

超越发展型国家与福利国家的共同富裕治理体系^{*}

郁建兴 刘 涛

内容提要: 本文选取国际上两种重要的现代化模式——东亚经济起飞时期的发展型国家与西方二战后形成的福利国家——作为“认知对比镜像”,论述我国共同富裕治理体系的主要框架和特征,从经济、社会、生态和数字化发展等多维角度阐释了共同富裕治理体系的内涵。党政国家体系的高动员度、市场体系的高竞争度和社会的高活跃度,共同构成共富治理体系的多元驱动力量。与发展型国家和福利国家相比,共同富裕治理体系呈现出多目标特征,它综合经济高质量发展、橄榄型社会结构构建、公共服务优质共享、绿色发展、文化发展和数字化发展等多元复合目标,从而超越了工业时代发展型国家与福利国家的治理体系。

关键词: 发展型国家 福利国家 共同富裕 治理体系 社会结构

一、问题的提出

根据马克斯·韦伯的观点,一些基于核心特征的“理想类型建构”和“类型比较”,始终是我们认识世界、改造世界的重要手段。我们既可以从时间维度将今天的共同富裕事业与过去或当前一些历史经验和发展模式进行比较,从而对未来做出相应的预测与规划;也可以从空间维度出发,以先发国家或邻国一些特殊或普遍的历史经验为参照,建构我国共同富裕治理体系的核心内涵。共同富裕至少包括“富裕”与“共享”两个层面,这一概念模式与财富积累和财富较为均衡的分配紧密相关,而在此两大领域,先发国家业已形成两大理论范式:一是用于解释东亚国家崛起的发展型国家模式,二是用于解释二战后西方发展的福利国家模式。第一种模式用于解释财富的积累与发展,第二种模式用于解释财富的均衡与共享,两种理论模式与共同富裕有着密切关联。当然,无论是发展型国家还是福利国家,都包含着政治体制、国家意识形态以及社会动员能力、执政效能等多种要素,本文略去政治体制和国家意识形态等方面内容,而聚焦两大模式中的

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全面建设社会主义现代化国家新征程中加快实现共同富裕研究”(21JZD019)和国家社会科学基金重点项目“促进全体人民共同富裕:浙江共同富裕体制机制研究”(22AZD019)的研究成果。

治理层面,重点关注模式的功能性运作及实施效能等。通过从政治层面到治理层面的“降维”,发展型国家和福利国家所包含的治理体系,可以成为共同富裕治理体系的“认知对比镜像”。发展型国家与福利国家分别代表着两大现代化发展模式,包含着相应的制度内容和制度特征;全国人大通过的“十四五”规划和2035年远景目标纲要,清晰地宣示了以共同富裕为战略目标的发展道路和模式。从制度目标、框架、内容和价值理念等多维角度可以对三种发展模式展开比较研究,揭示三种模式的异同之处;同时也可以展现出在工业化、后工业化和数字化交汇时代,中国如何因应时代需求和人民意愿而创设新发展模式,以及如何对于发展型国家和福利国家的发展目标和政策设计进行超越。三种发展模式对应着三种不同治理体系,本文旨在以发展型国家与福利国家为“镜像”刻画我国共同富裕治理体系的主要框架和特征,从经济、社会、生态和数字化发展等多维角度阐释共同富裕治理体系的内涵。

二、东亚发展型国家与西方福利国家

(一) 发展型国家及其局限

发展型国家与二战后东亚经济体迅速恢复与崛起有着密切关联。日本在二战后迅速上升为资本主义世界第二大经济体,韩国自20世纪60年代以来的汉江经济奇迹,续写了日本经济的“成功故事”,日韩经济奇迹引发国际学术界的高度关注,同时也为后发国家提供了在国际经济及产业分工体系中向上流动的范例,部分修正了沃勒斯坦世界体系理论中关于中心与边缘的划分,引发发展中国家的仿效与学习效应。国际学术界尝试从理论层面总结“东亚模式”。1982年,美国政治学家查默斯·约翰逊(Chalmers Ashby Johnson)在《通产省与日本奇迹》一书中,根据日本崛起的经验模式首次提出了“发展型国家”^①概念。嗣后,这一概念逐渐外溢到其他东亚国家和地区,例如韩国、新加坡和中国台湾等,成为解释东亚整个区域经济社会发展模式的重要概念。值得指出的是,在发展型国家概念产生初期,主流研究并未将中国纳入其中,后来英国学者戈登·怀特(Gordon White)提出了“社会主义发展型国家”这一概念,将中国和越南纳入发展型国家研究之列。^②随着中国崛起和越南经济的快速发展,中国和越南在发展型国家研究中逐渐得到重视。

