

# 论转型时期我国福利体制的改革 与社会政策的发展\*

熊跃根

(北京大学社会学系副教授 北京 100871)

**摘要** 改革开放 30 年,中国在经济发展和 社会进步等方面取得了举世瞩目的成就。近两年来,中国政府把重点落实民生建设工程、解决与民众切身利益直接相关的问题作为工作的重心,成为促进和谐社会建设与推进落实科学发展观的重大举措。2008 年席卷全球的金融危机和经济动荡,对世界主要经济实体都产生了显著的影响。为保持经济增长和减少经济衰退可能带来的负面影响,中国政府出台了大规模的经济刺激计划,提出加快发展以民生为重点的社会建设工程,一系列利民惠民的社会政策对改善公民的生活水平、促进社会稳定与和谐起到了重要作用。作为一种主要由政府实施、旨在解决特定社会问题而制定的短期与长期措施,社会政策既具有修复性,也具有发展性,前者促成了社会系统功能与秩序的恢复,而后者则可能促进社会发展与进步。本文提出,在全球化和急剧社会转型背景下,中国政府应从强化理念和制度建构的角度出发,从政治实践的可行性与技术理性方面考虑,切实推进民生为本的社会政策的发展,从而实现公平正义,促进公民权的进步,提升制度的合法性及优越性。

**关键词:** 社会转型 福利体制 社会政策 适度普惠型福利

**中图分类号:** C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-0730(2010)01-0088-11

## 一、问题的提出

过去的几年,中国社会发生了显著的变化,经济发展与社会改革都取得了令人印象深刻的成绩。2008 年,中国经历了 30 年的改革开放历程,四川汶川大地震和北京奥运会的成功举办令世界目睹了中国政府与公民齐心协力与团结一致的精神和力量,也让世人见证了公民社会的兴起。2009 年新年伊始,针对席卷全球的金融危机和经济衰退,中国政府确定了大规模的经济刺激计划和制定了一系列促进民生的社会保障措施与新的社会政策。2009 年也时值新中国成立 60 周年,中国政府在顺利实现保增长的目标后,进一步确定了建立城乡统筹的社会保障制度的战略目标,并在实践

中推行了“适度普惠型福利制度”。经历了 30 多年的快速经济增长,中国的发展进入了一个新的历史时期,平衡经济与社会发展的关系、改善经济增长的质量与结构、促进人民生活水平的普遍提高,从而实现社会主义的可持续发展、和谐稳定和正义,成为未来发展中的重要内容,也是新时期社会政策应着重解决的主要问题。过去 60 多年来,西方资本主义社会建立了旨在实现平等和扩大公民社会权的福利国家,通过建立普遍的社会安全网和以社会保险为基础的社会保障制度,为经济发展与持续的社会稳定奠定了重要的基础。在 21 世纪的今天,绝大多数当代民主国家都已建立比较成熟的社会福利制度。在经历 60 年的社会主义建设和 30 年的快速经济增长后,学者提出我们应该遵循国际上社会发展的普遍规律,在考虑具体国

情的前提下,逐步建设具有中国特色的“福利社会”,促进社会建设目标的实现<sup>[1]</sup>。因此,在一个充满挑战、风险但又充满历史机遇的关键时期,讨论我国福利体制的改革和社会政策的发展具有不可忽视的理论与实践意义。

在国际学术界,尽管研究者对社会福利制度、社会政策的内涵与实践范畴有了基本的共识,但如何界定当代中国社会福利制度与社会政策的内涵和实践范畴,既是一个价值关联的学理议题,也是一个甄别历史事实与寻找现实和历史关联的研究任务。按照西方尤其是欧洲社会政策发展的历史经验,社会政策被视为现代性的产物,是工业化和城市化发展到一定阶段必然呈现的结果,它表明了政府干预社会问题、修复社会结构和重塑社会关系的系统努力与制度设置,社会科学家将现代福利国家和工业化民主国家的社会政策发展提炼出的核心概念,诸如“社会权”<sup>[2]</sup>、“去商品化”<sup>[3]</sup>、“社会排斥”或“社会融合”<sup>[4]</sup>,作为阐释西方福利国家社会政策实践发展的原概念。今天,人们已经普遍认同,社会政策的近期发展是20世纪40年代以来西方福利国家急剧扩张和发展的后果,它表明了公民权政治实践在发达工业社会里的演变路径。在本文中,为便于讨论,笔者在论述福利体制和社会政策主题的时候,并不将它们视为某一历史阶段或历史起点之后的国家发展或建立起来的制度设置,而倾向于将它看作是一种国家治理社会和干预社会问题实践的历史延续。但是,基于对中国福利体制和社会政策发展特殊经验的认识和考虑,我将强调引入“时间”维度在解释和分析福利体制与社会政策形成及发展上所表现出来的不同特征和特定模式的重要性。因此,为区别历史上各个不同时期的不同类型、不同规模和范畴的国家干预社会问题和福利安排的公共行动,我在这里把“福利体制”定义为在一个国家里公民基本需要和福利服务满足的渠道、制度结构和由此形成的权利义务关系,同时将“社会政策”定义为一种主要由国家主导和负责的、治理和干预社会问题、满足政治-经济功能和社会需要、调整社会关系的公共行动,它们是与历史经验关联的、延续的和发展的社会实践。然而,上述理论所呈现的一个共

