

# 转型经济国家社会保护机制的建构： 中国与波兰的比较

熊 跃 根

## 比较中波两国的社会保护机制

20世纪80年代末以来,多数社会主义国家(西方学者称之为“后共产主义国家”)经历了以经济改革和意识形态转化为主要特征的急剧社会转型,传统的计划经济体制被市场经济或过渡的市场经济体制所替代,而社会主义意识形态在“新思维”和“重新理解马克思主义”等改革浪潮的冲击下开始走向新的发展道路。上述一系列新的社会图景在过去的这么多年来成为经济学、政治学、社会学等诸多社会科学领域探索的一个重要话题,总体上来说,就社会主义国家出现的市场经济与社会结构双重变化这一理论与实践问题而言,经济学家更注重对特定的经济改革模式成功或失败的解释,政治学家则倾向于追寻在意识形态变迁的背景下民主制度如何建立的问题,而社会学家却明显地受到变化着的国家—社会关系这一主题所吸引。但是,毫无疑问,在过去很长一段时间内,国内学者对东欧转型的研究重点是经济和政治改革两方面,很大程度上忽视了对社会政策或社会保护机制的关注或研究。值得注意的是,近年来学术界对转型经济国家尤其是中国和东欧国家社会福利或社会政策改革的研究兴趣增加了。毋庸置疑,上述对转型经济国家社会政策的问题关怀也明显反映了急剧的社会变迁对公民生活的影响,而就这些影响又和社会保护机制的建立与发展紧密联系在一起。虽然各国历史背景和政治—经济框架各异,但是就社会保护的基本内涵来说还是十分相似的,它主要是指通过

国家和社会的一系列措施来保护公民免受贫困、失业、疾病、年老以及其他导致收入减少和生活水平下降带来的风险或不安全,其制度目标在于维护公民的基本收入和保持必要的社会公平。本文的目的就是要试图分析并阐释在经历了经济转型和社会变迁后,中国与波兰两个转型经济国家建立与发展社会保护机制的策略与制度逻辑。同时,结合新的政治经济环境和全球化的背景,作者还将简要论述未来两国社会保护机制与社会政策发展的基本趋势。在本文中,“社会保护”是指转型经济国家在特定时期通过正式与非正式的机制旨在保护公民在生命历程中免受不安全和脆弱性的负面影响。为便于分析,作者在文中将转型前两国所建立的社会保障体系视为社会保护机制。同时,限于篇幅,作者在这里讨论的社会保护机制主要是指由政府主导的那些解决社会问题、促进公民福利和抵御社会风险的具体政策与措施,将不讨论家庭与市民社会组织等非正规部门在社会保护机制建构与解决社会问题方面形成的策略和措施。

需要指出的是,虽然有少数学者近年来曾运用比较的方法对转型经济国家社会政策改革及其后果进行了经验性的研究,但是就社会保护机制这一领域而言,这一方法的尝试仍然是一个比较新颖的课题。无论是在资本主义发达国家还是在后社会主义转型经济国家,社会保护机制已在不同程度上得以确立,它们透过一系列的制度安排来应对社会问题,通过社会福利服务的渠道来满足处于不利处境的公民的社会需要。自20世纪90年代以来,在中国和东欧国家都形成了各自的国家政策对迅速的社会转型中出现的社会问题做出了反应,而在这些问题中,贫困与失业的问题显得尤为重要,它们所产生的社会影响和潜在的后果是不可忽视的。

本文将用制度分析(Institutional analysis)的方法对中国与波兰进行社会保护机制方面的比较研究,作者也希望本研究可以引起国内学人对此领域研究的关注或兴趣。同国际学术界相比,在社会政策尤其是社会保护机制的比较研究方面,我们尚存在明显的差距和不足,因此,从理论与方法上不断充实社会政策、社会保护等主题的国际比较研究将有利于我们深入认识经济发展、社会变迁与社会政策之间的内在关联性,也可以改善我们对转型经济国家在解决市场之外问题的有益经验,从而帮助我们自身在发展经济的基础上,提高社会治理的水平,减少社会风险。尽管在转型前中国与东欧在意识形态背景和制度安排上十分相似,但是如何认识国家在转型后作为

一个主要的行动者,采取怎样的策略去解决社会问题还值得进一步深入探讨。同时,值得注意的是,轻易对中国与东欧的社会保护机制做一般化类推的做法仍然是显得很不谨慎的,研究者应更多注意到彼此在制度设置和政策反应上存在的差异。过去的20多年来,比较研究已经成为社会学、政治学等诸多社会科学领域的一个重要的专门方法,其价值与重要性已得到国际学术界的普遍认同。因此,采取比较的分析方法对理解和阐释中国与东欧在转型过程中形成的社会保护机制也应是很有帮助的。在本文中,基于下列理由,研究者选择东欧的波兰与中国进行就转型过程中两国的社会保护机制进行比较分析:第一,在转型前中国和波兰都深受前苏联的影响,二者的政治和经济体制高度近似;第二,尽管中国农村人口和农业部门要大大超过波兰的规模,但两国都存在一定程度上城乡二元的格局;第三,20世纪80年代两国都经历了向市场经济转型的改革,虽然彼此采取的改革策略明显不同,但各自的改革在一段时期内都取得了明显的效果;第四,自20世纪90年代以来,急剧的社会经济转型给上述两国都带来了一系列的社会问题,而回应和解决这些社会问题,两个国家都相继努力建立相应的社会保护机制,都是在经济改革和政治发展过程中的重要政策考虑内容。

