

· 社会保障 ·

中国式福利国家构建中的社会规制： 从主观福利到社会整合

侯慧丽 王晓宇

摘要：福利国家建设往往只关注社会给付规模而忽视社会规制的作用。文章以精准扶贫为例探讨了中国福利再分配中社会规制的国家治理作用。研究发现：贫困治理中精准施策作为一种社会规制，产生了社会整合作用。其基本逻辑是脱贫人口在对精准到户的扶贫措施和扶贫效果满意度提高的基础上，获得了主观福利，提升了公共事务和基层政治参与水平，缩小了现阶段人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，最终促进了社会整合。这一实践为今后中国式福利国家建设提供了经验。中国式福利国家建设不仅是社会给付规模的扩大，还是通过精准而有效率的再分配制度产生的社会规制力量，也是中国在构建福利国家过程中的国家治理能力的体现。

关键词：社会规制 中国式福利国家 社会整合 国家治理

一、引言

随着共同富裕目标实现的日渐清晰，构建中国式福利国家的思想和实践再次被重视起来（蔡昉、贾鹏，2022）。但是大多数学者对中国式福利国家建设的关注点只在各类社会支出数量上，以社会支出规模的增加和占比的提高作为构建福利国家的指标，甚至以社会性转移支出占 GDP 的比重作为福利国家的标准，如社会支出占 GDP 的比重超过 20% 就被认为是福利国家（Lindert，1989）。然而，仅用社会支出规模来衡量国家福利水平的高低是片面的，它将社会支出与福利国家的关系简单地理解为线性关系，实际上一个国家的权力、民主、福利等相互渗透、相互影响，呈结构化，仅有财政能力的描述，并不能完全说明是否真正走向了福利国家，只有深入研究国家与其要素之间的动态作用过程，才能够更准确地发现中国式福利国家构建的道路和前景（岳经纶、刘璐，2016）。

20 世纪 70 年代，随着全球化、老龄化和后工业化时代到来，西方福利国家陷入了财政紧缩、就业危机和债务危机的重重漩涡之中，然而即使对西方福利国家改革的呼声不断，福利仍然难以被削减，一个重要的原因是福利国家除了具有保障支付公民福利的功能之外，还具有隐性的社会整合功能（Morris，1977），这种功能使福利国家可以成为除法律、道德、宗教等之外的又一种社会规制和整合方式，在现代化社会中，可以说它是一种国家治理方式。但针对这种国家治理方式的研究因为其隐蔽性一直被忽视，即使西方福利国家自身在理论与实践上也都有明显不足。

中国正在逐步构建一个中国式福利国家。由政府主导消灭绝对贫困、完善社会保障体系、实施乡村振兴战略等一系列举措都表明中国正在努力建设成一个以实现共同富裕为目标的福利国家，这一过程也是构建中国式福利国家理论自主话语体系的过程。消灭了绝对贫困的精准扶贫是福利体系构建中的一个基本典型实践，它对构建中国式福利国家和迈向共同富裕的社会建设具有何种重要价值？本文以精准扶贫的实践为例探讨中国式福利国家构建中如何利用政策工具、管理服务等规制措施实现社会整

合的国家治理效果,这将更有利于总结经验和发现规律,形成中国式现代化的福利制度体系和理论基础。

二、西方福利国家的社会规制与中国式福利国家建设

(一) 福利国家的社会规制^①

西方对福利国家的研究一直以来都是以社会支出规模为主,但是进入20世纪70年代末以来,自由化、欧盟内部的经济和货币一体化等逐渐侵蚀了福利国家的基础,失业率上升和通货膨胀率上升,福利国家可自由支配的公共支出和慷慨的福利政策越来越被视为阻碍了经济发展。国家支出、税收和再分配的权力普遍下降,规则制定逐渐取代税收和支出在国家治理中发挥作用,国家角色正在由以给付为中心向制定规则为中心转变(Majone,1997)。对此,列维-福尔(Levi-Faur,2014)界定了规制国家的涵义并将其扩展成为福利国家的核心,他认为规制国家是一个直接或间接使用和扩展规则制定、规则监测和规则执行的国家,其基础是人类行为是基于规则的,自由民主是关于将行为规则扩展到公众之上的制度,也是政府行为的指南。他把规制视角放置到福利国家研究的中心,认为国家治理需要超越财政转移支付,因为财政转移往往会产生逆向再分配。他认为税收和支出是一种使用财政工具的治理方式,而规制是使用监管工具的治理方式,是一种具有间接或边际再分配效果的行为。福利国家规制作用得到关注之后,有研究将福利国家的涵义理解为三个方面的特征:作为国家目标的福利国家、作为给付性质的福利国家和作为规制性质的福利国家(武川正吾,2011)。国家目标的福利国家是指国家对公民的福利负责并以此作为国家目标,与福利政治有密切联系;给付性质的福利国家主要是对包括收入在内的各种资源进行再分配,包括社会支出的规模和用途,但是实践证明再分配会产生逆向再分配的现象,结果可能没有缩小收入差距,相反却扩大了收入差距,因此只用社会支出规模来定义福利国家具有很大的局限性和误导性,但是因为其有明确的测度标准和定量分析方法更便于分析和理解,所以对福利国家研究的主流仍聚焦于社会支出上。相比之下,通过社会规制以及由此形成的社会整合功能却很少被人重视。社会规制是政府利用公共权力作出干预的结果,看似有压制个人自由的嫌疑而往往不受人们的欢迎,这也是造成对福利国家规制和整合研究不足的原因之一。但是因为福利国家规制的整合作用在某种程度上支撑着社会的稳定,相对于福利国家社会性给付特征,规制可以用相同的成本获得更大的效果,实现福利供给的高效性,所以在面临削减财政支出的压力下,很多国家不得不依靠福利国家能够实现整合的功能来实现国家治理。

