

中国社会福利的新发展主义走向

方 巍

摘 要：传统社会福利思想注重维持救助对象基本生活水平，发展性福利观则强调社会问题的预先防范，主张通过必要的援助与支持，为服务对象自强与自立创造条件，二者均有局限性。新发展主义福利观试图融合二者，强调经济发展成果惠及各个阶层。发展主义取向在改革开放前已经萌芽，在改革开放前已经成型。在科学发展观与构建和谐社会的背景下，中国社会福利正在走向新发展主义的新阶段：在注重社会政策的投资和发展效应的同时，更为强调政策对福利对象基本生活的保障水平及其福利水平的提升。

关键词：发展型社会政策；新发展主义；社会福利；社会政策

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2011)01-0081-07

作者简介：方 巍，浙江工业大学政治与公共管理学院教授（浙江 杭州 310014）

美国学者谢拉登（Michael Sherraden）指出：“从宏观角度来看，时势造就政策；也就是说，政策受到社会、经济和政治条件的影响，一定程度上是历史的必然产物。”^① 本文将从社会福利资源分配原则的角度出发，追溯中华人民共和国成立以来、尤其是改革开放以来我国社会福利的发展历程，进而从社会环境演变的角度，探讨当前乃至未来一段时间中国社会福利的新发展主义（neo-developmentalism）走向。

一、发展主义与社会福利资源分配原则的评论

社会福利与社会资源的再分配密不可分，当代社会福利的实现更是政府对市场这一基本的分配渠道直接干预的结果。庇古（A. C. Pigou）在其福利经济学研究中，第一次对社会福利的社会再分配效应给予理论上的说明，认为如果富人把一部分收入转移给穷人，社会福利将会因边际效用而增大。至于社会再分配的原则，具体地说关于再分配应该满足的需要及其程度，更是社会政策研究和社会福利实践中充满争议的话题。然而，不论是关于客观需要（need）和主观欲求（want）的区分^②，或者是否应该将基本需要从生存需要扩展到自主性需要^③，人们的一个基本共识，是社会福利主要是满足那些一旦缺乏便可能产生严重后果的需要，以维持服务对象的基本生活水准为标准。这一特点，在西方国家社会福利的工作取向中有着集中反映。根据国外20世纪90年代对139个国家的一项调查，88%的国家的社会福利项目要求福利救助者具有一定的劳动

收稿日期：2010-10-14

① Sherraden, M., "Asset - Building Policy and Programs for the Poor", In T. M. Shapiro & E. N. Wolff (eds.), *Assets for the Poor: Benefits and Mechanisms of Spreading Asset Ownership*, New York: Russell Sage Foundation, 2001, p. 305.

② 参见 Blakemore, K., *Social Policy: An Introduction*, Open University Press, 2003, pp. 29 - 33.

③ 参见 [英] 多亚尔、高夫、汪淳波、张宝莹《人的需要理论》，商务印书馆2008年版，第78 - 91页。

经历，并且他们享受的社会福利津贴永远不高于最低劳动收入^①。这一情形，在包括中国等世界其他大部分国家和地区也有表现，最低劳动工资的收入，始终高于城乡低保户的社会救助标准，由此凸显社会救助仅仅是维持服务对象的基本生存要求。除了维持性，上述传统社会福利的另外一个特点便是其社会开支的消费性，主要用于满足福利对象的基本生活消费。由于救助对象消费水平有限，这笔财政开支带来的经济拉动作用有限，更是无法像经济投资那样具备产出效应。

