

试论经济发展新常态下积极的社会政策托底

王思斌

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

【摘要】经济发展新常态是我国正在和将持续经历的经济-社会过程,以经济增速放缓和结构调整并行为基本特征的“新常态”会给我国的经济带来新的发展机遇,也可能滋生经济-社会问题。面对新的经济-社会问题,积极的社会政策托底是十分必要的。积极的社会政策托底是积极的社会政策和积极地实施社会政策的结合,它有补救性、及时性、有效性、人文性、发展性等特征。要实施积极的社会政策托底,需要顶层设计和综合实施社会政策,利用好经济和社会的韧性,防止相对剥夺感的聚集,将救助保障与社会服务结合起来。

【关键词】经济发展新常态 社会政策 积极的社会政策托底

面对近年来我国的经济社会发展新形势,中央提出了一系列新的对策。“经济发展新常态”是一个重要的、战略性的判断,实施适宜的经济政策和社会政策成为一项重要内容。本文拟对经济发展新常态下社会政策的发展、社会政策托底做一初步分析。

一、社会政策托底对于经济发展新常态的意义

1. 经济发展新常态下注重社会政策的必然性

2008年以来,受国际经济发展形势和我国经济发展方式调整的影响,我国的经济增长逐渐呈现出一种新的态势。对于经济增速放缓、实现经济结构调整、实现高质量经济发展的状态,中央领导称为“经济发展新常态”。这种“新常态”的基本内容是:经济从高速增长转向中高速增长,从结构不合理转向结构优化,从要素投入驱动转向创新驱动,同时在机遇中也存在着风险和挑战。这是以中高速、优结构、新动力、多挑战为主要特征的新常态^①。“经济发展新常态”是一个新的经济发展阶段,它既是一种机遇,也是一种挑战。顺利走过“新常态”会使我国经济走向更高水平,但毋庸置疑,以经济增速放缓和结构调整并行为基本特征的“新常态”也可能滋生经济-社会问题。习近平总书记指出,要适应新常态,保持战略上的平常心态,在战术上要高度重视和防范各种风险,早作谋划,未雨绸缪,及时采取应对措施,尽可能减少其负面影响^②。这对以我们跨越困难,走向更高阶段的发展是十分重要的。

我国经济体制改革的历史表明,任何经济问题都不只是单纯的经济问题,它同时也是政治问题和社会问题。解决经济方面的问题,不但需要科学的经济政策,也需要与之相适应的、科学的社会政策。对于目前经济社会发展遇到的新问题,党中央、国务院多次提出“以促改

^①人民日报评论员,经济发展迈入新阶段——新常态下的中国经济,人民日报,2014-8-7

^②中共中央宣传部组织编写,习近平总书记系列重要讲话读本,学习出版社、人民出版社,2014年版。又见“战略上保持平常心态 战术上要高度重视和防范各种风险”《中国青年报》2014年05月11日01版
改革、调结构、惠民生政策稳定增长”,实行“稳增长、促改革、调结构、惠民生”的政策。这样,经济问题的解决就不再局限于纯经济范围,而是将其放入经济-社会系统中来考虑,即从经济-社会系统的角度出发,经济政策和社会政策相协调,解决结构性问题,以走向新的健康发展。从当前我国面临的新阶段、新社情和力图实现的新结构来看,社会因素已不只是经济增长和发展的后续环节,而是成为影响经济发展的重要的结构性因素。于是,要解决我国面临的经济问题,实施相应的社会政策就是必然的。

2.要积极地实施社会政策托底

面对经济发展遇到的新问题,中央领导曾提出“宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底”^①。将经济政策和社会政策联系起来,是政府系统地思考和应对比较重要的经济-社会问题的出发点。如此紧密地将二者联系和结合起来,也反映了中央政府全面思考和应对经济发展问题的高度。

“社会政策要托底”有深刻的内涵。从经济增长下行的大趋势来看,实施积极稳妥的宏观经济政策是理性应对问题的首要选择,这就是进一步深化改革、促进产业结构调整、通过创新促进经济在更高层次上健康发展。但是,稳定的宏观经济政策的实施并不一定能完全避免因经济发展新阶段和结构调整所带来的经济-社会问题,特别是就业、贫富分化方面的问题,社会心态方面的问题,这需要实施社会政策来加以应对。在这种情况下,社会政策扮演着解决经济结构调整带来问题的角色,比如实施社会救助,这就是“托底”。在这里,社会政策托底是要解决经济政策难以惠及、甚至是由其导致的经济-社会问题。托底在这里意味着最后一道环节,要托住上述经济过程中的失败者或严重的利益受损者。