发展型国家理论一般认为,东亚国家具有一个持续、稳定的科层制官僚体系,这受益于东亚区域独特的国家与社会关系,政治精英具有较强的责任意识来谋求国家面向现代化的发展。在这样的制度模式中,东亚国家普遍具有一个“强国家”传统,政府具有较强的规划及动员社会的能力,促进国家的经济社会现代化进程。特别在经济领域,发展型国家介入市场程度较深,国家对经济发展和产业布局进行全面规划,在宏观层面对经济进行较为综合全面干预的同时,也尊重以价格为核心的市场经济基本规律,促进民族产业在国内及国际市场上的竞争能力。由此,发展型国家在二战后逐步走出一条既有别于苏联计划经济、也有别于美国自由资本主义市场经济的道路,它更类似一种国家调控及管制下的市场经济体系,可被视为一种有别于传统西方路径的东亚现代化模式。发展型国家通过全面的政治与社会动员,将一国的生产资源和人力资源要素配置到经济发展和生产力提高的核心目标上,对标先进国家实施全力赶超(catch-up)^③,形成一种

① 查默斯·约翰逊《通产省与日本奇迹》,中共中央党校出版社,1992年版。

② G. White, Developmental States and Socialist Industrialisation in the Third World, *The Journal of Development Studies*, Vol. 21, No. 1, 1984.

③ E. P. Caldentey, The Concept and Evolution of the Developmental State, *International Journal of Political Economy*, Vol. 37, No. 3, 2008.

以经济和产业发展为中心的东亚发展模式。

在解释东亚模式为何比其他发展中国家和新兴经济体更为成功时,有学者关注到一些属于东亚的制度及文化独特性,可称之为东亚社会的“特异体质”(idiosyncrasy)。例如,王永平(Joseph Wang)认识到东亚国家能力比较强,而且科层制政治精英比较能够独立于特定的社会利益集团之外,不会被某些特定利益集团所俘获,能够从整体主义角度来促进符合国家长远利益的发展。此外,他还认为发展型国家比较具有变通和弹性特质,善于根据环境变化而调适政策,因此他提出了“调适性发展型国家”概念^①。美国政治经济学者彼得·埃文斯(Peter Evans)则根据自身对于东亚社会的观察提出了“嵌入式自主”(embedded autonomy)^②概念,认为东亚国家的政府相对而言具有较大的自主权,但同时这样的自主权也嵌入一套社会纽带所构成的网络结构之中,这些相互关联的纽带将国家与社会及特定的社会群体紧密联系在一起,为政策目标的调适和转型提供了制度化渠道。与西方国家政府与社会竞争性冲突和监督思维不同的是,东亚发展型国家更盛行的是国家与社会间的合作主义^③:国家通过与社会合作协调的方式,有组织地吸纳社会精英参与到经济发展和国家公共政策设置之中,国家权威成为社会参与的推动者;国家与社会之间的对抗性冲突潜能被约束和降低,政社合作潜能则得到制度性激励。在这样的发展模式中,政府精英与商业精英之间建立起良好合作关系,社会自治和参与则受到约束和压制;社会政策往往被置于优先考虑的经济政策之下,成为辅助性政策目标,因此社会政策发展要明显滞后于经济政策发展,劳动标准和社会福利标准等在经济起飞过程中往往被压缩到低点;政府的主要功能性目标锁定在经济发展的单项目标上,而不对国民的福利和社会待遇等做出具体承诺。^④

在历史上,发展型国家取得了重要成就,成为后发国家追赶先发国家的典范。与此同时,发展型国家也带来了种种问题,引发了诸多批评与反省。由于过度聚焦经济发展和生产力提高这一目标,社会发展的多元性目标未被平衡考量,容易引起失衡发展态势;发展型国家也容易转化成为GDP主义,也即以国民生产总值为中心的发展模式,由于聚焦目标过于单一,非常容易产生以其他目标为代价而单方面提高经济增速的做法。此外,偏重于经济政策的发展模式,容易导致忽视社会政策的独立性和本体论价值,这引起了从发展主义到发展型社会政策的讨论。^⑤发展主义模式从短期来看引发了环境失衡、社会政策滞后、劳动权益压缩的社会问题,从长期来看则引发了对可持续发展的巨大隐忧。同时,东亚政府的“嵌入式自主”虽然可以充分发挥“强政府”的集中优势,但由政府主导社会的东亚法团主义结构,容易引发地方政府“重商主义”和“企业家政府”的发展趋势;政商紧密的结合关系诱发裙带关系、侍从主义、权威合作主义和政商合谋等诸社会问题,其间可能产生的腐败及其构成的社会负面成本,会成为反向拉低经济发展的因素;地方政府在劳资关系中过度偏向资本一方也可能成为社会矛盾激化的诱因。概言之,发展主义模式的成功固然证明了国家动员主义的巨大优势,但是这可能会导致社会运行的自主逻辑无

① J. Wong, The Adaptive Developmental State in East Asia, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 3, 2004.

② P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 59.

③ Z. Öniş, The Logic of the Developmental State, *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, 1991.

