

中国福利体制建构与发展的社会基础：一种比较的观点

熊跃根

内容提要:在全球化与后工业经济时代里,诸多国家出于应对经济发展与社会变迁的考虑,都在不同程度地对本国的福利体制进行变革或再造。在分析了全球化与后工业经济时代新社会风险对建构适度普惠型社会福利体制的影响的基础上,文章提出,转型时期的中国应从如下三个方面来重塑福利体制建构与发展的社会基础:第一,建立和发展新型福利体制的责任共担的模式;第二,通过风险管理确立国家、非营利部门与家庭的福利三角关系;第三,建立和发展新型社会契约下的公民权利保障机制。

关键词:中国福利体制 社会基础 适度普惠型社会福利

一 引言

社会福利的出现一直被视作经济发展与社会变迁的结果,同时也是国家干预的后果,福利国家的出现与社会主义福利制度的形成都是如此。早期福利国家设立的“从摇篮到坟墓”的福利国家制度,体现的是国家对公民的责任,它确保为所有公民提供最低限度的社会保护,通过政治和经济上的制度安排来保障民主运作的社会基础。因此,在T·H·马歇尔(Marshall 1964)看来,福利国家是一种由民主、福利与资本主义构成的混合物。而熊彼特(1999: 437)则认为,在成熟的社会主义条件下,民主可以在有效的官僚制度中得以运行。

在社会主义国家的制度遗产里,以权力的自我合法性与父爱主义为基础的就业制度及其集体福利,形成了一种独特的体制内分配的福利制度。然而,长期以来旧体制在忽视效率和对财政预算失去主导控制的前提下,并未从制度上准备好对未来的制度变迁导致的失业、贫困等问题进行干预,这使得制度遗产的合法性基础在一定程度上被动摇(科尔奈, 2007: 525 ~ 526)。实际上,无论是资本主义还是社会主义,要想获得成功,都必须对自由的市场经济制度进行某种限制与变革。同时,政府还必须通过对社会政策的制度安排来实现政治、经济与社会的有效整合。而福利体制的建构,无疑是社会制度当中最为重要的一环。

在当今全球化与后工业经济时代里,无论是福利国家还是转型经济国家(如中国),国家出于应对经济发展与社会变迁的考虑,都在不同程度地对本国的福利体制进行变革或再造。

作者简介:熊跃根,北京大学社会学系教授,教育部人文社科重点研究基地北京大学社会与发展研究中心研究员。

本文是作者在2010年6月12~13日于中国人民大学举办的第十届中国人文社会科学论坛社会保障论坛上所做发言的基础上形成的,同时它也是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色社会工作制度和模式研究”(项目编号:09JZ0026)子课题的阶段性研究成果。

在这里,笔者将不准备讨论福利国家的制度变革问题,而是重点讨论如下命题:在转型时期,中国在建构和发展与新的社会结构与经济发展模式相匹配的福利体制(学术界称之为适度普惠型社会福利)的过程中,尤其是在经济发展模式转变与就业者流动性加剧的情形下,适度普惠型社会福利体制建构与发展所依赖的社会基础何在?换句话说,这一福利体制形成与发展有哪些客观条件与制度基础?

1999年,G·艾斯平—安德森在其著作《后工业经济体的社会基础》(Social Foundations of Postindustrial Economies)中讨论了福利资本主义的多样性与变化性,指出在后工业经济时代里,劳动力市场与家庭的失调是资本主义福利体制变革的重要原因。前者的问题在于就业的充分性与平等性难以保证,后者则是因为家庭形式与功能的不稳定性,而这一切都与时间要素紧密关联。同样也是在1999年,德国社会学家乌尔里希·贝克出版了《世界风险社会》(World Risk Society)一书,他指出,当今我们生活在一个世界风险社会中。在贝克看来,风险社会的最显著特征是工业现代性的老化(贝克,2004:72)。从这个意义上说,艾斯平—安德森阐述的后工业经济时代的风险问题与贝克所指的风险社会特征有着密切联系。

对于一个决策者来说,仅仅了解自身所处的风险处境是不够的,他必须认识和分析这些风险与现代化过程之间的关联,用贝克的话说就是人们必须“自我正视”(self-confrontation)。中国正处在一个社会变迁加剧,区域及全球风险日益增加的时期,如何认识新社会风险对福利体制建构与发展的影响至关重要。这些对福利体制可能产生重要影响的新社会风险包括:第一,市场经济的不确定性和劳动力市场的去规则化,就业者的工资与社会保障水平的偏低对刺激有效需求作用有限;第二,地方经济实体的脆弱性与债务显性化并存,社会保障体系的可持续性受到影响;第三,被压抑的社会群体导致的群体性事件增多;第四,公民流动性与家庭不稳定性的增强,使得快速城市化过程中日益增加的新生代农民工和就业不稳定的城市青年群体,在就业、住房和社会保障等诸多方面正面临着诸多困难。