同的显著漏洞是,它们把社会政策发展看作是一种历史现性发展的后果,从根本上忽视了各个历史时期社会不同结构和行动者对政策发展所产生的不同影响与参与。而主张“国家自主性”的学者们虽然减少了研究者忽视特定时期国家在社会发展和历史变迁中的独特作用和独立性的角色导致的风险,但是,人们有可能过多地注重国家自身的作用而忽视了社会政策实践实际上是社会中多个行动者相互角力的后果。20世纪40年代后,随着福利国家的兴起和发展,社会政策被普遍当作政府纠正放任自由的市场经济导致的缺陷、解决市场经济发展中出现的社会问题和推行社会福利服务的有效制度安排。因此,社会政策实践自身既有反应的性质,也有预防的性质。

近年来,随着中国政府干预社会问题和完善社会保障体制的进程不断加快,社会政策在社会-经济发展中的重要性已经逐步得到政府的认同。与此同时,研究者对中国社会政策的经验研究与理论探索的成果也在不断增加。然而,从理论上对近年来中国福利体制发展与社会政策改革实践经验的总体解释还不多见。本文的目的就是要试图讨论以下几方面问题:第一,随着中国自20世纪70年代末开始的经济体制改革的推进以及市场经济体系的建立,传统的、计划经济时期形成的以“集体主义”为基础的社会主义福利体制受到冲击,快速的市场经济发展进程导致了一系列社会后果,如何理解这一时期变迁的福利体制和社会发展进程?第二,20世纪90年代末期以来,中国的社会转型加剧,同时随着中国融入世界经济体系的进程日益加快,全球化成为影响中国经济和社会发展的-一种新的和重要的力量,这一时期社会问题的涌现与经济发展的外部环境以及社会结构的变迁紧密联系在一起,对政府治理社会问题和制定适时的社会政策提出了挑战,民生问题在新的政治经济环境下成为一个具有重要政治议程涵义的核心议题,因此,从理论上解释和分析这一时期福利体制的变迁与社会政策的出现是至关重要的。尤其是,在中国特色社会主义体制下,我们要从政治和伦理的层面理解转型时期和全球化背景下社会政策实践面临的机遇和限制。第三,在未来

20~30年内,在进一步推进和谐社会建设和落实科学发展观的背景下,要从理论上思考如何全面推进我国小康社会的建设,努力建立与现代市场经济相匹配的社会保障制度,促进有中国特色的社会主义福利体制的建立,从而实现建立现代化的国家和全面改善人民的生活水平的重大目标。

要回答上述问题,笔者认为,我们首先要把福利体制的形成与发展既看作是历史的积淀,同时也视作时代发展的客观要求。其次,我们要充分认识社会政策作为一种政治过程与道德实践的特征,并从学科角度上认识社会政策的知识生产对政策实践的影响。由于政策与政治是紧密关联的,对研究者来说,理解知识驱动性的社会政策研究与政治驱动型的政策实践之间的差异是十分重要的,“政策应该如何”和“政策实际是什么”并不是一回事,这涉及社会政策学科传统、政府治理实践与伦理基础以及总体的政治-经济体制和社会环境。

## 二、社会主义市场经济的发展与福利体制的改革 经济体制改革的社会后果

自1949年新中国成立以来,中国福利体制的发展过程既是国家发展经济和整合社会关系的过程,也是国家建构(state-building)的过程。从计划经济时代的“铁饭碗”单位保障制度到市场经济时期以“合同就业”制度为基础的社会保障制度,中国经历了急剧的社会变迁和转型。

### 1. 因经济体制改革导致的福利体制改革本质上是一种政治革新实践

1949年后,中国实施了前苏联式的计划经济模式,同时在社会福利方面形成了典型的城乡二元体制。在城镇,中国政府建立了以就业为基础的单位式的社会福利体制,而在农村则实行了以集体经济为基础的有限的社会保护机制。1978年中国农村实行家庭联产承包责任制,农民及其家庭的经济活力得到提高,农村居民的家庭收入也相应得到增加,但随后,农村剩余劳动力开始大量向城镇转移,人口的大规模流动对城市就业和社会管理等提出了新的课题,也对既有的民政福利体

制提出了挑战。而在城市,随着20世纪80年代中期以后开始的经济体制改革的推进和90年代开始加速的市场经济发展,原有的无所不包的、慷慨的单位福利体制逐步开始消解,在退休、医疗、住房、教育以及社会服务等多个领域,出现了自我负担和自我依赖的局面,对就业者而言,个人的自我照顾责任和意识在集体主义福利的衰退下得到提升。经过近30年的改革和社会转型,中国社会福利实践的变化已表现为,它从计划经济时期的平等的、以身份为基础的单位福利或职业福利,演变为市场经济模式下的强调业绩和贡献的“工作福利”。而对贫困和边缘化人群来说,国家仍旧是最后的、提供基本保障或照顾的堡垒。但是,与过去不同的是,这方面国家的福利责任覆盖人群已从传统的边缘人群扩大到有需要的一般人群,福利内容也已从基本的生活需要保障扩大到医疗、教育、住房以及其他紧急救助和相关社会支持服务。