本文研究者主要探讨如下问题:第一,从理论上探索转型经济国家社会保护机制建立的解释框架,试图从制度分析的角度发展出后社会主义国家社会政策的政治—经济一般分析模式;第二,在两国发生的经济改革和社会转型导致的重要社会后果是什么?它们对中国和波兰两国的社会保护机制分别产生了何种影响?第三,为应对经济转型和社会变迁引发的社会问题,中国和波兰两国在社会政策领域各自作出了何种政策回应?转型后各自形成的社会保护机制是什么?基于上述问题,作者从比较研究的角度出发,试图理解并解释两个转型经济国家在社会保护模式方面的共性与差异。由于波兰与中国采取了很不相同的经济与政治改革路线,两国的社会与经济转型时间也存在差异,作者的核心目的在于试图解释并比较转型后两国针对出现的社会问题(尤其是能反映政府处理阶层差异与社会公平的贫困和失业问题)所采取的社会政策模式。基于文献与二手资料,作者认为:第一,社会变迁以及政治与经济的双重影响力对转型后的波兰和中国都有着决定性的影响;第二,全球化背景下的经济发展格局变化与政府社会政策的改革对两个转型经济国家的社会保护机制建立与发展也有不同程度的影响。因

此,本文的理论解释框架也将试图从上述两方面来加以建立,从而用其来分析和解释不同转型经济国家的社会政策模式和社会保护机制。鉴于中国和波兰改革时间与转型阶段的不同,为便于比较,作者在这里对两国社会保护机制建构的比较研究将以1989年为起点,重点则是讨论20世纪90年代中期以来两国社会政策与社会保护机制的建立和发展。

### 对转型经济国家改革后社会保护机制变迁的理论分析框架

迄今为止,学术界已发表数量众多的关于社会主义国家的经济转型和社会变迁的研究文献,其中以对经济转型的理论解释最为突出,这些文献的一个核心关注点是试图从政治经济学的角度解释苏东等前社会主义国家和中国等改革的社会主义国家经历的变迁。社会主义国家的经济转型和随后引发的一系列社会变迁,被学者们视为当代经济史中极富戏剧性同时又有很强磁力的研究事件,这一事件已经远远超出了经济学的学术边界并扩展到其他学科领域。然而,即使同样采取市场改革的政策,由于各个国家采取的转型路径和改革的具体策略不同,不同国家在转型后取得的成绩和面临的社会后果是有明显差异的。尽管对改革的重点和方式仍然存在分歧,今天大多数的经济学家似乎能达成以下的共识:第一,传统的社会主义计划经济体制存在严重的效率低下和分配不公平的缺陷;第二,在经济转型过程中,政府必须用市场化的方式变革过去的中央计划经济体制,同时伴随着不同程度和不同速度的产权改革(私有化),在转型过程中改革的一个核心目标是对国有企业的重组;第三,经济转型国家的改革政策应该是配套的,制度化的改革方式和随后的社会政治改革应该保持一致,经济手段和法律制度、社会保障制度等应该发挥协同作用,从而减轻经济转型导致的负面社会后果。

本文在探索转型经济国家社会保护机制建立的理论解释框架时,笔者认为,试图以制度分析的方法对社会政策发展和社会保护机制建构背后的政治—经济意义的诠释是十分重要的,这样的判断是基于以下几方面的考虑:第一,在东欧和中国等转型国家中既已发生的以市场经济改革为主要的政策工具都有其显著的经济与政治目标;第二,东欧和中国等转型经济国家实行的经济改革从最初来看更是一种政治选择而非纯粹的经济选择,东欧

的经济改革是传统的意识形态面临危机的前提下做出的选择,而中国的经济改革(邓小平路线)是对社会主义道路重新定位和思考后的政治后果;第三,政府决策者对改革策略的调整,从最初追求效率为主的市场改革过渡到将经济增长同社会发展结合起来,决策者在改革中开始逐步考虑应用与经济政策相同重要的、影响社会秩序和政治稳定的社会公正的制度安排,建立同经济发展相适应的社会政策模式,从而由传统的“统治”(Governing)转向“善治”(Governance),从单纯追求经济增长转向开始注重以解决社会问题和促进社会公平的方向发展。在中国,高速增长和迅速增加的社会问题在全球化背景下对政府处理社会不平等和促进公民总体福利的改善变得日益重要;而在波兰,在结束震荡后的停滞和衰退后,经济的恢复和平稳发展加上政治制度逐步的稳定过渡,使得波兰在融入欧洲的进程中变得相对顺利。2004年5月波兰正式被欧盟接纳成为新的成员国,从而踏上新的欧洲快车并在社会政策与社会保护方面更多受到国内需要和欧盟一体化要求的影响等。因此,仅从经济学的角度来解释社会主义国家的转型与社会政策的发展是远远不够的。正如学者指出的那样,众多的主流经济学家们在对经济政策的分析时,无一例外地选择了以工具理性为基础的“主流经济学模型”,但是这些模型强调的是“效率”(或帕累托效率),而不是强调“社会正义”。换句话说,经济学家很多时候会回避经济改革政策中遇到的体制冲突或社会冲突。但是,我们很清楚,经济改革引发的收入分配后果必然会导致社会正义问题,而完美的、理想收入分配模型在现实生活中并不存在。因此,对经济转型国家的制度变迁的解释就必须联系到一系列政治-经济和社会领域的制度安排,经济改革的后果绝不是社会冲突免疫的,对相关的制度分析显得极为必要。尽管对转型经济国家的社会政策发展与社会保护机制的比较研究,会明显突出规范研究范式的特征,但是作者也将注重尽可能运用详实的经验资料来佐证理论推演和诠释的观点。我们知道,有关“转型学”(transitology)的研究,很多是受到了比较政治经济学分析范式和发展理论的影响,其中发展出的有关“平行的理论证明”成为社会科学领域最重要的分析方法之一。同时,从事政治经济比较的研究者毫无疑问也应对国家发展历史和不同背景的必然关注,这一点对作者认识和分析中国与波兰的经济-社会转型与社会保护机制的建立有着十分积极的意义。

