

大变革时代的社会政策范式与实践： 共同富裕的中国道路^{*}

熊跃根

摘要：作为一个学科领域和实践范畴，社会政策是在西方发达国家产生并发展起来的。但近年来，无论是以英国为代表的贝弗里奇式福利国家，还是以德国为样板的俾斯麦式的欧洲大陆福利国家，普遍面临发展困境。作为一个后发现代化国家，改革开放 40 多年的经验促进了中国在社会政策领域的学习与政策范式的发展，并逐步走出了一条社会政策的中国道路。这条道路具有历时性、复杂性、多样性以及发展性，在实践中秉持渐进主义和适应性的基本原则，逐渐建构起比较完善的社会政策体系。未来中国的社会政策将致力于建设一种普惠的和可持续的社会保障与福利体制，助力共同富裕目标的实现。

关键词：大变革 社会政策范式 共同富裕 中国道路

问题的提出

从某种程度上说，2020 年春天暴发的新冠肺炎疫情（COVID-19）深刻改变了世界经济与社会发展的轨迹，也深切影响了自 19 世纪工业革命时代开始建立并于 20 世纪中期快速发展的社会保险制度与福利国家体制。作为福利国家重要的社会保护或治理体系，社会政策围绕贫困、疾病、失业、老龄化等社会问题形成了一整套干预措施，以资金配置或者服务递送等方式，来回应社会中有需要的人士，进而促进社会平等与正义，减少社会冲突，维系基本的社会团结，保证社会有序发展。^① 然而，全球化背景下后工业经济形态的出现、持续变化的政治生态、新的社会运动连同难以遏止的新冠肺炎疫情态势等诸多因素，加剧了人们对经济增长预期的担忧。此外，在发达国家内部，无论是以英国为代表的贝弗里奇式的福利国

家，还是以德国为样板的俾斯麦式的欧洲大陆福利国家，过去 20 年来普遍面临人口老龄化、生育率下降、移民与本国公民的社会权差异、政党竞争导致的政府效能低下和民粹主义泛滥情境下经济增长的低迷等诸多困境，传统的以劳动力稳定就业与政府增长型税收为基础的福利体制变得日益不可持续。而中国在文化上具有自身的传统，政治制度与国家治理策略以及社会结构均不同于西方福利国家，但是后者以工业主义和经济发展为前提的社会政策干预经验，无论是成功还是失败，都在很大程度上为像中国这样的发展中国家提供了借鉴和启示。尤其是考虑到经济发展与社会治理之间的平衡、国家责任与个人义务之间的平衡以及长期目标与短期目标之间的平衡，西方福利国家面临的困境可以作为中国社会政策发展的提前警示。因此，围绕当前福利资本主义体制和社会政策的发展模式面临的问题与挑战，思考中国

^{*} 本文系国家社科基金项目“大变革背景下中国社会政策的主要议题与基本方向”（项目号：19BSH156）的阶段性成果。

^① 熊跃根：《大变革背景下中国社会政策的发展方向与基本议题》，《社会政策研究》2021 年第 1 期。

的社会政策发展范式与道路选择,具有积极的理论与现实意义。

在西方世界的语境里,“政策”是指一套用以指导决定并实现理性结果的原则或规定,它们是由特定组织制定并实施的行动议程。同时,政策也是同政治高度相关的人类行动,包含了一系列步骤和环节,其目标是通过理性的方案和计划来产生效益或影响。正如韦伯所言,政策是政治家(或政客)对特定事务进行有计划的处理和领导。因此,在现实世界里,在不同国家,政策都可以被视为主要由政党、政府和组织为实现其目标所采取的行动总和。在西方社会科学领域,社会政策被视作一种经由理性设计的、旨在改变社会不平等和不公正的社会行动,它由资金、服务和活动三部分组成,目的是满足人民的基本需要并不断提升人们的福祉。在福利国家内部,社会政策作为一个行动体系,其功能在于协调经济增长与社会发展之间的关系。在急剧的社会变迁中,社会政策发挥着减震器和润滑剂的作用,起到了明显的协调社会关系和促进社会稳定的作用。自20世纪40年代中期以来,在资本主义世界里,社会政策被当作一种协调政府与市场或者经济与社会二分关系的重要手段,目的在于维系不同阶级之间的社会团结。^① 基于科学范式的考虑,政策科学被西方社会科学家当作一种可以经由理性进行设计的实践科学,通过制定、实施和评估等不同手段,实现政策目标并不断完善政策自身。

20世纪六七十年代以来,在西方社会中,由种族迫害、贫困、性别不平等等因素引发的社会运动此起彼伏,而新技术和新观念带来的社会变革也深远地影响了以战后共识政治为基础的福利国家社会。同时,伴随着新自由主义思潮和政治保守主义的不断推进,福利国家遭遇人口老龄化、移民增加、产业转移和后工业经济转型等诸多挑战,