传统上,计划经济体制下中国城市的“单位制福利”,是一种典型的内部再分配的身份制待遇,而少数社会弱势群体被界定为传统的民政对象,他们依靠的是残补性的、基于有限财政扶持的救助型福利与相关服务。在中国,学者和研究者以及政府部门的决策者在讨论“社会福利”这一术语或论述这一主题时,依然还要面临澄清概念所指内容的核心任务。由于历史传统和制度惯性的原因,人们往往会倾向于将社会福利的内涵局限于政府部门(主要是民政部)为困难人群提供的有限的、低水平的津贴项目和福利服务,以及为其他人群(如军人和家属)提供的优待和安置服务等。家庭、社区以及其他非政府组织(或民间组织)满足公民需要、提供福利服务的功能有可能被忽视,也就是说,真正的社会层面所承担的福利责任,在某种程度上被看作是不重要的、非国家的福利体系。而实际上,在新自由主义市场经济时代,各国政府都在努力试图改革传统的福利体制,通过政府、市场和民间组织的力量来重新确立福利责任,在变迁的社会-经济-政治环境下,重新建构社会团结的社会政策模式<sup>[5]</sup>。

美国政治学家霍尔在其名著《驾驭经济》一书中曾指出,在现代社会里,经济决策本质上是一种

政治过程,尽管各国经济政策不同,但它们都受到既已形成的制度与特定组织结构的影响<sup>6)</sup>。然而,同欧洲福利国家的福利体制和社会政策取向(推行私有化和混合福利的改革政策、将工作与福利挂钩)不同的是,中国所面临的福利体制改革是在经济改革后开始的,其挑战并非是社会开支费用削减或税收调整所面临的选民和政党压力,而是如何在快速的经济增长过程中,一方面通过改变收入再分配和增加政府在社会领域的投入的策略,以消除市场经济导致的社会不平等,建立新型的官民、不同人群之间的社会关系,减少社会冲突,进而维护社会稳定;另一方面,更为重要的是,在长期的经济政策主导国家社会发展进程的背景下,如何从制度上建立一种社会政策体系,以维持一种强大、持续和生态安全的经济增长模式,从而确保在未来20~30年甚至更长时期内国家总体发展目标的实现。

## 2. 福利体制从单位制为基础的全民福利体制转向社会化的、多元的福利体制

20世纪90年代以来,中国加快了市场经济改革的进程,社会保障制度有了相应改革,社会福利的发展也呈现多元化的局面。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服务体制已经不能解决上述问题与需要。受到政府推动社会福利体制改革和社会(市场)需要的双重影响,“社会福利社会化”成为20世纪90年代以来政府发展社会福利的主要政策纲领。福利多元化或福利多元主义不仅体现为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所具有的更大的弹性上。然而,由于中国仍然处于急剧的社会转型时期,社会福利的发展还明显受到旧体制和传统观念的影响,体制惯性在福利服务推行中表现很突出。同时,市场化机制在福利服务推行过程中并非是完全自由化的,它明显还受到来自政府的干预或管制(比如民营医院的市场准入、提供社会服务的社会团体或民间组织的登记注册等)。在中国,社会福利成为政府、社会团体(或非营利组织)、社区和家庭等积极参与和投入的一个重要服务领域,传统的以国家包揽为基本

特征的福利体制转向了国家、社会与个人共同承办的局面,出现了社会福利多元化的色彩,即“福利多元主义”<sup>7)</sup>。对中国的福利多元主义的理解,笔者认为应基于以下几方面来认识:第一,福利责任的转移(由国家转移至社会和个人)和重新配置;第二,国家在社会福利传输系统中角色的变化(由直接提供者变为监督者、评估者或购买者);第三,非国家部门(如非营利组织或社会团体)在社会福利服务中的参与和竞争能力加强,公民社会在回应社会需要和解决社会问题领域正变得日益有活力;第四,以就业为基础的工作福利与个人生活质量的关联性日益增强。随着自由市场经济的发展,就业对个人生活质量的影响变得至关重要。因此,与收入关联的社会保障及个人生活质量同就业保持着高度的关联性,就业市场的稳定性、劳动力工资水平以及失业保障等都对个人的生活质量产生重要的影响。

20世纪90年代中期以来,随着中国市场经济发展进程的加快,建立与之相适应的现代社会保障体制的要求日益急迫。同时,由于国有经济部门深化改革(尤其是国有企业改制和破产倒闭)产生的职工下岗与失业问题日益显著,使得政府要建立稳定社会秩序和满足职工基本生活需要的保障机制。从1993年以来,中国政府开始逐步实施城镇居民最低生活保障制度的改革试点,并于1999年底在全国城镇普遍建立这一制度,它标志着在中国城镇基本确立了一个基本的安全网,以确保改革导致的社会风险降到最低。近10年的实践表明,最低生活保障制度对稳定社会秩序、安抚困难职工和群众发挥了积极的作用。基于此,中国政府近年来又积极推进农村最低生活保障制度的实施,并已在农村基本建立这一制度,确保农村困难群众的基本生活需要得到满足。进入21世纪以来,中国政府进一步加快了完善市场经济、法律体系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。尤其是自十六大以来,政府积极强调并努力推行“以人为本”的政府行政管理体制和新型的社会公共服务体制,强调要关注人民生活(民生问题),注重解决与公民生活相关的实际问题,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。

