

# 粵港澳大灣區社會保障跨域銜接的比較政治學分析\*

吳偉東

**摘 要：**粵港澳大灣區社會保障跨域銜接問題，是一項具有鮮明中國特色的比較政治學研究議題，其探索有助於促進中國特色的比較政治學理論構建。從比較政治學的研究視角出發，本文回溯了比較政治學基於社會保障制度比較分析所形成了一系統重要的理論積澱，並遵循類型學研究的基本原則，將社會保障區域銜接劃分為“同一福利體制模式的社會保障區域銜接”和“跨福利體制模式的社會保障區域銜接”兩種類型。在此基礎上，本文進一步探索了粵港澳大灣區推進社會保障跨域銜接的情境結構特點及其理論意義，並對未來的政策發展提出建議。

**關鍵詞：**粵港澳大灣區 社會保障 跨域銜接 比較政治學

## Comparative Politics in Cross-regional Coordination of Social Security in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

WU Weidong

(School of Humanities, Jinan University)

**Abstract:** The issue of cross-regional coordination of social security in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is a distinct research topic in comparative politics with Chinese characteristics. This exploration contributes to the construction of comparative political theory with Chinese characteristics. From the perspective of comparative politics, this paper reviews significant theoretical insights formed through the comparative analysis of social security systems. Adhering to the basic principles of typological research, it categorizes regional social security coordination into two types: “coordination within the same welfare system model” and “coordination across different welfare system models.” On this basis, the paper further examines the contextual structural characteristics and theoretical significance of advancing cross-regional social security coordination in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, and put forward some suggestion for policy development.

**Keywords:** the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, social security, cross-regional coordination, comparative politics

\* 基金項目：國家社科基金一般基金項目“粵港澳大灣區社會保障合作的政府間協同機制創新研究”（編號：23BZZ099）。

收稿日期：2024年9月18日

作者簡介：吳偉東，暨南大學人文學院副教授，社會保障專業碩士生導師

中國特色哲學社會科學研究，要“以彰顯中國之路、中國之治、中國之理為思想追求”，充分發揮“融通中外文化、增進文明交流中的獨特作用，傳播中國聲音、中國理論、中國思想，讓世界更好讀懂中國，為推動構建人類命運共同體作出積極貢獻”。<sup>1</sup> 讓世界更好讀懂中國的核心問題，是要建立起一套基於中國實踐、基於中國經驗、能解釋中國現象的知識體系。<sup>2</sup> 在這方面，中國式現代化理論是其中的代表。在港澳議題上，“一國兩制”體現了海納百川、有容乃大的中國智慧，體現了求同存異、共謀發展的中國氣派，是中國共產黨和中國政府為國際社會解決類似問題提供的中國思路、中國方案，是對人類政治文明作出的一大貢獻。<sup>3</sup>

積極關注具有中國特色的研究問題，並從中挖掘出符合我國國情的、具有自身獨特性的理論，是推動一個學科在我國深度發展、促進知識生產的關鍵議題。<sup>4</sup> 在經濟學、政治學和公共政策學等多個社會科學領域，我國在過去比較長的一段時間裡主要採取引入和借鑒國外社會科學理論的方法，在實踐中有力地推動了這些學科在國內的發展。同時，國內學術界很多學者的一個基本共識是：國外的社會科學理論，主要是基於國外的經濟社會情境結構進行構建，直接運用到我國的情境中會存在一定的局限性。我國比較政治學在未來的深度發展，需要突破國外比較政治學理論的局限性，其中的一個關鍵任務是要更加積極地探究具有中國特色的比較政治學問題，在此基礎上構建中國特色的比較政治學理論。

中國的比較政治學研究，目前仍比較缺乏原創性的概念和理論<sup>5</sup>，在總體上仍然處於吸收借鑒西方理論和研究方法的階段，迫切需要提升理論生產能力，大力挖掘中國本土的概念、方法與範式。<sup>6</sup> 對社會保障制度的政策實踐分析，是比較政治學理論發展的重要源泉。已有的比較政治學理論積澱，尤其是埃斯平—安德森的福利體制理論，在很大程度上直接來源於其對部分歐洲國家的社會保障制度實踐分析。在我國的社會保障體系的建設與發展中，一項具有鮮明中國特色的重大挑戰，是對內地與港澳台地區的社會保障制度進行有效的銜接。由於歷史發展的原因，內地與港澳台地區不同的社會保障制度在相互之間存在明顯差異。目前，這項挑戰主要表現為粵港澳大灣區建設過程中的內地與港澳地區的社會保障對接問題。粵港澳大灣區的戰略定位，包括了內地與港澳深度合作示範區，旨在為內地與港澳更緊密合作提供示範。因此，粵港澳大灣區社會保障跨域銜接機制，是一項具有鮮明中國特色的比較政治學研究議題。對該問題的研究，將有助於推動中國比較政治學的發展，同時給全球比較政治學理論的發展貢獻中國智慧。