④ 当然,这种发展主义模式主要相对东亚主要经济体“经济起飞”阶段而言。随着迅速现代化并发展到更加成熟的发展阶段,日韩等国都推进了社会政策建设,扩大了对于社会保障和社会再分配领域的投入,同时对于生态环境保护等议题也更加重视。但发展主义作为东亚经济体崛起阶段的一种模式,受到后发国家和发展中经济体的重视及仿效,因此,发展型国家依然是一种值得重视的发展模式。

⑤ 郁建兴、何子英《走向社会政策时代:从发展主义到发展型社会政策体系建设》,《社会科学》2010年第7期。

法得到有效发挥,削弱了社会自治和社会组织的能力。正是基于发展型国家模式存在的某些制度性缺陷,我们才有了超越发展型国家的思考及相关议题。^①

(二) 西方福利国家发展模式及其局限

“福利国家”一词最早出现在18世纪德国的一些封建邦国,在当时的开明专制时代,君主和封建主认为自己虽拥有无限权力,但这样的无节制权力必须与促进下属的福利和福祉联系起来,封建统治者行使权力的合法性应基于提供福利和扮演“好警察”角色。19世纪德国各封建邦国出现了“君主专制福利国家”^②组合概念。那个时代的福利国家带有父权主义色彩,认为一个好的君主应该关心臣民和下属福利,“福利国家”概念与“警察国家”密切关联,“福利专制主义”成为国家管理和控制社会的一种方式。

现代意义上的福利国家,与现代社会保障制度的形成与发展密切关联。福利国家形成于西方社会工业化、现代化和民族国家构建这一漫长历史进程之中。关于具有现代性的、国家立法组织经办的社会保障制度究竟首先产生于哪一个国家,说法不一。如果将欧美为主的西方社会作为一个整体来对待,那么现代社会保障制度的渊源有三个:第一是17世纪初英国伊丽莎白女王一世时期通过的英国济贫法,国家对于底层的城市贫民实施一定的现金救济和住房支持,这是国际公认的现代社会救助制度的最初来源;第二是1865年美国在南北战争结束后实施的针对军人及军属的社会保障制度,包括针对阵亡士兵家庭和家属的抚恤津贴制度等,这些制度措施开启了军人社会保障制度的先河;第三,对于现代社会保障制度产生最具影响力的无疑是德国,19世纪末期德意志帝国在著名的铁血宰相俾斯麦的推动下,建立了世界上最早的社会保险制度,包括医疗保险制度、工伤事故保险制度以及残疾和老年人保险制度,德国对于现代社会保障制度特别是社会保险制度在全世界的辐射扩散具有举足轻重的作用。^③以上三种社会保障制度的来源,实际上反映了这一制度建立和“撑开”的三种方式,福利国家正是在现代社会保障制度持续推动下逐步形成了自身的制度框架。

作为一种定型的制度类型,福利国家的诞生与第二次世界大战密不可分。世界大战残酷的后果和对人类尊严的践踏,使得普遍性的人道观念和福祉观念在战争末期成为世界性诉求。在世界福利史上具有重要地位的英国,于二战末期提出战后建立福利国家(welfare state)的目标,福利国家将作为一种核心制度类型与纳粹德国军国主义暴政下的“战争形态国家”(warfare state)相区隔。在英国福利经济学家威廉·贝弗里奇(William Beveridge)推动下,英国政府于1942年通过了《贝弗里奇报告》,确立了二战后英国消灭贫困、建立全面社会保障制度、促进老人儿童和家庭福利等多样化目标,《贝弗里奇报告》标志着英国向普遍性社会保障制度和普惠式福利国家迈出了重要一步。^④二战后,英国著名社会学家托马斯·汉弗莱·马歇尔(Thomas Humphrey Marshall)提出了社会公民权理论学说^⑤,认为继民事权利、政治权利之后,社会权利构成了福利国家的核心。从此,现代福利国家与古典专制时代的福利国家产生了根本区别,古典时

① 郁建兴、石德金《超越发展型国家与中国的国家转型》,《学术月刊》2008年第4期;郁建兴、石德金《发展型国家:一种理论范式的批评性考察》,《文史哲》2008年第4期;郁建兴《反思发展主义意识形态:超越发展型国家》,《中国社会科学内部文稿》2008年第5期;黄宗昊《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》,《政治学研究》2019年第5期。

② F. Tönnies, Rechtsstaat und Wohlfahrtsstaat, Referat, erstattet auf dem III. Kongress der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, Vol. 8, No. 1, 1914.

③ T. Liu, Occupational Safety and Health as a Global Challenge: from Transnational Social Movements to a World Social Policy, *Transnational Social Review*, Vol. 8, No. 1, 2018.

④ 汪行福《分配正义与社会保障》第216页,上海财经大学出版社2003年版。

⑤ Thomas Humphrey Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950, p. 46.