正是因为如此，随着西方福利国家运动的推行和社会开支增加，新右派借 20 世纪 70 年代石油危机引起的西方工业化国家经济危机，指责福利国家运动影响了政府对经济的投入、进而阻碍了经济发展。为了应对新右派的上述批评，发展主义（developmentalism）或发展性福利（developmental welfare）的社会福利观应运而生^②。不同于传统的社会福利思想，发展主义虽然与西方文化有着某种联系^③，但它主要是在第三世界国家社会福利实践过程中发展起来的。为了应对关于社会福利浪费稀缺性生产资源的指责，这些地区或国家普遍将教育和公共卫生等服务作为其社会福利的主要内容，重视社会开支的投资产出效应。殖民地及其独立运动的这一独特发展背景，对发展性福利思想的产生及其实践有着重要的决定作用^④。此外，联合国在国际事务中发挥的作用，特别是在第三世界发展中扮演的重要作用，也极大地推动了发展性福利思想的形成。从 20 世纪 60 年代开始，联合国工作的重点转向发展中国家的扶贫，注重社会服务项目的经济与社会发展结合。在这一背景下，联合国大会通过决议成立了社会发展研究所（The United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD），研究制定社会发展指标，形成人类发展指数。经过上述努力，联合国逐渐形成了经济和社会平衡发展或统一发展的观念^⑤。特别当新右派在西方社会意识形态和政策领域占居主导地位、社会福利开支大为削减的背景下，联合国在 20 世纪 90 年代重新提出了经济和社会协调发展的问题，并于 1995 年在丹麦首都哥本哈根召开了社会发展国际峰会（World Summit on Social Development），扩大了发展性福利观在学术界和各个国家政府中的影响力^⑥。此外，国际卫生组织（WHO）、联合国儿童基金会（UNCF）、世界银行（World Bank）和国际劳工局（ILO）等国际组织也对发展性福利观的形成和普及起到了重要的作用^⑦。

发展主义或发展性福利思想的最大特点，是试图协调社会发展与经济发展关系。根据发展主义福利观，“社会和经济的发展构成一个铜板的两面。没有经济发展，就谈不上社会发展；而如果缺乏作为整体人口的社会福利改善，经济发展是没有意义的”^⑧；发展性福利的目标是社会和经济的协同发展。为了实现上述思想，发展性福利强调提高社会福利的成本效益，借助教育等渠道促进人力资本发展，通过强化社区合作性人际关系发展社会资本，以建立个人发展账户（Individual Developmental Accounts）等方式来鼓励个人与社区资产积累，通过生产性就业和自我就业促进经济参与，消除经济参与的障碍，建立有助于发展的社会氛围等对策^⑨。在与福利救助对象

① Macarov, D., *Social Welfare: Structure and Practice*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1995, p. 194.

② Tang, K. L. & Ngan, R., "China: Developmentalism and Social Security", *International Journal of Social Welfare*, 2001, Vol. 10, No. 4, pp. 253 - 259.

③ Midgley, J., "Ideological Roots of Social Development Strategies", *Social Development Issues*, 1993, Vol. 15, No. 1, pp. 1 - 13.

④ Lowe, G. R., "Social Development", In NASW (ed), *Encyclopedia of Social Work*, Washington, DC: NASW Press, 1995, pp. 2168 - 2173.

⑤ Department of Economic and Social Affairs, "Evolution of the United Nations Approach to Planning for Unified Socio - Economic Development: An Introduction", "Unified Socio - Economic Development and Planning: Some New Horizons", *International Social Development Review*, 1971, No. 3, New York: United Nations.

⑥ United Nations, *Declaration and Programme of Action of the World Summit for the Social Development*, Copenhagen: United Nations, 1995.

⑦ Midgley, J., *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE Publications, 1995, pp. 37 - 66.

⑧ Midgley, J., *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE Publications, 1995, p. 3.

⑨ Midgley, J., "Growth, Redistribution, and Welfare: Toward Social Investment", *Social Service Review*, 1999, Vol. 73, No. 1, pp. 3 - 21.