<sup>1</sup> 習近平：《習近平在中國人民大學考察時強調：堅持黨的領導傳承紅色基因紮根中國大地，走出一條建設中國特色世界一流大學新路》，《人民日報》2022年4月26日，第01版。

<sup>2</sup> 鄭永年：《中國第三次開放需要規則制定權》，《特區經濟》2021年第12期，第33-34頁。

<sup>3</sup> 夏寶龍：《“一國兩制”這一好制度必須長期堅持》，《人民日報》2022年11月21日，第06版。

<sup>4</sup> 巢乃鵬、李夢雨：《中國出版學科的知識生產、理論貢獻與學科制度結構》，《現代出版》2021年第4期，第15-22頁。

<sup>5</sup> 陳剛：《改革開放40年中國比較政治研究的發展》，《天津社會科學》2019年第1期，第84-88頁。

<sup>6</sup> 呂同舟：《近年來我國學者關於國外政治轉型問題的研究述評——基於比較政治的學科視角》，《當代世界與社會主義》2018年第4期，第201-208頁。

## 一、福利體制比較研究的理論積澱

在20世紀的最後幾十年，對不同國家社會保障制度發展變化的研究，成為了比較政治學中最活躍的研究領域之一。<sup>7</sup> 作為比較政治學研究領域的領軍人物之一，阿爾蒙德在和鮑威爾指出，要將政治過程、政府過程和政策過程三者作為同一個過程來研究。<sup>8</sup> 在其主編的比較政治學經典教材《當代比較政治學：世界視野》中，阿爾蒙德將政策功能視為政治體系的三大功能之一，認為政策功能是政治體系的輸出，其重要性主要在於決定了政治過程的結果。<sup>9</sup> 在比較政治學的視野中，福利體制可視為政治體系和政治過程在“福利”領域的一個綜合“輸出”結果。

經過過去三十多年的發展，福利體制研究逐步成為公共政策研究的核心領域之一。<sup>10</sup> 公共政策聚焦於社會問題的應對和解決，旨在改善和提升社會成員的民生福祉。<sup>11</sup> 在一般意義上，福利體制是指“在不同的社會和文化背景下，影響福利後果和分層效應的所有制度安排、政策與實踐的總稱”。<sup>12</sup> 一個國家的福利體制，對社會建設和經濟發展具有重大的推動作用。<sup>13</sup> 不同國家與地區的福利體制，可能存在程度不一的差異。政治制度與民主化發展進程、政府官僚制度和國家能力建構、市場經濟發展和市民社會發育等多方面的不同進程等因素，對不同國家的福利體制建設與改革存在深刻的影響，形成了在福利體制領域的顯著差異。<sup>14</sup>

比較政治學研究的基本取向之一，是在對比政治體系要素的基礎上，構建出分類框架和/或類型學，其中類型學往往通過兩個或更多變數之間的相互組合形成一個分類框架。<sup>15</sup> 由此出發，福利體制研究的一項核心工作，是考察和區分不同國家的福利模式，解析其中的異同，並指明未來的可能發展趨勢。<sup>16</sup> 福利體制理論作為一種代表性理論，聚焦於對複雜公共政策現象的核心特徵提煉和類型劃分<sup>17</sup>，以及現象背後的社會結構分析。<sup>18</sup> 通過福利體制類型的劃分，並探究福利體制類型所對應的社會結構，福利體制理論深化了學術界對公共政策行動主體的行為規律的認識。

聚焦於政治體系的福利政策輸出結果，福利體制比較研究一般依據特定的標準選擇國家進行福利體制維度的對比，在此基礎上對福利國家的體制類型進行劃分、檢驗或解釋，並探索福利體制的

<sup>7</sup> 卡尼斯、瑪律斯：《全球視野下的福利國家》，載於博瓦克斯、斯托克斯（主編）：《牛津比較政治學手冊》，北京：人民出版社，2016年。

<sup>8</sup> 卡尼斯、瑪律斯：《全球視野下的福利國家》。

<sup>9</sup> 阿爾蒙德（主編）：《當代比較政治學》（第五版），北京：商務印書館，1993年。

<sup>10</sup> Powell, M., Yörük, E. & Bargu, A., “Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews,” *Social Policy & Administration*, Vol.54, (2), 2019, pp. 60-87.

<sup>11</sup> Titmuss, R. M., *Social Policy: An Introduction*, London: Allenand Unwin, 1974.

<sup>12</sup> Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., et al., *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>13</sup> Barr, N., *The Economics of Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2020.

