

国家规划如何有效保护社会?*

——基于改革开放40年中国社会保险发展历程的研究

□ 梁玉柱

内容提要 国家规划是国家提供社会保护的一种方式,与法律型治理、指令型治理不同。学术界分别从整体性知识、地方性知识以及价格信号作用三个角度对规划治理的有效性进行论证。新中国成立以来就深受国家计划/规划这种管理方式的影响,尤其是改革开放后,国家计划在中国发生了根本性的转变,成为具有战略指导意义的国家规划。本文基于改革开放40年中国社会保险发展历程的分析,探讨国家规划如何有效促进社会保护。研究发现,在中国社会保险体系建设过程中,国家规划面临着发展重心的选择,尤其是在后发国家追赶的背景下,身份机制能够主导权利机制。国家规划在社会保护中既需要保护社会免受市场机制的全面侵扰,也需要利用市场在资源配置中的优势,以此增强国家财政能力和居民自我保障能力。国家规划目标的实现既要依赖科层制内部的高效协调,通过“放权”、“让利”调动地方政府的积极性,也要通过约束、考核等保证政策的执行。国家规划保护社会并非一劳永逸,需要一系列相契合的制度安排。

关键词 社会保护 国家规划 五年规划 社会保险体系 “大转型”

作者梁玉柱,武汉大学政治与公共管理学院政治学理论博士研究生。(武汉 430072)

DOI:10.14167/j.zjss.2018.07.002

一、问题的提出

社会保护是卡尔·波兰尼在《大转型:我们时代的政治与经济起源》一书中提出的经典概念。波兰尼提出,现代社会由一种双向运动支配着:市场的不断扩张以及它所遭遇的反向运动(即把市场的扩张控制在某种确定方向上)。虽然这种反向运动对于保护社会是必不可少的,但归根到底,它是与市场的自我调节不相容的,因此,也是与市场体系本身不相容的。^①市场作为资源配置的一种方式,社会保护与市场体系不相容的地方,主要体现在不依赖市场调解的资源配置方式。波兰尼尤其

强调,一个包含劳动力、土地、货币市场的自发调节的市场体系的运行有毁灭社会的危险。共同体的自我保存措施要么是有意阻止这些要素市场的建立,要么是干扰它们的自由运行。^②因此,在波兰尼的理论视野中,对劳动力、土地、货币的“去商品化”是社会保护的核心内容。不依赖于市场经济,严格限制市场调解的范围与社会主义思想具有相似性。经典的社会主义理论认为,社会主义通过中央计划进行资源配置,市场是具有剥削性的配置方式。在这个层面上,波兰尼的思想与马克思主义联系在一起。社会保护如果不依赖市场体系的话,那么社会保护的行动者应该是谁?在波兰尼的论

* 基金项目:本文系国家社会科学基金项目“基于整体政府理论的县域综合行政执法体制改革研究”(项目编号:18BZZ082)资助成果,国家社会科学基金重点项目“中国国家治理现代化的战略愿景与路径优化研究”(项目编号:14AZD009)阶段性成果。

证中,反向运动的目标是对人和自然以及生产组织的保护,运用保护性立法、限制性的社团和其他干涉手段作为自己的运作手段。^③我们看到,波兰尼的理论中,保护性立法是第一要位的,国家权力是社会保护的核心主体。经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨在《大转型》的序言中强调,一个政府积极参与介入的经济体,绝对优于自律性市场。然而,我们知道,不仅市场具有掠夺性,国家权力也会出现“监管失灵”、“权力腐败”等问题,危害到社会利益。因此,国家权力在保护社会时是具有条件的,而这是波兰尼并未详述的。为了回答国家权力如何有效保护社会这一问题,本文选择以中国改革开放40年来国家规划在社会保险领域的变化历程为研究对象。

在新中国成立之前,马克思主义就是中国共产党革命的指导思想。其后,马克思主义成为中国建设、改革时期的指导思想。1949年新中国成立后,经过短暂的社会主义“三大改造”运动,建立起计划经济体制,几乎不存在市场机制。中国的社会特点被称为“总体性社会”:社会的政治中心、意识形态中心、经济中心重合为一,国家与社会合为一体以及资源和权力高度集中。^④中国社会格局是建立在家庭和生产队实行有限物质刺激上的共处。国家税收一直冻结在早期的较低水平上;教育和医疗等各种服务延伸到乡村一级;把小型工厂签约到乡村和集镇,凡此等等,皆使得建立以自给自足目标为基础的资源交换和再分配成为可能。^⑤因此,在1949—1978年之间中国社会保险是处于一种比较公平的、建立在农村和城市二分的身份基础上的低发展水平。中国社会建设的重启是伴随着改革开放开始的,是与市场经济同步发展的。在改革开放初期,我国确立起经济建设为中心的战略,国家权力对社会建设不够重视,市场机制成为社会建设的重要方式,出现了一系列的民生困境。而随着社会问题的突出,国家权力强化了自身社会建设的功能,权力和市场成为社会建设的重要方式。改革开放40年是中国社会建设发生重大变迁的40年。因此,中国经验是回应本文核心问题的一个适合案例。考虑到波兰尼对土地、劳动力、货币市场的强调,本研究选择社会保险的发展为研究主题,因为社会保险体系是对劳动力保护的重要工具。本文研究问题聚焦在国

家规划在社会保护中的作用研究,试图通过对中国改革开放以来社会保险体系建设过程中国家规划的变化分析,回应国家权力在社会保护中的作用。

二、文献综述:社会保护中的国家规划

波兰尼强调,对社会保护的重点是控制市场机制的方向,在土地、劳动力和货币领域要加强国家权力的作用。我们知道,市场是一种资源配置方式,与市场机制相对应的是计划方式,或者称规划,其英文都是 Planning。计划/规划是国家权力意志的有效体现。计划或者规划不仅仅是对经济领域的干预方式,也是对社会领域的干预方式。规划作为国家权力保护社会的一种工具,是否能够实现有效的社会保护,这一点在学术界颇有争议。

