

当代中国的福利生产机制及其生成逻辑

徐进^{1 2}

(1. 云南大学 政府管理学院, 云南 昆明 650500; 2. 甘肃政法大学 公共管理学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要: 作为一个系统性社会实践范畴, 福利生产既是一国或地区福利治理实践过程的起始环节, 也是衡量该国或地区福利治理效度的基础性指标。作为兼具激励和约束双重特质的社会关系范畴, 福利生产机制的生成与发展往往受一定社会形态的历史文化、政治过程、经济体制、政府管理、社会转型、家庭结构等因素影响甚或决定, 并对福利生产系统产生濡化作用。大体而言, 福利生产机制体系主要由文化机制、政治机制、经济机制、社会机制、家庭机制所构成。以计划经济时代、改革开放时代、新时代三个重要发展阶段为切入点, 对当代中国“福利生产机制及其生成”这一福利经济问题加以探讨和总结, 有助于充实中国福利理论体系, 助力福利治理实现高质量发展。

关键词: 福利; 生产机制; 福利治理; 福利政治; 民生政治

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1006-723X(2021)08-0076-09

在唯物主义者看来, 福利生产实乃一个历久弥新的经济社会或政治社会实践范畴: 久者, 意指福利生产与人类社会同步出现; 新者, 是指福利生产历经悠久岁月之洗礼, 伴随不同社会形态和政治形态的变迁与发展一路演进而来, 并在现代社会和现代国家呈现自我独有的崭新样貌。诚然, 在任何社会形态或政治形态的人类社会里, 福利生产正是基于社会成员对生存、生产、生活的基本需要以及对福利、福祉、美好等经济、服务和精神的需求为存在前提, 随着社会文明的持续进步而得以渐进发展的。追溯而言, 福利生产实践始于原始社会形态或氏族政治形态所覆盖的社会成员应对主要由自然灾害、猛兽威胁、部落战争、家庭内部抚养赡养、极端贫困所导致的生存需要以及由此所引发的灾害救助、对抗自然、稳定社会、战后保障、维系秩序、协调利益的政治需要, 同时家庭机制、政治机制、社会机制(主要是指由血缘间互助、邻里互助、友朋互助所构成的社会网络机制)、经济机制(涉及基于物物交换的自然经济机制和管理统治社会的分配型福利经济机制)等福利生产机制的早期类型应运而生^{[1] (P28-90)}; 随着社会形态和政治形态的历史

性演进, 尤其是资本主义社会形态和现代民族国家政治形态的次第出现, 现代意义上的福利生产及其机制亦随之实现深化: 一是福利生产趋向系统化, 包括生产环境、生产决策、生产理念、生产主体、生产客体、生产形式、生产能力、生产产出等构成部分; 二是兼具激励与约束双重特质的体系化福利生产机制得以形塑, 体现在文化机制、政治机制、经济机制、社会机制、家庭机制等福利生产机制类型趋于巩固、拓展甚或分化, 如市场机制充实经济机制, 计划经济机制进入和退出经济机制, 第三部门机制或慈善(公益)机制加入社会机制, 家庭机制、社会网络机制渐入分化或弱化, 等等。

较之于西方现代社会保障制度的建立, 与中国成立基本同步的中国现代社会保障制度的出现显得相对迟缓^[2], 从而使得当代中国的福利生产与中国现代福利生产指向的是同一个实践过程。同样的, 当代中国福利生产机制的生成过程亦即中国现代福利生产机制的生成过程。中国特色社会主义社会的历史文化、政治过程、经济体制、政府管理、社会转型、家庭结构等因素的变迁和发展, 不仅影响甚或决定福利生产及其系

基金项目: 2017年度甘肃省哲学社会科学规划项目(YB108); 2018年度甘肃省高等学校科学研究项目(2018A-66)

作者简介: 徐进(1982—), 男, 山东淄川人, 云南大学政府管理学院政治学理论专业博士研究生, 甘肃政法大学公共管理学院副教授, 甘肃省哲学社会科学重大研究基地——依法推进社会治理研究中心研究员, 主要从事社会保障、福利经济、福利治理、福利政治、民生政治研究。

统的格局与内容,而且生成了兼具社会主义社会形态和现代民族国家政治形态的福利生产机制及其体系。

应当承认,福利生产机制既是激励或约束福利生产过程的机理性存在,也是服务福利生产过程的社会关系范畴,厘定或解决的是福利由谁生产、怎么生产以及为谁生产等系列问题。那么,当代中国的福利生产机制存在哪些类型及其演进脉络如何?福利生产机制如何生成抑或生成逻辑如何?立足当代中国,以计划经济时代、改革开放时代、新时代三个经济社会发展的重要历史阶段为切入点,探讨福利生产机制及其生成过程,须以历史文化的积淀、政治理念的发展、社会结构的转型、经济体制的转轨、政府管理的优化、家庭结构的变迁等宏大场景为考量视角,重点关注中国共产党治国理政“民生政治”思想的演进过程、以改革开放为分水岭的计划经济体制和市场经济体制的交替过程、工业化大生产带来的社会结构转型过程、城市化催生的家庭结构(主要是农村家庭结构)变迁过程、脱贫攻坚造就的农村绝对贫困消灭过程、乡村振兴推动的农村福利治理变革过程,以及国家治理现代化引领的新时代福利治理高质量发展过程,等等。

