

走向社会政策时代

『十一五』时期浙江省社会政策体系建设研究

◎何子英 郁建兴 等著

「全球化与治理转型」丛书

TOWARDS THE AGE OF
SOCIAL POLICY



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金
浙江大学 学 侨 福 建 设 基 金 资助出版

走向社会政策时代

『十一五』时期浙江省社会政策体系建设研究

「全球化与治理转型」丛书

TOWARDS THE AGE OF
SOCIAL POLICY

◎何子英 郁建兴 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向社会政策时代：“十一五”时期浙江省社会政策体系建设研究 / 何子英、郁建兴等著. —杭州：浙江大学出版社，2012.8

ISBN 978-7-308-10408-1

I. ①走… II. ①何… ②郁… III. ①社会政策—研究—浙江省—2006~2010 IV. ①D675.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 197697 号

走向社会政策时代：“十一五”时期浙江省社会政策体系建设研究

何子英 郁建兴 等著

责任编辑 余健波

封面设计 吴慧莉

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 238 千字

版 印 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-10408-1

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

“全球化与治理转型”丛书
编委会

主 编 郁建兴
编 委 (按姓氏笔画为序)

王诗宗 杨光斌 何增科 郎友兴 郑永年
郁建兴 贾西津 徐湘林 景跃进

总 序

全球化已然成为我们生活的时代的重要内容和特征。

当代著名的民主理论家萨托利认为,给民主下定义,需要揭示出民主的质的规定性,即区分出民主与非民主。同样的,回答什么是全球化,必须指出全球化时代与以往时代的本质差异。正如熊彼特所指出,汽车不是马车数量的加倍。汽车等新交通工具的出现,导致以地域为基础的社会和文化的削弱和损害,使交通方式的进步成为一个典型的现代进程。全球化以信息技术革命为重要动力,它更是一个国家与社会、生活方式与思维方式的变迁过程。本丛书以“全球化与治理转型”为名,试图通过聚焦政府与市场、国家与社会关系的变化,揭示出全球化时代公共事务治理的新变化。

诚然,全球化是一只大象,每个人摸到的只是它的部分而不是它的全部。尽管如此,盲人摸象对于拼合一张关于全球化的整图仍然是必要的。就此而言,当前对于全球化时代治理转型的研究还显得太少,在已有的研究中,也是宏观、原则性研究居多,具体、深入研究较少。更重要的是,全球化时代的公共事务治理之道发生了重大转型,但对它们之间的关系却不能进行线性理解,即不能将全球化作为影响治理转型的一个常量。它们之间是一种表征关系,即不只是全球化影响了治理转型,而且治理转型本身也属于全球化进程。由此,我们不但要研究全球化,而且要全球化地思考。本丛书期待能够在这一方面有所贡献,实现全球化研究与治理研究的双重推进。

盲人摸象这个古老的寓言还可以解读为:如果盲人们能够确立共同概念,他们之间的语言可以通约,他们之间愿意分享、沟通和讨论,那么,一张关于大象的整图就成为可能。全球化与治理转型的研究亦是如此。在今天,关于全球化的任何命题几乎都存在着争论。对一些人来说,全球化的确走得太远了,而对另一些人来说,走得还不够远。在一些人看来,全球化提供了前所

未有的机遇，而在另一些人看来，全球化意味着一种新的、更大的剥夺。人们对全球化存在着“好得很”和“糟得很”的不同评价并不可怕，学者的使命正是在于为这种争论提供知识性准备，以使争论能够遵循必要的逻辑和方法。本丛书将论辩、确立全球化与治理转型的分析框架作为具体目标。

