

论包容性发展与社会治理

——以欧盟为例

周 勇

(浙江理工大学马克思主义学院, 杭州 310018)

摘 要: 包容性发展与社会治理之间具有密切的联系。从包容性发展的角度分析,欧盟治理具有整合优势和合理规划、通过创建统一而公平的环境和促进人员自由流动来促进机会平等、通过共同农业政策机制和环境政策机制以及地区政策机制和社会政策机制来促进利益共享这三方面的正面经验,但也存在政治一体化水平相对滞后、社会整合难度加大和社会保障体制改革滞后等不足。欧盟治理的经验和不足,对我国推进包容性发展战略具有参考意义。

关键词: 包容性发展; 社会治理; 欧盟

中图分类号: A8 **文献标志码:** A

包容性发展的概念提出后,立刻受到了社会各界的密切关注,其为经济发展和社会建设提供了新的思路。如同任何增长模式或方式一样,包容性发展既包括经济方面的内容,也对社会治理和社会建设提出多方面的要求。欧盟一直注重社会治理工作,基于包容性发展的概念和要求对欧盟的社会治理情况进行分析,总结其经验教训,对于我国实现包容性发展目标具有借鉴意义。

一、包容性发展的概念与特征

(一) 包容性发展的概念

作为当代发展理念的代表,包容性发展是从其它发展理念的基础上发展起来的。自20世纪中期以来,发展理念经历了从“聚焦于发展”的忽视分配的片面强调发展、“广泛基础的发展”、“益贫式发展”到“包容性发展”的转变。

“聚焦于发展”的理念主要包括收入贫困理论、涓滴理论以及收入和不平等的倒U型理论。这些

理论均强调“先发展后分配”的理念和模式,在很多国家内部层面以及国际层面都遭到了巨大挑战,因为很多事实表明经济发展未必能带来分配公平与社会平等^[1]。

世界银行在《1990年世界发展报告》中正式提出了“广泛基础的发展”理念。该理念认为,经济发展、收入分配和贫困减除三者之间可以有条件地良性互动。对消除贫困问题的关注促使人们提出了“益贫式发展”。人们已经认识到,消减贫困不能靠经济发展自发地实现,需要采取特定的发展措施。

为将主要关注消减贫困问题的“益贫式发展”拓展为可持续性的、全社会性的发展理念,2007年亚行和2008年世行分别提出和明确了“包容性发展”的理念。包容性发展的基本涵义是与单纯追求经济增长相对立,公平合理地分享经济发展成果,寻求经济与社会的可持续的协调发展。包容性发展理念提出后,我国各界对此热切关注。胡锦涛主席也曾在

不同场合阐述该理念对我国改革和发展的导向意义。

(二)包容性发展的特征

与非包容性发展理念相比,包容性发展理念具有如下两个最鲜明的特征。

(1)包容性发展倡导的价值导向和目标

单纯追求经济增长在实践上总是倾向于高投入、高消耗,带来或大大加剧了社会分裂、公平缺失、人的异化、生态危机等社会和生态问题。与之不同,包容性发展则更强调发展的人本主义性质,将以人为本的理念作为经济发展的出发点和目的。具体而言,包容性发展以作为社会主体的人的自由和幸福为核心,放弃粗放型经济发展模式及经济发展与社会发展相脱节的思维,以生存保障、人的发展、社会和谐为重点来设计发展路径,将经济增长的动力和目的建立在以人为本的理念基础上。

(2)包容性发展倡导社会公正与公平

包容性发展最基本的含义就是全社会可以公平合理地分享经济发展的成果,它包括以下几个方面的内容:第一,公平与效率之间是可以建构起良性互动的,主张全面分享经济增长成果,缩小各种差距;第二,实现平衡增长,防止出现区域和城乡发展失衡,缩小社会群体差距,走共同发展之路;第三,注重经济发展与社会发展的协调,实现经济发展与社会发展之间的良性互动;第四,增长及其成果分享要落实到具体的社会成员身上;第五,确保社会成员参与增长过程的公平性,尤其是参与机会的平等性。

从内容上看,包容性发展理念遵循了经济和社会发展的公平性、包容性和持续性的原则,其核心是追求参与机会的平等、结果的利益共享和可持续的经济增长。

二、欧盟社会治理与包容性发展

(一)欧盟社会治理中的发展追求

自成立以来,欧盟就谋求经济增长和社会建设共同推进的目标和发展轨道。当前,最能体现欧盟包容性发展的是其2010年通过的十年发展规划——“欧洲2020战略”。该战略的短期目标是提升经济增长率,促进就业和防止社会分裂;长期目标则是提升科技水平,促进公平竞争,提高欧盟经济竞争力,改善社会民生,奠定欧盟经济与社会发展的坚实基础。

