

# 论我国新时代积极稳妥的 社会政策方向

关信平

**提要:**在新时代里如何落实中央提出的“提高保障和改善民生的水平”与共享发展的重大目标是社会政策面临的重大议题。为此,本文分析了我国当前存在的民生短板和社会政策面临的挑战,提出提升社会政策的目标在于处理好福利与市场、国家与家庭、政府与社会这三对关系,认为在新时代发展积极稳妥的社会政策的基本原则应包括协调社会政策与经济发展,坚持尽力而为和量力而行。最后,本文讨论了积极稳妥的社会政策的重要任务,分析合理确定总体福利水平、提高社会政策的均等化和公平性、优化社会政策结构、加强福利需要调研及社会政策宣讲等具体行动的重要性。

**关键词:**社会政策 新时代 民生

我国在新时代中面临着新的经济、政治和社会条件以及更高的发展目标,要求社会政策在提高保障和改善民生水平、维护社会公平和促进经济与社会发展等方面发挥更重要的作用。为适应未来发展的需要,我国应进一步调整和优化社会政策,向积极稳妥的社会政策方向推进。

## 一、改革开放后我国社会政策的发展及当前挑战

我国在计划经济体制下已经形成了一套保障民众基本生存的制度体系,较为有效地保障了广大民众的基本生存条件。改革开放以来,我国社会政策经历了起伏发展的过程。改革开放初期的经济体制改革改变了过去基本生存保障体系的制度基础,迫使其开展相应的变革。至20世纪90年代,我国经济体制的市场化改革在很大程度上延伸进入社会政策领域,很多公共服务项目的服务方式更改为市场化方式,致使总体福利水平相对下降,甚至引发了一些社会问题。

进入21世纪以后,在构建社会主义和谐社会的大目标下,我国更加重视社会建设,更加强调民生保障和改善,这使我国社会政策迎来了

一个快速发展时期;十八大以后,重视保障和改善民生这一方向得到确认和延续。经过十多年的努力,我国已建立起较为完整的社会政策体系,在公共教育、基本医疗卫生服务、住房保障、就业促进与社会保障、脱贫攻坚等领域较之从前进展明显,在针对老年人、残疾人、儿童、流动人口等专门人群的社会服务体系建设上有较大推进。过去15年,各级政府在社会政策领域的财政预算支出在GDP中的占比也有明显上升(关信平,2017),这表明我国社会政策总体水平的提升。总体而言,过去15年是我国社会政策大发展的时期,被研究者们称作“社会政策时代”(王思斌,2004)。

但是,我国的社会政策目前仍然面临很大的挑战。现行的社会政策在各方面还存在不完善之处,离人民群众的要求还有一定的差距。正如习近平在十九大报告中所指出的,我国的“民生领域还有不少短板”(习近平,2017)。概括地来看,当前民生领域的短板主要是不充分、不均衡。从总体水平上看,虽然过去15年中我国社会政策有较大发展,但与我国同期的经济发展水平相比,以及与其他许多国家的社会政策水平相比,我国社会政策的总体水平仍然较低。例如,2017年我国各级财政在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障和扶贫开发方面的预算支出不到GDP的10%,加上社会保险基金支出也才占其16%左右,<sup>①</sup>比经济合作与发展组织国家的平均水平要低10%左右。<sup>②</sup>从具体表现上看,当前的短板有三:第一,社会服务不充分。民众仍有不少实际需求得不到有效满足,看病难、上学难、住房难等问题仍然存在,我们在儿童服务、养老服务、残疾人服务等方面也仍存在较明显的短缺。第二,社会服务的水平和质量低下,难以达到民众对高质量服务的期望。第三,社会服务不均衡。城乡之间、地区之间和不同人群之间在我国社会政策各领域获得的社会服务数量和质量都存在不均衡的问题,质量水平方面的不均衡则更为突出。

---

① 数据来源:(1)财政部,《2017年全国一般公共预算支出决算表》([http://yss.mof.gov.cn/qgczjs/201807/t20180712\\_2959592.html](http://yss.mof.gov.cn/qgczjs/201807/t20180712_2959592.html));(2)国家统计局,《中国统计年鉴2018》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>),2019年2月10日下载。

② 数据来源:OECD,“Social Expenditure-Aggregated data”(<https://stats.oecd.org/>),2019年2月10日下载。

## 二、新时代我国社会政策发展的目标与主要议题

首先,应科学地认识新时代社会政策的基本目标。过去,我们常常将社会政策视为日常生活、教育、健康、住房、就业等方面的“兜底保障”行动,认为其目标仅仅是满足民众最基本的需要。但事实上,这种层面上的社会政策目标是一种低层次的目标,人们不会一直满足于基本保障,而是会随着经济的发展转而追求更高质量和更加公平的社会福利。这意味着社会政策的目标不仅在于保障基本生活,还在于提高社会服务质量和公平程度。在从温饱时代跨入全面建成小康社会的新时代背景下,社会政策应及时超越以维持基本生活为主的旧目标,将提供更高质量的社会服务、更加公平地分配财富和促进共享发展作为新的追求。

