

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第11卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.11)

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第11卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.11)

岳经纶 朱亚鹏 主编



商务印书馆
The Commercial Press

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论.第11卷/岳经纶,朱亚鹏主编.
—北京:商务印书馆,2017
ISBN 978-7-100-14046-1

I. ①中… II. ①岳… ②朱… 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(2017)第 125845 号

权利保留,侵权必究。

中国公共政策评论(第11卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商 务 印 书 馆 发 行

浙江临安曙光印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-14046-1

2017年1月第1版 开本 787×1092 1/16

2017年1月第1次印刷 印张 15.25

定价:40.00 元

学术委员会 编辑委员会

编辑单位：中山大学中国公共管理研究中心
中山大学政治与公共事务管理学院
广州市人文社科重点研究基地广州社会保障研究中心

顾问：夏书章 马骏
主编：岳经纶 朱亚鹏

学术委员会（按姓氏拼音排序）

陈恒钧	台北大学
陈振明	厦门大学
陈 潭	广州大学
丁 煌	武汉大学
Duckett, J.	英国格拉斯哥大学
Forrest, R.	香港城市大学
关信平	南开大学
顾 昕	北京大学
古允文	台湾大学
郭小聪	中山大学
Holliday, I.	香港大学
洪大用	中国人民大学
黄黎若莲	香港城市大学
黄卫平	深圳大学
林尚立	复旦大学
林闽钢	南京大学
隆国强	国务院发展研究中心
莫家豪	香港岭南大学
倪 星	中山大学
Ramesh, M.	新加坡国立大学
任剑涛	中国人民大学
申曙光	中山大学
史卫民	中国社会科学院
唐 钧	中国社会科学院
王绍光	香港中文大学
肖 滨	中山大学
徐湘林	北京大学
杨东平	北京理工大学
郁建兴	浙江大学
詹中原	台湾政治大学
周光辉	吉林大学
郑功成	中国人民大学

编辑委员会

陈 纲	纽约州立大学
陈永杰	中山大学
陈泽群	英国诺丁汉特伦特大学
韩克庆	中国人民大学
胡宏伟	华北电力大学
黄晨熹	华东师范大学
李秉勤	澳大利亚西南威尔士大学
李 琴	暨南大学
廖俊松	台湾暨南大学
刘 骥	华南理工大学
刘军强	中山大学
刘 涛	德国杜伊斯堡—埃森大学
聂 晨	北京航空航天大学
彭浩然	中山大学
彭宅文	中山大学
施世骏	台湾大学
吴少龙	中山大学
谢宝剑	暨南大学
杨立雄	中国人民大学
赵德余	复旦大学
张海柱	中国海洋大学
郑雄飞	华东师范大学
郑春荣	上海财经大学
钟晓慧	中山大学
周凤华	华中师范大学
庄文嘉	中山大学

卷 首 语

适应社会政策扩展,推动公共行政的“社会转向”

进入 21 世纪,我国迎来了社会政策的快速扩展期,一方面,大量新的社会政策不断涌现(超越了以就业为基础的社会保险领域),另一方面,许多原有的社会政策的覆盖面得到了扩大,特别是社会保险项目。经过十多年的快速发展,我国社会政策内容更加丰富,社会政策受益群体不断扩大,社会政策体系更加完善。与社会政策快速扩展相对应,我国社会支出也快速上升。然而,一个值得关注的现象是,社会政策的扩展和公共财政投入的增加,并没有实实在在地转化为老百姓的福利。

社会政策支出的不断增加

根据相关年份财政部预算司《全国一般公共预算支出决算表》和国家统计局公布的 GDP 数据计算,各级财政的社会支出明显提高,在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障及扶贫等方面的财政支出水平占 GDP 的比例从 2003 年的 5.23% 上升到 2015 年的 9.37%。以 2015 年为例,根据财政部预算司公布的财政支出数据以及国家统计局公布的 2015 年 GDP 数据计算,我国全国财政性社会支出占 GDP 的比例为 9.37%。同时,我国社会保险基金支出占 GDP 的比例达到了 5.76%。因此,我国整体公共社会支出(财政性社会支出+社会保险支出)已经占到 GDP 的 15.13%。