的关系上，发展性福利改变了传统消极维持其基本生存水平的作法，试图帮助他们自立自强、并最终摆脱救济。他们批评传统社会福利只注重对社会问题的结果及其影响的补救，而不是消除产生社会问题的直接原因，更不是试图改变社会问题形成的一般社会结构，认为这仅仅是一种治标不治本的方式。发展性福利则更为强调社会问题的预先防范，主张通过提供必要的支持和援助，为服务对象自立和自强创造条件^①。

发展主义或发展性福利的最大贡献，在于突破了传统社会福利思想孤立地看待社会发展与经济发展关系的片面观点，揭示了社会开支的投资与产出功能。这一观念的突破，对于我们更为深刻和全面地认识社会发展和经济发展的关系无疑具有重要的作用。但是，发展主义社会政策的这种投资效应并不是万能的，它对于那些缺乏劳动能力的老弱病残等社会弱势群体并不能产生积极作用；即使对那些长期处于社会排斥地位、已经在起跑线上远远落后的具有劳动能力的弱势群体成员，简单的投资性社会福利政策也不一定能够真正见效。正因为如此，我们认为米奇利（James Midgley）将发展性福利等同于社会发展^②并不正确。尽管发展主义将社会福祉视为社会发展的根本目标^③，主张经济发展的成果造福于社会各个阶层；但是仅凭投资取向的社会资源分配原则，并不能实现所有各个社会阶层的社会福利，发展主义并不是实现人类福祉的充分和必要条件。因此，我们反对孤立地看待注重投资与生产效应的发展主义福利观与强调维持性和消费性的社会福利思想两者之间的关系，主张相互补充融合、构成完整实现人类福祉的社会资源再分配原则。只有这样，才能真正帮助社会弱势群体成员摆脱贫困，实现社会福利的可持续性发展。正是针对发展主义的局限，我们提出新发展主义的社会福利概念，试图融合维持性和发展性这两种社会资源再分配原则，从而确保经济发展的成果充分惠及各个阶层，实现人类福祉这一社会发展的根本目标。

二、中国社会福利的发展主义及其探源

西方关于发展主义福利的分析，主要关注的是南非^④和新加坡等地^⑤的经验；对于中国发展性福利政策的渊源，国内一些研究认为，它起源于中共中央十六届六中全会关于构建社会主义和谐社会的决定^⑥。本文以为，上述观点虽然注意到和谐社会关于社会与经济协调发展，让发展的成果惠及社会各个阶层的内涵，却忽略了发展主义或发展性福利思想关于社会资源投资性或生产性再分配的本质特点。根据这一原则，中国发展主义的福利政策可以追溯到中华人民共和国建立初期的城乡二元社会结构及政策，特别是改革开放以来农村的开发式扶贫政策。下面，本文将简要分析20世纪50年代以来中国发展主义福利政策的发展历程。

关于中华人民共和国建立之后的社会福利政策模式，一些海内外学者从西方社会福利的概念出发，作出了种种不同的归纳。例如，基于政府对绝大部分人口，特别是广大农村人口的社会福利仅局限于优抚保障和社会救济等狭义内涵的事实，一些研究认为中国政府在社会福利中的作用有限，是一种补缺模式的社会福利制度^⑦。另有研究从中国社会福利制度的城乡二元结构出发，

① Midgley, J. & Tang, K. L., "Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare", *International Journal of Social Welfare*, 2001, Vol. 10, No. 4, pp. 244 - 252.

② Midgley, J., *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE Publications, 1995.

③ Paiva, J. F. X., "A Concept of Social Development", *Social Service Review*, 1977, Vol. 51, No. 2, pp. 327 - 336.

④ Midgley, J., "South Africa: The Challenge of Social Development", *International Journal of Social Welfare*, 2001, Vol. 10, No. 4, pp. 267 - 275.

⑤ Sherraden, M., "Provident Funds and Social Protection: The Case of Singapore", In J. Midgley & M. Sherraden (eds), *Alternatives to Social Security: An International Inquiry*, Westport, CT: Auburn House, 1997, pp. 33 - 60.

⑥ 参见张秀兰等《中国发展型社会政策论纲》，中国劳动社会保障出版社2007年版；徐道稳《以发展型社会政策构建发展型福利社会》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2008年第1期。

⑦ 黄黎若莲：《边缘化与中国的社会福利》，（香港）商务印书馆2001年版；Mok, B. & Liu, J., "In the Service of Market Socialism: The Quest for a Welfare Model in China", *Journal of Sociology and Social Welfare*, 1999, Vol. 26, No. 3, pp. 137 - 150.