传统的社会保险体制不再能适应日益变化的劳动力市场和民族国家内部的社会结构,政策决策者在决策过程中很难调和国家利益与社会弱势群体之间的矛盾,很多时候社会中存在的不确定性和外部环境的变化使得政策决策者选择社会学习的策略,来进行适应性的政策调整。^② 相比而言,在计划经济时代以及市场经济早期,中国的福利体制和社会政策一方面是学习的结果,但另一方面也是自我适应和本土实践后形成的独特经验。自1949年新中国成立以来,在经济体制和发展模式上主要借鉴了苏联的经验,采取了计划经济模式,经济政策主导经济与社会生活,独立的社会政策领域几乎不存在,而以一种隐蔽的形式发挥辅佐经济发展的作用,在资源配置和福利需要满足上主要依赖单位或集体来完成。同福利国家相比,中国的社会政策体制从一开始就具有很明显的补缺性质,通过建立基本的社会保护机制,来确保困难人群的基本需要和因失去工作等原因导致的贫困人口的基本权利,并在城乡分别实施两种不同水平的救助措施,这一体制具有明显的维护社会秩序和确保社会稳定的特点,实际上这种功能也十分明显。而在教育、医疗卫生等领域,党和政府也通过实施不同的政策,以确保公众获得公平和基本的权利,一方面上述政策实现了促进经济发展的作用,另一方面也起到了维护制度稳定和保持社会有序发展的作用。^③ 到了全球化时代,党和政府在推进市场经济发展的同时,加快社会保障制度建设,逐步建立了城乡最低生活保障制度、基本医疗保险制度、九年义务教育制度和城乡基本养老保险制度等,并在此基础上完善了城市低收入人群的住房保障制度和城镇职工失业保险制度。围绕经济发展并注重政治秩序建构的理念,长期以来支配着中国社会政策的决策与实施。近几年国际政治环境的风云变幻和国内经济社会发

① Baldwin, P., *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875 - 1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

② Hall, P., “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 1993, Vol. 25, No. 3, pp. 275 - 296.

③ LÜ, X. B. “Social Policy and Regime Legitimacy: The Effects of Education Reform in China”, *The American Political Science Review*, 2014, Vol. 108, No. 2, pp. 423 - 437.

展的变化,也促使中国政府在社会治理上探索出一条更为务实和有效的路径。这在疫情防控策略上表现得尤为明显:在保护人民生命财产安全与防止疫情扩散的同时,均衡地恢复和促进经济发展。在因新冠肺炎疫情所导致的不确定背景下,社会科学家与政策决策者面临着一个重大的挑战:如何认识并对待人类过往的发展范式与实践经验?新的发展理念与政策实践范式路在何方?尤其是,在经济发展遇到前所未有的困境与社会变迁出现难以预测的前景的时候,如何从中国文化与现实出发,探索一条社会政策的中国道路,无疑具有深远的意义。同时,这种意义不仅是主权国家自身的问题,也是全球命运共同体背景下世界性的问题。在科技发展一日千里、社会变迁持续深化、国际政治风云跌宕的当下,人类社会的科学范式、政治理念和社会模式的选择将对可持续发展的未来产生不可忽视的影响。换句话说,在西方国家治理处处受制于多党竞争的內斗困境时,中国可以在保持党内外一致性和协同性的前提下,发挥国家/政府主导发展与治理的能动性,有效地解决疫情背景下的诸多困境。从这个意义上说,作为一个负责任的发展中大国,中国在世界政治经济发展中应该发挥更大的作用,既致力于促进世界经济的恢复发展,也为全球治理的进步贡献自己的智慧。

科学范式的提出与政策范式的实践性

在《科学革命的结构》一书中,库恩开宗明义地指出,新的科学观不可能诞生于历史中,科学自身的发展也不是发明的累积过程。^①科学革命意味着对常规科学的过去知识和理论等进行重新审视,新理论不再是过去知识的一种积累。同时,库恩又提出:“范式是一种在新的或更严格的条件下有待进一步澄清和明确的对象。”^②在库恩看来,范式转变意味着新的理论代替旧的理论,而不

是新的理论建立在旧的理论基础上。随着“范式”概念在社会科学领域的广泛使用,如何看待社会科学的知识发展与范式问题,远远超出了库恩的想象。在社会科学尤其是政策科学领域,如何看待并深入认识“政策范式”及其范式转变的问题,对发展中国家的社会科学家而言,不仅重要而且十分必要。首先,社会科学虽然是科学,但是与自然科学却有着不同的知识基础与方法论。其次,社会科学自身与一个国家或地区的文化和制度有着紧密的联系,而这些文化与制度很多时候是地方性的也是相对特殊的,它们不是一般化的、常规性的知识。再次,在社会科学尤其是政策科学领域,不能忽视人在实践过程中的主导作用,各种理性的以及感性的因素在时刻影响人们的思想与行动。因此,理解政策范式问题,在充分认识科学知识 with 政策科学客观性的基础上,还要求研究者清醒认识到,社会政策决策与实践过程都是在一个具有特定疆域的民族国家范围内进行的。因此,政策范式本质上是民族国家的一种地方性实践。

1. 关于科学范式的讨论

20世纪60年代,当库恩出版《科学革命的结构》一书时,他本人并无将“范式”概念应用于社会科学的用意。在库恩看来,“范式”是一组共有的信念及其组合,它为科学共同体成员的研究提供了一种世界观和方法论标准。同时,“范式”作为一组本体论承诺,也为共同体成员开启了一个只能借助概念才能认识的“可能世界”。^③随着库恩的范式理论和科学革命的结构变迁学说影响的扩大,在20世纪70年代前半段的社会科学领域引起了广泛的讨论,社会科学家们自此开始认真审视他们各自学科的哲学基础问题。^④