作为“欧洲2020战略”三大核心内容之一,包容性发展对于欧盟经济和社会发展,尤其是社会发展意义重大。欧盟企图通过完善劳动力市场、增加投

资、促进就业、消除贫困和两极分化、统一社会保障体系等措施,提升欧盟社会的内部凝聚力,为经济的可持续发展提供社会保障和智力支持。按欧盟的部署和安排,其包容性发展战略主要包括新技能和就业议程以及欧洲消除贫困平台两部分,分别从欧盟和成员国两个层面制定具体措施落实。^[2]

(二)欧盟社会治理对包容性发展的推动

(1)整合优势,合理规划,谋求增长

在过去较长时间内,欧盟经济增长乏力,全球化挑战严峻。但是,作为世界少数几个大型经济体之一,欧盟仍然拥有众多和重要的优势条件和发展潜力。如,欧洲一体化还在继续推进,在欧盟机构下将28个成员国发展成为一个紧密联系、相互依存的政治-经济综合体。就经济增长而言,除了有欧盟机构为经济发展提供必要的政治条件和社会条件之外,还有产业基础雄厚、基础设施完善、技术和人才培养体系完善而高端、统一市场和共同货币等经济发展的重要条件。

欧盟注重通过发展规划利用其已有优势,将其发展潜力挖掘出来。“欧洲2020战略”谋求的三个方面增长:基于知识经济和技术创新的智能增长,通过有效利用资源和强调环保的可持续增长,促进社会一体化和开发社会潜力的包容性发展。为落实发展目标,该战略提出了五个方面的量化指标体系:1)创造就业岗位,将年龄在20~64岁之间的人口就业率从当前的69%提高到75%以上,充分满足妇女、年长者和外来移民的工作需求;2)提高研发经费,改善企业的生产效率,鼓励私人机构研发投入,确保研发经费大幅增长,使其占GDP的比例从1.9%提高到3%;3)实现更加绿色的可持续发展,在1990年基础上,确保温室气体排放量减少20%~30%,能源利用效率提高20%,可再生资源在总能源消耗中的比例提高至20%,推动欧盟进一步向低碳经济和节约型社会转型;4)提高教育普及率,基础教育阶段的退学率要从当前的15%减低至10%以下,30~34岁获得高等教育文凭的人数占同龄人数的比例从当前的31.5%提到40%以上;5)减少贫困人口,根据标准,欧盟境内贫困人口要减少25%,贫困人口数量要减少2000万。为达到上述目标,欧盟提出了七大创新议程:创新联盟、青年就业流动、欧洲数字化议程、能效欧洲、全球化产业政策、新技能和就业议程和欧洲反贫困平台。^[3]

(2)增进参与平等的机会

经过长期的一体化实践,欧盟从政治和法律环

境、单一市场、共同政策、连通基础设施和促进人的平等和自由流动等多个方面,打造一个促进内部公平竞争的区域。

第一,造就共同的政治和法律环境。通过政治一体化为增长创造一个共同的政治和法律环境。欧洲的政治一体化主要体现在欧盟超国家机构的权能、共同外交和防务政策以及司法与内务合作三个方面。作为超国家机构的代表,欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院权能的加强,为在欧盟层面设计和实施促进机会公平、利益共享的发展政策和机制提供了制度和权力上的保障。共同外交与防务政策不仅可为欧盟带来独立、安全,还可使得欧盟作为一个整体共同面对全球化的挑战,为欧盟内部谋求同样的外部环境和发展条件。就促进公平和保障利益而言,司法与内务合作更加显得重要。欧盟司法与内务合作包括移民政策、签证政策、难民政策、人员自由流动政策、外部边界管理合作、海关合作、警务合作、民事和刑事司法合作等八大领域。根据《里斯本条约》,欧盟司法与内务合作要为欧洲人创造出一个“自由、安全和正义的区域”。

第二,提供公平的市场环境。为了给欧盟经济注入活力,也为了追求平等、公平的价值观念,欧盟创造出了一个由一系列共同政策组成的社会环境。经货联盟为欧盟提供了单一货币和中央银行体系;对外贸易政策为成员国确定了共同的进出口原则,规定了对外贸易的主要保护手段,并使得欧盟作为一个整体在世界经济体系中开展经贸活动;竞争政策通过禁止缔结妨碍竞争的协议、限制企业在市场上的垄断、控制兼并、限制国家扶持等手段创造出公平竞争的市场环境。