(二) 西方福利国家的社会规制

国家为其成员提供福利其实为国家本身提供了一种稳定的力量(陈晓律,2008)。英国早期的济贫法、德国的社会保险立法以及美国社会福利政策的社会区隔制度等都具有社会整合功能。16世纪英国的圈地运动造成了大量的流浪者,初期只有教会和社会力量对流浪者实施救济,后来逐渐得到政府有限的认同,《济贫法》和《新济贫法》等法律文件的颁布显示出政府以立法的形式严格限制流浪者的福利获得,比如对身体强壮的流浪者要强制劳动等。也正是通过附带限制性的济贫措施,贫困流浪人口的生存状况得到了改善甚至有些成为工业化工厂需要的廉价劳动力,满足了当时社会整合的需要。后来英国的养老金、失业津贴和疾病津贴等福利措施都表现出一定的社会规制的整合作用。但英国的社会力量是福利建设中的主导力量,福利国家的规制和整合作用不太明显。

德国在福利国家建设中规制具有显性的社会整合作用。19世纪末,俾斯麦以国家社会保险立法的方式给予工人阶级经济和社会的优待,消减了工人阶级的反抗运动,是具有非常明显的社会整合性质的社会规制。20世纪90年代两德统一又产生了社会保险在地域和空间上的差异,以及德国本身具有的社会保险在行业间的分割,导致在后来的社会保险改革中,德国出台了一系列制度致力于削弱集团、行

^① 这里社会规制借用《福利国家的社会学》的作者武川正吾的定义,是指以稳定和保障民生为目的的规制。

业、阶层和地理空间的社会分割等社会结构上存在的矛盾,促进了社会整合,维护了国家统一(刘涛, 2017)。

美国福利制度的内涵和再分配力度要比其他发达资本主义国家小得多,但是社会规制的痕迹比较明显,比如逐步限制和削减现金救助,缩短救助时间,加大工作福利等对福利获得的限制,同时美国一直信奉自由主义的价值理念,福利提供往往具有污名化的色彩,底层民众集体抗争意愿不强,而它将有限的分散的福利救济又偏向分配给底层的贫困人口,美国的贫困人口与少数族裔重合性很强,所以能够比较成功地实现对社会贫困和种族问题的良好治理,社会整合的方法和效果是比较显著的。

从英、德、美三国福利国家社会规制整合功能的比较和发展来看,福利国家的社会规制产生的社会整合功能具有一定特点。第一,福利国家社会规制的社会整合效果通过应对某种结构冲突而表现出来:英国利用福利国家的社会救济解决了人口流动带来的贫困问题,缓和了贫困人口与整个社会的矛盾;德国通过福利国家社会保险制度的改革,减少了行业、阶级、地域等之间的矛盾和冲突;美国则是通过针对性福利制度减少了贫困和种族问题,缓和了种族矛盾。所以对福利国家社会规制的社会整合效果必然要看它是否对某种结构性矛盾起到了减缓作用。第二,再分配规则的精准制定。结构性矛盾的减缓,需要社会规制具有目标靶向性,再分配并不是简单地从强势群体向弱势群体的转移支付,而是技术、政治、文化等多种因素作用的结果,只有规则制定精准才能发挥规制的整合作用,否则会产生逆向再分配而扩大了结构性矛盾。第三,社会规制是福利国家实现社会整合的“软权力”。早期西方福利国家被视为统治阶级进行阶级统治的工具,因此社会规制往往以立法等强制性管控的形式出现,但随着公民身份理论的出现,福利国家开始将福利制度作为实现更优化的社会整合、国家治理与社会服务的方法,实现社会整合的方法和手段也变得越来越隐蔽,事实上这些都是现代化国家治理实践的内容。这也就意味着福利国家社会规制的社会整合手段经过优化后可以为国家治理所用(陈兆旺, 2022)。

(三) 中国式福利国家构建中的社会规制

21 世纪初期,中国的福利制度建设开始从市场化回归,进入社会政策和社会福利扩张的时期,由此引起了中国能否走向福利国家的讨论。有的认为中国已经摆脱了低福利状况,正在努力实现共同富裕的梦想(王绍光, 2013),但是相反的观点认为国家将社会保障建设从市场化回归到政府与社会,各类社会支出规模的增加只是一个附带现象,并不能表明在社会结构、民主权利等多方面的改变,福利建设过程仍然面临着诸多困难(何艳玲等, 2014)。事实上,中国虽然目前福利水平较低,但是从国家发展目标、社会支出规模来看,中国已经走上了中国式福利国家建设的道路,消灭了绝对贫困,共同富裕、人民共享发展的宣示都表现出中国把建立一个人人共享的高福利水平的国家作为国家目标的战略思想;同时,随着社会政策和福利的扩张,各项福利支出占 GDP 的比重快速上升等也表明国家目标和社会给付的福利国家特征已经非常明显,但是作为社会规制福利国家的特征由于其隐蔽性而往往被忽视,而社会规制潜在的社会整合对国家现代化治理能力建设的作用巨大,因为社会福利可以被看作实现国家治理的一种权力(Lindert, 1989),这种视角能够使我们更深刻地感受到社会福利对于一个现代和谐社会构建的重要性。从现有的文献来看,仅有少量研究提出了福利国家社会整合的思想经过优化可以被中国福利国家建设中的国家治理所吸收(陈晓律, 2008; 陈兆旺, 2022),但是仍然有局限性:第一,只限于对西方福利国家相关理论和实践的分析,鲜有对于中国在构建福利国家过程中的社会规制形成的社会整合以及国家治理的研究,更缺乏使用定量方法的研究。第二,社会规制与社会整合的概念比较模糊。在不多的研究中使用了社会规制、社会规约、社会整合等词语,又往往将社会规制与社会整合混淆,即把社会规制视为社会整合,作为一种结果而非治理手段。第三,将福利作为国家治理的一种形式,没有看到福利再分配中规制的作用所产生的潜在的国家治理效果。本文将社会规制与社会整合视为不同阶段的两种行动,将社会规制认定为再分配中以政府权力实行的制度规定、监管执行的政策和制度等,社会整合则是再分配福利制度实施后所达到的效果。本文以政府主导的精准扶贫为例,讨论中国式福利国家建设中,扶贫政策中的规制产生了怎样的社会整合和国家治理效果。目前,在精准扶贫与国家治理的研究中,大多数的研究都是将扶贫本身作为一种国家治理方式来看扶贫效果(罗良清等, 2022; 吕普生,

