

社会权利与和谐社会：中国福利政策的新视角

郭巍青*

【摘要】 中国在建设和谐社会和发展社会政策的过程中面对三个问题：福利国家的经验可以学什么？福利能否促进效率？能不能够控制福利成本？站在推进社会福利的角度上，必须对这样三个问题做出明确的回应。本文提出三个角度，试图回应以上问题。它们分别是：第一，强调“社会权利”。欧洲福利国家的经验中，最值得学习的是围绕着社会权利概念而形成的理论与实践。第二，强调“积极福利”，要为福利与效率之间的关系寻求积极的论证。第三，强调公民社会，即相信，一个良好组织的公民社会及其与政府和企业之间的良性互动，能够有效地降低福利提供与服务提供的成本。

【关键词】 社会权利 社会政策 福利国家 和谐社会

在经济全球化的背景下推行市场化改革，创造了将近三十年的经济高速增长奇迹。2001年中国加入世界贸易组织（WTO），迄今为止，五年的过渡期已经结束。这一切改变了中国与世界的关系。上个世纪90年代中期，中国还被认为充其量是一个“区域性大国”。进入新世纪以后，中国已经越来越被看作是新崛起的全球大国了。中国已经不大可能再被其他力量所“围堵”，毋宁说，中国正在被世界“围观”——观看的眼光虽然复杂却不无艳羡。中国人也许正在世界尺度上惊讶地面对前所未有的生活体验。

中国因此面对一系列前所未有的新问题与新挑战。然而反讽的是，最大的挑战却来自于国内。全球化和市场化固然带来了经济的高增长，但是它的巨大冲击力也带来了社会不公平。20年前中国还是一个极为均平化的国度，今天，大量的国际观察家认为，中国内部存在社会不公平，其严重程度已经超过了美国和俄罗斯。⁽¹⁾ 收入分配与生活机会的两极分化，造成了一些严重后果。伴随高增长而来的，反倒是幸福感降低，焦虑感增加。庞大的社会底层越来越难以驾驭，心怀不满、愤世嫉俗、互不信任、拒绝认同、心理郁闷、游戏人生等现象，以及边缘化、离异化、冷漠化、暴力化等等倾向，比比皆是。

这很像是丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner, 1963）描绘过的现象，经济发展使人们的“期望—收益比”变得无法弥合，反倒引发了“不断增加的受挫感”。发达国家特别是欧洲国家

*郭巍青：中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授，博士生导师，主要从事公共政策理论的研究与教学。

⁽¹⁾ 例如，英国《财经时报》发表马利德（Richard McGregor）的评论文章说，“中国的贫富差距迅速拉大，甚至超过了俄罗斯和美国。这是令人震撼的变化……”。见《财经时报》中文网：“中国经济：难以阻挡，却难以持续”，FTChinese.com, 2006年12月15日。

的经验，是以“福利国家”应对经济进程所带来的社会震荡。如果简单地做发展阶段对比，那么简单的结论就是，中国现在需要广泛发展社会福利。^②事实上，最近几年来，中国的政策思路已出现“福利转向”：解决分配不公以及社会不公，大幅增加教育、医疗等领域的投资等等，明显地在政策议程上占有越来越重要的地位。

但是，福利制度是解决中国此类问题的药方吗？这个问题充满争议，主要的争议涉及三个方面。首先，从历史经验的角度看，不可否认的是，作为榜样的欧洲福利国家，在全球化的冲击下陷入严重的财政困境，本身在寻求新的出路。对于后发国家而言，这成为一种负面意义上的前车之鉴。

其次，从理论逻辑的角度看，福利之是否必要以及需要多少，取决于对“安全—效率”关系的论证：它们是互补的呢？还是背反的？换句话说，通过福利制度提供安全保障，会降低效率还是会促进效率？大凡市场导向的理论，都认为安全的提高必然以效率降低为代价。中国的改革历程是以“经济—发展—效率优先”的价值取向为主导话语的，即相信安全损害效率的逻辑。事实上，经济改革的成就实现了西方国家“新自由主义”的梦想：通过积极政府而压缩甚至剥夺福利，带来了高效率。这种发展战略已经相当制度化了，它的巨大惯性短期内似乎很难扭转。与此同时，全球化的压力使“国家竞争力”问题变得突出。对于国家竞争力的深刻忧虑，也会继续强化效率压倒福利的发展导向。