有学者提出,国家具有“整体性知识”,国家计划(规划)体制在公共事务治理领域是有效的,它可以通过有意识地运用整体知识,制定发展规划,引导资源配置,并推动特定阶段的公共事务治理目标的实现。所谓整体性知识即关于经济社会整体状况和长远状况的知识。整体知识对于经济社会的有效运行是不可或缺的,它不依赖于分散个体独特的情势,而是需要对整体的研究和全局的把握。^⑥整体性知识是集思广益型决策模式的结果,通过这种方式,具备有限理性的决策者才能处理海量分散的、不充分的信息,才能面对并包容不同参与者的多元利益。^⑦大卫·哈维从国家意志的角度肯定规划的社会价值。他提出,各种层面(总体经济、城市、区域和地方)的政府规划是国家进行资本积累的一部分,这一过程未必是追求利润极大化,而可能是追求某些社会或地缘政治目标。^⑧这类观点支持国家对社会事务的总体判断和干预,肯定国家在社会事务上的优势。

与强调中央整体性知识不同,斯科特更加突出地方性知识,或者说实践知识,主张尊重地方实践和自主权。他从国家的视角对规划进行了反思。他强调正式项目中非正式过程的重要性,指出任何生产过程都依赖于许多非正式的和随机的活动,而这些活动不可能被正式设计在规划中。同样,那些规划城市、村庄或集体农庄所遵循的简单化规则也是不合适的,从中不能产生出有效的社会秩序。正式的项目实际上寄生于非正式的过程,

没有这些非正式的过程,正式项目既不能产生,也不能存在。然而正式的项目往往不承认,甚至压抑非正式过程,这就不仅损坏了项目目标人群的利益,也最终导致了设计者的失败。^⑨斯科特研究的那些试图改善人类的项目是出于国家权力在意识形态支配下的激进工程,忽视了地方性的特定要求。

同样是对规划的反思,哈耶克区分了两类“城镇规划”,第一种在很大程度上是经由对市场的影响和经由确立一个地区或邻区之全面开发所必须遵循的一般性条件而得以有效运作的。但是,在这些条件下,这类城镇规划必须允许个别所有者的自行决策。第二种是极为不同的控制方式,它也以“城镇规划”的名义进行运作。此种控制方式废除价格机制并以中央指令替代价格机制。哈耶克强调,这里的关键问题并不在于人们是否应当赞成城镇规划,而在于所采纳的措施是补充和有助于市场还是废止了市场机制并以中央指令来替代它。^⑩哈耶克的论证逻辑在于其认可价格机制是使分散于人的知识和预见能够有效运用的一项不可获取的导引机制,其对中央规划这种导引机制持怀疑态度。他强调,价格机制的运作的确不能尽如人意,而且也未能考虑到我们期望它考虑的许多事情,但是我们是否据此就能够推断说一个中央规划者能像市场一样成功地引导发展,这实在令人感到怀疑。^⑪哈耶克在论述规划的时候,是将政府规划与市场机制对比分析,更加肯定价格等因素对社会活动的引导,以此实现社会进步。而抛弃市场机制的国家计划不过是通往奴役之路。

通过对已有文献的梳理发现,规划作为国家意志的实现工具,其效果受到多重因素的影响。也就是说,国家权力在社会保护中并非一定能够发挥积极作用。首先,规划是国家意志的体现,规划具有国家自主性并不保证国家以公平权利的方式推动社会保护的进行,国家意志对社会保护可能会经过一个动态的变迁过程。其次,规划的有效推行对地方政府具有依赖性,能否有效保护社会还在于中央与地方关系的调整。最后,规划发挥作用的财政基础依赖市场发挥资源再生产的基础性作用。因此,在考虑国家权力推动社会保护时,应该重点关注在社会保护上国家意志的变迁、中央与地方在社会保护上的互动关系、国家对市场配置方式的运用。

三、中国社会保险建设经验： 计划/规划推动的权力主导型

规划是国家权力对公共事务安排的体现,是国家分配资源,引领发展方向的重要方式。国民经济和社会发展规划在我国国家建设中居于战略性指导地位,是国家加强和改善宏观调控的重要手段,也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。布莱恩·贝利在分析规划起源时指出,直到19世纪末,人们才提出质疑,自由放任的市场经济能否应付居住和城市土地的利用。从那之后人们才开始寻求公众干预土地利用及控制和增进住房质量的标准。^⑫作为一个社会主义国家,计划/规划是中国经济建设和社会发展中的重要工具,也是中国政策的集中体现。对计划/规划文本以及在文本基础上的政治实践的分析,可以把握改革开放以来国家权力在社会保险建设上的议程安排。本文分析文本聚焦在“六五”计划(1980-1985)到“十三五”规划(2016-2020)之间的8个计划/规划文本。

第六个五年计划是改革开放以后制定、实施的第一个五年计划。与以往不同的是,计划名称由“国民经济计划”改为了“国民经济和社会发展规划”,表明新的阶段对社会建设的重视。社会建设区别于政治建设、市场经济,是公民社会生活事务的总和,包括养老、医疗、住房、教育等关乎民生的事项。然而社会建设不排斥政治权力和市场力量,相反,社会建设依赖于政府公共财政和公共政策的支持,依赖于市场经济发展带来的资源生产和资源配置机制。完善的社会保险体系是国家主导的对劳动力部分“去商品化”的过程,是对劳动力的保护。自“六五”计划以来,国家在社会保险发展政策上大体分为三个阶段。

