

福利导向的新增长主义：中西比较与中国城镇化展望

□ 李沁原，于涛方

〔摘要〕有关社会保障及公共服务的福利政策与经济增长间存在密切的联系，也深刻地影响着城市及区域的发展。文章分析了中西方不同发展阶段下的福利政策与城市发展特征，提出了以产业资本积累—劳动力市场优化—全要素生产力提升为导向的三代福利发展模式，进而以此为参照，指出当下我国城镇福利供给具有复合性与滞后性两大特征。而在我国当前经济与城市发展面临转型的背景下，认为未来应当扭转过去福利滞后于经济增长的局面，加强城镇发展中的福利供给，统筹东中西区域间的福利供给导向，融福利于增长，以福利促增长，实现福利导向下的新增长主义。

〔关键词〕社会福利；增长主义；经济增长；城镇化；中西方对比

〔文章编号〕1006-0022(2020)11-0073-08 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕李沁原，于涛方. 福利导向的新增长主义：中西比较与中国城镇化展望〔J〕. 规划师，2020(11)：73-80.

Welfare Oriented New Growthism: Comparison Between China and Western Countries and Outlook on China's Urbanization/Li Qinyuan, Yu Taofang

[Abstract] Welfare policies concerning social security and public service impact economic growth as well as urban and regional development. The paper analyzes welfare policies and urban development characters in China and western countries at different historical stages, and concludes a three-generation welfare model oriented by industrial capital accumulation, labor market optimization, and all-factor productivity improvement, and indicates China's welfare supply is complex and lagging behind. In economic and urban development transition, urban welfare supply shall be strengthened and integrated across eastern, middle, and western regions. Urban welfare and urban growth shall be interactive to realize welfare oriented new growthism.

[Keywords] Social welfare, Growthism, Economic growth, Urbanization, Comparison between China and western countries

城市是现代社会福利^①政策的起点。19 世纪产业革命中的城市工人阶级对于生存权益的追求推动了现代福利体系的产生，随后在不同历史时期和不同国家与地区历经流变，形成了丰富的福利政策谱系。在这一过程中，居民福利与城市发展间的关系始终是城市规划理论界研究的焦点问题。从历史维度看，城市发展能带来居民福利水平的提升^[1]，而对居民福利的关切也有力地推动了现代城市的发展^[2]。

就我国而言，从中华人民共和国建立初期百废待兴下的社会救济到计划经济时期的城乡二元福利，再到改

革开放后社会保障体系的逐步完善，我国的社会福利体系历经变革，但始终是经济增长的重要推动力。十九大提出，我国的社会主要矛盾已经由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这势必推动我国的社会福利供给进行一轮新的转变。从现实需求看，改革开放以来我国在各领域始终坚持的增长主义意识形态^[3-4] 尽管为发展提供了强劲的动力，但其背后也蕴含着一系列潜在的经济与社会风险。在此背景下，人本主义成为学界的普遍呼吁：吴志强等人^[5]

〔基金项目〕 全国哲学社会科学基金面上项目（16BGL203）、清华大学自主科研资助项目（2014z09104）

〔作者简介〕 李沁原，清华大学建筑学院硕士研究生。

于涛方，博士，同济大学博士后，清华大学建筑学院副教授、博士生导师。

指出了过去的发展理念中整体性的不足,认为统筹协调人与自然、社会与时间之间的关系的“和谐城市”是未来发展的方向;石楠^[6]、唐子来^[7]等学者也指出规划应当更多地着眼于人的诉求,使个体拥有均等的发展机会,共享发展成果,以提升未来城市发展的包容性。毫无疑问,福利政策将在未来的城市发展中扮演重要的角色。

“城镇化是我国的最大内需”^[8]。城镇也将是我国未来福利供给的主要平台。2018年,我国的城镇化率已经达到了59.58%^②,预计至2035年,总体城镇化率将达到70%,未来还将达到75%乃至更高^[9]。正确引导未来城镇福利供给发展的方向,对促进我国经济、社会与城镇化进一步发展,实现“两个一百年”奋斗目标具有十分重要的意义。城乡规划作为国家宏观调控的重要手段与政策实施工具,在这一方面具有义不容辞的责任。据此,本文试图从中西方对比的角度出发,梳理城市福利政策的演变与经济增长之间的关系,总结规律,进而从社会福利的角度对我国未来的城镇发展提出建议。

本文首先简要综述了相关领域的研究;其次分别探讨了中西方经济增长下的城市福利制度变革历程,通过对比中西方的经验,指出经济增长下福利政策演进的普遍性与我国福利政策的特殊性;最后对我国未来福利政策的时空演进进行了探讨与展望。

1 文献综述:经济增长、社会福利与城镇化

经济的发展推动了城镇化的进程,其具体动因也备受学界关注。Harrod^[10]与Domar^[11]最早对经济增长进行了研究,认为资本与劳动力是推动经济增长的源泉。Solow^[12]在此基础上指出了劳动力与资本彼此替代的能力,而劳动力被视为经济体系中预先给定的资本,因此只有物质资本才是促进经济增长的内

生性因素。同时,他还提出以索洛残差(Solow Residual)为代表的技术进步也是促进经济增长的一个要素,这一概念后来被拓展为全要素生产率(Total Factor Productivity,简称“TFP”)。影响TFP的因素众多,目前学界主要认为其包括生产效率的改善、技术的进步与规模效应三方面。20世纪80年代以来,学界从新兴产业中的收益递增、知识外溢等现象意识到技术的内生性,进而提出不同于传统行业中操作机器的劳动力,新兴创意阶层能够通过技术创新等方式推动经济增长,因此也应当被视为经济增长的要素之一,即所谓的人力资本^[13]。人力资本提升与体制变革带来的经济增长也在我国学者的研究中被广泛证实^[14-15]。

