

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

# Chinese Public Policy Review (Vol.9)

## 中国公共政策 | 评论 (第9卷)

格致出版社  上海人民出版社

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

# Chinese Public Policy Review (Vol.9)

## 中国公共政策|评论 (第9卷)

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论. 第9卷 / 岳经纶, 朱亚鹏主编.

—上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2015

ISBN 978-7-5432-2598-5

I. ①中… II. ①岳… ②朱… III. ①政策科学-中国-文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 317555 号

责任编辑 裴乾坤

装帧设计 陈楠

中国公共政策评论(第9卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社  
世纪出版集团 上海人民出版社  
(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988  
市场部热线 021-63914081  
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司  
开本 787×1092 1/16  
印张 12.5  
插页 2  
字数 226,000  
版次 2015年12月第1版  
印次 2015年12月第1次印刷

学术委员会 编辑委员会

编辑单位：中山大学中国公共管理研究中心  
中山大学政治与公共事务管理学院

顾问：夏书章 马 骏  
主编：岳经纶 朱亚鹏  
助理编辑：朱雅婧

学术委员会（按姓氏拼音排序）

陈恒钧 台北大学  
陈振明 厦门大学  
陈 潭 广州大学  
丁 煌 武汉大学  
Duckett, J. 英国格拉斯哥大学  
Forrest, R. 香港城市大学  
关信平 南开大学  
顾 昕 北京大学  
古允文 台湾大学  
郭小聪 中山大学  
Holliday, I. 香港大学  
洪大用 中国人民大学  
黄黎若莲 香港城市大学  
黄卫平 深圳大学  
林尚立 复旦大学  
林闽钢 南京大学  
隆国强 国务院发展研究中心  
莫家豪 香港岭南大学  
倪 星 中山大学  
Ramesh, M. 新加坡国立大学  
任剑涛 中国人民大学  
申曙光 中山大学  
史卫民 中国社会科学院  
唐 钧 中国社会科学院  
王绍光 香港中文大学  
肖 滨 中山大学  
徐湘林 北京大学  
杨东平 北京理工大学  
郁建兴 浙江大学  
詹中原 台湾政治大学  
周光辉 吉林大学  
郑功成 中国人民大学

编辑委员会（按姓氏拼音排序）

陈 纲 纽约州立大学  
陈永杰 中山大学  
陈泽群 英国诺丁汉特伦特大学  
韩克庆 中国人民大学  
胡宏伟 华北电力大学  
黄晨熹 华东师范大学  
李秉勤 澳大利亚国立大学  
李 琴 暨南大学  
廖俊松 台湾暨南大学  
刘 骥 华南理工大学  
刘军强 中山大学  
刘 涛 德国不莱梅大学  
聂 晨 北京航空航天大学  
彭浩然 中山大学  
彭宅文 中山大学  
施世骏 台湾大学  
汤京平 台湾政治大学  
吴少龙 中山大学  
谢宝剑 暨南大学  
杨立雄 中国人民大学  
赵德余 复旦大学  
张海柱 中国海洋大学  
郑雄飞 华东师范大学  
郑春荣 上海财经大学  
钟晓慧 中山大学  
周凤华 华中师范大学  
庄文嘉 中山大学

## 卷首语

### 建构社会政策话语,着力增进人民福祉

进入新世纪以来,在建构社会主义和谐社会战略目标的指引下,保障和改善民生成为社会建设的核心工作,成为政府施政的重中之重。为了推动民生工作,各级政府及其相关职能部门在积极推出各式各样的民生政策和措施的同时,也创造了不同的政策话语,例如,社会建设、社会事业、社会保障、社会福利、社会服务、民生保障、基本公共服务均等化、国民幸福、和谐社会,不一而足。一般而言,发展改革部门偏爱社会事业话语,财政部门偏爱基本公共服务均等化话语,人力资源社会保障部门偏爱社会保障话语,民政部门偏爱社会福利和社会(工作)服务话语,(广东的)社会工作委员会系统则偏爱社会建设与社会创新话语。不过,社会政策话语却甚少提及。为了推进各自偏爱的政策话语,这些部门都会制定相应的政策规划,如社会事业发展规划、基本公共服务均等化规划、社会保障发展规划、社会福利发展规划、社会服务发展规划、社会创新规划,等等。为了编制这些规划,有关部门投入了大量的人力、物力和时间,又是组织课题组,又是调查研究,又是举办研讨会,而且反复修改论证。由于这些规划的政策目标都指向如何改善民生、如何增进人民福祉,因此,尽管政策话语不同,但政策内容却不是交叉,就是重叠。可以说,政策话语的混乱导致了有限政策资源的大量浪费。

