

治理现代化视角下效率与公平关系探析

□ 袁富华

[摘要] 建立在社会人、系统整合与风险分担假设之上的治理现代化, 率先被发达国家福利体制建设所实践, 其作用在于预防城市化过程中的社会风险、稳定社会秩序、促进经济发展。大规模工业化结束之后, 中国不得不面对后工业化时代的治理复杂性, 坚持以人民为中心的发展思想, 确立了城市化时期中国式现代化平等观, 既涵盖了治理现代化的核心要素, 又体现了中国效率与公平兼容路径的独特性, 提供了一种基于中国国情的治理现代化方案。中国治理现代化的两次理论飞跃确立了中国式现代化平等观, 明确了经济治理与社会治理协同推进。效率与公平兼容机制的达成, 需从社会政策创新入手, 重点关注政策系统化与政策兼容性。

[关键词] 治理现代化; 中国式现代化; 效率与公平; 城市化

[中图分类号] F124 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2023)06-0021-08

[作者简介] 袁富华, 中国社会科学院经济研究所研究员

引言

迈入发达国家的治理门槛很高。资料显示, 先后发展起来的众多中等收入国家中, 只有极少数进入了高收入行列。^①这种现象发生的原因, 主要在于转型过程中关键制度环节缺失, 特别是与创新和社会稳定密切相关的社会治理能力低下。与工业化的效率导向不同, 城市化的可持续发展需要整合更多目标, 需要更高的治理能力。为了应对高度城市化过程中的社会风险, 第二次世界大战后发达国家普遍建立起比较完善的福利体制, 据此推动了治理现代化实践。福利国家模式建立在效率与公平兼容理念之上^②, 通过国家调节与社会合作进行实施, 这类模式的典型特征在于经济治理与社会治理比较均衡。20世纪80年代之后, 去管制化、去工业化和经济服务化加剧了收入不平等、社会排斥、发展失衡, 这种被福利国家理论称为新社会风险的问题, 主要由青年失业、长期失业以及人口增长下降等因素构成。出于应对

后工业化时期新风险的需要, 福利国家开始推行供给侧改革, 试图通过积极劳动力市场建设缓解失衡矛盾。但是, 欧洲福利国家的调整总体上比较谨慎, 期望在效率—公平之间寻求新的平衡。一些重要建议如改善传统补偿性再分配福利体制、把资源适当向青年和家庭倾斜等, 就是在这种背景下提出的。^{③④}中国高速增长向高质量发展转型时期, 老龄化、人口增长下降、家庭不稳定等新风险开始显现, 同时, 新旧动能转换阶段所发生的失衡问题也比较显著。新老风险的叠加, 决定了中国须要同时在经济治理层面与社会治理层面发力, 其中, 培育以人力资本积累为核心的内生动力是关键所在。系统性结构性问题的处置, 需要新的治理理念和治理模式。从治理现代化角度来看, 中国式现代化提供了一种效率与公平兼容方案, 其制度支点是高质量发展、全过程人民民主与共同富裕。目前, 已有很多文献从不同角度对这个重要问题进行了研究。^{⑤⑥⑦}稍有不同的是, 本文运用福利国家理论, 探讨中国城市化时期的效率与公

收稿日期: 2023-11-02

平兼容问题,着重于治理理念及其机制分析。

一、中国发展阶段变化与治理理念变化

20世纪80年代资本主义福利国家的转型,推动了市场力量释放,促进了要素比较优势国际分工形成。^⑧中国改革开放抓住了这次全球化机遇,在经历了30多年的工业化持续加速之后,进入城市化高质量发展时期。其间,中国治理现代化理念发生了两次重大变化:即高速增长时期的效率主导,以及高质量发展时期的效率与公平兼容。效率观体现了工业化的客观要求,平等观体现了城市化时期的发展规律,都是对于治理环境变化的适应。