社会福利与经济增长的关系曾饱受争议。早期以亚当·斯密为代表的古典自由主义认为,“看不见的手”能够解决经济增长中的任何问题,因此政府需要担当的是“守夜人”的角色。在此背景下,社会福利被认为无助于经济增长而只能增加闲散风气,因此饱受批评。作为现代福利理论的奠基人,Pigou等人的外部性理论打破了这一传统观点^[16],认为政府干预有助于消除市场失灵现象,进而促进经济更加健康的发展;同时,进一步指出经济增长的目的是实现社会效用总和最大化,为此应当将富人“效用低下”的一部分财富转移到“初始效用高涨”的穷人那里去,使每一单位的货币发挥出更大的效用。总体而言,Pigou等人的思想指明了社会福利在维护经济增长与促进社会公平等方面具有双重功效,后经凯恩斯经济学、世代交叠模型等理论不断发展,结合各国文化和政治实际,形成了丰富的福利政策谱系。

学界对于我国社会福利与经济增长之间的关系也进行了广泛的实证研究。总体上,社会福利体系的进步有力地保障了我国改革开放以来的飞速发展,而经济的增长也带动了全社会福利供给水平的显著提升,二者相互促进,具有显著的正相关关系^[17]。这一点也为经济学

界的计量研究所广泛证实^[18-20]。但宏观趋势向好之下也蕴含着隐忧,主要表现在其福利支出总额偏低、结构也不尽合理,使得资源配置效率不高而阻碍了经济的进一步发展^[21]。区域间的福利支出水平与结构也存在较大的分异,对区域均衡发展将产生不利的影响^[22]。

目前,少数学者对城镇发展与福利供给之间的关系进行了研究。王伟同^[23]从中国城乡二元公共服务体制安排的视角出发,实证分析了改革开放以来城镇增长对社会福利水平的影响。研究表明,近年来社会福利水平的增长并不是城镇化的结果,而主要得益于经济增长所带来的政府财力与服务能力的提升。现有城乡二元体制下的城镇化模式甚至对社会福利水平产生了负面效应。因此,他认为未来的城镇增长应当着眼于城乡一体化导向下的制度变革,以此促进社会福利水平的进一步提升。李郇^[24]构建了经济增长与城镇化的统一框架,认为城市化是经济增长的生产要素流动与福利分配的过程,进而从生产与福利的角度考察了中国城市化的历史进程。他认为,在经历了中华人民共和国建立初期高积累、低福利的城市化与改革开放以来高增长、福利两极分化的城市化后,随着刘易斯拐点的出现、社会保障体系的完善、土地制度的改革与外部经济条件的变化,我国的城市化将向高成本、均福利的方向转变。

综上所述,可以认为福利政策对于经济社会的发展具有显著影响,而提升福利供给水平、转变福利供给导向是促进我国未来发展的必经之路。然而,当前学界对于福利政策的内涵及区域间的分异等具体实施路径研究较少,这是本文所要探讨的重点。

2 由守住底线到积极多元:西方城市的福利供给实践

福利制度作为社会生产关系的上层建筑部分,其形式既不会普世皆准,也

不会一成不变,而是随着不同时期、不同地区的经济基础变化而变化。因此,有必要从历史角度出发,对城市福利供给的历史流变做一归纳,以更好地把握其规律与作用。总体而言,近代以来西方城市的社会福利供给模式经历了三轮转变。

2.1 底线维护型的消极福利模式

现代意义上的社会福利供给始于19世纪的工业革命。工业化的力量在极大地提升了生产力的同时,也彻底地重塑了传统的社会结构,使以互助会、教友会等为代表的传统福利供给模式难以为继。同时,正如马克思所言:“资本来到这个世界,从头到脚,每一个毛孔都滴着血和肮脏的东西。”早期工业化的发展在很大程度上是以牺牲产业工人的生活质量为代价的。最终,在“一个幽灵,共产主义的幽灵在欧洲徘徊”的压力下,1883年,德国政府推出旨在维护工伤工人权益的《工人灾害赔偿法》,宣告了现代社会福利的诞生。但应当注意的是,这一时期的社会福利主要表现为低水平的生存维持和产业工人的基本劳动保障,本质目的是推动经济发展与社会稳定,尚难以像后世一样成为一股对于市场的制衡力量。这一阶段社会福利关注的“主要不是人类福祉的提升,而是工业资本主义的需求”^[25]。因此,可以将其归纳为一种底线维护型的消极福利模式。

在这种模式下,居住作为城市最主要的功能,自然成为城市规划研讨的重点。1887年,有超过100万的贫困工人居住在伦敦东区,其人均居住面积不足5 m²。过于恶劣的居住环境在健康、教育、道德与社会稳定等方面都为城市带来了十分严峻的问题。在此背景下,政府不得不认真考虑住房问题。“我们将要花费在住房上的资金是防止布尔什维克和革命的一种保障。”^[26]

1902年由霍华德提出的“田园城市”事实上是对这一时期城市福利问题的综合回应。然而,由于其设想过于超前,与当时的政治经济制度相差甚远,难以

彻底实施,但在实践领域仍然产生了深远的影响。以1919年通过的《住房与城市规划法》为标志,英国政府开始通过一系列的法案和补贴政策来加强郊区地带的工人住房建设,进而将各大城市中心区域集聚的工人阶级向外疏散,同时加强对新建住房密度、卫生等方面规范的监管,以缓解尖锐的社会矛盾。

1920~1939年,伦敦及其周边地区城市面积增长了近50%,新建了约420万幢住房,其中政府直接投资建设的住房达到120万幢。这显然背离了亚当·斯密以来英国政府一直信奉的自由主义原则,同时导致了住房投机与城市景观风貌下降等一系列问题,但至少有力地保障了社会的稳定与经济的进一步发展^[27]。同时,这一经验在向国外扩散的过程中也在不断经历着流变,如在德国,大型企业部分取代了政府福利供给的位置,主动为员工修建了一应俱全的大型居住区(如柏林郊外的西门子大聚落城)。这种“工业家长制”的作风在促进德国产业发展方面起到了十分重要的作用。美国于19世纪末兴起的进步主义运动也吸收了来自英国的福利思想,进而推动政府制定了有关建筑规范、医疗、卫生及住房补贴等方面的法律法规,同时1896年成立的城市及郊区住宅协会也牵头建设了一大批保障性住房。