再次，从制度成本的角度来看，广泛发展社会福利，对公共财政的承受力和稳定性有很高的要求，并要求从税收到公共开支各个环节的重新设计。不论以什么方式计算，财政开支的总量必然很高，它要求有很强的政治决心和政治支持才能形成有效的决策。除此而外，从一个适合“抓经济”的政府结构以及权力分配结构转向“服务型”的政府结构，还需要为制度的改造本身支付很高的成本。

以上争议可以归纳为三个问题：福利国家的经验可以学什么？福利能否促进效率？能不能够控制福利成本？站在推进社会福利的角度上，必须对这样三个问题做出明确的回应。

本文提出三个角度，试图回应以上问题。它们分别是：第一，强调“社会权利”。欧洲福利国家的经验中，最值得学习的是围绕着社会权利概念而形成的理论与实践。第二，强调“积极福利”，要为福利与效率之间的关系寻求积极的论证。第三，强调公民社会，即相信，一个良好组织的公民社会及其与政府和企业之间的良性互动，能够有效地降低福利提供与服务提供的成本。要说明的是，这里所谓回应问题，并非试图给出解决问题的最优方案；更多

^② 中文里讲的“福利”常常被狭义地理解为“救济”与慈善工作。本文所用的“福利”则是广义的概念，指的是为公民提供的广泛的社会保障和社会服务。

地只是提出讨论的方向，希望由此而生成有价值的论辩。最重要的是意识到全球化所带来的复杂问题，需要创新的解决思路，它也提供创新的机遇。然而在此之前，首先要说明一个基本的背景，即我们的社会中，已经积累了强烈的福利诉求。

“福利命令”

英国学者诺曼·巴里（Norman Barry）简洁明快地指出，关于“福利”的思想和理论至少在两百年以前就出现了。但是，当代社会的重要特征却在于，福利思想被置于政治理论和政治论争的中心位置。不仅如此，“当代思想中一个最具决定性的因素是将福利思想转化成福利国家”。

巴里并不赞成将“福利思想”与“福利国家”必然挂钩，本文稍后将会再回到这个论点上来。但是他承认，尽管决不能说，政治思想的历史只关涉福利问题；然而，评价或排列社会和政治理论要看它们如何处理福利问题，或者要看物质意义上的福利强化政策如何从它们当中引申出来，这似乎是“现代主义”的一个特征（巴里，2005，第6页）。

换句话说，“福利最大化”是一种当代呼声和当代诉求，理论和实践对此不能回避，必须回应。在这个意义上，它成为“福利命令”。不同的理论对福利概念的定义不同，对如何达致福利最大化的路径主张不同甚至彼此相反（例如，更少的政府干预还是更多的政府干预），但是它们至少在一个方面统一了起来，就是承认某种幸福状态是政府应该追求的目标。爱得蒙·伯克（Edmund Burke）曾经区分了两种政府责任，认为国家的经济和福利等是“低位责任”，政治义务、法律秩序以及国家主权等是“高位责任”。而福利哲学的现代“崛起”，其重要涵义之一，就是大大提升了伯克所说的政府的“低位责任”（参见巴里，2005，第9页）。

按照巴里的说法，这里含有一种“近乎自然的主张：如果政府行动不能满足福利命令的要求，那么它就可以受到谴责。”此处的要点是，福利命令必然是对政府的职责有所要求。所以，“福利命令意味着，在广义上，公共政策应该趋向增加人们（个人或集体）的幸福和满足：无论是一种限制市场力量自由运作的消极政策，还是相信交易体系不能生产所有可欲东西的国家积极行动，在伦理上都没有什么区别”（巴里，2005，第12页）。

巴里对福利思想的流变分析，所依据的是西方经验。但是借助于他的视角，可以帮助我们抓住理解中国现象的一条线索。这就是，中国的传统政治文化支持对于国家的福利诉求，同时，中国的现实政治问题之一，也正在于如何回应福利命令。一方面，在中国的政治文化传统中，政府被默认为全能的，其职责无所不包亦无所不做。这里几乎不发生类似高位责任低位责任之类的讨论，一切问题都被看作是政府责任和政府应做。因此，一旦福利受损，社

会心理层面上会产生很强的“被欺骗感”和“被抛弃感”（政府竟然不顾我们了），并且无需很多逻辑推论，直接就升级为“归咎政府”的诉求（政府未做其应做）。换句话说，中国的“伦理政治”文化对于消极政府积极政府之类的区分不敏感，也就是巴里所说的，无论是消极政策还是积极行动，“在伦理上没有什么差别”。敏感的只有一点：政府是否提供了足够的福利。

