

略论社会政策的社会治理功能

王思斌

摘要：社会治理是社会政策的本质属性，社会政策发挥社会治理功能有其多样性，社会政策的社会治理功能=治理性的政策制定+治理性的政策实施+社会问题的解决。要有效地发挥社会政策的社会治理功能必须在社会政策制定、社会政策实施环节增强其治理性，吸收政策对象的有效参与。在走向经济发展新常态的进程中，我国要发展积极的社会政策，制定积极的社会政策，积极实施社会政策，使社会政策发挥应有的社会效果。社会工作参与社会政策制定和实施对增进社会政策效果和社会治理创新能做出独特贡献。

关键词：社会政策 积极的社会政策 社会治理 社会工作参与

On the Social Governance Function of Social Policy

Wang, Sibin

Department of Sociology, Peking University

Abstract: Social governance is the essential nature of social policy. There is multiformity of social policy's social governance function. The social governance function of social policy=the making of governmentality polices + the implementation of governmentality polices + the resolution of social problems. In order to effectively exert the social governance function of social policy, it is necessary to enhance the governmentality in the making and implementation process of social policy and involve the effective participation of the policy targets. In the process of new normal of economic development, China should develop positive social policy, design positive policy, and actively perform social policy. Ultimately, social policy can have expected social impacts. The participation of social work in social policy making and implementation will make a unique contribution to enhancing the social policy impacts and the innovation of social governance.

Key Words: Social Policy, Positive Social Policy, Social Governance, the participation of Social Work

改革开放以来，我国经济获得了长足发展，经济增长速度、经济总量的增长都取得世界瞩目的成绩，城乡人民物质生活水平显著提高。但是，快速的市场转型和社会转型也带来严重的、不容忽视的社会问题，并侵蚀着改革开放的积极效果。在进入经济发展新常态的背景下，发展和秩序及其相互关系问题变得更加突出。处理好经济发展与社会发展的关系，处理好发展、改革和稳定的关系，已成为党和政府的基本着眼点。面对新的机遇和挑战，习近平总书记指出“宏观政策要稳住、微观政策要放活，社会政策要托底”。社会政策在促进社会秩序和发展方面应该发挥更加积极的作用。本文对社会政策的社会治理功能做一些初步分析。

一、社会治理是社会政策的一项基本功能

【作者简介】王思斌，北京大学社会学系教授，北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心主任、研究员；通讯地址，北京大学社会学系；邮编：100871；电话：010-62757189；邮箱：wsbpku@sina.com

社会政策是工业社会和现代社会的产物。在进入工业社会的进程中，市场化、城市化在创造经济繁荣的同时也带来了失业、贫困、流浪等严重的社会问题。政府要管理社会、维持社会运行，除了使用强制性的社会控制以外，也采用了比较制度化的、运用公共资源帮助贫困群体解决其基本生活困难的措施，这就是社会政策。在西方发达国家，早期的社会政策基本是补救性的，是为了不至于使失业、贫困等酿成更大社会问题而采取的措施。所以，社会政策从其产生之日起就具有社会管理的功能，对执政者来说也就是治理社会的功能。我们看到，在各国，社会政策在产生和发展初期，其治理社会的色彩是十分明显的。一方面，要经过比较严格的审查才可以成为社会政策对象；另一方面，一旦享受了社会政策优惠就要受到多方面的限制，包括必须定期接受审查和参加某些培训活动，以有利于社会秩序。因此可以说，社会政策在本质上是治理的，社会政策是政府用以治理社会的手段。

就是在今天，在社会政策得到较快发展、社会权利和社会福利理念对社会政策的制定发挥重要影响的情况下，其解决社会问题的目的也十分明显。完全基于社会权利、普惠福利的社会政策比较少见。当社会福利尚未普惠、不能自由享有的时候，当社会政策对象还需要某种甄别、享受社会福利的行为需要监测时，它的社会治理功能就必然存在。

这里需要对社会治理的概念及涵义做一些说明。社会治理概念在中共中央十八届三中全会之后得到了广泛使用，社会治理创新也成为国家治理现代化的重要组成部分。从原来的社会管理到社会治理概念的使用和对社会治理体制机制创新的强调，说明我国已十分注重社会治理问题。在这里，要准确地理解社会治理的概念涵义，就不是一般性地从字面上理解社会治理与社会管理的区别，而是要把这一变化放到具体的社会背景之中去。为了强调社会治理概念的创新性，一段时间内有的学者和政府官员把社会治理同社会管理几乎对立起来，有的认为要用社会治理代替社会管理的概念。但是实际上，当政府向社会阐述其基本职能时是离不开社会管理概念的。这里就有一个如何理解社会管理与社会治理关系的问题。

