

市场-社会转型中我国社会政策的制度性发展 ——社会政策时代的初级阶段特征

北京大学社会学系 王思斌

内容提要：改革开放 30 多年的市场-社会转型也是社会政策蕴育和发展的过程，中国的社会政策具有与经济政策密切联系的特点。进入新世纪新阶段以来，在国家经济实力增强和社会矛盾集聚双重因素的推动下，中国政府集中出台了大量社会政策，涵盖了社会救助、社会保障的主要领域，中国开始走向社会政策时代。从价值理念、政策安排、政策实施体系建设和政策效果的角度看，中国的“社会政策时代”具有初级阶段的特征。进入经济发展新常态以来，政府在社会政策方面的主要工作是促使其科学化、制度化。中国的社会保障（社会福利）制度和社会政策需要新的发展，走向经济发展新常态需要积极的社会政策。

关键词 市场-社会转型 社会政策的制度性发展 社会政策时代 初级阶段特征

前言：研究的问题与基本理论视角

社会政策是一个重要的学术领域和实践领域，在我国（大陆地区—下同）社会政策的研究还处于起始阶段。在社会快速转型和市场化加深的背景下，在迈向全面小康社会的进程中，社会政策和社会政策体系的发展已经成为一个客观必然的过程。回顾和系统地理解我国社会政策的发展进程和发展逻辑，并对之作方向性前瞻，对于分析社会保障（社会福利）的特点、认识中国社会变迁的全貌有重要意义。本文的一个基本的思路是，中国社会政策的发展是社会变迁的产物，是经济体制改革所遇到的问题与社会进步追求共同作用的结果；既要看到社会政策作为一种社会治理工具成为回应改革转型中社会问题的重要手段，也要从制度（制度化）的角度看待社会政策的发展，把它看成是社会进步的组成部分，是中国经济社会发展道路的另一种描述。在论述内容和逻辑上，基本沿着笔者曾提出的“我国将迎来社会政策时代”的命题展开。

一 我国的市场-社会转型与社会政策发展阶段

1. 改革开放与市场-社会转型

社会政策是某一时代、某一具体的经济社会背景的产物，是政府回应一定时空下经济社会问题和追求某种社会目标的基本安排和综合行动。要研究社会政策及其变迁，就要涉及社会政策赖以存在并促使其发生变化的社会经济背景。具体到本文，就涉及到改革开放这一重大社会历史进程，涉及它所包含的重大经济和社会事件。

过去 30 多年是我国社会政策发生重大变化的时期，也是我国改革开放持续拓展加深、社会转型不断加快的时期。在社会学界，关于 30 多年来我国的社会转型一般从三个方面来观察，即从农业社会走向工业社会，从传统社会走向现代社会，从计划经济体制走向市场经济体制。从农业社会走向工业社会是一个长期的过程，过去 100 多年我国的工业都在成长。但是，称得上从农业社会向工业社会转化的还是 20 世纪 80 年代以后的经济体制改革。从农村开始的经济体制改革快速推动了非农产业的发展，规模日益扩大的农民进城务工不但大大推进了工业和服务业的发展，而且与市场化、国际化等因素一起正在建构着新的产业结构和

社会结构，中国社会越来越具有工业社会的特征。在工业化和市场化因素的影响下，加之我国的对外开放、大众传媒的作用，现代的（包括西方的）价值观念、生活方式在城市社会、在新世代中已经产生重要影响，而且这种影响正在急速扩散。中国正在快速向现代社会迈进。至于从计划经济向市场经济过渡，一直是我国改革开放 30 多年来社会变化的主轴，它在诸多层面改变着我国的生产关系、政治关系和社会关系。进入 21 世纪的新时期、新阶段以来，随着市场化、城市化、信息化、国际化的加深，经济关系、政治关系、社会关系发生重要变化。中共中央十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出的，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，给我国发展进步带来巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题（1）。国家经济实力的增强、各种社会矛盾的出现促进了我国社会政策的发展，本文正是在上述经济社会背景下来讨论我国的社会政策变迁的。

在关于整个社会转型的分析中，笔者认为要注意两个既互相联系又有所分别的方面，即市场转型和狭义的社会转型两个因素的作用。中国的市场化改革对社会转型的推动是全方位的，经济是基础，经济关系直接影响着其他方面的社会关系，从而也影响着社会的变化。另一方面，狭义的社会领域也发生着重要变化。改革开放以来，我国的社会结构、家庭关系、代际关系、社会价值理念变化明显，直接影响着我国的社会运行、社会问题的产生以及对它的应对。改革开放是一个市场转型过程，也是一个社会转型过程，二者不可分离地联系在一起。前者是经济领域的重大变迁，在很大程度上是狭义社会变迁的驱动力。当然，社会转型也有自己的内在逻辑，包括老龄化、代际关系的变化等。30 多年来，我国的绝大多数社会问题都与这两个转型相关，所以从市场转型和社会转型两个既密切联系、又有所区别的角度分析问题就有重要价值，甚至我们可以称这种转型为市场-社会转型。本文也从这一角度来分析中国的社会政策的发展和变迁。

2. 社会政策的发展阶段问题

研究一个时期的社会政策发展和变迁，总要对社会政策的发展阶段做一个说明，虽然笔者无意对这一问题做深入研究。分析社会政策的变迁就要“回溯”经济领域的重大变迁，关注我国经济体制改革和经济发展的重要变化，包括发展阶段。虽然我们不能用经济体制改革的阶段性来替代社会政策发展的阶段性（2），但是，当我们看到中国的社会问题主要是由经济体制改革推进的市场化所衍生，而且政府又是针对这些问题操起社会政策的治理工具时，以经济体制改革阶段为参照来分析社会政策的发展就不是没有道理的。

关于中国社会政策的发展阶段，国内学者做过一些基础性的研究。有的学者从社会政策的内容、基本理念（包括基本权利）和体系化的角度分析我国社会政策的发展进程，认为 1949 年到改革开放中国的社会政策开始初步形成；1978 年后社会政策的基本理念走向现代公正，社会政策呈现出一种比较体系化的状态；进入新世纪以来，中国的社会政策在不断地趋于成熟化、体系化和规范化（3）。这种分析道出了我国社会政策发展的主要特征，但有的对社会政策定义过宽之虞。有的学者认为，观察中国社会政策的成长，要看它本身的独立性和完整性的形成情况。于是，中国社会政策的发展划分可分为三大阶段：新中国成立到 21 世纪初，我国的社会政策是依附于经济政策的；以人为本的科学发展观提出到 2020 年后的某一时期，社会政策逐步处于与经济政策相互并立、协调发展的地位；再往以后，社会政策有望处于主导地位（4）。这种观点从社会政策的独立地位的角度来看其发展，具有本质性意义，但是这种大跨度、大时间段的划分难以分析各阶段内部的社会政策变迁。也有学者从国家、市场在社会福利供给中的角色为视角考察新中国社会政策的发展演变，认为大致可分为三大阶段，即计划经济时期的国家统揽型社会政策时期、改革开放开始到新世纪初的市场主导型社会政策时期以及 2003 年之后的国家主导型社会政策时期（5）。从承担社会福利责任

