

透视亚洲福利保障经济:一个东西方比较的视角

王志凯

(浙江大学 公共管理学系,浙江 杭州 310027)

[摘要] 亚洲福利保障经济的发展是在工业化和现代化进程的推动下不断进步的,它与国家主导的经济增长和再分配的目标是一致的,并被认为是经济增长的一种直接贡献力量。亚洲福利经济素以政府小规模公共开支的低成本作为其发展的优势,尽管这也意味着亚洲福利保障经济与西方社会的福利经济之间存在着显著的差异,但这也预示了亚洲福利保障经济在市场化的发展道路上可能比西方走得更远。宗教和文化的交融,实际上是规制了亚洲福利经济低水平发展的模式,但这种模式的发展,最终会更多地向接近西方特别是欧洲健全的体现民主和公民权益的福利经济模式靠拢。而中国适时确立的科学发展观,则进一步明确了中国社会福利保障经济的发展方向和目标。

[关键词] 亚洲;福利保障经济;现代化;比较;透视

[中图分类号] F2 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2005)01-0152-09

亚洲国家,尤其是东亚、东南亚国家和地区作为新兴工业化的代表,伴随着其经济的发展和现代化的进程,东亚、东南亚国家和地区的社会福利保障经济制度也在逐步发展和完善。尽管亚洲的福利经济发展和西方福利经济仍有明显的差距,且亚洲国家经济社会的发展并没有完全遵从西方自由市场经济的道路,但西方福利经济的维系经济增长和社会稳定的功能还是在自觉与不自觉间在亚洲的实践中得到了体现。在东亚和东南亚地区,全球化力量的影响和西方市场经济规则直接或间接的作用,明显加快了经济发展的现代化进程。东亚、东南亚在创造出东方现代化经济奇迹的同时,也批判地吸收了西方的民主意识和福利思想;而现代化的理念和力量则是东亚、东南亚国家福利经济扩展的动力源泉。最终,西方福利思想的人本逻辑和东方宗教、文化的交融决定了在现代化的进程中,东亚、东南亚国家福利经济发展的低水平扩张模式。

一、现代化进程推进的东亚、东南亚国家福利保障经济

西方福利经济的产生和发展是资本主义告别残酷竞争引发的周期性危机的创造性选择;是西方民主意识、公平意识和福利思想不断觉醒的结果;是西方社会经济、政治、文化不断走向文明和现代化的保证。同样,亚洲福利经济的发展也是和该地区的现代化进程紧密相连的,亚洲福利经济的

[收稿日期] 2004-06-21

[本刊网址 在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 本文受欧洲科学基金“International Workshop on Asian Social Welfare Policy Response to 1997 Crash”资助

[作者简介] 王志凯(1969-),男,江苏淮阴人,浙江大学经济学院公共管理学系副教授,理学博士,主要从事公共管理与社会保障等方面的研究。

这种低水平扩张模式的判断评价,其实是对亚洲福利保障经济发展及其与西方差距的客观判断。虽然,从经济发展水平和经济体制差异角度比较研究东西方(中西方)福利保障经济发展差异上的重大影响已形成共识,但本文则是从亚洲福利经济动态发展的角度,即通过观察亚洲工业化、现代化进程与福利保障经济发展的互动影响,结合亚洲宗教与文化的独特性,从东西方比较的新视角,认识亚洲福利保障经济。