一、当代中国福利生产机制类型及其演进脉络

如前所述,福利生产机制厘定或解决的是福利由谁生产、怎么生产以及为谁生产等系列问题。换句话说,福利生产机制主要涉及福利生产主体、福利生产模式(手段)、福利生产对象、福利生产产品等方面。经济是社会发展的基础,政治是社会发展的引领,二者构成社会发展的两翼。因此,要探知当代中国福利生产机制这一社会关系范畴的类型及其演进脉络,应当将视野置于当代中国经济、政治、文化、社会、家庭的变迁与发展之具体场域中,尤其是须以经济和政治二者的变迁与发展为宏观分析载体。所以,就当代中国而言,分析和探讨福利生产机制及其发展问题,不能避开当代中国经济社会发展的三个重要历史阶段,即计划经济时代、改革开放时代、新时代,也就是说,福利生产机制及其发展正是在此三个阶段上得以生成和演进的。^[3]

需要特别强调的是,基于对“福利政治”甚或“民生政治”加以全面且全新的政治全过程乃至文化抑或文明全过程考量,“福利生产机制”之

“福利”指向的不只是西方社会主流话语体系覆盖下的“福利”和中国话语体系之广义“社会福利”亦即社会保障,而是将社会成员的“收入保障”和“社会保障”均纳入其中且嵌入经济保障、服务保障、精神保障三个依次递进层次的“生活保障”或“民生保障”福祉体系。福利的政治性是由福利自身具有的政治性嬗变而来,福利既是一种包容、整合的政治,也是一种团结的政治。^[4] (P189-190) 福利政治是一种围绕生活保障而展开的政治形态,而雇佣保障和社会保障二者构成了生活保障。^[5] (P1-7) 福利分配经由国民财富的四类分配得以最终达成:一类分配,意指涉及劳动报酬、资本所得、国家税赋收入分配;二类分配,即财政资金分配;三类分配,也就是个人或社会慈善分配;四类分配,是指公共产品分配。^[6] (P86-106) 因此,“分配本身是生产的产物,不仅就对象来说是如此,而且就形式来说也是如此”^[7] (P36-36)。

(一) 计划经济时代的福利生产机制

在计划经济时代,由于经济发展水平不高、社会物质基础薄弱、国民财富整体水平偏低以及在经济制度选择上呈现的具有历史局限性的政治认知等原因,福利生产机制的类型并不丰富甚至缺乏足够的内在张力,主要包括政治机制、单位机制、家庭机制、社会网络机制。

1. 政治机制

在任何社会形态和政治形态的人类社会里,较之于福利生产的其他机制而言,福利生产的政治机制虽然显得相对抽象但是并非无迹可寻,而是与执政党的领导、国家权力的运行、国家相关制度或体制的出台或构建、社会秩序的维系、经济社会的稳定和发展、利益或资源的权威性分配等统治、管理、治理社会的系列宏观实践范畴相关的实质性或力量性存在。在计划经济时代,中国共产党和国家尚无建设社会主义社会的有效现成路径可循,本着“摸着石头过河”这一建设经济社会的主导政治理念以及对苏联经济制度模式、现代社会保障制度模式的吸收性借鉴,国家建立了机关事业单位福利保障制度、国有企业制度、集体企业制度、农村集体经济制度和现代社会保障制度,从而架构起面向城镇所有单位职工、退休人员和农村集体经济收入保障对象、“五保供养”对象、合作医疗对象、灾害救助对象的以收入保障和社会保障为主要内容构成的福利生产政治机制。^[2] 因此,从一定意义上来讲,福利生

产的系列指令性制度安排在一定程度上代指福利生产政治机制。

2. 单位机制

基于对社会主义社会形态以及如何建设社会主义社会存在认知上的历史局限性以及福利生产政治机制的内在张力作用,计划经济时代的城镇云集了众多机关单位、事业单位、带有国有性质和集体性质的企业单位,承担着供给本单位工作人员福利的责任,从而形成福利生产的单位机制。机关事业单位依靠国家财政拨款形式(采用的是财政支出的转移性支出方式),对本单位员工的工资性收入和员工福利进行支付和分配,体现的是一种国民收入再分配性质的福利生产单位机制;一般来说,各类国有企业和集体企业遵循国家制定的生产计划生产产品和服务,以计划配额形式出售给广大社会成员,形成的单位利润用于三部分支出,即纳税、再生产或扩大再生产、职工工资性收入和职工福利,彰显的是一种国民收入初次分配性质的福利生产单位机制。需要说明的是,虽然计划经济时代福利生产的单位机制在本质上应当划归政治机制,但是因其同时存在较为明显的经济机制印记,故而适宜对其予以独立列出并单独阐述。

