

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2008年第1期（总第7期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2008年第1期（总第7期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2008 年. 第 1 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009
ISBN 978-7-5045-7527-2

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 036616 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13 印张 293 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

目 录

社会政策视野下的中国民生问题·····	岳经纶(1)
社会体制改革的切入点：公共领域的投资体制·····	丁元竹(12)
欧洲福利国家：历史演变与改革现状 ·····	[英] 唐纳德·萨逊(23)
论新东欧资本主义社会模式 ·····	[匈牙利] 托马斯·帕尔(34)
韩国国家福利水平的诊断与评价 ·····	[韩] 金教诚(50)
香港的社会福利模式、特征和功能 ·····	(香港) 黄黎若莲(64)
论澳门特区政府在社会保障制度中的角色转型 ·····	(澳门) 鄧益奋(72)
如何从比较的视野来认识社会福利与福利体制·····	熊跃根(81)
老龄化过程中的中、韩、日三国老年收入保障的现状与课题 ·····	[韩] 金炳彻(97)
韩国老人护理保险的批判性检验 ·····	[韩] 元爽朝(112)
中国新型农村养老保险制度发展的敏感性分析暨有限财政投入 仿真研究·····	米红 项洁雯(127)
中国公共养老保险基金投资管理战略研究·····	杨俊(145)
城镇职工基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究·····	何文炯等(158)
我国的医疗保险个人账户：历史、问题与前景·····	彭宅文(175)
《残疾人保障法》修订的立法背景及主要制度 ·····	王岩(185)
现代残疾康复理念与发展策略研究·····	邱卓英 李智玲(193)
搞好安全生产，推进残疾人事业发展·····	柴建设(201)

Contents

The Issues of Social Well-being in China: A Social Policy Perspective	<i>Kinglun Ngok</i> (1)
The Key Issue for Social Institutional Reform: Investment System in the Public Sector	<i>Yuanzhu Ding</i> (12)
The European Welfare System: Historical Development and Current State of Reform	<i>Donald Sassoon</i> (23)
Social Models of the New East European Capitalisms	<i>Tamas Pal</i> (34)
The Assessment and Examination in the Standard of State Welfare in Korea	<i>Kyo-Seong Kim</i> (50)
The Social Welfare Model of Hong Kong: Paradigmatic Features, Uniqueness and Functions	<i>Linda Wong</i> (64)
The Transition of the Role of Macau SAR Government in Social Security	<i>Yifen Yin</i> (72)
How to Understand Social Welfare and Welfare Regimes from a Comparative Perspective	<i>Yuegen Xiong</i> (81)
Current Situation and Task of Income Security for the Elderly in China, Korea and Japan in Ageing Period	<i>Byung-Cheol Kim</i> (97)
Critical Examination in Long-term Care Insurance in Korea	<i>Seok-Jo Won</i> (112)
Sensitivity Analysis of China's Rural Social Endowment Insurance and Simulation of Limited Financial Responsibility Input	<i>Hong Mi Jiewen Xiang</i> (127)
The Study on China's Public Pension Fund Investment Strategy	<i>Jun Yang</i> (145)
The Study on Systematic Aging of Urban Workers' Basic Medical Insurance System and Related Countermeasure	<i>Wenjiong He etc.</i> (158)
Medical Savings Accounts in China: History, Issues and Prospects	<i>Zhaiwen Peng</i> (175)
The Amending of Law on the Protection of Disabled Persons in China: Background and Key Policies	<i>Yan Wang</i> (185)
A Research on Modern Concept of Disability Rehabilitation and Development Strategy	<i>Zhuoying Qiu Zhiling Li</i> (193)
Guarantee the Safety in Production to Promote Undertaking for the Handicapped	<i>Jianshe Chai</i> (201)

社会政策视野下的中国民生问题

岳经纶*

【摘要】 中共十七大以来，民生问题和有关民生的公共政策得到社会各界的广泛关注和热烈讨论。可以说，一个关注民生、重视民生的新时代已经来临。然而，在轰轰烈烈的民生讨论中，一个基本的问题，即何谓民生，并没有在公众、学者和决策者之间形成共识。本文认为，民生概念的混乱，归根结底，在于政府公共治理和施政理念中缺乏社会政策思维。简言之，民生概念的模糊就是源于社会政策理念的缺位。讨论民生问题离不开社会政策。社会政策旨在确保社会变迁能够促进公民福利和福祉。社会政策的概念和理论体系为我们准确把握民生问题的政策内涵和社会意义提供了明确的指引。我国的民生事业和社会建设需要构建清晰的社会政策途径，以社会政策来指导民生事业和社会建设，调整公共支出结构，从而改善人民生活，实现和谐社会。