的角度看待不同时期社会政策的特征，是富有启发的。但是，作者对计划经济时期的社会政策的覆盖范围划界不清，把社会政策分为市场主导还是政府主导也是值得讨论的。

本文认为，对于我国社会政策发展过程的现实分析，不宜从过于抽象的理念出发，也不宜从太长的时段出发。如果把社会政策的发展放在一个可观察、可预测的时段，从一些能反映社会政策变化的基本特点上观察问题，可能会有利于对社会政策发展的认识。另外，笔者还认为，基于我国人口众多、经济发展相对落后的现状，对社会政策做过于理想的期望，只能是人们的一厢情愿。所以，本文从经济基础与社会政策的关系，经济实力对社会政策的支持程度，社会政策的内容或其覆盖面，社会政策的制度化几个方面，看待社会政策的发展过程。这是一个比较现实的视角，是对已经发生的和在可预见范围内可能发生的社会政策变化的分析。

二 中国的社会政策话语体系与实践逻辑

1. 中国的社会政策话语体系

要研究社会政策，首先要对社会政策的概念作出界定。正如学者们所指出的，社会政策的概念并不是一成不变的，而是随着经济发展、政治哲学、社会福利意识形态的变化而发生变化的。社会政策发端于德国的俾斯麦政权时期，俾斯麦政府为了瓦解工人阶级的反抗和革命，用给好处的手段收买工人。在这里，社会政策是手段，而不是基于当代人们所说的社会公正价值。20 世纪中叶在英国和北欧发展起来的福利国家，将社会政策追求社会公正、人的发展的价值突出出来。到 70 年代，社会政策被定义为政府为了满足社会成员的各种需求而采取的社会行动⁽⁶⁾。在英国学者和欧共体学者那里，社会政策是一个与人的基本权利、社会公正、社会进步密切联系的概念，是达致较好社会福利的工具。为了讨论现实问题，本文给社会政策下一个操作定义：社会政策是政府为了满足社会成员的基本社会生活需要而制定和实施的政策，它包括反贫困、对失业风险的保障、对疾病的预防和治疗，以及对困境和脆弱人群的社会服务等安排。

另外我们还需要讨论中国的“社会政策”概念的涵义，即它指的是什么。中国政府很晚、也很少使用社会政策的概念，或者说长期以来社会政策并没有进入政府的话语体系。据初步考察，大陆地区对社会政策概念的使用起始于 20 世纪 80 年代中期。1984 年民政部门的学者和研究人员开始使用社会政策的概念分析民政系统的问题，认为“民政政策是一种有多学科理论指导的社会政策和行政管理政策”⁽⁷⁾。后来，高校和社会科学院系统的学者从 90 年代中后期开始较多地讨论社会政策问题，显然是受到了港台地区和欧美学术界的影响。2006 年中共中央十六届六中全会的《决定》首次使用社会政策概念，提出要加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训，不断提高各级领导班子和领导干部管理社会事务、处理人民内部矛盾、维护社会稳定的本领⁽⁸⁾。另一次是习近平总书记 2014 年在关于经济发展新常态的讲话中提到的，他指出，面对经济发展新常态，“宏观政策要稳住，微观政策要放活，社会政策要托底”⁽⁹⁾。

以上对社会政策概念的简单梳理，是要说明“社会政策”概念还没有成为我国政府的主流话语，它还是在说明社会管理、社会稳定、促进经济发展时被提到的。这样，就带出了一个本文需要处理的重要问题，即在研究我国的社会政策时，是看政府的具有社会政策概念的宣称，还是看实践。当政府对社会政策没有自觉意识（表现为没有使用社会政策概念）时，可否将其某些具有实质意义的政策实施看成是社会政策行动。从政策演化史和学科进化史的角度看，社会政策起初是包含在公共政策之中的。在西方发达国家，虽然德国最早倡导和建立了以社会保险为主体的社会政策，但是在整个西方发达国家，20 世纪中后期社会政策才获得相对独立的地位，特别是在英国和北欧国家，社会政策重要地位的获得与这些国家的福

利国家的实践密切联系在一起。而在美国等自由主义占统治地位的国家，政府长久以来强调的是公共政策，而不是社会政策。在我国，在计划经济时期，政府的政策（包括公共政策）不是科学研究的对象。改革开放之后，在向改革开放的过程中，公共政策、公共行政研究逐渐发展起来，但是相对独立的社会政策研究至今尚未形成较大影响。在政府的政策文件中，有关社会福利、社会救助的政策安排（这是社会政策的主要领域）被置于经济政策、公共政策和社会管理政策之中。这也就是说，长期以来，我国并非没有社会政策实践，而是用其他概念（如经济政策、公共政策、社会保障政策等）指代社会政策的内容。基于上述事实，本文既用社会政策的概念范畴，也用其他相关概念来分析我国社会政策的变迁。

2. 中国的社会政策实践逻辑

在我国政府很少使用社会政策概念的情况下，我国的社会政策呈现何种发展特征或实践逻辑呢。关于这一点，学者们得出了社会政策滞后等类似看法（10）。笔者赞同学者们的一般看法，同时认为，长期以来，特别是进入新世纪以前，我国的社会政策的发展和存在形态有以下特点：

第一，社会政策对经济政策的依附性。长期以来我国的社会政策是依附于与经济政策的，这种依附性表现为我国的社会政策并没有像一些学者所说的具有其“自性”（11），按照自己的理念逻辑和性质发展，而是表现为依附于经济活动、经济发展和经济政策。我们看到，在计划经济时期和改革开放以后的相当长时间内，我国除了“五保”制度（十分狭义的社会福利制度）之外，几乎没有独立的、反映其“自性”即其本质特征的社会政策。在计划经济时期，社会政策在全民所有制体制中得到一定发展，这是在社会保障、职工福利的名下开展的。一些有社会政策含义的规定，是在经济政策体系内出现的（比如劳动保险政策、职工退休养老政策）。由于长期以来我国的主要任务是发展经济，所以社会政策依附于经济政策是自然的。

第二，社会政策与经济政策相混合。这表现在两个方面：一是上面所说的社会政策混在经济政策之中，在实施经济政策的同时捎带实施了社会政策，比如计划经济时期，单位要救济困难户，实际上是经济活动的附属部分。政社不分、企社不分，表现在“社会政策”与经济政策的关系上，就是“社会政策”与经济政策相混合。另一个表现是经济政策本身包含了社会政策。在社会政策没有反映出其“自性”的时候，社会政策具有“前”和“准”的特点。在有些情况下，经济政策本身就具有社会政策的功能。在一个普遍贫穷的国家，发展经济，能使民众有饭吃、免于饥饿就是一种社会政策，当然是十分初级的社会政策。通过发展经济，解决城市居民的就业、看病、住房等问题，既属于经济范畴，也具有社会的含义。相当薄弱的“社会政策”融于经济政策和经济制度之中。

第三，社会政策的弱势性。在上述情况下，社会政策与经济政策相比自然就具有明显的弱势性。关于这一点，笔者曾经指出过它的特征，即从社会政策与经济政策、公共政策的关系，立法过程，社会政策系统的特点等角度看，我国长期实施片面追求经济增长的发展战略、社会问题的“非问题化”策略、政策选择中精英的经济偏向、社会政策责权的非专属性等造就了社会政策的弱势性（12）。或者说，长期以来，我国的社会政策问题还没有真正提上议事议程，还只是处于边缘状态。进入新时期新阶段以来，这一状况有所改观，但并没有发生根本性改变。

