

# 社会政策的积极托底与制度化建设

王思斌

北京大学社会学系 北京 100871

**摘要：**对“经济发展新常态”下的“社会政策托底”有消极-工具性和积极-发展性两种理解。消极-工具性理解对托底做“应保尽保”的狭隘理解，与积极-发展性理解相应的是积极的社会政策托底。积极的社会政策托底是积极的社会政策与积极实施社会政策的统一，是政府多个主体协同努力、实现综合性地托底的政策。积极托底的社会政策需要进行制度化建设，需要关注社会政策的科学性、系统性、人文性和生产性。

**关键词：**社会政策；积极托底；制度建构

**作者：**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研究员。联系方式：010-62757189；电子邮箱：wsbpku@sina.com；通讯地址：北京市海淀区颐和园路5号，北京大学社会学系

2012年前后，我国经济和社会发展进入一个新的发展阶段。受2008年以来国际金融危机及我国自身经济结构调整的影响，我国的经济增长速度开始下行，至今这种下行仍未见底。受经济发展态势和格局的影响，社会发展也显现出一些亟待解决的问题，“社会政策托底”成为必然。本文对积极的社会政策托底及其制度化建设做一初步讨论。

## 一、从“社会政策十年”到社会政策托底

21世纪的最初十年是我国经济社会发展具有明显阶段性特征的十年。经济体制改革以来，我国的经济一直是高速增长。2000年我国加入世界贸易组织，既给经济发展带来了新的机会，也带了新的显见或潜在的挑战。经济的持续高速增长、国家经济实力的大大增强和大量基本民生问题共存，促使中央政府出台社会政策，以解决困难群体、脆弱群体的基本生活问题，维护社会稳定，同时保障经济高速增长。2003年以后，中央陆续出台了一系列社会政策，主要包括：保护城市流浪乞讨人员的社会救助政策，面向城乡困难群体的最低生活保障制度，使数亿农村居民受益的新型农村合作医疗保险制度，试点新型农村社会养老保险制度，还有取消农业税，等等。这些前所未有的社会政策的实施保护了城乡困难居民、弱势群体的基本权益，改善了他们的经济社会生活。2003年以后是我国社会政策较快发展的十年，可以称之为“社会政策十年”。笔者也曾指出“我国正在走向社会政策时代”<sup>(1)</sup>。

2012年之后我国经济呈下行趋势，我国的产业结构寻求转型升级，经济发展寻找新的增长点。习近平总书记称之为“经济发展新常态”，其特征是“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，从隐含风险转向面临多种挑战”<sup>(2)</sup>。面对新的机遇和挑战，中共中央提出“宏观政策要稳住、微观政策要放活，社会政策要托底”<sup>(3)</sup>。在社会救助、扶贫济困、困难群体帮扶等问题上，中央频频使用“托底”“精准”的说法。从政策实施上来看，各相关政府部门也致力于救急难、织密网底、应保尽保、防风险等方面开展工作。可以说，面对经济发展新常态，我国的社会政策进入托底发展的阶段。

## 二、社会政策要实施积极托底

## 1.对社会政策托底的两种理解

对于“社会政策要托底”的具体涵义，政府并没有明确界定，而是从功能的角度对之提出了要求。放在具体的语境和社会经济环境下来理解，社会政策要托底就是通过制定一定的社会政策，对在走向“新常态”进程中可能发生的、某些群体失业或陷入生活贫困的帮助，它是对走向“新常态”过程中可能发生问题的政策性反应。“社会政策要托底”提出以后，对其涵义大致存在着消极-工具性和积极-发展性两种理解。

对“社会政策要托底”的消极-工具性理解是将“社会政策托底”视为消极的、应对已出现问题的措施。当新常态转型中某些社会成员和群体因为个人、技术、企业、行业等原因，而被激烈竞争的市场机制“甩出”原来的结构、进入边缘和困境状态时，政府要运用特定的社会政策予以救助、保障其生活，以免发生生命危险或社会风险。其基本做法是，当身体、技术、关系处于弱势的群体被强势的市场力量抛出原来的就业结构和利益关系时，政府的社会服务体系要尽快“接住”，对他们给予政策规定的、物质上的救助，即把他们纳入社会救助对象。从现在实行的社会救助体系的结构和内容来看，就是某些人所说的“应保尽保”。“应保尽保”从本质上来说反映的是政府应负的责任，也是关心民生的重要表现形式。对于那些缺乏保障、生活陷入困境的群体来说，“应保尽保”是必要的，能够在时间、数量、质量上做到“应保尽保”是政府尽到责任的表现。但是，这种意义上的“应保尽保”带有被动、堵漏、避免危机的消极特点，在现实中常常成为维稳的手段，所以本文称之为“消极-工具性”托底。