<sup>14</sup> 熊躍根：《中國福利體制建構與發展的社會基礎：一種比較的觀點》，《經濟社會體制比較》2010年第5期，第63-72頁。

<sup>15</sup> 彼得斯：《比較政治學：理論與方法》，上海：上海人民出版社，2022年。

<sup>16</sup> 瑪格麗特：《比較研究在公共政策中的作用》，《解析公共政策（上）：重要概念與主要理論》，上海：華東理工大學出版社，2017年。

<sup>17</sup> 武川正吾：《福利國家的社會學：全球化、個體化與公共政策》，北京：商務印書館，2011年。

<sup>18</sup> Hall, A., Midgley, J., Beall, J., Bhatia, M. & Mossialos, E., *Social Policy for Development*, London: Sage, 2004.

變革與發展。<sup>19</sup> 福利體制比較研究以埃斯平—安德森基於資料的三模式劃分作為代表性研究，聚焦於對不同國家或地區的公共政策領域的經驗和制度範式等進行對比，以期發現其中的共性和差異。<sup>20</sup> 福利體制理論，對不同國家的公共政策研究起到了歸類分析的作用。<sup>21</sup>

“理想類型”作為一種分析模式，強調現實生活中的社會現象都不可避免地與無數現象和行動聯結在一起，必須首先設定一個嚴格的衡量尺度，並對社會現象的核心本質進行精確的闡釋，構建社會現象的“理想類型”<sup>22</sup>。福利類型是理想類型概念，在現實中哪個國家都不是純粹的福利類型，所有國家在福利體制類型上具有程度不一的混合性。<sup>23</sup> 福利體制類型是通過經驗的一般化和核心特徵的提煉，提供了福利體制模式的一些類型，但現實中不同國家的政策實踐與這些類型並非完全一致，政策現實與概念類型存在一定差異。<sup>24</sup>

作為福利體制理論領域中具有開創性貢獻的研究者，威倫斯基和李賓士主要運用社會開支比例作為主要的衡量尺度，區分出了兩種基本的福利制度模式：“補缺型”福利制度模式、“制度性”福利體制模式。與威倫斯基和李賓士的貢獻相似，蒂特瑪斯將福利供給的基本原則劃分為“選擇主義”與“普惠主義”兩種原則，進而將社會福利制度歸類為基於普惠主義原則的制度再分配模式、基於選擇主義原則的補缺性福利模式，以及以就業為基礎的工業成就—表現模式。最後，埃斯平—安德森的福利體制理論，主要構建和使用“去商品化”程度，作為對不同國家進行核心特徵抽取和類型劃分的衡量尺度劃分了三種福利體制，分別是自由主義、保守主義和社會民主主義福利體制。<sup>25</sup>

在埃斯平—安德森的福利體制三模式劃分成果提出之後，更多的學者加入福利體制的類型學研究領域，並通過研究提出了一些新的福利體制模式，從而將更多的國家納入到福利體制模式的分類框架中，如南歐模式，聚焦於發展中國家、強調經濟發展和公共政策整合的發展型模式，以及生產型福利體制對東亞福利體制是否存在進行了探索。東亞地區是否存在統一模式以及我國的模式歸屬，是全球福利體制研究的重點領域之一。與自由主義、保守主義和社會民主主義福利體制相比，東亞福利體制存在獨特的研究價值，具有高度識別性以及地區內部豐富的多樣性。<sup>26</sup>

## 二、社會保障區域銜接的類型學分析

作為協助社會成員應對生活風險的制度性安排，社會保障制度對社會成員起着重要的保護作用。<sup>27</sup> 同時，社會保障制度具有一定的區域邊界，覆蓋的對象範圍往往是特定區域的社會成員。在人口流

<sup>19</sup> 熊躍根：《福利體制比較的類型學：源流與發展》，《江海學刊》2019年第3期，第101-109+255頁。

<sup>20</sup> 黃晨熹：《中國福利體制的特點、模式及未來走向》，彭華民、平野隆之（主編）：《福利社會：理論、制度和實踐》，北京：中國社會科學出版社，2016年。

<sup>21</sup> 武川正吾：《福利國家的社會學：全球化、個體化與公共政策》，北京：商務印書館，2011年。

<sup>22</sup> Weber, M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1978.

<sup>23</sup> Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>24</sup> 武川正吾：《福利國家的社會學：全球化、個體化與公共政策》。