第三,造就统一的内部市场和联通的基础设施。通过拆除成员国间的有形的、技术的和财政的壁垒以及开放公共采购市场等措施,建成由人员、商品、服务和资本四大自由流通为标志的单一市场。为进一步释放统一市场的效能,欧盟还陆续出台和实施了共同运输、能源与电讯政策。这些共同政策要建立一个能顺畅联系欧盟所有成员国的物流、能源和信息的跨国网络。

第四,保障人的平等权利与促进人的自由流动。欧盟非常注重对人的基本权利的保障。欧盟主要根据《欧洲人权公约》和《欧洲联盟基本权利宪章》两套机制保障人的平等权利,反对各种妨碍机会平等的歧视行为和现象。《申根条款》规定了人自由流动的权利。欧盟出台了一系列文件对人的自由流动权利

予以规范。为了促进人员在欧盟领土范围内自由流动,欧盟通过了一系列的配套措施,如学历、证书和从业资格的认定等,为这些流动人员的生活提供方便,为他们就业创业提供帮助。

(3)保障利益共享的政策机制

成立之初,欧盟就自诩为一个促进公正平等的价值实体。因此,欧盟也注重利益共享机制的建立。然而实际上,机会平等的参与机制与利益共享机制是难以分割的。上述很多划归为机会平等的参与机制实质上也在不同层面和程度上保障着利益共享。在欧盟众多政策机制中,共同农业政策和环境政策机制、地区政策机制、社会政策机制较突出地显现出利益共享的性质。

第一,共同的农业政策和环境政策机制。鉴于农业的特殊性,根据市场统一、内部优惠和共同体财政责任的原则,欧盟出台了共同农业政策机制。通过价格支持体系、直接津贴、进口壁垒、出口津贴和农业货币规则等机制来实施。共同农业政策机制不仅提高了农业的产值,保障了高质量农产品的稳定供应,还对减少地区差距、提高农业从业人员的收入起到了积极作用。

可持续发展战略着眼于代际公平,在一定程度上保障了利益在代际间的共享。欧盟实施了防止水质、大气和土壤污染的共同环境政策。对此,“欧洲2020战略”提出了“效能欧洲”和“全球化时代工业政策”两大措施。“效能欧洲”机制是指通过阻止生态环境退化、提高资源利用效率,向低碳经济转型;“全球化时代工业政策”机制是指构建跨欧网络基础设施,改善商业环境,建立坚实的、可持续发展的工业基础以应对全球化的挑战。

第二,地区政策机制。地区政策机制正视欧盟境内成员国间和地区间的发展不平衡的现实,通过资金援助、引导投资、技术推广等措施促进贫困地区发展,消减地区间的贫富差距,实现经济、社会 and 地域融合。地区政策机制不仅促进了成员国的经济增长,优化了产业结构,而且增加了帮扶国家和地区的就业岗位,在缩小地区间的差距方面作用不可或缺。根据欧盟委员会发布的《经济和社会聚合报告》,虽然成员国内部地区差距呈逐渐扩大趋势,但成员国间的经济社会差距呈缩小趋势,目前可认为基本实现趋同;在欧盟整体层面的地区之间,即境内的富裕地区和落后之间也在一定程度上实现了趋同。^[4]

第三,社会政策机制。在直接促进平等和利益共享方面,欧盟社会政策机制是引人注目的。其主

要内容包括促进就业、确保男女机会平等和同工同酬、鼓励劳资对话和支持雇员参与管理和社会融合等。除此之外,自由流动和自由置业、劳动保护、公共健康、弱势群体保护、教育培训和反对歧视等也被纳入到社会政策之中。2000年通过的《社会政策议程》是被誉为“欧洲社会模式”的开端,社会政策被置于与经济政策和就业政策的同等地位。在执行方式上,选择将更多利益主体都纳入具体政策制定和实施的“开放式协调”。经过长期的发展,欧盟社会政策覆盖范围不断扩展,行动计划也在不断增加,在促进就业、保障基本权利和争取社会福利方面发挥了重要作用。

(三) 欧盟社会治理对包容性发展的阻碍

无论是理论上还是实践上,欧盟在追求包容性发展方面取得了巨大的成绩,但欧盟治理并未完全符合包容性发展的要求,存在许多制约包容性发展的因素。在诸多制约因素当中,下述三个方面尤为突出。