以医疗卫生领域为例。自 2009 年新医改以来,政府对医疗卫生的投入呈爆发式增长,增速连年超过 20%,至 2015 年各级政府已经累计投入 5.9 万亿元。政府卫生支出占卫生总费用比重从 2008 年的 24.73% 提升到 2015 年的 30.45%。即使在经济进入新常态,在财政收入增速放缓、支出压力加大的情况下,政府财政用于医疗卫生支出仍然逐年增加。以 2015 年收入预计和支出安排为例,中央本级支出 25 012 亿元,其中医疗卫生与计划生育支出 110.19 亿元,同比增长 22.1%。2015 年全国卫生总费用 38 775.37 亿元,占 GDP 的比重已经达到 6.05%。与此同时,医疗保险在医疗卫生治理中的作用没有得到彰显。

公共行政不能适应社会政策的发展

然而,社会政策的快速扩展和财政投入的不断增加,并没有充分转化

为人民的福祉。用老百姓的话来说,就是政策很好,但就是没有获得感。以医疗卫生为例,与政府财政不断增加的巨额投入不相符合的是,许多城市群众近年来对缓解“看病难”、“看病贵”似乎没有改革的获得感。虽然个人卫生支出占卫生总费用的比重由2008年的40.4%下降到2014年的32.0%,但个人绝对卫生支出却从2008年的5 875.86亿元上升至2014年的11 295.41亿元,较2008年上涨了92.23%。

以社会保险为例,尽管基本实现了养老保险全覆盖,但是,社会保险的强制性没有得到有效执行,存在着参保人数增加而缴费人数减少、名义缴费率高与实际费基低,以及缴费水平高与给付水平低的悖论。同时,由于不同制度之间的缴费和计发办法存在很大差异,加上统筹层次不高,也带来了复杂的社保关系转移接续问题,涉及制度和空间两个层面。这种情况不能适应劳动力自由流动的需要,尤其是对农民工的社会保险权利和福利带来很大的不利影响。此外,失业保险基本没有发挥作用,大量基金在睡大觉(sleeping money)。整体而言,社保基金虽然总量不断增加,但保值增值能力差。

再以低保为例,在低保标准不断提高的情况下,低保受益面却在不断减缩。我国的低保对象占总人口的比例只有5%左右,而在城市中低保对象仅占常住人口的2%左右。在南方一些城市,低保覆盖面不到1%。在高压反腐态势下,基层社会救助公共服务人员不作为现象突出,一些地区甚至出现了从“应保尽保”极端转向“应退尽退”极端的行为变化。还有一些地方甚至陷入了需要“寻找穷人”的窘境。在扶贫领域,长期以来贫困居民底数不清、情况不明、针对性不强、扶贫资金和项目指向不准的问题较为突出,比如扶贫资金“天女散花”以致“年年扶贫年年贫”,扶贫数字弄虚作假挤占浪费国家扶贫资源,重点贫困县舍不得摘下贫困帽子等。

这种局面的出现,一个重要原因是我们重视社会政策制定和出台,而忽视政策执行和评估。换言之,我们注重了社会政策体系和制度框架的完善,却忽视了福利治理能力(governing capacity)建设,或者说忽视了社会导向的公共行政发展(social administration)。具体表现在:

第一,政策制定与政策执行没有得到统一与协调。换言之,就是出政策与抓落实脱节。长期以来,我国公共政策过程的一个重要偏向就是重视政策制定,轻视政策执行,在政策制定时没有为政策执行提供必要且足够的条件。公共政策研究表明,足够的资源(sufficiency)是有效政策执行的基本条件。有效的政策执行不能够仅仅依赖良善的意图,还需要人力和物力,有些政策执行还需要独特的设备、技巧、资讯和科技。可是,在现实中,我们的政策执行缺人手、缺经费、缺资讯的情况普遍存在。例如,随着社会救助制度,尤其是低保制度的发展,基层民政部门普遍反映人手不够,工作经费与编制没有随着业务量的增加而相应增加,导致低保对象识

