

社会政策与社会保障
研究书系



社会建设与政府绩效 评估研究

陈天祥等·著

东方出版中心

社会政策●社会保障
研究书系



社会建设与政府绩效 评估研究

陈天祥等·著

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

社会建设与政府绩效评估研究 / 陈天祥等著.

—上海: 东方出版中心, 2010. 10

ISBN 978-7-5473-0235-4

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会发展—国家行政机关—行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 194501 号

社会建设与政府绩效评估研究

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路 345 号

电 话: 021-62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 昆山亭林印刷有限责任公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32

字 数: 430 千

印 张: 17.5

版 次: 2010 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5473-0235-4

定 价: 45.00 元

“社会政策与社会保障研究书系”

编 委 会

主 编 岳经纶

副主编 朱亚鹏

编辑委员会(按姓氏拼音字母排序)

陈天祥	陈泽群	邓大松	邓 薇
丁元竹	顾 昕	关信平	桂世勋
郭巍青	黄黎若莲	李 珍	李健正
梁祖彬	林 卡	林闽钢	林 义
吕学静	马 骏	莫家豪	申曙光
唐 钧	童 星	王思斌	席 恒
杨 团	杨燕绥	姚先国	岳经纶
张秀兰	张再生	郑秉文	郑功成
朱亚鹏			

丛书总序：在社会变迁中促进公民福祉

进入 21 世纪，随着我国经济持续多年的高速发展，国家领导人开始认真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。在 2003 年“非典”危机之后，中国共产党开始反思执政观念，同时推动公共政策格局的转型。在 2003 年“七一讲话”中，胡锦涛总书记正式提出“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”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战略目标。2005 年 10 月，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》（下称《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，

2 社会建设与政府绩效评估研究

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,自2008年以来,各省市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”、“民生财政”等词语应运而生。可以说,一个关注民生、重视民生的新时代已经来临。

一、民生问题与社会政策

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、学者和决策者之间达成共识。不可否认,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。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。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。

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。有的人把基础设施建设、修桥铺路等都视为民生建设。有的人甚至把所有的政府投入都归于民生投入。

“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,但缺乏明确的社会政策。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”。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,防范因年幼、年老、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。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。

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”。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六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:解决无知问题;
- 就业服务:解决闲散问题;
- 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。

社会政策的出发点是人类的基本需要。国家通过社会政策对个人福利进行集体干预,目的是对社会问题进行干预,满足社会需要。因此,经典的社会政策具有很强的社会问题导向。按照英国福利国家的设计者贝弗里奇的分析,社会政策旨在帮助人们解决社会生活中的“五大恶”:贫穷、疾病、流离失所、无知、失业。受贝弗里奇的影响,传统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(解决流离失所问题)、教育政策(解决无知)和就业政策(解决失业问题)。

社会政策具有鲜明的价值理念。追求社会公平和正义,是实施社会政策的基本依据。社会政策关注的是人民福利的提升,而不是国家对社会的控制。因此,社会政策强调国家和政府是社会福利和社会服务的主要承担者。因此,社会政策也可以视为社会福利政策。

社会政策的基本特征是再分配社会资源。社会政策具有很多不同的内容,如社会保障、社会救济、社会服务、社会保险等。社会政策服务于不同的具体目标,如消除贫困;满足社会基本需要,如教育、住房、医疗、就业等;对弱势群体提供补偿;缓和社会问题,如犯罪、药物滥用等;降低社会风险,如疾病、失业、年老等。从社会发展角度看,社会政策的意义/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,促进社会融合: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。随着社会的发展,社会政策的内容也在不断扩大。随着福利国家的建立,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)已成为社会政策的重要内容。

社会政策被视为市场经济成功运作的基本条件,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。

中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的题中应有之义。

三、社会政策与社会保障

发达国家大多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,至今仍没有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质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”。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,西方的社会保障主要是指直接提供金钱或类似金钱性质的东西给个人或家庭,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。

社会政策的内涵与外延都比社会保障更丰富、更宽广。社会政策关注的不仅是控制贫困,而且关心全民的福祉。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。长期以来,我们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。

自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来,为了加快经济发展,提升经济效率,制订并实施经济政策差不多成为国家的唯一功能。虽然国家宣布了“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。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方面的作用,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。

在 20 世纪 90 年代中期之前,我国社会政策弱化的社会经济后果还没有明显暴露。当时,中国经济改革还处在双赢游戏(win-win game)状态,社会各阶层都能从改革中受益。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

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了新的契机,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。就内容来说,这些议题几乎全都集中于并涉及所有社会政策领域,提及多种诉求和批评。

四、社会政策与社会支出

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”。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。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,才能保持“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进行相应的调整。因此,为配合公共政策格局转向重点关注社会政策,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三分之二。从这个意义上说,公共财政就是民生财政。

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。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%)。

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上的支出,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%。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。

在改革开放的头二十余年里,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。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”。

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,中国开始了从“建设财政”向“民生财政”的初步转型。

五、社会政策视角下的我国社会保障制度

从社会政策的视角看,自改革开放以来到本世纪初,我国社会保障制度建设呈现出以下特点:在价值上,从理想主义转向了实用主义;在政策目标上,从关注社会公平转向了关心经济效率;在福利提供主体上,社会福利的主要提供者从国家/单位转向了个人和家庭;在福利提供机制上,从国家计划转向了市场主导;在中央与地方的分工上,从中央主导转向了地方各自为政。这些变化的后果是,政府忽视了自己在公共福利提供中的必要角色,导致了我国基本公共服务的短缺。