(一)“六五”、“七五”计划:中国社会保险体系探索期

“六五”计划是中国以经济建设为中心的初始阶段,社会保险还未提上国家政策议程。社会保障主要是优抚和社会救济。“七五”计划中首次提出建立健全社会保险制度。1986年出台的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,首次规定了国家对劳动合同制工人退休养老实行社会保险制度,确立了企业和劳动合同制工人共同承担养老保险费

用的养老保险制度。1986年出台的《国营企业职工待业保险暂行规定》提出开展待业保险,以保障处于失业状态的国企职工的生活。在“七五”计划后期,各地围绕国企职工开始建立起社会养老保险制度。

(二)“八五”、“九五”、“十五”计划:中国社会保险体系的制度形成期

“八五”开始,中国社会保险体系各项制度开始逐步建立起来。“八五”计划提出,在城镇各类职工中逐步建立社会养老保险制度,扩大待业保险的范围。同时,努力改革医疗保险和工伤保险制度,继续推进合作医疗保险。与此相应,国务院相继出台关于职工养老保险、医疗保险、生育保险等政策文件。例如,1991年国务院出台《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,1993年劳动部出台《关于职工医疗保险制度改革试点的意见》,1994年劳动部出台了《企业职工生育保险试行办法》。

“九五”计划时期,企业职工工伤保险开始试行,1996年出台了《企业职工工伤保险试行办法》。失业保险制度化加强,1999年出台了《失业保险条例》。“九五”计划第一次提出了保险覆盖面的数字指标,要求城镇社会保险覆盖面达到80%以上,农村劳动者各类保险覆盖面达到30%以上。1998年,国务院出台了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。在农村保险领域,“九五”计划提出,因地制宜地发展和完善不同形式的农村合作医疗保险制度。然而,在现实政策实践中,国家层面并未出台具体政策。

“十五”计划主要是对已有政策、制度的完善,并要求扩大覆盖面。计划提出依法扩大养老保险实施范围,继续完善城镇职工基本养老保险制度,全面推行城镇职工基本医疗保险制度。进一步完善失业保险制度、工伤保险和生育保险制度。新提出机关事业单位职工基本养老保险制度的问题。在政策文件上,2003年出台了《工伤保险条例》。

整体而言,从1991年“八五”计划开始,随着深化国企改革,尤其是大量国企职工下岗的局面出现,中国城镇职工的社会保险体系逐步形成,并不断的健全,制度化、法治化程度变高。这一时期奠定了企业职工养老保险、企业职工医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险等基础。然而,这一时

期社会保险体系的问题也是明显的,最突出的是社会保险覆盖人群的不平衡问题,社会保险主要覆盖企业职工,而城镇居民和农村居民并未过多涉及。“九五”计划提出,农村养老以家庭保障为主,坚持政府引导和农民自愿,发展多种形式的养老保险。因地制宜地发展和完善不同形式的农村合作医疗保险制度。然而,党和国家并未出台具体的促进农村社会保险发展的政策文件。机关事业单位职工基本养老保险问题也并未出台落实相关政策。中国社会保险在保障水平、社会公平等方面亟待深化改革。

(三)“十一五”、“十二五”、“十三五”规划:中国社会保险体系深化改革期

从“十一五”规划开始,国民经济与社会发展规划改为国民经济与社会发展规划,表明五年规划更加注重战略性。“十一五”规划将农村社会保险提上重要议程,在规划第二篇即论述建设社会主义新农村。规划提出,探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村养老保险制度,基本建立新型农村合作医疗制度。认真解决进城务工人员社会保障问题。在“十一五”规划指导下,这三个方面都有快速发展。在农村养老保险上,2009年发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》提出,探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度,保障农村居民老年基本生活。2009年试点覆盖率为全国10%的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。在农村居民医疗保险上,2006年发布的《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》提出,扩大新型农村合作医疗试点。2006年,使全国试点县(市、区)数量达到全国县(市、区)总数的40%左右;2007年扩大到60%左右;2008年在全国基本推行;2010年实现新型农村合作医疗制度基本覆盖农村居民的目标。在针对农民工社会保险问题上,2006年发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出,高度重视农民工社会保障工作,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。“十一五”规划作为前瞻性的制度安排,为农村社会保险体系建设提供了改革路线图,推动了农村社会保障平稳、持续改革。

在“十二五”规划中新提出,完善实施城镇职工和居民养老保险制度,推动机关事业单位养老保险制度改革。在城镇居民养老保险制度上,2011年发布的《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》提出,建立个人缴费、政府补贴相结合的城镇居民养老保险制度,保障城镇居民老年基本生活。2011年7月1日启动试点工作,实施范围与新型农村社会养老保险试点基本一致,2012年基本实现城镇居民养老保险制度全覆盖。在机关事业单位工作人员养老保险制度改革问题上,2015年发布的《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》提出,为统筹城乡社会保障体系建设,建立更加公平、可持续的养老保险制度,国务院决定改革机关事业单位工作人员养老保险制度。这样,“十五”计划提出的机关事业单位工作人员养老保险制度改革也正式落地。

“十三五”规划在基本社会保险制度健全的基础上,提出更加深入的改革问题,包括筹资机制、多层次养老保险体系、保险缴费激励约束机制、社会保险转移接续机制、社会保障卡工程等等。社会保险领域的改革已经进入深化期,当然提升各类保险的覆盖面仍然是关注的重点之一。