如果我们不是把社会管理同社会治理完全对立起来，而是把社会治理看成是社会管理的一种形态，就会对它们之间的关系给予更加全面的认识，也会对社会治理给予更准确的定位。社会管理是任何政府的基本职能，问题是管理什么和怎样进行管理。这里涉及到政府在哪些领域、遇到何种问题以及怎样处理这些问题。党中央之所以提出社会治理以“替代”原来的社会管理，是基于转型期社会矛盾多发、维稳思维强力扩张、社会风险加大之现实。当维稳式社会管理不可持续时，以利益相关者多方参与为特征的社会治理就成为政府的重要选择。从政府的角度看，社会治理是对传统的、维稳式的社会管理的纠偏，也是对社会管理格局的创新，它反映了新的中央领导层治国理政的新思维。如果从民众、社会力量的角度看，社会治理则是人们参与权的合理回归。或者说，社会治理既是对社会领域矛盾和问题的治理，也是社会力量参与的治理。

以上本文所要阐明的是，社会管理作为政府的基本职能，其实施方式是一个连续统：独裁型社会控制、精英式社会管理、参与式社会治理、民主型社会治理构成从传统到现代的处理社会事务方式的链条。社会治理是社会管理的高级形态，在我国的现实生活中也是对维稳式社会管理的创新。

社会政策是政府基于现实的社会问题所采取的应对措施，自然也就与社会管理、社会治理有密切联系。可以认为，社会政策基本上不属于传统的社会控制，而是社会治理的有机组成部分。它通过向困难群体提供所需要的帮助、政府部门与社会力量、困难群体合作来解决社会问题、促进社会秩序。

二、社会政策发挥社会治理功能的多样性

社会政策与社会治理功能之间的关系不是线性的，并不是政府出台了社会政策就能自然而然地促进社会治理。社会政策研究包括对政策制定、政策实施全部过程的分析，其核心是社会政策的基本内容，即社会政策使哪些政策对象、在哪些方面及何种程度上受益，进而解

决社会问题。社会治理既是相关利益各方参与的行动过程，也是行动的结果。其中包含行动各方的问题认知、利益损益、价值判断和具体行动，以及这些行动综合产生的直接效果和衍生效果。这样，社会政策发挥社会治理功能就是上述这些方面的结合、互动的过程和结果。

综合地说，社会政策发挥社会治理功能要看四个方面。第一，社会政策的制定过程是否吸纳了相关利益各方的真正参与，其中是否有社会治理的成分和社会治理成分的强弱。吸收了相关利益各方特别是可能作为政策对象群体意见的政策制定过程，具有较强的社会治理色彩。第二，在此基础上是否形成了反映政策对象合理需要的、社会认为是合理的、且政府可以动用公共资源予以满足的社会政策内容。如果社会政策较好地反映了各方面的要求，特别是帮助困难群体解决基本生活困难的内容，则其实施结果可能对社会问题的解决和社会公正有预期的贡献。第三，被制定的社会政策是否可以得到有效实施。社会政策能否被实施和怎样被实施直接关系到社会政策的成败，社会政策的实施既是政府责任部门系统有效运行的过程，也是政府与政策对象互动和共同行动的过程。双方共同行动的性质、相互中的角色、共同行动的具体形式和体验都具体建构着社会治理。第四，社会政策的实施结果对解决社会矛盾、社会问题所做出的贡献及其社会影响。社会政策的实施真正解决了社会问题，促进了社会和谐，而且获得多方面的肯定，就达到了社会治理的效果。如果社会问题没有真正解决，或此一政策的实施引起更加复杂的社会问题，它就没能真正发挥社会治理的功能。

这样，社会政策的社会治理功能就包括社会政策制定过程中的社会治理，社会政策实施过程中的社会治理和社会政策实施结果的社会治理效果。前两者属于社会政策的过程性的社会治理，后者则属于社会政策的结果性的社会治理，二者又是联系在一起的。由此我们可以得出这样一个简约的公式：治理性的政策制定+治理性的政策实施+社会问题的解决=社会政策的社会治理。

