

专栏导语

岳经纶 陈永杰*

本期的社会政策专栏选取了4篇文章,分别从宏观和微观、历史与现实的角度探讨了社会政策领域的一些重要议题。把斯坦因·库诺(Stein Kuhnle)的《全球化与社会政策发展》放在首篇,我们希望传达出这样一个信息,即全球化是当今世界社会政策的讨论不可回避的一个重要背景。但是,对全球化的思考却应如该文所指出的那样,需要兼顾不同的维度。通过李晓康讨论新加坡马来族群教育问题的文章,我们也希望与学界同仁共同思考教育政策与种族和谐之间的关系,这是一个在中文文献中绝少涉及但在当前环境下却十分值得重视的问题。住房、教育和医疗问题在当代中国是三大民生难题,我们希望透过关于住房和医疗的两篇文章,来推动关于政府在社会政策范畴中应如何合理界定其责任边界的讨论。

斯坦因·库诺的论文对近年来西方社会政策学界关于社会政策与全球化的关系的讨论作了一个提纲挈领式的总结,为我们展示了全球化的经济、政治和文化维度,而且也引导我们参与到全球化进程对世界各国福利制度到底可以产生多大影响的争论之中。

近年来,全球社会政策(global social policy)的概念在西方社会政策学界中引起了不少争论。一个比较普遍的共识是,全球化不仅

* 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、社会保障与社会政策研究所,讲师。

仅是经济现象,而且也是政治现象和文化现象;同时,全球化给福利国家和社会政策带来了巨大的影响,需要从社会政策的视角去透视全球化进程及其影响。英国学者鲍勃·迪肯(Bob Deacon)认为,如下两个全球化的过程真实存在:首先,国际组织以及其他重要的全球行动者建构了多种社会政策方案,以此来影响和干预国家层面的社会政策;其次,全球范围内已经越来越明显地形成了超国家(Supra-national)层面的社会政策和决策机制,它涉及全球再分配、全球社会规制和全球社会权利。

按照英国学者约翰·赫德森(John Hudson)和斯图亚特·劳(Stuart Lowe)的分析,学界在经济全球化对国家性质及福利制度所带来的冲击方面存在着三种截然不同的观点(Hudson & Lowe, 2004)。“怀疑论”(The Sceptics)认为全球化不过是一个神话,是一种狂想的产物(Hirst & Thompson, 1999),从根本上否定全球化本身;“超全球主义论派”则持完全对立的观点,例如大前研一(Ohmae, 1990)就认为全球化重新定义了世界地缘政治的版图,已把整个世界转变成为一个单一的全球经济体,全球化进程的影响因此无所不在且深远;“转型派”(Transformationalists)认为以上两种论述都走了极端,未免有脱离现实之嫌,因此虽然在原理上认同“超全球主义派”的逻辑,但仅将全球化视作一股新的社会力量,不矮化亦毋需夸大,例如有观点就认为民族国家不得不对全球化作出回应,但这种回应毕竟是在自身的文化和历史框架之内作出的(Held & McGrew, 2001)。

我们认为,从上述三派激辩的背景入手有助于掌握斯坦因·库诺这篇论文的研究脉络,以及思考他为学界提出的一系列问题。他想提醒学界注意的是,全球化并不等于经济全球化,同时存在着政治和文化的另外两种维度。经验证据显示,全球化虽然在经济维度具有压倒性影响,但在政治和文化维度却仍未达到同样的程度,这对于一个国家社会政策的制定而言显然有着重要的意义。他指出:

“……社会政策说到底还是取决于价值观念、利益关系和政治选择……那些处于相似的经济发展水平和财富积累水平、拥有近似的开放程度的国家,社会政策的覆盖范围存在明显的差异,这证明了社会政策其实是政治偏好和选择的结果。”为佐证这一论述,斯坦因·库诺的论文举出了大量事实。