第四，社会政策的发展性。社会政策的发展性是指社会政策作为一种社会现象是在不断发展的。我国的社会政策是弱势的，但又是以不同的方式，或间歇地、或相对稳定地往前发展的。在计划经济时期，在经济政策中有以城乡二元结构为特征的“准”社会政策，这种社会政策没有施惠于广大的农村人口，而是给城市中体制内的成员以相对较好的福利。90年代开始的、以国营（国有）企业改革为特征的市场经济体制改革，客观上启动了我国社会政策发展的进程。虽然此时的社会政策（具体表现为社会保障制度及其相关规定）是以支持经

济体制改革（经济目标）和维持社会稳定（政治目标）为归依的。中共中央十四届三中全会做出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义（13）。后来，政府关于社会保障制度改革的表述发生了某些变化，即把保障民生提到为经济体制改革服务之前，表明政府关于社会保障制度改革目标的某种转向，社会政策对经济政策的附属性在减弱，社会政策的“自性”得到提升。进入新世纪以来，社会政策有了不同于计划经济时期和体制改革初期的发展，社会政策问题在学术界得到更加充分的讨论，而且开始进入政府的话语体系。

三 社会快速转型下我国走向社会政策时代

1. 社会快速转型中的社会政策问题

从社会政策发展史可以看出，一般说来，社会政策的出现和发展与经济社会领域中出现的社会问题密切相关，社会问题越复杂、越尖锐，相关的社会政策越容易出台。这里所说的社会问题，不只是指狭义的与经济相对应的“社会领域”的问题，而是也包括经济、政治问题引发的社会后果。狭义的“社会领域”问题包括家庭问题、儿童和老年人的基本保障问题、社会底层的生活状况低下等，这是更具有“自性”的社会问题。许多社会问题与经济条件的社会生产条件、财富分配、社会政治参与密切相关，比如严重的失业、贫困，劳动条件恶化，劳动群体地位低下、社会财富分配两极分化等，这些社会问题实际上是经济-政治问题。

历史地看，西方发达国家的许多社会政策出台，并不是或主要不是针对上面说的狭义的“社会问题”，不是基于社会的伦理道德和对困难群体的关怀，而是针对经济、政治问题所导致、所衍生的社会问题，是经济-政治-社会问题导致了社会政策的出台。社会政策是执政党和政府的政治意愿表达，它们的社会政策行动更多地属于政治行为而不是道德行为。德国的社会保险法如此，美国的社会保障法也是如此。当一个国家进入高福利国家之后，社会政策的性质（或基本目标）得到了进一步提升，它的“自性”才得以更多显现。

我国不是福利国家，我国社会政策的发展还处于应对经济-社会问题的阶段，是经济增长与社会发展不协调、片面的经济增长导致和衍生严重的社会问题，使得政府出台各种社会政策，实际上是具有某种经济意涵的社会政策。改革开放以来，我国的经济获得快速增长，但是社会问题也不断聚集，而且具有危险性。在这种背景下，政府进行社会保障制度建设，虽然不乏改善基本民生的内容。但也反映出社会政策的补救性和安抚性功能。

本文认为，改革开放以来我国经济社会的重大变迁可以分为四个阶段，社会政策在这四个阶段也有自己的表现形态：第一阶段是 1978 年（实际上大面积的是 1983 年）开始的农村经济体制改革到十四届三中全会（1992 年）。这一阶段主要解决农村的普遍贫困问题，并且启动城市经济体制改革。以家庭联产承包责任制为基本内容的农村改革，极大地促进了农业和农村经济的发展，农村居民在改革中得到经济上的好处，解决了绝对贫困问题，这是一次少有的“帕累托改进”。在这一阶段，政府没有出台社会政策。但是，我们完全有理由说，给农民以自主经营权，“交够国家的、留足集体的、剩下的都是自己的”这种经济分配政策，大大增加了贫困农民之所得，使他们摆脱了绝对贫困状态，解决了本应由社会政策解决的问题，应该说是一种经济-社会政策。

第二个阶段是 90 年代初开启的国有企业体制改革到加入世贸组织。这一时期政府所确定的基本任务是进行市场经济体制改革，其基本着眼点是国有企业改革，建立现代企业制度，提高企业效率，参与国际竞争。中共中央十四届三中全会公报指出：建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标，必须建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；……建

立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定。在具体做法上是抓大放小，对效益差的国有企业实施破产、合并，同时对一些国有企业进行股份化改造。这样做的结果是，国有企业实现了优化组合，其市场竞争力大大提高，但是这一改革也带来大量社会问题，特别是产生了大量失业下岗人员。为了解决由此带来的社会问题，政府的政策措施是对下岗失业的“40—50 人员”进行大规模的再就业培训，同时开发社区公益岗位吸纳失业者，等等。正如前面已经提到的，这种社会保障制度的制定和实施，是以为经济体制改革配套的角色出现的，而不是以改善这一群体的生活、提高他们的社会地位为出发点。或者说，这一时期的社会保障政策在其本质上也没有反映社会政策的“自性”，其结果是大量社会问题至今未能有效解决。

第三个阶段是中国加入世贸组织到 2010 年前后，这是市场化、城市化加快，经济快速增长，社会矛盾凸显的时期。前一个阶段的改革实际上是将改革发展的中心移至城市。在传统的城乡二元结构没有得到基本改变的情况下，市场化、市场化、国际化的加深，导致大量农村富余劳动力进入城市。中国的“世界工厂”的角色地位，带来了经济的持续高速增长。同时，流动人口大量增加，非城非乡的漂泊状态使他们的基本权利难以得到保障，也带来了社会管理上的难题。另一方面，城乡二元结构的继续、“打工经济”的相对繁荣、政府对农业投入不足，也明显加剧了“三农”问题。

经过近 20 年的改革发展，国家的经济实力有了明显增强，同时又积累起了众多社会问题。在这种宏观背景下，中共中央十六届三中全会提出了“完善的社会主义市场经济体制，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展”的总思路，更加明确地关注城乡协调发展和民生问题。到中共十七大，改善民生成为政府工作的重要任务。由于社会问题已经成为阻碍经济持续健康发展的重要因素，所以在这一阶段，执政党明确提出要切实改善民生，也出台了一些基本的社会政策。比较有名的有：《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台，农村新型合作医疗制度开始实施，农村社会养老保险制度再兴起，农村最低生活保障制度开始实施。在这一阶段，政府比较注重惠农。取消农业税、对种植粮田者给予补贴虽然是农业政策，但是实际上直接提高了农民的收入，改善着他们的生活。这种政策兼有经济和社会的性质。至于养老制度、医疗制度的实施，基本上属于社会政策。我们可以看到，不管社会政策的水平如何，但是这些政策正在走出完全依附经济政策的状态，而且政策覆盖领域比较广泛。正是在这种意义上，笔者曾经提出“我国将迎来社会政策时代”的说法（14）。