3. 福利体制与社会政策发展进程是一种国家能力建构的过程

近年来，中国政府在社会福利服务管理体制方面进行了重大改革，在资金提供、政策支持和人员培训等各方面，政府都出台了一系列积极的政策，以建立一个政府与民间部门密切合作的伙伴关系，确保社会福利服务的专业化和正规化，以满足公民日益多元化的社会需要。由于同私营企业的市场化发展不同，社会福利服务私营化可能带来诸多问题：第一，以利润（或利益）驱动的社会服务不能确保社会公正的目标；第二，市场提供的社会服务只满足有限需求而不满足社会需要，其服务对象是有购买/支付能力的消费者，它排斥了社会中的困难群体，形成了新的社会不平等；第三，国家对市场中的社会服务机构监督与管理成本增加，同时也可能出现国家与市场部门的利益连带关系；第四，市场部门提供的社会服务效果与有效性也可能出现问题。因此，中国政府在加大对民间或非营利组织政策和资金支持的同时，也加大了对这些社会组织或部门的监督与评估，政府通过有效的政策管理与质量监督，约束了民间部门的服务行为和市场服务模式。而实际上，这一过程清晰地表现为一种政府权力的实施和管制。同很多转型经济国家类似，中国的第三部门或非营利组织在市场经济发展进程中，尤其是在社会问题不断出现的情况下，也得到了明显的发展，数目和从业人员增加很快<sup>8)</sup>。

自20世纪90年代中期以来，为促进民间社会组织的发育与公民自我服务自我管理能力的提高，中国政府充分利用既有的资源和政策，鼓励民间社会组织参与社会管理与社会服务，通过建立有效的、持续的政府-社会组织的合作伙伴关系，来实现良性的社会发展。统计数据表明，社会组织数目的迅速扩张一方面同社会转型与不断增加的社会需求紧密联系在一起，也与政府鼓励非国有部门参与提供公共服务及社会服务的改革实践有着不可忽视的关系。尽管，社会组织在中国的发展仍然受到严格的法律和管理条例的约束，但是社

会发展的现实要求又在不断促进这些社会组织的发育和成长，对满足不断涌现的新的社会需求起到了积极的作用。

三、社会转型时期和全球化时代我国经济的发展与社会政策的出现：作为国家发展战略的民生问题

中国在过去30年经历的经济体制改革和社会转型，其成就与后果都是前所未有的。而对社会科学家来说，理解并解释由此引发的社会变迁及国家在社会问题治理方面所扮演的角色这一问题，无疑变得十分重要。笔者在本文中主要从社会政策实践的角度出发，试图探讨中国社会政策实践的制度设计、行动逻辑及其限制。从既往的经验来看，中国社会政策的发展是受到了市场经济发展过程中福利体制发展的路径与模式的影响，由此可以深入理解在转型的社会主义国家制度背景下福利体制变迁与改革的涵义。众所周知，一个国家社会福利的发展受其政治-经济制度的双重影响。在这里，我试图将社会福利（或社会政策）的发展同社会控制与国家建构的过程紧密联系在一起。同经济学的一般认识不同，这里我更加突出社会力量、政治制度及其相关要素（如政治文化、政党治国方针等）对社会政策的影响作用。同时，我还要在这里强调，从本质上说，社会福利是一种呈现集体主义意识形态最明显和最人性的制度建构，它的发展不仅反映了公民权的进步，也在一定程度上体现了国家的善治与社会关系的转变。同计划经济时期显著不同的是，市场经济时期单位的社会控制功能日益减弱，而非政府组织（或非营利组织）发育又受到体制与资源上的制约，使得市场成为福利发展的现实的突破口。

因此，从全球化进程与国家能力建构的关系视角来理解中国20世纪90年代末以来的社会变迁与社会政策发展二者之间的内在联系，试图在理论上勾勒出解释中国社会主义福利体制发展的福利社会学的概念或理论框架，对研究者来说意义重大。

在这里，笔者将重点阐述全球化时期中国福

利体制和社会政策发展与国家能力建构的关系,即通过发展多元的社会政策来建构“和谐社会”其背后所隐含的经济、社会和政治意义。同时,我们有必要认识到,在一个社会里,国家权力通常也与社会力量(如社会变迁)紧密联系在一起。在过去20多年里,国际社会科学对社会福利和社会政策的理论分析与解释主要集中在社会学、政治学、公共行政、经济学和法学等领域,而近年来,制度分析视角成为一种日益重要的分析途径<sup>[9]</sup>。要理解中国作为一个政党国家的福利体制的发展与变迁,政治-经济的分析是必不可少的,尤其是认识“政治决定经济”这一点至关重要<sup>[10]</sup>。按照英国社会学家托马斯·H·马歇尔的看法,西欧公民权的发展同18~19世纪民族国家的建构高度联系在一起,而作为公民权的一个组成部分,社会福利的发展被视为20世纪下半叶福利国家社会改革的重要后果之一<sup>[11]</sup>。然而,从历史与发展的观点来看,中国背景下的社会福利的发展并不同于西方福利国家福利发展的路径,它更多体现为经济改革和社会转型导致的社会保障制度的变革与公民权的扩张,是政府主导的社会治理和社会建设的结果。正如学者们所指出的那样,在中国,社会福利的发展尤其是当代社会福利的发展是同社会变迁与国家建构过程紧密联系在一起的。在社会主义中国,社会福利(或社会保障)一直被当作一种政府服务人民与国家强化对社会秩序的有效控制的方式<sup>[12]</sup>。

在中国经济改革的30年里,国家对私营经济部门赋予很多权利和机会,同时也将国企的改革与社会福利责任的转移联系在一起。在20世纪90年代,集体、社区、家庭和个人等被要求承担更多的福利责任,社会福利社会化成为民政事业改革的重要方针。但是,作为一个政党国家(the party-state),党和政府对社会秩序的控制和维护基本的社会公平仍然处于主导地位,维护社会稳定与政治团结是国家经济和社会改革的重要考虑。在现代社会里,国家通过政党及其不同层面的组织建立其利益机制和权力网络。一方面市场经济引发的社会变迁受到政党权力的制约,另一方面,政党也受到社会变迁力量的影响,市场经济所代表的新自由主义思潮对政党传统的政治思维和政策