别工作出现严重偏差,进而成为纪检审计部门的审查对象。在社会保险领域,以广州为例,随着社保政策的扩展,现有市区两级经办机构管理体系和编制人员却无法及时满足参保人群的服务需求,经办服务单位工作任务不断加重,经办人员未能及时补充,而且人才流失较严重,人少事多现象长期没有得到有效扭转。

第二,相关职能部门的组织协调效率低,部门联动和业务协同度不足。换言之,就是政策执行缺乏协调。由于社会问题与社会风险的复杂性,社会政策的执行往往涉及多个部门,需要跨部门的协同,而实际情况是部门利益矛盾导致福利治理的不系统、不连续、不协调。例如,在医保管理问题上,我国长期存在人社部门与卫生部门之争。即使是在养老保险领域,保费的征收也存在着社保部门与地税部门之争。由于部门间不能形成共识,我国的社保资源未能实现有效整合,各部门社会保障业务信息尚未实现对接,仍呈现“条块分割”状态。

第三,职能部门政策执行力不足。社会政策的发展需要相关职能部门提升执行能力。然而,在实践中,职能部门由于缺钱缺人,缺民生意识,缺政策专业水平,且存在贪腐行为,导致执行能力不高。

第四,社会保险统筹层次低,影响管理效率和治理水平。我国主要社会保险项目尚未实现省级统筹,主要是县级统筹和市级统筹,统筹层次低,统筹范围小,统筹主体多,导致管理效率低下。以社保信息管理为例,由于各统筹单位各自建立信息系统,花钱不少,但不能实现信息共享,资源利用效率差,治理水平低。

第五,政治因素影响社会政策的有效执行。社会政策需要应对的是社会问题、社会风险和社会需要。大量的社会政策应该应对常态的社会问题和社会需要,需要执行部门和执行者根据专业精神和专业知识去实施政策。但是,在政策实践中,社会政策的执行也常常受到政治因素的影响。例如,低保政策的目的是为城乡贫困家庭提供现金救助,能否得到低保,应该取决于家庭的收入状况。然而,在低保政策执行中,当中央要求应保尽保时,许多地方往往把不合格的人纳入了低保制度中;而当中央强调反腐,加强审计时,许多地方则走向“应退尽退”,连本来合格者也失去了低保资格,导致低保覆盖率出现较大的反复。

第六,理念滞后,没有充分发挥社会组织在福利治理中的作用。

推动公共行政的“社会转向”,提升福利治理能力

面对我国社会政策快速发展的新形势,亟需提升我国的福利治理能力。具体来说,就是要顺应适应服务型政府建设和基本公共服务均等化的推进,加强社会行政,推动“为社会政策的公共行政”(public adminis-

tration for social policy),或者说“为社会政策的公共管理”。换言之,我们需要一个公共行政的“社会转向”(social turn)。

历史经验表明,规划和实施社会政策是现代政府的基本职能。发达市场经济体公共行政的核心内容就是社会政策(福利和服务)的行政,即如何规划和落实社会政策的行政过程。随着我国市场经济体制的完善,以及社会政策的发展,我国的公共行政研究要形成社会(福利和服务)政策导向,走向以社会政策为核心内容的公共行政。在欧洲,适应福利国家的现实,公共行政学科更多地表现为社会政策与行政(social policy and administration)。在我国,虽然没有独立的社会政策学科,但有社会保障学科(可以视为“社会政策”学科的中国表述),而且我国的学科分类还把社会保障归入公共管理一级学科之下。应该说,这种分类具有一定的前瞻意义,把社会保障与公共行政(公共管理)结合了起来,为发展以社会政策为导向的公共行政准备了学科基础。

倡导以社会政策为导向的公共行政,或者说推动公共行政学的“社会转向”,或者说推动社会行政学的发展,可以为我国福利治理能力的提升提供学理基础。而就现实层面来说,要提升我国的福利治理能力,增强人民的获得感,可以从以下几个方面入手:

第一,重视政策执行。政策的目的是研究问题而是解决问题,政策执行是实现政策目标的中心环节。关于执行的重要性,我们可以重温一下管理学大师 G.阿里森的话。他说,“在达成政府目标的过程中,方案确定的功能只占 10%,而其余 90%取决于有效的执行”。我们要改变重政策出台,轻政策落地的状态。第二,深化社会保障(福利)行政管理体制改革,进行机构创新,加强部门协调和整合。成功的福利治理有赖于一个由多元治理主体相互依赖且彼此支援连结而成的网络。第三,提高社会保障统筹层次,建立城乡一体的社会政策体系。第四,扩充各社会政策职能部门的编制和工作经费。配合服务型政府的建设,实施资源下沉,充实基层公共部门。第五,提升福利部门和福利官员的政策执行能力。负责福利治理的机构在政策执行过程中,要有认定政策目标及要求、运用其所拥有的资源,贯彻其意志、完成任务的能力。第六,提升福利官员政策执行的专业性。要减少社会政策执行中的政治干扰。同时,也要防止官员对法律、政策的选择性执行:对自己有利者就执行,甚至以违法违规的手段强化执行;对自己不利的法律、政策,则不予执行或者消极对待。第七,加强与非政府力量的协同和合作。要积极培育和发展服务导向的社会组织,要大力倡导企业社会责任,把社会组织、市场主体、社区、家庭和个人都动员起来,进行社会福利和服务的生产和递送。第八,鼓励地方政策创新及扩散。要改变上面出政策,下面等政策、转政策的局面,充分调动地方政府创新社会政策的积极性、主动性。第九,加强技术创新和应用,特

别是互联网技术在福利治理中的应用。第十,推动循证决策,重视证据在政策制定和评估中的作用,让我们的社会政策的决策和评估更加科学化。

本卷共收录了12篇论文和1篇专栏导语,分别纳入四个常规栏目和一个专题栏目。前四个常规栏目分别是“福利国家与健康中国”“住房政策”“养老政策”和“理论前沿”,分别有两篇文章;一个专栏则是“跨两岸迁移者与社会保障”,包括一篇专栏导语和四篇论文。专题栏目这个形式是本卷的一个新栏目,也是一个新尝试。我们计划在后续各卷都安排这样的专题栏目,就某个政策议题进行深入探讨。

在“福利国家与健康中国”栏目,顾昕教授从增进市场、激活社会、创新政府三个维度论述了中国福利国家的重建。针对大众对福利国家的误解,顾昕教授指出,行政化并非福利国家的本质特征,市场机制和社群机制也可以在福利国家的建设中发挥积极作用。福利国家建设并不一定与市场化建设相悖,也不一定会有损于市场运行的效率,这一点同样适用于社会。正如市场机制本身有多样性一样,福利国家的制度结构也有多样性。实施“积极的社会政策”,建设一个发展型福利国家,使之成为市场经济与公民社会的社会性基础设施,是中国发展模式转型的社会基础。

郑倩昀等人的论文则从健康中国的政策背景出发,考察了1978—2013年中国在人均卫生总费用、人均预期寿命、婴儿死亡率与五岁以下儿童死亡率方面的发展变化,并提出了中国在卫生费用与健康产出方面是否正在追赶OECD国家的议题。他们的研究发现,在人均卫生总费用方面,中国还赶不上OECD国家,但在健康产出方面,尤其是在婴儿死亡率指标方面。中国与OECD国家的差距得到了明显的缩短。他们的结论是,综合考虑医疗卫生的投入和产出,中国医疗卫生体制改革所取得的成绩不容忽视。

在“住房政策”栏目,马秀莲教授对我国“十二五”时期最重要的一项保障房政策,即完成开工建设3600万套保障房(简称“3600万套”)的发展实施情况进行了分析。她认为,该政策是作为抑制房价过快增长的手段出台的,但在执行过程中又出现了一些问题,先是其主体被置换为包含级差地租收益的棚改,后来其政策目标又变为去库存。有鉴于此,作者认为,“双重运动”下的和谐社会建设并未能抵御商品化/剩余化的强势逻辑,中国的保障房政策仍然是剩余型福利制度,社会住房模式没有进一步走向大众化。