本文的理论分析角度试图从制度主义出发,重点将政治和经济制度的价值

观及其具体实践形式纳入考虑,在比较分析中国与波兰转型过程中的社会保护机制建立时,作者将从重点从“国家能力建构”(State - capacity building)的概念与实践出发,讨论中国和波兰在经济改革和国家政治过程中的策略。同时,作者还认为,在全球化背景下作为转型经济国家的中国与波兰在社会保护机制建构方面也明显受到国际环境与国际组织的外部影响,因此,全球化(或国际化)应该作为一种形塑国家社会政策的外部力量来考虑。

美国学者斯科波尔曾指出,在分析和比较社会、经济与文化等多种权力形式并试图建立制度变迁的理论框架时,研究者必须将“国家能力建构”这一强制或干预过程考虑进去。在本文,作者在展开比较中国与波兰转型之后的社会保护机制时,主要是从以下几个理论分析视角来认识二者在社会政策与制度建构上的相似性与差异:第一,认识并诠释政治经济体制改革中的国家的“再带人”或“重新界定”(Redefining)问题,即在转型后面对新的社会问题时,国家(或政府)如何重塑干预能力,如何透过政治经济和法律等安排,来提高政治权力的合法性,维护基本的社会稳定;第二,在转型后市场经济的发展与社会空间的增长,即市民社会和非政府组织在社会保护机制中的作用;第三,转型后的后社会主义国家的行政改革与去集中化、地方主义(Localism)的实践策略,即认识与分析政治约束与资源约束对社会保护机制的产生与发展产生重要的作用;第四,认识 and 解释全球化如何作为一种形塑国家社会政策的外部力量发挥影响。作者认为,要比较分析两国的社会保护机制,应先从认识它们的政治经济制度基本内涵特征入手(见表1)。

表1 中国与波兰政治经济制度比较的基本框架

	中国	波兰
转型前的政治制度	中央威权式	中央威权式
转型后的政治制度	中央威权的稳定性与民主政治的渐进发展	建立西方式的政治民主制度
转型前的经济制度	中央计划的命令经济	中央计划的命令经济
转型后的经济制度	过渡的市场经济	走向完全的市场经济
经济改革策略及其自主性	渐进主义的经济改革策略 国家自身主导的经济改革	激进主义的经济改革 国际组织和外国政府主导改革策略
经济改革与政治改革的关联性	经济改革先行,二者关联性较弱	经济与政治改革同步进行,二者关联性高

中国与波兰两国的经济转型与社会变迁引发的社会后果及其影响虽然中国与波兰经济改革的时间不同,但是在改革前两国都同属于前苏联社会主义阵营,在经济体制和政治制度上两国具有高度的近似性。中国在20世纪70年代末率先对经济进行了改革,并逐步引入了市场机制。波兰则在20世纪80年代末快速并全面推行了以私有化和自由化为主导的市场经济改革。虽然两国在经济改革后都在经济增长方面取得了明显的成绩,但是,由于两国在改革前面临的不同条件、采取的不同经济改革路径以及受到外部环境的不同影响,因此,在处理转型后带来的社会问题时,两国所采取的策略和政策途径还是存在显著差异的。从20世纪末到今天,经过近20年的市场经济改革和社会转型,中国与波兰在经济与社会等各个层面上都发生了显著的变化。从2005年起,中国成为世界第四大经济实体,而从改革开放到今天,中国的年度经济增长率一直保持在两位数。在快速经济增长的背景下,近年来政府开始着力改革社会保障制度和实施以改善民生为主的社会政策,在社会救助(最低生活保障制度)、农村扶贫、失业保险制度推广和就业促进机制建设、医疗体制改革等方面都加快了改革的进程,以“科学发展观”和“建设和谐社会”为原则的经济—社会协调发展的政策正成为国家长期、可持续发展的指导方针,也是促成中国社会保障机制建立和改善社会公平的、有政党和政府推动的一股重要政治力量。与此同时,在经历“震荡疗法”的激进市场经济改革后,波兰在20世纪90年代中期逐渐适应了短暂但痛苦的经济转型,民主政治制度的建立一方面促成了社会力量 and 民主党派在社会政策与经济发展中的参与,但另一方面也为社会政策的实施带来诸如迟缓和效率低下的问题。波兰经历改革后经济增长保持了良好的势头,而在2004年加入欧盟以后,其社会政策模式和社会保障机制的建立发展将更多受到欧盟和欧洲区域一体化的影响。表2中的资料显示了中国和波兰最近的一些发展情况,从中我们也可以清楚看到两国之间存在的显著差异。