其次,社会政策目标提升会使社会政策过程更加复杂。目标提升将导致社会政策与市场机制、家庭责任和社会参与之间的关系更有弹性。过去,在总体福利水平较低的情况下,社会政策一般只是在必需的领域和水平上干预,以弥补市场、家庭和社会的不足,具有较强的刚性;总体目标提升后,政府干预与市场、家庭和社会之间的关系不再是简单的互补或此消彼长,而是共存与合作。人们也将不再从“是否必需”的角度来判断社会政策干预的必要性,而是更多地从“是否更好”的角度,也即从公平与效率等经济、政治和社会目标的角度来判断政府干预的效果。在此情形下,客观强制性因素的制约会减弱,而主观目的性的影响会增强,从而导致社会政策的弹性增大。因此,在新的目标下,如何合理确定福利水平以及如何确认政府与市场、家庭及社会责任之间的责任分担等问题,会变得更加微妙和复杂。社会政策决策中的选项也会更多,对政府决策能力的挑战也会更大。

面对上述复杂问题,我国未来对社会政策的制定和实施需要着重处理好三大关系。一是福利与市场的关系。哪些财富和服务应交给市场分配,哪些应通过福利机制分配,才能既有更加公平的财富分配又不影响财富的生产?二是国家与家庭的关系。在保障民生方面,我国宪法既规定了国家的责任,也规定了家庭的责任;但在具体的制度安排中,这二者之间谁应该是第一责任人?过去我们一直将家庭作为第一责任人,认为政府只有兜底和补充的责任,这一倾向在实际中带来了很

多问题,尤其是在儿童服务、老年人保障和残疾人服务等方面遗留了较大漏洞。因此,我们今天应该重新思考国家和家庭间的责任分配,以便既让社会政策发挥积极作用,又不弱化家庭在社会保护中的责任。三是政府与社会的关系。在政府、市场和社会三维结构中,我国的社会维度与其他许多国家相比是相当弱的。我们不仅要从原则上鼓励社会力量在保障和改善民生中承担责任,而且要对各类社会主体的权责做出明确规定,并采取有力措施去提升社会组织的能力。

### 三、新时代积极稳妥社会政策的含义和要求

新时代社会政策的主要任务是在发展中补齐民生短板,也即在适应经济、人口和社会变化情况下不断提高总体福利水平、社会服务质量,改善均衡性。为此,政府需要采取既积极又稳妥的行动。“积极”,意味着政府应该将制定和实施社会政策这一任务放在经济与社会发展的重要位置上,积极完善社会政策制度体系,投入足够资金。“稳妥”,指政府需要充分认识到社会政策改进过程中的复杂性,要有长期的发展规划,稳步调整——这一要求是由社会政策稳定发展的基本要求与其复杂多变的外部环境间的矛盾所决定的。社会政策需要高度稳定地施行,不能随经济波动和政治变动而忽上忽下,否则好事也会办成坏事。为此,必须要有长远的眼光,构建长期可持续的社会政策发展战略,增强社会政策在经济政治变动中保持稳定的能力。

积极稳妥的社会政策这一方向的确定,是建立在我国以及世界各国社会政策长期经验教训基础之上的。二战后,许多国家的社会政策发展都经历了上下波动,既取得过巨大成就,也曾遭遇严重问题。20世纪70年代的石油危机和80年代拉丁美洲的债务危机、近几年一些欧洲国家的主权债务危机以及一些拉美国家的经济与政治动荡,都影响到了其国内社会政策的运行(方旭飞,2016)。当前,世界各国的经济、政治仍然复杂多变,给社会政策发展带来挑战。不仅经济下行会导致社会政策基础受损,政治变动也会对社会政策产生较大影响,尤其是一些国家、地区的政治领导人为选举、政绩等眼前利益而制定的不合理的社会政策,往往成为其社会政策发展的长期隐患。另一方面,一些政府在遭遇经济下行波动时不得不缩减福利的行为也引致民众不满,甚

至诱发政治不稳定。因此,我们既要强调社会政策的目标和水平随着经济发展而不断提高,也要注意留有余量,预防未来可能的经济下行波动所带来的冲击。发展社会政策要有长期规划,切忌“饮鸩止渴”式的短期行动,不可将社会政策作为解决眼前问题的临时性手段。

