

岳经纶 郭巍青 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

Chinese Public Policy Review (Vol. 7)

中国公共政策 | 评论 (第 7 卷)

格致出版社  上海人民出版社

岳经纶 郭巍青 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

Chinese Public Policy Review (Vol.7)

中国公共政策|评论 (第7卷)

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论. 第7卷/岳经纶, 郭巍青主编.
—上海: 格致出版社; 上海人民出版社, 2014
ISBN 978-7-5432-2397-4

I. ①中… II. ①岳… ②郭… 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 (2014) 第 110690 号

责任编辑 王亚丽
装帧设计 陈楠

中国公共政策评论(第7卷)

岳经纶 郭巍青 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.cc)
 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 14.25
插页 2
字数 256,000
版次 2014 年 7 月第 1 版
印次 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2397-4/D·72

定价: 38.00 元

卷 首 语

优化社会保障制度是完善社会主义制度的本质要求

党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展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”。《决定》还指出,全面深化改革要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”;要“让发展成果更多公平惠及全体人民”;要“建立更加公平可持续的社会保障制度”。这些重要论断,为我们认识社会保障制度在完善社会主义制度中的重要作用,以及探索如何通过优化社会保障制度来完善社会主义制度提供了理论上的指引。

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,我国进入了社会保障政策的扩展期和社会事业的大发展期。一方面,原有的社会保障政策的覆盖面得到了扩大,社会医疗保险基本普及,形成全民医保的格局;另一方面,新的社会保障项目不断涌现,超越了以就业为基础的社会保险领域。与之相适应,我国的社会政策支出水平也有了一定幅度的提高,特别是中央政府加大了在社会政策领域,尤其是在教育、医疗、就业和住房领域的投入。随着社会保障制度的扩展,我国的社会保障政策体系也变得更具包容性和普惠性,更多的弱势群体,如农民、农民工、失业工人、城市贫民成为社会福利与服务的受益者。

尽管社会保障制度在完善,但是,民生问题依然严峻,公众对生活依然感到压力巨大,并且对社会保障制度的不满意情绪在增加。究其原因,大致有三:其一,随着市场经济的发展与公民权利意识的觉醒,公众对我国社会保障制度的等级制(表现为碎片化状况)本质及其内在的不公平性,尤其是企业与机关事业单位社会保障的“双轨制”的不公平性,有了越来越清晰的认识。其二,随着人口结构的老龄化以及金融知识的普及,公众对我国社会保障制度的财务可持续性,特别是养老保险制度的“空账”问题,有了越来越多的关注。正是在这样的背景下,公众对“双轨制”、“延迟退休年龄”、“单独二胎”等政策议题表现出了极大的关注。其三,社会保障政策没有与其他社会政策或社会事业的发展很好地协调与配合,甚至出现了冲突,导致公众难以感受到整体福利水平的提升。一方面,随着社会保障制度不断发展与完善,越来越多的公众从中受益,另一方面,教育支出的增加和房价的高企,导致很多人感受到生活的相当大的压力。

以上问题的出现,从根本上讲,就是我国社会保障制度的建立和发展

没有很好地与社会主义的理念与制度相结合,缺乏应有的价值导向。要“促进社会公平正义、增进人民福祉”,“让发展成果更多公平惠及全体人民”,“完善和发展中国特色社会主义制度”,需要我们把社会保障制度的优化与完善中国特色社会主义制度相结合,真正把实现共同富裕和人民福祉的不断增进视为社会主义制度的本质要求。

社会保障这个概念,是工业化、城市化的产物,是市场经济的伴生物。长期以来,在谈论社会保障的必要性和重要性时,人们往往会说,社会保障是社会稳定的“减震器”、“减压阀”等。从国家治理的角度看,通过提供社会保障给付,可以规避社会风险,减少社会问题,缓和社会矛盾,维护社会稳定。但是,如果仅仅从这个角度来认识社会保障,就只会看到社会保障的工具性,难以激发发展和改善社会保障的动力,更难以建设有理想、有目标的社会保障制度,以及推动社会主义制度的完善。在工具性的视角下,社会保障只是维护社会稳定的一个辅助工具,只是提升政治合法性的一种手段,只要政府觉得社会稳定没有受到影响,就不会主动进行社会保障制度的规划和改革。事实上,在过去一段时间,我们更多是从工具性的角度来看待社会保障制度的作用,突出的是这样两个方面: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”。结果是,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,其后果只能是公众的许多基本需要得不到有效满足,造成庞大的社会弱势群体,并影响社会稳定与社会和谐。