(一)治理现代化的前提与命题

从“经济(市场)与国家(政府)与社会(家庭)”基本治理系统来看,发达国家治理现代化不过是第二次世界大战后福利国家体制确立之后的事情。资本主义黄金时代,治理现代化的三个核心要素得到完善。第一,在经历了民事权利、政治权利和社会权利的演化发展之后,公民权利体系的制度化建设最终将经济人塑造成社会人、政治人,人的现代化得到了进一步认识。^{⑨⑩⑪}社会人的本质是实质平等,体现了福利国家对于效率与公平兼容的追求。第二,作为经济治理、社会治理的重要联系环节,国家的中心调节功能有两个——经济增长和危机管理。因此,国家面临着治理合法性与管理有效性的双重挑战。^⑫第三,既然垄断是市场经济成功的固有要素,那么,最好的应对策略就是发展抗衡力量以增强经济的自我管理能力。对资本的“权力制衡(counterbalancing power)”是社会人地位得以维持的必要条件,也是国家调节的重要功能。^⑬

基于上述假设,政治社会学关于治理现代化的核心命题是国家治理的有效性及其合法性:治理有效性即满足劳资双方对于利益、福利期望的能力;治理合法性即劳资双方对于政府治理能力的认同程度。^{⑭⑮⑯}治理实践中,发达国家工业化时期的有效治理在20世纪70年代中期终止,随之而来的后工业化时期的去管制化对政策连续性与治理有效性带来了扰动,市场失灵、国家失灵与家庭失灵交替出现甚至叠加,导致社会不满上升。时空压缩的现代化,使得中国在较短时期完成了工业化追赶,并迅速切换到后工业化时期高质量发展轨道。但是,发展阶段的快速转换也容易引致结构失衡,加重问题复杂性。

如何应对后工业化时期的治理难题,对于中国这样的发展中大国来说尤其重要。

(二)中国工业化的特殊性与治理的效率观

在不断深化全球参与的过程中,中国治理现代化理念实现了重大飞跃,社会主义市场经济体制的确立及其完善,推动了效率主导的大规模工业化。这个时期,经济建设居于治理理念的主导地位,国家战略和制度安排都是围绕这个理念展开,社会发展更多带有“效率优先”的帕累托改进色彩^⑰,并因此体现了工业化的一般规律。

但是,应该看到中国特有的制度稳定性与政策连续性。工业化不仅巩固了物质基础,而且为后工业化时期的理念变化提供了经验参照。从“市场—国家—家庭”福利组合角度来看^⑱,中国工业化时期高速增长与高度社会稳定的治理成就,主要源于以下几点。第一,鉴于“传统—现代”二元经济初始条件的特殊性,中国现代化进程的第一步就是在不断将农村剩余劳动力转换为资本积累动力的同时,推动中国短期内摆脱了贫困陷阱进而全面建成小康社会。换句话说,社会主义市场经济的发展,解决了普遍贫困之类的传统社会风险,并成为中国步入现代化的标志。第二,国家经济战略规划为工业化成功提供了有力保障,这是理论共识。但是,社会发展规划的作用同样重要。福利制度化这个社会治理现代化的核心要素,一直在中国工业化过程中发展延续,尽力而为、量力而行、在发展中保障和改善民生正是这种努力的鲜明写照。以2002年党的十六大提出全面建设小康社会为重要标志,中国社会治理现代化进程加速,社会事业发展的系统性、法治化不断增强。其中,一些基础性的制度创新包括农村社会保险制度的建设、新型农村合作医疗制度的探索、义务教育的普及,以及城市居民最低生活保障制度的健全等等。2011年社会保险法的实施,标志着中国社会治理现代化取得了重要进展,奠定了从有到好的基础。^⑲第三,工业化高速增长时期稳定的家庭结构充当着个人福利的重要补充。家庭作为一种福利来源、作为生产—生活联系的关键环节,无论在工业化阶段还是在城市化阶段都具有独特价值。中国快速工业化时期,城市化水平相对较低,家庭商品化程度较低。这个时期的家庭再生产不仅为经济系统提供着充足的劳动力供给,而且为国家分担了很大部分养老、照料负担。总体来看,“市场—国家—家庭”的相

互支持,塑造了资本驱动的工业化道路。

不难看出,中国大规模工业化时期的有效治理以及社会认同,是由当时特殊发展条件、战略选择、发展机制共同促成的。但是,随着这些有利条件的削弱甚至消失,帕累托改进的局限性将会在增长减速与中国城市化转型过程中逐渐呈现出来。现阶段一些比较突出的失衡问题,如脱实向虚、消费不足、社会价值功利化等等,很大程度源于效率偏向。对于中国式现代化而言,城市化有着不同于工业化的发展规律,需要经济治理—社会治理协同运作;治理复杂性对于治理能力提出了更高要求,需要全新的治理理念进行整合。