提出了城市制度 (institutional) 模式和农村剩余 (residual) 模式的论断^①。然而, 所有这些研究都没有注意到被蒂特马斯 (Richard M. Titmuss) 形象地称作社会福利冰山水面之下部分的财政福利 (fiscal welfare) 和职业福利 (occupational welfare) 等两种非直接的社会服务形式^②以及由此形成的绩效模式 (achievement - performance model) 或辅助模式 (handmaiden model)。它的特点是将社会福利制度视为“经济的附属品, 认为社会需要的满足应该以功绩、工作表现和生产效率为依据”^③。本文不打算全面评述中国社会福利的模式特点, 仅想沿着蒂特马斯的上述思路, 追溯中华人民共和国成立之后社会资源再分配的发展主义渊源。

众所周知, 为了实行重工业发展战略, 中国政府在中华人民共和国成立之后通过计划经济, 在农村实行农产品统购统销、在城市推行低工资高福利的政策。尽管当时社会商品极为贫乏, 从品种到数量都不能满足人们的需要, 但是, 政府通过各种票证供应的带有财政补贴形式的供给, 形成了一种独特的、服从工业化发展战略需要的财政福利体制^④。相对于城市一般居民, 单位职工不但享有被一些海外学者视为超出制度确立之时中国经济发展水平、覆盖面超出其他发展中国家的社会保险制度^⑤; 而且在单位办社会的背景下, 还拥有可以与西方福利国家“从摇篮到坟墓”的福利服务相比拟的职业福利^⑥。于是, 从农村居民到城市居民、再到单位职工, 中国社会各阶层呈现出截然分明的、以享有的社会福利水平高低为标志的社会分层状况^⑦。这种社会福利安排, 虽然与发展主义的本质并不完全相同, 但是已经形成了以工业化经济发展战略为导向、以绩效为标准的社会资源再分配形式。

改革开放之后, 在从计划经济逐步过渡到市场经济的过程中, 中国社会福利的发展主义特征愈益明显, 并最终形成了发展型社会政策取向。在城镇职工社会保险上, 针对经济成分的多元化和国营企业劳动用工制度的改革, 社会保险制度的险种增加、覆盖面不断扩大。相对于改革开放前国营企业的铁饭碗制度, 改革开放之后企业各类职工的失业成为一个令人瞩目的社会问题, 由此催生了职工失业保险制度。在社会保险的覆盖对象上, 不仅包括原有的国营企业的城镇职工, 而且包括非国有企业职工和国有企业的非城镇职工。经过三十余年的改革, 目前我国城镇职工社会保险制度, 从法律层面上来说已经惠及所有城市就业职工, 农民工在城市各类企业的就业过程中, 在法律层面已经不存在参加养老保险的制度性障碍^⑧。改革开放以来中国城镇职工的社会保险制度改革, 相当长一段时间内一直是作为经济体制改革的一种配套措施推进的。由此产生的一个影响, 便是在“效率优先、兼顾公平”的指导原则之下, 社会保险制度的福利水平明显下降。相对于20世纪50年代的劳动社会保险制度职工免缴费的规定, 现有社会保险制度规定了参保者个人在养老保险、医疗保险等方面的缴费比率; 相对于改革开放之前50-70%的工资替代率^⑨, 现有养老保险转化为替代率大大降低的基本养老保险^⑩, 社会福利政策的目标从维护社会公平降低到维持社会稳定^⑪。上述改革, 一定程度上体现了发展主义强调的社会福利投入促进经济发展的思想。

发展主义福利思想更为集中的表现, 体现在改革开放以来中国政府在农村推行的开发式扶贫项目及其政策方面。不同于传统的扶贫, 这一时期的政策强调以经济开发为主和帮助群众自力更生^⑫,

① ⑤ Selden, M. & You, L., "The Reform of Social Welfare in China", *World Development*, 1997, Vol. 25, No. 10, pp. 1657 - 1668.