“十一五”规划以来在社会保险体系上的深化改革还体现在指标变化上。自“十一五”规划开始,规划将指标分为约束性指标和预期性指标,并明确约束性指标具有法律效力,要纳入各地区、各部门经济社会发展综合评价和绩效考核。同时,规划确定的约束性指标和公共服务领域的任务,是政府对人民群众的承诺,主要通过政府运用公共资源全力完成。在“十一五”确定的规划指标中,城镇基本养老保险覆盖人数2005年是1.74亿人,规划目标2010年为2.23亿人,规划年均增长5.1%。2010实际情况为2.57亿人,实际年均增长8.1%。新型农村合作医疗覆盖率2005年为23.5%,规划目标为大于80%,规划年均增长大于56.5%。2010实际情况为96.3%,实际年均增长为72.8%。“十二五”规划中,城镇参加基本养老保险人数规划目标为3.57亿人,2015年实际情况为3.77亿人。城乡三项基本医疗保险参保率规划目标为年均提高3个百分点,2015年实际情况为年均提高大于3个百分点。由此可见,约束性指标对于社会政策的落

实具有重要意义。

有学者指出,长期以来,中国的社会保障制度改革基本上出于应急的状态,结果使我们经常陷入“政策衍生问题”的怪圈。在某种意义上,我们对社会政策的选择是对社会问题的选择。^⑬从“六五”计划到“十三五”规划社会保险的内容以及改革开放以来中央政府在社会保险领域的政策实践,可以看出中国社会保险的发展是国家面对不同形势重点推动的结果,社会保险体系建设是国家根据发展阶段、财政水平等因素所做的阶段性选择,有着明显的权力主导特点。这种权力主导的社会保险体系建设过程,可以细致的展现出国家规划在社会保护上的特点。

(一)从“身份”到“权利”:规划体现出国家意志的变迁

计划/规划不同于法律,法律界定的权利具有普遍性,而计划/规划是特殊主义的方式。从“六五”计划到“十三五”规划,社会保险体系的覆盖性具有很强的不均衡性。从“八五”计划开始的社会保险体系建设重点是国有企业职工,包括企业职工养老保险、生育保险、工伤保险等试点、启动,这也是国有企业改革背景下,下岗工人开始增多的迫切要求。在“八五”、“九五”、“十五”计划时期,社会保险体系重点在于城市职工以及城市居民的各类社会保险、最低生活保障的制度设计。而在“十一五”规划中,国家特别强调农村基本养老保险、农村合作医疗、农村最低生活保障制度以及农民工的社会保障问题。农民社会保障领域的“补课”成为政府在公共服务领域的重点。机关事业单位养老保险制度改革在“十五”计划中就有提及,然而,这项改革的落实直到“十二五”规划的末期2015年才全面推行。而在机关事业单位养老保险改革之前,机关事业单位人员无需个人缴纳养老保险。

从“六五”计划以来的计划/规划文件对社会保障保险体系建设具有很强的指导作用,体现了国家权力在社会保险体系建设上的偏好顺序。从四十年的实践历程我们可以看出国家权力在社会建设上的一些特点。

第一,国家权力可以根据身份的不同,分阶段建设不同群体的社会保险体系,体现出国家有选择的社会保护。国家权力只是一个抽象的概念,而国家权力的执行者却面临不断变化着的政治环

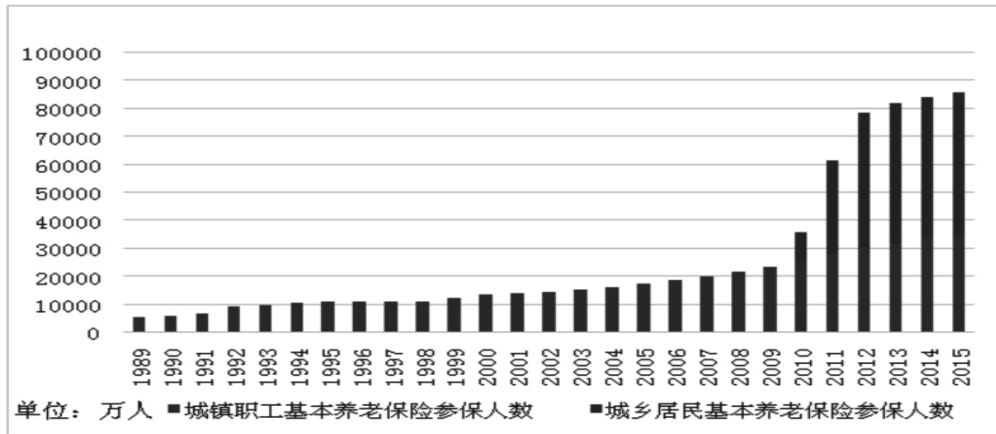
境、经济形势以及社会状况。当改革开放之初，国家以经济建设为中心时，国家权力的目的在于推动商品经济的发展。国家迅速的从社会保障领域退出，而原来的单位制和农村集体为中心的社会保障遇到新形势，无法继续维持下去，于是整个社会保障体系不健全、覆盖面低、保障水平差等问题出现。然而国家权力对社会保障的支持依赖于自身的财政能力，由于财政汲取能力有限，尤其是在分税制改革之前，中央政府的财政汲取能力非常低，国家对社会保障的投入水平也只能维持在低水平阶段。随着国有企业改革，提出建设有中国特色的社会主义市场经济等多项改革的推动，城镇职工的社会保障成为重要的民生工作，也是政治和社会稳定的必然要求。在这个背景下，九十年代的国家计划强调城镇职工社会保险体系的建设。而 1993 年开始的分税制改革也为中央政府推动社会建设提供了财政支持。中国城镇化的模式以及城乡分割的户籍制度，导致大量农民工、失地农民社会保障问题突出。因此，从“十一五”规划开始，农村社会保险体系建设成为重点。