发展既受西方福利经济思想传播和扩散的影响,也是东亚、东南亚国家现代化进程的题中之义。

对应于欧洲、大洋洲和美洲的西方发达国家,亚洲国家实施的是一种赶超式的发展战略,因而,亚洲国家福利保障政策的发展开始总是服从于(或从属于)经济的现代化。亚洲现代化从以下三个方面推进亚洲国家的福利经济,并呈现出与欧美的不同特征。第一,亚洲福利保障政策体现出与亚洲新兴市场经济相一致的特征,往往是新兴市场经济实施赶超战略、及时的制度支持性安排,尽管亚洲福利保障经济体系的安排总体上是滞后于经济发展和社会变革的。而在西方,福利经济的发展目标与西方现代市场经济的追求从长期看是一致的,但正如许多西方学者所说,即使是欧洲和大洋洲的较成熟的福利制度安排与它们的经济具有协调一致性,但在实际运作中也存在着相当的不同步性甚至间断的对抗性^[1]。“社会福利政策总是寻求对市场的纠正和对抗”^{[2](p.38)},即福利经济制度是不断消除和缩小市场经济的目标和社会公平目标之间的差异,实现尽可能的平衡。这是目前亚洲福利保障经济与西方福利经济的一个重要差别。第二,亚洲国家社会福利保障政策的制度化和连续性是依存于亚洲市场经济的进程,而不是独立于经济发展之外的,所以它往往滞后于经济的发展。相比而言,西方福利经济制度有时可以是一种相对独立的价值和准则的发展取向——高度突出的人本思想和人文关怀,即民主和人权至上。确实,西方的平等、平均化享乐主义与过于奢侈的福利保障安排一度突出地表现出和资本主义发展逻辑的不相调和,这也对资本主义的市场经济秩序产生过冲击。第三,亚洲福利政策受区域市场发育的局限限制以及区域内宗教、文化的差异性的影响,其体现的福利保障广泛性和公平性的水准,远不如西方福利经济。因而,亚洲福利政策的整合无论在具体某个国家的层面,还是在整体的层面,都不能和欧洲、大洋洲的福利经济制度相提并论。这其实也是和亚洲地区具有巨大的区域差异和国情差别的局限紧密相关的,更是与亚洲地区存在民族、宗教、政治、经济、文化等内部的差异性甚至是冲突和碰撞相关。

毋庸置疑,亚洲国家福利保障经济政策的发展与西方的福利经济存在较大的差距。但是,我们必须承认这样一个事实,即亚洲国家在支持经济发展目标前提下实施的实用主义福利保障经济政策,也具有其自身的优势和独到的功效。亚洲国家的福利政策与经济现实之间是相当一致和相互依存的,亚洲的福利政策是亚洲国家现代化进程推进的结果,和亚洲经济现代化是高度统一的。在近二三十年的亚洲经济奇迹的推动下,亚洲国家福利经济制度也经历着不断的发展和革新。特别是中国、韩国、泰国、马来西亚和中国台湾省,在创造经济奇迹的同时,福利保障经济建设也取得了较好的进展。尽管近期东亚、东南亚地区贫困、失业和公共危机灾难不断,但亚洲经济现代化的成就和社会现代化带来的观念进步,已经使福利保障思想深入人心。即使遭遇1997年亚洲金融危机的破坏和冲击,东亚、东南亚国家依然没有对福利经济采取紧缩和削减;相反,中国、韩国、马来西亚和新加坡还进一步加强了国家社会福利保障体系的巩固和完善。

二、宗教和文化的交融共同规制东亚、东南亚福利经济发展

任何的社会存在和发展,都有其宗教和文化的基础,西方福利经济更有其宗教的根源。由西方教会的慈善之举上升为制度化的福利经济,其中社会保险的发展是西方政治的创新。从作用和影响来说,宗教和文化有他们相同和一致的方面,宗教和文化的关系与其在经济社会领域的作用,是随着社会经济的发展而

Ezra F. Vogel 曾说,西方国家由教会慈善事业发展转变而来的政府主导的福利经济,逐步制度化为相对独立的公民权利和政府及社会的义务。福利权益人认为享有福利是理所当然,因而福利经济可能会丧失其对公民工作的激励作用,福利经济制度似乎转化为独立的福利支付的价值和准则。

Alber J. *Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan.* European Sociological Review, 1988, 4(3), pp. 181 - 207.

变化调整的。世界范围现代化进程的加快,带来了全球社会广泛的非宗教化和科学化,削弱了宗教在现代经济社会的基础和作用。尽管如此,宗教对世界范围的福利经济发展仍有着影响,亚洲也不例外。

首先,宗教既是一种残存文化,又表现为是与客观现实世界一致的存在。宗教已经越来越被看作是一种特有的、与社会现实相距很远的现象,并且它在非宗教化的世界继续生存的能力已相当微弱,在许多地方(尤其是西方世界)宗教已经成为一种残存文化的象征。而且残存的宗教也必须与客观现实世界保持一致,必须适应现代社会并为社会提供积极的贡献。一句话,宗教要能促进现实社会与个人的生产力不断提高,有益于社会整体福利水平的不断改进。第二,宗教信仰是用以解释和理解人类个体及整体的最大幸福和最大不幸,宗教信仰表现为人们面对生活的基本态度。第三,宗教还有另一维度,就是它给信徒一种鼓舞的力量。宗教的精神使人们的命运和某一绝对的价值相连,它影响并左右人们的行为和动机,相应地它必然影响信仰群体的社会福利权益与标准。