作者认为,在比较和分析中国与波兰转型后社会保障机制的建立,应该分析两个经济转型国家改革的初始条件和改革后引发的社会后果,基于对这些社会后果影响的分析,研究者才可能理解两国政府与政党在解决相关问题,消解社会不平等等方面做出的政策与制度安排。因此,就改革前的制度比较分析和改革后的社会后果比较分析,对深入探讨中国与波兰当今社会保障机制的现状与动态变化,无疑有着重要意义。

**表 2 中国与波兰两国的基本背景比较**

	中国	波兰
人口规模(百万) *	1 304. 50	38. 2
人均国民收入(美元) *	1 740	7 150
出生预期寿命(岁) *	71. 83	75
年人口增长率(%)	0. 6	0
婴儿死亡率(‰) *	23	7
GDP 年增长率(%)	10. 2	3. 5
失业率(占劳动力的%) **	4. 6	17. 7

注释: \* 为 2005 年度的数据。 \*\* 中国失业率的数据为城镇登记失业率的官方控制指标,波兰为 2005 年度的数据。

资料来源:《世界银行》网站发表的各国社会经济等 2005 年度统计数据,详细资料见 <http://www.worldbank.org>, 2005 年度的数据。

### 中国与波兰改革的初始条件和制度背景分析

作为两个转型经济国家,中国与波兰在改革前都受到前苏联经济模式与政治意识形态的影响,其中政治体制对经济制度产生了决定性的影响。从政治体制来看,中国与波兰都具有下列显著特征:沿袭苏维埃式的威权政治,实施的是一套自上而下的、等级式的权威控制体系,在政策上容易因为观念上的原因而产生非理性主义的行动机制。从经济体制来看,中国与波兰都显示出如下的特点:国家奉行的是一种无市场的中央计划经济(或命令经济),建立的是国有企业和重工业为主导的经济体系,实行低弹性的价格管制机制,社会保护基本以单位保护为主,采取低工资高福利高就业率的就业政策,国家对企业的软预算约束关系使得国有企业的“搭便车行为”普遍。然而有必要指出的是,中国与波兰在社会结构、文化与宗教观念、民主观念及其实践等方面的不同表现,这使得两国在改革目标及策略上产生了差异。加上两国由于特定历史时期国内政治背景也不同,因此两国在改革时间序列上有着不同的选择。基本上来说,中国经济改革时间开始于 20 世纪 70 年代末期,而且是先从农村改革着手进行,在此基础上逐步过渡到城市的经济改革,采取的改革策略是典型的“渐进主义”方式,尤其是在改革内容与目标上更体现出中国政府的谨慎考虑。与之相反,波兰实行的是一种激烈的、改革内容广泛和目标十分直接的策略,即“休克疗法”(或震荡疗法)。比较这两种改革策略,它们的差异主要表现在以下三方面:第一,产权改革的深度,中国在国有企业的私营化上采取



的是部分私有化,而波兰则采取完全或全面的私有化;第二,在价格改革策略上,中国实行的是有控制的价格改革,逐步放开市场价格,而波兰则实施价格自由化策略;第三,中国在货币政策上尤其是货币自由兑换上实行政府控制的货币兑换,重点是保护本国货币的币值不贬值,公民兑换外国货币严格受到政府的约束。而波兰则采取了货币自由兑换的策略,迅速使本国货币与西方主要外汇直接挂钩。

但是,研究者必须注意到,尽管两国经济改革时间序列存在差异,但经济改革的基础却不同。从历史上看,波兰的经济改革有基础,早于中国,它在20世纪六七十年代就已开始酝酿脱离前苏联模式的经济道路。而中国受意识形态和政治运动的影响,一直到20世纪70年代末才开始进行经济改革,而且中国的经济改革是先从生产力效率低下和普遍较贫困的农村开始,城市则保持了相对稳定。除此以外,中国与波兰两国在改革前的社会主义建设历史时期曾有过不完全相同的经历。在波兰,公众与一些公民组织对前苏联的意识形态与政策的合法性曾在20世纪50年代就产生过批评与抵触,这种怀疑和民间的挑战对后来的社会转型与政治发展都有影响。而在中国,政府或国家长期以来保持了对社会和社会团体(或社会组织)的高度控制,单位对社会的行政化管理色彩很浓厚,这在某种程度上确保了意识形态和政策合法性的传输与建立。

