

超越發展型國家

郁建興

中國自1978年實行改革開放以來，隨着經濟建設中心地位、首要地位的確立與鞏固，一種發展主義 (developmentalism) 意識形態得以形成。相應地，中國逐漸發展成為一種類似於東亞「發展型國家」 (the developmental state) 的所謂「社會主義發展型國家」^①。三十多年來，發展主義與發展型國家在中國經濟社會發展中發揮了重要的積極作用，同時也造成了諸多經濟、社會與環境問題。2002年以來，以執政黨提出「科學發展觀」與「和諧社會」的目標和任務為標誌，中國開啟了檢討發展主義意識形態、超越發展型國家的進程。

發展型國家的首要特徵是其發展主義的戰略主導理念，其主要政策都圍繞着經濟發展而制訂和實行。超越發展型國家，揚棄發展主義意識形態，首先需要改革政府管理體制，轉變政府行為，建設公共服務型政府，將以經濟建設為中心的政府轉變為以提供公共產品和服務為中心的政府。這就要求政府在經濟發展的基礎上，更加注重社會建設，着力保障和改善民生，推進社會體制改革，擴大公共服務，完善社會管理，促進社會公平正義。要使之全面落實，必須構建社會政策體系，開啟中國的社會政策時代。

不同於經濟政策的效率優先，社會政策以增進社會整合、促進社會進步和人的可持續發展為目的，以政府和其他公共機構為主體，主要運用立法或者制訂行事規則的制度化手段，推動各類資源尤其是公共資源的合理配置，通過組織和提供社會公共物品與公共服務的方式，調整社會現行的生產與分配關係。從具體內容來看，當代中國的社會政策不僅包含了體現二次分配功能的社會福利和社會保障體系，更涵蓋了用以促進公民能力的醫療衛生政策、保證公民享有平等機會的文化教育政策，以及勞動就業政策、城市規劃和住房政策、人口政策等。簡言之，社會政策是調節社會矛盾、保證公民社會權利的重要政策手段。

三十多年來，發展主義與發展型國家在中國經濟社會發展中發揮了重要的積極作用，同時也造成了諸多經濟、社會與環境問題。2002年以來，中國開啟了檢討發展主義意識形態、超越發展型國家的進程。

1990年代中期以前，中國社會政策處於匱乏甚至空白狀態。2002年以來，中央政府陸續制訂和出台了一系列社會政策，在緩解社會矛盾、促進社會公平、增進國民福利方面發揮了重要作用。特別是在應對全球金融危機的過程中，中國政府集中出台了一系列社會政策，2009年成為了「社會政策年」。但必須指出，中國社會政策在獲得空前發展的同時，始終缺乏整體性的規劃，應急性、二元化和碎片化特徵仍然顯著：

第一，社會政策的應急性特徵比較明顯。2002年中國共產黨第十六次全國代表大會以來，儘管促進公平、改善民生已經成為中國經濟社會發展的主題，也儘管這一時期集中出台了一系列社會政策，但中央政府始終未能提出一個整體性的社會政策發展規劃和戰略部署。一些重要社會政策的出台，常常與突發的偶然性事件(如「非典」)或社會危機密切相關，或者是來自某一社會群體日益增長的社會需要所形成的政策壓力，具有強烈的應急性。像《社會保險法》這樣一個作為現代國家社會政策體系核心內容的法案，至今仍未能出台，這從一個側面表明了中央政府尚未形成一個明確的社會政策體系建設戰略。正是這種應急性特徵，進一步導致了社會政策發展的二元化特徵。

第二，社會政策發展受城鄉二元結構的影響較大，現有政策設計仍沿襲了城鄉分離的思路，身份二元化特徵明顯。在1980至90年代，政府較少關注社會政策體系建設，社會政策改革也主要面向城市及其正規就業人員。其結果是，這一時期的社會政策改革強化了城鄉二元結構，並進一步構成了十六大以來中國社會政策發展的路徑依賴。由於缺乏社會政策體系建設的宏觀戰略，應急性的社會政策導致城鄉居民、不同群體間實施着不同政策，而且不同政策和制度間的待遇水平差距較大(重點表現在社會養老和醫療保險領域)。由於背離了制度統一原則，近年來的社會政策發展不但在一定程度上人為地再次擴大了社會不平等，而且進一步固化了城鄉二元分離結構，對未來城鄉一體化發展帶來了諸多負面影響。

第三，社會政策發展強烈地受到現行中央與地方關係及其稅制安排的結構限制，呈現出明顯的區域碎片化特徵。1994年分稅制改革以來，中國逐漸形成了財政支出愈來愈地方分權化與財政收入愈來愈中央集權化的格局，導致地方政府常常無法向本地居民提供足夠的公共服務。由於大部分與社會政策相關的公共服務的供給責任主要由地方政府承擔，因此財政收入中央集權化與地方治理碎片化之間的矛盾，隨着近年來社會政策類公共服務範圍的不斷擴大而日益突出。在東部經濟發達地區，由於地方政府財力相對充足，因此社會政策創新及相應的公共服務供給水平常常領先於全國，與中西部地區構成了明顯對比。社會政策發展明顯的區域碎片化特徵，進一步限制了區域間社會政策的整合，重點表現在社會保險關係的接續問題上。

構建一個相對完備的社會政策體系，是市場經濟和工業化發展的客觀要求。目前中國人均GDP已超過3,000美元，已經具備了構建社會政策體系的經濟基礎。從歷史上看，許多發達國家在經濟發展水平遠不如當前中國的時候，就已經建立