另一方面，在现实政治层面上，围绕着“福利”问题的话语策略、问题架构、涵盖领域、政策网络、利益基础以及相应的行动者等等逐渐成形。中国的改革打破了原有的福利制度，而全球化又重新塑造了中国的社会结构。已经打破的制度与新的结构之间，出现了巨大的“福利真空”或“福利断层”。正是从这里，产生了广泛、强烈、清晰的“福利命令”。“命令”首先经由危机推动而产生，然后扩散成为大范围的政策争论以及“改革反思”，最终引发政治回应。

1. 危机推动

首先，发生于 2003 年的“非典”危机，对于“福利命令”的形成起了关键性的作用，这表现在四个方面。第一，危机暴露了公共卫生体制的巨大漏洞与严重后果，从根本上冲击了原有的政策范式，颠覆了关于“硬道理”和“软道理”之间的关系。持续了二十多年的单一经济发展战略的基本逻辑是，必须先发展了经济，才有可能发展公共卫生事业，因此公共卫生在整个政策议程中处于非常边缘的位置。但是危机证明了相反的情况，公共卫生事业的长期欠账，会阻碍经济发展，吞噬发展的成果。

第二，危机持续了半年左右并最终平息，非常幸运地没有在农村地区酿成更大范围的扩散，但是已经使许多人非常痛苦地意识到了风险，意识到了缺乏保障。这个风险也是体制性的。公共事业管理、医疗救助体系、科技协作与攻关能力、信息公开与媒体策略、与国际组织的协调能力与国际传播理念等等，平时已存在很多弊病，并在突发事件面前集中地暴露出来。

第三，危机演变成全球事件，凸现了全球层面上，超国家的制度、网络以及行动者的力量和作用。以重要的国际组织如世界卫生组织为例，上个世纪 90 年代下半期以来，它对中 国忽视公共卫生、特别是忽视农村地区医疗保健网络的状况多次发出过警告。^①非典发展成危机，证明了这些警告并非虚言。世界卫生组织的信息公布机制（例如疫情每日更新通报、疫区划定、旅游警告等等），使包括中国在内的许多国家和地区的多个行业，不可避免地付出了沉重代价。而世界卫生组织领导的全球实验室网络，则在追踪和确认病毒方面做出了重

^① K·莱特娜（Kerstin Leitner）：“全面改善中国公共医疗卫生体系”，转引自《财经》2003 年第 4 期

大的贡献。

第四,对于“福利命令”的出现特别重要的是,危机有一种作用,就是重新架构(re-frame)了许多问题。非典的局部暴发与流行,在原有的体制框架内并不被看作是“危机”,原有的政策范式也仅将它作为意外的麻烦事件来处理。但是,国际规范指认它是新世纪第一次全球性质的公共卫生危机,从而迫使中国改变应对方式。这是一个很重要的转折。在这个转折下,健康、教育、保障等等,原来都是很边缘的问题,现在变成了影响全局的中心议题。所谓看病难看病贵,上不起学,农民工遭受的不平等待遇等等,作为问题已经存在了很多年,在某种程度上也被讨论了很多年,但始终不脱离“这是发展的代价”的分析程式。非典危机以后,这些问题并没有突然恶化。问题还是那些问题,但是对问题的反应方式变化了,“代价论”的伦理基础被严重动摇。所有的问题被重新聚集,重新审视,并在社会公平的概念下被重新架构,凝聚成为新的表达和诉求。

2. 政策评估

其次,“福利命令”的主要的表达方式,是最近几年来引人注目的政策评估运动。这主要是指媒体上(以及其他平台,例如网络论坛)出现了各种各样的政策讨论。之所以称之为“运动”,是因为这里所谓“政策评估”,主要不是表现为专业圈子内的学术工作或政策分析报告,而直接地就是社会辩论。媒体更愿意将持续几年的讨论称之为“第三次改革辩论”或“反思改革讨论”,事实上,辩论的深刻性确实在于触及了对改革的总体性反思,而且引发明确的政府回应。^①然而,与上个世纪80年代初期的第一次改革辩论和90年代初期的第二次改革辩论相比较,不难看出,第三次改革辩论的主要特点就在于大量的政策讨论和政策评估。^②十年前连知识界都陌生的“公共政策”一词,在这次讨论中迅速成为使用频率很高的公共词汇。

公众、知识分子、媒体以及政府部门均在不同程度上以不同方式参与了辩论与表达,其中最具代表性的事件是关于孙志刚问题的讨论以及郎咸平批评国企改革。应当承认,这种社会参与式的政策评估,就学术而言有其天然的缺陷,对此不妨另作专门讨论。但是也应该承认,广泛讨论造成了很强的表达效果,并带来多方面的积极影响。非常粗略地归纳来说,这场社会辩论所涉及的政策领域包括教育政策、医疗卫生政策、环境政策、劳动政策、住房政

