

经济不安全和全球化背景下变迁的 中国福利体制：政策与实践^①

熊跃根

引言

20世纪90年代以来,西方学术界对福利国家或福利体制的比较研究兴趣显著增强了,有关福利体制或福利模式的讨论成为社会科学领域中一个重要主题(Esping - Andersen, 1990)。1997年亚洲爆发金融危机,以韩国、日本为代表的一些东亚国家或地区加快了福利体制和社会政策的改革。同时,席卷亚洲的金融危机也加深了政府和公众就经济不安全因素对社会结构与社会秩序影响的认识。尽管同欧洲福利国家相比,亚洲的社会公共开支和福利水平都显得比较低,但是由于政治、经济和社会环境的变化,福利体制和社会政策变迁的进程却日益加快。在东亚,外向型的、以出口为导向的经济发展模式,成为日本、韩国和中国等国家与地区在经济起飞阶段或迅速发展时期核心的策略选择。尤其是中国,作为一个转型的社会主义国家,随着其改革开放和加入世界贸易组织,全球化进程不断加速,经济、社会与文化等层面发生了深刻的变化。我们知道,除了经济层面的含义外,全球化还包括在技术、政治和文化等层面的国际发展趋势。毫无疑问,全球化的种种发展趋势和活动内容,也深刻影响了东亚国家或地区的经济发展、政治决策以及社会问题的治理方式与策略。作为预防与治理社会问题的一种重要手段,显然,东亚国家或地区的社会政策在全球化背景下都在一定程度上受到了国际政治经济环境和发展模式等的影响。因此,对发展本国或本区域的经济社会来说,理解其他国家或地区的社会政策模式与实践内容在今天变得日益重要。

2007年下半年以来,随着美国次贷危机引发的金融危机影响不断扩散,进

^① 本文受到北京大学桐山教育基金资助。特此致谢。



而形成波及全球主要经济实体的金融危机与经济衰退,这是近年全球化时代国际经济发展面临的一次重大挑战与发展困境,多数发达国家经济发展出现负增长或增长速度放缓,失业率上升。由于美国爆发次贷危机,尤其对其国内消费市场和经济发展带来了显著的负面影响,不仅是美国公民的消费模式出现萎缩,而且制造业的衰退和困境造成了大规模失业问题,美国企业进口规模下降。而这一局面又对依赖出口的东亚经济体尤其是日本和中国的企业产生了明显的冲击。作为吸收诸多发达国家产品来加工与生产的“世界工厂”,在美国经济衰退的背景下中国的出口导向型经济与出口企业的经济形势变得异常艰巨,再加上原材料价格上涨以及新出台的《劳动合同法》的影响,沿海发达地区一大批中小型企业出现了停产或倒闭的现象,农民工失业问题严重,许多农民工提前返乡,使得流出地的地方政府在安抚和吸收新回流的农民工在当地就业或稳定下来遇到很大的挑战。2008年中国一向高歌猛进的经济快速增长遭遇了一定的困难,2008年11月,中国规模以上工业增加值同比增长5.4%,远低于10月的8.2%,创造了2001年年底以来的新低;中国的出口额同比出现7年以来的首次负增长,下降幅度达2.2%,而10月份该指标曾保持了19.2%的较大幅增长;进口额则下降达17.9%,而10月份该指标却保持了15.6%的增长。自美国次贷危机爆发以来,全球金融危机已蔓延至亚洲主要的几个经济体,中国经济也出现了7年来最为缓慢的增长,日本央行则承认将面临两年的萎缩和通缩。日本央行公布的政府数据显示,2008年12月份日本出口下跌35%,创历史最大跌幅。同时,韩国也公布,自1997年亚洲金融危机以来,季度经济增长同比首次出现下滑;台湾地区的失业率更上升到近5年的最高水平。而相关数据显示,在中国,2008年第四季度经济较上年同期增长6.8%。它表明中国经济在经历长期高速增长后的下滑,经济增长率在过去12个月内下降近一半。尽管如此,在西方经济和全球经济增长衰退显著的背景下,中国2008年全年的经济增长率仍然达到了8.7%,而同期全球经济增长率仅为4%,美国低于1875年以来的平均水平,增长率不到3%,日本则下降为-0.8%,韩国则为4%左右。在后危机时期,经过政府的大规模经济刺激和民生建设投入后,2009年中国的经济增长率实现了“保八”(8%)的目标,经济开始向好。而与此同时,以美国为首的主要经济体仍然在艰难的复苏进程中。在这种背景下,中国在社会领域里制定的一系列政策和推进的诸多改革措施,将极大地促进社会发展进程,其福利体制和社会政策格局也将发生显著变化。因此,对中国的福利体制进行深入