(三)中国城市化的特殊性与治理的平等观

党的十八大以来,随着以人民为中心发展思想的确立,中国治理现代化理念实现了新的重大飞跃。这种围绕人民权益建立的平等观,一方面延续发展了工业化时期的社会治理理论,另一方面新发展理念强调经济治理、社会治理与政治建设的协同推进,是适应城市化特殊性的效率与公平兼容理念。20世纪五六十年代资本主义福利国家体制确立的时候,欧美发达国家的城市化率普遍达到了60%—70%的水平,工业化高增长与高度城市化重叠,社会政策旨在抵御城市化时期的社会风险、促进经济社会均衡发展。20世纪80年代以来,福利国家转型或者投资型福利国家建设,主要是为了应对后工业化时期人口增长下降、家庭不稳定等新风险。^②2022年中国城市化率达到65%,城市化特有的结构问题也将在中国现代化过程中逐步显现出来,关于城市化特殊性及其高质量发展要求,扼要说明如下。

1.城市化的特殊性与社会保护的正当性

相对于工业化时期“边疆开拓式”的高歌猛进,城市化时期的治理更多带有预防性色彩,需要处置一些单靠个人力量无法抵御的生态、经济和社会风险。中国人口大国的国情,既构成了经济发展的有利条件,也加剧了社会治理复杂性。第一,福利国家理论对于社会风险的一个基本认识是,城市化时期的社会分层或经济不平等,主要通过教育与相关的职业差别创造出来。这种现象意味着缺乏公共服务将导致社会流动不足,抑制社会活力。第二,城市的人口集聚同时削弱了传统社会的家庭纽带,就业不安全、收入不稳定、照料、养老等一系列城市化特有问题,对于福利制度建设提出了较高要求。正是从这

种意义上来说,城市化的本质是福利社会。^③

2.经济服务化的特殊性与实体部门发展的重要性

随着城市化率的提高,中国将不可避免地面临类似于成熟福利国家的经济服务化“三难困境”。根据艾弗森和雷恩的观点^④,如果没有工业提供的效率支持,经济服务化主导的福利国家不可能同时实现“平等—就业增长—财政约束”三重目标,只能根据社会偏好和政治共识选择其中两个:如英美等自由主义福利国家选择就业增长—财政约束组合,以牺牲平等为代价;德法等社团主义福利国家选择平等—财政约束组合,以牺牲就业增长为代价;北欧社会民主福利国家选择平等—就业增长组合,以牺牲财政约束为代价。“三难困境”将会进一步把效率—公平权衡问题转化为就业—平等权衡问题,也就是说,服务业扩张通常以收入不平等程度为代价,如果像北欧高福利国家那样采用公共部门就业拉平工资差距,结果将是鲍莫尔成本病。这种困境意味着,如果想要缓解“三难困境”压力,把高质量发展着力点放在实体经济上至关重要。

3.家庭结构的特殊性与家庭发展的重要性

也许只有在城市化时期,在人口结构变得越来越不利于持续增长的时候,家庭发展的价值才会得到充分认识。失业、单亲家庭数量增加、收入不平等因素导致的家庭不稳定,越来越成为城市化过程中的治理难题,这是发达国家和新兴工业化国家共同面对的挑战。老龄化、人口增长下降、年轻人失业等新社会风险都与这个现象密切相关,为此,福利国家理论强调城市化的基础是家庭。作为社会整合的核心制度,由于家庭遍历“育幼—教育—就业—养老”生命历程公式的各个阶段,自然成为联系经济系统与政治系统的关键环节。在中国治理理念中,生命历程公式被形象称为“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”,有着清晰的问题导向。

4.治理现代化的效率与公平兼容理念

城市化的特殊性意味着需要一种“市场—国家—家庭”系统整合的平等观。以人民为中心发展思想的内核是实质平等,涵盖并超越了广义罗尔斯平等理念。对此说明两点:第一,广义罗尔斯原则。被福利国家理论推崇的这种平等理念^⑤,强调再分配、能力提升和社会包容在促进实质机会平等、弱势群