^① 《人民日报》日报2006年6月5日发表钟理轩的署名文章:“毫不动摇地坚持改革方向,为实现‘十一五’规划目标提供强大动力和体制保障”。此前,2006年1月25日出版的《财经》杂志发表皇甫平的文章:“改革不可动摇”。两篇文章引起高度关注,因为被认为是代表政府立场,对一场社会辩论作出明确回应。

^② 孙立平:“破解改革反思的意识形态迷雾”,《南方都市报》2006年4月1日。文中强调,“对于政策关于改革的争论,我们要有一个基本判断,就是这是基于利益冲突、利益关系而发生的一场关于公共政策的争论”。

策、人口政策以及各项社会保障政策。它还涉及大量的“政策问题”，例如三农问题、农民工问题、外来人口问题、拆迁征地问题、贫困问题、两极分化问题、就业问题、垄断问题、价格问题、维护权益问题、边缘人群问题，以及城市管理问题、交通问题、治安与犯罪问题等等，不能一一列举。所有这些领域和问题，是原来自上而下的、单纯效率导向的经济发展话语所不能涵盖的。对这些领域和问题的讨论，构成了自下而上的“社会议程”^①。就价值观念来说，各种讨论突出的是对“社会公平”和“公民权利”的呼吁。就政策内容来说，大部分的批评和诉求都集中于“社会政策”领域。而所谓“社会政策”，按照欧洲的概念，就是福利诉求。因此，广泛的政策辩论和政策评估，其核心内容就是表达“福利命令”。

3. 政治回应

再次，“和谐社会”理念的形成与提出，可以理解为是对“福利命令”的政治回应。回应体现在两个方面。第一个方面是，和谐社会的理念强调了科学发展观。虽然科学发展观是具有浓厚中国特色的政治术语，但是它的基本价值倾向却很清楚。它意味着对“发展”的认识出现了转折，即突破单纯经济增长思维，将社会维度与环境维度纳入考虑，从经济、社会、环境的三者平衡中寻求可持续发展的中国路径。从这样的取向出发，原有的工作口号“又快又好”，已经改成“又好又快”，最基本的排序已经倒过来了。在实际工作中，快不快是可以衡量的，好不好却涉及价值评判。无论在价值领域里可以有多少复杂争论，社会正义与公平，显然不能忽略。因此，不仅要发展、改革、转型，而且要发展的正义、改革的正义、转型的正义。

第二个方面是，和谐社会的理念已经引导出一系列政策层面上的“福利转向”。所谓“转向”不意味着已经有了完善的福利政策。但最积极的迹象是，公平与共享，被认定是政策应该追求的价值目标，福利与保障不足，也越来越被认为是重要的政策问题。这在医疗卫生政策、教育政策、住房政策等领域中，表现得特别明显。此外，2005年以来，社会主义新农村建设，新型合作医疗制度，收入分配改革，控制垄断行业收入过高等重大议题的提出，也都显示出对民生诉求的重视与回应。

福利经验

福利命令要求重新构建福利制度，相应地，也要求政策范式的转换。即公共政策不能只有经济政策的视角，还必须有完整的社会政策。举个例子来说，过去二十年中，中国住房领域的基本发展趋势是，通过住房的商品化和市场化，改革并取代计划经济条件下的单位福利

^① 在政策分析的学术概念中，将政府关注的问题称作是“正式议程”，将社会关注的问题称之为“社会议程”。

分房制度。在这个过程中，住房问题转化成了个人的市场消费力问题，政府在住房领域的政策，也基本上转化成了房地产经济和房地产市场的政策。成功摆脱了旧体制的负担之后，政府将住房问题推向市场，由公共财政所承担的住房分配责任极大压缩了，其主要表现是廉租房与经济适用房的不断萎缩与边缘化。虽然房地产经济本身已成为最成功的市场神话之一，但是，从全社会的住房问题是否妥善解决了这个角度来看，市场解决是失败的。失败不是因为有了市场，失败是因为仅有市场。更正确地说，失败是因为政府将住房政策完全窄化为经济政策，没有在市场经济范畴之外的“社会住房政策”。最近几年围绕着住房问题的社会争论，最大的思想成果是，政府、开发商以及各个阶层的社会成员逐渐意识到，政府需要学会同时掌握两种政策工具，即市场与公共财政；并以社会公平为目标，为社会全体成员提供“支付得起的住房”（affordable housing）。从住房问题的讨论中可以清楚看到，政策范式需要转换，社会政策非常重要。

