

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.2)

中国公共政策 | 评论 (第2卷)

社会保障与社会政策专辑

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.2)

中国公共政策 | 评论 (第2卷)

社会保障与社会政策专辑

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2卷 / 岳经纶, 郭魏青主编.
上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2008
ISBN 978-7-5432-1422-4

I. 中… II. ①岳…②郭… III. 公共政策-研究-中国-文集 IV. D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 031056 号

责任编辑 吴蓉蓉 张菲娜
美术编辑 路 静
装帧设计 陈 楠

中国公共政策评论(第2卷)

岳经纶 郭魏青 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 15.25
插页 2
字数 274,000
版次 2008 年 5 月第 1 版
印次 2008 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1422-4/D·13
定价 28.00 元

卷首语

迎接中国社会政策时代的来临

“社会政策”是成熟的市场经济社会的一个常用概念,也是最引人关注的公共政策话题。在我国,“社会政策”不是常用的概念,虽然在学术界已经受到关注,但是在政府文件和官方话语中很少使用。我们通常用“社会保障”来指称市场经济社会中有关社会政策的内容。人们通常在两种情况下使用“社会政策”一词:第一,用来指称那些影响人们福利的实际的政府政策和计划;第二,用来指称研究前述政策的学术领域。也就是说,社会政策有两方面的含义,既指政府的具体社会政策,也指作为一门学科的“社会政策学”。

“社会政策”一词用来说明国家在公共福利方面的角色。简言之,社会政策就是“影响公共福利的国家行为”。政府实施社会政策,目的是通过提供社会保障津贴、义务教育、医疗服务、公共住房等来改善个人的生活机会和社会关系,从而确保社会变迁能够提高公民福利,促进社会公平。具体来说,就是满足社会需要(如教育、住房、医疗、就业等);减少贫困(如社会保障、社会援助);对弱势群体提供援助;解决社会问题(犯罪、药物滥用等);降低社会风险(疾病、失业、年老等);促进社会和谐。社会政策的基本特征是再分配社会资源(如社会保险、税收等)。从社会发展角度看,社会政策的意义和目标在于:第一,进行社会投资,确保社会及个人的能力建设与家庭凝聚力;第二,促进社会和谐,确保公平的社会参与;第三,提供社会保护,确保弱势群体的基本生活保障与经济参与权利。

就其研究内容而言,一般认为,社会政策主要包括以下五大方面:社会保障政策(解决贫穷问题),医疗卫生政策(解决疾病问题),住房政策(解决居所问题),教育和培训政策(解决无知和失业问题),以及个人社会服务政策(解决特殊群体或个人的问题,如老人照顾、家庭照顾等)。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。《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。

社会政策不论是作为政策实践还是理论研究,其发展主要与市场经济的发展紧密相联。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。正如著名经济史学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)指出的,市场经济的有效运作有赖于社会保护体制的建立和完善。著名社会哲学家马歇尔(T. H. Marshall)指出,在20世纪,社会政策的发展是现代工业社会运行的一个必不可少的因素,如同公民权利(civil rights)和政治权利(political rights)在过去两个世纪中的发展一样。随着工业化的发展,西方国家都经历了一个政府职能,主要是社会服务职能扩大的过程。所有工业化国家在市场经济的初期,也就是在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世纪中期建立起现代福利国家的基本制度。

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。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层之间的严重对立,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,从而达到社会稳定,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,实施社会政策成为了政府的基本职能,就业、教育、医疗、住房、个人社会服务等成为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,而社会福利和服务事业已成为发达市场经济国家的最大产业。

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,我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,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。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,出发点大都是为了减轻国家或国有企业的负担,忽视了社会政策在满足公众需求上的作用,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撤退,结果导致了公众的许多基本需求得不到满足,并形成了庞大的社会弱势群体。

我国经济体制改革的目标模式是要建立社会主义市场经济体制。社

社会主义市场经济体制不仅要提高经济效率,发展生产力,更要注重经济发展成果的公平分配,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)。因此,社会政策是社会主义市场经济题中的应有之义。