<sup>25</sup> Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

<sup>26</sup> 林閻鋼、劉璐蟬：《東亞福利體制研究：何以可能與何以可為》，《社會保障研究》2012年第2期，第1-20頁。

<sup>27</sup> 何文炯：《建設適應共同富裕的社會保障制度》，《社會保障評論》2022年第1期，第23-34頁。

動與遷移的背景下，部分社會成員離開了特定社會保障制度的覆蓋範圍，從而產生兩個或者多個不同區域的社會保障制度之間的跨區域銜接議題。

社會保障區域銜接機制，是全球化背景下勞動力流動所產生的一項制度安排。產業發展、人口結構老化等問題，使越來越多的國家難以單純依靠本國的人口去滿足勞動力市場的需求，在全球化的背景下逐步推動了勞動力跨國就業規模的不斷擴大，形成了國際勞工市場。各個國家對於勞動力跨國就業，也日漸採取開放的態度，其中包括在制度和政策層面的不斷調整和接納。跨國就業的勞動者持續增加，其相應的社會保障問題也日益顯著化，在客觀上推動了社會保障區域合作機制的產生和完善。跨國就業勞動者的社會保障覆蓋問題，比本地的、非流動的勞動者的社會保障問題更加複雜。這種複雜性主要是源於社會保障制度在國家或者區域之間可能存在的差異，同時也源於跨國就業勞動者群體本身的特性對他們的社會保障需求所存在影響。這種群體特性當中最主要是群體的流動性，另外還涉及勞動者所處的生命週期階段以及勞動者群體內部不同職業群體的職業特性問題。<sup>28</sup> 跨國就業勞動者的非典型生命週期，需要設定專門的社會保障規定，以保障他們能夠充分地應對生活風險。<sup>29</sup> 社會保障區域合作，經過一個多世紀的發展，基本的制度框架已經比較成熟。針對跨國就業勞動者的社會保障問題，國際勞工局（ILO）制定多項國際公約，其中包括157號的社會保障權利維護公約。<sup>30</sup> 在國際的通行做法中，社會保障制度對接的基本思路包括平等對待、避免重複保障、參保權益保留、參保時間合併計算和參保福利輸出。<sup>31</sup> 其中，參保時間合併計算和參保福利輸出，是參保權益保留的重要體現。

從福利體制的理論視角出發，社會保障區域銜接議題的探索焦點主要在於對接制度的福利體制模式差異分析，以及如何在銜接機制中跨越這些差異。不同區域的社會保障制度，可能是處於同一福利體制模式下，制度設計的基本理念具有較高的一致性，但同時在具體的制度方案上也很可能會存在較大的差異。對於那些屬於不同福利體制模式的區域社會保障制度而言，制度設置方面的區別將會更大。福利體制研究並不是以社會保障制度作為唯一的分析對象，還包括公共服務支出等公共政策內容。因此，福利體制研究所提出的體制模式分類，即使在同一類別中，社會保障制度的制度設置也可能存在不同。同時，分別屬於不同的福利體制模式的兩個地區，在社會保障制度安排上也有可能在某些具體項目上，採取相同的方案設計。

### （一）同一福利體制模式

同一福利體制模式的社會保障區域銜接，不僅僅有可能出現在同一個國家內部的社會保障區域銜接，譬如中國內地城市與農村之間以及不同省市之間的社會保障區域銜接，而且在不同國家屬於同一類福利體制模式的情況下，還存在國家與國家之間的社會保障國際銜接。依據埃斯平-安德森的

<sup>28</sup> 吳偉東：《勞動力跨國就業的社會保障協調機制研究》，北京：知識產權出版社，2015年。

<sup>29</sup> Sabates-Wheeler, R., Koettl, J., Avato, J., “Social Security for Migrants: A Global Overview of Portability Arrangements,” Sabates-Wheeler, R., Feldman, R. (eds) *Migration and Social Protection. Rethinking International Development Series*, London: Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>30</sup> 陳琇惠：《權益之確保與延續：兩岸移動勞動者養老保險可攜性探討》，《中國公共政策評論》2017年第11期，第196-211頁。

<sup>31</sup> Roberts, S., “Migration and Social Security: Parochialism and Global Village,” Sigg, R. & Behrendt, C. (eds.), *Social Security in the Global Village*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.

福利體制模式分類，英國和美國同屬於自由主義福利體制，兩個之間的社會保障區域銜接，則可以被視為同一福利體制模式的社會保障區域銜接。

在同一福利體制模式下，公共政策的制度理念較為相似，社會保障制度的區域銜接議題所面臨的挑戰可能相對較小。其中，對於同一個國家內部的社會保障制度區域銜接，由於制度方案的一致性，區域銜接主要需要應對的是“雙重保障”“基金轉移”等技術性問題。其中，“雙重保障”是指勞動者同時被覆蓋在兩個社會保障系統之內，同時可以獲得兩個系統提供的全部保險給付。<sup>32</sup> 另外，在基金轉移方面，不同的社會保障系統基於經濟發展水準和政策發展狀況的不同，在福利給付的金額存在差別，某一社會保障系統所提供的資金福利，可能不足夠支援勞動者去應對他在另一個區域所面臨的生活風險問題。<sup>33</sup>

## （二）跨福利體制模式

跨福利體制模式的社會保障區域銜接，常見於不同國家之間，同時也有可能存在於同一個國家內部。中國是不同福利體制模式共存在一個國家內部的典型例子，現階段內地與台灣地區、香港地區的福利體制存在顯著差異。<sup>34</sup> 基於內地與港澳台地區的福利體制模式差異，內地與港澳台地區之間的社會保障區域銜接，屬於同一個國家內部的、跨福利體制模式的社會保障區域銜接。