对“社会政策托底”的积极-发展性理解是将“社会政策托底”视为积极的、既应对困境群体的问题、又促进其发展的行动。新常态转型一定会带来这样那样的弱势群体“被甩出”的问题，面对这种状况，政府、企业和社会要尽量预防或减缓“被甩出”情况的发生，一旦发生这种情况，则要尽快对之实施有效的救助，同时在基本生活、社会关系、重新融入社会（包括再就业和参与社会生活等）方面促进他们的发展，提升他们应对和适应新经济结构和社会结构的能力。这种意义上的“社会政策托底”不排除对困难群体的“应保尽保”，而是要积极、有效地面对政策对象，鼓励和支持这些群体增强生活信心，增强其参与经济社会生活的能力。在这里，政府、企业、社会的出发点是积极的，政策内容是积极的，政策的实施也是积极的。这种政策之所以是积极的，在于用发展的理念和方法去进行“托底”。可以看出，对“社会政策托底”的积极-发展性理解不是无视那些“被甩出”群体的问题，不是漠视“应保尽保”的政策与实施，而是积极地理解“应保尽保”，科学地实施“应保尽保”，要在托底的社会政策中加入积极、发展、使能等发展性内容。

笔者认为，提出或区分两种“社会政策托底”不是多余的，因为我们在以往和现在仍实施的失业人员社会救助、困难家庭救助的实践中，发现大量就事论事、任务主义的做法。“应保尽保”被简单地视为“办低保”或“吃低保”，“应保尽保”被手续化、简单化、物质化，没有或缺乏人文关怀、能力建设方面的内容，而这种消极-工具性的托底带来的不乏消极后果。

## 2.实施积极的社会政策托底

从上面的简单论述和对比中我们可以发现，积极-发展性托底优于消极-工具性托底。因此，在走向新常态的进程中，我们应该选择积极-发展性社会政策托底。实际上，这不是一个理论问题，而是新常态转型中我国经济-社会结构、社会问题的特征及社会风险使然。2008年以来，世界经济形势并没有好转，一些国家（如美国）经济政策的变化可能会给我国经济发展带来新的挑战，我国的经济增长将持续走低，许多经济学家、国际问题研究专家已经做出类似判断。在内外因素的共同影响下，我国的经济发展还在探底，探底之后的经济将出现较长时间的中高速（甚至是中速）增长，这就会对就业、收入分配问题带来严重挑战。在一个不短的时段内，我国可能会遇到比较突出的结构性失业、收入两极分化加剧、社会心理扭

曲、社会关系松弛、社会矛盾复杂的挑战。面对这种情况，我们需要社会政策托底，尤其需要积极的社会政策托底。

积极的社会政策托底是积极的社会政策与积极实施社会政策的统一。积极的社会政策是指社会政策的内容是积极的，所谓内容积极包括：不是尽量压低最低生活标准，而是也让政策对象能够共享经济持续发展的成果；不只是物质上的给予，而且也包括帮助政策对象提高应对困难的能力，对于有劳动能力的人来说，要能提高其再就业的能力；不但有物质上的帮助，而且要有社会关怀。这就是说，积极托底的社会政策不只是补经济贫困的漏洞，而是也要弥补因为新常态转型可能带来的政治和社会方面的裂痕。进一步说，积极的社会政策托底不能局限于补漏洞，而且应该有建设性和发展性。社会政策的制定和实施要减少政策对象的相对剥夺感<sup>(4)</sup>，增强其获得感，减少其无力感，增强其能力感。

积极的社会政策需要积极、正确地实施。积极实施社会政策是指社会政策执行者要积极、负责、到位地实施相关政策。这包括：积极及时地回应政策对象的需要，避免科层化拖沓；认真准确地理解政策内容，而不是对政策进行随意解释；不能根据自己的好恶甚至个人利益对政策随意解释，而是以公共利益、政策对象利益的最大化为准绳；不是官僚主义地面对政策对象，而是理解政策对象的处境，在实施政策中善待服务对象，投入感情，让他们感觉到温暖。

