

“第九届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 9th International Symposium and
Lectures on Social Policy

当代 社会政策 研究 [九]



Contemporary
Social Policy Studies Vol.9

朝向更加公平的社会政策

主 编 杨 团

副主编 房莉杰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

“第九届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 9th International Symposium and
Lectures on Social Policy

当代社会政策研究(九)

朝向更加公平的社会政策

Contemporary
Social Policy Studies Vol.9

主 编 杨 团

副主编 房莉杰

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究.9, 朝向更加公平的社会政策 / 杨团主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6171 - 7

I. ①当… II. ①杨… III. ①社会政策 - 文集 IV. ①C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 134446 号

当代社会政策研究 (九)

——朝向更加公平的社会政策

主 编 / 杨 团
副 主 编 / 房 莉 杰

出 版 人 / 谢 寿 光
出 版 者 / 社 会 科 学 文 献 出 版 社
地 址 / 北 京 市 西 城 区 北 三 环 中 路 甲 29 号 院 3 号 楼 华 龙 大 厦
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156
责任编辑 / 谢蕊芬
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
责任校对 / 安瑞匣
项目统筹 / 童根兴
责任印制 / 岳 阳
经 销 / 社 会 科 学 文 献 出 版 社 市 场 营 销 中 心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北 京 季 蜂 印 刷 有 限 公 司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 19.75
版 次 / 2014 年 8 月 第 1 版
字 数 / 297 千 字
印 次 / 2014 年 8 月 第 1 次 印 刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6171 - 7
定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

社会政策理论

欧洲福利国家开支大紧缩：新型社会风险下社会投资取得的部分成功·····	Peter Taylor – Gooby / 3
社会政策、社会质量和中国大陆社会发展导向 ·····	林 卡 / 33
经济理性与人文关怀 ·····	唐 钧 / 49
社会投资的理论与实践	
——十国社会投资政策比较与启示 ·····	张佳华 王 鑫 刘鸿方 / 62
社区政策网络：结构、特征与路径依赖 ·····	郭 啸 / 77

社会组织、社会工作与社区服务

台湾非营利组织福利化现象之探讨	
——福利多元主义观点 ·····	吴明儒 / 89
社会组织的社会资本和政治参与的实证研究 ·····	胡孝斌 / 113
资源依赖视角下政府对农村社会组织的政策支持研究 ·····	李熠煜 余珍艳 / 132
农村老年社会工作：发展困境与可能路径	
——基于江西的调查 ·····	兰世辉 丁 娟 / 142

反贫困与社会救助

- 社会救助对象“瞄偏”成因与“纠偏”举措
——以最低生活保障制度为例 赖志杰 / 161
- 可持续生计框架下关于农村社会救助的思考 朱海平 / 173
- 农村低保“指标化”管理的影响、原因与对策
——以贵州省为例 李振刚 / 181

社会福利与老年服务

- 中国流浪未成年人的干预制度与实施障碍
——对贵州毕节事件的反思 祝西冰 / 197
- 家庭福利政策缺失：农村留守老人福利之痛 银平均 / 213
- 养老金双轨制的路径依赖、困境及其出路 刘 慧 / 223
- 失独老人的生活状况与社会福利政策的应对 姚兆余 王诗露 / 237

医疗与工伤

- 中国医疗保险制度整合研究 王超群 李 珍 刘小青 / 259
- 农村基层医疗卫生机构综合改革：一条改革新思路 张奎力 / 275
- 农民工市民化进程中的工伤保险制度研究 游 春 康 营 / 294
- 后 记 309