【关键词】 民生 社会政策 公共财政 社会福祉 公共政策格局

民生问题自古以来就是中国政治的核心议题之一。“国计民生”的说法充分证明了民生问题与国家发展存在着不可分割的联系。^①富有洞察力的先贤早已提出“民为邦本”“以人为本”“民为贵”“与民休息”等观点。进入 21 世纪，随着我国经济持续多年的高速发展，我国领导人开始思考如何在经济增长与社会发展之间保持平衡这一重大理论与现实问题。自 2003 年以来，中共中央提出了一系列注重民生和社会发展的新理念和新观点，如“科学发展观”“和谐社会”“社会建设”等。2007 年 10 月，中共十七大政治报告提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的目标，提出了“民生六大任务”。在这样的宏观政策环境和国家长远政策目标的宣示下，民生问题和有关民生的公共政策得到社会各界的广泛关注。可以说，一个关注民生、重视民生的新时代已经来临。

然而，正如伟大的民主革命先行者孙中山先生所提醒的，“民生”两个字是中国向来用惯了的一个名词；我们常说什么国计民生，不过我们所用的这句话，怕多是信口而出，不求甚解，未见得含有多少意义的。^②结合当下有关民生问题的讨论，我们感到孙中山先生的提

* 岳经纶，中山大学行政管理研究中心研究员，中山大学政治与公共事务管理学院教授，中山大学社会保障与社会政策研究所所长。本文得到中山大学二期 985 工程公共管理与社会发展创新基地专项基金资助。

醒非常有现实意义。我们认为,如何恰当地把握民生内涵,分析民生现状,界定解决民生的重点政策领域,制定改善民生的政策策略,是一项关系我国和谐社会建设和科学发展的重要议题。为此,本文尝试从社会政策的视角解析民生概念的内涵及其所蕴含的公共政策意义。

一、“民生”话语的流行与困惑

当下,中国已经进入后改革开放时代,社会急剧变迁。社会变迁所带来的社会风险不容忽视,而风险的背后实质就是民生问题。^③与此同时,公民权利意识伴随市场经济转型而日渐觉醒,人们高度关注民生问题,相关讨论空前热烈。

中国共产党作为执政党,迅速掌握民情,及时调整政策。在2003年“非典”危机之后,中国共产党开始重新思考执政观念,同时对公共政策格局进行转型。胡锦涛总书记在2003年“七一讲话”中,正式提出“权为民所有,情为民所系,利为民所求”的新执政宣言,强调“关心群众疾苦”。2003年10月,中共十六届三中全会首次提出了“科学发展观”这一新的理念。2004年9月,中共十六届四中全会放弃了“效率优先,兼顾公平”的提法,明确提出了构建“社会主义和谐社会”这一国家发展的长远目标。2005年底,中共十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》则明确提出,未来中国要“更加注重社会公平,使全体人民共享改革发展成果”。2006年10月,中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,则是我国社会发展和建设的纲领性文件。《决定》全面系统地论述了构建和谐社会的若干重大问题,阐述了构建和谐社会的指导思想、目标任务和原则,并提出了相应的政策原则。2007年10月,中共十七大政治报告明确要求:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”为了落实中央政策,各省市2008年的政府工作报告和财政预算案,都把民生问题摆在首要位置,纷纷表示:“政府工作重心是解决民生问题,新增财力的大部分用于发展社会事业和改善民生。”一时间,“民生型政府”^④“民生财政”^⑤等话语应运而生。

然而,在轰轰烈烈的民生讨论中,一个基本的问题,即何谓民生,并没有在公众、学者和决策者之间形成共识。无可否认,理论界对民生问题的内涵进行了不同的探索。社会学家认为,民生就是一个社会的成员如何从社会和政府获得自己生存和发展的社会资源和社会机会,来支撑自己的物质生活和精神生活的问题。^⑥财税学者则提出,所谓民生问题应该是人的基本消费和公共服务的均等化,主要包括基本营养、基本保健、基本教育和基本住房。^⑦在政治学家看来,民生问题是社会价值和利益分配不和谐的表现。^⑧

虽然不同角度的分析都触及了民生问题的理论本质和价值取向,但是它们缺乏明确的公共政策意涵和指向,不具可操作性,也无法有效引导公众对民生问题的讨论。随手打开报纸,就可以看到国人在民生问题认识上的混乱。

在2008年初的广东省人大会议上,财政报告中提到,2008年广东新增财政的70%用于“民生投入”。有人大代表于是问财政厅官员,究竟什么是“民生”。该财政官员按自己的理解回答说:“教育、卫生、科技、文化、农林水、环保、公共交通、社会保障、城乡社区事

务管理应该都属于民生的范围。”人大代表马上质疑：“如果这么统计，那么除了公检法、行政机关的支出不包括，其他都包括了。”“如果这么说，政府不管怎么用钱，全都变成了社会公共事业的民生支出了！”^⑨