全球化理论家鲍曼曾经对“世界化(universalizing)”与“全球化(globalized)”作出过区分。在他看来，“全球化概念所传达的最深刻意义就在于世界事务的不确定、难驾驭和自力推进性；中心的‘缺失’、控制台的缺失，董事会的缺失和管理机关的缺失”。它是“新的世界无序”的别名。而“世界化这一概念传达了建立秩序的意图和决心”，它“指一种普遍的秩序，即世界性的真正全球规模上的转型重建”。在这里，鲍曼提醒我们注意全球化时代的秩序重建。如果我们不局限于鲍曼意义上的全球化概念，这种对于秩序重建的关怀可以包含于全球化研究中。而作为最大发展中国家的学者，我们更是将中国的治理转型作为关怀点和落脚点。著名治理理论家杰瑞·斯托克写道：“从20世纪90年代开始，‘治理’的思想开始占据了发展研究的舞台中心。”“发展研究被说成是‘非同寻常的事业’，因为它一方面支持对待‘第三世界’时需要遵循与西方的‘差异’原则；另一方面又强调‘相似性’，即发展的目标在于让发展中国家的人民与(政策)过程和发达国家更加相像。”如果说治理理论属于全球化时代，那么它们之间的这种同一性至少在于：发展中国家与发达国家的治理转型同时态化了，尽管它们的内容可能各不相同。中国的治理转型需要融入全球化，而世界秩序的转型重建也需要中国，而且中国的治理转型本身就是世界秩序重建的重要组成部分，它们是同一个过程。基于这样的原因，我们把全球化与治理转型的研究同时当作为中国研究，当作为对中国社会科学自主性的探求。

是为序！

郁建兴

2009年8月28日于浙江大学

目 录

1 绪论:从发展主义到发展型社会政策体系建设	(1)
1.1 社会政策时代与社会政策体系建设	(1)
1.2 从平均主义到发展主义:20 世纪 50—90 年代我国社会政策的演化逻辑	(4)
1.3 从经济政策到社会政策:2002 年以来我国社会政策的发展及其特征	(11)
1.4 走向发展型社会政策体系	(18)
1.5 本书结构	(22)
2 西方福利国家社会政策体系建设的历程与经验	(25)
2.1 理解社会政策:从济贫法到福利国家	(26)
2.2 西方福利国家发展模式的实质	(32)
2.3 社会政策体系建设:制度原则与分析框架	(39)
3 “十一五”时期浙江省社会政策体系建设概述	(46)
3.1 浙江省社会政策体系建设的基本历程	(47)
3.2 浙江省社会政策体系建设的基本经验	(59)
3.3 浙江省社会政策体系建设的主要问题	(63)
4 就业保障与就业服务政策体系建设	(70)
4.1 浙江省就业保障与就业服务政策体系的建立与发展	(71)
4.2 浙江省就业保障与就业服务政策体系建设的成效	(78)
4.3 浙江省就业保障与就业服务政策体系存在的问题	(84)
4.4 浙江省就业保障与就业服务政策体系的完善	(90)

5	义务教育政策体系建设	(94)
5.1	浙江省义务教育政策体系的建立与发展	(95)
5.2	浙江省义务教育政策体系建设的成效	(99)
5.3	浙江省义务教育政策体系存在的问题	(103)
5.4	浙江省义务教育政策体系的完善	(105)
6	基本医疗保障与卫生服务政策体系建设	(107)
6.1	浙江省基本医疗保障与卫生服务政策体系的建立与发展	(108)
6.2	浙江省基本医疗保障与卫生服务政策体系建设的成效	(116)
6.3	浙江省基本医疗保障与卫生服务政策体系存在的问题	(121)
6.4	浙江省基本医疗保障与卫生服务政策体系的完善	(124)
7	社会养老保障与养老服务政策体系建设	(127)
7.1	浙江省社会养老保障与养老服务政策体系的建立与发展	(128)
7.2	浙江省社会养老保障与养老服务政策体系建设的成效	(139)
7.3	浙江省社会养老保障与养老服务政策体系存在的问题	(150)
7.4	浙江省社会养老保障与养老服务政策体系的完善	(152)
8	最低生活保障与社会救助政策体系建设	(154)
8.1	浙江省最低生活保障与社会救助政策体系的建立与发展	(155)
8.2	浙江省最低生活保障与社会救助政策体系建设的成效	(160)
8.3	浙江省最低生活保障与社会救助政策体系存在的问题	(162)
8.4	浙江省基本生活保障和社会救助政策体系的完善	(166)
9	走向全民共享的发展型社会政策体系	(170)
9.1	全球金融危机与经济转型升级背景下的社会政策体系建设	(170)
9.2	浙江省社会政策体系建设的目标与主要内容	(174)
9.3	当前浙江省社会政策创新的突破口	(180)
	参考文献	(185)
	后 记	(192)