就不同國家的社會保障區域銜接而言，在基本作用相同的同時，各個國家的社會保障制度一般存在程度不一的差異。社會保障制度是與一個國家的歷史發展和現狀緊密相連的，同時和經濟發展水準緊密相關。因此，儘管社會保障制度存在幾個基本的模式，但即使在模式的內部都仍存在不同的類別和具體的做法，基本模式相互之間的區別就更大。社會保障制度具有不同的政策項目，一般主要包括養老保障、醫療保障、失業保障與社會救助等。這些不同的項目，分別都具有自身的特性，由此所適合的區域制度協調和銜接方式也存在不同程度的差異。<sup>35</sup> 社會福利制度的一項關鍵目標就在於進一步加強民族國家和本國公民的關聯。<sup>36</sup> 社會權利作為公民資格身份在社會福利制度內的表現，在不同的福利體制具有不同的內涵。<sup>37</sup>

福利體制模式的差異，將會影響社會保障系統的籌資模式。譬如，蒂特瑪斯劃分的、基於普惠主義原則的制度再分配模式的社會保障系統可能採取來源於稅收的公共財政收入進行籌資，參與者無須進行繳費。而以就業為基礎的工業成就一表現模式的社會保障系統，需要勞動者的繳費作為系統運轉的主要資金來源。不同的籌資模式，可能會對社會保障跨境銜接的長期發展帶來影響。在醫療保障制度領域，英國脫離歐盟的行動提供了一個現實事例。英國的全民醫療體系（NHS）採用基於普惠主義原則的制度再分配模式，運用公共財政的稅收收入進行籌資。而位於歐洲大陸的歐盟成員國，如波蘭、德國等，則主要採取以就業為基礎的工業成就一表現模式的醫療保障制度，實施參

<sup>32</sup> 吳偉東：《勞動力跨國就業的社會保障協調機制研究》。

<sup>33</sup> 吳偉東：《勞動力跨國就業的社會保障協調機制研究》。

<sup>34</sup> 武川正吾：《福利國家的社會學：全球化、個體化與公共政策》。

<sup>35</sup> 吳偉東：《勞動力跨國就業的社會保障協調機制研究》。

<sup>36</sup> Halfmann, K. G., “Welfare State and Territory,” In: Bommes, M. & Geddes, A. (eds.), *Immigration and Welfare: Challenge the Borders of the Welfare State*, London and New York: Routledge, 2002.

<sup>37</sup> 王夢怡、彭華民：《福利制度視角下的社會權利及本土化反思》，《理論月刊》2022年第1期，第97-105頁。

與者繳費的醫療保險制度。在歐盟社會保障一體化的框架下，成員國之間的社會保障制度進行相互銜接，其中就包括英國的全民醫療體系與波蘭、德國等國家的醫療保險制度之間的銜接。由於英國作為發達國家吸引了歐盟其他成員國的公民前往就業和居住，作為這種醫療保障制度的銜接給英國的全民醫療體系逐漸帶來越來越大的支出壓力，同時也還造成英國患者就醫等待時間的延長。<sup>38</sup> 這些負面影響，對低文化程度者、老年人、低收入者等弱勢群體的影響尤為嚴重。與高文化程度者、年輕人、高收入者相比，低文化程度者、老年人、低收入者在英國的脫歐公投中，更傾向於英國脫離歐盟。<sup>39</sup> 因此，如何確保不同區域裡面不同社會階層尤其是弱勢群體的社會保障權益不會受到損害，是在跨福利體制模式的社會保障區域銜接中的一項關鍵挑戰。

### 三、粵港澳大灣區社會保障跨域銜接的理論分析

對發展中國家社會保障政策多樣性的考察，是比較政治學關於福利體制模式的對比研究中最讓人振奮的機遇。<sup>40</sup> 在比較政治學研究領域，特定研究問題對理論發展的貢獻，在很大程度上取決於該研究問題所處的情境結構。這種特定的情境結構，可能會使政策主體的應對行為發生變化。通過特定的情境結構與政策主體行為的邏輯關聯進行探究和解釋，能夠增加和豐富學術界對情境結構作用機理以及政策主體行為規律的認識，從而推進公共政策理論的完善和發展。情境結構，是比較政治學理論構建與發展的關鍵要素。發展中國家所處的獨特情境及其在社會保障領域的政策選擇，讓學術界開始審視基於發達工業經濟體的經驗所得出的現有理論對發展中國家能否具有足夠的解釋力。<sup>41</sup>