的研究,不仅有利于我们理解非西方国家福利体制的发展经验,还对我们比较认识东亚地区特有的福利制度及其社会发展经验有重要的意义。

将东亚福利体制或福利制度引入分析,并从比较研究的角度来对中、日、韩三国的社会政策与福利体制关联进行深入的理论讨论,是最近3年内在中国学术界出现的一种新的研究动力。熊跃根(2006)较早从“福利体制”和多元的东亚福利体制内涵出发,对中、日、韩三国福利体制的基本特征、比较的理论分析框架和分析领域以及存在的基础条件和未来的发展方向作出了详细论述。之后,上述理论观点和分析结论形成了更为完整的论文。作者提出,中、日、韩三国福利体制不属于同一种类型,笼统将它们归为“东亚福利体制”存在歧义,应该认识到它们各自的特殊性(熊跃根,2007; Xiong, 2008)。也有学者以健康照顾领域为研究出发点,对中、日、韩三国的社会福利制度作出了比较分析,强调国家功能在福利制度建构中的意义(刘继同,2007)。还有学者对东亚的社会政策模式以及它们与福利体制的关系作出了分析和论述,学者们提出东亚生产主义社会政策模式的发展与衰落,强调东亚威权型政治体制对社会政策模式的影响(林卡,2008),同时也强调指出东亚福利体制的不同面向和东亚社会政策发展的趋向(林闽钢,2008)。

随着中国学者对西方福利国家研究的深入,学者们开始从比较研究的角度出发,将东亚福利体制或东亚福利国家的特征归结为“国家中心主义”,强调在这些国家中政府所起的主导作用,同时体现的是自上而下的主动型特征。学者们还指出,由于东亚国家政府收入分配政策中转移支付功能的弱化,出现了贫富分化悬殊以及经济社会发展不协调的问题(郑秉文、史寒冰,2002)。

在全球化时代,“世界是平的”,这给发展中国家的经济发展所需要的技术更新与创新带来了机遇,也促使其市场经济日益被整合进国际经济体系中。但是,一个不容忽视的事实是,包括中国在内的发展中国家还在备受人口众多、教育水平低下、基础设施落后、贫困问题突出和区域发展不均衡等问题的困扰。在全球化过程中,发展中国家的国际竞争力也越来越依赖于国内政治、经济与社会制度建设和治理的效率与合法性,提升国内产业水平、拓展企业技术创新和增强政府金融调节能力对发展中国家的可持续发展至关重要。在中国,经济的可持续增长与社会的普遍繁荣和健康有序地发展,不仅需要依靠有效的经济政策与技术发展策略等,还需要国家从根本的层面上制定系统的政策与措施,要有效解决和预防贫困、不平等和收入差距等顽症,从而真正实现社会公正。



由西方国家产生的金融危机和世界经济衰退导致的一系列后果所造成的影响,也使中国的国家领导人深刻认识到,在发展经济的同时必须在全球化时期尽快建立普遍的社会保护机制,并缩小城乡公民在各种社会权利方面的差距,为市场经济的快速和持续发展奠定高素质劳动力流动的的制度基础。本文探讨的主要问题是:第一,在后金融危机时代经济不安全和全球化背景下,中国政府通过大规模的经济刺激和民生建设计划,对其福利体制带来的挑战;第二,后危机时期中国的社会政策实践;第三,与其他东亚国家相比,中国的福利体制改革与社会政策实践经验具有的共性与特殊性,以及从理论上如何认识这些特征。