1

绪论：从发展主义到发展型 社会政策体系建设

党的十六大以来，随着科学发展观与构建和谐社会目标的提出，我国进入了经济建设与社会建设并重的新时代。推动科学发展，促进社会和谐，业已成为我国经济社会发展的主题。在改善民生和促进公平正义的发展理念指导下，我国公共政策的重心实现了“从经济政策到社会政策的历史性跨越”（王绍光语）。2002年以来，特别是在“十一五”期间和全球金融危机背景下，中央政府陆续制定和出台了一系列社会政策，扭转了改革开放以来我国社会政策长期处于匮乏或空白的局面，在缓解社会矛盾、促进社会公平、增进国民福祉方面发挥了重要的作用。

据此，不少论者认为我国已经“进入了社会政策时代”。在我们看来，一方面，我国的社会政策近年来尽管已获得空前发展，但由于受原有结构限制与路径依赖的影响，仍未形成一个明确、稳定的社会政策模式和制度体系，应急性、二元化和碎片化特征依然显著；另一方面，改革开放以来逐渐形成且不断强化的发展主义意识形态尚未被彻底超越，从而影响了社会政策体系建设的步伐，社会政策屈从于经济增长目标的特征并未根本转变。因此，与其说我国已经“进入了社会政策时代”，毋宁说正在“走向社会政策时代”。走向社会政策时代的目标，就是超越发展主义，构建一个发展型社会政策体系。

1.1 社会政策时代与社会政策体系建设

社会政策指称影响公共福利的国家行为，主要包括社会保障、住房、卫

生、教育、社会工作以及社会福利服务^①。所谓社会政策时代,是指社会政策作为一种现象较为集中出现的时期,或者说一个国家或地区,以改善困难群体的生活状况和普遍增进社会成员的社会福祉为目的的社会政策普遍形成,并且作为制度被有效实施的社会发展阶段,表现为国家或政府从消极的社会性角色向积极的社会性角色转变,从碎片化、应急性、保护性、调节性的社会政策输出转向全面构建综合性、系统性、规范化、制度化的社会政策体系。

衡量一个国家或地区是否进入了社会政策时代,单纯社会政策的集中或大量出现并不构成充分条件,其关键在于社会政策是否成为了国家或政府的核心功能,是否形成了一个稳定明确的社会政策模式,是否构建起一个相对完备的社会政策体系。

构建一个相对完备的社会政策体系,是一个国家或地区市场经济和工业化发展的功能要求和逻辑后果。从功能要求来看,社会政策的出现源自市场经济发展和扩张过程中产生的反向运动。一个完全自我调节、脱嵌于社会的市场经济,其结果将是社会的毁灭;现实中市场经济和工业社会的发展,始终伴随着保护性、干预性社会政策的发展,市场经济的运作依赖于社会政策体系的调节功能^②。从逻辑后果来看,随着工业化的深入推进,当一个国家或地区的经济发展水平达到一定阶段,必然会产生大量的社会福利需求。对应于社会福利需求的日益增长,国家的社会政策功能相应扩大,并由此带来国家公共福利机构与公共服务供给的大量增长,以及社会支出占 GDP 和整个财政支出比重的逐渐提高^③。

从国际经验来看,西方发达国家进入社会政策时代的标志是战后福利国家的建设与发展。福利国家的首要特征,是建立起一个普享型(universalism)的社会政策体系。它立足于保障公民的社会权利(social rights)、满足国民的人类需要(human needs)两大基本理念,并呈现出如下三个典型特征:第一,普遍性原则。基于公民的社会权利原则,人人平等享有国家或政府提供的社会保障和社会福利。第二,制度统一原则。国家应对全体国民实施统一的社

① 迈克尔·希尔:《理解社会政策》(第六版),商务印书馆 2003 年版。

② 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,浙江人民出版社 2007 年版。

③ Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkely: University of California Press, 1975.