体改善以及效率与公平兼容方面的重要作用;社会权利主导的福利国家,有助于社会秩序稳定。第二,超越。资本主义福利国家效率与公平兼容理念的实践,建立在李普塞特所谓“民主式阶级斗争”过程中:企业—工会—国家三方以利益名义而非以阶级名义进行谈判协商,以期达成资本主导之下的社会成员共同利益。^{②③}中国式现代化平等理念的实践,建立在全过程人民民主过程中,治理更多依赖立法和规范,国家调控的责任更为重大。

二、中国城市化时期的效率与公平兼容机制

如何避开各式各样的陷阱并以城市化推动高质量发展,已成为一个广受关注的重大议题。^④城市化的转向厚植生产力基础与人力资本提升,旨在满足就业安全、工作环境和社会保障等高质量生活机会要求。因此,社会治理与经济治理变得同样重要,效率与公平共同成为高质量发展目标。为了实现这些任务,发展与稳定仍然是治理的重中之重,并由均衡、嵌入、调控、制度化等机制建设给予保障。

(一)均衡

城市化自身特有的社会风险及其处置需求,使得福利国家模式成为民主政体获得合法性的必要条件,因此,资本主义虽然与福利国家相悖但又不能离开福利国家。^{⑤⑥}与城市化时期治理现代化的前提相对应,资本主义福利国家确立之初,西方学者已从多个视角对均衡治理机制给出了详细论证,比如帕森斯的规范功能理论、加尔布雷斯的权力制衡与均衡社会理论、李普塞特的民主式阶级斗争理论等等。

实践中,福利国家模式作为一种均衡治理机制,由“企业—政府—工会”三方合作机制所塑造,期望在不断的冲突妥协中,塑造制度稳定性、适应性与灵活性。均衡治理的核心机制是风险分担和利润分享。社会保障和社会服务不仅作为社会稳定器促进人的发展,而且在条件变化的时候用来当作改革杠杆,用于激活劳动力市场并保证平稳过渡。例如,在市场失灵、国家失灵与家庭失灵的压力下,从20世纪90年代开始,主要社团主义和社会民主福利国家开启渐进式改革。之所以采取增量而非激进行动,是因为这些国家试图维持制度的连续性,争取在不破坏社会团结原则的情况下促进竞争力提升。对于均衡治理机制,需要注意两点:第一,均衡首先指社会对

于机会平等具有共识,并致力于推动风险共担、利润共享的社会治理现代化。离开市场经济对于社会正义的服从,高度城市化将难以维持。^⑦第二,均衡治理的目的不是、也不可能完全消除失衡,而是提供一种治理失衡的方案,用于保证城市化过程的稳健运作。

至此,我们可以大致理解均衡社会治理机制的理论内涵了。新发展理念、新发展格局的战略构想,本质上是一种适应中国城市化要求的均衡社会治理方案。对此,以下两点值得注意:

第一,社会治理现代化纳入城市化过程的迫切性。国家之所以下大力度整治转型时期的经济、社会、区域发展不平衡问题,主要因为这些失衡环节影响到了民生改善。民生发展状况涉及人力资本积累能力,相应关系到城市化可持续发展前景。正是从这种意义来说,在城市化时期,社会保护与社会治理成为经济效率的前提条件。^⑧应该从高质量经济发展与共同富裕相互推动的角度,理解城市化时期治理现代化的机制。

第二,战略规划的城市化取向。与前述福利国家三方妥协的治理方式不同,中国治理的特色在于集中统一,具体呈现为涵盖经济社会发展各个层次、各个部门、长短交错战略规划。国家战略规划产生于工业化需求,重经济发展、轻社会发展的倾向一直较为明显。^⑨但是,规划情境已经变化,城市化对于统筹能力提出了新要求。规划创新应当立足于城市化特殊规律、特殊问题进行探索,这就需要转换认识问题的角度。城市化时期的规划创新应该以化解社会风险为切入点,围绕人口结构、就业安全、社会公平、内生动力培育等重大结构问题,推动经济治理与社会治理协同。

(二)嵌入

要想实现市场经济对于社会正义的服从,关键要维持市场机制对社会发展的嵌入。^{⑩⑪}因此,在调动企业自主性的同时,市场化或商品化的嵌入,不仅是治理现代化的题中之意,而且是效率与公平兼容的必要条件。市场经济脱嵌于社会发展的危害已有诸多前车之鉴。经济史研究者通常认为^⑫,拉美国家经济整合能力的缺乏,抑制了本土经济发展与内生增长,对于外部债务和外商投资的过度依赖,最终使得这些国家难以摆脱中等收入陷阱。就中国转型时期遇到的问题来看,嵌入的重要性包括多层含义:

第一,产业组织层面。阻碍嵌入的“极化效应”

在中国产业组织领域广泛存在,典型如大型企业的资源集中对于中小企业发展的抑制。垄断产生的极化效应,具有削弱产业组织网络致密性的消极影响,极端情况下会出现少数垄断企业与大量低效率部门并存的现象,因而不利于就业稳定、就业质量与创新环境。鉴于庞大人口规模的特殊国情,为了保证高质量经济发展与共同富裕目标的协同,中国构建现代化产业体系的一个重要着力点,应当放在促进中小企业发展之上。阻碍嵌入的另一个重要因素是技术、产业的“去本土化”,其极端表现就是拉美依附式发展。技术转移和跨国公司是一把双刃剑,在技术扩散环节注重引进、吸收、创新并举,才能培养出本土创新能力。同样,促进外商直接投资与本土产业链融合,从而充分发挥其促进本土企业发展的作用,就可以缓和其流出时造成的冲击。为此,既需要做做大做强国有企业以充实财政,又需要培育中小企业以稳定就业机会,从根本上抑制“去本土化”和过度对外依赖的锁定效应。

第二,城市发展层面。城市的可持续发展不能建立在金融化基础上,尤其是中小城市更不能把城市发展建立在低端服务业的扩张上。制造业空心化以及服务业的粗放式发展,在欧美发达国家也是难以承受之重,更不用说像中国这样城市人口规模巨大的发展中国家了。首先,需要明确的一点是,城市化有其自身发展规律。高度城市化由工业化巨大生产力所创造,同时又为生产率的持续提高提供所需资源集聚,经济高质量发展、就业安全与社会稳定共同推动城市化可持续发展。因此,城市化必须建立在效率、增长和就业的基础上,经济脱嵌于社会的后果通常表现为过度城市化。其次,正如芒福德所说的那样^⑤,不要把城市办成资本操控的牟利工具。倘若城市化过程中的脱实向虚问题不能得到有效解决,最终将是非正式就业和失业增加,妨碍效率与公平兼容。对此,需要强调治理现代化与去管制的区别。新自由主义意义上的去管制,主要基于短期主义的最大化利益追求,结果往往是经济结构的金融化;相反,城市治理现代化的根本目的在于抑制经济社会脱嵌与结构失衡,遏制经济金融化的系统性冲击。最后,中国人口红利得到充分开发的高增长时期,也是经济基础设施快速发展的时期。可以预见的是,未来二三十年中国城市将陆续进入基础设施更新时期;同时,高度城市化、老龄化也将需要更多

的社会保护与社会服务,从而在两个重要的方面为财政施加压力。面对这种情境,如果不能夯实城市尤其是中小城市的产业基础,那么,城市发展将会面临“三难困境”,政策空间被日益压缩,有效治理变得困难。

第三,企业社会责任层面。福利国家理论通常以“雇主—工会”伙伴关系的强弱衡量企业对于社会嵌入的程度。伙伴关系即福特主义制度的利润分享机制,国家干预进一步将这种关系扩展为风险共担的效率—公平兼容机制。文献中所说的社会民主福利国家和欧洲大陆社团主义国家的嵌入性,就是针对这种妥协合作关系而言的。与之不同,理解中国治理中的“嵌入”含义,需要运用更加广义的规制、规范和文化认知制度主义视角。^⑥无论是基于正式制度的规制、基于道德义务的规范,还是基于相互理解的文化认知,目的都在于明确企业责任,建立信用机制和信任机制。也就是说,企业的存续能力不仅依赖创新与效率,而且依赖社会支持,嵌入使得经济活动具有社会价值。但是,嵌入是一个长期适应的动态调整过程,涉及生产标准、工作环境、市场环境等一系列影响生产生活的因素。由于企业责任涉及生产生活的诸多方面,因此应该动员协会、社会团体、中介组织等的广泛参与,发挥好协商监督作用。

