生活关系中的当事人、关系人之私的利害为目的。创造、维持此私法秩序者,虽同为宪法所组织的立法权、裁判权,但国家彻底被排除于社会之外。在保障任何人均有平等机会的近代私法下,有胜者有败者,有巨富亦有无家可归者,此被认为系肇因于个人努力与机制的差异,国家无责任可言。”〔22〕此时的基本权利,只包括“消极的”民事权利,而不包括“积极的”社会权利,提供社会权利的宪法被认为会造成政府权力的滥用。当时的基本观念是,宪法应该被视为用来保护公民的利益不受侵害,而不是授权政府向私人提供生活保障,“普通政府的权利和责任不应该扩展到对个人遭受到的、与公共服务或公共利益没有适当联系的不幸提供援助……应该坚持不懈地强调这样一个经验,那就是,尽管人民供养了政府,但是政府不应该供养人民”。〔23〕

然而,只有市场化而无社会保障的城市化,最终引发了19世纪以来欧美诸多社会问题,其主要表现为经济危机、政治危机和社会危机的频繁。其一,购买力不足、生产相对过剩的经济危机,几乎“把资本主义带到一个万劫不复的危险境地”。〔24〕其二,工人运动不断和法西斯主义的兴起。西欧工人运动发轫于城市化进程中经济发展和社会保障缺失的不和谐,“站在资产阶级政治思想理论家后面的,是一大群准备将温和自由主义革命转变为社会革命的群众。处在资本主义企业家之下和周围的,是被迫离乡背井、满腹怨言的‘劳动贫民’,他们摩拳擦掌,跃跃欲试”。〔25〕而“纳粹”崛起和发展的关键就是社会失业问题,“失业是关键所在:失业的人越多,纳粹的得票越多”。〔26〕其三,拜金主义泛滥,社会

〔22〕 [日]阿部照哉等:《宪法》下册,周宗宪译,中国政法大学出版社2006年版,第201页。

〔23〕 前引〔19〕,派普斯书,第266页。

〔24〕 [英]艾瑞克·霍布斯鲍姆:《极端的年代:1914—1991》,郑明萱译,江苏人民出版社1999年版,第125页以下。

〔25〕 [英]艾瑞克·霍布斯鲍姆:《资本的年代:1848—1875》,张晓华译,江苏人民出版社1999年版,“导言”第2页。

〔26〕 [美]迈克尔·罗斯金:《国家的常识》,夏维勇、杨勇译,世界图书出版公司2013年版,第178页。

犯罪激增。城市犯罪率高于乡村，大城市又高于小城市，成为此时欧美各国的普遍现象。城市犯罪率高的深层社会原因，除社会转型带来的失序外，主要就是社会保障缺乏所造成的生存风险与困境。19世纪后期，欧美诸多国家都有很大比例进城人口无法在城市中维持基本生活，致使一些衣食无着的人铤而走险，造成盗窃、抢劫、图财害命的犯罪案件在城市中呈上升趋势。拜金主义和犯罪中所表现出来的病态，通常也是社会病态的一部分，而不只是个人的病态。

## （二）欧美城市化中社会保障的建立

欧美许多国家在城市化率超过50%后掉入“社会问题”陷阱，主要原因在于社会缺乏整体化解市场风险的机制和制度安排。正如一些学者所指出的，“在现代社会中，许多不稳定因素起因于在努力加强自由贸易的过程中，我们远离了平衡机制，导致了社会排斥和两极分化，这实际上摧毁了成功的、有规则的市场机制赖以发展的社会基础”。<sup>[27]</sup> 19世纪以来，欧美城市化进程中持续的经济危机和政治动荡，深深震动和变革着社会，以及对社会问题的思考方式。首当其冲的是社会问题归责原则的变化，开始从谴责穷人的懒惰或者无能转向考虑制度结构问题，开始承认城市生活处境悲惨的原因不应只是在个别人的缺陷中而应到制度结构的不足中寻找。归责的社会化与社会保障、社会法互为表里，推动了以限制和修正市场化不足为特征的社会保障和社会法发展，也使得“国家自觉地试图克服自由资本主义无政府主义地追求利润所造成的使社会分裂的后果”。<sup>[28]</sup> 20世纪以来，尤其是二战以后，以社会保障、社会法为核心内容的各种形式的“社会保护运动”在欧美城市化发达国家的社会政策中已占有重要地位。即使在里根—撒切尔时代，美国共和党和英国保守党都遵循新自由主义的自由市场政策，但政府用于健康和社会保障方面的开支总额仍然得到了提高。1980—1984年间，美国用于健康方面的开支提高了38%，用于社会保障方面的开支增加了12%。1979—1984年间，英国用于健康方面的开支增加了16%，用于社会保障方面的开支提高了26%。<sup>[29]</sup>