聂晨的论文以住房政策为例,讨论了东亚国家和地区在政府干预下推动的资产为本福利模式的运行。论文从东亚住房体系建立和变迁两个时期,以及资产为本福利模式的入口、过程和出口三个方面,分析了其运行的经验和教训。作者认为,鉴于中国和东亚具有共同的儒家文化传统,

经历着相似的工业化和城市化进程,也面临着房价持续上涨带来的机会和问题,研究东亚国家住房体系的特点和经验对于中国住房体系的发展以及社会福利体系的建设有着极大的借鉴意义。

在“养老政策”栏目,郭磊和周岩的论文以企业职工基本养老保险政策和企业年金政策为例,考察政策目标群体感知的政策模糊性、冲突性对政策执行的影响。研究表明,企业感知的政策模糊性和冲突性显著影响企业职工养老保险政策执行,企业基本养老保险实际缴费率、企业年金参保概率从高到低依次为行政性执行、政治性执行或试验性执行、象征性执行。基于这一发现,作者建议在政策执行前要选择适当的指标测量目标群体感知的政策性质,在政策执行中根据感知的差异采取相应的执行策略。

赵强社的论文关注农村养老问题。他在分析农村家庭养老、社区养老、制度养老、机构养老四种模式的内涵、存在问题及发展对策的基础上,提出了农村养老宜采取以家庭养老为基础、社区养老为依托、制度养老为支撑、机构养老为补充的多元化养老模式,并提出了相应的策略。

在“理论前沿”栏目,李乐博士和周志忍教授介绍了英国社会政策循证决策的理论和实践。作者指出,在反思福利国家建设的经验逻辑中,政策执行研究兴起,发达国家政府开始重视证据在决策中的重要性,循证决策实践运动由此展开。循证决策贯穿于英国社会政策的整个生命周期,循证原则主要体现在政策过程的三个阶段:一是问题确认或议程议定以证据为基础;二是政策方案选择以证据为基础;三是政策评估和调整以证据为基础。

政策移植、政策扩散与政策创新是公共政策研究领域的新方向。有鉴于这些概念在理论发展与实践应用中都存在着一定程度的交叉性现象,邓剑伟等人的论文专门就政策移植、政策扩散与政策创新这些概念进行比较研究。论文通过文献综述,将国内外主要代表学者的概念界定进行归纳总结,进而以研究重点、研究方法、研究范围等为视角两两对比,从时间和内容两个维度出发,将政策移植、政策扩散与政策创新置于同一政策过程中分析比较其发展特点,试图形成一个比较清晰、完整的研究框架,完成政策移植、政策扩散与政策创新在基本概念上的基础研究工作。

本卷开设的专栏重点研讨“跨两岸迁移者与社会保障”议题。随着两岸交流的密切,大量台籍劳工(移工)进入中国大陆地区工作。他们所直接面临的一个问题即是两岸之间社会保障体系的制度落差与衔接问题。此一问题的存在不利于移工被涵括进入社会保障体系之中,特别是非台湾企业雇用的台籍劳工。由于两岸之间的社会保障体系依然是以社会保险制度为基础,而在社会保险制度中,取得给付资格的先决条件是必须累积足够的社会保险缴费期限。因此,作为移工,如果无法参加社会保

险制度,并且持续缴纳保费的话,即有可能丧失给付领取资格,或者是给付水平太低而无法保障其经济安全,特别是老年经济安全。本期专栏的编辑即是为了要补足此一研究领域的缺憾,希望藉此发现可能的解决方案。

本专栏共有四篇研究文章,分别是由陈慧瑜、施世骏所撰写的《不对称纳入:跨两岸迁移者社会保障权利之探讨》,由程议庆、古允文所撰写的《西漂一族:两岸社会保障制度夹缝中的台湾青年移工》,由陈琇惠所撰写的《权益之确保与延续:两岸移动劳动者养老保险可携性探讨》,以及有席恒和翟绍果所撰写的《两岸养老保险可携性研究:政策现状与发展因应》。为凸显这一专栏的重要性,专栏的两位组织者叶崇杨博士和岳经纶教授还专门撰写了专栏导语。专栏导语不仅阐述了本专栏主题的方法论意义和理论意义,而且对四篇研究论文的内容进行了介绍。