社会政策理论

欧洲福利国家开支大紧缩：新型社会 风险下社会投资取得的部分成功

Peter Taylor – Gooby*

摘要：当前，欧洲国家正面临福利开支大紧缩的问题（a “big squeeze”）。在资源受到限制的同时，已有的健康照护和养老金将需要更高的支出，其背后的原因是人口老龄化所带来的日渐增长的日常支出，以及预期值的日益提高。与此同时，年青一代也提出了新的需求，集中表现在三个领域：①促进相关儿童照顾、家庭友好型工作环境，以及反性别歧视的立法建设，从而保障妇女进入劳动力市场，获取平等工作机会；②由于技能和就业之间的联系更加密切，所以需要加强培训和就业支持，以提高就业质量；③在不平等加剧的社会背景下，为底层提供更多的福利和工资。相比为年轻人提供的服务，老年人所享受的服务开销更大，不过建立得还算完善，也受到选民的支持。给年轻人的福利资源投入却在不断缩减。2007年金融危机之后，紧随其后的经济停滞和开支紧缩加剧了资源投入的压力。在这种情况下，积极（activation）和社会投资型项目是非常有吸引力的，因为这些项目不仅支出少，而且会很有经济竞争力。这些项目通过儿童照顾、教育、培训和职业支持服务，帮助妇女和年轻人获得工作机会，并通过提高技能减少贫困。欧洲经验是，在应对性别和家庭问题时，社会投资项目表现出一定优势。中国目前也正经历着人口老龄化过程，为了应对各方面压力，刺激国内消费，社会支出也在不断增加，未来中国是否会发生和欧洲相似的问题我们还不得而知。如果我们的目标是在

* Peter Taylor – Gooby，英国肯特大学社会政策学院教授，本文由房莉杰、陈维佳译。

平等的框架下实现公平，那么就需要重新考虑积极政策的局限性。

关键词：新的风险 公平 大紧缩 社会投资型策略

一 背景：不同的欧洲福利国家对于公平的不同观念

欧洲福利国家各不相同。传统的权威研究曾将其分为三种类型的福利资本主义：社会民主主义、保守主义，以及自由主义。每一种体制的合法性都是被其背后关于平等的不同假设所决定的（Esping-Andersen, 1990, 1999; Pierson, 2001; Arts and Gelissson, 2002）。这种分类主要关注消费，也就是关注资源分配的原则，而非生产。其中的核心概念是“去商品化”，安德森认为其是一个相对的概念而有别于劳动力商品化的绝对概念。其体现的是个人对市场的依赖程度，如果个人在不参与市场的情况下仍然可以拥有社会所认可的生活标准，那么其就具有非商品化特征（Esping-Andersen, 1999: 43; 参见 Polanyi, 1944 and Offe, 1984）。

社会民主主义福利国家（典型例子是北欧诸国）发展出的是以公民权为基础的福利体系，这一体系具备较高的社会融合水平，服务补贴涵盖所有的日常生活需求，比如幼儿和老年照顾。其公平理念强调平等。欧洲大陆福利国家（典型例子是德国）延续的是俾斯麦的福利模式，社会保险在其中扮演着重要角色，所以人们的福利资格主要是通过就业而跟其社会贡献联系在一起。公平更多地跟回报联系在一起，也就是说更多的是你赚取的，而非通过公民权赋予的。更多的自由主义模式（美国和其他盎格鲁-撒克逊国家，英国是欧洲国家中最典型的）从市场化的角度理解公平，认为是通过劳动报酬所获得的权利；国家福利更为有限，只能通过审查手段提供给有需要的人。

上述分类都是理想类型，但是它指出了欧洲福利国家嵌入在福利体系中的原则性区别。后来对于这种类型划分又有一些修改。由于南欧福利国家在1960年以来发展很快，一个地中海分类形成，在这一类型中包含了庇护主义（clientelism）的成分，它在减贫领域投入的资源相对有限（Ferrerá, 1996）。苏联和中东欧社会主义的解体使得又一种福利国家类型出