市场与社会保障之间的包容和互动，构成了欧美城市化升级转型的必要内容和条件。其一，有社会保障的城市化有利于重建城市的社会性和社会认同。有社会保障的城市化是一种比较接近理想状态的城市化，所有城市居民都能从城市化中获益，这将有利于坚守城市的社会属性与公共品性。而社会属性和公共认同是城市化存在的基础与前提，“没有一个被广泛接受的信念体系，城市的未来将很难想象。丹尼尔·贝尔表示，即使在后工业化时代，城市的命运将依然围绕‘公共道德概念’和‘城邦的古典问题’而展开”。<sup>[30]</sup> 其二，有社会保障的城市化有利于完善市场经济和为市场经济提供社会基础。例如，社会保障有利于促教育、医疗卫生等社会事业的发展，有利于提高人力资本；有利改善其消费预期，增强当期消费，这是扩大居民消费、特别是建立消费社会、实现经济升级发展的基础。其三，有社会保障的城市化有利于缓解社会矛盾，缓解社会上广泛存在的对立情绪。在城市社会中，有社会保障和社会法，不一定就会有和谐社会关系，但没有社会保障和社会法，

[27] [英] 加文·凯利等编：《利害相关者资本主义》，欧阳英译，重庆出版社2001年版，第5页。

[28] [英] 约翰·基恩：《公共生活与晚期资本主义》，刘利圭等译，社会科学文献出版社1999年版，第100页。

[29] 见[美] 德里克·希特：《何谓公民身份》，郭忠华译，吉林人民出版社2007年版，第7页。

[30] 前引[2]，科特金书，第245页。

就一定不会有和谐社会关系。吉登斯认为,在过去一百多年里,社会保障与市场一直处于尖锐对立的状态,“但是,胜利的是前者,尽管这种胜利可能并不全面,但阶级斗争的威胁已经不再足以瓦解资本主义秩序了”。<sup>[31]</sup> 维斯卡夫也指出,“在二次大战之后的最初几十年里,政府所提供的福利曾经使很多个体、群体和社会免受毫无限制的市场的蹂躏,……只有当市场的个体主义逻辑和竞争逻辑受到限制,取而代之的是,在一些重要领域的决策和资源分配以社会和协作的方式进行,只有这时,我们才能获得更大的平等、和平和稳定”。<sup>[32]</sup> 其四,有社会保障的城市化有利于克服拜金主义,改善社会风气。在无社会保障的社会,民众易倾向于拜金主义,因为所有日常生活和民生需求都需要用自己的收入购买。社会保障的建立,能够减少民众的后顾之忧。而只有确保民众不必为基本民生担忧,民众才会不那么单一追逐金钱、看重金钱,也才可以发现生活中还有更多美好的追求,从而有利于提高境界和改善社会风气。总之,社会保障和社会福利制度具有强大的改变和重塑社会功能,或如吉登斯所指出的,“欧州的福利制度常常被看作是皇冠上的明珠——这或许是成就欧洲社会特殊品质的主要特征”。<sup>[33]</sup>

### 三、建立社会保障制度的原则及平衡机制

城市化进程中市场与社会保障之间的结构性失衡所引发的诸多社会问题,提醒人们要建立和完善社会保障制度。社会保障制度是国家通过收入再分配方式实现的对社会民生给予保障的一种正式制度安排,凡达不到国民最低生活标准的社会成员,都有权从中获得救济,从而确保“失业、不幸的事故、疾病、年老和养家糊口者死亡的风险必须在很大程度上倚靠国家的福利制度来克服”。<sup>[34]</sup>