社会政策和社会治理都是多方参与的社会行动，社会政策的社会治理功能的发挥依赖于上述重要因素的综合作用。正是由于社会政策制定和实施的复杂性，社会政策反映社会问题的准确性、回应社会问题的针对性和有效性方面的差异，使得社会政策发挥社会治理功能具有多样性。

在研究社会政策的社会治理功能时，不能忽视社会政策可能产生负功能。即某种社会政策的实施可能并未带来社会治理的正面效果，而是滋生了新的社会问题，或者某种社会政策在总体上并未能促进社会治理。要想使社会政策有效地促进社会治理，就要在社会政策的各个方面和环节精心设计、科学行动。

三、积极托底的社会政策与社会治理创新

在我国经济发展进入新常态的进程中，在经济增长速度下行、经济结构调整、社会矛盾多发“三期叠加”的情况下，更应该认真研究、科学设计、积极发挥社会政策的托底功能，在托底中促进社会治理。

我国经济发展进入新常态是在国内外重大因素影响下，并基于我国经济社会发展规律而做出的符合实际的、理性的战略性判断和选择。这既是中国经济发展战略方向、发展战略的调整，也是寻找新动力、促使经济持续较快发展的过程。在经济发展新常态中机会和挑战并存，机会与挑战的结构及其关系值得具体分析，并认真应对。习近平总书记指出，“经济发展新常态”即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，从隐含风险转向面临多种挑战。这里既有走向经济发展更高阶段的期望和机遇，也包含经济结构调整、发展动力替代所包含的问题、矛盾和风险。走向新常态的进程已经开始，但新常态远未形成。机遇和风险的非同步性，或问题和风险的明显显露要求我们对之给予集中关注。再加上过去多年粗放型发展积累起来的问题，所以新常态下的社会问题丝毫不容忽视。正是因此，中央一方面高度重视新业态的培育和创新技术的开发，并制定了一系列刺激经济发展的政策，鼓励就业、鼓励包容性增长。另一方面则强调“社会政策托底”。

社会政策托底看起来是针对经济发展新常态中的经济结构调整、转型升级所带来的失业下岗问题而言的，但实际上并不止于此。对过剩产能及系统生产能力的压缩、对夕阳产业的替代和淘汰会带来一定规模的失业下岗问题。这需要对那些年龄较大、难以转入高新技术产业的群体实施社会政策托底。但是，针对这类群体的社会政策托底也不只是就这些劳动者个人而言的，社会政策托底必须考虑连带的家庭问题。还有，由新常态转型带来的失业下岗对当事人及其家庭来说也不只是经济方面的问题，它还会产生社会心理、社会参与方面的效应。因此，社会政策托底绝不是用最低生活保障的发钱式救助就能解决的。面对复杂的、相互交织的社会问题，必须用系统的、积极的思维来看待和设计“社会政策托底”，以解决社会问题，加强和创新社会治理。积极的社会政策托底对此问题的解决或许是科学和理性的选择。

积极的社会政策托底是积极的社会政策和积极托底的整合。积极的社会政策不同于消极的社会政策，积极的托底不同于消极的托底。积极的社会政策是指内容积极、设计系统、能够较系统地回应社会问题的社会政策。进入新世纪、新阶段之后，我国出台了不少社会政策，这些社会政策也解决了许多社会问题。但是也有一些社会政策标准比较低，几乎对困难群体不起什么作用；一些社会政策的规定有随意性，可持续性较差；也有一些社会政策之间缺乏系统性，部门政策导致社会政策的“碎片化”；还有一些社会政策几乎完全是应付性的，大大滞后于解决社会问题之迫切需要。对此，我们可称之为消极的社会政策。消极的社会政策源自于消极的政策理念，也与社会政策制定中的社会参与不足、参与政策制定官员的政绩意识等因素有关。消极的社会政策不能及时、有效地解决现实问题，不能使政策对象获得合理的满足，其社会治理的效果比较差。

积极的社会政策能够增强和创新社会治理。积极的社会政策首先要积极地、负责任地对待社会政策的制定，立足实际，并有一定前瞻性、科学地设计社会政策的内容，要使相关社会政策相互连接和整合，既注意社会政策的可预期结果，也考虑到社会政策实施的衍生效果。当然，要做到这一点，就需要对所要解决的社会问题做深入细致的研究和分析，要吸纳包括困难群体在内的各方力量参与，要真正能够统合或整合各相关政府部门的意志和力量。由此制定的社会政策具有诸多积极因素，通过科学实施，能够有效地解决社会问题，促进社会治理。积极的社会政策的核心是政策制定者的积极负责态度、对困难群体生活处境的关心、对因改革而利益受损者的尽可能补偿。这种积极性既是物质利益方面的，也是态度和行为方面的。实际上，新常态下的社会政策托底既要托贫困群体的物质生活之底，也要托他们的社会认知之底和发展期望之底。这种社会政策重视对困难群体处境的理解，吸纳困难群体积极参与，从而也能增强困难群体对社会政策的理解和支持。这样，社会政策就能更有效地发挥解决社会问题、促进社会治理之功能。