第四个阶段是受 2008 年美国金融危机的影响，中国经济下行，进入经济发展新常态的阶段。这一阶段大约从 2012 年开始，其基本特征是经济增长速度放缓，政府力图通过优化产业结构，促进创新，来实现经济的高质量、持续稳定发展。按照习近平的说法，就是经济发展进入新常态。经济增长速度下行受到国际经济发展低迷和国内需求不足双重因素的影响，也与中国经济升级换挡、跨越中等收入陷阱的追求密切相关。中央政府提出要主动适应、引领新常态，但是经济增长速度下行对于就业、中低收入群体生活的影响也不能低估。正是因此，习近平指出：“宏观政策要稳住、微观政策要放活，社会政策要托底”。这里不但指出了未来一段时间经济政策的原则，而且指出社会政策要发挥托底功能。走向经济发展新常态之路刚刚开始，我国的经济社会发展将面临新挑战。未来 5—10 年中国社会政策的发展将面临一些重要变化：到 2020 年全面建成小康社会将基本解决绝对贫困问题，在此过程中，支持贫困人口的经济-社会政策将发挥重要作用；经济的中高速增长将支持已有社会政策的落实和完善。当然，经济增长下行也将使新的社会政策的出台变得更加谨慎。

2. “我国将迎来社会政策时代”的基本论述

“我国将迎来社会政策时代”是笔者为在“2003 沿海城市残疾人事业发展论坛”提交的论文“社会政策时代与残疾人事业的发展”中首次提出的。后来，在一次研讨会上，笔者

再次提出和阐明这一观点，新的文章在《中国社会科学》发表，引起较大反响。这一观点的提出基于下述事实：进入新世纪以后，新一届中央领导人明确地表示了以人为本、关注民生的执政理念，回应非典（SARS）事件、孙志刚事件和比较严重的失业下岗等问题，中央陆续集中出台了一系列社会救助、失依儿童保护等社会政策。基于这些事实和一种愿望，笔者提出“我国将迎来社会政策时代”的看法。关于“社会政策时代”，笔者曾指出它应该具有以下基本特征：社会公正理念获得普遍认可；针对贫弱群体的社会福利政策被制定和实施；社会福利政策普遍发展并覆盖人们正常生活的诸多领域；社会上建立了有效实施社会政策的组织体系；经济、政治与社会政策体系是整合的（15）。

这一概念的提出既得到一些学者的赞同，也引起了一些学者的讨论。赞同的观点来自于社会工作、社会政策界同行的一定共识，讨论或质疑则来自于对“社会政策时代”概念和本质的讨论（16）。实在说，笔者在提出“社会政策时代”这一概念时经过多种比较和恰适性思考，正是因此，笔者对于“社会政策时代”特征的表述，既有现实的基础又不完全来自现实，既有参照国际社会福利经验对我国社会政策发展的期望，又不同于国际上已有的概念和理论模式。这是一个具有现实基础、具有价值合理性，同时又反映了某种期望的概念。按照笔者对“社会政策时代”的理解，它是由国家的制度安排所达致的、制度化的某种社会福利状态，这种状态由政府制定并推动的一系列社会政策来实现，通过社会政策来实现比较普遍的社会福利成为那个“时代”的特征。同时，社会政策时代的到来又是一个过程，它必须经由社会福利理念的发展，社会政策的出台和完善，社会政策被实施并达到普遍性福利效果积累而成（17）。笔者在提出这一观点时，曾有一个比较谨慎的假设：我国处在“前社会政策时代”，所以往前看，我国“将迎来社会政策时代”。

做出这种判断的前提有两个：一个是事实前提，另一个是国际经验的参照。作为事实前提，它是指那个时期已基本具备出台一系列社会政策的背景和能力。所谓社会背景，是指社会中存在众多需要政府用社会政策来解决的问题，包括贫困、流浪、底层群体缺乏关照、疾病对基本民众的威胁，等等。这些可能预示着一些社会风险和政治风险。因此，执政者必须面对这些风险，而其理性行动就是通过制定和实施社会政策，对困境人群给予帮助。这在理念上被称为关注和改善民生，而其政治哲学和福利哲学的理念是民本主义。所谓社会政策能力不只是把为民服务当作一种宣称，而是变为行动。而当政府具备了一定的实现这些宣称的能力时，社会政策的出台就可能成为现实。实际上，90年代末和新世纪初，上述两个方面的事实都在显现，也就是说，我国已经存在“迎来社会政策时代”的可能性。在国际经验的参照方面，“社会政策时代”所标示的普惠性社会福利，在发达国家已以不同的概念和理念成为事实。美国20世纪30年代《社会保障法案》的实施是美国版的“社会政策时代”，英国和北欧各国全面实施社会福利是“社会政策时代”的典范。重大的社会危机、政治危机，以及社会进步的理念催生社会政策的出台，较强的经济实力支持了更多社会政策，这似乎成为发达国家社会福利制度发展的逻辑。

至90年代末和21世纪初，我国改革开放已有20年，经济一直是高速发展，社会问题也变得日益突出，社会正义的追求拷问着政治家、学者和社会。面对上述两个基本前提，做出“我国将迎来社会政策时代”的判断也不是十分冒险。

四 我国走向“社会政策时代”的阶段性特征

如果说，10年前提出“我国将迎来社会政策时代”是一种预想的话，那么今天怎么样了？我们必须从发展的角度看待从“前社会政策时代”向“社会政策时代”迈进的过程。以笔者对于“社会政策时代”内涵的基本界定为出发点，需要从政府和社会关于社会福利价值观的发展，社会政策出台的数量和涵盖的领域，政府在社会保障（社会福利）方面的投入，

社会政策（公共政策）的效果几个角度来“衡量”社会政策时代的进程。

1.政府的社会福利价值观的发展

社会政策时代具有意识形态的属性，即一定数量的社会政策的集中出台和实施，应该有一定的理论、理念作支撑。有的学者指出，社会政策时代的社会政策应该具有自身的本质特征，它不为了别的什么目的，而只是为了社会政策的自身目的而出现的，这就是以人为本、社会公正和人类的幸福（18）。当然，这种没有任何其他目的的社会政策是高尚的，也是值得追求的。然而从社会现实来说，这种“纯粹的”社会政策却难以寻觅。从社会政策产生那一天起，它就被直接或间接地与政府的政治、经济目的联在一起。政党政治下的社会政策带有明显的政治和经济烙印，这应该说是事实。所以，如果不是从“纯粹的”社会政策的角度看问题，而是看制定和实施政策的价值宣称及其演进，或许可以发现社会福利价值观的某种变化。

我们来看中国政府对于发展社会保障制度（社会政策）的宣称。最初中央文件只是提出社会保障制度改革的方向和任务，到中共中央十四大、特别是十四届三中全会明确了社会保障改革的目标，即建立独立于企业的社会保障制度，为经济体制改革保驾护航。在这一阶段，社会保障制度改革主要是市场化、社会化，保障对象在结构上没有多大改变，其获得保障的水平也没有提高，甚至在某种意义上保障对象有相对剥夺感和被抛弃感。在下岗失业比较严重的情况下，中央政府 1999 年出台了《城市居民最低生活保障条例》，目的是“规范城市居民最低生活保障制度，保障城市居民基本生活。” 2002 年中共中央十六大提出：建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