#### (一) 城市化升级转型中建立社会保障制度的原则

##### 1. 社会民生的非市场化

社会保障制度建立的关键,是必须区分和协调好经济领域市场化和社会民生领域非市场化之间的关系,即必须对市场化原则施加必要限制,将其限定在经济生活领域中,而不应让其成为社会民生领域的原则。市场配置起决定性的作用只能局限于经济领域,诸如住房、教育、医疗等关系到全体国民民生的公共服务领域则不能过于市场化。民生资源不能完全用市场观点来分析,也不能完全用市场手段来调节,更不能拿来赚钱。民生资源的提供与保障,是一个国家的责任,国家的法律与政策必须保证这些东西在社会中相对公平地使用。当然,政府也可以引入市场机制来提高民生服务的效率,但只能是有限市场机制,与经济领域的完全市场机制存在着根本不同。“福利措施或服务常常体现了信任和团结的信念,如果出现了市场引导的、更有‘商业色彩’的取向,那么这些信念肯定就会受到侵蚀。”<sup>[35]</sup>

[31] [英] 安东尼·吉登斯:《批判的社会学导论》,上海译文出版社2007年版,第40页。

[32] [美] 托马斯·E. 维斯卡夫:《马克思的危机理论与20世纪后期资本主义的矛盾》,李朝晖译,载李惠斌、李朝晖主编:《后资本主义》,中央编译出版社2007年版,第195页。

[33] [英] 安东尼·吉登斯:《欧洲社会模式的反思与展望》,潘华凌译,《开放时代》2007年第6期,第5页。

[34] 前引[6],波齐书,第123页。

[35] 前引[9],吉登斯书,第17页。

## 2. 社会民生的权利化

19世纪末、20世纪初，“民生”从一种公共话语嬗变为权利话语——社会权利。社会权利发展经历了由一般的法律权利到宪法基本权利的提升过程。“宪法应该保护社会和经济权利吗？当然应该，因为如果连基本的需求都满足不了，人们就不能真正地享有公民地位”，“生活在绝望中的人——例如缺少财产权的人——不能享有作为公民地位前提的安全感和独立性。这样，对食物和住房权利的保护就类似于对个人财产权利的保护”。<sup>[36]</sup>可以说，宪法意义上的社会权利的确立，可以进一步完善和丰富公民身份。

## 3. 社会民生的法律化

宪法对于社会权利的确认，对法制结构的变革产生了重要影响，突出表现在推动了社会法的产生。私法与公民的民事权利息息相关，公法与公民的政治权利相互交融，社会法与公民的社会权利紧紧相连。“从某种程度上讲，社会法的价值在于维护公民的社会性权利。”<sup>[37]</sup>有市场而无社会保障的二元法制结构是以公法与私法的区分为特征的：“通过一个行之有效的私法制度，它可以界定私人或私人团体的行动领域，以防止或反对相互侵犯的行为，避免或阻止严重妨碍他人的自由或所有权的行为和社会冲突。通过一个行之有效的公法制度，它可以努力限定和约束政府官员的权力，以防止或救济这种权利对确需获得保障的私人权益领域的不恰当侵损，以预防任意的暴政统治。”<sup>[38]</sup>二元法制结构偏重于市民社会与政治国家、私法与公法的相互补充与相互结合，它的实质和功能在于维护市民权利、限制国家权力。社会权利和社会保障的产生和确立，与经济、政治并列的社会民生领域事务，也都日益需要法律加以保障和调整，于是社会法应运而生。社会法“是对具有显著社会意义事项立法的统称，例如涉及教育、住房、租金、保健、福利、抚恤养方面的法律”，<sup>[39]</sup>其以“民生”问题为中轴，旨在给因市场竞争而加大的社会贫富差距提供底线保障。

### （二）平衡机制中的社会保障

城市化进程中，为了既保护社会又不损经济发展，既救济贫困又不损竞争和效率，就必须采取一种结构性平衡策略，关心“作为一个整体的社会中的各种（通常默默展开的）过程之间如何达致和谐与平衡的问题”。<sup>[40]</sup>这里的平衡和协调，是要将各种要素和原则控制在一定的范围和框架之内，侧重于从不同角度满足社会的丰富性和人的需要的多样性。