我國作為發展中的大國，所面臨的新情況更加複雜。粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接，所處的情境結構具有鮮明的中國特色，在全球範圍內具有我國自身的獨特性。其情境結構的核心獨特性主要表現為一個國家範圍內不同福利體制的長期共存。在福利體制的理論視域下，社會保障區域銜接可以劃分為同一福利體制模式的區域銜接和跨福利體制模式的區域銜接。在經濟全球化深度發展和人口國際遷移與流動日益頻繁的背景下，一個國家的福利體制發展，需要比以往更多地考慮本國福利體制與其他國家的福利體制的國際合作問題。作為福利體制的一項重要制度設置，社會保障制度的國際合作，是福利體制國際合作中的一項關鍵議題。國際社會關於社會保障區域合作的政策實踐，主要圍繞跨福利體制模式的類型而展開，同時也存在同一福利體制模式的區域銜接（如一個國家內部城鄉區域系統的對接），但針對的基本上是國家與國家之間的制度銜接問題，尤其是在跨福利體制模式的相關研究中。這是因為在一個國家內部，福利體制模式往往是唯一的，不存在福利體制的模式差異。因此，跨福利體制模式的社會保障區域銜接，大多是在不同國家之間的不同福利體制模式的情境結構中進行。但在粵港澳大灣區範圍內，儘管是屬於跨福利體制的社會保障區域銜

<sup>38</sup> 吳偉東、梁秋嫻：《社會保障國際合作困境與英國的脫歐行動》，《社會保障研究》2019年第2期，第105-111頁。

<sup>39</sup> Sampson, T., “Brexit: The Economics of International Disintegration,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, no. 4, 2017, pp. 163-84.

<sup>40</sup> 卡尼斯、瑪律斯：《全球視野下的福利國家》。

<sup>41</sup> 卡尼斯、瑪律斯：《全球視野下的福利國家》。

接，但灣區內地城市與港澳地區的福利體制模式差異是同一個國家內部所存在的模式差異，所處的情境結構與國際社會一般的跨福利體制模式下的政策行動具有本質上的區別。

此外，即使在一個國家內部，曾經出現過兩種福利體制模式共存的情形，但這種共存往往是暫時的，其中一個福利體制模式在一個比較短的時期內，會被另外一種福利體制模式同化或取代。在20世紀90年代，通過原德意志民主共和國併入德意志聯邦共和國的方式實現的德國統一，也曾短暫出現過一個國家內部存在兩種福利體制模式的情況，但當時採取的是將兩種模式統一化的處理方式，而不是建設區域制度之間的銜接機制。德國的統一進程，包含了兩種不同的福利體制模式的融合，最終通過制度移植和複製，實現了社會保障制度的統一。<sup>42</sup> 因此，在德國的情境結構中，同一國家內部不同福利體制模式共存的狀況只是短暫的，而且在政策行動上採取了制度移植和統一的做法的，不存在不同的區域社會保障制度之間建立長期銜接機制的行動舉措。這在政策主體的應對行動方面，與我國粵港澳大灣區所使用的社會保障跨域銜接存在不同。

一個國家內部存在不同的福利體制模式，是粵港澳大灣區社會保障跨域銜接所面對情境結構的最核心的獨特性。而且，即使與二十世紀九十年代統一、存在兩種福利體制共存的德國相比，我國在粵港澳大灣區建設中所面臨的情境結構也更加複雜。其中，從“一國兩制”的框架出發，港澳地區可以在50年的時間裡長期保持本地區的資本主義制度。因此，內地與港澳地區之間，在基本制度上的差異仍將長期存在。在這種情況下，不同的社會保障制度將長期共存，而且制度之間的差異還有可能繼續加大。一個地區的社會保障制度，受其政治經濟社會等多方面因素的影響，還存在歷史發展路徑的制約。港澳地區在回歸之前，分別由英國和葡萄牙政府進行了長期的管治。現行的社會保障制度，主要是在上述管治時期形成。同時在資本主義的基本制度下，社會保障制度也具有資本主義的特徵。在過去相當長的時期裡，香港和澳門在福利體制模式方面是典型的“生產型福利資本主義”，強調社會政策應當從屬於經濟政策，經濟增長優先於社會發展。<sup>43</sup> 香港至今仍未建立覆蓋全民的退休保障制度，也缺少失業保險制度的項目。澳門儘管建立了養老、失業等社會保險制度，但其繳費十分低廉，對勞動力成本的影響非常小。<sup>44</sup> 此外，德國統一之後形成了統一的關稅區，區域內兩種不同的貨幣也進行了統一。<sup>45</sup> 但我國的內地與港澳地區，在社會保障跨域銜接機制的建設過程中仍將處於三個不同的關稅區，使用三種不同的貨幣。因此，區域內關稅區和貨幣的數量不僅比德國統一初期所面臨的更多，而且會保持長期的共存。

從粵港澳大灣區這一核心獨特性出發，還可以挖掘出更多的、關於粵港澳大灣區情境結構的特點。譬如，澳門的福利體制，對博彩業的稅收貢獻存在較大的依賴。<sup>46</sup> 獨特的產業結構和博彩業的顯著特點，使澳門地區的福利體制尤其是社會保障制度具有很多與其他國家與地區不一樣的地方。此外，在養老保障制度的籌資模式上，灣區內地城市和港澳地區，存在了三種不同的模式，涵蓋了

<sup>42</sup> 劉濤：《德國統一進程中的社會保障制度》，《社會保障評論》2021年第4期，第3-19頁。

<sup>43</sup> Holliday, I., "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 2000, vol. 48, iss. 4, pp. 706-723.