2.2 全面覆盖型的激进福利模式

20世纪30年代的大萧条与第二次世界大战推动了福利体制的变革,全球性的经济危机使凯恩斯主义成为经济学界的主流。1941年英国出版的《贝弗里奇报告》是这一时期福利模式转变的里程碑,其分析了前一阶段社会福利模式的缺陷与不足,进而规划了第二次世界大战后全覆盖的社会保障模式的宏伟蓝图,成为欧洲“福利国家”建设模式的开端。这一时期,社会福利的覆盖面从产业工人和弱势群体扩展至全体公民,内容由勉强维生的货币和实物补助上升至涵盖医疗、教育、养老等多方面的综

合性服务。同时,政府在福利供给方面发挥了更为主导性的作用,使之真正成为与市场和社会相制衡的一极。因此,可以称其为一种全面覆盖型的激进福利模式。

与这一福利模式相对应的是第二次世界大战后西方国家经济的飞速增长与现代建筑运动在城市规划领域的大行其道。“现代性在很大程度上意味着对人类过去历史的否定与对更加美好的未来世界的信念”。在此乐观情绪下,当时的规划界普遍认为自己有能力摆脱过去城市发展的传统路径,在理性与技术的指导下创造一个一切都井井有条、人人都衣食无忧的新世界,而“综合理性规划”正是对这一思维的直接反映^[28]。于是,从第二次世界大战后至20世纪70年代末,从伦敦卫星城到纽约哈莱姆,从昌加迪尔到巴西利亚,新城的一日千里与旧城的大拆大建构成了西方城市发展的主旋律。正如柯布西耶在《光明城》中所描绘的:人们相信,现代化的高楼大厦,开阔的绿地与精细配置的科教文卫等服务设施,结合“从摇篮到坟墓”的社会福利政策,就能够造就出一座完美的城市。

普鲁伊特-伊戈便是这一时期的突出代表。这是位于美国圣路易斯的一个低收入保障房项目,其设计整合了现代主义的一系列要素。其居民主要来自当地的低收入群体,主要是黑人。设计者希望通过良好的居住条件与社区服务使居民摆脱所谓的“贫困文化”,进而融入主流社会。

然而,结局是惨痛的。地区和居民经济能力的不足致使建筑长期缺乏维护,硬件设施每况愈下。同时,居民的迁移也割裂了其原有的社会互助网络,代之以效率更低的官僚福利,造成了居民福利水平的下降^[29]。本质上说,希望通过“体面的物质条件”来消灭“贫困文化”,拯救底层阶级只是规划的一厢情愿,事实上往往弄巧成拙。自投入使用以来,普鲁伊特-伊戈的入住率就在不断下降,犯罪率与贫困率反而不断上升。至1970

年, 65%的房子已经无人居住。1972年, 圣路易斯当局不得不将其炸毁。这成了现代建筑史上的一个标志性事件。Jenks宣称这是“现代建筑的死亡”^[30]。

事实上, 这一大包大揽的城市福利供给模式仅仅是经济繁荣时期的昙花一现, 对政府投资的过分依赖使其难以承受经济的波动, 同时也缺乏内生性的增长动力。最终, 在类似街区的不断崩溃与学界的广泛批评中, 这一时期的福利住房及服务设施建设风潮告一段落。

2.3 多元主义的积极福利模式

20世纪70年代的石油危机标志着战后西方国家高速增长的终结。经济危机与人口老龄化、去工业化、种族冲突等问题一方面减少了国家财政收入, 另一方面也增加了社会的福利支出, 最终导致严重的政府赤字与政治动荡。英国撒切尔与美国里根政府的上台标志着新自由主义对凯恩斯主义的全面替代, 过去全面覆盖的福利模式也难以继, 对此学界展开了激烈的讨论。这一时期出现了福利多元主义, 如投资型福利、发展型福利等理论框架, 其核心在于在过去再分配职能的基础上强调福利对经济增长的促进作用, 进而打破了简单的政府—社会二元关系, 引入社会组织等新部门作为福利供给方。同时, 在供给内容上不再局限于过去简单的住房、教育、医疗和养老等直接保障, 而是通过社会服务投资、社会资本整合等方式与市场相结合, 进而产生一种多元而积极的福利模式。

在此影响下, 这一时期政府开始逐渐从福利供给的前台引退, 提出了契约外包、去机构化、去科层化、市场化、商品化、民营化和社区化等策略, 将越来越多的责任转交给商业部门、社会组织、社区及家庭。以美国的保障性住房改革为例, 20世纪80年代末, 政府直接投资运营长达半个世纪的保障房系统普遍面临着资金紧缺、运营低效的困境, 1986年通过的《保障住房建设改革法案》

标志着其住房保障体系的变革。该法案鼓励私人投资商以购买税收抵扣额、容积率补偿或者公共服务设施代建等方式取代政府对保障房项目进行投资, 政府则主要发挥引导与监管的作用。这一做法极大地提高了保障房建设的效率, 在经济、社会和政治等层面都取得了良好的效果^[31]。

此外, 西方政府对于福利供给的理解也发生了变化。在过去的一段时间里, 社会福利始终被视为一种应对市场失灵的政策工具, 旨在发挥促进公平的再分配职能。而在新自由主义的思想指导下, 福利在很大程度上成为促进经济与社会进一步发展的手段。以新城市主义与精明增长等理论为代表, 20世纪90年代以来的主流城市规划思潮均强调了医疗、教育、文化与休闲等公共服务设施在促进区域发展方面的重要作用。