现，它的公共供给的水平很高，且非常注重产业工人（Potucek，2008）。福利国家同样出现在东亚以及南美。东亚的中国香港、韩国、日本基本上是在二战后美国的统治辖区下发展起来的。它们经常被冠以“生产主义”或“生产导向”的标签（Holliday，2000；Gough，2004），因为它们的政府更看重经济发展，利用社会政策支持工业化政策，引导资源投向工业部门的工作者，以及学习德国的俾斯麦模式，建立社会保险体系。教育高度发达，公共卫生和住房在大多数情况下都是要应对工业化的需求，健康服务非常有限，并且依赖私立部门筹资和提供。南美福利国家倾向于将城市工人的需求置于首位，福利在大多数领域只是部分覆盖，它们在教育体系方面相对薄弱（Haggard and Kaufman，2008：5）。

图1显示了一些最近的数据，其中包括南欧、中东欧福利国家，以及一些东亚（韩国、日本）和南美（智利、墨西哥）的OECD国家。数据很明显地表明了支出的不同水平、盎格鲁—撒克逊国家的私立部门在开支中的主要角色、在欧洲大陆和中东欧国家中社会保险的重要性，以及北欧和东亚国家中服务的重要角色。

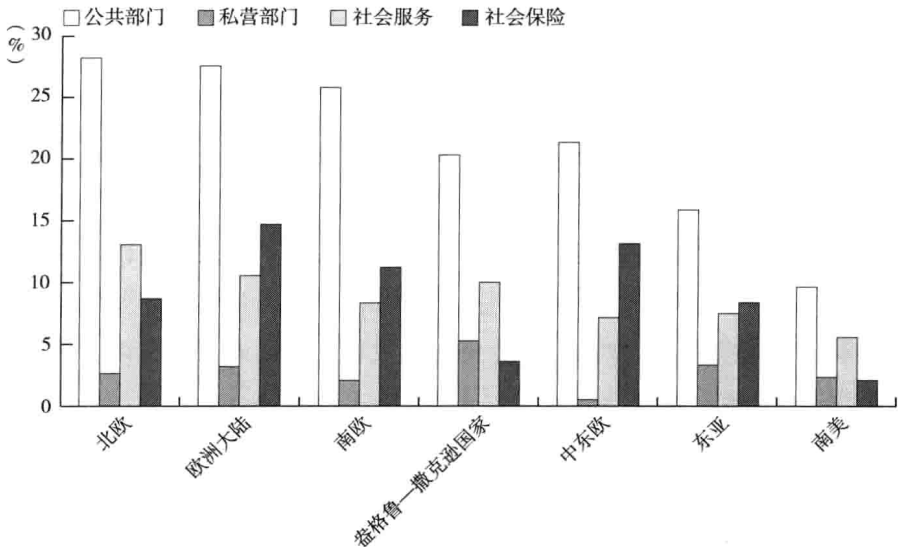


图1 福利国家模式：OECD国家指定领域的支出和收入（占GDP的比例%）

在实现公平的路径上，福利国家呈现不同的平等、回报、需求的组

合，嵌入其中，这些国家在不同的环境中形成了各异的发展道路。这种标准化的划分关注消费，它用一些指标来测量在市场之外获得收入的去市场化程度（Esping-Andersen, 1990）。对其最主要的两种批评都是跟生产相关的。

女性主义者指出，社会政策要结合性别进行理解：女性对资源的获得受到其从属于家务的程度、她们在照顾老人和孩子这些非市场工作中的角色，以及她们供给的家庭产品的影响。女性在劳动力市场中的地位，以及与男性同工同酬的要求受到其在家庭中的角色的强烈影响（O'Connor, Orloff and Shaver, 1999）。劳动力的繁育强烈地依赖家庭（Lewis, 1998）。对这些问题的认知导向了对公平的一些理论性思考，包括将性别视为一种生命历程（纵向再分配）和收入（横向再分配）的衡量维度。在实践层面，它导向一种社会政策诉求，即通过促进性别平等和服务供给，使妇女能够在公共领域做出贡献。这种视角将对生产的理解拓宽至主要由女性提供的、无工资的家庭劳动，并主张社会政策必须将性别的潜在含义考虑在内。公平具有机会平等和结果平等的双重含义。