#### 1. 经济领域市场化与社会民生领域非市场化之间的平衡

经济领域市场化与社会民生领域非市场化之间需要平衡，是因为私有制和市场本身存在不足，需要社会保障对其给予补充性干预，主要通过所得税帮助低收入者维持最低生活水平，但它并不否定私有制和市场。讨论民生问题时，人们往往把民生问题与私有制、市场对立起来，这种观点是不对的。因为这不是私有制、市场本身的错，而是私有制、市场被不恰当地应用于社会民生领域。正确的做法应该是：其一，在经济领域，确定生产资料的私有制和市场经济的优先和主导地位。在经济领域中无法取消私有制和市场，恰是私有制和市场能够

[36] [美] 孙斯坦：《设计民主：论宪法的作用》，金朝武译，法律出版社2006年版，第272页，第278页。

[37] 王广彬：《社会法上的社会权》，《中国政法大学学报》2009年第1期，第64页。

[38] [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第233页。

[39] 薛波主编：《元照英美法词典》，法律出版社2003年版，第1267页。

[40] [美] 富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆2005年版，第35页以下。



为社会保障创造可资利用的物质基础。“资本主义生产模式创造了数量巨大的财富，再加上对社会不安全的担心，促使现代民主国家用失业保险、养老金和其他名目众多的‘权利’的形式实行福利政策。”〔41〕其二，在社会民生领域，确立非市场原则和国家干预分配的优先和主导地位，通过民生领域的去市场化，避免一些民生问题在市场化趋势中持续恶化，通过再分配的社会保障，将社会差距控制在法律与道德可以接受的范围之内。

## 2. 民事权利、政治权利与社会权利之间的平衡

把社会权利补充到权利体系中，也增加了权利冲突可能性。“对自由的消极解释就产生了一种对权利的自由至上主义解释，即把权利解释为免受他人的干涉；而一种积极的自由概念则产生了福利权利，这种权利要求我们为他人提供某些产品与服务。这两种自由观产生的不仅是两套不同的权利，而且是两套不相容的权利。”〔42〕尽管如此，社会权利本质上仍属于自由主义，它只是对自由主义的一种修正和补充，而不是对“免于国家干涉自由”的否定。社会权利过度扩张，也可能导致用整体价值观念压制个人的民事权利和政治权利，因此，必须为个体民事权利和政治权利设计保护救济制度，以防有人借福利之名施加侵害。“出于良好意愿的民主社会福利措施同样也侵犯了财产和自由——采用了更为隐蔽然而确实更不具有暴力色彩的，但是从长远来看其危险性不见得更小的方式。”〔43〕民事权利、政治权利及社会权利的平衡并存，既是现代权利形态的基本特点，更是避免和防止单一权利滑向偏狭专制的结构设计。

## 3. 私法、公法与社会法之间的平衡

社会法所解决的问题主要存在于社会民生领域。在社会民生领域，社会法较之公法和私法更具有优势。法律体系是由不同法域构成的一个系统，各法域的功能是互补的。就性质而言，作为对私法和公法不足的补充，社会法并不是对私法和公法的否定。我们可以把法制结构划分为三种类型。一元法制结构，表现为公法上的权力渗透到社会一切领域：市民社会与政治国家实际上重合，在社会生活舞台上只活跃着国家一个主体，任何带有独立倾向的社会力量，不是被镇压就是被吸纳，整个社会经济生活中只有无处不在的国家和无所不在的国家权力。二元法制结构以公法与私法的区分为特征，突出的是市民社会与政治国家的共存与平衡。三元法制结构是公法、私法与社会法并存，强调的是市场、国家和社会三方面的共存与平衡。与城市化的升级转型相契合的，是三元法制结构。

# 四、城市化对社会保障和社会法的支持

城市化与社会保障、社会法之间是相互关联、相互促进的系统工程。城市化既对社会保障、社会法提出了要求，也为社会保障、社会法提供了支持。

## （一）城市化对社会的建构

城市具有天然的社会属性。“历史地看，人类文明经过狩猎文化向农耕文化的过渡，人口增加，有可能促成了乡村社会向城市社会的转变；贸易通道的拓展，以及职业种类的增

〔41〕 前引〔19〕，派普斯书，第257页。

〔42〕 [英] 贝拉米：《自由主义与现代社会》，毛兴贵等译，江苏人民出版社2008年版，第373页。

〔43〕 前引〔19〕，派普斯书，第258页。

多,也都有可能发挥促进作用。但是,仅仅从城市的经济基础层面是没有办法去发现城市的本质的。因为,城市更主要是一种社会意义上的新事物。”〔44〕一般说来,社会的本质及产生的标志,就是社会分工的存在。社会分工对社会的产生具有决定性作用,没有社会分工也就没有社会。〔45〕诚如涂尔干所指出的,社会分工不仅改变和完善现有的社会,也使社会成为可能:“如果说分工带来了经济收益,这当然是很可能的。但是,在任何情况下,它都超出了纯粹经济利益的范围,构成了社会和道德秩序本身。”〔46〕