汉堡海港城的建设体现了这一趋势^[32]。20世纪末, 随着后福特主义下第三产业的迅速发展与城市中心区的衰败, 西方大城市普遍希望对早期形成的内城港区进行更新, 以迎合经济社会发展的需求, 其典型项目如伦敦金丝雀码头、芝加哥海军码头与巴尔的摩内港等。汉堡海港城也是这一浪潮下的产物。作为当时欧洲最大的城市开发项目之一, 海港城除常规的物质空间规划外, 对经济与社会发展也进行了细致的研究。以易北音乐厅为代表的一系列优良基础设施被视为提升区域竞争力的重要手段。此外, 为促进多元社会的发展, 汉堡海港城有限公司(HafenCity Hamburg GmbH, 简称“HCH”)设置了占总量45%的公租房及相应的两档租金补贴以供中低收入家庭居住。

从西方的经验看, 城市的发展与社会福利供给之间的关系经历了复杂的流变。19世纪至第二次世界大战前是城市福利发展的萌芽期, 其供给秉承的是“底线维护”的思维, 维持了城市与经济的稳定。而第二次世界大战后到20世纪70年代末是城市福利的发展期, 其在政策

体系内的地位日益增强, 覆盖全民的框架得以创建, 同时内容也逐渐完善, 使福利的供给与经济的发展成为城市发展相并列的两项主要内容。20世纪80年代初至今则是城市福利的成熟期, 经济增速的放缓促使福利供给的可持续性增强, 同时多元思潮的兴起与各国长期的历史实践也大大丰富了福利制度的内涵, 而这又进一步促进了福利与行政、市场、社会等部门之间的融合, 最终成为推动经济社会发展的有力工具。

3 由生活保障到增长工具：我国城镇福利供给的历史沿革

相较于西方国家而言, 我国的城市福利供给既有相似性, 也依我国独特的发展路径而具有一定的特殊性。

3.1 补缺型, 过渡性的基本生活保障

中华人民共和国成立初期, 百废待兴, 抢救性地解决城市中由于长期战乱在经济、社会及基础设施等方面形成的突出问题是新政权的当务之急。1950年4月26日, 中央召开了中国人民救济代表会议。时任部长董必武指出, 救济灾荒失业是中华人民共和国成立初期医治战争创伤、进行和平建设的紧急工作的一部分。以此为基调, 会上成立了中国人民救济总会, 并由其接管或新建了一大批福利院、教养所等社会福利设施, 收容了孤儿、残疾人及孤寡老人等社会弱势群体, 改造了烟民、乞丐、市井流氓等边缘人群, 使城镇治安状况与社会风气焕然一新。

受制于中华人民共和国成立初期紧张的财政状况, 新民主主义时期确定了以“生产自救”为核心的福利运营模式, 进而迅速地在全国大中小城镇内开办起各类福利生产企业, 发动一切接受救助的群体参与生产, 实现了“不用国家一分钱办福利”, 还将福利救助工作转为“以生产为中心”的生产建设事业。

住房建设也是这一时期城市福利供

给的重点。1951年,上海建成了中国第一座人民新村——曹杨新村,随后在全国掀起了一股居住新区的建设热潮,北京三里河居住区、百万庄居住区与沈阳铁西工人村等都是其中的突出代表。这对改善城市居民恶劣的居住状况起到了很大作用。

值得注意的是,民国时期遗留下来的以各大商号为代表的市场机构和以善堂会馆为代表的社会组织也在这一时期的城镇福利供给中发挥了积极的作用。例如,在难民乞丐收容委员会的经费上,政府拨款3万元,而工商界与社会组织的自发募捐则达8万元之多,可见商业与社会部门在这一时期所发挥的作用巨大^[32]。

但是,伴随着“三大改造”的深入,市场与社会部门逐步被政府所消解,其福利机构或被遣散,或被接管。最终,新民主主义时期这种多方合作的城镇福利供给模式就如昙花一现,被计划经济时代政府一元化的城市福利供给模式所取代。

3.2 制度型,低水平的综合生活保障

1956年,“三大改造”的完成标志着社会主义计划经济体制正式确立,其城乡二元结构、资源指令配置、公有制与单位制等基本特征也决定了这一时期经济发展和社会福利供给的基本格局。城市是经济增长与工业化的核心,而农村为这一过程提供廉价的土地、资本与劳动力。在此背景下,城市中的各个单位成为社会福利的主要供给主体,在住房、医疗、教育、养老及日常休闲等方面起到了比较全面的保障作用,还产生了集体食堂、疗养院和工人俱乐部等特色福利设施。Lardy指出计划经济时期我国财政对城市职工的各种补贴相当于货币工资的125%,可见这一时期城市福利处于相对较高的水平。同期,农村以人民公社为依托,普及了以“保吃、保穿、保烧、保教、保丧”为内容的“五保”制度,还进行了一定的医疗、教育等基本公共服务设施建设。但由于其资金均来自村

集体自筹,总体水平远远低于城市。

值得注意的是,即使全面计划经济时期我国城市福利的绝对水平仍然是比较低下的。生产性投资与消费型投资比例的长期失调导致以住房为代表的城市公共服务能力长期不足;而中华人民共和国成立初期发展方针的摇摆也使得城市福利事业屡经波折。早期在苏联帮助下制定的规划被认为标准过高而不合时宜;大跃进时期的极左方针提倡的“十网”“五化”“五环”等高标准建设不切实际,造成了严重的浪费;“三线”建设中“靠山、分散、进洞”的反城市化方针又使得城市福利停滞乃至倒退。