2021) ,而不是把扶贫作为一种福利再分配。除了有给付的功能,本身具有的规制作用产生了哪些潜在的国家治理效果。本文将关注这一点。

三、贫困治理中的社会规制

进入新时代,社会主要矛盾已经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,意味着现阶段人民的需求已经超越了对物质追求的层次,更加注重追求生活幸福感,因此需满足人民在民主、法治、公平、正义等方面日益增长的需要,但同时也意味着还存在着制约发展的因素,比如城乡、区域之间的发展仍然不均衡,贫富差距依然较大等(杨明,2022)。可以说目前发展就是解决不平衡不充分的问题,这是福利国家建设和实现共同富裕的基础。

消灭绝对贫困是解决不平衡不充分发展的第一步。在此之前,中国已经通过持续的经济快速增长基本摆脱了长期经济落后导致的贫穷,但是仍然存在扶贫资源使用低质低效、瞄准偏差大、村民不满现象增加等问题,影响了干群关系,加剧了社会矛盾。而精准扶贫实现了从对贫困户认定到脱贫完成的精准施策,整个扶贫过程是各种社会规制发生作用的过程。

因为没有可直接测量的指标,社会规制的研究一直被忽视。但在精准扶贫中,扶贫措施几乎是一户一策,对于扶贫中规制的作用,贫困人口通过对本户家庭所实施的措施和效果就能感受到,这为福利再分配中社会规制的测量提供了可能性,即用贫困人口对本家庭户的扶贫措施和扶贫效果的主观感受来测量社会规制的效果。目前绝对贫困人口数量已经清零,脱贫人口收入达到贫困线以上,从收入水平来看,精准扶贫已经满足了贫困人口的基本物质需求,取得了劳动能力提高和收入水平提高等客观给付指标的显著成效(黄薇等,2021)。但是“纯粹物质转移只是代表了给予者的良知,结果有可能让穷人更加远离社会建设”(尤努斯,2006),所以仅有客观的数字指标还不能完全评价成效,还需要有主观福利来评判。主观福利是在客观福利的基础上,涵盖了社会关系、安全感、自尊和自治等非物质福利维度(韩华为、高琴,2018)。2016年中央明确规定除了贫困人口数量、收入等指标的考核外,还要有第三方评估的“群众满意度”作为扶贫考核标准(北京晨报编辑部,2016)来衡量扶贫效果的主观福利,也是扶贫社会规制的主观福利。研究普遍认为精准扶贫不同程度地提高了贫困人口的满意度(陈弘等,2019),提高了主观福利。然而,这种源于心理体验的主观福利进一步又会产生什么结果呢?

已有研究表明,福利再分配改革可以提高公众的获得感和满意度,并最终促进社会稳定(季程远,2021),在主观体验的获得感和幸福感与社会稳定之间的中间变量是政治参与,即获得感、幸福感与政治参与之间可能存在显著相关关系(宋丽娜等,2014),主观幸福感越高的公民越倾向于制度化的政治参与行为(Lorenzini,2015)。虽然政治参与是普通民众表达喜好的渠道也是表达不满的途径,但是在获得感和幸福感提高的前提下,公民更多的是通过制度化的政治参与表达对现行权威结构支持的自觉选择,因为政治认同越高,民众获得感高,对国家和社会的信任就越高(郑建君、高妍春,2023)。对中国民众的研究发现,生活满意度高的人参与基层人大选举的可能性越高(刘伟、彭琪,2021)。在农村,当农民的基本生活得到满足和保障后会同样激发更高的政治参与意愿(刘爱君、赵铮,2011),而政治参与是衡量一个国家政治民主和社会整合的重要标准(Verba & Nie,1987;李景治等,2006),也是测量民主政治和政府治理水平的指标(Kaufmann et al.,2010),那么也就意味着可能存在着扶贫的精准施策→生活满意度→政治参与→社会整合这一路径。福利国家社会规制的社会整合效果总是通过回应某种结构性矛盾而表现出来,那么扶贫的精准施策产生的社会整合是否回应了现阶段的主要矛盾?是否减少了人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾?

对农村基层民众来说,政治参与最通常的行为是行使选举权的投票行为,但是这种行为不能完全代表贫困人口的社会整合,人民美好生活的需要也不仅仅是政治参与的一个方面,还应该是对比政治参与范围更广泛的公共事务的参与,因此本文使用“是否参加村民组召开的会议”“是否参加村委会召开的会议”“是否参加村委会的投票”这一组表示公共事务参与和政治参与的行为,作为社会整合的测量。于是扶贫的精准施策是否缓和了现阶段的主要矛盾在实践层面上就可以操作化为扶贫的精准施策是否

提高了公共事务参与和政治参与的意愿。在这个过程中, 精准施策通过提高生活满意度的途径提高了公共事务参与和政治参与的意愿, 而公共事务参与和政治参与意愿的提高意味着产生了社会整合的效果。

如图 1 所示, 作为中国式福利国家建设中的基本福利再分配的精准扶贫, 包括社会给付与社会规制两个方面, 本文重点讨论社会规制。在实践层面上, 精准扶贫让贫困人口提高了对本户扶贫措施和扶贫效果的满意度, 满意度的提升又是公共事务参与和政治参与程度提高的一个中介因素, 公共事务参与和政治参与程度的提高意味着实现了一定程度的社会整合和民主平等。在理论层面上, 精准扶贫是减少不平衡不充分发展的一个基本行动, 由精准扶贫产生的社会整合效果又有助于满足人们日益增长的对美好生活的需要, 也就是减少了对美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾, 这就是福利国家建设中福利再分配制度产生的社会整合而形成的国家治理逻辑, 最终国家治理效果又促进了福利国家的建设, 形成一个良性循环。