<sup>44</sup> 吳偉東、帥昌哲：《粵港澳大灣區的退休保障銜接方案研究》，《港澳研究》2014年第42期，第66-74+93頁。

<sup>45</sup> 劉濤：《德國統一進程中的社會保障制度》。

<sup>46</sup> 邁克爾：《東亞國家和地區的公共政策》，《解析公共政策（上）：重要概念與主要理論》，上海：華東理工大學出版社，2017年。

已有的完全積累型、部分積累型和現收現付型模式，而且澳門地區的現收現付型模式還進一步疊加了博彩業的利潤收益和稅收貢獻特點，具有較為濃厚的福利色彩。在醫療保障領域，也存在港澳地區的全民公費醫療模式，以及灣區內地城市的社會醫療保險和全民健康保險的混合模式。<sup>47</sup>

粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接實踐，是在粵港澳大灣區的“一國兩制三法域”的獨特情境結構中進行。這一情境結構，與全球範圍內通常的跨福利體制模式的社會保障區域銜接實踐所處的情境結構存在不同，是我國在推進社會保障區域合作中面臨的新情況和新問題，具有明顯的中國特色。在這一情境結構中開展的社會保障區域銜接實踐，在區域之間的福利體制模式差異中尋求制度銜接的機制，從合作對接的目標出發探究福利體制模式的區別。我國福利體制模式的核心特點與複雜之處之一，在於同一國家內不同福利體制模式的長期共存。從社會保障制度跨域銜接的現實需求出發，探討我國內部多種福利體制模式的差異及其銜接機制，有助於更加深入地認識我國的福利體制，對符合我國國情、具有中國特色的福利體制理論的構建將具有十分重要的貢獻。同時，我國福利體制的歸屬以及東亞地區是否存在統一的福利體制模式，對這一全球福利體制研究的重大問題的探究，在很大程度上取決於對我國福利體制模式的特點分析。粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接實踐研究，能夠在內地與港澳地區的比較分析基礎上，進一步明晰我國的福利體制模式特點。這將有助於釐清我國福利體制的歸屬，更好地回應東亞地區是否存在統一的福利體制模式等全球福利體制理論發展的重大問題。

粵港澳大灣區的政策實踐，存在一定的區域範圍局限，在很大程度上是在全國範圍內建設內地與港澳地區的社會保障跨域銜接機制的試點工作。這一實踐只是在粵港澳大灣區的特定區域內，推進內地與港澳地區的社會保障跨域銜接，尚未涉及內地作為一個整體與港澳地區的社會保障跨域銜接，而且也沒有納入內地與台灣地區的社會保障銜接問題，因此不能全面覆蓋內地與港澳台地區社會保障制度銜接的所有內容。此外，由於在機制構建中沒有納入台灣地區的社會保障制度，政策實踐對於制度建設的規律反映仍不是最全面的，存在自身的理論限度。符合我國國情、具有中國特色的福利體制理論的構建，在未來需要進一步納入台灣地區與大陸以及港澳地區的社會保障跨域銜接實踐。

#### 四、粵港澳大灣區推進社會保障跨域銜接的政策建議

我國需要注重學習國外有益經驗，同時立足國情，建設具有中國特色的社會保障體系。<sup>48</sup> 在粵港澳大灣區建設中，促進港澳地區與內地的社會保障跨境銜接，是灣區建設中需要大力推動的一項十分關鍵的工作。這項工作作為試點，是未來內地與港澳地區建立社會保障跨域銜接的重要探索，是建設具有中國特色的社會保障體系的關鍵環節之一。現階段，推進粵港澳大灣區社會保障跨域銜接的重點工作主要包括：

第一，積極研究和分析社會保障跨域銜接的國際經驗。經濟全球化所帶來的勞動者跨國遷移，

<sup>47</sup> 顧昕：《走向准全民公費醫療：中國基本醫療保障體系的組織和制度創新》，《社會科學研究》2017年第1期，第102-109頁。

<sup>48</sup> 習近平：《促進我國社會保障事業高質量發展、可持續發展》，《求是》2022年第8期。

使社會保障跨國銜接已經成為一項全球性的公共政策議題。歐盟的社會保障區域合作方案，被廣泛認為是目前世界上處理社會保障福利輸出議題的最完善的方案。<sup>49</sup> 在積極借鑒其制度方案和成功經驗的同時，也必須充分吸取英國脫離歐盟的教訓，對社會保障跨域銜接所可能存在的負面效應和潛在風險形成足夠的認識。在當前的國際形勢下，我國可以充分運用與法國等歐盟成員國的國際關係，通過訪問團學習、學術會議交流等方式，深入學習歐盟在社會保障一體化的政策經驗和實踐做法。