需要指出的是,尽管移动劳动者是海峡两岸都面临的共同问题,但本专栏的论文主要是台湾地区的学者从台湾地区的角度来撰写的,聚焦于台湾地区劳工在中国大陆的社会保障权益的维护。这并不是说中国大陆劳动者在台湾地区没有相应的问题需要解决。鉴于经济市场的进一步开放,以及两岸经贸往来的频繁,一个必然出现的情况是未来将有更多的中国大陆劳动者或是企业主赴台工作,因此要及早准备和回应可能产生的社会保障权益的转移接续问题。

岳经纶

2016年12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

广州市人文社会科学重点研究基地中山大学

广州社会保障研究中心

目 录

福利国家与健康中国

- 中国福利国家的重建:增进市场、激活社会、创新政府 顾 昕(1)
- 卫生费用与健康产出:中国在追赶 OECD 国家吗?
..... 郑倩昀 彭浩然 王瀚洋(18)

住房政策

- 大众化还是剩余化:3 600 万套后的中国住房制度 马秀莲(32)
- 东亚住房模式的建立和变迁:对资产为本福利模式的讨论
..... 聂 晨(49)

养老政策

- 目标群体、模糊—冲突与企业职工养老保险政策执行
..... 郭 磊 周 岩(65)
- 农村养老:困境分析、模式选择与策略构想 赵强社(88)

理论前沿

- 英国社会政策循证决策的理论与实践:对中国的启示
..... 李 乐 周志忍(117)
- 政策移植、政策扩散与政策创新的比较研究
..... 邓剑伟 田慧琳 李雅欣 杨添安(132)

专栏:跨两岸迁移者与社会保障

- 专栏导语:融合或排斥? 跨两岸迁移者与社会保障
..... 叶崇扬 岳经纶(149)

不对称纳入:跨两岸迁移者社会保障权利之探讨

..... 陈慧瑜 施世骏(155)

西漂一族:两岸社会保障制度夹缝中的台湾青年移工

..... 程议庆 古允文(177)

权益之确保与延续:两岸移动劳动者养老保险可携性探讨

..... 陈琇惠(196)

两岸养老保险可携性研究:政策现状与发展因应

..... 席 恒 翟绍果(212)

福利国家与健康中国

中国福利国家的重建： 增进市场、激活社会、创新政府*

顾 昕**

【摘要】 在当今中国社会经济发展模式大转型的时代，福利国家在很多人的心目中依然是一个忌讳。这一方面是出于对福利国家的误解，另一方面是忌惮于行政机制的主宰对社会经济生活所产生的负激励。但是，行政化并非福利国家的本质特征，市场机制和社群机制也可以在福利国家的建设中发挥积极作用。福利国家建设并不一定与市场化建设相悖，也不一定会有损于市场运行的效率，这一点同样适用于社会。正如市场机制本身有多样性一样，福利国家的制度结构也有多样性。实施“积极的社会政策”，建设一个发展型福利国家，使之成为市场经济与公民社会的社会性基础设施，是中国发展模式转型的社会基础。

【关键词】 发展型福利国家 积极社会政策 能促型国家 社会发展主义 治理创新

Restructuring the Welfare State in China: Enhancing Market, Activating Society, and Innovating Public Governance

Xin Gu

Abstract During the time of the great transformation of socioeconomic development model in contemporary China, the welfare state is still a taboo among Chinese elites. This is the case because of misperception of the welfare state on the one hand and of negative incentives cast on socioeconomic life by the dominance of bureaucratic mechanism.