作为总结,斯坦因·库诺毫不掩饰自己的看法,“因为察觉或观察到市场经济越来越重要的主导地位,有观点认为经济全球化对于福利国家和社会政策产生了显著的影响,一些观点却认为全球化对福利国家的影响并不大”,他倾向于“中间立场”：“全球化对福利国家和社会政策发展有影响,但(国家)制度结构以及政策回应调和了这些影响”。必须指出的是,这种观点与全球化讨论中的“转型派”有一定的区别。“转型派”虽然认为民族国家有调节全球化影响的能力,但仍基本上全盘接受经济全球化主导地位的逻辑,在他们眼中,一国一邦的政治与文化根基在全球化面前尽管未至于多余,但至少是被改变了性质(Hudson & Lowe, 2004: 29)。相比之下,斯坦因·库诺的“中间立场”在全球化的影响与某个国家政治、文化根基的调节功能的比较之中,略为倾向于后者。

无论学界是否认同“转型派”的观点或者斯坦因·库诺赞成的“中间立场”,在关于全球化与社会政策的讨论中,以基于实证而不是偏执于某种价值观念的开放态度来审视问题都是极为必要的。

近年来,西方社会政策学界把不少关注的眼光投向了东亚诸国,东北亚的韩国和日本是研究得最多的两个国家,但在西方国家社会政策讨论中常见的种族问题在这两个国家中难觅踪影,究其原因这是这两个国家都是一般意义上的单一民族国家,基本不存在多民族国家中几乎必然存在的民族问题。但事实上,在东亚诸国之中,也有一些典型的多民族国家,例如东南亚国家新加坡。从立国前后在马来人与华人之间连续爆发的族群冲突,到现在所取得的种族和谐,新加坡在处理民族问题上可谓相当成功,它在社会政策领域中

推行的强制不同族群互相交流的措施一直备受瞩目,例如要求各族群按固定比例入住“组屋”的住房政策就是不少学者热衷于谈论的话题。

从这一角度看,李晓康对新加坡马来族群教育政策及其相关问题的讨论就有不可忽视的价值。马来人在包括了马来西亚在内的整个马来半岛上是多数民族,在新加坡国内是主要民族之一,但人口远少于华人,因此处理好与马来族群的关系不仅关乎新加坡内部的民族和谐,也对其与邻邦马来西亚的关系有着重要影响。在教育方面,新加坡政府推行的政策没有偏袒任何一个民族,最好的例子是以英文为教学语言。尽管如此,现实的情况是马来族群的教育成就一直较华人和印度人逊色,而这一差距正是导致他们在政治、经济和社会各领域中都比华人和印度人稍逊一筹的重要原因。那么,对于这种情况,政府应该怎么做呢?李晓康认为,提升马来族群的教育水平固然是当务之急,但这并不是“为马来族群提供任何特权,而是提升马来族群对子女教育的重视和支援”,要做到这一点,“政府需要得到马来族群的信任,避免其所制定的政策被马来族群视为侵犯其原来权益的针对性措施”。可能不同的论者对应该采取的具体政策措施有不同见解,但我们认为,该文提出的应以“同理心”(empathy)来对待少数民族并且着力减少猜忌这一基本立场,应获得大多数人的支持。

本期专栏还选取了朱亚鹏和乐章的文章。这两篇文章分别讨论的是美国进步时代的住房问题和我国的医疗改革,二者看似无直接联系,但事实上都有一个共同的关注,那就是如何合理地界定政府的责任。两篇文章都不约而同地提到了政府以外的其他力量在社会政策供给上的角色。显然,在当代中国的社会改革中,尤其是在从统治(government)到治理(governance)的转变过程中,平衡和协调政府、市场、社会三者之间的关系,正是实现“良治”(good governance)的关键所在,在社会政策领域当然也毫不例外。

参考文献

- Held, D. & McGrew, A. (2001). Globalization. In Krieger, J. Eds. *The Oxford Companion to Politics of the World* (2nd Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1999). *Globalization in Question* (2nd Edition). Cambridge: Polity Press.
- Hudson, J. & Lowe, S. (2004). *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World*. London: Collins.

~~~~~

## 《公共行政评论》征集专栏稿件

为了进一步拓展与深化公共行政学特定领域的专题研究,促进建设性学术对话,本刊特面向国内外学术界征集专栏组稿人及专栏稿件。

每个专栏的要求是:1-2位专栏组稿人;3到5篇论文及专栏导语(2000字以内);专栏论文符合本刊用稿要求。

诚挚期待各位学人就专栏相关事宜来邮来电垂询商谈!

邮箱:jpachina@163.com

电话:86-20-84038746