三种话语

尽管福利制度的重要性已经越来越被意识到了，但是，对于这种重要性的理解还是有差异的，这些差异会对社会政策的构思与施行产生影响。福利概念本身有含混性，例如，怎样划分“欲得”与“应得”的界限，就是一个理论上和实践上难题。一个人失业了而又希望在经济上有保障，这究竟是个人的“欲得”，他人对此不负有任何责任呢；还是一种具有正当性的“应得”，社会有责任予以满足？满足的具体指标应该在什么程度上，又是如何制定的？

在中国目前的条件下，一般来说，对于福利的理解和认识有两种角度，或者叫做两种话语。这些角度或话语在最基础的层面上，为福利提供正当性的说明；说明为什么需要提供福利，提供的标准是什么，怎样提供和怎样送达福利。简单来讲，第一种话语是“发展话语”。在这种话语中，福利是发展、特别是经济发展的后果，而不是前提。经济发展水平是第一位的标准，依据这个标准，自然而然地，或者加以适当干预调节，才有可能逐渐明确第二位的福利标准。第二种话语是“稳定话语”。在这种话语下，福利的正当性和必要性，是从社会稳定的角度来建立的。也就是说，之所以应该提供福利，是因为社会冲突已经很明显，通过福利措施，可以降低冲突，有利于维持社会稳定。

然而在这两种话语之外，还有第三种话语，不妨叫做“权利话语”。在这种话语下，社会福利来自于“公民权利”。作为权利看待的福利，是公民与国家之间的社会契约。国家有责任和义务提供福利，是因为国家必须保障和实现公民权利。如果放在另外一种分类框架下，可以说，第一种话语是“市场话语”，第二种是“国家话语”，第三种是“社会话语”。社会话语或权利话语意味着，存在一个独立于市场和国家的“社会”，福利诉求，归根到底，是

社会对于市场和国家的诉求。与“国家话语”不同，“社会话语”不把福利制度和社会政策看作实现国家意志的工具，而把经由福利而体现的公平、正义、尊严与安全，看作是目的本身。另一方面，与“市场话语”不同，“社会话语”不把福利看作是市场规律运行的自动后果，更不假定这种运行会自动实现福利最大化和均衡化。相反，“社会话语”相信，福利是社会力量（经常需要借助于国家）对市场力量加以约束和制衡而实现的。

“社会话语”形成，主要源自于欧洲福利国家的制度实践和理论阐述；在中国语境下，它很少被关注和讨论。改革进程的重大后果之一是形成了一个“二元世界”：国家与市场。政府主导和强力推动经济发展的模式，使“市场话语”和“国家话语”彼此相容。在基本政策范式的福利转向中，这两种话语是主导性的。它使所有关于民生与公平的政策考虑，都围绕两个基本点展开，即经济发展与社会稳定。

但是近几年来，理论界开始注意到了欧洲福利国家的经验。在分析介绍这些经验的文献中，注意到了福利国家均以公民的“社会权利”为核心概念（有多种不同的解释和引申）作为政策的正当性与合法性的基础（李秉勤、贡森、周建明、龚加成、周弘）。确实，从这个角度上，对福利思想和福利国家的理解便能够超越具体政策罗列，而看到了更深刻全面的本质特征。这些特征包括（周建明）：确立以公民为主体的社会权利，并以国家保障这些权利作为取得政府执政合法性的基础之一；形成全社会成员共同利益的“社会”概念，民族国家成为“社会”的载体，并以追求社会利益为国家的主要目标之一；社会成员通过自治性的组织表达自己的利益，国家提供政治参与的机会；以社会政策促进“社会团结”精神，它是一种反市场经济的价值观念，强调除了市场之外，社会还有作为利益共同体的一面，等等。

如果福利国家必然建立在社会权利的基础之上，那么，中国在自己的福利建设进程中，就不能回避社会权利问题。在构思和设计具体的福利制度与社会政策之前，应当进行以社会权利为核心的启蒙。而更多地了解欧洲经验，就很有必要。

社会权利

“社会权利”一词的正式使用最早见于德国的《魏玛宪法》。1911年的《魏玛宪法》第5章第162条规定：“关于工作条件之国际法规，甚至使世界各国劳动阶级得最低限度之社会权利者，联邦就赞助之”。1942年，英国发表的《贝弗里奇报告》（《社会保险报告书》）中，将失业及无生活能力者之公民权、退休金、教育以及健康保障等社会福利项目列在“社会权利”这一范畴之下。这可以算是一个标志，表明欧洲国家的主流思潮开始将社会福利视为一种社会权利。