另一种概念性的批评更关注正式的生产而非消费。它将“自由市场经济”与“协调型市场经济”（coordinated market economies）（Hall and Soskice, 2001）相区别。与后者相比，前者更依赖市场协调经济，劳工组织较弱，劳资之间的合作协商机构是有限的，决策与筹资是相对短期的和利润导向的。在劳动力的计划和培训方面，产业政策和政府投资都是有限的。盎格鲁—撒克逊国家是其典型例子，以此区别于欧洲大陆国家和北欧国家。中东欧国家和南欧国家受到上述两方面因素的影响。东亚国家的典型特征是利用国家力量来推动工业生产的进程，将政府的强力协调者的角色与法人组织和公民社会的其他方面相结合，以提高在全球自由市场中的国家地位。这种情况目前可能面临来自组织化程度更高的工人的要求的挑战，而且这些压力伴随着1997年到1999年间的东亚经济危机以来的支出压缩而恶化。在拉美，自由市场经济在很多方面倾向于主导，而经济和政治危机在新近导向了“左”倾，教育更加普及，横向再分配的福利也在扩展。

有关欧洲福利国家的研究，最初将重点放在国家对消费的干预，以及

嵌入其中的实现公平的路径上。如今，更多的福利国家形式在发展中国家出现。新的理论视角一方面关注社会政策对妇女在生产 and 消费中角色的影响；另一方面关注社会政策模式如何与多样化的生产模式相关联，如何将生产议题放在首位。谈论公平，不仅要看社会政策如何与个人消费相关联，同样要看它与个人生产的关系。

中国比上述提到的任何一个国家都要大，其社会政策传统既包括了将公民平等视作公平的社会主义内容，同时也包含合作主义或生产主义的内容，即用社会福利维持经济增长，将福利作为对社会贡献更大者的回报。新近的市场转型导向了令人瞩目的社会变迁。比如，大量的流动人口涌入城市，产生了基本社会服务的诉求；财富的聚集产生了一个新的中产阶级，其中不乏非常富有者。如何应对国家承担更多福利责任的诉求，以及更高的社会支出会刺激内需的可能性，都是目前所面临的挑战。

二 欧洲福利国家的最新挑战：新老社会风险并存

在过去三十年中，欧洲福利国家接受了一系列挑战，为此也出台了許多新的政策。变化的压力主要来源于经济、社会和政治几个方面。

主要的经济问题有两点。首先，全球化是一系列因素的总和，包括金融、商品、能源市场越来越国际化和市场化；发生在欧洲之外的大量的工业、常规服务业，以及与此相关的就业的变迁；理念与创新在不同国家之间的传播速度越来越快。其次，信息技术的发展及其所支持的管理流程变革，使得生产方式方面发生了许多技术性变化，同时，生产行为的核心也从制造业转向服务业。这两方面的变化，不仅让工作的本质发生了变化，也让作为一支政治力量的工人的能力，发生了重要变化。

全球化和后工业化伴随着收入和财富不平等的分散化（Atkinson, 2007）。图 2 显示了在过去二十多年里，部分国家在税收和福利再分配之前，单纯由市场造成的收入不平等情况，以及这种不平等是如何扩散的。图 2 显示，英国和瑞典的不平等在 1980 年代增长迅速，而近来，其他国家也在“奋起直追”。这个过程是一系列因素导致的结果，其中有两个因素

的作用特别显著：在更加市场化和范围更大的劳动力市场中一是技术水平与收入之间的联系更加紧密；二是日益加强的资本的能力压制了弱势群体的工资（Glynn, 2006, Bailey et al., 2011）。