#### 经济改革与政治体制改革对社会政策的影响分析

对中国和波兰两国来说,要比较分析它们各自在转型后建立与发展起来的社会政策模式,研究者必须首先研究两国所实施的经济改革策略与政治体制改革方式对社会政策的影响。从经济改革策略对社会政策模式的影响上看,由于中国实施的是先农村后城市、产权改革相对滞后和主张稳健的经济指标控制政策。因此,在城市,单位制度以及社会福利体系自身的功能未受显著影响,而在农村,这种因经济改革导致的社会保护体系功能下降却逐步明显,家庭联产承包责任制的广泛实施逐步消解了集体经济的功能,家庭和个人则被期望承担过去社区和集体的照顾责任。随着城市经济体制改革的进程和深入,20世纪90年代中期后,城市单位制的社会保护功能逐步弱化,而传统的社会福利体系已不能满足过去有限的弱势人群的需要,尤其是城市国有企业职工下岗与失业问题的出现、农民进入城市劳动力市场后面临的社会保护缺位以及新贫困阶层的出现,使得政府必须面对城市社会问题导致的社会风险。

因此,在某种程度上讲,改革后,中国政府的社会政策优先性仍然是以城市为主,因为既有的社会保障体系也是建立在城市就业职工的权利保障基础上,农村的社会问题及其影响表现尚不明显,而且传统的观念和制度设置上,中国农村的社会保护基本依赖于家庭和家族。从政治体制改革对社会政策模式的影响上看,在中国,经济体制改革和社会政策的发展长期以来受到政党(中国共产党)理念和治国策略的影响,不同时期党的指导方针影响了国家如何认识社会问题、如何解决社会问题的实践,因此,从政治体制改革的后果来看,中国社会政策尤其是针对社会弱势人群的社会保护的发展与落实,是受到了公民社会发育与发展、基层民主实践的实验以及新闻传播体制与功能的开放等的影响。由于受到政治理念中突出强调社会与政治稳定的意识影响,社会保护或社会政策的主要目标之一就是维护社会秩序和政治上的稳定,尽可能避免出现社会或政治动荡,这是十分有效的也是非常实际的政治考虑。同时,需要指出的是,同波兰政治改革的社会压力与制度外诉求不同,中国的政治体制改革更多的是政党自身出于自我反思与革新的要求,同时也部分回应社会对政治改革的要求,但总体来看,社会压力并不能决定改革的方向。

波兰的经济改革进程是迅速和彻底的,以实现私有化与自由化双重目标的一揽子改革方案,对社会保护机制提出严峻的挑战。“休克疗法”在转型早期造成了一些负面影响,比如经济衰退、价格上涨、货币贬值、贫困率和失业率上升,社会不平等指数上升。比如,1990年和1991年GDP出现负增长,增长率分别为-11.6%和-7.3%,1995年年度通胀率为585.8%,贫困率1992年达到10.9%。1995年基尼系数达到其历史最高峰值的0.30,53%的居民收入水平低于社会最低收入水平。但是,随着经济改革计划的生效,波兰的宏观经济条件逐步得到改善,经济保持了稳定的增长速度。从1992年开始,波兰GDP年增长率不断攀升,1995年达到7%,1994~1998年GDP年平均增长率为6.2%。比较而言,波兰的经济表现在东欧国家里甚至欧洲都属于卓越的。波兰政府在经济转型初期,社会保障体制保持了稳定和连续性,期间制定的各种社会政策主要是为了吸纳国有企业产权私有化带来的失业和贫困问题,比如为了减轻经济衰退和高通胀率带来的负面影响,波兰政府加强了对老人、多子女家庭、单亲家庭等的社会救助,其社会开支水平在转型时期一直保持了比较高的水平。而在20世纪80年代,在欧洲范围内,波兰一直属于社会福利支出低水平的国家,1985年社会保障支出占GDP比率低于15%。为适应新的经

济体制,到20世纪90年代末,波兰开始了社会政策领域一系列的立法与改革,比如1999年开始的退休金改革、医疗体制改革以及后来引入的家庭津贴和社会救助改革等。在政治上,1990年后波兰议会在社会政策的决策与立法上既受到社会问题带来的压力影响,也受到来自不同政党代表的政治立场与选民利益不同而导致的冲突影响。同时,政府内部不同部门权力的分配与使用格局(如波兰财政部的决定性影响)以及政府首脑的更迭,也使得社会政策决策与立法(如社会救助体系的制度安排)与最初的设计与实施时间表有所不同。在波兰,政府行政部门权力的相对集中在某种程度上保持了社会保护体制在新旧交替时期的连续性。同时,由于波兰议会政党各派在退休金立法上分歧过大、争论过于集中,政府又一定程度上忽视了推进与失业相关的社会项目,使得建立一个完整的、长期性的社会政策目标的时间推迟了。

#### 改革后引发的社会问题和政府的政策干预

社会主义国家的经济改革和转型引发了一系列社会问题,包括大规模失业与贫困问题。这些问题中,有些问题是改革带来的后果,有些问题则是体制本身导致的。在转轨前5年,东欧国家(包括波兰在内)的社会保护制度基本保持了不变,改革后的社会变迁尤其是出现的失业与贫困问题使得新制度得以建立。改革前的社会保护制度覆盖面很宽而且是全民性的,但是,福利体系中的津贴水平较低,社会服务的素质相对较低。作为社会主义国家,中国和波兰都在改革中面临同样的任务,而改革后的社会问题及其影响因两国采取的不同改革策略而有所不同。作为两个有代表性的转型经济实体,波兰和中国都试图在改革中解决以下几个重要的问题:第一,产权的改革;第二,价格控制的放松;第三,增强市场在经济中的作用。但是,由于改革的策略不同,两国在改革后面临的社会问题和社会政策介入的需要是不同的。由于意识形态等方面的原因,在波兰以及其他前东欧社会主义国家,社会政策基本上是附属经济政策的。因为从意识形态上看,随着社会主义制度的建立,在企业内部,工人—企业管理者—国家的利益一致,劳资冲突已不存在。同时,失业、贫困等社会问题自动被视为资本主义社会特有的现象,在社会主义制度里,这些社会问题是被当作不存在的,因为人们普遍相信社会主义制度优越性根除了一系列的社会问题。将社会事实过于政治和意识形态化使得长期以来经济和社会体制之间相互分离,社会保护体制一直处于被动反应阶段。因此,在制度层面上,波兰以及其他前社会主义国家的社会政策只是经济政策的一个附属品。

