

调整社会政策发展战略以提升国家治理现代化

中国国际发展知识中心常务副主任 贡森

国家构建既是国家新制度的创建和已有制度的强化，也是国家治理能力得以赋予、提升或恢复的过程。本文从这两种视角来理解一些国家通过社会政策项目进行的国家构建，基于案例研究，认为我国应当从国家构建的角度调整社会政策发展战略，促进国家现代化。

英国国民卫生服务：国家的象征

2000年，英国时任首相布莱尔认为，国民卫生服务是联合王国的一个统一力量，是体现英国核心价值的最佳实践，是英国的名片。2012年奥运会开幕式上，英国骄傲地向全世界展示了其国民卫生服务。布莱尔之所以这么说，是因为国民卫生服务是一项公民权利，即英国的每一位合法居民，无论生活在英格兰、苏格兰、威尔士或北爱尔兰，都可在需要时免费享受几乎同等质量的卫生服务。过去三十年来，英格兰的国民卫生服务体系试图以各种准市场化提供方式来改善服务效率；在苏格兰，国民卫生服务体系始终坚持传统的服务供给方式。尽管两个区域在提供方式上存在很大差别，但是英国每个地区的卫生服务待遇几乎是一样的。

通过国民卫生服务体系中家庭医生的守门作用，英国政府可以获得整个疆域内最新人口信息，这些是国家治理和基本公共服务的关键性信息。

一些英国媒体和保守政客对其国民卫生服务制度抱有负面看法，我国有些专家学者也附和这些观点。然而事实上，国民卫生服务制度的国际表现十分优异。更为重要的是，它得到英国公众及专业人员认可。国民卫生服务被公选为英国在二十世纪仅次于二战胜利的伟大事件。在我们接触的英格兰卫生服务管理者和专业技术人员中，很多人对该地区卫生服务提供的市场化做法感到很不舒服。

美国社会保障：强化联邦政府权威和促进全国统一市场形成

正如一些学者总结的那样，美国联邦政府自19世纪60年代开始逐渐参与到社会保障领域，这个领域传统上是私人慈善和地方政府的领地。联邦政府的干预是从退伍伤残军人保障项目开始的，并经两个明显的社会政策创新阶段得以扩展。一个是20世纪30年代的“新政”，社会保障法案得以通过；另一个是20世纪60年代的“伟大社会”，它增加了一些针对穷人的项目。

随着美国社会保障的演化，美国人权范围从公民权利和政治权利扩展到经济社会权利。这一扩展帮助人们接受和认可联邦政府，也带来其职能的拓展，尤其是在经济社会领域。同时，这也强化了政府的财政和行政能力。这一进程重新界定了公民和联邦政府的契约关系，也重塑了州与联邦的关系。因而，一些学者认为，美国社会保障的演进过程也是其国家构建过程。

美国由于其独特的建国历史而具有高度地方主义传统。然而，要形成一体化市场又呼唤一个强大的全国性政府。社会保障的发展历史改变了美国人民对公民内涵的认识，这一概念从社区层面向地方层面进而向整个国家层面延伸。社会权利的整合与扩张，有利于强化人们的国家认知。此外，不断增加的社会保障责任也赋予联邦政府动员和分配更多的财政资源，创建和强化相关联邦组织和专门机构。结果，行政网络慢慢地渗透到公民日常生活的各个方面。作为联邦政府的一项基础性职能，社会保障增强了联邦政府管理和服务公民的能力，也促进了美国社会和谐。

德国社会保险：统一国家的重要补充举措

在19世纪80年代和90年代，俾斯麦建立了世界历史上第一个社会保险制度。他当时的计划是建立一项由联邦政府机构管理的、统一的国家制度。这一想法遭到地方主义和独立派的强烈反对，俾斯麦被迫在立法方面采取了灵活立场。最终的妥协是，在国家层面出台统一法令，但由

各行业基于社团主义分别管理其社会保险。尽管以行业为基础的管理是碎片化的，但它也削弱了地方分裂倾向这个新生国家面临的巨大挑战。俾斯麦首相没能实现国家统一管理的理想目标，但退而求其次，新建的社会保险制度帮助削弱了南部分离主义。