总体来看,我国在计划经济时期的城市福利建设首先在体系上解决了从无到有的问题,同时还为城镇单位职工建立起了覆盖领域较全的综合生活保障体系。其作用与西方城镇福利供给的前两个阶段均有一定的相似之处,但区别也是显著的:不同于西方凯恩斯福利背后政府与市场的二元制衡关系,我国计划经济时期的福利体制是建立在单位制下纯粹的政府行政调控基础上的。这一“政府办市场,企业办社会”的模式使得本应由社会承担的福利和服务职能转嫁给了单位,造成了行政权力与经济资源的错配,限制了社会与市场活力的进一步发挥。较为低下的生产力水平与“重生产,轻生活”的指导方针亦使得同期我国的福利保障水平与西方难以相提并论。因此,可以将这一时期的城镇福利供给模式归纳为一种“制度型,低水平的综合生活保障”模式。

3.3 质量提升型,增长导向与区域分异

改革开放标志着我国在经济、社会与政治等领域的全方位变革,进而推动了我国40多年以来举世瞩目的高速增长,同时也造就了史无前例的大规模城镇化。在此背景下,我国的社会福利建设一方面产生了结构性的根本变革,另一方面也随着经济增长与城镇化的推进出现了

一系列的新趋势。

从整体架构而言,市场化与分权化是改革开放以来我国福利制度改革的基本导向,这也可以视为西方新自由主义浪潮在中国的映射。在此影响下,作为市场制度建设与国有企业改革的重要组成部分,原先主要由企业和集体承担的福利责任通过城镇居民基本养老保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度与城乡居民最低生活保障制度等体系的确立逐步向政府过渡,既增强了市场活力,也在一定程度上缓解了计划经济时期城乡间制度性的福利不平等问题。同时,市场主体与社会组织也越来越多地参与到福利供给中来,企业通过慈善捐赠、参与“精准扶贫”与“PPP”公共服务设施建设等方式分担了政府的财政压力,推动政府在公共服务领域由“实施者”向“管理者”转型,同时也提升了资源的利用效率。而以居委会、业委会和公益NGO等为代表的“第三部门”以其自下而上的建构模式相比于政府福利更加细致高效,也开辟了“社区营造”这一全新的城乡治理模式。总体来看,改革开放以来机制的变革与经济增长使得我国的社会福利水平得到显著提升(图1)。

除了经济增长之外,我国的城市福利发展也出现了一系列具有中国特色的新趋势与新动态。首先,福利政策在很大程度上是为促进经济增长服务的,其后才是作为维护社会公平与提升居民福祉的手段。例如,在2000年以来全国轰轰烈烈的新城建设浪潮中,地方政府往往热衷于斥巨资在新城核心区域配建高质量的医疗、教育、文化休闲等公共服务设施,还会修建“专家公寓”“人才服务中心”及政府补贴的“双创园区”等专门化的福利设施,形成福利高地。这一做法在形式上与西方20世纪90年代以来的实践具有一定相似之处,但在内涵上其一方面意在“土地财政”的背景下提升土地出让和抵押收入,另一方面试图通过吸纳人才和企业促进区域产