经济不安全与全球化背景下中国的福利体制面临的挑战

自近年出现的金融危机和经济衰退以来,由于政党政治与选民压力等的影响,西方福利国家在制度层面和社会政策领域实施了一系列改革,对社会保险的财政结构、社会保障的项目运作与社会服务的安排等都作了一定程度的调整。然而,我们应该注意到,中国的福利体制与西方福利国家体制有着根本的区别。在社会福利领域,由于过去长期缺乏明确的制度设计,在计划经济时期形成的二元的、分化的和低水平的福利制度,反映了多年来中国区域间经济与社会非均衡发展的现实困境。而为了顺应后危机时期经济发展的要求与促进社会建设的进程,中国的社会保障制度与社会福利体制的改革和政策推进,既是在全球化背景下市场经济发展的产物,也是快速的社会转型条件下的历史要求。但是,在一个权力与资源集中于政府和政党的社会里,社会主义计划经济的体制惯性和政策实践的遗产(或路径依赖)依然对转型时期的福利体制发展具有强大的影响力。因为自改革开放以来,中国高速的经济增长一方面为社会保障改革与福利制度发展创造了物质条件;另一方面出口依赖型的增长模式(受全球化和外部经济体系的影响日益加深)和不均衡的城乡发展格局(经济发展的区域差距)也为社会福利制度的一体化建设设置了障碍。中国目前所采取的稳健的宏观经济政策和适度的社会政策进程,不仅体现了执政党在治理社会问题上的智慧与政策策略,也体现了新时期民主政治实践的新要求,建立适度普惠型福利的主张的提出,本身也反映了社会发展与进步的新的需要,是国家在发展观念和策略上的新进展。长期以来的实践证明,在推进新的福利制度建设的进程中,基于条件、制度环境和改革的优先性等考虑,地方改革先行的模

式和渐进主义的方法仍然是被认可的政策推进战略。很显然,近年来中央及各级政府建设“和谐社会”和落实“科学发展观”对促进民生的发展产生了积极的政策效果。但是,研究者也注意到,一些地方在出台有关社会政策或实施社会工程方面出现的追求“政绩效应”和忽视政策的可持续(如公共财政能力的可持续性)的做法导致的负面影响。由于中国城乡发展水平还存在显著差距,考虑到人口规模的因素,我国城乡居民收入水平从总体上看还是比较低的,而居民区域间、行业间以及代际收入差距的问题限制了建立全国统一的社会福利制度的进程。因此,未来在特定时期提升国家层面的福利再分配水平对缩小收入差距和促进社会公平是有积极作用的。从这个意义上说,政府应进一步加大对公共开支尤其是社会保障与社会福利开支的比例,并从制度上保障各项社会政策的顺利实施。

然而,自金融危机以来,中国的经济发展策略和社会建设格局都出现了新的变化。因此,我们应认识在新时期中国的福利体制在改革与建设方面面临的一系列挑战。中国过去30年来的经济增长,其两个显著后果是,一方面政府积累了大量的财政资源和行政资源,另一方面却是在社会结构上产生了明显的裂痕,城乡之间、贫富之间、官民之间等的矛盾与利益差距日益加深,在政府一再强调以稳定压倒一切来促进发展的政策指引下,社会不稳定的因素仍然很多,群体性事件频繁出现,政府官员寻租与腐败行为泛滥,这是对社会主义价值观与政治体制基础的显而易见的一种侵蚀。因此,为满足转型时期被市场经济制度抛离人群的基本需要以及建立一个预防社会动荡风险的社会保护体制,中国新时期所需要的福利体制毫无疑问面临着一系列挑战,目前分离的、低水平和覆盖面有限的社会保障制度难以从根本上实现整合社会利益、完善社会公平和促进社会团结的目标。要真正使得社会关系和谐,建立一种自发的和有组织的社会关系机制,就必须通过完善福利体制来实现。

自金融危机爆发以来,为减少危机带来的负面影响,保障经济持续发展和社会稳定,中国政府作出了积极和快速的反应。2008年下半年,为应对不断显现的金融危机,中国政府决定实施一揽子经济刺激计划。同时,中国也在经济政策上作出了调整,财政政策由一向“稳健”的财政政策转向实施“积极”的财政政策,货币政策则由“从紧”转向“适度宽松”,并在未来两年内实施总额4万亿元人民币(5850亿美元)的投资计划,其中新增中央投资1.18万亿元。从2009年经济回暖复苏的指标看,中国经济总体上出现向好的趋势,但经济结构



性矛盾、通货膨胀压力、地方投资效率、政府债务等一系列问题仍然威胁着经济长期的健康发展,环境恶化、社会保障制度不健全、失业率上升等社会矛盾还很突出,对社会建设提出了严峻的挑战。