从中世纪开始，德国一直分裂为数百个城邦，各个地方都有各自的税收政策和货币，跨地区的货物交换必须交付道路桥梁通行费。1834年，德国关税同盟成立，这是打破跨地区经济税收障碍的首次努力。俾斯麦首相坚定推进国家统一，他采取了军事、政治、经济和社会措施来排除地方分裂。因而从国家统一来看，他在社会领域的制度建设是整个统一进程的一部分，是为了巩固新生国家。

新加坡的居者有其屋：社会整合与治理的重要平台

在20世纪50年代国家独立后，新加坡政府没有遵循英国模式来推进基于税收及保险缴费的国民卫生服务和社会保障制度，而是创立了中央公积金制度，通过强制储蓄方式满足居民家庭的基本需要。在演变过程中，这一制度逐步将保障重点放在住房上。1955年立法通过的中央公积金最初旨在提供一种退休保障。其设立，是立足于促进自立、传统的家庭支持系统、勤俭节约、积极工作和非通胀的经济增长等国家社会经济发展的基本理念基础之上的。多年来，中央公积金的使用范围逐步扩展，可用于帮助满足住房以及医疗和教育需要，实现国家社会、经济和政治目的。当然，有人批评新加坡长久以来在社会福利体系中过于重视住房。

如同有的学者指出的，新加坡国家构建中的关键支柱应是1969年的“居者有其屋”计划。该计划旨在帮助工薪家庭购买受补贴的公共住宅，一项重要的举措是允许他们从中央公积金中提款和借贷。这是中央公积金首次扩大支付范围。

确实，新加坡的总设计师及随后的决策者赋予公共住房计划许多功能。它不仅向所有人保证支付得起的住房，也防止了新加坡普通家庭遭受私有住房资产泡沫所带来的不利影响——这一现象在东亚经济体中是相当普遍的，还有益于促进不同族群间的社区和谐、巩固传统大家庭关系。1970年新加坡居民的住房自有率是29%，2004年上升到93%。虽然新加坡和香港一样，都有快速上升的资产泡沫，但它对普通家庭的社会影响，新加坡要比在香港小得多。面对大量移民和多种族的社会，“居者有其屋”计划在新加坡社会的形塑中扮演着十分重要的角色。在公共住宅计划项目下，公共建造的小镇的设计和分配，都整合了不同收入和种族的人群，防止低收入者聚集或形成贫民窟。住房政策还被用来支持家庭功能发挥，不鼓励个人（无论是老人还是年轻人）独自生活。此外，房屋类型一直作为家庭财富多寡的标志，进而成为财政性福利和社会福利分配的一种依据。

日本和韩国的教育均等化：国家发展战略的重要元素

日本和韩国分别在20世纪50年代和60年代开启各自基础教育上的均等化创新。和许多发达国家类似，日韩两国的中小学生大多被排位到邻近的公立学校就读，然而两国的教师分配机制又与大多数发达国家有所不同。在多数国家，通常采取的是一种教师增量均衡方式，也就是将新招优质教师更多安排到落后学校。比较而言，日本和韩国采取更积极的方式使不同学校的教师质量分布得以均衡。两国都按照一定规则定期对现有师资队伍进行跨区域调配，学校间教师轮换是国家主导的强制性政策，其实施也是非常透明的。

在国际标准化测试中，日本和韩国初中生成绩十分突出，这在相当程度上受益于基础教育均等化政策。就国际学生评估（PISA）得分来说，日本和韩国学生一直处在国际排名的前列。虽然近些年来两国学生表现被中国上海地区学生超越，但就学校间和学生间平等性而言，前者仍然要比后者好得多。在日韩两国，一些人质疑高中阶段的教育均等化政策，但几乎没有什么人质疑小学和初中的教育均等化。

像韩国学者认为的那样，从物质资本经人力资本转向社会资本建设，是现代化的必由之路。日本和韩国都缺乏自然资源，人力资本的发展对这种短缺起到了补偿作用。而且，基础教育均等化政策可以促进社会信任与社会和谐，因而能增强社会资本。此外，教育均等化政策可促进社会

公平。在制度建立之初，30%的韩国检察官毕业于5所高中，到2006年这一比例下降为10%。韩国和日本在现代化过程中都将收入不平等保持在较低水平，教育均等化政策可能作出了重要贡献。