具体来看,我国社会保障建设存在着“八重八轻”的问题。第一,从价值取向上看,我国社会保障制度建设重工具理性,轻社会权利;第二,从制度设计上看,我国社会保障制度建设重预防性项目,轻发展性项目和关怀性项目;第三,从制度运作上看,我国社会保障制度建设重融资,轻规制;第四,从服务提供主体上看,我国社会保障制度建设重个人和家庭,轻社会主体;第五,从受益对象上看,我国社会保障制度建设重城镇,轻农村;第六,从政策过程来看,我国的社会保障制度建设重政策制定,轻政策执行与评估;第七,从政策重点上看,我国的社会保障制度建设重经济福利,轻社会服务;第八,从中央与地方的关系上看,我国社会保障制度建设重地方政府的责任,轻中央政府的责任。

前述“八重八轻”,反映出我国社会保障制度建设中存在着若干

明显的弱点。而其中的一个突出弱点是重经济福利(收入保障),轻社会服务。以社会保险为基本内容的社会保障体制主要关注的是国家与劳动力市场的关系,关注的是劳动力市场正规劳动者的收入补偿和经济福利。而在正规劳动力市场之外的其他劳动者和公众的福利及服务则没有得到足够的关注。以收入维持为基本内容的经济福利和以个人需要为导向的社会服务是当代社会政策的两大范畴。一个完整的社会保障(福利)体系,既需要为民众提供基本的经济福利和收入保障(benefit-in-cash),又需要提供各类“个人导向”的具体服务(service-in-kind),主要表现为社会服务。进入新世纪,随着以人为本施政理念的倡导和服务型政府的建设,旨在实现社会权利、促进个人自主性的社会服务开始得到各级政府的关注。

六、中山大学社会保障学科的发展

中山大学社会保障学科发展有两个主要的源头。第一个源头是中山大学行政管理学科。自20世纪80年代初恢复与重建以来,中山大学行政管理学科建设实现了跨越式发展:1998年首批获得行政管理专业博士点,2000年成为教育部人文社会科学重点研究基地,2001年被评为国家重点学科,2003年首批获得公共管理一级学科博士学位授予权并设立博士后科研流动站。伴随着行政管理重点学科的发展,社会保障与社会政策研究作为公共管理学科下的一个重点研究方向近年来在中山大学得到了迅速发展。2005年,设立了社会保障专业博士点,并开始招生。2006年,教育部人文社会科学重点基地中山大学行政管理研究中心成立了社会政策研究所。2007年,以社会保障和社会政策为主要研究内容的《中国公共政策评论》正式出版。同时,社会保障与社会政策的教学也是中山大学公共管理专业学位(MPA)的重要组成部分,开设了社会政策与社会保障、比较公共(社会)政策、比较住房政策等课程。2008年5月,组织召开了

12 社会建设与政府绩效评估研究

“中国社会保障建设 30 年：回顾与前瞻”全国性研讨会，邀请了国内众多著名社会保障专家出席，是近几年我国规模最大的社会保障研讨会。

第二个源头是中山大学的保险学。顺应社会保险改革和商业保险市场的发展，中山大学从 20 世纪 90 年代中期开始发展保险学。2002 年，开设保险学本科专业，2003 年，成立保险学系。2004 年，开始在金融学学科之下招收社会保障方向博士生。近年来，中山大学社会保障研究中心在养老保险和医疗保险研究领域取得了一批有重大影响的成果。

为整合中山大学行政管理学科与保险学等学科的专业优势与知识积累，进一步推动中山大学社会保障学科的发展，中山大学政治与公共事务管理学院在 2008 年开始筹备成立“社会保障与社会政策研究所”，并于 2009 年 4 月正式运作。该研究所以政治与公共事务管理学院的社会保障硕士、博士学位点为平台，以政治与公共事务管理学院的公共政策专业为基础，整合了岭南学院的保险学专业的骨干教师，以强强联合、专业互补的方式组建中山大学社会保障学科。可以说，研究所的成立为中山大学社会保障学科的发展注入了新的动力，为中山大学社会保障学科的进一步发展提供了坚实的平台。

中山大学的社会保障学科虽然发展时间不长，但是，有着深广的学术渊源，并且从一开始就具备了公共管理学、经济学、社会政策学、社会学等多学科的优势。在学校各级领导的大力支持下，在中青年学者们的共同努力下，中山大学社会保障学科建设进入了高速发展的快车道，取得了显著成就。

中山大学社会保障学科试图超越现有的社会保障或社会政策研究机构的研究思路和视角，尝试把偏重制度设计的社会保障研究与偏重价值理念和政策分析的社会政策有机地结合起来，真正在公共管理这一学科的框架下来研究社会保障和社会政策问题，从我国实际存在的重要社会问题和社会风险出发，以公平、正义、和谐等价值

理念为指导，以我国的社会保障制度改革和建设、我国社会政策的融资、提供和监管体系为主要研究内容，力图建构起中国社会保障（政策）的理论框架和政策体系，进而为达成社会主义福利社会作出学术上和政策分析上的贡献。

为了推动社会政策框架下的社会保障研究，展现中山大学社会保障学科的学术成果，中山大学社会保障与社会政策研究所在教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心和中山大学政治与公共事务管理学院的资助下，在东方出版中心的支持下，推出“社会政策与社会保障研究书系”。我们希望这套“书系”能够丰富和拓展我国社会保障学科的研究领域，并对推动我国的社会改革、提升人民的福祉作出贡献。

岳经纶

2009年5月于广州中山大学