为了完善与发展中国特色的社会主义制度,社会保障制度的建设更需要人民的视角、群众的视角、公民权利的视角。从群众的角度看,社会保障是为了满足人民的需要,保障人民的社会权利,促进社会公平正义,增进人民的福祉。也就是说,社会保障不只是工具,也是目的。政府实施社会保障政策是为了实现社会公平与正义、以人为本等核心价值观,也是为了维护公民的社会权利,是为了让发展成果更多更公平地惠及全体人民。真正的社会保障制度,应该立足于人民的需要,面向全体公民。换言之,社会保障制度的存在和发展是社会主义制度的本质要求,也是社会主义制度的体现。

社会保障制度不优化,就不可能完善社会主义制度。改革开放让我们认识到社会主义不是贫穷,社会主义就是发展生产力。为此,我们的社会主义允许一部分人、一部分地区先富起来。其结果是,生产力大发展,社会主义不再是贫穷。问题是,不再贫穷带来的是贫富差距。2014年中国社会科学院社会蓝皮书指出,收入分配贫富分化已经取代了往年物价、房价的问题,成为最受关注的社会问题。2012年城乡居民的高收入家庭人均收入43 797.5元,低收入家庭人均收入1 587.7元,两者相差了20

多倍。贫富差距的扩大,一个重要的原因是社会保障制度的滞后,包括观念与功能上的滞后。在观念上,我们担心社会保障,尤其是社会福利拖累经济发展,不敢谈论社会福利,甚至有福利恐惧症,习惯于把社会保障局限在社会保险的范围;在功能上,我们甚至连社会保障的社会安全与社会稳定功能也没有做好,更谈不上促进社会公平正义、增进人民福祉。公平正义、共同富裕才是社会主义制度的本质特征。没有社会保障制度的优化,就不可能完善和发展社会主义制度。

在全面深化改革的时代背景下,《中国公共政策评论》第7卷出版了。本卷共有10篇论文1篇书评,分属5个专栏。

社会政策专栏有4篇文章,触及中国社会政策的整体发展,以及住房政策与医疗服务两个具体政策领域。岳经纶与林根的论文尝试从比较与宏观的视野纵论中国社会保障制度的发展。论文认为,中国正在步入有合理、全面的社会保障体系的国家行列,因此,有必要了解中国正在构建一种什么样的福利体制。论文在梳理已有的关于福利国家类型研究的基础上,通过多维度观察法引入“有序性—碎片化”的分类方法,在分析中国福利体制演化过程和现状的基础上,按照一个“清单”对中国的福利模式进行检视。文章认为,中国目前正在形成的福利国家主要是应经济需要而发展起来的,而不是政治意识形态驱动的结果。这样的福利体制可以视为一种带有碎片化的自由保守型混合模式。

聂晨的论文聚焦中国的自有住房概念及其意义变迁,目光独特,视野恢宏。作者认为,随着住房改革的深化,中国已成为一个“住房自有”社会。论文根据相关文献,对从新中国成立到住房改革时期住房自有意义变迁进行了整理和评论。同时,通过对80后年轻人的访谈考察了住房改革之后住房自有的意义。论文有明显的比较视角和理论抱负,试图通过研究中国住房自有意义的变迁来挑战形成于西方住房模式的相关理论和概念。

王春晓的论文关注新医改对中国社区卫生人力资源配置的影响。论文以广州社区卫生机构综合改革为研究个案,发现社区卫生机构由“医院办、医院管”转变为“政府办、政府管”后,虽然从机制上切断了社区卫生服务的趋利因素,体现社区卫生服务的公共性,但是却没有明显地提升广州市社区卫生人力资源配置的公平性和效率,导致守门人失效。

岳朝阳的论文系统梳理了我国限价房政策的发展历程,总结了限价房政策存在的问题,提出了理解和完善限价房政策的新方向。论文认为,限价房政策应以住房公平为导向,以捍卫公民住房权利为目标。

社会建设与社会管理专栏收入了2篇论文。郑雄飞的论文探讨中国社会建设思想和理论的当代转向这个宏大的学术课题,洋洋洒洒,气势磅礴。文章立足历史的纵向性和时代的横向性,通过纵览典籍和梳理文献,