2. 政策范式的提出及其在社会政策领域的应用

自从1962年库恩提出范式理论后,“范式”概念很快被人文与社会科学家借用,用于讨论各自领域面临的哲学基础和相关问题,库恩的学说

① [美]托马斯·库恩:《科学革命的结构》,金吾伦、胡新和译,北京大学出版社2012年版,第1—2页。

② [美]托马斯·库恩:《科学革命的结构》,第23页。

③ 陈俊:《库恩“范式”的本质及认识论意蕴》,《自然辩证法研究》2007年第11期。

④ Wade, N., “Thomas Kuhn: Revolutionary Theorist of Science”, *Science, New Series*, 1977, Vol. 197, No. 4299, pp. 143 - 145.

引起了来自历史、哲学、社会科学等不同学科学者对知识和变革之间关系的辩论兴趣。最重要的是,通过库恩的范式理论和相关学说,人文和社会科学领域的学者开始追寻有关自身领域知识的历史发展、科学研究的方法论以及有关科学本质的哲学论辩等诸多答案。^① 在经济学领域,凯恩斯理论一度被视作一种同行的范式和政府干预的实践模式来促进经济发展和调控社会关系。研究者指出,凯恩斯范式(the Keynesian paradigm)在经济学领域的支配地位和历程,有点类似于库恩在其书中所描述的自然科学的发展,凯恩斯理论最显著的理论突破(抑或革命)是找到了解决失业问题的新办法。^② 社会学家与心理学家认为库恩的范式理论能提供足够的参照帮助社会科学家分析社会单元,库恩本人在其著作中对科学共同体本身的界定也是模糊的,其在社会科学领域里的应用也应有所不同。^③

自20世纪70年代起,有关政策研究与科学基础知识及方法论关系的讨论明显和库恩早期提出的范式理论有关系。在阐述社会科学与社会政策二者之间关系时,研究者指出,就本质而言,社会科学与自然科学不一样,前者是通过更好的研究,即提供更好的方法与更有利的发现,来帮助社会科学研究者获得某种科学的确定性并达成某种程度的共识,但是这些答案与解决政策问题的手段之间尚存距离,因为社会科学自身存在特定的文化与政治基础的问题会明显影响研究者的本体论与价值观。^④ 由于政策很多时候是政府的主管

事项,它与公共行政有着密切的联系。自古以来,国家或政府权力的基本形式包括集权和分权两种。基于权力的使用和决策方式的考虑,研究者提出在政策决策上也应该有“范式”问题,这一范式实际上是有关公共决策的政治与行政基础或情境的知识,包括合作行动的情境、公共行政的动态学以及该领域介入的方法。^⑤

同库恩在范式理论中强调的科学对政治或社会过程的免疫性不同,有学者通过应用社会学习的概念和社会建构理论,来解释和分析20世纪60年代至80年代英国宏观经济政策变迁的影响因素,在一定程度上回应了霍尔早期的研究。^⑥ 自“政策范式”提出后,围绕国家中心论的研究出现了多元的发展。^⑦ 从20世纪90年代中期后,日益增加的研究文献与政策范式变迁有关。以环境保护领域为例,从20世纪80年代到90年代,明显出现了范式转变,前者以技术导向的经济学为基础,后者则以生态导向的经济学为基础;前者强调经济增长并始终认为它是好的,而整个世界基本上是空白的,尚存诸多资源或机会,后者的变化主要表现为不再把经济系统与自然系统分割对待。在新的时期,可持续发展成为全球政治发展议程中的主要战略,其范式主要是受到生态中心论的影响。^⑧ 也有学者从社会角度来认识政策实施的效率与成功性问题,指出由于在政策目标、问题和解决方案上的不同,在国家行动者与群体代言人之间形成了新的协商模式,因此也出现了新的政策范式。美国、加拿大和澳大利亚三

① Hollinger, D. A. “T. S. Kuhn’s Theory of Science and Its Implications for History”, *The American Historical Review*, 1973, Vol. 78, No. 2, pp. 370 - 393.

② Bornemann, “A. H. The Keynesian Paradigm and Economic Policy”, *The American Journal of Economics and Sociology*, 1976, Vol. 35, No. 2, pp. 125 - 136.

③ Percival, W. K. , “The Applicability of Kuhn’s Paradigms to the Social Sciences”, *The American Sociologist*, 1979, Vol. 14, No. 1, pp. 28 - 31.

④ Mornell, E. S. , “Social Science and Social Policy: Epistemology and Values in Contemporary Research”, *The School Review*, 1979, Vol. 87, No. 3, pp. 295 - 313.

⑤ Stahl, M. M. , “Toward a Policy - Making Paradigm of Public Administration”, *Dialogue*, 1980, Vol. 2, No. 3, pp. 6 - 14.

⑥ Greener, I. , “Social Learning and Macroeconomic Policy in Britain”, *Journal of Public Policy*, 2001, Vol. 21, No. 2, pp. 133 - 152.

⑦ Berman, S. , “Ideational Theorizing in the Social Sciences Since ‘Policy Paradigms, Social Learning, and the State’”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2012, Vol. 26, No. 2, pp. 217 - 237.