在当前中国社会转型的背景下,上述新社会风险对福利体制的建构与发展将产生如下影响:第一,最低生活保障与最低工资之间的机制性关联将更加复杂;第二,地方政府的非均衡财政实力,一方面将导致区域间福利扩张的恶性竞争,另一方面也会出现区域间社会福利发展水平上的新差距;第三,私营企业职工内部通过抗争性的社会运动获取劳工权的行为与地方政府实施社会政策之间可能产生的矛盾;第四,加速的公民流动性与中心城市的集中化将可能对大城市的福利体制产生持续的经济、政治和社会压力;第五,家庭面临的诸多压力与多重照顾功能的要求,在家庭政策缺失与家庭社会服务发展不足的情形下,不仅进一步弱化了家庭的照顾责任,还可能使公民的社会参与及市民社会组织的发展面临“人气不足”的困境。因此,为了建构与发展适度普惠型社会福利体制,作为起主导作用的政府,以及发挥辅助作用的非营利部门,都应认识到上述新社会风险的存在与可能产生的影响及后果。

二、全球化时代中国社会出现的新社会风险对建构适度普惠型社会福利体制的影响

在现代社会里,社会制度的成功运行离不开稳定与有效的政治经济体制,福利体制的建构与发展也是如此。在未来十年里,中国全面建设小康社会的发展目标涉及到收入分配、社会保险、教育、医疗、文化、犯罪预防等与社会福利高度相关的领域。因此,要实现上述目标和落实相应的政策,政府的治理机制和公共政策能力面临着重大的挑战。

(一) 政治基础

20世纪70年代以来,西方福利国家以及日韩等后来居上的东亚福利国家,都先后遭遇了政党政治变革与选民动向变化的影响,福利改革在不同时期成为政党与选民纠结的论题。最近二十年来,欧美福利国家都通过重塑工作与福利的关系,试图以新的社会政策措施,来变革福利政策导致的负面影响,同时强化福利接受者的自我依赖意识与工作动机。然而,福利国家在经济增长放缓和就业形势低迷的背景下,很难通过有效的社会政策改革在短期内改变被动的社会处境,并影响选民的政治意向。在传统的福利国家体制里,这种通过全方位的社会保护与充分就业等措施,来实现减少社会不平等的目标,被称为资本主义社会里“民主的阶级斗争”的一个基础(Esping-Andersen 1999: 15~18)。

然而,同西方发达国家和其他发展中国家不同的是,中国在政党制度及其安排上有自身的特点并保持着某种优势,即执政党的连贯性和稳定性确保了制度与政策实施的一致性。有人将此归结为威权主义政治的优势,认为是集中化体制所带来的后果。尽管中国的政党政治制度具有高度的稳定性,但这并不排除其中存在的问题与不足。比如,决策中的民主集中制和自上而下的人事任命制度如何确保效率和公正?当前执政党面临的诸多问题和挑战都在促使其进行进一步的自我改革与完善,包括党内监督、人事制度、决策方式与程序等,都在发生积极的变化。近年来,为加强政府决策的效率与社会参与,各级政府不断强化了民主党派在政府政策制定过程中的角色与功能提升。同时,为促进政府决策与议事的公正与公开性,政府还通过网络等信息平台加强了公民监督与社会参与,拉近了政府决策者与普通公民之间的心理距离,也在某种程度上提升了政府部门在公众中的信任度,而这在公共与社会政策领域是极为重要的。政策运行的方式、效率与结果在很大程度上影响着公民对政府的信任,它反过来又影响到政府的决策行为。在中国,自上而下的集中化行政体制和高效率的动员机制,在很大程度上能保证社会政策的实施与新型福利体制的建立,这是中国在政治制度上的优势。然而,作为决策者仍然不能忽视民众和社会舆论的普遍反映及其共识,政策决策与政治运行的逻辑应与公民社会的良性发展紧密结合在一起,经济制度的绩效才能得到保障,社会秩序才有可能按照道德逻辑运行,并在法律制度之下得以建立。中国要建立和实施普惠型的社会福利体制,在政治上不仅要保持稳定性和一致性,还必须在制度安排上保证治理的理性逻辑。