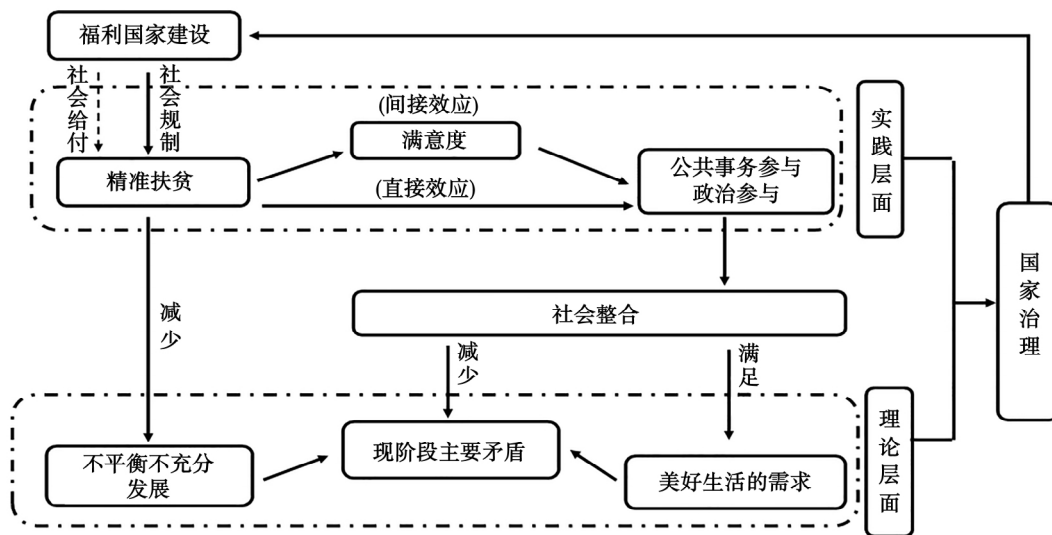


图 1: 福利国家建设实现的社会整合及国家治理逻辑

下面在理论分析的基础上实证检验扶贫的精准施策是否产生了社会整合作用, 即图 1 中上半部分虚线框内的内容。具体来说, 实证分为两部分, 首先论证精准扶贫是否提高了贫困人口的满意度, 然后在此基础上进一步论证精准扶贫是否促进了贫困人口的公共事务参与和政治参与水平的提高。

四、数据、变量与模型

(一) 数据

本文数据来源于中国社会科学院 2016 ~ 2017 年在全国 100 个村开展的“精准扶贫精准脱贫百村调研”特大国情调研数据。该数据包括个人、家庭和社区三个层次, 涵盖了生活状况、健康教育、劳动就业、脱贫扶贫的满意度以及公共服务提供等丰富而全面的内容, 经过与全国各类数据的比对, 该数据具有较好的代表性。

家庭户层次的样本, 调研采取统一的等距抽样或完全随机抽样方法。每个村至少分别调查 30 户建档立卡贫困户和 30 户非建档立卡贫困户。对于个人层次的样本, 将建档立卡户家庭中所有成员都作为调查的个人样本。本文以个体为单位, 选择了 18 岁以上有选举权的建档立卡贫困户家庭中的个人, 去除缺失值, 最终形成 4839 人的样本。

(二) 变量

(1) 因变量。精准扶贫是针对个性化致贫原因进行精准帮扶, 所以满意度首先是贫困人口对扶贫措施是否精准适合本户的认同, 以及扶贫措施是否对本户产生了扶贫效果的认同, 本文主要从这两个方

面来测量满意度。第一步验证贫困人口对精准扶贫的满意度,用一组表示满意度的变量作为因变量,分别是“是否对本户的扶贫措施满意”“是否对本户的扶贫效果满意”“对现在的生活状况是否满意”“昨天你是否感到幸福”,在问卷中均用从很不满意到非常满意的5级量表来测量,将比较满意和非常满意合并,其余的选项合并,形成满意为1、不满意为0的二分选项。第二步验证精准扶贫是否提高了公共事务参与水平。因变量用了一组表示公共事务参与的变量,分别是“你或家人是否参加了最近一次村委会投票”“你或者家人在去年是否参加了村委会召开的会议”“你或者家人在去年是否参加了村民组召开的会议”,在问卷中均用“不知道”“自己和家人都没参加”“家里别人参加”“仅自己参加”“家里人和自己都参加”5个选项,这可以看作参与程度从低到高5个层次,回归中将它看作连续变量。

(2) 自变量。本文以得到扶贫各项补贴的多少为自变量。一般研究中用是否为贫困人口作为自变量。本文未使用的原因是:第一,贫困认定不仅是一个经济核定过程,而且是一个政治过程,地方政府为了能够持续获取扶贫资源,会利用信息操作使自己能够既满足治理绩效的考核又能满足贫困县的资格要求(Park et al., 2002)。第二,从文化上看,我国在长期的集体主义保障模式下普遍认为公共资源是“人人应得”,同时,村庄家族与血缘关系在很大程度上也影响着贫困户的认定,贫困户往往被与干部关系密切的人占有。在这个背景下,被认定的贫困户为了保留住贫困户资格,往往夸大贫困程度,造成了越是贫困户越不满意的假象。如果直接用贫困人口这种身份来测量主观态度,可能会影响结论的真实性,所以本文使用获得扶贫补贴多少的客观指标代替是否为贫困人口作为自变量,这样可以避免因为政治过程和文化因素造成的虚假结论。贫困补贴包括用于扶贫的各项救济、扶贫补助、扶持资金、报销的医疗费用等。

(3) 中介变量是生活满意度。生活满意度的测量在问卷中对应的问题是“你对现在生活状况的满意程度”,用从很不幸福到非常幸福的1~5级量表表示。

(4) 控制变量包括性别、年龄、婚姻、教育程度等人口学变量和社会身份、是否有养老保险、亲戚中是否有干部、在家时间等社会特征变量,最后,又加入了村贫困率、村庄贫困类型和地区等变量。

(三) 模型

本文使用两个模型。一个是Logit模型,来验证精准扶贫与生活满意度的关系。其关系表达式为:

$$\text{Logit}(P) = \beta_0 + \beta_1 \text{subsidies} + \sum \beta_k X_k \tag{1}$$