② Titmuss, R. M., "The Role of Redistribution in Social Policy", *Social Security Bulletin*, June 1965, pp. 14 - 20.

③ Titmuss, R. M., *Social Policy: An Introduction*, New York: Pantheon Books, 1974. p. 31.

④ 许欣欣:《当代中国社会结构变迁与流动》, 社会科学文献出版社2000年版。

⑥ Tang, K. L. & Ngan, R., "China: Developmentalism and Social Security", *International Journal of Social Welfare*, 2001, Vol. 10, No. 4, pp. 253 - 259.

⑦ 朱光磊等:《当代中国社会各阶层分析》, 天津人民出版社1998年版。

⑧ 方巍:《社会排斥及其发展性对策——杭州市农民工社会保障个案研究》, 格致出版社、上海人民出版社2009年版。

⑨ 国务院:《国务院关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》, 1953年1月2日。

⑩ 国务院:《关于企业职工养老保险制度改革的决定》, 1991年6月26日。

⑪ 关信平:《经济全球化、社会不平等与中国社会政策转型——兼论加入WTO后的新挑战》,《东南学术》2002年第6期。

⑫ 参见李强《中国扶贫之路》, 云南人民出版社1997年版; 邓成明《中国贫困与反贫困的政治分析》, 湖南人民出版社2001年版。

具体表现为以工代赈、科技扶贫和劳务输出等形式^①。这些新举措，充分体现了发展主义或发展性福利思想的内核^②。首先，它注重社会效益和经济效益的结合，力求两者的相互促进。与传统的救济方式不同，中国20世纪80年代以来的扶贫工作力图将扶贫与经济相结合，注重扶贫行动的成本效益。这种着重于受助地区和个人可持续发展能力的作法，被一些学者和政府部门形象地称作为变“输血机制”为“造血机制”。其次，这些项目都力图改变原来传统扶贫救济的被动性，努力调动受助对象的主动性，通过各种手段使其自立自强。扶贫救济改变了单向的资金输入，转而执行资金、技术、物质、培训相结合的输入方式和配套服务的方式。它转变了传统的单纯依靠行政系统的作法，注重经济组织在扶贫工作中的功能，力求发展的可持续性。它注重人口增长控制，提高贫困人口素质，增强他们掌握和利用就业机会进行自我发展的能力^③。此外，作为发展主义的制度主义反映^④，它充分发挥了政府在这些项目中的组织、领导和协调作用，体现了政府、民间和个人相互协作的新制度主义实施途径。早在1984年，中国政府便落实了全国扶贫工作的领导机构，即中共中央农村政策研究室。1986年，中国政府专门成立了国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年改名为国务院扶贫开发领导小组），负责组织、领导、协调、监督和检查贫困地区的经济开发工作。1994年，中共中央和国务院颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》，对集中人力、物力和财力，动员社会各界力量，开展大规模的扶贫攻坚进行了专门部署。所有这一切都说明，发展主义社会福利政策在中国改革开放前二十余年已发展成型。

总结中国改革开放以来社会福利制度的发展，特别是发展主义社会政策的形成和发展，我们认为它的一个最大成就，便是考虑到中国改革开放初期的经济发展水平，强调社会福利的可持续性发展，突出了社会开支的产出效应。但是，发展主义并没有解决改革开放以来形成的贫富差距悬殊问题，特别是没有解决老弱病残等弱势群体的贫困问题；同时，随着经济的发展，我国社会各个阶层并没有同步享受到发展的成果。所有这一切，都成为未来中国社会发展必须予以解决的紧迫课题。