(二) 经济基础

自改革开放以来,随着国家经济实力的不断增强,中国各级政府的财政能力也在不断提升,政府财政支出规模在显著地扩大。从财政统计的相关数据中可以看出,从1990年到最近几年,中国的财政收支的规模和增长速度都有显著的变化。1990年全国财政收入为2937.10亿元,2008年则上升到61330.35亿元,增长了20倍。同样,国家的财政支出规模及其增长的变化也十分明显。1990年全国财政支出为3083.59亿元,到2008年这一数字上升到62592.66亿元,增长也是20倍^①。而从中央与地方财政支出比例来看,从1990年到最近几年,我国财政支出中地方财政支出比例几乎一直高于2/3,这与过去二十年来市场经济的发展与税制改革有密切的关联。

近年来,中国政府加大了对社会保障和其他公共事业的投入力度,重视民生建设的政策导

^① 中国财政收支等数据来源于国家统计局公布的统计资料,下同。

向又促使各级政府在社会福利与社会服务领域扩大了支出规模。就社会救助体系而言,城市目前已经普遍建立了基本的社会安全网,做到了应保尽保,广大的农村地区也正在进入全覆盖的进程中。正在重点推进的“新农合”和“新农保”将确保农村居民基本的生活无后顾之忧,这是非常关键的政策举措。然而,在推进普惠型社会福利体制建构的进程中,政府公共财政的增长基础、持续性、效率与制度结构等一系列问题相应而生。从近几年地方政府财政收入增长的势头和结构上看,大兴土木导致地方“土地财政”快速增长,经济发展中隐忧间或其中(周飞舟,2010)。最近几年,随着和谐社会建设和民生工程进程的加快,政府在社会保障支出的比例也不断增加。从统计数据上看,2008年我国社会保障和就业支出规模为6804.29亿元,占财政支出的比例为10.87%。

从长远来看,我们需要思考的是中央与地方政府在社会保障领域的公共财政投入比例的稳定性,同时也需要密切关注地方公共财政的来源与经济实质性发展的联系是否存在一种实效关联,考虑到地方政府追求短期利益和盲目追求增长规模与速度,在城市建设中过于追求开发而忽视维护,这些在干部任命制度还没有彻底改革和官员任期内盲目追求数字政绩的前提下,都会给未来几年内地方政府实施社会保障体制改革形成一定的压力。此外,在政府大力推进社会保障体制建设的过程中,一些政府决策者和官员热衷于宣讲民生政绩和社会保障数据,而实际上如果我们认真审视社会保险缴费的结构与工资、就业的情况,也许就可以看出社会保障缴费未必一定与民生改善与社会政策实际进展有直接联系。随着中国人口老龄化进程的加快,尤其是大中城市老年人比例不断提高,养老保障的压力逐渐加大,现存的社会保障基金的供给压力会进一步加大,而届时对中央和地方政府的财政能力的考验也会增大。

(三) 政治经济的制度整合——迈向发展型社会福利或社会投资的国家?

在很长一段时期内,社会福利的经济意义与功能被自由主义经济学说所忽视。值得注意的是,即使以保守主义和市场经济理性著称的芝加哥大学的经济学家中也有人倡导社会福利和社会投资在经济发展中的意义,比如加里·贝克尔和詹姆斯·赫克曼强调了人力资本投资和教育在经济与社会发展中的作用,其中后者尤其重视了早期教育的投入与社会项目的作用。而在社会政策领域,诸多学者倡导并从政策上建议将发展型社会福利、发展型的社会政策和社会投资作为后福利国家时期的改革策略(Hall and Midgley 2004)。保守主义者坚持认为,社会福利是一种消费,政府应在其职能范围内对其范畴和提供方式进行严格的限制,除了提供有限的公共福利外,政府应充分调动市场和就业者个人的工作积极性,通过社会保险等手段来实现生活水平的改善。因此,在国力一向强盛的美国社会,一方面人均国民收入水平很高,另一方面贫富分化现象严重,儿童、妇女和有色人种的贫困率居高不下。正是这种背景使得学者对推行广泛的社会福利服务和提升社会保护水平,从而实现社会公正的社会政策倡议变得尤为具有挑战性。在美国,福利改革一度成为两党纷争的话题,20世纪90年代中期民主党执政时期推行“结束福利”的福利改革引发了广泛的争议和批评,这进一步恶化了低下阶层和有色族群的生存困境。作为高度发达的资本主义国家,在经历漫长的国会辩论、政党竞争和公众参与等不同阶段后,美国国会在今年终于史无前例地通过了医疗保险改革的法案,它将使数千万的美国人受益。然而,这一改革带来的经济和政治影响目前还很难评价。