(三)调控

国家的中心调节作用,一方面在于积极推动市场经济或商品化,另一方面在于去商品化和再商品化。社会主义市场经济体制确立之后,国家对于商品化过程的大力推动成就了工业化奇迹,对此不再赘述。这里主要分析一下城市化时期国家在社会保护和社会稳定方面的功能。

第一,从均衡治理结构中的国家地位来看,国家的中心调节作用,一方面在于积极推动市场经济或商品化,为经济系统提供必要的制度、规则、资源以维护经济的健康运行;另一方面在于去商品化和再商品化,为社会系统提供必要的社会保护以维持家庭再生产。福利国家建立在“市场—国家—家庭”相互依赖之上,经济增长为国家提供必要的财政税收来源,社会和谐有助于公民对于现有制度的支持,由此达成有效治理的均衡结构。

第二,去商品化与社会保护。去商品化的含义广泛^⑦,包括养老、医疗、教育、住房、社会救助等与社会公平和社会价值密切相关的诸多内容,欧洲福利

国家根据自身实际,提供了不同水平的公共支持。在新自由主义的冲击下,有关住房、教育、医疗的去商品化问题,一度引起了较大争议。但是,从中国的现实问题来看,抑制三大领域的过度市场化趋势,保持住房、医疗、教育的基本福利性质实属必要。实际上,这样做的理由已经在平等主义者、发展主义者、政治学著作中得到反复论证——即住房、教育、医疗与民生息息相关,保持这些领域的福利性质是实现机会平等的重要前提。相反,自由放任将会造成能力剥夺、增加社会排斥、抑制人力资本积累,进而削弱发展潜力。^{③④}

第三,再商品化与社会投资。自由化浪潮所导致的不平等在发达国家和发展中国家都有不同程度的表现,不平等反过来加剧了青年失业、家庭不稳定和人口增长下降之类的城市化新风险。面对这种挑战,20世纪90年代以来,经济合作与发展组织(OECD)和欧盟等国际组织倡导社会投资,一些欧洲福利国家把家庭发展和青年就业作为政策重点,以积极劳动力市场建设推动传统福利国家向社会投资型福利国家转变。中国城市化过程中,需要注意服务化的两个特征:一是服务经济的本质是知识经济,二是服务化过程蕴含着较大的就业收入不平等。正是出于这两点考虑,应当增加社会投资以促进再商品化机制。再商品化机制旨在通过教育培训提高青年就业能力,通过拓展就业咨询网络帮助失业者再就业,通过公共服务促进女性就业。为了应对人口结构变化带来的一系列影响,中国应该在青年发展和家庭方面制定系统规划。

第四,社会价值与社会稳定。资本主义福利国家对于平等的追求虽然建立在三方妥协或民主式阶级斗争基础之上,但是,社会公平的维持需要满足一个假设前提——用以整合共识的政党纲领必须非常明晰。然而,在福利国家转型过程中,三方妥协的利益色彩越来越明显,社会公平价值越来越被当成讨价还价的筹码,最终导致偏离福利国家初衷。^⑤中国工业化成功的一条重要经验就是社会凝聚和社会稳定,当进入城市化的复杂环境中时,政策连续性与方向感愈发重要,也更加需要国家在个体价值与社会价值整合过程中发挥作用。

(四)制度化

根据前述,工业化、城市化分别有其特殊性和要求,看待问题的角度自然不同。面对城市化的治理

复杂性,福利国家的首要问题是——城市能够提供什么样的社会保护与社会服务?这个问题换成调节主义学派的提问就是——城市能否构建生产—消费良性循环?^⑥拉美国家的城市化提供了反例。尽管这些国家社会保障体系建设历史悠久,但是,社会保护主要针对正规部门就业人员,覆盖范围小且对于大量非正规就业人员的关注较少。^⑦由于使用工业化的效率思路治理城市,导致公共服务提供不足,理念僵化不仅加剧了社会不公,而且抑制了人力资本结构升级,最终阻碍了城市化可持续进程。