宪法赋予所有公民享有工作的权利,全民就业制度与慷慨的社会保障待遇紧密联系在一起,人们在公共部门的就业与劳动的各种社会保障待遇挂钩,单位为职工提供住房、医疗等各种社会保护。因此,政府或企业为职工提供水平较低的社会保障待遇,但是由于其覆盖面广泛,因此,对抑制社会贫困和促进平等还是起到了积极的作用。在波兰以及其他前社会主义国家实施社会政策的前提是普遍相似的,即完全的就业、充分的价格管制以及普遍地提供各种社会福利。

但是,波兰社会政策的基本前提随着体制转轨而面临着新的挑战。波兰20世纪80年代末开始的改革使其逐渐摆脱了承袭了45年的中央集权的计划经济体制。波兰改革的速度是非常快的,虽然改革之初的头两年处境比较艰难,但进入20世纪90年代,波兰的改革逐步获得了明显的成效。尽管如此,波兰改革给社会政策带来的三大问题却是不能回避的。这三大问题就是:失业、贫困以及社会保障资金短缺。

波兰改革中出现的这些问题使原有的社会政策面临着考验。这种新的考验主要在于:第一,如何从意识形态上认识改革过程中出现的失业、贫困等各种社会问题(失业统计数据见表3)。而在波兰以及其他前社会主义国家,政治渗透到经济与社会生活的各个方面。生活的一切都被政治化了。工作单位既是提供福利的场所,也是实现政治控制的工具。正是由于经济与社会生活的政治化,所以,各种社会问题也就超越了其自身的含义,而具有了政治象征的意味。因此,在制度转型的新的条件下,要解决好失业、贫困等社会问题,就应当摆脱僵化的意识形态的羁绊。第二,如何采取有效的措施解决社会保障资金不足的问题。前面刚刚讲了波兰社会保障的费用占GDP的比重在转型期间是上升了。但是,政府用于社会保障支出的费用却是减少了,政府只支出了社会保障费用的1/3。剩余的2/3则由雇主支付。与斯洛伐克、匈牙利等其他国家不同,波兰的雇员不需要支付社会保险费用。雇主需要按全体雇员工资额度的47%向社会保险基金投保。但对于失业保障,波兰的雇员则需要按照工资的3%投保。因此,相比较而言,波兰企业主的负担是比较重的。因此,在经济不景气时,由于企业运作不佳,社会保障资金的积累就成为一个问题。第三,如何在改革过程中解决好效率与公平问题,保证改革的社会基础不被动摇。改革过程中导致出现失业、贫困等社会问题,这些问题是改革的代价,随着失业贫困问题的扩大,不得不承受改革的消极后果的人们越来越多,因此,

要保证改革能够顺利进行下去,就应当避免改革的社会基础不会被社会问题的加重而削弱,并使全体成员都能够享受到改革的成果。第四,波兰政府试图通过建立有效的机制,保证社会资金的运用能达到预期目标,让生活需要处于最匮乏状态的人得到社会服务,从而促进解决社会公平问题。改革之前,人们的福利待遇从总体上讲,差别不大,分化不明显。随着经济转型和私有化进程的深入,社会政策逐渐从附属于工业政策的地位中摆脱出来,社会政策的责任也从依赖于企业的状态中逐渐变得更加独立。作为社会政策对象的公民个人开始从在单位的束缚中解放出来,并有越来越多的个人游离于企业等组织之外。这时就需要有组织的利益集团表达这些游离于组织之外的个人的要求。由于工会的力量还比较弱小,还不能有效地表达人们的要求,不能保障公民的社会权利。因此,由于缺乏这种制度化的利益表达机制,社会性的立法也比较滞后,有相当一部分人,特别是那些社会弱势群体的需要被忽视。例如,单位原来给职工提供照看孩子的托儿服务,但是,转型过程中,由于社会服务责任的转移,企业不再为职工提供这种服务,而社会化的托儿服务机构又比较匮乏,这样就造成了许多有小孩的家庭母亲不得不放弃工作,因此,劳动力人口中女性的比例、双职工家庭的比例还有家庭收入都下降了。

表3 中国与波兰转型以来的失业率变化情况

单位:%

	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
中国*	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0	4.3	4.2
波兰**	16.3	16.9	15.4	14.1	10.9	10.2	13.4	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0
OECD	7.8	7.6	7.2	7.2	6.9	6.8	6.7	6.2	6.4	6.9	7.1	6.9