从城市的角度来考察和认识社会,可以发现二者具有同构性。城市本身就是一种社会分工和交换的组织形态。“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础,都是城乡的分离。”〔47〕正是社会分工的存在,使得城市本身是一种有机体。与城市相比,小农社会表现为同质化的相对孤立和分散,不是一种有机体而是一种混合体。孤立生产是小农社会的基石。小农社会是一种自给自足、封闭运行的经济,每个生产者差不多都是自给自足的,他们取得生活资料多半是靠自然交换,而不是靠社会交往。由此,小农社会不具有社会分工、整合和协作形态,“半处于社会之外”,〔48〕“农民社会是一种半社会,农民文化也是一种半文化”。〔49〕滕尼斯把小农社会概括为“共同体”,以别于作为“社会”的城市,“共同体是古老的,社会是新的,不管作为事实还是作为名称”。〔50〕

可以说,社会的构建来自于城市化推动。城市化既是一种社会现象又是一种社会规范。城市生活将人们纳入一种社会规范,从而让理性战胜激情,让个人习惯服从公共秩序,使人们成为社会有机体的一分子,并功能性地维系彼此之间的承认与社会团结。

## (二) 城市化对社会义务观念的孕育

城市化初期,社会义务观念并不突出,有的多是个体意识及个体之间的义务观念,这根源于人们生存的孤立性和个体性。这种观念仍显现于17世纪的英国和18世纪的美国。当时的英国和美国,人们主要依靠其自由持有的土地、商业活动或者手工业活动来谋生。此时所理解的财产权利,主要包含了个体的生命、自由以及物品的权利。洛克认为财产是把个人劳动运用在无主的物品之上而获得的报酬,这非常正确地反映了那个时代英国的总体情况。杰弗逊所提出的建立以拥有土地、自力更生的农民阶级为基础的共和国的理想,也反映了那个时代美国的情况。把财产权利置于个人劳动基础之上而缺乏社会义务观念,反映的并不是道德上的冷漠,而更多是基于个体性生存事实。财产权的基本功能,是“保障个人在财产法领域的自由空间,并由此使其型塑自我负担的生活成为可能”,“在这种条件下,每个人或家庭都能做到自己自足,人们不指望国家或者半国家的组织能够提供什么帮助”。〔51〕城市化初期社会义务观念的淡薄,既表现为财产权利的私人性与无社会义务性,也体现在以个人主义为基调的市民法原理上,如法律人格的平等、所有权的绝对、契约自