会保障和社会福利制度,不作基于任何身份区别的差异化对待^①。第三,系统性原则。由国家系统地制定和实施制度化的社会政策,尽可能满足国民多样化的社会需求^②。

除了法国和美国这两个典型的例外国家,西方发达国家普遍建立了基于普享型和制度统一原则的社会政策体系。在法国,社会政策尤其是社会保障制度呈现出高度的碎片化特征且“大碎片套小碎片”,各种政策和制度间的待遇差距悬殊,身份和特色色彩浓厚,导致了严重的财政负担以及社会不和谐。法国历届政府尽管都致力于整合这些碎片化的制度,但由于根深蒂固、历史悠久的结构限制,始终未取得成功^③。在美国,社会政策一直遵循选择性(selectivism)原则,实行补缺型模式(residual),国家仅仅提供“经济调查式的社会救助、少量的普救式转移支付或作用有限的社会保险计划”^④。在福利国家的黄金时代,美国曾一度被嗤之为“福利国家的落伍者”^⑤,但随着20世纪70年代中后期西方福利国家普遍陷入结构性危机,转而使美国在20世纪80年代成为福利国家改革的领头羊。以“私有化”和“福利紧缩”为主要内容的新自由主义改革,在一定程度上抑制了西方国家的“福利病”并重新激活了市场活力,但社会政策功能的弱化则引发了大量的社会矛盾和社会问题,社会公平状态不断恶化^⑥。在经历了“日益背离普享原则”的社会政策改革之后^⑦,西方国家在20世纪90年代中后期逐渐向社会政策的普遍性原则复归。而2008年爆发的全球金融危机,更是引发了全球性的社会政策反思,加强和完善社会政策或社会福利体系被提上了全球议事日程,即便是美国也正致力于构建一个全民医疗保险体系(national health insurance)^⑧。

事实上,早在半个世纪前,蒂特姆斯(Richard M. Titmuss)就曾指出,社会

① 贝弗里奇:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社2008年版,译者序第3页。

② 哈特利·迪安:《社会政策学十讲》,上海人民出版社2009年版,第77页。

③ 郑秉文:“法国高度碎片化的社保制度及对我国的启示”,《天津社会保险》2008年第3期。

④ 哥斯塔·艾斯平—安德森:《福利资本主义的三个世界》,法律出版社2003年版,第29页。

⑤ Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988, p. 192.

⑥ Michael J. Prince, How Social is Social Policy? Fiscal and Market Discourse in North American Welfare States, *Social Policy & Administration*, Vol. 35, No. 1, 2001, pp. 2-13.

⑦ 米什拉:“西方福利模式的改革趋势:日益背离普享原则”,《国外社会科学》2008年第3期。

⑧ 潘屹:“社会政策全球性复归”,《中国社会保障》2009年第8期。

政策并不必然都会促进社会福利,相反,不适宜的社会政策最终损害了社会福利^①。蒂特姆斯尽管并未深入分析何谓“不适宜的社会政策”及其产生的路径,但从法国和美国社会政策发展的历史经验中,我们不难发现,不遵循普遍性、统一性和系统性原则可能是最根本和最重要的方面。

如果说党的十六大以来,我国实现了“从经济政策到社会政策的历史性跨越”,那么在当前就应该进一步遵循普遍性、统一性和系统性原则,加快构建一个相对完备的社会政策体系。这既是深入贯彻科学发展观、构建和谐社会的内在目标,也是市场经济和工业化发展的逻辑要求。当然,这并不意味着社会政策时代必然是福利国家时代。当代中国的社会政策体系建设在借鉴福利国家成功经验的同时,也应警惕福利国家的“高福利”式社会政策对经济社会发展造成的负面作用。

1.2 从平均主义到发展主义:20世纪50—90年代我国社会政策的演化逻辑

改革开放前,我国仿照苏联模式建立起了一个相对简单、平均主义的社会政策体系,以适应于计划经济体制下的经济与社会制度安排,与较低经济发展水平相联系的是低水平的社会福利。由于生产和消费资源的生产、分配都采取国家计划、统一管理的模式,因此这一时期的社会政策几乎完全附属于经济政策,或者说社会政策与经济政策合二为一。这一社会政策体系建立在单位制、户籍制度和城乡二元结构之上,以城市“单位制福利”和农村“集体福利”为制度主体。一方面,在城市实施“单位制福利”,采取“企业办社会”的运作机制。各种企事业单位同时兼具生产经营和劳动保障的双重功能,承担诸如提供退休工资、公费医疗、基础教育、福利服务、住房分配等多种社会政策功能,向所有单位职工提供相同的“低工资、高福利”,并保证或承诺充分就业,具有明显的平均主义色彩^②。另一方面,在农村实施以养老、医疗和小学教育为主的“集体福利制度”,村集体经济成为农村社会福利的主要融资和供给机制,由国家直接提供的资金和资源支持较少。其中最具特色的是农村

① Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin, 1958.