3. 家庭机制

家庭机制既是一种传统型福利生产机制,也是一种基础性的福利生产机制。较之于福利生产的政治机制和单位机制而言,福利生产家庭机制产出的福利产品或服务并不局限于经济福利亦即经济福利产品,而是拓展到了服务福利产品和精神福利产品,如家庭成员相互间的服务供给、精神慰藉,使得福利生产家庭机制的层次更为多元、张力更为厚重、韧性更为强劲。就收入保障层面的福利及其生产而言,在城镇,各类单位工作人员、退休人员将各自获取的岗位工资和退休金,在具有长幼之序的家庭成员内部进行调剂性分配或使用,从而维系整个家庭的基本生活保障;在农村,尤其是人民公社化运动和农业合作化运动在全国兴起之后,家庭收入保障主要依靠农村集体生产来维系,从事合作劳动的家庭成员凭借劳动工分获得相应报酬,同样在具有长幼之序的家庭成员内部进行调剂性分配或使用。因此,福利生产的家庭机制渗透着浓厚的儒家文化基因,家庭成员之间的福利输送仰赖于延续了2500余年的“家本位”或“家庭中心主义”“孝悌观念”对家庭成员个人价值观的影响^[8] [P220~225],

从而亦是一种福利生产的文化机制。

4. 社会网络机制

社会网络机制不仅是一种传统型福利生产机制,而且是福利生产家庭机制的“扩展版”,扮演着连接福利生产的家庭机制与单位机制、家庭机制与其他社会机制(如改革开放后出现的第三部门机制或慈善机制)之间的桥梁角色,使得包括计划经济时代在内的以往任何社会形态或政治形态的人类社会之福利生产机制体系的有机性得以凸显。作为一种具有悠久历史且业已常态化的福利生产机制,社会网络机制在计划经济时代的农村进入了自身发展的鼎盛期。随后,受改革开放带来的工业化进程、城市化进程的巨大影响,福利生产社会网络机制在农村逐渐陷入衰落。

由于农村自然经济的相对稳固运行、城乡二元社会结构的张力作用以及社会人力资源流动的空间狭窄,计划经济时代城乡之间福利生产的社会网络机制呈现一定差异:在农村,基于救急救困、联合生产、生活合作的需要,在同一个社区或自然村内的农村居民往往通过出人、献力、随礼等形式,进行相互间的福利输送,从而形成具备“熟人社会”相对牢固关系之根基的社会网络福利生产机制;在城镇,由于各类单位林立,彼此间却相对封闭,人际互动范围基本限于单位内部甚至部门内部或车间内部,由同事关系为主要载体而形成的社会网络关系之广度、深度、密度、层次和内容均逊色于农村“熟人社会”关系,致使城镇福利生产的社会网络机制在福利生产能力上与农村存在悬殊。

继而言之,作为一种传统型的福利生产机制,福利生产社会网络机制同时也是一种内嵌“共同体意识”的传统文化机制。《礼记·礼运》的“大同社会”构想、《论语·里仁》的“里仁”理念、《孟子·滕文公》的“村落共同体”意识,代表了中国古代儒家先贤着力构建以社会成员“共同体意识”为核心理念的社会理想模式的孜孜探索。“共同体意识”不仅呈现了福利生产社会网络机制得以生成的内在机理——实现“共同的善”,而且使得家庭外部的社会成员之间的人际关系缔结为较为牢固的纽带关系。^[10] [P220~225]

(二) 改革开放时代的福利生产机制

诚然,社会是孕育政治的母体。当国家这一政治形态出现以后,发展社会与发展国家,成为政治的发展主体和终极目标;社会发展和国家发

展,则是政治发展的永恒载体和重要标志。“社会”和“市场”看似风马牛不相及,“市场”与“福利”亦看似背道而驰,然而,事实却是:没有充满效率的市场就谈不上各种社会福利;社会主义市场经济旨在将市场自由原则与社会公正原则相结合、个人责任与社会责任相联系。因此,从一定意义上来说,社会福利与市场经济其实是共同道德价值的不同表述,社会主义市场经济实为将市场竞争机制与福利目标和谐地结合起来的矛盾综合体。^{[9] P1-17} 20世纪70年代末,在对“资本及其文明”“市场经济与社会主义”加以全面、深入且客观把握的基础上,中国共产党围绕“什么是社会主义”“如何建设社会主义”两大历史性课题,作出了一项正确的政治抉择——改革开放,即以发展经济的方式发展社会和国家,从而开启了全面建设中国特色社会主义的不朽征程。

在推动当代中国经济社会发展的同时,改革开放对福利生产机制类型体系实施了重塑性整合,从而使得计划经济时代的福利生产机制体系在改革开放时代依然获得不同程度发展的同时,福利生产的新机制类型不约而至,如市场机制、资本机制等福利生产经济机制类型的产生,第三部门机制或慈善(公益)机制加入福利生产社会机制,福利生产家庭机制渐入弱化,等等。

1. 政治机制

改革开放之后,经由中国共产党的强力擘画和有效介入,《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》(以下简称《第七个五年计划》)相继出台,奠定了构建有中国特色的新型经济体制的政治基础,从而使得当代中国经济社会发展陆续呈现系列历史性进展:一是社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡;二是确立并运行农村土地承包责任制;三是建立和完善现代企业制度;四是社会保障事业走上治理之路。从一定意义上讲,以国家有关制度的出台为先行条件,以“治理”为政治运行的主要理念和依托方式,当代中国经济社会发展取得的“系列进展”直指经济社会发展之福利保障领域,福利生产机制因之实现重塑性整合,尤其是以政府为主导力量的福利供给主体体系初步形成,福利生产治理机制逐步成为改革开放时代福利生产政治机制的主体架构和脉络表征。