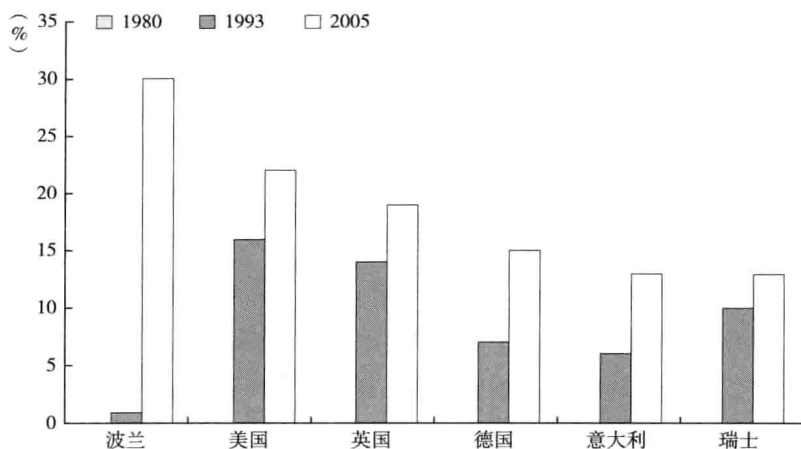


图2 市场收入的不平等现象（从1980年到1990年有10个百分点的增长，将1980年的收入调整为零）（Atkinson, 2007）

主要的社会变化有三点：一是第二波女权主义的出现，以及越来越多的女性，尤其是已婚和有孩子的女性重返职场；二是在性别平等和性别反歧视方面提出新的政治诉求；三是人口结构变化，主要涉及老龄化，以及与全球化相关的移民潮。

随之而来的政治变化有两点：在政府层面，由于认识到在全球化的背景下，国家控制核心经济问题（失业率、收支平衡、金融市场）的能力在削弱，因此在很大程度上，监管应该被激励措施所取代；在公民社会层面，出现的情况是后工业社会劳工组织影响力的削弱、妇女权利的提高，以及更多其他零散的政治力量的上升。

对福利的影响是，福利国家不仅仍要处理其一直以来所面对的传统福利需求，还有一系列新的需求日益扩大，而与此同时却是福利国家的能力并不足以应对这些需求。在工业化社会，工人不足以依靠自己的力量将日常生活维持在一定的水准上，而传统欧洲福利国家正是为应对这种需求而建立的。支出最多的福利项目是医疗、教育、养老金。传统观念认为，

大多数人是可以依靠工资养活自己的家庭的，包括由全职的家庭主妇养育子女和照顾老人，而传统福利政策正是建立在这一假设基础上的。这些出现于二战之后的福利需求可以被定义为“旧的社会风险”（Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005）。过去30年的变迁，尤其是老年人口比例的增加，使得医疗、老年照顾、养老金的需求激增，而由家庭免费提供这些服务的能力却在削弱（Pierson, 2001）。尤其是实施现收现付制的社会保险的国家（事实上是大多数欧洲国家），它们从目前正在工作的人那里筹资，支付给已经退休的人，可想而知，这种人口结构的变化对它们的压力是非常大的（Myles, 2002）。

另一个与社会服务（医疗、社会照顾、教育）相关的更大的压力在于，与其他经济部门相比，社会服务的劳动生产率的改善空间是相当有限的（Baumol, 1967; 参见 Taylor - Gooby, 2013）。随着经济增长，制造业里发展较快的部门的工资就会提高，那么服务业的工资预期也会相应提高，否则人力资源必然会流向其他部门。这是一个严峻的挑战。

随着不平等的扩散，以及对技术水平较低的劳动力需求的降低，底层劳动力的工资变得很低，以至于不足以满足人们的预期。更加灵活的工作，培训、教育、就业质量之间的日益密切的联系（Green, 2013），都增加了对教育、培训，及其他就业相关的支持性服务的需求。与此同时，大量的女性进入职场也释放出很多新的需求，包括如何满足家庭照顾的需求，如何平衡工作与家庭。伴随这一过程的还有对男女平等、反性别歧视，以及机会平等的更高诉求。这些“新的社会风险”所带来的新的诉求主要表现在三个大的方面：充足的收入，通过额外的福利补贴低工资者，更高水平的最低工资或者改善工作质量；通过儿童和老人照顾政策和家庭—工作平衡政策支持更多的女性从事全职工作；贯穿生命历程的，更好的教育、培训、就业支持政策（Taylor-Gooby, 2004, ch 1）。

