

## 专栏导言

岳经纶 陈永杰\*

自2003年以来,我国政府提出了诸如“以人为本”、“科学发展观”、“和谐社会”、“基本公共服务均等化”等新的施政理念和施政方向。这些新理念和新方向都与“社会政策”这个在我国还不太流行的概念和学科有关。事实上,敏感的学者已经意识到我国公共政策格局正在经历从经济政策向社会政策的历史性转变,中国开始进入社会政策时代。在这样的时代和政策背景下,本期特设了社会政策专栏,选取了四篇文章,分别从历史、国际和中国现实的不同视角探讨社会政策这一跨学科领域。

在国际学术界,近几十年来社会政策这个学科的冒起与二战之后福利国家的起伏息息相关,正是福利国家不断的完善和改革,推动着这个学科与时俱进、不断细化。在国内学界,对社会政策在西方发达国家中出现的脉络的研究,较多集中于欧洲部分,从普鲁士的俾斯麦政府首次提出社会政策的概念,到二战后上台的英国工党艾德礼政府的首个具现代意义的福利国家都吸引了众多学者的关注。然而,对于美国社会政策诞生的历史背景,尤其是与进步时代(**progressive era**)之关系的研究却可谓凤毛麟角。有鉴于此,本期专栏选取了美国密歇根大学教授 **John Herrick** 的《美国进步时代:变革社会中的社会政策创新》一文,希望能起抛砖引玉之效。这篇文章尝试从社会政策的视角窥探美国进步时代的历史图景,当中众多细节,例如工伤赔偿、养老保险、住房供给等具争议性的社会问题,与当今中国面对的类似

---

\* 岳经纶,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,中山大学社会保障与社会政策研究所,所长;陈永杰,中山大学行政管理研究中心、中山大学社会保障与社会政策研究所,讲师。

问题确有颇多似曾相识之处。我们认为,美国进步主义改革者为了改变资本主义“丛林时代”的社会现实所作出的种种尝试,无论其成与败、得与失,毫无疑问都值得我们借鉴、吸取。

回顾过去,解读进步时代,可以加深我们对社会政策发展脉络的理解;前瞻未来,探究社会政策将来的发展趋势,则要求我们对当代西方发达国家的社会政策现状有一个充分的把握。面对全球化和新兴国家崛起的冲击,西方的福利国家制度在过去二、三十年间作出了相当多的调整,目的正是为了适应这种世界性的社会经济结构的转变。对于这种转变,不少经济学者根据各国政府披露的统计数据断言,在曾经实施高税收高福利的这些西方国家中,传统的社会保障项目的开支被削减了,节省下来的资源一部分以减税的形式返还到个人手中,另一部分则投资到了人力资本的培养之上,例如教育。据此,他们认为福利国家出现了“消解”的现象。这种对福利国家发展趋势大而泛之的叙述,往往成为一些转型国家或新兴国家的新自由主义学者反对进一步完善其福利制度的根据。有趣的是,颇为针锋相对地,另一批传统的社会政策学者提出福利国家出现了“反弹”现象的观点,他们也拿着各种统计数据做文章,指出相当一批建立了福利国家制度的西方国家,它们的社会支出不但没有“消减”,反而是“反弹”了。这两种逻辑推导都顺理成章、结论却迥然不同的观点,只会使后进国家社会政策发展方向的讨论无所适从。

从这一个角度看,本期社会政策专栏刊登的约克大学德籍学者库勒的文章便显示出一种特殊的意义。同样使用国际组织提供的统计数据,可以得出截然不同的两种观点,这本身就已经很能说明这个论题仍有相当多必须重新检视之处。大而泛之的所谓趋势并不可靠,原因之一是各项指标在选取和使用的过程中均可能出现偏差。正如西谚所谓“魔鬼在细节中”。库勒从最基本的数据分析入手,使用定量分析的分析工具,揭开了上述两种论述中的趋势面纱,不但逐一检视国情不一的多个国家,还把不同社会项目中的公共开支逐一区别比对。此外,他还提出使用一些新的附加指标作为衡量准则。他发现,不同资本主义国家事实上走上了相当不同的改革轨迹,用他的话说,是“一些国家确实缩减了福利支出,一些维持稳定,而另一

些则明显地扩张了”，破解了“消解”或者“反弹”这种“非此即彼”的观点。

我们认为，库勒指出的这一点极其值得所有关心社会政策在中国如何发展的学者注意。一方面，认为西方世界已经喊停福利国家制度，所以中国最好从一开始就不要搞社会政策的观点，其前提本身就是错误的，因为所谓的“消解”可能在某些西方国家出现了，但并没有成为一种普遍的现象。另一方面，认为西方国家的福利国家制度在“反弹”甚至“扩张”，因此我们也可以放胆大搞社会政策的提法也颇有问题——其前提同样不成立。事实上，摆在我们面前的，是一幅如此斑驳的图景，无论是从总体上还是在个别社会项目上，“消解”、“反弹”、“扩张”都有先例。在中国讨论社会政策的前路，首先是要认识到，在国际上，社会政策的发展路向具有多元性，要掌握这种多维度的视角。

对于国内学界，以历史和国际的视角研究社会政策，为的是把社会政策的视角引入到分析当今中国社会现实之中。一个首当其冲的问题是，如何找到一个适当的切入点。基于这一出发点，本期专栏选取了岳经纶和朱亚鹏的文章以作尝试。岳经纶的文章从社会政策的角度为当代中国社会保障制度的发展过程描绘出了一幅宏观图景，反思了我国原有社会保障制度建设中出现的“八重八轻”问题。当前我国提出了建设“和谐社会”的政策路向，社会保障制度也正从“社会身份本位”向“人类需要本位”转变。然而，到底一个怎样的福利制度才是我们最需要的呢？岳经纶一文尝试为此指出一个方向，他提出我国的社会保障建设应以建立社会主义福利社会作为目标模式，使社会主义福利社会、民主政治及市场经济成为中国特色社会主义的三大支柱。任何宏大的叙述都需要以细节作为支持，为此我们也挑选了朱亚鹏的文章。该文对住房政策进行了相当具体的“案例分析”，这里最希望带出的一个信息是，住房保障是公民理应享受的一种权利，而以公民权利的自下而上而不是行政管理的自上而下的视角来看待养老、医疗、教育、住房等问题，无疑正是当代中国相当缺乏的一种社会政策视角。

（责任编辑：何艳玲）