2. 市场机制

在国家建立社会主义市场经济体制并通过

《第七个五年计划》提出“对社会保障事业实施社会化管理”之后,作为资源配置的决定性力量,市场迅速成为社会成员获取福利保障系列产品和服务的重要主体,不仅打破了福利生产主体体系格局,而且提振了福利生产能力,逐渐演进为一种不同于政府、社会、家庭、社会网络的福利生产运行模式,从而衍生出一种新颖的福利生产经济机制类型——福利生产市场机制。

随着工业化和城市化两大进程的持续推进,加之多种所有制企业的兴起、农村人口流动管理逐步放宽及至常态化、城市发展转向竞争驱动模式以及国家就业保障利好政策的陆续出台^[10],福利生产市场机制逐步成为改革开放之后福利资源配置的决定性力量。就广义社会福利即社会保障而言,基于西方社会笃信资本主义并发展资本主义市场经济之实际,始于20世纪70年代末的西方社会且历经“简单二元论”“福利三分法”“福利四分法”“福利五边形”四个变迁与发展阶段的福利多元主义理论,一贯将“市场”纳入福利生产或供给主体体系,福利生产市场机制始终扮演着西方社会之福利生产机制体系的重要组成角色。1986年4月12日,全国人大六届四次会议通过的《第七个五年计划》不仅开启了当代中国社会保障社会化改革之路,而且实现了社会保障国家治理层面上的“五个历史性突破”,在承认和推动市场积极参与社会保障治理的基础上,使得福利生产市场机制得以巩固和夯实。^[11]

值得一提的是,在社会主义市场经济体制和农村家庭联产承包责任制两大制度框架作用下,作为新生的或演进的两类市场主体,城乡个体工商户和农村家庭通过从事劳动生产,产出有关产品和服务,从而在市场上售出,获得相应收入,进而在家庭内部成员之间乃至家庭之外社会网络关系节点之间进行福利输送。不仅体现了改革开放时代福利生产市场机制的拓展性,而且彰显了运行于计划经济时代之福利生产的家庭机制、社会网络机制因市场机制的出现而在改革开放时代的变迁与发展过程中呈现出较为明显的市场印记,即福利生产的家庭机制、社会网络机制因市场机制的加入而出现福利生产机制的耦合效应,即彼此之间形成“你中有我,我中有你”现象。

3. 资本机制

就当代中国而言,家庭福利资本和社会保障资本基于社会主义市场经济体制建立而产生和

存续,因此福利生产资本机制是伴随福利生产市场机制而出现的社会历史范畴。企业资本即用于扩大再生产的资金或利润,在计划经济时代便已存在,但是因“指令性经济体制”的特性而几乎无益于福利生产,即二者不发生直接关联。然而改革开放时代乃至新时代的企业资本则直接因其体现出来的企业扩大再生产的能力大小甚或效益多少,往往对福利生产发挥加强或削弱之反作用。

事实上,福利资本是一个极为复杂且抽象的实践性概念范畴,可界定为家庭、社会以及政府在家庭成员或社会成员基本生活得到保障后以及基于社会保障基金保值增值的需要而就福利资本使用或投资作出决策以用于增进“国民”福祉的资金,主要包括生计福利资本、生产福利资本和发展福利资本。^{[12] (P197-199)}就家庭福利资本而言,在家庭成员基本生活需要得以满足的前提下,出于提高生计水平、增进生产能力或规模以及促进人生发展的需要,由家庭核心成员或家庭本身作出福利资本使用或投资决策,同时追加劳动或服务的实践性付出,从而追求更好的福利保障。故而,就增强社会成员的获得感、幸福感、安全感而言,福利生产资本机制堪为福利生产经济机制或市场机制的“升级版”。

4. 第三部门机制

从配置社会资源的角度来看,第三部门,即非政府组织,并非从来就有,而是基于社会经济发展和公共权力分化的需要且伴随能够允许或容纳此类组织存在的政治经济社会的出现而出现的;从非营利性质的角度来看,在一定程度上,可以将第三部门与慈善事业(公益)部门或单位等而视之;从当代中国经济社会发展史来看,资源或社会资源的配置方式或主体并非一成不变,而是随着社会主义经济制度或经济体制的变迁而发展变化的,如计划经济时代资源配置的主体主要是家庭、各类单位(包括农村集体)、政府,改革开放时代资源配置的主要主体则逐步演进为家庭、市场、第三部门、政府。

当代中国经济社会发展到改革开放时代之后,逐渐出现一些政府不能有效作为的福利保障问题或领域,此为第三部门得以存在、兴起和发展的重要原因之一。第三部门聚焦某一类社会群体福利需求,依托自身拥有的组织和资源上的比较优势,对其施以福利资源优化配置的过程即是福利生产过程,福利生产第三部门机制或慈善