不过学术界公认，英国社会学家T·H·马歇尔（T. H. Marshall, 1950）于20世纪50

年代提出的所谓“公民身份三权利”，对战后社会政策解决方案的根源给出了最为流行的学术解释。^① 按照马歇尔说法，社会权利是二十世纪的独特成就。在英国，争取民事权利（即公民自由权，财产权和法权）的斗争主要在十八世纪取得了成功，对于政治权利的争取（选举权、民主权）在十九世纪取得了重大进展。社会权利的建立——即有资格享有基本标准的教育、医疗、社会照顾、住房和收入保证等等——是由二次世界大战后的现代福利国家完成的。根据马歇尔的这个概括，完整的公民身份（Citizenship）包括了三个构成部分，即民事权利，政治权利，以及社会权利。

马歇尔声称他用“社会权利”概念回应了已经持续约 250 年的呼声：人人皆绅士（Every man is gentleman）。他还解释说，社会权利是一组广泛覆盖的权利，包括有权利要求适当的经济福利与安全，有权利要求充分享有社会积累的财富，有权利要求按照社会的主流标准过文明生活。

马歇尔的社会权利概念在学术上引起很多批评，但它对于福利国家和社会政策确实非常重要。这种重要性表现在以下三个方面。

第一，社会权利是一项积极权利。它包含两个层面上的涵义，即要求获得社会服务的权利，以及要求社会参与的权利，后一种涵义更重要（Hartly Dean, 2002）。前一种涵义规定了，国家必须采取积极行动，提供具有实质内容的服务。后一种涵义规定了，公民必须通过积极的表达和行动来争取福利，而国家要为这种表达和行动提供开放的平台。由此出发，福利国家保障每一个公民都能够免受社会风险，具体来说就是提供教育、就业、医疗、养老等基本生存条件方面的社会保障和社会服务。同时，福利国家保障所有利益集团的政治参与的机会，即允许社会成员组成自治性或自助性的组织，让他们都有机会充分反映自己的利益，对社会政策施加影响，并在体制内进行“交易”。

第二，社会权利是一种反市场、“去商品化”的社会价值观念。用马歇尔的话说，当代形式的社会权利，意味着“社会正义高于市场价格，权利宣称取代自由议价”（T. H. Marshall, 1950）。艾斯平-安德森则强调说，“去商品化”这个概念主要不是描述以非商品形式提供的福利，而是指，个人和家庭可以保持能被社会接受的生活标准，这要与他们的市场参与表现脱钩（Esping-Andersen, 1990）。这意味着，社会权利概念着意凸现与市场相对的、独立的社会价值。这个价值要求全面的保障计划，对几乎所有的公民，不论是否工作、不论城乡之别，一律提供保障。保障的内容，则是免除社会风险，这个风险来自于残疾、患病、年迈、缺乏工作机会、尽母亲之职、依赖他人照顾、或家庭主要劳动力死亡，等等。简言之，

^① T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950

被市场忽略的或被市场淘汰的，正是从社会价值观角度上必须保障的。通过这种保障，使每一个公民具有平等的发展权利。

第三，社会权利在福利国家的改革中仍然是核心价值观。福利国家最广受批评的一个弱点是引发“福利病”，降低经济效率。20世纪70年代以来的右翼回潮，对福利制度进行了许多矫正。而随着全球化的日益扩展，福利国家的财政支付能力更是暴露出捉襟见肘的困窘。福利制度的改革因此势在必行。但是，无论在朝在野还是左翼右翼，均不能否认，社会权利是一项“已被认知”的权利。事实上，当代欧洲福利国家的一些重大变化，依然是在以社会权利为核心的“权利话语”下来讨论的。例如，随着欧洲统一而在欧盟层面上制定的欧洲社会政策，特别是其中的反贫困战略，均采用了“社会排斥”的概念，就是从基本公民权利出发而定义贫困。又例如，对福利制度的改革，包括将“福利”(welfare)一词重新概念化为“工作福利”(Workfare)，也不是否认社会权利，而是从社会权利概念中挖掘“积极公民”含义，试图在新的基础上将权利与义务重新整合。这在欧洲社会党国际的基本纲领和政策思想中表现得特别明显(龚加成，2006)。