但是,社会政策托底还应该有更丰富的内容。社会政策不应该仅仅被理解为上述经济结构调整问题的承接者,它还应该是上述问题的缓解者,能够扮演更加积极的角色。这就是从更加积极的角度去看待社会政策的角色,就是要实施积极的社会政策托底。只有实施积极的社会政策托底才可能更好地应对经济下行、产业结构调整带来的经济-社会问题,更好地度过经济下行带来的压力,促进经济尽快地走上健康发展之路。

二、积极的社会政策托底的含义与特征

1.积极的社会政策托底的含义

所谓积极的社会政策托底,是指在经济下行并带来新的社会问题时,社会政策要积极有为、回应问题。与经济下行造成问题之后社会政策的消极应付不同,积极的社会政策托底要积极地、有效地、建设性地回应问题。所谓积极、有效和建设性,不是社会政策被动、消极地补经济下行造成的问题漏洞,而是在失业、贫富分化、脆弱群体面临生存危机和困境时,社会政策主动和有效地行动,回应现实。

从历史的角度来看,社会政策起初一般被视为经济失败的补救者,不论是面对失业、老幼失依、还是由贫富分化所造成的社会分裂和社会冲突,社会政策都成为政府弥补漏洞的“膏药”,它是补漏者。在这种情况下,社会政策只是经济政策的附庸。甚至统治阶级在政治性地使用社会政策时也是如此,比如德国俾斯麦政府所作的那样。这种社会政策的特征是被迫的、消极的、最低水平的,在经济和政治方面明显是补漏的。消极社会政策的价值理念是经济性的或政治性的,是基于经济目的或政治目的才实施某种社会政策。

积极的社会政策托底是积极的社会政策和积极地实施社会政策的结合。所谓积极的社会政策是说社会政策的本体问题,而积极地实施社会政策是指实施社会政策的活动。积极的社会政策不同于被动的、依附性的、完全补漏式的政策,它具有积极有为、系统完整、功能整合的特点。积极地实施社会政策不是政策制定者和执行者消极地、机械地、应付任务式地对待政策对象,而是积极主动地了解政策对象的需求,准确和能动地实施社会政策,以达目的。

^①见《新华每日电讯》“宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底”2013年4月26日第一版

对于经济发展新常态来说,由经济增速放缓和结构调整并行所引发的问题可能是多方面的。比如,经济增速放缓和经济结构调整可能会带来就业机会的减少、可能会加剧结构性失业,它在资本拉动和追求创新的过程中可能会带来市场机会不平等,带来收入分配差距的加剧;另外,还可能产生一些衍生性问题,比如由于经济增速放缓、收入增速降低给某些群体带来相对剥夺感,进而影响社会的稳定和秩序。实际上,这些都是在经济增速放缓和结构调

整并行中未能或较少获益，而在筛网中漏下的人群所遭遇的问题。对于这些漏到底层并陷入困境的群体来说，必须给予社会政策的支持，政府必须高度重视这些矛盾和问题。这样，积极的社会政策托底就具有更加丰富的内容。

综合说来，积极的社会政策托底以积极的社会政策和政策的积极主动实施为基础，同时它追求的是积极的政策效果，从而，它是包括了政策内容、实施政策行动和政策效果三个方面的统一。

2.积极的托底性社会政策的特征

积极的社会政策托底以积极的托底性社会政策为基础。正如上面已说明的，对于社会政策的托底不能作很狭义的理解。从政策实践上看，社会政策是政府旨在向广大社会成员，尤其是困难群体提供各种社会服务的规范性安排^①，是政府对因失业、失去劳动能力、个人收入短缺、遭遇灾难、身体脆弱等原因而使基本生活陷入困境的社会成员给予的有规范的支持。在现代社会条件下，社会政策是支持和保障陷入困境的人群使之得以过他们所应有的生活方式的政策。这样，现代社会政策不但具有补救性，还具有发展性。以此为基本视角和尺度，积极的托底性社会政策有补救性、及时性、有效性、人文性、发展性等特征。