显然,就问题的复杂性和政策推行的难度来看,中国的社会改革形势比美国要好一些。但是,中国未来要在社会福利体制上迈进更大的一步,从制度改革上做出深刻的变革,问题也并

不简单,因为福利体制变革本身必须同现存的政治经济制度有效的整合在一起。那么,如果中国要试图建立与发展的适度普惠型社会福利,应该如何从政治经济的制度整合方向来考虑呢?从目前中国社会保障体制建构的战略发展趋势来看,它主要有三大基本特征:低水平、广覆盖和可持续。然而,目前就总体的福利体制建构来说,这一以基本民生为核心的社会保障体系还需要从制度上进一步解决下列问题:城乡之间社会保障和福利服务水平的差异;各区域或地方社会保障管理制度和福利供给方式之间的差异;中央与地方在社会福利制度设计和管理上的差异。而实际上在现存的这种制度中,并不存在一种福利权利的统—性(Universalism),它又给未来制度的整合设置了一定的障碍。就社会福利或社会保障制度设计与发展而言,最重要的不是经济基础,而是在政策决策与实施中实现理念和原则的统—,这在中国的政治治理文化中是一个极其关键而敏感的因素。在“十二五”期间,中国政府一方面要继续保持经济增长的平稳性和经济发展的良性循环,控制好宏观经济的主要指标,另一方面仍要极力确保政治格局和社会秩序的稳定,减少不必要的社会震荡,从而使各项社会改革计划得以顺利实施。因此,在未来若干年,中国政府在西部及落后地区有效实施经济发展,大力实施社会保障计划和推进福利体制改革变得异常重要,这对于缩小东西部差距、加强民族之间的融合和促进少数民族地区社会经济和谐发展具有重要的战略意义。

三、适度普惠型社会福利体制建构与发展的社会基础

自改革开放以来,中国的经济发展取得了令人瞩目的成绩。在经过三十年的高速经济增长后,国家经济总量目前已位居世界前茅,仅次于美国与日本。与此同时,中国的社会发展进程与人民生活水平也不断得到改善,在联合国人类发展指数(Human Development Index)中,人均预期寿命和人均识字率都得到显著的提升。在减轻贫困人口、增加基础设施投入、改善城乡居民生活和促进就业等方面,中国政府在过去三十多年取得了积极的进步。然而,我们必须认识到,过去三十年来中国经历的改革开放与快速的经济增长,急剧变化的社会环境与趋于复杂的全球化环境,也使得这个世界上最大的发展中国家遇到了前所未有的困难和挑战,比如大规模的农村剩余劳动力进入城市寻求就业机会导致的就业压力、快速的城乡人口老龄化、长期以出口为导向的企业面临更为激烈的国际竞争,以及诸多生产企业在全球经济衰退的形势下出现的产能过剩等,这些都对中国的经济可持续发展和平稳社会秩序形成了压力。同时,在计划经济时期,由于我们比较忽视社会发展的制度建设,忽视社会保障制度的科学和理性的制度设计,长期以来我国实行了城乡分割和主要以城镇就业人口为核心的社会保障制度,在非正规就业人群和那些不符合政府的社会救助资格的人群,一直以来则主要依赖家庭及其社会支持网络,生存风险和社会安全的脆弱性十分明显,给社会稳定带来了一定的压力。而自20世纪90年代中期以来,随着市场经济改革进程的加快,我国逐步加快了社会保障制度的改革,在养老、失业、医疗保险、住房等多个领域颁布了新的法规和政策,目的是推进与市场经济发展相适应的现代社会保障制度建设。

自20世纪80年代到21世纪初期,我国社会保障制度的改革与实践的基本理念主要是围绕经济建设、以建立现代社会保障制度来促进市场经济的发展这个核心目标。或者说,社会保障制度的建立和发展一直被当作是促进经济发展的手段。然而,快速的社会转型和不断涌现的社会问题(如老龄化加速、城市就业压力增大、社会保障体系覆盖面不够和支持力脆弱、贫

富差距不断增大等),一方面对我国的社会保障制度和社会政策实践提出了新的要求,另一方面也对我国政府应对复杂的社会环境与社会问题的治理策略提出了挑战。在过去几年来,我国政府针对经济发展不平衡和在急剧的社会转型过程中所出现的问题,有效地制定和实施了一系列旨在改善民生和促进社会稳定的社会政策,将社会建设摆在同经济建设一样重要的位置,有学者提出中国从此进入了社会政策时代(王思斌,2004)。