福利国家理论将福利体制当作一种社会秩序看待,强调社会保护制度化在福利国家理念中的重要性。这种认识的启发意义在于:应该把人的发展以公民权利制度化的方式整合到现代化进程当中,以使共享能够得到具体、有序落实。中国大规模工业化解决了普遍贫困问题,20世纪90年代之后,随着城市化进程加速,公共服务和社会政策的重要性凸显。2011年社会保险法的实施,标志着中国社会治理现代化取得了重要进展。党的十八大以来,随着以人民为中心发展思想的确立,以人民权益为核心的社会治理取得了显著成效,如脱贫攻坚、社保体系现代化、民法典制定等。在发展中完善社会保障体系是一个适合中国国情的科学判断,既蕴含了中国式现代化的效率与公平兼容观念,又体现经济发展与社会进步相互协调的时代要求。同时,社会保障的制度化建设,构成了城市化时期法治国家建设的重要内容。从国际比较视角来看,中国社会保障的制度化建设,抓住了治理现代化的要点,奠定了社会稳定的基础。概言之,中国规制型治理的稳定性需要更加依赖于制度规范,城市化时期更需要重视法治建设、社会文化建设。

三、对社会政策创新的思考

从政策理论角度来看,中国治理现代化的第一次理论飞跃促进了宏观调控理论形成,可以概括为有效市场和有为政府结合;第二次飞跃确立了中国式现代化平等观,进一步明确了经济治理与社会治理协同推进。中国城市化时期效率与公平兼容机制的达成,需要由政策创新给予支持,鉴于嵌入、整合与制度化过程的复杂性,同时虑及弥补社会发展短板的重大意义,这里围绕社会政策创新给出两点说明。

(一)政策系统化

成熟福利国家尤其是欧洲福利国家社会政策的规划布局,主要围绕“育幼—教育—就业—养老”生命历程公式展开^④,20世纪90年代以来出于应对高度城市化风险的考虑,强调社会政策生产功能与再分配功能的互补与协调。“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”是生命历程公式在中国的呈现。政策创新问题的要点如下:

第一,城市化时期社会保障制度建设与家庭稳定发展这两个紧迫要求,同时从生命历程公式的后端与前端对于政策创新施加了压力,前者涉及社会公平、社会团结问题,后者涉及人口增长、经济增长、人力资本积累等效率问题。根据在发展中保障和改善民生这一宗旨,发挥社会政策的生产性、加强家庭发展的支持,可以视为培育增长潜力、协调代内代际公平的关键环节。

第二,中国最近10多年来的就业优先政策,带有显著的社会投资和人力资本导向特征,符合城市化规律及其要求。“十四五”规划专门提及完善普惠性学前教育、加大人力资本投入、增强职业技术教育适应性、探索中国特色学徒制等制度建设;党的二十大报告对就业优先战略给出了系统阐释,其中,健全就业公共服务体系、消除就业歧视、健全终身职业技能培训制度等,都体现了劳动力市场治理现代化的前沿理念。

第三,需要站在条件变化和处置新风险的角度进行政策布局,促进共享与包容。社会政策系统化的具体路径,应该根据新需求、新风险进行设计,这是理解中国政策创新的关键,也是政策调整完善过程中特别值得注意的问题。

(二)政策兼容性

社会政策的制定实施应该与经济政策、区域政策、对外政策等相互兼容,扼要提示以下几点:

第一,产业政策。城市化有其自身发展规律与要求,无论是民生保障还是社会公平,都要以财政充足、高质量就业创造为前提。因此,城市化不是单纯的人口集聚,而是以产业发展为支撑的生产—消费、效率—公平整合过程。就中国人口规模巨大的特殊性而言,城市化高质量发展离不开制造业在增长、创新和财税贡献方面的基础作用。产业政策的重点,仍然需要放在实体经济巩固与核心竞争力培育上。

经济竞争力是社会治理的根本基础。

第二,金融政策。社会保障体系的健康发展,与金融系统的高质量、规范性、稳健性密切相关。社会民主、社团主义福利国家养老金改革过程中,虽然产生了公共—私人养老金混合趋势,个人养老储蓄与职业养老金也有了一定程度发展,但是,私人养老基金的风险问题仍是争论焦点。养老基金的安全运作需要一个规范的金融环境,金融市场的监管与规制越来越成为关注重心。这一问题在中国尤其重要,为了应对人口老龄化,多层次社会保障体系建设无疑是一种客观需求,但是,个人承担风险的那部分养老储蓄,其安全性需要金融体制的现代化给予保障。

第三,区域政策与战略布局的超前性。社会政策与区域政策协调,是有序推动共同富裕战略实施的重要环节。这方面,国家在全面推进乡村振兴、公共资源区域均衡布局、新型城镇化战略中进行了超前布局,有望塑造一种经济社会一体化的现代化图景。

注释:

① The World Bank and the Development Research Center of the State Council P. R. China, China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society, The World Bank, 2013, pp.12.