第一，对陷入生存困境群体的救助。托底性社会政策面对的是因社会转型、特别是经济增速放缓和结构调整并行而陷入生存困境的人群。这里既包括基本的社会救助对象，也包括在经济下行、结构调整中被边缘化和在转型之网中坠漏下去的人群。前者作为基本的社会救助对象，经济增速放缓和结构调整并行可能会影响到他们的福利获得。后者则可能是新增加的、被排斥出经济转型主流的新边缘人群，在某种意义和程度上他们可能是经济增速放缓和结构调整并行的利益受损者。在转向经济发展新常态的情况下，必须对这些群体实施社会救助，缓解他们的生活和生存困境。积极的托底性社会政策要对准这些群体，有针对性地实施政策，进行救助保障和服务，实现社会政策的“精准”托底^②。

第二，基本而有效的帮助。上述群体遇到的是就业和基本生活上的困难，托底的社会政策要能够帮助这些群体抵御危害和走出困境。这里涉及的是社会保障和社会救助制度，涉及到保障和救助标准问题。改革开放以来，我国的社会保障制度发生了重大变革。本世纪初以来一系列惠及城乡居民的社会政策陆续出台，我国开始迎来“社会政策时代”^③。十多年来，关于社会保障和社会福利水平一直存在着高一点还是低一点的争论。客观地说，虽然我国社会保障制度的改革发展存在一些问题，但是主要是政策的精准性方面的问题（包括骗保、人情保等问题），而不是保障水平过高的问题。现在的社会政策托底，不能理解为实施最低的保障和救助水平，社会政策托底中的底线思维也不是指社会保障和救助的最低线，而是指社会安全上的底线。所以，能够托底的社会政策应该是有效帮助当事人走出生存困境的政策。

第三，及时提供帮助和支持。社会政策的有效性还与政策实施的及时性有关。当一个人陷入生存困境时，他对获得帮助的期望是迫切的。及时的帮助会使陷入困境者尽快脱离生存危境，也可以避免因救助拖延而导致负面情绪的扩展，避免衍生其他方面的问题。经济增速

^①关信平，社会政策概论，高等教育出版社，2004年版，第14页

^②杨琳、谢舒、于萍，社会政策精准“托底”，《瞭望》2014年第37期

^③王思斌，社会政策时代与政府社会政策能力建设，《中国社会科学》，2004年第6期

放缓和结构调整并行可能产生失业、就业不稳、遭遇贫困等问题，虽然它们不像自然灾害那样来得突然，但是对遭遇困境人员的帮助应该是及时的。及时的帮助不仅是物质方面的支持，在陷入困境者眼里还是政府对待此问题态度的表现。快速反应、及时帮助对具有综合意义的托底来说不是无关紧要的。

第四，以人为本的政策取向。长期以来，社会保障制度的实施常常被认为是保障水平的高低和发放渠道问题，因而几乎把它看成是一个物质化的过程。实际上，对陷入困境人群的

救助既有物质的意义，也有社会的、心理的含义。所谓社会的、心理的含义，指的是社会保障、社会救助的人文化，它是人对人的帮助和服务，是提供帮助者与救助对象的互动过程。我们可以理解，通过取款机领到救助款与由工作人员面对面、带有人际关怀的送达救助款项之间的效果会有明显差异。在因经济下行和结构调整而带来某些人员陷入困境的情况下，这种带有人际关怀的帮助和保障是十分重要的。笔者曾倡导建立富含社会资本的社会保障制度^①，在我国经济走向新常态的大背景下，对陷入困境者进行人性化的服务，包括进行心理疏导、给予关怀支持是十分重要的。

第五，发展的取向。笔者认为，经济增速放缓和结构调整并行对我国经济社会发展的最大挑战是失业、半失业问题的加剧。经济增长放缓对于我国的经济结构调整是一个机会，但是正如一些经济学家所说的，一定的经济增长速度还是需要的。现在我国每年都有数百万新增劳动力需要就业，而新的就业机会是与一定的经济增长速度相关的。经济增速放缓对吸纳就业会有一定影响，经济结构调整可能会产生不同形式的结构性失业问题。虽然，我国的经济（包括劳动就业）有一定韧性，但是，新常态下的社会政策决不能忽视这些问题。因此，托底的社会政策要具有发展性。所谓发展性是指应对经济发展新常态的社会政策要以发展陷入困境人士的能力为目标。这既包括他们再次进入职场的能力，也包括应对困境的能力。投资于能吸纳更多人就业的发展型社会政策是一个重要选择，对失业者、转岗者进行真正有效的再就业培训需要切实做好，利用互联网技术促进就业也是一个新的增长点，同时也要注意不同就业方式之间的相互替代性。于是，开发相对低端的、劳动密集型的就业机会依然是我们不可忽视的选择。