⑧ Gladwin, T. N. , Kennelly, J. J. , and Krause, T. - S. , “Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research”, *The Academy of Management Review*, 1995, Vol. 20, No. 4, pp. 874 - 907.

国农业部门的案例表明,政策网络的形成与农业领域的不断变迁有密切关系。^①但是,并非所有学者都认为制度变迁会通过行动者的选择和制度的大变革引发范式变迁,正如霍尔所阐述的那样,渐进的变化或者分等级的变化也是政策变迁的一种轨迹。科尔曼等人的研究基于霍尔的理论,提出了“国家支持的(政策)范式”主张,不同国家的农业政策或多或少都会考虑农民(农业生产者)的收入、为增进效率而进行农业技术推广以及对边缘农户的支持,只是国家间情况不同,采取的政策工具会存在差异。^②

政策范式与制度变迁密切相关,过去二十多年来,社会科学领域诸多研究试图揭示二者之间的内在联系。许多政策研究者一直关注的一个核心问题:到底是什么突然的变化或剧情式的事件导致了政策的急剧变迁?如何认识政府部门的性质、权力的分配与使用以及政策决策过程?显然,研究者从不同的理论分析视角可以认识到不同层面的问题。比如,如何界定文化与观念及其对政治变迁或政策变革的影响,在不同的社会中研究者可能存在不同的解释。^③针对福利国家近年来面临的危机与困境,研究者也提出了社会政策范式变迁与策略选择的问题。^④对中国等诸多的发展中国家而言,我们仍有必要通过更多的经验观察和理论分析,来解释政策范式与政策机制之间的内在联系。半个多世纪以前,阿尔伯特·赫希曼曾撰文指出,霸权式的或自我中心式的对现实世界的理论模拟或解读往往是存在偏误的认知,应用理论来解释发展中世界的(经济发展)问题,

需要学者重新寻找新的解释范式。在发展中国家,人们认识当地的变革或变化至关重要,培养“范式思考”(paradigmatic thinking)能力将有助于研究者解释那些大规模的变迁或变革。^⑤

中国社会政策的范式与实践经验： 中国道路的世界意义与未来走向

作为一个以传统耕种农业为基础的文明古国,中国历朝历代有着维系疆域稳定、促进经济发展和保持社会和谐有序的文明传统。由于疆域广阔,地理条件各异,加上黄河和长江两条重要的河流,使得水利工程与防患水灾变得十分重要,也使得地方的灾荒救助事业绵延流长。尤为重要的是,由于儒学对历代政治影响至深,典籍或经典文献在统治者的治国理政思想中占据了很重要的地位。钱穆先生在《政学私言》一书中曾指出,中国历史上的政治大变革无不与《周礼》有关。^⑥与西方国家相比较,中国历史上的统治或治理很多时候表现为以皇权为代表的自上而下的集中化与以绅权为代表的自下而上的地方化相结合,这种治理结构被费孝通称为“双轨政治”。^⑦因此,从制度基础来看,很难将中国的政治体制单纯归结为“集权制”,地方和基层社会的自由裁量权与制度弹性也是确保政令得以贯彻实施的一个必要条件。新中国成立后,在经济体制上借鉴沿袭了苏联的计划经济体制,在政策决策与实施上采取了自上而下为主的方式,但是在中央—地方关系上,在确保中央权威不被削弱和保持社会秩序稳定的

① Coleman, W. D., Skogstad, G. D. and Atkinson, M. M., “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture”, *Journal of Public Policy*, 1996, Vol. 16, No. 3, pp. 273 - 301.

② Coleman, W. D., Skogstad, G. D. and Atkinson, M. M., “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture”, *Journal of Public Policy*, 1996, Vol. 16, No. 3, pp. 273 - 301.

③ Wilson, C. A., “Policy Regimes and Policy Change”, *Journal of Public Policy*, 2000, Vol. 20, No. 3, pp. 247 - 274; Lieberman, R. C., “Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change”, *The American Political Science Review*, 2002, Vol. 96, No. 4, pp. 697 - 712; Berman, S. and McNamara, K. R., “Ideas, Culture, and Political Analysis”, *Historical Social Research*, 1998, Vol. 23, No. 4 (86), pp. 139 - 144; Berman, S., “Ideational Theorizing in the Social Sciences Since ‘Policy Paradigms, Social Learning, and the State’”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2012, Vol. 26, No. 2, pp. 217 - 237.

④ Palier, B., “Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis”, *Stato E Mercato*, 2013, Vol. 97, No. 1, pp. 37 - 66.

⑤ Hirschman, A. O., “The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding”, *World Politics*, 1970, Vol. 22, No. 3, pp. 329 - 343.