近年来,中国政府大力推进社会保障制度改革和加强民生建设的举措,明确在2020年前后实现全面小康社会的目标。而要达到这一历史目标,建立和发展适度普惠型社会福利体制是必不可少的。同时,这也是实现使全体公民在未来过一种“更幸福、更有尊严”的生活目标的制度基础。为此,我们应对这一制度的社会基础有所认识。在这里,笔者将这一社会基础主要概括为国家、非营利部门与家庭之间的社会连带关系,而这一关系的前提条件是社会结构及其变迁的各种影响力。在经历了三十多年经济快速发展与社会急剧转型的双重背景下,作为促进社会稳定与社会关系良性发展的动力机制,社会保障或社会福利制度要在未来很长一段时期内发挥着重要的功能,来应对快速城市化、新农村建设和促进城乡社会经济整合过程中所面临的新问题,实现保增长、促稳定与利和谐的目标。在笔者看来,在新形势下建立和发展适度普惠型社会福利体制,可以从三个方面来思考重塑社会基础的问题:第一,建立和发展新型福利体制的责任共担的模式;第二,通过风险管理确立国家、非营利部门与家庭的福利三角关系;第三,建立和发展新型社会契约下的公民权利保障机制。这可以从如下两个角度来论述。

(一) 迈向责任分担的一种福利体制

在我们现存的社会制度经验里,社会分层和由此导致的社会不平等从未得到有效的解决,这也是福利国家和其他各种社会福利制度致力解决的重大问题。在传统的福利三角(*the welfare triangle*)关系中,国家、市场与家庭最初各自都被假设是功能完备的,并在资源提供方面保持着等距的社会联系的单位,即一旦某一系统出现问题,其中另外的系统就会提供辅助功能或替代功能。而实际上,无论是在经济还是在社会干预领域,政府失灵和市场失灵都是不可避免的,前者基于人和制度设计的不完善性,而后者则是由于它本身的内在缺陷进而不可修复。而家庭虽然是天然的对个人情感和其他照顾需要的提供者与问题解决者,但它本身也会面临因外部资源配置不公和自身系统缺损而部分地失去照顾功能。这样,福利三角的连带性就成为一个显著的问题。因此,在未来人口老龄化、家庭规模小型化和社会转型加快的背景下,中国社会福利体制的建构必须考虑福利提供和照顾责任的关系,这其中不仅涉及到提供者的结构,还牵扯到照顾责任与资源提供模式的配置,关键是在如何确定公民与国家之间在权利和责任上的范围与归属,以确定基本的制度逻辑和政策策略。

过去半个多世纪以来,西方福利国家通过不同的体制类型的实践,证明了在不同政治经济制度安排下社会政策实现平等和效率的结果,其中最重要的事实是,国家仅仅依靠社会保险为基础的福利体制很难解决不平等、贫困和不公平的社会问题。相对而言,北欧普遍主义的福利体制是迄今为止运行得最好的社会类型,因为它们在经济发展和社会平等两方面都保持了比较好的平衡,但是批评者仍然会认为社会民主的福利体制存在国家过度干预、再分配规模过大和福利权利的易获得性不利于公民积极就业等问题。事实上,在现实世界,完美的福利体制并不存在,只有依靠自身制度设计和有效地回应自身问题的学习型的政策模式和体制类型。对所有工业化国家来说,即使抛开福利体制而言,最重要的任务几乎都是如何面对和维护经济繁

荣以及促使社会保障体系有效运作。

在哈耶克看来,以高税收为基础的福利制度是走向奴役之路和对自由有莫大伤害的体制,然而以供给学派思想为基础的社会保险机制在美国市场社会里同样遭遇了失败,这是大规模贫困和种族不平等持续存在不能得以解决的重要原因。有些学者认为,以高税收为基础的北欧福利体制,放弃了完全由经济放任自由的理念来主导政策,而是通过更有效的社会干预(建立广泛的社会项目)来消除市场力对社会分层的负面影响。因此,北欧国家的经验证明了国家提供慷慨的福利和社会服务非但没有导致“奴役之路”,相反它是国家形成实现公平、经济平等和国际竞争力的重要基础(Sachs 2006)。而最近英国福利国家的改革经验也说明,仅仅从政策理性和按照市场逻辑来推行福利改革的实践,最终会扭曲公共价值观,损害公众对政府的信任,从而削弱了政府的制度合法性,有研究者提出,政府决策者应充分认识到政策在这一社会行动中的能动性个人的表达及规范需要(Taylor-Godby and Wallace 2009)。