代福利国家映射出的是君主对于臣属的恩典和庇护,而现代福利国家及其构筑的综合社会保障网络,是公民社会权利的一部分,从这个意义上来说,福利待遇是现代公民被宪法赋予的基本权利。这反映了从中世纪到现代社会西方世界国家与社会关系的巨大转变。正是基于此,德国社会学家弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼(Franz-Xaver Kaufmann)认为,福利国家是建立在现代合法性基础上的一种制度形态,国家通过宪法和法律的形式明确了国家对于公民福利和福祉的基本责任。^①德国政治社会学家沃尔夫冈·查普夫(Wolfgang Zapf)更进一步指出,福利国家已经构成现代西方社会基本制度的一部分,福利国家与市场经济、民主政治并举,成为西方现代化制度的核心制度安排。^②

与发展型国家对于东亚崛起的作用类似,福利国家对二战后西方社会的和平发展和社会政治秩序稳定发挥了重要作用,全面而又缜密的社会保障和社会安全网络,稳定和保障了国民的物质生活预期,全面减少了贫困现象,使得西方社会得以向大众富裕社会方向大幅迈进。福利国家扩张时期也是西方社会进入稳固中产阶级社会时期,这一阶段俨然成为西方资本主义国家的“黄金时期”,西方社会整体而言洋溢着乐观向上的气氛。然而,自20世纪70年代中后期开始,西方主要资本主义国家均面临着经济滞胀、能源危机和财政收缩的转型危机;同时,人口结构也出现了对福利国家不利的态势,特别是人口出生率迅速跌落到世代更替水平之下,这一趋势与人口寿命延长构成的双向运动所累积而成的人口老龄化,更对福利国家构成了根本挑战。福利国家这面旗帜能够打多久,成为西方社会普遍面临的问题。法国经济学家托马斯·皮凯蒂(Thomas Piketty)在《21世纪资本论》中指出,西方国家在过去30年国民财富虽大幅增加,但更加集中了,财富总量累积与财富分配出现了脱节现象^③,西方福利资本主义体系似有偏离共同富裕发展轨迹的宏观趋势,福利国家未能造成共同富裕社会。2008年全球金融危机和随后的欧洲主权债务危机,再次引发人们对于福利国家财政可持续性的关注。一般认为,希腊和南欧一些福利国家养老金和其他社会福利支出增速过快,过于急切地向西欧国家福利标准对标看齐,是部分南欧国家公共支出和债务扩大的一个重要原因。

福利国家不仅面临着经济、财政、人口结构和全球化等领域的诸多挑战,福利国家这一特殊现象和制度形态也引发了较多质疑与反思。首先,福利国家确立的是一种来自国家的制度性安排,而在这种制度类型中,社会内生的团结与互助没有得到足够的体现与反映,来自社会内部自身的保障能力与社会组织往往受到忽视;如何在发展福利国家的同时,兼顾到福利社会,这是福利国家政策制度面临的一大问题,发轫于20世纪90年代的福利多元主义,正尝试补救福利国家理论的这种缺陷。^④其次,福利国家单向度地强调和放大了公民社会权利和福利权利的重要性,而忽略了公民对于国家和社会应尽的义务,这种单向式理念构成了公民对于福利待遇要求不断提高的重要动机和驱动力,容易演变成为福利侍从主义^⑤,并且政治精英往往为了迎合民意和获取选票非理性地拔高福利待遇。福利制度特有的“粘性”和“刚性”使得福利待遇可以提高,但任

① 弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼《社会福利国家面临的挑战》,第14页,商务印书馆2004年版。

② Wolfgang Zapf, *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation: Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994*, p. 175, Sigma, 1994.

③ 托马斯·皮凯蒂,《二十一世纪资本论》,第443页,中信出版社2014年版。

④ A. Evers, *Part of the Welfare Mix: The Third Sector as An Intermediate area*, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 6, No. 2, 1995.

⑤ J. A. Hopkin, *A 'Southern Model' of Electoral Mobilisation? Clientelism and Electoral Politics in Spain*, *West European Politics*, Vol. 24, No. 1, 2001.

何调低福利待遇的行为都会面临民意和选票的惩罚。在西方国家,冻结和调低社会福利待遇往往意味着“政治自杀”。福利国家模式面临的其他问题包括“福利依赖症候”,即慷慨度较高的福利制度例如社会救助,或是障碍度较低的制度安排例如病假缺勤制度,都可能构成较强的诱因,使有工作能力的人群离开劳动市场而(短期或长期地)使用福利资源,这样,社会内生的发展动力受到阻碍。历经全球金融危机和欧元危机之后,南欧部分国家慷慨的社会福利待遇给付与生产力及经济发展水平不相适应,成为欧元区福利国家必须正视的问题。福利国家内部自身的一些结构性问题和矛盾,呼唤思想理念和制度设计的创新与超越。