类似的问题也出现在2008年初的广州市人大会议上。代表审议广州市2008年财政预算时发现，本年度“新增财力”投入32亿元改善民生，其中30个亿用于还建设债，白云国际会议中心就还了5个亿。对此，财政部门则解释说修路、建房也是民生。后来，广州市财政局长还向来自大学的市人大代表请教什么是“民生”。教授代表则解释说，广义上凡是指与老百姓息息相关的，都可叫做民生，比如衣食住行等都在内；而按狭义理解，则专是指弱势群体的生存问题。对此，有代表问：建设会议中心这样的大工程，算不算民生问题。教授代表认为，按广义理解，都是民生问题。^⑩

同样是在广州的人大会议上，一位身兼区长职务的人大代表在分组讨论上也表达类似的困惑：“现在都说新增财力几成用于改善民生，这个词太笼统了，很难界定，究竟哪些是民生？养公务员、养居委会是不是用于民生呢？”来自高校的一位代表不无尖锐地指出：现在民生这个词太时髦了，如果这样把概念外延开放，政府很容易把所有投入都归于民生投入，现在有些报出来的数字，说是每年民生投入达几成，其实里面有的是戴了民生的假帽子。^⑪

在上海市人大会议上，市人大常委会一位负责人针对时下有些地方把诸如基础设施建设之类都纳入“民生投入”的现象提出批评。这位负责人认为，民生投入首先应该解决的是老百姓基本生活、生产需求，决不能把政府那些重大建设项目、甚至技术改造等笼而统之地冠以“民生”的名目。

无论是代表的疑问，还是官员的请教，抑或学者的抱怨，都反映了我国在民生概念上的普遍困惑。“民生”概念的流行和民生问题的泛化，导致民生概念被滥用，被误用，一些根本无关民生，甚至损害民生的政策、措施和项目，在民生的包装下继续大行其道，误民误国。其实，民生概念的混乱，归根结底，在于政府公共治理和施政理念中缺乏社会政策思维。简言之，民生概念边界的模糊就是源于社会政策理念的缺位。

长期以来，政府有清晰的政治和经济政策，但缺乏社会政策。虽然政府政策也涉及民生内容，但只是限于对零散的政府行为的叙述，缺乏明确的社会政策价值和理念，更远未上升至施政哲学层面。有关的政策辩论大多只是就事论事，局限于个别的具体问题，缺乏整体思路和统筹，导致可操作性不强、成效相互抵消等后果。其实，现代国家的政府职能就是提供公共福利与服务，回应民众从教育、卫生、就业、社保，到衣食住行等方面的需求。正如广州市委书记朱小丹指出的：“我们说的民生就是老百姓直接具体的利益！收入、就业、基本医疗、基本养老、基本生活、住房……这才叫改善民生。”^⑫而这些正是社会政策致力解决的问题。因此，讨论民生问题就离不开社会政策。

二、社会政策：在社会变迁中促进公民福祉

那么，何谓“社会政策”呢？我们如今对公共政策概念已经习以为常了，却很少关注作为公共政策重要组成部分的社会政策。众所周知，公共事务千头万绪。因此，一国政府的公共政策常常有不同的类别。有的政策致力于分配利益给每一个人；有的政策致力于在“有

者”与“无者”之间进行利益的再分配；有的政策致力于规制。根据政府不同部门的职能和公共问题的性质，公共政策又可以划分成政治政策、科技政策、经济政策、社会政策、司法政策等类别。其中，经济政策和社会政策是最主要的两类。经济政策关心的通常是区域发展和协作、基础设施建设，以及创造就业；社会政策关心的是公民需要和期望的满足。

所有成功的社会都必须探索各种方式来保护其社会成员，防范因幼年、老年、残疾、疾病而带来的各种风险，以及满足他们对收入和住所的需要。社会的这些功能涉及的都是民生问题，也是社会政策的基本内容。在成熟的市场经济社会，“社会政策”是一个常用的概念。从定义上讲，“社会政策”指的是国家为了实现福利目标而在公民中进行资源再分配的各种有意识的干预活动。^⑩概言之，一切旨在确保社会变迁能够促进公民福利和福祉的社会干预实践都属于社会政策的范畴。政府和非政府组织实施社会政策，目的是通过提供社会保障津贴、免费教育、医疗服务、公共房屋等来改善个人的生活机会和社会关系。^⑪因此，大多数公共服务专业人士都需要学习社会政策。而进行社会政策研究的，不仅包括学者，而且也包括政策制定者和专业政策工作者，还包括那些为政策制定者和专业人士/实务工作者进行研究的学者，大概也是基于同样的考虑。中共中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求“加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训”。

一般而言，社会政策一词用来说明国家在公共福利方面的角色，可以简单地定义为“影响公共福利的国家行为”^⑫。虽然人们对社会政策的精确定义存有分歧，但是对其包含的内容则有基本共识。通常来说，经典的社会政策主要包括政府在以下五大领域为其公民提供津贴和服务的活动：