② 尼古拉斯·巴尔:《福利国家经济学》,中国劳动社会保障出版社2003年版。

合作医疗,计划经济时期我国的农村合作医疗以有限的医疗卫生资源所取得的巨大健康保障成就,曾被世界银行和世界卫生组织称为“发展中国家群体解决卫生经费的唯一范例”,享有“卫生革命”的美誉。

总体上讲,计划经济时期的社会政策体系存在着低水平的平均主义与城乡不平等的双重问题。社会福利主要面向城市正规就业群体,而农村居民并未享受到同等的福利待遇。事实上,类似的情况也同样存在于城市重工业部门与轻工业部门之间。这种现象的产生,内生于计划经济时代重工业优先和城市优先的经济发展战略^①。在计划经济体制下形成的、以城乡二元结构和户籍身份为基础的社会政策模式,持续地影响到改革开放后我国社会政策的发展路径,并成为当前我国构建城乡一体化社会政策体系的主要体制障碍。

改革开放后,我国逐渐从平均主义意识形态转向了发展主义。发展主义指称这样一种意识形态,即认为经济发展是社会进步的先决条件,随着经济的持续快速增长,所有的社会矛盾和社会问题都将迎刃而解。在这种意识形态指导下,大多数发展中国家自觉或不自觉地走上了“先增长,后分配”的发展道路。为了提高GDP,国家或政府财政最大化地用于生产性投资,金融资本、人力资本和物质资源的动员与分配都服从于生产与扩大再生产的需求。而片面追求经济增长、忽视社会政策和社会发展,常常导致一些新兴工业化国家呈现出“高水平经济增长、低水平社会福利”的独特社会景观,并最终影响了经济社会发展的可持续性。

在我国,20世纪80年代以来,随着经济建设的中心地位、优先地位不断巩固,国家的政治合法性基础较多地从个人魅力转向了经济增长,一种发展主义意识形态逐渐形成。相应地,与以往把政治成分和政治觉悟当作干部考核的首要标准不同,经济增长业绩在干部考核中的重要性日益突出,追求GDP增长成为各级政府的中心任务。从1978年到20世纪90年代中期,改革的指导思想一直是“效率优先,兼顾公平”,尽管中央一再强调要“兼顾公平”,但在具体实践中,各级地方政府都以效率优先和经济增长为导向,导致社会建设功能不断弱化。

在发展主义的推动下,中国经济保持了长时期的快速增长。从1978年到2010年,我国GDP年均增长率达到10%。2007年,我国GDP总量达到

^① Roger Goodman, Gordon White and Huckju Kwon, *The East Asia Welfare Model: Welfare Orientation and the State*, London: Routledge, 1998.

24.95 万亿元,跃升世界第四位,经济总量占世界的份额从 1978 年的 1.8% 上升到 2007 年的 6%;2010 年我国 GDP 总量更是达到了 39.79 万亿元,超过日本成为世界第二大经济体。我国人均 GDP 继 2003 年突破 1000 美元后,2006 年突破 2000 美元,2007 年达到 2461 美元,2008 年超过了 3000 美元,2010 年已达到 3800 美元。这意味着我国进入了中等收入水平国家队列,进入了工业化、城市化进程加快推进的新时期。

经济的快速增长在很大程度上提高了人们的生活水平,但同时也付出了巨大的社会代价。与经济持续快速增长构成鲜明对比的是社会发展的严重滞后,人民的生活水平并没有随着经济发展水平的提高而相应提高。相反,社会公平状况不断恶化,重点表现为收入分配、教育、医疗、就业和社会保障中的不平等逐步扩大。社会发展指标与经济发展指标的失衡,社会公平状况的日益恶化,与国家用于社会建设和民生领域的财政投入严重不足、社会政策体系建设的相对滞后密切相关。

收入差距的扩大,是市场化改革和经济持续快速增长的客观结果,体现了初次分配中的效率优先原则。通常而言,效率导向的初次分配造成的合理的收入差距,需要政府通过社会政策和社会保障进行收入再分配,从而构筑起社会稳定和社会发展的“安全网”,促进社会公平正义、切实提高全体国民的生活质量。但是,改革开放以来,在经济发展主义的作用下,中国逐渐形成了重经济建设而轻社会建设、“先增长,后分配”的发展模式,造成社会发展与经济发展的严重失衡。由于政府财政用于生产性支出的比例较高,这导致社会性支出严重不足(如图 1-1、1-2 所示)。为追求 GDP 增长,各级政府财政大量投入于经济建设,相反对社会建设和民生领域的财政投入则非常有限。以社会保障为例,尽管近年来国家财政用于社会保障的支出不断增加,但仍维持在财政支出总额的 12% 左右,远远低于发达国家的水平,更不能满足社会保障对政府财政投入的实际需要。