福利重建

基于三点理由，欧洲的经验与思想对于中国有重要的借鉴意义。首先，中国与欧洲主要发达国家一样，现代化的进程是在非常复杂而历史久远的传统的社会结构中发生的。这一点与美国的情况有区别。美国的历史发展条件得天独厚，由此而形成的制度、文化，连同其超级强大的技术实力，具有一种简单明亮的色调。中国没有这种在一张白纸上画新图的可能性。具体一点说，中国没有可能像美国那样，既有条件使大量个人因自由放任而足够富裕，同时又使公司和国家因自由放任而强足够强大。回顾中国的改革历程不难发现，虽然经济总量有了巨额增长，但就内部关系来看，例如国家与社会的关系，中央与地方的关系，城市与乡村的关系、内地与沿海的关系，以及不同人群之间的关系、代际关系等等，均大量呈现“零和博弈”状态，各种“剥夺”现象比比皆是。换句话说，经济发展不但没有自动达到福利最大化和均衡化，反而造成各种社会断裂和冲突。这种情况，与欧洲主要国家的历史发展更相似。

其次，欧洲主要国家的经验显示，对福利制度和社会政策的认识经历了两个阶段。在两次大战以前，主导的思想是“花钱买安定”。大战以后，福利思想转变成“权利话语”，以“社会权利”为基础，重新构建了公民身份认同，并构建了公民社会、福利国家、以及市场经济这样三足鼎立的格局。简单比较即可发现，目前中国对福利制度和社会政策的认识，正好是在“花钱买稳定”的范畴上。中国有必要、有可能发展广泛的、以争取和影响各种社会政策为核心诉求的公民权利运动吗？这是一个值得思考的问题，它既来自于欧洲经验的历史启

示，同时也来自于中国现实的潜在前景。但是目前对于这个问题还只能观察，尚未有答案。

再次，欧洲统一的进程与欧盟的发展，在推动统一市场形成的同时，也通过广泛的社会政策寻求社会层面上的整合。这一点也与中国有相似性。中国目前的最大挑战与发展瓶颈，恰恰也在于社会整合方面。中国的社会政策起步太晚，而甫一开始，面对的就是因为市场运行、资源分布以及行政壁垒而造成的巨大分化，即包括地区之间的分户，也包括人群之间的分化。怎样的制度与政策设计能够使福利接轨而消弭分化？欧盟的社会政策应该可以提供更具当代性的经验和启示。

不过，谈论欧洲经验不能回避两个问题。一个是普遍的福利会带来财政负担，另一个是普遍的福利会降低效率，导致所谓“福利病”。欧洲主要福利国家在这两个方面都遇到过重大麻烦，中国自己也有过“大锅饭”的教训。如果重新倡导福利制度建设，怎样可以保证不出现财政陷阱和效率陷阱呢？

暂时，这是一个有待于实践经验和创新智慧来回答的问题。在中国目前的条件下，有一个判断却先要加以肯定，即已经存在着严重的贫富分化和地区分化。如果任由现状发展下去，鸿沟只会越拉越大，愈难弥合。以中小学校的办学条件为例，可以看到极为悬殊的两端。大城市里有些特别好的重点学校，其条件足以与发达国家中最好的私立学校相媲美。而在贫困地区，所谓的办学条件还停留在前现代的水平上。这是“集中资源办好少数学校”的教育政策带来的恶果，也是行政上给学校划分等级的恶果。除非按照公平原则重新构建教育政策和重新分配资源，否则，这样的两极分化，根本没有自然解决的可能与前景。这就说明，必须尽快推行以公平和正义为宗旨的社会福利政策。

而要充分发挥福利政策的积极调节作用，避开可能有的负面效果，最根本的一点，还是要从法律和制度上，明确承认并保护公民的“社会权利”。表面看来，这似乎是一个没有出路的循环。因为欧洲经验显示，正是因为强调“社会权利”，才使民族国家转化成为福利国家。而正是福利国家的过度成熟，最终陷入了政府财政和社会效率等方面的困境。

但是，社会权利并非必然走向这种逻辑。至少在规范层面上可以设想，社会权利概念还有另外一层内涵有待充分发掘，这就是构建积极的、新型的公民社会。全球化的一个后果，是将公民社会的建设重新提到议程上。全球化在冲击了传统的国家概念的同时，为公民社会的重新构建提供了新的空间、平台和技术手段。积极的公民社会具有两重逻辑导向，可以克服、或至少是有利于克服传统的福利国家所遇到的那些障碍。一重逻辑是，公民社会蕴含福利价值；第二重逻辑是，公民社会蕴含克服“安全-效率悖论”的机制。