与此同时,学术界也运用不同的学术话语对政府的民生政策实践进行研究。有的学者偏好社会保障话语,有的偏好社会福利话语,有的偏好社会政策话语,有的偏好社会保护话语,有的偏好社会工作话语,有的干脆建构民生学话语。由于人民福祉与美好生活是社会科学的基本关怀,学者用不同的话语来研究同一社会现象是极为正常的事。不过,熟悉中国学术界情况的人都知道,在民生问题与人民福祉研究的学术活动中,一直都存在所谓“社会保障”话语与“社会福利”话语之争,并且已然形成了“社会保障学派”与“社会福利学派”,两派在力争主导关于社会发展的学术与政策话语。由于中国的社会建设实践正处于顶层设计阶段,学术上的概念之争肯定会影响到政府的政策选择。就此而言,形成统一的概念和话语体系,有利于政策设计和政策实践。

## 社会保障话语偏重实践理性

在计划经济时期,我国建立了一套与之相适应的社会福利制度。这套制度以单位福利为核心,以民政福利为辅助。随着向市场经济体制转型,为了配合市场经济体制建构的需要,我国在推进经济体制改革的同时,也在“社会保障”的概念下进行了社会福利制度的改革。在市场转型过程中建立起来的我国社会保障制度体系是一个以社会保险为核心、以社会救助和社会福利为辅的体系。在这个体系中,社会福利与社会保险、社会救助和优抚安置并列成为社会保障制度的主要组成部分。不过,这个体系中的社会福利概念非常狭隘,仅指民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象的收入及服务保障。作为核心机制的社会保险制度也存在严重的职业分割和城乡分割,导致制度的公平性和可持续性不足,无法适应劳动力市场流动性的需要。尽管如此,在建立社会保障制度的同时,国家有意识地弱化了自己在公共福利提供上的功能和角色,不适当地减少了在社会领域的公共投入,其后果是公众的许多基本需要得不到有效满足,产生了庞大的社会弱势群体。更需要指出的是,囿于推进和便利经济改革的现实需要,这一时期的社会福利制度改革缺乏系统性思考,缺乏对社会福利与市场经济关系的深入辩论,更谈不上顶层设计。在相当一段时间内,我们更多的是从工具性的角度来看待社会保障的作用:其一,社会保障是“经济体制改革的配套工程”;其二,社会保障是“社会的稳定器”。

伴随我国社会保障制度的改革与发展,社会保障研究也成为我国的一个重要学科领域,并形成了一支庞大的教学研究队伍。大学也开设了社会保障专业,提供从学士到博士乃至博士后的完整学术训练。作为一个学科的社会保障研究,主要关注社会保险政策和制度发展,并且也与实践中的社会保障部门相呼应。由于社会保障研究主要关注供款型的社会项目和政策,一段时间内忽视了对非供款型社会项目和各类社会服务的关注。这些研究者并不讳言现行社会保障制度存在的问题,但坚守社会保障这一概念。我们把这些学者归为“社会保障派”。“社会保障派”非常关注增进人民福祉,强调社会保障的学科体系和话语体系的重要性。尽管社会保险制度一直是“社会保障派”关注的重点和核心,但随着社会问题的增加和集聚,他们也努力在社会保障的话语体系下对这些社会问题进行回应,不断扩大社会保障的领地,不仅把为弱势群体提供的社会服务和慈善事业,而且也把教育、医疗、就业、住房等社会事业纳入自己的研究范畴。可以说,“社会保障派”视野下的社会保障范畴已经成为一个极具包容性的概念,从外延看,不断发展的大社会保障概念与国际上流行的社

会福利概念已经基本接近。

在“社会保障派”的影响下,我国政策实践领域一直偏好从技术层面来界定社会保障体系及其结构。在社会保障话语体系下,缴费基准的社会政策项目、非缴费—生计调查的社会政策项目和非缴费—类别群体性社会政策项目被分别定义为社会保险、社会救助和社会福利。按照这个定义,社会福利政策是与社会保险、社会救济和优抚保障并行且相斥的内容,它们统一于社会保障体系框架之下。在这个体系中,社会福利是指为帮助特殊的社会群体,疗救社会病态而提供的社会服务。一般而言,与社会救助项目相区别,社会福利项目一般针对特定群体提供,强调群体内的无差异原则。