〔44〕 [美] 芒福德:《城市文化》,宋俊岭等译,中国建筑工业出版社2009年版,第5页。

〔45〕 参见 [德] 西美尔:《社会是如何可能的》,林荣远译,广西师范大学出版社2002年版,第42页。

〔46〕 [法] 涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店2005年版,第24页。

〔47〕 《马克思恩格斯全集》23卷,人民出版社1974年版,第390页。

〔48〕 《资本论》第3卷,人民出版社2004年版,第917页。

〔49〕 前引〔7〕,麦克法兰书,第20页。

〔50〕 [德] 滕尼斯:《共同体与社会》,林荣远译,商务印书馆1999年版,第53页以下。

〔51〕 [德] 卡尔·拉伦茨:《德国民法通论》上册,王晓晔等译,法律出版社2003年版,第66页。

由、过失责任原则等，基于个人主义立场对人性及义务的阐释弥漫于法律制度之中。<sup>[52]</sup>

社会义务观念是随着城市化的深化而逐渐孕育和发展起来的。城市化使得自然经济所造成的间隔和特殊性开始被打破，社会性合作成为一种事实。社会性合作是社会义务观念产生的基础，而人类合作的性质和形式是由一定的经济形态和社会结构决定的。在小农社会，遵循的是合作的特殊主义原则，其形态是与分散、封建、自给自足特点相协调的。城市社会的社会分工和交换决定了合作的广泛性，合作共生和相互包容是城市化发展的客观要求，“合作运动在城市中有着长期的传统”，<sup>[53]</sup>“城市作为一种特殊的环境出现，有利于合作联系”。<sup>[54]</sup>沿着城市化发展轨迹，可以搜寻社会合作不断进化与进步的原因。城市化不断深入，各领域各环节依赖性和互动性就会明显增强，就更需要协同配合，合作意识也就进一步增强。这种进化和进步，也表现为在城市社会中人们必须放弃孤立生存的看法和做法，必须从共存的角度去分析相互作用和彼此适应的方式。一方面，城市会打破人们的狭隘性，培养一种公共精神。过去那种地方的和狭隘的自给自足和闭关自守状态，被城市生活中的互相往来和各方面的互相依赖所代替了，物质的生产如此，精神的生产也是如此。另一方面，城市自身也为居民社会义务观念的确立提供了社会化基础。

社会义务观念的出现和确立，部分地表现为对绝对所有权、契约自由、过失责任原则等观念的批评和纠正。耶林在《罗马法精神》一书中指出，不存在不考虑社会利益的绝对所有权。同一时期的基尔克、门格等人，也对德国民法典草案的强烈的个人主义特征提出批评，认为所有权绝对的理念是一种违反社会、违反文化的一种荒谬。<sup>[55]</sup>城市化要获得经济发展与社会团结的和谐与平衡，就必须考虑社会性需求和义务，由此使得只重视个人自由无视社会性需求的城市化政策开始被修正，“其结果是社会政策重心的转移：自由和财产的重要性开始变得小于社会公平和平等的重要性”。<sup>[56]</sup>1919年德国魏玛宪法第151条规定，“生计生活之秩序，应与公道大原则，人类生存维持之大目的相合，在此范围内，各个人享有生计上之自由”；第153条第3款规定，“所有权负有义务，财产权的行使要以公共福祉为目的”。这就意味着自由（包括财产权利）要受社会共存原则的限制，法律开始抛弃那种个人利益无论如何都应高于社会整体利益的观点。

总之，城市化带来了生产、生活方式由孤立性向社会性的根本转变，而社会义务观念的产生与发展主要源于这种根本性转变。社会义务观念是社会保障和社会法最为重要的价值观和方法论基础。庞德就是从社会连带思想论述社会权利理论的，而昂格尔将其归结为合作主义对社会法的影响，他们都强调社会连带、社会合作观念有助于打破传统公法与私法界限而形成社会法原理和规则。<sup>[57]</sup>事实上，社会保障和社会法与社会义务观念具有同构性，社会义务观念促成了社会权利的形成和认同，社会保障立基于社会权利，保护社会权

[52] 参见 [美] 玛丽·安·格伦顿：《权利话语——穷途末路的政治言辞》，周威译，北京大学出版社2006年版，第92页。

[53] [意大利] 马斯泰罗内：《欧洲民主史》，黄华光译，社会科学文献出版社1998年版，第221页以下。

[54] 前引 [44]，芒福德书，第318页。

[55] 参见 [德] 罗尔夫·克尼佩尔：《法律与历史——论〈德国民法典〉的形成与变迁》，朱岩译，法律出版社2003年版，第243页以下，第238页。

[56] 前引 [19]，派普斯书，第266页。

[57] 参见 [美] R. M. 昂格尔：《现代社会中的法律》，吴玉章等译，译林出版社2001年版，第194页。

利其实也就是保护社会。在此逻辑下，我们“彼此承担的第一种义务便是安全与福利的共同供给……如果我们不为彼此提供安全和福利……我们就没有理由构建和维系政治共同体”。〔58〕