2003 年 10 月召开的中共十六届三中全会提出要坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，促进经济社会和人的全面发展，要健全就业、分配和社会保障制度，建立促进经济社会可持续发展的机制。在这里，以人为本、社会发展被明显地提了出来。中共十六届六中全会以“构建社会主义和谐社会”为主题，提出要以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业，保障人民权益，切实改善民生。《决议》提出要适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。逐步建立农村最低生活保障制度，加快推进新型农村合作医疗，加强对困难群众的救助，发展以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利。这里反映了中央更加明确的社会保障和社会福利思想，更加明确的社会政策理念，这就是以人为本，共建共享，尊重和保障人民权益，全面小康。《决议》还首次提出领导干部要加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训。虽然《决议》并没有以社会政策来贯穿，但是它实际上反映了执政党对社会政策理念的新的理解。在这前后，社会政策、社会福利、基本民生、社会权利成为理论研究的热点，从另一个侧面说明了十六届六中全会在促进社会保障、社会福利、社会政策发展方面的推动作用。

中共中央十七大以坚持科学发展观、促进经济社会协调持续发展为主题，提出第一要义是发展，核心是以人为本。加快推进以改善民生为重点的社会建设，在经济发展的基础上，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。五个“有所”是社会保障（社会福利）的基本内容，也是社会政策的主要领域。十七大把它突出出来，可以视为是对社会政策范畴的认可。

从上面的简单梳理可以看出，中共中央十六大、十七大比较集中地提出了社会建设和改善民生问题，把保障人民基本生活、改善民生置于重要地位，反映了政府的社会政策理念的发展。也正是在这种背景下，我国的社会保障制度、社会政策得到了较快发展。

2.新时期新阶段社会政策的发展

2003 年以来我国社会政策的发展是令人瞩目的。2003 年 5 月孙志刚事件从反面提问的角度，促成了限制人身自由的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止，在较短时间内出

台《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，昭示着社会进步和对流浪人员、困境人士政策态度的转折；2003年9月国务院发布《法律援助条例》，对经济困难的公民进行必要的法律服务；2003年11月民政部 卫生部 财政部发布《关于实施农村医疗救助的意见》，通过政府拨款和社会各界自愿捐助等多渠道筹资，对患大病、农村五保户和贫困农民家庭实行医疗救助；2004年8月民政部 教育部发布《关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》，对城乡特殊困难未成年人实施教育救助；2005年3月国务院办公厅转发民政部等部门《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》，帮助城市贫困群众解决最基本的医疗服务问题；2006年3月民政部等14部委联合发布《关于加强孤儿救助工作的意见》，对失去父母和事实上无人抚养的未成年人进行救助保护。可以发现，这一阶段的社会政策基本围绕社会救助展开，而且覆盖了贫困家庭（人士）基本生活的主要方面。社会救助是来自政府和社会的、对困难群体的最基本的经济援助和社会支持，虽然救助水平较低，但是毕竟政府承担起了这一社会责任。这些对社会困难群体、贫困群体的普遍的、制度性的救助和帮助，可以称为那个时段的一个社会“现象”，也可以看作是走向“社会政策时代”某种前兆。

2007年7月《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》发布，指出从2007年起在全国建立农村最低生活保障制度。保障对象主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。中央认为，做好这一工作对于促进农村经济社会发展，逐步缩小城乡差距，维护社会公平具有重要意义。由此也可以看到政策制定者的政策理念及其高度。虽然最低生活保障的标准还不高，政策在执行中还有这样那样的问题，但是政府还是迈出了重要一步，展现了政府对处于困难境地的公民应尽的基本责任。

人们最渴望解决的是医疗和养老问题。2006年1月卫生部等部门发布了《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》，指出通过政府拨款、个人缴费的筹资方式，解决农民看病难的问题。2009年9月国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度，与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，保障农村老年人的基本生活。养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成，支付终身。这项制度为解除农村居民养老的后顾之忧，迈出了新的步伐。

中国社会保障的重点在农村。农村最低生活保障、新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险等政策的实施，面对广大农村居民，将从未得到保障的农村居民纳入社会保障范围，是中国社会政策的重大进步，也使社会政策体系逐步完善。2006年1月全国废止《农业税条例》，农村居民的物质生活有较大改善。一些惠农的经济政策与社会政策一起，对原来被边缘化的农村居民实施保障，这是中国社会政策最为突出的地方。

关于社会保障政策的执行情况，从受惠数量来说也相当可观。据人力资源和社会保障部统计，到2014年底，全国参加城乡居民基本养老保险的达50107万人，参加职工基本养老保险的34124万人（19）；2014年第4季度城市居民最低生活保障人数1880.2万，农村最低生活保障人数5209.0万（20民政部网）。按照国家卫生和计划生育委员会发布的信息，2012年全国参加新农合人数为8.05亿人，参合率达到98.26%（21）。尽管在政策实施中某些地方还存在着标准模糊、水平不高、政策实施随意、人际关系影响政策实施以及社会福利内卷化等问题（22），但是毕竟这些社会政策的实施已经成为现实，政策对象的从中受益是明显的。

在这段时间内，根据经济社会状况的新变化，全国人大修订了针对儿童、妇女、老年人和残疾人的基本法律。2005年8月28日修正通过了《中华人民共和国妇女权益保障法》，2006年12月29日修订通过了《中华人民共和国未成年人保护法》，2008年4月24日修订通过了《中华人民共和国残疾人保障法》，1996年8月29日通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》2009年8月27日全国人大常委会决定予以修正，并于2012年12月28日修订公布，这些修订过的法律都对政策群体的基本权益给予了更充分的保障。

还有一些与经济政策联系紧密或包含在经济政策内部的社会政策也被制定和实施。比如，2007年6月29日全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国劳动合同法》，强调了劳动者的主体地位，明确劳动合同双方当事人的权利和义务，保护劳动者的合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系，这也是社会政策的重要内容。

如果对照笔者提出的“社会政策时代”的几个特征，我们发现，2003年以来，政府和社会对困难人群给予福利照顾的价值观和社会权利观正逐步形成；过去存在的社会问题个人责任论，逐渐向社会责任的方向变化；一系列社会政策被制定出来，执行社会政策的组织体系基本形成；贫弱群体和城乡居民得到了一定保护。虽然，社会保障（福利）的标准还比较低，政策执行过程中还存在不少问题，社会政策实施的监督体系还没有完全建立起来。正是基于此，我们可以说，我国现在处于“社会政策时代”的入门阶段或初级阶段。

3. 社会保障与适度普惠社会福利的发展

应该指出的是，社会政策得到较快发展，一方面是日益严重的社会问题所迫，另一方面是社会进步的承诺引导，还有一个重要的、不可忽视的因素是学术界和政府就社会保障和社会福利讨论的推动。20世纪末21世纪初市场化改革深入带来的社会问题日益凸显，加强对改革利益受损群体的社会保障，发展困难群体、脆弱群体的社会福利成为政府、社会关注的重要问题。在这一过程中，学术界和政府的角度不同，学术界内部的立足点不同，从而出现了一些争论，主要集中在如下几个问题上：是发展社会保障还是发展社会福利？是从维稳的角度还是从社会权利的角度看待社会保障和社会福利问题？要发展低水平的社会保障还是较好一点的社会福利？这些问题背后依然反映着社会政策的价值理念、对国家责任的看法等根本问题上的不同观点。大略地说，参加讨论的有两大领域、四部分人。这两个领域是：关注社会保障的政府部门和有关学者，关注社会福利的政府部门和学者。所谓四部分人简略说来是这两大领域中的政府部门（包括政策研究部门）和学者，即在社会保障问题讨论中政府的主张和对之有某些质疑的看法，在社会福利问题讨论中政府的主张和学者的观点。