### 社会福利话语偏重价值理性

然而,不少学者并不赞同这一社会福利政策术语的定义。他们从西方社会福利概念和理论出发,认为具有中国特色的社会保障概念不能适当地阐释一般意义上的社会保障与社会福利的关系,不符合当代世界的福利话语体系。我们把这些学者归为“社会福利派”。他们大多具有社会学或社会福利学的专业背景,并基于国际经验主张在学术层面用社会福利的概念来替代社会保障的概念。

“社会福利派”具有明显的现代社会福利理念,对市场经济条件下的现代社会福利政策的理论基础和框架体系有全面的认知。从这样的知识背景和理念基础出发,他们认为,我国实务界和理论界使用的社会福利概念过于狭义,不利于建设与市场经济体制相适应的社会福利制度。与此同时,他们也认为,现有的社会保障话语体系实际上只是社会保险话语,与国际学术界通用的社会保障概念也存在较大差距,后者通常把公共养老保险和社会救助这类旨在维持收入的政策项目称为社会保障。随着经济发展,我国的社会政策领域不断扩大,开始从社会保险扩展至教育、医疗卫生,以及各项个人社会服务,特别是社会工作服务。现有的社会保障话语体系难以涵括非社会保险的社会项目。因此,需要在概念上“拨乱反正”,用社会福利体系重新改造现行的社会保障体系,把社会保障置于社会福利概念之下而不是相反。换言之,在社会主义市场经济条件下的中国,也应该像现有的市场经济体系一样,需要建立一套与市场经济相适应的社会福利制度。这套制度不仅要包括旨在提供收入维持的缴费型社会项目,也要包括社会救助、社会津贴等非缴费型社会项目,以及为不同群体提供的各种社会服务。

“社会福利派”的基本理想是,从满足人类需要和社会公民权利出发,构建起能够满足不同群体需要的普惠性社会福利制度,进而建立中国特

色的社会主义福利社会。如果说“社会保障派”更关注工薪劳动者(城镇职工),更关注社会保险这类经济保障,那么“社会福利派”则更关注弱势群体,更有性别视角,更关注如何为老年人、青少年、残疾人、妇女、移民等各类群体提供福利服务,或者说服务保障。

### 超越概念之争,聚焦社会政策

我们认为,我国实践中的社会保障话语体系中的社会保障与社会福利概念,与国际上通行的社会保障与社会福利概念之间存在比较大的差距。相对于国际上的社会保障概念,我们现行的社会保障概念显得过于庞大;相对于国际上的社会福利概念,我们社会保障话语中的社会福利概念又显得过于狭小。撇开一个国家的具体的社会经济环境,把太多的注意力放在概念比较上,也没有太多的意义。事实上,对典型国家和地区的社会福利制度的研究也表明,不管是使用社会福利概念还是使用社会保障概念,其包含的“福利领域”也是有差别的。就我国的情况而言,无论是使用“社会保障”还是“社会福利”概念,其目的都应是为了更好地推动经济社会的协调发展,保障和改善民生福祉。有鉴于此,在思考如何增进人民福祉的战略时,既要思考这些概念的差异,又要超越学术概念上的纷争,聚焦于有利于民生福祉的具体社会项目和政策安排。换言之,我们应当超越社会福利与社会保障的概念之争,积极建构社会政策话语体系,从社会政策的视角来思考如何增进人民福祉。

事实上,党的十八大以来关于社会建设和社会事业的论述,为我们超越概念的争拗,聚焦政策体系和政策实践,从社会政策视角来思考增进人民福祉提供了重要的思想指引。十八大明确指出,“加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点”;“要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好的生活”。为此,十八大报告强调:要办人民满意的教育、实现更高质量的就业、增加居民收入、统筹推进城乡社会保障体系建设、提高人民健康水平。在谈到统筹推进城乡社会保障体系建设时,十八大报告在要求改革和完善社会保险制度外,还特别指出要:“完善社会救助体系;健全社会福利制度,支持发展慈善事业;建立市场配置和政府保障相结合的住房制度;坚持男女平等基本国策,保障妇女儿童合法权益;大力发展老龄服务事业和产业;健全残疾人社会保障和服务体系。”党的十八届三中全会决定在论述社会事业改革创新时明确提出,“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好地满足人民的需求”。为此,十

八届三中全会报告强调,要深化教育领域综合改革,健全、促进就业创业机制,形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度,深化医药卫生体制改革。