除了社会建设和民生领域的财政投入严重不足之外,造成社会发展严重滞后的另一关键因素,是长期以来我国对社会政策的忽视,以及社会政策体系建设的相对滞后。可以说,在 20 世纪八、九十年代,我国较多经济政策而少有社会政策。作为结果,一方面计划经济时代的社会政策体系逐步瓦解,另一方面适应于市场经济体制的新型社会政策体系却始终未能建立起来。

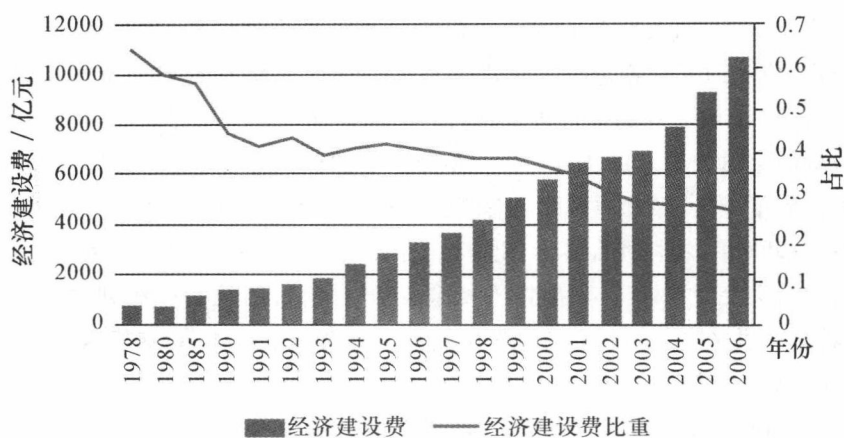


图 1-1 我国财政支出中的经济建设费及其占比(1978—2006 年)

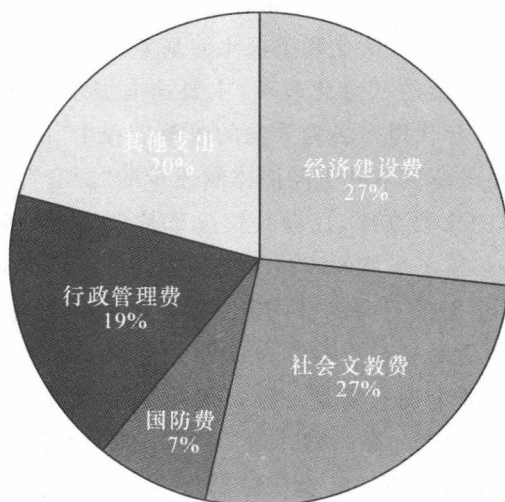


图 1-2 2006 年我国全国财政支出结构

尽管社会政策并未得到充分的重视,但为了适应经济体制和行政管理体制改革的双重需要,中国政府在 20 世纪八、九十年代逐步推动了社会政策和基本公共服务体系改革,并具有二元化、社会化、市场化和地方化四个基本特征。

第一,社会政策改革沿袭了传统的城乡二元思路,基本公共服务供给依旧呈现出城乡分割特征。在农村,随着家庭联产承包责任制的全面推行,农村集体经济基本解体,建立于其上的传统社会福利体系相应瓦解。在 20 世纪

80年代,绝大多数地区的农村合作医疗体系无法继续运作,集体养老功能不断弱化,传统的家庭养老模式也因农村劳动力大规模转移而面临巨大挑战。1992年,中央政府开始试点建立农村社会养老保险。但由于农村社会养老保险缺少国家财政投入的支持,导致筹资水平和保障水平过低,最终变成了一种个人储蓄养老,因此农民参保积极性并不高,所起到的社会保障功能十分有限。1998年,农村社会养老保险陷入了全国性停滞整顿状态。农村义务教育经费名义上由乡镇财政负担,但逐渐以各种名目的税费摊派到农民身上。可以说,20世纪八、九十年代的中国农村几乎处于社会政策或基本公共服务供给的“真空”状态。