进入新世纪,政府社会政策功能的弱化及其所带来的问题,开始引起公众普遍的关注。公众的社会政策诉求得到了中央决策层的有效回应。2002年底召开的中国共产党第十六次代表大会试图重新解释“效率优先、兼顾公平”的含义,使用了“初次分配效率优先、再次分配注重公平”的提法。2003年爆发的非典疫情进一步促使中国领导人思考如何在经济增长与社会发展之间保持平衡这一重大问题。作为这种思考的结果之一,2003年10月召开的中国共产党第十六届三中全会首次提出了“科学发展观”这一新的理念。到了2004年9月,中国共产党第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“和谐社会”的新理念。2005年底,中国共产党第十六届五中全会通过的《中共中央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,中国共产党第十六届六中全会通过的《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》(以下简称《决定》)标志着中国社会政策时代的来临。可以说,《决定》不仅是构建社会主义和谐社会的纲领性文件,也是新世纪我国社会政策的总纲,是我国社会政策的基本宣言。

《决定》充分阐述了我国社会政策的基本内容和目标,包括“扎实推进社会主义新农村建设,促进城乡协调发展”;“落实区域发展总体战略,促进区域协调发展”;“实施积极的就业政策,发展和谐劳动关系”;“坚持教育优先发展,促进教育公平”;“加强医疗卫生服务,提高人民健康水平”;“加快发展文化事业和文化产业,满足人民群众文化需求”;以及“加强环境治理保护,促进人与自然相和谐”。把环境保护政策纳入社会事业和社会政策的范畴,充分表现出《决定》对当代社会政策发展趋势的理解和认同。不仅如此,《决定》还提出了落实社会政策的制度保障,主要有公共财政制度及社会保障制度。

更引人注目的是,《决定》首次以中央文件的形式,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,不断提高各级领导班子和领导干部管理社会事务、协调利益关系、开展群众工作、激发社会创造活力、处理人民内部矛盾、维护社会稳定的本领”。这是“社会政策”概念首次被写入党的重要文件。

2007年10月,党的十七大政治报告进一步阐述了我国社会政策的目标,指出,“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”。十七大报告还以“加快推进以改善民生为重点的社会建设”为题,提出了“民生六大任务”,显示出我国社会建设正在向“社会政策化”的方向转变。

中共中央有关发展社会事业、加强社会建设,以及构建和谐社会的重大战略决策和伟大构想,为我国新世纪社会政策的发展指明了方向。基于这样的时代要求和宏观政策背景,为了推动我国社会政策和社会保障的理论研究和政策实践,《中国公共政策评论(第2卷)》决定以“社会政策与社会保障”为主题,对我国重要的社会政策范畴进行分析和研究。本专题文章涉及我国社会政策和社会保障的主要方面,包括社会政策范式和概念、社会政策支出、医疗政策、住房政策、低保政策、社会保险政策、社会救助政策、助学贷款政策,以及新型农村合作医疗政策。为借鉴其他地区社会政策发展的经验,本卷有两篇文章介绍了中国香港的公屋政策和新加坡的社会政策发展。此外,本卷还尝试对本届政府的社会政策实践进行初步梳理和分析。

岳经纶 郭巍青

2008年2月

于中山大学行政管理研究中心/政治与
公共事务管理学院社会政策研究所

目 录

改革开放以来中国社会政策范式的转变	莫家豪(1)
科学发展、社会和谐与社会政策	唐钧(21)
中国公共政策转型下的社会政策支出研究	岳经纶(42)
走向全民医保:中国医疗体制改革战略选择	顾昕(69)
中国住房政策的演进与发展:走向“剩余型”福利模式? ...	朱亚鹏(83)
中国的最低生活保障制度距离“人类福祉”有多远?	陈泽群(104)
中国社会救助制度:概念、体系与变迁	任振兴 李树丛(116)
中国养老保险制度改革:财务可持续性与公平性	彭浩然(135)
中国助学贷款制度:演变、成效及问题	陈永杰(145)
为了亿万农民的健康:中国新型农村合作医疗政策评析 ...	肖飞飞(162)
中国内地廉租房发展的困境与出路:中国香港公屋 制度的启示	谢万贞 谢宝剑(179)
“小国家、强政府”:新加坡的社会政策发展	李晓康(194)
中国社会政策的走向:2004—2007	岳经纶 温卓毅(213)