理念提出了挑战,尤其对执政党的执政理念与执政能力提出了新的要求。而在中国,政党的建设同国家能力建构与社会发展的目标高度关联在一起,因此,我们不难理解今天我们的社会福利体制改革政策与措施所呈现的价值理念和原则。从1990年代起,国家为维护社会稳定,一方面广泛进行社会干预,另一方面也不断通过政党建设来增强其权力与能力,以促进社会经济的协调发展。因此,如果我们简单地认为经济改革以来,在社会领域已经出现了普遍的国家退出,是不恰当的。实际上,在近些年来,很明显的一个趋势是,国家不仅加强了对经济的宏观干预,也增强对社会问题的积极介入。增加国家投入和增强社会保障(或社会政策)的作用成为社会改革倡导的一项重要内容。

市场经济体制改革尤其是全球化背景下的中国社会变迁主要包括以下几方面:第一,市场在经济制度中全面嵌入,同时市场制度还嵌入了广泛的社会关系;第二,现代化与民主化的双重发展进程;第三,全球化时期公民价值观和生活方式的变化;第四,急剧社会变迁所引发的各种社会问题。新出现的重大社会问题有:第一,不断扩大的收入差距和城乡不平等;第二,城市失业与贫困问题的出现;第三,农民工的社会保护问题;第四,艾滋病患者的治疗与社会救助;第五,医疗卫生体制改革引发的剥夺与社会不公平问题日益明显。社会问题对社会政策与社会福利发展的影响主要表现在:第一,公民对风险社会里国家集中化的干预和对政府解决社会问题的能力的期待日益提高;第二,在现存的体制下社会福利的体制障碍与资源短缺的困境并存;第三,市场经济环境下非政府组织(或民间组织)的发展仍然面临各种困难。市场经济时期社会政策的出现表现在:第一,社会保障与社会福利政策的发展仍然以经济政策和促进经济发展作为优先考虑;第二,社会福利的改革被视为一种与市场经济相适应的回应;第三,新社会政策主要是针对城市的新社会问题而言,近年来政府加强了对农村社会保障与农民的社会保护机制的改革;第四,社会政策的目标是维护社会稳定,提升社会正义,同时也为增强党和政府的执政能力服务。

自 2003 年以来,中国政府加强了在医疗、社会救助、就业、教育、住房等各个领域的政策干预,通过了一系列的新的社会立法,并实施了新的社会政策。正如学者提出的那样,同过去政府集中发展经济的时代相比,近年来中国开始进入了“社会政策时代”,标志着中国作为一个社会主义转型经济国家治理社会的新的策略与机制的诞生,它既是政府能力建设的一种新体现,也对社会组织发展提出了新的要求<sup>[3]</sup>。从表 1 的资料我们可以看出,自 1999 年以来,中国社会保险的收支变化中基金节余的总额增加十分明显,累计节余的规模逐年递增。这一方面反映了在经济快速发展过程中政府财力的增强,但另一方面在考虑到社会保险覆盖人群规模有限和制度性缺失的情况下,如此大的基金节余规模说明我们在基金的使用效率和制度建设上还存在着不足。笔者认为,在经济保持快速发展和社会安全网尚不健全的情形下,在对社会保险基金的使用与资源再分配问题上,政府应充分考虑到当前密切关系民生与经济可持续发展的社会保障各方面的实际需求,减轻广大民众在养老、医疗、教育、住房和失业等各方面的负担,提高社会保险基金的使用效率,逐步放弃“基金节余目标管理”的旧有思维。在全国的层面上,中央政府应充分利用社会保险基金节余总额较大的资源优势,根据不同地区的经济与社会发展状况,加大对贫困与落后地区建立和发展社会安全网以及实施社会政策方面的资金支持,从而有效地配合地方经济发展的战略安排。

表 1 中国社会保险基金发展状况(1999~2006)

单位:亿元

社会保险基金收支及结余			
年份	收入	支出	累计结余
1999	2211.8	2108.1	1009.8
2000	2644.5	2385.6	1327.5
2001	3101.9	2748.0	1622.8
2002	4048.7	3471.5	2423.4
2003	4882.9	4016.4	3313.8
2004	5780.3	4627.4	4493.4
2005	6975.2	5400.8	6073.7
2006	8643.2	6477.4	8255.9

资料来源:《中国统计年鉴》(2007)。

进入 21 世纪以来,中国市场经济的国际化进

程加快,也客观上推进了社会保障体制的改革。尤其是国有企业的深化改革和城市就业人群的增加,促成了社会保险参保人员的迅速上升。表 2 的数据表明,1993 年以来,在失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险等领域,参保人数增加显著,这是国家在重新塑造社会保护机制、维护公民基本权益方面的重要政策干预,是典型的国家能力建构的过程。然而,从人口总规模和就业人群的总规模来看,我国社会保险参保人数并不高。十七大以来,我国政府加快了医疗体制、退休保障和基本医疗保险等方面的改革,尤其是由于各地城镇将“一老一小”等人群纳入城镇居民基本医疗保险范畴,以及随着新型农村基本医疗保险与新型农村养老保险制度改革试点的积极推进,全国参加社会保险的人数近两年有了明显的增加。但是,更为关键的制度性问题尚未得到有效解决,比如医疗保险中职工和居民“大病”住院费用的报销比例、农村医疗服务的质量和医疗资源的配置、各种社会保险的异地转接与续存等,这些制度建设问题成为建立城乡统筹的全国社会保障制度的最后壁垒。