十八大报告和十八届三中全会决定对社会建设和社会事业的论述中,有两点值得我们认真关注:第一,社会保障概念有了扩大,不仅包括社会保险制度、社会救助、慈善事业这些经典内容,而且也包括了住房保障,妇女儿童福利,养老服务,残疾人服务;第二,提出了健全社会福利制度的要求,暗示现行的社会福利制度必须有所发展和完善。这表明,在官方话语中,无论是社会保障还是社会福利概念,其内涵与外延都在变化。从另一个角度看,“健全社会福利制度”这一提法也是对民政部门近年来积极推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变的努力的一种回应。

如果进一步综合十八大报告和十八届三中全会决定对社会建设和社会事业的论述,我们可以归纳出一个指导民生发展和社会建设的完整的政策体系,包括:教育政策、就业政策、卫生政策、收入分配政策、社会保险政策、社会救助政策、社会福利政策、慈善政策、住房政策、妇女政策、儿童政策、老龄服务政策、残疾人政策等。这个政策体系实际上就是典型的社会政策体系。所谓社会政策,指的就是影响市民福利的实际公共政策和项目。一般而言,社会政策就是向市民提供服务或收入,从而对他们的福利产生直接影响的政府行动,其核心内容包括社会保险、公共救助、健康和福利服务以及住房政策。

综上所述,在社会政策的视野下,无论是社会保障还是社会福利,都是社会政策的表现形式和结果,都是缓和社会问题、满足社会需要、增进人民福祉的制度安排。无论是社会保障还是社会福利制度,从筹资或者融资的角度看,都包含缴费或供款型的福利项目与非缴费型福利项目两大类:前者主要包括各种形式的社会保险项目,如养老保险、医疗保险、护理保险;后者主要包括各类有财政资金和慈善款支持的现金福利和服务项目,如社会救助、社会津贴、社会工作服务。考虑到中国社会保障制度改革和发展的现状,以及由此形成的制度惯性,在思考如何增进人民福祉时,需要在调整和优化现有社会保险体系的基础上,聚焦于各类非缴费或供款型社会政策,主要包括各类社会救助政策、社会津贴、家庭政策、各类个人社会服务或社会照顾(也可称为社会工作服务),以及教育、医疗、就业、住房政策等。一言以蔽之,就是要从社会政策的话语体系来思考如何制定良好的社会政策以增进人民福祉。

本卷共有十一篇论文及一篇书评,分属四个专栏。

社会政策研究专栏有三篇论文。岳经纶和方萍的论文通过对民生支出若干概念的比较分析,探讨了民生财政的度量问题。新世纪以来,我国的政策话语出现了“关注民生”的明显转向。在实践中,各级政府纷纷推

出民生实事或民生工程,加大民生投入;在学术界,民生研究也开始成为显学,有的探讨如何保障改善民生,有的建构民生指数,也有的在量度“民生财政”。然而,何谓民生投入,或者说何谓民生财政,无论是实务界还是学术界,都没有达成共识。针对这种情况,两位作者建议用“社会政策”概念来框定“民生”内涵,并在此基础上构建适合我国国情的社会支出指标体系。

黄靖洋和邬璇的论文从间断平衡这一政策过程理论的视角,讨论了我国高等教育的扩张过程。作者认为,大学扩招是一项应对国际和国内危机的经济政策工具,它的持续实施标志着我国高等教育政策经历了范式意义上的变迁。

栗燕杰的论文讨论了我国慈善税收优惠制度问题。作者全面梳理了散见于诸多法律、法规和文件中的关于慈善税收优惠的规范,在全面归纳其现状、分析其问题的基础上,立足于慈善法与税法分工对接,建议从理顺体制、完善减免税种与税前扣除结转、简化获得程序、强化监管等方面对慈善税收优惠法律制度加以改良完善。

政策执行研究专栏也有三篇论文。王家峰的论文从变革时代的国家治理的视角思考政策执行问题。作者断言,当前兴起于政策领域的执行研究,不仅因为视野狭隘而无法管窥国家治理的全部内容,而且还因发育不良而无法应对治理变革的挑战。作者认为,通过历史的审视和重构可以发现,作为国家治理基础性活动的执行,实际上伴随着现代民族建构及其治理变迁的全过程。因此,当前处在治理变革中的执行,其实质是在福利国家的功能形态下,通过网络化的治理安排实现安全机制的有效运转。