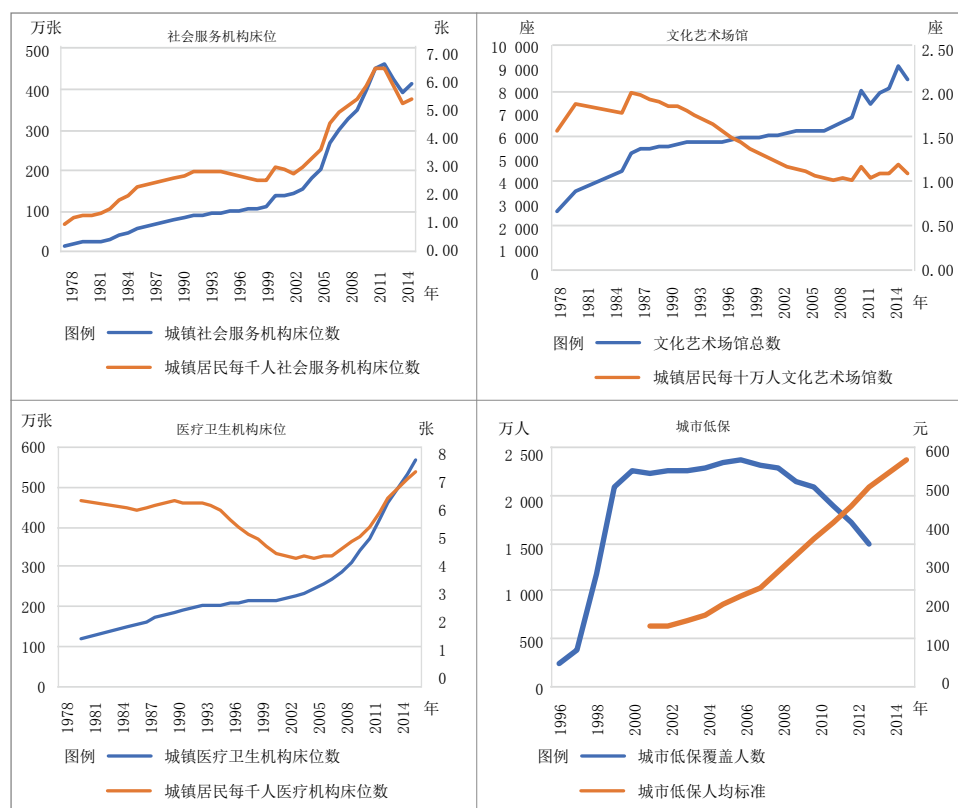


图1 改革开放以来主要城镇福利项目总量及人均发展情况示意图
资料来源：《中国卫生统计年鉴》《中国民政统计年鉴》《中国文化统计年鉴》。

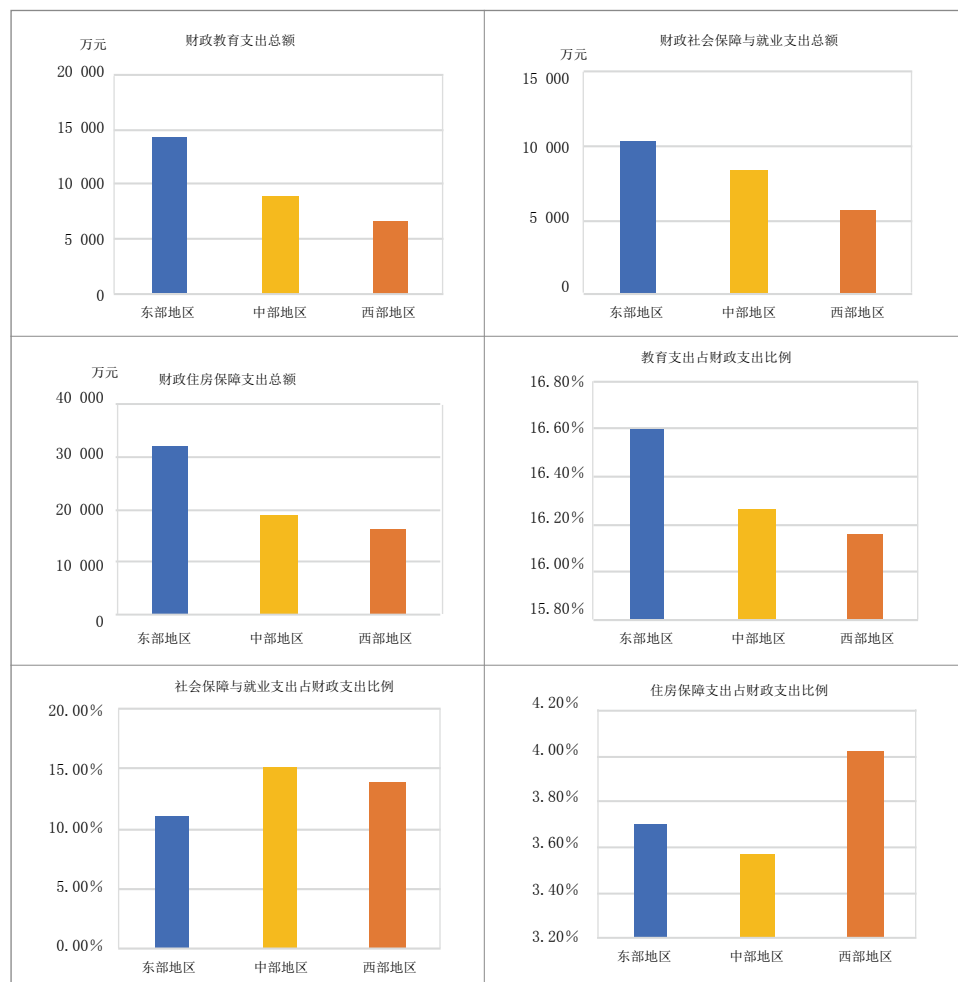


图2 2017年我国东中西区域间部分福利性财政投入总量及结构情况示意图
资料来源：《中国财政统计年鉴》。

业转型升级，此外也避开了老城区高昂的改造成本，这在一定程度上提升了本地居民的公共服务水平，具有多重意义与鲜明的中国特色。

其次，在以“蓝印户口”和居住证等为代表的人口管理制度改革后，城乡福利壁垒依然存在，但随着新型城镇化的推进有望逐步消解。改革开放以来，数以亿计的进城务工人员为我国的工业化与城镇化提供了充足的劳动力，却又因户籍制度的限制而难以获取城市中的福利资源，这在一定程度上延续了计划经济时期的城乡福利差异的格局，进而从消费与劳动力供给等角度阻碍了经济的进一步增长^[33]。新型城镇化战略是破解这一困境的有效手段，其提出的推动农业转移人口市民化、城乡基本公共服务均等化与建立城乡间统一要素市场、转移人口“人地钱挂钩”等政策有望削弱过去城乡户籍间的福利壁垒。事实上，2019年新型城镇化建设的重点任务已经提出继续加大户籍制度改革力度，全面放开了城区常住人口在300万以下的大城市落户限制，近年来国内一、二线城市间如火如荼的“抢人大战”也印证了这一趋势。随着相关政策的深化，相信在可预见的未来，城乡福利壁垒将逐渐消解乃至最终实现福利一体化。

然而，随着城乡福利结构分异的逐渐落潮，区域间福利水平与结构的差异或将逐步浮出水面。以东中西三大经济板块为例，其教育、社会保障与住房保障等财政支出均呈现出东高西低的格局，人均指标区域分异同样差异较大，如广东省2017年住房保障人均支出为1177元，是河北省（232元）的5倍。区域间福利供给结构的差异同样引人注目。由相关财政支出占总支出的份额可见，我国整体经济最为发达的东部地区在教育维度投资最多，中部地区重点着眼于社会保障与就业，而西部地区则注重较为基础的住房保障维度（图2）。这种区域间不同经济社会发展水平下的福利诉求差异值得进一步研究。

4 对比研究：中西方城市福利政策的普遍性与特殊性

4.1 资本—劳动力—TFP：中西方福利政策的三代演进

历史经验表明：尽管中西方在国情与制度的差异下存在不同，但其城镇福利在经济发展的客观规律作用下遵循着相似的演进逻辑（图3）。

发展经济学表明，资本、劳动力与以技术和制度为代表的全要素生产率是推动经济发展的3个要素，而这也正是中西方三代福利政策演进的共同导向。促进产业资本积累是早期城市福利发展的主题，在此导向下中西方不约而同地建设了工人住房、基础公共服务体系等福利设施以保障城市居民最基本的生存权益，进而促进产业资本积累的有序进行。第二代城市福利主要着眼于优化劳动力市场，在刘易斯二元结构的视角下扩张劳动力规模，提升劳动力质量。为此，城市提升了福利供应的总量与质量以吸纳更多人口，并通过增强再分配的方式激发居民的就业欲望，同时维持消费市场的有效需求。以技术进步和制度革新为代表的全要素生产率提升是第三代城市福利的演进重点。公私部门合作下的供给体制改革极大地增强了福利供给的效率，同时投资型福利范式的产生也使得福利与市场的结合更加紧密，进而从更加宏观的维度促进了经济的发展。