三、和谐社会与社会福利的新发展主义走向

任何一种社会政策模式的形成，都离不开其历史和学理的继承性。人类社会福利思想源远流长，体现了深刻的利他主义精神^⑤，反映了对社会平等和正义的终极价值追求^⑥。以社会救济为核心的社会福利奠定了工业化和城市化背景下以慈善为基础的人类社会风险防范理论体系，西方福利国家则意味着社会福利思想从慈善、从外在赋予向公民权利的升华，从而促进了社会服务内容的丰富和发展。西方发展性福利思想的形成，一方面反映了在新右派强势的背景下，社会政策服从于经济增长的一种无奈；另一方面也折射出人类对社会发展福祉目标的不懈追求，体现了对社会资源分配形式新的更为全面认识。我们有理由相信，随着理论界的学术反思和学术自觉，我们终究会摆脱上述社会福利理论对于经济强势的退让，最终获得理论上的全面升华。

此外，社会福利模式的发展也有着社会文化和结构方面的深刻原因。从西方国家社会福利的发展历程来看，现代社会福利制度从补缺模式向制度模式的递进，与人类社会从农业社会向工业

① 樊怀玉等：《贫困论——贫困与反贫困的理论与实践》，民族出版社2002年版。

② 方巍：《社会福利发展策略的创新与偏颇——关于发展型社会政策的评论》，《浙江工业大学学报》（社会科学版）2009年第4期。

③ 樊怀玉等：《贫困论——贫困与反贫困的理论与实践》，民族出版社2002年版。

④ Midgley, J., "The Institutional Approach to Social Policy", In Midgley, J., Tracy, M. B. & Livermore, M. (eds.), *The Handbook of Social Policy*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2000. pp. 465 - 476; Miah, M. & Tracy, M. B., "The Institutional Approach to Social Policy", *Social Development Issues*, 2001, Vol. 23, No. 1, pp. 58 - 64.

⑤ Wakefield, J., "Is Altruism Part of Human Nature? Theoretical Foundation for the Helping Professions", *Social Services Review*, 1993, Vol. 67, Vol. 3, pp. 406 - 458.

⑥ Jones, K. Brown, J. & Bradshaw, J., *Issues in Social Policy*, London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

社会转变，及其随之而来的城市社会的基本生活保障要求相关^①；而资本主义福利国家的三种模式，又与相应国家的社会民主主义、保守主义和自由主义文化传统有着不可分割的联系^②。发展型社会政策的提出，则是源自于福利国家带来的社会开支过度膨胀而引发的新右派当局大幅削减社会开支、实行福利服务私营化。从发展中国家来说，发展型社会政策的出台，与经济总量较小情形下维持社会资源的可持续性发展有一定的关系，这也是为什么发展型社会政策在发展中国家比发达国家更容易受到欢迎^③的重要原因。

同样，中国改革开放以来经济的增加与社会结构的转型及其引发的问题，也为社会政策的转型提供了内在的要求和极佳的时机。

一方面，改革开放以来我国经济持续高速发展，经济总量持续提高，2010年第二季度以来连续两个季度国内生产总值超过日本，成为仅次于美国的世界第二经济大国。与此相对应，近年来政府的财政收入也不断提高，2008年达到61330.35亿万元，是改革开放初期的1978年的54.2倍^④。这些发展，为建立适度普惠型的社会福利制度奠定了扎实的经济基础。另一方面，我国改革开放以来的社会结构变迁，以及这一时期实行的“效率优先、兼顾公平”的发展政策也带来了一系列问题，社会政策呈现的“应急性、二元化和碎片化特征严重影响了发展的可持续性”，亟待“从经济政策到社会政策的历史性跨越”。诚如一些研究所指出的，我国的社会政策发展应该摆脱传统发展型社会政策强调经济发展的作法，应该更多地强调社会政策的社会发展功能^⑤。我国新世纪尤其是十七大以来社会福利的发展正是体现了这样一种进程，在继续发展主义的投资和生产取向的同时，日益强化传统社会福利的维持性和消费性特征，形成了本文称之为新发展主义的发展走向。