对社会建设思想的历史演变及其当代意义进行了抽丝剥茧的分析,透析了社会建设思想内涵与外延的种种变化,为当下我国政府与人民理解和推进社会建设提供了思想和理论资源。

丁元竹的论文纵论在科学发展观指导下的中国特色社会主义管理体系的建设问题,立论高远,饱含现实关怀。论文认为,在科学发展观指导下,社会管理体系的整体设计不仅是对领导体系、法律体系、组织体系和管理格局的设计,也要深入探讨通过什么途径形成多元治理体制和通过什么机制动员社会成员参与社会生活,这就要求我们深入研究一些深层次的东西。论文认为,中国特色社会主义社会管理体系的建设,要从顶层考量合理的利益格局,从中观层面探索公众参与的社会动员机制,从基层思考健康的社会生活三个方面来考虑设计社会管理体系的基本原则;以及要从合理的政府社会管理体制,政府与企业、社会组织的合作方式与健康的社会生活等角度按照社会发展规律探索社会管理体系的基本构架。

国际经验专栏由3篇论文组成,涉及社会保险、社会投资与教育政策。如何推进公共部门养老金改革是我国当下社会保障制度改革面临的重大挑战,亟需寻求域外经验。留美学者陈纲的论文专门讨论美国政府的“公共养老金危机”及养老金削减策略,可谓来得正当其时。在经济危机的影响下,美国州与地方政府的公务员养老金系统出现了“公共养老金危机”,为政府财政和养老金支付增加了困难。近年来,美国政府采取了各种针对公务员养老金系统的改革,以减少养老金系统的成本并提高养老金管理的效率。论文讨论了美国公务员养老金系统在降低成本、提高效率、增加投入方面所采取的各种减轻财政压力的策略。该文认为,美国政府所面临的公务员养老金管理难题也可能在中国的近期或未来出现。因此,美国政府改革公务员养老金管理的努力将为中国政府的进一步改革提供借鉴。

芬兰学者席比勒的论文讨论20世纪90年代以来在西方福利国家流行的“社会投资国家”概念及其在西方国家的实践。从去商品化的福利国家到商品化的社会投资国家的转变,是不是西方国家应对低成本经济体竞争力的适当战略,是学术界关注的重要课题。论文通过分析1998年和2003年24个国家的社会支出情况,认为虽然福利国家的概念已经发生了不可否认的转变,但这种转变在社会支出中无法充分体现。论文认为,相对于现实状况,人们过分夸大了社会投资国家概念,但社会投资路径很有可能影响到未来的公共支出,这是一个要进一步研究的主题。

李晓康与哥比纳丹的论文讨论中国香港及新加坡教育改革的经验与挑战。教育改革是世纪难题,且看中国香港和新加坡有何高招。论文通过对两地的教育改革发展过程进行深入分析,发现中国香港和新加坡的政府仍然主导当地教育系统的发展和变革,藉以配合人力资源和经济发

展的需要,并应付全球化所带来的变化和挑战。可是,并非所有教育改革措施都会被社会大众所必然接受,改革推行成功与否,与教育工作者和其他利益相关者对改革措施所抱持的态度有密切关系。

理论前沿专栏有张海柱的一篇文章,讨论政策话语研究。政策话语研究是20世纪90年代之后西方公共政策研究中的新兴领域。论文在对当前西方政策话语研究的基本状况进行回顾之后,分析了政策话语研究的理论基础、研究主题、研究方法与应用领域等问题。论文认为,中国公共政策研究者可以借鉴这一理论资源来促进本土政策研究的发展。

本卷评论特辟书评专栏,由肖棣文介绍牛津大学斯坦·林根(Stein Ringen)教授与他的四位已毕业的韩国学生(权赫周、李一清、金泰均和李周夏)合著、于2011年出版的《韩国国家与社会政策:韩国如何从贫穷和独裁走向富裕和民主》一书。该书是一本从社会政策角度研究韩国国家构建及其现代化进程的最新力作。与既往的研究不同,本书的作者采用了以治理为基础的分析框架来解读“韩国奇迹”,并认为威权统治时期的韩国政府所采取的精细化治理方式是奇迹得以发生的关键。肖棣文认为,尽管当前研究东亚发达经济体经济、社会政策的文献已经汗牛充栋,本书仍以其独特的研究视角和清晰的叙事风格让人耳目一新。

正当编者埋头编辑工作之际,南京大学中国社会科学研究评价中心传来了喜讯,告知《中国公共政策评论》入选CSSCI(2014—2015)来源集刊,闻后深感鼓舞和兴奋。在高兴之余,更感责任与压力重大。希冀借此喜讯,《中国公共政策评论》能得到更多学界同仁的关心和支持,从而得以茁壮成长,嘉惠士林。