就新时期福利体制建设而言,中国政府短期和中长期要回应的主要挑战包括以下几方面:第一,平衡经济发展和社会建设的政策矛盾,过快的经济发展速度与相对落后的社会保障制度建设使得社会结构与社会关系领域的张力日益显著。第二,协调发展过程中长期利益与短期利益的矛盾,地方政府追求短期利益目标,在经济发展政策取向上过于注重增长率,忽视经济发展质量和环境—资源的可持续性,对未来经济与社会发展的基础造成了损伤。第三,解决目前比较严重的失业问题和关注未来人口老化问题。一方面近年来农民工大量进入城市务工,与此同时每年新毕业进入就业市场的大学生人数突破600万,就业压力十分明显。另一方面,中国人口老龄化速度不断加快,老年人口增加很快,而针对老年人需要的社会服务和设施还显得不足。第四,解决快速的城市化与脆弱的社会保障制度之间的矛盾,庞大的农民工群体及其子女的社会融入和社会保障的基本权益问题如何得到有效解决,是目前困扰中央和地方政府的一个大问题。第五,地方落实和推动民生建设的财力与经济下滑导致的税收萎缩成为一个尖锐的矛盾,这促使各地方政府在土地融资上大做文章,在当前房价高涨的情形下通过土地出让获得资金,许多地方政府的财政主要靠卖地来实现。虽然,从全国层面上看,国家债务占国内生产总值(GDP)的比例属于可控范围(3.8%),但地方政府的债务水平2009年增加非常快,从2008年的1万亿元增加到5万亿元,当年地方政府的土地转让收入为1.5万亿元。在2009年中央提出的一揽子经济刺激计划中,基础设施建设等项目投资占了相当大的比例,而城市建设与房地产开发密不可分,这促成了房屋价格居高不下的局面。因此,政府的经济刺激计划一方面拉动了经济增长,但另一方面又因政府卖地贵、开发商卖房贵以及旺盛的住房投资与居住需求等因素形成了房屋价格高涨,客观造成了中低收入居民生活质量下降和年轻一代住房保障压力过大的问题。

对中国政府来说,在目前的经济发展与社会建设的形势下,必须通盘考虑经济发展的政策与民生建设工程之间的协调性,减少不同政策的效果冲突,从而在发展经济的同时,促进人民生活水平的改善,维护社会公平与正义。从这个意义上说,住房价格的过快上涨、地方政府的债务问题(尤其是隐性债务问

题)、城市就业问题、农民工的社会保障及转移问题等应该引起中央决策者的高度重视,应从社会关系整合的角度来思考未来 10~20 年福利体制改革的总体方向、战略及具体政策安排。

后危机时期中国的社会政策实践

实施经济刺激计划后,2009 年中国的经济发展实现了较为强劲的反弹,确保了 8% 经济增长目标的实现。与此同时,中央和地方实施的一揽子经济刺激计划也随着经济结构的调整,进而促进了经济加速发展,在拉动内需的一系列政策作用下,全国 2009 年消费品零售总额增长率达 16.9%。在农村,中国经济加速发展和政府实施的一系列惠民惠农政策,使农村发展出现了新的机遇。在一些农村地区,农民选择不再外出打工而是留在家乡谋生。同时,由于城市生活成本日益提高、农民工的养老、医疗以及子女的教育等基本保障问题都未得到解决,这使得在某些地区农民工短缺,造成了发达地区的劳动力不足,这一现象在珠江三角洲比较明显。有资料显示,该地区劳动力短缺超过 200 万人。因此,在后危机时期,中国政府在发展战略上作出了明显的调整,一方面是在经济发展上日益注重发展质量和环境保护,另一方面是将民生建设、社会保障制度的完善作为未来一段时期内的重点任务,中央与地方政府将加大投入,促进农村社会保障制度的完善,逐步将城乡社会保障制度统一起来,从而实现让全体公民过上富裕和有尊严的生活。

在中国,社会政策基本上是由国家主导的一种社会行政,其目的主要是解决社会问题,维护社会稳定,并在此基础上满足特定人群的基本社会需要。在中国这样的转型社会主义国家里,社会政策的政治意味十分明显,而作为一种国家行动,现代国家的社会政策已经被视为一种系统的、制度化的国家行为,一方面政策决策的行动主体具有某种核心地位,另一方面组织环境也影响政策行动主体发挥作用的方式与范围。通常来说,政策行动的实施在出现特定后果后,又进一步与引发的新的限制结合在一起,进而变成政策演变的理由。因此,在现代社会里,国家引导的政策变革和实践也可以视为制度变迁的一个特定组成部分。同时,我们仍然要注意到,尽管政策在制度环境下的演进路径受到制度的影响与制约,但是研究者不能忽视国家作为一个行动者在特定环境下所具有的适应性、学习能力和自主性。因此,斯科波尔等学者的国家主义分析视角