改革开放以来中国社会政策范式的转变*

莫家豪**

【摘要】 20 世纪 80 年代以来,为了应对全球化的挑战,社会政策领域兴起了各种形式的改革。民营化、市场化、商品化以及社会化等一系列战略的运用,改变了政府、市场以及非政府部门在社会政策供给和筹资中的地位。尤其需要指出的是,国有企业重组以及取消政府在社会政策供给上的垄断,不可避免地引起了改革开放时代中国福利体制的重大变革。基于这一大的政策背景,本文以两个主要的社会政策领域——教育和医疗卫生领域为例,考察改革开放时代中国政府如何改革中国城市的社会政策,尤其是考察在这些社会政策领域是否存在社会政策治理的范式转变。具体地说,本文旨在探讨中国教育和卫生部门改革中新治理战略的引进是否削弱以及如何削弱了国家在公共政策过程中的能力。

【关键词】 社会政策 政策范式 教育政策 医疗政策 治理

Governing through Governance: Changing Social Policy Paradigms in Contemporary China

Ka-ho Mok

Abstract In coping with the challenges of globalization, various reform measures in the field of social policy have been initiated in recent years. Strategies of privatization, marketization, commodification and societalization have been adopted to redefine the relationship between the state, the market and other non-state sectors in social policy provision and financing. In particular, the restructuring of state-owned enterprises and the de-monopolization of the state in social policy provision have inevitably led to significant changes in the welfare regime of modern China. This paper sets out in this wider policy context to examine

* 本文由中山大学政治与公共事务管理学院研究生叶前和温卓毅根据英文译为中文,本刊主编岳经纶及作者审校。本文的分析主要反映了 20 世纪 90 年代我国社会政策领域的情况。自 2003 年以来,中国公共政策领域出现了由经济政策向社会政策的转型,政府在社会政策领域的责任正在不断加强。

** 莫家豪(Kaho Mok),香港大学社会科学学院副院长及社会工作与社会行政系教授,英国布里斯托大学(University of Bristol)兼职教授。

how the Chinese government have reformed its social policy sectors. Most important of all, this paper has chosen a theme of “governing through governance” to reflect upon how the Chinese government reinvents its public policy delivery by adopting new governance strategies. In examining whether the education and health sectors have had paradigm shifts in social policy governance, this paper focuses on how such paradigms evolve, and in what way such shifts have affected social policy financing, provision and regulation. This paper concludes by discussing whether the introduction of new governance strategies and new reform strategies in education and health has weakened the state capacity.

Key words Social Policy, Policy Paradigm, Education Policy, Health Policy, Governance

引言

当代社会在经济、社会、政治和文化等方面都受到全球化的显著影响(Giddens, 1999; Hirst and Thompson, 1999; Rodrik, 1997; Sklair, 1995; Held et al., 1999; Mittelman, 2000)。社会学家通常把全球化视为涉及经济交易和全球通讯的极其复杂的过程,他们一般认为,全球化最为深远的影响在于它重构了我们的生活方式(Waters, 2001),并创造了一种新的多文化类型的混合现象(Robertson, 1995)。认为市场价值和实践能够提高效能、增进效益的信条,不仅存在于经济领域,同样也存在于社会 and 公共领域。为了应对“全球资本主义”(global capitalism)带来的挑战,现代国家竭力摒弃传统的凯恩斯主义福利国家理念,并试图建立一种新型的“竞争型国家”(competition state)(So, 2003; Held, 2000)。