⑥ 钱穆:《政学私言》,九州出版社2010年版,第90页。

⑦ 费孝通:《乡土中国 生育制度 乡土重建》,商务印书馆2011年版,第383—384页。

前提下,也为地方的权力实践留有余地,再加上各地情形和具体条件的显著差异,形成了同一体制下的差异化实践。在计划经济时代以及市场经济早期,中国社会政策并未形成一个独立的领域,而是附属于经济政策。自20世纪90年代末至21世纪初,随着国有企业改革的不断深化以及中国加入世界贸易组织融入经济全球化进程,社会政策被逐步提到议事日程上来。从政策发展或变迁的历程来看,中国的社会政策既包含了渐进改革的路径,也包含了由特殊事件引发的激进的突发性变革,既有政策决策与实施上的路径依赖,也有实践的创新。因此,中国社会政策的实践特征具有双重性。

1. 中国社会政策范式的内涵

在中国,社会政策的推进离不开社会保障制度的变革。20世纪90年代以来,中国加快了市场经济体制改革的进程,社会保障制度改革出现了新的局面,社会福利的发展也呈现多元化趋势。由于不断涌现的社会问题和日益增加的社会需要,传统的社会保障制度和福利体制日趋式微。因此,在不断深化国有企业改革和改善经济发展效益的前提下,国家进一步加大了社会保障制度改革力度,并加速建立符合市场经济要求的社会福利体制,民政管理体制改革和社会工作专业化发展被提上了议事日程。受政府推动和社会(市场)需要的双重影响,“社会福利多元化”成为政府20世纪90年代以来发展社会福利的主要政策纲领。多元化不仅体现在社会福利服务管理体制的变化,也表现在福利单位所有制、资金来源、服务对象和服务内容等方面的更大弹性。然而,由于中国仍然处于社会转型时期,社会福利的发展仍明显受到旧体制和旧观念的影响,体制惯性在福利服务推行中表现很突出。进入21世纪以来,党和国家进一步加快了完善市场经济体制、法律和社会管理制度的改革进程,提出经济与社会协调发展的科学发展观。尤其是党的十八大以来,党和国家强调并努力推行“以人为本”的政府行政管理和社会公共服务体制,强调要关注人民生活,注重解决与民生相关的实际问题,在解决城市贫困、改善公共服务模式和促进就业发展等方

面,制定了一系列积极的干预政策。至此,中国社会福利和社会政策发展出现了新的机遇。

总体来看,中国自改革开放以来出现的社会变迁和社会问题是影响并推动社会保障与福利体制改革的主要因素之一,但是我们仍不可忽视政治环境与全球化趋势等因素对福利体制与社会政策发展轨迹的影响与制约。可以看到,20世纪90年代以来,社会福利多元化的发展不仅仅是市场经济发展的结果,也是政府、市场和社区(非国家空间的扩张)对社会问题和社会需要的积极回应,这种多元福利主义的发展本质上表明了中国社会政策朝向更为务实的方向发展,其中社会组织的迅速发展反映了党和国家积极拓展社会福利服务领域的努力。往前看,中国社会保障或社会政策的发展模式仍将以经济发展为核心,但是与以往不同的是,目前社会政策领域改革的优先性更加明显(如医疗改革、养老保障与家庭政策等的改革等),在政策实践方面表现出更加积极和人本的一面。

作为世界第二大经济体,同时也是人口最多的国家,中国具有广博多样的地域条件与多元文化的族群。与此同时,中国也从传统的农业经济形态过渡到相对成熟的工业经济与第三产业为主的现代经济形态,城市化与人口老龄化程度接近发达国家水平。从某种程度上说,作为一个一直都在推行大规模社会政策实验的国家,中国的发展对仍处于工业化状态的广大发展中国家与陷于经济低迷和人口老龄化困境的发达国家都有一定的参考意义。也是从这个角度上来说,中国的社会政策范式提供了一种新的可能性或选择,它与西方自由主义或新自由主义主导的政策范式不同。就基本特性而言,中国社会政策范式具有自身的特点,表现在历时性(改革跨越的时间)、复杂性(复杂社会里的社会行为机制)、多样性(文化与族群的多样性)以及发展性(诸多基本制度还在发展与完善之中)上。更进一步,中国社会政策范式的独特性表现在对问题的界定、解决问题的手段与资源配置以及具体的项目安排等背后的价值观、思维方法与行动逻辑上,不仅仅考虑决策的科学性与系统性,更多的是考虑政策行动的

现实性与可行性,尤其是考虑到政策实施后可能产生的风险与负面后果,因此很多时候在政策决策中删除了那些有积极回报但是可能导致社会风险的选项,而选择更为稳妥和折中的路径。

2. 中国社会政策的实践经验

中国在过去几十年里一直都在不断推进社会政策进程,通过快速的经济增长与渐进推进的社会保障制度改革,在较短的时期内解决了低收入人群的基本保障问题,尤其是在较短时间里通过脱贫攻坚战解决了数千万农村贫困人口的温饱问题,并从基础设施、基本的社会保障覆盖、就业与收入维系、医疗卫生与教育服务发展等多层面来保证农村居民享有与城市居民大致相当的社会权利。当前,党和国家正在大力实施乡村振兴计划,推进共同富裕的发展议程,努力实现把中国建设成为一个社会主义现代化强国的远景目标。

在过去 40 余年的改革开放与经济社会建设进程中,处在全球化体系中的中国基本上确定了自身的社会政策原则与理念,主要表现为:第一,在实践中积累政策决策经验,倡导摸着石头过河(渐进主义)的基本原则;第二,先行先试,将分散化的实践和整体的制度推进结合起来;第三,在决策过程中扩大智囊的作用,并广泛听取民意,减少政策实施中的反弹与干扰;第四,社会政策进程与国家总体规划(比如国民经济和社会发展规划、国家城镇化发展十年规划等)保持一致与同步。在社会政策制定机制上,中国也大致总结了类似抓大放小、兼顾权利保障与风险管控、中央与地方共同担责、政府与社会齐心协力等机制,这些机制在很多政策领域都得到了实验和实践的检验。就具体的社会政策实践经验而言,中国在以下领域的进步经验值得进一步总结:最低生活保障制度、基本医疗卫生服务保障、九年义务教育和脱贫攻坚的全覆盖,上述经验对联合国反贫困议程与可持续发展议程等都具有深远的启示。