发育良好的公民社会可以发掘、创造并释放出多方面的福利价值。这一点不仅可以从逻

辑上推论,还得到越来越多的案例和经验的支持。关于跨国倡议网络的一项出色研究证明(玛格丽特·凯克,凯瑟琳·辛金克,2005),在消除贫困、妇女儿童保护、劳工权益以及生态环境等方面,积极的公民组织发挥了巨大的作用。孟加拉银行家尤努斯因在发展面向穷人的小额贷款方面的巨大成就而获得2006年的诺贝尔和平奖,他成功的诀窍之一,就是充分发掘并利用了下层社会的“组织文化”。如前所述,“社会权利”不仅意味着接受服务的权利,更意味着参与社会、参与政治的权利。正是公民的参与,可以创造出价值。从这个角度来看,公民的积极表达、参与和互动,应是福利国家的最重要的特征。中国近年来的一个可喜迹象是,多种多样的公民组织积极参与环保、扶贫、助学、赈灾以及文化遗产保护等活动,他们在聚集资源、送达服务等方面正努力实践更灵活更有效率的方式。按民政部公布的统计数据,2006年全国的慈善捐款共有100亿元,其中的80来自于民间组织的筹集。这可以证明,公民社会的活跃参与,能够产生可计算的价值。

有良好保障,并因此而有安全感的公民群体,会倾向于促进效率,而不是降低效率。从逻辑上说,所谓安全会抵消效率的观点,是以三重论证为支撑的(Deborah Stone,2002)。它们分别是,动机论证,指标论证,以及进步论证。动机论证试图说明,各种需要的满足和安全感的提高,使人降低工作和竞争的愿望。指标论证试图说明,效率概念是以投入产出的指标来衡量的。例如,越少的医生看越多的病人,效率就越高。逻辑上说,对同样病人投入更多的医生,服务提高了,但效率就是低的。而进步论证的意思是,新技术和新方法的出现,必然要对某些人或某些地区带来福利损害,例如解雇低技能的工人。不这样的话,不可能有技术进步和社会进步。但是,仔细的研究发现,这三重论证,在理论上和实际经验中,都存在反证或驳论。就动机而言,安全感强的人,更有探索和创新的冲动与勇气。就指标而言,传统的效率指标定义不良。更多的医生以更仔细而耐心地看病,从病人的角度来说才是更有效率。同样地,更有保障的工人,会更有利于技术进步。总结起来说,转换角度,以人为本,更多的权利保障会造就更多的积极公民,从而整体提高社会效率。

福利国家的理想是,不靠丛林法则推动进步,而靠平等、安全、文明、尊严、和谐来推动进步。通过完善而普遍的福利,使人可以做更多的事,而不是使人从此耽于无所事事。这个理想还不能说已经实现了,但可以说,确立公民的社会权利,是实现这个理想的必经之路。

参考文献:

1. Dean, Hartly, 2002, *Welfare Rights and Social Policy*, Pearson Education.
2. Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press.
3. Stone, Deborah, 2002, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Revised Edition, W.W. Norton & Company.
4. [英] 诺曼·巴里, 2005, 《福利》, 长春: 吉林人民出版社。
5. [英] 迈克尔·希尔, 2003, 《理解社会政策》(李秉勤 贡森主编), 商务印书馆。
6. [美] 玛格丽特·凯克, 凯瑟琳·辛金克, 《超越国界的活动家: 国际政治中的倡议网络》, 北京大学出版社, 2005
7. 周建明主编, 2005, 《社会政策: 欧洲的启示与对中国的挑战》, 上海社会科学出版社, 2005
8. 周弘, 《福利国家向何处去》, 社会科学文献出版社, 2006
9. 龚加成, 《全球化背景下的新探索——冷战结束后社会党国际纲领与政策的演变》, 中央编译出版社, 2006

Social Rights and Harmonious Society:

New Perspective of China's Social Policy

Weiqing Guo

Abstract: This paper aims to answer three important questions in contemporary China, when it is turning to a harmonious society with mature social policies: what policy experiences/lessons can China learn from the mature welfare states? Whether social welfare facilitates economic efficiency or not? Whether welfare costs can be controlled or not? Three dimensions are proposed to fulfill this end. First, social rights. Theories and policy practices that initiate and are developed from this conception should be seen as the best knowledge from western welfare states to China. Second, active social welfares. It could be the basis for convincing the positive connections between social welfare and economic efficiency. Third, civil society. It is argued that virtuous circle among well-organized civil society, governments and enterprises can effectively decrease the costs throughout welfare provisions and service delivery.

Keywords: Social Rights Social Policy Welfare State Harmonious Society