三、共同富裕治理体系的内涵与特征

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。共同富裕目标的提出,体现了我国社会主义制度的优越性。如果说在生产力和人民生活水平落后的条件下,我们将发展目标定位于消除贫困和全民小康这样的发展主义目标,那么在这些阶段性目标逐渐完成后,将新发展目标定位于全民共同富裕的高级目标,是社会主义制度的必然取向。无疑,共同富裕并非低水平的均等富裕,也并非将全民收入和财富“拉平式”的分配,而是在高质量发展基础上,以渐进形式缩小群体、区域和城乡间收入及财富差距的动态、均衡、协调发展过程。从时间维度上看,共同富裕并非指所有不同群体和不同区域在同一时间同时富裕,而是允许有的区域和群体首先富裕起来,但先富要不断带动后富且不断缩小差异。从空间维度上看,共同富裕并非追求完全的空间均质发展,不同地理空间和社会空间必须按照自身的资源禀赋和社会禀赋发挥各自优势,在满足财富总量递增的条件下一定程度的空间差异是合理的,但空间差异需要在国家政策合理引导和安排下不断缩小,以实现区域间均衡发展。发展是实现共同富裕的前提,共享是共同富裕的核心元素,同时共同富裕必须坚持可持续发展道路,必须与人口和环境资源的可承载能力及财政能力相协调,发展性、共享性与可持续性构成了共同富裕的三个核心特征。^①

通过共同富裕概念的考辨可以看到,共同富裕治理体系是社会主义国家一种面向现代社会与后现代社会的崭新治理体系,直接来源于我国政治体系的推动。强有力的执政党和政府是共同富裕的最重要初始推手,然而当共同富裕方案一旦推行开来,其价值目标和理念的传播与实现,依赖政治体系和社会力量的协同与合力。在这里,党的执政理念和社会主义制度的基本价值取向是纲,党将其理念转化成为政府体系的执政方案和基本执政目标,而执政目标的推进和完成,又需要政府各级部门与社会多元主体的合作来推进,在这里,党、政府、社会的三维互动体系构成了共同富裕治理的中国特色。中国共同富裕治理体系建设离不开三个基本因素:执政党的先进理念和强有力的领导,政府强有力的执行能力和执行效能,社会多元主体及其网络结构所促成的高活跃度社会势能。

在共同富裕治理体系中,行政化的科层制体系只是复杂治理网络中的一环,社会的内生动力、社会组织及社会参与构成了网络中的重要组成部分,网络各个节点的相互交织、相互叠层、相互合作,共同促进中国社会向共同富裕型社会方向发展。也就是说,共同富裕治理体系不同于行政管理体系,在共同富裕“场域”中,经济、社会、文化活动的参与主体是多元的,通过多角色的组织化与制度化协同完成公共服务的生产与分配。共同富裕治理本质上基于一种多元共治的后现代社会网络结构,多元主体的合作共同构成了共同富裕的复杂系统场域。共同富裕治理体系包

^① 郁建兴、任杰《共同富裕的理论内涵与政策议程》,《政治学研究》2021年第3期。

含多样性的目标与追求,例如经济发展、收入分配制度改革、公共服务优质共享、生态保护及文化发展等,多元目标组合成为共同富裕的目标价值体系。概言之,共同富裕治理体系是我国党和政府推动,各个阶层和社会力量共同参与,覆盖社会各个功能性子系统的高质量、可持续、全民共享的制度政策集合。

从经济发展来看,我国已逐步走过依赖高能耗、高污染、低劳动成本和低收入的发展时代,走向共同富裕需要我们更加注重经济高质量发展。没有经济高质量发展,共同富裕就失去了坚实的物质根基。在这里,经济发展依然是我国走向共同富裕的核心议程,走向共同富裕依然需要适度的经济发展和物质财富的增量累进,但这项核心议程增加了限定条件——“高质量”。这意味着我们不再走那种不惜一切代价提高经济增速的老路,而是通过科技创新和产业革命驱动经济发展,同时促进经济领域与社会领域、生态环境领域的协调及平衡发展,从而促进多目标耦合基础之上的经济可持续发展,使经济发展目标嵌入社会综合发展的目标组合序列之中。

与经济高质量发展目标相适应,共同富裕治理体系应当特别关注再分配之前的公平正义的市场初次分配。在共同富裕话语体系中,人们一般容易关注再分配对于缩小收入和财富差距的重要作用,然而初次分配中的分配正义依然值得充分关注与重视。由于我国在过去相当长时期内走的是高积累、低消费发展道路,在经济发展过程中往往压低劳动者在初次分配中的收入水平,而较低的工资特别是劳动报酬与国内生产总值的不匹配,成为制约国民消费潜力的重要障碍因素。共富治理体系中的收入制度安排,必须超越过去那种低工资、低劳动权益的模式,不断提高就业群体的工资水平,改变初次分配中不利于劳动者和消费的格局,提高劳动报酬占国内生产总值的比重。