因此,从理论上认识和诠释中国社会政策实践经验,讲好社会政策的中国故事,将中国的国家能力与社会治理二者之间的紧密关系和运行机制,通过生动的案例、丰富的素材和深厚的理论概念提炼,呈现在世人面前,需要广大理论工作者和

政策实践者共同为之努力。

3. 共同富裕与社会政策的中国道路及其世界意义

作为一个学科领域和实践范畴,社会政策是在西方发达国家产生并发展起来的。过去 40 多年的改革开放经验,促进了中国在社会政策领域的学习与政策范式的发展,并逐步走出了一条自己的道路,即社会政策的中国道路。因此,我们有必要思考中国社会政策道路对世界的意义或可能贡献,这不仅是对自身实践经验的总结,也是对世界经济社会发展可能模式与未来道路选择的一种探索。

很多时候,我们把社会政策视作国家治理的一种手段。19 世纪下半叶以来欧洲发展起来的社会行政(维护上层社会的利益与秩序)与社会保险(消解产业工人的革命动机)两大传统奠定了西方现代国家的社会发展模式。二战期间,用福利国家来取代或超越战争国家,是英国人率先提出的政治主张。20 世纪 40 年代中期后,福利国家成为资本主义世界的普遍发展模式,它在某种程度上成为现代国家所形塑的、现实版的理想社会模式。今天无论我们以何种指标来界定发达国家或先进国家,一个基本的事实是:他们基本上都是资本主义工业化国家,并且其中绝大多数是福利国家。但是,必须指出的是,在全球化时代,福利资本主义世界普遍遭遇了重大的经济与社会挑战,而中国在经济与社会转型过程中逐步建立了自身的福利制度,这是一种渐进和适应性的福利体制。实际上,就福利国家的危机或困境而言,最大的挑战是福利国家在自身的转型中必须完成福利再分配目标由“身份政治”(politics of status)向“承认政治”(politics of recognition)的转型。福利国家自身就是一个社会政策体系,它通常由下列政策构成:第一,最低标准的社会安全网/社会保护;第二,促进公平和平等的教育政策与卫生政策;第三,增进社会融合的就业政策;第四,提高生活质量的社会服务政策和环境保护政策;第五,满足公民生活需要的住房政策。总体而言,作为福利国家的发达工业化国家或先进国家,它们都在制度建构上超越了历史上民族国家发展

面临的各种制度困境(贫困、战争、社会动荡)。自20世纪40年代中期以来,西方福利国家制度赖以宪法为基础的法制体系和稳定而成熟的政党制度来制定社会政策,通过成熟的市场经济体制来完善经济发展环境,依靠稳定而有效的公共财政和再分配机制来确保公民的社会权益得到实现,在此基础上通过社会服务来保护公民自由和参与以推进包容的社会模式的建立。而对中国而言,经过40多年的改革开放,建立起比较完善的社会政策体系,覆盖了社会救助与反贫困、基本医疗服务、义务教育、基本的住房公共服务、覆盖城乡居民的基本养老制度以及就业促进与失业保障制度等。在当代,福利制度已经成为几乎所有发达国家的基础性制度建设之一,也是基础性国家能力的象征,它在很大程度上反映了一个国家的人文与社会发展水平。^①在疫情肆虐全球以及经济增长低迷的困境时代,国家间的竞争尽管仍然不会缺乏政治斗争,但是随着科技与信息的迅猛传播以及新生代观念的变化,国家间社会发展模式之间的竞争日益凸显。正如汉斯·摩根索所指出的,“国家的权力不仅依赖于外交的技巧和武装力量的强大,而且依赖于它的政治哲学、政治体制和政治政策对其他国家的吸引力”。^②早在三十多年前,就有政治哲学家对福利国家的脆弱性与促进平等及公平做过伦理上的辩护,指出福利国家得以存在的理由。^③德国哲学家雅斯贝斯在其著作《时代的精神状况》中指出:“人类生活的每一方面都被连接成稳定的组织,这是一个正在加速的过程。”^④我们今天所处的时代,因技术、观念、生活及工作方式的变化带来了巨大的挑战,社会风险也日趋增多,民族国家亟需建立一种更为稳妥可靠的社会保护机制来抵御快速变革与加速过程对个人与家庭的冲击。