②⑨⑲⑳[英]T.H.马歇尔、安东尼·吉登斯等著,郭忠华、刘训练译.公民身份与社会等级[M].南京:江苏人民出版社,2008:8—9,13—21,54.

③⑳ G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, 2002, pp.9—10.

④ N. Ellison, The Transformation of Welfare States, London and New York: Routledge, 2006, pp.12, pp.81—84, pp.100.

⑤ 魏传光.中国式现代化的公平正义价值底蕴与人类文明新形态的创造[J]甘肃社会科学,2023(4).

⑥ 邓磊、罗诗艺.共同富裕:中国式现代化的重要路向[J]社会主义研究,2023(5).

⑦ 肖立辉.论全过程人民民主和中国式现代化之关系[J]理论学刊,2023(6).

⑧ 高柏.新发展主义与古典发展主义[J].社会学研究,2006(1).

⑩⑳[英]加雷斯·戴尔、卡尔·波兰尼著,焦兵译.市场的限度[M]北京:中国社会科学出版社,2016:110—116.

制度主义者尤其是规范性制度主义者和文化—认知制度主义者,更加倾向于坚持“社会人”假设,有关分析请参见斯科特的精彩综述。[美]理查德·斯科特著,姚伟、王黎芳译.制度与组织[M].北京:中国人民大学出版社,2010:6—7,37.

⑪⑭⑲[美]西摩·马丁·李普塞特著,张绍宗译.政治人[M].上海:上海人民出版社,2011:47—59,174—187.

⑫⑮⑳㉑㉒㉓ C.Offe, Contradictions of the Welfare State, Edited by John Keane, Hutchinson, 1984, pp. 13, pp.52, pp.182.

⑬[美]约翰·肯尼斯·加尔布雷斯著,王肖竹译.美国资本主义:抗衡力量的概念[M].北京:华夏出版社,2008:117—144.

⑯⑳[美]詹姆斯·奥康纳著,沈国华译.国家的财政危机[M].上海:上海财经大学出版社,2017:5—9,133.

⑰M. Carreras, Rawls and Pareto Revisited, Revue européenne des sciences sociales, 1992, pp. 215—223.

⑱⑳㉑G.Esping—Andersen, Social Foundations of Post-industrial Economies, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp.37, pp.85, pp.168.

⑲刘翠霄.中华人民共和国社会保障法治史[M].北京:商务印书馆,2014:276,309,323—342.

㉑袁富华、李兆辰.高质量发展的制度分析[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(2).

㉒B.Ebbinghaus and P.Manow, eds., Comparing Welfare Capitalism, London & New York: Routledg, 2003,

pp.247.

㉓吴忠民.论中国式现代化对“现代化陷阱”的成功规避[J].马克思主义研究,2023(3).

㉔刘瑞.中国经济发展战略与规划的演变和创新[M].北京:中国人民大学出版社,2016:244.

㉕[英]卡尔·波兰尼著,黄树民译.巨变[M].北京:社会科学文献出版社,2017:110.

㉖[英]维克托·布尔默—托马斯著,张凡等译.独立以来拉丁美洲的经济发展[M].北京:中国经济出版社,2000:475—486.

㉗[美]刘易斯·芒福德著,宋俊岭、宋一然译.城市发展史[M].上海:上海三联书店,2018:495—501.

㉘④[英]R.H.托尼著,高景柱译.论平等[M].上海:上海人民出版社,2011:127,151.

㉙[印]阿玛蒂亚·森著,任贇、于真译.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002:13—14.

⑩[美]艾丽斯·杨著,李诚予、刘靖子译.正义与差异政治[M].北京:中国政法大学出版社,2017:19—26.

⑫袁富华.现代化模式与中国式现代化:均衡社会观点[J].人民论坛·学术前沿,2022(24).

⑬王效云.拉美国家的社会保障制度及其对中国的启示[J].特区经济,2020(6).

⑭J. T.Mortimer and M. J.Shanahan, Handbook of the life course, New York: Springer, 2003, pp.212.

责任编辑:陆焱