(公益)机制亦随之而产生。从公共权力分化之下放的层面来讲,第三部门运行或发展的基础在于:参与政府公开招标而获取政府购买公共服务项目,并以完成服务项目所要求的工作目标为终极使命,如社会工作服务机构获取某一农村产业扶贫项目,通过驾驭自身组织、资源等方面的优势力量,有效完成项目要求的工作任务,最后由政府有关部门予以把关验收,运作方式类似于起于西方社会的PPP(Public-Private-Partnership)模式。^[2]所以,从运行机理来看,福利生产第三部门机制或慈善(公益)机制其实是一种政府与社会针对福利生产而开展的合作式福利治理机制。当然,一些慈善事业部门或单位依托募集社会资源(包括资金),按照组织设立宗旨,自主开展福利资源配置实践亦即福利生产活动,也是常态化举措,如中国红十字会积极参与各类灾害救助活动,与国家和社会共同支援新冠肺炎疫情防控等工作,等等。

(三) 新时代的福利生产机制

为强力直面“百年未有之大变局”,以习近平同志为核心的党中央着眼于新时代经济社会发展的国际国内形势,基于对国家面临的众多机遇和挑战予以充分深入审视和认知,作出了引领和推进国家治理事业的系列伟大政治决断:坚持和完善中国特色社会主义制度;加快完善社会主义市场经济体制;积极推进国家治理体系和治理能力现代化建设;纵深推进政府“放管服”改革;实施乡村振兴战略;实现经济高质量发展;加快构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局;夯实以人民为中心的发展;铸牢中华民族共同体意识;推动构建人类命运共同体;等等。中国共产党适时作出上述精准之政治擘画,对国家治国理政的基点、政府公共治理的脉络、经济发展的走向、新时代社会主要矛盾的解决、国民整体化凝聚的路径、国际社会合作质效的提升等中国特色社会主义社会谋求繁荣发展和中华民族伟大复兴的系列重大方面,起到了至关重要的方向引领和宏观指导作用。与此同时,社会成员日益增长的美好福祉需要和福利不平衡不充分发展之间的矛盾,不仅凸显为新时代福利治理实现高质量发展(善治)的关键性制约因素,而且演化为新时代福利生产实现协调发展以及福利生产机制趋向良好运行的内生性障碍。^[13]就任何历史时期而言,适应政治经济社会发展实际,从来都是福利生产及其机制运行和发

展的根本遵循。故而,计划经济时代和改革开放时代的政治机制、经济机制、社会机制、文化机制等宏观性福利生产机制得以持续巩固并稳步迈进新时代之后,在适应政治经济社会和福利治理发展实际的基础上,福利生产实践活动依托家庭机制、社会网络机制、单位机制、市场机制、资本机制、第三部门机制等微观性福利生产机制,衍生出了治理机制、矛盾机制或民生机制、国际机制等崭新的福利生产机制类型,使得新时代福利生产机制体系实现了丰富性拓展。

1. 治理机制

一般而言,可将福利治理这一概念的内涵界定为:在福利资源总量相对有限的前提下,由家庭、政府、市场、第三部门、社会网络为主要构成的福利保障主体体系,构架起一种相互间融通互动的伙伴关系,通过积极参与福利生产、福利分配、福利供给等决策实践活动,以最大限度地为社会成员提供福利保障的社会技术方法。^[14]因此,福利治理机制并非新时代的产物,计划经济时代和改革开放时代便已存在。需要厘清的是:在计划经济时代,参与福利治理的主体尚少,福利治理的程度或层次不高,主体之间尚未形成融通互动的伙伴关系;改革开放时代的福利治理业已初具规模,尤其是市场主体的加入以及社会保障社会化管理的需要,使得福利治理的效度得到明显提升,然而彼此间融通互动的伙伴关系依然未能实现高质量构建;新时代福利治理以高质量发展为目标遵循,追求的是“善治”状态,从而堪为国家治理内容体系的基础性的构成,进而上升为“推进国家政治建设的公共治理体系的重要构成和有效依托”。

另外,就新时代而言,在推进国家治理现代化建设背景下,福利治理已经融入乡村治理、城市治理、社会治理、政府治理等国家治理体系的诸多方面,从而趋向显性化。与此同时,治理机制已经有效嵌入包括福利生产在内的福利治理系列活动之中,福利生产治理机制也已经在福利生产活动中发挥积极作用,如劳动者、用人单位、政府均扮演着养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等缴费型社会保险项目的责任承担者角色;城乡居民、城市社区、农村集体、政府同为城乡居民基本养老保险(医疗)保险资金的承担者。

2. 矛盾机制

解决新时代福利不平衡不充分发展的问题,从而满足社会成员美好福祉需求,已然成为新时

代福利治理实现高质量发展的最终归宿。所以,包括福利生产在内的福利治理系列活动旨在解决束缚福利不平衡不充分发展的系列问题,从而使矛盾机制成为福利生产乃至福利治理实践的重要机制。立足新时代,福利生产和福利保障的区域间不平衡问题、生产能力和保障能力的普遍不充分问题、保障待遇的行业内差别以及群体内差别问题,已是阻碍社会成员福祉增进的最大桎梏。要实现福利治理高质量发展,须不遗余力地持续发展社会主义社会的生产力,激发市场以及社会资本的活力,理顺中央政府与地方政府之间的职能关系,加强地方政府之间的合作共赢,提升福利治理主体的参与能力,致力于极限性地消灭福利保障的地区差别、业内差别、群体差别以及社会成员福利待遇供给不充分等系列问题,方为福利生产、福利治理及其矛盾机制的应有之义。