笔者认为,宗教和文化的交融共同规制着东亚、东南亚福利经济发展。这里的“规制”是规定、制约和影响。东亚和东南亚国家秉承的文化传统源于中国儒家文化,而佛教是这一地区最为盛行的宗教;但佛教在东亚和东南亚仅仅是信徒们的精神寄托或人们逃避现实的一种途径。佛教对政治、经济和社会生活文化的直接影响是很少的,相反,儒家文化对亚洲社会的影响却是深远的。

宗教对社会的秩序会产生直接的影响,而社会秩序是一种由政治规范的社会生活文化。和西方的宗教相比,源于儒家学说的宗教文化是一种更关乎社会基本生活和秩序的宗教概念,关乎民族、国家和社会的治理,而远非仅是一种宗教生活的组织形式,更不仅仅是西方追求个人自由和社会平等的宗教伦理。孔子宗教文化其实是一种服务于家长政治的社会价值和伦理,它以一种教育思想的面目出现,由统治阶级、社会和家庭加以潜移默化地宣传和教化。宗教思想和文化影响并孕育着既有的社会经济状况,并且在开放条件下,扩散并影响相邻的其他社会经济体与社区。儒家文化引起西方社会的关注和研究,就是开放环境下宗教、文化扩散的一个有力证明。相应地,我们也重视西方基督教民主文化的平等观、民主观和生态平衡伦理等,理解其是西方工业化、现代化的文明基础,也是西方福利经济制度发展的道德根基。今天在经济全球化的推动下,区域经济一体化与民族国家的政治、宗教、文化的多元交流是并存的。这为亚洲经济现代化和福利保障制度建设提供了可资吸取的有益内容。

文化是社会制度化(包括社会政治和经济体制)的传承载体。正是宗教和文化交融地作用于社会和政治,才会对事关经济和社会发展的福利政策道路的发展方向产生影响。与西方国家以基督教根源的宗教及文化的同根、同质与同向性发展不同的是,亚洲福利模式的文化与宗教根基比较复杂,虽然亚洲的文化与宗教都可以溯源于中国的儒家文化,但它们的发展却有不同的方向和侧重。这一地区有东亚的佛教、南亚的印度教、东南亚的伊斯兰教,尽管这些不同宗教对其所在国家、地区和民族的经济、政治和社会生活影响有限(即使是亚洲地区最盛行的佛教也不例外),但这些不同的宗教派系托系着各自的民族主义(佛教的民族主义色彩很淡),由此,亚洲地区内政治经济的内耗式竞争相对强于西方基督教世界的盎格鲁-萨克逊民族的国家阵营,而合作却又明显弱于西方世界。尽管亚洲国家皆受学贯古今的儒家文化哺育和教化,但各国的政治经济发展及其对福利保障政策的选择,仍有各自突出的个性和差异。

参见 1993 年 9 月于芝加哥世界宗教会议通过的《世界宗教议会走向全球伦理宣言》。

贺卫方《中国宪政之起步》,转引自凤凰卫视《世纪大讲堂》(2003 年 10 月 6 日)。

Nanna. Kildal and S. Kühnle addressed in their paper *Norway: an amenable member of OECD*, that the tradition of public responsibility for welfare was strengthened with the emerging of state and church bureaucracies after the reformation of 1536, Here the word church means the Christianity, A. Klaus and B. Michelle (eds) *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar Publishing, 2004.

参见赵兴胤在 2000 年 11 月 22 日至 24 日于汉城举行的韩中日文化研讨会“东北亚文化的地区性与世界性”所作的题为“东亚的传统生活文化”的发言。

宗教文化影响了亚洲社会价值观的形成,并且往往通过(政治)体制文化更直接关系直至决定生活文化的形成和发展。在亚洲国家中,中国是社会主义国家,体制文化受到集体理念的影响规定了大部分的生活文化,这从主观因素角度体现了社会主义关心人民的生活。同时,中国省级地方政府治理比较完善,所以说地方生活文化比较健康。在这种体制下,虽然新中国的经济实力薄弱,但中国社会整体的生活文化依然富有活力。中国的改革开放大幅度改变了原有的生活文化,既有的利益格局被打破了。在追求经济增长和利润的过程中,腐败和不合理现象层出不穷,社会分配的不公正开始凸显,贫富差距急剧拉大,带来了社会和政治的隐患。这迫使中国改革原计划体制下的福利保障制度,建设适应市场经济的社会化福利保障体系,以保证改革的稳步推进和经济的持续发展。社会保障经济整合与建设,对中国的社会文化和生活已经并继续产生着积极的作用。

