

专 栏 导 语

朱亚鹏*

随着改革开放的不断深化和经济的快速发展,各种社会问题和矛盾也日益凸显:分配不公导致的贫富分化加剧、城乡二元对立矛盾尖锐,粗放型经济发展模式带来的资源浪费和环境污染等问题日趋严重。为了回应这些问题,中国政府提出科学发展观和构建社会主义和谐社会的伟大目标。此后,从政府到学界出现了重视社会政策和研究社会政策的热潮,中国已经进入“社会政策时代”(王思斌,2004;王绍光,2008)。

新世纪以来,“看病贵、上学难、房价高”等问题被形象地称为压在老百姓头上的“新三座大山”。为解决公众对公共服务的需求日益增长但公共服务供给不足、价格过高的难题,中国政府进行了一系列的制度转型,力图建立起一套适合我国国情的社会政策和保障体系。无论是在政策目标与原则的确定、资源的筹集,还是在政策执行和服务的供给与递送等方面,政府都起着举足轻重的作用。

在全球化的挑战和发展主义的影响下,社会政策被赋予了促进经济发展的内涵并与经济政策高度融合(Goodman et al., 1998; 张秀兰等, 2007)。我国的实践符合这一趋势,甚至走得更远。在某种程度上,我国的社会政策从属于经济发展的目标。面临国际金融危机的挑战,各种社会问题会更加尖锐,社会对政府满足其基本生活和发展的期望也会更高。在这样的背景下,我国政府如何满足人民

* 朱亚鹏,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心、社会保障与社会政策研究所,副教授。

的各种基本需求?政府制定社会政策的能力如何?是否得到有效的执行?是否达到了预期的政策目标?我国社会政策应该如何发展?这一系列问题引起了学界的高度关注。本专栏的3篇论文分别从不同的角度对上述问题做出了回应。

我国的社会政策在实施过程中存在着种种困难,其中很重要的原因就在于社会政策与预算过程分离(马骏、岳经纶,2008)。社会政策不能引导资金分配,政府预算没有紧随政策过程,社会政策的推行没有相应的财政预算加以保证;同时,预算对政策的约束力有限,而且在行政集权的财政分权体制下,上级政府往往在不安排资金或者不安排充足资金的情况下制定政策,要求下级执行,加剧了政策过程与预算过程的分离,导致地方政策执行过程出现问题。郑思齐等人的论文印证了上述观点。他们认为,虽然我国政府很早就意识到住房保障的重要性,但住房保障政策的执行效率和效果并不理想,其重要原因在于作为政策主体的中央和地方政府没有划清财政成本的承担责任,无法保证为住房保障政策的执行提供常规、充足的资金来源。因此,明确中央与地方政府在住房保障中的财政成本承担责任,是有效落实住房保障政策实施工作,提高住房保障执行效率与执行效果的关键。论文介绍了美国不同层级政府在住房保障方面的责任,指出美国联邦政府承担了大部分的财政成本,地方政府也起到了一定的辅助作用。在此基础之上,论文提出我国应该建立中央与地方政府在住房保障方面的财政责任共担模式,并强调虽然受到社会保障由地方统筹以及城乡二元分割的户籍制度的制约,中央政府也应该逐步加强对城镇居民住房保障的支持力度,并增加对地方政府的激励,以渐进的方式过渡到由中央承担主要住房支出责任的模式。

保证社会政策的成功运行仅有持续、稳定的财政资源是不够的,还需要推动政府落实社会政策的长期性激励。刘军强的论文选取政府财政补助占很大比例的新型农村合作医疗项目(简称“新农

合”)作为分析对象,从影响地方政府社保支付行为的激励机制角度考察了农村社会保险项目的持续性。他详细剖析了Z县个案,说明地方政府承担了制定医保方案、安排机构人员、筹集资金和日常管理等在内的众多事务,是维持新农合运转的中坚力量。然而,地方缺乏推行新农合制度的有效激励机制,原因有二:其一,地方政府自身财政能力不足,新农合的运作管理成本较高,还需要重新建立一套组织机构;其二,推行新农合既不能给地方政府带来显著的财政收益,也很难给地方官员带来实际的政治收益,地方政府对推行新农合的积极性并不高。可见,推行新农合制度不仅未给地方政府带来正面的激励,相反却要地方政府源源不断地提供资源,权限小而责任大的地方政府在社保政策执行过程中存在明显的动力不足问题。目前,在中央政府的强力动员之下新农合达到了较高的覆盖率。不过在作者看来,一旦中央的热度和压力降低,地方政府的“理性行动”可能会给新农合的长远发展带来风险。

陈永杰的论文则强调了社会政策的设计和执行业应该强调关注社会公平和关心人类福祉的价值取向。在论文中,他回顾了国家助学贷款建立十年来所取得的成就和出现的问题,指出作为一项旨在保证贫困大学生顺利完成学业的社会政策,国家助学贷款政策在对贷款银行的激励机制、借款大学生的还款办法和违约惩罚机制的制度设计等方面存在不合理性。虽然教育部在2004年后进行过几次有针对性的政策调整,不同程度地把贫困大学生的还款能力、违反合约的情况纳入政策考虑,但始终没有触及和解决机制设计中贷款银行的商业性和贷款政策的公平性之间存在内在紧张关系的深层次矛盾。他认为这是“成本分担”的改革思路在国家助学贷款制度中的具体体现,而国内学界对助学贷款的研究大多囿于这一视角。作者强调,“成本分担”的改革思路实际上偏离了社会政策推动社会公平的目标,并且有把借贷风险从政府转移到学生身上的危险。他提出的解决思路是:在助学贷款政策的执行过程中应该加强政府

部门的作用,对于助学贷款政策的评价和研究都应以公平性作为准绳,促使助学贷款从“分期定额还款型”向“按收入比例还款型”的理想模式过渡。

构建和谐社会的目标要求中国政府必须加强社会政策能力。在全球化背景之下,中国政府的社会政策的构建必须适应全球化的挑战、有利于提升国家竞争力。为此,对现行的社会政策体系进行深刻反思,并对社会政策的发展提出相应的思路显得极为重要。本专栏的3篇文章虽然就政府在制定和执行、社会政策过程中的筹资责任、激励机制和政策设计等方面有不同的探讨角度,但它们的关怀是一致的,即如何在社会政策领域实现真正的“良治”(good governance)。

参考文献

- 马骏、岳经纶(2008). 整合政策与预算:我国公共治理面临的一个挑战. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论(第二卷)》. 上海:世纪出版社.
- 王绍光(2008). 从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论(第二卷)》. 上海:世纪出版社.
- 王思斌(2004). 社会政策时代与政府社会政策能力建设. 中国社会科学, 6: 8-11.
- 张秀兰、徐月宾、梅志里(2007). 中国发展型社会政策论纲——社会政策论丛. 北京:中国劳动社会保障出版社.
- Goodman, R., White, G. & Kwon, H. Eds. (1998). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.