当然,解决新时代福利不平衡不充分发展的问题,不宜陷入认知上的绝对化窠臼,也就是说:人际差别、群体差别、岗位差别、职业差别、行业差别等应然的社会差别,不仅是历史的选择,而且亦无法消除,否则将带来利益纠纷、经济紊乱、社会动荡,乃至政治失败,从而迟滞或削弱经济社会发展、国家应对他国竞争的能力以及中华民族伟大复兴历史进程。所以,承认某些社会差别的恒常性、推动消灭福利保障的地区差别,方为新时代福利治理实现“善治”亦即高质量发展的努力方向,在此前提下,同一地区同一行业同一职业同一岗位的工作人员以及社会同类群体的收入保障和社会保障待遇最终实现等量化和同质化,或为解决新时代福利不平衡不充分发展以满足社会成员美好福祉需求的核心所在。

3. 国际机制

基于对“百年未有之大变局”的深切认知和大国担当,以习近平同志为核心的党中央倡导国际社会积极推动构建人类命运共同体,促进全球治理体系和治理能力变革,从而不仅将国际社会开展协同合作提升到了一个前所未有历史高度,而且亦把一国或地区的福利治理纳入全球治理总体框架之内。国际机制顺理成章成为一国或地区包括福利生产在内的福利治理的新机制,从而使福利生产乃至福利治理活动在更为宏大的世界场景中展开。正如谭安奎所强调的:在认定全球正义是合理思路的基础上,全球正义有望为实现包括福利权在内的所有积极权利,提供一

种全球性的、世界意义的说明,从而使得这些积极权利不仅是国家范围的事情而且也是全球范围的事情,即实实在在的普遍人权。^{[15] (P266-268)}

从一定意义上来说,“人类命运共同体”理念的提出,不仅诠释了我国作为负责任大国的担当,而且将应对环境恶化、传染病肆虐等自然挑战、地区战争频发、资源短缺严重、贸易争端、贫困现象等需要国际社会交流与合作以实现共赢发展的重大事项,上升为需要国际社会协同以对的国际事务,从而使得“推动构建人类命运共同体”倡议堪为全球各国或地区共同推动人类社会发展的国际机制。当然,自国际社会产生以来,国际援助、跨国务工等世界性福利保障现象便同步出现。现今,在国际社会推动构建人类命运共同体的过程中,福利输送的国际现象将此起彼伏,福利生产国际机制势必从过往的非共识状态转向当下的共识层面。如为支持我国抗击新冠肺炎疫情,蒙古国向我国输送3万只羊的物资性国际援助型福利以及包括我国在内的一些国家为支持印度抗击新冠肺炎疫情而输送现金、物资等国际援助型福利,就是对福利生产国际机制的鲜明注脚。

二、当代中国福利生产机制的生成逻辑

就福利生产及其后续的福利分配、福利供给、福利消费等福利治理或福利保障过程及其再循环过程而言,作为福利生产的运行机理或活动模式,福利生产机制扮演着领航者、清洁工、船舵手角色,较大幅度地影响甚至决定福利治理全过程。福利生产机制之于福利分配、之于福利供给、之于福利消费,均存在基于某种运行规则的函数关系,作为自变量的福利生产机制同样较大幅度地决定着福利治理的效度,因此福利生产机制的生成之道成为福利治理过程的内生动力和制约力量,从而使得福利生产机制与生俱来就是兼具激励和约束双重特质的社会关系范畴。

大体而言,福利生产机制的生成依托某一社会形态或政治形态所覆盖的经济社会发展阶段,因而浸透着鲜明的时代发展印记。具体来说,生成福利生产机制由某一社会形态的政治、经济、社会、文化等社会实践范畴的发展实际所影响甚或决定,并伴随此类范畴的不断变迁而发展变化。那么,当代中国的福利生产机制究竟如何生成的呢?或者说生成逻辑如何?

(一) 生命存续与人生发展

一般而言,生命个体一旦降生,旋即步入人

类社会,从而开启终其一生的社会化进程。人类社会,从来都是熙熙攘攘;人的一生,始终在于忙忙碌碌。在既漫长又短暂的人生旅途中,绝大多数社会成员往往以左右追逐和上下求索的活动或状态为伴,追逐或求索的对象可谓林林总总、不胜枚举(如学历、职业、福利、地位、情感,等等)却也无法摆脱来自生命个体身心层面两类需求的局限:一是生存;二是发展。

基于生命存续的需求,社会成员不得不通过劳动或就业获取物质福利,从而实现生命活力或劳动能力的再生产;基于人生发展的需求,社会成员往往凭借劳动或工作实现自我发展,从而于过程中获得包括福利在内的诸多物质、服务或精神物品。故而,生命存续与人生发展成为福利生产的本源性催生力量,姑且称之为“生命机制”。福利生产生命机制是伴随社会成员基于身心生存与发展的福利需要而存在的,始于人类社会的出现,作用于福利生产过程,是一种本源上的福利生产机制,存续于人类社会发展的各个历史阶段,并非当代我国政治经济社会发展的产物,故而未将其于此前提予以单独列出阐述。