在城市,计划经济时期的社会政策和社会福利体系一直延续到20世纪90年代初。此后,随着经济体制改革特别是国企改革的深入推进,中国政府开始在城市探索建立新型的社会政策体系。改革的首要目标,是从传统的“企业办社会”模式转变为社会化和市场化的基本公共服务供给。

第二,公共服务供给的社会化改革,主要面向城市社会保障和社会福利服务。在20世纪80年代以市场为导向的改革进程中,由于政府与企业急于“甩包袱”,社会政策改革基本处于经济体制改革的“配套”地位。作为经济体制和国有企业改革的重要支撑,社会政策改革首先从劳动就业制度开始,逐渐突破了计划经济体制下形成的统包统配和充分就业政策,到20世纪90年代中期基本实现了全面推行劳动合同制的目标。以市场化为核心的就业政策改革,必然导致相应的社会保障制度变革。改革开放前,我国虽然建立了“劳保制度”,但从本质上说它不是一种现代社会保险制度,而是一种不以个人缴费为前提的社会福利津贴。1992年,中共十四大报告首次提出建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度。社会保障制度改革的目标是从原来的“企业保险”转向“社会保险”(由个人、企业和政府按比例共同承担筹资责任),实现社会保险的社会化融资、社会化管理服务。到21世纪初,城市已基本建立起包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险在内的社会保险体系。作为现代社会政策的核心,缴费式社会保险体系的建立,标志着我国的社会政策发展开始进入现代化阶段。同时,为应对20世纪90年代中后期国企改革产生的大量城市贫困问题,中国政府又建立起城镇居民最低生活保障制度。但是,社会保障制度建设仍主要面向城市正规就业人

员,大量的灵活就业人员、个体工商户、农民工等游离于基本社会保障体系之外^①。在社会福利服务领域,民政部于20世纪80年代中后期提出了“社会福利社会办”的改革思路,希望通过社会组织、社会机构的参与,解决传统模式下融资渠道单一以及由国家包办带来的效率低下和服务质量差等问题。这一时期中国社会组织发展迅速,但由于缺乏经验,社会化运作的福利服务发展相对滞后,当时主要只是探索了社会化的机构养老服务模式。

第三,公共服务供给的市场化改革,主要集中于卫生、教育和住房领域。在住房供给改革方面,实现了从福利分房到货币分房的过渡,确立了商品化住房供给的主体地位,并初步建立起具有社会保障性质的住房公积金和经济适用房制度。在卫生和教育发展领域,逐步取消了计划经济时期的公费医疗和免费教育制度,公众必须支付一定费用才能享受相关公共服务;公立教育机构和医疗机构开始自主经营、自负盈亏,公共服务的供给效率与质量大大提高。但在20世纪90年代中后期,随着教育、卫生事业发展的产业化和商业化倾向不断凸现,相关服务的市场价格不断上涨,加上政府财政投入严重不足,教育与卫生事业的公益性与福利性大大减弱,“上学难、上学贵”、“看病难、看病贵”等社会问题日益突出。以医疗费用为例,据统计,2005年居民个人现金卫生支出比1978年增长了199.75倍,远远高于同期GDP和城乡居民家庭人均收入的增长幅度。

第四,公共服务供给责任或社会政策支出责任的地方化,是社会政策和基本公共服务体系改革的又一重要特征,它甚至决定性地影响了这一时期社会福利和公共服务供给的总体状态。20世纪80年代以分权为主题的行政管理体制和财政体制改革,大大提高了地方政府的财政能力和治理地方事务的自主性、积极性,但也严重削弱了中央政府的财政汲取能力及其对地方行政部门的控制范围和力度。有鉴于此,中央政府在1994年推动了以财政中央集权为目标的分税制改革。分税制界定了中央与地方的财权,但并没有合理划分相应的事权,中央政府的财政收入超过了总财政收入的50%,却由地方政府承担了70%的支出责任,其中社会政策支出责任几乎全部由地方政府承担。公共服务采取“属地化”供给,社会政策支出由地方财政承担,中央财政

^① Athar Hussain, Social Welfare in China in the Context of Three Transitions, in Nicholas C. Hope, Dennis Tao Yang, and Mu Yang Li (ed), *How Far Across the River?: Chinese Policy Reform at the Millennium*, Stanford University Press, 2003.