现代化国家一般都选择合适的社会政策项目，并藉此增强国家基础性权力

在现代化进程中，如同Mann所述，成功国家的控制性权力会下降，而基础性权力会上升。基础性权力是指国家干预大众日常生活的能力，以及把国家决策付诸实际的转化能力。按照Fukuyama的定义，基础性权力包括国家登记人口、征税和提供公共服务的能力。社会政策与这样界定的基础性权力的所有要素都有联系。它要跟踪目标人口、动员资源和提供重要的公共服务。因此，社会政策与国家构建之间存在天然关联。

社会政策包括众多政策项目，除斯堪的纳维亚国家以外，没有国家能够实施全面的、高水平的社会政策组合。事实上，无所不包的福利包也没有必要，因为如果国家能帮助家庭减轻生活中遇到的一两个主要风险，那么后者就能够集中资源较好地应对其他风险。

因此，几乎所有国家都根据国情确定其社会政策组合及其优先项目。比如，在英国，国民卫生服务一直是最优先的项目，公共养老金的待遇水平非常低。相反，在美国，社会保障养老金项目比全民医保项目更具有优先性。在其他四个案例国家中，社会政策组合也都有鲜明的特征。一个国家政策组合的类型及其标志性政策项目的选择，则与各自国家基本国情和历史发展路径有很大关系。

从所选案例国家的实践来看，标志性社会政策项目要比非标志项目的覆盖面更为广泛，待遇水平也较高，也有更强的社会公平性。这些案例还表明，很难概括出哪一个社会政策项目更适合作为标志性项目。因为相同项目在一个国家是发展重点，但在其他国家可能不太受重视。尽管案例国家标志性项目不尽相同，但在标志性项目选择上还是有一些共同原则。首先，一个国家要把有限的财政资源和治理资源集中在一两个重要项目上。其次，标志性项目不仅要能解决重要的民生问题，而且要有助于增强国家认同和治理能力。此外，在日本、韩国等后起的工业化国家，其标志性项目最好选择教育和健康保障等社会投资性强的项目，而不是选择公共养老金和社会救助等社会消费性项目。

借鉴国际经验，将社会政策发展与国家构建挂起钩来

我国历史上，“国家”的概念长久存在。然而，在长期封建社会历史中，国家仅表示一种文化认知，皇帝与基层大众相距遥远。传统国家权力从未有效地抵达县以下的社会。新中国头三十年，身份认同从家族转向了工作单位或集体。在第二个三十年，这种认同又从工作单位转向了地方。

按照Mann对国家权力的分类，我国的控制性权力已经相当强大，但基础性权力又相当脆弱。各级政府，特别是中央政府，并不知晓每个地方以及家庭的人口变化，不掌握每个家庭收入和财产信息。另外，多年来基本养老保险的缴费依从率低于70%，最低生活保障制度的错保率和漏保率都高达50%。

为解决这些问题，我国政府已经在推进国家治理体系和治理能力现代化，提出要增加基本公共服务并实现均等化。然而，我国所缺乏的是将社会政策发展和国家构建关联起来。所选国家案例都显示，全国性的社会政策项目可以帮助国民树立国家认知，同时强化国家的基础性权力。

过去二十年来，特别是本世纪的头十年，我们快速推进民生项目的建立和水平提升。世界银行和国务院发展研究中心联合报告指出，自上个世纪90年代末期以来，我国政府以国际上史无前例的速度，建立健全了社会保护体系。然而，另一方面，所有这些项目交由地方实施。由于缺乏足够的财政和人力资源以及担心影响地区竞争力，地方执行相关政策的能力和意愿都较低。这就引发了公众对进展缓慢以及地区差距的不满。这些项目的前景不明朗以及地区差距，事实上损害了人们对地方政府的信任和对国家的认同。

所选案例国家的经验表明，对我国尤其是中央政府而言，社会政策发展战略应从全面扩张转

向优化发展，应考虑把社会政策重点限定在少数几个项目上，特别是基础教育均等化和人人享有基本卫生服务等社会投资类项目上。在这两个领域，中央政府要增加投资，并在地方上建立分支机构监督相关服务的提供，在一些偏远地区甚至应该招聘人员直接提供服务。同时，其他政策领域要有所收缩，或者应把大多数相关职能委托给地方政府或市场。