从再分配角度来看,推动共同富裕,应当通过适度增加税收、扩大税种税基等形式来建立和完善民生与社会保障制度,增强再分配效应;通过健全高效的社会再分配机制,来缩减低收入与高收入阶层之间的差距,促进收入和财富的扁平化发展,约束极化发展趋势,防范收入分配中的社会马太效应。特别要注意再分配过程中不能出现“逆向分配”的局面,即再分配不仅没有缩小社会差距,反而逆向扩大了社会差距。防范逆向再分配效应,需要进行严密细致的制度设计,注重通过创立税收给付的普惠式制度来扩大福利受益面和普及度,特别是在教育领域和医疗领域促进基本公共服务的均等化。民生与社会保障领域,应将重点置于通过体制机制改革以提升再分配效应方面,而不是将改革重点简化为过多过高承诺社会福利待遇。

推动共同富裕,需要我们建立更加普惠平等的国民教育体系,包括学前教育、义务教育、高等教育,同时注重建立覆盖全生命周期的职业教育与人才培养体系;注重建立适应后工业化社会、数字社会和人工智能社会的教育培训体系,让国民的普遍职业技能能够与智能化社会和数字时代相匹配。在西方二战后黄金时代的繁荣发展进程中,大众教育体系发挥了促进社会阶层向上流动的重要作用。一个平等的、充分发挥个人潜能和天赋的教育体系,是改变社会结构、防止阶层固化、促进向上流动的重要制度安排,而精英主义导向的教育体系却可能固化阶层差距,阻隔社会向上流动的通道。因此,促进共同富裕的教育体系应是一个破除身份、地域和户籍等障碍的普遍平等的国民教育体系,大众教育体系应当成为促进社会流动和社会进步的核心机制,成为打通阶层藩篱和阶层区隔的“社会阶梯”。

从生态环境保护来看,推动共同富裕应该注重生态平衡和可持续发展,运用生态环境和生态质量的改善来促进国民健康和国民福祉,同时通过生态系统与社会环境相平衡的发展模式寻找可持续性的生态共同富裕道路。生态共同富裕应当包含不同层面的意涵:一是寻找到经济系统与生态系统相互平衡和相互协调的发展方式,不因经济体系的无序扩张而损害环境和生态平衡,

也不因极端的环保激进主义观点而损害经济发展;二是注重将社会政策与生态保护政策结合起来,在提高人类福祉的同时注意环境保护和生态平衡,要善于用社会政策的调节手段来促进一些生态领域的目标,例如生态建筑、新能源的家居使用和电动车的购买等;三是注重生态系统的相对独立性,注意从生态系统自身角度来把握发展规律,长远思考生态环境与人类社会环境的平衡发展。

从新技术革命角度来看,我们需要建立相应的数字共富机制。当前,西方发达国家和中国的数字经济均呈现高速发展态势,全面改变了过去线下实体经济的运行轨迹和组织方式,也剧烈地改变着人类社会生成和创造财富的方式。平台经济、众包经济和人工智能经济的崛起,将千百万劳动力吸入了数字劳动市场。数字化的巨大影响还外溢到公共管理、社会治理、社会服务、社会组织等领域,深刻改变着科层制体系和社会组织体系的组织构成、内部结构和信息存储方式,同时也使得数字公民与数字科层制的紧密互动有了可能。通过数字化手段,一种新的以“人民为中心”的数字扁平体制正在形成中。^①在数字时代,新技术、新业态的造富功能和共富功能将是共同富裕治理体系中不可缺少的一环。我们要积极探索数字化发展对于社会扁平化和共同富裕的重要影响,同时未雨绸缪地研究新经济、新业态和人工智能对未来劳动市场和社保体系带来的挑战。

除了在物质领域推进共同富裕进程之外,精神和文化领域也应成为共同富裕治理体系的重要组成部分,它们构成共同富裕的规范性价值理念基础。一个强大而又共同富裕的国家,必当是一个有朝气、有魄力、有理想的国家;一个追求共同富裕的民族,必当是一个胸怀天下、刚强有为、自强不息、肩负担当的民族。共同富裕治理体系需要建立相应的思想文化基础和价值基础,要特别注重软实力在中国崛起进程中发挥重要作用。

值得指出的是,我国的一些独特制度安排也是推进共同富裕的重要方法与手段,例如东西部区域发展协作。这种通过区域间政府层面的长期合作以促进后发地区发展的方式,在西式政治和治理模式中是找不到的。与西方比较流行的区域间政策学习和知识转移不同的是,沿海省市与西部省市的帮扶、协作,构成了一种自觉的、制度化的、且具有具体政治导向和经济目标的政府间合作主义模式,这体现出社会主义国家政治动员能力和整体主义治理的独特优势。当然,在东西部协作的共同富裕治理体系中,政府间发展协作机制不能仅仅单纯依赖政治和行政体制的推动,还需要市场机制和社会机制的跟进。政府推动仅仅是走向东西部共同富裕的第一步,通过政府间发展协作逐步培育良好的市场环境、建立西部的品牌产业、做大做强西部地区产业发展,同时积极推进东西部企业和社会组织积极参与共富事业,才能使西部在共同富裕的大道上行稳致远。