四、社会政策实施对社会治理的影响

社会政策实施是社会政策运行的重要阶段，它是社会福利的传输系统和过程，是政策实施系统向处于困境中的政策对象提供具体帮助和支持、从而使政策对象获得支持的过程。由于政策实施将政策规定变为实际的物质帮助和社会支持，能直接作用于政策对象，因此它对解决社会问题、促进社会治理有直接作用。

政策实施不等于简单的、官僚化的政策执行，而是包括了政策执行者和政策对象共同参与的社会实践过程。这是政策执行者（实施者）将社会政策具体化、将政策所包含的物质福利和社会支持传送给政策对象，使其获得福利和支持的过程。毫无疑问，这是社会政策执行者与政策对象的互动过程。

吉尔伯特等在研究社会政策实施中的福利传送问题时，指出一些社会福利传送存在分割性、不连续性、不负责任和不可获得性等问题，从政策对象的角度来看待福利传送过程是一种正解。这里关注的是，社会政策的实施、社会福利的传送对于政策对象意味着什么，他们是否便利地获得应该得到的福利。如果进一步我们还可以问，政策对象如何看待社会政策给

他们带来的福利，他们从中得到了何种价值物。后者关注的是政策对象对所获价值物（金钱、物品和关怀）的意义，这实际上是获得感问题，这里甚至还包括对政府的福利传送过程意义的理解。这些都影响着社会政策实施的效果，即由政策对象所认为的效果，这种效果是社会政策成功与否的最重要评价。因为社会政策要解决的是困难群体面临的问题，只有他们的问题解决了，社会政策才算是成功的。这就把政策对象置于主体地位。

这种视角对理解和评价社会政策的社会治理功能具有重要意义。长期以来，我国的社会政策习惯于自上而下的视角，即把政府作为主体，把政策对象作为客体。政府是社会福利的提供者，政策对象是福利的接受者。社会政策对政策对象的惠及是一种上对下的关怀、是恩赐。实际上这背后强调的是社会福利的分配权力。在改革转型导致社会问题的背景下，这种思维和行为方式正经历着挑战。因为在这种现实和认知背景下，政府和用工单位成为社会问题的责任人，而失业下岗者、困难群体成为利益受损者。政府有责任对利益受损者提供补偿，并使后者认为是过得去的补偿。当心理因素和价值评价进入政策传送过程之后，政策实施者如何传送福利和政策优惠就是重要的，因为政策实施者与政策对象之间的互动方式、他们对这一过程及传送福利的价值理解，会影响到对他们之间原有责任-义务关系的理解，也会影响到局部的社会治理。良好的互动和对福利传送行动的共识性理解会产生和谐，权力取向的政策实施和对过程与结果的严重差异性理解可能会滋生新的问题。

由此可以说，在“三期叠加”的新常态时期，要更好地解决由改革转型带来的社会问题、促进社会治理与社会和谐，就必须讲究社会政策的实施。政府要树立服务理念，更加关注政策对象的获得与感受，通过双方的“视域融合”实现对社会问题和解决问题方法及过程共同理解，以促进问题解决和社会和谐。

五、社会工作在参与社会政策实施和社会治理中的作用

社会工作是秉持助人自助的价值观、用科学方法帮助困难群体解决基本生活问题、促进其能力发展、进而促进社会和谐的专业服务。它与社会政策、社会治理有着直接而密切的联系。中共中央十六届六中全会提出要建设宏大的社会工作人才队伍，充实公共服务和社会管理部门，提高专业化社会服务水平。十八届三中全会在“创新社会治理体制”之下提出激发社会组织活力，将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担，这些都与社会工作、社会政策、社会治理直接有关。在 2015 年、2016 年两届全国人大会议上，李克强总理的两次《政府工作报告》在“加强和创新社会治理”之下提出要发展专业社会工作。社会工作应该在社会政策实施、社会服务提供、社会治理创新方面发挥积极作用。