从图一看到，2010 年，我国城乡居民基本养老保险参保人数为 1.028 亿人，2011 年人数迅速上升到 3.318 亿人，一年人数增加 2.29 亿人。2012 年人数继续上升到 4.837 亿人，同比上年增加 1.519 亿人。到“十二五”规划收官的 2015 年，城乡居民基本养老保险参保人数已高达 5.047 亿人次，全国基本养老保险参保人数高达 8.583 亿人次，占全国总人口比重的 62.44%。在 2010—2015 六年的时间里，中国城乡居民基本养老保险参保

人数上升了 4 亿多人次。

在医疗保险上，截至 2015 年底，全国城镇基本医疗保险参保人数达 6.66 亿人，其中城镇职工参保人数为 2.89 亿人，城镇居民参保人数为 3.77 亿人。全国参加新型农村合作医疗人口数达 6.7 亿人，参合率达 98.8%。在医疗费用支出上，2015 年全国卫生总费用达 40587 亿元，其中政府卫生支出占 30.88%，社会卫生支出占 39.15%，个人卫生支出占 29.97%，个人卫生支出仅占 1/3 不到。基本上建立起全覆盖、低个人费用的医疗保险制度，为解决“看病贵”、“因病致贫”等问题奠定了基础。

第二，国家可以根据发展阶段，通过新增指标、强化指标等方式，解决一定时间段内的重要社会保险问题。从“十一五”规划开始，国家规划将量化指标分为预期性指标和约束性指标，并规定约束性指标是需要通过有效配置资源确保实现的指标，这就进一步强化了五年规划的公共产品提供功能。^④例如，在“十三五”规划纲要中，分为经济发展、创新驱动、民生福祉、资源环境四大类，25 项指标，33 项细分指标。其中预期性指标集中在经济发展、创新驱动和一部分民生福祉类里，约束性指标集中在资源环境和一部分民生福祉指标，包括劳动年龄人口平均受教育年限、农村贫困人口脱贫、城镇棚户区住房改造。除了指标类型划分外，中央政府对经济社会发展目标的推进也通过新增指标的方式，适应不同时期的需要。例如，在“十三五”规划纲要里，新设置了户籍人口城镇化率指标，主要是为了突出以人的城镇化为核心的要求，到 2020 年户籍人口城镇化率将提高到



图一 城镇职工和城乡居民基本养老保险参保人数比较(1989—2015)

资料来源：贾毓慧主编：《中国劳动统计年鉴》(2016)，北京：中国统计出版社。

45%,五年提高5.1个百分点,体现了破除城市内部二元结构的呼声;新设置农村贫困人口脱贫指标,着眼于补齐贫困人口脱贫这个全面小康最突出的短板;同时新设置了基本养老保险参保率指标。通过新增指标和强化指标,规划纲要的目的是将各方面注意力和关注点进一步引导到提高发展质量和效益上来,引导到增强人民群众的获得感上来。^⑮指标的量化,实际上是各级政府力图实现科学管理的一种努力。^⑯人的城镇化、扶贫、住房、养老保险等问题是新阶段党和政府的重要工作领域,通过新增指标以及约束性指标的设置,实现了政府对关键问题和重点领域的注意力分配。

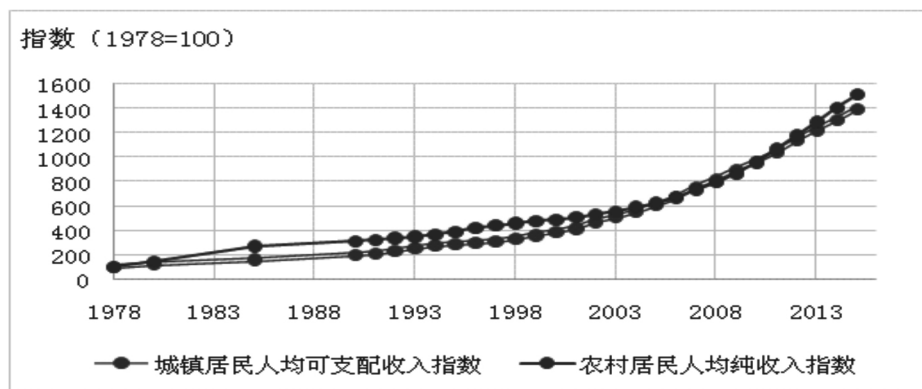
以上看到,国家权力在不同的阶段针对不同的问题和要求,推进不同群体的社会保险水平。身份成为国家推进社会保险进程的重要因素。然而,随着新的问题的出现,社会保险的总水平不断提升,保护公民的社会权利成为政府必须履行的职责,中国的社会保险体系实现了去身份化。同时我们也看到,由于中国不同于政党竞争的国家,共产党的一党执政使得社会保险体系推进具有系统性、战略性,而不会受到选举惩罚等因素影响。近些年,党和国家在社会保险体系的快速推进赢得了更高的执政合法性。

(二)政府责任与市场机制:社会保险发展的财政基础

中国社会保险的发展是同市场机制在中国的深化相关的。自改革开放以来,中国对市场经济的认识经历了“计划经济为主,市场经济为辅”、“社会主义有计划的商品经济”、“建立社会主义市场经济体制”、“发挥市场在资源配置中的基础性作