4.2 复合性与滞后性：我国城市福利发展路径的双重特征

张京祥等人认为高度的时空压缩性是我国城市化发展的基本背景，这也使我国城市福利的供给相较于西方而言具有两项鲜明的特征：供给目标的复合性与供给水平的滞后性（图4）。数百年以来的稳定增长使得西方城市福利政策的每一个阶段都经历了相对充分的发展，其政策内涵也较为单一。而作为后发国家，各方面体制的快速更替与经济的飞速增长使得我国的城市福利供给始终具有更

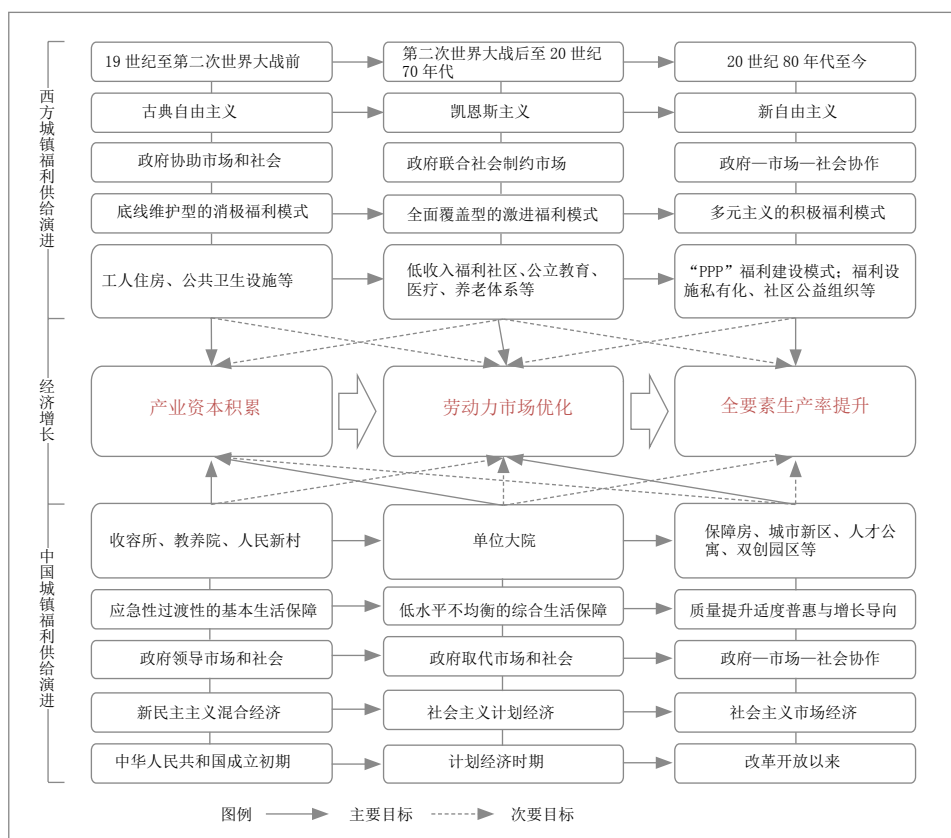


图3 中西方三代城镇福利政策的演进示意图

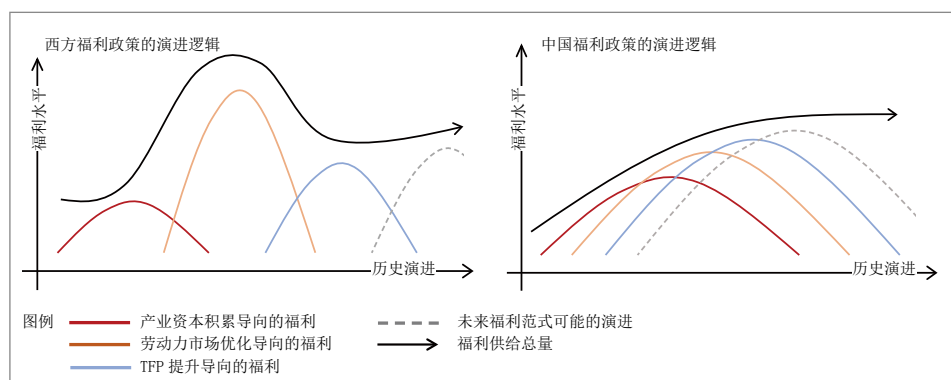


图4 中西方城市福利体系的演进特征示意图

加复合的发展导向。例如，当下我国一方面通过大量的保障房建设以应对快速的工业化与城镇化；另一方面通过推动城乡基础公共服务设施均等化来增强社会再分配，在拉动内需的同时促进劳动力再生产；此外，还积极吸取西方20世纪90年代以来的发展经验，试图通过福利高地建设、PPP投资手段等方式增强福利的社会资本投资作用，进而提升经济体系的全要素生产率。可以说是首尾兼顾，一方面引领潮流，另一方面填补欠账。

从更深的层面而言，我国的福利制度与现代化本身在一定程度上属于“舶

来品”，通过中华人民共和国成立初期的“以苏为师”、改革开放后的市场化改革及加入WTO等机遇逐步与我国的内生增长相结合，进而造成了迥异城市化率下福利政策的某些相似性。但城市增长的客观规律又使得我国难以照搬照用西方经验，因此这种本土诉求与舶来框架间的磨合也是造成我国福利制度复合性的一个重要原因。

复合性的反面就是一定程度上的滞后性，主要包括福利供给总量与供给体制两方面。所谓“滞后”，一方面是指相对于西方发达国家的滞后，但这是由

我国的发展阶段所决定的,具有客观合理性;另一方面,相对于自身发展诉求而言,我国的城市福利供给依然存在滞后性。当下,以北京为代表的大城市中所面临的房价高企、入学难和就医难,以及农民工及其子女受到的福利歧视等问题便是福利体制在滞后性影响下的集中异化表现。可以认为,福利发展的滞后已成为制约我国进一步发展的关键症结。