习近平在十九大报告中提出“提高保障和改善民生水平”的同时,也提出了“既尽力而为,又量力而行”的要求(习近平,2017)。这些要求所体现的就是积极稳妥的社会政策方向。其中,“尽力而为”更多地体现了积极的社会政策,指各级政府应将保障和改善民生放到政府工作和财政投入的重要位置上,尽最大努力提升社会政策的目标,提高保障和改善民生的水平;尤其是要随着经济的发展不断提高福利水平,扩大社会服务面向,补齐民生短板。“量力而行”则是强调稳妥的社会政策,指各级政府应根据经济发展和政府财力去稳步发展社会政策。具体来说,要落实相应要求,应该重点从以下几个方面入手。

首先,社会政策的发展要处理好与经济发展的关系。一方面,社会政策要与经济发展的水平相适应,也要与经济发展的方式相适应。前者是指国家应当随着经济发展而逐步提高总体福利水平,使通过实施社会政策而对产品进行的再分配在全社会产品总量中达到合理比例;后者则主要是指国家应当根据经济发展方式的变化及时调整社会政策。总体上看,我国目前的社会政策水平仍然落后于自身的经济发展水平,与经济发展方式的转型也不够适应,还有上升和调整的空间。另一方面,社会政策在与经济发展同步的同时也应该和经济发展之间保持一定的弹性空间。因为发展中的经济难免波动,但社会政策却不宜随经济发展的波动而波动。此外,国家还应重点研究社会政策如何与经济发展体制机制相协调,以使社会政策对经济发展起到促进作用,例如通过施行适当的社会政策来增加人力资本和扩大国内消费能力。

其次,社会政策发展要科学地理解和坚持“尽力而为”和“量力而行”的原则,尤其是“量力而行”。这里的“量力”是指根据经济发展和政府财力的长久趋势而对社会政策作出长期性发展规划,不仅要根据当期的财力,还要参考对未来政府财力的预估。“量力而行”的目的是要增强社会政策对外部环境变化的适应能力,其最终目标是要维持社会政策的长期稳定发展。各级政府不能将“量力而行”理解为可以对发展社会政策持消极态度,更不能将其作为不重视社会政策、不重视提高保障和改善民生水平的借口。

再次,社会政策发展应该注重提高“福利弹性”。“福利弹性”是指社会政策为适应外部环境变化而作出改变的能力。社会政策是对财富的再分配,其水平本来就存在弹性;但某些不合理的制度有可能导致“福利刚性”的出现(黄少安等,2018),也即福利水平能上不能下的现象。实际上,包括我国在内的许多国家都有过福利下调的经历。其中一些国家的福利下调过程比较平缓,另一些国家的下调过程则催生了比较激烈的群体冲突,甚至引发了政治动荡。福利刚性是一种在特定制度背景下发生的经验现象,不是不可改变的必然规律。同时,国家有可能通过合理的制度设计去提高福利弹性,消减福利刚性对社会政策发展的负面影响。在教育、健康、就业服务等能够直接增大人力资本的领域加强社会服务投入,提高社会福利的普惠性,对基本福利项目和附加福利项目进行区分与细化,增大服务供给、减少现金支付,加强社会政策制定和实施中的民众参与及政策宣讲等方式,都可以在不同程度上增大福利弹性。此外,国家也应注意在社会政策各领域中采取与其特点相应的独特措施去提高福利弹性,使每个领域在遇到不利的外部条件时均有做出平稳调整的空间和能力。

#### 四、当前推动实现积极稳妥社会政策的重点行动

积极稳妥的社会政策需要通过一系列具体行动去实现。现阶段我们应该重视以下几个方面的行动。

第一,确定合理的社会政策总体水平目标。总体社会福利水平的常用衡量标准是政府和社会向个人及家庭直接提供的各种现金转移支付、实物和福利性(免费或低费)社会服务的价值在国家或地区总财富分配中所占的比例。经过十多年的恢复性发展,我国的总体福利水平已比过去提高很多,但是否已达到合理水平,学术界内部存在不同的看法。社会政策的研究者们大多认为目前的总体福利水平还有待进一步提高(如关信平,2017;景天魁,2013),一些经济学学者则强调要警惕“高福利陷阱”(楼继伟,2015;李慧,2013)。本文认为,高福利并不必然是陷阱。退一步说,即使高福利存在作为陷阱的风险,我国现在的福利水平离高福利也还很远,当前的主要任务因此仍然是提高福利水平。当然,这一问题值得学术界进行更深入的讨论和进一步的澄清。