## 五、中国城市化升级转型中的社会保障与社会法建设

当下中国城市化出现的社会问题，与我们对城市化规律的认识及实践偏差有关。改革开放以来，中国城市化实际走的是一条以市场化为主导的城市化道路。主要体现在：其一，城市化的重心放在经济上，如“加快城市化进程，不断扩大内需”，“使城市化成为促进中国经济发展的新引擎”等，过度重视城市的经济功能而与城市化相关的社会领域建设却十分缓慢。其二，福利恐惧症的影响。“改革开放以来，伴随对计划经济时代‘平均主义’、‘大锅饭’的否定，加上自由主义在一定程度上的泛滥，以及对福利国家局部问题的无限放大，福利在中国的现实语境中似乎成了一个贬义词，福利国家与福利社会在一些场合几乎等同于‘福利病’，进而患上了‘福利恐惧症’。”〔59〕福利恐惧症看法与观点的流行，导致了中国社会保障事业发展缓慢甚至退步。其三，民生领域过度市场化。改革初期，人们过度强调市场的作用，认为市场机制可以替代社会福利，导致把市场原则引入社会和民生领域。近年来虽然对医疗部门增加了财政投入，但由于其运行机制过度市场化、商业化，造成医疗机构以逐利为目标，过度诊疗、药品回扣等现象愈演愈烈。另外，保障性住房供给不足、收费教育愈演愈烈等等，也都是民生领域过度市场化引发的后果。

市场化主导的城市化道路在为中国现代化建设做出了历史性贡献的同时，也带来了诸多社会问题，使得中国城市化面临更多陷阱与困境。因此，要实施新型城市化战略，就必须提供城乡一体化的社会保障制度。可以说，未来一段时期内，是社会保障而不只是市场化，决定着中国城市化的未来。城市化不仅是土地的城市化和劳动力的城市化，更重要的是人的城市化，而没有健全的社会保障，就没有人的城市化。在已经到来的城市化升级转型阶段，中国必须走市场与社会保障相协调的城市化道路，社会保障制度的完善已成为中国新型城市化成功与否的关键。

2014年3月发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》提出，要“统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化”，“促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果”。从某种意义上说，实现人的全面发展和社会公平正义，是社会主义的根本目标。我国是社会主义国家，社会主义是我国宪法确立的基本原则，改革开放以来的市场化，属于实现我国社会主义根本目标的发展手段之一，手段不能替代目标。就此而言，认为社会主义意识形态是中国现代化发展的障碍，把社会主义的原则和制度看成中国城市化的负担，是混淆了手段与目标的区别。

新中国成立后，国家发展医疗、教育、养老、治安等公共事业，保障基本民生，改变了几千年来的小农经济结构，用二十多年时间就初步实现了工业化。其间虽有曲折，但总

〔58〕 前引〔20〕，沃尔泽书，第79页。

〔59〕 郑功成：《中国社会福利的现状与发展取向》，《中国人民大学学报》2013年第2期，第2页。

体上确实也为城市化启动创造了基础性社会条件。改革开放以来,国家逐步把产权和市场机制引入社会主义结构,事实证明它极大调动了人的积极性,推动了中国社会经济快速发展。不过,并不能用市场机制的成功全面否定此前社会制度的合理性,也不能从市场体制已经取得的成就引出应该全面市场化的结论。印度裔经济学诺贝尔奖得主阿马蒂亚·森曾指出,中国相对于印度的优势,是由改革以前社会保障基础较好所决定的,而不全是改革带来的。<sup>[60]</sup> 尽管这一观点有些夸张,但并非毫无道理。

事实上,20世纪以来西方国家的社会政策也比较注意吸收社会主义的理念和原则。1919年魏玛宪法关于财产权的社会义务及社会性的规定,很大程度上就是受社会主义理念及思潮的影响。尽管魏玛宪法并没有像1918年苏俄宪法那样极端地废除私有制和进行大规模的国有化,但在很多方面都体现了追求社会正义、限制经济上的强者、扶助社会弱者的社会主义理念。德国基本法上的“社会国家原则”,<sup>[61]</sup> 其实是这种理念的延续。二战以后,西方资本主义国家在社会政策方面更是作了重大调整,其中就有在更大程度上借鉴和吸收社会主义理念的社会保障方案,出现了“社会主义者收养并养育了并非完全是他们自己后代的福利国家”现象。<sup>[62]</sup>