注释:\* 为中国方面相关数据。 \*\* 为波兰方面相关数据。

资料来源:\* 中国的数据是政府公布的城镇登记失业率,资料来源于《中国劳动年鉴》(1993~2005)。 \*\* 波兰的数据是社会开支占国民生产总值(GDP)的比例,从OECD官方网站(www.oecd.org)获得后整理。

### 围绕社会秩序和社会公平议题的制度安排

就解决社会稳定与社会公平等议题的制度安排而言,中国与波兰在社会政策制订与实施的策略上也有各自不同的经验。总体来看,由于议会民主政治和政党目标在转型后初期对重大问题(如老年人和失业者的贫困)上的共识,波兰在转型后重点将社会保护的目标定位在退休金和社会救助政策上,以

减少经济震荡导致的社会不公平现象进一步加剧。因此,波兰在转型后一段时期内,社会开支的比例不断攀升,其水平普遍高于同期 OECD 国家的平均水平(见表 4)。同时,波兰在转型后制定了以缴费为基础的社会保护机制(主要是退休金项目),多数社会开支项目中央保持了财政上的统筹,但资金来源则采取了中央—地方分摊的方式,而社会缴费项目则实行了个人与雇主分摊的方式。其他的社会开支项目,比如失业、社会救助与家庭津贴则实行非缴费的方式,它由雇主缴费(失业津贴)、中央政府与地方政府共同负担(社会救助津贴)以及国家财政负担(家庭津贴)。波兰转型后采取的稳定连续的社会保护机制,通过有效的转移支付和社会服务等地缓解社会问题(贫困和失业)带来的社会震荡起到了积极的作用。

表 4 转型后波兰社会开支比例的变化

单位:%

	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
波兰 **	15.1	23.1	21.2	22.4	23.0	22.9
OECD	17.9	19.9	19.4	19.7	20.3	20.7

资料来源:整理 OECD 官方网站(www.oecd.org)相关资料后获得。

为减轻和解决贫困问题,转型后波兰政府采取了一系列社会政策措施,其中包括:引入社会救助项目和工资补贴项目、增加为产业工人设计的职业技能培训以及通过公共工程项目来增加就业机会,从而从多方面来消除贫困与失业带来的冲击。从 20 世纪 90 年代初期开始,波兰逐步提高了社会转移支付的水平,社会救助项目主要用于帮助穷人(包括就业的低工资工人)和家庭面临功能障碍的家庭。同时,波兰政府还针对性地实施了为女性和单亲家庭准备的福利服务项目,这些措施在一定程度上安抚了转型时期贫困者的心理和情绪。但是,随着私营化进程的加快,以及行业与职业间收入差距的加大,底层人士的贫困问题仍十分明显。因此,波兰政府在新时期要考虑通过更为有效的政策措施来解决贫困和失业的结构性问题。

中国的经济改革政策的实施,初期阶段使得农村生产力水平得以迅速提高,农民收入也不断增加。随着城市的经济体制改革的进程加快,城市国有企业职工因下岗与失业问题而面临贫困的处境。“允许一部分人先富起来”的政策导向一方面增加了新就业群体(如个体工商户),另一方面也拉大了居民之

间的收入差距。在市场经济的转型过程中,一部分利用体制优势和价格双轨制的缺陷,在经营过程中获得丰厚盈利,短时期内促成了新富裕阶层的出现。为应对城市出现的新贫困问题,中国政府从20世纪90年代末期加快了最低生活保障制度的建立与实施进程。同时,随着经济增长的加快,政府也不断完善针对失业者的社会救助和再就业开发。在很大程度上,低保制度的普及和落实,为贫困家庭起到了积极作用,减少了不必要的社会动荡。2003年后,政府加大了社会救助的范围与内容,分类救助(包括不同困难人群)和救助内容的增加(增加医疗救助、教育救助等)使社会救助的实质效应得以保证。

然而,由于中国地域广阔边远贫困地区较多,同时长期的城乡二元经济格局造成了城乡社会经济发展的显著差距。针对农村地区的社会保护机制,中国政府一方面通过制定和实施农村扶贫开发计划来促进贫困农村地区的经济社会发展,针对性地解决国家和地区重点贫困县的居民(尤其是农民)的生活水平。另一方面从逐步建立和实施制度性的社会保护机制——农村居民最低生活保障制度来有效地解决农村贫困人群和家庭的生活基本需要问题,从而从根本上建立农村居民的社会安全网络。为落实社会保障制度的城乡统筹,当前中国政府要实现的目标就是初步实施和建立“低水平广覆盖”的农村居民最低生活保障制度。农村低保制度是在城市基础上开始在部分地区进行试点,经过一段时间的实践后,中国政府决定在2007年7月起在全国农村全面建立最低生活保障制度。根据政府公布的最新的统计数据,2007年底中国农村低保制度保障人数已达到3452万人。但是,基于经济与农村经济—社会发展差距的考虑,中国城镇与农村的最低生活保障的标准还会在一段时期内保持显著的差异。然而,建立一个城乡统一、覆盖全国居民的社会保障网已成为新时期政府的一项核心工程,这无疑会对实现中国社会主义的正义和公平、推动和谐社会的发展有着积极的意义。