岳经纶

2014年5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

- 中国正在建立怎样的福利国家? 岳经纶 斯坦·林根(1)
- 住房自有在中国——概念及其意义的变迁 聂 晨(21)
- 守门人何以失效?——新医改背景下广州市社区
卫生人力资源配置研究 王春晓(41)
- 中国限价房政策存在的问题与出路 岳朝阳(56)

社会建设与社会管理

- 中国社会建设思想和理论的当代转向 郑雄飞(68)
- 在科学发展观指导下探索中国特色社会主义
社会管理体系 丁元竹(104)

国际经验

- 社会投资国家——社会支出中的新趋势或仅是流行的
政治话语? 约玛·席比勒(121)
- 美国政府的“公共养老金危机”及养老金削减策略 陈 纲(148)
- 中国香港及新加坡推行教育改革的经验与挑战
..... 李晓康 哥比纳丹(166)

理论前沿

- 话语与公共政策——西方政策话语研究的回顾与评析 张海柱(187)

书 评

- 社会转型、社会政策与国家治理:韩国的经验
——评《韩国国家与社会政策:韩国如何从贫穷和
独裁走向富裕和民主》 肖棣文(210)

社会政策

中国正在建立怎样的福利国家?

岳经纶 斯坦·林根*

【摘要】 当中国看上去正步入有合理、全面的社会保障体系的国家行列中时,我们希望了解中国正在构建一种怎样的福利体制。在梳理已有的关于福利国家类型研究的基础上,本文认为可以通过多维度观察法引入“有序性—碎片化”的分类方法,在分析中国福利体制演化过程和现状的基础上,按照一个“清单”对中国的福利模式进行检视。分析结果显示,中国目前正在形成的福利国家主要是因应经济需要而发展起来的,而不是政治意识形态驱动的结果。它不是原创性的,也不是发展型的,可以视为一种带有碎片化的自由保守型混合福利模式,其政策构想和具体实践都体现了局限性和防御性。

【关键词】 福利国家 中国 有序 碎片化

What Kind of Welfare State Is Emerging in China?

Kinglun Ngok Stein Ringen

Abstract Through a survey of current social policy arrangements and historical trajectories, the emerging Chinese welfare state is positioned in relation to the main models in the literature on welfare state typologies. A new and additional dimension is proposed for the classification of welfare states which we call order vs. fragmentation. In the resulting multi-dimensional scheme, the question of where a new member of the welfare state family fits in is answered in a check-list to establish what its various characteristics are. The emerging welfare state in China is found to be developing in response to economic necessity rather than

* 本文得到教育部人文社会科学研究基地重大招标项目(11JJJD840018)、国家社科基金重点项目(13AGL011)、广东省高等学校珠江学者资助计划支持。

岳经纶,中山大学政治与公共事务管理学院副院长,珠江学者特聘教授、博导,中山大学中国公共管理研究中心副主任;斯坦·林根(Stein Ringen),英国牛津大学社会学与社会政策教授。本文原为英文,由中山大学政治与公共事务管理学院研究生陈泳欣翻译成中文,岳经纶教授校对。

political-ideological drivers, to be not original, not socialist, and not developmental, and is best classified as a fragmented liberal-conservative hybrid model which is limited and defensive in both ambition and practice.

Key words Welfare State, China, Order, Fragmentation

中国正在逐渐进入有合理、全面的社会保障体系的国家行列中。问题是,中国正在构建一种怎样的福利体制?中国的政治经验是独一无二的。它是目前世界仅有的少数社会主义国家之一,社会主义国家的特征包括权力集中在党内精英手中,而且在不同程度上,这些精英会受到某种中央集权的意识形态和社会公正思想的影响。在保持政治独特性的同时,中国也呈现出经济上的独特性。1978年改革开放后,中国放弃了计划经济的孤立主义,采取了一种开放的社会主义市场经济体制。

在比较福利国家的研究文献中,主要有两种理论解释福利国家的发展。第一种是由威伦斯基(Wilensky, 1975)提出的,他认为福利国家主要是对经济力量,尤其是经济发展水平的一种被动反应(reactive),我们称其为“经济假说”。第二个理论由科皮(Korpi, 1983)提出,并对第一个理论提出了挑战,他认为福利国家主要是由权力关系所决定的政治行动的产物,我们可以将其称为“政治假说”。