中国的城市化和现代化建设,需要在坚持社会民生领域的“社会主义原则”下,于经济领域引入产权、市场,实现社会主义市场经济与社会主义保障制度的协调发展。从法制结构来说,确保二者协调发展的当务之急,是加强社会法建设。过去,我国有关城市法治的研究主要围绕着私法与公法,而对社会法关注不够。社会法在中国法律体系中是最为孱弱的一脉,尤其与高歌猛进的商法、经济法形成了巨大反差。城市化的升级转型不仅要依靠传统的公法、私法,更要依赖社会法的支撑和推动。城市化时代,也是一个社会法繁荣与勃兴的时代。在乡土中国向城市中国的转型过程中,社会法肩负着重要使命。最近十年间,社会法作为独立法律部门的崛起,既是中国特色社会主义法律体系中最为引人注目之事,也是中国城市化升级转型的新气象。可以说,城市化升级转型,是我国社会学“由冷转热”的重要背景之一。社会法的兴起将成为城市化升级转型中不可或缺的制度基础。

其一,要进一步加强社会法的“独立法域”建设。我国受大陆法系公私二元法制结构的影响,在相当长的历史时期内,社会法是“缺席”的。新中国成立后,尤其改革开放以来,我国在社会领域虽然制定了一些法律,但多散见于民法、经济法、行政法等部门法之中,社会主义法律体系并不包括社会法这一独立的法律部门。这极大影响了对社会法重要性的认知和社会法功能的发挥。在以社会公正、民生保障为主旨的“后改革时代”,在民生问题极为突出的现实语境下,应该变二元法制结构为三元法制结构,增设社会法为独立法域。令人欣喜的是,第九届和第十届全国人大都将“社会法”列为中国特色社会主义法律体系的七个法律部门之一,社会法已初显自主性和独立性。

[60] 阿马蒂亚·森改变了狭隘发展观的旧范式,阐述人的实质自由是发展的最终目的和重要手段,强调发展意味着消除贫困、人身束缚、各种歧视压迫、缺乏法治权利和社会保障的状况,而政府和社会要在人的生存、保健、教育等领域承担责任,并认为,在这方面中国的基础要比印度好。参见[印度]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,中国人民大学出版社2012年版。

[61] 参见[德]英格沃·埃布森:《德国〈基本法〉中的社会国家原则》,喻文光译,《法学家》2012年第1期,第168页以下。

[62] 前引[9],吉登斯书,第143页。

其二，要进一步确立和完善社会法制定过程中的民主参与性，提高立法质量。“在当今中国，市民，尤其是包括流动人口在内的城市贫困阶层既无法直接参与公共产品供给政策的决策过程，也难以以组织化行动的形式改变城市制度。”〔63〕城市化进程中社会法的立法民主化意义重大。一方面，与民众民生利益息息相关的社会法不断走向立法民主化轨道，不仅能最大限度地表达社会诉求，而且能有效动员社会力量监督可能发生的“立法不公”，而这恰恰契合着社会法的社会性及公平正义的价值取向。另一方面，从与民众利益息息相关的社会民生领域入手，有利于调动人们的参与热情，有利于建立政府和普通群众直接对话的机制，这既便于提高政府公信力，又有利于培养群众对公共事务的参与精神和能力。

总之，中国城市化的升级转型需要走市场与社会保障相结合、相协调的道路，而社会保障、社会法的发展完善是城市化升级转型的根基所在，也是城市化升级转型的主线。

---

---

**Abstract:** Based on the European and American experiences of urbanization and the practical problems encountered by China in the process of urbanization, this paper points out that the modernization in China needs to be upgraded and transformed from the current market-dominated mode to a mode that pays equal attention to the market and social security. The key to establishing social law and social security in the process of upgrading transformation of urbanization is to distinguish and coordinate the relationships between marketization in the economic field and de-marketization in the field of people's livelihood, and to establish rights and adopt laws in the field of people's livelihood. On the one hand, urbanization needs social security and social law. On the other hand, it can support the operation of social security and social law. Although different countries in the world have taken different roads to modernization, modernization can not succeed without urbanization. In order to ensure the sustainable development of urbanization and give full play to the role of urbanizations as the engine of modernization, China needs to upgrade and transform urbanization and, to do so, it needs to pay attention to the importance of socialist principles in the field of people's livelihood and strengthen the construction of an independent field of social law.

**Key Words:** market-dominated urbanization, transformation of urbanization, social security, social law

---

---

---

〔63〕 陈映芳：《城市中国的逻辑》，三联书店2012年版，第32页以下。