* 基金项目：本文为国家社科基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”（15ZDA050）的阶段性成果及广州市人文社会科学重点研究基地资助项目。

** 顾昕，北京大学政府管理学院教授，博士生导师，北京大学国家治理研究院高级研究员。

However, bureaucratization is not an essential characteristic of the welfare state, and market and community mechanism could play active roles in the functioning of the welfare state. Building a welfare state may not be incompatible with market building, and may not be harmful to the operational efficiency of the market; and this point is the same with community mechanism. As there are varieties of market economies, there are varieties of the welfare state in terms of institutional structure. Imposing active social policy and building a developmental welfare state the social infrastructure for market economy and civil society is becoming the social base of the transformation of China's development model.

Key words The Developmental Welfare State, Active Social Policy, The Enabling State, Social Developmentalism, Governance Innovation

中国发展模式亟待转型,这一点已经成为政学精英的共识。然而,在有关中国发展模式转型的知识精英论说中,福利国家是基本上缺位的。令人感到啼笑皆非的是,不管其意识形态取向根源于何处,哪怕是新旧凯恩斯主义、新旧国家主义抑或新旧马克思主义,很多中国知识精英在谈到“福利国家”之时,却都会突然变脸,一下子变成了奥地利思想家米塞斯(Ludwig H.E.von Mises)和哈耶克(Friedrich A.von Hayek)的同道,要么如米塞斯那样彻底否定福利国家(Mises, 2010),要么如哈耶克那样基本上反对福利国家,只是仅仅在最低保障的意义上勉强承认福利国家的正面意义(Farrant & McPhail, 2012: 94—105)。诸如“福利国家危机论”、“福利陷阱论”(黄益平, 2012: 28—29)、“福利国家养懒汉”(郑功成, 2013: 2—10)等说法,大行其道。更有甚者,明明中国在福利国家建设方面始终存在着“低福利”和“负福利”并存的现象,距离所担忧的“福利国家陷阱”有十万八千里之遥,但却有很多人,包括著名的“左派”人士,都时常痛斥福利国家的危害性(秦晖, 2013: 4—24)。

众所周知,中国政府始终奉行经济发展主义的意识形态,即强调“发展是硬道理”,将施政重心放在促进经济增长之上,甚至将政权合法性建基于政府的经济绩效(龙太江、王邦佐, 2005: 169—175; 杨宏星、赵鼎新, 2013: 16—32)。尽管在社会建设上并非无所作为,而且进入 21 世纪之后,中国政府在平衡经济发展和社会正义上付出了巨大努力(Gu & Kelly, 2007: 201—224),尤其是各项社会保障制度的建设,正是不折不扣的福利国家建设。可是,在施政理念上,中国发展主义始终缺少社会发展主义的要素,而福利国家建设从未在发展战略的议程中占据核心位置,甚

至连“福利国家”这个词也在公共政策的论说中或明或暗地成为一个忌讳。

实际上,中国经济发展模式本身的转型都需要有社会政策的维度,即经济发展模式的转型有必要与社会发展的方向统筹起来加以考虑。中国社会发展的方向,根本不必讳言,就是重建一个适合中国经济社会发展水平的福利国家(顾昕,2013:28—34)。或者,借用欧洲社会政策学者习惯的表达方式,建构一个“社会中国”(岳经纶,2010:51—62;2016:37—42)。

在这个过程中,中国社会政策研究界至少需要在如下三个领域使出洪荒之力,即发展型福利国家的可能性、社会发展主义的多元理念基础和福利国家治理模式的创新,亦即如何通过治理模式的创新使福利国家以增进市场、激活社会的方式运作起来,才能为重建中国福利国家创造必要的智识条件。

一、发展型社会政策:福利国家促进 经济与社会协同发展的可能性

福利国家是一个极易产生意见纷争的领域。三个在国内外都极为流行的观点与本文的主旨密切相关,有必要加以厘清,即:(1)福利国家是经济发展水平提高的副产品;换言之,注重经济发展应该放在政府施政的优先位置;(2)经济发展主义与社会发展主义是零和博弈的关系,即福利国家的建设只是一种社会财富的再分配,而再分配无助于经济发展;(3)国家与社会是零和博弈关系,福利国家的发展会挤压市场组织和社会组织的空间,从而不仅不利于经济发展,而且也不利于社会发展本身。