与其他国家一样,中国同样受到全球化进程的影响。这在中国加入WTO后表现得尤为突出,民族产业遭受全球化的冲击日益加剧。为了应对全球资本主义的挑战,重新定义政府、市场、非政府部门在社会政策供给和筹资中的关系,民营化、市场化、商品化、社会化等一系列措施被引入,以期减轻国有企业承担的福利包袱。本文基于这个大的政策背景,以教育和医疗卫生两个主要的社会政策领域为例,考察改革开放以来,中国是如何对城市地区的社会政策进行改革的,特别是这些社会政策领域是否发生了社会政策治理上的范式转变。具体说,本文旨在探讨中国教育和卫生部门改革中,新治理战略的引进是否削弱以及如何削弱了国家管控公共政策的能力。

全球化的挑战及新治理模式的出现

随着国家界限的模糊以及国家之间日益加深的相互依赖和相互联系,各种社会的、经济的及政治的问题愈发复杂,以至于传统的国家中心路径在解决这些问题时不尽如人意。无论我们如何评价全球化的影响,不可否认的是,似乎没有一个现代国家能够全然逃离全球化的冲击。为了国家的生存和发展,一方面,现代国家必须与其他国家竞争跨国资本;另一方面,他们不得不让渡部分国家主权以争取在全球市场中的有利位置。同时,由于“国际资本的流动性越高,国家层面的经济调控就越困难”(Slaughter, 1998:53),现代国家因而可能遭遇市场失灵。20世纪80年代末,冷战结束之前,一种被称为后现代主义的学术文化思潮开始在许多国家流行。后现代主义以及与新自由主义、理性主义及管理主义等一脉相承的意识形态,导致现代国家的领导人公开声称,任何单一国家在面对全球市场力量时,实际上都是苍白无力的(Bauman, 1994; Dudley, 1998)。为了追求效率、效益与效能,人们的观念开始向这些主流的意识形态靠拢,现代国家试图通过市场化战略向“竞争型国家”转型。鉴于此,借助市场,尤其是以下措施,政府受到限制并得以再造:

- 解除管制:减少政府的管制从而给市场更多的自由;
- 民营化:政府部门已变得过于臃肿而低效。国有和集体企业应该交由市场接管,实现民营化;
- 经济自由:向国外投资者和竞争者开放市场,开拓国际市场,并消除贸易壁垒;
- 新公共管理运动:行政机构应当采用民营企业的运营模式,引进生产力和效率因素,缩小机构规模,将公共服务外包给民营部门;
- 缩减或民营化福利和社会服务:减少公共开支,让工人更努力工作,对行政机构进行流程再造以提高效率、效益和效能;
- 回归社会:通过复兴包括社团、市民社会、家庭以及个人在内的非政府部门来资助和提供公共服务;
- 公共/社会政策市场化:以市场原则和商业策略运营和管理社会/公共政策。

鉴于市场在全球化背景下的突出地位,人们开始质疑国家处理日益复杂的经济、社会与政治问题的能力。为了应付全球化的巨大压力并保持国家竞争力,新的治理模式和治理理论开始出现。公共管理和公共政策工具发生了根本性的转变(Lane and Ersson, 2002; Faulks, 2000)。“新治理”(New Governance)理论试图通过“进一步以社会为中心”、“强调协调和自治”的新治理模式以适应现代国家外部环境的根本转变