在社会保障方面，政府关心的核心问题是建立独立于企业的社会保障制度，其中又包括不同部门和系统社会保障制度的并轨、失业下岗人员的社会保障以及统账结合的社会保障制度的建构。政府的观点是如何顺利地推进这一进程，包括通过再就业培训、开发社区服务岗位等措施消化失业下岗人员。学术界中的重要一支则强调对利益受损者的补偿，强调社会公正。比如在城郊农民城市化问题上、在农民工参保问题上，政府强调它的优点，而一些学者反对在此过程中对农民、农民工的剥夺。在最需要加强的农村社会保障问题上，政府主管部门最初的主流观点是我国尚不具备对农民进行社会保障的能力，农民应该实行土地保障和家庭保障。社会保障的非主管部门、一些学者则认为在三农问题恶化，农业收入低且不稳、有的农村濒于破产的情况下，必须加快对农民的社会保障，保障社会安全。

社会福利研究是具有国际视野和理论背景的研究领域。这一领域的学者通常受到来自英国和欧洲学术界的影响，推崇的是欧洲盛行的社会权利意义上的社会福利。这一理论的基本点是公民在遇到困难时应该得到来自政府和社会的、得体的福利关怀。政府的社会福利话语则与之不同，指的主要是对“五保”人员、残疾人、失依儿童和老年人的基本的福利照顾，这是很具选择性（或残补型）的社会福利，是对社会中的极弱者的较低水平的福利照顾。这与学者们根据社会理想而倡导的、民众应获得普遍社会福利的理念有很大不同。

在发展社会福利方面，政府与学者的观点既有相同之处，也有一些差异。政府所负责的社会福利是狭义的，但是市场化改革以来，社会上又出现了一些实际上没有人照顾的儿童和老人。比如，因父母犯罪而失去照顾的未成年儿童，因子女弱智或残疾而得不到供养的失去劳动能力的老人。于是，政府部门提出适度普惠的社会福利的想法^{（23）}，即将社会福利对象由原来的三无人员、五保对象扩大到实际上无人供养和照顾的困难人群。这自然是一个进步。这种政策理念是务实的，但在一些社会福利学者看来是保守的。

根据学者们所熟知的社会福利理论和当时比较盛行的马歇尔的社会权利理论,结合中国经济快速发展、国家经济实力提高、社会两极分化、城乡差距拉大等现象,一些学者开始呼吁建立福利国家(较低水平的福利国家)或福利社会。这些看法的共同之处是要在执政党和政府着力推动构建社会主义和谐社会的过程中,再加一把火,在社会福利制度建设上取得更多进展。这里所说的福利国家、福利社会是有国际背景参照的,但又是基于中国国情的,而不是北欧那样的福利国家。

笔者也参加了这一讨论,提出要建立适度普惠型的社会福利制度(24)。这一主张与政府和其他学者的观点有相同之处,也有自己的视角和内容。它有社会福利制度、普惠型和适度三个基本点。第一,社会福利制度强调的是政策的层次问题,它是涵盖所有国民的、制度化的福利,而不是面对某一具体问题的临时性安排。社会福利制度是现代国家的基本制度之一,中国也要建立自己的社会福利制度。第二,普惠型是指保障的范围。普惠型的社会福利制度是全民共享的制度。这与以劳动者为对象的社会保障制度不同,与对五保对象、“三无”人员给予福利照顾的狭义的社会福利概念不同。它跨越城乡、跨越阶层,是对所有符合条件的中国国民的支持和帮助。第三,适度是指的保障和福利给予水平。在政府那里,适度普惠的社会福利指的是保障范围,即除了传统的、狭义的社会福利保障对象外,可以把事实上的无人抚养、无人照管的儿童和老年人,吸纳为社会福利的对象。笔者所说的适度是指福利水平要与我国的国力和发展相适应。

关于我国要建立福利国家(哪怕是较低水平的福利国家)的观点引起了一些政府官员和较保守的社会保障论者的反对。事实上,就我国的经济实力、国情和经济社会发展阶段而言,我们确实不可能建成像北欧那样的福利国家,学者们也并非倡导要模仿北欧,但是我们不能甘于城乡二元结构、社会财富两极分化和大量贫弱群体存在的现实。政府必须有一种基本的承诺,对所有陷于困境、自身难拔的人给予物质帮助和关怀,这就是适度的社会福利。所以,适度存在于传统、保守的社会保障和较理想的福利国家之间,存在于社会需要和国家与社会的保障能力之间,存在于既能满足民众的基本需要,又不对国家的经济持续发展造成沉重压力的对比之中。

4. 社会政策发展所折射的“社会政策时代”特征

以上之所以讲述这一时期在社会保障、社会福利发展领域发生的讨论和争论,是想说明一定的政策议题是有其经济社会和理论背景的,它是各种力量共同建构的结果。具体到这一阶段社会政策的发展,它的起点是经济发展带来的国力增强和社会贫困现象的凸显,是政府试图平衡改革发展稳定三者关系之间的努力,最有标志性的政府行为是2006年10月中共中央十六届六中全会《决定》的出台,其中包含了大量通过发展经济完善社会保障制度、发展社会福利,促进社会和谐的社会政策思想。更可以作为例证的是,《决定》首次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。发展社会工作,向有需要人士提供专业化社会服务是走向现代国家的制度建设内容之一,尽管执政党和政府对此有更多寄托,但是它毕竟反映了一种社会建设、社会政策的走向。

我们可以看到,2003年以后的差不多10年时间,中国的社会保障(社会福利)制度和社会政策发生了明显变化。政府更多地强调民生,关于完善社会保障制度的基本目标也从保障经济体制改革转向保障人民生活,甚至中央开始频繁地使用“人民福祉”的概念,解决困难群体的基本生活问题被认为是践行“社会公平正义”。社会政策几乎涵盖了所有困难群体、脆弱群体,针对老弱病残的社会福利制度得以完善和修订;广大农村居民的基本生活得到保障,特别是最低生活保障制度、新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度的制定和实施,使广大农村居民实际受惠;面对特殊群体的政策也逐步制定出来,如社区矫正政策首先在上海实施并得以扩散,面对犯有罪错少年儿童的社会服务令得以实施,对流浪乞讨生活无着人员的合法利益的保护被政府和社会认可,等等。这些社会政策向政策对象提供了最