- 社会保障津贴，解决贫穷问题；
- 医疗卫生服务，解决疾病问题；
- 住房提供和补贴，解决居所问题；
- 教育服务，解决无知和失业问题；
- 个人社会服务，解决特殊群体或个人的问题，如老人照顾，幼儿看护等。

这一共识的形成与1942年英国政府推出的、对社会政策发展具有重大影响的《贝弗里奇报告》密切相关。该报告的核心内容是：社会福利是社会集体应尽的责任，是每个公民应享受的权利。报告提出要通过实施社会政策来消除贫穷、疾病、无知、住房短缺和失业等五大社会问题（即所谓“五大恶”）。^⑬《贝弗里奇报告》被认为是社会政策发展的一个里程碑。当然，随着社会的发展，社会政策的内容也在不断扩大。现时，交通、环境、文化和艺术等政策也开始纳入当代社会政策的范畴。

中共十七大关于“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的论述，涉及教育、就业、医疗卫生、社会保障和住房等社会政策领域，与经典社会政策的内容基本吻合，可以视为当代中国社会政策的基本框架和核心内涵。虽然它没有包含个人社会服务的内容，但是切合中国当前的社会经济发展水平。

社会政策不论是作为政策实践还是理论研究，其发展与市场经济紧密相连。西方市场经济发展的经验表明，社会政策是市场经济体系成功的基本条件之一。随着工业化的发展，西方国家都经历了一个政府职能（主要是社会政策职能）不断扩大的过程。所有工业化国家在

市场经济的初期，也就是19世纪都提出了《济贫法》或类似的政策；随着市场经济的发展，它们都在20世纪中期建立起了现代福利国家的基本制度。而从第二次世界大战以后到60年代的20余年间则是社会政策在国际上发挥至关重要作用的阶段。当然，政府对社会政策在市场经济中作用的认识并非出于统治者的先知先觉，而是社会经济力量的推动。

社会政策之所以被视为市场经济成功运作的基本条件，是因为国家需要通过社会政策来驯服市场的自发力量和再分配社会资源。市场力量尽管在创造效率方面有重要作用，但是其自发作用会带来社会两极分化和贫富阶级之间的严重对立，导致市场失灵，威胁市场经济体系和社会的运作。国家通过实施社会政策，可以对市场自发力量进行干预，对追求利润最大化的市场力量进行约束，对社会财富进行再分配，缩小因市场竞争带来的贫富差距，减少劳资之间的矛盾，从而达致社会稳定，乃至和谐。正是由于社会政策是驯服市场力量的重要手段，在成熟的市场经济体系中，实施社会政策成了政府的基本职能，就业、教育、医疗、住房、个人社会服务等都是政府关注的基本政策问题。今天，社会政策已成为现代政府的中心任务：它决定哪些风险需要通过国家干预而得到解决；哪些再分配需要以国家权威加以强化。从社会政策的支出水平看，社会福利已经成为发达市场经济国家的最大产业。^⑦

中国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制不仅要提高经济效率，发展生产力，也要注重经济发展成果的公平分享，注重人的价值和尊严。简言之，社会主义市场经济就是社会政策（公平）加上市场经济（效率）。否则，“社会主义市场经济”中的“社会主义”这个修饰语就失去了意义。换言之，社会政策是社会主义市场经济题中的应有之义。

三、民生问题凸显社会政策的缺位

发达国家大都有一套行之有效的社会政策体系，帮助政府去界定、评估和应对上述种种民生问题。社会政策也是政府施政报告的基本内容和公众讨论的主要话题。在我国，真正意义上的社会政策概念，直到20世纪90年代末开始才得到一部分社会成员的认同，至今仍未完全进入官方的话语和视野。我国流行的则是社会保障概念。我国的社会保障是一个大概念、大系统，包罗了各种有利于公众福祉的项目，诸如各类社会保险、社会救助、慈善活动等。正如郑功成指出的，所谓社会保障，其实就是国家依法建立，并由政府主导的各种具有经济福利性的社会化的国民生活保障系统的统称，是“各项保险制度、社会救助制度、社会福利制度及相关补充保障措施的统称”。^⑧这一点与西方的“社会保障”概念有所不同。在西方，社会保障主要是指社会政策中有关公民“收入维持”和基本需求保障的内容，如公共援助、社会救济、养老保险等。具体地说，社会保障主要是指直接提供金钱或类似金钱性质的东西予个人或家庭^⑨，通常包括下列几个方面：（1）供款性社会保障福利；（2）非供款性的金钱福利；（3）社会救助；（4）税务上的得益。从现实政策层面看，在美国，社会保障指对家庭提供的财政帮助。在英国，社会保障主要是指社会救助及其他供款性的福利，如养老金、残疾金及失业救济金。在我国香港地区，社会保障只局限于公共援助计划及公共福利金计划。