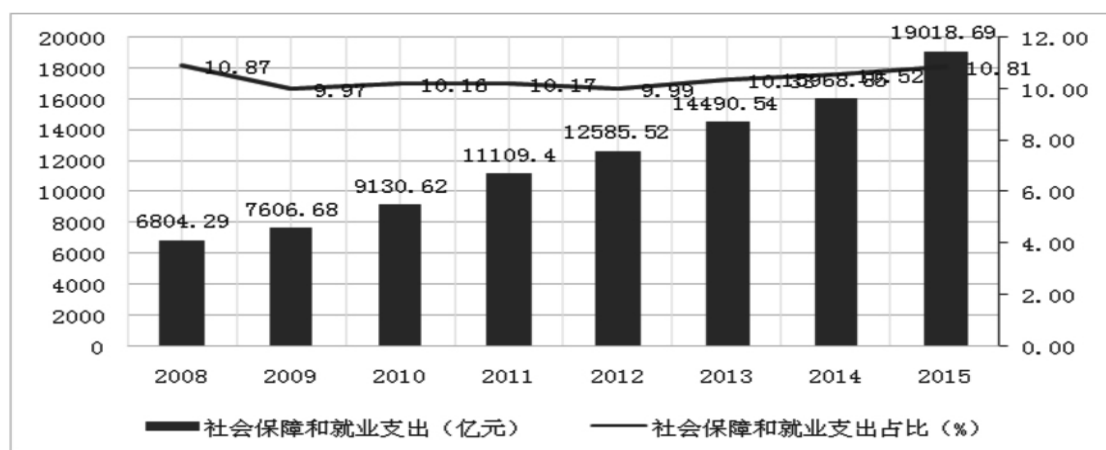
用”、“使市场在资源配置中起决定性作用”的变迁过程。整体来说,中国对市场作用愈发推崇,市场化席卷了中国众多社会事务,包括养老、医疗、教育、住房等。对于亚当·斯密来说,市场是取消阶层、不平等和特权的最好手段。除了提供必要的最低标准,国家的干预只能使竞争交换的均衡过程变得僵化,并产生垄断、保护主义和低效率;国家维持了阶层,市场则有可能使阶层社会解体。^⑰市场经济对社会保障的重要作用体现在,通过创造就业,增加居民收入,改善了居民自我保障的能力。从1978年到2013年,以不变价格计算,农村居民人均纯收入提高了15.1倍;城镇居民人均实际可支配收入提高了14倍。然而,绝大多数公共物品的市场化提高了居民的生活成本,也降低了居民的抗风险能力。因此,市场经济下尤其需要国家权力的干预。

市场经济对强化国家权力的社会保险建设能力体现在,通过推动中国经济迅速发展,市场经济为中国社会保险打下了财政基础。这一点可以从社会保障的支出看到。从2008年到2015年,国家在社会保障和就业支出上年均增长15.82%,远高于同期经济增长速度。不过社会保障和就业总支出占财政总支出的比重一直维持在10%上下。从2008年到2015年,8年间社会保障和就业总支出占财政总支出的比重平均值为10.38%,其中财政对社会保险基金的补助为3.08%,行政事业单位为离退休为2.48%,就业补助为0.59%,城市最低生活保障为0.54%,农村最低生活保障为0.54%。从国际比较来看,1995年到2006年间,属于原欧盟的15个国家,社会保障支出占GDP比重稳定



图二 城乡居民收入增长指数 (1978-2015)

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社(历年)。



图三 社会保障和就业支出及其占财政支出比重(2008-2015)

资料来源:中国财政年鉴编辑委员会:《中国财政年鉴》(2016),北京:中国财政杂志社。

在27%上下,其中法国稳定在30%上下。^⑧相比欧盟国家而言,中国社会保障支出水平低了很多。

由上分析可看出,自由放任的市场机制无疑会加大社会差距,尤其是民生领域的市场化会破坏公民的生活质量。然而,市场作为资源配置的方式对社会保护的作用也是明显的。因此,在社会保护中,国家权力并非禁止市场机制的运行,也不应当干预市场机制发挥作用。而应该利用国家财政的基础,调节收入再分配,建立完善的社会保险体系。

(三)强制性与灵活性并存:中央与地方关系影响国家意志的实现

中国幅员辽阔,政策执行效度一直是国家治理中的核心问题,中央与地方关系是这一问题的核心解。改革开放以后的经济建设为中心,尤其是地方分权基础上的财政包干,使得财政最大化成为地方政府最重要的目标,地方发展型政府成为理论界的共识(Jean C. Oi, 1995)。^⑨地方发展型政府理论认为,在中央与地方关系上,由于横向问责机制不健全,纵向问责机制存在显著的局限性,地方政府缺乏外在约束,行为自主空间不断扩大,形成了“问责有限”的分权,导致地方政府选择性职能履行。^⑩长期以来,一部分学者以地方政府唯GDP主义为分析起点,认为地方政府领导人在政治锦标赛的作用下,只关注发展经济,不关心社会建设。然而,从中国政治实践来看,这种理论预设无疑存在重大问题。也有学者质疑这种仅仅从财政激励上理解中国政府发展逻辑的。蔡昉认为,从最初决定进行改革,到实质性地推进各项改革,中