其中 P 是满意的发生概率, β_0 是常数项, subsidies 是扶贫补贴, β_1 是关键自变量的系数, X_k 是控制变量, β_k 是控制变量的系数。

另一个为中介效应模型。根据巴伦和肯尼(Baron & Kenny, 1986)的因果逐步回归法,本文将会验证是否存在精准扶贫通过生活满意度影响政治参与程度的中介模型,回归模型如下:

$$P = i_1 + c \text{subsidies} + \varepsilon_1 \tag{2}$$

$$M = i_2 + a \text{subsidies} + \varepsilon_2 \tag{3}$$

$$P = i_3 + c' \text{subsidies} + bM + \varepsilon_3 \tag{4}$$

P 代表因变量政治参与程度, subsidies 为自变量, M 为中介变量生活满意度, i 是常数项。公式(2)表示总效应方程, c 是系数,表示总效应的作用力度。公式(3)是中介变量方程, a 是系数,是自变量对中介变量的作用力度。公式(4)是自变量 subsidies 和中介变量 M 对因变量共同的作用, c' 、 b 分别是系数。中介效应模型的具体做法是:第一步检验精准扶贫对政治参与的影响是否显著;第二步检验精准扶贫对生活满意度的影响;第三步检验精准扶贫、满意度同时对政治参与的影响作用。如果 c 、 a 、 c' 和 b 同时显著,则表明中介效应显著,即精准扶贫对政治参与的影响可以部分通过满意度进行解释,最后使用 Sobel 和 Bootstrap 方法进一步检验中介效应的有效性。

(四) 样本描述统计

从分布看,样本基本体现了抽样的原则,即在抽样原则性规定下,相对集中于西部地区、贫困地区和少数民族地区,西部地区占54.87%,贫困村占65.14%,少数民族占44.39%。性别、年龄、教育、婚姻等

变量都比较符合通常的分布规律和特征。扶贫补贴收入平均是 7557.34 元, 村人均纯收入为 5585.51 元, 可见扶贫支出规模之大。相关因变量的分布为政治参与度 3.82, 倾向于比较热情, 满意度为 3.28, 在 1~5 级满意度中, 高于中等水平。从对本户扶贫措施和扶贫效果的评价看, 满意都高于不满意的占比, 但是在对生活满意度和幸福感评价中, 满意和幸福的比例都略低于不满意和不幸福的比例。

表 1: 基本变量分布

(N = 4839)

变量	频数	百分比	变量	频数	百分比	变量	频数	百分比
性别			是否党员			民族		
男	2609	53.92	是	383	7.91	少数民族	2148	44.39
女	2230	46.08	否	4456	92.09	汉族	2691	55.61
教育程度			婚姻状况			亲戚中是否有干部		
文盲	1141	23.58	已婚	3316	68.53	有	703	14.53
小学	1802	37.24	未婚	1002	20.71	没有	4136	85.47
初中	1306	26.99	离异	104	2.15	是否有养老保险		
高中	286	5.91	丧偶	390	8.06	是	3712	76.78
中专或职高	112	2.31	同居	27	0.56	否	1127	23.22
大专及以上	192	3.97	健康状况			在家时间		
社会身份			健康	2940	60.76	3 个月以下	1031	21.31
村干部	64	1.32	长期慢性病	1234	25.50	3~6 个月	292	6.03
村民代表	57	1.18	患有大病	295	6.10	6~12 个月	3516	72.66
普通村民	4385	90.62	残疾	370	7.65	对本户扶贫措施是否满意		
其他	333	6.88	村贫困类型			不满意	1686	34.84
地区			贫困村	3152	65.14	满意	3153	65.16
东部	702	14.51	脱贫村	1169	24.16	对本户扶贫效果是否满意		
中部	1482	30.63	非贫困村	518	10.70	不满意	2060	42.57
西部	2655	54.87	生活状况是否满意			满意	2779	57.43
			不满意	2632	54.39	昨天是否感到幸福		
			满意	2207	45.61	不幸福	2578	53.28
			平均值			标准差		
补贴收入(元)			7557.34			15534.91		
村人均纯收入(元)			5585.51			2672.39		
参加最近一次村委会投票			3.817			1.321		
参加村委会召开的会议			3.552			1.330		
参加村民组召开的会议			3.565			1.344		
满意度			3.282			1.058		
年龄(岁)			47.003			18.145		
村贫困率(%)			0.283			0.175		

五、结果分析

(一) 精准施策产生的主观福利

本文首先对本户扶贫措施和本户扶贫效果进行满意度分析, 然后进行总体生活状况满意度的分析。回归模型显示贫困人口获得的扶贫力度越大, 对精准扶贫满意发生的概率越大(见表 2)。

表 2 显示, 在模型(1)、(2)和(3)中, 扶贫补贴收入对各类因变量的影响都在 0.001 水平上呈现出显著的正向关系, 贫困补贴每增加一个单位, 对本户扶贫措施满意的概率增加 33%, 对本户扶贫效果满意的概率增加 27%, 对生活状况满意的概率增加 12%。扶贫力度的增加, 提高了贫困人口对精准扶贫的