社会政策则比社会保障更全面。社会政策关注的不只是控制贫困，而且关心全民的福

社^③。虽然社会保障是社会政策最基本、最重要的组成部分，其支出也往往占政府公共支出的很大一部分，但其内涵比较狭窄，偏重经济福利，如养老金、失业津贴、贫困救济等，无法全面涵盖民生的所有问题，如教育、住房等。因此，欧美部分国家在使用这个概念的同时，还使用与其相互补充的社会福利或者说公共服务的概念^④。有学者就指出，过去把建立以社会保险为核心的社会保障制度放在优先位置，在一定程度上就忽略了对最困难社会群体进行救助和提供服务^⑤。

在计划经济时代，我国在生产资料公有制的基础上推行公平优先、注重分配的社会经济政策。国家在实施优先发展重工业的经济政策的同时，在社会主义原则的指导下，在城镇建立了一套以终身就业为基础的、由单位直接提供各种福利和服务的社会政策体系。在农村，在集体经济的基础上，建立包括合作医疗制度、五保户制度等集体福利制度。虽然城乡社会福利水平差距很大，形成了二元制福利体系，但是国家直接或间接地为社会福利提供当中扮演了重要角色，城乡居民的基本福利需要，如教育、医疗、就业等，都得到了一定程度的满足，至少在城镇或农村内部没有出现严重的社会不公平问题。

在社会主义制度下进行市场经济改革，是中国共产党人进行的一项前所未有的创新事业。自20世纪70年代末实行改革开放政策以来，为了改变落后的国民经济状况，中国开始了以发展经济为导向的大规模的社会经济转型。在这一转型期中，国家的施政重点转向经济发展，政府经济政策职能凸显，而社会政策则开始失去其相对独立的政策领域的地位，转向服务于经济政策，从而推动经济效率的提升和经济的增长。

为了加快经济发展，提升经济效率，经济政策差不多成了国家的唯一功能。虽然国家宣示了“效率优先、兼顾公平”的改革指导思想，但是，在很长时间内，改革政策与实践并没有“兼顾”公平。为了追求效率或整体经济增长速度的最大化，不仅没有兼顾公平，也没有兼顾生态环境和国防建设^⑥。由于忽视了对公平的“兼顾”，这一时期所进行的相关社会政策改革，如医疗、住房、养老、福利等政策改革，出发点都是为了配合国有企业改革，减轻国家或国有企业的负担，使旧的以单位为基础的城镇劳动保险制度适应市场经济的要求。可是，这种思路忽视了社会政策在满足公众需要的作用，弱化了国家在公共福利提供上的功能和角色。虽然这些社会政策改革的指导思想是要建立与社会主义市场经济相适应的社会政策体系，由于缺乏对社会政策与市场经济关系的清晰认识，在市场体系和第三部门还没有得到足够发展的情况下，国家不适当地从许多公共服务的提供中全面撤退，其结果是导致了公众的许多基本需要得不到满足，并形成了庞大的社会弱势群体^⑦。

我们用住房改革为例来进一步阐述这一观点。为了减轻政府和国有企业在住房问题的沉重负担，中国从80年代初开始推行住房改革。住房改革虽然几经曲折，但基本的政策方向是以住房商品化和市场化来取代计划经济时代的单位福利分房制度。通过改革，住房问题从公共福利问题变成了个人住房消费问题，政府的住房政策则从社会福利政策变成了房地产政策。应该说，从减轻国家和企业负担的角度看，中国的住房改革是非常成功的。因为通过改革，政府把住房需要的解决推向了市场，大大减轻了政府公共财政在住房提供和维修方面的压力。不仅如此，房地产业还成了国民经济中的支柱产业，成了“今后五十年中国经济最有力的增长点”^⑧。然而，从老百姓住房需要的满足来看，也就是说，从社会政策的角度看，

我们的住房改革并不成功，因为我们的住房改革忽视了政府在为公众提供社会住房，也就是老百姓可以支付得起其住房方面的应有角色，导致“买房难”成为最严重的社会问题之一（其他还有医疗和教育问题）。简言之，住房改革是不成功的，因为它把住房政策等同于房地产经济政策，从而取消了作为社会政策的住房政策，即“社会住房政策”。