(Pierre, 2000:2—6)。有四种治理模式可以作为传统体制的替代,它们分别是市场型政府模式、参与型政府模式、弹性化政府模式以及解制型政府模式。彼得斯(Peters, 1995)认为,这四种模式的核心在于使政府以外的诸如市场、社会及非政府部门参与到公共领域的管治。类似地,有学者将“治理”解释为公共利益与个人利益的协调,以及国家能力的最大化,从而把其他非政府部门和行动者引入到社会问题的解决过程中(Kearns and Paddison, 2000)。在公共服务供给中,公共权威在政府与非政府行动者——即萨拉蒙(Salomon, 2002:2)所称的“第三方政府”——之间分享;公共服务的权力下放到地方政府,在某些情况下甚至由民营部门承担;政府在经济管理中的角色被严格限定在市场支持的手段范围内,有时甚至依赖市场的自我调节(Gamble, 2000:130—131; Jayasuriya, 2001)。这有很多可能的原因:意识形态的转变,譬如对中央统制模式的质疑;财政赤字与管理机构臃肿的问题;削弱国家控制能力的超国家团体的不断发展;经济全球化削弱了国家的“掌舵能力”。

在全球化日益加深的世界,现代国家的治理战略开始由“积极协作”向“消极协作”转变;因此,现代国家结构发生了转型。协作方式的变化旨在避免现代国家背上沉重的福利与社会/公共政策承诺的负担(Jayasuriya, 2001; Scharpf, 1994)。同样地,制度化的国家—社会联系(也就是对非政府资源及行动者参与社会/公共政策供给与筹资的动员)能够帮助政府筹集额外的资源以提供社会服务及公共政策。此外,一系列“化”的趋势或者说是同时发生的“过程”改变了公共部门运作及公共政策制定的方式。其中一个趋势就是民营化。在一些国家(例如马来西亚、韩国),私有化已经成为政府—企业关系改革的老话题(Gouri et al., 1991; World Bank, 1995)。要求大规模治理转变的压力不断增强,在1997年亚洲金融危机时达到了顶峰。

这些压力的显著特点在于众多影响甚广的国际机构的介入,包括国际货币基金组织与世界银行。它们首选的治理模式印证了前文提及的许多趋势:更少干预和专断的政府;司法调控手段的加强(通常是与基本法制改革相联系);更为松散和分权的政府结构,包括与市民社会组织建立伙伴关系及赋予其更强烈的“联产”(co-production)角色;选择类似市场的机制代替公共服务供给的官僚政治方式。因此,在公共政策和公共管理中,与市场化、公司化、商品化与管理化相关的战略、措施以及政策工具开始盛行并不奇怪(Lane and Ersson, 2002; Minogue, 1998; Mok and Welch, 2003)。公共物品与公共服务的供给不再仅仅依赖于政府机构,取而代之解决公共问题的是激增的各种政策工具和手段,譬如名目繁多的贷款、贷款担保、补贴、合同、保险,以及票券等。不断变化的政策工具和手段使传统的治理模式变得不合时宜,尤其是当许多政策工具主要间

接发挥作用的时候。它们严重依赖于广义上的“第三方”:譬如商业银行、民营医院、产业集团、大学、公共服务机构以及其他社会组织(Salomon, 2002)。因此,网络和伙伴关系取代了等级制的命令和控制(Rhodes, 1997, 2000; Bache, 2003)。公共政策供给中非政府部门及个人的不断发展导致了日益复杂的国家与社会关系的重整,特别是政府愈发扮演一个协调与引导而不是控制的角色。

本文基于这样的宏观政策或是概念背景,审视中国政府如何通过引进新治理战略推行教育与医疗卫生部门的改革,譬如在教育及医疗产品、服务的提供和筹资上政策工具和手段的发展,以及非政府部门和行动者的多元化。更深入地理解改革开放时代社会政策范式的转变,不仅需要联系前文论及的变化中的全球政策与外部社会经济环境,还需要立足于计划经济时代直接影响社会政策制定与政策范式的特有的社会经济背景。下面,首先回顾改革开放前计划经济体制下社会政策与社会福利是如何运作的,然后与70年代末改革开放以来的社会政策范式的转变相比较。