也就是说，实施积极的社会政策托底，不是简单地、就事论事地执行低保政策，进行片面地“应保尽保”，而是政府、企业、社会、社区实现联动，在促进就业和再就业、救助和保障民生、能力发展和社会支持等方面协同努力，从总体上思考问题和进行应对，实现综合性地托底，这样才能真正发挥社会政策托底的积极功能<sup>(5)</sup>。

这里还需要强调的是，积极的社会政策托底不是某一个政府部门的事，也不只是政府的责任，而是政府、企业、社会、社区和政策对象共同的责任<sup>(6)</sup>。传统上，社会政策只被看成政府制定和实施的解决困难群体基本生活的规则体系和行动，这在本质上没有错。但是，新常态经济转型下社会问题的复杂性使托底的社会政策也呈现多样性，政策主体多元化，能够托底的社会政策需要多方面协同努力。政府要根据政策对象的基本需要及其再就业的要求制定政策并有效地实施政策；企业应该认真履行其社会责任，提高员工应对市场挑战的能力，承担应有的失业保险、养老保险方面的责任；城市社区基层组织与政策对象直接联系，在实施政策、传递社会关怀、促进服务对象社会参与方面应该发挥积极作用；至于社会政策对象，以往常常把他们视为客体，在现代的社会政策实践中，他们也是主体。在新常态经济转型中，“被甩出”并不完全是政府和企业的责任。这样，经济转型中的失利者、边缘群体必须增强自强不息的精神，不是怨天尤人，而是与政府等政策实施者积极配合，使托底的社会政策获得更好的效果。

### 三、积极托底中的社会政策制度建设

#### 1. 我国的社会政策需要制度化建设

制度或社会制度是人类社会的基本要素，它是人们在长期的共同生活中形成的、人们普遍认同和实施的一套行为规则，它有满足人们的合理需求、引导人们有序行动等功能。在西方发达国家，社会政策早就成为一种制度，社会政策已不是（至少不直接是）经济政策的附属品，而表现出其“自性”<sup>(7)</sup>——它是为了人的尊严和幸福、社会的和谐而存在的。由于我国相对独立的社会政策实践时间不长，在很大程度上它是以经济政策的配套角色出现的，所以社会政策的制度建设也相对滞后。

长期以来，我国的社会政策基本上是被包含于社会保障制度之中的。社会保障的应急性，是它的制度化存在很多问题。这主要表现为：社会保障（社会救助）制度的碎片化，责任部门各行其是；官僚本位，一些部门在实施相关政策时看中的只是部门利益，甚至部门之间以

邻为壑；社会政策的边缘化或弱势性，社会救助被看成是次要的、不得已的工作；社会保障和社会政策的补救性，它们成为绝对的短板；另外，社会保障、社会政策的实施队伍也严重存在数量不足、素质不高方面的问题。社会保障、社会政策的非制度化严重地损害着其应有效能：保障和救助对象偏离，骗保、漏保现象严重，有的政策对象“端起碗来吃肉，放下筷子骂娘”，社会保障的福利依赖也不同程度地存在。在全面深化改革的大背景下，必须积极促进社会保障、社会政策的制度化建设。

习近平总书记指出，“十三五”时期经济社会发展，关键在于补齐“短板”，其中必须补好扶贫开发这块“短板”<sup>(8)</sup>。在我国，民生是短板，社会政策也是短板。2016年中央经济工作会议指出，要按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，深入细致做好社会托底工作，扩大人民群众获得感，维护社会和谐稳定<sup>(9)</sup>。可以说，托底社会政策的制度化建设应该提上议事日程。

## 2. 积极托底的社会政策制度建设

制度化和制度建设是社会学的制度研究的重要课题。制度建设是制定制度、实施制度并在实践中不断完善制度的过程，这也是制度化建设过程。社会政策的制度建设是社会政策得以科学制定、使其有效实施、不断完善、系统化和持续发挥功能的过程。社会政策的制度化表现为政策制定的规范化、政策内容的系统性、政策实施的严谨性和政策的相对稳定性。我国的社会政策制度是短板，在补短板的过程中，托底的社会政策要致力于制度建设，实现积极的社会政策托底，更好地适应经济社会协调发展的要求。积极托底的社会政策制度建设应该着重关注以下几个方面。

社会政策的科学性。科学性既包括社会救助标准的合理性，也包括政策措施的规范性。要科学、准确地评价政策对象的困境状况，根据政策对象的现实需要和可能，考虑到经济社会的发展情况，合情合理地制定社会保障和社会救助标准。要建立规范的社会政策实施体系，保障社会政策的认真、有效执行。