赵德余的论文也试图重估政策执行研究。作者认为,任何政策实施研究的理论发展都可以从完善政策实施模型的几个关键假设条件的放宽之中获得启示,如行动者的理性程度、机会主义与信息不对称、环境的不确定性等假设条件的放松,会直接推理出实际的政策实施模式中微观联系、宏观联系乃至信息反馈联系机制的迷失,从而对政策实施效果产生内在的影响。为此,作者力图重新界定政策实施研究中“迷失的联系”的性质,并努力发现和挖掘更多类型不同性质特征的迷失的联系,以比较和分析各种不同类型的迷失的联系所产生的原因。

许凌飞的论文则研究中国公共政策扩散动力机制。通过分析中西方的公共政策扩散动力机制并对其进行比较,作者试图回答“我国的公共政策扩散动力机制是什么”以及“与西方公共政策扩散动力机制有何区别”的问题。作者发现,我国特殊的政治体制造成了我国与西方国家不同的竞争动因,而我国不完善的政策诉求表达渠道和府际交流上的随意性为我国的公共政策扩散过程埋下了很大的隐患。

社会问题研究专栏的三篇论文涉及劳动关系、农民工福利态度以及

空间规划与治理。基于对 2014 年重大劳工事件的回顾,郑广怀的论文试图回答影响当代中国劳资关系走向的三个基本问题:工人的诉求是理性的么?社会力量的参与值得鼓励么?地方政府控制和安抚的“两手”是可以持续的么?作者认为,工人的集体行动渐趋理性,社会力量已经广泛而深入地介入劳资关系,有助于防止劳资关系的过度激进化,而政府处理劳资关系的临时性做法亟需制度化。

臧其胜的论文基于农民工福利态度影响因素的实证研究,讨论了政府福利责任的边界问题。作者以中国社会福利调查流动人口组数据为基础,研究农民工的福利态度。作者发现,福利制度区隔可能引发农民工不同的福利体验,不同的福利体验则带来了农民工福利态度的差异;儒家文化因素并未缓解农民工对社会权利的诉求动力与福利的需要;农民工福利态度在阶层、教育、收入与自利等因素上并未呈现显著的差异。

林雄斌和杨家文的论文以珠三角为例,研究新区域主义下跨市空间规划与多层级治理问题。作者认为,多层级政府间如何通过正式和非正式并存的协调制度以实现更好的都市区空间治理,已成为城市区域规划和政策制定的重要方向。作者指出,区域公共问题、共同利益和“激励—规制”引导机制驱动多元政府形成合作框架,而地方保护主义和缺乏有效的市场参与则增加了跨市协调的成本,进而影响区域规划的进程。

国际与前沿专栏的两篇文章分别介绍了国际比较住房政策研究的最新发展,以及德国的社会福利体制框架。聂晨的论文指出,跨国比较社会政策作为社会政策研究的重要组成部分,在 20 世纪 80 年代迎来了大的转型。研究的重点从根据国家间统计数据比较一国的福利程度,逐渐转向了更加多样化的研究。基于这一转变趋势,作者为如何有效地开展跨国比较住房政策的研究提出了自己的看法和见解。

刘涛的论文讨论了德国社会福利体系及其对中国社会福利制度设计的启示。作者认为,德国的社会福利体系由社会救济及救助、普惠式的福利制度、公务员福利制度的安排和综合的社会服务措施四大部分组成。在详细介绍了德国社会福利体系的四大制度之后,论文梳理了我国社会福利体系和德国社会福利体系之间的差异和差距,并提出构建和促进我国社会中间层组织的观点,认为我国未来社会福利制度的一项重点发展任务是积极促进社会自治和社会非营利领域的健康发展。

在书评专栏,江蓝以“人类福祉何以实现”为题,用夹叙夹议的形式,介绍了新近出版的译著《社会政策学十讲》(第二版)。

岳经纶

2015 年 10 月

于中山大学政治与公共事务管理学院/中国公共管理研究中心

社会保障与社会政策研究所

# 目 录

## 社会政策研究

- 民生财政的量度:民生支出若干概念的比较分析 ... 岳经纶 方 萍(1)
- 中国高等教育扩张与政策范式转移  
——间断均衡的视角 ..... 黄靖洋 郇 璇(22)
- 我国慈善税收优惠制度的问题与出路 ..... 栗燕杰(44)

## 政策执行研究

- 执行的反思和重构:变革时代的国家治理 ..... 王家峰(56)
- 重估政策执行研究:哪些联系及如何被迷失了? ..... 赵德余(73)
- 中国公共政策扩散动力机制研究 ..... 许凌飞(89)