社会工作的价值理念、工作方法对社会政策实施、社会治理创新有积极的促进作用。社会工作强调社会工作者要善于站在服务对象的角度看问题，以服务对象为本，与服务对象共同协商、达成同理，在服务过程中增强服务对象的能力，调适他们与环境的关系，协助他们走出困境，促进社会正义与社会和谐。将这些理念和方法运用于社会政策实践会有效地促进社会政策制定与实施的合理化，进而使社会政策实施达致良好效果，促进社会治理与社会和谐。

在发达国家，社会工作介入社会救助、社会保障早已成为制度。社会工作机构受政府委托、作为第三方社会力量参与社会救助、社会保障和社会福利服务，在了解民需、反映民意、提供专业服务、促进社会问题的人性化解决方面发挥了明显的积极作用。在此过程中，社会工作也参与了社会救助、社会福利领域的治理，促进了社会治理的发展。社会工作也正在成为我国社会治理创新的重要制度安排。近几年来，我国也开始了社会工作参与社会救助的实践，在社会政策的框架下，社会工作以其专业理念和专业方法从事社会服务，通过人性化、个性化服务解决困难群体的问题，促进了服务型社会治理的发展。2014 年 2 月 21 日国务院公布了《社会救助暂行办法》，要求发挥社会工作服务机构和社会工作者的作用，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。随后民政部发布的《关于加快推进

社会救助领域社会工作发展的意见》指出,要建立健全物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本救助服务与专业化个性化服务相补充、政府主导与社会参与相衔接的新型社会救助服务模式,指出要根据社会救助领域的特点和社会救助对象的需求,有针对性地开展社会融入服务、能力提升服务、心理疏导服务、资源链接服务和宣传倡导服务。这些为社会工作参与社会政策实施和社会治理提供了一定的制度化条件。

近几年来,我国社会工作界也参与了相关社会政策的制定。在大城市,一些社会工作机构接受政府委托介入社会救助,在反映民意、精准救助、人性化服务、救助对象的能力建设和完善政策诸环节发挥积极的建设性作用。这将有助于社会政策的科学实施,有助于救助对象的能力发展和形成获得感,进而有助于积极的社会治理。随着国家治理体系现代化、政府行政体制改革和社会治理体制创新的推进,社会工作将会更多地进入社会政策实施系统,并在社会治理创新中发挥积极的作用。

六、结语

在现代国家的制度体系中,社会政策是其重要的组成部分,社会政策既发挥着帮助困难群体、贫弱群体解决基本生活困难的职能,也发挥了社会治理功能。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,发展社会政策、有效地实施社会政策对于顺民意、解民难、谋正义、促和谐意义重大,这也是达致良好社会治理的组成部分。在走向经济发展新常态的进程中,我国要发展积极的社会政策,包括制定积极的社会政策、积极实施社会政策,使社会政策发挥应有的社会效果。社会工作也要积极参与社会政策的制定和实施,对社会治理创新做出自己应有的贡献。

从传统的社会管理到社会治理,从自上而下的社会政策到参与性社会政策是一个社会进步的过程,改革转型已经把这些转变提上议事日程,政府和社会力量应该积极地、创造性地推进这一实践。

参考文献:

- 【1】习近平,《宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底》,《每日新华电讯》,2013年4月26日第一版
- 【2】王思斌,《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,《北京大学学报》,2014年第6期
- 【3】李立国,《创新社会治理体制》,《求是》,2013年第24期
- 【4】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年8月7日
- 【5】吴敬琏,《中国经济旧常态已打破新常态未建立》,中国新闻网,2014年11月4日
- 【6】【7】王思斌,《构建积极的社会政策托底体系》,《探索与争鸣》,2015年第4期
- 【8】Gilbert, N. and Terrell P.,《社会福利政策导论》,上海:华东理工大学出版社,2003年,第225-229页
- 【9】马凤芝、陈树强,《社会工作介入社会救助的国际经验及对我国的启示》,载王思斌主编:《中国社会工作研究》,北京:社会科学文献出版社,2016年3月
- 【10】宫蒲光,《社会工作:社会治理创新的重要制度安排》,《中国民政》,2014年第7期
- 【11】王思斌,《社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用:一种基础-服务型社会治理》,《社会工作》,2014年第1期
- 【12】民政部,《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》,民政部网站,2015年5月4日

(本文发表于《社会政策研究》(创刊号)2016年5月)