表 2: 户扶贫措施和效果是否满意、生活是否满意和幸福感的回归

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	对本户的扶贫措施是否满意		对本户的扶贫效果是否满意		对现在生活状况是否满意		是否感到幸福	
	发生比	S. E.	发生比	S. E.	发生比	S. E.	发生比	S. E.
补贴收入对数	1.329***	0.031	1.272***	0.029	1.122***	0.026	1.127***	0.026
女性	1.030	0.069	1.085	0.070	1.064	0.068	0.973	0.062
年龄	1.000	0.003	1.006*	0.002	1.003	0.002	1.005	0.002
教育程度								
小学	1.273**	0.109	1.111	0.091	1.034	0.084	0.943	0.077
初中	1.147	0.113	1.070	0.102	0.822*	0.078	0.860	0.081
高中	1.207	0.189	1.334	0.203	1.002	0.149	0.996	0.148
中专	1.540	0.370	1.321	0.297	1.599*	0.357	1.149	0.254
大专及以上学历	1.929**	0.416	1.847**	0.373	1.116	0.215	1.203	0.231
婚姻状况								
未婚	1.051	0.104	0.974	0.092	0.963	0.090	1.036	0.097
离异	1.030	0.223	0.878	0.181	0.716	0.152	0.866	0.181
丧偶	0.966	0.119	0.902	0.106	0.949	0.111	0.892	0.104
同居	0.301**	0.125	0.502	0.205	0.296*	0.142	0.355*	0.162
社会身份								
村民代表	1.674	0.716	2.470*	0.994	1.630	0.621	1.781	0.681
普通村民	0.971	0.274	1.282	0.337	1.080	0.284	1.376	0.363
其他	1.010	0.315	1.633	0.477	1.277	0.372	1.738	0.508
健康状况								
长期慢性病	0.816*	0.067	0.744***	0.059	0.735***	0.058	0.713***	0.056
患有大病	0.582***	0.079	0.556***	0.073	0.685**	0.091	0.454***	0.062
残疾	0.820	0.103	0.869	0.104	0.757*	0.089	0.587***	0.070
不是党员	0.973	0.116	0.834	0.096	0.781***	0.061	0.550***	0.062
在家时间								
3~6个月	0.927	0.134	0.941	0.132	0.611***	0.087	0.727*	0.102
6~12个月	1.160	0.108	1.067	0.095	0.823*	0.073	1.022	0.090
汉族	1.401***	0.101	1.289***	0.089	1.187*	0.081	1.376***	0.094
亲戚中没有干部	0.828*	0.076	0.724***	0.064	0.740***	0.063	0.683***	0.058
没有养老保险	0.770***	0.061	0.776***	0.060	0.787**	0.061	0.772***	0.060
村贫困率	0.234***	0.044	0.331***	0.060	1.264	0.228	1.658**	0.298
村贫困类型								
脱贫村	1.420***	0.123	1.184*	0.095	1.450***	0.114	1.246**	0.098
非贫困村	0.757**	0.085	0.853	0.094	0.756*	0.083	0.769*	0.084
村人均纯收入对数	0.769***	0.063	0.872	0.068	1.367***	0.106	1.245**	0.096
地区								
中部	1.650***	0.177	1.503***	0.155	1.144	0.116	0.970	0.098
西部	1.256*	0.127	1.033	0.101	0.853	0.083	0.871	0.084
常数项	1.711	1.387	0.578	0.445	0.047***	0.036	0.075***	0.057
Log likelihood	-2951.144		-3152.6196		-3201.5106		-3214.5102	
Pseudo R ²	0.0566		0.0448		0.0402		0.0387	
N	4839		4839		4839		4839	

注: ***表示 $p < 0.001$, **表示 $p < 0.01$, *表示 $p < 0.05$ 。

满意度,也提高了贫困人口对目前生活的满意度。从这个结果看,接受了贫困补贴的贫困人口对精准到户的扶贫措施的精准效果是认可的。因为没有使用贫困人口作为自变量,所以避免了因为身份认定过程中出现的对主观态度的掩盖,结论更具有可靠性。

为了进一步验证结论的可靠性,我们又进行了稳健性检验。由于个体对自身生活质量进行主观评价的综合性心理指标是生活幸福感(吴明霞,2000),所以用幸福感替换满意度作为因变量进行稳健性检验,模型(4)是扶贫补贴收入与幸福感的回归结果,结果显示与前三个模型结论一致,贫困补贴每增加一个单位,贫困人口对生活的幸福感将增加13%,结论具有稳健性。

(二) 精准施策提高了贫困人口的政治参与水平,满意度具有中介效应

作为检验社会规制作用的变量,应该使用对户扶贫措施和对户扶贫效果的满意度作为中介变量,为了模型的简洁,本文用了对目前生活的满意度来替代,实际结果是一致的,结果如表3所示。表3中每一组中的模型(1)、模型(2)和模型(3)分别由模型设定中公式(2)、(3)、(4)得来。

表3: 精准施策通过满意度对公共事务参与和政治参与的中介效应

	参加村民组召开的会议			参加村委会召开的会议			参加最近一次村委会投票		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
满意度			0.268*** (0.018)			0.294*** (0.017)			0.211*** (0.018)
补贴收入对数	0.041*** (0.014)	0.065*** (0.011)	0.023 (0.014)	0.068*** (0.014)	0.065*** (0.011)	0.049*** (0.013)	0.046** (0.014)	0.065*** (0.011)	0.032* (0.014)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
村和地区变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
R ²	0.1035	0.0796	0.1444	0.1010	0.0796	0.1512	0.0839	0.0796	0.1103
N	4839	4839	4839	4839	4839	4839	4839	4839	4839
Sobel 检验	Z = 5.461 > 0.97, 中介效应显著			Z = 5.53 > 0.97, 中介效应显著			Z = 5.256 > 0.97, 中介效应显著		
Bootstrap 检验	95% 置信区间 (0.0114 ~ 0.0235) (BCa)			95% 置信区间 (0.0123 ~ 0.0256) (BCa)			95% 置信区间 (0.0088 ~ 0.0191) (BCa)		
中介效应	中介效应 = 0.01736			中介效应 = 0.0190			中介效应 = 0.0137		
	中介效应/总效应 = 42.68%			中介效应/总效应 = 28.11%			中介效应/总效应 = 30.02%		

注: ***表示 $p < 0.001$, **表示 $p < 0.01$, *表示 $p < 0.05$ 。

由于篇幅所限,表中省略了控制变量:包括个人的人口学特征变量(性别、年龄、民族、教育程度、婚姻状况、健康状况),个人的社会特征变量(在家时间、社会身份、是否党员、亲戚中是否有干部、是否有养老保险)和村、地区变量(贫困率、村人均纯收入、村贫困类型和地区分类)。