新的社会风险的出现改变了对于公平的理解。基于旧的社会风险所涉及的政策框架围绕平等（以公民权为基础的福利国家）、回报（社会保险国家）、机会（大多数自由市场国家）展开。新的社会风险从两个方向影

响到公平观念。一种逻辑框架是从平等公民权的角度出发理解性别问题，认为相比男性而言，女性承受着更多工作—家庭的平衡，这是不公平的。这一视角还指向工资的平等，以及底层群体的贫困风险。另一种视角关注回报和机会的延伸。这一视角将市场作用下的资源分配视作个人努力和责任的结果，因此更多地主张对个人进行能力建设，给个人更多机会，以使他们在一个不平等的社会中最大限度地实现自我。这一视角目前在欧洲居于主导。

福利国家面临的需求有两个层次：应对旧的工业社会的风险，扩展医疗、养老等相对支出较高的福利项目，以满足老龄化所增加的需求；与此同时，应对后工业社会所产生的新的社会风险。它在很多方面包含了福利和工作两个领域的结合，比如教育、培训和就业可及性问题，由于妇女进入劳动力市场而导致的家庭服务需求问题，底层工人的工资过低导致的贫困问题和不平等的扩展问题等。

更糟糕的是，生产领域出现的新问题使这些压力造成了更加严重的影响。为了在全球化中提高本国的国际竞争力，再加上2007年以来的经济衰退，各个国家的税收都是非常有限的，这就使得由国家提供的服务日益面临捉襟见肘的局面。新的需求与有限资源之间的矛盾是如此不可调和，以至于解决这一矛盾甚至可以被看作是“痴心妄想”（squaring the welfare circle）（Taylor-Gooby, 2013b, Taylor-Gooby and George, 1996）。不同的国家对这一问题的回应速度是不一样的，但基本的趋势都是一致的。

总体来说，在现实层面，福利国家需要做到以下几点。

——寻求应对巨大的医疗、教育、养老金需求的出路，这一任务伴随着老龄化、工资成本上涨，以及人们预期的上升而越来越艰巨。

——同时也要应对更加分散，但也更加紧迫的年轻群体的新的需求，包括工作—生活的平衡和性别公平，获得体面工作的可能性和就业者的贫困问题。而在应对这些需求的时候，面临的却是来自全球化市场的持续加大的压力，以及国内政府对经济控制的能力的削弱。

这些趋势的最终结果就是大紧缩（the big squeeze）：那些占到大部分

福利支出的纵向再分配项目，也是大多数公民在生命历程的某一个阶段都会使用到的项目，是高度普及的。其中的风险在于，现有的政策若想维持这些领域的开支就会大大加重目前劳动年龄人口中贫困者的压力；与此同时，收入不平等还在持续拉大，因此底层的需求也在增长。