这就是说，积极的托底性社会政策应该同时有上述多种特点，它是综合性的。托底性社会政策不但要托得住，而且要托得起。

三、实施积极的社会政策托底

“经济发展新常态”是中央对我国面临的经济发展趋势和发展逻辑的客观认识，也是一种理性认识。认识新常态、理解新常态、科学地应对新常态是执政党和政府的责任，全社会也应对之有客观和科学的认识，以使我国经济平稳地走入新常态，建构起新常态，实现我国经济社会的持续协调发展。按照一些经济学家的说法，“经济发展新常态”中的经济增长放缓已是事实，但是实现经济结构调整还需时日^②，而且“新常态”的实现绝不是轻而易举的。这就要求我们认真对待“经济发展新常态”进程中可能产生的社会问题，实施积极的社会政策托底。除了建构具有上述特征的社会政策外，实施积极的社会政策托底还需要在如下一些方面有所作为。

第一、顶层设计和综合实施社会政策。长期以来，我国的社会政策发展比较缓慢，社会政策被置于附属地位，处于弱势化状态^③。进入新世纪以来，我国的社会政策有较快发展，但是社会政策制定和实施中的问题也相当突出。就社会救助政策而言，部门利益、碎片化、

^①王思斌，混合福利制度与弱势群体社会资本的发展，《中国社会工作研究》第一辑，社会科学文献出版社，2002年10月

^②吴敬琏，中国经济旧常态已打破新常态未建立，2014年11月04日 中国新闻网

^③王思斌，我国社会政策的弱势性及其转变，《学海》2006年第6期

政策偏离、道德危机等现象阻碍着政策的有效实施。“经济发展新常态”下积极托底的社会政策要走出道德困境和政策实施困境。一方面要进行社会政策体系的顶层设计，整合各类相关的社会政策，避免社会政策的“亏空”^①和重叠。另一方面政府要依法行政，实施好社会政策，避免推诿，用政府系统来回应新常态下可能出现的失业、贫困等问题。举例说来，《社会救助暂行办法》是一部比较实用的政策法规，但要落实好还需要清理“场地”，需要政府部门的进一步协作，实现政策的整合。这里也需要上层发挥作用。

第二、利用好经济和社会的韧性。面对我国经济增长放缓和社会的反应，中央领导提出了经济韧性的概念^②，这是对我国经济社会特征的一个有深度的概括。经济的韧性应该是来自于我国改革开放 30 多年成绩的积累，来自于我国经济的多元化和宽阔的回旋余地，还来自于我国社会结构的多元化和一定程度的弹性，以及我国社会文化的某些特点。相对于经济的韧性，我们也可以把社会结构和社会秩序经得起一定冲击的特征称为社会的韧性。经济和社会的韧性使得，当我国的经济遇到一定挫折时，可以找到回旋的余地，找到新的增长点；在遇到经济困难时，社会秩序也不会出现大的动荡。经济韧性是我国经济走向新常态、适应新常态的有利因素，社会韧性则是经济韧性的社会支持因素。在应对经济增速放缓和结构调整并行给经济发展带来压力的策略方面，利用好经济的韧性和社会的韧性是相当关键的。但是，在此过程中还要注意经济和社会韧性的阈限，要有危机意识，不断化解危机，防止各种风险的积累。