表 2 中国社会保险参保情况(1994~2006)

年份	失业保险			城镇职工基本医疗保险		工伤保险		生育保险
	年末参保人数(万人)	全年发放失业保险金人数(万人)	全年发放失业保险金(万元)	年末参保人数(万人)	年末参保退休人员人数(万人)	年末参保人数(万人)	年末享受工伤保险待遇的人数(万人)	年末参加生育保险人数(万人)
1994	7968.0	196.5	50755	374.6	25.7	1822.1	5.8	915.9
1995	8238.0	261.3	81964	702.6	43.3	2614.8	7.1	1500.2
1996	8333.1	330.8	138704	791.2	64.5	3102.6	10.1	2015.6
1997	7961.4	319.0	186780	1588.9	173.1	3507.8	12.5	2485.9
1998	7927.9	158.1	203907	1508.7	369.0	3781.3	15.3	2776.7
1999	9852.0	271.4	318722	1509.4	555.9	3912.3	15.1	2929.8
2000	10408.4	329.7	561984	2862.8	924.2	4350.3	18.8	3001.6
2001	10354.6	468.5	832563	5470.7	1815.2	4345.3	18.7	3455.1
2002	10181.6	657.0	1167736	6925.8	2475.4	4405.6	26.5	3488.2
2003	10372.4	741.6	1334448	7974.9	2926.8	4574.8	32.9	3655.4
2004	10583.9	753.5	1374983	9044.4	3359.2	6845.2	51.9	4383.8
2005	10647.7	677.8	1323767	10021.7	3761.2	8478.0	65.1	5408.5
2006	11186.6	598.1	1257582	11580.3	4151.5	10268.5	77.8	6458.9

资料来源:《中国统计年鉴》(2007)。

中国政府为落实科学发展观,促进和谐社会的健康发展,着力建立和完善社会保障体制,从建立基本的社会安全网入手,并逐步扩大城乡居民在教育、医疗、养老、就业等方面的权利范围与平等,努力缩小城乡壁垒与差距,逐步建立覆盖城乡的、基本的全民福利体制,以实现社会关系的实质化的平等,减少城乡居民在社会权利方面的差异等带来的社会冲突。同时,为促进社会经济的健康发展,国家通过建立和完善有效的社会保护机制,不仅可以稳定社会关系,也可以使人力资本的投资成为长期经济发展的动力。与此同时,中国政府近年也加快了政府机构的深化改革,并努力通过职业化和专业化手段来提升政府解决和应对社会问题的能力。自2006年以来,中央提出“建立一支宏大的社会工作人才队伍”的战略举措,加快了社会工作职业化和专业化的进程。经过两年多的准备和努力,社会工作专业化与职业化的机制已逐步形成,第一批经过国家考试认证的助理社会工作者和社会工作者已经产生。在未来,在社会福利服务领域,还会出台新的政策,从岗位设置、人才使用、薪酬待遇、教育培训等方面,促进社会工作的专业化和职业化,它们必将对中国政府的能力建构与社会关系的发展产生深远的影响。因此,中国目前的福利体制既是历史-文化的产物,也是社会变迁、经济与政治发展背景下的结果,它是传统伦理道德、儒家政治文化、计划经济和转型社会诸要素综合影响的产物。

同时,我们必须认识到,中国的福利体制与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一种二元的、分化的和低水平的福利制度,反映了多年来我国区域间经济与社会非均衡发展的现实困境。计划经济的体制惯性和传统的政策路径依赖对新时期的福利制度发展仍然具有强大的影响力。因为自改革开放以来,中国高速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民生为本的社会政策进程,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,本质上是一种国家发展战略的体现。建立“适度普惠型福利”主张的提出,本身也反映了社会发展与进步的新要求,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,中央和政府部门决策者也必须注意到,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性(如公共财政能力的可持续性)的做法可能导致的负面影响。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。

#### 四、建立具有中国特色的社会福利制度与促进社会政策发展的未来前瞻

自20世纪50、60年代以来,西方学术界对福利国家模式和福利体制的讨论经历了一个从政策倡导、制度反思到体制重构的不同的话语阶段,过去的研究成果清晰地表明,在社会政策与福利模式的发展路径或模式选择上,各国既保持着一定的共性,也具有显著的差异<sup>[14]</sup>。从这个角度上说,针对社会福利制度模式和社会政策实践策略的选择的讨论,毫无疑问与国际上社会福利与社会政策的发展经验紧密联系在一起。我们知道,在国际上,以英美为代表的盎格鲁-撒克逊模式、以德国



为代表的欧洲大陆模式以及以瑞典等国为代表的斯堪的纳维亚福利模式的建立与发展都和济贫法传统、社会改革以及战争的背景息息相关。这些模式的核心是剩余性的社会救助体制和以就业为基础的社会保障制度，而福利的再分配却保持着不同的水平与层次。