基本的物质帮助、社会保护和服务。社会保障制度的低水平、广覆盖，社会福利范围和内容的拓展，具有适度普惠的特点。

在中央强调社会建设和改善民生的大背景下，不管是基于执行落实中央政策，还是由于改善民生的“道德性强制”，各政府部门、各级地方政府积极响应，并争先恐后地出台社会政策，有的以抬高保障和救助标准为荣，以表示对改善民生的赞同。面对这种全国性的发展社会保障、改善民生的现象，应该说政府的社会保障的福利意识形态在发生变化，即要为难民的民众做好事、做善事，不能输在道德的考量标准上。当然我们也不能完全否认有的地方政府官员有显示政绩的目的。

从社会政策制定和实施的角度看，新时期新阶段政府部门决策发生了一个重要变化，即政府在制定和实施重大决策前，要征求专家学者的意见。从政府的角度看，这是推进决策科学化、民主化，提高政府决策和治理水平的重要举措，同时这也给更加强调改善民生的专家学者以发表意见的机会。虽然，在此过程中，政府在进行政策咨询时可能对邀请专家具有选择性，但是毕竟学者们的理论化、更具理想化的取向可能与强调现实约束的政府官员有不同，从而对政府制定和实施政策发生影响。2003 年以后，面对社会转型中的众多问题和社会进步的要求，社会政策领域的学者十分活跃，他们发现和揭示基本民生方面冲击道德底线的现象，倡导更好地改善民生，积极推进社会权利意识，问责政府，要求政府负起责任。在网络发达、信息公开化的背景下，这些不可能不对政府的政策理念发生影响。

但是，我们也发现，政府出台的社会保障、社会福利方面的政策，并没有因为学者的鼓吹而变得“高大上”起来。各地在改善基本民生方面有所突破、有所发展，但也比较谨慎。一些地方最低生活保障还处于较低水平，农村基础养老金的水平较低，农村因病致贫现象还大量存在，许多地方对老人的生活补贴还只是象征性的，等等。另外，作为比较重要的社会政策，2011 年底中央决定调高全国农村的贫困线水平，从 2009 年的 1300 元上调为 2300 元，这使更多贫困农民受惠。但是，如果全面分析这一调整背后的经济、政治和外部背景，就会发现，政府是在国际比较的压力下做出这一调整的，政府实际上是在改善民生的社会政策方面进行一种“自我救赎”。

这些说明，政府在发展社会保障、社会福利方面有所作为，但还是处于很基本的阶段。同时，社会保障、社会救助政策的不配套（或碎片化）现象明显存在，社会政策的执行和实施系统还存在诸多问题。这些也说明，我国走向“社会政策时代”是刚进门槛。

五 经济发展新常态背景下的社会政策议题

当前和未来一段时间我国要进入经济发展新常态，这也会带来复杂的社会影响，因此，经济发展新常态下的社会政策走向及其特点也是值得关注的。

1. 经济发展新常态与社会政策托底

“新常态”是中央领导人用来描述当前和往后一段时间我国经济发展特征的概念，按照习近平总书记的概括，经济发展新常态的涵义是：中国经济会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（25）。这种新常态既受 2008 年以后美国金融危机、世界经济发展低迷的影响，也受我国过去经济发展中存在的突出问题和调整经济发展战略思路的影响。世界经济发展低迷，使得我国经济发展的外需不足，出口生产受限。同时，持续了 30 多年的靠基本要素（廉价劳动力和自然资源）投入获得高增长的格局也不可持续。经济发展新常态既是挑战，也是机遇。主动引导新常态、适应新常态，顺利步入新常态，是中国政府的努力方向。但是，经济发展新常态也会衍生新的社会问题，经济增长下行、风险挑战聚集会对就业和人们的收入增长预期、对社会秩序的稳定带来一定影响。面对可能出现的经济社会问题，习近平指出“宏观政

策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底”。虽然这里的社会政策是围绕保障经济发展和
社会秩序稳定而言的,并不专属对社会政策的阐述,但是,这毕竟是中央领导人少有的关于
社会政策的言论,由此我们可以对中国的社会政策的走向做一些分析。

如果做一些基本梳理就可以看到,相对而言,2012年之后,中国政府出台的社会政策
的密度少一些,尽管我国还有许多领域需要出台新的、更加系统的政策。对此,我们可以理
解为新一届中央领导将更多注意力放在国家治理上,放在应对新常态对经济发展的挑战上。
我们也可以认为,新一届中央党政领导上台时间尚短,新的社会政策的出台尚需时日。但是,
我们从现有的社会政策实践中,也可以发现未来一段时间中国社会政策发展的基本取向——
从制度建设的角度促进社会政策的发展可能是一个重要特点。

2. 新常态下社会保障(社会救助)的制度建设

在社会保障制度、社会政策方面,中央的基本理念是在全面深化改革、推进国家治理体
系和治理能力现代化的总思路下,以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,
解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,建立更加公平可持续的社会保障制度。这里的
更加公平、可持续,可以成为理解经济发展新常态进程中社会政策发展特点的关注点。

2003年之后,中央密集出台了大量社会政策,在某种程度上是应急性的。应急政策可
能有一些不完善之处,比如当初的社会救助,各个相关部门都出台了政策,但是它们之间不
整合,甚至出现社会福利叠加的现象。在实施城乡最低生活保障制度时,也出现了人情保、
关系保、骗保等问题。

新一届政府在这方面力图有所作为。以社会救助为例,2014年国务院发布了《社会救
助暂行办法》,对过去碎片化的救助政策进行整合,并在实施体制机制的科学性、可行性上
着力。过去的社会救助包括最低生活保障、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等内
容,职责分散在不同政府部门,各行其是。《社会救助暂行办法》决定由民政部门统筹全国
社会救助体系建设,相关部门各负其责,并通过家庭资产调查等方式对救助对象予以甄别,
引进社会组织(包括社会工作)实施救助。这在社会救助制度建设上往前走了一大步。

另外,社会救助制度坚持托底线、救急难、可持续的原则。所谓托底线,就是解决救助
对象的基本生活问题,避免出现社会风险。尽管社会救助从本质上来说就是解决救助对象最
基本的生活困难,但是,可以看到,这里的“托底线”与社会政策托底的说法有着更密切的
联系。关于“社会政策托底”的涵义,有的学者认为主要是应保尽保、保基本和精准化。应
保尽保说的是政府责任问题,政府要对所有陷入困境者实施救助;保基本说的是救助保障水
平,这种救助只能是低水平,以解决救助对象的基本生活为目标;精准化则是讲政策实施的
科学性,要对准真正的救助对象。讲究社会政策的科学性、制度化也表示现在其他相关方面。
比如在扶贫方面,中央党政领导多次强调要精准扶贫。当然,强调精准扶贫既与2020年要
切实解决农村数千万绝对贫困人口的脱贫任务有关,也与扶贫行动的规范化有关。精准化是
与科学化、制度化相关的,也是社会政策的关键环节。没有精准的救助、扶贫对象,救助、
扶贫资金可能会成为“乱撒钱”,可能会出现救助、扶贫上的目标偏离。救助、扶贫介入缺
乏精准,必然会影响救助、扶贫的效果。就整个制度而言,没有精准就难以形成科学、有效、
可持续的制度。