具体而言,我国在确定公共社会支出时应考虑三方面因素的影响。第一个方面是当前转变经济发展方式对提高社会支出的正面影响。我国的社会支出曾长期处在偏低水平,以劳动密集型为基础的外向型经济发展方式对低成本劳动力的要求是该时期约束社会支出的主要背景性原因;这种约束随着经济发展方式转变而被明显弱化了。在新的发展方式下,提高劳动力人力资本和扩大国内消费能力的要求将更加有利于社会支出的提高。第二个方面是现阶段我国收入分配的较大差距在客观上要求政府通过社会政策等方式去实现较大力度的再分配,在此意义上需要较高的社会支出。第三个方面是目前我国民间社会支出的水平还相当低,因此总体福利水平的提高将更加有赖于公共社会支出。

第二,进一步提高社会政策的均等化和公平性。本文认为,应从以下方面继续强化公共社会支出的均等化和社会政策的公平性:一方面,从目标上看,社会政策领域基本公共服务的均等化需从数量均等化提升到质量均等化,努力解决社会服务水平和质量不均衡的问题。另一方面,从路径和方法上看,国家需更加注重中央政府的作用,进一步提高中央财政在公共社会支出中的份额,并根据需要对某些项目实行全国统筹或中央调剂,加强中央政府对各地社会政策制定、实施及其相关公共社会支出的统一要求。提高社会政策的公平性应本着积极稳妥的原则、根据实际条件逐步推进,并重点采用增量调节策略,以便更好地消减平等化过程中的矛盾和阻力。同时,教育和医疗卫生的均等化值得优先推动,尤其是农村地区和经济欠发达地区的相应水平与质量有待大幅度提高。再者,国家还应特别注意新增社会政策项目的公平性,在制定和实施新政策或调整老政策时,不论是增加福利、削减福利还是调整福利结构,都务必先对其公平性做出详细的分析和评估。

第三,进一步优化社会政策的结构,即优化社会政策在主体、对象和内容方面的具体安排。在主体方面,应该进一步优化政府间的责任关系,就当前而言主要需加重中央政府在制定与实施中的责任;同时,要更加大力支持民间公益慈善和社会服务事业,将社会力量的参与纳入到社会政策的规划中,使其能够发挥常规化的作用。在对象结构方面,要合理安排普惠型和特惠型福利,具体到当前,主要任务仍是适度增加普惠型服务;此外,还应加大针对老年人、儿童、残疾人等专门群体的社会服务。在内容方面,则应该根据当前的需要,重点改进医疗、教育、反贫困等方面社会政策。

第四,加强福利需要调研和社会政策宣讲。社会政策的基本目标是满足民众的基本需要,因此要合理规划社会政策就必须要对民众的基本需要及其变动有清楚的了解。过去诸多社会政策的制定、修改和实施并没有扎实的民众需要调研数据作为基础,往往导致低效用,有时还会引发矛盾。民众的基本需要是复杂的,不同的群体、家庭和个人的需要存在差异,同样的人在不同方面的需要也存在差异;民众的需要还是经常变化的,需要通过持续的调查研究才能准确地把握。

此外,政府还应加强对社会政策的宣讲。社会政策涉及到诸多复杂敏感的问题,常在推行过程中遇到阻碍。一项社会政策能否成功地制定、修改和实施,除了受到政策自身科学合理与否的影响外,政府能否与相关利益群体和普通大众进行有效沟通也是重要因素。在此意义上,对社会政策进行宣讲极有必要。对社会政策的宣讲不能只停留在宣传政绩的层面,而应让民众清楚了解社会政策的目标、原理、内容、要求以及政府在制定和实施中存在的困难和不足。社会政策宣讲分为普及性和沟通性两种,前者主要是让民众清楚了解社会政策的内容以便更好地实施,后者则通过宣讲与民众进行沟通,消解可能存在的误解。

总而言之,新时代里我国社会政策面临更高的要求 and 更复杂的局面,我们应该遵循积极稳妥的原则,提升社会政策的总体目标,鼓励机制创新,完善保障和改善民生的制度和行动体系,让社会政策在促进经济与社会发展方面发挥更大作用。

#### 参考文献:

- 方旭飞,2016,《拉美左派政府的社会政策实施成效及面临的挑战》,《西南科技大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 关信平,2017,《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》,《中国社会科学》第6期。
- 黄少安、陈言、李睿,2018,《福利刚性、公共支出结构与福利陷阱》,《中国社会科学》第1期。
- 景天魁,2013,《民生建设的“中国梦”:中国特色福利社会》,《探索与争鸣》第8期。
- 李慧,2013,《民生发展:警惕“高福利陷阱”》,《光明日报》2013年6月22日。
- 楼继伟,2015,《建立更加公平更可持续的社会保障制度》,《人民日报》2015年12月16日。
- 王思斌,2004,《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》第6期。
- 习近平,2017,《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。

作者单位:南开大学社会建设与管理研究院  
责任编辑:林 叶