也将包含在笔者对中国社会政策发展的解释框架中(Skocpol,1985)。作为认识国家建构的一个重要组成部分,考察社会政策机制(社会保护)的形成与发展成为研究者考察与验证转型经济国家的社会政策的一个方面(Elster,Offe和Preuss,1998;Zhu和Nyland,2003;张焯,2006;熊跃根,2008)。最近一些年来,制度分析开始被研究者纳入到阐释社会问题及与之相关的社会政策与福利体制的变化当中(Townsend,1993;Midgley,2000;Wong,2003;Beland,2005、2007)。在将制度分析应用到社会政策领域问题的分析时,研究者注意到制度要素对政策进程与结果的影响,以及对社会政策实践中行动者所受到的制约。例如在分析中国的特定社会政策(教育政策)问题时,研究者指出,政策的本质以及它与制度的关系模式决定了教育政策制度分析的必要。因此,对教育政策的制度分析应将教育政策纳入到与教育制度关联的关系模式中,结合教育制度变迁的大背景中进行考察,对行动者策略行为制度发展史、意识形态、伦理等进行充分关注(张焯,2006)。

中国社会政策实践的制度约束:以社会救助为例

在中国历史上,政府为公民提供的救助是作为家庭最后的堡垒出现的,是一种典型的补缺性制度设置。当公民遭遇日常生活困难和家庭变故时,如果个人和家庭有能力解决,除非万不得已一般不会主动寻求政府的帮助。因此,在中国社会里,政府救助的出现和传递需要取决于一定的前提和条件,它们包括:救助问题的种类和影响程度、救助政策的理念、政党政治和行政网络的关联。

在本文,为深入理解中国的福利体制,研究者以具体的社会救助政策为例,试图分析中国社会政策的制度与实践特性。分析这一问题,研究者认为可以从以下几方面入手:第一,过去30多年来,在中国的制度变迁发展进程中,由经济改革引发的经济领域的制度变迁是最显著的,其次是法制建设的进步;第二,由于市场经济改革和国有企业的职能变更与保障的“责任转移”,国家在福利责任上的退出或职能削减是可见的,它使得公民的个人贫困风险增加,从而对国家利益诉求增加;第三,在家庭和社会组织无力提供社会保护的前提下,困难人群或边缘人群的保障有可能演化成集体行动或群体性事件,而它的政治风险迫使政党——国家增加社会福利与社会保障的投入,从而减少困难和贫困人群的社会风险,促进公民生活水平的提高,进而保持政党——国家的合法性与稳定性。

基于上述考虑,研究者提出,基本上可以从政策的政治经济制度基础,来分析特定时期政府社会救助实践中的理念、政党政治和行政网络的关系。由于对针对的救助问题的性质、影响、发生的社会环境等不同的考虑,中国政府的社会救助实践分为常规性的救助与临时的救助两种。而在政府的部门设置上,救助体制上是功能分化的,包括救助、救灾、社会福利等多个部门。在中国的社会救助体系中,灾害救助和最低生活保障是其中两种重要的社会救助制度,它们在很大程度上体现了中国政府在社会政策实践方面的理念、管理体制和实施效率方面面临的约束条件。在这两种救助制度中,救助目标、内容、实施与管理程序以及部门的协调等成为政策实践中的核心事项。比较分析而言,灾害救助与最低生活保障制度都具有以下共同的特征:第一,救助的实施和责任主体以政府民政部门为主,实施自上而下的管理与实践;第二,救助的标准是以满足民众的基本生活需要与紧急困难为主,同时强调自我的能力恢复和劳动参与;第三,由于区域发展水平、自然环境和其他制度条件的差异,救助实践有一定的地方化特点;第四,由于救助对象的多元性和问题的复杂性,无论是哪一种救助,其实践都具体表现为一种政府倡导的广泛的社会动员和部门协作。对一些特定的灾害紧急救助(如针对地震灾害、水灾、旱灾等的救助)而言,中国政府在应急管理和灾害回应机制上也形成了一套成熟和有效的运作实践,集中化、快速、变通和效率成为救灾实践的关键准则。为减轻重大灾害导致的负面影响、满足受灾群众的基本需要和为恢复重建做好准备,由国务院及其部委、地方政府领导的救灾应急机制在信息通报、物资与资金调拨、救助实施程序安排、救助实践管理等一系列环节上都建立了高度统一的、透明化的规章制度,对提高救助效率和及时满足受灾群众需要发挥了重要作用。