改革开放前的社会政策与社会福利

在改革开放之前,政府十分强调实现物质生产的人性化,并建立了一系列社会福利制度向城市居民提供基本的公共物品。考察中国的社会政策制定与发展,应该考虑到中国的社会主义体制、意识形态及发展状况。在改革开放之前,废除私有制被认为是消除了剥削和不平等的基础。在农业合作化运动完成后,农民成为人民公社的成员。各户之间主要按平均主义和需要进行收入分配,尽管不同地区存在差异。改革开放之前的社会政策具有诸多特征。为了实现社会主义的平等理念,满足人民的基本需求及维持社会稳定,中国政府首先在城市提供了基本的社会福利、公共服务与社会政策以缩小居民之间生活水平和消费的差距。由于国家垄断了社会公共服务的供给,城市居民成为国家普遍就业政策的受益者。一旦被劳动部门分配工作,工人便在那个岗位上度其一生并享受单位给予的大量津贴。此外,政府还建立了一套涉及医疗、教育和文化设施的保障体系,但是这些并没有覆盖农村地区。因此,中国的城市居民严重依赖于他们的工作单位,而几乎没有主动性或自主权。通过单位制,中国政府提供了无所不包的社会基本福利服务,这就是众所周知的“企业办社会”模式,它反映了改革开放之前中国提供基本福利的社会模式的特点(Walder, 1986)。

鉴于国家在社会政策与社会福利供给中的重大影响,改革开放之前的社会政策遵循着集权主义的模式。从本质上看,管理结构和国家干预

的方式具有两个特征。一是权力和资源的高度集中,造成不同层级行政部门的关系完全按等级划分。二是采用官僚政治的手段执行政策。这样的管理模式要求绝对的服从,以此来提高政府的合法性及企业对劳动者的权力(Walder, 1986; Wong, 1992; Jiang, 1992)。其结果是国家支配了公民的社会生活,反过来,公民为满足自己的需要不得不依赖于国家。

改革时期中国社会政策范式的转变

自经济改革以来,中国主要进行了两项社会和结构改革,即制度变迁与结构转型。“制度变迁”是指由过去高度中央集权的社会主义计划经济体制转向市场经济,“结构转型”则意味着由一个农业化、乡村化、封闭型社会走向一个工业化、城市化、市场导向的开放型社会(Li, 1997)。这一转型不仅导致了中国经济结构及社会结构的变化,也引起了全社会对合理的国家—社会关系的认识的转变。在社会政策领域,传统的依赖性综合症被认为是经济发展的障碍。在社会主义初级阶段,通过对社会主义建设的不同解释使一条新的路线得以确立:当前的中心任务是解决人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。中国政府充分意识到人民大众对困窘的生活条件的失望。为了让国有企业更有经济效率和竞争力,中国政府迈出了重要一步,对社会政策与社会福利进行市场化并引进民营机构。表1比较和总结了20世纪70年代末改革开放前后社会政策目标的不同。

表1 中国社会政策目标的转变

	改革开放之前(1949—1978)	改革开放之后(1978至今)
意识形态基础	宣扬“社会主义理念”,重视社会保障和社会平等	强调经济效率和竞争力的重要性
主要经济目标	低工资高福利	削减社会福利以降低劳动力成本
主要社会目标	通过“再分配机制”维护“社会公平”;增加公共支出提高人民生活质量	为穷人和有需要的人提供最低生活保障以维护社会稳定; 在社会福利提供中引进多种形式的非政府行动者

在促使社会政策的基本价值发生转变后,政府认识到传统的福利和社会政策模式已经不合时宜。时至今日,中国政府已经接受现代国家应当是公共政策与公共管理的协调者和推动者的理念,认为政府应为社会政策/公共政策治理制定一套适宜的规制框架。公共政策的供给和筹资应当依赖于市场和其他非政府组织;而政府则需要建立一个“安全网”以帮助那些最贫困的和最容易受到损害的人(Liu, 2000)。因此,强调市场