对中国来说,在保持经济持续发展的同时,也要加快社会福利资源再分配和社会服务体系的建设,国家应通过有效的、全方位的社会政策来扩大社会平等,减少社会不公平,从而提升公民对国家和制度的信任。在市场渗透和社会转型过快的历史阶段,政府通过社会项目和社会政策来矫正不平等和减少贫困被看作是一种道德义务。因此,建立一个责任共担的福利体制,形成国家、非营利组织(或公民社会)和家庭之间的协作关系,将有可能促成平等、融合和互助的社会形成。在市场经济发展、社会财富不断累积的情形下,政府或国家应通过有利的政策引导社会资源的合理配置,通过社会组织和制度创新(如非营利组织进入社会福利服务领域的制度创新)来加大社会福利资源配置和提供环节中非国家力量的介入,同时也可以促进公民社会的团结,这是建立国家、非营利部门与家庭(公民)之间的新型福利三角关系和提升社会风险管理能力的一个重要思路。

(二) 新型社会契约下公民权利保障机制的发展

对所有的福利体制来说,新时期的社会风险是其功能运作的障碍。艾斯平-安德森指出,社会风险自身的存在也是有其特征的,它们可以概括为三个轴向关系的风险,即阶级(或阶层)风险、生命历程风险和代际风险,其中阶级风险和代际风险的消除必须借助国家干预才能解决(Esping-Andersen 1999: 40)。由于国家、市场和家庭在处理风险时所具有的特质与缺失性,完全通过某一行动者来解决风险导致的社会不平等、贫困和公正等问题变得不现实。因此,需要在充分认识不同行动者在环境变迁和功能变化的前提下,如何形成新的社会契约来健全公民权利的保障机制,这是未来社会发展的一个关键问题。

笔者认为,对中国来说,在发展不平衡和区域差距过大、贫富分化和公民对公共权力信任度缺失的形势下,应通过一系列社会政策和社会服务安排,来重新塑造社会契约关系,从而恢复和建立良好的国家-市民或国家-社会关系。限于篇幅,笔者将简洁阐述三种契约关系的建立和发展,包括公私(国家与公民)契约;代际(年老与年轻一代)契约;富裕阶层与低收入群体之间的协作(贫富)契约。就第一种社会契约关系而言,主要是通过政府或国家公信力的制度重建以及通过管理社会风险的善治的实践,来形成新型的公私契约关系,一方面保障国家或公共权力行使的透明度和纯洁性,另一方面也形成了公私两个领域的必要边界,以减少权力过度渗透导致的权力腐败现象。就第二种社会契约关系来说,代际契约关系的建立是恢复传统道德伦理和强化家庭功能的重要保障,同时通过政府或国家的积极干预与资源再配置,促使老

年人与年轻人建立广泛的协作和互助关系,这不仅可以通过社会保险的制度安排来实现,还可以通过就业的弹性制度和社会服务的新传递模式来实现。第三种社会契约关系,对中国来说,是一个最大的挑战,也是我们的社会所必须面临的重大问题。在市场经济发展迅速和社会变迁加速的时代里,贫富差距日益扩大,而一些富裕阶层的过度消费和缺乏社会公益心无疑又加深了两个阶层之间的心理对立。因此,政府应在社会福利和公益事业领域,通过更有效和更弹性的立法与制度安排(如税收制度改革)来刺激富裕阶层参与社会公益事业,刺激社会捐赠的力度和范围,而这对发展社会福利和扩大社会服务对贫困阶层的社会保护是有积极意义的。为有效地预防社会风险,同时促进经济的持续繁荣,中国未来的福利体制建构应从上述三个方面来考虑恢复和建立新型的社会契约关系。

四、从比较的角度来认识中国福利体制的建构与发展

与欧洲福利国家体制所具有的历史基础、政治文化和社会结构特征不同,包括中国在内的东亚国家在福利体制上有一些基本共性:第一,经济增长与较低福利支出的不均衡并未在东亚国家引起明显的社会秩序和政治危机问题;第二,东亚国家长期的经济增长和政治稳定有明显的国家主义特征;第三,东亚社会中的文化体现了以家庭为基础的个人主义和以整体利益为前提的社群主义的某种综合,显著影响了私领域在福利系统的功能。然而,东亚国家在政治制度与民主化发展进程、政府官僚制度和国家能力建构、市场经济发展和市民社会发育诸方面的不同进程等因素,深刻地影响了各自的社会福利体制改革和社会政策模式的形成,也造就了东亚福利体制的显著差异。有研究者指出,基于数据和理论推演,东亚国家或地区的福利体制被证明是既不属于艾斯平—安德森的福利资本主义三个世界,也不完全是统一的东亚福利模式,而是兼具发展主义、生产主义和威权主义的特点(Lee and Ku 2007; Kwop, 2009)。