在日本,传统的神道和佛教价值观保护并传承着传统生活文化。得益于成熟市场经济环境中商品化的生活文化和较长时期内高速增长的经济,日本的福利经济走在亚洲国家的前列。日本的工业化和现代化使社会民主意识深入,与此同时,日本的公民权益保护和福利建设也成为日本现代化的内容和结果,这激励了日本的福利经济体系不断扩展和完善,可以说,今天的日本在社会福利保障经济已经基本实现了与西方福利经济制度的接轨。

撇开中国和日本,再来观察香港、韩国、新加坡和台湾等亚洲新兴市场经济国家和地区,可以发现,这些国家和地区的福利经济发展,与当地宗教、文化决定的政治权威主义和强烈的发展经济动机是紧密相关的。这些国家和地区在二战后由殖民地逐步走向了独立和自治,因而都有实施社会政策变革的要求。但在儒家文化的国家(集体)利益观的深刻影响下,它们并不将资金投入社会福利建设上来,而是在国家经济建设上迅速展开了工业化的竞争。这些国家和地区的政治统治一直以来都带有强烈的人治色彩,相对而言,法治比较薄弱,因而,这些国家民主化进程滞后于工业化和现代化,并曾经导致这些国家和地区福利经济发展停滞不前^{[31](pp. 289 - 306)}。20世纪80年代后期,随着民主化进程的加快,这些国家和地区的民主状况明显改善,这些新兴市场经济的工业化国家才让经济增长的部分果实逐步地被社会大众相对公平地分享,自此,社会福利经济方得以发展和扩大。确实,韩国和我国台湾地区的健康医疗保护、香港地区的公有住房计划、新加坡的中央公积金计划等,都是在20世纪八九十年代以来才逐步发展而发挥社会福利保障功能的。在相同或稍后的时期,泰国、马来西亚、印度尼西亚和菲律宾,也逐步走出了各具特色的改善公民福利和旨在消除或减轻社会贫困的福利保障的道路。

总而言之,受宗教和文化的影 响和制约,亚洲国家和地区一直存在这样的信条:有限的资源不应当花费在社会福利这样的消极支付领域。即使在今天,不少亚洲政府仍抱此成见。这是亚洲国家和地区福利经济发展较西方远为落后的主观原因。但也正因此,亚洲福利保障经济在市场化改革的道路上比西方走得更远。至此,我们就不难想像,亚洲国家是如何在低水平公共开支的情况下,利用家庭保障和社会互助的福利替代来实现较为全面的社会安全保障。

前文论及,亚洲的儒家文化是与其所处的和所影响的社会组织及社会政府保持高度一致的一种宗教文化,它是一种社会文化价值观,也是关系社会生活文化的社会行为的评判标准。

关于东亚资本主义国家日本的成熟福利经济体系的结论性观察与讨论请参阅 Nakagawa Yatsuiro, *Japan, the welfare super power*, *Journal of Japanese Studies*, 1979 Vol. 5, No. 1 (Summer)。

参阅 Macpherson, Stewart. *Social security and economic growth in the tigers of Asia*, paper to the Annual Colloquium of the European Institute of Social Security, University of York, UK (27 - 30 Sept. 1992), mimeo。

现在不少学者认为亚洲福利保障经济的运作是一种市场化程度很高的发展轨迹,参见 G. Roger, W. Gordon and Kwon. Huck-ju *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, 1998, London: Routledge Press; W. Linda and F. Norman *The Market in Chinese Social Policy*, London: Palgrave, 2000。

三、亚洲新兴工业化国家福利经济的发展道路

亚洲特别是东亚在工业化进程中实现的大众福利,是政府的低公共开支加个人、社区和家庭在提供社会保险和服务方面扮演的重要角色所共同实现的。这是对亚洲新兴工业化国家福利经济起源于亚洲的社会文化、宗教精神,感召于西方的福利思想,成长于亚洲国家开放的现代化进程的精当概括。今天,儒家文化是被视作东亚文化的根本基础和一种积极的历史传统,视作支持东亚经济成功的积极力量。中国在推进中华民族伟大复兴的过程中,也强调弘扬中国的传统文化,特别是儒家的道德文化。儒家文化注重教育、强调家庭关系及社会和谐、尊重传统和重视职业道德,这种东方儒家文化的集体凝聚力被认为是亚洲国家经济发展和社会进步的动力之一。笔者认为,儒家文化决定了东亚国家福利经济模式存在着不同于西方福利经济模式的一些共性:

首先,与西方相比,亚洲国家在社会福利方面都投入较少的政府公共开支,尽管亚洲国家政府在社会福利和保障上的投入和关心并不是西方评论家所认为的那样有限。亚洲福利保障经济目标的实现是通过政府实施引导资源分配、促进经济增长的战略和措施,由此产生收入分配上的公平意识和相对平等,进而推动社会大众的生产力。其次,政府提供和保障的作为公民社会权利的福利其发展是相对薄弱的,而一种鼓励自助、互助,不鼓励依赖国家和政府(甚至为社会所不耻)的东亚环境,使得非国家和非政府的机构——社区、企业和家庭在提供福利服务与提供社会保障资金支持上,总是被期望扮演积极的角色^{[4](pp. 4 - 13)}。

亚洲国家的福利体系存在共性,但它们的发展依然有各自不同的轨迹。亚洲各国的福利制度体系近期都经历了增长性发展,但这种发展受到各自国家社会、经济和政治状况的影响及规制,特别是亚洲国家政府主导型的工业化和现代化,使有限的资源主要流入投资和经济发展,而流入社会发展及福利保障经济建设的资源就很有有限了。即使是有限的,可能用于社会发展与福利保障经济建设的资源,也主要由政府公共部门掌握,真正能够分配到非政府组织和机构、社会公益性组织的公共资源就更少得可怜。这在可支配的资源层面上,就限制了非政府组织机构和社会公益性组织在亚洲国家和地区的发展空间,当然更不利于这些组织在福利保障领域效用的发挥。在亚洲,非政府组织受到制约的现实发展状况,和亚洲国家政府鼓励社会互助、自助,不鼓励依赖国家资助的亚洲福利保障经济的发展道路是相矛盾的。

亚洲国家社会福利保障经济的发展,不仅存在着有关社会福利保障项目内容的质量、规模以及服务程度上的巨大差距,而且,亚洲工业化国家与地区在社会福利保障经济的自身发展目标上也存在显著的差距。譬如,新加坡的福利保障政策的目的之一,就是增强民族国家的凝聚力和支持巩固执政党的统治;日本、韩国则是为了向更高的西方式福利与民主方向迈进;马来西亚、泰国是为了从福利政治战略上来巩固和建设法制化的权威政权;印度尼西亚和菲律宾则是为了应付严重的社会贫困问题,等等。

观察亚洲福利经济发展的历程,可以发现,影响亚洲国家福利经济发展的因素是多重的。一方面,亚洲国家福利经济发展的安排是在努力地适应快速的工业化战略,反映出东亚国家主导的发展模式。亚洲国家的福利经济不是简单建立在非生产性的福利开支之上的,财政和资金资源首先保

应该承认,非政府组织在一个社会的成长发展,是有赖于政府在公共资源分配中向非政府部门的投入。参阅王志凯《比较福利经济分析》,浙江大学出版社 2004 年版,第 54 - 55 页;秦晖于 2001 年 11 月 16 日在北京大学所做的讲演《全球化进程与入世后中国的第三部门》。

Gough I. *Welfare regimes in East Asia and Europe*, paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000: Towards the new social policy agenda in East Asia, Paris, June 27, 2000.

证并主要集中使用于经济的发展。政府总是设法降低社会援助开支,在社会保险基金的缴费设计上也是尽可能先保证工业和基础设施投入的资金资源。于是,亚洲呈现一种尚处成长中发展型的福利体系。在另一方面或层次上,亚洲特别是东亚福利制度又带有受政治权威和官僚阶层及社会权贵控制的烙印,社会福利的引入多是由权力阶层决策的结果,而非大众诉求的直接结果。权力阶层对社会福利建设的动机,一般是出于有利于工业化速度的加快、出于对国内稳定以及缓和地区之间政治经济不平衡的压力的考虑。因此,亚洲福利经济带有其深刻的局限:

1. 负担社会福利的角色过多地由家庭扮演,这对亚洲国家妇女地位的提高和性别关系平等的实现有着很大的不良影响。亚洲的福利模式明显地存在这样一种体系,即妇女是家庭事务中的主要承担者,而且为生计所迫,她们往往承担着家庭事务和社会性工作双重任务。2. 亚洲国家的社会福利制度原先都易倾向于进一步放大公民的社会经济不平等地位。因为过去(特别是在中国)福利制度规定的公民福利权益标准是依公民身份确定的,机关事业单位享受一个层面的标准,国营企业是次一层的标准,集体企业处于再次之的层面,农民则处于一个几乎无福利权益的群体层面。3. 时至今日,东亚、东南亚一些国家和地区社会的保险体系仍存在严重缺陷,保险层次过多,差距过大,服务工作缺乏整合,这带来社会保险管理低效和运转成本的增加。4. 亚洲福利政策带有保守主义和官僚权利主义的逻辑控制色彩,就是说亚洲福利保障经济是一种建立在官僚权贵政治主导控制基础上的不完全公民福利权益。因而,亚洲的福利制度似乎并不是社会公民权的福利权益,而是主要出于统治阶层的一种稳定政权的主张和需要,像是统治阶层对社会公民的一种福利施舍。

这些局限又导致了亚洲福利经济制度在一些可持续性发展趋向上存在不确定的一面,对这些问题进行客观准确的认识,事关亚洲福利经济制度发展的前景和未来。首先,亚洲福利制度对经济增长的贡献程度仍需进一步商讨。因为亚洲特别是东亚和东南亚经济的高增长,是在低劳动成本的充分或接近充分就业的模式下实现的。一旦这种低劳动成本的充分就业状况发生改变,劳动力成本上升或社会就业状况恶化,即便是既有的低水平社会福利安排也必然面对难以承受的压力。因为低劳动成本经济下的低水平的社会福利保障经济安排,存在正负两个方面的效应:一是政府和社会低成本的福利公共开支,使节约的资源可以更加集中地投入直接经济发展;二是公民享受到的教育、培训等的福利服务就会少之又少,福利保障经济的财富积累也必然缓慢和有限。事实上,这种劳动力成本和就业状况的变化在东亚、东南亚已经发生。其次,东亚的政府低开支的福利体系是建立在强大的传统家庭结构和青壮年化社会基础上的。随着世界老龄化进程在东亚的加速发展以及东亚传统家庭结构的变化和破碎,这种依赖传统家庭提供强大保障的福利体系必然会遭遇危机甚至是根本的动摇。再次,民主意识和人本思想对东亚权力政治的挑战,使得东亚国家政治上也融入了新的声音,迫使东亚的政府和社会不得不考虑建构和提供一个更为健全的福利体系。这意味着国家和政府在更加健全的福利体系中要承担更多的直接财力支持,政府不仅应当是市场规则的调控者,而且应将其为特定群体提供的福利扩大覆盖到所有社会公民。最后,当今的全球化浪潮推动了商业、金融和劳动力要素的自由化流动,迫使公司企业减员增效参与国际竞争。这种趋势削弱了企业中心本位经济制度系统的内生福利保障功能,因而需要社会化福利保障体系的及时跟进。而劳动力的国际间自由移动,更对福利保障制度的国家和地区的合作提出了新的要求,亚洲国家的福利保障体系也要和国际接轨。

Kwon, Huck-ju. *Democracy and politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asian*; Roger Godman, Gordon White and Huck-ju Kwon: *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge Press, 1998, pp. 27 - 74.

四、亚洲福利经济制度发展的前景

自 20 世纪 90 年代初日本的泡沫经济,到后来席卷东南亚的亚洲金融危机,及至中国的通货紧缩,亚洲国家的产业、经济、金融和社会正面临棘手的结构性问题。亚洲素来强调政府调控市场经济,今天发现自己也在经历西方世界曾经经历的持续性经济社会问题——失业、分配不平等和社会不公正。这些棘手的结构性问题的出现,是在亚洲绝大多数国家和地区经济发展仍处于欠发达或者是努力向发达转化的发展过程中,这是亚洲国家现代化进程中的巨大羁绊。而亚洲强势政府的政治体系对应于弱势的公民社会和弱势的政治反对派别,加上社会体系方面存在的等级关系和性别不平等,这种状况在全球化时代不可避免地遭致来自世界范围民主政治力量的批评和抨击,使得亚洲各国在福利建设上的首要目标就是:向西方福利经济体系的方向发展和努力。

尽管西方政府和社会颇为关注亚洲福利体系的低政府开支模式,并试图从亚洲的实践中寻求一些减少社会公共开支和提高经济竞争力的有限途径。但是,一个客观的现实是经济国际化发展和全球竞争的压力不仅是西方世界的福利体系所面临的,也是东亚、东南亚国家与地区在福利保障经济体系建设进程中不可避免的。而且,西方福利经济国家的发展,已经验证了福利经济并不是一国参与全球化竞争的负担或障碍,相反,健全的福利经济体系恰恰是西方国家参与和引领全球化的优势和力量。