经济的经济学的实践和改革策略在中国被广泛采纳并不奇怪,这改变了中国社会福利和社会政策的运营模式。毋庸置疑,随着国家在社会政策领域垄断地位的改变,传统的“管理上的家长主义”和“有组织的依赖”机制变得不合时宜。改革开放之前工人享受的福利待遇现今被视为国家的福利重负(Wong and Flynn, 2001)。

为了更好地理解中国社会政策改革,我们需要将社会政策部门的变化和转型融入整个政策范式转变的大背景之下,即由一个集权的治理模式走向分权。不断推进的中央和省级部门的行政体制改革正是为了提高中国公共管理的效率和效能。类似的流程再造改革是为了实现政企分离,简化政府结构,合理化政府责任,以及加强法治。不同于改革开放之前由国家包揽社会政策供给、筹资和管理的全部责任,改革开放时代的领导人试图重新定义国家与市场、国家与社会团体,以及国家与市民社会的关系(Wong, 1998; Mok, 2000)。正是基于这样的背景,中国社会政策和社会福利的发展开始经历治理模式的根本性转变。民营化、市场化及社会化的改革措施被采纳。教育及医疗卫生服务是改革开放之前城市居民享有的基本的福利权利,但是进入改革开放时期,这个情况发生了改变。

教育与医疗政策的市场化、民营化及社会化

在全球市场下,传统福利及社会政策模式变得不合时宜而且日益低效和缺乏竞争力的事实已经得到确认,改革开放时代的领导人开始把改革目标对准福利及社会政策的供给和筹资。为了更有效地利用有限的财政资金,以实现改革目标,新管理主义的理念与实践被用来改革社会政策及福利的供给。因此,不同的市场相关策略被运用到改革教育与医疗卫生的政策和治理模式中。下面我们讨论市场化、民营化及社会化过程如何改变了中国的教育和医疗卫生部门。

教育政策

在改革开放之前(1949—1976),教育领域高度中央集权的政策赋予中央政府对教育服务的筹资、供给和管理的几乎绝对的控制权。在这一政策背景下,中国公民习惯于获得由政府部门提供的免费教育(Yao, 1984)。随着1978年开始的经济改革,中国进入了一个新的发展阶段。政府试图减少对教育服务供给的直接干预。改革开放伊始,政府就在教育领域开启了分权的改革,允许地方政府、地方社会团体、个人乃至其他非政府行动者创造更多的教育机会。80年代中期,政府在教育领域的垄断地位被打破,教育结构改革开始呈现出私人与公共消费的混合(Mok, 1996; Cheng, 1995; Hayhoe, 1996)。中国政府开始鼓励民主党派、人

民团体、社会组织、退休干部和知识分子、集体经济组织以及个人遵从党和政府的政策,积极主动地以各种形式和方法为发展教育作出贡献,从此教育服务开始呈现出多元化格局(Wei and Zhang, 1995:5)。不同形式的非公立学校、学院和大学相继出现以满足迫切的教育需求。截止1998年,中国已有1277所民办(私人或团体运营)高等教育机构。2000年,全国民办高等教育机构共有注册在校学生100万人(Yang, 2002)。民办高校入学人数不断增加的事实表明,市场、非政府部门以及其他地方力量已经被唤醒和动员起来,以支持和提供更多的高等教育学习机会(Mok, 2001, 2002)。所有非政府资助的或民办高校均采取收费机制,而它们也为中国人提供了多种多样的教育服务(Mok, 2002; Chan and Mok, 2001)。

为了与“多渠道”筹措教育经费相适应,政府把福利混合经济解释为,在“社会主义初级阶段”教育服务供给的方式是“多渠道”及“多方法”的,这表明提供公共服务的责任由国家向社会延伸(Mok, 1996; Cheng, 1990)。在公开承认单纯依靠政府绝不可能满足所有人迫切的教育需求这一事实后,政府慎重地将提供教育服务的部分责任委托给一些非政府部门,使它们参与到发展教育事业的活动之中来。1993年末出台的《中国教育改革和发展纲要》规定,国家对社会团体和公民个人依法办学,采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针(CCPCC, 1993)。1995年颁布的《教育法》第25条再次确认中国政府鼓励企业、事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构(国家教育委员会,1995)。简言之,中国政府发展民办教育的方针可以归纳为“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”。基于这样的法律框架,加上“权力下放”的政策背景,中国教育的发展受到了市场力量的显著影响。