社会政策的系统性。积极托底的社会政策要求政策内容和政策实施体系的系统性。政策对象的物质生活和社会生活是整体性的，托底的社会政策也要从整体性、系统性的角度思考问题、促使问题的解决。要加强政府的社会政策能力建设<sup>(10)</sup>，改变以往各部门碎片化的做法，实现各部门信息共享、政策实施系统相互协同。按照马奇和奥尔森的说法，这里需要的是部门利益和行动的整合，而不是它们的聚合<sup>(11)</sup> p118-119。

社会政策的人文性。积极托底的社会政策要体现人文关怀，从政策对象困境评估、政策实施过程、政策效果评估等各个环节和方面，增进人文关怀。人文化地实施政策与官僚化地执行政策其效果有很大不同，既要科学严谨地执行政策又体现友善与关怀，既对政策对象进行救助又致力于他们的发展，是新常态转型中积极托底社会政策的重要内容。面对经济全球化引发的贫困、失业问题，霍耐特提出了“承认还是蔑视”的问题<sup>(12)</sup> p5-6，积极托底的社会政策要坚持承认的立场。实际上，带着感情去实施社会政策与社会政策的科学性并不矛盾，但是这对社会政策实施者提出了更高要求。

社会政策的生产性。社会政策不只是经济社会资源的消费，而且也是生产性的。稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险是一体的。积极托底的社会政策要能促进新的、合理的新经济结构的形成，促进政策对象的能力发展，促进社会和谐与物质财富的生产<sup>(13)</sup>。以往的社会政策比较注重保障政策对象的基本生活、避免危机发生、保持社会稳定。积极托底的社会政策还要重视政策对象生产能力和社会关系的再生产，尽量增加物质财富的生产和社会产出。

毫无疑问，上述几个方面在社会政策的制度建构中是互相联系的，其中核心的是政策理念、政策设计技巧和政策实施队伍的建设。积极托底的社会政策在这方面应该进行积极的探

索实践。

#### 四、结语

如果按照积极托底社会政策的思维,社会政策应该科学化、制度化,应该具有发展性和生产性,以更好地发挥保障民生、促进发展、维护社会秩序的功能,并能在“经济发展新常态”形成中发挥积极的能动作用。积极的社会政策托底不是被动的、应付的、消极的、片面的,而应该是积极的、主动地、考虑全面的,因而也是综合的托底。按照这种理解,积极托底的社会政策不是经济增长下行、经济结构调整的衍生物,而应该是经济社会转型和发展的伴生物,积极的社会政策与走向新常态的经济政策是一体化的,是互为促进的。这样,社会政策(或经济-社会政策)的托底才会发挥更加积极的功能。经济发展新常态要求加快积极托底社会政策的制度化建设。中共中央十八届三中《决定》指出:到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型<sup>(14)</sup>。作为国家治理体系和治理能力现代化的组成部分,积极托底社会政策的实践将推动我国社会政策时代向更高阶段发展。

#### 参考文献:

- (1) (10) 王思斌. 社会政策时代与政府社会政策能力建设 [J]. 中国社会科学, 2004, (3)
- (2) 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 [EB]. 人民日报, 2014年8月7日
- (3) 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 [EB]. 2013年4月26日
- (4) 王思斌. “相对剥夺”与改革环境的建造 [J]. 上海: 社会科学, 1988, (3)
- (5) 王思斌. 试论经济发展新常态下积极的社会政策托底 [J]. 东岳论丛, 2015, (3)
- (6) 关信平. 论当前我国社会政策托底的主要任务和实践方略 [J]. 国家行政学院学报 2016, (4)
- (7) 景天魁. 引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望 [J]. 上海: 探索与争鸣, 2008, (10)
- (8) 习近平. 在部分省区市扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会上的讲话 [EB] 人民网. 2015年6月18日
- (9) 人民网. 中央经济工作会议在京举行 [EB]. 2016年12月16日
- (11) 詹姆斯. G. 马奇 约翰. P. 奥尔森. 重新发现制度 [M]. 北京: 生活. 读书. 新知三联书店, 2011.
- (12) 阿克塞尔. 霍耐特. 为承认而斗争 [M]. 上海: 世纪出版集团, 2005
- (13) 杨宜勇, 苏海南, 迟福林. 民生建设: 要托底而不能包揽 [EB]. 光明日报 2013年08月17日
- (14) 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB] 人民网. 2013年11月12日

(发表于《贵州民族大学学报》2017年第4期)