(1) 政治一体化水平滞后,难以给包容性发展提供足够的政治和法律支持

从一体化的逻辑来看,政治一体化是经济一体化的保障和条件,政治一体化发展滞后会对经济一体化构成严重制约,甚至造成危机。从追求增长而言,稳定、强大而高效的政治领导机构及其决策是不可缺乏的重要条件。目前,即使一体化程度最高的经济领域,欧盟决策能力和效率依然难以适应来自内外的挑战。长时期的增长乏力是欧盟超国家机构决策能力不足和效率低下的外在表现,而前两年爆发的债务危机及随后的混乱状况,也是其突出的现象表现之一。

对于追求包容性发展而言,政治一体化水平的滞后,则使欧盟难以迅速建立起公平而完备的体系所需要的政治和法律环境,也无法在更大范围和更深层次上实现利益的社会共享机制,更无法从深层次上调动起和利用全社会的积极性为经济发展注入强大动力。由于政治一体化深度涉及国家主权,因此成员国对此高度警惕。可以预料,在相当长的时间内,欧盟政治一体化水平滞后于经济一体化要求的状况不会发生改变,欧盟超国家机构的决策和行动的能力和效率都不会有重大提升。

(2) 人口老龄化严重,社会整合难度加大

欧盟整体步入老龄化社会阶段,不仅社会负担加重,而且还加剧了发展的困境。据估计,如果欧洲拒绝接受外来移民,从现在到2050年,欧盟25国中

20~40岁的劳动人口将减少17%,仅占总人口的11%,65岁以上的人口将比目前增加34%,退休人口将占到总人口的47%,劳动力短缺2100万人。从人口数量的绝对值上看,到2050年欧洲人口将减少5000万人以上。^[5]欧洲自身劳动力的缺乏为非法移民的大量涌入创造了机会。与此同时,欧盟的失业率却在上升。欧盟委员会在2013年8月发布的数据表明,欧盟近5年来失业率总体呈上升趋势,目前欧盟平均失业率是10.9%,欧元区失业率是12%。成员国间的差距很大,失业率最低的奥地利、德国和卢森堡,分别是4.9%、5.2%和5.8%,最高的是希腊和西班牙,达到了27.9%和26.2%。^[6]

随着欧盟的扩大和外来移民的增加,欧盟内部的社会整合越来越难。这不仅使得欧盟推行包容性发展会遇到越来越大的阻力,而且更危险的是,扩大的社会裂痕会消减包容性发展战略的社会基础。实际上,欧盟花在反对排外主义和社会歧视的经济和社会成本极大。这已经成为欧盟继续发展的一大障碍。

(3) 社会政策财政负担沉重,保障体制改革滞后

根据欧盟公布的数据,2009年用于社会保障的支出占当年GDP的29.5%,约达4万亿欧元。各国有所差异,社会保障支出占到GDP的30%以上的国家有丹麦、法国、瑞典、荷兰、德国、奥地利、比利时和芬兰,最低的拉脱维亚也达到了16.8%。在社会保障支出总额中,养老保障占到37.3%,疾病与健康保障占28.4%,儿童保障、残疾人保障和失业保障各占7.8%、7.7%和5.9%,住房、社会救助等占到9.1%,其它为0.9%,行政管理支出占到3.0%。由于社会保障支出具有刚性,欧盟用于社会保障方面的支出不断上涨。欧元区国家该项开支从2000年占GDP的26.7%上升到2009年的30.2%。^[7]

如果将用于社会政策方面的开支与财政开支相比较的话,这个比例数值还会更大。欧盟社会政策已经给欧盟和成员国财政带来沉重负担。实际上,成员国糟糕的财政状况在很大程度上是由欧盟社会政策带来的。欧洲主权债务危机的爆发和蔓延已经表明欧盟社会政策改革的必要性和紧迫性。作为重要的利益共享机制,社会政策是重要的,但需要避免过于注重结果平等的社会福利和保障措施会消减社会成员工作和创造积极性的消极后果,欧盟迫切需要在其社会政策和其它领域的改革中引入机会平等理念。