20世纪70年代末以来，新自由主义的盛行和保守的政党政治的抬头，逐步瓦解了福利国家战后建立的政党共识基础，倡导新的福利理念（“积极的福利”）和推进混合的福利模式（“福利多元主义”）成为工业化国家普遍选择的一项政策路径。而20世纪80年代以来新自由主义福利国家中出现的“福利紧缩”政治，反映了经济衰退和社会政策转向共同作用的结果<sup>[5]</sup>。总体比较看来，西方各种福利体制发展的后果或影响也是不同的：第一，在自由的福利国家体制（英国、美国、加拿大等）中，基于较低所得税率的公共开支，国家对社会福利支出的规模和比例是最低的，社会不平等和收入差距是最显著的，贫困率是最高的；第二，在北欧国家的福利体制中，基于高所得税率的公共开支，国家对社会福利支出的规模和比例是最高的，公民的均等化水平也最高，福利再分配和社会项目对减少收入不平等和缩小阶级差距的效果是显著的和持续的，转移支付后贫困率是最低的；第三，以德国为代表的欧洲大陆福利国家体制中，所得税率介于上述二者之间，其强调以就业为基础的、以就业者与雇主缴费为前提的社会保障制度与非缴费为基础的福利保持某种平衡，前者具有很强的社会分层效果，后者则是满足边缘人群的基本社会需要，该福利体制长期建立于各不同社会组织 and 政党、企业与工人、工会与政府等之间的政治协商或谈判的机制；第四，以日韩为代表的东亚福利国家体制中，公共开支占GDP的比例是较低的，经济发展或增长一直占据政府政策的主导位置，以出口为导向和产业经济增长为基础的福利模式受制于国内社会运动和政党政治的变化，儒家的政治伦理和文化要素对福利发展的影响在日益下降，而变化的社会结构与后工业主义的经济模式对福利制度的未来发展之影响日益深远。日本的模式更多表现为一种欧美混合的制度在现

实经济与政治环境下的延续，而韩国近年的发展显示了新自由主义思潮下的经济与政治张力对福利国家后来者政策选择的影响。

然而，中国和西方发达国家有着显著不同的历史、文化传统、社会和政党制度以及现实的环境和需要，针对中国未来的福利体制发展与社会政策实践的策略选择，我们需要深入思考以下问题。

### 1. 具有中国特色的社会福利制度和社会政策的基本价值观和理念问题

在设计、制定和实施社会福利制度和社会政策的过程中，政策研究者和决策者应对一系列核心价值观和理念，如平等、公平、正义、权利、需要、自由等，达成清晰和一致的看法。而在制度设计中，围绕价值观与理念的本质问题，是如何处理好公平与效率的关系问题。近年来，党和政府提出在建设社会主义和谐社会的进程中，要努力贯彻“立党为公、执政为民”、“发展依靠人民、发展为了人民”以及“经济发展的成果让人民共享”等重要思想。同时，党和政府强调指出，公平正义是社会主义国家制度的首要价值观。而党的十七大报告中明确提出了加快推进以改善民生为重点的社会建设的战略举措，提出要“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”。党在十七大报告中提出的上述理念和思想，描绘出了中国未来一段时期建立社会福利制度或福利社会的基本蓝图。但是，笔者要在这里指出的是，中国要建立或实现的福利社会，既不是西方式的福利国家，也不是一个仅停留在价值观层面上的乌托邦社会，而是要体现为一个具体的、可实现的、新的社会发展阶段和现代化国家的总体福祉水平。这一福利社会是指，在未来，一方面全体公民的基本福利将获得国家保障，另一方面也意味着社会福利的供给责任、资金来源和服务组织等的多元结构。国家、市场、社会组织、社区和个人等都将承担一定的责任，同时，公民权的范围和保障水平将大大提升。在社会福利制度发展过程中，我们应清楚地认识到在现实环境下对公民基本的社会需要的界定与满足这些社会需要的福利制度安排的关系。我们须进一步探讨的问题是，在社会福利制度安排中，哪些社会需要应该通过国家责任来

满足?哪些可以通过企业或社会组织来实现?而哪些又应该通过基于能力(或就业)的个人选择来实现?这是目前许多国家在残补性福利制度与普遍性福利制度两极之间进行选择 and 制度设计中重点考虑的问题。

## 2. 建立具有中国特色的社会福利制度和倡导发展型社会政策的战略考虑

在全球化和自由资本主义经济模式遭受重创的前提下,中国作为一个后发的发展中国家,在过去30多年来不仅获得了经济改革和探索社会主义民主政治制度渐进发展的宝贵经验,也从资本主义国家以及苏东前社会主义转型经济国家的发展经验和教训中得到了重要的启示,还从文化传统相似的东亚邻近国家的发展模式与经验中吸取了经验,这些都是中国作为一个不断迈向富强、民主化和开放的现代化国家的学习历程,也是它推进制度变革和实现文明复兴的重要战略<sup>[16]</sup>。美国政治学家彼得·霍尔通过国家制度发展的比较研究提出,政策范式的产生是一种社会学习的过程,它不仅受到国家自主性的影响,也广泛地受到来自社会结构和不同人群的社会参与的影响。正是由于理念与权力之间的相互作用,当代治理成为了可能<sup>[17]</sup>。

自20世纪80年代以来,在西方福利改革和新自由主义经济的背景下,针对福利改革的道德失败说,学者们提出了发展范式中应注重社会福利的作用和福利作为一种社会投资的重要观点,在社会福利与社会政策领域引起了极大的关注和讨论<sup>[18]</sup>。随着不平等、贫困和发展不平衡等问题在全球范围内的显现,学术界和政府都认识到社会政策在经济与社会发展中的重要性 and 功能。学者从规范理论的角度提出,建立制度性福利 and 实施更为整体的社会政策是推进发展中国家发展战略的重要途径<sup>[19]</sup>。而在过去两年里,在讨论与实践中国特色的社会福利制度过程中,中国政府和学界都提出了“适度普惠型福利”的概念,提出了由补缺性福利向普惠型福利(普遍性福利或制度性福利)发展的政策方向<sup>[20]</sup>。在笔者看来,这种普惠型福利制度是以惠及全民的社会安全网(包括基本的养老、就医、教育、失业和住房保障) and 实施积极的就