2004年3月,中国政府提出了建立和谐社会的战略构想,中国社会福利和社会政策发展随之出现了新的变化与机遇,但与此同时,国家在塑造与全球化、社会变迁和人口老龄化等背景相适应的福利体制与政策的过程中,仍然面临基本的制度设计和政策决策方面的挑战,其中包括认知上的偏差与策略上的失当。

笔者认为,在新时期,中国在社会福利和社会政策发展方面出现的新变化是:第一,政府在经济发展的过程中,增强了中央与地方政府解决扶贫、救灾等重大社会问题的经济基础;第二,政府逐步认识到在管理和干预社会问题方面存在的行政体制效率不足与协调欠缺的问题,加快了行政体制改革的步伐;第三,政府加强了对运用专业知识、人才和体制来解决相关社会问题的制度建构,比如建立和发展社会工作职业体系就是明显的一例;第四,在日益开放、民主化的社会里,政府提升了对以法制为基础的公民权的概念和实践的认识,在强化依法行政、注重解决民生问题的执政方针指导下,官民关系的质量得到改善。

然而,就塑造一个全面的、长期的和符合可持续经济发展道路的社会政策体系而言,中国政府仍然需要着重解决以下问题:第一,澄清增加社会福利投入或发展全民的社会福利项目是导致经济不景气或影响经济发展的狭隘认识误区;第二,全球化时期中国的新经济增长模式和现代化的社会政策措施之间显然缺乏紧密的衔接,比如缺乏弹性的就业政策(或退休政策)、制度更新缓慢的社会保险措施与日益老化的人口结构与尚在增长的劳动力人口的局面是缺乏对应的;第三,政府在制定统一的社会福利体制方面仍然受到体制和观念的制约,在建构新型

的社会福利体制方面,政府可能还会在一定时期内停留在部门分割式的、权力平衡式的政策决策与行政管理格局中。

基于对欧洲国家福利体制或社会政策的基本认识,作者从比较的视角试图总结出中国社会主义福利体制所具有的显著差异或特性,它们是:第一,同广大欧洲民族国家的发展历史不同,历史上中国的国家能力建构与封建主义的集权管理体制的发展限制了公民权概念与实践的发展,社会福利的制度化进程出现较晚,且某种程度上与市场经济和政治民主发展进程脱节,以家庭和社区为基础的照顾体系的重要性被广泛认可而深入人心,这点在其他东亚国家(如日本、韩国、新加坡等)也在一定程度上得到了反映。欧洲工业化进程加快了市场经济和民主政治的发展过程,而战后福利国家的发展强化了国家照顾公民基本需要的责任。在中国,工业化进程是缓慢的和连续的,前苏联式发展模式和意识形态强化了国家在照顾困难人群上的基本责任和单位(集体)在为公民提供福利服务上的责任与平均主义分配模式。第二,与欧洲国家成熟的福利体制和多元化的社会政策模式所不同的是,从国家责任的角度来讲,中国的福利体制基本上还是低水平的、城乡分割和部门管理式的,非政府组织(或民间组织)从政府中得到的支持还十分有限,政府对社会组织的严格管制限制了社会力量提供社会服务和解决基层问题的能力。第三,同欧洲福利国家福利体制和社会政策改革策略所出现的反复不同的是,中国在政党政治上保持的连续性和一贯性,促成了稳定的经济增长与推进社会福利发展之间的关联,单向度进入的福利发展体制是朝着经济发展与增强社会稳定的社会团结目标的方向前进的,而这一点可能使中国在一定时期内可能避免西方福利国家业已出现的经济、政治与道德困境。

就社会福利制度的建设而言,基于政治制度、文化传统、社会结构和经济实力等多方面的考虑,中国不可能走西方福利国家的道路。然而,发展有中国特色的社会主义福利制度,以和谐社会发展为目标,不断推进民生为本的社会建设,是中国近期和未来一段历史时期内的核心战略,也是实现全面现代化和中华民族伟大复兴的重要举措。我们相信,在21世纪中国所建立和发展起来的、以促进发展与利于社会和谐稳定的福利制度,必然是体现公民权利、社会公平正义和人类社会文明进步的一部分。