与紧急的灾害救助有所不同,最低生活保障制度自1999年以来已经变成一项常规的社会救助制度,它最初只在中国的城镇实施,逐步涵盖所有城镇贫困和低收入困难人群。后来这项制度开始在农村试点推行,近年已经实现城镇和农村的制度覆盖。根据民政部2010年2月发布的最新统计资料显示,截至2009年年底全国共有2347.7万城市居民、4759.3万农村居民享受了最低生活救助(民政部,2010)。根据《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》提出的目标,到2020年中国基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。这一由国家建立起来的制度首先就包括一个统一的、标准有别的以及覆盖全体居民的最低生活保障制度,它将确保农村居民能够与城市居民一道分享经



济发展与改革的成果,实现社会公平与正义。社会救助作为一项基本的公民权利,应该适用于国家所有公民,无论城市还是农村地区,都应该有资格从国家获得基本救助、满足其生存的基本需要的权利。与此同时,我们还要注意到,随着中国经济和城市化的发展,人口流动规模和速度日益加快。而且,同 20 世纪八九十年代不同的是,当前从农村流向城市的年轻一代多数是改革开放后出生和受教育的,他们在价值观、生活方式和工作取向等方面与他们的父辈有着显著的差异,这不仅对城市的社会保障体制提出了新的要求,也对城市管理制度本身产生了很大的影响,社会政策如何因应新一代农民工或流动人口的保障与发展需要,是中国政府在公共管理领域面临的一个重大挑战。

当代中国的社会政策实践与福利体制建构的内在联系

在中国,社会政策不仅与经济发展形势紧密相关,也与执政党所处的政治环境有不可分割的联系。当前,一方面中国在经济上处在转变发展模式、调整发展战略和促进经济增长从量到质的转变进程中;另一方面长期快速的经济增长与不成熟的社会保障体制之间存在的矛盾加剧,要促使经济可持续发展,不断提高人民生活水平,真正实现社会和谐,仅仅依靠国家力量的社会控制手段是不足够的,必须建立以满足公民基本生活需要的、全方位的社会保障体制,从而从实践上让全体人民过上“更幸福、更有尊严”的生活。在最近出版的《2010 年政府工作报告》中,温家宝总理指出:“改善民生是经济发展的根本目的。只有着力保障和改善民生,经济发展才有持久的动力,社会进步才有牢固的基础,国家才能长治久安。”在推进民生工作的任务当中,除了首要的扩大就业外,其中最重要的政策就是加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系,包括扩大新型农村社会养老保险试点范围,从 2009 年的 10% 的县扩大到 2010 年的 23% 的县;将全国 130 万“老工伤”人员全部纳入工伤保险范围;加强城乡低保工作,逐步提高保障水平,切实做到动态管理、应保尽保;2010 年企业退休人员基本养老金再提高 10%,进一步改善或提高退休人员的生活水平;各级政府要进一步增加社会保障投入,中央财政拟安排社会保障资金 3185 亿元。

就当前中国的社会政策重点来看,政府仍然侧重于建立一个基本的社会安全网,以确保公民的基本生活需要,在此基础上通过发展经济和改善收入分配,逐步统筹城乡社会保障制度,建立一个城乡整合的福利体制,以突出政府责任

(或国家)、社会辅助和个人参与的责任共担模式。从中国目前推行的经济社会发展战略来看,未来福利体制的建构将由现在分散和低水平的福利体制朝着一种“适度普惠型的福利”过渡。同时,随着中国现代化水平的逐步提高,福利体制建构也将日益注重制度、目标和行动者三者关系的平衡,在福利资源的资源、行动者体系、社会服务提供模式、公民利益调节机制等方面形成多元、相互调适的发展模式。因此,中国未来的福利体制应该具有显著的中国特色,它同过去中国 60 多年来的社会主义建设经验、30 多年来的改革开放的实践经验积累以及与目前的社会—经济—政治环境高度关联在一起。在全球化和经济发展风险系数提高的背景下,新时期中国的福利体制的形成与发展也将是渐进的和适应性的,剧烈的和大规模的政策改革的机会微乎其微。