## 社会问题研究

- 理性诉求、社会参与和控制安抚  
——2014年劳资关系的三个基本问题 ..... 郑广怀(103)
- 政府福利责任的边界:基于农民工福利态度影响因素的  
实证研究 ..... 臧其胜(110)
- 新区域主义下跨市空间规划与多层级治理研究  
——以珠三角为例 ..... 林雄斌 杨家文(131)

## 国际与前沿

- 比较住房政策研究的最新发展及其启示 ..... 聂 晨(150)
- 德国社会福利体系及其对中国社会福利制度设计的启示 ... 刘 涛(164)

## 书 评

- 人类福祉如何实现——评《社会政策学十讲》(第二版) ... 江 蓝(180)

## 社会政策研究

# 民生财政的量度：民生支出若干概念的比较分析\*

岳经纶 方 萍\*\*

**【摘要】** 新世纪以来,我国的政策话语出现了“关注民生”的明显转向,特别是自党的十八大以来,“增进人民福祉”更是明确成为党和政府全面深化改革的重要目标。在政策实践中,各级政府纷纷公布民生实事或民生工程,加大民生投入,打造民生财政;在学术界,民生研究也开始成为显学,有的探讨如何保障改善民生,有的建构民生指数,也有的在量度“民生财政”。然而,何谓民生投入,或者说何谓民生财政,无论是实务界还是学术界,都没有达成共识。针对这种情况,论文尝试就量度民生财政做些努力。首先分析了三种目前较为流行的,基于狭义、广义和更为宏观的民生概念的量度工具及其局限;其次,从社会政策在我国的发展现状与社会支出的国际经验出发,建议用“社会政策”概念来框定“民生”内涵,并指出推动我国社会支出研究的必要性与可行性;最后,尝试初步构建适合我国国情的社会支出指标体系的框架。论文认为,社会支出反映了一个国家或地区在社会政策领域的投入,能够体现出一国的公共支出结构和公共政策格局,是衡量一个国家或地区在改善社会福利水平方面所作努力的重要指标,因而能够在量度民生财政上体现出更好的政策建议效用与国际对话能力。这对当前正处于职能转变和向服务型政府转型的我国政府部门来说具有重要意义。

**【关键词】** 社会保障支出 民生支出 社会政策 社会支出

## How to Measure Government Expenditure on People's Livelihood in China? A Comparative Analysis of Some Related Concepts Kinglun Ngok & Ping Fang

**Abstract** Since the beginning of the new century, China's policy

\* 基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(15ZDA050),广州市人文社会科学重点研究基地资助项目。

\*\* 岳经纶,中山大学中国公共管理研究中心及政治与公共事务管理学院教授;方萍,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

discourse has occurred an obvious turn to “people’s livelihood”(minsheng). To enhance people’s livelihood has become the top priority of the comprehensive and deepening reform launched by the new political leadership. While the governments at all levels have made the policy areas relating to minsheng the key areas of public expenditure, academics have also paid much attention to the study of minsheng, making it a thriving field of academic studies. Nevertheless, there is no consensus on the definition of minsheng expenditure and its measurement. This article tries to make some contributions to the measurement of minsheng expenditure. In doing so, it first examines the existing measurement tools and their limitations. Then, it suggests the replacement of minsheng by the concept of social policy. Based on this change of concept, it further documents the necessity and feasibility of the replacement of minsheng expenditure by the concept of social expenditure. Finally, the authors try to establish a framework of social expenditure index which is compatible with the situation of China. It is argued that social expenditure is much more workable in measuring government’s efforts on enhancing people’s livelihood.

**Key words** Social Security Expenditure, Expenditure on People’s Livelihood, Social Policy, Social Expenditure

## 一、导言

新世纪以来,我国的政策话语出现了“关注民生”的重要转变。2012年11月党的十八大明确指出,“加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点”。2013年党的十八届三中全会通过《关于全面深化改革的若干重大问题的决定》,更进一步突出了“公平正义”“人民福祉”等重要概念。随着各级政府纷纷宣称加大民生投入,民生财政,也就是政府用于民生事业的公共支出,也开始成为社会各界关注的热门话题。沿袭社会保障的研究传统,有学者提出用“社会保障支出”来衡量政府在民生领域的投入,并以此代表人民福祉的发展水平。然而,在当前社会矛盾与问题频繁发生、人民对公共服务的要求不断提升的情况下,狭隘的“社会保障”范畴亟需扩展,以期更全面地概括民生现状。有鉴于此,有学者提出了“民生支出”的概念。但是,这一概念的含义和统计标准目前尚不能统一,而且在政绩驱动下,这方面的数字有“注水”之嫌。另一种趋势是直接关注民生领域的发展成效,用由生活质量、消费水平、抚养比、人均预期寿命等更高、更广的维度综合而成的“民生发展指数”来衡量民生状况,但这种思路太过