第三、防止相对剥夺感的聚集。从历史的经验来看，民众期望遭遇重大挫折可能是社会不稳定的一个根源，这就是相对剥夺效应，也是托克维尔的《旧制度与大革命》提供的一个重要启示。经济增速放缓和结构调整并行在一定时间内可能会带来一般民众收入增加的放缓，对于贫困群体、职业不稳定和失业者来说则有更加强烈的挫败感，从而形成相对剥夺感和某种不满。较大面积的、较强烈的相对剥夺感会对社会秩序造成冲击。因此，在进入新常态的过程中，要实现经济结构的调整进而走向更高的发展水平，就应该尽量避免相对剥夺感的聚集。近两年来，中央的反腐败等措施对提升民众的社会信任感和政治信任度有一定的促进作用。在此基础上，要进一步宣传和解释经济发展新常态的理论，说明它可能带来的机会与挑战，让民众理解未来的经济社会发展前景，有一定的思想准备，这将是增加社会的韧性，应对可能的高风险的重要措施。在这方面，积极的社会政策依然扮演着重要作用。因为在走向新常态的过程中，利益受损的底层群体的负面情绪会更大。能够从物质帮助到心理抚慰和社会关怀上给这一群体以充分关注，使他们能理解中国经济社会发展会遇到不可避免的困难，真正感觉到政府和社会并没有抛弃他们，可能会减少走向经济发展新常态过程中的不利因素。

第四、将救助保障与社会服务结合起来。“经济发展新常态”是一种综合了经济增长、经济结构调整、发展动力更新等多种因素及其发展趋势或前景的一定发展阶段的经济样态，也可以说是一种经济发展方式转型的过程。在这一过程中，有的经济现象出现较早、表现明显，有的则比较滞后。就现在的情况来看，经济增速放缓或经济下行首先出现，而经济结构调整和创新动力的形成和发挥作用要迟缓一些。在这种情况下，就要首先注意经济增速放缓带来的问题，解决相关问题，并为下一阶段的经济持续健康发展准备条件。从社会政策的角度来看，就要把救助保障和社会服务结合起来，把解决困难群体的生存困难与促进他们的能力发展结合起来。将救助保障与社会服务结合起来，对困难群体不但实施物质或经济方面的帮助，而且通过社会服务传递社会关怀，不是把他们看作走向经济发展新常态、新的经济结

①米切尔·黑尧：现代国家的政策过程，中国青年出版社，2004，第 111 页

②李克强，紧紧依靠改革创新增强经济发展新动力——在第八届夏季达沃斯论坛上的致辞，2014-9-10（网上资料）

构和发展方式的牺牲品，而是增强他们的能力，使他们变为新的资源，就可能对经济发展新常态的形成和我国经济社会的协调发展产生积极的作用。我国的《社会救助暂行办法》指出“政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者作用，为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务”，是很有道理的。

四、结语

本文基于“经济发展新常态”的判断，对社会政策所应有的发展做了初步分析，认为“经

“经济发展新常态”是由几个部分组合而成的经济社会发展状态。经济增速放缓、经济结构调整、发展动力创新等因素既互相联系，又有不同的发展规律。其中，经济增速放缓首先作为显见因素表现出来，并可能衍生出复杂社会效果，包括风险的显现。经济现象与社会现象是连在一起的，宏观经济政策、微观经济政策和社会政策是一个有机整体。因此，经济政策必须与社会政策相配套，在经济下行的情况下，必须强化社会政策的托底功能。

社会政策托底一般被认为是对经济政策、经济转轨的保障，但是我们不应该只是消极地理解社会政策托底，因为社会政策的首要功能是保障民生，社会目标是社会政策的首要目标。面对“经济发展新常态”，必须强调社会政策对政府、民众适应新常态，形成新的经济结构和促进经济社会持续健康发展的作用，因此，积极的社会政策托底就是必要的。积极的社会政策托底不但要求政策本身的系统完备，要求政策实施的多方协调和效率，而且要求有人文的情怀，即把严格的政策执行与人文关怀结合起来，把对政策对象的救助保障同对他们的社会服务包括心理抚慰和社会关系支持结合起来，以建构积极的心态和社会氛围。另外，积极的社会政策托底要求实施发展型社会政策，不但投资于更有经济效益的社会项目，而且投资于人的能力的发展，而且要注重人的“可行能力”^①的发展。这样，能够实现经济结构调整、动力创新与促进劳动力就业的耦合。这也就是说，积极的社会政策托底不但着眼托底，而且着眼发展。

“经济发展新常态”是一种复杂的经济社会状态，也是一个新的经济发展阶段和社会过程。在此过程中，经济政策与社会政策的相依性十分明显。在经济增速放缓的大背景下，考虑到我国当下社会问题的复杂性，可以说，从积极的角度理解社会政策托底是完全必要的。

^①阿玛蒂亚·森，以自由看待发展，中国人民大学出版社，2002，第87页

（发表于《东岳论丛》2015年第3期）