5 总量提升与结构演进:我国未来城镇化的福利路径选择

纵观历史经验,社会福利体系在公平与效率两个维度交替发挥作用,并随着增长诉求的转变不断演进,进而影响城市的功能与形态,是推动经济发展与城镇化的重要政策工具,对进一步推动我国未来的产业升级与区域统筹具有十分重要的意义。放眼未来,从国家新型城镇化规划到“两步走”战略,我国对未来的经济增长与城镇化发展做出了周密的政策部署:未来将是一个科技创新与制度变革主导增长的过程,是区域与城乡间发展不断统筹均衡的过程,也是国土产业空间格局不断优化的过程。着眼于此,应当从当下区域间发展水平的差异与经济增长的诉求出发,因地制宜,循序渐进,统筹部署区域间的福利供给导向。融福利于增长,以福利促增长,转GDP的竞争为福利的竞争,转资本的竞争为人才的竞争与制度的竞争,进而推动我国城镇发展与经济增长模式的转型,在向社会主义现代化强国奋斗的道路上实现“福利导向下的新增长主义”。■

[注 释]

- ①不同于传统社会保障语境下的狭义福利,本文所探讨的“社会福利”涵盖了国家、单位及社会团体为居民提供的非货币性质的医疗、教育等公共服务和货币性质的再分配两个层面,以期对“福利”的内涵与作用进行更加全面的认识。
- ②数据来源于2018年国民经济和社会发展统计公报。

[参考文献]

- [1] Gleaser E. Triumph of the City[M]. London: Pen, 2011.
- [2] Hall P. Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880[M]. London: Wiley-Blackwell, 2014.
- [3] 张京祥,赵丹,陈浩.增长主义的终结与中国城市规划的转型[J].城市规划,2013(1):45-50.
- [4] Wu F. Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China[M]. London: Routledge, 2015.
- [5] 吴志强,刘朝晖.“和谐城市”规划理论模型[J].城市规划学刊,2014(3):12-19.
- [6] 石楠,韩柯子.包容性语境下的规划价值重塑及学科转型[J].城市规划学刊,2016(1):9-14.
- [7] 唐子来,张庭伟,张京祥,等.“包容性发展与城市规划变革”学术笔谈会[J].城市规划学刊,2016(1):1-8.
- [8] 李克强.城镇化是中国最大内需[EB/OL].
<http://politics.people.com.cn/n1/2015/1216/c1024-27933936.html>.
- [9] 顾朝林,管卫华,刘合林.中国城镇化2050:SD模型与过程模拟[J].中国科学:地球科学,2017(7):78-92.
- [10] Harrod R F. An Essay in Dynamic Theory[J]. The Economic Journal, 1939(193):14-33.
- [11] Domar E D. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment[J]. Econometrica, Journal of the Econometric Society, 1946(14):137-147.
- [12] Solow R M. Technical Change and the Aggregate Production Function[J]. Review of Economics & Statistics, 1957(3):554-562.
- [13] Lucas Jr R E. On the Mechanics of Economic Development[J]. Journal of Monetary Economics, 1988(1):3-42.
- [14] 易纲,樊纲,李岩.关于中国经济增长与全要素生产率理论思考[J].经济研究,2003(8):13-20.
- [15] 王小鲁,樊纲,刘鹏.中国经济增长方式转换和增长可持续性[J].经济研究,2009(1):44-47.
- [16] Pigou,朱泱,张胜纪,等.福利经济学[M].北京:商务印书馆,2006.
- [17] 郑功成.中国社会保障改革与经济发展回顾与展望[J].中国人民大学学报,2018(1):37-49.
- [18] 董拥军,邱长溶.中国社会保障支出与经济增长的协整及因果分析[J].生态经济,2007(2):54-57.
- [19] 杨杰,叶小榕,宋马林.社会保障财政支出与经济增长的关系研究——基于2003~2007年中国省级面板数据的实证分析[J].中国市场,2009(28):21-24.
- [20] 邓彤博.我国社会保障支出与经济增长的关系研究[J].劳动保障世界(理论版),2013(4):6-8.
- [21] 丁少群,许志涛.社会保障水平、收入分配与经济增长的互动关系研究——基于VAR模型的实证分析[J].中国经济问题,2013(6):3-12.
- [22] Ratigan K. Disaggregating the Developing Welfare State: Provincial Social Policy Regimes in China[J]. World Development, 2017(98):467-484.
- [23] 王伟同.城镇化进程与社会福利水平——关于中国城镇化道路的认知与反思[J].经济社会体制比较,2011(3):169-176.
- [24] 李郇.中国城市化的福利转向:迈向生产与福利的平衡[J].城市与区域规划研究,2012(2):24-49.
- [25] 哈特利·迪安,岳经纶,庄文嘉.社会政策学十讲[M].上海:格致出版社,2015.
- [26] Burnett, John. A Social History of Housing, 1815-1985 [M]. York: Methuen, 1986.
- [27] 贝弗里奇.贝弗里奇报告[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [28] 泰勒.1945年后西方城市规划理论的流变[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [29] 丁开杰,林义.后福利国家[M].上海:三联书店上海分店,2004.
- [30] C. 詹克斯.后现代建筑语言[M].北京:中国建筑工业出版社,1986.
- [31] 柯卉兵.新自由主义社会福利理念及政策实践评析[J].南都学坛,2006(3):28-32.
- [32] 马秀莲.从政府直接提供到PPP——美国保障房的实践及借鉴[J].中国行政管理,2016(6):150-155.
- [33] 宋士云.新中国社会福利制度发展的历史考察[J].中国经济史研究,2009(3):56-65.

[收稿日期]2020-05-11