不过，在20世纪90年代中期之前，社会政策弱化的社会经济后果还没有得到明显暴露。当时，中国经济改革还处在全赢游戏（win-win game）状态，社会各阶层都能从改革中受益^⑥。同时，计划经济时代的平均主义后果殷鉴不远，人们对正在扩大的收入差距并不十分介怀。因此，无论是政府还是公众，对社会政策功能的弱化都缺乏足够的敏感，没有清楚认识到经济持续高速发展所带来或其背后所隐藏的各种重要的社会问题。90年代中后期开始，这些问题开始显露，并由于缺乏社会政策的回应而不断积压、增多。中国在世纪之交面临的种种社会问题表明，中国社会存在着较严重的不和谐问题。而导致社会不和谐的一个重要因素是在市场转型过程中，我们没有有效整合以提供社会保护为目标的社会政策和以提升经济竞争力为目标的经济政策，过分偏向后者，而忽略了前者。社会政策没有成为一个相对自主的政策领域，而是变成了经济政策的附庸。

进入新世纪，政府社会政策功能的弱化及其所带来的问题，开始引起了公众普遍的关注，甚至不满。过去因为对改革有所期待而被容忍的许多问题，如医疗、教育、住房、就业等，开始成为公众关注的重点。这种情况在2003年非典危机之后变得更加突出。非典危机，以及同期的孙志刚事件为中国公众参与公共政策辩论提供新的契机，而互联网的普及则为这种参与提供了便利的平台。更重要的是，这些问题都在新的话语结构，主要是社会公平和民生话语中得到重新构建，成为公共舆论和公共议程中的重要议题。这些议题几乎涉及所有社会政策领域，如教育政策、医疗卫生政策、劳动政策、住房政策、社会保障政策，以及环境保护政策等。在这些政策背后的则是困扰中国的各种“政策问题”，如三农问题、农民工问题、外来人口问题、拆迁征地问题、贫困问题、两极分化问题、就业问题、垄断问题、价格问题、维护权益问题、边缘人群问题，以及城市管理问题、交通问题、治安与犯罪问题等等。近年来，我们可以在网络 and 传统媒体上看到这方面的普遍诉求和批评。就政策内容来说，这些批评和诉求大多都集中于“社会政策”领域^⑦。

四、民生财政与社会政策

众所周知，公共政策与公共预算、公共财政相辅相成，所谓“以政控财，以财行政”^⑧。社会政策需要民生财政支持。一方面，社会政策的落实不能只靠政府的政策宣示和官方表态。每项社会政策的落实都需要雄厚的财政资金支撑。没有财政资金支撑的社会政策不过是空中楼阁而已^⑨。同时，公共预算能约束政策成本，避免随意决策。另一方面，以社会政策引导公共资金分配，保持“民生财政”。

一个国家或地区在一定历史时期，由于所面临的社会经济问题不同，需要组合、搭配使用各类政策，从而形成该政体在这一时期特定的公共政策格局。公共政策格局可以反映出该国或地区的施政重点。它具有一定的稳定性，但也并非一成不变。随着社会经济政治结构的变化，以及政府财政能力的增减，公共政策格局往往会发生相应的调整。因此，为配合公共

政策格局向社会政策的转型,中国的公共支出结构也必须做出适当的调整。简单地说,就是要优化支出结构,着力支持社会政策。

如前所述,社会政策是关于公共福利的国家政策,也就是关系民生的公共政策。国家用于社会政策的支出,称之为社会支出或社会政策支出,通常包括国家财政用于教育、医疗、住房、社会救助和社会保障等方面的支出。在发达的市场经济体系中,社会政策是政府职能的主要方面,因此,社会政策支出构成公共支出的主要部分,通常占到政府预算支出的大约2/3。在这个意义上说,公共财政就是民生财政。

以英国为例,在2004—2005年度预算中,社会支出(social spending)或者说社会政策支出(social policy spending)达到3200亿英镑。这无疑是一笔庞大的支出。这些支出主要用于养老、医疗和教育等方面。这笔钱相当于英国该年度公共支出的大约2/3,或者说占到该年度国民生产总值(GDP)的1/4强^⑧。事实上,英国的情况并非特别。与其他发达国家相比,英国社会政策支出占GDP的比例还不算太高。在法国和德国,社会政策支出占到GDP的1/4强,而在瑞典则超过GDP的1/3。当然,也有些国家社会政策支出的比例较小,例如,美国的社会政策支出只占到其GDP的大约1/6。许多发展中国家都难以承受较大的社会政策支出^⑨。

一个国家在社会政策上的支出并非是固定不变的,而是根据政策优先次序的改变而有升有降。在发达市场经济国家,政策的优先次序在一定程度上反映了选民和纳税人的意愿,因为社会支出的钱来自纳税人。另外,政策优先次序也取决于一个国家人民不断变化的需要和该国的经济状况。同样以英国为例,在20世纪初,英国的社会支出仅占到GDP的2%,而20世纪70年代则提升到现在的水平(占GDP的27%)^⑩。

在2004年,欧盟25个国家在社会政策(社会保护、医疗和教育)上的支出占到GDP的30.6%,其中用于社会保护的支出相当于这些国家GDP的18.9%,是最大的政府支出项目,其次是医疗和教育支出,分别相当于GDP的6.4%和5.3%。政府在经济事务和一般公共服务的支出,只相当于GDP的3.9%和3.7%。政府在其他功能上的支出相当于GDP的6.0%^⑪。