三 回应：社会福利政策改革的两个方案

传统社会风险 过去 20 年间，福利国家进行了一系列旨在削减福利支出的改革。因此那种认为欧洲福利国家在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期，迫于政治压力而呈现“福利僵化”的观点是不正确的。80 年代，面对经济压力和不断攀升的失业率，欧洲福利国家首先对其退休方案以及养老金缴费政策进行小幅调整。但是这些改革并没有取得预期效果反而增加了正在工作一代人的供养压力，不能够保证养老金政策的长期稳定性。90 年代初期，政府财政支持的转移支付福利项目开始扩张，而与此同时个人缴费的社会保险却在进行调整。90 年代末期，欧洲多国的社会福利政策呈现突出社会救济与加大个人责任的趋势（Palier, 2010）。这些改革包括严格给付资格条件、根据人口变化趋势实行弹性给付标准、延迟退休年龄、提高缴费率等措施（Arza and Kohli, 2007; Hinrichs and Lynch, 2010）。医疗保健政策的改革主要集中于市场化，将公营医疗机构推向市场与私营医疗机构竞争以提高医疗服务的效率。英国的一项研究报告表明，通过明确目标、严格控制成本、优化管理体制，尤其是让多方参与市场竞争等“新自由主义”改革措施有效地提高了医疗服务供给的产出效率（Baird et al., 2010; Hardie et al., 2011; Jurd, 2011; 参见 Le Grand, 2007）。

但是，随着人口老龄化趋势的发展，福利需求也日益递增，而且不同的国家情况不尽相同。图 3 显示的是人口老龄化背景下福利国家支出变化的情况（Ecofin, 2012）。随着时间的推移，不确定性也在提高，而国家之间有着明显的变化（Taylor - Gooby, 2013a）。图 3 总结了当前最权威的数据（例如 OBR, 2012），同时将 2012 年底公布的政策变化考虑在内，包括

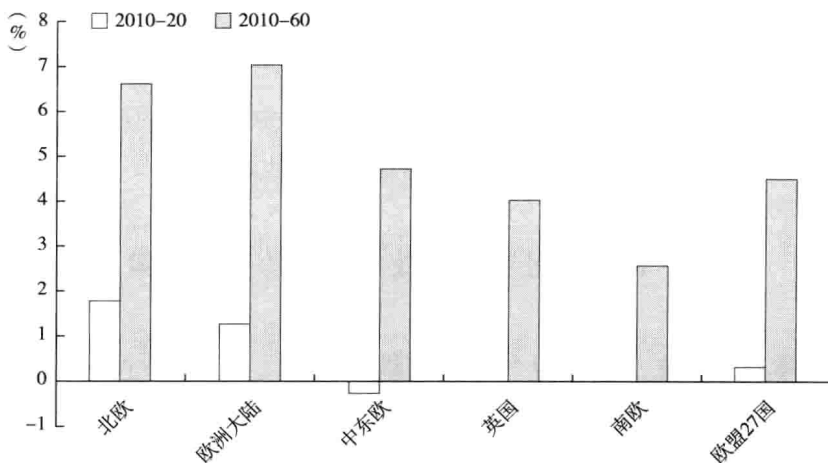


图3 人口老龄化背景下福利国家支出变化

预期的迁移模型和人口老龄化对经济创新的影响。

通过图3的数据可知，未来福利供给的压力最大的是北欧和欧洲大陆福利国家，次之是中、东欧国家，最小的是“自由主义”福利国家模式的英国和南欧国家。这样的结果不足为奇，因为福利供给越慷慨的国家将承担越大的压力。同时因为福利刚性导致福利的紧缩，改革将面临较大的政治风险。而教育支出的削减主要是由年轻人数量减少导致的，其不足以改变福利国家的支出结构。但是，总体上看福利供给成本增加的压力短期并不是很大，这种情况以北欧和欧洲大陆国家为甚。另外，随着欧洲国家走出经济危机的阴影，重回经济增长的轨道，通过更高的预算开支来应对压力还是可行的。

之所以得出以上结论是基于三点：（1）选民总是倾向于支持财政转移支付的社会服务项目，这一点不仅限于欧洲国家。图4数据来自欧洲社会调查（European Social Survey），时间是金融危机刚开始的2008年，数据表明民众普遍认为国家对福利供给负有直接责任（ESS，2008）。在当时，医疗保险、养老保险和慷慨的社会服务（集中在生命历程的纵向再分配，而非贫富之间的横向再分配）主要是解决传统的社会风险。在新型社会风险中，比起为少数失业人群提供福利，国家更加支持为双职工家庭的儿童提供照护。