第二，系統比較和全面釐清港澳地區與內地社會保障制度的異同。港澳地區與內地社會保障制度存在差異，是現階段我國推進粵港澳大灣區社會保障跨域銜接所面臨的現實國情，必須予以客觀認識和充分把握。而這一目標的實現，需要三地的政府和學術界共同努力，在政府層面通過雙向的公務員交流協作、合作聯席會議等方式，繼續強化對該問題的認識。同時，在學術層面加強三地高校之間的合作交流和資料互通，並依托課題項目合作和共同研究，對制度差異進行深入的探討和分析，給銜接進程提供智力支援。

第三，深入探索粵港澳大灣區社會保障跨域銜接的影響因素及其作用機制。港澳地區的社會保障制度，與內地相比具有明顯差異，相互之間也存在不同。這樣差異主要源於港澳地區自身的政治、經濟和社會情境。港澳地區儘管已回歸祖國超過20年的時間，但在“一國兩制”框架下的高度自治，原有很多情境結構要素將會繼續影響港澳地區與內地的社會保障跨境銜接，需要在比較政治學研究的視角下開展深入的分析，以更加深入地認識社會保障跨域銜接的影響因素及其作用機制。

第四，研究和構建粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接指數。粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接，是一項長期的系統工程，需要設計一套客觀的評估指標，考察政策實施的效果，並指引下一步的重點工作。社會保障跨域銜接指數的構建，可以指引相關統計資料的收集和分析，量化地評估政策的實施效果，並明確制度建設的推進進程，釐清下一階段的工作重點。通過分階段的政策推進，逐步實現粵港澳大灣區的社會保障跨域銜接。

## 五、結語

中國的比較政治學研究，長期以來十分注重與國家的大政方針相結合，圍繞國家經濟社會發展需要來開展探索。<sup>50</sup> 建設粵港澳大灣區，是習近平主席親自謀劃、親自部署、親自推動的重大國家戰略。由於歷史發展的原因，港澳地區的政治、經濟和社會制度，與內地存在差異，相互之間也不盡相同。粵港澳大灣區的推進建設和長遠發展，需要大力加強三地的協同合作，其中的一項非常重要的基礎性工作就是全面釐清三地之間在政治、經濟和社會制度上的異同。在這項工作中，比較政治學研究大有可為。

紮根中國的現代化進程，從中國的特殊性中發現普遍性，將有助於對現代社會科學理論的發展

<sup>49</sup> Avato, J., Koettl, J. & Sabates-Wheeler, R., “Social Security Regimes, Global Estimates and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants,” *World Development*, vol. 38, iss. 4, 2010, pp. 455-466.

<sup>50</sup> 陳剛：《改革開放40年中國比較政治研究的發展》。

作出中國貢獻。<sup>51</sup> 一個學科領域需要具有自身獨特的理論貢獻，才能更好地形成學科內部的共識和帶動學科的長遠發展。<sup>52</sup> 對特定國家的學科發展而言，基於本國獨特問題的理論構建，能夠給全球層面的學科發展作出本國貢獻，並通過這些貢獻樹立本國的學術地位，凝聚更多的人才資源促進本國的學科發展。過去幾十年的時間裡，中國社會的複雜變遷和快速發展，給理論的創新與發展打下了堅實基礎。<sup>53</sup> 我國社會科學的理論研究，能夠從改革開放和現代化建設的政策實踐獲取到非常豐富的經驗材料。<sup>54</sup> 對我國經濟社會發展實踐進行深入的探究和提煉，總結出規律性的成果，有助於推進對中國問題與實踐的理論昇華和系統化闡釋。<sup>55</sup> 作為一個發展中國家，我國範圍內不同福利體制的比較研究，對於提升全球學術界對發展中國家的制度建構與政策實踐的概念化工作具有積極的意義，有助於深化學術界更加深刻地認識發展中國家干預與社會建設進程之間的緊密聯繫<sup>56</sup>，能夠給比較政治學理論的發展提供一些新素材，促進比較政治學研究的發展。

〔編輯：何曼盈〕

---

<sup>51</sup> 姚洋：《中國經濟學的本土話語構建》，《文哲史》，2019年第1期，第13-19頁。

<sup>52</sup> 巢乃鵬、李夢雨：《中國出版學科的知識生產、理論貢獻與學科制度結構》。

<sup>53</sup> 劉少傑：《中國社會學學術體系創新的理論前提》，《社會學評論》2017年第5期，第3-8頁。

<sup>54</sup> 習近平：《在經濟社會領域專家座談會上的講話》，《人民日報》2020年8月25日，第02版。

<sup>55</sup> 周文：《新中國經濟學理論貢獻其新時代歷史使命》，《紅旗文稿》2019年第14期，第25-27頁。

<sup>56</sup> 熊躍根：《福利體制比較的類型學：源流與發展》。