在改革开放的头20余年里,中国政府一直坚持以经济建设为中心,试图抓住一切机遇加快发展,用发展的办法解决前进中的问题。各级政府(包括中央政府)的主要注意力集中在经济发展或经济增长上。在这一阶段,中国公共政策的格局是以经济政策为主导的格局。可以说,在这一时期,中国只有经济政策,没有社会政策^⑫。与这种政策格局相配合,中国的公共支出集中在经济建设上,或者说在资本性支出上,是典型的“建设财政”。

随着时间的推移,片面强调效率、发展和经济增长的恶果逐渐凸显出来。面对越来越多且越来越严重的社会问题和社会矛盾,中国政府及时调整公共政策格局,开始实现从经济政策到社会政策的范式转移。最近几年,中国政府开始将更大的注意力转移到社会政策上来,并将更多的资源投入社会政策领域。可以说,中国的公共政策格局正在出现从偏重经济政策到重视社会政策的转变过程。中国社会矛盾的凸现是出现这种转变的社会经济背景,政府财政汲取能力的增强为这种转变提供了财政基础和必要条件^⑬。

随着一个以社会政策为重心的新的公共政策格局的形成,中国的公共支出结构已经开始

转向教育、医疗、社会保障等社会政策领域,“民生财政”的雏形正在形成。根据财政部的资料,2003—2007年,随着国家财政收入的稳步上升,全国财政用于教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出累计分别达到2.43万亿元、6294亿元、1.95亿元,分别比上一个5年增长1.26倍、1.27倍和1.41倍^⑨。不过,我国社会支出水平尚偏低,离真正的民生财政还有很大一段距离。

五、结 语

改善民生,推进社会建设,是构建社会主义和谐社会的必由之路。政府与公众对民生问题的困惑,又反映了社会政策思维仍未完全进入政府视野,导致不少政策只是着眼于短期效应和目标,缺乏中长期的战略规划。社会政策的概念和理论体系为我们准确把握民生问题的政策内涵和社会意义提供了明确的指引。简言之,我国的民生事业和社会建设需要构建清晰的社会政策途径,以社会政策来指导民生事业和社会建设,调整公共支出结构。自2003年以来出台的一系列社会政策显示,中国政府既有政治意愿也有财政能力来充当社会市场的助产士^⑩。别国经验和近年实践都表明,解决民生问题,加大民生投入,都必须借助社会政策的理论和概念来作出恰当的制度和政策规划。它是对民生问题的最切实可行的回应和支持。因此,面对繁杂的民生问题,不仅要加强政府的政治意愿和财政能力,而且要把社会政策固化为最稳妥的着力点。

【注释】

- ①郑功成. 关注民生. 北京: 第2页, 人民出版社, 2004. 2
- ②孙中山. 孙中山全集(第九卷). 中华书局, 1986. 355
- ③郑功成. 关注民生. 人民出版社, 2004. 9
- ④肖陆军. 论民生型政府建设的价值取向. 安徽农业科学. 2007, 11
- ⑤丛明. 用民生财政改善民生. 中国财政. 2007, 4
- ⑥郑杭生. 社会建设要以改善民生为重点. 北京党史. 2008, 1
- ⑦黄衍成, 黄文达. 谈财税政策中的民生价值取向. 商业时代. 2007, 36
- ⑧曹文宏. 民生政治: 民生问题的政治学诠释. 社会主义研究. 2007, 6
- ⑨吴璇. 代表追问财政厅啥叫“民生”. 新快报. 2008-1-20 (A3版)
- ⑩杨晓红. 财政局长向代表请教何谓“民生”. 南方都市报. 2008-2-21 (A7版)
- ⑪余颖. 民生投入高比例? 人大代表关注“民生”含义. 羊城晚报. 2008-2-18 (A4)
- ⑫羊城晚报. 2008-03-11 (A2)
- ⑬John Baldock, Nick Manning, and Sarah Vickerstaff, eds. 2007. *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, p. xxxi.
- ⑭Saul Becker and Alan Bryman eds. 2004. *Understanding Research for Social Policy and Practice*. Bristol: Policy Press, p. 4.
- ⑮Michael Hill. 2003. *Understanding Social Policy*. London: Blackwell Publishing, p. 1.
- ⑯William Beveridge. 1942. *Social Insurance and Allied Services: A Report by Sir William Beveridge*. Com. 6404, London: HMSO.
- ⑰John Baldock, Nick Manning, and Sarah Vickerstaff, eds. 2007. *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, p. xxxiii.