在“是否参加了村民组召开的会议”为因变量的模型中, c' 、 a 、 b 都显著,且 $|c'| < |c|$,说明存在中介效应,甚至当加入满意度变量后, c' 由显著变为不显著,说明满意度的中介作用比较大。在进一步论证中介效应的有效性中,使用Sobel和Bootstrap两种方法进行检验。Sobel检验中的Z统计量为5.461,大于5%显著性水平上的临界值0.97,因而存在以满意度为中介变量的中介效应,此中介效应在总效应中所占比例为42.68%。Sobel检验要求统计量服从渐进标准正态分布,但是在有限样本中,未必接近于标准正态分布,所以要求条件不高的偏差校正的非参数百分位法(Bootstrap)检验更为便捷也更准确,即当 a 、 b 值在95%置信区间不包含0,说明中介作用存在。表3中Bootstrap的BCa的置信区间在0.0114~0.0235之间,说明满意度的中介效应存在。

在“是否参加村委会召开的会议”为因变量的模型中, c' 、 a 、 b 都显著,且 $|c'| < |c|$,说明也存在中介效应,Sobel检验中Z检验显著,中介效应为0.019,中介效应在总效应中所占比例为28.11%,Bootstrap检验的BCa置信区间为0.0123~0.0256,证明满意度的中介效应存在。在以是否参加“最近一次村委会投票”为因变量的模型中,同样也先显示出满意度的中介效应。

中介效应模型的结果表明,在政治参与的过程中,作为主观福利的满意度发挥了重要的媒介作用。精准施策产生的贫困人口对政治的参与程度会随着生活满意度的提高而上升,存在着“扶贫的精准施策→生活满意度→公共事务和政治参与→社会整合”的路径。

以上实证部分从实践层面上论证了贫困人口从扶贫的精准施策中不仅提高了以满意度为代表的主观福利,并且验证了精准施策可以通过提高贫困人口的生活满意度进一步提高了贫困人口的公共事务和基层政治的参与程度,实现了社会整合的国家治理效果。在此实证基础上,理论上可以认为扶贫的精准施策是迈向平衡、充分发展目标的一步,由它产生的贫困人口在公共事务和政治参与程度上的提高在一定程度上满足了人们对美好生活的需要,有助于减少当今人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的结构性矛盾。

六、结论与讨论

中国在福利国家建设过程中,各项社会支出的增加显示出国家用于提高福利水平的实力和决心,但是福利国家建设中社会规制所产生的隐性社会整合功能一直被忽视。通过对贫困人口的扶贫措施和扶贫效果的满意度分析发现,精准扶贫作为中国式福利国家建设的一项福利再分配,在实施过程中充分发挥了精准施策的规制性作用,并产生了社会整合功能,这个实践为中国式现代化福利制度建设和实现共同富裕提供了国家治理经验。第一,提高了贫困人口对扶贫满意度的主观福利。贫困人口对精准到户的扶贫措施和扶贫效果的满意度随着扶贫力度的增加而增加,对目前生活状况的满意程度也随着扶贫力度的增加而增加。第二,提高了贫困人口公共事务参与和基层政治参与的程度,扶贫产生的生活满意度起到了中介作用。公共事务参与和政治参与是社会整合的衡量标准,也就意味着精准扶贫促进了贫困人口的社会整合,促进了社会团结和凝聚力。第三,在一定程度上满足了人民日益增长的美好生活的需要,有助于减少人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,是中国式福利国家建设中社会整合和国家治理效果的体现。

扶贫的精准施策作为中国式福利国家建设中的福利再分配,提高了贫困人口对生活的满意度,进而提高了公共事务和政治参与程度,实现了社会整合和社会团结。这一成功实践,为中国式福利国家建设和实现共同富裕的道路及前景提供了进一步思考的经验:中国式福利国家建设是一个多维度的福利国家建设。中国已经实现了第一个百年目标,第二个百年目标是要建立一个富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。从中国式福利国家建设的角度来看,实现第二个百年目标,中国式福利国家建设应该表现为三个层次:第一个层次是社会支出所代表的物质福利水平的提高,这是通常所认为的社会福利支出的客观指标,是再分配数量的体现。第二个层次是以福利再分配中的社会规制形成的人们对再分配效果满意度为代表的主观福利,这是再分配精准和效率的表现。在实现共同富裕的过程中,再分配绝不是削峰填谷,而是通过社会规制将公共资源更加有效率地分配给最需要的人群和项目,有效率的再分配制度是社会规制的核心。第三个层次是实现民主、参与、团结等各方面的社会整合。这一层次是平等与繁荣共存的社会,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾已经大大缓解,基本建成了富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家。

政府主导的福利再分配能够激发人民参与社会建设的自觉意识。通过福利的给付和规制实现了社会整合和社会团结,是用软权力实现国家治理的新途径。在中国式福利国家建设的过程中,社会支出比例在GDP中所占比例的提高是福利水平提高的显性福利,同时福利再分配中为达到精准有效而制定的规则和监管制度还带来了满意度提升的主观福利,进而促进民众的公共事务参与和政治参与的行为,人民大众主动参与到民主、平等、安全的社会建设中来,有利于社会融合。

参考文献:

北京晨报编辑部 2016 “22 省份扶贫考核引第三方评估”,《北京晨报》2016-02-17。

蔡昉、贾鹏 2022 “构建中国式福利国家的理论和实践依据”,《比较(第3辑)》,北京:中信出版社。

陈弘、周贤君、胡扬名 2019 “后精准扶贫阶段农村精准扶贫综合绩效提升研究——基于 4 省 38 市数据的实证分析”,《中国行政管理》2019,11:12—18。