三、欧盟社会治理对我国推动包容性发展的启示

欧盟通过一系列治理措施来实现包容性发展目标取得了一些成就,也存在明显的不足,为我国推动包容性发展提供了经验教训。

(一)高度重视包容性发展理念及目标,实施该战略时做好统筹规划

欧盟高度重视社会建设,将经济、政治和社会建设融入到一体化进程之中。具有总体规划性质的“欧洲 2020 战略”将包容性发展提高到三大核心战略之一的地位,并且与另外两大核心战略彼此融合,相互兼顾。没有政治和法律环境、市场环境、基础设施和对人的积极性的调动等方面的建设,不仅包容性发展目标无法实现,而且经济也会增长无力,缺乏后劲。同样,如果可持续发展战略贯彻不力,资源枯竭与环境恶化加剧,会造成成本上升、工作机会流失,甚至造就环境难民,激化内外矛盾等严重问题。

推行包容性发展,就需要充分发挥中国政府的领导能力,做好统筹规划。胡锦涛在 2010 年亚太经合组织会议上讲过,“中国是包容性发展的积极倡导者,更是包容性发展的积极实践者。中国强调推动科学发展、促进社会和谐,本身就具有包容性发展的涵义。”^[8]中国在十二五规划和十八大报告中都吸收了重要的包容性发展的理念。十八届三中全会公报要求推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展,要更好保障和改善民生,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。^[9]

(二)注重公平的市场环境建设

从本质上讲,追求机会平等,就是要建立一个公平的经济和社会环境,尤其是要建立公平的市场环境。欧盟统一境内基础设施,建设单一市场以及制定共同的经济和社会规则,其目的就是要打造一个庞大而公平的市场体系。

对于中国而言,需要坚持依法治国,完善政治和法律环境,扫除阻碍人员、资源、技术、资本、服务等各种经济要素在市场中自由流动和配置的障碍,使得各种经济主体在市场中按照合理规则公平竞争。在建设社会主义市场经济体制过程中,注重参与主体的机会平等,尤其要注重提供给社会弱势群体参与经济活动的平等权利和条件。

(三)建立健全的社会保障体系

完善的社会保障体系不仅能直接体现包容性发展关于利益共享的价值追求,还能为各种经济实体和社会成员,尤其是为弱势群体提供机会平等的条件。欧盟建立健全的社会保障体系有很多方面是值得学习的,但是也应克服其制度弊端。中国在建立社会保障体系时要吸取教训,即保障利益共享一定不能以消减社会成员参与竞争的积极性为代价,引入机会平等的理念,注重人力资源的开发与利用。

针对中国现实情况,十八届三中全会公报提出,实现发展成果更多更公平惠及全体人民,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。要深化教育领域综合改革,健全促进就业创业体制机制,形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度,深化医药卫生体制改革^[9]。在我国实现包容性发展的进程中,欧盟的经验和教训值得研究与借鉴。

参考文献:

- [1] 王新建. 包容性增长研究:主题嬗变、实质内涵和政策选择[J]. 淮北职业技术学院学报, 2011(4): 1-4.
- [2] 陆军. 欧洲 2020 战略:解读与启示[J]. 欧洲研究, 2011(1): 72-88.
- [3] European Commission: Europe 2020[EB/OL]. (2013-10-6), <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET-EN-BARROSO-007-Europe-2020-EN-version.pdf>.
- [4] 藏术美. 欧盟地区政策的经济、社会与地域效应研究[J]. 德国研究, 2011(3): 37-43.
- [5] 常家树. 法国青年骚乱的动因、影响与启示[J]. 当代青年研究, 2006(1): 48-52.
- [6] The Statistical Office of the European Union. Euro area unemployment rate at 12.0% [EB/OL]. (2013-10-6) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01102013-AP/EN/3-01102013-AP-EN.PDF.
- [7] Eurostat. Social Protection Statistics[EB/OL]. (2013-10-6). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics.
- [8] 胡锦涛. 深化交流合作 实现包容性增长:在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞[EB/OL]. (2013-10-6). http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/16/c_13514830.htm.
- [9] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL]. (2013-11-15). http://news.xinhuanet.com/house/tj/2013-11-14/c_118121513.htm.

Inclusive Development and Social Governance ——Take EU for Example

ZHOU Yong

(School of Marxism, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Inclusive development and social governance have close relation. According to the analysis from the perspective of inclusive development, EU governance has positive experience in three aspects-integrate advantages and reasonable planning; promote equal opportunities by creating a unified and fair environment and promoting free staff movement; promote benefit sharing through joint agricultural policy mechanism and environmental policy mechanism and regional policy mechanism and social policy mechanism. However, it also has such shortages as relatively lagging political integration level, increased difficulty of social integration and lagging social security system reform. Experience and shortages of EU governance have referential meaning for promoting Chinese inclusive development strategies.

Key words: inclusive development; social governance; European Union

(责任编辑: 张祖尧)