我们再回到社会政策发展的话题上。虽然我国现在还有很多空白点需要社会政策填补,
相信政府也会陆续出台一些社会政策,但是,像2003年以后社会政策的集中频繁出台似乎
已不大可能。做出这一判断考虑的基本因素包括:一些最基本的社会保障制度(社会政策)
已经出台,更专门、更敏感的社会政策的出台还需认真考量;已有的社会政策发挥了积极作
用,但是也存在效率和可持续方面的问题,需要使之制度化和科学化;社会保障制度的可持
续和在更高水平上的发展要求更强有力的财政支持,进入经济发展新常态会给我国经济发
展、财政收入的增长带来不确定性,而这种不确定性难以支持更高水平社会保障(社会福利)

政策的出台。但是，这并不等于政府在发展社会政策上无所作为，就已发生的事实和我国进入新常态的约束条件来看，政府的积极作为主要是进一步实施社会保障和社会福利制度，使相关社会政策更加科学、有效、可行，使其制度化。社会政策的科学化、制度化是进入经济发展新常态过程中我国走向“社会政策时代”的一个重要特征。

3. 经济发展新常态下社会政策的发展

在走向经济发展新常态的过程中，我国的社会保障（社会福利）制度会进一步完善，社会政策也会进一步发展。但是，经济社会因素和政府的福利意识形态表明，中国不会采取高福利的社会政策。事实上，中国正在形成混合型的社会保障（社会福利）制度。混合型社会保障（社会福利）制度是西方发达国家在经过福利国家的沉重压力，在新自由主义的影响下做出的选择，它表现为政府在部分放弃原来承担的社会福利责任，改由政府、市场和个人共同承担。我国的混合型社会保障（社会福利）制度是在发展中国家、巨大的不断老化的人口和城乡二元结构的基本国情下做出的选择，这表现为政府一直在倡导政府、企业、市场、社会、家庭共同承担责任，去帮助困境人士。虽然这一选择与对计划经济条件下城市实行的“高福利”制度的反思有关，但是真正促成这一选择的是中国庞大的农村人口，是弥合城乡差距、建立覆盖城乡社会保障体系的追求。

在走向新常态、跨越中等收入陷阱的过程中，混合型的社会保障（社会福利）制度在社会政策上的一个重要表现是采取经济-社会政策和发展型社会政策。在走向经济发展新常态的过程中，社会政策托底应该反映在它的经济-社会功能方面，即通过发展经济、促进就业来实现相关对象的保障和福利。发展型社会政策是既能促进经济发展、促进困难群体就业，又能增加困难群体福利的政策，显然，这种政策对顺利进入经济发展新常态，对社会秩序稳定和社会发展具有重要的现实意义。发展型社会政策是具有国际意义的社会政策新模式，也将成为中国社会政策的重要选择。

社会政策托底可能会成为我国社会政策发展的一个阶段性特征。从我国经济还会中高速增长，社会福利具有不可逆性、要顺利进入新常态等角度看，社会政策托底应该是积极的托底。这里包括两个方面：积极的社会政策和有效的（积极的）托底。积极的社会政策要求理念上、措施上、目标上和效果上是积极的；积极（有效）的托底要求社会政策的实施应该是及时、有效、具有人文性和发展性的（26）。

当然，这绝不是说新常态背景下政府不应该发展福利性的社会政策。实际上，随着我国经济实力的逐步提高，政府在城乡居民的医疗、养老、低保救助、儿童福利等方面的投入应大大增加，应该提高对他们的保障水平，建立中国特色的福利国家应该是中国人的梦想，使人民享受更好的福利也应该成为执政党和政府的奋斗目标。只是我们不能不顾国情、不分阶段地谈论福利国家问题。西方发达国家的混合社会福利是在高福利难以为继的情况下往回走（走向较低福利），中国的混合社会保障（社会福利）则是从缺少社会福利走向初步制度化的、与经济发展水平相适应的、积极的社会保障和社会福利。无论从政策理念、政策实施体系，还是从制度化、政策效果来看，我国的“社会政策时代”还处于初级阶段，还需要有更大的发展。

六 结语

本文以改革开放的进程和社会保障（社会福利）制度的发展为线索，分析了中国社会政策的发展问题，指出就整体而言，我国的社会政策常常是与经济政策连在一起的，可以称为经济-社会政策。自改革开放始至20世纪末的市场取向的改革一方面带来了经济快速发展，另一方面则是社会矛盾和社会问题的凸显，这蕴育了社会政策的发展。进入新世纪、新阶段，我国开始走向“社会政策时代”，在改善民生的理念下政府集中出台了大量社会政策，惠及

广大城乡居民，但是这一时期的社会政策并非完全反映其“自性”，而是同时具有促进经济改革、解决社会矛盾、维持社会秩序的目的。我国在走向“社会政策时代”的进程中仍然处于初级阶段。当前，我国正在走向经济发展新常态，这是一个充满机会与风险的过程，应该有积极的社会政策作为回应。就目前来看，政府在社会政策上主要是进行制度化建设，除此之外，还需要积极的、发展型的社会政策。我国要实现全面小康、增进人们福祉，就要发展更高水平的、与经济社会发展水平相适应的社会保障和社会福利，需要有更加完备、有效的社会政策体系。在这方面，我国还有许多工作要做，还有崎岖复杂的路要走。

①（8）中共中央：《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2006年10月18日。

（2）（4）（16）（18）景天魁：《论中国社会政策成长的阶段》，南京：《江淮论坛》，2010年第4期。

（3）（10）吴忠民：《从平均到公正：中国社会政策的演进》，北京：《社会学研究》，2004年第1期。

（5）李迎生：《国家、市场与社会政策：中国社会政策发展历程的反思与前瞻》，上海：《社会科学》，2012年第9期。

（6）关信平：《社会政策概论》，北京：高等教育出版社，2004年，第14页。

（7）卢谋华：《社会工作的理论与实践》，北京：中国社会出版社，2007年，第35页。

（9）见《每日新华电讯》“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

（11）景天魁：《引致和谐的社会政策—中国社会政策的回顾与展望》，上海：《探索与争鸣》，2008年第10期。

（12）王思斌：《我国社会政策的弱势性及其转变》，南京：《学海》，2006年第6期。

（13）中共中央：《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，1993年11月。

（14）（15）王思斌：《社会政策时代与残疾人事业的发展》，广州市社会科学界联合会 广州市残疾人联合会编：《残疾人社会保障研究》，广州：广东人民出版社，2004年，第18页。

（17）王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，北京：《中国社会科学》，2004年，第6期。

（19）人力资源和社会保障部：《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》（官方网），2015年5月28日。

（20）民政部：《社会服务统计季报》（2014年4季度）（官方网），2015年7月2日。

（21）卫生部：《2013中国卫生统计年鉴》（13-1-1 新型农村合作医疗情况）（官方网），2015年7月2日。

（22）王思斌：《中国社会福利的内卷化及发展》，王思斌主编：《中国社会工作研究》（第8辑），北京：社会科学文献出版社，2012年，第20页。

（23）窦玉沛：《中国社会福利的改革与发展》，北京：《社会福利》，2006年，第10期。

（24）王思斌：《我国适度普惠型社会福利制度的建构》，北京：《北京大学学报》（哲学社会科学版），2009年，第3期。

（25）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。

（26）王思斌：《试论经济发展新常态下积极的社会政策托底》，济南：《东岳论丛》，2015年，第3期。