在经济假说的引导下,我们有理由期待中国出现一个被动反应性的福利国家,就像与中国发展水平相当的其他市场经济体系一样,这样的福利国家是一种基于必要性的福利国家(a welfare state of necessity)。有一些研究文献是支持这个假说的。库克(Sarah Cook)认为,中国之所以推动社会保障改革,是“为了消减社会权利坍塌(如失业下岗)带来的冲击;是提供救济,而不是为了发展;是支持短期消费,而不是为了减少长期贫困;是治标,而不是治本”(Cook et al., 2003: 71)。亚洲开发银行把中国的福利制度纳入最接近保守主义类型的福利体制(ADB, 2002)。

政治假说则让我们期待中国不同于与其发展水平类似的国家,出现一个具有前瞻性(proactive)的福利国家,也就是一个规范性的福利国家(a welfare state of normative purpose)。这种观点同样有研究文献的支持。郑功成(2008)认为,目前的社会保障制度改革只是迈向真正的福利社会这样一个政治主导的发展过程的一个阶段,这个福利社会的愿景将在未来几十年内逐渐实现,并很可能在中华人民共和国成立100周年即2049年时得以巩固。

接下来,我们的研究问题分为两个:一,中国正在建立一个独具特色的福利体制,或者说,一种“社会主义”的福利体制吗?二,如果说中国只是在复制一个常规的福利国家,那么,它正在复制哪些国家以往的经验呢?

比较视野下的福利国家

根据政策设计,福利国家体制的研究文献已经提出了大量的分类。福利国家体制分类的先行者是蒂特马斯(Richard Titmuss)。他根据社会政策设计,直观地将福利国家划分为三种模式:剩余模式、工业成就表现模式以及制度再分配模式(Titmuss, 1974)。随后,艾斯平-安德森(Esping-Andersen, 1990)用实证研究的方法对蒂特马斯这一分类进行了论证,并重新命名为“自由主义(或剩余)”、“保守主义(或统合主义)”及“社会民主主义(或普遍主义)”三种模式。后来,他还对此作出了某些修正(Esping-Andersen, 1996, 1999)。

这是研究文献对福利国家类型的基本分类。不过,它也存在争议。主要有四方面的反对意见:它是静态的;存在理论上的偏颇;观察面过于狭窄,主要建基于对社会政策安排(主要是社会保障)的观察;观察对象不够广泛,以经合组织国家为主,对南欧以及新西兰和澳大利亚没有太多关注。

第一种反对意见认为,福利资本主义在 20 世纪 90 年代后已发生了显著变化,不同福利体制间的差异有所缩小,呈现出了融合的趋势,这可从自 20 世纪 80 年代以来的数据中找到支持(Gilbert, 2002)。不过,尽管福利国家可能在某些方面有了趋同,但已有研究也没有得出这一模式分类已经过时的结论。

第二种反对意见主要来源于女权主义理论家,他们认为这种分类建基于因社会政策安排而带来的去商品化,而忽视了家庭结构、性别角色、工作和照顾间关系这些因素(Orloff, 1993; O'Connor, 1993; Sainsbury, 1994, 2001; Daly & Lewis, 1998; Lewis, 1992)。这种意见得到了福利体制类型学文献的吸纳,越来越多的学者关注家庭政策。这种背景下的“家庭政策”是为了减轻父母养育子女的成本,缓解和平衡两性之间的儿童和家庭照顾的负担。例如,北欧人可享有慷慨的育婴假期,以及大约平均一年的育婴津贴。这种福利有的可以由母亲和父亲共享,有的则仅由父亲独享。

持第三种反对意见的人则提出了基于另外的社会政策观察的分类方法,例如,基于医疗保健系统(Gough et al., 1997),基于社会救助(Gough et al., 1997),以及基于家庭政策(Guo & Gilbert, 2007)。这些方法倾向于按不同于蒂特马斯和艾斯平-安德森的方法来对国家进行分类。例如,按照蒂特马斯和艾斯平-安德森的分类,英国被归入最不具进步性的一类福利体制,但如果以医疗保健和社会救助作为分类基础,英国就会被纳入比较进步的福利体制。

最后一种反对意见带来了更具综合性或细致入微的分类建议,增加了澳新模式、南欧模式以及东亚模式等新的分类。还有一些人提议增加东欧(Deacon, 2007)模式和拉美模式(Huber & Bogliaccini, 2010)。不过,这些建议在比较研究文献中很少被提及。