陈晓律 2008 “以社会福利促社会控制——英国的经验”,《经济社会史评论(第 4 辑)》,北京:生活·读书·新知三联书店。

陈兆旺 2022 “通过福利国家实现的社会规约与国家治理——基于英、德、美三国实践的比较研究”,《学术月刊》,2022,5:82—94。

韩华为、高琴 2018 “中国城市低保救助的主观福利效应——基于中国家庭追踪调查数据的研究”,《社会保障评论》2018,3:82—97。

何艳玲、汪广龙、陈时国 2014 “中国城市政府支出政治分析”,《中国社会科学》2014,7:87—106。

黄薇、祝伟 2021 “精准帮扶政策的多维评估:基于 G 省 B 市扶贫实践的经验分析”,《管理世界》2021,10:111—127。

季程远 2021 “再分配改革与获得感:以免征农业税改革为例”,《经济社会体制比较》2021,5:29—40。

李景治、熊光清 2006 “政治排斥问题初探”,《社会科学研究》2006,4:71—74。

刘爱君、赵铮 2011 “转型期农民政治参与的影响因素”,《人民论坛·学术前沿》2011,5:42—52。

刘涛 2017 “社会整合与基本公共服务均等化——迈向均衡发展的德国社会政策”,《社会政策研究》2017,2:14—34。

刘伟、彭琪 2021 “政府满意度、生活满意度与基层人大选举参与——基于 2019 年‘中国民众政治心态调查’的分析”,《政治学研究》2021,2:53—65。

罗良清、平卫英、单青松、王佳 2022 “中国贫困治理经验总结:扶贫政策能够实现有效增收吗”,《管理世界》2022,2:70—83。

吕普生 2021 “制度优势转化为减贫效能——中国解决绝对贫困问题的制度逻辑”,《政治学研究》2021,3:54—64。

宋丽娜、西蒙·阿普尔顿 2014 “中国城市地区的生活满意度:构成要素与决定因素”,《国外理论动态》2014,6:26—30。

王绍光 2013 “中国仍然是低福利国家吗——比较视角下的中国社会保障‘新跃进’”,《人民论坛·学术前沿》,2013,22:70—94。

吴明霞 2000 “30 年来西方关于主观幸福感的理论发展”,《心理学动态》2000,4:34—37。

杨明 2022 “正确把握新时代我国社会主要矛盾”,《红旗文稿》2022,2:15—18。

岳经纶、刘璐 2016 “中国正在走向福利国家吗——国家意图、政策能力、社会压力三维分析”,《探索与争鸣》2016,6:30—36。

郑建君、高妍春 2023 “政治治理效能提升对公众获得感和社会信心的影响机制——基于全国 10320 份调查问卷的跨层次分析”,《经济社会体制比较》2023,3:104—114。

穆罕穆德·尤努斯 2006 《穷人的银行家》,吴士宏译,北京:生活·读书·新知三联书店。

武川正吾 2011 《福利国家的社会学》,李莲花等译,北京:商务印书馆。

Baron, R. M. and D. A. Kenny, 1986. “The Moderator – mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations.” *Journal of Personality and Social Psychology*. 51: 1173 – 1182.

Kaufmann, D., K. Aart, and M. Massimo, 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Draft Policy Research Working Paper.

Levi – Faur D., 2014. “The Welfare State: A Regulatory Perspective.” *Public Administration*. 3: 600 – 614.

Lindert, P. H., 1989. *Growing Public: Is the Welfare State Mortal or Exportable?* Working Paper, No. 25. The American University of Paris. In Maddison, A., *The World Economy in 20th Century*. Paris: OECD.

Lorenzini, J., 2015. “Subjective Well – Being and Political Participation: A Comparison of Unemployed and Employed Youth.” *Journal of Happiness Studies*. 2: 381 – 404.

Majone, G., 1997. “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance.” *Journal of Public Policy*. 2: 139 – 167.

Morris J., 1977. *Social Control of the Welfare State*. Elsevier North – Holland Inc.

Park, A., S. Wang, and G. Wu, 2002. “Regional Poverty Targeting in China.” *Journal of Public Economics*. 1: 123 – 153.

Verba, S. and N. H. Nie, 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.

(下转第 145 页)

Factors Contributing to Successful Policy Implementation: An Interpretation Using the Attention – Ideas – Timing Framework

Xu Guochong¹, Xia Yu² & Lu Yuhua¹

(1. School of Public Affairs , Xiamen University , Xiamen;

2. School of Public Policy & Management , Tsinghua University , Beijing)

Abstract: In recent years , theoretical research on policy implementation has encountered significant bottlenecks. Scholars , including Howlett , have proposed incorporating policy process theory into the study of policy implementation. In response to this proposal , this paper moves beyond the previous approach of merely applying conceptual elements from the policy process framework to policy implementation. Instead , it identifies common threads among collective action perspectives and other policy process frameworks , introducing an integrated “attention – ideas – timing” framework specifically designed for policy implementation. This framework is exemplified through an analysis of the implementation of the policy for opening school sports facilities in X City. By doing so , it addresses the issues of “theoretical silos” and “false naming ,” bridging policy process theory with policy implementation , and offering a new theoretical narrative for research in this area. The “attention – ideas – timing” framework , along with the “chemical integration” of the three main elements of the policy process , provides new insights into these elements within the context of policy implementation , capturing the key characteristics and dynamic changes of the implementation process.

Key words: Policy Implementation; Policy Process; Multiple Streams Framework; Punctuated – Equilibrium Framework; Advocacy Coalition Framework

(责任编辑: 熊道宏 王岗)



(上接第 127 页)

Social Regulation in Building a Chinese – Style Modern Welfare State: Transitioning from Subjective Welfare to Social Integration

Hou Huili & Wang Xiaoyu

(Institution of Population and Labor Economics , CASS , Beijing)

Abstract: The construction of welfare states often emphasizes the scale of social benefits while overlooking the critical role of social regulation. This article examines precision poverty alleviation as a case study to explore the role of social regulation in welfare redistribution within China’s national governance framework. The research demonstrates that “precise” measures in poverty governance , as a form of social regulation , ultimately foster social integration. The underlying logic is that increased satisfaction among the impoverished population with targeted poverty alleviation efforts leads to enhanced subjective benefits , improved public affairs engagement , and heightened grassroots political participation. This progress narrows the gap between the rising demand for a better quality of life and the current challenges of unbalanced and insufficient development , ultimately promoting social cohesion and unity. This approach provides valuable insights for the future construction of a Chinese – style welfare state. The development of such a welfare state involves not only expanding the scale of social payments but also establishing a precise and efficient redistribution system that embodies social regulatory power. It further reflects China’s governance capacity in the journey toward building a robust welfare state.

Key words: Social Regulation; Chinese Welfare State; Social Integration; National Governance

(责任编辑: 焦建国)