进入90年代,通过引入“付费”原则,中国政府进一步将提供教育服务的部分责任由国家转移至公民个人及其家庭。在80年代早期,自费生计划被视为“计划外”,即自费生的招收并不在国家招生计划之内。但是,在1992年中共十四大正式确立社会主义市场经济体制以后,教育部正式允许高等教育机构提高“委托培养”或“自费”类学生至招生总数的25%。1993年,30所高等学校被确立为“双轨制”的试点院校,由此学生可以通过全国高考考取高等学校,也可以在分数低于录取线的情况下通过自付学费入读高等学校。1994年,越来越多的高等学校实行了“双轨制”,自费原则得到官方正式认可(Cheng, 1996)。在高等教育领域,教育经费筹措方式的结构性变化更为明显。在20世纪90年代以前,自费生仅仅是极少数,但是自从实行“用者付费”原则以来,自费生数量不断增加。上海高等学校中自费生的比例由1988年的7.5%上升到1994年的32.1%,表明“自费”类学生有了跳跃式的发展。时至今日,绝大多数的大学生都

需缴纳学费。

除了提高学费和减少国家对高等教育的投入外,外包高等学校的后勤服务,加强大学与工商业部门的联系,鼓励大学和学术机构从事商业化和准市场化的活动以创造更多的收入成为主流的教育改革策略(Mok, 1999, 2000)。从中国教育市场化角度看,主要存在两种市场化形式。一是教育机构试图将其学术成果在市场上进行商业交易,二是按照商业原则和手法改组教育机构。一般认为,教育市场化及民营化过程经历了以下步骤:

- 用者付费原则被运用到教育领域。
- 减少国家供给、补贴和管制。
- 营利取向课程的流行。
- 强调父母的选择。
- 管理主义途径被引入教育行政/管理。

总的来说,自 20 世纪 90 年代以来,市场化及民营化趋势不断加强;多元化、权力下放、竞争、选择权及营利逐渐成为改革开放后期中国教育转型过程的主流。当前,父母不得不为子女上学支付更高的学费。大学也不得不向学生收取学费,同时课程设计也日益迎合市场需求(Yang, 2002)。简言之,教育市场化理念的核心是教育服务由市场定价,且其使用权取决于消费者的计算和支付能力(Yin and White, 1994)。

医疗卫生政策

过去,城市居民享受由国家和企业提供的免费医疗卫生服务,而今天他们不得不与政府和企业一起为医疗卫生服务筹措经费。面对医疗资源的滥用、成本上升等问题,公共医疗卫生领域开始了大刀阔斧的改革。医疗卫生改革旨在实现三个主要目标:资金来源多元化;管理体制精简化;职责下放至地方及医疗单位。医疗卫生改革的根本目的在于改善医疗服务水平、扩大服务范围、促进高质量服务的生产,以及更多的弹性以提供符合地方需要的公共卫生服务(Holliday and Wong, 2003)。不同于改革开放之前由国家负担公共卫生筹资的主要责任,改革开放初期选择了效率优先的新发展战略。为了提高国有企业效率并节约成本,中国政府着手建立供款型社会保险以减轻国有企业在卫生服务筹资中的福利负担。

在改革开放之前,国企工人享受完全由国家财政负担的日常保健和住院服务;然而,今天中国城市居民不得不在半商业化的医院系统和完全商业化的药品供给机制下,参与由劳资双方共同供款的医疗保险(Guan, 2001)。医疗卫生改革的主要目标在于促使公共卫生服务由传统的对国家“有组织依赖”到“责任分担”的转变(Zhou, 2000)。20 世纪 90 年代,