澳新模式的提出是为了取代将澳大利亚、新西兰归入自由主义福利国家这种分类(Castles & Mitchell 1993)。反对观点认为,自由主义福利国家这种分类忽视了这样一个事实:澳大利亚和新西兰这些国家收入政策的重点是修正初次收入分配的不平等,而不是强调通过再分配手段匡正初次收入分配不平等这种事后补救的政策。这种收入政策模式没有在澳大利亚和新西兰出现,不过它代表了一种独特的模式,也许可以称之为“预先分配国家”模式(predistribution state)。

南欧模式的特点在于高度分化的收入保障系统,其特征是:高度分割的劳动力市场,碎片化、边缘化的社会救助,以及不受重视的家庭援助(Leibfried, 1993, Ferrera, 1996)。艾斯平-安德森(1999)同意在最初的分类上增添南欧模式,主要是基于边缘化的家庭政策。

东亚模式被贴上了“儒家主义”、“生产主义”和“发展主义”的标签(Goodman et al., 1998; Holliday, 2000; Jones Finer, 2003; Holliday & Wilding, 2004; Kwon, 2005; Ringen et al., 2011)。东亚发展型福利国家虽然在很多方面存在差异,但是,在其理想模式中(最接近理想模式的例子是韩国),社会政策只是发展型国家政策的一个组成部分。这类国家一般具有以下特点:

- 一个政府主导经济运行的强国家;
- 经济发展是公共政策的最高目标,体现在经济的增长上;
- 通过承诺减少贫困来获取政权的合法性;
- 社会政策服从于经济政策,发挥促进经济发展的工具性作用;
- 在发展过程中较早地并具有前瞻性地引入社会保障(或社会保障的承诺),并把它作为一种体现政权合法性和动员公众参与发展项目的机制;
- 政府的主要政策工具是规制,把福利提供的责任以职业福利的形式转移给企业,以社会保险的形式转嫁给雇主和雇员,以社会服务的形式转嫁给志愿机构;
- 低水平的社会支出与国家福利供给;
- 持续地主要依赖家庭提供福利和保障。

这种模式代表了实现福利保障的一个独特路径。不过,日益明显的是,发展型福利并不是一种长久的福利模式,它更多的是属于经济发展早期或起步阶段的暂时性状态(Ringen et al., 2011)。随着经济和政治的进步,福利国家会超越发展主义的藩篱,并建立起自己的地位,而不再是

经济政策的附属工具。在韩国,朴正熙将军这位专制领导人在1961年发动了第一次军事政变建立了强势政府,并且承诺要发展社会保障。韩国随后在20世纪60年代出现了对发展型福利的第一次突破。此后,韩国社会保障逐渐从政治承诺转变为现实,并在公共政策中取得了牢固的一席之地。伴随着1987年开始的再民主化进程,发展型国家逐步退却,而社会政策则稳步向前发展,并且在民主巩固和1997年的经济危机之后实现了第二次突破。国家超越了规制者这个有限的角色,更多地扮演了综合性的提供者角色,尤其是在社会救助、失业与再就业支持方面,发挥了更重要的作用。结果是,福利国家在韩国得以正常化,不再需要贴上发展主义的合格标签。

自艾斯平-安德森的三种福利体制划分以来,一个重要的研究发现就是,在某些政策领域采取相似政策的国家,在其他一些相关政策领域却存在差异。这种情况预示着,能涵盖范围广泛的政策观察的一种办法,是采取多维途径(multidimensional approach)(Bonoli,1997)。基于这种途径,越来越多的注意力投向了家庭政策。

为运用这种多维途径,我们主张引入“有序性—碎片化”(order versus fragmentation)这种新的福利国家分类方法。首先,我们可以根据福利国家的政策设计来描述福利国家,这是常规的做法;然后再根据政策设计中所蕴含的有序性或碎片化的程度来进行描述。这样做的主要理由是,决定社会政策,例如反贫困政策能否有效运作的,不仅仅是一个国家社会政策的类别与范围,而且还包括政策的各个组成部分在一种体制中的整合程度。这一方法在分析南欧国家经验时显得非常有效。就单个的政策设计而言,南欧福利国家之间的差异性要小一些;但就碎片化和相对无效性而言,其差异性就比较大。与之相反,北欧国家政策设计上有相似性,也比较有序。然而,他们社会政策上的差异性要比已经识别出来的多(Erikson et al.,1987)。例如,瑞典和挪威的“人民养老金”很相似,但是丹麦则将基本养老金和与收入相关的养老金分开管理,而与收入相关的养老金是依照劳动力市场伙伴的共责主义原则来进行管理的。他们在家庭政策上也有所不同,其中,芬兰和挪威属于同一类,丹麦和瑞典则因在家庭照顾和家庭以外的服务方面有明显的不同组合而属于另一类(Gilbert,2008)。这些国家的相似之处主要在于他们的政策安排都是“有序”的:他们的社会安全网很密实,没有漏洞,不同的政策组成部分互相协调,联系紧密,而且他们的反贫困政策也是有效的。