这三个观点相互关联,而第一个观点尤为根深蒂固,其产生的部分原因在于望文生义。很多人把“福利国家”理解为“有福利的国家”或“社会福利水平较高的国家”,诸如“新加坡已跨入‘福利国家’的行列”之类的报道,就是在这种意义上使用“福利国家”这个词(木易,1995:23)。但这种理解并非完全缘于望文生义,而是基于一种根深蒂固的认知,即只有在经济发展水平提高之后才谈得上福利国家建设;换言之,很多人认为福利国家是发达国家的专利。按照这种理解,中国自然谈不上“福利国家”,自然也就不存在“福利国家重建”的问题,顶多存在如何建设福利国家的问题。

“一个国家何时才能被称为福利国家呢(Asping-Andersen, 1990: 18)?”要回答著名社会政策学者艾斯平-安德森提出的这个问题,取决于“福利国家”这个概念的定义。事实上,无论是在国际上还是在国内,人们在使用“福利国家”这个词的时候经常夹杂着自己的价值观。如艾斯平-安德森自己所说,最为常见的、教科书式的“福利国家”定义,是指“国家对

于其公民的某些基本的一点点福利负有保障责任”(Asping-Andersen, 1990:18—19)。这一定义自然有着很大的含混之处,因为关于何为“基本”,不同时期、不同国度乃至不同社群都会有不同的看法。

其实,对于“福利国家”这个概念,完全可以有一种独立于各种价值观的界定。在此,“福利国家”是指一种国家形态,即对社会保护(social protection)或社会福利(social welfare)负有一定责任的政府;至于政府承担这一责任的边界和程度,则呈现变异性。按照这一理解,福利国家是普遍存在的,除非政府在社会保护上完全无所作为。即便是中华帝国,朝廷也在赈灾领域扮演积极的角色,因此可谓最低意义上的“福利国家”,至于荒政的好坏,即“中华帝国福利国家”的绩效,那是另外一个问题了(魏丕信,2003)。

当然,在国际文献中,“福利国家”的起源一般公认为19世纪末期的德意志帝国,但其滥觞被追溯到英国的“济贫法传统”(the Poor Law tradition)(Patriquin, 2007)。1597年,伊丽莎白王朝统治下的英国议会通过了《济贫法》(The Poor Law),正式建立了公共财政支持下的贫困救助体系。基本上,“济贫法传统”乃是把公共救助的对象限定在“老弱病残”,也就是完全无法通过自身的努力而生存的社会成员(Brundage, 2002)。然而,“福利国家”的正式出现和发展终结了济贫法传统:不仅仅是社会边缘群体,全体公民(甚至包括享有合法居住权的外国人)均有权成为国家福利的受益者。简言之,在福利国家中,享有社会保护成为每一个公民的社会权利(Dean, 2015)。

可是,社会权利的边界也具有很大的漂移性,这意味着“福利国家既随时也随地而有所不同”(Powell, 1999)。因此,福利国家中的福利提供水平也会有高有低。当然,福利国家或社会保护体系发展到何种程度,取决于一个国家或地区的经济发展水平。而且,福利国家完全可以有不同的模式,最著名的分类当属艾斯平-安德森的三模式论,即自由主义型、法团主义型和社会民主主义型福利国家(Asping-Andersen, 1990)。后来,三模式论又被拓展为四模式论甚至五模式论(Arts & Gelissen, 2002: 137—159)。这里特别值得注意的是,东亚地区的福利国家模式被界定为生产主义,其特色是社会政策附属于经济政策,福利国家服务于经济发展(Holiday, 2000:706—723; Kim, 2015)。这一模式与本节关注的发展主义社会政策密切相关。

进而,福利国家的建设也是一个永无止境的过程,政府、市场和社会在其中所扮演的角色,日益呈现多样化的格局,即便在发达国家也是如此(Hancké, 2009)。众所周知,在20世纪70年代的石油危机之后,欧美福利国家的发展模式面临严峻的挑战,庞大社会福利开支被视为经济发展的负担。于是,上述的第二种观点,即福利国家阻碍经济发展论,日益流