众所周知,福利国家是西方社会建构成的政治—经济产物。在一些东亚国家或地区,尽管有关福利国家议题的讨论越来越热烈,但就国家层面的政策实践而言,迄今为止人们并未达成广泛的共识,理论讨论和经验研究仍然处在发展进程中。在西方福利国家进入危机与改革的背景下,研究者提出东亚地区的“儒家的福利国家”可以成为一种可借鉴的模式(Jones, 1993)。而实际的情形也比西方研究者想象的复杂得多,东亚国家或地区彼此在福利体制和社会政策实践上具有相当显著的异质性,这一点往往容易被比较研究者所忽视。1997 年爆发的亚洲金融危机,使得人们重新去理解和认识全球化与东亚国家或地区的福利体制改革、社会政策实践的内在联系(Walker 和 Wong, 2005)。而 2008 年席卷全球的金融危机和由其导致的世界经济衰退,也再次提醒政策决策者与研究者注意到作为一种普遍存在的经济—政治力量,全球化对世界各国和地区福利体制与社会政策带来的冲击。不过,我们仍然需要更多的经验材料和证据来证明,在目前的背景下,究竟是文化还是政治经济体制本身造就了一个国家特定的福利体制的特征,究竟是国家自身的力量(state power)还是外部压力刺激了新时期社会政策的变革。

结论与讨论

本文以中国在后金融危机和全球化背景下的社会政策改革实践为出发点,探讨了中国的福利体制所具有的特征,从理论上对东亚福利体制的概念和实践进行了分析。笔者认为,即使是将中国作为东亚福利比较研究的对象之一来讨



论这一制度的类型与特性,我们仍然要侧重对某一具体国家或地区在政治经济、文化、历史以及特定的社会环境对福利体制和社会政策改革所产生的种种影响的分析。正如笔者在研究中指出的那样,今天的中国在社会政策上所具有的路径与策略,既反映了其社会变迁对社会政策变化产生的影响作用,也显示了作为民族国家的社会政策对全球化的外部环境所作出的适应性调整或反应(Xiong,2009)。

在过去已发表的有关东亚福利体制比较研究的文献里,东亚的福利体制或福利模式,经常是被放在与西方福利国家对照的比较框架中来认识的,主要通过福利支出、特定政策领域的实践模式和价值观等来进行比较分析,研究者得出一个被普遍接受的结论是,东亚福利体制实际已经超出了传统的西方福利国家体制的分类范畴(Kwon,1997)。同样值得研究者深入探究的是,从理论分析的效力和适用性来看,“福利体制”的概念本身具有太多的幻象,人们倾向将它作为将某个或某些国家福利系统或体系进行归类的分析工具,问题是在归类之前,研究者更应注意到任何一个国家或地区,其福利体制都是在特定历史、政策积累、政策过程的行动机制、外国模式影响等多因素综合作用的结果,很难以单一的模式或体制去精准地描述一个国家或地区的福利体制类型(Kasza,2002)。在东亚福利体制的比较研究中,人们已经在深入讨论有关“生产主义福利体制”、“发展性的福利体制”概念及其政策实践,结论仍然倾向将东亚国家或地区的福利体制看做是区域性的、具有混合特性的制度类型,而不是某一特定类型的单一体制(Holliday,2000;Kim,2008)。还有学者提出,从国家最近的社会政策改革经验来看,发展性的福利国家仍然处在进一步变化当中(Kwon,2009)。从这个意义上说,在理解和认识东亚福利体制的特殊性时,研究者还须要对过去十多年来福利体制比较研究所采纳的理想分析概念类型进行再检验并从理论上作深入探索(Aspalter,2006)。与此同时,研究者也提出,民主化和全球化的浪潮对韩国这个东亚国家福利体制的影响也是两方面的,其结果是福利体制既保持了延续性,也出现了变化。但总体来说,彻底的体制变迁并未出现(Zoon和Keun,2006)。

作为一个发展中的社会主义国家,中国尽管在过去30多年里经济增长获得了令人瞩目的成绩,经济总量已经居于世界前列,但是,较低的人均收入水平、显著的贫富差距与城乡差距、落后的社会基础制度和设施等基本现状,仍在很大程度上阻碍中国的社会发展进程。随着中国经济发展模式转变与民生