随着改革开放进程的持续深化,消除贫困,进一步解放生产力和逐步实现共同富裕成为党的重要方针。然而,在较长一段时期内,由于过于偏重经济发展,而忽视了民生和社会保障制度建设,过于重视效率而忽视了公平,使得区域、部门与职业人群之间的差距不断拉大,社会政策的制定和实施滞后于经济与社会发展进程,在一定程度上影响了社会稳定,不利于社会主义现代化宏伟事业的建设。因此,要实现共同富裕,仅仅有“先富”是不够的,仅仅依靠经济发展的自然过程也不足以带动“后富”。从这个意义上说,推进社会政策发展,加快再分配体制的革新乃是大势所趋。^⑤国际经验表明,经济可持续发展和社会文明程度的提高离不开社会政策和公共社会服务的发展,政府对社会救助、教育、医疗服务和就业培训等的投入,不仅有利于确保基本的社会公平,同时还可以增强经济发展的内驱力。总体而言,在发达国家内部,社会政策完备和收入差距较小的国家或地区,人民的生活满意度越高,公共权力的腐败程度越低,社会信任水平也越高。2021年春天,中国向全世界庄严宣告:中国脱贫攻坚战取得了全面胜利,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。2021年作为“十四五规划”的开局之年,按照党的十九大的战略部署,中国将迈向实现共同富裕的新征程。在新时期,中国基于自身的制度优势和国家能力,社会政策创新可以通过以下方式和渠道来助推共同富裕:第一,强化以低保制度和临时救助为基础的社会安全网的兜底功能,通过精准识别与施策确保城乡居民的基本生活需要,逐步建立城乡统一的个人基本收入保障机制。通过政府兜底、企业(或集体)就业扶贫和社会帮扶三条线有效应对规模性返贫,进一步夯实脱贫攻坚的成果。

① 王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。

② [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京大学出版社2012年版,第220页。

③ Goodin, R. E., "Vulnerabilities and Responsibilities: An Ethical Defense of the Welfare State", *The American Political Science Review*, 1985, Vol. 79, No. 3, pp. 775-787.

④ [德]卡尔·雅斯贝斯:《时代的精神状况》,王德峰译,上海译文出版社2021年版,第236页。

⑤ Walker, A. and Wong, C. K., "Rethinking the Western Construction of the Welfare State", *International Journal of Health Services*, 1996, Vol. 26, No. 1, pp. 67-92.

第二,通过不断提升教育公平和大力发展医疗服务来推动公共服务均等化,进一步保障城乡居民的人力资本积存,从而保证所有公民在就业与上升流动过程中的基本机会公平。第三,通过有效的税收政策帮助企业减轻营运成本和拓展经济发展效能,针对个人和家庭的税收减免要有利于在非非常时期保障城乡居民的基本收入,逐步实现城乡居民收入的不断增长。第四,通过更为有效的制度改革(比如户籍制度改革、人事与薪酬制度改革以及职业水平评价和人才使用制度改革等)和要素配置大力发展市场经济,进一步将蛋糕做大,提高收入初次分配和再分配的水平。第五,鼓励和保护民营企业的发展,为民营企业发展创造好的环境,鼓励民营企业参与国民经济建设领域的“放管服”改革,增强民营企业的就业吸纳能力和社会责任感,创建民营企业的社会责任承担机制与公益慈善参与机制,从而增强社会领域的福利供给能力,提升困难居民和低收入群体的生活水平。第六,建立国家、企业、社会组织与个人之间在共同富裕发展上的责任分担机制,努力推进权利与义务对等的管理与评价机制,建设一个“我为人人,人人为我,共建众筹”的社会保障制度,从而为实现共同富裕奠定牢固的制度基础。

在推进共同富裕和建设现代化强国的进程中,促进福利再分配体制的发展和满足人民群众不断增长的美好生活需要,是一项重要的社会工程,也是检验国家治理体系和治理能力现代化水平的重要标志。中国有数千年的治国理政的丰厚文化—伦理思想资源,加上良好的政策实施渠道与机制,在一个时期里按照理性与人性兼顾的社会规划,建设中国版的现代先进福利国家,促进经济社会协调发展,大幅提高公民素质,形成良性的社会循环,这一长远目标是有可能实现的。实际上,长久以来福利国家一直被视作西方社会的一种独特制度建构,而现实并非如此,在东亚国家或地区,同样存在福利国家的制度与实践。^① 迄今为止,可以将西方福利国家看作人类社会追求共

同富裕的先行者,中国一方面可以从上述发达国家学习政策经验,另一方面也可以通过制度设计和社会政策干预避免西方福利国家已经显现的可能的误区。因此,通过有效促进经济发展,经过缜密的制度设计与积极的社会政策努力,在中国建设一种普惠的和可持续的社会保障与福利体制的目标同样是可以达到的。

结论与讨论

随着脱贫攻坚战取得全面胜利,中国已经消除了绝对贫困,但是在社会福利水平和人民生活质量提升上仍有很大的空间,这些都需要通过进一步制定和落实社会政策来实现。比起发达的福利国家,中国在社会福利的慷慨性(generosity)、条件性(conditionality)、可及性(accessibility)三方面还有一定差距,而经济因素并非主要的限制条件。针对突出的社会问题(如人口老龄化、相对贫困),政府应通过有效的社会政策来再分配社会福利资源,满足人民的需要,应对社会冲突,有效缓解社会不平等。现代福利国家的建构应充分考虑以下三个要素:第一,劳动力的积极参与程度;第二,福利权利与需要、缴费或公民权的关系;第三,在社会福利体系中公共—私人混合的形式。当今世界,在任何一个发达的先进社会中,促进经济发展和不断改善国民的主观幸福感(subjective wellbeing),是一个国家社会治理的核心目标。而好的福利能更有力地完善公民的品德,这也是所有发达的民主制度里政治的最终目标。^② 通过过去几十年的经济社会发展,中国的社会政策范式由身份制转向了需要满足制,制度建构不断走向成熟,应考虑建构更为体系化的先进国家制度的目标与社会政策安排。

从制度基础来看,中国具有稳定的政党制度和决策体制以及较为稳健的财政基础,为建构符合自身发展需要和具有可持续性的社会保障与福利体制提供了保障。从社会基础来看,中国有庞大的劳动力人口和可观的受过高等教育人口的规

① 岳经纶:《卷首语:创新社会政策,推动实现共同富裕》,《中国公共政策评论》2021年第3期。

② Rostein, B., "Happiness and the Welfare State", *Social Research*, 2010, Vol. 77, No. 2, pp. 1-28.