按照这个定义,“有序性”首先要反映的是福利国家既有福利提供涵盖社会保护所有核心要素的程度。这些核心要素包括:(1)作为底线的社会救助安全网;(2)社会保障的主要要素,例如老年人收入保障、医疗保障、工伤和失业保障;(3)基本医疗保障和福利服务的提供;(4)家庭政策,

例如家庭支持安排。第二,“有序性”要反映福利提供相对其目的而言的效果,以及不同的福利提供是如何协调和相互作用的。在这方面,要关心的问题不是福利提供的设计(例如,是通过国家还是通过保险来提供社会保障)而是福利提供的功能性。“有序性—碎片化”是一个连续谱,有序和碎片化是这个连续谱的两端,对于任何特定国家而言,问题的核心在于其政策规定是偏向有序还是碎片化。

结合政策设计和有序性,我们可以发现,北欧福利国家是普遍主义且有序的,德国福利国家是保守主义且有序的,而南欧,或许还有东欧的福利国家,则是保守主义且碎片化的。美国的福利国家是自由主义且碎片化的(拉丁美洲的福利国家也可能是这样的),而加拿大的福利国家则是自由主义且有序的(澳大利亚和新西兰也可能如此)。韩国是典型的、有序的发展型福利国家,并逐步进入更典型的有序且保守主义的福利国家行列。

这些分析描绘了一个相当复杂的类型学地图。因此,要在这个地图中对福利国家大家庭的新成员进行定位,并不能简单将其放置在某个模式中,而是要通过一个清单来建构其特色。

就中国而言,这个清单的内容如下:

(1)中国正在创造一个独特而原创的福利国家吗?如果回答是肯定的,我们的任务就在于描述这个新模式的运行,而余下的清单则是学术性的。不过,如果中国只是在或多或少地复制其他国家的过往经验,并且对这个问题的回答是否定的,那么,还要进一步回答清单中的问题。

(2)中国是在发展一种“社会民主主义”的福利国家吗?这里主要有两种可参照的经验,即预先分配国家和普遍主义的再分配福利国家(类似于北欧模式)。

(3)中国是发展型的福利国家吗?这个问题的特别参照系是亚洲四小龙,尤其是韩国。

(4)中国的福利国家包含了家庭政策这个组件吗?这个问题涉及现有福利提供是否旨在匡正家庭和性别不平等,以及是否旨在匡正收入和阶层不平等。

(5)中国正在发展一种混合福利国家吗?即在某些政策领域里体现了进步的福利提供,而在其他政策领域则体现为保守主义或自由主义的设计,就像英国一样。

(6)中国正在发展一种可以与美国模式或德国模式相媲美的主流自由主义或保守主义的福利国家吗?

(7)中国的福利国家,无论如何设计,是有序的还是碎片化的?它具备了一个福利国家应有的主要组件吗?这些组件能为发挥作用而做到协调一致吗?

一段简要的历史^[1]

1949年中华人民共和国成立后，新的领导人开始建立社会主义经济制度。在城市，政府实施普遍的终身就业政策，有劳动能力的成年城镇居民被政府安排到不同的单位工作。这些单位包括国有企业、国家机关、政府部门和其他公共部门组织，它们为职工提供全面的福利保障。作为一个自给自足的“微型福利国家”，单位制度包括三个基本要素：固定就业（铁饭碗）、平均主义的工资（大锅饭）和其他福利组合（Lu, 1989）。在1978年经济体制改革以前，单位体制吸纳了超过80%的城市劳动力（Wong, 1999）。在农村地区，农民被组织到以土地集体所有制为基础的人民公社。农民为公社干活，也从公社得到日常必需品。对那些不属于“单位”的城镇居民，城市建立了一些最基本的社会救助制度以满足他们的基本需要。对于那些最贫穷的农村家庭，农村集体经济建立了“五保户”制度，以满足他们最基本的需要（Chan et al., 2008）。这种以城乡绝对分割和低水平福利供给为特征的福利体制，在当时的确为工人和农民提供了基本的社会保障（Leung Nann, 1995）。