国政府自始至终都把发展经济和提高人民生活水平作为改革合法性的根本保障,从而形成了一整套针对各级政府发展经济绩效的考核、监督和激励制度。^⑪无疑,地方发展型政府对于解释中国迅速的经济发展和不对称的社会建设水平有很强解释力。然而也应该看到,在推进社会建设中,中央与地方关系也在不断调整,地方对社会的保护也在变化。一方面,国家权力强调了地方政府社会保护的责任,并通过多种机制保障社会保护的实现。第一,法律的强制力是中央政府社会保护的有力工具。第二,政府规划中对指标的强约束,以及指标的逐级下沉也是社会保护的重要压力。举例而言,通过对湖北省国民经济和社会发展“十三五”规划以及武汉市国民经济和社会发展“十三五”规划的指标对比,发现下一级的行政层级设定的目标必然包括上一级的目标,并可以添加地方自主设定的指标。例如,与全国“十三五”规划纲要的目标设定相比,湖北省和武汉市的“十三五”规划纲要的目标多了五项指标,包括城镇基本医疗保险参保人数、每千名老年人口养老床位数等。胡鞍钢针对“六五”计划到“十二五”规划的目标比较也证实了,地方目标函数和中央目标函数总体上趋于相互匹配。^⑫鄢一龙通过对“九五”以来五年计划中中央和地方“分层决策”的编制模式的研究也指出,中央规划对地方规划具有指引、约束等作用。^⑬第三,通过加强对规划实施的检测和评估,将评估结果与绩效考核结合在一起,以此强化规划的有效性。第四,尤其是在分税制改革之后的中央与地方财权—事权不对等的关系背景下,项目制成为

国家治理的重要形式,项目是国家意志的重要体现,达到遏制市场体制所造成的分化效应,加大民生工程和公共服务的有效投入的效果。^④

另一方面,国家权力在强调一些指标的强制性的同时,也赋予地方在社会保护领域极大的灵活性。在中国目前阶段,保持调适性和灵活性是至关重要的。^⑤正如韩博天所强调的,中央设定规划目标和决定政策优先顺序,并赋予地方在执行国家政策过程中反复试验的合法性和空间,试验结果再反馈到中央,由中央来进行政策调整,这种从下而上的政策调整过程是中国所特有的方式,这与前苏联的指令性经济不同,也和西方受立法驱动的政策制定过程相异。^⑥国家通过规划等方式推进社会保险体系建设具有独特性。作为一种政府治理工具,规划不同于具有普遍主义特点的法律,能够结合地方特点以及时代特点,灵活应对新形势。由于公共服务属地管理的设置,地方政府在推进社会保障的质量上有着决定性作用。甚至有学者提出社会保障的地域化。就形式与内涵而言,地区社会政策甚至远远超过中央定调的政策。换言之,当前的中国社会福利制度正从一个以全国疆域为经、城镇/农村界限为纬,所建立的二元式社会保障体系,转变为以地域为经、不同身份类别为纬的新形态多元式社会保障体系。中国社会福利制度转变的趋势正在由传统社会主义的“福利国家”转型到后社会主义的“福利地区”。^⑦

因此,规划治理强调地方的调试能力,规划体系的构建也应保持这种优势。对于有些学者提出构建规划体系间的隶属关系,即明确不同层级规划之间的隶属原则。具体而言,下级规划服务和落实上级规划,小范围区域规划服从和落实大范围区域规划的原则。^⑧本文并不赞同。发展规划是实现国家战略,弥补市场失灵,调整社会关系的重要治理工具。中国近些年所形成的新型规划,其最大的优势就在于灵活性。规划之所以能够建立起庞大的体系,是因为它符合我国超大规模国家如何既维护中央权威的有效性,推动中央政策的执行,又能给地方以灵活性,能够一定程度上达到权威体制与有效治理之间的平衡。层层隶属设置等于以行政科层制的方式再次集权,难免会“一收即死”。因此,发展规划体系之间的关系应该是指导的关系,而非隶属,两者有着根本差别。未来中国规划体

系的构建应围绕国家意志和调适能力来发展。

四、结论:权力主导的社会保护

国家规划作为国家权力意志的集中体现,从中国社会保险体系建设经验可以看到,国家权力对社会保护并非简单的是调节市场的作用。首先,国家权力面临着发展重心的选择,尤其是在后发国家追赶的背景下,国家利益机制能够主导公民平等的权利机制。国家权力对社会保护的重视在一定阶段内可能来源于维持政权合法性和维护社会稳定,实现良性的可持续发展的要求。到了另一个阶段,社会保护成为国家的合法性来源,公民权利成为社会保护的根源。其次,从国家规划与市场关系角度看,国家权力在社会保护中既需要保护社会免受市场机制的全面侵扰,也需要利用市场在资源配置中的优势,发挥整个社会的能力,推动经济发展,以此增强国家财政能力,也增强居民自我保障的能力。最后,国家意志的实现依赖科层制内部的高效协调,通过“放权”、“让利”调动地方政府的积极性,发挥地方在社会保护中的责任主体地位,也要通过约束、考核等保证社会政策的有效执行。

在中国现代国家建设的当下,国家面对的问题是杂乱繁多、层次不同的。同时,随着资源向国家中心的聚集,中国超大的国家治理规模在政治层级上面临着组织成本高、政策贯彻压力大的问题。^⑨尤其是,行政发包这种中国政府内部上下级关系的特定形式,有别于理想类型的官僚制和市场机制,在此背景下如何确保不同领域的公共问题的有效解决首先面临的问题就在于政府内部,其次才在于政府对市场的调控和对社会的管理。这些问题的解决使得中央集权的治理工具受到欢迎,以及能够有利布局不同空间的开发水平,不同领域的政策落实的治理工具。中国的政治发展依然保留的重要特点之一是政府对社会发展和改革的主导地位,即使改革到今天,这种地位受到市场经济和社会发展的冲击。将国家规划与市场手段相结合,发挥不同主体的优势,这使得中国治理明显不同于新自由主义增长机器的制度格局,^⑩而偏向凯恩斯主义国家那样行事。^⑪这种国家治理模式对社会保护的形态也产生了影响。从中国改革开放以来的社会保护经验看出,社会保护的发展阶段、发展水平深受一国条件影响。这些条件包

括国家治理规模、国家发展起始条件、国家专制型权力、利益集团间博弈等。因此,波兰尼所主张的以国家权力保护社会具有一定指导意义,但国家权力保护社会还需要一系列相契合的制度安排。