模,在人力资本投资的带动下,生产力和技术创新的提升具有较大的空间。而广大的民众对改善生活质量和提升社会公共服务的需求也是巨大的,这将为发展型的福利国家体制带来广阔的就业空间和大量的服务岗位。因此,发展型的社会保障与福利体制绝不是一种非产出的、依赖性的再分配体系,而是一种内生和可再生的公共服务创造与资源共享的新型社会模式。通过推动发展型的社会政策和普惠的社会保障制度,未来的中国有可能在全球化背景下实现下述目标:第一,实现经济与社会的均衡发展;第二,提供经济可持续发展的长远动力;第三,实现长期稳定与和谐的社会秩序;第四,促进国家统一,减少外部阻力和扩大国际政治影响力;第五,更有效地实现中国传统文化

和价值观的输出,提升国际软实力。在迈向共同富裕的发展进程中,社会政策领域的研究需要进一步围绕社会保障及福利制度建构与社会政策实施的内在联系,思考以下关键问题:如何完善自上而下与自下而上相结合的政策实施机制?如何提升政策智囊与公众民意相结合的效能?上述问题对未来中国进行科学的社会政策决策和合理安排社会政策的项目议程,强化推进共同富裕的战略与举措,在理论与实践两个方面都是至关重要的。

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

[责任编辑:丁惠平]

《太姥民间文书》文字校理

杨继光

张先清、吕珊珊编著的《太姥民间文书》(厦门大学出版社2018年版)收录了从闽东福鼎地区民间搜集的契约文书83份,时间从清雍正元年(1723)至新中国成立初期的1952年,跨越了230年。“这些契约文书记载了明清以来当地乡村日常生活中发生的种种反映社会、经济、文化变迁的历史事实,十分有助于我们理解近代以来政治、经济、法律制度在基层社会的运作实践。”(该书《前言》第2页)该书的编成,嘉惠士林甚多。因契约文书的书手多为文化水平不高的下层人民,文书中讹字、俗字、别字众多,编者虽已作认真细致的校勘与整理,然笔者仔细研读数过,仍发现有多处文字可商,今择取几例敷衍成文,以就教于方家。

1.《民国三十七年十二月杜步苏卖屋契》:“向后时价高低,苏边不敢言及帖赋花红安生枝节情弊。”(第84页)

按:“安生枝节”扞格难通,复核原契影印件,所谓“安”字实作“妄”,即“妄”的俗字,《敦煌俗字典》《宋元以来俗字谱》《明清小说俗字典》等有收录。“妄生枝节”怡然理顺,当以“妄”字为是。安、妄二字形近致误。

2.《光绪十二年二月王步福典屋契》:“今典之后,面约期至本年四月中旬,王边备出本契内价银赎回,杨边不得宿留字据之理。”(第105页)

按:“宿留”不辞,所谓“宿留”之“宿”,原契影印件实作“霸”,即“霸”的俗字。“霸留”义为强行保留,闽东契

约文书中经见。如《闽东家族文书·周宁卷上》:“钱租等项原添了理,其盖不得霸留。”(第56页)《闽东家族文书·周宁卷下》:“仍约不拘年限,有银还日,取出原契,不得霸留。”(第37页)宿、霸二字形近致误。

3.《同治十一年十二月李仪夏卖屋契》:“其厝上连槓皮尾桷,下连门窗户扇地基礅石。”(第170页)

按:录文所谓“尾”字,原契实作“瓦”,乃“瓦”之俗写,见于《草字编》《碑别字新编》《敦煌俗字典》《明清小说俗字典》等。整理者误认误录。“瓦桷”指瓦片,房屋买卖类契约文书中经见。本书录文中还有多处“椽尾”“椽尾”,为“椽瓦”“檐瓦”之误认误录。

4.《民国七年十二月李绍坎寄田契》:“其良(银)即日随字亲手收讫,无卦(挂)分文,内中并无贷责(债)俸算。”(第188页)

按:“贷债”不辞,复核原契影印件,录文所谓“贷”实作“货”,甚是。“货债”一词,亦作“债货”,义为“贷款或债务”,南方契约文书中经见。如《太姥民间文书》:“(其银)即日随契亲收完,中间并无货债俸算。”(第184页)《台湾民间契约文书》:“乃系明买明卖,并无货债准折。”(第223页)《石仓契约》第三辑第3册:“所卖所买,两甘情愿,并无逼抑准折债货之故。”(第16页)贷、货二字形近致误。

(作者单位:闽南师范大学文学院)