从1978年起，中国开始了大规模改革，走向社会主义市场经济，有保障的就业（或土地提供安全保障）的方式难以为继。在改革中，领导人开始认识到，没有某种社会保护的支持，市场经济就无法发挥作用；也认识到，必须建立起与市场经济相吻合的某种福利提供机制来取代旧的福利提供机制。不过，这种认识在经历了一段长时间之后才得以成熟。直到20世纪90年代后期，政府才推进向福利国家靠拢的系统的社会改革，而且最初还只是地方试验。到20世纪末，建立一个更具包容性的福利制度的认识才得以巩固，并在进入21世纪后在胡锦涛总书记（2002—2012年）和温家宝总理（2003—2013年）在任期间得以推进。他们提出了“建立和谐社会”和“以人为本”的口号。

将工作和生产单位的社会责任外包是在一个试错的痛苦过程中推行的。旧的保障体系被过早地取消，而新体系的建立却是缓慢的、尝试性的、非常滞后的。这个转变过程也是一个政策缺位、社会混乱和民生问题丛生的过程。

改革初期，领导人面临着如何处理他们自己制造的“社会问题”的困扰。一方面，他们相信社会问题将随着经济发展而得以解决；但另一方面，他们又认为社会保护（如果说这一理念得到了承认）与经济增长相违

[1] 这一部分的资料主要基于利伯索尔（Lieberthal, 2004）；王（Wong, 1999）；约瑟夫（Joseph, 2010）；赛什（Saich, 2008, 2011）；陈等（Chan et al., 2008）；郑（Zheng, 2008）。

背。1978年以后,政府采取了一些措施来试图恢复被“文化大革命”破坏了的社会保障体系。但是,事实证明,这些措施都是徒劳的,是不利于经济发展的,甚至是与市场改革背道而驰的。此后的几年中,国家发现自己陷入了社会不安定之中,因为无法为那些没有因经济增长而摆脱贫穷的人提供有效的社会保障。虽然确实有很多人摆脱了贫困,但有很多人仍在贫困中挣扎。在农村地区,对大多数农民而言,集体经济结构的解体意味着失去社会保障,其中包括旧的农村合作医疗体系。农村诊所变为私人执业,没钱的农村人口因而难以获得基本的医疗服务。在城市,充分就业政策终结,并在1986年被劳动合同制度所取代,企业也不再承担就业及福利责任。很多用人单位没有履行承诺或没有能力承担社会责任,大量工人失业下岗,导致越来越多的工人陷入贫困之中。大量农民被吸引到城市工作,但他们只能靠微薄的工资维持生活,并且没有任何社会保障。教育、医疗和住房成为大众普遍消费不起的商品。医院拒收没钱的病人,经济困难的学生上不起学。这些民生问题导致了社会动荡,这些问题直接影响到政权的稳定。

重大社会改革的第一阶段是使用综合性的措施来保障传统的特殊群体:公共部门和城市正式部门职工。为了保护这个群体,城市社会救助、医疗保险和养老保险在90年代末建立起来。在2002年和2003年,农村社会养老保险和医疗保险的试点也加快了进程。2006年,国家废除农业税。2007年,农村儿童实行免费义务教育,并在2008年推广到全国各地(虽然不一定涵盖农民工子女)。2007年,最低生活保障制度扩大到农村。原则上,农民工从1999年开始可以参加养老保险,从2002年开始可以参加工伤保险。在2002年至2003年期间,农民工作为工人阶级一部分的地位得到了认可,并且在求职时可享受与城镇居民一样的待遇。城市的教育部门有责任承认农民工子弟学校,并为农民工子女提供平等的上学机会。

这一系列改革迅速改变了中国社会支持系统的结构。高(Gao, 2012)的调查数据显示,在改革初期,城市家庭40%以上的收入来自社会福利项目,其中大部分来自食物和住房福利。到了2007年,社会福利项目占城市家庭收入的比例已经下降到20%,因为此时住房和食物福利已基本被社会保险所取代。

支撑这些改革的是一些立法、行政和其他政策指标。1986年,“七五计划”这一高规格的政策文件首次使用了“社会保障”概念。1993年,中共中央通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》,明确表明要“建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定”,并且勾画出了社会保障制度的主要组成部分(然而,虽然政府在2004年发布了《中国的社会保障状