(二) 文化传承与思想沿袭

作为拥有灿烂东方文明的国度,我国一贯被世界公认为儒家文化和儒学思想的发祥地、兴盛地和载体,加之数千年农耕文明的固化性作用和内生性影响,家庭共同体理念、孝悌文化、村落共同体意识、家国思想、社会互助文化^[3],已然深深嵌入中华各族儿女的血液之中,从而渗透为家庭成员、社会成员相互间进行福利输送的行动基因,进而成为形成相对牢固的福利生产家庭机制和社会网络机制的文化与思想因素。就家庭而言,家庭集体形成了比较稳固的、相对团结的内部共同体,家庭主要成员以及其他成员跨人生阶段地在相互之间施以经济、服务、精神等福利的传递,拱卫各自的生存安全和心灵安放;就社会网络而言,基于血缘、学缘、地缘、业缘等关系形成的社会互助文化或社会风俗及其沉淀和沿袭,邻里之间、亲戚之间、同学之间、同事之间、友朋之间往往就各自生存、生活、生产需要予以援助、资助、帮助,并以此为前提施以必要性、反馈式互助,构架起福利保障的合作式社会网络。就当代我国而言,尤其是改革开放以后,随着工业化进程、城市化进程的持续推进,加之国家生育政策的影响,家庭结构发生变化,家庭保障功能趋向弱化,社会网络关系亦呈现较为明显的淡化倾

向。然而立足长远,随着乡村振兴战略实践和国家生育政策调整的继续推进和不断优化,福利生产家庭机制、社会网络机制依然不失为持续促进福利生产的必要的、有益的福利生产机制类型。

(三) 利益协调与资源配置

社会利益纠纷、社会动荡不安、公共秩序紊乱、资源配置不良从来都是政治存在的重要基础,同时化解利益纠纷、维护社会稳定、理顺公共秩序、优化配置资源始终都是政治建设的主要抓手,即使是社会主义社会形态和现代民族国家政治形态框架下的当代中国也不例外。包括福利生产在内的福利分配、福利供给、福利消费等福利治理过程,因涉及福利利益的协调、福利资源的配置、福利保障的公正等社会问题,从而与公众利益、社会运行、公共秩序等政治范畴密切相关,成为政治建设和政治发展的作用对象,加之政治运行往往依托统治、管理和治理社会的系列技术方法为行动脉络,故而包括福利生产在内的福利治理相关国家制度安排、公共管理活动、社会治理决策相继出现,从而形塑为福利生产等福利治理过程的政治机制、治理机制和第三部门机制。就当代中国而言,传承数千年之久的家国一体思想使得社会成员和社会本身均以改善和增进国民福祉作为国家或政府之应然责任,因此以全心全意为人民服务为根本宗旨的中国共产党领导国家建设与发展以及推进国家治理现代化建设的重要依托^[16],在于切实推进以协调福利利益和配置福利资源为核心内容的福利治理及其高质量发展,从而生成了福利生产政治机制并由此衍生出了福利生产治理机制和第三部门机制。

(四) 民生改善与社会发展

作为当代中国政治建设 with 政治发展的核心思想,“人民政治”思想历经“为人民服务”抑或“全心全意为人民服务”“以人为本”“以人民为中心的发展”三个具体思想发展阶段,使得当代中国政治运行的方向一直是保障和改善民生以及以此为基础的社会发展与进步。民生改善和社会发展的基础有二:一是以发展生产力为核心的经济建设;二是以助力逐步解决经济社会发展某一阶段上的社会主要矛盾为抓手的福利治理。在遵循“两大基础”引领下,社会主义经济体制直接实现了从社会主义计划经济体制到社会主义市场经济体制交替,包括单位机制、市场机制、资本机制、矛盾机制在内的福利生产经济机制得以相继问世并处于持续发展之中。

(五) 中国担当与人类共存

毋庸置疑,虽然以国际援助、跨国务工为主要载体的福利保障国际实践可以追溯至国际社会产生之时,但是在中国倡议推动构建“人类命运共同体”之前,几乎可以肯定的是,福利生产国际机制并未实现成熟构建。原因有三:一者,国际社会有关国家或地区相互间开展的国际援助活动覆盖国家或地区的范围相对狭窄,不足以涉及国际社会这一宏大层面。二者,较之以往,跨国务工活动虽因经济全球化或贸易全球化浪潮实现了一定发展,但是因其主要涉及欧美国家以及其他大洲的少数国家或地区而不能上升为国际社会层面的福利生产活动。三者,国际组织联合国是第二次世界大战结束后由协约国集团谋划且形成的国际政治经济秩序的产物,其在国际援助方面为世界福利保障事业作出了较大贡献。但是独木不成林,唯有世界各国或地区相互间基于人道主义精神和对人类共同命运的考量所开展的经常性、及时性的覆盖国家或地区范围广泛的国际援助活动,才能称之为“国际福利生产”。