宽泛而无法厘清政府在改善社会福利水平方面的职责与作为。

出现以上问题的原因在于公众、学者和政府决策者之间没有就何为“民生”达成共识,因而导致在如何量度“民生财政”的问题上出现争议。事实上,从保障公民最基本的生活需求向增进人民福祉的更高层次延伸,在学理上,我们需要一个更具包容性、规范性和指引性的“社会政策”概念来承载这些内容(莫家豪、岳经纶、黄耿华,2013:10—12);在实践上,只有通过将其上升到与经济、科技、司法等政策并列的国家公共政策体系的重要组成部分,公民的社会权利才能够获得切实保障。考虑到学术研究的严谨性与规范性,应考虑采用国际上通用的“社会政策”来框定“民生”的内涵,从而用反映一个国家或地区在社会政策领域的投入,即社会支出,作为“民生财政”的量度工具。舶来于西方国家的社会政策研究直至20世纪90年代末才在我国起步,因而,与社会政策相伴而生的社会支出研究也未受到足够的关注。加强社会政策领域的量化研究,一方面有助于拓展我国社会政策的研究视野与思路,另一方面有助于从财政的角度反思和推动我国的公共政策格局及其转型,提高政府的执政能力与社会政策支出效率,还能够促进我国与国际社会相关领域的对话,使比较研究和经验借鉴成为可能(杜哲,2009)。本文首先述评目前较为流行的三种对我国的民生财政状况进行量度的工具及其设计,分析其效用与局限;其次,从我国社会政策的发展现状与社会支出国际经验出发,建议用“社会政策”概念来框定“民生”内涵,并指出推动我国社会支出研究的必要性与可行性;最后,在说明需要注意的问题的基础上,尝试初步构建适合我国国情的社会支出指标体系框架,并指出对其进一步完善需要开展的工作。

## 二、如何量度民生财政：现有工具及其局限

所谓人民福祉,即指人民的幸福、利益、福利。在我国,更常见的是用“民生”一词来表征人民福祉的发展水平。《左传·宣公十二年》言道:“民生在勤,勤则不匮。”春秋战国时期,各家学派将“民生”更多与为政之道紧密相连。到了20世纪20年代,孙中山先生给“民生”注入了新的内涵,并将其上升到“主义”、国家大政方针以及历史观的新高度。改革开放以来,随市场经济快速发展而迅速凸显的社会问题引起了社会的广泛关注和對经济社会发展思路、理念的反思。如今,“保民生”已与“促和谐”、“促发展”、“促稳定”、“增进人民福祉”并列为党和政府的基本执政理念。由于“民生事业发展成效”本身在评估上存在很大的模糊性,通常人们更倾向于重点关注并讨论民生领域的财政资源投入量,将其作为衡量“人民福祉”实现程度更加明显的指示器,本文将其称为“民生财政”。《辞海》中对

“民生”的解释是“人民的生计”，但从人们对其约定俗成的理解中，大致可以区分出狭义和广义两种内涵：狭义上的民生主要是保守与补救性质的，即政府通过财政对公民的基本生存状态、基本发展机会与能力和基本权益予以保护，使其不会因市场经济的冲击而陷入困境；广义上的民生则涵盖了与人们生活有关的各个方面，可以延伸到经济、社会、政治、文化等各个领域，大致等同于“生活质量”。相应地，对政府在民生领域的作为进行量度的工具也可以分为基于狭义民生概念的社会保障支出和基于广义民生概念的民生支出，此外还有关注更宏观层面的民生状态的发展指数，以下将对这些工具分别进行述评。

### (一) 社会保障支出

我国社会保障体系的雏形出现在 20 世纪 50 年代末。“文化大革命”以后我国走向改革开放，适应市场经济的社会保障制度重构被提上日程。1986 年六届全国人大四次会议颁布的《国民经济和社会发展的第七个五年计划》中第一次提到“社会保障”概念；1991 年七届全国人大四次会议上，社会保障的外延被正式界定为社会保险、社会福利、社会救济与优抚安置四个基本类别。经历了近二十年的发展，2007 年党的十七大报告对社会保障制度的具体项目再次作出界定，包括城镇基本养老保险制度改革，农村养老保险制度；城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设；城乡居民最低生活保障制度；失业、工伤、生育保险制度；社会救助；优抚安置；残疾人事业；老龄工作；防灾减灾；廉租房制度。可以看出，社会保障的范围有所扩大，分类也变得更加科学。社会保障的研究传统使我国政府与学术界习惯于使用这一概念指称关涉到人民基本生活的公共项目。