此外,亚洲的福利经济制度的产生和发展是在贫穷社会摆脱贫穷的努力中进行的,即便是有限的福利改善就可让民众感到受宠若惊。相比之下,西方的政治改革家们面对的是早就告别贫穷已转化为健全的、制度化的福利经济体系的社会,而且民众的福利预期越来越高。自 20 世纪 30 年代大萧条而确立凯恩斯主义福利思想以来,西方福利经济体系中国家或政府在宏观经济领域通过对公民收入保护和维持扮演了社会稳定者的角色,这是西方福利国家在 20 世纪后半世纪经历几次石油危机的冲击,但经济增长没有出现大的波折的重要原因,也是西方国家经历了半个多世纪福利与经济健康并长的黄金发展时期的重要支持。相比较而言,发生于 1997 年的东南亚金融危机,及至后来东亚的中国近期甚至在较长时间内必须面对的失业、社会收入差距迅速扩大和其他一些社会贫困问题,无疑是亚洲国家与地区在工业化进程中,福利保障体系的发展和建设滞后于市场经济与开放经济发展的一系列消极结果。这些问题的存在,使得亚洲的政府和社会有必要重新思考和认识有关发展的本质问题。

今天,西方经济自由主义流派的支持者,包括世界银行、国际货币基金组织等,似乎都已经改变了他们对社会福利事宜的看法,开始承认亚洲国家也需要建设一个完善的福利体系,而且这一福利体系在形式上应该借鉴欧洲的模式。在东亚和东南亚地区,政府要员、知名学者、著名社会评论家、以及具有地区性和国际性影响的非政府组织,都在呼吁亚洲的政府扩大社会福利项目,一些亚洲国家的地方政府也在呼吁增加社会转移支付力度和扩大社会公共援助,以增加居民福利权益……所有这一切都对亚洲地区的福利经济发展产生了积极的推进作用。

2003 年春肆虐东亚、东南亚的 SARS 疫情,使中国及周边国家和地区的公共卫生体系面临了严峻的挑战;对亚洲国家和地区的社会政治系统、政府管理和社会公共部门的运行机制及公众的

这样的判断其实现在已经为东西方世界所认同。请参阅 Katherine. Marshall, *The East Asian Crisis: Lessons for the Social Policy Agenda*, in Marshall, Katherine. and Butzbach, Olivier. (eds) *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experience, and Lessons*, Washington: World Bank Publisher, 2002.

World Bank. *Lessons towards a New Social Policy Agenda: Beyond the East Asia Socioeconomic Crisis*, 2002 (<http://www.worldbank.org/eapsocial/asemsocial>).

心理, 都形成了很大的冲击; 这加速了亚洲国家社会公共管理变革, 使得政府、社会和公民大众都更关心影响民众生活、健康的福利政策的制定。经历了 SARS 灾难, 中国政府和社会更加关注民生问题, 更关注全民社会保障制度的建设和完善, 更关注公共卫生体系建设, 更关注公共安全和公民的健康权益^[5](pp. 197 - 213)。也正是经历了 SARS 灾难的考验和洗礼, 当 2004 年春天禽流感席卷亚洲之际, 亚洲国家与地区的应急和处置显然比应对 SARS 疫情要从容稳妥得多。

五、科学发展观与中国的福利保障经济建设

以人为本, 全面、协调、可持续发展的科学发展观的确立, 是中国共产党对发展思想认识不断深化和社会主义市场经济理论不断创新的结果。这一新发展观体现了实事求是的科学精神。科学发展观、西方福利经济制度的人本思想和福利经济具有的内在经济社会发展观三者有着高度一致的内涵并统一于中国社会保障经济建设的目标定位中。

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 提出了要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。而十届全国人大二次会议通过的宪法修正案, 将建立、健全社会保障体系和保障人权载入宪法, 更为中国社会保障经济建设提供了国家根本大法的保障, 进而为科学发展观的落实奠定了基础。社会保障经济作为市场经济主体的重要内容和支撑, 它的发展既受市场经济发育程度的影响, 也直接关系着市场经济体系的完善。社会保障经济建设是实施“以人为本、全面、协调、可持续发展”的科学发展观的重要内容。树立一个全面、先进、更能体现社会保障经济内在要求的经济社会发展观, 建设与西方福利经济制度机制相通、效能相近, 适应中国全面建设小康社会要求的现代社会保障经济, 这是保证科学发展观的落实和实现中国经济社会可持续发展的重要环节。