业政策为核心内容,在实施制度统筹的前提下,先全面实施差别性的社会保障待遇,并在未来逐步实现全民统一的社会保障权利的福利制度。在目前社会福利制度设计和政策推行时,中国政府考虑 and 实施的核心原则是保基本(低水平)、广覆盖 and 可持续,但在未来,这一制度要随着经济和社会发展水平的不断提高做出新的调整,真正建立一种城乡整合 and 全民统一的社会福利制度。在制度设计和政策推行过程中,政府不仅要考虑这一制度推行所具备的政治-经济条件,还需要考虑公民对社会保障与福利权利的总体看法,进行基本的社会需要的测量与指标建立,同时还要对福利制度中以缴费为基础的社会保险与非缴费的社会福利、现金福利与非现金福利的类别、构成、标准与范围做出更为系统和理性的规定,对社会福利责任的分担与提供模式在国家、企业、非营利组织中做出系统和明确的划分 and 政策规定,并确定福利分配和社会服务传递的资金来源、筹措方法与服务专业队伍的资质,最后政府还需要建立一个整合的 and 有效的全国统一的社会福利体系管理系统,在管理机制上实行必要的变革,从而减少碎片化带来的成本问题和道德风险。而在社会政策的制定 and 实施过程中,政府决策者务必要坚持从实际情形、民意 and 政策实践的科学要求出发,减少政策制定 and 实施中的“公用地灾难”<sup>[21]</sup>。在此基础上,确保公共利益不被私人 and 集团利益侵蚀,在社会选择 and 法规制定方面采取更为透明 and 激励公民参与的方式,来奠定官民共赢、国家-社会合作 and 社会主义民主政治发展的良好局面。

\* 本文为“教育部哲学部社会科学研究重大攻关项目”(09jzd0026)的阶段性成果。

### 注释:

[1] 郑功成主笔,《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》,北京,人民出版社,2008年。

[2] [11] Marshall, T.H., 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

[3] Esping-Anderson, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: The Polity Press.

- [4] Room, G..1995.*Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press ;
- Jordon, B. 1996. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: The Polity Press.
- [5] (美)尼古拉斯·施普尔伯《国家职能的变迁——在工业化经济体和过渡性经济体中的私有化和福利改革》,沈阳,辽宁教育出版社,2004年。
- [6] (美)彼得·霍尔《驾驭经济——英国与法国国家干预的政治学》,南京,江苏人民出版社,2008年,第1~3页。
- [7] 熊跃根《论国家、市场与福利之间的关系——西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》,1999年第3期 ;
- Xiong ,Y.G. 2006. Social transformation and the development of welfare pluralism: An assessment on China's welfare regime , *Journal of Labor and Social Policy* ( *Journal of Japan Society for Labor and Social Policy Studies* ) ,No16.
- [8] 熊跃根《转型经济国家中第三部门的发展——对中国现实的解释》,《社会学研究》2001年第1期。
- [9] Evans, P., Rueschemeyer and Skocpol, T. (eds). 1985.*Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press ;
- Myles, J. and Quadagno. J. 2002. Political Theories of the Welfare State , *Social Service Review*, March..
- Hall, P. 1990. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain, *Estudio/Working Paper*, June .
- Campbell, J.L. 2002. Ideas, politics, and public policy , *Annual Review of Sociology*, 28: 21- 38.
- Beland, D. 2005. Ideas and social policy: An institutionalist perspective , *Social Policy & Administration*, 39,p1.
- Pierson, P. 2004. *History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- [10] 熊跃根《转型经济国家社会保护机制的建立:中国与波兰的比较》,《学海》2008年第3期。
- [12] Leung, J.C.B. and Nann, R.C., 1995. *Authority and Benevolence: Social Welfare in China*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- [13] 王思斌《我国社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004年第6期 ;王思斌 :《走向发展型社会政策与社会组织建设》,《社会学研究》2007年第2期。
- [14] Titmuss, R.M.. 1958. *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Wilensky, H. and Lebeaux, C. N., 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York :Free Press.
- Esping- Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: The Polity Press.
- Goodin , R.E. et.al. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge :Cambridge University Press.
- [15] Pierson, P. 1996. The New Politics of the Welfare State , *World Politics* 48 ,January.
- [16] 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》,《江苏社会科学》2007年第4期,熊跃根《转型经济国家社会保护机制的建立:中国与波兰的比较》,《学海》2008年第3期,熊跃根《社会政策理论与分析方法》,北京,中国人民大学出版社,2009年。
- [17] Hall, P. 1990. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain , *Estudio/ Working Paper*, June.
- [18]Midgley, J. 1984. Social welfare implications of development paradigms , *Social Service Review*, June, 181- 198.
- Midgley, J. 1999. Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment, *Social Service Review*, March, 3- 21.
- [19] (美)安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里《发展型社会政策》,北京,社会科学文献出版社,2006年。
- [20] 龚玉沛《在第三届全国社会福利与政策研讨会上的致辞》,北京,2008年。王思斌《我国适度普型社会福利制度的建构》,《北京大学学报》,2009年第3期。
- [21] (美)V. 奥斯特罗姆、D. 非尼、H. 皮希特主编 ,《制度分析与发展的反思——问题与选择》,北京,商务印书馆,2001年,第87~89页。

(责任编辑:羽林)