当“社会保障”概念随着市场经济的深入发展而逐步扩展，“大社会保障”逐渐成为主流学术概念(莫家豪等, 2013: 11—12)，由此，“社会保障支出”就成为衡量我国民生领域投入的指标体系。但由于“大社会保障”的范围界定不清晰，导致社会保障支出统计口径的设置也无法统一，较具代表性的观点有以下几种：穆怀中认为，我国社会保障支出的口径可分为三类：一是不含住宅投资和价格补贴的保障水平，为“小口径统计分析”保障水平；二是仅含住宅投资的保障水平，为“中口径统计分析”保障水平；三是两者兼具的“大口径统计分析”保障水平(穆怀中, 1997)。宋士云和李成玲认可两种统计方法：一是从社会保障项目出发，将社会保险、社会福利、社会优抚和社会救济支出相加得到社会保障总支出数额；二是从社会保障支出的承担主体出发，把劳动和社会保障部、民政部、人事部、卫生部等部门在社会保障方面的支出分别统计，然后相加得到支出总额(宋士云、李成玲, 2008)。而财政部社会保障司课题组认为，我国财政社会保障

支出的统计口径应包括原政府收支分类科目中的抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和行政事业单位离退休费三大类(财政部社会保障司课题组,2007)。2011年由南京财经大学林治芬教授主持完成的国家社科基金项目“社会保障统计指标体系研究”以制度覆盖、待遇水平、负担程度、财务可持续、政府贡献比、公众满意度为核心,设计了包括29个核心指标和39个基础指标在内的四重社会保障统计指标体系,并区分了财政社会保障支出、公共社会保障支出与社会保障支出的差异(林治芬,2012)。而在实践领域,地方政府也会根据实际需要,构建自己的社会保障支出计算方法。如上海的社会保障基本统计指标体系共有8个分支系统,即社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄积累保障、九年义务教育和廉租住房系统;各分子系统下再设置对应的测量指标<sup>[1]</sup>。综合来看,人们对社会保障支出的各项指标往往有不同的取舍和估算,从而形成不同的统计口径,但总体上都是以社会保险为核心,以社会福利、社会救济和优抚安置为补充的传统社会保障内容的扩展(贾英姿,2008)。

从这一思路衍生出的研究主要包括:我国总体社会保障支出的演变轨迹、支出水平分析和国际比较,以及地方社会保障支出水平及国内比较(李宏、林俏,2011;邵雪松、杨燕红,2011);另一部分则是关注社会保障支出与经济增长、居民需求与消费之间的关系,关注社会保障支出的适度性问题(段景辉、黄丙志,2011;李桂保,2012)。随后,在对我国社会保障状况进行评估的研究中,还发展出了社会保障支出结构、社会保障支出绩效等工具(丁群晏,2011;张平,2009)。其中,穆怀中对社会保障与经济运行的影响效应分析颇具代表性(穆怀中,2001)。这一部分学者多通过面板数据进行测算,突出经济社会发展的可持续性和社会保障的适度性,提出过低或过高的社会保障支出水平都会产生不利影响的警告。<sup>[2]</sup>实际上,这代表了目前我国社会保障研究领域的一种主流倾向,即以经济发展效应为本,而非以人的需要为根本出发点,设定社会保障支出的理想标准。综上所述,构筑于社会保险、社会福利、社会救济与优抚安置等传统社会保障内涵基础上的社会保障支出只是相对于市场经济冲击而言;即使是扩展的“大社会保障”概念,仍不能脱离基础层面的保障性质,不能够覆盖当前公民广泛关注的民生范畴;而且,单纯从经济学视野出发的研究显得较为狭隘,这是有悖于“以人为本”的根本发展理念的。越来越受到广泛认

[1] 参见上海市统计局,《社会保障统计指标体系研究》,上海统计局网站, <http://www.stats-sh.gov.cn/tjqt/201103/85185.html>, 2014-12-2。

[2] 社会保障支出水平,通常用社会保障支出占GDP的比重和人均社保支出两个指标来反映。