十六大以來，儘管集中出台了一系列社會政策，但中央政府始終未能提出一個整體性的社會政策發展規劃和戰略部署。一些重要社會政策的出台，常常與突發的偶然性事件或社會危機密切相關，或者是來自某一社會群體日益增長的社會需要所形成的政策壓力，具有強烈的應急性。



浙江大學舉辦的社會政策國際論壇

起一個比較完備的社會政策體系，它不但有效地促進了社會和諧，而且對經濟增長也起到了積極的促進作用。事實上，社會政策體系或社會福利體制的構建更多地取決於治國精英的發展理念、道德雄心和決策理性，經濟發展水平僅僅限制着社會福利水平的高低，卻不構成拒絕建設社會政策體系的正當理由^②。

有鑒於此，下一步中國國家建設的重點在於：社會政策成為國家或政府的核心功能，形成一個穩定明確的社會政策模式，構建起一個相對完備的社會政策體系。而這一切如何可能呢？首先，必須超越發展主義意識形態，從根本上扭轉社會政策屈從於經濟政策的地位。如果說鑒於傳統福利國家產生的「福利病」帶來的消極影響，當代西方的社會政策發展更強調向社會政策注入經濟發展的考慮，那麼當代中國的社會政策發展則應該更多地強調社會政策的社會發展功能。在全球金融危機前後，不少論者關於中國應加快發展或建立社會政策體系的合法性論證，往往建立在社會政策有利於擺脫危機、促進經濟增長的命題之上。作為一種對政府的勸服性策略，這種做法具有一定的合理性，但這在一定程度上弱化了社會政策本身的合法性地位，反而不利於從根本上克服或超越發展主義意識形態。超越發展主義，關鍵是強化政府的社會政策和公共服務職能，並相應地改革公共財政體制，轉變地方政府工作考核評價機制，完善幹部考核評價機制。

在經歷了福利國家的危機與改革之後，當代西方社會政策逐漸從強調提供福利轉向了強調促進發展，形成了一種「發展型社會政策範式」。與以往將社會政策視為經濟政策的附庸不同，發展型社會政策既強調經濟政策應該包含社會發展的目標，同時又強調社會政策應該促進經濟發展，因此主張社會政策應關注於人力資本投資，促進人的發展能力，提高勞動力的素質，從而使社會福利發揮更多的「生產性因素」^③。發展型社會政策的理念，對於當前中國的社會政策體系建設具有重要的借鑒意義。

下一步中國國家建設的重點在於：社會政策成為國家或政府的核心功能，形成一個穩定明確的社會政策模式，構建起一個相對完備的社會政策體系。而這首先必須超越發展主義意識形態，從根本上扭轉社會政策屈從於經濟政策的地位。

具體而言，隨着中國城市化和工業化進程的加快推進，遵循普遍性、統一性和系統性原則，建立一個城鄉統一、可持續發展、與當前經濟社會發展水平相適應的發展型社會政策體系，當是中國社會政策發展的戰略目標。這一體系應當具備如下幾個重要特徵：

中國構建發展型社會政策體系的首要目標或主要困難，是加快實現社會政策基本項目的制度統一，構建城鄉一體化的社會政策體系。目前中國社會政策的二元化、碎片化狀態尚未完全演化成一種強烈的結構限制，因此愈早推動社會政策的制度統一和城鄉一體化發展，受到的阻力也就愈小。

- (1) 普遍性：即所有國民，不分城鄉、地區、身份和職業，人人享有平等的就業機會和勞動權益、平等的教育機會和教育服務、平等的健康權利和基本醫療衛生服務，以及平等的社會保障權利和待遇。
- (2) 統一性：社會政策的基本項目健全、同類項目統一運行，即對所有國民實施統一的社會政策，對所有適用對象實施統一的制度安排，建立一體化的籌資、運行和管理機制。
- (3) 發展型：注重促進人的全面發展、人的可行能力的全面提升；強調人力資本投資，優先發展公共教育和醫療衛生事業，實施積極的反貧困政策和勞動力市場政策，充分發揮社會政策作為生產力要素的作用。

在現階段，中國構建發展型社會政策體系的首要目標或主要困難，是加快實現社會政策基本項目的制度統一，也就是破除城鄉二元分離結構，構建城鄉一體化的社會政策體系。當前中國許多地方政府的社會政策創新目標正是致力於實現城鄉一體化，而一些地方試點的經驗也表明建立城鄉一體化的社會政策體系不但可能而且可行^④。事實上，正如賽奇(Tony Saich)所指出，目前中國社會政策的二元化、碎片化狀態尚未完全演化成一種強烈的結構限制，一旦固化將帶來嚴重的社會分化和社會矛盾，因此愈早推動社會政策的制度統一和城鄉一體化發展，受到的阻力也就愈小，代價也愈小^⑤。

註釋

① 郁建興、石德金：〈超越發展型國家與中國的國家轉型〉，《學術月刊》，2008年第4期，頁5-12；郁建興：〈反思發展主義意識形態，超越發展型國家〉，《中國社會科學內部文稿》，2008年第5期，頁69-81。

② Evelyne Huber and John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets* (London and New York: University of Chicago Press, 2001).

③ 哈爾(Anthony Hall)、梅志里(James Midgley)著，羅敏、范西慶等譯：《發展型社會政策》(北京：社會科學文獻出版社，2006)。

④ 參見何子英、郁建興：〈城鄉居民社會養老保險體系建設中的政府責任——基於浙江省德清縣的研究〉，《浙江社會科學》，2010年第3期，頁72-79。

⑤ Tony Saich, *Providing Public Goods in Transitional China* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).