四、共同富裕治理体系对发展型国家和福利国家的超越

在历史上,发展型国家对于东亚崛起、福利国家对于西方二战后的和平繁荣都发挥了至关重要的作用。然而,任何模式都无法完整复制与移植,我们需要吸收和学习两种模式中的一些优点,同时认真识别与总结两种模式的缺点和短板。接下来我们分析讨论共同富裕治理体系与上述两种发展模式的区别。

第一,共同富裕治理体系与发展型国家、福利国家的目标不尽相同。发展型国家锁定的主要

^① 郁建兴等《“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案》,第234页,中国人民大学出版社,2019年版。

是经济发展主义目标,围绕着生产力和国民经济竞争力构筑国家发展的管理体系;福利国家的目标主要是社会福利及保障这样单一的再分配目标;共同富裕治理体系则包含多功能目标体系,包括经济高质量发展、橄榄型社会结构构建、公共服务优享、绿色发展、文化发展和数字化发展等多元复合目标。共同富裕治理体系的基础是多功能系统和多重价值观的“嵌套”与组合。

第二,发展型国家的主要驱动力来自国家,福利国家的源头也是科层制国家体系,而共同富裕治理体系虽然得益于社会主义国家的强大推动力,但其动力源是多元的,国家、市场、社会组织与公民个体构成了不同的力量源泉。从理论上讲,发展型国家和福利国家都是传统的统治思维和国家管理思维的延伸结果,而共同富裕治理体系则依托多种机制协调而成的网络结构,而非依靠单一的国家力量。

第三,正是由于驱动力差异,共同富裕治理体系与发展型国家和福利国家相比呈现出第三个方面的不同。无论是发展型国家和福利国家都容易受到“大政府、小社会”和“大政府、小市场”之类的攻击与批判,呈现出意识形态上的脆弱性;两者特别是福利国家容易受到自由主义、社群主义的批评,国家容易在左、右政治光谱之间周期摇摆。共同富裕治理体系具有机制多元性和多样性特点,它不将国家、市场和社会视为“非此即彼”或“A强B弱”的零和模式,而将多种机制的交叠与合作视为常态,努力推进实行机制性的三赢局面,即强大有效的政党与国家动员能力,促进了市场的高效竞争与社会组织的高度自治及参与,在这里,强国家、强市场和强社会并存于上述治理网络结构。

第四,由于发展型国家和福利国家都是工业化时代的产物和相应的政策制度安排,未能预见到后工业社会面临的变局与挑战,当然也无法考虑到一些后工业时代议题,例如绿色经济及可持续发展等。当前我国的共同富裕理论形成于工业化到后工业化的转型期,后工业社会面临的一些核心议题势必反映到共同富裕治理体系之中:经济高质量发展需要兼顾经济发展与生态系统的平衡;经济及产业发展的杠杆政策组合中包含着可持续性发展这一重要取向,例如绿色经济、再生经济、循环经济等,也包括新能源经济和产业政策系列组合,例如光伏产业和风能产业等;还有学者提出生态社会政策和环保型社会再分配政策概念^①,认为国家的社会政策与社会保障体系应与绿色生态系统“桥接”,运用社会待遇及福利待遇的杠杆,促进人们的能源意识和绿色消费,等等。这些都是对于发展型国家和福利国家的重要超越。共同富裕治理体系的低碳价值取向和制度安排,将实现对于建立在碳氢化合物基础之上的工业主义、发展主义和福利主义的全面超越。

第五,共同富裕治理体系形成于一个数字化迅猛发展的时代,与发展型国家和福利国家形成于实体经济和实体产业时代不同,数字经济和数字产业将在共同富裕治理时代占据重要地位。这意味着,不仅是经济体系要实现“数字化”,而且国家部门及科层制管理体系也将随之实现“数字化”,在此基础上社会治理也将呈现“智治”形态。数字时代深刻塑造着我们创造和分配财富的新过程,福利国家曾面临的官僚体系臃肿等问题将在数字时代得到化解,数字政府不断得到发展,并与数字经济、数字社会、数字创新等协作互动。

总之,如果说发展型国家和福利国家瞄准的主要是某一特定社会目标,那么共同富裕治理体系旨在实现多元复合目标。从社会系统理论来看,发展型国家可以归类到经济子系统之内,福利国家可以归类到社会再分配子系统之内,共同富裕治理体系则是一个包含多个社会子系统、场域在内的综合体,同时包含着多种社会功能性和规范性目标,如经济发展、全民共享、社会和谐、生

^① 刘涛《生态社会政策与福利国家的“绿”化:开启社会保障研究的新视野》,《山东行政学院学报》2021年第3期。

态美好、文化富足等,只有当所有这些社会子系统相互配合、相互补充、相互作用时,一个运作良好的共同富裕体系才能成型。相比较而言,发展型国家和福利国家呈现的是一种社会平面体系,共同富裕治理体系则是一种多边的社会立体结构。