面对世界“百年未有之大变局”,从党的十八大提出“要倡导人类命运共同体意识”到2017年7月18日习近平主席在联合国日内瓦办事处发表题为“共同构建人类命运共同体”的演讲,再到党的十九大提出“推动构建人类命运共同体”,“人类命运共同体”理念已经为国际社会所熟知,国际援助型福利生产机制得以成熟构建的理念基础已经存在,以关照人类前途命运为精髓的世界共同体理念——人类命运共同体理念正在世界范围内迅速传播,福利生产国际机制因中国责任担当和对人类共生共存倡议,得以实现初步形塑。

三、结论与讨论

总体来看,中国特色社会主义社会形态和中国独特的政治形态框架下各个历史阶段上政治、经济、社会、文化的发展实际,始终是当代中国福利生产机制演进过程的依托载体,从而合力培育出适应福利治理乃至政治经济社会发展的系列类型或类型体系。作为兼具激励和约束双重特质的社会关系范畴,福利生产机制的生成与发展亦往往受一定社会形态和政治形态的历史文化、政治过程、经济体制、政府管理、社会转型、家庭结构等因素及其变迁发展所影响甚或决定,并对福利生产系统产生濡化作用,从而使得当代中国

的福利生产及其机制生成既是在广阔的人类社会发展过程中呈现出的社会关系整合过程,也是经济社会发展在不同演进阶段上的政治、经济、社会、文化等众多方面实际发展的掠影,更是因国家消灭绝对贫困和全面建成小康社会而给当今世界带来的中国经验和中国典范,从而堪为人类社会推进政治、经济、社会、文化、文明发展的中国路径。

立足新时代,就福利保障或民生保障及其再循环过程而言,福利政治是总纲引领,福利制度是行动规范,福利治理是技术方法,福利生产是治理基础,福利分配是资源配置,福利供给是福祉保障,福利消费是生计依归,福利水平是公正标尺,从而构筑起以“善治”为终极追求的福利治理体系,体现或彰显的既是中国特色社会主义社会形态和中国独特的政治形态框架下福利文化甚或福利文明的发展脉络和推演规律,也是福利治理实现高质量发展的多元之基。

[参考文献]

- [1]恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[M]. 北京: 人民出版社 2018.
[2]徐进. 中国社会保障 70 年: 制度演进、理念变迁、中国经验

- [J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版) 2019 (6).
[3]徐进. 当代中国的福利属性及其演进逻辑[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版) 2021 (2).
[4]孙洁. 英国的政党政治与福利制度[M]. 北京: 商务印书馆 2008.
[5]宫本太郎. 福利政治——日本的生活保障与民主主义[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2015.
[6]郑青. 社会变革中的福利政治发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2016.
[7]马克思恩格斯全集[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
[8]朴炳炫. 社会福利与文化——用文化解析社会福利的发展[M]. 北京: 商务印书馆 2012.
[9]路德维希·艾哈德. 大众福利[M]. 北京: 商务印书馆 2017.
[10]刘秉镰, 汪旭, 边杨. 新发展格局下我国城市高质量发展的理论解析与路径选择[J]. 改革 2021 (4).
[11]徐进. 一个简明述评: 福利多元主义与社会保障社会化[J]. 西南石油大学学报(社会科学版) 2019 (3).
[12]郑青. 社会变革中的福利政治发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2016.
[13]徐进. 中国福利社会之构建: 从生产主义到发展主义[J]. 云南行政学院学报 2020 (6).
[14]徐进. 中国福利治理的理论认知: 概念界定与理念取向[J]. 安徽行政学院学报 2019 (5).
[15]谭安奎. 自然权利的遗产: 福利权问题与现代政治秩序[M]. 北京: 商务印书馆 2018.
[16]郑子君, 周文彰. 从“为人民服务”到“以人民为中心”[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版) 2020 (1).

The Welfare Production Mechanism and Its Generation Logic in Contemporary China

Xu Jin^{1 2}

- (1. School of Government, Yunnan University, Kunming 650500, Yunnan, China;
2. School of Public Administration, Gansu University of Political Science and Law,
Lanzhou 730070, Gansu, China)

Abstract: In modern society, as a systematic social practice category, welfare production is not only the beginning of the practice process of welfare governance in a country or region, but also the basic index to measure the validity of welfare governance in that country or region. As a category of social relations with motivation and restraint, the formation and development of welfare production mechanism is often influenced or even determined by the historical culture, political process, economic system, government management, social transformation, and family structure of a certain social form, and has an retro-action influence on the welfare production system. Generally speaking, the welfare production mechanism system is mainly composed of cultural mechanism, political mechanism, economic mechanism, social mechanism and family mechanism. Taking the three important historical stages of economic and social development of China – planned economy era, reform and opening up era, and new era – as the starting point, this paper discusses and summarizes the welfare economy problem of “welfare production mechanism and its generation” in contemporary China, which may enrich China’s welfare theory system and even help welfare governance to achieve high-quality development.

Key words: welfare; production mechanism; welfare governance; welfare politics; livelihood politics

(责任编辑: 吴 瑛)