工程的政策力度的加大,未来中国的福利体制将出现新的变化,其中建立覆盖城乡的基本社会安全网将是可预期的目标;而逐步整合城乡社会保障制度,实现全民过上“更幸福、更有尊严”的生活的目标,从现阶段的政治经济与社会条件来看,仍然是一个遥远的目标。但是,毫无疑问的是,中国的福利体制将是既不同于西方福利国家的制度,也不完全同于其他东亚国家或地区的制度,即是一种具备发达国家制度特点、含有东方文化和符合中国文化传统与发展需要的制度类型,它将超越任何一种意识形态(自由主义、保守主义或民主社会主义等)的标签内涵,也不再应被看做是传统社会主义的一种狭隘的政治经济符号。

在全球化对民族国家市场经济影响日益加深的背景下,东亚各国、各地区的福利体制变革和社会政策发展一方面要回应经济发展的内在需要,另一方面也要通过有效的干预行动来解决社会问题带来的各种影响,而政党政治文化、不同格局与社会结构形塑的不同利益关系,在很大程度上左右了政治与政策决策的关系模式,这一点在现实的社会情境中体现得尤其明显,也是认识东亚福利体制与社会政策差异的重要出发点。

参考文献

- 朴炳铉(韩),高春兰.儒家文化与东亚社会福利模式[J].长白学刊,2007(2).
- 林卡.东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落[J].江苏社会科学,2008(4).
- 林闽钢.东亚福利体制与社会政策发展[J].浙江学刊,2008(2).
- 林义.东亚社会保障模式初探[J].财经科学,2000(1).
- 刘继同.中、日、韩健康照顾与社会福利制度结构性特征的比较研究[J].学习与实践,2007(6).
- 民政部.2009年民政事业发展统计公报,2010-2-3.
- 熊跃根.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[J].江苏社会科学,2007(4).
- 张浩森.中、韩社会救助制度改革比较研究——论中国最低生活保障与韩国国民基础生活保障的确立[J].理论与改革,2008(1).
- 郑秉文,史寒冰.东亚国家和地区社会保障制度的特征——国际比较的角度[J].太平洋学报,2001(3).
- 郑秉文,史寒冰.试论东亚地区福利国家的“国家中心主义”特征[J].中国社会科学院研究生院学报,2002(2).
- 郑秉文,史寒冰.东亚社会福利政策中公平与效率的问题——价值取向与政策效应[J].辽



宁大学学报(哲学社会科学版),2002(2).

Aspalter, C. 2006. "The East Asian welfare model", *International Journal of Social Welfare*, 15, 290 – 301.

Cook, S. and Kwon, H. J. 2007. "Social protection in East Asia", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 2, 223 – 229.

Gough, I. 2001. "Globalization and regional welfare regimes", *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 163 – 189.

Guan, X. P. 2002. "Globalization, inequality and social policy: China on the threshold of entry into the World Trade Organization", *Social Policy & Administration*, Vol. 35, Issue 3, 242 – 257.

Kasza, G. J. 2002. "The illusion of welfare 'regimes'", *Journal of Social Policy*, 31, 2, 271 – 287.

Kwon, H. J. 1997. "Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems", *Journal of Social Policy*, 26, 467 – 484.

Kim, Y. M. 2008. "Beyond East welfare productivism in south Korea", *Policy & Politics*, Vol. 36, No. 1.

Kwon, H. J. 2009. "The reform of the developmental welfare state in East Asia", *International Journal of Social Welfare*, 18, S12 – S21.

Lee, Y. J. and Ku, Y. W. 2007. "East Asian welfare regimes: Testing the hypothesis of the developed welfare state", *Social Policy & Administration*, Vol. 41, No. 2, 197 – 212.

Ngok, K. L. 2007. "Marketization, globalization and administrative reform in China: A zigzag road to a promising future", *International Review of Administrative Science*, Vol. 73, No. 2, 217 – 233.

Walker, A. and Wong, C. K. (eds.), 2005. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.

Xiong, Y. G. 2008. "A book review on East Asian Welfare Regimes—From Confucianism to Globalization", *China Journal of Social Work*, Vol. 1, No. 1.

Xiong, Y. G. 2009. "Social change and social policy in transitional China: National adaptation to global challenge", *International Journal of Japanese Sociology*, Vol. 18, Issue 1, November, 33 – 44.

Zoon, H. K. and Keun, S. H. 2006. "Continuity and change in the Korean welfare regime", *Journal of Social Policy*, 35, 2, 247 – 265.