五、结论

本文以发展型国家和福利国家为模式参照镜像,论述了当前我国共同富裕治理体系的主要特征,同时将共同富裕治理体系与发展型国家和福利国家进行了类型化比较。两种列为参照的制度政策模式在现代化历史上发挥过重要作用,分别对东亚崛起和西方繁荣做出过重大贡献,但都呈现出一些明显的制度缺陷和不足之处,留下了批评与反思的系统认知空间。共同富裕治理体系形成的时空环境与两种先发模式已经有了显著区别,前两者产生于工业化高速增长之期,共同富裕则产生于工业化快速向后工业化过渡时期,人类已经踏入数字时代的门槛。不同时空维度和社会环境决定了共同富裕治理体系与上述两种模式的重要区别。从概念修辞、逻辑语义、功能聚焦和制度性目标来看,发展型国家和福利国家都呈现出某种单一功能性系统的特征,而共同富裕治理体系则是多功能综合体系,其包含的功能性和制度性目标,涵盖了经济、社会、文化、生态和安全等多个社会子系统和子场域,同时包括经济高质量发展、橄榄型社会结构构建、公共服务优质共享、绿色发展、文化发展和数字化发展等多元复合目标。只有当多功能体系相互链接、耦合并相互作用时,共同富裕制度政策这台复杂的“机器”才能良好运转。

共同富裕治理体系的重要方向是走向共同富裕型社会。与发展型国家与福利国家不同的是,共同富裕治理体系旨在重塑社会结构以及财富和分配结构,以使经济社会发展与共同富裕的宗旨相契合,而在发展型国家和福利国家目标中,没有这样明确的目标来促进社会结构的演化,尽管两种模式在客观上影响了社会结构变迁。如果说发展型国家模式是国家能动地动员社会以达到经济现代化目标,福利国家模式是国家主动渗透社会、通过积极干预来达到社会再分配效应,那么共同富裕发展模式则是多行为主体、多种机制力量和多种系统能动地塑造和优化社会结构,以促进社会高质量共享和可持续发展。我们要塑造的共同富裕型社会是一个中等收入占主体的橄榄型社会,在发展态势上体现出不断“提低”和“扩中”、社会贫富差距不断缩小的动态发展和变迁过程。进一步而言,共同富裕治理体系的低碳化、数字化和智能化取向,反映出21世纪不同于20世纪的鲜明时代特征与数字时代的目标转型。实现共同富裕的过程,不仅是中国崛起和国家民族复兴的过程,也是千百万中国普通民众和家庭流动上升的过程。这样一种治理体系,在一个不断实现全球链接的人类命运共同体中,必将成为超越人类既有制度模式的新型治理体系。

作者:郁建兴,浙江工商大学、浙江大学国家制度研究院(浙江省杭州市310018)

刘涛(通信作者) 浙江大学公共管理学院、浙江大学社会治理研究院(浙江省杭州市310058)

(责任编辑:孟令梅)

Contents ,Abstracts and Keywords

Governance System of Common Prosperity Beyond Developmental States and Welfare States

..... **Yu Jianxing , Liu Tao(3)**

Abstract: This paper selects two relevant international modernization models as a reference—the developmental states in the period of economic take-off in East Asia and the welfare states formed in the west in the post-war period , examining the historical origin and main contributions of the two institutional models , and pointing out their deficiencies. On this basis , this paper describes the main framework and characteristics of China’s common prosperity governance by taking the developmental states and welfare states as the reference and explains the connotation of the common prosperity governance from the multidimensional perspectives of economic , social , ecological , and digital development. The governance system of common prosperity is significantly different from the unitary driving mode of national bureaucracy featured by developmental states and welfare states. The high mobilization of the party and government state system , the high competition of the market system and the high social engagements together constitute the multiple driving forces of the governance system of common prosperity. The multiple driving forces of the system and the governance of common prosperity are especially promoted by the vertical bureaucratic system and the heterarchical market and social system. Compared with developmental states and welfare states , the governance of common prosperity presents multifunctional characteristics. It integrates multiple composite goals such as high-quality economic development , olive shaped social structure construction , high-quality sharing of public services , green development , cultural development , and digital development. These are beyond the single functional logic of the developmental state and the welfare state in the era of industrialism.

Key words: developmental state; welfare state; common prosperity; governance system; social structure

Digital Governance Ecosystem: Theoretical Dynamics and Model Evolution on Digital Government

Meng Tianguang(13)

Abstract: The fourth scientific revolution has exerted a “destructive creation” effect on national governance , setting off a large-scale “social experiment” on digital government reform globally. Based on the practice of digital government , previous literature has elaborated the goals , elements , mechanisms and models of the digital transformation of government from the perspectives of technology governance , data governance , platform governance , and virtual governance. Currently , digital government has gone beyond the stage of independent development , and enters the synergistic development stage of comprehensive digital transformation including digital government , digital economy and digital society. On the basis of clarifying the theoretical dynamics of digital government , this paper proposes “digital governance ecosystem” from a panoramic perspective to expound the theoretical paradigm of digital