一方面，党的十七大提出了科学发展的思想，继续将经济发展作为第一要义。改革开放以来，中国政府提出了以经济建设为中心的政策思想，经济的增长被置于政策目标的第一位，凸现了发展性福利政策思想，强调了社会政策对于经济增长的贡献作用。科学发展观延续了这一政策思想，提出要“把发展作为党执政兴国的第一要务”，“要牢牢扭住经济建设这个中心，坚持聚精会神搞建设、一心一意谋发展，不断解放和发展社会生产力”，“实现又好又快发展，为发展中国特色社会主义打下坚实基础”。在以改善民生为重点的社会建设中，科学发展观注重社会项目的投资和产出效应，强调优先发展教育、做好劳动力培训等提升人力资本的措施，鼓励自主创业，促进经济发展。所有上述这些思想，无疑继承了发展主义或发展性社会福利思想的核心内容。

另一方面，科学发展观在坚持经济发展的第一要义或核心地位的同时，也提出了许多社会福利发展的新的政策取向。科学发展不同于传统发展的特点，首先便是对发展的内涵和方式上提出了新的观点。在发展的内涵上，科学发展不再是经济的单纬度增长或GDP的单纯提高。党的十七大报告提出，科学发展的核心是以人为本，“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点”，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，建立基本医疗卫生制度，完善提高社会水平。在发展方式上，科学发展观的一个重要变化便是强调社会和经济、城市和农村等方面的协调发展，强调再分配中的社会公平，让发展的成果惠及社会各个阶层，构建社会主义和谐社会。

其次，科学发展观的另一个重要表现，便是强调在提高人民收入水平的基础上不断提高社会

① Wilensky, H. & Lebeaux, C., *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1965.

② Esping-Andersen, Gøsta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Polity, 1990.

③ Midgley, J. *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE Publications, 1995. p. 3.

④ 国家统计局：《中国统计年鉴2009》，中国统计出版社2010年版。

⑤ 郁建兴、何子英：《走向社会政策时代：从发展主义到发展性社会政策体系建设》，《社会科学》2010年第7期。请注意引文中发展主义概念与本文的不同学科渊源及其不同界定。

福利水平。党的十七大报告要求在“深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入”的基础上，“着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准”，“完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平”。作为这一思想的延续，胡锦涛前不久在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话中，提出让广大劳动群众实现体面劳动尊严生活的目标^①。这一表述，不仅可以视为和谐社会目标和内涵的新发展，同时也意味着中国未来社会福利的发展水平，将超越基本的生活保障，伴随着经济的增长进入到适度普惠型的新阶段^②。

综上所述可见，当前中国社会福利政策发展的特点是，在强调经济发展的中心地位，注重可持续性发展的同时，呈现出一种新的走向，那便是愈益加大社会福利开支，在保障社会弱势群体社会保障水平的基础上，提高社会各个阶层的社会福利水平，让发展的成果惠及各个不同阶层。因此，我们认为这一新的发展趋势不是发展主义或发展性福利思想所能概括的，是中国特色的社会政策的反映，体现了社会政策发展的新理念：那便是综合传统消费性和维持性社会政策与投资性和发展型社会资源分配原则的融合，力争使发展的成果更大程度地造福于社会各个阶层。这便是本文所要力图阐述的当代中国社会福利新发展主义的走向。

(责任编辑：薛立勇)

Neo - developmentalism: Social Welfare Development Trend in China

Fang Wei

Abstract: On the basis of review of the strength and shortcoming of social policy for development, this paper tries to follow the trace of developmental welfare before 1980s, and makes an analysis on its evolution since economic reform in 1980s from the perspective of social resources allocation. The author argues that China's welfare policy has displayed a new characteristic of neo - developmentalism which combines traditional maintaining and consuming welfare and the new developmental and investment welfare, and will substantially improve the welfare standards in coming years.

Keywords: Social Policy for Development; Neo - developmentalism; Social Welfare; China

① 胡锦涛：《在2010年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话》，人民出版社2010年版。

② 刘旭东：《国民福利由补缺型向适度普惠型转变的思考》，《经济问题》2008年第10期；王思斌：《我国适度普惠型社会福利制度的建构》，《新华文摘》2009年第18期。