注释:

①②③[英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第112、171、114页。

④孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。

⑤[美]吉尔伯特·罗兹曼:《中国的现代化》,课题组译,江苏人民出版社2010年版,第320页。

⑥胡鞍钢、鄢一龙、吕捷:《从经济指令计划到发展战略规划:中国五年计划转型之路(1953-2009)》,《中国软科学》2010年第8期。

⑦②②胡鞍钢:《中国独特的五年计划转型》,《开放时代》2013年第6期。

⑧[美]大卫·哈维:《资本社会的17个矛盾》,许瑞宋译,中信出版社2016年版,第37页。

⑨[美]詹姆斯·斯科特:《国家的视角》,王晓毅译,社会科学文献出版社2004年版,第6-7页。

⑩⑪[英]弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店1997年版,第127-128、136页。

⑫[美]布莱恩·贝利:《比较城市化》,顾朝林等译,商务印书馆2010年版,第22页。

⑬徐月宾、刘凤芹、张秀兰:《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》,《中国社会科学》2007年第3期。

⑭鄢一龙、吕捷、胡鞍钢:《整体知识与公共事务治理:理解市场经济条件下的五年规划》,《管理世界》2014年第12期。

⑮徐绍史:《适应把握引领经济发展新常态》,《人民日报》,2016年4月6日。

⑯王汉生、王一鹤:《目标管理责任制:农村基层政权

的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

⑰[丹麦]哥斯塔·埃斯平—安德森:《福利资本主义的三个世界》,苗正民等译,商务印书馆2006年版,第14页。

⑱周弘主编:《30国(地区)社会保障制度报告》,中国劳动社会保障出版社2011年版,第42页。

⑲Jean C.Oi, The Role of the Local State in China's Transitional Economy. The China Quarterly, 144 (144), 1995, pp.1132-1149.

⑳郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

㉑蔡昉:《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实》,《中国社会科学》2010年第6期。

㉒鄢一龙:《目标治理:看得见的五年规划之手》,中国人民大学出版社2013年版,第172页。

㉓渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

㉔[美]沈大伟:《中国共产党:收缩与调适》,吕增奎等译,中央编译出版社2012年版,第5页。

㉕韩博天、奥利佛·麦尔敦:《规划:中国政策过程的核心机制》,《开放时代》2013年第6期。

㉖施世骏:《社会保障的地域化:中国社会公民权的空间政治转型》,《台湾社会学》2009年第18期。

㉗胡鞍钢、唐啸、鄢一龙:《中国发展规划体系:发展现状与改革创新》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2017年第3期。

㉘周雪光:《国家治理规模及其负荷成本的思考》,《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

㉙Fulong Wu, Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism, Urban Studies, (on-line), 2017, pp.1-16.

㉚[美]大卫·哈维:《新自由主义简史》,王钦译,上海译文出版社2016年版,第147页。

责任编辑 陈思宇

ABSTRACTS

The Evolution Basis of the Value Ranking of China's Development Concepts since the Reform and Opening

(4)

Zhang Yan, Wang Changhe

(School of Marxism, Zhejiang University, Hangzhou 310028)

Abstract: Over the past 40 years of reform and opening, China has experienced a gradual evolution of its development concepts, presenting different development values. Different development concepts have different value positions and principle of value priorities, which involves the issue of value ranking. Value ranking determines the order of value according to the priority of various value concepts in the social value map. When there is a conflict among values, it is clear that "core concept" occupies a relative priority and dominance in order to lead the development of society. The evolution of the value ranking of development concepts follows the unity of historical, theoretical, and practical basis, embodying a logical approach that stands in the same vein and advances with the times. In the new era, clarifying the value ranking of development concepts can not only effectively guide development practices, but also play an important role in cohesion of social forces, integration of development resources, and avoidance of development risks.

Key words: development concepts; value ranking; reform and opening; forty years

How National Planning Plays Well in Social Protection: Historical Investigation in Social Insurance since the Reform and Opening of China

(11)

Liang Yuzhu

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072)

Abstract: Polanyi's social protection proposition calls for controlling the extent of the market, especially the labor market, and giving play to the role of the state in social protection. Through the historical experience of mainland China since its reform and opening up, it has been found that the state power is confronted with the gambling of interest groups. Especially in the case of unbalanced social development, the interest mechanism can dominate the equal rights mechanism. State power does not have a natural tendency to protect society. The emphasis that state power places on social protection is more likely to stem from maintaining social stability and achieving benign and sustainable development. State power not only needs to protect society from being invaded by the market mechanism in its entirety, but also needs to take advantage of the market's advantages in allocating resources so as to enhance the country's financial capability and enhance residents' ability to protect themselves. The realization of state power relies on efficient coordination within the government bureaucracy and ensures the enthusiasm of local governments through "decentralization" and "sharing", as well as ensuring the implementation of policies through restraint and examination. China's experience shows that in the social protection state power is confronted with a rich gaming scene between government power, power and market, and power and society.

Key words: social protection; social security; five-year plan; China's experience

Three Possible Approaches to the Protection of Cultural Subjectivity in the Situation of Globalization

(21)

Hu Junliang

(College of Philosophy, Northwest University, Xi'an 710127)

Abstract: The Cultural subjectivity is deeply affected in the circumstances of the era of globalization. Under the increasingly weakened trend, it has become an urgent theoretical and practical subject how to stick to the characteristics of cultural patterns and the ideal cultural inter-subjectivity, and how to examine its own cultural tradition and construct a new cultural context. Culturally subjective guardianship in the context of globalization cannot be separated from such three possible routes. Firstly, in the balance of identity