五、结 论

从某种程度上说,中国当前的社会福利体制改革本身也是过去三十多年来经济改革的一个延迟性后果。在解释中国三十年经济发展与转型这一核心问题时,经济学家强调了社会思潮与转轨策略(尤其是渐进主义的经济改革方式)在经济增长与发展中的重要作用(林毅夫,2008:83~89)。很明显,这一点对理解福利体制的转变与发展是十分有益的。在中国,传统的计划经济体制与城乡分割的福利保障体制紧密结合在一起,形成了权利分配不对等和碎片化管理的制度基础。同东亚福利体制相比,中国与日本、韩国等工业化国家在社会结构与文化传统上具有相似性,但在政治制度安排与社会政策决策机制等方面的差异却产生了不同的福利后果,这是东亚福利体制差异性显著的一个重要原因(熊跃根,2007)。而与波兰等东欧转型经济国家相比,由于政治体制改革进程与经济改革策略的不同,促使中国与波兰等东欧国家在社会政策发展路径上有着不同的经验,后社会主义社会政策发展的经验很大程度上取决于政党体制与社会影响因素对政治经济的压力,中国的实用主义和渐进主义的改革策略减少了急

剧的贫富分化,但隐性的社会分化和阶层差距也在缺乏政府严格监督下的市场经济发展进程中逐渐拉大(熊跃根,2008)。十多年前,有学者通过个案研究试图说明一种东亚福利模式的独特性,以此阐释威权主义与经济发展主义在社会福利改革中的作用(White and Goodman, 1998)。而实际上,中国与日本、韩国等东亚国家或地区在社会福利发展上具有很明显的异质性,独特的政治体制和政党制度以及改革开放的经验,都使中国的社会福利和社会政策发展具有自身的特点。在转型社会里,政府与社会力量的相互交织对社会政策的形成与发展产生了不可忽视的影响。在经历三十年的快速经济增长后,收入不平等、城乡体制分割与劳动力就业流动性加快等诸多发展问题不断累积,如何在未来三十年甚至更长的时间内,建构和发展同新的社会结构与经济发展模式相匹配的福利体制,来有效地促进市场经济制度与民主政治实践的双重发展,是一个重大而深刻的理论与现实问题。在过去一段时间里,尽管有众多学者在讨论“适度普惠型社会福利”并将其作为未来中国福利体制建构的基本方向,但是更深层次的问题仍然摆在我们的面前:在中国经济发展模式从出口导向转型与社会发展格局朝着城乡一体化的方向发展的背景下,研究者必须从理论上更为清醒和认真地解释这种适度普惠型社会福利体制所具有的客观条件与制度基础。

参考文献:

- 林毅夫, 2008《经济发展与转型:思潮、战略与自生能力》,北京:北京大学出版社。
- 王思斌, 2004“社会政策时代与政府社会政策能力建设”,《中国社会科学》2004 6
- 熊跃根, 2007“国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析”,《江苏社会科学》2007 4
- 2008“转型经济国家社会保护机制的建构:中国与波兰的比较研究”,《学海》2008 3
- 周飞舟, 2010“大兴土木:土地财政与地方政府行为”,《经济社会体制比较》,2010 3
- [德]乌尔里希·贝克, 2004《世界风险社会》吴英姿等译,南京:南京大学出版社。
- [匈牙利]雅诺什·科尔奈, 2007《社会主义体制》张安译,北京:中央编译出版社。
- [美]约瑟夫·熊彼特, 1999《资本主义、社会主义与民主》吴良健译,北京:商务印书馆。
- Esping-Andersen Gosta 1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies* Oxford University Press
- Hall Anthony and Midgey James 2004 *Social Policy for Development* SAGE Publications Ltd
- Kwon Huck-jū 2009 “The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia” *International Journal of Social Welfare* 18 S12—S21
- Lee Yih-Junn and Ku Yeun-wen 2007. “East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State” *Social Policy & Administration* 41 (2): 197—212
- Marshall Thomas H., 1964 *Class, Citizenship and Social Development* Doubleday & Company
- Sachs Jeffrey D., 2006 “The Social Welfare State Beyond Ideology” *Scientific American* November
- Taylor-Gooby Peter and Wallace Andrew 2009 “Public Values and Public Trust Responses to Welfare State Reform in the UK” *Journal of Social Policy* 38(3): 401—9
- White Gorn and Goodman Roger 1998 “Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model” In R Goodman G White and H Kwon eds, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientation and the State* Routledge