在树立和落实“以人为本、全面、协调、可持续发展”的科学发展观时代, 深化社会保障经济建设需要遵循新的规律。在开放市场经济的条件下, 福利保障经济在国内、国际两种力量的推动下发展, 政府应理顺社会保障经济建设的宏观体制环境与微观机制基础, 做好社会保障经济的制度设计。我们应学习西方福利经济制度的先进理念, 借鉴西方不断创新的福利经济服务与管理的方法及手段, 立足经济社会的长远发展和社会保障经济的可持续发展, 对社会保障经济建设和改革进行体制的整体设计与整合。社会保障经济建设不仅要考虑到当前体制的问题, 更重要的是要考虑经济与社会发展的长期需要。考虑到保障广大人民群众基本生活安全的需要, 考虑到中国市场经济体制完善, 特别是多种经济成分共同发展以及劳动力市场化的需要, 考虑到城市化与工业化的趋势, 同时考虑到中国所处亚洲的经济社会及文化环境, 特别是经济仍不太发达的现实以及社会保障制度滞后的特点^[6], 在未来相当长时期内, 社会保障建设的基本目标应定位于广覆盖、低水平、社会化和多层次方面, 但更要突出发展的可持续性。无论是体系框架设计, 还是特定保障项目的制度安排, 都应遵循这一方面基本目标。

[参 考 文 献]

- [1] I. Gough. *Gobal Capital, Hhuman Needs and Social Policies: Selected Essays 1994—1999* [M]. London: Palgrave Macmillan, 2000.

请参阅新华网 2004 年 3 月 16 日转发的新华社 3 月 15 日受权发布的《中华人民共和国宪法修正案》(<http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-03-16>)。

- [2] G. Esping-Andersen. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. Cambridge: Polity Press, 1990.
- [3] Frederic C. Deyo. The political economy of social policy formation: East Asia's newly industrialized countries [A]. Richard. P, Appelbaum, Jeffrey. Henderson. States and Development in the Asiapacific Rim[C]. London: Sage, 1992.
- [4] Gordon. White, Roger. Godman. Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model[A]. Roger Godman, Gordon White, Huck-ju Kwon. The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State[M]. London: Routledge Press, 1998.
- [5] 史晋川,王志凯.城市农民工权益保障与公共管理:SARS 危机引发的反思[A].迟福林.警钟中国:SARS 危机与制度变革[C].北京:民主与建设出版社,2003.
- [6] 葛延风.社会保障:广覆盖,低水平,可持续,促发展[R].北京:国务院发展研究中心,2003.

[责任编辑 徐丽静]

Perspective on Asian Welfare Economy and Social Security : an East-West Comparison

WANG Zhi-kai

(Department of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: Asian welfare economy and social security, whose progressive development has been promoted by industrialization and modernization, show no difference in terms of the objective compared with that of the economic growth and redistribution under the State's domination. It has always been regarded as or expected to be direct contribution to the economic growth. Asian governments are relatively low spenders on social welfare or public expense, which is certainly their advantages, though these mean that there are notable differences in quality and quantity between Asian social welfare and Western social welfare. These also mean that Asian states may go even further on their tracks of social welfare marketization. The modernization in Asia has defined distinctions of Asian welfare from Western welfare in three aspects: (1) Asian welfare policy manifests great harmony with its newly marketized economy. (2) The systemization and continuity of Asian welfare policy is based on sustained economic development and social stability. (3) Being constrained by regional market development and discrepancies among inner religions and cultures, Asian welfare is far poorer in its standard of equity and coverage compared with Western welfare state. Religion and culture mingled, are mingling, and will still mingle, with each other in Asian countries. This has programmed a neutral model for Asian social welfare development, and however, sooner or later Western general and universal welfare economy and social security will surely supersede this neutral model in its developmental trends. Today, liberalism supporters of Western economy, including World Bank and IMF, are all seemingly to have changed their view on Asian welfare, and are gradually acknowledging that Asian countries also need to construct perfect welfare states, which should be much more close to the European model in matter of forms. China has formed the scientific viewpoint of development at this right moment; it is quite evident to show that China has gone a further step in defining the developmental objective and direction of its social security and welfare economy.

Key words: Asia; social security and welfare economy; modernization; comparison; perspective