### 转型后中国与波兰社会保护机制的比较:策略与制度逻辑

比较转型经济国家的社会保护机制,研究者必须考虑到这一机制建立的历史基础、改革策略和制度发展的逻辑。基本上看来,中国与波兰今天所形成的不同的社会保护机制是经济改革和社会变迁的总体后果。但是,仅仅把社会政策的形成与发展视为是经济改革的产物是不全面的,因为社会政策实践

本身是一个国家政治活动或政治发展的产物,而且一定时期又是阶段性的产物。一方面,中国和波兰都是在经济改革的前提下,重新形塑社会保护机制,都是在将国家从物质短缺时期走向物质丰富时代面临新的社会变迁与社会问题;另一方面,中国和波兰在发展各自社会保护机制所处的局域环境不同,波兰在2004年5月正式加入欧盟成为欧盟新成员国之后,除了制定自身的社会政策外,其社会保护机制的建立与发展还要考虑面对欧盟议会和欧盟成员国的政策与政治经济形势变化带来的影响与后果。

从总体上比较中国与波兰的社会保护机制,我们应该充分认识到这两个转型经济国家在社会政策模式建立上所做出的不同的制度回应。总结而言,中国建立社会保护机制的步骤与政策实施主要包括:第一,中国实施的是经济发展主导的社会保障制度改革,改革初期阶段存在明显的城乡分割特征;第二,中国社会保护机制的建立是重点解决由市场经济改革带来的城市贫困与失业问题,着手建立和完善社会安全网,实施城镇最低生活保障制度和将失业保险与失业救济制度并轨;第三,中国对农村的社会保护机制的建立最初是采取了经济开发带动的农村发展模式,逐步扩大对农村的经济与社会开发力度,实施发展的剃度和倾斜政策,减少区域发展的不平衡;第四,中国在建立最基本的社会安全网(城乡低保制度)基础上,逐步建立和实施医疗、教育、住房以及就业等诸方面的社会政策,通过渐进主义与理性决策的模式实施不同的社会政策,为社会弱势人群的基本社会保护创立条件。而波兰在社会保护机制上的步骤与策略包括:第一,在经济转型初期和中期建立并实施社会安全网的功能,为贫困的老年人、家庭、残疾人与失业者提供补助津贴和社会救助,以减少经济私营化和价格自由化带来的对公民基本生活需求的负面影响;第二,引入失业保险,为失业者提供必要的生活保障;第三,通过实施积极的劳动力政策,激活劳动力市场,促进失业人群的就业;第四,面对日益老化的人口结构和增加的老年人对养老金的需求,实行多支柱的退休金改革方案;第五,通过进入欧盟回归欧洲来实现与欧洲在政治、经济、文化与社会等多方面的融合。

比较而言,中国和波兰在经济转型后实施的社会政策改革,建立社会保护机制的种种努力表明两个国家在经济改革思路和策略的不同对社会领域改革带来的显著影响。除了两个国家社会保护机制具有类似的政治体制与意识形态基础外,二元经济格局和低水平的社会保障制度的延续性在很大程度上是保护城市公民的利益,农村的社会保护体系长期以来都比较脆弱。而推动农



村的经济的发展,实施以农村地区的社会保护机制为重点目标的社会政策都是中国与波兰政府须考虑的议题。从社会政策实施与经济改革的关系来看,波兰采取了社会政策与经济改革同步的改革策略,而中国从总体上看经济发展优先性造成了社会政策的发展滞后于经济改革的进程,直到最近几年这种局面才得以改变。从社会政策与政治制度改革的关联来看,波兰的社会政策与政治改革紧密联系在一起,同时社会政策的出现是民主政治实践中不同政治力量政治协商的结果。比如,在波兰议会政治中,不同组织与团体的政党代表对特定人群的关注促成了特定社会政策的出台。与此同时,组阁政党也必须认识到对大多数人群和部分边缘群体的利益损害可能导致的政治风险。而中国社会政策的建立与实施是总体上配合经济改革,服从于社会控制与社会发展目标的需要,是在执政党——中国共产党领导下实施的政治协商制度下实现的社会政策集体决策模式,党的方针与指导思想对社会政策的制定与实施起着决定性的作用。最后,我们必须认识到,在两国经济转型过程中社会政策的建立与发展,外部力量对国家政策的影响是不同的。对波兰来说,外部力量在某种程度上主导了社会政策的发展方向,波兰的经济改革接受了国际组织的援助,并按照西方的路线进行改革。经济转轨后社会政策的模式明显出现了“欧洲化”与“美国化”的特征。而对中国来说,国家实施的经济改革是独立自主的改革,社会政策的建立与发展基本上按照本国的具体情况来选择改革的策略,只是在经济全球化的背景下政府要日益考虑到这种全球化与国际化趋势对本国社会所产生的种种影响,并形成新时期的社会政策方向。

熊跃根,北京大学社会学系。本文选自江苏省社会科学院主办《学海》2008年第3期。

## 农民为什么要进城？

二元户籍制度世袭至今，造成城市和农村居民不同的国民待遇标准。不少城市的流动人口甚至超过了常住人口，这种人口倒挂现象，已经影响到中国经济的可持续发展。尽管户籍制度改革呼声高涨，却一直找不到行之有效的办法。农民为什么要进城？城市为什么不让他们进？根源很清楚，但就是操作不了。