- ⑬郑功成. 中国社会保障制度的变迁与评估. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 2
- ⑭Robert Walker. 2005. *Social Security and Welfare: Concepts and comparisons*, Milton Keynes: Open University Press/McGraw-Hill.
- ⑮Hartley Dean. 2006. *Social Policy*. London: Polity, p. 21.
- ⑯沈洁. 社会保障与社会福利政策的理论结构及未来发展. 载: 杨团, 关信平编. 当代社会政策研究. 天津: 天津人民出版社, 2006
- ⑰常宗虎. 重构中国社会保障体制的有益探索——全国社会福利理论与政策研讨会综述. 中国社会科学. 2001, 3
- ⑱王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45
- ⑲岳经纶. 和谐社会与政府职能转变: 社会政策的视角. 武汉大学学报 (哲学社会科学版). 2007, 3
- ⑳张者. 谏言: 中国经济发展要参. 北京: 中国社会科学出版社, 2002
- ㉑王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45
- ㉒郭巍青. 社会权利与和谐社会: 中国福利政策的新视角. 载: 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 93~106
- ㉓贾康, 刘微. 创新制度、促进发展——中国公共财政的转型之路. 经济与管理研究. 2007, 10
- ㉔王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 载: 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45
- ㉕Hartley Dean. 2006. *Social Policy*. London: Polity, pp. 2-3.
- ㉖Hartley Dean. 2006. *Social Policy*. London: Polity, p. 3.
- ㉗Hartley Dean. 2006. *Social Policy*. London: Polity, p. 3.
- ㉘Office for Official Publications of the European Communities, *Trends in government expenditure by function*, 2000-2004, Nov. 2006.
- ㉙王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 载: 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45
- ㉚王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 载: 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45
- ㉛财政部. 关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告 (摘要). 新华社. 2008-03-06
- ㉜王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变. 载: 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论 (第1卷). 上海: 上海人民出版社, 2007. 29~45

The Issues of Social Well-being in China: A Social Policy Perspective

Kinglun Ngok

(Sun Yat-sen University, China)

Abstract The issues of social well-being and relative public policy has gained official concerns and hot discussion from all walks of life since 17th CPC national congress. It can be said that a new era of attaching importance to people's well-being is coming. However, the definition of well-being has not reached a consensus among the public, scholars and policy-makers. The author believes that the ambiguity of the conception lies in the lack of social policy thinking in public governance and policy ideas. In short, this ambiguity is caused by the absence of social policy ideas. The discussion of well-being depends on social policy, which aims to insure social change, can promote welfare and well-being of citizens. The concept and theoretical system of social policy offers us an explicit guide to understand the connotation and social significance of well-being issues. China's well-being undertaking and society construction require clear social policy means to guide, thus to improve people's living standards and build a harmonious society.

Key words well-being, social policy, public finance, social well-being, patterns of public policy

社会体制改革的切入点：公共领域的投资体制

丁元竹*

【摘要】 公共领域的投资体制改革是中国自1978年启动体制改革以来剩余的几个关键领域的重点改革之一，必须给予高度重视。社会体制改革的基本思路是：在宏观体制上，改革和完善政府间关系，培育地方政府作为公共服务的直接管理者、提供者角色；在微观体制上，发育和壮大社会组织，培育社会组织的公共服务供给者角色，从中央到地方，从政府到社会，形成一个基本公共服务供给的体系、一种合理的社会体制安排。

【关键词】 社会体制 改革 投资

一、引言：社会与社会体制

根据社会思想的逻辑进程和社会历史进程，我们把社会定义为：由居住在同一社区或不同社区，来自同一文化或不同文化、同一制度或不同制度、同一组织或不同组织的个体成员组成的群体，他们以共同利益和共同价值为基础，通过社会组织、政府机构来处理社会事务、提供社会公共服务。共同价值、共同利益、社会事务、社会公共服务是社会的四个基本特征。社会建立在不同的经济形态之上，在不同的经济形态下有不同的组织形式和社会事务，迄今人类经历了以农业为基础的传统共同体社会，以工业化和城市化为基础由政府主导社会福利的现代社会，和在信息经济基础上的政府、社会部门共同治理的社会。本文所谓的“社会体制”是指社会建设的各类主体，包括政府、社会组织和私人部门在处理社会事务和提供社会公共服务过程中的角色、作用、相互关系等制度安排。

现代社会体制始于社会建设。英文中，社会建设（Social Construction）更多强调社会共同价值，特别是信仰体系的建设、社会心态建设等^①。通过信仰和社会心理来建设社会体制，这点值得我们当前在研究和推进社会体制改革中参考。客观地说，中国目前正在建设的社会体制更像西方的社会福利和社会保障体系建设。

通过对当今美国社会日益增长的保守主义和宗教复兴运动的考察，诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家罗伯特·威廉·福格尔发现美国正处于“第四次大觉醒”的时代。“第一

* 丁元竹，国家行政学院公共管理部教授、联合国人口基金研究委员会委员。